

# “细化与简化”并举的县域空间管制体系

——基于玉门部省“多规合一”试点的若干思考

## Refinement and Simplification of County Space Control System

**摘要** 本文基于甘肃省玉门市“多规合一”试点工作中对于适应新型空间规划体系进行空间管制体系改革的思考与探索,在分析现有部门空间管制体系矛盾与问题的基础上,结合国家层面提出的自然资源用途管制的要求,思考建立“用途区+刚性线”的空间管制体系:以用途区的综合细化管控改变当前管控体系单一化的弊端,协调多部门要求;并将细化的用途区简化为两条刚性线,通过刚性线政策设定探索兼具刚性与弹性的新型管控体系,以满足“国家刚性监管、地方灵活应对市场”的多样化空间管控需求。

**关键词** 多规合一;空间管制;用途管制;空间规划

■文/董志海 张伟 包万隆 高恒 祝佳杰

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2016.14.009

### 背景

为了更好地实现“两个一百年”的发展目标,更好地推进生态文明建设,更好地实现空间资源集约高效利用,自2013年以来,党中央国务院开始逐步推进以“多规合一”为核心的空间规划体系改革工作。2014年8月国家发改委、环保部、国土部和住建部四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》(发改规划[2014]1971号)。通知明确了全国范围内的28个市县作为“多规合一”试点城市,其中甘肃省玉门市被列为环保部负责的试点城市。而与此同时,甘肃省推进新型城镇化试点工作领导小组下发《关于有序推进新型城镇化15个试点县(市)“多规合一”编制工作的通知》,其中,玉门市被列为全省15个试点县市之一,其牵头部门为甘肃省住建厅。至此,玉门市成为了横跨国省两级与多部门的“多规合一”试点城市。

各部门为了更好地完成“多规合一”试点工作,根据部门的职能特点以及对“多规合一”试点工作的理解提出了本部门的规划技术编制要求。环保部联合国家发改委下发了《关于

进一步推进“多规合一”试点工作的通知》(发改规划[2014]3003号),其中明确了相关试点县市的主要工作:在资源环境承载力分析基础上,编制统领全局的总体规划;规划期至2020年,主要目标任务和空间布局展望至2030年;建立统一信息平台,整合管制分区,划分为城镇、农业、生态三大空间。同时,甘肃省住建厅针对全省的“多规合一”试点工作也发布《“多规合一”县(市)城乡统筹总体规划技术导则》,明确“多规合一”的规划期限为15~20年,规划应替代城市和镇总体规划,并为乡和村规划预留接口,在全域空间布局的基础上,构建包括“禁止建设区、限制建设区、适宜建设区”和五条控制线在内的空间管制体系。

玉门市作为跨部门的试点城市,其“多规合一”试点工作从原则上必须同时满足上述部门的所有技术要求,协调其中的技术分歧,而其中最主要的分歧就在于空间管制体系不一致:国家发改委、环保部强调的全域空间管制思路是以用途管控为主,而甘肃省住建厅的空间管制思路则是以开发建设管控为主。因此,如何构建

适应国家空间规划改革需要、协调不同部门空间管控需求(这也是“多规合一”规划的应有之意)的空间管制体系成为了玉门市“多规合一”技术编制工作的核心内容之一,本文也正是基于玉门市“多规合一”试点过程中如何构建空间管制体系的思考而形成。

### 现有空间管制体系的主要特征

空间管制作作为政府对空间资源有序使用、协调空间资源保护与开发的政策手段,是各类空间规划实施和推进的重要抓手。因此,当前我国主要的空间规划类型中,空间管制内容都是其中的重点,而由于各类空间规划主管部门的职能领域不同,空间管制体系也呈现出不同的体系特征。

