

吉林省自然资源厅文件

吉自然资规〔2023〕1号

吉林省自然资源厅关于 加强和规范规划许可工作的意见

各市（州、长白山管委会），县（市、双阳区、九台区、江源区）自然资源主管部门：

为贯彻落实《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》（自然资发〔2022〕186号）和《吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省行政许可事项清单（2022年版）的通知》（吉政办发〔2022〕24号）要求，巩固和深化“多规合一”改革成果，强化国土空间规划实施监督管理，现就进一步加强和规范建设项目用地预审与选址、建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可（以下简称“一书三证”）等规划许可工作提出如下意见：

一、严格依法依规作出规划许可

切实维护国土空间规划的严肃性和权威性，严格依据国土空间总体规划和控制性详细规划提出建设用地规划条件，核发建设用地规划许可证和建设工程规划许可证，并按程序进行规划核实；严格依据村庄规划或乡镇国土空间规划核发乡村建设规划许可证。不得对未批准或者不符合详细规划的建设项目作出规划许可；未取得规划许可，不得实施新建、改建、扩建工程。不得以专项规划、片区策划、设计方案、实施方案等名义替代详细规划提出规划条件、核发规划许可证书；不得以集体讨论、会议决定等非法定方式替代规划许可。

二、加强规划许可集中统一管理

严格落实规划许可的法定权限和层级，不得擅自设置、分割或下放规划管理权限。“一书三证”由县级以上人民政府自然资源主管部门统一核发和监督管理，各地城区、开发区原则上不再设立独立的规划管理机构，已经设立的，应当作为市（州）、县（市）自然资源主管部门的派出机构开展工作。加强省级用地预审与选址审查，依法应由省级自然资源部门作出或受自然资源部委托作出的用地预审与选址事项，由省厅核发用地预审与选址意见书或审查意见。对于应取得而未取得用地预审与选址意见书或审查意见的，所在地市、县自然资源主管部门不得核发建设用地规划许可证和建设工程规划许可证。

三、优化规划许可管理服务

进一步改进规划许可办理流程、精简审批环节、简化申报材料、提高审批效率，持续提升规划许可服务效能。严格落实《关

于落实规划用地 “多审合一、多证合一” 改革的实施意见》(吉自然资规〔2019〕2号)要求,深化“多审合一、多证合一”改革成果,在建设用地规划许可与建设用地批准合并办理中,以划拨方式取得国有土地使用权的建设项目,实行建设用地规划许可证和国有建设用地划拨决定书一次性申请、同步办理、同时核发。支持有条件的地区同步核发建设用地规划许可证与建设工程规划许可证。强化主动服务意识,在用地预审与选址意见书阶段,指导申请人超前谋划规划用地方案,方案成熟的一次性提出建设用地规划条件,一次性告知建设工程设计方案编制要求;在建设用地规划许可办理阶段,对申请人能够一次性提供申报要件,且建设工程设计方案通过联合审查、公示无异议的,建设用地规划许可与建设工程规划许可同步发放。

四、推动规划许可与用地管理业务融合

以国土“三调”和年度变更调查成果为“底图”,以国土空间基础信息平台为基础,加快建设全省国土空间用途管制监管系统,实现省、市、县三级系统互联、业务协同和数据共享,并与国家系统实时对接。实施用途管制全生命周期管理,将建设项目用地预审与规划选址、农用地转用和土地征收、建设用地规划许可、建设工程规划许可、土地核验与规划核实作为国土空间用途管制的五个阶段(乡村地区包括乡村建设规划许可),优化和完善用途管制规则、技术标准和审批流程,打破惯性思维、打通关键节点,推动规划许可与土地管理业务的深度融合。

五、强化规划许可监督管理

各级自然资源主管部门要把规划许可作为判断是否存在国土空间规划违法违规行为的重要依据，严肃查处未依法取得规划许可或违反规划许可进行建设等问题。实行相对集中行政处罚权的城市，城乡规划处罚权由城市综合执法部门统一行使的，自然资源部门要主动与综合执法部门建立工作协调机制，以政府文件形式明确职责分工。各市（州）自然资源主管部门要定期对本行政区域内规划许可情况进行监督检查，年底前将监督检查情况报送省厅。省厅将根据各地报送情况，结合日常工作，适时对各地进行督察。

