

# 浙江省国土空间规划条例

(2024年9月27日浙江省第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过)

## 目录

- 第一章 总则
- 第二章 国土空间规划制定和修改
  - 第一节 一般规定
  - 第二节 总体规划
  - 第三节 详细规划
  - 第四节 专项规划
- 第三章 国土空间用途分区管制和优化
- 第四章 国土空间规划实施
  - 第一节 一般规定
  - 第二节 建设用地规划管理
  - 第三节 建设工程规划管理
- 第五章 监督管理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强国土空间规划管理,实现国土空间有效保护和合理利用,促进经济社会高质量发展,推动共同富裕先行和省域现代化先行,根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内国土空间规划的制定、修改、实施以及国土空间用途分区管制和优化,适用本条例。

本条例所称国土空间规划,是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排,是各类开发、保护、建设活动的基本依据。

国土空间规划包括总体规划、详细规划和专项规划。

**第三条** 国土空间规划工作坚持中国共产党的领导,坚持以人为本、统筹兼顾、生态优先、节约集约、协同治理、数字赋能的原则,优化国土空间结构和布局,落实主体功能区战略布局,为国民经济和社会发展规划纲要落地实施提供空间保障。

**第四条** 县级以上人民政府应当加强对国土空间规划工作的领导,建立国土空间规划工作决策机制和协同机制,统筹协调国土空间规划制定、修改、实施以及国土空间用途分区管制和优化中的重大事项,并将所需经费按照规定列入本级财政预算。

乡镇人民政府、街道办事处按照职责,做好国土空间规划有关工作。

**第五条** 自然资源主管部门负责本行政区域内的国土空间规划管理工作。

发展改革、经济和信息化、民政、财政、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、商务、文化广电旅游、林业、文物、通信管理等部门按照各自职责,做好国土空间规划管理的相关工作。

**第六条** 各级人民政府及有关部门应当依托国土空间治理数字化平台,实现覆盖全域、实时监测、动态更新、高效统一的国土空间规划一张图集成管理,提升国土空间数字化治理能力。

**第七条** 各级人民政府及有关部门应当建立健全国土空间规划公众参与制度,在编制、修改、实施国土空间规划时依法向社会公开,并充分听取公众意见,接受社会监督。

## 第二章 国土空间规划制定和修改

### 第一节 一般规定

**第八条** 本省建立全省统一、分级管理、科学高效的国土空间规划体系。任何单位和个人不得在国土空间规划体系之外另设其他空间规划。

编制国土空间规划应当以国土空间资源及利用现状调查、资源环境承载能力评估、国民经济和社会发展规划纲要等为基础,科学有序统筹安排农业、生态、城镇等主体功能空间,落实空间分区管制要求,明确国土空间管制的强制性内容、约束性指标和指导性要求。

国土空间规划的环境影响评价、地质灾害危险性评估等,依照有关法律、法规规定执行。

**第九条** 经依法批准的国土空间总体规划是国土空间详细规划和专项规划编制、修改的依据,国土空间详细规划和专项规划应当服从总体规划。国土空间专项规划的主要内容应当纳入国土空间详细规划。

下级国土空间规划应当依据上级国土空间规划编制和修改,不得突破上级国土空间规划确定的强制性内容、约束性指标。

经依法批准的国土空间规划,任何单位和个人不得擅自修改。

**第十条** 国土空间规划报送审批前,组织编制机关应当依法将国土空间规划草案予以公示,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众的意见。公示期限不少于三十日。

组织编制机关应当充分考虑专家和公众的意见,并在报送审批的材料中附具意见采纳情况及理由。

经依法批准的国土空间规划应当在三十日内依法向社会公布并纳入国土空间治理数字化平台。

**第十一条** 国土空间设计是国土空间保护、开发、利用、修复的技术方法,包括总体设计、详细设计、专项设计。

国土空间设计成果的主要管控要求应当为国土空间规划编制、修改提供技术支持。

**第十二条** 编制、修改和实施国土空间规划应当遵守国家统一的技术标准与实施规范。有下列情形之一的,省自然资源主管部门可以会同有关部门制定相关技术标准与实施规范:

(一)国家尚未制定技术标准与实施规范;

(二)国家重大政策调整但尚未调整相应技术标准与实施规范;

(三)国家技术标准与实施规范需要进一步细化;

(四)法律、法规规定的其他情形。

设区的市、县(市)人民政府可以按照国家和省有关技术标准与实施规范,制定适用于本行政区域的相关实施性技术规范。

### 第二节 总体规划

**第十三条** 国土空间总体规划是国土空间保护、开发、利用、修复的总体部署和统筹安排,是用地用海审批的依据。

国土空间总体规划分为省、设区的市、县(市)、乡镇四级,一般以行政区域为编制范围,规划期限一般为十五年,主要包括下列内容:

(一)国民经济和社会发展规划纲要、国家和省重大战略实施的空间保障方案;

(二)农业、生态、城镇等主体功能空间总体格局,各类用途分区以及约束性指标、用途准入和退出等管制要求,村庄发展管控方向分类、村庄建设边界范围;

(三)自然资源、历史文化保护与利用;

(四)重大基础设施、公共服务设施、市政公用设施、国防动员设施、安全防灾等支撑体系;

(五)规划传导与规划实施管理机制;

(六)需要载明的其他事项。

**第十四条** 国土空间总体规划按照下列规定组织编制、审批:

(一)省国土空间总体规划由省人民政府组织编制,经省人民代表大会常务委员会审议后,报国务院批准;

(二)设区的市国土空间总体规划由设区的市人民政府组织编制,经本级人民代表大会常务委员会审议后,报省人民政府批准;依法应当由国务院批准的,经本级人民代表大会常务委员会审议和省人民政府审核后同意,报国务院批准;

(三)县(市)国土空间总体规划由县(市)人民政府组织编制,经本级人民代表大会常务委员会审议和设区的市人民政府审核后同意,报省人民政府批准;

(四)乡镇国土空间总体规划由乡镇人民政府组织编制,经乡镇人民代表大会审议和县(市、区)人民政府审核后,报省人民政府授权的设区的市人民政府批准;

(五)县(市、区)人民政府可以决定以若干相邻乡镇为范围组织编制乡镇国土空间总体规划,经本级人民代表大会常务委员会审议后,报省人民政府授权的设区的市人民政府批准。

**第十五条** 设区的市人民政府可以以全部或者部分市辖区为范围,组织编制市区国土空间总体规划,经设区的市人民政府同意后,按照县(市)国土空间总体规划报经批准。

市辖区不单独编制总体规划;确需单独编制总体规划的,应当经省人民政府同意后,按照县(市)国土空间总体规划报经批准。

街道不单独编制总体规划;确需单独编制总体规划的,应当经设区的市人民政府同意后,按照乡镇国土空间总体规划报经批准。

**第十六条** 有下列情形之一确需修改国土空间总体规划的,应当按照国家和省规定的权限、程序进行修改:

(一)国家和省重大战略、重大政策调整;

(二)行政区划调整或者上级国土空间总体规划修改;

(三)国家和省能源、交通、水利等重大工程建设项目需要;

(四)重大国防、公共安全等建设项目需要;

(五)法律、法规规定或者省人民政府确定的其他情形。

### 第三节 详细规划

**第十七条** 国土空间详细规划是对单元地块用途、保护力度、开发强度和管控要求等作出的实施性安排,是依法核

## 浙江省第十四届人民代表大会常务委员会公告 第22号

《浙江省国土空间规划条例》已于2024年9月27日经浙江省第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,现予公布,自2025年1月1日起施行。  
浙江省人民代表大会常务委员会  
2024年9月27日

发建设项目规划许可,进行各项建设等活动的依据。

国土空间详细规划应当根据国土空间总体规划确定的详细规划单元组织编制;总体规划难以确定详细规划单元的,应当明确详细规划单元的划分原则。城镇开发边界内的区域应当编制国土空间详细规划。

**第十八条** 国土空间详细规划由设区的市、县(市)自然资源主管部门组织编制,报本级人民政府批准。

编制国土空间详细规划,应当统筹生产、生活、生态和安全功能需求,落实国土空间总体规划战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等方面的要求。

**第十九条** 在城镇开发边界内的村庄,应当纳入该区域的国土空间详细规划统筹编制,不单独编制村庄规划。村庄部分区域位于城镇开发边界内的,可以将村庄整体纳入国土空间详细规划统筹编制。

在城镇开发边界外的村庄,应当编制村庄规划作为国土空间详细规划。村庄规划一般应当以行政村为单元编制,因自然地理原因或者集聚发展需要,也可以以跨若干行政村的特定区域为单元进行编制。

国土空间总体规划明确为搬迁撤并类的村庄,可以不编制村庄规划。

**第二十条** 村庄规划由乡镇人民政府、街道办事处组织编制,经村民会议或者村民代表会议同意后,报县(市)人民政府批准;市辖区范围内的村庄规划,报设区的市人民政府或者其授权的区人民政府批准。

**第二十一条** 因国土空间总体规划修改,公共服务设施、市政公用设施和其他重大项目建设,以及设区的市、县(市)人民政府确定的其他情形确需修改国土空间详细规划的,组织编制机关应当开展修改必要性评估,征求利害关系人意见,并按照国家和省规定的权限和程序组织修改、报批。

