附件1

**拉萨市国土空间详细规划编制及审批管理规定（试行）**

（征求意见稿）

第一章 总体要求

第一条 为深入贯彻落实党中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的战略部署，进一步规范我市国土空间详细规划编制及审批工作，维护规划严肃性和权威性，根据《中华人民共和国城乡规划法（2019修正）》《风景名胜区条例》《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》（中发〔2019〕18号）《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）《自然资源部 中央农村工作领导小组办公室关于学习运用“千万工程”经验提高村庄规划编制质量和实效的通知》（自然资发〔2024〕1号）《西藏自治区城乡规划条例》《拉萨市城乡规划条例》等法律法规和行政规范性文件，结合拉萨实际，特制定本规定。

第二条 国土空间详细规划是实施国土空间用途管制和核发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城乡建设项目规划许可以及实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据，是优化城乡空间结构、完善功能配置、激发发展活力的实施性政策工具。

本规定所称国土空间详细规划包括城镇开发边界内详细规划、城镇开发边界外村庄规划及风景名胜区详细规划等类型。

第三条 本市行政区域内国土空间详细规划编制及审批管理工作适用本规定。

第四条 市自然资源主管部门负责全市国土空间详细规划编制及审批的统筹协调和监督指导，县（区）自然资源主管部门和功能园区管委会负责本辖区内国土空间详细规划编制及审批的统筹协调和组织管理，接受市自然资源主管部门和县（区）人民政府的指导、监督和检查。

第二章 城镇开发边界内详细规划

第五条 城镇开发边界内详细规划按照单元层面详细规划和地块层面详细规划两个层级开展编制及审批工作。

（一）单元层面详细规划。按照行政事权、开发建设范围及自然地理界线，结合空间布局、功能分区等要求，划分规模适度、相对稳定的详细规划编制单元。单元层面详细规划侧重统筹性，依据不同单元类型差异化编制单元层面详细规划，严格落实国土空间总体规划战略目标、底线管控、功能定位、空间结构、资源利用等内容，衔接相关专项规划，确定规划单元的目标定位、规模控制、空间结构、用地布局、居住空间、综合交通、公共服务设施、绿地与开敞空间、历史文化保护、市政公用设施、综合防灾、地下空间、城市竖向、城市“四线”管控、城市更新、城市设计、补充耕地规划方案、非建设用地及村庄用地管控、规划环境影响评价等内容。探索“定位+虚位”传导方式，对底线约束、重要基础设施和交通设施、县级以上公共服务设施等进行定位传导，并建立单元总量控制、综合平衡机制，虚位传导至地块层面详细规划。

（二）地块层面详细规划。结合用地权属、发展实际合理划分详细规划地块边界。地块层面详细规划侧重实施性，可探索“街区（街坊）-具体地块”的编制模式，细化落实单元层面详细规划确定的安全底线、主导功能、规模总量、三大设施、绿地与开敞空间等内容，明确地块用地性质、土地使用兼容性及建筑面积兼容比例、容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率等控制指标，市政道路及各类交通设施、公共服务设施、公用设施、综合防灾设施的用地边界、数量规模和管控要求，各级各类绿地与开敞空间的用地边界和管控要求，具备历史文化保护价值的各类要素的保护边界和管控要求，竖向及立体开发控制要求，建筑形式、风格、色彩和第五立面等建筑风貌管控要求。

单元层面详细规划和地块层面详细规划可同步编制，也可根据地方建设时序要求，先行编制单元层面详细规划，再编制地块层面详细规划。单元层面详细规划和地块层面详细规划同步编制时，应达到地块层面详细规划深度要求。鼓励多个单元联合编制地块层面详细规划。对于规模较小的建制镇的详细规划，可与镇总体规划合并编制，但应达到地块层面详细规划编制深度要求。

第六条 中心城区范围内的单元层面详细规划，由市自然资源主管部门组织编制，经征求区人民政府和功能园区管委会意见后，报市人民政府批准后，报市人民代表大会常务委员会和自治区人民政府备案。

中心城区范围内的地块层面详细规划，由所在辖区自然资源主管部门或功能园区管委会组织编制。城关区、堆龙德庆区、达孜区经区人民政府批准后，报区人民代表大会常务委员会和市人民政府备案；八廓古城纳入城关区统筹考虑，八廓古城管委会参与详细规划编制及审批工作。经开区（含综保区）、高新区、文创园区经市自然资源主管部门审查通过后，报市人民政府批准后，报市人民代表大会常务委员会和自治区人民政府备案。

市域范围内其他区域的单元层面详细规划和地块层面详细规划，由县（区）自然资源主管部门组织编制，经县（区）人民政府批准后，报县（区）人民代表大会常务委员会和市人民政府备案。

