

东莞市自然资源局文件

东自然资〔2021〕417号

关于印发《东莞市建设用地规划条件管理暂行规定》的通知

各镇人民政府（街道办事处、园区管委会）、各有关单位：

《东莞市建设用地规划条件管理暂行规定》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11月12日

东莞市建设用地规划条件管理暂行规定

第一章 总则

第一条【制定依据】为规范建设用地规划条件管理，衔接土地使用条件管理要求，保障国土空间规划实施，落实规划用地“多审合一”改革，提升服务水平，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》《广东省城乡规划条例》《广东省城市控制性详细规划管理条例》《协议出让国有土地使用权规定》《协议出让国有土地使用权规范》《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》和有关法律、行政法规，结合本市实际，制定本规定。

第二条【适用范围】本规定适用于本市行政区域内国有建设用地（不含线性城市基础设施工程、已建房屋补办项目）规划条件的提出、实施、调整以及核实等方面的管理。

本规定所称规划条件，是指自然资源主管部门对拟开发地块提出的规划建设要求。

第三条【基本原则】规划条件的管理应当遵守以下基本原则：

（一）依法实施、合理利用。规划条件管理应当坚持严格

按照法定规划实施，严格落实依法行政；坚持合理利用和集约用地，保护城乡生态环境，提升城乡环境品质。

（二）松紧有度、全面管控。规划条件管理应当按照开发地块使用性质，重点结合技术要求和土地价值因素，实行精细化分类管理。经营性项目、强制性内容，从严从紧管理；产业和公益项目、指导性内容，从宽从速办理。涉及土地出让金差额的，应当依法评估、足额征缴。

（三）程序优化、多审合一。规划条件管理应当落实“多审合一”改革，进一步简化办理程序，提高审批效率。调整规划条件与变更土地使用条件实行同时申请、同步办理、合并出证。

第四条【办理依据】规划条件的管理，应当以依法批准的详细规划为依据。详细规划包括控制性详细规划、村庄规划、规划选址评估及地块控制性详细规划。

第二章 规划条件的提出和实施

第五条【提出】国有建设用地使用权供应前，自然资源主管部门依据详细规划，结合政策文件、技术规范以及城市设计（含地块包装）和相关专项研究的要求，依申请提出拟开发地块的规划条件，出具《建设用地规划条件》或者核发《建设项目用地预审与选址意见书》。

规划条件应当作为《国有建设用地使用权出让合同》《国有建设用地使用权划拨决定书》的组成部分。

第六条【基本内容】规划条件的组成，一般包括规划设计要点及附图。

规划条件应当明确拟开发地块的位置、面积、使用性质（土地用途）、允许建设的范围（含用地红线、建筑红线）、容积率、绿地率、建筑高度、建筑密度、基础设施和公共服务配套设施、地下空间开发利用要求等基本内容。根据需要，还可以提出景观风貌要求的内容。

其他职能部门在供地前提出需纳入规划条件的设计要求，可列入“注意事项”中，提醒用地单位遵照执行，并由相关部门按照各自职能监督实施。

第七条【分类标准】规划条件按照开发地块使用性质、内容管控的严格程度，实行分类管理、分级管控。

（一）经营性项目

1. 一级管控内容。包括使用性质（土地用途）、容积率、绿地率、用地红线范围及面积、基础设施和公共服务配套设施（含用地红线范围外规划要求捆绑实施的设施）的数量、尺寸、面积和实施时限要求。

2. 二级管控内容。包括建筑密度、建筑高度、地下空间使用范围（含地下建筑红线）、地上建筑红线。

3. 三级管控内容。主要包括基础设施和公共服务配套设施（含用地红线范围外规划要求捆绑实施的设施）的配建位置要求；基地内竖向标高；机动车出入口开设位置；景观风貌要求；以及不属于一、二级管控的其他内容。

（二）产业项目

1. 一级管控内容。使用性质（土地用途）。

2. 二级管控内容。包括容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、用地红线范围及面积、地下空间使用范围（含地下建筑红线）、地上建筑红线、基础设施和公共服务配套设施（含用地红线范围外规划要求捆绑实施的设施）的数量、尺寸、面积和实施时限要求。

