**关于加强城镇规划建设管理工作的实施意见**

琼发〔2016〕23 号

中共海南省委　海南省人民政府

关于加强城镇规划建设管理工作的实施意见

（2016年12月8日）

　　为全面贯彻落实中共中央、国务院 《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发〔2016〕6号）、《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》（中发〔2015〕37 号）和国务院《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发〔2016〕8 号）等文件精神，进一步加强我省城镇规划建设管理工作，解决好目前我省城镇规划科学性不强、基础设施和公共服务设施不配套、开发建设缺乏地域文化特色、治理管理水平不高等问题，加快推进海南特色新型城镇化，现提出以下实施意见。

　　一、 总体要求

　　（一）指导思想

　　全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真贯彻落实省第六次党代会及六届省委历次全会精神，坚持科学发展、绿色崛起，深化省域“多规合一”改革，顺应城镇发展规律，着力转变城镇发展方式，着力塑造城镇特色风貌，着力提升城镇环境质量，着力创新城镇管理方式，走出一条具有海南特色的城镇发展道路。

　　（二）总体目标

　　到2020 年，全省城镇化质量、水平、效率全面提升，常住人口城镇化率达到60%左右，户籍人口城镇化率达到47%。城镇规划的编制体系、法规体系、实施管理体系不断完善，开发边界管控全面落实，城市设计管理制度全面建立。城镇建设空间更加集中集约，分工合理、联系便捷、配套完善的城镇体系基本形成，基础设施和公共服务设施更加健全，城镇基本公共服务覆盖全部常住人口。智能化综合管理水平逐步提高，现代城镇治理体系初步形成，城镇文明程度全面提升，生态空间格局持续优化，形成人与城镇、人与自然、城镇与自然相得益彰的宜居城镇环境。

　　二、科学规划，引领城镇科学发展

　　（三）构建科学合理的城镇体系和空间格局

　　立足海南城镇发展特点，按照“省域中心城市—区域中心城市—县城中心镇—特色产业小镇”构建城镇等级结构，进一步优化全省城镇空间布局，构建“一环、两极、多点”的城镇空间结构，形成以海口市、三亚市为省域中心城市，以儋州市、琼海市为区域中心城市，以县城镇及特色产业小镇为重点，以旅游度假区、产业园区为补充的具有海南特色的城镇体系。沿海市县要强化滨海城市意识，依托环岛高速铁路、环岛高速公路、滨海旅游公路，加快沿海城镇发展，形成串珠状沿海城镇空间环。打破行政壁垒，优化“海澄文”一体化综合经济圈和“大三亚”旅游经济圈功能布局，提高资源配置效率和基础设施效能，促进资源共享，互利共赢。各市县要科学构建城镇体系，加快县城镇、特色产业小镇建设，把特色产业小镇建设成为全省农业人口就地城镇化的载体、全域旅游的支撑及绿色产业发展的基地。

　　（四）推进新一轮城镇规划修编

　　根据省和市县“多规合一”规划成果确定的城镇、旅游度假区及省级产业园区开发边界，组织推进新一轮市县城镇规划修编工作，包括总体规划、控制性详细规划。开发边界范围超过5 平方公里的，应首先编制总体规划，以总体规划为依据，编制各片区控制性详细规划；开发边界范围未超过5 平方公里的，总体规划和控制性详细规划可合并编制。总体规划和控制性详细规划应重点确定建设用地的空间布局，明确土地使用强度管制区划和相应的控制指标，确定基础设施及公共服务设施，划定绿线、蓝线、紫线、黄线等。深化总体规划和控制性详细规划阶段的城镇综合交通、管线综合、园林绿化、公共服务设施、地下空间利用、防震减灾、消防等专项规划内容，着力解决规划不深不细、难以全面指导开发建设等问题。省和市县“多规合一”规划成果经批准实施后，各市县用2 年左右时间完成辖区内城镇、旅游度假区及省级产业园区开发边界内总体规划和控制性详细规划修编。

　　（五）加强城市设计

　　加快推进城市设计工作，从整体平面和立体空间上统筹城镇建筑布局，协调城镇景观风貌，体现城镇地域特征、民族特色和时代风貌。建立完善城市设计管理法规和工作机制，在制定总体规划时应同步开展总体城市设计，在制定控制性详细规划时应同步开展片区城市设计和重点地段、重要节点城市设计，并将城市设计要求贯穿于规划编制、审批、实施和监督等各环节。坚持“显山、露水、见林、透气”原则，加强对建筑高度、面宽、体量、形态的科学管控，对于新建居住建筑，海口市、三亚市主城区一般不得高于80米，儋州市、琼海市主城区不得高于60米，其余城市及县城镇不得高于45 米，特色产业小镇和其他乡镇不得高于20米，对海岸带、河流两侧、湖泊周边、山体周边、大型公园周边以及城市主干道两侧等重要区域的建设风貌应实行更加严格的管控。2017 年底前,各市县应至少完成一至两处重要区域城市设计工作，对其整体风格、空间意象、开敞空间、建筑形态等进行引导，促进建筑物、街道立面、天际线、色彩和环境更加协调、优美。

