

多元治理视野下的多规合一

——以浙江省试点县(市)为例

徐建春^{1,2}, 韩嘉妮^{1,2}, 周 德^{1,2}

(1. 浙江工商大学 中国土地与城市治理研究院, 浙江 杭州 310018;

2. 浙江工商大学 土地资源管理系, 浙江 杭州 310018)

摘要:文章运用一元为主、多元辅补的多元治理理论分析方法,对浙江省试点县(市)“多规合一”的协调机制、编制主体、审批机制和空间管控进行了系统分析,总结提炼出“多规合一”四方面的成效,为今后其他地区“多规合一”编制工作提供经验借鉴。研究发现:一是试点地区“多规合一”的成效明显;二是本文将多中心治理理论中国化为“一元为主、多元辅补”的多元治理的理论,并用以分析“多规合一”的现状、成果、缺憾及完善路径是有效的。因此,文章研究结论为现行“多规合一”还需要从政策法律体系、编制机构和公众参与等方面完善。

关键词:多规合一;多元治理;一元为主、多元辅补

中图分类号:F301.23 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2018)04-0108-11

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018.04.011

Multiple Planning Integration from the Perspective of Multiple Governance

XU Jian-chun^{1,2}, HAN Jia-ni^{1,2}, ZHOU De^{1,2}

(1. China Institute of Land and Urban Governance, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China;

2. Department of Land Resources Management, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: This paper has conducted a systematic analysis of the coordination mechanism, planning subjects, approval mechanism, space control, and outcome system of the Multiple Planning Integration in the pilot cities and counties in Zhejiang province. This paper also tries to summarize four aspects of effectiveness to provide the experience of the future planning compilation based on Multiple Planning Integration in other areas. From this research we find: 1) the planning compilation has a

收稿日期:2018-05-10

基金项目:国家自然科学基金青年科学基金项目(41301619);浙江省优势特色学科国土资源统计学博士点项目;浙江省一流学科A类浙江工商大学土地与房地产硕士点项目;浙江省新兴优势(特色)专业工程项目“浙江工商大学土地资源管理专业”(2014)

作者简介:徐建春,男,浙江工商大学公共管理学院土地资源管理系教授,生导师,博士后合作导师,主要从事土地利用规划、土地管理研究;韩嘉妮,女,浙江工商大学中国土地与城市治理研究院助理研究员,主要从事土地资源管理和城市治理研究;周德(通讯作者),男,浙江工商大学公共管理学院土地资源管理系副教授,博士,主要从事可持续土地利用、土地评价与规划研究。

chieved remarkable results in the pilot study area; 2) the multiple governance theory for the analyses of Multiple Planning Integration of status quo, achievements, shortcomings and countermeasures are effective. Therefore, we can conclude that under the current system, this Multiple Planning Integration also requires improvement in many aspects, such as the legal policy system, the organization and public participation.

Key words: multiple planning integration; multiple governance; multiple planning integration

一、引言

城镇化及“空间规划”引发的一系列如邻域推进和城市边缘区的无序扩张、各类规划衔接困难、城市发展秩序断裂等“冲突”问题,已成为近年来的热点问题^[1-2]。迄今为止各类规划由于不同规划主体、技术标准、规划内容、数据基础、实施手段和监督机制,以及规划期限、规划目标、功能定位等方面存在明显的差异,导致各类规划中涉及空间布局、利用管控等方面存在目标内容不协调、技术方法不统一、表达方式不一致的情况,甚至存在相互矛盾和冲突,严重影响到规划的实施和成效。而“多规合一”是解决这类矛盾与冲突的一种有益尝试。

在对“多规合一”的源流进行爬梳整理后可以发现,2005年,国土资源部先后开展了辽宁、广东、天津、深圳4个试点省市的国土规划编制工作^[3],但试点地区的规划开展滞缓,而且不同学科和不同部门对规划的定位以及实现途径持有不同的观点。此后,各地区均开展“多规合一(多规融合)”试点研究^[4]。2013年8月,临安市和安吉县成为浙江省级“多规合一”试点。2014年8月,国家发展与改革委员会、国土资源部、环境保护部、住房和城乡建设部(下称四部委)联合印发了《关于开展县(市)“多规合一”试点工作的通知》,并在全国设立28个国家级试点,其中浙江省嘉兴市为6个地级试点市之一,开化县和德清县为县级试点。2016年2月27日,央视《新闻联播》头条播报的《浙江开化:一本规划一张蓝图》的新闻报道称:中共中央总书记习近平认为,开化围绕规划体系、空间布局、基础数据、技术标准、信息平台和管理机制“六个统一”为目标的“多规合一”试点改革经验是可行的,值得肯定。笔者在这之前的2015年也参与了包括开化县“多规合一”报告在内的浙江省“多规合一”试点县(市)报告集中评审会,并提出一些修改建议。