#### 土地利用总体规划:建设管制与用途管制并举

我国的土地利用总体规划共分5级,由于尺度不同,管制重点不同,本文重点分析县域层面规划的管制体系。耕地保护和国土资源管理是国土部门主要的职能,因此在编制土地利用总体规划之中,重点突出了耕地总量要求和建设规模控制要求。为了避

表1 县级土地利用总体规划的土地用途区类型划分

编号	土地用途区名称	界定
1	基本农田保护区	为对基本农田进行特殊保护和管理划定的区域。
2	一般农业地区	基本农田保护区外、为农业生产发展需要划定的土地用途区。
3	城镇村建设用地地区	为城镇（城市和建制镇，含各类开发区和园区）和农村居民点（村庄和集镇）建设需要划定的土地用途区。
	其中 允许建设区	城乡建设用地规模边界所包含的范围，是规划期内新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域，也是规划确定的城乡建设用地指标落实到空间上的预期用地区。
	有条件建设区	城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内的范围。在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下，区内土地可以用于规划建设用地的布局调整。
4	独立工矿点	为独立于城镇村之外的建设发展需要划定的土地用途区。
5	风景旅游用地区	具有一定游览条件和旅游设施，为人们进行风景观赏、休憩、娱乐、文化等活动需要划定的土地用途区。
6	生态环境安全控制区	指基于维护生态环境安全需要进行土地利用特殊控制的区域。
7	自然与文化遗产保护区	为对自然和文化遗产进行特殊保护和管理划定的土地用途区。
8	林业用地区	为林业发展需要划定的土地用途区。
9	牧业用地区	为畜牧业发展需要划定的土地用途区。

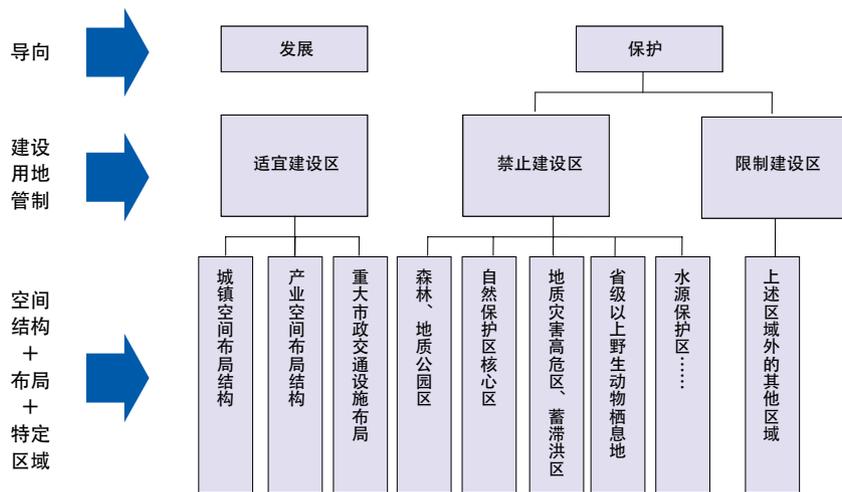


图1 城市总体规划空间管制的基本思路

免城市无序开发造成耕地过度削减，加强开发建设控制，县级土地利用总体规划必须包括允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区在内的四类管制分区。

另外，为了更好地加强土地利用

管理，配合土地用途变更许可制度，基于农用地、建设用地和未利用地三大类土地用途分区，在县级层面划定了基本农田保护区、一般农地区、城镇村建设用地地区、独立工矿区、风景旅游用地区、生态环境安全控制区、

自然与文化遗产保护区、林业用地区、牧业用地区九类用途区（见表1）。针对这九类用途区，土地利用总体规划并未给出更为细致的管控要求。

**城市总体规划：开发建设管制为主**

根据《城乡规划法》的要求，城市总体规划包括市（县）域城镇体系规划和中心城区总体规划两个层次。其中在市、县域城镇体系规划中必须划定三区，即禁建区、限建区和适建区（见图1）；而在中心城区总体规划中必须划定四线，即绿线、蓝线、紫线和黄线。这两个层次的空间管制均属于强制性内容。

