佛山市 城市更新（“三旧”改造）政策解读

佛山市国土资源和城乡规划局

2018年 · 7月

CONTANTS

基本情况

总体思路

政策解读

1 基本情况

- 存量土地现状
- 改造实施模式
- 改造管理方式

1.现状基本情况

一. 存量土地现状

1.存量巨大、新增衰竭

①现状开发强度高

佛山现状开发强度高达38%，超过地区土地开发强度警戒线水平（30%）。

②三旧改造图斑规模大

全市“三旧”改造纳入标图建库的面积约380平方公里，约占全市建设用地的26%。

③新增空间衰竭

全市现状建设用地规模已突破土规至2020年规划建设用地规模指标，城市发展的存量时代来临。

1.现状基本情况

一. 存量土地现状

2.以旧厂房改造为主

①旧厂房图斑占比高

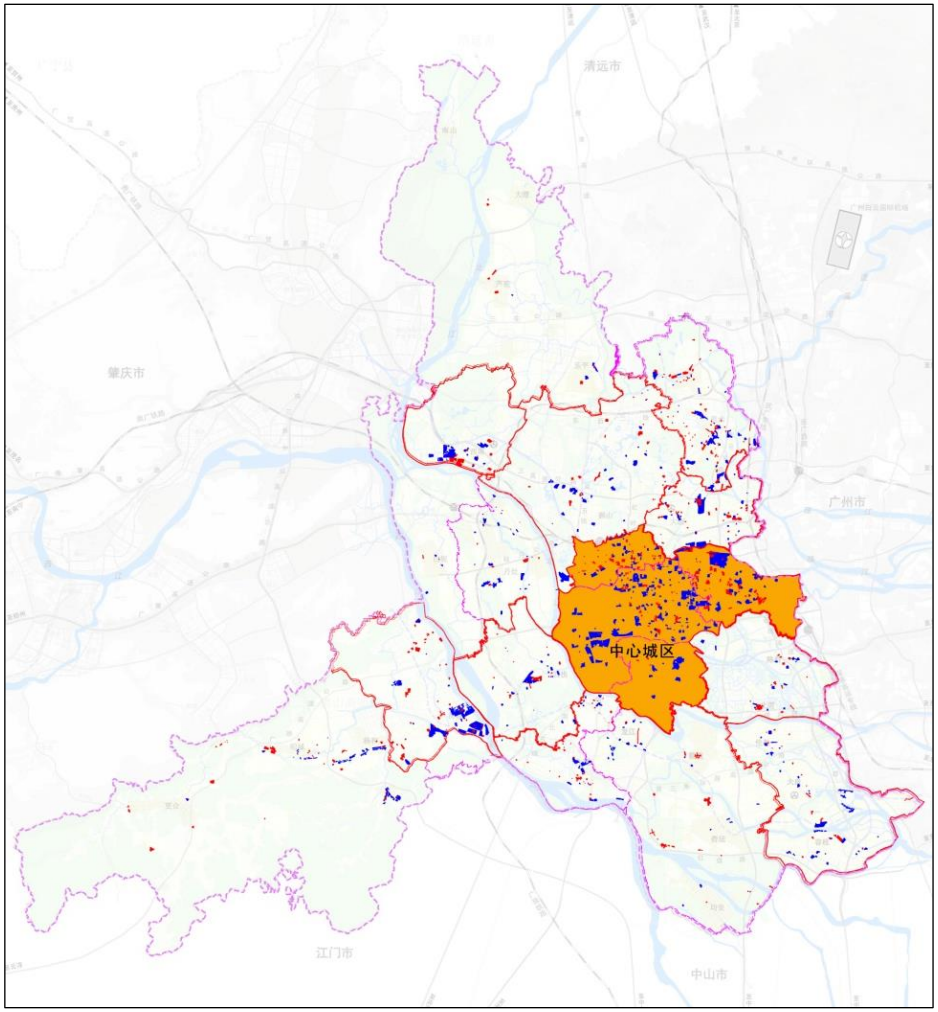
旧厂房规模大，占比约6成

②已批项目旧厂房改造占多数

全市已批改造项目中旧厂房改造占比较大。

3.空间上集中在禅南顺三区

已批三旧改造项目主要集中在禅城、南海、顺德三区，特别是中心城区



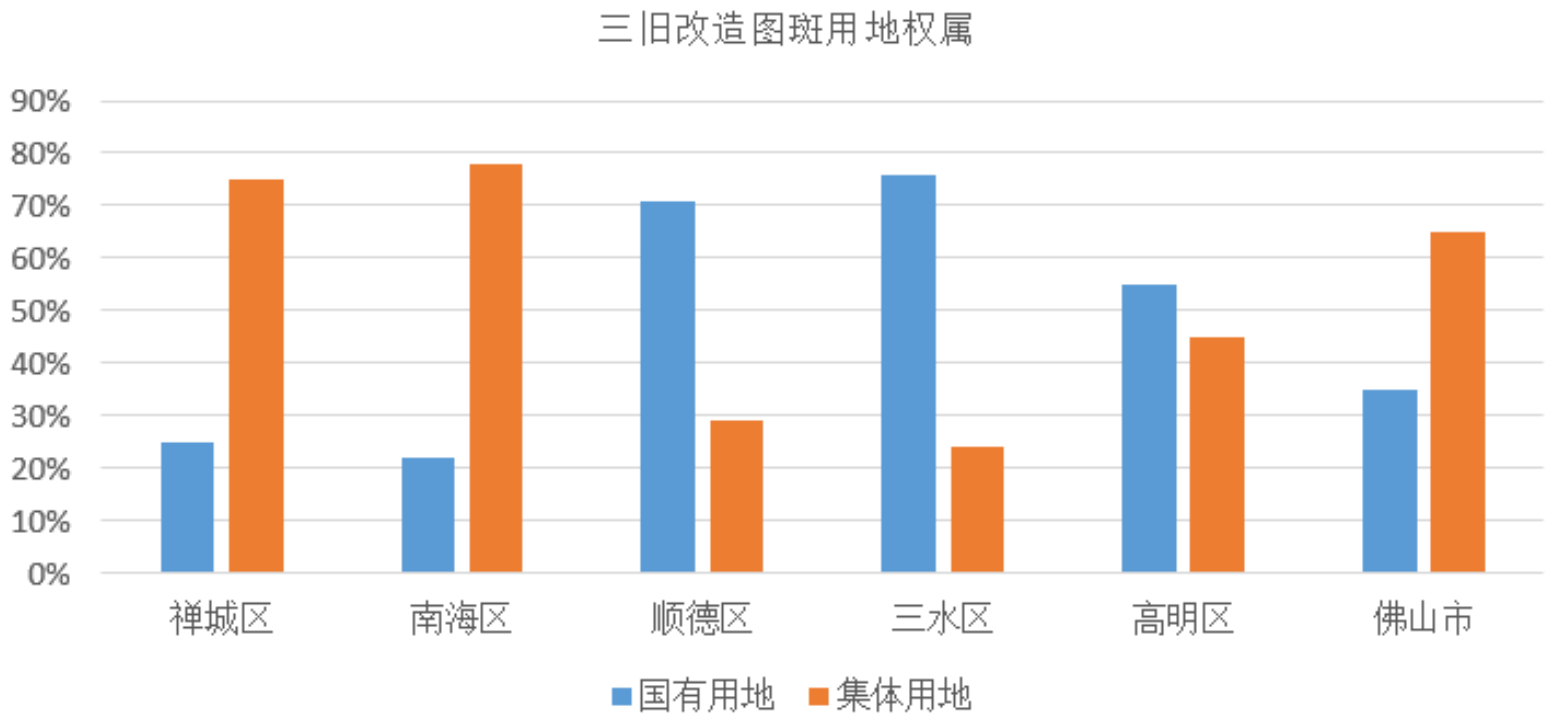
已批项目空间分布示意图

1.现状基本情况

一. 存量土地现状

4.集体建设用地占比大

入库图斑以集体建设用地为主。



1.现状基本情况

一. 存量土地现状

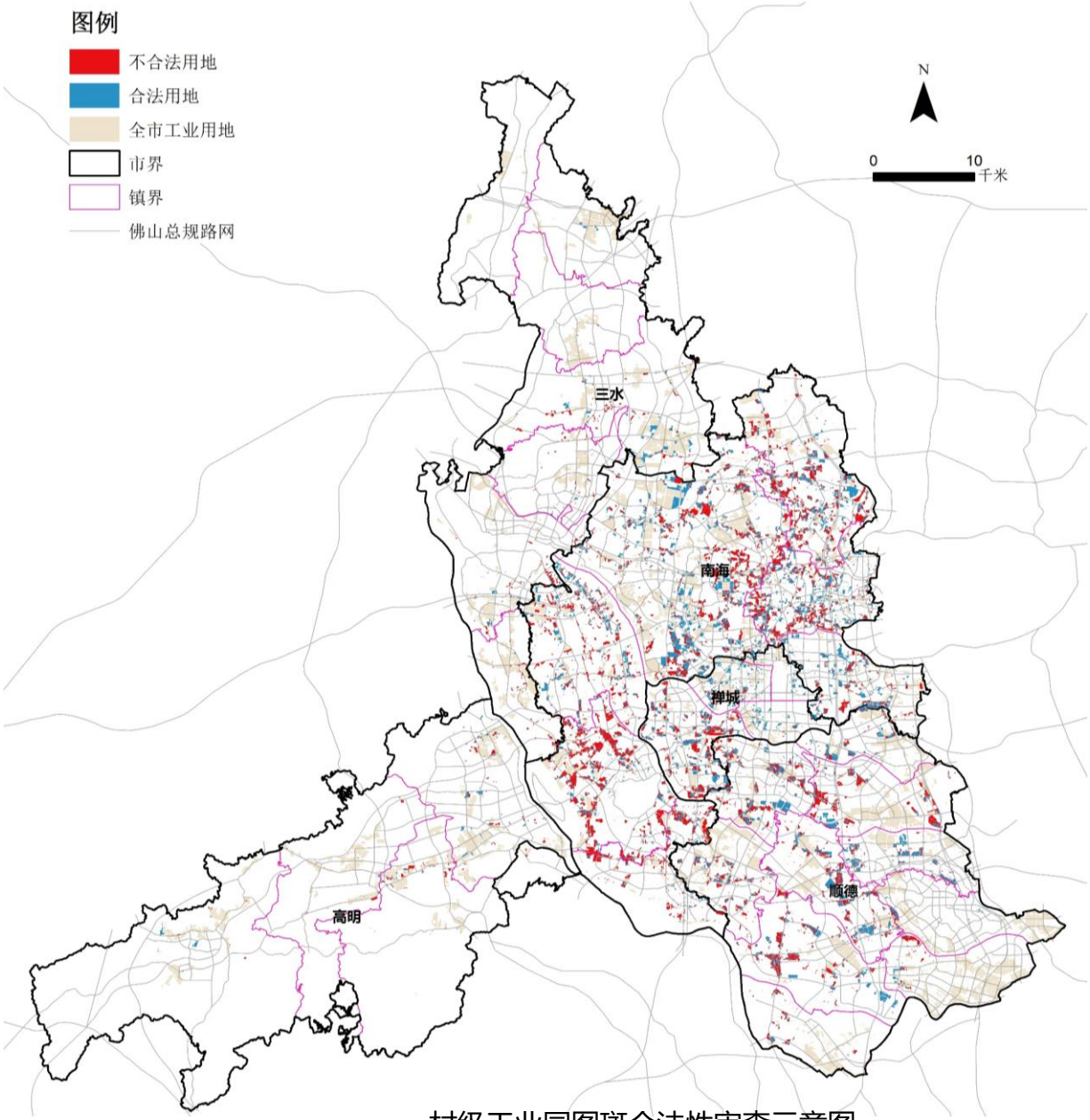
5.历史用地量大集中

①存在较大规模的历史用地

入库图斑中存在一定规模的历史用地；

