

# 挖掘“多规合一”的方法论价值

□ 祁亚辉

## 权威论坛

挖掘“多规合一”的方法论价值，其核心要义是把“多规合一”从空间规划的控制方法，上升到关系全局工作的体制机制改革创新的方法论层面，借以再造“决策—执行—监督—反馈”机理，创新行政管理和决策落实的运行机制，实现决策主体的集中统一、决策落实的顺畅可控、行政管理的效能效率提升。

2015年6月5日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组会议第十三次会议，决定赋予海南在全国率先开展省域“多规合一”改革试点的历史使命。近4年来，海南积极开展试点实践，取得扎实成果。在海南加快推进全岛建设自由贸易试验区和中国特色自由贸易港的当下，很有必要在总结改革试点成果的基础上，进一步探究“多规合一”的精神实质，从中领悟更深层的思想意涵，挖掘出更具方法论的思想价值，从而为更好地贯彻落实习总书记“4·13”重要讲话和中央12号文件精神，扎实推进自贸区、自贸港建设的方案设计、制度创新、政策落实、项目规划、工程实施等重点工作，寻求到具有价值和效能的思想方法和工作方法。

“多规合一”的核心意涵主要有二，一是将原本存在的多种行业、多级层面、多个区域、多个系列的规划合而为一，形成一个统一规划，实施“一张蓝图干到底”；二是将原本分散的规划编制、审批和修编等权限合而为一，整合为一个统一的决策机制，实现“一个平台管到底”。由此，我们可以领悟到，“多规合一”具有三重精神实质，第一，“多规合一”充分体现了集中统一的决策要求；第二，“多规合一”十分注重衔接协调的决策实施途径；第三，“多规合一”坚定地追求和谐高效的实施管理目标。

## “多规合一”的方法论意义和价值

“多规合一”，首先是规划工作上的指导思想和原则，强调将多种规划合而为一，避免和杜绝规划打架重复、频繁修编等乱象，以及由此导致的削弱甚至丧

失规划应有的指导、规范和约束作用。但我们如果仅仅从规划工作层面来理解和把握“多规合一”，显然是不够的。

“多规合一”更为重要的意义在于，它应该以及可以超越规划工作层面、规划体制机制、规划政策领域，将其核心意涵和思想价值进一步拓展和升华为一种工作方法论，用以指导我们更好地贯彻落实中央赋予海南全面深化改革开放的新使命，积极稳妥推进自贸区、自贸港建设。

挖掘“多规合一”的方法论价值，其核心要义是把“多规合一”从空间规划的控制方法，上升到关系全局工作的体制机制改革创新的方法论层面，借以再造“决策—执行—监督—反馈”机理，创新行政管理和决策落实的运行机制，实现决策主体的集中统一、决策落实的顺畅可控、行政管理的效能效率提升。这就是加快推进“政策统一横向到边、管理贯通纵向到底”的体制机制改革与创新，能够有力提升海南全省管理决策的效能和执行力。

有鉴于此，在海南全省用“多规合一”方法论指导全局工作，意味着：

——全面彻底地贯彻“全省一盘棋、全岛同城化”原则，切实消除各种类别、各种层级、各种性质的体制机制障碍，以便更有效地全面整合各种资源，统一实施各项政策、平衡各项产业布局、调整各类功能区划、均衡各种社会服务，真正实现把全岛当成“一座大城市”规划建设的目标；

——全面彻底地再造“小政府、大社会”特区体制机制优势，打破既有行政区划的羁绊和掣肘，减少行政管理层级，集中行政管理决策权限，更加积极有效地激发社会

积极性和市场活力；

——全面彻底地推进全面深化改革的系统化和集成化，防止和杜绝顶层设计在实施中被碎片化、分散化、随意化的倾向，最大限度地减缓改革措施边际效益递减趋势，在增加“绣”出来的盆景的同时，最大限度地增加改革开放的整体性风景；

——全面彻底地跳出动辄把海南与其他省市比较排序的简单化思维和纠结心理，不再简单地吧海南当作一个省份，而应更加突出海南独特的自然条件和资源禀赋、独特的发展机遇和成长路径，特别是要更加突出中央赋予海南的独特发展目标 and 战略定位。

