

东莞市城市更新局

东更新函〔2018〕37号

关于《东莞市政府关于深化改革 全力推进城市更新提升城市品质的意见（征求意见稿）》 征求意见的函

各有关单位：

为改革优化城市更新政策机制，推进城市更新连片改造，根据市委市政府的工作部署，我局会同有关部门、镇街、单位，共同研究起草了《东莞市政府关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见（征求意见稿）》，现征求你们意见。反馈意见请于6月1日下午下班前发送至市城市更新局综合政策科OA邮箱。

附件：《东莞市政府关于深化改革 全力推进城市更新提升城市品质的意见（征求意见稿）》



（联系人：廖淑贞，联系电话：26983583）

附件

东莞市政府关于深化改革 全力推进城市更新提升城市品质的意见

(征求意见稿)

为深入贯彻落实习近平总书记“四个走在全国前列”要求，深度参与粤港澳大湾区发展和融入广深港科技创新走廊建设，在新时代新的历史起点上实现更高水平发展，现就我市深化体制改革，全面推进城市更新、提升城市品质提出如下意见。

一、找准定位，深化改革、以更高站位更广视野谋划城市更新新格局

城市更新（“三旧”改造）是我市拓展发展空间、承载产业转型升级、提升城市品质的主要抓手。自2010年以来，全市累计完成城市更新项目 个，面积 万亩，有效提高了我市城市承载力与核心竞争力，推动了城市品质重大提升，得到社会各界的充分肯定。但在取得成绩的同时，受各种因素叠加影响，城市更新在补短板、拓空间、树形象、促转型等方面仍有较大进步空间，在新时期、新形势下需要为城市现代化目标作出更大贡献。

随着粤港澳大湾区、广深科技创新走廊建设不断深入，城市更新必须大胆创新、勇于改革，继承和发扬好“政府主

导、规划管控、成片改造、计划实施”的基本原则，进一步深化改革，进一步丰富内涵，进一步强化手段，统筹发挥好对盘活存量土地、促进产业转型、拓展发展空间、推动生态修复、保障实体经济的关键作用，加快构建“政府统筹、规划管控、产业优先、完善配套、利益共享、全程覆盖”六个新格局，全方位提升城市品质。

——**政府统筹**。夯实政府职责，强化市镇联动，不断加强政府在城市更新各环节全方位的统筹主导地位，由原来被动接受更新诉求转为主动制定更新要求，坚决把准把好事布局总方向；转变政府角色，深化市场配置方式，充分发挥政府统筹协调和市场二元协同的相互作用，在政府定框架、定规则的基础上由市场做细分、做协调，调动市场活力。

——**规划管控**。推动连片改造，优化建立“市级专项规划-镇级专项规划-更新单元划定-前期研究报告”分层管控引导的城市更新规划管控体系，与城乡总体规划、控制性详细规划等法定规划相衔接，突出更新单元为规划管控的载体，通过规划管控达到政府统筹的目标，保证公共利益的底线。

——**完善配套**。市镇政府通过单元划定明确更新单元内公共服务设施和基础配套设施的规划要求，实现“肥瘦搭配”、“骨肉相连”的权利与义务相挂钩；通过对更新单元内公共设施规划、建设、移交的全过程监管，确保公共服务设施和基础配套设施等与开发项目同步规划、同步建设、同步验收，明确责任主体，落实公建配套责任，实现完善城市

功能、补足短板的目标。

——**产业优先**。全面加强实体经济扶持引导，创新产业用地政策，下放审批权限，释放政策红利，支持新业态发展，拓宽整体产业空间；警惕挤压蚕食产业空间的短期冲动，坚持产业立市、产城融合，以城市更新引导产业集聚，促进产业结构调整 and 转型升级。

——**利益共享**。更加注重统筹利益分配，以更新单元为单位实行片区统一核算、整体平衡，实现政府、集体、权利人、开发企业利益共享多赢；大胆引入新型金融工具、大胆吸纳社会资金、大胆实施股权混改，大力引导社会资金向连片改造集中。