　　（六）提升建筑设计水平

　　按照“适用、经济、绿色、美观”的建筑方针，建立健全建设项目在城市设计指导、约束下开展建筑设计的工作机制，加强对建筑形态、风貌的管控，塑造具有海南热带滨海特色的建筑景观，防止贪大、媚洋、求怪的建筑形象，促进形成整体和谐又富有特色的城镇建设风貌。规范建筑设计方案决策机制，发挥规划主管部门审查作用，实施重要建筑方案专家审查制度。进一步培育和规范建筑设计市场，依法严格实施市场准入和清出，营造繁荣开放、竞争有序的市场氛围，使优秀设计作品脱颖而出。鼓励引进国内外知名建筑师参与我省建筑方案设计工作，发挥建筑设计大师示范引领作用，推动本土建筑设计人才成长进步，培养一批既有国际视野又有民族自信并熟悉海南地域文化的建筑师。倡导开展建筑评论，促进建筑设计理念的交融和升华，推动我省建筑设计水平的提升。

　　（七）保护和传承文化特色

　　开展城镇规划、城市设计和建筑设计工作，要深入挖掘和传承海南特色文化，注重提炼和运用南洋文化、黎苗文化、侨乡文化等具有海南特色的建筑符号，提升城镇建设的文化内涵，建设有历史记忆、文化脉络、地域特色、民族特点的特色精品城镇。特别要抓好博物馆、图书馆、文化馆、美术馆、体育馆等城镇公共建筑设计，打造一批文化特色鲜明的精品建筑。加强文化遗产保护、整理、恢复，用5年左右时间完成历史文化街区和历史建筑确定工作，更好地延续历史文脉，展现海南文化特色。在旧城改造更新中注重保护历史文化遗产和特色传统建筑，延续旧城传统空间格局和城镇肌理，塑造具有海南特色的城镇风貌。

　　三、加强城镇基础设施建设，提升综合承载能力

　　（八）加强城市道路交通设施建设

　　树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念，优化道路网络结构，加快城市快速路、主次干道和支路建设，打通“断头路”，提升城镇道路网络密度和连通性、可达性。到2020 年，海口市、三亚市的城市建成区平均路网密度提高到8 公里/平方公里，道路面积率达到15%；优先发展城市公共交通，完善公共交通网络，缓解城市交通压力，海口市公共交通分担率达到30%以上，其他城市公共交通分担率达到20%以上，实现海口市、三亚市的中心城区公交站点500 米内全覆盖。促进不同运输方式和城市内外交通之间的顺畅衔接、便捷换乘。鼓励绿色出行，全面推进步行和自行车交通系统建设，加快绿道建设，促进绿道系统互联互通。加强静态交通设施建设和秩序管理，推广立体停车场，鼓励社会资本投入公共停车场建设，鼓励单位停车场对社会开放，逐步缓解停车难问题。统筹规划、精心筹备、适时推进“海澄文”“大三亚”两大经济圈轨道交通建设。

　　（九）加快信息基础设施建设

　　实施信息基础设施建设3 年专项行动计划，同时规划、同时建设，推进电信网、广播电视网、互联网“三网融合”，促进信息基础设施的共建共享。建设综合性城镇管理数据库，促进智慧城市建设。推动免费开放政府机关、事业单位、院校等所属建筑物以及道路、广场、公园等公共区域用于支持通信基站、通信管道等信息基础设施建设，实现我省城区、行政村光纤和4G 网络全覆盖，大幅提升宽带接入速率和普及率。主要信息基础设施建设指标达到全国领先水平，总体建成“高速、移动、安全、泛在”的新一代信息基础设施。

　　（十）优化城镇能源利用

　　大力推进绿色城镇建设，鼓励使用清洁能源和新能源，提高清洁可再生能源在交通、照明、热水等方面的应用比例。到2020年，海口市、三亚市、儋州市实现220 千伏电力系统全覆盖，其他城市和县城镇实现110 千伏电力系统全覆盖，特色产业小镇实现电力稳定供应；建设完成文昌—琼海—万宁—陵水—三亚的天然气管线，形成环岛天然气管网，配套燃气门站和高中压调压站，使管道天然气覆盖到定安、屯昌、琼中、乐东、保亭等县城镇；全省城市燃气普及率达到98%，推广新能源汽车使用，适度超前建设充电桩等配套设施，海口市、三亚市率先在公务用车、公交客车、出租车等领域普及新能源汽车。

