

东莞市土地 1.5 级开发操作指引

第一章 总 则

第一条（制定目的和依据）为贯彻落实《中共东莞市委关于以供给侧结构性改革为统领 推动在更高起点上实现更高水平发展的意见》的精神要求，规范有序推进东莞土地 1.5 级开发工作，结合本市实际，制定本指引。

第二条（土地 1.5 级开发定义）本指引所称土地 1.5 级开发是指，为盘活政府预控的储备土地，加快战略地区的土地预热，解决远景规划与近期开发诉求的矛盾，政府将基础设施完备、土地出让较慢、潜在价值较高的地块，短期租赁给承租人进行过渡性开发利用，待片区预热、地价提升后，政府按约定收回土地，并按远景规划实施。

第三条（适用范围）本指引适用于下述区域内的政府储备用地：东莞市南城国际商务区、东莞市滨海湾新区、TOD 站点地区以及其他经市政府认定的区域。

第四条（职责分工）建立东莞市土地 1.5 级开发管理统筹协调机制，由市城乡规划局牵头，成员单位包括市发展和改革局、财政局、国土资源局、环保局、住房和城乡建设局、土地储备中心。各成员单位履行各自职责，建立健全执法合作、信息共享等联动机制，共同负责土地 1.5 级开发项目的审批与管理。

市城乡规划局牵头负责本指引实施的统筹协调，负责审核项目规划准入，办理规划许可手续；

市发展和改革委员会负责审核项目产业类型准入,办理项目立项手续;

市财政局负责土地租金的复核和项目租金收入的资金监管;

市国土资源局负责审核项目土地准入,办理用地审批手续和用地收回手续;

市环保局负责审核项目环保准入,办理环评许可手续;

市住房和城乡建设局负责审核及办理施工许可手续,负责施工质量、安全监管;

市水务局、消防局、城市综合管理局等相关职能部门按照各自职责,共同做好土地 1.5 级开发的推动和管理工作。

土地储备主体(市级储备土地的主体为市土地储备中心,镇级储备土地的主体为属地镇人民政府、街道办事处、园区管委会,下同)负责土地 1.5 级开发项目的策划、申报,办理土地租赁手续,向承租人移交土地,按履约监管协议书进行监管,以及租赁土地的回收管理。

第二章 准入受理

第五条 (项目准入) 土地 1.5 级开发项目须符合下列条件:

(一) 土地 1.5 级开发项目应符合国家、省、市产业政策和规划,鼓励发展提供高品质服务和优质环境、加快高端产业与高层次人才集聚和相关配套服务的项目。

(二) 不得违反城市总体规划、镇总体规划确定的“三区四线”;

不得影响所在地区近期建设规划的实施;不得违反城乡规划遥感督察的相关要求;不得违反土地利用总体规划。

(三)租赁的土地必须是手续完善的国有建设用地;权属清晰合法、面积准确、无争议;涉及违法用地的,已依法作出处理。

(四)不得建设居住项目。

(五)项目容积率原则上不得超过 1.0,建筑高度不超过 24 米。

(六)为降低对土地二级开发的影响,控制拆迁成本,建筑形式鼓励采用模块化、装配式等建筑模式,原则上不得修建地下室。

(七)土地租赁期限一般为 8-15 年,最长不得超过 20 年。

(八)不得违反法律法规规定的其他情形。

第六条 (承租人资格) 土地 1.5 级开发项目的承租人须是市属国有全资或控股企业。

第七条 (认定流程) 资格准入的认定流程和申请材料

(一)认定流程

1、土地储备主体向市城乡规划局提交申请材料。

2、市城乡规划局收到申请材料后,书面征求各部门意见,并组织成员单位召开会议,共同商讨申请项目的准入资格。

3、市城乡规划局整理各成员单位书面意见,报市土地审批委员会审定。

(二)申请资料

1、《东莞市土地 1.5 级开发项目资格准入申请表》。

2、《东莞市土地 1.5 级开发项目申请书》（简称“项目申请书”，具体要求见附件）。

以上申请资料一式七份。

第三章 办理程序

第八条（办理原则）经市政府批复同意准入的土地 1.5 级开发项目，允许通过土地租赁形式，参照一般建设项目的要求办理报建许可手续。

第九条（绿色通道）土地 1.5 级开发项目参照市级重大项目审批“绿色通道”办理。市发改、国土、规划、环保、住建、水务、消防等职能部门在办理项目建设审批手续时，一律采取“并联审批、快审快办、限时办结”的办法，提高速度，压缩时间，支持项目加快前期工作的办理。

第十条（控规流程）属地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）凭市政府准入批复和项目申请书，向市城乡规划局提出充实完善项目所在片区控制性详细规划的申请。

（一）已批控规的土地 1.5 级开发项目，补充编制土地 1.5 级开发控制图则，明确管控内容和要求，由市政府授权市城乡规划局审批。

（二）尚未编制控规的土地 1.5 级开发项目，单独编制土地 1.5 级开发控制图则，明确管控内容和要求，经市城乡规划局技术审查并批前公示后，报市规委会控规专业委员会审议，市政府审批。

