

如何发挥国土空间规划“多规合一”新优势

不仅仅是要处理好原有不同规划的矛盾和冲突，整合已有规划的优势，还要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，更好地支撑构建新发展格局和促进城乡高质量发展

□ 本报记者 吕书雅

国土空间规划是整合了主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划的“多规合一”的新规划。如何发挥国土空间规划“多规合一”的新优势，为城乡高质量发展塑造新动能、新优势？

7月11日，国务院新闻办公室举行“权威部门话开局”系列主题新闻发布会，自然资源部副部长庄少勤表示，“多规合一”不仅仅是要处理好原有不同规划的矛盾和冲突，整合已有规划的优势，还要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，更好地支撑构建新发展格局和促进城乡高质量发展。

国土空间规划体系总体形成

在当天的发布会上，自然资源部部长、国家自然资源总督察王广华表示，自然资源部坚持统筹发展与安全，按照“严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展、维护资源资产权益”的工作定位，积极推进人与自然和谐共生的现代化建设。

就优化国土空间格局，王广华介绍，自然资源部着力构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，深入推进“多规合一”改革，国土空间规划体系总体形成。

去年下半年，党中央、国务院印发我国首部全国国土空间规划纲要，批准耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界划定成果。全国省、市、县三级

国土空间总体规划已经全部编制完成，正在陆续审核报批。

自然资源部出台文件指导地方抓紧编制详细规划，为实施国土空间用途管制和城乡建设项目规划许可以及开发建设、整治更新、保护修复活动提供法定依据。

自然资源部报请国务院批准长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划，加紧编制全国海岸带及近岸海域、京津冀、成渝地区等区域的空间规划，支持区域重大战略实施。

改变传统工业化标准化“千城一面”现象

如何发挥国土空间规划“多规合一”的新优势，为城乡高质量发展塑造新动能、新优势？庄少勤进行了具体分析。

一是生态优先、绿色发展的优势。“多规合一”的国土空间规划是生态文明新时代的新规划，要站在人与自然和谐共生的高度谋划发展，塑造新动能新优势。“这几年，我们在国土空间规划中统筹划定‘三区三线’，就是统筹发展和安全，优化国土空间开发保护格局，引导城乡构建节约资源、保护环境的空间格局，加快形成以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，从而进一步增强国土空间的韧性，提升区域的承载力和持续力。”庄少勤说。

二是区域协同、开放发展的优势。在国土空间规划“一张图”上面统筹落实主体

功能区战略、区域重大战略、区域协调发展战略、新型城镇化战略和乡村振兴战略等国家战略，优化城乡资源要素配置，形成大中小城市和小城镇协同发展、城乡融合发展、双向开放的区域一体化发展格局和多中心网络化开放式集约型的城镇格局，这样可以有效支撑构建新发展格局和促进共同富裕，整体提升区域的协同力和竞争力。

三是以人为本，塑造高品质生活的优势。“多规合一”有系统治理和源头治理的优势，要顺应人民群众对高品质生活的期待，特别是后疫情时代全面发展的需要，在国土空间总体规划和详细规划当中，统筹城乡的生产生活生态和安全需求，以社区为基本单元，优化城市的服务功能和空间结构，构建宜居宜业宜游宜学宜养的便民生活圈，通过这种城市的“细胞疗法”促进“城市病”的治理，切实提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

四是立足资源禀赋特点，塑造美丽中国的优势。本轮国土空间规划编制，要求各地要像保护生物多样性一样保护好地域的特色多样性，充分发掘区域自然和历史文化及景观资源，留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”，塑造本地特色优势，改变传统工业化标准化的“千城一面”现象，从而提升区域影响力、创新力和凝聚力。

五是融合技术和政策，保障规划落地见效的优势。以实景三维中国为底图，在

国土空间基础信息平台上初步建立了数字化、智能化的国土空间规划实施监督评估预警系统，以及定期体检评估的监督考核机制，从而保障“真正把高标准的城市规划蓝图变为高质量的城市发展现实画卷”。

更好引导城市更新行动和乡村建设行动

庄少勤在发布会上表示，在新征程上，自然资源部将从4个方面深化“多规合一”改革。

一是进一步完善国土空间体系。按照党的二十大报告提出的“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”，“提高城市规划、建设、治理水平”等要求，在完成各级国土空间总体规划基础上，加快推进城市群、都市圈、长江经济带等跨行政区域和流域的国土空间专项规划编制工作，更加有效支撑构建新发展格局。同时，要适应“三区三线”划定以后城乡发展空间整体全面进入“存量时代”需求，指导地方完善“多规合一”的详细规划体系，更好地引导城市更新行动和乡村建设行动，加快形成“内涵式集约型绿色化的高质量发展”新路子。

