

西安市人民政府办公厅文件

市政办发〔2019〕31 号

西安市人民政府办公厅关于 印发《西安市村镇规划管理规定》的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《西安市村镇规划管理规定》已经市政府同意，现印发你们，
请认真贯彻执行。

西安市人民政府办公厅

2020 年 1 月 2 日

西安市村镇规划管理规定

第一章 总 则

第一条 为加强村镇规划、建设和管理,促进城乡融合发展,明确各级人民政府及派出机构、相关职能部门在村镇规划管理中的职责,规范乡村建设规划许可证的核发程序。根据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《村庄和集镇规划建设管理条例》《陕西省乡村规划建设条例》《西安市村镇建设条例》等相关法律法规,参照住房和城乡建设部《关于印发〈乡村建设规划许可实施意见〉的通知》(建村〔2014〕21号),中央农办、农业农村部、自然资源部、国家发改委、财政部联合发布《关于统筹推进村庄规划工作的意见》(农规发〔2019〕1号),结合本市实际,制定本规定。

第二条 本市行政区域内(含西咸新区)村镇(街道)规划、建设和管理活动,必须遵守本规定。国家征用集体所有土地进行建设的除外。

本规定所称村镇是指村庄、街道、建制镇。

纳入城中村改造范围的村镇规划建设依照相关法律、法规及相关政策执行。

第三条 制定和实施村镇规划,应当遵循城乡融合、生态优先、节约土地、因地制宜、突出特色、多规合一的原则,改善农

村人居环境,促进农村一二三产业融合发展,村镇建设与城镇化、工业化、农业现代化发展相协调。

加强村镇规划与产业发展规划、土地利用规划和生态环境保护规划的衔接、融合,建立“多规合一”的空间规划平台,实现村镇用地“一张图”管理。

第四条 各区县政府、开发区管委会负责本区域内的村镇规划建设管理工作。建立主要领导负责的村镇规划编制委员会,切实加强对村镇规划编制工作的领导。搭建村镇规划综合服务平台,引导大专院校、规划设计单位下乡开展村镇规划编制服务。探索通过社会招聘、购买服务等多种形式选聘专业人员,逐步建立驻镇规划师、乡村规划师等制度。

镇人民政府(街道办事处)设置村镇规划建设管理工作机构,配备专门人员。

村民委员会在镇人民政府或者街道办事处的指导下,协助做好村规划实施和农村居民住宅建设管理工作,组织农村居民参与村各类公共设施建设和维护,保持村容村貌整洁,推进人居环境改善。

资源规划、住建、交通、卫健、教育、生态环境、水务、文化旅游等行政管理部门根据各自职责,做好村镇规划建设的相关工作。

第五条 各级人民政府应当将村镇规划编制、建设、管理、保护经费纳入本级财政预算,加强村镇基础设施、公共服务设施

和公益事业建设，改善村镇人居环境和居住条件，提高村镇公共服务水平。

第六条 鼓励在村镇规划、建设和管理中，选用适宜村镇建设的节能、节地、节水、节材和有利于保护环境新型建筑技术和材料，开发、推广和应用建筑产业化部品部件及技术。

第二章 村镇规划的编制与报审

第七条 村镇规划编制要着眼长远，适度超前，同时合理控制建筑密度、容积率、绿地率等各项经济技术指标，综合考虑道路、给排水、环境卫生、消防等基础设施配套和公共服务设施的建设，立足现状改造和整治，注重保护生态环境和地方乡土文化特色。

第八条 西安城市总体规划确定的中心城区、外围组团、新城、县城的规划建设用地范围内的镇（街道）及村庄，不再编制镇（街道）总体规划和村庄规划，执行西安城市总体规划和详细规划。

第九条 西安市村镇规划体系包括市域村镇体系规划、区（县）域村庄建设规划、镇（街道）总体规划、村庄规划四个层级。

镇（街道）规划分为总体规划和详细规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。

第十条 镇（街道）总体规划的规划期限一般为二十年，村

庄规划的规划期限一般为十年。

第十一条 编制镇（街道）总体规划，应当服从市域城镇体系规划、西安城市总体规划、区县级或乡镇级土地利用总体规划、国民经济和社会发展规划。镇（街道）总体规划、镇（街道）土地利用总体规划用于指导镇（街道）控制性详细规划和村庄规划的编制。

第十二条 县辖镇（街道）的总体规划，由镇人民政府（街道办事处）组织编制，经同级人民代表大会（人大工委）审查同意后，报县人民政府审批。

区辖镇（街道）、开发区范围内镇（街道）及开发区托管镇（街道）的总体规划，由镇人民政府（街道办事处）组织编制，经同级人民代表大会（人大工委）审查同意后，区辖镇（街道）的总体规划报区人民政府审查、开发区范围内镇（街道）及开发区托管镇（街道）的总体规划报开发区管委会审查，审查通过后由市人民政府或市自然资源和规划局审批。

