

《省人民政府办公厅关于落实“多规合一”加强过渡期规划管理工作的意见》

（黔府办函〔2019〕72号）

为守好发展和生态两条底线，助力打好三大攻坚战、推进三大战略行动、建设三大国家级试验区，助推决战脱贫攻坚、决胜同步小康和经济高质量发展，经省人民政府领导同志同意，现就 2020 年底前落实“多规合一”加强过渡期规划管理工作提出如下意见。

一、切实贯彻落实“多规合一”要求。各地各有关部门要坚持底线思维，落实新发展理念，推进规划重构性改革，加快建立国土空间规划体系并监督实施。统筹整合主体功能区、土地利用、城乡建设、生态环境等各类空间规划，优化城镇、农业、生态空间布局，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，加快构建“多规合一”的一张蓝图和管理平台。**依托工程建设项目审批管理系统**，加强“多规合一”业务协同，精简审批环节，规范审批内容，提高审批效能。到 2020 年底前，在土地利用总体规划、城市（县城）总体规划（以下统称两规）实施过程中，**确保“两规”建设规模和用地布局衔接一致**，“两规”融合存在冲突的，可开展相应规划的修改工作。

二、切实发挥规划统筹协调作用。各地各有关部门要加强“两规”实施评估，统筹协调区域内规划建设、用地效益、发展质量等工作。**现状建设用地超过规划建设用地规模的，要在评估报告中制定落实规划目标年建设用地规模的措施，通过实施增减挂钩、工矿废弃地复垦、现状核实等方式解决。**县级规划建设用地规模不足的，市级可在所辖

范围内统筹调剂，促进建设空间的优化配置、精准投放。省级及以上能源、交通、水利等重大基础设施项目用地，所在地规划建设用地规模不足的，由省级统筹协调解决。

三、切实规范土地利用总体规划修改工作。各地各有关部门在不突破规划建设用地规模的前提下，根据脱贫攻坚、重大项目建设、民生发展等需要，按照《土地利用总体规划管理办法》等国家相关法律法规及我省相关规定，可以进行布局调整、规划修改并上报审批。在规划修改过程中，要做好“两规”和生态保护红线衔接工作，做好规划修改方案征求意见、听证、论证工作。布局调整、规划修改方案经批准后，成果应纳入贵州省自然资源云“一张图”中，作为建设用地报批的规划审查依据，并及时报自然资源部备案。

四、切实提高城市（县城）总体规划修改效率。各地各有关部门确需修改城市（县城）总体规划的，要依法依规、突出重点、优化程序、提高效率，满足 2020 年底前经济社会发展中空间布局优化调整的需要，确保“两规”建设规模和用地布局的衔接一致。要按照《贵州省城乡规划修改审查报批工作规则》《贵州省城市（县城）总体规划修订工作规程》规定的工作程序和界定范畴，采取替换条文、规划图纸和附注说明的方式形成规划修订成果。在规划修改过程中，可采取评估报告与修订方案同步编制，各级技术审查可协同开展，规划批前公示与同级人大常委会审议同步进行的方式，变串联工作流程为并联工作流程，最大限度压缩规划修改认定、审查、报批工作时限。为进一步贯彻落实《城乡规划法》，深化“放管服”改革，提高规划时效

性，城市（含省直管县）总体规划报省人民政府审批，县城总体规划报所在市（州）人民政府严格依法依规审批，修改的城市（县城）总体规划要在 2019 年 12 月底前完成报批工作。城镇总体规划修改参照执行。

五、切实保障重大建设项目落地。各地各有关部门要强化服务意识，提前介入，精心指导项目生成和规划选址工作，认真做好**工程建设项目用地预审**和土地出让等工作，切实保障重大基础设施、脱贫攻坚、产业发展、民生保障、十大千亿级工业产业及“补短板、强基础、稳投资”等建设项目落地。经国务院或省政府及其投资主管部门批准的能源、交通、水利、矿山、军事设施等重大工程建设项目，确需修改土地利用总体规划的，用地预审中按规定编制提交规划修改方案，用地报批前完成征求意见、听证、论证等，材料随同建设用地报件一并报批。涉及占用永久基本农田的，按照《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3 号）规定办理。

六、切实加大脱贫攻坚支持力度。各地各有关部门要对深度贫困县（含**锦屏县、罗甸县**）的基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等项目建设用地应保尽保。可在城乡建设用地规模总量控制的基础上，适时优化城乡用地结构和布局，编制土地利用总体规划调整、修改方案并报批。建设用地规模指标不足的，省级统筹协调解决。涉及农用地转用和土地征收的，在做好补偿安置前提下，可以边建设边报批，涉及占用耕地的允许边占边补。

