

# 市县“多规合一”与改革创新： 问题、挑战与路径关键

陈 雯，闫东升，孙 伟

[摘要] 政府编制的各类规划是国家和地方治理体系的重要内容，但按照我国现行规划体系，各类规划分属于不同部门集权管理，自成体系、不协调的现象十分突出，规划意图难以落实，甚至有碍地方社会的健康和有序发展。当前推进市县规划体制改革创新已经成为国家深化改革的重点任务，“多规合一”也成为近期学界乃至社会各界广泛关注的热点议题。研究在梳理国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划编制管理现状的基础上，从规划期限、内容、审批体制和数据基础等方面讨论规划间存在的“不合”问题，并从发展惯性思维、体制掣肘和技术方法固化等方面探究造成规划冲突的深层次原因，辨析“多规合一”面临的挑战和难点；在此基础上，从规划体系架构与规划内容衔接等方面对市县“多规合一”的改革方向和路径进行讨论。

[关键词] 多规合一；改革创新；挑战；路径

[文章编号] 1006-0022(2015)02-0017-05 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

Multiple Plans Integration Reform And Innovation: Problems, Challenge, And Path/Chen Wen, Yan Dongsheng, Sun Wei

[Abstract] Government sponsored different plans are the important part of local governance, yet due to departmental divisions these plans sometimes contradict each other and are difficult to carry out. City and county level planning reform towards “multiple plans integration” is becoming a focus issue. The paper reviews the national economic and social development planning, urban rural planning, land use planning, ecological and environmental preservation planning, discusses their disintegration from planning period, content, inspection and approval, and database, analyzes the fundamental reasons, challenges, and crucial issues of multiple plans integration, and discusses future orientation and path of city and county level planning integration.

[Key words] Multiple plans integration, Reform and innovation, Challenge, Path

## 0 引言

规划，是对未来发展愿景及其实现路径的全盘考量与行动方案。政府编制的各类规划，是体现国家和地方未来发展意图的蓝图，是我国国家和地方治理体系的重要内容<sup>[1]</sup>。但是长期以来，我国的规划编制管理体制部门分治、集权管理，国民经济和社会发展规划（以下简称“发展规划”）、城乡规划、土地利用规划和生态环境保护规划，以及与其他各类基础设施规划之间存在许多不一致、不协调的现象，极不利于对规划实施和发展进行合理引导<sup>[2-3]</sup>。为此，习近平总书记在2014年中央新型城镇化工作会议上指出，“积极推进市、县规划体制改革，探索能够实现多规合一的方式方法，实现一个市县一本规划、一张蓝图”。国务院2014年

5月批转国家发展和改革委员会（以下简称“发改委”）《关于2014年深化经济体制改革重点任务的意见》，提出将开展空间规划改革试点作为和国家新型城镇化综合试点同等重要的改革任务。在此背景下，本文着重于讨论“多规”现状及其存在的“不合”问题，并对“多规合一”的建构方向进行讨论。

发展规划是国民经济和社会发展的战略性、纲领性及综合性规划，由发改部门组织编制和实施，是编制本级和下级专项规划、区域规划以及制定有关政策和年度计划的依据，由全国人民代表大会和各级地方人民代表大会审查与批准。

城乡规划是城市、镇规划区内的空间布局和建设活动的总体安排，应当依据发展规划，并与土地利用总体规划相衔接，由规划管理部门组织编制和实施。

[基金项目] 国家自然科学基金重点项目(41130750)

[作者简介] 陈 雯，中国科学院南京地理与湖泊研究所研究员、博士生导师，中国城市规划学会理事。

闫东升，中国科学院南京地理与湖泊研究所硕士研究生。

孙 伟，博士，中国科学院南京地理与湖泊研究所副研究员。

除直辖市、省和自治区人民政府所在地城市及国务院确定的城市的总体规划，经本级人民代表大会审议后报国务院审批外，其他城市、城镇的总体规划，经本级人民代表大会审议后，报上一级人民政府审批。

