每 月 通 讯

2023年第3期

常州市自然资源和规划局天宁分局综合科 2023年9月11日

（一）动态简讯

1、近日，江苏省自然资源厅印发《2023年全省耕地保护监督工作要点》（以下简称《要点》），提出十一项年度工作任务。《要点》强调，全省自然资源系统要全面加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，牢牢守住耕地红线，更好统筹发展和安全，更好协调保护与开发，着力构建保护有力、集约高效、监管严格的耕地保护新格局，有力促进美丽江苏建设，为国家粮食安全提供更加有力的保障。

2、近日，江苏省自然资源厅对2019年版镇村布局规划指南进行了修订，形成《江苏省镇村布局规划编制指南（2023年版）》，于8月印发各地执行。一是细化村庄分类要求，针对其他一般村庄数量偏多、弹性过大而影响农民建房、乡村振兴项目落地的问题，要求逐步明确此类村庄分类和发展方向。严格限定搬迁撤并类村庄范围，提出近期难以搬迁撤并的，要与其他一般村庄一起做好农村人居环境整治。二是建立动态更新机制，允许各地以年度为单位开展镇村布局规划动态更新，并明确了相关调整原则。

3、为深入贯彻党中央有关决策部署，落实2023年《政府工作报告》要求，近日，住房和城乡建设部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、市场监管总局、体育总局、国家能源局印发《关于扎实推进2023年城镇老旧小区改造工作的通知》，部署各地扎实推进城镇老旧小区改造计划实施，靠前谋划2024年改造计划。

4、近日，自然资源部发布了《自然资源违法行为立案查处工作规程（试行）》，自2022年11月1日起施行。2014年10月1日施行的《国土资源违法行为查处工作规程》同时废止。

5、日前，省厅印发了《江苏省自然资源调查监测“网格员”举证指引（试行）》，遵循“自愿参与、先易后难、典型示范、稳妥推进”的原则，按照先平原后丘陵、先农村后城郊、先基础调查后专项调查、先地类图斑后专项图层的要求，稳妥有序推进“网格员”举证工作，着力破解国土变更集中举证难题。

6、《无障碍环境建设法》将于9月1日正式施行。近日，全国人大常委会办公厅举行集体采访，全面解读无障碍环境建设法的立法目的、法条重点难点和贯彻实施举措。住房城乡建设部城市建设司相关负责人在接受采访时表示，将指导各地通过城市体检精准查找突出短板，结合城镇老旧小区改造、完整社区建设、城市综合道路交通体系建设等工作，推动无障碍环境建设法全面有效贯彻实施，打造连续贯通、安全便捷、健康舒适、多元包容的无障碍环境。

7、8月22日，自然资源部出台《自然资源部关于加快测绘地理信息事业转型升级 更好支撑高质量发展的意见》，明确了新时代新征程测绘地理信息事业的发展方向、主要目标和重点任务。

8、8月30日-31日，常州市委党校第二期“服务‘532’发展战略”耕地保护专题培训班顺利召开。此次培训班在去年对全市各乡镇（街道）党政主要负责同志进行全员培训的基础上，将培训覆盖面进一步延伸，培训对象为全市65个各乡镇（街道）党政分管负责同志，围绕严格耕地保护和坚持规划引领的主线，专题开展耕地保护培训。

（二）政策解读

1、关于《江苏省国土空间规划（2021—2035年）》的解读

2023年7月25日，国务院正式批复《江苏省国土空间规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》），这是“多规合一”以来全国首部省级国土空间规划。

《规划》是江苏省空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据，是省域国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲。《规划》的成功获批，是江苏省自然资源管理和筑牢人与自然和谐共生的现代化根基的一项标志性成果，将为江苏更高质量、更有效率、更为公平、更可持续、更为安全的发展提供支撑。

**一是深入贯彻习近平生态文明思想，筑牢江苏高质量发展的空间基础。**《规划》提出创建全国生态文明试验区，以底线约束和安全韧性为前提，优先保障生态、农业、安全等保护性空间。按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，统筹划定“三区三线”：到2035年，江苏省耕地保有量不低于5977万亩，其中永久基本农田保护面积不低于5344万亩；生态保护红线不低于1.82万平方千米，其中海洋生态保护红线不低于0.95万平方千米；城镇开发边界扩展倍数控制在基于2020年城镇建设用地规模的1.3倍以内。加强自然资源整体保护与高效利用，统筹安排防灾减灾救灾和重大突发公共事件的应急空间，为保障粮食安全、生态安全、能源安全提供了基础保障。

**二是充分对接国家重大战略，形成支撑新发展格局的空间蓝图。**《规划》要求加快落实国家重大战略，推动国家战略引领下的跨区域协调，深化“1+3”重点功能区建设，促进省内全域一体化和协调均衡发展。在农业空间方面，塑造“新时代鱼米之乡”农业空间，支持乡村振兴，构建水土协调、多元复合的农业空间格局，确保耕地和永久基本农田数量不减、质量提升、生态改善和布局优化。在生态空间方面，营造湖美水清生态空间，增强“美丽江苏”底蕴，构建依水共生的生态空间格局，建立健全自然保护地体系，建设生物多样性保护网络，严格河湖水域空间管控。在城镇空间方面，构建紧凑集聚城镇空间，推进新型城镇化建设，促进带圈集聚、协同发展，引导大中小城市和小城镇协调发展，保障产业空间高质量发展需求。在海洋空间方面，强化陆海空间协同，努力建设海洋强省。

