

# 潮州市人民政府关于提升“三旧”改造水平 促进节约集约用地的实施意见

潮府〔2017〕46号

各县、区人民政府（管委会），市府直属各单位，市各开发区、潮州新区管委会：

为加快推进我市“三旧”改造工作，提升“三旧”改造水平，更好地发挥国土资源的基础性保障作用，根据《国土资源部关于广东省深入推进节约集约用地示范省建设工作方案的批复》（国土资函〔2013〕371号）、《国土资源部关于印发〈关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）〉的通知》（国土资发〔2016〕147号）和《广东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）、《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）等有关文件精神，结合我市实际，遵循全面探索、局部试点、封闭运行、结果可控的基本原则，提出如下实施意见：

## 一、实施“三旧”改造的原则

（一）以科学发展观为指导，贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，围绕提升综合竞争力和资源承载能力，切实转变发展观和用地观，在全面推进“三旧”改造的基础上，进一步节约集约利用土地，以规划为引领，以产业为主

导，以连片改造为切入点，稳步推动旧村庄、旧城镇、旧厂房改造，进一步优化城市功能，拓展城市空间，提升产业集聚，协同区域发展，建设品质潮州。

（二）实施“三旧”改造，按照“政府引导，市场运作；明晰产权，保障权益；统筹规划，有序推进；节约集约，公共优先；尊重历史，客观公正”的基本原则，采用多种“三旧”改造方式，合理协调公民、企业、村（居）集体经济组织和政府的利益关系，既促进经济发展，又确保社会稳定。

## 二、规划管理

（三）完善规划体系，加强各类规划衔接，加快实现市、县（区）“多规合一”、“一张图”管理的总目标。

（四）为整合“三旧”改造地块，对连片改造项目中符合城乡总体规划、但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，可以按规定程序申请修改土地利用总体规划。

（五）涉及“三旧”改造的专项规划、年度实施计划、控制性详细规划应具有引领作用，认真修编和落实“三旧”改造专项规划及年度实施计划，确保“三旧”改造良性的发展方向。编制（修编）“三旧”改造专项规划及年度实施计划时应做好与“三旧”改造标图建库的衔接工作，确保各项数据的科学性、真实性和现势性。用地已在专项规划的备选项目库中的，经报市政府同意，可优先启动改造。

（六）探索建立盘活城乡存量用地用于“三旧”改造的规划管理机制。结合存量土地开发利用、现状建筑物改造成本和收益平衡的规律与特点，完善控制性详细规划的编制和控制标准，设定容积率值上限。在控制性详细规划编制中综合考虑公益性设施、城市公共空间、保障性住房、历史文物保护的“三旧”改造项目的容积率奖励。

（七）“三旧”改造标图建库动态调整每半年调整一次，用地的入库、删减、调整等工作由区“三旧”改造办公室委托有资质的单位实施，按省国土资源厅的时间要求报市国土资源局汇总上报。

（八）“三旧”改造过程中要加强产业扶持，进一步挖掘产业用地潜能。对规划为住宅、商业用地等非工业用途的“三旧”改造项目，重点考虑其功能改变的必要性，是否符合环境保护等要求；“三旧”改造土地优先保障先进制造业需求；在符合规划、不改变用途的前提下，在工业用地、仓储用地上对工矿厂房、仓储用房进行改建、扩建和利用地下空间，提高容积率、建筑密度的，不再征收土地价款差额。

产业园区的改造应服从城市总体规划，对城市总体规划确定为产业转移的个别园区，应考虑改造企业的可持续发展，根据实际情况，统一规划、成片改造，防止出现新的“城中村”。

（九）在实施“三旧”改造过程中，为促进连片改造，鼓励相邻地块（包括不同权属的地块）进行联合改造。

（十）鼓励原用地（公开交易取得的除外）单位自愿将经营性用地调整为公益性用地，规划部门在组织编制控制性详细规划时可通过给予容积率奖励的方式进行补偿，具体的补偿方法在控制性详细规划中相关条款予以明确。

（十一）“三旧”改造过程中要有序实施，推进“城市修补、生态修复”，引导城市有机更新。注重保留历史记忆、文化脉络和地域风貌，弘扬传统优秀建筑文化。历史建筑、历史风貌区、特色风貌区原则上不进行拆除重建。要根据具体的规划情况，对所有文物保护单位、遗址进行备案，在改造中加以保护。根据《关于在“三旧”改造中加强文化遗产保护的通知》（粤文物〔2010〕268号）文件精神，保护好“三旧”改造用地范围内的历史文化遗产资源，对原址建筑经文化部门认定属工业遗产的，应按规划要求连片保留使用。