深度贫困地区、**集中连片特困地区**、国家扶贫开发工作重点县的省级以下基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等项目建设，确实难以避让永久基本农田的，由省自然资源厅办理用地预审，并按照规定办理农用地转用和土地征收。

七、切实助推乡村振兴战略实施。各地各有关部门要进一步完善县域村庄布局规划，支持有条件的地区优化提升“多规合一”的实用性村庄规划。农村存量建设用地不足、人均建设用地面积少的，可由县（市、区、特区）统筹开展乡（镇）土地利用总体规划修改，统筹农业农村各项土地利用活动。在不突破建设用地规模的前提下，优化耕地保护、生态保护、传统村落保护、村庄建设、产业发展等用地布局，支持农村新产业新业态发展。乡（镇）土地利用总体规划可以预留少量（不超过 5%）规划建设用地指标，用于零星分散的农业设施、乡村旅游设施、康养设施等项目建设，项目用地按审批权限审批，选址不得占用永久基本农田和生态保护红线及其他禁止开发区，不得进行房地产开发和建设别墅、私家庄园、私人会所等项目。

八、切实提高建设用地保障能力。各地各有关部门要按照“严控总量、限制增量、盘活存量”的原则，多措并举做好用地保障工作。要提高节约集约用地水平，精细化申报项目用地。要加强批而未供、闲置土地监管，加大清理处置力度。要用好用足用活**增存挂钩、增减挂钩、低效用地再开发利用**等政策措施。增存挂钩腾退出的建设用地规模、增减挂钩节余指标等可作为规划建设用地规模，用于建设用地报批和**规划修改**。根据 2017 年国家发布的《土地利用分类标准》将

水库水面按农用地归类后，腾退出来的建设用地规模用于保障能源、交通、水利等重大基础设施项目和深度贫困县重大项目以及报国务院批准用地重大工程项目的用地需求。加大增减挂钩及工矿废弃地复垦工作力度，已完成复垦复绿的，要认真核查、及时验收、系统报备，并在当年度土地变更调查中进行变更，据实反映土地利用现状。

九、切实加强规划督察执法监管。各地各有关部门要加大规划督察和执法力度，层层压实责任，强化党政同责。要全面开展清理排查和自查自纠，严格落实督察整改要求，对照问题清单，建立整改台账，细化整改措施，明确整改时限，落实整改责任，确保整改到位。要按照“源头严防、过程严管、后果严惩”要求和属地管理原则，强化规划监管，对违法违规行为通过立案查处、挂牌督办、公开通报等方式，严肃查处并追责问责。

十、切实落实用地指标奖惩措施。各地各有关部门要主动作为、实干争先，用好“五步工作法”，加强政策学习和业务培训，不断提高规划管理水平。省自然资源厅要做好新增建设用地计划指标与规划实施、低效用地、违法用地挂钩联动安排。对规划实施好、节约集约用地的地区，在新增建设用地计划指标上予以倾斜；对突破规划建设用地规模、拆旧复垦不到位、“批而未征、征而未供、供而未用”问题突出的地区，原则上不予安排新增建设用地计划指标；对违法违规用地问题突出且处置不力的地区，不予安排或扣减新增建设用地计划指标。

贵州省人民政府办公厅

2019年5月17日

《关于落实“多规合一”加强过渡期规划管理工作的意见》要点解读

省人民政府办公厅《关于落实“多规合一”加强过渡期规划管理工作的意见》（黔府办发〔2019〕72号，以下简称《意见》）于2019年5月17日印发，这对于我省守好发展和生态两条底线，助力打好三大攻坚战、推进三大战略行动、建设三大国家级试验区，助推决战脱贫攻坚、决胜同步小康和经济高质量发展，落实“多规合一”要求，加强过渡期规划管理工作，具有极其重要的作用。

一、《意见》出台的背景

中央深改办第六次会议指出将主体功能区规划、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”，是党中央作出的重大决策部署。按照国家有关安排，2020年底前要基本建立国土空间规划体系，基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制。目前，土地利用总体规划和城市（县城）总体规划（以下简称“两规”）实施存在以下主要问题：一是“两规”建设规模和用地布局不完全一致，融合尚存在冲突。二是规划建设用地规模严重不足。三是建设用地存量盘活利用力度不够。四是规划审批流程复杂、周期过长，地方规划朝令夕改。为加强国土空间规划体系建立前过渡期的规划管理，贯彻落实“多规合一”要求，促进“两规”融合，出台《意见》十分必要。

