

关于公开征求《杭州市国土空间规划条例 (草案)》意见的公告

杭州市人民政府提请审议的《杭州市国土空间规划条例(草案)》已经市十四届人大常委会第三十九次会议第一次审议。为进一步提高立法质量,现将上述法规草案及其说明公布,向社会公开征求意见。修改意见请于2026年9月30日前扫描下方二维码在线提交,或者书面反馈杭州市人大常委会法制工作委员会。

通讯地址:杭州市解放东路18号 杭州市人大常委会法制工作委员会

邮 编:310026



杭州市人大常委会法制工作委员会

2026年8月28日

杭州市国土空间规划条例

（草案）

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 国土空间规划制定和修改
- 第三章 国土空间规划实施
- 第四章 监督管理
- 第五章 附 则

第一章 总 则

第一条[立法目的] 为了加强国土空间规划管理，优化国土空间开发保护格局，实现国土空间治理体系和治理能力现代化，发挥省会城市龙头领跑示范带动作用，彰显历史文化名城、创新活力之城、生态文明之都特色优势，以人民城市理念引领城市高质量、内涵式发展，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条[适用范围] 本市行政区域内国土空间规划的制定、修改、实施等活动，适用本条例。

第三条[规划效力] 任何单位和个人应当遵守经依法批准的国土空间规划，服从规划管理。

第四条[政府职责] 市人民政府应当加强本行政区域内国土空间规划的统一领导和管理。

区、县（市）人民政府负责本行政区域内国土空间规划工作。

乡镇人民政府、街道办事处按照规定职责，做好国土空间规划的有关工作。

第五条[部门职责] 市、县（市）规划和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，其派出机构按照规定职责承担区域内的国土空间规划管理工作。

发展和改革、财政、经济和信息化、城乡建设、交通运输、园林文物、农业农村、生态环境、林业水利、教育、民政、文化广电旅游、卫生健康、应急管理、城市管理、数据资源等有关部门按照各自职责，协同做好国土空间规划管理的有关工作。

第六条[国土空间规划委员会] 市、县（市）人民政府设立国土空间规划委员会（以下简称规划委员会），负责审议、论证、指导国土空间规划管理的重大事项。

规划委员会办公室设在规划和自然资源主管部门，负责规划委员会日常事务。

第七条[区域协同] 市和区、县（市）人民政府应当落实长江经济带、长三角区域一体化等重大发展战略，加强与周边地区的国土空间规划衔接，统筹空间资源保护利用，推动杭州都市圈同城化发展，唱好杭甬“双城记”，共建长三角世界级城市群。

第八条[市域空间结构优化] 国土空间规划应当优化市域空间结构和功能布局，推动构建多中心、网络化、组团式、集

约型国土空间结构。构建以全球城市功能中心、都市综合服务中心、都市特色服务中心为主体的城市公共中心体系，推动城市公共中心提质扩容、聚集高端要素，提升区域服务能级与辐射带动作用。

第九条[底线管控] 国土空间规划应当落实主体功能区战略，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等底线管控要求，统筹布局生态、农业和城镇等功能空间，优化生产、生活、生态空间格局。

第十条[生态带保护管理] 市和区、县（市）人民政府应当加强城市生态带保护管理，限制生态带内的城市开发活动，引导耕地和林地向生态带集中，构筑城市通风廊道，缓解城市热岛效应，守护城市生态安全格局。

第十一条[城市安全韧性] 市和区、县（市）人民政府应当落实城市建设安全韧性要求，构建城市韧性空间格局和管控体系。统筹交通、市政基础设施规划建设，强化城市安全运行保障能力。严格限制超高层建筑，增强高空消防能力，提升房屋安全保障水平。优化城市防灾减灾空间格局，预留防灾减灾弹性空间。

第十二条[历史文化保护] 市和区、县（市）人民政府应当严格落实西湖文化景观、大运河、良渚古城遗址等世界文化遗产，以及历史城区、历史文化街区、历史文化名镇名村等重要区域的保护管控要求，不得破坏历史文化遗产本体、传统格局、整体风貌和历史文脉。

