

佛山市“三旧”改造项目实施监管工作指引

(征求意见稿)

第一章 总 则

1.1 制定目的

为加强佛山市“三旧”改造项目监督管理工作，完善改造项目“四阶段”全流程管理制度，在监管协议中落实改造责任，确保项目实施过程中落实改造建设要求，推动城乡规划的落实、片区配套设施的完善和经济社会高质量发展。

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. 《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)；

4. 《广东省国土资源厅关于印发〈“三旧”改造项目实施监管协议〉指导性范本的通知》(粤国土资三旧函〔2017〕1029号)；

5. 《佛山市自然资源局关于印发〈佛山市自然资源领域批后监管管理办法〉及〈佛山市自然资源领域批后监管台账管理细则〉的通知》(佛自然资通〔2022〕174号)；

6. 《佛山市自然资源局佛山市城市更新局关于在“三旧”

改造中进一步加强历史文化保护的通知》(佛自然资通〔2022〕33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)；

8.《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)；

9.《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)。

1.3 职责分工

1.3.1 市城市更新局

负责统筹和协调全市“三旧”改造项目实施监督工作，拟定“三旧”改造实施监督管理政策，指导各区开展“三旧”改造项目实施监督和绩效评价工作。

1.3.2 区人民政府

区人民政府作为“三旧”改造项目实施的监管主体，负责统筹开展本辖区“三旧”改造项目监管工作；负责统筹签订项目监管协议；负责组织有关部门按照监管协议及其他建设要求约定，对“三旧”改造项目开展联合监管和绩效评价工作。

1.3.3 市自然资源局各分局

负责按照省、市监督管理要求，协助区政府具体组织本辖区“三旧”改造实施监督管理工作；指导镇政府(街道办事处)开展项目监管工作；收集改造项目统计数据、上报及

跟踪管理。

1.3.4 各区有关部门（单位）

负责在各自职责范围内，按照“谁主张、谁监管”的原则，开展“三旧”改造相关监管工作。

1.3.5 镇人民政府（街道办事处）

负责在辖区范围内开展“三旧”改造项目实施监督管理工作。

1.4 适用范围

本指引适用于佛山市行政区域范围内的“三旧”改造项目，项目类型分为政府实施类、政府主导类、市场实施类和其他改造项目¹。

1.5 监管阶段

本指引所指的实施监管阶段是指按照“三旧”改造项目全流程管理要求，在项目实施方案批复后，对实施过程中的关键性事项纳入监管协议、项目开发建设相关协议等，并落实监管要求的管理过程。按照项目实施流程分为土地整理阶段、供地阶段和建设实施三个阶段。

1.6 监管依据

各区应当按照土地管理、国土空间规划、“三旧”改造、历史文化保护等有关法律法规及文件要求，以批复的详细规划（“三旧”改造单元规划）、实施方案、签订的监管协议、

¹政府实施类项目指由政府通过直接征收、直接承租、协议收储等方式实施的“三旧”改造项目。

政府主导类项目指由政府与土地权利人、市场企业一并推进实施的“三旧”改造项目，包括政府挂账收储等类型。

市场实施类项目指采用土地权利人自行改造、选取市场改造主体、企业收购改造、单一主体归宗等模式改造的项目，包括以协议出让、出租方式取得国有或集体土地使用权等类型实施的全面改造或微改造（指符合“三旧”改造政策完善用地手续、改变土地及建筑功能的政策类微改造）项目。

其他改造项目是指按省有关标准纳入“三旧”改造成效统计但不实施“三旧”改造全流程管理的项目。

土地出让（出租）合同、项目开发建设相关协议等为依据，开展“三旧”改造项目实施监管工作。

1.7 监管流程

1.7.1 政府实施类项目监管流程

政府实施类项目在供地阶段，各区应将实施方案中涉及供地后的建设监管内容落实到土地出让（出租）方案中，明确土地受让方的责任和义务，由各区按照省、市政策文件要求落实监管。

1.7.2 政府主导类项目监管流程

政府主导类项目在实施方案获批之日起三个月内，由监管主体（或其委托的单位）与原土地权利人签订监管协议，在协议中落实已批复的控制性详细规划（“三旧”改造单元规划）、实施方案等规定的改造要求，加强供地前的监督管理，重点落实土地整理、公益性用地移交、历史文化保护等要求。

