



多规合一： 规划创新与空间重构

张晓瑞 丁峰 杨西宁 程志刚 肖璐 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS



责任编辑 孙惠玉 徐步政

责任印制 周 荣 虎

封面设计 王 珩

“多规合一”是一项事关城市空间管控与空间规划的重大工作，是一个综合性的交叉研究命题，该书全面给出了“多规合一”工作的技术实现过程和具体案例，做到了理论研究、技术方法、实践案例的有机统一。

该书从系统梳理国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划等“多规”之间的差异入手，以规划创新为基础，以空间重构为手段，建构了“多规合一”工作的内容框架及其技术方法体系。

该书在总结“多规合一”工作基本内涵和发展过程的基础上，紧扣“做什么，如何做”这一核心问题，对“多规合一”工作进行了全面、系统的分析与解读，由此为“多规合一”工作开展提供了理论、方法和应用参考。

上架建议：城乡规划

ISBN 978-7-5641-7179-7



9 787564 171797 >

定价：39.00 元

安徽省城乡规划设计研究院 联合研究成果
合 肥 工 业 大 学

多规合一：规划创新与空间重构

张晓瑞 丁 峰 杨西宁 程志刚 肖 璐 著

 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京 • 2017

内容提要

“多规合一”是国家当前力推的一项有关城市空间规划和空间管控的重大工作,是相关理论研究和实践探索的热点与焦点。基于此,本书以“多规合一”为研究命题,从系统梳理主体功能区规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划等“多规”之间的差异入手,以规划创新为基础,以空间重构为手段,建构了“多规合一”工作的内容框架及其技术方法体系,进而以典型城市的“多规合一”工作实践为具体案例,详细给出了“多规合一”的工作步骤和技术实现过程,由此做到理论研究、技术方法、实践案例的有机统一,为“多规合一”的全面开展提供参考和借鉴。

本书可供从事城乡规划、土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划、生态环境保护规划等相关领域的科研、教学、实践工作者以及政府城乡规划、国土、发展改革、环保等相关部门的管理人员阅读与参考,也可作为高等院校相关专业本科生、研究生的教学参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

多规合一:规划创新与空间重构/张晓瑞等著.

— 南京:东南大学出版社,2017.6

ISBN 978-7-5641-7179-7

I. ①多… II. ①张… III. ①城市规划-研究-中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 119851 号

书 名:多规合一:规划创新与空间重构

著 者:张晓瑞 丁 峰 杨西宁 程志刚 肖 璐

责任编辑:孙惠玉 徐步政

编辑邮箱:894456253@qq.com

出版发行:东南大学出版社

社址:南京市四牌楼2号(210096)

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

排版:南京新洲制版有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印张:9.25 字数:220千

版 次:2017年6月第1版 2017年6月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-7179-7

定价:39.00元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话:025-83791830)

“多规合一”是一个新名词、新事物,更是一项事关城市空间管控与空间规划的重大工作。2014年8月,国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,由此,“多规合一”成为一项“国字号”的重大工作。

单纯从字面上来看,“多规合一”就是把多个规划合并成一个,但事实并非如此。首先,按照《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》要求,“多规”指的是国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划和生态环境保护规划四大规划,“多规合一”工作并没有消除这四大规划,这四大规划仍然按各自的既定程序编制、审批和实施;其次,“合一”是指通过重点找出“多规”中有关空间布局安排不一致的地方,然后通过协调处理而形成一张统一的“空间蓝图”,再根据这张“空间蓝图”对“多规”进行联动修改,从而消除“多规”中的空间差异、冲突和矛盾。这就为构建统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系奠定了重要基础。

“多规合一”是一项工作,是构建未来空间规划体系的重要基础性工作,消除空间差异,建立协调、统一的空间管控体系是其重要目的。同时,目前尚没有统一的“多规合一”编制规范和技术标准,“多规合一”工作“做什么,如何做”仍处于研究探索之中。因此,开展“多规合一”研究是一个具有重大现实意义的课题。“做什么,如何做”是这个重大课题的关键环节,也是本书探讨的核心所在。

