

佛山市旧村居改造项目实施指引

(公示征求意见稿)

第一章 总则

第一条 【编制目的】

为进一步推进和规范我市旧村居改造工作，促进城乡融合发展，推动生活、生产、生态空间协调优化，维护农村集体经济组织和村民的长远利益，根据法律法规及省、市城市更新（“三旧”改造）相关政策，结合我市实际，制定本指引。

第二条 【基本原则】

旧村居改造应当有利于城乡生态环境改善、生活品质提升和生产结构调整，先规划，后实施，严格遵循规划管控。坚持以人为本、规划先行、完善配套、提升公共服务、增进社会和谐，促进经济效益、生态效益和社会效益综合提升。

旧村居改造应当注重保护具有历史文化价值的古村落、古村庄、古村群，坚持“保护优先、民意优先、生态优先、公建优先”原则，立足实际、因地制宜，发掘历史文化内涵、培育特色，打造宜居、宜业、宜游的历史文化古村品牌。

第三条 【分类指引】

旧村居改造包括拆除重建和微改造两种方式：

（一）拆除重建，是指按照国土空间规划的要求，通过拆除重建，改善居住环境、完善城市基础设施。

（二）微改造，是指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、整饰修缮等方式保护历史文化和自然生态、促进旧村居和谐发展。

旧村居改造涉及历史街区、不可移动文物、历史建筑等古迹的，应统筹采用拆除重建和微改造相结合的方式实施。

旧村居分类在市、区级城市更新专项规划中予以明确。

第四条 【适用范围】

佛山市行政区域内拟通过拆除重建或拆除重建与微改造方式相结合的旧村居改造项目适用本办法。

第五条 【总体流程】

旧村居改造项目分为城市更新单元计划（以下简称单元计划）、城市更新单元规划（以下简称单元规划）、实施方案、实施监管四个阶段推进，具体按以下流程实施：

（一）单元计划阶段

1. 开展前期工作；
2. 初查阶段摸底调查；
3. 确定旧村居改造项目范围，划定城市更新范围；
4. 改造意愿表决；
5. 单元计划报批（含规划容量论证结果）。

（二）单元规划阶段

1. 单元规划编报¹（可前置合并至单元计划报批）；
2. 在开发建设条件确定的前提下，制订招商文件并通过区公共资源交易平台公开选取意向企业，并由村集体表决确定市场改造主体。

（三）实施方案阶段

1. 开展详查阶段摸底调查（入户）（可前置合并至初查阶段摸底调查）；
2. 地块开发细则报批（可前置合并至单元规划编报）；
3. 编制并表决实施方案；
4. 编制并表决拆迁补偿安置方案（可与实施方案合并编制并表决）；

¹ 在符合城市更新政策的前提下，能按法定控规实施的可不再另行编制城市更新单元规划，但须对更新项目的目标定位、改造模式、公共配套、利益平衡及分期实施等方面内容作出专题说明。

5. 开展用地报批。

（四）实施监督阶段

1. 与土地房屋权利人签订拆迁补偿安置协议；

2. 签订项目实施监管协议；

3. 办理供地手续；

4. 落实回迁工作。

征求意见稿

第二章 前期工作

第六条 【前期工作】

前期工作涉及单元计划、单元规划两阶段工作内容，具体包括初查阶段摸底调查、确定旧村居改造项目范围、划定城市更新单元、改造意愿表决、单元计划报批、单元规划编报、招选市场改造主体等。

经前期工作确定的规划容量是后续平台招商和项目实施的重要依据。

第七条 【组织模式】

前期工作分为政府组织开展及村（居）集体经济组织自行开展两种模式。

政府组织开展模式：由区人民政府或属地镇人民政府（街道办）按有关规定组织技术单位开展前期工作。

村（居）集体经济组织自行开展模式：集体经济组织制订前期服务机构招标文件，经镇人民政府（街道办）审核后，在镇（街道）交易平台招引前期服务机构开展前期工作。

第八条 【重点地区的前期工作组织方式】

为有序推进佛山市中心城区旧村居改造，建立年度实施计划管理机制。佛山市中心城区范围内，拟于本年度启动前

期工作的旧村居，应由村居向属地镇人民政府（街道办）提出改造申请，明确前期工作组织模式，经镇人民政府（街道办）同意后，报市自然资源局各分局纳入年度实施计划。纳入年度实施计划的旧村居改造项目，按年度实施计划要求开展前期工作。采取村（居）集体经济组织自行开展模式的，应在市自然资源局各分局和镇人民政府（街道办）指导下编制前期服务机构招商文件。

