

广州市人民政府关于提升城市更新水平 促进节约集约用地的实施意见

穗府规〔2017〕6号

各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

根据省委、省政府关于加快盘活存量建设用地、促进经济转型升级的重要部署，为进一步贯彻落实国土资源部《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)、《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)，充分调动土地权利人和市场主体积极性，规范和促进城市更新持续系统开展，结合《广州市城市更新办法》(市政府令第134号)及其配套文件的实施情况，现提出如下实施意见。

一、坚持政府主导，加强统筹组织

(一)市、区政府成立由政府主要领导任组长的城市更新工作领导小组，负责审定城市更新规划、计划、资金使用安排、片区策划方案、项目实施方案、城市功能、产业布局、公共服务设施等重大事项，加强统筹领导，将城市更新作为一项长期的重点工作持续系统推进。

市城市规划委员会下设城市更新委员会，负责审议城

市更新片区（项目）的控制性详细规划调整方案。城市更新委员会的工作程序、议事规则等事项按照市城市规划委员会的规定执行，委员增加土地利用、产业与经济、实施评估等领域的城市更新专家和公众代表。

市城市更新部门是城市更新工作的行政主管部门。各区政府是城市更新工作的第一责任主体。市城市更新工作领导小组成员单位应建立常态化的沟通协调机制，加强部门协作，形成工作合力。

城市更新项目应符合城市规划功能要求和城市总体规划要求。涉及调整控制性详细规划的城市更新项目，须经市城市更新工作领导小组同意，并纳入城市更新年度计划，同步启动控制性详细规划调整方案的编制工作。城市更新项目须经市城市更新工作领导小组审定并纳入城市更新年度计划方可实施；未纳入城市更新年度计划的，各区不得审批。

（二）城市更新应综合运用“三旧”改造、规划管理、产业扶持等政策，着力推进老旧小区改造，历史文化街区活化利用，成片连片低效存量建设用地整備开发，国有土地上旧厂房、旧楼宇和村级工业园的升级改造，旧村庄改造以及产业特色小镇建设等城市更新工作。

二、坚持协调发展，加强规划引领

（三）市城市更新部门或区政府应积极推进成片连片

更新改造，按照“多规合一”的要求，注重产业导入，编制片区策划方案。涉及控制性详细规划调整的，策划方案应当包含控制性详细规划调整方案。

市城市更新部门应会同市发展改革、工业信息、国土规划、商务、科技创新、环保等部门，加强城市更新产业研究，通过城市更新推进产业项目聚集，引导产业高端化、低碳化、集群化、国际化发展。

在城市更新中，同步规划与开发规模、服务人口规模相匹配的、为区域服务的市政道路、变电站、垃圾压缩站等市政基础设施和教育、文化、体育、消防、停车场等公共服务设施，并在编制控制性详细规划、土地利用总体规划及土地供应时保障设施用地，由改造主体优先实施。

（四）片区策划方案（含控制性详细规划调整方案）编制完成后，由市城市更新部门和市国土规划部门会同属地区政府等单位成立联合工作小组，共同组织审查，必要时组织专家研究论证。形成审查意见后，由市城市更新部门提交市城市更新工作领导小组审议。审议通过后，由市城市更新部门按规定程序进行公示，并结合公众意见修改完善。公示无重大分歧意见的，市城市更新部门应在1个月内提交市城市规划委员会城市更新委员会审议，并报市政府批准。

（五）经市城市更新工作领导小组审议通过的城市更

新年度计划项目，改造中不符合土地利用总体规划的零星土地，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，可按规定程序申请修改土地利用总体规划。

（六）纳入城市更新年度计划的国有土地上旧厂房项目，利用现有工业用地，兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台、现代服务业等国家支持的新产业、新业态建设的，经市政府批准，可允许不改变现有工业用地性质自行改造，过渡期为5年。5年过渡期满后，经市政府批准，允许按新用途办理用地手续。

原划拨土地改造开发后用途仍符合《划拨用地目录》的，可继续按划拨方式使用。改造开发土地需办理有偿使用手续，符合协议出让条件的，可依法协议出让。改造开发需变更原土地用途的，应当依法按程序办理规划和用地手续。

上述改造项目确需扩建、加建、改建的，应符合产业规划，明确主导产业链及面积占比、产值占比以及单位面积产值、增加值、税收和投资强度等经济指标，并编制实施方案报区政府审定后，据此办理后续相关手续。

