

# 关于三亚市开展“多规合一”改革情况的 专项工作报告

2015年6月5日，习近平总书记主持召开中央深化改革领导小组第十三次会议同意海南开展省域“多规合一”改革试点，三亚市按照省委、省政府部署指示，同步启动三亚市“多规合一”编制工作，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之路，为三亚市加快发展和转型升级提供源动力。“多规合一”改革以来，三亚市政府认真贯彻落实党中央、国务院和省级决策部署，明确履职责任，加快了“一张蓝图”编制、机构整合、队伍融合，加强行业指导和监管，切实把“多规合一”改革精神落到了实处，现将改革情况报告如下：

## 一、三亚市开展“多规合一”规划编制进展情况

市委市政府高度重视，加强组织领导，成立了由市委书记担任组长，市长担任副组长，市各职能部门主要领导构成组员的三亚市“多规合一”工作领导小组，制定了详实的实施方案，建立了党委领导、政府主导、部门支撑、群众参与的创新规划编制体制，并设立六个专项工作小组，有效促进市主体功能区划、城市总体规划、城镇体系规划、土地利用总体规划、生态保护红线区划、海洋功能区划、林地保护规划、风景名胜区规划、五网基础设施专项等各类空间规划的

协调并统筹合成“多规合一”一张蓝图。同时建立了省市职能部门合作协商机制、地方与部队及农垦联席会议协调机制，开展了 100 多次协调会，消除各类规划的矛盾、数据打架和图斑冲突面积约 180 km<sup>2</sup>（一共 8.1 万个图斑）。2016 年 11 月 11 日六届省政府第 73 次常务会议审议并原则同意《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》。省政府常务会审议通过后，省委省政府从我市战略发展角度出发，同意暂不批复海口市、三亚市的“多规合一”成果。

根据 2017 年 9 月原省规划委《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，我市开展了“多规合一”动态调整完善工作。根据国家自然资源部《关于全面开展国土空间规划工作的通知》，要求不再新编和报批“多规合一”试点工作，下一步要将“多规合一”成果纳入新编制的同级国土空间规划中，因此我市于 2019 年 5 月启动国土空间规划编制工作，延续并深化“多规合一”改革成果。

同时，为继续加强“多规合一”改革的具体推进、编制实施和监管工作，我市加快规划编制及实施管理机构改革，在不增设人员编制、不提高机构规格的前提下，整合主管国土资源、空间规划、海洋工作的三个市级职能部门，并在“三定”方案中明确了 17 项管理职能，成立了三亚市自然资源和规划局，作为全市综合性规划管理常设机构，保证“一张蓝图”和国土空间规划的实施。

为保障“多规合一”改革工作的有序推进，市政府在财政方面予以保障，每年财政安排 3000 万元用于“多规合一”及各片区控规、城市设计编制，“多规合一”改革以来我市在规划编制经费投入超过亿元，为全面深化“多规合一”改革工作提供了资金保障。同时，按照“世界眼光、国际标准、高点定位、三亚特色”的要求，我市近年来委托了国内外高水平的规划设计团队，如中规院、同济规划设计院、清华规划设计院、德国 gmp 国际建筑设计有限公司、英国查普门泰勒、德国 AS+P 公司和西班牙波菲事务所等参与我市的规划和城市设计编制工作。

## 二、市“多规合一”改革的初步成效

推进三亚市“多规合一”改革，不仅是我市统筹经济社会发展和空间战略布局的重大举措，同时也是我省加快自由贸易港建设、实现全面小康奋斗目标的重要推动力，对我市长远发展具有不可估量的深远意义，成效主要体现在以下五个方面：

### （一）规划指导城乡布局优化，构建三亚发展蓝图。

按照“构建山清水秀的生态空间、集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间”的空间布局思想，我市结合 1921.53 平方公里陆域和 3223.6 平方公里海域的实际，在产业布局、生态保护和基础设施互联互通等方面谋划布局了陆海统筹、协调发展的“一张蓝图”。一是对接国家和省级战略，明确发展定位，我市根据“国际自由贸易港、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”