第十三条[景观风貌管控] 市和区、县（市）人民政府应

当加强钱塘江、富春江、新安江两岸，西湖、湘湖、西溪湿地、千岛湖等城市重点景观风貌区的管理，执行城市色彩、城市天际线、建筑风貌等管控要求，塑造特色城市景观。

市和区、县（市）人民政府应当加强村庄风貌管控，传承和延续乡村地区自然、历史、乡土文化和农耕景观资源，保护传统村落，因地制宜建设美丽乡村。

第十四条[公共服务设施保障] 市、县（市）人民政府及其部门应当按照以人为本、品质生活、城乡共富的总体要求，结合人口变化完善公共服务设施配套标准体系。

国土空间规划应当因地制宜构建城乡生活圈，统筹安排、分级分类配置公共服务设施，推动公共服务设施的集中布局、复合利用和功能合理转换。

第十五条[产业空间保障] 市规划和自然资源主管部门应当会同相关部门，按照总量保障、产业集聚、提质增效要求，组织划定工业用地控制线，优化产业空间布局，增加创新产业空间供给，加大新质生产力发展保障力度。

市、县（市）规划和自然资源主管部门应当会同相关部门，根据产业发展需求加快盘活存量低效用地，合理确定工业用地规划指标，实施灵活供地方式，健全土地混合开发利用机制，促进产业空间复合高效利用，推进产业社区建设，保障新产业、新业态、新模式多元空间需求。

国土空间规划应当围绕高等学校、科研院所及其他重大创新平台，规划建设与区域产业布局相适配的创新生态圈，科学布局研发创新、成果转化、创业孵化与产业承载空间，统筹配

置科技创新要素及其他基础设施。

第十六条[国土空间治理数智化] 市规划和自然资源主管部门负责市国土空间治理数智化工作，依托杭州城市大脑，建设完善国土空间规划一张图，强化人工智能赋能，开展国土空间规划编制、审查、实施、监测、评估、维护等全过程智慧管理。

市规划和自然资源主管部门和市数据资源主管部门应当完善国土空间数据的归集规则，根据国土空间规划一张图建设要求，汇集自然资源、生态环境、历史文化等国土空间数据，实现政府部门数据共享和交互，以及政府与社会之间的信息交互。

第二章 国土空间规划制定和修改

第十七条[国土空间规划体系] 本市建立市、县、乡镇三级和总体规划、详细规划、专项规划三类的国土空间规划体系。

总体规划包括市国土空间总体规划、县（市）国土空间总体规划、乡镇国土空间总体规划。

详细规划包括城镇详细规划、村庄规划和特定功能区域详细规划。详细规划是核发建设项目规划许可、进行各项建设等活动的依据。

专项规划包括特定区域（流域）的专项规划和特定领域的专项规划。

第十八条[规划编制统筹管理] 本市国土空间规划编制实行计划管理。

区、县（市）人民政府和市级相关部门可以向市规划和自然资源主管部门提出规划编制需求，县（市）人民政府相关部门可以向县（市）规划和自然资源主管部门提出规划编制需求，由市、县（市）规划和自然资源主管部门组织论证，形成规划编制计划，经本级人民政府同意后执行。

规划编制组织机关应当依据计划开展规划编制，并将依法批准的规划成果按照统一底图、统一标准、统一平台的管理要求纳入国土空间规划一张图。

第十九条[总体规划编制] 市国土空间总体规划由市人民政府组织编制，经市规划委员会审议后提请市人民代表大会常务委员会审议，并经省人民政府审核同意后报国务院批准。

县（市）国土空间总体规划由县（市）人民政府组织编制，经县（市）规划委员会审议后提请县（市）人民代表大会常务委员会审议，并经市人民政府审核同意后报省人民政府批准。

确需编制区国土空间总体规划的，经省人民政府同意后，由区人民政府组织编制，经区人民代表大会常务委员会和市规划委员会审议，并经市人民政府审核同意后报省人民政府批准。

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区、县（市）人民政府审核，再经市规划委员会审议后报市人民政府批准。

