

甘肃与敦煌的多规合一试点规划经验

陈卓

中国城市规划设计研究院

2017年5月



一、工作特点

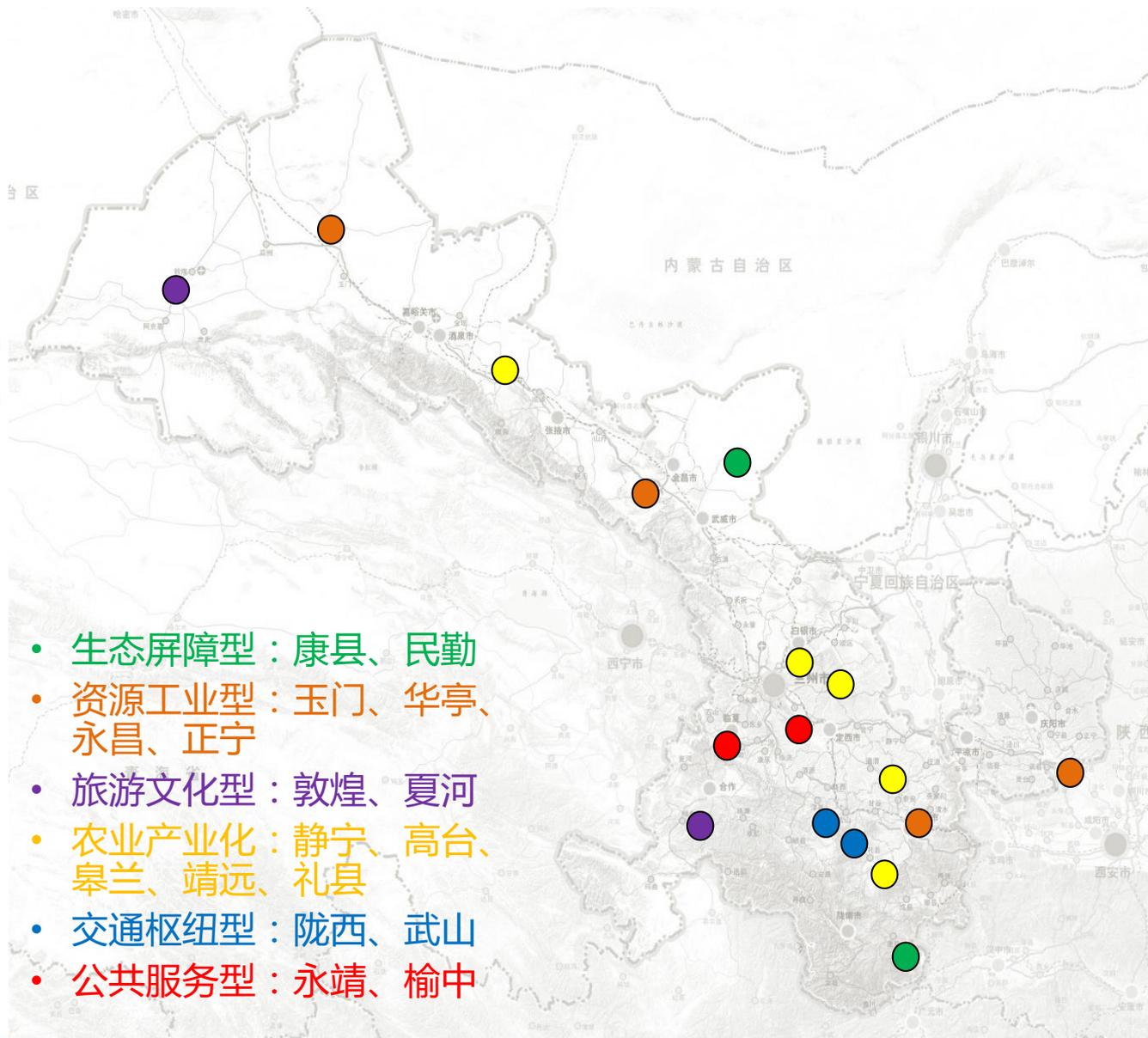
二、经验与感想

三、几点思考

- 国家试点2个：
敦煌市（住建部）
玉门市（环保部）
- 省级试点15个
地理多样
职能多样
阶段多样

问题和经验的多样

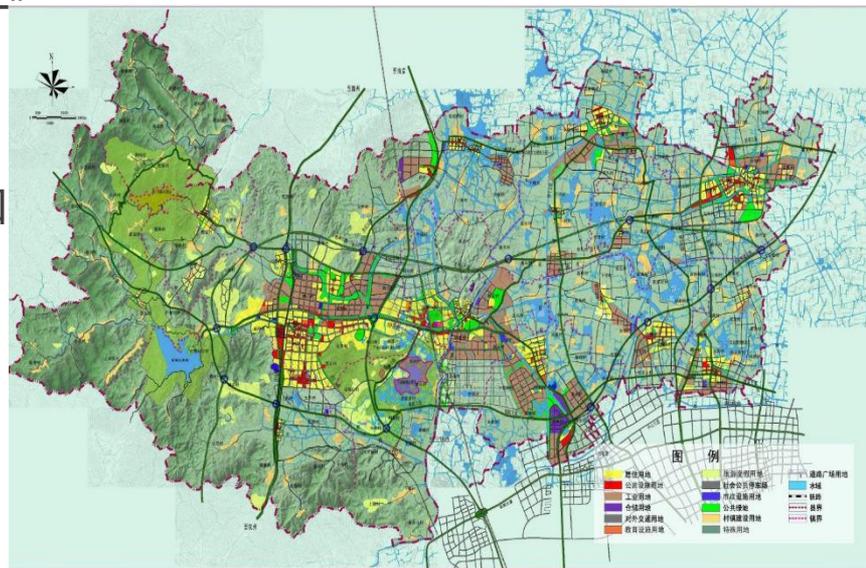
- 生态屏障型：康县、民勤
- 资源工业型：玉门、华亭、永昌、正宁
- 旅游文化型：敦煌、夏河
- 农业产业化：静宁、高台、皋兰、靖远、礼县
- 交通枢纽型：陇西、武山
- 公共服务型：永靖、榆中



