



从“底线管控”到“用地管控”

——广州市“多规合一”“一张图”工作分享

广州市城市规划编制研究中心

2017年5月



CONTENTS

- 01 解读 “多规合一”
- 02 广州 “多规合一” 工作
- 03 关于 “多规合一” 的思考



01

解读“多规合一”

- ◆ 为什么要做“多规合一”
- ◆ 国家对“多规合一”怎么说
- ◆ 其他城市“多规合一”怎么做

◆ 为什么要做“多规合一”

我国空间规划种类繁多，体系庞杂，包括：国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、环境总体规划、交通综合规划等等，据不完全统计，我国经法律授权编制的规划至少有83种¹。

长期以来，各个规划由相应部门主管编制，又自成体系，存在部分设置不科学、不合理，同层级的规划协调性差，各部门职能权责划分不清，重复编制甚至相互冲突，导致在规划落实中存在大量不协调的问题。

1. 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(5):7-15,29

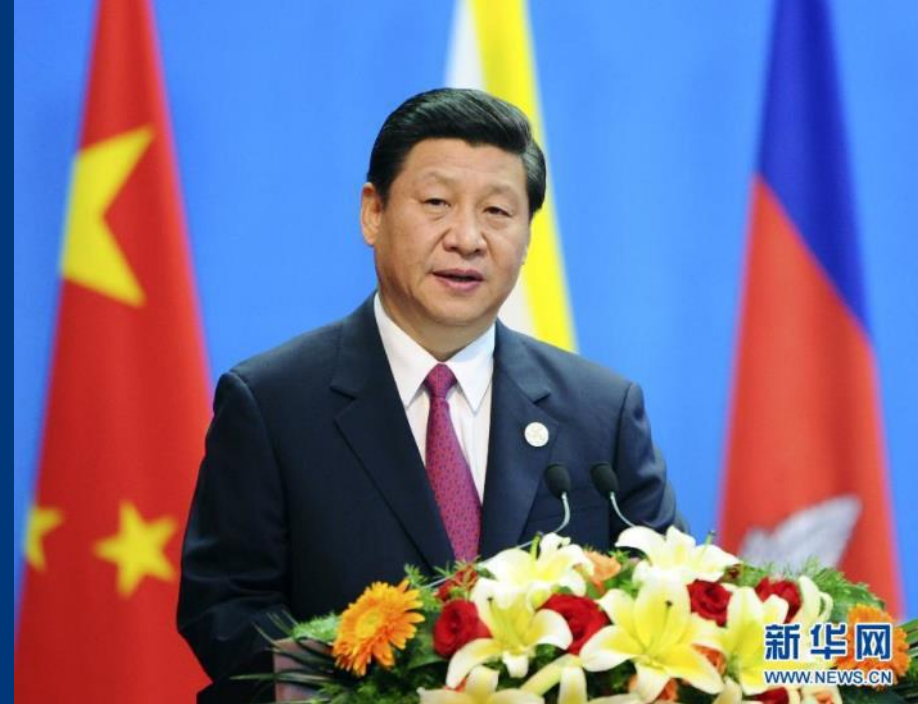
◆ 国家对“多规合一”怎么说

习总书记提出“探索能够实现‘多规合一’的方式方法，实现一个市县一本规划、一张蓝图，并以这个为基础，把一张蓝图干到底”。

——习总书记2013年12月在中央城镇化工作会议讲话

住建部黄艳副部长提出“‘多规合一’是探索一种规划工作的秩序和衔接，各种规划之间的协同更重要，也是解决问题的思路”。

——黄艳副部长在2017年两会期间谈城市建设热点问题



◆ 国家对“多规合一”怎么说

2013年中央城镇化工作会议

提出“一张蓝图干到底”的思路

2014年《国家新型城镇化规划（2014-2020）》

提出“要推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用总体规划”

2014年中央全面深化改革工作部署

明确要求开展市县“多规合一”试点

2015年中央城市工作会议

再次强调“提升规划水平，争强城市规划的科学性和权威性，促进多规合一”

◆ 其他城市“多规合一”怎么做

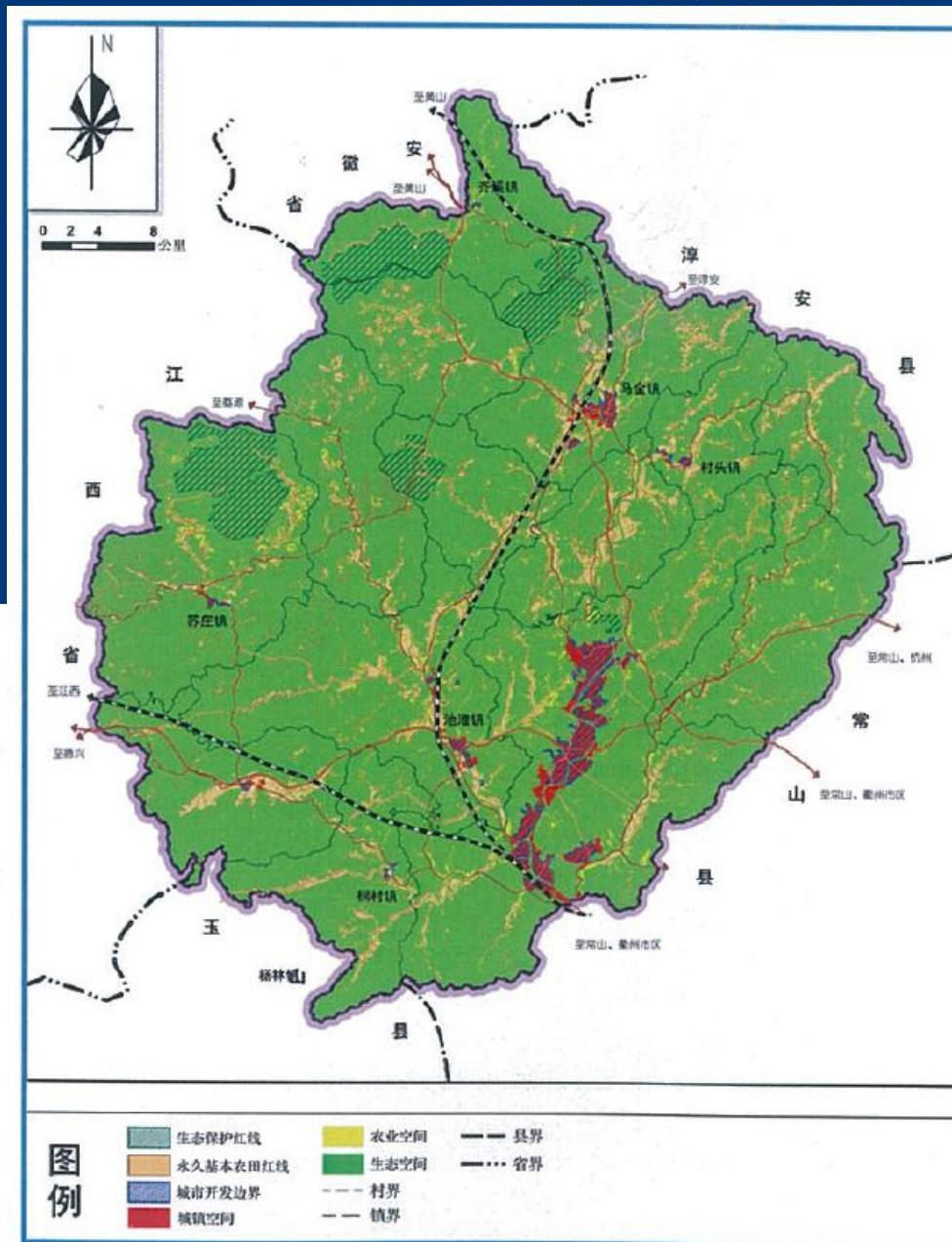
2014年8月，国家发改委、国土资源部、环保部、住建部联合发文，要求试点市县，开展市县“多规合一”试点工作，探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护等规划“多规合一”的具体思路，研究提出可复制可推广的“多规合一”试点方案，形成一个市县一本规划、一张蓝图，建立相关规划衔接协调机制。

国家“多规合一”试点市县包括浙江开化、福建厦门、广州增城区等28个市县。除了试点市县外，实际上很多城市都在陆续开展“多规合一”工作，例如武汉、重庆等。

◆ 其他城市“多规合一”怎么做

浙江开化

- 落实分区管控，绘制“三区三线”的一张蓝图



开化县“三区三线”划定图



生态保护红线



永久基本农田红线



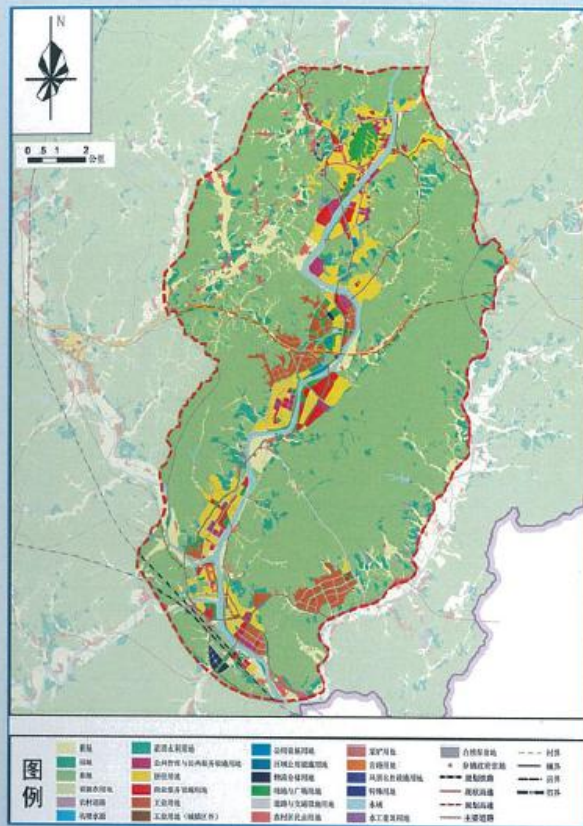
城镇开发边界

◆ 其他城市“多规合一”怎么做

浙江开化

构建规划体系，编制统筹发展全局的一本规划

系统梳理各类空间性规划的内容结构，按照“有取有舍有创新”的原则，以主体功能区规划为基础，有机整合开化县现有城乡、土地利用、生态环境保护等多个“总体规划”的核心内容，形成一本总控性的《开化县空间规划（2016-2030年）》，统筹发展全局。空间规划向上与省市空间规划相衔接，向下统领各类落实性的详细规划或实施性方案。



