

# 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

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

严格国土空间规划实施监督管理，关乎规划严肃性和权威性，关乎民生福祉和高质量发展。近年来，“多规合一”改革取得开创性、决定性成就，确立了国土空间规划在国家空间治理体系中的基础性地位，但重规划编制轻规划实施、违反规划进行开发建设等问题仍较为突出，特别是湖南长沙“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、福建泉州市欣佳酒店“3·7”坍塌事故等重大安全事故，以及别墅私搭乱建、违规建设“巨型雕塑”等违法违规案件，充分暴露出规划实施违反上位规划、突破详细规划核定规划条件、对未经规划许可擅自建设行为疏于监管、不动产登记办理不规范、违法用地查处不到位等问题，相关自然资源主管部门及其工作人员因未认真履行规划管理职责被严肃追究责任，教训十分深刻。

为贯彻落实党中央、国务院关于统筹发展与安全、提高城市规划建设治理水平、防范化解重大风险的决策部署，汲取重大安全事故和违法违规案件的深刻教训，举一反三，切实加强国土空间规划实施和用途管制监督管理，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，现就有关事项通知如下。

## 一、依据法定规划实施用途管制

经依法批准的国土空间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。总体规划和详细规划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、城市更新规划等专项规划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。强化国土空间总体规划的指导约束作用，详细规划的编制和修改应当落实上位总体规划的战略目标、功能布局、空间结构、资源利用等要求，不得违反上位总体规划的底线管控要求和强制性内容。依法批准的详细规划纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为规划实施监督管理的重要依据。

## 二、规范规划条件设置

（一）严格依据详细规划核定规划条件，明确用地位置、面积、土地用途、容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、建筑退让、停车泊位以及公共服务、市政交通设施配建、城市设计、风貌管控等。对于乡村产业发展、乡村建设等乡村振兴用地允许适当简化规划条件有关内容。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。鼓励地方在规划条件确定后以适当方式进行公开。

（二）以有偿使用方式供应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。以划拨方式供应国有建设用地使用权或批准使用集体土地举办乡镇企业、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位置、面积、允许建设的范围，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。未依法确定规划条件的地块，不得供应建设用地使用权。

（三）市、县自然资源主管部门不得擅自改变规划条件。确需变更的，应当符合经依法批准的详细规划、法律法规以及相关规范的要求。变更内容不符合详细规划的，应当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、严格规划许可管理

（一）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，依据详细规划核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证（含临时）；依据村庄规划、县或乡镇国土空间规划管理规定核发乡村建设规划许可证；地方性法规另有规定的，从其规定。核发建设用地规划许可证，应当符合保护耕地和生态环境、节约集约用地的要求，不得违反城镇开发边界的管控要求。核发建设工程规划许可、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。

（二）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。核发建设工程规划许可证前，应将建设工程设计方案的总平面图予以批前公示，经依法审定后不得随意修改，确需修改的，应当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。对开发经营类多宗出让地块实施统一规划的，建设工程设计方案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。地方应依法明确改建、扩建项目重新办理建设工程规划许可的情形和程序。未依法依规取得规划许可，不得实施新建、改建、扩建工程，不得擅自改变土地用途。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。

（三）严格依据规划条件开展规划核实。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。未取得规划许可或违反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。存在未按照规划许可内容建设行为的，应依法进行处罚，涉及追究相关人员责任的，应依法追究相关责任。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、加强监测评估和监督检查

（一）地方各级自然资源主管部门要依托国土空间基础信息平台、

国土空间规划实施监测网络、国土空间用途管制监管系统，结合国土调查监测和国土空间规划定期体检等工作，综合运用卫星遥感监测等技术手段，加强国土空间规划实施情况的监督检查，通过“双随机、一公开”等方式对违法违规许可行为实施预警纠错，对建设项目未经许可或未按许可要求建设进行严格监管，确保实施与规划、审批、许可内容的一致性。除涉及国家秘密的项目外，地方各级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。

（二）依法查处违反国土空间规划和用途管制要求的建设行为，对属于地方自然资源主管部门查处职责的，依法及时予以查处；属于地方其他部门职责的，自然资源主管部门在发现或收到违法线索后及时移交其他部门查处，不得只审批不监管、只管合法不管非法、只备案不检查。国家自然资源督察机构按照职责，对地方政府国土空间规划实施情况适时开展督察。对违法违规审批用地、发放规划许可，未取得规划许可或者未按照规划许可的规定进行建设，造成严重后果的重大典型违法违规案件，自然资源部将依法开展挂牌督办、公开通报，并对相关责任主体进行约谈、问责。

自然资源部

2023年11月23日