

基于空间管制的“多规合一”控制线系统初探

——关于县(市)域城乡全覆盖的空间管制分区的再思考

杨 玲 (广东省城乡规划设计研究院, 广东 广州 510290)

【摘要】2013年中央城镇化工作会议中明确提出“一张蓝图干到底”的规划要求,进入2014年国家有关部委相继出台了《关于开展县(市)城乡总体规划暨“三规合一”试点工作的通知》、《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》等,全国各县(市)掀起“多规合一”工作热潮,但是对“合一”合什么,“一张蓝图”控什么,各地在实际工作中都进行了不同程度的探索。在梳理我国城乡总体规划、土地利用总体规划、主体功能区规划、生态功能区划等各类空间规划的空间管制分区基础上,借鉴国外空间管制分区经验,结合国内“多规合一”规划实践,提出建立市县域全覆盖的“多规合一”控制线体系思路,为建立统一的空间规划体系提供空间管制思路。

【关键词】空间管制 “多规合一”;管制分区;一张蓝图

【中图分类号】TU984 【文献标识码】A

1 空间管制理念

1.1 空间管制的内涵

“空间”是城市社会、经济、环境各项发展的基本载体,政府往往是以各类空间规划为手段,实现对城市空间资源的合理配置和优化管理。城市空间的表现形式既包含我们熟悉的建设用地、农田、林地、水系等形态,功能上还包括居住、工业、交通、游憩等,是承载城市多元功能的基本载体。

“管制”,词面意思是管理、控制之意,《辞海》释义为:强制性的管理。但随着深化改革步伐的加快,管制的意义不再是单一传统的管理、控制的概念,而是一种多元协调的管理方式^[1]。具有以下特点:首先它是一个管理的过程,而不是一项规章制度;其次它的建立是以协调为基础,而并不是自上而下的统治;最后,它的实现还需各社会组成部分持续的相互作用。与此类似,“多规合一”也是一种以协调为手段的协同规划的过程,与“管制”的概念有内涵意义上的一致性。

最早的“空间管制”理念^①的出现是为了控制城市的无序扩张、保护城市良好的生态资源,1998年我国在《关于加强省域城镇体系规划工作的通知》中首次提到了“空间管制”的概念,进入2008年,空间管制在城乡规划法、土地利用等文件中均有出现,成为空间规划的重要抓手^[2]。所以,本文认为

空间管制从本质上来说应该是对土地开发权的许可,这种许可只有两类:即允许开发建设和不允许开发建设,所以空间管制是合理利用与保护空间资源的重要工具。具体而言,空间管制就是在一定区域范围内,综合考虑经济、社会、资源、环境等多因素的协调要求,划定不同建设发展特性的类型区,并制定其分区开发标准和控制引导措施,是政府控制空间公共资源、协调开发与保护的矛盾,实现城市空间资源可持续利用的建设管理方式。

1.2 空间管制的范围

对于空间管制分区研究,大多集中在城市总体规划“四区”划定的研究上面,对各个规划的空间管制之间的关系梳理不够清晰。在我国现有空间规划体系下,受基础数据管理制约,往往分为宏观、中观和微观三层面,但随着“大数据”时代的到来,城市空间数据信息将进一步完善,所以就空间管制的内涵而言,其范围应是行政区域全覆盖的,管制是“通过划定优先发展地域、引导发展地域、限制发展地域、禁止发展地域等多种不同的用途管制片区并制定相应的空间使用要求实现的”^[3]。而我国现有行政体制下,最为完整、成熟的行政单位,即市(县)级行政单位,所以以市(县)域为协调范围,开展空间管制是较为可行的。

1.3 我国空间管制类型

从本质上来讲,一个城市只有一个空间,对这

个空间的管制应该是统一的,但由于我国现行部门分权管理的现状,在同一个空间上,不同管理主体进行的管制往往产生较大差异,一定程度上,影响了社会经济的健康运行。在我国现有空间规划领域亦有多类型的空间管制规划,其中既有综合型、全覆盖的空间规划,例如主体功能区规划、城乡

总体规划、土地利用总体规划、生态功能区划等,也有专业型、服务部门管理的空间规划,例如交通、海洋、农林、水利、水务、电力、电信等有关部门的专项规划,涵盖了多种空间层次和空间类型。本文主要以综合型、全覆盖的空间规划为研究对象进行空间管制分类对照(表1)。

