

深化“多规合一”改革 坚持一张蓝图干到底

——省规划委相关负责人解读《关于实施海南省总体规划的决定》

■ 本报记者 孙慧 通讯员 何谦 杨世华

2018年4月3日,省第六届人民代表大会常务委员会第三次会议通过《关于实施海南省总体规划的决定》(以下简称《决定》),《决定》作为当前我省巩固、深化省域“多规合一”改革的重要法规,自2018年4月3日起正式施行。今天,省规划委员会相关负责人就《决定》出台的背景、意义和新探索进行解读。

问:《决定》的立法背景是什么?
答:2017年11月18日,国务院办公厅《关于海南省总体规划的函》明确提出,实施海南省总体规划要全面贯彻党的十九大精神,深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,深化体制机制改革,切实将海南省总体规划确定的目标、任务和政策措施落实到位。省委

书记刘赐贵批示:“我省总体规划是以习总书记为核心的党中央赋予海南改革的一项重大任务,得到党中央、国务院的充分肯定。全省上下要坚持一张蓝图干到底,切实将规划确定的目标、任务和措施落到实处。”省第七次党代会及省委七届二次、三次会议要求,推动海南省总体规划上升为法定性规划,深入推进省域“多规合一”改革。为全面贯彻党中央、国务院和省委、省政府的决策部署,构建与省域“多规合一”改革配套的法规体系,推动、引领、保障改革深化,急需出台《决定》,确立海南省总体规划的法定地位。

问:《决定》的主要内容是什么?
答:一是《决定》规定,市、县、自治县总体规划应当落实海南省总体规划划定的生态保护红线、永久基本农田和开发边界三条控制线,符合省总体规划确定

的耕地、林地、建设用地、海域和资源消耗上限、环境质量底线等各项指标要求,促进人与自然和谐共生。

同时规定,按照省总体规划有关生态保护红线的要求,建立健全生态保护制度;建立耕地、林地等资源占补平衡、调整置换机制,优化资源配置、提高资源利用效率。并对重大基础设施和产业园区布局等提出了要求,避免同质化重复建设,推进高质量发展。

二是明确了海南省总体规划的法定地位。《决定》规定,省总体规划是全省空间规划行政管理的依据,省级相关规划和市、县、自治县总体规划应当符合海南省总体规划。同时规定,省和市、县、自治县总体规划是全省实施国土空间用途管制、编制其他相关规划的依据,各部门在各自职责范围内依据总体规划开展相关行政管理工作,编制、

修改涉及空间布局的发展规划、专项规划应当征求规划部门意见,与总体规划不一致的,相关部门应当进行修改,确保一张蓝图干到底。

三是规定了省和市、县、自治县总体规划的编制、审批和督察。《决定》规定,省和市、县、自治县人民政府应当加强对省总体规划实施的组织领导和监督检查。市、县、自治县人民政府负责组织编制市、县、自治县总体规划,报省人民政府审批;省和市、县、自治县人民政府规划主管部门具体负责省和市、县、自治县总体规划的编制、修改、审查、督察等相关的行政管理工作。明确了省规划主管部门的督察职能,即具体负责监测评估省级相关部门和市、县、自治县人民政府及相关部门执行海南省总体规划的情况,监督涉及海南省总体规划的行政审批、重大行政执法等相关行政管理行为,

对违反海南省总体规划的行为提出纠正、处理意见。同时对省和市、县、自治县总体规划有关修改、修编的条件、程序、时限等进行了规定。

问:《决定》在哪些方面做出了探索?
答:“多规合一”改革是我省探索空间规划体制机制改革、实施国土空间用途管制的重大创新,无先例可循,结合规划实践、制度建设和改革需求,《决定》在确立体制机制、突出总体规划严肃性、强化实施保障方面做出了新的探索。

一是《决定》赋予了省和市、县、自治县总体规划的法律地位,规定了各级人民政府及各部门职能,科学配置权力,理顺职责边界,明确了管控、保护、优化和发展全省生态、生产、生活空间的目标、措施等,为深化“多规合一”改革提供法律支撑,实现重大改革于法有据。

二是《决定》规定,省和市、县、自治

县总体规划将相应的主体功能区划、生态保护红线规划等空间规划纳入,成为相关单位履行职能、开展工作的法定依据;确定了依据总体规划对有关发展规划、专项规划的审查机制。《决定》还确定了省规划行政主管部门督察职能,铸就督察利剑,维护省总体规划权威。

