中山市城市更新管理办法

（征求意见稿）

1. 总则

第一条【制定目的】为促进土地节约集约利用，拓展生产、生活、生态空间，完善城市功能，改善人居环境，传承历史文化，根据有关法律法规，以及国家低效用地再开发和省“三旧”改造等政策规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条【适用范围】本市行政区域范围内的城市更新（含“三旧”改造）活动及其监督管理适用本办法。

城市更新是指由政府及其部门、土地权利人或者其他符合规定的主体，对特定城乡建成区范围内的旧厂房、旧村庄、旧城镇实施拆除重建、综合整治、局部拆建、局部加建、生态修复、历史文化保护等活动。

第三条【指导思想】城市更新应当坚持“以人民为中心”的发展思想，遵循政府主导、规划引领、社会参与、公开透明原则，充分听取群众意见、保障权利人合法权益，推动连片成片更新改造，促进经济高质量发展，提升城市建设水平。

第四条【工作原则】城市更新应当有利于提高土地节约集约利用水平；有利于促进产业转型升级和培育产城融合新业态；有利于为创新发展提供动力；有利于提升城市形象和改善人居环境；有利于加快补齐基础设施短板、完善公共服务体系和满足人民群众日益增长的精神需求；有利于传承和保护历史文化；有利于发展和壮大集体经济；有利于全面提升社会服务和管理水平。

第五条【规划管理】城市更新应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划、城市更新及历史文化保护等专项规划，因地制宜制定改造策略和管控标准，优化城市空间发展格局。

城市更新专项规划依据国土空间总体规划编制，作为指导单元计划、单元规划、年度实施计划制定的依据。

第六条【计划管理】城市更新实行年度实施计划管理，包括项目实施及资金使用计划。城市更新涉及供应住宅、商服用地的，应当纳入年度国有建设用地供应计划。

第七条【改造分类】城市更新分为全面改造、微改造和局部改造三种类型。

（一）全面改造，是指以拆除重建方式进行再开发，或实施生态修复、土地复垦等改造活动。

（二）微改造，是指维持现状建筑物主体结构基本不变，对附着于现状建筑物进行加建、拆建，改变使用功能，整饰修缮、保护活化，完善公益性设施等改造活动。

（三）局部改造，是指在宗地范围内，保留符合规划、建筑规范和安全标准的建筑物为前提，另行加建、改扩建等改造活动。

第八条【实施方式】城市更新分为政府整备改造、合作改造、权利人自主改造三种方式：

（一）政府整备改造，是指由政府通过征收土地、收回土地使用权等方式对拟改造范围内用地进行整备，并通过公开方式确定土地使用权人实施改造，包括由土地权利人将土地交政府主导改造情形。

（二）合作改造，包括以下情形：

1.村集体经批准通过公开方式选定市场主体进行合作改造；

2.经批准由全部权利人通过签订搬（拆）迁补偿安置协议、房地产作价入股、联营、收购归宗等方式，将房地产的相关权益转移到单一主体后由其实施改造。

（三）权利人自主改造，是指单一权利人经批准对其用地自主实施改造。

第九条【职责分工】市政府成立城市更新领导机构，负责审议城市更新重大政策措施、相关专项规划、年度实施计划以及重点项目改造方案、招商方案等，统筹协调解决城市更新重要问题。

市城市更新主管部门统筹协调城市更新相关政策制定、规划编制、项目审批等工作。市自然资源、住房城乡建设、发展改革、工业和信息化、商务、城市管理和综合执法、农业农村、生态环境等部门在各自职责范围内负责城市更新相关监督管理工作。

各镇政府、区管委会、办事处（简称镇街政府）负责统筹推进本辖区城市更新工作和落实历史文化名城保护要求，指导和监督辖区内村集体开展城市更新相关工作。

市、镇街财政按照各自事权安排工作经费，用于组织开展城市更新的前期工作。

第二章 片区策划

第十条【标图建库】对符合2009年12月31日前上盖建筑物占地比例、土地利用总体规划（或国土空间总体规划），以及第二次全国土地调查和最新的土地利用现状变更调查认定为建设用地等条件的，由镇街政府申请或依据原权利人申请纳入省“三旧”改造地块数据库，实施动态管理。

第十一条【基础数据调查及单元划定】根据改造潜力和初步意愿情况，初步划定拟改造范围，调查清楚土地、房屋、人口、历史文化遗存、公益性设施、产业等现状情况。调查结果报市城市更新主管部门统一入库管理。