2.任务明确：替代总规

- 省级试点：“替代城市和镇总体规划，乡和村预留接口”
- 对试点县（市）总规工作的要求：
 - 正在执行的：纳入“多规合一”
 - 申请修编的：直接编制“多规合一”
 - 正在编制的：终止总规，编制“多规合一”
- 对试点县（市）乡镇总规的要求：
 - 镇：“多规合一”替代镇总规
 - 乡、村：明确规模和开发边界，预留接口

缩减版的浙江模式：
城乡总体规划

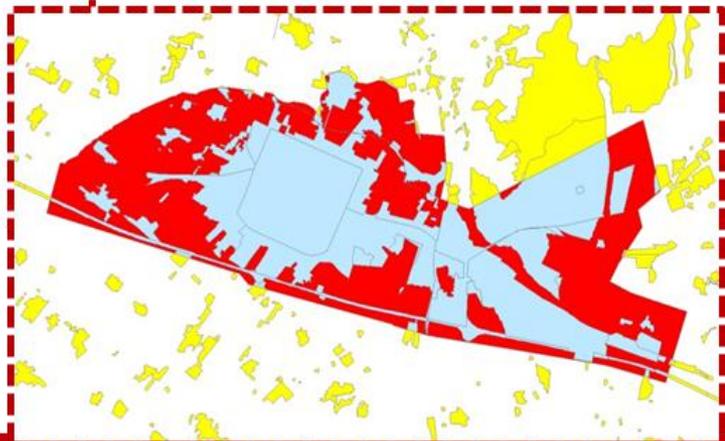
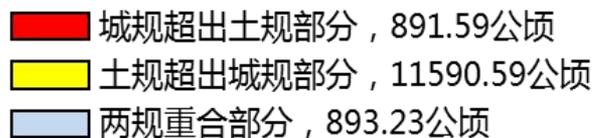


