浙江“两规”衔接的创新、不足与改进对策

吕冬敏

【摘 要】城乡总体规划与土地利用总体规划之间的矛盾和分歧由来已久，对城乡建设和“两规”的权威性产生负面影响。浙江省通过将县市域总体规划和“两规”衔接专题报告进行法定化和制度化来推进“两规”的衔接，具有一定的创新性，也取得了一定的成效。但是，浙江省的“两规”衔接方法存在衔接技术标准有待统一、衔接内容不够完善、衔接成果实施不够顺畅等问题，针对这些问题，本文提出了改进对策。

【关键词】“两规”；浙江；县市域总体规划；土地利用总体规划；城乡总体规划

【中图分类号】TU984　　【文献标识码】A　　【文章编号】1002-1329 (2015)01-0048-05

1　背景与研究进展

城乡总体规划和土地利用总体规划(以下简称“两规”)是指导一个地区发展建设的权威性法律文件，它们理应是互相衔接的，但是由于种种原因，这两个规划之间常常出现不一致。这不仅会影响两个规划的权威性，也会影响政府部门的行政效率。对于“两规”之间的不一致，有很多学者进行了研究，提出了“两规”在法律依据、主管部门、基础数据来源等至少 13 个方面存在差异(表 1)。“两规”之间的这些差异，有的不会影响到规划的最终成果，是可以存在的，比如法律依据、规划逻辑等；而有的差异会直接导致“两规”编制成果的不一致，这些差异是应该被消除的，比如基础数据、统计口径、规划范围等。

表1　土地利用总体规划与城乡总体规划的不同点
Tab.1 Differences between land use master plan and urban-rural master plan

项目	土地利用总体规划	城乡总体规划
法律依据	《土地管理法》	《城乡规划法》
主管部门	国土资源部	住房城乡建设部
基础数据来源	国土资源部门历年的土地变更调查数据	建设部门的统计数据
用地分类标准	《土地利用现状分类》、《土地规划分类》	《城市用地分类与规划建设用地标准》
土地统计口径	有些用地，用地名称相同，含义却相异，造成统计口径的差异，如城镇建设用地	
规划目标	耕地保护、生态保护、用地平衡	关注建设用地需求
规划逻辑	以供定需，由近及远，自上而下，侧重保护资源	以需定供，由远及近，自下而上，侧重保障发展
规划年限	规划年限由国务院确定，国家土地行政主管部门对全国各级土地利用总体规划的规划基期、规划期及规划基期数据都做明确的规定	规划年限由编制规划的政府部门自行确定，规划年限、规划基期都不相同
规划范围	以行政范围为规划范围	划定一定的规划范围，一般小于行政范围
空间管制	强调对现状自然资源和生态环境敏感区的保护	不仅对现状资源进行保护，还对规划用途进行管制
规划体系	全国土地利用总体规划、省级土地利用总体规划、市(地)级土地利用总体规划、县(市)级土地利用总体规划、乡(镇)级土地利用总体规划	城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划、村庄规划

作者简介：吕冬敏(1985-)，女，硕士，浙江省城乡规划设计研究院助理城市规划师。
修改日期:2014-12-25

审批层级	省、自治区、直辖市土地总规以及省、自治区所在地的市、人口100万以上的市和国务院指定的市的土地总规报国务院批准；其他地区的土地总规报省、自治区、直辖市人民政府批准；乡镇土地总规可以由省政府授权的市、自治州人民政府批准	直辖市和省、自治区人民政府所在地的城市以及国务院确定的城市的总体规划，由国务院审批；县级城市的总体规划，由省、自治区人民政府审批；非县级政府所在地的镇总体规划、乡总体规划、村庄总体规划由县级人民政府审批
实施手段	年度用地计划、年度统计、规划实施评估	近期建设规划、规划实施评估

资料来源：笔者根据相关文献整理而成。

关于“两规”衔接的研究成果比较丰富，大致可分为三类。一类是偏向理论的研究，主要研究“两规”出现矛盾的根源以及“两规”衔接的原则性对策[①~⑤]；第二类是对“两规”矛盾的某一个方面进行深入研究，并提出衔接的方案[⑥~⑧]；第三类是对“两规”衔接实践经验的总结，包括上海、武汉等地“两规”衔接的经验[⑧~⑫]。

