

# “多规合一”开展现状及成效分析

李雯香<sup>1\*</sup>, 巫炜宁<sup>2</sup>, 范秀娟<sup>3</sup>, 刘智强<sup>1</sup>, 周杜牧<sup>1</sup>

(1. 江苏常环环境科技有限公司, 江苏常州 213022; 2. 常州华诺环保科技有限公司, 江苏常州 213022;  
3. 常州市环境信息中心, 江苏常州 203022)

**【摘要】** 在研究“多规合一”发展演变历程的基础上, 深入剖析“多规合一”的内涵: “多规合一”是各类规划的统筹, 是系统的空间管理, 是简政放权的手段。从市级、省级两个层面, 论述了广州、厦门、海南等试点城市“多规合一”开展的现状, 比较各试点城市牵头部门、规划体系、发展步骤等发展模式的不同, 总结“多规合一”开展以来在解决规划打架、盘活土地资源、缩短审批时间、实现资源共享、加强生态管控等方面取得的成效, 梳理出开展过程中遇到的难点和问题, 并展望下一步工作。

**【关键词】** 多规合一; 内涵; 现状; 成效; 难点; 展望

**【中图分类号】** TU984.2

**【文章编号】** 1674-6252 (2018) 03-0065-05

**【文献标识码】** A

**【DOI】** 10.16868/j.cnki.1674-6252.2018.03.065

## 1 “多规合一”发展历程

2012年9月, 李克强总理在省部级领导干部推进新型城镇化研讨班座谈会的讲话中要求: “在市县层面探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划‘三规合一’”<sup>[1]</sup>。

2013年12月, 习近平总书记在中央城镇化工作会议上指出: “要建立统一的空间规划体系” “在县市通过探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的‘三规合一’或‘多规合一’”<sup>[1]</sup>。

2014年3月, 《国家新型城镇化规划(2014—2020)》提出“推动有条件地区的经济社会发展规划、城市规划、土地利用规划等“多规合一”, 标志着规划的融合从“两规合一”、“三规合一”正式走向“多规合一”。

同年8月, 国家发展改革委、国土资源部、环境保护部及住房和城乡建设部联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》(发改规划[2014]1971号), 厦门等28个市县作为试点开展空间规划改革, 推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划“多规合一”, 形成一个市县一本规划、一张蓝图<sup>[2]</sup>。

2015年12月, 中央城市工作会议两次提到多规合一: “以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划, 推进‘多规合一’”; “要提升规划水平, 增强城市规划的科学性和权威性, 促进‘多规合一’”。

2017年1月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《省级空间规划试点方案》, 在市县试点工作基础上, 选取海南、河南、福建等9个省份作为试点, 统筹各类空间性规划, 编制统一的省级空间规划, 旨在为实现“多规合一”、建立健全国土空间开发保护制度积累经验、提供示范。

图1为“多规合一”发展演变历程。

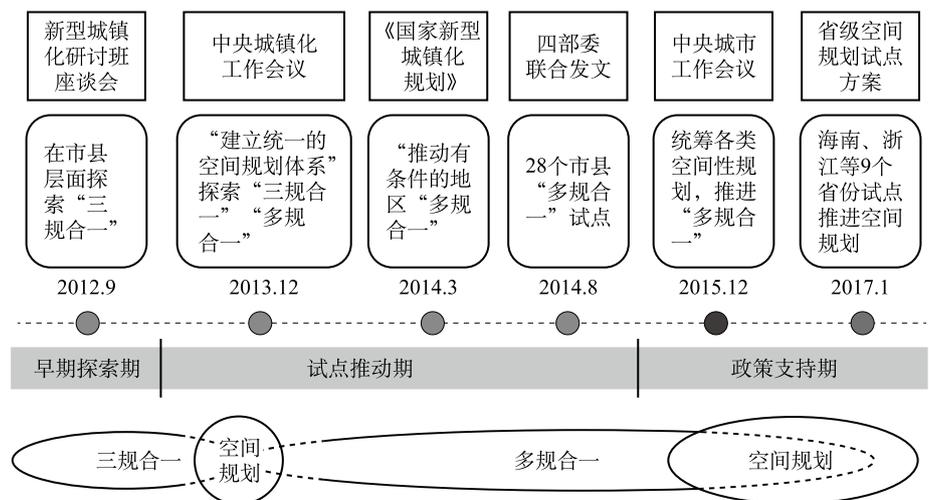


图1 “多规合一”发展演变历程

\* 责任作者: 李雯香 (1986—), 女, 工程师, 主要研究方向为城市环保规划、生态文明城市、创新型城市建设、清洁生产等, E-mail: 690591822@qq.com.