——**全程覆盖**。强化政府监管职能和服务职责，深入推进行政审批制度“放管服”改革，全面整合报市审批事项，实行“一次过会，全程通行”；严格加强改造事中事后监管，确保城市品质提升不变向不走形，强化更新单元实施监管全覆盖。

二、大胆突破、锐意改革，通过深化体制机制改革实现城市更新提质增效

围绕六个新格局目标，深化改革城市更新工作机制。要以连片改造、补足短板为目标，突出更新单元的统领核心作用，构建以更新单元协调总规控规、公建配套按比例分担、开发强度按公建贡献适度调节的规划管控体系，依靠更新单元统筹公建配套与开发强度。围绕更新单元规划目标，构建

政府主导、市场协同的规划编制、地权重构、股权混改、资源配置和项目监管制度，创新单一改造主体招标和前期服务商模式，打造政府抓规划、项目找市场的公平公正公开招商机制。以扶持实体经济为重点，以工改面积比例为端点，以政策联动为亮点，倒逼产业类、公益类改造，采取政府和市场两种手段合力引导社会资金向实体经济集聚。以“一次过会、全程通行”为方向，全面整合优化政府审批流程、集体表决流程、不动产服务流程，搭建便捷、高效、无死角的城市更新政务服务体系。

（一）构建以更新单元为轴心、全方位统筹协调的规划管控体系

市镇政府通过单元划定明确更新单元内公共服务设施和基础配套设施的规划要求，实现“肥瘦搭配”、“骨肉相连”的权利与义务相挂钩；通过对更新单元内公共设施规划、建设、移交的全过程监管，确保公共服务设施和基础配套设施等与开发项目同步规划、同步建设、同步验收，明确责任主体，落实公建配套责任，实现完善城市功能、补足短板的目标。

1、改革四级城市更新规划管控体系

改革形成“市级专项规划-镇级专项规划-更新单元划定-前期研究报告”四级规划体系。市镇两级专项规划主要确定全域更新管控框架，落实生态控制、文化保护、工业保护、公建配套底线，衔接轨道交通和重大产业平台开发建设规

划，作为更新单元划定的基础。更新单元划定主要提出单元改造目标，明确更新范围、更新方向；依据上层次规划提出应在单元内配建的公共设施的内容、用地规模、建设主体和移交方式等要求；采取公开透明的容积率计算规则来计算建设规模，据此确定的开发容量，作为市镇招商等城市更新前期工作的参考，不一定是最终的开发容量。前期研究报告包括三个部分的内容，一是校核报告是否回应落实专项规划及更新单元划定要求，并对容积率等规划条件进行校核；二是城市设计研究方案，由经确认的改造主体组织编制修建性详细规划方案，改造主体对单元划定中已列明的公共用地提出可以增加的，应按规划在奖励建筑面积中予以增加相应的开发容量，经市政府批准的前期研究报告中列出的单元开发容量，是整个单元的合法的开发容量，在不超过合法开发容量的前提下，开发主体可根据规划设计方案，提出地块细分和开发量分配到各地块的方案；三是政府形成控制性详细规划调整论证报告，落实用地方案细化、道路交通系统评估、公共设施具体布局安排，作为规划许可和办理土地供应手续的依据。市镇专项规划、更新单元划定由政府组织编制和公布，前期研究由政府主导、市场改造主体参与。

2、突出更新单元引领实施全流程管理

以更新单元作为城市更新规划和实施的基本单位，建立更新单元划定、权益整合、地权重构、实施与监管等四个环节构成的全流程管理体系，更新单元由政府划定，市场主体

从权益整合环节开始介入，与政府协同实施。更新单元面积原则上不小于 150 亩，不超过 1500 亩（最大面积待定）。更新单元划定确定建筑总量，纳入招标供地方案，与公建配套进行整体平衡。单一主体招标中标企业参与前期研究，增加公建配套的，适当给予建筑规模补偿，无需重新招标；除公建配套原因以外，更新单元不得调整，建筑规模原则上不予增加，确需调整的，重启更新单元划定，重新招标。鼓励一个单元只安排一个改造主体整体实施，改造主体可为政府、单一土地权利人、单一改造主体招标确定的市场主体。在保证单元内公共设施、拆迁补偿全部落实及满足政府规定条件的情况下，可分拆给不同主体；分拆主体因自身原因无法落实公建配套的，按规定比例折算补偿，以货币化方式分担配建义务。

