

东莞市城乡规划局

东规函〔2018〕1730号

关于印发《东莞市“三规合一”会议规程》和 《东莞市“三规合一”差异图斑处理办法》的 通知

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

《东莞市“三规合一”会议规程》和《东莞市“三规合一”差异图斑处理办法》业经市“三规合一”工作领导小组同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



东莞市“三规合一”工作会议规程

第一章 总则

第一条 为有效推进我市“三规合一”工作，及时协调解决工作推进过程中的有关问题，根据《东莞市“三规合一”工作方案》，建立我市“三规合一”工作会议制度，并制定本规程。

第二条 按照“三规合一”工作领导小组下设综合协调小组、技术协调小组的总体工作组织架构，“三规合一”工作会议分为领导小组会议、综合协调小组会议、技术协调小组会议三个层级的全市性跨部门议事机制，对“三规合一”工作的相关事项进行分级审定、分类审议、分项审查。

在市城乡规划局设置秘书组，具体负责协助制定工作计划、组织各小组会议、跟踪督办会议决定事项、文件归档、开展培训、跟进空间信息平台建设等工作。

第二章 领导小组会议

第三条 领导小组由市长任组长，常务副市长任常务副组长，分管城建规划工作的副市长任执行副组长，市政府分管城建规划工作的副秘书长、市发展和改革委员会、市国土资源局、市城乡规划局、市环境保护局、市林业局、市水务局、市海洋与渔业局及全市各园区、镇街主要领导为小组成员。小组成员可根据工作范围

的扩大和工作内容的深入适时调整。

第四条 领导小组会议全面统领东莞市“三规合一”工作，负责审定总体工作计划、机构设置和人员组成，审议相关政策和技术规范，指导、督促、检查各部门工作的执行情况。审议全市重大项目的选址以及综合协调小组提请的重大事项。

第五条 领导小组会议根据工作需要召开，一般每 2 个月召开一次。

第六条 领导小组会议原则上由组长（或由组长委托副组长）召集，参会人员包括领导小组全体人员，其他单位可列席参加，会议召集流程如下：

（一）综合协调小组汇总需要提交领导小组会议审议的事项及具体情况资料，并由综合协调小组组长审定；

（二）审议事项审定通过后，提请领导小组召开会议；

（三）领导小组确定会议召开的时间、地点，并通知领导小组成员参加会议。

第七条 领导小组会议议程：

（一）主持人介绍会议议程；

（二）有关单位汇报需审议的事项情况；

（三）领导小组成员对审议事项进行充分讨论；

（四）主持人根据讨论情况对事项进行议定；

（五）整理起草会议纪要，签发。

第三章 综合协调小组会议

第八条 综合协调小组由市政府分管城建规划工作的副秘书长任组长，市城乡规划局主要领导任常务副组长，市发展和改革局、市国土资源局、市城乡规划局、市环境保护局、市林业局、市水务局、市海洋与渔业局及全市各园区、镇街分管领导任副组长，市发展和改革局、市国土资源局、市城乡规划局、市环境保护局、市林业局、市水务局、市海洋与渔业局相关科室负责人、技术人员及有关园区、镇街相关人员为小组成员。小组成员可根据工作范围的扩大和工作内容的深入适时调整。

第九条 综合协调小组会议负责统筹协调“三规合一”具体工作，指导部门工作对接，督促工作开展，审议技术协调小组提请的政策规范、阶段性工作成果、部门协调等事项，研究确定需要报领导小组决策的重大事项。