3.矛盾复杂：不仅仅是图斑问题

永昌县

- 土规与城规的差异明显

两规缺乏弹性，编制时间不统一所致

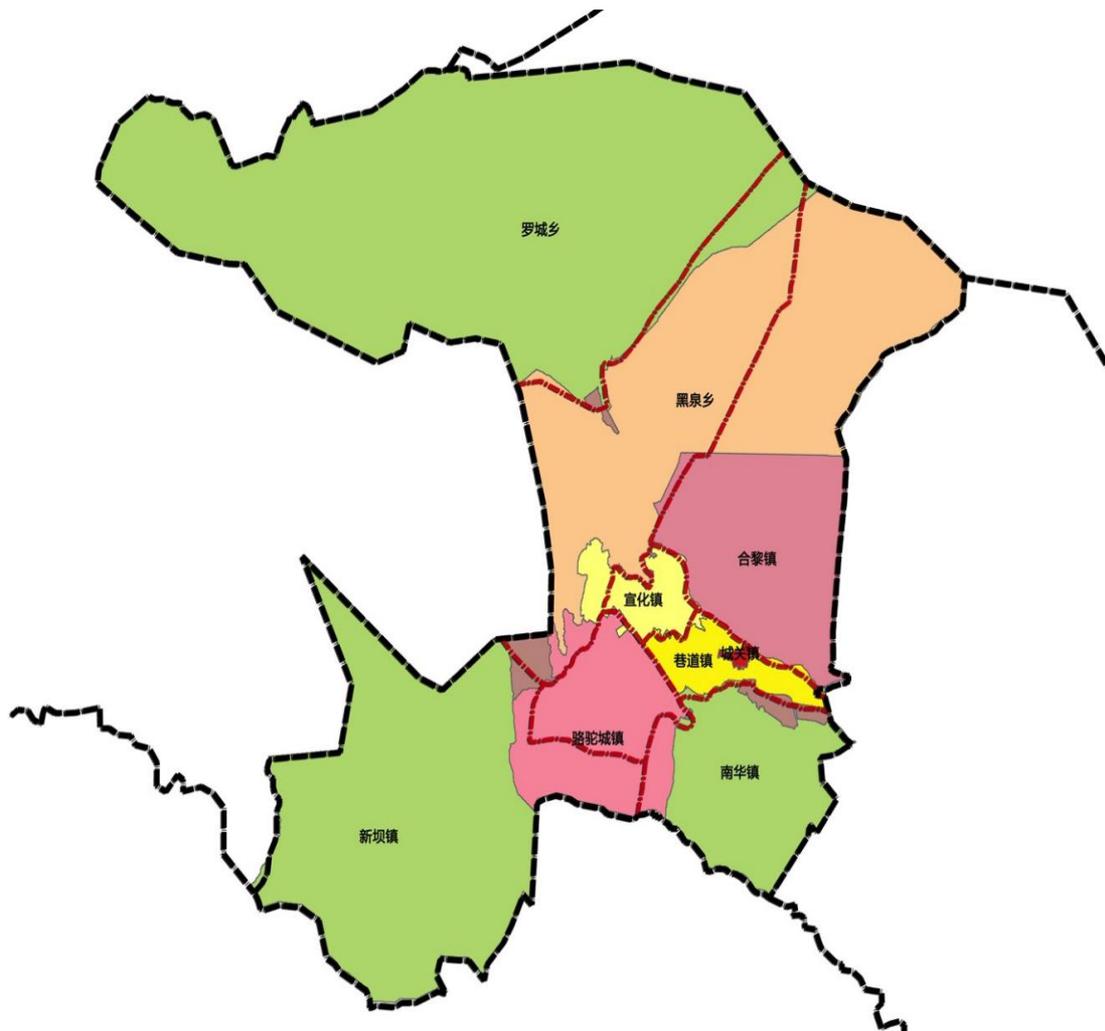


3.矛盾复杂：不仅仅是图斑问题

高台县

- 多部门空间边界的差异

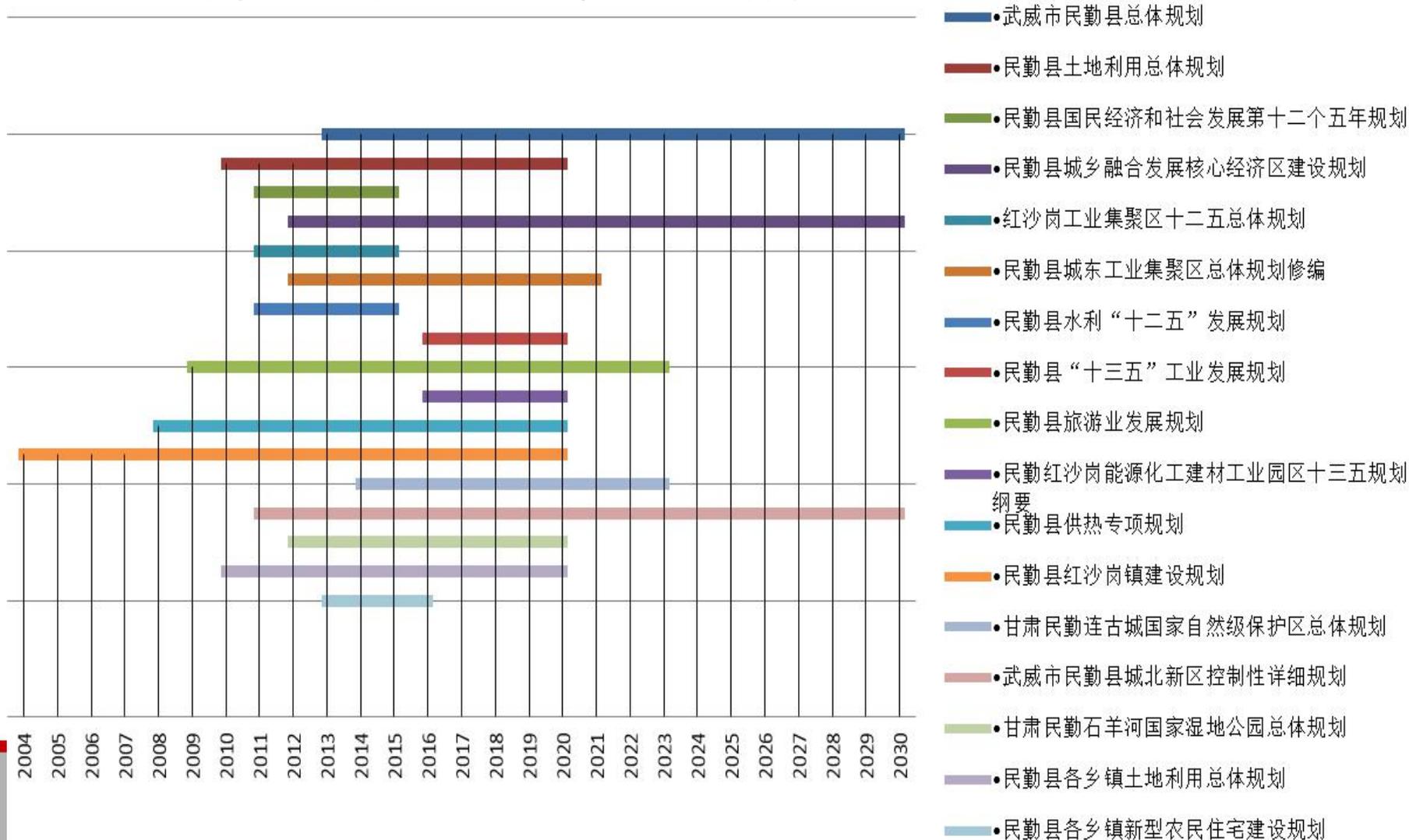
乡镇名称	国土规划面积（平方公里）	民政划定面积（平方公里）
城关镇	4.6	—
宣化镇	84.5	60.5
南华镇	266.2	317.2
巷道乡	80.6	91.2
黑泉乡	876.7	628.6
罗城乡	1577.0	1567.1
合黎乡	353.3	745.4
骆驼城乡	279.7	149.5
新坝乡	776.2	900.0
国有土地	48.2	—
总计	4347.0	4459.5



