

东莞市“三旧”改造片区统筹规划 编审指引

（公开征求意见稿）

第一部分 总则

为推动东莞市“三旧”改造连片高质量发展，完善城市功能和空间结构，构建东莞“三旧”改造“大中小圈”三级规划体系，指导项目开发建设，加强片区层面（“中圈”）承上启下作用，由镇街（园区）统筹各专业机构编制“三旧”改造片区统筹规划，协调解决相关改造谋划、利益平衡、规划调整等核心事项。

片区统筹规划是未来实施“三旧”改造连片提升城市空间品质的重要抓手，是对连片空间城市格局、利益格局、功能布局进行的整体安排与综合部署，是对市镇两级国土空间总体规划以及市镇级以上相关专项规划的细化落实，是编制单元规划（详细规划街坊控规调整）（以下简称为“单元规划”）的依据。片区统筹规划整体成果全面衔接详细规划编制要求，技术层面对接详细规划编制及调整审查标准。

为进一步明确中圈片区统筹规划的编制内容，规范片区统筹规划方案编制、申报和审查工作，制定本指引。东莞市行政区域内所有“三旧”改造中圈的片区统筹规划的编制、申报、审查工作适用本指引。

片区统筹规划作为协调性规划，具体编制要求和内容可根据国家、省、市最新工作要求进行适时调整。

第二部分 编制要求

片区统筹规划的组织编制主体为镇街（园区）属地政府。镇街（园区）“三旧”改造（城市更新）管理部门、规划管理部门、自然资源管理部门应会同相关部门开展具体编制工作。采用党委领导、政府组织、部门合作、专家咨询、公众参与的工作模式，建立重大问题决策机制。应委托具备规划乙级或以上资质的单位承担具体编制工作，规划编制单位宜融合土地、规划、测绘、建筑设计、交通市政、经济等各类专业技术人员。片区统筹规划的编制，一般应包括基础评估、改造统筹、城市设计、规划调整、其他论证等环节。

第一章 基础评估

基础评估阶段，镇街（园区）应建立规划编制组织架构，开展基础资料收集及现状调研等技术准备工作，在数据全面、详实的基础上，开展现状分析、片区信息核查、基础评估判断等，进一步明确改造目标。

一、框定范围

综合考虑权属、现状、规划和改造意愿，划定片区统筹范围。片区规模以 1500-5000 亩为宜，不涉及居商类改造的产业类片区规模以不低于 500 亩为宜；鼓励产业类片区改造以整村统筹形式推进，整村统筹范围原则上以完整的行政村管辖范围作为片区统筹范围。

二、摸排信息

全面摸查片区范围内的现状土地利用、现状建设、道路交通与市政设施情况、权属、规划、用地手续、资源要素、标图建库等基本情况，明晰片区基础条件，作为片区统筹规划编制的基础。

三、基础评估与判断

从区域发展趋势、城镇空间战略以及现状发展特征等角度，分析改造片区面临的形势与挑战，评判潜在风险、隐患以及未来的发展机遇。

重点阐述片区“为何改”、“改什么”“怎么改”三方面内容。“为何改”即改造必要性，评估片区更新改造的紧迫性及发展意义；“改什么”即改造目标定位，结合区域发展态势及相关规划要求，明确片区的主导方向以及发展愿景；“怎么改”即改造重点与策略，识别片区需重点解决的问题，提出主要改造策略，并划分“留改拆”分区。

第二章 改造统筹

改造统筹阶段，核心是通过片区谋划、细分单元，做好片区内的保护与开发利用，重塑政府、市场、村集体、权利人等利益格局，确保改造片区连片实施，提高用地利用效率。

一、保护统筹

结合基础评估阶段的信息核查，涉及历史文化要素、古树名木、特色村落，或涉及重点管控海岸、河岸、河道管理范围、小山、小湖等生态要素的，根据相关主管部门的管控

要求，划定保护范围，制定保护统筹方案，作为片区统筹的刚性管控条件。

二、规划统筹

合理安排各类用地与设施布局，统筹地上地下空间布局，合理安排片区的开发容量。

（一）功能统筹。结合片区的总体发展定位，提出主导功能，形成片区用地模拟方案。

（二）综合交通统筹。提出片区的综合交通体系，包括片区路网体系、公共交通系统、停车及慢行系统，明确主要道路的等级和宽度，校核片区规划路网交通承载力，明确需实施的交通工作台账。

