

“多规合一”背景下中小城市空间管制层次的探讨

Discussion on the Level of Space Control of Small and Medium Cities in the West under the Background of "Multi-planning Integration"

张 波 ZHANG Bo

摘 要 国家机构改革实施之后,城乡空间管制与城市空间管理具有密不可分的互动关系,它不仅涉及国土空间规划,还涉及林业规划、环保规划、水利规划等各方面,其重点也是实现空间上的“多规合一”。在梳理总结“空间管制”存在问题的背景下,明确不同层次空间管制所应管控的内容,从层级传导、空间约束、政策区划指引等方面进行分析,希望通过对标准、方法和管制措施的分层设立,建构起较为完善的城乡总体规划空间管制体系。

Abstract With the implementation of the reform of state institutions, urban and rural space control and urban space management are inextricably linked. It is not just about national territory spatial planning, but also involves forestry planning, environmental protection, water conservancy and so forth, which also focuses on realizing the "multiple planning integration". This paper summarizes the existing problems of "space control", clarifies the contents of different levels of space control, and analyzes them in terms of level conduction, space constraints, and policy guidelines. It is expected that through the stratified implementation of standards, methods and control measures, a relatively complete space control system will be constructed in urban and rural overall planning space.

关键词 空间管制 | 多规合一 | 三区四线 | 规划事权

Keywords Space control | Multiple planning integration | Three districts and four boundaries | Planning authority

文章编号 1673-8985 (2019) 03-0102-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20190315

0 引言

随着国家机构改革的实施,自然资源部的组建,对国土空间规划体系进行统筹及监督,对国土空间的规划已成为社会各界关注的重点问题。如何更好地划分和管控城乡空间成为空间规划改革的重点内容之一。从上海、深圳等城市的国土局与规划局的合并,到2014年国家发改委、国土部、环保部和住建部4部委联合下发的关于“多规合一”试点工作的通知,我国空间规划改革酝酿已久。国务院于2015年9月和2016年12月相继印发《生态文明体制改革总体方案》和《省级空间规划试点方案》,提出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被过多占用、生态破坏、环境污染等问题;推进“多规合一”的战略部署,全面摸清并分析国土空间本底条件,划定城镇、

农业、生态空间及生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界,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。近期,《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》颁布,文件进一步指出,建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划。本文试图在明确各级政府事权的基础上,梳理各层级规划管控内容,探索出一套较为科学、合理、可操作、可实施的空间规划技术方法。

1 “空间管制”研究背景

最早的城市空间管制思想可追溯到霍华德的田园城市理论,大量农民涌入大城市导致大城市难以解决所存在的城市问题,霍华德认

作者简介

张 波
西安市建筑设计研究院有限公司
规划师

识到城市人口必须向外疏解,于是提出田园城市设想,对城市规模、城市开发边界和中间绿带进行严格控制。

我国城市总体规划改革思路已逐步明晰,即城市总体规划是落实中央和省市级政府精神的顶层设计,应加强战略引领和刚性管控的作用。随着国家部委机构的改革,自然资源部的组建加快多规融合,提高城市空间管理水平。诚然,各类规划中都包含有类似的空间管制方法,但划定的方法思路及相应的管理措施各不相同,导致难以在空间上进行协调。空间管制作为空间规划的重要内容之一,如何对其进行合理的划分,如何既能体现事权又能进行行之有效的管控,是我们所面临的问题。

在城市规划的编制中,国家对“三区四线”的划定要求已有较多规定。“三区”是指禁止建设区、限制建设区和适宜建设区;“四线”是指蓝线、绿线、黄线和紫线。2006年《城市规划编制办法》提出,城市总体规划在市域层面应划定禁建区、限建区和适建区范围,并提出空间管制原则;中心城区层面应划定禁建区、限建区、适建区和已建区,并制定空间管制措施。2011年住房和城乡建设部《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》提出,控制性详细规划应当包含的基本内容包括:基础设施用地的控制界线(黄线)、各类绿地范围的控制线(绿线)、历史文化街区和历史建筑的保护范围界线(紫线)、地表水体保护和控制的区域界线(蓝线)“四线”及控制要求。本文基于城市总体规划,从层级传导、空间约束、政策区划指引等方面进行分析,以期通过对标准、方法和管制措施的分层设立,建构起较为完善的城乡总体规划空间管制体系。

