城市住房发展规划和年度计划

编制导则

（试行）

# 一、总则

## （一）编制目的

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势，促进房地产市场平稳健康发展，加强对城市住房发展规划和年度计划编制工作的指导，规范规划制定程序和要求、主要编制内容和成果形式，依据有关法律法规、标准规范和政策文件，制定本导则。

## （二）适用范围

《城市住房发展规划和年度计划编制导则》（以下简称《导则》）适用于城市（包括直辖市、副省级城市、地级市和县级市）的住房发展规划和年度计划编制，地区、自治州、盟、县、旗等可参照编制。

## （三）规划定位

城市住房发展规划是全国、省、城市三级住房发展规划体系的重要组成部分，是一定时期城市住房发展的总纲，明确城市住房发展的指导思想、基本原则、发展目标、重点任务、分区指引和政策举措等，旨在促进城市住房供需匹配，稳定市场预期，加快建立“人房地钱”要素联动新机制，构建房地产发展新模式，推动房地产高质量发展。

城市住房发展年度计划是住房发展规划在年度内的具体落实，是制定年度土地供应计划的重要依据，是引导房地产各类资金配置的重要参考，明确计划年度内住房发展目标、重点任务、工作要求等。

## （四）规划期限

城市住房发展规划的规划期限一般为5年，与国民经济和社会发展规划的规划期限相一致，与国土空间规划的期限相衔接。城市住房发展年度计划的期限为1年。

## （五）规划范围

城市住房发展规划的规划范围一般可分为市域、中心城区两个层次。在市域范围提出城镇住房发展的总体要求与目标任务，对县（市、区）的住房发展提出指引。重点在中心城区范围内进行重点任务安排和空间布局指引。城市可根据自身情况合并或增加规划层次。

城市住房发展年度计划的范围为市域。

# 二、制定要求

## （一）制定程序

住房发展规划和年度计划的制定一般按下列程序进行：确定任务、资料收集和专题研究、规划（计划）编制、征求意见、审批实施。

确定任务。城市人民政府组织编制城市住房发展规划和年度计划，由城市住房城乡建设部门牵头，会同土地、金融、财税等部门负责具体编制工作，可委托具备住房研究和城乡规划编制专业能力的单位提供研究支撑。城市人民政府对规划和计划编制经费予以保障。

资料收集和专题研究。规划（计划）编制单位应通过多种方式收集编制规划（计划）所需的经济社会与住房发展资料，听取相关部门的规划设想和建议。在住房规划编制过程中，具备条件的城市应对居民居住状况与意愿进行调查。规划编制单位应针对规划期内城市住房发展的重点问题开展专题研究，作为规划编制的重要支撑。

规划（计划）编制。规划（计划）编制单位可根据《导则》编制城市住房发展规划和年度计划。

征求意见。听取相关部门、专家代表、社会公众等意见建议，做好意见建议沟通采纳。

审批实施。各城市住房发展规划和年度计划经同级人民政府审定后实施，并报上一级住房城乡建设部门备案。城区常住人口300万以上的大城市将住房发展规划和年度计划同步报住房城乡建设部备案。

## （二）衔接要求

城市住房发展规划和年度计划编制应落实国民经济和社会发展规划的相关要求，与城市国土空间规划以及人口、产业、交通、公共服务、城市更新等专项规划相衔接。城市住房发展规划应与上一层级住房发展规划相衔接。

# 三、城市住房发展规划编制内容及技术要点

## （一）发展基础

开展城市住房发展现状评估和现行城市住房发展规划实施评估，总结住房发展现状特征、发展成效与经验，分析存在的主要问题。

1. 发展现状

分析人口和城镇化、住房总量与结构、土地供应、住房相关经济金融财税等基本情况，以及人—房、房—地、房—钱要素适配关系等。

1. 发展成效

从居民居住水平、住房保障水平、住房市场发展、住房与住区更新、住房与住区品质、住区运维与服务、住房公积金等方面，总结住房发展取得的成效。

1. 存在问题

从住房供应体系完善、住房困难工薪群体住房保障、住房市场供需匹配、房地产市场风险防范化解、“人房地钱”要素联动、“职住交服”空间协同、数字管理与信息化建设，以及相关体制机制建设和政策完善等方面系统梳理当前住房发展存在的短板弱项，准确识别核心问题。

