

**周村区人民政府办公室**  
**关于印发周村区全域推进空间规划（多规合一）**  
**编制工作方案的通知**

周政办字〔2016〕55号

各镇政府、街道办事处，周村经济开发区管委会，区政府有关部门，有关单位：

《周村区全域推进空间规划（多规合一）编制工作方案》已经区政府研究同意，现印发给你们，请认真组织实施。

周村区人民政府办公室

2016年8月12日

**周村区全域推进空间规划（多规合一）**  
**编制工作方案**

为做好全区全域推进空间规划（多规合一）编制工作，根据

国家《生态文明体制改革总体方案》、市政府办公厅《关于印发淄博市全域推进区县空间规划(多规合一)编制工作方案的通知》(淄政办字〔2016〕101号)的要求,结合我区实际,制定本方案。

## 一、重要意义

统一实施国土空间用途管制是国家全面深化改革、推进生态文明建设的重要方向。空间规划作为国土空间用途管制的依据和基础,是国家空间发展的指南和可持续发展的空间蓝图,是各类开发建设活动的基本依据。

(一)开展空间规划编制是生态文明体制改革的重要内容。

《生态文明体制改革总体方案》提出:“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”,“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,建立全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”,“整合各部门分头编制的各类空间性规划,编制统一的空间规划,实现规划全覆盖。”为此,我区积极探索,全面推进空间规划编制,旨在解决区县层面空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复等问题,合理安排国土空间开发和保护格局,探索一条推进生态文明建设的新路子。

(二)开展空间规划编制是优化整合发展空间的重要手段。

我区作为淄博市“组群式”城市的重要组成部分,各类规划空间布局矛盾较大,导致有限的国土资源难以统筹开发利用,制约部分重大建设项目顺利落地。为此,开展全域空间规划,统筹协调经

济发展、土地利用、城乡建设、生态环保等各方空间需求，是贯彻落实市委、市政府重大决策部署、优化和拓展经济社会发展用地空间的重要手段。

（三）开展空间规划编制是做好土地利用总体规划调整完善的必要基础。按照国土资源部要求，今年将全面完成土地利用总体规划调整完善工作，核心是依据“二调”和变更调查数据，以永久基本农田、城市开发边界、生态保护红线等“三线”划定为主线，科学布局生产空间、生活空间和生态空间，优化土地利用结构和布局，保障“十三五”时期经济社会发展用地需求。为充分把握这一政策机遇，适当调整全区基本农田和规划建设用地空间布局，亟需通过空间规划编制，理清各方诉求，协调各方利益，推动近远衔接，为土地利用总体规划调整完善乃至长远发展的空间保障提供支撑。

（四）开展空间规划编制是提升政府行政效能的重要途径。当前，项目审批耗时长、落地难的重要原因之一是规划间冲突多、协调难、信息共享不足。开展空间规划编制，完善空间规划体系，将厘清各部门空间管控权责，推动彼此数据对接、信息共享、决策协同，强化项目行政审批源头管理的有效合作，实现项目审批各领域、各环节的协同联动，从而大幅度地提高政府管控能力和行政服务效率。

## **二、指导思想和编制原则**

（一）指导思想。深入贯彻落实党的十八大以来提出的关于

推进空间规划体系改革的一系列战略部署，统筹平衡耕地保护、生态保护和城镇化、工业化的需要，围绕生产、生活、生态空间的合理组织利用，着重优化国土空间开发保护格局，强化资源环境保护，促进生态文明建设及新型工业化、城镇化健康发展，着力探索“一级政府、一级事权、一本规划”，推进区域科学发展、可持续发展及包容性发展，最终实现“统一空间发展目标，明确空间管控边界，高效配置土地资源，提高政府行政效能”的“多规合一”目的。

