

# 广东省国土资源厅文件

粤国土资规字〔2018〕3号

---

## 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

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见》业经省人民政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

广东省国土资源厅

2018年4月4日



# 关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见

为贯彻落实省人民政府《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）、《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）以及国土资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）等文件精神，进一步优化“三旧”改造政策，加快盘活利用各类低效城镇建设用地，现提出以下实施意见。

## 一、调整完善“三旧”改造地块数据库

（一）准确把握“三旧”改造标图建库标准。基层“三旧”改造主管部门应对拟入库地块是否符合以下入库标准进行认真审核：

1. 纳入“三旧”改造地块数据库的地块应当以宗地为基本单元。在旧村庄和旧城镇改造中，宗地数量多且面积小的，可以将相邻多个宗地作为整体入库。对无合法用地手续的地块，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地块范围。

2. 严格把握用地时间范围及上盖物占地比例。2009年12月31日前已建设使用，地块上盖物基底面积占入库单元地块面积比例达30%以上，符合土地利用总体规划，经第二次全国土地调查（以下简称“二调”）和最新的土地利用现状图认定为建设用地，布局散乱、利用不充分、用途不合理、规划

确定改造的低效存量建设用地，可按规定纳入“三旧”改造范围。已认定为闲置土地的，不得申请纳入改造范围。上盖物基底面积占入库地块面积比例不足30%的，经原土地权利人自愿申请，可按照2009年12月31日前上盖物占地面积确定可纳入标图建库的用地面积。

3.特殊情形处理。上盖物占地比例符合建设用地规划许可证、土地供应法律文书等载明的规划条件，可不受30%比例限制。属于生态修复类改造项目，规划用途为非建设用地的，如能提供相关主管部门出具的项目属于生态修复类型的证明材料，可按规定纳入标图建库范围。“二调”认定为非建设用地，但实地在2009年12月31日前已经建设使用且符合上盖物占地比例要求的，可按规定纳入标图建库范围。

（二）实行标图建库报备制度。各地级以上市只需按年度（每年12月底前）将本行政区域调整完善后的“三旧”改造地块数据库一次性报送省国土资源技术中心备案。对于拟增补入库的地块，由地级以上市“三旧”改造主管部门依据本意见及相关规定对其是否符合入库标准进行实质性审查，审查通过后即可开展改造项目的认定、改造方案及用地报批等工作；省国土资源技术中心仅负责对其报备的格式内容是否规范齐备进行技术性审查，审查通过的即予以备案；对于拟删减的地块，需由相关地级以上市举证说明拟删减原因，确有正当合理理由的（如规划修改导致近期无法实施改造，改造地块原土地权利人明确表示不同意实施改造等），可以进行删

减，但已按“三旧”政策完善用地手续，享受“三旧”改造相关政策优惠，或已计入往年改造成效的地块不得删减。对上述内容审查通过的，由省国土资源技术中心出具备案函，并向社会公开备案结果。各地市可根据本地实际，参照省以往的做法，对数据库调整频次、程序、审查要求等予以规范。

（三）同步办理土地征收和标图建库手续。“三旧”改造涉及土地征收审批权限已由省人民政府委托地级以上市人民政府行使。符合标图建库条件，改造条件成熟、改造需求迫切的地块，特别是贫困村改造用地，可由县级“三旧”改造主管部门将土地征收报批材料（需经同级人民政府审核同意）、纳入标图建库申请材料连同相关说明（包括项目性质、改造条件及同步办理土地征收和标图建库手续必要性等），上报地级以上市“三旧”改造主管部门审查，经其同意纳入标图建库范围的，方可按程序报地级以上市人民政府办理土地征收手续。对于符合农用地转用、土地征收正常办理条件的新增建设用地，仍按照现行法律法规及政策规定进行相关报批。严禁通过违规纳入“三旧”改造标图建库的方式，规避正常的征地审批程序。

## 二、加强土地规划保障

（四）统筹存量与增量。各地应统筹安排新增与存量用地，在土地利用总体规划数据库中增加“三旧”改造图层，与省“三旧”改造地块数据库保持一致，将具备改造条件、近期可能实施改造的“三旧”用地全部纳入规划范围，充分保障建

