每 月 通 讯

2023年第5期

常州市自然资源和规划局天宁分局综合科 2023年11月20日

（一）动态简讯

1、为严守耕地保护红线，规范重大建设项目占用永久基本农田补划，服务保障高质量发展，近日，省厅印发《江苏省重大建设项目规划土地用途调整方案暨占用永久基本农田补划方案编制及审核监管要点》。

2、日前，上海崇明东滩国际重要湿地完成自然资源确权登记，这是我国首个由国家登记机构开展的自然资源确权登记，也是中央政府直接行使所有权的国际重要湿地首次实现登簿。

3、江苏黄海海滨国家森林公园自然资源确权登记项目完成登簿，拥有了自己的“户口本”，这是江苏在成为全国首批完成登簿的重点区域后，省级自然资源确权登记项目再有新突破。

4、为贯彻落实国务院关于工程建设项目审批制度改革部署，按照全国住房城乡建设工作会议关于“数字住建”工作部署要求，加快推进工程建设项目全生命周期数字化管理，近日，住房城乡建设部印发《关于开展工程建设项目全生命周期数字化管理改革试点工作的通知》，决定在天津等27个地区开展工程建设项目全生命周期数字化管理改革试点工作。

5、近日，为落实国务院《2030年前碳达峰行动方案》（国发〔2021〕23号）有关部署，在全国范围内选择100个具有典型代表性的城市和园区开展碳达峰试点建设，探索不同资源禀赋和发展基础的城市和园区碳达峰路径，为全国提供可操作、可复制、可推广的经验做法，国家发改委出台了《国家碳达峰试点建设方案》。

6、为进一步推进具有上海特色的新型基础设施建设，加快推进上海城市数字化转型，提升城市能级和核心竞争力，根据国家新型基础设施建设规划有关要求，上海市结合实际，制定出台了《上海市进一步推进新型基础设施建设行动方案（2023-2026年）》方案。

7、近日，为进一步支持实体经济，构建“2+（3+6）+（4+5）”现代化产业体系，坚持“四个论英雄”，适应现代产业新形态，以高端化、智能化、绿色化为方向，推动轻生产、低噪音、环保型企业“工业上楼”，支持各类经营主体建设3000万平方米“智造空间”，涌现一批科技含量高、核心竞争力强的独角兽企业和专精特新“小巨人”企业，培育具有标杆示范意义的世界一流企业，成为工业增长的新动能、新引擎，全力推进产业经济高质量发展，上海制定出台了《关于推动“工业上楼”打造“智造空间”的若干措施》。

8、为贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》，运用好“三区三线”划定成果，在国土空间开发保护利用中加强和规范城镇开发边界管理，自然资源部下发了《关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》。

（二）政策解读

1、**关于江苏省自然资源厅印发《工业用地配置政策使用指引》的解读。**

一是对工业用地的租赁期限进行了新的规定。《通知》明确将工业用地供应方式分为长期租赁，先租后让，弹性年期出让三种方式。这从供应方式上改变了以往以出让为主的工业用地供地方式，从出让期限上改变了以往以最高年限50年出让的传统出让方式。其中长期租赁的期限为5到20年之间；先租后让模式，租赁期不超过5年，如5年内达到约定投资条件再转为出让方式；而弹性年期出让明确可以整宗土地低于工业用地土地使用权最高年限50年的方式进行弹性出让。

二是对土地供用程序进行了新的调整。此次《通知》提出，工业用地长期租赁实行挂牌方式，将长期租赁供应的程序纳入已有规范之中。同时，由于没有强制要求长期租赁采取招标、拍卖的方式进行，使长期租赁的供应程序与出让相比，更为简化。还有针对工业用地供应与产业政策协同问题，《通知》推进工业用地“带条件”招拍挂出让（租赁），其中包含产业类型、生产技术、节能环保等产业准入条件，进一步衔接区域产业发展规划与用地政策，解决招商引资工作与“招拍挂”机制的矛盾，有利于提高供地精准性。

三是对土地使用权规定更加清晰。该《通知》明确了以租赁方式取得的工业用地将依法登记为国有建设用地使用权，这与以出让方式取得的国有建设用地享受了“确权”的同等待遇。但是，这类国有建设用地使用权的流转受到一定的限制，即在支付土地租金和完成约定的开发建设前是不能转让、转租、抵押的，对此类用地方式采取的是宽进严出、注重实质、防止投机炒作的严监管方式。另外，《通知》明确租赁期满或出让期满后，用地方符合约定条件，申请续期应予批准。

四是实行地价鼓励支持政策，明确价格（租金）标底。《通知》明确规定了不同供地方式下的地价的处理方式。其中长期租赁按最高年限50年土地出让评估价的2%作为年租金的标底，如果采取可调租金合同的，以5年期为界，上涨幅度不超过10%。采用先租后让方式拿地的，由租赁转为出让后，已付租金可以冲抵出让金。租让年期之和不超过法定最高出让年限。鼓励在出让阶段实行弹性年期。采取弹性年期出让的，出让价格标底按不低于弹性年期与最高年期的比值进行年期修正。通知还明确规定，已取得国有建设用地使用权的土地，在符合规划、不改变用途的前提下，提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

五是明晰工业用地用途转换负面清单，推进工业用地提质增效。《通知》中关于严格用途转换的规定，并非禁止用途转换，其核心要义是可以合法合规进行用途转换。要在国土空间规划布局、保证土地总量供应与工业企业产业科学合理转换之间作出总体的有效的平衡，从而最大限度提高土地利用效能。

六是加强履约监管，“谁提出、谁履责、谁监管”的原则。《通知》中明确规定，监管责任主体为供应土地的市、县自然资源主管部门和提出产业准入条件的相关部门，要将土地规划用途及产业准入条件等融入到土地有偿使用合同、监管协议当中，以协议为中心通过公开的方式加强履约。

