

关键词

多规合一

海口

海口用规划提升城市品质、

本报记者 李幸璜 摄

省域“多规合一”试点将发挥对全局性改革的示范、突破、带动作用

破壁垒去藩篱下好全省一盘棋

■ 本报记者 彭青林

“把全省作为一个大城市来规划建设”——这样的理念，自海南建省办经济特区以来被反复提及。然而，直到中央全面深化改革领导小组同意海南在全国率先开展省域“多规合一”试点，海南才真正走上了“全省整体规划建设”的快车道。

此次省委全会通过的《中共海南省委关于深化改革重点攻坚加快发展的决定》，将推进“多规合一”改革试点作为一项重要内容，彰显了海南不负中央重托，坚决排除各种困难，将全省“一张蓝图干到底”，为全国改革大局探路，提供可复制、可推广经验的坚定决心。

“一张蓝图干到底”，意味着海南必须抓住机遇，从国家对海南发展的定位和省情出发，落实全省“一盘棋”发展理念；意味着要坚守生态底线；意味着要加强规划制度创新；意味着要破除行政界线 and 部门壁垒，优化资源配置，建立全省统一的空间规划体系；还意味着要发挥试点对全局性改革的示范、突破、带动作用。



东寨港红树林生态旅游园区这座绿色宝库因规划控制、立法等得到较好保护。

本报记者 李幸璜 摄



抓机遇实现“五个最大限度”

海南为什么要推进“多规合一”，并成为省委的一项重要战略决策？回顾来路，我省在全国率先试水省域“多规合一”改革，决不是一时心血来潮，也不是中央派下来的“任务”，而是从我们的省情和实际出发，在新时期新阶段推动海南发展的必然选择。

事实上，“把海南岛作为一个大城市来规划、建设和管理”的理念，从建省办经济特区之初就提出，并写入了省委六届五次全会的决定，省直管市县、简政放权等改革也为这项工作奠定了实践基础。省委副书记、省长刘赐贵履新海南之初，听到许多人大代表、政协委员和干部群众强烈反映规划建设“相互打架、难以对接、各自为政、资源浪费”等问题，决定将“多规合一”作为省政府今年的重要工作加以推进。

今年6月5日，中央全面深化改革领导小组第十三次会议决定将海南列为全国唯一的省域“多规合一”改革试点，意味着对我省在“多规合一”改革上不懈探索和有效工作的充分肯定，也是我们加快推进“多规合一”工作必须牢牢抓住的难得机遇。

加快推进“多规合一”，必须明确这项工作的目标任务，也就是要用“五个最大限度”来审视和衡量我们的每一项工作：是不是最大限度地守住生态红线，最大限度地发挥资源利用效率，最大限度地提高行政审批效率，最大限度地谋划生成一批项目，最大限度地推动政府管理服务模式转变；从而更好地统筹经济社会发展与资源环境的关系，构建集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、山清水秀的生态空间格局，确保形成更多可复制、可推广的经验，发挥好对全局性改革的示范、突破、带动作用。

开门规划广泛听取意见

当前，有关部门基本完成了“多规合一”32个专题、12个产业的深入研究，明确了加快推进“多规合一”的许多具体问题。已经编制完成《海南省总体规划》战略规划，确定了我省到2020年的战略目标和2030年的发展愿景，明确了生态红线、环境质量底线、资源消耗上限、城市发展边界、人口环境容量、空间结构、功能和产业分区、基础设施布局、分区管控与指导、保障措施等主要内容。

全省总规，就好比各种具体规划的“基本法”。一方面，总规是“顶层设计”，不会取代和代替各种具体规划；另一方面，总规又为各地区、各部门、各行业和领域的具体规划编制搭好了“框架”，具体规划必须在总规的约束和指导下编制和实施。因此，我省目前还建立了统一的城乡、国土、林业、海洋等空间规划信息数据和管控平台，并将对各部门规划间的矛盾和问题进行初步梳理。

刘赐贵指出，要确保“多规合一”的科学性、实用性、可操作性，必须坚持开门搞规划。下一步，我省将向国家有关部委、省人大、省政协、省级各部门、各市县、部队和社会各界公开征求对《海南省总体规划》战略规划的意见，将工作阶段从战略规划转向空间规划矛盾梳理，空间区块管控和协同推进市县“多规合一”，并同步开展政策创新和体制机制改革研究。

