“多规合一”力保厦门美常在

本报记者 薛志伟

读懂城市管理新精神

面对“破坏式开发”在一些城市大行其道，“多规合一”全国试点县市中颇具代表性的厦门通过“多规合一”，制定了全局性长期性的城市发展战略，强调“底线思维”“先底后图”，明确各类规划的“红线”，划定人与自然的关系，确保厦门之美不因城市建设而改变

△ 厦门为生态保护划下了一道道清晰的“红线”，确保厦门之美不因城市建设而被破坏。

◁ 参观者在厦门市行政服务中心“多规合一”综合服务厅查阅办事指南。 新华社记者 林善传摄

在各大“最美城市”排行榜上，厦门几乎从未缺席。厦门之美，不仅仅在于“海上花园”鼓浪屿这样的风景区，更在于走几步便能偶遇的公园、四季盛开的鲜花、密布全岛的咖啡馆和茶馆。如何在发展中永葆美丽，是厦门城市管理者绕不开的话题。

“多规合一”就是厦门市的重要抓手。只从字面上看“多规合一”主要指规划上的统一，实质上指向政府的改革、城市的转型，最终目标是实现城市治理体系和治理能力现代化。

一个战略引领：打造美丽中国典范城市

福建省委常委、厦门市委书记王蒙徽认为，“多规合一”的“一”不单纯是个简单的规划，而是一个对城市经济、社会、环境等各方面发展具有全局性、长期性、决定性指导作用的城市发展战略，这就是举全市之力形成的《美丽厦门战略规划》。

《美丽厦门战略规划》明确了厦门发展的“两个百年”愿景，即到建党100周年建成美丽中国典范城市，到建国100周年建成展现中国梦的样板城市；确定了5个城市发展定位，即国际知名花园城市、美丽中国典范城市、两岸交流窗口城市、闽南地区中心城市、温馨包容幸福城市。

该规划将生态建设置于战略之首，保留十大山海通廊、划定800平方公里生态控制区、控制237公里海岸线，这实际上为厦门的生态保护划下了一道道清晰的“红线”。厦门同安区龙东溪在城市规划中被划为非建设用地，在土地总体规划中被划为建设用地，着眼于保护生态环境考虑，土规服从了城规；同安区虎头山城在城规中为生态绿地，在土规中为建设用地，从保护生态环境考虑，虎头山按生态用地落实；海沧区大屏山酒店项目用地在城规和土规都为建设用地，但项目用地与生态控制线存在着矛盾，最后该项目被取消，按生态控制线落实等等。

《美丽厦门战略规划》不同于一般的五年规划，也不同于某届政府出台的短期规划，而是一个着眼长远的战略，这意味着如果得到有效落实，厦门之美将不会因城市建设而被破坏。这是政府作出的庄严承诺，也是厦门民心所向。

一张蓝图覆盖：厘清环保和发展界限

站在厦门市规划馆展厅内一个硕大的电子屏前，厦门市规划委党委书记王耀文告诉记者，把厦门市国民经济与社会发展规划、城乡建设规划和土地利用规划三张规划图用技术手段叠加在一起，可以清楚地看到12万块、306平方公里的红色差异图斑，如一个个“病灶”遍布厦门全境。规划各自为政带来的弊端显而易见。

一方面土地资源缺乏，一方面却又低效利用土地；一方面要保护生态，另一方面又随意侵蚀，此类问题在许多城市都存在。由于“多规共存、各自表述”，规划之间相互矛盾，造成规划的约束和整体管控作用失效。“多规合一”势在必行。

厦门将执行“多规合一”的切入点，瞄准了建立统一的城市空间规划体系。以《美丽厦门战略规划》提出的城市理想空间形态为指引，统筹整合各个规划，衔接基础数据、用地分类标准和用地边界，统一各类图纸坐标系，形成覆盖全市域城乡的“一张蓝图”。这张蓝图，主要包括三张图。

第一张图是确定生态控制线和城市开发边界及城市空间容量。“多规合一”后，规划全市陆域面积1699平方公里，其中生态控制线范围981平方公里，城市开发边界640平方公里，海域及滩涂78平方公里；同时每个区的面积、人口等容量都作了确定，确定了区域内的水资源容量以及空间容量和空间控制线。