土地利用规划是对土地利用分类和规模、用途管制的规划，依据发展规划，并与城市总体规划相衔接，由国土资源管理部门组织编制和实施，省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市及国务院指定的城市的土地利用总体规划，报国务院批准。其他市县经本级人大审议后，上报省、自治区和直辖市人民政府批准，乡（镇）土地利

用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

生态环境保护规划是对本区域生态保护和污染防治的目标、任务与保障措施等进行总体安排，根据发展规划、国家环境保护规划的要求，编制本行政区域的环境保护规划，由环境保护管理部门组织编制和实施，报同级人民政府批准并公布实施。

## 1 多规的“不合”体现在哪些方面？

### 1.1 规划期限的问题

虽然依据法律规定，发展规划一般是其他规划的依据，但是发展规划的期限

只有五年，城市总体规划和土地利用规划一般在十年以上，期限不对应，发展规划对中长期规划难以起到指导作用<sup>[2,4]</sup>。

### 1.2 规划内容的问题

各规划内容重复编制，且相互矛盾，不但浪费了研究精力、财力，而且由于各个规划都可以对发展目标、规模和空间结构提出要求，“公说公有理、婆说婆有理”。其中，绝大部分城市的土地利用与城市规划的建设用地边界以及生态环境规划的生态红线边界存在大量图斑不一致的现象，如广州市的城乡规划与土地利用总体规划差异图斑多达 29.4 万块，面积达 935.8 km<sup>2</sup><sup>[5-6]</sup>。发展规划的内容比较空泛，空间约束性不强，导致其确定项目的落地经常会跳出城乡规划和土地利用总体规划的城镇控制范围，造成规划随着项目走，被频繁调整。

### 1.3 规划审批的问题

各规划的审批程序不一致。发展规划由本级人民代表大会审查和批准，土地利用总体规划和城市总体规划经本级人民代表大会审议后报上级政府乃至国务院审批，生态环境保护规划由本级政府批准实施。经原审批机关同意后，组织编制机关方可按照规定的权限和程序修改规划。由于审批主体不一致，由此产生了“规划由谁说了算”的问题，往往出现以上级政府乃至国务院审批的规划来压制和约束发展规划的情况<sup>[4]</sup>。

### 1.4 规划基础的问题

各个规划的基础地理信息不统一。各自拥有不同坐标尺度和不同地块分类的地理空间信息平台，造成未来衔接难度和工作量极大<sup>[5]</sup>。在城市用地二级分类上，城乡规划的用地分类与土地利用现状分类基本不对应。在区域空间分区上，优化、重点、限制及禁止开发的主体功能区，与土地利用总体规划的允许建设区、有条件建设区、限制建设

表 1 市县“三规”的地位与作用比较

比较内容		“三规”		
大类	细类	国民经济和社会发展规划	城市总体规划	土地利用规划
管理	主管部门	发展与改革部门	城乡规划部门	国土资源部门
	规划类别	综合规划	空间综合规划	空间专项规划
	规划特性	综合性	综合性	专项性
编制	编制依据	国民经济和社会发展规划建议	国民经济和社会发展规划	国民经济和社会发展规划、上层土地利用规划
	主要内容	经济社会发展战略目标与重点项目安排	项目空间布局、建设时序安排	耕地保护范围、用地总量及年度指标
	编制方式	独立	独立	自上而下、统一
审批	审批机关	本级人大	省市人民政府（或国务院）	省市人民政府（或国务院）
	审查重点	发展速度和指标、重点项目	人口与用地规模	耕地占补平衡、各类用地指标
	法律地位	宪法	城乡规划法	土地管理法
实施	实施力度	指导性和约束性	约束性	强制性
	实施计划	本级政府年度工作报告	近期建设规划	年度用地计划
	规划年限	五年	一般二十年	一般十五年
监督	监督机构	本级人民代表大会	本级人民代表大会审议、上级政府乃至国务院	上级政府乃至国务院
	实施评估	政府年度报告及中期评估	规划编修	执法监察
	监测手段	统计数据	报告、检查	卫星、遥感

