佛山市城市更新局关于《佛山市城市更新单元计划管理规定》及其配套指引（公示稿）公开征询意见的反馈说明

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），结合我市实际情况，我局组织拟定了《佛山市城市更新单元计划管理规定》《佛山市拆除重建项目城市更新单元计划的申报指引》《佛山市拆除重建项目公益性用地核算指引》《佛山市微改造项目城市更新单元计划申报指引》，并于2020年8月6日至2020年8月19日在佛山市政府门户网站、佛山市自然资源局和佛山市城市更新局官网就《佛山市城市更新单元计划管理规定》及其配套指引（公示稿）向社会各界公开征询意见。现将收集到的征询意见及采纳情况进行反馈说明如下:

序号	修改意见	意见回复
1	各成员单位充分认可全流程管理实施指引中“前置预判、统筹编制、高效审查、有序审批”的项目管理原则。为进一步提升项目推进效率，建议在《佛山市城市更新单元计划管理规定》和后续制订的单元规划、实施方案相关文件中明确各阶段政府部门的具体审批时效。	解释说明。 单元计划、单元规划、实施方案等相关城市更新审查事项不属于行政许可范畴，关于审批时效要求无上位法及管理文件支撑。鉴于上述相关事项均为技术审查，且需要横向征求多部门意见，联审会审，审查过程中沟通、修改、补正情况比较多，可通过加强沟通、明确申报与审批标准、简化优化等方式进一步提高办事效率。具体审批时效在全流程管理指引试行期满，结合全流程管理系统建设情况予以研究。
2	关于《佛山市城市更新单元计划管理规定》的意见： （一）建议明确第六条“中心城区”的范围，并衔接在编国土空间总体规划中“主城区”范围。 （二）建议将第六条“连片要求”调整至第五条“城市更新范围的划定”之前。 （三）对于第十六条“……多个项目整体核算公益性用地规模”，由于存在多个权利主体联合申报单元计划的情形，建议明确不同权利主体间的利益平衡原则，明确各权利地块的公益性用地责任、规划容量、计收地价或出让金补偿、前期整理回报等切分或分配原则。	部分采纳。 （一）已采纳。已增加相关定义。 （二）解释说明。更新范围划定是相对普适性等等要求，而连片要求是更高的要求。两者先后顺序不宜改变。 （三）解释说明。本规定及配套指引主要针对单元计划阶段，对于多项目整体核算的利益统筹，计划在地价计收等后续相关文件中明确。
3	三、关于《佛山市拆除重建项目城市更新单元计划申报指引》的意见 （一）同意申报指引优化简化单元计划申报材料。建议删除附件 2-5 城市更新专题说明中“六、经济测算及利益平衡”的要求，理由是：在单元计划阶段提供的经济测算与实施方案阶段存在较大差别，在计划阶段提供经济测算的目的与效用不大。 （二）建议对于附件 2-2 单元计划申报表中“平均容积率”进行解释说明，不建议在计划阶段对项目范围内的容量开展审查，规划容量以后续的更新单元规划或控规为准；申	部分采纳。 （一）部分采纳。对于旧村项目，计划阶段是规划容量初步确定的关键，应对其改造成本、收益等进行分析，论证容量的合理性。因此，对于旧村项目保留该部分。对于其他项目不做强制性要求。已调整有关表述。 （二）已采纳。平均容积率修改为“改造后总建筑面积”；小于 1 公顷对应选项

