

“多规融合”视角下的城市环境总体规划编制模式探索

——以广西贺州市城市环境总体规划为例

Exploring the Urban Environment Overall Planning Model Under the Perspective of Multiple Planning Integration

摘要 在“多规融合”的大背景下，如何实现城市环境总体规划的科学定位与真正融合，指导生态型城市发展理念，是当前国家“新五化”战略的发展需求。广西壮族自治区贺州市立足于国家“一带一路”战略与中国—东盟自由贸易区发展的机遇，积极融入生态元素，通过“多规融合”试点工作的开展，探索了城市环境总体规划编制与融入多规平台的模式，提出了以空间管制为核心的城市环境总体规划编制思路，突出了环境规划的“生态空间地位”，明确了新形势下城市环境总体规划的“空间引领与指标对接”要求，在环境空间管制的理念与技术方法方面有一定的创新。

关键词 城市环境总体规划；发展战略；空间管制；多规融合

文/刘宏武

“多规融合”背景下的城市环境总体规划

城市环境总体规划编制的深刻背景

党的十八大报告提出，大力推进生态文明建设，努力建设美丽中国。在此背景下，根据国务院《关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》（国发[2011]42号）提出探索编制城市环境总体规划的有关要求，2012年9月19日环境保护部印发《关于开展城市环境总体规划编制试点工作的通知》（环办函[2012]1088号），并选取12座城市率先开展城市环境总体规划编制试点工作。在前期试点工作的基础上，2013年6月19日环境保护部印发《关于继续开展城市环境总体规划编制试点工作的通知》（环办函[2013]670号），启动第二批环境总体规划编制试点工作。2014年8月，贺州市成为四部委联合批复的28个“多规合一”的试点城市之一，根据《关于进一步推动市县多规合一试点工作的通知》的要求，首次提出了“1+3+X”的规划服务模式。其中，“1”为国民经济和社会发展规划，“3”分别为城市总体规划、土地利用总体规划和城市环境总体规划。贺州市城市环境总体规划就此成为与两大法定空间规划并行的环境空间规划，为满足环保部提出来的“环境要求空间落地”提供了平台和可能。

“多规融合”的背景要求

2014年以来，随着国家政策的关注和现实问题的凸显，“多规融合”成为热词。随之，国土资源部在部署2014年重点工作时表明，将选择部分市（县）开展“三规合一”或“多规合一”的试点，强化土地利用规划与其他规划的协调衔接。

从制度着眼，我国的空间规划体系是以国民经济和社会发展规划、城乡总体规划、土地利用总体规划三规并重，其他规划互为补充的格局，各种规划种类总计高达83种。而众多规划使我国的空间规划体系呈现网络状——“纵向到底、横向并列”：纵向来看，各类规划从国家到地方上下衔接，横向来看则多规并行，从广度和深度不断拓展、相互渗透。各类规划出自不同的职能部门，具有不同的侧重点和特色，存在内容重叠交叉、彼此缺乏协调及相互矛盾冲突的问题，不仅浪费了规划资源，不能有效起到空间统筹、生态环境保护、优化开发和耕地保护的作用，还使实施部门无所适从。因此，四部委联合发文启动的“多规融合”应运而生。

本文从贺州市的实际经验做法出发，分析了“多规融合视角”下城市环境总体规划的现实问题，提出了以生态空间管制统领环境空间布局的编制思路，以坚持“空间引领、指标对接”和协

众多规划使我国的空间规划体系呈现网络状——“纵向到底、横向并列”。

调国土规划的“刚性约束”与城市规划的“弹性发展”为原则，提出了具有特色的“一张蓝图”“空间引领”和“平台支撑”的规划成果形式。在规划编制层面，重点在规划目标、规划指标、规划接口设计、空间布局 and 空间管制五个方面提出了城市环境总体规划进行多规融合的编制策略。在操作实施层面，提出“成立跨部门的规划组织、出台实施办法和明确法律地位、制定配套政策和实施机制、建立数据库信息平台”四个方面的建议，从技术和管理两个层面保证了规划的科学性、现实性和可操作性。

