

《深圳市前海深港现代服务业合作区城市 规划管理办法》起草说明

为了贯彻落实国家、广东省和深圳市关于前海深港现代服务业合作区（以下简称“前海合作区”）发展的新部署和新要求，高水平建设前海国际化城市新中心，进一步完善前海合作区规划管理机制，规范前海合作区城市规划管理，提升规划管理质量，前海管理局在《深圳市前海深港现代服务业合作区城市规划管理办法（试行）》（深前海[2016]140号）（以下简称《规划管理办法（试行）》）的基础上，结合前海合作区实际开发建设情况，另行起草了《深圳市前海深港现代服务业合作区城市规划管理办法》（征求意见稿）（以下简称《前海城市规划管理办法》）。现将有关情况说明如下：

一、工作背景

《规划管理办法(试行)》自2016年7月20日印发实施，对前海合作区的规划编制、规划管理、开发建设等方面起到了全方位的保障作用。经过近几年高强度的开发建设，前海合作区在规划设计管理、实施等方面开创多项创新模式，急需结合近几年开发建设实际情况，对《规划管理办法(试行)》中的规划的编制与审批、实施、监督检查等相关内容进行补

充、优化与创新。根据《深圳市行政机关规范性文件管理规定》(深圳市人民政府令第305号)的要求,试行的规范性文件有效期自施行之日起不超过3年,《规划管理办法(试行)》现已超过使用年限,亟需另行起草管理办法,规范前海合作区规划建设。

二、编制必要性

(一)前海合作区新形势发展的需要。自2010年8月26日国务院批复了《前海深港现代服务业合作区总体发展规划》,2013年6月27日《前海深港现代服务业合作区综合规划》正式发布,到2015年4月27日广东自贸试验区前海蛇口片区正式启动,2019年2月《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确前海合作区建设国际化城市新中心,规划定位为粤港澳深度合作示范区和城市新中心,以及2019年8月9日中共中央、国务院印发《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》,标志着深圳发展进入了全新的历史阶段,前海合作区作为深圳改革开放的前沿,将打造成为中国特色社会主义先行示范区核心引擎。2021年9月6日中共中央、国务院印发了《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》,要求以制度创新为核心,在“一国两制”框架下先行先试,推进与港澳规则衔接、机制对接,丰富协同协调发展模式,打造粤港澳大湾区全面深化改革创新试验平

台，建设高水平对外开放门户枢纽，不断构建国际合作和竞争新优势。

前海合作区经过十年高强度、高复合、高集成开发建设，城市建设初具规模，多项创新建设模式得到实践检验，各级规划逐步发展完善，规划管理走向高标准、精细化管理阶段。通过本次规划管理辦法的编制，将进一步提升前海合作区城市规划管理的科学性，更好指导前海合作区城市建设，也为深圳建设中国特色社会主义先行示范区背景下前海再出发奠定坚实基础。

（二）提升前海合作区营商环境的需要。为加快放、管、服改革，对标国际一流营商环境，转变政府职能，建设服务型政府，有必要简化前海合作区行政审批方式，优化办理环节，加强各部门之间的协作，实行主办负责制，各部门统一审批标准、简化业务流程，开放业务数据，提供工作指引，规范办理行为，从而营造最优营商环境，推动前海合作区城市建设高质量发展。

（三）塑造独具特色的城市风貌，打造精品建筑。为了高水平建设前海国际化城市新中心，前海合作区要以“最好的设计、最高的标准、最严的管理”来统筹规划建设，需尽快制订前海合作区建筑设计精细化管理规则，进一步提升城市风貌及建筑特色，加强街坊之间、街坊内部建筑协调，有必要在《前海城市规划管理辦法》中明确实施方式。

（四）前海合作区规划管理改革创新的需要。前海合作区的开发建设承担了规划建设管理机制创新的使命。前海管理局采用一站式受理规划、用地、建设、市政、交通、环境保护、水土保持、人民防空、户外广告等审批事项。前海合作区推行技审分离，优化服务流程，加快“互联网+”政务服务改革；推行“多规合一”，建立健全项目前期策划生成机制，分类细化审批流程，全面取消施工图审查，优化工程许可制度，实行限时联合验收。

