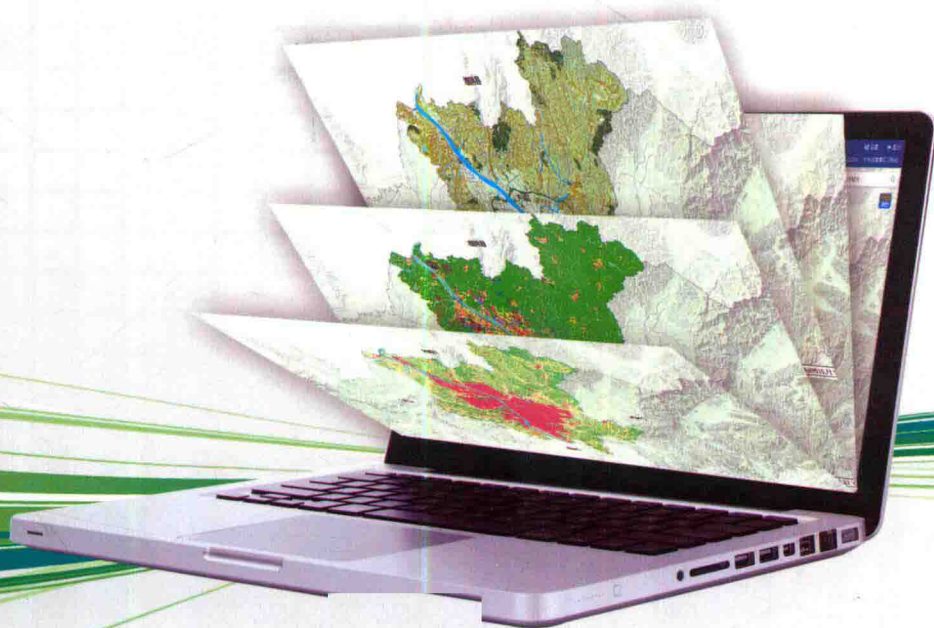


面向“智慧规划”的 多规融合理论与实践

—— 从规划编制到平台构建的一体化实现

王慧芳 尹长林 张鸿辉 邓凌云 曾山山 著



中国建筑工业出版社

面向“智慧规划”的多规融合 理论与实践

——从规划编制到平台构建的一体化实现

王慧芳 尹长林 张鸿辉 邓凌云 曾山山 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目（CIP）数据

面向“智慧规划”的多规融合理论与实践：从规划编制到平台构建的一体化实现 / 王慧芳等著. — 北京：中国建筑工业出版社，2017.11

ISBN 978-7-112-21178-4

I. ①面… II. ①王… III. ①县 — 区域规划 — 研究 — 中国
IV. ① TU982.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第215951号

责任编辑：黄 翊

版式设计：京点制版

责任校对：焦 乐 张 颖

面向“智慧规划”的多规融合理论与实践

——从规划编制到平台构建的一体化实现

王慧芳 尹长林 张鸿辉 邓凌云 曾山山 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京海淀三里河路9号）

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京市密东印刷有限公司印刷

*

开本：850×1168毫米 1/16 印张：13½ 字数：338千字

2017年12月第一版 2017年12月第一次印刷

定价：60.00 元

ISBN 978-7-112-21178-4

（30830）

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）



开展“多规融合”和“国土空间规划”是贯彻中央决策精神、适应我国当前社会经济新常态发展、全面深化改革和改善城市治理能力的重要任务。长期以来，受部门条块分割的局限，城乡空间管控存在规划分治、内容冲突、依据不统一、项目落地难、资源浪费与环境破坏、项目行政审批效率低下等问题。“多规融合”工作以国民经济和社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划等规划为基础，以建立统一的空间规划体系为目标，立足于有效统筹城乡空间资源配置，通过优化城乡空间布局，促进节约集约用地，优化行政审批流程，强化空间管控能力，以期解决“多规”空间“打架”问题，推动项目无冲突落地，保障生态空间有效管控，提高项目审批效率。

“多规融合”是政府提升空间治理能力的重要手段，湖南省当前也正在研究推进空间规划改革的相关工作。本书结合“长沙市高新区多规融合”、“长沙市宁乡县多规融合”、“郴州资兴市多规融合”等湖南省先行开展的多个“多规融合”项目实践，从实际问题出发，以提升政府空间治理能力为出发点，总结归纳了多规融合理论与实践的一体化模式。规划编制上，针对空间治理能力的提升，通过空间定界和权力定界相结合，形成部门事权分层、分类管控的“一张蓝图”，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，实现空间上的“有守有为”。平台建设上，针对多个行政部门协同审批水平的提升，通过横向打通职能部门壁垒，纵向贯通垂直部门监管，整合各类、各级信息平台资源，实现空间信息资源实时共享和项目审批全程协同审批，同时利用无纸化、二维与三维实时联动等新技术，依托多规融合信息平台为“智慧规划”、“智慧城市”奠定基础。因此，本研究成果实现了从“多规融合规划编制”到“多规融合信息平台建设”的一体化构建，朝着建设“智慧多规”的目标迈出了坚实的一步。

