

烟台市“多规合一”存在的矛盾及解决对策

符太成,李修峰,赵在友

(山东天诚国土规划设计院有限公司,山东 济南 250014)

摘要:以烟台市为例,总结了现行国民经济与社会发展规划、土地利用规划、城乡规划和和其他空间规划存在的差异,分析了现阶段“多规”实践中存在的突出矛盾,从体制、技术、程序层面研究解决对策,为下一步开展“多规合一”工作提供参考。

关键词:多规合一;土地利用规划;城乡规划;烟台市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

引文格式:符太成,李修峰,赵在友.烟台市“多规合一”存在的矛盾及解决对策[J].山东国土资源,2015,31(11):79-83.FU Taicheng,LI Xiufeng,ZHAO Zaiyou.Contradiction and Countermeasures of Multiple Planning Integration in Yantai City[J].Shandong Land and Resources,2015,31(11):79-83.

空间规划主要包括国民经济与社会发展规划、土地利用规划、城乡规划和生态环境建设规划,它们相互协调,互有重点。由于在法律体系、行政体系和工作体系的差异,造成在统一规划空间内出现不协调甚至相互冲突,常出现内容交叉、“各弹各调”的情形。

1 各类规划的差异

1.1 规划标准不统一

城市规划中采用人均建设用地标准作为重要的规划指标,土地利用规划采用人均城镇工矿用地作为重要的约束性指标,两者在内涵和外延上既有相

同之处又有不同之处^[1]。

各规划采用的人口标准也存在一定差异,有的采用户籍总人口、非农业人口和农业人口,有的采用常住人口、城镇人口和农村人口等。

1.2 空间数学基础不同

同地域范围的不同规划采用的空间数学基础不统一,有的平面坐标系采用“1980 西安坐标系”,有的采用“1954 北京坐标系”;高程系统有的采用“1985 国家高程基准”,有的采用“1956 年黄海高程”。规划底图有的采用“二调数据(矢量的 GIS 数据)”,有的采用的地形图;基础比例尺采用的也不一致(表 1)。

表 1 烟台市多规差异分析

类别	空间基础	底图	指标预测	基期(年)	规划期(年)
国民经济和社会发展规划	不偏重于空间基础	图像	以需求定供给,体现地方意志	2010	2011—2015
土地利用规划	“1980 西安坐标系”,“1985 国家高程基准”,高斯-克吕格投影,按 3°分带	矢量文件 遥感影像	以供给定需求,自上而下,体现国家意志	2005	2006—2020
城乡规划	“1954 北京坐标系”或“地方自由坐标系”	地形图	以需求定供给,偏重于地方意志	2010	2011—2010
生态环境建设规划	同城乡规划	地形图	以需求定供给,偏重于地方意志	2002	2004—2020

收稿日期:2014-12-22;修订日期:2015-05-24;编辑:曹丽丽

作者简介:符太成(1983—),男,山东临沂人,主要从事土地规划方面研究工作;E-mail:futaicheng@sdtcgchy.com

1.3 空间管制

烟台市各规划的差异集中体现在土地利用规划与城乡规划的“四区”上。城乡规划在中心城区层面划分禁止建设区、限制建设区、适建区和已建区^[2];土地利用总体规划划分禁止建设区、限制建设区、有条件建设区和允许建设区^[3]。尽管二者的“四区”在类型与名称上均相近,但划分技术标准却不统一,城乡规划的“四区”与土地利用规划的“四区”并不衔接。

1.4 规划指标的预测

烟台市各类规划中一些相同指标、相似或者逻辑相关的预测值存在一定的差距,并且运用的预测方法和采用的数据均存在一定差异。土地利用规划的规划指标预测以供给定需求,更多的体现国家的意志。其他规划以需求定供给,更多的体现了地方意志,导致了在总人口、城镇化率、建设用地总规模、中心城区规模、交通水利规模等主要规划指标预测值存在不一致现象。

1.5 规划期限

烟台市现行的规划中,规划主体、规划基期、规划期限存在一定差异。

2 各规划存在的主要矛盾

2.1 用地分类

由于各类规划(主要是城乡规划和土地利用规划)在用地分类方法、依据、最终成果等存在差异,造成各类规划在编制管理、实施管理过程中存在一定矛盾。

旅游规划中关于旅游用地具综合性与复杂性,分散在《土地利用现状分类标准》(GB/T21010-2007)中(052),(085),(087),(088),(094)五大类中,又不完全含在其中^[4]。并且旅游咨询中心、旅游集散中心、旅游客运专线和旅客中转站等旅游交通枢纽与交通用地分类的衔接关系存在一定的矛盾。