	报表中“小于1公顷项目申报”的选项为“涉及‘三旧’之间置换……”有误，建议修正。 （三）建议对于申报指引中“三地”的定义与内涵进行解释说明，目前对于仅界定“三地”为现状非建设用地，与省相关政策文件存在一定差别，建议将不符合“三旧”标图建库标准的其他建设用地也纳入“三地”范畴。 （四）在单元计划阶段，除了申报主体提出“三地”、其他用地的申报诉求外，建议政府部门出具可纳入项目范围的“三地”、其他用地面积的意见，避免后续实施方案阶段缺乏足够指标影响项目实施。 （五）建议在申报指引中明确土地置换的操作路径，重点解决涉及国有储备地的土地置换问题。 （六）关于申报指引“四、申报核心要点”的“（二）城市更新项目范围的划定”，建议将“应包含完整宗地和建筑物”调整为“应包含完整宗地”。 （七）关于申报指引“标图建库新增入库与调整入库”中“将相邻多宗地整体入库的……”，目前省审批系统中以空间相连为核查标准，建议在系统审查中允许一定距离内相邻的多宗地可整体入库。	已修改。 （三）已采纳。已对其他用地的定义进行修正；已对申报表中三地、其他用地所属的“非建设用地报批”归类进行修改。 （四）解释说明。一方面，考虑到计划阶段后尚可以进行更新范围的微调，或导致“三地”、“其他用地”边界的变化；另一方面，部分“三地”的审批权限较高，要市政府出具意见；因此，不宜计划阶段出具意见。 （五）解释说明。本指引针对计划的申报，对于土地置换的具体操作方式，目前各区都在开展探索，操作路径也有所不同，待各区总结经验后再另行制定。 （六）解释说明。为出现避免建筑拆除一半的情况，参考深圳经验，规定“原则上应包含完整宗地和建筑物”。 （七）解释说明。我市政策应符合上位政策要求。
4	四、关于《佛山市拆除重建项目公益性用地核算指引》的意见： （一）佛府办〔2018〕27号文提出无偿移交公益性用地的规定以来，在各区、各镇街执行过程中存在标准不一的情况，例如部分地区要求项目范围内规划的公益性用地均要求无偿移交政府，导致项目无偿移交比例远高于15%或25%的政策要求，而部分地区对于超额部分则予以征收补偿。为此，建议市级层面统一制订超额移交公益性用地或建设公益性设施的补偿或奖励政策，以支持实施主体履行公益性责任。 （二）对于公益性用地核算指引中关于“混合改造类”的核算规则，建议明确“按15%无偿移交公益性用地比例执行的”和“按25%无偿移交公益性用地比例执行的”两种情形的具体内涵；在尚未明确超额移交公益	部分采纳。 （一）已采纳。具体在更新项目地价计收办法中予以明确，对于超额部分予以适当补偿；对于旧村居、旧城镇等具有规划容量论证要求的项目，公益性用地的整备和建设成本拟纳入改造成本，在规划容量论证中予以保障。 （二）解释说明。由于已增加“超额移交”奖励，保留混合改造类的计算方式。 （三）解释说明。本指引正在修订中的佛山市城市规划管理技术规定进行衔接，考虑到两者编制进度差异

	性用地的补偿或奖励规定的前提下，公益性用地核算指引中关于“混合改造类”的核算规则效用不大，建议考虑删除该核算方式。 （三）对于“二、移交的公益性用地要求”中“……幼托用地（R12/R22/R32）。计入移交的公益性用地不能分摊经营性用地容积率”，建议与正在修订的佛山市城市规划管理技术规定作好衔接，明确规划阶段幼儿园是否必须实线控制、幼儿园是否可计容。 （四）对于“三、无偿移交的公益性用地核算”中“拆除重建项目涉及拆除复垦或其他用地的……”，建议明确“其他用地”的定义与内涵，细化粤府〔2019〕71号关于旧村居改造项目可搭配“其他用地”的面积和比例要求。 （五）建议对于“第三1（2）点所在镇（街道）现状土地开发强度低于全市土地开发强度”所涉及的镇街范围予以公开。 （六）对于“第四2（2）点项目范围外由村集体负责等量补齐”中“……可移交本村权属范围内规划为新增公益性用途的建设用地予以补齐”，由于差额公益性用地需要无偿移交政府，但移交的集体建设用地除了有偿征收或通过“三旧”政策“集转国”的“三旧”用地外，其他建设用地不具备无偿移交的条件，建议明确该条所指的“新增公益性用地的建设用地”类型。 （七）对于佛府办〔2018〕27号文印发前已签订土地整理协议的项目，建议公益性要求按原政策执行。	的问题，具体以修订后的佛山市城市规划管理技术规定为准。对于城市更新项目，分摊经营性用地容积率的，不能计入无偿移交。 （四）部分采纳。已增加对其他用地的定义；对于其他用地的搭配比例要求，将在后续的旧村项目管理办法中另行明确。 （五）解释说明。镇街开发强度采取上一年土地利用年度变更数据。 （六）解释说明。前半句，针对的是保留集体建设用地性质的项目，对于该类项目仅需移交符合城规、土规的，且为规划新增的公益性设施的建设用地即可；而对于转为国有性质的项目，其移交的用地应为现状国有建设用地或经用地报批后，可无偿转为“国有建设用地”的“三旧”用地（含“三地”、其他用地）。 （七）解释说明。27号文印发前的，应按照27号文的过渡期政策执行。
5	关于《佛山市微改造项目城市更新单元计划申报指引》的意见： 建议在局部加拆建类中增加对于已批未建或建而未尽的情形，对于历史项目实建容积率、建筑高度等指标低于已批规划或（预）设计条件指标的，允许采取局部加拆建方式提升开发强度，并完善历史用地手续。	已采纳。现有条款已包含该类情形。但对于已批未建，不适用“三旧”政策。
6	01佛山市城市更新单元计划管理规定（公众征询意见稿）第六条，“佛山市中心城区范围”，建议明确具体范围。	已采纳。佛山市中心城区范围以经批复的城市总体规划确定的“中心城区”或经批复的国土空间总体规划确定的“主城区”为准。
7	01第十一条，涉及利用“三旧”政策修改土地利用总体规划，因以后将使用国土空间规	解释说明。上位政策仅明确可修改土地利用总体规划，