②村级工业园历史问题集中

历史遗留用地问题又更加突出的体现在村级工业园范围类，重点又包括有两违建设以及与两规不符等情况。



村级工业园图斑合法性审查示意图

1.现状基本情况

二. 改造实施模式

①原业主自行改造：

佛山率先提出鼓励原业主自行改造，政府直接通过协议方式供地给原业主。

优点：激发原权属人改造意愿，加速推动改造进程

②挂账收储：

原业主达成一致的前提下向政府申请公开出让，出让金按比例分成。

优点：①激发原权属人改造意愿
②公开出让、利益共享
③落实和加快已批规划实施

③公开转让：

政府同意免储后，原业主一致同意前提下允许毛地出让，按比例分成。

优点：①激发原权属人改造意愿
②免于前期土地整理
③公开出让

④引入前期投资人：

引入前期投资人进行土地前期整理，然后交由原业主开发或出让，投资人利益与原业主协商。

优点：①激发原权属人改造意愿
②引入市场参与前期整理

1.现状基本情况

三. 改造管理模式

现状为**市、区两级管理。**

市层面主要负责城市更新专项规划和控制性详细规划的编制和审批，全市三旧改造工作的整体统筹，以及宏观政策的制定；

区级层面主要负责三旧改造具体项目的审批管理，并根据各区实际情况制定有针对性和差异化的区级改造政策。

市级部门	规划编制、整体统筹、宏观政策
区级部门	任务分解、项目管理、差异化政策

2 总体思路

- 以村级工业园综合提升为主导方向
- 以中心城区旧村居改造为重点区域
- 鼓励连片改造和确保公益性用地落实

2.总体思路和方向

1. 以村级工业园综合提升为主导方向