等战略定位，科学研究提出“一带三城区、一主两副、一环两楔、多点”的空间结构和“中优、东精、西拓、北育、南联”的空间发展策略，确定全市主体功能分区，明确鼓励开发区、优化开发区、限制开发区和禁止开发区的功能结构布局，并分门别类制定详细的区域管控措施。二是建立全市的规划信息管理平台，依托基础测绘地理信息数据汇总整合各类规划数据，并按国家要求统一到标准格式，形成规划蓝图成果。三是指导城市片区控规编制（修编），结合市“多规合一”动态维护，陆续完成崖州湾科技城总规和控规、总部经济及中央商务区、中心城区控规、智谷产业区控规、互联网信息产业园（修编）编制，并有序推进《三亚市战略规划（2020-2050）》、亚龙湾国家旅游度假区控规修编暨城市设计、海棠湾国家海岸休闲园区控规、崖州湾科技城西北片区控规、综合物流园区控规、城市综合交通规划及主城区道路网控规等的编制工作，不断优化空间资源配置。四是确定乡村振兴发展战略，制定新农村建设标准，编制新一轮村庄规划，实现逢建必报，尽早实现农村基本公共服务均等化。深入推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革。结合乡村旅游发展，促进美丽乡村建设，从而实现乡村振兴。五是统筹农垦发展布局，按照“全省一盘棋，全岛同城化”的发展理念，加强垦地合作，深化垦地融合，有序推进农垦土地资产化和资本化，积极推动“空间规划一体化、产业融入一体化、公共基础设施建设一体化、土地利用一体化”，在蓝图中统筹南岛农场、南新农场、立才农场

和南滨农场等具有特色资源的生产队区域，并通过结合农垦“八八战略”定位的热带高效农业、南繁科研、旅游地产等产业规划将其培育为旅游特色小镇和热带特色农业发展示范区。六是为保障重点产业园区、重大项目建设，建立“多规合一”动态维护调整机制实现土地要素资源的较优配置和集约高效实用，在省厅指导配合下全市统筹调出基本农田约259.31公顷，保障了崖州湾科技城园区、中央商务及总部经济区、西环货运线改造工程、环岛旅游公路、南山“四个一”项目及交通配套工程、循环经济产业园等项目用地用林用海，大力推进全市路网、光网、电网、气网和水网等基础设施互连互通，实现全面覆盖、网络联通、无缝对接的基础设施建设格局。

## （二）规划引领结构调整，在转方式中实现稳增长

实现经济社会的协调可持续发展，是三亚市“多规合一”改革试点的出发点和落脚点。在这个过程中，我市始终坚持规划引领，着重在产业重点、园区布局、项目落地上下功夫，规划重点发展的九大产业，并按照“功能集中、项目集聚、产业集群”的原则，规划布局一批重点产业园区，包括崖州湾科技城、中央商务及总部经济区、邮轮母港产业园、国家海岸休闲度假区等，科学编制园区的总规控规，合理布局，确定了产业园区责任主体、“四至”范围和发展目标等。不仅强化了生态指标的刚性约束，确保了生态环境质量总体不下降，而且经济保持平稳较快发展、结构得到进一步优化。依靠“多规合一”产生的改革动力，全市多元化的产业发展

格局正在形成。

### （三）规划引领生态立市，环境保护力度进一步加大

在“多规合一”改革中，我市按照总体环境质量“只能变好不能变差、耕地和林地保有量不能减少”的要求，划定了生态保护红线，提出了生态、环境和资源等刚性约束指标，确定了资源消耗上线、环境质量底线、生态保护红线、城市边界线、开发强度管控线、功能分区和基础设施布局等，对生态功能区、开发功能区及其他功能区进行分类管理，分别实施相应的管理政策，确保管住陆域空间布局、海洋海岸带和环境质量，全市生态管控显著加强。