第二十条[总体规划修改] 因国家和省市重大战略调整、行政区划调整、上级国土空间总体规划修改、国家和省市重大工程项目建设需要等情形确需修改国土空间总体规划的，以及

国土空间总体规划经监测评估认为需要修改的，经原审批机关同意后，按照原编程序组织修改、报批。

第二十一条[总体规划动态维护] 依据国土空间总体规划实施监测评估情况，确需对总体规划进行动态维护的，在不突破强制性管控要求前提下，由规划和自然资源主管部门组织编制总体规划动态维护方案，并按照国家 and 省规定的权限和程序组织审查、报批。经批准的总体规划动态维护成果纳入国土空间规划一张图。

第二十二条[详细规划编制] 详细规划应当根据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，由市规划和自然资源主管部门按照总体规划明确的划分原则，结合规划管理工作实际需要统筹划定。

市辖区范围内城镇详细规划由市规划和自然资源主管部门会同区人民政府组织编制，经市规划委员会审议后，报市人民政府批准；县（市）范围内城镇详细规划由县（市）规划和自然资源主管部门组织编制，由市规划和自然资源主管部门开展一致性审查，经县（市）规划委员会审议后，报县（市）人民政府批准。

村庄规划由所在乡镇人民政府、街道办事处组织编制，经村民会议或者村民代表会议同意，并经市规划和自然资源主管部门一致性审查后，报所在区、县（市）人民政府批准。未编制村庄规划的乡村地区可以适用通则式管理规定。

风景名胜区等特定功能区域详细规划应当按照相关法律、法规编制、审批和管理。特定功能区域详细规划在报批前，应

当经规划和自然资源主管部门一致性审查通过。

第二十三条[详细规划分层编制] 城镇详细规划按照层级深度分为单元、街区（街坊）、地块等层次。

单元层次落实总体规划传导要求，衔接专项规划，明确单元层次功能定位、发展规模、空间结构等总体要求，引导和统筹街区（街坊）的开发保护利用格局。

街区（街坊）层次明确街区（街坊）主导功能、规模容量等管控要求。

地块层次明确地块用地范围、容积率等具体控制指标和各类配套设施的管控内容。

第二十四条[详细规划修改] 确需修改详细规划的，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和相关行业主管部门意见，并按照原编制程序组织修改、报批。

城镇详细规划修改根据修改的内容分为重大修改和一般修改。重大修改是指对单元层次功能定位、发展规模等总体要求的修改，一般修改是指对街区（街坊）层次主导功能、规模容量等管控要求的修改。

市、县（市）人民政府可以委托其规划和自然资源主管部门对一般修改进行审批，具体办法由市人民政府另行制定。

第二十五条[详细规划动态维护] 在符合国土空间规划强制性管控要求的前提下，因公共服务设施、市政基础设施布局优化、用地指标优化等简易调整和深化细化优化需要，可以对详细规划进行动态维护，经规划和自然资源主管部门审查确认后，动态维护成果纳入国土空间规划一张图。

详细规划动态维护的具体适用情形由市规划和自然资源主管部门另行制定。

第二十六条[城市更新地区详细规划管理] 在符合详细规划单元和街区（街坊）强制性管控要求的前提下，城市更新地区可以以若干个地块为单位，由区、县（市）人民政府组织相关部门，结合城市更新片区策划方案和项目实施方案，编制详细规划深化细化方案，经市、县（市）规划和自然资源主管部门组织审查确认后，以详细规划动态维护方式纳入国土空间规划一张图。

详细规划深化细化方案的地块规模容量可以跨街区（街坊）进行调配，优先保障老旧住宅更新、公共服务设施、市政基础设施、新产业新业态新模式等用地空间需求。

第二十七条[专项规划编制管理] 专项规划实行清单管理。市、县（市）规划和自然资源主管部门会同相关部门制定本级专项规划清单，明确编制类别和组织编制机关，报本级人民政府批准后实施。专项规划清单实行动态管理。

专项规划由专项规划清单确定的部门按照职责组织编制，经规划一致性审查，并经本级规划委员会审议后，报本级人民政府批准。

跨区域（流域）的专项规划，报共同的上一级人民政府批准。法律、法规对专项规划审批程序另有规定的，从其规定。

第二十八条[专项规划修改] 专项规划因上级国土空间规划修改，国家标准、地方标准、行业标准等发生变化，对设施配置规模和空间布局产生重大影响而进行的修改，由组织编制

机关会同规划和自然资源主管部门开展修改必要性评估，按照原编制的程序组织修改、报批。

第二十九条[专项规划动态维护] 专项规划实施中涉及交通、市政基础设施线位局部调整等情形，在取得行业主管部门同意后可以进行动态维护，经规划一致性审查通过后，动态维护成果纳入国土空间规划一张图。

