

专题导读

四大理念引领“多规合一”实践

以主体功能区规划为基础,统筹各类空间规划、推进“多规合一”,形成一个市县一本规划、一张蓝图,是中央全面深化改革工作的关键任务,是解决当前市县规划自成体系、内容缺乏衔接等问题的迫切要求,更是贯彻落实中央城市工作会议精神的重要体现。

在具体工作中,需要加强顶层设计,确立“全程、整合、创新、开放”四大工作理念,为“多规合一”的扎实推进与有效实施提供保障。

一、要确立全程理念:过程理顺

市县“多规合一”的“合一”,不代表只编制一类规划或合为一个“拼盘大规划”,而是要建立一个总体规划统领,发展规划和空间规划统一衔接、功能互补、相互协调的规划体系。实际上,要实现各类规划所有内容的完全“合一”,是不可能的,并且也没有必要。关键在于破解不同规划“各自为政”的困局,对各规划进行恰当地有机融合,最终达到“一套技术标准、一组协作流程、一张奋斗蓝图”的理想状态。

所谓“全程”,包括三个层面的内容:

1.“多规合一”的本质是物质循环的全过程

各项规划之间存在不可分割的联系,这个联系就是物质循环的全过程,“多规合一”可以说是物质循环过程的必然要求。经济社会发展实际上就是物质循环和能量流动的过程,不同规划在物质循环的各个环节中发挥着不同的作用。主体功能区规划限定了参与生产生活等物质循环的自然资源空间范畴,土地利用规划限定了空间场所,城乡规划明确了空间规模和形态,经济社会发展规划提出了循环的目标,交通等基础设施规划为物质提供了路径,文教卫等社会设施规划确保了物质循环效率,生态环境保护规划则从物质循环平衡的角度,提出如何保障生态系统中所有物质与能量的产生与消纳达到平衡状态,降低坏产出、减轻坏产出对下一轮物质循环的负面影响。可见,从物质循环的角度看,经济社会发展规划、主体功能区规划、土地利用规划、生态环境保护规划等各项规划不是孤立的,而是相互联系地存在于物质循环全过程中,

从不同方面影响着物质要素的赋存状态;不是互斥的,而是在物质循环体系中共生共荣,需要对物质循环进行从“生”到“灭”的全过程管理。

2.“多规合一”的主线是要素流转的全过程

自中央财经领导小组第十一次会议首次提出“供给侧结构性改革”理念后,供给侧改革成为调整经济结构、优化要素配置、提升经济质量的着眼点,其核心是提高劳动力、土地、资本、创新四大要素的投入产出比,优化要素流转全过程。这正是“多规合一”的主线,经济社会发展规划、主体功能区规划、土地利用规划、生态环境保护规划等各项规划都紧密围绕着要素流转的全过程,从不同角度起到了要素准入与推动的作用。土地利用规划界定了哪些土地可以作为生产生活要素进行流转,哪些土地只能作为准要素,部分进入生产生活领域,哪些土地不能作为生产生活要素;城乡规划优化要素在城乡空间的配置;交通等基础设施规划则成为不同空间中物质流通的连接纽带;生态环境保护规划则保障要素流转过程的绿色链接。总体而言,“多规合一”应按照要素流转的全过程,用不同的规划回答如下问题:什么要素能够进入流转?要素如何实现优化流动配置?要素如何转化为生产力?怎样预防和处理要素转化为生产力过程中带来的负产出?要素流动的过程串联了各项规划的内容主体和方向,总括起来,回答了“多规合一”终极要求和顶层梳理。

3.“多规合一”的核心是规划管理的全过程

“多规合一”不是多个部门坐在一起编制一个规划,也不是将几个已完成的独立规划简单合成一个大规划。“多规合一”就是将多种语言翻译为同一语系、多类数据换算为同一单位、多张图示落实到同一空间,成为相互联系、相互支持、相互制约的规划体系。因此,“多规合一”为规划编制的部门协调、工作内容衔接、目标融合等提出了难题。如广州市城市总体规划划定的生态用地 5140 平方公里,土地利用总体规划划定的生态用地 5600 平方公里,且两个规划在生态用地的边界上也存在较大差异。可见,“多规合一”需要在规划

编制、审批、执行、修订的全过程实现多部门的环环相接。

二、要确立整合理念：战略统筹

对市县发展实际而言，实现“多规合一”的关键在于统筹多规的发展思路与战略蓝图，并运用科学、综合的技术方法，消除部门间规划壁垒，理顺、协调政府与市场在规划中的关系与作用。不同部门根据管理职能，通过规划内容的有序分工共同支撑总体发展战略和愿景，相关专题内容由不同部门技术支撑单位进行研究编制。

