

关于三亚市“多规合一”改革情况的 调研报告

市人大常委会城建环保工委

为打造三亚市良好的空间规划布局环境，筑巢引凤，形成“一张蓝图”干到底的绿色、发展、人文、协调的营商空间环境，助力海南自由贸易港建设，根据 2020 年年度工作计划，我们城建环保工委在常委会分管领导张羽飞副主任带领下，开展了我市“多规合一”改革情况专题调研工作。通过发函市资规局、林业局、住建局、水务局、生态环境局、农业农村局、发展改革委、交通运输局和综合行政执法局等市政府组成部门了解收集相关资料；组织市资规局、林业局、水务局和生态环境局召开座谈会听取情况介绍，面对面进行交流讨论；以及结合重点项目复工复产调研、生态环境六大专项整治情况调研、中央商务区规划建设调研和民营企业营商环境调研等过程中了解掌握的情况，形成了专题调研报告，现将具体情况报告如下：

一、三亚市“多规合一”改革的基本情况

海南省省域“多规合一”改革工作从 2015 年 2 月开始准备，经中央深化改革领导小组第十三次会议同意，6 月正式试点启动。根据省委、省政府部署要求，三亚市同步统筹开展了“多规合一”编制工作，旨在通过规划一张蓝图解决各类规划矛盾、资源配置低效、重复建设、行政分割并相互掣肘等突出问题，走出一条城乡统筹、区域统筹、产业统筹、保护与发展

统筹、经济与社会统筹，高效绿色，全面协调可持续发展的科学发展之路，为三亚市加快发展和转型升级提供源动力。

（一）进展情况

2015 年 5 月，三亚市启动“多规合一”改革准备工作，组织由市各职能部门组成的“多规合一”工作领导小组开展“多规合一”改革前期研究，加强省市协调，并向省“多规合一”领导小组汇报提出三亚市“多规合一”改革总体思路。

2015 年 9 月，三亚市正式成立“多规合一”工作领导小组，工作领导小组办公室设在市原规划局（现资规局），统一领导三亚市“多规合一”改革工作，制定印发工作实施方案，并成立六个“多规合一”专项小组；同时向市委市政府汇报“多规合一”初稿，明确目标定位、战略框架、“多规合一”生态红线划定、产业布局、基础设施布局等内容，协调“多规合一”差异，消除冲突矛盾。（至今，已开展部门协调会 100 多次。）

2015 年 10 月至 2016 年 6 月，三亚市向省“多规办”提交了 6 次阶段性“多规合一”成果。

2016 年 6 月，三亚市“多规合一”领导小组第六次会议听取成果汇报，并原则通过三亚“多规合一”《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》。

2016 年 11 月，省政府常务会议审议并原则同意《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》。

根据省政府常务会审议意见，三亚市分别于 2016 年 12 月和 2017 年 5 月将报批成果报送省“多规合一”办，省委省政府从战略发展角度出发，暂不批复海口市、三亚市的“多规合一”成果。按照 2017 年 9 月省原规划委《关于规范开展市县

总体规划局部调整工作的通知》精神，为落实国家和省委省政府关于建设崖州湾科技城、中央商务和总部经济区的策略部署，三亚市开展了“多规合一”动态调整完善工作。目前，三亚“多规合一”成果在实施中执行 2016 版生态保护红线、2017 年版永久基本农田、动态维护版其它内容。

2019 年 5 月，国家自然资源部印发《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87 号），全面启动国土空间规划编制审批和实施管理工作，实现“多规合一”，将既有规划成果融入新编制的国土空间规划中（规划期至 2035 年，展望至 2050 年），建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施。根据中央、省委省政府和市委工作部署，三亚市在现有的“多规合一”改革基础上，结合最新三调数据启动了《三亚市国土空间总体规划（2020-2035）》的研究编制工作，并在编制过程中将动态维护成果将纳入国土空间规划。

（二）主要做法和初步成效

在推进“多规合一”改革过程中，三亚市密切联系市情实际，坚持问题导向，创新体制机制，采取的主要做法和取得的初步成效有：

1. 探索建立了统一高效的规划编制体制。一是建立了由党委领导、政府主导、部门支撑、群众参与的规划编制体制。成立了由市委书记担任组长，各职能部门主要领导构成组员的“多规合一”工作领导小组，工作小组下设办公室；成立六个“多规合一”专责小组，协调“多规合一”差异，消除冲突矛盾。二是利用总体规划有效整合各类规划。在编制《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》过程中，将“十二五”期间编

