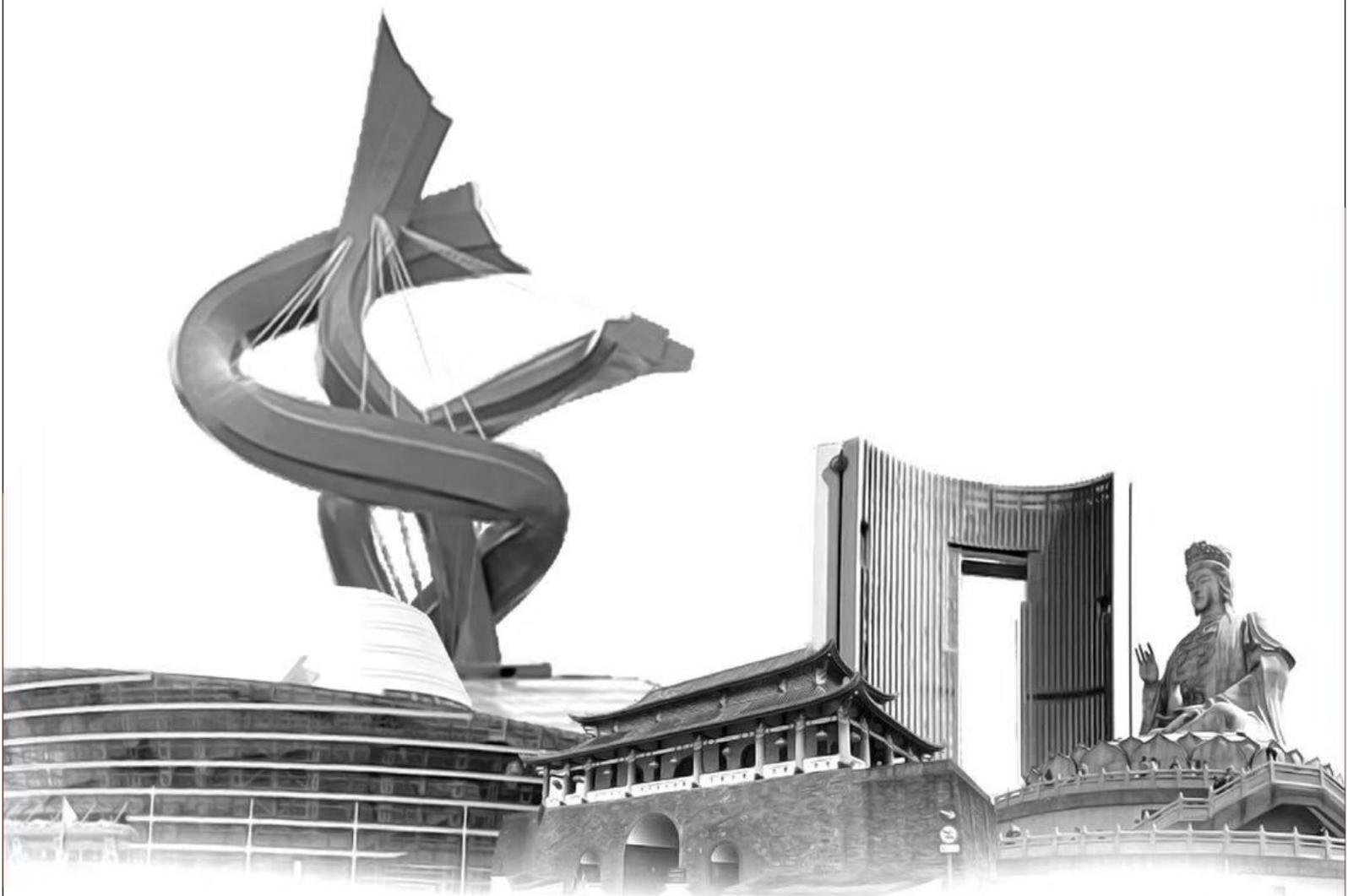


东莞市 URBAN RENEWAL 第三期 POLICY OBSERVATORY

城市更新 政策观察

主编：贺倩明



东莞市城市更新政策观察（第三期）

引言

2018年8月15日，东莞市人民政府发布《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，以下简称《意见》），对于新形势、新机遇下东莞市城市更新工作进行布局，对东莞市城市更新工作管理机制进行改革转变，提出加快构建“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；《意见》同时还提出，取消村企合作改造模式、创设单一主体挂牌招商实施机制并建立前期服务商制度等重要制度改革措施。

