

“多规合一”视角下的国土空间规划探讨

顾锦泉

北京新航城开发建设有限公司

摘要：随着社会与经济的发展，我国作为于全世界占地约960万平方公里的国家，在国土空间规划上也面临了新的机遇与挑战。“多规合一”以资源环境为本底，以管控与持续为实质，是国家用于规划国土空间的工具，同时也是顺应当下时局的新手段，将两者有效结合，不仅能解决国土空间规划中的遗留问题，还能对自然环境、社会经济、人民生活等产生积极的影响，是一项值得长期实践的重要举措。

关键词：多规合一；国土空间；规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.15.046

一、解析“多规合一”

（一）概念

多规合一，顾名思义就是指多种规划囊括合一，是在《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中对国土空间规划提出的新要求。多规合一以“合理布局、规划先行”为基本指导思想，以优化各个空间布局为根本目标，以至达到有效配置土地资源、提高国家空间管控水平与治理能力等多个标准。多规，其中包括了国民经济、城乡规划、社会发展规划、土地利用规划、生态环境保护规划等；合一，特指融合到一个区域上，各部门共同遵守“一张蓝图”的原则，发挥各自作用，齐心协力达到同一目的。多规合一是基于保护与发展的基础上提出的更具有现实意义的国土空间规划措施，作为国土空间规划的思想与行动指南，它在空间规划的整个过程中发挥了不容小觑的作用。

（二）意义

多规合一，关键在“合”，是多规叠加、分析、协同、衔接、处理的过程；重心在“一”，是目标、战略、技术标准、主导方向、任务推进的统一，“合”是“一”的前提，“一”是“合”的结果。早在2014年，习近平总书记在中央新型城镇化工作会议上明确提出“积极推进市、县规划体制改革，探索能够实现多规合一的方式方法，实现一个市县一本规划、一张蓝图”，多规合一是国家根据当前国土空间规划现状、各个区域发展情况、各部门工作状态等作出的新实验，它对于国家、部门、个体都有一定程度的意义。首先，多规合一

能解决各区域长期存在的国土空间规划的遗留问题，作为行为规范，它促使各部门自成体系，总体协调，保障区域规划的工作有效实施；其次，多规合一是国家对各个部门下达的新指令，它不仅能强化政府的管控、治理能力，还能重构国家和地方的治理体系，完善标准治理制度，达到国土空间高效、合理、科学规划的要求；最后，多规合一的重心在于区域的社会发展、经济促进以及生态建设，它在统筹兼顾三者的前提下推进了更广、更多面的规划，最终形成社会、经济、生态的良性循环，是一项值得长期实践的良好方案。

二、国土空间规划

我国国土面积位于世界第三，是一个幅员辽阔、地大物博的历史大国，因此，我国把握较多的土地资源。土地资源需要被良好的开发与利用，国家就需要进行科学、合理的国土空间规划。国土空间规划以自然资源为保护重点，结合经济发展、资源开发、环境治理三大社会行程，是在空间和时间上对一定区域国土空间的开发和保护。国土空间规划是国家发展的重要组成部分之一，它在“多规合一”的理念下建立了全新的国土空间规划体系，它不仅是国家空间发展的指南，还是可持续发展的空间蓝图，更是各类开发、保护、建设活动的基本依据。作为经济发展、资源利用、环境治理的参考，国土空间规划要统筹多个内外部因素，在理论基础、技术方法等上不断地完善与创新，以求达到最好的效果。目前，国土空间规划早已提上日程，经过长时间的部署与实践，逐渐发现了其中的漏点与问题，在当前社会发展的时局之下，国土空间规划还需下大功夫不断地突破瓶颈，挖掘更多的要点，发挥更大的作用，成为社会各方面战略引领的方向。

三、国土空间规划目前现状

（一）空间规划分工混乱、定位模糊

国土空间规划并不是一蹴而就的，它需要多个部门长时间的摸索、预判与实验，这就少不了部门与部门、个体与个体间的沟通合作与交叉融合。但从目前现状来看，各个区域的空间规划都存在许多类似的问题，如分工混乱、定位模糊、边界不明、功能重复、执行力低、人员专业素养低等。国土空间规划涉及不同部门、不同

