

浙江省自然资源厅文件

浙自然资规〔2024〕10号

浙江省自然资源厅关于 加强规划实施监督管理的指导意见

各设区市、县（市、区）自然资源主管部门：

为加强国土空间规划实施监督管理，规范规划许可行政行为，提升规划许可行政效能，深化规划管理体制机制创新，防止规划实施领域违法违规许可、重许可轻监管等问题，根据《自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》（自然资发〔2023〕237号）精神，结合我省实际，提出如下意见。

一、依据法定规划实施用途管制

（一）依法依规开展用途管制和规划许可。经依法批准的国土空间规划是开展各类国土空间保护开发建设活动、实施统

一用途管制的基本依据。国土空间总体规划是进行用地审批的法定依据，国土空间详细规划是核发规划许可的主要依据。各地要按照法定的国土空间规划体系推进规划制定与修改，切实发挥国土空间规划优化城乡空间结构的功能。不得违反规定以专项规划、城市设计、片区整治方案、行动实施方案等替代国土空间总体规划和详细规划作为用地审批和规划许可的规划依据。

（二）扎实推进国土空间规划“上图入库”。按照“谁编制、谁负责，谁审批、谁监管”的原则，各地要在国土空间总体规划和详细规划获批后及时将依法审批的数据库同步纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。未纳入的，不得作为用地审批和规划许可的依据。各地要严格按照省域空间治理平台的要求做好规划成果数据汇交工作，促进国土空间规划编制、审批、修改和实施监督全周期管理机制的有效落地。

（三）试点推进“约束指标+分区准入”管制方式。在城镇开发边界外选址的交通、能源、水利、矿山等建设项目，军事设施、文物古迹、风景名胜、监教场所、殡葬等特殊用地建设项目，有邻避效应的污水垃圾处理等建设项目，农村一二三产业融合发展建设项目和其他确需在边界外布局的特殊建设项目，选址区域未编制国土空间详细规划的，可以依据经县级以上人民政府批准的项目规划落实方案作出规划许可。在未编制村庄规划的村庄范围内，允许各地在县乡级国土空间总体规

划的基础上，对乡村公共设施、公益事业项目建设或农村村民住宅建设依据“通则式”村庄规划管理规定作出规划许可。依据“通则式”村庄规划管理规定仍无法确定规划条件或要求的，及不适用“通则式”村庄规划规定的其他乡村建设项目可以编制规划落实方案。城镇开发边界外布局的零星城镇建设用地，也可以编制规划落实方案细化相关规划管控要求。涉及城镇开发边界调整的，应编制城镇开发边界局部优化方案。

二、规范规划条件设置

（四）严格依据详细规划核定规划条件。各地不得以未经依法批准的详细规划及集体讨论、会议决定等规划许可的非法方式作为核定规划条件的依据。未依法确定规划条件的地块，不得供应建设用地使用权。试点推进“浙地智管”应用场景中制定全省格式统一的规划条件模板，功能全省上线后，新划拨或出让地块的规划条件的强制性内容通过“省域空间治理数字化平台”汇集的详细规划数据计提。保留地块、留白用地等开发利用涉及修改详细规划的，经依法修改后方可出具规划条件。保留地块局部改造不涉及详细规划修改的，相关改造方案的内容可以纳入规划条件。

（五）厘清规划条件设置部门的职责边界。各地不得将国土空间规划管控要求之外的非空间治理内容纳入规划条件。试点推进“规划条件+建设条件”的工作机制，依据法律法规规定需要在规划条件生成阶段一并提出的非空间治理类管控内

容，通过“浙地智管”应用场景征求相关部门意见，汇集形成建设条件，在空间准入或地块出让阶段提出。建设条件的监督实施按照“谁主张、谁监管”的原则，由提出建设条件的有关部门和单位负责监督实施，各地自然资源主管部门不得将有关内容作为工程规划许可、乡村建设规划许可、规划核实和土地核验的要求。

（六）推进“拿地即拿证”。鼓励有条件的地方进一步依法优化用地规划许可流程，以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，建设单位在取得建设项目的批准、核准、备案文件和签订国有土地使用权出让合同后，领取建设用地规划许可证，打通有关在线审批系统，将签订国有土地使用权出让合同、项目备案、领取用地规划许可证归集为“一类事”。依法应当办理建设用地规划许可证的其他情形，严格依照法律法规的规定执行。

（七）区域性基础设施明确空间准入要求。各地开展交通、能源、水利等区域性基础设施规划用地综合论证时，应当提出项目规划选址的空间准入要求；核发建设项目用地预审与选址意见书时，应当进一步明确规划选址要求，主要内容包括：保护耕地、生态等自然资源和历史文化遗产的要求，协调空间重要矛盾和公共安全的要求等。用地预审与选址意见书明确的规划要求达到规划条件深度的，可作为规划条件使用。