3、实行差别化容积率管控政策

实行差异化的容积率密度分区制度，对广深科技创新走廊节点地区等重点战略地区实施高密度开发，提升商业办公、新型产业、工业、仓储等用地开发强度，合理提升局部地区居住开发强度。完善城市更新项目开发建设量计算方式，城市更新项目的开发规模，根据“基础建筑面积+奖励建筑面积+补偿建筑面积”的计算公式，公开透明地予以明确。其中地块基础建筑面积是在密度分区确定的基准容积率基础上，根据组团特征、规模、交通条件等系数进行修正后计算出来的建筑面积；奖励建筑面积是指城市更新项目无偿贡献公共设施、产业用

房、保障房等所获得的建筑面积奖励；补偿建筑面积是指城市更新项目因为拆除旧村、旧城，而给予的建筑面积补偿。

（二）构建以政府主导为核心、政府市场协同发力的资源调控体系

要妥善处理好政府和市场之间的关系，充分发挥政府在规定规则、定框架、抓监管方面的主体作用，坚决把好规划管理和土地统筹关口，坚决把城市品质提升目标贯彻到各阶段各环节。

1、突出抓好规划主导。

市镇两级政府是专项规划的编制主体，必须落实责任、提纲契领、统管全域，提出城市更新的总目标、总策略、总规模、总配套。镇街政府是更新单元划定的责任主体，要主动筹划，落实专项规划要求，确定更新范围、更新方向、设施配套要求，为更新单元规划的编制确定任务书。更新单元采用单一改造主体招标方式实施的，镇街政府要充分做好单元的研究包装，提出公建配套配建要求。

2、统筹抓好资源配置

要始终坚持节约集约用地的基本原则，认真研究政府参与资源配置的方式方法，履行好政府对资源管控的法定职责。今后镇街、村组与开发商签订的合作协议要统一纳入监管，实行层级备案，禁止开发商在前期服务以外通过“合作协议”、“框架协议”或其他形式圈地囤地。300亩以上项目应当约定征得镇街政府同意为生效条件；500亩以上项目

应当约定经市政府同意为生效条件。各镇街要结合产业政策、工业保护线、投资产出要求，合理划定更新单元，科学开展前期研究，精细配置各类型用地，杜绝吃肉留骨、放任自流现象。

3、切实抓好土地收储

加强对重点区域、公有领域土地的集中收储力度，切实增强政府对土地市场的宏观调控能力。TOD 站点周边综合开发区域、工业用地保护红线范围内改造为经营性用途的，“倍增企业”完善手续后调整为经营性用途的，统一收储。公有经济成份占主导的企事业单位土地，除已纳入政府土地整备、单一主体公开招标范围外，统一收储。完善政府收储土地补偿机制，试行建筑物合法部分实物补偿、超建部分折价货币补偿新模式。

4、严格抓好项目监管

要以更新单元划定的公建配套为纲，坚决落实镇街政府监管责任和改造主体配建责任。严格执行监管制度，将《实施监管协议》作为签订土地使用权出让合同的前置条件和办理建设工程规划许可证、房屋预售许可证等的必要条件。公益性用地应在供地前向政府完成移交，配建的公共设施应当与项目“同步设计、同步施工、同步验收”。对违反监管协议、配建义务不落实的开发商，纳入社会诚信黑名单，依法限制其新项目参与资格。

(三) 创新以单一主体招标与股权混改相结合，兼容并

蓄的项目招商和供地体系

围绕新的规划管控体系，构建政府主导、单一主体招标、权利人自改三种模式组成的，以政府、社会资本、原权利人等三类力量分别主导、互惠互利的改造新体系，以公平公正、公开透明的营商环境充分激发市场活力。

