海南省总体规划（2015-2030）纲要（内容摘要）

◀上接A03版

市县文化体育设施。按照国家标准，建设布局科学、规模合理的市县文化体育设施。

乡镇（街道）文化体育设施。重点建设乡镇（街道）综合文化站和“三室一场一路径”体育健身设施。

行政村（社区）文化体育设施。重点建设行政村（社区）综合文体活动中心和便捷的体育健身设施。

3、教育事业：

到2020年，教育发展主要指标达到全国中等偏上水平。加快推进课程改革和人才培养模式改革，全面实现县（市、区）义务教育发展基本均衡，加快调整城乡义务教育学校布局和职业教育、高等教育结构，着力推进热带海洋学院、旅游大学、教育产业园区建设等教育重点工程，继续扩大学前教育规模，适度扩大普通高中教育资源，加快扩大国内外合作办学规模。

重点发展学前教育、义务教育、普通高中教育、民办教育、特殊教育、继续教育、素质教育和特色文化教育。

4、科技事业：

凝练实施一批重大科技项目。在海洋工程、新一代信息技术、新材料、新能源和环境、医药和健康、生物和现代农业等领域，凝练实施一批体现海南战略意图的重大科技项目。

优化科技创新资源配置。构建科技管理平台，制定科技计划和资金管理办法，完善科技计划管理统筹决策和咨询机制，建立项目管理机制，强化资金使用的监督评估。

加快构建科技成果转化体系。建立科技报告制度，推进科技资源开放共享。加快发展技术市场，建设一批技术转移转化平台。制定促进省属事业单位科技成果转化办法。

优化整合基地和人才专项。优化科研平台布局，支持科技创新平台建设和能力提升。支持科技人才和优秀团队的科技创新和服务工作，引导和激励广大科技人员创新创业。

推进高新技术产业园区建设。实施高新技术企业培育工程，发展众创空间，推进高新技术产业园区、大学科技园区等科技园区建设。

九、空间管控

一级生态空间管控要求：

管控原则

性质不转换，功能不降低，面积不减少，责任不改变，实施生态补偿机制，尊重现实、区别对待等。

管控措施

禁止性生态保护红线区。原则上不得从事一切形式的开发建设活动，国家和省重大基础设施、重大民生项目，选址无法避开已划定的生态保护红线区，须报省人民政府批准。

限制性生态保护红线区。严格控制开发强度，禁止工业项目建设、矿产资源开发、房地产建设、规模化养殖及其他破坏主要生态功能和生态环境的工程项目。

允许保留的现状人工用地（低于5%）管控要求。农田：可以从事不破坏生态的农业生产活动，村庄：可进行正常的生产生活活动。探采矿项目：红线区内不再新增探（采）矿项目，红线区内在建和已建的探（采）矿项目在勘查（采）矿许可证有效期内可正常开展探（采）矿活动，许可证有效期满后，不得延续。其他开发建设活动：已建和在建并且不破坏生态环境的合法建设项目，准予保留，不得擅自改建和扩建；红线区内禁止一切违法建设项目。

二级生态空间管控要求：

管控原则

具体包括：严格环境准入、限制开发、削减污染物排放、修复生态功能修复、调整产业结构等

管控措施

耕地。严格建设项目用地审查管理，从严管控农用地特别是耕地转为建设用地，严格执行耕地占补平衡制度。

基本农田。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得改变或者占用。

林地。纳入二级生态空间管控的林地，实行总量控制和占补平衡原则，严格建设项目使用地审核管理。

生态岸线、岸带。加强海岸防波堤、沿海防护林等海岸带防护设施建设，确保自然岸线保有率不低于60%。

水域（河流、湖泊、滩涂湿地）。禁止任何单位和个人私自侵占、破坏、买卖或者以其他形式非法转让滩涂湿地资源，禁止建设污染环境、破坏生态的项目和设施，严禁破坏水体，切实保护好动植物的生长条件和生存环境。

