



四年回眸

厦门多规合一回顾与展望

厦门市城市规划设计研究院 何子张 副总规划师 博士



CONTENTS

- 01 厦门“多规合一”为什么可以持续推进
- 02 厦门“多规合一”工作的几点体会
- 03 深入推进“多规合一”改革的展望



01

厦门“多规合一”为什么可以持续推进

- ◆ 缘起
- ◆ 保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面

◆ 保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面

日常化的平台依赖



体系化的制度设计

本地化的工作团队



保障厦门多规合一能够持续推进、不断深入的是技术、制度与人才

保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面

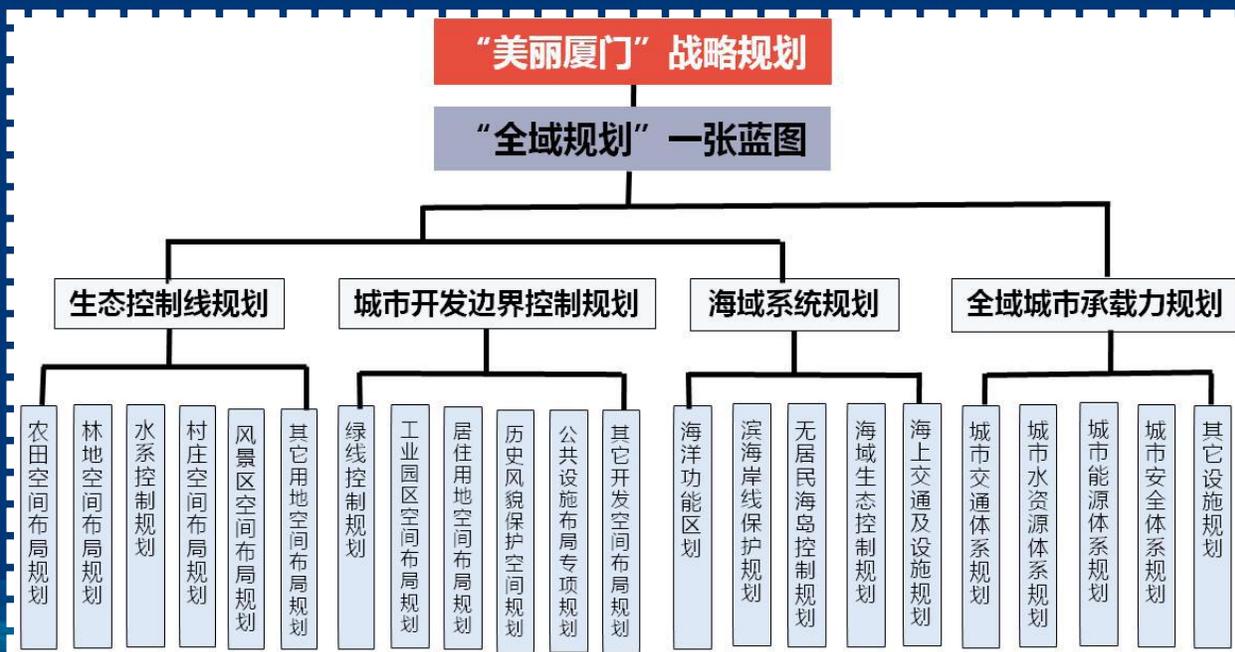


日常化的平台依赖

(1) 空间规划信息与部门事权对应；



- “多规合一”控制线体系的局限性
- 全域空间规划一张蓝图基于部门空间管控事权，形成相对应的空间规划信息，为各部门协同管理奠定基础。



保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面

平台业务地图浏览功能提供了包括多规协调、空间规划体系、城乡规划、国土规划、专项规划等**15大类55个专题260个图层**的空间规划数据及业务数据。随着平台的运行推广，有多个部门主动提出将数据纳入平台进行信息共享，如市政园林局的**古树名木数据**、文物局的**文物保护数据**、环保局的相关**业务数据**等。

多规协调专题



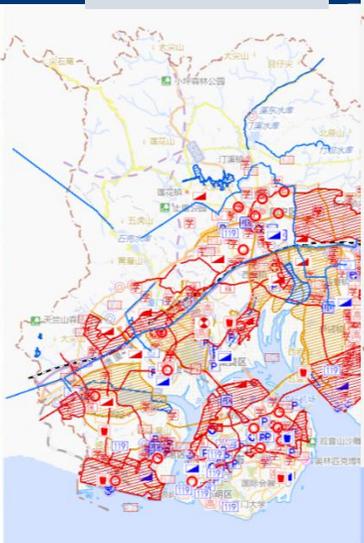
城乡规划专题



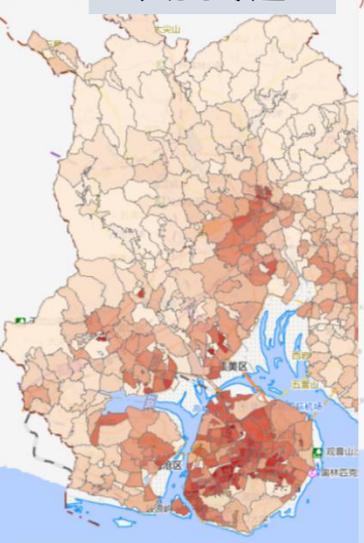
国土专题



发改专题



人口专题



环保专题



◆ 保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面



日常化的平台依赖

(2) 空间规划信息的动态更新

■ 建立空间规划信息动态维护机制

基于系统性的多部门空间信息协同管理，减少规划调整的随意性——赋予市多规办对涉及空间性专项规划的协调权限，依托平台协同各部门强化对专项规划的编前管理、批前审查和批后维护的职能。

■ 保障设施的系统性和空间单元的完整性

规划信息调整，通过平台征求部门意见——对于因项目或小片区规划产生规划调整的，需编制控规局部调整论证报告，确需调整的通过多规平台征求相关部门意见，以保证空间规划的系统性和延续性。