在项目供地阶段，各区应按照批复的实施方案，在土地出让（出租）方案中落实供地后的“三旧”改造建设内容，并可结合项目实际按需与土地受让方签订项目开发建设相关协议，明确土地受让方的责任和义务。

项目供地后，由监管主体统筹有关部门依据土地出让（出租）合同、项目开发建设相关协议等，按照“谁主张、谁监管”的原则，落实“三旧”改造联合监管。

1.7.3 市场实施类项目监管流程

市场实施类项目在实施方案获批之日起（旧村居改造项

目在项目实施主体确认后)三个月内,由监管主体(或其委托的单位)与原土地权利人或项目实施主体签订监管协议。监管协议的条款内容需落实已批复的控制性详细规划(“三旧”改造单元规划)、实施方案等规定的改造要求。

在项目供地阶段,各区应按照批复的实施方案、已签订的监管协议,在土地出让(出租)方案中落实供地后的“三旧”改造建设内容,并可结合项目实际按需与实施主体(土地受让方)签订项目开发建设相关协议,明确土地受让方的责任和义务。

项目供地后,由监管主体统筹有关部门依据监管协议、土地出让(出租)合同、项目开发建设相关协议等,按照“谁主张、谁监管”的原则,落实“三旧”改造联合监管。

1.7.4 其他改造项目监管

其他改造项目由各区按照省、市政策文件要求,根据项目特点,参照本指引自行监管。

第二章 监管内容

监管主体应将“三旧”改造项目实施过程中涉及的土地整理与收储、公益性责任、补偿及复建安置、历史文化保护以及其他有关部门监管要求等关键性事项纳入监管协议或项目开发建设相关协议。各项具体监管内容如下:

2.1 土地整理与收储监管内容

2.1.1 土地整理监管

监管主体应监督原土地权利人或项目实施主体依法依

约完成土地整理工作。具体包括解决项目用地及地上建筑物的抵押、出租、出借、查封或执行处置等关系；按实施方案约定的期限内完成原有地上建筑物、构筑物及附属设施拆除；按需开展环境评估、拆除过程土壤污染防治、土壤污染及地质评估、历史文化保护评估等工作。

2.1.2 净地移交入储监管

涉及土地入储的项目，监管主体应监督原土地权利人按照监管协议要求完成土地整理、完善用地手续、申请注销不动产权证，协助完成净地入储等工作。

2.2 公益性责任监管内容

2.2.1 公益性用地移交监管

监管主体应监督原土地权利人或项目实施主体履行移交公益性用地义务。原土地权利人或项目实施主体在拆除公益性用地原有上盖物、完善用地手续及注销原不动产权证的前提下，按实施方案及分期供地计划，向政府申请将符合条件的国有建设用地纳入土地储备。同一项目分期供地的，分期累计落实的公益性用地比例不低于整体项目范围的移交比例要求。相关部门配合做好公益性用地接收工作。

涉及差额移交公益性用地的项目，应在监管协议中明确差额移交方式。采取项目内移交经营性用地的，应在项目供地前签订差额部分用地的无偿收储协议，差额部分用地的出让收益不予分配。除小于1公顷项目外，各区应当在项目供地后半年内，在其他“三旧”改造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。

采取其他项目异地移交的，应在项目供地前向政府申请将符合条件的国有建设用地纳入土地储备。

2.2.2 公益性设施建设与移交监管内容

项目涉及公益性设施建设与移交的，监管主体应在监管协议中明确项目实施主体在供地后的建设责任，并将设施类型、设施等级规模、占地面积、建筑面积、验收交付时间等关键性内容纳入土地出让（出租）方案中。

实施主体（土地受让方）应按照土地出让（出租）合同、项目开发建设相关协议等完成公益性设施建设，向主管部门申请设施验收和移交。公益性建设项目的建设、验收和移交时序不迟于当期的融资建设工程。相关部门配合做好公益性设施接收工作。

2.3 补偿及复建安置监管内容

2.3.1 补偿安置义务监管内容

涉及补偿安置的项目，监管主体应监督项目实施主体与原土地权利人签订补偿安置协议，在补偿安置协议中明确补偿安置方式、补偿标准、补偿时间、回迁及过渡期安置义务等约定事项，并按照协议履行补偿安置义务。