本书从分析“多规合一”工作的概念内涵和发展历程入手,在梳理“多规”差异的基础上,紧抓“规划创新的基础,空间重构的平台”这两个“多规合一”工作的本质特点,以“多规合一”工作“做什么,如何做”为中心,初步建构了“多规合一”工作的内容框架及其技术方法体系,以此为“多规合一”研究提供了一套较为系统的理论和技术方法。

本书共分为6章。第1章为“多规合一”工作概述,阐述了“多规合一”的概念内涵、产生背景、发展历程,进而分析了“多规合一”工作的本质特点。第2章详细分析了主体功能区规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划和生态环境保护规划的基本概念和基本内容,由此为下文的“多规”差异分析奠定基础。第3章根据国家关于“多规合一”工作的总体要求和已有试点工作成果,详细分析了“多规合一”的工作内容,初步构建了“多规合一”工作的内容框架体系,由此回答了“多规合一”工作“做什么”的问题。第4章根据第3章的工作内容,对“多规合一”工作中的技术方法展开分析,

初步构建了“多规合一”工作的技术方法体系,由此回答了“多规合一”工作“如何做”的问题。第5章为实证研究,以安徽省滁州市“多规合一”工作为案例,具体应用构建的“多规合一”工作框架和技术方法展开应用研究。第6章为总结与展望,总结了本书的研究内容,同时,对“多规合一”工作的未来走向进行了展望。

综上,“多规合一”是一个综合性的交叉研究命题和实践工作,涉及多个规划及其相关的经济、城乡规划、土地利用、生态环境等学科领域。因此,从“化繁为简”的目的出发,本书尽力抓住主要矛盾与核心问题,紧扣“做什么,如何做”这一焦点,力图对“多规合一”工作做到全面、系统和通俗易懂的分析与解读,由此以期为“多规合一”工作的开展提供理论、方法和应用参考。

前言

1 “多规合一”工作概述	1
1.1 引言	1
1.2 “多规合一”的概念内涵	3
1.3 “多规合一”工作的背景	4
1.3.1 生态文明建设	4
1.3.2 新型城镇化	5
1.3.3 不同规划的冲突和矛盾	6
1.4 “多规合一”的发展历程	7
1.4.1 理念酝酿阶段	7
1.4.2 实践探索阶段	7
1.4.3 试点推动阶段	8
1.5 “多规合一”的本质	9
1.5.1 规划创新的基础	10
1.5.2 空间重构的平台	11
2 规划的“多国演义”	13
2.1 主体功能区规划	13
2.1.1 发展历程	14
2.1.2 基本内容	15
2.1.3 全国主体功能区规划概述	18
2.2 国民经济和社会发展规划	19
2.2.1 发展历程	19
2.2.2 基本内容	20
2.3 城乡规划	21
2.3.1 基本概念	21
2.3.2 基本内容	21
2.4 土地利用总体规划	22
2.4.1 基本概念	22
2.4.2 基本内容	22

2.5	生态环境保护规划	23
2.5.1	基本概念	23
2.5.2	基本内容	23
2.6	“多规”差异总结	24
3	“多规合一”工作内容	27
3.1	工作原则与依据	27
3.1.1	基本原则	27
3.1.2	基本依据	29
3.2	工作范围与期限	31
3.2.1	工作范围	31
3.2.2	工作期限	31
3.3	工作目标	31
3.3.1	空间管控一体	32
3.3.2	土地资源整合	32
3.3.3	行政管理优化	32
3.3.4	具体目标	32
3.4	工作流程	33
3.4.1	工作组织准备	33
3.4.2	成果方案编制	34
3.4.3	成果方案审批	34
3.5	成果方案编制步骤	34
3.5.1	收集现状资料数据	34
3.5.2	研究城市空间发展特征	35
3.5.3	分析“多规”差异	35
3.5.4	制定工作目标	36
3.5.5	划定空间管控分区	36
3.5.6	划定空间控制线	40
3.5.7	提出“多规”联动修改建议	42
3.5.8	提出体制机制改革建议	44
3.5.9	制定实施保障措施	44
3.5.10	构建空间信息平台	45
3.6	成果形式	46
3.6.1	技术报告	46
3.6.2	图件	46

