

论总规改革、“多规合一”及全域管控 ——以甘肃省永靖县城乡总规为例

Research on the Comprehensive Planning Reform, Multi-plans Coordination and Planning Control System Development: A Case Study of Yongjing County, Gansu Province

张捷 ZHANG Jie

摘要 我国空间规划普遍存在的多规差异严重削弱了国土空间的管控能力。从“多规合一”试点工作、生态文明体制改革总体方案到省级空间规划试点方案,我国空间规划的实践和理论探索不断深入。在新一轮总体规划改革呼之欲出之际,以甘肃省“多规合一”试点县之一的永靖县为例,提出总体规划改革的核心任务为建立基于“多规合一”的全域空间管控体系;进而结合当地实际条件,因地制宜地提出了“三区、五线”的空间管控方案,包括管控要素的划定原则与划定方案,以及管控体系的实施措施,期待新一轮的总体规划能有效发挥空间规划和空间管控的统领能力,进一步提升国土空间治理能力和效率。

Abstract China's spatial planning has many common differences, which seriously weaken the control capability of the national land. From the 'Multi-plans Coordination' pilot work, the overall program of ecological civilization system reform, to the provincial spatial planning pilot program, the practice and theoretical exploration of spatial planning in our country are deepening. While the new round of comprehensive planning reform is inevitable, this paper suggests that the core task of comprehensive planning reform is to establish a whole-area planning control system based on Multi-plans coordination, which is supported by the case study of Yongjing County in Gansu Province. In the Yongjing case, a spatial control system of 'three districts and five lines' is set up according to local conditions. This paper then explains the drafting principles, control elements and measures in the new comprehensive planning scheme, looking forward to further improving the capacity and efficiency of land space governance.

关键词 总体规划改革 | 多规合一 | 全域空间管控体系 | 甘肃永靖县

Keywords Comprehensive planning reform | Multi-plans coordination | Planning control system of whole-area | Yongjing County in Gansu

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0094-07 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

张捷
上海同济城市规划设计研究院
教师规划设计中心
副主任,高级工程师

1 缘起与趋势

1.1 政策导向

2014年8月26日,国家发改委、国土资源部、环保部和住建部四部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》(发改规划[2014]1971号),提出在全国28个市县开展“多规合一”试点。要求试点探索“多规合一”

的具体思路,研究提出可复制、可推广的“多规合一”试点方案,形成一个市县一本规划、一张蓝图,同时探索完善市县空间规划体系,建立相关规划衔接协调机制。

2015年9月21日,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》(中发[2015]25号),其中特别提到要构建以空间规划为基础、

以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度,着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题。

2016年12月27日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《省级空间规划试点方案》(厅字[2016]51号)。该试点方案要求,开展省级空间规划试点,要以主体功能区规划为基础,科学划定城镇、农业、生态空间及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,注重开发强度管控和主要控制线落地,统筹各类空间性规划,编制统一的省级空间规划,为实现“多规合一”、建立健全国土空间开发保护制度积累经验、提供示范。

中央的政策文件为我国的空間规划体系改革指明了宏观方向,然而总体规划的具体改革设计,尤其是如何处理好部门关系和实现“多规合一”,则还有赖于各级政府及规划工作者的积极实践。

1.2 永靖总规案例

2014年5月1日,甘肃省人民政府下发了《甘肃省人民政府关于做好新型城镇化试点工作的指导意见》(甘政发[2014]51号),要求在全省15个县(市)和30个建制镇开展新型城镇化试点工作;并在15个试点县(市)开展经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等“多规合一”试点工作。作者主持了永靖县的“多规合一”及相应的“城乡总体规划”编制工作(以下简称“永靖总规”)。

永靖县隶属于甘肃省临夏回族自治州,位于甘肃省中部西南,在兰州市、西宁市及周边形成的交通区域中占有重要地位。2014年末,全县户籍人口约20.8万人,常住人口约18万人;近5年来,永靖县常住人口稳定增加。永靖县全县面积1 902.3 km²,全县城乡建设用地约42.78 km²。永靖县虽然规模不大,且位于西北贫困地区,但正是由于规模小和经济不发达,规划工作者更容易发现“政出多门”和在“沟通协调”方面的弊端。在对问题进行全面梳理的基础上,提出清晰的规划思路及制定更为有

效的全域空间管控体系对策。

永靖县具有独特的生态和旅游资源,这是区域周边地区所不具备和难以复制的。依托黄河三峡大景区、炳灵丹霞国家地质公园、刘家峡恐龙国家地质公园等优质资源,聚焦甘肃、西两省短途游,与周边地区错位发展,处理好保护生态优势和发展旅游经济等是永靖未来经济社会发展的关键问题,也是“永靖总规”编制的根本宗旨。