（十二）由原权利人自行改造，将工业用地等土地用途改变为商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地的，除应当按规定补缴地价款及相关税费外，应当按照城乡规划要求，将不低于项目用地总面积15%的土地无偿移交政府，用于城市基础设施、公共服务设施或者其他公益性项目建设。具体操作细则另行制定。

（十三）项目用地原则上应当整体出让，确需分期实施的，由规划部门提出意见、经市“三旧”办联审后报市政府批准。但独立占地的城市基础设施和公共服务设施，政策性用房以及用于安置回迁业主的物业应在首期落实。

（十四）成片改造项目因城市规划的需要涉及新增建设用地的，可纳入项目整体规划，但应依法办理农用地转用和征收手续，并按法定程序供地，新增建设用地不享受“三旧”改造政策优惠；边角地、夹心地、插花地（以下简称“三地”）除外。

（十五）土地权利人持有的土地使用权证或房地产权证载明的土地用途与城市规划用地性质不一致，但建设意愿与城市规划用地性质一致，符合“三旧”改造政策的，支持其通过“三旧”改造形式，在符合城市规划的前提下，按规定变更土地用途。

（十六）旧城镇改造方案经市政府批准后，申报单位可凭该用地勘测图到规划部门申请办理核发用地规划条件、审查批准修建性详细规划图。但土地未出让前不得开工建设。

### 三、项目分类、认定及管理

（十七）符合下列条件之一的用地，可列入我市“三旧”改造范围：

- 1、因城市基础设施和公共设施建设需要或实施城乡规划要求，进行旧城镇改造的用地。
- 2、布局分散、土地利用效率低下和不符合安全生产和环保要求的工业用地。
- 3、产业“退二进三”企业的工业用地。

4、国家产业目录规定的禁止类、淘汰类产业转为鼓励类产业或以现代服务业和先进制造业为核心的现代产业的原厂房用地。

5、因城乡规划已调整为商服用地或其他用途，不再作为工业用途的厂房（厂区）。

6、根据城乡规划建设需要，进行城中村、园中村、空心村改造的用地。

7、须按产业调整、城乡规划、消防、环保等要求进行改造的集体旧物业用地。

8、布局分散、不具保留价值、公共服务设施配套不完善的村居。

9、城乡建设用地增减挂钩试点中农村建设用地拆旧和复垦区域；土地综合整治拆除用地。

10、城市升级、村级工业园改造提升、棚户区、集体建设用地征收中涉及的房屋拆迁区域等其它经区级或以上人民政府认定的用地。

（十八）“三旧”改造可作如下分类：

1、根据改造前的现状用途不同，“三旧”改造项目分为旧城镇改造项目、旧厂房改造项目、旧村庄改造项目三类。

2、根据项目改造方式和程度，“三旧”改造项目分为综合整治、功能改变、拆除重建、生态修复、局部加建以及历史文化保护等类型。

（十九）落实“三旧”改造工作责任，项目涉及的相关认定由区政府（管委会）组织认定审核。具体认定操作细则另行制定。

（二十）项目改造的表决方式：

1、“三旧”改造项目申报、改造过程中，旧村庄改造的改造方案、改造方式、拆迁补偿安置方案、土地转为国有、成立全资子公司、土地出让等应经村民大会（或村民代表大会）2/3以上人员同意确定。改造地块涉及村民居住点的，须改造范围内住户同意改造的户数比例达到90%以上（含90%）方可实施改造，依法依规做好拆迁补偿工作。村民代表会议的会议纪录由镇政府（街道办事处）负责审查把关，在改造方案审批过程中其他审查部门不作实质性审查。

2、旧城镇改造中，在镇政府（街道办事处）的指导下，同意改造户数的比例应达到90%以上，方可由镇政府（街道办事处）制订改造方案启动改造工作；土地出让前签订拆迁协议的户数的比例达到100%，经区政府（管委会）确认，方可实施出让工作。建筑物为多个权利主体共有的，应征得全体共同共有人同意。

