

佛山市人民政府文件

佛府〔2019〕14号

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

各区人民政府，市政府各部门、直属各机构：

为落实《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）精神，助力节约集约用地示范省建设，全面推进我市土地供给侧结构性改革，优化“三旧”改造市场化运作机制，加快推动“三旧”改造取得突破性进展，促进高质量发展，提高城市治理水平，提出如下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神，按照党中央、国务院关于深入推进城镇低效用地再开发的决策部署，遵循市场化运作规律，以优化“三旧”改造内生动力机制为方向，以提高存量土地资源分配效率为核心，以改善城乡人居环境、促进产业转型升级、加强历史文化和生态环境保护为重点，以打造多元化的配套政策体系为基础，全力推动“三旧”改造取得突破性进展。

（二）工作原则。

坚持以人民为中心。聚焦人民群众的需求，加大政府让利惠民力度，坚持“先安置、后拆迁”，总结规范改造模式，完善用地指标流转交易平台，维护原权利人合法权益，调动农村集体经济组织和农民的积极性、主动性，满足人民群众对美好生活的向往。

坚持以目标为引领。以促进城乡融合发展和经济高质量发展为根本目标，以中心城区形态提升和村级工业园整治提升为重点，加大政策创新供给力度，推动建立政府引导、市场运作、规划统筹、政策支撑、法治保障的“三旧”改造工作新格局。

坚持以问题为导向。瞄准入库门槛高、规划调整难、税费负担重、土地征拆难等问题，运用系统改革思维，构建开放型、综

合性、多元化的政策体系，形成工作合力。

坚持优化国土空间格局。综合考虑经济发展、国土空间利用、生态文明建设等因素，坚持拆改留相结合，注重延续城市历史文脉，精准扶持重大产业类和公益性项目，全面优化生产空间、生活空间、生态空间以及社会治理空间，走内涵式、集约性、绿色化的高质量发展路子。

二、深化改革措施

（三）创新规划管理制度。

1. 城市更新单元规划可作为项目实施依据。“三旧”改造涉及控制性详细规划（以下简称控规）未覆盖的区域，可由市自然资源局、城市更新局组织编制城市更新单元规划，参照控规审批程序批准后，作为控规实施。“三旧”改造涉及控规调整的，可参照控规修改程序批准城市更新单元规划，覆盖原控规。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。已批城市更新单元规划的修改，应参照控规修改程序进行，报原城市更新单元规划审批机构审批。

2. 城市更新单元规划应以街坊为编制单位。城市更新单元规划应以国土空间规划、城市更新专项规划为依据，以1个或多个街坊为规划编制范围。

3. 拆除重建类城市更新项目的认定。拆除重建类城市更新项目，应将标图建库图斑内 70% 以上的上盖物纳入拆除范围（按建筑基底面积计算）。

4. 优化公益性用地的供给和落实。应将不低于城市更新项目总用地面积 15%，且在拆除重建范围内将不低于该范围面积 15% 的用地用于建设公益性项目。“工改工”类城市更新项目应按照控规或城市更新单元规划落实公益性用地，不再对公益性用地贡献比例作强制要求。

通过现状工业改造为经营性开发项目（不含工业提升项目），且控规编制单元范围内人均公园绿地指标未达到《佛山市国土资源和城乡规划局关于在控制性详细规划编制中严格执行公园绿地控制标准的通知》要求的，公益性项目的用地比例不得低于 25%，绿地率不得低于 30%。其中，控规或城市更新单元规划要求公益性用地比例低于 25% 的项目，应按控规或城市更新单元规划落实公益性用地且比例不得低于 20%，同时，在项目竣工验收前，各区应统筹在项目所在镇（街道）范围内的其他经营性城市更新项目中落实差额公益性用地。

5. 优化建设用地规模调节机制。确需实施“三旧”改造，但因不符合土地利用总体规划而无法纳入“三旧”改造标图建库范围的，可按程序和权限修改土地利用总体规划，落实建设用地规模后纳入标图建库范围。涉及城市总体规划限建区的，可按程序

一并调整。市、区两级国土空间规划编制完成后，可按照国土空间规划管理要求进行衔接或调整。

不符合土地利用总体规划的，可根据《广东省人民政府关于加快推进全省国土空间规划工作的通知》（粤府函〔2019〕353号）关于过渡期内现有空间规划一致性处理的规定，通过有条件建设区使用的方式调整建设用地布局，落实规模后标图入库；土地利用总体规划已经调整并落实建设用地规模，但在城市总体规划中位于限建区的，在不突破生态红线、永久基本农田保护红线和相关规划确定的禁止建设区和强制性内容的前提下，可通过对建设项目所在地块编制或调整控规、编制城市更新单元规划，明确规划管理要求，在编制国土空间规划时按“一张图”要求做一致性处理。