国内学者对“多规合一”的理论认知、逻辑机理、技术支撑,以及“多规冲突”(各个规划之间的冲突及其机理)等进行了一些研究,取得了阶段性成果。姜忆涓等就海岸带“多规合一”的内涵、特征和战略定位、框架、技术路径、协调机制与管控策略等开展研究^[5];马琪等基于“多规合一”为出发点提出了生态保护红线体系与划分方法^[6];詹国彬开展了嘉兴市“多规合一”改革的成效、挑战与路径选择研究^[7];陈雯等开展了市县规划体系矛盾解析与“多规合一”路径探究^[8];严金明等提出以国土空间规划为基本规划,建构“1+X”的空间规划体系^[9];徐晶还进一步研究了湖北省武汉市的“多规合一”的成效^[10];此外,林坚等基于博弈论探索了市县级“多规合一”利益相关者博弈策略^[11]。

然而,对“多规合一”的内部冲突及其缺憾的研究仍较少^[11-15]。尤其是当前的规划理论诸如区位理论、人地协调理论、可持续发展理论、博弈论等,主要是协调规划中“集中在条块分割的政府部门博弈”等技术层面上,但现状的事实是,“多规合一”碰到的一个很大的问题就是规划主体不统一,上位规划缺失,各职能部门负责组织编制和实施自己的规划,导致规划打架的情况(各个规划之间冲突)^[9,15-19],因此,亟需从多元治理的视角研究“多规合一”,因为“多元”涉及了更多行业,更多部门,更多组织的切身利益等。

其实,早在2004年,作为多规合一的前奏,浙江省已经进行“两规”衔接探索,通过对县(市)域总体规划 and “两规”衔接专题报告法定化和制度化推进,取得一定成效,但仍存在衔接内容不够完善、成

果实施不够顺畅等问题^[12]。在“绿水青山就是金山银山”的“两山”理念指导下,浙江省在“多规合一”改革上也取得了丰富的成果,得到了各方面的肯定,但各试点县(市)的“多规合一”还处于试点阶段,其内部协调机制、编制主体、审批机制、空间管控、成果体系等方面仍存在一定的缺憾,需要进一步完善提升。

基于上述认知,文章以浙江省国家级(嘉兴市、开化县、德清县)及省级(临安市、安吉县)“多规合一”两级试点县(市)为例,将“多中心治理”理论进行中国化,即本文提出的“一元为主,多元辅补”的多元治理理论,对“多规合一”的协调机制、编制主体、审批机制、空间管控、成果体系进行总结分析,探析其现状、成效、缺憾,并提出秩序重构的策略。

二、“多规合一”现状分析

(一) 协调机制:党政合署办公与党政分工并存

综合比较5个试点县(市)的工作协调机制发现(图1),为确保发展与改革局、国土资源局、住房与城乡建设局、环境保护局等部门横向联动,协调“多规合一”工作,各试点县(市)均建立了以市委书记(市长)、县委书记(县长)等为组长的多种形式的“多规合一”领导小组或规划委员会的协调机制。其中嘉兴市(市委书记、市长共同任组长)与德清县(县委书记、县长共同任组长)的协调机制体现为“多规合一”的党政合署办公协调机制,而开化县(县长任主任)及临安市(市长为组长)则体现为“多规合一”的党政分工协调机制。

从5个“多规合一”试点县(市)的协调机制考察,均表明单一中心治理模式的式微和多中心治理模式的兴起,在这一点上大家的认知应当可以取得一致。需要进一步探讨的是,中国现在的“多规合一”协调机制的多中心治理模式,并不完全符合许多人简单认为的是符合美国奥斯特罗姆夫妇构建的“多中心治理”理论的。在本文看来,中国现在的“多规合一”协调机制的多中心治理模式,应当更加符合将“多中心治理”理论的中国化理论,也就是我们提出的“一元为主,多元辅补”的多元治理理论。