修改国土空间详细规划涉及国土空间总体规划确定的强制性内容、约束性指标调整的,应当按照程序先修改国土空间总体规划。

### 第四节 专项规划

**第二十二条** 国土空间专项规划是针对特定领域或者特定区域(流域),为体现特定功能,对落实相关领域建设项目以及特定区域(流域)保护、开发、利用、修复作出的专门安排。国土空间专项规划之间应当相互协调。

国土空间专项规划涉及建设项目布局的,应当明确建设项目的规模、等级以及基本的建设范围、建设边界等相关要求,协调好与周边功能布局的关系。

**第二十三条** 国土空间专项规划实行清单管理。县级以上人民政府可以根据需要决定编制下列领域、区域(流域)的专项规划,并列入专项规划清单:

(一)交通、能源、水利等基础设施专项规划;

(二)教育、医疗、养老、殡葬、文化、体育等公共服务设施专项规划;

(三)给排水、供电、供气、消防等市政公用设施专项规划;

(四)生态环境保护、文物保护、历史文化名城名镇名村保护、自然保护区、城市绿地等专项规划;

(五)城市更新、生态修复、防灾减灾、应急避险等专项规划;

(六)海岸带、都市圈(区)、科创走廊、开发区(园区)等特定区域(流域)专项规划;

(七)国土空间总体规划和县级以上人民政府明确要求编制的其他专项规划。

**第二十四条** 国土空间专项规划由相关主管部门按照职责组织编制,报本级人民政府批准;跨区域(流域)的国土空间专项规划,报共同的上一级人民政府批准。

县级以上人民政府可以指定自然资源主管部门会同相关主管部门编制特定领域或者特定区域(流域)的国土空间专项规划。

其他相关主管部门组织编制国土空间专项规划的,应当与自然资源主管部门会商,明确相关编制要求。

**第二十五条** 国土空间专项规划由相关主管部门组织编制的,应当经自然资源主管部门规划一致性审查。未经规划一致性审查通过,不得报请批准。

规划一致性审查办法由省自然资源主管部门制定,报省人民政府批准。

**第二十六条** 因上级国土空间规划修改,国家标准、行业标准发生变化对设施配置规模和空间布局产生重大影响等情形确需修改国土空间专项规划的,应当开展修改必要性评估,并按照国家和省规定的权限和程序组织修改、报批。

**第二十七条** 法律、法规对文物保护、历史文化名城名镇名村保护、自然保护区等规划的制定、修改和实施另有规定的,从其规定,但应当依照本条例规定进行规划一致性审查。

## 第三章 国土空间用途分区管制和优化

**第二十八条** 本省实行国土空间用途分区管制制度。

各级人民政府及有关部门应当根据永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的严格管控要求,加强对耕地和永久基本农田、生态保护区、生态控制区、城镇重要功能区、重大基础设施廊道、地质灾害防治区、洪涝灾害风险控制区、重要历史文化资源保护区、城乡风貌控制区、海洋功能区等空间区域的具体管控,并依据国土空间规划实施区内空间的优化和融合。

**第二十九条** 本省对耕地和永久基本农田实行特殊保护。耕地保有量和永久基本农田保护任务应当依法落实到具体地块,任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途。因建设必要的农田水利设施、田间道路等配套设施或者优化永久基本农田布局,确需少量占用永久基本农田的,应当按照规定程序报批,并按照规定补划。

严格控制将耕地转为建设用地或者林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地。经依法批准转用的,应当按照国家规定落实耕地占补平衡要求。

**第三十条** 本省对生态保护红线内的生态保护区实行严格保护。其中,自然保护区核心区保护区原则上禁止人为活动;其他区域禁止开发性、生产性建设活动,仅允许依法开展对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

限制在生态保护红线外的生态控制区开展建设活动,具体准入情形依照法律、法规的规定执行。

**第三十一条** 城镇建设用地一般应当集中布局在城镇开发边界内。除国家另有规定外,在城镇开发边界外不得开展城镇集中建设,不得设立各类开发区、城市新区。

村庄建设用地应当集中布局在村庄建设边界内,村庄建设用地应当优先保障农村村民住宅和公共服务设施的用地需求。

各级人民政府及有关部门应当采取措施,保障农村无房户、住房困难户住宅建设用地指标单列和规划空间落地。国土空间总体规划确定为搬迁撤并类的村庄,应当同时明确该村无房户、住房困难户居住需求的保障方案。