岗位，不同人群，其中涵盖的部门机构越多，参与人员也会更多，各个体制互不相关却又存在一定的联系，就会导致分工混乱、浑水摸鱼的乱象发生。空间规划不具象，多头管理、各自为政，各个部门的执行力也会因此降低，达不到明确的职责要求，最终也会逐步减少与其他部门的融合性，工作效率与质量大打折扣。少部分工作人员的专业素养较低，没有固定、完整的知识结构，专业性不高，工作态度也存在问题，这就会导致在执行工作的过程中状况百出，各部门在面临原则性问题时缺乏沟通与信任，致使国土规划期限不统一、标准不统一等，规划整体与实际情况脱离，很难发挥出国土空间规划的重要作用。近年来，国土空间规划的层级不断增加，虽然精准细分主要岗位，但工作内容依旧存在交叉、重复等问题。即使上下级之间互相监督、约束、指导，也可能存在相互干扰的情况发生，浪费了人力财力资源的同时，也降低了国土空间规划的工作效率。以上一些问题都是在国土空间规划中时常发生、有待解决的，它需要各部门从个体开始着手，一步一步纠正、整改，恢复到国土空间规划的最佳状态，以至发挥出最大的功能。

（二）空间规划生态文明意识淡薄

习近平总书记曾说过：绿水青山就是金山银山，但受到一定程度传统思想的影响，即使在国家大力强调生态文明的当下，绝大部分人依旧以物质文明与精神文明至上，着重发展速度，追求经济效益，从而忽视了生态文明，忽略了长远的利益，因此，在国土空间规划之中随意、无序、分散、过度开发的现象层出不穷，严重危害了与人类生产、生活、生命息息相关的自然环境，不利于国家经济与自然生态环境的可持续发展。国土空间规划理念是进行国土空间规划工作需要遵循的宗旨，但从实际情况来讲，空间规划理念相对于现代社会还尤为落后，我国的国土空间开发和规划侧重于经济发展上，并没有结合国家当下的社会发展速度以及与国际的接轨程度，忽视了除经济以外现存的其他社会矛盾，这是目前国土空间规划工作中存在的最大、最明显的问题。生态文明意识应该贯穿于国土空间规划理念之中，成为人人时刻谨记的首要前提。国土空间规划是国家建立在自然资源的基础上开展的开垦、开发、保护活动，以开垦土地、开发资源、保护环境为目的与原则，提高资源开发的利用率，完善环境治理，促就生态系统修复。总而言之，国土空间规划在合理规划区域空间的同时，还需

深入了解与把握社会民生、环境保护等问题，构建人与自然和谐共处的生命共同体。

（三）缺乏有效、明确的法律体系

依法治国是我国治理国家的基本国策，作为具有普遍性、强制性、民族性和地域性的社会规则，国土空间规划也需要一定的法律保障，以维持国土空间规划工作的良好秩序。但遗憾的是，目前，根据我国现代社会的发展现状，还没有任何一部有关于国土空间规划的较为完善的法律法规，这就促使国土空间在进行规划的过程中没有可靠的法律依据与保障。法无授权不得为，法无禁止不得罚，但没有构建一套完整的法律体系，国土空间规划难免会被不法之人钻空子。在一些城乡区域，依旧会有违法用地、占地等现象，尽管各部门极力杜绝此类事件发生，但没有一部完备的法律支撑，也会是徒劳。国土空间规划是对土地资源的开发与利用，过度地开发与利用会严重超出资源环境的承载能力，因此，空间规划工作中对于生态环境的相关法律也必不可少。当然，国土空间法律保障不止是对外，相当大一部分对其内也起到指导、监督、约束作用。俗话说，无规矩不成方圆，在空间规划工作中，因缺少明确的实施与对从业人员监管的法律制度，各部门内部很难避免特殊情况的发生，常常导致国土空间规划工作拖延、滞后，严重影响了工作全过程。爱·科克曾说过，法律是最保险的头盔，所以，没有法律保障，国土空间规划工作也就没有坚实的保护屏障。

四、“多规合一”视角下的国土空间规划

（一）促进空间规划的科学性、合理度

在很早之前，因空间规划科学性、合理度的缺失，时常会促使用地功能布局和用地规模方面产生误差，引起土地供应与需求之间的矛盾。在执行“多规合一”方法之后，国土空间规划工作的前期就会最先考虑统筹区域土地问题，在很大方面解决了以前繁杂的工作“事故”。促进空间规划的科学性、合理度还需加强规划的调控作用。部门与部门间长期积存的矛盾与冲突，涉及工作的分配以及时间的调控，导致各部门最终独立工作、各自为营，工作内容无法统一，最终结果呈现也不尽人意。但新时代下的“多规合一”着重突出了各部门的调控作用，各机构部门分工实施，加强了从集体到个体的责任意识、集体意识和自觉意识，国土空间规划更加科学与合理。同时，突破了统一编制和实施规范的局限性，多样化的规划方式不仅考量了空间规划工作中的

定性分析，也考虑了定量分析，具有长远性与前瞻性，完全符合新时期国土规划任务的要求。科学性，是判断事物是否符合客观事实的标准；合理性，是考察事物是否符合当下实况的程度，二者兼具，国土空间规划工作就有了现实与科学的双重支撑。