（七）国有土地上旧厂房自行改造项目，经批准同意以协议出让方式供地的，按办理土地有偿使用手续时新规划用途市场评估地价，扣减已缴纳的原用途土地出让金的

未使用年限部分后补交土地出让金。

完善历史用地征收手续的城市更新项目，经批准同意以协议出让方式供地的，如改造前后用途均为工业用途的，按补办土地有偿使用手续时工业用途市场评估地价的40%计收土地出让金。

科研、教育、医疗、体育机构经市政府批准，利用自有土地进行城市更新改造的，改造开发后土地用途仍符合《划拨用地目录》的，可继续按划拨方式使用。需办理有偿使用手续的，经批准后可以协议出让方式供地，其中，教育、医疗、体育可按照相应地段办公用途市场评估地价的20%计收土地出让金；保留工业用地性质的科研用地在不低于国家、省规定的土地出让最低价前提下，可以按照相应地段办公用途市场评估地价的20%计收土地出让金；市级以上驻穗科研机构的科研用途用地，科研按照相应地段办公用途市场评估地价的20%计收土地出让金；其余商务设施性质科研用地原自有部分可以按照相应地段办公用途市场评估地价的40%、增容部分按照相应地段办公用途市场评估地价的70%计收土地出让金。上述情形项目均须在土地出让合同中明确整体确权、不可分割转让和违反相关规定须按照商服用途补缴土地出让金等内容。

三、坚持利益共享，推动连片更新改造

(八) 城市更新部门负责纳入更新范围、适用城市更

新政策的低效存量建设用地的土地筹备工作；统筹组织成片连片用地的筹备开发；以及对单个权属人的土地，通过协商收购、征收等方式收回国有土地使用权或征收集体土地。

成片连片用地的筹备开发应编制筹备开发方案，对地块进行整体规划，并依据城市更新政策确定改造范围内各地块的改造方式，实现成片连片改造。改造方式包括土地权属人自行改造或由政府收回土地使用权。

（九）国有土地上旧厂房优先申请自行改造应当符合以下条件：

1. 独立分散、未纳入成片连片收储范围；
2. 控制性详细规划为非居住用地（保障性住房除外）。

（十）国有土地上旧厂房自行改造的，允许不改变用地性质，按照规划提高容积率自行建设多层工业厂房（含科技企业孵化器）。

改造后的房屋不分割转让的，可不增收工业用地土地出让金；分割转让的，按照《关于科技企业孵化器建设用地的若干试行规定》（穗国土规划〔2016〕278号）计收土地出让金。

（十一）国有土地上旧厂房自行改造的，应当按照控制性详细规划要求，将不低于该项目总用地面积15%的用地用于城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建

设，建成后无偿移交政府。

用地面积不足 15%的，将不足部分用地按市政府批准的控制性详细规划容积率（整宗用地平均毛容积率）计算建筑面积，按办理土地有偿使用手续时整宗用地国有土地上房屋市场评估均价折算货币，上缴财政。

（十二）国有土地上旧厂房交由政府收回的，项目实施方案经市城市更新工作领导小组审议通过并批复后，由土地整备或储备机构按照《广州市旧厂房更新实施办法》及本实施意见执行。

纳入城市更新计划、需收回土地使用权的项目，视为纳入市土地储备计划。

（十三）国有土地上旧厂房交由政府收回，改为居住（保障性住房除外）或商业服务业设施用地的，可按照《广州市旧厂房更新实施办法》第八条的规定计算补偿款；也可以新规划用途市场评估价按照《广州市旧厂房更新实施办法》第八条规定的分配比例计算补偿款，补偿款应按提交市城市更新工作领导小组审议前 3 个月内的市场评估价计算。

改为居住用地的，按规划毛容积率 2.0 以内计算补偿款。改为商业服务业设施用地的，按规划毛容积率 2.5 以内计算补偿款。

本实施意见所指补偿款包含土地整理费、修复费用。

按照市场评估价给予补偿的，因规划调整使土地价款发生增减的，收益补偿不再调整。

本实施意见的市场评估价，应按照《广州市公开出让土地市场价格评估宗地分配操作程序》（穗国房字〔2012〕9号）规定，摇珠选取两家评估机构进行评估，以评估结果的平均值确定。

