

“多规合一”的 理论与实践

DUOGUI HEYI DE LILUN YU SHIJIAN

董祚继 吴次芳
叶艳妹 杨 昔 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

“多规合一”的理论与实践

董祚继 吴次芳 著
叶艳妹 杨 昔



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

“多规合一”的理论与实践 / 董祚继等著. —杭州:
浙江大学出版社, 2017. 3

ISBN 978-7-308-16731-4

I. ①多… II. ①董… 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 041433 号

“多规合一”的理论与实践

董祚继 等著

责任编辑 周卫群

责任校对 杨利军 李增基

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 浙江印刷集团有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

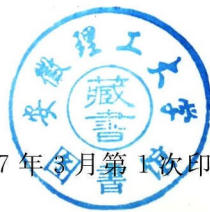
印张 26.25

字数 471 千

版印次 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-16731-4

定 价 76.00 元



版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

目 录

绪论 空间规划的发展道路	1
第一章 新中国“多规”发展历程	14
第一节 经济社会发展规划的发展历程	14
第二节 城乡规划的发展历程	22
第三节 土地利用规划的发展历程	28
第四节 国土规划的发展历程	34
第五节 环境保护规划的发展历程	36
第六节 “多规”总体发展历程	38
第二章 我国规划体系建设现状	44
第一节 我国规划体系建设的成效	44
第二节 现行规划体系存在的问题	49
第三节 “多规”问题的制度成因	60
第三章 世界空间规划理论的演变	70
第一节 空间规划思想基础	71
第二节 空间发展演化理论	83
第三节 空间规划价值理论	107
第四节 空间规划运行理论	115
第四章 世界空间规划的实践	127
第一节 世界空间规划的主要模式	127
第二节 世界空间规划的基本经验	142
第三节 世界空间规划的失败教训	146
第四节 世界空间规划的发展态势	150

第五章 “多规合一”的现实困境	158
第一节 “多规合一”的制度困境	158
第二节 “多规合一”的内生困境	165
第三节 “多规合一”的技术困境	166
第四节 规划失效映射的困惑	169
第五节 走出困境:对立如何统一	179
第六章 “多规合一”的理论误区	185
第一节 区分不同规划的本质属性	185
第二节 辨识规划的过多抑或不当	191
第三节 “多规”合与分的认识误区	196
第四节 厘清“多规合一”与部门分工	200
第七章 “多规合一”的改革取向	209
第一节 适应市场和规避市场缺陷	209
第二节 促进生态文明建设	214
第三节 提高政府效能	218
第四节 推进空间治理现代化	226
第五节 维护国家整体利益	237
第八章 “多规合一”的前期探索	244
第一节 “多规合一”探索的发展阶段	244
第二节 前期探索的典型案例分析	249
第三节 前期探索的基本经验	261
第四节 前期探索存在的问题	268
第九章 “多规合一”的试点实践	273
第一节 “多规合一”的路径选择	273
第二节 “多规合一”的主要内容	281
第三节 “多规合一”的技术方法	290
第四节 “多规合一”的主要成果	308
第五节 “多规合一”的试点经验	316

第十章 “多规合一”改革的风险防范	322
第一节 “多规合一”的风险识别	322
第二节 简单合一可能引致的隐患	327
第三节 反思计划经济的历史教训	332
第四节 防止客体对象和主体行为相背离	341
第五节 规避“多规合一”改革风险	347
第十一章 “多规合一”的总体设计	360
第一节 “多规合一”的指导原则	360
第二节 “多规合一”的模式选择	366
第三节 “多规合一”的功能定位	370
第四节 “多规合一”的组织体系	376
第五节 “多规合一”的技术体系	383
第十二章 空间规划的深改路径	388
第一节 改革空间规划管理体制	388
第二节 建立规划权力运行制约机制	392
第三节 创新空间规划实施机制	396
第四节 推动空间规划法治化	405
索 引	410
后 记	411

绪论 空间规划的发展道路

—

中华民族的规划传统和规划思维源远流长,《国语·周语中》即有“昔我先王之有天下也,规方千里,以为甸服”之说,表明远在周代,统治者就有意识地对统治区域进行规划,以拱卫王权。“井田制”既是西周奴隶社会土地国有制的基本形态,也是相当成熟的土地规划制度。古籍中有关规划的训词、箴言,如“谋定而后战,能以少覆众”“早虑则不困,早豫则不穷”“不谋万世者不足谋一时,不谋全局者不足谋一域”等俯拾皆是,闪耀着理性规划的思想光芒。