第十条 综合协调小组会议根据工作需要召开，一般每月召开一次，或满 3 个审议事项即申请开会。

第十一条 综合协调小组会议一般由组长召集，参会人员包括综合协调小组全体人员，其他单位可列席参加。会议召集流程如下：

（一）技术协调小组汇总需要提交综合协调小组会议审议的事项及具体情况资料，并由技术协调小组组长审定；

（二）经审定通过的审议事项，提交综合协调小组汇总；

（三）综合协调小组根据事项情况确定会议召开的时间、地点，并通知综合协调小组成员参加会议。

第十二条 综合协调小组会议议程：

- （一）主持人介绍会议议程；
- （二）有关单位汇报需审议的事项情况；
- （三）综合协调小组成员对审议事项进行充分讨论；
- （四）主持人根据讨论情况对事项进行议定；
- （五）整理起草会议纪要，签发。

第四章 技术协调小组会议

第十三条 技术协调小组由市城乡规划局分管领导任组长，市发展和改革委员会、市国土资源局、市环境保护局、市林业局、市水务局、市海洋与渔业局及全市各园区、镇街分管领导任副组长，市发展和改革委员会、市国土资源局、市城乡规划局、市环境保护局、市林业局、市水务局、市海洋与渔业局相关科室负责人、技术人员及有关园区、镇街相关人员为小组成员。小组成员可根据工作范围的扩大和工作内容的深入适时调整。

第十四条 技术协调小组会议负责“三规合一”的具体技术协调工作，推进基础资料收集、规划方案编制和审查工作，协调产业、空间、土规、村镇等专项技术问题，评估督促各单位工作执行情况，研究确定需要报综合协调小组审议的事项。

第十五条 技术协调小组会议根据实际灵活安排，一般每两周召开一次。

第十六条 技术协调小组会议一般由组长召集，根据审议事项内容确定参会人员，必要时可邀请专家参会。会议召集流程如

下:

(一)需要协调或审议的事项及具体情况资料由各单位提交技术协调小组汇总;

(二)技术协调小组根据事项情况确定会议的时间、地点,并通知有关人员参加会议。

第十七条 技术协调小组会议议程:

- (一)主持人介绍会议议程;
- (二)有关单位汇报需审议的事项情况;
- (三)参会人员审议事项进行充分讨论;
- (四)主持人根据讨论情况对事项进行议定;
- (五)整理起草会议纪要,签发。

第五章 附则

第十八条 本规程自发布之日起试行。

东莞市“三规合一”差异图斑处理工作办法

第一章 总则

第一条 制定目的

为解决东莞市国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划（以下分别简称发展规划、城规和土规）及其他相关部门专项规划存在的矛盾差异，指导全市各园区、镇街有序开展“三规合一”差异图斑处理工作，根据有关法律法规，结合东莞实际情况制定本办法。

第二条 适用范围

东莞市范围内开展的“三规合一”以及其他专项规划差异图斑处理工作应当遵守本办法的相关规定。

第三条 工作目标

为整合增量空间，盘活存量资源，协调处理发展规划、城规和土规以及其他相关专项规划之间的矛盾差异提供技术依据，力争在新增建设用地布局、生态保护红线边界、工业保护线边界、市重大平台建设用地布局、“三旧”改造地块空间布局、省市重大民生和产业项目布局等六个方面实现高度合一。

第四条 工作思路

统筹分析各部门相关规划在制定目的、标准规范、数据精度、管控重点等方面的矛盾差异，以处理城规与土规（以下简称“两

规”)差异、落实发展规划目标为核心,兼顾对接环保、林业、交通等专项规划的差异,按照“四个统一”的工作思路,遵循统一的空间发展战略,落实统一的发展建设规模,建立统一的空间管制标准,构建统一的部门协调机制,为实现“多规融合”、市域空间“一张图”管理奠定基础。

第二章 处理原则

第五条 战略引领,保障发展

通过空间战略规划,落实发展规划目标,明确城镇发展方向和空间布局;优先保障重大市政民生项目、重大产业项目和重大发展平台,有效提升公共服务设施配套水平,改善城市人居环境,促进经济社会良性发展。

