

多规合一导向的城市规划与土地整治协同机制

张冠峰

山西省城乡规划设计研究院有限公司 山西 太原 030001

摘要: 本文以“多规合一”为理论框架,系统剖析当前城市规划与土地整治在空间管控、资源利用、生态保护等领域的协同困境,提出以“空间一张图”为技术支撑、以“全域统筹”为实施路径、以“多元共治”为保障机制的协同创新体系。通过解析长三角生态绿色一体化发展示范区、浙江省全域土地综合整治等典型案例,揭示“多规合一”导向下规划与整治协同的内在逻辑与实践路径,为构建高质量国土空间开发保护新格局提供理论参考与实践指引。

关键词: 多规合一; 城市规划; 土地整治; 协同机制; 国土空间治理

1 引言

中国城镇化率已突破65%,城市空间扩张与土地资源约束的矛盾日益尖锐。传统规划体系下,城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规并行”导致空间冲突、资源浪费、生态破坏等问题频发。据统计,全国因规划冲突造成的重复建设损失年均超千亿元,耕地“非农化”“非粮化”现象仍存,生态空间破碎化率高达32%。在此背景下,“多规合一”改革成为破解空间治理困局的关键抓手。2018年自然资源部组建后,以《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》为统领,构建“五级三类”国土空间规划体系,推动规划与整治从“物理叠加”向“化学融合”转变。本文聚焦“多规合一”导向下的协同机制创新,旨在为破解空间治理碎片化、提升资源利用效率提供理论支撑。

2 城市规划与土地整治协同的理论逻辑

2.1 协同发展的必要性

城市规划与土地整治的协同是国土空间治理现代化的必然要求。从空间维度看,城市规划通过功能分区、用地布局引导城市发展方向,而土地整治通过田水路林村综合整治提升土地利用效率,二者共同构成空间治理的“双轮驱动”。从资源维度看,规划确定的空间边界为整治提供方向指引,整治形成的优质土地资源为规划实施提供载体支撑。例如,长三角生态绿色一体化发展示范区通过“三区三线”划定,将生态保护红线占比提升至38.6%,同时通过土地整治新增耕地1.2万亩,实现生态保护与耕地保护的协同。

2.2 “多规合一”的协同价值

“多规合一”通过“五个统一”(统一底图、统一标准、统一规划、统一平台、统一管理)破解规划冲突,为协同发展提供制度保障。其一,空间管控协同:通过

“三区三线”划定,明确生态空间、农业空间、城镇空间边界,避免规划“打架”。其二,资源利用协同:整合土地利用规划、产业发展规划,优化土地资源配置效率^[1]。其三,生态保护协同:将生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线纳入统一管控,强化生态修复与土地整治的联动。例如,江苏省通过“多规合一”平台整合17个部门数据,将规划审批周期缩短60%,项目落地效率提升40%。

2.3 协同发展的现实困境

当前协同发展仍面临三大挑战:其一,规划衔接不足。部分地区“多规合一”仍停留在“图层叠加”层面,未实现规划目标、指标、坐标系的深度融合。其二,部门壁垒突出。自然资源、农业农村、生态环境等部门职能交叉,导致整治项目重复申报、资金分散使用。其三,技术支撑薄弱。三维实景建模、InSAR监测等新技术应用不足,制约协同效能提升。例如,在一些地区的规划编制和整治项目实施过程中,由于缺乏先进的技术手段,无法准确掌握土地资源的现状和变化情况,影响了决策的科学性和准确性。

3 协同机制的核心要素与实施路径

3.1 协同机制的核心要素

构建“目标-主体-工具-保障”四位一体协同机制,是城市规划与土地整治协同发展的关键。

(1) 目标协同:以“三生空间”(生产、生活、生态)优化为核心,统筹经济发展、粮食安全与生态保护等多重目标。城市规划与土地整治围绕此制定策略与计划,如城市规划考虑土地承载力与生态要求,合理确定规模与产业布局;土地整治注重提升土地生产力、保障粮食安全及生态修复。