佛山市中心城区的旧村居改造项目一般采用政府组织开展模式。佛山市中心城区以外的旧村居改造项目可根据实际情况，采取政府主导开展模式或村（居）集体经济组织自行开展模式。

第九条 【前期服务机构准入门槛】

参与旧村居改造项目的前期服务机构应满足下列条件：

（一）在佛山市内注册的具有独立承担民事责任能力的独立法人机构；实缴注册资本 5000 万以上，近 5 年无不诚信记录；

（二）具备组织土地测绘、数据调查、方案编制、房地产评估、拆迁补偿、法律事务等方面专业技术力量的能力；

（三）出具银行存款资金证明 1000 万元以上；

（四）其他在前期服务机构招商文件中明确的要求。

第十条 【服务期限】

前期服务机构的服务期限及其服务终止节点应在招商文件中予以明确。不涉及规划调整的，服务期限不超过一年；涉及规划调整的，服务期限不超过一年半。确需延期的，经村（居）集体组织成员代表会议表决通过及镇人民政府（街道办）同意后，可延期半年。服务期间不得转让前期服务合同。前期服务工作时间超过服务期限的，前期服务机构须退出。

第三章 项目范围划定与规划容量论证

第十一条 【项目范围划定】

旧村居改造是指旧村范围内的宅基地、产业用地、设施用地（含农村生产、生活服务设施和道路、市政、环卫等公共事业设施用地）及其它用地的统筹整理和连片改造。旧村居项目范围应满足下列条件：

（一）符合《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市城市更新单元计划管理规定的通知》（佛府办〔2020〕17号）对于城市更新项目范围划定的要求；

（二）宅基地及其紧密相关的附属设施用地面积占项目范围总用地面积的50%（含）以上，或占项目范围内规划经营性净用地²面积的50%（含）以上。

第十二条 【容量论证原则】

旧村居项目应在保障环境及设施承载力的前提下，以成本和收益基本平衡为原则合理确定规划容量。

第十三条 【规划容量确定】

规划容量应综合考虑成本核算计算容量、规划论证计算容量两种方式，取两者中的较小值，并通过分析评估，保障

² 规划经营性净用地是指规划为居住用途（R类）、商业服务业用途（B类）及工业及物流仓储用途（M、W类）的地块。

规划容量与自然生态环境、周边交通市政设施的承载力相匹配。

规划容量论证应纳入单元计划与单元规划申报成果。单元规划不得超出经批复单元计划确定的规划容量。规划容量以经批复的单元规划为准。

第十四条 【成本核算计算容量】

成本核算计算容量分为复建计算容量及融资计算容量。

应结合初步方案，明确项目拟复建住宅量、复建商业量、复建工业量，将其统一折算后，作为复建计算容量。具体公式如下：

复建计算容量=复建住宅量+复建商业量+复建工业量/2

应按照市、区共同制定的成本核算框架及规则，对旧村居项目的改造成本进行核算。按下列公式确定融资计算容量：

融资计算容量=经核算的改造成本/住宅用地土地市场评估价

第十五条 【成本核算框架及规则】

成本核算框架及规则由市、区共同制定。其中，可纳入核算的改造成本构成由本指引确定；各区可结合自身实际对

应减少成本构成种类，明确对应费用单价及计算规则，并由政府委托第三方专业机构³进行评估校核。

可纳入核算的改造成本由拆除成本、复建成本、服务成本、不可预见成本、地价及税费成本、专项成本六大类构成，详见“旧村居项目成本构成一览表”。不属于上述六大类范围内的成本原则上不纳入核算。

