

西咸研究

(第5期·总第289期)

西咸新区研究院

2023年05月18日

西咸新区实施开发单元综合规划的 探索与实践

叶晨 樊婧怡 段晓真

今年，全省“三个年”活动，全市“八个方面重点工作”以及新区打赢“五场硬仗”等均对提升城市能级和规划建设管理水平作出了部署安排。新区开发单元综合规划作为指导城市规划建设的创新举措，将有力推动城市实现产城融合、集约紧凑、功能完善、高效管理。近期，我们立足五年实践，对新区实施开发单元综合规划进行了调研评估与总结分析，并结合实际，提出了针对性、创新性的思考建议。

一、基本情况

开发单元综合规划是指面向近期亟待开发的建设区域，在一定范围内（一般为 1000 亩左右）划定单元，通过把详细规划要求深化细化，同时在单元内把每一寸土地可能涉及的现状情况、土地指标、征迁进展、配套设施、开发建设计划等各类建设要素进行综合考虑和统筹安排，形成的综合性、创新性规划。该规划目前处于全省唯一、全国领先水平，基本做到了“整体策划规划、同步开发建设、统筹各方利益、直接面向实施”，系统改变和解决了传统规划“以 5000-6000 亩为基本单位，范围过大难以指导地块规划和项目建设”，以及“时间影响空间、各方冲突集中、落地实施困难、规划修改频繁”等普遍存在的问题。新区开发单元综合规划工作自 2018 年开始试行，2020 年开始正式推广，期间配套出台了《开发单元综合规划管理规定及实施细则》，形成了一套相对完整的编制管理及实施体系。开发单元综合规划一经推出即受到各界高度关注，已累计编制规划 54 个、覆盖面积 56 平方公里，媒体转载量达到 1000 余次、百度搜索结果超 30 万个，总体成效显著、反响颇佳。

二、主要做法和成效

新区始终把实施开发单元综合规划工作作为创新城市发展方式、创新城市规划建设方式的有力抓手。开发单元综合规划在推进实施过程中，相较于一般规划做到了“三个创新”，即创新理念、创新内容、创新机制。

（一）创新理念，进一步实现规划策划和建设实施的一体衔接

近年来，习近平总书记多次强调“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳”，“要在规划理念和方法上不断创新，增强规划科学性、指导性”。新区自 2011 年至 2017 年，先后编制总规、控规以及各类配套专项规划达 40 余项，虽一定程度上弥补了相关领域的规划空缺，但对土地出让及具体项目建设的指导还略显不足。2017 年，新区第一次城市工作会提出：“各新城的集中建设区域仍然缺乏系统推进机制，要进一步加快新城集聚发展”。结合新区当时建设现状，为进一步把规划做深、做实、做细，实现把每一寸土地都规划得清清楚楚后再出让，加快推进新区重点区域集聚化、规模化发展。2018 年，新区住建局在国内还没有完全参考模式的前提下，大胆先试，选取能源金贸区二期 1095 亩区域为试点，综合考虑现状条件、用地指标、建设计划和开发模式等，通过多次方案比选、专家论证后，形成了新区首个以单元开发为主要模式的综合规划，该工作受到了新区党工委管委会高度肯定，受到了行业市场、市民以及专家高度认可，并在全区范围开始推广。

2023 年 4 月，自然资源部印发《关于加强国土空间详细规划工作的通知》，明确“结合行政事权统筹生产、生活、生态和安全功能需求划定详细规划编制单元，将上位总体规划战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等方面的要求分解落实到各规划单元，加强单元之间的系统协同，作为深化实施层面

详细规划的基础”。可以说，新区关于开发单元综合规划工作的探索和尝试不仅符合创新城市发展方式的总体要求、并且高度契合国家和行业主管部门的上位政策，更是充分贴合新区现状、能够切实解决实际问题，是一项非常重要并且较为成功的实践。

（二）创新内容，着力推动“高标准规划”和“高质量建设”的有机融合

习近平总书记指出，“我们的城市往往不是没有规划，而是规划编制时对未来发展估计不足，对绿色发展标准不高”，“着力解决城市规划不深不细、难以成为基础设施和建筑物建设依据的问题”，“要加强对城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控”。为切实规避和解决传统规划存在的制约性问题，开发单元综合规划在编制内容上主要有以下四方面侧重：

一是侧重“一体化谋划”。按照“开发一片、成熟一片”的思路，开发单元综合规划在编制过程中通过“刚弹结合”的形式，对开发思路、开发强度、建设计划等要素进行逐一明确，同时统筹考虑各项功能布局，明确开发和建设模式，系统解答城市地块出让和建设过程中“建议怎么建”“必须怎么建”“不许怎么建”的问题，力争做到“一次谋划，同步推进”。如能源金融贸易区金湾科创区二期开发单元，对建筑立面、容积率、绿色建筑等 10 余项控制指标以及 20 余项建设计划一次统筹确定，并要求同步进行建设，单元内 90%的土地均在 2019 年上半年供应，目前已按规划基本建成。