　　（十一）完善城镇给排水设施

　　加强城镇供水厂和管网建设，不断提高供水覆盖水平。全面推行雨污分流，加强雨水管渠改造建设，重点解决城镇雨水管网排水能力不足和合流制管网雨污分流改造问题。加大城镇污水处理及再生利用设施建设力度，完善和改造城镇污水配套管网，结合棚户区改造，加快城市旧区、城中村的污水截流和收集处理。到2020 年，海口市、三亚市、儋州市、琼海市主城区污水处理率达到95%以上，其余城市和县城镇污水处理率达到85%以上，一般建制镇污水处理率达到75%以上。因地制宜建设分散式污水处理设施，鼓励在人口规模较小的镇墟、旅游景区等采用生态化污水处理模式。

　　（十二）加强垃圾处理设施建设

　　构建城乡统筹、布局合理、技术先进、管理完善的城乡生活垃圾处理体系，推广“户分类、村收集、镇转运、县处理”的城乡生活垃圾处理模式。鼓励跨区域共建共享垃圾处理设施，加大垃圾焚烧设施建设力度，加快存量垃圾治理工作，推进垃圾分类，促进垃圾减量化、资源化、无害化。到2020 年，焚烧处理能力占全省生活垃圾无害化处理总能力的70%以上；海口市、三亚市建筑垃圾、餐厨垃圾收运处理体系初步建成；全省生活垃圾回收利用率达到35%。

　　（十三）积极推进地下空间综合利用

　　制定地下空间开发兼顾人民防空需要的防护技术标准，合理确定人防工程防护类别、功能和平战转换技术要求。加强城镇地下基础设施建设和改造，合理布局电力、通信、广电、给排水、燃气等地下管网，加快实施既有路面电网、通信网络等架空线改造入地工程。积极推广海口市、三亚市综合管廊建设经验，有序开展地下综合管廊建设，根据功能需要在城市新区、旅游度假区、产业园区等区域的新建道路同步建设地下综合管廊。结合旧城更新、道路改造、地下空间开发等，统筹安排地下综合管廊建设，逐步提高城镇道路配建地下综合管廊的比例。凡建有地下综合管廊的区域，各类管线必须入廊，实行有偿使用制度，管廊以外区域不得新建管线。

　　（十四）健全公共服务设施

　　合理确定公共服务设施建设标准，加强社区服务场所建设，形成以社区级设施为基础，市、区级设施衔接配套的公共服务设施网络体系。完善旅游服务功能，加快市县旅游数据中心、旅游综合服务中心、旅游厕所等旅游设施建设。根据城镇常住人口规模和学龄人口变化趋势，预留足够的学校建设用地。配套完善超市、菜市场以及社区养老、医疗卫生等设施，大力推进无障碍设施建设，按照国家有关标准建设公共图书馆、文化馆（站）、体育（健身）场馆等公共文化设施和体育服务设施并免费向社会开放，限期清理腾退违规占用的公共空间，打造方便、舒适的生活圈。

　　四、加强城镇生态环境建设，营造良好的人居环境

　　（十五）加快推进海绵城市建设

　　以海绵城市建设标准规划建设城镇、旅游度假区、产业园区，将雨水收集利用、可渗透面积、蓝线划定与保护等要求作为开发建设的前置条件。充分利用自然山体、河湖湿地、耕地、林地、

　　草地等生态空间，采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，最大限度地减少开发建设对生态环境的影响，提升开发区域地面蓄水、渗水和涵养水源能力，缓解雨洪内涝压力，促进水资源循环利用。在海口市、三亚市优先开展海绵城市建设试点工作，推广铺装透水建材，大力建设雨水花园、储水池塘、湿地公园、下沉式绿地等雨水滞留设施，让雨水自然积存、自然渗透、自然净化，并逐步向全省推广。到2020 年，力争城市建成区20%以上的面积达到海绵城市建设要求。