二是进一步健全主体功能区制度。按照党的二十大报告明确的“健全主体功能区制度，优化国土空间发展格局”要求，启动编制全国重点主体功能区实施规划，完善主体功能区配套政策体系，对重要生态功能区、重要能源资源富集区、历史文化资源富集区和边疆地区等特殊功能区域实施差别化政策，更好发挥区域比较优势，统筹推进主体功能区战略和相关国家战略在空间上落地落实。

三是进一步完善规划实施监督体系。按照全生命周期的管理理念和“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”要求，建立健全国土空间分类管控机制，推动国土空间规划和用途管制的数字化、智能化转型。建立空间性专项规划名录清单制度，完善全国国土空间规划实施监督评估预警网络，健全规划动态维护机制，改变过去“规划规划，墙上挂挂”和“换一届领导，换一套规划”的现象，确保“一张蓝图干到底”。

四是进一步加强规划事业支撑体系建设。积极推进国土空间规划立法，健全“多规合一”的规划标准体系，加强国土空间规划相关学科建设和创新人才培养，深化规划编制单位资质管理和注册规划师制度改革，加强对行业组织的指导和管理，加强规划工作的公众参与和社会监督，为规划事业健康发展营造更加有利的生态环境。

中国第13次北冰洋科学考察队出征

当日，由自然资源部组织的中国第13次北冰洋科学考察队，乘坐“雪龙2”号极地科考破冰船，从上海港国际客运中心码头出征，一路北上，奔赴北冰洋执行科学考察任务。本次科学考察预计总航程约1.55万海里，今年9月下旬返回上海。图为“雪龙2”号停泊在上海港国际客运中心码头(无人机照片)。

新华社记者 张建松 摄



构建发展改革领域青岛特色综合行政执法机制 努力在服务地区高质量发展中担当作为

□ 周德星 张晨 郑志东

青岛市发展改革综合行政执法支队深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，围绕服务型执法这一主题，逐步构建起具有青岛特色的发展改革综合行政执法机制，坚持守正创新，强基础促规范，不断加大重点领域执法力度，守牢安全发展底线，助力法治化营商环境持续优化。

树立服务品牌，扎实推进服务型执法。青岛市发展改革综合行政执法支队全面贯彻党的二十大精神，统筹好发展与安全的关系，积极打造“执法为民、服务发展”执法服务品牌，牢固树立“担当尽责”的工作理念，融入发展改革工作特点和职责，展现发展改革综合行政执法队伍新担当新作为新形象。坚持“非必要，免打扰”，积极探索“非现场执法”和“多领域事项合并执法”模式，有效减少执法对企业生产经营活动的干扰。坚持“边执法、边调研”，深入倾听企业意见，对调查发现的地铁线路加剧油气管道腐蚀、电力设施保护范围内施工审批难等事项，形成专题调研报告，采取开展专项执法、组织座谈交流等形式，积极推动问题解决。坚持“边执法、边普法”，深入开展节能宣传周、油气管道巡护现场观摩、电力设施保护常识短训精准推送等活动，主动送法入企入户，现场帮扶指导纾困；在办理行政处罚案件过程中，坚持“事先告知、事中教育、事后帮扶”，确保执法底

线的同时兼顾人文关怀。

创新建立执法机制，推动执法模式转变。青岛市发展改革综合行政执法支队聚焦油气管道、电力设施保护重点及安全高风险要害，建立健全“一企一档”和“高风险”点位台账，提高执法精准性，减少无效巡查。坚持关口前移，在定期检验、春秋检、防汛、施工等重点环节，实行“向前迈一步”全过程介入式执法监督，由“撒网式”执法向“预防式”执法转变。同时，根据国家发展改革委《固定资产投资节能审查办法》有关精神，进一步推广实施区域节能审查，对青岛市区域性绩效评价实施方案进行修订，强化区域总量和能耗强度控制，明确区域能评审批归属、事中事后监管、负面清单等相关内容，做好评估试点工作，推进节能领域行政审批制度改革，全面提升固定资产投资节能审查效率；与金海牛平台共建“青岛节能低碳产品、技术推广展示中心”，积极参与用能权交易体系、能耗在线监测平台、油气管道和电力设施保护专家库建设等工作，服务改革发展的本领不断增强。积极探索与市公安局、市教育局、市市场监管局等建立跨部门联动执法机制，构建起发改综合执法新模式。

