

000201

云发〔2020〕7号

中共云南省委 云南省人民政府
关于建立全省国土空间规划体系并监督实施
的意见

(2020年4月8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,加快构建全省国土空间规划体系并监督实施,结合我省实际,现提出以下意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，立足把云南建设成为我国民族团结进步示范区、生态文明建设排头兵、面向南亚东南亚辐射中心，建立健全国土空间开发保护制度，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，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，为云南高质量跨越式发展提供空间保障。

（二）基本原则

自上而下、“多规合一”。全面贯彻党中央、国务院决策部署，落实省委、省政府工作安排，充分发挥国民经济和社会发展规划纲要的统领性作用，强化国土空间规划的基础性作用，自上而下编制国土空间规划，对空间发展作出科学系统安排。将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。

生态优先、绿色发展。统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，保护生态屏障，构建生态廊道和生态网络，严格保护耕地，节约集约用地，引导城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，提升国土空间利用效率和自然资源利用水平。

尊重规律、底线思维。尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，尊重地区差异，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，因地制宜开展规划编制工作。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，以水而定、量水而行，强化底线约束，建立规划“留白”机制，为可持续发展预留空间。

区域协调、城乡融合。综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，以规划为引领，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济及人口承载能力，增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能。推动城乡融合，统筹地上地下空间综合利用，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，突出地域特色。

（三）主要目标

2020年年底前，基本完成县级以上国土空间总体规划编制，初步建立全省国土空间规划体系，形成全省国土空间开发保护“一张图”。到2025年，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、科学编制国土空间规划

国土空间规划包括总体规划、相关专项规划和详细规划。总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础；相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接。

(一) 省国土空间总体规划注重统筹全省生产、生活、生态“三生”空间。落实全国国土空间规划，围绕主动服务和融入“一带一路”建设以及长江经济带发展、西部大开发等国家发展战略的要求，为国家和省重大战略部署提供空间保障。针对云南区域定位、发展格局、自然资源、交通水系脉络、地形地貌等特点，优化国土空间结构和布局，强化河湖等生态空间保护。统筹做好滇中城市群产业发展、交通基础设施等空间布局。坚持国土空间开发利用不破坏山体、不占坝区良田好地、不临河湖、不沿道路线状分布、不分散，决不让任何一个新增建设项目脱离规划管控，决不让任何一间新建民房散落在规划以外。全面反映资源环境的优势与短板，统筹“三生”空间，确定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线总体格局，增强国土空间规划的环境合理性和协调性。

(二) 州（市）国土空间总体规划注重合理配置国土空间资源。落实省国土空间总体规划的约束性指标和刚性管控要求，科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边

界等控制线。明确区域内国土空间开发保护格局，按照全域覆盖的原则，对所有国土空间用途进行统一管制。合理配置国土空间要素，优化城乡布局，统筹安排基础设施和公共服务设施，加强防灾减灾体系建设，提升城乡综合承载力和公共服务能力。突出地方特色，强化城乡空间形态控制，做好绿地、水体、历史文化遗存等重要空间的保护控制，提升城乡空间品质。

（三）县（市、区）、乡镇国土空间规划注重精准落实管控要求。落实州（市）国土空间总体规划部署安排，将上级规划确定的各项约束性指标和刚性管控要求落到具体地块。具体划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线实体边界，并上图入库。细化详细规划编制单元，提出详细规划编制指引、标准和要求。

（四）强化对专项规划的指导约束作用。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。省、州（市）、县（市、区）可编制相关专项规划，滇中城市群、沿边开放城镇带、九大高原湖泊等重点区域或流域应组织编制国土空间专项规划。

（五）提高详细规划的可实施性。在州（市）、县（市、区）及以下编制详细规划。详细规划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，要切实缩小规划设计与实施效果的差距。城镇开发边界内的详细规划，要按照城镇发展定位和方向，提高城市设计水平，科学确定城市中轴线，控制和保护好城市天际线、山际线和水际线，提升城市通透性；管控城市建筑体量、风格和整体布局，围绕构建“15分钟”、“10分钟”和“5分钟”生活圈，明确地块用途，强化建设开发管控，彰显城市的民族文化地域特色。城镇开发边界外的乡村地区，要运用乡村营造等手段，编制“多规合一”的实用性村庄规划，着力解决“有新房无新村、有新村无新貌”问题。

三、建立国土空间规划编制审批体系

（一）国土空间总体规划

省国土空间总体规划由省政府组织编制，经省人大常委会审议后报国务院审批。

州（市）国土空间总体规划由各州（市）政府组织编制，经同级人大常委会审议后，报省政府审批；昆明市国土空间总体规划按照规定由省政府报国务院审批。

县（市、区）国土空间总体规划由各县（市、区）政府组织编制，经同级人大常委会审议后，按照程序报批。州（市）政府所在地的市（区）国土空间总体规划可与州（市）国土空间总体规划合并编制，一并报省政府审批；也可单独

编制，按照程序报省政府审批。其他市辖区国土空间总体规划，可与市国土空间总体规划合并编制，报省政府审批；也可单独编制区国土空间规划或分区规划，报市政府审批。其他县（市）国土空间总体规划报州（市）政府审批。