2 空间管制划定存在的问题

空间管制是“多规合一”重要的组成部分,其划定便于各级政府事权的管理,层级传导,让各部门之间的事权在一张图上完全体现。

空间管制规划需区分宏观、中观、微观层面的具体内容,从全要素管控出发,能体现空

间管制事权,保证空间具有唯一的属性和管控措施,促使空间规划科学、合理、合法化,达到共同规划、共同决策的目的^[1]。

2.1 空间管制划定目的较为单一, 仅以各部门所要求为准

在城市总体规划、土地利用规划、主体功能区规划中所划定的空间管制分类均不同。城市总体规划中划定空间管制主要针对城乡开发建设活动,重点在于住建部门对城乡建设用地的判断。国土部门划定空间管制的主要目的是各类指标的分解,比如永久性基本农田的规模及具体位置。主体功能区划定空间管制,重点是对非建设用地中的自然保护区、水源保护区等位置的具体确定,明确禁止开发建设的区域,同时也是为了在城乡开发建设过程中对生态环境进行保护。可以看出,空间管制在各部门制定过程中想要达到的目的各不相同,部门仅仅关注自己职权内的事务,而未能协调其他部门,导致在空间管制层面各部门之间的不协调问题突出。

2.2 对农业空间(非建设用地)管理较为薄弱

在各部门制定的空间管制中,国土规划的重点是指标的分配;主体功能区规划的重点是对保护地区进行划定,关注生态空间的管控措施;城乡规划的重点是城乡建设用地的管控。3个规划中均未对农业空间(非建设用地)的管控提出要求,忽视了农业空间的管控方式,仅以城市空间和生态空间为管控重点。

2.3 空间管制划定未能明确事权

无论是横向管理事权还是纵向管理事权,各部门所制定的空间管制均未能体现管理事权问题^[2]。城市总体规划、土地利用规划均未能明确横向和纵向事权,如自然保护区划定为禁止建设区,而未明确其范围、界限、规模、等级等内容,未明确由谁来管理,导致环保部门还需重新进行划定,纵向的各级政府也未能体现所应管理的内容。而主体功能区规划虽明确了

各类生态保护红线的规模、等级、位置,划定了明确的纵向管理事权,但横向各部门之间的事权未能明确。因此,在各部门所制定的空间管制中,未能体现横向各部门和纵向各级政府之间的事权。

3 划定空间管制需要综合考虑的因素

构建“横向协调,纵向分层”的空间管制理念,即横向注重空间之间的协调,纵向注重层级性。横向协调统一各部门之间的管控对象,保证空间属性和管控具有唯一性;纵向以层次传导为主,协调上下级部门之间的管控要求,在约束中进行协调统一。

3.1 全域全要素管控

空间管制在横向协调上的重点是协调各部门之间的管控内容,明确各部门在空间管制方面的事权。随着自然资源部的成立,城乡规划部门、国土部门、环保部门等并入自然资源部,这也为“多规合一”提供了有利的保障,在空间上能保证各部门之间的有效衔接和统一。在这样的前提下,各部门之间的事权划分就显得尤为重要。如何才能更好地让各部门进行管控,笔者认为,应对空间各要素进行明确的划分,以达到全要素管控的目的。这样既能保证地块在空间上的属性具有唯一性,也能够使各部门明确自己所需管理的区域和范围,明确各部门的职能。

