

东莞市人民政府文件

东府〔2024〕90号

东莞市人民政府关于印发《关于深化 拓空间改革 有序推进城市更新的 实施意见》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

现将《关于深化拓空间改革 有序推进城市更新的实施意见》印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市人民政府

2024年9月25日

关于深化拓空间改革 有序推进 城市更新的实施意见

为贯彻落实党中央、国务院关于实施城市更新行动的决策部署，进一步完善城市功能、提升城市品质、改善人居环境，更好发挥城市更新示范城市作用，根据《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》（国办发〔2023〕25号）、《住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（建科〔2023〕30号）等有关文件要求，率先转变超大特大城市发展方式，结合东莞实际，现就我市有序推进城市更新提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、二十届三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，坚持以人民为中心，以国土空间规划为统领，以体制机制改革为动力，深入实施城市更新行动，系统有序推进旧城镇、旧厂房、旧村庄改造提升，加强城市基础设施建设，将东莞打造成为宜居、韧性、智慧的现代化城市。

（二）工作目标

——到 2025 年，可持续的城市更新政策体系、工作机制、技术制度全面完善，一批重点示范项目开工建设；

——到 2030 年，各类安全风险隐患有效消除，城市生态宜居水平显著提升、基础设施体系更加完善、安全韧性能力稳步增强，生产、生活、生态空间实现“三生融合”；

——到 2035 年，高质量可持续的城市发展模式全面形成，千万人口全面实现共生共荣发展，东莞成为宜居、韧性、智慧的现代化都市。

（三）工作原则

1. 以人为本，共识共赢。坚持人民城市人民建、人民城市为人民，将“以人为本”作为实施城市更新行动的出发点和落脚点。全市上下一心，推动城市更新成为东莞未来发展的最大共识，通过城市更新，满足人民群众更美好的发展需求，推动千万人口共生共荣发展。

2. 系统谋划，分类推进。将城市更新与低效用地再开发、城中村改造、历史文化保护、房地产建设、乡村振兴一体化谋划，形成空间规划、土地利用、资金管理、城市经营、利益分配、住房建设、产业转型的系统性推进体系。实事求是推进城市更新，坚持拆治兴并举，成熟一个、推进一个，实施一项、

做成一项。

3. 政府主导，规划引领。全面强化城市更新的政府统筹，落实镇街（园区）党委政府的主体责任，形成政府统筹、市场参与、多方共赢的实施体系。构建基于国土空间规划的城市更新改造规划体系，从“自下而上”的拼凑式规划转变为全市“一盘棋”规划。强化新型社区打造，分类、分区、分片立体化推进空间规划治理。

4. 依法依规，攻坚克难。加快推动地方立法，确保有法可依、有章可循。坚持问题导向、目标导向，以法治思维破解城市更新“两违”处理、留守户处置等难题。坚持稳妥有序改革，妥善衔接新旧政策、新旧项目。

二、系统谋划，分类有序改造

（四）坚持城市体检先行

坚持问题导向，划细城市体检单元，查找群众反映强烈的难点、堵点、痛点问题，查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项。推动城市体检结果运用与城市更新深度融合，将城市体检发现的问题短板作为城市更新的重点，明确城市更新重点方向和实施范围，编制城市更新专项规划和年度实施计划。加强历史文化保护传承，在城市更新实施前开展历史文化资源调查评估，坚持保护优先、落实应保尽保。

（五）构建“大中小圈”管控体系

打造连片集中的“大中小圈”改造格局，强化空间引导、功能引导和时序引导。“大圈”是我市未来 10 年实施城市更新的范围。“中圈”是基于“大圈”选定的近 5 年重点推进的城市更新区域。“小圈”是城市更新的年度实施项目或预备项目，在“中圈”里根据改造紧迫性、成熟度、重要性以及土地供应节奏，综合识别划定。大圈、中圈、小圈实施动态调整机制，将经论证具备条件的项目纳入城市更新年度计划。除存量项目、政府收储项目、城中村改造项目外，原则上禁止“工改居”项目，采取拆除新建方式的城市更新居商项目须纳入城市更新（城中村）“大圈”范围。

（六）创新实施规划改革

建立国土空间总体规划、城市更新专项规划、城市更新单元规划三类规划编制体系。国土空间总体规划，对辖区内国土空间开发保护作出总体安排，强调战略目标和空间引领，进行底线管控约束。城市更新专项规划，是国土空间总体规划在城市更新领域空间利用的细化和落实，由市级统筹编制，明确全市更新目标、更新策略、重点任务和实施措施。城市更新单元规划作为专项详细规划，由镇街（园区）组织编制，经法定程序审批后，纳入“一张图”管理，作为规划许可依据。镇街（园