“多规融合”存在的问题

目前，《城市总体规划》《土地利用总体规划》和《环境总体规划》（以下简称“三规”）都发挥着空间管理的重大作用，但确也相互掣肘，偶有冲突。一是目标不统一。发展目标各有侧重，需要统筹。二是期限不统一。城规、环规、土规分别为五年规划、十年规划不等，需要统一。三是规模不统一。城规、环规、土规分别以建成区和全市行政区为范围，无法实现全面对图，需要统筹。四是空间不协调。主要有两种情况：一种情况是“土规”控制的是建设用地，而“城规”控制的是非建设用地；另外一种情况是“城规”控制的是建设用地，而“土规”控制的是耕地或基本农田。五是约束不系统。尚未建立可同时约束“三规”或“多规”的制度标准，不利于规划实施，影响开发建设的速度。

贺州市通过“多规合一”改革，全力落实中央“四个全面”战略部署，加快贺州绿色崛起步伐。着力消除现行规划体系中的机制体制积弊，先行先试，创新突破，释放规划改革红利；探索完善地方规划体系、构建规划衔接协调机制、推进行政审批体制改革，探索扩大地方规划自主权；实现“一张蓝图干到底”，探索可复制可推广的试点经验。

“多规融合”背景下建立以空间管制为核心的城环总规编制模式

突出环境规划的“生态空间地位”

以生态空间管制统领环境空间布局，协调环

境保护与其他规划的“主体功能”，突出环境规划的“生态空间地位”。作为实现环境要求空间落地的核心载体，生态空间的分区管制需要在对不同区域的资源环境承载力、现有开发密度和发展潜力等要素进行综合分析的基础上，以自然环境要素、社会经济发展水平、生态系统特征以及人类活动形式的空间分异为依据，划分出具有某种特定主体功能的地域空间单元。通过确定不同生态空间的管制要求，引导各城镇空间建立在自身的资源禀赋基础之上的产业结构，从而使城市与县域产业分工更加符合整体发展和长远发展的需要。相应地，引导人口在空间上的有序转移，使各地常住人口规模与经济规模相适应，促进生产力布局和人口分布的协调，实现资源的优化配置。

贺州市城环总规通过科学地划定生态空间，实施分类管控，旨在维护城市生态安全，提升城市生态空间品质。结合贺州市的基本情况，以生态环境保护国家红线区为核心，保障贺州市城市环境质量（包括水环境质量、空气环境质量等），保护贺州市城市生态系统健康，提高区域复合生态系统的污染物消纳与自净能力，保护区域自然生态系统的完整性和连通性，划定各敏感保护目标与生态单元的空间地理边界，即生态空间范围；并指出城镇空间生态单元所能承载的某一城市功能的限定底线，对某些生态单元不适用的城市功能进行限制。在此基础上，与国民经济发展规划的“主体功能”和城乡规划的“空间管控分区”进行有效对接。在国土空间分析评价基础上，以行政边界和自然边界相结合，科学划定城镇、农业、生态三大空间，与贺州市的县级空间区划充分衔接，谋划一张蓝图。其中，需处理好城镇空间中发展与保护的关系，合理确定规模与布局。重点保护基本农田，合理确定农村居民点的规模与布局。不断丰富和提升贺州生态保护区域的层次和水平。

坚持“空间引领、指标对接”，协调国土规划的“刚性约束”和城乡规划的“弹性发展”

第一，统一规划目标，将目标任务真正落实到三大空间。在多规融合过程中，以统一平台提出统一的规划目标，消除“经、城、土、环”等多个规划中存在混乱分歧总体目标的现象；并且

重点探索将规划目标任务落实到三大空间（图1）上的技术手段与机制体制。技术手段方面，探索目标的“全面化”、目标的“指标化”、目标的“坐标化”；在机制体制方面结合技术思路的创新进行变革。

第二，创新“接口设计”，以生态红线为主接口，实现多规对接。以发展总体规划统领的多规融合并不是要全面取代其他规划，不需要面面俱到。因此，发展总体规划应该着力于管住“城、土、环”等规划中最核心的内容。而城环总规需在多规的平台上设计好“接口”，作为约束性和空间主线的内容，即城环总规的核心内容为“接口”。贺州市城市总规将生态保护红线、生态环境空间承载力与生态空间分区管控措施作为接口，通过空间定位落地与其他规划的融合，实现以空间规划为主线的真正空间相融。