具体补偿安置标准可由各区政府结合实际情况自行制定。

2.3.2 复建安置物业建设监管内容

涉及复建安置的改造项目，监管主体应在监管协议中明确复建安置物业建设的用地面积、建筑面积、套数、交付标准、验收交付时间等，并将相关要求纳入土地出让（出租）

方案中。

实施主体应按照土地出让（出租）合同、项目开发建设相关协议等，优先履行复建安置物业建设义务。分期复建安置物业规划验收、竣工验收备案、交付使用和办理不动产首次登记的时间不迟于当期融资建设工程。属于复建安置物业的部分，实施主体不得对外销售。

2.3.3 复建安置资金监管内容

针对市场实施类的旧村居、旧城镇改造项目，有条件的区应建立项目复建安置资金监管制度，由项目实施主体、监管主体、开户银行三方签订复建安置保证金监管协议，实施主体应按照协议约定缴存保证金；也可以办理不可撤销、见索即付的银行保函，专项用于复建安置补偿。

复建安置资金的具体金额和管理指引由各区政府结合实际情况自行制定。

2.4 历史文化保护监管内容

对拟实施“三旧”改造的区域，应按照国家、省、市相关要求开展历史文化资源调查评估工作。项目涉及历史文化保护资源的²，应由相关主管部门提出监管要求，按照相关要求实施监管。

2.5 其他相关监管内容

“三旧”改造项目如涉及产业引入、投资强度、产值税收、节能环保等其他相关建设责任的，应由相关主管部门提出，并由提出要求的主管部门开展监管工作。

² 历史文化保护资源以《佛山历史文化名城保护规划（2020-2035）》内的保护要素为准。

第三章 政府主导类项目监管指引

3.1 土地整理阶段监管

3.1.1 监管主体责任

实施方案获批之日起三个月内，由监管主体（或其委托的单位）与原土地权利人签订监管协议。

3.1.2 监管内容

1. 土地整理与收储监管；
2. 公益性用地移交监管；
3. 净地移交入储监管；
4. 历史文化保护监管；
5. 其他相关监管内容。

3.2 供地阶段监管

3.2.1 监管主体责任

监管主体会同有关部门在土地出让（出租）方案中落实供地后的“三旧”改造监管内容，并可按需与土地受让方签订项目开发建设相关协议，履行项目监管责任。

3.2.2 监管内容

1. 公益性设施建设与移交监管；
2. 复建安置资金监管、复建安置物业建设监管；
3. 历史文化保护监管；
4. 其他相关建设监管内容。

3.3 建设实施阶段

3.3.1 监管主体责任

由监管主体统筹有关部门，按照“谁主张、谁监管”的

原则落实建设实施阶段的联合监管责任。

3.3.2 监管内容

1. 公益性设施规划验收、竣工验收备案、移交监管；
2. 复建安置物业规划验收、竣工验收备案、交付监管；
3. 历史文化保护监管；
4. 其他相关建设监管内容。

第四章 市场实施类项目监管指引

4.1 土地整理阶段监管

4.1.1 监管主体责任

实施方案获批之日起（旧村居改造项目在项目实施主体确认后）三个月内，由监管主体（或其委托的单位）与项目实施主体或原土地权利人签订监管协议，履行项目监管责任。

4.1.2 监管内容

1. 补偿安置义务监管；
2. 土地整理监管；
3. 公益性用地移交监管；
4. 公益性设施建设与交付监管；
5. 历史文化保护监管；
6. 复建安置资金监管；
7. 其他相关监管内容。

4.2 供地阶段监管

4.2.1 监管主体责任

监管主体会同有关部门在土地出让（出租）方案中落实

项目供地后的“三旧”改造监管内容，并可结合项目实际按需与实施主体（土地受让方）签订项目开发建设相关协议，履行项目监管责任。

4.2.2 监管内容

1. 公益性设施建设与移交监管；
2. 复建安置资金监管、复建安置物业建设监管；
3. 历史文化保护监管；
4. 其他相关建设监管内容。

4.3 建设实施阶段

4.3.1 监管主体责任

由监管主体统筹有关部门，按照“谁主张、谁监管”的原则落实建设实施阶段的联合监管责任。

4.3.2 监管内容

1. 公益性设施规划验收、竣工验收备案、交付监管；
2. 复建安置物业规划验收、竣工验收备案、交付监管；
3. 历史文化保护监管；
4. 其他相关建设监管内容。

第五章 监管措施

各区应加强对项目用地报批、供地手续、保证金（保函）使用、规划验收、不动产预售等环节的全链条的监管。针对项目监管过程中发现的问题，监管主体应向原土地权利人或项目实施主体发送书面询函，及时督促其开展整改工作。

