

“多规合一”国土空间规划体系基本形成

□ 本报记者 王春华

5月16日，自然资源部总规划师张兵在围绕“发挥国土空间规划引领作用、推动城市高质量发展”举行的新闻发布会上，介绍自然资源部发挥“多规合一”改革体制优势，提高城市空间治理能力、服务和保障民生、推动城市经济社会高质量发展的显著成效。

会上，张兵表示，按照《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》（以下简称《若干意见》），自然资源部着力推进国土空间规划体系构建，通过7年不懈努力，完成了空间规划体系的系统性整体性重构，“多规合一”国土空间规划体系已基本形成。

国土空间布局持续优化

作为我国首部“多规合一”的国家级国土空间规划，《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》（以下简称《纲要》）于2022年10月由党中央、国务院印发实施，对全国国土空间开发保护作出全局安排，为支撑国家战略落实提供空间保障，具有重要历史性、标志性意义，也是生态文明体制改革的重要实践成果。

“结合《纲要》编制，截至目前，全国‘三区三线’划定工作已经完成，夯实了国家战略落实的安全底线。”张兵表示。

同时，重要区域（流域）国土空间规划编制和实施加快推进。长江经济带—长江流域、京津冀、黄河流域的国土空间规划已获国务院批复实施，长三角、成渝地区双城经济圈的国土空间规划已进入报批阶段，中部地区等区域的正在加快编制。部分超大特大城市正在结合实际开展都市圈国土空间规划编制，促进大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局。

“一张蓝图”逐步落地见效

《若干意见》建立了“五级三类”的国土空间规划体系，包括国家、省、市、县、



日前，中铁十四局“通甬甬梦号”盾构机顺利完成5434米掘进任务，标志着新建南通至宁波高速铁路苏州东隧道首个盾构区间顺利贯通。图为施工人员庆祝苏州东隧道首个盾构区间顺利贯通。

新华社记者 季春鹏 摄

乡镇“五级”总体规划，区域（流域）和相关领域的专项规划，以及覆盖城乡、陆海等各类区域的详细规划。目前，全国省市县国土空间总体规划已基本批复完成，进入全面实施阶段。

“在国土空间总体规划这个‘1’的基础上，各层级统筹和综合平衡交通、能源、水利、住建、文化、教育、卫生、民政等相关部门各行业专项规划空间需求，形成‘1+N’的工作格局。”张兵介绍，最近，自然资源部正在重点推进耕地保护、国土绿化等自然资源领域的专项规划编制工作，强化规划引导，在“一张图”上统筹协调耕林关系，消除矛盾。

此外，自然资源部在持续推进详细规划的改革完善。详细规划是国土空间用途管制和核发各类规划许可的唯一法定依据。要依托“一张图”，确定各行业项目选址、空间形态和用地规模，确保用地不冲突、空间不打架，保障项目落地实施。

国土空间规划立法加快推进

新修订的土地管理法和土地管理法实施条例已明确了国土空间规划的法定地位。据悉，国土空间规划法已列入十四届全国人大常委会立法规划第一类项目，正在加快修改完善。此外，浙江、宁夏、海南以及南京、宁波、大连已出台国土空间规划条例，积累了丰富的立法实践经验。

“为了完善规划实施管理政策，通过规划用地‘多审合一、多证合一’改革，简化审批流程，改善营商环境，向市场释放了改革红利。”张兵说，近期，三条控制线的管理办法将出台，对“三区三线”进行合理优化，给予地方一定的弹性空间，支持经济社会发展需求。落实党的二十届三中全会改革任务，自然资源部正在加快研究出台覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度。

国土空间治理向数字化转型

“从‘静态管理’到‘智慧治理’，自然资源部注重运用数字化手段，全面开展国土空间规划实施体检评估，解决规划管理、自然资源中的突出问题，真正让规划活起来、把资源管起来、让大家用起来。”张兵说。

据了解，自然资源部在国家中长期和“十四五”科技规划中部署国土空间规划科技攻关重点项目，已建立了16个国土空间规划相关领域的重点实验室。应用最新科技创新成果，自然资源部以及广东、浙江、杭州、武汉、深圳、长沙等地方自然资源部门探索部署人工智能本地化大模型，积极培育“数智规划”。

