

# 土地规划与管理中多规合一实践路径探究

陆忠海

浙江杭望空间规划设计发展有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v8i1.2133

**[摘要]** “多规合一”对优化国土空间开发格局、增强国土空间治理成效意义重大。本文细致审视“多规合一”于土地规划管理实践中遭遇的制度体系矛盾、技术标准差异及协同机制缺失等问题。契合当下国土空间规划体系建设时代环境,借助制度经济学与公共管理学说,综合采用多样案例分析与广泛文献研究手段,深入且全面地梳理其理论框架与实践路径。研究表明,要从制度体系革新、技术平台融合、协同机制完备等多个层面着力,方能达成土地资源有效配置与持续利用,为我国国土空间治理现代化奠定理论基础,提供切实可行的实践助力。

**[关键词]** 土地规划; 多规合一; 国土空间规划; 实践路径; 资源配置

**中图分类号:** F301.23 **文献标识码:** A

## Exploration of the Practical Path of Integrating Multiple Plans in Land Planning and Management

Zhonghai Lu

Zhejiang Hangwang Spatial Planning and Design Development Co., LTD.

**[Abstract]** The integration of multiple plans is of great significance for optimizing the pattern of territorial space development and enhancing the effectiveness of territorial space governance. This article carefully examines the problems such as the contradictions in the institutional system, the differences in technical standards and the lack of coordination mechanisms encountered in the practice of "multiple plans integration" in land planning and management. In line with the current era environment of the construction of the national spatial planning system, with the aid of the theories of institutional economics and public management, and by comprehensively adopting diverse case analyses and extensive literature research methods, this paper deeply and comprehensively sorts out its theoretical framework and practical paths. Research shows that only by focusing on multiple aspects such as institutional system innovation, integration of technical platforms, and improvement of collaborative mechanisms can effective allocation and sustainable utilization of land resources be achieved, laying a theoretical foundation and providing practical support for the modernization of China's territorial space governance.

**[Key words]** land planning; integration of multiple plans; territorial space planning; practical path; resource allocation

### 引言

在我国城镇化与工业化高速发展进程里,城市建设规模持续拓展,和有限土地资源间的矛盾变得越来越尖锐。传统的土地利用总体规划、城乡规划、生态保护规划等彼此分离、独立运行,引发规划冲突不断出现,空间资源大量浪费,行政审批效率大幅降低。这些状况已然成为阻碍国土空间高质量发展的关键瓶颈因素。“多规合一”作为一项富有创新性的举措,目的在于突破部门间存在的体制藩篱,推动各类规划在空间方面达成有机整合与顺畅衔接,从而有效提升国土空间治理效能。自2014年国家启动“多规合一”试点工作以来,虽然已经获取一定程度

的阶段性成果,可在具体推行过程之中,依旧面临着众多严峻且复杂的挑战。深入探究“多规合一”的实践路径,对于优化国土空间规划体系、推动治理能力迈向现代化,具备极为重要的现实意义。

### 1 多规合一实践的现实困境

#### 1.1 制度体系冲突

土地规划管理涵盖自然资源、住建、生态环境等众多部门,各部门遵循不同法规开展业务,规划目标与管控要点大相径庭。土地利用总体规划以《土地管理法》为准则,着重于耕地保护和建设用地指标调控,粮食主产区严格限制非农建设占用耕地,保

障耕地数量稳定粮食生产能力。城乡规划依照《城乡规划法》，着力优化城市功能分区与空间架构，新兴城市在规划进程中科学布局商业区、住宅区及工业区，营造适宜居住与产业发展的城市空间。生态保护规划凭借《环境保护法》等法规，专注于生态红线划定和生态功能维系，在自然保护区周边严格管控开发行为，守护生态系统完整性。因目标导向、技术标准及审批程序各异，规划内容冲突屡见不鲜。某二线城市新区建设时，土地利用规划的建设用地指标与城乡规划的用地布局不相匹配。一些地块被规划为工业用途，然而从城乡规划功能定位考量，更适合发展商业服务业，造成土地资源闲置，前期开发资金难以回笼，阻碍区域发展步伐。在生态保护与城市建设衔接方面，某区域因生态保护红线与规划道路产生矛盾，不得不调整线路。重新设计图纸、变更施工方案不仅提升建设成本，还致使道路工程延期，无法及时疏解交通压力，极大损害规划权威性与实施效能。这些矛盾充分彰显多规合。