第二张图是生态控制区里面的细化内容。将其细分为基本农田103平方公里、生态林地682平方公里、水源保护区等75平方公里、其他用地121平方公里。

第三张图是城市开发边界的细化内容，明确生活空间和生产空间的划分，以及重大基础设施和公共服务设施的布局。

厦门“多规合一”的“一张图”，首先强调“底线思维”“先底后图”，首先划定的是人与自然的关系，明确各类规划的“红线”，统一管控边界，明确哪里能建设、哪里要保护，从规划上消除了生态林地、基本农田因为城市开发建设而不断被蚕食的可能。

一个平台管理：实现项目审批流程再造

经过前期发改、规划、国土“三规合一”的不断探索和实践，厦门市逐步构建起全市统一的空间信息管理协同平台，将环保、海洋、林业、水利、交通、教育、卫生计生、农业等部门规划信息资源的共享共用，实现各部门业务的协同办理、并联审批。这正是“多规合一”带来的一项重要变化。

在厦门市行政服务中心，并联审批的办事指南被专门单列在一楼大厅东侧的一块电子触摸屏上，格外醒目。步入三楼的“多规合一”建设综合服务厅，记者看到这里设置了两排共30余个业务窗口，每个窗口前都有人在办理业务。与过去完全不同的是，这里的窗口不是简单地按照规划、国土、发改等部门设置的，而是按照建设项目的审批阶段跨部门设立。

“以前审批一个项目要每个部门挨个跑，人累不说，还要好几个月。”正在窗口取件的林玲告诉记者，现在“多规合一”让繁琐的手续得到简化，只要根据办事指南把材料准备齐全，递交到一个窗口，就可坐等审批结果，时间也比以前快多了。

据介绍，一个项目从用地规划许可到竣工验收的审批流程，厦门都推行“一表式”受理审批，各审批部门网上并联协同审批，实现审批信息实时共享。这样，从项目立项申请到用地规划许可证核发，审批时间从53个工作日压缩到10个；从项目建议书到施工许可证核发，审批时限由原来的122个工作日缩短至49个。

“多规合一”实现了一个平台协同管理、“一表式”受理审批、一个窗口统一收件，标志着政府审批从“串联”到“并联”的转变。它变“跑部门”为“部门跑”，变“一对多”为“多对一”，让老百姓“进一家门，办多家事”。这是厦门政府改革作出的重大转变，也标志着在推进城市治理体系和治理能力现代化方面迈出了坚实的一步。

点评 少些拍脑袋 朝令不夕改

薛志伟

“多规合一”是加快转型升级，理清政府与市场、政府与社会关系的平台，是规划、发改、国土、环保、海洋、农业、林业、水利、交通等多部门的横向协同创新，是市、区、镇(街)纵向管理体制的同步改革。

从厦门试点效果来看，“多规合一”形成了深化改革的顶层设计，奠定了城乡统筹发展的重要基础，搭建了综合管理的平台，推动了产业转型升级，提供了依法治市的载体，加大了空间规划的统筹力度。

古人说，一生二、二生三、三生万物。可见，“一”是关键。“多规合一”的“一”，即《美丽厦门战略规划》，这不是单一的空间规划，而是面向长远的全面战略规划。为此，这一战略首先必须是科学、民主、法治化的战略，而不能靠拍脑袋。如果这一战略本身并不科学、不合理，最终结果可能会适得其反，好心做了坏事。厦门市遵循了一套铁定的流程：约请各方专家深入研讨论证，广泛听取社会各界和群众的意见建议，最终以市人大表决的形式形成，许多意见建议被吸纳进规划。

其次，明确这一战略的总纲地位，其他战略规划都要服从。有主有次才可能纲举目张，如果其他战略动不动就突破总战略的限制，“多规合一”难免会沦为空谈。厦门市在制定“十三五”规划时，将未来5年的重要项目分别落在图上，实际上是将总战略中确定的思路在时间上和空间上进行合理安排。这使得“十三五”规划具有很强的可操作性，也有利于总体战略目标的实现。