但是,纵览几千年的中国古代社会,规划在国家管理中的地位并不十分突出。究其原因,是长期实行以地主经济和自耕农经济相结合的经济制度,地主土地所有制始终占据主导地位,但诸子均分的土地传承方式导致地产不易集中,而自耕农的生产规模更是细小而分散,由此决定了小农经济始终是社会生产的基本模式,其自给自足、个体劳动等特点则决定了古代政府的主要职能是司法裁决、百姓教化、赋税收取和军事防御,以维持政权运行,经济发展和社会管理职能相对较弱,国家对私人产权的干预比较有限。

1949年中华人民共和国成立后,从学习苏联模式开始,我国实行高度集中的计划经济体制,政府管理采取“大政府、小社会”模式,各部门从履行管理职能出发,组织编制了不同类型的规划或计划,但这些规划或计划都从属于中央政府的国民经济计划。1953年到1980年,国家先后编制实施了5个五年计划。这些计划以设定经济发展目标、安排工农业生产任务为主,依靠政府行政命令实施,虽然性质上属于指令性计划,但受国内外环境变化的影响,加上计划本身不切实际,因此除“一五”计划实施较好外,其他几个五年计划均未得到有效实施,计划经济的缺陷由此暴露无遗。这一时期,各地组织编制的城市规划规划和农村土地规划,主要围绕国民经济计划提出的建设项目进行选址和设计,实际上是国民经济计划的延伸和细化。十年动乱时期,国民经济计划遭受严重冲击,城市规划、土地规划也随之陷入停顿。

从1980年制定“六五”计划开始,在认真总结社会主义建设实践正反两方

面经验教训基础上,国家对五年计划的性质和功能做出了重大调整。计划性质改为以指导性为主;计划功能着眼于宏观经济调控,为市场创造公平竞争环境,并补齐社会发展和生态建设短板。从“十一五”开始,五年计划改为五年规划,规划功能定位进一步转向促进经济社会全面协调可持续发展,规划内容主要阐明经济社会发展战略意图,引导市场主体行为,为政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责提供依据;规划体系上,除纵向编制不同行政层级的总体规划外,横向开始布置专项规划和区域规划。“十三五”规划更加注重发展理念和发展战略的引领,提出了创新、协调、绿色、开放、共享的五大发展理念,确定了“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大区域发展战略。总体上看,改革开放以来经济社会发展计划(规划)的编制实施取得了良好效果,适应了社会主义市场经济的发展要求。

同样具有变革性意义的,是以城市规划和土地利用规划为代表的空间规划的迅速崛起与日渐成熟。城市规划很快从“文革”的废墟中恢复,1978年3月,国务院召开“第三次全国城市工作会议”,强调“认真做好城市规划工作”;到1986年底,全国绝大多数设市城市完成城市总体规划编制;从1987年起,各地纷纷开展总体规划修编,并着手探索编制控制性详细规划;1990年,《城市规划法》被颁布实施。经过20世纪90年代的开放发展和21世纪初期的转型发展,我国城市规划理论和实践日益同当代国际先进规划接轨,逐步褪去计划经济色彩。2007年《物权法》的颁布实施和《城乡规划法》的审议通过,更成为我国空间规划发展的标志性事件,前者促使规划更加关注公民合法产权的保护,后者推动规划从城乡分割走向城乡统筹。2015年12月召开的中央城市工作会议,强调城镇化要以人为本、提高质量,表明城市规划要从过去主要服务和支撑经济建设,转向主要服务和支撑城市空间治理,提供舒适的人居环境。

土地利用规划则循着另一种逻辑加快发展。一方面,与西方私有制下城市规划与土地利用规划大多合一的规划传统不同,我国土地利用规划一直是独立于城市规划的基本规划类型,这是由人多地少的基本国情、农村土地分散经营的发展实际和社会主义土地公有制的内在要求所决定的;另一方面,改革开放后经济快速发展和城市过快扩张,导致人地矛盾日益加剧,优质耕地大量减少,严重威胁国家粮食安全和可持续发展,客观上需要强化土地利用规划的权威性,使之能有效制约由地方政府主导的城市规划扩张用地。因此,1986年6月审议通过的首部《土地管理法》,就将编制土地利用总体规划作为各级政府的重要职责。此后十年,全国和地方各级土地利用总体规划相继编制实施。1998年修订的《土地管理法》,规定“国家编制土地利用总体规划”,以法律形式确立了土地利用总体规划的国家规划地位,要求下级规划的耕地保有量和基本农田保