第十六条 【配建奖补标准】

由市场开发主体建设并移交的公益性设施，其建设成本可纳入改造成本核算。

建设并移交独立占地的普通高中、九年一贯制学校、初中、小学、综合医院、养老院、体育中心及体育活动中心、城市公园等区域统筹级和镇街级公共服务设施的改造项目，上述公共服务设施的建设成本可上浮 10%计入改造成本。

第十七条 【规划论证计算容量】

规划论证计算容量由基础计算容量决定，原则上不超过基础计算容量的 2.2 倍。

第十八条 【基础计算容量】

基础计算容量用于规划容量论证及地价计收，可视同地

³ 各区应明确第三方专业评估机构的资质要求并建立改造项目成本评估校核机制，组织开展改造项目成本核算计算容量论证。

价计收中的“认定建筑面积”，但不作为具体项目拆迁补偿标准的依据。基础计算容量由宅地基础容量、物业基础容量及修正系数决定，按下列公式确定：

基础计算容量=（宅地基础容量+物业基础容量）*修正系数（按下表取值）

住宅用地土地市场评估价 ⁴ (元/平米)	修正系数
15000（含）以上	0.82
13000（含）-15000（不含）	0.84
11000（含）-13000（不含）	0.91
9000（含）-11000（不含）	1.00
8000（含）-9000（不含）	1.10
7000（含）-8000（不含）	1.18
6000（含）-7000（不含）	1.29
6000（不含）以下	1.36

第十九条 【宅地基础容量】

宅地基础容量可按照“地”或者“栋”两种方式进行核定，取高值。同一项目仅可采取其中一种方式进行核定。各区可在本指引明确的区间范围内，结合自身实际，确定计算

⁴ 住宅用地土地市场评估价按容积率 3.0 进行评估。使用区片市场评估价的，按容积率 3.0 进行修正。

基数，报市城市更新局备案。

以“栋”方式核定的，宅地基础容量按照每栋住宅220-260平方米乘以项目范围内经核定的住宅总栋数，并以不超过10%的比例上浮后核定。核定标准如下：

（一）具备不动产权属证书的可核算为一栋；

（二）不具备不动产权属证书，但住宅建筑形成时间在2009年12月31日之前的，每户住宅建筑基底面积不少于60平方米的，可核算为一栋；

（三）不具备不动产权属证书，但可出具历史许可证明、建房批准文件、属于一户一宅建设的确认文件等合法来源证明材料的，经区人民政府认可的，可核算为一栋。

以“地”方式核定的，宅地基础容量按照经核定的住宅用地面积的2.8-3.2倍，并以不超过10%的比例上浮后核定。核定标准如下：

（一）具备不动产权属证书的按证载用地面积核定；

（二）不具备不动产权属证书，但住宅建筑形成时间在2009年12月31日之前的，按房屋测绘实测基底面积核定；

（三）不具备不动产权属证书，但可出具历史许可证明、建房批准文件、属于一户一宅建设的确认文件合法来源证明材料的，经区人民政府认可的，可按房屋实测基底面积核定。

第二十条 【物业基础容量】

物业基础容量按照“用地”或“建面”两种方式进行核定，取高值。同一项目仅可采取其中一种方式进行核定。各区可在本指引明确的区间范围内，结合自身实际，确定计算基数，报市城市更新局备案。

以“用地”方式核定的，按照集体物业用地面积的0.6-0.8倍（毛容积率）计算物业基础容量。集体物业难以确定用地边界的，可采取旧村居改造项目范围内宅基地及其紧密相邻的附属设施用地以外的本村权属“三旧”用地进行计算。