为规范规范许可工作，省厅制定《吉林省规划许可操作规范（试行）》（附后），请各市、县抓好贯彻落实。同时，结合本地实际，制定实施细则并上报省厅。

附件：吉林省规划许可操作规范（试行）



公开方式：主动公开

吉林省自然资源厅办公室

2023年1月4日印发

附件

吉林省规划许可操作规范（试行）

为进一步加强和规范建设项目用地预审与选址、建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可等规划许可实施管理，制定以下操作规范：

一、建设项目用地预审与选址意见书

（一）许可范围

1. 用地预审范围。经依法批准的国土空间规划（土地利用总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外，涉及使用新增建设用地建设的项目，需依法办理用地预审。按照国家规定不需办理的情形除外。

2. 规划选址范围。按照国家规定需要有关部门批准、核准、备案的建设项目，以划拨方式提供国有土地使用权的，建设单位在报送有关部门批准、核准前或备案前后，应当向自然资源主管部门申请核发选址意见书。

办理许可的基本情形如下：

（1）只涉及规划选址的情形。不涉及新增建设用地，使用国有建设用地且以划拨方式提供土地使用权的建设项目。

（2）同时涉及用地预审与规划选址的情形。在经依法批准的国土空间规划（土地利用总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外，涉及新增建设用地且以划拨方式提供国有土地使用权的建设项目。

(3) 只涉及用地预审的情形。在经依法批准的国土空间规划(土地利用总体规划)确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外,涉及新增建设用地且以出让方式提供土地使用权的建设项目。

(二) 办理流程

1. 受理申请

申请人提出申请,提交申请材料,有批准权限的自然资源主管部门依法做出受理、不予受理或补正的决定。申请材料如下:

(1) 建设项目用地预审与选址意见书申请表;

(2) 建设项目依据文件,包括:审批项目建议书的建设项目提供项目建议书批复文件,直接审批可行性研究报告或者需核准的建设项目提供建设项目列入相关规划或者产业政策的文件等;

(3) 建设项目用地预审与选址意见书申请报告(涉及规划选址的,还需提供有相应资质的单位出具的选址论证报告);

(4) 建设项目用地边界拐点坐标表;

(5) 建设项目涉及规划选址的,需提供拟用地位置的现状地形图;

(6) 用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利基础设施建设项目,需提供节约集约用地专章;

(7) 省级以上自然资源主管部门审批的项目,需由项目所在地的市或县自然资源主管部门出具初审意见;

(8) 法律法规规定的其他要件。

2. 审查要点

规划选址审查重点：依据国土空间总体规划（过渡期依据一致性处理后的土地利用总体规划和城乡规划）、控制性详细规划进行审查，提出建设用地规划条件，核定建设用地位置、面积、允许建设的范围等。

用地预审审查重点：依据国土空间总体规划（过渡期依据一致性处理后的土地利用总体规划和城乡规划）进行审查，是否符合国家产业政策、供地政策和土地管理法律、法规规定的条件。是否存在违法用地或存在违法用地已查处并已落实到位。用地规模和功能分区是否符合建设用地标准控制等节约集约用地要求。

3. 作出许可决定

有批准权限的自然资源主管部门，对审查后符合法定许可条件的，作出准予许可的决定，核发建设项目用地预审与选址意见书；对审查后不符合法定许可条件的，作出不予许可决定。

4. 依法公开

按照《行政许可法》规定，在符合保密规定的前提下，由作出的准予许可决定的自然资源主管部门对建设项目用地预审与选址意见书进行公开。

二、建设用地规划许可证

（一）许可范围

1. 以划拨方式取得国有土地使用权的建设项目，实行建设用地规划许可证和国有建设用地划拨决定书一次性申请、同步办理、同时核发。

2. 以出让方式取得国有土地使用权的建设项目，将建设用地

规划许可证、建设用地批准书合并，核发建设用地规划许可证，不再单独核发建设用地批准书。

3. 在原国有建设土地上进行改、扩建的建设项目，如不超过原规划条件，不需申请建设用地规划许可证变更但需申请建设工程规划许可证变更；如超过原规划条件但符合控制性详细规划，需向原审批机关申请建设用地规划许可证变更；如超过原规划条件且不符合控制性详细规划，需向原审批机关申请控制性详细规划修改后申请建设用地规划许可证变更。