需要健全多部门联合监管工作机制，明确联合监管主体责任和内容，推广“双合同”履约监管模式，探索建立信用约束机制，建立土地利用绩效评估机制并完善违约处置机制，以推进工业用地全生命周期监管，为工业用地配置制度改革提供监管保障。

**（利用科）**

**2、关于《自然资源管理工作中涉及地类的有关问题解答》的解读。**

（一）出台背景

不动产统一登记制度实施以来，自然资源部相继出台了《关于做好不动产权籍调查工作的通知》（国土资发〔2015〕41号）、《关于规范不动产权籍调查有关工作的通知》（国土资厅函〔2017〕1272号）等文件。各地沿用原有各类不动产调查测绘技术标准，积极做好地籍调查（原权籍调查），有力支撑了确权登记及有关工作。

自然资源事业持续改革发展，对新时代地籍调查工作提出了新的更高要求。2021年修订的《土地管理法实施条例》第七条规定：“县级以上人民政府自然资源主管部门应当加强地籍管理，建立健全地籍数据库。”实践中，各级自然资源主管部门积极推进业务融合、数据融合，地籍调查也需要在支撑好确权登记工作的同时，更好地服务于自然资源管理相关业务。对照新形势、新需求，现有的地籍调查工作还存在协同不够、成果沿用难等不足。同时，国土资发〔2015〕41号文件已经到期，也需要作出新的工作部署。法律制度、现实需求、政策衔接都要求我们加快制定出台新的地籍调查政策文件，《通知》应运而生。《通知》从5个方面作出系统部署，推动地籍调查工作创新发展，更好地支撑服务确权登记和自然资源管理。

（二）准确把握地籍调查的内涵和意义

不动产统一登记前，地籍调查主要是针对土地开展的权属调查和地籍测绘。不动产统一登记后，顺应不动产内涵外延扩展的实际需求，国土资发〔2015〕41号文件使用了“不动产权籍调查”概念。为回归地籍本质，与国际接轨，《通知》明确将“权籍调查”恢复为“地籍调查”，定义为对土地、海域及其房屋、林木等定着物开展的权属调查和测绘工作。需要说明的是，按照调查对象分，地籍调查分为不动产地籍调查和自然资源地籍调查，两者有很多共性，也存在差异，《通知》主要聚焦不动产地籍调查，适当兼顾自然资源地籍调查。

地籍调查及地籍数据管理和应用，是新时代地籍工作的基础内容。新时代地籍工作，为自然资源主管部门履行“两统一”职责提供产权底板，为审批、供应等自然资源相关管理提供基础支撑，为明晰产权、定分止争、维护资源资产权益提供根本保障，为不动产安全交易和有序流转、构建高水平社会主义市场经济体制夯实产权基石，意义十分重大。

（三）健全地籍调查工作机制

《通知》提出要健全地籍调查服务确权登记和自然资源管理的工作机制。一方面，明确自然资源审批、供应、登记等相关自然资源管理阶段应当如何开展地籍调查，如何应用地籍调查成果；另一方面，明确加强各环节调查作业协同衔接，特别强调已有地籍调查成果应当沿用，不得重复调查和测绘，以进一步提高工作效率，减轻当事人负担，优化营商环境。比如，鼓励、推广土地供应或用地审批确定宗地时，即按照统一技术标准，设定不动产单元（宗地）并编制单元代码，开展地籍调查获取宗地的界址、面积等地籍信息。后续无论是用途变更还是产权转移，只要不动产界址、范围没有发生变化，就可以一直沿用已有地籍调查成果，无须再开展调查。同时，《通知》提出按照“谁需要、谁组织”的原则，明确当事人和自然资源主管部门作为地籍调查主体的情形，其中对当事人负责地籍调查的，考虑到可能存在组织指界难等实际困难，明确自然资源主管部门要根据需要指导做好“四邻”指界等权属调查工作。

（四）规范开展地籍调查

《通知》从规范单元设定与代码编制、严格地籍调查程序、加强日常监督管理三方面，对地籍调查规范化建设提出了明确要求。一是强调规范单元设定与代码编制。应依据规划、审批等材料，设定不动产单元或自然资源登记单元，编制单元代码，并一直沿用。单元一经设定，不得随意分割、合并或调整边界，单元代码变更的应做好前后关联。要积极推进系统联通和信息共享，建设用地供应时可利用土地市场动态监测监管系统的编码器编制不动产单元代码。二是要求严格地籍调查程序。按照《地籍调查规程》（GB/T 42547-2023）规范开展地籍调查，确保权属清楚、界址清晰、面积准确。强调权属调查是地籍调查的核心，应以权属调查确定的界址点、界址线为依据开展地籍测绘工作。三是要求加强日常监管，督促指导地籍调查机构规范做好地籍调查工作，杜绝违规收取配图费、落宗费等额外费用。要健全地籍测绘投诉机制，完善地籍调查机构工作质效评价机制，营造良好的市场环境。

（五）严格审核地籍调查成果

地籍调查成果质量至关重要。《通知》明确，地籍调查机构和调查人员应对地籍调查成果质量负责，严格落实调查人员自检、调查机构质检、委托方验收或确认等措施。鼓励不动产登记代理人、注册测绘师参与地籍调查成果质量把关，发挥专业人才作用，保障地籍调查成果质量。按照“谁使用、谁负责”的原则，确定地籍调查成果审核责任主体，其中技术审查工作可由专门技术单位负责，以提高工作效率、避免重复审查。

（六）加快建设地籍数据库

为落实《土地管理法实施条例》关于“建立健全地籍数据库”的规定，《通知》明确了地籍数据库内容，各地可根据当地实际，建设省级统一地籍数据库或以市县为主建设地籍数据库，归集建设国家地籍数据库。要求强化网络和信息安全，实现地籍数据库与登记数据库同步，推动与自然资源相关业务系统互联互通。

