

东莞市人民政府文件

东府〔2023〕4号

东莞市人民政府关于印发《关于聚焦先进制造 打造高品质空间全面加快“三旧” 改造的实施意见》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

现将《关于聚焦先进制造打造高品质空间全面加快“三旧”改造的实施意见》印发给你们，请认真贯彻执行。



关于聚焦先进制造 打造高品质空间 全面加快“三旧”改造的实施意见

为深入贯彻落实党的二十大精神，认真落实省委十三届二次全会、市委十五届五次全会部署，坚持“科技创新+先进制造”城市特色，聚焦高质量发展推进现代化建设，在“双万”新起点上，以“三旧”改造推动高质量发展，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）总体思路

近年来，我市“三旧”改造工作在激发市场动力、实施“工改工”三年行动计划、城市综合环境整治等方面取得了积极成效，但同时也存在博弈空间较大、改造布局分散、项目品质参差、时间成本过重、补偿预期攀高、产业空间被挤压等问题，必须进一步深化改革，推动更高质量发展。在“双万”新时期，“三旧”改造要坚持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精神，认真对照省委十三届二次全会、市委十五届五次全会部署安排，坚持“科技创新+先进制造”城市特色，明确政府与市场的定位与边界，全面强化政府统筹，突出市级规划引领，融入城市发展谋划，构建更加公平公开的政策体系，营造更加宽松透明的市场发展环境，以“有

为政府+有效市场”双轮驱动，推动我市“三旧”改造迈向更高质量发展。

（二）工作原则

——**提高认识，坚定“三旧”改造不动摇。**“三旧”改造是我市节约集约用地的主战场，是拓展产业空间，提升城市综合环境，补齐城市基础配套和生态短板的重要举措，是全市工作的重中之重。要坚定不移推进“三旧”改造，强化政府主动统筹、主动服务，引导市场积极有序参与，保持“三旧”改造的充足动力和良好氛围。

——**规划引领，聚焦重点区域连片改造。**围绕城市发展战略布局，构建基于国土空间规划的“三旧”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。立足战略谋划—空间谋划—项目谋划的统筹逻辑，识别市级重点空间与连片改造项目，精准集中配置资源，促进城市空间形态从均质分散向重点集聚转变。

——**公开透明，打造“三旧”改造阳光工程。**建立公开透明的“三旧”改造政策体系，构建精简高效的审批制度、明确清晰的市场规则、共建共享的利益平衡机制，最大限度减少博弈空间，形成对全社会开放、成本直观透明、效益明码实价的交易机制。加强系统整合，理顺土地整备与“三旧”改造、TOD

与“三旧”改造、一级市场与二级市场的机制衔接，降低制度性交易成本。

——长短结合，持续打造高品质空间。立足长远、抓好当前，短期以“品质提升、产业优先、利益平衡、近期动工”原则，大力推进存量项目落地，持续带动城市空间优化。长期坚持“科技创新+先进制造”城市定位，聚焦连片产业空间拓展与城市综合环境整治，留改拆并举，打造生产、生活、生态协调和谐的高品质空间。

二、强化规划引领，构建适应城市发展的规划管控体系

（三）创新规划管控体系

建立“三旧”改造专项规划—片区统筹规划—单元规划的规划管控体系，打造连片集中的“大中小圈”改造格局。“三旧”改造专项规划负责宏观谋划，明确各镇街（园区）5年内改造目标、规模、时序，并划定5-10平方公里的重点改造区域即“大圈”，作为“三旧”改造主战场，改变过去分散式的改造格局。基于“大圈”识别“中圈”即重点改造片区，以1-3平方公里的空间尺度，编制片区统筹规划，作为项目实施的协调平台与管控抓手，统筹片区内规划布局、交通路网、公建配套、开发容量、单元划分和实施时序等内容，构建连片的优质生活、产业社区。“小圈”即改造单元（项目），以500亩以内为空间