三、严格规划许可管理

(八) 落实规划许可法定职责。根据《城乡规划法》、《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知(2023年版)》规定，建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证等规划许可事项属于自然资源部门主管的行政许可事项，各地应当切实履行统一核发规划许可和监督管理的法定职责。规划许可事项授权或委托的，应当具备法定条件、符合法定形式。对农民建房核发乡村建设规划许可证委托乡镇办理的，应当有赋权（下放）文件或受委托的乡镇签订委托书，并将委托事项、依据、范围、期限等内容向社会公告。

(九) 严格依据规划条件开展工程规划许可。建设工程设计方案成果应符合法律法规、有关标准规范、地方技术规定的要求和规划条件。各地应当明确工程设计方案审查规则。工程设计方案涉及部门、专家联合审查的，各地应当按照“一家牵头、统筹协调、并联审查、限时办结”的原则，组织协调相关部门开展工程设计方案联合审查，按照职责进一步明确部门审查要求。相关部门审查意见作为核发建设工程规划许可证前置条件的，应当具有法律法规规章的法定依据。

(十) 合理设置分期规划许可。确需分期实施的建设项目，应当提供分期立项文件或者项目立项文件中明确可分期建设的内容。建设单位在首次申请办理建设工程规划许可证时，应

当提供建设工程设计方案总平面图以及首期建设项目的其他材料。各地应当依据国家、省有关规定和土地出让合同，合理确定分期建设内容和规模。建设项目需要配套建设的幼儿园、中小学、公共管理和公共服务用房、农贸市场等生活配套设施的，应当与首期建设项目同步规划、同步实施、同步验收。各地应当严格按照核定的建设工程设计方案总平面图开展后续分期建设工程规划许可。因公共利益或保护利害关系人合法权益等原因，涉及已经公示的建设工程设计方案总平面图重大调整的，在核发前，应当重新公示。建设项目申报末期建设工程规划许可证时，各地应当整体核实建设项目的控制指标和配套设施等规划条件落实情况。

（十一）简化优化乡村建设规划许可。村民住宅、农村供水设施、污水处理设施、垃圾储运设施、公厕等已编制工程设计通用图集的建设项目，可以选用通用图集的设计图作为工程设计方案申报。对满足住房困难家庭和危房所有权人合理的房屋翻建、改建、扩建需要的，各地应当合理安排农房建设用地，简化乡村建设规划许可审批手续。对使用集体所有土地的经营性自建房改建、扩建的，应当依法办理乡村建设规划许可，严禁违规加层加盖，严格落实安全责任。各地要充分发挥“驻镇村规划师”“农房代办员”等专业咨询、技术把控、便民服务作用，不断健全完善规划公共参与和实施保障机制。

(十二)加强告知承诺制和免于规划许可建设项目的事中事后监管。对实行告知承诺制的建设项目，各地在作出规划许可后，应当切实开展实质性审查或抽查，对不符合规划条件、标准规范的，应当及时撤销许可或提出整改意见。建设项目因弄虚作假、承诺不实造成严重后果的，应当依法追究相关单位和人员法律责任。对实行免于规划许可的建设项目，各地应当结合地方实际制定许可豁免清单并向社会公布，加强后期监管，规范建设行为。

(十三)推进工程规划许可数字化申报和审查。按照国家、省用途管制数据标准，实现工程规划许可数据标准化、图数一体化、填报便捷化，成果共享化。探索推进工程规划许可智能审查，研发建设控制指标自动核对工具，最大限度减少人为干预，形成与相关部门成果数据共享、业务协同的良好局面。

(十四)全面施行规划用地“多验合一”。各地按照国家、省关于规划用地“多验合一”改革要求，全面实施规划核实和土地核验一体化办理，做到建设项目验收阶段“一门进、一门出、一门清”，坚决杜绝多头验收、重复验收。竣工时涉及规划核实的，应当依照建设工程规划许可或乡村建设规划许可，做到“一证一核实”或“多证一核实”。除按省级以上规定确需分期验收外，严格禁止“一证多核实”等随意分期验收行为，确需分期验收的，应确保验收的单独工程整体符合规划要求和质量安全。

四、加强监测评估和监督检查

(十五) 切实提升审批服务效能。各地要按照自然资源部用途管制监管系统、“浙地智管”规划许可管理系统建设部署要求，切实做到线上审批、线上监管，禁止线上一套、线下一套，杜绝隐形审批、重复审批。各地应当合理确定规划许可事项承诺办理时间，提高规划许可服务效率，优化营商环境。开发“浙地智管”规划许可管理系统中项目办件超期预警功能和手机“掌上办”功能，实现规划许可随时能办、随处可办。

(十六) 加强审批质量动态监测监管。各级应当依托现有的数字化平台和审批系统探索构建规划管控指标有效传导实施的动态监测监管机制，对总体规划、详细规划、规划条件、土地出让合同、建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可、规划核实和土地核验的强制性指标进行一致性分析，实现强制性管控和预警提示。

