

附件 1:

# 佛山市拆除重建类城市更新（“三旧”改造） 项目全流程管理实施指引

## 第一章 总 则

### 1.1 制定目的

为推动佛山市城市更新全流程高效化、规范化管理，提升审批效率和管理效能，实现“前置预判、统筹编制、高效审查、有序审批”，制定本指引。

### 1.2 编制依据

1. 《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》（广东省人民政府第 279 号令）；
2. 《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）；
3. 《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）；
4. 《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）；
5. 《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市控制性详细规划制

度改革与创新成果（2020年修订版）的通知》（佛府办函〔2020〕55号）；

6.《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）；

7.《佛山市城市更新局关于推动拆除重建类旧村居改造项目实施的指导意见》（佛更新〔2021〕2号）。

### 1.3 适用范围

本指引适用于佛山市行政区域范围内拆除重建类城市更新项目，具体包括拆除重建类“旧厂房”、“旧村居”、“旧城镇”等项目。

### 1.4 管理流程阶段

城市更新管理以城市更新单元为基本单位，以城市更新项目为主要内容，实行城市更新单元计划（下称“单元计划”）、城市更新单元规划（下称“单元规划”）、实施方案、实施监管四个阶段的全流程管理。

### 1.5 审批流程分类

根据城市更新单元范围内涉及的具体情形，分为“一般流程”和“简易流程”两类。

#### 1.5.1 一般流程适用情形

涉及以下情形的，适用“一般流程”：

1. 拟通过“三旧”政策修改土地利用总体规划（下称“土规”）的；

2. 拟编制单元规划的；
3. 涉及旧村居、旧城镇、工改居类改造项目的；
4. 城市更新项目范围面积小于1公顷的；
5. 城市更新项目范围内涉及超标“三地”的。

### 1.5.2 简易流程适用情形

除“一般流程”以外的其他情形，适用“简易流程”。

## 1.6 审查审批权限

### 1.6.1 市政府

负责市级权限和省政府委托市政府行使权限范围的镇级土规修改、单元规划、控制性详细规划（下称“控规”）和“三旧”改造用地的审批。

### 1.6.2 市城市更新局

主要负责：

1. “一般流程”中单元计划的审查工作；
2. 单元规划的审查报批工作；
3. “三旧”改造地块数据库（下称“标图入库”）动态调整的审核和报备；
4. 实施方案中涉及超标“三地”或其他用地的相关内容审查工作；
5. 涉及报市政府“三旧”改造用地审批的审查工作，包括下列类型：
  - (1) 集体土地完善转用、征收审批；

(2) 旧村庄集体建设用地转为国有建设用地审批;

(3) 国有土地完善转用审批;

(4) “三地”及其他用地办理转用、征收审批。

6. 指导市自然资源局各分局开展单元计划、单元规划、实施方案、标图入库、“三旧”改造用地报批、实施监管等城市更新项目管理流程的相关工作。

### 1.6.3 市自然资源局

按职责负责开展城市更新有关工作内容的审查和报批,会同市城市更新局指导市自然资源局各分局开展土规修改、控规编制调整、单元计划、单元规划、实施方案、“三旧”改造用地报批及实施监管工作。

### 1.6.4 区政府

1. 负责单元计划、地块开发细则和实施方案的审批。

2. 负责市政府委托区政府行使权限范围的单元规划、控规及“三旧”改造用地等审批。

3. 负责需上报市政府审批的“三旧”改造用地报批材料的审核。

4. 区政府(或其指定单位)负责签订实施监管协议。

### 1.6.5 市自然资源局各分局

参照本指引在辖区范围内履行城市更新管理相关职责。具体负责组织开展单元计划、单元规划、控规、实施方案、标图入库、“三旧”改造用地报批、实施监管等城市更新项目管理流程的相关工作。

### 1.6.6 镇(街道)城市更新机构

参照本指引在辖区范围内履行城市更新管理相关职责。具体开展、单元计划、单元规划、控规、实施方案、标图入库、“三旧”改造用地报批、实施监管等城市更新项目管理流程的相关工作。

## **第二章 单元计划阶段管理**

### **2.1 单元计划阶段指引**

单元计划阶段是对城市更新项目可行性及后续工作推进要求进行系统论证、综合判断、前期指引的过程。本阶段主要对城市更新范围的土地、规划、标图入库、历史及现状建设情况等系统进行系统摸排，对城市更新范围划定及启动土规修改、单元规划或控规编制调整、“三旧”改造用地报批及标图入库等相关工作的必要性、合理性与可行性进行充分论证，并在单元计划中明确项目更新意愿及合理诉求，确定项目更新类型、模式，提出公益性用地移交要求等重要内容。