在市（县）域层面的空间管制突出了城乡建设部门的职能特点，空间管制要求中重点在于明确哪一类空间或者用地允许建设或者在满足一定条件许可之下才能建设；哪一类空间或者用地不允许建设。

**生态环境功能区划：生态空间保护与环境控制综合体系**

生态环境功能区划是基于近年来我国推进主体功能区战略而开始逐步实施的空间规划类型；作为环保部门负责的规划其重点是对国土空间进行环境功能分区，明确各区域的主要环境功能，分区提出环境管理目标和要求，共划定5类环境功能区，包括自然生态保护区、生态功能保育区、食物环境安全保障区、聚集环境维护区和资源开发环境引导区。

该区划的空间管制方法主要是基于生态环境功能区划划定的生态环境红线体系，包括水环境红线体系、大气环境红线体系、土壤环境红线体系、声环境红线体系以及生态红线体系（见表2）。不同的环境功能区对五类红线管控要求各不相同。

## 部门管控体系存在的主要问题

### 管制内容专业化，规划实施难度大

由于部门负责的空间规划往往反映部门的空间管理职能，所以空间管制的内容往往与部门事权相匹配，因此部门空间规划所确定的空间管制体系内容相对比较单一。比如国土部门的主要职能在于土地资源用途的管控和耕地保护，控制农业用地变更为建设用地，因此土地利用总体规划的空间管制主要体现为各类土地用途区的边界确定和建设区域的确定，而对各类用途区之下的政策（比如项目准入、环境控制）则并不涉及。城乡建设部门以及环境保护部门的空间规划也与此类似。而管制内容的单一化给城市政府的空间治理带来了一系列的问题，主要体现在两个方面。

第一，空间治理政策的碎片化。由于部门空间规划只能根据本部门的事权权限提供单一的管制信息和要求，而无法提供综合性的管制政策，除非多部门规划同时编制，否则城市治理必然相应缺少综合、权威的空间规划要求，规划的整体统筹能力大打折扣。城市政府对辖区内各类用途空间或者政策空间进行治理时只能根据单一信息制定单一类型政策，从而造成城市政府空间治理政策的碎片化和随意化。

第二，部门空间管制内容难衔接。首先是各部门之间对于空间资源认定与空间分区难衔接，各部门空间规划的研究过程往往专于本部门事权范围内的问题，对涉及相关部门的内容往往以相关部门即有要求和规定为主（比如土地规划和城乡规划在确定禁建区时，对生态类

空间的认定标准往往以各级政府颁布的生态保护区名录为准，而生态环境功能区划往往在生态保护区之外，还要通过敏感性分析进一步明确是否还有其他需要重点保护的生态空间），造成各部门之间对空间资源认定的标准难统一。空间资源认定标准的不统一必然造成空间分区的分歧，因此，各部门空间规划之间在管制边界和是否允许开发等问题上往往存在着较大的差异，进而造成地方政府在执行规划和进行决策时效率低下，同时也给地方政府造成一定的模糊操作空间，使得某些空间的保护和开发要求难以得到彻底的执行。

另外，由于各部门在空间管制要求方面往往遵循部门规章和标准，各部门标准的不一致带来管制要求的不一致，即使是在统一协调了各类分区边界的基础上，各部门之间也很难衔接相应的管制政策和要求，导致地方政府在执行规划过

程中经常出现认识上的分歧。

### 重技术而轻政策，政府操作难度大

对于我国广大的地方政府来说，其空间治理往往需要面对市场的不确定性，尤其是在我国现有的土地所有权制度以及财税制度背景下，地方政府作为空间和土地的供应者，在面对来自不同市场主体的需求以及城市快速发展所带来的空间需求变化时，地方政府往往需要在确定性的规划和空间管制之下，寻求一定的弹性操作权利，以更好地推动地方发展。

