

关于印发揭阳市推进“三旧”改造促进节约集约用地实施意见（试行）的通知

揭府办〔2010〕13号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

《揭阳市推进“三旧”改造促进节约集约用地实施意见（试行）》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到的问题，请径向市国土资源局反映。

二〇一〇年四月二日

揭阳市推进“三旧”改造促进节约 集约用地实施意见（试行）

为扎实推进旧城镇、旧厂房、旧村庄（以下简称“三旧”）改造工作，促进土地资源节约集约利用，保障和推动地方经济社会又好又快发展，根据省人民政府《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）、省人民政府办公厅《转发省国土资源厅关于“三旧”改造工作实施意见（试行）的通知》（粤府办〔2009〕122号）精神及有关规定，结合我市实际，提出如下实施意见。

一、进一步认清“三旧”改造面临的形势

（一）我市人多地少，加快发展必须突破用地“瓶颈”的制约。据初步摸查，全市“三旧”用地 42 万多亩，相当于全市现有城镇、村庄及工矿建设用地总量的 49%。在“三旧”范围内，建筑物低矮陈旧，基础设施配套不全，土地利用水平不高。全面推进“三旧”改造工作，既是促进节约集约用地、化解人地突出矛盾、提高资源保障能力的必然要求，更是加快城乡建设步伐、提高人居环境质量、促进经济社会发展的必由之路，应当作为我市加快发展战略的重要组成部分抓实抓好。

（二）当前和今后一段时期，我市“三旧”改造面临着千载难逢的机遇。在省委省政府的高度重视和国土资源部的

大力支持下，“三旧”改造列为省部合作建设节约集约用地试点示范省的重要内容，在土地利用上获得了强有力的政策支持。我市经济社会发展步伐不断加快，尤其是近年来新老30亿工程等重大基础设施建设，为推进“三旧”改造奠定了良好的基础。全市上下要切实增强机遇意识，进一步解放思想，坚持改革创新，顺势而为，乘势而上，强力推进“三旧”改造，促进我市科学发展、跨越发展。

二、准确把握推进“三旧”改造的总体要求

（三）总体思路。以科学发展观为统领，紧紧围绕我市“一三二”发展思路，认真按照“全面探索、局部试点、封闭运行、结果可控”的要求，遵循“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、提高效率，尊重历史、客观公正”的原则，充分发挥土地资源的基础性作用，全面推进“三旧”改造工作。

（四）目标要求。以“三旧”改造为载体，盘活存量建设用地，优化土地利用布局，促进节约集约用地，在不突破土地利用总体规划确定的耕地保有量、基本农田面积和建设用地总规模的前提下，拓宽发展用地空间，提高土地利用水平，促进产业结构调整，加快城乡建设，优化人居环境，完善城市功能，提升城市品位，力争“一年一大步、两年见成效、五年大变样”，努力建设富民强市、和谐文明新揭阳。

三、切实加强对“三旧”改造工作的组织领导

（五）成立市“三旧”改造工作领导小组，由市委常委、常务副市长刘盛发同志任组长，市政府副秘书长吕凡同志任副组长，市发展改革、经济和信息化、公安、监察、民政、财政、人力资源社会保障、国土资源、住房城乡建设、城乡规划、农业、文化、环境保护、林业、行政执法、人防、国税、地税等部门及榕城区政府、东山区和揭阳经济开发试验区管委会各 1 名领导为成员。

（六）市领导小组下设办公室（设在市国土资源局），负责日常工作，由市国土资源局主要领导兼任主任，市国土资源局、住房城乡建设局、城乡规划局各 1 位分管领导为副主任，所需人员在市直相关部门中抽调。领导小组成员单位要指定专人负责联系“三旧”改造工作，加强沟通联系，确保高效运作。

（七）各县（市、区）人民政府（管委会）对本行政区域内的“三旧”改造工作负总责，成立相应领导小组和日常工作机构，由县（市、区）长、管委会主任担任领导小组组长，分管领导担任副组长，相关部门主要负责人为成员，按照属地管理的原则组织开展“三旧”改造工作。