3、涉及公有成分的，应征得上级主管部门同意以及职工代表会议同意；涉及有限责任公司或股份有限公司的，应提交股东会议或董事会议表决意见。

4、出现村民有正当理由集体上访等影响社会稳定的群体性事件，项目可暂停相关工作；如问题已得到有效解决，由区政府（管委会）函告市相关部门之后继续办理。

（二十一）项目管理。经批准的“三旧”改造项目，区政府（管委会）对项目的实施情况进行跟踪、督促、检查等动态管理工作，与改造方签订监管协议，定期将情况上报省“三旧”改造监管系统，及时将有关工作汇总上报。建立联席会议制度，由市“三旧”办定期召集成员单位召开联席会议，协调解决项目开展过程中遇到的问题。建立项目服务绿色通道，对连片改造项目、涉及重要城市基础设施建设改造项目等，各级各部门应创建绿色通道，实行专人跟进、快速办结、疑难会商、办结告知和跟踪服务。

#### **四、土地管理**

（二十二）改造方案经市政府批准同意后，分类办理完善历史用地手续。

1、用地行为发生在1986年12月31日之前的，由市国土资源部门出具符合土地利用总体规划的审核意见书，依照原国家土地管理局发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后，依法办理土地确权登记发证手续。

2、用地行为发生在1987年1月1日至1998年12月31日之间的，符合土地利用总体规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，依照1988年修订的《土地



管理法》有关规定，落实处理（处罚）措施后按土地现状办理征收手续。

3、用地行为发生在1999年1月1日至2009年12月31日之间的，符合土地利用总体规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，按照1998年修订的《土地管理法》有关规定，缴纳耕地开垦费和新增建设用地土地有偿使用费，落实处理（处罚）措施后办理土地转用征收手续。

用地行为在1987年1月1日至2009年12月31日之间的，以土地利用总体规划、第二次全国土地调查图件作为审核和处罚的依据，按用地面积25元/平方米标准处罚。用地行为发生在2009年12月31日之后的违法用地按现行法律、法规及有关规定办理。

（二十三）完善集体建设用地手续。经批准的“三旧”改造方案范围内没有合法用地手续但已经使用的集体建设用地，土地权属清晰、无争议，依本意见第二十二条，自愿接受处理（处罚）后，按土地现状申请完善集体建设用地手续。在确认建设用地过程中，由于各村经济情况参差不齐，可按实际情况分期申请完善集体建设用地手续。

（二十四）完善历史用地征收手续。经批准的“三旧”改造方案范围内已经使用的建设用地，土地权属清晰、无争议，土地规划、土地利用现状指标与省数据库相符，依本意见第二十二条，按土地现状申请完善历史用地征收手续。

（二十五）集体建设用地转为国有建设用地。“三旧”改造项目中的集体建设用地，符合下列条件的，可由村（居）集体经济组织申请转为国有建设用地：

- 1、“三旧”改造方案已经市（县、区）政府批准。
- 2、土地权属清晰，无争议，已取得集体土地所有权证。
- 3、该建设用地已办理合法用地手续。
- 4、土地规划、土地利用现状指标与省数据库相符。
- 5、经村民大会（或村民代表大会）2/3以上人员表决同意。

（二十六）在审查过程中，如土地规划、现状、界线与数据库不相符的，或未能明确所有权属、存疑、有争议的地块，均以国土资源部门最新的数据库所载为准。确需调整及明晰的，按有关规定办妥后再申请改造。

（二十七）土地供地方式及要求。“三旧”改造项目按以下规定办理供地手续：

1、除属政府收购储备后再次供地的必须以公开方式出让之外，其他均可以“协议出让”方式供地。

2、自行改造的“三旧”改造项目涉及改变土地用途、划拨补办出让、延长（补齐）使用年限或增加容积率的，报市政府批准后，采用“协议出让”方式供地。

3、“三旧”改造项目中因连片改造涉及的“三地”可采取“协议出让”和“协议转让”的方式供地，“三地”的用途应与主改造地块用途一致。国有资产性质的“三地”办理协议转让的，应取得主管部门的同意，且转让价格不得低于市场评估

价；村集体经济组织名下的“三地”办理协议转让的，应先按《广东省农村集体经济组织管理规定》的要求进行表决。

4、已与住户签订拆迁补偿协议，经区政府（管委会）认定后，可申请办理供地手续。

5、为推动产城融合和功能混合，连片改造项目可在符合城乡规划的前提下，探索“混合功能出让”的方式供地，推动项目地块从单一生产功能向综合功能转型。

（二十八）其他用地政策。

1、土地置换。

（1）为实施改造计划、实现城市规划，允许“三旧”改造项目用地范围内、外地块之间的土地置换，包括集体建设用地与集体建设用地之间、集体建设用地与国有建设用地之间、国有建设用地与国有建设用地之间的土地置换，以及同一权属人名下不同性质、不同用途的建设用地的置换或调整，土地置换后必须符合城市规划。涉及上述土地置换的，应遵循“面积相近、价值相当、双方自愿、凭证（或批准文件）置换”的原则。

