

基于多规合一的土地空间规划与城乡融合发展实践

藏雪雪

山西博雅达勘测规划有限公司 山西 太原 030000

摘要: 本文探讨了基于多规合一的土地空间规划与城乡融合发展的实践。分析了多规合一在解决规划冲突、优化空间布局中的作用,以及城乡融合发展面临的挑战。通过开化县和长沙市的实践案例,展示了多规合一在推动城乡融合发展中的成效。提出应坚持生态优先、绿色发展,强化规划权威性,促进城乡要素流动,优化空间布局,以实现城乡融合发展。

关键词: 多规合一; 土地空间规划; 城乡融合发展; 实践案例

1 引言

在新时代中国经济社会高质量发展进程中,城乡二元结构导致的发展不平衡问题逐渐加剧,推进城乡融合已成为实现区域协调发展与共同富裕的核心议题。土地空间规划作为统筹城乡资源配置、优化空间布局的重要工具,其编制与实施质量直接影响城乡融合发展的整体效能。多规合一改革通过整合各类空间性规划,构建统一的国土空间规划体系,为破解规划矛盾、推动城乡要素有序流动和空间协同治理提供了创新路径,成为赋能城乡融合发展的重要驱动力。

2 多规合一的意义

2.1 解决规划冲突

传统的规划体系存在规划类型过多、内容重叠冲突、审批流程复杂、周期过长、地方规划朝令夕改等问题。例如,在市级层面,面对同一个具体的空间进行规划实施时,各类规划的矛盾集中爆发,出现规划内容打架、管控空间重叠、审批部门众多等问题^[1]。而多规合一通过推动各类规划的高度衔接统一,落实到一个共同的空间平台上,有效解决了这些问题,提高了规划的科学性和可操作性。

2.2 优化空间布局

多规合一强调在统一的空间信息平台上进行规划,这有助于从整体上把握国土空间的发展格局,实现生产空间、生活空间、生态空间的科学布局。通过划定永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界三条控制线,制定空间管控原则,形成空间规划底图,为城乡融合发展提供了明确的空间指引。

2.3 提高政府空间管控水平

多规合一要求搭建信息平台、改进项目规划审批方式,这有助于促进信息公开、提高行政效率。政府可以通过信息平台对各类规划进行实时监测与管控,确保规

划的有效实施。同时,统一的审批流程也减少了企业的办事成本和时间,优化了营商环境。

3 城乡融合发展面临的挑战

3.1 城乡空间结构不合理

城市和乡村在发展中形成了特殊的国土空间结构,导致城市和乡村关系得不到有效调整。由于城乡空间在发展过程中没有进行长期的、系统的规划,导致现有的国土空间难以满足城市和乡村融合发展的需求,降低了二者关系转型的潜力。此外,空间网络体系缺乏完整性,也让二者所处空间分割程度更大,阻碍了城市和乡村空间的一体化管理。

3.2 城乡要素流动不畅

城市和乡村本质上在不同的空间区域,往往使用了符合自身的治理体系,这阻碍了城乡一体化的开展,影响二者要素的有效流通。例如,在人口流动和土地流动方面,我国当前存在人口流动和土地流动没有相互衔接的问题,导致农村土地低效配置。进城落户农民无法通过退出宅基地完全实现财产收益,同时又将宅基地看作最后的保障,导致大量农村宅基地闲置荒废。在承包地的配置上也存在类似问题。

3.3 城乡空间价值交换失衡

城市和乡村在发展中,长期处于不公平的资源配置现象,导致无法保障空间价值的顺利交换,也影响到城乡一体化的融合。自然资源的价值依托生产价值进行评价,这是不符合城乡融合发展要求的^[2]。加上国土空间也并未从多元价值层面研究,缺乏有效的关注力度。

4 多规合一在城乡融合发展中的实践案例

4.1 开化县多规合一试点实践

4.1.1 主要做法

强化保障抓统筹:开化县建立了强有力的组织体系,明确目标方向,摸清县域资源环境条件,妥善处理了保护

与发展、规划与管理两对关系，有效统筹了自然、行政两种“资源”，实现了“一张图规划、一盘棋管理”。

编制统筹发展全局的一本规划：遵循“一本规划管到位”的要求，探索构建了“1+X”空间规划体系，形成发展一盘棋。

绘制凸显“三区三线”的一张蓝图：按照主体功能区规划核心理念，对全县域开展精细化资源环境承载能力和国土开发适宜性评价，结合人口变动趋势和经济社会发展需求，科学判断哪些区块需要严格保护、哪些区块适宜农业生产、哪些区块可供城镇建设，划定生态、农业、城镇“三大空间”，制定空间管控原则，形成空间规划底图。