### **2.2 单元计划报审流程**

1. 项目申报主体（单个权利主体、权利主体委托的单一市场主体、政府有关责任部门或多个权利主体）组织单元计划申报材料，并报送镇（街道）城市更新机构。

2. 镇（街道）城市更新机构对申报材料的完整性、真实性、一致性及其更新意愿的政策符合性进行核查，形成审核意见。

3. 市自然资源局各分局组织相关区级部门审查，出具审查意

见。其中，属于“一般流程”的，还需上报市城市更新局组织审查。

4. 区政府审批单元计划。

5. 市自然资源局各分局组织批后公告。

### 2.3 单元计划调整

单元计划如涉及更新范围变动超过原面积 10%、因项目范围变动导致更新意愿未达相应要求、变更申报流程、变更改造类型、降低无偿移交的公益性用地要求等重要内容调整的，由项目申报主体提出计划调整申请，经市自然资源局各分局或市城市更新局依权限审查通过后，由区政府出具同意计划调整的意见。

如存在上诉内容调整情形导致审查不通过的，须重新申报。

### 2.4 单元计划备案

市自然资源局各分局应在每季度结束后 10 个工作日内，将该季度批准的单元计划通过佛山市城市更新项目管理系统报市城市更新局进行批次备案。对需加快推进的城市更新项目，允许在单元计划批复后单独备案。

单元计划备案应提交全套成果内容，包含完整的单元计划申报材料（含矢量文件）、各阶段审查意见和区政府批复文件。

### 2.5 批复效力

单元计划的批复相当于项目认定，可凭单元计划批复，启动土规修改、单元规划或控规编制调整、实施方案编制、“三旧”改造用地报批及标图入库补充入库等工作。

## 第三章 单元规划阶段管理

### 3.1 单元规划阶段指引

单元规划阶段是对城市更新项目的改造诉求或初步方案进行规划论证的过程。本阶段以经批复的单元计划为依据，完成土规修改方案编制及报批、单元规划或控规方案编制及报批、地块开发细则编制及报批。对于能按法定控规实施的项目，可不再另行编制单元规划，仅需编制城市更新专题说明。经批复的详细规划为实施方案编制及规划条件出具提供依据。在本阶段，可同步启动“三旧”改造用地报批工作，开展区级预审。

### 3.2 土规修改报审流程

由市自然资源局各分局会镇（街道）统筹土规修改诉求，按照土规修改流程报有权审批机关审批。

### 3.3 详细规划报审流程

#### 3.3.1 单元规划报审流程

1. 市政府委托区政府行使权限的单元规划，由市自然资源局各分局组织编制，参照控规报批流程开展审查，经规委会审议通过后，报所在区政府以市政府名义审批，并组织批后公告。

2. 审批权限在市政府的单元规划，由市自然资源局各分局组织编制，参照控规报批流程由市城市更新局会同市自然资源局审查，经规委会审议通过后，报市政府审批，并组织批后公告。

#### 3.3.2 控规报审流程

1. 市政府委托区政府行使权限的控规，由市自然资源局各分局组织编制，按照控规报批流程开展审查，经规委会审议通过后，报所在区政府以市政府名义审批，并组织批后公告。

2. 审批权限在市政府的控规，由市自然资源局各分局组织编制，按照控规报批流程开展审查，经规委会审议通过后，报市政府审批，并组织批后公告。

### 3.3.3 地块开发细则报审流程

由市自然资源局各分局组织编制，按照地块开发细则的报批流程报区政府审批，并组织批后公告。

### 3.4 城市更新专题说明审查流程

拟按照控规实施的，需提交城市更新专题说明。专题说明可视情况，纳入单元计划申报材料或控规编制成果中：

1. 属于按已批控规和地块开发细则执行的，专题说明作为单元计划的申报材料之一，随单元计划进行审查；

2. 属于在编控规或地块开发细则的，专题说明纳入控规或地块开发细则的编制成果，随控规或地块开发细则进行审查。

### 3.5 批复效力

经依法批准的单元规划作为法定控规实施，是核发城乡建设项目规划许可，进行各类建设活动的法定依据。



## 第四章 实施方案阶段管理

### 4.1 实施方案阶段指引

实施方案阶段是明确项目实施推进措施、推动单一主体形成、开展实施方案编审及“三旧”改造用地报批工作的过程，由市自然资源局各分局组织实施方案编制。本阶段在征集改造意愿的基础上，依据经批准的详细规划，对改造地块的基本情况、项目改造主体及拟改造情况、改造意愿、补偿安置情况、无偿移交的公益性用地或设施情况、需办理的用地手续、资金筹措、开发时序、实施监管等内容进行明确，按流程完成“三旧”改造用地报批。涉及到旧城镇、旧村居改造的，还需编制社会风险评估报告。