**三是坚持绿色低碳发展，统筹保障各类项目的空间需求。**《规划》要求国土空间开发利用方式由注重增量扩张向存量挖潜、品质提升作出根本转变，实施控总量、减增量、优存量、活流量、提质量的“五量调节”的节约集约用地路径。加强基础设施的空间统筹，降低基础设施建设对生态空间的分割和影响的同时，统筹规划省以上交通、水利、能源等重大基础设施项目1800多个，优化形成安全可靠、智慧高效、绿色安全、创新示范的现代化基础设施网络。建设全国制造业高质量发展示范区，各地要按照“严守总量、提质增效、产城融合、刚性管控”原则划定工业用地控制线，保障实体经济发展空间。通过国土空间规划“一张图”，协调各类专项规划矛盾冲突，助力实现每一寸国土空间的精准高效治理和规划实施监督。

**四是落实以人民为中心的发展思想，塑造宜居宜业的空间格局。**《规划》提出建设宜居宜业的高承载发展区，提供更多优质的生态产品和公共服务。加强水、森林、湿地、矿产等资源系统保护利用，实施山水林田湖草一体化保护和系统治理。坚持在发展中保障和改善民生，完善均等共享的公共服务空间体系，引导公共服务设施配置与人口及经济发展布局相匹配，构建城乡生活圈。有效保障教育、医疗、文化、体育、养老、殡葬、托幼、社区商业、邮政快递等公共服务用地供给，促进实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶。

**（综合科）**

2、关于《耕地“非粮化”治理防止“一刀切”》的解读

党的二十大报告强调，全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住十八亿亩耕地红线，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。耕地是保障国家粮食安全战略实施的前提和基础，保护耕地必须以保护其基本生产功能为根本，并基于耕地的公共属性进行公共政策干预，即实施用途管制。这种干预，既要遵循客观规律，又要以公共需求为前提。

**以政策干预保护耕地生产功能。**对于耕地等农地制度的设计必须有利于保护其生产功能的发挥。具体做法包括：采取严格的规划管制规定土地用途，以保持足够的土地用于农业生产；采取税收优惠予以扶持与鼓励，主要是免征农业用地的不动产税或财产税等；直接给予财政补贴，通常作为特殊措施而非经常性措施来采用；对农地经营规模、交易主体采取一定的制约措施。

耕地保护实践中，实际上存在两方面主体。一个主体是耕地的所有者及使用者。他们是耕地耕种与经营使用的利益相关者。通行的做法是，一方面采取规划和用途管制制度，严格限制耕地转为非农利用；另一方面采取适度的政策补贴、税收优惠等措施予以激励。

另一个主体是地方政府。由于农业产业产值较低，市、县级地方政府在发展目标驱使下，客观上缺乏保护耕地的主动性与积极性。因此，国家将保护耕地的主体责任落在包括省级政府在内的各级地方政府身上，明确按行政辖区行使耕地保护责任制。中央政府通过下发耕地保护指标分解、农用地转为建设用地指标分解，建立耕地保护主体责任、督察与监察体制等方式，保障地方政府落实耕地保护责任。

**区分情况治理耕地“非粮化”。**耕地进出平衡与占补平衡政策相配套，实现制止耕地“非农化”，严格管控耕地“非粮化”，是保障国家粮食安全的重要举措，也是完善国家耕地保护政策的制度创新。

在政策执行遇到不同情况时，地方政府要区别对待，防止简单粗暴、“一刀切”。国家对于耕地“非粮化”治理，明确提出针对将耕地转为其他类型农用地的，应区分情况，积极稳妥处理。

**坚守底线思维兼顾不同需求。**耕地保护必须兼顾不同底线的基本要求，全面坚守底线意识，以执政为民、构建良好公共秩序为基本原则，准确把握不同政策之间的衔接与协调。在国家层面，要将耕地保护作为长期战略，保持政策的稳定性，提升规划的科学性，积极探索引导种植粮食作物的合理经济预期与经济补贴相结合，保障种粮的经济合理性。**（保护科）**

3、《关于进一步做好用地用海要素保障的通知》的解读。

**一是强化规划支撑引领。**

1．明确现阶段规划依据。已经批准的省、市、县级国土空间规划，国土空间规划近期实施方案（含落地上图方案），以及有批准权人民政府的自然资源主管部门审查通过的市县国土空间总体规划，均可作为现阶段项目用地用海组卷报批的规划依据。

2．切实保障城镇开发边界内增量空间。各地要严格规划的执行，在城镇开发边界内的增量空间使用上，“十四五”期间原则上不超过40%，并按照序时管控要求做好台账管理。充分发挥城镇开发边界的空间引导和统筹管控作用，城镇建设活动应安排在城镇开发边界内的集中建设区中；城镇开发边界外，确需且符合单独选址条件的重点项目，可以“国土空间规划重点建设项目清单”方式予以保障。