护面积不得少于上级规划下达的控制指标,城市总体规划等规划的建设用地规模不得突破土地利用总体规划确定的建设用地规模。此后,全国先后完成了两轮各级土地利用总体规划的编制和修订,并借助遥感执法和国家土地督察制度加强规划实施的监管。

与此同时,国土规划在几经浮沉后重新纳入重要日程,主体功能区规划在发展规划变革中异军突起,环境保护规划在回应公众期待中不断拓展规划功能,工业、农业、林业、旅游、水利、交通、海洋等部门和专业规划也相继加强空间属性。据不完全统计,迄今我国具有法定依据的各类规划有 80 多种,没有法定依据、由各部门各地区自行组织编制的规划更是难以计数,它们大多宣称具有空间职能。灿若繁星的规划一时涌现,究竟是规划事业的盛世来临,还是计划经济的借尸还魂?这的确是值得每一个关心中国规划的人士认真思考的问题。

必须看到,经过改革开放 30 多年来的探索实践,我国规划工作取得了长足进步,在国家治理体系和治理能力建设中书写了光辉篇章:在着力改革高度集中的计划经济体制,不断推进“去指令性计划”的过程中,极大增强了市场活力和创新动力;着力探索与市场经济相适应的空间规划体制,逐步打破城乡、区域间要素流动的制度性壁垒,有力促进了城乡、区域协调发展;着力形成发展规划与空间规划既相互制约又相互协调的行政运行机制,不断完善编制模式和实施手段,有效改善了经济宏观调控和空间用途管制;着力实现各类规划之间相互借鉴、取长补短,不断提升规划理念、改进规划方法,有力推动了规划工作的科学化、民主化和法治化。可以说,从“一规独大”到“多规并立”是历史发展的必然,正是“多规”的竞争合作、适度制约,才遏制了国土开发失衡、资源粗放利用和生态环境破坏不断加剧之势,为国家现代化创造了安全、和谐、稳定的发展环境。

同时也必须看到,在“多规并立”格局下,现行规划体系的问题和不足正日益显现,规划的自发、无序发展已孕育从“量变”到“质变”的危险。归结起来主要是:规划种类日益繁多,相互扯皮、掣肘成为常态,导致空间管理决策分散、执行低效;规划层级不断增多,事权错配、权责不对等,影响空间政策的统一性和有效性;规划决策部门色彩浓厚,地方领导干预过多,影响规划的权威性和严肃性;规划法制化、规范化建设滞后,规划过程不够公开透明,影响规划的公正性和科学性。不可否认,“多规”之利正在向“多规”之弊逆转;同样不可否认,在“多规”之弊的背后,既有管理体制条块分割、集权分权制度失衡、部门利益自我扩张、中央与地方利益冲突博弈等制度成因,也有计划经济的思维定式和路径依赖。改革规划体制、推进“多规合一”,需要就此达成共识。

二

对外开放是我国的基本国策。学习借鉴国际先进规划理论和方法,是规划领域落实新发展理念、深化对外开放之举,也是我们摆脱计划经济思维束缚,科学重构空间规划体系的必由之路。