2 县市域总规是浙江省“两规”衔接的创新点

对于城乡总体规划和土地利用总体规划的衔接，很多地区都进行了尝试。浙江省是通过将县市域总规和“两规”衔接专题报告法定化、制度化来推进“两规”衔接的，这是浙江省“两规”衔接的创新点。这个创新表现在两个方面：第一是县市域总规法定化。《浙江省城乡规划条例》第三条规定 “本条例所称的城乡规划，包括城镇体系规划、城市规划、县(市)域总体规划、镇规划、乡规划和村庄规划”；第十二条规定“县(市)域总体规划编制后，可以不单独编制县人民政府所在地镇的总体规划或者不设区的市城市总体规划”。可以看出，对于符合条件的城市来说，县市域总体规划已经取代了城市总体规划。

第二是“两规”衔接专题报告制度化。《关于切实加强县市域总体规划和土地利用总体规划衔接工作的通知》(建规发[2007]178 号)(以下简称浙江省住建厅 178 号文件)规定“‘两规’衔接专题报告需与县市域总体规划方案同时上报审批”。可以看出，“两规”衔接专题报告是浙江省县市域总规的必备内容，没有该专题报告，县市域总规是无法报批的。“两规”衔接专题报告由规划部门和国土资源部门共同制定；浙江省建立了先审查“两规”衔接专题报告后审查规划纲要的工作制度；县市域总体规划和土地利用总体规划上报审批时，都必须同时上报“两规”衔接专题报告。

3 浙江县市域总规中“两规”衔接的做法

浙江省先后出台了多个文件对县市域总规中“两规”衔接的内容和方法进行规定。《浙江省县市域总体规划编制导则(试行)》(建规发[2006]96 号)(以下简称《浙江县市域总规编制导则》)规定了“两规”衔接的内容是建设用地总量和主要建设用地类别的规模；衔接的成果表达形式是县市域现状和规划用地汇总表；对于城乡居民点用地，主要是进行建设用地指标的分配。浙江省住建厅 178 号文件规定了“两规”衔接的原则是“分段衔接，侧重近期，总量平衡，留有余地”，还规定了“两规”衔接的具体细节，包括基础图件、土地利用现状数据、用地分类标准、用地指标、“两规”的分工关系、“两规”衔接的工作机制等方面(表 2)。

表2　浙江县市域总规中“两规”衔接的方法

Tab.2 Coordination method of“the two plans” in the county master plan in Zhejiang

衔接内容	衔接方法
基础图件	采用浙江省土地更新调查成果的图纸资料，一般情况下要采用近期高分辨率的卫星遥感图作为现状调查分析的统一工作图件
土地利用现状数据	采用国土资源部门审定的土地利用变更资料
用地分类	对不同的规划内容，采用不同的用地分类标准：在可供应土地规模测算时，采用国土资源部发布的用地分类标准；分析城乡功能结构时，采用住建部的用地分类标准
用地指标	土地总规主要指标下达，则城市总规与其衔接；土地总规主要指标未下达时，两个部门合理确定建设用地规模，待指标下达后核准
县市域总规与土地总规的分工	规划修编过程中，规划部门明确城乡发展的总体框架，提出城乡建设用地布局；国土资源部门提出建设用地控制总规模和基本农田保护范围，综合两方面内容共同研究形成统一的规划布局方案
“两规”衔接的工作机制	国土部门和建设部门共同制定“两规”衔接专题报告；县市域总规和土地利用总规上报审批时，都必须同时上报“两规”衔接专题报告；设区市规划部门与国土资源部门对上报规划进行联合审查

资料来源：据浙江省住建厅178号文件整理。

4　浙江县市域总规“两规”衔接的成效与不足

浙江省以县市域总规为突破口进行“两规”衔接的尝试取得了一定的成效：在一定程度上提供了“两规”衔接的平台，设计了一套“两规”衔接的有效方法和操作机制，使“两规”在用地规模、用地指标等方面进行了衔接；对中心城市、建制镇的建设用地进行了较有效的控制，对耕地资源的保护起到了一定作用。但同时，也存在以下不足。

4.1　“两规”衔接的标准：人均建设用地标准有待衔接

基础技术标准是“两规”有效衔接的基本语言，包括用地分类标准、用地统计口径、人口统计口径、人均建设用地标准等。随着2012年版《城市用地分类与规划建设用地标准》的实施，浙江“两规”在用地分类标准、土地统计口径、人口统计口径等方面得到了较好的衔接。该标准的实施减小了浙江“两规”用地分类之间的差异，却拉大了人均建设用地标准的差异。该标准

