



浅析临沂市兰山区“多规合一”

王玉慧¹, 万莹², 王美菊¹

(1. 临沂市国土资源局, 山东 临沂 276000; 2. 临沂市国土资源局兰山分局, 山东 临沂 276000)

摘要: 目前, 在我国以土地利用总体规划、城乡规划、经济社会发展规划为主体的各项规划间存在矛盾冲突, 严重制约了地方经济的发展。该文通过阐述临沂市兰山区“多规合一”面临的问题, 系统分析了各规划的现状和衔接情况, 结合兰山区实际, 提出了相应的对策建议, 对当前正在开展的“多规合一”工作具有较好的参考价值。

关键词: 土地利用总体规划; “多规合一”; 对策建议; 临沂市兰山区

中图分类号: 301.2 **文献标识码:** C

引文格式: 王玉慧, 万莹, 王美菊. 浅析临沂市兰山区“多规合一”[J]. 山东国土资源, 2015, 31(6): 78-80. WANG Yuhui, WAN Ying, WANG Meiju. Analysis on “Multiple Planning Integration” in Lanshan District of Linyi City[J]. Shandong Land and Resources, 2015, 31(6): 78-80.

0 引言

随着社会经济快速发展, 新型城镇化建设的推进以及国家对基本农田的严控, 各项规划间相互矛盾和相互制约的现象日渐突出: 城市发展定位之间的错位; 重大项目的资金安排、规划选址、农转用报批间步骤不一致; 城市空间结构布局和基本农田划定相互冲突等。

为全面推动城乡发展一体化进程, 解决因研究区规划过多, 相互矛盾, 覆盖广度、深度不够导致的城乡分割、重城轻乡、用地粗放等问题, “多规合一”势在必行。

1 研究背景及研究区相关规划情况

1.1 研究背景

2014年3月16日, 《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》发布, 其中指出: 要推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用总体规划等“多规合一”^[1]。目前, 我国各地区规划体系主要以土地利用总体规划(以下简称“土地规划”)、经济社会发展规划(以下简称“发展规划”)、城乡规划为基础。这三类规划分别由国土系统、发

改委系统、住建系统编制审批。各规划制定内容时常出现重叠交叉、相互矛盾, 实施时又存在管理分割的情况。

同时, 更广泛的“多规”还包括生态、交通、环境等方面的专项规划, 均由各部门各自制定, 容易出现冲突。在现行规划体系下, 各规划的有效性和协同性大打折扣, 由规划互不衔接衍生出的资源浪费和效率低下现象已成为城市升级和新一轮城镇化建设亟待解决的重要问题。

1.2 研究区各规划现状

1.2.1 经济社会发展规划

发展规划制定经济和社会发展的总体目标, 是各类专项规划、区域规划的制定依据。由兰山区发改部门负责编制的发展规划, 是对兰山区生产力分布、重大建设项目和区域经济重要比例关系等作出的规划, 为兰山区经济发展规定目标和方向。目前, 兰山区正处于“十二五”规划发展时期。

1.2.2 土地利用总体规划

土地规划确定的耕地保有量、基本农田保护界线、占补平衡原则、建设用地范围和指标审批制度, 是宏观调控的最有力手段, 是执行最严格、影响面最大、覆盖范围最广的空间规划。由临沂市国土资源

收稿日期: 2014-09-29; 修订日期: 2014-12-08; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 王玉慧(1976—), 女, 山东临沂人, 工程师, 主要从事国土资源管理及规划研究工作; E-mail: 76369@126.com

局兰山分局负责编制的土地规划,是兰山区政府依法对区域内土地资源的合理使用、治理、保护在时空上所作的总体安排和布局。目前,《兰山区土地利用总体规划(2006—2020年)》正在严格实施。

1.2.3 城乡规划

城乡规划的实质就是政府在其管制范围内提供公共物品、建立空间秩序、落实发展规划的重要手段^[2]。城乡规划主要用于合理配置城乡空间资源,其根本目的是促进区域城乡经济社会全面协调可持续发展。

