

# “多规合一”的空间管治分区体系构建

王晓<sup>1\*</sup>, 张璇<sup>2</sup>, 胡秋红<sup>1</sup>, 申贵仓<sup>1</sup>

(1. 中节能咨询有限公司, 北京 100082; 2. 北京师范大学, 北京 100875)

**摘要** 本文首先从多规空间分区存在的差异分析入手, 重点分析技术与编制思路差异、空间边界与管制手段差异。其次, 对“多规合一”实践中的空间矛盾解决途径进行梳理, 包括空间图斑差异协调模式、机构改革和规划事权改革模式、构建新的空间管制体系模式, 总结存在的困难与障碍。最后, 抛开部门之争和体制障碍, 不局限于技术手段衔接, 践行十八届五中全会提出的以主体功能区规划为基础统筹各类空间规划, 探索提出一套具有可推广、复制特征的“三条底线(生态保护红线、永久基本农田红线、城市开发边界)+三大空间(城镇、农业、生态)+八大空间管治区”县域空间管治分区体系, 配合空间管治规则的融合与创新及部门空间事权的分离与引导, 达到用途管制的目的。

**关键词** 多规合一; 空间管治分区; 管治规则; 空间事权

中图分类号: TU981

文章编号: 1674-6252(2016)03-0021-05

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.03.021

## Regionalization System of Spatial Governance for Multiple Planning Integration

WANG Xiao<sup>1\*</sup>, ZHANG Xuan<sup>2</sup>, HU QiuHong<sup>1</sup>, SHEN Guicang<sup>1</sup>

(1. CECEP Consulting Co., Ltd., Beijing 100082; 2. Beijing Normal University, Beijing 100875)

**Abstract:** In order to analyze the reason of spatial conflict among multiple planning, the methodology and compiling principle, the region boundary and governance means of multiple planning differed from each other was discussed in this paper. The settlements of the spatial conflicts carried in practice were combed, including spatial region combination, planning authority allocation, the cohesion of spatial zoning, and reconstruction of spatial governance. Despite of this, there are many contradictories, difficulties and obstacles needed to be settled. The fifth Plenary Session of the CPC 18th Central Committee convened in October 2015 suggested that the main function division oriented zoning should be the base of the overall spatially planning. Therefore, this study proposed a spatial zoning and governance system at the county level which can be concluded as three bottom lines, three spaces and eight spatial governance zones. Three bottom lines were consisted of ecological redline, permanent basic farmland redline and urban growth boundary. Urban, agricultural and ecological space were known as three spaces. Furthermore, this system can be popularized and duplicable due to the integration and innovation of spatial governance rules as well as the separation and guidance of spatial administrative authority. Finally, use regulation can be conducted when the conflict among administrative departments settled and administrative obstacles were overcoming.

**Keywords:** multiple planning integration; regionalization of spatial governance; governance rules; spatial administrative authority

### 1 多规空间分区差异分析

目前我国形成了由几大部门主导的几套独立的空间规划体系, 呈现部门内部纵向控制强、部门之间横向衔接弱的空间管理格局。各规划体系外延不断扩张、职能划分不清、对同一空间功能定位缺乏共识等导致规划之间空间管制冲突频现。本文以空间冲突最集中的主体功能区划、城市总体规划(简称城规)、土地利用总体规划

(简称土规)入手, 从多个维度分析各空间分区间的差异, 为理顺空间管理体系奠定基础(表1)。

尽管各规划空间分区表现形式不同, 但都体现了城镇、农业、生态三大空间的内涵。生态空间和农业空间划定形式相似, 均以禁建区与限建区形式体现, 城镇空间划定由于分区目的不同, 表现形式各不相同。土地利用标准差异<sup>[1]</sup>、基础数据差异等技术性差异通过统一标

\* 责任作者: 王晓(1982—), 女, 博士, 高级工程师, 主要研究方向为环境、低碳领域规划和政策研究, E-mail: wangxkitty@126.com。