保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面



日常化的平台依赖

(3) 项目生成紧密依托一张图信息和业务协同平台

- 业务协同平台为部门信息共享和资源统筹提供可操作载体
- 空间矛盾基本处理的一张图为项目落地提供规划保障

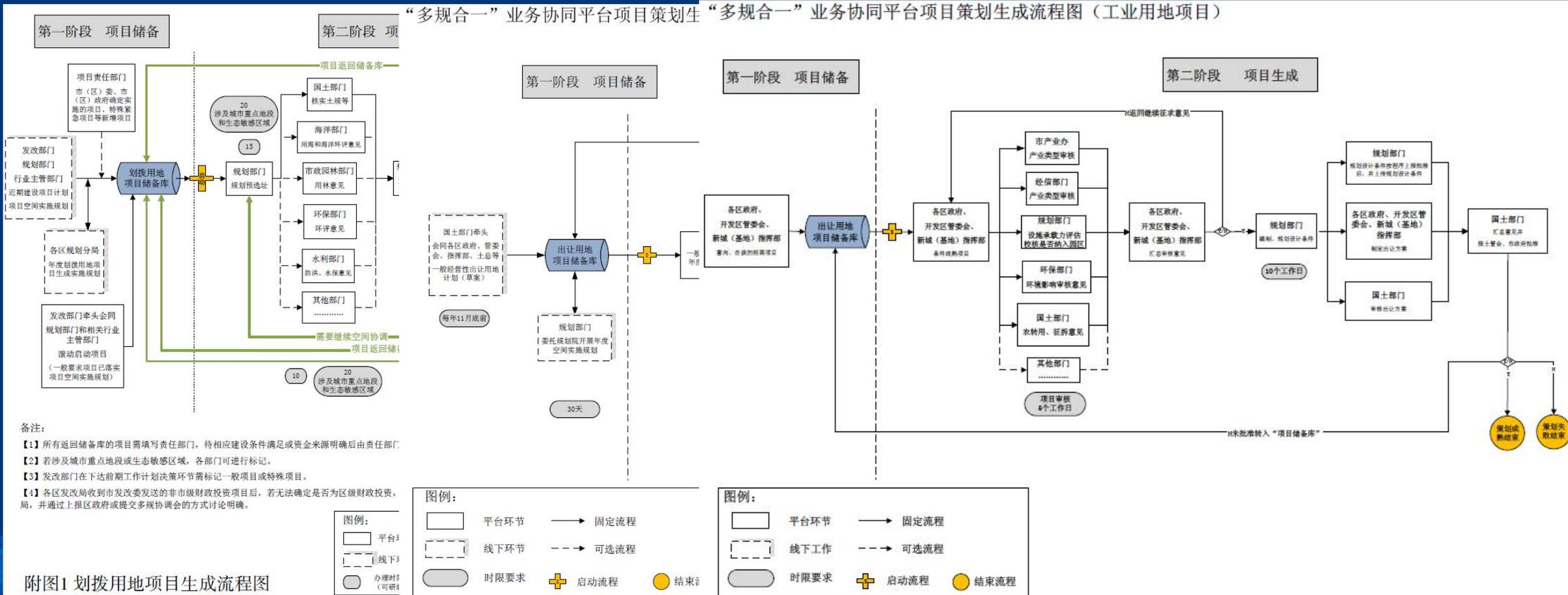
- 2016年2月29日至2017年2月28日，平台上划拨用地储备库共新增项目990个，协调完成729个。工业用地储备库共新增项目25个，其中策划成熟5个。
- 2015年单个项目平均办理时间为49.9个工作日，2016年单个项目平均办理时间为22.9个工作日，提速达54%。



保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面

结合厦门市多轮审批流程改革，厦门市“多规合一”业务协同平台提供**划拨用地、出让用地及工业用地的项目生成策划协调流程。**

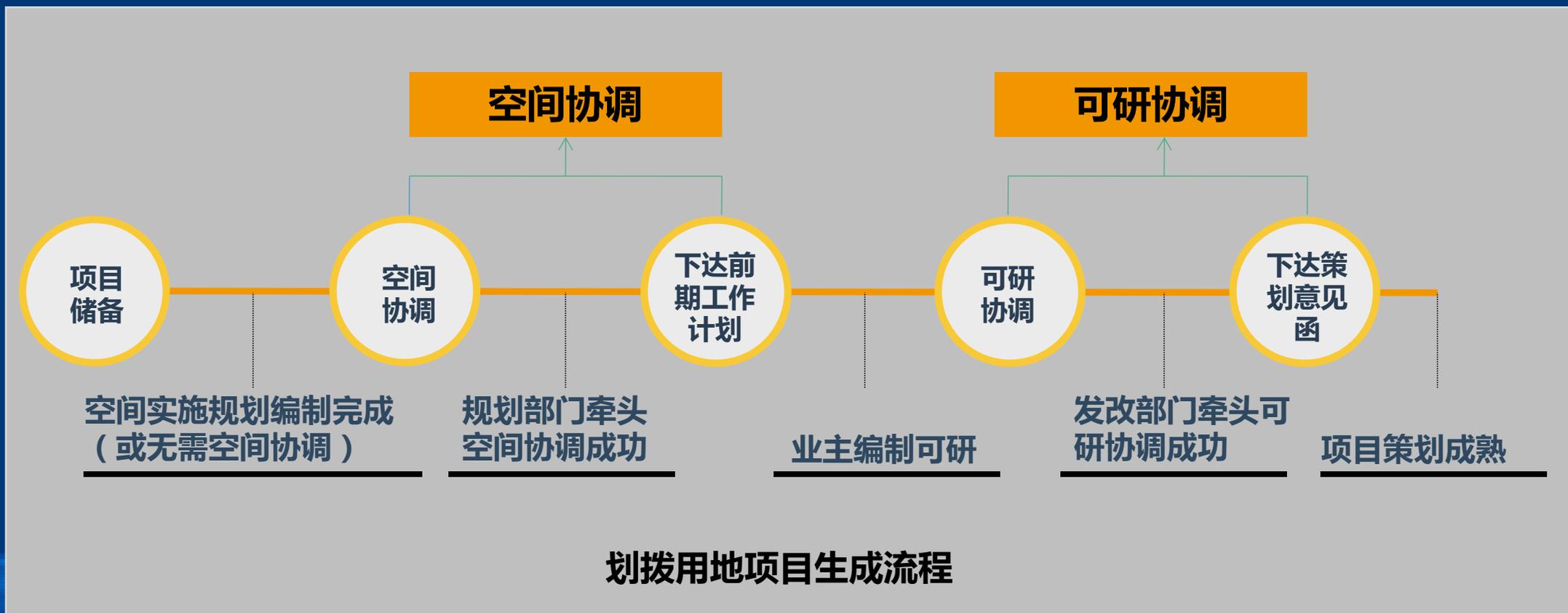
“多规合一”业务协同平台项目策划生成流程图（工业用地项目）



附图1 划拨用地项目生成流程图

保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面

划拨用地项目由储备库中启动协调后进入项目生成阶段，该阶段由**空间协调**和**可研协调**组成。**空间协调**阶段由**规划部门**牵头，**可研协调**由**发改部门**牵头，目前项目生成策划流程自2016年2月29日该流程实行至今，共协调市、区两级逾千个项目，总体运行稳定。



