

基于多规合一的土地空间规划与城乡融合发展实践

徐润娟

沧源佤族自治县自然资源局 云南 临沧 677400

摘要：本文聚焦于“多规合一”理念下的土地空间规划与城乡融合发展实践。通过梳理“多规合一”的内涵与演进逻辑，分析其在土地空间规划中的核心作用，结合成都、天津、衡阳等地的实践案例，探讨城乡融合发展的路径选择。研究发现，“多规合一”通过整合空间资源、协调部门利益、优化审批流程，为城乡融合发展提供了制度保障和技术支撑。未来需进一步强化生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的刚性约束，推动城乡要素双向流动，实现空间规划与城乡发展的深度融合。

关键词：多规合一；土地空间规划；城乡融合发展；实践路径；制度创新

1 引言

随着我国城镇化进程的加速，城乡发展不平衡、资源利用低效、空间布局混乱等问题日益凸显。传统规划体系中，城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等各自为政，导致规划内容冲突、审批流程冗长、空间管控失效。为破解这一困局，2018年自然资源部成立后，明确提出构建“五级三类四体系”的国土空间规划体系，推动“多规合一”从试点探索向全面实施转变。本文以“多规合一”为核心，结合成都、天津、衡阳等地的实践案例，探讨土地空间规划如何促进城乡融合发展，为新时代城乡规划改革提供理论参考与实践借鉴。

2 “多规合一”的内涵与演进逻辑

2.1 “多规合一”的内涵界定

“多规合一”并非简单叠加各类规划，而是通过整合空间资源、协调部门利益、优化审批流程，形成“一本规划、一张蓝图、一个平台”的规划体系^[1]。其核心目标包括：（1）空间整合：将城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等纳入统一平台，解决规划内容冲突、空间管控重叠等问题；（2）制度创新：建立“评估-监管-问责-处罚”的闭环制度，强化规划的权威性与连续性；（3）技术支撑：依托大数据、云计算等技术，构建“全事实化”的信息平台，实现数据共享与动态更新。

2.2 “多规合一”的演进逻辑

我国“多规合一”改革经历了从试点探索到全面实施三个阶段：

试点探索阶段（2014-2017年）：中央选取28个市县开展“多规合一”试点，重点解决规划内容冲突、审批流程冗长等问题。例如，上海市崇明岛通过整合生态、农业、旅游等规划，实现了空间资源的优化配置；

制度构建阶段（2018-2020年）：自然资源部成立

后，明确提出构建“五级三类四体系”的国土空间规划体系，推动“多规合一”从技术整合向制度创新转变；

全面实施阶段（2021年至今）：全国范围内开展国土空间规划编制，建立“空间管控一张图”和“多规信息平台”，实现规划成果数字化管理与部门信息互通共享。

3 “多规合一”在土地空间规划中的核心作用

3.1 整合空间资源，优化空间布局

传统规划体系中，城乡规划、土地利用规划等在空间管控上存在显著差异。例如，衡阳市在“多规合一”改革前，城市总体规划与土地利用规划的建设用地范围存在大量差异斑图，导致远郊城镇建设用地闲置而中心城市建设用地紧张。通过“多规合一”，衡阳市构建了“一套标准、一套数据、一套流程、一个平台、一套机制”的“五个一”工程，统一了用地分类标准、空间坐标系与数据底图，实现了空间资源的优化配置。

3.2 协调部门利益，提升治理效能

“多规合一”通过建立跨部门协调机制，破解了部门信息壁垒与审批效能问题。例如，天津市依托“多规合一”综合管理平台，整合了发展改革、规划、自然资源、生态环境等部门的数据资源，实现了“多资源共享交互”与“多部门联动审批”。用户通过平台可一次性提交项目电子材料，后续环节直接调用，避免了重复提交与材料丢失的困境，行政审批效率提升40%以上。

3.3 强化生态保护，推动绿色发展

“多规合一”将生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界作为刚性约束，倒逼发展方式转型。例如，成都市在城乡融合过程中，通过划定生态保护红线，将农村闲置宅基地整理为生态用地，既增加了生态用地供给，又提升了农村土地利用效率^[2]。同时，依托“多规合一”平

