

多规合一背景下自然资源土地规划的协同机制与实施路径研究

郑火龙

江苏苏北土地房地产资产评估测绘咨询有限公司 江苏 徐州 221006

摘要：“多规合一”背景下，自然资源土地规划协同机制以技术、制度、平台为核心，通过统一坐标、期限、管制分区标准，构建跨部门协调机构与立法保障体系，打造“一张图”智慧管理平台。实施路径聚焦纵向分级管控、横向跨部门治理、技术赋能智慧治理，结合立法推进、标准建设及流程再造，强化规划实施监测评估，破解规划冲突，提升空间治理效能，助力国土空间开发保护“一张蓝图”落地见效。

关键词：多规合一背景；自然资源土地规划；协同机制；实施路径

引言：在城镇化快速推进与国土空间治理精细化需求下，“多规冲突”问题日益凸显，城乡规划、土地利用规划等因标准不一、部门分割，导致空间错配、审批低效等问题频发。“多规合一”作为破解规划“打架”的关键举措，旨在通过技术整合、制度创新与平台协同，实现国土空间开发保护“一张蓝图”。本研究聚焦自然资源土地规划的协同机制与实施路径，探索分级管控、跨部门治理及智慧治理模式，为提升空间治理效能提供理论支撑与实践参考。

1 文献综述与理论基础

1.1 国内外研究现状

(1) 国内：研究核心围绕从“两规合一”到“多规合一”的技术整合路径展开。早期学者聚焦城乡规划与土地利用规划的矛盾化解，探索坐标统一、用地分类对接等技术方法；近年研究转向多规协同的系统性，如分析“一张图”平台构建、跨部门数据融合等实践路径，同时关注市县级多规合一试点经验总结，强调技术整合需结合制度保障，以破解规划“打架”问题。(2) 国外：侧重跨国规划体系比较，英国空间规划体系以“国家规划政策框架（NPPF）”为核心，强调上下联动的弹性管控；德国建设指导规划（Bauleitplanung）通过“联邦-州-地方”三级分工，实现规划刚性与地方自主性平衡。学者普遍认为，国外经验对我国多规合一的分级管控、公众参与机制建设具有借鉴意义，但需结合我国行政体制特点调整适配。

1.2 理论基础

(1) 协同治理理论：为多规合一提供多主体利益协调框架，该理论强调政府、部门、公众等主体通过沟通协作化解利益冲突，可直接指导跨部门协调机构搭建、

公众参与平台设计，保障多规协同中各方利益均衡。

(2) 空间管制理论：是生态保护红线与城镇开发边界划定的核心依据，通过明确空间管控优先级与刚性约束规则，为“三区三线”科学划定、避免空间冲突提供理论支撑，确保国土空间开发保护有序。(3) 制度经济学视角：助力剖析规划冲突根源，从制度设计、权责划分、交易成本等维度解释部门壁垒、审批冗余等问题，为机构整合、流程再造等改革路径提供理论指引，推动多规合一制度体系完善。

2 多规合一的核心机制与矛盾分析

2.1 协同机制框架

(1) 技术层面：以基础数据标准化为核心，实现三大统一。通过采用国家2000大地坐标系作为统一空间基准，解决各类规划因坐标体系差异导致的空间错位问题；将规划期限统一为“五年近期+十五年远期”，衔接国民经济和社会发展规划周期，避免因期限不一引发的规划断层；按照“生态保护、城镇建设、农业生产”三大空间类型，统一管制分区标准，消除不同规划对同一区域的管控要求冲突，为规划整合奠定技术基础。(2) 制度层面：构建“机构+立法”双重保障体系。成立跨部门协调机构，如市级城市工作委员会，由政府主要领导牵头，统筹自然资源、发改、生态环境等部门规划编制与实施，定期召开协调会议解决规划矛盾；同步完善地方立法，出台《多规合一管理条例》，明确各部门权责边界、规划审批流程及违规问责机制，将协同机制纳入法治化轨道，避免协同工作流于形式。(3) 平台层面：打造“一张图”智慧管理体系。整合各类规划数据，建立“一张图”信息管理系统，实现规划成果的可视化查询、空间叠加分析与冲突自动预警；搭建动态监测网

