

潮州市城市更新办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为有序推进“三旧”改造工作，推动低效用地再开发，规范城市更新活动，进一步完善城市功能，改善人居环境，助力实施“百县千镇万村高质量发展工程”，推动潮州高质量发展，根据有关法律、法规，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称城市更新是指由政府部门、土地权属人或者其他符合规定的主体，按照“三旧”改造、低效用地再开发、城中村改造、城镇老旧小区改造等政策，对低效建设用地进行盘活利用、城市功能完善、城市基础设施更新改造、历史文化保护传承等城市更新行动。

本市行政区域范围内的城市更新活动适用本办法。

第三条 市人民政府负责统筹全市城市更新工作，对重大事项进行决策。市自然资源、市住房和城乡建设部门依职责负责牵头推进城市更新工作，市直各相关部门在各自职责范围内做好城市更新相关工作。

各县（区）政府是城市更新工作的第一责任主体，负责统筹推进本辖区内的城市更新工作，组织对项目实施监管，维护社会稳定。县（区）各相关部门按照各自职责，做好城市更新相关工作。各镇政府（街道办）以及村（居）委会等基层组织应当配合县（区）政府做好城市更新相关工作，维护城市更新活动的正常秩序。

第四条 城市更新工作的基本原则：

（一）坚持规划统筹。强化国土空间规划对各项专项规划的指导约束作用，统筹城市更新相关规划和实施全过程，有序推进有机更新。

（二）坚持底线管控。严守资源安全底线，严格落实国土空间规划确定的各类管控要求，坚持民生保障、公益优先、补齐短板、保障安全、修复生态、保护传承历史文化，持续改善人居环境品质。

（三）坚持节约集约。将存量空间作为规划对象，提倡土地混合使用和空间功能复合，促进空间资源的高效利用。

（四）坚持绿色低碳。以生态优先、绿色发展为导向，充分体现人与自然的和谐发展，推进高质量发展，适应未来发展需要。

（五）坚持多方参与。维护资源资产权益，尊重合法权益，充分发挥政府、市场和社会各方的积极性，促进合作共赢，推进治理创新。

（六）坚持因地制宜。因地制宜、一地一策，差异化确定更新对策、更新方式，高质量实施城市更新。

第二章 城市更新规划

第五条 将城市更新要求融入国土空间规划体系，充分适应城市高质量发展的要求。详细规划要面向城市更新的规划管理需求。专项规划要因地制宜，多措并举适应城市更新。

第六条 把城市体检作为统筹城市规划、建设、管理工作的重要抓手，坚持问题导向，从住房到小区（社区）、街区、

城区（城市），找出群众反映强烈的难点、堵点、痛点问题；坚持目标导向，查找影响城市竞争力、承载力、可持续发展的短板弱项；强化结果运用，把城市体检发现的问题作为城市更新的重点，聚焦解决群众急难愁盼问题和补齐城市建设发展短板弱项，有针对性地开展城市更新。

第七条 城市更新应当加强历史风貌区和历史建筑的保护与活化利用，继承和弘扬优秀文化遗产，促进城市建设与社会、文化协调发展。城市更新单元内的文物保护工作，应当严格执行文物保护相关法律、法规规定。

鼓励采用“绣花”功夫进行外观修建等微改造工程，注重文明传承、文化延续。禁止在历史文化街区内大拆大建，对文物建筑、历史建筑以外的其他建筑，可依照相关法律法规，在尊重街区整体格局和风貌的前提下进行创新性的更新改造、持续利用，改造后的建筑应与街区历史建筑可以辨别。

第八条 县级以上人民政府应依据国土空间规划，组织编制城市更新专项规划，确定规划期内城市更新工作的总体目标和发展策略，明确分区管控、实施时序等任务和要求。城市更新专项规划经市人民政府批准后实施，作为城市更新单元划定和城市更新单元详细规划（“三旧”改造单元规划，下同）编制的重要依据。

若因改造需要确需对城市更新专项规划作局部调整或修改的，经县（区）人民政府同意，县（区）自然资源部门可组织编制年度实施计划，由县（区）人民政府批准后作为项目实施的专项规划依据。