## （二）形势与需求

1. 发展形势

重点对经济社会发展、人口与城镇化发展、城市发展目标与空间战略、住房发展形势与要求等进行分析。

经济社会发展：主要对规划期内宏观经济形势、产业发展、就业情况、居民收入情况进行分析与展望，研判经济社会发展对住房发展的影响。

人口与城镇化发展：主要针对规划期内城镇化速度与水平、人口总量、人口迁移、人口结构（户籍、家庭、年龄等）、空间分布等内容进行分析与展望，研判人口与城镇化发展对住房发展的影响。

城市发展目标与空间战略：支撑与落实城市发展目标和空间战略，研判住房发展重点片区与主要供应类型。

住房发展要求：适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势和住房发展从增量为主转向增存并重的新特征，落实构建房地产发展新模式要求，分析规划期内“好房子”建设要求及住房转型发展形势。

其他形势与要求：根据各地实际，梳理提出规划期面临的其他形势与要求。

1. 需求分析

需求特征：充分考虑社会经济发展形势变化等影响因素，研判未来住房需求变化特征。

需求总量：根据人口与城镇化发展、人均居住水平、未来住房更新和拆除需求等因素研判未来住房需求总量。

需求结构：对规划期内住房消费观念、消费习惯、消费结构等内容进行分析与展望，根据人口结构特征、未来新增人口与就业分布等，研判未来住房需求结构构成，包括增量与存量、刚性需求与改善性需求、保障与市场、租赁与购买以及空间分布结构等。

需求时序：对规划期内住房需求在各年份的分布进行分析与展望。

## （三）指导思想和基本原则

1. 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央、国务院决策部署，根据城市党委政府相关要求，明确规划编制的指导思想。

2. 规划原则

根据城市住房发展现状，结合新的发展形势要求，明确规划需要遵循的主要原则，提高住房发展规划的科学性。

坚持问题导向和目标导向相结合，确定规划期内住房发展主题主线。准确识别规划期内住房领域核心问题，围绕发展目标和主题主线整合住房领域重点工作，强化目标—指标—重点任务之间的联动关系。

坚持完善保障和市场两个体系，更好满足居民合理住房需求。通过政府等多渠道保障城镇住房困难工薪群体刚性住房需求，通过市场体系满足城乡居民多样化改善性住房需求，形成定位清晰、功能互补的保障和市场两个体系。

坚持统筹增量和存量，提高质量。积极适应居民住房需求从“有没有”转向“好不好”，着眼于全周期、全过程、全链条，满足居民对住房设计、设施配置、环境空间、物业服务、通勤效率等方面的多维度品质需求，建设安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”，切实增强人民群众的获得感和幸福感。

坚持“人房地钱”要素联动。根据住房现状、人口变化、产业布局等确定住房需求，明确住房供应规模、结构、空间布局和时序安排，科学安排土地供应，引导配置金融、财政资源，实现以人定房，以房定地、以房定钱，实现住房供需多维度的精准匹配。

坚持“职住交服”空间协同。住房空间布局充分考虑职住平衡要求，在符合居住用地规划布局的前提下，科学确定住房供应结构和布局，加强与交通设施、商业服务设施、公共服务设施及市政基础设施等协同布局。

## （四）发展目标

1. 住房发展目标

合理确定城市住房发展中长期发展愿景和规划期发展目标。重点明确城市住房供应体系和供应结构、总量和居住水平、住房保障、住房市场发展、住房和住区更新、运维与服务、住房与住区品质等领域的发展目标。

2. 住房发展指标体系

建议指标体系详见下表。各城市可结合本地实际情况，合理选取或增补指标，进一步明确指标含义，科学设置预期性指标和约束性指标。

表1 住房发展指标体系表（建议）

| **指标分类** | **指标名称** | **单位** |
| --- | --- | --- |
| 总量和居住水平 | 城镇住房总量 | 万平方米（万套） |
| 城镇居住用地总量 | 公顷 |
| 城镇新建住房总量 | 万平方米（万套） |
| 新增城镇住宅用地供应量 | 公顷 |
| 新增城镇住宅开发贷款供应量 | 亿元 |
| 城镇人均住房建筑面积 | 平方米 |
| 城镇人均住房建筑面积达标率 | % |
| 住房结构 | 新增住房保障人群规模 | 万人（万户） |
| 保障性住房建设筹集量 | 万平方米(万套/间) |
| 住房保障覆盖率 | % |
| 住房保障对象合理轮候期保障率 | % |
| 住房保障轮候时间 | 月 |
| 保障性住房建设与筹集资金投入 | 万元 |
| 新建商品住房总量 | 万平方米（万套） |
| 现房销售面积占新建商品住房销售总面积比例 | % |
| 机构化租赁房源占全部租赁住房比例 | % |
| 发放住房公积金贷款额 | 万元 |
| 住房公积金租房提取金额 | 万元 |
| 城镇就业人口中住房公积金缴存人数占比 | % |
| 住房和住区更新 | 老旧小区（既有住区更新）改造规模 | 个（平方米、户） |
| 城中村改造户数 | 户 |
| 城中村改造安置房开工建设筹集套数 | 套 |
| 危旧房改造套间数 | 套/间 |
| 住房与住区品质 | 城镇新建住宅中装配式建筑面积比例 | % |
| 城镇新建住宅中达到绿色建筑标准的比例 | % |
| 城镇新建住宅中智能建造的比例 | % |
| “好房子”占新增住房比例 | % |
| 完整社区覆盖率 | % |
| 45分钟内通勤比例 | % |
| 新增居住用地轨道交通800米覆盖率 | % |
| 物业服务覆盖率 | % |