（八）各级各有关部门要明确分工，各司其职，各负其责，紧密协作，合力推进“三旧”改造各项工作。发展改革部门负责“三旧”改造中涉及投资项目的立项和产业政策制定；城乡规划部门负责指导、组织编制和审查“三旧”改造

规划和改造片区详细规划，提供项目的规划设计条件，及时办理项目有关手续；国土资源部门负责办理农用地转用、土地征收等用地手续，负责土地确权、登记，组织国有建设用地使用权招标、拍卖、挂牌等工作；住房城乡建设部门负责“三旧”改造中房屋的拆迁管理，工程项目建设监管。参与领导小组的其他部门在各自职责范围内，分别负责“三旧”改造相关工作。

四、合理界定“三旧”改造用地范围

（九）根据产业结构调整 and 转型升级、城市形象提升和功能完善、城乡人居环境改善、社会主义新农村建设等战略部署，按照有利于保护耕地、有利于提高土地节约集约利用水平和产出效益的要求，下列用地纳入“三旧”改造范围：

1. 为实施城乡规划或城市基础设施、公共基础设施建设需要改造的用地，包括为适应城乡规划或由于城乡规划调整需要改变用途进行改造的用地，以及原缺乏城乡规划指导而布局分散、土地利用率低的旧城区、旧村庄用地。

2. 产业结构调整 and 转型升级需要改造的用地，包括产业“退二进三”企业的工业用地，国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业转为鼓励类产业或以现代服务业、先进制造业为核心的现代产业的原厂房用地，其他须按产业调整和转型升级的要求进行改造的用地。

3. 存在安全和环保问题需要改造的用地，包括不符合

安全生产、环境保护等要求的工业用地，不符合安全居住条件的危、破、旧房屋用地，在一定区域内功能布局不合理、基础设施配套不完善、环境条件恶劣等严重影响城市形象 and 危害居民生命财产安全的居住用地。

4. 开展农村土地整治需要改造的用地，包括布局分散必须整合、土地利用率低、不具有保留价值的旧村庄、旧厂矿用地，城乡建设用地增减挂钩试点项目中需复垦的农村建设用地，以及其他纳入土地整理范围的农村建设用地。

5. 位于“三旧”改造范围内，经“三旧”改造规划确定并按有关规定批准，应一并进行改造的其他用地。

（十）“三旧”改造的具体范围由各县（市、区）人民政府（管委会）组织调查和评审论证确定，并在“三旧”改造规划及年度实施计划中予以明确。各县（市、区）认定的“三旧”改造项目应同时符合下列条件：

1. 符合土地利用总体规划和年度计划、城乡发展规划、产业发展规划及环境保护要求；

2. 属于“三旧”改造专项规划及年度实施计划确定的改造范围，原则上应当符合成片开发、连片建设、整体改造的要求；

3. 在土地利用现状图上标注显示为建设用地，不存在权属争议等影响实施改造的问题。

五、分类确定“三旧”改造具体方式

（十一）政府统一组织改造。在“三旧”改造范围内的土地，除依法确定给原国有土地使用权人、农村集体经济组织自行使用和合作改造外，由各县（市、区）人民政府（管委会）依法组织办理收回、收购或完善征收等有关手续并统一组织实施改造。有条件的乡镇人民政府（街道办事处），经县（市、区）人民政府（管委会）同意，可以承担本辖区内“三旧”改造相关工作。

（十二）农村集体自行改造。在土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范围内，“城中村”集体建设用地可保留集体土地性质进行改造，也可依法转为国有土地并确定由农村集体经济组织使用的，由该农村集体经济组织依照经批准的方案自行改造；在土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范围外的旧村庄用地，在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，除属于市、县人民政府应当依法征收外，可由农村集体经济组织依照经批准的方案组织实施改造，但不得用于商品住宅开发。

