

浙江省自然资源厅 浙江省住房和城乡建设厅文件 浙江省农业农村厅

浙自然资规〔2023〕7号

浙江省自然资源厅 浙江省住房和城乡建设厅 浙江省农业农村厅关于印发 《城乡规划建设管理体制机制改革方案》的通知

各市、县（市、区）人民政府，省级有关单位：

《城乡规划建设管理体制机制改革方案》已经省政府同

意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。



浙江省自然资源厅



浙江省住房和城乡建设厅



浙江省农业农村厅

2023年6月25日

省级有关单位

省发展改革委、省经信厅、省教育厅、省公安厅、省民政厅、省财政厅、省生态环境厅、省建设厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省应急管理厅、省市场监管局、省体育局、省国动办、省风貌专班、省文物局、综合行政执法指导办公室、省税务局、浙江银保监局。

城乡规划建设管理体制机制改革方案

为全面贯彻《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》精神，推动国土空间规划建设管理体制机制改革，制定本方案。

一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神和省第十五次党代会“两个先行”的决策部署，深化完善国土空间治理数字化改革，以城乡房屋建筑“一件事”为载体，以省域空间治理数字化平台为支撑，进一步厘清国土空间规划规划、建设、管理各环节的部门职责和管控要求，建立完善城乡统筹、部门协同的“详细规划—建筑设计—施工建设—运维管理”全过程管控机制，为努力打造“整体大美、浙江气质”的现代化城乡风貌提供更为有效的体制机制保障；为做好国土空间规划体制改革的后半篇文章提供浙江方案；为“重要窗口”和共同富裕示范区建设提供标志性成果。到2023年底，城乡统筹、部门协同的规划建设管理体制机制初步建成；围绕城乡房屋建筑“一件事”，打造“规划建设管理”数字化场景，实现全省贯通应用。到2025年底，城乡统筹、部门协同的规划建设管理体制机制高效运行，形成一批实战实效的标志性成果；将“规划建设管理”数字化应用场景打

造成为省域空间治理数字化改革先行省的标志性成果。

二、主要内容

（一）加快国土空间规划编制审批，切实解决规划依据缺失、城乡风貌管制要求不明等问题。

1. 加快国土空间规划编制审批。加强规划编制审批统筹管理，完善“多规合一”体制机制，强化规划纵向传导与横向协同能力，规范详细规划管理，完善详细规划单元划分和编制审批制度，分类指导城镇地区和乡村地区详细规划的编制审批。2022 年底前完成省级国土空间总体规划编制报批工作，同步开展市、县、乡镇四级国土空间总体规划的编制审批。依托省域空间治理数字化平台，进一步健全完善“多规合一”综合应用，全面实现“一张图”管理。（责任单位：省自然资源厅、市人民政府）

2. 健全国土空间规划实施监管。健全国土空间用途管制规则，对城镇开发边界内外的开发建设活动施行差异化用途管制，制定开发边界外建设活动管理政策。完善规划引导机制，落实底线管控要求，细化功能设施布局，明确开发强度、景观风貌、地下空间、人防建设和自然灾害风险防控等管控要求，纳入规划条件。按照“项目跟着规划走，要素土地跟着项目走”的要求，建立部门协同的“规划条件—土地供应—设计方案—施工图监管”的闭环管理机制，落实落细详细规划管控要求。围绕城乡房屋建筑“一件事”，依托省域空间治理数字化平台，

建设“规划建设管理”数字化应用场景。补齐基层规划资源站所力量，发挥驻镇村规划师队伍作用，加强规划实施监管。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅、市县人民政府）

3. 完善景观风貌管控体系。逐步完善“国土空间规划+国土空间设计+建筑设计+景观设计”的景观风貌管控体系。市、县、乡镇宜结合规划编制开展国土空间设计，划定景观风貌重点管控区域，明确建筑限高、公共空间、建筑退让、建筑色彩等管控要求。国土空间设计确定的管控要求，应纳入相应层级法定规划和规划条件。国土空间设计可单独编制，也可作为国土空间规划的独立篇章。（责任单位：省自然资源厅、市县人民政府）