第九条 城市更新单元是城市更新改造实施的基本单位。一个城市更新单元可以包括一个或者多个城市更新改造项目。城市更新单元的划定应当执行有关技术规范，根据所在片区的详细规划，结合宗地权属、道路巷道、原用地权属范围、用地边界及河流、山体等自然边界情况，保障规划道路和公共设施用地的完整性，确保方案实施能发挥更大的社会效益。

第十条 县级以上自然资源部门或者乡镇人民政府可以根据需要划定城市更新单元，组织编制或者修改城市更新单元范围内的国土空间详细规划，结合实际组织编制城市更新单元详细规划。城市更新单元详细规划应与城市更新项目实施方案（简称“实施方案”，下同）同步组织编制、充分衔接，并对改造目标、改造模式、公共设施等方面提出具体要求，按照规定报有批准权限的人民政府批准。实施方案应包括地块基本情况、改造意愿及补偿安置情况、改造主体及拟改造情况、利益平衡情况等内容，作为城市更新单元详细规划的组成部分，是城市更新单元片区项目实施的重要依据。

湘桥区范围内的实施方案由湘桥区人民政府指定部门组织编制，报湘桥区人民政府审定；城市更新单元详细规划由市自然资源部门组织编制，报市人民政府批准。

第十一条 城市更新单元详细规划可由城市更新改造项目申报主体委托县级以上自然资源部门组织编制。城市更新单元详细规划应开展评估、充分征求意见并按规定公示。涉及拆除重建类的“改住”项目，住房和城乡建设部门应结合实际明确项目应配置的保障性住房比例、类型等相关要求。教育部门应

结合实际明确项目配套教育设施的用地规模和设置班数等相关要求。

第十二条 城市更新单元详细规划是城市更新改造项目实施的法定规划依据，除“工改工”（工业改工业）类及政府收储项目外，其他拆除重建类城市更新改造项目应当根据有关技术规范等各项控制要求进行编制，并明确下列事项：

（一）城市更新单元的目标定位、改造模式、土地利用、开发建设指标、道路交通、市政工程、城市设计、利益平衡方案等；

（二）学校、医院、养老院、公安派出所、消防站、文化活动中心、综合体育中心等公共服务设施建设要求；

（三）创新型产业用房、保障性住房等配建要求；

（四）无偿移交政府的公益性用地范围、面积；

（五）其他事项。

第十三条 为提高对城市更新项目规划管控的精确性和合理性，可对城市更新单元详细规划进行动态维护和规划修改。为保障公共利益，平衡各方利益，对提供公益性设施或城市公共空间、保障性住房、历史文物保护的改造项目，对于拟改造片区综合测算容积率不符合法定规划的，可适当调整项目容积率，按照法定程序开展规划调整工作。

第三章 用地管理

第十四条 对纳入广东省“三旧”改造标图入库范围的地块，可列入城市更新范围，符合“三旧”改造政策的，按“三旧”改造政策进行用地报批。

第十五条 “三旧”改造用地审批包括下列类型：

- （一）集体土地完善转用审批；
- （二）集体土地完善转用、征收审批；
- （三）旧村庄集体建设用地转为国有建设用地审批；
- （四）国有土地完善转用审批；
- （五）“三地”（边角地、夹心地、插花地）及其他用地办理转用、征收审批；
- （六）供地审批。

上述审批手续，应当由县（区）自然资源部门组织报批材料，按程序报有批准权限的人民政府批准。第（一）的用地由市人民政府审批，其中用地面积小于30亩的“工改工”“三旧”改造项目涉及集体土地完善转用手续的审批职权，由市人民政府委托县（区）人民政府审批。第（二）（三）（四）（五）的审批，由省人民政府（或市人民政府承接省人民政府委托）作出征为国有建设用地的批复文件。第（二）（三）的土地自征为国有建设用地的批复文件作出之日起该土地性质为国有建设用地性质。

第十六条 在符合规划、权属清晰、双方自愿、价值相当的前提下，允许城市更新用地之间或城市更新用地与其他存量建设用地进行空间位置互换，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。

第十七条 支持集体和国有建设用地混合改造，对于纳入“三旧”改造范围、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，实现统一规划、统一改造、统一运营。