《意见》的发布，标志着东莞市城市更新进入了新的发展阶段；作为国际制造名城的东莞市，城市更新的新格局、新浪潮正逐步开启，城市存量土地未来会进一步得到释放，城市更新市场前景未来可期。鉴于此，建纬（深圳）律师事务所与深圳市华勤城市更新研究院联手推出《东莞市城市更新政策观察》，本期主要梳理归纳 2019 年 10 月 1 日至 11 月 8 日期间广东省、东莞市新发布的城市更新相关法规政策以及这期间相关市场资讯等信息，为东莞市城市更新的参与者和关注者提供政策参考和资讯指引，以期促进东莞城市更新政策宣贯和信息共享，助力东莞市城市更新事业蓬勃发展。

第一部分 政策资讯

2019年10月1日至11月8日期间，广东省政府及东莞市政府均未出台直接规范城市更新的法规政策，但广东省人民政府发布的有关国土空间规划的政策文件直接影响未来整个广东省的城市更新规划管控及规划调整工作；同时，东莞市司法局正式对《东莞市控制性详细规划调整管理暂行办法（征求意见稿）》公开征求意见，修改完善了控制性详细规划调整的相关条件和流程，或将对未来东莞市城市更新的控规调整产生重要影响，值得业内同仁提前关注。

一、广东省层面

★《广东省人民政府关于加快推进全省国土空间规划工作的通知》

发布单位：广东省人民政府

发文文号：粤府函〔2019〕353号

发布时间：2019年10月12日

2019年5月23日，中共中央、国务院发布《中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（下称《意见》）提出要建立国土空间规划体系，要求到2020

年，基本建立国土空间规划体系，逐步建立“多规合一”的规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系；基本完成市县以上各级国土空间总体规划编制，初步形成全国国土空间开发保护“一张图”。

2019年8月26日，中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国土地管理法〉、〈中华人民共和国城市房地产管理法〉的决定》，对《中华人民共和国土地管理法》（下称《土地管理法》）进行了修编，增加一条作为《土地管理法》第十八条：“国家建立国土空间规划体系。编制国土空间规划应当坚持生态优先，绿色、可持续发展，科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间，优化国土空间结构和布局，提升国土空间开发、保护的质量和效率。**经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。**”

2019年10月12日，为贯彻落实党中央、国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的重大部署以及《土地管理法》的相关要求，广东省人民政府发布《广东省人民政府关于加快推进全省国土空间规划工作的通知》（下称《通知》）。《通知》明确总体要求为坚持以人民为中心，坚持生态优先、绿色发展，聚焦聚力建设粤港澳大湾区、支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区、构建“一核一带一区”区域发展新格局、实施乡村振兴战略等工作重点，注重历史文脉传承和人居环境改善，加快建立国土空间规划体系并监督实施，全面提升国土空间治理和管制能力，为广东省实现高质量发展和高品质生活、建设美丽广东提供有力保障。《通知》明确相关编制任务和审批程序：

一是抓紧编制省级国土空间总体规划，分解下达各项规划指标，科学设计各类空间开发保护的指引与管控规则，引导国土空间适度有序开发；

二是全面编制市县国土空间总体规划，**科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”**，安排好各类重大平台、重点项目、重大工程建设的规模、布局和时序，探索规划“留白”制度，为未来发展预留弹性空间；

三是因地制宜编制乡镇国土空间规划，可因地制宜，将乡镇国土空间规划与市县国土空间总体规划合并编制，也可以几个乡镇为单元共同编制乡镇级国土空间总体规划。突出地方特色，科学制定各类空间开发保护行为的指引与管控规则，作为详细规划编制的主要依据；

四是指导约束相关专项规划与详细规划编制。相关专项规划应与国土空间总体规划衔接，

详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排,包括城镇开发边界内的详细规划和城镇开发边界外以村庄规划为主的详细规划,有条件的地区可全域统一编制详细规划,实现详细规划全覆盖;

五是统筹推进国土空间基础信息平台建设,统筹建设全省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,市县根据需求进行适当功能拓展,实现全省自上而下“一个标准、一个体系、一个接口”,形成全省国土空间规划“一张图”;

六是明确各级国土空间规划的审批程序和内容,即市县国土空间总体规划和乡镇国土空间规划由同级人民政府组织编制,以几个乡镇为单元编制的乡镇级国土空间规划由上一级人民政府组织编制,东莞、中山市以几个乡镇为单元编制的乡镇级国土空间规划由市级自然资源主管部门组织编制。需报国务院审批的地级以上市国土空间总体规划,经同级人大常委会审议后,报经省人民政府同意上报国务院审批;其他地级以上市、各县(市、区)国土空间总体规划经同级人大常委会审议后,逐级报至省人民政府审批。单个乡镇编制或以几个乡镇为单元编制的乡镇级国土空间规划,逐级报至地级以上市人民政府审批。

《通知》明确国土空间规划编制的时间安排:1.省级国土空间总体规划应于2019年底前基本完成成果编制,按程序于2020年3月底前上报国务院审批;2.同步推进市级和县级国土空间总体规划编制工作,加强市县的统筹联动,确保市县国土空间总体规划编制工作高效推进。市县国土空间总体规划应于2020年底前基本完成编制报批;3.乡镇国土空间规划与县级国土空间总体规划编制工作同步推进,并于2020年底前完成编制报批。