设用地规模。“三旧”用地的规划审核参照新增建设用地的规划审核标准执行。

（五）明确土地利用总体规划修改程序。对于连片改造中不符合土地利用总体规划,原则上单块面积不超过3亩、累计面积不超过项目主体地块面积10%的边角地、夹心地、插花地等零星土地,在不突破城乡建设用地规模、不减少耕地保有量且不涉及占用基本农田的前提下,可凭“三旧”项目确认文件、城乡规划部门出具的相关零星土地无法单独出具规划设计条件或难以独立开发的函件申请修改土地利用总体规划,按照《广东省土地利用总体规划修改管理规定》(粤国土资规划发〔2013〕23号)等确定的程序报批,并提供该文件第八条第(一)、(二)、(三)、(五)、(八)项等材料,以及对拟修改规划的用地面积及比例、项目主体地块已经纳入“三旧”改造地块数据库、“三旧”改造专项规划、年度实施计划及其与城市(镇)总体规划、控制性详细规划的符合性等情况作出的补充说明。

### 三、明确“三旧”改造申请条件

（六）合理确定项目改造主体。对于无合法征地手续或手续不完善,实际已实施征地(2009年12月31日前已签订征地协议)的历史用地,按照用地发生时的土地管理法律、法规及政策规定落实处理(处罚)并完善征收手续后,以土地权利人作为改造主体;签订征地协议后发生转让行为的,可按照用地发生时的土地管理法律政策落实处理(处罚)并

完善征收手续后，以受让人作为改造主体。农村集体经济组织与其他个人或单位签订集体建设用地使用权出让、租赁合同，将土地流转给其他个人或单位使用的，以原农村集体经济组织为改造主体；经农村集体经济组织表决同意，且土地流转期限符合相关法律、法规、规章要求的，在土地流转期限内可由农村集体建设用地的受让人、承租人作为改造主体。农村集体经济组织使用的国有建设用地也可参照上述规定，以原农村集体经济组织或承租人为改造主体。对于成片连片改造项目，改造范围内的所有权利主体通过以房地产作价入股、签订搬迁补偿协议、联营、收购归宗等方式，将房地产的相关权益转移到单一主体后，可由该主体申请实施改造，在完成上盖物拆除后再注销原有不动产权证，由国土资源主管部门直接与单一改造主体签订出让合同。但连片改造涉及公有经济成分占主导地位的公司、企业资产处置的，必须按照国有资产处置程序办理。

（七）明确实施改造的具体标准。依据“三旧”改造专项规划、控制性详细规划或“三旧”改造单元规划，改造主体负责编制项目改造方案，确定改造规模、开发强度、利用方向、资金平衡、需办理的用地手续等内容，报有批准权的市、县人民政府批准。改造方案必须具备实质性改造内容，明确对上盖物的具体处置措施，具体改造标准由省国土资源厅统一规定。实质性改造以拆除重建为主，对于原有上盖物年代较新、质量较好的，允许继续保留使用，并通过改变功能、加

建扩建、局部拆建、节能改造、完善公建配套设施等方式实施改造。

#### 四、加快“三旧”用地审批

(八)合理划分“三旧”改造审批权限。涉及将旧村庄集体建设用地转为国有建设用地的，改造方案报所在的市、县级人民政府审批，土地征收手续报地级以上市人民政府根据省人民政府委托进行审批。涉及完善土地征收手续的，按照用地行为发生时间分类处理：

1.用地行为发生在1986年12月31日之前的集体建设用地，因改造需要必须征收为国有建设用地的，参照旧村庄集体建设用地转为国有建设用地方式办理。

2.用地行为发生在1987年1月1日至1998年12月31日之间的，依照1988年修订的土地管理法的相关规定，落实处理（处罚）后按土地现状办理征收手续，其中改造方案由地级以上市人民政府审批，完善土地征收手续报地级以上市人民政府根据省人民政府委托进行审批。

3.用地行为发生在1999年1月1日至2009年12月31日之间的，依照1998年修订的土地管理法的相关规定，落实处理（处罚）后按土地现状办理征收手续，其中，改造方案由地级以上市人民政府审批，完善土地征收手续报地级以上市人民政府根据省人民政府委托进行审批。

农村集体土地完善建设用地手续后保留集体土地性质，或国有土地完善建设用地手续的，按照规定权限报所在的地

级以上市人民政府审批，并同步审批改造方案。

(九) 加快完善历史用地手续。对纳入“三旧”改造范围，符合土地利用总体规划和城乡规划、没有合法手续且已实际使用的建设用地，上盖物基底面积达到改造项目总面积 30% 以上，或上盖物占地比例虽不足 30%，但符合建设用地规划许可证、土地供应法律文书等载明的规划条件，并且拟采取拆除重建、加建扩建、局部拆建、完善公建配套设施等方式改造的，可按照现状地类完善建设用地手续。具体实施办法由省国土资源厅制定。