2.2 重点区域开发边界

2.2.1 中心城区规划边界

土地利用总体规划的中心城区界线主要包括控制边界(范围)和规模边界,城市总体规划的界线包含规划区边界(范围)和空间增长边界,2个规划确

定的边界,是规划实施管理、用地审批和项目许可中的重要依据。无论原则上还是理论上,土地利用规划的控制边界和城市规划的规划区边界、规模边界和空间增长边界(建设用地规模边界)都应是一致的。但由于国家政策、规划期限、编制时间、衔接论证等原因,烟台市土地利用规划和城乡规划的确定中心城区边界并不一致,导致规划管理工作矛盾冲突。

2.2.2 开发区镇区规划边界

烟台市开发区、镇区规划边界在土地利用规划和城乡规划中界线亦存在不一致性情况,情况同中心城区。

2.2.3 乡村规划边界

乡级土地利用规划是土地管理领域必须要编制的规划,除了耕地和基本农田布局之外,重点任务之一是划定乡驻地规划范围、中心村规划范围、增减挂钩减少村庄规划范围和其他村庄的规划布局,规划范围涵盖全部的行政区域。

城乡规划要求,乡规划、村庄规划没有硬性要求全部纳入规划范围,造成“两规”的不一致^[5]。另外,乡驻地规划边界、消除村庄边界和中心村规划边界等也与土地利用规划不一致,造成乡级以下行政区域的规划管理的冲突。

2.3 规划实施管理

2.3.1 规划管理效能不高

一个建设项目从申请立项到审批通过,往往要经过繁杂、反复的行政审批手续,涉及到发改部门、城乡规划部门、国土资源管理部门和其他相关管理部门,从项目建议书、建设项目选址意见书、建设用地预审、可研批复,到用地规划许可、供地审批、工程规划许可、竣工验收等环节,需要各部门和各规划实施管理的衔接、沟通和公开透明化管理,造成建设项目整体进度偏慢,效率低下。

在交通规划管理中,与土地利用规划关系通常的模式是“先土地利用规划,后交通规划”,容易造成土地利用无法满足交通规划的需求。青荣城铁烟台南站配套客运站,该区土地利用规划早已完成,在城际铁路配套设施建设项目多、任务紧的情况下,无法及时调整用地指标,造成配套客运站建设滞后;城乡一体化建设,烟台市政府已经确定的城乡客运站、公交体系,由于土地利用规划未能及时调整,造成城乡一体化交通系统建设滞后。

在城乡规划管理中,烟台市中心市区城建重点项目在具体实施过程中,超过八成的项目未取得用地批准手续,严重影响工程项目竣工验收及结算工作,使众多项目不能及时形成有效资产,造成资产损失。

2.3.2 违规项目与供地效率低并存

由于各规划和规划实施管理的不协调,违法违规项目有增多趋势。建设项目符合土地规划,但不符合城乡规划,或者符合各专项,但又不符合土地规划和城乡规划,导致规划的管控能力差。与此同时,年度分配新增建设用地指标的供地率仅为55%左右,导致结构性供过于需和供不应求同时存在。

2.4 规划调整与修改机制

2.4.1 规划调整频率偏高

各类规划基本上属于“以需求定供给”的规划,更多地体现出地方政府意志,极容易变成“经济规划”和“书记规划”,加上审批主体是本级人民政府或者是本级人民代表大会,极容易造成频繁的规划调整,规划的严肃性难以保证。

2.4.2 同层级规划调整审批主体不一致

同层级的规划调整审批主体不一致,各规划调整报批程序不同步,造成两方面的后果,一是各规划相互脱节,导致违法违规项目增多;二是由于规划弹性原因造成合理必要的规划调整速度偏慢,特别是土地利用总体规划和城乡规划,导致建设项目整体进度拖延,效率低下。

2.4.3 规划调整部门协调机制不完善

虽然各规划均有法律法规要求的规划评估和调整修改机制,但是实际操作过程中,仅成立临时性领导小组进行协调甚至没有协调小组,深度和广度均达不到要求,真正意义上的协调衔接机制并未完成。