区和禁止建设区,以及城乡规划的已建区、适建区、限建区和禁建区之间也存在衔接的问题。

“多规”不协调(表1),对规划编制与实施具有很大的杀伤力。首先是规划之间相互打架,弱化管控能力,最终使规划成了“鬼话”,削弱了规划的作用;其次是规划作为政府预期和市场引导的重要内容,如果出现较多杂音,会使市场主体不知所措,扰乱市场的信号,降低市场的效率;最后是规划相互矛盾,导致管理制度混乱,项目及用地、建设审批的相互推诿,加上规划缺乏公信力和可实施性,更导致政府管理和工作缺乏有序性,降低政府的信用和效率<sup>[7]</sup>。

## 2 “多规合一”面临的挑战与难点在哪里?

市县“多规合一”是解决市县规划自成体系、内容冲突和缺乏衔接等突出问题,重新讨论规划编制、审批与管理及实施的制度。而制度的改革创新,必然面对原有利益格局的打破和重组,面临一系列挑战和难点。

### 2.1 固有发展路径依赖造成的思维定势

在当前国际国内错综复杂的发展背景下,各地面临着诸多矛盾与问题:产能过剩,以工业园区的工业化带动城市化的模式难以维系;发展空间局促,依赖土地扩张的蔓延发展模式难以维系;人口增长变缓,以房地产开发带动新城集聚人口的城市化模式难以维系;政府债务过重,以贷款投资扩张的建设模式难以维系;土地改革在即,农村土地征用与乡村撤并的简单模式难以维系等<sup>[8]</sup>。现有资源环境的瓶颈压力使规划面临着切实破解土地资源稀缺与空间利用粗放的矛盾,如果未来的规划思路仍然沿用粗放的增地、增人与增产模式,就很难做出一个符合客观实际和发展转型要求

的规划,规划中的发展内容和约束要素就无法匹配,规划之间也无法统一。因此,发展方式面临转型,规划思路也面临转变。这样,未来的发展方向、目标都具有更大的不确定性,给规划的方向预期带来很大的难度。如何在越来越不确定的情况下把握规划的弹性和刚性,以及规划往什么方向和目标整合,成为客观现实的难题。

### 2.2 多部门编制实施规划的体制掣肘

多部门编制实施规划而相互之间缺乏沟通与信任的体制是导致“多规”不一致的重要原因。其中,发改部门组织编制发展规划,拥有最高的法定地位和宏观管控的能力。“十一五”期间将五年“计划”改为“规划”,“十二五”期间将主体功能区的核心内容纳入“十二五”规划。近期国家发改委发布的《关于“十三五”市县经济社会发展规划改革的指导意见》(发改规划[2014]2477号),要求落实主体功能区要求,增加城镇、农业和生态三类空间的内容,把发展战略和各领域的具体任务与空间布局及管控结合。目前基于分区空间发展和管控内容较为宏观,其他规划仍较难衔接<sup>[4,9]</sup>。

住建部门长期组织编制城乡规划,下辖众多设计单位,空间规划技术力量雄厚,具有“两证一书”的用地管理优势。以浙江省和广州市、厦门市等地为试点,提出编制城市发展战略规划或概念规划,并作为统领“多规”的上位规划。然而,城市发展战略规划或概念规划又是一个新的规划,目前在法理上行不通,而且当前工作的重点集中在城乡规划与土地利用规划的衔接上,忽视了经济社会发展的空间需求<sup>[5,10]</sup>。

国土部门组织编制土地利用规划,认为只有握有最真实、最全面的土地利用数据,且必须以土地利用规划为基础平台,才能真正实现空间规划的衔接和有效落实。其提出以土地利用规划的管制分区边界为基础,调整其他规划的空