第十一条（规划条件流程）属地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）凭市政府准入批复和项目申请书，允许在控规充实完善阶段，同步向市城乡规划局申请出具建设用地规划条件，作为项目办理前期报建手续的规划依据。控规按程序完善后，再正式办理《建设用地规划批准书》。规划条件和《建设用地规划批准书》须注明“土地 1.5 级开发项目”，经市政府批复同意的结构形式要求应纳入规划条件。

第十二条（国土出租流程）国有土地租赁，根据土地使用性质，公共管理与公共服务用地采用协议方式出租，工业、科研、商业等用地采用招标、拍卖、挂牌的方式出租。

采用协议方式出租的，由土地储备主体直接报请市政府同意后，由土地储备主体和承租人签订土地出租合同，报市国土资源局备案。

采用招拍挂方式出租的，由土地储备主体将申请材料报市国土资源局编制出租宗地的出租方案（讨论稿），提请市土地审批委员会建设用地供应与开发利用监管会审工作小组（下称“工作小组”）集体讨论后，将宗地出租方案和会议纪要送工作小组批准并报市政府同意。招拍挂流程结束后，由土地储备主体和承租人签订土地出租合同，报市国土资源局备案后由土地储备主体发布租赁结果公告。

第十三条（发改立项流程）承租人按规定向市发展和改革局办理项目立项手续。

第十四条 （规划许可流程）土地储备主体或意向承租人凭规划条件，可到市城乡规划局申办“建设工程设计方案”技术审查，参照重大项目办理绿色通道表。在取得立项文件和土地出租合同后，再由承租人正式申办《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》。规划许可须注明“土地 1.5 级开发项目，建筑有效期限应与土地租赁期限一致”。

第十五条 （施工许可流程）土地储备主体或意向承租人凭规划条件，可到市住房和城乡建设局申办初步设计审查（大中型建设工程项目）及施工图审查备案手续。在取得《建设用地规划批准书》、土地出租合同并参照重大项目办理质量、安全监督提前介入手续后，可先行开工建设，市住房和城乡建设局负责建设过程质量、安全监管。在取得《建设工程规划许可证》后，再由承租人正式申办《建筑工程施工许可证》。施工许可须注明“土地 1.5 级开发项目”。建设完成后，可按要求办理竣工验收备案手续。

第十六条 各相关职能部门可在本指引的框架流程下另行制定具体的实施细则。

第四章 合同要求

第十七条 （承租人权利）在土地租赁期限内，承租人有权按照土地出租合同约定的规划用地性质、规划要求和其他条件，对租赁土地进行开发、利用和经营，并享有占有、使用和收益的权利。

第十八条（评估确定租金） 国有土地租赁标准应与地价标准相均衡，由土地储备主体委托具备资格的专业机构，按照现行规程、规范的要求进行评估。土地租金的底价或起始价不得低于经容积率、使用年限修正后的基准地价的 70%，由市政府会同相关职能部门综合考虑产业发展导向、公益性要求等因素，最终参考评估结果集体决策确定。

第十九条（租金的支付） 租金的具体支付方式通过租赁合同约定。涉及镇街（园区）的租金收入，由市财政全额分成到相关镇街。

第二十条（土地交付标准） 土地储备主体在交付土地时，宗地必须是手续完善的国有建设用地，权属清晰合法、面积准确、无争议；现状条件应达到三通一平的要求，即通路、通水、通电和场地平整。

第二十一条（期满交回土地） 租赁期限届满，租赁土地由土地储备主体无偿无条件收回，市国土资源局履行收回行政审核职能，土地由承租人移交土地储备主体统一管理。

租赁土地上依法建设的建筑物、构筑物的使用期限与土地租赁期限相同，期满后承租人须自行拆除并恢复原状，费用由承租人承担，土地出租合同上另有约定的除外。

第二十二条（承租人终止的收回） 承租人有下列情形之一的，土地储备主体应当无偿无条件收回土地：

（一）企业法人依法终止、解散的；

(二) 企业法人依法被吊销营业执照的；

(三) 企业法人或者其他组织资格存续年期届满且不续期，或者存续年期尚未届满，但停止使用原租赁的国有土地一年以上的；

(四) 在租赁期内，承租人主动申请提前解除土地出租合同的。

第二十三条 （提前收回租赁土地的情形） 有下列情形之一的，土地储备主体有权依照法律规定的程序提前收回：

(一) 承租人不按照土地出租合同约定的用途使用租赁土地或者违法使用租赁土地，责令限期改正逾期仍不改正的；

(二) 承租人不按照土地出租合同约定的时间开工建设，责令限期动工逾期仍未动工且无合理解释的；

(三) 因实施城市规划需要的；

(四) 因实施土地供应年度计划需要的；

(五) 因抢险救灾需要的；

(六) 因国家利益、公共利益需要的；

(七) 法律、法规规定的其他情形。

依照前款第（三）、（四）、（六）、（七）项的规定提前收回租赁土地的，应当提前三个月通知承租人并给予承租人适当补偿，土地补偿额按照市场评估价确定，但不得超过剩余租赁期限的租金。