而空间规划及其空间管制要求作为政府进行空间治理的直接依据和指导，往往突出体现技术刚性和确定性的特点，对技术层面的要求给予细化和深化，以确保规划的目标能够得到彻底的实现。而与此同时，规划往往缺少政策层面的设计，使得技术刚性难以获得柔性政策的支持。比如土地利用总体规划

➤ 生态环境功能区划是基于近年来我国推进主体功能区战略而开始逐步实施的空间规划类型

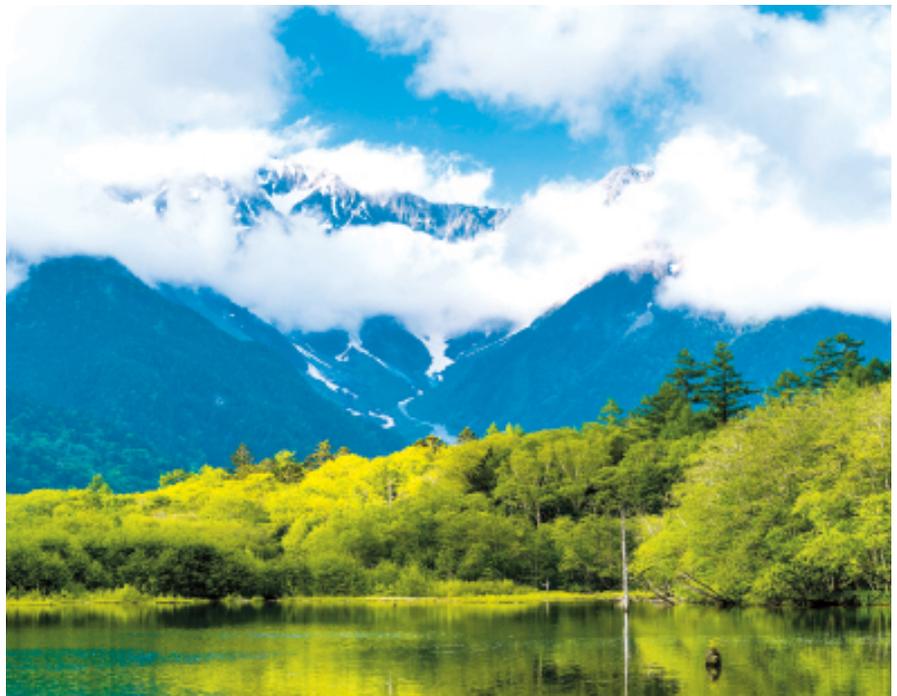


表2 基于功能区划的环境红线管控体系

一级区	二级区	环境要素											
		水环境红线			大气环境红线			土壤环境红线		生态红线			
		水环境质量	水污染排放	水资源消耗	大气环境质量	污染排放	能源消耗	土壤环境质量	农产品质量	生态敏感性	生态脆弱性	生态重要性	生态用地
自然保留生态区	自然资源保留区	★	☆	☆	★	☆	○	★	○	★	★	★	★
	后备保留区	★	☆	☆	★	☆	○	★	○	★	★	★	★
生态功能保育区	水源涵养区	★	☆	★	★	☆	☆	★	○	★	★	★	★
	水土保持区	★	☆	☆	★	☆	☆	★	○	★	★	★	★
	防风固沙区	★	☆	☆	★	☆	☆	★	○	★	★	★	★
	生物多样性保护区	★	☆	☆	★	☆	☆	★	○	★	★	★	★
食物环境安全保障区	粮食及优势农产品环境安全保障区	★	☆	★	★	☆	☆	★	★	☆	☆	☆	○
	畜禽产品环境安全保障区	★	☆	★	★	☆	☆	★	★	☆	☆	☆	○
	水产品环境安全保障区	★	☆	★	★	☆	☆	★	★	☆	☆	☆	○
聚居环境维护区	环境优化区	★	★	★	★	★	★	★	☆	○	○	○	★
	环境控制区	★	★	★	★	★	★	★	☆	○	○	○	★
	环境治理区	★	★	★	★	★	★	★	☆	○	○	○	★
资源开发环境引导区		★	☆	☆	★	☆	☆	★	○	★	★	★	★