间红线和地类用途。但是土地利用规划往往延续自上而下的指令性调控思路,不能真实地反映地方需求<sup>[10]</sup>。

环保部门组织编制各类生态环境保护规划,近期发布了《国家生态保护红线—生态功能基线划定技术指南(试行)》,对生态保护空间识别和红线边界的划定具有权威性。规划局限在生态保护空间的识别和管控方面,对经济社会总体发展需求和其他类型的空间管控难以全面把握。

### 2.3 规划思维、技术与方法的固化和僵化

规划队伍的问题主要表现在规划师队伍的知识结构和能力过于单一化。规划师队伍大部分由工科城市规划和农科背景的土地利用规划专业人员组成,其知识结构单一,方法上缺乏创新,不会说理,只会画图,加上与自然科学和社会科学相关研究的脱节,对资源环境约束、经济市场要素、社会心理影响和法律框架体系等方面大都缺乏深度把握,有单项思维的能力,但缺乏系统整合(多项思维)的能力,导致在规划专题编制过程中没有能力整合由各个专业队伍完成的专题内容,也没有办法应对规划中出现的复杂问题及协调多元利益主体的利益,由于规划方法落后,规划的科学性和可行性大打折扣。

## 3 “多规合一”的改革方向问题

面对挑战,推动“多规合一”的改革,需要遵循以下方针:“依照法规、针对问题、可行有效、全面协调、促进转型”。所谓“依照法规”,就是尽可能在现有法律的框架下,利用现有的法律规定对现有规划体系进行完善;所谓“针对问题”,就是抓住主要矛盾,不求面面俱到地解决问题,但求解决有限目标,当前宜重点解决的是规划体系中长期与短期不匹配、内容不一致的问题;

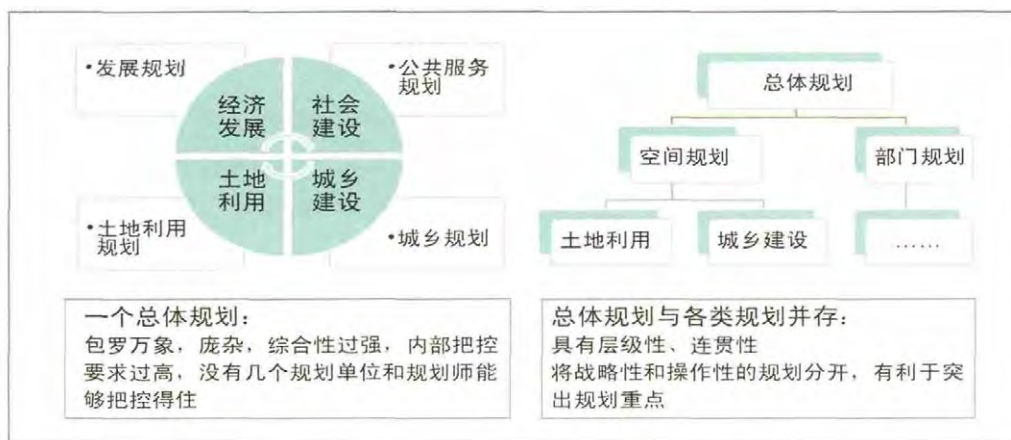


图1 对“多规合一”的理解示意图

所谓“可行有效”，是指规划体系虽然要通过改革创新来完成“多规合一”，但是在改革方面还是希望能以较低的改革成本平稳、过渡地进行，以更有利于健康、更有效率的发展方式进行；所谓“全面协调”，就是指实现“多规合一”需要规划目标、内容及编制管理体系的全面对接，尤其是在发展理念上必须认识统一，必须转向均衡与协调，从考虑经济社会活动的总量和空间需求与资源环境承载的空间供给约束的均衡出发，开发与保护并重，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好地发挥政府的作用，进行人、地、产业发展及其资源环境承载力的动态协调，以及人口、经济社会发展的空间均衡布局与用地安排。同时，要注重上下衔接，注重国家、省、市区域政策和空间战略的落实，注重本地与相邻及周边区域的协调。