表 1 我国现阶段各类空间管制分区对照表

空间规划类型	城乡规划		土地利用总体规划		主体功能区规划		环境功能区划	
	名称	内涵	名称	内涵	名称	内涵	名称	内涵
空间管制分类	适建区	已经划定为城市建设发展用地的范围,需要合理确定开发模式和开发强度。	允许建设区	城乡建设用地规模边界所包含的范围,是规划期内新增城镇、工矿、村庄建设用地规划选址的区域,也是规划确定的城乡建设用地指标落实到空间上的预期用地区。	优化开发区	国土开发密度已经较高、资源环境承载能力开始减弱的区域。	优化准入区	要强化污染物排放总量削减,确保环境功能达标,持续改善环境质量。
	限建区	生态重点保护地区、根据生态、安全、资源环境等需要控制的地区,城市建设用地需要尽量避让,如果因特殊情况需要占用,应做出相应的生态评价,提出补偿措施。	有条件建设区	城乡建设用地规模边界之外、扩展边界以内的范围。在不突破规划建设用地规模控制指标的前提下,区内土地可以用于规划建设用地区的布局调整。	重点开发区	资源环境承载能力较强、经济和人口集聚条件较好的区域。	重点准入区	要严格控制新增污染物排放总量,新、改、扩建项目不得使区域环境功能类别下降。
			限制建设区	辖区范围内除允许建设区、有条件建设区、禁止建设区外的其他区域。	限制开发区	资源环境承载能力较弱,大规模集聚经济和人口的条件不够好,关系到全国或较大区域范围内生态安全的区域。	限制开发区	严格限制工业开发和城镇建设规模,禁止新建并严格限制扩建和改建造纸、印染、医药、化工、电镀、制革、水泥、冶金、酿造、废旧电子产品拆解等污染较重的建设项目,不得增加区域污染物排放总量。
	禁建区	对生态、安全、资源环境、城市功能等对人类有重大影响地区,一旦破坏很难恢复或造成重大损失。	禁止建设区	禁止建设用地边界所包含的空间范围,是具有重要资源、生态、环境和历史文化价值,必须禁止各类建设开发的区域。	禁止开发区	依法设立的各级、各类自然文化保护区域以及其他需要特殊保护的区域。	禁止准入区	严格实施强制性保护,严禁不符合生态环境功能定位的建设开发活动。交通设施不得穿越自然保护区的核心区和缓冲区。文化自然遗产、风景名胜区、森林公园、地质公园等,除必需的旅游和保护设施外,禁止其他开发建设活动。
	四线	城市绿线、黄线、蓝线、紫线	—	——	—	——	—	——
政策依据	城乡规划法、城市规划编制办法		市县乡级土地利用总体规划编制指导意见		关于编制全国主体功能区规划的意见		生态功能区划暂行规程	
范围	市县、城市规划区		全国、省、市县乡		全国、省、有条件的市(县)		全国、省、市(县)	
所属部门	住房和城乡建设部		国土资源部		发展和改革委员会		环境保护部	
目的	对用地开发行为进行限制、约束或引导		控制国土建设开发规模、范围和边界		建设开发和环境的保护和合理利用		环境准入生态环境保护目标、污染物总量控制	
手段	用地评估,空间管制分区图		建设用地安排,空间管制分区		财政、人口、土地、投资、环境、政策、绩效评价等政策		生态环境保护目标、污染物总量控制、建设开发活动的环保准入条件	
特征	城乡总体规划的组成部分		土地利用总体规划的组成部分		综合功能区划		专项功能区划	
空间边界	地域全覆盖,空间边界(结构性控制),分区+线性控制		地域全覆盖,空间边界(坐标标准),分区控制		地域全覆盖,以行政区为边界(无空间边界)		地域全覆盖,空间边界(结构性控制)	