3.矛盾复杂：不仅仅是图斑问题

- 规划基期和规划期五花八门，缺乏对话平台

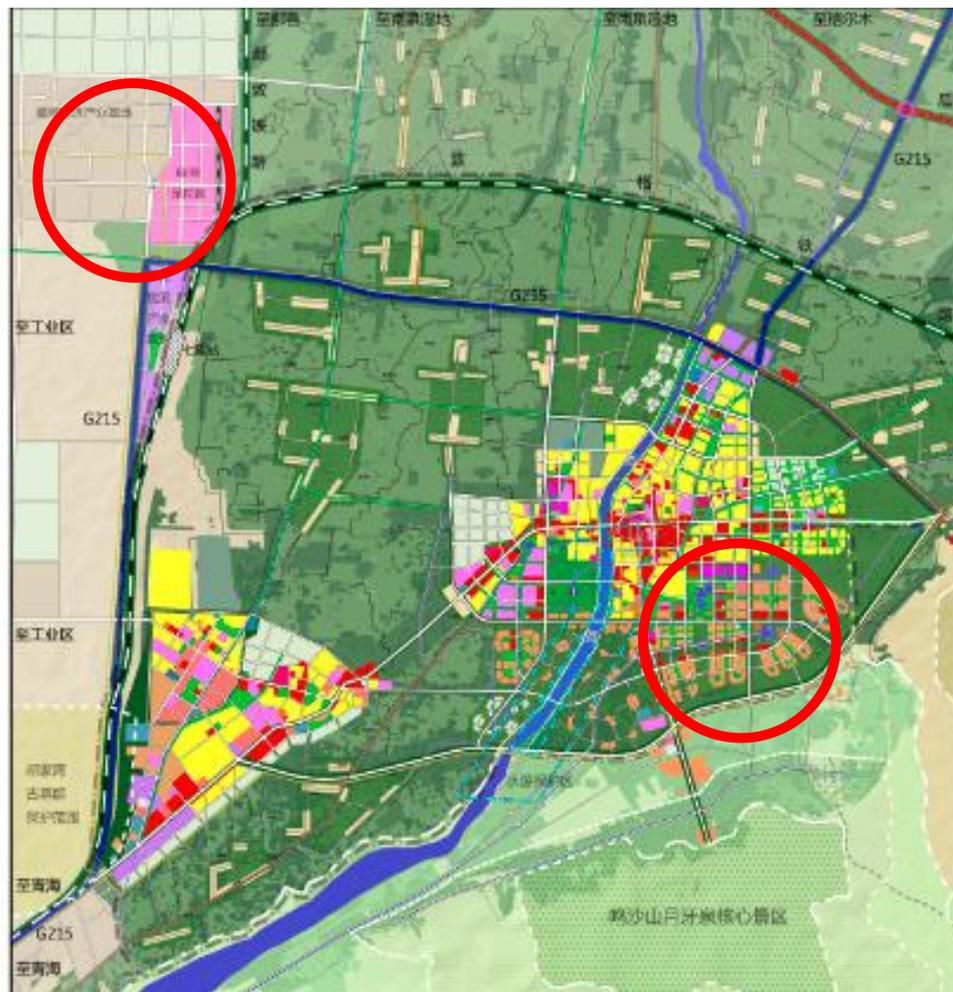
民勤县



3.矛盾复杂：不仅仅是图斑问题

敦煌市

- 市场的需求与规划的供给不对位
- 总规2015年4月批复，2015年9月就不适应
- 数平方公里的工业建成区长期“飘”在总规外，规划法第三十条成空文；“多规合一”消纳总规的“视而不见”？！



3.矛盾复杂：不仅仅是图斑问题

- 城乡规划体系不完善，镇（乡）村规划缺失，**无规可合、无规可依**
- 镇乡规划 **“无规可合、无规可依”**
- 村庄规划 **“考核导向、批量生产”**
- 用一个规划代替多个规划，全域一张图的目标在乡镇层面**短期内难以实现**

规划师面对的是无米之炊！

小城镇规划严重缺失：

某县市所辖10个镇乡中，仅2个镇编制过小城镇总体规划。

村庄规划层次不齐

从2006年到2014年不同时间段共编制23个村庄规划，占全市56个村庄的41%。且都是以单个居民点建设规划为主，缺乏对行政村全域的统筹，难以有效指导村庄发展建设。

3.矛盾复杂：不仅仅是图斑问题

- 除了市县管理部门间的矛盾冲突，还有很多相关方：
 - **省政府（各主管部门）**：明确管理要求，矛盾内部消化，进一步强化强制性管理要求，严格执法，分清责任
 - **县政府**：我只关心好用的地在哪里，高成本的拆迁、更新干不了，我要找市长、打报告、改总规、做人口、增规模、用扩张解（hui）决（bi）矛盾
 - **镇政府**：有没有规划该干一样干，只要农民不上访，其他无所谓
 - **村民**：祖传的宅基地，凭什么压缩我的指标，拆我就上访
 - **规划师**：面临的不仅仅是一个总规，国务院批准的产业园区，省政府批准的产业园区等都是红头文件，上级规划都是依据，部门规划利益多头，反映到全域图上，必然“千疮百孔”，“多规合一”又给了多个“依据”，多方需求怎么处理？





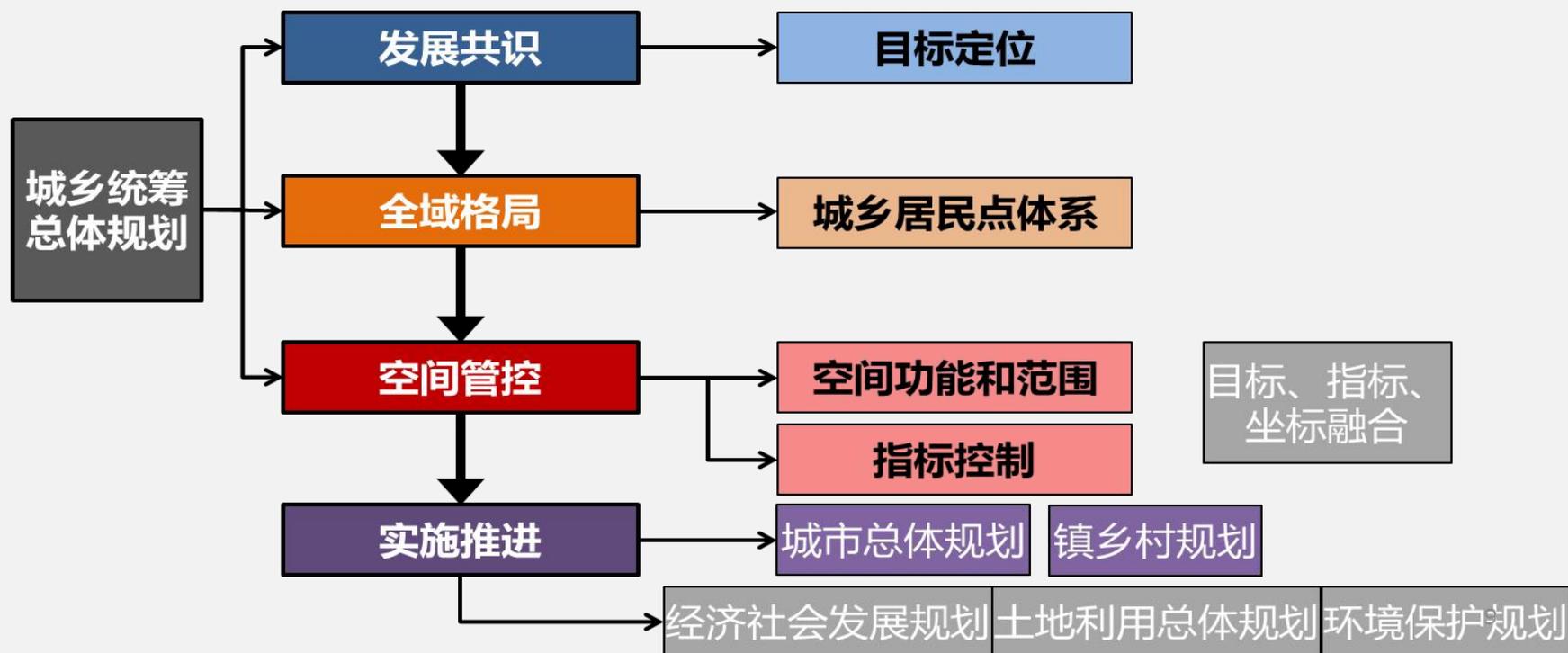
一、工作特点

二、**经验与感想**

三、几点思考

1.建立系统性工作框架，不能就图斑说图斑

- 发展共识：分析识别动力与问题，明确发展思路及目标
- 全域格局：确定全域空间发展格局，明确城乡体系结构
- 空间管控：空间管控线管理，规模分解实施指引
- 实施推进：同步编制密切对接，分头组织落实事权