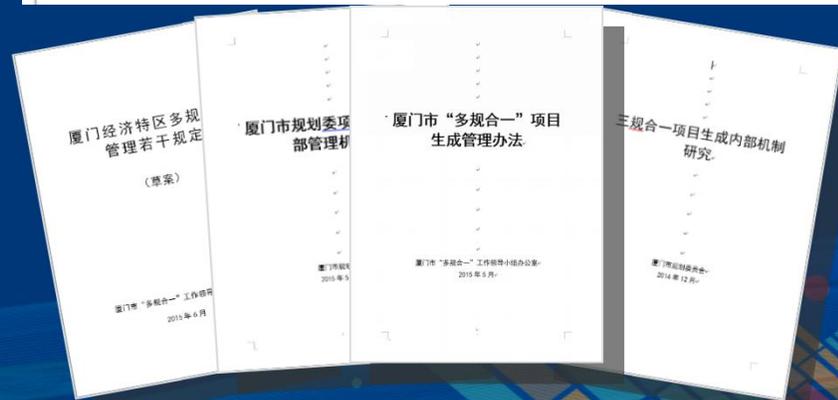
保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面



体系化的制度保障

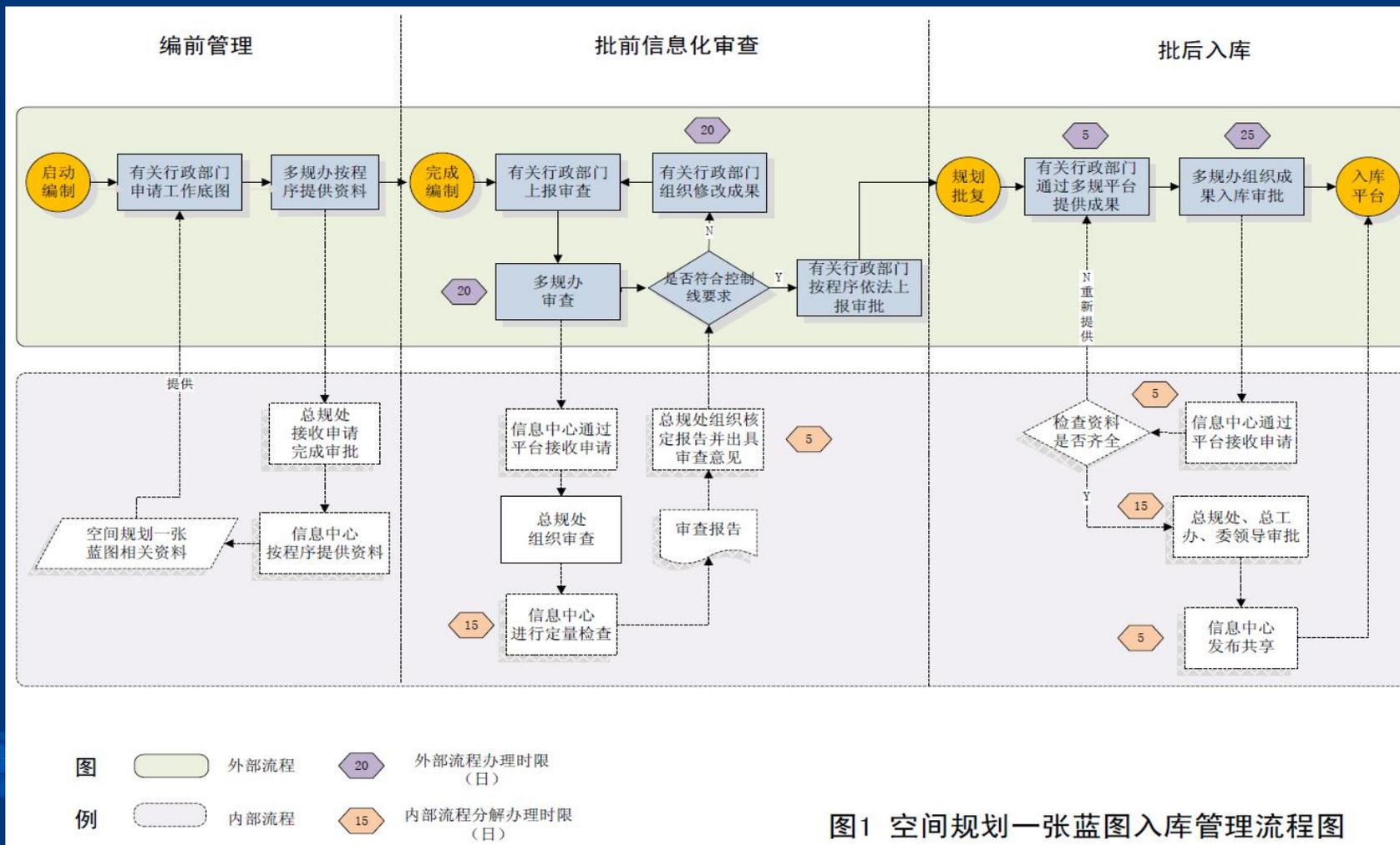
(1) 法律法规

- 《厦门经济特区多规合一管理若干规定》成为全国第一部关于“多规合一”的立法，使得“多规合一”管理有法可依。
- 《生态控制线管理办法》《“多规合一”空间规划管理办法》将“多规合一”划定的生态控制线管控纳入地方立法，
- 《进一步推进“多规合一”建设项目审批流程改革的实施意见》明确改革目标、措施、适应范围和部门职责，为审批流程改革提供依据
- 《厦门市建设项目生成管理办法（试行）》、各部门实施细则明确项目策划生成的程序、步骤、环节和各部门协调运行职责
- 《建设项目审批信息管理平台运行规则》，规范各部门审批行为及信息共享要求，保障改革后的新流程每一个步骤都有章可循



