

# 东莞市城中村改造条例

(2024年11月25日东莞市第十七届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过 2025年3月25日广东省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准)

**第一条** 为了满足公共利益需要，推进和规范城中村改造，推进低效用地再开发，优化城市空间格局，改善人居环境，推动城市高质量发展，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》等法律法规，结合本市实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于本市行政区域内的城中村改造及其监督管理活动。

本条例所称城中村，是指位于城镇开发边界范围内实行村民自治和农村集体所有制的建成区域，以及集体土地虽然已转为国有或者已完成撤村改制，但原农村集体经济组织或者其继受单位及原村民保留使用的低效建设用地范围内的建成区域。

本条例所称城中村改造，是指对本市辖区内的城中村及其周边低效、零散的连片区域，通过拆除新建、整治提升和拆整结合等多种方式进行综合改造开发的行为。

城中村改造的具体范围由市人民政府根据国民经济和社会

发展规划、国土空间规划划定并向社会公布。

第三条 城中村改造应当增进公共利益，推进实现下列目标：

（一）加强基础设施和公共设施建设，消除公共卫生和城市安全风险隐患；

（二）提升整体居住品质，改善人居综合环境；

（三）提升土地利用效率，促进产业转型升级；

（四）加强历史文化保护，塑造城市特色风貌；

（五）夯实基层治理基础，提高社会综合治理水平。

第四条 城中村改造应当坚持政府主导、公益优先、规划先行、市场运作、产城融合、共建共享的原则。

第五条 市人民政府负责统筹本市城中村改造工作，建立城中村改造统筹协调工作机制，制定城中村改造重大政策措施，审定城中村改造相关重大事项。

市自然资源部门负责综合协调、管理城中村改造工作。

市住房城乡建设、农业农村、城市管理综合执法等其他有关部门在其职责范围内负责城中村改造工作。

镇人民政府负责组织实施本辖区内的城中村改造工作。

街道办事处在本辖区内办理市人民政府交办的城中村改造相关工作。

园区管理委员会应当按照规定的职责做好本辖区内城中村改造工作。

第六条 村民委员会、居民委员会、农村集体经济组织在镇

人民政府、街道办事处的指导下，了解、反映村民、居民的改造需求，组织村民、居民有序参与城中村改造。

第七条 市人民政府、镇人民政府应当制定城中村改造资金平衡方案，统筹改造资金安排。具体资金来源包括：

- （一）国家、省有关城中村改造项目的专项补助资金；
- （二）政府专项债券等地方政府财政资金；
- （三）城中村改造专项借款、专项贷款；
- （四）公司信用类债券、基金；
- （五）其他符合规定的资金。

第八条 城中村改造项目按规定享受行政事业性收费和政府性基金减免，相关纳税人按规定享受税收优惠政策。

市自然资源部门应当会同市财政、税务等部门编制城中村改造项目优惠政策清单，并及时公开。

第九条 鼓励农村集体经济组织经依法民主决策，将一定比例的农村集体资产经营收益、因实施城中村改造所得的农村集体补偿费用，投入到本辖区整治提升和拆除新建项目，探索城中村改造实施成效与收益分配相关联的分配方式。

第十条 市人民政府、镇人民政府应当建立城中村改造利害关系人参与机制，畅通利害关系人意见表达渠道。

城中村改造方案编制、补偿方案确定应当充分听取农村集体经济组织及其成员、村民委员会、居民委员会和其他利害关系人的意见，保障其知情权、参与权、表达权和监督权等合法权益。

第十一条 市自然资源部门会同市住房城乡建设部门制定城中村改造拆除新建、整治提升、拆整结合工作导则，确定各类型改造项目的适用条件、改造内容、工作流程等内容，报市人民政府审定后向社会公布。

第十二条 城中村改造应当依法严格落实国土空间规划中城镇开发边界、生态保护红线、历史文化保护、城市安全韧性等刚性管控要求，在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上组织编制城中村改造专项规划和详细规划。

市自然资源部门应当会同市住房城乡建设部门依照国土空间总体规划组织编制本市城中村改造专项规划，明确改造目标、改造规模和改造范围，报市人民政府批准后，向社会公布。

镇人民政府应当编制城中村改造详细规划，明确城中村改造相关的土地利用、功能布局、空间结构、基础设施和公共服务设施、建筑规模指标等要求，经市人民政府批准后实施，并作为规划许可、改造实施的依据。

第十三条 市自然资源部门应当会同市住房城乡建设部门依据城中村改造专项规划编制全市城中村改造计划，明确城中村改造的任务、实施进度、保障措施等要求，并建立动态调整机制。城中村改造计划应当纳入国民经济和社会发展年度计划。

第十四条 拆除新建类城中村改造项目启动改造前，镇人民政府应当开展改造意愿征询工作，经改造项目范围内农村集体经济组织三分之二以上具有完全民事行为能力的成员参加成员大会

