

东莞市人民政府文件

东府〔2021〕3号

东莞市人民政府关于印发东莞市轨道交通 TOD范围内城市更新项目开发 实施办法的通知

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

现将《东莞市轨道交通TOD范围内城市更新项目开发实施办法》印发给你们，请认真组织实施。



东莞市轨道交通 TOD 范围内城市更新 项目开发实施办法

第一章 总则

第一条 为贯彻落实建设粤港澳大湾区国家战略，全面推进“湾区都市、品质东莞”建设，强化土地集约利用、优化城市空间布局、提升城市品质，切实拓展与优化城市发展空间，更好践行经营城市的理念，根据《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）、我市轨道交通建设及 TOD 综合开发“1+N”政策和城市更新相关政策等文件精神，结合实际，制定本实施办法。

第二条 基本原则：

（一）坚持政府主导、整体统筹、连片开发原则。鼓励城市更新多种改造模式并举，激发市场参与度，加速城市更新进程。

（二）坚持高效集约利用原则。TOD 范围内采取土地复合利用以及“高强度、高价值、高集聚”的开发原则，大力提高建设用地利用效率，实现政府、集体、开发企业多方共赢。

（三）坚持规划先行原则。坚持“先规划、后用地”，TOD

地区采用圈层式的布局原则与较高开发强度，TOD 范围内城市更新单元原则上应位于 TOD 规划确定的更新改造范围内，已编制 TOD 综合开发规划的，以 TOD 综合开发规划作为地块控规编制和调整的主要依据；未编制 TOD 综合开发规划的，可通过编制“单元划定方案+前期研究报告”的方式编制或调整地块控规。规划为近期实施的轨道交通站点，原则上 TOD 范围内应布局综合类、商住类、居住类等项目，以及对属地镇街（园区）经济社会发展有较好带动作用的新型产业类和产城融合类项目；规划为中远期实施的轨道交通站点，可在 TOD 范围内适当实施传统产业类项目。TOD 范围内城市更新原则上以连片开发为主，零星项目单元面积不小于 60 亩，政府主导项目不受更新单元面积限制。根据站点 TOD 综合开发规划成果，在满足规范的前提下，更新单元应按规划要求落实公共配套设施，并在控制性详细规划中明确项目范围内公共设施的配套要求。

（四）坚持品质优先原则。提升项目建设品质，为市民提供便利出行、便捷换乘的城市生活服务设施，引导空间资源向轨道站点 TOD 地区集聚，引领城市发展。

（五）坚持优化审批程序原则。已编制轨道站场 TOD 综合开发规划的，站场 TOD 范围内城市更新项目不另行编制前期研究和单元规划。

第二章 适用范围和改造方式

第三条 TOD 范围内城市更新项目是指更新单元用地全部或部分位于国铁、城际轨道交通站点周边 800 米半径、城市轨道交通站点周边 500 米半径、车辆基地范围，或经市轨道交通建设及 TOD 开发领导小组（以下简称“市 TOD 领导小组”）批准纳入的城市更新项目。根据城市更新项目用地与 TOD 范围的占地关系，本实施办法适用如下：

（一）对 TOD 范围内用地占更新单元用地的比例大于等于 50% 的，项目整体按本实施办法执行。

（二）对 TOD 范围内用地占更新单元用地的比例小于 50% 的，政府分成物业按如下公式确定：项目可出让地块建筑总量×按本实施办法计算的政府分成物业比例×TOD 范围内用地面积÷更新单元用地面积。除参与政府分成物业的建筑量外，其余部分按现行城市更新政策落实政府收益。在征得市自然资源局、轨道交通局同意后，项目整体也可按本实施办法执行。

（三）位于 TOD 范围外，但属于 TOD 综合开发规划研究范围内的城市更新项目，在编制 TOD 综合开发规划时，属地镇街（园区）及土地权属人同意按本实施办法进行利益分成的，在 TOD 综合开发规划中给予该项目地块规划指标。在征得市自然资源局、轨道交通局同意后，项目整体按本实施办法执行。