加强执法队伍专业化规范化建设，不断加大重点领域执法强度。青岛市发展改革综合行政执法支队严格推进规范公正文明执法，强化关系人民群众切身利益的重点领域执法，做到行政执法程序规范化、标

准化，行政裁量基准精细化、全面化，不断加强基础规范，狠抓执法队伍建设，制定行政处罚程序、案件审核、听证、回访、信用修复等11项制度规范，建立法律顾问和公职律师队伍，统一能源、粮食等多领域行政执法文书，建立健全执法检查指导手册，积极推动相关领域法律法规和行政处罚裁量基准修订，规范化、标准化的发展改革综合执法体系基本建成。加快推进执法基础装备和信息化配套建设，组织开发执法信息化平台，不断提升执法工作效能；在油气管道保护等领域实施“空地一体式”精准执法，利用无人机、卫星图等快速比对、查处占压隐患。开展“学法守法用法”讲堂，邀请专家学者作专题讲座，使执法办案能力显著提升；加快人才引进步伐，充实一线执法工作力量，持续开展执法大练兵，提升执法人员专业技能，强化执法装备保障，以现代科技手段赋能精准高效执法，启用并完善智慧执法平台，实现执法信息化、规范化、协作化，加快推动行政执法罚量基准的修订工作，明确不罚和轻微处罚清单，坚持从源头上预防和化解违法风险，提高执法精准性和有效性。

守牢安全发展底线，优化法治营商环境。党的二十大报告明确提出“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。青岛市发展改革综合行政执法支队深入贯彻落实党中央重要部署，牢固树立“法治是最好的营商环境”理念，在固定资产投资节能审查、“护航二十大”安全生产大排查大整治、

市级储备粮质量安全检查等10余个专项行动中，贡献执法力量、体现执法担当、筑牢执法底线；聚焦“双碳”目标，持续开展好重点耗能行业节能监察，完成上级下达的各项专项节能监察任务，联合有关职能部门开展公共机构、商超、医院、酒店、学校、咨询服务机构等节能监察，不断扩大节能监察工作影响力，发挥专业优势，为供需双方牵线搭桥，推动全社会节能降碳。加大油气管道、电力设施保护执法力度，持续开展隐患排查治理、第三方施工等专项执法行动，为青岛市油气管道、电力设施平稳运行保驾护航；强化粮食领域执法检查，守住粮食安全底线；认真落实“谁执法谁普法”责任制，坚持“服务型执法”，建立执法与普法互相结合，执法与服务互相协同的模式，做好节能宣传周、安全生产月、世界粮食日等各类活动的宣传工作，采取“送教上门”“普法到家”等形式，定期到企业开展普法宣传，“以案释法”，强化警示教育，营造良好的法治环境。加强对青岛发展改革领域行政执法的综合指导和帮助，积极构建权责清晰、运转顺畅的发展改革领域综合行政执法队伍，帮助企业排忧解难，为营造法治化营商环境贡献出一份力量。

(周德星单位系青岛市发展改革综合行政执法支队；张晨单位系青岛大学商学院；郑志东单位系青岛市发展改革综合行政执法支队)

《1版

公共机构相向而动 节能降碳向绿而行

《公共机构节能条例》；2012年《节约型公共机构示范单位创建工作方案》确定以节能、节水、资源循环利用、可再生能源应用和绿色消费为重点；2016年《公共机构节约能源资源“十三五”规划》明确提出2020年的目标……一路走来，公共机构节能工作从探索到推进，不断深入，次第展开，有条不紊。

随着碳达峰碳中和目标的提出，我国创建节约型机关的脚步有所加快。2020年，《节约型机关创建行动方案》提出，到2022年力争70%左右的县级以上党政机关达到节约型机关创建要求。2021年，国管局、国家发展改革委联合印发《“十四五”公共机构节约能源资源工作规划》，明确到2025年底我国力争80%以上的县级以上机关将达到节约型机关创建的要求，创建2000家节约型公共机构示范单位，遴选200家公共机构能效领跑者，创建300家公共机构绿色低碳示范单位。目前，全国已有5114家公共机构建成节约型公共机构示范单位，376家公共机构被评为能效领跑者。