这些工作都表明，我省“多规合一”工作已走上“快车道”。

“一张蓝图”突破行政壁垒

如何抓住“多规合一”改革试点当前难得的机遇？全会指出，要从问题导向着手，解决省域“多规合一”改革重点

攻坚的主要难点问题，其中最突出的就是要突破行政壁垒和地方利益的藩篱。

从过去规划编制和实施的情况看，由于规划依据的法规体系、规范标准、编制实施制度、行政壁垒等不同，各市县、各部门都坚持各自规划的合理性和本部门利益，造成规划交叉、冲突、打架、重复建设和资源浪费等问题。

比如，部门与部门之间、省与市县之间都存在规划各自为政的问题，造成了不同规划相互“打架”。

同时，各市县习惯站在本市县发展的角度考虑问题，强调本地区产业、项目、园区用地指标等的重要性，忽视发展上的全省一盘棋和科学布局，导致对建设用地规模需求过大，对生态保护担当不够等。

面对这些问题，“多规合一”怎么推进？这就必须通过总体规划来指导、约束和管控。各市县、各部门都要以总体规划为引领、指导、约束和管控，真正树立“全省一盘棋”的理念，做好各种具体规划。

“一个平台”创新管控机制

加快推进“多规合一”，不仅仅是编制《海南省总体规划》“一张蓝图”，更需要推进规划管理体制机制改革，确保规划有效执行和有力管控，确保规划实施落地。

如何实现“一个平台”管控到底，我省将从5个方面推进规划管理体制机制创新：一是探索成立统一权威的规划管理机构，统筹协调全省各类规划，加强规划实施的监督管理，使“多规合一”管理工作常态化；二是探索建立与“多规合一”相适应的行政区划体制，避免资源浪费和同质化、重复建设；三是探索明确省级总体规划刚性指标约束力，各市县、各部门必须严格遵照执行，确保在管控目标上协调一致；四是探索建立全省统一的信息管理平台，对收集的城

乡、国土、林业、海洋等空间规划数据转换标后集合在统一的信息管控平台上，对出现的数据冲突问题以“尊重历史、面向现实”为原则形成统一口径；五是探索完善规划编制、审批和修改机制。

刘赐贵指出，在当前的“多规合一”工作中，尤其要加强园区、产业和重大项目的管控，率先在产业发展和项目建设上打破行政壁垒，实现“全省一盘棋”统一布局，夯实海南的产业支撑。

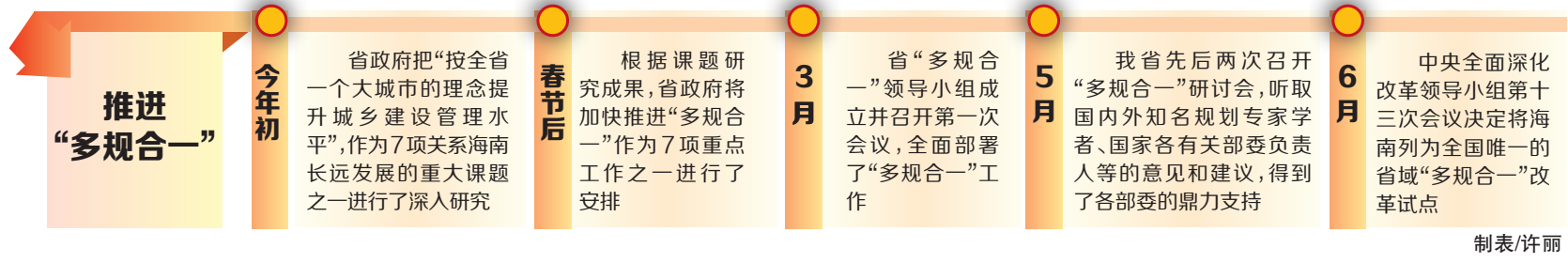
简政放权形成全国示范

所谓改革试点，就是要对全局形成示范、突破和带动。海南省域“多规合一”应该在哪些方面为全国改革大局提供有益经验？从海南省的工作上升为国家改革试点，我们必须在“多规合一”中深入考虑和回答好这个问题。

