

索引号:	11220000MB1570195E/2019-07562	分类:	政策解读;其他
发文机关:	吉林省自然资源厅	成文日期:	2019 年 12 月 02 日
标题:	《关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》政策解读及落实措施		
发文字号:		发布日期:	2019 年 12 月 10 日

《关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》政策解读及落实措施

李相国

一、《意见》制定背景。

新中国成立以来, 各级各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用, 但也存在规划类型过多、内容重叠冲突, 审批流程复杂、周期过长, 地方规划朝令夕改等问题。党的十八大以来, 在生态文明建设新时代的新理念新要求下, 党中央国务院对空间规划提出了一系列改革要求。习近平总书记高度重视, 在政治局集体学习、在中央城镇化会议、在基层调研考察等不同场合, 指出了国土空间规划存在的一系列问题, 多次作出重要指示, 提出了系统性论述。2014 年 2 月在北京考察时强调“规划科学是最大的效益, 规划失误是最大的浪费, 规划折腾是最大的忌讳”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确:

“强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用, 推进‘多规合一’, 实现土地利用规划、城乡规划等有机融合”。今年 3 月全国“两会”期间, 习近平总书记再次强调, “要坚持底线思维, 以国土空间规划为依据, 把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线, 立足本地资源禀赋特点、体现本地优势和特色”。中央深改委第六次会议审议通过的《中共中央国务院关于建立空间规划体系并监督实施的若干意见》, 已经正式印发。按照中央文件“各地区各部门要制定有利于国土空间规划编制实施的政策”的要求和省委、省政府的工作部署, 我厅牵头起草了《意见》。

二、《意见》起草过程。

《意见》经历了起草研究、征求意见、审议签发三个阶段, 先后三轮征求省直有关部门和各市(州)政府意见并达成一致。省政府分管领导同志多次召开会议专题研究, 提出具体修改意见。《意见》起草过程中, 按规定履行了公众参与、专家论证、风险评估、集体讨论等程序, 通过了省司法厅合法性审查, 向省政府决策咨询委员会进行了法律咨询, 形成了《意见》(送审稿)。6 月 24 日召开的第 10 次省政府常务会议, 7 月 8 日召开省委全面深化改革第四次全体会议, 先后讨论通过了《意见》。《意见》目前正签批印发。

三、《意见》主要内容与亮点。

《意见》结构上与中央文件基本保持一致，共设有总体要求、总体框架、编制要求、编制主体和审批权限、实施监管、支撑体系、保障措施等七大部分二十个条款。

我省国土空间规划体系与行政管理体制相适应，从规划层级和内容类型来看，分为“四级三类”。四级：即省、市（州）、县（市）、乡镇“四级”，都要编制国土空间规划；省级规划对省域国土空间格局做出全局安排，对下级有约束性和引领性；市（州）规划承上启下，侧重传导性；县、乡（镇）规划细化落实上级国土空间规划要求，侧重实施性；三类：就是要编总体规划、专项规划、详细规划。规划不在多，关键是要成为能用、好用、管用的规划。“能用”是要适应新时代要求，适合于省情；“管用”是要能够解决空间治理和空间发展的问题；“好用”是规划实施成本要低、效率要高。

以前，各级各类规划比较多，互不衔接，内容重叠冲突，经常打架，而且经常调整修改，规划权威性不够、稳定性也不够。新的国土空间规划体系，将主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等空间性规划融合为统一的国土空间规划，实现了“多规合一”，形成了一本规划、一张蓝图、一个基础信息平台，真正把每一寸土地都规划得清清楚楚、明明白白，有效破解了以往规划“打架”的问题。

四、我省建立国土空间规划体系时间安排。

第一个时间点是到 2020 年，基本完成市县以上国土空间规划编制，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，初步形成国土空间开发保护“一张图”。

第二个时间点是到 2025 年，健全国土空间规划的法规政策和技术标准体系，同时全面实施国土空间的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。

第三个时间点是到 2035 年，全面提升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、生态空间山清水秀的国土空间开发保护格局。

五、我省国土空间规划工作进展。

年初以来，省自然资源厅认真贯彻落实党中央国务院关于建立国土空间规划体系决策部署，按照省委省政府重点工作安排，扎实推动建立全省国土空间规划体系相关工作。

一是形成了国土空间规划体系总体框架。我省认真贯彻落实《中央若干意见》，起草制定了《省委省政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的意见》。《意见》有四方面特色亮点：一是突出贯彻落实省委、省政府“三个

