

全国惟一省域“多规合一”试点实施已近一年——

# 海南：城市怎么建 “一张图”说了算

本报记者 何伟

## 读懂 城市管理新精神

2015年6月，中央批准海南成为全国惟一的省域“多规合一”试点省份，试点已近一年，海南如何勾画一张规划“蓝图”，又是如何规避解决规划“打架”难题的？——

在寸土寸金的海南省澄迈县老城生态软件园，隐藏着数十块相互“打架”的地。城乡规划中的建设用地，在国土规划中是耕地，在林业规划中是林地，挨着水库的是水利用地，最终结果是，这数十块土地闲置着，谁也不敢动。一“动”就“打架”。

这种情况在去年海南实施“多规合一”之后发生了变化。澄迈县老城软件园有了新版本的规划：红、黄、橙、绿等颜色清晰地标示出各个区域、地块的用途，商业用地、工业用地以及水、电、路、气、光纤“五网”配套设施线路，一目了然。“商业活动就进驻商业用地、工业就进工业区，每个地块多大面积，地价多少，清清楚楚，各部门只需要按照流程办理手续就可以了，不仅方便了企业，也为我们工作节省时间。”海南老城经济开发区管委会软件园协调办主任伍岳说。

2015年6月，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。海南成为全国惟一的省域“多规合一”试点省份。

如今，“多规合一”在海南试点实施已近一年，效果初步显现。

### 扫清发展“绊脚石”

“多规合一”最重要的是规划。去年底，《海南省总体规划》在人们的期盼中出台，这份规划的重要性在于，任何项目、任何权力都必须服从规划。

翻开《海南省总体规划》，主体功能区规划、城镇体系规划、土地利用规划、林地保护利用规划、海洋功能区划以及生态保护红线规划清清楚楚，让人一目了然，这被海南省委书记罗保铭称之为“一张蓝图”，海南要借助这张蓝图，坚决打破行政壁垒，摒弃部门利益，实现“一张蓝图干到底”。

这张蓝图的作用在哪里？“多规合一”这张蓝图首先解决了各种规划交叉、冲突、打架的问题。”海南省发改委副主任朱华友说。

长期以来，由于行政区划分割和部门壁垒，很多规划自成体系但又相互冲突。

海南省澄迈县委书记杨思涛因“规划打架”烦恼不已。“‘十二五’时期全县有各种规划71个，互相牵制，互相重叠，不仅导致很多项目难以落地，也影响了生态保护。”杨思涛说。

杨思涛给记者讲述了一个污水处理厂落地的案例。澄迈县老城经济开发区美宁村10年前还是个荒岛。随着海南国际旅游岛建设和海口市政府整体向西迁移，商业地产一下子火了起来，但是这里没有污水管道，生活污水都只能乱排或偷排进海。

2011年，县里立项在这里建设污水处理厂，但是3年多过去了，项目仍没有动工。项目从城乡规划上没问题，可是要经过土地规划中的农田，还有二三十亩林



未来，海南海岸线200米范围内将成为保护区，城市各项用地都将有规可依。图为海南海岸线旁的酒店。 本报记者 何伟摄

地。“就这一个项目，要经过县委、县政府协调，发改委、国土、住建、林业、环保、海洋及所经过的村镇参与，一开会就要来十几个部门。”杨思涛说。

这种情况不只存在于澄迈县，海南省梳理发现，全省各种土地、林地、建设、海洋等规划的重叠图斑127.9万块，面积达1587平方公里。每天因“规划”而打架的事多如牛毛。

“多规合一推动资源节约利用和产业集聚发展，提高了资源配置利用效率。”海南省委常委、三亚市委书记张琦说。三亚市原有70多个规划，经过绘制“一张蓝图”，挖潜“有规划却无法利用”的土地资源近50平方公里。