张兵表示，自然资源部将加强自然资源领域的政策供给，指导各地结合人民城市建设，组织开展丰富的规划实践，让人民群众更有获得感。

以立法促进民营经济发展

□ 张守文

推进中国式现代化，需要大力发展社会主义市场经济，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。为此，应当为各类经营主体营造更加公平、更有活力的市场环境，促进和保障包括民营经济在内的各类所有制经济优势互补、共同发展，从而为实现中国式现代化提供有力支撑。

以立法促进民营经济发展的重要意义

改革开放以来，我国逐步建立起以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，民营经济的发展空间不断扩大，为社会主义市场经济的长期发展奠定了基础。基于民营经济的重要地位，我国主要通过政策和法律两种手段，构建促进民营经济发展的治理体系，由此形成了“政策促进”和“法治促进”两类基本路径。其中，法治促进又包括立法促进、执法促进和司法促进等具体类型，并且立法促进具有更为重要的基础地位。

民营经济是社会主义市场经济发展的重要成果，是推动社会主义市场经济发展的重要力量。对民营经济的发展实施政策促进和立法促进，既是发展社会主义市场经济的需要，也是实现中国式现代化的需要。

2016年11月发布的《中共中央国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，特别强调非公有制经济财产权同样不可侵犯，坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒等。2023年7月发布的《中共中央国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》，部署了一系列促进民营经济发展的具体措施。尽管上述政策促进很重要，但政策文件毕竟不具有法律效力，难以

发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。只有在法律中规定民营经济组织及其经营者的权利义务，才能使其对自己的财产权、人身权保护有稳定的制度预期。因此，民营经济促进法在制定过程中，通过将有关政策文件中的措施予以吸纳和转化，推进相关政策的法律化，可以实现从“政策促进”向“立法促进”的转化，进而构建相应的法治框架，有助于进一步强化权益保障、稳定发展预期。

专门制定民营经济促进法的必要性

对于制定民营经济促进法的必要性，可以从多个维度加以理解。

第一，切实保护民营经济组织及其经营者的基本权利。民营经济组织的财产权和经营自主权、民营经济组织经营者的人身权和财产权，都是法律规定的权利，应当得到有效保障。

第二，切实保障民营企业的平等权和公平竞争权。民营企业与国有企业、外资企业等在法律地位上是平等的，应具有市场准入、资源获取等方面的平等权，从而获得平等的交易机会，并自由参与公平竞争。

第三，着力为民营经济健康发展构筑法治轨道。基于法治的重要作用，必须重申“社会主义市场经济的本质是法治经济”，切实为民营经济健康发展构筑法治轨道。

第四，实现中国式现代化的发展目标。中国式现代化是在改革开放中不断推进的，民营经济也是在改革开放中不断发展的。制定民营经济促进法不仅是对改革开放成果的认可，也是构建现代化经济体系和新发展格局、实现中国式现代化目标的需要。民营经济的专门立法，综合立法，不仅将既有法律的相关规定加以整合，还进一步增加了促进民营经济发展的新内容，增强了法律的可操作性。

民营经济促进法的定位

从立法定位来看，民营经济促进法既是民营经济的基本法，也是民营经济的发展促进法和平等保护法。

第一，民营经济促进法是民营经济的基本法。在立法中对有关民营经济的既有规范加以重申和提炼，并相应增加新的规范，系统构建民营经济领域的基本法律制度，可使其成为具有综合性的“基本法”，其基本原则和规则可普遍适用。同时，该法也是民营经济组织及其经营者基本权利的保护法。因此，各级政府部门都应严格执行和遵守，恪尽职守，不越权、不滥权；同时，应在法律赋予的权限范围内，坚持包容审慎原则，体现执法的谦抑性。

第二，民营经济促进法是发展促进法和平等保护法。它侧重于通过对民营企业及其经营者的平等保护来实现促进发展的目标，是“促进法”与“保护法”的统一。

民营经济促进法的基本原则

民营经济促进法的基本原则可以概括如下：

一是平等保护原则。民营经济与其他所有制经济在法律地位上是平等的，民营企业与国有企业、外资企业都是法律上的平等主体，应当享有“国民待遇”，依法均可平等获取各类要素或资源。民营经济组织的产权、民营经济组织经营者的人身权和财产权，都应依法受到平等保护。