第五章 后续监管

第二十四条 （履约监管协议） 承租人与土地储备主体签订履约监管协议书，违约责任在履约监管协议书中予以明确。土地储

备主体按照履约监管协议书进行监管，对相关约定未达到协议书要求的，应按履约监管协议书有关要求追究其违约责任。

第二十五条 （土地用途管制） 租赁土地严格实行土地用途管制，未经批准不得改变用途，严禁变相开发商品住宅项目。承租人未按照土地出租合同约定的规划用地性质或者规划要求开发、利用、经营土地，或存在其他违反土地出租合同约定情形的，土地储备主体应当责令其限期改正；逾期不改正的，土地储备主体有权向市国土资源局申请解除土地出租合同，提前收回租赁土地，追究承租人违约责任。涉及行政处罚的，由有关行政主管部门依法给予行政处罚。

第二十六条 （租赁权处置管制） 未经批准不得将土地租赁权向第三方进行转让、抵押、质押、留置、担保或其他处置。凡有上述情况的，土地储备主体有权解除土地出租合同，提前收回租赁土地，报市国土资源局备案，并追究承租人违约责任。

第二十七条 （建筑使用权管制） 租赁土地上依法建设的建筑物、构筑物可向第三方出租，但不得销售。土地租赁期满时，土地承租人必须收回全部建筑物、构筑物使用权，并确保权属清晰、无争议。凡因地上建筑物、构筑物权属不清晰或存在争议影响交回土地的，土地储备主体有权向土地承租人追究法律责任。

第二十八条 （期满拆除约定） 租赁期限届满，承租人拒不按约定方式处置租赁土地上的建筑物、构筑物的，土地储备主体可以按照约定拆除租赁土地上的建筑物、构筑物并清场，相关费用由

承租人承担，土地出租合同另有约定的除外。租赁土地上拆除的建筑物、构筑物不予补偿。承租人拒不执行的，由土地储备主体提请民事诉讼申请人民法院强制执行。

第二十九条 （部门监管职责）各相关职能部门按照部门职责进行监管，对违规行为按规定进行查处。

第六章 附则

第三十条 （解释权）本指引由市城乡规划局会同市发展和改革局、市财政局、市国土资源局、市环境保护局、市住房和城乡建设局、市土地储备中心负责解释。

第三十一条 （施行日期）本指引自发布之日起实施，有效期限为 2 年。

第三十二条 附件 1:

东莞市土地 1.5 级开发项目资格准入申请表

申报单位	(土地储备主体)		
联系人		联系电话	
项目名称			
项目选址		用地规模 (公顷)	
项目性质	(商业、办公、工业等)	容积率	
拟租赁期限		评估租金 (万元/年)	
意向承租单位		单位性质	
意向运营与 合作单位	1	单位性质	
	2		
	3		
项目意义与必 要性简述	(不超过 200 字)		
土地储备 主体意见	年 月 日 (盖章)		

附件 2:

东莞市土地 1.5 级开发项目申请书

一、基本概况

1、项目选址

说明项目选址、规划范围和规模等基本情况。

简述项目的产业功能、建设内容等概况。

2、意向承租人与合作方

简述意向承租人与意向合作单位的基本情况、合作模式和开发案例。

3、项目必要性

结合片区发展条件与政策背景，说明该项目实行 1.5 级开发的意义和必要性。

4、可行性分析

分析项目近期建设需求与片区远期发展建设的关系，论证项目近期开发的可行性。

二、准入情况说明

1、产业准入（由市发展和改革委员会负责审核）

- 明确项目的发展定位；
- 简述项目的产业类型和业态构成。

2、土地准入（由市国土资源局审核）

- 说明项目地块权属性质；

- 简述项目用地与土规的关系；
- 提出土地租赁年限要求；
- 关于租赁土地退出方式的说明。
- 土地租金评估方式的相关说明

3、规划准入（由市城乡规划局负责审核）

- 说明地块与市（镇）总体规划强制性内容的关系；
- 土地 1.5 级开发控制图则的相关说明，包括用地功能、空间布局、容积率、建筑高度等
- 说明土地 1.5 级开发控制图则与已批控规图则的关系。

4、结构形式准入（由市住房和城乡建设局审核）

- 简述项目的建筑结构形式；
- 介绍施工方案和建造技术。

5、环保准入（由市环保局审核）

- 简述项目的环保设施的设计；
- 评估项目建成对环境的影响。

三、项目效益说明

结合项目投资成本和收益测算，分析项目的经济可行性；说明项目建成后将带来的社会经济效益。

附图：

1. 项目区位图

2. 用地现状图
3. 土规用地图
4. 三区四线图
5. 土地 1.5 级开发控制图则
6. 建筑意向图