(十) 规范“三旧”改造涉及边角地、夹心地、插花地（以下称“三地”）报批方式。“三旧”改造涉及“三地”办理农用地转用或土地征收手续的，由各地纳入批次用地依法报批，或与主体地块一并组卷上报。属于需要国务院批准的 10 个城市中心城区范围的农用地转用，可依法纳入城市批次用地报国务院审批。涉及的新增用地计划指标由各地在省下达的计划指标内安排，优先使用省下达的完成年度改造计划的奖励指标。涉及土地征收的，经农村集体经济组织表决同意，可不再举行听证、办理社保审核和安排留用地。“三旧”改造涉及“三地”面积大于 3 亩，或累计面积超过项目主体地块面积（不含“三地”面积）10%，且原则上不超过 20%，符合土地利用总体规划和城乡规划的，可将其农用地转用和土地征收报批材料，连同由市、县人民政府对申报地块的相关说明（包括是否符合“三地”定义、图形特征、单块面积、累计面积占改



造项目主体地块用地面积比例、是否可以单独出具规划要点、是否符合相关规划、纳入改造范围的必要性、社会经济预期效益等）一并报地级以上市人民政府根据个案处理原则进行审批。超标“三地”属于国有建设用地，且主体地块的改造方案已经有权机关批准的，地级以上市人民政府也可根据个案处理原则进行审批。

## 五、规范“三旧”改造供地

（十一）合理确定协议出让供地范围。涉及“三旧”改造的供地，属政府收购储备后再次供地的，必须以招标拍卖挂牌方式出让，其余可以协议方式出让。以协议方式出让的，必须履行地价评估、集体决策、结果公示程序，根据市场价格综合确定出让底价。2017年3月14日之前已批准改造方案的项目，可继续按照粤府〔2016〕96号文印发之前的政策办理供地手续。具体实施办法由各地级以上市人民政府依据相关规定制定。

（十二）明确旧村庄改造的供地方式。鼓励农村集体经济组织通过“三旧”改造政策完善相关用地手续后，采用自行改造、与有关单位合作改造或由政府组织实施改造等多种方式实施改造。其中，自行改造或者合作改造的，可以直接出让给农村集体经济组织或其成立的全资子公司、农村集体经济组织与公开选择的市场主体成立的合作公司、或者农村集体经济组织与公开选择的合作主体约定作为开发建设单位的一方；由政府组织改造的，在办理报批手续前需经农村集

体经济组织表决同意，并明确具体补偿安置途径；在确定开发建设条件的前提下，政府可通过招标等公开方式出让土地，由中标人或竞得人实施拆迁工作。改造过程中需要调整上述改造方式的，应经农村集体经济组织表决同意，并报经原批准机关同意，有关调整情况应当及时在“三旧”改造项目监管系统中备案。

（十三）加大对产业类改造项目支持力度。纳入“三旧”改造范围，具有合法用地手续的工业用地，改造后用于兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台等国家支持的新产业、新业态建设项目的，经市人民政府批准，可享受按原用途使用的5年过渡期政策。5年过渡期满后，经市人民政府批准，可按新用途办理用地手续；若项目无法继续经营，原用地单位可按原用途保留使用土地。鼓励各地制定产业类改造项目专项支持措施，促进实体经济发展。

（十四）合理分配土地增值收益。根据粤府〔2009〕78号文等相关规定，“三旧”用地由政府依法收回或征收后通过招标拍卖挂牌方式出让的，所得出让收益可按规定用于补偿原土地权利人，并可采取物业返还等其他方式兑现补偿。拟入库地块按照上盖物占地面积及30%比例返算可入库面积的剩余部分，可由政府完善相关手续后依法纳入土地储备，并对原土地权利人给予合理补偿。各地可结合实际制定完善增值收益分配机制的相关优惠政策，鼓励原土地权利人和市场主体积极参与。

(十五) 规范公益性用地移交。在旧城镇、旧厂房改造中，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）的改造项目，原权利人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，并负责对移交范围内原有建筑物、构筑物及其附属设施进行拆除，未按规定移交的，不予办理供地手续。移交的公益性用地应为国有建设用地，移交人不需为移交的公益性用地补缴土地出让金。在旧城镇、旧厂房改造中，将工业用地等用途改变为商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地的自行改造项目均需移交公益性用地，需移交公益性用地的改造项目类型、具体比例由“三旧”改造主管部门牵头研究确定；城乡规划主管部门在组织编制或修编控制性详细规划中予以落实。对于改造地块所在的控制性详细规划或单元规划未提出预留公益性用地要求，或改造地块面积较小，无法提供有效的公益性用地等情形，可按公益性用地用途评估后，补缴与应移交用地等价的土地价款，或通过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筑面积，根据其占项目总建筑面积的比例折抵应移交的用地面积；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，由开发项目主体按照建设工程项目的有关规定办理手续并实施建设。具体实施办法由各地级以上市人民政府制定。