3．积极推进村庄规划编制。优化完善镇村布局，因地制宜加快推进村庄规划编制，做到规划依据全覆盖。现行分类为搬迁撤并村、其他一般村的村庄，确需实施建设的，可由所在的县（市、区）人民政府出具将其调整为规划发展村的承诺后，编制多规合一的实用性村庄规划。允许将一二三产融合发展、乡村旅游等项目纳入村庄规划。各设区市可按不超出本市城镇开发边界内增量空间5%的规模，统筹安排村庄规划专项流量指标，作为本轮国土空间规划期内村庄规划中新增建设用地布局依据，实行增存挂钩周转使用。

**二是精准配置用地计划。**

4．用足用好国家配置用地计划政策。纳入国家重大项目清单、国家军事设施重大项目清单的项目以及纳入省重大项目清单的单独选址项目，在纳入省级国土空间规划后，用地计划由国家统一配置。

5．实行重大项目用地计划应保尽保。全省各级重大项目用地计划实行“分级保障、省级统筹、应保尽保”。当年度省重大项目，用地计划实行“免申即享”，在用地审批时直接核销；往年省重大项目，省级根据年度用地计划安排情况统筹保障；拟申请列入省重大项目清单的项目，地方先行保障用地计划，待列入后全额返还。市、县级重大项目由市、县分级保障，确有难度的，省级酌情统筹安排。

6．加大乡村用地计划保障。市、县每年用于保障农村一二三产业融合发展的用地计划应不低于省下达用地计划的5%。单列农村村民住宅用地计划，全额保障符合“一户一宅”要求和国土空间规划的农村村民住宅项目。

**三是提升用地保障效能。**

7．深入推进节约集约用地。积极推进存量换增量、地下换地上、资金技术和数据换空间。深入推进工业用地提质增效，落实建设用地标准控制制度，鼓励创新应用先进的节地技术与模式。完善光伏用地政策，明确光伏发电复合利用标准，促进新能源产业发展。完善临时用地政策，明确临时用地范围，服务保障项目建设。探索完善低效用地再开发政策，建立低效用地项目库动态调整机制。深化集体经营性建设用地入市试点，积极盘活存量集体建设用地。推进产业园用地更新改造，因地制宜采取改造提升、功能转换、撤并整合、生态退出等模式，促进产业园用地提质增效。

8．优化建设项目用地审批服务。优化建设用地审批流程，压缩审批时间，提高审批效率。在土地征收前期工作中，可同步开展土地现状调查、社会稳定风险评估程序。支持符合条件的重大项目申请办理先行用地。支持重大基础设施项目“三改”“四电”“初步设计变更”优化流程组卷报批。支持建设项目按整个项目情况分期分段办理农用地转用和土地征收。简化用地预审审查，除属于有限人为活动涉及生态保护红线的建设项目，其他建设项目涉及生态保护红线、占用永久基本农田的论证工作可在农用地转用和土地征收阶段开展。

9．探索用地用林合并审批。结合国家最新的林地管理要求，开展用地用林合并审批试点，探索“一并受理、一次告知、同步审批”新模式。

10．规范落实耕地占补平衡。坚持“谁占谁补”“先补后占”“以补定占”的原则，以市、县（市、区）域自行平衡为主、省域内调剂为补充，规范落实补充耕地任务。积极支持各地立足县域内自行挖潜补充，统筹拓展补充耕地来源，加大补充耕地建设力度。支持符合条件的重大项目申请补充耕地国家统筹。

11．推行“三证同发”。规范规划许可管理，统一审批流程、报审材料以及审查标准，探索行政与技术审查相分离，自然资源主管部门对报审材料是否符合详细规划和规划条件确定的强制性内容进行审查，非强制性内容采取专家审查等方式确定。探索实施规划许可豁免制度，在已确权登记土地上的建设项目，经产权人同意，且不改变使用性质的，可不再办理建设用地规划许可。全面推行“标准地+双信地+定制地”供地服务模式。对市政基础设施和标准厂房建设项目，探索“带方案供应”土地，在完成土地交付手续当天或次日，实现建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、不动产权证“三证同发”，依法依规实行“交地即交证”。探索工业企业项目用地首次登记“零材料”办理。对符合条件的重大项目和专精特新等企业提供分幢（层）登记发证服务。推广不动产“带押过户”登记服务。

12．探索土地资源资产组合供应。支持将不同所有权主体的土地资源资产，组合供应给同一使用权人。除商品住宅用地外，在规划用途、配置方式、评估方法、使用年期一致的前提下，支持集体经营性建设用地入市试点地区，探索将相邻国有和集体经营性建设用地“同步规划、同步交易、同步建设”，将国有、集体建设用地规划条件和整体规划条件一并作为配置条件，整合使用不同所有权土地资产，实现不同所有权土地由同一市场主体使用。积极稳妥做好跨权属不动产地籍调查、建筑物落宗、宗地关联、信息系统数据管控及登记发证等工作。

13．加大测绘地理信息要素保障。对用地规划审批阶段涉及的测绘中介服务事项，合并委托一次实施，有条件的地区，应由政府购买测绘中介服务，免费提供建设单位使用。建立快速通道，免费提供用于工程建设项目尤其重大项目选址所需的大比例尺地形图等基础测绘成果。