规定，人均建设用地不高于 110m2/人，而《浙江省县级土地利用总体规划编制导则（试行）》(浙土资办[2009]96 号)(以下简称《浙江县级土地总规编制导则》)规定人均建设用地不高于 120m2/人。因此，“两规”的人均建设用地标准仍有待衔接。

4.2 “两规”衔接的内容：缺乏空间管制分区及其管制要求的衔接

空间管制分区是城市总体规划和土地利用总体规划的重叠内容，《城乡规划法》和《浙江县级土地总规编制导则》中均提出要划定限制建设区和禁止建设区，但在内容和管制要求上有较大出入。以禁建区为例，《浙江县级土地总规编制导则》规定土地规划中的禁建区包括生态林地区、风景旅游用地核心区等区域，城乡规划领域的相关规范并未对禁建区的划定提出明确的标准，但一般情况下，禁建区不仅包括土地规划中要求的对现状自然资源的保护，还包括对规划的生态走廊等的保护，因此包含的范围更大。据《浙江县市域总规编制导则》规定，浙江县市域总规“两规”衔接的内容是建设用地总量和主要建设用地类别的规模，并未将空间管制分区作为必须衔接的内容。

4.3 “两规”衔接的成果：缺乏空间布局的衔接

县市域总规的特点决定了在县市域总规层面“两规”衔接的重点是用地指标的衔接，从而容易造成“两规”之间建设用地空间布局上的错位。县市域总规属于宏观层次的规划，这个层面对土地的规划以总量控制和各乡镇用地规模的预测为重点，只能对县市域中心城区的用地进行详细的规划和表达，不可能对每个乡镇和每个村庄的用地位置、规模、类型、空间形态进行精确的规划；县市域总规所用的地形图是 1：10000 的小比例尺地形图，也制约了图纸的表达深度，在这样的图上，无法对村庄居民点、水利设施等用地进行有效的表达。因此，在县市域总规层面的“两规”衔接，只能停留在用地指标的衔接上，而不能在空间布局层面进行充分衔接，做到“二图合一”。

4.4 “两规”衔接的实施：缺乏贯彻实施的“基本路径”

浙江仅在县市域总规编制层面进行了“两规”衔接机制的创新，对编制成果的实施和下层次规划的编制并没有建立创新性的“两规”衔接平台。县市域层面“两规”的衔接无法做到用地空间布局的衔接，因此其用地指标需要在下层次的规划中进行贯彻落实和空间对应。

5 浙江县市域总规中“两规”衔接的改进对策

5.1 衔接基础标准化，统一“两规”人均建设用地标准

为了“两规”的有效衔接，必须首先建立标准化的衔接基础，使“两规”具有充分沟通的基本语言。“两规”衔接的基础包括规划基期、规划范围、工作底图、土地利用现状数据、用地分类标准、土地统计口径、人口统计口径等方面。在基础技术标准衔接方面，浙江省应修订《浙江省县级土地利用总体规划编制导则》，以与 2012 年版《城市用地分类与规划建设用地标准》的人均建设用地标准相衔接。

5.2 衔接内容完善化，增加空间管制分区和建设用地布局衔接为了“两规”的充分有效衔接，必须完善“两规”衔接的内容，包括规划期限、规划目标、用地指标、用地分布、用地类型、空间管制分区、空间管制要求等。浙江“两规”衔接尚缺少用地空间分布、用地类型和空间管制分区及其管制要求的衔接。

“两规“用地空间分布和用地类型的衔接，就是要做到二图合一。由于种种局限性，在县市域总规层面“两规”无法做到二图合一，因此二图合一应在分区规划、乡镇级总体规划、控制性详细规划等层面层层深化落实，最终形成县域的二图合一成果，作为国土部门和住建部门“两规”实施的基础。“两规”二图合一，可以借鉴上海的经验。上海“两规”合一的核心成果集

中在全市城乡建设用地“一张图”上，这张图是采用 1∶2000 的比例尺绘制的数字图，是上海市“两规”衔接规划审批平台的重要基础。浙江的“两规”衔接应借鉴上海经验做到“二图合一”，使“两规”从指标到空间无缝对接。