（四）创新审查报批机制。

6. 优化标图建库审查要求。实地在2009年12月31日前已建设使用且符合上盖物占地比例要求，但第二次全国土地调查或最新的土地利用现状图确定为非建设用地，不涉及复垦且确需改造建设的，落实建设用地规模后可纳入标图建库范围。实地在2009年12月31日前已建设使用但未变更，已纳入标图建库范围的，可按建设用地办理“三旧”用地手续，不需安排新增建设用地指标。

同一改造主体将相邻多宗地整体入库的，可以整体核算上盖

物占地比例，但不得包含已认定为闲置土地的地块。相邻多宗地是指除了上盖物条件不满足以外，其他条件均满足标图建库要求的相邻地块。宗地之间以道路、河流隔开的，且中间再未间隔其他地块的，属相邻多宗地。

上盖物占地比例未达到 30%，但符合相关规划条件或行业用地标准规定的下限，或规划条件只设置了上限，原权利人依法获得规划和建设许可的，或地块整体改造后用于建设教育、医疗、养老、体育等公益性项目的，可纳入标图建库范围。

7. 简化“三旧”用地报批手续。实地在 2009 年 12 月 31 日前已建设使用且已按第 6 点规定纳入标图建库范围的，遵循实事求是的原则，落实建设用地规模后可按建设用地办理“三旧”用地手续。涉及完善集体建设用地手续并转为国有建设用地的“三旧”改造项目，可将项目改造方案以及完善集体建设用地手续材料、转为国有建设用地材料按各自的报批要求分别组织卷宗材料，一并报市人民政府审批。

8. 优化旧厂房完善用地手续报批。涉及拆除重建类旧厂房更新需要完善历史用地手续的，在申请主体作出拆除地上建筑物承诺后，可启动用地手续报批工作。用地报批材料经佛山市建设用地审批（审核）联席会议审议通过 3 个月内，如申请主体已拆除 50% 以上的承诺拆迁量，或因组织生产等原因确实难以完成的进行专题说明后，可申请用地批准文件。

9. 优化微改造项目行政审批手续。对于纳入标图建库范围，以保留原建筑物主体或采取加建扩建、局部拆建、完善公建配套设施、改变建筑使用功能等方式实施的微改造项目，优化规划、用地、建设、消防、商事登记等行政审批手续办理流程，提高审批效率。

10. 推行区域评估制度。对已完成区域评估的连片改造村级工业园、“工改工”等项目，在符合区域评估报告使用条件下，不再要求单个改造项目进行压覆重要矿产资源、节能、环境影响、地质灾害危险性、地震安全性等相关评估。在已完成单项评估的地块上开展“三旧”改造，且改造项目符合各项要求的，不再要求该改造项目开展区域评估；在暂不具备区域评估条件的地块上开展“三旧”改造，不强制将区域评估作为前置条件，但应按要求开展单项评估。

11. 优化场地环境调查评估。申报主体应按照《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）的规定做好环境调查评估工作。确属旧厂房因组织生产等原因难以采样，不能进行的，可推迟开展土壤污染状况调查、评审工作。

采用协议出让或集体土地流转出让方式供地的，须在签订土地出让合同前完成土壤污染状况调查、评审工作；采用其他方式供地的，须在土地收储前完成土壤污染状况调查、评审工作。属

“工改工”（分割销售情形除外）的，若涉及土壤重点监管企业或疑似污染地块的，土地权利人应及时开展土壤污染状况调查工作；若不涉及土壤重点监管企业或疑似污染地块的，土地权利人书面承诺承担后续土壤污染状况调查、风险评估以及土壤治理修复责任后，可暂不开展土壤污染状况调查工作。

12. 优化城市更新单元规划审批。综合考虑项目规模、改造类型等因素，制定差异化的城市更新单元规划审批流程，进一步简化审批要求，提高审批效率。

（五）支持整体连片改造。

13. 支持旧城镇、旧村庄整体改造。对以拆除重建方式实施的旧城镇、旧村庄改造项目，应以成本和收益基本平衡为原则合理确定容积率；因用地和规划条件限制无法实现盈亏平衡的，可通过政府补助、异地安置、容积率异地补偿等方式进行统筹平衡。经农村集体经济组织同意，旧村庄改造项目可整合本村权属范围内符合土地利用总体规划和城乡规划的其他用地，纳入旧村庄改造项目一并实施改造。纳入的其他用地可参照边角地、夹心地、插花地有关规定单独组卷或与“三旧”改造的主体地块一并组卷进行用地报批，但只能用于复建安置或公益设施建设。整体连片改造时要合理安排一定比例用地，用于基础设施、市政设施、公益事业等公共设施建设，充分保障教育、医疗、养老、体育用地需求，切实加强对历史遗产、不可移动文物及历史建筑的保护。