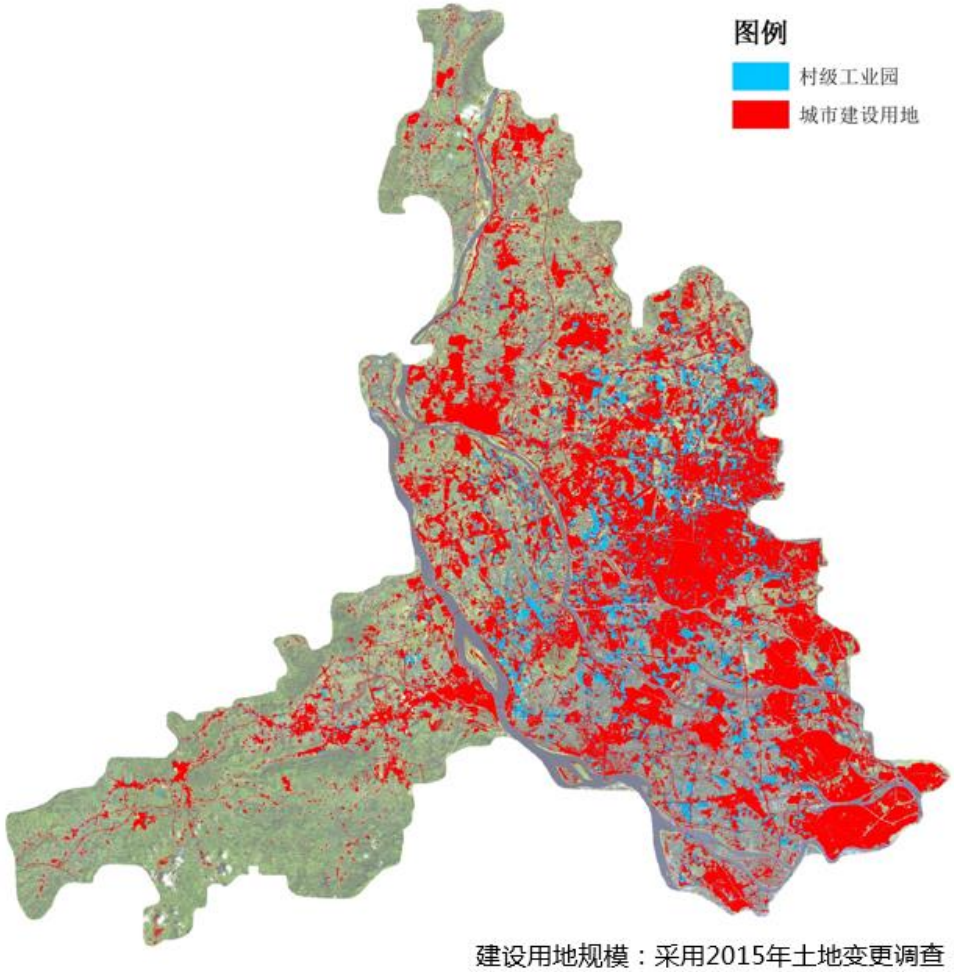
①村级工业园是用地低效最突出的地区

我市现状建设用地低效问题突出。单位土地面积GDP产出、单位建设用地财政收入等均较低。而村级工业园是用地低效问题最突出的地区。

②村级工业园普遍产业低端价值低

集中了大量五金、纺织、家具等传统制造业企业以及大量仓储用地，企业规模普遍小，产业附加值低。

③村级工业园规模大，效率低。是未来建设用地提质增效的关键区域。



佛山市三旧改造图斑空间分布示意图

2.总体思路和方向

2. 以中心城区旧村居改造为主要区域

①中心城区旧村居规模较大且低效

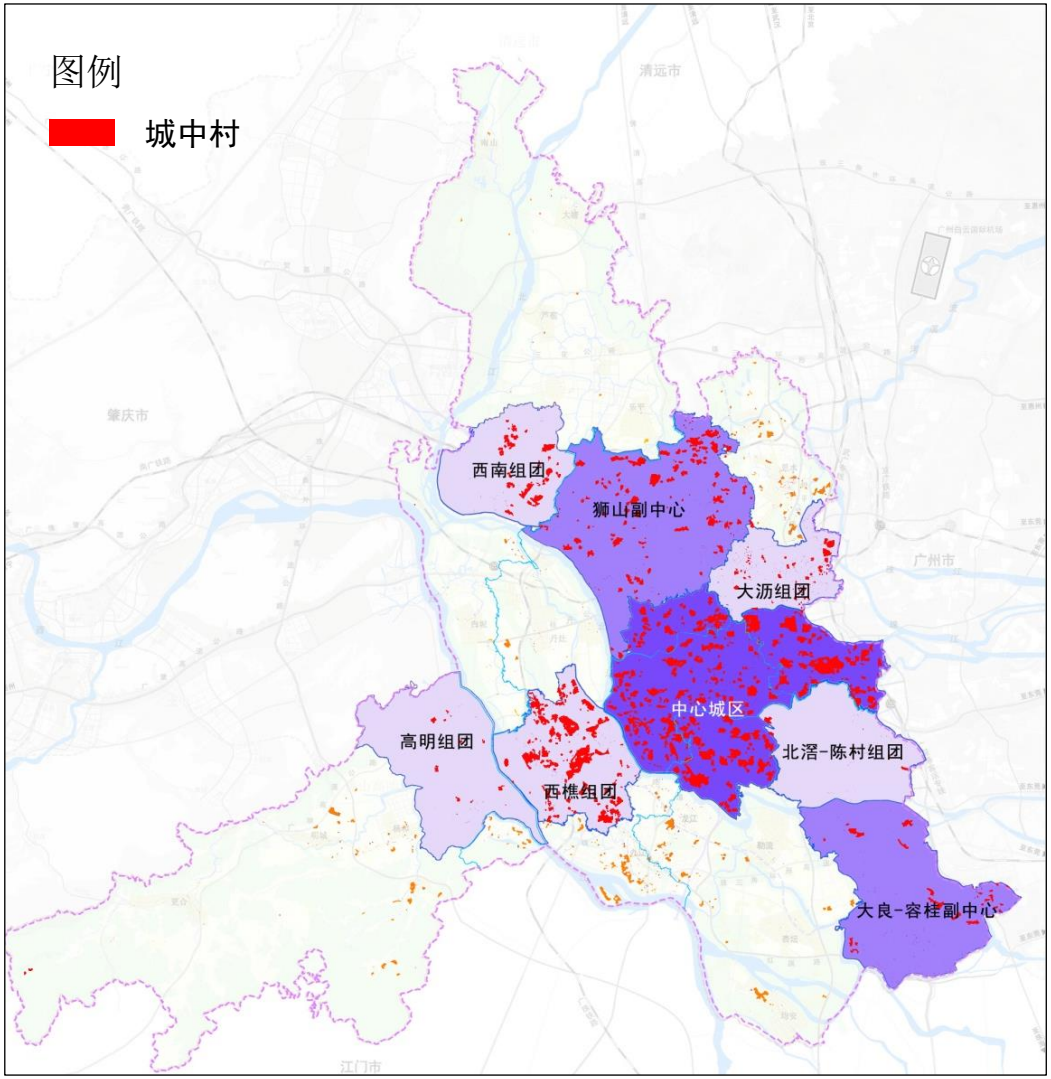
我市中心城区的城中村规模较大，同时现状容积率并不高，用地总体较为低效；

