

长沙市“三规”协调性评价及调控策略

邓凌云^{1,2} 张楠^{*1}

(1. 中南大学 土木与建筑学院, 中国湖南 长沙 410075;

2. 长沙市城乡规划局, 中国湖南 长沙 410007)

【摘要】 通过对比分析研究,从规划范围、建设用地规模、四区划定、空间结构、空间规划要素等方面综合构建城市“三规”协同的评价要素体系,对长沙市城市总体规划、土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划的协调性进行了评价,认为结构、规模与指标衔接到位,用地与分区边界存在冲突,多项空间要素存在重叠。从空间管制事权不清、编制审批机制不完善、基础数据与技术标准不同三方面分析了造成“三规”冲突的原因,认为解决冲突需要建立“三规”协调融合体系、建立空间话语权体系以及“三规”控制线体系与管控规则。

【关键词】 规划协调;国民经济和社会发展规划;城市规划;土地利用规划;冲突;长沙市

【中图分类号】 TU984

【文献标志码】 A

【文章编号】 1000—8462(2016)11—0054—08

DOI: 10.15957/j.cnki.jidl.2016.11.008

自“十八大”提出行政管理体制改革,“分权化”与“地方化”的相关规划编制及审批改革获得了中央的大力支持,中央城市工作会议提出要推进规划管理体制改革,实现多规合一,为探索“三规”协同提供了重要的制度环境与政策支持。本文研究重点构建分析“三规”协调性的理论框架,立足实践中的“三规”冲突的主要影响结果和实际造成“冲突”的原因机制的分析,旨在协调长沙现行三大主体空间规划之间的矛盾冲突,尝试性地建立起彼此协调融合的空间规划体系,以解决长沙当前城市发展亟待解决的重要问题。

1 长沙市“三规”协调性评价

1.1 协调性评价要素体系

本文以《长沙市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》(下文简称为“发展规划”)、《长沙市土地利用总体规划(2006—2020年)》(下文简称为“土规”)、《长沙市城市总体规划(2003—2020年)(2014年修订)》(下文简称为“城规”)为研究对象。本研究根据“三规”在实践中的主要矛盾点与管理的重要环节内容,将分为五个层面考察“三

感谢: 长沙市规划院刘博宇对本文亦有贡献。

收稿日期: 2016-05-03; 修回时间: 2016-06-27

作者简介: 邓凌云(1979-),女,湖南长沙人,博士研究生,注册规划师。主要研究方向为城市规划管理。

E-mail: 41523295@qq.com.

※通讯作者: 张楠(1966-),男,湖南长沙人,教授级高级工程师,博士生导师。主要研究方向为城市叙事空间。

E-mail: zhangnan.waca@qq.com.

规”的协同性，建立起“三规”协调性评价体系。包括：规划范围的协调性、建设用地规模与布局的协调性、四区划定的协调性、空间结构的协调性及规划要素的协调性（表 1）。

表 1 三大空间规划协调性评估的要素体系

Tab.1 The essential system of coordinative evaluation of three major spatial planning

序号	“三规”协调评价要素	要素对应内容
1	规划范围的协调性	规划范围的层次协调性 规划边界的调整协调性 规划范围的管理协调性
2	建设用地规模与布局的协调性	建设用地的规模协调性 建设用地的布局协调性
3	四区划定的协调性	四区划定依据的协调性 四区划定原则的协调性
4	空间结构的协调性	空间结构层级的协调性
5	规划要素的协调性	规划要素内容的协调性 规划要素深度的协调性

1.2 规划范围的协调性

发展规划以行政管辖区域为规划范围，规划仅一个层次；土规的规划范围分为规划区和中心城区两个层次，其规划区即为行政管辖区；城规的法定层次也是两个，规划区和中心城区。按照《城乡规划法》的要求，城规的规划区是“城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域”，故规划区一般小于市域行政管辖范围，但又往往超出市区行政管辖范围。一般城市总体规划会编制市域城镇体系规划。长沙现行城规增加了一个都市区（图 1），非法定规划层次，但从住建部对于总体规划的图斑核查来看，并不认可都市区，而只认可规划区和中心城区，这造成了在实际规划管理中，部委和地方管理部门存在管理意图的冲突及法制冲突的问题。