制的《三亚市主体功能区规划》、《三亚市城市总体规划》、《三亚市城镇体系规划》、《三亚市土地利用总体规划》、《三亚市海洋功能区划规划》、《三亚市林地保护规划》等 6 大类空间规划合为一张蓝图，相关部门不再编制专项规划，仅依据《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》分年度编制具体实施细则，实现了部门间规划编制的有效整合。三是建立了规划编制的审查机制。成立专家委员会对总体规划进行专家评审，重点审核是否与《海南省总体规划》相一致，修改完善后报省“多规合一”领导小组审查、批复。四是建立了省与市县的协调推进机制。改变过去地方先编规划、省直部门后审核的做法，实行省市合作共同推进，与省规划委、发改、国土、林业、海洋等相关部门建立了规划编制的合作协商机制，定期沟通、全程指导，同步协调解决各部门批准的规划与市总规相互冲突等问题。五是建立市与驻琼军队的协调推进机制。改变过去军队规划与地方规划自成体系的做法，由三亚市警备区负责人担任市“多规合一”工作领导小组副组长，通过召开联席会议等方式，牵头协调驻琼军警单位参与“多规合一”改革，协调解决地方与驻军之间存在的各类规划矛盾、数据打架、图斑冲突等问题。

2. 探索完善了以规划保障生态文明建设的机制。一是建立了生态保护红线分区分类管控机制。二是探索建立生态保护补偿机制。三是探索实施资源分类管理措施。

3. 探索完善了以规划统筹优化各类空间布局的机制。一是对接国家战略，明确发展定位。提出了三亚未来发展的“海上丝绸之路的战略支点、双港支撑的国际门户、国际热带海滨旅游精品城市。”的战略定位。二是确定了重点发展的九大产业。

确定了旅游业、热带高效农业、医疗健康产业、互联网产业、会展业、金融与商务服务业、商贸物流业、房地产业（不含商品住宅）、科技教育文体产业等九大产业。三是规划布局了六大省级产业园区。规划布局了邮轮母港产业园、综合物流园、创意产业园、国家海岸休闲度假区、荔枝沟教育产业园区、凤凰（新机场）临空产业园。四是筛选确定了八个产业小镇和十大新农村建设连片区。五是科学确定全市主体功能分区，研究提出全市“一带三城区、一主两副、一环两楔、多点”的空间结构。六是统筹规划布局重点基础设施建设。七是统筹生态社区布局和建设，启动规划建设城市生态社区工作，加快建设城镇政策性住房、人才房和安置房，满足群众基本住房需求，保障国际人才生活配套、优化人才生活环境、加快国内外人才集聚。

4. 探索完善了以规划促进行政审批制度改革的机制。一是在“多规合一”改革中探索行政审批改革。拟对列入《三亚市总体规划》的项目不再审批项目建议书，直接审批可行性研究报告；对部门规划与总体规划一致的项目，不再进行项目立项审批，直接由市区发改部门备案。二是开展行政审批制度改革试点。三是完善规划落地实施的相关配套政策。四是建立健全“多规合一”管理机制，推进“放管服”改革。

5. 探索完善了多管齐下确保规划落地实施的机制。一是建立规划编制及实施管理机构。二是建立全市的规划信息管理平台。三是调整理顺与规划相关的规章制度。四是突出区域统筹性，打破行政区划壁垒，在省域层面重点对接、落实《海南省总体规划》战略布局和空间管制等相关要求，突出三亚在大三

亚旅游经济圈中的核心地位，优化三亚全域和周边相邻地区在生态保护、旅游开发、产业发展、基础设施互联互通和公共服务配套等方面的资源配置。

6. 拓展了发展空间有效支撑社会经济发展。通过“集中清理、拆违腾地、图斑调整、空间置换、区域统筹”等方式，有效盘活了大量闲置土地资源，促进了区域统筹发展，有效支撑了社会经济发展。截至 2020 年 5 月底，共办理供地手续 183 宗，总面积约 12147.81 亩，其中已供应国有建设用地共 167 宗、10720.37 亩，土地出让金总额 261.611355 亿元。

二、存在不足和问题

三亚市“多规合一”改革工作，自 2015 年启动以来，在中央、省委省政府和市委的统一部署下，进行了探索创新，做了大量的工作，取得一定的成效。但我们在调研的过程中也发现了一些不足和问题，主要如下：