全会指出，首要的就是通过“多规合一”减少行政审批。比如，探索推行以总体规划代立项，探索产业园区内具体项目零审批，以区域性规划的总评估评审覆盖项目评估评审，在统一的信息平台上进行同步行政审批等，最大限度减少行政审批事项和简化行政审批流程。

以简政放权为抓手，我们还要通过“多规合一”进一步提高政府治理能力。一方面，坚持以立法保障改革，在法治下推进改革、在改革中完善法治，确保重大改革事项必须于法有据；一方面，完善规划强力执行实施的相关政策机制，对违反规划的及时发现、及时处置，确保不出现违反规划的项目。在土地、财政、生态补偿机制等政策方面进行研究创新，打破部门行政壁垒和地方利益的藩篱，既指导、约束、管控部门和市县按照全省一盘棋思路发展，又要充分发挥各市县、各部门的积极性。

(本报海口7月22日讯)



专访

省住建厅厅长丁式江：

《海南省总体规划》战略规划编制基本完成

本报海口7月22日讯（记者邵长春）“目前我省已经基本完成《海南省总体规划》战略规划编制工作，待省加快推进“多规合一”工作领导小组会议审议通过后将广泛征求意见。”省住房和城乡建厅厅长、省加快推进“多规合一”领导小组办公室副主任丁式江告诉记者，我省“多规合一”工作自今年3月开展以来，尤其是6月5日中央全面深化改革领导小组第十三次会议同意我省开展省域“多规合一”改革试点工作后，各项工作都在积极加速推进。

据介绍，为全面贯彻落实中央深化改革领导小组会议精神，省政府专门成

立了推进“多规合一”改革研究组，研究推进“多规合一”涉及的相关法规、政策和体制机制创新等工作。

同时，我省正在建立空间规划信息管控平台，已将城乡规划、国土、林业、海洋等空间规划矢量数据集合在统一的空间地理信息平台上，对各部门规划间的矛盾和问题进行初步梳理；并基本完成了对32个专题、12个产业的深入研究。

丁式江说，根据中央全面深化改革领导小组第十三次会议精神和省委六届八次全会部署，我省“多规合一”的下一步工作重点是要发挥好试点对全局

性改革的示范、突破、带动作用，主要是从六个方面开展落实工作。

一是要在生态文明建设方面做出示范。根据《海南省总体规划》划定的资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线、城市边界线、开发强度管控线、功能分区和基础设施布局等，制定刚性指标的约束规则，守住生态底线。

二是要在区域统筹，打破行政区划壁垒方面做出示范。根据《海南省总体规划》，结合基础设施建设统筹布局全省功能产业分区，引导产业集群布局、集约发展，避免同质化竞争。同时在土地、财政、生态补偿机

制等政策方面进行研究创新，做到既要指导、约束、管控部门和市县按照全省一盘棋思路发展，又要充分发挥各部门各市县积极性。

三是要在推进新型城镇化方面形成示范。依托海南产业小镇、美丽乡村建设，积极稳妥推进农民就地就近城镇化，促进城乡一体化发展，走出一条特色城镇化道路。

四是在规划立法上形成突破。由省人大适时出台法律，明确《海南省总体规划》法律地位、实施主体、管控规则、修改条件和程序等，在管控、约束和落实机制上形成一张蓝图干到底的示

范作用。

五是在简政放权、提升政府治理能力方面形成突破。在全国率先推行以区域性规划覆盖项目立项、选址、评估评审等行政审批改革，最大限度减少行政审批事项和简化行政审批流程。

六是在开门搞规划方面起到示范作用。在《海南省总体规划》编制过程中向国家有关部委、省人大、省政协、省级各部门、各市县、部队和社会各界等广泛征求各方意见，使编制规划的过程成为统一思想、凝聚各方共识的过程，形成发展合力。

