中共北京市委 北京市人民政府

关于建立国土空间规划体系并 监督实施的实施意见

(2020年4月12日)

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》精神,加快建立本市国土空间规划体系并监督实施,依据《北京市城乡规划条例》,结合本市实际,现提出如下实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神,坚持新发展理念,坚持以人民为中心的发展思想,坚持首都规划权属党中央,牢牢把握首都城市战略定位,以《北京城市总体规划(2016年—2035年)》为统领,建立权责清晰、科学高效的国土空间规划体系并监督实施,发挥国土空间规划战略引领和刚性管控作用,加强全域全类型国土空间开发保护和用途管制,坚持一张蓝图干到底,实现国土空间开发保护更高质

量、更有效率、更加公平、更可持续。

(二) 主要目标

2020年,基本建立本市国土空间规划体系,初步形成面向实施、城乡统管的国土空间规划“一张图”和一套管控机制。到2025年,健全本市国土空间规划法规政策、管理制度和技术标准,完善国土空间基础信息平台 and “多规合一”协同平台,全面实施国土空间规划监测预警和绩效考核机制,形成国土空间规划编制、实施、监督、保障的闭环管理体系。到2035年,建立本市国土空间治理体系,实现国土空间治理能力现代化,形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间格局。

二、总体框架

(三) 健全规划体系

本市国土空间规划分为市、区、乡镇三级,总体规划、详细规划、相关专项规划三类。国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础,包括城市总体规划、分区规划(含亦庄新城规划,下同)、乡镇域规划。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、进行各项建设等的法定依据,包括控制性详细规划、村庄规划和规划综合实施方案。相关专项规划是在特定地区、特定领域为实现特定功能对空间开发保护利用作出的专门安排,包括特定地区规划和特定领域专项

规划。本市以城市总体规划为依据、分区规划为基础,构建国土空间规划“一张图”。乡镇域规划及详细规划、相关专项规划经批准后纳入国土空间规划“一张图”。

(四)强化空间传导

城市总体规划即市级国土空间总体规划,是对党中央、国务院重大决策部署以及全国国土空间规划的落实、对城市发展战略目标和刚性管控要求作出的安排,是其他各级各类国土空间规划编制的依据,由市政府组织编制,按法定程序审议后报党中央、国务院批准。分区规划即区级国土空间总体规划,是对城市总体规划要求的细化落实、对本区域国土空间开发保护作出的具体安排,统筹全域划定各类国土空间规划分区和规划单元,由区政府或北京经济技术开发区管委会(以下简称开发区管委会)会同市规划自然资源委组织编制,按法定程序审议审批。乡镇域规划即乡镇级国土空间规划,是对分区规划要求的细化落实,统筹村庄布局、用地减量和生态治理,由区政府或开发区管委会组织编制,按法定程序审议审查审批。

(五)实行全域管控

对城镇开发边界内的区域,应编制控制性详细规划,统筹平衡、集约利用、高效配置空间资源,加强城市设计,强化路径推演和成本核算,推动城市修补和生态修复,增强实施的操作性。其中,首都功能核心区、城市副中心的控制性详细规划,由市政府依据城

市总体规划组织编制,按法定程序报党中央、国务院批准;首都功能核心区、城市副中心以外的中心城区、新城、镇中心区的控制性详细规划,由区政府或开发区管委会会同市规划自然资源委依据分区规划组织编制,按法定程序报市政府审批。

对城镇开发边界外的村庄地区,应在乡镇域规划基础上编制实用性村庄规划,统筹美丽乡村建设和山水林田湖草综合管控,由乡镇政府组织编制,按法定程序讨论审查审批;对城镇开发边界外的国有用地,应结合土地资源整理和环境综合整治纳入所在区域规划综合实施方案。严格管控城镇开发边界外的开发建设,鼓励将城镇开发边界外的零散建设用地与新城、镇中心集中建设区用地进行区域统筹。

(六)推动“多规合一”

