主旨聚焦 解析规划不合、实施不力的症结，围绕规划体系、空间协调、期限衔接、平台统一、体制改革等方面，提出市县“多规合一”规划体系构建路径，为提高政府空间治理能力提供依据。

# 我国市县规划体系矛盾解析与“多规合一”路径探究

陈 雯，孙 伟，陈江龙
（中国科学院南京地理与湖泊研究所，南京 210008）

**摘要：**规划是国家和地方治理体系的重要内容，中国现行规划体系中各类规划分属不同部门集权管理，内容不合、实施不力，甚至影响地方科学、健康和有序发展。为此，市县“多规合一”规划体制改革，成为近期学界乃至社会各界广泛关注的热点议题。在梳理“多规”体系形成和演化过程基础上，分析“多规不合”的主要问题及其冲突原因，从规划体系重构、空间协调、期限衔接、基础平台与技术方法、审批管理体制改革等五个方面，对“多规合一”改革方向和转变路径进行讨论，以期为国家市县规划体制改革提供参考。

**关键词：**多规合一；规划体系；矛盾问题；改革创新；转变路径
DOI: 10.11821/dlyj201709001

## 1 引言

规划，是国家治理体系的重要组成部分，是一国或一地区对长远性和基本性问题的整体考量和系统解决方案。规划的核心任务是解决需求与供给平衡、目标与路径统一、多方利益和效益协调、城乡及结合部区域统筹，且要符合科学发展规律和市场规则，适应和服务于不同经济社会发展阶段的需要[1]。

中国现行的规划体系包括经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等多种规划。各种规划在发展和演化过程中，都将向全域、全要素拓展作为努力方向，规划内容日渐交叉重叠，多规不合的矛盾冲突不断加深，存在较大的不一致、不协调，严重削弱规划的宏观调控、政策导向、行动指南的作用，更难以适应中国从计划封闭经济向市场开放经济的转型需求[2]。为此，国家发展改革委、国土资源部、住房城乡建设部、环境保护部等于2014年8月联合开展了市县“多规合一”试点工作，探索形成“一个市县一本规划、一张蓝图”。

由于国情和发展阶段不同，各国的规划体系都是有所差异的，多数国家没有成体系的经济社会发展规划，发展规划和空间规划往往就是一个规划，如荷兰兰斯塔德区域规划、德国劳动力和住居规划、澳大利亚昆士兰东南部区域规划等，皆很好地将发展任务

**收稿日期：**2017-02-08；**修订日期：**2017-06-20
**基金项目：**国家自然科学基金重点项目（41130750）
**作者简介：**陈雯（1967- ），女，福建宁德人，博士，研究员，研究方向为区域发展和规划。
E-mail: wchen@niglas.ac.cn

与空间管治有机统一。区域内各城市的城市规划或土地规划重点是落实好区域发展战略要求，明确空间用途和管制规则，由于二者都处于统一的国土规划或者区域规划控制约束之下，规划理念统一、分工明确，不存在规划冲突。实际上很多国家规定土地利用是城市规划的核心内容，二者就是一个规划。

虽然国外规划体系各有不同，但由于区域和城市发展所提出的问题和客观要求具有一致性，国家对城市和区域发展的管理具有相似性，因而还是有很多共性经验可资借鉴：一是规划体系完备，包括区域规划、城市发展战略规划、总体规划、详细规划等，规划内容也由指导性和综合性向更具操作性转变。区域规划和发展规划的战略性强，空间性规划偏重于落实；二是规划实施管理体制健全，规划编制、审批和执行主体分离，各司其职，政府行为（立法、预算、行政管理）对规划实施的成败起着关键作用，并通过制定优惠政策和强制性规则，引导和规范各经济主体和社会主体的活动符合规划；三是规划法制完善，具备国家级法律和地方法律相配套的规划法制体系，城市规划和土地规划不仅仅是公共政策，也是法律条文，规划的编制、审批、修改都具有明确的法律程序；四是公众参与形式多样，有区域全民参与、居民代表参与、规划各利益团体代表参与等，法律规定地方政府需要将规划草案通过报纸、电视、网络等各种媒体进行公示和征求意见，并组织公众代表召开听证会，在完成公众意见征求及修正后，再次对规划方案进行表决，通过后方可付诸实施，规划更具社会公平性。

国外完善的法律制度保障、规划体系、成熟的公众参与以及对规划实施的重视能够为不断完善国内市县规划体系、推动“多规合一”提供有益的借鉴。为此，在对比借鉴国际上规划协调先进经验基础上，依托参与国家市县“多规合一”试点工作积累，本文着重分析现有多规不合的矛盾及其症结所在，探讨提出市县规划体系重构、空间协调、期限衔接、审批管理体制等改革思路和建议，以期为国家推进市县“多规合一”提供参考借鉴。