3.6.3	其他成果	46
4	“多规合一”工作方法	47
4.1	城市空间发展特征研究方法	47
4.1.1	空间发展形态	47
4.1.2	空间发展效率	48
4.2	用地分类统一方法	49
4.2.1	土地利用分类差异	49
4.2.2	用地统一方法	53
4.3	空间数据处理方法	54
4.3.1	空间数据概述	55
4.3.2	构建统一的空间数据库	55
4.4	“多规”差异分析方法	58
4.4.1	目标差异分析	58
4.4.2	规模差异分析	58
4.4.3	空间布局差异分析	59
4.4.4	用地图斑差异分析	59
4.4.5	建设项目梳理与分析	62
4.5	空间管控分区划定方法	63
4.5.1	“三类空间”分析	63
4.5.2	“三类空间”划定方法	65
4.6	空间控制线划定方法	68
4.6.1	城市开发边界控制线	68
4.6.2	永久基本农田控制线	70
4.6.3	生态保护控制线	70
4.6.4	其他空间控制线	70
4.6.5	空间控制线管理方法	71
4.7	空间信息平台构建方法	73
4.7.1	总体思路	73
4.7.2	总体架构	76
4.7.3	管理维护	77
5	“多规合一”工作案例	80
5.1	滁州市概况	80
5.1.1	自然条件	80

5.1.2	交通条件	81
5.1.3	经济和社会条件	81
5.2	滁州市“多规合一”工作总则	82
5.2.1	工作原则与依据	82
5.2.2	工作范围与期限	83
5.2.3	工作思路与路径	84
5.3	滁州市空间特征研究	86
5.3.1	滁州市城市空间发展脉络梳理	86
5.3.2	滁州市城市空间发展形态测度	88
5.3.3	滁州市城市空间发展效率分析	90
5.4	滁州市“多规”梳理	92
5.4.1	城乡规划梳理	92
5.4.2	土地利用总体规划梳理	94
5.4.3	生态环境保护规划梳理	96
5.4.4	滁州市“十三五”规划梳理	97
5.5	滁州市“多规”差异分析	99
5.5.1	“多规”目标差异	99
5.5.2	“多规”规模差异	101
5.5.3	“多规”空间布局差异	101
5.5.4	“多规”用地差异	103
5.5.5	建设项目梳理与差异	105
5.6	滁州市“多规合一”工作目标制定	106
5.6.1	滁州市城市空间发展战略研究	106
5.6.2	滁州市“多规合一”工作目标	111
5.7	滁州市“多规合一”空间管控分区	112
5.7.1	生态敏感性评价	112
5.7.2	“三类空间”划分	113
5.8	滁州市“多规合一”空间控制线划定	114
5.8.1	城市开发边界控制线划定	114
5.8.2	永久基本农田控制线划定	116
5.8.3	生态控制线划定	117
5.8.4	产业区块控制线划定	119
5.9	滁州市“多规合一”空间信息平台构建	120
5.9.1	平台构建核心任务	120
5.9.2	“多规”综合数据库	120

5.9.3 应用系统建设 122

5.10 滁州市“多规”联动修改建议 123

5.10.1 城乡规划修改建议 123

5.10.2 土地利用总体规划修改建议 123

5.10.3 滁州市“多规合一”空间“一张图” 125

5.10.4 滁州市“多规合一”项目库实施建议 125

5.11 滁州市项目审批体制改革建议 126

5.11.1 滁州市项目审批流程现状 126

5.11.2 滁州市项目审批优化建议 127

5.12 滁州市“多规合一”实施措施 127

5.12.1 组织保障 127

5.12.2 法律保障 128

5.12.3 制度保障 128

6 总结与展望 129

6.1 总结 129

6.2 展望 130

参考文献 132

图表来源 134

后记 135

1 “多规合一”工作概述

1.1 引言

2016年2月23日,在中央全面深化改革领导小组第二十一次会议上,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革领导小组组长习近平听取了浙江省开化县关于“多规合一”试点工作的推进落实情况。听完汇报后,习近平总书记表示开化县的试点经验是可行的,值得肯定。2016年2月27日,中央电视台新闻联播以《浙江开化:一本规划一张蓝图》为题,报道了浙江省衢州市开化县“多规合一”模式,时长4分33秒。至此,“多规合一”工作从政府专业管理层面走向全国,从被少数人熟悉变成被社会大众所知道。可以说,“多规合一”工作已经成为事关城市发展大计、事关人们工作生活环境的一件大事和一件新事。

