

附件

## 广东省列入住房城乡建设部科技计划项目优秀研究成果资料 ( 共 10 个项目 )

### 项目一：新型城镇化背景下的城乡规划编制与实施研究

广东省城乡规划设计研究院  
( 城乡规划类项目 )

**摘要：**本研究以广东省为例，深入分析了城乡规划的发展历程和问题，借鉴了国内外相关案例经验，提出城乡规划编制、审批、实施和评估的改革方向，重点对创新城市总体规划、近期建设规划和控制性详细规划的编制方法、审批审查机制、评估修改程序等进行系统研究，提出了城乡规划全域空间化、分层式弹性控制的“新控规”模式、“碳规”体系、规划审批负面清单、“互联网+”城乡规划实施管理平台等多条改革措施，为广东创建国家城乡规划管理体制改革的试点省提供研究性支撑，为国家探索深化城乡规划编制和实施改革提供针对性建议。

**关键词：**新型城镇化；城乡规划；一张蓝图；新模式

#### 一、研究背景

随着国家新型城镇化战略的提出，我国城镇化的发展进入了转型提升期，城乡规划编制与实施的理念、重点、方法、程序等也面临转型的压力。2013年中央城镇化工作会议提出，要加强新型城镇化进程中的城乡规划建设和管理，以解决当前城市规划建设工作存在的问题。2015年中央城市工作会议提出，要在规划理念和方法上不断创新，增强规划科学性、指导性。中央的一系列要求，为城市规划的改革指明了方向。城乡规划是国家治理体系的重要组成部分，是建设和提升国家治理能力的重要平台。在当前全面深化改革的宏观形势下，深化城乡规划体制改革，突破发展瓶颈，实现城乡规划工作的新跨越，既是推进以人为本的新型城镇化需要重点关注的问题，也是强

化城市规划对城市发展引领作用的需要。

本研究课题的目标在于：结合广东面临的先发问题提供规划创新的新鲜经验，结合广东制度创新的传统“试水”规划改革的重点领域，探索新型城镇化背景下的城乡规划编制与实施改革的新模式，为广东创建国家城乡规划改革试点省提供研究性支撑，为全面深化改革探索新途径、积累新经验，发挥示范带动、服务全国的积极作用。