4. 完善公共服务设施落地机制。国土空间详细规划编制时，要明确公共服务设施的配置规模标准、类型和布局。各地可依据国土空间规划，开展市县城镇社区建设专项规划编制，优化社区公共服务布局，落实公共服务设施配套相关要求，推动增量居住用地按未来社区要求建设。各相关部门在参与设计方案联合审查、竣工验收时，要对社区公共服务设施落实情况进行审查。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅、省教育厅、省民政厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委员会、省体育局、省国动办）

（二）厘清部门职责，强化部门协同，切实解决“规划—建设—管理”全过程闭环管理体制机制问题。

1. 探索建立工程建设项目用地空间适配机制。以“一块地一件事儿”为抓手，建立工程建设项目用地空间适配、土地要素保障账册机制，协调空间布局矛盾。在规划选址或用地预审前，依托省域空间治理数字化平台“浙地智管”应用场景，协同省投资项目在线审批监管平台、省“亩均论英雄”大数据平台、以及省生态环境大脑“浙里环评”应用场景等，在项目可研报告批准前，对“三区三线”、产业园区、“三线一单”、考古前置、文物保护、历史文化名城名镇名村街区（传统村落）以及历史建筑等空间限制条件，提前进行空间适宜性评价。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委、省经信厅、省生态环境厅、省建设厅、省农业农村厅、省文物局）

2. 完善工程建设项目方案设计审查机制。依托省域空间治理数字化平台，按照“统一事项名称、统一申请材料、统一办事流程、统一审查内容、统一批文制式”的思路，对设计方案审查业务进行标准化改造，全面建立“多审合一”数字化协同审查机制。由自然资源部门牵头，协同发改、生态环境、建设、消防、人防、文物等相关部门，对设计方案开展在线联合审查，出具审查意见。探索开展多级联动、异地通办、线上会商等多跨协同模式。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委、省生态环境厅、省建设厅、省国动办、省文物局）

3. 建立规划许可与施工图审查联动机制。工程建设项目应按照规划许可确定的建筑布局（建筑定位、建筑间距、建筑

退让)、容积率、建筑密度、绿地率、建筑高度、公共服务设施、设定的不动产登记单元、文物专项特殊规定等强制性内容及审定的附图进行施工图设计和审查,不得擅自修改规划许可内容。除法律法规规定不得调整的内容外,确需调整规划许可内容及附图的,应及时反馈并进行规划许可变更,为规划核实、竣工验收等提供依据。衔接“规划建设管理”数字化应用场景,持续完善“浙里工程建设现场管控(浙里建)”,加强工程建设全过程数字化管理,确保建设工程施工图符合规划许可,设计方案符合规划要求。(责任单位:省建设厅、省自然资源厅、省国动办)

4. 完善建设工程质量和消防安全监管机制。深化工程质量安全手册制度,全面推进工程安全质量标准化建设,建立健全优质优价、差异化管理等工程质量激励机制。加强工程质量安全监督队伍建设,建立健全建筑工程质量安全信用体系。有序推进工程质量评价试点,建立完善区域工程质量评估制度。完善安全生产责任体系,健全风险防范机制,严格落实房屋市政工程安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。深化房屋市政工程质量 and 消防安全专项治理,建立健全勘察设计、建筑市场、施工现场“三场联动”的监管机制。(责任单位:省建设厅、省国动办)

5. 推进竣工验收、确权登记环节改革。按照“一次委托、联合测绘、成果共享”的思路,持续深化“多测合一”改革,

扩大涉改项目范围，完善相关技术标准，统一竣工综合测绘报告及图件格式，通过投资项目在线审批监管平台办理竣工阶段规划核实和用地复核。（责任单位：省自然资源厅）建设、人防、消防、绿化、公安、气象和市政公用等部门可依据综合测绘报告、竣工图等材料，通过投资项目在线审批监管平台推进联合验收。（责任单位：省建设厅、省国动办、省公安厅、省气象局等有关部门）房屋市政工程要健全完善“五方主体竣工验收、建设主管部门备案机制”，开展工程建设项目电子文件归集服务改革，提高建设工程档案验收效率。（责任单位：省建设厅）健全完善项目评价机制，政府投资类项目进行项目后评价。（责任单位：省发展改革委）依托省域空间治理数字化平台，深化“不动产智治”应用场景建设，不动产登记机构依法办理不动产登记。（责任单位：省自然资源厅）