	划成果，建议增加利用“三旧”政策修改国土空间规划。	并未明确可修改国土空间规划。考虑到国土空间规划的体系正在构建过程中，有关管理要求尚未完全明确，不在本规定中明确。后续结合有关要求再适时调整。
8	02 佛山市拆除重建项目城市更新单元计划申报指引(公众征询意见稿) 关于过渡期的规定，建议在指引施行前村集体已表决城市更新实施方案或土地整理方案的，也可适用过渡期的规定。	解释说明。本指引已明确“持有效“三旧”改造项目认定批复文件的”，可视同单元计划批复。村集体表决实施方案前，一般情况下应有项目认定批复。具有有效项目认定批复的，适用过渡期规定。
9	02 第 6 页，关于合并审批，“无合法用地手续用地入库”，入库的意思是纳入标图建库范围还是完善用地手续？建议规范明确。	已采纳。已修改为无合法用地手续用地标图建库。
10	02 第 10 页，关于新增用地，“三地”不仅包括非建设用地，还应包括不符合三旧标图建库要求的建设用地，建议相关表述进行修改。	已采纳。已对其他用地的定义进行修正；已对申报表中三地、其他用地所属的“非建设用地报批”归类进行修改。
11	02 第 20 页，更新类型中“平均容积率”什么意思？建议明确。	已采纳。平均容积率修改为“改造后总建筑面积”；小于 1 公顷对应选项已修改。
12	02 第 21 页，“更新意愿”一栏如何填写？“三地”、“其他用地”一栏都归为“非建设用地报批”是否合理？“小于 1 公顷项目申报”为何涉及置换内容？	已采纳。已调整“三地”、其他用地归类。小于 1 公顷项目的对应选项也已调整。
13	03 佛山市拆除重建项目公益性用地核算指引（公众征询意见稿）第二条，“计入移交的公益性用地不能分摊经营性用地容积率”，与南海区南府办〔2020〕4 号附件 2 规定“分摊居住用地容积率的幼儿园竣工验收后独立分割并无偿提供给政府的计入提供义务，分摊经营性用地容积率的弹性绿地无偿提供给政府的不计入提供义务”有冲突。短时间内政策频繁变更对项目推进不利，建议考虑。	解释说明。分摊居住用地容积率的幼儿园，其容积率可转移到经营性用地上，本质上具有有偿性质，不符合“无偿”移交的要求。在本指引出台后应以市级政策为准。
14	03 第三页，镇街现状土地开发强度与全市土地开发强度如何查询？	解释说明。镇街开发强度采取上一年土地利用年度变更数据。
15	03 第三页，混合改造类的“工改公益性用途”，为何工改绿化或工改道路未列入？这	解释说明。混合改造主要适用两类项目：1、确实功能

	会导致计算公益性用地面积时标准不一，建议进行统一。	混合难以对改造类型进行切分的；2、规划有高等级公益性设施，导致规划公益性用地占比高的。因此，混合改造类一方面是为了解决实质性的技术问题；另一方面，也是对于符合政府意图的规划公益性用地比例高的项目的奖励，包含政府引导的导向，为此，对于特定情形有所倾斜。 对于混合改造类项目，可按需选取两种方式进行计算。
16	03 第四条，对差额公益性用地补齐的要求，因移交等量经营性用地实际上并未扩大项目范围，其计算差额公益性用地的方式应与在项目范围外补齐的方式有所区分（不需额外除以 85%或 75%）。	解释说明。（1）混合项目可采取“无偿移交的公益性用地面积=（规划商业用地面积+规划居住用地面积）*25%/75%+规划其他经营性用途面积*15%/85%”或“无偿移交的公益性用地面积=（规划商业用地面积+规划居住用地面积+规划其他经营性用途面积）*15%/85%”（下称“折算方式”）；也可采取“无偿移交的公益性用地面积=（项目面积-拆除复垦面积）*25%”或“无偿移交的公益性用地面积=（项目面积-拆除复垦面积）*15%” ，混合类项目结合项目可按需上述其中一种方式进行计算。 （2）意见所述的移交等量经营性用地计算中不需额外除以 85%或 75%，可结合第（1）条回复意见，按项目范围扣除拆除复垦面积的方式进行计算。
17	03 第四条，对项目外由村集体负责等量补齐公益性用地的，因项目外提供的建设用地不一定为三旧用地，可能需要通过征收的方式入储，但目前三旧项目的公益性用地无偿征收存在政策障碍，建议沟通协调。	解释说明。针对的是保留集体建设用地性质的项目，对于该类项目仅需移交符合城规、土规的，且为规划新增的公益性设施的建设用