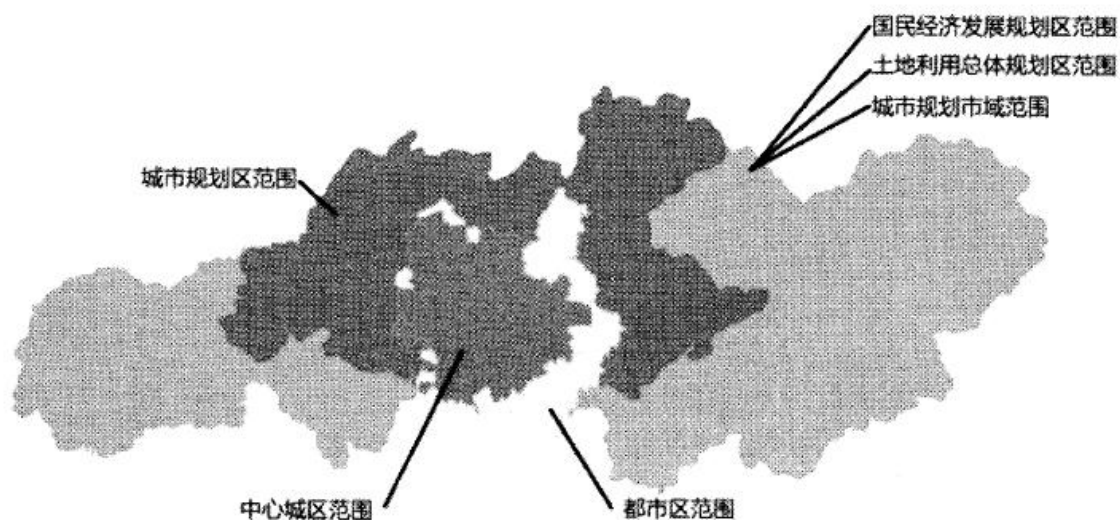


图1 长沙市“三规”范围比较图

Fig.1 Spatial areas of the “Three Regulations” in Changsha City

正因为规划区范围的划定是依据空间引导与管制的需要划定，并未结合行政管理区，这给实际工作造成一些问题。从规划范围管理的协调性来看，最典型的问题就是管理机制的不协同。城市总体规划区范围内的由市级规划主管部门集中统一管理，但规划区涉及多个行政区和几级政府，且不完全重合，比如规划区包含了宁乡和浏阳的一部分，但又未全部包括。重合的部分究竟由谁来管这一问题，按照法定要求应由市规划主管部门负责，但县同样有规划管理的职责，且属于县行政范围内，这样就会存在实际工作中管理存矛盾的问题（图2）。

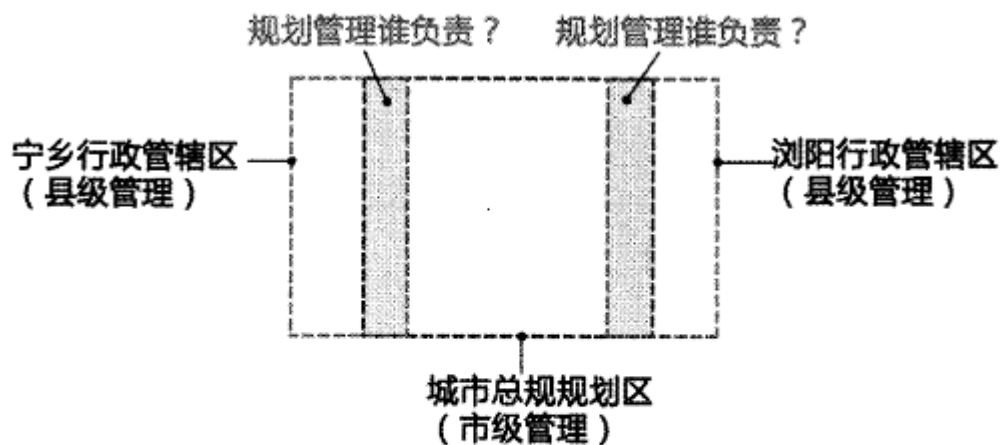


图2 长沙市规划区范围与规划管理权限的关系示意图

Fig.2 The relationship between planning areas and administration authority of Changsha

建设用地规模比较。涉及到建设用地规模的主要为土规与城规。国务院对于土规与城规的批复见表 2。从批复来看，对于土规进行了规划区和中心城区两个层次指标的批复，而对于城规则只批复了中心城区的规模指标。换言之，国家层面对于城规规划建设用地的控制仅在于中心城区。由于批准的层次不对应，在城规规划管理中出现的问题就是在规划区以内中心城区以外的建设用地规模确定缺乏依据（图 3）。这是矛盾产生的集中点。

表 2 国务院对长沙市“两规”建设用地规模的批复
Tab.2 The approved reply of the State Council on the construction of “Two Regulations” in Changsha City

