

# 从“多规合一”到构建空间规划体系——基于江西省鹰潭市试点工作的思考

尹俊 安頔 刘昆轶 奚赋彬<sup>\*1</sup>

**【摘要】：**国内“多规合一”从概念提出到实践已经有10多年时间，经历了早期“多规”协调探索阶段，到广东省创新性的“三规合一”试点，再到全国省、市层面大规模开展，标志着国家建立空间规划体系新的转向。在借鉴其它城市开展“多规合一”和空间规划工作经验的基础上，探索适合鹰潭的集中模式：以城乡总体规划为统领，构建1+3空间规划体系；统一技术标准，建立“多规合一”工作基础；统一发展目标，以“全域鹰潭”为理念明确政策重点；统一空间管控，构建市域两级空间管控体系；统一协调机制，建立全域“多规”融合平台。通过鹰潭的实践以期对江西省市级层面空间规划总结经验。

**【关键词】：**多规合一；空间规划；城乡总体规划；鹰潭市

**【中图分类号】：**TU984 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1000—3363(2017)08—0162—06

DOI : 10. 16361n. upf. 201708023

在国内，“多规合一”从提出到全面开展已经有10多年时间，大致分为三个阶段。第一阶段是早期“多规”协调阶段。2004年，国家发改委在江苏苏州等地推动“三规合一”试点(佟彪，等，2017)。2006年，面对“块状经济”形成的城乡空间发展碎片化，缺乏全域统筹等问题，浙江省希望以县市域总体规划为平台衔接“两规”(黄叶君，2012)。2009年起重庆开始编制“四规叠合”综合实施方案。在早期探索阶段，地方政府出于城乡统筹、管控用地、推进市域一体化等目的，强调“两规”或“三规”的协调，重在规划理念和技术方法上的尝试，并未在体制机制上探索“多规”整合方法。

第二阶段以广东省为代表，是“三规合一”创新推动阶段。2008年广东省提出建立全省空间规划协调机制，河源、云浮、广州陆续开展“三规合一”试点工作。河源市以技术创新为主导，探索“三统一”、“两协调”、“一平台”的技术体系。云浮市以规划编审体制改革为突破，成立了规划编制委员会统筹“多规”编制与审批。广州市通过建立“市区互动，三上三下”协调机制，保证工作有效推进(赖寿华，等，2013)；广东省的“三规合一”试点以问题为导向，在规划技术、工作机制、编审体制等方面都有亮点和突破，为后续“多规合一”打下了坚实基础。

第三阶段是全国大范围试点，通过省市联动，探索空间规划体系改革。从2013年中央城镇化工作会议开始，国家提出建立空间规划体系，推进“多规合一”，到明确以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，再到推进两图合一、探索两部门合一，改革的路径越来越明确。在此背景下，2014年四部委联合确定28个市县为全国“多规合一”试点。2015年中央深改组会议同意海南开展省域“多规合一”改革试点，启动省、市两级联动工作。2017年《省级空间规划试点方案》公布，标志着省级

## <sup>1</sup> 作者简介

尹俊，中国城市规划设计研究院上海分院规划二所，城市规划师，353077219@qq.com

安頔，中国城市规划设计研究院上海分院规划二所，助理城市规划师

刘昆轶，中国城市规划设计研究院上海分院副总规划师，高级城市规划师

奚赋彬，中国城市规划设计研究院上海分院规划二所，助理城市规划师

空间规划试点工作全面开展。

## 1 研究进展

### 1.1 统一技术标准平台

“多规合一”的基础工作是建立包含统一数据来源、技术标准的信息共享平台。在技术标准方面，国土部门现状与规划用地分类不同。现状采用 2007 年颁布的《土地利用现状分类标准》，规划有市(地)级、县级、乡(镇)级用途分类和土地用途分区标准。城乡规划采用 2011 版扩大到城乡用地范围的新标准，但仍然有部分地类无法与国土衔接。因此，各地基于用地分类标准的实际使用情况，制定相应的对接标准。由于两个部门的管理视角和事权不同，在现状用地的判定上有较大的出入。比如国土部门根据用地权属和已报批的用地作为现状城镇建设用地，规划部门根据实际建设情况作为现状用地。如果用地现状认定的标准无法统一，那么规划“合一”的基础就会存在质疑。