在空间管制类型上,《中华人民共和国城乡规划法》提出在城市总体规划中需明确禁建区、限建区、适建区范围,同时,住房和城乡建设部出台的《城市规划编制办法》进一步提出,在城市规划区范围内还应划定城市绿线、蓝线、黄线、紫线,形成“三区、四线”的空间管制分区;国土资源部出台的《市县乡级土地利用总体规划编制指导意见》,提出在规划范围内形成允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区4个区域。发展和改革委员会出台的《关于编制全国主体功能区规划的意见》中提出优化开发区、重点开发区、限制开发区、禁止开发区的“四区”空间管制分类;环保部门负责的生态环境功能区规划,从环境准入的角度将区域划分为优化准入区、重点准入区、限制开发区、禁止准入区等四类生态环境功能区。

2 “多规合一”的空间管制分区

由于我国长期存在的“条块分割”的管理体制,使得在空间规划更注重纵向控制,而缺乏在同一空间上的横向衔接,造成在同一空间上不同规划管控逻辑矛盾^[4]。具体到一个城市内部,由于多个部门对城市空间存在多头管理,各自对空间管制要求、措施和内容亦不同,形成了“多头编制、多规管控、空间打架”的问题,带来了开发管理上的混乱和建设成本的增加,甚至一定程度上影响了经济社会的发展^[5]。为破解“多规”并行、实施困难的问题,各地市自2003年以来开展了“两规合一”、“三规合一”乃至“多规合一”的探索。“多规合一”是指对各类空间规划——以综合性规划国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划为主体,进一

步协调各类专项规划,促进生态、林业、环保、公益设施、交通、市政、水利、环卫等的“多规”融合,实现同一城市空间的各类规划的协调统一。

2.1 建立统一的空间管制分区是“多规合一”的核心内容

2013年12月中央城镇化工作会议明确提出“建立空间规划体系,推进规划体制改革”的任务和“要坚持一张好的蓝图干到底”的工作要求,从国家政策层面,为各地以“多规合一”为手段,推动建立统一的空间管制体系提出了明确方向。2014年出台的国家新型城镇化规划,进一步提出“加强城市规划与经济社会发展、主体功能区建设、国土资源利用、生态环境保护、基础设施建设等规划的相互衔接。推动有条件地区……多规合一”。

“多规合一”不是形成一个大而全、包罗万象的规划,而是在空间和政策上实现衔接,在城乡空间上充分协调和衔接各类规划的空间诉求,在政策对接上优化各类规划的协作流程,在技术支撑上建立“多规合一”数据信息平台,从而优化城市空间和功能布局,实现土地资源的有效配置,促进土地节约集约利用,提高政府行政效能^[6]。“多规合一”的工作重点是通过控制线体系的建立,解决城乡发展和保护的规模、边界与秩序问题。

2.2 国家有关部委对“多规合一”空间管制分区的要求

2014年以来,国家发改委、国土部、环保部、住房城乡建设部等有关部委,相继出台了开展“多规合一”试点工作的指导意见,为各地具体开展“多规合一”探索,提供了明确思路 and 方向,但各部门的空间管制线类型有所不同(表2)。

表2 各部委“多规合一”空间管制分区对照表

部门	分区类型	主要内容
住房城乡建设部	三区、四线	《住房城乡建设部关于进一步推进多规合一试点的指导意见》中提出加强空间开发管制的要求。提出按照“综合考虑生态环境保护、涵养水源、耕地保护和城乡建设的需要,以城镇开发范围、永久基本农田和生态保护红线为基础,在区域层面确定禁建区、限建区和适建区(统称为“三区”),在规划的城镇建设用地区域内,……划定紫线、黄线、蓝线、绿线”,是基于现有城乡规划体系的“三区四线”控制体系。
发改委	三区	《国家发展改革委关于“十三五”市县经济社会发展规划改革创新指导意见》中,将市县全域划分为城镇、农业、生态三类空间。
国土部	四区	《国土部“多规合一”试点工作方案》中,在具体空间管制分类上延续原有国土规划中“允许建设区、有条件建设区、限制建设区、禁止建设区”的框架,重点以技术衔接、标准探索和数据基础统一为主。
环保部	四区	《生态保护红线划定技术指南》将“划定生态保护红线”作为全面深化改革的任务要点,通过建立生态红线保护制度协调与其他各类空间规划的关系,提出重点生态功能区、生态敏感/脆弱区、禁止开发区和其他四类分区。