为夯实地籍工作基础，《通知》提出各地要加大数据整合建库力度，力争用3～5年时间建成较为完整的地籍数据库，实现图形、属性、档案等信息一体化管理，逐步形成全域覆盖、要素齐全的地籍图。推动运用实景三维中国建设成果，建设三维地籍数据库。

（七）强化地籍数据共享应用和动态更新

《通知》要求强化部门协作和业务协同，加强地籍数据共享应用。在开展规划编制、审批、供地、登记、权益管理等自然资源相关工作时，应充分利用地籍数据核实权属状况和空间范围，以提高工作效能。强调应以不动产单元代码这一不动产的“身份证号码”作为标识码，串联起不动产使用和管理各环节的数据成果，实现“一码关联”，便利信息共享应用和查询追溯。充分利用地理信息公共服务平台（天地图）等，依法提供不动产自然状况、权利限制状况、地籍图等信息可视化查询服务。

《通知》要求坚持“建用结合、以用促建”，建立健全“日常＋定期”更新机制，实现地籍数据动态更新，确保地籍数据现势性、准确性和权威性。通过地籍数据共享应用和动态更新，真正实现“源于地籍、归于地籍”，助力自然资源事业高质量发展。

**（调查科）**

1. **关于《自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室关于进一步明确森林、草原、湿地调查监测工作中林地地类认定有关事项的通知》的解读。**

（一）工作底图

下发的工作底图，是以2022年综合监则图斑监则成果数据库为基础制作，包括3层，即3个数据库：

图层1：林地、草地、湿地范围内全部图斑，包括与国土变更调查一致和不一致的图斑；

图层2：林地范围内林地二级地类与国土变更调查不一致的图斑；

图层3：林地范围外植被覆盖类型记录标注了森林植被覆盖的图斑。

本次下发的工作底图，突出的是对两部门不一致的林地二级地类认定的工作，可以说是新要求的工作任务。

（二）工作重点

工作重点是图层2：林地内林地二级地类与国土变更调查不一致的图斑，地类为国土变更调查地类，与图层1或与此前发下的综合监则底图叠加分析，认定地类。

图层3：是2022年林地外有森林植被覆盖的图斑，要对比分析地类与植被覆盖类型的逻辑合理性，分析土地主导用途，判定地类、植被覆盖类型是否正确；植被覆盖类型，由林业部门核实准确，涉及地类的，由国土变更调查解决。

（三）认定规则

考虑到同一地类、同一块土地的多功能特点，为优化森林覆盖率口径作准备，对于非林地，在地类基础上，单独设置植被覆盖类型字段，记录标注林、草植被覆盖情况。原则上，不改变地类。

国土变更调查林地以外地类的图斑，小班调查的植被覆盖类型为乔木林、竹林、灌木林，要两部门共同分析植被覆盖类型与地类逻辑合理性，共同认定地类，实际主要用途不属于林地的，不变更地类。在图层3上工作。

在非林地，要保持国土变更调查的地类和界线，一个图斑内植被覆盖类型不一致的，可以拆分图斑；要保证地类与植被覆盖类型的逻辑合理如红树林地，植被覆盖类型可以是红树的乔木林、灌木林，但不会是竹林；水域水面范围，原则上植被覆盖类型为空；现状耕地，植被覆盖类型不应为乔木林、灌木林、草类，不记林草植被类型。

对于园地，要客观记录植被覆盖类型是乔木林或是灌木林，同时要记录经济树种、高度。不属于经济林范畴的园地，不记录植被覆盖类型。

 （四）成果应用

本次林地地类认定后，林草资源图与国土变更调查成果的林地草地湿地图斑界线和二级地类应达到统一一致，进一步解决了林地管理边界问题。

具体建设项目使用林地审核审批、监督执法等林地管理工作中，还要结合《自然资源部国家林业和草原局关于关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界规范林地管理的通知》 (自然资发〔2023〕53号)执行。**（林业科）**

1. 他山之石

**1、浙江省发布《关于深入推进城乡风貌整治提升 加快推动和美城乡建设的指导意见》。**

到2025年，全省累计打造400个左右城乡风貌样板区，择优选树160个左右“新时代富春山居图样板区”。

其中，结合城市新区建设和旧城改造，进一步体现以有机更新理念推动城市品质综合提升，集成落地城乡风貌整治提升和未来社区建设要求，到2027年重点打造50个以上共富基本单元综合品质样板区。

以城乡风貌样板区建设为牵引，加快推动城乡和美品质提升，实施八个方面专项提升行动，到2027年，建立具有浙江特色的城乡规划建设和城乡风貌管控机制，打造中国式现代化品质城乡的省域样板和美丽中国的省域范式。

推进基础设施更新改造、公共服务优化提升……深入推进城乡风貌整治提升，浙江开展八大行动：

推进基础设施更新改造专项行动

加快推进燃气，供、排水等管道及设施更新改造和城乡联网，因地制宜推进地下管廊建设。

实施城中村、老旧城区和城乡接合部的市政污水管网规划建设和问题管网更新改造，鼓励结合城市风貌样板区建设率先开展一批片区化城市基础设施更新项目建设。

深化“垃圾、污水、厕所”三大革命，深化推进农村生活污水治理“强基增效双提标”行动，构建农村生活污水数字化治理水平，鼓励结合县域风貌样板区建设率先开展一批绿色处理设施和污水零直排村试点建设，在巩固城市黑臭水体治理成果的基础上，基本消除农村黑臭水体。

到2027年底，全省新建燃气管道7500公里以上，改建燃气管道1800公里以上；新建改建供水管网1500公里以上。全面完成城镇污水处理厂清洁排放改造，城市污水处理率稳定在98%以上；农村生活污水治理行政村覆盖率和处理设施出水水质达标率达98%以上。