## 2 “多规合一”的内涵分析

### 2.1 “多规合一”是各类规划的统筹

“多规合一”探索国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、环境保护等各项规划工作的秩序、衔接和协同,统筹解决空间规划的冲突,是把发展的目标、空间的划定以及实时监管衔接在一起的手段<sup>[3]</sup>,是各类规划在时间、空间、管理上的统筹。“多规合一”不是一本囊括所有类型规划的大规划,不是简单地、机械地把各类规划叠加整合集成在一张图上,而是实现各个规划的“融合归一”,通过划定边界范围、管理控制界限,为整个区域或城市的发展提供一个顶层设计。并且针对不同行政层级,在“合”的方式上也应有所差异,应是“合而不同”<sup>[4]</sup>。

### 2.2 “多规合一”是系统的空间管理

“多规合一”按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求,构建空间管理“一张蓝图”。消除了城乡规划、土地利用总体规划、主体功能区规划、生态功能区划等规划在空间管理上的冲突和矛盾,统筹空间资源,优化空间结构和形态;开展生产、生活空间的分区管制和生态空间的用途管制,形成生产、生活、生态空间的合理结构。此外,“多规合一”借助信息化手段,整合各类规划的空间管制分区,消除差异图斑,实现无缝连接,逐步形成统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划管理体系。

### 2.3 “多规合一”是简政放权的手段

2016年3月,李克强总理在考察海南省城“多规合一”试点建设时指出,“多规合一”说到底就是简政放权。各职能部门有序协调,解决规划打架问题,是简政;一张蓝图绘好后,企业作为市场主体按规划去做,不再需要层层审批,是放权<sup>[5]</sup>。“多规合一”不是目的,而是解决各部门审批互为前置、流程复杂、来回审批等弊端的一种方法,是通过推动政府自身改革,转变政府职能,提高行政审批效率的一种手段。

## 3 “多规合一”开展现状分析

### 3.1 试点城市开展现状

#### 3.1.1 市级层面

“多规合一”试点开展以来,市县城市各自开展了尝试,均取得了一定成效。

##### (1) 广州市——从“三规”到“多规”

2012年9月,广州市印发实施《广州市“三规合一”工作方案》,在全国特大城市中率先开展“三规合一”工作探索。2014年1月,审议通过了“三规合一”成果,完成了“五个一”的成果:一张图,一个信息平台,一个协调机制,一个技术标准,一个管理规定;构

建了“1+3”的“三规合一”信息联动平台;形成了建设用地控制线、开发边界控制线、产业区块控制线、生态控制线、基本农田控制线的“五线”控制线体系。2016年1月,广州市印发《广州市“多规合一”工作方案》,在“三规合一”基础上,完成14个部门专业规划的融合,按照“四统三定”的原则,整合生态、林业、文保专项规划等控制底线,合成“多规合一”底线图,整合建设用地一张图,最终构建“多规合一”一张图<sup>[6,7]</sup>。

##### (2) 厦门市——基于战略规划

2014年3月,厦门市在《美丽厦门战略规划》研究的基础上,启动了发改委、规划、国土、环保等部门的“多规合一”工作。截至2017年上半年,划定了各类控制线,形成了无缝对接的空间规划管理“一张图”,构建了“一岛一带多中心”的空间结构;依托政务网络和服务总线,搭建“多规合一业务协同平台”,接入单位241个,实现市、区、镇街政府部门全覆盖;“一张图”编制成果纳入平台进行管理,项目生成和审批业务协同作业,行政审批流程改革工作初见成效。多规办牵头先后制定了一整套管理规定及统一的平台技术标准规范,制定了全国首部“多规合一”立法——《厦门经济特区多规合一管理若干规定》<sup>[8,9]</sup>。

##### (3) 珠海市——基于空间规划

2014年7月,珠海市人民政府办公室印发《珠海市实施“五规融合”工作方案》,成立领导小组及办公室,提出“五个一”的建设目标。以《珠海市概念性空间发展规划》为统领,从规划内容、信息平台、协调机制和行政管理等方面消除规划矛盾,划定空间管制“五线”:生态控制线、基本农田控制线、城市发展边界控制线、城乡建设用地控制线、产业区块控制线。配套制定一张图控制线管控与维护机制,实现一张蓝图管到底<sup>[10]</sup>。