1、创设单一主体招标改造和供地模式

以更新单元为基本单位，创设单一主体招标改造和供地模式，通过捆绑公共配建责任，实现公共利益与市场活力的最优平衡。在更新单元内，土地权利分散的，实行土地产权和改造权相分离，以公开招标方式确定单一改造主体（土地受让方）的权益整合、地权重构办法。招标分政府（集体）综合收益报价、不动产权益公开要约收购两个环节，前者网上竞价，后者网上公告、线下应答。第一环节报价最高者为第二环节入围企业（土地拟受让方），入围企业限期（1~6个月）内收购 100%不动产权益后，确认为中标方（土地最终受让方），实现政府（集体）、权益人、市场方三方合意和权益整合。

2、规范权利人自改模式

在更新单元内，原不动产登记为唯一主体的，该权利主体可以自行改造；权利分散但主要主体土地占比达 80%的，且剩余地块符合“三地”政策的，可完善土地审批手续后实行权利人自行改造。取消村企合作改造模式，原备案的村企合作项目应于 2019 年底前确认实施主体，逾期改为政府主导

或单一主体招标改造模式。

3、建立前期服务商制度

围绕精细化管理目标，细化前期工作事项，供地之前必须完成单元研究包装、权益核查与确认、意愿征询、评估、招标方案报批等前期工作。前期工作主要由镇街政府承担，根据需要也可以通过公开方式招引前期服务商。采取单一主体招标方式供地的，前期工作中所产生费用，经镇街政府核定后纳入招标条件由中标企业支付，具体核定标准另行制订。权利人自改项目，前期工作可由权利人自行完成。

3、创新股权混合参与更新改造

单一主体招标的要约收购环节，除了货币、物业等收购对价形式，鼓励采用股权合作、收益权等对价形式，形成收购企业与村集体、土地权利人、权益人合股的单一主体项目公司，加快不动产权益的整合。利用市城市更新基金，搭建开放式社会资金参与平台，引入具备产业开发资源的大型开发企业作为战略投资者，鼓励园区、镇（街）、村集体土地基金、个人跟投，形成市属国有资本控股、多元股权混合的土地整备开发格局。

4、试行市属国有企业土地整备开发

试行半市场化运作的政府土地整备开发模式，市属土地整备开发平台公司自行成立项目公司，或与市城市更新基金、镇街、村集体、土地权利人中一方或多方共同成立市属国有资本控股项目公司，整体收购单元内不动产权益后进行

自行改造、合作改造或交由政府收储。项目公司根据公司章程开展经营决策，无需另行审批。平台企业实施市政府指定的更新项目，盈亏情况不纳入当年国资委的绩效考核范围。

5、鼓励活化更新和生态修复。

探索通过“EPC+运营权”招标或公开遴选方式，引入产业园区综合运营服务企业实施旧工业区、成片出租屋活化更新，提升镇村工业园区软硬件条件和运营效率，结合“美丽幸福村居”建设将出租屋改造为公寓型宜居社区。对活化更新项目在守住建筑质量安全、施工安全、消防安全底线，放宽方案审查。结合历史文化街区建设，推进老城区、工业遗存的活化更新。结合两高一低企业退出、城乡建设用地增减挂钩、拆旧复垦等工作，推进生态修复类城市更新。

（四）构建以实体经济为优先，全方位拓展转型升级空间的产业扶持体系

坚持产业优先、实体为主战略，结合广深科技走廊重要节点建设，围绕新业态新形态的发展需要，大力推进产业升级、产城融合。

1、进一步强化产业改造倒逼机制。

城市更新用途管控由“规划总量控制+规划分区控制”扩展至“规划总量控制+规划分区控制+年度计划控制”，防止城市更新片面房地产化，倒逼产业类改造、公益性改造。2019年起，各镇街专项规划和年度计划中拆除重建或功能改变用于居住（R2）、商住（R5）等住宅用途的土地面积比例

累计不得高于年度计划总面积的 40%(适用于镇)或 60%(适用街道)。

2、进一步释放“工改工”连片改造政策红利。

在工业保护线内,连片“工改工”项目在整体规划前提下,实行生活配套设施跨宗地集中设置、整体核算,与工业用房同步设计、同步报批、同步建设、同步验收。集体建设用地“工改工”项目,经与集体协商可参照国有土地延长使用年限,无需公开交易。放宽“工改工”项目产权分割限制,工业生产使用部分允许全部分割销售,不再限定总建筑面积和单栋建筑面积,分割销售单元最小建筑面积降低至 500 平方米。