	建设用地规模
土规国务院批复	到 2020 年,全市城乡建设用地规模控制在 156 762hm ² 以内,中心城区建设用地规模控制在 629km ² (审批了全市和中心城区两个层次)
城规国务院批复	到 2020 年,中心城区城市建设用地控制在 629km ² 内(审批中心城区一个层次)
比较结论	中心城区建设用地规模一致

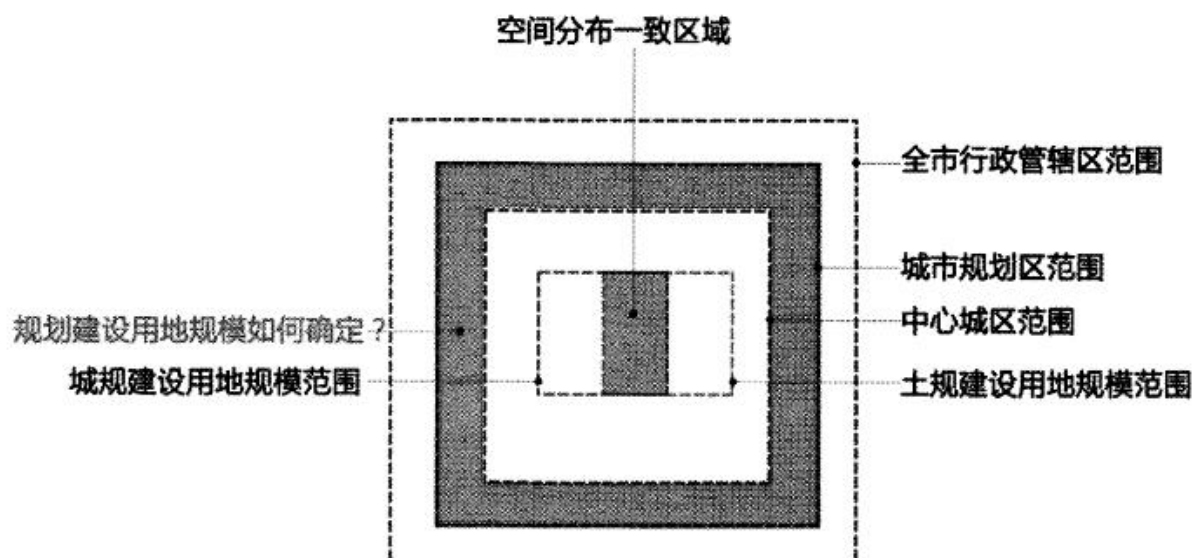


图 3 “两规”建设用地关系示意图
Fig.3 Relationship between Changsha constructive land layout

建设用地空间分布比较。将城规和土规的建设用地分布范围进行叠合，发现存在 14 处明显的差异区域（图 4），部分区域是城市发展的重要战略区域。土规与城规建设用地的差异化，必将影响片区的开发建设。