### 划定三条“高压线”

海南省制定的“一张蓝图”以“严守生态底线”为原则，确定了生态保护和资源消耗的控制性目标，强化生态环境指标约束，划定“三条高压线”，做到保护生态环境“一把尺”。这也意味着，任何项目触及这“三条高压线”，就不符合规划。

海南省经过调查划定了生态保护红线。确定全省陆域生态红线面积达11535平方公里，占全省陆地总面积的33.6%，海洋生态保护红线区域总面积达3021.1平方公里，占近岸海域面积12.7%。划定资源消耗上线。全省耕地

保有量1077万亩，约占全省陆域总面积的21.2%，永久基本农田保有量940万亩，约占全省陆域总面积的18.5%；全省林地保有量3165万亩，约占全省陆域总面积的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。划定环境质量底线。提出到2020年、2030年，确保全省空气质量水平不降低，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。

在海南核心生态保护区，村里想要发展旅游业是一件难事。“政府各部门谁都不敢同意这种事，生怕触碰底线，原因是没有可依据的规划材料。”海南省琼中县一位村官告诉记者。

如今，按照“一张蓝图”的要求，不属于触及生态红线的项目就可以按照正常手续报批。“一张蓝图”出台后，海南中部许多市县“热闹”起来，以前不敢建设的旅游配套设施，例如游客中心、公共厕所等项目都开始建设。

不仅如此，“一张蓝图”也为海南产业结构调整奠定了基础。朱华友说，海南确定了全省优先发展的12大重点产业，依靠“多规合一”产生的改革动力，多元化的产业发展格局正在形成。

海南以生态红线为基础，改变过去以市县为单位设立园区的做法，统筹谋划旅游园区、高新技术及信息产业园区等6类24个省级产业园区，能耗低、效益高的新

兴产业聚集态势初显。

### 简化行政审批

虽然经过四轮清理，海南省级行政审批事项瘦身近80%，但项目审批环节和流程繁琐、评估评审多等问题仍然突出。“多规合一”让行政审批进一步“瘦身”成为可能。海南省政务服务中心主任王静说，海南在园区“多规合一”中试行“规划代替立项”，以整个园区的评估评审代替单个项目的评估评审。

以海南3个“多规合一”试点园区之一的澄迈老城生态软件园为例，海南对7.1平方公里的园区一揽子做好总规和控规，并对区域进行一次性整体审批。这意味着只要符合园区的总体规划，企业的单个项目不用再开展立项审批和项目评估评审。短短几个月时间，在3个试点园区中，海南生态软件园新入驻近200个项目，博鳌乐城国际医疗先行试验区动工14个项目，海口美安科技新城动工12个项目。

按照“一张蓝图”的相关规划，我们开通了“绿色审批通道”，实行联办、联审、联批，限时办理，减少或取消审批前置条件，设立“一站式”服务窗口，为进区企业提供受理、代办等一站式服务，解除企业的后顾之忧。”琼海市副市长郑庆智告诉记者，去年底到现在，共受理了7个项目，总投资23.8亿元。

## 案例 海口建立编审管监分离管控体系

本报记者 何伟

对“多规合一”的探索，海口市始于2013年，名为“四规合一”。目前，海口市从“四规合一”，到多规衔接，强化科学规划引领等，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进行了积极尝试。

与海南省其他市县相比，海口市在“多规合一”方面有自身特点，突出为“编审管监四分离”。

“过去各规划是自编、自审，各自的上级部门主管和相关部门监督，自弹自唱，缺乏全局性。遇到问题，要么停滞，要么调规。”海口“多规合一”工作领导小组有关负责人表示，规划编、审、管、监责权不清，部分职能工作流于形式，因此行政效率低下。

海口理顺了管理机制，建立编、审、管、监分离的“多规合一”管控体系。

在规划编制方面，以“一张蓝图”的第一层级为例，3大主要规划均在GIS（地理信息系统）平台上，录入城市总体规划和土地利用总体规划数据，相互对比3大规划的目标与指标。