准、统一数据统计口径等即可解决，并非解决多规空间冲突问题考量的重点。各分区核心本质差异主要体现在以下两方面。

### 1.1 分区编制思路与技术方法差异

编制思路不同，导致各规划对城镇空间划定的分区难以衔接，核心症结体现在用地规模上。城规是“以需定供的市场经济”原则，建设用地空间布局具有落地刚性约束特征。土规是将上级下达的建设用地指标全部实现空间落图，划定为允许建设区，是“以供定需的计划经济”原则，同时考虑项目建设不确定性安排了具有弹性特征的有条件建设区域，结果导致城规的用地需求规模远大于土规的供给规模，同时在城规用地布局刚性前提下，土规的弹性空间布局失去意义。

分区技术方法不同，导致禁建区域与限建区域内涵差异显著。主体功能区划对禁建区的划定主要以国家级自然保护区、省级自然保护区、风景名胜区、森林公园等，限建区划定考虑重要生态功能区和农产品主产区；城规“三

区”划定，优先将需要保护的自然资源单元、文化要素单元划定到禁建区范围，再进行生态环境敏感性评价，将敏感性较强的区域划定为禁建区，敏感性中等的区域划定为限建区。土规“四区”划定，优先将需要保护的自然资源单元、文化要素单元划定到禁建区范围，限建区是将除其他分区以外的全部区域均纳入。

### 1.2 空间边界与管制手段差异

空间边界与管制手段，导致各规划空间分区约束力存在强弱差异。主体功能区划由于仅编制到省级层面，其县级行政边界作为区划单元，没有明确的空间落地边界，空间约束效力无法体现。城规“三区”落地空间边界明确，但其重点是通过建设用地布局进行建设类型和位置的管制，“三区”在实际空间管制中发挥作用较弱，而是作为划定建设用地布局的中间过程。土规“四区”落地空间边界明确，对建设用地空间管制作用最强，配合土地用途分区对建设用地类型进行控制。

多规空间分区差异性比较如表1所示。

表1 多规空间分区差异性比较

比较角度	主体功能区划	城市总体规划	土地利用总体规划
主管部门	发改委	城市规划部门	国土部门
空间管治形式	优化开发区、重点开发、限制开发区、禁止开发区	“三区”：适宜建设区（含已建区）、限制建设区、禁止建设区	“四区”：允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区
区划目的	自然、经济和生态并重的综合性功能区划，统筹考虑人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局	对用地空间开发行为进行限制、约束或引导。控制引导区域空间资源开发建设，实现区域集约发展	按照上级下达的建设用地指标，根据区域经济社会发展与自然条件协调土地总供给与总需求，对建设用地指标进行空间布局安排
区划层次体系	国家级、省级	国家级、省级、市县级、乡镇级	国家级、省级、市县级、乡镇级
区划单元	以行政边界为主	自然要素	自然要素
区划范围	行政区	城市规划区	行政区
区划期限	无	20年	10~15年
法律及技术规程	规范的划定技术准则	《中华人民共和国城乡规划法》，规划编制技术规程标准健全	《中华人民共和国土地管理法》，规划编制技术规程标准健全
区划技术方法	客观规范指标	以客观指标为主，主观经验辅助	以主观经验为主，按照上级下达的建设用地指标进行空间安排
空间边界	无空间落地边界	空间落地边界明确	空间落地边界明确
管制手段	强调开发强度控制	“三区”在实际空间管制方面作用较弱，重点通过建设用地布局进行建设类型和位置的管制	“四区”对建设用地空间管制方面作用强，配合土地用途分区对用地类型进行控制
配套政策	分类管理的区域政策，符合主体功能定位的导向机制	仅有空间类管制政策，无非空间类配套政策	仅有空间类管制政策，无非空间类配套政策

## 2 “多规合一”空间冲突协调实践及困难障碍

### 2.1 “多规合一”空间冲突协调实践

空间图斑差异协调模式。其实质是对城规、土规图斑冲突进行协调,同时考虑重大项目布局安排,挖掘存量释放沉淀土地。空间图斑差异协调是在不打破原有各规划空间分区体系、规划编制技术方法、部门空间事权管理体系下解决空间冲突问题的方法。