**四是优化用海用岛服务。**

14．改进项目海域使用论证要求。围填海历史遗留问题范围内，对省级人民政府审批的集中连片项目用海，海域使用论证可按总面积不超过50公顷申请打捆整体论证。对集中连片开发的开放式旅游娱乐、已有围海养殖等用海区域，根据需要以县为单位编制区域整体海域使用论证报告，单位和个人申请用海时，可不再进行海域使用论证。对公益设施用岛以整岛（岛群）为单位整体论证，妥善处理历史遗留问题。

15．简化“未批已填”围填海历史遗留问题区域内用海审查程序。对暂不具备用海受理条件的，可提前开展用海现场核查、海域使用论证等审查工作。“未批已填”围填海历史遗留问题范围内已填成陆不新增围填海的项目，可同步提交海域使用申请和填海项目竣工海域使用验收申请，市级先行开展验收审查，在项目用海获批后提交验收审查意见和海域使用金缴纳凭证，由省厅直接下达验收批复。

16．优化项目用海审批程序。特殊情形的海上油气勘探用海活动，建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设项目涉及的临时海域使用活动期限届满，经批准可予以继续临时使用，累计最长不超过一年。优化建设项目涉及海域的预审服务，对备案制项目涉及海域不再进行用海预审。对公益性用海，可同步提交海域使用权许可和海域使用金减免申请。进一步完善海砂采矿权和海域使用权“两权合一”招标拍卖挂牌出让制度。

各级自然资源主管部门要在工作中严守耕地保护和生态环境保护底线，更好地统筹发展与安全。要扎实开展自然资源要素保障护航行动，始终坚持以问题为导向，大力推进要素配置政策和服务保障机制创新，实现要素保障配置更精准、服务更高效、管理更科学，以实实在在的行动助力全省经济持续回升向好。

**（利用科）**

1. 关于《自然资源部关于加快测绘地理信息事业转型升级 更好支撑高质量发展的意见》的解读。

党中央、国务院加快布局数字中国建设和数字经济发展，对测绘地理信息工作提出新的更高要求。为加快推进测绘地理信息事业转型升级和产业发展，激活测绘地理信息数据要素潜能，更好服务支撑高质量发展。

（一）出台背景——指引测绘地理信息转型升级

当前数字化、网络化、智能化融合发展，面对高分辨率卫星影像和人工智能、大数据以及自动驾驶技术发展的态势，既要推动测绘技术融合创新，又要防范新技术给国家安全带来的影响，传统的测绘管理方式和手段难以适应。面对新形势、新需求，问题和挑战越发突出，测绘地理信息转型升级的理念和思路需要进一步明确，服务经济社会高质量发展尤其是服务数字中国建设、数字经济发展的能力亟待提升，测绘地理信息行业管理改革需进一步深化，行政推动力需进一步强化。为加快推进测绘地理信息转型升级，迫切需要凝聚全系统全行业共识，共同研究制定推进测绘地理信息转型升级和产业发展的新思路、新举措，尽快出台文件对测绘地理信息转型升级工作把舵领航，指引测绘地理信息事业高质量发展。

（二）总体要求——以支撑高质量发展为主题

《意见》确立了推进测绘地理信息事业转型升级的指导思想：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，以转型升级为主线，以高质量发展为主题，准确把握新时代新征程测绘地理信息“两支撑、两服务”工作定位，坚持守正创新，坚持统筹发展和安全，充分发挥测绘地理信息数据要素保障作用，促进地理信息产业健康快速发展，为数字中国建设打造统一的时空基底、为高质量发展提供丰富的数据要素保障、为地理信息产业发展营造优良环境、为构建新安全格局严守测绘地理信息管理底线，全面赋能高质量发展，助力中国式现代化建设。

《意见》明确了推进测绘地理信息事业转型升级必须遵循“坚持系统观念、注重统筹推进；坚持应用导向、丰富数据供给；坚持创新驱动、提升保障能力；坚持底线思维、强化安全监管”基本原则。

《意见》确定了推进测绘地理信息事业转型升级的两步走主要目标：从新型基础测绘体系建设、实景三维中国建设、新一代地理信息公共服务平台（天地图）建设、测绘地理信息数据基础制度建设和地理信息产业发展等方面提出了到2025年发展目标，并展望了到2030年中长期目标。

（三）夯实基础——强化测绘地理信息数据要素保障

《意见》从加快建立新型基础测绘体系、夯实时空信息定位基础、丰富基础时空数据资源、推进行业和企业数据供给等四个方面对强化测绘地理信息数据要素保障进行总体部署。在建立新型基础测绘体系方面，强调建立以现代测绘基准、实景三维中国、时空大数据平台为主要内容的新型基础测绘业务格局，加快基础测绘产品、技术、生产组织、服务方式转型。在夯实时空信息定位基础方面，突出强调构建基于北斗的全国卫星导航定位基准站“一张网”，探索测绘基准产品和服务新模式。在丰富基础时空数据资源方面，对推进实景三维中国建设、国家基本比例尺基础地理信息数据建设与更新、航空航天遥感影像统筹获取和共享，以及全球地理信息公共产品建设进行了布局。在推进行业和企业数据供给方面，强调加强行业地理信息数据的共享与利用，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