推进公共服务优化提升专项行动

突出对“一老一小”群体的服务供给力度，加快产权梳理整合，加强建设运营的统筹，完善教育、医疗、养老、托育等各类配套设施配置。

根据城镇社区建设专项体检结果，加快开展城镇社区公共服务补短板行动。积极推进公共环境适老化、适儿化改造，推进无障碍环境建设和应急广播建设。

在城市风貌样板区内率先开展社区公共服务补短板行动，实现“一老一小”服务场景全覆盖。到2027年底，全省基本完成2000年底前建成需改造的老旧小区的综合提升改造，累计建成2000个以上城镇社区“一老一小”服务场景。

推进入口门户特色塑造专项行动

在省际、市际、县际和城乡重要交通枢纽等区域，推进可视范围内视觉污染净化工程，打造一批充分展示地域文化特质的入口门户，重点抓好省际入口门户整治提升。

到2027年底，全省完成500处以上入口门户整治提升，重点打造50处以上省际入口门户。

推进特色街道整治提升专项行动

优化城市路网结构，倡导“小街区、密路网、活街巷”，突出人本化改造、功能提升、活力营造、特色彰显等，加快打通“断头路”，改造背街小巷，打造交通组织合理，无障碍环境良好，慢行体验舒适，建（构）筑物、标识标牌、城市家居等要素齐备的高品质街道。

进一步完善城市容貌精细化管理标准体系。到2027年底，全省打造500处以上高品质城市特色街道。

推进公园绿地优化建设专项行动

按照“300米见绿、500米见园”要求，加快公园体系建设，到2025年底，城市公园绿化活动场地服务半径覆盖率达到90%以上。老城区结合存量空间有机更新，加快建设口袋公园、体育公园。

推进附属绿地建设，鼓励通过“拆墙透绿”“定点增绿”“见缝插绿”等形式，加强社区和街区绿地贯通，强化城市中心区、老城区绿化功能。

对既有综合公园、社区公园、滨水绿地等进行人本化改造，通过公共服务设施补足、边界通透性提升、城市公共环境艺术品配置、特色文化展陈等方式综合提高公园绿地品质。到2027年底，全省打造500个以上高品质特色主题公园，推进100个以上公园实施高质量开放共享。

推进小微空间“共富风貌驿”建设专项行动

推进城市小微空间提质增效，合理利用边角空间、桥下空间、行政企事业单位可供公众使用的空间等各类闲置或低效的小微空间，以及各类闲置、废弃或功能单一、低效利用的公共建筑，依法依规用作休闲、公共服务、体育健身等功能，打造一批具有示范效应的小微空间更新利用项目，开展“共富风貌驿”设计评选和落地建设。到2027年底，全省建成500个以上小微空间“共富风貌驿”。

推进浙派民居建设专项行动

统筹推进美丽宜居示范村建设、传统村落保护利用、浙派民居打造，全面整治提升农村住房风貌，鼓励率先在县域风貌样板区中落地一批浙派民居特色村。

到2027年底，全省累计完成500个以上省级美丽宜居示范村创建，落地150个以上彰显浙派民居特色的美丽宜居示范村创建项目，建成命名150个左右彰显浙派民居特色的美丽宜居示范村。持续推进全省传统村落风貌保护提升，支持有条件的县（市、区）开展传统村落集中连片保护利用。

推进美丽廊道串珠成链专项行动

联动土地综合整治，打造一批美丽田园。推进美丽廊道道路沿线环境清乱和架空线路序化，加强水环境综合治理，倡导驳岸与河床生态化改造，注重沿河景观廊道的休憩功能、服务功能、文化功能植入。

开展道路、河流、海岸、山岭等廊道建设，加强廊道沿线自然连通，科学实施扩绿增量和精准提升森林质量，强化外来有害生物防控，保护修复沿线重要湿地。

充分发挥美丽公路、美丽绿道、美丽河湖、美丽山林等要素在县域风貌整治提升中的基底和链接作用，实现美丽廊道整体塑造和集成展现。到2027年底，全省完成500条以上美丽廊道整治提升。**（综合科）**

**2、新时期广东省城镇详细规划编制与管理技术体系改革**

针对新时期城镇开发边界内详细规划面临的强化规划协同、保障规划实施、注重公私权益、提高监管效率等新使命、新要求，广东省提出以系统评估强化新旧协同上下反馈，以再次分层推动规划管控刚弹结合，以土地整备协调配置公私空间权益，以数据治理强化流程监控提升效率4个城镇详细规划技术优化方向。

**1.1控规评估：延续法定效力，促进详细规划向上反馈与有序优化**

在尊重已批控规法定地位的基础上，以“识别问题、新旧衔接”为核心开展清单式控规评估，将控规评估作为尊重法定规划效力的一次专项梳理和在国土空间规划过渡期支撑总体规划编制的基础工作。从符合性、支撑性、适应性、实施性等角度，对现行控规在与国土空间总体规划的衔接、近中远期重大项目布局、可行性等方面存在的问题进行识别、梳理和归纳。在评估过程中，一方面将识别出的问题实时反馈至正在编制的国土空间总体规划和相关专项规划中，强化各级各类规划的协调；另一方面通过对冲突的严重程度、规划实施的轻重缓急等进行综合评价，明确重点优化、适时优化、继续适用3类单元，形成优化清单以指导后续详细规划的修编与实施管理。

**1.2　分层编制：强化规划传导、时空统筹配置空间资源与权益**

为保障规划实施，以单元划分支撑“刚弹结合、统筹实施”的分层编制体系。落实15分钟社区生活圈理念，明确单元划分规则，按照“规模均好、编管一体、尊重权属、易于识别”等原则划定城镇详细规划单元，以更好地区分城镇详细规划的规划和规则两种不同属性。在单元层面强调规划属性，通过单元落实总体规划和专项规划的管控要求，统筹各单元的目标定位，落实底线管控与用地布局、单元开发强度、设施布局等内容，并将相关管控要求分解传导至地块。在地块层面强调规则属性，在单元总体管控要求的基础上，根据土地出让计划、年度建设计划、改造更新计划等需求动态开展规划编制，并制定地块深度的规划方案，明确地块具体的规划控制要求，为城市规划管理及土地管理提供依据。

