

# 中共广东省委 广东省人民政府 印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干措施》

近日,中共广东省委、广东省人民政府印发了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干措施》并印发通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实,全文如下。

为贯彻落实党中央《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》和《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》精神,加快建立全省国土空间规划体系并监督实施,现结合实际提出如下措施。

## 一、总体目标

(一)明确目标任务。按照国家工作部署完成省市县镇各级国土空间规划编制,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,形成全省国土空间开发保护“一张图”,基本建立国土空间规划体系,逐步建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。到2025年,健全国土空间规划法规政策和技术标准体系,全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制;显著提高详细规划覆盖率,相关专项规划有效纳入国土空间规划“一张图”,形成以国土空间规划为基础、以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度。到2035年,实现国土空间治理体系和治理能力现代化,基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀,安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

## 二、总体框架和要求

(二)分级分类建立国土空间规划。建立省市县镇四级,包括总体规划、详细规划和相关专项规划三类规划构成的国土空间规划体系。自上而下编制各级国土空间规划,明确规划约束性指标和刚性管控要求,同时提出指导性要求。制定实施规划的政策措施,提出下级国土空间总体规划和相关专项规划、详细规划的分解落实要求。下级国土空间规划要服从上级国土空间规划,相关专项规划要服从总体规划,并通过详细规划落实空间安排,实现规划有效管控和传导,为发展落地实施提供空间保障。

(三)全域全要素规划国土空间。各地要按照“把每一寸土

地都规划得清清楚楚”的要求,在总体规划层面实现国土空间全域覆盖,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,完善并落实主体功能区战略,优化主体功能区划分,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管制边界,落实海域管理“两空间内部一红线”,强化底线约束。坚持山水林田湖草生命共同体理念,量水而行,保护生态屏障,构建生态廊道和生态网络,依法开展环境影响评价。坚持陆海统筹、区域协调、城乡融合,优化国土空间结构和布局,统筹地上地下空间综合利用,着力完善交通、水利等基础设施和公共服务设施,延续历史文化文脉,加强风貌管控,突出地域特色。根据保护利用实际需要,划定详细规划单元,有序扩大详细规划覆盖率。

(四)全过程全方位实施规划管控。以自然资源调查监测数据为基础,采用国家统一的测绘基准和测绘系统,依托“粤政图”平台整合各类空间关联数据,建立全省统一的国土空间基础信息平台。以国土空间基础信息平台为基础,省统筹建设维护国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,实现主体功能区战略和各类空间管控要素精准落地。依托全省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,强化国土空间规划编制、审批、修改和项目实施全过程信息化支撑,提高建设项目选址策划生成水平,为统一国土空间用途管制、实施规划许可提供保障。通过省政务大数据中心与“粤政图”平台推进政府部门之间的数据共享以及政府与社会之间的信息交互。鼓励各地结合实际拓展国土空间规划“一张图”实施监督信息系统功能,形成全过程全方位制度化信息化规划管控机制。

(五)统筹编制总体规划。省国土空间规划要在落实全国国土空间规划的基础上,提出全省国土空间保护、开发、利用、修复的总体安排,确定全省国土空间总体规划保护格局,明确区域主体功能定位,统筹布局生态、农业、城镇等功能空间和划定三条控制线,协调边界矛盾,提出下

一级划定任务,为编制省相关专项规划、市县国土空间总体规划提供依据。省国土空间规划要聚焦推动粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区“双区”建设,促进广州、深圳“双城”联动,助推构建“一核一带一区”区域发展格局。省国土空间规划由省人民政府组织编制,经省人大常委会审议后按程序报国务院审批。

市县国土空间规划要在细化落实上级国土空间规划要求的基础上,提出本行政区国土空间开发保护的具体安排,划定落实三条控制线和乡村建设等各类空间实体边界。市县国土空间总体规划由市县人民政府组织编制。广州、深圳等需报国务院审批的市级国土空间总体规划,经同级人大常委会审议并报省政府审核后按程序报国务院审批。其他市县国土空间总体规划经同级人大常委会审议后,逐级报省政府审批。地级以上市辖区或中心城区范围内的行政区可不单独编制县级国土空间总体规划,在同步建立县级国土空间规划数据库的基础上,将相关成果纳入市级国土空间总体规划统一报批。广州、深圳、东莞等超大、特大城市要加强城市群、都市圈重点临界地区的国土空间规划协调。

乡镇国土空间规划是对上级规划的细化落实,由乡镇政府组织编制。各地可因地制宜,将乡镇国土空间规划与市县合并编制,也可以几个乡镇为单元,由其共同的上一级政府组织编制乡镇级国土空间规划。东莞、中山市以几个乡镇为单元编制的乡镇级国土空间规划由市级自然资源主管部门组织编制。市县中心城区范围内的乡镇(街道)应纳入市县国土空间总体规划统筹编制。乡镇级国土空间规划由地级以上市人民政府审批。