最后，战略必须一以贯之地坚持下去。如果朝令夕改，将很难得到贯彻执行，再宏伟的战略目标也只是空中楼阁。

大城小事

『重建轻管』要不得

杜铭

近日，北京市表示将开展城市公共空间设施治理，拆除违法设置的公交智慧信息亭，研究取缔信息亭三年行动计划；同时将对全市仿冒、闲置、丧失功能、改变使用性质的志愿者服务亭全面进行清理。

在北京街头，很多信息亭因为缺乏更新维护已无法正常使用，沦为了张贴小广告的场所。无独有偶，笔者走访发现，在一些胡同里，崭新锃亮的垃圾分类收集装置甚至配备了LED显示屏等先进技术手段。但由于缺乏管理引导，居民依旧将未分类垃圾投进普通垃圾箱，“高大上”的装备只好无奈“睡大觉”。

城市中，还有很多这样的公共服务设施。刚开始光鲜亮丽，但久而久之，使用率低、无人问津的有之；功能单一落后、使用不便因而逐渐淘汰的有之；缺乏有效管理和后期维护因而被改头换面、挪作他用的有之。建设公共服务设施花费了不少人财物力，本应更好地服务百姓，却为何屡屡变成“摆设”？

究其原因，是一些地方和部门存在着“重建设、轻管理”的倾向。为了彰显政绩，一些地方和部门喜欢把精力放在能看得见、摸得着的地方，把“硬件”搞得美轮美奂，图个表面光鲜；而在真正需要花大力气、下真功夫的“软件”方面，则缺乏认真细致、持之以恒的作为。

中央城市工作会议提出，政府要创新城市治理方式，特别是要注意加强城市精细化管理。信息亭虽小，却关系百姓切身利益，如何把“小事”办好，体现了政府为民办实事的态度和能力；在城市建设、管理中，应少一点“花架子”和形式主义，多一点务实的精神和扎实的作风，避免类似现象再次发生。

城市管理不仅要注重事中、事后，事前的调研论证、规划设计、决策部署也同样重要。很多市政便民工程的出发点是好的，但往往由于忽视了倾听民意，变成一厢情愿的政府行为，得不到群众认可，因而后继乏力，最终陷入进退维谷的窘境。因此，城市管理工作还必须充分尊重市民的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理，才能真正实现城市共治共管、共建共享；同时，还可以政府购买公共服务的方式提高服务质量和财政资金使用效率，探索市场化道路，构建服务型政府。

现场

玩转都市观光农业

本报记者 常 理 苏 民

图为农业嘉年华创意农业馆。本报记者 常 理摄

竞猜千年丝绸之路运过哪些蔬菜，好玩的同时让人体会历史变迁；植物种在地下，利用充足空间提高产量数十倍；自家厨房成菜园，四季蔬菜随摘随吃……日前，第四届北京农业嘉年华在北京昌平草莓博览园开园。

“本届嘉年华加入了更多科普、互动活动，设置了200个互动体验项目，市民能近距离地感受到农业科技的魅力。”北京农业嘉年华规划建设部部长刘正雄告诉记者。

“妈妈快看，用柿子椒搭的假山！”

“这些苹果好漂亮，是真的吗？”

“那个葫芦比西瓜还大！”市民张女士一大早就带着女儿来到了嘉年华现场：“听说今年新增添了很多亲子互动的环节，所以带孩子过来体验体验，了解一些生活常识的同时增强一下她的动手动脑能力。”

丝路画卷、微笑的茄子、洋葱头历险记、约翰逊的番茄、“姜山多椒”、西柏坡……在“丝路蔬语”馆，记者看到用豆类、椒类等农作物拼饰而成的各种创意景观，形成了一道道故事性、趣味性、创意性很强的美丽风景。很多市民在合影留念之余，都不住赞叹都市观光农业竟能如此好玩、高端和精致。

看完了创意，市民还可以感受科技带来的改变。在“楼宇农业”馆内，记者看到了很多生活中少见的设施，一块又长又薄的塑料泡沫板上，每一个小圆洞上都种有一棵被海绵吸附着的菜苗，绿油油的，娇小可人。走近一些，笔者发现菜苗下没有土壤，只能听见缓缓的流水声。只靠这些板子，菜苗们是如何长大的？掀开板子，场馆技术负责人魏华农为记者解开了疑团，“全自动叶菜漂浮设施”形成微小倾斜度，用来促进水的流动，再辅助一个泵机可使水循环流淌，“一棵菜从种到收，只需400毫升的水量，这仅是传统农业大水漫灌所需水量的十分之一”。