空间规划的术语在1983年《欧洲区域/空间规划章程》中首次被使用,但作为政府政策工具和现代重要学科,空间规划的概念要溯源到19世纪末的德国。现代空间规划产生100多年来,理论上和实践上都深受世界思潮的影响。较早出现并对现代规划的产生具有深刻影响的思潮,是建立在乌托邦传统基础之上的理想主义,其代表是英国人埃比尼泽·霍华德1898年提出的“田园城市”,即一种兼有城市和乡村优点而又摒弃二者缺点的理想社会城市。“田园城市”理念虽然由于资本主义制度固有矛盾而无法实现,但试图通过理想空间的塑造营造理想人居环境的信念却被一代又一代规划师承继。与理想主义带有某种乌托邦“空想”成分不同,建立在近代自然科学基础之上的理性主义,对现代规划的发展更具有决定性作用。自然科学领域所取得的巨大成就使理性主义者相信,任何关于事物的规律通过不懈探索最终都能被揭示出来。理性主义规划的典型代表是系统规划理论和理性过程规划理论,二者在20世纪60年代同时出现并非偶然——它们都是崇尚科学理性的现代主义的产物。但规划思想并未就此终结。过分强调技术理性而忽视人文精神、强调科学过程而忽视政治过程,并不能适应全部规划实践的需要,加之人的“智识”不足,规划实践中失败的例子屡见不鲜,从而加剧了人们对理性规划的不信任。与理性主义相对立的哲学思想是人本主义。20世纪中后叶,在对工业化城市的反思中,以关注人的生存环境和生活质量为中心的人本主义规划受到重视,简·雅各布斯(Jane Jacobs)的《美国大城市的生与死》和刘易斯·芒福德(Lewis Mumford)的《城市发展史——起源、演变和前景》是其代表性著作,前者批评乌托邦式规划否定了复杂多样的都市文化,机械的功能分区抑制了城市的多样性与活力;后者强调城市的本质在于文化,通过文化的吸引、融合、储存和传播而不断丰富人性,促进人的全面发展。人本主义逐渐成为当代空间规划的核心思想。此外,西方马克思主义、生态思想、权威主义、实用主义等对当代规划也有重要影响。

后现代社会各种思潮的交汇、激荡,推动空间规划理论不断发展,各种流派林立、学说纷呈,出现了类似“管理理论丛林”的“规划理论丛林”现象。总体上看,过去那种能够主宰一切的规划准则和规划教条不复存在,多元性和差异性已成为当代规划文化的主流;规划观念已由机械理性观,转到注重社会文化,包含理性与非理性的多元规划观;规划视角已由专注物质环境,转向关注社会、经

济、生态、环境、人文等多因素、多方面；规划主题已由经济发展、城市建设，转向产权保护、社会公正、包容性发展、可持续发展、全球化、信息化等；规划方法已由蓝图设计、分区控制，转向战略分析、情景模拟、社会分析、利益协调和过程控制的综合运用；规划学科已由建筑学分支，转到与管理学、经济学、政治学、地理学、社会学、生态学等学科相互借鉴、相互渗透。

空间规划直接服务于空间治理，如何将有关思想观念、规律认识、价值观点落实到规划实践，是空间规划理论必须回答的问题。国际规划界就此进行了深入探索，其主流观点具有启发意义。比如，关于物质环境规划与社会经济规划的关系。一方面，空间规划仍然以物质环境为基础平台，物质环境的规模与布局会显著影响社会经济生活，因此空间规划要将服务社会经济作为重要使命；另一方面，物质环境规划的对象是诸如建筑、道路、土地等物质实体，与教育、卫生、就业、社保等截然不同，这是物质环境规划独立于各类经济社会规划的根本原因。也就是说，既要肯定物质环境规划与社会经济生活相关，又要将物质环境规划与社会经济规划相区隔。又如，关于开发型规划与控制型规划的关系。战后空间规划大多属于指导国土开发、城乡建设的开发型规划，较少属于保护自然、限制建设的控制型规划。开发型规划受市场不确定因素影响普遍实施效果不佳，在此背景下，控制型规划日益受到重视。其核心观念是，保护优先能够大大减少规划失败，也能够有效防止市场机制失灵。我国学者俞孔坚提出的“反规划”，也是控制型规划思想的体现。但在发展仍然是“第一要务”的时代背景下，如何处理开发型规划与控制型规划的关系，仍有许多理论和实践问题待解。再如，关于行动规划与政策规划的关系。约翰·弗里德曼(John Friedmann)认为，规划实施不佳既有理性决策困难的影响，更是规划编制与规划实施脱节的结果，为此，他提出“以行动为中心”的规划，以此取代经典的理性过程规划模式。为进一步摆脱“以政策为中心”的现象，真正实现“以行动为中心”的规划观，一些学者又相继提出“沟通规划理论”，并发展出公众参与规划观念。但空间规划作为政府行为，其公共政策属性并未因此降低。实际上，规划编制与规划实施是一个反馈互动的有机整体，政策规划与行动规划只有融为一体，才能提高规划效果。

通常将世界空间规划模式划分为地方自治(如美国和澳大利亚)、国家干预(如法国、日本和韩国)和适度干预(如德国和英国)三种类型，但严格说来，这种划分并不十分准确。事实上，一国采取何种规划模式，与国家历史、资源禀赋、发展阶段和文化传统都有关联，并不存在完全相同的模式。何况，每个国家的空间规划模式并非一成不变，而是随时代主题、内外环境、政制变化而动态调整的。比如，美国在20世纪60年代以后对国土开发也进行了强烈的国家干预，