6. 创新运维更新以及拆管灭失管理。进一步完善存量空间更新机制，研究出台存量用地更新的消防、人防、绿化、容积率等方面管控规则和相关政策，支持各地探索存量用地增建公共服务设施审批程序，进一步推动城镇社区公共服务集成落地。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅、省国动办）在符合详细规划且依照有关法律、法规、规章规定征求利害关系人意见的前提下，允许利用小区及周边存量土地建设各类环境基础配套设施和公共服务设施；利用小区内空地、荒地、绿地及拆除违法建设腾空土地等加装电梯和新增建设各类公共配套

服务设施的，可不增收土地价款，并建立多部门联审机制。（责任单位：省建设厅、省财政厅、省自然资源厅）鼓励利用既有建筑改造设置托幼养老等服务设施，建立临时改变房屋用途许可、房屋使用安全鉴定前置、消防设计审查、经营许可等事项的多部门联审机制。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅）

（三）深化农村住房建设管理体制改革的，切实解决农村住房建设管理缺位等问题。

1. 健全乡村规划建设体系。完善县域乡村规划建设，构建“村庄规划+乡村设计+农房设计”乡村规划设计体系，形成富有浙江特色的乡村景观风貌。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅）引导农民科学、合理、有序建房，推动“县乡一体、条抓块统”在未来乡村落地，逐步形成主导产业兴旺发达、主体风貌美丽宜居、主题文化繁荣兴盛的乡村建设总体目标，全方位展现共同富裕大场景下的新时代美丽乡村风貌。（责任单位：省农业农村厅、省建设厅、省自然资源厅、省文化和旅游厅）

2. 发挥农村住房设计基础作用。制定全省农村住房设计导则，统一农村住房设计深度，规范农村住房设计要件。建立全省农村住房设计通用图集库更新机制，鼓励通过政府采购方式选择有建设工程设计资质的单位编制农村住房设计通用图集，为建房村民无偿提供图集适当修改服务，出具农村住房施工图。建设三层及以上农村住房，村民自行委托有建设工程设

计资质的单位或者符合相关规定的专业人员进行设计的,按照农村住房设计导则和工程建设强制性标准出具施工图,经图审机构审查合格后使用。(责任单位:省建设厅)

3. 优化农村住房建设审批流程。加强农村住房建设质量安全管控,依法将国家有关建筑工程施工许可限额以上的农村住房建设工程纳入许可范围。(责任单位:省建设厅)明确农村住房建设有关审批事项的内容和要求,建立农业农村部门管宅基地资格、自然资源部门管规划许可和计划指标、建设部门管建设内容的分工协同机制,涉及世界文化遗产、文物保护单位保护区划的农村住房建设由文物部门协同审批。(责任单位:省建设厅、省农业农村厅、省自然资源厅、省文物局)全面使用农房全生命周期管理服务(“农房浙建事”)系统,实行宅基地审批、乡村建设规划许可证核发、建筑工程施工许可证核发“一次申请、并联审批”,实现农村住房竣工验收在线办。农村宅基地制度改革试点地区按试点要求推进信息系统建设。(责任单位:省建设厅、省农业农村厅、省自然资源厅)协同推进农村住房审批建设验收全生命周期各环节生产电子文书,通过 IRS 平台实现系统数据的互联互通。深化“不动产智治”场景建设,推进新增农村宅基地及房屋依申请“零材料”登记。(责任单位:省自然资源厅、省建设厅、省农业农村厅、省大数据局)

