

空间规划体系下“多规合一”实用性城乡规划研究

文 / 刘晓丹 第五师自然资源和规划服务中心

摘要: 当前, 城乡规划面临多部门规划交叉重叠导致的空间资源配置冲突问题, 空间规划体系改革要求建立统一协调的规划编制机制。研究聚焦“多规合一”实用性内涵解析与理论基础, 结合现行规划体系改革需求, 提出建立统一空间基础信息平台、优化规划编制技术流程、完善动态维护机制等具体策略, 真正实现空间资源的高效配置。

关键词: 空间规划体系; 多规合一; 城乡规划; 实用性

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.24.042

引言

我国长期实行的多部门分头编制规划, 造成了严重的空间治理碎片化现象, 国土、规划、发展改革等部门, 各自编制的规划在空间布局上频繁出现矛盾。空间规划体系改革正是要打破部门壁垒, 建立统一的空间规划编制审批体系。然而, 改革推进过程中, 暴露出诸多实践难题, 需要在实际操作中寻找可行方案, 实用性成为检验“多规合一”改革成效的核心标准, 规划能否真正指导建设、能否有效解决空间冲突、能否适应动态调整需求, 直接关系到改革的成败。

一、“多规合一”实用性内涵解析

“多规合一”的实用性本质在于解决规划编制与实施过程中的现实问题, 而非简单完成多个规划文本的技术拼接。实用性首先体现在规划内容的可操作层面: 规划确定的空间布局必须与土地权属、建设条件、审批流程等现实要素相匹配, 确保规划方案具备切实的实施基础。这要求规划编制人员在方案设计阶段, 充分调研地块的权属状况、基础设施配套能力、环境容量限制等关键制约因素, 避免出现规划图纸上标注的项目因权属不清或条件不具备而无法实施的情况, 不仅关系到规划的严肃性, 更直接影响到城乡建设资源的配置效率和政府公信力的维护。

实用性表现为规划协调的有效性: 不同专项规划在空间上的统筹, 必须建立在明确的技术规则基础上, 而不是依靠人为协商来化解矛盾。传统规划体系下各类规划自成体系、标准各异的状态, 导致规划冲突只能通过反复会商、逐项协调的方式解决, 既耗费大量行政资源, 又难以形成稳定的协调机制。真正的实用性要求在规划编制初期就建立统一的空间分类体系、坐标系统、精度标准, 使不同类型规划在同一技术平台上生成, 从源头上消除冲突产生的可能。这种技术层面的统一, 为规划的刚性管控和弹性适应提供了坚实的基础支撑^[1]。

二、现行规划体系改革需求

(一) 经济发展对规划效率的迫切要求

项目落地周期过长, 已成为制约区域经济发展的突出问题, 企业从选址到开工往往需要经历多轮规划审批, 每个审批环节都要核对不同部门的规划, 任何一处不符都可能导致项目搁置。这种规划不统, 易导致的审批循

环不仅增加了企业成本, 也严重影响了政府的营商环境。在经济下行压力加大的背景下, 提高规划审批效率成为激发市场活力的关键措施, “多规合一”改革将各类规划整合为统一的国土空间规划, 企业只需对照一张规划图就能明确项目是否符合用地要求, 审批部门也无需反复协调不同规划的冲突, 项目从立项到开工的时间可以大幅压缩, 这种效率提升对于增强区域竞争力具有重要意义。

(二) 生态保护对规划刚性的现实需要

生态环境保护已上升为国家战略, 生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线必须在规划中严格落实。传统规划体系下生态空间管控存在明显漏洞, 环保部门划定的自然保护区在其他部门规划中, 可能被标注为建设用地, 林业部门确定的生态公益林在土地规划中可能变为商品林, 这种规划冲突为突破生态红线提供了操作空间。同时, 生态保护需要建立统一的空间管控体系, 确保生态红线在所有规划中保持一致且不可突破。“多规合一”将生态保护要求作为规划编制的硬约束条件, 所有建设活动必须在扣除生态空间后的区域内布局, 从制度上杜绝了以规划调整为名突破生态红线的可能, 这种刚性约束是维护生态安全的必要保障。