②现状城中村存在一系列问题

- 整体风貌差，影响城市形态提升；
- 社会治安相对较差，存在一定的安全隐患；
- 环境及公共设施相对缺乏；
- 存在较大规模的违法违章建设。

③政策充分让利

佛山最新的城市更新政策将在旧村居改造上充分让利，积极鼓励市场主体投入到旧村居改造中来，是佛山市下阶段三旧改造的重点。



现状城中村空间分布示意图

2.总体思路和方向

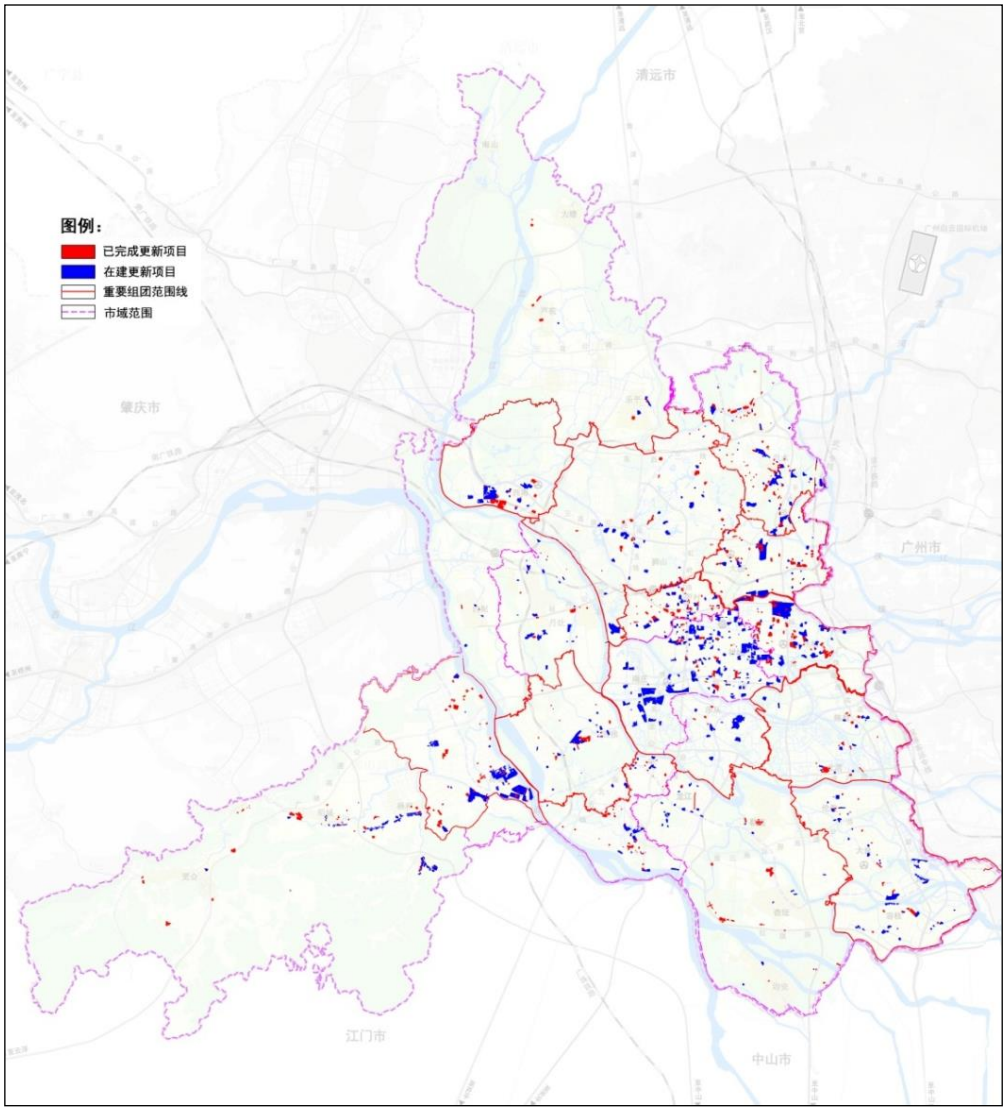
3. 鼓励连片改造和确保公益性用地落实

通过多种路径鼓励连片改造

为鼓励我市三旧改造项目推进连片改造，一是要求各区推进连片示范区的建设，二是通过地券交易推动建设用地的集聚；三是在土地整合、地价计收、完善历史用地手续等方面给予配套的优惠政策。

