

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）

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”）发展的新部署和新要求，进一步完善前海规划管理机制，规范前海城市规划和开发建设管理，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，结合前海实际开发建设情况，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《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）》中的城市规划、管理、实施等相关内容进行补充及优化完善。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, 亟需修订后正式发布。

二、修订必要性

(一) 前海新形势发展的需要。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。前海经过十年高强度、高复合、高集成开发建设, 前海城市建设初具规模, 多项创新建设模式得到实践检验, 各级规划逐步发展完善, 从单元规划向专项规划、城市设计深化, 规划管理走向高标准、精细化管理阶段。通过本次规划管理办法的编制, 将进一步提升前海城市规划管理的科学性, 更好指导前海城市建设, 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，推动前海经济社会高质量发展。

（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，需尽快制订前海建筑设计精细化管理规则，特别是对建筑立面色彩、材质、屋顶、立面虚实比以及标志性建筑方案设计招标或国际竞赛等方面，具备创新和特色，弥补街坊之间、街坊内部建筑协调不足、城市风貌和建筑特色不足、天际线不够丰富、缺少标志性建筑等问题。结合提升城市风貌及建筑特色的要求，有必要在《城市规划管理办法》中明确实施方式。

（四）前海规划管理改革创新的需要。

前海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。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），对规划管理提出新的要求。有必要结合政府审批流程的新要求，在《规划管理办法》中明确具体操作方式。

前海规划建设十年，在“高起点、高标准、高完成度”的新城建设要求下，结合前海小地块、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，部分突破了深圳市现行的建筑管理规则要求，或者没有明确的法律依据，需要正式发布《城市规划管理办法》予以明确。

三、 编制过程

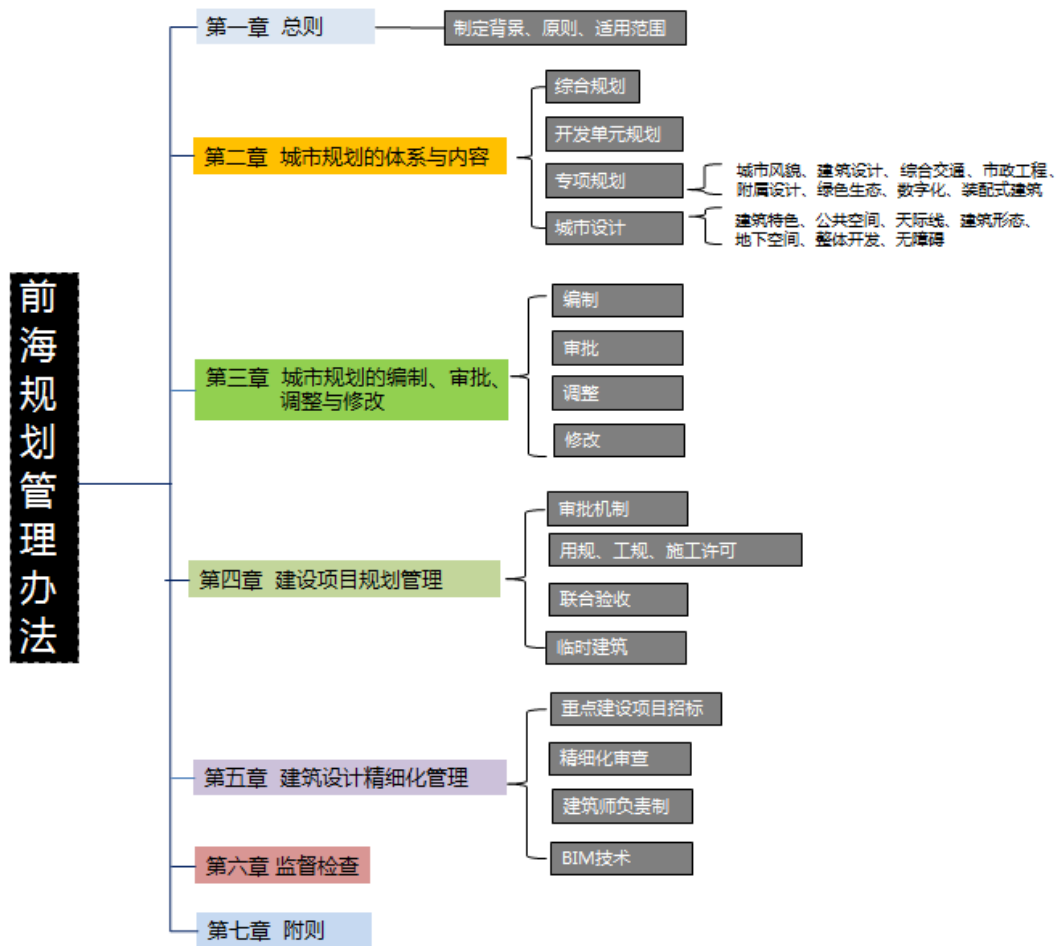
《城市规划管理办法》修订已列入前海2020年度前海管理局工作计划，由规划建设处组织规划、建筑、交通、市政、建设等相关工作人员组成修订小组，通过组织前海管理局规划建设处各部门人员调研访谈、召开座谈会、书面征求规划与自然资源局、司法局等部门意见等方式开展工作。