为实现上述目标，我市在保护生态的同时加大对破坏生态环境违法行为的打击力度，从2018年初开始，在“多规合一”指导下开展了市域生态环境保护“六大专项整治”，查处了大量的违法图斑，并开展整治违法建筑两年攻坚专项行动，拆除面积412万平方米；对全市海岸带保护与开发情况进行专项检查；开展城乡环境卫生整治工作、城镇内河（湖）水污染专项治理、大气环境治理、重点保护区和林区生态保护与修复工作，建立健全了重点生态保护区监测评估机制。

### （四）规划引领政府改革，简政放权深入推进

在“多规合一”改革中，按照“最大限度取消审批、先行先试勇于探索”的改革要求，在进一步清理行政审批和行政管理服务事项，探索以“六个试行”为代表的省级园区行政审批制度改革，制定重点园区产业项目用地协议出让办

法，严格界定协议出让范围和负面清单；在“多规合一”基础上全面推进规划用地“多审合一、多证合一”，深化“放管服”改革，建立相适应的规划管理机制，深化行政审批制度改革，进一步整合优化行政审批流程，统筹规划、建设、管理三大环节，提高审批效率，如在选址环节，将建设项目选址意见书、用地预审合并；供地环节，将建设用地规划许可证、建设用地批准书合并。这些措施最大限度的简化了行政审批，实现了重点园区项目审批“足不出园”、“一站式”服务。

#### （五）规划统筹盘活资源，进一步拓展发展空间

改革过程中，全市通过“集中清理、拆违腾地、图斑调整、空间置换、区域统筹”等方式，不仅有效盘活了大量闲置土地资源，而且促进了区域统筹发展，具体来说**一是**进行集中清理，目前全市共处置 104 宗闲置土地，共计 275.28 公顷。**二是**进行拆违腾地，通过整治违法建筑三年攻坚行动拆除违法建筑存量 692.8 万平方米；通过海岸线专项检查累计拆除违法建筑 5.4 万平方米，大量长期被非法侵占的海岸线被重新集中纳入规划统一进行有序保护利用和开发建设。**三是**进行图斑调整，按照尊重历史、生态优先的原则，有效解决了耕地、林地、岸线的图斑重叠等矛盾问题，真正实现了“一张蓝图管全面”的目标。**四是**进行空间置换，将“多规合一”后已划入生态红线、确已不具备开发利用条件的存量闲置建设用地，按照“建设用地总量不增加、空间调整置换”的原则盘活利用。**五是**自由贸易港建设用地保障，市“多

规合一”成果经省政府常务会审议通过后，从 2017 年 1 月以来，截至 2020 年 5 月底，我市共办理供地手续 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；目前正发布挂牌出让公告及已上报市政府审批的出让用地共 6 宗，约 524.82 亩；计划挂牌出让方案项目用地共 10 宗，约 902.62 亩，为自由贸易港发展建设提供用地要素支撑。

### **三、正在开展的重点工作**

#### **（一）加快推进国土空间规划编制**

强化“多规合一”的制度集成创新，科学编制国土空间规划，完善详细规划编制，健全各类专项规划，调整优化全市耕地、永久基本农田、林地、建设用地布局。在省委省政府统筹部署下，我市以国土空间双评价、现状评估结果和最新三调数据为基础研究，制定了“基础研究—目标定位—国土空间格局—要素配置—分区重点—实施保障”的技术路线，启动了《三亚市国土空间总体规划（2020-2035）》的编制工作，并计划将市“多规合一”的现有改革成果纳入国土空间规划成果中。同时，开展《战略规划研究》《三亚市发展质量与资源利用效率评估》《三亚市资源环境承载力评价与国土空间适应性评价》《三亚市基本农田划定研究》《三亚市生态红线划定与生态空间管控政策研究》《三亚市海域资源利用与海洋功能区划研究》《三亚市公共服务设施布局研究》《三亚市人口规模研究》《三亚市产业发展规划研究》等 9 项专题研究，通过加强国土空间规划与各部门专项规划