空间管制分区是“两规”不一致的内容之一，目前浙江的“两规”衔接没有空间管制分区和管制要求的衔接。《浙江县级土地总规编制导则》提出土地利用总体规划要“划定城乡建设用地规模边界、城乡建设用地扩展边界和禁止建设用地边界，形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区 4 个区域”(图 1)，并规定了每类管制区的划定标准和管制要求。其中，禁建区是具有生态功能的区域，包括自然保护区、生态廊道、地质公园等，其边界称为“禁止建设用地边界”；允许建设区按照土地利用总体规划确定的城乡建设用地面积指标划定，包括城镇现状建设用地和规划新增建设用地，其边界称为“城乡建设用地规模边界”；有条件建设区是在城乡建设用地规模以外划定规划期内用于建设用地布局调整的用地，以适应城乡建设发展的不确定性，其边界称为“城乡建设用地扩展边界”；限制建设区是辖区范围内除上述三类管制区外的其他区域。浙江县市域总规中也应纳入上述“三界四区”的内容，与土地利用总体规划相衔接，以实现“两规”对空间管制要求和空间管制分区的衔接。

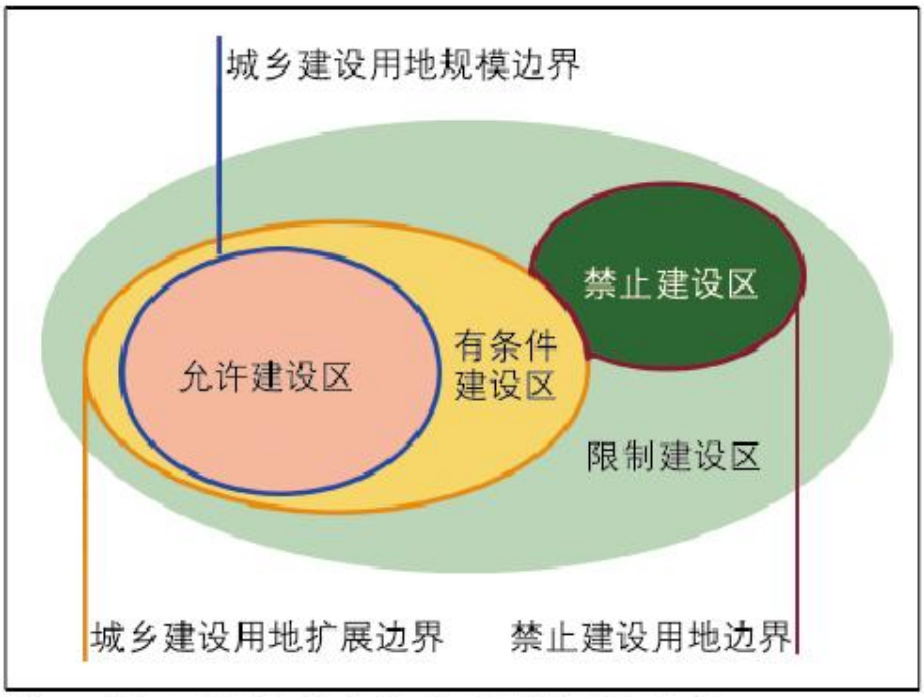

图1　浙江土地总规中的“三界四区”示意

5.3　衔接层次系统化，建立“两规”规划体系的完全对接

为了“两规”衔接成果能够得到层层深化和实施，浙江应建立系统化的“两规”衔接规划体系。“两规”的规划体系都有从宏观到微观、从战略到实施的特点，为“两规”规划体系的衔接提供了可能性。武汉市“两规”衔接规划体系的建立经验可供借鉴[9]。浙江省应借鉴武汉经验建立“两规合一、多规支撑”的规划编制体系。浙江“两规”衔接的规划体系可以概括为“两段六层次，主干加专项”(图 2)。“两段”是导控型规划和实施型规划。“六层次”是指在导控型规划中形成四个层次的衔接平台：浙江省城镇体系规划与浙江省土地利用总体规划衔接、(设区市)市域总体规划(或城市总体规划)与市级土地利用总体规划衔接、(县级)县市域总体规划与县级土地利用总体规划衔接、乡(镇)城市总体规划以及村庄规划与乡(镇)级土地利用总体规划衔接；在实施型规划中形成两个层次的衔接平台：城市近期建设规划与土地近期储备计划衔接、城乡规划年度实施计划与土地利用年度计划衔接。“主干加专项”是指城市规划系统的专项规划、土地规划系统的专项规划分别与各自领域的主干规划相衔接。

