

“多规合一”背景下城市总体规划应对

The Countermeasures of Master Plan under the Background of Multiple Plans Integration

王美飞 WANG Meifei

摘要 “多规合一”是新型城镇化背景下城乡总体规划发展的要求。结合上海市在城市规划编制中对“多规合一”的探索实践与经验,提出“多规合一”背景下城市总体规划的应对措施。与传统城市总体规划相比,多规合一城市总体规划编制前期重点是统一标准、搭建平台,形成各个部门均可判识的统一数据平台,实现城乡空间全覆盖;规划思路要坚持战略引领,底线控制,明确各类规划的“底线”和“红线”,统一各类规划价值观,促进空间管制共同目标的形成;同时需要更关注部门间的衔接、规划实施以及动态更新。

Abstract ‘Multiple plans integration’ is the requirement of overall development of urban and rural planning under the background of new urbanization. Combining with the practice and experience of Shanghai, this paper puts forward the countermeasures for urban master plan under the background of multiple plans integration. Compared with traditional urban master plan, the pre-planning focus of the multiple plans integration urban planning is to unify the standard and set up the platform. Planning ideas should adhere to some baselines, such as strategic guidance, bottom line control, and also more emphasis on departments interface, implementation and dynamic updates.

关键词 多规合一 | 总体规划 | 规划编制 | 上海

Keywords Multiple plans integration | Master plan | Planning compilation | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0114-05 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

王美飞
上海广境规划设计有限公司
工程师,硕士

0 引言

近年来,针对目前多个部门规划并存,多个规划之间相互不协调甚至“打架”的问题,如何从“多规分立”走向“多规合一”,进而引导城市区域综合性发展成为重要课题。近年来国家层面也大力推动多规合一,2013年中央城镇化工作会议提出建立统一的空间规划体系,划定城市开发边界、生态红线等,2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020)》明确指出城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界,推动有条件地区“多规合一”。2014年国家发改委、国土资源部、环境保护部、住建部联合发布了《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》,确定了全国28个“多规合一”试点市

县。2015年中央城市工作会议提出了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”,深化城市管理体制改革,确定管理范围、权力清单、责任主体。

针对以上问题与发展需求,现实中出现了两种思路:一种是实行空间规划的统一管理,将空间规划职能统一到一个主管部门,形成一个“超级规划”;另一种是在不改变各类规划编制方法和程序的基础上,从规划内容和实施途径上实现多种规划的“合一化”,增强可实施性,提高规划的引导能力和效果。

在我国当前的行政体制下,对大多数城市而言,真正实现一个规划“一统天下”并不现实。城市总体规划作为我国法定城乡规划编制

表1 主要空间规划比较

| | 规划年限 | 主管部门 | 审批机关 | 法律地位 | 规划许可权力 |
|-------------|--------|---------|------|-------|----------------------|
| 国民经济与社会发展规划 | 5年 | 发展与改革部门 | 本级人大 | 宪法 | — |
| 主体功能区规划 | — | 发展与改革部门 | 本级人大 | — | — |
| 城市总体规划 | 15—20年 | 城乡规划部门 | 上级政府 | 城乡规划法 | 建设用地一书两证 |
| 土地利用规划 | 10—15年 | 国土资源部门 | 上级政府 | 土地管理法 | 更低指标与保护要求, 新增建设用地指标等 |
| 生态环境功能区规划 | 10—15年 | 环境保护部门 | 本级人大 | 环境保护法 | 污染物排放与项目环评 |

资料来源:作者整理。

体系中的重要层面,在全国的城市建设和发展中起到了重要的作用。当前规划领域许多专家学者对总体规划层面“多规合一”做了很多探索与交流,本文通过分析当前多规合一存在的难点,结合上海市多规合一的规划实践,提出“多规合一”背景要求下城市总体规划编制的思考。

1 “多规合一”的难点

1.1 多规之间法律关系未完善

现有各类规划的编制和实施自成体系,在政府各相关职能部门进行分权管理时,各类规划面临法律地位难以界定,法律基础平台缺失的客观约束条件,影响规划实施的效能。

从法律依据上看,《宪法》第八十九条规定,国务院行使编制和执行国民经济和社会发展规划和国家预算;《土地管理法》第十七条规定,各级人民政府应当依据国民经济与社会发展规划(以下简称“经规”),组织编制土地利用规划(以下简称“土规”);《城乡规划法》第五条规定,城市总体规划(以下简称“城规”)的编制应当依据经济发展规划,并与土地利用总体规划相衔接;《环境保护法》第十三条规定,环境保护规划的内容应与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。