在信息平台建设方面，各地纷纷建立基于统一地理空间信息标准和规范的数据平台。如广州市制定了《广州市“三规合一”规划成果数据标准》，搭建了“1+3”信息联动平台(苏文松，等，2014)。并以智慧时空广州信息云平台为基准，纳入十多个部门的专业规划数据，大力促进“多规融合”发展(王俊，等，2016)。平台建设可以推动行政审批改革，如厦门市基于“多规合一”信息平台，从简化流程、改革内容、共享信息和联动部门等方面对规划审批进行了改革(翁芳玲，等，2015)。

### 1.2 强化战略引领作用

由于“多规合一”工作涉及到不同部门和主体的利益，因此需要从城市层面进行动员，达成共识。从部门事权来看，除了规划、国土等空间规划直接关联的部门外，发改委的五年规划是综合性规划，环保局的生态环境保护规划、经信委的产业规划等属于行业规划，“多规合一”实质上是“与空间相关规划”的大整合。由政府牵头的“多规合一”工作在“整合”各类规划的基础上，统一思想，凝聚部门、区县、乃至市民、企业的共识，将“多规合一”作为城市工作“大事件”来谋划，具有战略规划的意义。

厦门“多规合一”工作形成战略引领的示范。厦门市制定具有高度共识的《美丽厦门战略规划》作为“多规融合”的前提(钦国华，2016)，确定城市目标定位、发展战略、空间格局、行动策略，通过协调“多规”矛盾，汇总整合形成“一张图”并划定各类控制底线。厦门以“空间战略规划”作为“转化器”来承上启下，在地方层面“束腰”的形式来破解我国空间规划体系在地方层面造成的矛盾(谢英挺，等，2015)。

### 1.3 落实全域空间管控

底线思维是“多规合一”工作的基本导向(张兵，等，2017)。“多规合一”的重要目的是保护生态、农业等各类资源，优化城镇空间布局。通过部门之间的协商，避免管控边界在空间上“打架”。从全国各地试点来看，各部委对空间管制分区提出了不同的要求，地方在具体实践中则根据本地实际情况提出管控要求。上海“两规合一”的核心成果是在全市城乡建设用地“一张图”上划定基本农田保护控制线、城乡建设用地范围控制线、产业区块范围控制线(胡俊，等，2010)。厦门通过划定两条结构控制线界定远景生态用地和建设用地的结构关系(王唯山，等，2015)。甘肃省提出了“5+X”，海南省提出了“10+X”的空间管控体系，广东省、江西省提出两级控制线体系等(表 1)。

表 1 各地控制线管控要求

地区	政策文件	管控内容
海南省	《海南省市县“多规合一”规划编制技术指南》	10+x: 一级生态空间:禁止性生态保护红线、限制性生态保护红线;二级生态空间:基本农田控制线、林地控制线、其他未开发用地边界;开发空间:2020年规模边界、2030年开发边界、其他开发用地边界;基础设施边界:基础设施边界
江西省	《江西省城乡总体规划暨“多规合一”试点工作方案》	一级管控体系:禁建区、限建区、适建区、生态控制线、基本农田控制线、城镇开发边界、城镇建设用地边界、重点项目建设控制线 二级管控体系:产业集聚区控制线、蓝线、绿线、黄线、紫线
甘肃省	《甘肃省新型城镇化试点“多规合一”课题研究和规划标准体系编制》	建设规模控制线、开发边界控制线、重点项目控制线、基本农田控制线、环境保护控制线、“X”为综合禁建控制线
广东省	《广东省“三规合一”工作指南(试行)》	一级控制线体系:城市增长边界控制线、产业区块控制线、生态控制线、基本农田控制线 二级控制线体系:绿线、蓝线、黄线、紫线。
厦门市	《厦门市“三规合一”技术文件》	生态控制线:基本农田控制线、林地控制线、水域控制线及风景名胜区分区控制线 建设用地控制线:建设用地规模控制线、城市建设用地增长边界控制线、产业区块控制线