制定统一的空间规划用地分类标准，分为三级：3个一级类，13个二级类，31个三级类。

开化县中心城区综合用地规划图

土地利用总体规划

取：规划目标和指标、土地利用结构和布局调整、耕地和基本农田保护、建设用地调控和用地安排等内容。
舍：土地生态建设和环境保护、乡（镇）土地利用规划、土地用途分区管控、土地整治安排等内容。

城市总体规划

取：城镇体系规划中的城镇规模、职能分工、空间结构、重大基础设施、城乡统筹等内容。
舍：中心城区的绿地系统、历史文化保护、市政、综合防灾等内容。



环境保护规划

取：环境保护目标指标、资源环境承载能力评价、生态空间和生态红线划定、生态安全格局构建等内容。
舍：环境功能区划定、重点区域和行业生态环境保护方案等内容。

创新性整合各类空间性规划

按照主体功能区理念，结合资源本底条件、空间开发强度、综合管控原则等，有机整合各类空间性规划核心内容。

开化县空间规划（2016-2030年）

控制性
详细规划

乡村土地
利用规划

其它实施性方
案或行动计划

◆ 其他城市“多规合一”怎么做

福建厦门

厦门以美丽厦门战略规划为引领，2014年完成了“多规合一”一张图编制，划定了开发与保护的边界，明确了生产空间、生活空间、生态空间布局。

在此基础上，加强统筹规划力度，系统全面推进空间规划体系涉及的103个专项规划的梳理和协调工作，在更宽的时空立体坐标系下，明确生态本底与开发边界，初步构建了以空间治理和空间结构优化为主要内容、覆盖全市陆域海域、以城市承载力为支撑的空间规划体系，推进“一张蓝图”的细化。