台，成都市建立了“生态补偿机制”，对生态保护成效显著的区域给予财政转移支付，推动了绿色发展。

4 实践案例分析：城乡融合发展的路径选择

4.1 成都：产业融合与城乡要素双向流动

4.1.1 农村产业融合的实践路径

成都市在城乡融合过程中，以农村产业融合为突破口，通过“多规合一”整合空间资源，推动了第一、二、三产业的深度融合。例如，成都市郫都区战旗村通过土地整治与空间重构，将分散的耕地集中连片，引入现代农业企业，发展“种植-加工-旅游”一体化产业链。2022年，战旗村农业综合产值突破1亿元，农民人均收入达3.2万元，较2015年增长120%。

4.1.2 城乡要素双向流动的制度创新

成都市通过“多规合一”改革，建立了城乡统一的建设用地市场，允许农村集体经营性建设用地入市交易。例如，成都市温江区万春镇通过土地整治，将闲置宅基地整理为集体经营性建设用地，以“作价入股”方式引入社会资本，发展康养产业。2023年，万春镇集体经营性建设用地入市交易额达2.3亿元，带动农民增收1.1亿元。

4.2 天津：智慧城市与城乡空间再造

4.2.1 “一张蓝图”的绘制与数据共享

天津市依托“多规合一”综合管理平台，构建了“一张蓝图”的统一管理体系。平台整合了基础地理信息、规划控制线、部门专业现状等七大数据库，实现了数据资源的标准化与动态更新。例如，天津市滨海新区通过平台对建设项目进行“多规合一”策划生成，项目审批周期从120天缩短至45天，审批效率提升62.5%。

4.2.2 智慧城市与城乡空间再造

天津市以“多规合一”为支撑，推动了智慧城市建设与城乡空间再造。例如，天津市西青区通过平台对村级工业园进行空间重构，将分散的工业用地集中连片，引入高端制造业与现代服务业。2023年，西青区村级工业园亩均税收从8万元提升至25万元，产业空间效率显著提升。

4.3 衡阳：制度创新与城乡治理现代化

4.3.1 “五个一”工程的实施路径

衡阳市通过“一套标准、一套数据、一套流程、一个平台、一套机制”的“五个一”工程，实现了“多规合一”的制度创新。例如，衡阳市建立数据建库标准、数据整理入库与更新标准，解决了各类政务数据标准不一、难以融合的问题。同时，通过搭建多部门协同审批的统一办公平台，实现了“多部门联动审批”与“全生

命周期监管”，行政审批效率提升35%以上。

4.3.2 城乡治理现代化的实践探索

衡阳市以“多规合一”为支撑，推动了城乡治理现代化。例如，衡阳市蒸湘区通过平台对城乡基础设施进行统筹规划，实现了供水、供电、交通等基础设施的城乡均等化。2023年，蒸湘区农村地区供水普及率达98%，较2015年提升25个百分点，城乡差距显著缩小。

5 挑战与对策：推动“多规合一”与城乡融合的深度融合

5.1 主要挑战

5.1.1 部门利益协调困难

“多规合一”涉及发展改革、自然资源、生态环境、住房城乡建设等多个部门，各部门在规划编制、审批、实施等环节存在利益冲突。例如，在生态保护红线划定过程中，生态环境部门倾向于扩大保护范围，而发展改革部门可能更关注经济发展需求，导致规划目标难以协调。此外，部门间数据共享机制不完善，部分部门存在“数据孤岛”现象，影响了“多规合一”平台的运行效能。

5.1.2 数据共享机制不完善

尽管“多规合一”平台整合了多部门数据资源，但数据标准不统一、更新不及时等问题仍普遍存在。例如，不同部门对同一地块的用地性质定义可能存在差异，导致数据整合困难；部分部门因技术能力不足或数据安全顾虑，未能及时更新数据，影响了平台的动态管理能力^[3]。此外，数据共享的法律法规体系尚不健全，部分部门对数据共享存在顾虑，导致数据开放程度有限。

5.1.3 生态保护与发展的矛盾

在“多规合一”实践中，生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的划定需平衡生态保护与经济发展的关系。然而，部分区域在划定生态保护红线时存在“一刀切”现象，未充分考虑区域发展需求，导致生态保护与经济发展的矛盾突出。例如，某些生态脆弱地区因划入生态保护红线，限制了农业开发与旅游发展，影响了当地居民收入增长。

5.1.4 公众参与机制不健全

“多规合一”涉及公众切身利益，但当前公众参与机制尚不健全。例如，规划编制过程中公众参与渠道有限，部分规划成果未充分征求公众意见；公众对规划内容的理解不足，导致规划实施过程中出现抵触情绪。此外，公众监督机制不完善，规划实施过程中的违规行为难以被及时发现与纠正。