4. 强化农村住房建设过程监管。鼓励建房村民选择建筑

施工企业或者培训合格的乡村建设工匠进行农村住房施工,健全合同管理和农村住房施工现场公示制度,接受社会监督。(责任单位:省建设厅)建设部门依托“农房浙建事”系统实施建设全过程监管,加强建设过程特别是重要节点的监督检查;乡镇政府(街道办事处)建立健全农村住房建设常态化管理制度并加强监督检查,发现有违反规划、土地、质量安全管理等规定行为的,及时移交给建设、自然资源、农业农村、综合执法等部门依法查处。(责任单位:市县人民政府、省建设厅、省自然资源厅、省农业农村厅)建设部门应加强对乡镇政府(街道办事处)的技术指导,提升农村住房建设和监管水平。(责任单位:省建设厅)

5. 健全农村住房使用管理机制。加强“农房浙建事”系统和基层智治系统的协同,乡镇政府(街道办事处)依托网格员对农村住房开展常态化巡查,及时发现农村住房使用中的安全隐患,督促指导农村住房所有权人、使用人履行房屋使用安全主体责任,对发现的违法线索及时移送自然资源、建设、综合执法等部门依法查处。(责任单位:省建设厅、省自然资源厅、市县人民政府)农村住房用于生产经营前须进行房屋安全鉴定,对违反规定从事餐饮、民宿等生产经营活动的,市场监管、公安、消防、民政、教育、民宗等部门根据建设部门提供的C、D级危房数据暂缓对C、D级危房办理相关登记、审批手续。(责任单位:省建设厅、省市场监管局、省公安厅、省

民政厅、省教育厅、省民宗委)落实农村住房所有权人、使用人的危房治理责任,对符合条件的农村困难家庭危房改造按照有关规定给予补助。(责任单位:省建设厅、省财政厅)建立健全危房安全检查、监测制度,做好防汛防台等应急处置时的人员转移等工作,确保“人不进危房、危房不进人”。(责任单位:省建设厅、市人民政府)

6. 构建农村住房管理服务体系。建立完善乡村建设工匠职业体系,编制全省乡村建设工匠职业标准,建立健全乡村建设工匠常态化培训教育机制,组织开展乡村建筑工匠信用评价;鼓励建筑施工企业吸纳乡村建设工匠,或者由乡村建设工匠组建建筑施工企业、专业合作社等实体机构,培育规模化、规范化的工匠队伍。鼓励房屋安全鉴定机构探索开展农村房屋体检服务。(责任单位:省建设厅)鼓励银行、保险等金融机构为农村住房建设、安全使用提供贷款、保险等惠民服务。(责任单位:浙江银保监局)

7. 完善宅基地和农村住房建设管理协同机制。探索建立省级指导、市县主导、乡镇主责、村级主体的宅基地管理机制,建立由各级党委或政府分管领导牵头的农村宅基地管理工作联席会议制度,组建常态化工作专班。农业农村、自然资源、建设、综合执法等部门共同参与,负责相关政策制定、工作部署、检查督导、执法监管、考核评价等工作,协同解决宅基地管理与改革过程中的具体问题,健全完善农村宅基地历史遗留

问题处置工作机制，有序推进问题处置；（责任单位：市县人民政府）县级人民政府可以将有关审批服务事项委托给乡镇政府（街道办事处）实施，依托“农房浙建事”系统集成办理。

（责任单位：市县人民政府、省建设厅、省农业农村厅、省自然资源厅）有条件的乡镇政府（街道办事处）可以设立一个综合管理机构，统一行使对农村房屋规划、建设、使用的管理职责，或者聘请具有相应能力的技术服务机构对农村住房建设和使用管理提供技术支持服务。（责任单位：市县人民政府）

三、保障措施

（一）加强组织领导。坚持主要领导主抓、分管领导领办，坚持先规划后建设、以设计促建设、以管理促规范，把党的全面领导贯穿于规划建设管理全过程各方面。各级政府要切实履行国土空间规划建设管理主体责任，加强组织保障和资金支持，并按《耕地占用税法》的规定在农转用审批环节落实农民宅基地耕地占用税缴纳。各级各有关部门要按照责任分工，密切协作，高效协同，建立机制，形成工作合力。

（二）强化政策支撑。加快推进国土空间规划条例地方立法进程，合力推动条例及时颁布。着力健全国土空间规划编制审批体系、实施监督体系、法律法规体系、技术标准体系，在国土空间规划实施过程中统筹落实城乡风貌管控要求。进一步健全规划建设管理制度，加快出台社区公共服务配套建设政策，既有建筑设置一老一小服务设施联合审批政策。进一步健