二、《意见》的主要内容

《意见》主要从规划统筹与修改、用地规划保障、规划实施保障等四个方面提出了十条工作要求。

（一）总体要求（第一条）。明确要切实贯彻落实“多规合一”要求，坚持底线思维，落实新发展理念。至 2020 年底前、国土空间规划体系构建过渡时期，确保“两规”实施衔接一致。

（二）规划统筹与修改（第二至四条）。发挥规划统筹协调作用，落实规划管控目标。规范土地利用总体规划修改及成果运用。提高城市（县城）总体规划修改效率，简化修改内容，缩减审批时间，减少省政府审批数量。

（三）用地规划保障（第五至八条）。保障重大建设项目落地，做好工程建设项目用地前期服务，简化规划修改。加大脱贫攻坚支持力度，统筹协调解决指标不足，简化用地预审。切实助推乡村振兴战略实施，支持农业设施、乡村旅游设施、康养设施等项目建设。多措并举盘活存量，提高建设用地保障能力。

（四）规划实施保障（第九、十条）。强化规划督察执法监管，严肃查处并追责问责。落实用地指标奖惩措施，实行增违挂钩联动安排。

三、《意见》执行的具体要求

（一）组织开展“两规”实施情况评估，解决实施中两规存在的冲突。对“两规”实施融合情况进行评价，分析存在问题，开展相应的修改工作。

（二）规范开展土地利用总体规划的修改，落实规划目标年管控。建设用地超规模的，要制定落实规划目标年建设用地规模的措施，通过实施**增减挂钩、工矿废弃地复垦、现状核实、水库水面按农用地归**

类等方式解决，将规划目标年建设用地总规模、城乡建设用地规模控制在上级分解的指标以内。县级规划规模不足的，市级可统筹调剂。市级未能统筹的，可将增存挂钩腾退出的建设用地规模、增减挂钩节余指标等作为规划建设用地规模，用于建设用地报批和规划修改。**规划调整、修改必须是在不突破规划建设用地规模的前提下**，依法依规组织开展，成果纳入贵州省自然资源云“一张图”中，并及时报备。

（三）改进城市（县城）总体规划修改内容和流程，提高修改效率。采取替换条文、规划图纸和附注说明的方式修订，简化修改内容。变串联工作流程为并联工作流程，缩减审批时间。将除省直管县外原由省政府审批的县城总体规划交还所在市（州）政府审批，减少省级审批数量。

（四）突出重点，保障重大建设项目和脱贫攻坚项目落地。对脱贫攻坚的基础设施、产业发展、民生保障等项目，十大千亿级工业产业、“补短板、强基础、稳投资”等重点项目，省级以上能源、交通、水利项目，提前介入，精心指导，做好用地服务。贫困地区、省级以上重大项目建设确需修改规划及涉及占用基本农田的，简化报批程序。能源、交通、水利等重大基础设施项目，报国务院批准用地重大工程项目用地，深度贫困县（含锦屏县、罗甸县）基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等项目，所在地突破建设用地总规模的，直接由省级统筹解决。

（五）助推乡村振兴，服务农业供给侧结构性改革。进一步完善县域村庄布局规划，支持有条件的地区优化提升“多规合一”的实用

性村庄规划。允许乡（镇）土地利用总体规划预留少量（不超过 5%）的规划建设用地指标，用于零星分散的农业设施、乡村旅游设施、康养设施等项目建设。

（六）多措并举，提高建设用地保障能力。按照“严控总量、限制增量、盘活存量”的原则，加强批而未供、闲置土地监管，加大清理处置力度。用好用足用活**增存挂钩、增减挂钩、低效用地再开发利用**等政策措施，挖掘建设用地潜力。根据 2017 年国家发布的《土地利用分类标准》将水库水面按农用地归类，增减挂钩拆旧区已完成复垦复绿的，要认真核查、及时验收、系统报备并在当年度土地变更调查中**进行变更，据实反映土地利用现状，降低建设用地总规模。**

（七）加强规划执法监管，落实用地奖征措施。加大规划督察和执法力度，层层压实责任，强化党政同责。全面开展清理排查和自查自纠，严格落实督察整改。对违法违规行为严肃查处并追责问责。用好“五步工作法”，加强政策学习和业务培训，实行新增建设用地计划指标与规划实施、低效用地、违法用地挂钩联动安排，切实落实用地指标奖惩措施。