（四）深化服务——拓展测绘地理信息赋能应用

《意见》从支撑自然资源管理、赋能政府管理决策、助力数字经济发展、服务百姓美好生活等四个方面对促进地理信息赋能应用进行总体谋划。在支撑自然资源管理方面，强调发挥空间定位技术、航空航天遥感技术、遥感影像智能解译技术、测绘质量控制技术等优势，全面支撑自然资源“两统一”职责履行，以实景三维中国为时空基底，建设完善自然资源三维立体“一张图”和国土空间基础信息平台，推动时空大数据与自然资源管理深度融合。在赋能政府管理决策方面，强调发挥实景三维中国、时空大数据平台的基础性、通用性作用，支撑政府各部门信息化建设及治理模式创新，全面推进智慧省区、智慧城市时空大数据平台建设，加快建成数字中国时空大数据平台。在助力数字经济发展方面，强调加工和编制多尺度、多类型的公众版测绘成果，大力促进地理信息在位置服务、精准农业、平台经济、智能网联汽车等数字经济新业态发展中的应用。在服务百姓美好生活方面，突出强调依托建设新一代地理信息公共服务平台(天地图)，推动平台由单一地理信息服务向综合地理信息服务转型，打造智慧便民生活圈，丰富购物消费、居家生活、养老托育、家政服务等数字化应用场景。

（五）严守底线——构建测绘地理信息新安全格局

《意见》从加强地理信息安全监管、提升行业监管和服务能力、强化测绘地理信息安全技术支撑等三个方面对保障测绘地理信息数据安全进行了总体安排。在加强地理信息安全监管方面，强调以安全应用为核心，完善测绘地理信息法规政策，建立测绘地理信息数据分类分级保护制度，推进保密处理技术研发应用，加强卫星导航定位基准站安全管理。在提升行业监管和服务能力方面，完善测绘地理信息质量管理制度，优化地图审核事权配置，构建以信用为基础的测绘地理信息行业新型监管体系，强化测绘资质、质量、地图市场的监督检查，加强测绘成果汇交和提供使用管理。在积极应对新技术新业态风险挑战方面，顺应新技术新业态发展，调整完善管理政策、应对策略和技术手段，规范众源测绘活动管理。研发使用地理信息安全防控新技术，形成涉密测绘地理信息可信分发、可控使用和过程溯源技术体系，包容审慎支持新技术新业态健康发展，建立以“清单”和“信用”为重点的多级协同联动机制。

（六）完善机制——优化事业和产业发展环境

《意见》从促进地理信息产业发展、健全测绘地理信息管理体制机制、加强科技创新引领和重大工程牵引、健全技术标准体系、优化生产组织结构等五个方面对测绘地理信息事业和产业发展环境建设提出总体要求。在促进地理信息产业发展方面，强调建立健全测绘地理信息公共数据有偿使用和收益分配机制，推动地理信息产业向价值链高端迈进，促进北斗导航定位、数字地图、遥感等地理信息与实体经济深度融合，营造地理信息产业良好生态，支持测绘地理信息企业拓展国际业务。在健全测绘地理信息管理体制机制方面，强调加快构建“统筹规划、分级实施、资源共享”的全国基础测绘管理制度，坚持“只测一次、多级复用”原则，健全完善规划引领、计划约束、协同建设、资源共享、信息统计等相关制度机制，探索建立测绘地理信息数据产权登记、流通交易、安全治理等基础制度。在加强科技创新引领和重大工程牵引方面，强调支持理论研究和原始创新，着力开展关键核心技术攻关和重大装备研发，加强测绘地理信息技术与新一代信息技术的应用研究和融合创新，发挥企业作为技术创新主体作用，强化测绘地理信息创新平台建设。在健全技术标准体系方面，强调重点研制现代测绘基准、实景三维中国、时空大数据平台、测绘成果管理、地理信息安全等方面的标准，加强测绘地理信息在数字经济等新业态应用方面的标准化建设。在优化生产组织结构方面，强调加强基础测绘队伍建设，推进相关业务板块的统筹协作，推进基础测绘单位业务组织体系重构，加强测绘质量检验测试、地图技术审查、仪器检定检校等队伍建设。

（七）落实措施——加强组织实施保障

《意见》明确从加强组织领导、探索多元投入、加强宣传引导等三个方面对相关重点任务实施进行保障。突出强调各地要站在全局和战略高度，深化测绘地理信息工作是自然资源部门核心职能的认识，担负起测绘地理信息主管部门的职责和使命，树立测绘地理信息数据与土地、矿产、海洋等资源共同构成自然资源保障要素的理念，切实强化行政推动力。积极争取各级财政支持，建立持续稳定投入机制，发挥资金使用最大效益。拓宽投资渠道，探索多元化投入模式，鼓励社会资本投入测绘地理信息工作。丰富创新宣传方式和渠道，鼓励引导大专院校、研究机构、社会企业等共同参与测绘地理信息转型升级研究，开展相关重大理论、关键技术和实践创新。**（调查科）**