说明：★重点关注；☆一般关注；○不考虑

中的各类用途区，根据《土地法》的要求农用地转为建设用地需要获得严格的用途变更程序，但是非农用地的用途变更或者农业类用途区变更为其他非建设用途区却缺少相应的政策规定。

因此，当地方政府面临市场需求与规划管制的矛盾时，地方政府无法明确自己是否可以对规划管制的要求在简易程序下进行一定调整。为了避免责任，往往需要诉诸整体规划调整、新编规划或者其他手段来满足市场的空间需要（事实上，这也是当前存在多规矛盾和规划编制种类多、数量大的根本原因）。这种情况的出现一方面明显降低了地方政府的执政效能，另一方面也造成了规划的严肃性大打

折扣。

### 构建“用途区+刚性线”的综合管制体系

根据前述分析，针对当前主流空间管制体系存在的矛盾和问题，结合“多规合一”推进与空间规划体系改革的要求，探索建立“用途区+刚性线”的综合管控体系。

#### 核心原则：体现国家意志，以用途管制为核心管控模式

第一，国家需要建立自然资源开发监管的权威。在当前我国社会经济快速发展过程中，由于空间资源过度开发和建设所造成的生态、环境矛盾日益突出，党中央和中央政府对于生态文明建设高度重视。为了更好地推进科学发展，国家倾

向于建立对空间资源开发监管的权威，因此习近平总书记在十八届三中全会决定说明中指出：国家对全民所有自然资源资产行使所有权并进行管理和国家对国土范围内自然资源行使监管权是不同的，前者是所有权人意义上的权利，后者是管理者意义上的权力。这就需要完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责，使国有自然资源资产所有权人和国家自然资源管理者相互独立、相互配合、相互监督。因此，无论是哪一级的“多规合一”规划或者空间管制，都必须满足国家对于空间管制规则的要求；同时新的空间管制体系在协调各部门管控体系的前提下，还应该做到清晰化、易监管，以确保