第七条 按照前期工作、草案编制、审查公示、规划报批、规划公开、备案入库等程序开展详细规划编制及审批工作。

（一）前期工作。组织编制机关应当有序组织前期工作，研究制定工作方案、申报规划编制项目、依法确定规划编制单位。

（二）草案编制。规划编制单位应当以依法批准的市、县、乡（镇）级国土空间总体规划等上位规划为依据，衔接相关专项规划，加强现状梳理和政策研判，开展现行详细规划实施评估、国土空间规划体检评估“双评估”和相关专题研究，按需组织开展环境影响评价等专项工作，编制形成科学合理的规划草案，体现战略性、协调性和可实施性。

（三）审查公示。组织编制机关应当对规划草案进行论证审查，采取听证会、论证会或者其他方式征求有关部门、专家及社会公众意见，并在报送审批材料中附具意见采纳情况。规划草案报送审批前，应当依法予以公示，公示时间不得少于三十日。

（四）规划报批。组织编制机关应严格按照规定的审批程序报批。建立健全国土空间规划委员会制度，详细规划在报送审批机关批准前，应报本级国土空间规划委员会研究审议，并将审议意见一并报送审批机关。需报市级国土空间规划委员会研究的，应按程序报市级国土空间规划委员会审定。

（五）规划公开。详细规划批准后，组织编制机关应当通过政府门户网站、新闻媒体等方式及时公布经依法批准的详细规划。但法律、行政法规规定不得公开的内容除外。

（六）备案入库。详细规划批准后三十个工作日内，组织编制机关应组织整理详细规划全套材料，以本级人民政府名义，按程序报备案机关备案。按照数据库汇交要求，将详细规划矢量成果纳入国土空间规划“一张图”。

第三章 城镇开发边界外村庄规划

第八条 乡（镇）人民政府（街道办事处）联合县（区）及功能园区自然资源主管部门组织编制城镇开发边界外村庄规划，报本级人民政府批准。

第九条 按照前期工作、草案编制、审查公示、规划报批、规划公开等程序开展村庄规划编制及审批工作。

（一）前期工作。组织编制机关应当有序组织村庄规划编制及审批工作，县（区）及功能园区自然资源主管部门应加强组织协调，按照“按需编制、应编尽编”的编制原则，统筹调度村庄规划编制，研究制定工作方案、申报规划编制项目、依法确定规划编制单位。

（二）草案编制。规划编制单位应当紧紧围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”乡村振兴的总体要求，结合宜居宜业和美乡村和拉萨市“美丽乡村·幸福家园”的建设要求，充分研究梳理村庄现状特征和主要问题，编制形成规划草案，体现不同类型的实用性村庄规划。

（三）审查公示。组织编制机关应当对规划草案进行论证审查，采取听证会、论证会或者其他方式征求村民代表、村委会、有关部门、专家及社会公众意见，并在报送审批材料中附具意见采纳情况。规划草案报送审批前，应当依法予以公示，公示时间不得少于三十日。

（四）规划报批。组织编制机关应严格按照规定的审批程序报批。鼓励历史文化名村的村庄规划与保护规划合并编制，经逐级审查后，报自治区人民政府审批，报国务院建设主管部门和国务院文物主管部门备案。探索建立规划师下乡制度，鼓励科研院校、规划设计机构、本地能人自愿参与村庄规划编制。需报国土空间规划委员会研究的，应按程序报国土空间规划委员会审定。

（五）规划公开。详细规划批准后，组织编制机关应当通过“上墙、上网”等方式及时公布经依法批准的村庄规划。但法律、行政法规规定不得公开的内容除外。村庄规划批准后三十个工作日内，按照数据库汇交要求，将村庄规划矢量成果纳入国土空间规划“一张图”。

第十条 村庄规划应落实上位国土空间规划传导要求，衔接相关专项规划，合理预测村庄规模，确定行政村和自然村（居民点）的村庄类型，统筹村庄发展目标、生态保护修复、耕地和永久基本农田保护、历史文化保护利用传承、基础设施和基本公共服务设施布局、产业发展空间、农村住房建设、村庄安全和防灾减灾规划，明确村庄定位与目标、底线管控、空间格局、国土空间用地布局、自然村（居民点）建设及宅基地管控、产业支撑、基础设施和公共服务设施布局、历史文化传承与保护、生态修复与国土综合整治、安全和防灾减灾、近期安排、保障措施等内容。