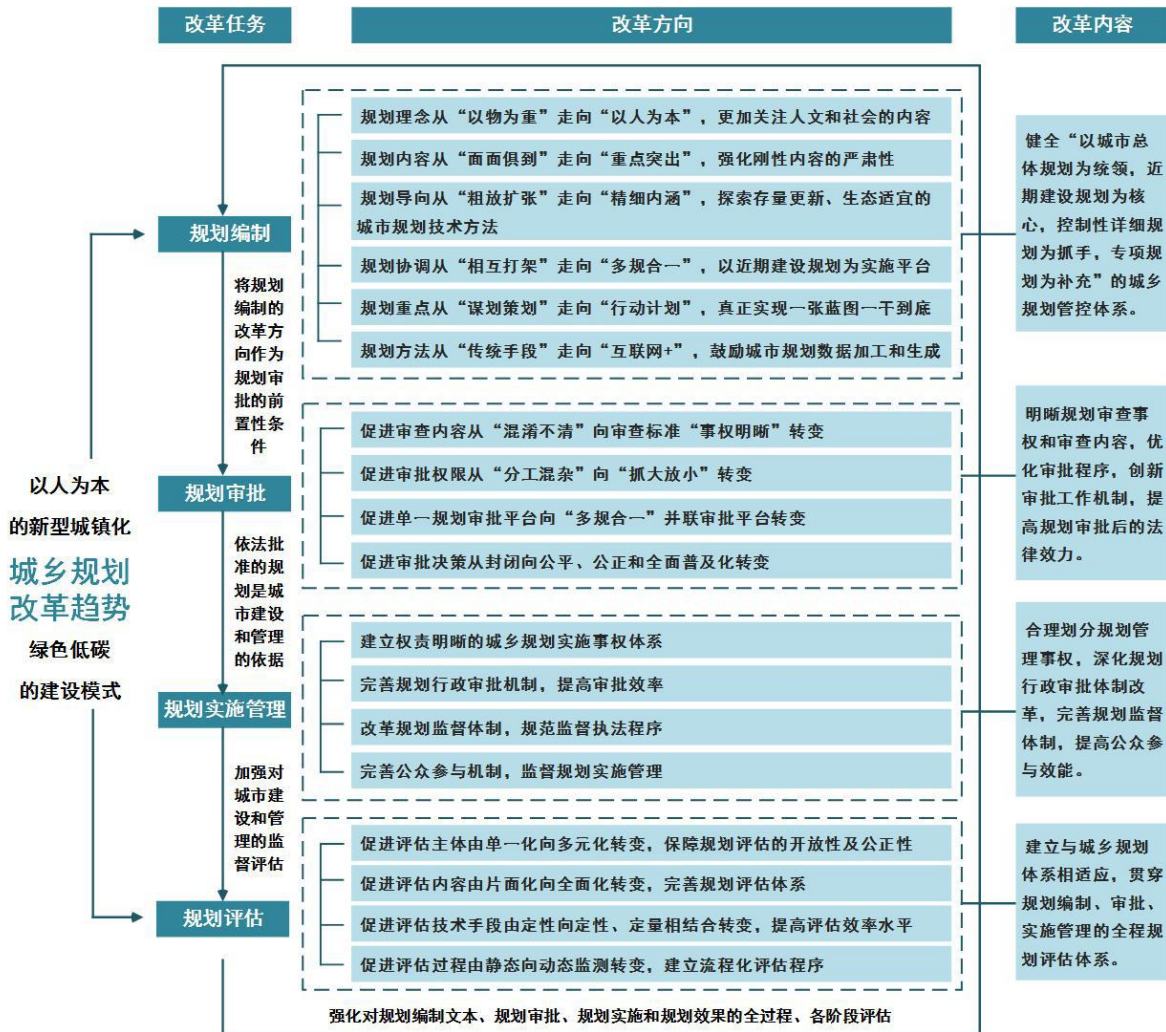


图 2-1 技术路线图

## 二、研究思路

研究主要应对新型城镇化背景下城乡规划发展趋势，结合广东省城乡规划的发展历程和特征问题，把握各级政府对城乡规划改革的诉求，借鉴国内外城乡规划编制与实施的经验，提出城乡规划编制、审批、实施和评估的改革方向，以及关于创新城市总体规划、近期建设规划和控制性详细规划编制方法、审批审查机制、评估修改程序等系

列改革建议，全面构建起科学编制、依法实施、严格监管、动态评估的现代化城乡规划体系，探索形成更为科学有序、内容更加合理、引导控制能力进一步加强的城乡规划新模式。

### 三、研究内容

(一) 健全“以城市总体规划为统领，近期建设规划为核心，控制性详细规划为抓手，专项规划为补充”的城乡规划管控体系。

表 3-1 规划编制重点改革方向和改革内容

	改革方向	改革内容		
		总规	近规	控规
1	规划理念从“以物为重”走向“以人为本”，更加关注人文和社会的内容	○	○	○
2	规划内容从“面面俱到”走向“重点突出”，强化刚性内容的严肃性	●	○	○
3	规划导向从“粗放扩张”走向“精细内涵”，探索存量更新、生态适宜的城市规划技术方法	●	○	●
4	规划协调从“相互打架”走向“多规合一”，以近期建设规划为实施平台	○	●	—
5	规划重点从“谋划策划”走向“行动计划”，真正实现一张蓝图一干到底	○	●	●
6	规划方法从“传统手段”走向“互联网+”，鼓励城市规划数据加工和数据生成	○	○	○