(六)协同编制相关专项规划。国土空间相关专项规划是指在特定区域(流域)、特定领域,为体现特定功能,对空间开发保护利用作出的专门安排,涉及空间利用的专项规划。海岸带、自然保护区等专项规划及经国务院或省政府批准设立的开发区、城市新区和城市群、都市圈等跨行政区的特定区域国土空间规划,以及特定流域的国土空间规划由所在区域或上

级自然资源主管部门牵头组织编制,报同级政府审批。涉及空间利用的某一领域专项规划,如交通、能源、水利、农业、信息、市政等基础设施,公共服务设施,军事设施,以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划,由相关主管部门组织编制,按照有关规定审批。相关专项规划可在省市县各层级编制,不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度。

强化国土空间规划对专项规划的指导约束作用。各级自然资源主管部门应会同同级发展改革部门,将国土空间相关专项规划列入国土空间规划编制目录清单,并建立动态调整机制。纳入目录清单的专项规划,技术标准应与国土空间规划衔接,在编制和审查过程中应加强与有关国土空间规划的衔接,“一张图”的核对,不得违背总体规划强制性内容,批复后纳入国土空间规划数据库,叠加到国土空间规划“一张图”上,主要内容纳入详细规划,实现“多规合一”。对纳入目录清单的专项规划,各级自然资源主管部门应提供统一的规划底图底数,明确专项规划与国土空间规划“一张图”核对要点及叠加入库的数据标准。

(七)有序编制详细规划。详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设的法定依据。详细规划依据国土空间总体规划进行编制和修改。在城镇开发边界内,详细规划要科学划定详细规划单元,合理确定主导功能、容积率、交通市政等基础设施、公共服务设施、城市形态和风貌等控制要求,强化对城镇空间内的详细规划,由县自然资源主管部门组织编制,报同级政府审批。在城镇开发边界外,鼓励各地按照实际需求编制详细规划,其中在乡村地区应根据县级国土空间总体规划确定的村庄布局,以一个或几个行政村为单位,由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划,作为详细规划,报上一级政府审批。村庄规划要优化农村建设用地

结构、布局,保障合理宅基地需求与乡村振兴发展空间,提高农村节约集约用地水平。

鼓励探索生态空间、海洋空间及其他特定功能空间的详细规划编制方法。其他类型详细规划由市县自然资源主管部门审批,由相关主管部门组织编制,按照有关规定审批。相关专项规划可在省市县各层级编制,不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度。

(八)优化规划编制审批。鼓励各地根据实际情况,落实什么就编什么的要求,深化细化规划的具体内容,探索形成规划条文、政策报告、技术方案、公众读本等多种形式的规划成果,确保规划能用、管用、好用。审批机关要精简审批内容、管什么就批什么,优化审批流程、缩减审批时间。广州、深圳、珠海、汕头、湛江的县级国土空间总体规划由地级以上市政府审批,规划成果由市政府组织报省政府备案,纳入全省国土空间规划“一张图”。

(九)强化规划权威。规划一经批复,任何部门和个人不得随意修改、违规变更,防止出现换届党委和政府改一次规划、坚持先规划、后实施,不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。因国家和省重大战略调整、重大项目建设或行政区划调整等确需修改规划的,须先经规划审批机关同意后,方可按法定程序进行修改。对国土空间规划编制和实施过程中的违法违规违纪行为,严肃追究责任。

(十)加强边界管控。三条控制线是国土空间用途管制的基本依据,涉及生态保护红线、永久基本农田占用的,按程序报国务院审批;对于生态保护红线内允许的对生态功能不造成破坏的有限人为活动,由省政府制定具体监管办法;城镇开发边界调整报国土空间规划原审批机关审批。

(十一)健全用途管制制度。以国土空间规划为依据,对所有国土空间分区分类实施用途管制。在城镇开发边界内的建设,实行“详细规划+规划许可”的管制方式;在城镇开发边界外的建设,按照乡(镇)土地利用总体规划,实行“详细规划+规划许可”的管制方式。对以国家公园为主体

的自然保护地、重要海域和海岛、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。

(十二)完善要素配置机制。充分发挥市场配置资源的决定性作用,将建设用地资源向中心城市和城市群倾斜,提高经济和人口承载能力。按照以空间定计划、以存量定计划的要求,加大自然资源要素配置的统筹协调力度,改进自然资源利用年度计划管理,建立以国土空间总体规划为基础、以真实有效的项目落地作为配置依据的计划管理机制,对规划期内建设项目用地、用林等指标实行动态总额调控,提高地方配置要素的积极性和有效性。加大存量建设用地盘活挖潜力度,完善建设用地战略留白机制,保障规划稳步实施。