## 2 “多规不合”的问题及症结

### 2.1 缘起

国内规划体系及“多规”不合的形成，与不同时期经济社会发展需要和部门管理体制变化有很大关系。新中国的规划体系是从借鉴苏联经验、以国民经济计划为核心开始建立的[3]。“一五”计划是以苏联援建项目为中心、由限额以上单位组成的工业建设计划，城市规划配合工业项目具体落地。1952年成立国家计划委员会负责国民经济计划，1956年成立城市建设部负责城市规划，国家计委对城市规划工作负有政策指导职责。在经历1960年代初的停顿后，“三五”计划和“四五”计划将重点转向战备和三线建设，“五五”计划更关注国民经济大调整。城市规划工作在1960-1976年间基本停顿。土地利用规划最早出现于1954年，但到1980年前一直是服务于农业生产。

改革开放以来，规划体系日趋繁杂。“六五”将“国民经济计划”改为“国民经济与社会发展计划”，开始注重经济社会协调。“八五”计划提出建立社会主义市场经济体制的目标，“计划性”内容逐步弱化，环境保护有独立篇章。1989年《中华人民共和国城市规划法》出台，明确城市规划法定地位。1986年《中华人民共和国土地管理法》出台，1996-1997年开展全国性的土地利用总体规划编制，形成了国家、省、市、县、乡五级规划体系及土地用途管制制度。源于县、乡基层规划实践和规划执行者开始发现新颁布的土地利用总体规划与城市总体规划“两规不合”，指标安排与空间布局脱节，有研究

开始比较两类规划现状图形、数据来源、统计口径等[4,5]。同时，1994年发布《环境保护计划管理办法》，1996年开始生态系列创建规划，形成环境保护规划和生态系列创建规划为主导的生态环境保护规划，与其他规划空间矛盾不多。

经济社会发展计划在“十一五”期间改为规划，增加空间均衡和主体功能区内容，并在2003年开始的市县规划试点工作中，首次提出“多规合一”设想。2010年国务院出台《全国主体功能区规划》，被确定为战略性、基础性、约束性规划，各省主体功能区规划也在之后相继出台。同时，城镇体系规划及各种非法定规划如战略规划、概念规划等也纷纷出台。2007年末《中华人民共和国城乡规划法》出台，城乡总体规划编制开始探索实践。2005年第二轮土地利用总体规划编制启动，提出了全域的土地用途管制。各类规划的发展目标、空间布局等也出现了“多规不合”问题[6,7]。环境保护部于2009年启动了环境功能区划工作，于2012年提出了探索城市环境总体规划，于2014年印发了《国家生态保护红线—生态功能基线划定技术指南（试行）》，生态红线的空间划定与城市规划、土地利用规划乃至主体功能区禁止开发区域的空间管制出现诸多纷争，由此形成“四规分立”、空间管理混乱局面。

**2.2 主要问题**

（1）期限错配，近远期缺乏协调。经济社会发展规划的规划期限为5年，土地利用规划、城乡规划的规划期限一般为15~20年，经济社会发展规划作为其他中长期规划依据难度较大，导致其他规划近期缺乏路径支撑，愿景缺乏顶层设计[8]。现行市县土地利用总体规划的期限到2020年，城市总体规划到2020年或2030年，对中长期内容规定过细、过硬、过死，中长期的战略目标和近期任务、实施路径、建设重点相脱节。

（2）体系混乱，规划编制交叉重复。每个规划都是从头开始、全面研究[9]，每个规划内容都会涉及发展目标、发展规模和空间结构等，数据口径和预测方法又有较大不同，“多规”不合在所难免。

（3）内容冲突，空间边界相互矛盾。规划之间不衔接，少沟通，空间管制分区及管制边界（如生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界等）犬牙交错甚至相互嵌套，空间约束内容不一致，强制性弱。经济社会发展规划确定的重大项目选址经常位于城镇开发边界之外，为了使项目落地，只能被动调整规划，规划的严肃性受到较大冲击。

（4）分区繁杂，用地类型标准多样。每类规划都有各自类型分区，如城乡规划分为已建区、适建区、限建区、禁建区；土地利用规划分为允许、有条件、限制、禁止四种类型建设区；环境功能区划分为聚居环境维护区、食物环境安全保障区、生态功能保育区、自然生态保留区，等等。在建设用地二级分区上，城市规划和土地利用规划分别从用地功能和土地使用属性分类，难以对照统一。各类分区单元、边界、管控标准差别很大，管理实践中矛盾百出，地方政府经常感到无所适从。