二是公平竞争原则。在市场准入、市场退出等各个环节，民营经济组织均应当得到公平对待，并可与其他经营主体展开公平竞争。为此，应有有效实施反垄断法和反不正当竞争法，构建统一开放、竞争有序的现代市场体系，形成民营企业良好的营商环境和民营经济良好的发展环境。

三是促进发展原则。上述对平等保护、公平竞争原则的强调，都是为了更好地促进民营经济的健康发展，因此，应将促进发展作为目标性原则。同时，依据该基本原则，还可考虑将诚实信用原则和溯及既往原则作为法律适用原则，从而形成各类经营主体稳定的制度预期，提升民营经济组织及其经营者的信心，增进各类经营主体的相互信任。

总之，改革开放以来，我国通过修改宪法，不仅肯定了个体经济、私营经济的重要地位，还确立了有关公有制经济与非公有制经济的基本经济制度，体现了“两个毫不动摇”的大政方针。在对非公有制经济一般立法促进的基础上，针对民营经济发展面临的问题，以及既往分散立法的不足，迫切需要通过专门立法促进民营经济的健康发展，由此有助于理解制定民营经济促进法的必要性。

从历史维度看，我国围绕非公有制经济立法促进。其中，政策促进是立法促进的重要前提，应将政策促进的有益举措及时法律化，从而形成立法促进的重要内容。推进民营经济专门立法是对宪法确立的基本经济制度的具体化，社会各界对加强民营经济的法治保障亦有热切期盼；同时，既往的制度实践已积累大量经验，因此制定民营经济促进法的前提条件充分，具有合宪性、合法性和可行性。

从政策促进到包含立法、执法、司法等多个环节的法治促进，构成了我国促进民营经济发展的治理体系，需要保持各类促进的相互协调和取向的一致性、稳定性。立法是执法和司法的基础，也是各类主体守法的前提，因此，制定民营经济促进法事关整个民营经济法治体系的构建。

民营经济促进法是民营经济领域的基本法、发展促进法和平等保护法，应充分发挥其重要功用，推动民营经济健康发展、高质量发展，为我国社会主义市场经济的长期稳定发展注入强劲动力。

（作者系中国法学会经济法学研究会会长、北京大学法学院教授）

《数字中国建设2025年行动方案》印发

以数据要素市场化配置改革为主线

本报讯 记者付朝欢报道

近日，国家数据局综合司印发了《数字中国建设2025年行动方案》，要求各地区结合实际认真贯彻落实。《行动方案》是国家数据局首次向地方数据管理部门印发的指导开展数字中国建设的文件。

《行动方案》强调，以数据要素市场化配置改革为主线，加快培育全国一体化数据市场，因地制宜发展以数据为关键要素的数字经济，加快推进城市全域数字化转型，着力提升数字政务智能化水平，一体化推进数字基础设施扩容提质，持续深挖人工智能等数字技术应用新场景，以数字化驱动生产生活和治理方式变革，加快推动数字领域国际合作，全面提升数字中国建设水平。

《行动方案》提出，到2025年底，数字中国建设取得重要进展，数字经济新质生产力不断壮大，数字经济发展质量和效益大幅提升，数字经济核心产业增加值占国内生产总值比重超过10%，数据要素市场建设稳步推进，算力规模超过300EFLOPS，政务数字化智能化水平明显提升，数字文化建设跃上新台阶，数字社会精准化、普惠化、便捷化取得显著成效，数字生态文明建设取得积极进展，数字安全保障能力全面提升，数字治理体系更加完善。

《行动方案》部署了体制机制创新、地方品牌铸造、“人工智能+”、基础设施提升、数据产业培育、数字人才培养、数字发展环境优化、数字赋能提升等8个方面的重大行动。一是坚持数字中国建设工作“一盘棋”，完善数据工作央地政策