时间往前推到2014年8月26日,国家发展和改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,要求开展国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划的“多规合一”试点工作。同时在全国范围内确定了28个试点市县,自此开始了基于“一张蓝图绘到底”的“多规合一”工作的改革创新和实践探索。

为什么国家会下大力气开展“多规合一”试点推广工作?原因如下:

随着中国城市的快速发展,城市的人口和用地规模日益扩大,城市空间也变得更加拥挤。当在这个有限的城市空间内安排建设项目时,常会引起规划、国土、发展和改革、环保等多个部门的审批“拉锯战”,部门权限和利益都在城市空间上以复杂的形式进行着博弈。这在表面上造成了项目审批拖沓、耗时长,实则造成了管理

效率低下和资源浪费,进而损害了政府的公信力。显然,这与国家在新常态的时代背景下所力推的“简政放权、放管结合、转变政府职能”的总体思路是相违背的。

进一步分析,各部门之间存在空间博弈的原因何在?这要从城市发展建设的体制机制上找原因,在此进行概要分析。

“先规划,后建设”是中国城市发展建设的基本模式。规划是各个专业领域发展建设的龙头,是总体纲领,其明确了“做什么,如何做”,由此指导各项工作的开展。本质上,这是一件好事情,正因为规划的这种“路线图”式的作用,才保证了中国城市在经济、社会、生态环境等各个领域、各个方向上的持续快速发展。但是,随着规划的增多,特别是各个政府管理部门如发展和改革、国土、规划、环保、交通、农业、水利等都推出自己规划的时候,问题也就来了,即同一个城市空间上却有不同的发展建设布局 and 安排,这就为审批“拉锯战”和空间博弈埋下了伏笔。

举例来说,现在有一块用地,在国土部门的土地利用总体规划里地类显示为林地,在城市规划部门的城市总体规划里被安排为工业用地。显然,对于这一块用地,不同的规划具有不同的安排,也就是“同一个城市空间,不同的使用安排”,空间差异、冲突和矛盾就此产生。试想,当一个建设单位欲在这块用地上报批一个工业项目时,在城市规划部门是符合城市总体规划的,但在国土部门则是违反规划不能获批,此时要么停止报批,项目下马,要么调整土地利用总体规划,而调整规划又是一个复杂的过程。这还仅仅是两个部门两个规划,而按照中国城市建设项目的审批体制,一个建设项目至少需要 10—15 个政府部门的审批才能落地建设,可以想象对于一个项目的空间落地建设,在现行的管理体制下,不同部门、不同规划之间必然将会产生不同程度的空间博弈现象。

如何避免多个规划之间的“冲突”?国家开出的药方就是“多规合一”!具体思路就是将国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划相互融合到一张可以明确边界线的市县域图上,由此形成市县未来发展的空间“一张蓝图”。通过这张“蓝图”,可以让市县明确哪些地区可以建设、哪些则必须保护以及哪些项目该发展、什么行业该淘汰,这样,有关开发建设的空间安排一下子就变得清晰明了。例如,开化县根据“多规合一”工作方案实现了开发建设的“有所为,有所不为”,已淘汰搬迁企业达到 123 家,否决“高耗能、高污染、高排放”项目 35 个,涉及投资额超过 56 亿元。更关键的是,基于“多规合一”的“一张蓝图”还能消除各部门、各规划之间的空间信息“孤岛”,通过城市空间信息的共享共用,避免各部门因规划矛盾相互“打架”,这将会大大提高项目的审批效率,同时还能优化政府的管理服务能力。

以开化县“多规合一”试点工作为例。开化县自开始试点工作以来,在摸清县域资源环境本底条件的基础上,系统梳理各类规划,查找交叉矛盾等问题,研究制定了以规划体系、空间布局、基础数据、技术标准、信息平台和管理机制“六个统一”为目标的“多规合一”工作方案,实现全县一本规划、一张蓝图。同时,开化县将各部门数据进行统一,建成地理信息公共服务总平台,实现数据共享共用,避免了各部门因规划信息不对称而产生矛盾,进而出现规划相互“打架”的现象。