　　（十六）加强城镇园林绿化

　　结合城乡环境整治、新区开发、旧城改造等，建设一批主题突出、特色鲜明的公园、小游园、街旁绿地，建立起多层次、多点面的公园绿化体系，落实城镇居民出行“300 米见绿、500 米见园”的园林绿化建设要求，人均公园绿地面积不少于15 平方米，绿地率达到35%以上，绿化覆盖率达到40%以上，原则上河湖水系管控蓝线外50 米范围内用于园林绿化建设。提高城镇园林绿化品质和水平，推广本土树种和开花观叶植物，注重营造丰富的园林绿化景观层次和整体美感，结合建（构）筑物及市政桥梁等开展屋顶绿化、垂直绿化，形成“城在林中、林在城中”的景观效果。积极推动海口市、三亚市创建国家生态园林城市，儋州市、琼海市、万宁市、五指山市、昌江县创建国家园林城市（县城），其余市县均应达到省级园林城市（县城）要求。

　　（十七）加强城镇环境综合整治

　　继续在全省范围内开展违法建筑整治、城乡环境综合治理、城镇内河（湖）水污染专项治理、林区生态修复与湿地保护、大气污染专项治理、土壤污染防治等生态环境保护六大专项行动，有效治理生态、大气、水、土壤等环境方面的突出问题，使城乡环境面貌得到根本性改观。积极推广海口“双创”、三亚“双修”经验，以整治“脏乱差”为突破口，完善交通基础设施、城区公共服务设施、环卫基础设施、园林绿化基础设施等建设，有计划有步骤地修复城镇及其周边被破坏的山体、海岸带、河流、湿地、植被，恢复自然生态。巩固海岸带专项治理成果，加强海岸带保护，合理利用岸线资源，严格控制开发内容和建设强度。2020 年底前，实现违法建筑增量基本控制，存量基本整治，基本消除64条重点治理的城镇内河（湖）黑臭水体，海口市、三亚市城镇内河（湖）水质力争达到Ⅳ类以上。

　　（十八）改善城镇居住环境

　　深化城镇住房制度改革，建立购租并举的住房制度，加快培育发展住房租赁市场。加快推进房地产业结构调整，大力发展高端地产、旅游地产和商业地产，鼓励存量商品房转型利用，大力消化库存商品房。优化居住环境，完善配套设施，推广全装修住宅，不断提升房地产产品品质。提升物业管理服务水平，探索建立信用管理和动态监管机制，完善物业问题投诉处理机制，及时化解物业矛盾纠纷，创建和谐社区。鼓励物业服务企业创新服务模式，以业主需求为导向提供家政、养生、购物、房屋租赁等便捷的物业增值服务。加快推进城镇棚户区（危旧房）、城中村改造，解决老城区居住环境品质下降、空间秩序混乱等问题，大力推进政府购买棚改服务和货币化安置，“十三五”期间实施棚户区改造13.12 万户，基本完成现有棚户区改造。

　　五、加强城镇管理，全面提升城镇治理能力

　　（十九）推进城市执法体制改革

　　推进市县城市管理综合行政执法改革，整合行政执法职责和机构，确定管理范围、权力清单和责任主体，理顺各部门职责分工，建立适应“多规合一”、城市管理以及其他重点领域监管要求的综合行政执法体制，促进执法重心下移和执法事项属地化管理。建立健全执法标准和制度，完善保障机制，推进现代城镇治理体系建设。海口市、三亚市推行区一级城市管理执法。到2017 年底，实现市县城市管理领域机构综合设置，建设一支依法、规范、文明执法的城镇管理执法队伍，规范协管队伍。

　　（二十）强化城乡规划实施管理

　　根据我省“多规合一”改革要求，修订完善《海南省城乡规划条例》等法规及城乡规划技术标准体系，创新规划理念，改进规划方法，增强城乡规划的前瞻性、严肃性和连续性。省和市县“多规合一”规划成果确定的城镇、旅游度假区、省级产业园区、村庄、基础设施开发边界一经审批，不得擅自调整，对上述开发边界外实施严格的开发建设管控，除交通、电力、气网、通信、水利、垃圾、污水处理等基础设施和公共服务设施以及军事、殡葬等特殊用地外，国土、城乡规划等部门不得擅自在开发边界外出让、划拨建设用地及做出开发建设规划许可。健全完善规划信息公开、公示及查询制度，加强对规划实施的督察，运用卫星遥感监测等多种手段共同监督规划实施，强化督察工作效果。建立违反城乡规划重点案件核查和挂牌督办制度，对规划实施问题突出的市县政府主要负责人进行约谈和问责。

