实施“多规合一” 释放改革红利

改革追踪 看落实

编者按 2015年6月，中央全面深化改革领导小组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。此前的2014年8月，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部等部委联合下发《关于开展市县“多规合一”试点工作的通知》，浙江省开化县、福建省厦门市成为全国28个试点市县之一。

开展试点的主要任务是，探索经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护等规划“多规合一”的具体思路，研究提出可复制可推广的“多规合一”试点方案。目前试点地区制订了哪些方案？取得了怎样的效果？形成了哪些有益经验？请看本报记者发自海南、厦门、开化的调研报道。

海南

破解“规划打架” 激活发展动能

本报记者 何 伟

作为全国唯一的“多规合一”试点省份，海南承载着新的特殊使命。2015年6月开展试点以来，海南省有效破解“规划打架”，划定生态“高压线”，最大限度简化行政审批，激活了改革发展新动能

今年上半年，海南民间投资990.44亿元，增速高达20.9%，民间投资已成为拉动海南省投资加快增长的决定力量。这得益于海南全省开展的“多规合一”改革。

全省只有“一张蓝图”

“‘多规合一’能够让原本分散支离、甚至矛盾打架的各种发展要素，被一个个聚合在‘一张蓝图’上，把整个海南当做一个大城市来规划管理，明确空间约束和发展框架，从中不断生成推动经济社会发展的强大动力。”海南华都城市设计院院长吴小平告诉记者，“多规合一”是没有经验可以参照的新路子，关键在于《海南省总体规划纲要》的编制。

对于一项没有先例可循的事业，如何才能少走弯路、不走弯路？海南的回答是，从问题出发，从人民群众的需要出发。

改革一开始，海南坚持党委领导下的政府主导，使规划与经济社会长远发展无缝衔接，同时推动省市联动、部委协商、军地协调，让许多地方党委政府头痛的“地方各行其是、上下缺乏对接、军民融合没有抓手”等问题逐一解决，形成统一高效的规划编制体制，涵盖了“十二五”编制过的6个空间规划，确保全省发展只有“一张蓝图”。

“一张蓝图”上，囊括了3.4万平方公里陆域和200万平方公里海域统筹规划；生态保护力度持续加大，先后划定了生态保护、耕地保护、林业、海洋、建设用地、自然岸线等6类红线，建立生态红线分区分类管控机制和资源分类管理机制，明确空间约束和发展底线；行政审批最大限度简化，在海南生态软件园等3个试点园区全面推行“规划代立项”、承诺公示制等改革措施……

海南从“多规合一”中谋划了12个重点产业、6类产业园区、基础设施“五网”、百个特色产业小镇、千个美丽乡村等建设，一大批项目随之生成或加快推进，推动海南迈上发展“快车道”。

一张无缝对接的蓝图

翻开《海南省总体规划》，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都在这“一张蓝图”上徐徐展开。

“‘多规合一’首先要解决各种规划交叉、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撞，推行“多规合一”改革，就是要打破行政区划分割和部门壁垒，对全省的土地、林地、岸线、岛礁、海域、江河湖泊、地下资源进行科学总体规划。澄迈县委书记杨思涛对此深有感触：“‘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。”

规划打架是普遍性顽疾。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。

海南成立由省长刘赐贵任组长的“多规合一”改革工作领导小组，设立高规格的规划委员会和规划督察机构，统一技术标准和空间信息数据，建立“多规合一”信息管理平台，把所有规划落实到一张无缝对接的蓝图上。

在编制完成的《海南省总体规划》中，海南以全省为一个大棋局，形成了完整、优化协调、数字化的“一张蓝图”，有效解决了空间重叠、数据打架、图斑冲突等问题。

“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。

审批“瘦身”激发新动能

在海南生态软件园“企业服务超市”，前来登记注册的企业络绎不绝。在这里，企业工商注册、税务登记、银行开户、公章刻印等一系列程序最快在3小时内就可以“一站式”搞定。“这是‘多规合一’试点带来的重大红利。”海南生态软件园有限公司总经理杨淳至说。

海南省政务服务中心王静告诉记者，海南通过“多规合一”和审批制度创新，最大限度地简化行政审批，实现重点园区项目审批总体提速70%，政府职能向制定规划、政策、标准、监管和高效优质服务转变。

在“多规合一”的带动下，海南省行政审批进一步“瘦身”“提速”，“网上审批”“便民服务”等改革也取得明显成效，省级行政审批事项从2012年的1500项减到目前的358项，审批“瘦身”达79.3%。

王静介绍，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。

截至目前，在三个试点园区中，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。

一年前的博鳌乐城杂草丛生，死气沉沉。如今，这里正热火朝天地建设着一大批有着国际先进水平的医疗机构。

开化

张

在“多规合一”改革中，浙江开化县以“一本规划、一张蓝图”为思路，坚持“生态立县”不动摇，甩掉了“欠发达”，实现了“绿富美”

本报记者 黄

浙西开化，不仅自然生态环境“颜值”超高，经济社会发展的软环境同样令人刮目相看。调查显示，开化率先在全国试点“多规合一”改革，已经让以往60%的专项规划得到精简，审批时效由此提升70%。