横向衔接，以及向控制性详细规划传导的纵向衔接，增强实施指导性。

## （二）开展三亚市战略规划（2020-2050）国际咨询

为进一步加深国土空间规划编制深度，更好的指导三亚市未来城市发展和国土空间资源保护与开发利用工作，我市通过公开咨询的方式征集戴德梁行房地产咨询（上海）有限公司、上海复旦规划建筑设计研究院有限公司联合体，北京世邦魏理仕物业管理服务有限公司、天津大学城市规划设计研究院联合体，中规院（北京）规划设计公司、安永（中国）企业咨询有限公司联合体，德勤管理咨询（上海）有限公司等国内外4家高水平研究单位（含联合体）的战略规划方案，并于5月23日组织国内知名专家**吴志强院士、张悥院士**等权威学者开展方案评审，为我市发展方向“把脉”，最终投票决出一名优秀方案和一名优良方案，为我市未来的发展战略、国土空间布局以及城市建设谋划宏伟蓝图。

## （三）启动自然保护地和生态保护红线整合优化

根据国家重点工作部署和3月16日自然资源部和国家林草原组织召开的全国“自然保护地整合优化和生态保护红线评估调整”推进工作电视电话会议要求，我市自然资源和规划、林业、生态环境等主管部门联合形成牵头组，各区各单位协作，加快推进市域自然保护地整合、生态保护红线调整优化工作。通过认真梳理现行各类保护区、森林公园和风景名胜區等区域存在问题，科学优化整合形成预案，同时与

生态保护红线横向衔接，整理研究形成调整诉求方案，并分别于4月13日、5月7日上报省自然资源和规划厅。

#### （四）持续推动片区控规修编和精细化城市设计

根据省委省政府《关于加强城镇规划建设管理工作的实施意见》和省规划主管部门《关于加快推进开发边界内城市设计和城乡规划编制（修编）工作的函》等文件精神，在省市“多规合一”改革引领下我市继续加快重点产业园区和片区控规的编制（修编），并提高纵向深度，适时开展东岸、月川、凤凰海岸等城市单元片区精细化城市设计工作。主要是结合“小街区、密路网”和成片开发的特点，通过精细化城市设计，进一步落实建筑空间布局，形成富有韵律的天际线，营造高品质的公共活动空间，创造出宜人的交流交往空间，将步行网络串联商业各个地块，对地下空间进行整体设计综合开发，形成地下整体交通流线，预留市域快轨或地铁站点，并结合地下人行动线布局整体地下商业配套等。

同时，为加快城镇政策性住房、人才房和安置房建设，满足群众和人才引进的基本住房需求，完善生活配套、优化人居环境，规划了抱坡、大妙林和临春三大生态社区，总规划用地面积约1441亩，总建筑面积约241-336万平方米，可提供23200-30300套住房，满足近20万人口的居住需求；选址规划了崖州区安居型商品住房项目（南北侧）、布甫教师房、人大附中保障房等11个安居型商品住宅项目，总面积约1126.5亩，总建设量约196万平方米，建设约19232套安居型商品住房。

### （五）加快推进乡村振兴战略

以“多规合一”为引领，统筹加快农业转移人口和外来人口的市民化进程；努力探索新型行政管理体制下的农村体制改革；大力发展具有三亚特色的城乡基本公共服务体系，积极推进农业产业化、现代化、生态化经营；全面推进城中村、城边村、远郊村综合改造，加大美丽乡村建设力度。根据省自然资源和规划厅《海南省集体经营性建设用地入市试点办法》《海南省农村土地征收试点办法》《海南省农村宅基地管理试点办法》和4月16日全省村庄规划编制工作电视电话会议的部署要求，我市研究启动了新一轮村庄规划编制工作，重点组织开展崖州区南山村、吉阳区大茅村、中廖村等16个试点村庄规划编制工作，同步推进农村土地制度改革、全域土地综合整治示范等工作，盘活农村存量建设用地，并完成了海罗村整治入市改革实施方案编制，组织实施，计划将海罗单元集体建设用地纳入2020年度供地计划。