国土空间规划的建立有利于维护规划的一致性,进而保障规划的权威性和严肃性。广东省加快推动国土空间规划编制工作,可进一步为广东省土地管理、集约节约利用提供有力保障。

二、东莞市层面

★《东莞市控制性详细规划调整管理暂行办法(征求意见稿)》

发布单位:东莞市司法局

发布时间:2019年10月14日

为规范东莞市控制性详细规划(以下简称“控规”)的调整程序,维护城市规划的严肃性和权威性,保障城市规划的有效实施,东莞市司法局于2019年10月14日发布了《东莞市控制性详细规划调整管理暂行办法(征求意见稿)》(以下简称《意见稿》),以征求社会公

众的建议和意见。该《意见稿》就控规调整明确提出了功能优化、公共优先、支持产业及促进实施等原则，为贯彻前述原则，《意见稿》制定了以下具体规范和制度。

1. 控规的分类管理

《意见稿》将控规内容分为一类管控内容、二类管控内容和指导性内容三类。一类管控内容主要是城市规划中顶层设计方面的内容，包括发展目标、功能定位、空间结构、主导属性、路网结构及绿地和景观结构；二类管控内容则负责具化、细化、优化、落实顶层设计的具体内容，主要包括土地使用性质及其兼容性等用地功能控制要求，容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率（列为指导性内容的除外），基础设施、公共服务设施、公共安全设施的配套要求，“黄线”“绿线”“紫线”“蓝线”等规划控制线等内容；指导性内容主要包括公益性用地的容积率，公益性用地、工业用地及仓储用地的建筑高度、建筑密度、绿地率，居住人口、地块停车位配建指标等。

三类管控内容的重要区别之一在于控规调整的程序，按照《意见稿》，一类管控内容的修改通常适用控规重大调整程序，指导性内容的调整基本适用控规微调程序，但二类管控内容的调整既可能适用控规微调程序，也可能适用一般调整。《意见稿》详细列举了控规微调的适用情况，列举情形之外的二类管控内容调整均适用一般调整程序。

2. 控规微调的具体情形

《意见稿》封闭式地列举了 17 种控规微调的适用情形。《意见稿》通过对控规微调适用情形的安排设计，充分彰显并贯彻了前述功能优化、公共优先、支持产业等原则。

具言之，第一，为贯彻公共优先的原则，《意见稿》明确规定其他用地调整为公益性用地，以及公益性用地之间的相互调整（以满足技术标准规范和设施承载力要求为前提），均适用控规微调；同时，公益性用地调整容积率（以土地出让前、满足技术标准规范为前提），增加绿地、道路等公益性用地进行容积率返算（以不增加总计容建筑面积和居住人口、城市规划需要为前提，且能够返算的公益性用地不包括城市更新项目按规定需提供 15%的公益性用地），也适用控规微调程序。

前述情形的共性在于，前述情形均利于增加公益性用地或便于公益性用地之间的调整。

《意见稿》特别就前述行为给予控规微调的政策便利，强烈地向社会公众特别是开发企业反馈出《意见稿》优先增进公共利益的政策导向。当然，公共优先原则还具体贯彻于《意见稿》

规定的规划道路调整、基础设施建设引起的调整等情形。

第二，为落实支持产业的原则，《意见稿》规定工业用地和仓储用地之间的相互调整（以不对周边环境造成额外的干扰、污染或安全隐患为前提），工业、仓储中类用地之间的正向调整，非公益性用地调整为工业、仓储用地（以不影响片区整体功能结构并符合环保等要求为前提）等情况，适用控规微调程序。同时，新型产业用地和科研设计用地之间的相互调整，或非公益性用地调整为新型产业用地（以符合新型产业用地选址准入为前提），以及非公益性用地调整为科研设计用地，均可适用控规微调程序。此外，工业保护线内容积率不超过 3.0、线外不超过 2.5 的调整（以满足设施承载力并符合环保等要求为前提）和新型产业、科研设计用地容积率不超过 4.0 的调整（以土地出让前为前提），均适用控规微调程序。

一方面，《意见稿》规定前述情况适用控规微调程序，缩减了产业类项目的操作流程，便利了产业类项目之间的相互转换；另一方面，《意见稿》也为权益人将非公益性用地转为产业类用地，为促进产业发展提供了程序优惠和政策激励。再一方面，《意见稿》仅就非公益性用地转为产业类用地提供政策便利，而未就公益性用地转为产业类用地给予激励，反向体现了公共优先原则中的“优先性”。