制定统一衔接的技术规程：将规划期限统一到2030年，运用2000国家大地坐标系统一各类基础数据，统一了空间规划用地分类标准，以“三区三线”整合替代原有的多个相互重叠交叉的空间管制分区，并形成开发强度测算、三类空间划定、空间管控、用地分类标准、基础信息平台建设等5个技术规程。

建立协同共享的管理信息平台：在整合原有地理信息平台和政务服务平台的基础上，建设由基础、管控和审批三个子平台并联运行的多规合一管理信息平台，有效促进了各子平台之间相互衔接、相互配套、相互协调和高效运行。

创新利于规划实施的体制机制：成立县综合性规划管理协调机构，负责规划立项管理、统筹协调、审议发布、监督实施及评估修订等工作。探索规划体制机制改革路径，设计规划编制、实施、监督既相对独立又相互制约的规划管理机制，并适时推进符合空间规划管控要求的政府机构改革。

4.1.2 成效

开化县自多规合一试点工作开展以来，共淘汰搬迁企业120多家，生态移民1万余人，同时引进大批绿色项目，传统的工业园也转变为生态工业园。多规合一预审平台是开化县多规合一改革试点成果中多规合一信息平台的子平台。运用多规合一预审机制，大大缩短了企业投资项目的决策时间，更为后续审批扫清障碍，优化了营商环境。

4.2 长沙市多规合一国土空间专项规划实施管理

4.2.1 主要做法

建立工作制度：长沙市集中铺排了47个专项规划编制管理工作，市资规局将专项规划的编制管理与技术审查纳入重点工作部署，统一工作方向和基本准则，确保47个专项规划在同一框架体系下编制。

抓住技术统筹：从“底图提供—标准统一—规划衔接—平台管理”等编管环节发力，探索统筹性、差异化、清单式、智慧化的专项规划统筹技术，实现统一底图、统一标准、统一规划、统一平台目标任务。

研发机审工具：积极探索智慧规划，研发专项规划机审工具，实现对专项规划规范性、合理性的自动化审查，提高“一张图”核对的工作效率。

统一底图：形成“基础包+专项包”的动态更新工作底板，突出总体规划对专项规划的指导约束作用和国土空间的“唯一性”。

突出项目设施“落地性”：坚持“编管合一”理念，把握关键环节技术要求，要求项目设施核准权属、地形；探索刚弹结合的管控方法，对用地布局明确的项目进行“上图”落位，对边界不定、范围管控的项目采用“点位”或“线位”预控；创新专项规划图则管理，结合专项实际划定安全分区、保护分区、服务分区等分区管控单元，按照单元制定专项要素管控图则。

突出规划成果“实用性”：提出“法定文件+技术文件”的成果体系和“一文、一库、一表、两报告”的审查体系（一文为空间性要点条文、一库为数据库、一表为重大项目清单、两报告为控规调整论证报告和相关专项规划衔接报告），强化专项规划审查内容。

统一规划：探索“分阶段+条目式+场景式”空间协同与矛盾化解方法。强化“分阶段”的规划衔接，按照总体规划、详细规划两个阶段加强对专项规划的统筹衔接；制定“条目式”的成果核对要素，建立47个专项规划的要素核对清单，作为“总—专—详”审查核对要点，形成数、文、图、库等审查条目；探索“场景式”多规矛盾解决方案，针对与底线冲突、与空间布局冲突、与管控要求冲突等问题，制定多场景下的矛盾冲突建议，形成“总—专”协调方案。同时，统筹关联性专项要素，探索设施用地兼容与用地整合，提升土地利用效率。

统一平台：创新“集成式+高效率+档案式”的智慧化管理模式。搭建协同工作集成平台，提供统一的空间底图数据、目录清单管理要求以及协调分析工具等应用，制定了专项规划数据汇交要求；制定规划审查入库核对方法，按照“编制—部门内审—征求意见—专家审查—规划公示—‘一张图’核对—政府审查—报批—入库公开”的流程，规范编审工作。探索自查+核查、人审+机审的规划核对方式，创新“一张图”核对方法，提高规划审查效率；支撑重大项目进度跟踪，参照电力“一站一档”的专项设施管理模式，对重大项目建立智慧化的档案管理模式，实现全流程数字化监管；以重大基