保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面

目前，城乡规划、国土、市政园林、民政等部门的空间规划成果已根据《厦门市多规合一空间规划管理办法》实行空间规划编制及规划数据的动态更新。



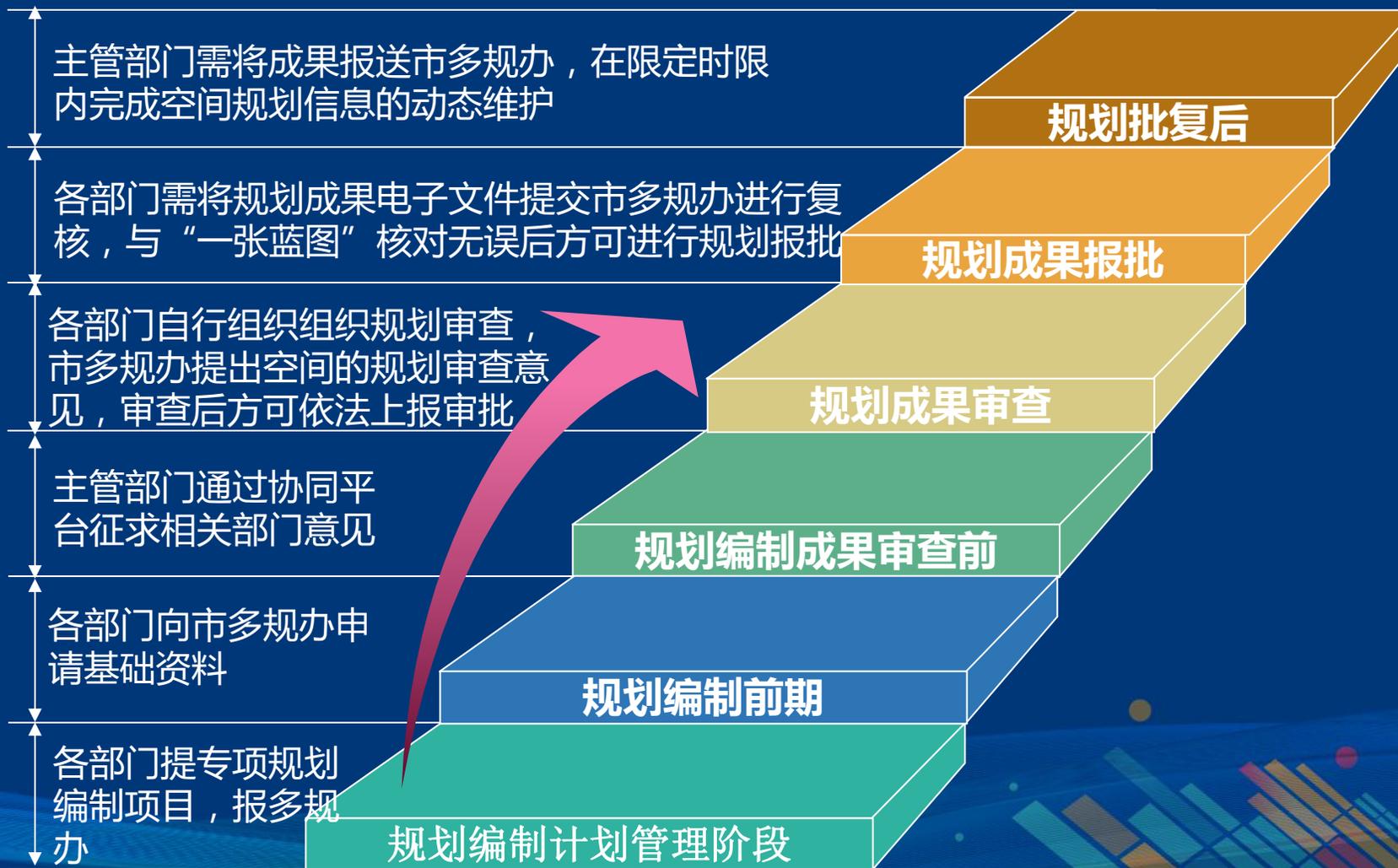
保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面



体系化的制度保障

(2) 技术标准

- 多规合一——一张图编制办法和技术标准
- 《厦门市多规合一空间规划管理办法》



◆ 保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面



体系化的制度保障

(3) 组织架构

■ 党政主抓、全市统筹的工作机制

■ 规划部门职能转变，强化统筹规划与规划统筹的职能

领导小组

- 负责全市多规合一工作组织领导和统筹协调
- 组长：市委书记
- 副组长：市长、人大主任、政协主席、市委副书记、市委常委
- 成员：市委副秘书长，市发改委、市规划委等各局

领导小组办公室

- 挂靠在市规划委，负责多规合一具体实施
- 主任：市委常委、市政府常务副市长
- 副主任：市政府副秘书长、规划委主任、副主任、市发改委主任、市国土房产局局长、市环保局局长、市信息化局局长