### （六）研究出台支持项目建设先行用地政策

疫情期间，我市出台了支持项目建设先行用地的政策举措，明确了疫情防控相关项目及符合《划拨用地目录》的重点民生及重大基础设施项目，不涉及占用永久基本农田和生态保护红线，经市政府批准，可以先行用地。上述项目可在海南省疫情响应解除后六个月内完善相关规划及用地报批手续；允许变更已出让土地缴款期限，已出让的土地按照土地出让合同约定付款确有资金困难的，经市政府批准，允许变更土地出让金缴纳期限。受让人可于海南省疫情响应解除

后 30 日内缴清全部土地出让金，因逾期产生的滞纳金及利息不再计缴；支持新出让土地分期缴款，新出让土地可按“招拍挂”出让起始价的 20%确定竞买保证金，出让合同签订后 30 日内缴纳土地出让金的 60%，受让人出具承诺书后余款可在年内分期缴纳；返还海域使用金等。

截止目前，办理了 301 医院海南分院医联体发热门诊临时用房、海南西环货线公交文化旅游化改造工程、南田幼儿园等项目的规划意见，支持先行用地；已成交槟榔河国际乡村旅游区控规地块、总部经济及中央商务区东岸单元地块等，支持变更已出让土地缴款期限；已成交海棠湾林旺片区控规地块、总部经济及中央商务区东岸单元控规地块等，支持按规定分期缴款。

## **四、存在问题**

### **（一）村庄规划深度不足**

市“多规合一”改革虽通过一张蓝图初步实现了各行业规划的空间统筹，但随着国家提出的“乡村振兴”战略和农村土地三项制度改革等发展的不断深入，“多规合一”蓝图预留的空间大部分为乡村现状用地，空间格局呈碎片化，较为分散，难以与城镇体系呼应，发展基础薄弱；美丽乡村和特色小镇的建设大多为城区内部或边缘等具有较好资源优势的连片村庄，建设经验的可复制性暂无法实现全市域铺开，因此村庄规划编制的研究及补充有待进一步加深。

### **（二）生态保护红线缺乏优化**

市“多规合一”改革中 2016 年虽首度创新性地划定生态保护红线，提出了保障生态空间格局，为城市发展提供生态基地与保护，但在实操层面，由于当时存在各类水源地保护区、自然保护地的划定存在范围过大、划定不科学不合理等问题，如南田农场场部、原育才镇区、高峰乡等人口密集活动区域被划入生态红线，各类生活生产设施无法改善完善；同时大量区域型基础设施因与生态红线矛盾问题，无法落地建设，影响了自由贸易港建设和大三亚旅游经济圈一体化工作的推进。

### （三）征收（占用）林地省级权限衔接不顺畅

根据省人民政府令第 286 号精神，将占用或者征收林地审批手续由海南省自然资源和规划厅委托三亚市自然资源和规划局办理，目前市资规局承担起市级和省级委托审核审批的双重权限。但是，根据省生态公益林管理办法规定，重点建设项目占用林地涉及重点生态公益林的平衡调整审批权限在省政府，并没有随之下放至我市。因此，下一步将协调省政府下放占用林地涉及重点生态公益林的平衡调整审批权限，加快占用或者征收林地审批进度。

### （四）林地占补规划调整困难

根据《海南省林地占补平衡管理办法》的规定，林地占补平衡要坚持“生态优先、政府主导、先补后占、占一补一、占优补优、持续利用”的原则。

我市多规合一中的林地保有量高达 67.62%，因此建设项目使用林地审批中，很难做到规划调整的占补平衡，为解决

三亚市城市发展和建设项目在用林地审核和用地审批时加快项目落地，确保经济持续健康发展，下一步将协调将我市“多规合一”中林地规划控制指标中的规划林地指标和后备林地指标进行合理调整，把 5 个百分点、面积 9610 公顷的规划林地调整为后备林地。即将多规合一规划林地 129180 公顷、占土地总面积 67.21%调整为 119570 公顷、占土地总面积 62.21%；后备林地从 788 公顷，占土地总面积 0.41%，调整为 10398 公顷，占土地总面积 5.41%。