5.1 供地手续监管

在项目办理土地出让（出租）手续前，监管主体应组织有关部门对土地整理和公益性用地移交完成情况提出监管意见。对于未按规定完成土地整理和公益性用地移交的项目，不予办理供地手续。

5.2 预售监管

涉及复建安置的项目办理复建安置物业以外的其他房屋销售（预售）手续前，实施主体应提交按补偿安置协议约定并经原权利人书面同意的安置物业分配方案和房屋选择确认文件，监管主体应组织相关主管部门就补偿安置协议的履行情况提出意见。

5.3 验收监管

项目融资建设工程申请办理规划验收或竣工验收备案前，监管主体应组织相关主管部门优先对项目同期的公益性设施、复建安置物业等建设工程进行验收。未完成同期公益性设施或复建安置物业验收手续前，不予办理项目其他融资工程的验收手续。

5.4 保证金使用

项目实施主体未按资金监管协议履行补偿安置等义务的，监管主体有权要求相关行政主管部门依法处置，并按相关协议约定，使用监管资金组织履行相关复建安置等义务，由此产生的经济损失由违约的项目实施主体承担。

5.5 限期整改

监管主体应按照监管协议约定履行监管责任，督促原土地权利人或项目实施主体落实各项责任和义务。对未依规依

约实施改造义务的，监管主体应及时查处，责令其限期进行整改。整改完成前，监管主体可向有关部门申请暂停办理项目相关报批手续。

5.6 撤销批复

对于原土地权利人（前期整理人）或项目实施主体未依法依约实施改造，且在限期内拒不整改的，监管主体可撤销实施方案批复或提请原批准单位撤销实施方案的批复，向原审批部门申请撤销土地完善转用等相关审批手续。已享受“三旧”改造或其他扶持补助奖励的，须补缴或返还全部奖补优惠所得。

5.7 取消资格

对于项目前期整理人或实施主体不依规依约履行改造义务，且情节严重的，监管主体应向有关部门报送其违约情况，由项目批准单位依法取消实施主体的认定资格，将企业失信行为纳入信用记录向社会公布。

5.8 其他内容监管措施

项目改造实施涉及产业引入、投资强度、产值税收、节能环保等其他责任义务的，监管主体应当就建设实施落实情况征求相关主管部门意见，由相关主管部门按照监管协议、项目开发建设相关协议等履行监管责任。

第六章 实施保障

6.1 落实相关部门责任

各区应加强对项目全流程实施过程中的内部监督管理，

明晰各层级、各部门的监管职责分工，加强督查考核，落实监管责任。各区应建立多部门联动协调机制，加强信息共享和互通，及时告知相关部门项目审批、监管要求等情况，保障对项目开展有效的联合监管。

6.2 落实备案管理制度

各区应在监管协议签订后的1个月内，通过信息化管理系统将监管协议上传备案。未完成监管协议备案的项目，不予出具用地报批批复。

因项目实施方案发生调整，导致监管协议的签订方、主要权责义务等发生重大变化的，应在调整后的项目实施方案获批之日起1个月内重新签订监管协议。

6.3 加强项目跟踪管理

各区应定期开展项目巡查、抽查、项目跟踪评估等工作，及时掌握项目改造实施动态。市自然资源局各分局应定期收集汇总已批项目的实施进展、改造成效、公益性责任落实情况等信息，建立工作台账，按季度汇总后报市城市更新局。

6.4 完善监督管理体系

各区可在省、市“三旧”改造项目监管体系框架下，结合实际完善区级监督管理体系和政策体系。针对不同类型的改造项目细化监管要求，制定相应的管理细则和监管协议范本，因地制宜保障项目有序实施。