“一元为主,多元辅补”的多元治理理论是符合中国现行的“多规合一”协调机制的实际情况的,

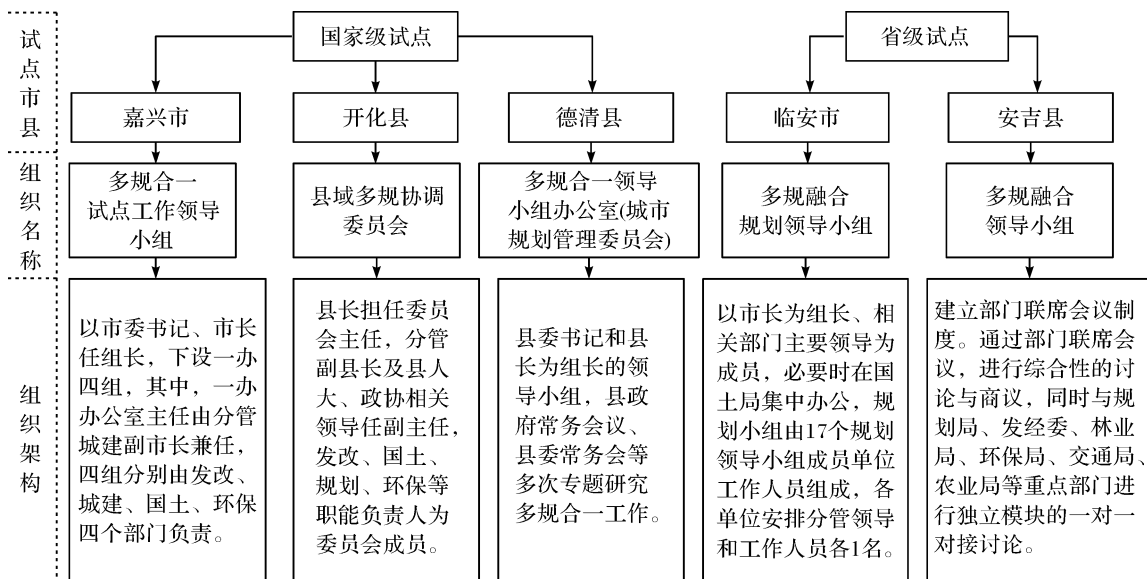


图1 浙江省试点“多规合一”工作协调机制

也是更加行之有效的。嘉兴、开化、德清、临安均为“多规合一”的“一元为主,多元辅补”的多元治理模式,但“一元为主”的“主”各地并不完全一致。而安吉县没有明确的“多规合一”规划编制主体,虽然也为多中心治理的模式,但却没有“一元为主”,其“多规合一”的编制实施可能会弱化,似乎可以预卜。

(二) 编制主体:国土资源局或发展与改革部门

“多规合一”的规划编制的内在冲突本质是各个部门、不同主体间的利益冲突^[10]。浙江省嘉兴、德清、开化、临安4个试点县(市)的“多规合一”编制主体呈现多元化趋势,而省级试点安吉县暂未明确其编制主体。

1. 嘉兴市:国土资源局主导。嘉兴市在“多规合一”领导小组主导下,基于“空间整合优化、指标规模控制引导、数据库管理实施、空间用途管制以及规划评估调优”等机制,将国土规划理念应用于“多规合一”试点工作中。各部门通过对接,完善细化控制线划定、确定调入调出地块,形成全市统筹协调的“一张图”用地布局。总体考察,嘉兴市国土规划的理念比较成熟,其国土资源局在“多规合一”中处于重要地位,国土资源局应当是“一元为主,多元辅补”的多元治理模式中的“一元为主”的“主”,这样的编制主体模式有利于“多规合一”的编制与实施,特别是有利于规划用地的落实。

2. 开化县:发展与改革委员会主导。开化县由县发展与改革委员会负责编制“多规合一”的改革方案和划定县域生态、农业和城镇三类空间总图;县国土资源局负责调整完善土地利用总体规划,划定永久基本农田红线,并与县住房和城乡建设局共同提出土地利用规划与城乡规划在空间布局的差异及协调方案;县规划局划定开化县城镇扩展边界,组建县域规划公共信息平台;县环境保护局明确生态保护分区分管控要求、划定生态保护红线;县督办办制定有利于“多规合一”推进的考核体系。由此看来,开化县的“多规合一”的治理模式,也是“一元为主,多元辅补”的多元治理模式,但发展与改革委员会为其“一元为主”的“主体”。发展与改革委员会是宏观调控机构,其承担“一元为主”的“主体”职能,也可以较好地推动“多规合一”规划的编制与实施,特别是有利于协调各方协同推进。

3. 德清县:发展与改革委员会主导。德清县以“多规合一”领导小组办公室作为“多规合一”的管理部门,全面统筹和协调控制线的划定。其中,发展与改革委员会主导制定“多规合一”的控制线划定技术指引;住房和城乡建设局领衔划定建设用地规模控制线和城乡建设用地开发边界控制线;国土资源局领衔划定永久基本农田控制线;环境保护局和林业局领衔划定生态控制线。发展与改革委员会组织相关部门参与审查“多规合一”控制线划定成果及动态评估,并根据“多规合一”控制线划定成果联动修改部门相关规划。由上述可知,德清县多规合一的治理模式,也是“一元为主,多元辅补”的多元治理模式,发展与改革委员会承担“一元为主”的“主体”职能,这样的编制模式有利于多规合一的编制与实施,也有利于协调各方。

4. 临安市:国土资源局主导。临安市作为浙江省级试点,其“多规合一”是以土地利用总体规划修编完善的成果为基础,对各规划进行相互衔接的。其国土发展近期规划即“多规合一”成果,同时其他相关规划明确各自的侧重点,部门分工协作。可见在临安市,国土资源局在“多规合一”中处于重要地位,承担的是“一元为主,多元辅补”的多元治理模式中的“一元为主”职能,而且是以土地利用总体规划修编完善的成果为基础进行“多规合一”编制的,可见,国土资源局在多规合一中的主体地位更加突出。