(2) 主体协同:建立“政府主导、部门联动、市场

参与、公众监督”的多元共治体系。政府主导制定政策规划；部门协作打破壁垒；市场主体通过投资建设提供资金技术；公众参与听证、提意见保障权益。如浙江安吉鲁家村“村集体+企业+农户”模式，政府支持引导，村集体组织协调，企业投入资金技术，农户参与土地流转经营，实现多元主体协同。

（3）工具协同：运用“多规合一”信息平台、国土空间基础信息平台等数字化工具，实现规划数据实时共享与整治项目动态监管，提升规划编制科学性与精准性，加强项目全过程管理。如自然资源部“一张图”系统，实现规划数据实时更新与问题智能预警。

（4）保障协同：完善法律法规、标准规范与考核机制，强化制度刚性。制定法规明确主体权责，规范协同行为；建立标准统一技术要求，提升协同质效；完善考核将成效纳入地方绩效，强化责任落实。

3.2 实施路径：从“规划统筹”到“整治落地”

3.2.1 规划统筹阶段

在规划统筹阶段，首先要编制“多规合一”的国土空间规划。以《全国国土空间规划纲要》为统领，结合地方实际情况，编制市县国土空间总体规划。在规划编制过程中，要明确空间战略定位、发展目标和指标体系，确保规划的科学性和前瞻性。例如，上海市在总体规划中设置了“城市更新单元”，将土地整治与城市更新有机结合。通过这种方式，既改善了城市环境，又提高了土地利用效率，实现了城市的高质量发展。其次，要划定“三区三线”。以资源环境承载力评价为基础，科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界。“三区三线”的划定是国土空间规划的核心内容，也是实现空间管控的重要手段。通过划定“三区三线”，可以明确不同区域的功能定位和发展方向，避免过度开发和无序建设^[2]。例如，成都市划定生态保护红线2800平方公里，占市域面积的19.2%，通过土地整治新增耕地5.6万亩。这一举措既保护了生态环境，又保障了粮食安全，实现了生态效益和经济效益的双赢。最后，要制定专项规划。根据国土空间总体规划的要求，编制全域土地综合整治、生态修复、历史文化保护等专项规划，细化实施路径。专项规划是国土空间规划的补充和深化，为具体项目的实施提供了详细的指导。通过制定专项规划，可以确保各项整治活动符合总体规划的要求，提高整治工作的针对性和有效性。

3.2.2 整治实施阶段

在整治实施阶段，要实施全域土地综合整治。以乡镇为单元，统筹农用地整理、建设用地整理和生态保护

修复。全域土地综合整治是一项系统工程，需要综合考虑土地资源的利用现状、发展需求和生态保护要求。通过农用地整理，可以提高耕地质量，增加有效耕地面积；通过建设用地整理，可以盘活低效用地，提高土地利用效率；通过生态保护修复，可以改善生态环境，提升生态系统的服务功能。例如，杭州市余杭区径山镇通过整治，新增耕地1万亩，盘活低效用地800亩，打造了“茶香径山”文旅品牌。这一案例充分展示了全域土地综合整治在促进经济发展、改善生态环境和提升居民生活质量方面的积极作用。其次，要推进生态修复工程。结合山水林田湖草沙一体化保护修复，提升生态系统服务功能。生态修复工程是保护生态环境、维护生态平衡的重要举措。通过实施生态修复工程，可以恢复受损的生态系统，提高生态系统的稳定性和可持续性^[3]。例如，江苏省无锡市惠山区洛社镇通过退圩还湖、湿地修复等措施，恢复水域面积2000亩，碳汇能力提升30%。这一举措不仅改善了当地的生态环境，还为应对气候变化做出了贡献。最后，要创新整治模式。推广“EPC+O”（设计-采购-施工-运营）一体化模式，引入社会资本参与。通过创新整治模式，可以提高整治项目的实施效率和质量，降低政府财政压力。例如，广东省广州市通过PPP模式实施南沙新区土地整治，吸引社会投资15亿元。这一模式充分发挥了市场机制的作用，实现了政府与市场的优势互补。