（十三）土地使用权人自行改造。属于“三旧”改造中产业结构调整 and 转型升级企业的旧厂房国有建设用地，依照规划未改变用地功能、未纳入政府统一改造范围的，可由原使用权人按规定制订改造方案并办理有关批准手续后自行改造；在符合规划的前提下改为经营性用途的，且符合第十条中改造项目需具备的条件，经办理有关批准手续后，可由

原土地使用权人按规定组织实施改造。

（十四）以合作开发建设方式进行改造。在旧村庄、旧厂房改造范围内，农村集体经济组织可以利用依法转为国有并确定由本集体经济组织使用的建设用地，国有企业可以利用原划拨经补办出让手续的国有建设用地，按照经依法批准的改造方案与有关单位合作开发建设的方式进行改造。

（十五）由市场主体收购土地集中改造。在旧城镇改造范围内，符合城乡规划的，市场主体根据“三旧”改造规划和年度实施计划，可与其他土地权利人协商签订土地转让合同，在落实相关补偿安置措施的前提下，自行收购改造范围内的相邻多宗地块及地上房屋建筑，申请对收购的地块取得拆迁许可后，依照经依法批准的改造方案进行集中改造。

六、统筹推进“三旧”改造各项工作

（十六）调查摸底。以各县（市、区）为单位，在原来“三旧”用地初步摸底的基础上，深入开展细化调查工作，核实每宗“三旧”用地，并在土地利用现状图和土地利用总体规划图上标注，圈定改造范围，列表登记造册，由各县（市、区）人民政府（管委会）确认后报市“三旧”改造工作领导小组办公室。

（十七）统一规划。按照省统一的“三旧”改造规划编制要点及有关规定，市人民政府组织城乡规划、国土资源、住房城乡建设等部门，根据细化调查摸底结果，在市域范围

内对项目进行分析筛选，编制《揭阳市“三旧”改造规划》。各县（市、区）人民政府（管委会）要依据《揭阳市“三旧”改造规划》，认真组织编制改造片区的控制性详细规划，按规定程序报批。“三旧”改造规划实施过程中，根据实际情况确需作局部调整或修改的，由各县（市、区）人民政府（管委会）报市人民政府批准后实施。

（十八）制订计划。根据《揭阳市“三旧”改造规划》及各地的实际情况，各县（市、区）人民政府（管委会）按照省统一的年度实施计划编制要点，组织编制“三旧”改造年度实施计划，统筹安排具体改造项目，有序推进“三旧”改造。各县（市、区）“三旧”改造年度实施计划报市人民政府备案，并抄送市“三旧”改造工作领导小组办公室。

（十九）拟订方案。根据“三旧”改造规划和年度实施计划，按照“先急后缓、逐步推进”和重点区域优先的基本要求，在依法完成具体项目范围内土地确权登记、落实对未具备合法手续的用地进行处理（处罚）等前期工作的基础上，拟订具体项目改造方案，依照规定办理报批手续。

（二十）组织实施。“三旧”改造具体项目方案经批准后，由项目实施单位依照有关规定办理项目审批审核、具体项目供地（包括招拍挂公开出让、协议出让、划拨用地或集体建设用地审批）、报建等有关手续，并组织实施改造。

七、依法办理“三旧”改造用地手续

（二十一）在旧城镇改造范围内，涉及实施城市规划和城市基础设施、公共设施建设进行旧城区改建，需要调整使用合法国有建设用地的，由市、县人民政府依法收回、收购土地使用权，纳入政府土地储备，其中在市辖各区范围内的，由各区人民政府（管委会）报市人民政府依法收回、收购；在各县（市）范围内的，由所在地县级人民政府依法收回、收购。土地使用权收购的具体程序、价格确定，按照市、县人民政府依法制定的实施办法执行。