### 1.2 技术标准差异

各类规划在用地分类、数据格式、坐标系统等技术标准上分歧明显，成为“多规合一”推进的重大阻碍。用地分类体系的差异致使地块属性判定陷入混乱。土地利用规划采用宏观分类模式，像“交通运输用地”将铁路、公路等一并纳入；城乡规划的分类则更为精细，“道路与交通设施用地”还涵盖公交场站、停车场等附属设施<sup>[1]</sup>。这种分类标准的不一致，使得同一块土地在不同规划中的属性界定出现偏差，干扰规划的精确性与统一性。数据采集、存储及更新方式的不同进一步加大了整合难度。自然资源部门借助卫星遥感与实地勘测获取土地利用数据，卫星遥感虽可大面积采集信息，但细节存在误差，实地勘测精准却效率低、成本高；住建部门依靠城市测绘与工程设计数据，主要聚焦城市建设相关信息，对生态环境方面的覆盖有所欠缺；生态环境部门运用环境监测数据关注生态指标动态变化。各部门数据更新周期各不相同，自然资源部门按年度更新，住建部门依项目进度调整，生态环境部门按监测周期操作，致使数据整合障碍重重。坐标系统不统一更是严重阻碍数据融合进程。土地利用规划采用国家大地坐标系，部分城乡规划采用地方坐标系，不同来源的数据无法在同一空间基准下进行比对与融合，难以实现精准对接与信息共享。这些技术标准的差异不仅提高了规划成本，还降低了规划的科学与准确性，极大地掣肘了“多规合一”的推进步伐。

### 1.3 协同机制缺失

土地规划管理领域，协同机制缺失成为“多规合一”进程的掣肘因素，当前部门间缺乏高效沟通协调平台和常态化协作模式，规划编制阶段，各部门往往独立行事，仅依据自身职能与利益开展规划，对其他部门规划内容缺乏全面剖析与统筹考虑，致使规划间难以有效衔接。某城市新区规划时，交通部门道路规划未与自然资源部门土地利用规划充分协商，致使规划道路穿越基本农田，后续调整工作陷入困境，同时造成规划资源浪费，规划审批环节，因无统一联合审批流程及协调机制，各部门自行审

批，审批标准与流程差异导致项目审批周期延长，诸多建设项目需在不同部门反复提交材料、接受审查，企业办事成本大幅增加，项目推进速度受到严重影响。规划实施过程中，协同不足问题依旧存在，缺乏统一监督管理机制使得部门监管职责不清，推诿现象频发，违规行为难以及时察觉与处置，部分区域出现违规建设，自然资源、住建、生态环境等部门在违规责任界定和处理权限上存在争议，违规建筑长期未得到处理，规划严肃性与权威性受损，“多规合一”实际成效大打折扣。

