

东莞市自然资源局文件

东自然资〔2019〕140号

关于印发《东莞市城市更新单元(项目)“1+N” 总体实施方案审批操作细则(试行)》 的通知

各镇人民政府(街道办事处),市府直属各单位:

《东莞市城市更新单元(项目)“1+N”总体实施方案审批操作细则(试行)》业经市人民政府同意,现印发给你们,请结合实际认真贯彻执行。



公开方式：主动公开

抄送：市委直属各单位，市人大办，市政协办，市纪委办，市中级人民法院，市检察院，省属有关单位。

东莞市自然资源局办公室

2019年4月8日印发

东莞市城市更新单元（项目）“1+N”总体 实施方案审批操作细则（试行）

为贯彻落实《东莞市人民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》（东府〔2018〕102号），整合全流程审批事项，前期研究报告、改造方案、征地报批方案、收储方案、收地方案、供地方案等打包形成“1+N”总体实施方案，实行“一次过会，全程通行”，特制定本操作细则。

一、定义和适用范围

本操作细则所称“‘1+N’总体实施方案”（下称“1+N”方案）由一份请示和原更新单元（项目）审批涉及前期研究报告、改造方案、征地报批方案、收储方案、收地方案、供地方案等若干份方案（报告）构成。前期研究报告以更新单元（项目）整体作为编制范围，改造方案、征地报批方案、收储方案、收地方案、供地方案等方案以更新单元（项目）整体或宗地为编制范围。“1+N”方案经市人民政府批准，即其包含的若干份方案（报告）经市人民政府批准。

拆除重建和以拆除重建为主的更新单元（项目）通过编报“1+N”方案进行审批。非拆除重建的更新单元（项目）或以拆除重建为主的更新单元（项目）中非拆除重建部分，与拆除重建更

新单元（项目）或拆除重建部分捆绑实施的，其实施方案一并纳入“1+N”方案进行审批；否则，由镇人民政府（街道办事处）或相应行政主管部门审批。

“工改工”（M1、M2、W）的更新单元（项目）不涉及完善建设用地及征地手续的，如合法的集体工业用地使用权人或国有工业用地使用权人自行改造，改造方案由镇人民政府（街道办事处）审批（报市自然资源局备案），然后再报市自然资源局申请变更土地使用条件；也可以按“1+N”方案合并申报改造方案和变更土地使用条件方案。

二、办理依据

（一）《广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号）；

（二）《广东省人民政府办公厅转发省国土资源厅关于“三旧”改造工作实施意见（试行）的通知》（粤府办〔2009〕122号）；

（三）《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》（粤府〔2016〕96号）；

（四）《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》（粤国土资规字〔2018〕3号）；

（五）《广东省人民政府关于将一批省级行政职权事项调整由各地级以上市实施的决定》（广东省人民政府令第248号）；

（六）《广东省国土资源厅关于印发〈广东省人民政府委托“三

旧”改造涉及土地征收审批职权实施方案〉的通知》（粤国土资三旧发〔2018〕13号）；

（七）《东莞市人民政府关于印发〈关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见〉的通知》（东府〔2018〕102号）。

三、办理条件

更新单元（项目）拆除用地面积占比大于50%，拆除重建部分应满足以下条件：

（一）符合土地利用总体规划、城乡规划和城市更新专项规划；

（二）已纳入“三旧”改造标图建库范围，但不享受“三旧”改造政策的除外；

（三）土地权属清楚，无争议，不存在被司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或以其他形式限制土地权利的情形；

（四）涉及集体土地征收或转国有，须经集体经济组织股东大会或股东代表会议三分之二以上同意；

（五）改造模式为政府主导、单一主体挂牌招商、土地权利人自行改造等三类，政策过渡期间保留集体经济组织与企业合作改造模式。

土地利用总体规划为农用地、城乡规划为生态绿地等用地，因规划边界、产权边界等而纳入更新单元（项目）范围的，不能纳入拆除重建范围；地上已有建筑物的，可纳入拆除范围（拆除