第三十条[国土空间规划的衔接] 以安全底线刚性约束、生态红线严格管控、文化遗产依法避让为协调原则，加强总体规划、详细规划、专项规划之间的衔接与统筹，形成多规合一的国土空间规划一张图，作为规划管理等工作的依据。

第三十一条[城市重点景观风貌区国土空间设计] 城市重点景观风貌区应当编制国土空间设计，优化整体布局，提升空间品质。国土空间设计明确的景观风貌、公共空间等管控要求应当纳入详细规划。

本市城市重点景观风貌区的范围由市规划和自然资源主管部门划定并公布。

第三十二条[公示公开] 国土空间规划报送审批前，组织编制机关应当采取论证会、听证会或者其他方式征求有关部门、专家和公众的意见，并依法将国土空间规划草案进行公示。

国土空间规划获批准后，组织编制机关应当依法向社会公布，方便公众查询，法律、法规规定不得公开的内容除外。

第三章 国土空间规划实施

第三十三条[近期实施规划] 市、县（市）规划和自然资源

源主管部门应当依据市、县（市）国土空间总体规划，衔接国民经济和社会发展规划，编制国土空间近期实施规划，报本级人民政府同意后实施。近期实施规划期限为五年。

近期实施规划应当明确近期发展方向、建设重点、建设时序，指导土地储备计划的编制以及重大建设项目的统筹安排。

第三十四条[土地储备] 市规划和自然资源主管部门及其派出机构、县（市）规划和自然资源主管部门会同同级财政等相关部门编制土地储备计划，合理确定土地储备规模，统筹安排总量、结构、布局、时序等内容。土地储备计划应当报本级人民政府批准。储备土地供应前，土地储备机构应当组织对储备土地开展必要的前期开发。

第三十五条[城市更新实施] 在符合国土空间规划、确保公共利益和安全的前提下，城市更新项目确因改善居住环境、完善公共服务设施和市政基础设施等需要，无法满足现行相关建设标准和技术规范的，经区、县（市）人民政府组织论证并征求相关利害关系人意见，可以适当调整更新范围内有关建筑间距、建筑退让、建筑密度、绿地率等指标，但不得影响周边利害关系人的合法权益。

城市更新项目应当优先配置公共服务设施、市政基础设施，提升街区（街坊）配套服务和空间品质。无法满足公共服务设施、市政基础设施配套标准的，可以在街区（街坊）范围内通过新建、存量挖潜等方式补齐相关配套设施。

城市更新项目在落实详细规划要求的前提下，为补齐片区民生短板所增配的公共服务设施、市政基础设施，建成后无偿

移交相关主管部门的，可以按照规定给予建筑面积奖励。

第三十六条[用地预审与选址意见书] 依法需要办理用地预审与选址意见书的建设项目，建设单位在报送相关部门批准、核准前或者建设项目备案阶段，应当向规划和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，还应当提交规划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。

第三十七条[规划条件] 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，用地预审与选址意见书应当明确规划条件。

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，市、县（市）规划和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。

第三十八条[建设要求] 城乡建设、城市管理、园林文物等相关部门应当通过国土空间治理数字化平台依法提出建设项目的建设要求，按照各自职责负责解释并督促建设单位或者个人落实建设要求。

建设项目的建设要求和规划条件一并纳入出让地块的方

案，报市、县（市）人民政府批准后按照规定予以公布。

第三十九条[规划条件变更] 建设单位或者个人应当按照规划条件进行建设。在尚未通过建设工程竣工规划核实前确需变更规划条件的，应当向市、县（市）规划和自然资源主管部门提出申请。但是，以出让方式取得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、建筑高度或者建筑密度，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市政基础、公共服务配套设施。