（5）数据基础和管理信息平台不统一。发展改革委有基于测绘数据的基础地理信息平台，国土资源部有依托于第二次全国土地调查（简称“二调”）数据的地籍管理信息平台，住房城乡建设部有规划编制管理信息平台，坐标体系、比例尺、软件系统都不一致，难以统一在一张图上[10,11]。

（6）缺乏统一的法律依据和编审程序。经济社会发展规划是由本级人民代表大会审查和批准；土地利用总体规划和城市总体规划是经本级人大审议后报上级政府审批，人口规模在100万以上的城市经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准；生态环境保护规划是由本级政府审批。经原审批机关同意后，组织编制机关方可按照规定的权

限和程序修改规划。从法理上讲，经济社会发展规划是城乡规划和土地利用规划的依据，而在现实执行过程中常常是倒置的[12]。

### 2.3 消极影响

多规不合，不仅造成规划编制实施过程中人力财力的巨大浪费，更对经济社会发展产生一系列的不利影响。首先，降低政府治理效力，规划内容相互打架，使规划成了“鬼话”，作用和公信力大为削弱，降低政府信用和效率；规划乱象导致部门在项目及用地、建设审批中相互推诿，程序复杂拖沓，更使政府管理和工作的方向性和有序性错乱。其次，影响资源有效配置，现行规划多基于地方、部门利益和政府政绩考虑，忽略市场力量对资源配置的决定性作用，各规划对地块的功能定位不一致，使市场主体不知所措，导致市场失灵，不但谈不上规划对市场的预期引导作用，甚至阻碍经济发展质量的提升。第三，造成空间形态和秩序混乱。空间缺乏强制性的统一管控，建设用地蔓延无序、千城一面、耕地和生态空间保护不力，造成资源浪费、环境恶化。

### 2.4 症结分析

从封闭型计划经济迈向开放型市场经济过程中，规划没有很好处理政府与市场、增长与发展、经济社会与资源环境的关系，国家治理体系不完善，是导致规划不合的症结所在。

（1）扩张型发展与资源约束矛盾凸显，规划的空间开发与保护难以调和。在改革开放和全球化背景下，各城市大规模招商引资，开发区建设成为推动经济国际化、吸引FDI重要载体。1994年分税制改革，使地方政府财政由预算内收入转为依靠寻求土地城镇化的预算外和非预算收入，新城新区建设更成为重要经济增长点。1998年中国城市住房商品化改革进一步凸显土地的价值，引爆“土地财政”，地方政府企业化行为和土地财政，催生了城市规划意在“做大”人口和建设用地规模等[13,14]。为此，所有的城市规划都是扩张型的。而土地利用规划虽然肩负确保粮食和食品安全，实施最严格的耕地保护制度的重要使命，在地方同样担负着保增长的任务，千方百计为地方争取建设用地指标和空间，土地利用规划也助力建设“扩张”“约束性”不足。“扩张型”规划往往预测了过多的人口和GDP，规划了过多的建设用地，不仅超出了发展可能和资源环境承载力，也极大占用了基本农田和生态空间，使农用地和生态用地保护矛盾重重。人口用地规划则备受质疑，也难以及时得到上级政府批复并得以实施。而编制土地利用规划往往套用旧版经审批的城市规划，加之大量违法用地存在，使土地利用规划和城市规划在用地格局、边界上存在较大矛盾，且与现实情况有较大出入。

（2）治理体系不完善，规划的政府和市场边界不清晰。在市场经济条件下，空间规划是政府调控经济社会发展、协调资源配给的重要手段，不论是在国家、区域还是城市层面，空间及土地利用都具有公共性，因而空间管制就成为各级政府的一项共同职能。然而，当前规划做了过多应该市场去做的事情，政府越位代替市场决定资源配置，降低了规划的可操作性。在人口、土地、产业等要素配置上大包大揽，将土地类型、空间功能等约定得过细过死，导致规划偏离实际，使规划之间互不协调，更不符合市场需求。很多城市开展“多规合一”工作，核对城乡规划与土地利用规划之间不一致的图斑[15]，技术上给出了清晰的建设用地边界，但这样的边界则未必符合市场规律和弹性发展需求，最终可能是反市场而使规划合一仅仅停留在形式上。因此仍没有解决规划面临的第二大矛盾，规划用地类型供给与市场需求是否合拍？即政府力和市场力矛盾，或规划刚性（强制性）和弹性的矛盾。