## （五）重点任务

落实构建房地产发展新模式要求，围绕住房发展总体目标，明确规划期内重点任务，各城市可根据实际情况进行调整补充及完善各任务对应的重点工程。

1. 住房保障

明确住房保障体系构成，各类保障性住房筹集建设规模、房源筹集模式、建设标准和资金来源，以及保障性住房分配、运营服务、监督管理等内容。

1. 住房市场发展

明确支持居民住房需求的措施、市场风险防范化解、市场监管等内容。

1. 住房租赁市场培育和发展

明确租赁住房供给、住房租赁市场规范发展、规模化住房租赁企业培育、住房租赁市场秩序规范等内容。

1. 新建住区布局和形态

按照“职住交服”空间协同的要求，明确新建住区选址、高度、密度、容积率等规划设计引导、临山临水地区等重点地区开发管控要求。

1. 住房与住区更新

明确老旧小区改造、城中村改造、城市危旧房改造等内容。

1. “好房子”建设

提出从安全、舒适、绿色、智慧的维度推进“好房子”建设的举措，并可根据城市发展实际，有针对性地研究青年人和新市民、育儿家庭、老年家庭等不同差异化群体对“好房子”的需求和配套支持政策措施。

1. 居住服务与社区治理能力

明确完整社区建设、社区治理与物业服务等内容，重点关注老年人、育儿家庭等群体对于社区公共服务设施的需求。

1. 住房公积金

明确住房公积金支持缴存人刚性和改善性住房需求的办法，提出扩大缴存覆盖范围、优化资金使用政策、加快数字化转型发展、提升公共服务效能、健全管理运行机制等方面的举措。

1. 房屋全生命周期安全管理制度

对于建立健全房屋全生命周期安全管理制度提出相应指引性内容。

1. 数字管理与信息化建设

包括信息系统建设，以及提高住房管理信息化水平、丰富数字化应用场景等相关举措。

## （六）空间指引

1. 市域县（市、区）指引

加强全域“人房地钱”要素联动，统筹就业、居住、交通、服务等设施和服务，基于各县（市、区）人口规模与分布特征、居民住房需求、居住用地供应、存量住房去化等现状情况，结合规划期内就业和人口增量分布及住房需求偏好等，合理确定各县（市、区）各类住房供应规模，制定住房发展策略与建设指引。

2. 中心城区空间布局指引

评估增量、存量土地开发潜力，注重职住平衡，强调生活便利性，明确各类住房的空间布局要求，提出供应规模、建设模式、设施配置等方面的建设指引。有条件的城市，可增加分片区建设指引与建设项目计划。

可结合重点片区主导功能和产业布局，优化住房供应结构，合理确定各类住房空间布局，优先安排保障性住房的选址。

1. 都市圈指引

位于都市圈内的城市，需提出都市圈住房协同发展战略，识别都市圈内城市内部和跨行政区的就业中心与居住空间的分布，合理确定住房重点开发区域，优化都市圈保障性住房规划布局，建立区域房地产政策联动机制。

## （七）要素联动

根据住房发展目标科学安排土地供应、引导配置金融资源，明确土地、金融、财税等关联资源配置的要求。

土地供应：从完善住宅用地供应机制、优化土地和规划支撑政策等方面提出需要优化的政策机制、重点支持方向以及相应的保障措施等。

金融管理：从完善房地产金融宏观审慎管理、加大对特定住房类型和人群的金融支持等方面提出需要优化的政策机制、重点支持方向以及相应的保障措施等。

财税支持：从统筹各级财政资金、发挥税费调节作用等方面提出需要优化的政策机制、重点支持方向以及相应的保障措施等。

## （八）规划实施保障措施

遵循有利于促进规划实施和管理的原则，提出规划的实施保障机制。

1. 规划实施管理机制

强化市级层面统筹协调、指导监督，对规划和计划进行专题研究，统筹推进规划和计划编制。加强对各县（市、区）相关工作的指导和监督，落实部门责任，建立多部门联动的工作机制。