以“建面”方式核定的，按照建筑面积，按照集体物业合法建筑面积1:1核定，计算物业基础容量；不合法建筑面积按1:0.3-1:0.5核定，计算物业基础容量。

第二十一条 【规划容量论证】

申请主体应明确旧村居项目范围内拟申请的规划居住容量、商业容量及工业容量，根据土地市场评估价，将其统一折算转化为居住当量，并满足下列公式：

居住当量⁵≤成本核算计算容量及规划论证计算容量的较小值。

⁵ 考虑到项目范围的经营性用地并非全部规划为居住用途，因此，实质的居住、商业、工业容量将会与本指引中的计算容量有所差别。居住当量的目的在于，将实质申请的规划容量折算为与计算容量可比的单位，居住当量应满足下列公式：居住当量=规划居住容量+规划商业容量/3 +规划工业容量/10

第二十二條 【留用地納入舊村居改造規定】

2009年12月31日前已實際建設使用，因不符合相關規劃而無法納入省“三舊”改造地塊數據庫的留用地，允許按規定調整相關規劃後標圖入庫並實施改造。

鼓勵農村集體經濟組織經依法表決通過，將本村權屬範圍內的留用地納入舊村居整村改造拆除重建項目統籌開發利用，參照邊角地、夾心地、插花地有關規定進行用地報批，並協議出讓給通過公開方式選擇的舊村居改造項目市場改造主體一併實施改造。

留用地通過城市更新的方式完善手續或開發建設的，應當統一納入市級留用地台賬管理，核銷歷史留用地欠賬任務。市城市更新局在辦理留用地時將相關批文抄送市自然資源局。

第二十三條 【零星國有居住用地納入舊村居改造規定】

舊村範圍內涉及零星國有居住用地（不包括“村改居”的國有居住用地），同時符合下列條件的，可計入舊村居改造項目的宅基地用地範圍，一併開展規劃容量論證：

（一）零星國有居住用地的單宗用地面積在500平方米以下的；

(二) 零星国有居住用地的累计用地面积占旧村居改造项目内宅基地范围面积 10%以内的。

征求意见稿

第四章 市场改造主体招引

第二十四条 【一般规定】

旧村居项目可由村（居）集体经济组织根据已批或经市规委会审议通过的详细规划，公开引进市场改造主体后采取协议出让方式供地。

公开引进市场改造主体参与改造的，应通过镇（街道）及以上公共资源交易平台选取意向企业，并由村（居）集体组织成员代表会议或成员大会表决确定市场改造主体，报区人民政府备案。

第二十五条 【招商文件】

村（居）集体经济组织负责制订招商文件和项目改造协议，由镇人民政府（街道办）初审并报自然资源局各分局审查后，交由村（居）集体组织成员代表会议表决，表决通过后报区人民政府批准。

招商文件和项目改造协议应包市场改造主体资格、履约保证金金额、拆迁保证金金额、初查阶段摸底调查成果、详细规划强制性内容和其他相关权责要求，以及协议终止及相关违约责任。

第二十六条 【市场改造主体准入门槛】

引入的市场改造主体应当同时具备以下条件：

(一) 在佛山市内注册的具有独立承担民事责任能力的独立法人机构；实缴注册资本 1 亿元以上，近 5 年无不诚信记录；

(二) 引入的市场改造主体(含其母公司或全资子公司)具有在广东省内旧村居改造项目作为前期服务机构或市场改造主体的经验；

(三) 企业在佛山市内的不少于 5 亿元的净资产证明；或者提供佛山市内的银行机构出具企业资金存款证明，资金量按项目范围所需拆迁量计算，每 10 万平方米的村民住宅拆迁量需提供 1 亿元的银行存款证明；

(四) 根据项目实际情况需设置的其他条件。

以联合体形式组建的市场改造主体，主体企业应符合上述条件。

第二十七条 【项目监管协议】

除政府征收储备类项目外，各区人民政府应同实施主体签订监管协议。应当将拆迁安置补偿、回迁及过渡期安置义务、公益性责任、实施进度和完成时限、资金监管及其他约定事项纳入项目监管协议。区人民政府需组织有关部门按照土地出让合同及监管协议约定，对旧村改造项目进行联合监管。

