

中共江西省委文件

赣发〔2019〕23号



中共江西省委 江西省人民政府 关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见

(2019年11月22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》（中发〔2019〕18号）精神，加快建立全省国土空间规划体系并监督实施，整体谋划新时代江西国土空间开发保护格局，特提出如下意见。

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，深入学习贯彻习近平总书记视察江西重要讲话精神，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高

质量发展和体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性要求，以“一圈引领、两轴驱动、三区协同”区域发展新格局为导向，编制国土空间规划，落实国土空间开发保护制度，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，为建设富裕美丽幸福现代化江西提供有力支撑。

（二）主要目标。到 2020 年底，基本完成省市县国土空间总体规划编制，在县域层面全面完成村庄布局规划工作，有条件、有需求的村庄规划应编尽编，初步形成全省国土空间开发保护“一张图”；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。到 2025 年，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

（三）建立“四级三类”国土空间规划体系。与行政管理体制相适应，构建形成包括省市县乡四级，总体规划、相关专项规划、详细规划三类的国土空间规划体系。总体规划包括省市县国土空间总体规划。相关专项规划包括省市县专项规划。详细规划包括城镇开发边界内的控制性详细规划和城镇开发边界外的村庄

规划。各级自然资源主管部门会同发展改革部门研究制定国土空间规划编制目录清单，报同级政府批准实施。

（四）省级国土空间规划。省国土空间总体规划是对全国国土空间规划和长江经济带国土空间规划的落实，为国家和省发展规划落地实施提供国土空间保障，是全省各类空间性规划的总遵循，指导市县国土空间规划编制，侧重协调性，由省政府组织编制，经省人大常委会审议后报国务院审批。省自然资源主管部门可以根据需要，组织编制大南昌都市圈等跨行政区域或流域的国土空间规划，报省政府审批。

（五）市县国土空间规划。市县国土空间总体规划是本级政府对上级国土空间规划要求的细化落实，是对本行政区域开发保护作出的具体安排，是编制相关专项规划的基础、详细规划的依据，侧重实施性，由市县政府组织编制，经同级人大常委会审议后，逐级审查报省政府审批。其中需报国务院审批的按照规定由省政府报国务院审批。市辖区的区一级国土空间规划，原则上纳入市级国土空间总体规划统一编制，确需单独编制的由区政府组织编制，逐级审查报省政府审批。在本级城镇开发边界内，由市县自然资源主管部门组织编制详细规划，报同级政府审批。

（六）相关专项规划。专项规划是在特定区域或特定行业，为体现特定功能，对空间利用和保护的专门安排。自然保护地等专项规划由所在区域或上一级自然资源主管部门牵头组织编制，

报同级政府审批。市县自然资源主管部门会同相关部门组织编制城市综合交通、城市更新、地下空间等专项规划。涉及空间利用的某一领域专项规划，如交通、能源、水利、农业、信息、市政、人民防空等基础设施，教育、体育、养老、殡葬等公共服务设施，军事设施，以及生态环境保护、文物保护、旅游、林业等专项规划，由相关主管部门组织编制。相关专项规划可在省和县层级编制，不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度。

（七）乡镇国土空间规划。鼓励乡镇国土空间规划与县（市、区）国土空间总体规划合并编制，也可以几个乡镇为单元由县（市、区）自然资源主管部门牵头组织编制。历史文化名镇、省级以上重点镇应单独编制国土空间规划。单独编制的乡镇国土空间规划，位于设区市辖区的报设区市政府审批，其他的报所在地县（市）政府审批。乡镇国土空间规划应同步完成城镇开发边界内详细规划编制。

（八）村庄规划。在城镇开发边界以外的乡村地区，以一个或几个行政村为单元，由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划，报县（市、区）政府审批。村庄规划应编尽编，暂无条件编制村庄规划的，应在上一级国土空间规划中明确村庄空间管控和用途管制要求，为规划许可提供依据。历史文化名村、传统村落所在地行政村的村庄规划，应当落实相应保护规划要

求。加强乡村大比例尺地形图测绘工作，支撑村庄规划编制。

三、编制要求

（九）体现战略性。全面落实党中央、国务院重大决策部署，体现国家意志和省级发展规划的战略性，根据建设生态文明试验区、实现高质量跨越式发展、推进治理体系和治理能力现代化等战略要求，统筹编制各级各类国土空间规划，对空间发展作出战略性系统性安排。认真落实“一带一路”、长江经济带、长江中游城市群、中部崛起、赣南等原中央苏区振兴发展等国家战略，找准江西区域发展定位，明确空间发展目标，优化城镇化格局、农业生产格局、生态保护格局，确定空间发展策略，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。

（十）提高科学性。坚持生态优先、绿色发展，尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，因地制宜编制国土空间规划。在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，分级分类制定管控规则，强化底线约束。坚持山水林田湖草生命共同体理念，加强生态环境分区管治，明确国土空间开发保护总体目标，确定国土空间开发强度、建设用地规模、生态保护红线控制面积、耕地保有量及永久基本农田保护面积、用水总量和强度控制等约束性指标；构建生态廊道和生态网络，以及体现地方特色

的自然保护地体系和历史文化保护体系，依法开展环境影响评价。坚持区域协调、城乡融合、以人为本，优化国土空间结构和布局，统筹地上地下综合利用，着力完善交通、水利等基础设施和公共服务设施，延续历史文脉，加强风貌管控，彰显地域特色。坚持上下结合、社会协同，完善公众参与制度，发挥不同领域专家的作用。积极运用城市设计、乡村营造、大数据等手段，改进规划方法，提高规划编制水平。

