

# 东莞市自然资源局文件

东自然资〔2021〕213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(修订)》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(修订)》业经市人民政府同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

东莞市自然资源局

2021年6月9日

# 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（修订）

根据《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）的规定，整合城市更新审批事项，将改造方案、征地方案、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”（以下简称“1+N”方案）由一份请示和更新单元（项目）审批涉及的改造方案、征地方案、收储方案、收地方案、供地方案等若干份方案构成。改造方案、征地方案、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，其实施方案可以一并纳入“1+N”方案进行审批。

“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

或国有工业土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或功能区管理机构(适用于功能区范围)申请变更土地使用条件。

## 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)《广东省人民政府关于将一批省级行政职权事项继续委托各地级以上市实施的决定》(粤府〔2019〕16号);

(八)《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”

改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71号）；

（九）《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》（广东省人民政府令第279号）；

（十）《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、决定查封或以其他方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、自然资源、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。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后，城市更新单元（项目）涉及控规调整的，先行完成前期研究报告、控规调整审批，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，土地整备开发项目公司、土地权利人、单一主体可以参与配合。

（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。市自然资源局或功能区管理机构（适用于功

能区范围，下同）负责受理“1+N”方案和初审，逐步建立容缺受理审查机制。城市更新单元（项目）涉及使用区片市场评估价、修正系数和折扣系数计算地价款的，使用市自然资源局或功能区管理机构受理“1+N”方案申请材料之日有效的区片市场评估价、修正系数和折扣系数。

2. 征求部门意见。市自然资源局或功能区管理机构将“1+N”方案书面征求市自然资源管理委员会（市国土空间规划委员会）城市更新与城市设计委员会成员单位及有关单位意见，市职能部门根据职能在10个工作日内完成审查，提出意见反馈市自然资源局或功能区管理机构。

3. 部分集中审查。市自然资源局或功能区管理机构召集市相关部门、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. 方案审批。完成上述程序后，部门一致同意或无不同意见的，市自然资源局或功能区管理机构将“1+N”方案按程序报市人民政府审批（涉及协议出让的，提交市人民政府常务会议审议）；部门意见不统一的，按程序提交市自然资源管理委员会（市国土空间规划委员会）城市更新与城市设计委员会审

议，通过审议后再报市人民政府审批（涉及协议出让的，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，市相关部门或功能管理机构凭市人民政府批复文件直接落实后续工作，包括出具改造方案批复、出具征地批复（加盖省人民政府委托章）和征地公告（加盖市人民政府章）、出具收地批复、出具出入库文件、注销不动产权证、组织供地或公开出让等。

## 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（涉及征地的需提供）。

2. 企业股东会决议材料（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（涉及征地或保留使用集体建设用地的需提供）。

4. 土地权籍调查明细表，房屋权籍调查明细表，土地权属证明〔含建设拟征（占）用土地权属情况汇总表〕，房产权属证明。

5. 行政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. 土壤污染状况初步调查复函（涉及收地、供地的需提供）。

10. 市级以上立项部门核发的项目审批、核准或备案文件（涉及供地的需提供）。

11. 地形图〔标注更新单元（项目）改造红线、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〕，影像图，土地置换前后红线图（涉及土地置换的需提供），用地现状照片（涉及供地的需提供）。

## （二）各方案材料清单

### 1. 改造方案

（1）改造方案。

（2）补偿安置方案（涉及补偿安置的需提供）。

（3）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）。

（4）土地整备开发方案（市属国企土地整备开发模式需提供）。

（5）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）。

（6）《成交确认书》（单一主体挂牌招商模式需提供）。

(7) 东莞市 TOD 范围内城市更新（“三旧”改造）项目政府分成物业合作协议（TOD 范围内城市更新项目需提供）。

(8) 《“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）。

## 2. 征地方案

(1) 涉及“三旧”改造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。

④2009 年(或“二调”)和最新年份土地利用现状图(1:10000 分幅，在图上标出征地位置)。

⑤土地利用总体规划图（在图上标出征地位置，如为局部图，应标出图的规划期限、经纬度、坐标、图例等）。

(2) 涉及“三旧”改造完善土地征收手续

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。

④听证、办理社保审核和安排留用地材料，或被征地单位同意不再举行听证、办理社保审核和安排留用地的证明材料(用地行为发生时的法律或政策要求举行听证、办理社保审核和安排留用地的需提供)。