区)在编制城市更新单元规划前,原则上应依据国土空间总体规划、城市更新专项规划等编制片区统筹规划。

(七)“拆治兴”分类并举

结合全域土地综合整治、耕地集聚区保护、基础设施能级提升、公共空间优化升级、产业片区改造提速、历史文化价值彰显等工作,因地制宜采取拆除新建、整治提升、拆整结合等方式,推进城市更新。具备条件的优先实施拆除新建,按照城市标准高水平规划和实施。不具备拆除新建条件的,实施整治提升,通过建筑局部拆建、功能改变、整饰修缮等微改造,消除安全隐患、完善公共设施、提高居住品质。介于两者之间的,实施拆整结合,对安全隐患大、影响公共交通区域优先拆除,“以拆除促整治”,切实提升城市综合环境。

(八)分类打造新型社区

按照新型社区定位,推进城市更新,打造新型城市社区、新型产业社区、新型乡村社区、新型农田生态社区。新型城市社区,重点提升城市公共服务配套,持续强化中心城区首位度,打造生活便利、环境优美、管理有序的城市空间。新型产业社区,聚焦产业转型升级,引导产业工人市民化,打造一批配套集中、功能齐备、产城人融合的综合产业新城、重点产业基地或平台、现代化产业园区、低成本产业空间。新型乡村社区,

着力发掘不同乡村独有的自然、文化与社会价值，提升乡村空间活力和风貌特色，打造城市功能型乡村、城乡融合型乡村、特色服务型乡村。新型农田生态社区，营造现代化都市休闲景观，推动农文旅融合发展，以保护、恢复连片优质耕地和农用地为目标，形成一批良田公园，系统构建以大山大水、小山小湖、生态廊道为基础的生态安全格局。

（九）推进韧性安全城市建设

推进“平急两用”公共基础设施建设，加强设施适应性改造，进一步完善公共服务保障体系，推动基础设施能级提升，增强城市综合承载力。重点推进城市地下管网更新改造、城市污水收集处理提质增效、市政基础设施补短板。实施“瓶颈路”升级改造，畅通城市交通“微循环”，解决“停车难”等问题。建立多层次、全覆盖的公共服务体系，鼓励建设完整居住社区，完善社区配套设施，引导专业机构、村（居）民参与社区共建，加强设施管理运营及维护更新。

三、以人为本，重构改造流程

（十）充分尊重群众意愿

城市更新项目推进实施需充分征询相关权益人的意愿与社会公众意见，凝聚共识高效推进，保障群众合法权益。城市更新项目启动前，属地镇街（园区）要做好改造范围内土地及房

屋的权益人更新改造意愿摸查。涉及城中村改造的，项目启动前应经改造范围所在村的农村集体经济组织三分之二以上成员同意，改造过程中要充分听取村民和农村集体经济组织对改造方案、征收补偿方案、集体资产处置等的意见，保障村民知情权和参与权。

（十一）加强政府“统筹做地”

强化政府对土地一级市场的全面把控，明确镇街（园区）政府是城市更新的责任主体。镇街（园区）可委托市（园区）属国企、镇（街道）属企业、市（园区）属国企与镇（街道）属企业控股企业、以及市政府同意的其他企业，协助政府推进前期土地整備工作。镇街（园区）政府或其委托做地的企业可依法依规引入专业技术机构，协助开展基础测绘、规划方案编报、补偿方案拟定、搬迁谈判等工作，服务期限原则上不超过一年。城市更新项目按规定享受行政事业性收费减免和政府性基金支持，相关纳税人按规定享受税收优惠政策。

（十二）规范权益认定与补偿

制定全市城市更新补偿安置指引，统一全市搬迁补偿标准，完善城市更新不动产权益核查机制，遏制非法牟利和超额索求补偿行为。依法认定不动产合法权属，完善历史权益确认机制，根据权属与权益核查结果，实施差异化补偿标准和补偿程序。

具备合法权属来源证明的土地和房屋，充分保障权属人合法权益，给予合理补偿，更新项目范围内的土地及房屋以不动产权属证书或者登记证明、用地批准文件和其他合法权属证明文书作为权属认定依据。无完整合法权属来源证明的土地和房屋，实际使用人同意改造实施的，经属地政府、村组集体调查、核实、公示无异议后，可作为补偿安置协议的签约主体，按照更新片区或项目范围内同等形态、同等体量物业的补偿安置条件给予适当补偿；实际使用人不同意实施改造，循行政复议、行政诉讼途径解决的，按生效法律文书进行补偿或赔偿。经行政机关确认为违法建筑的，依法予以处置或拆除，不予补偿或赔偿（生效法律文书载明相关内容的除外）。