但从审批主体来看,经规是由同级人大批准,而地级市的城规和土规则由省政府或国务院审批,经济发展规划并不具备统领作用。从规划期限上看,层次最高的经规的规划期限最短,一般为5年,土规的规划期限为10—15年,而层次最低的城规的规划期限最长,一般为20年,多

规之间需要统一协调问题,下层次规划很难以上层次规划为依据,当然也就容易出现各个规划“自说自话”的现象。因此尽管相关法律法规对规划衔接均明确提出要求,但法律对“不衔接”的情况没有做出相应规定,在精炼的法律条文之外缺乏系统且行之有效的配套机制。

1.2 现行体制下部门间的资源争夺

我国目前涉及空间的规划系统十分庞杂,多个部门的各种类型规划同时并存。除了发改系统的经规、国土资源部门的土规、住建部门的城规这3个主要规划外,还存在着各种专项规划,包括环保部门的环境保护规划以及农业、林业、水利、交通、海洋等多个部门的专项规划。各个主管部门之间围绕空间资源管控存在利益、政策分歧和事权重叠,并且在很长时间内缺乏有效的衔接和协调机制。同时多规之间的关系又与多规背后主导部门的话语权密切相连,各个部门在行政审批公权力、公共政策话语权上存在着差异。因此多规合一不仅是技术问题,更掺杂着行政权力的角逐和分配,使多规合一成为一个十分复杂的课题。

1.3 多规之间的技术障碍

多规合一目前仍存在一定的技术障碍,多规之间在规划编制理念目标,技术方法和路线、技术标准、统计口径等方面存在着较大差异。发改部门的经规侧重对经济、社会、环境发展目标描述,更多地呈现目标导向和政策规划的特征,带有强烈的计划特征,强调政府干预的力量,但空间规划技术力量与管理基础相对薄

弱,无法解决空间资源优化配置和管控的全部问题;土规的主要指导思想是约束城市的土地扩张,实施严格的耕地保护,通过严格的土地计划、指标实现上级政府对下级政府土地使用上的控制和约束,完全采用了计划经济的思路和途径,规划方法尚在逐步完善之中;城规侧重于对经济社会发展在空间上的落实,带有较强的物质规划的特征,长期以来,城市总体规划是以发展为导向,体现地方政府对土地和空间拓展的利益诉求(表1)。

2 “多规合一”上海实践:以规土合一为基础,推进多规融合

2.1 第一阶段:规土合一,机构改革

2008年10月,在上海市新一轮的机构改革中,组建完成了新的上海市规划与国土资源管理局。根据《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈上海市人民政府机构改革方案〉的通知》(厅字[2008]17号)的规定,设立上海市规划和国土资源管理局,为市政府组成部门,由新成立的机构组织编制城市总体规划与土地利用总体规划,“两规合一”工作也提到了立局之本的重要工作之一。国土局和规划局的合并,是上海市开展“两规合一”工作的制度保障,确保土地利用规划和城市规划的衔接。

2.2 第二阶段:两规合一初步探索

上海市在加快产业结构调整、促进城市发展转型的同时,也面临着“资源紧约束”的突出矛盾。如各区县总体规划建设用地规模之和超出土规指标,规划建设用地范围外存在较多规划期内难以整理复垦的现状建设用地,建设用地增量极其有限,耕地后备资源严重不足等矛盾。在2008年完成机构改革后,上海市经过近3年的努力,完成了市、区县、镇乡3级“两规合一”规划,做到了土地利用规划总图和城市总体规划实施方案图的衔接,并开始探索在“同一张图”下的城市规划管理与土地利用管理的新机制、新手段。