上述分析基本可以回答国家为什么下大力气开展“多规合一”试点推广工作。应看到,国家尽管给出了开展“多规合一”工作的指导意见,同时,各个试点地区、试点城市也都开展了卓有成效的工作,但是截至目前,有关“多规合一”工作的统一技术标准、编制规

范等仍没有出台。这就表明作为一个新工作、新事物,“多规合一”仍处于理论方法研究和实践探索的过程中。因此,展开“多规合一”相关理论方法和实践应用研究,对于全面推广和开展“多规合一”工作将是一个重大的理论研究和实践探索课题,其对于中国城市提高空间管控水平、实现全面协调可持续发展具有重要的理论意义和实践价值。

基于此,本书展开了对“多规合一”工作的探索研究。本书主要以“多规合一”工作“做什么,如何做”为中心,初步构建了“多规合一”工作的内容框架及其技术方法体系,进而在此基础上展开了典型城市的实证应用研究,由此可为“多规合一”工作提供理论方法参考和实践应用借鉴。

1.2 “多规合一”的概念内涵

目前,有关“多规合一”并没有国家统一的概念界定。综合各方面的信息和解读,可以把“多规合一”的概念界定为:以国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划为依据,强化城乡建设、土地利用、环境保护、文物保护、林地保护、综合交通、水资源、文化旅游、社会事业等各类规划的衔接,确保“多规”确定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数一致,并在统一的空间信息平台上建立控制线体系,以实现优化空间布局、有效配置土地资源、提高政府空间管控水平和治理能力的目标。

根据国家《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》要求,“多规合一”工作的核心任务是,按照资源环境承载能力,合理规划引导人口、产业、城镇、公共服务、基础设施、生态环境、社会管理等方面的发展方向与布局重点。探索整合相关规划的空间管控分区,划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态保护红线,形成合理的城镇、农业、生态空间布局,探索完善经济、社会、资源环境政策和空间管控措施。

根据上述概念与任务要求,对“多规合一”的理解要明确以下几个关键点:

(1) “多规合一”并不是把多个规划合并成一个规划,而是把各个规划涉及的相同内容统一起来,再落实到一个共同的城市空间中。同时,各个规划仍要按照各自专业要求编制完成,以满足审核和审批的要求。简言之,通过“一张蓝图”来达到“多规合一”。

(2) “多规合一”是一项工作,其并不具有国家规划体系中法定规划的地位。例如,根据《中华人民共和国城乡规划法》编制城乡规划,根据《中华人民共和国土地管理法》编制土地利用总体规划。显然,“多规合一”并没有相关国家法律的支撑,因此不是国家法定规划。

(3) 尽管不是法定规划,但“多规合一”工作仍具有重要的地位和权威性。首先,其是2014年中央全面深化改革工作中的一项重要任务。其次,开展“多规合一”工作,是解决市县规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题,保障市县规划有效实施的迫切要求;也是强化政府空间管控能力,实现国土空间集约、高效、可持续利用的重要举措。最后,其是改革政府规划体制,建立统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系的重要基础,对于加快转变经济发展方式和优化空间开发模式,坚定不移地实施主体功能区制度,促进经济、社会与生态环境的协调发展都具有重要意义。

(4) “多规合一”工作的根本目的在于重构国家、区域和城市的空间管控体系,破解城市发展中的经济、社会、生态建设相互掣肘的难题,加强生态文明建设,实现资源整合、城

乡一体化发展的重大创新和探索。

(5)“多规合一”工作的直接目的是消除城市空间布局 and 安排上的差异。其以理顺各类规划空间管理职能为主旨,以在有坐标的一张图上叠加融合各类、各专业、各行业规划的空间信息为路径,实现各类规划在空间布局 and 安排上的衔接一致,由此消除各个规划之间的空间差异,进而为建立统一的空间规划体系夯实基础。