## “多规合一”方法论的运用价值

用“多规合一”方法论指导自贸区、自贸港建设，可以为强化全省统筹协调能力提供方法论指导，可以为既有决策部署提供方法论支撑，可以为深化体制机制改革创新提供方法论依据。

第一，可以用“多规合一”方法论指导重构全省各类规划管理体制机制，包括经济社会发展规划，以及土地等自然资源利用规划、海陆生态环境保护规划、城乡建设与空间布局总体规划、社会事业与公共服务规划、产业布局规划、交通通讯等基础设施规划等，真正形成全省一个系统、一个体制、一个机制、一个平台、一个标准；

第二，可以用“多规合一”方法论因势利导深化农垦管理体制变革。几十年来，农垦体系运行并不依托于市县行政区划。建省后，农垦的生产经营管理与省农业农村厅及各市县农业生产经营管理，事实

上是割裂并行的“两股道上跑的车”。推动农垦改革发展的“八八战略”，本就是一个在全省框架中谋篇布局的构想。实施“八八战略”需要跳出市县区划看海南，更多地采取因势利导方式，依据山势地利、产业特色和市场导向，在全省框架内重组农垦和农村资源，使海南在整体上而不是仅在某一区域(如垦区)担当起建设“国家热带现代农业基地”的任务。

第三，可以用“多规合一”方法论指导全省从实际出发调整现行管理机构“对口设置”的体制和格局。现行市县机构设置大体上与省级机构对口，省级一个厅对应市县一个局。实际工作中，上下层级之间事实上存在“权力与责任”“事权与财权”不对称的困境。既有“上面请客、下面买单”的无奈，也有“上面着急、下面不急”的无助。各市县之间事实上存在权力与责任交叉和脱节的困局。对有利的事项，因交叉而形成“都管”的重叠；对不利的事项，因推诿而形成“都不管”的空档。因此，减少管理层级，不再要求上下对口，省级职能部门可以一竿子插到底，提高决策部署和方案措施的针对性、及时性和可操作性，缩短反馈纠错机制的运行半径，从而提高管理效率和效能。

第四，可以用“多规合一”的方法论指导自贸区、自贸港建设，比如以适应海南自贸区、自贸港的“大”而强调集中统一，以适应海南“三区一中心”的战略定位而突出谋定而后动的深度探索，以适应海南独立地理单元等自然条件而强调顶层设计的独创性和独特性。相比较国内11个自贸试验区，海南应当在复制其他自贸试验成功经验的基础上尽快实现超越，而自贸港的创新探索则是其他地区不可复制的体制机制

安排。

## “多规合一”方法论的政策与政治意义

挖掘“多规合一”的方法论价值，用“多规合一”方法论指导海南加快推进自贸试验区建设，稳步推进中国特色自由贸易港建设的政策与政治意义，可以体现在：

——将有助于推动海南更好地贯彻落实党的十八大以来党中央治国理政新理念新思想新战略，特别是贯彻落实好习总书记“4·13”重要讲话和中央12号文件对海南全面深化改革确立的发展目标和战略定位；有助于推动全省上下更好地落实省委第七次党代会和省委七届历次全会作出的决策部署；

——将有助于推动海南各级党委政府、各级各类职能部门、各级各类履行管理职能的工作人员，更快地转变思想观念，弘扬“敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干”的特区精神，破除各种体制机制藩篱和各类“熟人社会”羁绊，提高行政管理效率和决策执行力，加快开创自贸区、自贸港建设新局面；

——将有助于科学有效地规划全省主体功能分区，统筹十二个重点产业、六类产业园区和“五网”基础设施布局，划定“三区三线”，落实开发强度管控和主要控制线，确定土地、岸线等核心资源的开发规模、强度和时序，真正实现“一张蓝图干到底，一个平台管到底”，彻底扭转条块分割、各自为政局面；