1. 以主体功能区规划为规划工作基础

规划思路方面，各规划都要严格按照主体功能区规划来决定本地发展方向。发展总体规划根据当地主体功能定位确定发展思路，统筹地方经济发展方式和空间开发模式，其他各类规划遵循发展规划的思路编制。规划目标方面，发展规划需基于主体功能的发展特色预设出未来人口、经济发展的多情景目标，以此为基础提出未来空间开发强度、三类空间比例等主要目标，其他空间规划根据本部门管理职能提出具体的分区人口、用地、生态环境保护等近期管控目标；空间管制方面，发展总体规划对城镇、农业、生态三类空间进行划分，提出空间开发与保护战略格局，其他各类规划通过划定城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线等落实空间格局，并提出相应的管控要求和准入标准，考虑各空间规划管制边界的横向衔接、发展规划与空间规划的纵向嵌套。

2. 以政府与市场权责明晰为规划融合突破口

要扭转规划中政府和市场边界不清的尴尬局面，防止规划过度。转变全能政府模式，一方面要转变当前规划中对人口、土地、产业等要素配置大包大揽、越位代替市场的模式。另一方面，要转变规划过硬、缺乏弹性，难以适应市场变化的情况，不要对土地类型、空间功能等规划约定过细、过死，导致市场主体选择与规划用途矛盾，要适应市场需要对相应内容做出创新，提高规划的弹性和适应性。当然，对于强制性的空间管制内容要强化，坚决守住基本农田保护红线、生态保护红线和建设用地等“天花板”。

3. 以方法综合运用和创新为规划统筹技术手段

规划编制要有严谨的态度和科学的精神，应将水土资源科学、统计分析技术、信息空间技术以及社会调查

方法等技术方法恰当地应用于各类规划编制研究中，准确把握地方发展规律，应对可能出现的复杂问题及利益相关者诉求，真正使规划方案经得起推敲、可操作。

三、要确立创新理念：制度变革

1. 推动空间规划的法制改革

“多规合一”空间规划体系的建立，首先需要对各规划的层次、范围、性质、任务等实体层面和编制、审批、颁布、实施、修订等程序层面的问题给予明确，亟需相关法律支撑。目前，有两种可行的改革途径：一是现行法格局不变，各项规范逐一修改以达到协调状态，如修订和完善《城乡规划法》、《土地管理法》等；二是制定一部新的行政规划法律，如适时启动《空间规划法》的编制工作，理顺各类规划间的法律层级关系，规范和约束各类规划的编制、审批和实施程序，使之真正成为更好发挥政府作用的有力抓手。

2. 推动管理体制从“部门集权”走向“监督管理”

对于规划编制，要将现有主管部门的编制职能剥离出来，建立统筹协调机构，组织独立第三方负责规划编制工作，并邀请各利益相关方参与。对于规划审批，探索建立规划委员会审议制度，规划须经委员会和上级人民政府审查通过后提交本级人民代表大会审批实施。对于规划执行，应抽调专业人员设立独立的规划监督部门（或在人大常委会下设规划监督委员会），负责监督反馈规划执行情况。如果按照这一管理体系，还需关注发展规划近期年限与党政任期不同步的问题，更需要理清上级部门审批和同级人大审议通过的法律关系。

3. 推动规划编制实施综合决策与协调机制改革

建立规划协商机制，对于各规划涉及到的共同目标与重大问题，各部门通过联席会议、专题讨论会等形式共同参与研究，集体提出解决方案；建立项目联合预审与业务协同机制，项目立项由发改、国土、住建、环保等部门共同决策，共同制定年度计划项目库；建立规划实施动态监测、实时更新机制，基于土地资源数据库及规划信息平台，逐步开发规划执行监测与动态管理决策系统；建立规划目标实施协同推进和矫正机制、专家与公众评议机制，实现规划制定、实施、监督、评估、反馈、改进的闭合循环；对于公众参与机制，从国家治理结构的改革方向来看，规划编制充分考虑当地民众意见是未来的必然趋势。推动公众参与，应从仅仅告知、咨询逐步到介入合作、直接参与规划，循序渐进提高参与