**1.3分类引导：强调因地制宜、单元差异引导与地块精细管控**

通过对城镇详细规划单元“贴标签”，如“一般地区、重点开发、城市更新、历史保护、战略留白”等，以增减编制内容的方式对城镇详细规划编制内容进行分类引导，以适应空间需求的多样化与空间管控的差异化。针对不同类型地块，通过管控指标的差异化设置，强化地块动态适应能力。例如：对于公益性用地的控制指标，适当进行简化，在符合技术规范的前提下，鼓励提高公益性用地的开发强度、增加设施规模、提升服务水平、补齐民生短板；对于产业用地，在符合国家、省有关政策和技术规范要求，以及满足基础设施支撑条件的前提下，仅需要确定用地面积、建筑面积、容积率等指标控制要求，其他控制指标可在规划实施阶段结合项目具体需要予以明确。

**1.4精细管控：融合土地整备，理顺公私权益与保障精细治理**

将城镇详细规划与土地整备、城市更新等实操性技术工具融合，为存量时代发展权的统筹配置提供支撑。在城镇详细规划中增加土地整备研究，综合运用“土地、规划、政策”工具包，强化政府统筹作用，实现土地整治、连片整备、权益均衡。其中，单元层面主要统筹各类重大项目的空间落地需求，通过摸查现状用地权属、划示土地整备重点区域，提出整备路径、权属调整建议，并与详细规划方案融合，引导土地成片连片整备开发；地块层面主要聚焦项目实施过程中的权益平衡，通过细致的土地权属摸查，明确土地整备主体、整备方式与供应路径，推动土地整备规则与路径的法定化，并指导生成土地整备实施方案。

**1.5数据治理：实现统一管理，提升成果质量，促进部门协同**

为保障对规划编制管理的全流程动态管控，制定城镇详细规划成果数据标准和汇交清单，建立以“过程管理、动态维护”为核心的系统性数据平台。适应“分层、分类”的规划成果体系，明确数据底板、数据编码、文件格式等要求，将基础数据、批文、矢量数据和规划表格等经法定程序批复的城镇详细规划数据成果动态纳入广东省“一张图”实施监督信息系统。一方面强化成果校核，通过机器校核等方式对入库成果进行质量把关，保障控规编制成果的准确性、规范性，减少因数据不全、要求不清而导致的审批不畅、重复修改等问题；另一方面强化成果应用，以行政许可信息、土地信息、各类规划信息为基础，实现大数据分析、规划动态更新和实施跟踪等功能，以更好地支撑各级规划实施管理工作，强化发改、规划、环保、建设等部门的行政管理业务协同和建设项目审批流程协同。**（空间科）**

**3、陕西省出炉关于加强耕地占补平衡管理的十条措施**

耕地占补平衡政策是对工业化、城镇化建设占用耕地不断扩大的补救措施，是耕地保护的一项重要制度。近年来，我省全面贯彻落实党中央国务院决策部署，严格执行耕地占补平衡制度，认真履行了耕地保护责任，促进了经济社会可持续发展。但个别地区也存在补充耕地数量不实、质量不高、管理不规范等问题。为贯彻落实党的二十大精神，全方位夯实粮食安全根基，牢牢守住耕地保护红线，进一步加强耕地占补平衡工作，确保到2035年末完成国家下达我省耕地保护目标任务，现制定如下措施。

（一）坚持规划引领优化空间布局。在统一的国土空间规划框架下，统筹耕地保护、生态保护和生产发展需求，立足土地资源禀赋，优化全省补充耕地空间布局。陕北地区重点对原有耕地提质改造建设高标准农田，对田、水、路、林等综合整治提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境，实现耕地保护与生态保护协同发展。关中地区重点实施低效园地和退耕还林等工程外的耕地上种树形成的林地有序退出，采取措施改造中低产田、整治闲散地和废弃地，采取林地与耕地空间置换，实现林果上山、耕地下川。陕南地区补充耕地项目重点通过旱地改水田、小田并大田等方式，提高耕地质量增加耕地数量。在关中地区有效增加耕地的基础上，对位于自然保护地核心保护区、饮用水水源一级保护区内不利于长期稳定利用的耕地和陕北生态脆弱区内水资源支撑不足、图斑细碎零散的耕地逐步有序退出。各地坚持以水定地，优化耕地布局，合理确定补充耕地范围、规模和时序。

（二）严格节约集约注重源头管控。坚持先补后占、以补定占、节约集约，建设项目尽量不占或者少占耕地，从源头上减少占用耕地。确需占用耕地的，严格落实耕地占补平衡，由占用耕地单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地，没有条件开垦的，应缴纳耕地开垦费。积极推进存量土地再利用，开展城镇低效用地再开发，推广节地新模式，用存量换增量，用资金、技术换空间，降低建设项目占用耕地比例。积极推进建设项目占用耕地耕作层剥离再利用，剥离的耕作层土壤主要用于新垦耕地和劣质耕地改良、临时用地复垦以及高标农田建设等，促进土地资源节约利用。

（三）规范项目实施推进全流程管理。补充耕地项目严格选址立项、组织实施、验收入库及后期管护全流程管理。项目立项选址应当符合国土空间规划和生态保护要求，禁止在生态保护红线、林地管理、草地、湿地、河道库区保护范围内等国家规定禁止开发的区域开垦新增耕地。项目实施严格执行项目法人责任制、招投标制、工程监理制、公示制等管理制度。通过竣工决算审计的项目方可验收，项目验收实行县级初验、市级终验和省级复核。县级初验逐地块踏勘验收，市级终验实现全覆盖，省级复核抽查不低于30%。项目入库逐级报备审核，确保新增耕地“地、数、图”一致。加强项目管护利用，及时将新增耕地及配套设施移交土地权利人或村集体组织，签订管护协议，明确管护职责、标准、费用及期限。公开补充耕地信息，自觉接受社会监督，防止新增耕地“非农化”“非粮化”。