2. “常”与“新”同步走

- 坚持“传统”

一是内容深度，二是法规条例，三是技术规范。

- 探索“创新”

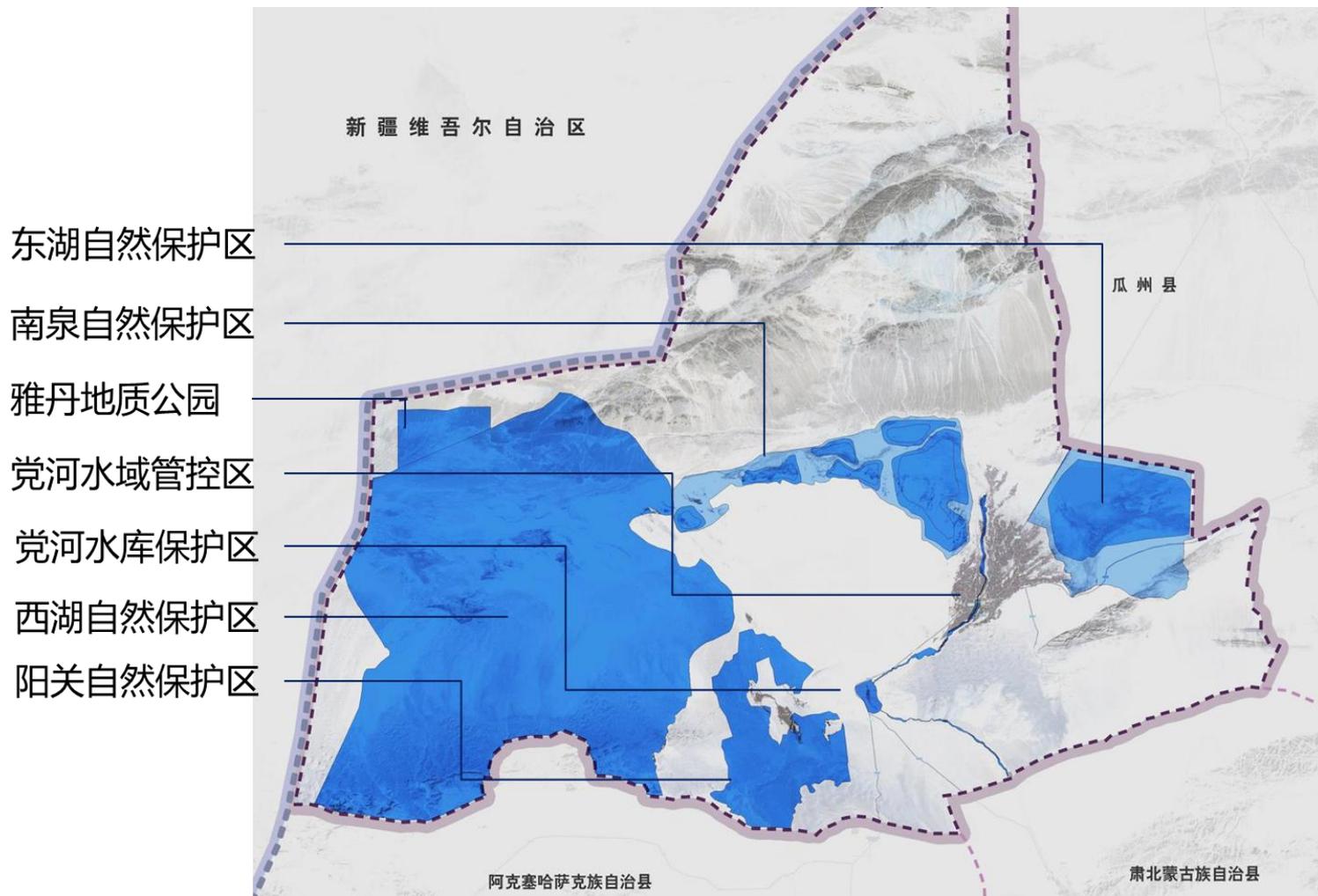
一是平台思维，要研究发改、国土、环保、文保、林业等其他规划，并有重点的替代“ $1=1+1+...$ ”