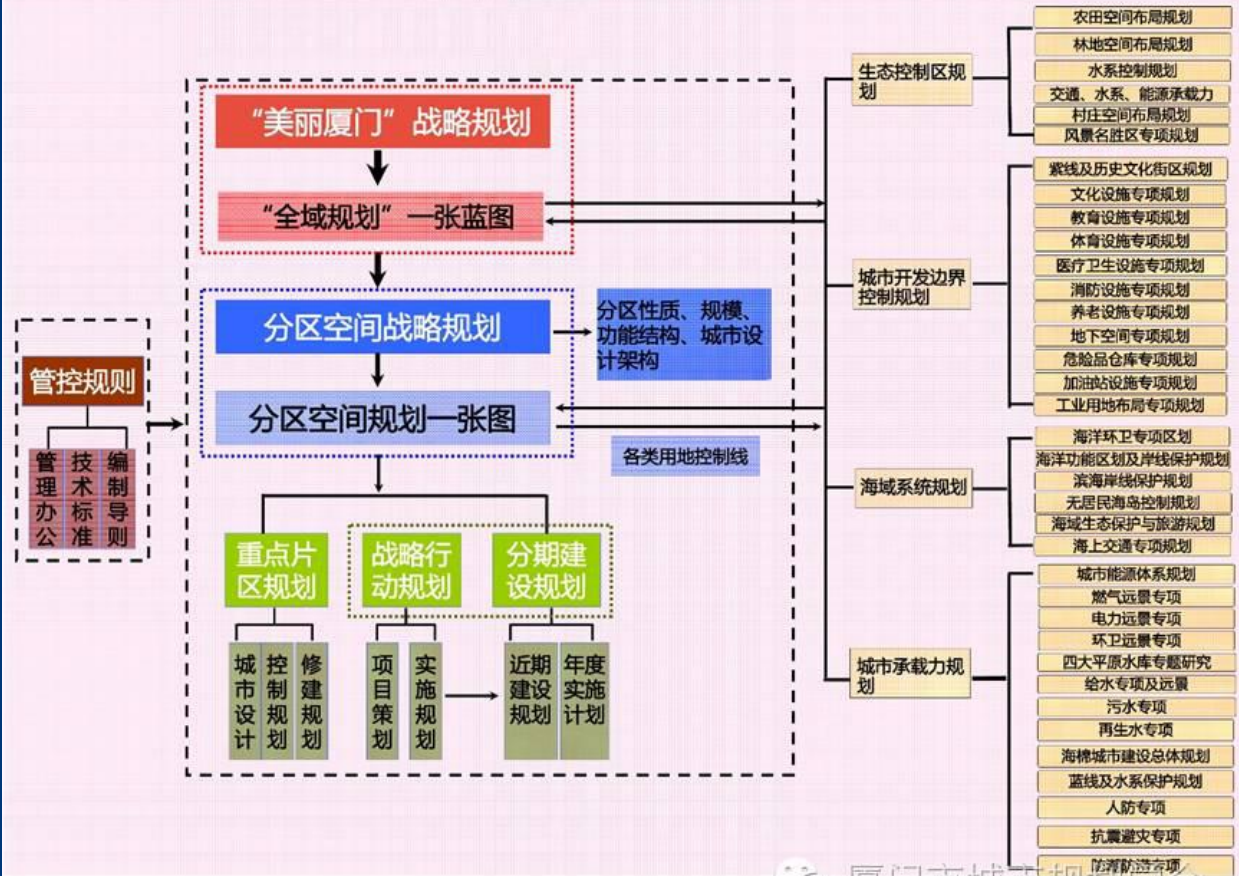


图5 厦门市空间规划编制体系

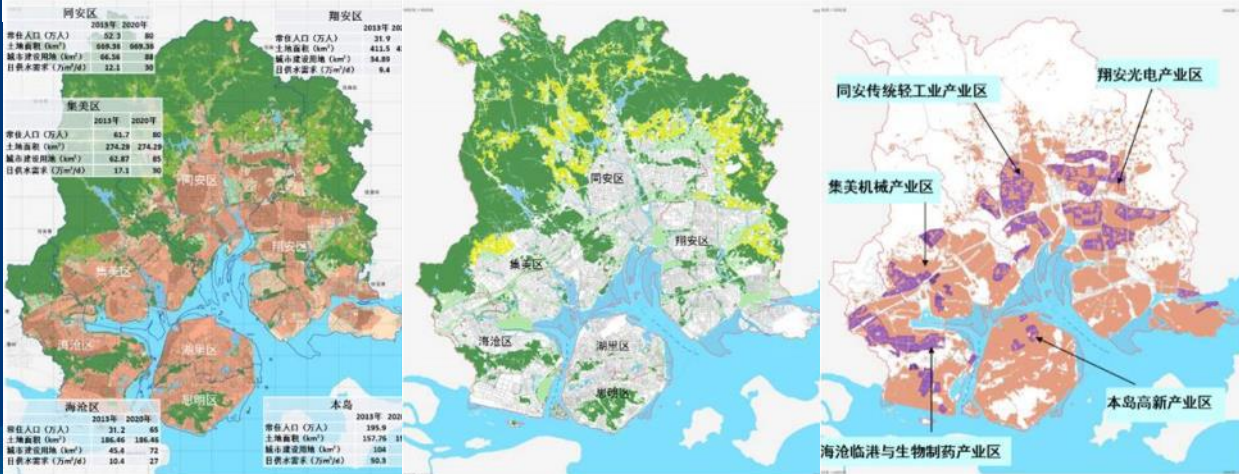


图1 厦门市空间规划格局

图2 厦门市生态控制区规划

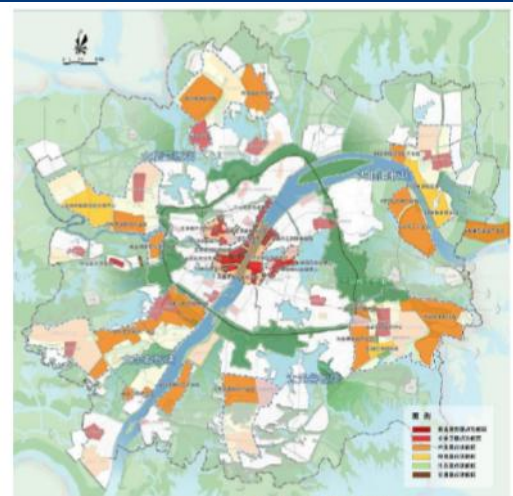
图3 厦门市城市生产空间布局规划

◆ 其他城市 “多规合一” 怎么做

湖北武汉

武汉没有专门开展“多规合一”工作，而是在规划体系内，通过与其他专业局联合编制专项规划，落到控规层次，以一张图平台上的控规用地来统筹衔接各专项规划空间布局。

提出多规融合的制度保障

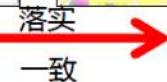


重点功能区规划图

联合编制产业发展、对外交通、给水工程、供电工程等，通过**控制性详细规划**，确保各行业规划在空间布局上的衔接，形成指导该区域未来建设的统一依据。



《中小学规划》地块



《控规》地块

控规对全市1050个中小学校的布点和规模逐一进行落实。

◆ 其他城市“多规合一”怎么做

湖北武汉

• 确立了规划联动调整的制度

• 形成了“一图、一表、一规定”的统一成果形式

城规方面

——专项规划、实施性规划中涉及对控规修改应同步附控规修改方案，一并报批。

土规方面

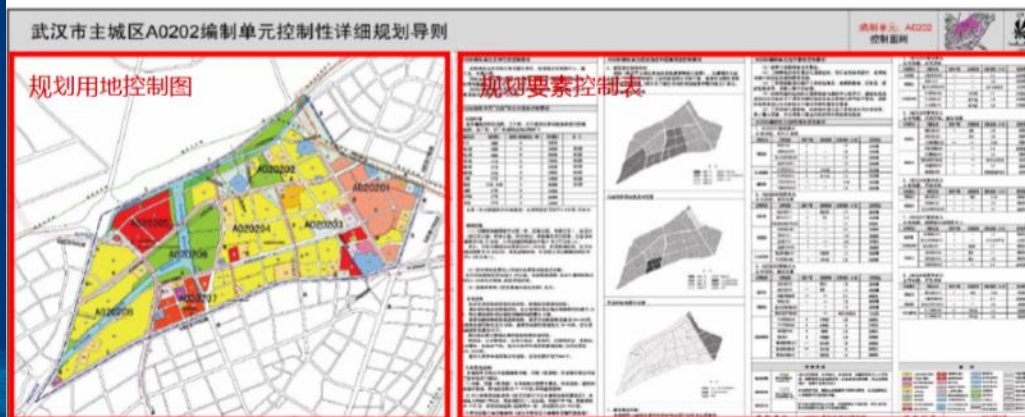
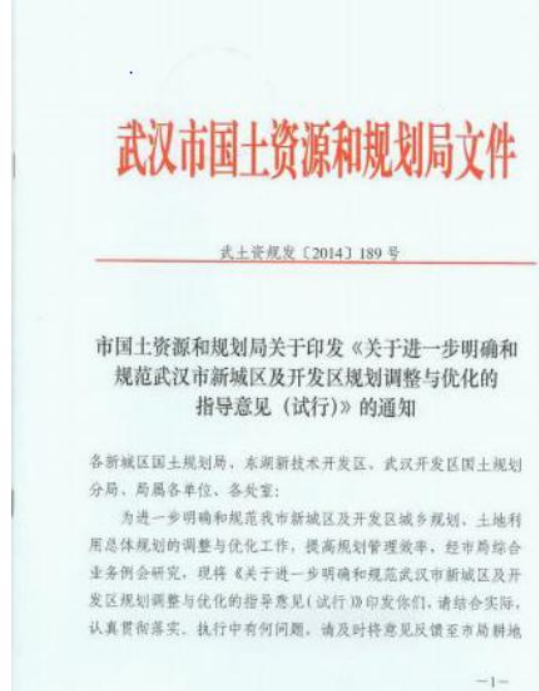
——土规调整需与控规调整需同步论证，同步审查，分步修改。

“一图”：控规图则

“一表”：指各类规划要素控制表

“一规定”：一套通则式的技术规定

(《武汉市用地兼容性规定》和《武汉市用地建设强度管理规定》等)



◆ 其他城市“多规合一”怎么做

从各城市的实践经验来看，“多规”实现“合一”可以归纳为若干种模式：

开化模式

- 制定一本统筹全局的空间规划，指引下层次详细规划实施建设
- 特点：建立了新的规划体系，但该空间规划的法律地位不明确。

厦门模式

- 划定“底线管控”空间，以此实现对各专项规划的协调和统筹
- 特点：以底线思维进行管控，兼具刚性和弹性，但与法定规划之间关联性不强。

武汉模式

- 通过制定规划联动的制度，在控规一张图上进行各类规划的用地空间统筹
- 特点：立足于法定规划，实现用地管控，但需要各专业部门的强力协调。



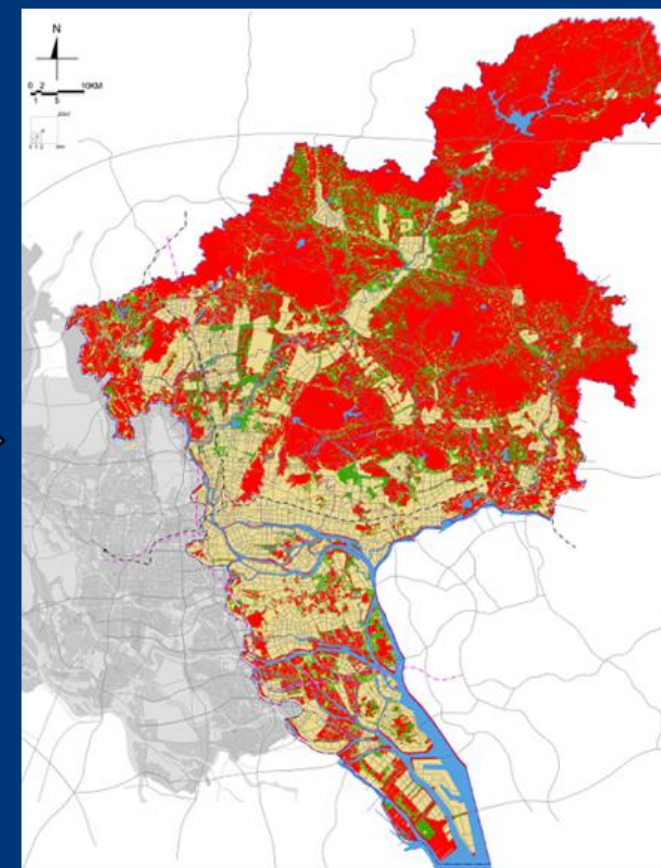
02

广州“多规合一”工作

- ◆ 从广州“三规合一”起步
- ◆ 从“三规合一”到“多规合一”
- ◆ 广州“多规合一”工作

◆ 从广州“三规合一”起步

为优化审批流程、破解“三规”内容矛盾、规划实施困难等城市发展难题，协调“三规”关系，推进新型城市化发展重大决策部署，广州市于2012年初部署开展全市“三规合一”工作。



广州市“三规”叠加一张图

1、广州“三规合一”的工作思路

广州“三规合一”工作按照“工作启动、制定方案；试点先行、技术储备；三上三下，市区联动；划定控制线，三规合一；动态更新，三规联动”的阶段开展。

通过协调对接城乡规划与土地利用总体规划，使两个规划在规模和边界等重要空间参数保持一致，并确保国民经济和社会发展规划中所有重大项目都落实在规模边界内。换句话说，“三规合一”强调的是三个规划规模边界的一致性。在规模边界的基础上，三个规划依法实现各自的规划目标。

◆ 从广州“三规合一”起步

“三规合一”的控制线体系：建设用地控制线、开发边界控制线、产业区块控制线、生态控制线、基本农田控制线

“三规合一”控制线体系

控制线体系	管制规则
建设用地规模控制线	允许建设，建设内容必须符合土地利用总体规划、控制性详细规划控制要求，建设项目选址于线内，由各部门按优化后的行政审批流程审批。
开发边界控制线	城乡空间扩展区域、各类城乡建设须在线内选址，满足一定条件后方可进行建设，城市控制性详细规划编制应在建设用地增长边界范围内进行。建设项目选址于线内，且符合土地利用总体规划有条件建设区使用规定的，按照相关规定修改土地利用总体规划后，由各部门按优化后的行政审批流程审批。
产业区块控制线	新增工业制造及仓储项目必须入驻产业区块控制线内聚集发展。控制线内优先安排战略新兴产业、高新技术产业等符合国家产业政策和产业发展趋势的先进制造类项目及其配套设施。鼓励控制线内的现状已建工业用地产业项目升级改造。非工业类产业项目，如符合产业区块的产业定位，视同符合产业区块控制线管控要求，可在产业区块控制线内进行选址建设。
生态控制线	除符合建设选址条件的重大道路交通、市政公用、公园和旅游设施及特殊项目，禁止在基本生态控制线范围内进行建设。线内已建合法建筑物、构筑物，不得擅自改建和扩建，范围内的原农村居民点应依据有关规划制定搬迁方案，逐步实施。
基本农田控制线	线内禁止进行破坏基本农田的活动，不得擅自改变基本农田用途或占用基本农田进行非农建设。按照《基本农田保护条例》进行管控。