资源环境保护十分严格;相反,韩国在进入 21 世纪以后,空间规划政策趋向区域化和地方化,在用途管制上赋予地方政府更大的灵活性。有鉴于此,我们应当将目光聚焦到世界规划那些具有内在逻辑性、成长规律性的根本因子的挖掘上,既考察成功经验,又总结失败教训,更展望发展趋势。

首先,世界空间规划积累了基本经验。(1)空间规划的客体是国土。世界空间规划 100 多年发展历史中,理论体系和管理体制不断调整变化,唯一不变的是,规划的客体对象始终是国土。(2)空间规划的核心是用途管制。空间规划通过空间用途分区和分类,并辅之以财政政策等手段,建立用途管制制度,减少负外部性。(3)空间规划的关键是土地利用和功能组织。综观发达国家空间规划,基本上是一种以空间结构优化为主题,以协调土地利用和功能组织为主线,实行分级管理,以形成有序、集约、永续的空间开发格局。(4)空间规划的实施主要靠法律保障。空间规划涉及区域、地方利益调整,涉及私人产权干预,只有运用法制手段,才能保证规划干预的正当性和权威性,确保规划顺利实施。

其次,世界空间规划也有过许多失败教训。(1)党派争斗和团体博弈扭曲规划政策。西方国家多党轮替执政常常影响政策执行的连续性,非政府组织的异常活跃也往往左右规划政策的执行,从而导致空间规划政策在执行中大打折扣。(2)缺乏强制性的管制制度导致规划失效。一个好的制度,如果缺乏强有力的实施机制,并不能给制度带来预期效果,这方面的失败案例不胜枚举。(3)部门权力过大影响规划公平正义。即使在号称权力制衡的西方国家,部门权力分配失衡、权责不对等的现象也同样存在,其结果,规划所倡导的公平正义难以保障。(4)公众参与的不足或过度降低规划的效率和效果。在西方国家,公众参与不足或徒有形式,也是规划工作被普遍诟病的原因之一。但事物总是有两面性的,滥用公众参与也是当今规划失败和效率低下的一大教训。

再次,世界空间规划发展呈现出一些共同态势。突出表现在:(1)强调绿色发展和自然生态价值保护。(2)强调对人文社会领域的全面关注。(3)强调竞争力提升和可持续发展的统筹。(4)强调土地利用与交通组织的有机整合。(5)强调大数据背景下的全纳性参与。

三

“多规合一”箭在弦上,但对“多规合一”的一些基本问题,比如“多规”为什么“合”、“合”什么、怎样“合”等,我国规划界聚讼纷纭、莫衷一是。可以说,现在的确到了需要拨开迷雾、廓清方向,最大程度凝聚改革共识的时候了。

像其他任何改革一样,“多规合一”也需要坚持问题导向。在一些人看来,“多规合一”改革剑指规划数量过多似乎是顺理成章的,但“过多”其实只是表

象,症结还在于“多规”背后的多层次矛盾冲突。第一个层次是管理程序型冲突。投资主管部门审批项目、土地主管部门审批用地、建设主管部门审批选址、环境主管部门审批环评等,分别依据各自主管的规划,守住各自的规划底线,一规不合则陷于僵局,这种程序冲突势必导致行政效率低下和资源内耗。第二个层次是技术内生型冲突。管理程序冲突源于“多规”内容冲突,而“多规”内容冲突,大多则是相关规划及其管理制度长期相对独立发展所造成的规划周期、管理准则、技术标准、信息平台等存在的不协调、不一致现象。第三个层次是职能重叠型冲突。技术内生型冲突之所以难以避免,根子还在于相关部门规划管理职能边界模糊,边界模糊导致权力膨胀,最终出现大量职能交叉重叠。在权力扩张的驱使下,甚至存在有意造成规划周期、技术标准等不一致现象,以规避规划衔接和用途管制的法定要求。第四个层次是利益取向型冲突。与规划职能重叠相伴而生的往往还有规划职能缺位,而无论职能重叠还是缺位,其背后都是利益驱动。当然,利益冲突不只存在于相关部门之间,更存在于中央与地方之间。不必讳言,在有的规划更多代表国家利益,而有的规划更多代表地方利益时,地方政府的天平往往倾向地方。根据以上分析,我国现行规划体系存在的问题与其说是规划“过多”,不如说是规划“失当”,包括管理失序、技术失范、权力失控和利益失调。

