

# 《汕尾市城乡规划条例》（草案送审稿）

## 起草说明

为贯彻落实汕尾市委城市工作会议提出的关于汕尾市人大要进一步完善城市建设与管理相关工作的地方条例的工作要求，依法科学制定城乡规划，加强城乡规划管理，进一步提高我市城乡规划管理立法的科学性、民主性、可执行性，市自然资源局牵头起草了《汕尾市城乡规划条例》（草案送审稿）（以下简称《条例》）。现将起草情况说明如下：

### 一、立法必要性

城乡规划建设与民生紧密相连，为坚持城市建设为人民的理念，完善城市功能，提升城市品位，切实提高城市精细化管理水平，不断满足人民群众对美好生活的向往，汕尾市人大常委会根据《中华人民共和国立法法》《广东省地方立法条例》《汕尾市制定地方性法规条例》的有关规定，发布了《汕尾市八届人大常委会立法规划（2022-2026年）（草案征求意见稿）》，明确提出要制定《条例》，进一步完善城市治理有关法规规章，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制，强化城市法治化管理。因此，根据上述立法规划要求，为依法科学制定城乡规划，加强城乡规划管理，聚焦管理体制、生态与特色风貌、

地下空间开发利用规划、村庄规划的规范等重点问题，细化规划的制定、修改、实施等内容，彰显“山海湖城、红色圣地、活力湾区”地方特色风貌以及地方文化特色，由市自然资源局负责牵头起草《条例》。

另外，近年来，随着城乡规划体制改革全面深化，城乡规划政策发生了重大变化，2019年5月10日，中共中央国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”。《中华人民共和国土地管理法实施条例》也有相应规定。在此情况下，我市应当依据城乡规划有关法律、法规，结合国土空间规划的相关规定，制订《条例》，进一步完善城乡规划管理机制，将城乡规划与国土空间规划进行有效衔接。

## 二、立法的可行性和主要解决问题

近年来，我市的城乡规划和建设工作取得重大进展，各项规划工作都在有条不紊地进行，相关的规范性文件也日趋完善，为进行城乡规划立法解决我市城乡规划方面的问题打下了较好的基础。

从我市实际情况来看，主要需要通过立法解决规划委员会的定位和职能、详细规划的修改理由和程序、城市设计的定位和要求、村庄规划和建设管理、城乡规划编制职责和执法分工等重点问题。

### 三、起草依据和过程

起草的主要依据包括《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《广东省城乡规划条例》等法律、法规，同时参考了大连、宁波、北京、广州等地已经发布的城乡规划条例和国土空间规划条例等文件。

2022年2月起市自然资源局着手相关工作，联合第三方单位，于3月到市司法局、住建局、农业农村局、城区城管局和城区自然资源局走访调研，听取其诉求和意见，此后组织召开了市政府相关职能部门、各县（市、区）职能部门座谈会，广泛征求意见；起草了条例的征求意见稿，向社会和各政府部门征求意见；于2022年4月7日召开了专家论证会，听取规划界和法律界专家关于征求意见稿的意见，并根据反馈意见进行修改完善。

### 四、《条例》主要内容的说明

#### （一）关于若干重要问题的说明

##### 1. 关于汕尾市规划委员会的办事流程

汕尾市规划委员会是市人民政府进行城乡规划决策的议事机构。市人民政府进行城乡规划决策时，应当将规划委员会的审议意见作为重要依据，未经规划委员会审议或者审议未通过的，市人民政府不予批准。

基于规划委员会的重要性，城乡规划相关规定中应当对

规划委员会的内容进行明确。对此，《条例》以第二章专章规定了规划委员会的定位、组成、职能、规划委员会会议基本程序等，尤其是在会议基本程序方面，《条例》详细规定了规划委员会会议原则上按照以下程序进行：规划委员会办公室对项目建设单位报送的材料进行审核，符合会议审议条件的，由市自然资源主管部门出具审查意见，经报市政府、市委后确定会议审议议题；规划委员会及其专业委员会对审议议题进行投票审议，每次参加会议人数应当不少于规划委员会或其专业委员会委员总数的三分之二。参加会议的委员均享有表决权，表决议题采取无记名的方式进行，议题获得三分之二以上参加会议委员的同意方可通过；会议议题通过后，由规划委员会办公室按照相关规定公示和报批。

## **2. 关于详细规划的编制及修改**

《条例》对于详细规划的编制和审批程序、可以进行修改的情形、修改程序等方面进行了详细规定，第一，明确详细规划修改分为技术修正、局部调整、重大调整三种类型；第二，明确市、县（市）自然资源主管部门负责组织编制城镇开发边界内的详细规划，经同级人民政府批准后，报本级人民代表大会常务委员会备案，并明确市、县（市）人民政府自然资源主管部门或者镇人民政府（街道办事处）可以根据“三旧”改造需要划定改造单元，组织编制或者修改改造单元范围内的国土空间详细规划，并对改造目标、改造模式、