近岸海域生态保护空间管控：

禁止性生态保护红线区：禁止一切开发活动。

限制性生态保护红线区：严格限制围填海，限制污染物排放，禁止破坏珊瑚礁、红树林、海草床等重要海洋生态区域功能的开发活动，严格管控开发建设活动，提升优化渔业生产。

开发空间管控：

城镇开发空间。以“显山、露水、见林、透气”为基本原则，处理好城镇建设与山体、水系、林地等自然要素的关系，加强城市公园绿地、滨海防护林、湿地等生态空间的保护，科学规划布局城镇内部的开敞空间和廊道，有机组合“山、水、林、城”，建设人与城镇、人与自然、城镇与自然相得益彰的生态家园。

乡村生活空间。以“小尺度、融自然、承乡愁”为基本原则。处理好乡村建筑与自然环境之间的关系，引导乡村就地美化提升，延续村庄山、水、田、居的整体格局；传承民俗民族和传统文化特色，体现自然、文化风貌特色。严禁采取大拆大建、砍树毁林、填水填河的建设行为，最大限度的减少对周边环境的冲击。

旅游度假空间。以“生态环境优美、旅游主题鲜明、旅游产业发达”为基本原则，建设度假风情、形态舒缓、主题鲜明、配套完备的旅游度假天堂。

省级产业园区。以“集约高效、绿色环保”为基本原则，建设传统产业高端化、特色产业集群化、高新技术产业和战略性新兴产业规模化的现代化园区。产业园区内项目实行有条件的退出机制，建立产业园区项目准入或负面清单制度，对入园项目的投资强度和产出效益可参照退出条件作出限定，对能耗控制提出要求，对开发强度提出限制。

农垦发展指引：支持农垦发展八大产业、建设八大园区，构建现代农业经营体系，推进一二三产业融合发展。农垦系统居民点应依托现有场部集约发展小城镇，保留一些具有特色资源的连队，将其培育为特色村庄，形成垦区与地方相融合的乡镇居民点风貌体系。

十、政策措施

一、探索创新土地政策、投融资政策、财税政策，最大限度地发挥资源利用效益

严格土地总量管理，优化土地资源配置。实施土地利用计划差别化管理，优先保障国际旅游岛建设鼓励扶持类建设项目用地。稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点，逐步建立城乡建设用地统一交易市场。

积极争取中央财政加大对海南的均衡性转移支付力度，省级财政继续加大对市县的转移支付力度，支持市县改善财力状况，推进基本公共服务均等化。

建立完善海南旅游投融资平台，为各类资金参与海南国际旅游岛开发建设创造条件。

二、探索生态管控和补偿政策，最大限度地守住生态底线

创新生态保护考核方式。按照“环境质量总体不下降”的考核思路，实现对全省生态文明建设的考核。

创新生态保护补偿机制。将全省生态保护红线区域全部纳入国家生态补偿范围，建立覆盖全省所有市县的财政转移支付生态补偿机制。

统筹用好各类发展指标和生态资源。统筹安排建设用地指标、填海指标、单位GDP能耗、二氧化硫排放等国家实行总量控制的指标以及全省范围内的耕地、林地、岸线、海域、海岛、水域等资源利用。

三、探索以规划代替项目立项，以区域综合评估评价代替项目专项评估评价和相关审批，最大限度地简化行政审批

规划体制机制创新与经济社会管理体制机制创新相结合。最大限度地简化行政审批，提高项目审批效率。

探索以总体规划代替项目立项审批。对列入《海南省总体规划》的政府投资项目不再审批项目建议书，直接审批可行性研究报告。市县和部门规划与总体规划一致的企业投资项目，不再进行项目立项审批，直接由省或市县发改部门备案。复制推广自由贸易试验区政策措施，在园区试行准入清单或负面清单管理。

探索以区域性评估评审代替项目单个项目的评估评审。允许在园区范围内，形成统一的专项评估评审报告。园区仅审查项目容积率、建筑外观标准、排污总量、单位面积投入产出比等招商引资考核指标。

四、探索建立规划管控、约束和落实机制，实现一张蓝图干到底

立法明确《海南省总体规划》的统领地位。明确总体规划的法律地位、管控原则及其编制、审查、批准和修编的具体程序。明确总体规划对省级各专项规划、市县规划的指导、管控和约束作用，实现“一张蓝图干到底”。