且成员大会表决同意后启动改造。

第十五条 市人民政府组织镇人民政府编制城中村改造方案，明确城中村改造项目的改造方式、范围和布局、建设规模 and 标准、建设时序、运营管理模式和资金平衡等内容。拆除新建类项目的改造方案，经市自然资源部门审查后报市人民政府批准；整治提升类项目的改造方案报市住房城乡建设部门备案。

城中村改造项目涉及土地供应的，除按规定可以划拨的以外，以公开方式净地出让。在先行确定规划指标、合作单位选择条件和净地出让等前提下，按照公开择优原则，建立竞争性准入机制，组织采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商等方式，选择优质合作单位，相应城中村改造项目内土地可以依法实施综合评价出让或带设计方案出让。

第十六条 市人民政府组织镇人民政府对城中村改造项目范围内的土地、房屋以及其他地上附着物和青苗等进行权属调查，调查结果应当由土地和房屋所有权人、使用权人予以确认。

个别土地和房屋所有权人、使用权人因客观原因无法确认或者拒不确认的，镇人民政府应当在调查结果中注明原因，对调查结果采取见证、公证等方式留存记录。

调查结果应当在属地镇和村、社区、村民小组、居民小组范围内公示，时间不少于十个工作日。公示期间有异议的，应当及时核查处理。

土地和房屋的权属认定应当依照《中华人民共和国民法典》

的规定处理。

第十七条 镇人民政府可以根据实际需要就城中村改造过程中的规划研究、信息核查、意愿征询、资产评估、公开交易方案编报等事项依照法律、法规及有关规定实施第三方技术力量服务采购。

第十八条 城中村改造补偿安置可以采取实物补偿、货币补偿等方式。

市人民政府应当制定全市统一的补偿安置指引。镇人民政府应当按照全市统一的补偿安置指引以及改造项目实际情况确定补偿方案，并将补偿方案在拟改造土地所属的镇、村、社区、村民小组、居民小组范围内公示至少三十日。

农村集体经济组织及其成员、村民委员会、居民委员会和利害关系人对公布的补偿方案提出异议的，镇人民政府应当认真研究论证，并以适当方式及时反馈处理意见。过半数被征地的农村集体经济组织成员对补偿方案有异议或者镇人民政府认为确有必要，应当组织召开听证会。听证会的具体程序和后续方案的调整、公布依照法律、法规有关规定执行。

补偿安置一律按照经公布的补偿方案标准执行，任何单位和个人不得擅自提高、降低或者另行补偿。

第十九条 城中村改造范围内属于历史遗留的无合法权属证明的土地和房屋，土地和房屋的实际使用人同意按照城中村改造项目方案实施改造的，可参照城中村改造项目补偿方案予以适

当补偿；不同意改造且经确权为集体所有的，可以由所属农村集体经济组织先行签订补偿安置协议并提存补偿费用；不同意改造无法消除影响，且依法被认定为违法建筑的房屋，应当限期予以拆除。

第二十条 城中村改造中涉及集体土地征收的，镇人民政府应当在市人民政府的指导下，依照土地管理有关法律法规的规定，配合做好征收工作。

对个别未达成征地补偿安置协议的，市人民政府应当在征收土地公告期限届满后依法及时作出征地补偿安置决定。

被征收人未按照征地补偿安置协议交出土地，经催告后仍不履行的，或者在征地补偿安置决定规定的期限届满后不交出土地，且法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼的，由市人民政府作出责令交出土地的决定；拒不交出土地的，依法申请人民法院强制执行。

第二十一条 城中村改造项目涉及集体土地使用权收回，符合法定情形的，经原批准用地的人民政府批准，农村集体经济组织可以收回集体土地使用权，并按照规定对集体土地使用权人给予适当补偿。

经依法批准收回集体土地使用权后，原集体土地使用人在规定期限届满后拒不交回的，集体土地是宅基地的由镇人民政府依法予以处理；集体土地不是宅基地的由市人民政府依法予以处理。经处理仍无法收回的，依法申请人民法院按照国家有关规定强制

执行。

第二十二条 城中村改造项目涉及国有土地上房屋征收的，依照《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定执行。

被征收人对征收决定或者补偿决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。被征收人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行征收决定或者补偿决定确定的义务的，由市人民政府依法申请人民法院强制执行。

第二十三条 城中村改造项目范围内，已签订补偿安置协议并已依法补偿的不动产，原权利主体或者其委托的主体应当依法申请办理原不动产权注销或者变更登记。补偿安置协议对办理原不动产权注销或者变更登记有约定的，按照约定办理，但不得违反法律、法规的强制性规定。

国有土地上房屋征收决定、集体土地征收决定、拒不交回集体土地使用权的处理决定已经生效，且补偿费用已足额支付或者已足额公证提存的，市人民政府或者镇人民政府应当书面嘱托不动产登记机构办理原不动产权权利注销或者变更登记。