第六条 依法依规,守住底线

除依据国家、省、市相关法律法规要求的程序申请占用且获得批准外,其他各类建设行为均不得占用已划定的城规禁止建设区、土规禁止建设区、生态保护红线、饮用水源一级保护区、Ⅰ级林地红线等城市发展生态保护底线。

第七条 尊重历史,实事求是

妥善处理发展过程中的历史遗留问题,在遵循国家、省、市相关法律法规的前提下,保留生态保护底线范围内现状合法且为环境友好型(或经微改造可转变为环境友好型)的已建设用地,其他情形则通过建立生态补偿机制,从生态保护底线范围内逐步清除。

第八条 集约用地，盘活存量

结合空间战略规划，除土规中为特殊用地的“三旧”用地外，优先保障其他已纳入标图建库的“三旧”改造项目对建设用地规模的需求，盘活存量土地资源，提高土地集约利用水平，促进土地合理高效利用。

第九条 统一数据，衔接标准

统一“两规”的空间数据坐标系及数据精度，实现“两规”用地分类标准的衔接，同时兼顾“两规”部分用地的不同处理方式。

第十条 规模衔接，求同存异

制定“两规”建设用地规模换算规则。同一规划期限内，城规的建设用地规模在扣减绿地与广场用地、挂账用地后，原则上不超过土规的建设用地规模。

第三章 处理细则

第十一条 情形一：城规或土规建设用地与饮用水源一级保护区、生态保护红线、Ⅰ级林地红线、土规禁建区或城规禁建区存在差异

（一）差异图斑为现状已建设用地，则“两规”可不作调整。

（二）差异图斑为现状未建设用地，涉及水源保护区，若符合《水污染防治法》、《中华人民共和国自然保护区条例》等法律法规，“两规”落实为建设用地；若已办理国土用地手续或涉及重大平台等潜力发展地区，则上报领导小组讨论；其他情况原则上“两规”均调整为非建设用地。

第十二条 情形二：城规或土规建设用地与饮用水源二级保护区或Ⅱ级林地红线存在差异

（一）差异图斑为现状已建设用地，则“两规”可不作调整。

（二）差异图斑为现状未建设用地，涉及水源保护区，若符合《水污染防治法》、《中华人民共和国自然保护区条例》等法律法规，“两规”落实为建设用地；若已办理规划、国土用地手续或城规为公益性设施用地或涉及重大平台等潜力发展地区，且经环境影响评价原则同意的，则“两规”落实为建设用地；其余情况原则上“两规”均调整为非建设用地。

第十三条 情形三：已办理规划或国土用地手续，但与城规或土规建设用地存在差异

差异图斑若位于生态保护底线范围内，则按照本办法第十二条进行处理。若位于生态保护底线范围外，符合空间战略规划的，则“两规”调整为建设用地；不符合空间战略规划但已办理国土用地手续的，则城规落实为非建设用地，土规不作调整；其余情况原则上“两规”调整为非建设用地。

第十四条 情形四：城规为建设用地，土规为非建设用地

（一）差异图斑为防护绿地，则“两规”不作调整。

（二）差异图斑为有具体建设行为（存在硬底化、建筑物等）且需要办理规划和国土用地手续的公园绿地或广场用地，则土规调整为城乡建设用地；若为无具体建设行为的公园绿地或广场用地，则“两规”不作调整。

（三）差异图斑在土规中为基本农田，城规原则上调整为非建设用地。若属于重大平台，则城规不作调整，土规原则上调整为建设用地，待土规修编时优先调出该区域基本农田并逐步安排建设用地。

（四）差异图斑在土规中为土地复垦区，城规原则上调整为非建设用地。若位于生态保护底线范围内，则按照本办法第十二条进行处理；若已办理规划或国土用地手续，则按照本办法第十三条进行处理。

（五）差异图斑在城规中为区域交通设施用地、区域公用设施用地、特殊用地、采矿用地或其他建设用地，若符合空间战略规划，且未纳入市级以上交通水利专项规划的，土规调整为相应的建设用地，其他情况原则上土规不做调整。

