

转型发展期“多规合一”理论认知与技术方法

刘彦随^{1,2}, 王介勇¹

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101; 2. 北京师范大学土地与城乡发展研究院, 北京 100875)

摘要:中国工业化、城镇化已进入转型发展新阶段,创新驱动发展与体制机制约束的矛盾加剧,资源短缺性及其配置低效性日益凸显,“多规合一”受到各级政府和学术界的广泛关注。推进“多规合一”,创新区域规划理论与技术方法,构建中国特色的国土空间规划体系成为当前全面深化改革的重要议题之一。本文深入分析了中国“多规不一”现实问题,总结了“多规”矛盾的本质特征,探讨了“多规合一”的战略定位,构建了“三主三分”的“多规合一”基本理论框架,提出了“三步走”多规逐步调适的技术途径及其长效机制。“多规合一”的核心在于从区域空间优化的战略高度统筹协调各项规划,科学引导城乡土地优化配置,实现“多规”在空间上的同一性、在功能上的融合性、在发展过程中的协同性。“多规合一”的重点是推进形成一个总分有序、层级清晰、职能精准的区域规划体系。

关键词:“多规合一”;国土空间;空间规划体系;主导功能;县域

1 引言

规划是按照事物发展的规律和既定规则,对特定领域的未来发展愿景进行整体性谋划的系统过程。在区域经济社会发展中,规划具有系统性统筹、战略性引导作用,因而受到政府管理界、学术界的密切关注和重视。伴随着中国改革开放与发展,编制国民经济与社会发展规划、城市(乡)规划、土地利用规划、生态环境规划等多种规划,成为加强政府宏观调控与创新管理方式的重要手段。据不完全统计,规划种类达80余种(苏涵等, 2015),而这些规划都有相对应的法律与规范要求,长期以来各自形成了较为相对独立的规划体系。然而,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,导致各种规划中涉及空间布局、资源配置、利用管控等方面存在目标内容不协调、技术方法不统一、表述方式不一致情况,甚至

存在相互矛盾和冲突的问题,严重影响到规划的实施和成效。

中国工业化、城镇化已进入转型发展新阶段。资源短缺性及其配置低效性日益凸显,过去依靠城镇规模扩张、土地非农化的粗放发展模式难以为继。创新协调发展与体制机制约束的矛盾加剧,各种规划之间相互掣肘、“摩擦打架”的问题日益突出,难以有效发挥引导区域协调发展和管控空间资源的作用(王金岩等, 2008; 王向东等, 2012)。因此,在空间资源约束显化和城乡发展转型背景下,如何探索建立科学有序的空间规划体系,集约高效配置和利用空间资源,成为当前中国推进新型城镇化和生态文明建设的重大战略选择。党的十八大和十八届三中全会、中央经济工作会议、中央城镇化工作会议等都提出要“积极推进市县规划体制改革,探索“多规合一”具体途径和实践模式,建立有序的空间规划体系”的改革议题。在2013年12月中央城镇化工作会议上,习近平总书记强调:“在县市通

收稿日期:2016-03;修订日期:2016-05。

资助项目:国家科技支撑计划项目(2014BAL01B01) [Foundation: National Science and Technology Support Program of China, No.2014BAL01B01]。

作者简介:刘彦随(1965-),男,研究员,博士生导师,长江学者特聘教授,主要研究方向为土地利用与城乡发展,

E-mail: liuys@igsnrr.ac.cn。

引用格式:刘彦随,王介勇. 2016. 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, 35(5): 529-536. [Liu Y S, Wang J Y. 2016. Theoretical analysis and technical methods of “multiple planning integration” in the rural to urban transition period in China[J]. Progress in Geography, 35(5): 529-536.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2016.05.001

过探索经济社会发展、城乡、土地利用规划的‘三规合一’或‘多规合一’,形成一个县市一本规划、一张蓝图,持之以恒加以落实”。2014年3月,《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》明确提出:推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用规划等“多规合一”。2014年4月,国务院《关于2014年深化经济体制改革重点任务意见》(国发[2014]18号)要求,推动经济社会发展规划、土地利用规划、城乡发展规划、生态环境保护规划等“多规合一”。2014年8月,国家发改委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部等四部委在全国选定了28个县市,启动了“多规合一”的典型市县试点。