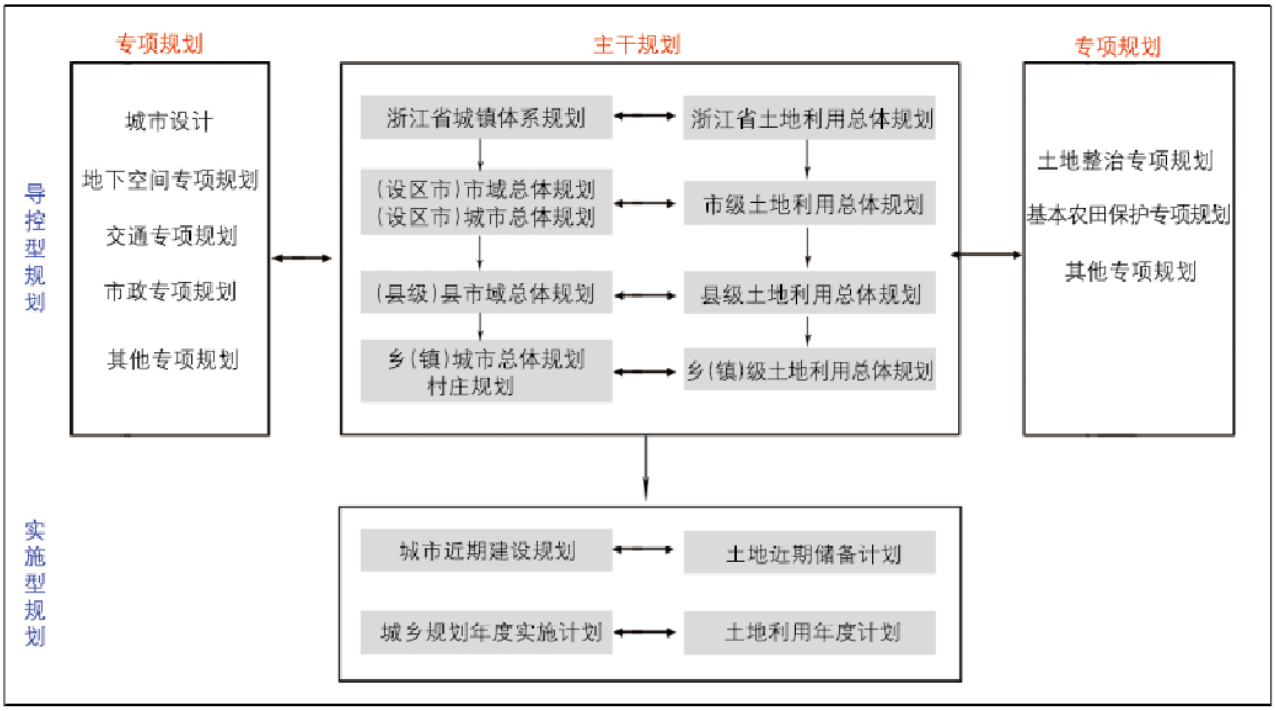

图2　浙江“两规”规划体系的衔接

5.4　衔接实施信息化，建立“两规”同步实施的管理机制

为了“两规”能够在规划管理中有效衔接，浙江应建立信息化的“两规”实施机制。在规划用地审批管理中，土地部门和住建部门分头管理，使“两规”衔接成果的实施效率低而易出现差异。如果能够做到国土部门和住建部门一张图同步审批、同步更新，不仅有利于“两规”衔接的实施和管理，而且有利于形成“两规”衔接的常态机制。

浙江建立“两规”同步实施的管理机制可以借鉴武汉和上海的经验。武汉和上海都实现了规划部门和国土部门的合署办公，武汉市通过管理流程的设计实现“两规”在管理中的同审同调，上海市建立了“一图双规划”的规划审批平台。浙江也应建立城乡规划和土地规划同审同调的规划管理机制，建立“一图双规划”的规划管理信息平台，在一张图上同时叠加“两规”的相关信息，使“两规”在规划实施中信息共享，同步更新。同时，浙江还应研究国土部门与规划部门合署办公的可能性。

参考文献:

① 萧昌东.“两规”关系探讨[J].城市规划汇刊，1998(1)：29-33.　Xiao Changdong. Discussion on the Relationship between Urban Master Planning and Comprehensive Planning of Land Use[J].Urban Planning Forum,1998(1):29-33.