在现行体制下,“多规”冲突具有历史必然性。这也决定了,“多规”的“合”是符合逻辑的现实选择。只有实现“合”,才能完成空间管理程序的整合与再造,减少行政资源内耗,提高行政管理效能;才能突破空间规划发展的技术性瓶颈,统一规划资源,提升空间规划水平;才能厘清部门规划权力边界,防止管理越位和缺位,克服政府失灵和市场失灵;才能建立国土空间开发保护的利益统合机制,规范地方政府和部门行为,形成空间治理合力。

不过,既然现行规划体系问题的症结不在规划“过多”而在规划“失当”,那么“多规合一”的“合”就不是规划数量的简单减少或机械合并。为此,有必要辨析“多规合一”的几个认识误区。其一,“多规合一”不是单纯的技术性整合。“多规”的编制期限、覆盖范围、用地分类、规划标准、信息平台等不一致,固然会造成规划成果不衔接,影响管理效率,但根本问题还在于部门职能重叠和利益冲突,因此,单纯技术上的“合”并不能解决根本冲突。其二,“多规合一”不是要恢复计划经济。“多规合一”固然要把提高行政效能作为现实目标之一,但根本目标是推动空间治理水平和治理能力现代化,为此必须坚持市场经济的改革取向。如果将发展规划与空间规划合并为“大一统”规划,那就实实在在面临回到计划经济老路的危险。其三,“多规合一”不是要集中规划权力。市场经济与多元价值观相辅相成,市场经济条件下长期与短期、保护与开发的矛盾具有内生

性,一味追求权力的集中和规划的一致性,不仅有重回计划经济老路之嫌,还可能抹杀个体理性,阻碍多样化实践,堵死解决长期问题、保护问题的通道。其四,“多规合一”不是要扩大地方权力。围绕土地开发权配置的博弈是空间规划冲突的根源,其中既有部门空间管制权力的交叉,又有中央与地方规划责任边界和权益边界的模糊,“多规合一”的结果如果不适当地扩大地方政府的土地开发权,空间规划各种问题不仅不会减少,而且还会增加。

现代规划是一项十分复杂的社会实践活动,对于“多规合一”的探讨也需要摒弃简单性、机械性思维,强化复杂性、辩证性思维。归结起来,要处理好三个关系:一是以战略眼光把握规划改革“术”与“势”的关系。“术”是指规划的技术维度、战术层面,包括规划方法、技术标准、实施手段等;“势”是指规划的理念维度、战略层面,包括世界空间规划的发展大势、中国市场化改革取向、生态文明建设的时代主题等。良好的技术支撑可以增强规划能力,因此“术”的提升有助于改革目标的实现,但改革能否成功最终取决于“势”的引领,改革必须因“势”而动、顺“势”而为。二是以发展眼光看待规划体系“破”与“立”的关系。“破”要精准用力,“立”要尊重规律。具体地说,“破”,既要清除现行规划体系的技术性壁垒,也要冲破计划经济的思维定式,更要破除地方经济的利益藩篱。“立”,首先要树立各类规划的共同价值取向,明晰发展与保护、效率与公平、刚性与弹性等关系;其次要确立空间规划的权力和作用边界,维护空间规划的权威地位;再次要建立全国统一、衔接协调的空间规划体系,推进规划管理法制化、规范化、信息化,保证规划运行高效。三是以辩证眼光处理“多规合一”“合”与“分”的关系。“多规合一”的本质,是将现行具有空间属性的各类规划融合到统一的规划上,形成一个完整而又简洁的上位规划。但空间要素繁多、关系复杂、作用多样,不可能通过简单的技术或者权力整合,解决空间资源配置的全部问题,未来仍需要总体规划与专项规划相互补充、宏观规划与微观设计相互衔接,特别是在规划过程中,仍需要决策、执行、监督分工协作,形成合力。

正是在这个意义上,我们说“多规合一”是一种国家战略,一种国家意志,一种统合思想,一种意义世界,一种认识论和方法论。它立足于推动国家治理水平和治理能力现代化,着眼于更好地建立空间开发秩序,更有效配置空间资源,更大程度上减少空间资源利用的负外部性和规划实施的交易费用,更有力实行统一的用途管制,以实现人与自然的和谐和国家长期可持续发展。