——将有助于缩短省级职能部门的管理半径，更有效地强化“决策—执行—监督—反馈”机制效能，提升决策的科学性和可行性，推动各个方面形成方向一致的合力，减少或避免方向各异甚至相反的种种“作用力”。

(作者系海南省社科院副院长)

## 发展建言

2019年3月29日—4月10日，中共海南省委宣传部面向全社会举办了“我为海南全面深化改革”建言献策征集活动，省内外社会各界广泛参与。本报将分三期刊登部分获奖建议。

## “我为海南全面深化改革”建言献策征集活动获奖建议选登(上)

### 关于丰富和完善城市公园绿地建设的建议

良好的生态环境是海南的“三大优势”之一。我们也要看到，海南的环境配套还有待进一步提升。海口大型公园配套稍好，其他很多市县的公园、绿地等配套不够，有的利用还不充分。建议在各市县的街边公园、三角绿地、江边和河边公园等，为民众提供全省标准化的“一道一园三场三站五亭”配套建设。一道：绿地公园配套一条休闲栈(跑)道；一园：智能卫生间；三场：全民健身场、免费停车场和便民活动集散广场；三站：便民直饮水站、便民应急突发情况处置站、大型公园绿地配套公交站；五亭：智能化纳凉亭、智能大众书籍借阅亭、移动购物亭、休闲棋牌亭、智能健身亭。通过城市环境配套的提升，打造高品质配套、高标准服务、高品质生活的美好新海南。

——海南省台联 何金奎

### 关于创办《问政海南》电视节目的建议

理由：第一，建设自由贸易试验区和中国特色自由贸易港，优化营商环境是关键，必须贯彻落实习近平总书记“大胆试、大胆闯”“下大气力破除体制机制弊端”“特别要发挥新闻舆论监督功能”的要求，努力实现中央12号文件提出的“营商环境跻身全球前列”的发展目标。第二，2016年，海南广播电视台总台播出了5期直播节目《承诺与兑现》，引起社会广泛关注和强烈反响，可谓开了好头，也积累了经验。2019年，山东广播电视台推出《问政山东》节目，好评如潮，可为参照。结论：创办《问政海南》电视节目，是海南全面深化改革、优化营商环境的现实需要，而且海南已有成功经验。

——海南省休闲产业智库 陈海洋

### 关于加强我省历史文化街区和历史建筑保护的意见建议

一是进行全面实地调查登记，录入调查数据和档案信息，建立历史文化街区和历史建筑数据库。二是组织编制或修订历史文化街区保护规划，严格履行规划审批程序。编制历史建筑保护规划，纳入控规实施保护和管控。进行历史建筑测绘和修缮设计，对列入历史建筑保护名录的建筑进行测绘。三是历史文化街区和历史建筑保护专项资金由各级人民政府设立专门账户，专款专用。鼓励社会资本投资。四是建议出台我省《历史文化街区和历史建筑保护管理办法》《历史文化街区和历史建筑保护条例》等。五是建立动态保护管理信息系统，设立历史建筑保护责任人和机构，定期对历史文化街区和历史建筑保护情况进行核查。六是建立历史文化街区和历史建筑保护长效机制。

——海南省自然资源和规划厅 刘艳玲

### 关于加强本土人才培养的建议

沈晓明省长曾强调，要树立长远的人才战略，既要重视“天边”，也不能忽视“身边”。对此，建议：一是出台具体的人才培育举措，进一步完善我省人才培养机制，根据本土人才的年龄结构和专业结构，有针对性地开展培养。二是改善本土人才的薪酬待遇，为他们提供稳定的发展空间，构建科学、规范和系统的人才政策体系；改革分配制度，切实体现“按贡献分配”的重要原则；创新人才激励机制，把技术、专利、发明、管理等要素纳入人才收入分配方案。三是建立健全人才服务保障制度。关心本土人才的工作和生活，在住房、养老和医疗等社会保障、配偶和子女就业入学等方面，享受与外地引进人才同等待遇。