这一轮的“两规合一”工作以上海市新一轮土规修编为契机,以国家下达的新一轮土规

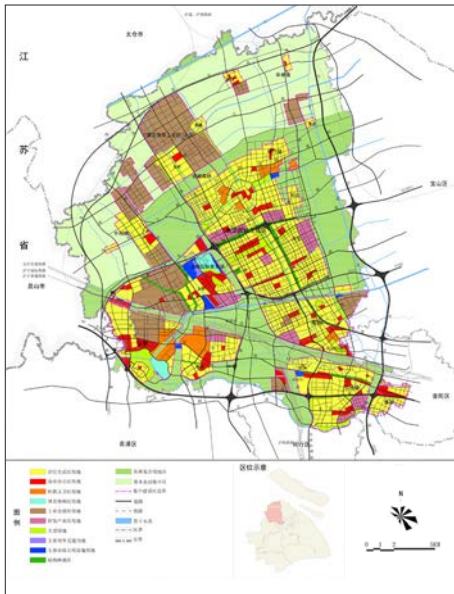


图1 上海市嘉定区城乡总体规划土地使用规划图
资料来源:嘉定区城乡总体规划(2010年梳理版)。

指标为依据,确定规模,优化布局,保证流量。重点对近年来上海市各级政府审批的城市(镇)总体规划、产业区规划和市政公用设施规划确定的规划建设用地范围和边界,开展全面对比、区县分配、范围削减、布局调整,同步完成基本农田布局的全面调整。两规衔接的主要成果集中在城乡建设用地一张图及其“3条控制线”上:城乡建设用地范围控制线(集中建设区边界)、产业区块范围控制线、基本农田保护控制线(图1-图2)。

2.3 第三阶段:郊野地区规划探索

2012年,上海市规划和国土资源管理局针对郊野地区现状建设用地大部分为村居民点和工业仓储用地,布局零散无序,土地权属和实际使用情况复杂,土地利用效率低,耕地、生态用地等非建设用地逐渐被蚕食,土地整治尚未系统开展,缺乏规划引导等问题,提出了“郊野单元规划”。

郊野单元规划承接落实土地利用规划和城乡总体规划任务要求,以集建区外现状建设用地减量化为前提,促进集建区内外土地节约集约利用、郊野地区生态环境改善,指导集建区外土地整治、生态保护和建设、村庄建设、市政基

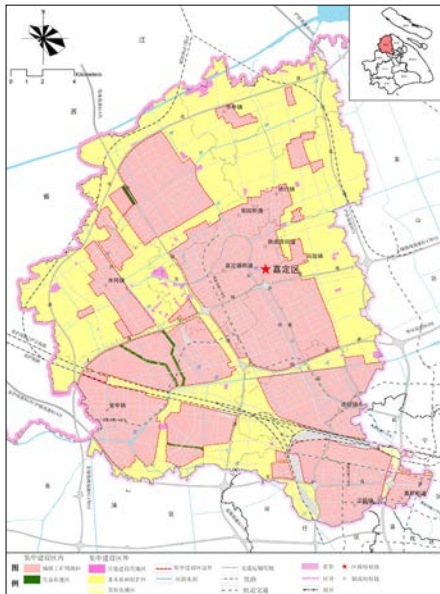


图2 上海市嘉定区土地利用总体规划
资料来源:嘉定区土地利用总体规划(2010—2020年)。

础设施和公共服务设施建设等规划编制和土地管理工作的依据。

传统城市总体规划重点研究城市化地区,特别是中心城区的空间布局、功能分区、公共设施的合理配置。郊野单元规划是上海市规土合一机制下对集建区外郊野地区网格化、精细化管理探索的成果。在“两规合一、总量锁定、增减挂钩”思想的指导下,郊野单元规划作为集中建设区外的空间规划与各专项规划的统筹平台,将统筹和协调郊野地区已有的各项专业规划,弥补传统城市规划“规划区”以外存在规划协调的灰空间(图3)。

2.4 第四阶段:两规融合,多规合一

根据上海市在编的《上海市城市总体规划(2016—2040)》,明确提出了要发挥上海市规划和土地管理机构合一的体制优势,落实“两规融合,多规合一”。以主体功能区规划为基础,以城市总体规划和土地利用总体规划为主体,整合各类专项规划中涉及空间安排的要素以及相关政策,优化空间规划体系。严格落实“四线管控”,以“生态保护控制线、基本农田控制线、城市开发边界、文化保护控制线”作为城市空间管制的底线,明确“四线”划定成果作为各

