

# “多规合一”背景下城乡规划问题分析

张敏

霍山县自然资源和规划局

**摘要：**目前，我国空间规划体系混乱，相关规划界定范围不明确，难以在法律框架下实现有效调控。本文针对这种情况，对“多规合一”的实际应用意义进行简述，根据体系架构层次不清、实际规划信息差异、技术管理规划不明几个方面，详细探讨了在“多规合一”背景下城乡规划发展过程中遇到的问题。通过对现存问题的分析，得出相应解决办法，实现在“多规合一”背景下，科学高效地完成城乡规划工作，推动我国空间规划工作发展。

**关键词：**“多规合一”；城乡规划；数据信息；体系

随着城乡结合建设工作的不断推进，以及“多规合一”指导理念的不断深入，如何实现在“多规合一”背景下完成城乡建设，是当下我国空间规划发展的主要问题。实际工作过程中，要根据不同地区间的实际情况，实现合理的规划管理，在保护自然环境生态系统的前提下，对城乡发展进行资源最优配置。逐渐缩小城乡差距，促进社会效益，协调各项发展规划任务，形成“多规合一”的工作框架，为城乡一体化建设打好基础。

## 一、“多规合一”的意义

“多规合一”是将国家各项基础建设发展融合到同一规定中，以改善不同规划发展过程中存在的冲突差异，形成一体化发展模式。具体是指在政府指导作用下，将国民经济发展与林地耕地保护、社会发展规划、城乡建设规划、环境保护、交通规划、水资源管理、土地使用、文化与生态旅游发展、社会事业统筹等各类规划的衔接。确保各项规划之间的发展空间，划定规划范围，保证各规划参数相同，并在同一控制体系下进行发展，增强政府管控能力与职能作用，实现城乡空间最优配置。

## 二、“多规合一”背景下城乡规划问题探讨

### （一）体系架构层次不清

在我国关于城乡规划的现行法律法规中，主要针对传统性内容进行了限定，覆盖范围不足，缺少对专项规划的详细编制体系结构。随着近年来生态文明理念的落实普及，智慧应用、风貌管理、个性建设等多类型城乡建设专项计划正在不断发展，而传统的城乡规划体系结构难以适应这新时代的发展模式。此外，部分地方存在地方法规与国家法规对同一项目的要求出入，相关条款界定不严谨，对专项要求评判标准不一，导致城乡规划发展缓慢。从国家角度讲，将各项城乡规划设定为总体规划的组成部分，根据总体规划进行详细控制。而就部分地区而言，将城乡规划的编制发展与实际情况结合，以城乡发展层次为基础，落实层次与法定法规的匹配模式<sup>[1]</sup>。

“多规合一”背景下，应实行城乡规划类型划分，综合现有法律法规、规章制度以及相关城乡管理经验，建立城乡规划类型库。由地方城乡规划主管部门负责，根据当地城乡建设情况及文化技术水平，将不同类型的城乡规划内容进行分类编制，实现规划内容的平衡处理。具体划分中，可将规划内容大致分为城乡设计类、综合建设类以及其他建设类三个基础项目，根据具体情况向下细分规划项目。将“多规合一”的发展理念落实，构建城乡规划类型表，对具体项目进行针对式编制，满足城乡规划建设的情况要求。

此外，还要明确城乡规划编制层次，对于不同的项目分类，所适用的规划层次也不尽相同。明确各层次规划分类的编制规则，将城乡发展规划与总体发展规划同步展开，部分内容也可以在分区规划完成前进行。控制相关规划的同步建设情况，对在建设编制过程中存在问题的区域、街道等实际区域，进行人性化指导，保证相关效率的统一性。

### （二）实际规划信息差异

城乡规划的核心目标是通过空间安排，实现不同性质建设用地的合理规划，保证耕地保护与建设规划的和谐。但就目前我国技术发展情况而言，在“多规合一”背景下进行城乡规划问题分析时，还存在一定问题，许多地区的编制基础周期年限不同，造成各规划之间难以协调。如某地区城市规划20年，土地规划10年，发展规划5年，周期年限的不同导致跨度较长的规划无法适应现代化发展要求，增大“多规合一”工作难度。在统计指标上，存在发展指标体系不包括城市规划或土地规划核心指标的情况，导致城乡规划对城市规划和土地规划的指导作用效果不明显，相关数据信息管理不一致。此外，基础信息数据来源的不同也会导致城乡规划工作难度加大。实地调查和遥感技术影像是现代城乡规划的主要调查数据来源，城建部门的统计资料是城乡部门规划的核心数据，而统计年鉴是进行功能区分的主要指标，这些数据不同会直接影响城乡规划工作。