		地即可；而对于转为国有性质的项目，其移交的用地应为现状国有建设用地或经用地报批后，可无偿转为“国有建设用地”的“三旧”用地。
18	建议将“计入移交的公益性用地不能分摊经营性用地容积率”调整为“除幼托用地外，计入移交的公益性用地不能分摊经营性用地容积率，参与分摊经营性用地容积率的公益性用地应按照现行城市更新政策计收或补偿土地出让金。”原因如下： （1）有效降低市场主体的拆迁补偿成本，可提高市场主体的参与度； （2）可提高地方政府的土地出让收益，为提升或改善城市公共服务或公共设施提供发展资金。	解释说明。分摊居住用地容积率的幼儿园，其容积率可转移到经营性用地上，本质上具有“有偿”性质，不符合“无偿”移交的要求。
19	建议将“城市更新单元内同一权利主体（含不同权利主体地块由政府统一收储或由单一市场主体收购归宗）的多个城市更新项目可整体核算，应按布局优化、规模相当的原则安排无偿移交的公益性用地，保证独立占地面积不少于3000平方米的公益性用地优先实施。”调整为“城市更新单元内同一权利主体或虽在不同城市更新单元内但经政府公开招标选定的连片改造项目内的唯一意向实施主体（含不同权利主体地块由政府统一收储或由单一市场主体收购归宗）的多个城市更新项目可整体核算，应按布局优化、规模相当的原则安排无偿移交的公益性用地，保证独立占地面积不少于3000平方米的公益性用地优先实施。”原因如下： （1）符合《佛山市城市更新单元计划管理规定》（征求意见稿）中第十六条中“差额部分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补齐”； （2）将不相邻但在同一片区内的街坊划为不同的城市更新单元有助于项目的整体推进和实施； （3）不同区域的城市更新项目均面临拆迁补偿成本高、周期长的难题，整体核算有助于适度平衡同一主体的成本。	解释说明。意向实施主体在最终形成实施主体前并不实质拥有土地使用权利，并不具备决定各个项目内土地使用的决定权，难以保障不同权利人之间的公益性用地的统筹平衡，或出现，无偿移交量少的项目先推进，无偿移交量多的项目后推进，但后续又进行调整的问题。
20	建议增加27号文中未明确的公益性用地的	解释说明。公益性用地移交

	移交主体描述：市场主体单独实施的工改居或工改商自行改造项目由单一主体负责移交公益性用地。	的具体操作规则拟在后续文件中规范。
21	《佛山市城市更新单元计划管理规定》（公众征询意见稿）第五章 附则中表述“城市更新单元范围是指编制城市更新单元规划的范围，也是支撑项目实施的最小规划统筹范围。”在实际操作中，难免会遇到教育设施、人均绿地指标等规划承载力指标确实难以在城市更新单元内平衡的情况，故建议明确在更新单元划定的基础上，部分指标是否可以在更大范围内进行平衡并专题论证？	解释说明。对于部分旧村居项目，允许在更大范围内进行论证。
22	《佛山市拆除重建项目城市更新单元计划申报指引》（公众征询意见稿）附件 2-6 研究报告拟编制城市更新单元规划的编制指引（P27）中，未包含“经济测算及利益平衡”内容，是否有必要补充该内容？	部分采纳。对于非旧村居改造项目，可免提供“经济测算及利益平衡”内容；对于旧村居项目，应包含“经济测算及利益平衡”，作为规划容量论证的支撑。
23	建议在《佛山市拆除重建项目城市更新单元计划申报指引》（公众征询意见稿）中明确在更新单元计划阶段是否有情形需要同步编制交评、环评的相关要求。	解释说明。暂无相关要求。
24	建议基于《佛山市拆除重建项目公益性用地核算指引》，研究在无偿移交的总公益性用地占比达到一定较高比例时，相关教育设施用地标准、人均绿地指标是否可根据总移交比例适度放宽要求（例如在无偿移交的总公益性用地比例已达 40%但仍不能满足人均绿地要求）?	解释说明。后续在城市单元规划管理规定中予以研究并明确。