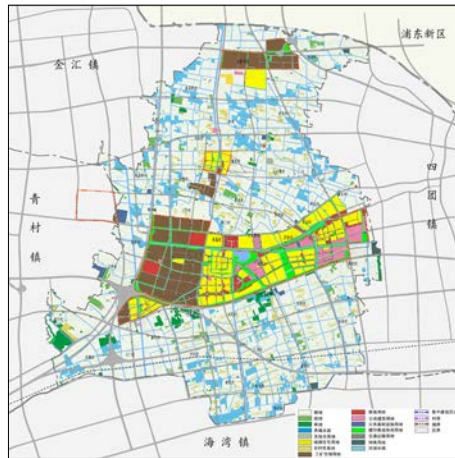


图3 郊野单元规划镇域土地利用规划图
资料来源:上海市奉贤区奉城镇郊野(FXFC001)单元规划(2014—2020年)。

级城乡规划和土地利用总体规划的重要内容和法定地位。

上海市在下层区县、新市镇总体规划成果的要求上,也提出了城市总体规划与土地利用总体规划合一的要求,重点关注公益性引导内容,实现两规关联内容的合并。在新市镇总体规划编制要求中,进一步提出了在“两个总规”成果合并的基础上,需要进一步包含郊野单元规划的内容,实现规划镇域城乡全覆盖。

3 “多规合一”背景下总体规划应对

“多规合一”背景下城市总体规划与传统城市总体规划的编制存在不同要求,若将城市总体规划编制分为前期规划准备阶段、中期规划编制阶段、后期规划实施阶段,那么“多规合一”要求下城市总体规划编制前期重在统一标准,搭建平台;中期规划编制上重点关注战略引领,以统一的目标来协调多规融合中的矛盾,在编制思路上也不同于以往,多规合一的规划不是扩张型规划,而是底线控制型规划,在一个规划区域内以空间为基础,明确各专项规划的空间底线,强调红线意识;后期规划实施阶段,传统的城市规划在这一阶段较为薄弱,但在多规合一背景下进一步强调了城市规划的政策属性,需要从规定性技术型文件走向战略性空间政策。

3.1 前期规划准备阶段：统一标准，搭建平台

3.1.1 统一标准

在多规合一的要求下，城市总体规划的编制要搭建一个各部门均可判识的统一数据平台，统一图纸标准、统一用地分类、统一数据格式。首先，统一用地分类。当前各地“多规合一”用地标准对接均有差异，需要在各部门用地分类基础上形成一个可转换、可对接的用地分类体系，以此为基础，界定各类用地含义。其次，统一现状判读标准。国土部门和规划部门对现状建设用地的判读标准不一致，需要重点对国土规划中的“征而未用、供而未批、批而未建”用地，摸清各类用地的规模，进行分类处理，最大限度地盘活存量土地、清理闲置用地。最后，明确规划核算标准。在用地分类对照表中明确国土、规划部门、各专项部门核定的建设用地分类、农用地分类、生态用地分类，实现核算用地门类与标准的对应衔接。

3.1.2 构筑全域规划平台

随着《城乡规划法》的颁布与实施，统筹城乡空间发展已成为城乡规划编制的客观要求，规划编制必须走向城乡空间的全覆盖，规划区拓展至全域范围，是当前城市规划普遍的趋势。“多规合一”规划必须以“两规合一”为基础，统筹城市规划对建设用地布局的优势与土地规划对农用地管控的要求，形成区域全覆盖的统一规划平台，与其他部门规划之间实现定位清晰、功能互补。

传统城市总体规划重点研究城市化地区，特别是中心城区的空间布局、功能分区、公共设施的合理配置。虽然也包括城市行政区范围内的城乡空间战略与城镇体系，但主要内容还是集中在中心城区的规划上。土地利用总体规划在土地利用分区中也研究中心城区，但重点突出的是对全域各类用地数量结构的安排与基本农田的保护性布局。因此在城镇集中建设区内以城市总体规划为基础，重点统筹交通、市政、文教卫等公益性设施用地与经营性用地之间的布局，统筹城镇生活与产业区格局，关注历史文化保护空间，实现经济社会文化发展目标。在