第十八条 集体建设用地使用权依法流转的，由取得土地使用权的主体实施更新改造，具体按集体经营性建设用地使用权流转有关规定执行。

第十九条 旧厂房“工改工”类的微改造及混合改造项目，拟保留建筑符合房屋安全、消防安全等有关要求的，可按规定办理用地手续。

第四章 一般规定

第二十条 城市更新方式包括全面改造、微改造和混合改造。

（一）全面改造，是指以拆除重建方式对城市更新用地进行再开发，或者对城市更新用地实施生态修复、土地复垦；

（二）微改造，是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，以改变功能、整饰修缮、完善公共设施等方式对城市更新用地进行综合整治；

（三）混合改造，是指全面改造和微改造相结合的类型。

第二十一条 城市更新可以由属地政府或其工作部门作为主体，也可以由单个土地权属人作为主体，综合运用政府主导、综合整治、自行改造、村企合作等多种改造模式。

第二十二条 城市更新项目一般按照下列程序进行，本办法另有规定的除外：

（一）城市更新专项规划或年度实施计划编制；

（二）实施方案、城市更新单元详细规划编制；

- (三) 改造方案编制；
- (四) 实施主体确认；
- (五) 原有建筑物拆除和不动产权属注销登记；
- (六) 用地手续办理（包括国有建设用地使用权出让）；
- (七) 开发建设。

市、县（区）人民政府因优化营商环境以及行政审批制度改革的需要，可以按规定优化相关工作程序。

第二十三条 城市更新项目申报主体按下列规定确定：

（一）涉及单一物业权利人的，由物业权利人或者其委托的单一市场主体申报；

（二）涉及多个物业权利人的，由其共同委托的单一物业权利人或者单一市场主体申报；

（三）属农村集体经济组织的，由农村集体经济组织或者其委托的单一市场主体申报；

（四）由政府组织实施的项目，由相关部门或镇人民政府（街道办）负责申报。

第二十四条 城市更新项目由相关主体完成改造意愿征集后，由县（区）自然资源部门组织编制城市更新改造方案。原权利人、改造主体等相关主体可参与改造方案编制工作，根据需要配合提供改造申请及其他相关资料。改造方案应明确改造地块基本情况、改造意愿及补偿安置情况、改造主体及拟改造情况、需办理的规划及用地手续、资金筹措、开发时序、实施监管等内容，报本级人民政府批准后实施。

第二十五条 落实成片改造开发要求，涉及“工改住”的

城市更新单元用地面积一般不少于 20 亩，周围公共配套设施已完善、周围用地不可改造的除外。国土空间详细规划为住宅性质的现状工业用地，实施“三旧”改造的，原则上由政府收购、储备，并通过招拍挂公开出让。

第二十六条 每个拆除重建类城市更新项目必须无偿移交政府拆除范围用地面积 20%以上的公益性用地，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。移交的用地不需缴交土地出让金。无偿移交城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建筑面积可用于折抵应无偿移交的用地面积。涉及无偿移交的具体事项另行规定。

第二十七条 旧城镇更新项目应在落实拆迁补偿工作后，按程序逐级向县级以上自然资源部门提出供地申请，由自然资源部门按国有建设用地公开出让程序，组织地块出让。

旧厂房更新改造项目，政府收储的，纳入土地供应计划，由县级以上人民政府按规定组织土地供应；允许自行改造的，由原产权人向县级以上自然资源部门办理补交土地出让金或完善土地出让手续并变更土地权属证书。

旧村庄更新改造项目用地，村集体可选择保留集体土地性质或按规定转为国有建设用地。农村集体经济组织经依法表决同意，可申请将旧村庄改造项目中用于复建安置的用地保留划拨土地性质。

第二十八条 城市更新项目以拆除重建方式实施的，各类用地出让年限不得超过土地使用权出让最高年限。以改建扩建方式实施且用途不改变的，其土地使用期限终止日期原则上与

原土地权属来源材料保持一致，且最高不超过土地用途法定最高出让年限。

第二十九条 为优化不动产登记，分期实施或分批出让的改造项目中用途相同的地块，改造主体可根据需要申请土地使用权年限终止时间保持一致。

第三十条 城市更新项目用地范围内现状土地、房屋涉及多个权属人的，应当进行土地归宗后由同一个权利主体实施改造。除政府依法征收的以外，项目用地范围内的土地房屋权属人可以通过向县级以上自然资源部门申请土地使用权和房屋收购进行土地归宗，也可以由多个权属人签订协议并依照《中华人民共和国公司法》的规定以权属人所拥有的土地房屋权益作价入股的方式进行土地归宗。