　　（二十一）加强工程质量管理

　　完善工程质量安全管理制度，落实建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、工程监理单位、建筑材料检测单位等六方主体责任终身制，推行法人授权书、质量终身承诺书、竣工标志牌和工程质量巡查制度，加强工程质量监管。深化建设项目组织实施方式改革，推广工程总承包制，加强建筑市场监管，完善诚信体系建设，严厉打击违法招投标、分包、转包、挂靠等行为。全面推广房屋建筑全过程监管信息平台，海口市、三亚市和儋州市要在2017 年底前实现重点项目建筑施工现场视频监控。积极推进建筑产业转型升级，大力推进建筑产业现代化，逐步提高装配式建筑比例。大力推广应用绿色建筑和建材，推广建筑信息模型技术（BIM）、减隔震技术应用和绿色建造方式，提升工程质量水平。

　　（二十二）保障城镇公共安全

　　提升城镇综合防灾减灾能力，健全防风、抗震、消防、防洪、除涝、人民防空和应对地质、气象灾害等应急指挥体系，增强城镇灾害监测预警、防空袭预警和信息发布能力，建立全天候、系

　　统性、现代化的城镇运行安全保障体系。提升基础设施防能力，保持供水、供电、供气、通信、交通救援线路等城镇生命线系统畅通。加强防灾避难场所建设，优先利用学校、医院、公园等大型公共建筑和公共设施，作为城镇临时避难疏散和安置的重点场所。开展重点地区道路、桥梁、隧道、给排水、河道、消防、人防、燃气等设施防灾能力安全排查，对标准偏低的设施实施升级改造，重点提高滨海城镇抵御台风、风暴潮能力和城镇低洼地区排涝能力；加强消防队（站）、消防装备等城镇消防设施建设。构建规模适度、结构合理、管理科学、协同有序、运转高效的应急救援队伍，完善防灾应急预案，各级各类防灾指挥机构应定期举行应急演练。

　　（二十三）创新城镇治理方式

　　加强相关重点领域法规的立改废释，形成覆盖城镇规划建设管理全过程的法规制度。严格执行城镇规划建设管理行政决策法定程序，坚决遏制领导干部随意干预城镇规划设计和工程建设的现象。完善城镇治理机制，明确市、区、街道、社区的管理责任，形成分工合理、各有侧重、便民利民的城镇治理格局。积极推广社区网格化管理模式，鼓励有条件的市县建设城镇管理信息平台，推动城镇治理水平不断提高。创新基层治理方式，搭建公众参与平台，教育引导市民参与城镇治理管理，提高公众参与度，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。加强媒体宣传，促进城镇治理信息公开，推进城镇治理阳光运行。提高市民文明意识，建立市民行为规范，坚持以先进典型为引领，加强公民思想道德建设和社会诚信建设，不断提升市民文明素质和社会文明程度。

　　六、保障措施

　　（二十四）加强组织领导

　　各级党委、政府要建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的城镇工作格局，主要领导要亲自抓，及时研究解决城镇发展中的重大问题。省委、省政府负责全省城镇发展的顶层设计，建立城镇工作协调机制，统筹引导推进城镇建设。省直相关部门要各司其职，密切配合，主动作为，形成合力。各市县党委、政府是城镇工作的责任主体，要按照中央要求和省委、省政府部署，明确目标重点、实施步骤、保障措施，扎实有效抓好城镇规划建设管理工作。完善军地协商机制，畅通军地协调沟通渠道，处理好城镇建设与军队建设之间的关系，推进军民融合式发展。

　　（二十五）加强政策支持

　　加快完善土地政策，打破行政壁垒和市场分割，建立土地要素自由流动和优化配置机制，建设用地指标分配要适应城镇化趋势，同农业转移人口落户挂钩，规范推进城乡建设用地增减挂钩；建立城镇低效用地再开发激励机制，加快盘活存量建设用地。进一步完善房地产调控手段，合理控制房地产开发规模和节奏。积极拓宽融资渠道，推广政府和社会资本合作模式（PPP），引导开发性金融机构、社会资本参与我省城镇建设，撬动和引导更多社会资金进入城镇基础设施和公共服务领域。全面实施居住制度，积极推进农业转移人口市民化。进一步完善社会保障制度建设，巩固和扩大社会保险覆盖面。

　　（二十六）加强人才队伍建设

　　各级领导干部要带头学习城镇工作有关知识，掌握城镇工作规律，提高领导和创新城镇工作的能力。要培养选拔一批懂城镇、会管理、有创意的优秀干部，配强城镇各级领导班子。组织部门要分批选派城镇管理干部和专业技术人员到省外发达地区考察学习、挂职交流，开阔眼界，增长才干。各级党校干部培训课程要增加城镇工作内容，有关职能部门要加强城镇规划、建设、管理等专业培训。完善高层次专业技术人才梯队培养和引进机制，加强规划师、建筑师、工程师和专业城镇管理人才队伍建设。