(三) 治理现代化对规划统筹的内在诉求

国家治理体系现代化要求打破部门分割、条块分治的传统管理模式, 建立横向协同、纵向贯通的治理机制。规划作为政府管理的重要手段, 其碎片化状态已成为治理现代化的明显障碍, 各部门基于自身职能编制规划, 必然将本部门利益置于优先地位, 缺乏从全局角度统筹考虑空间资源配置的意识。水利部门希望扩大水源保护范围以保障供水安全, 住建部门则希望压缩保护范围以增加建设用地供给, 两个部门各自编制的规划在空间上形成对立关系, 这种部门博弈不仅降低了规划的科学性, 也损害了政府公信力。治理现代化要求将规划权统一到一个部门, 该部门不代表某一领域的专业利益, 而是站在政府整体立场上进行空间资源的综合平衡。“多规合一”改革赋予自然资源部门统筹各类空间规划的职责, 各专项规划必须服从国土空间规划的总体安排, 这种制度设计体现了治理体系从部门本位向整体协同的转变^[2]。

三、空间规划体系下“多规合一”实用性城乡规划策略

(一) 构建统一空间基础信息平台的技术路径

统一空间基础信息平台是实现“多规合一”的技术前提，平台建设必须遵循统一标准、分步实施、注重应用的原则，坐标系统的统一转换构成首要任务，各部门历史数据采用的坐标系统存在显著差异，包括1954年北京坐标系、1980西安坐标系、2000国家大地坐标系等多种类型，所有历史数据必须统一转换到2000国家大地坐标系，才能实现数据的精准叠加。转换过程需要建立足够密度的控制点网络，控制点的布设密度直接影响转换精度，每平方公里至少应布设三个控制点，利用高精度GPS设备，实测控制点在新旧坐标系中的精确坐标值，基于控制点网络进行整体数据转换，将平面位置误差控制在0.5米以内。同时，数据分类标准的统一同样关键，需要建立涵盖全域空间的综合分类体系，一级分类应体现空间的主体功能属性，将全域空间划分为生态空间、农业空间、城镇空间三大类；二级分类在主体功能分类基础上细化为具体的用地类型，包括林地、草地、耕地、城市建设用地、村庄建设用地等；三级分类则进一步明确用地的详细用途属性。分类体系建立后，必须编制详细的转换规则，明确各部门原有分类标准与新标准之间的对应关系，土地利用现状分类中的“批发零售用地”应对应城市用地分类中的“商

业用地”，“公路用地”应对应“道路与交通设施用地”，每一个原分类都能找到明确的新分类归属。平台的核心是基于GIS技术的空间数据管理系统，系统应具备多源数据接入、空间分析、冲突检测、在线审批等功能模块，平台部署在政务云上能够实现市县两级部门的数据共享，配置足够的存储空间可容纳数十年的规划历史数据。

(二) 建立规划编制全过程协调机制

规划编制不能再延续部门各自为战的传统模式，必须建立覆盖前期研究、方案编制、审查报批全过程的协调机制（图1）。组织架构的搭建是协调机制运行的前提，需要成立由政府主要负责人任组长、各相关部门负责人参加的领导小组，领导小组负责重大事项决策，下设由自然资源部门牵头、各部门业务骨干组成的技术工作组，技术工作组承担具体协调任务。前期研究阶段的协调重点在于梳理各部门的空间需求，发改部门关注重大产业项目的空间保障；生态环境部门强调生态红线的严格落实；住建部门重视城镇建设用地的充足供给；交通部门需要为重大基础设施预留廊道，各部门诉求必须转化为可量化的空间需求指标。技术工作组收集各部门提供的需求清单后进行汇总分析，将所有部门的空间需求在规划图上进行叠加，叠加结果往往显示总需求远远超过了可利用空间，空间资源的有限性决定了必须进行统筹平衡^[3]。