### 4.2 实施方案报审流程

1. 项目申报主体（项目改造主体、单个权利主体、权利主体委托的单一市场主体或多个权利主体）组织实施方案申报材料，报送镇（街道）城市更新机构。

2. 镇（街道）城市更新机构对申报材料的完整性、真实性、一致性及其更新意愿的政策符合性进行核查，核查同意后报市自然资源局各分局。

3. 市自然资源局各分局组织相关区级部门联审，出具审查意见。其中，对涉及超标“三地”或其他用地的实施方案，在报区政府审批前，需提交市城市更新局审查相关内容，并出具审查意见。

4. 区政府审批实施方案。

5. 市自然资源局各分局组织批后公告。

#### 4.3 实施方案调整

实施方案如涉及对项目范围、改造模式、改造方式、改造方向、供地方案、补偿安置途径、分期建设、公益性用地移交等重点内容进行调整的，须报原审批机关重新审批。同时，一般“三地”、超标“三地”及其他用地涉及实施方案批复后未能通过“三地”及其他用地办理转用、征收审批的，须及时对实施方案相关内容进行相应调整，并报原审批机关重新审批。

#### 4.4 实施方案备案

经批复的实施方案需在10个工作日内，由市自然资源局各分局报省“三旧”改造项目管理系统进行备案。项目实施方案备案后方可出具项目用地报批的相关批复。

#### 4.5 实施方案效力

经批准的实施方案用于指导改造项目实施改造，是“三旧”改造用地的审批依据和后续制订实施监管协议的依据，同时也作为一般“三地”、超标“三地”和其他用地的认定文件。

#### 4.6 “三旧”改造用地报批流程

1. 审批权限在区政府或市政府委托区政府行使权限的“三旧”改造用地，由市自然资源局各分局组织“三旧”改造用地报批材料，经区级建设用地审批(审核)联席会议审议通过后，报区政府审批，并由市自然资源局各分局组织批后公告。

2. 审批权限在市政府或省政府委托市政府行使权限的“三旧”

改造用地，由市自然资源局各分局组织“三旧”改造用地报批材料，经区级建设用地审批（审核）联席会议审议通过，并经区政府同意后报市城市更新局会市自然资源局审查，由市政府审批，并由市自然资源局各分局组织批后公告。其中，涉及需上报省人民政府批准的用地（含省人民政府委托市人民政府审批），需经市建设用地审批（审核）联席会议审议通过后，方可呈报市政府。

## 第五章 实施监管阶段管理

### 5.1 实施监管阶段指引

实施监管阶段是签订监管协议、开展土地供应及批后监管的过程。本阶段需明确具体监管措施及项目改造主体的责任义务，并加强巡查监管，确保监管内容落实到位。需将实施方案确定的实质性改造义务、公益性用地移交、履行公共配建义务、履行补偿安置义务等关键性事项纳入实施监管协议，并提出有针对性的有效监管措施，以维护社会公众利益，提高土地利用效率，实现改造项目的综合效益为目的。

### 5.2 监管协议签订

除由政府组织实施的改造项目<sup>1</sup>外，其余项目应在实施方案获批之日起三个月内签订监管协议（旧村居改造项目允许在项目实施主体确认后签订）。监管协议应由各区政府（或其指定的单位）同

<sup>1</sup> 政府组织实施是指政府征收（含征收农村集体土地及收回国有土地使用权等情况）、收购储备土地并完成拆迁平整后出让，由受让人开发建设的情况，不含挂账收储。

项目实施主体签订，并实施监管。

### 5.3 土地供应与批后监管

区政府(或其指定的单位)应按照监管协议明确落实监管内容，并根据项目的监管内容，确定是否将监管协议（整体或部分内容）作为附件纳入土地出让或出租合同。对于自主改造的项目，应严格按照监管协议的要求实施改造、履行协议约定的责任义务。