涉及办理用地出让手续的，经地价评估、集体决策和公示程序后，由市国土规划部门报省国土资源厅备案，抄送当地审计部门。

（十四）按第（十三）条规定收回国有土地上旧厂房的，可按以下规定给予补偿奖励：

国有土地上旧厂房用地面积低于 12 万平方米，土地整备或储备机构与原土地权属人签订收地补偿协议后 12 个月内，土地权属人完成权属注销并实物交地的，可按土地出让成交价款或市场评估价款的 10% 给予奖励；在 24 个月内完成的，可按土地出让成交价款或市场评估价款的 5% 给予奖励。

国有土地上旧厂房用地面积不低于 12 万平方米，土地权属人按照收地补偿协议规定时限完成权属注销并实物交地的，可按土地出让成交价款或市场评估价款的 10% 给予奖励。

签订收地补偿协议后，可按新规划用途基准地价 40%

预付补偿款。

收地补偿方案经市城市更新工作领导小组审议通过并报市政府批准后，经双方协商一致，土地整備或储备机构与原土地权属人应在 1 个月内签订补偿协议。

（十五）除第（十三）条规定情形外，国有土地上旧厂房权属人申请由政府收回整宗土地的，可按同地段毛容积率 2.0 商业市场评估价的 40% 计算补偿款。补偿款应按提交市城市更新工作领导小组审议前 3 个月内的市场评估价计算。

（十六）属于同一企业集团、涉及多宗国有土地上旧厂房改造的（总用地面积不低于 12 万平方米），可整体策划改造，应将不少于 42.5% 的权属用地面积交由政府收回，按第（十五）条规定实施补偿；剩余非商品住宅规划用地可以协议出让、自行改造。

自行改造地块位于越秀、海珠、荔湾、天河、白云、黄埔、番禺、南沙区的，土地权属人可按纳入整体策划改造的多宗土地总用地面积毛容积率 1.0 计算非住宅规划权益建筑面积；位于花都、增城、从化区的，可按纳入整体策划改造的多宗土地总用地面积毛容积率 0.8 计算非住宅规划权益建筑面积。

自行改造用地的公建配套应当按照第（十一）条的规定执行。

规划建筑面积超过权益建筑面积的部分，应将该部分不少于 50%的规划建筑面积，按办理土地有偿使用手续时自行改造地块整宗用地国有土地上房屋市场评估均价折算货币，上缴财政。

（十七）经批准由改造主体自行改造的项目，涉及多个土地权属人需整合归宗的，可按以下方式之一实施：

1. 由改造主体以协商收购、合作入股等方式实施整备。

2. 由政府作为协商的组织者和监督者，组织改造主体与其他土地权属人进行三方协商达成一致意见后，由改造主体实施整备。

3. 由政府收回土地使用权实施整备。

改造主体自主实施整备的，可凭经批复的改造方案及与其他权属人签订的补偿协议，按照新规划用途办理用地手续。

由政府实施整备收回的土地，规划为经营性用地的，应通过招标、拍卖或者挂牌等方式公开出让；规划为非经营性用地的，可以划拨或协议出让给改造主体，整备费用纳入改造成本。

（十八）经市城市更新工作领导小组批准，用地面积不低于 150 亩、村社同意由区政府统一招商、用于产业发展的成片连片集体旧厂房、村级工业园，可以按照以下方

式单独改造：

鼓励集体用地转为国有用地，参照国有土地旧厂房政策实施改造，无偿移交用于城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建设部分的用地参照第（十一）条规定执行。

保留集体用地性质的，应当按照控制性详细规划要求用作产业发展，不得进行房地产开发，并将不低于该项目总用地面积 15%的用地用于城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建设，建成后无偿移交政府。用地面积不足 15%的，将不足部分用地按市政府批准的控制性详细规划容积率（整宗用地平均毛容积率）计算建筑面积，按整宗用地国有土地上房屋市场评估均价折算货币，上缴财政。若村社有留用地指标的，应以经营性用地面积 30%为上限按 1:1 优先抵扣。

经市城市更新工作领导小组批准，用地面积低于 150 亩、不纳入旧村全面改造和微改造的集体旧厂房、村级工业园区升级改造项目，单独申请改造的，可以按照以下方式改造：

有合法用地手续的村集体建设用地，在规划承载容量允许的前提下，按现状用地面积和毛容积率 1.8 计算权益建筑面积，由村集体经济组织自行改造。超过计算权益建筑面积部分的规划建筑面积应按照 4: 3: 3 的比例，由市