（二）办理流程

1. 受理申请

申请人提出申请，提交申请材料，有批准权限的自然资源主管部门依法做出受理、不予受理或补正的决定。申请材料如下：

（1）以划拨方式取得国有土地使用权的建设项目提供：

- ①建设用地规划许可证申请表；
- ②建设项目批准、核准、备案文件；
- ③建设项目用地预审与选址意见书及附图；
- ④涉及使用原有国有建设用地的，需提供国有土地使用证或不动产登记证或国土土地使用权转让合同；
- ⑤法律法规规定的其他要件。

需要同步办理国有土地划拨决定书的，还需提供以下材料：

- ①工商营业执照或事业单位法人证书或统一社会信用代码证或民办非企业单位登记证书；
- ②项目用地边界拐点坐标表；

- ③供地审批材料;
- ④土地成本缴纳凭证 (征地后首次供地时需提供);
- ⑤法律法规规定的其他要件。

(2) 以出让方式取得国有土地使用权的建设项目提供:

- ①建设用地规划许可证申请表;
- ②建设项目批准、核准、备案文件;
- ③国有建设用地使用权出让合同及附图;
- ④按照国有建设用地使用权出让合同约定缴纳土地出让收益证明;
- ⑤法律法规规定的其他要件。

2. 审查要点

建设用地规划许可重点依据控制性详细规划及建设用地规划条件进行审查。

3. 作出许可决定

有批准权限的自然资源主管部门,对审查后符合法定许可条件的,作出准予许可的决定,对以划拨方式取得国有土地使用权的建设项目,核发建设用地规划许可证及附图 (建设用地规划条件图)、国有建设用地划拨决定书;对以出让方式取得国有土地使用权的建设项目,核发建设用地规划许可证。同时,告知建设工程设计方案及总平面图编制要求。

对审查后不符合法定许可条件的,作出不予许可的决定。

4. 依法公开

按照《行政许可法》规定,在符合保密规定的前提下,由作

出的准予许可决定的自然资源主管部门对建设用地规划许可证进行公开。

三、建设工程规划许可证

(一) 许可范围

在国有建设用地上进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程新建、改建、扩建的建设项目，应当依法申请办理建设工程规划许可证。

(二) 办理流程

1. 受理申请

申请人提出申请，提交申请材料，有批准权限的自然资源主管部门依法做出受理、不予受理或补正的决定。申请材料如下：

- (1) 建设工程规划许可证申请表。
- (2) 建设项目批准、核准、备案文件；
- (3) 使用土地的有关证明文件；
- (4) 有相应资质的单位出具的建设工程设计方案及附图(总平面图、管网综合设计图等)；
- (5) 涉及需要申请人编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交有相应资质的设计单位出具的修建性详细规划；
- (6) 法律法规规定的其他要件。

涉及以下特殊情况的，还需要提供以下补充材料：

- (1) 涉及日照影响的，需要提供有相应资质的单位出具的《日照分析报告》。
- (2) 涉及违法建设的，应提交处罚决定、罚款收据或免缴

材料及实测材料。

（3）涉及环境污染、安全防护、交通影响、历史文物影响等，需要相关行业主管部门出具意见。

2. 审查要点

建设工程设计方案及总平面图、建筑平面图、建筑立面图、建筑剖面图、鸟瞰效果图等审查重点：是否符合国土空间详细规划、符合国家和当地规范标准，且符合当地城市空间形态和建筑风貌管理的相关要求。

其中，建筑类工程设计方案还应重点审查：建筑位置、用地面积、规划用地性质、容积率、建筑规模、建筑密度、绿地率、特定区域建筑限高、服务设施、建筑整体风格等内容是否符合控制性详细规划，与建设用地规划条件内容是否一致。对有必要进行日照影响分析的，复核日照挡光情况。

线性工程类建设工程设计方案还应重点审查：是否符合控制性详细规划，与建设用地规划条件内容是否一致。图纸和设计说明内容是否完整、是否符合相关规范。其中，图纸包括位置示意图、平面布置图和断面图；设计说明包括设计依据、设计的内容和范围、项目线路平面走向、横断面和竖向情况、需切改的管线、安全环保要求、分期建设等。