区政府应组织有关部门按照土地出让合同或监管协议约定，对城市更新项目进行绩效评价与联合监管。

## 第六章 标图入库管理

### 6.1 标图入库办理流程

#### 1. 入库申请。

（1）拟由土地原权利人或其他市场主体实施改造的地块，原权利人（土地所有权人、使用权人或者经其同意的实际用地人）或其委托的市场主体提出入库申请。

（2）拟由区政府实施改造的地块，由市自然资源局各分局提出入库申请。

（3）拟由镇（街道）实施改造的地块，由镇（街道）城市更新机构提出入库申请。

2. 审核与备案。市自然资源局各分局组织地块入库申报材料，通过广东省土地管理与决策支持系统进行在线申报。市城市更新局

审核通过后，即在广东省土地管理与决策支持系统自动备案。

3. 公告。市城市更新局将已入库地块的图斑编号、用地面积、坐落位置等信息纳入政府信息主动公开范围，通过门户网站予以公开，接受公众查询和社会监督。

## 6.2 标图入库管理要求

### 6.2.1 一般要求

符合省、市标图入库要求的用地，可按标图入库相关规定申请入库。

### 6.2.2 无合法用地手续补充入库

对入库范围内涉及无合法用地手续的地块，且难于按照历史用地协议约定的用地范围、规划功能单元、道路、河流及产权边界等因素合理确定入库范围，需在单元计划成果中明确入库范围并论证入库符合性，并允许同步报广东省土地管理与决策支持系统进行入库审查，待单元计划批复后按相关规定补充入库。

### 6.2.3 一般“三地”、超标“三地”及其他用地补充入库

一般“三地”、超标“三地”及其他用地可在实施方案批复后按相关规定补充入库。

涉及入库后未能通过“三地”及其他用地办理转用、征收审批的，需对相关已入库图斑进行删减。

## 第七章 高效审查审批机制

### 7.1 同步报批机制

属于“简易流程”中按已批控规和地块开发细则执行的，可申请单元计划、无合法手续用地标图入库和实施方案同步报审，单元计划与实施方案按顺序先后批复。

属于“一般流程”，可申请单元计划和单元规划或控规同步申报，单元计划与单元规划或控规按顺序先后批复。

同步报批时可视实际需要，简化申报材料。

### 7.2 容缺预审机制

#### 7.2.1 单元规划容缺预审

在单元规划阶段，可凭单元计划批复，开展容缺预审工作。

1. 操作说明。对于土规修改和单元规划编制同步启动的，可凭单元计划的批复，对单元规划开展土规容缺审查。

2. 条件复核。市自然资源局各分局应在单元规划上报规委会前，开展容缺预审条件复核。审批权限在市政府的单元规划，还应向市城市更新局提交经批准的土规修改方案进行条件复核。

#### 7.2.2 “三旧”改造用地报批容缺预审

##### 1. 操作说明。

“三旧”改造用地报批可凭单元计划批复，在单元规划阶段，同步启动“三旧”改造用地报批工作。在实施方案报市自然资源局各分局审查后，市自然资源局各分局可容缺实施方案的批复开展预

审。

对于土规修改和“三旧”改造用地报批同步开展的，在土规修改方案报市自然资源局各分局审查后，市自然资源局各分局可容缺土规修改的批复开展预审。

**2. 条件复核。**市自然资源局各分局应在报送“三旧”改造用地报批材料至区政府审批或市自然资源局审查前，开展容缺预审条件复核。

### **7.2.3 实施方案容缺预审**

**1. 操作说明。**属于“简易流程”中按已批控规和地块开发细则执行的，在单元计划报市自然资源局各分局审查后，实施方案可容缺单元计划的批复，由市自然资源局各分局开展容缺预审。

**2. 条件复核。**市自然资源局各分局应在报送实施方案至区政府审批前，开展容缺预审条件复核，核查单元计划的批复材料。

## **第八章 附 则**

### **8.1 与国土空间规划衔接**

市、区两级国土空间规划编制完成后，按照国土空间规划管理要求进行衔接或调整。

### **8.2 实施方案与改造方案关系**

本指引中所指的“实施方案”等同于广东省“三旧”改造政策文件中所指的“改造方案”。

### 8.3 一般“三地”和超标“三地”释义

一般“三地”：是指单个地块面积小于3亩且累计面积不超过项目主体地块（不含“三地”、其他用地）面积10%的“三地”。

超标“三地”：是指单个地块面积大于3亩、或累计面积超过项目主体地块（不含“三地”、其他用地）面积10%且原则上不超过20%的“三地”。

### 8.4 与旧村居改造项目衔接

旧村居改造项目的前期服务机构在单元计划阶段中，确定前期工作组织模式后选取。市场改造主体在单元规划阶段中，开发建设条件确定的前提下（原则上以审批通过或经规委会审议通过的详细规划为依据）选取。实施方案及拆迁补偿安置方案经批复后，且市场改造主体在与土地房屋权利人的签约率达到80%以上（含），可报区人民政府批准确定为项目实施主体。

### 8.5 反馈机制

对本指引未明确的特殊性流程事宜，可由市自然资源局各分局上报市城市更新局，采用“一事一议”的方式处理。

### 8.6 其他

本指引自印发之日起实施，有效期两年，由佛山市城市更新局负责解释。在本指引实施后，如国家、省对城市更新（“三旧”改造）流程有相关规定的，从其规定执行。