总之,以本文提出的“一元为主,多元辅补”的多元治理理论来观照浙江省5个“多规合一”的编制主体,可以发现,嘉兴、临安的“一元为主”的“主体”是国土资源局,其中临安市国土资源局的主导地位更加明显。开化、德清的“一元为主”的“主体”是发展与改革委员会。而安吉县的“多规合一”虽然也是多元治理模式,但以谁为主却不明确,无法确定哪一个部门承担“一元为主”的“主体”职能。

国土资源局承担“一元为主,多元辅补”的多元治理模式中的主体职能的“多规合一”治理模式,

是符合1998年机构改革后将国土规划的职能从计划委员会划归到国土资源管理部门的实际情况的。遗憾的是长期以来,国土资源部门并没有很好地行使国土规划的职能,而发展与改革委员会承担“一元为主,多元辅补”的多元治理模式中的主体职能的“多规合一”治理模式,也有其长处。因为发展与改革委员会本身就是一个宏观调控机构,而且该机构是从原来的计划委员会职能调整以后设立的一个机构,原来的计划委员会是具有国土规划的职能的,虽然在1998年机构改革后将这一职能调整到国土资源部门,但制度、职能的变迁也都有路径依赖的特征,所以,长期以来,该部门时常以“区域规划”等形式来行使这一宏观调控的职能。

(三) 审批机制

规划的多部门编制和内部项目审批依据不一致,导致规划难以执行和项目审批程序繁杂,行政效率低下^[7]。当然,国家级试点县(市)对审批机制还是有一定程度的创新,其中嘉兴市创新了信息平台、审批流程,开化县、德清县则主要侧重在运用不同的技术平台。具体分析如下:

1. 嘉兴市:信息平台建设与审批流程再造。嘉兴市通过建设“多规合一”信息平台(包括基础地理数据库、规划数据库、管理信息数据库),实现并联审批,梳理跨部门大流程,改革项目审批流程,具体包括以下几方面:(1)改革规划行政审批流程;(2)强化项目全流程改造;(3)制订年度联动实施计划,保障各类重大项目实施。

2. 开化县:“1+X”管理平台构建。开化县建立了一个由公共信息主平台和多部门子平台构成的“1+X”公共管理信息平台。其中,公共信息主平台包括基础数据库、规划编制平台和规划信息查询、审批办公系统(一库一平台两系统);多部门子平台是支撑部门规划编制与实施的核心技术平台,通过构建规划和审批信息数据库,逐步实现部门间信息联动。同时改革行政审批环节,压缩审批时限。

3. 德清县:“1+1+N”管理平台建设。德清县建立“1+1+N”的平台体系,即“规划协同平台+审批服务平台+部门专业平台(发改、规划、国土、环保等)”。

未来应当通过政务服务中心统一收发件窗口统一报件,依托信息化平台,合并部分审批环节、简化审批手续,实时流转同步办理,实现从“部门审批”向“综合审批”转变,实现一窗受理,集成服务。同时对建设单位、中介机构建立倒逼机制和信用监管机制。

(四) 空间管控

在本文看来,“多规合一”是时间规划、指标规划、空间规划三者的有机统一,所以,空间管控在“多规合一”中具有重要作用。也有学者认为,规划协调的核心在于以土地发展为中心的空间管控上^[11]。这些不同的观点,都有其合理的成分。浙江省“多规合一”各试点县(市)对空间管控都进行了不同程度的探索:(1)国家级试点通过不同方式划定了三线或四线,并确定了城镇、农业、生态三类空间;(2)省级试点临安市则统筹生态线、生存线和保障线,在完善土地利用规划的空间管制结果上进行分区。但这样的线、区划分也有一定的局限性。具体分析如下:

1. 嘉兴市:四线三区。嘉兴市通过不同部门划定基本生态控制线、永久基本农田控制线、城镇规模控制线、城镇产业平台控制线(四线),形成控制全区统一空间形态的“四线”(图2)。在“四线”的基础上进一步划定城镇空间、农业空间和生态空间(三区),以此对全区进行空间管制(图2)。在此基础上,与功能区划分衔接对应,以确保规划协调进行(图3)。

2. 开化县:三线三区。开化县基于国土空间评价,以城乡建设规划、土地利用规划、生态功能区划为重点,提出规划空间分区的调整归类指导衔接图(图4)。将开化全域划分为城镇发展、农业生产、生态保护三类空间(三区),通过规划接口设计进一步推动规划衔接,划定生态红线、永久基本农田保护红线以及城镇扩展边界(三线)。虽然同一空间分别属于不同规划的空间分区,但其规划管控要求是彼此相同或互相衔接的,其多元治理空间的态势也是明显的。