三是《决定》规定,搭建全省统一的空间规划信息管理平台,运用现代信息化手段,推动实现“用机器管好每一块地”;要求各级政府创新规划专业人才引进和培养机制,着力补上规划专业人才不足的短板,为实施总体规划提供智力保障。同时,《决定》规定了实施总体规划向省人大常委会报告的制度,赋予了广泛的社会主体投诉、举报权力,强化监督,确保省和市、县、自治县总体规划顺利实施。

(本报海口4月3日讯)

突出重点 严格管控 全面提升国际旅游岛建设品质

——省规划委相关负责人解读《关于加强重要规划控制区规划管理的决定》

■ 本报记者 孙慧 通讯员 何谦 杨世华

《关于加强重要规划控制区规划管理的决定》(以下简称《决定》)已由省第六届人民代表大会常务委员会第三次会议通过,自2018年4月3日起施行。

今天,省规划委员会相关负责人对该《决定》的出台背景、意义和主要内容等做了介绍,并指出该《决定》是我省深入贯彻落实党的十八大、十九大精神和习近平总书记视察海南时重要讲话精神,落实省第七次党代会部署、深化省域“多规合一”改革而出台的重要法规之一。

问:《决定》的立法背景是什么?
答:党的十九大明确指出,要坚持以人民为中心、坚持人与自然和谐共生,严守生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界,加强文化遗产的保护传承,建

设美丽中国。

省第七次党代会提出,要坚持以人为本、科学规划布局、明确城镇边界、完善城镇体系,大力推进城市更新,保护好天际线、景观风貌和历史文脉,高水平建设独具海南特色的新型城镇。省委七届二次全会强调,把海南作为一个大城市、大景区来统一规划建设管理,强化对海岸带、生态敏感区、历史文化保护区域的省级管控。

当前,我省在城镇化发展过程中暴露出海岸带开发利用粗放、生态敏感区域无序扩张建设、城镇建设千城一面突出问题,对规划管理工作提出了新挑战,需要通过地方立法有针对性地加以解决。

问:《决定》有哪些主要内容?
答:《决定》共十五条,主要规定了四个方面的内容。

一是上收了重要规划控制区的规划管理权。《决定》将重要规划控制区总体规划审批权统一上收至省政府,重要规划控制区控制性详细规划审批权上收至省规划行政主管部门。同时规定,重要规划控制区总体规划和控制性详细规划批准前,省规划行政主管部门应当组织评审,并对规划的编制、实施、修改等进行重点督察,确保高起点规划、高标准建设。

二是确定了重要规划控制区的管控对象和方式。《决定》规定,重要规划控制区是指开发边界中需要加强规划管理的海岸带和生态环境敏感区的城镇、旅游度假区、产业园区、海南岛近岸可利用海岛和围填海区域,历史文化保护区域,以及需要加强规划管理的区域。同时规定,重要规划控制区实行名录管理制度,完善了名录的拟定、审定、发布程序,提

高了管理的科学性、法定性、权威性。

三是完善了重要规划控制区的规划管控要求。《决定》规定编制和实施重要规划控制区规划,应当遵循集中集约发展、改善生态环境、控制开发强度、塑造风貌特色,确定了管控的总体原则;对海岸带开发、面临海岸建筑物、历史文化保护区域以及开发建设活动等,从多个方面提出了具体要求。同时规定,重要规划控制区总体规划与总体城市设计同步编制一并报批,控制性详细规划与片区城市设计同步编制一并报批,使城市设计贯穿于规划编制全过程,提升建设品质。

四是强化了规划环境影响评价。《决定》规定重要规划控制区规划在上报审批前,应当由市、县、自治县人民政府对总体规划组织开展规划环境影响评价,省人民政府应当将环境影响报告书结论

及审查意见作为审批重要规划控制区总体规划的决策依据,体现了对生态环境保护的高度重视。

问:与2006年出台的法规相比较,新出台的《决定》有何不同?