## 2 多规合一实践的理论基础与关键要素

### 2.1 理论基础

制度经济学的制度变迁理论表明，一旦旧制度难以契合经济社会发展需求、衍生高昂交易成本，便会催生制度创新。在土地规划管理范畴，分散的多元规划各自独立运作，致使规划矛盾不断、资源配置效率低下，进而产生巨额制度成本。建设项目因不同规划间的矛盾而多次调整，消耗大量时间与资金，便是制度成本的有力例证。“多规合一”凭借整合规划资源，削减部门沟通协调、规划编制及实施过程中的交易成本，达成土地资源配置效率的提升与制度的优化革新。公共管理理论着重强调部门间的协同协作，“多规合一”要求构建跨部门协同治理机制。在规划编制阶段，各部门实现数据共享、交流思路，保障规划内容相互衔接；在审批环节建立联合决策机制，规避重复审查，提升工作效率；在实施进程中协同开展监管工作，凝聚各方力量，防止出现监管盲区或重叠，实现规划全流程的统筹管理，增强政府治理效能<sup>[2]</sup>。空间治理理论主张国土空间具备整体性与系统性特征，“多规合一”通过构建统一的空间规划体系，综合权衡经济、社会、生态等多方面因素，优化空间资源配置。在城市规划实践中，充分考虑产业发展需求、生活配套设施建设与生态环境保护，科学布局各功能区域。

### 2.2 关键要素

“多规合一”实践融合规划目标协调、空间布局规整、数据信息交融、管理机制联动等核心内容。规划目标协调注重统筹发展与保护诉求，平衡经济社会生态效益。生态旅游城市管控建设用地规模，布局生态旅游项目，带动经济增长创造就业岗位同时，守护自然景观与生态资源，实现发展保护双赢局面。空间布局规整依据国土空间开发适宜性评估，科学界定“三条控制线”。某生态型城市综合考量地形地貌、生态环境等要素，合理确定城镇开发边界防止城市无序蔓延，严格保护永久基本农田保障粮食安全，坚守生态保护红线维护生态平衡，达成城市发展、农业生产、生态保护空间合理配置。数据信息交融依托统一数据规范与集成信息平台，整合多部门数据资源，运用大数据、GIS、RS等技术贯穿规划全过程。建立统一数据标准搭建国土空间规划信息平台，融合土地利用、城乡建设等数据，大数据挖掘潜在价值，GIS实现空间可视化分析，RS实时采集动态信息，为规划编制提供支撑、提升审批效率、实现规划实施动态监测。管理机制联动要求构建跨部门联合审批与监督考核制度，规划编制明确各部门职责，审批环节开展联合审批，实施过程建立监

督考核机制。城市综合开发项目里,自然资源、住建、生态环境等部门各负其责,于联合审批框架下协同作业,借助监督考核保障项目按规划稳步推进。

### 3 土地规划与管理中多规合一的实践路径优化

#### 3.1 制度体系重构

构建一体化国土空间规划法规体系作为推进“多规合一”核心要务,需整合既有法规制定《国土空间规划法》,明确其法律地位、实施主体、编制审批流程、修改条件及监督管理机制,消除法律层面冲突<sup>[3]</sup>。《国土空间规划法》中应详尽规范规划流程,清晰界定各级政府部门规划审批权力与责任,限定仅重大政策调整、不可抗力等特定情形下可修改规划,同时建立健全全程监督机制保障规划权威性。完善规划管理制度旨在构建“三级三类”规划体系,国家级总体规划着重全国国土空间战略布局与总体管控,确定重大基础设施建设和生态屏障保护方向;省级规划结合区域特色细化落实国家规划要求;市县规划聚焦具体空间安排与项目落地实施。总体规划为详细规划、专项规划提供指引,详细规划作为建设实施依据,专项规划针对特定领域或区域布局,共同形成协调统一的规划体系架构。建立规划实施评估与动态调整机制,运用大数据分析、实地调研等手段,对规划目标完成情况、空间布局合理性及资源利用效率等指标开展评估,依据产业结构调整、人口流动等发展需求变化,及时优化规划内容。某城市在向高新技术产业转型进程中,通过评估调整规划为其预留发展空间,以此保障规划适应性与权威性,引领国土空间高质量发展。