② 尹向东.“两规”协调体系初探[J].城市规划，2008(12)：29-32.　Yin Xiangdong. Coordination of Land Use Planning and Urban Master Planning[J].City Planning Review,2008(12):29-32.

③ 萧昌东.城市总体规划和土地利用总体规划编制若干思考[J].规划师，2000(3)：14-16.　Xiao Changdong. Consideration in Drawing up Comprehensive Urban Planning and Land Use Planning[J]. Planners,2000(3):14-16.

④ 朱才斌.城市总体规划与土地利用总体规划的协调机制[J].城市规划汇刊，1999(4)：10-13.　Zhu Caibin. Harmonious Mechanism between Urban Master Plan and Master Plan of Land Use[J].Urban Planning Forum,1999(4):10-13.

⑤ 吕维娟.城市总体规划与土地利用总体规划异同点初探[J].城市规划，1998(1)：34-36. L Weijuan. Similarities and Differences between Urban Master Planning and Comprehensive Planning of Land Use[J].City Planning Review,1998(1):34-36.

⑥ 萧昌东.城市总体规划与土地利用总体规划用地发展规模相协调探析[J].城市规划汇刊，1999(2)：36-37. Xiao Changdong.On Coherency of Land Use Scale between Urban Master Planning and Specialty Planning of Land Use[J].Urban Planning Forum, 1999(2)：36-37.

⑦ 柴明.“两规”协调背景下的城乡用地分类与土地规划分类的对接研究[J].规划师，2012(11)：96-100. Chai Ming. Land Categorization Standards Integration for “Two Plans” Coordination[J]. Planners, 2012(11)：96-100.

⑧ 朱才斌，冀光恒.从规划体系看城市总体规划与土地利用总体规划[J].规划师，2000(3)：10-13. Zhu Caibin, Ji Guangheng. Comprehensive Urban Planning and Land Use Planning in Terms of Planning System[J].Planners,2000(3)：10-13.

⑨ 王国恩，唐勇，魏宗财，等.关于“两规”衔接技术措施的若干探讨——以广州市为例[J].城市规划学刊，2009(5)：20-27. Wang Guoen, Tang Yong, Wei Zongcai, et al. A Study on the Coordination of Urban Master Planning and General Land Use Planning — A Case Study of Guangzhou[J].Urban Planning Forum, 2009(5)：20-27.

⑩ 胡俊.规划的变革与变革的规划——上海城市规划与土地利用规划“两规合一”的实践与思考[J].城市规划，2010(6)：20-25. Hu Jun. Reform of Urban Planning: Practice and Thoughts over the Coordination of Urban Plan and Land Use Plan in Shanghai[J].City Planning Review, 2010(6)：20-25.

⑪ 许珂.“两规合一”背景下对上海新市镇总体规划编制的思考[J].上海城市规划，2011(5)：72-77. Xu Ke. Thinking on the Compilation of Shanghai New Town Master Plan under the Background of the Coordination of Urban Plan and Land Use Plan[J]. Shanghai Urban Planning Review,2011(5)：72-77.

⑫ 姚凯.“两规合一”背景下控制性详细规划的总体适应性研究——基于上海的工作探索和实践[J].上海城市规划，2011(6)：21-27. Yao Kai. Research on the Overall Adaptability of Regulatory Planning under the Background of the Coordination of Urban Plan and Land Use Plan[J]. Shanghai Urban Planning Review ,2011(6)：21-27.

⑬ 姚凯.“资源紧约束”条件下两规的有序衔接——基于上海“两规合一”工作的探索和实践[J].城市规划学刊，2010(3)：26-31. Yao Kai. Research on the Coordination of Urban Planning and Land Use Planning under the Conditions of Resource Constraints: The Case of Shanghai[J].Urban Planning Forum, 2010(3)：26-31.

⑭ 吴效军.“二图合一”的实践与思考[J].城市规划，1998(4):52-56. Wu Xiao jun. Practice and Consideration of “Integration of Two Plans”[J]. City Planning Review, 1998(4):52-56.

⑮ 马文涵，吕维娟.快速城镇化时期武汉市“两规合一”的探索与创新[J].规划师，2012(11)：79-84. Ma Wenhan, L Weijuan. Wuhan “Two Plans” Practice in Fast Urbanization Period[J].Planners,2012(11)：79-84.