络，通过卫星遥感、无人机巡查等技术，实时跟踪规划实施情况，及时反馈违规开发行为，形成“编制-实施-监测-调整”的闭环管理，提升规划协同效率^[1]。

2.2 典型矛盾与案例

(1) 空间冲突：集中体现为城乡规划与土地利用规划的用地性质差异。例如部分城市城乡规划划定的“城镇开发边界”内，存在土地利用规划标注为“基本农田”的区域，导致项目无法落地，形成“规划打架”现象，根源在于两类规划的用地分类标准与管控优先级不同。(2) 目标冲突：表现为经济发展指标与生态保护要求的博弈。地方政府为追求GDP增长，可能在生态保护红线周边规划工业项目，而生态环境保护规划严格限制该区域开发，两者目标差异易引发规划实施僵局，尤其在生态敏感但经济欠发达地区更为突出。(3) 实施冲突：源于多部门审批流程冗余。项目落地需依次通过发改部门立项、自然资源部门用地审批、生态环境部门环评等多个环节，部门间审批标准不统一、信息不共享，导致审批周期长达数月甚至数年，严重影响项目推进效率。(4) 案例分析：以衡阳市“空间管控一张图”破解部门壁垒为例。该市此前因自然资源、住建、生态环境等部门规划数据不互通，出现大量项目用地与生态保护红线冲突问题。通过构建“一张图”平台，整合12类规划数据，建立部门间数据共享与协同审批机制，实现项目用地合规性自动核查，审批时间缩短60%，成功化解23处历史遗留的规划冲突，推动15个重点项目顺利落地，为多规合一化解实施矛盾提供实践样本。

3 多规合一背景下自然资源土地规划协同机制创新

3.1 纵向协同：分级管控体系

(1) 国家级：以战略引领与刚性约束为核心，明确国土空间开发保护的顶层方向。通过划定“三区三线”（生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界），将国土空间开发强度、生态保护目标等纳入刚性管控指标，确保国家粮食安全、生态安全等战略落地，同时制定全国统一的国土空间规划技术标准，为各级规划提供根本遵循，避免地方规划与国家战略脱节。(2) 省级：聚焦区域协调与专项规划统筹，破解行政区域壁垒。在落实国家级规划要求的基础上，结合省内不同区域的资源禀赋与发展需求，统筹编制交通、水利、生态等专项规划，例如协调跨市域的生态廊道建设、重大基础设施布局，避免市级规划因各自为政导致的重复建设或资源浪费，同时建立省级规划动态调整机制，根据区域发展变化优化管控重点。(3) 市县级：侧重详细规划与项目落地的动态衔接，打通规划实施“最后一公里”。将

市级国土空间总体规划细化为控制性详细规划、村庄规划，明确地块用地性质、容积率等具体指标，同时建立项目落地前的规划符合性审查机制，针对重大项目用地需求，在不突破“三区三线”的前提下，动态调整详细规划内容，确保规划与项目实施精准匹配。

3.2 横向协同：跨部门治理模式

(1) 机构整合：通过组建规划和自然资源委员会，实现职能重构与权责统一。整合原国土资源、规划、林业等部门的规划管理职能，消除部门间职能交叉、权责不清的问题，例如将土地利用规划与城乡规划编制职能归并，避免“多头规划”，同时明确委员会在规划编制、审批、监督全流程的主导地位，提升跨部门协同效率。(2) 流程再造：推进“多审合一、多证合一”审批制度改革，简化项目审批环节。将项目立项、用地预审、规划许可等多个审批事项整合为“一站式”办理，例如将建设用地规划许可证与建设用地批准书合并为“建设项目用地预审与规划选址意见书”，审批环节减少50%以上，大幅缩短项目审批时间，解决以往“多部门跑、多流程等”的难题。(3) 数据共享：依托不动产单元代码“一码关联”，构建全流程监管体系。以不动产单元代码作为唯一标识，关联土地出让、规划许可、项目建设、产权登记等全链条数据，实现自然资源、住建、发改等部门数据实时共享，通过代码追溯项目全生命周期信息，有效防范违规用地、规划不符等问题，提升监管精准度^[2]。

3.3 技术赋能：智慧治理手段

(1) 实景三维建模与时空大数据应用：通过无人机航拍、激光雷达等技术构建国土空间实景三维模型，直观呈现地形地貌、建筑分布等空间信息；整合人口、经济、生态等时空大数据，分析国土空间开发利用规律，为规划编制提供精准数据支撑，例如通过人口密度数据优化公共服务设施布局。(2) 人工智能辅助规划决策：利用AI算法构建用地冲突预警模型，自动识别不同规划间的用地性质矛盾、开发强度超标等问题，提前发出预警；同时通过机器学习分析历史规划实施效果，为规划方案优化提供决策建议，提升规划科学性。(3) 公众参与平台：搭建民生导向的公众参与平台，例如在15分钟生活圈规划中，通过线上问卷、地图标注等功能，收集居民对社区服务设施、交通出行的需求建议，将公众意见纳入规划编制过程，增强规划的民生适应性，同时提升公众对规划实施的认同感与监督积极性^[3]。

