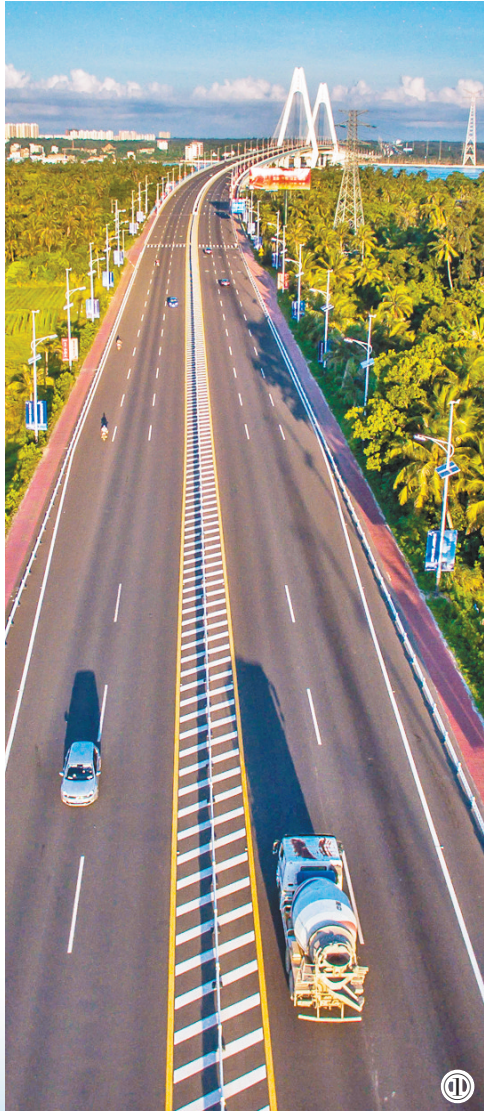


# 一张蓝图,迈开步子蹚出路子

- 开展省域“多规合一”改革试点
- 成立全国唯一省级规划委员会

本报记者 陈伟光 丁 汀



图①:海南文昌市境内一段滨海旅游公路。  
图②:海口市万绿园、世纪公园、滨海公园“三园合一”工程后的城市新貌。

李幸璜摄 李幸璜摄

规划实实在在与群众生活息息相关。房子能建多高,道路建在哪里最合理,生活区和工业区怎样区分,家周边有没有菜市场、医院、学校,出门散步能不能见到绿化等,都直接关系到生活质量。

习近平总书记指出,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。

2015年6月,中央全面深化改革领导小组同意海南省就统筹经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等,开展省域“多规合一”改革试点。

全省一张蓝图、一个生态红线标准,改变的并不只是空间规划,还有资源管理和配置方式,以及行政职能调整 and 行政效能提升。海南“多规合一”的一张蓝图,吹响了全面深化改革的冲锋号。

## 科学规划,一张蓝图定红线

海口市龙华区新坡镇与龙潭镇附近有一块万亩田洋湿地,叫潭丰洋,生态系统完整,水资源、地质资源、动植物资源、人文资源丰富。

然而,在省域“多规合一”开始之前,这部分湿地却没有明确的保护规划。“各部门过去都是背对背编制规划,也难以形成成套有效的保护办法。”海口市林业局局长冯勇说。

2013年,潭丰洋被列为海口市南渡江流域土地整治重大工程的子项目,建设规模为1.28万亩,已完成招标,2017年2月计划动工。但是,按照《海南省总体规划(空间类2015—2030)》要求,该湿地纳入生态红线保护范围,项目遂被叫停。

2017年初,海口市按照《海南省总体规划(空间类2015—2030)》,对全市生态环境进行摸底。经过相关湿地专家现场考察,发现潭丰洋湿地有植物300余种,其中国家二级保护植物4种,珍稀植物2种,保护鸟类40余种,迫切

需要保护。2017年8月,省林业厅同意设立潭丰洋省级湿地公园。

“经测算,在多规合一过程中,海口确定13193公顷湿地纳入生态红线保护范围,无论原归哪个部门管辖,都要严格按照要求管理,不能随意开发。”冯勇说。

《海南省总体规划(空间类2015—2030)》在全省范围内划定了生态红线:陆域生态保护红线区域面积11535平方公里,海域生态保护红线区域面积8316.6平方公里。