根源上破解多头规划难题

在传统的规划工作中，自成体系、内容冲突、缺乏衔接协调是不少地方现有规划的通病，这也是开化县早年发展中面临的问题。

华埠镇华民村的一个健康养老项目就碰到了类似问题。“这个项目所在区块涉及的土地都属于建设用地，符合用地条件，但在土地利用规划中，有35亩是一般农田，城建和国土两个规划出现了矛盾。”开化县城建局相关负责人介绍，这种状况在很多建设项目审批中都会碰到。

2013年，开化县提出把整个2236平方公里县域作为一个景区，打造成“国家东部公园”。2014年8月，开化县开始“多规合一”试点。县委书记项瑞良表示，“多规合一”，能理顺规划关系，能推进规划落地，能优化资源配置。

“多规合一”的核心在于重构空间管理体系。打开《开化县三大空间布局总图》，三条“红线”清晰可见：生态保护红线让绿色的西部生态保护空间占一半，永久基本农田红线让黄色的农业生产空间占41.12%，城镇开发边界使红色的城镇发展空间仅占8.07%。

“‘多规合一’并不是简单叠加，而是统筹构建‘一套体系’，由县域顶层规划‘一本总归’。”开化县发改局负责人说，以发展总体规划为指引，推进县域城乡、土地利用和环境功能区三大空间规划的内容调整和衔接。

开化在全县范围内以实现规划体系、空间布局、基础数据、技术标准、信息平台和管理机制“六个统一”为核心，结合“一本规划”，联动开展了国家公园体制、国家主体功能区建设等5项国家级试点。

在规划体系上，开化县统筹构建“1+X”规划体系。以《开化县发展总体规划》作为起统领管控作用的“1”，整合既有的规划资源，编制“X”个分规划，从根源上破解多头规划难题。

不是简单叠加而是统一融合

一本总规、一张总图，“多规合一”的蓝图已经绘就。从开化全面发展出发，关键在于补齐制度供给方面的短板，将改革从纸面落到地面。

“推行‘多规合一’工作过程中遇到的困难很多，既有技术层面上的，也有工作机制上的。”开化县委常委、宣传部长李华蓉说。

“多规合一”不是简单叠加，而是统一融合。首先是数据资源的整合，各部门基础数据的统一是规划能否有效对接的基础。对此，开化县兼顾平衡各规划主管部门职责功能，统一了覆盖资源本底、人口发展、经济发展、空间开发、基础设施、公共服务、生态环境7大领域27个指标，进而形成一套共同认可的基础数据。

结合“数字开化”建设，借助于现代化的信息技术手段，开化县运用地理国情普查成果，科学设计系统接口，建成了公共地理信息基础平台，并在此基础上进一步打造了“多规合一”综合管控平台。在有效解决各职能部门之间矛盾冲突、加强部门间横向衔接的同时，将审批实效提升70%以上。

为让这套体系有效运转，开化县改革规划管理机制，成立了县规划委员会进行统筹协调，不仅统一了包括人口、城镇化水平、环境容量、经济规模等基础数据，还统一了各类规划期限、功能分区和土地分类等技术指标，更以“提升已有、创建未有、链接所有”的要求构建统一的规划信息管理平台，进行信息共享，促进全流程联合办公。

攻坚克难造就美丽乡村

改革能否取得成效，关键看能否给群众带来实惠。

最近，音坑乡姚家村村民姚志国和姚宏燕父子决定：把效益良好的砖厂改建成以窑文化为主题的展览馆和特色民宿。

“我在这座砖瓦厂干了近30年。”姚志国说。事实上，“多规合一”中的“生态立县”理念早已植入儿子姚宏燕的心中，他知道以牺牲生态换来的烧砖收入并不长久。2015年，为进一步推进国家公园建设，开化县要求全县黏土类企业全部关停。与父亲商量后，姚宏燕决定将红砖厂改建成特色民宿，并取名“红窑里”。

姚宏燕心里还有更大的发展蓝图：“我们还准备配套梅溪古渡、村口景观、银杏道等10个子项目，打造一个音坑乡姚家红窑里文化创意村！”

如今，姚家村也大不相同了，道路干净了，粉尘没有了，村口还建起一座古色古香的凉亭。在开化县，这样的美丽乡村不止姚家村一处，如今已有15个村被列入浙江省美丽宜居示范村。

今年上半年，开化全县农家乐游客量、营业收入分别同比增长30%和43%，上半年服务业投资同比增长27%。在“一本规划、一张蓝图”的指导下，开化县正在盘活沉睡的山水资源，发展休闲观光农业和生态旅游业，带动当地经济向绿色转型。

上图 厦门海沧政务综合体的“一站式审批和服务”让群众高兴和满意。 林广明摄

左图 位于音坑乡汶川口村的“浙江开化国家东部公园”字样。 （资料图片）

右图 海南拥有丰富的价值极高的海岸线资源。以前，海岸线拿来做项目，各部门之间就开“撕”。“多规合一”之后，各部门间再也不用“撕”了，全部按照统一规划来使用。 本报记者 何 伟摄