2.3 国外“多规合一”的空间管制经验

2.3.1 新加坡全覆盖的“三区、一线”的空间管制分区

新加坡概念规划从 1971 年开始编制,每 10 年进行一次修编。其内容主要涉及城市的中长期战略目标,空间策略以及土地利用及设施建设的发展准则。规划将土地划分为:居住、商业/白区、工业/商务、开敞/休憩空间、基础设施、机构、特殊用地、储备用地、未来填海区、道路、轨道等类型,归类为建设用地区、发展预留区、空间开敞区和交通廊道几个大类空间类型区(图 1 表 3)。

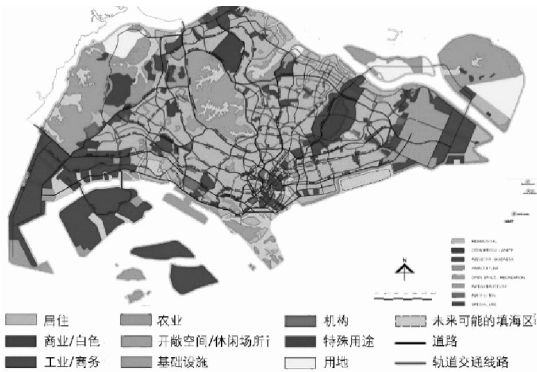


图 1 新加坡概念性土地利用规划图(2001)

新加坡空间管制分区	
划分类别	内涵
建设用地区	居住: 以住宅建设为主的地区,如新市镇等。 商业区/白区、工业/商务、基础设施、机构和特殊用地地区。
发展预留区	预留用地: 未确定土地用途的区域,包括尚未进行城镇化建设的乡村地区。 未来填海区: 未来可能被用于填海的区域。
开敞区	农业: 用于发展农业技术园、农科实验、苗圃、养殖场、蔬菜基地等农业用途的地区。 休憩空间: 包括公园、自然保护区等开放空间,以及建设体育与康乐设施等活动空间。
交通廊道	道路: 主要的高速路、干线道路。 轨道: 捷运系统线路。

2.3.2 堪培拉“四区、一线”的空间管制分区

堪培拉空间规划是自 1970 年以来,在延续城市结构的基础上,首次根据城市增长需求,明确了城市的发展区域,提出了城市新的增长点与增长区域。都市区政策规划的政策分区包括城市发展区、发展储备地区、乡村地区、开放空间四类政策分区,还有城市交通廊道线组成的空间管制分区(图 2 表 4)。

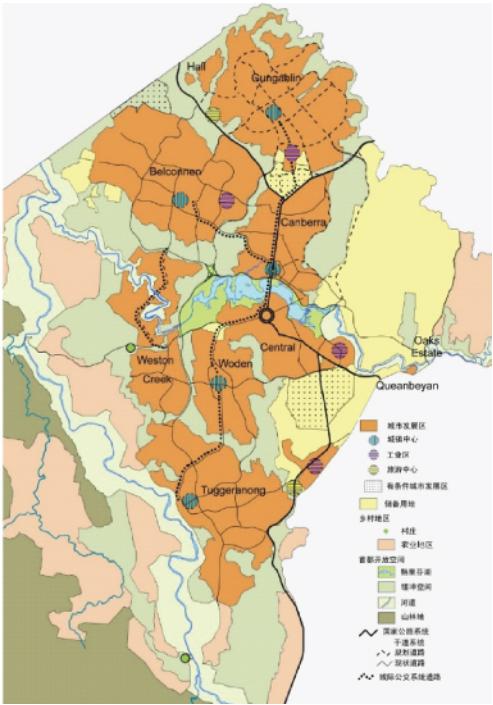


图 2 堪培拉总体政策分区规划图

堪培拉空间管制分区		
政策区	类型区	用地区
城市发展区	城市发展区	城镇中心
		工业区
		旅游中心
发展储备区	储备用地	有条件城市发展区
		储备用地
		村庄
乡村地区	乡村地区	农业地区
		格里芬湖
		缓冲空间(城镇之间的丘陵)
开敞空间	开放空间	河道走廊
		外围山林地
交通廊道	国家公路系统(干线系统) 城际公交系统	国家公路系统(干线系统)
		城际公交系统