复耕、复绿)、整治活化或现状保留范围。

四、办理程序

(一) 方案编制主体、时点、程序

1. 编制主体。属地镇人民政府(街道办事处)是“1+N”方案的编制主体,负责组织城市更新(“三旧”改造)、国土、规划、不动产、生态环境、土地储备、集体资产管理机构等相关单位编制;涉及控制性详细规划调整的更新单元(项目),委托乙级以上规划设计单位编制前期研究报告。采用市属国企土地整备开发、土地权利人自改、单一主体挂牌招商等模式改造的,土地整备开发项目公司、土地权利人、单一主体可以参与“1+N”方案的编制,提出方案供属地镇人民政府(街道办事处)参考。

2. 编制时点。更新单元划定方案经批准并完成以下工作后编制“1+N”方案:

(1) 政府土地储备模式: 已和农村集体签订征地补偿协议,土地使用权人及地上建筑物所有权人已补偿到位或已签订拆迁补偿协议。

(2) 市属国企土地整备开发模式: 已和相关方签订土地整备开发协议,土地使用权人及地上建筑物所有权人已补偿到位或已签订拆迁补偿协议。

(3) 土地权利人自改模式: 土地被查封或被以其他形式限制土地权利的,应先行解封或解除限制;涉及完善历史征地手续的,

征地补偿已到位；涉及插花地、边角地、夹心地须征收集体土地的，属地镇人民政府（街道办事处）已和农村集体签订征地补偿协议。

（4）单一主体挂牌招商模式：挂牌招商成交。

3. 编制程序。“1+N”方案一般按以下程序编制：

（1）农村集体表决。集体土地征收、完善历史用地手续、集体经济组织自改、农村集体参与土地整备开发等涉及农村集体收益的事项，由土地所有权归属的集体经济组织按照集体资产管理规定、集体经济组织章程召开股东大会或股东代表会议进行民主表决，并按规定公示不少于5个自然日。镇（街）集体资产管理机构应按规定对民主表决的有效性进行审查，并出具审查意见。

（2）组织编制。属地镇人民政府（街道办事处）组织相关单位编制“1+N”方案，委托规划设计单位编制前期研究报告，土地整备开发项目公司、土地权利人、单一主体参与配合。

（3）公开征求意见。“1+N”方案编制完成后，应在镇（街）门户网站、村（社区）政务公开栏、项目现场公示15个自然日，公开征求社会公众意见。

（4）联席会议审议。经公示无异议或意见已妥善处理，“1+N”方案提交镇（街）党政领导班子联席会议审议。

（二）方案受理、审查、审批

1. 方案受理。市自然资源局负责受理“1+N”方案，逐步建立

容缺受理机制。

2. 征求部门意见。市自然资源局将“1+N”方案征求市相关部门意见，市相关部门根据职能在 10 个工作日内完成审查，提出意见反馈市自然资源局。

3. 部分集中审查。市自然资源局召集市相关部门、属地镇人民政府（街道办事处）、相关主体等，集中反馈各部门对“1+N”方案的审查意见，各方讨论修改“1+N”方案。如“1+N”方案修改内容涉及土地权属调整、改造模式调整、规划用途变更、容积率调整、公共设施类型变更或用地减少等重大调整的，须重新办理公开征求意见、联席会议审议等程序，涉及农村集体利益的，须重新提交农村集体表决。

4. 专家评审和公示。“1+N”方案通过部门集中审查后，涉及控制性详细规划调整的更新单元（项目），其前期研究报告由市自然资源局组织专家评审，属地镇人民政府（街道办事处）按照《城乡规划法》要求同步开展 30 个自然日的控制性详细规划调整批前公示。

5. 方案审批。完成上述程序后，市自然资源局将“1+N”方案上报市土地审批委员会（城市更新联席工作小组）审议，通过审议后报市人民政府批准（涉及协议出让的，以列表形式提交市人民政府常务会议审议）。