第三十一条 支持整体连片改造。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国土空间规划的其他用地，纳入旧村庄改造项目一并实施改造。对于纳入“三旧”改造范围、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，通过公开方式确定土地使用权人，实行统一规划、统一改造、统一运营。

第三十二条 优化微改造、混合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，各有关部门应建立联合审批机制，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。微改造中的划拨土地不涉及改变土地用途的，

可由原权利人申请补办出让手续。

第三十三条 简化不动产注销登记相关手续。成片连片改造项目中，多个权利主体通过签订搬迁补偿安置协议将房地产相关权益转移至单一主体的，协议中应当明确约定相关房地产权益由该单一主体承受，并明确委托办理不动产注销登记等相关事项，权属转移应依法完税。在县（区）主管部门确认完成建筑物拆除情况后，根据原权利主体的委托，单一主体可作为受托方以权属人名义向不动产登记机构申请办理不动产权属证书的注销登记。对于原已设定权利负担（抵押、地役权）和权利限制（查封、预告登记）的，应提交抵押权人、地役权人、预告登记权利人、查封机关同意注销的书面材料，方可办理不动产注销登记。

单一主体在完成不动产注销登记后，由单一主体逐级按程序向县级以上自然资源部门申请土地协议出让，经有批准权限的人民政府批准，由县级以上自然资源部门与单一改造主体签订建设用地协议出让合同。

第三十四条 加大村镇工业集聚区升级改造力度。各县（区）人民政府要结合实际，积极探索政府挂账收储、政府直接征收、企业自行改造、改造权公开交易等改造模式推进村镇工业集聚区升级改造工作。以挂账收储方式实施的“工改工”项目，出让收入扣除应计提上缴部分外，可全额补偿村（居）、集体经济组织或企业等原土地权利人。

第三十五条 涉及成片改造、保障性住房配建等改造项目的，各县（区）人民政府应加强复建安置资金、保障性住房配

建等监管工作，可探索由城市更新部门、复建安置资金所有权人和监管账户开户银行签订三方协议，对资金的使用进行监管，确保专款专用。

第三十六条 城市更新改造项目的配套公共设施应当与改造项目同步规划、同步建设和同步投入使用。分期实施的改造项目，应在改造方案中明确各期实施的计划，合理将项目配套公共设施分配到各期，学校、幼儿园、老年养护院等需独立用地的公共设施应在项目首期建设并投入使用；需配套的公共设施应与每期实施的项目同步规划、同步建设和同步投入使用。

《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》施行（2021年3月1日）后，尚未供地的改造项目，改造主体应当优先建设回迁安置房和公共设施。

第三十七条 优化场地环境调查评估。城市更新改造主体实施改造时，土地使用权人应按照规定对有土壤污染风险的建设用地地块进行土壤污染状况调查；用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的，变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。采用协议出让方式供地的，须在签订土地出让合同前完成土壤污染状况调查、评审工作；采用其他方式供地的，须在土地收储前完成土壤污染状况调查、评审工作。《广东省实施〈中华人民共和国土壤污染防治法〉办法》第三十七条规定的四种建设用地土地使用权拟收回、转让或者用途拟变更为住宅以及商业、幼儿园、学校、医院、疗养院、养老院等用地的情形，土地使用权人应当依法开展土壤污染状况调查和风险评估。

第三十八条 提高低效用地项目运营成本。各县（区）人民政府可根据项目用地规模、亩均产值、单位能耗、排污强度、劳动生产率等指标对用地效率进行分等定级，并在用能、用电、用水、排污权等方面实行差别化配置，倒逼低效用地主体主动实施改造或退出用地。

第三十九条 发挥政府补位作用。对于市场主导的拆除重建类改造项目，市场主体已征得改造项目范围内多数权利主体同意（“多数”是指符合以下分类情形之一：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；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；拆除范围内用地包含多个地块的，符合上述规定的地块总面积应当不少于拆除范围用地面积的80%；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），但项目仍难以推进，在政府规定的期限内无法与所有原权利主体达成搬迁补偿协议的，该市场主体可申请将项目转为由政府主导的方式推进。市、县（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，由县（区）人民政府重新调整并审批改造方案，属重新选定市场主体的，应对原经核定的市场主体前期投入费用及土地利用等情况进行综合评估，合理平衡各方利益。“工改工”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，可积极探索政府裁决和司法裁判。