以出让方式取得国有建设用地使用权的建设项目变更规划条件，由市和区、县（市）人民政府指定的单位召集相关利益主体（含原竞买单位）举行听证会，并报原批准的人民政府审批。变更内容应当符合详细规划，经公示后按照规定程序办理变更。变更内容涉及调整国有建设用地使用权出让合同的，应当按照规定办理相关手续。

第四十条[存量项目改扩建的规划条件] 在城镇建设用地范围内依法拥有国有建设用地使用权的建设单位或者个人，可以持建设项目批准、核准或者备案的证明文件、使用房屋及土地的合法证明文件，向市、县（市）规划和自然资源主管部门提出改建、翻建或者扩建现有建（构）筑物的申请。

经市、县（市）规划和自然资源主管部门审查，符合规划要求，以及使用土地的合法证明文件载明的用途及用地范围的，明确改建、翻建或者扩建现有建（构）筑物的规划条件。

第四十一条[存量低效土地盘活] 已纳入城镇低效用地开

发范围的国有建设用地且符合省有关规定的，土地使用权人可以依法向市、县（市）规划和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，但不得申请将其他性质的建设用地变更为商品住宅、商业服务业用地等经营性房地产用地。

第四十二条[城镇建设用地规划管理（国有土地）] 在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、核准或者备案文件，向市、县（市）规划和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、核准或者备案文件和签订国有建设用地使用权出让合同后，向市、县（市）规划和自然资源主管部门领取建设用地规划许可证。

第四十三条[城镇建设用地规划管理（集体土地）] 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、核准或者备案文件，以及农村集体经济组织的书面同意意见，向市、县（市）规划和自然资源主管部门申请核发建设用地规划许可证。

第四十四条[城镇建设工程规划许可] 在城镇建设用地范围内进行建（构）筑物、道路、管线以及其他工程建设的，建设单位或者个人应当依法向市、县（市）规划和自然资源主管部门申请核发建设工程规划许可证。依法应当办理乡村建设规划许可和免于规划许可的建设项目除外。

第四十五条[村庄集体土地规划管理] 在村庄建设用地范围内使用集体所有土地进行乡镇企业、乡村公共设施、公益事业建设的项目，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，向市、县（市）规划和自然资源主管部门申请核发建设使用集体所有土地决定书；建设单位或者个人建设应当持使用集体所有土地决定书等使用土地的合法证明文件，向市、县（市）规划和自然资源主管部门申请核发乡村建设规划许可证。

在村庄建设用地范围内使用集体所有土地进行农村住宅建设的，农村村民应当持农村集体经济组织的书面同意意见、使用土地的有关证明文件、住宅设计图件，向乡镇人民政府、街道办事处提出乡村建设规划许可申请。

第四十六条[村庄国有土地规划管理] 在村庄建设用地范围内使用国有建设用地进行工程建设的，按照城镇建设用地范围内的建设项目核发建设用地规划许可和建设工程规划许可。

第四十七条[建设工程规划许可要求] 房建类工程的建设工程规划许可应当明确建设项目占地位置、建筑面积和高度等信息。市政线性工程的建设工程规划许可应当明确建设项目占地位置、长度、标准断面宽度等信息。

对于出让方案明确的与工程建设直接相关的绿化、消防、交通、市政基础设施等有关建设要求，由相关主管部门负责审查，规划和自然资源主管部门在审查建设工程设计方案时应当征求相关主管部门意见。

建设项目直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的，应

当在建设工程设计方案或者初步设计阶段组织公示征求利害关系人意见。

第四十八条[许可流程简化] 建设用地规划许可和建设工程规划许可可以合并办理，建设使用集体所有土地用地审核和乡村建设规划许可可以合并办理。

第四十九条[建设项目分期实施] 建设项目需要分期建设的，建设单位或者个人应当在建设工程设计方案或者初步设计中明确分期建设计划、分期建设用地范围、建设规模和配套设施等内容，并持项目批准、核准或者备案部门同意分期建设的意见，向市、县（市）规划和自然资源主管部门分期申请核发建设工程规划许可证。

第五十条[工程坐标放线] 建设项目开工前，建设单位或者个人应当委托具有相应资质的单位进行坐标放线，并办理验线手续。

建设项目坐标放线前，建设单位或者个人应当在施工现场的醒目位置设置建设项目规划告示牌，公示建设项目主要内容，并在工程建设期间保持设置完好，接受社会监督。法律、法规规定不得公开的内容除外。

