

国土空间规划体系下“多规合一”的实践路径与优化策略

文 / 夏艺铭 广州市城市更新土地整备保障中心

摘要：在国土空间规划体系重构背景下，传统规划体系因部门分割、标准冲突等问题导致空间治理效能不足，“多规合一”作为整合空间性规划的核心路径，其实践与优化成为提升国土空间治理能力的关键。本文从技术整合、空间治理、管理机制三层面构建“多规合一”实践路径，包括统一空间基准、分层级管控、多部门协同编制等；并从技术创新、制度完善、协同治理提出优化策略，如引入智能化技术、健全法规体系、强化区域规划协作，以期形成统一高效的国土空间规划体系、推动生态文明建设与高质量发展提供参考。

关键词：国土空间规划；多规合一；路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.055

引言

国土空间规划作为国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，在统筹山水林田湖草系统治理、优化空间开发保护格局中具有基础性作用。当前，面对传统规划体系中部门规划相互掣肘、空间管控标准不一、实施效率低下等问题，“多规合一”作为破解空间治理碎片化、

构建国土空间规划体系的核心路径，通过整合各类空间性规划、统一空间基准与管制规则，为实现国土空间治理体系和治理能力现代化提供了技术支撑。因此，进行国土空间规划体系下“多规合一”的实践路径与优化策略研究具有十分重要的现实意义。

一、“多规合一”在国土空间规划体系中的定位

“多规合一”在国土空间规划体系中占据核心环节地位，其定位体现为通过协调城乡规划、土地利用规划等各类规划间的矛盾冲突，整合空间性规划资源，形成统一的空间管制依据，为国土空间治理构建基础框架，如图1所示。该定位强调以主体功能区规划为基础，衔接“三区三线”划定与开发强度管控要求，实现从部门规划分立到全域空间统筹的转变，在国土空间规划体系中发挥统筹协调各类空间要素、保障规划实施权威性与一致性的关键作用^[1]。

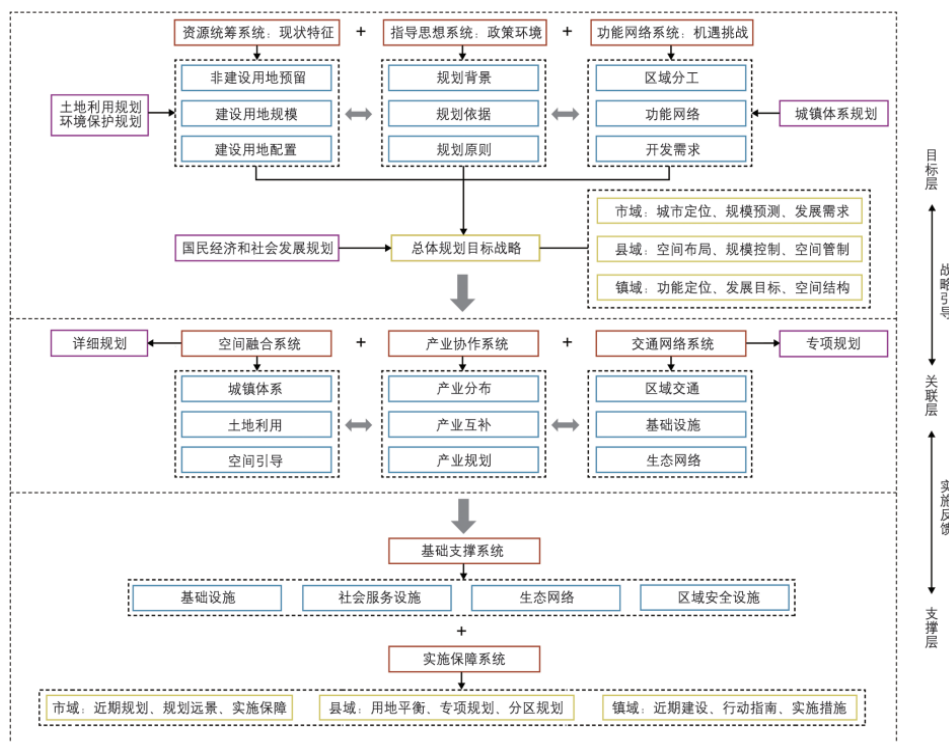


图1 规划体系框架图

二、国土空间规划体系下“多规合一”的实践路径

（一）技术层面

1. 统一空间基准与数据标准

统一空间基准与数据标准需构建协调一致的空间坐

标系统，制定统一规范的用地分类标准和数据采集规则，以此为基础对国土、规划、环保等多部门空间数据进行系统整合，通过标准化处理与技术对接消除数据格式差异和统计口径矛盾，形成覆盖全域、要素完备的空间规划“一张底图”，为“多规合一”工作提供统一的数据