第二十八条 【主体续延情形】

不涉及详细规划新编、修编或局部调整的旧村居改造项目，在满足下列条件的前提下，允许前期服务机构转为市场改造主体：

（一）前期服务机构招商文件及前期服务协议已明文约定相关事宜⁶；

（二）应在前期服务协议有效期内（含延期）完成前期服务协议约定的工作内容及转为市场改造主体的主要程序⁷；

（三）申请转为市场改造主体的前期服务机构应符合本指引第二十六条的要求，并按要求在区人民政府备案环节提供相应证明材料；

（四）满足前期服务协议就前期服务机构转为市场改造主体约定的其他条件。

⁶ 需明文约定的相关事宜包括：（1）前期服务机构招商文件已明确该项目不涉及详细规划新编、修编或局部调整，存在前期服务机构转为市场改造主体的可能，并按本指引第二十六条或以上的条件对前期服务机构做出要求；（2）签订的前期服务协议已明确前期服务机构可转为市场改造主体，并按政策列明相应条件。

⁷ 转为市场改造主体的主要程序包括：（1）向村（居）集体经济组织提出转为市场改造主体的申请；（2）村（居）集体经济组织成员代表会议表决通过；（3）通过区人民政府备案。

第五章 项目实施

第二十九条 【实施方案和拆迁补偿安置方案表决】

由市场改造主体组织编制项目实施方案和拆迁补偿安置方案，由镇（街道）初审后报自然资源局各分局审查，审查通过的，由村（居）集体经济组织召开成员大会（或成员代表会议）公开表决，应达到 2/3 以上同意，并依权限由市、区人民政府审批。

第三十条 【项目实施要求】

市场改造主体应在实施方案和拆迁补偿安置方案通过表决后开展拆迁补偿协议的签订工作。

签订协议后，市场改造主体可以按约定向不动产登记机构申请预告登记。预告登记生效期间，未经预告登记的权利人书面同意，处分该不动产权利申请登记的，不动产登记机构应当不予办理。预告登记后，债权未消灭且自能够进行相应的不动产登记之日起 3 个月内，当事人申请不动产登记的，不动产登记机构应当按照预告登记事项办理相应的登记。

市场改造主体在签约率达到 80%以上，可报区人民政府批准确定为实施主体。满足下列条件的，可申请部分独立地块先行供地，但复建地块、独立设置的市政公用设施和公共服务设施应先于融资地块建设与验收：

（一）涉及向政府无偿移交城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建设用地（含红线退缩用地）的旧村居改造项目，应当在签订土地使用权出让合同之前完成公益性用地移交工作，并对移交范围内原有建筑物、构筑物及其附属设施进行拆除；涉及将城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建成后无偿移交政府的改造项目，应当在签订土地使用权出让合同时明确优先完成公益性项目建设并无偿移交政府；

（二）申请供地地块应满足出具规划设计条件的要求，原则上为详细规划的完整用地，且地块内签约率为 100%。

第三十一条 【分期实施要求】

旧村居项目范围达到 200 亩以上的，可在实施方案中明确分期方案。单期的实施要求参照本指引第三十条要求执行。项目分期方案应符合以下要求：

（一）单个分期范围不得小于 100 亩；

（二）应在项目首期优先安排安置房及必要的配套基础设施、公共服务设施的建设。分期累计建设移交的公益性用地比例应不低于整体项目范围的无偿建设移交比例；

（三）分期范围应以旧村居改造项目范围内详细规划的用地地块为依据划定。

第三十二条 【分期方案变更】

因项目推进需要，确需对分期方案进行调整的，可按“签一片、拆一片、供一片、批一片、建一片”的思路，编制分期变更方案，经区人民政府同意后，对经批复实施方案中的分期方案进行变更。

第三十三条 【主体退出机制】

市场改造主体不依规依约实施旧村改造的，由区人民政府责令其限期整改。限期内拒不整改的，由原批准机关撤销其实施方案批复，并依法承担相关违约责任。

对于由市场主导的旧村改造项目，市场改造主体未能在2年内（按选定市场改造主体并签订合作协议之日起）与项目范围内80%以上（含80%）土地房屋权利人签订拆迁补偿协议的，市场改造主体退出。

