在全省国土空间规划编制工作部署动员会上的讲话

来自.wkwm5f4d21ac{display:none;font-size:12px;}百度文库国土资源LAND&RESOURCES5ZIRANZIYUANYAOWEN自然资源要闻今天的全省国土空间规划编制工作部署动员会的主要任务是：深入学习习近平生态文明思想，认真贯彻党中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的重大决策部署，启动全省国土空间规划编制工作，并开展相关业务培训。一、深刻领会新时代推进空间规划体系改革的重大意义空间规划是国家空间发展的指南、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。每个时代都需要相应的时空秩序支撑。谋划长远发展首先要把国土空间开发保护格局规划好。党的十八大特别是十九大以来，基于新时代我国社会主要矛盾变化和“两个一百年”奋斗目标，以习近平同志为核心的党中央就加快形成节约资源和保护环境的空间格局作出了一系列重大战略决策和改革部署，为我们深刻领会、准确把握新时代推进空间规划体系改革的重大意义提供了重要指引。第一，空间规划体系改革是建设社会主义生态文明的必然要求。习近平总书记在党的十九大报告中指出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。今年全国两会期间，总书记参加内蒙古代表团审议时，特别强调了生态文明“四个一”的定位，即：在“五位一体”总体布局中生态文明建设是其中一位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中坚持人与自然和谐共生是其中一条基本方略，在新发展理念中绿色是其中一大理念，在三大攻坚战中污染防治是其中一大攻坚战。国土是生态文明建设的空间载体。改革开放40年来，我国经济社会发展取得历史性成就，同时也存在着资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化等问题。国土空间无序、过度、分散开发，资源粗放利用，生态空间、农业空间被严重挤占等资源环境问题依然突出。习近平总书记要求，要深化生态文明体制改革，尽快把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来。国土空间规划就是这个“四梁八柱”中的重要支柱。2015年，中共中央、国务院发布《生态文明体制改革总体方案》，将“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”和“构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度”，作为我国生态文明制度体系八项制度中的两项。陆昊部长在今年两会的“部长通道”接受采访时表示，将“两统一”的第二个“统一”设计为国土空间规划、国土空间用途管制和国土空间生态修复三个关键环节。在经历原始文明、农耕文明和工业文明后，当前，国土空间规划已经进入“生态文明的新时代”。第二，空间规划体系改革是推动高质量发展的必然要求。党的十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。经济增长有两种方式：一种是在技术管理条件不变的情况下，通过增加资源要素投入带来经济产出规模扩张；另一种是在技术管理创新条件下，提高资源要素配置效率，增加产出数量，提高供给品质。第二种情况下，尽管投入的资源要素不增加或少增加，但经济仍然取得增长，并且兼顾社会、政治、文化、生态的协调发展，是有质量的增长。当前，国土空间规划在引导资源要素高效合理配置、支撑高质量发展方面还存在“三大短板”。一是空间布局短板，主要表现在空间碎片化现象明显，城镇、农业、生态空间结构性矛盾突出，区域融合、陆海统筹不足等方面；二是空间品质短板，主要表现在公共基础设施建设滞后、绿化开敞空间不足、城乡在全省国土空间规划编制工作部署动员会上的讲话□浙江省自然资源厅党组书记、厅长  黄志平DOI:10.16724/j.cnki.cn33-1290/p.2019.03.004