2.3.3 加拿大渥太华注重对非建设用地的细分,形成五类空间管制分区

《渥太华官方规划——城市和乡村政策地区规划》是该市为指导 21 世纪城市发展所编制的第一份规划,以控制城市增长、创建宜居生活空间为目标,提出了政策性的用地框架。规划将城市分为城市政策区与乡村政策区政策控制区,同时使用一套政策性用地分类进行规划。规划着重于对非建设用地的划定,并对其进行较详细的分区控制。规划共划分为 10 类主要政策性用地,包括:城市区、乡村地区、中央实验

农场、自然环境(区)、开放空间、绿带、固体废物处理点、积雪处理设施及机场等(图3表5)。

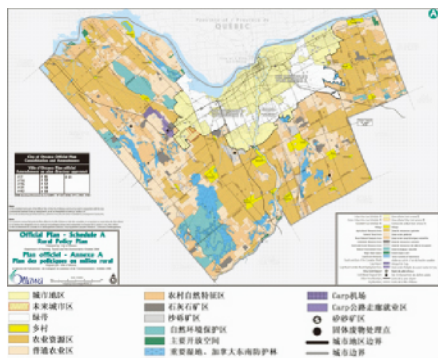


图3 渥太华官方规划——城市和乡村政策地区规划

表5 堪培拉空间管制分区

政策区	类型区
生态地区	自然环境 开放空间 中央农场 绿带
城市地区	城市区
乡村地区	乡村地区
设施地区	固体废物处理场 积雪处理设施 机场
储备区	未来城市区

2.3.4 小结: 以“区+廊道”为主体形成的全覆盖的空间管制体系

通过对照新加坡、渥太华和堪培拉三地的空间管制类型,可以看出他们虽然分类各有特色,但都

是分区管制和廊道管制共同组成的空间管制体系。通过比照国外的空间管制分区,在空间地域上可以归纳为城市建设区、发展储备区、乡村地区、生态地区四大类型,在城市建设区中包含已有建成区和未来发展区,在乡村地区中包含村庄建设区和耕地地区,在生态地区包含自然环境区、生态廊道等。此外,空间管制不应该仅仅是在地域上的全覆盖,还应该包括区域重大基础设施的控制,其中既包括各类高快速、轨道组成的交通廊道,也包括城市各类重大市政基础设施。

2.4 国内各省、市在“多规合一”空间管制分区的实践

2012年以来,在新一轮多规合一实践的城市中,均结合自身特点展开多种空间管制分区实践^②。

2.4.1 广州市提出“四线”空间管制分区

广州市的“三规合一”工作,结合城市发展重点,在传统全覆盖分区控制的思路下,结合国民经济和社会发展规划的主要抓手,将产业区块线纳入到“三规合一”控制线体系,形成建设用地控制线、产业区块控制线、基本生态控制线和基本农田控制线的“四线”空间管制控制线体系^[7]。这里的“四线”是类型线,不是地域的全覆盖,并且还有空间的交叉,在空间内涵上,建设用地控制线与土地利用总体规划的允许建设区和有条件建设区的总规模一致,产业区块线位于建设用地控制线范围内,基本农田控制线包含基本生态控制线的范围内(表6)。

表6 广州市“三规合一”的空间管制分区对照表

城乡总体规划	土地利用总体规划	广州市“三规合一”空间管制	
		空间管制分区	空间管制控制线
已建区	允许建设区	建设用地增长边界控制线	建设用地规模控制线
适建区	有条件建设区	有条件建设区	产业区块控制线
限建区	限制建设区	其他用地区	非城乡建设用地控制线
禁建区	禁止建设区	生态保护区	城市生态绿地控制线
			有条件建设区控制线
			生态控制线
			基本农田控制线

资料来源:根据《广州市区(县级市)“三规合一”规划编制技术指引(修订稿)》的有关内容整理

2.4.2 厦门提出结构控制线和用地控制线的两次控制线体系

厦门市“三规合一”控制线体系分为结构控制线和用地控制线两种类型(表7)。结构控制线是从构建城市发展理想空间结构角度出发而形成的控

制线类型,重点是对不同类型的空间区域采取特有的空间管制,包括生态控制线、建设用地增长边界控制线;用地控制线是在一定的时间内,与城乡规划、土地利用总体规划具体用地进行衔接的控制线类型,重点是面向规划实施,保障“三规”在土地利用