2017年国务院发文要求开展省级空间规划改革试点，多规融合实践作为空间规划体系改革的过渡工作，任重而道远。本书的研究成果是湖南省在“多规合一”领域的先行探索与实践，希望本书的出版能为国内同仁开展“多规融合”或空间规划编制与信息平台建设提供工作提供参考借鉴，也欢迎相关领导、专家为湖南省空间规划改革工作提出宝贵意见。



湖南省住房和城乡建设厅副厅长、党组成员

2017年10月26日于长沙

序 二

2014年中央要求市县层面进行多规合一试点，全国各地三规合一、多规合一的实践探索工作的开展如火如荼。总体来看，空间上的“一张图”仍是国内当前多规合一、空间规划工作共同关注的焦点，同时，空间规划的工作重心也呈现出由用地协调、事权协调转向全域空间治理的趋势。多规合一本质上是多规的融合，即在某个空间层面上，多元利益主体间通过各种规划对空间资源的利用进行博弈与协调。多规融合不仅是技术问题，更重要的是体制、机制创新的问题，或者说是治理创新的问题。实施多规融合，是切实强化政府对空间的统筹与治理能力，实现城市转型发展的现实要求。通过系统方法革新和治理改革创新双管齐下的方式，也许是解决多规矛盾、实现多规融合的必由之路。

本书基于系统性的研究思维，结合大数据、地理信息等新技术手段，从实际问题出发，以“智慧多规”为导向，构建了基于“智慧规划”的“多规融合”编制与一体化平台的理论体系，以及相应的技术框架。作者尝试通过“技术+制度”的双路径来实质性驱动“多规融合”落地，基于“有守有为”的指导思想来划定各类空间管控的边界，实现了面向空间治理和部门事权分层管控的“一张蓝图”模式创新。王慧芳及其研究团队的这一研究成果，既反映了以长沙为代表的地方城市在“多规融合”方面的探索经验，也与当前国家空间规划改革的相关精神高度契合，是一本在理论与实践两方面均有鲜明创新的力作。

当前国内各地纷纷开展的“多规融合”工作，已呈现出从空间到要素、从技术到体制、从问题导向到顶层优化、从多规整合到空间体制重构的全域融合发展趋势。在城市总体规划改革的大背景下，如何处理好城市总体规划与多规融合的关系，如何将这个工作进一步地做深、做好，尚需规划学界、业界的广大同仁进行更多的研究与实践。相信本书的出版，能给同行们提供一个有意义的启发和参考，也有助于推进中国空间规划体系的改革。



南京大学建筑与城市规划学院教授

中国城市规划学会常务理事

江苏省设计大师

2017年10月18日于南京大学

2013 年国家密集出台政策要求,推动发展与改革部门、国土部门、城市规划部门、环保部门等为主体的“多规合一”;2014 年四部委联合启动 28 个市县多规合一试点,2017 年国务院启动 9 个省级空间规划试点。目前,国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划面临新一轮编制与调整完善,而现行的空间规划门类众多,不同规划之间的衔接并不到位,给城市发展与有序建设带来较大影响。新常态背景下,国家近几年密集出台“多规合一”政策,要求重构空间规划体系,“多规合一”日渐引起社会各界的高度关注。

自 20 世纪 90 年代以来,历经早期探索、试点推动、政策支持三个时期,北京、上海、广州、武汉、重庆、厦门、云浮、河源等城市均自下而上或自上而下开展了“两规合一”或“三规合一”工作。国内的经验来看,工作内容主要围绕规划编制与信息平台搭建展开,但各地工作实践缺乏顶层设计与系统性思维,多以自下而上、问题导向为主,以传统技术手段为主,对“多规合一”欠缺统一认识,各项工作内容也欠缺整体层面的衔接与统筹。

针对当前“头痛医头、脚痛医脚”的尴尬局面,“多规合一”工作并不是把各类规划简单地叠加整合集成在一张图上,新增或创新一个规划,而是依托信息化技术开展的多规划融合、多部门协同的系统工作。其成功的关键在于“一张蓝图”能否依托“一个平台”和“一套机制”落地实施并动态运行、维护,其重点是为了解决规划体系、空间管控、土地利用安排、项目落地存在的不协调、不统一的四大现实问题。本质上看,“多规合一”是实现城市治理体系和治理能力现代化的重大探索,是发展理念和行政审批方面的创新性改革,而“多规融合”则是既有体制框架下实现“多规合一”的必然路径。

本书依托住房和城乡建设部科学技术项目《多规融合自动化差异分析与处理技术标准与平台研发》、《多规融合协同审批信息系统研发》两项课题,结合湖南省、长沙市多规融合技术标准的研究基础和长沙高新区、宁乡县、资兴市等多规融合编制与平台建设一体化项目实践,以“智慧多规”为导向,采用系统性研究思维围绕“五个一”——“一套标准、一张蓝图、一套流程、一个平台、一套机制”,从标准统一、规划整合、流程再造、平台建设、动态运行等提供“智慧多规”全流程一体化技术顶层设计。“五个一”的核心技术思路和方案还包括多规差异协调处理、控制线划定、一张图数据库构建、审批流程优化指标、信息平台架构与功能设计、保障实施机制等方面工作。通过搭建多部门协同审批的统一信息平台,发现并解决“隐藏”的多规矛盾,促进多部门协同审批、信息全面共享共用,实现规划信息体系以及项目审批流程进一步优化,从而落实规划“定界定线”管控和城市深化改革的目标,提升政务效能,统筹空间资源,盘活土地资产,集约土地管理,推动资源的持续利用。