3、进一步加强“工改工”财政补助。

镇街、村(社区)收回、收购旧厂房“工改工”,市财政补助收回、收购费用的 50%。“工改工”项目计提的轨道交通专项资金,市财政全额补助给改造主体。集体经济组织将集体所有的旧厂房自行拆除改造的,自与原企业签订拆迁补偿协议至土地供地期间的租金,市财政按照当期租金标准补助给集体经济组织。75 亩以上的“工改工”项目竣工验收后五年内入驻企业形成的税收市留成部分(含市、镇两级),全额补助给改造主体。

4、进一步明晰“工改 M0”操作政策。

在城市更新范围内实施“工改 M0”的, M0 土地使用最高年限为 50 年,除政府收储后再次供地的必须公开出让以外,其余可以协议方式供地。支持新型产业用地与其他类型

用地混合利用。

（五）构建以出让收益分配为抓手，收益向大型公建适当归集的财税鼓励体系

综合发挥财税政策对社会资金和改造意愿的杠杆效应和指挥棒引领功能，通过细化调整收益分配重塑利益分配格局，更新收益进一步向市政公共设施尤其是大型公建配套适度集中。

1、组建财政领投的城市更新基金。

以市财政资金投入作为引导基金，由市属企业牵头组建市城市更新母基金，吸收企业、政府、集体各方面资金，深度参与城市更新投融资。城市更新基金对政府土地整備开发项目有优先投资权，享有不低于 12% 的年化投资收益率。村组集体跟投的，在约定回报外，市财政按照其跟投总额的 1%-5% 给予奖励。

2、构建土地整備开发利益共享机制。

政府土地整備开发项目公司自行改造、合作改造的，土地使用权以协议方式出让给项目公司，地价按照土地市场评估价扣减土地整備成本确定；交由市土地储备机构收储的，收储价格为整備成本价加上资金成本（年化收益率按 12% 计算），收储再出让的溢价部分由市、镇、村按 3:3:4 的比例分配。鼓励城市更新基金参与政府土地整備开发。

3、鼓励村组统筹土地交政府收储出让。

采用政府出资、集体包干方式合作改造的，土地出让纯

收益由市、镇、集体按 3:3:4 比例分配。集体自行出资整备土地转为国有交由政府出让的，土地出让纯收益由市、镇、集体按 2.5:2.5:5 比例分配。土地公开出让可约定集体、权益人物业返还条件，土地出让纯收益仅扣除土地整备成本，不扣除市级土地出让金、土地开发专项资金、轨道交通专项资金。

4、构建单一改造主体招标利益共享机制。

政府（集体）综合收益报价环节以地价款底价成交时，地价款底价扣除集体货币补偿后，由市、镇按 5:5 比例分配；若政府（集体）综合收益报价环节溢价成交时，溢价部分再由市、镇、村按 3:3:4 比例分配。其中，市分成部分包含了市级土地出让金、土地开发专用金、轨道交通建设资金。

5、调整专项计提、区片市场价和地价返款政策。

政府收储土地再出让的，按规定计提轨道交通专项资金，市级土地纯收入、土地开发专项资金不再返还给镇街。合理提高区片市场评估价，以自行改造和交由收储土地增值分成相当为标准，调整土地权利人“工改居”、“工改商”折扣系数；集体经济组织自行改造或与企业合作改造的“工改居”、“工改商”计收比例由 20%调整为 30%，地价款不再返还给集体经济组织。此前各镇街自行制定的土地权利人自改、集体经济组织自改或与企业合作改造的利益分配方案不再执行。

（六）构建以“一次通过”为特征，全面压缩制度性交易成本的行政审批体系

1、整合全流程审批事项。

整合从前期研究到土地供应环节报市政府审批事项，前期研究报告、改造方案、用地报批方案、土地供应方案、土地收储方案、土地收回方案、土地入库、出库（供地）打包形成“1+N”总体实施方案，一次性报市政府（常务会议审议）审批，实行“一次过会，全程通行”，审批时间由2-3年缩减到6个月内。