四、 主要内容

《规划管理办法（试行）》共51条，《城市规划管理办法》（征求意见稿）针对前海急需解决的规划管理问题，对《规划管理办法（试行）》进行了修改完善。

新修订的《城市规划管理办法》(征求意见稿)共73条，保留原《规划管理办法(试行)》8条，删除5条，合并3条，局部修改17条，重要修改12条，新增36条。主要修改内容如下：

(一) 调整章节结构，增加城市规划的体系与内容、建筑设计精细化管理章节



图：前海规划管理办法章节结构

合并《规划管理办法（试行）》第二章城市规划的制定、第三章城市规划的调整与修改、第四章城市规划的实施，调整为《城市规划管理办法》（征求意见稿）第三章城市规划的编制、审批、调整与实施。增加第二章城市规划的体系与内容、第五章建筑设计精细化管理。

增加第二章城市规划的体系与内容，明确前海城市规划体系为综合规划、开发单元规划、专项规划，说明城市设计在城市规划中的作用和基本内容。结合前海城市规划特点，提出前海城市专项规划与城市设计的主要特色内容：城市风貌及建筑特色、天际线、综合交通、市政工程、地下空间、绿色生态、整体开发、建筑设计、装配式、无障碍、附属设施、BIM应用等。

增加第五章建筑设计精细化管理，从建筑方案设计招标投标、建筑方案审查、分期建设、建筑形态、建筑材料色彩、户外广告、景观照明、装配式建筑、海绵城市、BIM等方面提出建筑设计精细化管理要求。把前海建设监管协议主要内容纳入精细化管理要求，同时根据前海规划建设特色，结合《深圳市城市规划标准与准则》《深圳市建筑设计规则》，制定前海建筑设计精细化管理办法。

（二）增加申办建设工程施工许可要求

对申请办理建设工程施工许可的要求，允许申请办理地下室结构工程专项施工许可证的要求做了相应规定，并对免

于办理施工许可的项目做了规定。

（三）补充完善专项规划管理要求

补充完善专项规划要求，在原有公共交通、地下空间、绿色建筑、景观绿化、分质供水、高压供电、地下综合管廊、区域供冷其他城市基础设施以及公共服务设施等专项规划的要求下，补充增加了近几年完成的前海城市风貌、公共设施、户外广告、灯光环境、消防工程、人防工程、通信基站、海绵城市、装配式建筑、BIM 等新的专项规划要求，共同作为单元规划及土地出让、基础设施建设等工作的技术支撑。

（四）补充完善城市设计管控详细要求

补充完善城市设计要求，根据《前海城市风貌和建筑特色规划》提出的前海城市风貌分区和整体目标，建立分区分级，对建筑塔楼、裙房体量、建筑高度、立面虚实比、材料与色彩、建筑风格、街墙、交通流线组织、场地设计等要素进行控制。重点从建筑特色、公共空间、天际线、建筑形态、地下空间、整体开发、无障碍等方面进行管控，并提出目标和管控办法。

（五）创新建设项目工程审批机制

根据 2020 年 7 月 1 日实行的《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》（市人民政府令第 328 号）《深圳市社会投资建设项目报建登记实施办法》（市人民政府令第 329 号），提出房建类建设项目与市政府令一致的审批程序和流