近年来,广东、浙江、上海、海南等省市,国家发改委、国土资源部、住建部、环保部等部门开展“多规合一”典型试点,在实践中积极探索“多规合一”的融合机制和技术方法。“多规合一”同时受到学术界的广泛关注,日益成为地理学、城乡规划学界讨论与研究的热点问题。一些专家首先对“多规”矛盾的现状、“多规合一”机制和主要途径进行了深入探讨(王向东等, 2012; 陈雯等, 2015; 沈迟等, 2015; 王唯山等, 2015)。但对于如何推进“多规合一”和构建中国特色的空间规划体系仍存在多种不同的观点和争论,主要是因为对“多规合一”的理解尚存在学科视角和理论认知的差异,不同学科、不同部门对“多规合一”的规划定位和实践途径持有不同的观点,譬如从主体功能区引领(顾朝林等, 2007)、规划平台建设(张少康等, 2014)、系统论思想指导(曲卫东等, 2009)、技术与制度创新(赖寿华等, 2013)等方面进行深入讨论。事实上,德国、日本、欧盟等发达国家长期以来高度重视推行空间规划,建立了较为完善的空间规划体系(周颖等, 2006; 刘慧等, 2008),这一做法很值得国内学习和借鉴。新时期推进和实施国家“多规合一”战略,本质上要求全面深化国土管理体制变革,推进创新符合中国国情特色、时代特点的国土规划体系。当前亟需针对城乡发展转型背景下的经济新常态、发展新问题,正本清源、顶层设计,创建多部门可共识、可协作的国土空间规划体系和平台。本文侧重探讨“多规合一”的科学内涵、存在问题,分析揭示多规矛盾的本质特征,探究强化“多规合一”的理论认知,探索构建“多规合一”的理论框架及其科学途径,为中国“多规合一”典型试点及其理论创新提供参考。

2 “多规合一”的现实问题剖析

从国内实际情况来看,规划打架、政出多门的问题根源在于空间管控体系及其相关的法律法规缺位、全局性和基础性的上位规划缺乏、多部委与部门职能性和业务性的协调机制缺失,这“三缺”导致“一规”难行,为区域多种规划的衔接与实施带来诸多现实难题。

(1) 规划主体不统一,上位规划缺失,各自为政。由于部门并行的规划管理体制,各职能部门负责组织编制和实施各自的规划,导致规划打架的现象,相互之间缺乏认可和协同。在规划大类之间,国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等部门规划,主要由发改委、住建、国土和环保部门分别主导,各部门围绕着部门的职责和管理权限,进行规划的编制与实施。导致对于同一规划空间由于部门视角不同,规划的导向不同。各项规划难以紧扣经济社会发展主线和城乡发展建设主题,往往造成土地利用混乱、公共设施建设配套不足及其外部性问题(Liu et al, 2008; Liu, Fang et al, 2014),带来投资的低效和资源的浪费,从而大大削弱了规划的严肃性和权威性。究其根源,主要是基础性、全局性的上位国土空间规划缺失,致使各项规划缺乏共同的认知体系和有效的支撑平台。

(2) 规划依据不同,基础数据不统一,难以相互衔接。各项规划的编制原则、编制依据、技术标准、规划期限不同,所采用的基础数据格式、标准、分类也不统一,彼此之间难以对接和协调。土地利用总体规划的规划期一般为10年,以土地利用调查数据为基础,数据的精度和现势性不够;城乡规划的规划期一般为20年,以城镇户籍调查数据为基础,基础数据的广度不够,缺少城镇之外的必要数据;国民经济发展规划的规划期为5年,即“五年规划”,以经济社会统计数据为基础。可见,这些规划之间存在很大差异,造成了多规协调在逻辑基点上的“先天不足”和逻辑起点上的“主次不清”。

(3) 规划空间布局差异明显,项目落地难,空间利用效率低。各项规划的编制时期和规划期限不一致,经济社会发展五年规划的指标确定与城乡、土地利用规划的布局难以衔接。城乡规划和土地利用规划编制时期长,实际情况可能是“规划赶不上变化”,空间冲突、各行其是,造成不同规划之间