第四条 TOD 范围内城市更新改造方式包括：

- （一）政府主导；
- （二）土地权利人自行改造；
- （三）单一主体挂牌招商；
- （四）按照《东莞市城市更新“旧项目”处理措施》（东自然资〔2019〕431号）同意的“旧项目”改造方式。

第三章 政府和集体收益及分配

第五条 TOD 范围内城市更新项目政府所得收益为：

- （一）政府分成物业；
- （二）政府收取补缴地价。

第六条 政府主导的城市更新项目，由市轨道交通局会同市土地储备中心和属地镇街（园区）以收回、收购、征收等方式收储的，以招拍挂形式公开出让。政府所得收益分配按《东莞市轨道交通建设投融资管理办法》等执行。为加强政府规划管控，枢纽型站点、市域级站点等重要站点核心区的城市更新项目原则上应采取政府主导方式，具体范围如下：

枢纽型站点：TOD 核心区 300 米范围内由政府主导。

市域级站点：TOD 核心区 200 米范围内由政府主导。

原则上每个站点需配不少于 4 万平方米（60 亩）TID 用地，

由政府主导开发。**TID** 用地具体范围、规模在 **TOD** 综合开发规划中确定。

对同时涉及核心区内、外的城市更新项目，核心区范围内用地占比大于等于 50% 的项目整体由政府主导实施，核心区范围内用地占比小于 50% 的项目整体可由社会资本实施。

第七条 土地权利人自行改造的城市更新项目，通过政府与土地权利人物业分成、土地权利人补缴地价等方式落实政府所得收益。

（一）政府与土地权利人物业分成的。

对 **TOD** 范围内土地权利人自行改造的城市更新项目，政府与土地权利人物业分成的利益分配方式，具体按以下比例进行分配：

表一 土地权利人自行改造利益分配累进表

序号	城市更新项目容积率	分配比例	
		政府	土地权利人
1	0~2 的部分	25%	75%
2	>2 的部分	30%	70%

（二）土地权利人补缴地价的。

结合项目实际，政府也可选择以收取城市更新项目补缴地价方式获得收益。

第八条 单一主体挂牌招商的城市更新项目，通过政府与开发企业物业分成和补缴地价款落实政府所得收益。

（一）政府分成物业的物业分配计算。按照土地使用性质的不同，对TOD范围内涉及旧厂房、旧村庄的城市更新项目用地分为旧厂房和旧村庄改造。关于旧厂房、旧村庄面积的核定标准，按《东莞市人民政府办公室关于“三旧”改造土地出让金分成问题的通知》（东府办函〔2015〕203号）有关规定执行。改造项目同时存在旧厂房、旧村庄改造的，按表二、表三分别计算。

表二：旧厂房改造利益分配累进表

序号	城市更新项目容积率	分配比例	
		政府	开发企业
1	0~2 的部分	25%	75%
2	>2 的部分	30%	70%

表三：旧村庄改造利益分配累进表

序号	用于补偿原旧村庄物业的容积率外所对应的建筑容积率	分配比例	
		政府	开发企业
1	A~3.0 的部分	25%	75%
3	>3.0 的部分	30%	70%

注：A 为用于补偿原旧村庄内村民住宅的容积率，A=用于

补偿原旧村庄内村民住宅的总建筑面积/项目旧村庄可出让用地总面积。

（二）用于补偿原旧村庄内村民住宅的容积率规定。TOD范围内涉及旧村庄的城市更新项目，用于补偿原旧村庄内村民住宅政府不参与分成，该部分容积率原则上不超过 1.5，如确需超过 1.5 的，经市轨道交通局审核后以“一事一议”方式报市政府审批。

（三）地价款的确定。根据《东莞市城市更新单一主体挂牌招商操作规范（试行）》，对 TOD 范围内城市更新项目的地价款起始价，按如下计算公式确定：

1. 不涉及国有资产（政府、国有企业、镇属企业资产）的情况：

地价款起始价 = （新规划条件下出让地块的市场评估价 - 拆迁补偿评估成本 - 政府分成物业补偿成本 - 集体物业补偿成本 - 配建并无偿移交公共设施成本） × 起始价系数。

