

中共中央办公厅 国务院办公厅印发

《省级空间规划试点方案》

（厅字〔2016〕51号）

为贯彻落实党的十八届五中全会关于以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划、推进“多规合一”的战略部署，深化规划体制改革创新，建立健全统一衔接的空间规划体系，提升国家国土空间治理能力和效率，在市县“多规合一”试点工作基础上，制定省级空间规划试点方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，以主体功能区规划为基础，全面摸清并分析国土空间本底条件，划定城镇、农业、生态空间以及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（以下简称“三区三线”），注重开发强度管控和主要控制线落地，统筹各类空间性规划，编制统一的省级空间规划，为实现“多规合一”、建立健全国土空间开发保护制度积累经验、提供示范。

（二）基本原则

——顶层设计。针对各类空间性规划存在的问题，加强体制机制、法律法规等顶层设计，研究提出系统解决重点难点问题的一揽子方案，打破各类规划条块分割、各自为政局面。

——坚守底线。坚持国家利益和公共利益优先，把国家经济安全、粮食安全、生态安全、环境安全等放在优先位置，确保省级空间规划落实国家重大发展战略和指标约束。

——统筹推进。充分发挥省级空间规划承上启下作用，综合考虑省级宏观管理和市县微观管控的需求，强化部门协作和上下联动，坚持陆海统筹，形成改革合力。

——利于推广。坚持好用管用、便于实施导向，立足服务党和国家工作大局，突出地方特色，鼓励探索创新，尽快形成可操作、能监管，可复制、能推广的改革成果。

（三）试点目标。2017年年底前，通过试点探索实现以下目标：

——形成一套规划成果。在统一不同坐标系的空间规划数据前提下，有效解决各类规划之间的矛盾冲突问题，编制形成省级空间规划总图和空间规划文本。

——研究一套技术规程。研究提出适用于全国的省级空间规划编制办法，资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价、开发强度测算、“三区三线”划定等技术规程，以及空间规划用地、用海、用岛分类标准、综合管控措施等基本规范。

——设计一个信息平台。研究提出基于 2000 国家大地坐标系的规划基础数据转换办法，以及有利于空间开发数字化管控和项目审批核准并联运行的规划信息管理平台设计方案。

——提出一套改革建议。研究提出规划管理体制机制改革创新和相关法律法规立改废释的具体建议。

（四）试点范围。在海南、宁夏试点基础上，综合考虑地方现有工作基础和相关条件，将吉林、浙江、福建、江西、河南、广西、贵州等纳入试点范围，共 9 个省份。

二、主要任务

（一）明晰规划思路。遵循国土开发与承载能力相匹配、集聚开发与均衡发展相协调、分类保护与综合整治相促进、资源节约与环境友好相统一的理念和方法，健全国土空间用途管制制度，优化空间组织和结构布局，提高发展质量和资源利用效率，形成可持续发展的美丽国土空间。

（二）统一规划基础。统一规划期限，空间规划期限设定为 2030 年。统一基础数据，完成各类空间基础数据坐标转换，建立空间规划基础数据库。统一用地分类，系统整合《土地利用现状分类》、《城市用地分类与规划建设用地标准》等，形成空间规划用地分类标准。统一目标指标，综合各类空间性规划核心管控要求，科学设计空间规划目标指标体系。统一管控分区，以“三区三线”为基础，整合形成协调一致的空间管控分区。

（三）开展基础评价。开展陆海全覆盖的资源环境承载能力基础评价和针对不同主体功能定位的差异化专项评价，以及国土空间开发网格化适宜性评价。结合现状地表分区、土地权属，分析并找出需要生态保护、利于农业生产、适宜城镇发展的单元地块，划分适宜等级并合理确定规模，为划定“三区三线”奠定基础。将环境影响评价作为优化空间布局的重要技术方法，增强空间规划的环境合理性和协调性。

（四）绘制规划底图。根据不同主体功能定位，综合考虑经济社会发展、产业布局、人口集聚趋势，以及永久基本农田、各类自然保护地、重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区保护等底线要求，科学测算城镇、农业、生态三类空间比例和开发强度指标。采取自上而下（省级层面向市县层面下达管控指标和要求）和自下而上（市县层面分解落实指标要求并报省级层面统筹校验汇总）相结合的方式，按照严格保护、宁多勿少原则科学划定生态保护红线，按照最大程度保护生态安全、构建生态屏障的要求划定生态空间；划定永久基本农田，统筹考虑农业生产和农村生活需要，划定农业空间；按照基础评价结果和开发强度控制要求，兼顾城镇布局和功能优化的弹性需要，从严划定城镇开发边界，有效管控城镇空间。以“三区三线”为载体，合理整合协调各部门空间管控手段，绘制形成空间规划底图。

（五）编制空间规划。重点围绕基础设施互联互通、生态环境共治共保、城镇密集地区协同规划建设、公共服务设施均衡配置等方面的发展要求，统筹协调平衡跨行政区域的空间布局安排，并在空

间规划底图上进行有机叠加，形成空间布局总图。在空间布局总图基础上，系统整合各类空间性规划核心内容，编制省级空间规划，主要内容包括：省级空间发展战略定位、目标和格局，需要分解到市县的三类空间比例、开发强度等控制指标，“三区三线”空间划分和管控重点，基础设施、城镇体系、产业发展、公共服务、资源能源、生态环境保护等主要空间开发利用布局和重点任务，各类空间差异化管控措施，规划实施保障措施等。涉及国家安全和军事设施的空间规划项目等，应征求有关部门和军队意见。

（六）搭建信息平台。整合各部门现有空间管控信息管理平台，搭建基础数据、目标指标、空间坐标、技术规范统一衔接共享的空间规划信息管理平台，为规划编制提供辅助决策支持，对规划实施进行数字化监测评估，实现各类投资项目和涉及军事设施建设项目空间管控部门并联审批核准，提高行政审批效率。

三、配套措施

（一）推进规划管理体制变革。试点地区要结合当地实际，加强体制机制改革创新，明确相关综合机构负责全面协调和统筹管理各类规划，统筹推进省级和市县级空间规划编制管理以及与其他相关规划的衔接，具体审查下位落实性规划等。

（二）推动完善相关法律法规。要结合试点工作推进，对导致各类空间性规划矛盾冲突的规划期限、基础数据、坐标体系、用地分类标准、空间管控分区和手段、编制审批制度等方面的法律法规、部门规章、技术规范等进行系统梳理，提出修订完善建议。需要在试

点地区暂停执行或调整完善的相关法律、行政法规，统一提请全国人大常委会或国务院批准后实施。探索空间规划立法，在省级空间规划和市县“多规合一”试点基础上，对空间规划立法问题进行研究。

四、工作要求

（一）加强组织领导。国家层面成立由国家发展改革委牵头的试点工作部际协调机制，成员由国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、国家林业局、国家海洋局、国家测绘地理信息局等部门组成。各有关部门要在前一阶段工作基础上，统一思想、齐心协力、积极配合、密切协作，确保试点工作顺利进行。各试点省份党委和政府要高度重视，加强对试点工作的组织领导，建立健全相关工作机制，按照中央统一部署精心组织、细化方案，扎实高效推进各项工作。

（二）着力探索创新。鼓励有条件的试点省份探索协同编制省级空间规划和市县空间规划。允许试点省份选择部分所辖县（市、区）数量较少的市地级行政单元，探索上下协同编制空间规划的路径、模式，为完善省级空间规划技术路线和编制方法提供借鉴。编制省级空间规划试点过程中的重大问题和重要改革成果要及时向党中央、国务院报告。