第五十一条[建设项目竣工规划核实] 市、县（市）规划和自然资源主管部门应当通过图件核验、现场勘查等方式进行建设项目竣工规划核实。符合规划许可内容的，依法出具建设工程规划核实确认书；不符合规划许可内容不予出具建设工程规划核实确认书的，依法书面告知理由。未经竣工规划核实或者核实未通过的建设项目，建设单位或者个人不得组织竣工验收。

收。依法无需进行竣工规划核实的建设项目除外。

建设项目涉及绿化、消防、交通、市政基础设施等具体建设内容，由相关部门负责审定、验收。

建设项目在确保安全且具备独立使用功能前提下，可以按规定分期申请建设工程竣工规划核实。

第五十二条[临时改变房屋用途] 房屋所有权人、使用权人应当按照建设工程规划许可证确定的用途使用房屋。

确因发展国家、省、市支持的产业和行业，完善公共服务设施、市政基础设施以及区域配套需要临时改变房屋用途的，房屋所有权人、使用权人可以依法提出申请。具体实施细则由市规划和自然资源主管部门另行制定。

第五十三条[土地短期利用] 在符合国土空间规划管控、环境保护、安全管理等要求的前提下，确因公共服务设施、市政基础设施的完善提升以及产业发展等阶段性需求，对政府已征收、收回、收购或者纳入土地储备的地块，可以进行土地短期利用。

第四章 监督管理

第五十四条[监测评估] 市和区、县（市）人民政府应当定期对国土空间总体规划实施情况进行监测评估，由本级规划和自然资源主管部门负责组织实施。监测评估工作应当衔接国民经济和社会发展规划，分析规划实施情况，并提出对策建议。

市规划和自然资源主管部门会同相关部门依托国土空间规划一张图，通过数智化手段，对国土空间开发保护建设的各

项行为进行动态监测，并根据监测情况及时预警、治理整改。

第五十五条[督察与指导] 本市建立规划和自然资源督察制度。市人民政府授权的机构负责对区、县（市）人民政府国土空间规划管理情况进行督察。区、县（市）人民政府应当健全工作机制，加强和改进国土空间规划管理工作，并对督察发现的问题及时组织整改。

市、县（市）规划和自然资源主管部门应当加强对其委托实施国土空间规划相关审批工作的单位的监督和指导。

第五十六条[人大监督] 市和区、县（市）人民代表大会常务委员会、乡镇人民代表大会应当加强对国土空间规划实施情况的监督，定期听取本级人民政府有关国土空间规划实施情况的专项报告，对本级人民政府国土空间规划工作作出相应的决议、决定。

第五十七条[公众参与] 国土空间规划工作应当建立全过程公众参与机制。国土空间规划的制定、修改、实施和监督检查应当向社会公开，充分听取公众意见，接受社会监督。

市和区、县（市）人民政府应当健全公众参与机制，通过互联网政务媒体、线上公示、意见征集系统等数字化渠道，接受社会监督，提升国土空间规划全过程公众参与的便捷性、有效性与透明度。

第五十八条[违法处理] 违反本条例规定的行为，法律、法规已有法律责任规定的，从其规定。

第五章 附 则

第五十九条[施行时间] 本条例自 年 月 日起施行。
《杭州市城乡规划条例》同时废止。

关于《杭州市国土空间规划条例（草案）》 的起草说明

一、立法必要性

2025 年中央城市工作会议明确城市发展“两个转向”，锚定内涵式高质量发展主线，要求以国土空间高效治理赋能城市提质、产业升级，依托法治化规划提升超大城市现代化治理水平。省、市城市工作会议对标国家部署，细化城市高质量发展与空间治理工作要求。制定《杭州市国土空间规划条例》（以下简称《条例》）是贯彻落实党中央决策部署和省市城市工作会议要求的重要法治举措。此外，必要性还体现在以下三方面：

（一）深化细化上位法规的要求。2025 年 1 月，《浙江省国土空间规划条例》施行，为全省国土空间规划管理提供了上位法依据。杭州作为超大城市，在规划体系传导、存量更新弹性、产业空间保障、数智化治理等方面仍面临诸多挑战。广州、南京等地已相继出台国土空间规划条例，我市亦亟需结合自身实际，对上位法予以细化深化，为全市国土空间规划管理提供针对性、可操作的法治保障。