破县界。因此,宏观层面的主体功能区规划会给每个县域进行“功能赋值”,明确县域必需承载上位规划赋予的某种功能并通过分层规划加以落实。可见,科学刻画一个县域空间分异的层级性和时间序列的规律性,是所有发展理论、规划理念、战略思想立地的根基,重在形成一个特定主体功能导向的县域多层次规划体系。

3.2 “多规”矛盾的本质特征

(1)“多规”差异的客观性。中国正处于由计划经济向社会主义市场经济过渡时期,新型城镇化与城乡发展一体化上升为国家重大战略(Sun et al, 2011; Liu, Yang et al, 2014),而计划经济体制下长期形成的部门分割、条块管理和利益博弈方式,使得早期各部门规划相对独立,相互衔接不够,进一步统筹与协调的难度大。虽然经过一系列的改革,但造成这一问题的深层矛盾仍未得到有效解决。由于各部门规划根据相应的法律法规自成体系,并分别有其规划编制技术规程与标准,因此,在当前部门管理权利诉求和部门利益最大化的驱使下,多规差异和矛盾是客观存在的。这是深入开展“多规合一”工作的认知基础,需要实事求是地正视“多规不合”的本质问题,找出根本原因。

(2)“多规”矛盾的复杂性。由于各部门规划主体不同、法律地位不同、空间尺度不同、实施效用不同、社会影响不同,导致多规之间的矛盾及差异的复杂性。国民经济和社会发展规划是依据《宪法》规定而编制;土地利用总体规划法律依据是《土地管理法》;城乡总体规划则依据《城乡规划法》编制,强调与土地利用总体规划的衔接;生态环境规划依据《环境保护法》编制,强调与主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划等相衔接。多规矛盾的复杂性特征,需要我们理清现有规划的服务主体及其要求,逐步逐层调整多规矛盾和具体问题。

(3)“多规”空间的同一性。各项规划虽然在基础数据、规划目标、规划内容、保障措施等方面有着诸多差异,但是,多规的实施所指导的人类活动最终都要落在同一个地域空间。国民经济和社会发展规划(强调重点项目)、城乡总体规划(城镇空间布局)、土地利用总体规划(保护耕地及用途管制)、生态环境保护规划(保护生态环境)布局等都需要在同一个地域空间内完成。不同部门发展最大化的空间需求与多规空间有限性的矛盾,是多规冲突的主要原因,也是协调解决多规矛盾的突破口。

3.3 “多规合一”的战略定位

(1)“多规合一”首先应做到“多规”在空间上的同一性。通过分析多规的差异特征及其本质不难理解,“多规合一”并非是将多个规划合并为一个规划,而应将“多规”统筹到同一规划空间上来。其根本目的是将国民经济与社会发展规划、土地利用规划、城乡发展规划、生态环境规划在同一空间内,特定功能导向下进行统筹部署、分层规划,优先落实土地利用规划与建设各项约束性指标。而要做到空间同一性,必须要求一定行政区域内各项规划的基础数据、规划目标、空间布局、空间管制、保障体系的“五统一”。

(2)“多规合一”的核心是从发展战略高度协调各项规划。虽然现行的任何一个规划都不能作好在空间上的战略引领与管控作用,但是各个规划却在各自行业发挥着不可替代的作用。为此,“多规合一”须从战略高度将这些规划融合,形成在理念上多项规划协调,在法理上多项规章调整,在技术上多项规程统一。通过理念和技术创新,形成一本规划、一张蓝图、一套办法。这里的“一”应是“统一”或“同一”的指意,并非仅是数量单位。即一本规划统筹和引领各项规划,一张蓝图引导和管控地域空间,一套办法指导各项规划编制与实施。

(3)“多规合一”应注重理论上的创新和公众参与。在理论上,多规合一应避免补救式的调整,避免形式上合并,避免单一部门主导式融合,全面实施区域功能性融合。注重对区域资源环境承载力的科学评价和地域功能的科学评定,遵循城镇弹性发展与增长规律,为引导各类空间有序发展、优化空间布局提供科学依据;注重分析区域多规的差异与主要矛盾,从规划源头找问题,着眼解决区域发展的实际问题和难题,实现问题导向的实质性多规融合。在实际操作中,应健全政府主导、相关部门协作机制,形成民主的、开放的议事制度。应更加重视社会公开和公众参与,“多规合一”涉及了更多行业、更多部门、更多团体、更多个人的切身利益,应按照公开、平等、广泛和便利的原则,增强规划的公众参与和社会监督,强化“多规合一”的权威性和实用性。