第三，为贯彻功能优化的原则，《意见稿》将居住用地调整为商业或居住商业混合用地，居住商业混合用地调整为居住或商业用地（以土地出让前、不增加总计容建筑面积和居住人口为前提），以及调整混合用地比例（以土地出让前、不增加居住人口、不减少公益性设施建筑面积为前提）列为适用控规微调的情形之一。并且，地块位置的置换（以土地出让前、不影响片区整体功能结构、不增加居住人口及不降低公益性设施服务水平和可实施性且满足环保等要求为前提）、地块边界的微调（以不增加居住人口、不减少公益性设施用地面积为前提）等情形，均可适用控规微调。

《意见稿》通过将前述情况列为控规微调的适用对象，便利了镇街部门、开发主体灵活调整社区布局，优化并完善功能分区。当然，《意见稿》详细规定的 17 种控规微调的适用情形远不止上述内容，且各种情况均有其合理性、调整的目的和意欲实现的效果，此处不再枚举。

3. 控规调整程序

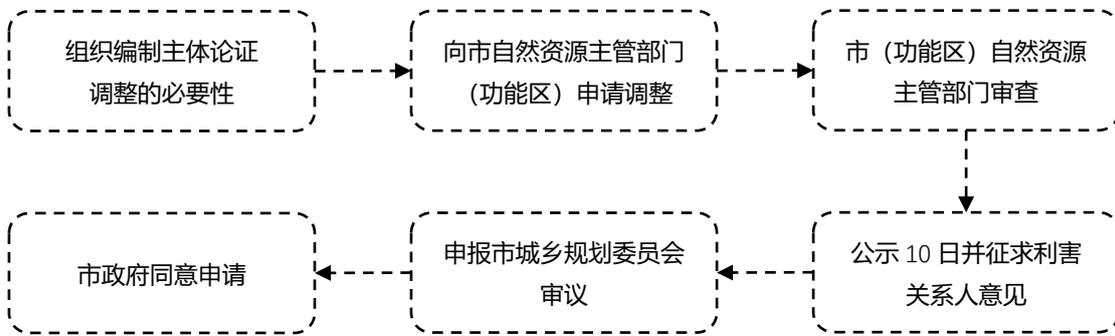
《意见稿》在控规调整程序部分明确园区管委会、镇人民政府（街道办事处）是控规调整的组织编制主体，在控规调整程序中承担了大量的职能和工作。此外，《意见稿》也明确

了功能区管委会、功能区自然资源主管部门的职权,其职权大致相当于市自然资源主管部门。

《意见稿》在控规调整中特别增加了征求规划地段利害关系人(以下简称“利害关系人”)意见的环节,必要时还应当组织听证。该举措增加了利害关系人在控规调整方面反馈其利益诉求的渠道和机会,既充分彰显了服务型政府的开放性、保障性色彩,又利于使调整后的控规真正贴合周边相关主体的实际生产生活需求,更便于控规真正落地实施。

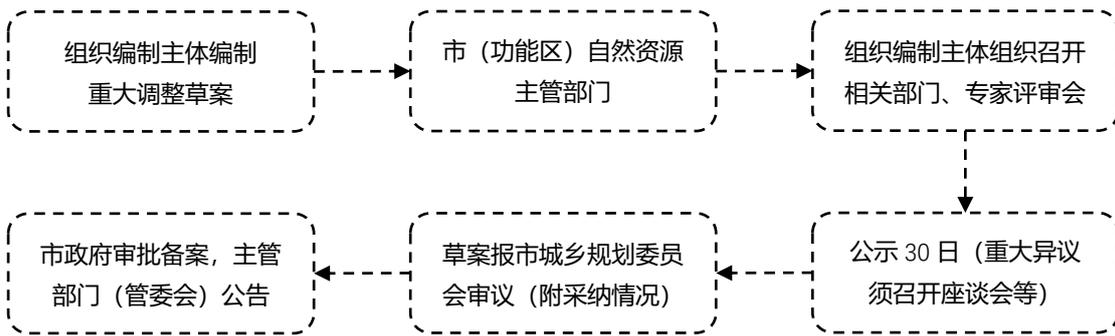
(1) 控规重大调整程序

或许基于控规重大调整所调整内容的严肃性和长远影响等考量,《意见稿》在控规重大调整的申请环节即设置了远比控规微调和控规一般调整更为严格的申报审批程序。具言之,控规重大调整大致须履行以下申请流程:



控规重大调整的申请流程

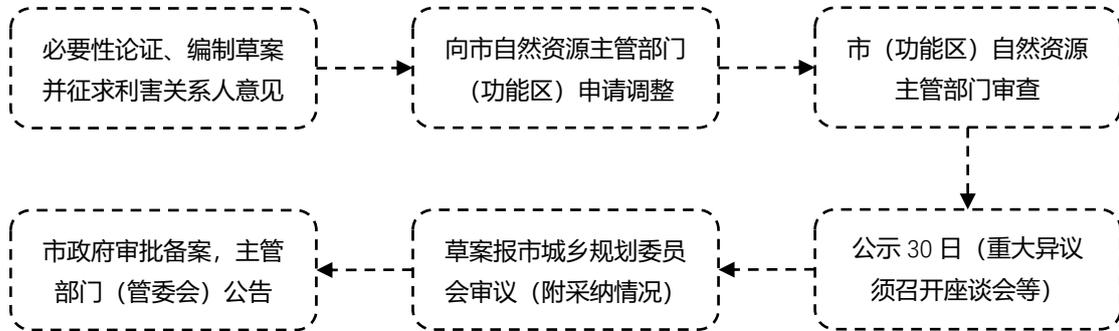
以上仅仅是控规重大调整的申请程序,经市政府同意后,控规重大调整才正式进入审批程序,审批程序大致包括:



控规重大调整的审批流程

(2) 控规一般调整程序

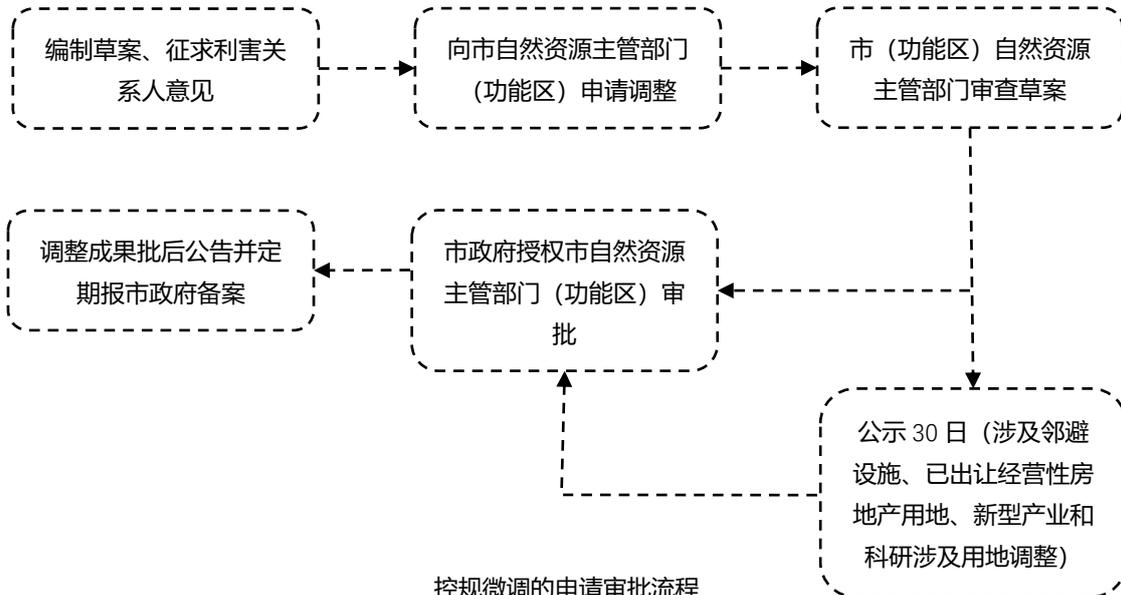
控规一般调整和控规微调的申请环节比控规重大调整的申请环节尤为简易,《意见稿》也未将控规一般调整和控规微调的申请环节与审批环节做明显区分。控规一般调整程序的大致流程如下:



控规一般调整的申请审批流程

(3) 控规微调程序

控规微调的程序无疑最为简易,其相对简便快捷的程序效率正是对符合前述控规微调情形的项目最大的保障和激励。控规微调的大致流程如下:



控规微调的申请审批流程

第二部分 市场资讯

一、标图建库

根据东莞市人民政府门户网站 (<http://www.dongguan.gov.cn/>)、东莞市自然资源局网站 (<http://land.dg.gov.cn/land/index.shtml>) 等政府官网披露的信息, 从 2019 年 10 月 1 日至 11 月 8 日期间, 东莞市公示的申请纳入标图建库的地块共三宗, **面积合计约 542.696 亩**, 其中两地块位于万江街道, 一地块位于大朗镇, 详情如下:

发布时间	地块位置	地块面积 (亩)	用地类型	规划情况
2019.10.16	万江街道莫屋社区城市更新地块	约 353.56 亩	未公示	未公示
2019.10.24	大朗镇巷尾社区 (东至长盛北路, 南至富丽东路, 西至康丽路, 北至新和路)	约 33.936 亩	未公示	未公示
2019.11.8	万江街道简沙洲社区环城西路南地块	约 155.2 亩	未公示	未公示