5.2 对策建议

5.2.1 强化顶层设计与制度保障

(1) 完善法律法规体系: 制定“多规合一”专项法规, 明确各部门职责边界, 建立跨部门协调机制。例如, 通过立法形式规定生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的划定标准与调整程序, 确保规划的权威性与连续性。(2) 建立跨部门协调机制: 成立由政府主要领导牵头的“多规合一”领导小组, 统筹协调各部门规划编制与实施。例如, 定期召开跨部门联席会议, 解决规划内容冲突与审批流程冗长等问题。(3) 强化考核问责机制: 将“多规合一”实施成效纳入政府部门绩效考核, 对规划执行不力的部门进行问责。例如, 建立规划实施动态评估机制, 定期发布评估报告, 接受社会监督。

5.2.2 推进数据共享与平台整合

(1) 统一数据标准与更新机制: 制定“多规合一”数据标准, 明确数据分类、编码、格式等要求, 建立数据动态更新机制。例如, 要求各部门定期上传更新数据, 确保平台数据的时效性与准确性。(2) 搭建数据共享平台: 依托云计算、大数据等技术, 构建“多规合一”数据共享平台, 实现部门间数据互联互通^[4]。例如, 通过平台对各类规划数据进行整合分析, 为规划编制与审批提供数据支撑。(3) 加强数据安全保护: 完善数据安全法律法规, 建立数据加密与访问控制机制, 确保数据共享过程中的安全性。例如, 对敏感数据进行脱敏处理, 限制数据访问权限, 防止数据泄露。

5.2.3 平衡生态保护与发展的关系

(1) 科学划定“三线”: 在生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界划定过程中, 充分考虑区域发展需求, 避免“一刀切”。例如, 对生态脆弱地区, 可通过生态补偿机制平衡保护与发展的矛盾; 对开发需求强烈的区域, 可优化空间布局, 提高土地利用效率。(2) 建立生态补偿机制: 对生态保护成效显著的区域给予财政转移支付或税收优惠, 激励地方政府与居民参与生态保护。例如, 设立“生态保护基金”, 对生态保护红线内的居民进行补贴, 缓解其因保护带来的收入损失。(3) 推动绿色发展: 依托“多规合一”平台, 引导产业向绿色低碳方向转型。例如, 对高污染、高能耗产业进行空间管控, 限制其扩张; 对绿色产业给予用地、税收

等政策支持, 推动其集聚发展。

5.2.4 完善公众参与机制

(1) 拓宽公众参与渠道: 通过线上线下相结合的方式, 广泛征求公众对规划编制与实施的意见。例如, 利用社交媒体、公众听证会等渠道, 收集公众对规划内容的建议, 确保规划符合公众利益。(2) 加强规划宣传与解读: 通过宣传手册、专题讲座等形式, 向公众普及“多规合一”理念与规划内容, 提高公众对规划的认知度与接受度。例如, 制作规划动画视频, 以通俗易懂的方式展示规划目标与实施路径。(3) 建立公众监督机制: 鼓励公众对规划实施过程中的违规行为进行举报, 建立快速响应与处理机制。例如, 设立“规划监督热线”, 对公众举报的问题进行及时核查与处理, 确保规划严格实施。

结语

“多规合一”是破解城乡二元结构、实现城乡融合发展的关键路径。通过整合空间资源、协调部门利益、优化审批流程, “多规合一”为城乡融合发展提供了制度保障与技术支撑。未来需进一步强化生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界的刚性约束, 推动城乡要素双向流动, 实现空间规划与城乡发展的深度融合。同时, 需加强“多规合一”平台的动态更新与数据共享, 提升城乡治理现代化水平, 为新时代城乡规划改革提供实践参考。

参考文献

- [1]季如军.土地利用规划与城市规划的矛盾及对策分析——在“多规合一”的国土空间规划背景下的思考[J].房地产世界,2021,(02):7-9.
- [2]曹艳.空间规划体系下“多规合一”实用性城乡规划研究[J].智能建筑与智慧城市,2025,(05):59-61.
- [3]乐磊.多规合一背景下的国土空间规划实施路径分析[C]//《中国招标》期刊有限公司.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).忠县城乡规划设计院,2025:47-48.
- [4]裴耀选,杨蔚蓉.“多规合一”背景下国土空间规划创新路径研究[J].住宅与房地产,2025,(06):37-39.