6.5 加强监管实施保障

各区应强化“三旧”改造项目实施监管机构建设，加强人、财、物的保障，建立人员培训和交流学习机制，总结创

新举措和管理经验，提升监管水平。

第七章 附 则

本指引自印发之日起实施，由佛山市城市更新局负责解释。本指引实施前已签订监管协议的，按原监管协议实施监管。

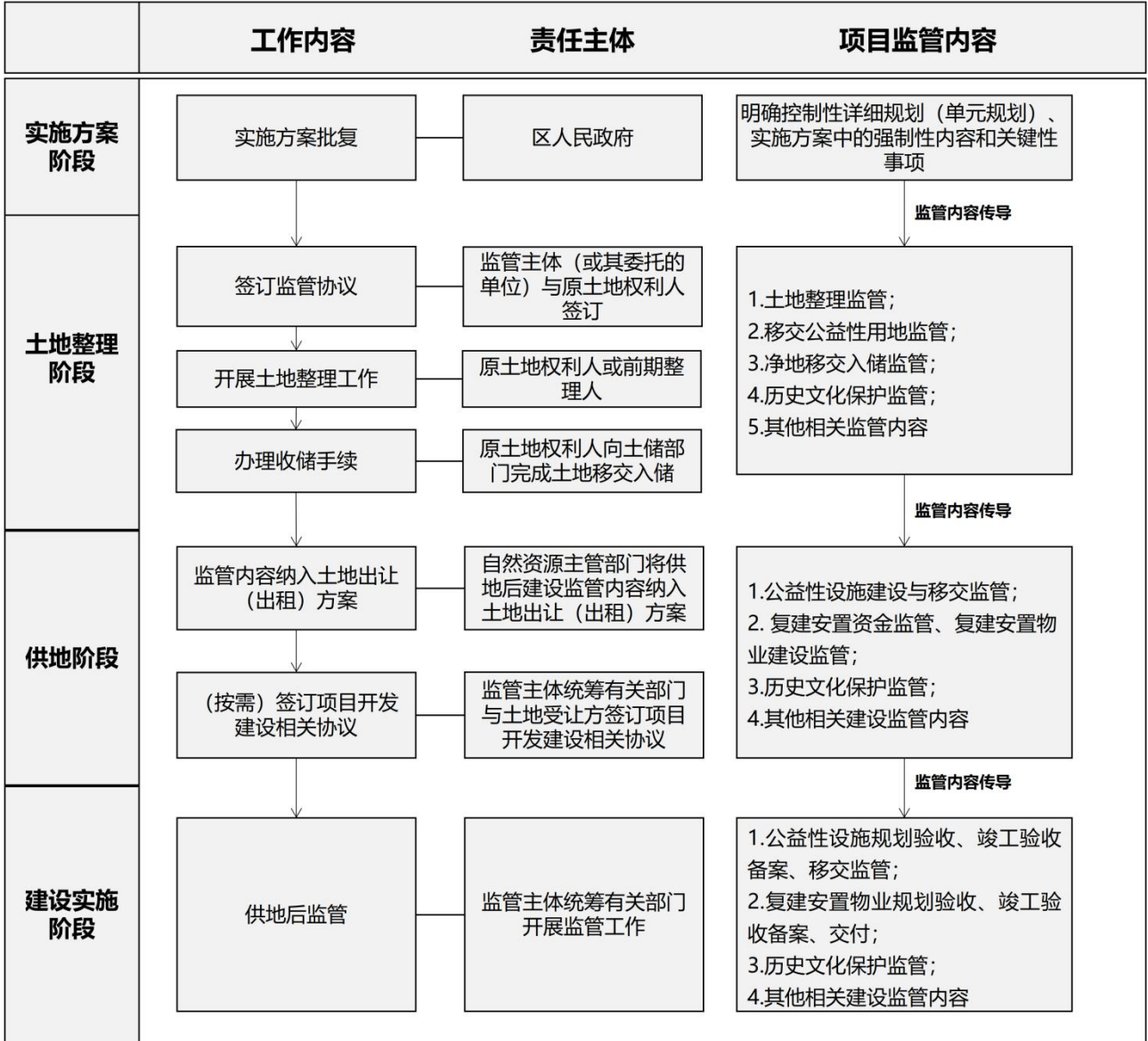
本指引实施后，国家、省对“三旧”改造项目实施监管有新规定的，从其规定执行；涉及政府“做地”（政府统筹储备土地）的，项目的实施监管按相关要求实施。

附件：佛山市“三旧”改造项目实施监督管理流程图

附件

佛山市“三旧”改造项目实施监督管理流程图

1. 政府主导类项目实施监管流程



佛山市“三旧”改造项目实施监督管理流程图

2. 市场实施类项目实施监管流程