3.2.3 动态监管阶段

在动态监管阶段，首先要建立监测评估体系。运用遥感监测、大数据分析等技术，对规划实施和整治效果进行动态评估。通过建立监测评估体系，可以及时掌握规划实施和整治项目的进展情况，发现问题并及时采取措施加以解决。例如，自然资源部建立的全国国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现了规划数据的实时更新和问题智能预警。该系统可以对规划实施情况进行实时监测，当发现规划实施与规划目标存在偏差时，及时发出预警信息，为政府决策提供科学依据。其次，要完善考核机制。将协同发展成效纳入地方政府绩效考核，强化责任落实。通过完善考核机制，可以促使地方政府更加重视城市规划与土地整治的协同发展，加大工作力度，确保各项任务落到实处^[4]。例如，浙江省将全域土地综合整治纳入“乡村振兴战略实绩考核”，权重达15%。这一举措有效推动了全域土地综合整治工作的开展，取得了显著成效。最后，要强化公众参与。通过听证会、公示平台等渠道，保障公众知情权、参与权。公众参与是城市规划与土地整治协同发展的重要保障。

通过加强公众参与,可以充分听取公众的意见和建议,提高决策的科学性和民主性。例如,上海市在规划编制中开展“15分钟社区生活圈”公众调查,收集意见2.3万条。这些意见为规划编制提供了重要参考,使规划更加符合居民的实际需求。

4 典型案例解析

4.1 长三角生态绿色一体化发展示范区

长三角生态绿色一体化发展示范区是全国首个跨省域国土空间规划,在“多规合一”导向下创新显著。规划协同上,编制《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划》,统一规划期限、坐标系与技术标准,打破行政壁垒,化解地区规划冲突。规划编制中经多次协商,协调三地在生态保护、产业、基建等方面的规划目标,保障规划协调一致。空间治理方面,划定“水乡客厅”核心区,统筹水系治理、生态修复与文化传承。作为示范区核心,“水乡客厅”改善水环境、恢复生态功能、挖掘文化特色,打造“世界级水乡人居文明典范”,助力区域可持续发展。制度创新上,建立“联合河湖长制”“生态补偿机制”等,推动跨区域协同治理。

“联合河湖长制”明确三地河湖管理职责分工,“生态补偿机制”以经济激励各地加强生态保护,实现生态与经济良性互动。如元荡湖联合治理后,水质从Ⅴ类升至Ⅲ类,生态岸线占比达80%,彰显制度创新成效。

4.2 浙江省全域土地综合整治

浙江省以“千万工程”为引领,构建“全域规划、全域设计、全域整治”模式,成效显著。规划引领上,编制县级全域土地综合整治规划,明确目标、任务与时序。规划结合当地资源、发展需求及生态保护要求,确保科学可行。如安吉县将整治与竹产业升级、乡村旅游结合,打造“两山”理念实践样板,改善农村环境,提升土地利用率,推动产业与旅游繁荣,实现生态、经

济、社会效益统一。整治创新方面,推广“标准地”改革,实现“拿地即开工”。该改革明确土地出让标准,简化审批流程,提高项目落地效率。如德清县形成工业“标准地”2万亩,项目落地周期缩短50%,吸引更多企业投资,促进经济发展。数字赋能上,建设“浙里整”数字化平台,实现整治项目全生命周期管理。平台整合数据资源,实现项目申报、审批、实施、验收等环节信息化管理,可实时掌握项目进展,加强监管评估,提升整治质量与效率。如杭州市临安区通过平台整合资金12亿元,整治土地3.5万亩,取得良好效益。

结语

“多规合一”导向下城市规划与土地整治协同,是破解空间治理难题、推动高质量发展的关键。通过构建“目标-主体-工具-保障”协同机制,形成完整实施路径,并以技术创新等提升效能。未来,应强化技术赋能,构建“数字孪生国土”提升科学精准性;完善制度供给,健全法规体系提供制度保障;创新实施模式,推动“全域整治+”与新质生产力融合,实现效益统一,构建国土空间治理新格局,助力现代化建设。

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]阎炎,方黎明.为深化“多规合一”改革注入新动能[N].中国自然资源报,2024-10-21(003).
- [3]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.
- [4]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.