（3）规划技术不完善，规划目标与资源环境承载如何协调尚待研究。《全国主体功能

区规划》要求，根据各个区域的资源环境承载能力、现有的开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，由此规划面临着第三大矛盾，即城市人口及建设规模与资源环境承载力是否相容的矛盾。那么人口和建设用地规模以及耕地和生态空间保护规模应该多少合适？这也是一个巨大的技术难点。

（4）部门分割和管理破碎化，加剧多规不合。各类规划编制、实施及报批由部门代表政府操作，部门对自身规划拥有绝对的“裁量权”，这种“国家权力部门化”现象与转型时期政府部门之间职能定位、利益争夺有密切关系。当城镇规划和建设、耕地和基本农田保护、生态红线和重要生态功能区保护的责任分别赋予不同规划时，部门分别处于对立面中，加上各个规划争做“龙头”，规划分割有余，协调不足[16]，由此带来规划不合的众多弊端。一旦发生市场主体选择与规划用途矛盾的现象，为了保障项目落地，结果就是按照市场主体意愿调整规划。部门一旦被市场力量绑定，可以根据企业需求随意调整、修改规划，而不必事先征得其他部门的同意，就可能违背公众利益。而且，单一部门规划容易被地方政府发展冲动和长官意志“绑架”，单凭一己之力也难以说服地方长官，规划随意改变，与其他规划矛盾更为凸显。归根结底，多规不合的关键症结还是在于国家治理体系难以适应当前转型发展的需求，从另一个方面也说明“多规合一”绝不是一个单纯的技术性问题。

## 3 “多规合一”的若干方向讨论

多规合一，既要改变国内宏观扩张发展带来的弊端，又要创新国家治理体系改革及规划科学技术方法，更要解决有行政分割管理破碎问题。基于如此巨大、深刻、复杂的转型背景，“多规合一”的全面改革，变得极为艰巨且充满探索性。

### 3.1 如何理解“一个规划”？

关于“一个规划”有多种理解：一是保持现有规划内容和分工体系，探索建立以发展规划为目标导向、以土地利用总体规划为数量依据、以城市总体规划为空间落地的工作体系[17,18]；二是取代所有规划，编制一个“超级规划”，实现编制范围、期限、内容、成果的合一[14,19]；三是新增上位规划，将发展目标、空间战略与格局等各个规划涉及到的相同内容统一起来，作为“多规”共同遵守的内容，各规划其他内容按相关专业要求各自补充，保障规划相同内容的一致[20,21]；四是以城乡规划为龙头实行“多规合一”，将经济社会发展规划、土地利用规划、生态环境保护规划等作为子规划纳入城乡发展总体规划之中[9,10]。五是以经济社会发展规划为基础，增加中长期空间管控（主体功能区）内容，推动经济社会发展与空间布局一体，为其他空间规划提供依据和衔接平台[22]。

第一，如果保持现有规划分工关系，只探索规划的衔接机制，虽然改革阻力小，但受制于现行部门管理体制，效果不会理想。第二，合成一本规划，不仅没有任何一支技术力量或规划编制团队有能力把握如此全面系统的综合规划，而且相关专题还是需要由不同部门分头研究编制，某种角度看只是改变了规划编制组织方式，并没有根本上解决内容协调。第三，新增上位规划或者以城乡规划、土地利用规划作为市县的总体规划，尚不具有法律基础和功能，按照相关法律法规的要求，城乡、土地利用和生态环境保护规划均需以经济社会发展规划是依据。经济社会发展规划是唯一经过各级人大审议批准的政府规划，因此依托经济社会发展规划形成市县发展总体规划，能够体现经济社会发展规划为其他规划提供依据的法律地位和要求，这种模式在法理上比较顺畅，对现行的规划体系不用做大的调整，改革成本较低。

当然，“一个规划”并不意味着经济社会发展规划必须大包大揽，而是要形成以市县发展总体规划为引领、相关空间规划和专项规划为支撑的一个规划体系。所有规划都遵循同一个发展思路、同一张发展蓝图，从不同角度及侧重点阐释和明确实现这一总体思路和蓝图的任务、举措、布局等，通过规划内容的有序分工共同支撑实现总体发展战略和愿景。为此，需要对规划内容进行改革创新，针对不合的主要问题，明确规划的内容边界和各规划之间的衔接关系。规划内容的削减，重点是削减各种规划中重叠交叉、相互矛盾的内容，同时要削减市场导向或长远不确定的内容，如城市总体规划过度详尽、与详细规划差异大的用地分类，特别是对中长期的用地分区，与发展现实相差甚远，使得住建部门自身编制的总规和详规之间就存在天然的不合；再如具体产业，是市场选择，不是规划出来的，类似内容也需弱化。规划强身，则在强化科学研究基础上，从保障公众安全和健康利益出发，增加强制性和约束性规定内容，作为约束政府、市场和公众行为的准则，更要注重可操作性和规划弹性，不可违背市场规律和趋势。

