

江苏省土地利用总体规划管理办法

(2015年6月23日江苏省人民政府令第105号发布 自2015年8月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了规范土地利用总体规划管理，促进土地资源科学合理利用，根据《中华人民共和国土地管理法》等法律法规的规定，结合本省实际，制定本办法。

第二条 本省行政区域内土地利用总体规划的编制、审批、实施、修改和监督检查适用本办法。

第三条 本办法所称土地利用总体规划，是指地方各级人民政府在一定时期内对本行政区域内的土地实施保护、开发、利用和整治等活动所作的总体安排，是实施土地用途管制和土地宏观调控、统筹安排各类、各区域用地的依据。

第四条 编制、审批、实施和修改土地利用总体规划，应当贯彻十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度，统筹城乡用地，保护和改善生态环境，保障土地资源可持续利用。

第五条 地方各级人民政府负责组织编制并实施本行政区域土地利用总体规划。

县级以上地方国土资源行政主管部门会同有关部门负责本行政区域的土地利用总体规划编制和实施的具体工作。

第六条 任何单位和个人都应当遵守土地利用总体规划，服从规划管理。

城乡规划以及能源、交通、水利、海洋等各类与土地利用相关的规划应当与土地利用总体规划相衔接。

第七条 地方各级人民政府应当将土地利用总体规划编制和修改工作经费列入财政预算。

第二章 规划编制

第八条 地方各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、上一级土地利用总体规划，按照国家和省发布的标准、规程、技术规范，组织编制土地利用总体规划。省土地利用总体规划还应当符合省主体功能区规划。

第九条 本省土地利用总体规划分为省、设区的市、县（市、区）、乡（镇）四级。

农场、盐场、林场等相对独立区域应当按照乡（镇）土地利用总体规划的要求，单独编制土地利用总体规划，各项规划控制指标纳入所在地的县（市、区）土地利用总体规划统筹安排。

根据区域协调发展的需要，可以编制区域性土地利用总体规划或者功能片区土地利用总体规划。区域性土地利用总体规划、功能片区土地利用总体规划由所涉行政区域共同的上一级国土资源行政主管部门会同有关部门编制。

第十条 土地利用总体规划期限一般为 15 年，目标年应当与上一级土地利用总体规划相一致。

土地利用总体规划应当结合国民经济和社会发展规划做出一般为 5 年的近期土地利用安排。

第十一条 省、设区的市、县（市、区）土地利用总体规划编制前，本级国土资源行政主管部门应当对现行土地利用总体规划的实施情况进行评估，开展基础调查、专题研究等前期工作。

第十二条 县级以上地方国土资源行政主管部门应当在规划编制前期工作的基础上，以真实、准确、合法的 land 调查基础数据为依据，组织编制本级土地利用总体规划大纲。

第十三条 土地利用总体规划大纲经本级人民政府审查同意后，逐级报送土地利用总体规划审批机关的国土资源行政主管部门审查。

第十四条 县级以上地方国土资源行政主管部门依据经审查通过的本级土地利用总体规划大纲，拟定土地利用总体规划草案。

经审查通过的县（市、区）土地利用总体规划大纲可以作为修改乡（镇）土地利用总体规划的依据。

第十五条 土地利用总体规划按照下列原则编制：

- （一）严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地；
- （二）提高土地利用效率；
- （三）统筹安排各类、各区域用地；
- （四）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；
- （五）占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

第十六条 省土地利用总体规划应当落实国家土地利用任务，明确各区域土地利用主要方向，调控设区的市土地利用规模和结构，安排土地利用重大专项等。

设区的市、县（市、区）土地利用总体规划应当合理调整土地利用结构和布局，结合城乡规划，划分土地利用区，明确中心城区或者城镇村建设用地区的范围，并根据上一级土地利用总体规划要求和本行政区域土地资源特点，分解落实各类用地控制指标。

乡（镇）土地利用总体规划应当按照上一级土地利用总体规划要求，将各类用地控制指标、规模和布局等落实到地块。

本办法所称土地利用结构和布局，是指各类土地的比例结构、相互关系以及分布情况。

第十七条 下级人民政府制定的土地利用总体规划应当符合上一级土地利用总体规划确定的各项控制指标。城乡建设用地规模、人均城镇工矿用地规模和新增建设用地规模，不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标；耕地保有量、基本农田

保护面积不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

第十八条 设区的市、县（市、区）、乡（镇）土地利用总体规划应当科学、合理安排各类用地，将规划区域内土地划分为允许建设区、有条件建设区、限制建设区和禁止建设区等四类管制分区。

第十九条 地方各级人民政府应当将基本农田保护作为编制土地利用总体规划的重点内容，明确基本农田保护的布局安排、数量指标和质量要求。

县（市、区）、乡（镇）土地利用总体规划应当确定基本农田保护区。

第二十条 地方各级人民政府必须完成上级下达的基本农田保护指标任务。地方各级人民政府在完成上级下达的基本农田保护指标任务的基础上，可以多划一定数量的基本农田。

已列入县（市、区）、乡（镇）土地利用总体规划设定的水利、交通廊道内或者土地利用总体规划重点建设项目清单内的项目，占用基本农田保护区中规划多划的基本农田的，按一般耕地办理建设用地审批手续。