四

地方特别是基层的探索创新是改革的最大动力和不竭源泉,“多规合一”也不例外。

进入 21 世纪以来,面对“多规”重叠冲突的问题日益加剧,一些地方自行组织开展了不同形式的“多规融合”或“多规合一”探索,尝试在不取代任何一个法定规划的前提下,通过建立一套规划协调机制,来弥补现行规划体系的不足。初期探索主要在城市总体规划(“城规”)与土地利用总体规划(“土规”)之间展开,称为“两规合一”;之后,增加了国民经济与社会发展规划(“经规”),变成“三规合一”;再往后,陆续又有环境保护规划、主体功能区规划等加入其中,相继出现“四规合一”“五规合一”,乃至“N 规合一”。但核心仍然是“城规”、“土规”以及“经规”。

前期探索较有影响的,主要有浙江省、武汉市、上海市、深圳市、广州市和重庆市。浙江省从 2004 年着手探索“两规”衔接,其特点是以县(市)域总体规划为平台,推进“城乡全覆盖、空间一张图”;2006 年,浙江省建设厅和国土资源厅联合出台《关于加快推进县市域总体规划编制工作的若干意见》,并指定了第一批“两规”联合编制试点县(市)。武汉市国土资源和城乡规划长期合署办公,借此优势,先后同步编制和修订了两轮城市总体规划和土地利用总体规划,探索建立“两规”统一管理的机制和路径。上海市在 2008 年政府“大部制”机构改革中组建了规划和国土资源管理局,之后开展了“两规并行、区镇同步”探索,其核心成果是制定全市城乡建设用地“一张图”及“四条控制线”,即城乡建设用地控制线、产业区块控制线、基本农田保护控制线和基本生态空间控制线。深圳市 2009 年经国务院批准,获得了以深化行政管理体制改革为首要任务的 6 项改革试验权,其中包括增设新型功能区,以此为契机,探索编制了全区或片区层面的综合发展规划。广州市近年来以“空间差异比对”为重点开展“三规合一”,形成“五个一”成果体系,包括一张图、一个信息联动平台、一个实施方案、一个技术标准、一个管理规定。重庆市 2008 年初经国务院批准设立统筹城乡综合配套改革实验区后,开展了区县层面的“四规合一”(也称“四规叠合”),以促进产业发展、城镇建设、国土利用、环境保护等相互衔接、协调发展。

总体上看,前期探索在强化各类规划协调衔接、优化规划协调技术路径、创新规划组织协调机制、完善“多规”实施管理流程等方面取得了一定进展,积累了重要经验。但这种自发性探索也存在明显不足,突出表现为重开发轻保护、重指标轻结构、重显绩轻隐绩;对有关技术性问题探索比较集中,而对深层次矛盾则很少触及。有的趋利性色彩浓厚,借“多规合一”探索之名,行扩大建设用地之实,短期政绩规划、局部开发规划、长官意志规划有所抬头。前期探索的有益经验值得珍视,其苗头性、倾向性问题亦不容轻视。

自 2014 年始,“多规合一”进入国家部门指导下的地方试点阶段。2014 年 8 月,国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部部署 28 个

市县开展“多规合一”试点,到2015年底多数试点完成任务。我们对浙江嘉兴、湖北鄂州、陕西榆林、山东桓台、广东南海、重庆江津、四川南溪等7个市县试点成果进行了系统总结。总体上看,7市县把握方向,着力创新,深化了“多规合一”探索,形成了一套可复制、可推广的经验,可归纳为“七统一”。

确立了统一的空间规划功能定位。明确空间规划具有长远性、综合性和约束性,是空间资源开发、保护的上位规划,与经济社会发展规划既相互联系,又分属不同规划类型。其基本功能,一是战略引领,促进国土空间开发格局优化;二是底线管控,划定生态红线、基本农田保护红线、城市增长边界;三是开发统筹,协调生产、生活、生态空间;四是公益保障,合理配置基础和公益设施空间;五是综合整治,科学安排城乡土地整治和生态环境修复;六是政策引导,制定实施差别化土地利用和生态环境政策。

建立了统一的空间规划体系。首先,将“形成一套多规共遵的国土空间综合规划”作为“多规合一”的基本目标。其次,横向处理好各类规划之间的关系,国土空间综合规划在空间规划中处于核心地位、起总控作用,但不排斥或取代其他法定的空间规划,必要时可制定专项规划、详细规划;通过5年一次的评估调整,做好与发展规划在发展目标、发展任务和空间政策等方面的衔接。再次,纵向处理好各级规划之间的关系,下级规划不能突破上级规划的约束性内容,可以同步编制、上下结合。