通过这一张蓝图,从根本上遏制了“摊大饼”“无序开发”“无限制扩张”现象。

在明确红线基础上,海南统筹安排各类开发空间布局,明确城市发展方向和边界:统筹布局以海口为中心的海澄文一体化综合经济圈和以三亚为中心的大三亚旅游经济圈;统筹布局100个特色产业小镇和1000个美丽乡村建设,促进城乡一体化发展;重点培育十二大产业,统筹布局6类24个省级重点产业园区;统筹布局路网、光网、电网、气网和水网等“五网”为主体的基础设施。至2020年建设用地规模3667平方公里,不超过国土面积的10.7%。各市县城镇、旅游度假区、省级产业园区、乡村基础设施等开发边界不超过国土面积的15%。

## 专门机构,一张蓝图有人管

蓝图确定了,谁来管?有人突破规定的红线与边界,谁监督?现有的《海南省总体规划(空间类2015—2030)》有效期限是15年,到期后谁负责修改调整?

解决这些问题,靠改革。6月,海南省规划委员会正式宣告成立,这是目前全国唯一的省级规划委员会。海南省规划委员会主任丁式江说,他们的主要职能就是“一张蓝图”的编、修、审、督。

伴随“一张蓝图”专门机构成立,海南省

“多规合一”改革走向深入,原分属各职能部门的相关职责相应取消,统一归并到省规划委。如海南省发展改革委承担的组织编制主体功能区规划职责;省生态环境保护厅承担的划定生态保护红线职责;省海洋与渔业厅承担的组织编制省海洋功能区划、海洋生态保护红线、海岛保护与利用规划职责等。

海南省委书记刘赐贵表示,要以最扎实的作风推动总规落地,以持之以恒的精神加快推进综合行政体制等配套改革,推动政府职能转变。

## 深化改革,一张蓝图干到底

近日,在首次举办的省直和市县主要负责人“多规合一”培训班上,省长沈晓明与学员一起聆听了第一课。

下一步,海南省规划委将对组建后的各级规划委干部职工以及乡镇、行政村领导进行培训,内容包括“一张蓝图”应用管理办法、法规政策和技术标准、开发边界内规划编制和管理办法、督察方法、信息平台操作办法等。

一张蓝图也带动了“放、管、服”改革。2015年底,海南出台了美安科技新城、海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区、海南生态软件园行政审批制度改革试点实施方案。海南生态软件园改革后审批环节由70个减少为4个、审批时间缩短至63个工作日,提速80%以上。改革进一步释放园区市场活力。截至目前,三个园区新增入园企业876家,新增项目335个、投资247.37亿元、产值预计达756亿元。

在试点基础上,极简审批形成趋势。全省园区项目审批实行“一个窗口进、同一窗口出”,避免各审批事项互为前置,有效缩短审批时间;推广互联网“不见面审批”,实行“一号申请、一网审批、全程网办”。首批15个省政府直属单位、48项行政审批和公共服务事项,已按照全流程“不见面审批”要求开展办理工作。

## 海南推进“多规合一”时间表

2015年

6月5日

中央全面深化改革领导小组召开第十三次会议。同意海南省就统筹经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等开展省域“多规合一”改革试点。

2016年

5月

海南按照全省整体“一盘棋”思路,拟写完《海南省总体规划(空间类2015—2030)》及6类空间性规划专篇。

6月

习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第二十五次会议,审议通过《关于海南省域“多规合一”改革试点情况的报告》。会议充分肯定海南省“多规合一”改革工作,指出海南“在推动形成全省统一空间规划体系上迈出了步子、探索了经验”。

12月

各市县总体规划全部经全省“多规合一”工作领导小组、省政府常务会议审议通过。

2017年

3月

按照中办、国办印发的《省级空间规划试点方案》和国家有关部门反馈意见对省总规进行修改完善。

6月

海南成立全国唯一省级规划委员会,专门管理全省一张蓝图编、修、审、督。



信不信,案件有了自己的电子身份证?