（四）支持有条件地区补充耕地一次性建成高标准农田。各地对具备条件的补充耕地项目，按照高标准农田建设标准，一次设计、一次投资、一次实施。对粮食规模化经营核心区、大中型灌区有效灌溉区域实施的补充耕地项目，优先一次性建成高标准农田。对地块相对集中、田间道路便利、具有稳定灌溉水源的补充耕地项目，鼓励一次性建成高标准农田。自然资源部门与农业农村部门、财政部门、水利部门等加强协作，对照高标准农田建设要求，强化与农田灌溉规划及水网规划的有效衔接，提高项目设计标准，落实财政资金亩均投入标准要求，加大配套设施建设，力争将补充耕地建成集中连片、稳产高产的高标准农田。新增的补充耕地和粮食产能指标优先使用和交易，产生的资金收益，继续用于耕地占补平衡和高标准农田建设项目。

（五）落实占优补优推动关中占关中补。关中地区建设项目占用耕地，原则上在关中地区落实耕地占补平衡。关中地区积极对低效园地和农民依法承包经营耕地上种树的地块，开展恢复耕地潜力调查，结合当地林果业发展规划，制定恢复耕地计划。对平原地区现状为种植果树和其他林木的地块，拟恢复整治为耕地用于占补平衡的，必须征得土地相关权利人同意，必须征得农业农村或林业部门书面意见，必须经县级政府组织可行性评估论证。鼓励关中地区经济条件好、用地量大的市、县或者建设单位，主动与耕地后备资源丰富的县(区)建立双方合作，落实耕地占补平衡，实现关中占关中补。

（六）强化省级统筹统一管理规则。省自然资源厅加强耕地占补平衡统一管理，下达年度计划、搭建交易平台、制定指导价格。根据建设占用耕地需求，下达各市（区）年度补充耕地计划，指导各地科学编制补充耕地专项方案。建立省级补充耕地交易平台，实现补充耕地指标交易公开公正透明。省自然资源厅会同省财政厅、省发展改革委在全省耕地占补平衡指导价格的基础上，可根据经济社会发展状况、补充耕地建设成本和供需关系等因素，每3年调整一次交易价格。鼓励引入市场调节机制，涉及跨市县交易的，供需双方在协商的基础上交易价格可适当浮动，最高不超过15%。县级各类土地整治项目产生补充耕地指标的20%用于省级调剂，对革命老区、乡村振兴重点帮扶县和耕地保护成效突出地区的指标优先调剂使用。

（七）健全补充耕地储备库提升保障能力。省市县三级补充耕地指标储备库，主要用于保障国防军事、教育医疗、交通能源、水利工程等重大项目以及乡村振兴等民生项目占用耕地补充需要。建设项目补充耕地首先使用县级储备库指标，不足时可使用市级储备库指标。省级储备库指标主要用于中央和省级重点建设项目以及补充耕地能力严重不足的地区落实耕地占补平衡。积极拓宽补充耕地渠道，加大土地整治力度，加快全域土地综合整治、工矿废弃地复垦、生态修复、盐碱地治理改良等项目实施，扩大补充耕地来源，增加指标储备，保障重大建设项目及时落地。

（八）完善补充耕地交易办法加强资金征收管理。省自然资源厅会同省财政厅，制定完善补充耕地指标交易办法，规范补充耕地指标交易行为，加强补充耕地指标收入等资金征收管理。补充耕地指标收入由指标受让方国库以区域间转移性收入方式划入指标转让方国库，纳入同级财政预算，资金主要用于耕地开垦、耕地保护、高标准农田建设等方面的支出。严格执行资金存放管理有关规定，严禁私设账户，严禁延压缴库，严禁先缴库后退库，任何部门单位和个人不得拖欠、截留、占用、坐支挪用，自觉接受纪检监察监督和审计监督。

（九）完善管理程序规范项目实施主体。各级政府加强耕地占补平衡项目管理，对政府投资的补充耕地项目，由县级政府确定土地整理中心等机构或者国有企业承担项目实施主体，负责项目的建设任务。对社会资本参与补充耕地项目实施的，各级政府建立行之有效的政府债务风险防控机制、社会资本准入和退出机制，依照国家招投标和政府采购等相关法律法规，通过公开招标方式，确定社会资本投资补充耕地项目，不得以政府会议纪要或其他违规方式擅自指定项目投资主体。在合同中要明确投资收益、风险责任及违约责任等，社会资本不得参与政府指标交易和分成。各级政府对社会资本社会信用、从业水平、合同履行情况等进行全面评价，纳入黑名单的禁止参与补充耕地项目建设。各级自然资源主管部门加强对各类资金投资的补充耕地项目的日常监督管理，确保补充耕地数量真实、质量可靠。

（十）健全工作机制落实共同责任。认真落实耕地保护党政同责要求，明确耕地占补平衡政府主体责任，落实相关部门监管责任。耕地占补平衡落实情况纳入耕地保护和粮食安全考核、耕地保护奖励激励及节约集约利用综合评价考核。自然资源部门负责耕地占补平衡规划布局、计划安排、项目实施等全流程管理，财政部门负责补充耕地指标流转收入资金的收缴和资金管理等，农业农村部门负责新增耕地土壤改良、地力提升和种植监管等，林业、水利、生态环境等有关部门依据各自职责参与补充耕地项目选址论证、立项审查、竣工验收等。健全耕地占补平衡管理责任追究制度，对工作中存在突出问题的进行警示约谈；对存在弄虚作假、失职渎职等问题，依法依规对项目管理单位、施工单位、监理单位以及相关人员进行责任追究。各级“田长”全面履行巡田、护田职责，相关部门齐抓共管，形成工作合力，促进全省耕地占补平衡工作健康有序发展。**（保护科）**