强化了政府的统一组织领导。在组织保障上,党委加强领导,政府统一组织,部门分工协作,强化绩效管理;在工作方式上,坚持政府主导、部门协同、上下联动、科学论证、公众参与;在技术路线上,强调统分结合、底线管控、空间协调、资源整合、开门规划,同时积极探索各具特色的规划路径,从而为整合行政资源、协调利益冲突、强化成果衔接、形成政策合力提供了组织保障。

夯实了统一的规划编制基础。统一规划期限,以2030年为规划远期目标年,2020年为规划近期目标年。统一用地分类,以现行土地利用现状分类为基础,再结合土地规划和城市规划用地分类进行细化。统一空间数据,以第二次全国土地调查及其连续变更的最新土地利用现状数据作为基础数据,统一“多规”的空间数据坐标及其精度,以此为基础建立统一的规划管理信息平台。

探索了统一的规划编制方法。梳理现行规划,分析“多规”差异,明确协调重点;开展资源环境承载力评价,确定适宜、限制和禁止开发空间;坚持土地利用总体规划“底盘”作用,落实约束性指标;协调“多规”标准,形成统一的规划用地标准;加强区域功能和战略定位研究,统一发展战略和目标指标;划定生态保护红线、永久基本农田和城市开发边界,严格“底线”管控;实行开门规划,加强公众参与;建立统一的信息支持平台,提高空间治理能力和水平。

提出了统一的规划成果要求。主要包括一本规划、一张蓝图、一套专题研究。“一本规划”由总体规划(包括文本及说明)和若干专项规划组成。一张蓝图由总体规划图、专题规划图和基础图组成。

健全了统一的规划管理机制。包括建立“多规合一”规划管理机构、健全国土空间用途管制制度、建设统一的规划实施管理平台、制定有利于规划实施的土地、财政、投资、环保等政策、建立空间规划实施跟踪评估考核机制等。

客观地说,受现行法律制度、行政体制、财税机制等制约,“多规合一”试点成果在开拓性、全面性、规范性上都不同程度存在欠缺,但瑕不掩瑜,试点实践确实迈出了重要一步,这个“躁动于母腹中的快要成熟了的婴儿”正带给我们欣喜和希望。

五

空间规划体制改革的顶层设计已经摆上重要日程,“多规合一”制度设计是其重中之重。综合中外空间规划发展的理论和实践,立足我国国土开发保护实际和需要,根据深化改革战略部署,我们就“多规合一”改革提出以下九点主张。

第一,管控好“多规合一”改革风险。“多规合一”作为一项事关全局发展、极为敏感复杂的重大改革,管控好风险是改革的前提,也是改革的保障。既要预防改革决策不当招致相关部门的抵触与不合作,出现无休止的权力博弈,弱化政府治理能力,也要防止过度集权导致部门之间失去相互制衡与监督,加剧权力扩张和权力寻租,加重市场失灵和空间结构治理失序,更要防范“多规合一”成为地方政府实施空间扩张的便利工具,使空间规划变相回到传统计划,导致国家整体利益受损,甚至产生危及国家安全等严重后果。为此,需要设计合适的管理机制,对规划主体的权利关系进行制约和平衡。可供选择的措施,包括调整优化部门职能、建构决策多元化制度、制定利益冲突处置准则、统一技术体系和平台、创新综合监督机制、推进阳光规划和全纳性参与等。

第二,确立“多规合一”基本原则。坚持与国际接轨,借鉴国际国土空间管治的通行做法,重构以空间结构优化和国土空间治理为主体、以国土总体规划为上位规划的空间规划体系,切实发挥规划对统筹开发国土空间、合理利用国土资源、切实保护生态环境、实施国土综合整治的基础、导向和管控作用。坚持与国情相符,立足人口众多、多民族聚居、人均资源少、自然条件复杂多样、最大的发展中国家等基本国情,更加注重粮食安全、生态安全、资源环境安全和社会安全。坚持与深化改革方向相一致,厘清政府规划权力与市场机制作用的边界,切实解决市场失灵所造成的空间开发失衡、资源环境破坏、基础设施欠缺等问题,减少土地利用外部不经济现象;切实防止计划经济思维,尤其要防止规划