下列特殊建设项目可以在城镇开发边界和村庄建设边界外布局:

(一)交通、能源、水利、矿山等单独选址的建设项目;

(二)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;

(三)供变电、污水处理等有邻避效应的建设项目;

(四)农村一二三产业融合发展建设项目。

**第三十二条** 保护、开发、利用海洋空间应当严格落实生态保护红线的管控要求,建立海岸线建筑物退让和管控机制,保护自然岸线风貌、自然景观以及历史、人文遗迹。

**第三十三条** 自然生态资源、历史文化资源集中的地区,应当按照空间形态控制指标、历史文化保护线等国土空间规划确定的要求,实施分类保护和风貌管控。

开发建设活动不得破坏历史文化遗产的遗产本体、传统格局、整体风貌、历史文脉。需要开展文物考古、历史文化资源前置调查等工作的,依照法律、法规的规定执行。

**第三十四条** 地下空间的开发和利用应当遵循整体规划、综合开发、分层利用、互联互通的原则,充分考虑防灾减灾

灾、人民防空、公共服务设施、市政公用设施等建设的要求。

**第三十五条** 设区的市、县(市)自然资源主管部门应当组织编制国土空间生态修复专项规划,提出生态修复的重点区域、目标任务、方案措施等,推进国土空间全要素整体保护、系统修复、综合治理。

设区的市、县(市、区)人民政府及其有关部门应当按照国土空间生态修复专项规划的要求,建立健全国土空间生态修复长效机制,分区分类有序开展受损生态空间修复。

**第三十六条** 设区的市、县(市、区)人民政府应当鼓励开展土地综合整治,推进节约集约用地。

县(市、区)人民政府应当按照国土空间规划要求编制土地综合整治计划,通过实施土地整理、村庄整治、城镇低效用地整治,系统推进田、水、路、林、村综合整治,促进国土空间布局优化、产业聚集发展。

确定以及开展农村土地综合整治项目,应当充分尊重项目所在地集体经济组织及相关成员意见,并依法进行公示。

**第三十七条** 设区的市、县(市、区)人民政府开展城市更新应当符合国土空间规划和用途管制要求,优先安排公共服务设施和市政公用设施建设,提升城镇功能,营造基础设施健全、公共服务便利、居住品质提升的宜居环境。

鼓励老旧小区增设公共服务设施、共用设施设备。老旧小区增设公共服务设施、共用设施设备的,应当符合国家有关房屋结构安全、消防、通风、采光、日照、隔声等强制性标准。

## 第四章 国土空间规划实施

### 第一节 一般规定

**第三十八条** 国土空间建设活动应当符合国土空间规划,并依法取得规划许可。

在已编制国土空间详细规划、村庄规划的区域内开展建设活动的,自然资源主管部门应当依据国土空间详细规划、村庄规划核定规划条件或者规划要求,作出规划许可。

**第三十九条** 在城镇开发边界外未编制国土空间详细规划和村庄规划的区域开展特殊建设项目建设的,自然资源主管部门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。

依据项目规划落实方案实施许可管理的具体办法,由省自然资源主管部门制定,报省人民政府批准。

**第四十条** 在未编制村庄规划的村庄范围内开展乡村公共设施、公益事业建设或者农村村民住宅建设的,自然资源主管部门可以依据通则式村庄规划作出规划许可。

通则式村庄规划的管理规定,由设区的市、县(市)自然资源主管部门制定,报本级人民政府批准。

**第四十一条** 与地表建设工程一并开发利用地上、地下空间的,自然资源主管部门应当一并作出规划许可;独立开发利用地上、地下空间的,单独作出规划许可。

**第四十二条** 海域和海岛保护、开发、利用等建设活动的规划许可,依照海域使用管理和海岛保护等法律、法规的规定执行。

**第四十三条** 规划许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的,规划许可机关在作出规划许可决定前,应当依法将许可内容、申请人和利害关系人享有的权利等事项在政府门户网站和建设项目现场等场所进行公示。公示期限不少于十日。