尺度，编制单元规划，落实片区统筹规划要求，深化用地边界、地块指标、用地移交、绿地建设等规划管控内容，提出建筑布局、立面设计等建筑概念设计要素，明确规划实施路径。通过“大中小圈”分级规划统筹，全面强化“三旧”改造规划的整体性、引领性、实施性，将城市空间谋划转化为项目落地实施，扭转“规划跟着项目走”的局面。

（四）优化规划管理机制

统一规划管理体系，“大中小圈”规划应充分衔接国土空间规划分层分级管理框架，严格落实底线、规模、功能管控，衔接法定规划技术标准。强化规划提级管理，由市级统筹开展“三旧”改造专项规划编制，落实市级战略意图与结构谋划，自上而下优化“三旧”改造空间格局。建立刚弹结合的规划传导机制，专项规划定目标、定规模、定范围，片区统筹规划定功能、定总量、定责任，单元规划定边界、定指标、定时限，各层级传导预留 10% 的弹性调整空间，最终单元规划管控要点严格落实至法定图则，作为实施监管协议、规划许可等环节的依据，同时探索功能留白等方式，为未来发展预留弹性。

（五）强化资源统筹配置

立足城市发展大局，加强市级资源统筹，以规模投放、指标管控等资源为抓手，建立竞争性资源配置机制，引导镇街通过

拓展市级重点空间、盘活存量空间争资源、挣资源、腾资源，实现市镇共谋共建。推进资源精准集聚配置，不少于 70% 的改造规模落实在专项规划划定的重点改造区域“大圈”内，各类资源优先向近期实施的重点改造片区“中圈”倾斜。建立动态评估调整机制，结合重点空间、重点项目的实施成效，适时调整资源投放，提高资源配置的有效性。

三、强化重点改造，打造连片高质量发展空间

（六）大力推进连片“工改工”

打造产业大空间，各镇街（园区）要谋划若干 500 亩以上的政府统筹连片“工改工”片区，政府全面主导实施前期工作，1 年内完成首期拆除整备，3 年内全部完成，作为全市硬任务。鼓励镇街（园区）成立控股平台公司，支持有产业资源与运营实力的优质市场主体，参与连片“工改工”整备开发。加大龙头企业用地整备，各镇街（园区）每年“工改工”任务中设置 20% 的连片产业用地收储任务。政府主导收储的产业用地，可通过土地出让收益、税收平衡收储成本。创新整备模式，各镇街要积极实施产业导向的整村统筹项目，以整村算大账的方式，整合连片土地资源，打造大中小微企业协同发展的产业聚集区。支持工业安置房模式，政府主导收储产业用地后，可通过政府主导集中建设或市场主体配建等方式，提供生产用房补偿原权

益人。深化连片改造，产城融合类改造原则上应达到 500 亩及以上。零碎化“工改工”项目不再办理延长土地使用年限、工业生产用房分割转让，2022 年底前已拆除并纳入任务成效的项目除外。加强方案品质把关，严控改变厂房、宿舍用途等“擦边球”行为。75 亩及以上的连片“工改工”项目，可按每 100 m²建筑面积 0.4 个配置停车位。

（七）大力提升城市品质

根据城镇功能布局，以“宜工则工、宜居则居、宜商则商”原则，精准施策、分类改造，通过城镇社区增量提质、产业社区精准补位、乡村社区特色营造等方式，优化城市空间布局，全面提升城市品质。城镇社区要全面补强功能、设施、形象短板，打造 15 分钟优质生活街区，可根据实际情况适当放宽单元面积要求，实现精细化的空间修补。强化大城区首位度，由市级统筹，顶格全力推进更新改造，打造城市会客厅。大力打造现代化特色产业社区，工业园区周边居商项目重点供应刚需型住房，提高公服配套水平，补位园区职住平衡需要，增强城市对人才的吸引力。旧村改造要坚持底线思维，严格论证改造必要性和可行性，推动一批特色村落开展整治活化、有机更新和微改造，提升空间品质与公共配套，切实改善人居环境，提升居民幸福感。划定历史文化和村居生活保护线，加强