（六）差异图斑在城规中为公共管理与公共服务设施用地、公用设施用地、居住用地、商业服务业设施用地、工业用地、物流仓储用地或道路交通设施用地，若符合空间战略规划，则土规调整为城乡建设用地（其中，城规为道路用地时，土规可调整为公路用地），否则，城规调整为非建设用地。

（七）差异图斑在城规中为村庄建设用地，若现状为空地，属于留用地的，土规调整为城乡建设用地，不属于留用地的，城规调整为非建设用地；若现状为村庄，则“两规”不作调整。

第十五条 情形五：城规为非建设用地，土规为建设用地

（一）差异图斑在土规中为城镇建设用地、农村居民点用地、

采矿用地或其他独立建设用地，若符合空间战略规划，城规调整为城乡建设用地，若不符合空间战略规划但现状已建设或已办理国土用地手续，“两规”不作调整，其他情况则土规调整为非建设用地。

（二）差异图斑在土规中为交通水利用地或其他建设用地（含风景名胜设施用地、特殊用地等），若符合发展规划与空间规划，城规调整为相应的建设用地，若不符合空间战略规划但现状已建设或已办理国土用地手续，“两规”不作调整，其他情况则土规调整为非建设用地。

第十六条 情形六：城规为城镇建设用地，土规为交通水利用地或其他建设用地（含风景名胜设施用地、特殊用地等）

（一）差异图斑已办理规划或国土用地手续，则“两规”不作调整；若需重新报建的，则“两规”根据具体情况落实为相应的建设用地。

（二）差异图斑未办理规划和国土用地手续，若位于风景名胜区内且城规为公共管理与公共服务设施用地或公用设施用地，则两规不作调整；若位于风景名胜区外且城规为公共管理与公共服务设施用地、公用设施用地、居住用地、商业服务设施用地、工业用地或物流仓储用地，则土规调整为城乡建设用地。此外，若城规为道路用地，则“两规”可不作调整。

第四章 实施保障

第十七条 完善会议制度

根据《东莞市“三规合一”工作会议规程》，建立领导小组-综合协调小组-技术协调小组的三级议事决策机制，对“三规合一”工作的相关事项进行分级审定、分类审议、分项审查。

第十八条 规范处理流程

差异图斑按以下流程处理：

（一）“三规合一”编制工作组根据本办法提出差异图斑处理建议，经征求各园区、镇街以及市各相关部门意见后，形成差异图斑处理意见；

（二）差异图斑处理意见上报技术协调小组讨论，未达成一致意见的，逐级上报综合协调小组和领导小组讨论决定；

（三）最终的差异图斑处理意见以及相关文件、图纸资料形成档案。

第十九条 明确发展时序

根据项目的重要性及紧迫性，对保障城镇发展建设和解决历史遗留问题等需增加建设用地规模的项目进行优先等级划分，明确保障落实的先后顺序，以应对发改、规划、国土及其他相关部门法定规划联动修改时建设用地总规模不足的情况。

第二十条 实施联动修改

“三规合一”工作成果以及差异图斑处理意见经领导小组审定批准后，发改、规划、国土及其他相关部门的法定规划应适时按程序进行联动修改。

第二十一条 构建空间信息平台

建立“三规合一”空间信息平台，形成统一的格式标准，将“三规合一”工作筛选的差异图斑和处理意见以及各部门规划的空间信息登记入库，实现部门间信息共建共享共用，为检测部门规划的空间差异、消除部门规划矛盾冲突、加快建设项目行政审批效率提供支撑。

