

Study on the Problems and Countermeasures of Promoting the “Multi-Regulation” of Land Planning in Guizhou

Bin Wang¹, Changhui Zou², Xichen Ao³

¹Guizhou Academy of Social Sciences, Guiyang Guizhou

²Guizhou Normal University, Guiyang Guizhou

³Guizhou University, Guiyang Guizhou

Email: gzshehuiwb@126.com

Received: Dec. 6th, 2019; accepted: Dec. 19th, 2019; published: Dec. 26th, 2019

Abstract

As a pilot province for “multi-regulation” of national spatial planning, Guizhou has many problems in accelerating the implementation of “multi-regulation”. On the basis of in-depth analysis of the problem, this paper puts forward relevant suggestions on strengthening the basic role of spatial planning, improving the database, innovating the planning system, building a smart platform, and strengthening business training.

Keywords

Spatial Planning, Multi-Regulation, Guizhou

贵州推进国土空间规划“多规合一”的问题与对策研究

王彬¹, 邹长慧², 熬熹辰³

¹贵州省社会科学院, 贵州 贵阳

²贵州师范大学, 贵州 贵阳

³贵州大学, 贵州 贵阳

Email: gzshehuiwb@126.com

收稿日期: 2019年12月6日; 录用日期: 2019年12月19日; 发布日期: 2019年12月26日

摘要

贵州作为国家空间规划“多规合一”的试点省份，在实施“多规合一”的过程中，存在诸多问题。本文在深入分析问题的基础上，围绕强化空间规划基础作用、完善数据库、创新规划体系、搭建智慧平台、加强业务培训等方面提出相关建议。

关键词

空间规划，多规合一，贵州

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

贵州作为国家空间规划“多规合一”的试点省份，在加快实施“多规合一”的过程中，多部门空间规划内容相互不相匹配、欠缺高度统一的空间规划管理体系、规划信息不透明等诸多问题亟待解决，因此，本文针对贵州“多规合一”中存在的问题进行研究，探索贵州空间规划“多规合一”的有效途径，对贵州推进国土空间规划“多规合一”具有重要意义。

2. 贵州推进国土空间规划“多规合一”的基本情况

2014年，贵州启动实施“多规合一”试点工作，积极推进以“县”为单位的“多规合一”工作，重点对市县规划不协调、内容冲突、缺乏联系等重大问题进行解决。贵州省发布了《开展城乡规划“多规融合”改革试点工作方案》和《“多规融合”改革试点专题组2014年改革实施方案》，确定玉屏县、都匀市、凯里——麻江、威宁县、平坝县、盘县、贵安新区等县市区作为多规融合试点地区，确保每个地级行政区划单位均有对应的试点。2016年，国家“多规合一”省级试点选定为贵州，针对“多规合一”试点工作，贵州省发布了《贵州空间规划试点工作实施方案》、《贵州省级空间性规划“多规合一”试点工作方案》两个方案，选择在所辖县级行政单元数量较少的六盘水市和跨州域相邻的雷山、三都县开展“多规合一”试点工作，研究初步制定了贵州空间规划编制办法和相关技术规范。2018年贵州省机构改革后，将分散在多个部门的空间规划与管理职责统一划归新组建的自然资源厅，建立覆盖全域的空间开发保护框架，进一步推动“多规合一”。

3. 贵州推进国土空间规划“多规合一”存在的问题

随着贵州经济社会发展进程加快，城乡发展和规划建设中积累的问题日益凸显，制约贵州经济社会的发展进程。从贵州省市县试点总体情况看，主要存在各部门规划协调难度大、“三区三线”空间划分存在矛盾、数据统计和划分标准不统一、缺少健全的机制保障等问题。

3.1. 各部门的规划协调难度大

空间规划的编制存在部门多头管理，发改、自然资源、住建、规划以及环保等部门都涉及部分编制职能，引发职能交叉问题，各部门间的空间规划在规划期限、范围、技术标准和规划方法不尽相同[1]，