历史建筑、古树名木及有价值的城市树木、各级文物保护单位、工业遗址及特色村落等资源的保护利用，探索建立历史文化保护专项资金，留住“东莞记忆”。

（八）大力推进头雁计划

在城市核心区、重点交通廊道、近期建设 TOD 区域等重点空间谋划推动一批示范性好、实施性强的项目，强化市级统筹，纳入市级“头雁计划”，从更高维度更大力度推进高质量片区改造。强化“头雁计划”项目政策支持，围绕项目需求，配置菜单式的服务资源，提供定制化的政策支持，对于现行政策未能满足的个性需求，根据事权提请市同意后，先行先试。支持一批头雁产业社区试点，达到一定面积和生产用房比例的，可适当提高可分割转让比例，限定用于倍增企业、上市后备企业、专精特新企业等市认定的优质项目。建立“头雁计划”项目退出机制，对实施进度、实施效果不及预期的，采取退出处理。

四、强化规则透明，营造公开高效的政策环境

（九）强化公开透明

建立公开透明的地价计收方式和容积率计算规则，形成区片地价“一张表”和区片容积率“一张图”，通过信息化系统向社会公开结果，减少模糊博弈空间。制定全市补偿安置成本核算指引，分类明确补偿标准，鼓励通过物业置换和增值共享，

实现长远发展。深化公平公开的改造体系，以改造单元为基本单位，鼓励采用政府主导的改造和供地模式，政府主导完成土地整理后，将单元内土地收储入库，经营性用地公开招拍挂出让。改革单一主体挂牌招商模式，创新设立“公开招引实施主体”模式，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竞价方式招引实施主体（拟土地受让方），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。

（十）整合工作流程

简化“三旧”改造流程为前期工作、确认主体、实施方案、开发监管四个阶段。前期工作阶段，镇街（园区）政府作为前期工作的责任主体，可根据需要公开招引专业技术机构，协助开展规划研究、权益核查、意愿征询、资产评估、公开交易方案编报等前期工作，不再统一招引前期服务商。镇街（园区）政府作为编制主体，负责编制片区统筹规划、单元规划，不再单独编制单元划定方案、前期研究报告及控规调整方案，单元规划按照国土空间详细规划规定及程序编制、批准后实施。原则上改造意愿须取得单元拆除范围内权益土地面积和人数占比均达 80% 以上的权益人书面同意。确认主体阶段，镇街（园区）

政府在市公共资源交易平台通过公开竞价方式招引实施主体，实施主体在规定限期内与权益人签订收购协议、完成权益转移。实施方案阶段，镇街（园区）政府作为编制主体，根据单元实际情况，会同实施主体编制控规调整方案（如涉及），将改造方案以及土地转用、征收、收储、供应等用地方案打包，编制单元（项目）总体实施方案（以下简称“实施方案”），明确用地手续、收益分配、实施责任等。开发监管阶段，实施主体依委托一次性办理不动产权注销登记，办理土地供应手续，实施主体履行开发建设、回迁补偿责任和贡献移交义务，镇街（园区）政府强化实施监管、做好协调服务。

（十一）提升审批效能

全面实施围合互联审批，经提级审查后，各项方案同步编制、容缺受理、联合会审，实现线性串联审批向并联审批转变。建立“审查意见一次性告知”制度，原则上每个阶段只征求一次意见，后续方案调整如不涉及职能部门政策适用条件改变的，可不再征求意见。减少反复决策，方案不涉及政府（集体）综合收益减少等关键内容调整的，可不再上会讨论、表决。加强信息化审批，全面推进全环节审批事项网上申报、网上审批、网上办结。完善第三方技术审查制度，推进行政审批与技术审查分离。制定改造信息核查及红线确认指引，靠前稳定红线与