五”发展战略、中东西“三大板块”建设和“一主六双”产业空间布局等重大战略部署。二是强化各级各类规划对省委、省政府战略部署的层级传导和落实，根据全省中东西部特有的生态本底和发展特征，突出吉林地域特征和管控特色。三是明确全省“四级三类”国土空间规划体系，明确各级各类规划编制主体和审批权限，并建立目录清单制度。四是强化国土空间基础信息平台建设，有效对接全省“互联网+监管”系统。同时，省自然资源厅还按照国家有关文件精神，制定并印发了《国土空间规划工作要点》《全面开展国土空间规划工作通知》等政策文件，加强对国土空间规划的编制指导和政策支撑。

二是全面推进省级国土空间规划编制。省自然资源厅参照全国国土空间规划大纲，借鉴其他省市经验，征询专家团队意见，确定了“方案为主、专题为辅”工作思路。精准细化目录清单，建立数据接收、整理、分类工作机制，基本形成国土空间规划基础数据库，向规划编制单位开放共享，提升工作效率。规划综合考虑我省主体功能区定位、“一主六双”产业空间布局，以及经济、社会、人口、资源等要素因子，科学分解全省建设用地总规模。

三是发挥专项规划作用支撑高质量发展。制定长春经济圈国土空间规划方案，落实“一主六双”产业空间布局，发挥长春对周边区域的辐射带动作用。谋划长白山区域国土空间规划，开展规划前期研究，落实自然资源督察沈阳局例行督察意见。推动辽河流域空间整体保护、系统修复、综合治理，编制了《辽河流域国土空间规划（2018-2035年）》。

四是着力加强国土空间规划队伍建设。成立省国土空间规划委员会，统筹协调全省国土空间规划体系构建。组建全省国土空间规划专家顾问团队，形成区域经济、生态环境、城乡规划、农业农村等多领域专家组成的咨询委员会，聘请国家级专家为技术顾问，发挥专家决策咨询作用，为规划编制和实施监管献言献策。举办全省国土空间规划编制技术研讨会，推动各方规划力量整合与协作，搭建全省交流平台。

六、我省国土空间规划下步工作安排

第一，加强组织领导。中央和省委文件要求：主要领导要亲自抓，落实地方政府组织编制和实施规划的主体责任。各地要成立国土空间规划委员会，压实责任、强化保障、加强协调，落实工作经费，做好宣传培训，加强监督考核，确保规划编制工作高效推进。

第二，做好规划编制工作。主要包括：做好工作方案制定，基础资料收集，现有空间性规划评估，资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价，统筹划定“三区三线”，开展重要专题研究等。加快建立全域统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，2019年要完成省级国土空间总体规划编制，2020年完成市、县国土空间总体规划编制，同步开展乡镇国土空间规划、相关专项规划和详细规划编制工作。

第三，建立基础信息平台。要按照全国统一的标准，着手搭建基础信息平台，实现省市县与国家的互联互通，加强数据共享和规划实施监管。

七、各地如何开展国土空间规划工作

一是转变思想认识，尽早融入新时代国土空间规划体系。

——要加强理论政策学习。机构改革后，自然资源系统的基本职责定位是“两统一”，承担了极其重要的职责。要深入学习领会总书记重要讲话精神，寻找差距、补短克短，认真研究《省委意见》和有关政策标准，适应国土空间规划的新要求、新理念、新思路。

——要深化对高质量规划的认识。要坚持集约节约、保护优先、自然恢复的发展理念，限定城市无序扩张和粗放发展的“天花板”，编制引领绿色发展的规划；要围绕满足人民群众对美好生活的向往，注重安全性、便利性、健康性、宜居性等重要民生诉求，绘出一幅宜居、宜业、宜游的画面，编制以人民为中心的规划；要坚持底线思维，全面落实上级规划的约束性、控制性指标，守护生态安全、粮食安全、资源安全，编制战略管控的规划；要体现“城镇”繁荣高效与“乡村”舒适宁静的差异性，准确把握城市更新、有机扩张、重构调整，编制促进城乡融合发展的规划。