3 解决对策

根据烟台市现行的各类规划差异分析、矛盾冲突点分析,结合主要衔接点,主要从地市级及以下规划角度,提出思路和建议。

3.1 建立空间规划体系

3.1.1 协调各类规划体系

(1)明确各层级规划种类。通过法律手段明确各层级必须编制的规划种类。建议地级市及以下行政区域的规划体系分为总体规划和专项规划两部

分;应明确国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划和生态环境建设规划作为总体规划的必备组成部分。专项规划按照相关规定和地方实际需求,有针对性制定,作为国民经济和社会发展规划和相关部门的总体规划的组成部分。

(2)明确规划编制主体、审批程序、审批主体。同一层级的各类规划应该具有相同的编制、审批机制。建议各类别总体规划应该由人民政府组织编制,规划草案征求专家和公众意见,经过同级人民代表大会或者其常务委员会审议后,交由人民政府研究处理,最后将规划成果连同意见和规划修改情况一并报送同一审批主体审批。同一层次专项规划应该由人民政府组织编制,规划草案征求专家、公众意见和上一级有关工作部门审查后,报同级人民代表大会或者其常务委员会审议审批。

(3)从行政体制上破解“多规合一”的课题,将多部门的规划职能合并或成立跨部门的规划编制机构,编制空间规划(综合性总体规划)^[5]。成立规划管理委员会。建立由规划师、高校专家、部门技术人员、公众代表等组成的规划管理小组,指导规划的编制、审批和实施,保证建设项目科学选址、规划许可规范审批、建设工程方案合理设计。

(4)协调规划期限。总体规划规划期限可以分为5年、15年和20年3类。例如,国民经济和社会发展规划期限为5年,土地利用总体规划为15年(分为近期、中期和远期),城市总体规划为20年(近期、中期、远期和远景)。规划基期力争统一,规划目标年、近期目标年应该统一,作为合一和时间基础。强化近期规划的落实、细化、跟踪和调整作用,保证重要建设项目有效的进行。近期规划期限宜为5年,到期后根据总体规划继续编制近期规划,达到与国民经济和社会发展规划的有效连接。

3.1.2 建立规划指标衔接体系

将规划指标分为约束性和预期性两种,加强各类规划控制指标衔接,将各自规划指标标准进行充分的对比分析,剥离出共同规划指标、相关规划指标和专用规划指标3种类别,建立规划指标衔接体系。衔接体系的建立关键在于加强总体规划的调控和引导作用,特别是国民经济和社会发展规划,将各类规划主要控制指标(约束性指标)纳入到国民经济和社会发展规划中,作为政府的考核指标。重要

的空间性规划指标应该纳入到土地利用总体规划和城乡规划中。

3.1.3 规划动态调整协调机制

建议采用“土地利用规划—城乡规划—专项规划”的规划模式,实施采用定期和适时的规划评估联动机制,对于合理必要和符合法律要求的进行规划修改。建立覆盖全域的数据信息平台,促进规划、发展改革、国土、建设等多部门的协作,逐步形成城乡一体的规划编制、实施和监管体制。形成各级、各部门分工负责、协调配合、各司其职、合力推动的工作机制,协调解决重大问题,细化部门责任分工,进一步加强规划编制和实施管理。

3.2 统一标准方法

3.2.1 统一基础数据

建立同一个口径的经济产业、人口规模、土地利用现状数据等基础数据资料库,避免因标准不一致所带来的困难与问题^[6]。

规划基期人口采用公安、统计等相关主管部门的人口数据为基数,其中城镇人口采用公安部门的人口数据,农村人口采用各镇统计人口数据。保证各规划采用同一套人口数据^[7]。

使用相同比例尺的二调图、地形图和遥感影像图作底图,在此基础上,落实各类规划内容,使规划内容落实到各个行政村内的具体地块上,提高规划成果精度。

坚持以土地利用规划为“底盘”,主要是“三线划定”,即划定城市开发边界、永久基本农田和生态保护红线。通过整合土地利用规划、城乡规划和生态环境建设规划的相关空间管制、规划界限,以土地二调成果为基础,统一划定“三线”。