公共设施、利益平衡等方面提出具体要求，按照规定报有批准权的机关批准，纳入国土空间基础信息平台。第三，明确详细规划不得擅自修改，如需修改应当经原审批机关审批同意后，依照法定程序组织修改、报批，并且需要符合下列条件情形之一：上层次的城乡规划修改对下层次城乡规划的功能与布局产生重大影响的；因国家、省、市重大工程建设确需修改规划的；在实施城市建设中发现有明显缺陷的；法律、法规规定的其他情形。

### **3. 关于城市设计的规定**

城市设计由自然资源部门组织编制，应当贯穿于城市规划的全过程。为进一步规范城市设计，突出我市空间特色和重点控制区，解决我市存在的城市设计相关规定未予明确的问题，《条例》规定城市设计包括总体城市设计和重点地区城市设计，总体城市设计报本级人民政府审批后纳入国土空间总体规划，重点地区则应当编制地块城市设计，对建筑形态、公共空间、生态景观、文化传承及其他要素提出控制要求，经人民政府批准后纳入本层级详细规划，并与详细规划一并备案；并且明确城市设计应当从整体平面和立体空间上统筹城市建筑布局，协调城市景观风貌，体现本市地域特征，塑造山海湖城空间格局，并加强对大尺度自然山水、红色历史文化等方面的研究，协同构建自然与人文并重、生产生活生态空间相融合的国土空间开发保护格局。

#### 4. 关于村庄规划建设管理的规定。

为了与正在起草的《汕尾市农村建房条例》衔接，加强乡村建设的规划管理，遏止乡村建设无序、浪费土地，同时保证村民户有所居，本条例针对不同情形规定了核发《乡村建设规划许可证》的情形和条件。一是在村庄规划确定的建设用地范围内使用集体所有土地进行企业、乡村公共设施、公益事业和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向镇人民政府（街道办事处）申请乡村建设规划许可证；二是在村庄规划确定的宅基地范围内建设农村村民住宅的，按照农村建房的有关规定申请宅基地，向镇人民政府（街道办事处）申请乡村建设规划许可证，其中涉及农用地转为建设用地的应当统筹办理农用地转用手续。人均土地少、不能保障“一户一宅”的地区，鼓励集中开发建设小区保障村民户有所居。三是城镇开发边界内的村庄，不再新批宅基地，不得翻建和改扩建，经鉴定属于危房且符合“一户一宅”及相关用地和建设标准的，可以进行危房屋原址、原面积翻建。进行危房屋原址翻建的，应当经鉴定并由村集体审核同意后，向所属的镇人民政府（街道办事处）申请办理乡村建设规划许可证，翻建住宅不得超过原有合法产权建筑面积和原基底范围，且不得改变使用性质。四是城镇开发边界内暂未纳入近期改造计划的村庄，在村集体建设用地范围内鼓励集中开发建设小区，规划条件可依据详细规划，由村集体按我市农村建房条

例分配住宅面积后，向所属的镇人民政府（街道办事处）申请办理乡村建设规划许可证，总建筑面积应符合“一户一宅”及相关用地和建设标准，其中涉及农用地转为建设用地的应当统筹办理农用地转用手续。

## **5. 关于职责分工和监督执法力度的规定**

为增强实用性与可操作性，城乡规划相关规定应当对各部门职责分工进行明确，并加强对监督检查方面的规定，加大执法力度，严厉打击违反城乡规划的各类行为。对此，首先，《条例》规定市、县（市、区）人民代表大会及其常务委员会、镇人民代表大会按照职责权限负责城乡规划的审议工作和实施监督工作；市、县（市、区）、镇人民政府按照职责权限负责城乡规划的编制、报审和审批工作；各级自然资源主管部门和其他行政主管部门按照规定职责权限负责城乡规划的编制和管理工作；各级发展改革、综合执法、交通运输、水务、住房城乡建设、生态环境、文广旅体、教育、卫生健康、人民防空、农业农村、应急管理、工信、商务、林业、民政等行政主管部门按照各自职责共同做好本条例的实施工作。其次，《条例》对城乡规划的编制和实施情况的人大监督、执法检查的职责和内容、执法联动机制、违法行为处置、处置结果公开、暂停办理规划许可的情形等多方面均进行了详细规定，尤其是明确执法检查的职责和内容，增强了执法人员执法工作的可操作性，一是明确由各级综合执

法部门、镇人民政府（街道办事处）负责本辖区内的违法建设巡查、处置和执法工作；二是明确执法检查内容应当包括建设工程是否办理建设用地不动产登记、建设工程是否办理建设用地规划许可、建设工程是否办理建设工程规划许可、建设工程是否办理施工许可、临时建设是否按照规定拆除及依法应当执法检查的其他事项。此规定亦有利于进一步打击城乡规划相关的违法行为。