镇（街道）总体规划的内容应当包括：镇（街道）的发展布局，功能分区，用地布局，综合交通体系，禁止、限制和适宜建设的地域范围，村庄和村民住宅的总体风格，各类专项规划等。

规划区范围、规划区内建设用地规模、基础设施和公共服务设施用地、水源地和水系、基本农田和绿化用地、生态环境保护、自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容，应当作为镇（街道）总体规划的强制内容。

第十三条 秦岭生态环境保护区和渭河生态区范围内镇（街道）的总体规划，由镇人民政府（街道办事处）组织编制，会同资源规划行政主管部门组织专家严格按照《陕西省秦岭生态环境保护条例》《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》《西安市秦岭生态环境保护条例》《西安市秦岭生态环境保护规划》以及《陕西省渭河流域管理条例》《陕西省渭河生态区建设总体规划》等法规和规划的要求进行技术审查，经同级人民代表大会（人大工委）审查同意，区县人民政府、开发区管委会审查通过后，报市人民政府审批，区县人民政府、开发区管委会公布执行。

第十四条 省级重点示范镇、文化旅游名镇的总体规划，由镇人民政府（街道办事处）组织编制，经同级人民代表大会（人大工委）审查同意，区县人民政府、开发区管委会审查通过后，经市人民政府审批、报省住建厅备案后，区县人民政府、开发区管委会公布执行。

列入《西安城市总体规划（2008—2020 年）》中的 50 个主要镇（街道）的总体规划由镇人民政府（街道办事处）组织编制，经区县人民政府、开发区管委会审查同意后，报市人民政府审批，区县人民政府、开发区管委会公布执行。

第十五条 县辖镇（街道）的控制性详细规划由镇人民政府（街道办事处）组织编制，报县人民政府审批，县人民政府公布执行。

区辖镇（街道）、开发区范围内镇（街道）及开发区托管镇

（街道）的控制性详细规划由镇人民政府（街道办事处）组织编制，经区人民政府、开发区管委会审查通过后，报市自然资源和规划局审批，区人民政府、开发区管委会公布执行。

第十六条 区县、开发区资源规划行政主管部门和镇人民政府（街道办事处）可以组织编制重要地块的修建性详细规划。修建性详细规划应当符合控制性详细规划。

第十七条 村庄规划由镇人民政府（街道办事处）组织编制，区县辖镇（街道）范围内的村庄规划报县人民政府审批，开发区范围内及开发区托管镇（街道）的村庄规划报开发区管委会审批。村庄规划在报送审批前，应经村民会议或者村民代表会议讨论同意，并在村庄内公示，确保规划符合村民意愿。

村庄规划的内容应当包括：规划区范围，住宅布局、建筑风格和建筑高度，道路走向、宽度，养殖加工等产业发展用地，供水、排水、供电、通信及其他工程管线和教育、卫健、体育、文化、绿化、环境卫生等基础设施和公共服务设施的用地布局和建设要求，以及对耕地等自然资源和历史文化遗产保护、防灾减灾等的具体安排。

涉及秦岭生态环境保护区和渭河生态区的村庄规划，由镇人民政府（街道办事处）会同资源规划行政主管部门组织专家严格按照《陕西省秦岭生态环境保护条例》《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》《西安市秦岭生态环境保护条例》《西安市秦岭生态环境保护规划》以及《陕西省渭河流域管理条例》《陕西省渭河

生态区建设总体规划》等法规和规划的要求进行技术审查，按程序批准后市人民政府备案。

第十八条 跨区县行政辖区、开发区及开发区托管范围的镇（街道）总体规划、村庄规划编制及审批工作，由开发区负责按本规定第十二条、第十三条、第十四条、第十七条执行。

第十九条 镇人民政府、街道办事处应当委托具有相应资质等级的单位承担村镇规划的具体编制工作。

第三章 乡村建设规划许可

第二十条 在西安市行政辖区范围（含西咸新区），经法定程序批准的村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施、公益事业和农村集中居住区工程建设以及农村村民住宅建设的，均需办理乡村建设规划许可证。

秦岭生态环境保护区范围内的建设工程项目（含农村集中居住区工程建设，农村村民住宅建设除外）须取得市秦岭生态环境保护管理机构核发的项目准入意见书后，方可申请办理乡村建设规划许可证。渭河生态区范围内的建设项目需符合省、市相关规定。

第二十一条 在村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施、公益事业和农村集中居住区工程建设以及农村村民住宅建设，不得占用农用地；确需占用农用地的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》有关规定办理农用地转用审批手续后，方可