1.3 总规改革趋势

2016年9月24日,住建部领导在中国城市规划年会上的讲话指出,目前我国总体规划制度的短板很多,主要包括:缺乏城市全域的空间规划内容,事权划分不清,规划实施缺乏监督的路径和手段,审批效率低下、城市“碎片化”等。因此现行总规制度亟待改革,涉及编制、审批、实施监督等各个环节。

从发展趋势看,“多规合一”工作的主要内容是围绕生态文明建设的总要求,建立包括国民经济社会发展、区域战略布局、城乡建设、交通发展、生态保护等规划在内的统一融合的空间规划体系,实现从国家到市(县)域的各级各类规划的衔接和协调。

目前我国涉及空间资源配置和空间管控的规划编制繁冗复杂,门类多达数十种,矛盾冲突五花八门,严重削弱了国家对国土空间的有效管控。长期以来,各部门都已习惯于各自行政的思维和路径,一旦涉及部门利益,相互之间基本没有妥协的可能性。“多规合一”导向的空间规划体系以谁为基础开展编制,无疑是最为关键的问题。作者认为:一方面,国家法律已经赋予了总体规划在空间发展中的引领和统筹地位,总规需要发挥自己的法定作用;另一方面,总规的严肃性和权威性离不开合理的规划编制程序及科学的规划决策,因而包括“多规合一”在内的总规改革和创新势在必行。

2 多规差异的根源剖析

2.1 多规梳理的统计

“多规合一”不是简单地叠加各类规划,而

是要借助制作“一张图”、“一个平台”的整合机制,梳理各类不同的规划成果,检查与上位规划、相关专项规划和下位规划等各类规划要素的衔接情况。

永靖课题梳理了近10年来各部门编制的各类较大规划34项,涉及发改、国土、规划、工信、旅游、工业园区、刘家峡恐龙国家地质公园管理局、炳灵丹霞地貌省级地质公园管理局等各部门及各乡镇部门,分为宏观规划、专项规划、管控实施3大类。经梳理发现:(1) 规划编制年限差别较大,时间轴错位,编制不同步,目标难统一,部分规划更新滞后;(2) 缺失生态环境保护规划等重要规划;(3) 县城尚未实现控规全覆盖,规划管控手段薄弱,库区项目、绿色产业园等重要建设区域的建设项目缺乏规划依据;(4) 镇—乡—村的空间规划编制质量较低,且与“土规”的衔接形同虚设(表1)。

2.2 空间管制的差异

由于规划主体、技术标准、实施手段、监督机制不同,以及各部门规划期限、规划目标的差异,导致各规划中涉及空间资源利用和空间管制的内容存在着较大程度的不一致,甚至“对立”。

其中,指导城乡建设行为的“城规”建设用地区域布局与“土规”可建设用地分布的差异是最为普遍的矛盾。究其原因,是因为“城规”和“土规”在空间管制类型的划分原则上存在显著差异。“城规”一般将空间管制类型划分为已建区、适建区、限建区和禁建区;“土规”将空间管制类型划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区。同时,两者对同一空间管制对象的划分定义存在明显分歧。以基本农田为例,“城规”将其纳入禁建区,“土规”则将其纳入限建区。

