

中共河南省委河南省人民政府关于建立 国土空间规划体系并监督实施的 实施意见

(2020年4月11日)

为加快构建“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施，根据《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》《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见〉的通知》精神，结合我省实际，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，深入贯彻习近平总书记视察河南重要讲话精神，全面落实促进中部地区崛起、黄河流域生态保护和高质量发展等战略，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，围绕加快中原城市群及美丽河南建设，构建国土空间规划体系，提升国土空间开发保护质量和效率，提高国土空间治理能力和水平，为我省在中部地区崛起中奋勇争先、谱写新时代中原更加出彩的绚丽篇章提供国土空间保障。

(二) 主要目标。2020年，基本完成省市县国土空间规划编制和生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三

条控制线划定，有序编制详细规划和相关专项规划，初步形成全省国土空间开发保护“一张图”。到 2025 年，健全国土空间规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系，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、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、加快建立国土空间规划编制审批体系

（三）构建分级分类的国土空间规划体系。建立覆盖省、市、县、乡镇 4 级，包含总体规划、详细规划、相关专项规划 3 类规划的国土空间规划体系。严格实行国土空间规划指导目录清单管理制度，不得在国土空间规划体系外编制其他涉及国土空间利用的规划。

（四）科学编制省国土空间规划。省国土空间规划是对全国国土空间规划的落实，是对全省国土空间保护、开发、利用、修复的总体安排，是编制省级相关专项规划、市县国土空间总体规划的依据和基础。要全面落实国家和我省重大发展战略要求，科学确定全省国土空间发展定位和开发保护目标；统筹全省生产、生活、生态空间布局和三条控制线总体格局；优化主体功能区划分，发挥各地比较优势，增强郑

州大都市区、洛阳都市圈等重点地区和城市的经济、人口承载能力，优化全省人口和城镇空间布局；保障生态屏障、生态廊道、自然保护地和区域开敞空间，优化生态系统保护格局；完善交通、水利等基础设施和公共服务设施布局，构建均等化的城乡基本公共服务体系；提出省级相关专项规划、市县国土空间保护开发利用修复的约束性指标和刚性管控要求。省国土空间规划由省政府组织编制，由省自然资源厅牵头，会同有关部门做好具体工作。

（五）加快市县国土空间总体规划编制。市县国土空间总体规划是在本行政区域内开展保护、开发、利用、修复和各类建设活动的基本依据。要严格落实省国土空间规划确定的约束性指标和管控要求，明确域内国土空间发展定位和目标，确定国土空间开发保护总体格局，科学划定国土空间规划分区，按照不交叉不重叠不冲突的原则，统筹划定三条控制线和乡村建设等空间实体边界，明确准入规则和管控要求；科学预留一定比例留白区，为未来发展留出开发空间；优化完善城镇体系和村庄分类布局，合理布局重大基础设施、城乡公共服务设施，统筹安排城市安全与综合防灾、地下空间、邻避设施等；按照宜居城市、智慧城市、韧性城市、健康城市的理念，优化中心城区空间结构和用地布局，合理确定城镇开发强度分区、容积率、密度等控制指标；优化城市绿地、水体、通风廊道等开敞空间，加强各类历史文化遗

存、自然山水格局保护，强化城镇建筑高度、风貌、天际线等空间形态控制；提出下级国土空间总体规划和本级相关专项规划、详细规划的分解落实要求。市县国土空间总体规划由本级政府组织编制。

（六）因地制宜编制乡镇国土空间规划。乡镇国土空间规划是对上级国土空间总体规划和相关专项规划的细化落实。要落实上级规划确定的控制指标和管控要求，划分详细规划编制单元，划定土地用途分区并确定地块用途，科学制定管制规则，明确域内村庄分类和布局，细化落实生态和耕地保护要求，推进土地综合整治，统筹安排乡镇各项基础设施和公共服务设施用地。乡镇国土空间规划由本级政府组织编制。各地可因地制宜，将乡镇国土空间规划与市县国土空间总体规划合并编制，也可以几个乡镇为单元联合编制乡镇级国土空间规划。

（七）统筹编制专项规划。相关专项规划是在国土空间总体规划指导约束下，为实现特定功能，对特定区域、流域、领域空间开发、保护、利用作出的专门安排。省自然资源厅牵头组织编制自然保护地等专项规划和黄河、淮河等流域的国土空间规划，相关主管部门组织编制本领域涉及空间利用的省级专项规划，要符合省国土空间规划要求。市县自然资源部门会同有关部门组织编制矿产资源开发、城市综合交通等专项规划，相关主管部门组织编制市县交通、能源、

水利、市政、公安、信息等基础设施，教育、养老、社区服务等公共服务设施，人防设施，以及生态环境保护、文物保护、农业、林业、水域滩涂养殖等专项规划。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要求，其主要内容要纳入详细规划。

（八）有序编制详细规划。详细规划是对具体地块用途、开发建设强度和管控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、进行各项建设的法定依据。城镇开发边界内的详细规划，要围绕改善人居环境、提升城市品质、增强城市活力、塑造城市特色，明确基础设施、公共服务设施、公园绿地等用地和布局，合理规划地块用途、容积率等开发建设强度；科学规划和有序推进城市更新、存量空间再开发，盘活城镇闲置、低效用地；运用城市设计手段，强化对城镇空间形态、高度体量、风貌特色、交通组织的管控引导。城市新区、旧城改造区、近期建设地区优先编制详细规划，未编制详细规划的区域不得进行开发建设。城镇开发边界内集中建设地区的详细规划，由市县自然资源部门组织编制。

