

# 中共陕西省委文件

陕发〔2020〕17号

## 中共陕西省委 陕西省人民政府 关于加快建立并监督实施陕西省国土空间 规划体系的实施意见

(2020年10月18日)

为全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习习近平总书记来陕考察重要讲话，认真落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，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》（中发〔2019〕18号）精神，进一步构建我省国土空间规划体系并做好监督实施工作，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，结合我省实际，制定如下实施意见。

## 一、主要目标

到 2020 年底，基本建立陕西省国土空间规划体系，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；基本完成县级以上国土空间总体规划编制任务，初步形成国土空间开发保护“一张图”。到 2025 年，依据国家政策标准，跟进健全全省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；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，全面提升我省国土空间治理体系和治理能力现代化水平，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

建立省、市、县、乡镇四个层级和总体规划、详细规划、相关专项规划三种类型的全省国土空间规划体系。省、市、县编制国土空间总体规划，乡镇结合实际编制国土空间规划，相关专项规划可在省和市县层级编制，详细规划在市县及以下编制。

### （一）国土空间总体规划

1. 省级国土空间总体规划由省政府组织编制，省自然

资源厅会同相关部门承担具体工作，规划成果经省人大常委会审议后报国务院审批。省级国土空间总体规划要落实和深化全国国土空间规划，指导市县国土空间规划编制，侧重协调性，为黄河流域生态保护和高质量发展、关中平原城市群、西安国家中心城市建设和陕北高端能源化工基地建设、秦岭地区生态环境保护和修复等重大战略任务落实提供国土空间保障。省级国土空间总体规划建立新增建设用地规模预留制度，保障中央和我省重大项目实施落地。

2. 市县国土空间总体规划由本级政府组织编制，经同级人大常委会审议通过后，逐级上报省政府审批，其中西安市国土空间总体规划，由省政府按程序上报国务院审批；杨凌示范区国土空间规划由杨凌示范区管委会参照设区市编制审批管理；西咸新区国土空间规划由西咸新区管委会参照市县组织编制，经省政府审定同意后纳入西安、咸阳国土空间总体规划批复后实施。市县国土空间总体规划要落实省级国土空间规划，对市县域范围内国土空间开发保护作出总体安排和综合部署，重在增强实施性。统筹市域国土空间规划分区和用途管制规则，优化中心城区城市功能和用地结构，规划适当留白。加强各类历史文化遗存、通风廊道的保护，强化城镇风貌等空间形态控制。合理安排区域重大交通枢纽、重要线性工程网络等基础设施布局。明确城镇政策性住房和教育、卫生、养老、文化体育等公共服务设施布局原则和标准。

3. 乡镇国土空间规划可与市县国土空间总体规划合并编制，也可以一个或几个乡镇（县级政府所在地的镇除外）为单元，由县级政府组织编制国土空间规划，报设区市人民政府进行审批。涉农街道可根据实际情况参照乡镇编制国土空间规划。乡镇国土空间规划应细化落实市县国土空间总体规划，明确乡镇国土空间开发保护目标和城镇开发边界内的建设用地安排，确定乡镇域内的村庄分类和布局，落实耕地保护，推进农村土地综合整治，统筹安排乡镇域各项基础设施和公共服务设施。

## （二）国土空间详细规划

城镇开发边界内的详细规划，由市县自然资源主管部门组织编制，报同级政府进行审批。落实上位国土空间总体规划，满足城市地上地下空间利用的需要，为规划许可提供依据。围绕构建15分钟、10分钟、5分钟生活圈居住区和居住街坊，对地块用途和开发建设强度指标等作出实施性安排。

作为乡村地区详细规划的村庄规划，由乡镇政府（街道办事处）组织编制，可以一个或几个行政村为单元，组织编制“多规合一”的实用性村庄规划，报县（区）政府审批。乡镇政府（街道办事处）应引导村党组织和村民委员会认真研究审议村庄规划并动员、组织村民积极参与村庄规划编制，协商确定规划内容。暂时没有条件编制村庄规划的，应

在县、乡镇国土空间规划中明确村庄用途管制规则和建设管控要求，作为实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规划许可的依据。

### （三）国土空间专项规划

各级自然资源主管部门会同发展改革部门研究制定本级国土空间专项规划的编制目录清单，报同级政府批准实施。国土空间专项规划编制目录清单具体管理办法由省政府另行制定，除党委、政府有明确要求外，未列入目录清单的专项规划，原则上不得编制。跨行政区域或流域的国土空间规划，由所在区域或上一级自然资源主管部门组织编制，报同级政府审批。自然保护区等专项规划由林业主管部门会同自然资源主管部门组织编制，报同级政府批准。其他专项规划由各行业主管部门牵头会同有关部门组织编制，经同级自然资源主管部门进行规划符合性审查后，按其行业主管部门审批程序进行审批。

## 三、编制要求

（一）体现战略性。坚决贯彻党中央、国务院重大决策部署，全面对接新时代推进西部大开发形成新格局、共建“一带一路”、长江经济带建设等国家战略，严格落实省委、省政府工作安排，统筹推进编制各级各类国土空间规划，逐级落实约束性指标和管控要求，转变国土空间开发保护方式，提升国土空间开发保护质量和效率。

(二) 提高科学性。尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，以第三次全国国土调查数据作为规划现状底数和底图基础。在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价工作基础上，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，强化底线约束，统筹布局生态、农业、城镇等不同空间开发保护利用方式的适宜程度。

(三) 加强协调性。强化发展规划的统领作用和国土空间规划的基础作用。国土空间总体规划要统筹和综合平衡各相关专项领域的空间需求，相关专项规划要遵循国土空间总体规划，不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划。