2020年7月1日实行《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》（市政府第328号文）《深圳市社会投资建设项目报建登记实施办法》（市政府第329号文），有必要结合政府审批流程的新要求，在《前海城市规划管理办法》中明确具体操作方式。

前海合作区在“高起点、高标准、高完成度”的新城建设要求下，结合小地块、高密路网、高容积率等规划特点，对专项规划编制、建筑精细化管理、建设监管等方面进行了创新型的探索和实践，部分上位法没有明确的相关法律依据，部分突破了深圳市现行的建筑管理规则要求，需要正式发布《前海城市规划管理办法》予以明确。

三、编制内容

《前海城市规划管理办法》共65条，主要编制内容如

下：

（一）章节结构

《前海城市规划管理办法》根据城市规划的推进流程以及城市规划的全生命周期管理进行章节设置。

《前海城市规划管理办法》总共五章，第一章总则 11 条，第二章规划的编制与报审 10 条，第三章规划的实施 37 条，第四章监督检查 4 条，第五章附则 3 条。其中第三章第一节一般规定 8 条，第二节建设用地规划管理 9 条，第三节建设工程规划管理 5 条，第四节竣工验收 2 条，第五节建筑设计精细化管理条 13 条。

（二）明确前海规划体系、层级和要求

第二章第十二条说明前海合作区的国土空间规划包括总体规划、详细规划（控制性详细规划、法定图则、综合规划）和专项规划。第二章第十三条明确前海合作区国土空间规划强化全过程规划衔接，承接市级国土空间总体规划，横向衔接宝安，南山国土空间分区规划，指导下层次法定图则等详细规划的编制。

（三）明确城市设计的定位和作用

第二章第十二条规划层级中说明城市设计在城市规划中的作用：“城市设计贯穿于规划的全过程，可以单独编制，也可以结合各类规划一并编制，作为各类规划的组成部分。”第二章第十六条进一步明确了城市设计的定位和内容：“城

市设计落实城市规划、塑造城市风貌、指导建筑设计，贯穿于城市规划管理的全过程。”

四、创新性条款

为提升前海城市风貌及建筑特色，打造精品建筑，结合前海土地资源紧缺的矛盾，针对前海规划管理的特点，从实际情况出发，以下章节及条款进行了创新：

（一）建筑设计精细化管理

第三章增加了建筑设计精细化管理小节，从分区分级管控、方案设计招标、国际标准规则衔接、方案核查、建筑师负责制、宜人环境、景观照明、无障碍设施、海绵城市等方面提出建筑设计精细化管理要求。将前海建设监管协议主要内容纳入建筑设计管理，同时根据前海规划建设特点，结合《深圳市城市规划标准与准则》《深圳市建筑设计规则》，制定前海建筑设计管理办法。将建筑设计管理纳入本办法，是前海精细化管控城市建设的重要创新举措。

（二）分区分级管控

建筑设计精细化管理采用分区、分级的方式，重点片区、重要项目应当符合前海合作区建筑设计精细化管理要求。第三章第四十六条新增了前海合作区重点片区及重要项目划分。

（三）规则衔接机制对接

第一章第四条新增了前海合作区的城市规划管理应以制度创新为核心，借鉴港澳及国际先进地区的规划管理经验，推进与港澳规则衔接、机制对接，稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放，建立规划管理创新机制。

前海管理局应强化对新扩大区域的协调管理，统一规划、统一监管，完善行政区和经济区适度分离下的规划管理体制机制。

前海管理局应借鉴港澳及国际先进地区的规划及建筑审查机制，创新前海建设项目规划设计、报批报建、招标投标、审批、监管等规划管理制度，建立规划、设计、建设、管理一体化管理机制和弹性管控办法，丰富协同协调发展模式，构建粤港澳大湾区规划管理创新机制。