在规划审查方面，改组“城市规划委员会”为“海口市规划委员会”，设立常委会和专委会。常委会是指建立“多规合一”的技术顶层机构，内部再增设土规、林规、环规等专业委员会，负责多规技术审查；同时，内部增设技术协调机构，专门负责多规运行中的协调工作，并对接省级多规合一部门，确保上下衔接。“以此实现对多种规划的审查和管理，是海口改革中最

具特色的地方。”工作小组认为。

在规划监督方面，分内部监督和外部监督。内部监督由执行监督委员会完成职能，外部监督则将海口市人大和政协纳入了规划监督的组织。

规划学术界专家认为，“多规”真正要想“合一”，关键在于管理部门需要“合一”，否则“一张蓝图”依然由多个部门按照自己部门内的管理办法和标准进行分头管理，矛盾依然难以从根本上化解。

按照海口“多规合一”改革方案，海口市规划委员会作为一个管理“一张蓝图”的机构，在一定程度上实现了机构的整合，为各成员单位构建了一个沟通的平台，优化了部门之间的协调过程，迈出了由“多规合一”促进机构改革的第一步。

## 大城小事

一千个人眼中，有一千个爱上一个城市的理由。国家大剧院，就是不少人爱上北京的理由。导演、演员、观众……每个人对这里的感受不同，期待各异。走进国家大剧院，记者逐渐从观众转变为观察者，听到了很多不为人知的故事，看到了一个“不一样的大剧院”。

还记得2010年来京的郑时雨，他热爱音乐、喜欢歌剧，是大剧院的“铁杆粉丝”，攒了厚厚一摞观演的票根。“我喜欢旅游，也去过一些世界知名的剧院。我觉得，一个剧院是一个城市重要的文化载体。在北京，我能看到很多好的演出，很多名团名家在这里登台。出差到外地时，有时我也想看一场高水平的演出，但与国家大剧院的水平还有差距，这让我想尽快回到北京，大剧院就像我的家。”

还记得一对来自丹麦的留学生，他们走过世界上的很多国家，现在在北京学中文，有了自己的中文名字，专门到国家大剧院来参观。他们告诉我，中国有许多名胜古迹，北京对他们很有吸引力，大剧院的建筑和设施非常完善，是国外年轻人都想来看看的地方。他们憧憬着自己的未来，他们的未来希望与中国有关。

每个城市都有其独特的魅力，有的风光如画，有的历史厚重，有的舒适安逸。这些优势有的可以复制，有的则不能复制。文化，是一个城市所独有、独到、独特的优势，因其不可复制，更显得弥足珍贵。文以载道，文以化人，有了繁荣的文化艺术演出，有了长期对艺术普及教育的坚守，有了对创作文艺精品执着，文化地标才能活起来。如今，越来越多的城市开始建设大剧院、博物馆、文化馆，国家大剧院的发展启示我们，只有硬件软件都精彩，才能让文化成为人们爱上城市的理由。



## 创新串起山东半岛城市群

本报记者 单保江

山东半岛作为我国北方重要的城市群，是山东省经济社会发展的龙头区域。国务院常务会议日前批复同意济南、青岛（含青岛西海岸片区）、淄博、潍坊、烟台、威海等6个国家高新技术产业开发区建设山东半岛国家自主创新示范区。《经济日报》记者从山东省科技厅获悉，这次获批的6个国家高新技术产业开发区所在的济南、青岛等6市，以全省约40%的面积和人口，贡献了全省54%的GDP，集聚了75%以上的科教资源、实现了70%以上的进出口产值。这些城市在多年的发展中，探索形成了区域性中心城市、沿海发达地区、老工业基地3类典型发展模式。济南、青岛等6个国家高新区以及青岛西海岸新区作为地方创新型经济发展的重要平台，已形成产业基础深厚、创新活动频繁、体制机制灵活等诸多优势。