### 3.1 是一个规划还是多个规划？

目前，“多规合一”在框架体系上有两种思路：一种是“多规”整合在一起，做成一个超级完整的大规划；另一种是在不同的规划基础上，构建“多规”并存的协调体系。

按照第一种思路，当规划两两出现矛盾或竞争的时候，往往首先想到将其合并成一个，而这样就没有协调的问题吗？按照经济学的观点，将多个规划合并成为一个规划，虽然没有外部的交易成本，但是

存在内部的管理和协调成本<sup>[11]</sup>。从这个角度来说，各个规划是分是合，要视各个规划之间的交易成本和内部的管理成本的大小而定。

按照第一种思路的设想，形成一个超级完整的大规划，规划包罗万象，内容非常丰富，系统性非常强。要完成这样的规划，规划师也需要极强的综合协调能力，同时内部管控成本也非常高，目前能够真正完成这样规划团队还是比较少的。而即便是在德国和日本等编制空间规划比较成熟的国家，在市县层面同样存在多种规划并存的现象<sup>[12]</sup>。国际经验表明，规划的融合也可以不是要将多个规划合成一个规划，构建“多规”并存的体系也是有可能的。

按照第二种思路的设想，在现行规划编制、审批和管理体制下，为减少规划“各干各事”的困境，可围绕产业、人口与资源环境系统协同的发展目标构建统一的空间平台框架，使规划有主有次，合理明确规划之间的内容分工与衔接重点，并探索与之相适应的编制体系与技术等，以期实现“一张蓝图、一套协作流程、一套技术标准”的理想目标。

### 3.2 规划体系该如何构建？

既然“一个规划、一张蓝图”不代表只编制一种规划或“合为大规划”，且在现实中，采取以一个总体规划为领衔、以其他各类空间规划和部门规划为

支撑，以及以近期建设规划为基础的规划体系更为可行（图1），那么规划体系该如何构建？

同样的，规划体系的构建也有两种思路，一种是在现有的规划之上，重设一个全域的空间发展规划，重点开展中长期空间战略的研究，以指导和协调各类空间规划的内容。从技术可行性的角度看也是有可能的，不过这样的规划突破了现有的法律框架，在一定程度上难以处理与发展规划的关系。

另一种方案是在现有的法律框架下重整规划体系，不增设独立于四类规划之外的新规划，而是将“多规合一”形成的市县发展总体规划纳入发展规划之中。如果以发展规划作为总体规划来引领其他规划，那么需要在发展规划中增加中长期空间规划的内容。根据李克强总理在关于“十三五”规划编制部署中强调的“研究编制‘十三五’规划，要远近结合，更加注重以解决长远问题的办法来应对当前挑战。既要五年为主，衔接2020年全面建成小康社会的各项目标，又要考虑更长时期的远景发展”的内容，发展规划可以拓展为“发展规划纲要（五年）+中长期发展战略”的相关内容。这样一来，其编制的难度则要大大增加，对现有的规划力量及认识是一个巨大的考验。

市县发展总体规划分成两部分内容：一部分是依据主体功能区制定的空间发展战略的内容，规划年限可以到2030年，甚至到2045年，或更长远的时期，可以作为与城市总体规划、土地利用规划、中长期的生态红线及生态保护规划的制定依据；另一部分是近期（五年）发展任务的内容，制定到2020年的经济社会活动的目标、建设重点和空间，据此制定各项近期建设开发规划和制度建设。这样，在规划期限上，中长期规划对应中长期规划，长期规划可以约束短期规划，短期规划不能作为中长期规划的依据，但可以反馈和完善中长期规划的内

容。这样做,市县发展总体规划的难度也要大大增加。

### 3.3 总体规划与其他规划的空间内容如何协调?

《关于“十三五”市县经济社会发展规划改革的指导意见》提出,在市县层面的发展规划中需要划分城镇空间、农业空间和生态空间。为此,无关于未来的规划体系整合方向,这一空间分区衔接城市总体规划、土地利用总体规划 and 生态环境保护规划,成为当前“多规合一”的现实问题。