第二十一条 县级以上地方各级国土资源行政主管部门编制土地利用总体规划草案，应当征求相关部门意见，并依据征求意见情况进行修改完善。

第二十二条 县级以上地方各级国土资源行政主管部门应当于土地利用总体规划报批 20 个工作日内，依法将规划草案向社

会公告，并采取论证会、听证会或者其他方式公开征求专家和公众意见。其中，县（市、区）、乡（镇）土地利用总体规划草案应当举行听证会；乡（镇）土地利用总体规划草案还应当在本行政区域内各村民委员会村务公开栏和其他公共场所公告，听取村民意见。

第三章 规划审批

第二十三条 土地利用总体规划实行分级审批。

省土地利用总体规划，报国务院批准；南京市、人口在 100 万以上的城市和国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第二款规定以外的其他设区的市土地利用总体规划，报省人民政府批准。

县（市、区）土地利用总体规划，经设区的市人民政府审查同意后，报省人民政府批准。

乡（镇）土地利用总体规划与所在地的县土地利用总体规划，一并由县级人民政府逐级报送省人民政府批准。

第二十四条 区域性土地利用总体规划、功能片区土地利用总体规划由省人民政府批准。

第二十五条 省国土资源行政主管部门负责对逐级报送的土地利用总体规划进行审查，提出审查意见报省人民政府。对设

区的市、县（市、区）土地利用总体规划审查时应当征求省有关部门和相关行业专家意见。

第二十六条 报送审批土地利用总体规划应当提交下列材料：

- （一）规划文本以及说明；
- （二）规划图件；
- （三）规划成果数据库；
- （四）征求意见、专家论证、听证材料等。

设区的市、县（市、区）土地利用总体规划还应当提交专题研究报告、土地利用总体规划大纲审查意见以及修改落实情况报告。

第二十七条 土地利用总体规划经依法批准后，有关人民政府应当自批准之日起 20 个工作日内，在本级人民政府、国土资源行政主管部门门户网站向社会公布，接受公众查询和监督。

乡（镇）土地利用总体规划应当在本行政区域内依法予以公告。

第四章 规划实施

第二十八条 地方各级人民政府应当按照土地利用总体规划，落实土地用途管制，严格土地利用年度计划管理，限制农用地转为建设用地，控制各类建设用地规模。

第二十九条 省国土资源行政主管部门负责对国家下达的土地利用年度计划指标进行分解,经省人民政府同意后组织实施。地方各级人民政府应当严格执行上级下达的土地利用年度计划。

第三十条 城乡建设项目用地应当安排在允许建设区;需要在有条件建设区安排的,应当在允许建设区面积不增加、城乡建设用地扩展边界不突破的前提下,按照规定程序调整城乡建设用地规模边界,并经规划原批准机关的国土资源行政主管部门批准。

限制建设区不得安排新增城乡建设用地;禁止建设区不得安排与保护功能不相符的建设项目用地。

第三十一条 对建设项目或者土地整治项目进行规划审核时,应当以土地利用总体规划确定的管制分区以及地块所在区域的规划主导用途为依据。位于海洋功能区划划定的建设用海区域,取得海域使用权证书的建设项目,视为符合土地利用总体规划。

按批次报批的城镇村建设用地,确需占用允许建设区范围外,且小于乡(镇)土地利用总体规划编制规程确定的最小上图面积的一般农地区地块的,按照符合土地利用总体规划办理。

第三十二条 土地利用总体规划重点建设项目清单确定的项目,以及在土地利用总体规划图件上预留了水利、交通廊道或者空间布局的项目,其用地按照符合土地利用总体规划办理。涉及使用土地利用总体规划多划的基本农田的,应当按照规定核销。

第三十三条 对用地面积较小,且难以定位的塔基、电信基站、水闸泵站、导航站(台)、输油(气、水)管道及其增压(检

查)站、环境监测自动站点、水文施测站点、测量标志等基础设施项目,不影响土地用途区主导用途的,其用地按照符合土地利用总体规划办理。涉及使用土地利用总体规划多划的基本农田的,应当按照规定核销。

第三十四条 国土资源行政主管部门应当依据土地利用总体规划对建设项目用地进行预审;不符合土地利用总体规划的,不得通过预审。

第三十五条 建立土地利用总体规划评估制度。规划编制机关应当组织有关部门和相关行业专家对规划实施情况进行评估,采取听证会、论证会等方式征求公众意见。规划编制机关应当向有批准权的机关提出评估报告并附具征求意见的情况。

省、设区的市、县(市、区)土地利用总体规划评估工作由同级人民政府组织,乡(镇)土地利用总体规划评估工作由县级人民政府组织,可以与县(市、区)土地利用总体规划评估同步开展。

第三十六条 县级以上地方国土资源行政主管部门应当加强土地调查统计和监测评价,建立土地利用总体规划信息系统,利用现代科学技术手段对土地利用总体规划实施进行动态监测。