2. 涉及国有资产（政府、国有企业、镇属企业资产）情况：

地价款起始价 = 国有资产市场评估价 + （新规划条件下出让地块的市场评估价 - 拆迁补偿评估成本 - 政府分成物业补偿成本 - 集体物业补偿成本 - 配建并无偿移交公共设施成本） × 起始价系数。

3. 地价款的分配按照《东莞市城市更新单一主体挂牌招商操作规范（试行）》执行。

第九条 政府所得收益处理方式原则上以政府持有分成物业为主，政府有权决定处理方式，具体处理方式由市轨道交通局牵头制定方案报市 **TOD** 领导小组审批。处理方式如下：

（一）采取政府分成物业的方式。除政府主导外城市更新项目，政府分成物业市、镇街（园区）按 **5:5** 比例分成。其中，单一主体挂牌招商项目地价款按本章第八条执行。

1. 政府持有分成物业。

（1）土地权利人自行改造项目，在约定价格无法通过土地出让合同、公告或补充协议约定明确的条件下，由开发企业与政府指定单位签订《东莞市 **TOD** 范围内城市更新（“三旧”改造）项目政府分成物业监管协议》（以下简称《监管协议》），明确政府分成物业面积、交付标准、约定价格等内容。由政府向开发企业购买政府分成物业，政府指定单位以补缴地价款申请财政预算，政府指定单位可按工程进度向开发企业支付相应比例补缴地价款项，具体在《监管协议》中明确。由开发企业通过办理不动产转移登记方式实现政府分成物业（包含商品住房、商业用房和停车位）的移交，办理政府分成物业不动产权证到政府指定单位名下，并交付政府指定单位。在此过程中，开发企业按约定价格

（每套单价不低于成本价）与政府签订商品房销售合同。政府分成物业商品房销售合同金额合计数应与开发企业应补缴地价金额相同。

（2）单一主体挂牌招商项目由开发企业向政府配建分成物业，由开发企业办理政府分成物业不动产权证到政府指定单位名下，并交付政府指定单位。相关降低更新实施主体税收负担工作要求按《关于印发进一步鼓励城市更新促进固定资产投资若干政策的通知》（东府办〔2019〕61号）第三点执行。

（3）为保证政府分成物业的质量，如物业质量未达到协议约定的标准，政府有权要求开发企业按商品房备案价的85%（或评估价的85%）回购政府分成的物业，开发企业承担相关费用。

2. 开发企业回购政府分成物业。

（1）土地权利人自行改造项目，回购价格为商品房备案价的85%（或评估价的85%）减去已补缴地价款（扣除相关税金，项目不计提轨道交通建设发展专项资金和国有土地收益基金）的差额，由政府指定单位收取后以行政单位国有资产处置收入上缴市财政。

（2）单一主体挂牌招商项目回购价格为商品房备案价的85%（或评估价的85%），由政府指定单位收取后以行政单位国有资产处置收入上缴市财政。

（二）采取补缴地价的方式。

对于土地权利人自行改造项目，政府在明确所得收益的处理方式时，也可结合不同区片、不同年度的市场评估价差异情况和调整变化，以及不同城市更新项目中村集体资产差异情况等相关因素，选择以收取城市更新项目补缴地价方式获得收益。补缴的地价款不计提轨道交通建设发展专项资金、国有土地收益基金、农业土地开发资金，市、镇街（园区）按 5:5 比例分配。

第十条 东自然资〔2019〕431 号同意的“旧项目”，根据改造方式不同按以下要求执行：

（一）政府主导改造“旧项目”按照本章第六条执行；

（二）原土地权利人自行改造“旧项目”、集体经济组织自行改造“旧项目”按照本章第七条、第九条要求执行；

（三）按单一主体挂牌招商模式改造的“旧项目”按照本章第八条、第九条（一）要求执行；

（四）村企合作改造“旧项目”按照本章第八条（一）、（二）以及本章第九条（一）要求执行。

第十一条 土地权利人自行改造项目（包括原土地权利人自行改造“旧项目”、集体经济组织自行改造“旧项目”）、村企合作改造“旧项目”，村集体不参与补缴地价款的分配，村集体收益由属地镇街（园区）从属地政府所得收益中统筹分配。