◆ 从广州“三规合一”起步

2、广州“三规合一”的工作成效

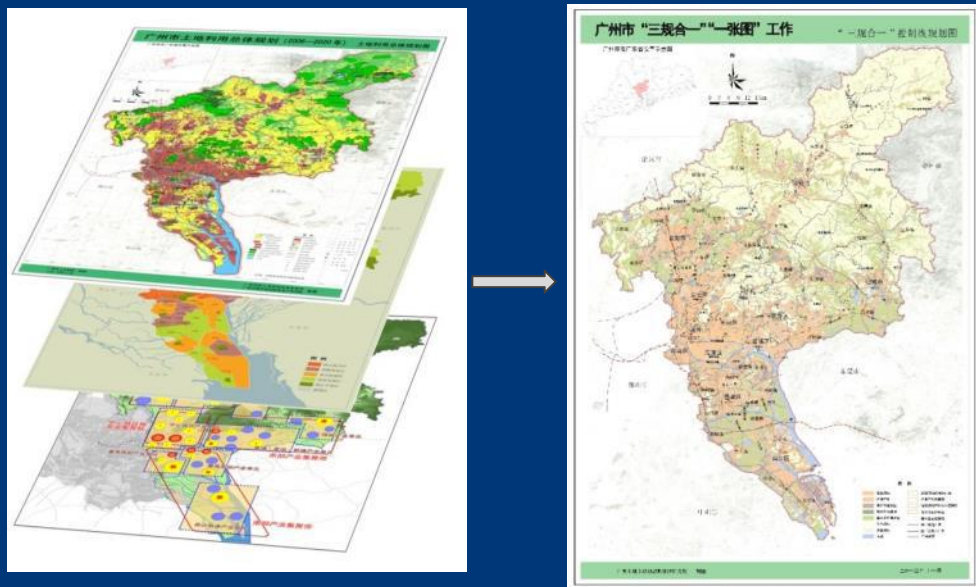
“三规合一”全面梳理了“三规”的发展目标、发展规模、用地指标、用地布局空间差异等，将“三规”所涉及的用地边界、空间信息、建设项目等多元化的信息融合统一到一张图上，以此**开出城市发展最大的底线清单**。

◆ 从“三规合一”到“多规合一”

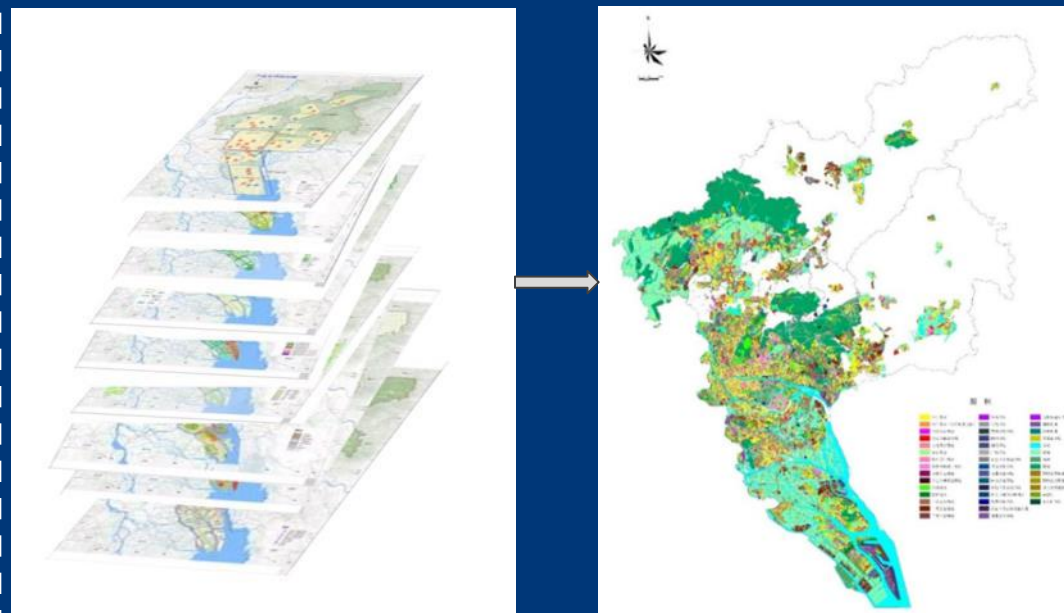
“三规合一”底线空间管控进一步推进是具体用地管控。目前，控制性详细规划制度已经建立了完备的编制规范、标准，完善的审批和管理制度。**广州“多规合一”借助控制性详细规划制度，在“三规合一”底线空间管制的基础上，进一步探索跨部门协调、统筹的体制、机制，不断改进公共参与的效率，真正落实“多规”用地管制“合一”的要求，实现“一张蓝图”管控。**

◆ 从“三规合一”到“多规合一”

国民经济和社会发展规划、城乡规划和土地利用总体规划、



城乡规划（总、控、村）、土地利用总体规划、14个专项规划



“三规合一”
底线控制

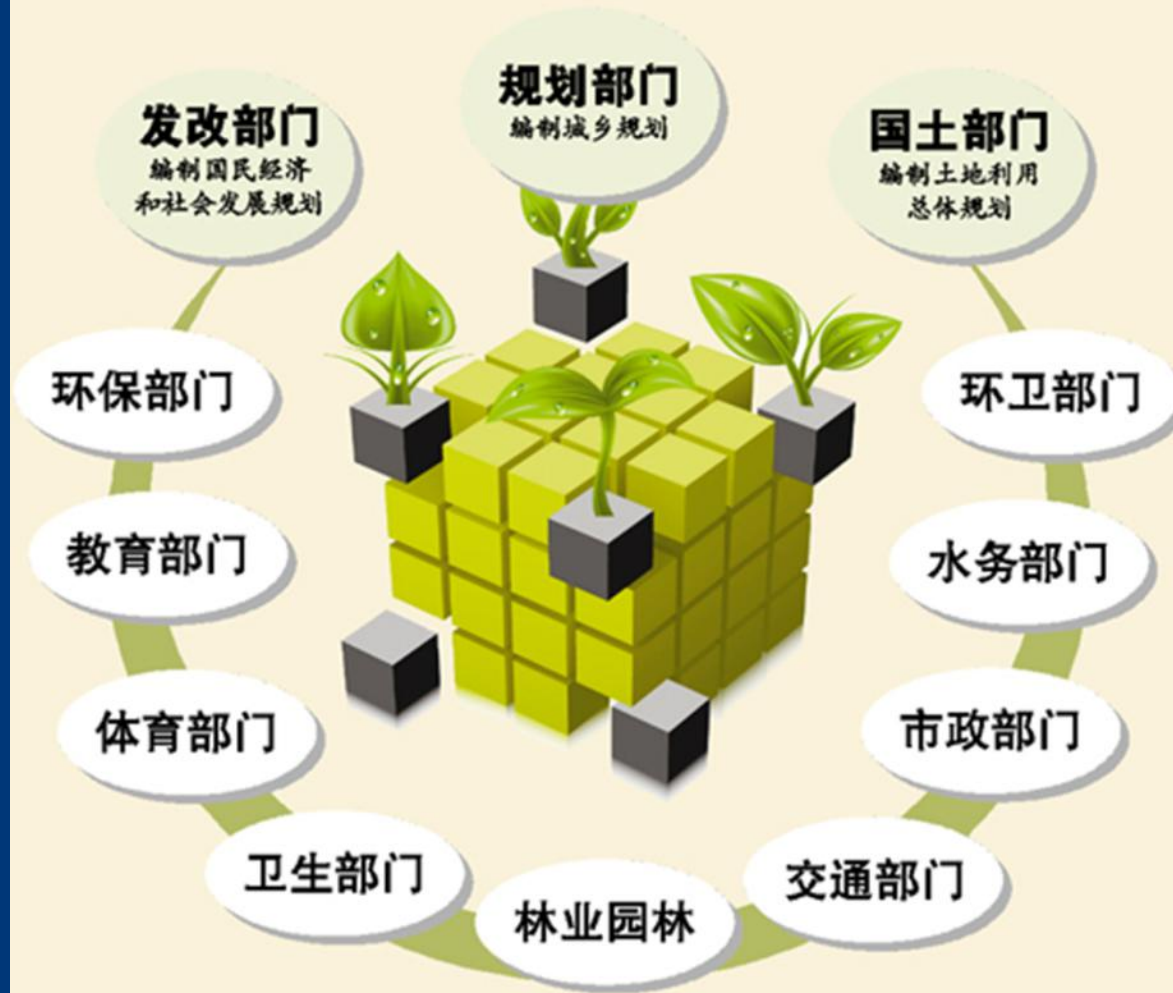


“多规合一”
地块控制

◆ 广州市“多规合一”工作

为了全面深化改革，进一步加强规划引领作用，构建各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划协调机制，2016年初广州在“三规合一”基础上启动“多规合一”工作，具体包括“一张图”、“一个信息平台”和“一个协调机制”三项工作内容。“多规合一”“一张图”是重要的工作之一。

以国民经济和社会发展“十三五”规划为依据，加强城乡规划、土地利用总体规划与各部门专业规划的衔接，从规划内容、信息平台 and 协调机制等方面入手，统筹城乡空间资源配置，优化城市空间功能布局，保护耕地资源以促进节约集约用地，确保国家、省、市重要发展片区、重点发展项目顺利落地实施，保障经济、社会、环境协调发展，实现环保、工业和信息化、文化、教育、体育、卫生计生、林业和园林、水务、交通、供电、消防、城市管理、民政、司法等多个部门规划的“多规合一”，实现城市空间资源的协调统一。



张图

多个部门的专业规划纳入全市“一张图”平台，叠加成一张图



个信息平台

正以琶洲地区土地规划信息系统为试点，初步搭建“多规合一”信息平台



个协调机制

由市政府组织，市国土规划委牵头，市相关职能部门和区政府共同参与

1、“多规合一”“一张图”的定义与作用

“多规合一”“一张图”是在“三规合一”“一张图”成果基础上，以“**广州市城市规划空间资源平台**”中的**“控制性详细规划导则”**为平台，通过保障环保、工业和信息化、文化、教育、体育、卫生计生、林业和园林、水务、交通、供电、消防、城市管理、民政、司法等部门近期重点项目落地，**建立“总控联动”、土地利用规划与城乡规划协调、各专项规划近期重点项目在控规层面落实的、应用于日常规划管理的城乡规划“一张图”**。