协调机制。建立健全全方位多层次统筹协调体系，加快完善地方数据管理机构的相关职能。二是着力强基固本，发展彰显优势、体现特色的数字产品和数字产业。加快锻造数据领域“长板”，通过技术创新、功能改造、品牌建设等手段提升竞争力，形成品牌效应与集群效应。三是深度挖掘人工智能应用场景，积极开展人工智能高质量数据集建设。着力发展智能网联新能源汽车、人工智能手机和电脑、智能机器人等新一代智能终端及智能制造装备。四是加快推动物联网、工业互联网优化升级，深入实施“东数西算”工程。五是加强交通、医疗、金融、制造、农业等重点领域数据标注，建设行业高质量数据集。促进公共数据资源开发利用，推动公共数据“一本账”管理、“一平台”运营、“一体化”应用。布局建设数据产业集聚区，探索构建以数据要素驱动、数字技术赋能、数据平台支撑、产业融通发展、集群生态共建为主要特征的产业组织新形态。六是培养技能型数字人才，深入推进产教融合，支持各地和有关单位举办数字职业技能竞赛活动。七是持续优化营商环境，吸引更多优质数据企业和项目落地。八是逐年推出一批“高效办成一件事”重点事项，加强地方特色文化遗产的数字化保护与应用等。

《行动方案》强调，各地要将数字化发展摆在本地工作重要位置，完善数据管理工作机制。要深入开展试点试验，及时评估试点试验效果，不断总结经验，加强宣传推广，充分发挥试点示范引领作用。

《1版

在用地政策方面，《意见》在土地混合开发利用、用途转换、奖励激励、地下空间更新、不动产登记制度等方面均提出了进一步完善现有政策的意见。在投融资方式方面，《意见》进一步强调了中央及地方财政对下阶段城市更新的重点保障，以及强化金融机构的信贷支持、REITs等金融工具支持。在参与机制及管理方面，《意见》鼓励产权所有人自主更新，创新性提出了要建立健全适应城市更新的建设和运营、治理体制机制。

鼓励各方力量共同推进城市更新的改革创新

鼓励各方力量共同推进城市更新的改革创新

中国城市规划学会理事长、住房城乡建设部原总经济师杨保军分析认为，《意见》强调要“支持地方因地制宜进行探索创新，建立健全可持续的城市更新机制”。实施城市更新行动要坚持守正创新，抓改革、促发展，上下联动、部门协同，全面深化城市“规划治”改革以顺应城市更新“投运维”的需要，各地应积极探索适合自身的城市更新路径，努力构建可持续的城市更新模式与政策法规体系。

第一，鼓励地方积极主动推进制度改革创新。《意见》提出“加快推进城市更新相关立法工作，健全规划建设运营治理和房屋管理法律法规”“完善适用于城市更新的技术标准”等要求。中央确定更新大方向后，地方是更新实施责任主体，落实深化改革要求，激发地方政府能动性，要给予适当的“松绑”和“试错”空间，鼓励各地结合实际需求积极探索创新，通过改革破解制度

政策性障碍，建立一整套适用于城市更新的制度政策体系。如北京、上海、台州等地出台城市更新条例，对破解障碍、推动城市更新发挥了很好作用。

第二，加强多部门协同的工作推进机制创新。《意见》指出“住房城乡建设部要发挥牵头作用，会同相关部门加强统筹协调和指导支持，完善制度政策”。实施城市更新行动要加强组织领导，在党中央集中领导下，完善部门分工协作机制，住房城乡建设部门要发挥牵头作用，与发改、财政、自然资源、金融监管等部门齐心协力，各部门形成政策合力，共同推进关键政策机制突破创新，促进资金、土地等各类要素资源按市场规律和国家发展需求优化配置，为城市更新高效高质实施提供体制机制保障。

第三，构建多元主体参与机制，探索可持续城市更新的模式创新。《意见》要求“建立政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式”。实施城市更新行动应充分调动政府、企业、产权人、公众等多元主体参与城市更新的积极性，推动有效市场与有为政府更好结合，建立健全城市更新协商机制和利益分享机制，强化“人地物、责权利”相对应，平衡多元利益诉求，支持多领域专业力量和服务机构参与更新，实现共谋、共建、共治、共享。如苏州十全街综合整治项目，通过举办社情民意日活动、居民商户座谈会等形式让市民全过程参与更新决策，并鼓励店家自主设计店面、自发改造，凝聚多方合力，实现共赢共享。