3.2 层级传导

层级传导主要体现在上下级政府之间的传导,即纵向分层传导。应明确上级政府刚性管控的区域,并予以落实,或在总量管控的基础上细化具体空间。如基本农田的划定,从整个国家到市县,各级政府均有明确的指标体系,在层级传导过程中,可以对空间位置进行调整,但不能突破上级层的总指标要求。因此,在层级传导管控中,应在上层规划中明确哪些要素是线位管控、哪些是总量管控,通过双向协调保证最终空间的落实,并明确管控方式和方法,不能全部以线位管控作为强制性内

表1 空间管制政策分区与事权之间的关系

管控分级	影响范围	政策地区	事权部门	管控措施	备注
一级管控	国家级的重点地区或城镇群重要影响地区	国家级自然保护区 沙漠地区等保护地区	国家政府	约束性 线位管控	下位规划落实， 不能变更
		永久性基本农田 国家级风景名胜区	国家政府	约束性 总量管控	由下级部门落实 空间位置
二级管控	省域范围内重要影响地区（跨市域范围）	省级自然保护区 绿地等区域性产业集聚地区	省级政府 报国家备案	约束性 线位管控	—
		历史文化保护地区	省级政府 报国家备案	约束性 线位管控	—
三级管控	市域范围重要影响地区	区域性重大基础设施及廊道地区	省级政府 报国家备案	约束性	具体线位由下级 政府确定，必须 在区域内衔接
		城镇发展地区 发展预留地区 一般政策地区 乡村振兴地区	市级/县级 政府 报省政府备案	—	—

资料来源：笔者自制。

容,这样会导致上层次规划在下层次规划中难以落实。

3.3 空间约束

空间约束也主要体现在纵向的事权管理上^[3],笔者认为纵向分层不应仅以约束性管控为重点,应结合刚性与弹性,用约束和上下协调的方式来进行空间管控。本文从定性、定量、定线、定级、定则等方面来分析约束性指标的管控方式。

定性:采用全域全要素管控措施,明确各类土地分类,如自然保护区、风景名胜区、水源等性质。

定量:明确各类强制性管控土地分类的规模,在下层次规划中予以分解。

定线:根据从宏观到微观,由粗到细的原则,逐步细化土地分类的具体范围线。

定级:从某种意义上说,定级也是土地纵向事权的细化。如国家级自然保护区的管理事权就是国家相关部门,省级自然保护区的管理事权即为省政府相关部门。

定则:由于所管控层级较低,内容过于细化,难以定量、定性管控,可按照相关法律、规范制定导则或管理办法。

以风景名胜保护区为例:定性为风景名胜保护区;其定线分为两类,一类为风景名胜核心区,二类为风景名胜保护区的具体面积及位置,二类为风景名胜

区控制地带的面积及位置,应分级细化。定量则是将风景名胜区内可建设用地规模予以明确。

3.4 空间管制政策区划指引

通过对空间管制政策分区的划定,可以达到全域管控的目的。本文将政策分区分为自然保护区、城镇发展地区、发展预留地区、产业集聚地区、历史文化保护地区、区域性重大基础设施及廊道地区、乡村振兴地区和一般政策地区,并按照纵向分层进行事权划分,明确各级管控要求。

空间管制可划分为3级进行管控,将所划分的政策分区细化到各类分级,一级管控区域为国家级事权需要管控的区域,二级管控区域为省级管控区域,三级管控区域为市县级管控区域。同时从线位管控和总量管控对其进行细分(表1)。

4 空间管制体系建议

4.1 空间管制层级划定

空间管制的划定方法应以逐渐细化落实的方式,从不同层面分别进行管控,形成全域全要素管控—城市规划区管控—集中建设区管控3级管控方式。市域层面的空间管控主要从两方面进行:一是落实国家、省级管控要素,并对其在空间上进行细化和落实;二是对市域