3. 三级管控内容。参见本条第（一）3点。

（三）公益项目

1. 一级管控内容。使用性质（土地用途）。

2. 二级管控内容。包括容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、用地红线范围及面积、地下空间使用范围（含地下建筑红线）、地上建筑红线、基础设施和公共服务配套设施（含用地红线范围外规划要求捆绑实施的设施）的数量、尺寸、面积和实施时限要求。

3. 三级管控内容。参见本条第（一）3点。

第八条【实施管理】规划条件是建设工程设计方案编制、

建设工程规划许可审批和规划核实的重要依据。用地单位应当严格依据规划条件编制建设工程设计方案，并按照建设工程规划许可的内容进行建设，不得擅自变更。规划条件各级管控内容按照下列规定执行：

（一）一、二级管控内容的执行

一、二级管控内容属于严格执行条款，不得在规划实施阶段突破执行。确有客观原因需要调整的，在符合法律法规的前提下，按照第三章有关规定办理。

（二）三级管控内容的执行

三级管控内容属于指导执行条款，原则上应遵照执行。当客观条件不允许或存在更优方案时，在符合法律法规的前提下，应当按以下程序处理，无需调整规划条件和上位规划：

1. 规定性指导条款的执行。属地镇街政府应当向市自然资源局提出申请，并充分论证具体理据。必要时可采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见。经市自然资源局局务会议审议同意后，由市自然资源局出具相关条款的执行意见，作为审批建设工程规划许可的依据。

2. 建议性指导条款的执行。用地单位应当在建设工程规划许可阶段结合实施方案向市自然资源局提出申请，并充分论证具体理据，经市自然资源局业务专题会议审议同意后执行。

（三）参考性信息的执行

在编制建设工程设计方案时，用地红线外的规划道路、河道、绿化带等参考性信息应当以最新版的详细规划为准，其他周边地形地貌应当以现状实测地形图为准。

第三章 规划条件的调整

第九条【分类办理】已完成供地手续的开发地块，应当严格执行依法批准的规划条件，不得擅自突破或调整；确有客观原因需要调整的，按照本章规定办理。尚未办理供地手续的开发地块，需要调整的，可径行重新提出规划条件。

涉及详细规划调整的，应先按程序完成详细规划调整。涉及轨道管控、TOD 规划调整的，应先征得轨道交通主管部门意见。

第十条【经营性项目调整】经营性项目规划条件调整，执行以下规定：

（一）调整要求

1. 对一级管控内容的调整实行严格管控。经营性项目供地后符合下列情形之一，且国家法律法规或土地出让合同没有规定、约定应当收回土地使用权的，按程序完成详细规划调整后方可申请：

（1）因国土空间规划修改导致地块开发条件变化的；

(2) 因国家和省重大项目建设需要的；

(3) 因城镇基础设施、公共服务设施和公共安全设施建设需要的；

(4) 法律、法规规定的其他情形。

禁止商业办公、商品住宅等经营性项目提高容积率，禁止其他经营性项目调整为商品住宅项目；但符合市轨道 TOD 政策、“三旧”改造政策或有关历史遗留问题处理政策的，从其规定。

2. 对二级管控内容实行正向调整管控。用地单位可以根据项目建设需要，按程序提出申请。涉及详细规划调整的，应当按程序完成详细规划调整后申请。

(二) 审批程序

1. 调整一级管控内容，应当经市政府同意后方可申请，具体按以下程序进行：

(1) 属地镇街政府提出调整诉求，并充分论证具体理据，经市自然资源局技术性审查后，报请市政府研究同意；涉及详细规划调整的，合并报请市政府研究同意。已通过其他方式取得市政府同意的，无需重复申请。