国土资源国土资源LAND&RESOURCESLAND&RESOURCES6景观风貌缺乏特色等方面；三是规划技术短板，主要表现在规划体系、技术标准、管控指标等有待统一，规划监督实施的体制机制尚不健全，专业技术人才队伍缺失等方面。亟需补齐短板，建立健全高品质国土空间规划体系，有力支撑高质量发展需求。2018年，中共中央、国务院发布《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》指出，“以规划引领经济社会发展，是党治国理政的重要方式，是中国特色社会主义发展模式的重要体现。”为此，要顺应空间规划从增量时代物质规划向存量时代品质规划转型，建立国土空间规划体系，深化国土空间供给侧结构性改革，提升国土空间品质和利用效率，塑造以人为本的高品质国土空间，以高品质规划引领高质量发展。第三，空间规划体系改革是推进治理体系和治理能力现代化的必然要求。习近平总书记在北京市规划展览馆考察时曾强调：“规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。”李克强总理在三亚考察海南省域“多规合一”试点建设时曾指出：“这项改革说到底是简政放权。各部门职能有序协调，解决规划打架问题，是简政；一张蓝图绘好后，企业作为市场主体按规划去做，不再需要层层审批，是放权；政府职能要更多体现在事中事后，是监管。”作为空间治理的重要手段，长期以来，各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用，但也存在规划类型过多、内容重叠冲突，审批流程复杂、周期过长，地方规划朝令夕改等问题。亟需建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局。为此，2014年以来国家有关部门联合开展市县“多规合一”试点，2017年中共中央办公厅、国务院办公厅启动省级空间规划试点（包含浙江），为建立健全国土空间开发保护制度积累了宝贵经验。在此基础上，2018年2月，党的十九届三中全会作出组建自然资源部的重大决策，并赋予“建立空间规划体系并监督实施”的重要职责；同年12月，中共中央、国务院发布统一规划体系的意见；2019年1月，中央深改委第六次会议审议通过《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，我国空间规划工作迈入集中统一管理新阶段。二、准确把握“两个高水平”建设中浙江省国土空间规划的核心任务陆昊部长去年在武汉调研国土空间规划体系时强调：“规划既不是城乡规划，也不是土地利用规划，而应该是国土空间规划。”那么，我们现在要启动编制的国土空间规划，是一个什么样的规划？要解决什么样的问题？与原来的城市规划、土地利用规划是什么关系？总体上，我们认为要把握三点。第一，国土空间规划是一个法定规划。近日，全国人大公布的《土地管理法》（修正案草案）中规定“经依法批准的国土空间规划是各类开发建设活动的基本依据，已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城市总体规划。”自然资源部也即将启动国土空间规划立法的前期工作。同时，根据中央规定，批复后的国土空间规划不得随意修改、违规变更，下级规划要服从上级规划，不在国土空间规划体系之外另设其它空间规划，都充分体现了这一规划的权威性。第二，国土空间规划是一个基础规划。根据中央关于统一规划体系的意见，国家规划体系以发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家、省、市县各级规划共同组成。所以说，国土空间规划在整个国家规划体系中占据了基础性地位，要对空间发展作出战略性系统性安排，对各专项规划具有指导约束作用，重点解决国家发展战略落地的中长期问题。我们要辩证看待，这不单是一个控制性规划，更是一个发展性规划。第三，国土空间规划是一个创新规划。此次编制国土空间规划承担着落实主体功能区战略、实现“多规合一”的任务，要充分融合主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划等空间规划主要内容，原有这些规划承担功能不同、分类标准不同、管制要求不同，甚至还存在矛盾冲突的地方，无法简单叠加、继承沿用，需要基于对客观规律的准确把握、现实基础的分析评价和发展趋势的科学研判，转变理念、重构体系、创新方法、大破大立，不断提高规划的科学性，实现全域全要素规划。根据自然资源部要求，本轮国土空间规划期限为2019年至2035年，近期为2025年，远景展望至本世纪中叶。与党中央关于全面建成社会主义现代化强国和省委关于高水平全面建设社会主义现代化的战略时间表高度契合。在规划编制过程中，我们不仅要对好时间之“表”，更要对好发展之“标”，使浙江省国土空间规划承载起“两个高水平”建设重任，做到能用、管用、好用。