布局的一致性,包括基本生态控制线、基本农田控制线、生态林地控制线、建设用地规模控制线。

表 7

厦门市“三规合一”空间管制控制线构成表

控制线名称	控制线内涵
生态控制线	侧重结构性控制,主要包括生态林地、基本农田保护区、生态廊道、山海连廊、市政走廊、滨海绿廊、隔离城乡的一般农用地、城市内的公共绿地、防护绿地等。
基本生态控制线(生态红线)	落实到用地控制,主要包括生态林地、基本农田保护区等非建用地和全市重要的河流水系、湖泊水面、水库水面等。
基本农田控制线	落实到用地控制,基本农田保护区。
生态林地控制线	落实到用地控制,生态公益林、商品林。
建设用地增长边界控制线	侧重结构性控制,依据生态控制线边界形成,作为“三规合一”的城乡扩展范围和城乡规划编制范围。
建设用地规模控制线	落实到用地控制,按照土地利用总体规划确定的建设用地规模,衔接落实建设项目和重点发展区域、产业园区用地需求,协调“两规”建设用地布局形成,作为“三规”允许建设区域。

资料来源:根据《厦门市“三规合一”技术文件》的有关内容整理

2.4.3 广东提出“四区、四线”的两级控制线体系

2015年广东省人民政府办公厅关于印发《广东省“三规合一”工作指南(试行)》,结合城乡规划特色,提出两级“三规合一”控制线体系(图4):一级控制线体系主要控制建设用地区域和非建设用地区域,限定城市增长边界,包括城市增长边界控制线、产业区块控制线、生态控制线和基本农田控制线。二级控制线体系主要控制建设用地区域内的开发建设活动,严格控制重要的绿地、水域、基础设施用地和历史文化保护区,包括绿线、蓝线、黄线和紫线(“四线”)。

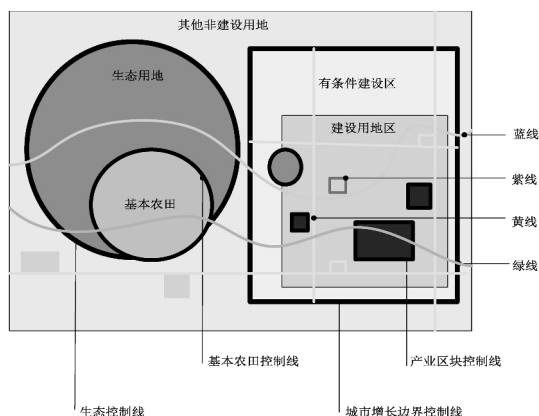


图4 广东省“四区、四线”空间管制控制线示意图

注:根据《广东省“三规合一”工作指南(试行)》绘制

3 “多规合一”空间管制控制线体系建议

基于空间管制理念的内涵和原则,借鉴国内外空间管制控制经验,结合我国各部门“多规合一”工作要求,在总结有关地市经验基础上,可以看出关于空间管制控制线的设定类型和内容上依然是在做各种探索,有的是基于部门管辖的多规合一探索,如住建部门的“三区、四线”和“四区、四线”,发

改部门的城市、村庄、生态的三区划分,环保部门的生态红线划定等,在统筹空间管制范围和边界上进行了多种尝试。根据空间管制三原则,笔者认为,通过本轮试点工作,关于空间管制的控制探索将越来越清晰,本文探索提出分区控制和廊道及设施控制两大类型,为接下来的多规合一空间管制提供借鉴(表8、图5)。

3.1 空间管制分区控制线

3.1.1 建设用地规模控制线

在现有空间管制体制下,建设用地规模控制应按照土地利用总体规划确定的建设用地规模,衔接落实发改、经贸、教育、文化、医疗等等各部门建设项目和重点发展区域、产业园区用地需求,协调“多规”建设用地布局的差异,成为“多规”允许建设区域。

3.1.2 城市建设用地增长边界

结合城市未来的发展重点和发展方向,在优先确保生态安全,不突破生态控制线的前提下,在建设用地规模边界之外,划定有条件建设区,作为城市未来空间扩展范围和城乡规划编制的覆盖范围,将连片的城镇集中建设控制区划为城市增长边界。