2017年1月,国家印发《省级空间规划试点方案》,明确“三区三线”的管控要求,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。“三区”是行政区域国土空间的全覆盖,其他规划的管制分区和边界可以“三区”为平台进行落实。从各地实践来看,“三区”的划定还缺乏统一的标准,“三线”中生态保护红线、永久基本农田已经有明确的划定规程,城镇开发边界的划定标准差异较大。今后,在进一步完善“三区三线”划定标准的基础上,各地可根据实际情况形成“3+3+x”管控要求,通过地方立法推动“三区三线”的划定工作。

#### 1.4 推动体制机制改革

从国内的实践来看,有i类行政管理体制改革的方向。第一类政府层面成立工作领导小组是最常见的做法。一般由政府或专业部门牵头,“多规”相关的部门和县市区共同开展工作。工作领导小组的方式组织迅速,短时间内动员力度大、见效快。但如果“多规合一”转变为长期性工作,基于地方政府的“多规合一”运行协调机制与长期形成的纵向分割的规划体系之间的博弈关系使工作成果面临功亏一篑的可能(朱江,等,2015)。因此,各地通过人大立法将工作中形成的共识予以确定=比如海南省人大常委会出台《关于推进省域“多规合一”改革的决定》,以立法的形式固化“多规合一”成果。

第二类是成立综合规划编制职能的规划编制委员会。如广东省云浮市成立规划编制委员会,组织编制和审查全市空间类规划和各部门专项规划。顺德区成立发展规划统计局,负责土地利用总体规划、产业发展规划、环境保护规划、国民经济和社会发展规划、城乡规划以及专项规划的编制(袁奇峰,等,2015)。2017年6月,海南省成立唯一省级规划委员会,主要职能是海南空间类总体规划的编制、管理和督察工作。在实际运作过程中,由于规划编制与管理分属两个部门,可能产生规划编制和管理间新的矛盾。

---

第二类是部门合并，最常见的是规划和国土部门整合：如武汉市 1988 年就将城市规划和土地管理行政体制合二为一。2016 年原北京市规划委员会和原北京市国土资源局合并成市新的北京市规划和国土资源管理委员会，推动“两规合一”。至此，全国已有北京、上海、广州、深圳、武汉等城市实现了“规土合一”。另一类是发改和规划合一，如顺德市于 2009 年将发改、规划、统计以及综合性规划编制等职能进行集中，成立了发展规划统计局。

### 1.5 探索空间规划体系

县市级空间规划体系改革目前形成三种模式(朱健, 2014)。第一种是新增型，在现有各类空间规划基础上另行编制一个空间综合规划。严金明等(2017)建议形成“1+x”空间规划体系，‘1’即国土空间规划，作为其他各项规划的“宪法”性基本规划。“X”即保留现有规划。顾朝林(2015)认为由于“多规合一”成果在现行规划体系中没有法律地位，事实上是在原规划体系的基础上增加了一个衔接性规划。

第二种是替代型，以区域空间综合规划替代原有的城市总体规划、土地利用规划及环境规划等空间规划。如试点县市中开化将发展总体规划，南溪将国土空间综合规划，德清将城乡总体规划作为“一本规划”从实践来看，如果在地级以上城市用“一本规划”替代原先所有部门规划，其统筹和协调的难度大、周期长，并且必然面临部门职能的改革。