诸如此类的技术还有很多，旋转追光垂直栽培技术、潮汐式灌溉循环节水利用技术、空中栽培技术、海绵密植栽培技术以及高大上的“互联网+”改变农业生产、供销、包装物流过程的技术，都等待着市民去一一挖掘。掌握了这些技术，无论是在家中、在办公室，还是在楼宇内，市民都可以变身现代“新农人”。

河南许昌探路柔性执法——

服务，成就最打动人的管理

本报记者 夏先清 通讯员 张 铮

都说城管执法难、难执法，但在河南许昌，有一支城管队伍充分利用柔性执法这一创新工作方法，化解城市管理中的不少难题，和商户建立起融洽关系。

转变管理理念，推行服务管理，这是许昌城管的一大“秘籍”。日前，《经济日报》记者走近这些城管队员，近距离感受他们如何刚性管理、柔性执法。

服务赢得好口碑

许昌市城管局城管监察支队女子大队是支“娘子军”，许昌市区最繁华的七一路，便是这些女城管队员的“领地”。记者见到大队长陈萍时，她正通过手机给辖区商户转发管理提示等信息。在陈萍的手机上，记者看到个有100多人的微信群，上面都是她的商户朋友。

在这个商户微信群，城管队员会定期发布城市管理方面的信息，接受商户的监督投诉、业务咨询。大家还会分享一些健康知识、生活常识，发布自己店里的优惠信息。陈萍说：“微信群加强了我们与商户、商户与商户之间的互动，实现了城管队员与商户‘零’距离交流，增加了工作的透明度。”

除此之外，该大队还按路段为辖区商户建立档案，把经常违规的商户进行重点标记。每周，她们都会上门拜访几家商户，了解其经营情况，征求他们对城市管理工作的意见和建议，想方设法与商户打成一片。

记者在七一路看到，为了更好地给群众提供服务，城管部门专门购置了一辆流动城管执法车，配备了地图、茶水、气筒、针线包、医药箱、爱心雨伞等，并设立“失物招领台”。市民赵燕领回不慎丢失的手包后，拉着城管队员的手连声感谢。

服务放在前边，许昌城管的口碑越来越好。“先服务再管理，遇到不好管理的商户，先和他们交朋友，通过诚恳的服务去打动他们。”这是陈萍的经验。

微笑是最好的方式

经营服装、被子专卖店的老板张瑞向来对城管队员没有好感。城管队员王丹几次上门，店门口都堆满了被子、服装。王丹等队员就经常一次次帮着把东西搬进屋，摆放整齐。看到城管队员多次这样做，张瑞开口了：“丫头，真不好意思，我生意忙，以后一定按照要求摆放好。”

“在实际工作中，我们发现借助女性特有的温柔和耐心，往往能有效缓解矛盾，减少执法过程中的阻力。”陈萍说，“除了法律，微笑是我们最好的执法方式。”

许昌市区建设路一家摩托车行经常将摩托车摆放在人行道上。城管队员通过和商户坐下来一同协商，使该商户同意规范摆放车辆，还买来漆，在店门前标出停车位，并自觉地将门前的车辆摆放整齐。附近居民对处理结果表示很满意。

执法更有人情味儿

邓军是许昌市城管局城管监察支队政委，已在城管系统摸爬滚打20多年。“上世纪80年代末我就过来了，见证了‘许昌城管’由简单执法到文明执法再到服务执法的转变。”邓军说。

在许昌城管队员的眼中，柔性执法主要包含3个层面：一是“柔”理念，把猫鼠游戏变成鱼水关系；二是“柔”管理，还小贩生存权；三是“柔”服务，作好后续安排，然后进行整治。

一个“柔”字，折射执法为民的情怀。许昌市区三八路路边有几个修鞋摊。“看他们被风吹日晒，我们心里不是滋味儿。为此，我们根据既不影响市容又方便市民的原则，引导他们进入指定区域规范经营，并为其统一制作了围挡，免费发放了遮阳伞。”邓军说。