14. 支持集体和国有建设用地混合改造。对于纳入“三旧”改造范围、位置相邻的集体建设用地与国有建设用地，可一并打包进入土地市场，通过公开交易或协议方式确定使用权人，实行统一规划、统一改造、统一运营。实施集体和国有建设用地混合改造时，可以根据当地的实际情况和混合改造项目的实际需求确定国有建设用地的规模上限和所占的比例。

15. 支持土地置换后连片改造。在符合规划、权属清晰、双方自愿、价值相当的前提下，允许“三旧”用地之间或“三旧”用地与其他存量建设用地进行空间位置互换。土地置换应当按照转移登记办理。“三旧”用地与其他存量建设用地进行空间位置互换后，被置换的地块可直接适用“三旧”改造优惠政策，不需再纳入“三旧”改造标图建库范围，原“三旧”用地不再享受“三旧”改造优惠政策。以拆除重建方式实施的“三旧”改造项目，可将标图建库范围内的“三旧”用地先进行复垦，复垦产生的建设用地规模和指标可用于本项目范围内的非建设用地，按规定办理转用手续后一并实施改造，也可有偿转让给本市其他“三旧”改造项目使用。

16. 加大土地出让金优惠力度。为鼓励连片改造，加大对一定规模以上改造项目的扶持。其中，改造项目面积在200亩(含)至300亩的，“挂账收储”公开出让类补偿原权属人标准提高2%，协议出让类出让金计收比例下调2%；面积在300亩(含)至400

亩的，相应比例调整至 3%；面积在 400 亩（含）至 500 亩的，相应比例调整至 4%；面积在 500 亩及以上的，相应比例调整至 5%。

（六）支持降低用地成本。

17. 采取多种地价计收方式。“三旧”改造供地，可以单宗或区片土地市场评估价为基础，按照佛府办〔2018〕27 号文规定的地价计收办法确定政府应收地价款。在保障政府收益不受损的前提下，允许以建筑物分成或收取公益性用地等方式替代收缴土地价款，具体地价计收标准及形式另行制定。

18. 创新创业载体享受差别化地价。鼓励利用“三旧”用地建设科技企业孵化器、众创空间、新型研发机构、实验室、专业镇协同创新中心等创新创业载体，按科研用地或工业用地用途供地，并综合考虑分割转让比例、转让限制条件、政府回购权等因素实行差别化地价。

（七）支持优化利益分配。

19. 实行土地增值税补助政策。自 2019 年度起，市“三旧”改造项目所产生的土地增值税收入（全口径）较上一年度增长超过 8% 的部分，由省按 30% 的比例核定补助我市后，按我市财政、税收有关规定返还给各区。

20. 加大对“工改工”及公益性项目奖补力度。各区应落实资金保障，统筹运用“三旧”改造土地出让、税收等资金，对村

级工业园改造、“工改工”项目和增加绿地、体育公园、历史文物保护等公益性改造项目实施奖补。

21. 降低改造项目税收负担。经项目所在地区级及以上人民政府确认，同一项目原多个权利主体通过权益转移形成单一主体承担拆迁改造工作的，属于政府征收（收回）房产、土地并出让的行为，按相关税收政策办理。

（八）强化倒逼促改措施。

22. 提高低效用地项目运营成本。各区可根据项目用地规模、亩均产值、单位能耗、排污强度、劳动生产率等指标对用地效率进行分等定级，并在用能、用电、用水、排污权等方面实行差别化配置，倒逼低效用地主体主动实施改造或退出用地。

（九）强化行政司法保障。

23. 实行政府裁决和司法裁判。“三旧”改造项目，多数原权利主体同意改造，少数原权利主体不同意改造的，按照《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例、《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定处理；法律法规没有规定的，可积极探索政府裁决。对由市场主体实施且“三旧”改造方案已经批准的拆除重建类改造项目，特别是原有建筑物存在不符合安全生产、城乡规划、生态环保、建筑结构安全、消防安全要求或妨害公共卫生、社会治安、公共安全、公共交通等情况，原权利主体对搬迁补偿安置协议不能达成一致意见，符合以下分类情形的，原权利主体

