

# 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

（公示稿）

各区人民政府，市政府各部门、直属各机构：

为深入贯彻《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），全面推进土地供给侧结构性改革，优化城市更新市场化运作机制，加快推进中心城区形态提升和村级工业园整治提升，推动城市更新取得突破性进展，促进高质量发展，结合佛山实际，提出如下实施意见：

## 一、重要意义

城市更新（“三旧”改造）工作在佛山已开展十年有余，在盘活存量土地资源、保障经济社会发展、提升城市品质等方面发挥了积极作用。但在城市更新实践过程中，还存在推进机制不完善、政策体系不健全、统筹效应未形成、市民获得感不强等问题，需要进一步深化改革创新，激发市场活力，形成强大动力，推动城市更新取得突破性进展。加快推动城市更新，是我市实现用地节约集约、空间布局合理、产业结构优化、人居环境改善、公共配套完善、城市形态提升、生态文明和城市治理现代化的现实需要，是着力推进中心城区

形态提升和村级工业园整治提升的必然要求。

## **二、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、三中全会精神，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，省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要求，遵循市场化运作规律，以优化城市更新内生动力机制为方向，以提高存量土地资源配置效率为核心，以改善城乡人居环境、促进产业转型升级、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，全力推动城市更新取得突破性进展，为促进佛山高质量发展，以及重大平台建设和重大项目实施提供用地保障，努力在存量低效用地再开发方面继续走在全省前列。

### **（二）工作原则**

坚持以人民为中心。加大政府让利惠民力度，坚持“先安置、后拆迁”，维护原权利人合法权益；创新治理方式，以保证基本公共服务为重点，让利于民，让全社会共享城市更新的成果，实现共建共享、共治共管、共同缔造。

坚持以目标为引领。以强化中心城区地位、提质低效产业用地、改善人居环境、完善设施配套为目标，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、公共优先、利益共享、公平公开”的城市更新管理新格局。

坚持以问题为导向。瞄准更新方向失衡、改造项目零散、

公益和生态用地供给困难、产业提升动力不足等问题，贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，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。通过多元化的城市更新，改善和优化城市空间布局结构，促进产业集群化发展和用地高效利用，保障市一级重要战略平台空间，改善旧城镇、旧村居的人居环境，加快推动城市公共服务设施、公共空间、交通系统的精细化建设以及历史文化遗产的保护利用，全面统筹生活、生产、生态发展空间。

### 三、深化改革措施

#### （三）创新规划管理制度

1. 进一步赋能城市更新单元规划。城市更新单元规划可作为项目实施依据。城市更新项目涉及控制性详细规划（以下简称“控规”）未覆盖区域的，或对控规修编、局部调整的，由市自然资源局各分局组织编制或由市自然资源局各分局会同镇人民政府（或街道办）联合组织编制城市更新单元规划，参照佛山市控规和地块开发细则管理工作规程批准后，作为出具规划条件和进行规划许可的依据。城市更新项目按照已批控规实施或仅涉及控规技术修正情形的，无需另行编制城市更新单元规划。

2. 以街坊为基本单位组织编制城市更新单元规划。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，以一个或多个街坊为规划编制范围。规划编制范围的划

定应在保证基础设施和公共服务设施相对完整的前提下，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界，符合成片连片改造需要和相关规划、技术规范要求。

3.优化城市更新单元划定。拆除重建类城市更新单元内的标图建库图斑应有不低于上盖物总基底面积 70%的用地划入拆除范围（以历史保护为主的城市更新单元除外），拆除范围原则上不得包括未建设用地。

4.优化“工改工”项目公益性用地供给。“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共设施，不再对公益性用地贡献比例作强制要求。

5.优化建设用地规模调节机制。确需实施城市更新，但因不符合土地利用总体规划而无法纳入标图建库范围的，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，各区可按照国土空间规划管理要求进行衔接或调整。

#### **（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。将相邻多个使用权宗地整体入库的，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。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一并报市人民政府审批。

8.优化完善用地手续报批。涉及拆除重建类旧厂房更新需要完善历史用地手续的，可先行组织用地手续报批工作。用地报批材料经佛山市建设用地审批（审核）联席会议审议通过后三个月内，申请主体将不低于 50%的地上建筑物（2009 年影像图上盖物的正投影面积）拆除完毕后，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.优化城市更新单元规划审批。综合考虑项目类型、规

划编制深度要求等因素，制定城市更新单元规划的差异化审批流程，简化单元规划审批内容要求，缩短各环节审批时间，提高审批效率。

### **（五）支持整体连片改造**

11.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。

12.支持集体和国有建设用地混合改造。对于纳入城市更新范围、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。

13.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。以拆除重建方

式实施的城市更新项目，可将标图建库范围内的用地进行复垦，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，办理转用手续后纳入标图建库一并实施改造，也可有偿转让给本市其他城市更新项目使用。

#### **（六）降低改造成本**

14.采取多种地价计收方式。城市更新供地，可以单宗或区片土地市场评估价为基础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。以收取公益性用地方式替代土地价款的，地价计收方式另行制定。