4 “多规合一”的科学方法

推进“多规合一”技术方法探索,根本目的在于

厘清现实问题、明晰发展主题、破解协同难题,遵循特定县域功能适宜、规模适度、战略适应的综合原则,通过揭示国土空间分异特征与地域发展规律,深度探测区域空间主体功能、主导类型、主导用途,并基于分区、分类、分级的地域空间多层次体系,分层、分步调适各项规划,建立健全县域空间规划体系(图2),推进形成“多规融合”的一张蓝图、一本规划、一套办法、一个平台。

4.1 创立“多规合一”“三主三分”基本框架

根据“多规合一”科学内涵,亟需创新规划新方法。本文提出了“三主三分”的“多规合一”框架体系。即基于区域发展定位和资源环境承载力评价,科学甄别区域主体功能、主导功能、主要功能,系统开展区域功能分区(划定生产、生态、生活“三生”空间)、用途分类(主要用地类型规划布局)、管控分级(开发建设管控序次与级别),探索构建地域空间规划逻辑框架,构建“多规合一”的共建共享平台,建立健全县域空间规划体系。在此基础上,创新分层

诊断、有序衔接、逐步调适的规划方法论,形成“多规合一”规划方案。

(1) 主体功能分区。依据国家及省主体功能区规划,立足县域自然和经济社会条件,建立指标体系并开展资源承载能力、生态环境容量、现有开发强度评价,按照不同主体功能的适宜性与限制性要求,划分出生产空间、生活空间、生态空间等不同主体功能区。主体功能分区具有宏观性、引导性作用,空间经济社会活动应符合主体功能定位。

(2) 主导功能分类。在主体功能分区基础上,以最新土地利用调查数据为基础,根据不同用地类型的主导功能和规划期内县域经济社会发展目标,划分不同的主导类型区,主要包括城镇建设区、工业集中区、基本农田保护区、生态保护区等单一功能或复合功能类型区。