集中建设区外的乡村地区结合土规及其他专项规划要求，重点落实基本农田保护要求，满足林业、水务等部门的生态环境建设需求，落实生态保护红线与生态廊道空间的建设要求。

3.2 中期规划编制阶段：战略引领，底线控制

3.2.1 战略引领，近远结合

“多规合一”的“一”，首先体现为战略目标的统一，战略引领，统一目标，突出前期战略研究的统领作用，通过战略引领后续各类专业规划的编制，作为协调解决矛盾的前置条件。首先，面向远期进行战略引领，预先对远期发展目标和发展战略进行预判，明确发展方向，体现发展型多规融合；其次，对近期阶段的规划建设工作进行重点统筹协调，确保近期发展的合理有序，体现协调型多规融合，将近期阶段的各类规划进行协同，为后续构建多规合一的一张图、一套协调机制以及一个信息平台奠定基础。

3.2.2 底线控制，内涵发展

新型城镇化背景下的城市规划更强调以人为本，不以牺牲农业和粮食、生态和环境为代价，实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化。新型城镇化发展导向的变化，是城市规划解决规模困局的第一步。注重土地的集约高效利用，提升城镇化质量，以内涵式发展取代单纯追求规模的粗放式扩张。

在空间管制上需要以底线思维来统筹解决各个部门、各项规划之间对空间的争夺。明确各类规划的“底线”和“红线”，统一各类规划的价值观念，维护受管制的利益主体的权益，促进空间管制共同目标的形成。用地总量上重点解决建设用地空间、永久基本农田空间、生态建设空间的关系；空间上重点落实城市开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线。在建设用地上，锁定建设用地总量，通过城市开发边界的划定锁定建设空间；在永久基本农田的保护上，落实国家耕地保护任务，划定永久基本农田斑斑；在生态红线的划定上，在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护，同时强调生态系统的整体性和连续性。

在底线思维下，在用地总量锁定的前提下，需要创新城市规划人地关系技术逻辑。传统城市规划采用人地挂钩的模式，强调用地规模、人口规模之间的严格对应，是一种扩张型、增长型的规划。城市规模发展预测是以人口规模和人均用地标准为基础进行预测的，但人口增长规模预测的合理性与人均建设用地标准的合理性存在较多争议，其预测的准确性和可靠性存在一定问题。然而，底线控制下的总体规划更关注的是密度问题，加强对人口分布、就业分布的研究，在公共设施的配置上，以设施实际服务人口为导向进行配置。

3.3 后期规划实施阶段：部门统筹，关注实施

“多规合一”的难点在于政府职能部门的协调而非技术方法的统一，集中反映在事权与空间对象不缝合、事权层级不清晰、事权权责不明确、事权管理缺乏协作和事权协作通则缺失等方面。在当前法律法规的框架下，在现行规划编制、审批和管理体制下，“多规合一”要实现“一张蓝图”管到底，这一张蓝图并不是一张传统意义上的规划图，而是明确“游戏规则”，形成各部门共同遵守的政策，总体规划重点要从规定性技术文件转向战略性空间政策，通过政策文件转化使规划成为共同行动纲领。因此需要重点关注3个方面：一是成果形式上，需要关注事权，构建与管理架构对应的成果形式；二是规划实施上，近远结合，关注与“十三五”近期建设规划的有效融合；三是后期维护上，形成部门共享、动态更新的协作平台与机制，在部门专项规划中能够提前介入引导。

3.3.1 关注事权，构建与管理架构对应的成果形式

城市总体规划改革的方向之一是理顺垂直事权，设定与各级政府事权相匹配的内容要点和审查程序。这就意味着城市总体规划编制在各级审批环节，应准备应对各级审批主体对应的不同事权内容。参考英国“区域空间战略”与“地方发展框架”的“新二级”城乡规划编制体系中的“区域空间战略”，将现行城市总体规划编制拆分为两个层面——“市域总体

规划”和“地方城(镇)总体规划”。“市域总体规划”由上级政府批准,依据批准的“市域总体规划”,地方政府编制市域各个“次区域规划”以及中心城市、县城、乡镇的总体规划,类似于英国的“地方发展框架”,由城市政府或市人大审批。这样既确保全局利益,同时又可更有效地应对地方发展现实需求,兼顾空间规划的严肃性和确定性、灵活性和可操作性。

如上海市在新一轮2040总体规划编制中,考虑到多规统筹的需求,明确成果形式为“1+3”成果体系:“1”为规划报告《上海市城市总体规划(2016—2040)报告》,对应市级政府事权,“3”分别为分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲,其中分区指引是对应下级区政府事权的规划引导,专项规划大纲是对应部门事权的规划协调。

