

# 陕西省自然资源厅文件

陕自然资发〔2024〕75号

## 陕西省自然资源厅 关于进一步强化规划许可规范规划实施 监督管理的意见

（试行）

各市（区）自然资源主管部门，厅机关各处室（局），厅管各单位：

为全面加强和落实国土空间规划实施和用途管制监督管理，深刻汲取湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故、河南安阳市凯信达商贸有限公司“11·21”特别重大火灾事故等重大安全事故和违法违规案件教训，做到有权必有责、有责要担当、失责必追究，坚决守住法律底线和安全红线，坚决防止规划实施领域违法违规许可、重许可轻监管等问题，进一步做好土地要素保障，优化

营商环境，根据《土地管理法》《城乡规划法》和自然资源部《关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》《关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》等法律法规和文件精神，结合我省实际，现就有关事项通知如下。

## 一、加强规划管控和用途管制

（一）强化法定规划管控。经依法批准的国土空间总体规划和详细规划是开展各类国土空间开发保护建设活动、实施统一用途管制的基本依据，是实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动和核发规划许可的法定依据。不得以城市设计、城市更新规划、历史文化保护规划等专项规划和片区策划、实施方案等名义替代国土空间总体规划和详细规划作为各类开发保护建设活动的规划审批依据。各级人民政府及其部门不得在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。

（二）规范规划成果管理。各市（区）应按照《陕西省国土空间规划（2021-2035年）》和国家、省规划编制技术标准、数据库标准、成果汇交等要求，开展国土空间总体规划和详细规划编制工作。编制完成的规划成果应基于“一张图”系统开展数据库质检和规划成果技术审查，对成果规范性、现状底图一致性、上位规划传导符合性、技术标准符合性开展在线比对分析，确保规划成果符合数据库与成果汇交要求、现状信息准确、上位规划强制性内容和约束性指标精准传导、规划成果符合技术标准要求。经审批通过的国土空间规划、数据库及相关规划成果通过入

库审查后纳入“一张图”系统统一管控，作为规划实施监督管理的重要依据。

（三）分区分类实施用途管制。严守耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线。在黄河干支流岸线管控范围内和秦岭生态环境保护区范围内，依据《黄河保护法》《陕西省秦岭生态环境保护条例》和《陕西省渭河保护条例》等相关法律法规规定进行开发建设活动。对以国家公园为主体的自然保护地、重要水源地、水源涵养区、风景名胜区、历史文化保护区等特定区域实行特殊保护制度，依据国土空间规划对应所在分区，实施分级管理、分类管控。

## 二、规范设置规划条件

（四）依据详细规划核定规划条件。规划条件应当重点体现空间治理要求，明确用地位置、面积、土地用途、容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率、建筑退让、停车泊位、须配置的公共设施和基础设施、地下空间开发利用要求等强制性内容以及建筑形体、界面、色彩、风格、公共空间、视线通廊、交通组织等引导性内容。不得将国土空间总体规划和详细规划管控要求之外的非空间治理内容纳入规划条件，不得违反国家强制性标准规范设置规划条件。不得以专项规划、片区策划、实施方案等名义替代详细规划设置规划条件。未依法确定规划条件的地块，不得供应建设用地的使用权。

（五）明确规划条件办理情形。以有偿使用方式提供国有建

设用地使用权或集体经营性建设用地入市的，市、县自然资源主管部门应当依据经批准的详细规划核定规划条件，作为出让公告、有偿使用合同、入市方案的组成部分。以划拨方式提供国有建设用地使用权或批准使用集体土地办乡镇企业、建设乡（镇）村公共设施和公益事业的，依据详细规划核定用地的土地用途、位置、面积、允许建设的范围等内容，纳入国有建设用地划拨决定书或集体建设用地批准文件。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。

（六）严控规划条件变更。市、县自然资源主管部门不得擅自修改规划，违规变更规划条件。国有建设用地使用权出让后，确需变更规划条件的，应当按照有关程序，由土地使用权人向市、县自然资源主管部门提出申请，经有详细规划审批权限的市县人民政府同意后，自然资源主管部门依法依规予以重新核定规划条件。规划条件变更应当符合经依法批准的详细规划、法律法规以及相关规范要求。变更内容不符合详细规划的，应当严格充分论证，符合《陕西省控制性详细规划管理办法》（陕西省人民政府令第192号）修改情形的，依法定程序修改详细规划后方可办理规划条件变更手续。