规划编制与谋划项目相结合，围绕国务院44号文件、三沙总体发展规划、“一带一路”战略等，储备一批、生成一批、培育一批项目。

建立全省统一的规划管理机构。明确“多规合一”管理主体，落实机构编制和工作经费，明确管理机构对各类规划的指导、管控职能。

建立统一的空间规划信息管理平台。建立统一、开放的空间规划信息协同管理平台，实现各市县、各厅局业务管理信息系统与平台的信息交换、信息共享和管理联动。

完善规划执行的监督落实机制。完善规划编制、审批和修改机制，规划管理机构应依法对专项规划进行修改、补充和完善。

海南省加快推进“多规合一”工作领导小组办公室负责人答记者问

本报讯 我省推进“多规合一”的主要目的是什么，我省开展省域“多规合一”改革有什么重要意义，我省省域“多规合一”改革主要统筹协调哪些规划，省域“多规合一”与市县“多规合一”的工作侧重点有什么不同……9月28日，省加快推进“多规合一”工作领导小组办公室负责人就《海南省总体规划（2015-2030）》纲要相关问题回答了记者的提问。

1、海南省推进“多规合一”的主要目的是什么？

答：根据习近平总书记提出“建立统一的空间规划体系、限定城市发展边界、划定生态红线、一张蓝图干到底”的要求，我省推进“多规合一”的主要目的是创新规划管理体制，推进政府治理体系和治理能力的现代化：

一是最大限度地简化行政审批。我们始终把最大限度简化行政审批作为“多规合一”最要害、最核心的问题加以推进，明确精简行政审批事项的目标，把更多具有“含金量”的行政权力取消下放，切实提高政府创新和治理能力。

针对行政审批、政府服务不到位影响项目建设和园区发展的问题，在“多规合一”改革工作中，我省制定了《省重点园区植入自贸区政策最大限度减少行政审批改革试点方案》，选择海南生态软件园、海口美安科技新城和博鳌乐城国际医疗旅游先行区三个园区作为加快推行简化行政审批改革的试点，以区域评估评审代替单个项目评估评审，在严格确定入园项目标准的前提下，探索对今后符合入园条件的项目不再单独审批，改为备案管理。

二是创新行政管理体制，结合机构改革“三定”方案内容，创新行政管理体制，适度推进行政区划的调整，促进市场资源的优化配置。当前我们的第一步是在基本保证不增加编制、不增加领导职数、不增加经费的前提下，创新内部管理机构。为保证“多规合一”这项改革的顺利进行，我们正在考虑建立独立、高效、权威的规划管理机构。

三是全省统一高效配置资源。打破行政区划的藩篱，全省一盘棋，统一配置、高效配置土地、林地、岸线、海域、水等重点资源。将实施“飞地”政策，发展“飞地”经济，实现区域内资源优化配置。

四是最大限度提高建设项目审批效率。通过梳理、协调、消除各类规划之间的矛盾，提前扫除建设项目推进工作中的障碍，为建设项目审批大提速奠定基础。

2、海南省开展省域“多规合一”改革有什么重要意义？

答：开展省域“多规合一”改革试点工作，是海南省贯彻落实习近平总书记视察海南时提出的“建设中国特色社会主义实践范例、谱写美丽中国海南篇章”的重要举措，对提高海南省各级政府治理能力和空间资源管控水平具有重要意义。主要表现在以下四个方面：

第一，推进“多规合一”工作是构建山清水秀生态空间的制度保障。当前我省生态环境质量总体优良，但是岸线破坏、水污染、违法建设等问题使良好的生态环境受到挑战。另一方面，规划之间“打架”的问题也十分突出，相互矛盾的规划严重影响了发展。因此只有推进“多规合一”改革，用刚性的规划严格划定生态红线并坚决守住环境底线和资源上限，才能使良好的生态环境真正成为牢不可破的底线、无法逾越的红线和带电的“高压线”。