顺应城市发展客观规律，因地制宜、分类指导，通过规划目标、指标、空间管控要求，落实以人为本、绿色低碳、文化传承、创新驱动等新的规划理念。研究从以下六个方面提出规划编制的改革方向：一是规划理念从“以物为重”走向“以人为本”，更加关注人文和社会的内容；二是规划内容从“面面俱到”走向“重点突出”，强化刚性内容的严肃性；三是规划导向从“粗放扩张”走向“精细内涵”，探索存量更新、生态适宜的城市规划技术方法；四是规划协调从“相互打架”走向“多规合一”，以近期建设规划为实施平台；五是规划重点从“谋划策划”走向“行动计划”，真正实现一张蓝图一干到底；六是规划方法从“传统手段”走向“互联网+”，鼓励城市规划数据加工和数据生成。

在此基础上，提出法定规划编制的改革内容：一是强化城市总体规划的战略引领和底线控制作用，从增量规划转向存量规划；二是以

近期建设规划为实施平台完善“多规合一”，制定年度实施计划，提高规划可操作性；三是探索基于分层式弹性控制的“新控规”模式，并加强城市设计与控规的结合，预留建筑设计的接口，最终形成“以城市总体规划为统领，近期建设规划为核心，控制性详细规划为抓手”的城乡规划管控体系。

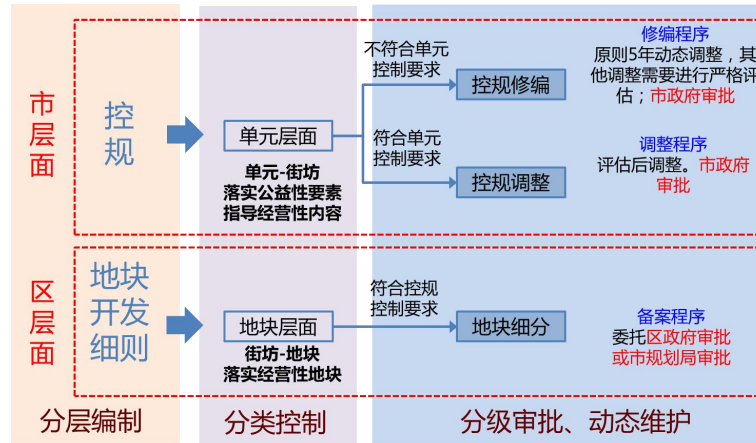


图 3-1 分层式弹性控制的“新控规”模式

## (二) 明晰规划审查事权和内容，优化审批工作机制

表 3-2 规划审批重点改革方向和改革内容

	改革方向	改革内容		
		总规	近规	控规
1	促进审查内容从“混淆不清”向审查标准“事权明晰”转变	●	●	●
2	促进审批权限从“分工混杂”向“抓大放小”转变	●	○	●
3	促进单一规划审批平台向“多规合一”并联审批平台转变	○	○	○
4	促进审批决策从封闭向公平、公正和全面普及化转变	○	○	○

按照中央和地方各级政府的规划事权，分级分类把握规划审查审批的重点，进一步简化审批程序，提出分级落实不同层级的政府审批审查权责，省级政府重点审查国家（省）战略落实、跨辖区协调、战略性资源保护等内容，市、县级政府重点审查城市发展战略、公共服务供给、资源环境保护等内容。明确城市总体规划纲要阶段和成果阶段审查重点，纲要阶段侧重于技术性和合理性审查，成果阶段侧重于法理性和规范性审查。合理简化规划上报文件，对于规划中普遍存在的强制性或原则性内容，探索以“法律条例”或“附录”形式上报。建立规划审批审查倒逼机制，通过立法确立规划审批审查时间，缩短审批审查周期。探索建立规划审批负面清单制度，对于符合规划功能等强