(2) 用地单位按程序申请办理。

(3) 市自然资源局业务专题会议和局务会议审议。

(4) 市自然资源开发利用委员会审议。

(5) 市政府审批。

(6) 重新签订土地出让合同或者变更协议，重新核发《建设用地规划许可证》。

2. 调整二级管控内容，应当按以下程序进行：

(1) 用地单位向属地镇街政府提出调整诉求，并获得镇街政府同意。

(2) 用地单位按程序申请办理。

(3) 市自然资源局业务专题会议和局务会议审议。

(4) 市政府审批，其中涉及征缴土地出让金差额的，应当征求市财政部门及其他相关职能部门意见。

(5) 重新签订土地出让合同或者变更协议，重新核发《建设用地规划许可证》。

第十一条【产业项目调整】产业项目规划条件调整，执行以下规定：

(一) 调整要求

1. 对一级管控内容的调整实行严格管控，禁止产业项目的使用性质调整为经营性项目用途；但符合新型产业用地政策或国家、省鼓励性政策的，从其规定。

2. 对二级管控内容实行正向调整管控。用地单位可以根据项目建设需要，按程序提出申请。涉及详细规划调整的，应当按程序完成详细规划调整后申请。

（二）审批程序

1. 调整一级管控内容，应当按以下程序进行：

（1）用地单位按程序申请办理。

（2）市自然资源局业务专题会议和局务会议审议。

（3）市政府审批，涉及征缴土地出让金差额的，应当征求市财政部门及相关职能部门意见。

（4）重新签订土地出让合同或者变更协议，重新核发《建设用地规划许可证》。

产业项目符合新型产业用地政策或国家、省鼓励性政策，使用性质调为经营性项目用途的，按经营性项目调整一级管控内容的审批程序办理。

2. 调整二级管控内容，应当按以下程序进行：

（1）用地单位按程序申请办理。

（2）市政府授权市自然资源局直接审批。

（3）重新签订土地出让合同或者变更协议，重新核发《建设用地规划许可证》。

第十二条【公益项目调整】公益项目规划条件调整，执行以下规定：

（一）调整要求

1. 对一级管控内容的调整实行严格管控，禁止公益项目的使用性质调整为经营性和产业项目用途；但符合国家、省鼓励

性政策的，从其规定。

2. 对二级管控内容实行正向调整管控，用地单位可以根据项目建设需要，按程序提出申请。涉及详细规划调整的，应当按程序完成详细规划调整后申请。

（二）审批程序

1. 调整一级管控内容，属于出让以及应当补办出让的，应当按以下程序进行：

（1）属地镇街政府提出调整诉求，并充分论证具体理据，经市自然资源局技术性审查后，报请市政府研究同意；涉及详细规划调整的，合并报请市政府研究同意。已通过其他方式取得市政府同意的，无需重复申请。

（2）用地单位按程序申请办理。

（3）市自然资源局业务专题会议和局务会议审议。

（4）市政府审批，其中涉及征缴土地出让金差额的，征求市财政部门及其他相关职能部门意见。

（5）重新签订土地出让合同或者变更协议，重新核发《建设用地规划许可证》。

公益用地符合国家、省鼓励性政策，使用性质调为经营性项目用途的，按经营性项目调整一级管控内容的审批程序办理。

2. 调整一级管控内容，属于划拨的，应当按以下程序进行：

（1）用地单位按程序申请办理。

(2) 市自然资源局业务专题会议和局务会议审议。

(3) 市政府授权市自然资源局直接审批。

(4) 重新核发《划拨决定书》或用地批复，重新核发《建设用地规划许可证》。

3. 调整二级管控内容，属于出让的，应当按以下程序进行：

(1) 用地单位按程序申请办理。

(2) 涉及征缴土地出让金差额的，由市自然资源局业务专题会议和局务会议审议，并征求市财政部门及其他相关职能部门意见后，报市政府审批；不涉及征缴土地出让金差额的，市政府授权市自然资源局直接审批。

(3) 重新签订土地出让合同或者变更协议，重新核发《建设用地规划许可证》。

4. 调整二级管控内容，属于划拨的，按以下程序进行：

(1) 用地单位按程序申请办理。

(2) 市政府授权市自然资源局直接审批。

(3) 重新核发《划拨决定书》或用地批复，重新核发《建设用地规划许可证》。

第十三条【多审合一】已供地项目调整规划条件，不再另行单独核发《建设用地规划条件》或《建设项目用地预审与选址意见书》，直接同步办理建设用地规划许可和用地批准手续。

规划条件申请调整以自愿为前提，以不溯及既往为基本原

则，建设单位或者个人未申请调整的内容，继续按照原核发规划条件、原批准时的技术规范执行，但详细规划对于“新建、改建、扩建”时要求捆绑实施的义务应当相应落实。

第四章 地价核算

第十四条【原则性规定】规划条件调整实行严格价值管控，应当按照《协议出让国有土地使用权规范》《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》及国家、省有关规定评估调整前后不同规划条件（土地使用条件）产生的土地出让金差额，依法补缴；多项条件同时调整的，应当分别核算各项条件调整带来的土地出让金增减额，合并计算应补缴差额。