(3) 主要功能分级。根据同一主导功能区内地块的适宜等级、产出效能、发展潜力等差异特征。针对主导功能区内每个类型区或特定地块,建立相

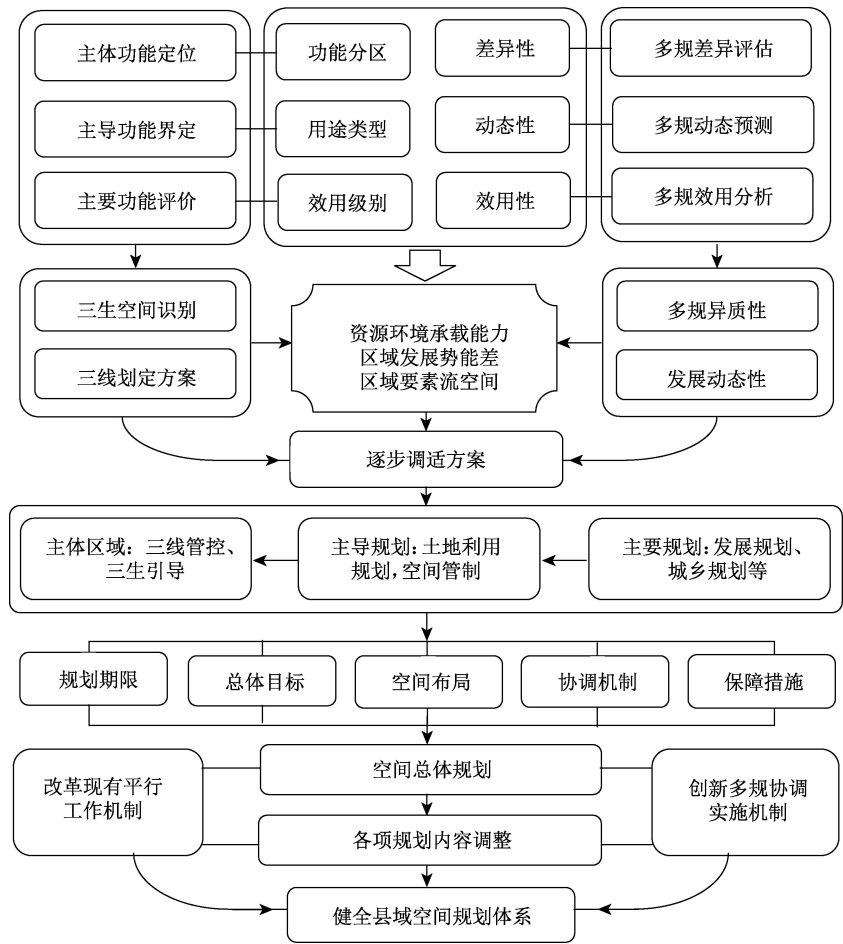


图2 城乡转型期“多规合一”技术思路与方法

Fig.2 Technical framework and methods for “multiple planning integration” in the rural to urban transition period

应评价指标体系,进行主要功能效用分级评价,进而根据每一地块的功能效用等级,制定不同地块未来用途管控方向。例如,在基本农田保护区内,通过对基本农田立地质量评估、区位条件分析和潜在威胁评价,划分定永久性基本农田、可调整基本农田、一般农田;通过对城乡建设用地区位条件、人居环境、承载能力评价,确定城乡建设用地开发时序、规模与强度,科学引导土地利用方式转变和发展模式转型。

4.2 创新“三步走”多规逐步调适的技术途径

在“三主三分”总体理论框架下,充分肯定现有各类规划的价值与作用,并根据各类规划的空间约束效用及其管控能力,将现有规划分类划级。基于规划调适的共同平台,逐步调适现有的各类规划。

(1) 结合县域多功能评价,分析揭示县域空间结构、因素作用机制、功能分异规律、城镇化地域模式(刘彦随等, 2012),科学诊断和识别地域功能空间特征,划定包括生产空间、生活空间、生态空间、文化空间等主体功能区,作为“多规合一”基础性与共享性的空间平台。

(2) 充分发挥区域土地利用规划的空间管制、指标管控的作用,将其作为区域主导规划,叠加主体区进行用地类型—功能—空间调适,产生空间主体区—主导类型图,重点在于甄别冲突类型、解析问题成因、对接功能目标、提出解决方法与对策。

(3) 进一步将城市规划、生态环境规划作为区域主要规划,叠加主体区—主导类型图,形成空间主体区—主导类—主要级分层布局图,在此基础上重点诊断适宜方向、嵌入发展规划、落实建设项目、评定适度规模、提出调适规则与方案。

4.3 创建基于规范规程融合、多规调适的长效机制

从区域规划基本宗旨入手,遵循主要规划的法规基础、规程与规范,重点围绕规划主体、技术标准、编制办法、管制措施、实施途径和监督机制等,创新提出一整套“多规”协调的机制与路径。主要包括现有部门职能的整合(规划主体)、技术标准的转换规则(技术标准)、规划编制体系(编制标准)、空间管控规则与规划实施机制等具体内容。改革现有规划平行工作机制,健全多规协调实施机制,关键在于系统落实区域空间总体规划,从“交叉扯皮”向“一龙治水”转变,优先制定一定区域的上位规划,建立健全县域空间规划体系(图2)。

5 结论与讨论

(1) 中国已进入工业化、城镇化转型发展新阶段,资源环境对经济社会发展约束越发凸显,过去粗放发展模式难以为继。推进“多规合一”,建立中国特色的空间规划体系,是新常态下推进经济社会可持续发展的必然要求。当前“多规不一”的问题突出,实现“多规”在空间上的同一性,其核心在于从地域功能优化的战略高度科学协调各项规划,注重理念上的创新和机制上的公众参与。本文尝试提出了“三主三分”“多规合一”的理论框架,“三步走”多规逐步调适的技术途径,以及多规调适的长效机制。

(2) “多规合一”是中国地域空间发展转型和空间治理能力不断提升的重要途径。当前应做好顶层设计,科学规划、统筹谋划,在“多规合一”改革探索基础上,进一步加强理论研究和模式提炼,改革和完善中国空间管控体系,推进形成具有较强科技内涵的空间规划体系,以及具有鲜明国情特点、时代特色的县域综合治理体系,有效提升空间治理能力和促进城乡治理一体化。