政府、区政府、村集体进行分配。

已完善集体建设用地手续的村集体历史用地部分，应将 30%的经营性用地转为国有用地后无偿交给政府，剩余的用地由村集体经济组织按规划自行改造。若村社有留用地指标的，可以留用地指标按 1: 1 抵扣应交给政府的用地，已抵扣部分用地由村集体经济组织自行改造。鼓励集中连片安排留用地。将 30%的经营性用地无偿交给政府、剩余的用地无法按照规划独立改造的，应将规划建筑面积的 30%部分按改造方案批复时整宗用地国有土地上房屋市场评估均价折算货币，交由区政府统筹用于周边基础设施建设。

（十九）旧村庄更新改造项目按照市场评估价确定融资地价，核算融资面积，融资地价评估时应充分考虑旧村庄改造项目拆迁补偿安置、开发周期等综合因素。融资地价应为提交市城市更新工作领导小组审议前 12 个月内的市场评估价。

（二十）2007 年 6 月 30 日之前已建的历史集体经济物业，已完善历史用地手续的，可按照保障改造后集体经济物业收入不降低的原则折算准予复建的总量。

四、坚持放管结合，提高审批效率

（二十一）纳入城市更新计划的老旧小区微改造、旧村庄微改造、旧厂房微改造和旧楼宇微改造项目，由区政

府审定项目实施方案。区政府应制定相应的微改造规划、消防、施工等技术标准和审批流程。旧村庄微改造项目涉及融资地块出让、村级工业园拆除重建的，应报市城市更新工作领导小组审定。

纳入城市更新年度计划的旧城镇全面改造项目实施方案审核下放区政府。实施方案中关于市本级城市更新资金、融资地块出让的事项，由市城市更新部门组织审核。经审核通过的实施方案，报市城市更新工作领导小组审议。

纳入城市更新年度计划的旧村庄全面改造项目实施方案审核下放区政府。实施方案中关于融资地价、改造成本（含村民复建量）、复建资金监管的事项，由市城市更新部门组织审核。经审核通过的实施方案，报市城市更新工作领导小组审议。

旧村庄、旧厂房、旧城镇全面改造项目位于市“十三五”规划重点功能区、“一江两岸三带”、旧城 54 平方公里、地铁城际铁路站点周边 800 米范围内以及不属于上述范围但总用地面积 12 万平方米以上的城市更新项目，应提交市城市更新工作领导小组审议，重点审议项目的城市功能、规划定位。

市发展改革、国土规划、住房城乡建设等部门应加大简政放权力度，将涉及城市更新项目批后实施的立项、规

划、国土等行政审批事权下放区政府，其中：属于市政府规章及规范性文件规定市级部门行使的职权，依法授权区政府行使；属于法律、法规规定市级部门行使的职权，依法委托区政府行使；区政府可指定区城市更新或国土规划机构统一办理，提高工作效率。

事权下放后，市城市更新部门要加强政策制定、计划管理、统筹协调、指导检查、监督考评等工作；区政府应制定事权下放承接工作方案，明确操作标准和工作程序，高效系统推进城市更新工作。

加强城市更新项目计划与政府投资计划的衔接，使用市财政资金的城市更新项目，由市城市更新部门统筹将年度项目及资金计划报市发展改革委，由市发展改革委审核后纳入年度市政府投资计划，并做好清单管理。

（二十二）项目改造方案涉及完善历史用地手续的，依规定批准完善历史用地手续并批复改造方案（含供地方式）后，国土规划部门应及时办理供地手续。

（二十三）建立城市更新多项目联动改造机制。旧区更新项目可与新区更新项目组合招商，确定改造主体。

（二十四）鼓励和引导村集体经济组织申请将集体建设用地转为国有建设用地。村集体经济组织自主改造需整合国有建设用地的，应将规划地块范围内不可分割且不可单独出具规划设计条件的集体建设用地申请转为国有建

设用地，并办理土地有偿使用手续。

（二十五）旧村改造中，基础数据调查应当客观真实反映旧村现状情况，村民房屋符合历史用地条件的，按照相关政策纳入改造成本；不符合历史用地条件的，由区政府结合本区实际，研究具体认定标准，符合标准的，纳入改造成本。基础数据经区政府审核公布后，村集体经济组织可以引入合作企业，更新部门应加强基础数据核查和监督管理。引入合作企业的公告时限参照《广东省实施〈中华人民共和国招标投标法〉办法》的规定，不少于45日。区政府可以组织村为主体编制旧村改造实施方案。