2.3 用地图斑的差异

永靖课题重点梳理了涉及用地图斑的3大规划,即“城规”、“土规”、“林规”,通过两两组合,重点分析了以下3种差异。



图1 永靖县“城规”与“土规”的差异分析图
资料来源:上海同济城市规划设计研究院,永靖总规项目组。

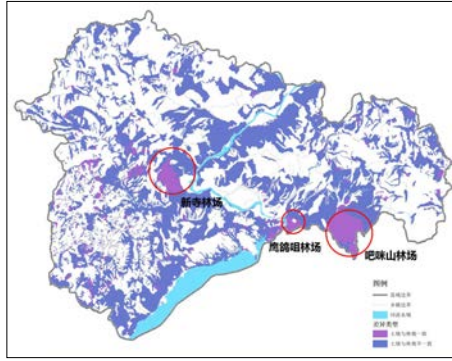


图2 永靖县“土规”和“林规”的差异分析图
资料来源:上海同济城市规划设计研究院,永靖总规项目组。

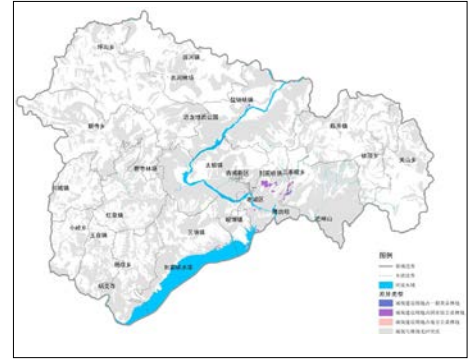


图3 永靖县“城规”和“林规”的差异分析图
资料来源:上海同济城市规划设计研究院,永靖总规项目组。

表1 永靖县主要部门较大的规划编制一览表

序号	纳入整合规划	规划特点	规划重点	规划期限
1	国民经济与社会发展规划 《永靖县“十三五”总体规划纲要》	综合规划 (目标导向型)	经济社会发展总目标 专项发展目标 重大建设项目	5年
2	城市总体规划 《永靖县城总体规划》 (2010—2030)	综合规划 (空间导向型)	市域城镇空间结构 中心城区用地布局 及重大基础设施布局	20年
3	土地利用规划 《永靖县土地利用总体规划》 (2010—2020)》	土地供给与 资源保护结合	三区划定 国土用地指标	10年
4	基本农田保护规划 《基本农田保护规划》	资源保护规划 (专项规划)	缺失文字说明	10年
5	林业保护规划 《永靖县林地保护利用规划》 (2010—2020)》	资源保护规划 (专项规划)	林地保护和利用 制定保障措施	10年
6	草原保护规划 《草原保护专项规划》	资源保护规划 (专项规划)	草原原界	未知
7	黄河三峡湿地 《永靖县黄河三峡湿地自然 保护区功能区划》	资源保护规划 (专项规划)	三区划定(核心区、 缓冲区、实验区)	未知

资料来源:作者自制。

2.3.1 “城规”与“土规”

以永靖为例,“城规”与“土规”同为建设用地的图斑数量共计3 858个,图斑面积1 741.28 hm²;“城规”与“土规”同为非建设用地图斑数量共计14 113个,图斑面积184 643.57 hm²。而“土规”为建设用地、“城规”为非建设用地的差异图斑则有2 247个,图斑面积达2 952.37 hm²;“城规”为建设用地、“土规”为非建设用地的差异图斑亦有1 956个,图斑面积890.63 hm²。除去一致的非建设用地,全县有差异建设用地是无差异建设用地的2.2倍(图1)。

2.3.2 “土规”和“林规”

永靖县“林规”与“土规”中的林地一

致的图斑数量共计2 900个,图斑面积7 601.18 hm²,主要分布于吧咪山林场、鹰鸽咀林场、刘家峡村、新寺林场。而“林规”为林地,“土规”为非林地的图斑数量共有13 988个,图斑面积达72 668.85 hm²,亦即“林规”占用“土规”其他用地的图斑面积占比高达85%。进一步核对该“85%”的冲突,发现造成差异的原因是两者对林地的划定标准不同,导致两者划入林地的土地有显著差别,尤其是“林规”将“土规”中的大量自然保留地划入了林地保护范围(图2)。

2.3.3 “城规”和“林规”

梳理永靖县城总规和各乡镇总规的建设用地,分析“城规”建设用地占用“林规”林

地的情况。图斑差异主要有以下几种情况:(1)“城规”占用一般商品林地,差异图斑数量共计93个,图斑面积24.57 hm²,主要分布于盐锅峡镇生活区、岷源镇刘家村南;(2)“城规”占用国家级公益林地,差异图斑数量共计687个,图斑面积299.36 hm²,主要分布于城北新村、三条岷工业园、祁家渡口;(3)“城规”占用地方公益林地,差异图斑数量共计231个,图斑面积94.52 hm²,主要分布于三墩镇源中村、新建村。可见,林地被建设用地占用的情况在县城及较大镇镇区的城乡结合部非常普遍(图3)。

除以上所述的3大差异外,还存在不少“城规”建设用地占用“土规”、“林规”、“草规”的情况。还有,“十三五”确定的重大项目选址也有一些游离在“城规”建设用地布局以及“土规”可建设用地供给之外。

2.4 差异导致的管控失效

林林总总的多规差异必定严重削弱规划的严肃性与权威性,给城市管理带来诸多问题。主要包括:

(1) 规划形不成合力,造成土地资源浪费
“城规”建设用地布局与“土规”可建设用地之间的错位突出,造成了远郊城镇建设用地指标闲置与中心城区建设用地指标紧张的悖论。重大项目的空降选址,往往直接突破“土规”可建设用地的范围,并冲击“城规”建设用地的整体形态和既定空间结构。

(2) 空间管控不足,发展与保护缺乏统筹

多规差异使得政府在城市发展和生态保护上很难兼顾公平。一方面,多规部门的行政壁垒导致在基础设施、公共服务、民生工程等刚性内容上缺乏协同考虑,使得一些与城市长远发展息息相关的建设项目和民生设施无法统筹安排;另一方面,对破坏生态的建设行为很难有效运用法律武器做针对性处置。