区多规办

- 负责具体各区协调工作

专业部门

综合部门

职能转变

制定政策、
规划、标准

监督执行、
统筹协调

简政放权、
放管结合

◆ 保障厦门“多规合一”持续推进的几个方面



本地化的保障团队

厦门规划院

- ✓ 全程参与规划一张图的深化
- ✓ 进行规划体系梳理、各专项规划的修订
- ✓ 各种规章制度的制订
- ✓ 项目生成与空间实施规划的长期服务

数研中心

- ✓ 平台维护与推广
- ✓ 规划信息入库与管理
- ✓ 审批流程的系统改进

市区部门

- ✓ 市直部门
- ✓ 区多规办工作人员
- ✓ 经常性业务培训



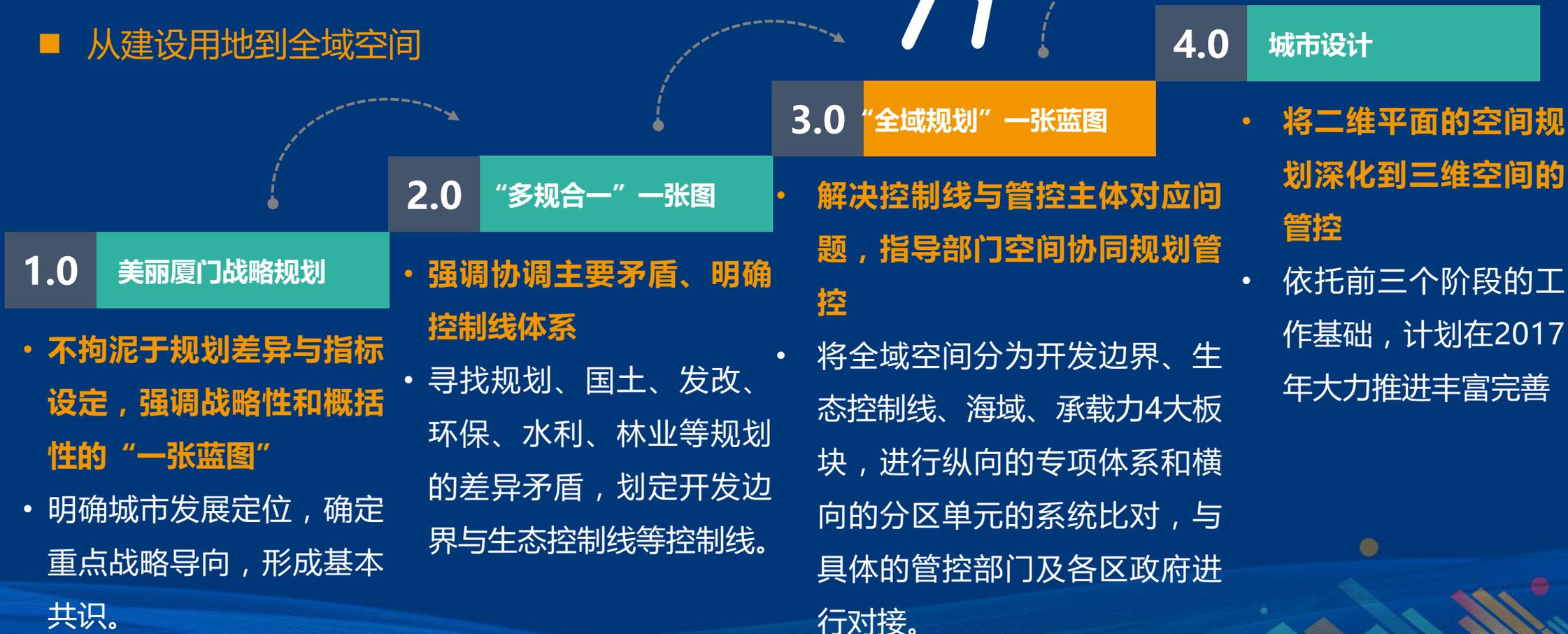
02

厦门“多规合一”工作的几点体会

- ◆ 一张图的形成
- ◆ 一张图与平台建设
- ◆ 一张图与项目生成
- ◆ 一张图与审批流程改革

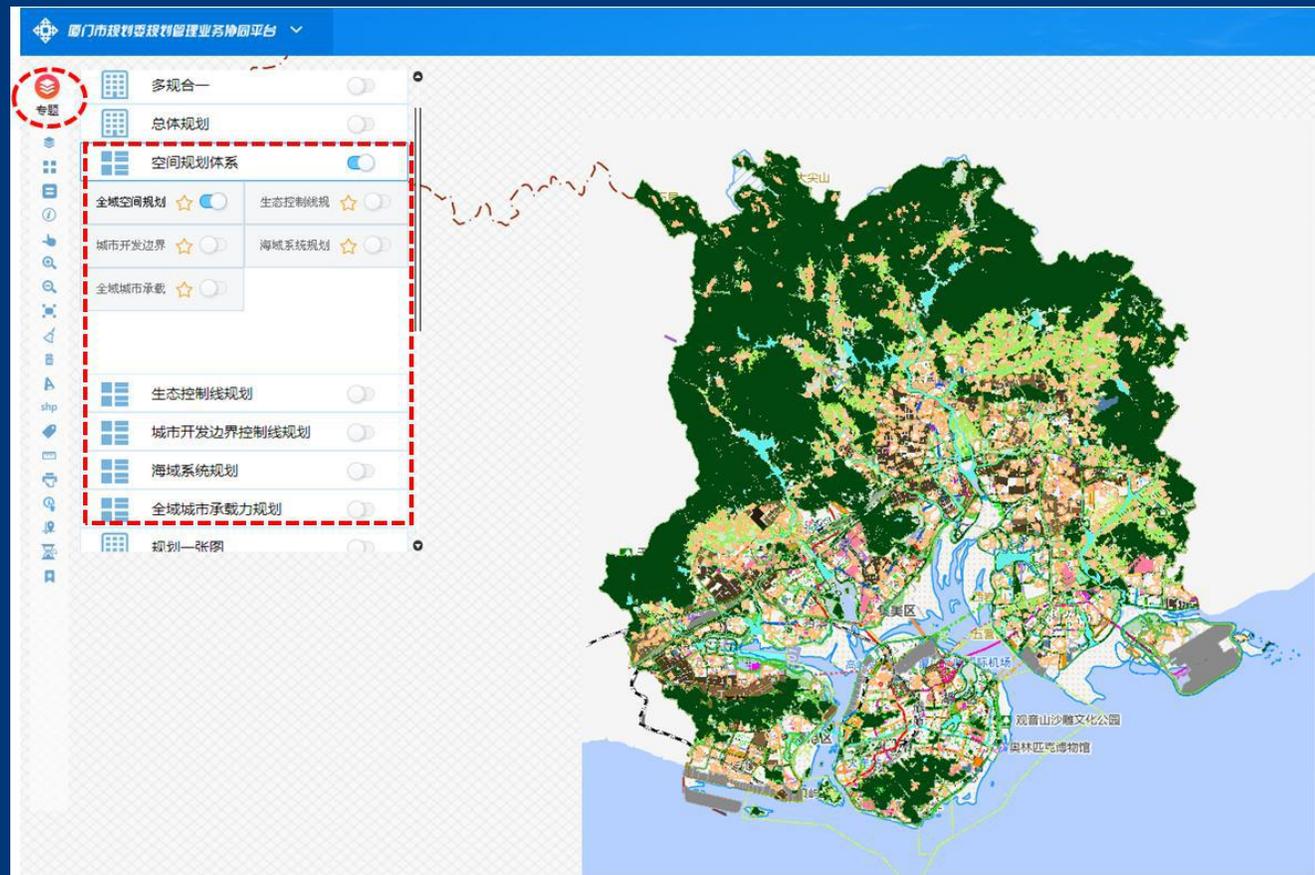
一张图的形成

- 从粗放到精细
- 从二维到三维
- 从建设用地到全域空间



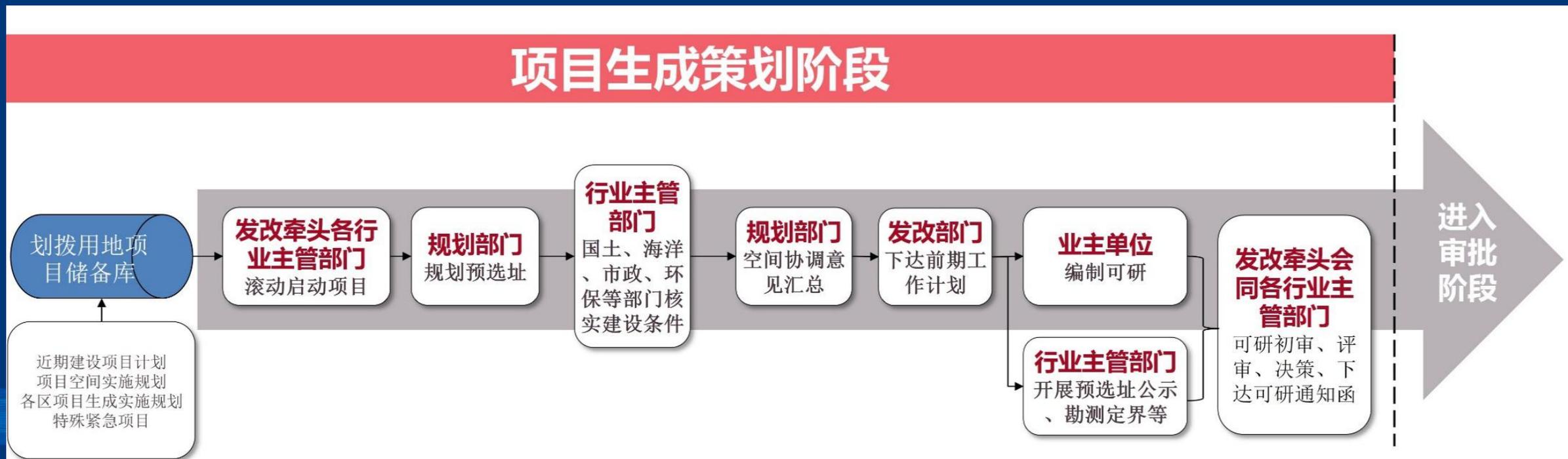
◆ 一张图与平台建设

- 一张图规划应与平台建设同步开展；
- 一张图规划应达到部门协同使用的深度和广度；
- 全域空间信息矛盾处理是一张图规划的技术难点；
- 持续一张图的动态维护机制与空间规划体系梳理，形成年度工作计划。



■ 项目生成是“一张蓝图干到底”的抓手；

项目生成实现“规划”与“项目”的链接，是城市发展方式从“以项目为中心”转向“以规划为中心”。





2018年实施计划工作安排

1-3月

(1) 制订年度项目空间实施规划（初稿）

- **工作内容：**对接近期建设规划、政府工作报告、党代会等，制订规划年度空间实施计划（初稿）。
- **业务协同：**“一上一下”，初步沟通。在制订计划初稿过程中，与各区政府、发改、国土及各行业主管部门初步沟通，就规划年度空间实施计划提出的目标、指标、重点任务等达成初步共识。

4-6月

(2) 策划项目落实用地、完善年度计划

- **工作内容：**根据规划年度空间实施计划策划提出具体项目，并落实用地情况，完善规划年度空间实施计划、形成项目清单。
- **业务协同：**“二上二下”，充分协调。通过协同平台对策划提出的项目、项目用地情况与各区政府及相关部门进行多轮次的沟通协调。

7-9月

(3) 确认成果，下达计划

- **工作内容：**完成意见征求，形成年度项目空间实施规划成果，获得部门确认后由市政府下达。