（一）相关部门之间主动配合不够

调研过程中，我们感觉到虽然“多规合一”工作领导小组办公室做了大量协调工作，但部门之间主动配合还是不够，比如：我们发函市发展改革委等政府职能部门，请提供涉及各自职责范围内的改革进展及存在的困难问题等相关材料，有些部门电话回复“多规合一”由市资规局统一负责他们没什么材料或者回复他们不知道要做什么，没有回函；有些部门虽然回函，但缺少与“多规合一”相关的实质性内容。再比如，在座谈会上，相关部门各自强调各自领域的有关要求和困难，在规划用地、生态保护红线、各类水源地保护区、自然保护地、林地、河流河道控制线等红线方面存在矛盾冲突，但缺少共同商讨解

决办法的积极主动性。

（二）信息流转平台和业务协同平台建设滞后

调研过程中，我们了解到“多规合一”领导小组办公室已在探索建立全市的规划信息管理平台，但“多规合一”一张蓝图信息流转平台和业务协同平台建设滞后，造成相关信息不能主动披露流转承接，部门之间信息不流通，缺少一个统一发布、查询的信息流转平台和统一受理、审批的业务协同平台。在“多规合一”过程中，一是造成规划调整信息不对称，部门间无法及时掌握动态调整内容及进展，使资源管理管护工作出现缺口；二是造成各类审核审批工作衔接不充分不顺畅。

（三）规划分类分层不够

调研时我们了解到，“多规合一”过程中，在编制《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》时，将各项规划合为一张蓝图，相关部门不再编制专项规划，仅依据《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》分年度编制具体实施细则。目前“多规合一”工作主要聚焦在宏观层面，侧重空间规划图上作业，以卫星图片判图、查阅资料为基础进行划定，实际地调查不充分，造成规划与现状有偏差，存在图上情况与现场情况有差异现象。由于规划分类分层不够，导致相关部门在编制实施细则方面落地实施困难，比如图上有些显示为林地，实际为包含了村庄；再比如具体区域规划中没有周全考虑供电、燃气、通信、停车场、垃圾收集站等基础配套设施。

（四）规划刚性约束不够

调研过程中，我们注意到为实现社会经济发展，部分区域还存在突破生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条

红线的城乡建设行为，通过异地购买其他市县土地补偿方式解决占补平衡问题。这种方式虽然在省域内是实现了总体平衡，但也凸显出市域规划刚性约束不够，反映出规划只注重前期编制，规划的实际实施效果没有显现。

三、我们的意见建议

（一）提高政治站位、突破行政壁垒、破除部门藩篱、加强部门之间主动配合，做好工作衔接

“多规合一”不是单一的空间规划的整合，而是“治理体系和治理能力现代化的实践和创新，空间规划体系与规划管理制度的深层次变革”，是旨在解决各类规划矛盾、资源配置低效、重复建设、行政分割并相互掣肘等突出问题，走出一条城乡统筹、区域统筹、产业统筹、保护与发展统筹、经济与社会统筹，高效绿色，全面协调可持续发展的科学发展之路。我们建议相关部门提高政治站位，突破行政壁垒、打破部门藩篱，按照省委、省政府和市委、市政府部署，扎实推进“多规合一”工作，着力将涉及各部门的主要空间规划落实到“一张蓝图”上。市发展改革委将三亚社会经济发展目标定位主动提供给资规局，资规局作为“多规合一”空间规划的牵头部门，根据三亚社会经济生态发展目标定位将三亚主体功能规划、土地利用总体规划、海洋功能区划、林地保护规划、城市总体规划、交通运输规划、河流水源地保护规划、永久基本农田保护规划、生态环境红线规划等诸多规划合一，形成一个空间，有效整合各项规划。市水务局、生态环境局、农业农村局、住建局、交通运输局、林业局等相关部门主动相互配合将各自领域内的有关要求反映给资规局，协调好、对接好、编制好各自领域相关的