⑤2009年(或“二调”)和最新年份土地利用现状图(1:10000分幅，在图上标出征地位置)。

⑥土地利用总体规划图(在图上标出征地位置，如为局部图，应标出图的规划期限、经纬度、坐标、图例等)。

(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“三地”改造旧村庄集体建设用地转为国有建设用地清单或“三地”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。

### 3. 收储方案

（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) 收储协议及补偿凭证。

(5) 收储地块宗地图。

#### 4. 收地方案(收回国有建设用地使用权)

(1) 《建设项目用地变更申请、审批表》(正、副本)。

(2) 企业全体股东或上级主管部门同意收回国有土地使用权的证明。

(3) 《收回国有土地使用权协议书》和补偿款支付凭证。

(4) 具备资质的地价评估机构出具的地价评估报告。

(5) 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)。

(6) 用地红线图(1:500 或者 1:1000)及宗地图。

(7) 原批准用地红线、收地红线叠加示意图。

#### 5. 供地方案

(1) 协议出让国有建设用地使用权

① 《建设项目用地申请、审批表》或《建设项目用地变更申请、审批表》(正、副本)。

②用地申请书。

③相关部门意见（包括环评、消防、水利等，涉及的需提供）。

④《建设用地规划条件》及规划红线图。

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标图建库红线、征地红线（涉及征地）、收回红线（涉及收回用地）、供地红线、规划红线、原土地证红线叠加示意图。

⑧土地利用总体规划图以及地类详查图（局部）。

⑨用地红线图（1:500 或者 1:1000）及宗地图。

（2）公开出让国有建设用地使用权（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市土地储备中心出具的储备土地出库文件。

④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）。

⑤《公开出让地块权属情况协查表》。

⑥《建设用地规划条件》及规划红线图。

⑦基础设施配套图及现状表。

⑧具备资质的地价评估机构出具的地价评估报告（完成备案）。

⑨相关部门意见（包括环评、消防、水利等，涉及的需提供）。

⑩标图建库红线、征地红线（涉及征地）、收回红线（涉及收回用地）、供地红线、规划红线、原土地证红线叠加示意图。

⑪土地利用总体规划图以及地类详查图（局部）。

⑫用地红线图（1:500 或者 1:1000）及宗地图、宗地位置示意图。

### （3）划拨国有建设用地使用权

①《建设项目用地申请、审批表》（正、副本）。

②用地申请书。

③非营利性项目证明。

④相关部门意见（包括环评、消防、水利等，涉及的需提供）。

⑤建设项目用地预审与选址意见书及规划红线图。

⑥标图建库红线、征地红线（涉及征地）、收回红线（涉及收回用地）、供地红线、规划红线、原土地证红线叠加示意图。

⑦土地利用总体规划图以及地类详查图（局部）。

⑧用地红线图（1:500 或者 1:1000）及宗地图。

（4）集体建设用地使用权流转出让

①《集体建设用地使用权流转申请表》（原件）。

②用地申请书。

③《集体建设用地使用权出让合同》（原件，一式六份）。

④《建设用地规划条件》及规划红线图。

⑤标图建库红线、征地红线（涉及征地）、供地红线、规划红线、原土地证红线叠加示意图。

⑥土地利用总体规划图以及地类详查图（局部）。

⑦用地红线图（1:500 或者 1:1000）及宗地图。

（5）村集体自用本村集体所有的集体建设用地

①《建设项目用地申请、审批表》（原件）。

②用地申请书。

③《建设用地规划条件》及规划红线图。

④标图建库红线、征地红线（涉及征地）、收回红线（涉及收回用地）、供地红线、规划红线、原土地证红线叠加示意图。

⑤土地利用总体规划图以及地类详查图（局部）。

⑥用地红线图（1:500 或者 1:1000）及宗地图。

## 六、单位分工及审查要点

（一）镇人民政府（街道办事处）

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) 市自然资源局或功能区管理机构

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“1+N”方案材料的完备性和合规性。

3. 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;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

合要求等。

4. 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

市自然资源管理委员会（市国土空间规划委员会）城市更新与城市设计委员会成员单位及有关单位的职责分工，按照《东莞市人民政府办公室关于将东莞市城乡规划委员会更名为东莞市自然资源管理委员会（市国土空间规划委员会）的通知》（东府办函〔2021〕247号）规定的部门职责执行。

## 七、其他

本操作细则自印发之日起实施，有效期至2024年12月31日。市自然资源局可根据实施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。

**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，省属有关单位。

---

东莞市自然资源局办公室

2021年6月9日印发

---