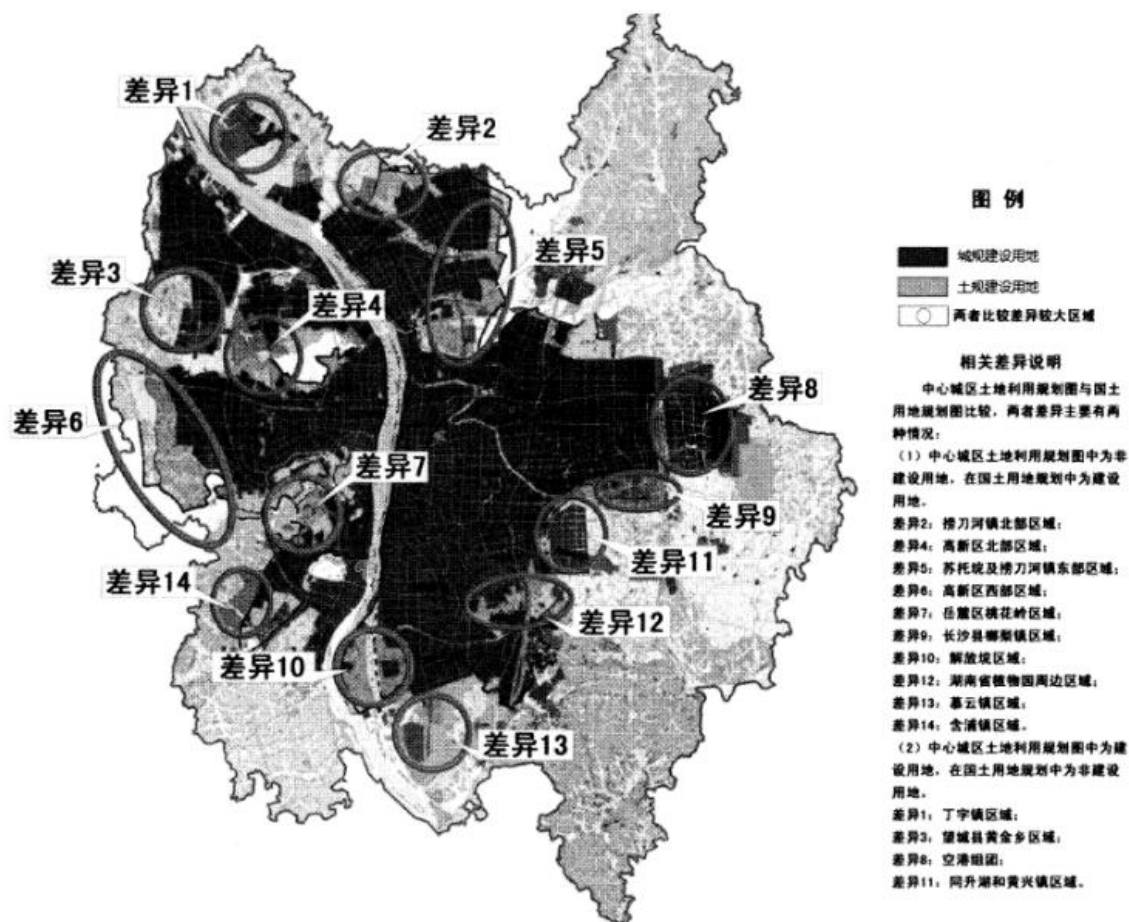


图4 长沙市土规和城规建设用地分布区域差异示意图

Fig.4 Regional differences of constructive land layout between soil regulation and city regulation

1.4 “四区”划定的协调性

三类规划中都将其管辖范围划分为四个区，发展规划中将主体功能区分为四种类型：优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域及禁止开发区域。土规将建设用地分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区以及禁止建设区。城规在中心城区范围划分了已建区、适建区、限建区和禁建区（表3）。从四区划定的分析上可得出，四区本身的划定标准尚未衔接，且长沙的四区划定空间层次不对等，禁建区存在较大的差异，规模和分布均未协调，尚未形成统一的“四区”划定底图。

表3 长沙市三大主体空间规划的四区划定范围
Tab.3 The delimitation of the four districts of the three main spatial regulations in Changsha

	发展规划	土规	城规
四区	优先开发区域;重点开发区域	允许建设区;有条件建设区	已建区;适建区
空间范围	限制开发区域;禁止开发区域	限制建设区;禁止建设区	限建区;禁建区
编制依据	市域	规划区、中心城区	中心城区
	无明确要求	市(地)级土地利用总体规划编制规程	城市规划编制办法
空间范围划定	优先开发区:主要范围为开发强度较高、人口密度和交通负荷过大、资源环境容量接近饱和的二环以内中心城区 重点开发区:主要包括产业基础好、环境承载能力强、开发潜力大、能够大规模集聚产业和人口的主城区二环以外的东西两大城市片区、两个中等城市、十五个中心镇 限制开发区:主要范围为资源环境承载能力较弱、大规模集聚经济和人口的条件有限、关系区域生态安全的非中心乡镇 禁止开发区:主要包括风景名胜區、森林公园、重要水源保护区、历史文化保护区和自然保护区	允许建设区:规划区1568km ² /中心城区629km ² 有条件建设区:规划区166km ² /中心区43.5km ² 限制建设区:规划区10083km ² /中心区472km ² 禁止建设区:规划区2.4km ²	在都市区范围划定 已建区:425km ² (2010) 适建区:499km ² 限建区:670km ² 禁建区:336km ²

1.5 空间结构的协调性

发展规划对于长沙城市空间布局,结合城规的内容,提出了“一轴两带多中心、一主两次六组团”的城市空间结构。土规提出“一主两次四组团”的城市空间结构。城规则提出构筑“一轴两带多中心、一主两次五组团”的城市空间结构。从三者的文本表述来看,总体上对接得较好,主要差异在于高星组团和空港组团,其中高星组团为未修订前的(2003—2020)城市总体规划中提到的,而在2014年修订中取消了高星组团,取而代之的是空港组团。这反映出在空间结构规划方面,发展规划与土规均以城规的内容为准。发展规划中城市中心只有两级,即市中心一片区中心,将城市较为简单地划分为老城区和若干片重点发展的新城区。而对于土规和城规而言,则是三级,即市中心一副中心一片区中心,这种划分方式更有助于形成合理的城市中心体系。从三者的文本表述来看,总体上对接得较好,这反映出在空间结构规划方面,发展规划与土规均以城规的内容为准(表4)。