第四章 实施流程及要求

第十二条 按项目在 TOD 范围内用地比例不同,要求如下:

(一) TOD 范围内用地占更新单元用地的比例大于或等于 50%的更新单元,以经批准的轨道站场 TOD 综合开发规划确定城市更新单元划定方案中的规划条件;未编制轨道站场 TOD 综合开发规划的,由属地镇街(园区)书面承诺落实单元公共配套设施并取得市轨道交通局同意后,编制城市更新单元划定方案,按城市更新审批流程报批。

(二) TOD 范围内用地占更新单元用地的比例小于 50%的更新单元,更新单元划定方案取得市轨道交通局同意后,可按城市更新审批流程报批;或者在征得市自然资源局、轨道交通局同意后,项目整体按 TOD 范围内用地占更新单元用地的比例大于或等于 50%的规定执行。

第十三条 政府主导项目要求地块由市土地储备中心先行收储,纳入土地储备库管理。按《东莞市轨道交通站点周边土地专项储备管理办法》执行。

第十四条 除政府主导外的城市更新项目,用地贡献和公共配套设施按《东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引(试行)》(东自然资〔2019〕144号)《关于印发进一步鼓励城市更新促进固定资产投资若干政策的通知》(东府办〔2019〕

61号)等执行,公共配套设施的实施主体、移交对象等实施事项须经相关职能部门及属地政府同意,属地镇街(园区)与实施主体签定协议明确公共配套设施的实施主体、实施时序及移交方式等事项。

第十五条 政府分成物业的实施流程及要求:

(一) TOD 范围内城市更新项目单一主体挂牌招商项目应在挂牌招商方案中明确政府所得收益;土地权利人自行改造、村企合作改造项目应在改造方案中明确政府所得收益的处理方式。采取政府分成物业方式的,在挂牌招商方案或改造方案中应附《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》(以下简称《合作协议》)文本,明确政府分成物业比例、建筑面积等内容。项目改造方案通过审批后,由市轨道交通局、属地镇街(园区)与开发企业签订《合作协议》,按程序实施土地供应。土地出让合同中明确政府分成物业情况等内容。

(二) 政府选择分成物业的项目,在办理项目工程规划许可证前,由开发企业与政府指定单位签订《监管协议》,明确政府分成物业面积、交付标准等内容。开发企业负责政府所得物业的建设,并承担相关成本费用。物业建成后,开发企业移交政府指定单位。

(三) 相关要求。

1. 政府分成物业比例按地块批复的容积率计算，配建的学校、幼儿园不作为分成物业，政府按比例分得的计容建筑以及规划条件所规定的停车位。

2. 属地镇街（园区）应加强日常巡查，牵头会同市轨道交通局和财政局对《监管协议》的执行情况进行监管。

3. 政府分成物业由政府指定单位持有并负责管理。根据本实施办法政府所得分成物业，开发企业可通过人才住房、安居房等国家保障性政策住房形式配建给政府或政府指定单位。政府按比例所分得的物业在各环节所产生的税费，由政府和开发企业各付各税。

第五章 部门职责

第十六条 TOD 范围内城市更新项目各有关部门职责如下：

（一）市轨道交通局负责协调统筹推进 TOD 范围内城市更新项目，在项目审批过程中加具意见，通过收益测算和评估确定政府收益方式，与开发企业签定《监管协议》、《合作协议》，重大事项报市 TOD 领导小组审定。

（二）市财政局负责管理和监督城市更新项目政府收益资金，协助政府指定单位做好预算申报和支付政府分成物业回购

款。

（三）市自然资源局负责职能范围内 TOD 范围城市更新项目的审批工作。

（四）市农业农村局负责对农村集体资产处置是否按规定履行民主决策程序等提出意见。

（五）市土地储备中心负责对政府主导收储的城市更新项目地块实施专项储备。

（六）属地镇街（园区）负责协调并办理城市更新项目有关手续；参与《监管协议》、《合作协议》的签定；负责查验政府分成物业。

第六章 附则

第十七条 本实施办法由市轨道交通局负责解释，自印发之日起施行，有效期至 2026 年 1 月 31 日。

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一科

2021 年 1 月 13 日印发