乡镇国土空间规划由县（市、区）自然资源主管部门组织编制，按照程序报批。县（市、区）政府所在地的乡镇国土空间规划与县（市、区）国土空间总体规划合并编制，一并报州（市）政府审批；其他乡镇可以一个或几个为单元编制乡镇国土空间规划，报县（市、区）政府审批。鼓励各地区因地制宜，将县（市、区）与乡镇国土空间规划合并编制。涉农街道可根据实际情况参照乡镇编制国土空间规划。

（二）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、市政等基础设施，公共服务设施，以及生态环境保护、文物保护、自然保护地、林业草原等专项规划，由有关主管部门组织编制。跨行政区域的国土空间专项规划，由上一级自然资源主管部门牵头组织编制，报同级政府审批。相关专项规划在编制和审查过程中应加强与有关国土空间规划的衔接，审批前要将规划成果送同级自然资源部门进行国土空间规划“一张图”核对，确保衔接协调。

（三）详细规划。城镇开发边界内，由州（市）、县（市、区）自然资源主管部门组织编制详细规划，由同级政

府审批，报同级人大常委会备案。城镇开发边界外，由县（市、区）自然资源主管部门指导乡镇政府组织以一个或几个行政村为单元编制村庄规划，报县（市、区）政府审批；暂无条件编制村庄规划的，应在乡镇国土空间规划中明确村庄国土空间用途管制规则和建设管控要求。

四、加强规划实施监督

（一）强化规划权威。规划一经批复，任何部门和个人不得随意修改、违规变更，防止出现换一届党委和政府改一次规划。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。规划要充分征求不同领域专家的意见，严格履行重大行政决策程序和规划审批法定程序。相关专项规划的有关技术标准应与国土空间规划衔接。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。

（二）改进规划审批。精简规划审批内容，管什么就批什么，明确规划审查要点，突出简洁性、科学性和可操作性，将审查内容从技术性审查转变为控制性审查，并做合规性审查。简化报批流程，推动“多审合一”、“多证合一”，大幅缩减审批时间。由省政府审批的国土空间规划，省自然资源主管部门应在60天内完成审查工作，报省政府审批。按照“谁组织编制、谁负责实施”和“谁审批、谁监管”的原则，明确规划管理要点，建立国土空间规划审查备案制

度，各级各类国土空间规划应在批准后 20 天内将规划数据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。

(三) 健全用途管制制度。以国土空间规划为依据，对全省国土空间分区分类实施用途管制。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；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。

(四) 监督规划实施。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。建立健全全省国土空间规划实施监管机制，上级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、约束性指标和强制性内容等管控要求的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。

(五) 建立监测评估机制。依托国土空间基础信息平台，建立健全全省国土空间规划动态监测和定期评估预警机制。建立国土空间规划定期评估制度，健全资源环境承载能力监测预警长效机制，结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善。因国家和省重大战略调整、重大项目建设或行政区划调整等确需修改规划的，须先经规划审批机关同意后，方可按照法定程序进行修改。

五、完善规划法规政策与技术标准体系

(一) 研究制定有关法规政策。根据国家有关法律法规和政策，开展国土空间规划工作有关地方性法规、政府规章以及规范性文件的立改废工作，进一步健全完善国土空间规划的法规政策体系。

(二) 完善规划技术标准体系。省自然资源主管部门会同有关部门按照“多规合一”要求，制定完善国土空间总体规划的配套技术文件，适时制定、修订详细规划和村庄规划编制、实施管理的技术标准和工作文件。

(三) 构建国土空间规划“一张图”。以第三次全国国土调查成果为基础，整合各类空间关联现状数据和信息，建设全省统一的国土空间基础信息平台，形成坐标一致、边界吻合、上下贯通、覆盖全域、动态更新、权威统一的全省国土空间规划“一张图”，各类空间规划必须在“一张图”上统筹协调，实现衔接统一，推进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。

六、强化工作保障

(一) 加强组织领导。各地区各部门要落实省经济社会发展规划提出的国土空间开发保护要求，发挥国土空间规划体系在国土空间开发保护中的战略引领和刚性管控作用，统领各类空间利用，把每一寸土地都规划得清清楚楚。省政府成立由主要负责人担任主任的省国土空间规划委员会，统筹

协调全省国土空间规划工作。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，提高规划意识，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，明确责任分工，落实工作经费，加强监督考核，做好宣传教育，做到一张蓝图干到底。

（二）落实部门责任。省自然资源主管部门要强化统筹协调，切实负起责任，会同有关部门完善制度设计，抓紧建立全省规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系。强化国土空间规划批准实施前过渡期间的规划管理和实施管控工作，加强国土空间和生态环境有关工作的统筹衔接。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。省发展改革、财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、农业农村、文化和旅游、金融等部门要研究制定有关配套政策。

（三）加强队伍建设。加强国土空间规划管理队伍建设，完善工作班子、健全工作体系、落实工作力量，培养懂规划、能规划的干部队伍，强化国土空间规划组织编制、实施、监督、管理。加强国土空间规划有关学科建设，培养本土规划技术人才，发挥专家、学术机构作用，提高国土空间规划人才队伍水平，为国土空间规划工作提供有力支持。

附件：云南省国土空间规划委员会组成人员名单及主要
职责

(此件正文公开发布，附件不公开)