国土资源LAND&RESOURCES7ZIRANZIYUANYAOWEN自然资源要闻一是突出战略引领，以空间协同推动区域一体化发展。党的十九大以来，党中央大力实施区域协调发展战略，形成了以“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略为引领，以西部、东北、中部、东部四大板块为基础，区域间相互融通补充的区域协调发展新格局。浙江省是21世纪海上丝绸之路和长江经济带的交汇地带，也是长三角的金南翼，一带一路、长江经济带和长三角一体化三大国家战略全面聚焦。当前，省委、省政府致力于高质量发展“1+3+10”主线已经形成，其中的“1”就是落实长三角区域一体化发展国家战略，坚持全省域全方位融入长三角，共同打造长三角一体化发展示范区；并要求将“大湾区大花园大通道大都市区”建设放到长三角一体化国家战略下实施。为此，我们要以长三角一体化为龙头，聚焦“四大”建设布局，明确空间发展目标和发展策略，加强空间协同，促进要素合理布局、有序流动，推动全省域全方位融入，不断放大全省比较优势。要重点考虑如何在省际和区际空间中部署协同合作板块，如何培育布局具备中长期强劲动能的城市群、都市圈和产业主体，如何构建富有浙江特色的陆海统筹和山海协作体系。目前，长三角一体化发展规划纲要和长三角一体化发展示范区建设方案编制都已进入关键阶段；上海市正牵头编制《上海大都市圈空间协同规划》，与浙江省国土空间规划、大湾区空间规划、海岸带保护与利用规划编制安排基本同步，时势总体有利。我们要主动谋划、主动对接、主动融入，积极抢抓一体化发展的新机遇。二是突出底线约束，以分区管治支撑美丽浙江建设。今年全国两会期间，习近平总书记在参加内蒙古代表团审议时强调，要坚持底线思维，以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。底线思维就是刚性思维，一个规划如果缺乏刚性、约束不足，就没有权威性、科学性可言。国土空间规划首先要落实国家安全战略和主体功能区战略，把粮食安全、生态安全、经济安全、城乡安全、军事安全等摆在优先地位，客观分析可能出现的问题，制定妥善解决问题的方案，不断优化城镇化格局、农业生产格局、生态保护格局，防止规划“失误”“反复”“折腾”。过去，城市总体规划、土地利用总体规划分区管控措施不一致，城市总体规划大多按“三区四线”划分，土地利用总体规划大多按“三界四区”划分。进入生态文明时代后，要在规划领域落实一套统一的底线管控工具，就是以主体功能区为国土空间开发保护基础制度，在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，科学划分“三区三线”（城镇、农业、生态三类空间，生态保护红线、永久基本农田、城市开发边界三条红线）并监督实施分区管控和治理措施，严格各类空间转用和红线内占用，推动不同空间的节约集约利用。这对于我们浙江这个资源小省、经济和人口大省来说，尤为重要，尤为关键。要珍视浙江的“七山二水一分田”，处理好自然生态各要素在空间中的定位和平衡，确保把每一寸国土空间都规划得清清楚楚。这里，我强调一下，关于底线问题，必须把基础工作做扎实，坚决防止“翻烧饼”。三是突出以人为本，以有机更新塑造高品质国土空间。“两个高水平”建设离不开人的全面发展。目前，全省陆域开发强度已经超过12.5%。可以说，最适宜开发建设的区域基本已经开发，未来的增量空间十分有限。与此同时，全省城镇化进程依然很快（2018年末全省城镇化率已经达到68.9%，比上年增长0.9个百分点，最高的杭州城镇人口增加了近32万），城乡人居品质提升需求依然旺盛。为此，我们要把人民对美好生活的向往作为规划的出发点和着力点，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态保护等因素，科学布局生产、生活、生态空间，加快形成绿色发展方式和生活方式，不断提升人居环境质量，改善人民生活品质，增强群众的获得感、幸福感。今年《省政府工作报告》提出“实施有机更新行动”，其中的重头戏就是“编制实施省市县国土空间规划，建立国土空间开发保护和多规合一制度，推进空间重构、产业重整、环境重生”。“有机更新”不是“增量化”更新，而是要把国土空间作为一个有机生命体，引导城市、乡镇、园区空间形态多元融合、空间功能互补协调，实现“存量化”“减量化”更新。本轮规划编制要坚持区域协调、城乡融合，统筹地上地下空间，优化国土空间结构和功能布局，合理配置产业发展、基础设施和公共服务设施；坚持山水林田湖草生命共同体理念，保护生态屏障，构建生态廊道和生态网络，推进生态系统保护和修复；坚持文化传承，延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色，提高空间品质；通过编制理念升级和编制技术迭代，做好有机更新、存量优化的文章。三、全力抓好当前国土空间规划编制工作的组织实施自然资源部对本轮国土空间规划编制工作的时间安排是：2019年