申请办理乡村建设规划许可证。

第二十二条 在村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施、公益事业和农村集中居住区工程建设的，建设单位应当持批准建设项目的有关文件，向镇人民政府或者街道办事处提出申请，经镇人民政府或者街道办事处进行审核后，报区（县）、开发区资源规划行政主管部门核发《乡村建设规划许可证》。

第二十三条 进行本规定第二十二条建设工程的建设单位，在编制规划设计方案时，应当征求资源规划和其他相关主管部门意见。资源规划行政主管部门应当根据相关城乡规划和工程类型出具规划条件，明确工程的用地性质、允许建设范围、面积、容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、基础设施和公共服务设施配套要求等规划设计要求。建设单位编制的规划设计方案应当符合规划条件要求。

第二十四条 进行本规定第二十二条工程建设的建设单位申请核发《乡村建设规划许可证》应当提报下列材料：（一）建设单位书面申请；（二）建设项目批准文件；（三）资源规划行政主管部门出具的同意用地书面意见；占用农用地的，提供农用地转用审批文件；（四）建设项目用地范围地形图（符合西安规划坐标系统、高程系统 1：500 或 1：1000）；（五）村民委员会同意建设的书面意见；（六）镇人民政府或者街道办事处对核发《乡村建设规划许可证》的书面意见；（七）建设项目规划设计方案、工程设计方案；（八）法律、法规规定需要提供的其他材料。

第二十五条 申请本规定第二十二条工程建设规划许可的，镇人民政府或者街道办事处自受理之日起 10 个工作日内提出初审意见，报区县、开发区资源规划行政主管部门审查，区县、开发区资源规划行政主管部门应当在 20 个工作日内作出许可决定。

区县、开发区资源规划行政主管部门应当按照以下要求进行审查：（一）审查建设项目规划设计方案、工程设计方案是否符合城乡规划；（二）依据相关法规规定和工作需要，书面征求有关部门意见；（三）根据需要组织实地踏勘；（四）涉及他人利益的，应依法通过听证等方式征求利害关系人意见。符合条件的，核发《乡村建设规划许可证》；不符合条件的，书面告知申请人并说明理由。

第二十六条 使用宅基地进行村民住宅建设的（含新建、改建、扩建），村民应向所在村民小组或村民委员会提出申请，经村民委员会研究同意后报镇人民政府或者街道办事处。经审查同意后，镇人民政府或者街道办事处核发《乡村建设规划许可证》。

涉及新占宅基地的，应先行办理相关用地审批手续，方可申请办理《乡村建设规划许可证》。

第二十七条 进行自建住宅建设的村民申请核发《乡村建设规划许可证》应当提报下列材料：（一）书面申请，申请人有效身份证；（二）资源规划行政主管部门出具的同意用地书面意见；占用农用地的，提供农用地转用审批文件；（三）村民委员会同

意建设的书面意见和妥善处理相邻关系的材料；（四）房屋用地四至图及房屋设计方案或简要设计说明；（五）法律、法规规定需要提供的其他材料。

第二十八条 申请村民自建住宅建设规划许可的，镇人民政府或者街道办事处应当自受理之日起 45 日内作出许可决定。镇人民政府或者街道办事处应当按照以下要求进行审查：（一）审查建设项目房屋设计方案或者简要设计说明是否符合城乡规划；（二）根据需要组织实地踏勘；（三）涉及他人利益的，应当依法通过听证等方式征求利害关系人意见。符合条件的，核发《乡村建设规划许可证》；不符合条件的，书面告知申请人并说明理由。

第二十九条 有下列情形之一的，不予规划许可：（一）近期规划改造，拟建用地已列入征用范围的；（二）不符合土地利用规划的；（三）不符合村庄规划的；（四）占压城乡规划红线、绿线、蓝线、紫线、黄线、橙线、黑线控制范围的。

第三十条 农村村民自建住宅建设，原则人均建筑面积控制在 80 平方米以下，层数控制在 3 层以下（含 3 层），屋顶檐口至地面高度控制在 10 米以内，坡屋顶的应从檐口起坡，坡顶不超过 2.5 米。秦岭生态环境保护区范围内村民自建住宅建设，建筑高度同时需符合省、市秦岭生态环境保护条例相关规定。

第三十一条 村民自建住宅跨度超过 9 米或两层以上的房屋，应当由具有相应资质的设计单位设计，也可选用建设行政主

管部门认可的通用设计或标准。

第三十二条 《乡村建设规划许可证》有效期为二年。

《乡村建设规划许可证》应当载明建设项目位置、用地范围和面积、用地性质、建筑面积、建筑高度、建筑层数和主要功能等内容，并附经审定的设计方案图纸。许可机关可以根据管理实际需要，在作出乡村建设规划许可时，对建设项目的建筑风格、外观形象、色彩等提出要求。