全书分为 10 章:第 1 章“绪论”,介绍相关背景、界定相关概念与拟定研究框架;第 2 章“国内‘多

规融合’典型模式及特征分析”，对当前国内武汉、上海、广州、厦门、云浮、开化、德清、河源等典型多规融合模式进行横向比较分析；第3章“‘多规融合’主要障碍及原因分析”，对现行空间规划体系编制技术和行政管理特征、多规典型冲突及形成机理进行深入研究；第4章“多规融合整体工作框架”，提出“一本规划、一张蓝图、一张表格、一个平台、一套标准”的核心技术思路 and 方案；第5章“多规融合‘一套标准’建设”，提出多规融合编制期限、制图标准、坐标统一、地类衔接、数据库建设、差异协调等技术标准；第6章“多规融合‘一张蓝图’编制”，主要包括县域多规融合顶层空间和发展战略制定、“一张图”建设用地和非建设用地差异协调处理技术、控制线划定技术等方面；第7章“多规融合‘一套流程’重塑”，主要包括建设项目全生命周期并联审批流程改革思路、框架与机制建设；第8章“多规融合‘一个平台’建设”，包括多规融合平台结构设计、功能设计、信息共享及协同审批平台建设技术指南等；第9章“多规融合‘一套机制’保障体系”，包括多规融合成果效力化以及保障实施机制等方面；第10章“湖南省资兴市多规融合‘一体化’项目实践”，以湖南省资兴市为例，实证县域多规融合“一本规划、一张蓝图、一张表格、一个平台、一套标准”的具体实现。

本书提及的《多规融合协同办公平台》、《多规融合差异自动化分析系统》相关技术成果已获得由国家版权局颁发的计算机软件著作权登记证书。此外，本书的相关项目成果先后在《经济地理》、《城市发展研究》、《规划师》等中文核心期刊发表了《基于政府事权视角的空间规划体系创新研究》、《长沙市“三规”协调性评价及调控策略研究》、《基于博弈论视角的多规融合总体框架研究》等多篇学术论文。

序一
序二
前言

第 1 章	绪 论	001
1.1	研究背景	001
1.2	概念界定与解析	002
1.3	研究意义	004
1.4	研究方法	004
1.5	研究内容	004
第 2 章	国内“多规融合”典型模式及特征分析	006
2.1	武汉—上海模式：机构合并	006
2.2	广州模式：盘活用地	007
2.3	云浮模式：机制创新	007
2.4	厦门模式：顶层设计与审批改革	008
2.5	开化模式：空间规划体系优化下的“六个统一”	008
2.6	河源模式：三规合理分工协调	008
2.7	德清模式：一盘棋、一张图	010
2.8	总结与反思	010
第 3 章	“多规融合”主要障碍及原因分析	013
3.1	现行空间规划体系现状与问题	013
3.2	多规属性与基本特征差异	014
3.3	多规法律法规基础体系问题	016
3.4	多规技术标准体系难以衔接问题	017
3.5	多规核心编制内容交叉重叠	019
3.6	多规空间管制分区各自为政	020
3.7	多规体制机制冲突，实施管理不力	022
3.8	多规落地过程各自为政，造成信息孤岛	023
3.9	造成多规冲突产生的根本原因	024
第 4 章	多规融合整体理论框架	027
4.1	整体思路	027
4.2	一套标准	028
4.3	一张蓝图	029
4.4	一套流程	029
4.5	一个平台	029
4.6	一套机制	029

第 5 章	多规融合“一套标准”研究	031
5.1	多规数据提交标准	031
5.2	多规数据冲突检测标准	035
5.3	多规数据入库管理标准	036
5.4	多规数据建库与更新维护标准	044
第 6 章	多规融合“一张蓝图”编制	049
6.1	空间发展战略顶层设计	049
6.2	控制线体系划定方法与管控规则	051
6.3	建设用地布局差异识别与协调处理	057
6.4	非建设用地布局冲突识别与协调处理	064
第 7 章	多规融合“一套流程”重塑	065
7.1	审批流程重塑思路	065
7.2	典型重塑模式比较	066
7.3	并联审批阶段划分	068
7.4	并联审批机制要求	069
第 8 章	多规融合“一个平台”建设	073
8.1	平台整体设计	073
8.2	平台核心功能设计	084
第 9 章	多规融合“一套机制”设想	109
9.1	工作组织与协调机制	109
9.2	多规编制成果运行机制	110
9.3	多规融合共享信息平台运行机制	112
9.4	多规信息平台数据实时更新机制	113
9.5	多规信息平台安全保障机制	114
第 10 章	湖南省资兴市多规融合“一体化”项目实践	115
10.1	资兴市多规融合实践背景	115
10.2	资兴市“多规”编制与实施协调性分析	116
10.3	多规融合基础数据处理	122
10.4	“一张图”建设	123
10.5	“一套流程”优化	136
10.6	“一个平台”建设	140
10.7	“一套机制”建设	182
10.8	“一套数据标准”建设	184
结语		202
参考文献		203
致谢		207