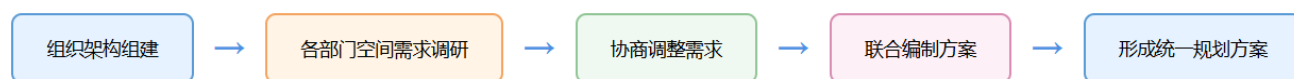


图1 规划编制全过程协调机制流程图

统筹平衡的过程实质上是部门之间的利益协调，技术工作组组织各部门开展多轮协商，要求各部门在充分论证的基础上，调整不合理的需求，发改部门可以考虑将部分产业项目布局到相邻区县以减少本地用地需求；住建部门可以提高土地利用强度来降低用地规模需求；交通部门可以优化线路走向来避让重要生态空间。方案编制阶段采用联合编制模式，咨询单位在编制规划方案时各相关部门委派专人全程参与，重大问题由技术工作组集体讨论决策，联合编制模式使各部门在方案形成过程中就能够充分表达意见，避免了方案定稿后再出现重大分歧。

(三) 创新规划动态维护与实施监督机制

国土空间规划不是编制完成后就一成不变的静态文本，城乡发展的不确定性要求规划必须建立适应变化的动态维护机制。年度评估制度构成动态维护的基础环节，每年年底由自然资源部门组织对规划实施情况进行全面评估，评估内容应涵盖规划确定的约束性指标完成情况、重大项目落地情况、空间管控措施执行情况等多个维度。评估工作不是简单的数据统计，而是要深入分析规划实施中出现的问题及其成因，城镇建设用地实际使用量低

于规划预期可能反映经济发展速度放缓，生态保护红线内出现违法建设则暴露了执法监管的薄弱环节，评估报告应针对发现的问题提出明确的改进建议。

评估结果要作为规划调整的重要依据，政府根据评估报告要求相关部门制定整改措施（表1），对违法占用生态用地的行为依法查处并责令恢复原状，对使用量明显低于预期的建设用地指标可以调整用途转为生态修复项目用地。规划调整机制必须区分不同情形采取不同程序，涉及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等刚性约束的调整属于重大调整，必须报原审批机关批准，调整理由必须充分且程序必须严格，国家高速公路建设等重大基础设施项目确需占用永久基本农田时，应当在区域范围内补划相同数量、质量更好的耕地作为永久基本农田，确保基本农田总量不减少、质量有提升。不涉及刚性约束的局部调整可以简化审批程序，社区服务中心调整为幼儿园等公共服务设施内部的用途调整，因两者都属于公共服务设施用地而不涉及用地性质改变，由市级自然资源部门审核批准即可，审批机关审核后在信息系统中更新规划数据，整个调整过程应当公开透明。

表 1 国土空间规划动态调整分类管理

调整类型	涉及内容	审批权限	补偿措施
重大调整	三条控制线位置变化	原审批机关	等量等质补划
较大调整	城镇建设用地布局优化	省级自然资源部门	总量平衡
一般调整	同类用地内部调整	市级自然资源部门	无需补偿
微调整	地块边界技术校正	县级自然资源部门	无需补偿