二是侧重“高标准规划”。坚持高起点规划，在立体空间方面，重点对建筑高度、立面形象、开敞空间、建筑品质标准等方面进行明确；在整体风貌方面，加强对建筑色彩、建筑细节的把控；在绿色发展方面，增加了绿建等级、装配式建筑比例、海绵城市等管控要求。如西部科技创新港二期 A 版块规划设计获全国优秀城市规划设计“二等奖”，泾河湾院士科创区单元规划荣获全国优秀城市规划设计“优秀奖”。

三是侧重“以人民为中心”。坚持将“以人为本”理念贯穿始终，把让人民宜居安居放在首位。通过单元规划陆续布局了西咸新区铁一中金湾中小学、文教园西北妇女儿童医院以及西咸新区公共卫生管理中心等一批高质量民生项目，探索引入“家园中心”“托育中心”等新型服务概念，在单元中推行各类综合服务功能共享共建，群众满意度不断提升。

四是侧重“高质量建设”。通过对建设方式、开发模式的不断优化和尝试，进一步推进新区高质量建设。如地铁 16 号线沙河车辆段单元创新采用“立体开发模式”，在同一个空间内对学校、绿地、配套设施及交通站点等进行综合开发；金湾科创区二期开发单元采用地下环隧连通、地上连廊贯通等方式，统筹建设西北最大、最长的地下 3.7 公里环隧系统，集成 2.5 公里的地下综合管廊，为新区土地集约节约、高质量建设提供了标准范式。

（三）创新机制，统筹“政府、社会、市民”三个主体

习近平总书记指出：“统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性”。开发单元工作通过机制上的有

效设置，充分调动各方面的积极性、主动性和创造性。特别是推动企业和市民参与到城市规划建设中，在共建共享过程中，推动城市政府从“划桨人”转变为“掌舵人”。

一是领导重视，各部门协同。开发单元综合规划编制工作采用新城—新区两级审核及各有关部门会商机制。新区、新城主要领导高度重视，多次听取汇报并对能源金融贸易区金湾科创区、西部创新港等重点单元规划进行专题研究，先后召开专题会议30余次、讨论会10余次，各类专家评审会50余次，同时在流程上明确由新城负责规划草案编制、工作协调及具体实施工作，新区住建局负责规划方案编制、统筹管理工作，新区资源规划、发改、招商、生态、教育体育、人社民政等行业部门就土地供应、招商政策、学校建设等提出具体意见并纳入行业管理，由新区管委会最终审定审批，确保规划内容的科学性。

二是面向市场，做到“开门编规划”。面向各类产业平台、地产公司、城市发展运营商等市场主体，多次召开规划建设研讨会，深入了解企业市场开发需求，通过市场测试和反馈规划的适用性与精准性。如在推进文教园东区和金湾科创区的开发单元综合规划编制过程中，与绿地集团、万科集团、鑫苑集团、华住酒店、城记智库等70余位企业、媒体代表座谈，听取各方面意见，使方案更具落地性和实施性。

三是面向市民，落实“人民城市人民建”。建立“事中意见征求、事后公告宣传”的全民参与机制，尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权。在规划审批前，将规划方案在官网

进行公示，充分打通市民和政府之间的信息沟通渠道。如国润城片区在公示期间共收到反馈意见 24 条，最终吸收和采纳了关于绿地建设、道路规划等市民反馈的意见建议。在规划审批后，将规划方案在官网进行公告，加大在媒体平台的宣传力度，确保市民在参与规划的同时能够及时掌握信息、持续做好监督。

开发单元综合规划工作自 2018 年推行至今，五年期间先后共指导新区 286 宗土地出让，推动 254 个项目建设，集中投放约 359 亿元城建资金。通过开发单元综合规划落实推进了约 122 万平方米星级绿色建筑、10 万平方米超低能耗建筑、800 万平方米品质 A 标产业载体空间，重点单元区域的道路网密度达到 $8\text{km}/\text{km}^2$ ，远高于新区集中建设区 $5.5\text{km}/\text{km}^2$ 的平均水平，开发单元覆盖区域固定资产投资占全新区 32%，投资额约占全区 60%，成功保障了隆基产业园区、三一智造产业园区、陕西文化艺术博物院、丝路风情城等多个重大项目的招引落地，先后共打造形成了白马河、幸福里、上林路、崇文生活区等 7 个高品质的 15 分钟便民生活圈，布局了一批高质量的学校、医院以及西安国际足球中心、泾河城市会客厅、金湾市民中心等大型公共服务项目，金湾科创区、西部科技创新港等重点区域已成为代表新区品质和城市能级的新名片。总体来看，开发单元综合规划有效地推动了新区高质量发展和高标准建设，尤其是在成片成势推进新区集约化、规模化发展方面作用显著，基本实现了新区“开发一片、成熟一片”的发展要求。