1. 《关于加强国土空间生态修复项目规范实施和监督管理的通知》的解读。

**一是出台基于怎样的背景？**

近年来，各地自然资源部门针对退化、受损的生态系统积极组织开展国土空间生态修复，对提升生态系统多样性、稳定性、持续性和维护国家和地区生态安全等发挥了重要作用。同时，通过审计、巡视、督察以及媒体曝光、日常监管等发现，一些地方在实施生态修复项目过程中存在责任主体不明确、前期工作不扎实、监督管理不到位、项目实施进度滞后等问题，甚至出现借生态修复之名行开发之实、违法占地采矿等行为。

**二是如何扎实做好财政转移支付资金支持的项目前期工作？**

一要科学提出项目建议。要求各地依据国土空间规划及生态保护修复相关规划，针对本地区生态保护修复存在的突出问题提出建议。其中，对涉及中央财政转移支付资金支持的项目，已列入《全国国土空间规划纲要（2021~2035年）》《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021~2035年）》和国家级相关专项规划、行动计划的，视为已同意项目建议；对涉及地方各级财政资金支持的项目，已纳入本级国土空间规划“一张图”和生态修复相关规划的，视为已同意项目建议。

二要深化项目可行性研究。要求各地扎实开展实地踏勘、调查评价、问题识别等，就修复模式、技术措施、实施保障等深入研究。其中，对涉及权属和利益调整的，项目组织实施单位要与利益相关方协商并达成一致意见；对涉及相关行政许可事项的，要分析评估项目获得行政许可的可行性。在此基础上按照有关技术规范要求编制实施方案，并至少达到可行性研究深度。各地审查批准实施方案，要将项目成熟度作为重要审查内容，必要时可请有关方面提供支撑材料。经批准的实施方案作为确立项目的依据。

三要扎实开展项目工程设计。要求各地依据实施方案及相关批复文件，按照有关技术规范，明确各子项目具体实施范围、内容、规模、措施、标准等，编制投资概算，细化资金使用和绩效目标等。工程设计（或达到工程设计深度的实施方案）按规定程序报有关部门审查同意后，作为项目建设的依据。

**三是强化项目实施过程管理应重点抓好哪些环节事项？**

一要建立并落实实施管理制度，加强项目实施过程的监督和指导，明确项目实施和管理责任主体，强化实施管理，探索开展监测评价和适应性管理。二要规范实施方案调整，对中央财政转移支付资金支持项目，确有必要调整实施方案的，按照资金管理办法等规定分类处置，不得边审批、边施工；对地方财政转移支付资金支持项目，各地应参照作出具体规定。三要规范开展项目验收，按照“谁立项、谁验收”原则，依据相关程序和技术规范等组织实施，涉及地类变更、产权变化的要与国土变更调查、确权登记等做好衔接，对中央财政转移支付资金支持的项目，由省级相关部门负责组织整体验收。四是做好后期管护。**（林业科）**

1. 他山之石
2. 厦门深化“多规合一”改革，共绘“一张蓝图”。

厦门市在总体规划与专项规划的传导反馈、专项规划之间的空间协同、专项规划与详细规划的衔接互动，以及专项规划实施监督等方面建立工作机制，出台一系列改革措施和技术标准。

一是在《厦门市国土空间总体规划（2019－2035年）编制工作方案》中明确在总体规划编制过程中，同步开展涵盖综合交通、公共服务、市政设施、产业发展以及文物保护等特定领域的专项规划编制工作，并建立专项规划目录清单制度，尤其是加强农业空间、生态空间区域内的专项规划编制，包括高标准农田、生态修复、湿地保护、矿产资源、海岸带及生态控制线等（至今23个专项规划已经取得市政府批复），建立总体规划与专项规划传导反馈的机制，使得各职能部门主动参与到国土空间规划体系构建工作中。二是加强专项规划之间空间协同。专项规划编制之初，由市资规局统一提供基础空间数据，通过技术对接会议等多种形式，与专项规划职能部门进行技术对接；专项规划报批前，将涉及空间利用的规划内容报送市资规局进行规划符合性审核；专项规划报市规委会审议通过后，上报市政府审批；经批复的专项规划，统一纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统进行管理，实现业务共商、空间共管和成果共享。三是强化专项规划与详细规划衔接。结合专项规划特点对空间内容深度进行分层分类，厘清要素层级（市级、区级、街道级、社区级），明晰要素类型（线性要素落图、地块要素落位、合建要素落点），精准标注建设项目和管制分区的空间位置或四至坐标，并对单个要素的建设容量、供给能力及管控要求等主要指标进行统筹安排，保障专项规划向上落实总体规划的约束性指标和刚性管控要求，向下将主要内容纳入详细规划。**（空间科）**