（四）经典案例

**1、山东省出台高品质住宅开发建设指导意见**

《意见》分为总体要求、重点任务、保障措施三部分。在总体要求部分，明确高品质住宅开发建设的指导思想、基本内涵和实施路径。在重点任务部分，围绕“质量、功能、低碳、服务”四个重点，从政策标准、规划设计、施工建造、查验交付、物业运维等环节入手，提出十二项具体要求。在保障措施部分，明确组织领导、政策激励、示范引领、宣传引导等四项具体措施。

（一）明确高品质住宅定位。《意见》提出，高品质住宅应符合高质量发展要求，具备质量优良、安全耐久，功能优化、健康舒适，环境优美、便利宜居，设施完善、技术先进，低碳绿色、节能环保，服务精细、邻里和谐的品质，体现人文美学价值、引领美好居住生活发展方向，是广大群众普遍认可的“好房子”。

（二）解决群众关心问题。一是质量通病。加强渗漏、裂缝、空鼓、管线不通、地漏和烟道返味串味、噪声干扰等质量常见问题防治。对易发常见问题的关键工序、关键部位的隐蔽工程，实行“举牌验收”。二是房屋装修。鼓励高品质住宅精装修交付，提倡个性化、定制化、集成化装修，探索“大规模定制化家装”精装交付模式，实现按需研发、按需组项、菜单购买，避免千房一面并减少资源浪费。三是物业服务。物业服务收费实行市场调节价机制，实现质价相符、优质优价。厘清物业和全体业主的权责关系，创造和谐邻里环境。

（三）注重提升居住体验。《意见》要求空间尺度适度加大，住宅层高不小于3米。满足住宅的休憩、娱乐、办公等混合功能使用，合理设置健身、交流、消毒等多功能空间，推广增设玄关处消杀功能等创新做法。配备非接触式门禁系统、带除霾、热量回收功能的新风系统和全屋水净化系统。优化入户动线，宜设置地上地下双大堂，鼓励室内空间拓展。落实完整社区和五分钟生活圈，利用社区综合配套资源，合理布局配套设施、活动场所和服务设施。车位配比不低于1∶1.2，面积不小于2.5×5.3m。100%预留电动车充电设施安装条件。适度提高小区绿地率。

（四）建立品质保证制度。一是建立设计回访制度。提高设计质量和服务水平，开发和施工企业不得要求设计单位违反国家和省有关建设标准、技术规范，随意修改或变更设计文件。二是建立房屋交付回访制度。对有防水要求的房间和易渗漏部位进行回访，保修期限内经维修合格的部位重新约定保修期限，对出现的质量问题进行闭环处置。三是推行房屋定期体检和质量保险制度。以市场化手段进一步完善工程质量安全监管机制，积极开展建立房屋养老金制度试点工作，解决好既有房屋维修资金来源问题。《意见》还要求落实“先验房后收房”制度，实施工地开放日制度，保证业主享有购房信息知情权和施工质量监督权。

（五）突出全生命周期管理。全生命周期管理覆盖高品质住宅开发建设、交付使用和指导监督全过程。在工程质量上，提出提升住宅建设全生命周期的品质意识。在智慧住宅上，引入“规划+设计+施工+运维”全生命周期思维。在验收流程上，要求充分利用数字化平台实现开发项目全生命周期管理。在物业服务上，鼓励物业服务企业与BIM运维相结合，实现多维度一体化物业服务体系。在指导监督上，行业主管部门要实现项目建设运营全周期综合管理。

（六）明确建设关键技术。一是装配式技术。鼓励高品质住宅采用装配式建造方式。应用集成厨房、集成卫生间、集成吊顶、架空楼面、模块化隔墙、管线分离等成熟装配式装修技术。二是低碳技术。高品质住宅应按照二星级及以上绿色建筑标准建设。使用5种及以上绿色建材认证的材料和部品，且应用比例不应低于50%。鼓励在高品质住宅项目中率先执行超低能耗建筑标准。三是BIM技术。高品质住宅在设计、施工、运维阶段应使用建筑信息模型（BIM）技术。推广BIM版商品住宅使用说明书。四是智慧技术。依托智慧城市技术支撑，打造住区综合信息服务平台，提升便民利民的住区服务和管理水平。《意见》要求加强科技研发，鼓励有关单位组建高品质住宅研究实验室，探索研究高品质住宅建筑使用技术，编制标准化技术图集。

（七）明确支持政策措施。《意见》提出，高品质住宅项目纳入绿色金融支持范围。住房公积金贷款额度可按一定比例上浮。优先将相关技术纳入科技成果推广目录，促进转化应用。高品质住宅项目可适当放宽销售备案价格上限，对应的开发企业在参与招投标和信用评价时享受适度优惠政策。鼓励各市对开发企业配置高于现行标准规范建设的公共配套设施给予免计容奖励。采用精装修交付的商品住房，装修费用计入购房贷款基数，不计入缴纳公共部位维修资金基数。优先推荐高品质住宅项目申报广厦奖、泰山杯、詹天佑奖等奖项。**（管理科）**

2、**依申请公开申请内容的补正**

《政府信息公开条例》（2019）第三十条规定，政府信息公开申请内容不明确的，行政机关应当给予指导和释明，并自收到申请之日起7个工作日内一次性告知申请人作出补正，说明需要补正的事项和合理的补正期限。答复期限自行政机关收到补正的申请之日起计算。申请人无正当理由逾期不补正的，视为放弃申请，行政机关不再处理该政府信息公开申请。

在进行政府信息公开申请时，要注意尽量清楚的描述申请的内容特征，下面通过几个案例来全面的理解相关内容。

第一个案例是关于特征性描述如何认定的。

徐某为了了解其宅基地被征用的信息，向某市政府提出政府信息公开申请，申请内容为：1、贵府批准征用申请人宅基地使用证所载土地的批准文件；2、贵府批准征用申请人宅基地使用证所载土地的补偿方案；3、贵府批准征用申请人宅基地使用证所载土地周边农用地的批准文件。该市政府作出《告知书》，告知徐某其第1项和第3项申请因没有写明文件的名称、文号，无法查找，要求其进行补正；第2项申请以信息不存在为由拒绝提供。同时该市政府以便民方式向徐某提供了九份土地征收批复，包括了某村九个生产队的土地征用信息。徐某对该答复不认可，提起了行政诉讼。一审、二审法院均驳回诉讼申请后，徐某又向最高人民法院申请再审。