(3) 影响审批效率,导致项目落地困难

项目落地涉及发改、规划、国土等多部门的协调。然而,目前各部门审批依据不一致,导致各审批流程互为前置、来回调整,这种串联审批使得项目审批效率偏低,落地困难,并进一步导致政务服务碎片化的问题,同时亦不利于行政监察与社会监督。

3 总规改革的核心任务

避免规划“打架”,无疑是开展“多规合一”的直接动机,其核心依然是空间规划和管控。目前,各部门规划在编制期限上已能基本达成关于周期的协调,但技术标准不能以一概全。

其实,各部门规划之间一定程度上的相互制衡是正常的,也是必要的,可以避免规划的随意性。所以,“多规合一”并非是谁取代谁,而是要取长补短,和谐共生。那么作为多规的龙头,城乡总体规划改革的核心任务就是要发挥总规的引领作用,并建构起基于“多规合一”的全域空间管控体系。

3.1 基本原则

在建立全域空间体系的过程中,应秉持以下原则。

(1) 底线控制,总量约束

以生态安全和资源保护的底线控制为根本,管控与发展两手抓,原则上不再增加城乡建设用地总量,主要通过置换低效的农村居民点和农村工业用地来增加城镇建设用地;并加强对城镇空间结构绩效优化的引导,提升城镇治理能力。

(2) 信息比对,盘活存量

对发改、国土、规划、环保、农牧、林业、旅游、工信、工业园区、自然保护区、国家地质公

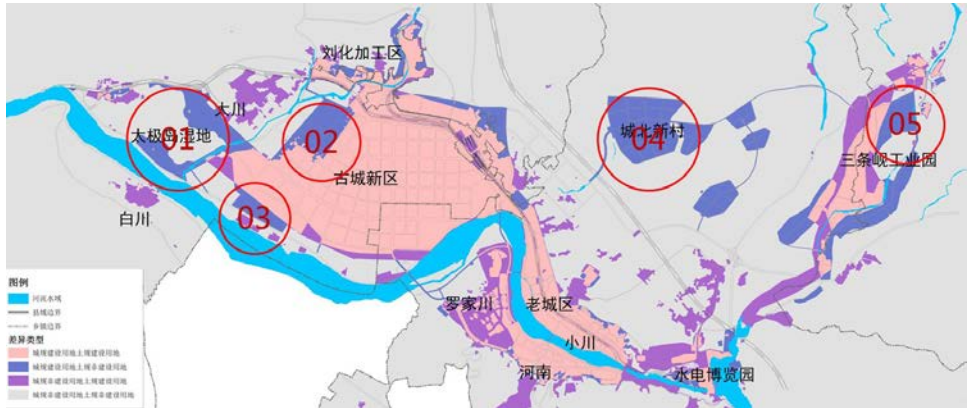


图4 永靖县县城的“城规”与“土规”的差异分析图
资料来源:上海同济城市规划设计研究院,永靖总规项目组。

表2 永靖县县城“城规”与“土规”差异处理建议一览表

编号	项目来源	差异原因	处理建议
1	太极岛湿地公园规划	定位为黄河湿地休闲度假区以观光、旅游服务为主导功能	湿地公园的服务设施用地纳入城乡用地构成中的其他建设用地
2	县城总体规划	空间布局 and 规模不同来的差异	属教育科研用地,纳入城镇建设用地指标
3	县城总体规划	空间布局 and 规模不同来的差异	属商业设施用地,纳入城镇建设用地指标
4	城北新村总体规划	新型农村社区	纳入村庄居民点用地
5	县城总体规划	空间布局 and 规模不同来的差异	纳入城镇建设用地指标

资料来源:作者自制。

园等部门的海量数据和信息进行交叉比对。重点甄别建设用地差异,以处理已规划未建设用地等方式盘活存量用地,杜绝建设用地“睡大觉”,提高土地节约集约利用水平。

(3) 平台作业,协同实施

构建以全域空间管控体系为主体的纵向联动、横向协同的空间信息平台;该平台以强化转变政府职能和行政管理方式为目的,进一步理顺各部门的角色与相互关系,促进各部门高效协作各自的空间管控职能。