第三，结合城市开发边界与生态空间边界，探索城镇空间“规模刚性、布局弹性调整”模式。以尊重土地利用总体规划的指标约束，城市建设用地不占用基本农田，并确保生态空间总量与品质提升为原则，在保证城乡建设用地总量不变的前提下，通过地类调整，将城市空间增长边界内的绿化用地与农用地调整为生态开敞空间；将农村居民点用地和对外交通用地调整为城镇建设用地；充分利用土地利用总体规划划定的有条件建设区（扩展区），将城乡建设用地规模的20%作为城市总体规划的弹性发展空间，在规划中以生态空间的形式作为预留发展用地予以保

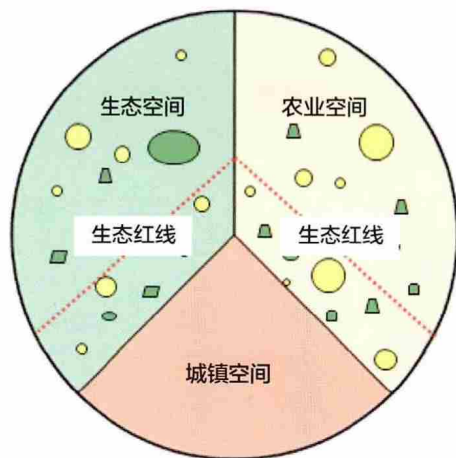


图1 三生空间与生态红线空间关系图

留，以增强规划的灵活性和弹性。同时根据城市空间对环境品质的需求，通过调整建设用地图斑布局，实现多规在用地空间资源上有效对接。

第四，通过指标与空间的对应来实现环境总体规划与其他规划的指标相融。传统环境类指标多为总量类的指标，未能与空间地块很好地对应，因此很难实现对城市地块布局的环境指导。基于规划地块布局与总量核算总物质流量，以分析环境污染物负荷的真正来源，将环境约束指标落实到具体地块，结合生态环境本底分析提出空间性环境指标，可实现与城规、土规用地指标的全面对接与相融，实现真正的多规宏观融合与微观融合。

第五，环境总体规划强化空间属性，充分结合生态空间管控加强生态管治。以资源环境承载能力为前提，守住生态底线，强化环境空间属性，重点结合产业区块，强化环保部门在产业空间准入的预先安排，从源头上保护好生态环境。同时，通过科学划定生态红线，制定城镇空间的分区环境管控原则，实现全域环境友好导向性的空间管制制度，以全面介入城市发展与建设中来，实现生态型城市的建设目标，达到“一张蓝图”的多规融合总目标。

构建“一套规划，统一编制，统一平台，分头实施”的多规融合规划管理机制

按照“统一规划编制，分部门实施规划”的工作思路，以城市总体规划为基础，以国民经济与社会发展规划为指导，以土地利用总体规划中的土地控制性指标为限制，以城市环境总体规划为前置约束，从空间层次、规划内容和行政管理等方面理顺“多规”之间的关系，使之相互协调、相互衔接，形成统一的规划体系，并力求实现“一套行政管理体系、一个地理信息平台、一套图纸、一套实施政策评价体系、一个行政审批平台”“五个一”的多规融合管理体系（图2）。

构建行政管理体系：一是成立市规划编制委员会，二是成立市规划审批委员会，下设规划监察委员会。建立以GIS为基础的多规融合操作平台。将城市总体规划、国土规划、国民经济与社会发展计划、城市环境总体规划在一个平台上体现。在实施过程中如发现问题，则及时反馈