申请人、利害关系人对许可事项提出异议的,规划许可机关应当研究处理并及时回复。申请人、利害关系人在法定期限内提出听证要求的,规划许可机关应当组织听证。

除法律、法规和国家另有规定外,规划许可机关应当自作出规划许可决定之日起七个工作日内,将许可内容在政府门户网站和建设项目现场等场所向社会公布。

### 第二节 建设用地规划管理

**第四十四条** 依法需要办理用地预审与选址意见书的建设项目,建设单位在报送有关部门批准、核准前或者建设项目备案阶段,应当向自然资源主管部门申请核发建设项目用地预审与选址意见书。

建设项目的选址方案涉及占用耕地和永久基本农田、生态保护红线以及可能对城乡空间布局产生重大影响的,建设单位除按照规定提交申请材料外,还应当提交选址合理性论证报告。

建设项目用地预审与选址意见书的核发权限和程序,按照国家有关规定

执行。

**第四十五条** 在国土空间规划确定的城镇建设用地范围(以下简称城镇建设用地范围)内以划拨方式提供国有建设用地使用权的建设项目,建设单位应当持建设项目批准、核准、备案文件,向自然资源主管部门申请核发建设用地规划许可证。

在城镇建设用地范围内使用集体所有土地的建设项目,建设单位或者个人应当持建设项目批准、核准、备案文件,以及农村集体经济组织的书面同意意见向自然资源主管部门申请核发建设用地规划许可证。

前两款规定的建设项目,自然资源主管部门应当在用地预审与选址意见书中明确规划条件;依法不需要核发用地预审与选址意见书的建设项目的规划条件或者用地预审与选址意见书未能及时明确的规划条件,应当在建设用地规划许可证中明确。

本条第一款规定的城镇建设用地范围,是指城镇开发边界内的建设用地,以及城镇开发边界外国土空间规划确定的具有城镇功能的零星建设用地涉及的范围。

**第四十六条** 在城镇建设用地范围内以出让方式提供国有建设用地使用权的,在国有建设用地使用权出让前,自然资源主管部门应当依法提出规划条件,作为国有建设用地使用权出让合同的组成部分。未确定规划条件的地块,不得出让国有建设用地使用权。

以出让方式取得国有建设用地使用权的建设项目,建设单位或者个人在取得建设项目批准、核准、备案文件和签订国有建设用地使用权出让合同后,向自然资源主管部门领取建设用地规划许可证。

**第四十七条** 房屋建筑工程建设用地的规划条件一般包括:建设用地的位置和面积、使用性质、建筑密度、容积率、绿地率、建筑退让、建筑高度、建筑风貌、主要交通出入口、停车位配建、地下空间开发利用、配套建设的基础设施和公共服务设施等要求。

道路、管网等市政线性工程建设用地的规划条件一般包括建设用地的位置和面积、使用性质、长度、宽度、地下空间开发利用等要求。

建设单位或者个人应当按照核定的规划条件编制建设工程设计方案。确需变更规划条件的,应当经自然资源主管部门依法批准;但是,以出让方式提供国有建设用地使用权的住宅、商业、商务类建设项目,不得改变规划条件确定的用地性质,不得提高规划条件确定的容积率、建筑高度、建筑密度,不得降低规划条件确定的绿地率或者减少规划条件确定的基础设施、公共服务配套。

**第四十八条** 以出让方式提供国有建设用地使用权的,自然资源主管部门在核定项目规划条件时,应当通过国土空间治理数字化平台汇集教育、民政、生态环境、住房城乡建设、文化广电旅游、人民防空等部门依法提出的建设要求。建设项目的规划条件和建设要求应当纳入土地出让地块的出让方案,报设区的市、县(市)人民政府批准后按照规定予以公布。

规划条件和建设要求由自然资源、住房城乡建设、人民防空等相关主管部门按照各自职责监督实施。相关主管部门应当全过程数字化管理,加强工程建设关键环节和重要节点的规定执行。

**第四十九条** 已纳入城镇低效用地再开发范围的国有建设用地同时符合下列条件的,土地使用权人可以向设区的市、县(市)自然资源主管部门申请变更土地开发强度或者变更用地性质,但不得申请将其其他性质的建设用地变更为经营性房地产用地。

(一)该幅土地未纳入近三年内的土地收储计划;

(二)变更用地性质范围与不动产权证登记范围一致;

(三)变更要求符合该地块国土空间详细规划;

(四)法律、法规规定的其他条件。

土地使用权人依照前款规定提出变更申请的,应当提交不动产权属证明、原规划批准文件等材料。建设项目按照规定需要批准、核准或者备案的,还应当提交批准、核准或者备案文件。

设区的市、县(市)自然资源主管部门应当根据该地块详细规划和土地使用权人的变更要求,重新核定规划条件,在征求相关主管部门的建设要求后,编制变更方案报本级人民政府批准,并将重新核定的规划条件纳入国有建设用地使用权出让合同变更协议。

土地使用权人应当根据核定的规划条件,重新取得规划许可,并依法补缴土地使用权出让金。

本条第一款规定的城镇低效用地的认定办法,由设区的市人民政府制定。

(下转第九版)