### 3.2 如何理解“一张蓝图”?

产业、人口、建设用地等要素优化配置的关键是要落地，“空间”是协调这些发展要素的基础平台，但目前各类要素的空间管制内容是由不同管制分区确定，空间蓝图千差万别。城乡规划的四类管制分区是对于空间本底适不适合或者多大强度进行城镇建设的适宜性排序；土地利用规划的四类管制分区，突出自上而上的建设用地规模控制和基本农田保护，刚性有余，弹性不足，时常与地方经济社会发展实际需要相脱节，也与城乡规划矛盾重重；生态保护红线是从维护生态系统、保障生态服务单一视角出发划定的安全底线。可以看出，各类管制分区都是从部门管理职能出发，对于经济发展、生态保护和空间开发的综合协调考虑不足，而且划定思路、目标、标准也不一致，作为衔接各类规划的基础平台难度较大。

“十三五”市县经济社会发展规划提出按照主体功能区要求，基于资源环境承载力评价划分城镇、农业、生态三大空间①，落实城镇化、农产品生产、生态保护三大功能。与其他规划管制分区相比，三类空间视角更为综合和宏观，也能涵盖其他各类管制分区。具体来说，城乡规划的适建区对应城镇空间和农业空间内适合作为建设用地的区域（城镇建设区、村庄、基础设施等）；限建区主要指农业、生态空间内的农田、生态脆弱及敏感区域；禁建区主要指生态空间内的生态红线及部分具有重要生态服务功能的区域。土地利用规划的允许建设区是根据建设用地规模确定的城镇开发边界；有条件建设区是在不突破建设用地总规模的前提下，作为规划用地布局调整的弹性区域；因此这两类区域皆在城镇空间内，限制与禁止建设区对应于农业空间和生态空间[22]。因此，城镇、农业、生态三类空间划定后，城乡规划和土地利用规划的管制分区可以在三类空间之内进行更为深入细致的管制红线划定。

基于此，“一张蓝图”就是根据市县主体功能定位和资源环境承载力划分的城镇、农业、生态三类空间，作为市县长期遵循的布局总图，也是各类空间规划衔接的基础平台。各类空间规划根据三类空间（三区）边界及管控要求，分别合理划定城市开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线（“三线”），确保各类重点任务和项目落地。城乡规划在城镇空间内划定城镇开发边界，土地利用规划重点在农业空间划定永久基本农田保护红线，生态空间内的基本农田避免与生态保护红线叠合，城镇空间内的耕地建议划定为一般农地；生态环境保护规划重点在生态空间内划定生态保护红线，保障

① 《国家发展改革委关于“十三五”市县经济社会发展规划改革创新指导意见》（发改规划[2014]2477号），2014年11月。

各类空间红线不打架和落实三区管控要求，也有利于各空间规划核心任务和内容不做大的调整，更好体现规划的层级性，实现各个规划从不同角度去支撑和描绘“一张蓝图”。划定“三线”意味着明确了经济社会发展不能突破、各规划必须遵守的空间底线，只有守好了“三线”，才能实现“三区”，否则都是空谈。

当然，要实现“一张蓝图”还需以“三区”和“三线”为基础，进一步明确产业、城乡发展、设施建设、生态环境保护等发展方向和管制规则。此外，还需探索制定三类空间人口引导、建设用地供给、产业负面清单、财税与投资、环境管制等差别化区域政策，并探索实施差别化考核制度，推动“一张蓝图”落地和真正实现。

### 3.3 如何协调“多规”近期与远期？

依托经济社会发展规划形成的市县发展总体规划可以拓展为“市县五年发展纲要+中长期发展战略”。一部分是依据主体功能区制定的中长期空间发展战略内容，展望15~20年，构建战略远景和城镇、农业、生态三类空间蓝图，各类规划据此确定中长期空间开发保护框架；另一部分内容是五年发展纲要，明确2020年的发展目标、重点任务和空间布局，其他各类空间规划的近期规划作为发展规划的专项内容，依据纲要明确五年内具体的建设范围和管制红线。这样，中长期对应中长期，近期对应近期，中长期可以约束近期，近期可以反馈和完善中长期内容。