3.3.2 近远结合,关注近期实施,做好滚动更新

为了更好地与“十三五”近期建设规划衔接,加强总体规划对近期建设的引导与实施,建议近期规划年限与“十三五”规划相衔接,以滚动更新的方式实现城市总体规划长远蓝图。在这个过程中也可以顺应外部环境变化要求,结合各个部门的规划调整需求,及时将各方规划的合理内容吸收进来,使得总体规划与其他规划保持动态协调,提供切实的指引,发挥有效的统筹作用。同时滚动修编的近期规划也可结合总体规划年度监测和评估,以5年为周期,不断地优化调整,运用信息技术和大数据平台,建立“实施—监测—评估—维护”机制,根据城乡发展关键指标的变动,及时调整规划策略,增强规划的适应性。

3.3.3 形成部门共享,提前介入,动态更新的协作平台

首先构筑各部门共同搭建、相互衔接、高度共享的信息平台,成为各专项规划编制审批的基础空间平台。多规合一与各类部门规划不是替代关系,而是相互衔接、协调,各有侧重的互补关系,经部门协调后审批的城市总体规划,应成为多部门认可并在各自规划中贯彻落实的技术标准,在各专项规划编制中提前介入,

有机结合,体现城市规划的公共政策属性。

其次在“多规合一”实行后,若产生了规划变更的需求,需要有规划动态更新的通道,实现总体规划的动态维护。总体规划应在简化、强化刚性内容的基础上,为具体操作层面的规划编制留出必要的弹性空间,这样既能保证长远规划的宏观性和战略性,又能更有效地应对现实需求,在保证空间规划的严肃性和确定性前提下,兼顾灵活性和可操作性。经法定流程批准的规划调整,要及时反映至公共平台中,为其他相关部门提供规划参考。

4 结语

城市总体规划作为当前规划体系中指引城市发展最为重要的规划之一,“多规合一”是未来规划编制与管理的必然发展趋势,在多规合一的发展要求下城市规划自身也面临着理念和方法论的变革,以及与其他规划的融合与协同发展的需求。这轮“多规合一”热潮,对规划行业来说既是一场挑战,也是一次机遇,需要及时反思既有规划编制的不适用性,以应对存量发展、信息化建设、精细化管理的冲击。总体规划需要突出战略定位与结构控制,加强强制性内容的衔接与传递,调整编制内容,界定事权。同时未来应加强规划实施的多部门协调机制创新,构建部门间的协同管理平台,强化制度设计,才能更好地提升规划的实施性。■

参考文献 References

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 刘俊.上海市郊野单元规划实践——以松江区新浜镇郊野单元规划为例[J].上海城市规划,2014(1):66-72. LIU Jun. Shanghai countryside unit planning practice: a case study of Songjiang Xinbang countryside unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(1):66-72.
- [4] 苏文松,徐振强,谢伊聆.我国“三规合一”的理论实践与推进“多规融合”的政策建议[J].城市规划学刊,2014(6):85-89. SU Wensong, XU Zhenqiang, XIE Yiling. The theory and practice of three-plan coordination and policy suggestions on multiple-plan coordination in China[J]. Urban Planning Forum, 2014(6):85-89.
- [5] 何子张.“多规合一”之“一”探析——基于厦门实践的思考[J].城市发展研究,2015(6):52-58. HE Zizhang. Study on the 'one' of 'multiple plans integration': reflection on the practices of Xiamen[J]. Urban Studies, 2015(6):52-58.
- [6] 牛慧恩.国土规划、区域规划、城市规划——论三者关系及其协调发展[C]//中国城市规划学会年会论文集.广州,2004:43-44. NIU Hui'en. National planning, regional planning and urban planning: how to coordination them in China[C]//City Planning Annual Meeting Proceedings. Guangzhou, 2004: 43-44.
- [7] 苏涵,陈皓.“多规合一”的本质及其编制要点探析[J].规划师,2015(2):57-62. SU Han, CHEN Hao. The essence of 'multiple plans integration' and planning compilation[J]. Planners, 2015(2):57-62.
- [8] 齐奕,杜雁,李启军,等.“三规合一”背景下的城乡总体规划协同发展趋势[J].规划师,2015(2):5-11. QI Yi, DU Yan, LI Qijun, et al. 'Three plans integration' oriented urban-rural master plan coordination[J]. Planners, 2015(2):5-11.