取得安置房的权利主体或者其委托的主体可以凭身份证明、补偿安置协议、分家析产协议等资料依法办理安置房分户相关不动产登记手续。

第二十四条 城中村改造项目范围涉及房屋征收，房屋实际使用人、权利人下落不明且无合法代理人，房屋所占土地归集体所有的，房屋的补偿可以由土地所属村集体经济组织代管；房屋



所占土地归国家所有的，由市人民政府依法作出处理决定。

实施代管行为的农村集体经济组织应当对代管的补偿实行专项管理，补偿的货币应当专款提存，补偿的物业资料应当专卷存档，并尽职履行保管职责。

**第二十五条** 城中村改造涉及企业搬迁安置的，应当根据企业类型和规模分类制定个性化企业安置方案，合理配置工业厂房用于安置。

城中村改造涉及住房搬迁安置的，应当优先安排安置房项目供地 and 建设，加强安置房规划设计和建设管理工作，做好安置房选址和户型公示，充分听取意见建议，保障安置房在合理工期内建成。

**第二十六条** 城中村改造应当根据周边地区功能以及实际需求，尽量利用原有设施，完善配套教育、医疗、养老和托幼等公共服务设施和基础设施。按规定确需新建或者改建配套公共服务设施和基础设施的，建设单位应当确保与改造项目内其他工程同步规划、同步设计、同步施工、同步验收。

市人民政府、镇人民政府负责城中村改造区域统筹公共服务设施和重要基础设施的新建或者改建工作。

**第二十七条** 市人民政府、镇人民政府应当对城中村改造项目范围内产业情况、人居环境、生态资源开展调查，将城中村改造与产业转型升级、城市功能完善、生态保护修复有机结合，以连片统筹、合理布局、区域平衡为原则，保障产业用地需求并提

供一定规模比例的低成本产业空间，按照城市标准规划建设产业服务设施，推动产城融合协调发展。

第二十八条 城中村改造地块除安置房外的住宅用地及其建筑规模一般应当按照一定比例用于建设保障性住房。保障性住房建设可以综合交通、公共服务配套设施、产业布局等因素按区域统筹，建设管理办法由市人民政府另行制定。

支持安置房的建设与保障性住房政策相衔接，鼓励将富余的安置房以小户型为主单独设计、集中建设，符合条件的安置房可以转为保障性住房。

第二十九条 纳入城中村改造计划拆除新建类项目范围的宅基地，自城中村改造计划批准公布之日起不得批准新建、改建或者重建住房。已批未建的，镇人民政府应当与村民积极协商，妥善解决村民居住问题。

第三十条 不具备拆除新建条件的城中村改造项目，应当纳入整治提升类城中村改造项目范围。

整治提升类城中村改造项目改造实施前，镇人民政府应当根据城中村改造项目体检评估结果制定改造方案，确定整治内容、项目实施主体和资金筹措等事项。

第三十一条 整治提升类城中村改造项目应当按照国家、省和市有关技术指引和标准，以安全优先、整洁规范、功能完善、美观舒适为原则实施改造，按照文明城市标准实施管理。

鼓励专业机构承接城中村日常物业管理，镇人民政府应当引

导城中村居民广泛参与社区共建，加强整治提升成果后续管理运营及维护更新。

整治提升类城中村改造应当建立政府与不动产权利人、社会力量等改造资金共担机制。

第三十二条 不具备拆除新建条件的城中村范围内的房屋所有权人、委托管理人应当认真履行管理职责，承担房屋自查、维护、修缮责任，保障房屋的安全。

房屋权属不清或者房屋所有权人下落不明时，实际使用人或者财产代管人应当按照前款规定承担房屋管理维护责任。

第三十三条 城中村改造项目范围内的历史文化名村、传统村落、不可移动文物、历史建筑、古树名木等具有保护价值的历史文化资源，应当按照法律、法规的规定实施保护。

城中村改造项目实施改造前，镇人民政府应当组织开展历史文化资源调查评估，涉及历史文化保护区的应当组织专家评审评估成果。

第三十四条 市自然资源部门应当会同有关部门建立城中村改造项目实施监管机制，并组织镇人民政府对城中村改造项目进行全过程监管。

第三十五条 行政机关及其工作人员在城中村改造规划、计划、方案编制和审批以及改造项目监督、管理、补偿安置等工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十六条 参与城中村改造的企业、第三方机构及其工作人员在开展城中村改造意愿征询、改造计划申报、规划编制审批和补偿安置等工作中，存在下列行为之一的，有关部门应当及时查处、责令改正，并纳入公共信用信息管理；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）欺诈、胁迫；
- （二）侵犯个人隐私、泄漏商业秘密；
- （三）伪造或者变造数据、文件；
- （四）散布虚假信息；
- （五）受贿、行贿；
- （六）其他违反法律、法规规定的行为。

第三十七条 本条例自 2025 年 6 月 1 日起施行。