根据国土空间总体规划,结合国民经济和社会发展规划相关要求,编制特定地区规划和特定领域专项规划,与其他国土空间规划做好协同和衔接,与国土空间规划“一张图”做好校核。特定地区规划和特定领域专项规划应根据工作需要确定编制深度,将编制内容扩展到重点领域和区域及实施政策、行动计划等方面,由相关主管部门、区政府或开发区管委会组织编制,按法定程序审批,经审批后将有关内容纳入国土空间总体规划和详细规划。相关专项规划如属于向党中央请示报告的事项,按程序办理。

三、编制原则

(七)坚持战略引领

深入落实首都城市战略定位,整体谋划国土空间开发保护格局,综合考虑人口分布、经济布局、土地利用、生态环境保护等因素,对空间发展作出战略性系统性安排,按照“一核一主一副,两轴多点一区”城市空间布局,确定差异化空间发展策略。

(八)强化空间约束

以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础,坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”原则,合理布局生产、生活、生态空间,科学设定人口规模、用地规模、开发强度等约束性指标,促进城乡建设用地减量提质,倒逼发展方式转变、产业结构升级、城市功能优化调整。

(九)加强空间协调

统筹各区域、各领域空间需求和布局,坚持区域协调、领域协同、城乡融合和地上地下空间综合利用,完善城乡基础设施、公共服务设施和公共安全设施,提升城市韧性;加强老城整体保护,加强城市设计和风貌管控,注重城市品质和特色塑造;加强城乡统筹,坚持山水林田湖草生命共同体理念,促进整体保护与发展。

(十)落实空间保障

统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线,维护和保障首都生态安全。落实全域全类型国土空间用途管制,合理配置自然资源,为优化提升首都功能、促进经济社会高

质量发展提供空间保障,为可持续发展和应对重大城市安全问题做好战略留白。

(十一)推进空间治理

坚持问题导向,创新治理方式,完善治理机制,综合运用土地资源整理、环境综合整治、拆除违法建设、城市有机更新等多种方式,提高国土空间治理能力。以国土空间基础信息平台整合政务数据资源和社会数据资源,运用智能技术提升规划感知适应能力,提高国土空间精治、共治、法治水平。

四、规划实施

(十二)编制国土空间近期规划和年度实施计划

依据国土空间总体规划,结合五年期评估结果及经济社会发展需求、资源供给和财力状况等,与国民经济和社会发展规划同步编制国土空间近期规划,确定近期控制、引导城市发展的原则、措施以及发展重点和建设时序等,加强规划实施全过程统筹。

依据国土空间近期规划以及年度体检情况,研究确定规划年度实施计划,并与年度投资计划、土地供应计划等做好衔接,明确规划年度实施的主要内容,统筹安排城乡基础设施、公共服务设施、公共安全设施、生态环境保护项目、重大产业项目和各类保障性住房等的建设,保障国家、市、区重点项目顺利实施。

各区各部门各单位在近期和年度建设项目安排、资金保障、土地供应及政策制定等方面,要与国土空间总体规划要求协调一致。

(十三)编制规划综合实施方案

依据国土空间规划及国土空间近期规划,编制实施单元规划综合实施方案,统筹建设空间与非建设空间、增量使用和存量更新、资源保护和建设任务、实施方式和成本控制等方面内容,作为实施土地资源整理、城市有机更新、基础设施建设、生态治理的依据;编制实施单元内近期建设项目规划综合实施方案,明确土地权属、规划指标、城市设计要求、市政及交通条件、供地方式、建设时序等内容,并与规划年度实施计划做好衔接。

(十四)推进“放管服”改革

深入推进简政放权、放管结合、优化服务,市有关部门主要负责统筹全市规划实施和重点地区、重大项目规划建设,制定政策标准、控制规划总量、分解下达指标,对规划实施情况进行督导检查 and 考核评估;各区政府、开发区管委会具体负责落实本区域空间管控和规划实施任务。以“多规合一”协同平台为基础,完善多部门协同的规划研究决策机制;在落实“多审合一”“多证合一”改革基础上,推进“多测整合”“多验合一”,下放审批权限,精简审批环节,提高审批效能。