第1章 绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 必然性：“新常态”与粗放增长背景下开展多规融合的必然

多规融合地开展是适应社会经济“新常态”发展，全面深化改革的重要任务。目前中国已迈入社会经济发展新常态，经济发展由高速增长转变为中高速增长，以往粗放型的发展模式使城市逼近生态环境容量极限，这倒逼城市发展不得不反思审视各自为政的粗放型空间规划体系。

近几年国家密集出台多项相关政策要求，积极推进多规融合。2013年11月，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出了“建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发控制边界，落实用途管制”的总体部署。2013年12月，中央城镇化工作会议再次提出“探索建立统一的空间规划体系，限定城市发展边界、划定城市生态红线、探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的‘三规合一’，形成一张蓝图加以落实”的总体要求。2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确提出“推动有条件地区的经济社会发展规划、城市规划、土地利用规划等多规合一”的要求。2014年8月，国家发改委、国土资源部、环保部及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》，提出在全国28个市县开展“多规合一”试点。2017年2月23~24日，习近平总书记到北京市考察城市规划建设时指出：“合理布局，规划先行”，要求把握好战略定位、空间格局、要素配置，坚持城乡统筹，落实“多规合一”，形成一本规划、一张蓝图，着力提升首都核心功能，做到服务保障能力同城市战略定位相适应，人口资源环境同城市战略定位相协调，城市布局同城市战略定位相一致，不断朝着建设国际一流的和谐宜居之都的目标前进。

在新常态时期国家推动多规融合工作开展的背景下，多规融合工作由试点逐步扩大，极大地鼓励了地方政府对多规融合的积极探索，成为新时期开展的一项重点任务，因此介绍开展地方多规融合实践的情况，总结适于地方且具有普适性的经验和教训，指导开展适于具有切合地方实际的多规融合的探索与实践，十分迫切也十分必要。

1.1.2 迫切性：化解多规冲突的迫切需要

开展多规融合是化解规划空间冲突、重构合理空间规划体系的迫切需要。我国空间规划体系形成以国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划“三规”平行并重，其他规划互为补充的格局。据统计，各部门编制的各类规划种类高达80余种，其中属于法定规划的大概为20多种。“十五”期间，国务院相关部门编制审批150多个行业规划，省、市、县地方政府编制了7300多个地方规划，审批体系庞大紊乱，各类规划内部与外部矛盾突显。现行规划体系呈现

纵向一贯到底、横向交叉并行，相互渗透的“网络状”，并导致各类规划“越位、缺位、失位”等诸多问题，进而衍生出多种矛盾及不良后果：标准内容打架、管控空间重叠、管控原则不一、“三标”（目标、指标、坐标）不衔接、土地资源浪费、生态环境保护缺乏统筹、生态安全受到影响、项目落地困难、规划调整频繁、审批繁琐且效率低下等（图 1-1）。为了从源头上遏制规划打架，重构合理、有效的空间规划体系，迫切需要开展多规融合，彻底梳理协调各类规划矛盾，配套机制体制改革。