厦门

沟通更顺畅 办事更高效

本报记者 薛志伟

通过多领域、多层次的空间治理体系顶层设计，厦门市统一愿景、统一思想、达成共识，形成了全新的城市空间规划体系，推动了城市治理体系的创新和治理能力的提升

厦门“多规合一”不仅仅是一个单纯的规划，而是一个系统性、协调性改革。

进“一家门”办“多家事”

祝晋军是厦门一家建筑公司的行政总监。他告诉记者，市行政服务中心里以前总是人满为患。现在有了“多规合一”平台，企业不用挨个跑窗口了，比以前轻松不少。最主要的是效率也提高了。

企业办事更轻松、效率更高，这是厦门“多规合一”改革带来的最直接变化。

厦门多规合一审批平台协调管理中心副主任王秀荣告诉记者，“多规合一”实施以来，市行政服务中心管委会大幅度调整优化建设审批综合服务大厅窗口，审批流程5个阶段设立了跨部门统一登记收件窗口，申请人在统一收发件窗口报件后，其他事项则由工作人员提交“多规合一”平台及各审批部门，变“办事者”跑为“部门”跑。另外，还设立跨部门阶段审批室，真正实现一窗收件、一室办理，进“一家门”办“多家事”。

市行政服务中心的变化，直观地体现了“多规合一”在推动审批制度改革的成效。而实际上，这只是“多规合一”的成效之一。在“多规合一”基础上，厦门市以信息化手段搭建综合管理平台，对发改、规划、国土等部门审批流程进行再造，显著提高了城市管理效率。

同时，厦门市“多规合一”平台还接入了全市涉及项目审批管理的174个市、区部门，纳入了发改、规划、国土、环保、海洋、林业、水利、交通、教育、医疗卫生、农业等多部门8大专题共40项专业规划，实现了全市各部门之间空间信息共享。

项目生成落地更高效透明

“多规合一”平台的建成，不但提高了项目审批效率，更为项目生成机制的改革提供了可能。

厦门市规划委相关负责人说，过去，建设项目生成存在多头管理、多环节、多层次、低效率的问题，一个项目生产阶段就需要经过一大堆部门的审批。现在，厦门市建立了以发改、规划、国土等部门为主、多部门协同的项目生成机制，在建设项目审批前期，落实投资、预选址、用地指标等，促使策划生成的项目可决策、可落地、可实施。各部门根据职能分工在网络上并行操作，通过平台交互项目信息和部门意见，打破部门藩篱，使项目的生成落地更高效、更透明。项目生成完成后，在平台上形成项目库，成为项目储备、查询及后续审批的依据，实现与审批环节的无缝衔接，为审批提速创造条件。同时，平台还根据实际使用情况，增加“点对点”协调流程，实现各部门间任意对象、任意事项协调，加快部门间的沟通效率。

随着项目生成和审批效率的提高，2015年以来厦门市经济发展也持续加快。据统计，今年1至7月，厦门市实现固定资产投资（不含农户）1280.50亿元，增长21.4%，增速已连续12个月保持在20%以上；上半年地区生产总值增长9.2%，增速居全国副省级城市第二位。

避免城市“摊大饼”式扩张

“多规合一”不仅着眼于消除眼前的矛盾，更在于它是长远的战略规划。通过“多规合一”改革，厦门市城市总体规划、土地利用总体规划等都进行了统一，涉及306平方公里土地的12.4万个“打架”区域被消除，最终整合并腾出55平方公里用地指标，为下一步200个基础设施项目、180个民生项目落地提供了重要保障。

更为重要的是，通过“多规合一”改革，厦门市摸清了城乡资源、环境、空间条件等，创新性地提出生态控制线，划出640平方公里的城市开发边界，明确了城市绿道、农田、水系、湿地、山体、林地边界坐标，实现了城乡规划管理的全覆盖。这一规划体系明确了发展底线，解决了生态文明建设问题，避免城市“摊大饼”式扩张，奠定了集约发展的基础，也为“五位一体”协调发展奠定了坚实基础。

在海沧大桥桥头，有一个风景优美的生态公园——大屏山公园，这里曾计划建设星级酒店。在过去的城乡规划和土地利用总体规划中，公园所在的地块是建设用地，酒店项目没有问题。但是，该地块却属于美丽厦门战略规划确定的山海通廊的重要节点，为了保护生态，整片山体在“多规合一”改革中被纳入生态控制线范畴。经协商，最终酒店项目被取消，相关规划也相应作了调整，才有了这样一处市民游客休闲游乐的好去处。

今年5月1日，《厦门经济特区多规合一管理若干规定》正式施行，这是全国首部“多规合一”管理的地方性法规，在制度设计上为下一轮“多规合一”改革和完善预留了制度空间。

本版编辑 许跃芝 张 虎
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务窗：dzzs@ced.com.cn 010-58393509 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 定价：每月24.75元 每份：1.00元 广告许可证：京西工商广字第8166号 广告部：58392178 发行部：58393115 昨日（北京）开印时间：2:30 印完时间：3:45 本报印刷厂印刷