3. 联合审查

依据相关规定，向消防、人防、住建、生态、交通、文旅、市政公用等相关部门发起联合审查。如联审部门有意见的，需按照联审部门意见调整建设工程设计方案。

4. 公示及听证

(1) 公示。对涉及公共利益或者利害关系人权益的建设工程，应当将工程的基本情况、规划依据、方案图纸和有关经济技术指标等内容向社会公示，征求利害关系人意见，公示时间不少于七日，公示时间不计入审批时限。

(2) 听证。申请人、利害关系人对方案有异议，依法提出听证申请的，应组织召开听证会，听证笔录作为作出许可决定的依据。

同步办理建设用地规划许可证和建设工程规划许可证的，申请时可同步提交提前公示材料及证明文件，对各联审部门无意见、设计方案已提前公示的，以提前公示内容为准；如联审部门有意见、设计方案已提前公示的，需按照联审部门意见调整设计方案，重新公示；设计方案未提前公示的，在设计方案联合审查通过后，由自然资源主管部门将工程设计方案进行公示。

5. 作出许可决定

有批准权限的自然资源主管部门，对审查后符合法定许可条件的，作出准予许可的决定，核发建设工程规划许可证及附图(建设工程设计方案相关图纸)；对审查后不符合法定许可条件的，作出不予许可的决定。

6. 依法公开

按照《行政许可法》规定，在符合保密规定的前提下，由作出的准予许可决定的自然资源主管部门对建设工程规划许可证及附图进行公开。

四、乡村建设规划许可证

（一）许可范围

在村庄规划确定的建设边界内，使用集体土地进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设，以及农村村民住宅建设涉及使用新增集体建设用地的，应当依法申请办理乡村建设规划许可证。

（二）办理流程

农村村民住宅建设涉及办理乡村建设规划许可证的，按照《农业农村部自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》（农经发〔2019〕6号）有关规定执行。

乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设，涉及办理乡村建设规划许可证的，按照以下流程办理：

1. 申请

申请人根据自然资源部门提出的规划条件，向所在地乡、镇政府（或街道办事处）提出申请。所在地乡、镇政府（或街道办事处）对申请材料的真实性、完整性进行审核，审核通过的在乡村建设规划许可证申请表上签署意见、加盖公章，并将申请材料送至上一级自然资源主管部门，申请材料如下：

（1）乡村建设规划许可证申请表；

（2）建设项目批准、核准、备案文件；

（3）经村民会议或村民代表大会讨论同意、村委会签署的同意项目使用本次集体土地实施建设的意见，无利害关系人意见；

（4）与村集体经济组织联办企业，需要提供该企业的工商营业执照、事业单位法人证书、统一社会信用代码证、民办非企

业单位登记证书；

(5) 有相应资质的单位出具的建设工程设计方案（包括 1:500 或 1:1000 的能够标明项目拟用地位置的现状地形图）；

(6) 使用土地的有关证明文件；

(7) 法律法规规定的其他要件。

2. 受理

有批准权限的自然资源部门收到申请材料后，依法做出受理、不予受理或补正的决定。

3. 审查要点

依据乡镇国土空间规划、村庄规划对建设工程设计方案进行审查，对其是否符合用途管制要求进行现场勘验，确定土地界址、地类、面积属实且清晰、权属无争议。

4. 公示及听证

(1) 公示。将拟建项目建设工程设计方案及总平图在项目现场及政府网站上进行公示，征求利害关系人意见，公示时间不少于七日，公示时间不计入审批时限。

(2) 听证。申请人、利害关系人对方案有异议，依法提出听证申请的，应组织召开听证会，听证笔录作为作出许可决定的依据。

5. 作出许可决定

有批准权限的自然资源主管部门，对审查后符合法定许可条件的，作出准予许可的决定，核发建设乡村建设规划许可证及附图（建设工程设计方案相关图纸），并抄送乡镇政府（或街道办

事处);对审查后不符合法定许可条件的,作出不予许可的决定。

6. 依法公开

按照《行政许可法》规定,在符合保密规定的前提下,由作出的准予许可决定的自然资源主管部门对乡村建设规划许可证及附图进行公开。

本规范自印发之日起施行,试行期2年。上级另有规定的,从其规定。各级自然资源主管部门可根据本地实际,自行制定实施细则。