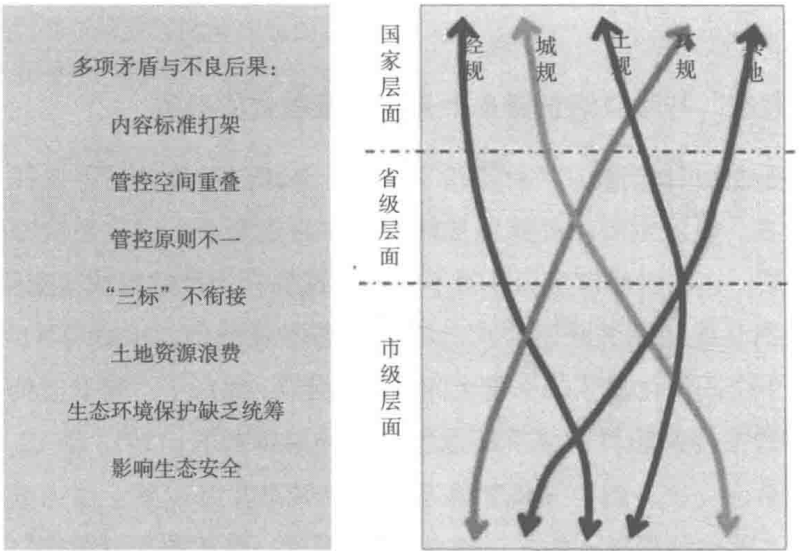


图 1-1 现行空间规划体系紊乱及其不良影响示意图

1.1.3 必要性：强化规划引领与约束的现实路径

开展多规融合是推进区域发展，强化规划引领与约束力的现实路径。改革开放以来，中国社会经济发展迅速，然而粗放式的城市增长方式，为新时期的城市发展带来了新的挑战：传统“三驾马车”动力不足——房地产等传统投资领域增速减缓、消费潜能有待激活、出口规模偏小——导致经济面临巨大下行压力。在此环境下，如何应对产业升级与转型、利益格局加速调整、利益诉求日趋多元的挑战，适应人力与资源成本上升、发展约束更严、城市治理能力要求更高等诸多变化形势，应对上述挑战则须建立在合理利用土地空间资源载体，协调平衡多元利益主体，谋求经济、社会、生态综合发展的“最大公约数”的基础上，而推动多规融合工作则是以上工作开展的必要前提。因此，为强化规划的引领与约束作用，有必要全面推进面向城市总体规划、经济社会发展规划、土地利用总体规划、产业发展规划的“多规融合”，确保规划顺利实施落地，强化规划引领地位。

1.2 概念界定与解析

1.2.1 政策文件概念界定

根据 2014 年 8 月国家发改委、国土资源部、环保部、住房和城乡建设部四部委联合下发的《关

于开展市县“多规合一”试点工作的通知》(发改规划(2014)1971号文),通知中明确了“多规合一”的重点任务:开展市县空间规划改革试点,推动经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划“多规合一”,形成一个市县一本规划、一张蓝图。“多规合一”的具体概念则是指推动国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多个规划的相互融合,通过将多个规划统一到一张可以明确边界线的图纸上,实现一个市县一本规划、一张蓝图,解决多个规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调等突出问题。

根据《广东省“三规合一”工作指南》,“三规合一”是指以国民经济和社会发展规划为依据,加强城乡规划与土地利用总体规划的衔接,确保“三规”中划定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要空间参数的一致性,并在统一的空间信息平台与坐标上划定生态控制线、基本农田控制线、城市增长边界控制线和产业区块线等,建立控制线体系,以实现优化城市空间布局,有效配置土地资源,促进土地节约集约利用,提高政府行政效能的目标。

根据厦门开展多规合一的工作经验,“多规合一”是指利用信息化的手段建立统一的空间规划体系,实现统筹发展的方法和平台,即多规合一并不局限于两规或三规,而是涵盖所有空间规划的统筹控制与布局。其主要目标是为了解决三方面的问题:一是各类规划在空间上“打架”的问题;二是资源环境的无法充分利用与保护不当的问题;三是解决审批效率低下的问题。

1.2.2 融合与合一的现实困惑

尽管目前国内各地在实践中对多规融合内涵和方向的理解与认知并不统一,具体表现在实际操作层面多以国土部门的土地利用总体规划和城市规划部门的实施性规划融合为主体,同时将发改部门的主体功能区划、产业布局规划、重大项目计划,以及环保部门的生态保护红线规划、其他职能部门各专项规划的部分空间要素予以衔接或落实。但基本就以下几个方面达成共识:一是以城规、土规、社会经济发展规划组成的“三规”融合为主体,加强与其他专项规划衔接;二是宏观层面构建统一的空间控制线体系;三是微观层面实现土地资源的优化与有效配置;四是深化体制机制改革,提高政府行政效能。

其次,多规是“融合”还是“合一”的方向问题显然也未达成统一。有一种观点认为,用一个“规划”合并其他规划,借鉴国外经验可实现,技术层面也没有问题;另一种观点认为,多规融合成果并不能替代其他规划,因为存在法理依据、效力和实施机制障碍。目前看来地方实践更倾向于合一,但实际操作上则基本是从土地利用出发(表象空间),以城、土两规用地布局差异合一代替整体空间规划合一,这显然并不能算真正意义上的统筹与协同。多规融合在思路方向上,应追求多元主体的利益平衡,在现有法理基础、体制框架、规划实施上深化改革,实现多规融合而非合一。

1.2.3 多规融合概念界定

多规融合不是一项创新性的规划编制,而是以空间资源为纽带的空间规划体系梳理重构以及机构体制和项目审批体制深化改革。本书主要根据2014年8月国家发改委、国土资源部、环保部和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》相关要求,结合目前全国各地已开展的相关工作经验,综合分析比较,对本书论述的多规融合的概念和对象予以界定:以国民社会经济发展规划、城市控制性详细规划、土地利用总体规划、环境保护规划

四大规划融合为主体，将产业布局规划、综合交通两大专项规划内容予以落实，并逐步将文化教育、卫生、农业、林业、园林、水务、市政等专项规划进行衔接，通过构建统一的控制线体系，确保各类规划在同一空间的目标、指标、坐标达成共识与统一（图 1-2）。

1.3 研究意义

我国不同政府部门都有其各自规划引导和控制的职责与要求，规划横向并行、协调机制缺乏、规划相互冲突等问题由来已久。通过明晰多规融合的实质，分析多规融合典型矛盾及冲突机理，提出多规融合整体工作框架，通过建立一套目标统一、相互衔接、功能互补的空间规划体系，能够有效解决各类规划相互冲突的问题，实现促进经济社会与生态环境协调发展。