（三）批后事项办理

“1+N”方案经市人民政府批准后，市相关部门凭市人民政府批复文件直接落实后续工作，包括完成控规调整（提交市规划委员会审议）、出具改造方案批复、出具征地批复（直接盖省政府委托章）和征地公告（直接盖市人民政府章）、出具收地批复、出具出入库文件、出具建设用地规划条件、注销不动产权证、组织公开出让等。

五、办理材料

（一）基础材料清单

1. 申请用地已纳入城市更新（“三旧”改造）专项规划的相关材料。

2. 改造主体的企业营业执照（组织机构代码证）、公司章程、法定代表人身份证复印件（市属国企土地整备开发模式、单一主体挂牌招商模式、土地权利人自改模式需提供）。

3. 集体经济组织表决意见和镇（街）集体资产管理机构审查意见（涉及完善土地征收手续或保留使用集体建设用地的需提供）。

4. 土地和房屋权籍调查明细表以及权属证明（含建设拟征（占）用土地权属情况汇总表）。

5. 处罚决定书和缴纳罚款凭证复印件（涉及无合法用地的需提供）。

6. 属地镇（街）党政领导班子联席会议纪要。

7. 公示证明材料（网上截图、公示现场照片等）。

8. 公众无意见证明（镇人民政府、街道办事处盖章）或公众意见处理报告书（如公众有意见）。

9. 地形图（标注更新单元红线、标图建库红线、专项规划红线，以及权籍调查明细表中各宗地红线范围和编号）、最新土地利用现状图（1:10000 分幅，在图上标出用地位置）、“二调”土地利用现状图（1:10000 分幅，在图上标出用地位置）、影像图、宗地图及界址点坐标、土地置换前后红线图（如涉及）、土地利用总体规划图（在图上标出用地位置，规划期限、经纬度、坐标、图例等）、用地现状照片。

（二）各方案材料清单

1. 前期研究报告

（1）前期研究报告审查申请表。

（2）前期研究报告（含修建性详细规划的文件和图纸、控规调整论证报告）。

（3）土地已有规划手续的证明文件（若有，需提供）。

（4）已建设项目的相关规划批准文件及设计方案（若有，需提供）。

（5）《城市规划设计承诺书》（加盖设计单位公章）。

（6）东莞市城乡管理落实安全生产责任承诺书。

（7）涉及用地的权属单位或个人的意见。

(8) 控制性详细规划指标入库报告。

2. 改造方案

(1) 改造方案。

(2) 收储协议及补偿凭证(政府土地储备模式、市属国企土地整备开发模式需提供)。

(3) 土地整备开发方案(市属国企土地整备开发模式需提供)。

(4) 改造主体出具不动产权益收购补偿支付到位承诺(市属国企土地整备开发模式需提供)。

(5) 《成交确认书》(单一主体挂牌招商模式需提供)。

(6) 《“三旧”改造完善集体建设用地手续申请表》(涉及完善集体建设用地手续的需提供)。

3. 征地报批方案(集体土地征(转)为国有土地的需提供)

(1) 涉及旧村庄集体建设用地转为国有建设用地

①农村集体经济组织的申请材料。

②建设用地来源合法的证明材料,或用地行为发生在 1986 年 12 月 31 日前的证明材料。

③勘测定界报告及勘测定界图。

(2) 涉及“三旧”改造完善土地征收

①与农村集体经济组织或农户的征地协议及补偿兑现凭证。

②按用地发生时土地管理法律政策落实处理(处罚)的凭证

(或已由地级以上市人民政府按照《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》(粤府〔2016〕96号)相关规定批准完善集体建设用地手续的相关材料)。