1. 浙江省湖州市举办首个全国生态日主场活动。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计，开展了一系列开创性工作，决心之大、力度之大、成效之大前所未有，生态文明建设的成就举世瞩目，成为新时代党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的显著标志。新时代新征程，要深入学习贯彻习近平生态文明思想，把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置，以高品质生态环境支撑高质量发展，加快推进人与自然和谐共生的现代化。要持之以恒打好污染防治攻坚战，深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，持续改善生态环境质量；坚持把绿色低碳发展作为解决生态环境问题的治本之策，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式；坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，着力提升生态系统多样性、稳定性、持续性；积极稳妥推进碳达峰碳中和，做到在发展中降碳、在降碳中实现更高质量发展；持续推进生态环境治理体系和治理能力现代化，健全美丽中国建设保障体系。要以全国生态日主场活动为契机，进一步深化习近平生态文明思想的大众化传播，提高全社会生态文明意识，增强全民生态环境保护的思想自觉和行动自觉，推动形成人人、事事、时时、处处崇尚生态文明的良好社会氛围。

20年前，习近平同志为浙江量身打造了作为省域发展全面规划和顶层设计的“八八战略”，把打造“绿色浙江”、创建生态省作为重要内容，2005年又前瞻性地提出绿水青山就是金山银山理念，指引浙江勇攀生态文明建设新高度、跑出高质量发展加速度、彰显共同富裕可感度。我们将认真落实习近平总书记重要指示精神，以全国生态日主场活动为契机，自觉扛起浙江作为习近平生态文明思想重要萌发地和率先实践地的使命担当，打好“生态优势牌”、走稳“绿色发展路”、绘就“城乡和美篇”、奏响“共建共享曲”，在坚定不移深入实施“八八战略”中奋力打造生态文明绿色发展标杆之地，努力为美丽中国建设作出浙江贡献、展现浙江担当。**（中心所）**

3、贵州省高级人民法院、黑龙江省高级人民法院相继发布两地人民法院审理的环境资源典型案例。

该案例涉及认购“碳汇”开展替代性修复、黑土地保护、打击非法采矿等案件类型。这些案例在推进统一环境资源案件裁判标准的同时，也为行政机关提升依法行政、依法履职能力起到了促进作用。

基本案情：2017年8月11日，贵州省黔西县某砂石有限公司取得采矿许可证，主要开采建筑石料用灰岩。该公司未按照相关部门要求办理农用地审批手续，通过与农户签订《土地流转协议》《土地租赁协议》的方式，长期非法占用农用地从事砂石开采活动。2017年，该公司因环保问题，被黔西县环保部门处以5.8万元的罚款。2018年7月11日，公司法定代表人张某因非法占用林地被判处刑罚。2018年9月12日，黔西县土地管理部门责令被告公司立即停止违法行为，退还非法占用的土地并拆除建筑物和其他设施，恢复土地原貌，对非法占用的农用地处罚款1.93万元。

2020年9月，经毕节市人民检察院现场调查发现，被告公司虽缴纳了罚款，但在生产过程中，并未对被破坏的农用地进行恢复。经现场勘测定界，被告公司非法占用土地总面积为4.1372公顷（折合62.058亩），该项目用地均为限制建设区。其中，林地3.6282公顷、非基本农田0.0919公顷已取得临时用地审批手续，基本农田0.0487公顷已复垦并经验收合格，剩余0.3684公顷基本农田未复垦修复。毕节市人民检察院就此提起民事公益诉讼。

裁判结果：贵州省毕节市中级人民法院一审认为，被告公司长期非法占用农用地挖砂、采石，对国家的土地资源造成了严重破坏。虽然其法定代表人被判处刑罚，被告公司缴纳了罚款，取得了使用林地和部分土地的审批手续，但未对非法占用的农用地进行复垦修复，其行为已造成生态环境严重损害。判决被告某砂石有限公司立即停止对农用地的非法占用，限期自行复垦修复，并经毕节市自然资源和规划局验收合格；若未在规定期限内自行修复，则支付生态环境修复费4.43万元。该案一审判决已发生法律效力。

典型意义：本案是因非法占用农用地引发的民事公益诉讼案件。本案中，被告公司非法占用基本农田，案发后一直未进行恢复，人民法院判令其对耕地进行复垦或缴纳环境修复费用。本案判决生效后，人民法院与人民检察院、自然资源主管部门在复垦现场挂牌设立了“贵州省毕节市耕地保护警示教育基地”，增强社会公众的法治意识和责任意识，引导公众认识到保护耕地、保护生态环境的重要性，形成自觉保护耕地的良好氛围。**（法规科）**

（四）经典案例

（一）促进高质量城市更新的规划政策思考

城市更新是存量发展阶段城市发展的常态。存量发展时代的城市更新与增量发展时代的城市开发比较，具有权利人多元、空间环境多样和实施主体多元“三大差异”。针对城市更新的特点和需求，从现有实践中归纳各地的经验，发现更新的难点堵点及其成因，以“问题”和“目标”为双导向，从规划、政策、机制三方面三管齐下，改进和完善国土空间规划的工作思路和方法，完善支持城市更新的规划和土地政策和相关的行业技术规范，实现高质量更新的目标。

城市更新要求规划研究更具针对性，要求规划方法更有适应性。国土空间规划需要以适应城市更新的特点和需要为目标，改进规划编制、完善规划管控方法和许可程序，将城市更新内容全面纳入国土空间规划体系。

**（1）更新规划研究**

城市更新的规划方案研究是国土空间详细规划编制的重要环节，是合理确定城市更新对象和更新定位、明确城市更新的规划对策、有序安排城市发展规模、完善功能结构、优化空间布局、提升空间品质和拟定更新方法的重要技术保障。