其中, 对比东莞市万江街道简沙洲社区居民委员会于 2019 年 9 月 30 日作出的“关于万江街道简沙洲社区环城西路南地块标图建库入库的公示”可发现, 11 月 8 日公示申请入库的地块与 9 月 30 日公示的地块实属同一地块, 仅在申请纳入标图建库的地块范围、面积方面有所缩减。

二、前期服务商

(一) 前期服务商采购 (招引) 公告

2019 年 10 月 1 日至 11 月 8 日期间, 各镇政府 (街道办)、集体经济组织已发布了 11 条城市更新项目的前期服务商采购、招引公告, 较上月发布的采购、招引公告数量有所减少, 且这 11 条采购、招引公告中还有 2 条属于重新招引的公告。

各镇政府 (街道办) 或下属行政部门通过政府采购方式采购前期服务的项目共 2 个, 集体经济组织公开招引前期服务商的项目达 9 个。从公告在各镇街的分布情况来看, 除了中堂镇独领风骚外, 其他各镇街发布的采购、招引数量相差不大。

中堂镇在招引公告数量方面能够独占鳌头的主要原因在于, 东莞市中堂镇蕉利股份经济联合社于 10 月 24 日接连发布了 3 条前期服务商招引公告。这三个招引前期服务商的项目均位于东莞市中堂镇蕉利村, 三个项目拟改造的更新单元面积合计达到 79.81 公顷 (约 1197 亩, 实际用地面积、界线均以政府相关部门批复的文件为准), 且用地现状均以旧厂用地为

（二）批后公告情况

通过公开渠道查询，2019年10月1日至11月8日期间，东莞市自然资源局官网发布了**3条**更新单元划定方案批后公示信息，全部位于清溪镇，分别为清溪镇聚富路商住1、3、6更新单元。据悉，该三个更新单元在今年3月15日-3月24日进行划定方案批前公示。详细信息如下：

公示时间	所属镇街	更新单元名称	更新单元面积（公顷）	用地现状	建筑总量（万m ² ）	更新方向	更新模式
2019.10.25	清溪镇	清溪镇聚富路商住1更新单元	10.45	旧厂	26.89	商住类	单一主体挂牌招商
		清溪镇聚富路商住3更新单元	9.84	旧厂	21.37	商住类	政府主导改造
		清溪镇聚富路居住6更新单元	6.74	旧厂和旧村	12.32	居住类	单一主体挂牌招商

四、“旧项目”改造单元批次计划

随着2019年9月26日《东莞市城市更新“旧项目”处理措施》（东自然资〔2019〕361号）的正式出台，越来越多《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，以下简称《意见》）施行前遗留的“旧项目”逐渐步入规范化的申报审批流程。2019年10月8日，万江街道办事处发布了《万江街道“三旧”改造2019年度第1批次改造单元公示》，公示万江金龙物业租赁有限公司地块的改造项目按照《关于加强“三旧”改造常态化全流程管理的方案》规定被纳入改造单元批次计划。根据《东莞市城市更新“旧项目”处理措施》，该项目属于2018年3月1日已经街道党政班子联席会议审议同意其前期研究报告的“旧项目”。该项目现状为仓库用途，但城总规为二类居住用地、商业金融业用地、中学用地，拟改造为商住用途，因此，属于控规微调的优质项目。该项目由东莞市胜新物业投资有限公司适用原土地使用权人自改模式实施。公示基本情况如下：

改造单元名称	位置	用地面积（公顷）	现状用途	改造方向	开发强度	改造主体	改造模式
--------	----	----------	------	------	------	------	------

万江金龙物业租赁有限公司地块	万江中部共联社区	2.918	仓库	商住	B24-01 二类居住用地+商业金融业用地面积 1.9482 万平方米，容积率 3.51，建筑面积 6.838 万平方米； B25-04 中学用地面积 0.6363 万平方米，容积率 2.0，建筑面积 1.2725 万平方米	东莞市胜新物业投资有限公司	原土地使用权人自行改造
----------------	----------	-------	----	----	---	---------------	-------------