如在规划期限上,国民经济与社会发展、土地利用总体、城市总体三个规划的规划时间不一致。一方面,期限较短的国民经济与社会发展规划不能指导中长期的空间规划;另一方面,各种空间规划期限的差距在对资源规划上可能存在联系上的问题,也可能出现了资源的浪费。在规划上,土地规划体现的是对土地使用的控制和约束,经济社会发展规划集中阐述各地的发展路径与思路,城市总体规划是关于城镇空间发展的布局和未来谋划[2]。规划的技术和标准方面,各规划基础数据库来源和使用的坐标系等不同。

3.2. “三区三线”空间划分存在矛盾

从贵州省市县试点总体情况看,实践上由于不能很清晰的确定生产、生活、生态三种空间分划标准,所以又按照“永久性基本农田、城市发展边界、生态保护”和“城镇、生态、农业”两种类别来划分“三条红线”和“三区”空间(简称“三区三线”)[3],贵州“三区三线”的空间划分一定程度上使土地利用规划、城市总体规划、国民经济与社会发展规划、环境功能区划之间的关系更加紧密,然而生态保护、城市开发边界、永久性基本农田这“三条红线”在个别试点县市区相互交叉,城镇的开发边界划定是一个阶段性目标空间还是一个极限空间也尚未明确。目前来看,“三区三线”空间的划分在实践上仍存在部分矛盾问题。

3.3. 数据统计和划分标准不统一

贵州省的牧地、林地、农地较为分散,自然资源、住建等部门数据存在差异,没有一个较为准确的衡量技术指标体系,国土空间基础数据调查周期、技术规范和标准不一,来源多样,存储方式各异,共享渠道不畅,数据衔接性、连续性和发布的时效性差。“双重”地属问题频现,《土地管理法》和《森林法》所用的林地概念不同,导致一块地在不同部门被认定为不同属地。划分标准不同,将导致部门间规划的差距较大。各种空间规划的空间划分也存在差异,主体功能区划分为重点开发区、优化开发区、限制开发区和禁止开发区,城乡规划划分为已建区、适建区、限建区,不难看出划分的细致程度和目的存在较大差异。

3.4. 缺少健全的机制保障

目前有的地区将“多规合一”视作一项规划,旨在形成“一张图”,而城市是处于不断的发展变化之中,“一张蓝图”干到底,不能只依赖于一次“多规合一”的“一张图”成果,更需要管理协同平台的建设和审批流程的配套改革,以及与此相关的一系列制度创新。以目前来看,贵州在国土空间规划编制过程中,缺乏有效的目标共识机制、信息共享机制、编制协调机制和管理协同机制,导致规划的各项工作目标和规划内容未能有效统筹衔接,降低了规划编制效率。现行规划管理体制和项目协同推进机制不健全,项目审批制度和审批流程需要进一步完善。同时,“多规合一”规划编制、落实的法律保障机制和规划监督体系不健全,缺乏完善的规划全流程跟踪监督问责和评价机制,“多规合一”的法律地位需要进一步明确,这些直接影响了“多规合一”成果的有效实施。

4. 贵州推进国土空间规划“多规合一”的对策建议

促进“多规合一”的实施有多种途径,在路径方法的选择上首先要做好各种相关专题研究,其一需根据经济社会和城镇的发展思路、规律来谋划未来规划,另一方面,要加强耕地保护、生态保护和城乡建设,从而有效促进城乡发展和耕地保护矛盾的解决,处理好政府、市场和社会的相互关系,使规划的成效发挥到最大。“多规合一”不仅仅要实现空间上的统一,更要系统地对未来进行持续的谋划,使“一本规划”不单是“一张图”。

4.1. 强化空间规划的基础作用

规范空间规划基础底图,修改其他各类空间性规划所依据的相关法律条文,明确空间规划的前置审批地位,建立空间规划前置审批制度,各类空间性规划项目必须满足空间规划管控要求,方可进入后续审批流程,改革当前规划审批主体相互掣肘的局面,建立统一衔接的建设项目空间管控并联审批系统。强化“多规合一”整合各类规划空间冲突的核心作用,形成生态保护空间格局、产业布局、项目安排的战略规划空间基准[4],达成共识的空间规划既要落实中央关于新型城镇化的发展战略又要贯彻城市、产业和社会转型的新理念。