（四）完善规划实施监督机制

规划实施监督机制是保障规划严格执行的制度保证，监督体系应当包括行政监督、信息公开、社会监督三个层面。行政监督的核心是建立规划核实制度，任何建设项目竣工后都必须进行规划核实，核实内容涵盖项目位置、用地范围、建筑规模、容积率、建筑密度等所有规划控制指标是否符合规划许可要求，在核实中发现，项目实际建设超出规划许可范围的必须责令整改，拒不整改的应当依法拆除违法建设部分，建设单位还应当承担相应的法律责任。而且，规划违法行为应当纳入社会信用体系，违法企业被列入规划违法黑名单后，在一定期限内不得申请新的建设项目，信用惩戒机制能够显著提高违法成本从而强化规划的约束力。信息公开机制是实现社会监督的前提条件，政府应当在官方网站开设国土空间规划专栏，公众可以在线查询任意地块的规划用途、开发强度、控制指标等详细信息，规划审批的全过程信息包括审批时间、审批文号、审批理由等都应当向社会公开。信息公开不仅保障了公众的知情权，也对规划编制审批形成了有效的外部监督，公众能够依据公开的规划信息判断征地补偿、拆迁安置等涉及自身利益的事项是否合理，发现问题可以向政府提出质疑或申请行政复议。另外，社会监督机制的建立，需要畅通公众参与渠道，开通规划违法举报热线鼓励公众举报各类规划违法行为，对查实的举报应当给予举报人适当奖励，举报奖励制度能够调动公众参与监督的积极性。执法部门接到举报后，应迅速核查并及时反馈处理结果，快速响应机制能够在违法行为初期就予以制止，避免违法事实的扩大造成更大损失^[4]。

（五）强化基层规划管理能力建设

基层规划管理能力的提升是“多规合一”改革落地的根本保障，能力建设应当从人员队伍、技术装备、制度规范三个方面系统推进。人员队伍建设的首要任务是充实专业技术力量，县级自然资源部门应当配备足够数量的规划专业人员，既要招录城市规划、土地资源管理等相关专业的应届毕业生，也要从住建、环保等部门调入经验丰富的专业人员，使规划管理团队的专业结构更加合理。建立规划技术专家库能够为基层提供专业支持，聘请省内知名规划专家担任顾问，在编制重要规划、处理复杂技术问题时可以向专家咨询，专家意见为基层决策提供了专业依据。

另外，人员培训体系的建立同样重要，自然资源部门应当制定年度培训计划，组织全体规划管理人员参加

定期培训，培训内容应当涵盖国土空间规划编制技术、地理信息系统应用、规划法律法规等多个方面，培训方式可以包括集中授课、案例研讨、现场教学等多种形式。选派骨干人员到上级部门、先进地区跟班学习能够帮助基层人员开阔视野、提升能力，跟班学习人员返回后应当在本单位开展二次培训，将学习成果转化为本地区的实践能力。此外，技术装备的配置必须满足信息化管理的基本要求，县级自然资源部门应当配备专业的地理信息系统软件、高性能工作站、大容量存储设备等硬件设施，建立本级的规划信息管理系统实现规划数据的数字化管理。当然，制度规范建设要明确规划管理的标准流程，编制规划审批操作手册细化每个审批环节的具体要求，建立规划管理责任制明确各岗位的职责权限，完善的制度规范能够减少人为因素的干扰，提高规划管理的规范化水平^[5]。

结语

综上所述，空间规划体系下的“多规合一”改革是国家治理体系现代化在空间治理领域的具体实践，改革的实用性直接关系到空间资源配置的效率与公平。本研究立足基层规划编制实践，提出的构建统一空间基础信息平台、建立全过程协调机制、创新动态维护机制、完善实施监督机制、强化能力建设等策略，为推进改革落地提供了可操作的实现路径。“多规合一”不是简单的技术整合，而是涉及权力重构、利益调整、制度创新的系统性改革，只有从技术、制度、能力等多个维度协同推进，才能真正实现空间规划从碎片化到一体化的根本转变，最终建立起科学高效的空間治理体系。

参考文献

- [1] 高晖. 多规合一视角下详细规划“一张图”平台构建与功能分析[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2025, (13): 10-12.
- [2] 乐磊. 多规合一背景下的国土空间规划实施路径分析[A]. 新质生产力驱动第二产业发展与招标采购创新论坛论文集(一)[C]. 《中国招标》期刊有限公司: 2025: 47-48.
- [3] 何梅兰. 多规合一背景下的土地规划体系重构研究[J]. 绿色中国, 2025, (01): 49-51.
- [4] 张芷玲. 国土空间规划视阈下乡村规划的思路转变与技术应对策略[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (23): 16-18.
- [5] 金路. 国土空间规划时代的城乡规划建设探讨[J]. 中国住宅设施, 2024, (07): 79-81.