答:与2006年出台的《关于加强重点景区、沿海重点区域规划管理的决定》相比较,《决定》更加注重提高核心资源的开发利用水平,更加注重生态文明建设,更加注重保护和传承历史文化。

一是抓住了生态环境保护这个关键。《决定》将海岸带和生态敏感区的城镇、旅游度假区、产业园区、海南岛近岸可利用海岛和围填海区域纳入重要规划控制区,加强省级管控,并要求开展规划环境影响评价,统筹陆海生态保护,处理好保护和发展的关系。

二是突出了海岸带开发建设这个重

点。海岸带是海南最核心、最宝贵、最富有特色的核心资源,是全省城镇化和产业发展的主要载体。《决定》将海岸带的城镇、旅游度假区、产业园区等重要规划控制区规划管理权上收,着力提高开发建设品质,有利于海岸带核心资源的全省统筹、高效利用,使最好的资源让全省人民共享,有利于充分发挥优势资源对全省经济社会发展的带动作用。

三是强化了历史文化区域保护这个要点。海南拥有独特的南洋文化、黎苗文化、侨乡文化等,强化对历史文化保护区域的规划管理,建设有历史记忆、文化脉络、地域特色、民族特色的精品城镇,对于彰显海南文化特色、更好地延续历史文脉、增强文化自信意义重大。

(本报海口4月3日讯)

海南省人民代表大会常务委员会关于实施海南省总体规划的决定

(2018年4月3日海南省第六届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

为了强化空间规划管控,深化“多规合一”改革,促进政府职能转变,推动海南省总体规划实施,实现一张蓝图干到底,根据法律法规和国家有关规定,结合本省实际,海南省人民代表大会常务委员会决定:

一、海南省总体规划是战略性、综合性、基础性、约束性的空间规划,引领、指导和管控省级相关规划以及市、县、自治县总体规划。省级相关规划和市、县、自治县总体规划应当符合海南省总体规划。

主体功能区划、生态保护红线规划、城镇体系规划、土地利用总体规划、林地保护利用规划、海洋功能区划和海岛保护规划等空间性规划,作为专篇(章)纳入省和市、县、自治县总体规划。

省和市、县、自治县总体规划是全省实施国土空间用途管制、编制其他相关规划的依据。

二、省和市、县、自治县人民政府应当加强对省和市、县、自治县总体规划实施的组织领导和监督检查,加大统筹协调力度,深化体制机制改革,分解细化工

作职责,严格落实省和市、县、自治县总体规划确定的目标、任务和措施。

三、省和市、县、自治县人民政府规划主管部门具体负责省和市、县、自治县总体规划的编制、修改、审查、督察等相关行政管理工作,对总体规划的实施进行监督。

省人民政府规划主管部门具体负责监测评估省人民政府相关部门和市、县、自治县人民政府及相关部门执行海南省总体规划的情况,监督涉及海南省总体规划的行政审批、重大行政执法等相关行政管理工作,对违反海南省总体规划的行为提出纠正、处理意见。

省和市、县、自治县人民政府发展改革、国土资源、生态环保、林业、海洋渔业、住房建设等部门在各自职责范围内依据省和市、县、自治县总体规划开展相关行政管理工作。

四、市、县、自治县人民政府负责组织编制市、县、自治县总体规划,报省人民政府批准。市、县、自治县总体规划引领、指导、管控市、县、自治县相关规划。

市、县、自治县总体规划应当落实

海南省人民代表大会常务委员会公告

第1号

《海南省人民代表大会常务委员会关于实施海南省总体规划的决定》已由海南省第六届人民代表大会常务委员会第三次会议于2018年4月3日通过,现予公布,自公布之日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2018年4月3日

海南省总体规划划定的生态保护红线、永久基本农田和开发边界三条控制线,符合海南省总体规划确定的耕地、林地、建设用地、海域、海岛和资源消耗上限、环境质量底线等各项指标要求。

五、经批准的市、县、自治县总体规划,任何单位和个人不得擅自修改。因重大基础设施、重大民生项目建设等确需对市、县、自治县总体规划进行局部修改的,按照法律法规和有关规定办理。具体办法由省人民政府

另行制定。

六、省和市、县、自治县人民政府应当每五年组织对省和市、县、自治县总体规划的实施情况进行评估。经评估确需修编的,应当按照原编制程序报请批准。

省和市、县、自治县人民政府可以根据实际需要组织对省和市、县、自治县总体规划的实施情况进行不定期评估。

七、省和市、县、自治县人民政府相关部门编制、修改涉及空间布局的发展规划、专项规划,应当书面征求同级规划

海南省人民代表大会常务委员会关于加强重要规划控制区规划管理的决定

(2018年4月3日海南省第六届人民代表大会常务委员会第三次会议通过)