## 五、下一步工作计划

### （一）推进并深化国土空间规划编制工作

结合国土空间双评价和三亚市战略规划成果，纳入并继续深化我市国土空间规划方案，延续市“多规合一”规划成果，科学研究并与省直部门协调基本农田、耕地、林地保有量和规划建设用地的控制指标问题，并进一步协调衔接“十四五”国民经济社会发展等各类规划和新基建重点建设项目；并在“大三亚经济圈”层面，积极谋划以三亚为发展核心，陵水、乐东、保亭等相邻市县联合共建共治的发展经济圈层，促进区域优质资源要素流动，统筹区域城乡空间，完善区域综合交通体系，提升区域信息基础设施，加强区域能源安全及水资源安全保障，构建互联互通、绿色安全、智慧高效的全域“五网”基础设施骨架和多级联动、有机协同的全域服务骨架，推动形成城乡一体、服务均等、资源共享、制度对接的全域协同一体化骨架。最终计划于今年 12 月底

完成编制工作，为“十四五”建设以及未来自由贸易港的建设发展提供空间支撑。

## （二）加强生态保护红线和自然保护地的调整优化

继续配合省直部门，加强林业、环保、水务等部门沟通，强化自然保护地和生态保护红线划定管控，为严格生态环境保护管理提供空间规划的依据，优化“三生”空间，并在实操层面，从各类水源地保护区、自然保护地等方面切入考虑历史遗留问题，实事求是，统筹各类城镇生活生产设施用地，坚持“总面积不减少”并提出生态红线调整优化诉求，确保自由贸易港建设和大三亚旅游经济圈一体化工作的推进。

## （二）加快农村土地三项制度改革

根据国家和省级工作部署，继续深化农村土地三项地改革，加快推进农村集体建设用地（包括点状供地）整治入市改革工作，我市将在国土空间规划层面，进一步结合市域农村生产、生活、生态空间，植入“大社区”理念，整合零散破碎的村庄用地，导入集中化的“社区管理”思维，乡村土地集中连片布局，为村庄规划、农村土地改革工作进行空间预留，以规划技术手段促进村庄集聚，为乡村旅游建设腾挪发展空间，切实将“乡村振兴”战略落到实处。

## （四）继续推进“多规合一”业务协同平台建设

我市将继续协调省直相关部门加快平台建设，进一步推进极简审批、智能审批、高效审批；并根据省级制定的“多规合一”数据信息标准规范体系，组织开展了全市性的技术培训；加快与市工程建设项目审批制度改革管理平台的对

接，构建共享平台系统，确保各部门均可在该系统核查规划，以实现职能部门业务管理平台的信息交换、数据共享和管理联动，也可在平台上完成项目的审批、选址和供地，项目实施前严格按审批信息系统确定的内容进行图斑比对，不符合图斑要求的项目一律不予审批和立项，实现“机器管规划”。

### （五）加快制定“多规合一”配套政策

为保证从“多规合一”改革引领到国土空间规划未来指引的承前启后、上下转合，我市将进一步结合国际自由贸易港建设定位，研究并配合省直部门建立健全从全域到功能区、社区、地块以及总体规划到专项规划、详细规划的规划传导机制。明确国土空间用途管制、转换和准入规则，完善规划实施措施和保障机制；健全规划实施动态监测、评估、预警和考核机制等。

随着我市“多规合一”改革工作的不断深入，市政府将按照借鉴国际经验、体现海南特色、符合三亚定位、突出改革创新、坚持底线思维的基本原则，高质量高标准推进海南自由贸易港建设。