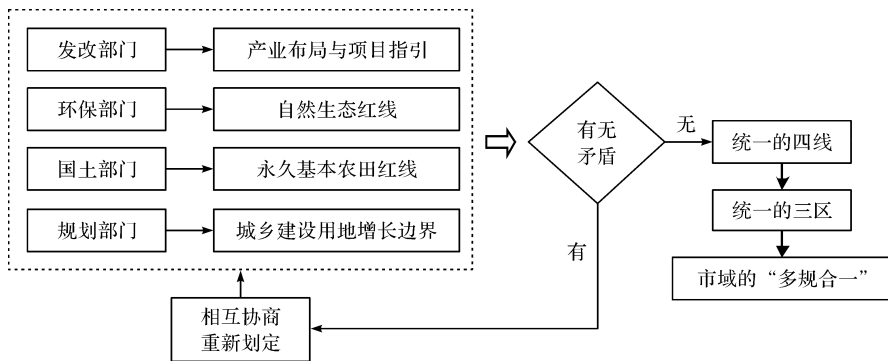


图2 嘉兴市划线分区流程图

注:《嘉兴市划线分区流程图》根据嘉兴市“多规合一”领导小组办公室、嘉兴市城市规划建设管理委员会提供的资料整理而成。

主体功能区规划		土地利用总体规划	市域总体规划	环境功能区划			“多规合一”规划			
							空间类别名称		空间管制控制线	
优化开发区域	重点开发区域	允许建设区	已建设区	人居环境保障区	环境优化准入区	环境重点准入区	城镇空间	城镇增长边界控制线		
		有条件建设区	适宜建设区					建设用地规模控制线	产业区块控制线	
限制开发区域	限制建设区	限制建设区	农产品环境保障区	农业空间	生态空间	基本农田控制线		永久基本农田控制线	基本生态控制线	自然生态红线
禁止开发区域	禁止建设区	禁止建设区	生态功能保障区				自然生态红线区			
其他										

图3 嘉兴市各规划功能区衔接图

注:《嘉兴市各规划功能区衔接图》根据嘉兴市“多规合一”领导小组办公室、嘉兴市城市规划建设管理委员会提供的资料整理而成。

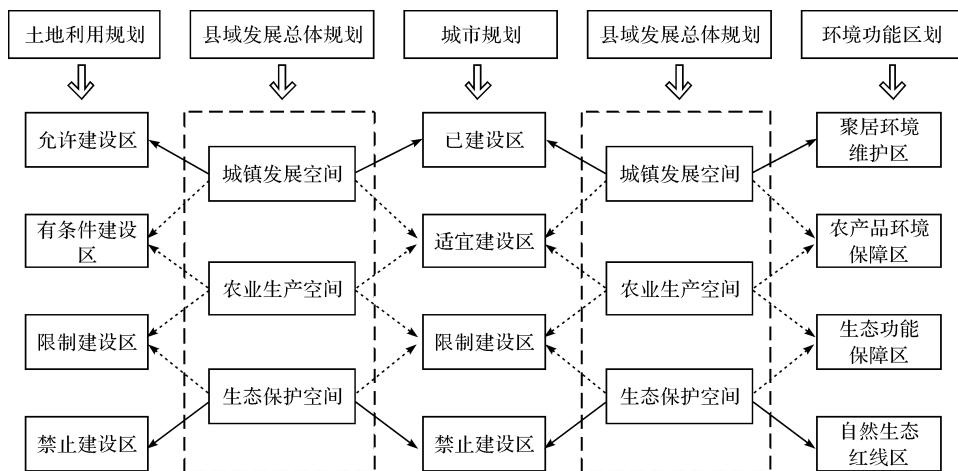


图4 开化县空间规划分区衔接图

注:实线表示基本全部包括,虚线表示包括一部分;资料来源于开化县人民政府、浙江省发展规划研究院。

3. 德清县:四线三区。德清县在生态空间优先的理念指导下,划定城镇、农业、生态三类空间(三区),分别制定差异化的发展方向,探索规模刚性、布局弹性的空间规划模式。通过目标指标、项目库、控制线的“三统一”,划定永久基本农田控制线、生态控制线、2020年建设用地规模控制线及2030年城乡建设用地开发边界控制线(四线),使多规在空间布局以及重大项目等核心内容上一致(图5)。空间布局的弹性,一方面是说明目前的规划对未来的发展空间有不确定性,另一方面也说明德清县的“多规合一”在空间管控治理方面的多元与一定程度的放松。