二是自我完善，解决城乡规划中普遍存在的规模总量“ $1+1>2$ ”现象

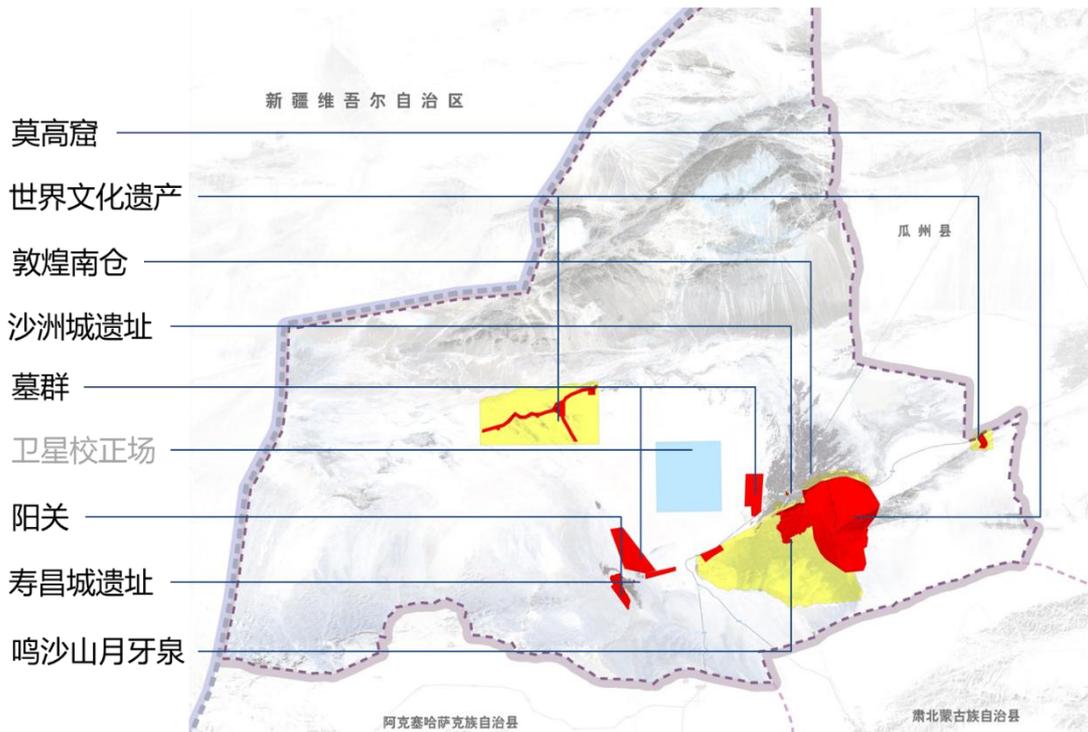
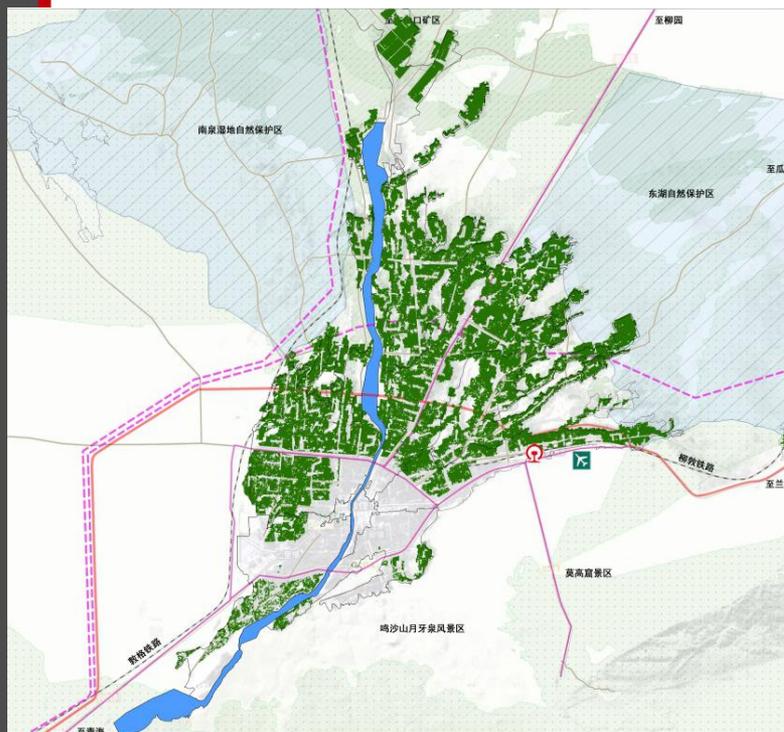
三要服务管理，成果的针对性，匹配城市规划管理水平，全面覆盖，局部因需深化



3多规合一核心成果 一是以水资源承载能力为前提,以生态资源保护为红线,划定全域资源保护底线

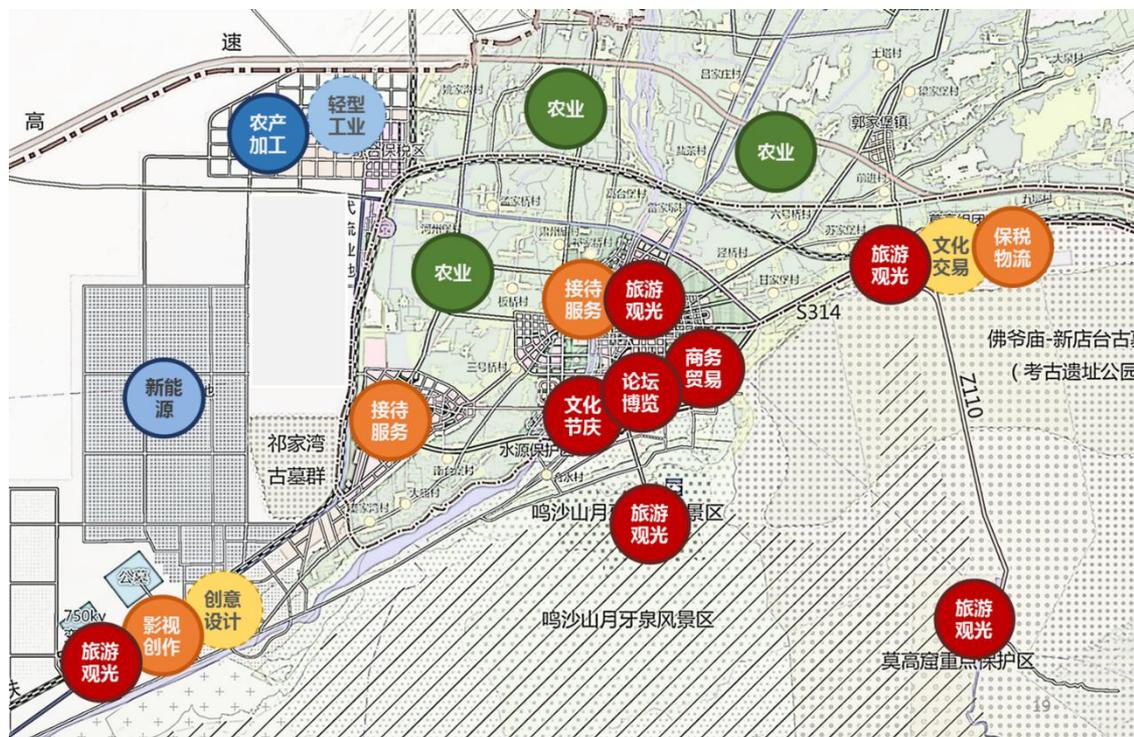
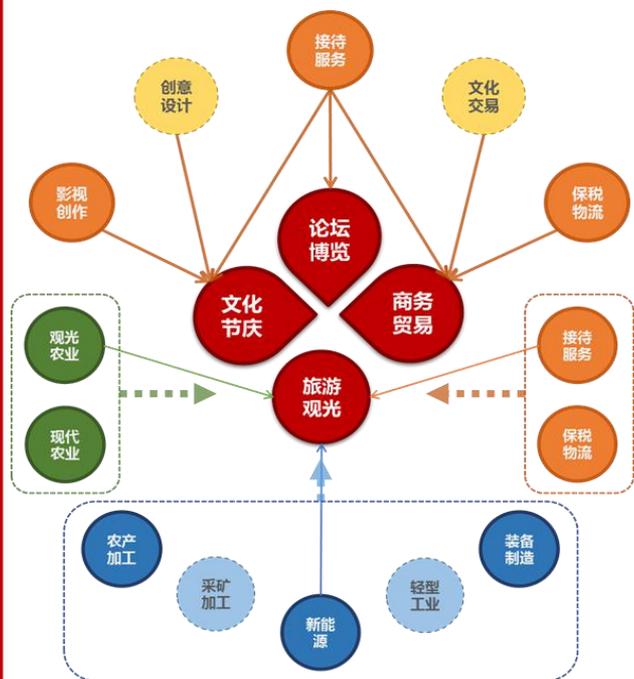