（二）构建和谐、自然的生态文明

在“多规合一”概念中，明确强调了国土空间规划过程中自然生态保护的重要性，因此，构建和谐、自然的生态文明已成为“多规合一”倡导下的局势所趋。首先，加强工作人员的生态保护意识，摒弃原有落后的“先发展，后治理”的规划理论，不以牺牲环境作为代价来获取短时期的利益。在这之前，不少部门盲目追求经济、速度与形象，大搞标志性工程、形象工程，破坏了人类赖以生存的自然环境，也促使原本假想的理想成果在一时风光之后也开始变成了烂摊子。生态保护意识应贯穿于规划工作始终，让每一位参与成员都能意识到保护环境的有利之处以及忽视环境保护会得到的惩罚。其次，始终如一地坚守三条“红线”。所谓三条红线，严格意义上是指空间规划多规合一中的“三区三线”。三区指生态、农业、城镇三类空间，三线则是根据生态空间、农业空间、城镇空间划定的生态保护红线、耕地红线以及城镇开发边界红线。严令禁止违法侵占三条红线的现象发生，不仅有利于生态环境的保护，还利于区域规划中相关人群的利益保护。最后，挖掘土地资源利用、自然生态环境保护、社会生产生活三者之间的关联性。土地资源利用是建立在生态环境保护之上的，而国土资源利用的结果将会对社会生产生活产生一定程度的影响，至于影响所表现出的好与坏，取决于国土资源利用与生态环境保护的强度与力度。因此，在国土空间规划中，应时刻秉持“多规合一”的方式方法，促进土地利用规划、社会生产生活、环境保护规划等多个因素的有机结合，积极综合有利资源，开发绿色生态项目，缓解环境污染问题，未雨绸缪，构建国土空间开发的新时局。

（三）加强各类体制建设

国土空间规划是指在某一特定区域内，根据国家的经济发展状况和当地的自然、经济、社会条件对土地在时间和空间上所做的总体把控和布局，因此，加强国土空间规划工作内各类体制建设尤为重要。第一，建立国土空间规划内部协调体制。各个机构部门间需要搭建一座用于相互沟通、交流、讨论的桥梁，而协调机制就是

部门间发生矛盾与冲突的润滑剂，它能及时地制止混乱的状况产生，兼顾多方效益，尽可能地让各部门都能各司其职并从中受益。第二，健全规划实施与管理体制。传统的空间规划实施与管理类型围绕编制、实施、监督三位一体，公众的缺席，致使国土空间规划过程缺少了科学、民主的制约机制。多规合一的介入，将以往被动的规划状态转为主动状态，大众规划管理意识不断加强并深入人心，公众的大量参与也为国土空间规划提供了新的捷径，利用社会舆论作用，国土空间规划的实施与管理更加有序。第三，完善生态文明建设与保护体制。土地的利用从来不是静止状态，而是变化、动态的过程，国土空间规划务必杜绝土地资源的浪费与不必要的消耗，才是将生态问题放于首位的有利体现。在面临生态问题时，相关的法律必须贯彻到位，一旦发现破坏环境的违法行为，具体追究到单位和个人，依法依规从重处罚，才能在一定程度上起到震慑作用。第四，强化对违法违规行为的监管体制。在国土空间规划的全过程中，涉及国土资源、林业、城乡建设、环保等多个管辖不同领域的部门，他们组成了一条循环的工作路线，若其中一个部门出现不法行为，显然会对其他部门造成不良的影响，因此，需大力打击违法现象，监管到位，确保国土空间规划工作进行顺利。加强各类体制建设，在条条框框的指引下推动国土空间规划工作逐一定点定位，长久如此，空间规划工作才能可持续地、有条不紊地发展。

五、结束语

探讨“多规合一”视角下的国土空间规划，主要涉及多规合一和国土空间规划两个层面，首先应该从根本上理解两个层面的基本含义，再从现实出发，汇总目前国土空间规划现存的问题，如空间规划分工混乱，定位模糊、空间规划生态文明意识淡薄、缺乏有效、明确的法律体系等，最后从“多规合一”的视角总结，归纳出最终呈现的局面。“多规合一”是现下国土空间规划发展的必然趋势，唯有坚持这种新兴模式，才能更好地完成现代化强国的建设目标，最终造福于国民。

参考文献

- [1] 邵力. 新时期国土空间规划存在的问题及对策[J]. 工程建设与设计, 2019: 29-30.
- [2] 赵雲泰, 葛倩倩. “多规合一”视角下的国土空间规划——以榆林试点为例[J]. 国土资源情报, 2018: 24-31.