图 1-2 多规融合概念界定示意图

1.4 研究方法

采用的研究方法主要包括以下四种：

一是定性研究与定量研究结合的方法。定量方法方面，运用基于 Arc GIS 平台的空间分析方法（Overlay Intersect），对多规差异图斑分析和协调进行精准的空间分析，力求精准反映多规在空间上的差异与冲突。定性分析方面，充分结合平时工作经验，对相关规划文本、图件仔细核查比对，进行定性判断与分析。

二是进行纵向研究与横向比较相结合的比较研究法。在空间规划的规划体系构成及其特征分析上进行了纵向研究。在规划之间协调性方面则进行了规划空间范围、建设用地规模及布局、四区划定、空间结构、产业布局、空间要素等方面的横向比较研究。通过纵向研究和横向比较研究发现现行空间规划体系中存在的突出问题。

三是文献综合研究法。通过调查文献来获得资料，包括期刊、出版物、网络信息、培训资料以及收集各个空间规划及相关的资料。通过大量阅读文献，对于整个国内外空间规划体系的研究现状、其空间规划模式中值得借鉴的经验有了较为全面正确的了解与掌握。

四是理论与实践结合研究方法。在理论层面对多规融合进行全面研究的基础上，通过对某个案例进行深化实证研究。以资兴市为例来进行深度剖析，分析现状空间规划体系中存在的主要问题及其成因，并对理论层面提出的多规融合一体化系统进行实际验证，以点带面来提取具有普遍规律性的内容，并针对性地提出具有普适性的具有指导意义的结论。

1.5 研究内容

主要研究内容包括：一是梳理相关背景、界定相关概念与拟定研究框架。二是对国内“多规融合”典型模式进行总结与反思，对当前国内武汉、上海、广州、厦门、云浮、开化、德清、河源等市

县典型多规融合模式进行横向比较分析。三是对“多规融合”典型矛盾及冲突机理进行分析，对现行空间规划体系编制技术和行政管理特征、多规典型冲突及形成机理进行深入研究。四是提出面向智慧规划的多规融合工作思路转变，并构建多规融合整体工作理论框架。五是分别对“五个一”进行深入研究，提出“一套标准、一张蓝图、一套流程、一个平台、一套机制”的核心技术思路 and 方案。具体包括多规融合“一套标准”建设，提出多规融合编制期限、制图标准、坐标统一、地类衔接、数据库建设、差异协调等技术标准；多规融合“一张蓝图”编制，主要包括多规融合顶层空间和发展战略制定、“一张图”建设用地和非建设用地差异协调处理技术、控制线划定技术等方面；多规融合“一套流程”重塑，主要包括建设项目全生命周期并联审批流程改革思路、框架与机制建设；多规融合“一个平台”建设，包括多规融合平台结构设计、功能设计、信息共享及协同审批平台建设技术指南等；多规融合“一套机制”建设，包括多规融合成果有效力化以及保障实施机制等方面。六是进行实证研究，以湖南省资兴市为例，通过总结湖南省资兴市多规融合实践项目，实证面向智慧规划的多规融合“一套标准、一张蓝图、一套流程、一个平台、一套机制”的具体实现（图 1-3）。

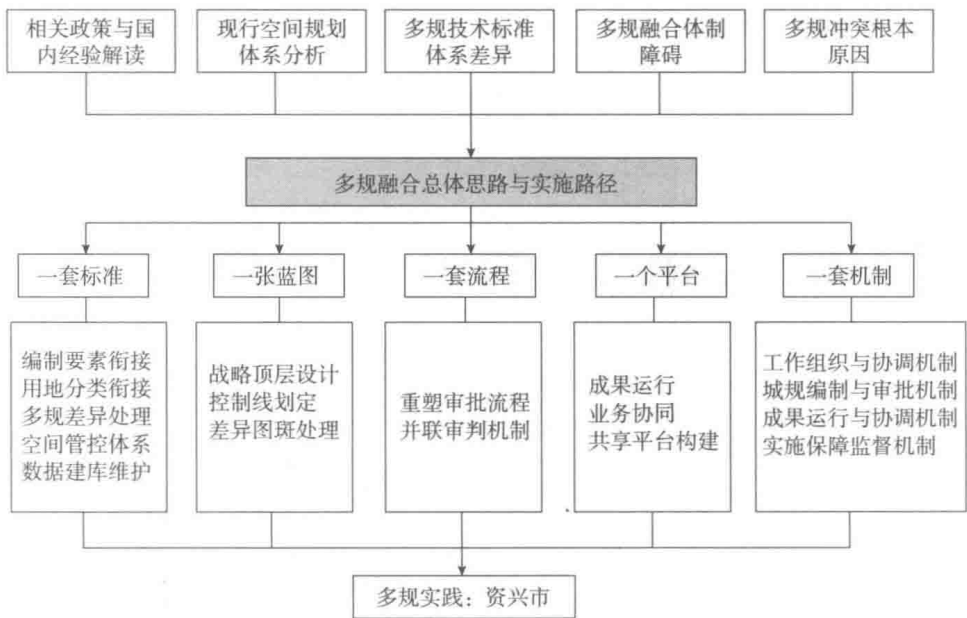


图 1-3 研究技术路线图

第2章 国内“多规融合”典型模式及特征分析

2.1 武汉—上海模式：机构合并

上海与武汉两个城市都基于国土部门与规划部门合并的行政改革契机，实现了“两规”编制单位合署办公。上海“两规合一”的载体依然是土地利用总体规划，但因为依法行政要求越来越高，两类规划各有所侧重，按照要求在编制新一轮城市总体规划的时候，要使其与现行土地利用总体规划保持一致，达到集中建设区的空间规划完全统一（图 2-1）。武汉市则通过建立两阶段、五层次的“两规”协调体系，在具体实施过程中通过重点项目群与项目包的落实促进规划实施，通过具体建设项目的同审同调保障项目落地，同时针对不同区域（都会区、副中心、乡镇）进行了差别化管理。