规划，针对坐标转换导致的偏移，建立容差处理机制，避免方案反复修改。

（十二）明确期限约束

采取公开招引实施主体模式实施的单元，原则上公开招引实施主体后一年内完成不动产权益收购，旧村改造为主的可放宽至两年，实施方案获批后三个月内完成供地。采取权利人自行改造模式实施的单元，原则上实施方案获批后三个月内完成供地。逾期未完成的，除因政府行为、不可抗力等因素外，原则上五年内该改造单元不再重启改造工作。

五、强化机制创新，形成多方共赢的良性循环

（十三）创新利益平衡机制

支持镇街（园区）根据实际情况，积极探索实践“三旧”改造利益统筹平衡机制及办法。镇街（园区）可结合地价计收办法，分类设定平衡系数，以“工改居商”反哺“工改工”或历史文化保护，权利人自行改造的“工改居商”单元平衡系数为 1.1、公开招引实施主体的“工改居商”单元平衡系数为 1.05，用于“工改工”的平衡资金由市、镇街（园区）5:5 分成和预算管理，用于历史文化保护的平衡资金全额纳入市相关专项资金管理。支持镇街（园区）探索集体“工改工”利益平衡机制，对集体经济组织“工改居商”超出属地联动产业占比的，在超

出部分的“工改居商”集体综合收益中计提平衡资金，用于奖励属地超额完成“工改工”比例的集体经济组织。推动改造收益再投入，改造为居住、商业用途的单元，集体经济组织需将总收益中不少于三分之一，投入旧村整治活化或“工改工”等固定资产投资。鼓励集体参与，集体经济组织将集体土地交政府收储招引重大产业项目或在属地购置“工改工”物业的，属地镇街（园区）可给予一定财政贡献奖励，促进村集体经济可持续发展。

（十四）创新联动改造机制

完善“工改工”与“工改居商”项目联动机制，各镇街“工改工”原则上不低于70%，旧村改居商面积不纳入联动核算，确因特殊原因无法达成联动比例的，可通过闲置用地盘活、历史文化保护资金等方式实施联动。允许镇街（园区）以挂账形式启动“工改居商”单元，在完成挂账任务前，不得申报新的“工改居商”单元。

（十五）创新土地统筹机制

加大土地贡献收储，优化设施移交规则，转变为用地移交为主。依托城市体检，在片区统筹规划中合理统筹安排公共设施布局，按照开发量计算用地移交责任，除落实紧缺急需的公建配套外，其余移交用地作为发展备用地。发展备用地作为经

营性用地出让的，收益由市、镇街（园区）按 5:5 比例分配。探索空间腾挪机制，在“符合规划、权属清晰、价值相等、双方自愿”的原则下，探索“三旧”用地之间、“三旧”用地与其他存量用地、存量用地与新增用地置换，涉及公有资产的，应以国有资产保值增值为前提。

（十六）创新补偿推进机制

研究境外权益人签约及产权注销、下落不明权益人或无主房屋财产代管等操作方法，破解补偿推进难题。明确税务处理范围，经市人民政府批准，采取政府主导和公开招引实施主体模式实施的“三旧”改造项目，项目范围内企业进行整体搬迁或部分搬迁的，符合《企业政策性搬迁所得税管理办法》相关条件的，可按照政策性搬迁相关规定对税务事项进行处理。强化司法保障，完善土地连片改造征收程序，支持村集体通过法律途径破解历史遗留难题。制定国有资产处理指引及疑难问题实务指引，破解项目推进瓶颈。单元拆除范围内已签订补偿协议的权益土地面积合计占比及人数合计占比不低于 95% 时，实施主体与未签约权益人经过充分协商，且经各镇街（园区）或相关专业机构调解后仍无法达成一致的，为维护和增进社会公共利益，推进国土空间规划的实施，各镇街（园区）可提请市人民政府，按照《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例、