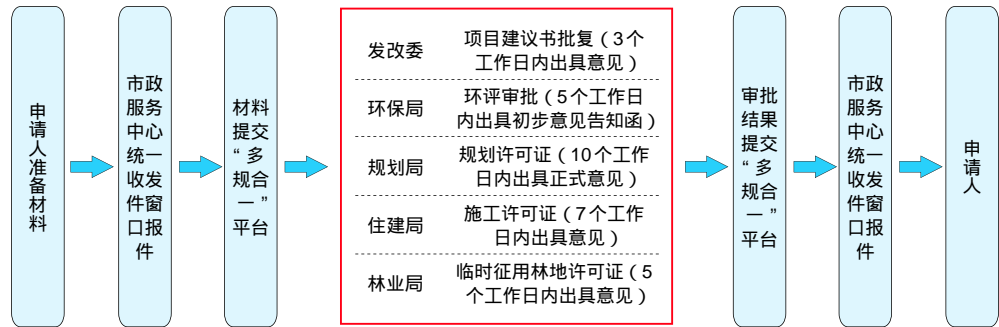


图2 “多规融合”管理体系

到地理信息平台上进行技术融合，如有必要则反馈给市规编委调整相关规划，从而形成一个相互反馈、调校、融合的良好循环机制，确保规划的顺利实施。将各类规划的空间管制要求在一套图上体现。按“多规融合”的工作要求，建立一套规划实施评价体系，对各单位负责的各类规划的编制和实施情况定期进行评估。再造审批流程，以信息化技术为支撑，建立一个高效的行政审批平台。优化行政审批流程，由“串联”审批改为“并联”审批，减少审批环节，精简审批资料，压缩审批时限，大幅提高行政审批效率。

另外，在机构安排方面，以“整合资源，提高效能，减少内耗”为原则进行机构调整，成立跨部门的规划组织。由联合组织开展“多规合一”的规划工作，这样有利于做出能够统揽国民经济与社会发展、土地利用、城乡发展和环境保护的综合性规划。

结语

贺州市以实现“生态贺州”为目标，在“多规融合”的大平台上，将城市环境总体规划提升为参与国土空间管制的空间类规划，以空间管制为核心主线，以生态空间管制统领环境空间布局，协调环境保护与其他规划的“主体功能”，突出环境规划的“生态空间地位”。坚持“空间引领、指标对接”，协调国土规划的“刚性约束”和城乡规划的“弹性发展”，从规划目标、规划指标、规划接口设计、空间布局 and 空间管制等方面开展了“多规融合”视角下的城市环境总体规划创新实践，旨在建立环境承载力、生态红线、生态空间管控等制度体系，补足目前城市空

间开发的生态功能要素，助力城市产业结构调整和发展品质提升，解决环境基础设施建设滞后等问题，为贺州市新常态下落实实现“四个全面”战略布局提供有力保障。实际模式具有较强的可操作性，亦可为目前国内其他地区开展同类规划提供重要的借鉴作用。^[16]

主要参考文献

- [1] 苏涵, 陈皓. “多规合一”的本质及其编制要点探析[J]. 规划师论坛, 2015, 2(31): 57-62.
- [2] 李晓楠, 盛晓雪, 高鹤鹏. “三规合一”视角下的城乡总体规划编制思路探讨——以沈阳市于洪区城乡总体规划为例[J]. 规划师论坛, 2014(30): 10-14.
- [3] 雷英杰. 复旦大学环境科学与工程系教授包存宽: 多规合一, 重生或消亡?[J]. 环境经济, 2015(1): 19.
- [4] 谢锦鹏. 基于“多规融合”的国土空间规划协调性评价[J]. 广东土地科学, 2014(4): 18-22.
- [5] 贾滨洋, 曾九利, 李玫, 等. “多规融合”下的城市开发边界与最小生态安全距离[J]. 环境保护, 2015(21): 23-26.
- [6] 唐燕秋, 刘德绍, 李剑, 等. 关于环境规划在“多规合一”中定位的思考[J]. 环境保护, 2015(7): 55-59.
- [7] 王唯山, 魏立军. 厦门市“多规合一”实践的探索与思考[J]. 规划师, 2015(2): 46-51.
- [8] 陈东秀. “多规融合”实施建议[J]. 华北国土资源, 2015(1): 96-98.
- [9] 王夏晖, 王晶晶, 金陶陶, 等. 城市群区域生态环境空间管制分区与发展指引[J]. 环境保护, 2014(23): 33-36.
- [10] 佟彪, 党安荣, 李健, 等. 我国“多规融合”实践中的尺度分析[J]. 现代城市研究, 2015(5): 9-14.
- [11] 张强. 基于“多规合一”的规划体制创新研究——以莆田实践为例[J]. 福建建筑, 2014(7): 7-10, 90.

(作者系广西贺州市人民政府常务副市长)