##### (4) 开化县——“1+X”规划体系

浙江省开化县构建了“1+X”的规划体系,编制完成了全国首个获批的县级空间规划——《开化县空间规划(2016—2030年)》;制定了统一的技术规程,实现了规划体系、空间布局、基础数据、技术标准、信息平台和管理机制“六个统一”;以空间规划“三区三线”为底图,按照“先网络层、后应用层”的次序,依次叠入涉及国土空间开发的各类空间要素,绘制了融发展与布局、开发与保护于一体的“一张布局蓝图”;成立综合性规划管理协调机构,创新了一套有利于规划实施的体制机制;构建了“多规合一”信息管理平台,实现协同共享,建立了全国唯一的交流展示平台——“多规合一”专题馆<sup>[11]</sup>。

##### (5) 获嘉县——生态农业“合”

河南省获嘉县是欠发达平原农业区小城镇的典型代表,在28个“多规合一”试点城市中面积最小。获嘉县从底线控制、规模约束、环境保障三方面出发,探索产

业城镇“合”, 谋划生态农业“合”, 从规划体系、标准数据、空间布局、信息平台、管理机制五个方面实现了多规融合, 形成既有总体规划, 又有产业谋划, 还有获嘉特色的“多规合一”新路子<sup>[12]</sup>。

(6) 姜堰区——生态文明导向

姜堰区是江苏省列入试点的唯一一个区, 姜堰区侧重从生态环境保护的角度进行空间布局, 通过空间发展适应性评价、资源环境承载力分析, 突出生态环境承载力、生态敏感性对于空间布局的影响, 强化生态底线控制, 合理确定城乡空间管制分区和“一张图”布局。以生态文明建设为导向推动“多规”空间的优化布局, 提升城市规划管理水平, 实现区域经济社会的可持续发展<sup>[13]</sup>。

3.1.2 省级层面

省级层面的“多规合一”工作启动晚于市级层面, 2015年6月, 中央全面深化改革领导小组第十三次会议决定将海南列为全国第一个省域“多规合一”改革试点。2017年1月, 《省级空间规划试点方案》印发后, 9个试点省份各自开展了空间规划的探索, 力促“多规合一”。

(1) 海南省

海南省以“多规合一”的手段, 在开展了32项专题研究, 全面、系统梳理了各部门正在运行的68项规划的基础上, 与住房和城乡建设部合作科学编制了《海南省总体规划(2015—2030)》。建立了“多规合一”信息平台, 落实了五个统一: 统一高效的规划编制体制、统一联动的空间规划体系、统一衔接的空间规划布局、统一规范的规划技术标准及统一顺畅的规划实施机制<sup>[14]</sup>; 基于底线思维, 划定各种开发管控界限, 明确耕地、永久基本农田、林地与湿地“资源利用底线”, 确定水资源、能源等“资源消耗上限”, 制定空气质量、水环境质量与土壤环境质量等“环境质量底线”; 体制机制方面, 省人大常委会出台《关于推进省域“多规合一”改革的决定》, 以立法的形式固化“多规合一”成果, 建立了省、市、县联动的机制, 建立上下联动、横向互动、共同推进的机制<sup>[14]</sup>。

(2) 福建省

福建省作为首批国家生态文明试验区, 2016年底启动了省级空间规划试点工作<sup>[15]</sup>。福建省以县级行政区为基本单元, 进行资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价, 推广永春县、永安市、霞浦县空间规划编制试点工作经验, 坚持自下而上和自上而下相结合, 合理划定三类空间, 力争形成融发展与布局、开发与保护于一体的“一本规划、一张蓝图”。福建省重点开展县域城镇、农业、生态三类空间比例测算指标体系和办法、空间规划基础信息平台总体框架及软件开发、空间性规划核心要素有机整合规则等五个重大技术专题应用攻关, 健全规划协调机制, 破解规划管理职能交叉重叠难题。