内的水源保护地等重要设施进行管控,明确市域范围内生态空间、农业空间和城镇空间所占比重。城市规划区管控主要是在城市建成区对因城乡建设和发展需要而必须实行规划控制的区域进行管控,其主要为市级事权。因此,无需重新梳理事权,从而可与土地适宜性评价和规划区内管控要求进行合并,将其划分为禁止建设区、适宜建设区和限制建设区。集中建设区重点对区域内生态环境进行控制,结合土地适宜性评价因素,将其分为禁止建设区、适宜建设区、限制建设区和已建成区(表2)。

4.2 空间管控方法

不同层面的空间管制划分因其管制目标不同,采取的空间管制方法也不尽相同。因此,在各层面采用与之相对应的管制措施。

市域层面划定“三空间四线”,分为4个阶段。首先划定四线,各类线的划定应结合相应的规划。永久性基本农田保护线应结合土地利用规划中所确定的永久性基本农田进行划定;文物保护线应按照文保局所提供的文物紫线范围进行划定;生态保护红线参照国家颁发的关于《生态保护红线划定指南》中所涉及的内容进行划定;城市开发边界的划定应结合城市发展规模及资源承载力分析综合确定,对于中小城市均应以弹性控制为主导,不应大于城市建设用地面积的20%,各乡镇开发边界的划定,应以发展规模为主,按照人均建设用地进行控制,并作为弹性控制,在下位规划中予以准确落实。其次划定三空间。城镇空间主要是指集中建设区、独立工矿区及乡镇镇区连片形成的生产和生活空间,承担城镇化和工业化发展的重要任务;农业空间包含两部分,即农业生产空间和农村生活空间,主要承担农业生产空间和农村服务等重要功能;生态空间是具有重要生态服务功能和生态系统脆弱敏感的区域,以自然生态为主体,包括生态禁止建设区(生态保护红线范围内区域)和生态缓冲区域。再次划定设施廊道。结合相应规范规定划定各类设施的控制廊道,将其划分到生态保护区内,这里需要明确,在市域层面应以重大基础

表2 市(县)级层面空间管制方法探讨

规划层次	划定内容	事权	划定方式
市域层面	三空间三线 生态空间、农业空间、城镇空间 生态保护红线、永久性基本农田保护红线、城镇开发边界	落实省级事权, 省级管理, 报省级审批	按照政策分区进行全要素管控
城市规划区层面	三区四线 禁止建设区、限制建设区、适宜建设区 生态保护红线、永久性基本农田保护红线、城镇开发边界	落实市域空间管控内容, 属于市级事权, 报省级备案	各要素管控、区域性重大基础设施等、土地适宜性评价综合评价划定
集中建设区层面	四区四线 禁止建设区、限制建设区、适宜建设区、已建成区 紫线、黄线、蓝线、绿线	市级事权	