机构改革和规划事权改革模式。即通过行政管理改革的方式提高规划实施效率,不突破原有规划编制体系,不建立新的空间分区体系。上海市和武汉市,通过将国土、规划两部门合并,突出行政部门的规划管理改革,实现建设区用地性质统一。广州市和云浮市,通过对规划事权的改革,充分发挥规划委员会的重要作用,建立多规的协同实施方案。

构建新的空间管制体系模式。以控制线划定方式为代表,控制线是在城规框架下划定,体现了城市发展的精细化管理理念。该模式不对原有规划编制体系、部门事权带来本质影响,尚无法解决与土规分区的根本矛盾问题。大理市从生态保护、用地发展控制、城乡文脉传承、一体化的城乡产品四个方面划定了9条控制线<sup>[2]</sup>;上海城规、土规合一实践,划定城市建设用地范围控制线、基本农田保护线、产业区块控制线<sup>[3]</sup>;深圳市三规合一实践,划定建设用地边界控制线、城市建设用地增长边界控制线、产业区块边界控制线、城市生态保护边界控制线<sup>[4]</sup>。

### 2.2 “多规合一”存在的困难与障碍

从各地解决多规空间冲突的途径来看,存在以下困难与障碍,束缚了地方空间规划改革的手脚:

对空间规划认识不足。受多年土地财政思维影响,多规实践过多关注城规、土规差异协调,对资源环境承载力先导下的空间战略布局考虑不足。综合考虑资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力的主体功能区划并未在地方空间规划管理中得到延伸,无法体现空间落地管控。

部门利益阻碍客观存在。我国规划编制呈现部门化特征,导致规划编制队伍部门化的倾向。城规、土规在

多年发展过程中,各自形成了庞大的规划编制体系和行政管理体系,同时各部门规划又存在自上而下的强纵向控制特征。地方为保障规划顺利通过审批,仅能在各部门规划框架体系下进行探索。

空间统一管控的法律法规保障缺失。城规、土规空间管制有法律法规基础保障,尽管存在矛盾冲突,也是依法打架,相对势均力敌。构建全新的空间分区体系,即便具备科学合理性,但在无法律法规保障条件下,仍然显得势单力薄。

## 3 构建统一的空间管治分区体系

各地“多规合一”实践都是在折中妥协之下走出各不相同的“多规合一”之路,多是在各自发展蓝图叠合上解决局部冲突问题,而不是从区域整体出发共同绘制一张蓝图。

### 3.1 一张蓝图总体思路

一张蓝图绘制不僵化于原有的空间管制分区、不拘泥于法律法规限制、不受部门利益纷争的影响,建立与建设生态文明相适应的空间分区体系,配合制定空间管控规则,进行部门空间事权的分离,形成共绘一张蓝图的协调局面。

十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出:“发挥主体功能区作为国土空间开发保护基础制度的作用,……以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进多规合一。”因此,从城镇、农业、生态三大主体功能定位出发,划定三大空间,体现发挥各自主导功能下的差异性分区管理(表2)。

树立底线思维,守住生态的底线,划定生态保护红线,避免城镇建设对重要生态空间的侵蚀;守住耕地保护的底线,划定永久基本农田红线,避免城镇建设对优质耕地的侵占;守住发展的底线,划定城市开发边界,防止城市无序扩张。以“三大空间、三条底线”勾绘区域发展的蓝图框架,为实现空间落地管控还需进一步划分更细致的空间分区。

表2 三大空间功能定位下的发展和生态环境保护重点

属性	城镇空间	农业空间	生态空间
功能定位	城镇建设和发展城镇经济的地域	农产品生产和农村生活功能的地域	生态服务和生态服务系统维护功能的地域
发展重点	二产、三产发展载体,产业链培育、集群集中布局	一产发展载体,着重于专业化、规模化发展,重点城镇周边发展城郊农业、都市农业	适度发展特色农业和生态旅游
生态环境保护重点	加强生产、生活污水和垃圾的无害化处理;矿产开发加强生态环境的修复,减少对生态环境的破坏	加强面源污染的控制和土壤污染的治理,建设生态修复工程着重于农业生态系统的维护和改善	减轻生活对生态环境的压力,是生态修复工程建设集中区域