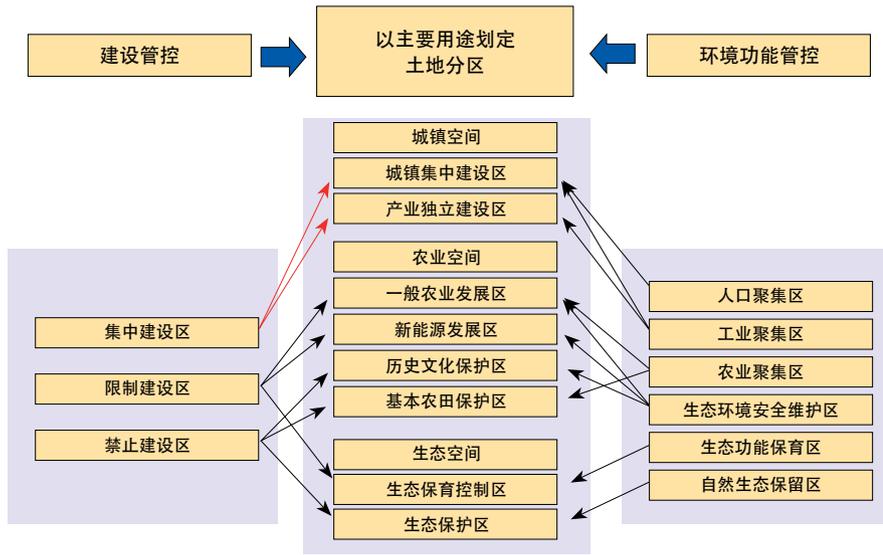


图2 细化用途区与各规划管控分区对应关系

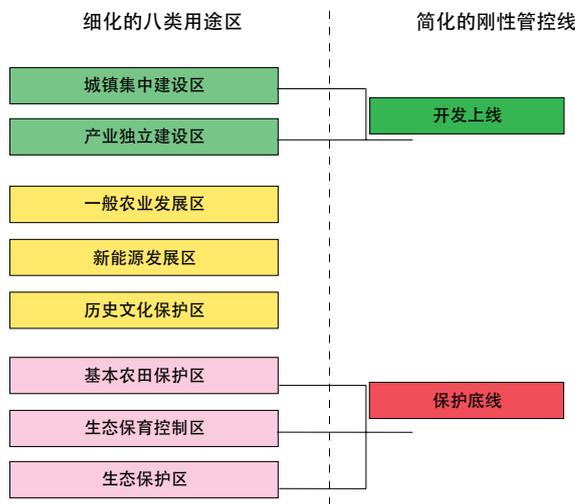


图3 核心刚性控制线与细分用途区的对应关系

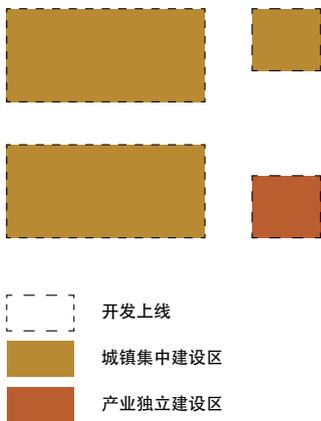


图4 开发上线边界划定示意

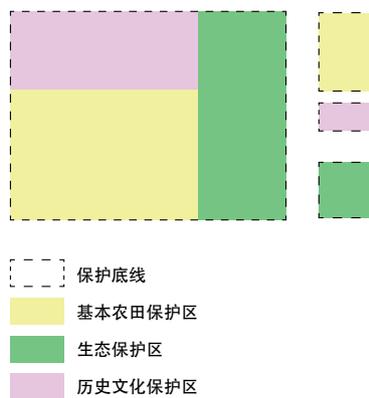


图5 保护底线边界划定示意

中央政府对于地方政府空间资源利用的监管权力。

第二，空间资源的用途管制成为国家层面的共识。十八届三中全会之后，空间资源的用途管制成为国家层面对于空间管制的共识。2013年11月，中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“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。健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。”2015年9月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，其中明确要求构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。2015年11月，中共十八届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，其中明确以市县级行政区为单元，建立由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系。

用途区管制：强调全域用途分区、管控要求的“细化”

基于国家对空间管制的要求理解，在分析目前主要空间规划管制方法和内容的基础上，结合玉门市生态敏感性分析和安全格局、用地评价、产业和城镇发展需求，对环保部、国家发改委要求划定的“农业、城镇、生态”三大空间进行用途区细化，以细化用途区为基本单

元实施综合管控（见图2）。

第一，用途区细化。细化用途分区的技术思路：凝聚共识、强化核心、妥善衔接。

凝聚共识：一是凝聚既有各覆盖全域的规划对市域土地（空间）资源使用上发展、保护两种共识导向；二是借鉴既有各覆盖全域的规划从建设、国土开发、生态功能等不同视角出发对土地（空间）采取用途区分类划定的规划方式；三是统筹协调各部门空间规划的冲突和矛盾，通过对各部门规划内涵的梳理，求同存异。

强化核心：识别国土、城镇、环保等部门规划的核心用途区划定方式及核心类型，在此基础上归纳、梳理，形成市域土地用途的细化分区。

妥善衔接：充分协调各部门管控体系的冲突与矛盾，以细化用途区为基本空间单元，作为衔接各下位规划的空间接口。在统一国土与城乡土地利用分类标准的基础上，推动各用途区土地利用类型的深入。

