

12月9日,《浙里改(领跑者)》专刊第57期刊发《开化县深入推进“多规合一”改革,提升县域空间治理效能》,向全省推广开化县国家级“多规合一”试点工作的先进做法和典型经验。

《浙里改》是由省委全面深化改革委员会办公室、省“最多跑一次”改革办公室编发,旨在为全省全面深化改革和“最多跑一次”改革工作提供最佳实践案例。省委改革办选树领跑者的过程,要求十分严格,是一个“洗沙淘金”的过程。

下面是《开化县深入推进“多规合一”改革,提升县域空间治理效能》的核心内容:



开化县深入推进“多规合一”改革 提升县域空间治理效能

党的十九届四中全会强调,加快建立全国国土空间规划和用途统筹协调控制制度。省委十四届六次全会提出,加强全省国土空间规划建设并监督实施,强化用途统筹协调管控,推进“多规合一”。

开化县自2014年开展国家“多规合一”试点以来,积极构建“五个一”(一张蓝图、一本规划、一套技术规程、一个信息平台、一套体制机制)的“多规合一”工作架构,有效破解各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接等问题,有力提升了县域空间治理效能。

2016年2月,中央深改组第二十一次会议听取了开化县关于“多规合

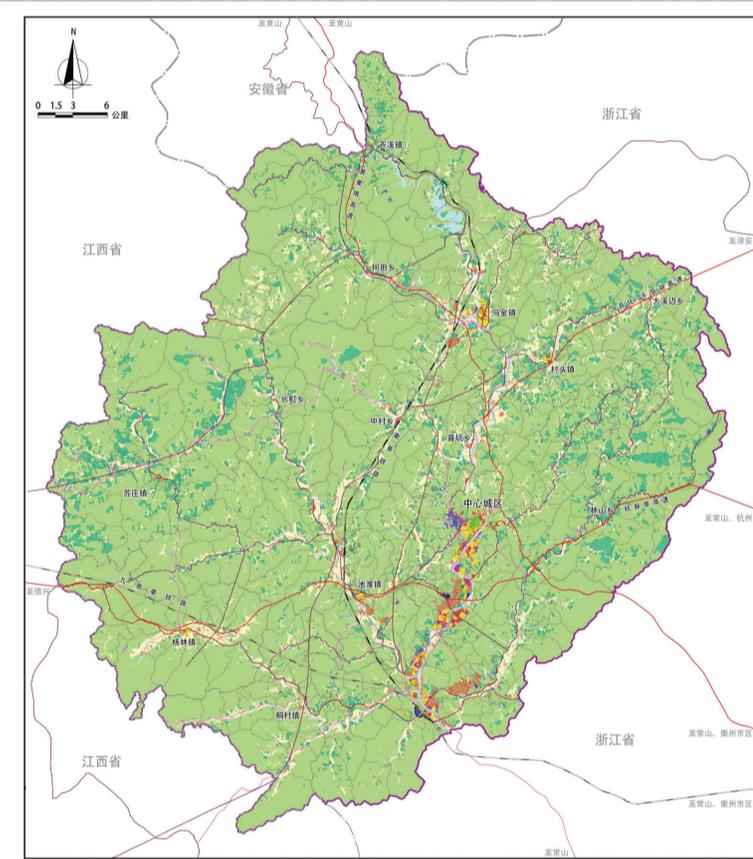
一”试点情况汇报。2019年6月,开化县“多规合一”改革试点项目获得首届“中国城市治理创新奖”优胜奖。



开化县试点“五个一”规划成果

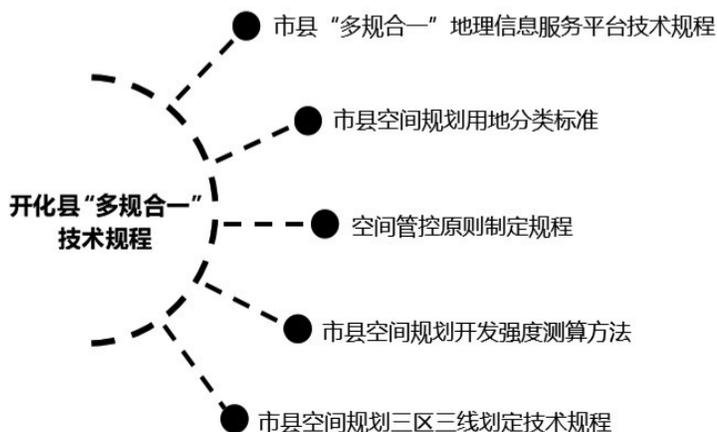
开化县空间规划(2016-2030年)

Spatial Planning of Kaihua



图例

耕地	居住用地	道路与交通设施用地	铁路	镇界
园地	商业设施用地	农村村民点用地	高速公路	县界
林地	工业用地	采矿用地	一级公路	省界
设施农用地	公用设施用地	风景名胜用地	二级公路	
农田水利用地	物流仓储用地	水域	三级公路	
公共管理与公共服务设施用地	绿地与广场用地	自然保留地	四级公路	



一、聚焦科学治理 绘制综合的布局总图

一是开展“双评价”。立足该县重点生态功能区的主体定位,开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价,摸清县域“家底”。

根据评价结果综合分析,确定该县开发上限为152平方公里,2025年规划期内县域总体开发强度为3.65%,即81.49平方公里,确保开发建设与环境保护相平衡,经济社会发展速度与规划目标指标相匹配。