(6)“多规合一”工作目前没有统一的编制规范和技术标准。在国家下发的《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》中,从整体层面提出了这项工作的四大任务,即确定规划期限、规划目标、规划任务以及构建市县空间规划衔接协调机制,而对于“多规合一”工作具体做哪些事情、如何做并没有给出详细答案。因此,“多规合一”工作是一项具有高度创新性、探索性的工作。

1.3 “多规合一”工作的背景

1.3.1 生态文明建设

2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会报告(简称“中共十八大报告”)首次做出“大力推进生态文明建设”的战略决策,全面给出了在新的历史起点上进行生态文明建设的宏伟蓝图。生态文明建设是在当前中国面对“资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化”的严峻形势下做出的战略部署,其本质在于经济和社会发展要树立“尊重自然、顺应自然、保护自然”的生态文明理念,其战略地位是“将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设相并列,形成建设中国特色社会主义五位一体的总布局”。因此,生态文明建设是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计,是建设美丽中国、实现中华民族永续发展的根本保障,也是各级人民政府以及全社会的思想指南和行动标杆。

如何实现生态文明?中共十八大报告提出了“优化、节约、保护、建设”的四大根本途径。一是优化国土空间开发格局,通过加快实施主体功能区战略,构建科学合理的城镇化格局,促进生产空间、生活空间和生态空间有序发展的空间结构体系;二是要全面促进资源节约;三是加大自然生态系统和环境保护的力度;四是加强生态文明制度建设,建立系统完整的生态文明制度体系。

2016年9月,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》,这是对生态文明制度建设的具体落实。该方案提出,要坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,立足我国社会主义初级阶段的基本国情和新的阶段性特征,以建设美丽中国为目标,以正确处理人与自然关系为核心,以解决生态环境领域突出问题为导向,保障国家生态安全,改善环境质量,提高资源利用效率,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

在具体目标上,该方案指出,到2020年,构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化,努力走向社会主义生态文明新时代。

在这八大生态文明制度中,国土空间开发保护制度和空间规划体系直接关系到城市空间的开发、保护和建设,同时也直接关系到“多规合一”工作的开展和实施。特别是在空间规划体系的条文中,对空间规划和“多规合一”工作进行了明确部署,具体如下:

(1) 编制空间规划。整合目前各部门分头编制的各类空间性规划,编制统一的空间规划,实现规划全覆盖。空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发建设活动的基本依据。空间规划分为国家、省、市县(设区的市空间规划范围为市辖区)三级,研究建立统一规范的空间规划编制机制,鼓励开展省级空间规划试点,编制京津冀空间规划。

(2) 推进市县“多规合一”。支持市县推进“多规合一”,统一编制市县空间规划,逐步形成一市县一规划、一张蓝图。市县空间规划要统一土地分类标准,根据主体功能定位和省级空间规划要求,划定生产空间、生活空间、生态空间,明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界,以及耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地等的保护边界,加强对城市地下空间的统筹规划。加强对市县“多规合一”试点的指导,研究制定市县空间规划编制指引和技术规范,形成可复制、能推广的经验。

(3) 创新市县空间规划编制方法。探索规范化的市县空间规划编制程序,扩大社会参与,增强规划的科学性和透明度。鼓励试点地区进行规划编制部门整合,由一个部门负责市县空间规划的编制,可成立由专业人员和有关方面代表组成的规划评议委员会。规划编制前应当进行资源环境承载力评价,以评价结果作为规划的基本依据。规划编制过程中应当广泛征求各方面意见,全文公布规划草案,充分听取当地居民意见。规划经评议委员会论证通过后,由当地人民代表大会审议通过,并报上级政府部门备案。规划成果应包括规划文本和较高精度的规划图,并在网络和其他本地媒体公布。鼓励当地居民对规划执行进行监督,对违反规划的开发建设行为进行举报。当地人民代表大会及其常务委员会要定期听取空间规划执行情况报告,对当地政府违反规划的行为进行问责。