2 “多规合一”的探索应用

2.1 城乡规划与土地规划间协调衔接存在的问题

2.1.1 空间布局方面

对比兰山区土地规划与城乡规划可知,两者有相似的管制区划定要求。土地规划中将全区土地划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区,城市规划将兰山区划分为适建区、限建区、禁建区。技术标准不统一导致两规确定的各管制区域不对等,如土地规划中将基本农田划入限制建设区而城市规划将其划入禁止建设区范畴。此外,由于编制技术、用地分类体系、规划目的等差异,兰山区城乡规划与土地规划划定结果存在一定冲突。

2.1.2 建设用地规模控制方面

在规划编制过程中,土地规划以上级下达的建设用地总规模、城乡建设用地规模、新增建设用地规模等指标为依据,确定区域城乡建设用地规模控制边界,“以供给定需求”;而城乡规划从城乡建设发展需要出发,根据规划地区人口增长、城镇化率的提升预测值等,确定用地规模^[3],“以需求定供给”。编制思路的不同,导致了城乡建设用地规模出现差异。

2.2 发展规划与城乡规划间衔接存在的问题

兰山区“十二五”规划是在综合分析全区“十二五”时期发展环境和形势的基础上,明确未来5年的战略重点、政策导向和保障措施。而城乡规划是从全区各行业用地需求的角度出发进行各种土地利用的时空安排,侧重于城市的建设和发展,两规划相关指标数据存在差异,并不完全一致。

2.3 实施“多规合一”工作面临的问题

2.3.1 各项规划技术标准不同

(1)坐标体系不统一:现行土地利用总体规划采用西安80坐标系统,城市规划采用地方坐标系,而规划合一工作需在统一的工作平台上和坐标系上进行,因此需要对坐标系统转换进行研究。

(2)分类标准不统一:土地利用总体规划采用《市县乡级土地利用总体规划编制规程》;城乡规划均采用《城市用地分类与规划建设用地标准(GB-J137-1990)》或采用《城市用地分类与规划建设用地标准(GB50137-2011)》。二者分类标准不同。

2.3.2 各规划审批与实施管理方式不同

(1)从规划期限看:发展规划为5年一规划,要求开展规划中期评估;土地规划为10~15年开展一轮编制工作,要求开展规划中期评估工作;城乡规划一般为20年一编制,并要求开展规划实施评估。

(2)从编制与审批看:发展规划由地方主导编制,由本级人大审批,主要反映地方发展目标及诉求;城乡规划由国务院或上级政府审批,但重点结合城市特点反映地方发展诉求;土地规划由地方负责编制,但由国务院或上级政府审批,指标逐级下达,并强调耕地、基本农田。从实施方式看:发展规划主要通过年度建设项目计划进行实施,并通过统计数据监测、校正和反馈;城乡规划主要通过近期建设规划及控制详细规划进行实施,并通过卫星遥感影像检查及实施评估报告进行监测、校正和反馈;土地规划主要以年度土地利用计划为依据通过规划修改保障国家、省、市建设项目落实。

(3)从监督考核看:发展规划主要通过人大年度审议方式监督考核;城乡规划主要通过规划实施评估进行监督考核;土地规划主要通过年度计划指标使用、耕地目标责任制、规划实施评估等方式进行监督考核。

3 “多规合一”实现的途径

3.1 统一基础数据和规划用地标准

建立同一个口径的经济产业(一般采用统计部门公布数据)、人口规模(一般采用公安部门的统计数据)、土地利用现状(一般采用国土部门的土地变更调查数据)等基础数据资料库,用国土部门的土地标准作为规划编制的用地标准,避免因标准不一致所带来的困难与问题,详见表1。

表1 各规划内容协调目标

内 容	协 调 目 标
编制期限	建议三规编制的基年相统一,若因实际情况不能实现统一,则建议将城规近期建设规划(5年)编制与发展规划年限相统一 ^[6]
人口规模	采用公安部门的统计数据,在衔接过程中,相同年份的人口现状数据要统一,相同年份的人口规划数据也要一致
用地规模	首先采用土地变更调查数据;其次在衔接过程中,应保证相同年份的土地规划数据及土地现状数据的统一
城镇发展方向	土地规划和城乡规划在城镇发展方向和思路上基本取得一致,以城乡规划为主要依据
土地利用现状	采用国土部门的土地变更调查数据
土地利用分类	强调用国土部门的土地标准作为规划编制的用地标准
重点建设项目	以同期五年规划为依据