（2）置换土地按不同情况须符合以下条件：

①置换的土地均已取得土地权属证明且无争议；

②置换土地中涉及到集体土地的，应经村民代表大会 2/3 以上人员表决同意；涉及公有成分的土地使用权置换的，应附上级主管部门同意置换的书面意见；涉及有限责任公司或股份有限公司的，应提交股东会议或董事会议表决意见；

③土地用途不一致的土地进行置换的，须取得规划部门同意；

符合上述条件的置换土地，报市政府同意后，按程序办理用地手续。置换涉及不同土地所有者的，土地所有权和土地使用权应同时办理变更登记。

## 2、土地整合。

鼓励“三旧”改造项目打破传统行政界线，统筹整合土地资源共同连片开发。集体土地所有权人不一致的，在村集体表决同意的前提下，其土地使用权可交由负责统一开发的改造主体合并实施“三旧”改造。

### （二十九）土地出让收益补偿。

1、为鼓励社会各方积极参与实施“三旧”改造，涉及土地出让（含划拨补办出让）、改变土地用途、延长（补齐）使用年限、提高容积率等补缴的土地出让金，可根据土地权利人的申请，按土地出让纯收益的60%返拨给原土地权利人。但在市政府批准改造方案之前已取得施工许可证的，不享受返拨。

2、在旧城镇改造中，需要搬迁的国有企业、民营等企业用地由政府收回后通过招拍挂方式出让土地的，在扣除收回土地补偿等费用后，其土地出让纯收益的60%返拨给原土地权利人，专项用于支持企业发展。对企业迁址重建的，除享受改造开发政策外，要在用地选址、土地审批、用地规模、计划安排等方面给予积极支持。

3、旧村庄（原集体土地性质）改造的返拨给集体经济组织，旧城镇改造的返拨给收购归宗的开发企业，旧厂房改造的返拨给原土地权利人。

4、土地出让金缴纳后，由市财政部门在5个工作日内直接拨付区政府（管委会），再由区政府（管委会）按规定认定核拨还土地权利人。涉及综合整治类的，须在监管系统认定完成改造后，方可拨付。

## 五、改造模式

（三十）旧城镇的改造模式：

1、鼓励市场主体收购相邻多宗低效利用地块申请集中改造开发；市国土资源部门可根据申请，依法依规将分散的土地合并登记。

2、由政府组织实施改造。可采取由政府将拆迁及拟改造土地的使用权一并通过公开方式确定土地使用权人。具体操作如下：

① 出让方案经市政府批准。

② 区政府（管委会）与改造范围内的被拆迁人签订改造协议，签订意愿达到100%。

③ 现时规划条件下的评估市值减去拆迁成本后作为公开出让的土地底价。土地由国土资源部门组织评估，地上建筑物由房管部门组织评估。拆迁成本由经公开方式确定的土地使用权人自行承担。

④区政府（管委会）委托公共资源交易机构公开确定土地使用权人。

该类改造模式不再返拨土地出让金。

（三十一）旧村庄改造原则。旧村庄改造项目实行“区政府（管委会）主导，镇（街道）组织，村集体改造实施，市场主体参与”的改造措施。区政府（管委会）明确改造的总体要求，给予政策扶持，出台有关项目改造的操作指引；镇政府（街道办事处）是旧村庄改造的组织主体，负责制定改造计划，开展前期摸查，指导编制改造方案和拆迁补偿安置方案，协调解决改造中遇到的各种问题，统筹推动项目改造；村集体经济组织是项目改造的实施主体，负责做好土地调查确权，组织改造的拆迁、补偿、搬迁等活动，并按照规划建设程序的要求，全面实施项目改造。

（三十二）旧村庄改造模式：

1、农村集体经济组织与企业合作开发实施改造。旧村庄改造项目拟采用合作开发方式改造的，村（居）集体经济组织应在镇（街道）的指导和监督下，在农村集体资产交易平台上实行公开择优选取合作开发企业。公开选取合作开发企业的操作细则由区政府（管委会）制订。

2、农村集体经济组织成立全资公司实施改造。旧村庄改造项目可由村集体经济组织成立的全资项目公司作为改造主体，由村集体经济组织申请将土地协议出让给全资项目公司。经市

政府批准后，全资项目公司与国土资源部门签订《出让合同》，缴交土地出让金。

3、不涉及拆除重建的旧村庄综合整治。综合整治是指为改善村民居住环境，提高村办企业生产效率，农村集体对旧村庄实施拆除违建、抽疏建筑、改善市政基础设施和公共服务设施、外立面或内部修缮、整治环境或对既有建筑进行节能改造等。是否属综合整治由区政府（管委会）认定。