表4 长沙市“三规”空间结构比较表
Tab.4 Spatial structure of Three Regulations in Changsha

	发展规划	土规	城规
空间结构	一轴两带多中心、一主两次六组团	一主两次四组团	一轴两带多中心、一主两次五组团
城市中心层级	两级	三级	三级

1.6 规划要素的协调性

通过对目前长沙市3类空间规划编制内容梳理(表5),将涉及到空间的要素提炼为18个方面,发现每类规划对应多项空间要素,存在交叉。尤其土规与城规在空间规划编制内容交叉严重,18项主要编制内容中有11项重叠,两者争夺的重点在于总体空间管制、城镇建设用地规模与布局、生态保育要素划定等方面。因此,从规划要素协调性视角来看,其规划要素内容既存交叉,也存在深度不一致。

表5 三个规划内容交叉分析一览表
Tab.5 Contents of Changsha's Three Regulations

	发展规划	土规	城规
人口、经济发展指标	√	√	√
城市空间结构	√	√	√
城市产业布局	√	√	√
四区的划定	√	√	√
城镇建设用地规模指标		√	√
城镇建设用地布局边界		√	√
城镇综合交通布局			√
区域综合交通布局		√	√
市政设施空间布局			√
公共服务设施空间布局			√
城市公共绿地边界			√
农村建设用地指标		√	
农村建设用地边界		√	√
生态保育要素边界(自然保护区、森林公园、风景名胜区、水源保护区等生态控制线)		√	√
文化保育要素边界(历史文化街区边界、历史地段边界、历史建筑保护边界)			√
耕地(基本农田)边界		√	
林地边界		√	√
水系边界		√	√

2 “三规”冲突主要成因分析

2.1 空间管制事权不清

所谓事权,《现代汉语词典》的定义是“处理事务的权力”。“政府事权是依据政府职能产生的,通过法律授予的,管理国家具体事务的权力”^[1]。通常情况下,政府事权划分的过程会涉及诸多利益群体,划分的过程也相对比较复杂^[2]。各类空间规划打架问题表面上是各类规划的土地利用性质不一,其本质上是空间发展事权之争。

一是规划编制事权条块分割导致空间规划各自为政。长期以来,我国对规划编制与实施事权采取条块分割进行划分,即规划编制和实施事权并不集中在某个部门,而是采取条块式分割到各个部门,由各部门根据自身需求进行有关规划编制与实施。在该事权划分模式下,各部门空间规划只关注自身领域的发展和组织,由于价值取向、规划目标、工作职责的不同导致在规划

组织上经常出现委托、编制与实施“规划分治”的各自为政现象。对同一土地空间的多头纵横交错管理，对不同内容的强调和控制，容易导致同一土地空间的利用方式的重叠和利益诉求的冲突，各部门间、部门与地方利益冲突不可避免产生。

二是部门间横向及纵向事权不清难以联动调整。横向事权划分涉及主体部门多，事权的空间边界缺乏衔接。各类空间规划的规划边界或存在交叉，或难以衔接。一方面各部门都对土地利用拥有一定话语权，管理对象重叠，同一内容出现多头管理。譬如国土和规划部门对建设用地规模指标及其空间布局边界的确定均拥有权限。另一方面，对各类生态安全要素和空间的管理，责权主体不明确，存在管理缺位现象。纵向事权以城市规划的对口部门为例，涉及住房和城乡建设部、省建设厅以及市规划局。下一层级的行政部门的职责和上一层级基本上相同，只是职责对应的空间层次范围有所变化。这种现象是一种“职能同构”，缺少职能分工^[3]。对于空间规划事权的垂直划分，没有做出明晰的分工。这使得每个层次管辖的内容都大而全，下级事权部门简单地重复与深化上级事权部门编制的规划内容，空间管制的重心不够突出。由此导致上级规划对下级规划约束性较弱、指导性不强的问题，规划层级间差异性未能充分体现^[4]。