3.2 技术步骤

建立“多规合一”为基础的全域空间管控体系,包括了战略共识、差异处理与空间管控3大步骤。

3.2.1 战略共识

全域空间管控体系应以“五年规划”为国民经济发展的战略指引,以“土规”的耕地保护和建设用地总量约束为根本底线,以其

他相关专项规划涉及生态安全和资源保护的强制性内容为补充底线,以“城规”的建设用地布局为空间开发依据,指导各项城乡建设行为。

3.2.2 差异处理

梳理各类差异之后,在建立空间管控体系之前,还应根据差异的类型和各地城乡建设与生态保护的实际情况,提出差异处理的原则性措施。以永靖县县城的差异处理为例,绝大部分差异集中在城镇近郊区的“城规为建、土规为非建”,或者“城规为非建、土规为建”的两大类差异(图4,表2)。

3.2.3 空间管控

首先,构建多部门共识的全域发展“一张图”。在全域划定“三区、五线”的空间管控体系。“三区”即禁止建设区、限制建设区、适宜建设区;“五线”即建设规模控制线、开发边界控制线、基本农田控制线、生态文化与安全控制线、自然基底控制线;该空间体系由多个职能部门实施和协调,但不交叉管理,以提高效率;各

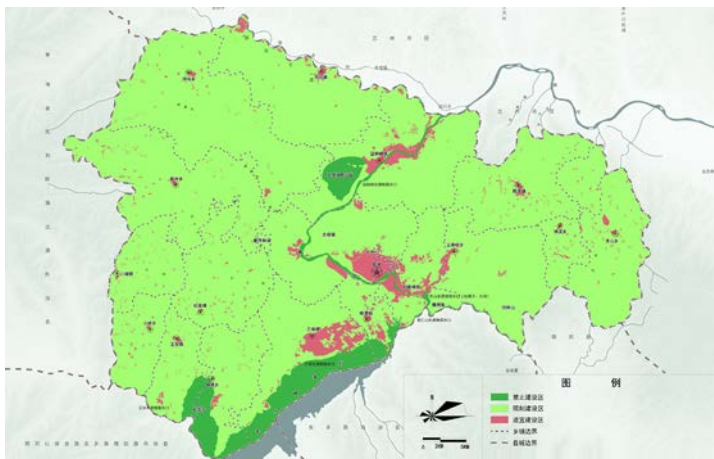


图5 永靖县“三区”管控规划图

资料来源:上海同济城市规划设计研究院,永靖总规项目组。

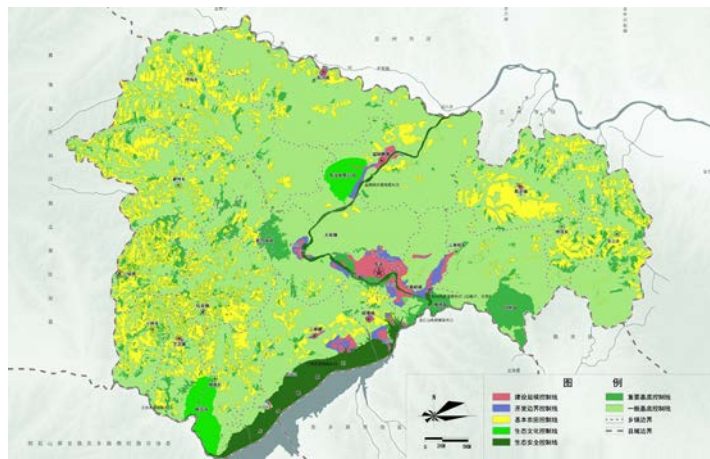


图6 永靖县“五线”管控规划图

资料来源:上海同济城市规划设计研究院,永靖总规项目组。

类建设活动不仅要符合建设用地布局,更关键的是必须服从该体系的空间管控要求。

其次,要建立全域空间信息平台基本框架。主要是依托各部门信息资源的有机整合和共建共享,建立各部门空间管理的协作平台,以促进城乡规划建设、土地资源管理和生态环境保护等行政管理的现代化,实现信息平台数据共享和统一的项目审批信息管理,从而提升行政审批效率。

4 建立全域空间管控体系

下文以“永靖总规”为例来说明全域空间管控体系的具体构成内容。

4.1 构筑“三区”管制区

区别于传统总规要求的在规划区内划定空间管制“四区”,新体系以“土规”和“城规”的空间管制分区为基本依据,综合自然保护区、国家地质公园、饮用水水源地保护区等涉及生态安全地区的保护管理相关法律法规,首先划定以下“三区”(图5)。

4.1.1 禁止建设区

(1) 定义

禁止建设区是依法确定,必须禁止各类建设开发的区域。主要包括各级自然保护区、河流水系及水库等关键性的生态限制要素。永靖县将刘家峡恐龙国家地质公园、炳灵丹

霞国家地质公园、水域以及水源地一级保护区陆域部分等划定为禁止建设区,禁止建设区面积11 031.0 hm²,占全域总面积5.8%。

(2) 管控要求

对禁建区实施最严格的空间管控要求,严格控制各类与保护无关的建设行为,禁止任何可能会对生态安全格局产生影响的建设行为;已有的不符合规划的开发建设活动应予禁止,积极恢复生态功能或实施复垦。基于禁建区,考虑到少量科学考察、教学实习等活动需求,由国土部门、自然保护区共同划定缓冲区,防止人为活动对核心区的影响。