城市更新单元根据拟改造范围的现状情况，综合考虑行政边界、产权界线、道路、河流、山体以及国土空间相关规划范围等因素划定，作为基本管控单位。

城市更新单元应当以连片街区范围为标准，用地面积原则上不小于6.67公顷（折100亩）。一个城市更新单元可以包括一个或多个改造项目。

第十二条【单元计划编制】单元计划以城市更新单元为基本单位，指导单元规划编制和项目实施计划制定。单元计划应当结合国土空间总体规划管控要求，与周边区域的城市功能衔接，主要内容包括发展定位、项目划定、规划优化、土地整备、专题评估、经济平衡测算、效益分析等。

单元计划经市政府批准后，作为该单元内改造项目正式启动的依据。编制单元计划应同步编制城市设计方案，同时由属地镇街政府负责编制社会风险稳定评估报告。

第十三条【开发量测算】城市更新单元内的开发建设量包括基础开发量和允许开发量。其中，基础开发量由成本开发量和补偿开发量构成，通过成本修正系数法确定；允许开发量通过城市设计确定，以密度分区确定的最高容积率作为允许开发的容积率上限。

允许开发量低于基础开发量的更新单元，原则上不纳入全面改造计划。

第十四条【单元规划编制】单元规划依据国土空间规划、城市更新专项规划、单元计划进行编制，对更新单元的发展定位、空间布局、开发建设指标等方面做出具体规划和管控要求。

单元规划按程序经市政府批准后，直接覆盖原控制性详细规划。

第十五条【用地贡献】全面改造项目要结合项目用地情况，须无偿移交政府建设用地或建筑面积：

（一）通过编制单元规划实施的，无偿移交建设用地面积不小于项目总用地面积的15%，且不小于3000平方米；按前述比例计算用地面积小于3000平方米的，应改为无偿移交不少于项目计容总建筑面积10%的建筑面积。

（二）按现行控制性详细规划实施的，无偿移交不少于项目总计容面积10%的建筑面积。

（三）上述无偿移交的建筑面积须以幢、梯或层为基本单位，具体参照国有建设用地出让配建房有关规定执行。

“工改工”项目和改造为非经营性用途的项目无需向政府无偿移交建设用地或建筑面积；政府通过征收、收回土地使用权（第二十四条情形除外）后再次供地的，按照我市国有建设用地公开出让有关规定执行。

旧村庄、旧城镇连片改造项目无偿移交政府的建设用地原则上须按照单元规划配建，所需成本纳入基础开发量核算。

第三章 项目实施

第十六条【改造方案编制与审批】城市更新项目应编制项目改造方案，经批准后方可享受相关优惠政策。

# 项目改造方案依据城市更新专项规划、控制性详细规划（或单元规划）编制，明确改造地块基本情况、改造目标与功能业态、改造主体、补偿安置、供地方式、时序安排、监管保障、预期效益等基本内容。涉及不同权利主体多宗用地整合连片改造的项目，改造方案还应增加土地整备、地价评估、利益分配、经济平衡与资金安排等内容。涉及历史文化遗存保护的，改造方案应当提出相应的保护管理措施。

经批准的改造方案原则不得调整。确需调整的，应当按程序重新报批。

第十七条【招商方案编制与审批】政府主导改造、村企合作改造需公开引入市场主体参与的，应当编制招商方案，按程序报市政府审批后实施。招商方案应明确项目基本情况、市场主体参与条件、竞价要求、保证金要求、竞得人补偿等经济责任、签约期限、土地出让方案、开发时序以及其他监管要求等内容。

按照经批准的招商方案，通过市公共资源交易平台或市农村集体“三资”管理服务平台按“价高者得”原则确定市场主体入围资格，待达到规定条件后可以按程序确认为改造主体。

第十八条【办理条件】城市更新项目完善用地手续应符合下列条件：

（一）项目用地需符合国土空间规划、标图建库要求；

（二）项目用地2009年12月31日前已建设使用，上盖建筑物基底面积（2009年或以前年度影像图投影面积）占地块面积比例达到30%以上；村集体为改造主体、用地面积达2公顷（折30亩）以上的村集体工业项目，允许按照项目整体核算上盖物建筑物占比；