③勘测定界报告及勘测定界图。

(3)涉及“三地”农用地转用和土地征收与主体地块一并组卷上报的,在旧村庄集体建设用地转为国有建设用地清单或“三旧”改造完善土地征收清单的基础上增加以下材料

①建设项目用地呈报说明书、农用地转用方案、补充耕地方案、征收土地方案、供地方案。

②落实耕地占补平衡的证明材料(涉及占用耕地的需提供)。

③征地补偿款支付凭证,听证材料,社会保障部门出具的征地社会保障审核意见书,安排留用地材料或被征地单位同意不再由政府支付补偿、举行听证、办理社保审核和安排留用地的证明材料。

④关于将××项目超标“三地”纳入“三旧”改造范围的情况说明(超标“三地”需提供)。

⑤社保和林地审核按以批次方式报批的新增建设用地的相关规定执行。

(4)涉及“三地”单独组卷上报审批

①“三旧”改造主管部门请示(市自然资源局提供)。

②建设项目用地呈报说明书、农用地转用方案、补充耕地方

案、征收土地方案、供地方案。

③权属证明（含建设拟征（占）用土地权属情况汇总表）。

④落实耕地占补平衡的证明材料（涉及占用耕地的需提供）。

⑤征地补偿款支付凭证，听证材料，社会保障部门出具的征地社会保障审核意见书，安排留用地材料或被征地单位同意不再由政府支付补偿、举行听证、办理社保审核和安排留用地的证明材料。

⑥勘测定界报告和勘测定界图。

⑦市人民政府将超标“三地”纳入“三旧”改造范围的情况说明（超标“三地”需提供）。

⑧社保和林地审核按以批次方式报批的新增建设用地的相关规定执行。

4. 收储方案（仅限政府土地储备模式）

（1）收储方案。内容包括：土地的位置、面积、权属情况、规划用途；收储补偿费用、前期开发整理费用、财务费用等土地储备支出测算；储备地块资金计划安排；土地供应预测收入。

（2）镇（街）党政领导班子对收储地块的会议纪要（需明确说明收回地块的面积及补偿金额），并出具地块不存在任何债权债务及法律纠纷证明。

（3）具备资质的地价评估机构出具的地价评估报告（完成备案）。

(4) 属地土地管理机构对地块收储的意见(地块土地利用规划利用情况, 是否存在查封、抵押等情况)。

(5) 属地规划管理机构对地块收储的意见(地块城市规划情况)。

(6) 若地块已供未建并构成闲置, 需提供市自然资源局出具的闲置土地处理意见。

(7) 地块土壤环境状况调查评估意见。

5. 收地方案(仅限政府土地储备模式)

