**开江县两项改革“后半篇”文章工作领导小组办公室**

**关于《开江县县域内片区划分方案》的**

**起草说明**

**根据省、市关于县域内片区划分工作统一要求，按照县委、县政府的安排部署，县两项改革办拟草了《开江县县域内片区划分推荐方案》（下称《方案》），现将起草情况说明如下：**

**一、《方案》的制定背景**

**党的十八大以来，习近平总书记对统筹国土空间规划和经济社会发展作出一系列重要指示，并在中央财经委员会第六次会议上提出“支持成渝地区探索经济区和行政区适度分离”。今年10月，中共中央、国务院印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确“统筹大中小城市和小城镇发展，促进形成疏密有致、集约高效的空间格局”。**

**以彭清华书记为班长的省委领导班子创造性践行习近平总书记系列重要论述，创新性贯彻党中央重大决策部署，在省委2021年度第22次专题会议上明确指出：“坚持经济区和行政区适度分离，以县域内片区为单元开展乡村国土空间规划编制工作，将乡村规划作为两项改革‘后半篇’文章的总牵引和总抓手”。**

**我县深入贯彻落实省市关于县域内片区划分工作要求，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局，推进经济区与行政区适度分离，推行以片区为单元编制乡村国土空间规划，引领两项改革“后半篇”文章走深走实，加快县域内具有带动引领作用的中心镇（村）在未来一段时期得到整体跃升，构建更加分明的“县城—中心镇—其他乡镇—中心村—其他村（社区）”的县域城乡梯次发展格局。通过片区划分带动乡村全面振兴，缩小城乡、地区、收入“三大差距”，助力共同富裕。**

**二、《方案》的起草过程**

**根据省、市片区划分工作的安排部署，我县制定《开江县县域内片区划分工作实施方案》，县委、县政府领导带队对全县13个乡镇（街道）进行分片区调研、多层面座谈，召开座谈会20余场次，发放调查问卷1000余份，收集群众意见建议106条。县两项改革办组织民政、自然资源、发改、农业农村、规划编制等部门进行会商，拟定2个县域内片区划分方案，通过深入讨论、对比优缺点，在县两项改革“后半篇”文章工作领导小组第五次会议上审议通过，形成《开江县县域内片区划分初选方案》报市领导小组审核、省领导小组会商。**

**12月2日，省领导小组办公室会商反馈，要求我县“除中心城区开发边界可打破乡镇（街道）区划界线，其余情形原则不拆分”，县两项改革办赓即组织自然资源、民政、发改、编制中心等部门召开专题研讨会，对我县片区划分方案、示意图、片区名称等进一步修改完善后形成当前《方案》。**

**三、《方案》的内容说明**

**《方案》共分三部分。**

**第一部分基本情况：县情概况。**

**第二部分划分考量：按照“中心聚集、宜大则大、宜小则小、宜分则分、留有余地”等划分原则，在充分考虑资源禀赋、功能定位、辐射带动等前提下，重点做了以下几个方面的考量。一是在镇级片区划分方面。顺应人口城镇化、产业规模化、服务便利化、治理现代化的趋势，将全县划分为4个镇级片区（其中，城乡融合片区1个、农村片区3个）。其中：以产业和资源禀赋为基础，综合未来发展需要，确定后厢“稻田+”农文旅融合片区、前厢“果林+”立体循环发展片区；以资源禀赋和生态环境保护为基础，确定环宝石湖生态休闲康养片区；以未来发展需要和交通区位优势为基础，确定中心带动城乡融合发展片区。二是在中心镇设立方面。重点把握了以下几点：区位较好，且交通便利；人口数量在片区中占比较大；经济实力较强，或在产业、资源、旅游和历史文化内涵方面有一定优势和特色；辐射带动能力强，能带动周边乡镇经济和社会发展。三是在中心村选择方面。参照中心镇设立原则，在村级片区内选择产业特色明显、区位条件较好、文旅优势突出、人文风俗和历史沿革相近，且具有引领带动周边发展能力或潜力较大的村（社区）为中心村。**

**第三部分拟划片情况：**

**全县共划分镇级片区4个，设中心镇3个，副中心镇1个；划分村级片区37个，设中心村46个。**

**（一）中心带动城乡融合发展片区（含淙城街道、新宁镇和普安镇＜除骑龙社区、新店子村、沙河村＞3个乡镇，不设中心镇，拟划分村级片区8个，设中心村8个）。从地理位置看，三镇地理位置紧密相连，乡镇行政区划调整改革前，为原“城普”区域，尤其是普安镇和新宁镇作为城乡结合部，能为城市发展提供功能配套，并积极融合到中心城区，有效实现中心城区扩能升级，做大城市规模、做优城市品质、做强城市功能，推动整个片区打造“一体化”经济主核，建成产城相融、产城互促的“活力田城”。**

