

佛山市城市更新单元计划管理规定

政策解读

一、制定背景与目的

(一) 制定背景

1. 衔接并落实省、市最新政策文件的需要

为加快推动“三旧”改造工作，促进经济高质量发展，2019年广东省人民政府和佛山市人民政府先后出台了《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）、《佛山市人民政府关于深化改革加快推动城市更新（“三旧”改造）促进高质量发展的实施意见》（佛府〔2019〕14号），省、市两份意见进一步解放思想，为我市“三旧”改造工作提供了更大的政策红利。为落实省、市对于“三旧”改造工作的最新指导思想，兑现政策红利，需要对现有的政策进行优化、细化。

2. 对接全流程管理，规范城市更新单元计划管理的需要

在省、市指导意见的基础上，佛山市城市更新局对《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）》（佛府〔2018〕27号）确立的“单元计划-单元规划-实施方案-实施监督”的四阶段流程进行了

优化，对各个阶段的管理目的、主要内容、审批效力等进行了明确。其中，单元计划作为城市更新全流程的首个阶段，发挥着重要的统筹及管理作用，迫切需要对城市更新单元计划申报的相关事宜进行明确及规范。

3. 解决单元计划阶段遇到的重点难点堵点问题的需要

佛府办〔2018〕27号已实施将近两年，已有部分项目按27号文要求进行单元计划申报。申报主体在日益接受更新单元计划申报的同时，也提出明确范围划定要求、明确公益性用地无偿移交规模的核算方式、简化申报材料等诉求，需要对单元计划阶段遇到的实际问题予以统筹解决。

（二）制定目的

为进一步规范我市城市更新单元计划管理工作，优化完善《佛山市人民政府关于深化改革加快推动城市更新（“三旧”改造）促进高质量发展的实施意见》（佛府〔2019〕14号）、《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）》（佛府办〔2018〕27号），结合我市的实际情况，制定本规定。

二、制定依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》；
2. 《中华人民共和国城市房地产管理法》；
3. 《国土资源部关于印发〈关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）〉的通知》（国土资发〔2016〕147

号);

4. 《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府〔2009〕78号);

5. 《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》(粤府〔2016〕96号);

6. 《广东省国土资源厅关于印发深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》(粤国土资规字〔2018〕3号);

7. 《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);

8. 《佛山市人民政府关于深化改革加快推动城市更新(“三旧”改造)促进高质量发展的实施意见》(佛府〔2019〕14号);

9. 《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新(“三旧”改造)工作的实施意见(试行)》(佛府办〔2018〕27号)。

三、主要内容

《佛山市城市更新单元计划管理规定》重点对城市更新范围的划定、拆除重建项目单元计划的申报及管理、公益性用地核算的方式、微改造项目的申报及管理进行了明确,同时对佛府办〔2018〕27号文、佛府〔2019〕14号文部分条款进行优化提升。

(一) 制定系统化的单元计划管理规定

针对拆除重建项目、微改造项目分别制定单元计划申报

指引，明确申报流程和申报要点。重点对范围划定、更新意愿征询的形式及要求、土地利用总体规划修改、控规（控制线）编制及调整、“三地”、其他用地及建新用地的报批、土地置换、标图建库、混合改造等诉求合理性的论证提出了要求，为申报主体和审批主体提供了明晰、规范的指引。

（二）简化拆除重建项目的计划申报材料

针对现阶段单元计划申报材料繁琐、目的性不强的问题，从简化审批要求、提高审批效率的角度出发，制定《佛山市拆除重建项目城市更新单元计划申报指引》，对单元计划申报材料进行精简，并结合不同申报情形定制差异化申报材料，强化单元计划编报的目的性和针对性。

（三）优化更新意愿征询的比例与形式要求

在现有政策更新意愿规定“土地或地上建筑物为多个权利主体共有的，占份额不少于三分之二的按份共有人同意进行城市更新；建筑物区分所有权的，专有部分占建筑物总面积不少于三分之二的权利主体且占总人数不少于三分之二的权利主体同意进行城市更新”的基础上，对于更新项目范围内涉及多个地块的，符合上述规定地块的总用地面积应当不小于项目范围面积的三分之二。最后，对项目申报所需的意愿证明材料作出简化规定，明确在计划申报阶段提供所需的必要意愿证明材料即可。