3.1.3 村庄建设用地控制线

在城市规划区外围,结合已有村庄用地布局,考虑未来城乡统筹和村庄发展诉求,推进村庄规划与土地利用总体规划有效衔接,划定村庄建设用地控制线,引导村庄集聚发展。

3.1.4 基本生态控制线

以环保部门的生态红线为基础,协调城乡规划、土地利用总体规划、林业发展规划、海洋主体功能区规划等各类生态规划,将基本农田、生态林地等生态敏感地区纳入基本生态控制线,维护城市生态系统完整性,保障基本生态安全。

3.1.5 其他地区

除以上控制线覆盖的范围之外的一般生态地区。

3.2 廊道及设施控制线

3.2.1 生态廊道控制线

将城市蓝线、城市绿线的管制要求延伸至市域范围,对市域内最重要的水系、绿地等进行保护,划定生态廊道控制线。

表 8 国内外各部门及各地区“多规合一”空间管制控制线对照一览表

	住房城乡建设部	发改委	国土部	环保部	河源	广州	厦门	广东省	国外	汇总
分区控制	适建区	城镇空间	允许建设区		优先发展区	建设用地控制线	建设用地增长边界控制线	城市增长边界控制线	城市建设地区	建设用地规模控制线
			有条件建设区		潜力增长区	产业区块控制线	建设用地规模控制线	产业区块控制线	储备地区	城市增长边界控制线
	限建区	农业空间	限制建设区	重点生态功能区	限制开发区	其他用地	生态控制线	其他用地	乡村地区	乡村建设控制线
				生态敏感/脆弱区						限制建设区
	禁建区	生态空间	禁止建设区	禁止开发区	禁止开发区	基本生态控制线		生态控制线	生态地区	基本生态控制线
				其他		基本农田控制线		基本农田控制线		基本农田控制线
设施廊道控制	——	——	——	——	——	——	——	绿线	重大基础设施建设区	生态廊道
	——	——	——	——	——	——	——	蓝线		
	——	——	——	——	——	——	——	黄线		设施廊道
	——	——	——	——	——	——	——	紫线		紫线

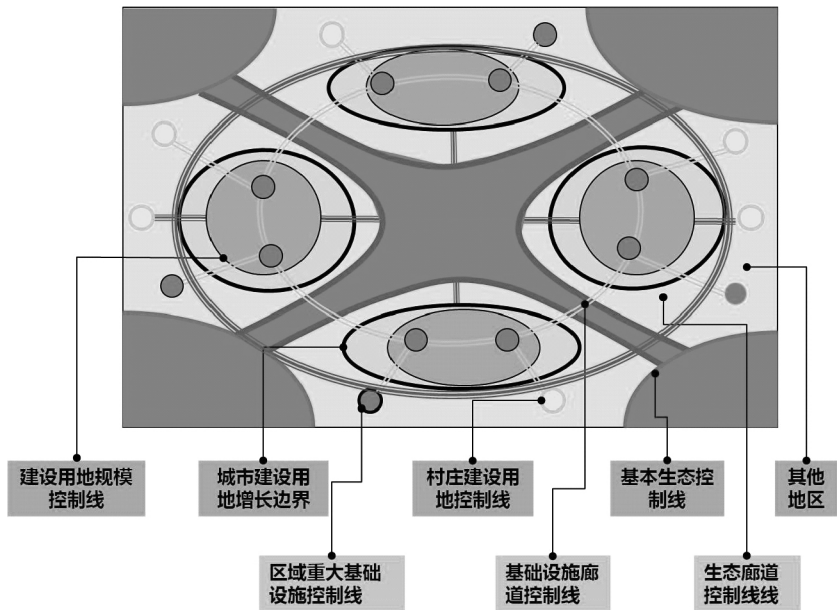


图 5 “多规合一”一张蓝图空间管制控制线建议图

3.2.2 基础设施廊道控制线

考虑城市未来的发展需求,将轨道、高快速公

路等重要交通通道进行预先控制,划定交通、电力、区域燃气等基础设施廊道,保障城市高效运行。

3.2.3 区域重大基础设施控制线

在城市黄线和城市紫线基础上,统筹国家、省及城市各部门的各类重大基础设施,在市域范围内划定基础设施控制线。

4 结语

本文是对近两年我国各部委和各地市在开展“多规合一”空间管制方面的工作思路和工作内容的对比分析和归纳,进一步参照国外空间管制的思路 and 类型,对我国现有城市空间管制类型提出思考和建议。考虑我国在现阶段仍未形成统一空间规划体系,在国家层面,发改、环保、国土、建设四部委在多规合一工作上,亦处于分头探索的过程中,各部门的工作各自有侧重。本文尝试提出的空间管制分区思路亦属个人之见,具体的空间管制控制线分类,还应考虑各地市的工作重点和难点,有待进一步深化研究。△

