

# 市县“多规合一”试点经验对国土空间规划编制的启示

□ 嘉兴市自然资源和规划局 张慧芳 何良将

**改**革创新是中国发展的内生动力。经过自下而上发起与自上而下推动的“多规合一”试点探索，带来了国土空间规划体系的重大变革。主体功能区规划、城乡规划、土地利用规划编制管理职责的整合方向已经明确，在如何构建规划体系众说纷纭之际，面对本轮城市总体规划、土地利用总体规划即将到期的现实，回到改革起点，借鉴曾经的“多规合一”试点经验，对于市县这一承上启下的行政层级，在技术操作层面探索如何将“多规”整合而为“一”、怎么编制国土空间规划也十分必要。

## 一、空间规划改革政策背景

按照国家政策，在2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中便提出“建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制”；2014年《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》也提出“建立国土空间开发保护制度、建立空间规划体系”；2015年《生态文明体制改革总体方案》进一步强调“整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，编制统一的空间规划，实

现规划全覆盖”；同年《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出“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’”；2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》最终明确“强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，推进多规合一，实现土地利用规划、城乡规划等有机融合”，确定了空间规划改革目标，并在其后的机构改革中得到落实，将原国土资源部规划职责、国家发展和改革委员会组织编制主体功能区规划职责以及住房和城乡建设部城乡规划管理职责加以整合，建立空间规划体系并监督实施。

同期，国家和省级空间规划编制及试点工作也在开展。2017年初，《全国国土规划纲要（2016-2030年）》《省级空间规划试点方案》印发。前者作为我国首个全国性国土开发与保护的战略性、综合性、基础性规划，是顶层空间规划的有益尝试，具有示范意义；后者确定海南、浙江等9个省份开展省级空间规划试点，明确要“统筹各类空间性规划，编制统一的省级空间规划”，各省亦进行了积极的探索，但似乎迄今并未形成普遍性的推广经验。

从国家政策和国、省实践来看，更多的是方向确定或大范围的分区控制指引，并无具体的操作指导，也难以确实落地，因为作为承载空间规划的载体——土地，其实际使用管理是发生在市县以下层级；从整合规划来看也可以得到佐证，主体功能区规划目前是编制到省一级，可能同一个市或县全在同一个主体功能分区内，城市总体规划本就以城市为单位，是从市一级往下，土地利用总体规划虽是五级体系，但实际用于用地审批管理实施的依据是市级以下规划。

因此，虽然顶层设计尚不明确，但可以断言，市县国土空间规划必不可少，甚至可以说，其是国土空间规划改革成败所系，或许这也是2014年国家自上而下较大范围开展市县“多规合一”的“着眼”之处，反过来，市县“多规合一”试点实践亦为市县国土空间规划编制提供了现成经验。

## 二、市县“多规合一”试点经验——嘉兴案例

2014年8月，国家发改委等四部委联合发文开展市县“多规合一”试点工作，嘉兴市列为全国28个试点市县中唯一一个四部委共同试点，

十分具有代表性。嘉兴市通过建立部门横向协调和县市纵向联动的协同机制,按照“总—分—总—分—总”的工作步骤,对国民经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和环境功能区规划等“4规”衔接融合,达成统一发展目标、统一规划体系、统一基础数据、统一技术标准、统一规划蓝图、统一信息平台 and 统一管理机制的一致,于2015年底基本形成“一本规划、一本技术报告、一张蓝图、一套标准和一套改革方案”的“多规合一”成果。回顾梳理试点过程和成果内容,除组织保障和机制建立等规划编制工作保障不予赘述外,在技术操作层面大致有如下几个方面的经验做法。

1. 找准定位。将“多规合一”试点成果性质定位为宏观引领的综合性空间规划,突出战略性、综合性、空间性和长期性;更加注重规划的融合过程、编制方式,不取代任一法定规划,目的是实现各规划布局协调一致,优化国土空间格局;命名为《嘉兴市空间发展与保护总体规划》,体现“保资源、保发展、保权宜”的综合协调目标,内容涵盖“4规”核心要素,对规划期发展目标定位、空间功能布局、管控分区界线、重大设施供给、土地开发复垦、节约集约利用等作出全面规划与布局安排,作为指导“4规”及其他各项规划编制的纲领性文件。