规划实施细则，形成合力。

（二）加快信息流转平台和业务协同平台建设

我们建议加强顶层设计，采用政府决策、部门协作、技术协调、平台支持的工作方法，消除部门之间的“信息孤岛”。一方面，加快建立“多规合一”的空间信息流转平台，整合各类空间规划，集成空间现状和各类规划信息，形成城乡统筹、全域覆盖、要素叠加的“一本规划、一张蓝图”，实现发展目标、用地指标、生态红线、永久基本农田、城镇开发边界、空间坐标相一致，做到一张蓝图干到底。多规合一信息流转平台针对各级各类规划数据海量、多源、异构、分散存储等特点，以高效管理、价值挖掘和信息共享为目标，研制出各类规划数据提交、质检、入库及更新的标准规范，实现规划大数据的整合，建立有机统一的规划数据中心，将发改、住建、国土、海洋、环保、林业、交通、农业等各部门规划数据进行整合，提供统一存储、分权管理、综合分析等功能，实现各类规划数据互联互通、共享共用，为各级规划相关部门提供规划编制、审查、实施、监督全流程数字化管理。在纵向覆盖省、市、区多级方面，信息平台提供标准的对接方式和接口规范，实现与省、区已建或即将建设的规划管理系统无缝集成与对接，实现对规划实施的数字化监测，满足规划宏观管理和实施细则微观管控的需求。在横向对接陵水、乐东和保亭三县规划相关部门，根据权限为他们提供空间信息共享服务。另一方面，加快建立基于“多规合一”的业务协同平台。在数据平台基础上，向管理和实施延伸，实现部门协同、信息共享、项目审批、评估考核、实施监督、服务群众等功能，为建设项目相关部门提供并联审

批功能，以“一张图”应用为基础，横向打通同级各部门，实现各类规划数据共享，多部门间信息联动及业务协同；以“一张表”报批为脉络，将建设用地审批流程再造，相关业务办理部门在接收报建材料后，可进行容缺预审，互不前置。审批过程中各单位的办理意见自动继承，集中展示审批结果，记录项目全生命周期信息。最终实现审批流程的自动化、标准化和精细化，有利于推进行政审批的提速，创新空间规划管理体系，为空间开发数字化管控和项目审批核准并联提供信息化支撑。

（三）加强空间规划的分类分层指导

在多规合一的过程中，我们建议要在空间规划上分类分层，根据三亚社会经济生态发展目标定位，划分三亚主体功能规划、土地利用总体规划、海洋功能区划、林地保护规划、城市总体规划、交通运输规划、河流水源地保护规划、永久基本农田规划，生态环境红线规划等，确定总规与各专项规划的关系，做好规划间的协调衔接；同时做好专项规划和详细规划的传导，专项规划和详细规划中涉及空间布局的内容，应依据国土空间规划，落实相关约束性指标和各类空间管控要求，相关专项规划报批前应进行符合性审查；专项规划批准后，应将空间要素信息和规划布局要求叠加到国土空间基础信息平台上。形成以多规合一空间总体规划为统领，以专项规划为接口，以详细规划为支撑，以各项规划实施细则为辅助的空间规划体系。

（四）加强规划的刚性约束，维护规划实施的严肃性

规划的意义在于实施，要牢固树立总规划的刚性约束意识，确立总规划的法规性约束地位，维护规划实施的严肃性。我们建议：一是要加强规划宣传，提高规划实施监督的公众参与度。

通过网络、报纸、展示大厅等多种形式，搞好各类规划的公示，保障群众的知情权，增强公众参与度，提高全社会对规划监督的意识。二是要依法保障空间规划权威性。通过人大重大事项决定形式明确空间总体规划的法律地位，并理顺空间总体规划与专项规划、详细规划、实施细则的关系，指导空间规划的统筹与整合。针对空间规划的动态性，明确各类空间规划的实施评估和调整完善机制。三是要建立健全科学有效的空间规划管理监察机制，突出空间总体规划在城市建设中的指导作用，严格落实对各类建设工程的有效监管，违反总规实施的项目，要依法依规予以处罚整改，增强规划执行的刚性。四是建立控制线管理制度，加强生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇增长边界管理，利用遥感等科技手段，对违法建设行为进行动态监测。五是加强规划管理体制与实施机制研究，解决规划管理职能交叉重叠问题，强化政府对空间规划的统筹，健全跨部门的规划协同编制、实施与管理机制，最大限度地提高空间规划决策、管理质量和效率，保障规划上下衔接一致，可执行度高，执法责任主体明确，杜绝“规划规划，墙上挂挂，纸上画画”的现象。

（五）加强与省相关部门沟通汇报，争取技术、资金和政策支持

“多规合一”形成的市域空间规划，最终需要与省空间规划合一，纳入到省域空间规划之中。目前，三亚“多规合一”走在全省前面，进行了探索创新，为了与省域空间规划相协调，少走不必要的弯路，我们建议提前加强与省相关部门沟通汇报，争取技术、资金和政策支持。一是“多规合一”信息流转平台

和业务协同平台建设需要省相关部门支持。二是国土空间规划各项保有量指标调整需要省相关部门支持。三是生态保护红线的调整优化需要省相关部门支持。