## （二）编制原则。

**1. 依法依规，全域统筹。**遵循《土地管理法》、《城乡规划法》及相关法律法规的规定，紧密围绕中央的战略部署要求，立足当地发展的实际需要，统筹经济社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划等相关规划，按照促进生态健康、生活宜居、生产便利的要求，合理安排区域城镇建设、农田保护、产业集聚、村落分布、生态涵养等空间布局，统筹规划城镇、产业园区和周边乡村的发展，着力解决国土空间开发与保护中存在的突出问题和面临的挑战。

**2. 强化底线，优化结构。**落实国家“守住耕地红线，划定生态红线，盘活存量用地”的要求，强化底线思维，优先划定各类生态保护红线边界和永久基本农田边界，明确保护空间；加快转变发展方式，优化国土空间结构，严控建设用地增量，明确城镇化、工业化空间开发边界，一体化配置基础设施和公共服务；遵

循以人为本，尊重自然，传承历史，绿色低碳的理念，提升资源环境、基础设施对人口、经济的承载保障能力，切实提高城市可持续发展能力。

**3. 多方合作，求同化异。**坚持政府主导、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作方式，按照统筹兼顾、上下联动的工作模式开展空间规划，同步明确近期的土地利用空间安排。充分吸收各相关规划的理念、技术、方法和已有规划成果，各取所长，相互借鉴，求同化异，协同编制，构建合理的空间规划体系和实施保障机制。

**4. 创新探索，着眼实施。**坚持规划理念、规划过程、规划方法到规划成果的全方位融合，积极稳妥地进行创新探索，进一步规范规划实施的政策工具，充分发挥市场机制的促进作用，又兼顾多方利益主体的要求。

### **三、主要任务**

**（一）统一规划基础数据。**构建一套经济、人口、土地利用、各类资源等全方位统一的基础数据库，整合各类基础地理信息到同一坐标系，包括土地利用现状图、地形图、遥感影像图、社会经济统计数据以及有关部门的项目库等。通过对已收集数据进行整理，统一为 1980 西安坐标系，实现与地方独立坐标系、2000 国家大地坐标系的转换。本次规划期限拟定为 2015-2030 年。

**1. 国土空间基础数据。**全域层次采用国土部门二次调查持续变更到 2014 年的调查数据，城镇建成区内土地利用基础数据

采用变更到 2014 年的城镇地籍调查数据或规划部门及时更新的土地利用现状数据。

**2. 经济社会发展数据。**人口、产业等经济社会现状数据采用政府公布的 2014 年末的统计数据。规划过程中研究分析预测产生的结论数据，充分征询有关主管部门意见，取得共识。

**3. 规划空间分类体系。**以现行土地利用规划和城市规划中的规划用地分类为基础，结合我区实际，探索建立统一的规划用地分类体系。

## （二）编制空间规划。

**1. “多规”空间差异性分析。**对现行国民经济与社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和环境保护规划等进行梳理，从规划目标、用地规模、空间布局、管控要求等方面对“多规”进行对比分析，明确各规划相关内容的异同，分析造成差异的原因，预判实施过程中可能产生的矛盾，探讨各规划协同的路径、调整的策略及可能带来的影响。

**2. 提出总体目标与指标调控。**结合区域发展实情，依托上位规划及政策梳理、资源环境承载力分析、国土空间格局演化分析、人口与城镇化趋势以及人口与土地利用的对应变化分析，明确我区总体发展定位，提出新型城镇化、生态文明建设及社会经济发展等总体目标。基于“统一口径、控制总量、严守红线、提升效率”的原则，立足当地水土资源条件、开发利用潜力和区域环境容量，研究提出空间规划的主要指标体系和核心调控指标，

包括人口、经济规模、城乡建设用地、城镇工矿用地、生态红线控制规模、耕地及基本农田等。

**3. 明确全域国土空间总体布局。**从城乡建设空间、农业发展空间、生态保护空间、基础保障空间等国土空间多维角度，在符合山东省主体功能区划中的功能定位前提下，明确区域国土空间开发保护格局，提出我区的国土空间布局要求，确定城乡主要基础设施、公共服务设施、各类产业园区布局等。