【注释】

①空间管制理念始于1960年代北美的成长开发理论,其核心思想是要把握城市开发的地域、时间和程度,在城市不该开发的地方制止开发建设活动,在城市可以开发的地方控制开发的规模和程度^[8]。1970-1990年的20年间,美国最大的100个城市建成区面积增长69.6%,为解决城市蔓延所带来的严重社会、经济和环境问题,美国提出了城市增长管理策略,包括城市增长边界、精明增长、公交导向性开发、农田保护、中心城区更新等。

②2003年,广西钦州首先提出了“三规合一”的规划编制理念:即把国民经济与社会发展规划、土地利用规划和城市总体规划的编制协调、融合起来,在理念上提出了一些创新。2004年,国家发改委在江苏苏州市、福建安溪县、广西钦州市、四川宜宾市、浙江宁波市和辽宁庄河市等六个地市县试点“三规合一”工作。2008年,广东省住建厅以河源、云浮、广州为试点开展“三规合一”工作,同

年,上海、武汉结合国土和规划部门的合并开展了对“两规”或者“三规”整合工作的有益探索;2010年,重庆市在全国统筹城乡综合配套改革试验区政策背景下,开展“四规叠合”;2012年,广州市在不打破部门行政架构的背景下,开展了一年的“三规合一”的工作探索;2013年,厦门、珠海等地相继开展“多规合一”探索工作。同时,国家28个“多规合一”试点市逐步开展探索工作。

【参考文献】

- [1] 韩青,顾朝林,袁晓辉.城市总体规划与主体功能区规划管制空间研究[J].城市规划,2011,35(10):44-50.
- [2] 汪劲柏,赵民.论建构统一的国土及城乡空间管理框架——基于对主体功能区划、生态功能区划、空间管制区划的辨析[J].城市规划,2008,32(12):44-52.
- [3] 张京祥,崔功豪.新时期县域规划的基本理念[J].城市规划,2000,24(9):47-48.
- [4] 郝晋伟,李建伟,刘科伟.城市总体规划中的空间管制体系建构研究[J].城市规划,2013,37(04):62-64.
- [5] 徐东辉.“三规合一”的市域城乡总体规划[J].城市发展研究,2014,21(08):31-33.
- [6] 尹向东,潘韞静.空间管制分区——规划协调的基础空间平台[C].城乡治理与规划改革——中国城市规划年会论文集,2014.
- [7] 广东省城乡规划设计研究院.广州市萝岗区“三规合一”总体规划(2012-2020)[R].2013.
- [8] 张玉娴,黄剑.关于我国空间管制规划体系的若干分析和讨论[J].现代城市研究,2009(1):27-29.

作者简介:杨玲(1980-),女,广东省城乡规划设计研究院,高级城乡规划师。研究方向为多规合一、绿道规划与实施、近期建设规划、城市控制性详细规划。

收稿日期:2015-10-22

Preliminary Study on "Multi-planning United" Control System based on Spatial Control: Further Considerations on the Spatial Control Division of Urban and Rural Full Coverage in County (City) Area

YANG Ling

【Abstract】In 2013 the central work conference of urbanization clearly put forward the planning requirements of "A blueprint to go the whole hog". In 2014 the relevant ministries and commissions of the state introduced "Notice on developing master plan of urban and rural areas of the counties (cities) and three-planning united compliance pilot work" and "Notice on developing the multi-planning united pilot work of the cities and counties". Various counties (cities) started work nationwide, and explored in different degree about what to be united, what a blueprint control in practical work. This paper propose to establish control line system of full coverage of the counties (cities), on the base of combing China's urban and rural planning, land use overall planning, the main function of the district planning, ecological function zoning and other types of spatial planning space zoning, learning from the experience of foreign space zoning, combination with multi-planning united practices, to establish a unified space planning system to provide the space control.

【Keywords】Spatial Control; Multi-planning United; Control Zoning; A Blueprint