（三）设施统筹。遵循“补短板、提品质、优结构”的原则确定片区各类公共服务设施、市政公用设施的用地或服务规模，校核片区规划市政设施承载力情况，形成需要实施的设施台账。

（四）开发容量细化统筹。根据《东莞市“三旧”改造（城市更新）项目开发容量计算指引》，结合规划容积率上限值及各类设施承载力，综合确定片区总开发容量及各类功能的开发容量。

三、利益统筹

结合片区实际情况，体现地方特色，制定利益统筹要求。

（一）单元划分方案。结合行政村界、规划路网、相关规划的功能引导以及可实施性等因素，合理划分单元（项

目)。

(二) 利益统筹方案。根据片区实施需要，明确利益统筹路径。一是**村集体利益统筹**，如捆绑实施整治活化、“工改工”、土地整备、历史文化保护及修缮等。二是**改造单元利益统筹**，如产业平衡资金、历史文化保护资金（不与产业平衡资金叠加）、物业移交、公共设施与基础设施配套责任等。

(三) 各改造单元实施要求。统筹安排改造单元的主要改造条件，包含各单元范围、拆除范围、改造模式；各单元的改造方向与规划产业用地占比指标；各单元各类开发容量上限；各单元捆绑实施责任；若涉及公有资产的，明确公有资产的处置建议。

四、实施统筹

重点结合改造意愿、改造时序、改造效益等说明实施可行性以及实施影响。

(一) 改造意愿。简要说明纳入拆除区的村集体或社区的改造意愿情况。

(二) 改造时序。明确各改造单元的实施时序。按照“产业民生基础先行、灵活动态分期”的原则，提出单元改造时序及资金安排建议，重点说明片区内分期滚动实施安排。

(三) 综合效益。估算政府预期投入与收益，说明改造实施对周边社会、经济、环境影响等。

第三章 城市设计

城市设计阶段，依据上位规划要求，结合改造片区功能和业态需求，以及周边交通、景观要素等条件，提出城市设计的目标定位。通过城市设计手段，塑造见山、望水、显特色的城市风貌，提升城市形象。

一、整体形态控制

重点对片区整体形态进行把控，针对建筑高度、街道界面、天际线、主要视廊以及海岸建筑退线等内容制定城市设计指引。

二、分区风貌控制

结合功能布局细化风貌分区，并对不同分区的建筑体量、建筑风格、建筑色彩以及海岸建筑退线提出管控要求。

三、重要节点及开敞空间控制

明确片区总体空间布局及重要空间节点，对重要城市界面、公共空间开敞空间、慢行系统、街道环境、景观视廊、景观节点、地下空间利用等提出设计要求，形成可向下传导的管控要点。

第四章 控规调整说明

依据片区统筹方案，开展控规调整说明及可行性论证，确保法定规划调整路径可行。

一、街坊划分

结合详细规划片区范围以及片区统筹的改造单元划分

方案，确定街坊调整方案，说明和原控规街坊划分的对比。

二、相关规划校核

按照控规调整要求，校核模拟方案是否符合各项相关规划要求，并明确相关规划调整要求。

三、控规调整内容说明

（一）形成用地方案前后对比。提供原控规用地方案与片区用地模拟方案的对比图，形成调整前后各类用地面积对比表。

（二）说明街坊方案调整。简要描述片区主导功能、用地布局、规划路网、开发容量、人口规模、公共服务设施（独立占地）、交通及市政基础设施等核心内容调整情况。

（三）分析调整可行性。说明国土空间规划市镇级设施的落实情况；说明调整后的社区公园及社区级公共服务设施（教育、医疗、文化、体育、社会福利等）是否满足指标要求；开展综合交通及市政综合研究，说明调整后的交通设施、市政设施及其承载力是否满足开发需要。

第五章 其他

校核片区模拟方案是否符合相关规划要求，若改造单元涉及两规一致性处理（土规调整、总规调整完善）、工业保护线调整、生态控制线调整、小山小湖调整等情况，应提供初步方案，论证调整可行性。