(1) 《建设项目用地变更申请、审批表》(正、副本)。

(2) 收地双方组织机构代码证/营业执照、法人代表身份证。

(3) 原用地单位工商查询资料。

(4) 上级主管部门同意收回国有土地使用权的证明(涉及国有资产的需提供)。

(5) 《收回国有土地使用权协议书》和补偿款支付凭证。

(6) 原用地批准文件(土地使用权证、用地批复、建设用地批准书、划拨决定书、土地出让合同等之一即可)。

(7) 土地登记、抵押、查封等查询结果。

(8) 房产权属证明和房产查询结果。

(9) 具备资质的地价评估机构出具的地价评估报告。

(10) 1:500 或者 1:1000 地籍调查图。

(11) 原批准用地红线、收地红线叠加示意图。

(12) 地块现状照片。

6. 供地方案

(1) 以协议方式出让（限于市属国企土地整备开发模式、单一主体挂牌招商模式、土地权利人自改模式）

①《建设项目用地申请、审批表》（正、副本）。

②“三旧”改造项目协议出让方案。

③宗地建设用地规划条件（由市自然资源局在“1+N”方案通过市人民政府批准后提供）。

④市自然资源局对项目地价补缴议题的办公会议纪要（由市自然资源局在“1+N”方案通过局办公会议审议后提供）。

⑤地价评估报告和成交确认书（涉及单一主体需提供）。

⑥土地整备开发项目受让主体的批准文件（涉及土地整备开发需提供）。

⑦市财政局对补缴地价款的意见（市财政局在“1+N”方案通过审查后提供）。

⑧市生态环境局出具拟供应宗地土壤环境调查评估情况的意见。

⑨1:500 或者 1:1000 地籍调查图。

⑩更新单元红线、规划红线、供地红线叠加示意图。

(2) 以招拍挂方式出让（限于政府土地储备模式，涉及重大产业项目的资料清单按照市重大产业项目有关规定要求提供）

- ① 《国有土地使用权出让申请审批表》（正、副本）。
- ② 《关于公开出让地块的函》。
- ③ 《关于公开出让地块的承诺函》。
- ④ 基础设施配套图及现状表。
- ⑤ 具备资质的地价评估机构出具的地价评估报告（完成备案）。
- ⑥ 供地、规划、预审、建设用地批准红线叠加示意图。
- ⑦ 1:500 或者 1:1000 地籍调查图。
- ⑧ 地块现状照片。
- ⑨ 现场调查手记。
- ⑩ 《项目投资效益协议书》（涉及市重大产业项目需提供）。
- ⑪ 关于认定为重大项目的意见以及工信、发改、商务三个部门的意见（涉及市重大产业项目需提供）。
- ⑫ 履约监管协议书（涉及科研用地需提供）。
- ⑬ 市自然资源局出具的市产业转型升级基地选址准入的审核意见（涉及产业转型升级基地需提供）。
- ⑭ 《公开出让地块权属情况协查表》。
- ⑮ 拟出让用地权属来源文件（包括：征地公告、征地补偿安置方案公告，支付征地补偿款证明，村民代表意见，集体所有权证）。
- ⑯ 出库文件。

⑰产业发展核准手续申请表（涉及产业项目需提供）。

⑱环保控制指标文件（涉及产业项目需提供）。

⑲建设用地开发与利用监管会审小组会议纪要（由市自然资源局在“1+N”方案通过会议审议后提供）。

⑳建设用地规划条件（由市自然资源局在“1+N”方案通过市人民政府批准后提供）。

（3）以集体建设用地流转协议出让

①《集体建设用地使用权流转申请表》（原件）。

②出让方（集体土地所有权人）、受让方（用地单位）双方营业执照/组织机构代码证、法人代表身份证（复印件）。

③宗地建设用地规划条件（由市自然资源局在“1+N”方案通过市人民政府批准后提供）。

④土壤环境调查评估意见（复印件）。

⑤土地抵押、查封查询结果（原件，原已发证的提供）。

⑥房产权属证明（原件）和房产查询结果（原件，未批已建的提供）。

⑦《集体建设用地使用权出让合同》（原件，一式六份）。

⑧1:500 或者 1:1000 地籍调查图（原件）。

⑨标图建库、报批、供地、规划红线叠加示意图（原件）。

⑩村民代表意见书（原件，集体经济组织村民会议三分之二成员或三分之二以上村民代表同意，并签名确认）。

(4) 以村集体建设用地自用出让

①《建设项目用地申请、审批表》(原件)。

②村集体经济组织的组织机构代码证、法人代表(当选证书)及身份证(复印件)。

③宗地建设用地规划条件(由市自然资源局在“1+N”方案通过市人民政府批准后提供)。

④土壤环境调查评估意见(复印件)。

⑤房产权属证明(原件)和房产查询结果(原件,未批已建的提供)。

⑥1:500 或者 1:1000 地籍调查图(原件)。

⑦标图建库、报批、供地、规划红线叠加示意图(原件)。

⑧村民代表意见书(原件,集体经济组织村民会议三分之二成员或三分之二以上村民代表同意,并签名确认)。

六、部门分工及审查要点

(一) 镇人民政府(街道办事处、园区管理委员会)