程度,使“多规合一”的“一”真正成为体现绝大多数人意愿、符合社会发展潮流、能够有效付诸实施的规划体系。

四、要确立开放理念:未来谋划

城镇、农业、生态三类空间的划分,仅为优化调整市县空间布局提供了整体设计,要落实这一蓝图必须进一步明确各类空间的用途管制要求,配套分类管控的相关政策。

1. 统筹谋划空间用途管制

对于各类空间的用途管制,必须划定管制红线与二级功能区。划定过程并非由发展规划一手包办,而应由各类空间规划科学处理,这样既保证了各规划原本的核心任务和内容特点得以凸显,也更好地体现了规划的层级叠合与协同效应,让各个规划从不同角度支撑和描绘同一张空间蓝图。划定管制红线,如永久基本农田和生态保护红线、城市开发边界等,明确经济社会发展必须遵守、不能突破的空间底线,未来需要进一步探索各类红线划定的统一标准和技术方法;划分二级功能区,如城镇空间内划分商住区、制造区、市政公用区、绿地游憩区等,农业空间内划分基本农田保护区、一般农地区、土地开发整理区等,生态空间内分类分级划分自然保护区、风景名胜区、水源保护与涵养区等,明晰三类空间内部的具体功能和用途,识别出精细化用途管制的方向和重点,真正将管控目标落到实处。未来需要进一步界定清楚二级区划分的分工,调整现有功能区类型和标准,注重功能区用途复合性,一方面防止冲突与矛盾,另一方面防止二级区功能过细过死、难以适应市场需要。

2. 科学处理各规划的分区分接

当前,城市总体规划已经划分了适建区、限建区和禁建区,土地利用总体规划分了允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区,这些区域本质上与城镇、农业、生态三类空间是对应支撑关系,即三类空间划定后,无论是“三区”还是“四区”,均没有必要保留,只需更为深入细致地进行二级区划定。如城市总体规划的适建区可以对应城镇空间内的建设用地区、农业空间内的村庄和基础设施用地,限建区主要对应农业空间内的农田和生态空间内的部分脆弱区和敏感区,禁建区主要对应生态空间内的重要生态功能区或生态红线保护区。而土地利用规划的允许建设区、有条件建设区均

位于城镇空间内,限制建设区与禁止建设区对应农业空间和生态空间。

3. 提出有效的空间管控措施

当然,要实现空间蓝图仅依靠空间细分是不够的,还需要从产业、基础设施建设、生态环境保护等方面提出更加具体的差别化引导方向和管制要求。产业方面,城镇空间应具有比市县整体更高的产业效率管控标准;农业空间应限制工业规模,推动开发区整合,放宽产业效率管控;生态空间应全面禁止污染、用地效率差的产业,放弃产业效率目标要求。基础设施建设方面,城镇空间要突出集聚集约布局,提高设施配置均衡性和利用效率;农业空间和生态空间不能按照行政村“一刀切”,小而全配置基本公共服务设施,而是要依据乡村聚落分散布局特点,在兼顾效率与公平的前提下,集散结合式配置,同时推动乡村住居和设施的生态化、自然化,杜绝以建设城市的思路建设农村。生态环境保护方面,城镇空间重点关注城市污水、空气、垃圾集中处置、环境污染风险事故、热岛效应等问题的应对;农业空间主要关注农业生态系统健康维护、土壤污染治理、乡村生活污水生态化处理等问题;生态空间重点关注生态服务功能维护、生态修复和建设、生态脆弱区灾害风险防范等问题。

明确三类空间具体的管控要求后,参考主体功能区相关政策,探索制定差别化的区域导引政策,如均衡性财政转移支付政策、人口政策、土地供给政策、产业负面清单政策等,同时研究建立与之配套的差异化考核制度。

4. 要有面向未来的前瞻安排

从时间维度来看,不仅要明确近期(5年)的空间规划,也要进一步考虑中长期(15~20年)的布局。如城乡规划要划定近期城镇建设用地区范围和开发边界(特大城市划定永久性开发边界),并在近期开发边界外划定中长期建设范围,作为备用区域,亦为弹性用地;土地利用规划除明确永久基本农田红线外,也可考虑划定缓冲/保障区域,为中长期基本农田布局调整留有空间;生态环境保护规划在明确近期重点保护的生态功能区的基础上,可明确哪些生态空间是中长期可调整的,或者哪些非生态空间未来可以转化为新增的生态空间等,也可参照国土规划对耕地置换的办法确定一定比例的可置换红线面积,在保护生态空间质量的同时留有一定弹性,未来可考虑进一步划定永久生态保护空间。