（十三）择优确定实施主体

城市更新可采取政府收储、公开招引实施主体、权利人自行改造等改造模式。采取政府收储改造模式的，政府主导完成土地整理后，将更新单元内土地收储入库，其中经营性用地采取招拍挂方式公开出让。采取公开招引实施主体模式推进城市更新的，政府在公开交易方案中明确改造开发条件（单元规划方案、区片容积率、区片地价起始价等），在市公共资源交易平台以“公开择优、挂牌竞价”原则，招引实施主体，实施主体限期内通过收购归宗、作价入股或者权益转移等方式完成土地

整理后，办理土地出让和产权登记。公开招引实施主体模式的更新项目在公开挂牌前，可由政府、农村集体经济组织与各权利人、实际使用人实施前置签约，原则上保证签约率达到 80%，镇街（园区）政府综合研判更新项目挂牌后可在规定期限内完成要约收购的，可降低前置签约比例。市公共资源交易中心发布确定公开招引实施主体公告后，实施主体应于 6 个月内完成要约收购权益土地面积合计占比与人数合计占比达到 90%及以上。签约期限届满，实施主体要约收购签约率不达 90%的，经市政府同意后清退实施主体，更新项目五年内不再重启。

（十四）坚持实施净地出让

建立健全征收制度，依法实施征收。城市更新范围内土地权利清晰、更新范围内所有权益人补偿安置落实到位、没有法律经济纠纷、规划条件明确、具备动工开发所必需的其他基本条件的，可实施净地出让。为维护和增进社会公共利益，推进国土空间规划的实施，城市更新项目已签订搬迁补偿协议的权益土地面积和人数占比均超 90%，镇街（园区）可经市政府同意对未签约部分土地及房屋进行单元切割，也可提请市人民政府依法依规实施集体土地征地、国有土地上房屋征收。属地政府在申请征收土地时应如实说明个别未达成补偿协议的实际情况，市人民政府应当在征收土地公告期限届满后依法及时作

出征地补偿安置决定。

四、依法依规，破解更新难题

（十五）明确公共利益属性

建立政府、企业、产权人、群众等多主体参与机制，强化城市更新的公共利益属性，将公众参与贯穿于城市更新全过程，确保更新后有效提升社会和人民福祉，提升综合环境，促进国民经济和社会发展。加强城中村改造的法制保障，推动东莞城中村改造立法，完善行政裁决、政府强制执行与司法程序相衔接的机制。

（十六）拓宽安置房筹集渠道

创新实施货币补偿、实物补偿等补偿方式。支持政府、实施主体、做地主体、村集体经济组织，通过新建、移交接收、购买、租赁、调整使用等多种方式筹集安置房。安置房可采取国有土地划拨、国有土地协议出让、国有土地公开出让、集体土地自用、集体土地流转等方式供地。采取国有土地划拨方式的，可由政府批准单位实施开发建设。采取国有土地协议出让方式的，可由政府批准单位或符合条件的市场主体实施开发建设。采取国有土地公开出让方式的，属地政府可通过购买物业、移交接收贡献物业等方式筹集安置房，相关要求在土地出让条件中明确。实施公开招引实施主体模式的，可约定由实施主体

负责建设安置房和落实补偿。

（十七）严格落实农房管控

规范农民房权属认定、报建管理，疏堵结合有序实施农民房管控，保障村民合法权益。加快推动不动产确权发证，对于不符合发证条件的，允许通过拆除超建、违建等手段规范化管理、合法化后确权发证。集体土地已纳入全市城市更新年度计划拆除新建范围的，统一纳入农房禁建区，原则上禁止改建、重建或新建农房。对于已纳入农房禁建区且已纳入城市更新拆除新建范围的已批未建农房，充分尊重村民意愿，属地镇街（园区）应妥善解决村民安置问题。充分考虑城市发展弹性，根据规划调整变化、重大重点项目谋划推进进度等，定期对“农房禁建区、限建区和可建区”范围进行动态更新，并按规定程序批准后公布。

（十八）探索实施房屋“三项制度”

探索建立房屋体检、养老金、保险三项制度，为房屋提供全生命周期安全保障。进一步完善经营性自建房质量安全以及房屋检查、安全鉴定等相关标准。房屋所有权人、委托管理人应当认真履行管理职责，承担房屋自查、维护、修缮责任，保障房屋的安全、整洁、规范、美观。房屋权属不清或者房屋所有权人下落不明时，实际使用人或者财产代管人应当按照前述

规定承担房屋管理维护责任。

（十九）全面强化“两违”治理

严厉打击违法用地、违法建设行为，以推进城市更新为契机，直面问题，强化执法，确保“两违”零新增、去存量，全面规范土地管理和规划建设秩序。完善“两违”治理体制机制，出台全市违法建设分类认定处置实施方案和工作指引，建立“两违”硬任务台账，分类型、分主次、分时序、分阶段积极稳妥推进“两违”治理，推动城市环境综合提升。