旧村改造实施方案提交市城市更新工作领导小组审议前，由各区结合实际形成实施方案表决稿，表决稿须经村集体经济组织成员代表会议表决通过，表决内容应是拆迁安置总量、补偿具体方案等直接涉及村民利益相关内容。旧村改造实施方案经市城市更新工作领导小组审议并批复后，在3年之内经村民（含村改居后的居民）和世居祖屋权属人总人数的80%以上表决通过的，批复生效实施。

旧村规模较大、整体实施改造、一次性搬迁的，可按5年时间核算临迁费用；旧村规模较大、分期实施改造、分步搬迁的，可按4年时间核算临迁费用。旧村改造拆迁奖励可纳入改造成本，具体办法由区政府研究确定。旧村改造复建建安工程费不含地下室建设费用。

（二十六）土地登记为自然村（或单个经济社）的，自然村（或单个经济社）可以作为改造主体申请改造。土地登记为行政村的，在征得行政村（或经济联社）同意后，自然村（或单个经济社）可以作为改造主体申请改造。

五、坚持市场导向，加强激励约束

（二十七）城市更新工作要严守廉政纪律，加强廉政风险排查，规范改造资金使用，严格监督管理，实施跟踪评估，保证改造开发工作规范健康开展。

（二十八）工业企业遗留场地再开发利用需依法进行调查、监测、评估，原为关停搬迁工业企业原址场地再开发利用的，场地使用权人需开展环境调查和风险评估工作；认定为污染场地的，应进行治理修复，确保土壤环境质量满足后续使用要求。

（二十九）城市更新项目可在土地出让条件中限定未来商品住宅最高售价标准。

（三十）开展城市更新基础数据调查，完善更新数据库。工业信息、国土规划、住房城乡建设等行政管理部门应与城市更新部门建立数据共享机制。

（三十一）成立广州城市更新基金，重点支持采取政府与社会资本合作模式（PPP）的老旧小区微改造、历史文化街区保护、公益性项目、土地整备等城市更新项目。

（三十二）支持国有全资公司依法参与，对公益性城

市更新项目实施改造，按保本微利的原则核定项目收益。

（三十三）市、区两级财政每年可安排一定比例的土地出让收入用于城市更新，重点支持城市更新涉及的城市基础设施、保障性住房项目建设、土地整备等，统筹平衡城市更新项目之间的利益。

（三十四）纳入城市更新计划的项目涉及使用新增建设用地指标的，市国土规划部门应在年度土地利用计划中予以保障。

（三十五）启动城市更新地方性法规立法工作，按照市人大立法要求抓紧制定。

（三十六）市城市更新部门要统筹建立健全项目批后监管机制，实施动态监管。

各区城市更新部门负责具体实施项目的日常监管和动态巡查，在实施方案批复后3个月内与项目改造主体签订监管协议，明确具体监管措施及改造主体责任。

（三十七）改造过程中需调整改造方案的，应报经原批准机关批准。

（三十八）城市更新项目实施主体未按照批准的改造方案推进实施的，区政府应督促项目单位整改。

非因政府原因，未按照改造方案实施改造并拒不整改的，取消“三旧”改造相关优惠政策。

完善历史用地手续的旧厂房项目未在改造方案批准

后两年内实施改造的，相应扣减所在区的新增建设用地计划指标。

（三十九）结合省政府耕地保护目标责任履行情况，对城市更新实行年度考核，重点考核常态化工作机制建设、专项政策资金配套、年度改造任务完成情况、改造项目实施监管等工作。考核结果作为土地利用年度计划管理及实施奖惩的重要依据。

（四十）本实施意见自发布之日起施行，有效期5年。《广州市人民政府办公厅关于印发广州市城市更新办法配套文件的通知》（穗府办〔2016〕56号）等相关政策文件与本实施意见不一致的，按本实施意见执行。

本意见施行前，项目改造方案已通过市城市更新工作领导小组审议或已批复且仍在有效期内的，不适用本意见。

经区政府同意且经村民表决通过的村级工业园改造方案，可适用《广州市旧厂房更新实施办法》第十三条的规定，也可适用本实施意见。

广州市人民政府

2017年6月5日