### 三、规范规划许可事项管理

（七）落实规划许可职责。根据《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）》精神，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“一书三证”属于自然资源部门主管的行政许可事项，按照“谁主管、谁监管”和“谁审批、谁负责”的要求，市、县自然资源主管部门统一核发或监督管理规划许可，并严格落实法律法规规定和由自然资源部公布的规划许可实施规范等各项要求。未依法依规取得规划许可，不得实施新建、改建、扩建工程。各类开发区、高新区不得设立独立的规划管理机构，可作为市、县自然资源部门派出机构根据事权划分行使规划管理权限。

（八）严格把握规划许可总体要求。建设用地规划许可证、建设用地使用权有偿使用合同、国有建设用地划拨决定书及集体建设用地批准文件明确的宗地土地用途、规划条件应严格一致，不得擅自改变。办理建设工程规划许可、乡村建设规划许可，应依据职责将涉及安全的要素作为重点审查内容，不符合国家有关安全的强制性标准的，不予核发。核发建设工程规划许可证前，自然资源主管部门应依法对建设工程设计方案的总平面图予以批前公示，总平面图等规划许可附件附图经依法审定后不得随意修改，确需修改的，采取适当方式听取利害关系人的意见，并依法办理相应的变更手续。不得以集体讨论、会议决定等非法定方式替代或改变规划许可。

（九）规范建设用地规划许可管理。核发建设用地规划许可证，应当符合耕地保护和生态环境、节约集约用地的要求，不得违反城镇开发边界的管控要求。以划拨方式提供国有土地使用权

的建设项目，在批准、核准、备案后，依据详细规划核定建设用地的土地用途、位置、面积、允许建设的范围等，经有建设用地批准权的人民政府批准后，市、县自然资源主管部门向建设单位同步核发建设用地规划许可证、国有土地划拨决定书。以出让方式提供国有土地使用权的建设项目，在取得国有土地使用权出让合同后，市、县自然资源主管部门向建设单位核发建设用地规划许可证。

（十）加强建设工程规划许可管理。市、县自然资源主管部门应制定建设工程设计方案审查规则，明确按照规定可委托服务机构开展技术性服务的情形，并向社会公布。对多宗出让地块实施统一规划的，各市、县自然资源主管部门要加强对建设工程设计方案的审查，相关指标应符合各宗地地块出让合同附具的规划条件，不得通过统一规划规避容积率等控制指标和配套要求。建设单位可以在整体设计方案的基础上，分期申请建设工程规划许可证，每期建设内容均应符合建设工程设计方案的总平面图，并包括相应的配套设施和绿地；住宅项目配套的幼儿园、养老服务、社区办公用房等设施以及集中布设的配套设施必须与首期项目同步规划、同步建设、同步办理规划条件核实手续。按照本级人民政府的相关规定，建设工程规划许可在行政审批服务部门办理的，自然资源主管部门必须对建设工程设计方案等基础资料进行实质性审查，并严格按照行政审批程序经局务会会议审议后出具书面审查意见，作为核发证书的前置要件。

（十一）提升乡村建设规划许可管理。在国土空间总体规划确定的村庄建设用地范围内，进行建设的乡镇企业、乡村公共设施、公益事业（包括垃圾收集处理、供水、排水、供电、供气、道路、通信、广播电视、公厕等基础设施和学校、卫生院、文化站、幼儿园、福利院等公共服务设施）和农村村民住宅的，应当结合村庄规划及相关管控要求，对建设工程设计方案的合规性及建筑高度、建筑层数、相邻关系、地域风貌等进行审查后，办理乡村建设规划许可证。市、县自然资源主管部门应加快出台本地区村民住宅规划管理的相关文件。对村民住宅及污水处理设施、垃圾储运、公厕等小型简易项目，各地可结合实际，提供建设通用图集替代建设工程设计方案，并简化审批流程。农村村民住宅建设所需的乡村建设规划许可证由乡镇政府核发的，乡镇应建立宅基地用地建房审批管理台账并及时报送县级自然资源主管部门备案。

（十二）完善建设工程规划许可豁免清单和告知承诺制。各市、县自然资源主管部门应充分结合本地实际，健全建设工程规划许可豁免和告知承诺制度，并及时公布。对符合国土空间规划和相关技术标准、规范，在不影响周边交通组织、公共设施使用和利害关系人合法权益、不改变建筑主体结构、不破坏景观环境、保证公共安全和公共利益的前提下，对老旧小区微改造、城市公共空间服务功能提升等微更新项目，可纳入豁免清单管理。各地还可区分项目类型、风险程度，按照最大限度利企便民的原则探

索建设工程规划许可告知承诺制，明确提交材料的要求、承诺的具体内容以及违反承诺应承担的法律责任；申请人以书面形式作出承诺的，可由自然资源主管部门直接作出许可决定，并做好后续监管。