基础设施专项为重点,通过定期的体检评估,探索“总—专—详”不同层面空间联动机制,支撑规划实施监督。

强化制度建设:以专项目录清单为总纲领性任务,统筹探索专项规划编什么、怎么编、如何管理,明确编审责任和组织机构,发布系列统筹性文件,统一思想、规范行为、促进共编共管。注重47个专项规划的统筹推进、相互协调,建立了按需调度、定期通报、瞬时沟通的推进机制,统筹解决总专详之间、专项规划相互之间协调问题。

提出“四张清单”:提出了规划目录清单、传导核对清单、审查问题清单、责任落实清单等“4张清单”,对专项规划工作开展范围、传导落实内容、整改提升问题、审核责任部门等进行条目式规定,确保专项规划任务的精准性。

区分管理模式:区分上图、入库、其它3种类型和总规、详规2个阶段的差异化管理模式,把专项规划工作与“一张图”和数据库建设进行统一、与支撑总规和指导详规进行匹配,确保专项规划编制的实用性。

制定管控规则:制定“保护优先、安全优先、民生优先、效率优先”的“四优先”管控规则,统筹推进专项规划与其他规划协调统一,提升专项规划在空间布局的协调性。

4.2.2 成效

全市47个专项规划同步推进,使得专项规划审查任务量大、数据核对复杂。通过开发专项规划机审工具,实现对专项规划规范性、合理性的自动化审查,成为全省乃至全国专项规划审查的示范性探索。长沙专项规划编制统筹经验已在自然资源部分享,并在2023年全国国土空间规划会议上作典型交流。自然资源部和广州、合肥、太原、成都等城市先后来长沙专题调研长沙专项规划统筹编制和技术审查经验。

5 多规合一推动城乡融合发展的策略建议

5.1 践行生态优先发展战略

在多规合一的国土空间规划体系构建中,需始终贯彻生态优先、绿色发展理念。以开化县试点经验为范例,立足主体功能定位,通过资源整合、体制创新推动国土空间开发格局优化。严格划定生态保护红线,构建刚性约束机制,遏制生态空间无序开发;同时,在城乡融合进程中培育绿色产业体系,推动经济发展与生态保护协同共进,实现可持续发展目标。

5.2 筑牢规划实施权威性

强化国土空间规划的法定效力,建立“批复即约束”的刚性管理机制,杜绝因行政换届或部门干预导致

的规划随意变更。构建层级分明的规划传导体系,明确下级规划服从上级规划、专项与详细规划服从总体规划的实施准则,严格落实“先规划后建设”要求。通过法律约束与制度保障,确保规划实施的连续性与稳定性,为城乡融合提供坚实空间支撑。

5.3 破除城乡要素流动壁垒

针对城乡二元结构矛盾,需构建要素双向流动的协同发展机制。借鉴长沙市“四统一”规划经验,通过统一底图、标准、编制流程与信息平台,促进城乡空间的无缝衔接。同时,深化收益分配制度改革,建立农村要素增值收益“反哺”机制,保障农民在土地、资金等要素流动中的合理权益,推动城乡资源均衡配置与共享发展。

5.4 优化全域空间功能布局

基于人口流动趋势与经济社会发展需求,科学统筹生态、农业、城镇功能空间。参照开化县“三区三线”划定实践,通过精准划定城镇开发边界、永久基本农田与生态保护红线,形成差异化空间管控规则。持续推进空间布局优化,提升土地集约利用水平,促进城乡功能互补、形态协调,实现空间资源高效配置。

5.5 构建现代化规划治理体系

借鉴开化、长沙等地创新实践,构建全链条规划管理机制。设立跨部门规划协调机构,统筹规划立项、编制、实施与监督评估工作;探索建立规划编制、执行、监管相互制衡的运行机制,强化过程管控与动态调整。通过管理模式创新,提升规划科学性与实操性,为城乡融合发展提供制度保障。

结语

多规合一的土地空间规划为城乡融合发展提供了新的思路和方法。通过开化县和长沙市的实践案例可以看出,多规合一在解决规划冲突、优化空间布局、提高政府空间管控水平等方面取得了显著成效。然而,城乡融合发展仍然面临着诸多挑战,需要继续坚持生态优先、绿色发展的理念,强化规划的权威性,促进城乡要素流动,优化空间布局,创新规划管理机制。只有这样,才能实现城乡融合发展,推动我国经济社会全面可持续发展。

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]余露娟.“多规合一”视角下城乡规划与土地管理的融合思考[J].新型城镇化,2023,(04):72-75.
- [3]姜召玲,李顺华,祝莹.基于“多规合一”的土地利用总体规划调整完善方法研究[J].江西农业,2020,(08):109.