3多规合一核心成果 二是保护绿洲田园格局，严格保护敦煌文化脉络资源，延续绿洲田园城市脉络



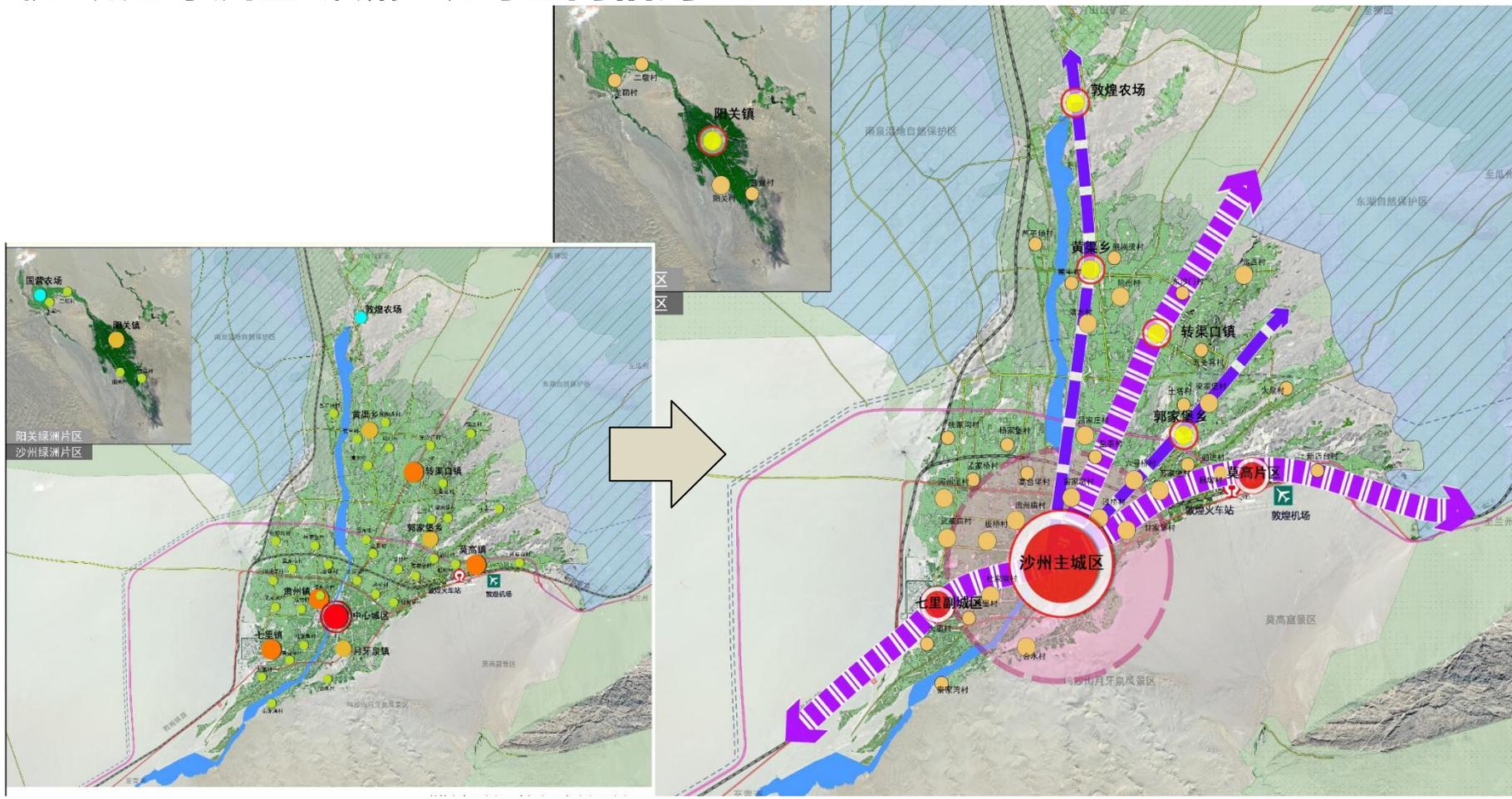
3多规合一核心成果 三是落位新型功能体系

落位原则：生态文化保护、田园格局塑造、空间集约利用、功能有机融合



3多规合一核心成果

四是确定绿洲区域城乡统筹空间格局



3多规合一核心成果

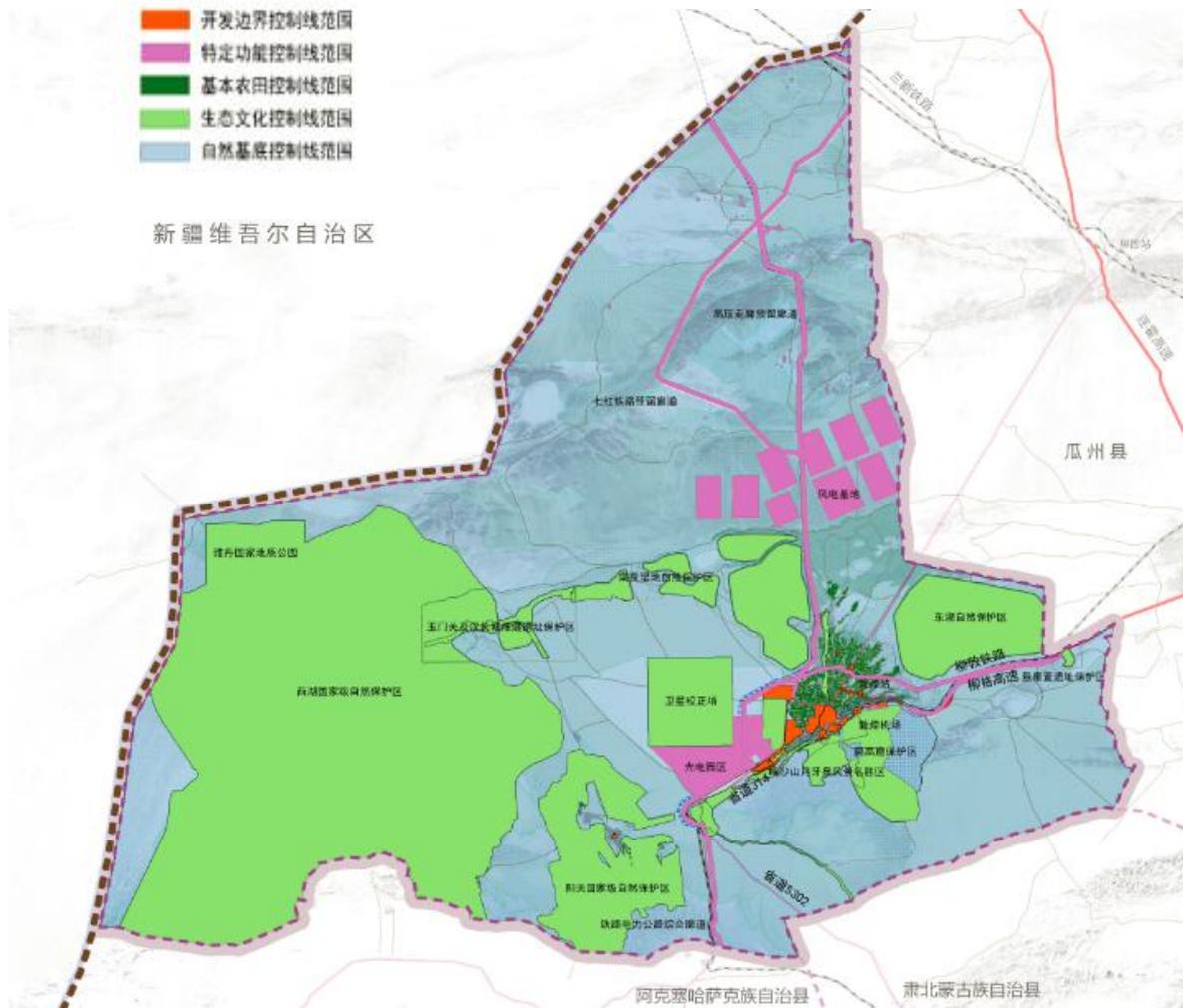
六是细化、分解为管控线，便于部门实施管理

从技术语言到管理规定

- **禁止建设区**：包括基本农田控制线、生态文化控制线
- **限制建设区**：包括特定功能控制线、自然基底控制线
- **适宜建设区**：等于开发边界控制线

图例：

- 开发边界控制线范围
- 特定功能控制线范围
- 基本农田控制线范围
- 生态文化控制线范围
- 自然基底控制线范围





一、工作特点

二、经验与感想

三、几点思考

1.成效回顾

- 解决了多年来各种规划差异带来的**空间使用历史**问题
- 解决了单个部门规划无法完成的**发展与保护**的矛盾
- 探索了以城乡规划为基础，构建多部门共识的全域发展“一张图”，有利于**空间资源合理配置**
- 划定了“全域覆盖、无缝衔接、互不交叉”的空间管控线，细化了空间管理要求，推动全市**多部门协同管理**