#### 3.2 技术平台整合

构筑一体化国土空间规划信息平台乃达成“多规合一”的关键技术保障。需确立统一数据规范,汇聚多元空间数据,借助大数据、地理信息系统(GIS)、遥感(RS)等技术,为规划编制供给数据支撑,助力空间布局优化。于规划编制环节,平台向规划人员提供翔实精准的数据资源,助其制定更科学合理的规划方案<sup>[4]</sup>。大数据分析可挖掘土地利用潜在规律与趋势,为规划决策提供参考;GIS技术让规划人员直观呈现空间数据分布,开展空间模拟分析,完善规划布局;RS技术实时采集土地利用动态与生态环境信息,使规划更契合实际。审批流程中实现协同办公,提升审批效能。各部门基于统一数据基准协同审批,规避重复审核,压缩审批时长。依托平台快速调取关联数据,多部门同步审查规划方案,显著提高审批效率,缩短项目落地周期。实施阶段开展动态监测,及时校准偏差,实现规划全周期信息化管理,增强管理精准度与效率。凭借平台对规划实施状况实时监测,对比实时数据与规划数据,及时察觉偏差问题,采取对应措施予以纠正,保障规划目标顺利达成。城市建设项目实施期间,平台监测发现某地块建设用途与规划相悖,随即介入处置,确保规划有效落实。

#### 3.3 协同机制完善

跨部门协同工作机制构建是“多规合一”保障核心。设立国土空间规划委员会统筹规划重大事项,化解部门矛盾分歧,明确各部门职能。委员会审议城市发展战略、重大基础设施布局等规划编制内容,部门间出现规划意见分歧时负责调解决策。确定自然资源部门主管土地资源规划,住建部门承担城乡建设规划,生态环境部门负责生态保护规划,发改部门协调经济战略与项目,避免职责不明引发工作紊乱。构建信息共享、协同决策、联合审批制度。规划编制时各部门互通数据、交流思路,共同研讨保障内容衔接<sup>[5]</sup>。审批环节实施联合审查,消除重复审批,提升审批效率、缩短项目落地时间。规划实施过程建立协同监管机制,各部门联合监督,防止监管空白与交叉,确保规划精准实施。注重强化公众参与和监督考核。利用网络平台、官方媒体公示规划,开展问卷调查、组织听证会广泛收集公众意见,邀请专家咨询论证,增强规划科学性与民主性。将“多规合一”工作纳入政府绩效考核体系,建立严格监督问责机制,对落实不力、违反规划要求行为严肃追责,从制度层面保障规划任务落实,推动“多规合一”工作顺利开展。

### 4 结语

“多规合一”作为土地规划管理领域的深刻变革,虽遭遇制度矛盾、技术标准差异、协同困境等诸多难题,不过凭借制度体系革新、技术平台融合、协同机制健全等手段,可实现有效推进。往后应进一步拓展理论研究深度,加大实践探索力度,强化实施成效评估,不断改进实践路径,为国土空间高质量可持续发展和治理现代化筑牢支撑。伴随国土空间规划体系逐步健全,“多规合一”于提升国土空间治理效能、推动资源优化配置等方面将发挥更为显著的作用,助力我国达成国土空间开发与保护间更高层次的均衡协调发展。

### 【参考文献】

- [1]谭国伟.国家治理现代化视域下海南省域“多规合一”改革研究[D].湖南师范大学,2021.
- [2]田宗星.“多规合一”支撑工程建设项目审批提速增效[J].中国建设信息化,2021,(05):56-58.
- [3]冉格思.新时代民用运输机场空间规划体系的构建[J].企业改革与管理,2020,(17):212-213.
- [4]李小平.对“区域一要素”统筹视角下“多规合一”实践的思考与展望[J].华北自然资源,2020,(03):135-136.
- [5]高莉.富平县“多规合一”编制思路探索与协调策略研究[D].西安建筑科技大学,2019.

### 作者简介:

陆忠海(1983--),男,汉族,浙江嘉兴人,本科,浙江杭望空间规划设计发展有限公司,土地规划与管理中级工程师,研究方向:国土资源测绘。