（四）明晰更新范围构成，制定相关划定要求

针对过去城市更新单元范围与项目范围混淆不清的问题，统一明确更新范围包括城市更新单元及城市更新项目两个层次。对接控规及周边区域统筹需要，以一个或多个街坊作为更新单元；对接实质项目实施推进需要，以实质更新改造范围作为项目范围。划定项目范围时还应充分考虑连片统筹改造，对周边“三旧”用地进行整合，实现城市生态、生活、生产空间的优化和城市品质的提升，避免在功能不合理、空间布局混乱的现状用地上进行单一地块或局部范围的城市更新。

（五）差异化制定公益性用地的移交规定

在现有公益性用地移交规定的基础上，进一步细分“现状工业改造为经营性开发项目”的无偿移交责任。考虑到养老院、私立学校等部分带有公益性质的经营性开发项目，因此，对于“工改居”、“工改商”外的“工改其他经营性开发项目”，其公益性用地无偿移交的比例要求按 15% 执行即可。

对于现状开发强度低于全市开发强度的镇（街道），考虑到其周边生态环境相对优越，公共开放空间相对充足，在保障公益性底线要求的前提下，上述镇（街道）内的“工改商”、“工改居”项目无偿移交比例按 15% 执行即可。

（六）细化公益性用地的核算方式和移交要求

明晰各类拆除重建项目公益性用地核算方式，并对移交公益性用地的要求进行了明晰。综合考虑公益性用地保障、

项目推进速度，改变单个项目公益性用地破碎化规划及移交的问题，允许城市更新项目可以单一项目进行核算或多个项目整体核算公益性用地规模。同一项目可分期供地的，分期累计落实的公益性用地比例应不低于整体项目范围的移交比例要求，优先保障交通、市政设施在前期实施。

（七）拓宽差额公益性用地的落实路径

对于按控规或城市更新单元规划要求公益性用地比例低于无偿移交比例的项目，允许统筹落实差额公益性用地。控规（单元规划）要求的公益性用地规模未达到城市更新政策要求的，差额部分视情况可采取项目内移交等量经营性用地或异地移交等量其他建设用地等方式予以补齐。

（八）增设微改造项目类型，丰富更新形式及选择

对于符合规划、现状基础条件较好的地区，允许通过微改造方式进行改造提升。对微改造项目细分为局部加拆建类、功能改变类、整饰修缮类三种类型，并对每种类型的适用条件、注意事项和申报流程、申报材料作出规定。

四、解决的重大问题

（一）解决过去计划申报材料繁琐、目的不清、效用不明的问题，制定系统性和针对性的单元计划管理规定

城市更新单元计划申报的关键词在于“划范围”、“定底线”、“提诉求”，一是申报主体与政府部门共同论证确定更新范围，推动成片连片更新，二是从城市更新政策角度，明

确更新项目的无偿移交公益性用地底线要求，三是从申报主体角度，提出城市更新项目涉及的规划调整、标图建库、用地报批等多种诉求，论证相关诉求可行性。围绕单元计划的目的与效用，精简各项计划申报材料，促使单元计划申报有的放矢。

（二）扭转过去“一刀切、碎片化”的公益性用地实施问题，强化政府对公益性用地整合统筹的作用

允许城市更新项目采取多样灵活的方式满足公益性用地移交相关要求，如多个项目整体核算、同一项目分期累计核算以及差额公益性用地补齐等方式。与此同时，强化政府对公益性用地整合统筹的基础性作用。各区政府应在项目供地后半年内，在项目所在镇（街道）范围内的其他城市更新项目明确差额公益性用地的落实方案；供地后两年内，统筹落实差额公益性用地。

（三）弥补过去城市更新政策对微改造项目支撑不足的问题，探索微改造项目申报与实施路径

微改造，是指满足在维持现状建设格局基本不变的前提下，为完善用地手续、改变土地及建筑功能，以局部加拆建、功能改变、整饰修缮等方式进行改造提升。创设与拆除重建相对的微改造项目申报流程，差异化制定局部加拆建、功能改变、整饰修缮三种微改造方式的申报要求，提供了多元化的更新路径，丰富了我市城市更新的类型。