为深入推进“多规合一”改革,加强重要规划控制区的规划管理,促进生态文明建设,根据有关法律法规,结合本省实际,海南省人民代表大会常务委员会决定:

一、本决定所称重要规划控制区,是指省和市、县、自治县总体规划划定的开发边界中需要加强规划管理的下列区域:

- (一)海岸带和生态环境敏感区的城镇、旅游度假区、产业园区;
- (二)海南岛近岸可利用海岛和围填海区域;
- (三)历史文化保护区域;
- (四)其他需要加强规划管理的区域。

二、重要规划控制区实行名录管理。重要规划控制区名录应当明确重要规划控制区的范围和界线。

省人民政府规划主管部门应当根据全省经济、社会和环境协调发展的需要,会同有关部门和单位以及市、县、自治县人民政府拟订重要规划控制区名录,报省人民政府审定后,由省人民政府规划

主管部门予以公布。

三、编制和实施重要规划控制区总体规划、控制性详细规划,应当遵循集中集约发展、改善生态环境、控制开发强度、塑造风貌特色的原则。

四、市、县、自治县人民政府负责组织编制重要规划控制区总体规划,报省人民政府审批。市、县、自治县人民政府规划主管部门负责组织编制重要规划控制区控制性详细规划,经市、县、自治县人民政府审查同意后,报省人民政府规划主管部门审批。

跨市、县、自治县的重要规划控制区总体规划,由省人民政府规划主管部门会同有关市、县、自治县人民政府组织编制,报省人民政府审批。

编制重要规划控制区规划应当符合省和市、县、自治县总体规划,不得突破开发边界安排建设用地。

五、市、县、自治县人民政府上报审批重要规划控制区总体规划前,应当组

海南省人民代表大会常务委员会公告

第5号

《海南省人民代表大会常务委员会关于加强重要规划控制区规划管理的决定》已由海南省第六届人民代表大会常务委员会第三次会议于2018年4月3日通过,现予公布,自公布之日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会

2018年4月3日

织进行规划环境影响评价,并编制环境影响报告书。

省人民政府应当将环境影响报告书结论及审查意见作为审批重要规划控制区总体规划的决策依据。

六、重要规划控制区总体规划和控制性详细规划批准前,省人民政府规划主管部门应当组织有关部门和单位、专家进行评审。

七、市、县、自治县人民政府及相关部门在实施重要规划控制区总体规划、控制性详细规划的过程中,不得擅自修改调整规划;确需修改的,应当报原审批机关批准。

八、市、县、自治县人民政府组织编制重要规划控制区总体规划应当同步编制总体城市设计,总体城市设计应当与总体规划一并报批。

市、县、自治县人民政府规划主管部门组织编制重要规划控制区控制性详细规划应当同步编制片区城市设计,片区城市设计应当与控制性详细规划一并报批。

城市设计应当按照国家和本省有关规定进行编制。

九、在重要规划控制区内从事开发建设活动,应当充分利用地形地貌,最大限度地保持山脉、水系、海岸、海岛等自然状况,严格控制开挖山体、围填海等改变地形地貌和海域自然属性的活动。

十、重要规划控制区内的海岸带开发应当对开发强度、时序实施分类指导和严格控制。

面临海岸的重要规划控制区的建筑物规划管理应当遵循低容积率、低建筑密度、高绿地率的开发原则,严格控制建筑高度。

十一、在重要规划控制区内的历史文化保护区域从事建设活动,应当符合保护规划的要求,不得损害文化遗产的真实性和完整性,不得对其传统格

局和历史风貌构成破坏性影响。

十二、省人民政府规划主管部门应当对重要规划控制区规划的编制、实施、修改等进行重点督察,并适时组织或者委托第三方对重要规划控制区规划实施情况进行评估。

十三、任何单位和个人应当遵守本决定,服从重要规划控制区的规划管理。

对在重要规划控制区内,未经批准擅自开工建设或者违反重要规划控制区规划进行建设的单位和个人,依照国家和本省有关法律法规的规定进行处罚。

十四、省人民政府规划主管部门及其他有关部门和市、县、自治县人民政府及其有关部门违反本决定的,依照有关规定对其主要负责人和直接责任人给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

十五、本决定自公布之日起施行。《海南省人民代表大会常务委员会关于加强重点景区、沿海重点区域规划管理的决定》同时废止。