◆ 广州市“多规合一”工作

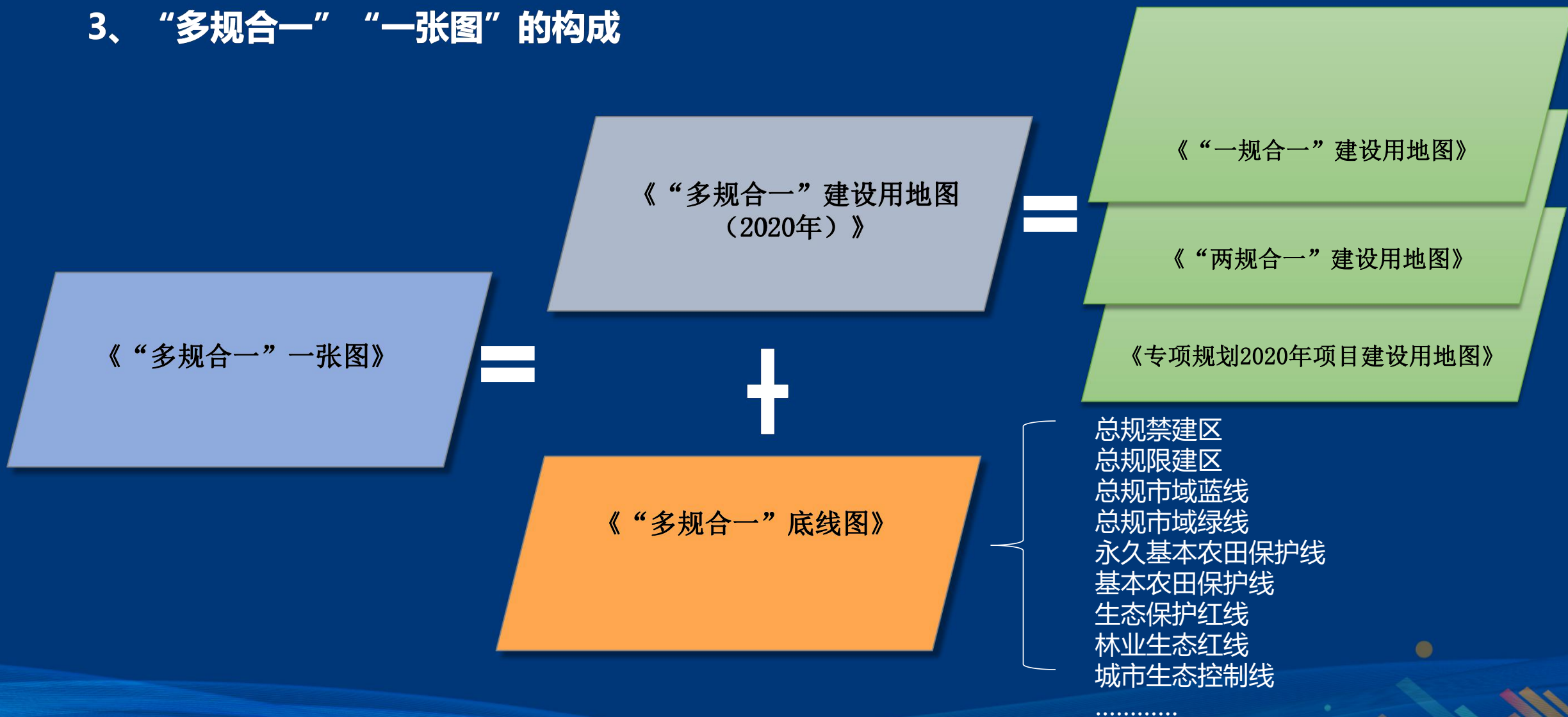
2、“多规合一”“一张图”的工作步骤



学习土地利用总体规划的编制、审批与实施管理经验，以“两规合一”（土地利用总体规划 and 城市规划合一）促进城规内部的总控联动“一规合一”（城市总体规划和控制性详细规划、村庄规划合一），在此基础上与专项规划对接，实现“多规合一”。

广州市“多规合一”工作

3、“多规合一”“一张图”的构成

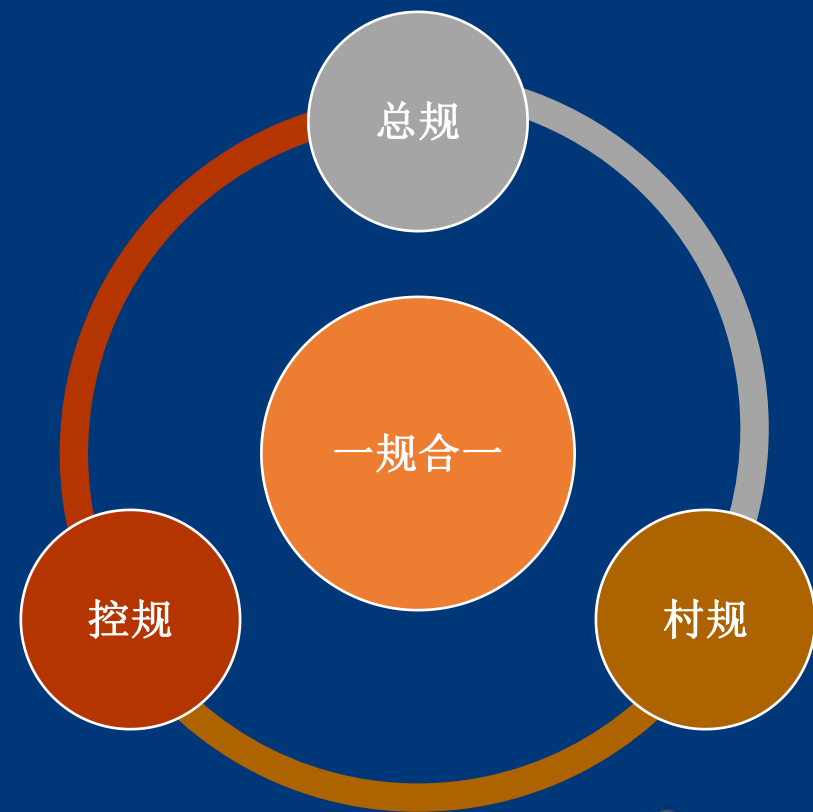


4、“一规合一”工作——总规、控规、村规联动

(1) 工作目标与思路

“一规合一”工作是在城乡规划体系内部，分析总规、控规、村规间用地差异情况，整合“合一”范围，形成“一规合一”建设用地图。

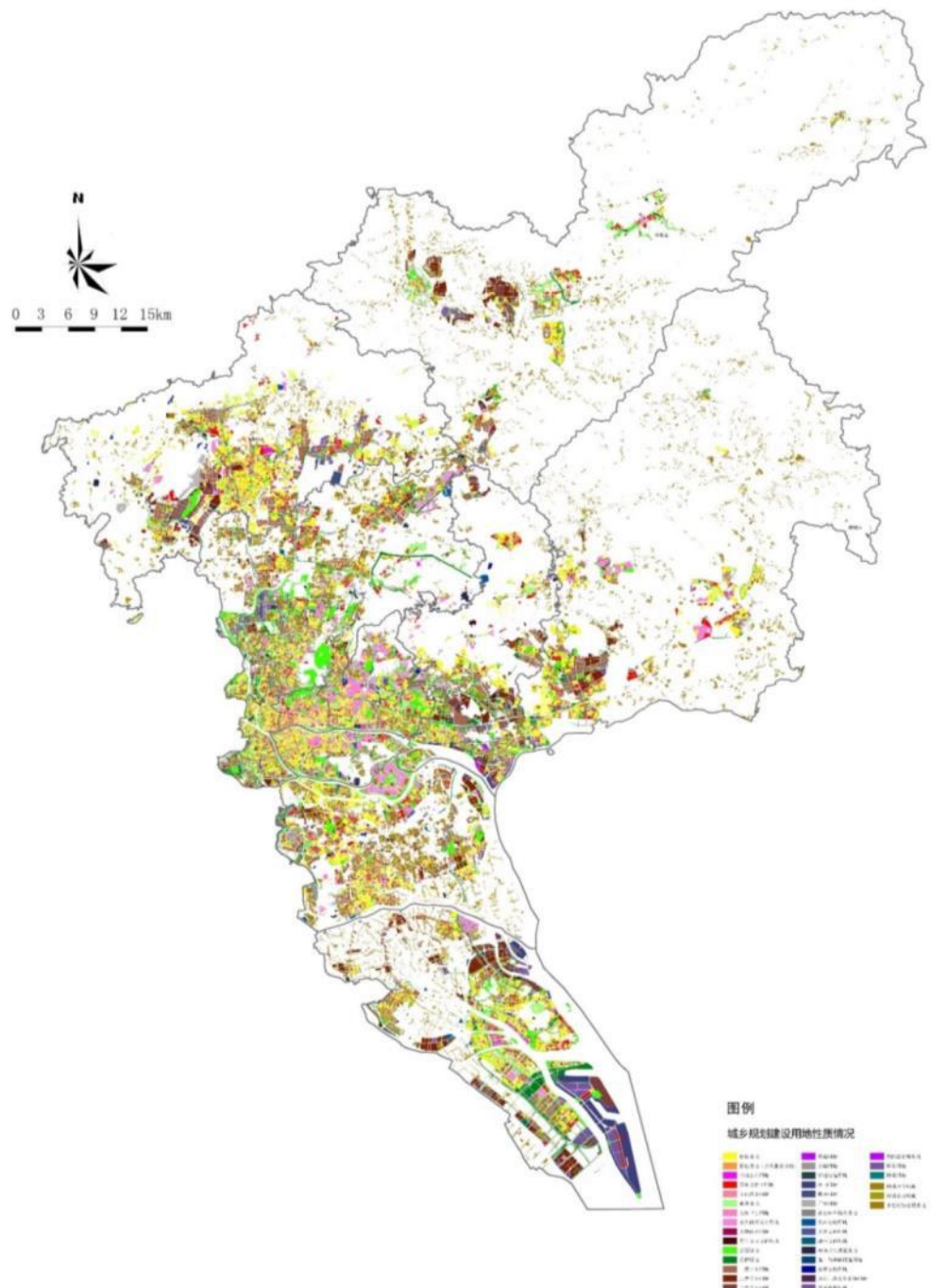
解决城市总体规划强制性内容难以发挥指导作用、控规编制范围划定随意导致控规突破总规指标、村规与控规、总规矛盾等问题，建立总规、控规与村规联动对接的平台和联动关系。