第三种是升级型，依托现有某部门空间规划提升为空间综合规划。这也是目前试点采用最多，议论最广泛的模式。沈迟等(2015)认为应致力于构建“1+3”的地方规划体系：‘1’是指改革和创新经规，编制统领性的“市(县)发展总体规划”，“3”为另外 3 个规划。杨保军等(2016)认为城市总体规划应起到兼顾长远战略与近期实施、兼顾资源保护与城乡发展、兼顾政府事权与多元主体的作用，在城市层面的空间规划体系中占据主导地位因此，尹强(2015)认为应以城市总体规划为枢纽，完善空间规划体系。

### 1.6 小结

从国内“多规合一”的实践可以发现，在统一技术标准，构建空间管控体系，搭建空间信息平台等方面已经形成很多积累。但是，中西部地区在发展阶段、面临问题、规划诉求等方面有较大的差距，各地探索出不同的组织模式和空间规划体系。因此，要按照江西省“多规合一”试点的要求，结合鹰潭的实际情况，探索适合鹰潭的模式。

## 2 鹰潭“多规合一”实践

2014 年 8 月，江西省政府办公厅印发《江西省城乡总体规划暨“多规合一”试点工作方案》，选取鹰潭市等 7 个面积、人口规模适宜的市、县作为试点，开展“多规合一”工作。2016 年 1 月江西省启动了《江西省空间规划(2016—2030)》工作，形成了省、市(县)联动机制。鹰潭市“多规合一”工作被赋予落实省级空间规划要求，同时为市县域空间规划探索方向的职责。

### 2.1 鹰潭亟待破解的问题

#### 2.1.1 在转型过程中，要明确目标和战略

鹰潭位于江西省东北部，距离省会南昌约 140km。市域规模小，2015 年常住人口为 115 万人，面积 3560km<sup>2</sup>。行政管辖较简单，辖一区一市一县。全市人均 GDP 为 5.6 万元，经济发展水平在省内位于中上游。近年来，鹰潭作为中部地区规模较小的地级市，面临着传统产业转型升级缓慢，文化旅游资源欠挖掘，城市房地产开发过量等问题。因此，如何识别新时期发展的新动力，寻找城市转型发展的目标和路径，成为地方关心的问题。

## 2. 1. 2 县市区欠协同，要推动全域一体化发展

鹰潭属于典型的“小马拉大车”的行政区划，市辖区仅占市域面积 3.8%。鹰潭下辖的贵溪、余江在发展模式上各有特色，发展意愿较为强烈。长期以来，县市区在发展过程中欠缺协同，存在同区产业类型同构、生态环境保护不协调、交通联系有蜂腰等情况。从规划审批角度，鹰潭市实际上仅审批月湖区范围内规划，指导余江县城市总体规划；因此，鹰潭需要借助“多规合一”更好推动全域一体化发展。

## 2. 1. 3 空间资源欠管控，要搭建统一空间平台

鹰潭缺乏资源管控的统一平台。自然保护区、森林公园、风景名胜区、水源保护区、湿地、国家级/省级公益林等资料掌握在不同部门手中，许多基础资料不齐全，精度不够，导致保护区的边界难以落地，甚至没有精确的覆盖全域的地形图。此外，交通、水利、产业、旅游、社会服务、市政设施等专项规划也缺乏协调的平台，各专项规划单独编制，往往在空间上产生冲突需要漫长的协调过程；因此，要通过搭建信息平台实现部门联动和空间资源的精细化管理。

## 2. 2 规划思路和创新

### 2. 2. 1 以城乡总体规划为统领，构建 1+3 空间规划体系

针对鹰潭发展动力分散、县市区协同差、空间管控弱等问题，规划提出探索具有鹰潭特色，集合“多规”要点的统筹模式。在工作组织方面，由市政府组织成立 33 家部门、县市区组成的“多规合一”工作领导小组，形成政府工作的合力；在规划编制方面，构建“1+3”空间规划体系。中国城市规划设计研究院作为技术总协调单位，以鹰潭市城乡总体规划为统领，统筹“多规合一”技术工作，指导和协调“十三五”规划、土地利用总体规划、生态环境保护规划编制。市信息中心负责搭建“多规合一”信息管理平台，并进行后期运营维护(图 1)。