海南高院法官吴向东说,一审案件在全省法院立案伊始,审判管理系统会自动产生一个案件终身唯一识别码。该案进入二审、执行、再审程序,案件识别码始终不变。

这项新举措,无论对当事人还是律师却意味着大改变:想了解审判进展,从先“找人”变为先“扫码”,更透明公平,更方便快捷。

作为全国第一批司法改革试点法院,海南法院紧紧牵住司法责任制这一改革“牛鼻子”,完成了中央确定4个方面59项改革任务,为全国提供了好的改革样本。

## 法官“入额”人均办案数涨八成

与法官“饭碗”休戚相关的员额制,是司法改革破题难点。海南法院是第一批“吃螃蟹的人”。

2015年2月,全省法院完成了首次员额法官选任;3月1日起,第一批入额的1116名法官走上岗位。人员分类管理,相应配套改革也随之推进。2017年,海南率先在全国兑现了干警工资、奖金、审判津贴补贴;完成全省法院法官职务套改后的首次入额法官单独职务序列等级晋升;成立法官权益保障委员会等。

## 59项司法改革先行一步 打官司可扫二维码 办案子借力大数据

本报记者 丁 汀

一晃两年,首批入选员额制的法官有的退休了,有的岗位发生了变动。2017年6月,海南法院适时启动第二次员额法官选任工作,让更多年轻同志有机会进入员额。

队伍的改革,也改出了效率。海南省高级人民法院办公室主任严献文表示,对比“司改”前的2014年,2016年在法官员额减少34.09%、受理案件数上升50.29%的情况下,人均办案数增长81.93%,结案率96.61%,位列全国法院第一。

## 类案参考 避免“同案不同判”

根据中央政法委要求,审判资源全部回归办案一线,明确院长办案指标。2017年上半年

年,全省法院院长主办审结案件32471件,同比上升56.69%,占同期结案总数的50.43%。

随着改革的深入推进,一些深层次问题逐渐显现:“司改”后一些法官庭审驾驭、文书撰写、法律适用、群众工作能力不足;取消案件审批之后,院长对如何处理放权与管理的不理解不透,监督管理不到位等。

改革中,海南法院抓住了谁审理、谁裁判、谁负责三个关键要素。

类案参考、专业法官会议、案件唯一识别二维码,被最高人民法院院长周强誉为海南法院司法改革的三大创举。

《海南法院类案参考》共收录318个案例,规范法官自由裁量权的行使,最大限度地避免和减少“同案不同判”。

海南各法院成立了专业法官会议为办案提

供业务咨询。讨论结果仅供主审法官、合议庭参考,审判责任由主审法官、合议庭承担。

2015年7月以后审结的所有案件,每份裁判文书都有一个二维码。这个审判管理系统中的“身份证”,倒逼法官更认真细致地办案。

海南高院院长董治良认为,要通过审判体制机制改革,实现法院治理体系和能力的现代化。5年过渡期满后,海南法院不仅要基本完成改革方案里的每一项改革项目,建立起新的司法模式,还要推出至少一两个县市的典型,形成系统化的规范和制度。

## 问题导向 系统推进提高司法质效

司改两年来,全省法院收案量年均递增

26%—27%,法官人均结案数2015年为112件、2016年达151件,为全国法院增幅最大的省份。案多人少、法官办案压力大,欠发达市县法院出现“进不了人、留不住人”的困境。

2016年11月,海南高院选派30名年轻法官,到基层法院挂职两年办案锻炼,缓解基层法院办案压力。

年轻法官经验不够怎么办?“院长庭审监督管理机制运行一年多以来,帮助我们年轻法官提升自身审判业务能力,判起案子来底气更足了。”海口中院民一庭的陈璐法官说。

海南法院主动拥抱大数据,积极推进信息化建设,来解决案多人少、监管缺失、配套制度滞后等问题。

今年4月,量刑规范化智能辅助办案系统在海南15家法院试运行,法官办理量刑规范化案件的时间减少约50%。

今年内,将完成执行威慑、信用惩戒、减刑假释、量刑规范化等项目的网络联通、互联互通。

服务生态立省发展战略,海南省法院试行环境资源案件跨流域、区域提级集中管辖及民事、刑事、行政案件“三合一”归口审理。目前,已完成环境资源审判改革主体框架,解决了环境资源司法证据采信难题。