第二，推进“多规合一”工作是构建集约高效生产空间的根本举措。我省土地开发强度总体可控，能够支撑未来发展需要，但目前土地利用效率仍然较低，耕地抛荒、建设用地闲置等问题突出，这与生态环境、经济特区、国际旅游岛三大优势是不相匹配的。因此，在坚守生态底线的同时，必须坚持经济发展是第一要务不动摇。开展“多规合一”工作以来，我们重点研究了12大产业、100个特色产业小镇和6类产业园区发展和布局问题，谋划了一批重大项目，并且开展了一系列招商引资活动。推进“多规合一”改革工作，就是通过对资源、产业等生产要素进行统筹布局，真正把有限的资源用足用好，把产业园区办成投资密集区、科技高地和就业集中区，成为拉动全省经济更好发展的重要引擎。

第三，推进“多规合一”工作是统筹城乡发展、区域发展和构建宜居适度生活空间的迫切需要。我省是欠发达省份，既面临着在整体上缩小与东部沿海发达地区差距的问题，又面临着如何缩小省内城乡差距和区域差距的问题，还面临着如期实现国际旅游岛建设目标的压力。推进“多规合一”，就是要突破传统的地域限制，通过全省基础设施的一盘棋布局，帮助后发展地区突破瓶颈；通过统筹全省产业发展、园区布局，给予后发展地区均等的发展机会；通过公共服务均等化，让后发展地区的群众同步进入小康。

第四，推进“多规合一”工作是解决当前存在突出问题的重要抓手。为贯彻落实习近平总书记视察海南重要指示精神，今年以来，省委、省政府从建立生态空间顶层设计规划制度保障入手，以“多规合一”改革工作为契机，开展了打击违法建筑3年攻坚行动、1823公里海岸线专项检查行动、城乡环境卫生综合整治行动和3年江河湖库水污染治理行动。另外，我们还高度重视耕地、林地、岸线、海域、湿地、水源地和空气质量的保护，健全和完善了大气监测体系和“三防”监测预报体系。采取这些措施目的只有一个，就是通过实行最严格的生态保护行动来“护蓝”和“增绿”，努力用实际行动谱写美丽中国海南篇章。

3、海南省域“多规合一”改革主要统筹协调哪些规划？

答：按照“促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成生产、生活、生态空间的合理结构”的要求，海南省域“多规合一”主要统筹协调4大类规划，包括：经济社会发展规划和产业发展规划，生态环境保护规划、基本农田保护规划、林地保护规划、水资源和湿地保护规划等资源环境约束性规划，路网、光网、电网、气网、水网等重大基础设施规划，以及国际旅游岛建设发展规划纲要、主体功能区划、土地利用规划、城乡规划、海域功能区规划、生态功能区划、生态红线区域保护规划等空间规划，全面梳理并统筹解决各类规划自成体系、内容冲突等问题，通过建立全省统一的空间规划信息管理平台，将各类规划的目标统筹转化为空间资源的指标，并按照统一的坐标体系落实到“一张蓝图”、划定生态控制线、基本农田控制线、林地保护控制线、开发建设边界线等，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，避免资源浪费和同质化、重复建设。

4、省域“多规合一”与市县“多规合一”的工作侧重点有什么不同？

答：我省是按照省域和市县域两个层级协同推进全省“多规合一”工作：省域“多规合一”工作主要是通过编制《海南省总体规划》，科学谋划全省发展建设的顶层设计，破除行政界线和部门壁垒，落实全省一盘棋的理念和要求，协调并消除省级各有关规划、各市县主要空间规划等各类规划之间的矛盾，形成引领全省发展建设的一张蓝图，侧重于以下内容并具体落实到各功能区块：研究确定全省发展目标、发展战略和定位；统筹划定全省统一的生态管控红线；科学确定全省功能分区和产业空间布局；合理配置省域重大基础设施和公共服务设施；明确城镇建设和产业区块的用地发展边界、开发规模。市县“多规合一”工作主要是结合本市县实际，全面落实《海南省总体规划》，在《海南省总体规划》的指导、管控、约束下，深入梳理并协调消除本市县各类规划的矛盾，实现市县域“多规合一”。侧重于以下内容并落实到具体地块：根据《海南省总体规划》要求并结合本市县实际，将各类生态管控红线、城乡建设和产业区块、基础设施和公共服务设施、重大项目用地等落实到一张蓝图上；以“多规合一”为平台完善项目审批机制，推进行政审批体制改革，简化项目审批程序，提高政府行政效能。