《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定，对未签约部分土地及房屋依法实施征收。

（十七）创新产业监管机制

“工改工”等涉及改造为产业类的项目，财政贡献可按不低于属地镇街（园区）财政贡献基准线 50% 执行。强化履约监管，对于无法达成财政贡献约定的，探索转让（包括股权转让等变相转让）或实施改造时一次性补齐差额，或由镇街（园区）政府收回土地。探索低效存量工业用地退出机制，研究建立镇村工业园分类分级评价体系，采取差别化管理政策，引导低效工业用地高效利用或由政府统筹、收储改造。加强工业用地转让环节的税收、价格的核查监控，严厉打击炒卖倒卖工业用地、囤积厂房、哄抬租金、违规分租等行为。

六、强化实施保障，凝聚协同推进的工作合力

（十八）加强责任担当

强化政府主动作为，建立市级前期研判机制，提前介入改造规划、项目的论证研究，提高方案质量和决策效率。市城市更新与城市设计委员会定期召开会议，在研究实际个案问题的基础上，有序出台创新政策、完善操作机制，逐步形成逻辑合理、透明高效、严密科学、符合东莞实际的“三旧”改造政策体系。市级部门要强化指导，做好政策新旧衔接，指导镇街（园

区) 落实政策, 推动项目更高效率更高水平落地。镇街(园区) 政府是属地“三旧”改造项目谋划、组织、推动、监管的责任主体, 要深入谋划大中小“三圈”规划, 组织开展方案编制、权益核查、意愿征询、公开招商等工作, 强化主动服务, 落实项目实施全过程的组织协调和责任监管, 做好前期服务商等的新旧衔接。村(社区) 要积极配合镇街(园区) 政府, 做好群众工作, 引导合理预期, 维护合法权益, 实现镇村统筹发展、利益共享。

(十九) 强化组织领导

各镇街(园区) 要强化“三旧”改造的组织领导, 主要领导亲自挂帅, 靠前指挥、靠前协调, 关键事项亲自推进, 鼓励镇街(园区) 建立跨部门的“三旧”改造统筹机构。各有关单位要各司其职、严格执法, 镇街(园区) 要建立用能、用水、排污、自然资源、建筑安全、消防安全、市场监管、城市管理、税费征管等部门联合执法机制, 坚决清理违法违规生产经营行为。

(二十) 充实队伍力量

充分借助“外脑外力”深度参与“三旧”改造的项目谋划, 提供专业技术支撑, 补足和充实市镇两级队伍力量, 提高业务专业水平。市镇两级可通过政府采购服务方式引进专业技术人

才，形成专业辅导团队，下沉项目一线，全面支持和加快项目推进速度。各镇街（园区）要加强不同专业机构、不同部门队伍的统筹和力量整合，以项目为单位理顺条块关系，凝聚合力推进工作。

（二十一）优化考核机制

优化“三旧”改造任务考核机制，从重“量”向重“质”转变，考核重点以重点改造片区进展、政府连片土地整备收储、连片“工改工”等为主。加大连片“工改工”督查考核力度，将连片“工改工”纳入每年市政府主要目标任务和重点工作，各镇街（园区）完成情况纳入年度考评体系，并定期通报“工改工”完成进度。

（二十二）强化制度建设

进一步强化“三旧”改造工作制度建设，提高工作流程规范化水平，明确权责范围，切实防范廉政风险。坚持解放思想、实事求是，严格落实“三个区分开来”的原则，进一步探索“三旧”改造容错纠错机制，各部门、各镇街（园区）、各级干部要勇于担当、敢于创新，营造敢闯敢试、担当作为的工作氛围，凝心聚力、积极奋进破解难题，全面加快推进“三旧”改造各项工作。

本意见自印发之日起施行，有效期至2028年1月9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。
实施过程中未尽事宜，由市自然资源局提请市人民政府同意后
施行。

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综合二科

2023 年 1 月 10 日印发