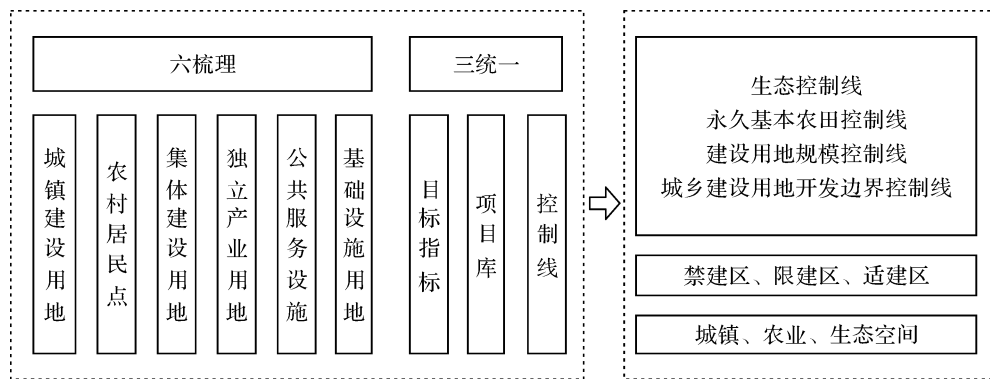


图5 德清县划线分区框图

注:德清县划线分区框图整理自德清县人民政府、广州市城市规划勘测设计研究院资料。

4. 临安市:三线四区。临安市通过确定“生态”“生存”和“生产”用地的规模和布局,并划定“三线”,来进行空间管控。即根据生态敏感性、生态功能价值和保护的重要性程度等要求和标准,划定生态保护红线;根据保证稳定实有基本农田数量及质量,在基本农田现状的基础上划定永久基本农田保护红线;从协调保护和发展的角度,划定规划近期和远期的城乡开发边界。通过统筹生态线、生存线和保障线这三条边界,进行规划之间的静态协调和动态更新,在此基础上划分“四区”(近期四区,远期三区),即规划近期(2014—2020年)空间管制分区结果参照土地利用总体规划调整完善结果,分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区,允许建设区和有条件建设区即为适宜建设区;规划远期(2014—2040)空间管制分区结果分为适宜建设区、限制建设区和禁止建设区。

5. 安吉县:三线划定。安吉县“多规合一”草案的编制重点是以统一规划的战略定位、核心指标、三线划定、空间开发格局等为核心,内容较为宏观。“多规合一”草案也不再按照城乡规划、土地利用总体规划等专项规划进行细化。不过,安吉县“多规合一”的三线划定,也体现了多元治理的特点。

综上,从试点县(市)的“多规合一”空间管控考察,嘉兴市为四线三区,开化县为三线三区,德清县为四线三区,临安市为三线四区,安吉县为三线划定。但无论是四线或者三线,也无论是三区或者四区,划线和划区的主体是各不相同的。国土资源管理部门一般划定基本农田线,环境保护部门一般划定生态线,城市规划部门一般划定城乡建设用地边界线,发展与改革委员会一般是组织协调各线的划分。划线分区是空间管控的重要方式,也是“多规合一”实现引导与控制的重要路径。而“多规合一”中划线和划区主体的各不相同,也充分体现了空间管控上的多元治理,而且也是符合本文提出的“一元为主,多元辅补”的中国化的多元治理模式的。

在“多规合一”中,三区一般是指城镇、农业、生态三类空间,其划分与管控的主体依次为城市规划管理部门、国土资源管理部门、生态环境保护部门,这样的空间管控模式,在体现多元治理的同时,也

体现了人文的情怀与关怀。如德国将土地划分为林地、农地、建设用地三大类的依据是人的基本需求,因为人三分钟必须呼吸,三天必须饮水,三周必须进食,否则人就很难维持基本的生存。而林地可以净化空气,涵养和净化水源,农地可以生产食品,当然,人也必须有一个地方居住^[12]。所以,“多规合一”中将空间划分为城镇、农业、生态三类,从本质上考察,其实也是根据是人的基本需求而来的,体现的也是人文的情怀与关怀。

三、结论与讨论

从试点县(市)的经验来看,“多规合一”的开展解决了目前中国空间规划体系中一部分的问题,取得了一定的成绩:首先,在空间布局上,已基本统一基础底图和基准坐标,整合了各类功能分区,构建了控制线体系,明确了保护和开发的边界;其次,基本建立了规划公共信息平台,实现共享规划数据、信息,创新审批机制,提高政府服务效能;第三,基本可形成“多规合一”的成果体系;第四,“多规合一”从协调机制、编制主体、空间管控等方面,都体现了“一元为主,多元辅补”的多元治理模式。

从浙江省的多规合一的试点考察,在协调机制上,党政合署办公与党政分工并存,并且都运行良好。从多规合一的编制主体考察,既有以国土资源局为编制主体,也有以发展与改革部门为编制主体,两者各有优势与特点:一方面以国土资源局为编制主体的多规合一,在规划的落地也即用地和耕地特别是基本农田的保护上具有优势;另一方面以发展与改革部门为编制主体的多规合一,则能很好发挥宏观调控的职能,在协调各部门的规划方面具有独特的优势。