“三旧”改造、新型产业用地、科研用地、地下空间等项目或其他情形，已单独制定评估和补缴政策规定的，从其规定。

严禁违反规定减免土地出让金或以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让金，但国家、省政策规定明确允许减免的除外。

第十五条【经营性项目地价差】经营性项目调整一级管控的使用性质（用地性质）、容积率、用地红线范围及面积，应当依法评估、征缴土地出让金差额；调整二级管控的建筑密度、地下建筑红线（增加地下空间），参照一级管控评估、征缴土

地出让金差额。调整其他管控内容，无需单独评估、征缴土地出让金差额。

第十六条【产业项目地价差】产业项目调整一级管控内容，应当依法评估、征缴土地出让金差额；调整二级管控内容，按国家和省的政策规定，无需征缴土地出让金差额。

第十七条【公益项目地价差】公益项目以出让等有偿方式供地的，调整一级管控内容以及调整二级管控内容中的容积率、用地红线范围及面积（增加用地面积）、地下建筑红线（增加地下空间），应当依法评估、征缴土地出让金差额；调整其他管控内容，无需单独评估、征缴土地出让金差额。公益项目以划拨等无偿方式供地的，调整各级管控内容均无需单独评估、征缴土地出让金差额，但因调整导致划拨土地应当补办出让的除外。

第五章 规划条件的核实

第十八条【建设要求】建设单位或者个人应当按照建设工程规划许可的内容进行建设，不得擅自变更；需要变更的，应当经原许可机关批准。建设工程开工前，建设单位或者个人应当按程序完成放、验线工作。

第十九条【规划核实】建设工程竣工后，建设单位或者个

人应按程序申请规划条件核实。规划条件各级管控内容的核实应当按照下列规定执行：

（一）一、二级管控内容的执行

一、二级管控内容属于严格执行条款，不得在规划核实阶段突破执行。其中，经济技术指标复核中属于施工误差范围内的，允许容差审批。

（二）三级管控内容的执行

三级管控内容属于指导执行条款，按照依法批准的建设工程设计方案进行规划核实。

经核实，发现建设单位或者个人未按照建设工程规划许可内容建设或存在不符合一、二级管控内容情况的，自然资源主管部门应当告知其进行整改。对未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，及时移交城市管理综合执法部门处理。

第六章 新旧衔接

第二十条【通用规则】规划条件与《国有建设用地使用权出让合同》约定的土地使用条件不一致的，原则上按同时满足的要求执行。“土地使用条件”栏目空白或只表述为“严格按照规划部门要求实施”、无具体指标的，应当核查历史档案后分类处理：

(一) 档案材料可以确认具体土地使用条件的, 按其执行;

(二) 档案材料无法确认具体土地使用条件的, 结合核查情况, 通过集体研究明确解决路径。符合政策要求的, 按市自然资源局议事规则上报研究解决。

第二十一条【原指导性指标处理】本规定发布前已取得《建设用地规划许可证》且已办理建设工程规划许可(含绿色通道技术审查)的项目, 规划条件中“建筑密度”或“建筑高度”等指标标注为“指导性指标”的, 可以继续按照原批准方案执行, 无需办理规划条件和土地使用条件变更手续、无需评估补缴地价。其中, 工业用地的“建筑密度”指标按本规定第二十二条执行。

第二十二条【工业指标处理】工业项目规划条件“绿地率”、“建筑密度”等指标与《国有建设用地使用权出让合同》或《工业项目建设用地控制指标》不一致的, 可在建设工程规划许可环节统一按照《国有建设用地使用权出让合同》或《工业项目建设用地控制指标》执行, 无需调整规划条件。

第二十三条【原指标平衡处理】本规定发布前经依法批准规划方案的项目, 同一权属主体相邻多宗土地整合为一个项目并按指标统筹平衡方式进行开发的, 在规划方案不进行颠覆性调整的前提下, 可延续项目内统筹平衡的原则处理后续工程规划许可, 无需办理土地合宗手续、无需评估补缴地价。