**（二）前厢“果林+”立体循环发展片区（含永兴镇、回龙镇2个乡镇和普安镇骑龙社区、新店子村、沙河村，中心镇为永兴镇，拟划分村级片区7个，设中心村11个）。从地理位置看，回龙镇、永兴镇、普安镇3村（社区）同属前厢片区，同为丘陵地区，这样划分可使三地产业聚集成片，对片区内现有“果林+”资源进行整体布局，以“高效特色农业”为主线，推动“果林+生态养殖”、“果林+有机种植”、“果林+乡村旅游”发展，形成“林下种养、种养循环、农旅融合”的循环发展新模式，全力打造全省“果林+”现代农业园区。**

**（三）环宝石湖生态休闲康养片区（含讲治镇、灵岩镇、梅家乡3个乡镇，中心镇为讲治镇，拟划分村级片区8个，设中心村9个）。从地理位置看：宝石湖的中心区域位于讲治镇，灵岩镇、梅家乡位于宝石湖上游，该片区山水相融、紧密相依，顺应自然地理走向。这样划分可兼顾三个乡镇生态保护与经济发展，加快生态功能区建设，打造以宝石湖—飞云温泉为主体的温泉康养旅游区，形成“城市后花园、生态涵养区、百姓休闲地”，建成舒适宜居的“幸福田城”。**

**（四）后厢“稻田+”农文旅融合片区（含任市镇、甘棠镇、长岭镇、广福镇、八庙镇5个乡镇，中心镇为任市镇，副中心镇为长岭镇，拟划分村级片区14个，设中心村18个）。从地理位置看：五个镇均属后厢片区，同处县域南部低丘平地，农田集中连片，适宜连片发展产业。这样划分可围绕“稻田+”特色优势产业，做强农产品精深加工，打造集养殖、加工、物流、研发、培训、休闲、民宿为一体的全产业链，建成稻渔国家现代农业产业园、特色渔业可持续发展试验区、县域集成改革样板区。**

**四、《方案》风险研判**

**总体上讲，县域内片区划分相对于两项改革“前半篇”文章建制调整来看，风险很小、完全可控，应该主要集中在“中心镇和中心村的确定方面”。据此，我们对风险点进行了全面梳理。**

**（一）在基层干部层面。不排除个别非中心镇（非中心村）干部担心失去镇域经济发展的主导权，对划分工作产生抵触情绪；不排除个别非中心镇（非中心村）干部担心片区划分后，非中心镇的政治地位“边缘化”；不排除个别中心镇（中心村）干部利用资金资源聚集等各类优势，大撤大并、盲目跟风，导致资源浪费。**

**（二）在社会公众层面。不排除因宣传解释工作未到位，个别群众将片区划分误以为行政区划调整，担心既有利益受损，同时对两项改革成效产生质疑；不排除个别非中心镇群众担心教育、医疗、养老、托幼等公共服务功能将向中心镇转移，导致日常生活不便，进而要求重新划分片区中心镇。**

**（三）在工作把控层面。不排除个别干部脱离实际，划分标准不科学，大的过大、小的过小，导致公共资源配置不均衡；不排除个别干部在划分中仅考虑片区经济功能，未统筹兼顾地形地貌、交通区位、历史人文等重要因素，导致片区划分难落地。**

**上述各类风险隐患，我们都进行了考量。针对基层干部担心政治地位会降低的风险，片区划分明确“不新设行政机构，不增加编制和人员”，不存在政治地位的高低之分；针对社会公众担心自身利益会受损的风险，片区划分后明确“基本公共服务不减弱”等硬性要求，并以规划引领优化提升片区区域中心公共服务，最大限度回应社会公众关切；针对工作把控不严操作中会走样的风险，我县完全按照《关于全省县域内片区划分指导意见》规定的“总体要求、划分标准、工作步骤、成果运用”等开展工作，同时还特别明确“财政转移支付不减少”等刚性政策，最大程度做好流程把控。**

**我们总体研判：只要科学组织，坚持“顺向优化、发展导向、中心集聚、因地制宜、底线管控”五个原则，这些风险都可以予以有效化解。此次片区划分符合全县群众的共同愿望，干部群众一致支持，因此，不会造成社会不稳定因素，不会引发新的社会矛盾。**