1. 规划实施评估机制

分析规划实施情况，对规划实施绩效进行综合评估。宏观环境发生重大变化，根据中期评估结果确有必要调整规划的，按程序办理。

1. 规划实施经费保障机制

依据城市住房发展规划，县（市）编制住房发展规划和年度计划、区编制住房发展规划实施方案和年度计划的，应对规划和计划编制经费予以保障。

1. 其他规划实施保障机制

各城市可根据实际情况，制定其他规划实施保障机制。

# 四、城市住房发展年度计划编制内容及技术要点

## （一）城市住房发展规划执行进度评估

梳理住房发展重要现状评价指标以及主要工作进展，对照城市住房发展规划安排，客观评估规划执行进度。

发展目标指标完成情况评估：分析上年度住房发展各项相关数据，对照城市住房发展规划主要目标指标，对上年度规划目标完成情况进行评估。

重点任务完成情况评估：对照城市住房发展规划，梳理规划期内重点任务工作进度、成效和面临的主要问题。

## （二）发展目标与重点任务

1. 发展目标

落实城市住房发展规划要求，结合住房供需现状与变化趋势，科学预测城市住房需求，明确年度住房发展和建设目标，作为确定土地供应与资金配套的依据。目标选取应结合规划指标，聚焦年度具体工作落实与考核评估。有条件的城市将目标明确至各县（市、区）。

1. 重点任务

依据年度计划目标，明确年度住房发展的重点任务，包括住房保障、住房市场发展、租赁住房市场发展、新建住房和住区发展、存量住房与住区更新改造、“好房子”建设、居住服务与社区治理能力、住房公积金使用、数字管理与信息化建设等。各城市可结合本地实际情况，进行调整和补充。

有条件的城市可结合重点任务明确年度项目清单，清单中可包括商品住房、保障性住房、“好房子”试点、老旧小区改造、城中村改造、城市危旧房改造、完整社区建设、智能建造试点等项目。

## （三）工作要求

建议从强化主体责任、加快审批、落实配套政策支持、加快配套设施建设、加强部门协同联动、优化关联要素配置、加强绩效评价等方面，明确实现发展目标、推进重点任务的工作要求。

# 五、成果形式

## （一）住房发展规划成果构成

1. 住房发展规划成果应包括规划文本、图纸、专题研究报告和其他支撑材料。各城市可依据自身特点和需要对规划成果的具体内容进行适度调整和补充。

2. 规划文本内容包括发展基础、形势与需求、指导思想、基本原则、发展目标、重点任务、市域县（市、区）指引、中心城区空间布局指引、要素联动、规划实施保障措施等基本内容。

3. 图纸包括市域县（市、区）住房发展指引图、中心城区住房发展布局指引图，可视需要绘制其他指引与分析图。

4. 专题研究报告结合城市特点，体现针对性，增强规划的科学性和可操作性。专题研究报告须包括城市住房发展现状评估、现行城市住房发展规划实施评估（未编制规划的不评估）、需求分析及预测等相关研究报告。

5. 其他支撑材料。主要包括规划编制过程中形成的会议纪要、意见建议采纳情况等相关材料。

## （二）住房发展年度计划成果构成

1. 住房发展年度计划成果包括计划文本。各城市可依据自身特点和需要对计划成果的具体内容进行适度调整和补充。

2. 计划文本内容包括城市住房发展规划执行进度评估、发展目标与重点任务、工作要求等基本内容。

## （三）成果形式与要求

1. 成果形式应采用纸质和电子文档形式备档。

（1）纸质文档采用A4幅面竖开本装订，其中规划图纸宜采用A3幅面印制并折页装订。

（2）电子文档采用通用的文件存储格式。其中文本可采用WPS、DOC、PDF等格式，图纸文件应采用JPG、PDF格式存储。

（3）规划如采用抽样调查等方法，应采用数据库格式存储相关电子文档。

2. 文本应使用规范和准确用语表述规划结论，内容明确简练，具有指导性和可操作性。

3. 图纸所表达的内容应当清晰、准确，与文本内容相符。