已缴纳的拆迁保证金按照村（居）集体经济组织与市场改造主体双方协议的约定进行处置。同时，由镇（街道）组织，结合实施方案对退出市场改造主体的前期投入费用进行审核，由村（居）集体经济组织对该费用进行确认，在按规定重新选定市场改造主体后，经确认的前期费用由重新选定的市场改造主体支付。

第三十四条 【土地使用权及公司股权转让】

旧村居改造项目在工程竣工验收前原则上不得转让（包括股东变更）。确需转让的，须按照出让合同及监管协议约定完成回迁安置房建设、公益性用地移交和公益性设施建设，并经村（居）集体经济组织表决同意后，向属地镇（街道）申请，由属地镇（街道）初审后提交至市自然资源局各分局审核并出具意见后报区人民政府同意。

第六章 实施保障机制

第三十五条 【指标保障机制】

根据当年计划新增改造和完成改造的面积规模，要优先安排用于征拆迅速且旧村改造中涉及“三地”办理用地手续的用地指标。

第三十六条 【并联审批机制】

单元计划和单元规划可同步申报，同时审查，按序先后批复。

在单元计划批复后，单元规划和实施方案、“三旧”用地报批方案可同步报批。

第七章 附则

第三十七条 【名词解释】

本指引所称前期服务机构是指经镇（街道）交易平台招引的协助村（居）集体经济组织开展前期工作，重点完成基础数据调查测绘、项目范围划定、规划容量论证、单元计划和单元规划编报，至制定市场改造主体招商文件为止的服务机构。

本指引所称市场改造主体是指经镇（街道）以上公共资源交易平台选取意向企业，并由村（居）集体组织成员代表

会议或成员大会表决确定的市场改造主体，重点负责实施方案和拆迁补偿安置方案的编制、协助村（居）集体经济组织表决、签订项目实施监管协议、与土地房屋权利人签订拆迁补偿安置协议。市场改造主体在满足签约率的前提下报区人民政府批准确定为实施主体。

本指引所指融资地块和复建地块是指旧村居改造项目范围内拟申请协议出让（或划拨）进行开发建设的地块，其中融资地块为进行房地产开发建设并拟销售（或自持）的地块，复建地块为拟移交原土地房屋权利人的地块。

本指引所涉及的成本核算计算容量和规划论证计算容量不作为拆迁补偿安置方案的依据。

本指引所称详细规划是指控制性详细规划和单元规划。

第三十八条 【过渡期】

本指引实施前已公开选取前期服务机构或意向企业，并签订服务协议的，按协议内容执行，但须在本指引施行起两年内完成市场改造主体选定，逾期未能完成的，前期服务机构或意向企业须退出。