(3) 河南省

2017年4月28日, 河南省委办公室、省政府办公厅印发了《河南省省级空间规划试点实施方案》, 以主体功能区划为基础, 开展差异化专项评价; 全面分析国土空间本底条件, 开展资源环境承载能力评价, 科学划定“三线三区”; 通过编制统一的省级空间规划, 统一管控分区, 实现“三大提升”; 依托土地调查数据库、自然资源和地理空间信息数据库, 搭建空间规划信息管理平台。并选择洛阳市、鹤壁市、许昌市为试点, 编制市县空间规划, 探索上下协同编制省级和市县空间规划的模式。

3.2 发展模式对比分析

省、市试点城市“多规合一”发展的探索, 总体而言都是围绕着一本规划、一张蓝图、一个平台、一套机制、一套标准展开, 但在牵头部门、规划体系、发挥步骤、实现路径和控制手段上又各有不同、各具特色。表1列出了各城市发展差异对比分析。

表1 各城市发展差异对比分析

(一) 牵头部门不同		
1	发改部门牵头	贺州市、开化县、准格尔旗……
2	规划部门牵头	厦门市、广州市、沈阳市、海南省(规划委)、武汉市(规土局)……
3	国土部门牵头	河南省……
(二) 规划体系不同		
1	基于战略规划	广州市:《广州城市总体发展战略规划》 厦门市:《美丽厦门战略规划》 沈阳市:《沈阳振兴发展战略规划》 ……
2	基于空间规划	开化县:《开化县空间规划》 珠海市:《珠海市概念性空间发展规划》 福建省、河南省……
3	基于总体规划	海南省:《海南省总体规划(2015—2030)》 及6类空间性规划专篇 ……
4	重新编制规划	准格尔旗:《准格尔旗多规融合总体发展规划》 ……
(三) 发展步骤不同		
1	从“三规”到“多规”	广州市、武汉市、长沙高新区……
2	多规融合	海南省、准格尔旗、沈阳市、珠海市……
(四) 控制线不同		
1	三区三线	河南省、开化县: 城镇、农业、生态空间; 生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界 ……
2	五线控制	广州市、准格尔旗、珠海市: 建设用地控制线、开发边界控制线、产业区块控制线、生态控制线、基本农田控制线 ……

## 4 “多规合一”取得的成效

### 4.1 “一张蓝图”解决规划打架

“多规合一”通过差异图斑对比、分析、处理，形成无缝对接的“一张蓝图”，消除了城市总体规划与土地利用规划在用地上的冲突；通过制定“一个规划”“一套标准”，消除了各类规划在实施期限、审批流程、基础标准上的矛盾；通过制度体系的建立，明确了各部门职责分工和协作机制，结合信息管理平台的应用，进行了审批流程再造，消除了各部门各自为政、职权交叉重叠、审批互为前置的乱象；通过“多规合一”底线思维划定生态控制线，解决了环境保护规划与其他发展规划之间的冲突，缓解了重点项目和资源承载力之间的矛盾。

### 4.2 消除差异图斑，盘活土地资源

各个城市在多规融合过程中均发现了城规、土规建设用地布局上的差距，造成大量建设用地指标不能直接使用。融合时以重大项目为抓手，以优化城市功能布局为导向，优先保障重大基础设施，统一制定差异图斑调整的“调入调出”原则。通过差异图斑的处理，形成“两规”一致建设空间，盘活了大量的土地资源，为城市发展腾出空间。广州市协调落实建设用地项目2180项，调出建设用地128.32 km<sup>2</sup>，调入191.74 km<sup>2</sup>，新增建设用地63.42 km<sup>2</sup><sup>[9]</sup>。准格尔旗处理差异图斑15.41万个，新增建设用地99.65 km<sup>2</sup>。开化县盘活存量土地1307亩，新增建设用地指标3050亩<sup>[15]</sup>。

### 4.3 打破界限前置，缩短审批时间

依托多规平台进行审批流程再造，打破政府部门界限和前置条件约束，转变原有各部门依次审批、互为前置的模式，实现了一个窗口统一办理，形成了一个牵头部门组织，各相关部门同步审批的“并联审批”机制，大大精简了审批流程，缩短了审批时间。广州建设工程项目审批控制在37天，约为原审批时间的1/4<sup>[9]</sup>；开化县提高审批效率达70%以上<sup>[15]</sup>；武汉市13项审批事项所需时间压缩了20%以上；厦门用地规划许可证阶段累计从53个工作日压缩到10个工作日，至施工许可核发阶段总审批时限由原来的180个工作日（含评审时间）缩短至49个工作日（含评审时间）。