——民进海南省委

### 关于旅游景点采用体现海南特色的背景音乐的建议

为使游客更深入地认识和了解海南，建议海南各旅游景点采用体现海南特色的背景音乐，如《万泉河水清又清》《娘子军连歌》《我爱五指山，我爱万泉河》等歌曲，或根据上述音乐作品改编的轻音乐。这些音乐作品均诞生于海南，根据海南本土的人和事创作而成，在思想上、政治上、艺术上结合得好，有着丰富的民族文化元素和强烈的地方特色。而且全国人民对这些作品耳熟能详，认同度高，可使国内游客在游玩的同时，接受革命传统教育，有利于传承红色基因，增强民族自豪感和民族自信心；可使国外游客在游玩的同时，感受中华优秀传统文化与世界艺术相结合的魅力，让中华民族优秀传统文化以更便捷的方式走向世界。

——四川省仪陇县第二人民医院 胡青松

### 关于打造海南智慧旅游系统的建议

一是建设海南各市县旅游公共信息服务咨询平台，包括完善各市县旅游门户网站，推出旅游信息触摸屏服务系统，手机wap网站及智能手机客户端系统。二是建设景区电子年卡系统，实现手机支付功能。三是建设智慧酒店，整合集成酒店办公软件、网上支付、无线刷卡等系统，形成智能化解决方案，实现点餐、预定客房、制定旅行路线、退房等环节的全程智能化服务。四是打造一个全新的综合型旅游智慧电子商务平台，让游客能够通过手机、平板电脑等移动端，随时随地登录并接受全方位服务。五是打造景区智能化电子门票门禁系统。在这个系统上，游客还可以通过手机等移动端接受“电子导游”等智慧旅游服务。

——辽宁省沈阳市 丁秀君

# 从福建做法看海南自贸区功能平台建设

□ 张韵

编者的话：4月22日，在推进海南全面深化改革开放领导小组全体会议上，中共中央政治局常委、国务院副总理、推进海南全面深化改革开放领导小组组长韩正强调，要结合海南发展定位，发挥独特优势，大胆试、大胆闯、自主改，在自贸试验区建设上实现新作为。要抓紧提出自由贸易港总体方案，抓好重大功能平台建设。新时期，功能平台不仅为加快建设自贸试验区提供有效载体、重要抓手，更为加快构建现代化经济体系提供新动能、新引擎。海南建设自贸试验区，亟须夯实产业这个基础。如何在市场主体不多、基础薄弱的情况下发展产业？本文从功能平台建设方面，提供了新思路。

## 他山之石

### 福建功能平台建设情况

福建自贸试验区设立以来，融资租赁、跨境电商、航空维修、保税展示、物联网等新兴产业、新业态蓬勃发展。笔者认为福建能取得如此成效，最关键的就是通过打造功能平台，推动新模式与传统领域对接融合，推动了产业提质增效、转型升级，也做大了经济流量。比如福州利嘉自贸区保税商品展示交易中心、马尾基金小镇、跨境电商电子商务公共服务平台、物联网产业基地和厦门全球“一站式”航空维修基地等，都是典型的功能平台。这类功能平台，有利于系统集成自贸试验区改革创新优势，降低制度性交易成本，打造更加开放高效的营商环境；有利于推动资源优化配置和效率提升，激发市场活力；有利于集聚人才、技术、资本等要素，为企业提供发展空间和创新服务；有利于拓宽新兴消费市场，打造全产业链，推动增值性服务比重增加。

福建为推进功能平台建设，一是搞好顶层设计，省政府出台《福建自贸试验区重点平台建设方案》，省级层面选取16个特色平台予以重点培育、专项扶持，每年设立一定专项资金(省级产业发展资金)。二是分级协作推进，省级重点功能平台由省政府和片区管委会共同负责，片区重点功能平台由市(县)政府和片区管委会共同负责。搭建国际化航空产业交流平台，把维修产业向零部件制造、整装、航线维护、培训、展览等中高端环节延伸。

载体，发挥“保税+”“金融+”“互联网+”等创新优势，扶持企业做强、产业做大。四是政企合作共建，政府在开办、运营、租金、人才等方面予以支持奖励，充分发挥政策和资金杠杆作用；企业则全力做好平台软硬件建设和招商引资、市场培育等工作。五是加大招商力度，重点引进企业营销中心、分拨中心、结算中心等子平台并接入正在建设的功能平台，引入大平台、大卖家、制造商以及配套服务等，完善产业闭环生态圈。