4.1.2 限制建设区

(1) 定义

限制建设区主要是指资源承载能力及生态环境脆弱的区域,其主导用途为农业生产。主要包括维护生态系统完整性的生态廊道和隔离绿地、集中成片的农林地、除禁建区以外的山体、城镇远景发展预留的空间以及其他需要限制开发的生态控制区域。永靖县限制建设区总面积170 922.5 hm²,占全域总面积89.9%。

(2) 管控要求

限制建设区内保护优先,严格控制集中连片的城乡建设;建设项目须符合生态保护要求,严格控制开发建设项目的性质和强度,执行环境影响评价制度;保留的现状建设用地严禁擅自进行新建、改建和扩建。

4.1.3 适宜建设区

(1) 定义

适宜建设区是指综合条件下适宜城市(镇)发展建设的用地,是城镇发展的优先选择地区,主要包括县城、各乡镇镇区、村庄居民点建设用地及独立工矿用地等。永靖县适宜建设区总面积8 274.3 hm²,占全域总面积4.3%。

(2) 管控要求

适宜建设区是规划期内安排建设用地的主要区域,区内应加强城乡规划编制与实施,在规划指导下有序开展城乡建设;优化城乡空间布局,提高土地利用效率,高效推进项目落地;加强对已批未建土地的管理,对长期闲置土地按照相关法律法规进行处理。

4.2 划定“五线”控制线

依据国家《城乡规划法》和《土地管理法》,土地利用总体规划与城乡规划的契合点是建设用地的安排布局。此外,依据相关法律法规规定,国民经济和社会发展规划确定的重点项目若要实施建设,必须符合城乡规划和土地利用总体规划,亦即要布局在两个规划共同确定的建设用地规模范围内。

就永靖而言,在多年的发展过程中,打造“兰州后花园”和建设“西北地区著名休闲旅游基地”等已经成为战略共识;所以必须要坚持“生态优先、底线控制”的原则,并以划定生

态保护控制线来予以落实。永靖县“一张图”中的控制线包括了建设用地规模控制线、开发边界控制线、基本农田控制线、生态文化与安全控制线、自然基底控制线（图6）。

4.2.1 建设规模控制线

(1) 定义

依据城乡规划和土地利用总体规划的建设用地布局,落实国民经济和社会发展规划确定的重点发展区域和重点建设项目,划定建设规模控制线。在该控制线范围内,落实市(县)的城镇建设用地(不含农村居民点用地)。

(2) 划定依据

在适建区内划定建设规模控制线,该线范围的规模应综合“两规”协调以确定建设用地指标。

(3) 划定方案

划定永靖县城镇建设规模控制线面积为3 087.0 hm²,占全域总面积的1.6%。其中,县城的建设规模控制线面积为2 556.0 hm²(主城区2 127.0 hm²、库区429.0 hm²);盐锅峡镇、西河镇、三塬镇等8个建制镇共划定建设规模控制线面积为531.0 hm²。

城镇建设应安排在建设规模控制线之内,建设内容应符合土地利用总体规划、城镇总体规划、控制性详细规划的用地布局控制要求。

4.2.2 开发边界控制线

(1) 定义

因未来的不可预见性,为了增强规划建设的弹性,更好地引导建设用地增长,在建设规模控制线的基础上向外拓展划定开发边界控制线,以预留满足特定条件后可开展城镇建设的空间。

(2) 划定依据

依据市(县)总体规划等相关规划,分析建设用地在空间上的发展方向,考虑到实际管控需求,一般以自然要素或行政边界为界。

(3) 划定方案

划定永靖县开发边界控制线面积为5 020.5 hm²,约为建设规模控制线的1.6倍,占全域总面积的2.6%。其中,县城开发边界控制线面积为4 196.6 hm²(主城区3 319.6 hm²、库区877.0

hm²);盐锅峡镇、西河镇、三塬镇等8个建制镇共划定开发边界控制线面积为823.9 hm²。

建设规模控制线以外、开发边界控制线以内为开发潜力区。在不突破规划建设用地规模总量的前提下,开发潜力区内的用地可以用于规划建设用地的布局调整,依法办理建设用地审批手续;若突破了建设用地规模总量,应同时相应核减建设规模控制线内的建设用地规模。