(四) 注重操作性。按照谁审批、谁监管，谁编制、谁实施的原则分级建立国土空间规划审查备案制度，要明确各级各类国土空间规划的目标定位、底线约束、控制性指标、相邻关系等。报国务院审批的省级国土空间规划和西安市国土空间总体规划，应符合国家有关审查要点要求。市县和乡镇国土空间规划审查要点，由省自然资源厅参照国家要点另行制定。

#### **四、实施监督**

经批准实施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、违规变更或在国土空间规划体系之外另设其他空间规划，确保规划的权威性、严肃性。按照国家规

定确需修改的，须经规划审批机关同意后，按法定程序进行。

（一）健全管理制度。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，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。已编制村庄规划的，依据村庄规划核发乡村建设项目规划许可；未编制村庄规划的，依据乡镇国土空间规划有关管制要求、上级下达的约束指标和用途分区类型明确准入规则。对以国家公园为主体的自然保护地，河、湖、库等水域及其岸线、蓄滞洪区管理范围、饮用水水源地、水源涵养区、文物保护区等，实行特殊保护制度，依据相关专项规划和国土空间规划对应所在分区，统一实行规划管理。

（二）加强评估监督。开展国土空间规划动态监测评估预警，按照国家规定和标准从严从实做好监管工作。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，上级自然资源主管部门会同有关部门定期组织监督检查。国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容，对违法违规问题及时进行制止和查处。加强过渡期规划监督管理，对现行土地利用总体规划、城市（镇）总体规划实施中存在矛盾的图斑，按照国家有关过渡期内现有空间规划衔

接协同规定作一致性处理。定期开展各级国土空间开发保护现状评估，完善科学有效、便于操作、符合当地实际的评估指标体系，依托高水平的技术单位、第三方机构或专家实施评估工作，着力发现实施过程中的矛盾和问题，为国土空间规划动态调整完善提供参考。

（三）优化服务环境。落实转变政府职能、深化“放管服”改革要求，持续推进国土空间用途管制审批和“多审合一、多证合一、多测合一”改革。重点围绕现行建设项目用地预审、规划选址及建设用地规划许可、建设工程规划许可等，优化审批流程，精简审批事项，简化审批材料，提高审批效能。加强对审批人员专业知识培训，提升业务水平，增强服务意识，转变工作作风。

## **五、基础保障**

（一）完善法规政策和技术标准体系。根据国家国土空间规划相关法律法规和技术标准制定情况，跟进开展我省地方性法规和技术标准体系建设。省自然资源厅做好过渡期相关行政规范性文件、政策文件的衔接，会同相关部门研究制定国土空间规划编制审批、实施管理的配套政策。相关行业主管部门组织对专项规划有关技术标准进行论证修订，加强与国土空间规划技术标准的衔接。

（二）构建国土空间基础信息平台。省、市、县自然资源主管部门，结合国土空间规划编制，同步建设完善省、



市、县国土空间基础信息平台，并与国家级平台相对接。对不具备平台建设管理条件的县（市），由所在设区市统一进行建设管理。要及时将各级各类国土空间规划数据纳入平台，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图，实现纵向国土空间规划信息互联互通。积极推进横向部门之间数据共享与业务协同，并向政府各部门提供服务。根据有关规定，未完成平台系统建设的市县不得先行报批国土空间规划。

（三）统筹协调落实“三条控制线”。按照统一底图、统一标准、统一规划、统一平台要求，科学划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”，做到不交叉不重叠不冲突。省级国土空间规划确定全省行政区域内“三条控制线”总体格局和重点区域，提出下一级划定任务；市县组织统一划定“三条控制线”和乡村建设等各类空间实体边界。“三条控制线”出现矛盾时，生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；永久基本农田要保证适度合理的规模和稳定性，确保数量不减少、质量不降低；城镇开发边界要避让重要生态功能，不占或少占永久基本农田。

## 六、工作要求

（一）加强组织领导。建立由省政府主要领导担任主任的省国土空间规划委员会制度，加强对全省国土空间规划工

作的统筹协调。地方各级党委、政府和有关部门主要负责人亲自抓，切实强化工作组织保障。市县成立政府主要负责人负责的国土空间规划委员会，明确国土空间规划编制和实施的工作责任，落实工作经费，科学编制规划，严格执行规划，以钉钉子精神抓好贯彻落实，久久为功，做到一张蓝图干到底。

（二）科学编制规划。规划编制应采取“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的方式，建立全过程、全方位、多层次、多渠道的公众参与机制，重视听取除国土和城乡规划领域专家以外的地质、生态、社会、经济、文化等方面的专家建议。规划编制启动、方案论证、成果报批等各个阶段，应以通俗易懂的方式征求社会各方面意见。保障各阶段公众参与的广泛性、代表性和实效性，提升规划决策开放性、包容性和科学性，将规划编制过程打造成为共建共治共享的社会治理过程。

（三）落实工作责任。组织、人事、审计等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，作为党政领导干部综合考核评价的重要参考。纪检监察机关要加强对国土空间规划违纪违法行为的查处。组织部门会同自然资源主管部门将国土空间规划内容纳入对地方党委和政府相关负责同志的教育培训内容。发展改革、财政、金融、税务、生态环境、住房城乡建设、农业农村等部门要制定完

善和落实主体功能区的配套政策，同时财政部门要保障规划编制工作经费。省级其他有关部门依据自身职责做好国土空间规划的相关工作。省自然资源厅要牵头做好组织推进全省国土空间规划的编制与实施，强化行业管理，加强专业队伍建设，定期对落实情况进行监督检查。

(此件公开发布)

---

中共陕西省委办公厅

2020年10月19日印发

---