- **业务协同：**“三上三下”，正式确认。计划成果发送至各区政府及相关部门对项目清单进行正式确认；计划获得确认后上报市政府，并由市政府下达规划年度空间实施计划；计划中的新增用地项目纳入项目储备库，各部门根据计划制订形成各部门各自年度计划。

10月—

(4) 落实责任单位，推进项目生成前期工作

- **工作内容：**1) 发改部门提前介入，落实项目投资；2) 各责任单位落实有问题的项目，推进农转用审批、征拆、规划调整报批等工作。

《XX年厦门市城市规划实施年度计划》

(1) 上一年度计划实施评估

- 评估上一年度计划实施的项目执行情况、供地情况，分析总结存在的问题

(2) 落实国家、省、市的重点工作要求

- 落实国家、省的定位要求、重点工作（如生态文明体制改革、多规合一等）
- 紧扣市委、市政府的重要指示

(3) 衔接、分解其他规划

- 落实全市、分区战略规划
- 分解五年计划、近期建设规划任务

(4) 分析供地趋势

- 基于对过去的供地情况的分析，分析未来几年供地趋势

(5) 提出当年度年度计划

- 明晰年度发展目标、指标、方向
- 落实年度发展的重点片区，全市统筹的重大项目
- 提出年度建设用地供应的规模、结构、布局指引

◆ 一张图与项目生成

规划年度实施计划怎么编？



教育产业项目示例

同安新城国际学院（同安区）

- (1) 区位和面积：同安新城官浔村东侧，用地面积为2.4公顷。
- (2) 现状概况：现状为空地。
- (3) 农转用情况：已农转用。
- (4) 征地情况：征地已完成。
- (5) 拆迁情况：无拆迁。
- (6) 城规校核：符合。
- (7) 土规校核：符合。

主管部门：环东海域新城指挥部、教育局



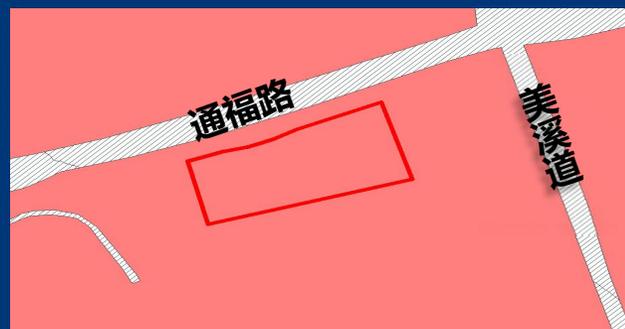
区位图



现状图



控规用地图



土规建设用地管制分区图

◆ 一张图与审批流程改革

- “多规合一” 一张图主要是为建设项目落地、审批提速奠定技术基础
- 协同平台为后续的联合评审、联合验收搭建工作平台，形成联动机制
- 审批流程的改革又倒逼政府职能的转变

告知承诺制

信用体系建设

市场中介监管

监管制度



03

深入推进“多规合一”改革的展望

- ◆ 1 自下而上逐步推进统筹规划的体制改革
- ◆ 2 系统总结地方试点的经验，推进规划体系和规划法规修改
- ◆ 3 总结各地“多规合一”审批流程改革探索，推进上位法修改
- ◆ 4 从“多规合一”到“多建协同”，推进城市设计转型
- ◆ 5 强化空间统筹规划和规划统筹能力建设，推进规划学科转型