五、“1+N”总体实施方案

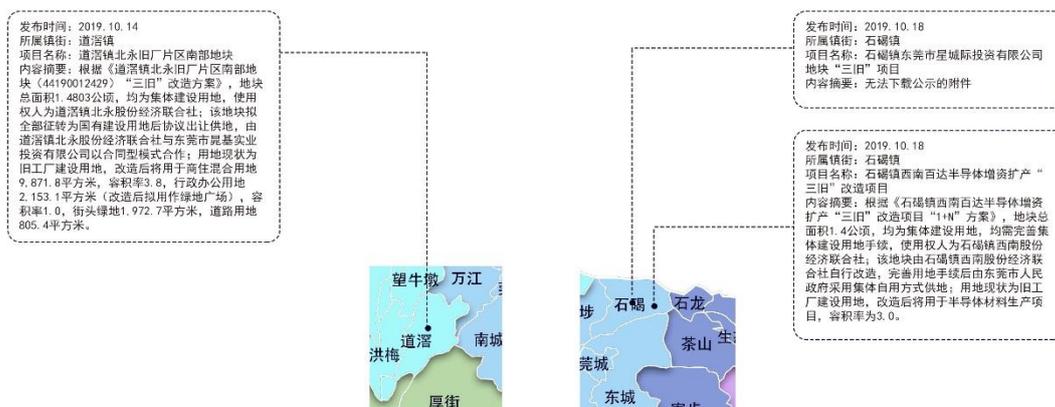
在 2019 年 10 月 1 日至 11 月 8 日期间，东莞市人民政府门户网站已发布了 **3 条关于城市更新项目改造方案的信息，但均为方案的批前公示，无批后公告信息。**这一批改造方案所涉及项目的特点在于，三个项目中的两个属于《东莞市城市更新“旧项目”处理措施》明列的“旧项目”，其中道滘镇北永旧厂片区南部地块的改造项目甚至是早在 2015 年就被列入当年第一批次计划的项目。该项目为工改商住，拟采取将项目范围内集体建设用地征转为国有建设用地后协议出让，再由道滘镇北永股份经济联合社与东莞市晁基实业投资有限公司合作开发的村企合作模式。

另外两个项目均采取原土地权利人自行改造的模式实施，其中，石碣镇西南百达半导体增资扩产“三旧”改造项目属于石碣镇西南股份经济联合社自改的“工改工”项目，其亮点在于：

第一，**该项目拟完善集体建设用地手续后，由东莞市人民政府采用集体自用方式供地。**换言之，该项目在保留集体土地性质的情况下，实现了集体经济组织的“工改工”。对于解决东莞市大量村集体对自有旧工厂怠于改造问题、提高村集体“工改工”积极性而言，该项目或将取得相应的示范效应。

第二，**该“工改工”项目实质上免于土壤检测。**根据《关于石碣镇 2018 年第 011 地块开展污染状况调查事宜的复函》，该项目经石碣镇人民政府向东莞市生态环境局报告了项目地块的历史用地情况、无污染事件等事实后，东莞市生态环境局建议对项目地块开展土壤污染状况的初步调查但不作强制性要求。就大量苦于土壤检测这一耗时久、成本高程序的“工改工”项目而言，该项目的做法和成功经验值得参考借鉴。2019 年 10 月 1 日至 11 月 8 日期间公示的 3 个改造方案的信息详情如下：

“1+N” 总体实施方案批前公示汇总



(2019年10月1日至2019年11月8日)

六、建设用地公开出让情况

(一) 建设用地出让预告

根据东莞市自然资源局于2019年10月17日发布的《东莞市建设用地使用权公开出让预告》【东土地交易(预告)(2019)7号】, 东莞市近期拟公开出让以下5个地块, 住宅+商服用地占4宗, 1宗商务金融用地:

所属镇街	地块位置	地块面积 (m ²)	地块用途	容积率	建筑密度	挂牌/成交情况
松山湖	富通路南、基隆路东	125,336.09	城镇住宅用地、商服用地 (R2 二类居住用地)	1.0-2.1	≤30%	已挂牌 11月27日挂牌截止
常平	板石村	22,037.84	城镇住宅用地、商服用地 (R2 二类居住用地)	1.0-2.72	≤32%	已挂牌 12月12日挂牌截止
滨海湾	交椅湾	118,401	商务金融用地 (C2 商业金融业用地)	1	≤45%	已挂牌 12月12日挂牌截止
滨海湾	滨海湾大道北侧	133,333.93	城镇住宅用地、商服用地 (R2 二类居住用地)	1.0-3.0	≤22%	已挂牌 12月6日挂牌截止

所属镇街	地块位置	地块面积(m ²)	地块用途	容积率	建筑密度	挂牌/成交情况
滨海湾	滨海湾大道北侧	66,656.63	城镇住宅用地、商服用地(R2二类居住用地)	1.0-3.0	≤22%	已挂牌 12月5日挂牌截止