2.2 编制审批机制不完善

一是编制机制不完善。在规划编制中和实施中，组织空间规划编制的单位具有该项规划的绝对主导权与话语权，可以选择性地落实其他部门提出的意见。且一旦本部门组织编制的规划获得审批后，很难服从于其他具有相同审批层级的其他空间规划。二是审批机制不完善。长沙市目前的规划委员会和土地委员会处于平级的架构，其主任都由市长担任，各职能部门行政负责人均是委员。两个委员会在自己所管辖的事物范围内具有很强的决策权。市长在决策前，缺乏一个市一级（即对市政府负责）的强有力的审查机构或协调机构，很多规划是带着问题上两个委员会，而市长和各部门的负责人很难在较短的会议时间中作出最准确的判断。常常是带着问题原则同意，缺乏对于规划如何落实的跟踪审查机制。

2.3 基础数据与技术标准不同

一是基础数据衔接不够。目前三个规划的编制都使用了空间数据与非空间数据。空间数据包括地形图、航空影像图、卫星遥感图、土地利用数据等，非空间数据包括地区的经济、人口等统计数据。相对而言，空间基础数据的对接较之非空间基础数据的对接要好一些。因为，空间基础数据是有参照系和坐标系，相对协调性要好，而经济、人口等非空间数据，在三大规划中都有所涉及，其数据来源、统计口径与数据基数不尽相同，在制定规划数据时方法也不相同，造成指标在不同规划中协调性不够。二是技术标准衔接不够。首先，城规和土规用地分类标准不同。城规是按照两大类划分，即建设用地和非建设用地；而土规则按照三大类划分，即建设用地、农用地和其他用地。其类别的对应性尚未完全统一。其次，坐标系统与支撑软件不同。不同部门的规划数据库具有不同的坐标系，有的部门采用国家西安 80 坐标系，有些是北京 54 坐标系，也有些采用地方独立坐标系，甚至有些部门的规划图仅体现了空间意图，没有具体的坐标。

3 “三规”融合的调控策略

3.1 建立“三规”协调融合体系

三规融合并非彻底消除这些差异，而是要将存差异的方面进行统筹协调，建立三规间多维度的协调融合体系^[5]。本文认为具体包括四个方面的协调：上下级及同级规划关系协调、规划要素的协调、技术标准的协调以及工作机制的协调。其协调的内容与目标见表 6。

表6 “三规融合”协调体系框架
Tab.6 Coordination system frame of Three Regulations

主要方面	协调内容	协调对策
上下级与同级规划	上下级关系	处理好“引导性”与“实施性”问题
关系协调	同级规划	处理好“发展性”与“限制性”、“政策性”与“功能性”关系
空间规划	空间范围	精简空间规划层次,按照中心城区与市域两个层次划分
要素协调	空间底图	窄口径规划叠合,在城规、土规和发展规划的终端叠合前,各类规划完成自身体系规划的整合(消除矛盾)
	编制期限	统一为15年,分近中远3个5年实施
	规划边界	统一建设用地分布边界、城市增长边界、生态保护边界、四区划定边界以及城市重要功能区的边界
技术标准协调	土地利用分类	统一规划与国土用地分类标准
	制图标准	统一各类空间规划的制图标准(图层、线型、色号、比例、坐标等)
	制图软件	DWG及AecGIS,成果均应包括这两种格式
工作机制协调	规划技术路线	顶层战略设计,自上而下与自下而上相结合
	编审机制	打破现在各自为政的局面,创新规划编制与审批的机制,全市统筹
	信息资源共享	搭建统一的信息平台
	建设时序	明确建设重点区域与开发节奏

3.1.1 上下级与同级规划关系相协调

一是处理好上下级规划间“引导性”与“实施性”关系问题。空间规划体系要协调,首先是要明确各规划主导“引导性”还是“实施性”,不要强求每类规划都具有实操性,上位规划应侧重于对于城市发展的总体引导与总体管控,而下位规划则应更加细化与具有实施性。这样才能从规划层面将矛盾冲突降到最低。当然,在上位规划的引导性之中,也包含了总体控制要求。因此有必要对于同类别的规划各层次空间管制的强制性内容进行明确。并建立上位规划的刚性内容传递至下位规划时落实机制。二是处理好同级规划间“发展性”与“限制性”、“政策性”与“功能性”关系问题。管理既需要进行权威控制,还需要建立“发展性引导”与“限制性控制”相结合的空间管制体系。具体而言,发展规划注重宏观尺度的发展政策导引,以“发展”为主。城市总规主要基于地方经济发展和人口增长,对城市发展进行战略性布局与结构性引导,也属于比较明显的“发展性”规划;土地利用总体规划的出发点是“一要吃饭,二要建设”,重点是对土地资源利用进行控制,寻求可持续发展,偏重于“限制性”。此外,同级规划之间还要处理好“政策性”和“功能性”问题。要建立起一套空间和政策相结合的双平台统筹机制,才能使规划之间有机协调。发展规划是一种政策分区,其目的是为国家和地方政府制定发展战略提供政策框架;城市总规与土地利用总体规划是建设性分区,对具体用地区块进行管制区划。后两者规划都是以功能作为前提来进行分区划定。