主要负责辖区内城市更新资源的统筹和科学安排,组织镇(街)相关部门做好基础数据调查、集体经济组织表决、挂牌招商方案编制等前期工作,以及“1+N”方案编制和审查等。主要事项如下:

1. 负责城市更新项目不动产权核查、房屋权属调查,指导不动产权益拆迁协议签订和补偿。

2. 监督落实民主事项表决、违法用地处理、征地拆迁补偿、听证、社保和留用地等事项。

3. 开展详细规划研究，落实更新单元划定的规划要求。

4. 审核“1+N”方案材料的完备性和合规性。

5. 召开党政领导班子联席会议审查“1+N”方案。

6. 其他审查事项。

（二）市自然资源局

主要负责指导和协调城市更新项目审查和报批工作，组织市相关部门集中审查“1+N”方案，起草“1+N”方案的请示文件（N个方案作附件）报市人民政府审定等。主要事项如下：

1. 复核申报用地是否符合城市更新办理条件。

2. 复核前期研究报告、改造方案、征地报批方案、收地方案和供地方案材料的完备性和合规性。

3. 对控制性详细规划调整论证报告编制工作进行指导，并对控制性详细规划调整论证报告进行技术审查。

4. 重点把关改造内容是否符合标准；校核与总规三区四线、生态控制线等上层次规划的相符性，校核单元划定中提出的范围、更新方向、各类公共设施配套要求等内容的落实情况，容积率计算是否符合规则要求；征地报批是否依法依规，供地方式是否符合规定，供地前置手续是否完善，缴纳土地出让金标准以及土地出让金征收是否符合要求等。

5. 负责审核城市更新项目不动产权核查、房屋权属调查结果和不动产权注销。

（三）市相关职能部门

市发展和改革委员会：具体审核项目准入的资质和条件、出具立项批复等。

市教育局：具体审核城市更新项目涉及教育设施事项。

市科学技术局：具体审核城市更新项目涉及科研机构、产业创新平台、创新型企业、孵化器和高新技术企业资质等认定工作。

市工业和信息化局：具体审核涉及内资企业的城市更新工业项目是否符合产业政策，增资扩产项目筛选和项目准入条件等。

市司法局：负责涉及会议审议事项的合法性审核。

市财政局：具体审核土地评估结果，审核税费优惠、财政补助、土地出让金分配与使用监管是否落实等。

市人力资源和社会保障局：具体审核城市更新项目涉及征地报批需要落实社保的事项，出具社保相关证明材料等。

市生态环境局：具体审核地块拟建项目的环境准入关注要素，出具拟供地项目土壤污染调查评估意见等。

市住房和城乡建设局：具体审核供地项目是否符合去库存要求、是否需要配建人才房和保障性住房等。

市农业农村局：负责对农村集体资产处置是否履行民主决策程序等提出审查意见。

市商务局：具体审核涉及外资企业的城市更新工业项目是否符合产业政策，增资扩产项目筛选和项目准入条件等。

市城市管理和综合执法局：具体负责城市更新过程中的房屋征收和拆迁工作，编制拆迁指引等。

市林业局：具体负责城市更新项目涉及征地报批需要落实林地审核的事项，出具林地相关证明材料等。

市轨道交通局：具体负责审核宗地是否在轨道交通站点 TOD 范围内，是否符合轨道交通站点 TOD 范围内土地开发有关政策，并提出相关意见，出具相关证明材料等。

市土地储备中心：具体审核城市更新项目涉及土地收储相关事项，重点审查收储方案材料的齐备性和合规性，收储行为和金额是否经镇街党政班子联席会议集体讨论决定等。

为加强公共服务设施和市政基础设施审核，审查内容若涉及公安、民政、交通、水务、文广体育、卫生、消防、供电等职能部门的，增加征求相关职能部门的意见，由相关职能部门根据部门职责进行审核。

七、其他

本操作细则试行两年。市自然资源局可以根据试行情况并会商相关职能部门后，以部门补充通知形式调整优化本操作细则。