◆ 广州市“多规合一”工作

(2) 工作成果与应用

主要作为日常行政审批管理、规划选址、规划调整等的工作基础，同时保障各专项规划建设项目的实施落地，减少与规划的矛盾冲突，提高工作效率。



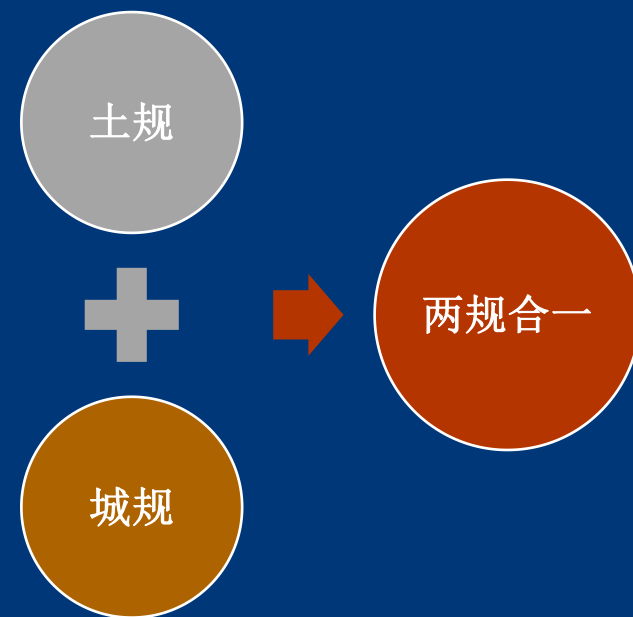
◆ 广州市“多规合一”工作

5、“两规合一”工作——城乡规划与土规协调

(1) 工作目标与思路

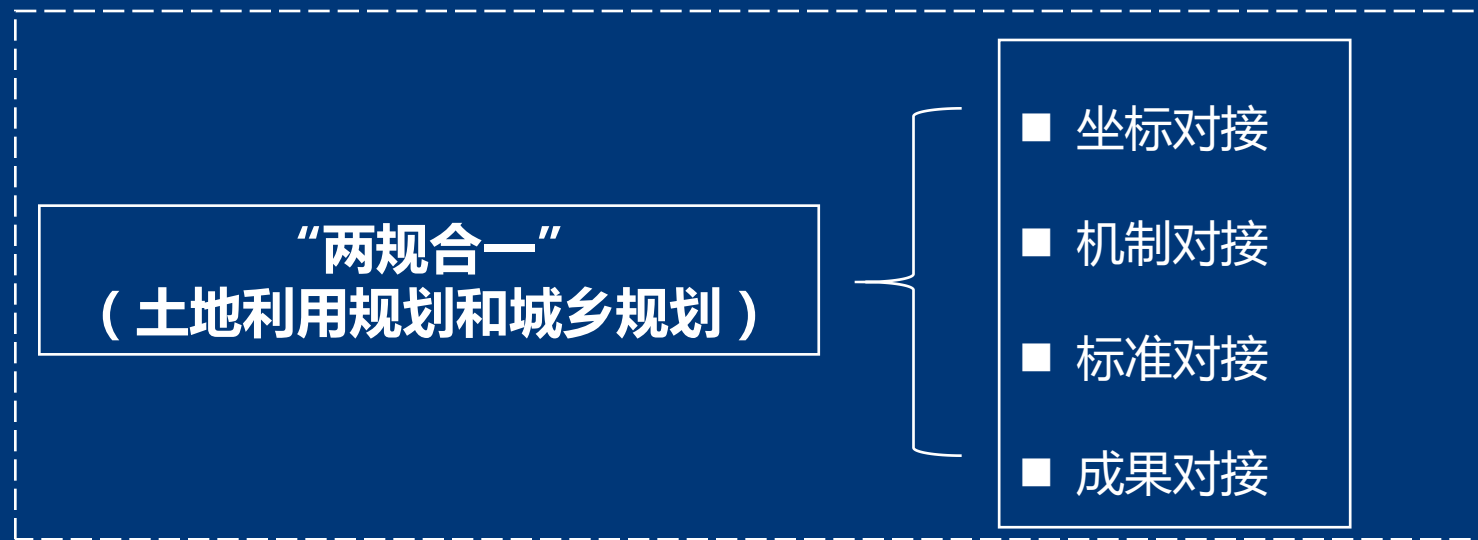
“两规合一”工作是基于土地利用总体规划与城乡规划体系，分析土规与总规、土规与控规、土规与村规间用地差异情况，在“一规合一”基础上，形成“**两规合一**”建设用地图。