资料来源: 笔者自制。

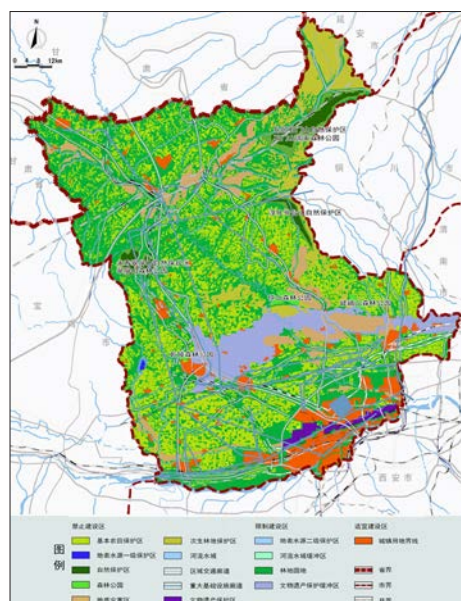


图4 市域生态安全格局控制图
资料来源: 笔者自绘。

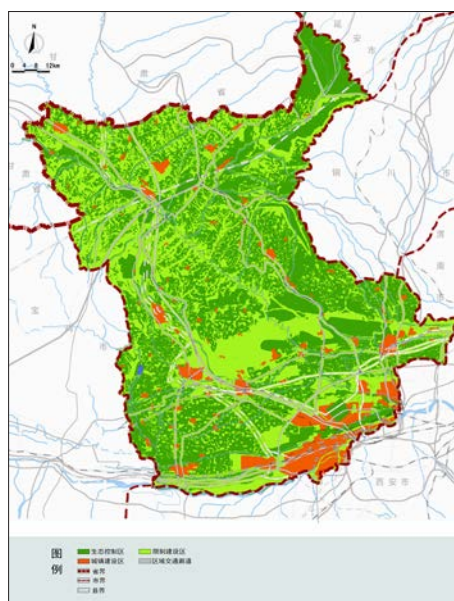


图5 市域空间管制规划图
资料来源: 笔者自绘。

设施为主导。最后综合以上3个层次, 将其进行叠加, 并结合研究区域边界进行修正, 在此基础上得到最终的管制方案 (图1)。

城市规划区层面划定“三区四线”, 分为4个阶段。首先划定四线, 划定方式与市域四线划定类同。其次进行土地适宜性评价, 划定适宜建设用地、可建设用地、不宜建设用地和不可建设用地。再次划定设施廊道, 结合相应规范规定划定各类设施的控制廊道, 将其划入禁止建设区。最后综合以上3个阶段, 将其进行叠加, 并结合研究区域边界进行修正, 在此基础上得到最终的管制方案, 划定为禁止建设区、限制建设区和适宜建设区 (图2)。

集中建设区层面划定“四区四线”, 分为4个阶段。首先划定四区, 其中禁止建设区、限

制建设区、适宜建设区是对规划区层面三区的具体落实, 已建区是将集中建设区内已建设区域进行落实, 最终形成四区的划定。其次划定四线, 集中建设区“四线”划定应从定量和定线两方面进行控制, 将定量作为刚性控制, 对定线设施点应从两方面进行分析, 对于由水利部门划定的蓝线和文保部门划定的紫线应加以严格控制, 蓝线应加强重大基础设施线位控制, 其他设施应采用点位控制, 绿线应以总量管控为主, 对大型公园设施 (城市级公园)、基础设施廊道、重大设施防护林带等应加强线位控制, 其他小型公园应以点位控制为主, 在下层次规划中予以落实 (图3)。

5 城市空间管制划定的实践

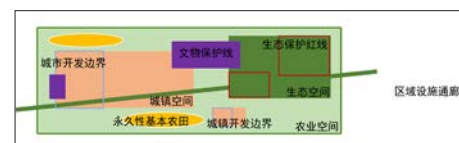


图1 市域层面“三空间四线”划定示意图
资料来源: 笔者自绘。

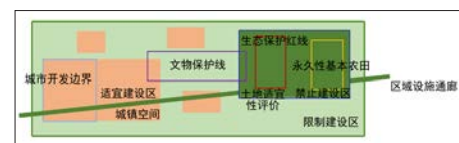


图2 城市规划区层面“三区四线”划定示意图
资料来源: 笔者自绘。

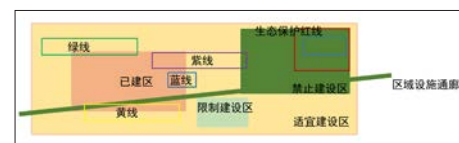


图3 集中建设区“四区四线”划定示意图
资料来源: 笔者自绘。

咸阳市的城市空间管制, 通过全要素管控的措施对土地进行管控。在空间管制行政体系方面, 借助市级机构实现横向统筹平衡, 与国土、生态、发改等部门充分对接, 在落实省级空间管制要求的前提下, 实现市域空间管制的全要素管控。

市域层面, 规划首先将各类用地进行空间政策分区, 分为基本农田保护区、自然保护区、地表水源一级保护区、森林公园、地质灾害区、次生林地保护区、区域基础设施、城镇发展地区等 (图4)。同时划定生态控制区和城镇建设区, 其中生态控制区包括生态红线保护区和永久性基本农田保护区, 农业空间范围即为生态保护红线和城镇建设区域以外的区域 (图5)。