### 4.4 构建信息平台，现实成果共享

通过“多规合一”信息平台，充分整合利用各委办局现有的各项地理空间信息以及规划成果数据，建立顺畅的跨部门协调机制，避免重复建设，促进各部门间信息资源互联互通，实现资源共享。横向辅助构建透明、高效的服务在线政府，横向打通各政府部门空间管控要求，将建设项目用地信息与税收、经济等信息进行关联，量化土地开发使用与经济产出、税收贡献、能源消耗、

污染物排放等社会发展指标的关系，辅助项目选址和政府决策。全社会共享规划知识，推动全社会主动遵守空间规划，让非专业人士看懂规划、使用规划；让企业作为市场主体自发按规划去做，促进招商引资和项目落地。

### 4.5 基于底线思维，加强生态管控

“多规合一”基于底线思维设计管控机制，划定各类开发管控界限，解决以往因控制线不明确而导致的建设项目侵占生态空间问题，强化了生态空间的保护与管控。珠海划定生态空间1026 km<sup>2</sup>，占陆域面积的59.5%<sup>[10]</sup>；沈阳形成了“三环、三带、四楔”的生态廊道，确定516 km<sup>2</sup>的重点管控区，划定生态控制区2238 km<sup>2</sup>，占规划区面积的65%<sup>[16]</sup>；开化县通过多规合一，县域西部的占“半壁江山”的生态保护空间提高到了80.3%<sup>[15]</sup>；厦门划定了生态控制线981 km<sup>2</sup>，占市域总面积的57.7%，超出环保局按照环保部要求划定的生态红线范围3倍多<sup>[17]</sup>。厦门市将生态控制线纳入地方立法，制定了《厦门市生态控制线管理实施细则》<sup>[18]</sup>。

## 5 难点及展望

全国范围内的“多规合一”试点工作开展以来，各省、各市县均遇到了一系列的难题：一是各类规划体系不同造成融入难度大。发展规划、城规、土规、环保规划在法律依据、实施期限、审批要求、基础地理信息、技术标准、统计口径等方面的不统一，提升了多规融合的难度。就实施期限而言，发展规划、环保规划一般实施期限是五年，土规一般为10~15年，城规一般20年或者以上，实施期限较短的发展规划难以指导城规、土规，五年环保规划难以保障城市二十年甚至更长时间的可持续发展。二是城规、土规在土地用地性质上存在分歧，在空间上出现重叠、交叉或者空白。通过对比分析，各地均存在几十甚至上百平方公里的差异图斑。由于部门考量标准、指标的不同，差异图斑的修正不能简单地顺从城规或土规，且规划与实际建设的差异进一步导致这些差异图斑难以调和。三是对生态环境保护考量不足。现阶段对环保规划的融合往往局限于生态红线区域的融合，较为“破碎化”，对水、气、生态环境承载力研究不够深入，区域污染排放特征不清晰，环境质量底线、资源利用上线尚未明确，生态空间识别标准与划定技术未统一，造成生态空间的划定缺乏科学性、整体性和系统性。四是“多规合一”法律地位不明确，成果法定化实现不彻底，部分地区“多规合一”成果实施仍依赖于专项规划的调整和修编；更新维护机制未确立，配套体制机制不够完善。

这一系列难题在试点城市工作的推进中都得到了不同程度的解决，接下来将着重从以下几方面开展工作：一是不断完善配套机制。机制是“多规合一”生命力的保障，配套机制未同步建立，将导致“多规合一”成果

应用的逐渐衰退; 配套协调编制机制不完善, 将造成规划编制审核从“多规合一”规划层面没人把关; 成果更新维护机制未确立, 规划将更新缺失并逐步被淘汰。二是加强专项规划管理。“多规合一”并未取代任何一个专项规划, 因而专项规划的管理不容忽视, 规范、统一专项规划编制主要内容和成果形式, 明确专项规划编制的强制性内容, 指导专项规划编制工作有序开展, 让“多规合一”可行有效。三是推进环境保护的深度融合。强化环境质量底线的约束性, 实现环境空间数据准确化、精细化, 完善环境管理政策制度, 探索总量控制、环境风险评估等政策在空间上的落地, 建立健全生态补偿机制。