5、《海南省总体规划》明确的重要管控指标有哪些？

答：按照“构建山清水秀的生态空间、集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间”的要求，重点明确了以下管控指标：

一是划定陆域生态保护红线区域（即一级生态功能区）总面积11534.9平方公里，占陆地国土面积的33.6%，海洋生态保护红线总面积约3009.1平方公里，占海南岛近岸海域总面积的12.7%。

二是全省耕地、林地保有量在现有基础上不减少，其中耕地面积1077万亩（其中永久基本农田保有量940万亩），约占全省陆地国土面积的21.2%，全省林地保有量3165万亩，约占全省陆地国土面积的62.2%；全省自然岸线保有率达到60%以上，自然岸段保有量达到40%以上。

三是规划到2020年，全省建设用地总量为3571.4平方公里，占全省陆地国土面积的10.4%，到2030年建设用地总量为3699.4平方公里，占全省陆地国土面积的10.8%。

四是确保全省空气水体质量水平不降低，逐步消除城市水体劣Ⅴ类、Ⅴ类水质，近岸海域水质优良率达95%以上。

6、《海南省总体规划》中生态保护红线的定义和划定原则是什么？

答：生态保护红线是指依法在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定的严格管控边界，是国家和区域生态安全的底线。生态保护红线所包围的区域为生态保护红线区，对于维护生态安全格局、保障生态系统功能、支撑经济社会可持续发展具有重要作用。划定生态保护红线原则包括：第一，全面保障生态服务功能区和生态敏感区的完整性，最大限度地保障生态安全。第二，系统采用综合评估方法确定各类区域。第三，凸显国际旅游岛的绿色发展需求，结合我省国际旅游岛建设特点，融合“生态保护”“社会休闲娱乐”与“旅游产业基础支撑”等多层次内容，将风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园等重要功能区划入生态保护红线。第四，注重与其他规划的衔接，预留适当的发展空间和环境容量空间，合理确定生态保护红线空间范围，促进国土空间开发格局科学合理。第五，突出红线区域管理的可操作性，确保红线区边界、保护目标、红线区内人口、土地权属、管控措施清晰、可落地，方便各部门管理。

7、《海南省总体规划》明确的开发功能区主要包含哪些内容？

答：《海南省总体规划》在划定生态红线的前提下，明确了全省开发建设的总体布局和开发重点：一是将海南岛开发功能区划分为“城镇功能区、旅游度假功能区、产业园功能区、重大基础设施功能区、乡村功能区”，明确开发功能区（即建设用地）面积占全省陆地国土面积到2020年不超过10.4%和到2030年不超过10.8%的控制性指标；二是从全省一盘棋的角度出发，统筹安排布局和配置资源，建设海口、澄迈、文昌一体化的琼北综合经济圈和三亚、陵水、乐东、保亭一体化的琼南旅游经济圈，辐射带动全省，同时加快“特色产业小镇、美丽乡村”建设，构建“日月同辉满天星”的开发建设总体格局。三是按照“集中布局、集约发展”的原则，打破市县行政区划和利益藩篱，规划布局了6类省重点产业园区、12大产业，同时，将重点培育100个特色产业小镇，重点打造1000个美丽乡村。四是按照“把全岛作为一个大城市”来规划、建设和管理的理念，全省统筹规划全省布局路、电、气、水和通讯等重大基础设施（五网）建设，破解发展瓶颈，促进互联互通，全面提升国际旅游岛建设水平。