在实现“多规合一”背景下城乡规划工作时，应采取部门合并与职能整合的管理方式，有效解决规划信息差异等问题。首先，根据国家要求成立统筹发改、规划、环保等规划编制的同一职能部门，分配各部门的利益基础。设立地方自然管理局，统筹规划年限、统计指标、数据来源等信息管理情况，做到“无缝对接”，在保证生态环境保护的基础上，完成“多规合一”城乡规划工作。其次，整合规划技术，以基础数据的规划发展为主要方向，将城乡规划布局、技术、用地划分标准、规划技术方法进行整合，夯实规划衔接技术，为规划数据的管理使用做好铺垫。最后，结合各地“多规合一”实践经验，考虑当地基础建设情况，建造信息化城乡规划数据平台。全面实现信息资源共享，将城乡规划信息重合叠加，消除各部门进行规划时存在的差异与矛盾<sup>[2]</sup>。

### （三）技术管理规划不明

在以往城乡规划过程中，相关规划法律详略不一，内容设计范围相差较大。城乡建设规划有具体专项法规定，以及《城市规划实施细则》《城市规划编制办法》等多项法律进行补充，但实际内容重复过多，真正应用到实际效果不明显。如关于商业用地的使用规划方法在多个法律法规中都有详细介绍，而水资源规划管理却只有《水法》中的一章简单概括，无法对城乡规划起到实际效用。各地方技术条件建设情况不同，城镇基础设施建设与乡村差异过大，在实际规划过程中，无法发挥政府的宏观调控作用，指导效果不佳。缺乏城乡规划管理人才，许多先进测量设备无人会用，发挥不出其利用价值，徒增规划成本，无法起到促进城乡规划发展的作用。

实现“多规合一”背景下的城乡规划问题，首先要确定相关法律法规的统一性，构建“最高上位规划”概念。发挥政府的

（下转第100页）

(3) 基坑变形观测数据分析

根据基坑在施工过程受力变化特征可知, 基坑施工从工况一至工况二(即从开始开挖至设计基底高程)时监测数据变化最明显, 提取并统计工况一至工况二施工阶段中基坑周边布设的12个观测点在基坑施工过程的监控量测数据, 选取具有代表性的2#测点、5#测点、8#测点及11#测点进行变形统计分析, 统计分析数据表如图7、图8所示。

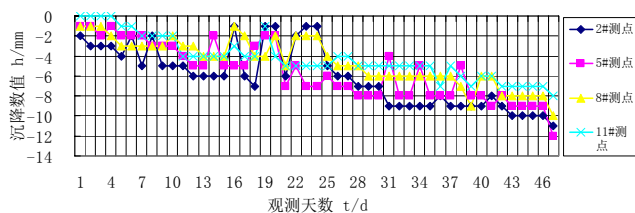


图7 基坑周边地表沉降时程曲线 (h-t)

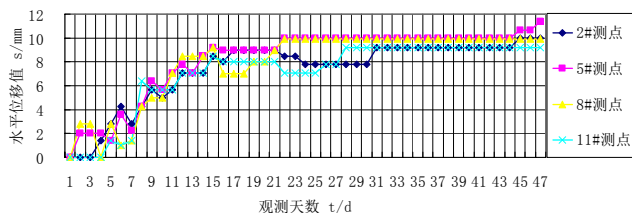


图8 基坑周边地表水平位移时程曲线 (s-t)

分析图7中基坑周边沉降时程曲线图可知, 基坑开挖完成第1天至第15天基坑周边沉降最大值为6mm, 第16天至25天沉降产生突变, 经分析该时间段基坑周边土体产生土体应力重分布所致, 之后周围土体沉降趋于稳定状态, 在第47天时最大沉降值为12mm, 临近既有高速公路处的沉降最大值为8mm; 分析图8中基坑周边水平位移时程曲线图可知, 基坑开挖完成第1天至第15天基坑周边水平位移呈逐渐增大趋势, 在第16天至第25天受土体应力重分配影响其水平位移产生突变, 之后水平位移趋于稳定, 四周水平位移最大值为10mm, 小于有限元计算结果。

五、结论

(1) 根据跨京港澳高速连续梁深基坑支护结构设计和结构稳定性计算, 结合现场实际施工工况可知, 在砂层或粉砂层地质条件下, 该钻孔灌注桩与钢板桩组合支护可以有效控制基坑变形, 提高钢板桩、内支撑结构的承载能力, 降低对临近既有构筑物的影响。