2. 把握关键。在“合一”的“4规”之中,最基础的空间落地规划显然是土地利用总体规划和城乡规划,在《土地管理法》和《城乡规划法》中均有明确表述:“城市总体规划、村庄和集镇规划,应当与土地利用总体规划相衔接”“城市总体规划、镇总体规划以及乡规划和村庄规划的编制……与土地利用总体规划相

衔接”,因此关键是要做好“两规”在空间规模、结构、布局、边界上的衔接。通过建立差异调处机制,在统一的操作平台上对“两规”进行数据整合、图斑比对、差异分析,对“两规”差异冲突之处按照“生态底线、保护优先、总量管控”的原则予以研究调处,最终协调一致。

3. 夯实基础。规划编制是一项技术活,不同的技术必然带来不一样的结果。所谓统一基础数据、统一技术标准正是通过对规划年限、基础数据、指标体系、坐标系统、用地分类标准、空间管制分区加以统一,形成一套标准。如确定采用arcgis作为数据处理平台、明确以第二次土地调查变更至最新时点的数据作为“基数”、结合三级土地利用规划分类和城市用地分类延伸细分建设用地、对应衔接不同规划的管制分区为“三区四线”(“三区”是指城镇空间、农业空间和生态空间,“四线”即永久基本农田保护红线、基本生态保护线、城乡增长边界控制线、产业平台区块控制线)。

4. 明确路线。纵向上明确市县层次,市级层面重点在于市本级及中心城区、跨县域基础设施廊道构建及对县级层面的指导方面,县级层面在市级统一管控规则下,落实各项目标任务,以镇村落地为基础。横向上基于“一”和“四规”并存的现实情况,制订“总—分—总—分—总”的工作步骤和技术路线,第一个总是部门共同研究、统一标准,第一个分是明确各自任务、分别落实各规划“合一”内容;第二个总是对各规划“合一”内容汇总整合,共同划区定界,绘制“蓝图”,第二个分是梳理重构“1+4+N”的规划体系,在“1”的内容框架下,各自完成“4”规的修编,并延伸至其

他专项规划的编制,落实“1”的目标内容;第三个总是提出体制机制改革的建议,真正实现“多规”合而为“一”。

5. 实施支撑。基于土地利用总体规划自上而下成熟完整的数据库系统,按照统一的技术标准,计划建立“多规合一”核心数据库,并与行政审批制度改革相结合,构建应用平台系统,与发改、国土、城建、环保等子信息平台建立数据关联,实现功能区块、数据、信息等动态更新,用于项目选址、规划审查、行政审批等方面,实现规划成果的“共编共用共享共管”,支撑规划实施管理。

6. 政策思考。针对“多规合一”法律缺位和顶层设计不明的情况,提出规划编制审批实施管理的改革建议。包括构建“多规合一”的横向空间规划体系、探索以郊野单元作为“多规合一”的最基础单位、改革“串联式”审批为“并联式”模式、以及成立相关部门组成的“多规合一”规划委员会等。

上述经验之中,虽有此前分头管理的当前不适用性,但抛开机构体制改革因素,在规划编制技术层面确实为国土空间规划编制提供了示范借鉴。概括而言之,即以既有规划为基础,发挥优势,取长补短,扬弃吸收,有机融合。对于国土空间规划编制,也应是继承融合基础规划的优势特征,实现一本规划取代其他多种规划。

### 三、国土空间规划可继承优势特征

毫无疑问,市县层面应落实上位国土空间规划的目标任务,包括主体功能分区,而融合土地利用规划、城乡规划的优势特征。大致可

延续采用城乡规划的理论基础、叙事能力、功能分区，土地利用规划的层级体系、数据管理、管控制度等做法。

1. 理论基础。城乡规划相对成熟的理论毋庸多述，如田园城市、新城市主义、精明增长等自成体系，支撑其成为一门独立的学科，为国土空间规划编制提供科学依据。当然，近年来，土地利用分区、土地发展权等理论发展，也为土地利用规划夯实了理论基础。