城镇空间、农业空间与生态空间在规划对象和范围上是市县行政区域国土空间的全覆盖,在功能上能够涵盖地区城镇化、农产品生产和生态保护三大功能,在划分尺度上更宏观,其他规划的管制分区和边界划定,如建设空间增长边界(允许建设区和有条件建设区)、基本农田保护边界及生态红线保护区域边界等,仍可以三类功能区为平台,在其框架内进行进一步的细化,并落实在空间中。

其中,城市总体规划分为已建区、适建区、限建区和禁建区,土地利用总体规划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。具体来说,城市总体规划在市域尺度的已建区和适建区对应于发展规划的城镇空间内的建设用地区、农业生产空间内的村庄和基础设施用地;限建区主要对应于农业空间内的农田以及生态保护空间内的部分脆弱区和敏感区;禁建区主要指生态空间内的重要生态功能区或生态红线保护区域。土地利用总体规划的允许建设区是根据建设用地规模确定的城镇发展空间增长边界,有条件建设区是在不突破建设用地总规模的前提下,作为规划用地布局调整的弹性区域,所以这两类区域均位于发展规划的城镇空间内,限制建设区、禁止建设区的内涵与城市总体规划市域尺度的限建区、禁建区的内涵

基本相同,对应于三类功能区中的农业空间和生态空间<sup>[13]</sup>。

## 4 结语

从提高规划公信力和完善政府治理体系等方面出发,“多规合一”是一个必然的趋势和要求。规划合一,要做到“一个规划、一个蓝图”,除了文中提到的对规划体系和内容的重新考虑外,还有大量的研究和工作需要进一步深入,如未来规划的审批体系如何合一,空间分区和边界如何划定,现有的规划信息数据基础和分类体系如何统一等,既涉及到我国治理体系的改革与创新,又涉及到规划研究如何更加科学有效以及技术手段如何应用等问题。由此可见,规划改革创新任重道远。■

### [注释]

参看《宪法》第六十七条、第八十九条和第九十九条,以及《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》(国发[2005]33号)。

参看《城乡规划法》第五条、第十四条和第十五条。

参看《土地管理法》第十七条、第二十一条。

参看《环境保护法》第十三条。

### [参考文献]

- [1] 武廷海.新时期中国区域空间规划体系展望[J].城市规划,2007(7):39-46.
- [2] 陈雯.我国区域规划的编制与实施的若干问题[J].长江流域资源与环境,2009(2):141-147.
- [3] 胡序威.中国区域规划的演变与展望[J].地理学报,2001(6):585-592.
- [4] 王向东,刘卫东.中国空间规划体系:现状、问题与重构[J].经济地理,2012(5):7-15.
- [5] 王国恩,唐勇,魏宗财,等.关于“两规”衔接技术措施的若干探讨——以广州市为例[J].城市规划学刊,2009(5):20-27.
- [6] 杨玲.广东“三规合一”规划实践三阶

段——从概念走向实施的“三规合一”规划[C]//城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集,2014.

- [7] 方创琳.中国区域发展规划编制与实施的病理分析及根治途径[J].地理科学,2001(2):97-102.
- [8] 袁奇峰,杨廉,邱加盛,等.城乡统筹中的集体建设用地问题研究——以佛山市南海区为例[J].规划师,2009(4):5-13.
- [9] 王磊,沈建法.空间规划政策在中国五年计划/规划体系中的演变[J].地理科学,2013(8):1195-1206.
- [10] 胡俊.规划的变革与变革的规划——上海城市规划与土地利用规划“两规合一”的实践与思考[J].城市规划,2010(6):20-25.
- [11] 王磊,沈建法.五年计划/规划、城市规划和土地规划的关系演变[J].城市规划学刊,2014(3):45-51.
- [12] 唐子来,吴志强.若干发达国家和地区的城市规划体系评述[J].规划师,1998(3):95-100.
- [13] 韩青,顾朝林,袁晓辉.城市总体规划与主体功能区规划管制空间研究[J].城市规划,2011(10):44-50.

[收稿日期]2015-01-10