一个战略一张蓝图 一个平台一套机制 推进“多规合一” 打造改革示范

本报海口7月22日讯（记者刘赟）记者今天从有关部门获悉，海口自2013年着手探索“多规合一”已经2年。从四规合一，到多规衔接，强化科学规划引领等，海口力求实现发展目标、空间布局、土地管制、生态约束的统一，并在演丰、云龙两个城乡统筹镇墟进行了积极尝试。

今年初，省政府确定以“多规合一”方式开展《海南省总体规划》编制工作后，海口明确提出启动和完善“多规合一”工作，与省里同步或提前完成；将全市的重要规划内容纳入省总体规划中。

4月，海口成立了市政府“多规合一”规划工作领导小组，随即下发实施方案；6月，正式成立“多规合一”工作领导小组；6月25日，完成了《海口市“多规合一”总体方案》（过程稿）。

海口市规划局有关负责人介绍，首先，海口确定了一个战略，即实现海口发展战略与国家、全省战略的高度融合。

其次，海口布局一张蓝图，这张蓝图包括了城市规模边界、城市增长边界、生态保护边界、重大设施边界四类边界，分四个层级。第一层级是统筹国民经济与社会发展规划、城市总体规划和土地利用规划；第二层级是汇总整合环保、林业、海洋、国土等规划中的禁止性内容，统一划出生态保护边界；第三层级，协调汇总交通类、基本公共服务类、综合防灾和名城保护等“专项规划”的现实矛盾；第四层级，统筹协调控制性详细规划、五线规划等涉及空间的规划。

再次，海口构筑一个平台，这是一个包含了多规数据集成、多规协调衔接、动态更新和信息应用四项功能的平台，能服务于全市的政府业务协同，及各专业部门协同审批的子系统。

最后，海口创新一套机制，即规划联动修改、动态修正、监督及边界管理办法；并打算以现有的城市规划委员会为基础，建立“多规合一”的技术规划委员会。

“由上至下的体制改革，明显加快了海口‘多规合一’进程。海口的目标是，成为省市一体‘空间规划编制体系’示范和‘多规合一规划管理体制’改革示范，最终带动本市最优的空间资源配置，最优的城市品质，最优的民生、就业和公共服务。”该负责人表示。

一张蓝图一张表 推进“多规合一” 打破区域壁垒 统筹琼南发展

本报三亚7月22日电（记者况昌勤）记者今天从有关部门获悉，突破行政壁垒，打破部门藩篱，三亚贯彻落实省委、省政府部署，扎实推进“多规合一”工作，着力将各部门和各区的主要空间规划落实到“一张蓝图”上，搭建一个多规共享的“1+N”规划信息平台，合并统筹政务审批平台，形成“一张表”管理机制。

三亚“多规合一”工作原则是，打破行政区划壁垒，在省城层面重点对接、落实《海南省总体规划》战略布局和空间管制等相关要求，突出三亚区域中心地位，以三亚为核心，优化三亚全城乃至周边相邻地区在生态保护、旅游开发、产业发展、基础设施互联互通和公共服务配套等方面的资源配置，强化三亚对大区域的统领作用，统筹琼南地区的整体发展。

目前，三亚市已成立“多规合一”领导小组，制定了“多规合一”工作实施方案，明确了工作时间节点，规划编制单位已开展前期调研、资料收集和分析，制定“多规合一”规划标准和编制技术导则等工作。

根据实施方案，三亚市将以城市综合战略目标为导向，着力于各部门规划在空间上融合协调，全面梳理并统筹解决各类规划内容重叠、空间冲突、管理复杂等问题，并协调好农垦系统用地和特殊用地与规划实施管理的关系，把各部门和各区的主要空间规划落实到“一张蓝图”上。同时，在此基础上搭建一个多规共享的“1+N”规划信息平台。

此外，三亚将通过“多规合一”信息管理平台与全市审批一体化平台对接实现一个政务中心收件，各部门通过子业务管理系统对接“多规合一”信息管理平台，开展多部门联动审批，最终实现审批意见汇总到“一张表”，由政务中心全市审批一体化系统输出审批意见“一张表”，大幅度提高行政审批效率。

三亚计划今年9月底前完成“一张蓝图”大体工作，明年4月完成三亚“多规合一”规划和城市远景发展构想成果，明年5月要完成“多规合一”信息平台和“一张表”行政审批平台建设。