2. 叙事能力。从过去到将来，从国外到国内，涵盖历史、人文、风貌、景观、社会、经济等方方面面，讲一个城市的故事，描述其未来的蓝图，让一个城市之所以成为这个城市的叙事能力亦是市县国土空间规划应有之义。

3. 层级体系。土地利用规划按行政层级体制逐级编制，全域全地类覆盖，通过严格的指标管控自上而下传导，能够落实上级政策要求，较好地结合了中央政策与地方目标，利于政府实施和区域协调发展。

4. 功能分区。城乡规划在城乡空间体系、产业发展格局、城镇功能结构安排方面层次分明，如嘉兴“多规合一”试点“三带三区”“一主六副”“四百一千”对于产业分布、城市结构、镇村体系的表达。其“总规、控规、详规”由粗到细的体系也提供了规划实施路径和保障举措。

5. 管控制度。土地利用规划坚持资源保护优先，坚持强化土地用途管制制度，设置耕地保有量、永久基本农田保护面积等约束性指标，实施耕地占补平衡制度、节约集约用地制度，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量和强度，对永久基本农田实行特殊保护，较好地发挥了规划引领管控作用，符

合所有自然资源用途管制要求。

6. 数据管理。土地利用规划明确数据库是必备成果，且与文本具有同等法律效力，通过建立“图数一致”的规划管理信息系统，实现“以图管地”，并建立规划数据库年度执行更新机制，确保规划成果的现势性，使规划具有较强的执行力。

总体上，应该说，土地利用规划承担着用途管制职责，平衡资源保护与建设发展，侧重供给层面，更为宏观；城乡规划更契合经济建设、产业发展的施政纲领要求，具有需求属性，更加具体。但也不可否认，两者均存在重城市轻农村、“规划跟着项目走”等问题。

## 四、几点启示

综上，对于市县国土空间规划编制实施管理，可以得到以下几点启示。

1. 明确规划边界。一是强化理论研究，提高科学性，明确国土空间规划定位，是长期性、管控性、基础性规划，承担战略引领、底线管控、开发利用、国土整治等功能，发挥宏观引领作用。二是明晰土地利用规划和城乡规划的内容边界，吸纳核心要素。较为明显的，土地利用规划对区域“三生”国土空间总体格局的构建和开发利用的用途管制是其所长，但对建设用地内部功能结构较少涉及；城乡规划对规划区内功能结构、用地布局和配套设施的安排面面俱到，但覆盖范围仅针对规划区内，且对生态和耕地保护的内容重视不足。两相结合，适得其宜。三是留有其他专项规划接口。对于交通、水利、能源等基础设施或重大产业平台加以指引，留下专项规划编制依据伏线。

2. 理清层次单元。一是市县国

土空间规划重点把握中心城区范围，做实做细。二是明确乡镇一级作为最低一级政府，应该编制国土空间规划，便于落实上级政策目标和控制指标。三是对特定区域按需要编制分区控制单元详细规划、对具体工程编制修建性详细规划，支持城乡建设和产业发展，包括农业产业在内。四是对于农村地区，按需要以行政村为单位编制“多规合一”的村庄规划，强化城乡统筹，助力乡村振兴。

3. 增强规划弹性。一是中央政策和地方目标的协调，严格落实上位刚性管控要求，灵活安排地方保护开发格局，统筹增量和存量空间，做好两级土地发展权的管理。二是规划编制的空间“留白”，如有条件建设区、预留指标、发展备用地的设置。三是规划实施的动态调整更新，按照现代管理学计划、组织、领导和控制四项管理基本职能的观点，实施过程中监管控制必不可少，并且应根据环境变化及时调整措施、修正目标，故应继续发挥规划定期评估作用，建立动态调整更新机制，如“一年一体检，五年一评估”，增强规划适应性。

4. 整合审批事项。国土空间规划作为指导区域内各项土地利用活动的纲领性文件，其实施管控仍需以“用途管制”和“开发许可”的方式兑现。规划“合一”之后，相关的审批事项理所当然也应当予以整合。土地利用规划涉及用地预审、农转用报批、供地等审批事项，城乡规划涉及项目规划许可、用地选址、工程建设等审批事项，整合成简化版“串联”审批，利用信息管理平台提速增效，便于规划实施，真正便民利民，实现改革最终目的。