规划区层面, 首先对土地适宜性进行评价, 从地质、地形、历史文物等方面进行建设适宜性评价 (图6), 其次结合基本农田保护、河流等因素划定农业空间、生态空间和城镇空间 (图7), 对二者划定内容进行叠加, 确定三区, 即禁止建设区、限制建设区和适宜建设区 (图8-图9)。

由于咸阳市所在区位的特殊性, 在中心城区层面仅对四线进行了管控。

6 结语

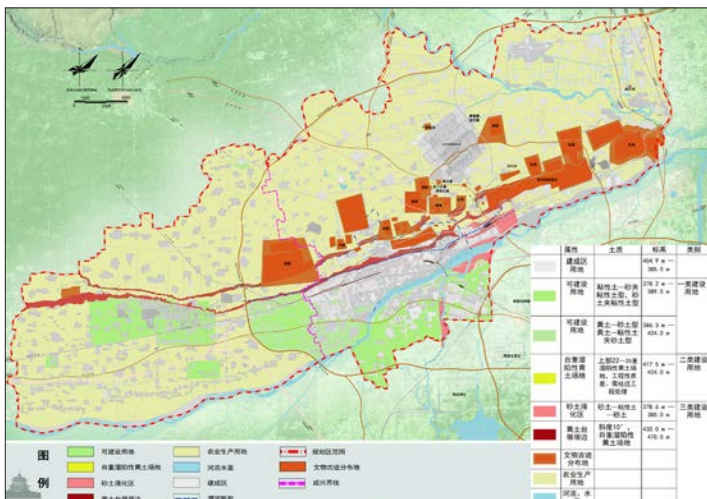


图6 规划区建设条件评价图
资料来源:笔者自绘。

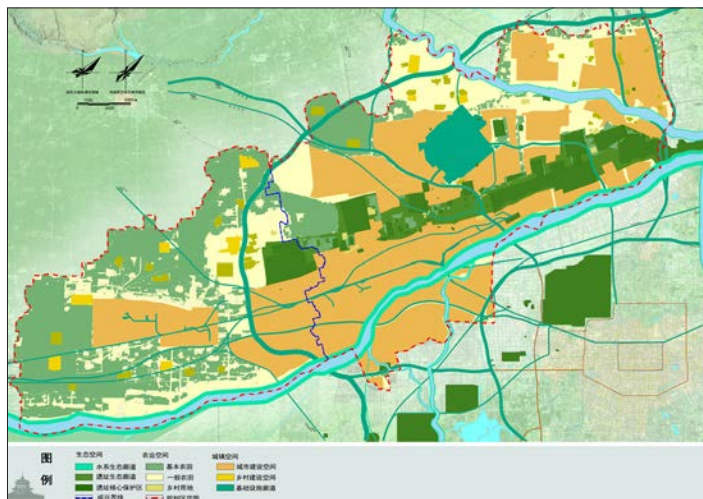


图7 规划区空间分区规划图
资料来源:笔者自绘。

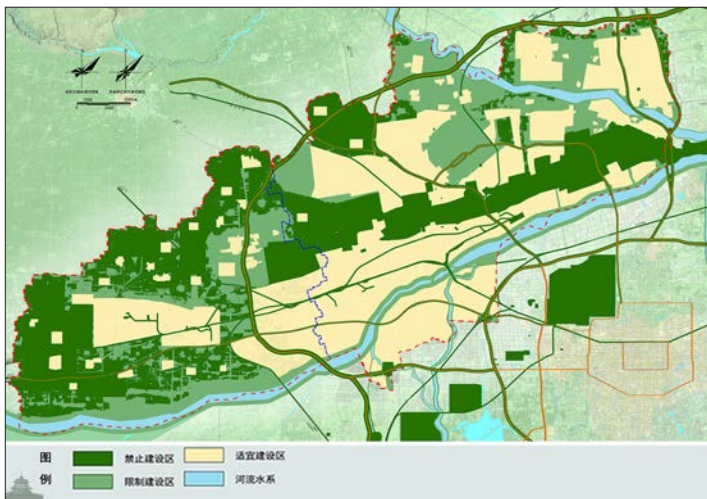


图8 规划区空间管制规划图
资料来源:笔者自绘。

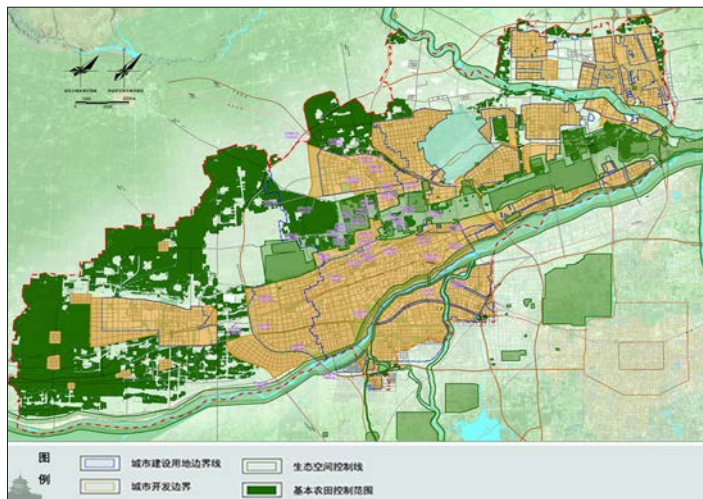


图9 规划区开发边界规划图
资料来源:笔者自绘。

随着自然资源部的成立及“多规合一”的推进,应逐步建立国土空间规划相应的法律体系,构建相关制度体系,以加强城市空间的管理制度,同时由于国土空间规划体系的构建,横向上的问题可以通过行政体制的合并进行协调,但是竖向事权的划分还需要进一步明确,不同层面的事权应有不同的管理制度。

空间管制的改革是空间规划改革的一项重要内容,也是落实“多规合一”的重要方法和途径。本文通过对空间管制内容进行分析,制定了相应的管控体系,希望有助于空间管制体系的进一步完善,同时有助于加强城市总体规划的政策管控。

参考文献 References

[1] 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.

[2] 李枫,张勤.“三区”“四线”的划定研究——以完善城乡规划体系和明晰管理事权为视角[J]. 规划师, 2012, 28 (11): 29-31. LI Feng, ZHANG Qin. "Three Zones, Four Lines" functioning analysis: base on complete urban planning system and clear govern responsibilities[J]. Planners, 2012, 28 (11): 29-31.

[3] 潘悦,程超,洪亮平. 基于规划协同的市(县)空间管制区划研究[J]. 城市发展研究, 2017, 24 (3): 1-8. PAN Yue, CHENG Chao, HONG Liangping. Research on the spatial control zoning in urban (county) based on

multiple plans coordination[J]. Urban Development Studies, 2017, 24 (3): 1-8.

[4] 顾朝林. 论我国空间规划的过程和趋势[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10 (1): 60-73. GU Chaolin. Process and trend of spatial planning in China[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018, 10 (1): 60-73.

[5] 宣晓伟.“多规合一”改革中的政府事权划分[J]. 城市与区域规划研究, 2018, 10 (1): 74-92. XUAN Xiaowei. Government power and responsibility division in the reform of "multiple plans coordination and integration"[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018, 10 (1): 74-92.

[6] 袁锦富,徐海贤,卢雨田,等. 城市总体规划中“四区”划定的思考[J]. 城市规划, 2008 (10): 71-74. YUAN Jinfu, XU Haixian, LU Yutian, et al. Thinking over division of four types of areas in urban comprehensive planning[J]. City Planning Review, 2008 (10): 71-74.