（十一）加强协调性。强化省级发展规划的统领作用，强化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，不得违背国土空间总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划。涉及空间利用的某一领域的专项规划，须经同级自然资源主管部门进行规划合规性审查后，报同级政府审批，批复后纳入国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上。详细规划的编制和修改应当符合经批准的国土空间总体规划。

（十二）注重操作性。建立从总体规划到相关专项规划、详细规划，从省、市、县到乡镇、村庄的规划传导机制，确保规划能用、管用、好用。设区市国土空间总体规划应当落实省级国土空间规划的约束性要求，明确对县（市）的规模、边界、指标等规划约束性和刚性管控要求，同时提出指导性要求。县（市）和

乡镇国土空间规划要落实上级规划的管控要求，对本级国土空间的开发保护利用作出具体安排，制定实施规划的政策措施，提出相关专项规划、详细规划的分解落实要求和村庄布局规划内容。建立省级规划建设用地规模预留制度，适应不可预见的省以上重大基础设施建设等需要；市、县国土空间总体规划应预留5%的建设用地规模，用于乡村振兴发展、脱贫攻坚等需求。建立市、县以下规划“留白”制度和“点状”用地制度，增强规划弹性和操作性。

四、实施和监管

（十三）维护规划权威。国土空间规划是实施各类开发保护建设活动的依据。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，未经法定程序，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。因国家和省重大战略调整、重大项目建设、行政区划调整等确需修改的，须经规划组织编制机关进行专题论证，报规划审批机关同意后，方可按法定程序进行修改。下级国土空间规划要服从上级国土空间规划，相关专项规划、详细规划要服从总体规划。坚持“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。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。

（十四）提高审批效率。按照“谁审批、谁监管”的原则，建立国土空间规划审查备案制度。制定省国土空间规划编制审批

办法，明确审批内容和程序；精简规划审批内容，管什么就批什么，大幅缩减审批时间。市县国土空间总体规划中需上级政府审批、监管的内容，由审批机关批准并监督实施；其他内容由同级政府批准并组织实施，报上级自然资源主管部门备案。

（十五）健全用途管制制度。以国土空间规划为依据，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，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，严格规划建设管理。因地制宜制定用途管制制度，为地方管理和创新活动留有空间。

（十六）加强规划实施监管。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预警和实施监管机制。省市自然资源主管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制度，对国土空间规划进行动态完善。

（十七）推进“放管服”改革。以“多规合一”为基础，统筹规划、建设、管理三大环节，推动“多审合一”“多证合一”。优化现行建设项目用地预审、规划选址以及建设用地规划许可、建设工程规划许可等审批流程，提高审批效能和监管服务水平。

五、法规政策和技术保障

(十八) 完善法规政策。研究制定省国土空间规划条例。推动与国土空间规划工作相关地方性法规、政府规章的立、改、废、释工作，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。研究适应主体功能区要求的配套政策和措施，保障国土空间规划有效实施。

(十九) 完善技术标准。省自然资源主管部门按照“多规合一”要求，在国家有关标准的基础上，研究出台市、县国土空间总体规划的配套技术文件，适时制订、修订相关专项规划、详细规划及村庄规划编制和实施管理的技术标准。市县自然资源主管部门要结合地方实际，及时制定国土空间规划编制实施的技术和政策文件，规范各项工作要求。

(二十) 建立国土空间基础信息平台。以自然资源调查监测数据为基础，以地理信息公共服务平台为地理空间基底，整合各类国土空间关联数据，建立全省统一国土空间基础平台。以国土空间基础平台为底板，结合各级各类国土空间规划编制，同步完成县级以上国土空间基础信息平台建设，实现主体功能区战略和各类空间管控要素精准落地，逐步形成全省国土空间规划“一张图”，实现政府部门之间的数据共享以及政府与社会之间的信息交互。统筹建设省市县三级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，提高规划实施监管水平。

六、工作要求

(二十一) 加强组织领导。成立由省政府主要领导同志担任组长的省国土空间规划工作领导小组，加强对全省国土空间规划工作的统筹协调。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，切实履行职责，明确责任分工，落实工作经费，加强队伍特别是基层人才队伍建设，加强监督考核，做好宣传教育。制定国土空间规划，应当作为各级政府重大行政决策事项。各地要加快改革城乡规划委员会制度，成立国土空间规划委员会，明确责任分工。

(二十二) 落实工作责任。各地各部门要加大对本行业本领域涉及空间布局相关规划的指导、协调和管理，制定有利于国土空间规划编制实施的政策，明确时间表和路线图，形成合力。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离任审计，作为党政领导干部综合考核评价的重要参考；组织部门在对地方党委和政府主要负责同志的教育培训中要注意提高其规划意识；纪检监察机关要加强国土空间规划违法违纪行为监督；财政部门要保障规划编制和工作经费；教育部门要加强国土空间规划相关人才培养和学科建设；发展改革、金融、民政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、农业农村、林业、水利等部门要研究制定完善主体功能区的配套政策。省自然

资源主管部门要强化统筹协调，加强国土空间规划质量管理，切实负起责任，会同有关部门按照国土空间规划总体框架，不断完善制度设计，抓紧建立规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。各级各类规划应当由具备相应资质和能力的编制单位承担，国土空间规划依法采取竞争性谈判、单一来源采购等方式确定规划编制单位。发挥相关社会团体的作用，建立规划行业诚信制度，鼓励创新创优，加强行业管理。省自然资源主管部门要加强对本意见贯彻落实情况的监督。

本意见贯彻落实中的重大事项及时向省委、省政府报告。

（此件公开发布）