国土资源国土资源LAND&RESOURCESLAND&RESOURCES8要完成全国国土空间规划纲要和省级国土空间规划编制工作；2020年全面完成市县国土空间总体规划编制，并同步完成相关审查报批备案工作。2月14日，袁家军省长来我厅调研指导工作时，要求省级国土空间规划要在今年9月前完成；冯飞常务副省长还专门听取规划编制工作汇报，提出了明确的工作要求。可以说，这项工作是领导高度重视、群众关心关注、时间和质量要求都很高的重要任务。各地务必及时向当地党委、政府汇报，摆上重要议事日程，扎实推进规划编制各项工作任务。一是建立工作体系。国土空间规划，不是自然资源部门一家的规划，是代表各级政府对全域全要素国土空间进行总体性、战略性、约束性安排，是国家意志和地方意图的有机结合。工作体系上主要分三个层次：首先是属地为主的左右协同机制，要形成政府主要领导领衔，自然资源部门牵头，发展改革、经信、财政、生态环境、建设、交通运输、水利、农业农村、文化旅游等部门协同参与的工作体系，确保规划编制实施过程中横向传导有力；第二是纵向传递的上下联动机制，省级规划的控制性指标要有效传导到市县规划，市县规划的发展战略和要素保障要反应到省级规划；第三是主体多元的专业协作机制，要结合实际，面向高校、科研院所、企事业单位等，组建多层次、多领域的指导委员会、咨询委员会和专业技术团队，形成最广泛的外部指导支撑体系。二是夯实规划基础。九层之台，起于累土。空间规划编制要以扎实推进“第三次国土调查百日攻坚行动”为基础，全面摸清辖区内国土空间本底条件，开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性“双评价”，夯实底图。要以现有空间性规划评估为基础，充分融合主体功能区规划、土地利用规划、城乡建设规划、海洋功能区划和海岛保护规划等成果，统筹优化三条控制线和相关海洋保护利用控制线划定成果，编制统一的空间规划。要以国土空间基础信息平台建设为基础，省里将按照自然资源部要求，与规划同步部署、同步建设国土空间规划监测评估预警管理系统，市县平台要及时对接，为建立规划评估监测机制做好准备。三是加强队伍建设。国土空间规划编制是一次“摸着石头过河”和加强顶层设计相结合的创新过程。大家的起点基本一致。虽然有技术单位支撑，但这里我提一个要求，就是我们自然资源部门的同志要提枪上马、挂帅出征，通过本轮规划编制实施，让我们的同志来一次大学习大练兵大比武，学一学规划业务，练一练实操技能，比一比创新能力，发掘一批规划业务骨干，形成一批大数据分析集成、功能空间分区、管制规则制定等方面的创新成果，培育一批高水平的技术单位、市场主体和专业队伍，为全省国土空间规划工作提供坚强的人才队伍保障。同时，还要特别强调，规划编制实施过程中每位同志都要严守工作纪律，加强廉洁自律，确保办好事、不出事。今年我们要开展系统“清廉建设五大行动”，规划编制等重点领域、关键环节也将纳入其中。四是强化公众参与。“开门编规划”既是要求，也是方法。各地要建立广泛的公众参与机制，让规划编制过程成为凝聚共识、共谋发展的过程。要结合“三服务”“大调研”等活动，深入企业、深入群众、深入基层，找准现有空间开发利用活动中的短板，摸清资源要素保障方面的欠账，了解人民群众对高品质国土空间的诉求，借鉴国内外城市发展和现代化管理的经验，提出符合发展规律、落实国家要求、反映地方特色的规划思路。要充分发挥各类传媒作用，积极开展政策解读和舆论引导，回应社会关切，全面深入宣传编制国土空间规划的重要意义和有关要求，为规划编制工作营造良好社会氛围。在编制过程中真正做到知民情、聚民智，确保编出的规划合民意、得民心。五是加强督察考核。今年，我们已将国土空间规划编制工作列入省政府对我厅考评的重点工作绩效目标，向省政府立下了“军令状”。为了确保责任层层传导、任务落到实处，之后会把有关编制任务作为全省自然资源工作综合考核的重要内容，对各市工作情况实施绩效考评；今后还要全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制。同时，根据省委、省政府授权，下一步省自然资源总督察办公室还将对市县政府落实国土空间规划的方针政策、决策部署情况进行督察，请大家予以重视。国土空间规划编制工作任务艰巨、使命光荣，事关地方经济社会发展和人民群众美好生活，是对自然资源部门公信力、执行力的重要检验。大家都是浙江省国土空间蓝图的擘画者，务必要拿出“首战即决战”的信心和干劲，扛起担当，干出实绩，走在前列，为全省“两个高水平”建设贡献智慧和力量！