（二十）优化集体收益分配

镇街（园区）应当对纳入年度计划的城市更新项目所在的村域范围开展体检评估，村（居）委员会应当予以协助，体检评估结果作为农村集体资产经营纯收入和改造收益进行再投入的依据。鼓励农村集体经济组织在城市更新中发挥主动性作用，按照民主决策程序依法依规盘活集体资产，推动集体经济组织将农村集体资产经营纯收入不低于一定比例投入旧村整治活化、现代化产业园区建设或购置工业厂房等固定资产投资。涉及城中村改造的，集体补偿货币总额的三分之一优先用于改造项目所在村域乡村治理、整治活化、产业升级等，以促进村居综合环境明显改善、保证村集体经济可持续发展。探索建立集体经济组织的股东分红、村（社区）干部薪酬管理与城中村改

造工作完成成效挂钩机制，根据改造项目实施完成情况，可适度增加或减少股东分红、干部绩效薪酬。

五、加强保障，推动改造落地

（二十一）加大资金保障

充分用好中央补助资金、超长期特别国债、城中村专项借款、专项债等支持，积极发挥财政资金的乘数效应。大力优化投资开发路径、模式，优化国有资本布局结构调整，强化国企参与城市更新开发运营投资，切实在加快形成新质生产力、增强发展新动能中发挥引领作用。坚持公开招引资金实力雄厚、信用等级好、改造经验丰富的优质企业作为实施主体，发挥其综合开发优势，借助其市场融资优势，推动改造资金投资落地。建立“资金、空间、项目”三位一体的投资机制，将资金支持转化为具体的落图落宗的有效项目，按图作战，每个环节推动形成实物投资量。各镇街（园区）要做到改造资金综合平衡、动态平衡，避免新增地方政府债务风险。

（二十二）强化简政放权

深化简政放权、放管结合、优化服务，给予基层更有力的政策和审批支撑，充分发挥属地主观能动性。根据东莞市直管镇的行政架构，市直部门、功能区管理机构依法依规充分赋权属地政府在“两违”处置、土地和房屋征收等方面的职能，全

面提升属地政府行政效能。完善城市更新市镇联动机制，市直责任部门依法予以指导，督促属地聚焦更新项目实施主体、实施路径、实施内容、重点难点、保障措施，形成“镇街主导、一体谋划、分期实施、挂图作战、定期督导”的工作闭环。建立更新项目技术审查与行政审批分离制度，市直部门按规定采购第三方技术审查服务，采信第三方技术审查结果，推动审批效率提升。

（二十三）强化组织保障

各镇街（园区）要构建统筹协调机制，针对各城市更新项目组建决策统筹组、技术服务组、综合拆迁组三大工作组，由属地主要领导负总责，亲自上阵，亲自谋划，亲自落实。强化党员、公职人员的正面带头作用，搭建党群联动机制，推动实施城中村改造房屋信息填报与调查，建立城中村物业管理长效机制。落实“三个区分开来”，充分调动和保护干部的改革积极性，上下齐心推动改革攻坚取得更大成果。

（二十四）强化司法保障

对城市更新工作中符合相关条件的人员依法提供法律援助。支持推动法律咨询参与城市更新各环节，调处群众矛盾、历史问题，普及法律基础知识，引导合理认知，助推更新项目顺利实施。建立和完善矛盾纠纷多元化解机制，促进人民调解、

行政调解与司法调解联动，深化调解、行政复议等非诉讼纠纷解决方式与诉讼的衔接。相关权益人在城市更新中申请行政复议、行政诉讼的，相关部门要切实全面保障其合法权益。

（二十五）强化宣传保障

加强示范引领和舆论引导，建立健全城市更新先进案例、典型事迹的发现、培养、选树机制，挖掘优秀事迹、人物、经验。运用各类媒体加大对优秀改造项目和典型案例的宣传报道力度，推广经验做法和创造性实践，形成比学赶超的生动局面。积极推动突出成果作为示范内容，向全市覆盖推广。加强信息互动传递，提升群众参与度、获得感，增强改造幸福指数，营造全社会共同推动的良好氛围。

本文件自 2024 年 11 月 1 日起施行，有效期至 2029 年 10 月 31 日。此前我市已出台的有关规定与本意见不一致的，以本意见为准。

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，市纪委监委，市中级人民法院，市检察院，中央、省属驻莞有关单位。

东莞市人民政府办公室

2024 年 9 月 25 日印发

市政府规范性文件编号：东府规 2024008 号