制性要求的建设项目，简化审批程序。

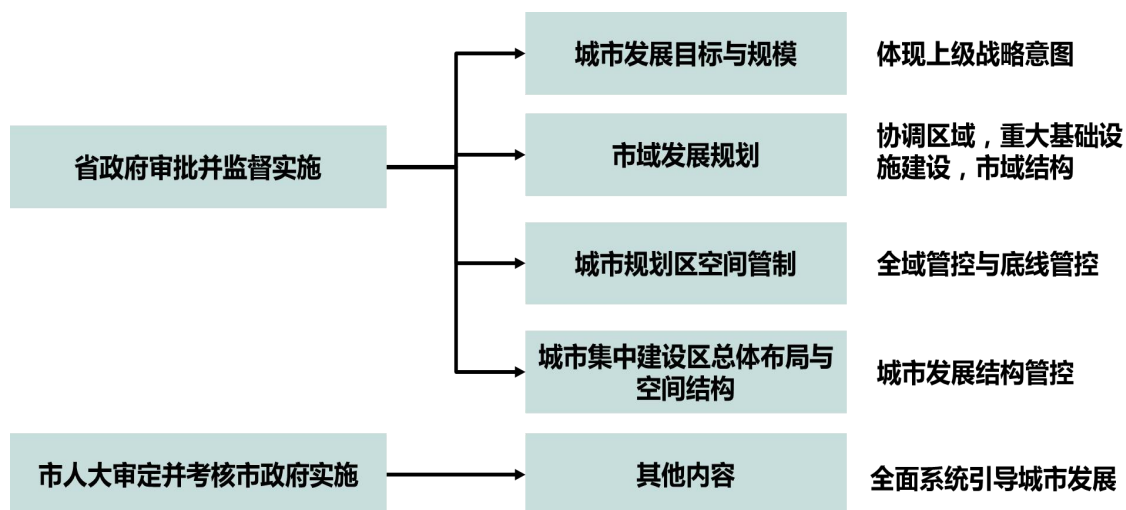


图 3-2 城市总体规划审批事权划分

### （三）强化规划实施监督，优化行政许可审批机制

表3-3 规划实施管理重点改革方向和改革内容

	改革方向	改革内容		
		总规	近规	控规
1	建立权责明晰的城乡规划实施事权体系	○	○	○
2	完善规划行政审批机制，提高审批效率	○	●	●
3	改革规划监督体制，规范监督执法程序	●	○	○
4	完善公众参与机制，监督规划实施管理	○	○	○

强化城市总体规划实施监管，加强规划执法力度，推动规划督察员向县（区）一级延伸，将遥感监测范围由规划区扩大至全市域，建立规划目标实施的跟踪反馈和监督检查机制，定期开展规划评估考核，建立“互联网+”城乡规划实施管理平台，实施全过程监管。建立城市规划实施与土地储备相结合的联动机制，将近期建设规划及年度实施计划确定的建设用地调控要求和各类具体项目用地的布局安排作为规划许可和用地审批的直接依据。探索建立规划控制和项目审批的“负面清单”、“通则式”控制制度。深入推行“阳光规划”，依法公开公示城乡规划编制、修改、规划许可、违法建设查处等信息，接受公众监督。

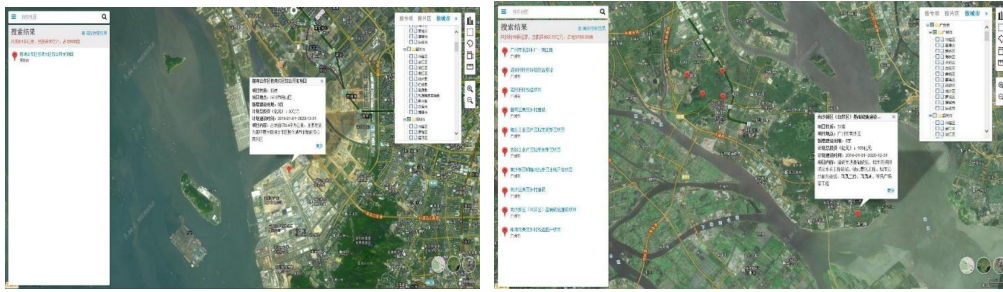


图 3-3 建设项目信息化管理平台

#### (四) 建立贯穿规划编制、规划审批、规划实施管理的全过程规划评估体系

表3-4 规划评估重点改革方向和改革内容

	改革方向	改革内容		
		总规	近规	控规
1	促进评估主体由单一化向多元化转变，保障规划评估的客观性、科学性、公正性	○	○	○
2	促进评估内容由片面化向全面化转变，完善规划评估体系	●	●	●
3	促进评估技术手段由定性向定性、定量相结合转变，提升评估效率和水平	○	○	○
4	促进评估过程由静态向动态监测转变，建立流程化评估程序	●	●	●