(3) 从现行的“多规合一”现状看,应注重理顺部门与部门间的责权关系,通过“多规合一”实践,重构空间规划的多部门合作机制。比如,成立跨部门的国土空间规划管理委员会,统筹协调多规,逐步实现“多规合一”。注重协调中央政府和地方政府的利益关系。中央政府通过实施“多规合一”,优化国土空间布局,划定耕地保护红线、生态保护红线、城镇用地增长边界,构建城镇化、生态保护、粮食安全、村镇建设格局;而地方政府,则通过优化功能定位和规划协调,获得更多的建设空间和发展机遇。

(4) 城乡发展转型期,亟需加快构建一个县域空间规划信息管理与多部门协同共享基础平台,解决统一的规划底图、坐标体系、基础数据、分类标准等问题。深入研究以承接省域主体功能、凸显县域主导功能为重点的县市区域空间规划技术方法,按照县域经济功能、社会功能、生态功能、粮食安全功能等不同地域功能定位,深度整合城乡、土地、生态、产业等各类空间性规划,推进形成以系统化、信息化、制度化为特征的“一本规划”。同时,要注重推进全面深化改革探索与机制创新,进一步在县域空间功能优化的大平台上,健全国土、住建、环保、

发改委等多部门协调共赢的“一套机制”,加快推进“多规合一”规划编制与实施的法治化、标准化与规范化。

参考文献(References)

- 陈雯, 闫东升, 孙伟. 2015. 市县“多规合一”与改革创新: 问题、挑战与路径关键[J]. 规划师, 31(2): 17-21. [Chen W, Yan D S, Sun W. 2015. Multiple plans integration reform and innovation: Problems, challenge, and path[J]. Planners, 31(2): 17-21.]
- 顾朝林, 张晓明, 刘晋媛, 等. 2007. 盐城开发空间区划及其思考[J]. 地理学报, 62(8): 787-798. [Gu C L, Zhang X M, Liu J Y, et al. 2007. The development spatial regionalization of Yancheng City and relevant consideration[J]. Acta Geographica Sinica, 62(8): 787-798.]
- 赖寿华, 黄慧明, 陈嘉平, 等. 2013. 从技术创新到制度创新: 河源、云浮、广州“三规合一”实践与思考[J]. 城市规划学刊, (5): 63-68. [Lai S H, Huang H M, Chen J P, et al. 2013. From technical innovation to institutional innovation: ‘Three-plan-coordination’ practices in Heyuan, Yunfu and Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, (5): 63-68.]
- 刘慧, 樊杰, 王传胜. 2008. 欧盟空间规划研究进展及启示[J]. 地理研究, 27(6): 1381-1389. [Liu H, Fan J, Wang C S. 2008. Progress in the study of European spatial planning and the inspiration to China[J]. Geographical Research, 27(6): 1381-1389.]
- 刘彦随, 刘玉, 陈玉福. 2011. 中国地域多功能性评价及其决策机制[J]. 地理学报, 66(10): 1379-1389. [Liu Y S, Liu Y, Chen Y F. 2011. Territorial multi-functionality evaluation and decision-making mechanism at county scale in China[J]. Acta Geographica Sinica, 66(10): 1379-1389.]
- 刘彦随, 杨忍. 2012. 中国县域城镇化的空间特征与形成机理[J]. 地理学报, 67(8): 1011-1020. [Liu Y S, Yang R. 2012. The spatial characteristics and formation mechanism of the county urbanization in China[J]. Acta Geographica Sinica, 67(8): 1011-1020.]
- 曲卫东, 黄卓. 2009. 运用系统论思想指导中国空间规划体系的构建[J]. 中国土地科学, 23(12): 22-27, 68. [Qu W D, Huang Z. 2009. Forming the spatial planning system of China based on the ideology of system theory[J]. China Land Sciences, 23(12): 22-27, 68.]
- 沈迟, 许景权. 2015. “多规合一”的目标体系与接口设计研究: 从“三标脱节”到“三标衔接”的创新探索[J]. 规划师, 31(2): 12-26. [Shen C, Xu J Q. 2015. Vision system and connection design for multiple plans integration: A innovation of three visions[J]. Planners, 31(2): 12-26.]
- 苏涵, 陈皓. 2015. “多规合一”的本质及其编制要点探析[J]. 规划师, 31(2): 57-62. [Su H, Chen H. 2015. The essence “multiple plans integration” and planning compilation [J]. Planners, 31(2): 57-62.]
- 王金岩, 吴殿廷, 常旭. 2008. 我国空间规划体系的时代困境与模式重构[J]. 城市问题, (4): 62-68. [Wang J Y, Wu D T, Chang X. 2008. Woguo kongjian guihua tixi de shidai kunjing yu moshi chonggou[J]. Urban Problems, (4): 62-68.]
- 王唯山, 魏立军. 2015. 厦门市“多规合一”实践的探索与思考[J]. 规划师, 31(2): 46-51. [Wang W S, Wei L J. 2015. The practice and reflection of Xiamen “multiple plans integration”[J]. Planners, 31(2): 46-51.]
- 王向东, 刘卫东. 2012. 中国空间规划体系: 现状、问题与重构[J]. 经济地理, 32(5): 7-15, 29. [Wang X D, Liu W D. 2012. Spatial planning system in China: Status, problems and reconstruction[J]. Economic Geography, 32(5): 7-15, 29.]
- 张少康, 杨玲, 刘国洪, 等. 2014. 以近期建设规划为平台推进“三规合一”[J]. 城市规划, 38(12): 82-83. [Zhang S K, Yang L, Liu G H, et al. 2014. Yi jinqi jianshe guihua wei pingtai tuijin “sanguihuiyi”[J]. City Planning Review, 38(12): 82-83.]
- 周颖, 濮励杰, 张芳怡. 2006. 德国空间规划研究及其对我国的启示[J]. 长江流域资源与环境, 15(4): 409-414. [Zhou Y, Pu L J, Zhang F Y. 2006. Spatial planning in germany with its implication in China[J]. Resources and Environment in the Yangtze Basin, 15(4): 409-414.]
- Liu Y S, Fang F, Li Y H. 2014. Key issues of land use in China and implications for policy making[J]. Land Use Policy, 40: 6-12.
- Liu Y S, Wang L J, Long H L. 2008. Spatio-temporal analysis of land-use conversion in the eastern coastal China during 1996-2005[J]. Journal of Geographical Sciences, 18 (3): 274-282.
- Liu Y S, Yang R, Long H L, et al. 2014. Implications of land-use change in rural China: A case study of Yucheng, Shandong Province[J]. Land Use Policy, 40: 111-118.
- Sun H, Liu Y S, Xu K S. 2011. Hollow villages and rural restructuring in major rural regions of China[J]. Chinese Geographical Science, 21(3): 354-363.