4.2.3 基本农田控制线

(1) 定义

基本农田控制线范围包括但不限于基本农田保护区范围。若基本农田分布较散,并且与其他农用地穿插,根据实际情况,划定的基本农田控制线范围包括但不限于基本农田保护区,可合并一些基本农田保护区周围的零星农用地。

(2) 划定依据

依据《基本农田保护条例》和“土规”确定的基本农田保护范围,经差异协调之后划定。

(3) 划定方案

共划定永靖县基本农田控制线面积为34 999.4 hm²,占全域总面积的18.4%。

涉及基本农田控制线内的基本农田调整,按照“总量底线,占补平衡”的原则,有序推进基本农田调入调出,确保耕地总量的动态平衡。

4.2.4 生态文化与安全控制线

(1) 定义

生态文化与安全控制线分两类控制,即生态文化控制线、生态安全控制线。生态文化控制线划定范围为涉及生态文化保护的重要区域,包括但不限于各类地质公园、文化遗产保护范围、国家级自然保护区;生态安全控制线划定范围为涉及区域生态安全的核心区域。

(2) 划定依据

生态文化控制线范围,应由市(县)相关部门,严格按照《中华人民共和国文物保护法》《国家地质遗迹保护项目管理办法》等相关法律法规实施管理。

生态安全控制线范围,应由市(县)相关部门,严格按照《中华人民共和国自然保护区

管理条例》《中华人民共和国水污染防治法》《饮用水水源保护区污染防治管理规定》等相关法律法规实施管理。

(3) 划定方案

永靖县生态文化控制线主要包括刘家峡恐龙国家地质公园、炳灵丹霞国家地质公园。划定永靖县生态文化控制线面积为3 802.2 hm²,占全域总面积的2.0%。

永靖县生态安全控制线主要包括黄河水域、湟水河水域、刘家峡水源地一级保护区、盐锅峡水源地一级保护区、三塬水源地(水库型)一级保护区、东山水源地一级保护区、西部王台水源地一级保护区。划定永靖县生态安全控制线面积为7 228.8 hm²,占全域总面积的3.8%。

生态文化与安全控制线范围等于禁建区,执行最严格的禁建要求。

4.2.5 自然基底控制线

(1) 定义

自然基底控制线分两级控制,即重要基底控制线和一般基底控制线。

重要基底控制线划定范围包括但不限于河湖湿地保护核心区、森林公园、地质灾害危险区、工程不适宜区以及涉及生态安全的重要林业用地。永靖县的重要基底控制线主要包括新寺林场、吧咪山林场、鹰鸽咀林场、太极岛湿地公园、百年枣林、红崖赤壁保护区、关山森林公园、南山森林公园等。

一般基底控制线划定范围包括但不限于其他各条控制线范围之外的限制性建设区域,包括草原、荒滩、裸地等。

(2) 划定依据

自然基底控制线纳入限建区范围内,应由市(县)相关部门严格按照《中华人民共和国自然保护区管理条例》《国家级公益林管理办法》《中华人民共和国草原法》《甘肃省林业生态环境保护条例》等相关法律法规实施管理。

(3) 划定方案

划定永靖县重要基底控制线面积为13 397.6 hm²,占全域总面积的7.0%;划定永靖县一般基底控制线面积为125 779.2 hm²,占全域总面积的

66.1%。

4.3 落实未知的X项目管控原则

总规编制及管控制度设计必须考虑规划实施的实际情况,客观上需要应对一定的不确定性,即如何“落实未知的X项目”。在现实中,发改、城规和国土等部门各自结合自身的行政管理需要,分别制订建设项目年度实施计划;涉及重大建设项目的,则需要多部门实行联动操作,以达成年度层面的规划实施协调。

此外,由发改部门牵头,按照工业项目、服务业项目、城市建设项目、社会事业项目、基础设施项目等类别,梳理并制定全市(县)5年规划建设的重大项目库,并负责入库项目的审核、管理和更新。以5年规划建设项目库为基础,规划部门应负责进行空间选址管理,更新用地红线、规划控制指标等信息;国土部门负责制定项目建设用地指标计划,保障年度项目的用地安排。年度项目的具体建设安排,原则上按照社会事业项目>基础设施项目>城市建设项目>服务业项目>工业项目的顺序进行优选落实。

未纳入总规建设用地的新增项目的用地安排应位于开发边界控制线以内,并纳入城乡建设用地计算。若突破了城镇建设用地指标,应落实建设用地增减挂钩;若占用了基本农田,应落实基本农田的占补平衡。