4 多规合一背景下自然资源土地规划实施路径与政策建议

4.1 制度保障路径

(1) 立法推进：借鉴厦门经济特区“多规合一”立法经验，构建地方特色法治框架。厦门通过出台《厦门经济特区多规合一管理条例》，明确规划编制、审批、实施、修改的全流程规则，将跨部门协调机制、“一张图”平台使用等纳入法律强制条款，解决了规划协同中“无法可依”的问题。其他地区可参考其“问题导向立法”思路，针对本地规划冲突高频领域，细化部门权责划分与纠纷解决程序，使多规合一从“行政推动”转向“法治保障”。(2) 标准建设：加快制定配套标准，统一规划实施“度量衡”。在数据规范方面，明确各类规划数据的格式、精度、更新频率，实现自然资源、住建、发改等部门数据“无缝对接”；在体检评估方法上，建立涵盖生态保护、经济发展、民生保障等维度的评估标准，明确指标计算方式与权重分配，避免因评估方法差异导致的规划实施效果误判，为各地开展规划体检提供统一技术指南。

4.2 技术实施路径

(1) 平台建设：推动市县“多规合一”信息平台功能升级，强化实战应用能力。在现有“一张图”基础上，新增“项目全生命周期管理”模块，实现从项目立项、用地审批到竣工验收的全流程线上跟踪；增加“智能预警”功能，对用地超强度、生态红线侵占等风险自动提示，同时打通与省级平台的数据通道，确保市县规划实施数据实时上传，提升规划监管的及时性与整体性。(2) 规划编制：创新采用通则式乡村规划与存量空间盘活方法，提升规划实用性。通则式乡村规划通过制定统一的用地管控、建筑风貌等通用规则，减少因村庄规模小、资源有限导致的规划编制重复投入；存量空间盘活方面，探索“容积率奖励”“用地性质兼容”等政策，引导旧厂房、旧村庄等存量用地改造为产业园区、民生设施，缓解新增建设用地压力。(3) 监测评估：构建国土空间规划实施体检指标体系，动态掌握规划实施成效。指标体系需涵盖“底线管控”（如生态保护红线面积、永久基本农田数量）、“发展质量”（如单位建设用地GDP产出、公共服务设施覆盖率），“空间效率”（如存量用地再开发比例）等维度，每年度开展一次全面体检，每五年进行一次深度评估，为规划调整提

供数据支撑^[4]。

4.3 政策优化建议

(1) 利益协调：建立跨部门绩效评估与激励机制，破解“协同动力不足”难题。将多规合一协同成效纳入部门绩效考核，设置“规划冲突化解率”“项目审批效率提升幅度”等核心指标，对协同效果突出的部门给予资金、评优等奖励，对推诿扯皮的部门进行问责，推动部门从“被动配合”转向“主动协同”。(2) 人才支撑：加强规划、土地、信息化复合型队伍建设，填补“技术断层”。通过“校企合作”定向培养，开设国土空间规划、地理信息系统等融合课程；开展在职人员轮训，重点提升规划师的数据分析能力与土地管理人员的信息化应用水平，打造既懂规划逻辑、又通土地政策、还会操作技术平台的专业队伍。(3) 动态调整：根据人口流动与产业升级优化空间布局，增强规划弹性。建立“人口-产业-空间”联动调整机制，对人口持续流入的城镇，适度扩大城镇开发边界、增加公共服务设施用地；对产业转型升级区域，盘活低效工业用地、预留新兴产业发展空间，避免规划“一刀切”导致的空间资源错配。

结束语

“多规合一”是优化国土空间格局、提升治理效能的核心抓手。本研究通过构建技术-制度-平台三维协同机制，明确纵向分级管控、横向跨部门协作及智慧化治理路径，有效破解了规划冲突、目标博弈与实施壁垒。未来需持续强化法治保障、动态优化标准体系，并依托技术创新与人才支撑，推动规划协同从“物理整合”向“化学融合”跃升，为实现国土空间高质量发展提供坚实保障。

参考文献

- [1] 黄征学.发展规划和国土空间规划协同的难点及建议[J].城市规划,2020,44(06):12-14.
- [2] 郭飞.国土空间规划背景下的“城市总体规划”反思[J].居舍,2021,(03):95-98.
- [3] 赵燕菁.城规、土规与主体功能区——国家视角的国土空间规划[J].北京规划建设,2020,(03):155-158.
- [4] 黄征学.发展规划和国土空间规划协同的难点及建议[J].城市规划,2020,44(06):73-74.