重点解决专项规划建设项目土地指标的实际问题，同时加强城乡规划编制与土规的衔接，减少乱编规划，城乡规划特别是控规编制超出土规规模的现象。



◆ 广州市“多规合一”工作

(2) “两规合一”工作原则



坐标对接：两规在数据系统和核发证书中要实现“一图双坐标”。

机制对接：两规从项目立项到编制计划、成果初审、终审等环节要建立一体化工作制度。

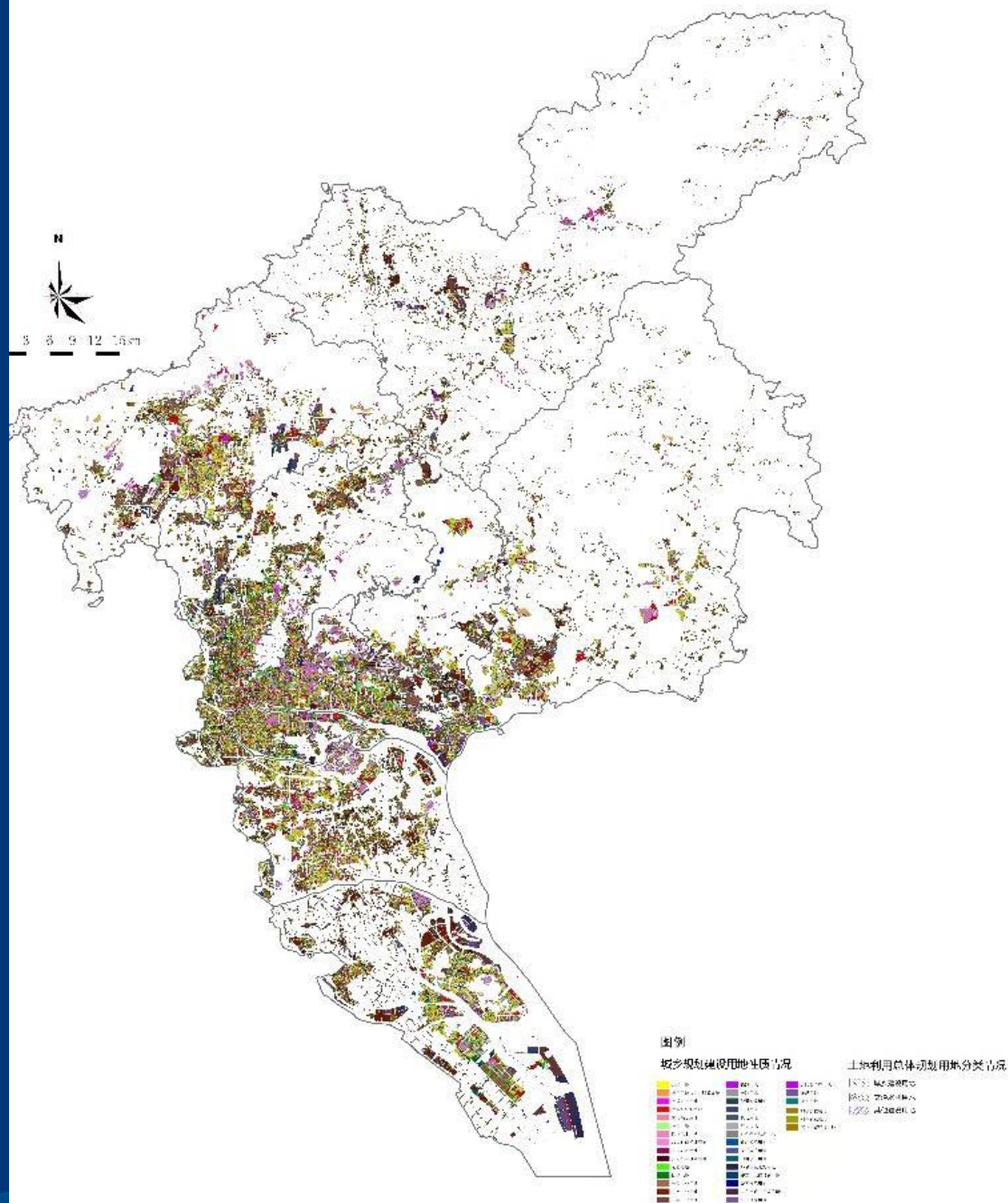
标准对接：两规在用地分类标准方面要明确对接方向。

成果对接：两规要从总规层次和功能片区层次实现对接。

◆ 广州市“多规合一”工作

(3) 工作成果与应用

主要作为日常行政审批管理、规划选址、规划调整等工作基础，同时保障各专项规划建设项目的实施落地，减少与规划的矛盾冲突，提高工作效率。



◆ 广州市“多规合一”工作

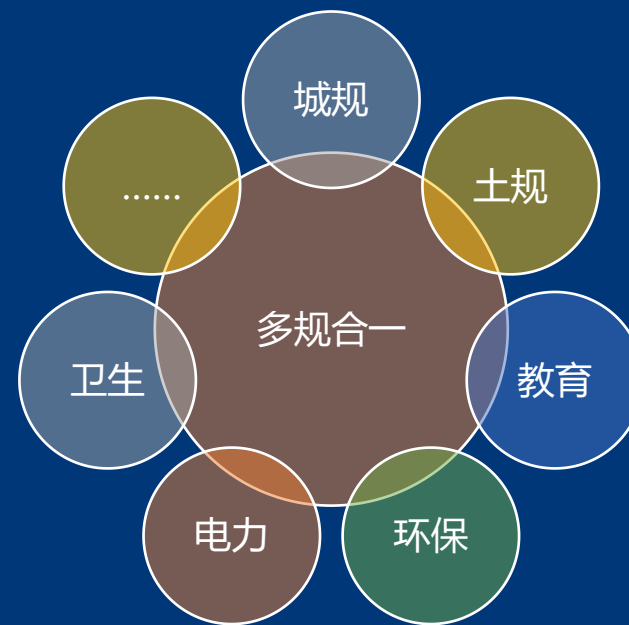
6、“多规合一”工作——专项规划近期项目统筹落地

(1) 工作目标与思路

“多规合一”工作是在“两规合一”基础上，整合14个部门专项“十三五”项目并落地，形成**专项规划2020年项目建设用地图**。

整合生态、林业、文保专项规划等控制底线，形成**“多规合一”底线图**。

在“两规合一”基础上，整合“专项规划2020年项目建设用地图”和“‘多规合一’底线图”，最终形成**“多规合一”“一张图”**。



(2) “多规合一”工作原则

四统一：统一坐标、统一机制、统一标准、统一成果

三定：发改定项目，土地定指标，规划定坐标

各专项规划要做到真正可操作可落地可实施，必须按照“十三五”规划梳理明确各专项一年、三年乃至五年的重点项目。首先由发改委立项，明确投资保障，然后在初步选址阶段由国土部门核查是否有建设用地指标，最后在开展实施评估的基础上对选址进行论证，优先选择与控规没有矛盾的地块进行落实，经过评估确实需要调整控制性详细规划的，由规划部门调整控规保证项目落地实施。实事求是的保证各部门重点项目的实施，有针对性的解决问题。

(3) “多规合一”工作步骤

制定标准

- 通过对广州市现有规划体系和已有规划成果进行系统梳理，然后汇集总规、控规、专项规划、城市设计等多要素，制定基于控制性详细规划“一张图”的规划编制技术标准、成果规范、上网数据标准
- 将现有“控制性规划导则”按照全市“多规合一”工作方案中要求的14类专项规划进行拆解，形成各专项的工作底版

现状与实施评估

- 对专项规划实施情况进行评估，形成“一图一表一报告”。

近期项目计划

- 依据“十三五”规划、专项规划、实际需求等，列出“十三五”期间的专项规划的建设实施计划，形成“一图、一表、一说明”。

规划比对

- 将规划近期实施计划与控规底板、城市总体规划、土地利用总体规划、行政许可等信息进行比对分析，分类分析规划近期实施计划的可行性，并提出规划调整建议，形成“一图、一表、一说明”

规划调整论证

- 根据近期实施计划和比对分析，对涉及调整控规、土规、村庄规划等规划的，需要按照相关规划要求编制“一图一表一报告”