四、存在问题和不足

一是开发单元综合规划工作统筹力度还不够“强”。开发单元综合规划面向综合实施，需统筹多方职责形成合力，但目前部分开发单元综合规划只是作为程序性的规划优化手段，集中开发建设的统筹力度不足，部分部门和新城对单元开发功能谋划、土地集中供应、设施优先布局建设的意愿和重视程度不高，导致与实际招商项目的匹配度不足，部分区域成片集中高质量建设的效果还不够好。

二是开发单元综合规划研究内容还不够“精”。现阶段开发单元综合规划对开发区域的用地功能优化、建设项目落地、服务设施配置以及重点区域形象控制等方面研究较为深入，但对文化特色彰显、绿色发展、科技提升和产业升级等“软实力”提升方面的研究不足，尤其对沿泮河两岸、轴线核心区、重要景观通道、重点遗址活化利用区域的开发思路还不够明晰和规范，因地制宜的规划能力还不够强。

三是开发单元综合规划实施管理机制还不够“刚”。目前开发单元综合规划作为实施指导性文件，尚未纳入法定规划体系，导致开发单元与规划条件核发、建设方案审查及土地供应许可的衔接不畅。同时开发单元综合规划工作缺乏有效的事中事后监督管理手段，实际实施和管理的成效还不达预期。

五、工作思考和建议

单元规划工作意义重大、作用突出，为进一步优化完善开发

单元综合规划内容，推进相关管理工作更加科学化、规范化，提出以下几点思考和建议。

（一）进一步提升规划审批层级，树立规划的“权威性”。目前新区发展进入新的阶段，凝神聚力、坚定不移、持续推行开发单元综合规划工作是目前规划建设领域工作的重中之重。**建议提升开发单元综合规划的审批层级。**一方面，将开发单元综合规划作为新区、新城“一把手工程”进行管理推进，纳入新区规建委审批范畴，作为土地供应、城建项目实施和产业项目落地的前置依据。**另一方面**，明确将招商引资、城建投资、土地供应等资源优先向开发单元集中，加强开发单元综合规划与土地计划、城建计划、招商计划的衔接，确保已获批的开发单元综合规划能及时纳入各行业部门相关实施计划，实现绝大部分出让土地、市政基础设施和公共服务设施建设都落在已编制开发单元综合规划的片区，树立开发单元综合规划的“权威性”。

（二）加强规划内容深化细化，提升规划的“科学性”。开发单元综合规划编制与管理过程中应树立系统思维、避免在规划编制时出现“对未来发展估计不足、对绿色发展标准不高，批准之日即已落后于实际”等情况，科学合理规划和统筹城市的生产空间、生活空间和生态空间。**一是进一步“彰显文化”。**对各阶段、各区域的文化内涵进行研究，形成完整的历史文化研究成果，作为开发单元综合规划的参考和依据。尤其是对沿河、主要交通界面、重要门户节点的文化特色情况要进一步挖掘，做好新区历史

文化传承和文脉延续。二是进一步“突出科技”。在开发单元综合规划编制管理中不断融入数字和科技元素，特别是要将“新基建”工作与单元开发相结合，把互联网、云计算作为城市基础设施加以支持和布局，进一步加快开发单元智慧平台建设，推动开发单元综合规划管理工作转型升级。三是进一步“强调绿色”。要把生态文明理念和原则全面融入规划编制和管理全过程，一方面在单元规划中加强对公园绿地、绿色空间廊道的规划统筹和设计，另一方面加强绿色新技术和清洁能源应用，加大和提升对绿色建筑、装配式建筑的推广力度和管控标准，在规划中鼓励推广超低能耗、近零能耗建筑，推动城市建设更加“绿色化”。四是进一步“聚焦产业”。结合不同地域区位现状、资源禀赋等特色条件，建设一批产城融合、职住平衡的新型单元，围绕新区十大产业园区以及各新城（园办）已确定的“主导产业”和高质量项目，通过开发单元对空间、用地、配套等进行提前布局和谋划，加快产业集群发展和人口集聚，增强辐射带动能力。

（三）全面纳入新区国土空间规划体系，确保规划的“严肃性”。目前，新的国土空间规划体系正在逐步建立，国家要求将国土空间规划与土地出让和建设管理相衔接。进一步强化开发单元综合规划的法定作用，将开发单元综合规划全面纳入国土空间规划体系，作为面向实施层面的详细规划推行，使开发单元综合规划成为制定地块规划条件、拟定土地出让合同、出具地块规划许可和施工许可的依据。进一步厘清新区新城两级以及相关部门

的职责分工，将开发单元综合规划的实施情况纳入相关部门的工作考核任务，做到任务清、责任清、内容清、绩效清。

（作者单位：西咸新区住建局）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