城镇空间细化为城镇集中建设区和产业独立建设区；农业空间细化为基本农田保护区、一般农业发展区和新能源发展区；生态空间细化为生态保护区和生态保育控制区。

第二，管制要求细化。在管控内容上，打破原有单一部门视角对于空间资源管控的要求。以单一属性的管控空间为基本单元，突出管控内容上对其土地主体用途、国土开发与整治、生态保护、环境治理、开发建设活动等不同部门重点、分项要点的管控要求。

以城镇集中建设区管制要求为例，主要控制要求应包括以下几个

方面。范围与边界要求：总面积规模，主要分布区域。国土开发要求：按照2020年、2030年两个年限给定建设用地规模；规划实施过程中建设用地总规模不变的前提下，城镇集中建设区内的具体规划建设用地边界可以调整，但需报相关审批机关审查批准，且不得突破城镇开发边界。建设规模要求：各片区城镇建设用地规模与人均建设用地指标。环境保护要求：空气、水、土壤环境质量；项目准入负面清单等。

**刚性线管制：突出核心、刚性管控线的“简化”**

在强调对全域空间划分为不同用途区、管控内容多要点的“细化”管控思路外。从“简化”思路着眼，以处理开发建设与底线保护的核心关系为重点，归并具有同类管控属性的用途区，结合未来不同层级部门事权划分，探索建立以“细化”用途区为基础，“保护底线+开发上线”的“简化”的刚性管控线体系，在建设行为、空间边界、总量规模等方面突出管控线的刚性要求。“简化”后的核心控制线体系由保护底线、开发上线两类刚性控制线构成（见图3）。

第一，简化核心控制线与细化用途区的关系。

保护底线：包含基本农田保护区、历史文化保护区、生态保护区三类用途区，其空间边界由上述三类用途区的外边界线共同构成（见

图4）。

开发上线：包含城镇集中建设区、产业独立建设区两类用途区，其空间外边界由上述两类用途区的外边界线共同构成（见图5）。

第二，保护底线的管控要求。

建设行为：保护红线范围内原则上禁止与生态保护、基本农田保护、历史文化资源保护无关的开发性建设行为。

空间边界：保护红线空间边界原则上不得调整。只有在国家、省重大项目建设需要或者上位规划调整，确实需要对保护红线进行局部调整的情况下，才能依程序进行。对于保护红线内三类具有保护属性的用途区的空间边界矛盾，在确保总量不变、要素保护的前提下，细化用途区可以由本级事权在下位规划或专项规划中落实。边界矛盾协调遵循以下逻辑判断准则：已批准规划高于未批准规划；已批准规划高于现状建设；审批级别高的规划高于审批级别低的规划；保护类规划高于发展类规划；同等审批级别下，编制基期较新的规划要高于较老的规划。

总量规模：调整保护红线必须遵循保护优先、总量不减、占补平衡、功能相当的原则。

第三，开发上线的管控要求。

建设行为：进行城镇与产业的开发建设活动原则上应严格控制线在开发上线所划定的各类开发边界内。

**无论是哪一级的“多规合一”规划或者空间管制，都必须满足国家对于空间管制规则的要求；同时新的空间管制体系在协调各部门管控体系的前提下，还应该做到清晰化、易监管，以确保中央政府对于地方政府空间资源利用的监管权力。**

空间边界：规划期内空间边界原则上不得调整。如需调整应报原规划审批机关批准。特殊建设行为须经法定程序批准，并服从国家法律法规的规定与要求。

总量规模：规划期内开发上线边界内确定的建设用地总量规模原则上不得突破，但各开发单元间建设规模指标可在建设用地规模总量不变、不突破开发上线边界的前提下，细化用途区结合实际开发情况，经一定程序，弹性调整与分配。