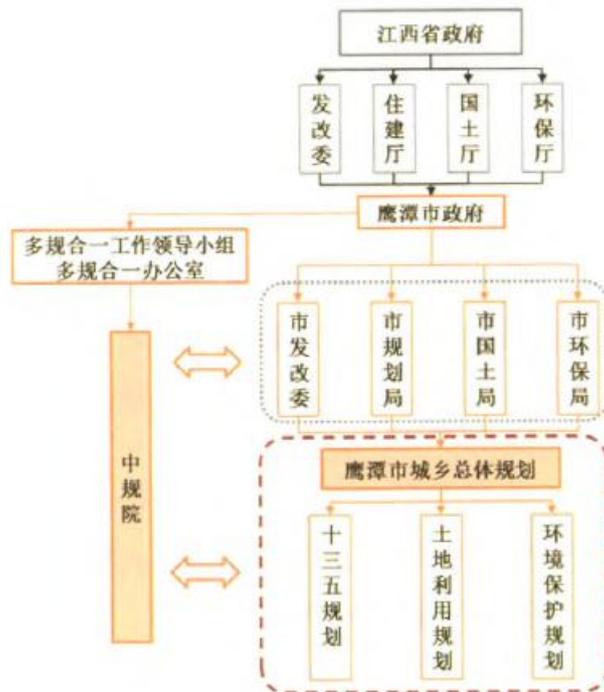


图1 工作组织框架

Fig.1 Work organization framework

资料来源：中国城市规划设计研究院. 鹰潭市城乡总体规划（2015—2030年）[R].2017.

## 2. 2. 2 统一技术标准，建立“多规合一”基础工作

“多规合一”的基础工作是统一工作“底图”。首先是统一数据标准，统一使用基于 ArcGIS 的 shp 矢量数据文件进行衔接，统一使用 Xian1980 坐标系、黄海高程系。其次是衔接用地分类，基于“两规”用地分类标准的研究，制定城乡规划和土地利用总体规划基于现状用地的统一用地分类表，最后通过对城规和土规现状用地差异原因的分析，提出市域以土地利用现状图为准，城镇建设范围内以城乡建设部门用地数据为准，形成市域现状用地“一图一表”（图 2）。