二是划定“三区三线”。坚持生态优先,按照从严从紧的原则,将全县域划为“三区”(生态空间、农业空间、城镇空间)、“三线”(生态保护红线、永久基本农田红线、城镇开发边界)。“三线”作为约束性指标写进了党的十九大报告。

三是绘制“一张蓝图”。按照“先布棋盘、后落棋子”的原则,对“三区三线”赋予差异化管控措施,完善基础设施网络、城镇建设、乡村发展、生态保护、产业布局、公共服务等空间要素,形成空间规划底图,不断优化县域空间。

目前,该县生态空间从50.8%提升至80.43%,城镇空间从10.25%降低到2.34%,农业空间调整到17.23%的合理范围,消除矛盾图斑1739公顷,整合并腾出2.03平方公里的用地空间,增强了县域空间发展的协调性和可持续性。

二、聚焦系统治理 构建集成的规划体系

一是明确发展战略。立足高质量绿色发展,明确空间发展的战略定位、主要目标、产业格局和发展方向,重点在用地布局上确定各类空间的公共服务供给和基础设施建设等任务,在产业发展上有机融合《浙江省开化县国家重点生态功能区产业准入负面清单》,明晰县域产业布局,提高资源配置效率。

二是编制“一本规划”。统筹城乡建设规划、土地利用规划等总体性规划核心内容,编成内容齐全、达到总规深度的“一本规划”——《开化县空间规划(2016—2030年)》(以下简称《空间规划》),作为全县国土空间保护与开发的战略性、纲领性、约束性规划。《空间规划》于2017年8月由省政府审批通过,成为全国第一个获批的县级空间规划。

三是构建“1+X”规划体系。按照“一本规划管到位”要求,建立以《空间规划》为“1”,各类控制性详细规划、空间性专项规划和其他行动计划或实施方案为“X”的“1+X”地方空间规划体系。同步精简空间规划数量,下位规划数量减少近60%,规划的编制费用缩减约5000万元。

“1+X”空间规划体系有效解决“规划打架”问题,为实施空间治理提供了依据。比如,根据《空间规划》谋划建立新材料新装备产业园,将处于中心城区的一些企业搬迁入园,为中心城区腾出了近500亩的城市发展空间。

三、聚焦规范治理 制定统一的技术规程

一是破除技术壁垒。针对基础数据、空间定位、用地分类等不一致问题,统一采用全国国土调查成果作为规划编制的基础数据;统一采用2000国家大地坐标系作为空间定位基础;统筹以往各

类空间型规划用地分类,形成空间规划用地分类标准。

二是统一指标体系。通过平衡各规划主管部门职责,形成共同认可的规划目标及指标,包括生态环境、人口发展、经济发展、空间开发、基础设施、公共服务六大类23项核心指标,并重点就人口规模、建设用地、城镇化水平等指标,协调统计口径和预测数值,形成一套统一的指标体系。

三是形成技术规程。系统梳理在开发强度测算、三类空间划定、空间管控等方面的主要做法和技术经验,编制形成技术规程。统一的技术规程,在技术上为各部门利用“多规合一”改革成果开展县域空间治理奠定了坚实基础,其中“双评价”与“三区三线”两项技术规程已纳入国土空间规划编制相关技术导则。

四、聚焦数字治理 搭建高效的信息平台

一是实现数据共享。整合全县28个部门的数据资源,建立统一的基础数据库,搭建由基础、管控和审批“三大模块”并联运行的“多规合一”信息平台,提供现势数据服务,实现规划编制审批、项目用地选址、环境影响评估等空间信息跨部门使用。

二是建立空间预审机制。将项目用地红线导入信息平台,与“一张蓝图”智能比对分析,快速形成预审结果,解决了“能不能布项目”“在哪里布项目”“布什么项目”的问题。

三是实行并联决策。根据预审结果,各部门结合各自管控要求,并联开展项目可行性研判,即时出具研判结果,保证各项控制性指标有效落地。

信息平台上线以来,共预审436个项目,项目决策时间从以往3个月以上缩减为平均8个工作日。比如,该县第二人民医院因“规划打架”问题,耗费半年四次选址,意见难以协调,最终通过信息平台仅用了8个工作日就完成了项目选址。

五、聚焦协同治理 建立联动的管理机制

一是强化职能整合。2016年2月,整合原发改、规划、国土、环保等部门职能,组建“多规合一”办公室,负责规划立项管理、统筹协调、审议发布、监督实施及评估修订等工作。

在机构改革中,将“多规合一”办公室职能统一划转至县自然资源和规划局,强化部门职责衔接,明确专门科室负责,进一步推动规划职能优化协同高效。

二是强化规划实施。实行“编管分离”,《空间规划》由县自然资源和规划局组织编制,各部门通过空间性专项规划、行动计划与实施性方案组织实施管理。制定空间规划年度实施计划,列入政府年度考核。

三是强化规划监管。实行“五年一评估、一年一体检”,结合经济社会发展五年规划对空间规划同步实施评估,并加强动态监测。

发动公众参与,广泛吸纳民意民智,把群众满意度作为权衡规划编制水平和实施效果的标准。比如,向社会广泛征求对芹江大桥及两岸地块改造规划方案意见,表决比选保留大桥提升改造和拆桥重建两种方案,有效激发了群众参与城市治理的积极性。