确保公益性用地落实

为保障三旧改造项目的公益性用地落实，我市下一步计划从以下方面着手：一是规划层面以更新单元为基本单位，并明确了双15%（一是满足单元总规模的15%，二是要满足拆除重建范围的15%）的底线要求和3000㎡的公共设施独立占地要求；二是明确分期开发建设中要优先建设公益性设施；三是将公益性设施的控制要求明确进监管协议中；四是将在奖励建筑面积等方面制定相关细则，鼓励原权属人建设公益性设施。



已批三旧改造项目空间分布示意图

3 政策解读

- 与控规制度改革创新相衔接的更新规划体系建设
- 覆盖全流程的城市更新管理体系
- 产业发展保护区内的产业提升政策
- 激发市场活力的多种改造方式

3.政策解读

我市城市更新实施意见概况

目前已上报市政府

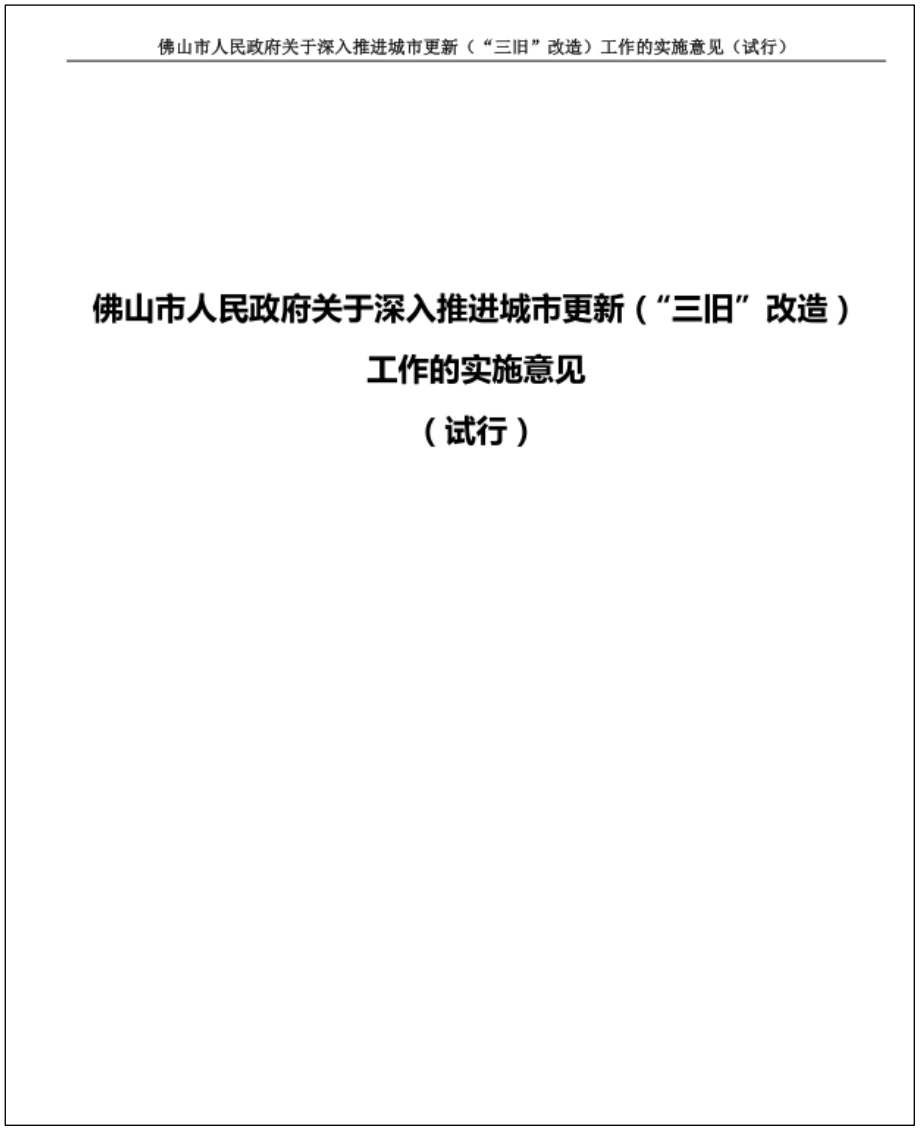
我市与2017年9月启动城市更新实施意见的编制工作，经过多轮次广泛征求意见、专家评审以及与省城市更新最新政策文件的对接，目前实施意见成果已提交给市政府。