2、优化城市规划审查审批。

建立规划管控强制性内容清单，作为市镇专项规划和更新单元划定的底线管控要求。改革更新单元前期研究报告审查机制，由以行政部门审查为主转变为第三方机构技术校核和专家评审为主、行政部门会审为辅。前期研究报告在专项规划、单元划定框架下开展规划设计研究，充分吸收改造主体和社会群众的意见，编制修建性详细规划方案。前期研究报告必须符合但不限于专项规划、更新单元划定设置的条件，同时符合相关法律、法规及技术规范要求，提炼规划条件，形成控制性详细规划调整论证报告，规划部门提前介入开展控规调整技术审查。前期研究报告在“1+N”总体实施方案上报市政府审批通过后，规划部门不再另行审查，形成的控规调整成果直接提交市规划委员会审议。

3、下放“工改工”审批权限。

取消“工改工”年度计划准入，实行随报随审。除需完善建设用地及征地手续需报市政府外，“工改工”改造方案委

托各镇街审批，市城市更新局备案；涉及重新签订土地出让合同或补充协议的，市国土局授权国土分局直接处理；涉及用地红线微调或宗地合并、分割的，市国土局授权国土分局一并处理。

4、理顺镇街村组集体表决事项程序

镇街政府应当参照市政府的做法，通过召开党政班子联席会议一次性审查报批事项，实现“一次表决，全程通行”。集体经济组织也应当制订表决事项清单，由集体资产管理机构给予指导，由集体经济组织股东大会一次性表决有关事项，共同推进审批事项提速提效。

5、完善不动产登记服务机制

完善历史权益确认机制，没有权属来源证明或者不动产登记与真实权利状态不符的，查明历史协议等情况后，由政府、集体实行“一次公告、全部确认”，公告无异议后即可确认其不动产权益。确认实际使用人的不动产权益仅为明确事实权益状态，不作为不动产登记依据或者合法使用证明。

“1+N”总体实施方案经批准、单一改造主体拆除平整土地后，可由单一改造主体凭批复文件、收购协议一次性向不动产登记机构申请注销全部原不动产权登记；“1+N”总体实施方案确定移交政府的土地直接办理入库手续，出让的土地直接签订土地出让合同。

三、加强领导、强化监管，围绕体制机制建立服务城市更新保障服务措施

（一）加强组织领导。

成立市城市更新领导小组，由市长任组长，分管副市长任副组长，市相关职能部门和各镇街（政府）主要负责同志为成员。领导小组下设办公室，设在市城市更新局，负责牵头协调推进城市更新工作。各镇街要成立相应的领导机构和工作机构，强化市镇两级和部门联动，共同谋划推动城市更新工作，确保各项目标任务顺利完成。

（二）鼓励改革创新。

坚持解放思想、实事求是，按照“三个区分开来”的原则，对在推进城市更新中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同谋取私利的违纪违法行为区分开来。进一步探索在城市更新工作中探索建立容错纠错机制，旗帜鲜明地支持、保护、鼓励敢于改革创新的担当者，为各级干部凝心聚力破解发展难题，营造宽松、宽容、和谐的干事创业环境。

（三）强化督查考核。

根据省下达年度任务，以属地 2009 年底建设用地地类总量为基数，按照一定比例向各镇街分配计划任务，各镇街按照不低于各自分配任务的要求，制定属地年度计划。建立严格的督查考核制度，将各镇街城市更新年度计划完成情况纳入市委市政府重点督办考评事项，并与新增建设用地指标

分配挂钩。各镇街（政府）要加强对辖区内城市更新实施主体的监管，督促实施主体履行监管协议，落实已批更新单元的公共设施实施责任等，确保城市更新按时按质推进。

（四）完善配套政策。

加快制定出台我市城市更新实施办法及配套政策，构建从城市更新专项规划到实施监管的全流程管理体系，完善各类规划衔接、财税支持、不动产登记等政策。镇街政府、市镇两级农村集体资产管理机构也要切实加强指导和监管，落实集体资产管理规定，督促集体经济组织履行民主表决、资产评估、公示公告等程序，加强履约监管。