4.4 空间管控体系的实施措施

4.4.1 空间管控体系的落实

新一轮总规编制初始,就应同步于公共服务设施和基础设施的相关专项规划工作;总规批复后,应加快其他法定规划或下位规划(土地利用总体规划、控制性规划等)的编制与修改工作,关键是将总规确定的空间管控体系有针对性地纳入相关规划,并进一步深化落实多规的协调。

即使有了全域的统一空间发展框架,发改、国土、城规、环保、建设、交通、林业、农牧、水务、旅游、地震、市政、各景区办、各镇(乡)政府以及其他相关部门仍需编制专项规划;对于不符合新一轮总规空间管控体系要求的,必须及时

加以纠正。

4.4.2 空间管控体系的修改

因市县发展战略调整、重大项目设施建设或相关部门专项规划等需要对总规及其空间管控体系造成较大影响,应按照总规修编或修改的法定程序,开展总规及其空间管控体系的修改。

因具体建设项目选址与总规划定的“三区、五线”管控要求有局部冲突的,但符合管控原则且不突破总规强制性内容的,由市县规划主管部门按照法定程序组织局部修改项目所在地段的空间管控方案与控规。如认定该建设项目选址不符合管控原则或总规强制性内容的,规划主管部门应告知项目业主单位另行选址。

5 结语

在我国经济社会发展的新常态下,总规改革已经呼之欲出,而各地也已经开展了诸多实践,取得了一定成效。作者认为,新一轮总规改革的核心任务,是发挥总规的引领作用,建构起基于“多规合一”的全域空间管控体系。本文所讨论的永靖总规工作最初是为了落实甘肃省新型城镇化试点工作的相关要求;在编制过程中,作者所在的工作团队结合永靖实际情况,依托ArcGIS——既作为工作平台,也作为成果输出载体,逐步构建了区别于传统总规的全域空间管控新体系。该新体系不仅重新界定了空间管制区,即基于多规叠加、比对后综合性划定“三区”,更重要的是增加了“五线”控制线和未知的X项目管控原则;此外还明确提出了管控要素的划定原则与划定方案,并提出了该体系方案的实施措施,从而利于进一步细分各职能部门的空间管控事权和责任。

永靖的规划编制实践体现了改革和创新精神,取得了良好的效果。但总规改革及新的空间管控体制的成功与否,还需要由实践来检验,并在实践中不断修正和深化。■

(致谢:对永靖总规课题组各位同事及研究生的辛勤工作,对地方政府有关领导和参与部门的支持和配合,对同济大学赵民教授的指导,一并致以诚挚谢意!)

参考文献 References

- [1] 罗成书. 基于“多规合一”视角下的规划体系优化研究——以浙江省为例[J]. 特区经济, 2017(2): 25-28.
LUO Chengshu. Research on optimization of planning system based on 'Multi-plans Coordination': taking Zhejiang Province as an example [J]. Special Zone Economy, 2017(2): 25-28.
- [2] 李桃, 刘科伟. 我国空间规划体系改革研究——以县域总体规划编制为例[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 16-22.
LI Tao, LIU Kewei. Research on spatial planning system reform in our country: in the case of the county's overall planning [J]. Urban Development Studies, 2016, 23(2): 16-22.
- [3] 张捷, 赵民. 从“多规合一”视角谈我国城市总体规划改革[J]. 上海城市规划, 2015(6): 8-13.
ZHANG Jie, ZHAO Min. On the reformation of urban comprehensive planning system: from the viewpoint of 'Multi-plans Coordination' [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(6): 8-13.
- [4] 谢英挺, 王伟. 从“多规合一”到空间规划体系重构[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 15-21.
XIE Yingting, WANG Wei. From 'Multiple-plan Coordination' to the reform of the spatial planning system [J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 15-21.
- [5] 蔡玉梅, 高平. 发达国家空间规划体系类型及启示[J]. 中国土地, 2013(2): 60-61.
CAI Yumei, GAO Ping. Types and inspiration of spatial planning system in developed countries [J]. China Land, 2013(2): 60-61.
- [6] 郝晋伟, 李建伟, 刘科伟. 城市总体规划中的空间管制体系建构研究[J]. 城市规划, 2013, 37(4): 62-67.
HAO Jinwei, LI Jianwei, LIU Kewei. Study on spatial control system in city master plan [J]. City Planning Review, 2013, 37(4): 62-67.
- [7] 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, 32(5): 7-15.
WANG Xiangdong, LIU Weidong. Spatial planning system in China: status, problems and reconstruction [J]. Economic Geography, 2012, 32(5): 7-15.
- [8] 赵民, 郝晋伟. 城市总体规划实践中的悖论及对策探讨[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 1-9.
ZHAO Min, HAO Jinwei. The paradoxes and solutions of urban comprehensive planning practice in China [J]. Urban Planning Forum, 2012(3): 1-9.