程，创新线性类工程审批机制：探索市政线性类工程审批体制机制，创新服务方式及程序流转模式，保障符合法律法规完整性、程序性要求。

（六）修改、更新条款

根据粤港澳深度合作示范区、前海城市新中心等城市规划建设的新定位，针对上级政府对前海的新部署新要求，《城市规划管理办法》（征求意见稿）主要修改完善了以下内容：

1. 第一条增加了建设前海国际化城市新中心的要求；
2. 第三条结合前海的最新定位要求，修改为“前海城市规划应坚持以人民为中心，践行高质量发展和生态文明建设，遵循产城融合、绿色低碳、公众参与的原则，打造宜居宜业宜游的国际化城市新中心”；
3. 第六条明确前海城市规划体系为总体规划、开发单元规划、专项规划，说明城市设计在城市规划中的作用：“城市设计贯穿于城市规划的全过程，单独编制或作为各规划的组成部分”。
4. 第二十七条修改咨委会的具体作用，在“咨委会在城市规划、建筑设计、景观绿化、市政交通、灯光照明、文化艺术等方面提供技术意见，为前海打造精品建筑，建设国际一流城市新中心提供指导”基础上补充了“重点片区可以设立片区总设计师，重点审查建筑方案，统筹协调建设项目”；
5. 第三十二条补充了公共配套设施匹配原则，“前海

开发建设过程中，公共配套设施应与建设项目开发相匹配，保障市民工作生活需求”。

6. 第三十六条修改为“以协议、划拨出让方式取得国有建设用地使用权的，建设单位应当在取得建设用地规划许可证后一年内申请与前海管理局签订国有建设用地使用权出让合同”。

（七）删除、合并条款

因市政府令 328、329 号文的新要求，删除了原《规划管理办法（试行）》第四十八条“建设用地规划许可和建设用地审批同时办理的，前海管理局应当在二十个工作日内做出准予许可或不予许可的决定，并说明理由；需报市政府批准的，前海管理局应当在二十个工作日内审查完毕，并在市政府批准后十个工作日内作出准予许可或不准予许可的决定，并说明理由。其他行政许可事项，前海管理局应当按照现行有关规定的时限做出准予许可或不予许可的决定，并说明理由。”

删除了涉及到土地出让方面的内容，我局已印发土地管理相关政策文件，考虑到城市规划管理办法主要为规划方面内容，以避免相关文件冲突。

删除了原文件第二十六条约定了土地供应年度实施计划的相关内容。依据前海管理局《土地供应暂行办法》，土地供应计划重点明确供应指标、具体地块及供应方式，参照

原市规土委《深圳市近期建设和土地利用规划年度实施计划编制规范》，以及时 2020 年度建设用地供应计划，均不包括规划指引、空间安排等相关规划内容，因此取消该条。

合并原《规划管理办法（试行）》有关规划评估第十七、十八条的内容，删除规划评估十九条。

五、创新性条款

为提升前海城市风貌及建筑特色，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，对以下条款进行了突破创新：

（一）第三十七条：“建设用地规划许可的内容原则上不得变更，**确需变更的，建设单位应按有关规定向前海管理局提出书面申请**”结合前海小地块，高密路网、容积率高、地上、地下设施复杂，建设周期短，需要统筹和协调的内容较多等实际情况，出现了需要及时调整建设用地规划许可的情形，突破了《深圳市城市规划条例》第四十五条“建设单位取得《建设用地规划许可证》后两年内不得申请变更规划内容”的要求。

（二）第四十一条：“对于市政府或前海管理局认定的**重大工程项目及实施装配式的项目，可以申请办理地下室结构工程专项施工许可证。**”2015 年 8 月前海管理局发布了《关于前海合作区地块开发建设项目办理提前开工手续的通知（试行）》（深前海〔2015〕165 号），创新性地规定了符合条

件的工程建设项目可以办理地下室结构工程提前开工。该政策实施至今，我局共办理了 41 个工程项目地下室提前开工手续，实施效果良好，风险可控。为了进一步推动政府投资重大工程项目建设，激励装配式建筑的发展，拟参照市政府发布的建设项目施工许可管理规定中关于办理专项施工许可证的做法，将“地下室结构工程提前开工”改为核发“地下室结构工程专项施工许可证”，这是前海规划管理办法的一项创新举措。

（三）第四十四条补充了“租赁土地上新建建筑的结构应当以简易为原则，采用可循环利用建筑材料，**建筑高度原则上不得超过 24 米。**”第四十五补充了“前海合作区**临时建筑不得超过四层，建筑高度不得超过 15 米**”。该表述与新修订的《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》第三十条基本一致，突破了《深圳市城市规划条例》第四十九条“临时建设用地只能修建不超过两层的简易建筑物、构筑物”。

（四）第五十二条：“**地标建筑和高度大于 200 米且小于等于 250 米的建筑（住宅、公寓除外），其突出屋面的构架、幕墙等的高度超过 20 米或屋面高度的 15%，计算地上核减建筑面积。当建筑高度大于 250 米，其突出屋面的构架、幕墙等的高度结合建筑造型需要设置。建筑竣工验收后应当按照批准的设计功能使用，不得擅自改建、加建和扩建。**”