3.2.2 统一用地标准

从“反规划”的理念出发,在符合规划总量目标和保护耕地、生态需求的前提下,根据经济社会发展规划提出的新型工业化、城镇化和产业发展的要求^[8]。将各类规划的用地标准进行整合、分析、提炼,建立与土地利用规划标准衔接关系,坚持以土地标准作为规划编制的用地标准,强调节约集约利用土地。

3.2.3 建立用地分类衔接表

加强各行业规划基本术语的衔接和修订,使不同行业规划的相同术语有相同的外延和内涵,相似术语有衔接的具体标准,在此基础上,“多规合一”

的用地分类应以土地利用规划的两大分类(土地利用现状分类、土地规划用途分类)为主要衔接点,制定各类规划用地部分与土地规划的衔接表。

3.2.4 统一技术路线

积极吸取多年的规划实践中的有益经验,参考各规划编制程序,制定严谨、灵活、便于操作和推广的技术路线,以提高各层级“多规合一”的工作效率(图1)。

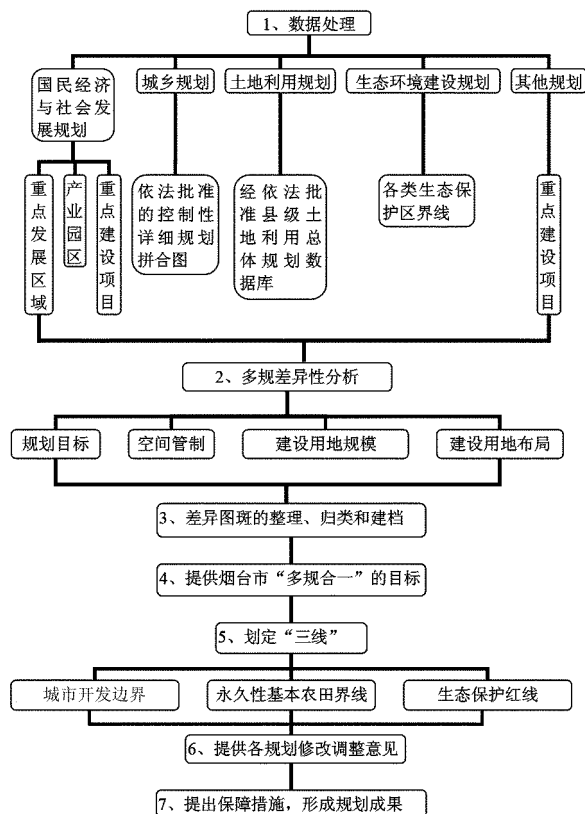


图1 烟台市“多规合一”技术路线图

4 结语

2013年12月,习近平总书记在中央城镇化工作会议上,明确指出要建立空间规划体系,选择部分县(市)探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的三规合一或多规合一。因此“多规合一”势在必行,以达到整合规划资源,形成规划合力,实现空间协调,项目落地和调控统一的目的。

参考文献:

- [1] 姜瑞,张庆才.我国“三规合一”实践、问题、和对策研究[D].厦门大学,2014.

- [2] GB50137-2011.城市用地分类与规划建设用地标准[S]. 源,2015,31(6):78-84.
- [3] TDT1023-2010.市(地)级土地利用总体规划编制规程[S]. [7] 丰晓棠.三规合一的技术标准研究[J].科技情报开发与经济, 2013,23(16):133-136.
- [4] GB/T21010-2007.土地利用现状分类标准[S].
- [5] 丰晓棠.三规合一的技术标准研究[J].科技情报开发与经济, 2013,23(16):133-136. [8] 顾朝林,王伟.多规合一——深化规划体制改革[J].城乡建设, 2015,5(5):21-23.
- [6] 王玉慧,万莹.浅析临沂市兰山区“多规合一”[J].山东国土资

Contradiction and Countermeasures of Multiple Planning Integration in Yantai City

FU Taicheng, LI Xiufeng, ZHAO Zaiyou

(Shandong Tiancheng Land Planning and Designing Limited Corporation, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Taking Yantai city as an example, differences among the current national economic and social development planning, land use planning, urban and rural planning and other space planning have been summarized. In combination with working practices, the contradiction occurred in "multiple planning" at present has been analyzed. From the view of system, technology and program, countermeasures have been put forward. It will provide some references for carrying out multiple planning integration in the future.

Key words: Multiple planning integration; national economy and development plan; land use planning; urban and rural planning; Yantai city