第六章 成果要求

片区统筹规划成果包括报告、图集和相关附件。附件包括专题研究报告和其他相关材料。

一、规划报告

规划报告应按照本指引的章节要求进行编制，做到图文并茂，文字说明表述应准确规范、简明扼要，明确表述规划强制性内容与其他要求。

二、规划图集

图件须包括但不限于：

1. 区位图
2. 片区范围图
3. 土地利用现状图
4. 土地权属图（系统初查，区分国有、集体、有无产权登记及公有资产）
5. “留改拆”分区图
6. 片区用地模拟方案
7. 公共服务设施规划图
8. 综合交通体系规划图（若干）
9. 市政设施规划图（若干）
10. 单元划分及实施时序图
11. 历史文化、古树名木、生态要素保护管控图表
12. 街坊控制导则（若干）
13. 片区城市设计控制图则

三、相关附件

附件须包括但不限于：

1.片区信息核查分析说明。通过广东省土地管理与决策支持系统分析改造片区有关信息的具体情况说明（含权属、标图建库、用地手续、上层次规划符合性等分析）。

2.交通模型分析文件。交通模型文件应基于 cube、Transcad 等专业软件构建，包含现状模型文件、规划模型文件和模型说明书（根据说明书操作可复现交通运行结果）。

3.市政设施承载力评估报告。对规划地块范围内现状市政设施进行市政承载力分析评估，经过容量核算及与规划对比，对地块范围内现状市政设施是否保留，存在问题，规划建议等给出指导意见。

第二部分 申报与审查要求

第一章 申报

镇人民政府（街道办事处、园区管委会）按程序在网上业务系统上报经党政领导班子联席（城建领导小组）会议同意的片区统筹规划。

组织编制主体可视项目需要，在正式上报前，先行征求市级相关部门意见后将片区统筹规划成果提前上报至市自然资源局（功能区管理机构）技术把关；也可视实际需要，在正式上报前，提交市城建交通项目前期工作例会或市政府专题会讨论。

第二章 审查

一、审查流程

1.市自然资源局（功能区管理机构）受理并牵头组织方案审查，包括委托第三方机构进行技术审查。由组织编制主体征求相关部门意见，并可根据需要组织召开专家评审会。

2.市自然资源局（功能区管理机构）将经市相关部门审查通过的片区统筹规划，提交市城市更新与城市设计委员会审议。

3.市城市更新与城市设计委员会审议通过后的片区统筹规划，由市自然资源局（功能区管理机构）备案。

特别说明：为大力支持连片产业改造，加快产业类项目

推进，简化产业类片区的审批流程，根据实际需要征求相关部门意见。片区统筹规划经市城市更新与城市设计委员会同意后，片区内的传统产业类单元，可直接申请控规调整。

二、审查要点

（一）编制成果审查要点

编制单位应符合资质要求，申报材料完整且达到深度要求，各类图表制作应符合规范、数据准确。

（二）基础评估内容审查要点

- 1.片区范围划定应符合空间、规模、边界等要求。
- 2.片区信息核查应完整、不缺项。
- 3.改造必要性及迫切性应充分说明，趋势研判应系统、全面。片区定位应符合区域发展趋势及地方资源特色，“拆改留”分区划定具备合理性和可行性。

（三）改造统筹方案审查要点

1.保护统筹：涉及历史文化要素、特色村落、生态要素，应落实相关主管部门要求，划定保护范围，制定保护方案。

2.规划统筹：保证规划用地、设施布局合理、综合交通体系合理，符合各类设施承载力要求，实施台账应清晰准确，片区开发容量应安排合理。

3.利益统筹：各单元应划分合理、尺度适宜。保证村集体、单元改造主体等多方的利益统筹责任清晰、平衡。各单元的主要改造条件、改造方向、开发容量、实施责任应合理。产业类片区涉及改居商功能的，应落实片区内工业用地与居

商用地比例不低于 7:3 的要求。

4.实施统筹：片区统筹应同步取得村集体、社区的改造意愿说明。按要求测算各单元经济账，应确保经济可行、投入产出合理。改造时序应符合按照“民生基础先行、灵活动态分期”的原则。说明政府预期投入与收益，整体评估对周边社会、经济、环境的影响。