突破了《深圳市建筑设计规则》第 5.5.3 条：“当建筑高度大于 250 米，其突出屋面的构架、幕墙等的高度结合建筑造型需要设置。当建筑高度不大于 250 米，其满足下列情况时，参照 3.1.6.4 公式 2 计算地上核减建筑面积（层高标准值为 2.2 米）：建筑高度不大于 24 米（含高层建筑不大于 24 米的裙房），其突出屋面的构架、幕墙等的高度超过 2.2 米时，或实体女儿墙突出屋面的高度超过 1.5 米；高层建筑高度不大于 150 米，其突出屋面的构架、幕墙等的高度超过 9 米或超过屋面高度的 10%，或实体女儿墙突出屋面的高度超过 1.5 米；高层建筑高度大于 150 米、不大于 250 米，其突出屋面的构架、幕墙等的高度超过 12 米，或实体女儿墙突出屋面的高度超过 1.5 米。”

前海大部分建筑高度受航空限高影响，建筑高度变化受限。为形成丰富的城市天际线，适当调整突出屋面的构架、幕墙等的高度限制。

前海地标建筑主要包括重大文化设施（如博物馆、国际会议中心等）、前海城市风貌确定的地标建筑（如重要节点的超高层建筑等），高度小于等于 200 米的地标建筑按照突出屋面的构架、幕墙等的高度超过 20 米或屋面高度的 15% 进行控制。

目前前海规划和方案阶段尚未批复的高度超过 200 米的建筑共约 28 栋。其中 17 栋超过 250 米，适用《深圳市建筑

设计规则》，屋面的构架、幕墙高度不受限制；11 栋建筑高度大于 200 米小于等于 250 米，适用本条规定。前海绝大部分超高层建筑高度受航空限高影响，即使建筑高度大于 200 米小于等于 250 米，也受航空限高控制，屋面构架、幕墙突破的高度有限。同时本条规定竣工验收后应按批准的建筑设计功能使用，不得擅自加建扩建，控制偷面积的可能性。

（五）第五十三条：“**建设单位应当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**”。为保障建筑质量，对外立面材料样板单元制作提出管控要求。

（六）第五十四条：“**公共配套设施应当与项目同步设计、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。规模较大的建设项目公共配套设施因布局合理性原因确需分期建设的，建设单位应当在首期建设项目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，报前海管理局审查通过后实施。**”突破了《深圳市建筑设计规则》第 6.3.1.1 条：“公共配套设施应与项目同步设计、同步建设和同时投入使用。同一宗地内分期建设项目，公共配套设施必须在首期建设和验收。”主要案例为前海综合交通枢纽项目建设规模大，分期复杂，公共配套多，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，建议对用地较大、地块数量

较多的项目允许分期建设公共配套设施。

（七）第五十一条增加了“建设项目应按照前海户外广告、灯光环境等专项规划，进行建筑、广告、灯光一体化设计。申请建设工程规划许可时应同时提供户外广告、灯光环境设计专篇。”其中前海建设项目的户外广告由前海管理局进行审批，在建筑设计阶段应同时提供户外广告设计专篇，进行方案精细化管控。

（八）第四十三条增加了“以数字化促进审批制度改革，打造基于BIM模型的工程建设项目审批信息化平台，实现审批业务的信息化、载体的三维化、内容的标准化、审查的自动化、系统的集成化的新模式，加快推进建设行政审批改革工作。

将开发单元规划和有关专项规划纳入规划建设管理平台（BIM）。结合项目审批和项目建设实施，将项目信息汇聚进入规划建设管理平台（BIM），实现规划建设协同联动。按照信息公开的不同需要进行信息共享和公示，加强数据共享，实现数字规划的多场景深化应用，形成空间规划综合信息权威可靠、地上地下一体、规划管控要求可视可查的规划管控数字系统。根据城市规划、建设、管理的不同阶段，建立启动区规划控制和城市运行监测等指标体系。通过方案设计、项目建设，落实规划控制指标；通过城市发展实时监测、城市管理定期评估、城市运行维护动态反馈等，及时进行规

划调整和平台数据更新，不断优化规划设计，推进规划、建设、管理、运营全周期互相促进、良性互动、实现规划统一、高效、高质量实施。”前海全面推进 BIM 建设，拟搭建 BIM 规划建设管理平台，试行基于 BIM 的方式进行报建与审批，全过程全专业推进建设项目 BIM 高效、高质量实施。目前深圳市尚未出台 BIM 行政审批相关规定，本条是前海规划管控的重大技术创新。