支撑和空间基准，确保不同规划在同一空间框架下实现有效衔接。

2. 构建空间规划指标体系

构建空间规划指标体系需以资源环境承载力评价为基础，通过对国土空间本底条件的综合分析，制定覆盖生态、农业、城镇空间的指标体系，其中生态空间指标侧重保护范围与生态功能维护，农业空间指标聚焦耕地保护与农业生产能力保障，城镇空间指标强调建设用地规模与开发强度管控，同时将指标划分为必须严格执行的约束性指标和引导性的预期性指标，通过指标体系的构建实现不同规划间空间管控要求的统合，为国土空间开发保护提供量化依据^[2]。

3. 推进空间规划“一张图”建设

推进空间规划“一张图”建设需借助GIS等技术手段，对城乡规划、土地利用规划等各类规划中的空间要素进行数字化叠加整合，通过技术处理消除不同规划在空间表达上的矛盾与冲突，在此基础上结合资源环境承载力评价和生态敏感性分析，科学划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等“三区三线”，形成覆盖全域、要素齐全的空间管制“一张图”，为国土空间规划的实施与管理提供可视化的空间操作平台。

（二）空间治理层面

1. 分层级空间管控

分层级空间管控需根据国土空间不同尺度的功能定位与治理需求，将规划范围划分为市域、市区（县域）等不同层级并制定差异化管控策略：市域层面侧重构建全域空间管控指标体系，对产业布局、资源分布及重大基础设施进行宏观管控；市区（县域）层面则聚焦土地利用优化与控制线划定，协调城乡用地矛盾并引导空间有序开发；乡镇层面细化落实管控要求，确保各级空间治理目标在不同层级间形成有机衔接，通过分层施策实现全域空间的精准管控与统筹发展。

2. 强化控制线体系管理

强化控制线体系管理需以资源环境承载力评价与生态敏感性分析为基础，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等核心控制线，结合资源型地区特点增设特殊控制线如采煤沉陷区边界，形成覆盖全域的控制线网络。针对不同控制线明确空间准入标准与建设活动负面清单，建立从控制线检测到项目审批的全流程管理机制，将控制线作为空间开发不可突破的底线约束，通过刚性管控与弹性引导结合的方式，实现对国土空间开发保护格局的精准调控，保障各类空间功能的有序实现^[3]。

（三）管理机制层面

1. 构建多部门协同编制机制

构建多部门协同编制机制需由政府发挥主导作用，组建包含自然资源、发改、生态环境等多部门成员的规

划编制工作组，通过建立常态化沟通平台与职责分工体系打破部门壁垒。工作组需对各部门空间性规划内容进行系统梳理，协调解决规划目标、用地布局等方面的矛盾冲突，在主体功能区规划基础上统筹整合各类空间要素，形成统一的规划编制技术标准与工作流程，确保规划成果能够兼顾各部门管理需求，实现从部门分头编制到协同统筹的转变，为“多规合一”提供组织保障与实施基础。

2. 优化行政审批流程

优化行政审批流程需以“多规合一”信息平台为支撑，通过整合国土、规划、环保等部门审批系统与数据资源，构建跨部门协同审批机制，将传统串联审批模式改造为并联审批流程。平台运行中，建设项目报建可实现多部门同步受理、并行审查，如国土部门开展用地预审与地质灾害评估、规划部门进行选址红线审核、环保部门实施环境影响评价等工作同步推进，避免各部门审批环节相互掣肘。同时，依托平台建立审批事项清单与标准化流程，减少重复材料提交与审批冗余环节，实现审批信息实时共享与进度动态跟踪，有效提升行政审批效率，为项目落地提供便捷高效的政务服务支撑。

三、国土空间规划体系下“多规合一”的优化策略

（一）技术创新驱动

1. 引入智能化技术手段

引入智能化技术手段需整合大数据、人工智能、区块链等技术构建智慧规划平台，通过多源数据采集与融合技术对国土空间利用现状、生态环境变化等数据进行实时监测与分析，利用人工智能算法对空间开发趋势进行模拟预测，结合区块链技术建立规划数据可信存证与共享机制，实现规划编制过程的智能化辅助决策、空间利用状况的动态评估预警以及规划实施效果的精准追踪，为“多规合一”提供技术先进、响应及时、数据可信的智能化支撑体系。

2. 完善空间规划信息系统

完善空间规划信息系统需强化信息平台与自然资源、发改、生态环境等部门业务系统的标准化对接，通过建立统一数据接口与传输协议实现跨部门数据的自动推送与实时共享，消除信息孤岛。在此基础上整合建设工程项目审批全流程，将规划选址、用地预审、环境影响评价等环节纳入统一平台进行并联审批，同步推进审批流程标准化与材料清单化改革，形成覆盖项目策划、审批、实施的全周期数字化管理体系，提升空间规划管理的协同性与审批效率^[4]。

3. 强化空间模拟与情景分析

强化空间模拟与情景分析需依托资源环境承载力评价构建空间模型，结合国土空间本底数据对城镇化推进、产业转型等不同发展情景下的空间利用进行模拟预测，如针对资源型城市转型中工业用地调整与生态修复的空间需求，或城乡统筹发展中建设用地扩张与永久基本农

田保护的平衡场景，通过设定不同参数组合生成多情景方案，对比分析各情景下空间开发强度、生态功能维持等指标变化，为规划决策提供量化支撑，提升“多规合一”的科学性与适应性。