（十三）按照规划条件开展规划核实。依据有测绘资质的测量单位出具的建设工程竣工规划实测成果，对建设工程是否符合规划条件和规划许可予以核实，市、县自然资源主管部门可结合实际确定通过规划核实容许误差的标准和条件。规划核实必须两人以上现场审核并全过程记录，核实结果及时进行公开，接受社会监督，通过规划核实的纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。不得借规划核实规避违法建设认定和行政处罚，将违法建设合法化。未取得建设工程规划许可或违反建设工程规划许可进行建设的项目，不得通过规划核实。采取隐瞒手段骗取通过规划核实或违法违规通过规划核实的，应依法纠正规划核实意见。未通过规划核实和不符合其他法定登记条件的，不予办理不动产登记，坚决防止违法违规行为借机搭车，披上合法“外衣”。

#### **四、落实规划实施监督管理**

（十四）充分利用国土空间用途管制监管系统实现数字监管。市、县自然资源主管部门要依托陕西省国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统、国土空间用途管制监管系统，积极推动建设用地审批、建设项目规划许可事项规范化、标准化、数字化管理，规划许可事项办结后须在十个工



作日内将结果上传国土空间用途管制监管系统，实现用途管制业务全生命周期监管。除涉及国家秘密的项目外，市、县自然资源主管部门应当通过国土空间用途管制监管系统交互各类用途管制业务数据。

（十五）夯实规划许可部门监管职责。依法查处违反国土空间规划和用途管制要求的建设行为，对属于市、县自然资源主管部门查处职责的，依法及时予以查处；对规划执法权限纳入地方城市管理和综合执法部门或其他部门的，自然资源主管部门在发现或收到违法线索后及时移交，查处职责由市县人民政府明确的相关职能部门承担，不得只审批不监管、只管合法不管非法、只备案不检查。

（十六）健全和完善监督检查制度。推行“双随机、一公开”监管、重点监管和信用监管等多种方式监督管理，依法严肃查处违法违规发放规划许可证以及违反国土空间规划、有关规范、标准编制技术支撑报告和图件等行为。省自然资源厅将对各市、县人民政府国土空间规划编制和实施情况进行监督检查，定期通过国土空间用途管制监管系统对市、县办理项目选址、规划许可、规划核实等相关规划许可事项进行抽查，并对抽查情况进行通报。

## 五、工作要求

（十七）推进规划许可证书统一管理。严格落实自然资源部要求，除涉密项目外，其他项目均应使用用途管制监管系统配发

的电子监管号作为证书编号，没有电子监管号的许可证书不具备法律效力，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，有序推进电子证照应用，版式与纸质证书保持一致。鼓励有条件的市县在规划许可证书加附二维码，实现“在线查证”。

（十八）深化规划许可批后监管。市、县自然资源主管部门要加强规划许可批后监管，对规划核实前使用权人实施建设工程规划许可及其附件附图情况进行全过程跟踪监督管理。市县可结合实际委托第三方技术单位在建设项目基槽开挖后、 $\pm 0.00$  基准面、项目建筑主体封顶及道路管线覆土前等节点开展核验，若发现不符合规划许可的，及时移交相关主管部门和执法部门查处，保障项目按照批准的规划条件和建设工程设计方案进行建设。

（十九）强化规划许可公众监督。加强事中事后监管措施，做好公开公示，自觉接受群众监督，保障公众的知情权、参与权和监督权。规划许可证核发部门应当按照《自然资源领域基层政务公开标准指引》规定，除涉密项目外，在作出规划许可行政决定之日起7个工作日内通过适当方式向社会公开。市、县自然资源主管部门或者其他有关部门接到举报或者控告违反规划许可的行为线索后，应当及时受理并依法核查或移交。

（二十）保障政策落地落实。本通知自下发之日起执行。纳入各市县处遗清单的建设项目，可按照处遗政策执行。市县人民政府应将规划实施监督管理有关事项经费纳入本级政府财政预

算，依法加大机构和人员保障力度。地方对规划许可、规划核实、规划执法相关事权有另行规定的，自然资源主管部门应根据职能商相关部门进一步明确，细化责任，并经同级政府确认，同时要督促协调相关部门落实法律法规和自然资源部以及本通知相关要求。

附件：政策工具包



附件

## 政策工具包

1. 《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）
2. 《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）
3. 《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》（自然资发〔2023〕43号）
4. 《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施工管理的通知》（自然资发〔2022〕186号）
5. 《自然资源部办公厅关于加强国土空间规划监督管理的通知》（自然资办发〔2020〕27号）
6. 《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）

---

抄送：各市（区）人民政府。

---

陕西省自然资源厅办公室

2024年4月10日印发

---