## 六、加强“三旧”改造实施监管

(十六) 落实“三旧”改造项目备案制度。“三旧”改造项目涉及的改造方案及用地批文、土地供应结果、实施监管协议、改造实施情况等，应当在相关法律文书或证明文件作出之日起 30 日内通过省“三旧”改造项目监管系统进行备案。由市县级人民政府批准的“三旧”用地，未经系统备案的，依照有关规定处理。

(十七) 完善监管协议制度。除了由政府组织实施的改造项目外，其他项目均应当在改造方案正式获批之日起的三个月内，由“三旧”改造主管部门（或县级人民政府、镇人民政府、街道办事处）与改造主体签订监管协议。监管协议重点对改造项目按照经批准的改造方案及相关规划要求实施改造，无偿移交公益性用地，履行改造范围内配套建设义务，落实对改造范围内原土地权利人的补偿安置义务，实现改造项目的综合效益等方面进行监管。有条件的地市，可建立“三旧”改造资金监管制度，在签订土地使用权出让合同前，由改造主体到项目约定的银行设立改造专项资金监管账户，足额存入复建安置资金，监管账户内资金由改造主体、“三旧”改造主管部门和监管账户开户银行三者共同监管，确保专款专用；也可以在签订土地使用权出让合同之前由改造主体向“三旧”改造主管部门提供专项监管保证资金的银行保函，银行保函应为不可撤销、无条件的见索即付保函，由“三旧”改造主管部门监管。为落实共同监管责任，在尊重改造主体意愿的

前提下，将落实监管协议约定内容作为改造项目签订土地使用权出让合同以及办理建设工程规划许可证、房屋预售许可证等行政审批手续的依据。

（十八）加强“三旧”改造信息公开。省国土资源厅根据省的工作部署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，在门户网站上予以公开，接受公众查询和社会监督。各地“三旧”改造主管部门参照省国土资源厅的做法，在门户网站上公开本行政区域内“三旧”改造地块信息。“三旧”用地或改造方案经有权机关批准后，应当按规定发布公告。其中，涉及土地征收的“三旧”用地，市县人民政府应当在批复文件作出之日起10个工作日内发布公告并进行公证，保留相关证据，公告应当载明批准机关、批准文号、批准时间、批准内容、公告的有效期限以及行政复议、行政诉讼等权利事项。

（十九）完善“三旧”改造司法裁决途径。在旧村庄改造中，因实施改造对改造范围内农村集体土地及国有土地及其上盖物业的受让人、承租人、抵押权人的正当权益造成影响的，依照其与农村集体经济组织或国有土地及其上盖物业的所有权人签订的出让、出租、抵押合同的约定进行补偿，对补偿标准存在争议的，由合同约定双方自行协商或采取民事诉讼途径解决。

农村集体经济组织少数成员拒不履行经农村集体经济组织表决通过并经市县人民政府批准的改造方案（含搬迁补偿

安置内容), 按照以下情形分类处理:

1. 改造过程涉及征收集体土地, 利害关系人对补偿标准有异议的, 依据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条规定向批准征收土地的人民政府申请裁决。对于违反土地管理法律、法规规定阻挠征收土地的, 按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十五条规定, 由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交出土地; 拒不交出土地的, 申请人民法院强制执行。

2. 改造过程不涉及征收集体土地但必须对村民的房屋进行拆迁的, 县级以上地方人民政府参照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三章补偿相关规定执行。

人民法院裁定准予执行的, 可由提出申请的市、县人民政府负责执行。

(二十) 完善年度考核办法。从各地“三旧”改造年度改造计划完成情况、节约集约用地情况等方面选取多项考核指标, 合理确定各指标权重值, 形成考核指标体系, 综合考评各地“三旧”改造工作情况, 考核结果作为土地利用计划指标分配及其他相关奖惩措施的依据。自 2018 年起, 年度改造计划的实施和考核期限与自然年度保持一致。

本意见印发之日起施行, 有效期 5 年。以前规定与本意见不一致的, 按本意见执行。

公开方式：主动公开

---

抄送：省委办公厅，省府办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，  
省纪委办公厅，南海舰队、省军区，省法院，省检察院，中直驻  
粤有关单位。

---

广东省国土资源厅办公室

2018年4月4日印发

排印：钟婉怡

校对：杜伟

共印6份

---