提出建立与国民经济与社会发展阶段相对应、与城乡规划体系相适应、贯穿规划编制、审批、实施管理的全过程规划动态监测评估机制，促进评估主体由单一化向多元化转变，保障规划评估的客观性、科学性、公正性；促进评估内容由片面化向全面化转变，完善规划评估体系；促进评估技术手段由定性向定性、定量相结合转变，提升评估效率和水平；促进评估过程由静态向动态监测转变，建立流程化评估程序。通过全面、客观、多维度对规划实施的工作机制、工作进度、实施成效等情况进行动态评估，全面掌握规划实施进展和落实情况。

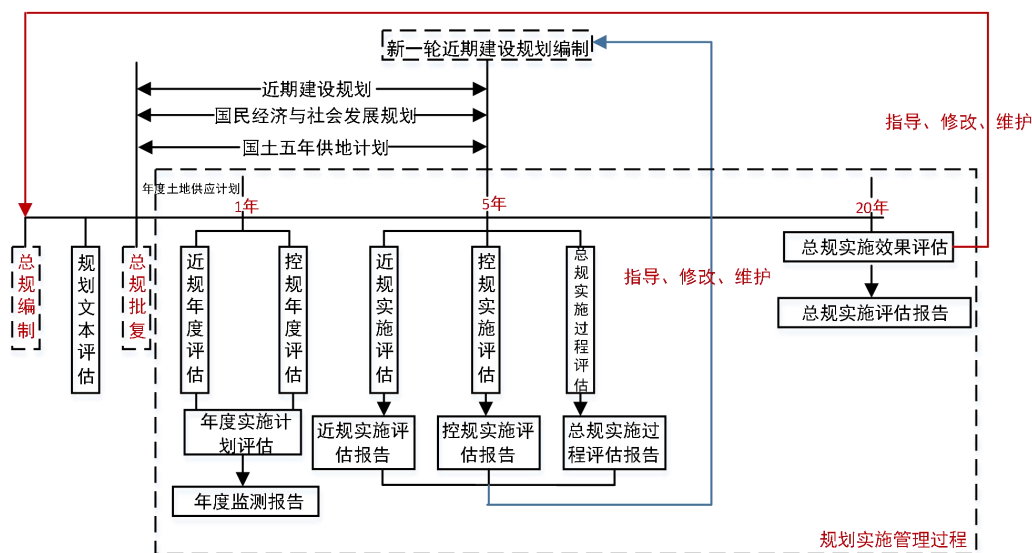


图3-4 城乡规划动态评估监测和维护机制

#### 四、创新点与特色

《研究》以制度创新为核心，以实现“一张蓝图”“一干到底”为目标，主要进行了以下探索和创新：

##### （一）准确把握了新型城镇化发展的最新形势和要求

本项目全面贯彻中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，对以往中央、省有关新型城镇化、城市工作的各种政策文件开展精读研究，保证新型城镇化规划建设各项工作建立在充分研究、深刻理解的基础上。项目紧扣新型城镇化的发展主线，梳理了城乡规划编制、审批、实施、评估各规划阶段的改革方向和改革内容，调整和创新了规划的内容理念和技术方法，落实以人为本、绿色低碳等新的发展理念。

##### （二）探索规划“编制-审批-实施-评估”各环节改革的制度创新

研究抓住城乡规划编制、审批、实施、评估各环节的关键问题，提出了系统的改革方向和改革内容。对创新城市总体规划、近期建设规划和控制性详细规划的编制方法、审批审查机制、规划监督检查、评估修改程序等提出城乡规划全域空间化、分层式弹性控制的“新控规”模式、规划审批负面清单等 21 条改革措施，全面构建起科学编制、依法实施、严格监管、动态评估的现代化城乡规划体系。