各种规划的审批依据不一致、审批程序繁杂等规划的审批机制弊端,导致行政效率低下和规划难以执行。浙江省多规合一试点地区在规划的审批机制改革方面各显其能,举其大者则有:嘉兴市:信息平台建设与审批流程再造;开化县:“1+X”管理平台构建;德清县:“1+1+N”管理平台建设。当然,我们也看到,规划的审批机制改革还有空间,应当更好地与浙江省从2016年开始的“最多跑一次改革”对接,与“一窗受理,集成服务”“无差别受理”“打通信息孤岛,实现数据共享”更紧密的对接。

“多规合一”是时间规划、指标规划、空间规划三者的有机统一,试点地区在多规合一的空间管控等方面也做了积极的探索:嘉兴市为四线三区,开化县为三线三区,德清县为四线三区,临安市为三线四区,安吉县为三线划定。不同的空间管控,既体现了多规合一的因地制宜,也体现了多规合一的多元治理。

总之,各种规划之间的冲突与矛盾通过“多规合一”得到了部分的解决,且成效明显。但由于规划的复杂性和规划环境的发展变化,“多规合一”仍存在一些不足,需要从以下几个方面完善与提升。

(一) 构建多规合一的法律、政策体系

“多规合一”已经有相关文件的支持,相关政府部门也表达了支持的态度。而试点地区“多规合一”的开展,更使“多规合一”的编制、审批得到了落实。但是,“多规合一”是一个复杂的过程,该过程既包括编制过程,也包括实施过程。但目前“多规合一”的法律体系尚不完整。10多年前,曾设想制定的《中华人民共和国国土规划法》,因种种原因没有出台。目前,编制国民经济和社会发展规划的依据是《宪法》,编制城乡规划的依据是《中华人民共和国城乡规划法》,编制环境保护规划的依据是《中华人民共和国环境保护法》的相关条款,编制土地利用规划的依据是《中华人民共和国土地管理法》等的相关条款。而作为协调土地利用总体规划、城乡规划、环境保护规划等规划的“多规合一”的编制却没有相关的法律法规,这无疑是个巨大的缺憾,必然会影响到“多规合一”的编制和实施^[17]。此时此际,

亟需研究构建“多规合一”的法律、政策体系。

为了弥补“多规合一”法律法规缺失的遗憾,在总结试点地区经验做法的基础之上,建议对起草与“多规合一”相关的法律法规进行研究,相关省市则制定实施办法和条例。法律法规应当成体系,所以还应当将与“多规合一”相关的法律法规与《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国环境保护法》等法律法规的相关条款衔接修改完善。

(二) 完善“一元为主、多元辅补”的规划编制机构

在“多规合一”试点实施进程中,已经构建了“多元治理”的规划编制审批机构,在这些机构中,有以党政合署办公的机构,也有以党政分工的机构。在此机构之下,有国土部门主导下的多部门参与的规划编制机构,也有发展与改革委员会主导的多部门参与的规划编制机构。这种多元治理的模式在试点地区既是必要的,事实证明也是有卓有成效的。

因此,未来“多规合一”的编制实施机构,应当在总结试点地区经验教训的基础之上,建立“一元为主,多元辅补”的多元治理理论指导之下的规划编制审批机构。

规划编制审批机构设立的另一可能路径是大部门制的机构设立,这在国际上也是有先例可资借鉴的^[18]。如果这项改革按大部门制来实施,即由一个大部门来统一管理自然资源、资产,则“多规合一”的规划编制将呈现另一局面。实际上,这种大部门制曾在金华市进行过试点,即将土地管理局和城市规划局合二为一成立土地与规划局,实施后,确实是解决了一些问题,有其优点^[10],但同时又暴露出一些问题,所以实施几年后又一分为二了,重新分设土地管理局和城市规划局,所以,对大部门制机构改革框架下的多规合一机构设立的利弊、可能的风险,也应当进行专题评估。

(三) 公众参与的多元治理

从现状考察,试点县(市)的“多规合一”公众参与已经开展了一些工作,如在规划编制和评审的过程中会征求各方面的意见,如果从大的方面来看,可分为“条条”与“块块”的公众参与;如果以县为例,则公众参与表现为“块块”方面为征求各乡镇街道,乃至村的意见。如果从“条条”方面看,主要征求县里各相关部门的意见,如发改委、土管、城建、交通、环保、旅游、农林水等局的意见,试图与他们的规划战略相衔接。但在征求城乡居民的个体、企业、非政府组织、乡贤等的意见方面还做的不够,媒体的宣传也很不足。“条条”“块块”的这种公众参与方式与土地利用规划的公众参与方式基本一致,存在着公众参与方式与渠道单一、以被动式参与为主等欠缺。