Theoretical analysis and technical methods of “multiple planning integration” in the rural to urban transition period in China

LIU Yansui^{1,2}, WANG Jieyong¹

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. Academy of Land and Urban-Rural Development, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: In recent years, China's industrialization and urbanization have entered a new transformational stage of development. The contradictions between innovation-driven development and institutional constraints are intensified, and the problems of resource shortage and inefficiency of resource allocation are becoming increasingly prominent. Therefore, multiple planning integration that merges economic and social development planning, urban spatial planning, and land use planning into an overall planning system has received wide attention from academics and governments at all levels. Promoting multiple planning integration and innovating the theories and technical methods of regional planning, as well as constructing the spatial planning system of national territory with Chinese characteristics, have become an important issue in further reform. This study analyzed the practical problems of planning segregation and essential characteristics of multiple planning contradictions and discussed the strategic positioning of multiple planning integration. Then we constructed a basic theoretical framework of multiple planning integration with “three primaries” and “three separations”. Finally, the technical approaches and long-term mechanisms for gradual multi-plan adjustments were proposed. It can be concluded that the essence of multiple planning integration is to integrate and coordinate all plans at the strategic level of regional spatial structure optimization, and guide the optimization of urban-rural land allocation so that it can achieve spatial consistency, functional integration, and coordination in the development process. Multiple planning integration is neither to prepare a plan nor to focus on solving the greatest common divisor of existing multiple plans, but to promote the formation of a regional planning system with the characteristics of overall-and sub-planning, clear hierarchy, and functional specificity.

Key words: multiple planning integration; national territory; spatial planning system; dominant function; county