五、规划监督

(十五)建立监测预警机制

依托国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,建立国土空间规划动态监测评估预警机制,依据城市

总体规划确定的各项指标,对国土空间开发保护利用进行动态监测,对突破刚性管控要求、约束性指标的风险及时预警,做到早发现、早研判、早解决。

(十六)完善体检评估制度

建立“一年一体检、五年一评估”常态化规划实施评估工作制度。体检围绕国土空间规划年度实施的关键任务和核心问题进行分析评价,对重点指标的年度变化情况进行深入剖析,提出针对性的对策建议,作为制定下一年度规划实施计划的重要依据;评估针对五年期国土空间规划实施的总体情况进行全面评价和阶段性总结,对各项规划目标、指标和任务的完成情况进行整体把控,对未来发展趋势进行分析判断,提出下一阶段规划实施重点任务,作为编制国土空间近期规划的重要依据。

(十七)健全监督问责机制

严格执行首都规划重大事项向党中央请示报告制度。坚决维护规划的严肃性和权威性,经批准的国土空间规划必须严格执行,任何部门和个人不得随意修改、违规变更。下级国土空间规划要服从上级国土空间规划,详细规划、相关专项规划要服从总体规划;不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动,不得在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。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。将规划实施情况纳入自然资源和国土空间规划督察内容,加大对规划实施的督导

和考核。对违反规划或落实规划不力的,依法依规严肃追究责任。

六、规划保障

(十八)完善法规政策

结合国家立法进程,加快本市国土空间规划相关法规建设。依据新修订的《中华人民共和国土地管理法》,围绕保障农民权益、集体经营性建设用地入市等研究配套政策。对“多规合一”改革涉及突破现行法规规定的内容和条款,按程序报批,取得授权后施行,并做好过渡时期的法规政策衔接。统筹完善国土空间规划实施配套政策,推动规划、土地、财政、金融等政策工具形成合力。

(十九)完善制度机制

建立规划单元和规划街区制度。建立分类施策、全过程管控的精细化规划实施机制。全面落实责任规划师制度。按照谁审批、谁监管的原则,分级建立国土空间规划审查备案制度。健全完善规划公开制度、公众参与制度和社会监督制度。实行编、审分开和审、批分离,推行独立开展技术审查的专家委员会制度和第三方评估制度,搭建由各部门、各相关方参与的规划审查平台,完善“多规合一”协同工作机制。

(二十)完善技术标准

按照“多规合一”的国土空间规划技术标准体系建设要求,修订完善本市国土资源现状调查和国土空间规划用地分类标准,完善各级各类国土空间规划编制办法和技术规程,建立与国家标准

相统一、相衔接,符合本市实际的国土空间规划技术标准体系。

(二十一)完善信息平台

以第三次国土调查成果为基础,整合各类空间数据,构建全域全类型管控的国土空间规划“一张图”。充分利用已有信息平台,于2020年底前建立各部门共建共享共用、全市统一、市区联动的国土空间基础信息平台,并做好与国家级平台对接,积极推进与其他信息平台的横向联通和数据共享。基于信息平台建设市、区级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

七、工作要求

(二十二)落实主体责任

各级党委和政府要充分认识建立国土空间规划体系的重大意义,主要负责人亲自抓,落实政府组织编制和实施国土空间规划的主体责任,加强组织领导,细化任务分工,保障工作经费,认真抓好各项工作。

(二十三)密切协同配合

市规划自然资源委要会同有关部门建立健全国土空间规划编制、实施、监督、保障体系。市有关部门要按照职责抓好相关领域规划任务落实。审计部门要将国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。组织部门要将国土空间规划纳入党政领导干部培训内容,并将规划执行情况纳入党政领导干部综合评价体系。纪检监察机关要加强监督。发展改革、财政、规划自

然资源、生态环境、住房城乡建设、水务、农业农村、金融监管等部门要研究制定国土空间规划编制实施相关配套政策。

(二十四)加强监督检查

市规划自然资源委要加强内部约束监督,加强专业队伍建设和行业管理;要定期对本实施意见贯彻落实情况进行监督检查,重大事项及时向市委、市政府请示报告。