(2) 根据基坑施工过程中其变形监测数据可知, 各项实测数据与有限元计算结果数据相吻合, 验证了该有限元数值模型与实际地质情况和施工阶段划分情况相符合, 土场的地质参数设定与实际勘察结果相吻合, 同时该类设计、计算及施工方法可指导类似工程施工。

参考文献

[1]李庆伟,陈龙华,程金明.北京某深基坑监测实例分析[J].施工技术,2008,37(9):30-32.  
 [2]胡志红.深基坑围护结构施工技术在桥梁工程中的应用[J].中国高新技术企业,2010,144(9):169-170.  
 [3]卫建军,孙利亚.双排桩支护结构的应用研究[J].中国安全生产科学技术,2011,7(7):154-158.  
 [4]付培帅,王曙光,唐小微,刘强.ABAQUS在深基坑设计及施工中的应用[J].水利与建筑工程学报,2017,15(2):161-165,182.  
 [5]何明.基于Midas GTS NX软件的基坑支护数值模拟研究[J].研究成果,2017,(10):19-20.  
 [6]周均立.临近供能管沟的超大深基坑支护设计与施工实践[J].西安建筑科技大学学报(自然科学版),2017,49(3):401-407,415.  
 [7]宋晓凤,姚爱军,张剑涛等.深基坑开挖对邻近既有地铁隧道及轨道结构的影响研究[J].施工技术,2018,47(5):122-127.  
 [8]郑汉钦.监测技术在深基坑工程中的应用研究[J].赤峰学院学报(自然科学版),2019,35(1):103-105.  
 [9]鲁爱民.地下结构与内支撑支护体系的换撑及拆除协同施工的研究[J].铁道建筑技术,2019(02):75-78.  
 [10]柴元四.基于现场监测的地铁车站深基坑安全控制研究[J].铁道建筑技术,2019(03):127-132.

(上接第11页)

官方作用, 编制出一部融合各项规划法规的全方面规划法律, 并以此作为唯一标准进行城乡规划指导工作。以立法的形式, 确定“最高上位规划”在“多规合一”背景下的城乡规划工作中的指导作用, 实现社会经济发展、城乡建设规划、土地分类利用、自然环境保护等方面的统一管理。

实行技术性规范与管理型规范的同步发展, 在“多规合一”背景下, 要将多项规定整合为一, 需要大量数据分析、图像描绘、矢量测量等专业技术, 以及制度设定、规划调整、区域划分等管理技术。只有做好将技术型规范与管理型规范的协调工作, 才能保证各地在进行改革任务的同时, 探索“多规合一”发展所需的技术标准规范, 完善相关战略引导, 实现技术衔接。此外, 还要加强对管理技术人才与专业技术人才的水平培养, 不仅要具备强大的技能水准, 更要拓宽知识面, 了解城乡规划的工作进程, 对城乡规划过程中可能遇到的问题有一定的认识与个人理解。政府要定期进行组织相关人员进行培训工作, 提高工作人员的专业水平及管理水平能力, 保证“多规合一”城乡规划的高效进行。工作人员也要注意日常生活工作中的经验积累, 对城乡规划建设情况及政策要求变化要有大致上的了解, 通过各方面完善

自己的工作细节<sup>[3]</sup>。

三、结束语

伴随着居民生活水平的不断提高, 以及城乡经济发展差距的不断缩小, 实现在“多规合一”背景下的城乡规划发展已成为必然趋势。在实际规划工作中, 要意识到城乡规划发展是一个长期过程, 它不是一蹴而就的, 要做到有的放矢, 逐步实现城乡规划。对于部分特殊地区, 要因因地制宜、因时制宜, 制定符合当地经济社会发展状况的规划制度, 避免出现全覆盖式城乡规划编制, 失去规划意义。

参考文献

[1]章黎东,张瑜,高璟.同济大学建筑与城市规划学院 助力乡村振兴战略 绘就水库美丽新貌[J].上海农村经济,2020(03):22-23.  
 [2]张蕾,朱卿莹,于婧.信息化时代背景下人文地理与城乡规划专业教学改革的探讨[J].教育教学论坛,2020(12):143-144.  
 [3]曾维军,李建华,张建新,等.专业认证背景下城乡规划专业RS与GIS一体化综合实践教学体系构建[J].教育教学论坛,2020(12):277-279.