##### （三）探索建立全域全过程信息化管控平台

加强城市规划大数据应用与分析，利用互联网的思维及技术方法提高城市规划效率和水平，建立规划管理信息平台，集成规划编制成果及空间基础信息。建立支持数据分析、方案论证的网上审批平台，促进多部门规划信息、统计信息互通互享，推动全省涉及空间的规划在一个平台上实现“多规合一”协同审批。运用遥感监测系统、三维数字地图集成管理平台、审批三维决策支持系统与 BIM 技术相结合，全过程指导项目建设，并对项目的使用和维护情况进行动态监管。

#### **（四）中外合作、多领域、多机构联合攻关的研究方法创新**

《研究》涉及面较广，采用“专题研究+政策文件”同步推进的研究方式，成立了由省规划院及美国能源基金会、英国伦敦大学等国际专家团队组成的研究工作组共同开展研究。项目开展了多次专家咨询论证，美国、英国的专家一同参与讨论审查，并介绍了欧美发达地区的先进经验，通过系统、严谨地开展研究论证工作，保证了研究成果的科学性与合理性。

### **五、成果市场推广应用前景分析**

明确新型城镇化背景下广东省城乡规划编制与实施的改革方向及具体的改革内容，有效推进广东省城乡规划体制改革，形成可复制、可推广的创新做法。

#### **（一）改进了规划编制理念方法，提高规划科学性**

顺应城市发展客观规律，因地制宜、分类指导，通过规划目标、指标、空间管控要求，落实以人为本、绿色低碳、文化传承、创新驱动等新的规划理念，强化城市总体规划的战略引领和底线控制作用，以近期建设规划为实施平台完善“多规合一”，探索基于分层式弹性控制的“新控规”模式，健全“以城市总体规划为统领，近期建设规划为核心，控制性详细规划为抓手”的城乡规划管控体系。

#### **（二）推动了规划编审分离，提高规划审批效率**

按照中央和地方各级政府的规划事权，分级分类把握规划审查审批的重点，中央政府重点把握涉及城市全局和长远发展的战略要求和规划强制性内容。明确规划审查内容和标准，合理区分审查内容的技术性、政策性以及刚性和弹性，通过精简上报内容，简化和规范程序



等，提高规划审查审批效率。

### **（三）建立了规划实施监管机制，强化法定规划的严肃性**

加强审批机关对城市规划实施情况的监督检查，发挥人大、媒体的监督作用，突出公众参与的重要作用。构建权责明晰的城乡规划实施事权体系，推进规划建设监管相统一。建立“互联网+”城乡规划实施管理平台，强化规划强制性内容落实和刚性传导通过各层级的规划，逐层分解落实规划强制性内容。

### **（四）促进了规划有效评估，全面掌握规划实施情况**

建立与国民经济与社会发展阶段相对应、与城乡规划体系相适应、贯穿规划编制、审批、实施管理的全过程规划动态监测评估机制，全面、客观、多维度对规划实施的工作机制、工作进度、实施成效等情况进行动态评估，全面掌握规划实施进展和落实情况。

## **六、实施成效**

研究成果于 2016 年 3 月完成，得到了评审专家的一致认可，认为是有创新意义和改革成效的研究项目。随后在广东省出台的城乡规划改革政策文件中的大量采纳了本研究的意见和建议。主要包括：

**（一）转化为城乡规划改革系列政策文件。**包括《广东省城市总体规划编制审批管理改革要点》、《关于做好图斑核查处理 强化规划实施管控的通知》等。

**（二）成为广东省城市工作会议的重要研究支撑。**《研究》成果是广东省城市工作会议的主要参阅材料之一，多项研究结论被纳入 2016 年 6 月广东省委、省政府出台的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》。

**（三）为全国各地城乡规划改革创新探索提供样本。**《研究》根植于广东城市发展建设实践，大量的改革实践和制度创新可以形成可复制、可推广的经验做法，为全国城乡规划改革探索新途径、积累新经验。