3.1.2 空间规划管制要素相协调

一是协调空间范围:土规的空间范围包括市域和中心城区两个层次,城规的空间范围包括规划区和中心城区两个层次,对于市域也做了安排,因此要统一各空间规划的空间范围,可以考虑两个层次分步实施,第一个层次为中心城区,第二个层次为市域。二是空间底图相协调:要以操作层面的法定规划为基础。对于城规而言,要以控规为底图,因控规在规划编制中根据实际情况细化和完善以及适当的对总规进行了调整,而土地利用规划则以一张拼合的市级、县级和乡镇土地利用总规拼合的图为底图。多规融合,从根本上来说应该是具有层次性的融合,最高层次的规划对接应该是国土规划、城规与发展规划。而所有涉及到空间布局与用地的规划都应该先与城规的控规相对接,而不是将所有的空间规划置于同等地位的对接。与城规的对接是空间规划或专项规划纳入多规融合平台的必要前置条件。涉及到用地指标以及非建设用地管控的国土专项规划则需与其实施规划土地利用规划对接,形成国土规多规合一的底图。最后由三大主体规划进行融合。三是编制期限相协调:制定市域发展与空间统筹规划,要在市域层面进行规划期限的统一。因土地指标为约束性指标,可以土地利用总体规划的期限为基础(15年)为基础,城市总体规划的期限也同样为15年。期间,将两个规划的15年期限划分为3个5年的实施阶段,每个阶段都有明确的任务要求,以此与发展规划的5年期限相对应。规划范围分为两个空间层次,第一层次为市域,第二层次为中心城区。四是规模、增长、生态、四区、功能边界相协调:边界是事物与事物之间的界限,空间边界是不同属性的界限,规划空间边界是不同

用地属性的界限。前文所述，三规冲突很重要方面是规模、边界冲突。因此，要协调这些矛盾，就要理清协调规模与边界相关的主要方面。包括建设用地的边界、城市增长边界、生态保护边界、“四区”划定边界以及城市重要功能区的规划与边界。

3.1.3 技术标准相协调

一是土地利用分类相协调。对接城规的用地分类标准与土规的土地分类标准。二是制图标准相协调。制定全市性的空间规划制图标准，建立统一的图层、线型、色号代码、坐标系和比例尺等。三是制图软件相协调。目前各类规划所使用的软件都不相同，也给数据格式的对接带来困难。因此，有必要形成两套格式的成果，即 CAD 和 GIS 格式。

3.1.4 工作机制相协调

一是规划的技术路线应自上而下与自下而上相结合。加强顶层战略规划设计来统领各类空间规划，成为各类空间规划应该遵从的依据。如厦门的美丽厦门战略规划就成为各空间规划编制的统领性规划纲要文件，很好地解决了现阶段各空间规划彼此不服的现状问题。二是要建立全市层面的空间规划编制与审查机制。需要进行机制创新来打破各自为政编制规划的现状。增加长沙市空间规划编制委员会即多规融合工作小组的组织架构，以避免各部门各自为政编制规划、彼此不相协调的现状局面。可探索设立城市总规划师制度，在政府决策层中引入一般性行政与技术性行政的分立模式^[6]。由城市总规划师领衔空间规划编制委员会，对于全市空间规划编制的组织、审查、协调以及相关空间规划法律法规的起草等负责。三是要实现信息资源的共享。建立一个全市的信息共享平台来促进各部门规划的公开，并将多规融合的成果作为约束性的政策进行发布。以此平台为基础，逐步融合项目审批的信息，最终确保项目的落地。四是建设时序协调。为了使城乡建设和土地供应有序推进，“三规”近远期对于需要建设用地的重点发展区域、城乡建设用地占用土地情况以及近期重点项目要予以统筹与协调，明确近远期建设时序和建设区域^[7]。

3.2 建立空间话语权体系

发展规划为国民经济发展远景规定目标和方向，应侧重于以行政区划为空间单元，实施强调政绩考核、转移支付，确定政策性的主导产业及项目，不涉及空间用地的安排。土地利用规划为年度土地利用确定用地指标，应侧重于对于建设用地指标、基本农田指标的确定、非建设用地区划的划定及空间分布（禁止建设区、基本农田保护区、生态控制区等）为主，对于建设用地的分布、边界及具体用途不宜涉及。“四区”的划定中其实最具管制效果的是允许建设区及禁建区的划定，禁建区是对于建设活动命令禁止的区域，供地是在建设行为之前，如果从供地上进行禁止就是从源头上禁止了建设行为，因此由国土部门划定全市统一的禁建区更为合适，而具体的划定标准则可以与相关部门共同商定。允许建设区实质为建设用地的空间分布区域，