8、《海南省总体规划》明确的省重点产业园区有哪些？市县是否有权设立市县级产业园区？

答：《海南省总体规划》谋划确立重点发展12大产业：即旅游业、热带特色高效农业、互联网产业、医疗健康产业、金融服务业、会展业、现代物流业、油气产业、生物制药业、低碳制造业、房地产业、高新技术产业及教育、文化、体育产业。明确了6类27个省级重点产业园区：一是旅游产业园区（6个），三亚海棠湾“国家海岸”休闲度假区、三亚邮轮母港、三沙海洋旅游区、海口观澜湖旅游度假区、清水湾旅游度假区、儋州海花岛旅游区。二是高新技术及信息产业园区（5个），海口国家高新技术产业开发区、美安新城高技术产业园区、海南生态软件园、三亚创意产业园、陵水清水湾国际信息产业园。三是临空产业园区（2个），海口美兰机场临空产业园区、三亚凤凰机场临空产业园区。四是物流园区（5个），美安金马综合物流园区、三亚综合物流园区、洋浦保税港国际物流园区、东方综合物流园区、琼中湾岭物流园区。五是工业园区（5个），海口桂林洋经济开发区（农产品加工）、海口综合保税区、澄迈老城经济开发区、洋浦经济开发区、东方工业园区。六是健康教育园区（4个），博鳌乐城国际医疗旅游先行区、海南农垦南平医疗养生产业园、海口桂林洋教育园区和三亚荔枝沟教育园区。此外，确定了文昌木兰湾、乐东莺歌海地区等一批发展预留区。省政府设立上述省级园区的目的是通过明确园区四至范围、控制面积、产业目录、投资强度和产业贡献等，制定园区产值、税收分配政策，鼓励和引导各市县的招商项目按产业类型向省级重点产业园区集聚，避免遍地开花和低水平重复建设。

在符合《海南省总体规划》的前提下，各市县可以保留已经省政府批准的旅游度假区，也可以在《海南省总体规划》限定的城镇增长边界内统筹规划市县级产业园区，发展农贸物流加工等产业，促进产城融合。但市县不得在《海南省总体规划》确定的开发边界外独立设置产业园区。

9、《海南省总体规划》如何考虑全省基础设施建设的重点以及目标任务？

答：《海南省总体规划》高度重视全省基础设施的规划建设，坚持以人为本、服务于生产生活的原则，围绕着贯彻落实国际旅游岛发展的总体要求以及建设中外游客的度假天堂和海南人民的幸福家园，将全省路网、光网、电网、气网和水网等“五网”基础设施作为发展建设的重点，并明确了目标任务：

一是在路网建设方面，构建安全、便捷、高效、生态的现代综合交通运输体系，基础设施衔接顺畅、运输服务便捷高效、科技信息先进适用、资源环境低碳绿色，实现全省“海陆空立体化交通系统”的一体化互联互通。

二是在光网建设方面，围绕着实现网络强岛的建设目标，强力推进信息网络基础设施建设和三网融合。到2020年，实现全省城乡光纤网络和高速移动通信网络全覆盖，主要城市和重点园区宽带接入能力达1000M，其他区域达100M，光纤宽带用户占比达到80%以上，8M以上宽带用户占比达到80%以上；2030年，光纤宽带用户占比达到95%以上，信息基础设施建设水平全国领先，全面提高全岛数字化、智能化水平和网络安全水平。

三是电网建设方面，到2020年，形成以清洁煤电、核电为主力电源，燃气和抽水蓄能为调峰电源，可再生能源为重要补充，跨海联网电缆作为备用、补充、保障的电力供应格局，推动智能互联工程，全面提高电网供电可靠率和供电质量。到2030年建立以“核电、气电为主力电源，抽水蓄能电站为重要调峰电源，新能源为补充，跨海联网电缆为备用”的清洁、高效电力供应格局。适度超前规划和建设主网架，实现智能互联，构建“坚强、安全、绿色、经济”的电力供应体系。

四是在气网建设方面，到2020年，建成天然气环岛管网，实现省内天然气资源的统筹调配，中部地区通过槽车等方式实现“县县通气”，全省城镇和乡村燃气普及率分别达到90%和60%；到2030年，争取天然气管网通达到各市县，全省城镇和乡村燃气普及率分别达到95%和80%。

五是在水网建设方面，构建防洪抗旱减灾、水资源合理配置和高效利用、水资源与水生态环境保护三大体系，进一步降低洪涝灾害损失，提升海南岛水资源科学配置和灵活调度水平，从根本上解决海南岛重点地区的工程性缺水，确保生活、生产、生态供水安全。（鲍讯）