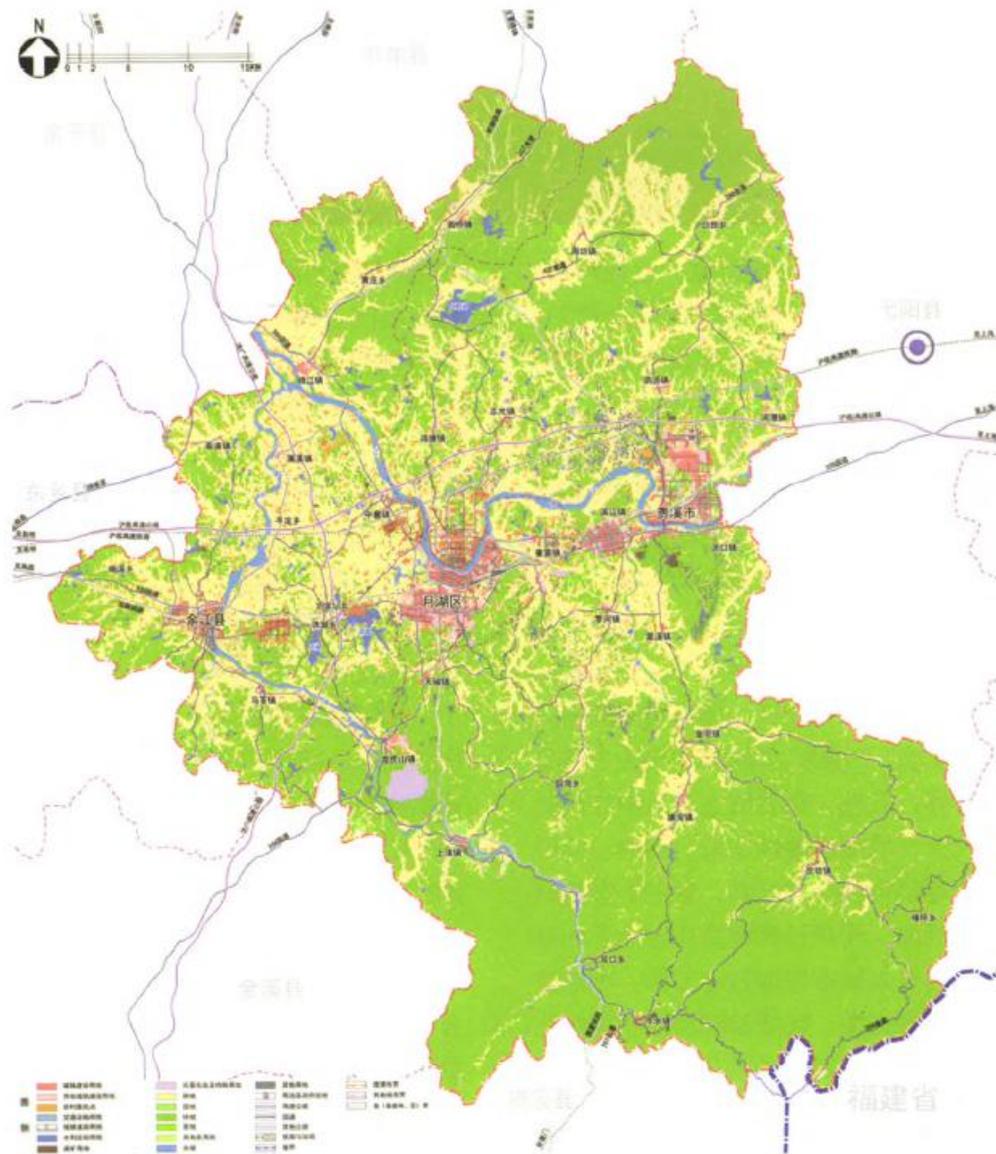


图2 市域土地使用现状图

Fig.2 Current land use of the city

资料来源：中国城市规划设计研究院。鹰潭市城乡总体规划（2015—2030年）[R].2017.

### 2. 2. 3 统一发展目标，以“全域鹰潭”为理念明确政策重点

牢固树立战略导向，在明确目标定位基础上，落实空间资源配置和管控要求。在充分判读区域发展趋势和城市特征的基础上，提出“中华道都、世界铜都、智慧新城”总体目标。“中华道都”要求充分挖掘历史文化底蕴，围绕龙虎山开展道文化旅游，积极拓展旅游新业态，通过“一廊串风景”串联南北核心旅游资源。“世界铜都”要求全面推进铜产业转型升级，积极培育以物联网为代表的新兴产业，通过“一带融产城”整合 320 国道沿线产业园区。“智慧新城”要求以信息惠民、智慧城乡、电信普遍服务三大全国试点为基础，建设智慧、宜居、幸福城市，通过“一城领四区”打造各具特色、分工明确的城市组群。以“全域鹰潭”为理念，促进月湖、贵溪、余江在交通基础设施、环境保护、产业布局等方面协同发展，明确各级城镇的发展规模、功能定位、主导产业、管控边界、基础设施配置等要求(图 3)。



图3 市域空间结构规划图

Fig.3 Spatial structure plan of the city

资料来源：中国城市规划设计研究院，鹰潭市城乡总体规划（2015—2030年）[R].2017.