综上,生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容,关系人民福祉,关乎民族未来,事关“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实现。可以预见,生态文明建设不仅能实现“既要金山银山,又要绿水青山”的战略目标,又必然能为中华民族永享集约高效的生产空间、优美宜居的生活空间、山清水秀的生态空间提供科学的世界观和方法论,其必将促进生产方式和生活方式的根本改变,进而促进中国经济和社会发展、自然生态环境保护的全新转型,从而为实现真正的可持续发展夯实基础。

1.3.2 新型城镇化

中共十八大报告首次提出了“新型城镇化”的概念,并随之被上升到国家发展新战略的高度。新型城镇化是中国城镇化发展历史上的一个重大战略转型,是在既往成就基础上的一次扬弃和升华。新型城镇化有利于释放巨大的内需潜力,有利于提高劳动生产率,有利于破解城乡二元结构,有利于促进社会公平和共同富裕,而且经济和生态环境也将从中受益。按照中共十八大报告、《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、中央城镇化工作会议精神以及2014年3月新发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,新型城镇化的基本内涵包括以下几个方面:

第一,新型城镇化要在提高城镇土地利用率和建成区人口密度的基础上高度重视生

态安全,要划定生态红线和守住耕地底线,扩大绿色生态空间比重,要不断改善环境质量,增强抵御和减缓自然灾害的能力。第二,新型城镇化是推进以人为核心的城镇化,要以人为本、公平共享,要有序推进农业转移人口市民化。第三,新型城镇化要根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局,把城市群作为主体形态,促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展,提升城市可持续发展水平。第四,新型城镇化要坚持生态文明,坚持四化同步,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,尽可能减少对自然的干扰和损害,节约集约利用土地、水、能源等资源。第五,新型城镇化要能够传承文化,要让城市融入大自然,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁,要发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

综上,新型城镇化绝不是传统城镇化的简单升级,而是一次从内到外的、深刻的全面升华。新型城镇化与传统城镇化的最大不同在于新型城镇化是以人为核心的城镇化,注重保护农民利益,与农业现代化相辅相成。新型城镇化不是简单的城市人口比例增加和规模扩张,而是强调在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由“乡”到“城”的转变,实现城乡统筹和可持续发展,最终实现“人的无差别发展”。

新型城镇化的根本目的在于不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价,着眼农民,涵盖农村,实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化,促进经济和社会可持续发展,实现共同富裕。新型城镇化的核心要义在于“新”字,这个“新”字明确体现在城镇化发展要以人为本,要从一味追求国内生产总值(GDP)、盲目扩大城镇物质空间的传统城镇发展模式转移到基于生态文明的绿色发展和优化结构的新道路上来。显然,作为国家当前发展的一个新战略,新型城镇化必将把中国城镇化带上一个全新的快车道,也将是每一个中国城市谋划发展的新思路和新目标。同时,新型城镇化也将成为开展城市科学研究和实践的一个新的理论基础和指导依据。

1.3.3 不同规划的冲突和矛盾

生态文明建设和新型城镇化是“多规合一”工作的宏观时代背景,那么不同规划的冲突和矛盾则是“多规合一”工作的客观现实背景。由于针对同一个城市空间的各种规划越来越多,这必然会导致部门之间的空间博弈日趋激烈,不同规划之间的冲突和矛盾也愈发严重。具体表现如下:

(1) 体系庞大。据统计,我国由政府出台的规划类型有 80 余种,其中法定规划有 20 余种,规划体系庞大显而易见。我国的规划体系呈现出显著的层级性特征,按行政层级分为国家级、省级、市级、县级、乡镇级规划。同时,在规划的种类上又可以分为国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划等几大骨干规划,同时还包括名目繁多如市政工程、公共服务等各种专项规划。然而,这些规划之间缺乏衔接和协调,互相之间存在很多“信息孤岛”,因此尽管规划种类多、体系大,但空间“打架”的现象却是此起彼伏,这给城市空间管控带来了很大的障碍。

(2) 各自为政。目前,各类规划的编制主体主要为各行政主管部门,如规划局主编城乡规划,国土局主编土地利用总体规划。这造成了不同规划各自为政的问题,即对同一个城市空间,不同的规划都有自己独立的布局 and 安排。同时,在规划的话语权上,各个部门都在一定程度上强调自己规划的权威性和主导性。因此,在城市空间管控上,存在“九龙