经评估无需编制村庄规划的村庄，可以县域为单元，由县（区）及功能园区自然资源主管部门编制“通则式”村庄规划。“通则式”村庄规划应传导落实上位国土空间规划和相关法律法规等文件明确提出的耕地和永久基本农田、生态保护红线和历史文化保护红线、灾害风险防控线等底线管控要求以及重大规划项目建设控制范围等，划定村庄建设边界，明确村民居住建筑、公共服务设施和基础设施用地、乡村产业用地、采矿用地、设施农业用地等空间布局和建设要求以及土地综合整治、生态修复、村庄综合整治要求，建立分区准入清单。

村庄规划范围为村域全部国土空间，可以一个或几个行政村为单元组织编制。建立规划“留白”机制，预留一定用地规模作为建设用地机动指标，也可对部分规划用地性质“留白”，待建设项目审批研究时，再予以明确。

第四章 风景名胜区详细规划

第十一条 风景名胜区详细规划分为国家级风景名胜区详细规划和省级风景名胜区详细规划。国家级风景名胜区详细规划编制及审批程序按照有关规定执行。省级风景名胜区详细规划由所在地县级人民政府组织编制，经市林业草原、自然资源主管部门审查后，报自治区林业草原主管部门审批。本市域范围内跨行政区的省级风景名胜区，由市林业草原主管部门组织编制，经同级自然资源主管部门审查后，报自治区林业草原主管部门审批。

第十二条 风景名胜区详细规划应当严格落实国土空间总体规划，根据核心景区和其他景区的不同要求编制，统筹协调风景资源保护、旅游配套设施建设、原住民生产生活功能之间的关系，明确基础设施、旅游设施、文化设施等空间布局及管控要求，明确建设用地范围和规划条件。根据风景名胜区详细规划的区域特点，可增加景观资源评价、保护培育、居民点建设、分期建设、投资估算等规划内容。

第十三条 编制风景名胜区详细规划可采取听证会、论证会或者其他方式广泛征求有关部门、专家及社会公众意见，并在报送审批材料中附具意见采纳情况。规划草案报送审批前，应当依法予以公示，公示时间不得少于三十日。风景名胜区详细规划批准后，应当通过政府门户网站、新闻媒体等方式及时向社会公布，但法律、行政法规规定不得公开的内容除外。按照数据库汇交要求，在三十个工作日内，将风景名胜区详细规划矢量成果纳入国土空间规划“一张图”。

第五章 规划实施与监督

第十四条 市、县（区）、乡（镇）人民政府以及功能园区管委会作为国土空间详细规划的实施主体，应根据经济社会发展规划、国土空间近期实施规划重点任务等，编制土地利用计划，对国土空间详细规划实施时序做出具体安排，精准有序释放空间资源。

第十五条 以国土空间详细规划为依据，严格用途管制。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式。在城镇开发边界外的建设，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。

第十六条 市自然资源主管部门建立国土空间详细规划“双随机、一公开”监督检查制度，适时组织对县（区）、功能园区国土空间详细规划编制和实施情况开展抽查检查，对抽查检查情况予以通报。县（区）、功能园区自然资源主管部门要加强国土空间详细规划的实施评估，做好规划动态维护。

第十七条 国土空间详细规划一经批准，必须严格执行，任何单位和个人不得随意修改，坚决维护规划的严肃性和权威性。因国家、自治区和拉萨市的重大战略调整，重大项目建设，行政区划调整，上位规划发生变更等确需修改规划的，参照《拉萨市中心城区国土空间详细规划动态维护管理工作规则》要求，动态维护国土空间详细规划。

第十八条 市、县自然资源主管部门应当加强国土空间详细规划数字化建设，依托国土空间基础信息平台和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，按照统一的规划技术标准和数据标准，有序实施详细规划编制、审批、实施、监督全程在线数字化管理，提高工作质量和效能。

第六章 其他要求

第十九条 市、县（区）人民政府以及功能园区管委会应当将本辖区内国土空间详细规划编制以及同步开展的有关专题研究、相关专项工作等所需资金纳入本级财政预算，保障国土空间详细规划编制工作正常开展。

第二十条 强化技术支撑，组织编制机关应当委托具有相应资质等级的单位承担国土空间详细规划编制工作，规划内容和深度应符合国家、自治区和拉萨市有关标准和规范要求。也可委托具有相应资质等级的单位承担国土空间详细规划审查工作。

第二十一条 建立健全国土空间详细规划公众参与制度，做好规划公示、公开等工作，充分征求社会公众意见，依法保障公民、法人和其他社会组织在国土空间详细规划编制和实施过程中的知情权、参与权和监督权。

第二十二条 本规定由拉萨市自然资源局负责解释，与国家、自治区出台新规定不一致的，按新规定执行。

第二十三条 本规定自2025年 X 月 X 日起施行，有效期5年。