综合整治的改造方案经市政府批准后，需完善用地手续的，由村集体经济组织申请后，国土资源部门按规定给予办理。

#### （三十三）旧厂房改造模式：

1、自行改造的旧厂房国有出让或划拨性质的土地改变用途或其他条件的，出让方案经市政府批准后，可协议出让给原土地权利人，由国土资源部门与土地使用权人重新签订出让合同。集体经济成分的旧厂房自行改造可协议出让给企业成立的全资公司。

2、鼓励公有性质企业使用的国有出让或划拨的土地自行改造，不能自行改造的，须由政府依法收回（购）土地使用权纳入储备，收回的土地使用权按招拍挂方式公开出让；或经业主单位上级管理部门同意，报县以上人民政府批准，由业主单位委托实施公开交易。

3、产业升级不涉及改变用途或拆除重建的，应在产业主管部门的指导下，优化产业结构，提升产业效率。

## 六、项目监督保障

（三十四）加大违法用地和违法建设的查处力度。对经认定为违法建设的，发现一宗查处一宗，杜绝边改造、边违建、边抢建的违法行为。国土、规划、住建部门应严格审查，防止“城中村”已建小产权房借“三旧”改造政策将其合法化。

（三十五）对“三旧”改造项目实行动态管理，建立项目退出机制。区“三旧”改造主管部门要与“三旧”改造主体签订监管协议，明确具体监管措施以及改造主体的责任义务，并加强巡查监管，确保协议落实到位。属改变土地用途的改造项目，未按市政府的批准要求实施改造的，取消土地出让金优惠政策；未按市政府批准的改造方案实施改造的集体建设用地不得办理转让、抵押登记等手续；对拆除重建或者新建部分构成闲置土地的，按照《闲置土地处置办法》处理；对以“三旧”改造为名骗取完善历史用地手续的，一经查实，严肃处理。

（三十六）区政府（管委会）是“三旧”改造项目实施改造监管的责任单位，应做好：

- 1、结合各地实际，出台“三旧”改造项目管理办法、招标工作指引、“三旧”项目改造操作指南等配套文件，确保“三旧”改造工作公正、透明、规范。

- 2、对改造项目建设进度进行跟踪监督，协调解决改造过程中碰到的问题，并适时公开工作信息。

- 3、切实加大资金投入，指导项目完成改造工作并进行验收，确保完成改造任务，推动区域经济发展。



（三十七）为进一步提升执行力，促进“三旧”改造工作的开展，“三旧”改造项目工作作为考核的重要指标纳入县区年度耕地保护目标责任考核及年度工作考核范围。未完成年度改造任务的，将适当扣减其用地计划指标。

（三十八）开展“三旧”改造工作应切实加强风险源头防范，从源头上预防和减少社会矛盾，确保社会稳定，并推进科学决策、民主决策、依法决策。

（三十九）“三旧”改造项目可叠加享受其他优惠政策。

（四十）本实施意见适用于湘桥区、枫溪区和凤泉湖高新区的“三旧”改造工作。潮安区、饶平县可根据本实施意见，结合本地实际出台相关实施细则。

（四十一）潮安区、饶平县的“三旧”改造方案及完善集体建设用地手续工作按属地管理原则由县区政府审批；涉及转为国有的、完善征收手续（须由县区政府制订改造方案）的，按程序上报审批。

（四十二）磷溪镇、官塘镇、铁铺镇在潮安撤县设区（即2013年12月31日）前，已由原潮安县人民政府批准的改造方案，用地单位已接受处罚并缴纳了处罚金但尚未完善集体建设用地手续的，作为遗留问题，由现潮安区负责落实解决。

（四十三）本实施意见自颁布之日起实施，有效期至2021年12月31日。《潮州市人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的实施意见》（潮府〔2010〕15号）同时废止。

此前我市相关文件与本实施意见不一致的，以本实施意见为准。

（四十四）本意见涉及规划部分由市城乡规划局解释，其他由市国土资源局负责解释。

潮州市人民政府  
2017年11月1日

## 公开方式：主动公开

---

抄送：市委各部委办，市人大办，市政协办，市纪委办，潮州军分区，市法院，市检察院，驻潮部队，中央、省驻潮各单位，各人民团体，各民主党派，各新闻单位。

---

潮州市人民政府办公室

2017年11月1日印发

---