（四）数字规划管控

第三章第二十七条新增了在深圳市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统的基础上，国土空间详细规划（控制性详细规划、法定图则、综合规划）、地块开发细则（开发单元规划）、有关专项规划和建设项目信息可纳入城市信息模型（CIM）平台，建立规划建设协同联动，空间规划综合信息可视可查的规划管控数字系统。

实施建筑信息模型及城市信息模型技术，建立前海建筑信息模型（BIM）政策法规和标准体系，建设 BIM 数字化行政审批平台和三维可视化会商平台。

（五）激励机制

鼓励建筑设计创新，通过改善前海合作区城市风貌，优化城市公共空间，提高绿色建筑标准等措施，提升前海合作区建筑品质。

前海高层建筑高度受航空限高影响，天际线变化受到限制，起伏变化不大。为丰富前海建筑形态和城市天际线，适当调整大于100米的超高层建筑突出屋面的构架、幕墙等的高度限制，为前海建筑屋顶形态提供适度的自由度。

第三章第五十三条第一款对创新建筑屋顶造型设计，对城市天际线形成良好形象的建设项目，其突出屋面的构架、幕墙等的高度可结合屋顶造型需要设置。该条突破了《深圳市建筑设计规则》第5.5.3条建筑高度在100米到250米有关屋面的构架、幕墙等的高度限制。

第三章第五十三条第二款对50米以下高度的建筑屋顶设置屋顶绿化，产生良好的景观效果，并保障公共性、开放性、可达性的建设项目，经评审后该部分屋顶构架高度不计核减建筑面积。

第三章第五十三条第三款鼓励建设项目采用高标准打造绿色建筑，树立高星级绿色建筑示范区。

（六）公共配套设施

《深市建筑设计规则》关于公共配套设施的要求是在首期建设和验收，《前海城市规划管理办法》则提出公共配套

设施应与建设项目同步设计、同步建设和同时投入使用，针对用地规模较大的建设项目，为保证各期建设公共配套设施布局的合理性，考虑服务半径均衡，允许分期建设公共配套设施。

第五十五条增加了建设单位应当按照规划要求建设公共配套设施，公共配套设施应与建设项目同步设计、同步建设和同时投入使用。同一宗地内分期建设的项目，公共配套设施原则上应在首期建设验收。用地规模不小于10万平方米的建设项目，因公共配套设施布局合理性、建设时序等原因确需分期建设的，建设单位应当在首期报建时提供总平面图、公共配套布局图、分期建设图及技术经济指标等，报前海管理局审批。

（七）宜人环境建设

在“人民城市人民建，人民城市为人民”的倡导下，前海合作区打造以人为本、开放共享、生态健康的宜人公共空间环境，努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境，建设具有国际水平、中国特色的宜人环境。本办法五十一条增加了前海合作区应当打造以人为本、开放共享、生态健康的宜人公共空间环境，建设具有国际水平、中国特色的宜人环境。

（八）《建设用地规划许可证》变更

第三章第三十五条对《建设用地规划许可证》变更做了

补充和完善，对于建设单位取得《建设用地规划许可证》两年后申请变更的，按市相关法定程序审批。结合前海小地块、高密路网、轨道交通数量较多、地下空间发达等规划建设情况，补充了两年内符合条件的，可依法申请变更《建设用地规划许可证》。

（九）整体开发模式

结合前海小地块、高密度开发的特点，为集约利用土地，统筹开发建设，本办法第三章第二十六条增加了前海合作区倡导以街坊为单位的整体开发模式，推行地块开发细则制度，对地块空间要素进行详细设计与精细化管控，加强土地集约利用，提升建设品质，打造整体性和多样性相统一的建筑族群。

（十）材料样板单元

本办法第三章第五十二条第一款增加了前海合作区重要建筑项目的建设单位可以通过制作建筑立面材料样板单元的方式，确定建筑立面色彩、材料、施工工艺等内容后进行建筑外立面施工。

（十一）灯光环境设计

本办法第三章第五十二条第二款增加了前海合作区重要建筑项目的建设单位可以通过制作建筑立面材料样板单元的方式，确定建筑立面色彩、材料、施工工艺等内容后进行建筑外立面施工。