### 3.2 探索构建县域空间管治分区体系

在县域空间范围内，构建出“三条底线+三大空间+八大空间管治区”的空间管治分区体系，形成具有可推广、复制特征的空间分区形式，以此替代城规、土规原有空间管制分区体系。

三条底线划定的原则：生态保护红线依据保护优先、合理布局、控管结合、相对稳定的原则进行划定，按照环发〔2015〕56号文技术方法进行划定；永久基本农田划定遵循永久性、实事求是、统筹兼顾、质量保证原则

进行划定；城市开发边界划定是以生态环境敏感性分析和建设用地适宜性分析为基底，尽可能地避让生态保护红线和永久基本农田红线。考虑到城市规划区是县域城镇开发强度最高的区域，将城市开发边界确定为刚性空间增长边界，综合考虑城镇经济、社会、人口发展水平及城镇空间发展方向进行划定。考虑乡镇、圩镇同时承担着推进城镇化的任务，散布在县域范围内且发展不确定性相对较大，为规制其建设行为，通过合理预测规划期限内人口规模，确定用地需求，从而划定乡镇的开发边界。三大空间及八大空间管治区划定原则见表3。

表3 三大空间及八大空间管治区划定原则

三大空间		八大空间管治区		土地用途管制重点
分区	划定原则	分区	划定原则	
城镇空间	城市开发边界、乡镇开发边界内部范围均划定为城镇空间。此外，独立于上述空间的采矿用地、水利交通用地归并划入城镇空间	城市建设管治区	城市开发边界内范围	区内土地主要用于城市规划区范围内各类建设行为
		镇域建设管治区	乡镇开发边界内范围	区内土地主要用于乡镇镇区建设
		区域基础设施和独立产业管治区	独立于城市建设管治区、镇域建设管治区外的采矿用地、水利交通用地	区内基础设施用地主要为跨区域的水利设施、能源设施、交通设施等不宜安排在城市规划区和乡镇镇区范围内的用地，区内产业用地主要用于采矿业以及其他不宜在居民点内安排的工业用地
农业空间	以土地利用类型作为划分依据，城市开发边界、乡镇开发边界、生态保护红线区以外的耕地、村庄、坑塘水面、沟渠、部分其他用地	永久基本农田管治区	永久基本农田红线内范围	区内土地主要用作基本农田和直接为基本农田服务的农田道路、水利、农田防护林及其他农业设施
		一般耕地管治区	除永久基本农田以外的耕地及相关附属设施用地	区内土地主要为耕地和直接为农业生产服务的农村道路、农田水利、农田防护林及其他农业设施用地
		农村生活管治区	农村居民点用地	区内土地主要用于农村居民点及畜禽养殖用地建设
生态空间	除去城镇空间、农业空间以外的区域都归并为生态空间，以生态保护红线区为核心	生态保护红线管治区	生态保护红线内范围	区内用地以具有重要生态功能的林地为主，饮用水源地保护区、森林公园、自然保护区、生态敏感区内用地为现状土地利用类型
		一般生态管治区	除生态保护红线区以外的生态空间 未利用地	区内主要用于生态保护与环境保育，区内土地利用以林地、草地、园地、水域为主，自然保留地等作为耕地及林草地后备资源暂时纳入一般生态管治区

## 4 “多规合一”改革下的融合与分离

要实现以新构建的县域空间管治分区体系取代土规、城规原有的空间管制分区，还需以空间管治规则的融合与创新、部门空间事权的分离为保障。

### 4.1 空间管治规则的融合与创新

推动空间分区管治由被动式保护向主动式建设引导

转变。从管制规则上看，土规和城规空间管制分区规则设定以明确保护目标、对建设行为提出限制性要求为主，对生态建设、农业和环境保护行为关注不足，属于被动式保护规则；主体功能区划对各区从资源开发、生态建设、环境保护方面提出了方向原则性的指导，属于主动式建设引导规则。

(下转64页)