#### 关于空间管制体系推进保障的几点思考

新型空间管制体系是依附于“多规合一”这一新型空间规划类型而存在的，这一规划类型超越了现有部门主导的空间规划范畴，综合了部门空间规划要求的更高层级规划，因此这一新的管制体系的落实和推进有赖于“多规合一”规划的法定地位的确立以及相应国家法律法规的调整。

#### 尽快建立“1+N”的空间规划体系

由于当前部门空间规划地位平等、各自为政所造成的整个空间规划体系“纵向难衔接、横向不协调”的问题；而“多规合一”规划作为超越部门利益，衔接上下层级的空间规划，在国家层面有必要建立以“多规合一”为龙头的“1+N”的空间规划体系（见图6）。

“1”是指“多规合一”规划，是一个城市在一定时期内空间开发与保护的总体纲领性文件，也是市（县）域范围内唯一的全局性的空间规划。

“N”则是指其他部门编制的各

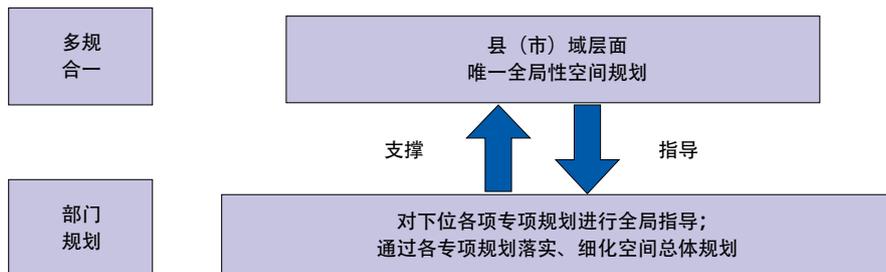


图6 “1+N”空间规划体系设想

类空间规划，应作为“多规合一”的专项规划，落实“多规合一”规划的各类空间要求，同时又进一步细化和完善“多规合一”的各项内容。

#### 尽快启动国家层面相关法律法规修改工作

“多规合一”规划作为统领其他部门空间规划的规划，不可能也无必要取代部门空间规划；否则“多规合一”规划的编制将陷入任务重、时间长、成本高的困境，从而失去规划的严肃性和调控的灵活性。

但是当前我国空间规划体系之中，各类部门规划出现的空间规划全域化特点是导致各类规划之间出现矛盾、难以衔接的重要原因之一。由于空间规划的刚性控制属性，即使存在一个在地位上处于统领地位的“多规合一”规划，也必将导致空间规划工作面临难以协调的尴尬情况，甚至一个自上而下的部门指令就能使得“多规合一”规划面临失效。

而当前各类部门空间规划编制的要求是由相关法律法规所确定下来的，因此为了更好地推进“多规合一”工作，势必要在国家层面对相关法律法规进行调整和修改，使得部门规划能够更好的配合“多规合一”规划。

#### 尽快启动国家以及省级层面“多规合一”规划工作

“多规合一”规划除了根据本地实际情况对空间资源进行合理配置之外，另一件重要任务就是落实国家和省对本地空间资源保护的要求，而这些要求在当前是来自于部委和省级相应部门的空间规划。如果不在国家和省级层面对各部门规划的空间刚性控制要求进行整合与协调，部门规划对于县市层面的空间规划依然会造成各类不可预知的影响，从而造成县市层面“多规合一”规划的失效。<sup>[HB]</sup>

#### 主要参考文献

- [1] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[N]. 人民日报, 2013-11-16(01).
- [2] 张高丽. 大力推进生态文明 努力建设美丽中国[J]. 环境保护, 2014(21): 10-16.
- [3] 史春. 基层环保部门对生态红线有哪些期待[J]. 环境教育, 2013(12): 62-63.
- [4] 杨玲. 基于空间管制的“多规合一”控制线系统初探——关于县(市)域城乡全覆盖的空间管制分区的再思考[J]. 城市发展研究, 2016(2): 8-15.

(作者单位：中国城市规划设计研究院)