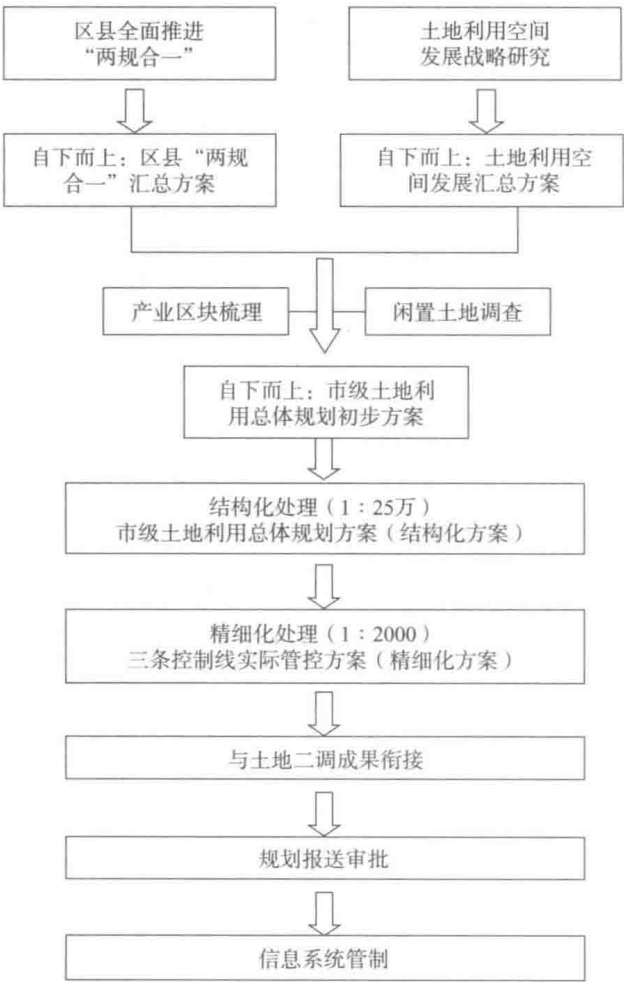


图 2-1 上海市“两规合一”技术路线示意图

2.2 广州模式：盘活用地

广州自 2008 年起自主开展“三规合一”相关工作，主要以国民经济和社会发展规划为依据，加强城乡规划与土地利用总体规划的衔接，确保“三规”划定的保护性空间、开发边界、城市规模等重要参数落实到空间中的一致性，并在统一的空间信息平台上划定生态控制线、基本农田控制线、城市增长边界线和产业区块控制线等。其主要工作成果包括“五个一”，即“一张图”、“一个信息联动平台”、“一套运行管理实施方案”、“一套技术标准”、“一个管理规定”。广州模式更加注重技术层面的问题，相关技术标准较为成熟，已出台《广州市“三规合一”编制技术指引》，对工作流程、控制线划定、基础数据处理、用地分类对照标准、差异分析技术、成果数据标准等均做出了详细的技术指引（图 2-2）。