（四）城市设计审查要点

从整体形态、分区风貌、重要节点及开敞空间等角度系统性分析，合理提出管控要点；提出占用重点海岸带相关的管控措施，实施海岸线建筑退线要求，提出岸线占补整治修复实施方案；空间模拟方案应真实，住宅高度管控应符合国家、省、市相关要求。

（五）控规调整说明审查要点

街坊划分应合理并与改造单元做好衔接，控规调整内容说明应重点突出，调整后方案应符合各项指标要求、具备可行性。

第三章 职责分工

一、镇人民政府（街道办事处、园区管委会）

各镇街（园区）应结合当地经济社会发展诉求，统筹考虑各方因素，主动掌控更新节奏，严格按照专规和本指引要求，认真组织开展“三旧”改造片区统筹规划工作，切实履行片区基础信息核查和评估、方向定位、材料审核、方案申

报等主要职责，做好成果管理与备案工作。

二、各职能部门

各部门根据自身职责，对现状及规划数据进行核对，对片区统筹规划方案进行审查。

1.市自然资源局：负责统筹组织“三旧”改造片区统筹规划方案审查工作，主要负责审查基础评估、改造统筹、城市设计、控规调整说明等内容。

2.市发展和改革局、工业和信息化局：负责审查改造片区产业功能安排、产业准入等。

3.市教育局：负责审查片区内配套的教育设施是否满足《东莞市新建改建居住区配套教育设施规划建设管理办法》（市政府令 148 号）等政策法规文件和园区、镇街基础教育设施专项规划要求。

4.市生态环境局：负责审查片区内地块土壤污染风险管控落实情况、噪声污染与功能区匹配情况、废水排放去向与排污纳污能力匹配情况、饮用水源保护情况等与环境各要素功能目标有关的内容。

5.市林业局：负责审查片区内的林地保护情况及古树名木有关情况和保护要求，是否涉及占用自然保护地情况。

6.市水务局：负责审查片区内地块避让水利工程管理范围的情况。

7.市文化广电旅游体育局：负责审查涉及各级文物保护单位及其保护范围和建设控制地带、市不可移动文物的更新

单元，提出保护要求，对改造片区范围内的文化、体育类公共设施配套提出要求。

8.市轨道交通局：负责审核片区内轨道站场、轨道交通沿线建设管控区有关情况；负责审核片区涉及轨道站点 TOD 范围、与 TOD 综合开发规划成果相符性等有关情况；负责审核 TOD 范围内的改造单元利益平衡与分配方案是否符合 TOD 有关政策要求。

9.市农业农村局：负责审查改造单元（片区）相关环节是否符合农村集体资产管理制度要求。

10.市住房和城乡建设局：负责审查片区内已定级的各类历史文化要素及特色村落的保护情况，对住房保障等提出有关要求。（注：旧村改造单元的历史文化资源详细摸查在单元规划阶段开展，片区统筹阶段无需开展该项工作）

11.东莞市国家安全局：负责审查是否涉及国家安全事项，并提出安全保护相关要求。

12.市民政、交通、卫生、城管、消防、供电等相关主管部门按照各自职能，对片区范围内的公共设施、交通、市政配套提出审查意见。

除上述审查事项外，各职能部门可结合职能针对片区统筹规划方案中所涉及的特殊情况和具体问题等提出意见与建议。

三、第三方机构

负责片区统筹规划方案的技术校核工作，出具技术校核

报告，重点对规划符合性、相关技术标准符合性、2009 年度和最新年度的现状地类、土地权属、“三旧”改造标图建库、比例要求、建筑容量、交通市政设施承载力、控规调整前后相关指标对比等进行校核。

第四章 成果管理

片区统筹规划经市城市更新与城市设计委员会同意后，可作为街坊控规调整与单元规划编制的依据，按以下要求进行管理。

一、刚性管控

为加强片区统筹规划的传导，各单元规划原则上应落实片区统筹规划的要求，不得随意调整街坊控制导则与片区城市设计控制图则，确需突破强制性内容进行修改的，应按流程重新上报审议。片区统筹规划包含以下强制性内容：