（二）完善制度保障

1. 健全规划法律法规体系

健全规划法律法规体系需立足国土空间规划体系构建需求，加快制定专门法律法规以明确“多规合一”在规划体系中的法定地位，规范规划编制主体、程序及技术标准，建立跨部门规划协调的法定机制，对规划目标衔接、空间矛盾处理、控制线划定等关键环节作出硬性规定，并细化规划审批、实施、修改的法定流程，明确各部门在规划管理中的职责权限，通过法律条文确立规划“一张图”的权威性与约束力，为“多规合一”工作提供系统完备的法律保障，确保规划编制实施各环节有法可依、有章可循。

2. 建立规划实施评估机制

建立规划实施评估机制需以资源环境承载力为基准，结合空间管控指标与规划目标制定涵盖生态保护成效、建设用地效率、控制线执行情况等维度的评估指标体系，采用定量分析与定性评价相结合的方法，通过大数据动态监测与实地调研核查开展定期评估。评估工作应聚焦规划实施中的空间矛盾冲突与目标偏离问题，形成包含问题诊断、原因剖析、调整建议的评估报告，将评估结果作为规划动态维护与策略优化的依据，建立评估-反馈-调整的闭环机制，保障“多规合一”实施的科学性与适应性。

3. 完善利益协调与公众参与机制

完善利益协调与公众参与机制需构建跨部门、跨区域的多元主体利益协调平台，通过建立常态化协商机制平衡政府部门、企业、社区等主体的空间利益诉求，如针对行政边界地区资源开发矛盾制定协同管控方案。同时扩大公众参与范围，依托空间规划信息平台推进规划成果公示与意见征集，组织专家咨询、居民听证等活动，将公众诉求纳入规划决策过程，通过提高规划编制与实施的透明度，增强社会各界对“多规合一”的认可度，形成政府主导、部门协同、公众参与的规划治理格局。

（三）加强协同治理

1. 强化跨部门协同联动

强化跨部门协同联动需构建由政府主导的常态化沟通协调机制，成立跨部门规划工作小组，明确自然资源、发改、生态环境等部门在规划编制、实施、监督各环节的职责分工，通过建立统一的数据共享平台与工作流程，打破部门间数据壁垒与管理分割。工作中推行规划编制联合调研、矛盾问题协同会商、审批流程并联办理的工作模式，实现从规划目标衔接、空间布局协调到实施监管联动的全流程协同，形成部门间规划

管理的整体合力，保障“多规合一”各项目标任务的有效落实。

2. 推进上下级规划衔接

推进上下级规划衔接需明确国家、省、市、县各级规划的功能定位与权责边界，构建层级分明、上下联动的规划体系：国家级与省级规划侧重战略性目标设定与约束性指标下达，如生态保护红线、永久基本农田保护面积等；市县级规划聚焦实施层面，将上级规划要求转化为具体空间布局与管控措施。通过建立规划目标传导机制，确保各级规划在资源环境承载力、开发强度管控等核心指标上保持一致，同步推进空间布局协同，如市域规划对县域城镇体系、重大基础设施布局的指导与约束，形成“战略一实施”的规划衔接链条，同时建立规划动态调整机制，保障上下级规划在发展环境变化中的适应性与一致性。

3. 加强区域间规划协作

加强区域间规划协作需构建跨行政区域的规划协调组织，通过建立常态化协商机制与共同治理平台，统筹解决城市群、都市圈等区域内的空间开发矛盾与保护需求，如协调相邻地区产业布局错位发展、基础设施互联互通规划及生态环境联防联控策略。针对跨区域资源开发冲突制定协同管控方案，对行政边界地区的用地布局、服务设施配置进行统筹规划，推动区域内空间要素有序流动与资源高效配置，形成区域规划目标协同、空间布局衔接、实施措施联动的一体化发展格局，实现区域整体开发保护效益的最大化。

结语

综上所述，“多规合一”实践路径需从技术整合、空间治理、管理机制层面突破，通过统一空间基准、分层级管控、多部门协同等实现规划统筹。优化策略聚焦技术创新、制度完善与协同治理，以智能化手段、法规体系、区域协作提升规划效能。未来需进一步推进数字化转型，强化法治保障，深化公众参与，构建更科学高效的国土空间规划体系，助力生态文明建设与高质量发展。

参考文献

- [1] 阎炎. “多规合一”国土空间规划体系基本形成全国省、市、县国土空间总体规划进入全面实施阶段[J]. 资源导刊, 2025, (11): 7.
- [2] 樊淑敏. “多规合一”下国土空间规划中实用性村庄规划技术分析[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2025, (08): 40-42.
- [3] 裴耀选, 杨蔚蓉. “多规合一”背景下国土空间规划创新路径研究[J]. 住宅与房地产, 2025, (06): 37-39.
- [4] 贺文. 国土空间规划体系下“多规合一”实用性村庄规划编制思考——以贵州省盘州市为例[J]. 住宅产业, 2025, (02): 34-37.