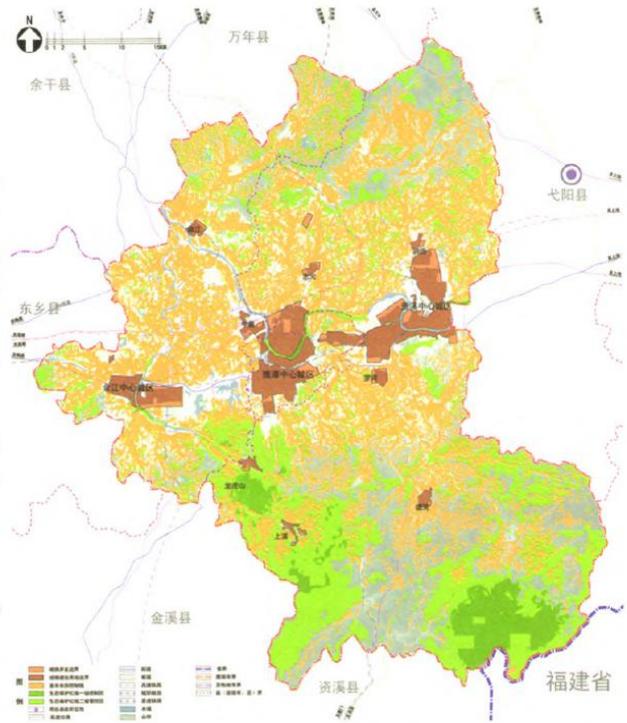


图4 市域“四线”划定图

Fig.4 "Four control lines" in the city

资料来源：中国城市规划设计研究院，鹰潭市城乡总体规划（2015—2030年）[R].2017.

## 2. 2. 4 统一空间管控，构建市域两级空间管控体系

在市域层面，对“多规”空间布局、管控边界、重大项目进行细致对接，同时协调综合交通、产业、市政基础设施等专项规划，形成“三区五线”一级空间管控体系。“三区”指按照资源环境、承载能力和发展潜力，划定禁建区、限建区和适建区，提出不同的空间管制要求。“五线”指市域范围内五条管控边界：首先，在省域生态保护红线的基础上，增加连通性水系、湖泊、郊野公园等结构性生态要素，划定生态控制线。其次，同步开展城镇开发边界和城市周边永久基本农田划定工作。考虑建设用地适宜性、区域基础设施和结构性廊道的要求，划定城镇开发边界。在城镇开发边界内消除“两规”图斑差异，划定城镇建设用地边界。基本农田划定以集中连片为基本要求，确保调整后质量不降低。再次，结合“十三五”规划梳理出的重点项目建设库，按照明确、意向、建议布局的项目等划定重点项目建设控制线。通过划定“三区五线”形成全域管控“一张蓝图”（图4）。

在中心城区层面，保障产业用地、公共服务、交通基础设施、公园绿地等需求，划定产业集聚区控制线、黄线、蓝线、绿线和紫线“一区四线”二级管控区。协调“两规”2020年用地布局。在统一规模、统一中心城区范围的基础上，通过城乡规划与土地利用规划多轮图斑比对，缩小“两规”地类差异，形成面向实施的2020年用地布局图和城乡用地汇总表。

## 2. 2. 5 统一协调机制，建立全域“多规”融合平台

基于国土资源“一张图”系统，整合“多规”空间数据，建立空间数据信息平台，包括规划、发改、国土、环保等部门子系统，可以实现建设用地差异分析统计、控制线冲突检测、规划选址分析、规划地类分析等功能；落实“多规合一”控制线的管理要求，将其作为土地利用总体规划、城市总体规划及专项规划、控制性详细规划和其他规划编制的基础，同时作为项目审批的重要依据。在空间数据信息平台的基础上，为实现“串联”审批向“并联”审批创造条件，可以大幅提高政府工作效率，

压缩项目审批时限。

### 3 结论与讨论

从鹰潭的实践可以发现，“多规合一”不仅是一项技术工作，而是统一思想、凝聚城市发展方向和共识的过程，更是城市政府调动资源形成发展合力策划的城市“大事件”。对于像鹰潭这样的中等城市，通过成立“多规合一”工作小组的方式在短时期内可以收到良好的效果。应进一步通过地方立法或整合部门职能，巩固和完善“多规合一”的成果。其次，城乡总体规划具有综合性强，技术力量雄厚，社会认可度高的特点，可以承担起市(县)层面空间规划体系核心角色，统筹衔接其他规划。再次，中部地区城市管理水平较为薄弱，通过搭建空间信息平台可以有效整合各部门的空间资源，提高行政效率和管理水平。