第三十三条 村民委员会出具同意建设的书面意见前，应当将拟建项目的申请人、用地范围和面积、建筑高度、建筑面积、用途等在村民委员会公告栏进行公示。公示时间不得少于7日。许可机关在作出乡村建设规划许可决定前，应当将拟作出的许可有关内容在部门网站、便民服务场所或者建设项目所在的村民委员会公告栏进行公告。公告时间不得少于7日。许可机关应当在核发《乡村建设规划许可证》之日起5个工作日内，将许可有关内容在部门网站、便民服务场所或者建设项目所在的村民委员会公告栏进行公布。建设项目开工前，建设单位应当按照要求在施工现场设置建设工程规划公示牌，公开规划许可有关内容。

第三十四条 乡村建设规划许可的变更、延续、撤回、撤销依据《中华人民共和国行政许可法》等法律、法规、规章执行。

第三十五条 乡镇企业、乡村公共设施、公益事业和农村集中居住区工程建设项目在开工前和建筑基础施工完成后，建设单位应当向许可机关提出规划验线申请，许可机关应当自行或者委

托相关单位进行规划验线，核发验线确认书后，方可开工或者继续施工。

第三十六条 乡村建设工程竣工后，建设单位或者个人应当向许可机关提出竣工规划勘验申请，许可机关应当自行或者委托相关单位进行竣工规划勘验，经审核符合规划许可内容的，核发建设工程竣工规划核实认可文件。未取得建设工程竣工规划核实认可文件的乡村建设工程，有关部门不得办理竣工验收备案等相关手续。

第四章 村镇规划管理和监督

第三十七条 各区县人民政府、开发区管委会组织成立相关村镇规划建设管理机构；市法制主管部门依据相关规定向有关村镇规划建设执法人员核发乡村建设规划执法证。

第三十八条 各镇人民政府（街道办事处）具体负责辖区内村镇规划建设的日常监督管理工作；做好本辖区村镇规划建设法律、法规的宣传工作；落实监管责任，建立网格化巡查机制，实行全程跟踪管理，及时发现、制止并依法查处违法建设行为。

属乡镇企业、乡村公共设施、公益事业和农村集中居住区工程违法建设类的，镇人民政府（街道办事处）应及时函告项目所在地相关行政主管部门，相关行政主管部门在3个工作日内按职责对违法建设进行认定并提出明确处理意见，及时函告违法建设所在地镇人民政府（街道办事处）处理，并抄报区人民政府。

属农村村民住宅违法建设类的，按照“属地化管理”原则，由违法建设所在地镇人民政府（街道办事处）提出明确处理意见并及时进行查处。

属城中村违法建设类的，按照《西安市城中村违法建设专项整治工作实施方案》（市办字〔2018〕184号）文件执行。

第三十九条 秦岭生态环境保护区范围内对于应当办理建设项目准入手续而未办理进行建设的，由市秦岭生态环境保护管理机构依法查处。

第四十条 对于未取得《乡村建设规划许可证》或未按照《乡村建设规划许可证》许可内容进行建设的违法行为，由镇人民政府（街道办事处）责令其停止建设，尚可采取改正措施的，责令其限期改正，并可按有关规定予以处理；对严重影响规划的，限期拆除其违法建设的建筑物、构筑物及其他设施。

第四十一条 超出批准面积多占土地进行乡村建设的，应当责令其停止建设；对拒不停止继续施工的，由镇（街道）资源规划行政主管部门依法查处，严禁占用永久基本农田。

第四十二条 未经批准或采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地进行乡村建设的，由镇（街道）资源规划行政主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用土地上的违法建筑，且两年内不得再次申请。

第四十三条 建设单位或者个人接到责令停止建设通知后，应立即停止建设；继续进行违法建设的，由镇人民政府（街道办

事处)组织强制拆除其违法建设部分。

第四十四条 未取得《乡村建设规划许可证》的乡村建设,资源规划行政主管部门不得发放不动产权证,市场监管、公安、卫健、文化旅游等行政主管部门不予核发相关证照。

第四十五条 违反本规定,资源规划行政主管部门和镇人民政府或者街道办事处有下列行为之一,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:(一)未按规定受理、核发《乡村建设规划许可证》的;(二)发现乡村建设违法行为,未依法进行查处的;(三)未履行主体责任进行日常巡查和监管的;(四)其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为。

第四十六条 村镇规划建设管理纳入年度工作目标责任制考核内容,并与区县人民政府、开发区管委会、镇人民政府(街道办事处)的年终考核挂钩。

第五章 附 则

第四十七条 本规定自颁布之日起实施,有效期5年。此前颁布的相关文件与本规定不一致的,以本规定为准。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。
市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2020年1月7日印发