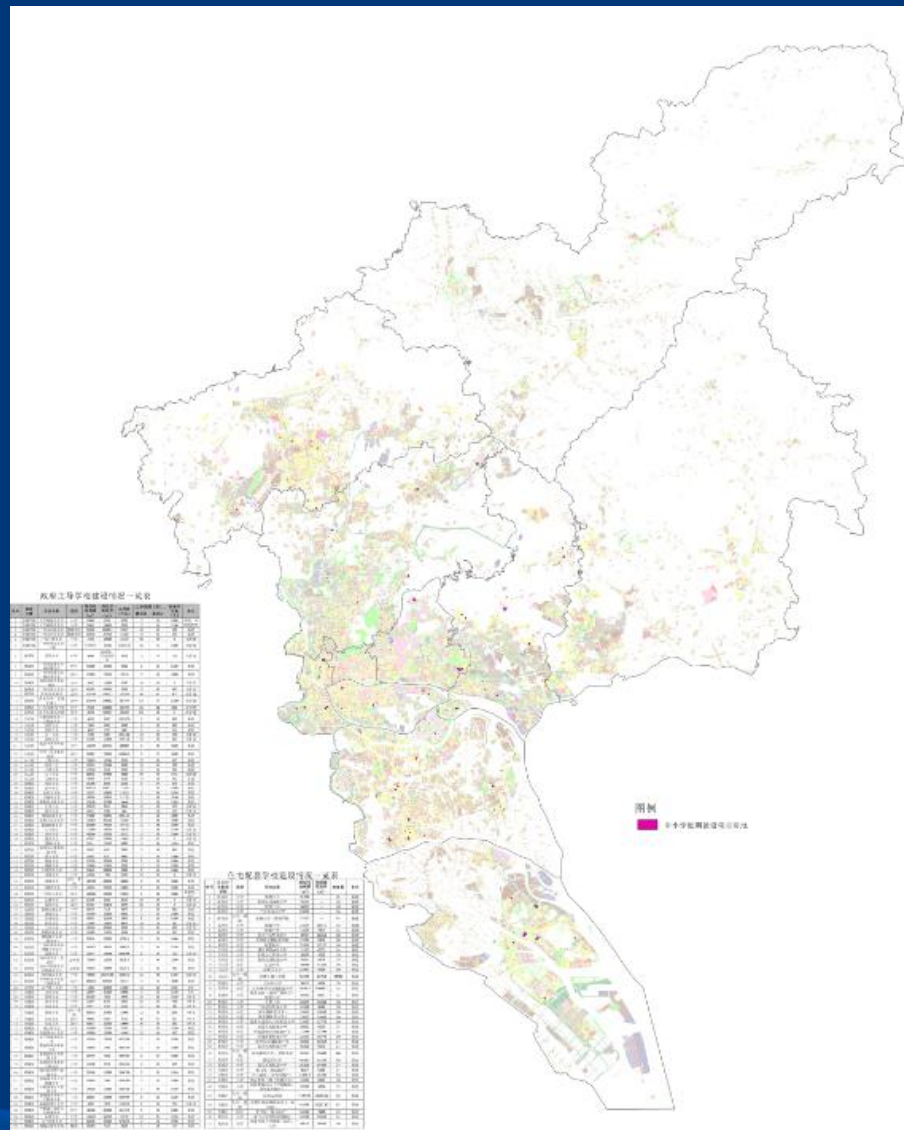
规划调整审批与成果上网入库

- 按照所需调整规划的相关程序，完成规划调整审批，并将审批通过的调整成果按程序纳入“多规合一”“一张图”平台系统。

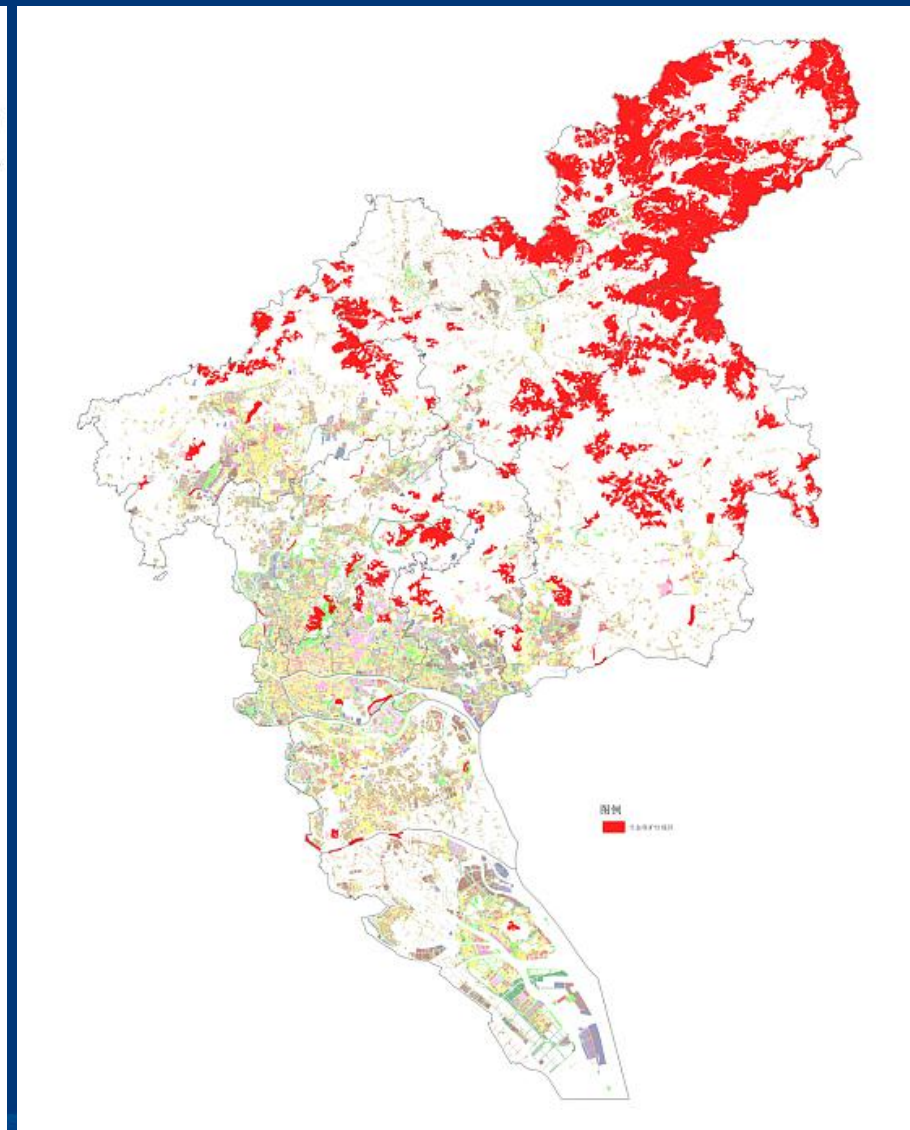
◆ 广州市“多规合一”工作

(4) 工作成果与应用

解决建设项目落地难等问题，为各部门招商引资、项目选址提供保障，保生态环保底线、服务民生和城市经济发展。



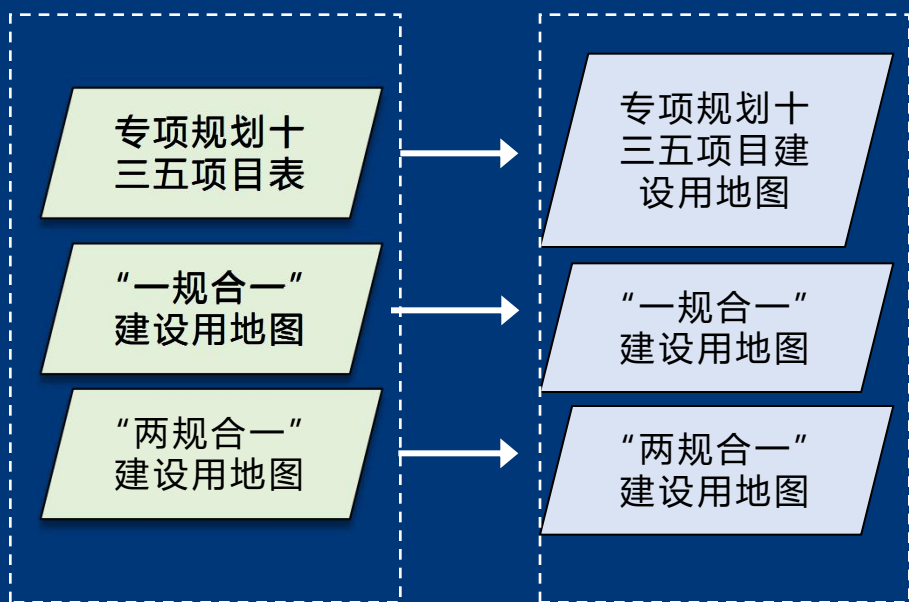
“多规合一”建设用地图（中小学近期建设项目）



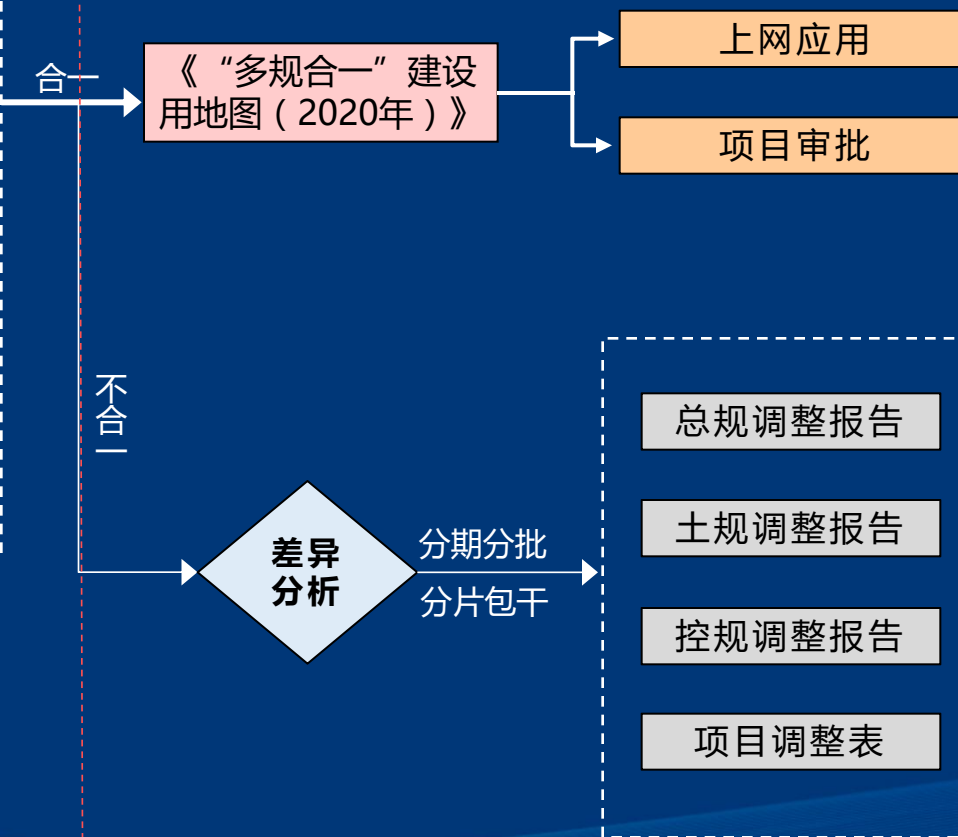
“多规合一”建设用地图（生态保护红线）

广州市“多规合一”工作

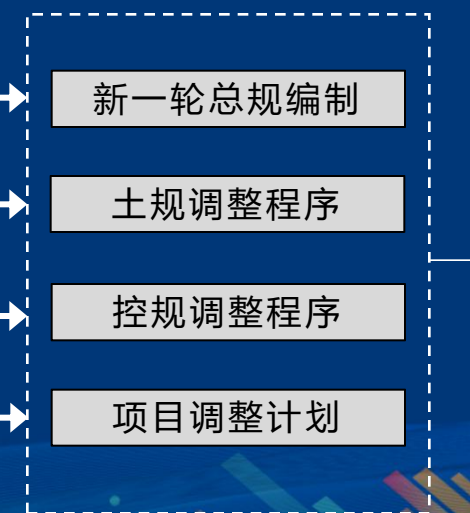
第一阶段



第二阶段



第三阶段 (分批开展)



(5) 后续工作

- **建立“多规合一”信息平台。**实现部门间信息共享，便于发改、国土规划、城建、环保、水务、交通等部门审批中及时沟通，为建设“智慧城市”、实现“多规”统一，高效的管理提供信息技术支撑。
- **建立规划联动调整机制。**分析总结“多规合一”“一张图”工作过程中的实践经验，明确城规、土规、专项规划在编制、审批、管理等环节的相互衔接、相互协调的工作内容，制定工作规程。
- **建立动态维护更新机制。**制定“多规合一”“一张图”工作动态协调的工作机制，保证长期有效地实现“多规合一”。



03

关于“多规合一”的思考

“多规合一”工作的思考

- “多规合一”的核心问题是建立一个协调的平台，**“多规合一”的主要目的是解决规划的行政统一性问题。**
- “多规合一”不是一个单独的规划，**是对各种空间规划，特别是土地利用规划、城乡规划进行衔接和协调。**
- “多规合一”不是静止的蓝图，面向规划管理和实施，**建立动态调整机制是“多规合一”具备可操作性的前提和保障。**能否通过统一平台在不同政府部门之间达成信息共享、决策协同是成败的关键。


“多规合一”工作的思考

- “底线管控”和“用地管控”，是实现“多规合一”不同的技术方式。以**控制性详细规划为基础建立的“用地管控”“多规合一”模式，立足法定规划，是实现“多规”统筹和保障“多规”实施更为有效的途径。**
- “多规合一”的基础是“一规合一”和“两规合一”。“一规合一”即是协调城乡规划体系内部的矛盾，做好城市总体规划与控制性详细规划之间的衔接，做好“总-控联动”。“两规合一”即是城乡规划与土地利用规划编制与管理的深度整合。“多规合一”是在解决了城乡规划、土地利用规划相互矛盾的基础上，对民生公益、社会经济发展的重点项目进行了衔接，保障重点项目的落地实施。

谢谢

2017
中国·上海

 总规部：程红宁

 020-83194201

 33319501@qq.com

 广州市城市规划编制研究中心