## **6. 关于规划编制机构违法责任的规定。**

《条例》在上位法规定的行政处罚类型和尺度外，增加了设计单位的法律责任，规定违反有关规范标准、规划设计条件要求进行工程方案设计的，设计指标弄虚作假的，为未取得规划许可的建设工程提供设计施工图纸的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正，处合同约定的规划编制、设计费一倍以上二倍以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；情节严重的，取消资质。立法目的在于更好的实施规划工程许可，避免设计单位不按照规划许可进行设计，导致违法建设行为的发生。

### **（二）关于其他具体规定的说明**

《条例》共八章，54 条，各章依次为总则、规划委员会、规划的制定和修改、规划的实施、规划的公众参与、监督检查、法律责任以及附则。

#### **1. 关于第一章。第一章为总则，共 7 条，本章根据上**

位法规定，结合我市实际情况，对《条例》立法依据及适用范围、城乡规划和建设的基本原则、职责分工、信息平台建设、档案管理、宣传教育等方面进行了规定。

**2. 关于第二章。**第二章为规划委员会，共 5 条，规划委员会的重要性已在前文中予以说明，此处不再赘述。本章主要对规划委员会的定位、组成、职能、会议基本程序以及县（市）规划委员会工作参照执行等方面进行了规定。

**3. 关于第三章。**第三章为规划的制定和修改，共 11 条，本章首先明确了规划编制要求，即城乡规划应当落实国家安全战略、区域协调发展战略和主体功能区战略，科学有序统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，划定永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，加强生态环境分区管治，延续历史文脉，加强风貌管控，突出地域特色；其次，明确了总体规划、城镇开发边界内详细规划、城镇开发边界外村庄规划、专项规划及城市设计的编制和审批要求；最后，明确了总体规划、详细规划的修改要求，并对规划用途变更方面进行了规定。

**4. 关于第四章。**第四章为规划的实施，共 13 条，本章按照城乡规划实施的流程，对实施过程中涉及到的各环节进行了详细规定，首先，在用地规划许可方面，明确按照国家规定需要有关部门批准或者核准的建设项目，建设单位在报送有关部门批准或者核准前，应当向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，并对以划拨方式或出让方式取得国有建设用地使用权的建设项目获取建设用地规划许可方面进行了规定；其次，在建设工程规划许可方面，明确建设工程规划许可申请、施工许可要求、临时用地和临时建设工程规划许可申请、乡村建设规划许可申请等相关内容；最后，在放线验收与其他后续环节方面，明确建设工程开工前，建设单位或者个人应当委托具有相应测绘资质的单位放线，自然资源主管部门或者镇人民政府应当在放线后组织验线，且建设工程竣工后应当进行规划核实，并且对建设工程规划、设计方案总平面图变更，以及地下管线、地下开发空间利用和城市公共艺术建设方面的相关内容进行了规定。

**5. 关于第五章。**第五章为规划的公众参与，共4条，鉴于公众参与可以对促进规划编制科学化、规划决策民主化和规划管理法制化发挥重要作用，本章以专章对公众参与的相关内容规定，意在着重提高城乡规划工作规范化、公开化、透明化程度，拓宽公众参与的渠道，提高公众参与的质量，使公众参与制度更加细化，确保公众参与城乡规划权利的实现。本章主要对城乡规划公示公告、公众建议权、举报权以及对公众意见处理的要求进行了明确，尤其是在对公众意见处理要求方面，规定自然资源主管部门应当在处理完毕后七日内将处理情况向提出意见的单位或者个人反馈，如

果是在规定期限内提出的意见，有法律、法规和技术规范依据并与征求公众意见的规划事项直接相关的，应当予以研究处理，无直接关系的，可以在其他规划管理工作予以借鉴；如果是在规定期限内提出但缺乏法律和事实依据的意见，或者超出规定期限提出的意见，则不予采纳。

**6. 关于第六章。**第六章为监督检查，共 6 条，监督检查的重要性及相关规定已在前文中予以说明，此处不再赘述。

**7. 关于第七章。**第七章为法律责任，共 7 条，本章依据上位法规定，对行政机关及其工作人员、执法机关及其工作人员以及编制机构违反规定，应当追究法律责任的情形进行了明确；并对建设单位或个人违反《条例》所规定的建设工程规划许可、临时建设工程规划许可、设置公示牌等方面应当承担的法律责任进行了明确。此外，为解决我市实践中面临的设计单位设计行为不规范问题，《条例》明确设计单位如存在违反有关规范标准、规划设计条件要求进行工程方案设计的，设计指标弄虚作假的，或者为未取得规划许可的建设工程提供设计施工图纸的行为，均应承担相应的法律责任。

**8. 关于第八章。**第八章为附则，共 1 条，规定了《条例》的施行时间。