（二）固化改革实践成果的要求。近年来，我市在实施工商业用地改革、推动“智慧规划”实践、优化审批制度、加强城市风貌管控等方面持续探索创新，在超大城市规划全周期管

理中形成了一批务实管用、行之有效的制度经验，亟需通过地方立法将成熟改革举措制度化、法治化。

（三）保障产业高质量发展要求。围绕构建杭州特色现代化产业体系、加快建设更高水平创新活力之城的目标，对全市产业空间保障、精准供给和高效利用提出了更高要求。亟需通过立法明确产业空间混合利用、弹性用地管理等规定，为新质生产力培育和产业高质量发展提供坚实法治支撑。

二、立法依据及过程

（一）立法依据

主要上位法依据：《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《浙江省国土空间规划条例》等法律法规。

主要参考依据：《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》、中央城市工作会议精神、《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）、《杭州市国土空间总体规划（2021—2035年）》以及本市相关地方性法规、政府规章及规范性文件。

（二）起草过程

市规划资源局负责《条例（草案）》的起草工作，市司法局负责审查修改工作。起草审查过程中，一是广泛征求意见。向市级各部门、区县（市）政府、行业企业征求意见，并通过市政府门户网站、市司法局门户网站向社会公众征求意见；审

查期间共收到意见建议 150 余条，系统梳理、逐条研究后吸收采纳 80 余条。二是精准研讨论证。多次组织召开部门协调会、基层座谈会、专家论证会，聚焦规划动态维护、城市更新管控、项目规划许可等重点难点问题专项研究讨论，统筹诉求、凝聚共识。三是贴合实践优化。紧扣国土空间规划编制、审批、实施、监督全流程痛点难点，结合杭州治理实际创新制度设计，历经二十余轮修改完善，形成草案送审稿，并经 2026 年 7 月 31 日市人民政府第 101 次常务会议审议通过。

三、主要内容和特色《条例（草案）》体例结构与省级条例有效衔接，立足市域实际细化规则，共五章五十九条，含总则、国土空间规划制定和修改、国土空间规划实施、监督管理、附则。

（一）健全分级分类规划体系

一是明确三级三类规划体系。明确我市建立市、县、乡镇三级和总体规划、详细规划、专项规划三类国土空间规划架构，细化各类规划编制主体、审批程序和修改条件（第十七条、第十九条、第二十条、第二十二、第二十四条、第二十七条、第二十八条）。二是实行分层编制模式。设置详细规划单元、街区（街坊）、地块三级层次编制模式，单元层次落实总体规划传导要求，街区（街坊）层次明确主导功能、规模容量，地块层次明确容积率等具体指标，衔接宏观管控与微观管理（第二十三条）。三是建立统筹管理机制。建立规划编制计划管理

和专项规划清单管理机制，避免重复编制，保障规划严肃性、系统性（第十八条、第二十七条）。

（二）严守底线彰显杭州特色

一是严守空间底线。严格落实“三区三线”底线管控要求，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（第九条）。二是强化生态韧性。设置生态带保护管理，限制生态带内城市开发活动，构筑城市通风廊道；落实安全韧性要求，严格限制超高层建筑，优化城市防灾减灾空间格局（第十条、第十一条）。三是彰显文化风貌特色。严格落实西湖文化景观、大运河、良渚古城遗址等世界文化遗产保护管控要求；加强钱塘江、富春江及新安江两岸，西湖、西溪湿地等重点景观风貌区管理，执行城市色彩、天际线、建筑风貌等管控要求（第十二条、第十三条第一款）。

（三）发挥规划委员会统筹审议作用

一是明确市、县（市）设立国土空间规划委员会，负责审议、论证、指导国土空间规划管理的重大事项，办公室设在规划和自然资源主管部门（第六条）。二是明确市国土空间总体规划、县（市）总体规划、乡镇总体规划、城镇详细规划、专项规划在报批前均需经规划委员会审议，通过专业论证、民主协商，提升重大规划决策的科学性、规范性与公信力（第十九条、第二十二条第二款、第二十七条第二款）。