（二十二）在“三旧”改造范围内，涉及原农村集体经济组织的合法集体建设用地，应当根据改造的实际情况，按照规定办理用地手续。

1. 由政府统一组织实施改造需征收集体建设用地的，应依照土地管理法律法规及“三旧”改造的有关规定，由所在县（市、区）人民政府（管委会）制订方案，经市人民政府同意，向省人民政府申报办理土地征收报批手续。

2. 农村集体经济组织自愿将集体建设用地转为国有的，经本集体经济组织（或村民代表大会）2/3 以上成员同意，由原农村集体经济组织提出申请，与“三旧”改造方案一并逐级报省人民政府批准。

3. 农村集体经济组织使用保留集体土地性质的建设用地进行改造的，由农村集体经济组织提出申请，参照旧城镇改造的相关政策办理集体建设用地调整使用手续。

4. 涉及拆旧建新腾挪的合法集体建设用地，确能实现拆旧复耕的，可根据国土资源部及省国土资源厅城乡建设用地增减挂钩试点的政策规定申报办理有关手续。

（二十三）“三旧”改造范围内未具备合法用地手续的历史用地，同时符合下列条件的，在 2012 年以前依照有关规定完善历史用地手续。

1. 符合土地利用总体规划、城乡规划和“三旧”改造专项规划并纳入年度实施计划。

2. 在 2007 年 6 月 30 日前已使用的建设用地。

3. 土地和地上建筑物权属清楚，无争议。

4. 没有被司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或以其他形式限制土地权利的。

5. 没有法律禁止的其他情形的。

（二十四）在“三旧”改造范围内农村集体所有的土地，原已由农村集体经济组织以外的单位和个人使用，且符合第二十三条规定条件的，可依照有关规定完善国有建设用地手续。

1. 用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日之前，需完善国有建设用地手续的，依照原国家土地管理局 1995 年 3 月 11 日发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权，经公告无异议后，按规定办理国有建设用地确权登记发证手续。

2. 用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日至 2007 年 6 月 30 日期间，用地时已与农村集体经济组织签订征地协议并进行补偿，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，可依照用地发生时的土地管理法律法规政策落实处理（处罚）后，由当地县（市、区）人民政府（管委会）制订改造方案，经市人民政府审核同意后汇总报省人民政府批准，按土地现状完善征收手续。凡用地行为发生时法律和政策没有要求听证、办理社保审核和安排留用地的，在用地单位提供有关历史用地协议或被征地农村集体组织同意的前提下，无需听证、办理社保审核和安排留用地。

（二十五）在“三旧”改造范围内，具备第二十三条规定的条件、需完善集体建设用地手续的历史用地，参照第二十四条的规定完善有关手续。

（二十六）“三旧”改造范围内涉及新增建设用地的，应纳入土地利用年度计划并依法办理建设用地报批手续。

（二十七）在“三旧”改造范围内，具体改造项目使用国有建设用地用于改造的，依照有关规定办理供地手续。

1. 属于政府统一组织实施改造的国有建设用地，依照有关规定纳入土地储备，除符合国家土地管理政策规定可以划拨方式供地外，应依法采用公开招标、拍卖、挂牌方式出让国有土地使用权。

2. 属于农村集体经济组织使用原集体建设用地转为国

有土地、国有土地使用权人使用原划拨的国有土地自行改造或与有关单位合作开发建设，可依照“三旧”改造有关规定采取协议出让方式办理有关用地手续，但出让地价及出让方案应经市、县人民政府领导班子集体研究决定，并进行公示，具体操作程序由市人民政府依法另行制定。

3. 属于市场主体收购相邻多宗地进行改造的，收购人应向市、县国土资源部门提出申请，依法办理土地变更登记手续，将分散的土地归宗。收购改造范围内的多宗地块涉及出让年限不一致的，应统一出让年限，涉及补交地价的按规定办理。

（二十八）在符合土地利用总体规划和控制性详细规划的前提下，因“三旧”改造需要，原有存量建设用地可以通过土地位置调换等方式进行调整使用，但应向市、县国土资源部门申报办理有关手续。