### 给海南的启示和对策建议

海南建设自贸试验区，亟须夯实产业这个基础。如何在市场主体不多、基础薄弱的情况下发展产业？建好功能平台无疑是不错的选择。海南应对标国际最高标准贸易投资规则，尽快建成有影响力与竞争力的功能平台或载体，聚集一大批有活力和创造力的企业。比如依托海口美兰二期飞机机体维修项目、海口江东新区临空产业园航空发动机维修及部附件维修项目，在海南构建“一站式”飞机维修服务基地。加强与中航工业集团、中国商飞公司等企业的战略合作，着力引进维修类重点项目。鼓励现有企业引进世界领先的航空制造与维修先进技术、工艺流程和管理方法，提升国际竞争力。搭建国际化航空产业交流平台，把维修产业向零部件制造、整装、航线维护、培训、展览等中高端环节延伸。

具体来说，比如，可以在海口江东新区设立跨境电子商务综合试验区，开展与跨境电商相适应的退税、物流、海关监管、检验检疫、跨境支付等制度创新，建设集贸易、仓储、配送、售后于一体的跨境电商综合信息服务体系，吸引包括人才培养、业务培训、语言服务、物流支持、产品研发、品牌制造、外贸企业、平台卖家、平台分销等多种专业服务机构及跨境电商企业入驻。再比如，可以在三亚建设邮轮旅游岸上国际配送中心，打造集通关、物流、信息、金融于一体的邮轮物资供应服务平台，创建与国际配送业务相适应的检验、检疫等监管制度。同步完善供油港口、储罐、加注锚地等配套设施，合理布局海上保税燃料油加注区域。在此基础上，探索开展航运保险、航运仲裁、海损理赔、航运交易、船舶融资租赁等高端航运服务，打造现代国际航运服务平台。

具体工作中，可以从三个方面集中发力。一是推动形成“平台+港区+产业”的运作模式，为探索建设中国特色自由贸易港打好基础。依托重点功能平台，结合产业引导实际，设立不同的特定产业功能区，实行“负面清单+海关特殊监管”或“负面清单+红线管理”模式，实施自贸港的免税或低税率等核心政策，开展以贸易和投资自由便利化为主要内容的制度创新，构建“平台+港区+产业”的自贸港政策和制度体系。通过以平台建港区、兴产业，以产业促平台、活港区，辐射带动全岛，快速做大产业、

集聚人才，形成经济流量，取得自贸试验区建设成果，在前期探索并积累自贸港建设经验。二是招商引进金融、技术、物流、法律等类型的单项功能服务公司，组合成若干专业化子平台，形成一个个微型商业生态圈，达到“平台里有平台”的叠加效应。比如在国家南繁科研育种基地成立种业技术服务中心，为南繁育种企业提供种子研发测试、种子质量检验、国内认证、出口认证、质量技术鉴定、技术培训、科研技术服务及标准制(修)订等服务。三是改善软硬件环境，提升功能平台服务质量和效益。完善基础设施和配套设施。加强多元化技术供给，引进并建好国家重点实验室，引导领军企业、高校、科研机构等共同建设科技创新中心，打造技术创新战略联盟，加速成果产业化。探索建立与国际接轨的全球人才招聘制度和吸引高层次人才、专业人才的服务管理制度。加大宣传推介，提升功能平台影响力。

同时，还可以依托功能平台建设，培育发展产业关联度高、具有鲜明特色的国际展会。比如依托国家南繁科研育种基地、全球动植物种质资源引进中转基地，以研讨交流、新品种展示、种业交易为重点，每两年组织召开一次中国(海南)种业论坛大会，也可以依托博鳌亚洲论坛年会进行，举办以种业发展座谈会、高品质鲜果品展示、贸易洽谈、现货交易、新品种展示观摩等为主题的特色会展。

(作者单位：海南省委政策研究室)

投稿邮箱：hnrblb@163.com