第四十条 强化政府对土地一级市场的调控管理，除单独选址项目涉及的用地外，按国家规定将政府依法征收、收回、收购、优先购买，以及其他未明确使用权人的国有建设用地纳入储备土地统一管理。在符合公共利益的前提下，支持在城镇开发边界内旧村庄改造中依法对集体土地进行征收。

对土地使用权人申请由政府收回土地的，除按规定落实拆迁补偿款外，可按土地新用途的市场评估价的一定比例给予奖励，具体由各县（区）人民政府组织实施。

第四十一条 优化地价计收规则。

（一）城市更新改造项目供地应当以单宗或者区片市场评估价为基础，综合考虑改造主体承担的改造成本后按照程序确定政府应收地价。地价计收规则另行规定。

（二）综合考虑城市更新项目土地整理投入、移交的公益性用地或建筑面积、配建基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本，以市场评估价为基础按程序确定土地价款。

（三）现有工业用地在符合规划、不改变用途的前提下提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

（四）旧厂房的土地使用权人申请按建设用地规划条件自行改造，协议出让给原土地使用权人的，应补缴的土地出让金按新建设用地规划条件下的土地评估市值减去拟出让时原用途的土地评估市值计收。

第四十二条 经批准的“三旧”改造出让方案，土地受让人应自批准之日起一年内与县级以上自然资源部门签订建设用地出让合同。逾期未办理的，若土地受让人重新申请办理土

地出让手续的，由县级以上自然资源部门重新组织评估，经集体研究并提出应补缴土地出让金额（其他事项按经批准的出让方案执行），办理土地出让手续。

第五章 监督管理

第四十三条 各县（区）应当按规定与改造主体签订项目监管协议，并组织有关部门按照合同及监管协议约定，对城市更新改造项目进行绩效评价与联合监管。经批准的城市更新改造方案（包括“三旧”改造方案），自批准之日起生效，有效期3年。各县（区）应督促改造主体依规依约实施改造。对改造主体不依规依约实施改造的，各县（区）应责令改造主体限期整改，拒不整改的，可按程序撤销对改造方案的批复。已批准的改造方案和已批准但未全部实施的土地出让方案，若其改造主体、改造目标发生重大变化或已不适用新政策，应重新编制改造方案并按现行程序报有批准权的机关批准。

第四十四条 实行信息全流程公开。各县（区）人民政府要以信息公开为抓手，建立有效的风险防控体系，打造城市更新改造阳光工程，严防廉政风险。将“三旧”改造标图建库、项目确认、规划计划编制、改造方案及用地审批、签订监管协议、供地预公告、土地供应、地价款核算、税费缴交、竣工验收等各事项的标准和办事流程纳入政府信息主动公开范围。对具体改造项目的审批结果应依法依规及时公开。

第四十五条 强化县（区）人民政府主体责任。各县（区）人民政府要充分认识城市更新的重大意义，切实履行主体责任。建立完善由政府牵头的城市更新工作协调机制和容错纠错

机制，主要负责同志要亲自抓，督促相关部门各司其职、各负其责，强化协同推进合力，在各自职责范围内做好倒逼促改和实施监管工作，合力推进城市更新工作。

第六章 附则

第四十六条 本着实事求是、尊重历史、兼顾土地管理政策延续性的原则，对本办法施行前项目改造方案已经批准同意且县（区）人民政府认定仍在有效期内的，可按项目改造方案组织实施。

第四十七条 妥善解决历史遗留问题。磷溪镇、官塘镇、铁铺镇在潮安区撤县设区（即 2013 年 12 月 31 日）前，已由原潮安县政府批准的改造方案，按照属地管理的原则，由湘桥区负责组织实施改造并完善相关手续，潮安区积极配合。用地单位已接受处罚并缴纳了罚款的，由潮安区按规定将罚款划转湘桥区。

第四十八条 本办法自 年 月 日起施行，有效期五年。此前市、县（区）“三旧”改造等相关政策与本办法不一致的，以本办法为准。如国家、省出台新规定的，从其规定。