据悉，山东半岛国家自主创新示范区将以蓝色经济引领转型升级的自主创新示范区为战略定位，充分发挥山东半岛地区的创新资源集聚优势，全面提升区域创新体系整体效能，结合各高新区实际，突出特色、错位发展，打造具有全球影响力的海洋科技创新中心，努力把山东半岛国家高新区建设成为经济转型升级样板区、创新创业生态示范区、体制机制创新先行区、双向融入“一带一路”试验区。

山东省科学院战略研究所副研究员李海波认为：“山东半岛创新自主示范区建设，突出特点是6区的联动、协调、协同发展，通过平台、人才、政策的共享，打造一大批具有国际竞争力的创新产业集群，将有力地推动山东半岛创新驱动战略实施。”

据悉，山东半岛国家自主创新示范区将打造“四区一中心”，实现示范区功能布局与主导产业的错位、协同发展。济南打造面向深海数据传输、海洋卫星通讯、环境协同观测的信息产业集群。青岛（含西海岸片区）发展面向高端海工装备、高技术船舶、航运物流领域的重点产业。潍坊在壮大光电和动力机械产业方面集中发力。烟台重点开展科技成果转化，发展海洋生物医药产业集群。淄博和威海则培育壮大新材料产业研发和产业高地。



近日，湖南长沙梅溪湖城市岛双螺旋观景平台主体工程完工，目前，施工方正进行内部安装和外部装饰工作，预计于2016年7月竣工验收并交付使用。观景平台建成后，游客能欣赏到梅溪湖以及周边的全景风貌。

新华社记者 龙弘涛摄

## 杭州湾畔崛起“东方美谷”

本报记者 沈则瑾

### 聚焦城市转型

“东方美谷”LOGO设计全球征集大赛近日在上海启动。“东方美谷”并不是一个物理意义上的园区，而是以上海奉贤区全域为载体的区域性、系统性的综合体，是上海结合城市发展，探索行业创新转型发展之路的大胆实践。

杭州湾畔的奉贤是距上海市中心较远的一个区。有上海最大的海湾国家森林公园，有中央生态绿地、黄浦江涵养林

带等大型片林，有上海全市最低的PM2.5水平和每年95%以上的空气优良率。

在保持优美生态环境的同时，奉贤近年来将“产城融合”提升到产业、城市与文化多元融合的层面，探索以“她经济”的供给侧改革来创新需求、激活需求，培育打造了一个初具规模的美丽健康产业。据统计，2015年，奉贤的美丽健康相关产业规模以上产值达到178.3亿元，贡献税收18.6亿元。

“东方美谷”以“美丽健康”概念相关的产品轴、服务轴、产业轴3大坐标系构成“三维立体产业体系”，通过“跨界”以至

“无界”的理念和方式，把总部经济、文化创意、旅游休闲、电子商务、体育运动、金融服务、时尚产业、奢侈品等产业整合，形成一个以美丽健康产业为核心，多种产业共生共赢的“都市产业生态圈”。

目前，“东方美谷”已集聚了涵盖美容护肤品、香水、日化用品、保健品、生物医药等多个门类的产业集群，一条集研发设计、检测认证、原料采购、生产制造、营销推广的全产业链已基本形成，未来将拥有巨大发展潜力。

奉贤区区长庄木弟说，上海是“时尚之都”，奉贤有美丽健康产业的优良基础，

上海的交通便利优势，辐射长三角的区位、人口、消费优势，我们希望打造一个以化妆品产业为主导，集体验中心、发布、展示、交易以及产业基金等为一体的健康美丽产业联盟，让所有落户企业都能在“东方美谷”找到合适的位置，成为“东方美谷”的一部分。

据介绍，奉贤正加快“东方美谷”相关政策的研究制定和完善工作。未来奉贤还将推进“一个美丽健康平台、一个生产服务类产业园区以及线上和线下多渠道营销业务”的建设，为落户企业从研发到销售提供“一揽子”服务。