全历史文化遗址保护管理制度,加快出台土地储备考古前置管理规定。加快出台进一步加强农村房屋安全管理的指导意见,研究制定浙江省农村房屋设计导则、乡村建设工匠职业标准等技术规程,修订《农民建房“一件事”办事指南》,优化农民建房办事流程。鼓励各级各有关部门制定有利于国土空间规划建设管理的政策。

(三)强化数字赋能。要以数字化改革为切入点,切实加强部门间信息要素的多跨协同与数据共享,强化国土空间规划建设管理的数字化应用,紧扣“精准分析、整体优化、高效利用、依法保护、科学治理”总要求,构建以“平台+应用”为特色的省域空间治理数字化平台,为国土空间规划建设管理实现整体智治奠定空间“数字底座”,开发“规划建设管理”数字化应用场景,串联投资项目在线审批监管平台以及“多规合一”、“浙地智管”、“浙江智用”、“浙里文物”、“浙里建”、“农房浙建事”等应用场景,建立全过程闭环、全生命周期数字化管控机制,实现规划一图协同、用地一码关联、风貌一屏管控。

(四)完善考核评价。建立健全规划建设管理体制机制改革评价体系,将改革工作绩效纳入省政府对设区市政府年度工作评议考核。加强评价结果应用,将评价结果作为工作考核的重要依据。各地各部门要坚持把党的全面领导贯穿于国土空间规划建设管理全过程各方面,履行主体责任,健全工作机制。各有关部门要切实履职尽责,加强协同,形成工作合力。

本方案自 2023 年 8 月 7 日起施行。

- 附图：
1. 国土空间规划建设体制机制改革方案架构图
 2. 国土空间规划建设管理全过程闭环管理流程图
 3. 农村住房全生命周期管理流程图

国土空间规划建设体制机制改革方案架构

城乡一体、高效协同的规划建设管理体制机制全面构建

总目标

两类体系

类型上：

工程建设

+

农房建设

流程上：

规划为龙头

+

建、拆、改、保、用

标志性成果

“多规合一”改革取得实质性突破

“多审合一”数字化协同审查机制基本建立

“规划建设智管”系统全面贯通应用

改革内容

规划为龙头

健全规划设计管理

健全国土空间规划编制审批体系

总体规划编制审批制度
专项规划目录清单制度
详细规划编制审批制度
全面施行“一张图”管理

国土空间规划传导机制

详细规划+规划用途管制

指标约束+分区用途管制

规划综合实施方案

规划管控双向互动机制

健全规划建设数字化智管

划定风貌分区

国土空间设计编制审批制度

健全国土空间规划+国土空间设计+建筑设计+景观设计联动机制

城乡风貌整治提升

...

健全农房建设管理体系

健全乡村规划建设体系

发挥农房设计引领作用

优化农房建设审批流程

强化农房建设过程监管

建立一块地一件事机制
多部门联合决策
建立先考古、后出让机制

建立土地要素保障账册机制

建立项目用地空间适配机制

推动拿地即拿证改革

建设方案多部门联合审批机制

建设方案审查数字化改革

探索多跨协同模式

建立全过程图纸数字化管理

建立规划许可与施工许可联动机制

健全多测合一、验合一机制

完善项目后评价机制

深化不动产智治管理机制

完善存量空间更新机制

完善增建设施审批机制

完善用途改变部门联审机制

...