### 参考文献

- [1] 广州市率先在全国特大城市中实践“三规合一”[EB/OL].(2014-02-14), <http://www.gz.gov.cn/GZ26/5/201402/2609104.shtml>.
- [2] 国家发展和改革委员会, 国土资源部, 环境保护部, 住房和城乡建设部. 关于开展市县“多规合一”试点工作的通知[EB/OL].(2014-08-26), [http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201412/t20141205\\_651312.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201412/t20141205_651312.html).
- [3] 黄艳. 科学认识城市规划中的“多规合一”[EB/OL].(2016-05-31), [http://www1.china.com.cn/cppcc/2016-05/31/content\\_38570076.htm](http://www1.china.com.cn/cppcc/2016-05/31/content_38570076.htm).
- [4] 秋纛滢. 论生态环境保护规划的定位及“多规合一”的落实[J]. 环境保护, 2013(13):48-52.
- [5] 李克强.“多规合一”说到底还是简政放权[EB/OL].(2016-03-26), [http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/26/content\\_5058554.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/26/content_5058554.htm).
- [6] 陈惠陆.“多规合一”广东破局“五位一体”规划先行[J]. 环境, 2015(6):28-30.
- [7] 钟家晖. 广州: 从“三规合一”到“多规合一”[R].2017 区域空间规划(多规合一)新技术专题研讨会, 广东省城市规划协会, 2017.
- [8] 王蒙徽. 推动政府职能转变, 实现城乡区域资源环境统筹发展——厦门市开展“多规合一”改革的思考与实践[J]. 城市规划, 2015(6):9-13,42.
- [9] 郑均. 厦门项目生成的内涵外延与运作[R]. 2017 区域空间规划(多规合一)新技术专题研讨会, 广东省城市规划协会, 2017-07.
- [10] 庞前聪. 珠海市多规合一探索与实践[R].2017 区域空间规划(多规合一)新技术专题研讨会, 广东省城市规划协会, 2017-07.
- [11] 朱红芳, 徐健. 新型势下推进战略空间规划改革的路径探索——以开化县“多规合一”试点为例[J]. 住宅与房地产, 2017(5):236.
- [12] 李王锋, 毛磊, 吴振福等. 基于资源环境统筹下的“多规合一”试点建设——以河南省获嘉县为例[J]. 中国环境管理, 2016(3):35-39,83.
- [13] 席广亮, 许振东, 葛文才, 等. 生态文明视角下的“多规”空间优化布局研究——以泰州市姜堰区为例[J]. 中国环境管理, 2016(3):30-34.
- [14] 张兵, 胡耀文. 探索科学的空间规划——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考[J]. 规划师, 2017(2):19-23.
- [15] 李凤, 张德平. 浙江省开化县“多规合一”试点调查[N]. 中国国土资源报, 2017-07-03.
- [16] 陈乃权. 沈阳多规合一从复制引进到发展提升[R].2017 区域空间规划(多规合一)新技术专题研讨会, 广东省城市规划协会, 2017-07.
- [17] 吕红迪, 万军, 王成新, 等. 环境规划参与“多规合一”多种模式的思考和建议[J]. 环境保护科学, 2016,42(3):24-27.

## Study on the Current Situation and Result Analysis of the Multiple Planning Integration

LI Wenxiang<sup>1\*</sup>, WU Weining<sup>2</sup>, FAN XiuJuan<sup>3</sup>, LIU Zhiqiang<sup>1</sup>, ZHOU Dumu<sup>1</sup>

(1. Jiangsu Changzhou Environmental Science Co., LTD., Changzhou 213022, China;

2. Changzhou Huanuo Environmental Protection Technology Co., LTD., Changzhou 213022, China;

3. Changzhou Environmental Information Center, Changzhou 213022, China)

**Abstract:** Based on the study of the evolution course of multiple planning integration, its connotation was in-deeply analyzed in this paper. Multiple planning integration is the overall planning of all kinds of planning, the space management of the system, the means of streamlining administration and delegating power. Then this paper discussed the current situation at the city level and the provincial level, Guangzhou, Xiamen, Hainan were taken as examples. The different development modes including the leading departments, planning system and development steps in pilot areas were compared. The effects of the multiple planning integration has been summarized, such as, solve planning conflict, take inventory of land resources, shortened approval time, resource sharing, strengthen ecological control. Then the difficulties and problems in the implementation of multiple planning integration were sorted out, and future works were expected.

**Keywords:** multiple planning integration; connotation; situation; effect; difficulties; expectation