**4. 划定各类空间界线及管制分区。**明确城乡生态环境保护目标和控制线要求，确定包括湿地保护区、河流水系等各类生态保护红线边界；明确基本农田保护要求和规模，调整优化基本农田布局；明确城乡空间发展方向，以非建设空间边界划定为前提，划定城镇开发边界及产业集聚区界。在此基础上，划定允许建设区、有条件建设区、限制建设区及禁止建设区，统一各相关部门的空间管制内涵及要求，明确各空间管制规则。

**5. 明确分期规划设想。**明确近期重点建设项目布局，合理安排项目建设，保障近期重大项目顺利落地实施；结合我区远期社会经济发展需求，合理确定国土空间发展目标及布局设想，保障区域经济、社会、环境协调发展。

**6. 提出规划实施保障措施和建议。**基于现有规划管理体制，从静态协调、项目协调、动态协调等多角度提出各规划合一的原则、思路和建议；结合我区的实践经验及遇到问题，积极探索空间规划过程管控及弹性管理等方面的措施建议。

(三) 构建空间规划数据库。规划数据库由基础数据、核心数据、审批管理数据和规划参考数据构成，其中核心数据包括土地利用总体规划、城乡规划、交通发展规划、产业规划、重点项目布局、“三界四区”等内容，空间矢量数据采用统一的数据格式。

#### 四、进度安排

(一) 准备动员阶段（2016年8月20日前）。拟定空间规划编制工作方案，召开全区全域推进空间规划编制动员部署会议，成立规划空间编制工作领导小组，设立工作专项经费，明确工作组织形式，确定技术支撑团队。

(二) 调研与数据分析研究阶段（2016年8月20日至2016年9月底）。制定调研计划，组织开展各镇、街道、有关部门及重点地区的现状调研，进行资料收集及基础数据整理等工作，构建一套经济、人口、土地利用、各类资源等全方位统一的基础数据库，整合各类基础地理信息到同一坐标系。

根据方案编制需求，进行基础数据的整理与基础图件的转换，对产业规划、城乡规划、土规、生态规划、林业规划等多种规划图件进行叠置分析，找出矛盾图斑，深入各镇和部门调研分析，提出规划调整对策和建议，进行内部讨论分析，商定合理调整方案。

(三) 编制空间规划成果阶段（2016年10月—12月）。

1. 2016年10月，明确空间规划的核心调控指标要求，明确国土空间开发保护总体格局，划定永久基本农田保护红线、生

态保护红线及城镇开发边界等界线和允许建设区、有条件建设区、限制建设区及禁止建设区等空间管制区,制定有关空间管制规则,完成方案初稿和技术报告编制工作。

2. 2016年11月,组织召开全区“多规合一”试点方案咨询会,讨论方案,根据各镇、街道和有关部门建议形成方案修改意见稿。

3. 2016年12月,形成空间规划初步成果,广泛征询市发改、国土、住建(规划)、环保等部门的意见,根据意见对试点方案进行修改和完善。

(四)构建空间规划数据库(2017年4月底前)。建立由基础数据、核心数据、审批管理数据和规划参考数据等构成的空间规划数据库,促进全域空间规划数据成果的高度集成、有机共享。

## 五、工作要求

区政府成立空间规划编制工作领导小组,负责空间规划编制工作的组织领导、统筹协调及重大事项研究、决策。同时从发改、国土、规划、环保、住建、经信等部门抽调技术骨干,组建空间规划编制工作办公室,建立起空间规划编制的部门联动协同机制。各镇办、各部门要始终坚持“全区一盘棋”思想,切实加强信息沟通、数据交换、成果共享,形成合力。特别是在各专项规划的资源整合方面,各部门要立足我区经济社会发展大局,统筹协调好相关专项规划的内容设计和衔接统一,确保空间规划编制成果既符合全区宏观发展战略,又体现镇办自主发展诉求。具体任务分工和重点如下:

1. 区发改局负责提供“十三五”规划及专项规划、“十三五”期间重大建设项目等主要资料,协同相关部门统筹安排城镇空间、农业空间和生态空间的总体格局,特别是产业集聚区的布局。

2. 区经信局负责提供区内产业规划成果。

3. 周村规划分局负责提供区内城市总体规划成果及相关专项规划成果,与国土、发改、环保等部门协同划定城镇开发边界及村庄建设边界。

4. 区环保分局负责提供区内生态保护红线划定成果等相关材料,协同研究辖区内的生态本底限制因素。

5. 周村国土资源分局负责提供区内土地利用总体规划、城乡建设用地增减挂钩专项规划、矿产资源规划、地质灾害防治规划、土地利用现状等相关材料,协同相关部门划定永久基本农田保护红线、城镇开发边界及村庄建设边界等。

6. 区农业局、区林业局负责提供辖区农业生产空间、林地保护空间等现状与规划设想,协同划定“三线”。

7. 区文化新闻出版局、区旅游局负责提供辖区内不可移动文物本体及保护范围、A级景区范围等资料。

8. 区交通运输局、区水利局、周村供电中心及通讯单位负责提供规划期内预计新建的重点项目范围,重要水源地范围、区域性高压走廊等资料,为落实辖区内“交通网、水利网、能源网、安全网、信息网”等五网体系提供支撑。

9. 区统计局、区公安分局负责提供辖区社会经济和人口统

计数据，为规划编制提供基础数据支撑。

10. 区财政局负责设立编制空间规划专项资金，将空间规划成果动态维护经费纳入财政预算，保障工作顺利开展。

11. 其他部门要考虑未来五年的建设项目需求情况，及时准确提供空间选址资料，保障民生医疗教育养老等相关项目落地。

各部门要坚持开门编规划，提高规划编制的透明度、社会参与度，主动听取社会各界意见和建议，积极回应社会关切，使规划成果更加体现民智、反映民意。区政府将聘请国内空间规划领域知名专家组成顾问组，邀请有试点经验、高水平的专业团队担任技术总指导，做好重大问题咨询和规划论证。利用各种媒体，广泛开展宣传，及时发布规划编制工作重要信息，为规划编制营造良好的舆论环境和社会氛围。

附件：周村区空间规划编制工作领导小组人员名单

附件

## 周村区空间规划编制工作领导小组人员名单

组 长：陈思林 区委副书记、区政府区长  
副组长：孙长顺 区委常委、区政府副区长  
王怀志 区政府副区长  
成 员：朱玉刚 区发改局局长  
解勤生 区经信局局长  
张国华 区公安分局局长  
张明俊 区住建局局长  
于继营 区交通运输局局长  
梅立勇 区新农办主任、农业局局长  
刘子稳 区水务局局长  
丁秀霞 区文化新闻出版局局长  
姚长福 区环保分局局长  
刘绵伟 区统计局局长  
田 磊 区旅游局局长  
路厚文 区林业局局长  
赵 彬 区政府办公室副主任、区政府法制办主任  
徐科学 区财政局副局长  
吴胜东 周村国土资源分局局长  
张开俊 王村镇镇长  
王永庆 南郊镇镇长  
周 强 大街街道办事处主任  
李曙光 丝绸路街道办事处主任

鲍 滨 永安街街道办事处主任  
李 涛 青年路街道办事处主任  
李永凯 周村经济开发区管委会副主任、  
城北路街道办事处主任  
魏汝东 周村供电中心主任  
王 红 周村国土资源分局主任科员  
伊 君 周村规划分局副局长

领导小组办公室设在周村国土资源分局，吴胜东同志兼任办公室主任，王红同志兼任办公室副主任，领导小组不作为区政府议事协调机构，工作任务完成后即行撤销。

---

抄送：区委办，区人大办，区政协办，区纪委办，区人武部，区法院，  
区检察院。

---

周村区人民政府办公室

2016年8月12日印发

---