（四）建立规划动态维护机制

针对规划实施中大量出现的局部调整需求,《条例(草案)》设置动态维护路径:总体规划在不突破约束性指标和底线管控要求前提下,由规划和自然资源主管部门组织编制动态维护方案(第二十一条);详细规划在符合强制性管控要求前提下,因公共服务设施、市政基础设施布局优化等简易调整和深化细化优化需要,可以进行动态维护(第二十五条);专项规划实施涉及局部调整等情形,在取得行业主管部门同意后进行动态维护(第二十九条)。动态维护机制在严守空间底线前提下简化局部优化调整流程,既保障规划刚性权威,又适配城市发展动态调整需求。

(五) 细化规划实施管控规则

一是规范全流程管理。全面规范用地预审、规划条件、规划许可、用地管理等全流程实施环节(第三十六条至第三十九条、第四十二条至第四十四条)。二是细化村庄范围内用地管理。结合本市实际对省条例进行细化:村庄范围内使用集体土地进行乡镇企业、公共设施、公益事业建设的,核发建设使用集体所有土地决定书,明确建设用地位置、建设内容、建筑高度、建设规模等规划要求;村庄范围内使用国有土地进行工程建设的,按照城镇建设用地范围内的建设项目核发建设用地规划许可和建设工程规划许可(第四十五条第一款、第四十六条)。三是简化许可流程。建设用地规划许可和建设工程规划许可可以合并办理,建设使用集体所有土地许可和乡村建设规划许

可以合并办理，建设项目可分期申请核发建设工程规划许可证，减少审批环节、降低企业成本、提升服务效能（第四十八条、第四十九条）。

（六）推动国土空间数智化治理

一是明确全过程智慧管理。依托城市大脑建设并完善国土空间规划一张图，强化人工智能赋能，开展规划编制、审查、实施、监测、评估、维护等全过程智慧管理（第十六条第一款）。二是建立监测预警机制。建立规划实施监测评估制度，衔接国民经济和社会发展规划，分析规划实施情况并提出对策建议；依托国土空间规划一张图，对国土空间开发保护建设的各项行为进行动态监测，并根据监测情况及时预警、治理整改（第五十四条）。三是完善公众参与机制。建立全过程公众参与机制，通过互联网政务媒体、线上公示、意见征集系统等数字化渠道接受社会监督（第五十七条）。

（七）健全城市更新规划调控机制

一是衔接规划刚性管控与城市更新弹性需求，明确城市更新地区可以若干个地块为单位，结合片区策划方案和项目实施方案编制详细规划深化细化方案，经审查后以动态维护方式纳入一张图管理；地块规模容量可以跨街区（街坊）调配，优先保障老旧住宅更新、公共服务设施、新产业新业态新模式等用地空间需求（第二十六条）。二是优化更新激励政策。城市更新项目确因改善居住环境、完善公共服务配套等需要，经论证

并征求利害关系人意见，可以适当调整建筑间距、退让、密度、绿地率等指标，但不得减损周边地块相邻权益；为补齐民生短板增配的公共服务设施、市政基础设施建成后无偿移交的，可按规定给予建筑面积奖励（第三十五条）。

（八）强化创新产业空间供给与存量盘活

一是优化产业空间保障。明确按照总量保障、产业集聚、提质增效要求划定工业用地控制线，增加创新产业空间供给，加大新质生产力发展保障；围绕高等学校、科研院所及重大创新平台，规划建设创新生态圈，科学布局研发创新、成果转化、创业孵化与产业承载空间（第十五条）。二是盘活存量低效用地。建立存量低效用地盘活机制，已纳入城镇低效用地开发范围的国有建设用地，土地使用权人可依法申请变更土地开发强度或用地性质（第四十一条）。三是拓展灵活利用方式。推行灵活供地方式，健全土地混合开发利用机制。同时，规定确因发展国家、省、市支持的产业和行业，完善公共服务设施、市政基础设施以及区域配套需要，可以依法临时改变房屋用途；支持依法进行土地短期利用，助力新质生产力发展（第五十二条、第五十三条）。

以上说明及条例草案，请予审议。