第三十九条 【生效期】

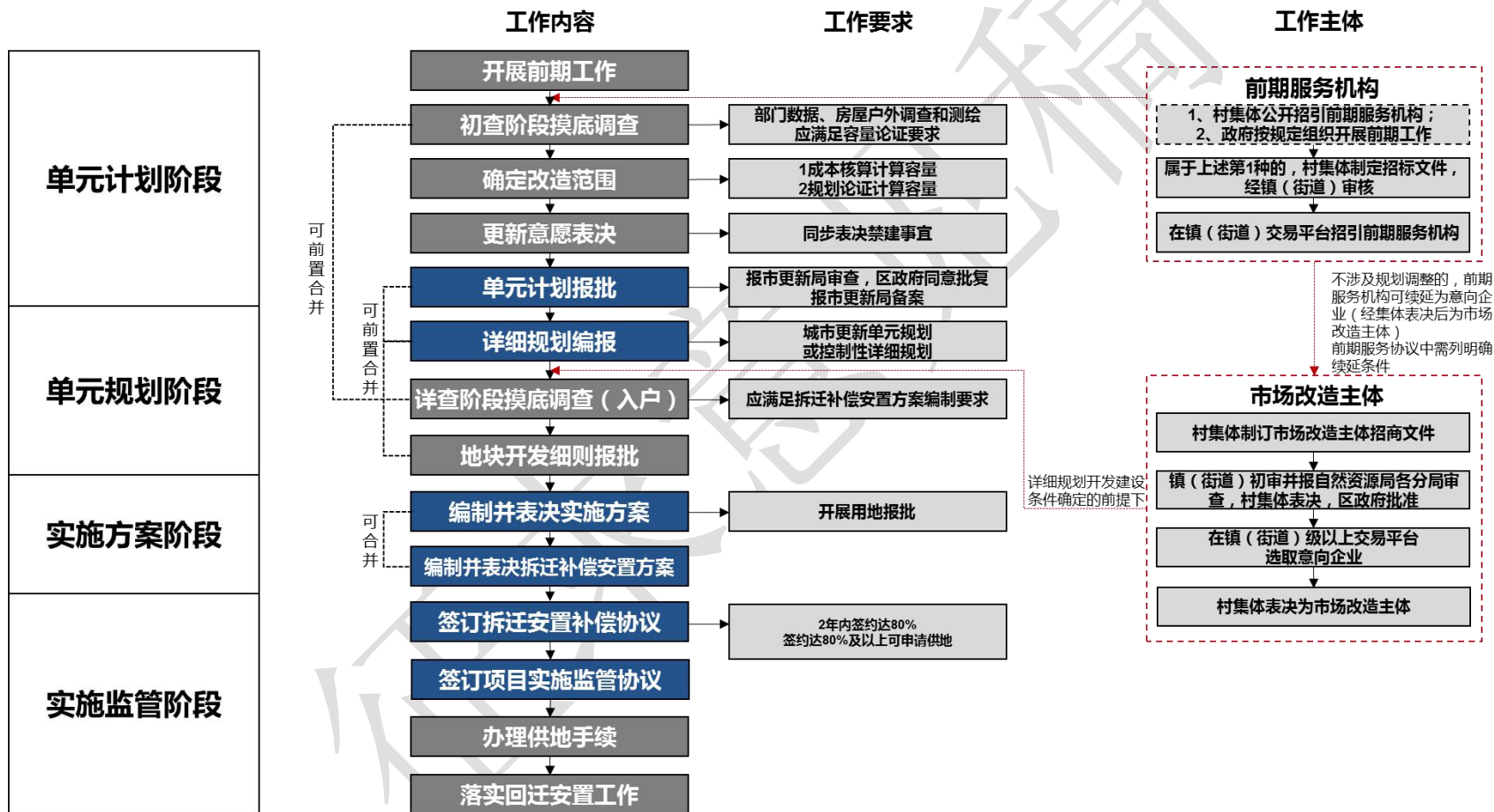
本指引自印发之日起施行，有效期3年。

第四十条 【解释权】

本指引由佛山市城市更新局负责解释。

征求意见稿

附件一：旧村居改造项目工作流程图



附件二：旧村居项目成本构成一览表

下表为纳入规划容量论证的成本单项，具体成本单价可由各区确定并委托第三方专业机构评估校核。

大项	中项	小项
一、拆除成本	1.1 基础成本	建筑成本补偿费
		房屋拆运费
	1.2 宅基地部分附加成本	临迁费
		搬家费
	1.3 集体物业部分附加成本	解租费
		垫租费
二、复建成本	2.1 复建住宅	建设费
	2.2 复建物业	建设费
三、服务成本	3.1 基础数据调查费	
	3.2 计划规划编制费	
	3.3 实施方案编制费	
四、不可预见成本	包括用地报批、拆迁奖励、地质处理、风险评估、其他专项评估等未计入改造成本的费用，原则上按不超过拆除成本、复建成本及服务成本之和的 10% 计算。	
五、地价及税费成本	5.1 地价成本	按照有关政策要求，根据基础数据调查及规划方案计算应缴纳地价，并计入改造成本核算
	5.2 税费成本	按照有关政策要求，计入改造成本核算
六、专项成本	6.1 历史人文建筑保护费	
	6.2 交通市政配套及公共服务设施代建费	