第五章 附则

第二十二条 实施时间

本办法自发布之日起试行。

第二十三条 其他

本办法在执行过程中，若出现本办法未涵盖的其他情况，应逐级上报市“三规合一”工作领导小组审定。

附录一：名词解释

1、三规合一

指国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用总体规划基于城乡空间的衔接与协调。

2、两规

指城乡规划与土地利用总体规划，简称城规和土规。其中城乡规划包含全市城市总体规划、次区域总体规划、各园区及镇总体规划、中心城区、园区及镇近期建设规划以及控制性详细规划。土地利用总体规划是在一定区域内，根据国家社会经济可持续发展的要求和当地自然、经济、社会条件，对土地的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上所作的总体安排和布局。本次“三规合一”工作中，城规所用的基础数据为全市各园区、镇街近期建设规划（2016-2020年），土规所用的基础数据为《东莞市土地利用总体规划（2010-2020年）》（中期调整）。

3、建设用地

指城乡规划中的建设用地和土地利用总体规划中的建设用地。城乡规划中的建设用地包括《城市用地分类与规划建设用地标准（GB50137-2011）》中的城乡居民点建设用地（含城市建设用地、镇建设用地、乡建设用地、村庄建设用地）、区域交通设施用地、区域公用设施用地、特殊用地、采矿用地、其他建设用地。土地利用总体规划中的建设用地包括《市（地）级土地利用

总体规划编制规程（TD/T1023-2010）》中的城乡建设用地（含城镇用地、农村居民点用地、采矿用地、其他独立建设用地）、交通水利用地、其他建设用地（含风景名胜设施用地、特殊用地、盐田）。

根据东莞实际情况，城规与土规用地分类衔接见附录二。

4、空间战略规划

指综合分析城镇社会经济现状及其区域地位，结合国民经济和社会发展规划、城镇总体规划、土地利用总体规划及其他相关部门规划，对未来发展所做的具有全局性、系统性的规划，指导“多规融合”工作。

5、土地复垦区

按照《土地复垦条例》(国务院令第 592 号)，土地复垦是指对生产建设活动和自然灾害损毁的土地，采取整治措施，使其达到可供利用状态的活动。即现状建设用地通过整治措施，转化为非建设用地。

6、工业保护线

指针对符合规划且具备一定规模，以工业、仓储用地为主的片区，通过划定保护线，将其明确为产业长远发展的保护区域。

7、生态保护红线

按照关于印发《生态保护红线划定指南》的通知（环办生态〔2017〕48号），生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家

生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

8、林地红线

为强化林地管理，严格控制占用征收林地，确保林地利用有度、管控有效而划定的林业生态安全区域。

9、城规禁止建设区

城规确定的禁止建设区主要包括市级以上的自然保护区、生态公益林、森林公园、饮用水源一级保护区和永久性基本农田等生态系统极敏感和高度敏感区域。

10、土规禁止建设区

按照《县级土地利用总体规划编制规程》(TD/T1024-2010)，土地利用总体规划中确定的，以生态保护为主导用途，禁止开展与主导功能不相符的各项建设的空间区域。

11、生态保护底线

本办法中的生态保护底线指已划定的饮用水源一级保护区、生态保护红线、Ⅰ级林地红线、城规禁止建设区和土规禁止建设区等共同构成的空间区域。

12、重大项目

指国家、省、市确定的为促进经济发展、改善民生、环境保护或存量优化的项目，具体包括重大产业项目、三旧项目、公服

设施、市政设施、交通设施等。

13、重大平台

为促进经济发展或是社会改革而由中央政府、省政府或市政府批准设立，且拥有相应配套政策的区域。

附录二：两规用地分类衔接表

《市（地）级土地利用总体规划编制规程（TD/T1023-2010）》			《城市用地分类与规划建设用地标准》GB50137-2011				东莞市城乡规划用地分类标准			
一级类	二级类	三级类	大类	中类	小类	类别名称	大类	中类	小类	类别名称
农用地	耕地		E	E2		农林用地	E	E2		农林用地
	园地									
	林地									
	牧草地									
	其他农用地	设施农用地								
		农村道路								
		坑塘水面								
		农田水利用地								
建设用地	城乡建设用地	田坎		E2		农林用地	E	E2		农林用地
			G			绿地与广场用地	G			绿地与广场用地
			R			居住用地	R			居住用地
			A			公共管理与公共服务设施用地	A			公共管理与公共服务设施用地
			B			商业服务设施用地	B			商业服务设施用地
			M			工业用地	M			工业用地
			W			物流仓储用地	W			物流仓储用地