（二十九）“三旧”改造中涉及边角地、夹心地、插花地的，要严格按照省的相关规定完善用地报批手续。

八、认真落实“三旧”改造配套政策

（三十）在旧城镇改造中，鼓励效益差、能耗高、污染大的国有企业搬迁。需要搬迁的国有企业用地由当地政府依法收回后通过招标、拍卖、挂牌方式公开出让的，在扣除收回土地补偿费用后，其土地出让纯收益可按不高于 60% 的比例，依照有关规定专项用于支持该企业发展。具体操作办法

由市、县人民政府根据实际另行制订。

（三十一）在旧村庄改造中，鼓励农村集体建设用地转为国有土地并纳入政府统一组织实施改造范围。由市、县人民政府通过征收农村集体建设用地进行经营性开发的，其土地出让纯收益可按不高于 60% 的比例，依照有关规定专项用于支持原农村集体经济组织的发展。具体操作办法由市、县人民政府根据实际另行制订。

（三十二）在“城中村”改造中，支持农村集体经济组织将合法的集体建设用地转为国有自行改造。对于揭阳市区范围内农村集体经济组织自愿申请将集体建设用地转为国有自行改造的，其城市基础设施配套费经批准，可按照现行标准予以减半计收。其他县（市、区）可参照执行。

（三十三）在“三旧”改造中，鼓励各地探索利用社会资金参与改造。由政府组织实施的“三旧”改造项目，在拆迁阶段可通过招标方式引入企业单位承担拆迁工作，拆迁费用和合理利润可以作为收（征）地（拆迁）补偿成本从土地出让收入中支付；也可在确定开发建设条件的前提下，由政府将拆迁及拟改造土地的使用权一并通过招标等公开方式确定土地使用权人。各县（市、区）人民政府（管委会）可以探索引入市场主体参与“三旧”改造的具体方式。

（三十四）在旧厂房改造中，鼓励工业企业充分利用现有建设用地进行产业结构调整升级。工业用地除必须纳入政

府统一组织实施改造范围外，在符合城乡规划、不改变土地用途的前提下进行产业结构调整升级，提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

九、着力强化推进“三旧”改造保障措施

（三十五）“三旧”改造工作经费列入市、县级财政预算，要加大财政支持力度，为“三旧”改造提供强有力的经费保证。土地出让收益应优先安排用于“三旧”改造工作。对“三旧”改造涉及的城市（城镇）公共基础设施建设，应从土地出让金中安排相应的项目资金予以支持改造。

（三十六）市国土资源、住房城乡建设、城乡规划、财政等部门要按照职责分工，研究提出指导性意见，制订完善各项配套政策，指导各地开展“三旧”改造工作。各县（市、区）人民政府（管委会）要根据省、市关于“三旧”改造工作的政策性文件精神，结合本地实际研究制订具体的实施办法及相关配套政策，确保各项工作有序开展。

（三十七）各县（市、区）人民政府（管委会）应对“三旧”改造用地申报材料的真实性、合法性负责，主要领导是第一责任人，分管领导是直接责任人。涉及审批事项的各有关部门要切实负起责任，保证“三旧”改造各项工作合法有效。要依法依规办理“三旧”改造用地相关手续，不得随意更改、扩大适用范围，严禁搭车报批、弄虚作假、蒙混过关的行为。

（三十八）揭阳经济开发试验区 “三旧”改造中完善历史用地手续、土地确权登记、项目供地等土地管理的相关工作，暂按该区现行国土资源管理体制组织实施。

（三十九）“三旧”改造规划实施期间，市人民政府将加强对各地“三旧”改造工作的检查考核。各县（市、区）人民政府（管委会）每年年底前要对“三旧”改造工作进行自查总结，重点检查“三旧”改造规划执行及年度实施计划落实情况，尤其要总结在推动产业结构升级、经济发展方式转变方面的成效，于次年1月15日前向市人民政府专题报告。