项目全过程闭环全生命周期

健全规划建设管理

立项与投资决策环节

建设用地规划管理环节

建设工程规划管理环节

竣工验收登记环节

运营更新及拆管失窃环节

建立宅基地管理服务体系

健全宅基地使用管理机制

建立宅基地流转机制

健全宅基地退出机制

健全宅基地分配机制

健全宅基地审批机制

健全宅基地监管机制

健全宅基地执法机制

健全宅基地纠纷调处机制

健全宅基地档案管理制度

健全宅基地统计制度

健全宅基地信息化建设

健全宅基地安全管理制度

健全宅基地应急预案

健全宅基地灾后恢复重建机制

健全宅基地防灾减灾机制

健全宅基地安全巡查制度

健全宅基地安全培训制度

健全宅基地安全宣传制度

健全宅基地安全考核制度

健全宅基地安全奖惩制度

健全宅基地安全责任追究制度

健全宅基地安全监督检查制度

健全宅基地安全风险评估制度

健全宅基地安全隐患排查制度

健全宅基地安全治理体系

健全宅基地安全长效机制

健全宅基地安全法治保障

健全宅基地安全社会参与机制

健全宅基地安全信息公开制度

健全宅基地安全信用体系建设

健全宅基地安全法治宣传教育

健全宅基地安全法治文化培育

健全宅基地安全法治氛围营造

健全宅基地安全法治保障体系

健全宅基地安全法治支撑体系

健全宅基地安全法治保障体系

数字化支撑

规划建设管理

→ 多规合一

+

浙地智管

+

浙地智治

+

不动产智治

+

浙里文物

+

浙里建

+

农房浙建事

+

.....