此外，虽然各类空间规划仍以15~20年为规划期限，但考虑到城市规划对长远空间把握宜粗不宜细，建议近期（5年）明确各类空间管制红线，中长期规划建设区域划为弹性区域，如城乡规划近期开发边界以外划定中长期建设的备用区域，5年后再根据经济社会发展需求和资源环境承载实际进一步确定用地类型；土地利用规划除划定永久基本农田外，也可考虑划定部分非永久性基本农田和基本农田备用区域，为中长期基本农田布局调整留有余地；生态环境保护规划，明确近期需要重点保护的红线区域，同时也可明确中长期可调整的生态空间，或者明确未来可以转化为新增生态空间的城镇或农业空间等。各规划近期任务和布局与经济社会发展规划同步，每5年修编一次，分步将弹性区域调整为近期建设范围，确保各规划近期目标和空间布局始终保持一致。

### 3.4 如何构建统一的数据平台和增强规划科学研究？

提供一个数据真实、坐标统一的基础地理信息平台，是“多规合一”的重要基础。针对城乡规划、土地利用规划在土地分类上存在两套标准，难以相互对应的问题，从长远着眼，需要推动规划基础数据的整合，构建统一的规划基础数据的分类标准平台。一是充分利用全国地理国情普查成果，以国家测绘地理信息局的基本比例尺地图作为各类规划的底图，使各类规划底图和数据平台具有相同的坐标系。二是建立全国统一的现状和规划用地分类标准，简化现有用地分类，特别是对于规划用地分类不宜过细，探索商住、商住—生产服务、生产服务—制造等复合用地类型，增强规划用地分类的弹性。三是结合各级政府信息化建设，形成统一的规划管理信息平台，在各平台之间建立衔接互通的接口标准，实现多源数据共建共享以及部门间规划审批信息的实时联动，打造多部门参与的并联审批和实时监测平台，提高政府规划编制、实施、管理的智能化、可视化和实时化水平。

与此同时，要推动规划科学技术方法的融合创新，规划方案既不能随着地方主官的意图走，也不能跟着规划师的感觉走，规划编制要有严谨的态度和科学的精神，要加大对规划技术方法的集成运用和创新。一方面，适应规划不确定性和弹性需求，探索多情景规划方法，对未来发展的人口规模、经济增速等难以确定的因素预估可能情景，分析阐释不同情景状态对空间布局、经济社会发展要素投入的可能影响，给出不同趋势下的

决策建议，运用情景组合提高对不确定因素和决策者意愿变动的适应性。另一方面，要组织跨部门、跨学科的规划队伍，以数据分析和科学研究为依据，将地理学、生态学、经济学等学科理论方法以及计量模型、空间分析技术、社会调查方法等应用于各类规划之中，真正使规划方案经得起推敲，提高规划编制工作的科学性。

### 3.5 如何创新规划编制审批机制?

“多规合一”不仅是规划内容和编制技术创新，更是循序推进的制度改革探索。

近期，重点推动规划编制实施协调机制的改革。一是建立规划协商会商机制，各部门通过联席会议、专题讨论会等共同参与研究，集体商议决策涉及各规划的发展战略、共同目标、主要任务等。二是建立规划审核制度，在人大审批通过经济社会发展总体规划后，其他各类规划都需要进行“多规合一”的审核，核定各专项规划是否符合发展总体规划，经人大审查通过方可上报。三是建立项目联合预审与业务协同机制，项目安排要统筹考虑投资、财政、土地指标“三个盘子”，各部门统筹协调安排近期重大建设项目，同时要根据项目类型明确落在哪类空间内、哪个边界内。四是建立规划目标实施协同推进和矫正机制，建立专家与公众评议制度，对规划的实施进行评估，指出问题所在及调整矫正建议，以供政府部门参考，实现规划制定、实施、监督、评估、反馈的闭合循环。

从长期看，仍有诸多制度改革需要深入探索，主要包括以下三个方面：

一是规划管理制度改革。实现从“部门集权”走向编制、审批、执行“三权分立”。编制，是指将现有的规划主管部门规划编制职能剥离出来，建立规划编制的组织协调机构，由该机构组织邀请第三方独立机构负责规划编制工作和多种利益相关者的参与。审批，是指探索建立规划委员会审议制度，规划须经规划委员会和上级人民政府审查通过后，提交本级人民代表大会审批实施。执行，是指规划管理部门只作为执行者。抽调专业人员设立独立的规划监督部门（或在人大常委会下设规划监督委员会），负责监督反馈规划执行情况。在这种规划管理制度下，必须要将上级部门审批和同级人大审议通过的法律关系理清。

二是规划综合决策机制改革。从国家治理结构的改革方向来看，规划需要从少数人做决策向以当地多数人的决策方向转变。特别是当规划在一个大的委员会架构下完成，失去原来部门间的相互制约，变成一权独大，这样市场、公众、社区的力量无疑将成为最重要的平衡因素。推动公众参与，从告知逐步走向咨询和合作，最终能实现发达国家公众直接参与规划编制的程度，也推动规划真正体现绝大多数人意愿，并且能够真正有效地付诸实施。