◆ 1 自下而上逐步推进统筹规划的体制改革

规划体制改革的两种路径：

厦门模式

通过职能重组，强化统筹规划的功能

海南、宁夏模式

设立独立的规划机构：规划委员会、规划办

- 简单的部门合并无法解决国家空间治理冲突的体制问题。
- **规划体制改革目标**：更好的发挥空间统筹的作用，通过改革明晰职能重组具体路径，实现从城市发展与治理方式的转型——**从以项目为中心到以规划为中心**。

2 系统总结地方试点的经验，推进规划体系和规划法规修改

第十一届规划信息化实务论坛
The 11th Practice Forum of Urban Planning Informatization

完善国家和省层面的 统筹规划机制

- 多规合一改革在国家、省层面缺乏统一的空间规划统筹协调管理机制。
- **建议明确国家、省级空间规划协调机构，通过职能重组由统一的协调机构统筹空间性规划的编制，并逐步建立起省、部协调统一的空间规划统筹机制，形成合理的规划分级管理规则。**

明确一张蓝图的 法律地位

- 目前，在国家法律体系中，一张蓝图的法定地位还未有明确，这影响了以一张蓝图统筹空间的实施效力。
- **建议在地方实践基础上，出台空间规划法，确立国家级、省级一张蓝图的法律地位，明确制定标准。**

统一空间规划 技术标准

- 国家层面对各类规划的空间坐标、基础数据、规划年限、用地分类等编制标准还未统一，存在技术标准部门化问题，导致规划冲突矛盾、降低了行政效率。
- **建议国家层面统一空间规划编制标准，从技术层面保障各级各类规划的协调统一。**

3 总结各地“多规合一”审批流程改革探索，推进上位法修改

修订审批相关的法律法规

在上位法律法规的框架下，部分审批事项仍是只能简化不能减少，进一步精简审批存在困难。

- 选址意见书、施工图审查等审批事项无法取消
- 简化项目环评缺乏依据
- 网上审批管理法规不配套

问题

建议

建议国家对相关上位法的使用进行修订调整，为各地审批制度改革创造条件。

建立统一的监察处罚机制

- 厦门正在强化事中事后的监督处罚，但全国统一的监查标准、处罚标准并不完善。
- 厦门的监管体系只对厦门本地的建设项目参与者起到监管处罚的作用，难以对区域项目、外地单位联动监管、从重处罚。

问题

建议

建议建立起全国统一的监察处罚体系，完善信用体系，使违法单位“一处违法、处处受限”。

◆ 4 从“多规合一”到“多建协同”，推进城市设计转型

城市设计转型:从“多规合一”到“多建协同”

■ 城市空间供给问题靠原有的城市设计无法解决

特色问题/人性化问题

小街区密路网：

- 1、公共物品供给模式的根本转变，区分私权和公权。
- 2、城市设计重点从地块开发控制转向公共空间系统和公共建筑的营建。

■ 城市设计转型方向：走向整体空间营造

必须整体重构城市设计的知识体系

- 1、城市设计构建了一个空间整体营造的平台，是公共空间构件系统统筹和部门业务协同的平台。
- 2、从规划融合到建设协调

城市设计有可能是推动城市建设体制的改革切入点



◆ 4 从“多规合一”到“多建协同”，推进城市设计转型

转型路径构想：

1、深化规划统筹，依托一个平台，从整体空间和立体空间上统筹空间布局、配套设施和景观风貌。

2、重视技术和制度体系的创新

- 城市设计要素控制体系规划
- 城市设计编制管理办法
- 城市设计技术准则
- 开展试点地区城市设计（制度机制）
- 风貌片区建筑构件平台



厦门城市设计要素管控体系

第十一届规划信息化实务论坛

The 11th Practice Forum of Urban Planning Informatization

厦门市城市设计要素管控体系规划

厦门市城市设计要素体系



厦门市城市设计编制体系



厦门市城市设计管理体系



要素构成

建筑本体

建筑用于围合、限定公共空间，并与其所处地块空间的位置、布局、功能及形态紧密联系。建筑本体由5中类、20小类要素构成。

街道景观

城市公共景观是指城市或城市群中，在建筑实体之间存在着的半开放空间体，是影响城市景观的重要因素。城市公共景观由2中类、13小类要素构成。

开放空间

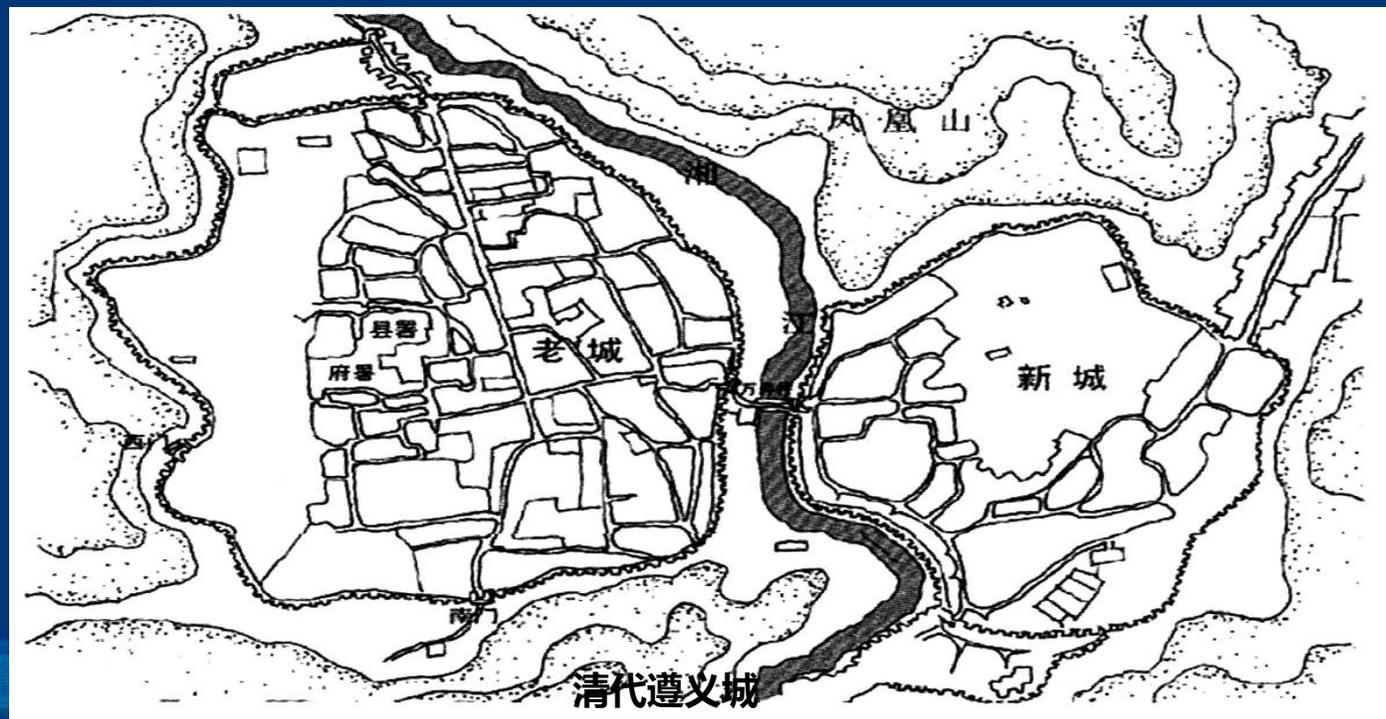
城市公共空间是城市居民日常生活和社会生活公共使用的室外空间。城市公共空间由4中类、19小类要素构成。