第五章 规划修改

第三十七条 土地利用总体规划一经批准,必须严格执行,

自批准之日起3年内未经省人民政府同意不得修改。

第三十八条 修改土地利用总体规划应当遵循下列原则：

（一）严格执行法律法规，维护规划的严肃性和权威性；

（二）切实保护耕地和基本农田，确保耕地和基本农田保护任务得到落实；

（三）统筹兼顾经济效益、社会效益和生态效益，优化土地利用结构和布局；

（四）合理配置土地资源，促进土地节约集约利用。

第三十九条 省人民政府批准的土地利用总体规划有下列情形之一的，确需调整土地利用总体规划确定的用地规模和布局的，由规划编制机关按照规定的权限和程序对土地利用总体规划进行修改：

（一）国家战略规划、经济社会发展条件发生重大变化的；

（二）设区的市以上国民经济和社会发展规划和交通、水利、能源、环保、生态等专项规划修改以及新增重大基础设施、重要民生项目，需要调整土地利用总体规划重点建设项目清单、重点项目用地布局的；

（三）经批准调整新增建设用地规模、基本农田保护任务和耕地保有量等规划控制指标的；

（四）剩余的规划城镇建设用地规模严重不足，需要调整城乡建设用地结构和布局的；

（五）行政区划调整的；

(六) 自然灾害影响、抢险避灾需要的;

(七) 国家和省人民政府另有规定的。

属于本条第一款第(一)、(三)、(四)项情形,对土地利用总体规划进行修改的,还应当对现行土地利用总体规划实施情况先行评估。

第四十条 土地利用总体规划确需修改的,不得突破上级下达的土地利用总体规划各类用地控制指标。但是修改乡(镇)土地利用总体规划确需突破用地控制指标的,应当在所属县级行政区域内平衡解决。

土地利用总体规划修改中,应当将土地整治验收合格的新增优质耕地优先划入基本农田,归并整合零散的基本农田,促进基本农田集中连片。

第四十一条 土地利用总体规划的修改,必须经原批准机关批准。批准后的土地利用总体规划应当按照本办法第二十七条的规定公布。但是,按照《中华人民共和国土地管理法》第二十六条第二款、第三款规定,根据国务院或者省人民政府的批准文件组织修改土地利用总体规划的情形除外。

第六章 监督检查

第四十二条 县级以上地方各级人民政府主要负责人对本级土地利用总体规划执行情况负总责。

耕地保有量、基本农田保护面积、城乡建设用地规模等土地利用总体规划主要控制指标执行情况和节约集约用地情况纳入本级人民政府年度责任目标考核内容。

第四十三条 县级以上地方人民政府及其国土资源行政主管部门应当建立健全监督检查制度，加强对土地利用总体规划执行情况的监督检查，及时发现、制止和纠正违反土地利用总体规划的行为。

县级以上地方国土资源行政主管部门应当每年向本级人民政府报告土地利用总体规划执行情况。

第四十四条 县级以上地方国土资源行政主管部门监督检查土地利用总体规划执行情况时，有权采取下列措施：

（一）要求提供与监督检查事项有关的文件、资料；

（二）要求就监督检查事项涉及的问题作出解释和说明，并根据需要进行现场勘测；

（三）责令停止违反土地利用总体规划的行为。

被监督检查的单位和人员应当予以配合，不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。

第四十五条 任何单位和个人有权向地方各级人民政府及其国土资源行政主管部门举报违反土地利用总体规划的行为。

地方各级人民政府及其国土资源行政主管部门应当自接到举报之日起 15 日内告知举报人是否受理，并自受理后 60 日内将处理结果等情况予以回复；情况复杂不能在规定期限内处理完毕

的，经本行政机关负责人批准，可以延长办理期限，但延长期限不得超过 30 日。

第七章 法律责任

第四十六条 对依法应当编制土地利用总体规划而未编制的，或者未按法定程序编制、审批和修改土地利用总体规划的，以及未依法公布经批准的土地利用总体规划的，由上级人民政府责令改正，通报批评；对有关负责人和其他责任人员，依法给予处分。

第四十七条 地方各级人民政府不按照土地利用总体规划批准用地的，其批准文件无效。对非法批准用地直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。

第四十八条 下级人民政府擅自突破土地利用年度计划的，由其上一级人民政府责令限期纠正，扣减下一年度土地利用计划指标，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

第四十九条 县级以上地方人民政府有关部门有下列行为之一的，由本级人民政府、上一级人民政府有关主管部门依据职权责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任

人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）不按照规定核发用地预审文件的；

（二）批准或者核准未经用地预审或者没有通过用地预审的建设项目的。

第五十条 县级以上地方人民政府国土资源行政主管部门或者其他部门，对违反土地利用总体规划行为的举报，不依法及时受理并组织核查、处理的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分。

第八章 附 则

第五十一条 省国土资源行政主管部门可以依据本办法制定实施细则。

第五十二条 本办法自 2015 年 8 月 1 日起施行。