我市城市更新实施意见目标

一是加强市级统筹，建立全市统一的政策、规划和管理体系；

二是进一步激发市场活力，政府与市场协力加快推进三旧改造；

三是进一步聚焦产保区内工业提升和中心城区旧村改造，提升佛山城市形态；



佛山市人民政府关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）

佛山市人民政府关于深入推进城市更新（“三旧”改造）

工作的实施意见

（试行）

3.政策解读

1.与控规制度改革创新相衔接的更新规划体系建设

为适应存量开发为主导的规划管理方向调整，佛山市探索并推行了以“分层编制、分类控制、动态维护、分级管理”为原则的**控规改革创新**。

与传统控规相比：分层编制在市级层面简化了内容但保障了刚性控制要素，在区级层面加强了与市场需求的对接；分级管制重点是市层面保障控规的严肃性，区层面保障其灵活性。

建立城市更新单元规划，并嵌入控规改革创新相衔接：新搭建的城市更新规划体系主要分为“城市更新专项规划、城市更新单元计划、城市更新单元规划”三个层次。佛山市的城市更新以城市更新单元为基本单位，建立了以“更新单元计划+更新单元规划”为核心的更新规划体系，并重点加强与控规改革创新的衔接。

建立常态化全流程管理体系：建立城市更新“规划-计划”、“申报-审批”、“实施-监管”等全流程的管理体系。并在此基础上正在建设全流程的信息化管理系统。

3. 产业发展保护区内的产业提升政策

③我市产业提升政策主要呈现以下特点

土地整合	1：可以通过多种方式形成单一改造主体； 2：允许更新项目范围内外建设用地凭证置换
土地供应	允许通过公开出让、协议出让、土地流转等多方式供地；
土地兼容	允许兼容一部分生产生活配套、行政办公等设施；
混合开发	允许工业、商业、商务办公等混合出让。

3. 产业发展保护区内的产业提升政策

④我市产业发展保护区内的产业提升政策主要呈现以下特点

产权分割	以出让方式取得的且符合相关要求和投资条件的，报各区政府同意，可建设多层厂房并进行产权分割发售；
地价计收	1：增加容积率的，不再补交土地出让金； 2: 连片改造的，可在地价计收方面有相关奖励
完善手续	对于产业发展保护区内推进产业提升的，可以优先完善历史手续；
奖励措施	1：用地改造超过20亩的、工程造价超过2000万的，均可按相关标准奖励，单个项目奖励资金最高可达1000万； 2：设立发展基金、专项资金等推进土地整备、基础设施建设

4. 激发市场活力的多种改造方式

（1） 旧城镇改造

①改造模式

一是政府征收模式。对于改造难度极大的旧城镇改造项目，由政府主导通过传统征收方式推进，比如佛山东华里改造项目。二是协议出让模式。市场主体可直接与改造单元内的原业主达成一致后向政府申请改造，政府可直接供地给市场主体。

②协议出让模式的地价计收

旧城镇改造采取协议出让方式供地的，地价的计收为现状建设面积一定倍数（X）以内免收地价。也就是说，市场主体拆除原业主1平方的物业面积，新规划条件下X平方以内的物业面积免收地价。

4. 激发市场活力的多种改造方式

（2）旧村居改造

①改造模式

主要有三种模式： 一是公开转让模式。即允许村集体土地转国有性质后，由村集体通过政府公开平台进行公开转让，转让收益在扣除相应提留部分后按照一定比例补偿村集体。二是自行改造模式。即村集体通过将出让地块抵押融资，然后成立公司自行改造。 三是协议出让模式。由市场土地进行土地整合后，政府协议供地。

②协议出让模式的地价计收

涉及协议出让的，地价计收为现状建设面积一定倍数（X）以内免收地价，现状建设面积一定倍数（X）以上的可以按照一定比例返还给给村集体，充分让利给市场和村集体。

4. 激发市场活力的多种改造方式

（3） 旧厂房改造

主要分为三大块：

工改工项目：在符合规划、不改变土地用途、不延长土地使用年限情形下，不计收地价款；

工改居项目：

挂账收储类：容积率某一特定值（Y）以上以下部分分不同比例补偿给原权属人。

协议出让类：容积率某一特定值（Y）以上以下部分分不同比例计收地价。

工改商项目：

工改商类无论是挂账收储还是协议出让，其地价计收的总体思路与工改居项目相似，但在特定容积率以及计收比例上较工改居项目体现出一定程度上更多的让利。

谢谢，THANX