“多规合一”的编制实施是复杂的。规划既是引导,又是控制,涉及到方方面面利益格局的调整^[20],所以,“多规合一”的公众参与也需要引入“一元为主,多元辅补”的多元治理理论,并在此理论指导之下,丰富公众参与的内涵,拓宽公众参与的渠道,调动公众参与的积极性,鼓励城乡居民、媒体、非政府组织等参与监督规划的编制与实施。

在公众参与的机制上也可以有所创新,可以将基层的协商民主机制引入到“多规合一”的公众参与中来,媒体要加强这方面的宣传力度。建议设立“多规合一”的展览馆,让各利益主体共同见证“多规合一”的实施过程,以实现规划是一过程,公众参与及监督也是一个过程的长效机制。

本文主要从浙江省“多规合一”的试点经验入手,指出了“多规合一”存在的内在冲突,并从秩序重构角度对我国空间规划体系进行梳理,研究结果表明:(1)试点地区“多规合一”的成效明显;(2)本文将多中心治理理论中国化为“一元为主、多元辅补”的多元治理的理论,用以分析“多规合一”的现状、成效、欠缺及治理方略是有效的。但仍有很多方面值得进一步的研究:(1)起草《国土空间规划法》,赋予空间规划体系的法律定位;(2)各层级空间规划的具体内容仍需要进一步明确,并加强各类

规划制衡约束机制以及公众参与机制的研究;(3)空间规划体系重构需要规划管理实施体制改革,如何将规划成果落实至各项控制性规划、土地储备计划、供地计划等仍需要探讨;(4)将新的城市形态纳入空间规划体系的编制。

参考文献:

- [1] 顾朝林. 论中国“多规”分立及其演化与融合问题[J]. 地理研究, 2015(4): 601-613.
- [2] 姜广辉, 付晶, 谭雪晶. 北京国土空间结构与未来空间秩序研究——基于主体功能区划框架[J]. 中国人口·资源与环境, 2011(1): 20-27.
- [3] 强海洋, 兰平和, 张宝龙. 中国国土规划研究综述及展望[J]. 中国土地科学, 2012(6): 92-96.
- [4] 孟鹏, 冯广京, 吴大放, 等. “多规冲突”根源与“多规融合”原则——基于“土地利用冲突与‘多规融合’研讨会”的思考[J]. 中国土地科学, 2015(8): 3-9.
- [5] 姜忆涓, 李加林, 马仁锋. 基于“多规合一”的海岸带综合管控研究[J]. 中国土地科学, 2018(2): 34-39.
- [6] 马琪, 刘康, 刘文宗. 干旱半干旱区生态保护红线划分研究——以“多规合一”试点榆林市为例[J]. 地理研究, 2018(1): 158-170.
- [7] 詹国彬. “多规合一”改革的成效、挑战与路径选择——以嘉兴市为例[J]. 中国行政管理, 2017(11): 33-38.
- [8] 陈雯, 孙伟, 陈江龙. 我国市县规划体系矛盾解析与“多规合一”路径探究[J]. 地理研究, 2017(9): 1603-1612.
- [9] 严金明, 陈昊, 夏方舟. “多规合一”与空间规划: 认知、导向与路径[J]. 中国土地科学, 2017(1): 21-27.
- [10] 徐晶. 对“多规合一”的成效评价与思考——以湖北省武汉市为例[J]. 中国土地, 2017(7): 41-44.
- [11] 林坚, 乔治洋. 博弈论视角下县(市)级“多规合一”研究[J]. 中国土地科学, 2017(5): 12-19.
- [12] 方创琳. 城市多规合一的科学认知与技术路径探析[J]. 中国土地科学, 2017(1): 28-36.
- [13] 刘彦随, 王介勇. 转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法[J]. 地理科学进展, 2016(5): 529-536.
- [14] 张叶笑, 冯广京. 基于时空锥理论的“多规冲突”和“多规合一”机理研究[J]. 中国土地科学, 2017(5): 3-11.
- [15] 吕冬敏. 浙江“两规”衔接的创新、不足与改进对策[J]. 城市规划, 2015(1): 48-52.
- [16] 刘琼, 吴斌, 欧名豪, 等. 土地利用总体规划与城市总体规划冲突的利益相关者属性分析及治理策略选择——以一般地级市为例[J]. 中国土地科学, 2011(9): 28-34.
- [17] 王磊, 沈建法. 规划管理、空间管制机制与规划协调——以S市规划体制改革试点为例[J]. 城市规划, 2017(2): 18-26.
- [18] 徐建春. 联邦德国乡村土地整理的特点及启示[J]. 中国农村经济, 2001(6): 75-80.
- [19] CULLINGWORTH J B, NADIN V. Town and Country Planning in the UK[M]. LON: Routledge, 2001: 90.
- [20] 徐建春. 土地管理与国土规划新探[M]. 北京: 中国大地出版社, 2002: 125.



(责任编辑 彭何芬)