(十三)健全实施监督机制。依托国土空间基础信息平台,建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监督机制。各级自然资源主管部门会同有关部门组织对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况定期进行监督检查,建立“一年一体检、五年一评估”规划实施体检评估机制,结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果,对国土空间规划进行动态调整完善。将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察和领导干部自然资源资产离任审计内容。

(十四)推进“放管服”改革。以“多规合一”为基础,以服务项目精准落地为目标,统筹规划、建设、管理三大环节,提高详细规划编制实施管理效率,推动“多审合一”“多证合一”“多测合一”“多验合一”。优化现行建设项目用地(海)预审、规划选址以及建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可等审批流程,形成统一审批流程、统一信息平台、统一审批管理体系、统一监管方式,提高审批效能和监管服务水平。

(十五)完善法规政策体系。推动与国土空间规划相关的地方性法规、政府规章立改废释工作。省自然资源厅牵头制定国土空间规划编制审批、实施管理、动态调整和定期评估等政

策措施。省有关部门要完善适应主体功能区要求的配套政策,健全生态保护补偿制度,保障国土空间规划有效实施。

(十六)落实技术标准体系。在国家国土空间规划技术标准体系框架下,结合我省实际,按照“多规合一”要求,由省自然资源厅会同相关部门制定有关技术指引。鼓励各地探索具有地方特色的国土空间规划编制技术方法,积极运用城市设计、乡村营造、大数据等手段,改进规划编制方法,提高规划编制水平。

(十七)提高行业管理。以国土空间规划编制实施为契机,统筹土地、规划、海洋、林业、生态环境、水利等行业资源和力量,加大存量建设用地盘活挖潜力度,完善建设用地战略留白机制,保障规划稳步实施。

(十八)扩大公众参与。拓展公众参与渠道,在规划编制、实施、监督全过程中,广泛征求社会各界意见建议,做好国土空间规划批前公示、批后公告,主动接受公众监督,逐步实现规划政策、内容、程序、结果、查询方式、监管方式等信息公开。完善规划咨询体系,充分发挥不同领域专家在规划方案论证、审查环节中的技术把关作用。

(十九)强化组织保障。省成立国土空间规划委员会,由省政府主要负责同志牵头,加强对全省国土空间规划工作的统筹协调。各级党委和政府要充分认识建立国土空间规划体系的重要意义,主要负责同志亲自抓,落实政府组织编制和实施国土空间规划主体责任,明确责任分工,落实工作经费,加强队伍建设和工作落实。各地区各部门要切实加强配合,按照“多规合一”的要求加大对本地区本行业本领域涉及空间布局相关规划的指导、协调和管理,制定有利于国土空间规划编制实施的政策,明确时间表和路线图,形成合力。省自然资源厅作为国土空间规划工作的具体牵头部门,要会同有关部门按照国土空间规划体系总体框架和要求,加强专业队伍建设和行业管理,定期对本措施贯彻落实情况进行监督检查,重大事项及时向省委、省政府报告。

国家发改委:

## 今年CPI将温和上涨

据新华社电 国家发改委新闻发言人孟玮19日在发改委新闻发布会上表示,目前大宗商品供需两端并没有出现整体性、趋势性变化,其价格不具备长期上涨的基础。预计今年CPI同比涨幅总体呈温和上涨态势,能够保持在全年物价调控目标以内。孟玮表示,近一段时间,大宗商品价格出现上涨,全球通胀升温,这是全球经济逐渐复苏、供需关系短期调整、流动性宽松以及投机炒作等多种因素交织作用的结果,具有修复性和阶段性特征。

她表示,世界经济复苏仍不稳定、不平衡,大宗商品供需两端并没有出现整体性、趋势性变化,其价格不具备长期上涨的基础。当前,我国经济已经深度融入全球经济,物价走势客观上会受到外部因素影响,但这种传导影响总体上是有限的、可控的。孟玮说,我国有强大的国内市场支撑,经济发展有足够的韧性和潜力,同时,我国有充足的宏观政策空间,产业循环、市场

循环、供求循环明显改善,新发展格局正在加快构建。因此,物价平稳运行具有坚实基础。“总体判断,今后一个时期物价将运行在合理区间。”她说,食品和服务在CPI中占比高,且受国际因素影响较小,粮食供应充裕,猪肉价格随着生猪生产恢复逐渐回归正常水平,蔬菜、水果价格将呈现季节性变化,这些都是CPI平稳运行的“压舱石”;同时,工业消费品产能充足、供给充裕,市场竞争充分,价格有望保持基本平稳。

央行副行长李波:

## 中国正研究加密货币监管规则

羊城晚报讯 记者孙绮曼报道:4月18日,在博鳌亚洲论坛2021年年会“数字支付与数字货币”分论坛上,中国人民银行副行长李波及中国人民银行前行长周小川纷纷针对“加密货币”和“比特币”发表看法。这是央行少见地公开探讨对比特币等加密货币的定性和监管方向。羊城晚报记者梳理了历来央行关于比特币、加密货币的相关文件。2013年,人民银行等五部委发布了《关于防范比特币风险的通知》,该文件指出,比特币不是由货币当局发行,不具有法偿性和强制性等货币属性,并不是真正意义上的货币。但与此同时,文件也强调:“但是,比

它对实体经济的坏处。央行副行长李波在论坛上对比特币进行了明确定义,“比特币是加密货币,是投资的选项,本身不是货币,而是另类投资品。”他认为,加密货币将来可能发挥的主要作用是作为投资工具或是替代性投资。随着比特币得到的市场关注越来越多,更加强有力的监管规则也应顺势出台。李波表示,正研究对比特币、稳定币的监管规则。“将来任何稳定币如果希望成为一个得到广泛使用的支付工具,必须要接受严格监管,就像银行或准银行金融机构一样受到监管。”这其中需要确保的是,这类资产的投机不会造成严重的金融风险。

# 广东 一季度进出口达1.83万亿元 同比大增33.4%创历史新高

与2019年相比增长17.6%

羊城晚报讯 记者林曦,通讯员陈琳、汤兵报道:2021年一季度,广东外贸进出口实现强势增长,迎来“开门红”。并且,广东进出口、出口规模创历史新高,超越疫情前水平。19日下午,海关总署广东分署公布统计数据,一季度,广东外贸进出口规模1.83万亿元人民币,比去年同期(下同)增长33.4%,该增速高于全国平均水平(29.2%),占同期我国进出口总值的21.6%。具体来看,其中,广东出口1.12万亿元,增长41.6%;进口0.7万亿元,增长22.2%。与2019年相比,进出口、出口、进口分别增长17.6%、21.1%、12.5%。

## “宅经济”拉动出口增长

值得一提的是,广东贸易方式结构不断优化,自主发展能力增强。一季度,广东一般贸易进出口9588.4亿元,增长39.9%,拉动进出口增长20个百分点;加工贸易进出口4971亿元,增长28.9%;保税物流进出口2796.2亿元,增长22.2%。

广东与主要贸易伙伴进出口保持增长。一季度,东盟、中国香港、欧盟、美国、中国台湾是广东前五大贸易伙伴,分别进出口2809.1亿元、2482.7亿元、2081.7亿元、2047.1亿元和1392.5亿元,分别增长28.4%、

31.4%、40.9%、62.5%、33.1%。此外,对“一带一路”沿线国家进出口增长27.5%,对RCEP贸易伙伴增长24.9%。另外,从产品侧来看,广东出口产品不断向价值链上游攀升。一季度,广东出口机电产品7793.2亿元,增长42%,占出口总值的69.5%,占比较全国平均水平高9.2个百分点。其中,出口家电、计算机、手机等分别增长57.9%、45.9%、18.3%。劳动密集型产品出口1849.1亿元,增长41.1%,拉动出口增长6.8个百分点。珠宝首饰出口125.4亿元,增长62.6%。

一季度,广东家电、家具、计算机等“宅经济”产品出口1920.8亿元,增长42.4%,拉动出口增长7.2个百分点。服装、箱包等劳动密集型产品合计出口1046.8亿元,增长51.3%,拉动出口增长4.5个百分点。

海关总署广东分署统计分析工作处副处长平杨在媒体沟通会上表示,总的来看,广东外贸快速增长最根本的原因,还是国际需求有所回暖和广东外贸产业强大供给能力的共同作用。此外,稳外贸政策的保障能力、外贸企业的创新活力、产业链供应链的配套能力形成的叠加效应,以及去年同期基数较低,“就地过年”等阶段性因素也拉高了进出口增幅。



## 民营企业活力增强

值得点赞的是,广东民营企业活力增强,稳定器作用明显。数据显示,一季度,广东民营企业进出口1.04万亿元,增长39.3%,占广东外贸总值的56.7%,比去年同期提升2.4个百分点,拉动进出口增长21.3个百分点;外商投资企业中,民营企业进出口6921.8亿元,增长27.4%;国有企业进出口936.6亿元,增长22.6%。生产原料类、消费类商品进口增加。一季度,广东进口集成电路

2326.9亿元,增长29.3%;进口初级形状的塑料251.9亿元,增长19%;进口消费品629.6亿元,增长13.6%。进口珠宝83.1亿元,增长75.6%。省内生产、投资、消费继续恢复,带动相关产品进口。辛杨还指出,当前,全球经济贸易延续复苏态势,国内经济稳中向好,广东外贸有望继续保持增长。但新冠肺炎疫情仍在全球蔓延,外部环境不稳定不确定因素增多,特别是未来防疫物资出口等拉动作用将有所减弱,二季度广东外贸依然面临较大挑战。