今年的“全国公共机构节能宣传周”亮点纷呈。在启动仪式上，现场发布了2024—2026年度公共机构能效领跑者引领行动工作安排等内容，并展示长三角公共机构绿色低碳循环一体化发展纪实视频《绿色发展携手同行》和《上海市公共机构绿色低碳报告(2023版)》两项节能降碳地方实践成果。

此外，在节能宣传周，还组织“2023年全国低碳日公共机构主题活动”和“2023年全国公共机构绿色三分钟展播”，目的就是更好传播节能降碳和绿色发展理念，充分发挥好公共机构在全社会绿色低碳发展中的示范引领作用。

上下同心 勤俭节约务实功

党的二十大报告提出，“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”，要求到2035年“广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现”。这些任务目标对公共机构节能降碳提出新的更高要求、赋予新的使命任务。

建设节约型社会，公共机构要先行。公共机构处于能源消费端，在碳达峰碳中和行动中，一方面是推进自身领域节能降碳，整体上实现碳达峰，有条件的类型或单位实现碳中和；另一方面是利用自身优势，发挥好系统性变革中的示范引领作用。《深入开展公共机构绿色低碳引领行动促进碳达峰实施方案》提出，有条件的地区2025年前实现公共机构碳达峰、全国公共机构碳排放总量2030年前尽早达峰的目标。

“一粥一饭，当思来之不易；半丝半缕，恒念物力维艰”。勤俭节约是中华民族的传统美德。今年，国家机关事务管理局印发《关于2023年公共机构能源资源节约和生态环境保护工作安排的通报》指出，全面加强能源、水、粮食、土地等资源节约集约利用，有序实施绿色低碳引领行动，提出了“大力实施全面节约战略，重点推进能源节约，深入推动节水护水，坚决制止餐饮浪费行为”的具体要求。

“垃圾分类”既引领绿色低碳生活“新时尚”，也促进培育绿色低碳生活“好习惯”。上海市虹口区嘉兴路街道是“垃圾分类工作就是新时尚”的发祥地，“新时尚”的理念从这里逐渐辐射全国各地，“好习惯”的培育也将在全国共同努力下把根深扎。

此外，我国重点加强高校节水工作，让爱水、惜水、节水理念在高校生根发芽。截至目前，全国1122所高校建成节水型高校，下一步国家机关事务管理局将配合有关部门制定节水型高校建设行动方案，到2023年底，推动全国40%以上、黄河流域50%以上高校建成节水型高校。

“众人力，则万钧不足举也。”正如公共机构节能宣传周主题歌曲《同行》中所唱响的：“绿色低碳的简约生活浸染和谐共生的文明底色，风雨里我们同心同行。路再远，我们一起跋涉。”低碳生活始于心，节约能源践于行。立足新时代，展望新征程，公共机构定以涓滴之力汇聚磅礴伟力，推动节约能源资源和保护生态环境工作再上新台阶！

相关链接

福建省单位GDP能耗强度 优于全国近34%

本报讯 记者丁南报道 7月10日，2023年全国节能宣传周暨全国低碳日活动福建省启动仪式在宁德市举办。活动时间将延续至19日。

本次活动采用线上线下结合、主分会场联动的方式进行。现场通过宣读倡议书、九市一区同步互动(视频连线)、绿色环保徒步、专家论坛、节能宣传周展等多种方式，加快推进绿色发展工作、推动传播节能理念、营造节能氛围、增强节能意识、促进全民节能。

据福建省发展改革委副主任、省政府投资项目评审中心主任张福寿介绍，节能宣传周期间，福建省各设区市将开展重点企业节能降碳行动、全国低碳日、公共机构节能降碳实践、绿色生活创建行动、全国节能宣传周进校园、全国节能宣传周进家庭等各类宣传活动。同时，还将大力推广福建省节能降碳先进做法，动员企业、社会、民众积极参与节能，培育形成绿色发展、低碳发展的良好氛围，助力实现碳达峰、碳中和。

据了解，“十四五”以来，福建省节能降碳成效显著。能耗强度大幅下降，两年累计下降率远超全国平均水平，以占全国2.9%的能源消耗支撑了占全国4.4%的经济总量，单位GDP能耗强度优于全国近34%。重点领域能效水平大幅提升，水泥、陶瓷等行业重点企业产能达到能效标杆水平的比例已超30%。能源结构进一步优化，清洁能源装机比重达到60.3%，较2020年底提升了5.2个百分点。