4.2. 完善空间规划的数据库

加强空间规划“多规合一”首先需要完善空间规划的数据库的长效机制,最为基础性的工作就是统计各个空间规划部门间的基础数据,重点将空间规划不协调的数据项重新测算。其次,数据入库、数据更新动态机制是空间规划“多规合一”工作合理和长期推进的关键,建议相关主导部门在建立总规划时明确一个动态监管机制。最后,做空间战略规划时,需要依赖于国家层面的空间战略规划,也需要将贵州省的突出特点和问题进行细化和分解。

4.3. 创新规划体系

实行空间规划的编制、管理、实施三项工作分离,加强对国土空间规划推进过程中不同部门职能重复交叉、多头管理等问题的解决。将国土空间规划的制定、管理和监督的主体落实到相关部门,实现规划编制、规划管理以及规划监督三方相分离。建立有效的规划绩效评估制度,将空间规划相关指标纳入绩效考核,在现有生态文明体制改革的考核体系中,建议将空间规划三条控制线面积、三类空间比例、开发强度等核心指标纳入生态文明体制改革评估体系。整合相关规划管理部门的职能,落实与空间分级管控相匹配的省市县规划管理体制。执行生态补偿、惩处问责、差异化考核等政策机制,推进规划与审批相结合的制度创新。

4.4. 完善“多规合一”智能规划平台

建设贵州省“多规合一”智慧平台,联系自然资源、住建、环保等部门的电子信息平台,完善“多规合一”信息资源共享的管理体系,推进各类规划信息资源融合,实现管理同步,流程协同的“多规合一”空间规划信息平台。该平台的建设既有数据共享功能,也要有控制和监管功能,包括“一库四系统”,“一库”指的是总额或数据库,主要有全面的土地使用和规划数据;“四系统”包括综合支持系统、共享管理系统、资源评价监测系统和分析决策系统。

4.5. 强化空间规划考核和业务培训

将空间规划相关指标纳入绩效考核,在现有生态文明体制改革的考核体系中,反映国土空间管控成效的考核内容不够突出,建议将空间规划三条控制线面积、三类空间比例、开发强度等核心指标,纳入生态文明体制改革考核体系。继续加强组织开展相关业务培训,提高各级人员的业务能力和水平。同时,积极在各类媒体上宣传空间规划改革的成效、典型案例及经验,使空间规划的理念深入人心。继续加强对试点县市相关工作的指导和帮助,组织举办业务培训班,加大对发改、自然资源、住建等部门人员业务培训力度,加强与其他省区市交流学习与合作。同时,积极争取国家在技术和政策上的支持,及时帮助解决试点过程中遇到的困难和问题。

5. 结论

贵州推动多个领域的空间规划“多规合一”，符合贵州推动经济社会高质量发展的要求和趋势。通过分析贵州试点县市区“多规合一”推进情况来看，当前“多规合一”暴露的问题较多，推动“多规合一”的核心在于结合贵州各市区自然环境和经济社会发展的实际情况，整合各类规划空间的冲突与矛盾，推动“多规合一”信息资源共享，形成生态保护空间格局、产业布局、项目安排的战略规划空间基准，创新国土空间规划体制机制，达成各部门共识的国土空间战略规划，实现国土空间统一和对未来的战略性谋划。

基金项目

贵州省社会科学院创新工程项目“贵州省‘多规合一’的途径及机制研究”(2019DTJ0626N4124)，贵州省教育厅青年科技人才成长项目“喀斯特山区易地扶贫搬迁政策体系和工作机制研究”(黔教合 KY 字[2017] 126)。

参考文献

- [1] 秦淑荣. 基于“三规合一”的新乡村规划体系构建研究[J]. 大学生论文联合库, 2011, 31(2): 22-26.
- [2] 朱兆丽. 对地市级层面“多规合一”的思考[J]. 江苏城市规划, 2015(1): 33.
- [3] 王旭阳, 肖金成. 市县“多规合一”存在的问题与解决路径[J]. 经济研究参考, 2017(5): 21.
- [4] 晏楠, 郑晓华, 梁晶. “多规合一”视角下规划工作路径探索[J]. 江苏城市规划, 2017(1): 27-30.