省域空间治理数字化平台

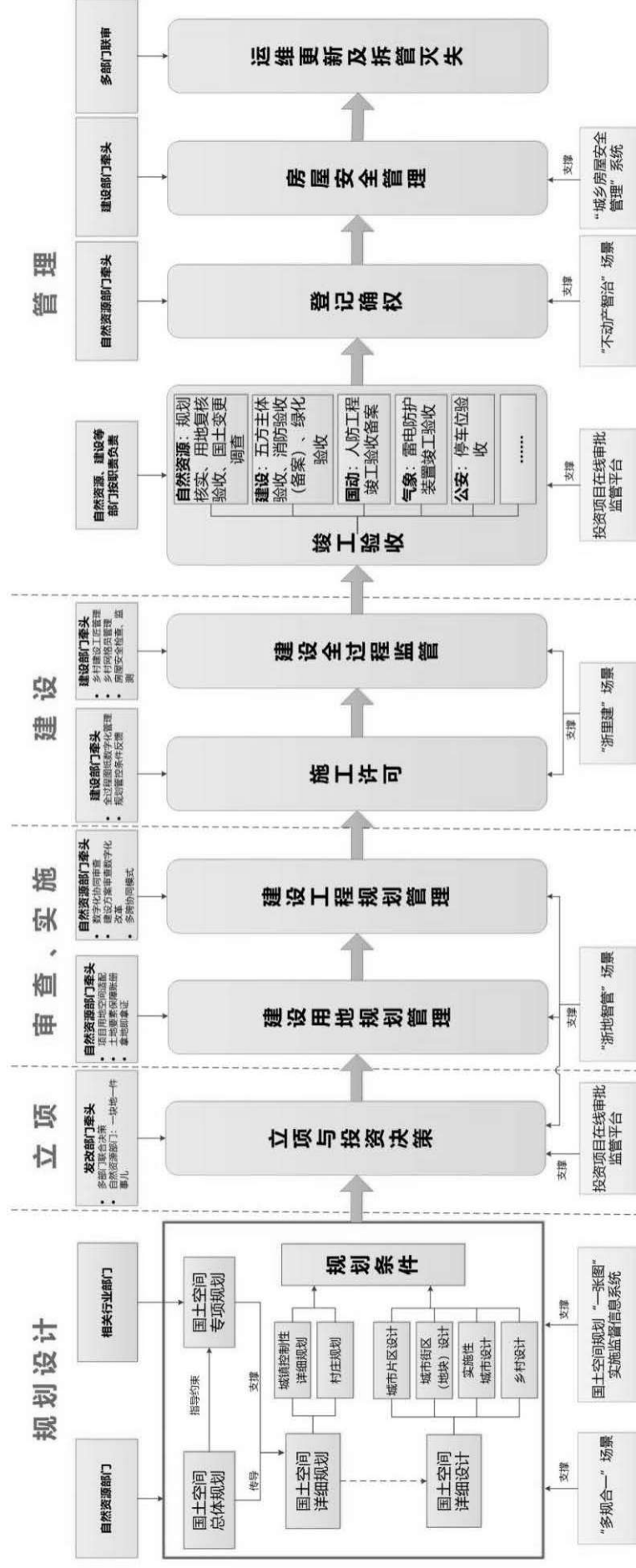
城乡规划建设管理体制体制机制改革评价体系

城乡规划建设管理体制体制机制改革政策体系

城乡规划建设管理体制体制机制改革工作体系

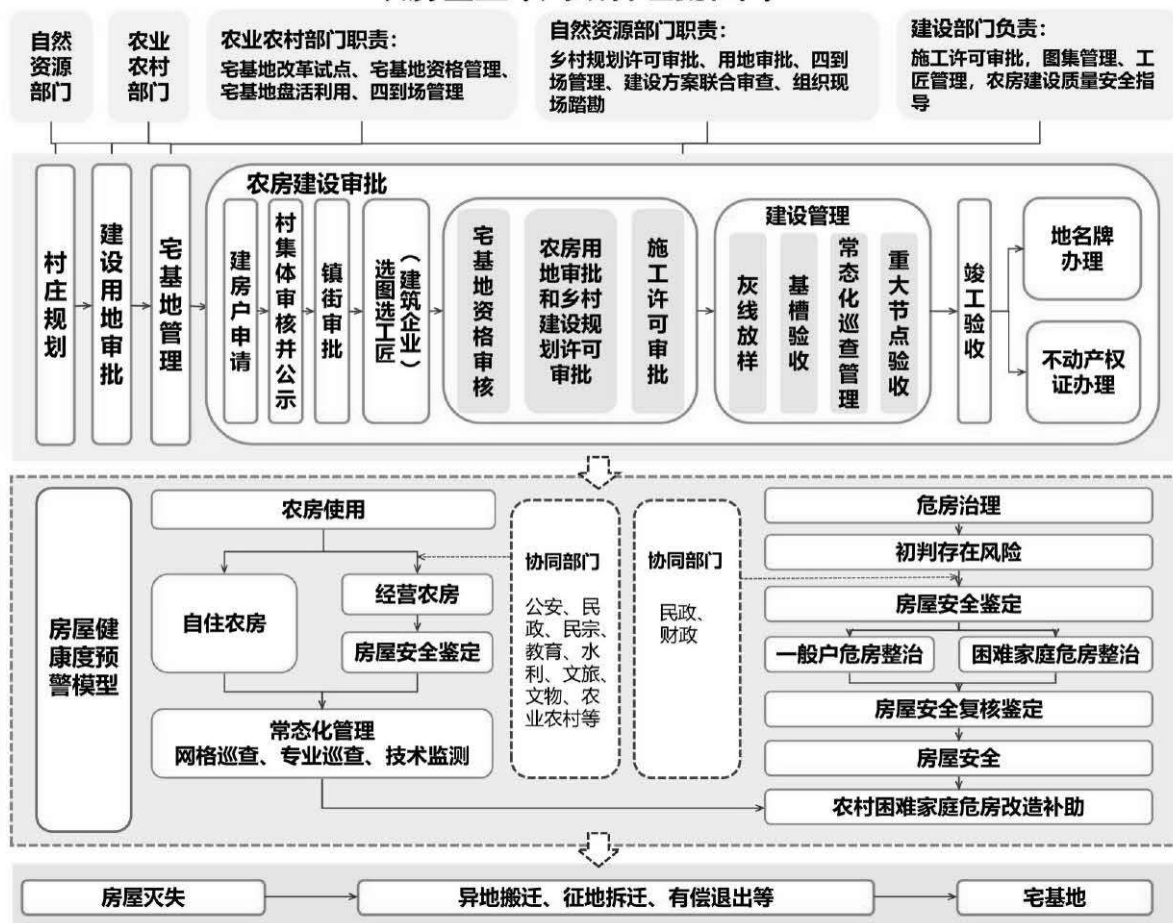
城乡规划建设管理体制体制机制改革目标体系

国土空间规划建设管理全过程闭环管理流程图



农村住房全生命周期管理流程图

农房全生命周期管理流程图



浙江省自然资源厅办公室

2023 年 7 月 7 日印发