或经批准的改造主体均可向项目所在地区级及以上人民政府申请裁决搬迁补偿安置协议的合理性，并要求限期搬迁。

(1) 土地或地上建筑物为多个权利主体按份共有的，占份额不少于 2/3 的按份共有人已签订搬迁补偿安置协议；

(2) 建筑物区分所有权的，专有部分占建筑物总面积不少于 2/3 且占总人数不少于 2/3 的权利主体已签订搬迁补偿安置协议；

(3) 拆除范围内用地包含多个地块的，符合上述规定的地块总用地面积应当不少于拆除范围用地面积的 80%；

(4) 属于旧村庄改造用地，农村集体经济组织以及不少于 2/3 的村民或户代表已签订搬迁补偿安置协议。

对政府裁决不服的，可依法申请行政复议或提起行政诉讼。当事人在法定期限内不申请行政复议或提起行政诉讼且不履行裁决的，由作出裁决的人民政府申请人民法院强制执行。

区级及以上人民政府进行裁决前，应当先进行调解。

(十) 强化项目实施监管。

24. 实行项目协议监管。各区要建立改造项目协议监管和多部门联合监管机制。对于产业类改造项目，可将产业准入条件、投产时间、投资强度、产出效率和节能环保、股权变更约束等要求纳入项目监管协议。对于改造主体不依规依约实施改造的，区人民政府应责令改造主体限期整改，拒不整改的可由原批准单位

撤销对改造方案的批复，并将企业失信行为纳入信用记录向社会公布，依法限制改造主体参与其他“三旧”改造项目。

25. 发挥政府补位作用。对于市场主导的拆除重建类改造项目，市场主体已征得上述第 23 点规定比例的原权利主体同意，但项目仍难以推进，在政府规定的期限内无法与所有原权利主体达成搬迁补偿协议的，该市场主体可申请将项目转为由政府主导的方式推进。市、区人民政府可在现有工作基础上继续推进土地、房产征收（收回）工作，并对经核定的市场主体前期投入费用予以合理补偿。

26. 实行信息全流程公开。各区要以信息公开为抓手，建立有效的风险防控体系，打造“三旧”改造阳光工程，严防廉政风险。将“三旧”改造标图建库、项目确认、规划计划编制、实施方案及用地审批、签订监管协议、土地供应、地价款核算、税费缴交、竣工验收等各事项的标准和办事流程纳入政府信息主动公开范围。对具体“三旧”改造项目的审批结果应依法依规及时公开。

三、工作要求

（十一）强化区政府主体责任。各区人民政府要充分认识城市更新（“三旧”改造）的重大意义，切实履行主体责任。建立完善由政府牵头的“三旧”改造工作协调机制和容错纠错机制，主要负责人要亲自抓，督促相关部门各司其职、各负其责，合力

推进“三旧”改造工作。针对“三旧”改造重点区域，要组织公安、自然资源、生态环境、住房城乡建设、市场监管、税务等部门加大联合执法力度，坚决清理各种违法违规生产经营行为，强力推进违法用地、违法建设治理工作。

（十二）强化协同推进合力。各有关部门要明确分工，落实城市更新（“三旧”改造）工作责任。市自然资源局、城市更新局负责统筹推进全市城市更新工作，重点做好城市更新政策研究、城市更新专项规划编制、标图建库、规划用地管理、不动产登记等工作，加强政策解读和宣传。市住房城乡建设局负责“三旧”改造涉及市政配套设施建设监督、历史建筑保护利用等工作。市城管执法局负责“三旧”改造涉及违法建设治理工作。市工业和信息化局负责对制造业企业“亩均效益”进行综合评价及倒逼促改、引导村级工业园升级改造等工作。市财政局负责建立资金统筹机制，配合相关职能部门制定完善土地出让收入分配使用、“工改工”及公益性项目财政奖补等政策。市农业农村局负责指导农村集体经济组织做好集体资产管理。市文广旅体局负责对“三旧”改造中的不可移动文物做好保护及活化利用工作。市金融工作局负责制定金融支持政策，采取多种手段拓展改造项目融资渠道。市税务局负责落实“三旧”改造税收指引，加强税收政策解读和宣传，研究解决“三旧”改造税收实务问题。市发展改革局、公安局、人力资源社会保障局、生态环境局、交通运输局、

卫生健康局等在各自职责范围内做好“三旧”改造倒逼促改和实施监管工作。

本意见自 2020 年 1 月 1 日起施行，有效期 5 年。此前市、区城市更新（“三旧”改造）政策与本意见不一致的，以本意见为准。





抄送：市委各部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，中直、省属驻佛山单位，驻佛山部队，市各人民团体，市各民主党派。

佛山市人民政府办公室秘书一科

2019年11月22日印发