		S				道路与交通设施用地		S				城市交通设施用地		
						公用设施用地						U	公用设施用地	
						绿地与广场用地						G	绿地与广场用地	
						镇建设用地								
						乡建设用地								
						村庄建设用地						H14	村庄建设用地	
	农村居民点用地	H5					采矿用地		M	工业用地（中心城区/镇区范围外）				
									W	物流仓储用地（中心城区/镇区范围外）				
									U	公用设施用地（中心城区/镇区范围外）				
	其他独立建设用地	H3					区域公用设施用地				工业用地（中心城区/镇区范围外）	M	工业用地（中心城区/镇区范围外）	物流仓储用地（中心城区/镇区范围外）
铁路用地	H21					公用设施用地		U	公用设施用地		公用设施用地		铁路用地	
						铁路用地		T	T1					
						道路与交通设施用地（中心城区/镇区范围内部分高速公路、国道、省道等区域性道路及其附属设施）		S			城市道路设施用地（中心城区/镇区范围内部分高速公路、国道、省道等区域性道路及其附属设施）			

				H22	公路用地		T	T2	公路用地
	港口码头用地			H23	港口用地		T	T3	港口用地
	民用机场用地			H24	机场用地		T	T4	机场用地
	管道运输用地			H25	管道运输用地		T	T5	管道运输用地
	水库水面用地	E		E12	水库		E	E1	水域（水库水面）
	水工建筑用地	U		U32	防洪用地		U	U3	安全设施用地（防洪用地）
					交通枢纽用地（铁路、公路、港口客运站）	S3	S	S3	交通枢纽用地（铁路、公路、港口客运站）
					其他建设用地（边境口岸管理及服务设施用地）	H6	T	T9	口岸用地
					区域公用设施用地	H3	U		公用设施用地（中心城区/镇区范围外）
其他建设 设施用地	风景名胜设施用地			B11	零售商业用地（国家、省级风景名胜胜区范围内）		B	B1	商业设施用地（国家、省级风景名胜胜区范围内的零售商业用地、餐饮用地、旅馆用地）
				B13	餐饮用地（国家、省级风景名胜胜区范围内）				
				B14	旅馆用地（国家、省级风景名胜胜区范围内）				
					文物古迹用地（中心城区/镇区范围以外）	A7		A7	文物古迹用地（中心城区/镇区范围外）
					其他建设用地（风景名胜胜区、森林）	H9			

其他土地	水域	特殊用地	盐田	H4	H41 H42	林公园等管理及服务设施用地)		D	D1	军事用地	军事用地		
									D2	保安用地	保安用地		
									A8	外事用地	外事用地		
									A9	宗教用地	宗教设施用地		
									U9	区域公用设施用地（殡葬设施）	其他公用设施用地		
									M	采矿业用地	工业用地（中心城区/镇区范围外）		
									W	其他非建设用地	物流仓储用地（中心城区/镇区范围外）		
									E	水域	水域		
									E1	其他非建设用地	其他非建设用地		
其他土地	自然保留地			E9			其他非建设用地	E	E9	绿地与广场用地	绿地与广场用地		
其他土地	水域	河流水面 湖泊水面 滩涂	盐田	H5	E11		采矿业用地	E	E1	水域	水域		
其他土地	自然保留地			E9			其他非建设用地	E	E9	其他非建设用地	其他非建设用地		
其他土地	自然保留地			G			绿地与广场用地	G		绿地与广场用地	绿地与广场用地		