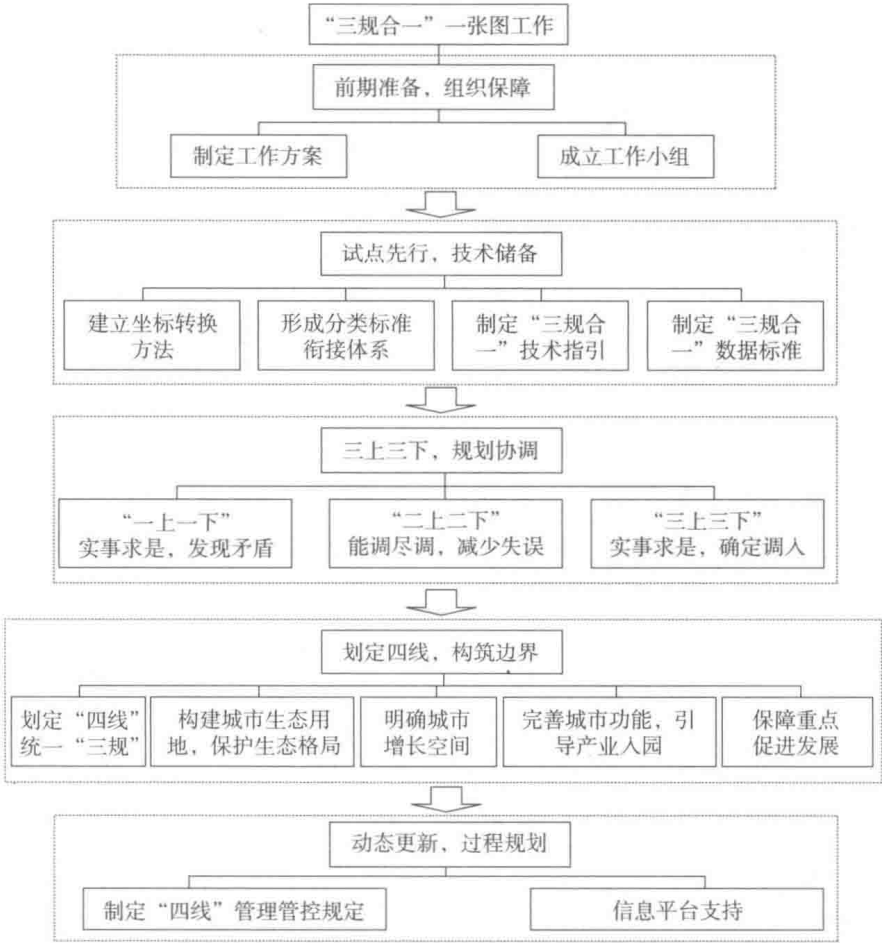


图 2-2 广州市“三规合一”技术路线示意图

2.3 云浮模式：机制创新

云浮市在广东省率先推行市规划编制委员会统筹整合规划编制的工作机制，提出了“一套规划、统一编制、统一平台、分头实施”的工作思路，主要以资源环境城乡区域统筹发展规划为基础，以国民经济与社会发展纲要为指导，以城市总体规划为依据，以土地利用总体规划约束性指标为限制，从空间层次、规划内容、行政管理等方面理顺“三规”关系，并利用 GIS 技术，构建一个“三

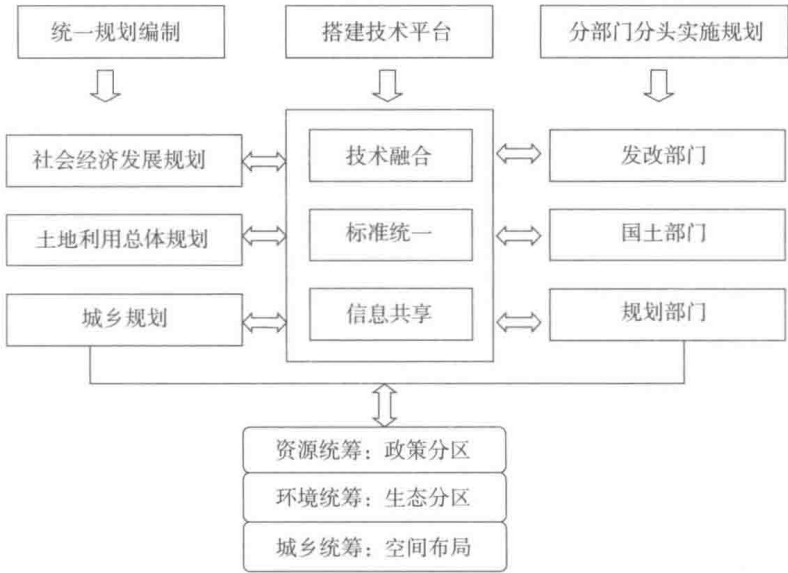


图 2-3 云浮市三规合一技术路线示意

规合一”的基础地理信息平台来协调“三规”(图 2-3)。

2.4 厦门模式：顶层设计与审批改革

福建省厦门市作为住房和城乡建设部开展多规合一试点城市之一，“改革派”色彩浓厚。其工作内容主要围绕“一个战略规划、一张蓝图、一个平台”开展：一是加强顶层设计，编制《美丽厦门战略规划》，规划中提出两个百年愿景，以此统领各部门各类空间规划，重构空间规划体系；二是形成“四个一”，即“一张图、一个平台、一张表、一套机制”。与广州“重编制、轻改革”的模式不同，厦门的多规合一更加注重改革，在充分发挥多规合一统筹功能的基础上，推进建设项目审批制度改革，提出审批流程再造的概念，利用多规合一信息平台，实行“分阶段并联审批”，改革后从项目建议书至施工许可核发的总审批时限，由原来的 180 个工作日缩短至 49 个工作日，大大提高了行政审批的效率（图 2-4）。

2.5 开化模式：空间规划体系优化下的“六个统一”

浙江省开化县以“六个统一”为主要目标，开化多规合一的改革开展了一系列工作：一是高水准编制了城市发展总体规划，从城市整体层面构建“统一的规划体系”；二是科学合理划定“三区三线”，绘制“统一的布局总图”；三是优化整合各部门数据资源，形成“统一的基础数据”；四是有效解决各类规划中的技术矛盾，建立“统一的技术标准”；五是全力建设规划信息管理系统，搭建“统一的信息平台”；六是创新完善规划管理制度体系，构建“统一的管理机制”（图 2-5）。

2.6 河源模式：三规合理分工协调

广东省河源市通过国民经济和社会发展规划“定目标”、土地利用总体规划“定指标”、城乡