因此由侧重于空间结构和用地功能的城规依据城市发展需求确定其边界更为合理。其他两区则可以根据各规划系列自身的需要进行相应的划定。城乡规划则侧重于在土规指标的框框里，合理安排建设用地的分布与使用性质、五线的划定等。具体到规划内容方面，要确保上下级规划有效衔接，同级规划内容不交叉（表 7）。

表7 “三规”中互不交叉的规划内容分配一览表
Tab.7 Distribution of planning contents of Three Regulations

类别	核心内容	发展规划	土规	城规
功能性区域的划定	人口、经济发展指标	√		
	建设用地规模指标		√	
	非建设用地控制指标		√	
	允许建设区(已建区+适建区)			√(城规牵头,衔接相关部门)
	禁建区		√	
	生产(建设用地)			√
	生活(建设用地)			√
	生态(非建设用地)		√	
建设用地边界与布局	五线划定			√
	建设用地规模边界			√
	各类建设用地的布局			√
非建设用地边界与布局	基本农田		√	
	生态控制线		√(土规牵头,衔接相关部门)	
产业	产业结构	√		
重点项目	发展及限制产业门类	√		
	近期建设的重大民生项目	√		

3.3 建立“三规”控制线体系与管控规则

提炼“三规”中的核心空间管制要素，建立起一套控制线体系，并制定管控规则。控制线体系分刚性等级，一级控制线为强制性的要求，要确定用地边界；二级控制线则相对灵活，以定范围定点为主，用地边界可暂不作控制。其中，一级控制线包括城镇建设用地规模控制线、生态保护控制线、基本农田保护控制线以及黄线、紫线、蓝线、绿线及禁建区控制线。二级控制线则包括城市增长边界控制线、产业布局控制线、重大项目控制线及其他规划控制线。要形成城乡建设用地边界统一的“一张图”，并制定相关的空间管制政策。建设用地规模控制线指按照土地利用总体规划确定的建设用地规模指标划定的允许建设区域的范围界线。建设用地增长边界控制线指规划确定的可以进行规划建设范围的范围界线。产业区块控制线指规划划定的产业区块的范围界线。生态控制线指规划划定的生态用地的范围界线。基本农田控制线即基本农田保护区边界线。在确定了几条核心的控制线以后，将在空间规划一张图的基础上，陆续叠加其他空间规划的控制线，控制线体系的建立是逐步推进，不断完善。划定控制线体系后最终要落到实处，还是需要依靠管控规则的制定来约束各类空间建设行为。管控规则的制定要与项目实施相关联，明确负面清单与禁止清单，规则要形成政府规范性文件或法律法规，才具有实施性与约束性。

4 结语

发展规划、土规与城规是空间规划体系的三大主体规划，是多规融合的重点。本研究构建了评价“多规”协调性的理论框架体系，并通过对长沙市正在实施的三大主体规划的衔接情况及存在的问题成因进行了分析，提出了多规融合的调控策略。多规融合是一项长期的工作，一本规划并非终极目标，是一个动态更新与维护的过程，除了各规划实现技术层面的对接，更为重要的是要进行规划管理的改革，要从制度与工作机制上进行保障。

参考文献：

[1] 宋卫刚. 政府间事权划分的概念辨析及理论分析[J]. 经济研究参考, 2003 (27) : 44 — 48 .

[2] 李俊生, 乔宝云, 刘乐峥. 明晰政府间事权划分构建现代化政府治理体系[J]. 中央财经大学学报, 2014 (3) : 3 —

10 .

-
- [3] 何艳玲. 大国之城, 大城之伤[R]. 贵阳: 中国城市规划学会, 2015 .
- [4] 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 .
- [5] 黄叶君. 差异 • 融合——对“三规合一”的再思考[C]//转型与重构: 2011 中国城市规划年会论文集. 南京: 东南大学出版社, 2011 .
- [6] 仇保兴. 中国城市化进程中的城市规划变革[M]. 上海: 同济大学出版社, 2005 .
- [7] 项志远, 林观众, 杨介榜. “两规”协调内容及方法研究——以苍南县“两规”衔接为例[C]//规划创新: 2010 中国城市规划年会论文集. 重庆: 重庆出版社, 2010 .