3.2 构建“多规合一”工作机制

在现行的行政机构体系下,不同规划分别由不同部门编制,各部门之间缺乏有效沟通,因此,应明确由区委区政府作为“多规合一”统筹主体,在规划编制过程中以“全区性统筹制”替代“分部门负责制”。同时,为确保各乡镇(街道)政府和各职能部门能充分反映诉求,需要充分协调各乡镇(街道)政府和各职能部门下属的技术机构。

3.3 搭建“一张图”加“一张表”的管理平台

遵循“数据与应用分离”的基本原则,所有数据资源集中管理、集中维护,分布使用^[4];首先是将各类空间信息集中反映在“一张图”上。建立数据基础建设标准以及有效的空间数据更新机制^[5]。将各项规划所涉及的用地边界、建设项目、发展目标、人口规模、建设用地指标、功能布局等空间和非空间性的信息统一到一张图上。其次是在“一张表”上集合近期目标、项目立项、资金安排、规划选址、用地

预审、项目进度等项目信息,动态跟踪项目的推进情况,促进区内各部门间的合作。

3.4 优化机制构建“多规和谐”

充分发挥规划的引导作用,形成相互协作,相互促进的互动机制,建立一个协同、平衡、稳定、和谐的“多规并存”管理体系。具体来说,根据国家计划 and 市场需求,制定经济社会发展规划,以此为依据,制定城乡规划,以及落实建设项目的空间布局;上级政府依据经济社会发展规划目标和城市规划建设范围,制定土地规划与生态环境保护规划等规划。反过来,区域的发展规划也应根据市场需求,结合土地规划、城乡规划等相关指标修正发展目标。

4 结论

综上所述,以发展规划、土地规划、城乡规划为基础的各项规划之间存在矛盾冲突,在内容、空间覆盖范围、审批实施流程等方面也存在差异。唯有从规划编制、规划协调、编制标准、规划管理等多个维度同时启动工作,才能保证“多规合一”工作的有效实施。

参考文献:

- [1] 谭梦昕.“多规合一”的旅游主导路径——以《成都温江区生态旅游度假区多规合一发展规划》为例[N].中国旅游报,2014-07-02(16).
- [2] 郭耀武,胡华颖.“三规合一”?还是应“三规和谐”——对发展规划、城乡规划、土地规划的制度思考[J].广东经济,2010,(1):33-38.
- [3] 樊林京,李丽娟,白世强.相关规划与土地利用总体规划“多规融合”探索[J].安徽农业科学,2014,42(9):2750-2751.
- [4] 黄叶君.差异·融合——对“三规合一”的再思考[M].南京:东南大学电子音像出版社,2011:2007-2018.
- [5] 密长林,孙景广,姜莉,等.临沂市国土资源数字执法系统的设计与实现[J].山东国土资源,2011,27(4):47-49.
- [6] 尹建国,曲党政,张英.浅谈“数字城市”建设与城市规划[J].山东国土资源,2011,27(5):63-64.

Analysis on “Multiple Planning Integration” in Lanshan District of Linyi City

WANG Yuhui¹, WAN Ying², WANG Meiju¹

(1. Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China; 2. Lanshan Branch Bureau of Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China)

Abstract: At present, there are some contradictions in the various plannings which base on general land use plan, urban comprehensive plan and the social and economic development in our country, which have restricted the development of local economy. In this paper, through analysis on problems occurred in "multiple planning integration" in Lanshan district of Linyi city, present condition and connection of all plans have been analyzed as well. Combining with practical circumstances in Lanshan district, some suggestions have been put forward to improve "multiple planning integration". It has some good references for carrying out the project of "multiple planning integration".

Key words: General land use plan; “multiple planning integration”; countermeasures; Lanshan district in Linyi city