控制要素			临山片区	滨水片区	历史及特色风貌区	山海通廊	两环八射	一般地区
大类	中类	小类						
建筑本体	建筑体量	建筑高度	●	●	●			●
		建筑面宽					●	●
		建筑形体	●				●	
	建筑外观	建筑风格			●			
		建筑立面			●			●
		建筑连接						●
		建筑材料			●			
		建筑细部			●			
		建筑色彩			●			●
		第五立面	●	●			●	
	界面控制	建筑界面	●					●
		开敞度	●					
		建筑退线		●				●
	功能布局	出入口						●
		平面布局	●	●			●	
		建筑功能	●					
		停车场						●
	地块指标	建筑附属设施						●
		建筑密度		●			●	
			绿地率		●	●	●	
街道景观	街道空间	退线空间	●		●			●
		街墙贴线率						●
		沿街骑楼			●			●
		街墙首层						●
		街廓比例			●			●
		道路功能						●
		街巷走向			●			
	街道设施	街墙			●			
		街道家具			●			
		人行道铺装			●			
		过街通道						●
		立体交通						●
		交通设施					●	●
开放空间	山水景观	视点		●				
		眺望点	●	●				
		轮廓线	●					●
		视线通廊	●	●			●	
	慢行系统	环山道	●	●				
		平行岸线道路	●					
		垂直岸线道路	●					
		慢行道					●	
		步行绿化带	●	●				●
	开放空间	岸线控制	●					
		生态绿楔	●				●	
		广场	●	●		●		
		空间格局			●			
		景观环境			●			
		植物种植						●
	广告标识	景观绿化带						●
		户外广告			●			●
		标识系统			●			
		附属设施			●			

5 强化空间统筹规划和规划统筹能力建设，推进规划学科转型

第十一届规划信息化实务论坛
The 11th Practice Forum of Urban Planning Informatization

- 回归空间作为规划的对象
- 加强城市空间格局和专项系统规划
- 加强空间单元规划
- **山水城格局——营造理想城市空间形态**
 - ✓ 山水城格局是城市空间的最稳定要素，是城市整体性、系统性和生长性的基础。
 - ✓ 山水城格局是城市长期发展的框架，是城市发展的基本遵循。



● 支撑系统——保障城市健康运行

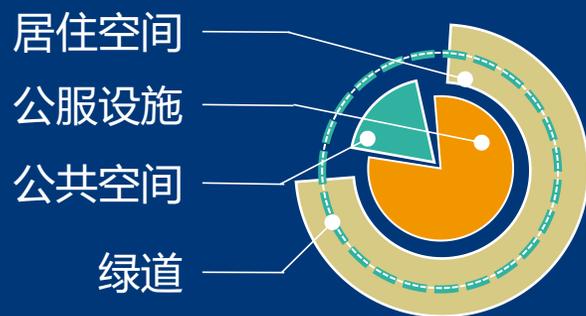
- 支撑系统主要是指城乡基础设施，是为人类活动提供支持的、服务于聚落，并将聚落联为整体的所有人工和自然的联系系统、技术支持保障系统，以及经济、法律、教育和行政体系。
- 支撑系统构成城市发展的门槛。
 - ✓ 生态系统——生态控制线、城市开发边界
 - ✓ 公共服务设施系统——文化、教育、体育、医疗、养老
 - ✓ 市政设施系统——自来水、能源和污水处理
 - ✓ 交通系统——公路、航空、铁路、港口、机场

5 强化空间统筹规划和规划统筹能力建设，推进规划学科转型

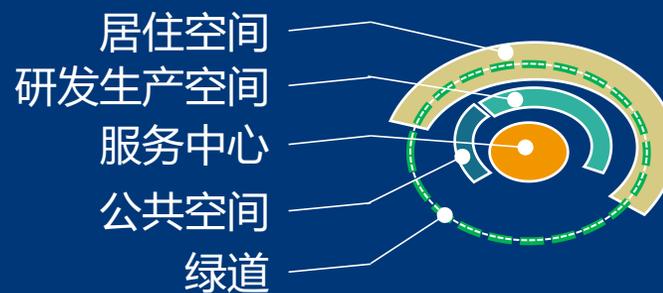
完整社区：完善的社区设施、宜人的公共空间、完整的服务

产业社区(商务组团/创新社区/工业社区)：生产要素、人才与企业紧密相连，促进产业转型与产城融合

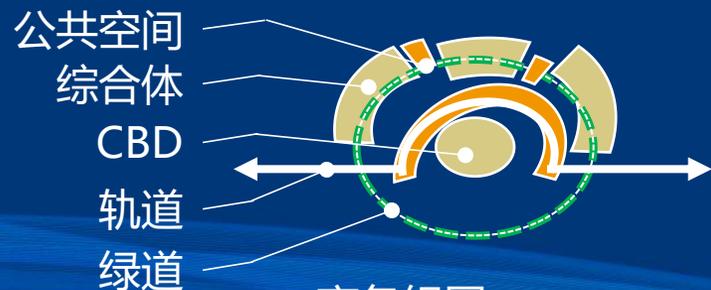
小流域单元：人类活动与自然的生态发展的有机体



完整社区



产业社区



商务组团



小流域单元



谢谢

2017
中国·上海