城镇开发边界外的乡村地区，要在县域层面完成村庄分类和村庄布局的基础上，坚持因地制宜、分类指导、有序推进的原则，由乡镇政府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，统筹土地利用、产业发

展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产等，优化村域国土空间布局。要注重地域特色和农村特点，按照“城市品质、乡村味道”的理念，运用乡村营造手段，既要避免大拆大建、千村一面，又要防止乡村景观城市化、西洋化。鼓励各地探索研究郊野单元、生态单元等功能单元详细规划编制方法，编制其他类型的详细规划。

（九）严格规划审批权限和程序。按照“谁审批、谁监管”的原则，建立国土空间规划分级审批制度。省国土空间规划和需报国务院审批的城市国土空间总体规划，经同级人大常委会审议后，由省政府报国务院审批；其他市县的国土空间总体规划，经同级人大常委会审议后逐级报省政府审批；乡镇国土空间规划经乡镇人民代表大会审议后逐级报市级政府审批；省内跨省辖市的国土空间规划报省政府审批。在城镇开发边界内的详细规划报市县政府审批。村庄规划经村民会议或村民代表会议审议通过后，由乡镇政府报上一级政府审批，其中省辖市市辖区内的村庄规划报省辖市政府审批。自然资源部门牵头组织编制的专项规划，报本级政府审批；相关主管部门组织编制的专项规划，涉及到国土空间保护利用的，在编制和审查过程中要加强与国土空间规划的衔接，并经“一张图”核对，按程序报批。

三、加快建立规划实施监督体系

（十）严格规划实施。坚持先规划、后实施，不得违

反国土空间规划进行各类开发建设活动。规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。因国家和我省重大战略调整、重大项目建设或行政区划调整等确需修改规划的，须经规划审批机关同意后方可按法定程序修改。对国土空间规划编制和实施过程中的违规违纪违法行为，要严肃追究责任。

（十一）改进用地计划管理。发挥年度新增建设用地计划管控引导作用，以存量定计划、以空间定计划，保障规划稳步实施。将新增建设用地计划分配与存量建设用地盘活挂钩，倒逼盘活存量建设用地。

（十二）健全用途管制制度。在城镇开发边界内，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外，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。对以国家公园为主体的自然保护地、重要水源地、文物等实行特殊保护制度。因地制宜制定用途管制制度，为地方管理和活动留有空间。

（十三）推进“放管服”改革。以“多规合一”为基础，结合工程建设项目审批制度改革，统筹规划、建设、管理三大环节，推进“多审合一”“多证合一”，进一步优化建设项目审批流程，提高审批效能和监管服务水平。

（十四）建立监测评估机制。依托国土空间基础信息平台，建立健全国土空间规划动态监测、评估预警和实施监

管机制。上级自然资源部门要会同有关部门，组织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落实情况进行监督检查，将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容。建立国土空间规划定期评估和动态调整机制，一年一体检、五年一评估。

四、加快建立法规政策和技术标准体系

（十五）完善法规政策体系。加快推进国土空间规划法规政策制定工作，并做好过渡时期的制度衔接，保障国土空间规划工作顺利推进。

（十六）健全技术标准体系。省自然资源厅要按照“多规合一”的要求，在落实国家标准的基础上，制定市县国土空间规划的配套技术标准，适时制定有关城镇详细规划和村庄规划编制、实施管理的技术标准。市县严格遵守国家和我省有关标准，制定本地具体技术标准。

（十七）建立国土空间基础信息平台。以第三次全国国土调查数据为基础，整合各类空间关联数据，采用统一的测绘基准和系统，建立全省统一的国土空间基础信息平台和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现主体功能区战略和各类空间管控要素精准落地。批复后的各级各类空间规划要及时纳入同级基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。

五、工作要求

（十八）加强组织领导。各级党委和政府要高度重视国土空间规划体系建设和监督实施工作，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，加强组织保障，健全工作机制，统筹推进国土空间规划工作。省政府成立省国土空间规划委员会，办公室设在省自然资源厅。

（十九）压实部门责任。自然资源部门要发挥牵头作用，强化统筹协调。组织、人事、审计等部门要研究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监督。发展改革、财政、金融监管、自然资源、生态环境、住房城乡建设、农业农村等部门要研究制定完善主体功能区的配套政策。组织部门在对地方党委和政府主要负责人的教育培训中要注重提高其规划意识。教育部门要研究加强国土空间规划相关学科建设。

（二十）强化保障措施。各级政府要按照职责分工将国土空间规划编制、监督实施和监测评估预警管理系统建设工作经费足额纳入本级财政预算，村庄规划编制经费由所属市县负责落实。建立专家咨询机制，加强对规划编制重大问题的咨询论证和审查把关。选择具备相应资质的高水平团队参与国土空间规划编制。加强专业队伍建设，提高规划从业人员水平。

省自然资源厅要定期对中央意见及本实施意见的贯彻落实情况进行监督检查。