三是推动空间规划立法。把规划性质、内容等实体层面和编制、审批、实施等程序层面问题加以明确，有两种思路：第一，现行法的格局不变，将各项规范逐一修改，达到协调状态，如修订和完善《城乡规划法》《土地管理法》等；第二，制定一部新的行政规划法律，如适时启动《空间规划法》的制定，明确市县发展总体规划的统领地位，理顺各类规划间的法律层级关系，规范各类规划的编制、审批和实施程序，使之真正成为更好发挥政府作用的有力抓手[23]。

总之，实现各类规划内容的全部“合一”，不仅不可能，也没必要，关键是如何创新规划体系及管理体制，通过统一的技术标准、信息平台和部门协作机制的建立，最终实现“一本规划、一张蓝图”的理想状态。

## 参考文献(References)

[ 1 ] Low C D, Serrao-neumann S, Crick F. Adaptation options for human settlements in south east Queensland. In: The South

east Queensland Climate Adaptation Research Initiative Report. Brisbane: Griffith University, 2012: 15-26.
[ 2 ] 陈雯. 我国区域规划的编制与实施的若干问题. 长江流域资源与环境, 2009, 9(2): 141-147. [Chen Wen. Several problems in the compilation and implementation of the regional plannings in China. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 2009, 9(2): 141-147.]
[ 3 ] 杨伟民. 规划体制改革的理论探索. 北京: 中国物价出版社, 2003. [Yang Weimin. Theoretical Exploration on the Institutional Reform of Planning. Beijing: China Prices Press, 2003.]
[ 4 ] 吴效军. “二图合一”的实践与思考. 城市规划, 1999, 23(4): 52-56. [Wu Xiaojun. Practice and consideration of "Integration of Two Plans". City Planning Review, 1999, 23(4): 52-56.]
[ 5 ] 顾朝林, 彭翀. 基于多规融合的区域发展总体规划框架构建. 城市规划, 2015, 39(2): 16-22. [Gu Chaolin, Peng Chong. A framework of regional development planning based on 'Convergence of Multiple Plans'. City Planning Review, 2015, 39(2): 16-22.]
[ 6 ] 许德林, 欧名豪, 杜江. 土地利用规划与城市规划协调研究. 现代城市研究, 2004, (1): 46-49. [Xu Delin, Ou Minghao, Du Jiang. Coordination of land use planning and urban planning. Modern Urban Research, 2004, (1): 46-49.]
[ 7 ] 陈银蓉, 梅昀, 汪如民, 等. 城市化过程中土地利用总体规划与城市规划协调的思考. 中国人口·资源与环境, 2006, 16(1): 30-34. [Chen Yinrong, Mei Yun, Wang Rumin, et al. Consideration in coordinating general land use planning and urban planning during urbanization. China Population Resources and Environment, 2006, 16(1): 30-34.]
[ 8 ] 董金柱, 林大鹏. 规划协调实施机制的现实性初探. 现代城市研究, 2012, (2): 5-9. [Dong Jinzhu, Lin Dapeng. Practical exploration on the implementation mechanism of coordination in plan. Modern Urban Research, 2012, (2): 5-9.]
[ 9 ] 林盛均. 城市规划体系中“三规”协调的综合平台构建: 江西省贵溪市年度实施计划编制. 规划师, 2013, (S1): 181-185. [Lin Shengjun. Integrated platform construction for coordinated three kinds of urban planning: Jiangxi case. Planners, 2013, (S1): 181-185.]
[10] 顾朝林. 论中国 “多规” 分立及其演化与融合问题. 地理研究, 2015, 34(4): 601-613. [Gu Chaolin. On the separation of China's spatial plans and their evolution and integration. Geographical Research, 2015, 34(4): 601-613.]
[11] 张月金, 王路生. 城乡统筹背景下南宁市“三规”协调的内容与实践. 规划师, 2012, 28(9): 104-107. [Zhang Yuejin, Wang Lusheng. Nanning "three plans" integration for urban rural integrate development. Planners, 2012, 28(9): 104-107.]
[12] 林坚, 陈霄, 魏筱. 我国空间规划协调问题探讨: 空间规划的国际经验借鉴与启示. 现代城市研究, 2011, (12): 15-21. [Lin Jian, Chen Xiao, Wei Xiao. Coordination problems of spatial planning in China: International lessons and experiences. Modern Urban Research, 2011, (12): 15-21.]
[13] 王勇. 论“两规”冲突的体制根源: 兼论地方政府“圈地”的内在逻辑. 城市规划, 2009, 33(10): 53-59. [Wang Yong. Institutional reasons of conflicts between master plan and land use plan: Causes of land expropriation of local government. City Planning Review, 2009, 33(10): 53-59.]
[14] 王吉勇. 分权下的多规合一: 深圳新区发展历程与规划思考. 城市发展研究, 2013, 20(1): 23-29. [Wang Jiyong. Decentralization and fragmentation: Development stages and trend of metropolitan area in China. Urban Development Studies, 2013, 20(1): 23-29.]
[15] 吴晓. 控规编制中的“三规合一”规划实践: 以天河智慧城核心区控制性详细规划为例. 规划师, 2014, 30(S5): 158-192. [Wu Xiao. Practice of "three plans in one" in regulatory planning: Tianhe intelligent city core area regulatory planning. Planners, 2014, 30(S5): 158-192.]
[16] 张强. 基于“多规合一”的规划体制创新研究: 以莆田实践为例. 福建建筑, 2014, (7): 7-10. [Zhang Qiang. Innovative research of planning system based on the "multi-planning united": A case study of Putian practice. Fujian Architecture & Construction, 2014, (7): 7-10.]
[17] 蔡云楠. 新时期城市四种主要规划协调统筹的思考与探索. 规划师, 2009, 25(1): 22-25. [Cai Yunnan. Exploration on coordination of four types of planning in the new era. Planners, 2009, 25(1): 22-25.]
[18] 郭理桥. 新型城镇化与基于“一张图”的“多规融合”信息平台. 城市发展研究, 2014, 21(3): 1-3. [Guo Liqiao. New patter urbanization and "multiple planning integration" information platform on the base of "one blueprint". Urban Development Studies, 2014, 21(3): 1-3.]
[19] 王利, 韩增林, 王泽宇. 基于主体功能区规划的“三规”协调设想. 经济地理, 2008, 28(5): 845-848. [Wang Li, Han Zenglin, Wang Zeyu. An assumption on coordinated three kinds of planning based on major function oriented zoning. Economic Geography, 2008, 28(5): 845-848.]
[20] 赖寿华, 黄慧明, 陈嘉平. 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. 城市规划学刊, 2013, (5): 63-68. [Lai Shouhua, Huang Huiming, Chen Jiaping. From technical innovation to institutional innovation: Three-