- 建立了**多规协同信息管理平台**，推动规划落地，提高行政审批效能，有助于政府职能优化改革



2.延伸思考

- **对接中央改革思路：多规合一仍然在路上**
 - 坚持以控制线为核心，充分利用各类规划作为多规合一协调的平台，为整体改革推进打好基础。
 - 尤其要重视各类法定规划的意义，不放弃每一次多规协调的机会。
- **标准化与特殊性：**
 - 必选动作—全国统一卷：开发边界、永久基本农田、生态红线。
 - 自选动作—地方附加题：如历史文化资源保护等。省级层面操作，与必选不冲突。
- **省—地—县三级体系的建立任重道远：**
 - 空间尺度所决定的，甘肃45万平方公里，海南3.4万平方公里，地级市这中间环节很重要，有所为，有所不为。
 - 条状垂直分解：各部门专业方向形成可分解的控制线，需要基础工作补课。
 - 块状分层统合：各级政府依其事权，在不同层面开展不同深度的协调工作。



2.延伸思考

- **信息化的支撑作用，如何从点到面？**
 - 认知的技术工具，管理的输出平台。
 - 产业迅速发展，各大企业跑马占荒，省的、市的、县的、各部门的.....
 - 点的创新与面的统一，壁垒还是共享？未来是否还有关于“合一”的“合一”？
- **数据基础薄弱地区如何帮扶？**
 - 发展相对落后，管理效能滞后，对多规合一需求更加迫切。
 - 技术上的成熟带来成本的降低，物美价廉成为可能。
 - 资金、技术、人才的瓶颈仍将客观存在，如何让多规合一不成为一次“运动”，需要长效的服务机制。