1.历史文化及生态要素等保护管控要求（后续单元规划进行保护范围的边界修正且征得主管部门同意的，不属于突破强制性内容）。

2.上层次规划及专项规划中的确定的重要交通市政设施的功能、规模、位置、保（防）护要求；次干道及以上道路红线宽度、等级、走向；轨道交通线路一级管控区。

3.片区总开发容量以及各类型功能用途上限值。

4.各单元主导功能。

5.片区设施捆绑责任（后续单元规划将设施用地调整为

留白用地，不属于突破强制性内容）。

6.城市设计方案刚性管控内容。

二、弹性相辅

不涉及突破上述强制性内容的，可直接在单元规划中优化调整，说明调整原因，并同步对片区统筹规划成果进行修正。片区统筹规划修正成果与单元规划同步审查审批、同步备案。

第五章 几种特殊情况的说明

一、与现行详细规划的衔接

片区统筹的部分范围若详细规划未覆盖，经属地政府论证说明可纳入周边已批控规片区管理的，结合后续单元规划（XX详细规划街坊控规调整）增补纳入周边控规范围，未覆盖部分连同片区统筹其他已有详细规划覆盖的范围可一并先行启动片区统筹规划编制。

片区统筹的全部范围若详细规划均未覆盖，或部分范围未有详细规划覆盖且无法纳入周边已批控规片区管理的，需按照新编控规有关要求及本指引合并编制片区统筹规划及详细规划，片区统筹规划及详细规划编制两者范围应协调一致。为加快首期启动单元实施落地，可同步开展首期单元规划（XX详细规划街坊控规调整）编制。

片区统筹范围内改造单元（项目）全部按控规实施的，无需另行编制片区统筹规划。

二、与 TOD 综合开发规划的衔接

1.已运营与在建轨道线路 TOD 范围内的“三旧”改造项目自动纳入“大圈”进行集中建设、重点改造，但改造方向须符合国土空间总体规划管理单元的管控要求。

2.其余线路的站点位于“大圈”范围内属于近期重点改造区域，位于大圈外的属于中远期改造区域、近期预控为主。

3.位于“三旧”改造专项规划“大圈”内的站点，需要开展改造工作的，如 TOD 规划已批的，须依据 TOD 规划以及本指引编制片区统筹规划后，按照《东莞市“三旧”改造单元规划 (XX 详细规划街坊控规调整) 编审指引》编制单元规划 (XX 详细规划街坊控规调整)进行项目改造与实施开发建设；TOD 规划未批或在编、未编的，直接按照本指引编制片区统筹规划后，再按照《东莞市“三旧”改造单元规划(XX 详细规划街坊控规调整)编审指引》编制单元规划(XX 详细规划街坊控规调整)进行项目改造与实施开发建设。此类“三旧”改造项目片区统筹规划中可以结合市轨道交通局的意见增加 TOD 专章的有关内容。

三、新旧政策、新旧项目的衔接

“三旧”改造专项规划出台前的过渡时期，居商类改造片区统筹范围须位于市“三旧”改造专项规划（草案）的城镇类重点改造区域（“大圈”）范围。

存量项目转为按《关于聚焦先进制造打造高品质空间全

面加快“三旧”改造的实施意见》等新政策推进的，可以原单元范围直接编制单元规划，但需在单元规划中增加片区统筹章节，重点说明周边的功能统筹、交通市政以及配套设施统筹安排情况等。

四、产业类片区统筹的特别说明

1.涉及改居商功能的产业类片区统筹规划按照本指引编制完整内容；不涉及改居商功能的纯产业类片区，其“改造统筹章节”可重点关注规划统筹、实施统筹、利益统筹内容，其他情况可结合实际编制。现代化产业园区按产业类片区管理。

2.产业类片区外的“工改工”项目，原则上无需单独编制片区统筹规划。视具体情况，涉及须一并理顺周边路网、设施等问题的，可在控规调整论证报告中增加片区统筹章节，重点说明周边的功能统筹、交通市政以及配套设施统筹安排情况等。如无须一并理顺项目周边路网等情况的，可直接编制控规调整论证报告。

五、其他情形

位于“三旧”改造专项规划划定的城镇类重点改造区域或旧城人文控制线范围内，周边已建成且不符合标图入库要求、不具备连片改造条件，但确有改造需求的单宗居商类、综合类改造项目，经市政府同意的，无需单独编制片区统筹规划，但须于单元规划（XX详细规划街坊控规调整）中增加片区统筹章节（重点说明片区的功能统筹、交通市政以及

配套设施统筹安排情况等)。