(二) 建设用地出让交易结果

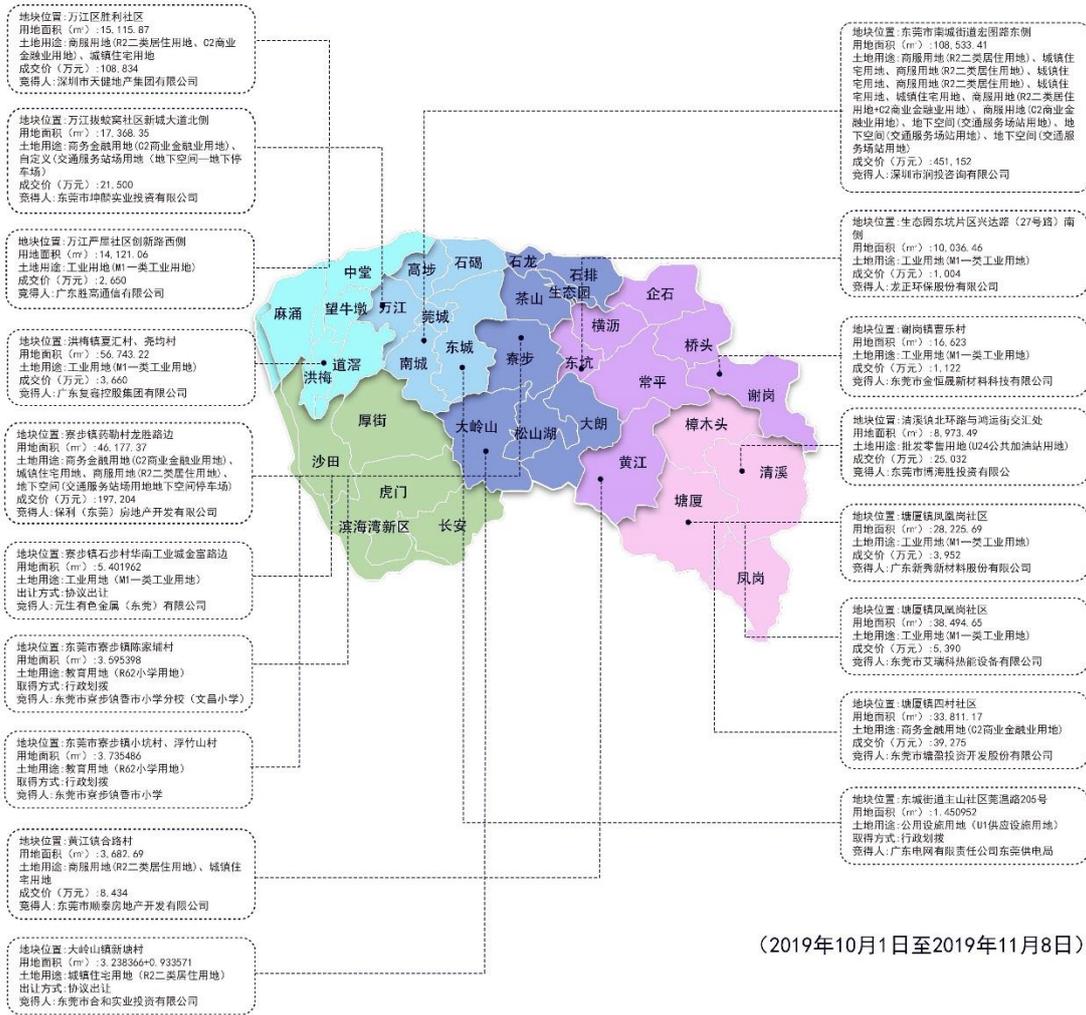
上月,东莞市土拍成交数量较前一月有所下降,根据东莞市公共资源交易网及东莞市自然资源局官网公示的土地使用权交易信息,2019年10月1日至11月8日期间,**东莞市通过招拍挂成功完成13宗土地使用权交易,另协议出让3宗土地,行政划拨3宗土地。**

诸多土拍交易中,倍受关注的当属编号为2019WG044的东莞南城街道宏图路东侧地块的挂牌拍卖。该地块占地面积108,533.41平方米,分为A、B、C、D、E、F、G、H区等八个单元,是东莞南城CBD唯一大型尚未开发的商住地。该地块拍卖的起始总价为36.02亿元,最高限价45.12亿元,剔除安置房和地下空间,折合最高可售楼面单价21,735元/平方米,保证金15亿元。同时,该地块也是东莞首次采取“**限价+转方案评审**”方式进行拍卖的地块,易言之,当报价达到最高限制地价后,竞买方式转为地块概念设计方案评审。该轮土拍竞争激烈,华润、东实、保利和金地四家实力房企进行了令人瞩目的角逐,金地早在竞拍前一天呈上底价,而华润和东实在9点竞拍前便将底价推高至37.22亿元,溢价达3.33%,最终华润以“**最高封顶价45.12亿元+拆迁安置房面积18.76万平方米**”的条件摘得“东莞总价地王”的桂冠,土地最终溢价率为25.26%,楼面地价为11417元/平方米。

当然,本次土拍引发东莞市城市更新业内人士特别关注的另一个特殊原因在于,该土拍地块的C、D、H单元将用于配建水涧头旧村改造项目的回迁安置房,该地块又与水涧头改造项目相距甚近。因而,本次土拍一路推高的地价到底会助力还是会阻碍水涧头旧村改造项目签约,值得关注。

2019年10月1日至11月8日期间,建设用地出让交易结果详情如下:

土地交易情况



(2019年10月1日至2019年11月8日)