plan-coordination practices in Heyuan, Yunfu and Guangzhou. Urban Planning Forum, 2013, (5): 63-68.]
[21] 徐东辉. “三规合一”的市域城乡总体规划. 城市发展研究, 2014, (8): 30-36. [Xu Donghui. Three-in-one master plan of urban and rural. Urban Development Studies, 2014, (8): 30-36.]
[22] 陈雯, 闫东升, 孙伟. 市县“多规合一”与改革创新: 问题、挑战与路径关键. 规划师, 2015, 31(2): 17-21. [Chen Wen, Yan Dongsheng, Sun Wei. Multiple plans integration reform and innovation: Problems, challenge and path. Planners, 2015, 31(2): 17-21.]
[23] 陈雯, 曲福田, 孙伟. 关于促进“多规合一”对策建议. 江苏科技智库, 2016, (9): 1-3. [Chen Wen, Qu Futian, Sun Wei. Recommendations on multi-plan alignment. Jiangsu Science and Technology Think Tank, 2016, (9): 1-3.]

# Decoding the conflicts within the planning system and approaches to multi-plan integration at the county and municipal level in China

CHEN Wen, SUN Wei, CHEN Jianglong
(Nanjing Institute of Geography and Limnology, CAS, Nanjing 210008, China)

**Abstract:** Various government-sponsored plans are important instruments of national and local governance. However, in contemporary China, plans are difficult to be implemented to guide and regulate urban and rural development, because they are sectorally administrated and always conflicted with each other. The flawed planning system has negative impacts on local scientific, healthy and orderly development. Consequently, planning system reform towards "multi-plan integration" at the municipal and county levels has become a hot topic in academic, government and various circles. Under the foundation of combining the formation and evolution of planning system in China, the paper comprehensively decodes the major problems of current multi-plan conflict and the underlying reasons. It then discusses the direction of planning system reform and approaches to multi-plan integration in terms of planning system optimization, spatial layout coordination, planning period coordination, unifying planning-making supporting platform and methods, and planning approval and management system reform, etc. The paper aims to provide a reference for the reform and innovation of planning system at the municipal and county levels in China.

**Keywords:** multi-plan integration; planning system; plan conflicts; reform and innovation; approaches