第二十四条【坐标系转换容差】项目用地红线原则上应与原批准范围一致，因坐标系转换等因素而导致宗地面积 3‰以内且面积不超过 300 平方米的不一致情形可视作误差处理，允许容差审批。

第七章 附则

第二十五条 本规定由市自然资源局负责解释。

第二十六条 本规定施行过程中，如与国家、省新出台的规定不一致的，从其规定。

第二十七条 集体建设用地规划条件管理参照本规定执行。放权功能区或镇街管理的建设用地参照本规定执行，由功能区管委会或镇街政府负责制定相关审批程序。

第二十八条 本规定自 2021 年 12 月 15 日施行，有效期至 2023 年 12 月 14 日。

备注：本规范性文件已经东莞市司法局合法性审查同意发布，编号为：DGSZRZYJ-2021-086。

附件：本规定用词说明

附件

本规定用词说明

一、经营性项目

指在居住用地（R）（不包括公共服务设施用地、中小学幼儿园用地 R6、保障性住房）、商业金融业用地（C2）及含上述用地的混合用地上开发建设的项目、新型产业项目（M0）、产业转型升级基地项目和企业孵化器项目、可分割销售的科研设计项目（C65）。文化娱乐用地（C3）上开发建设的旅游、娱乐项目以及市政公用设施用地（U）上开发建设的零售加油、加气、电信、邮政等营业网点项目参照“经营性项目”处理。

二、产业项目

指在工业用地（M）、仓储用地（W）上开发建设的项目（不包括产业转型升级基地项目和企业孵化器项目）。

三、公益项目

指在公共服务设施用地（R12、R22、R32、R42）、中小学幼儿园用地（R6）、政府机关办公用地（C11）、广播电视用地（C33）、图书展览用地（C34）、游乐用地（C36）中的文化宫、青少年宫、老年活动中心等用地、体育用地（C4）、医疗卫生用地（C5）、教育科研设计用地（C6）〔不包括可分割销售的科研设计用地（C65）和企业孵化器项目〕、文物古

迹用地(C7)、口岸监管用地(C8)、其它公共设施用地(C9)、道路广场用地(S)、对外交通用地(T)、绿地(G)、市政公用设施用地(U) (不包括零售加油、加气、电信、邮政等营业网点用地)及特殊用地(D)上开发建设的项目、保障性住房。其他未提及的项目类型参照“公益项目”执行。

四、景观风貌要求

景观风貌要求包括以下三类要素：一是公共空间设计要求，包括：塔楼控制线、街道界面、公共开敞空间、视线通廊、公共通道等；二是建筑形态和风貌设计要求，包括：建筑面宽及面宽比、建筑立面风格、建筑屋顶形式、塔楼天际线、建筑材质和颜色等；三是景观设计要求，包括：多媒体幕墙、户外广告、招牌、灯具装饰、夜景照明、植物配置、雕塑与环境小品、铺地材质和颜色等。

五、其他职能部门提出的设计要求

一般包括以下内容：轨道交通管控要求、轨道交通 TOD 综合开发规划、交通评价报告、海绵城市、绿色建筑、装配式建筑、通信基础设施、住宅区养老设施、充换电设施、给排水设施等。

六、规定性指导条款

指根据详细规划、专项规划、城市设计(含地块包装)或专项研究落实在规划条件中，采用“刚性”“应”“不应”“不得”(或同等意思)表述的三级管控内容。

七、建议性指导条款

指根据详细规划、专项规划、城市设计（含地块包装）或专项研究落实在规划条件中，采用“建议”“弹性”“宜”（或同等意思）等表述的三级管控内容；或者上述上层次规划没有要求，直接在规划条件中约定的三级管控内容。

八、参考性信息

指规划条件附图中用地红线外的外部环境信息，一般包括道路名称、宽度及控制点竖向标高、河道、绿化带、周边地形地貌等。

九、正向调整

一般包括以下情况：有利土地合理利用、促进产业发展和转型升级、完善民生配套设施、提升城乡环境品质等方面，且调整内容不得损害社会公共利益。

公开方式：主动公开