——要有序做好规划衔接。要在新的规划体系指导下，推动多审合一、多证合一。在过渡期，要按照“多规合一”要求，依法依规做好与国土空间规划衔接，落实省委省政府重大战略布局，围绕各类项目安排，稳妥解决重大基础设施、重要民生、重点产业项目规模和布局问题。

二是把握政策要求，推进重点工作取得成效。

——要加快开展“双评价”工作。各地要根据“双评价”技术标准规范，结合地方实际和主体功能区定位，选取简便易行的评价指标，开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价。市级要以省级“双评价”为基础，县级可直接利用市级“双评价”结果，逐级传递，确定国土空间开发的强度和保护性要素要求。“双评价”工作要于10月底前完成，并形成评价分析报告。

——要科学评估完善生态红线。我省《生态保护红线评估方案》将于近期下发。各地要采取真实准确统一的基础资料，尽快梳理红线边界、应划尽划、矛盾冲突情况，对照生态红线调整的5条规则和8项管控要求，核实红线区域内永久基本农田、重大基础设施工程、合法矿业权等要素情况，分析生态保护红线与其他重要控制线交叉冲突情况，提出解决方法，特别是做好冲突图斑举证。要确保红线能够划得下、管得住。生态红线评估和调整，事关生态安全和我省发展空间，时间紧、任务重、协调难，请各地、各部门务必给予高度重视和大力支持。

——要优化调整永久基本农田。落实最严格的耕地保护制度，始终是自然资源管理最为核心的一项任务，今年国家安排的永久基本农田整改补划和储备区建设，是当前最关键的举措。这次的整改补划，市县要结合国土空间规划编制，充分考虑到2035年的长远安排，全面清理划定不实问题，还要处理好涉及

矿业权、生态退耕、生态红线等问题。年底前要形成整改补划成果，各地要做细、做实、做到位。

——要统筹划定城镇开发边界。市县要严格落实省里下达的建设用地规模指标，按照生态和永久基本农田这两条红线优先的原则，确定城镇用地规模比例，强化指标刚性约束，适当增加布局弹性，科学划定城镇开发边界。要在规划编制中统筹划定边界，推动形成边界内城镇集约高效、宜居适度，边界外山清水秀、开敞舒朗的国土空间格局。

三是加强统筹协调，压茬推进市县规划编制。

——要抓紧制定工作方案。市、县都要成立相应的编制工作领导小组，按照 2020 年底前全部完成规划编制任务的要求，制定工作方案，确定组织机构建立、经费落实、专题设立、资料收集、成果编制、数据库建设等主要工作，确定详尽的任务清单、时间表、路线图和责任人。

——要全面开展空间性规划评估。市、县要参照国家要求的 28 个核心指标，建立符合当地实际，反映当地特点的评估体系，通过基础调查、专题研究、实地踏勘、社会调查等方法，切实摸清现状，在底线管控、空间结构和效率、品质宜居等方面，对市县进行体检，找准空间布局问题，提出空间发展对策，为规划编制提供支撑。

——要继续做好村屯规划管理。结合发展现代农业部署和城乡融合发展要求，理解百年未有之变局，思考 20 年后的农村布局。对村庄规划编制从要求数量，向要求质量转变，做到因地制宜、分类指导，高质量推动乡村振兴发展。要强化规划引领，按规划来实施、来修路、来建房子，实现村庄建设发展有目标、重要建设项目有安排、生态环境有管控、自然景观和文化遗产有保护、农村人居环境有改善。

四是打牢数据基础，建设国土空间信息平台。

——要高质量做好三调。这是自然资源管理的家底，更是国土空间规划的重要基础。各市县要负起调查主体责任，确保调查成果真实准确。

——要尽早对接“一张底图”。这次规划编制中，我们汇集了林草、水利、交通、地理国情、生态环境等各类空间性数据，这次规划编制要实现无缝对接。各地要以统一的 2000 大地坐标系为基准，以三调数据为基础，整合规划编制所需的空间关联现状数据和信息，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通的一张底图，用于支撑国土空间规划编制。

——要加快建设完善国土空间信息平台。市县要与本级规划编制同步谋划、同步推进，提出适宜本地的模式，抓紧建设信息平台，并与省和国家实现对接，实现纵向联通，同时推进与其他相关部门信息平台的横向联通和数据共享。今后，各级各类规划成果都要纳入相应国土空间信息平台，为统一的用途管制、实施建设项目规划许可、规划动态监测评估和实施监督提供支撑。