15.降低改造项目税收负担。经项目所在地区级以上人民政府出具相关文件确认，单一市场主体归宗拆迁改造、协议出让房产、土地的行为，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。

#### **（七）平衡改造利益**

16.优化公益设施贡献与项目更新强度间的平衡。通过容积率奖励、补偿等方式，鼓励改造项目加大公益性用地贡献、加强历史保护等行为。改造项目公益性用地贡献超出“佛府办〔2018〕27号”文件相关比例要求的，经营性用地部分可按规定享受容积率奖励、补偿等。

#### **（八）强化倒逼促改措施**

17.大力推进“两违”治理。对历史遗留的“两违”建筑，综合考虑其性质、年限、用途、位置等因素，予以分类处置，妥善解决历史遗留问题。对新增“两违”行为，确保实现“零

容忍、零增长”。按照“宜绿则绿、宜耕则耕”的原则，由各区制定“两违”建设拆除腾退后土地利用方案。“三旧”改造范围内的历史违法用地，经行政处罚后可按现状建设用地的地类完善手续并实施改造。

深入开展以村级工业园为重点的私自搭建、擅自加建等违法违规行为整治工作，强化“两违”土地拆除腾退，进一步盘活存量土地、释放发展空间。

18.提高低效用地项目运营成本。以区为主体，建立以单位用地规模、税收、亩均产值、单位能耗、单位排污、劳动生产率等指标为主的企业用地效益评价体系，对企业进行综合评价、科学分档归类并实行动态管理；实施差别化价格、用地、用能、用电、用水、信贷等政策，严格奖惩机制，强化正向激励和反向倒逼，推动资源要素向高产区域、高端产业、优质企业集聚，倒逼低端低质低效企业主动实施改造或退出用地，加快转型升级。

### **（九）支持产业升级**

19.加快推进“工改工”项目的编制与审批。探索建立“工改工”项目容缺受理和信任审批改革方案，允许边推进边办理有关审核、评审事项。

20.推行区域评估制度。鼓励先行在城市更新专项规划确定的重点更新片区，特别是纳入全市城市更新重点项目库的集中区域，对地震安全性评价、地质灾害危险性评估、环境影响评价、节能评价等事项实行区域评估。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，原则上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。

21.优化场地环境调查评估工作。申报主体应按照“佛府办〔2018〕27号”文件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进行场地环境调查的，采用协议出让或集体土地流转出让方式供地的须在重新签订土地出让合同前完成环境调查评估工作，采用其他方式供地的须在土地收储前完成环境调查评估工作；属“工改工”（分割销售情形除外）的，在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的，可暂不开展土壤污染状况调查工作。

### **（十）强化司法保障**

22.实行政府裁决和司法裁判。对由政府组织实施涉及征收土地或国有土地上房屋的“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，可按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》《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，若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可向项目所在地区级以上人民政府申请裁决搬迁补偿安置标准的合理性，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，

占份额不少于三分之二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三分之二且占总人数不少于三分之二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三分之二的村民或户代表已签订搬迁补偿安置协议。

区级以上人民政府裁决维持原搬迁补偿安置标准的，可要求相关权利主体限期搬迁。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。

区级以上人民政府进行裁决前，应当先进行调解。

### **(十一) 强化项目实施监管**

23. 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取消其改造方案批复，可将企业失信行为纳入信用记录向社会公布，依法限制其参与其他“三旧”改造项目。

24.发挥政府补位作用。对于市场主导的拆除重建类改造项目，市场主体已征得本通知第22点规定比例的权利人同意，但项目仍难以推进的，该市场主体可申请将项目转为由政府主导的方式推进。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。

### **（十二）加强组织统筹**

25.加强统筹、强化责任。建立市政府统一领导，各区政府和市有关部门密切配合的工作机制，加强对城市更新涉及的重大事项的科学论证和决策，将城市更新作为一项长期的重点工作持续系统推进。

各区政府要充分认识城市更新的重大意义，切实履行主体责任，组织编制、审查或审批城市更新有关计划、规划和实施方案，组织城市更新项目的实施、监督和验收，管理区一级城市更新专项资金等。

市自然资源局、市城市更新局负责组织、协调全市城市更新工作，依法拟定城市更新相关的土地、规划管理政策，制定城市更新相关技术规范，组织编制城市更新专项规划，负责审查城市更新单元计划、城市更新单元规划，对重点项目开展方案审查、推进协调、动态跟进和督查考核等日常管理工作。

26. 强化协同推进合力。各有关部门要明确分工，落实城市更新工作责任。市住房城乡建设局负责城市更新涉及市

政配套设施建设监督指导、历史建筑保护利用等工作。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。市文广旅体局负责做好在城市更新中保护及活化利用不可移动文物。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。市税务局负责落实城市更新税收指引，加强税收政策解读和宣传，研究解决城市更新税收实务问题。市发展改革局、市公安局、市人力资源社会保障局、市生态环境局、市交通运输局、市卫生健康局、市城市管理和综合执法局等在各自职责范围内做好城市更新倒逼促改和实施监管工作。

本意见自印发之日起施行，有效期5年。此前市、区城市更新政策与本意见不一致的，以本意见为准。