城市更新的规划方案需通过公众参与开展充分的调查评估，要与土地政策有机融合，注重资源资产关系，有效推动存量资产的盘活利用；要与更新机制和更新实施方式相互结合，注重规划的合理性，提高规划的实施可行性和对市场的响应性。更新规划方案研究成果需经过法定的程序予以确认，纳入国土空间详细规划，作为法定规划管控要求的确定依据。

**（2）规划编制**

各级各类国土空间规划的编制应根据城市更新行动的特点和推进城市更新的需要，结合国土空间规划体检评估，突出更新特点、充实更新内容、优化规划传导、完善规划编制和实施管理，加强增量空间与存量空间的统筹，适应存量时代城市更新的要求，将城市更新内容纳入国土空间规划“一张图”管理，强化规划的法定性、适应性和引导性。

在市域层面，按照全域全要素管控要求，重点明确市域范围内更新对象的识别原则，提出城市更新的工作重点和任务，并结合城市发展战略拟定推进城市更新的空间安排和时间步骤。在城区层面，重点明确城区城市更新的总体目标，并通过识别更新对象，确定城市更新区域的布局结构并优化城市的功能结构和空间布局。在中小城市（镇）和大城市的分区总体规划中，城区层面的总体规划可进一步开展拟定更新用地总规模和确定城市更新重点区域等工作。

详细规划是指导建设的法定依据。在国土空间详细规划层面，应将国土空间总体规划确定的强制性管控要求和城市更新目标要求，通过分层编管的方式落实到单元层面和实施层面的详细规划中，并对市场参与城市更新实施发挥引导和吸引作用。考虑到城市更新行动的动态性和持续性，可结合城市更新行动的时序安排，动态编制城市实施层面的详细规划。

为提高对城市更新项目规划管控的精准性和合理性，在不涉及突破国土空间总体规划和单元层面详细规划强制性规划管控要求的前提下，可通过对实施层面详细规划作局部技术性修正和统筹优化调整对单元层面详细规划进行动态维护，动态维护成果经审批后纳入国土空间基础信息平台统一管理，作为更新项目规划管理的依据。实施层面详细规划如涉及突破国土空间总体规划和单元层面详细规划强制性规划管控要求的，须经过相应的规划修改程序予以法定化。

**（3）规划许可**

在规划许可方面，鼓励按照实事求是、简化办理的原则，探索适应城市更新不同情形的建设用地规划许可和建设工程规划规划许可程序，做到有法可依、适应需求，从而有效保障城市更新实施。

**高质量城市更新的政策保障**

更新对象的复杂性和利益主体的多元性特征需要规划结合不同更新对象情况和总体规划要求，以目标为导向，探索差异化的规划和土地政策以及相关技术规范予以支撑，因地制宜、一地一策。

（1）坚持规划统筹，着力优化空间格局

在保障公共利益不受损、对周边不产生负面影响并不与其他相关要求相冲突的前提下，完善功能结构和布局、交通组织和路网体系，完善公共服务设施、市政和交通基础设施的类型和布局；通过城市设计，优化空间形态、空间尺度和城市风貌，保护山水格局和文化遗产，完善公共空间系统，提升公共空间活力和品质，彰显城市风貌特色。

（2）坚持民生和公益优先，着力提升人居环境品质

以坚持规划和土地利用在城市更新中的公益化导向，优先保障服务于地区的公共服务设施和市政基础设施供给，着力提升各类空间环境品质、保护生态和传承历史文化。

（3）坚持节约集约利用土地，着力优化产业和功能结构

以加强土地利用在城市更新中的节约集约导向，在保障公共利益的基础上，通过土地用途兼容、建筑功能复合、土地立体开发等规划措施，适度提高开发强度，推动产业转型升级、城中村改造等旧区更新，提高土地利用效率，着力优化产业结构和城市功能结构，激发城市活力。

（4）激发多元主体更新意愿、充分调动市场力量参与更新实施

以激发各类主体参与城市更新的意愿为导向，健全多方参与机制，发挥市场力量，推动城市更新的多元合作。

为实现上述城市更新的规划目标，需积极探索适应地方需要和不同情形的规划和土地政策以及城市更新地方规划技术规范。包括容积率核定优化、适度的建筑增量和建筑量在一定范围内统筹平衡等规划措施，复合用途土地供应、组合供地、带条件出让土地、先租后让和土地使用权转让和出租等多样化的土地供应和土地利用方式，为确保民生公益、鼓励产业转型升级、激励多元主体参与更新实施等不同情形和需要的土地价款计收、土地使用年限确定、土地流转税费和土地增值收益共享等相关政策，以及各行业和各专业的建设工程等技术规范。

高质量城市更新的监督机制保障

依托国土空间基础信息平台，发挥国土空间规划“一张图”实施监督信息系统的基础性作用。将城市更新活动纳入城市国土空间监测和国土空间规划体检评估工作，将国土空间规划体检评估结果作为编制、优选、决策、审批、维护、修改规划和审计、执法、监督的重要参考。**（管理科）**

（二）