经过三年多的“多规合一”实践，仍然有许多困惑有待破解。首先，“多规合一”在技术方面亟待建立统一标准。从全国各地的实践来看，在用地分类、数据标准、坐标体系、管控边界等方面有各种各样的版本，如果缺乏全国统一的标准则意味着各地的实践都只是“单点突破”，也会导致更加频繁的争论。其次，“多规合一”在制度层面亟需搭建顶层设计。除了需要协调“横向”责权错位外，更重要的是建立“纵向”国家、省、地方政府层面的事权协同(何冬华, 2017)。最后，“多规合一”需要增强公众的认知度和参与度。“多规合一”工作强化了政府“自上而下”的空间管控，大部分试点忽视了公众的声音，“一张蓝图”如何为人民服务仍然需要进一步思考。

#### 参考文献(References)

- [1] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015(4):601-613.
- [2] 何冬华空间规划体系中的宏观治理与地方发展的对话——来自国家四部委“多规合一”试点的案例启示[J] 规划师, 2017(2): 12—18.
- [3] 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
- [4] 黄叶君体制改革与规划整合一对国内“三规合一”的观察与思考[J]. 现代城市研究. 2012(2): 10-14
- [5] 赖寿华, 黄慧明, 陈嘉平, 等从技术创新到制度创新: 河源、云浮、广州“三规合一”实践与思考[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 63-68.
- [6] 钦国华. 近十年来国内“多规合一”问题研究进展[J]. 现代城市研究, 2016(9): 2—8.
- [7] 沈迟, 许景权. “多规合一”的目标体系与接口设计研究——从“三标脱节”到“三标衔接”的创新探索[J]. 规划师, 2015(2): 12—16, 26.
- [8] 苏文松, 徐振强, 谢伊羚我国“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.
- [9] 佟彪, 党安荣, 李健, 等规划的多维协调与融合——“多规合一”实践探索综述[J]. 北京规划建设, 2017(1): 97—102.
- [10] 王俊, 陈行, 黎栋梁时空信息聚合: “多规合一”信息化研究[J]. 城市规划, 2016(6): 32-36, 88.

- 
- [11]王唯山, 魏立军厦门市“多规合一”实践的探索与思考[J]. 规划师, 2015(2): 46—51.
- [12]翁芳玲, 赵燕菁厦门市“三规合一”规划审批改革[J]. 规划师, 2015(8): 50—53.
- [13]谢茱挺, 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.
- [14]严金明, 陈昊, 夏方舟“多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017(1): 21—27.
- [15]杨保军, 张菁, 董珂. 空间规划体系下城市总体规划作用的再认识[J]. 城市规划, 2016(3): 9—14.
- [16]尹强. 以城市总体规划为枢纽, 完善空间规划体系[J]. 城市规划, 2015(12): 91—92, 100.
- [17]袁奇峰, 陈世栋, 欧阳渊以体制创新推动“多规合一”——以佛山市顺德区为例[J]. 现代城市研究 2015(5): 23-28.
- [18]张兵, 胡耀文. 探索科学的空间规划——基于海南省总体规划和“多规合一”实践的思考[J]. 规划师, 2017(2): 19—23.
- [19]中国城市规划设计研究院鹰潭市城乡总体规划(2015—2030年)[R]. 2017
- [20]朱健. 县域“三规合一”试. 占、规划的综述研究与规划思考[C]. //2014中国城市规划年会论文集. 2014
- [21]朱江, 邓木林, 潘安“三规合一”: 探索空间规划的秩序和调控合力[J]. 城市规划, 2015(1): 41—47, 97.