最高人民法院认为，对于原告申请公开的信息，从内容描述来看，案涉第1、3项信息指向的批复及补偿方案能够特定化，并不存在不能够被识别的问题。某市政府关于徐某提交第1、3项申请内容不明确的认定不符合《政府信息公开条例》的相关规定。但某市政府在通知徐某补正申请内容的同时，已经将其能查找的可能涉及徐某要求公开的批复在内的共计九份批复一并提交给徐某，也即针对徐某的第1、3项申请已经实际履行了政府信息公开职责，法院再责令其向徐某提供案涉批复已无实际意义；针对徐某申请公开的第2项信息，某市政府在一审庭审过程中陈述，案涉土地征收时并无制定案涉补偿方案的法律规定。至于某市政府是否应该制作或者保存相关信息以及未制作或者未保存相关信息是否合法问题，属于行政机关是否履行职责范畴，不属于政府信息公开类案件审查范围。因此，驳回再审申请。

本案的典型意义在于对申请公开政府信息“特征性描述”的把握。**在判断信息公开申请中相关描述是否明确具体，行政机关是否能够检索、查找到该政府信息时，要处理好群众习惯用语与法律专业术语之间的关系。**只要申请中对内容描述和特征描述能够被理解和识别，不会发生歧义，可以进行查找检索，行政机关就不能以内容描述不明确不具体为由拒绝答复，更不能以制作或保存的政府信息内容或者名称与申请中的内容描述不完全一致为由，不予提供。

下面是关于申请人申请内容描述义务相关的案例。

2013年2月19日，张某向某市规划和国土资源管理局申请获取“本市116地块项目土地出让金缴款凭证”的政府信息。某市规划和国土资源管理局经至其档案中心以“缴款凭证”为关键词进行手工查找，未找到名为“缴款凭证”的116地块土地出让金缴款凭证的政府信息，遂认定其未制作过原告申请获取的政府信息，根据《政府信息公开条例》（2008版）第二十一条第（三）项答复张某，其申请公开的政府信息不存在。张某不服，提起诉讼，要求撤销该政府信息公开答复。

某市人民法院经审理认为：原告申请公开的相关缴款凭证，应泛指被告收取土地使用权受让人缴纳本市116地块国有土地使用权出让金后形成的书面凭证。在日常生活中，这种证明缴纳款项凭证的名称或许为缴款凭证，或许为收据、发票等，并不局限于缴款凭证的表述。**原告作为普通公民，认为其无法知晓相关缴款凭证的规范名称，仅以此缴款凭证描述其申请获取的政府信息内容的主张具有合理性。**而与之相对应，被告为本市土地行政管理部门，应知晓其收取土地使用权出让金后开具给土地使用权受让人的凭证的规范名称，但在未与原告确认的前提下，擅自认为原告仅要求获取名称为缴款凭证的相关政府信息，并仅以缴款凭证为关键词至其档案中心进行检索，显然检索方式失当，应为未能尽到检索义务，据此所认定的相关政府信息不存在的结论，也属认定事实不清，证据不足。判决撤销被诉政府信息公开答复，责令被告重新作出答复。

那么，如果行政机关对申请人发出了《补正告知书》，申请人是否可以对此提起诉讼呢？我们来看下面这个案例。

2019 年5月9日，李某向国家药监局提交政府信息公开申请表，所需信息描述为:“某品牌化妆品申请材料信息〔包括但不限于:产品名称命名依据，产品设计包装(含产品标签、产品说明书)，经国家食品药品监督管理局认定的许可检验机构出具的检验报告及相关资料〕”。国家药监局于 2019年5月29日作出《政府信息公开告知书》，告知李某由于其申请内容中“申请材料信息”“包括但不限于”表述不准确，国家药监局无法据此判断李某所申请公开的具体政府信息，请其对申请材料进行补正后，重新提交申请。李某对这一答复不认可，申请行政复议。国家药监局作出《行政复议决定书》，维持了原答复。李某不服，提起了诉讼。

法院认为，李某诉请确认被诉告知书违法，但被诉告知书为国家药监局依据《政府信息公开条例》(2019 版)第三十条规定，要求李某对其申请进行补正的行为，**该行为属于行政机关为作出行政行为而实施的过程性行为，系行政行为的中间环节，**并未对李某所提政府信息公开申请作出结论，非对外发生法律效力的完整的行政行为，不属于人民法院行政诉讼受案范围。故李某针对被诉告知书提起的本案诉讼，不符合行政诉讼的起诉条件，依法应当予以驳回。

本案涉及程序性告知行为是否属于人民法院行政诉讼受案范围的问题。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法》的解释》第一条第二款第六项规定，行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程，不属于人民法院行政诉讼的受案范围。由此可见，可诉的行政行为需要具备成熟性、终结性。行政机关在作出具有法律效果的行政行为之前,一般要进行一系列的准备工作。这些准备工作并非最终的行政行为，不具备可诉性。在行政机关的准备程序之后，如果存在后续的法律行为，则后续的法律行为才是真正产生法律效果的行政行为。程序性行为的效力通常为最终的行为所吸收和覆盖，当事人可以通过起诉最终的行政行为获得救济。**《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》(法释〔2011〕17号)第二条第一项规定，公民、法人或者其他组织对因申请内容不明确，要求申请人作出更改、补充且对申请人权利义务不产生实际影响的告知行为不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。**需要注意的是，对申请人权利义务不产生实际影响的程序性告知行为不可诉，而对申请人权利义务产生实际影响的程序性告知行为则是可诉的。**（法规科）**