(十七) 强化规划许可行为监管。参照自然资源部“双随机、一公开”监管方式，组织开展规划许可事项年度案卷评查，定期通过“浙地智管”规划许可管理系统对市、县办理规划许可事项进行抽查。对违法违规核发规划许可的行为依法严肃查处。

(十八) 加强规划许可证书统一管理。严格落实自然资源部要求，统一使用用途管制监管系统配发的电子监管号作为证书编号。没有电子监管号的不能作为下一阶段办理相关手续的

印证材料。严格执行自然资源部监制（制定）的规划许可文书规范样式，全面推行规划许可电子证照在政务服务领域的应用。严禁各地在空白证书上提前加盖公章、提供证书编号。加快农民建房“一件事”、水电气网报装“一件事”等系统和“浙地智管”规划许可管理系统的贯通，实现数据共享、流程优化、办事通畅。

本指导意见自 2024 年 10 月 8 日起施行。

附件：浙江省自然资源厅关于加强规划实施管理的试点方案

浙江省自然资源厅

2024年9月3日

附件

浙江省自然资源厅关于加强规划实施管理的 试点方案

为进一步夯实国土空间规划管理基础，规范规划许可行为，提升审批效能，加强监测监管，结合各地工作实际，制定本方案。

一、试点范围

杭州市、绍兴市、金华市，绍兴市上虞区、新昌县、义乌市、松阳县等自然资源主管部门开展相应试点工作。

二、目标任务

通过试点，破解规划实施中部分建设项目规划依据不充分、规划许可实施监管手段不丰富等问题，进一步完善规划实施体系，提升国土空间用途管制整体智治水平，加快制度建设，按照“一地创新、全省推广”的模式形成一批用途管制规范成果。

三、试点内容

（一）详细规划“上图入库”。研究制定详细规划“上图入库”技术标准、数据标准，明确申报、审核、修改等流程管控要求，实现辖区内详细规划全面“上图入库”。（试点单位：杭州市，金华市自然资源主管部门；指导处室和单位：厅国土空间规划局，省空间规划院）

（二）具体建设项目规划落实方案管制方式。研究具体建设项目规划落实方案适用情形、办理程序等内容，制定标准化文书文本，出台具体建设项目规划落实方案管理办法。（试点单位：义乌市自然资源主管部门、松阳县自然资源主管部门；指导处室和单位：厅用途管制处，省空间规划院）

（三）规划条件生成机制。依托“省域空间治理数字化平台”，建立详细规划到规划条件的有效传导机制。探索建立“规划条件+建设条件”的工作机制，依法厘清部门职责边界。开发“规划条件+建设条件”模板。（试点单位：绍兴市上虞区自然资源主管部门；指导处室：厅用途管制处）

（四）工程设计方案线上联审。依托“省域空间治理数字化平台”，建立工程设计方案部门线上联审的工作机制，明确部门审查要求和主体责任。（试点单位：绍兴市、新昌县自然资源主管部门；指导处室和单位：厅用途管制处，厅信息中心）

（五）规划许可告知承诺制和豁免制。构建告知承诺制、豁免许可项目的事中事后监管机制。（试点单位：绍兴市上虞区自然资源主管部门；指导处室和单位：厅用途管制处）

四、时间安排

试点时间自2024年9月至2025年6月，分三个阶段。

（一）工作准备阶段（2024年9月）

各试点单位按照试点方案要求，制定实施计划报省厅用途管制处，明确试点任务和工作目标，落实责任部门和人员，明确组织保障和技术支撑。

（二）实施阶段（2024年10月至2025年3月）

根据试点任务和要求，梳理相应现行法律法规规章和有关规定，开展广泛调研，摸清现实情况和主要问题。研究制定相关政策文件，形成可复制可推广的制度成果和实践成果。

（三）总结提升阶段（2025年4月至6月）

总结试点工作做法、经验，形成试点总结报告。省厅适时组织召开经验推广会议。结合《浙江省国土空间规划条例》颁布实施，出台相关配套性政策。

五、工作要求

（一）加强组织领导。建立“地方为主、省级指导”试点改革推进机制。各试点地区要强化服务大局意识，主要负责人要牵头组织、靠前指挥，及时协调解决试点中遇到的问题，为试点工作提供组织、人员、技术保障。省厅有关处室和单位要加强对试点地区的指导服务，牵头处室要强化统筹协调和组织实施，按照职责分工抓好各项改革试点任务落实。

（二）统筹谋划稳妥推进。试点工作要坚持人民至上、依法行政、多跨协同、数字赋能。各试点地区要以问题为导向、需求为导向，统筹谋划好试点改革的时间表和路线图，稳妥推进制度创新和组织实施，确保试点工作的质量和效果，顺利完成试点工作任务。