（三）项目用地面积不小于0.667公顷（折10亩）；

（四）涉及违法用地的，已按用地发生时的土地管理法律政策落实处罚（处理）；

（五）改造类型为全面改造或“工改工”局部改造。

第十九条【适用范围】城市更新项目完善用地手续的情形：

（一）村集体对集体建设用地自主改造、村企合作改造、自愿转为国有建设用地交政府的，申请完善建设用地手续及集体建设用地转为国有建设用地手续；

（二）相关权利人利用其国有建设用地实施改造的，申请完善国有建设用地手续；

（三）相关权利人利用其无合法征地手续或手续不完善、实际已实施征地（2009年12月31日前已签订协议）的集体用地实施改造的，申请完善土地征收手续；

（四）改造范围内的边角地、插花地、夹心地（简称“三地”），单个地块面积小于0.2公顷且累计不超过项目主体地块面积10%的，申请办理“三地”农用地转用和土地征收手续审批；涉及单个地块面积大于0.2公顷或累计面积超过项目主体地块面积10%且原则上不超过20%的，需出具申报地块的相关说明一并报市政府进行审批。

# （五）符合省政策要求的旧村庄改造项目中仅用于复建安置和公益设施建设的其他用地。

第二十条【支持土地整理】对单元规划范围内土地，可以采用以下方式实施整理：

1. 改造范围内多宗用地将房地产相关权益转移到单一主体实施改造，原房地产权利人凭经批准的改造方案按规定享受税收优惠。村企合作改造的，村集体名下的国有用地参照执行。

（二）在符合规划、权属清晰、土地证载面积不增加的前提下，经相关土地权利人同意，允许对项目建设用地界线进行适当调整，但调整前后界线范围重合度应达到97%以上。

（三）位置相邻的集体建设用地与国有建设用地，可一并打包确定使用权人，实行统一规划、统一改造。

第二十一条 【土地供应】 城市更新项目用地按照以下规定供地：

（一）应当采用公开方式出让的情形：

1.政府整备后再次供地的；

2.需引入市场主体实施改造的旧村庄、旧城镇改造项目（通过公开遴选市场主体一并进行）；

3.改造为住宅用途（“三地”和经批准的“工改工”联动改造项目除外）。

（二）上述情形以外的均可以采用协议方式出让。其中，属完善历史用地手续后供地的，原权利人为自然人的，应供地到该自然人为股东且股份比例与原用地协议约定比例一致的项目公司。

（三）符合划拨目录的，可以划拨方式供地。

第二十二条【地价款计收及分配】旧村庄、旧城镇全面改造项目，土地出让价款按照以公开竞价的成交价确定。改造前由村集体自愿转为国有的，扣除应计提的农业土地开发资金后，按40%分配给原村集体。旧村庄、旧城镇全面改造以外的项目，其地价款计收与分配按有关规定执行。

城市更新土地出让收益市级留成部分全额、镇街留成部分不少于30%比例，按各自事权纳入市、镇街专项资金管理，用于扶持低效工业园区连片改造，支持历史文化遗存和老旧小区等微改造，以及城市更新涉及的公益性设施等建设。

第二十三条【规范“工改商、住”】对城镇开发边界内、工业用地保护线划定规划范围外的工业用地，规划为住宅、商服用途，土地权利人自行搬（拆）迁整理土地后交政府收回（收储）的，可享受相应的土地收益补偿政策。其中，规划为住宅用途的，须交政府收回（收储）后以公开出让方式确定使用权人实施改造；规划为商服用途的，可由权利人自行改造，按规定补缴地价款。

第二十四条【行政裁决】城市更新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，按照《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例、《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定处理。

法律法规没有规定的，对由市场主体实施且已批准改造方案的全面改造项目，特别是原有建（构）筑物存在不符合安全生产、城乡规划、生态环保、建筑结构安全、消防安全要求或妨害公共卫生、社会治安、公共安全、公共交通等情况的，若原权利人对搬（拆）迁补偿安置协议不能达成一致意见的，可以申请政府裁决。

对由市场主体实施且已批准改造方案的全面改造项目，经市政府启动征收与补偿程序并完成拆迁的土地，如单个地块面积小于0.2公顷（折3亩）、累计不超过项目主体地块面积10%的，可作为“三地”供地给该市场主体实施改造。

第四章 监督管理

第二十五条【信息公开】城市更新项目中具有经济初步可行性项目的改造意愿调查结果、基础数据调查结果、已批准的单元计划、单元规划、改造方案、招商方案、项目监管协议，公开交易的结果及确认的改造主体结果信息应按规定公开。

第二十六条【改造主体责任】对纳入城市更新范围、享受相关优惠政策的项目，除政府整备改造的项目外，改造主体应当与属地镇街政府签订项目监管协议，明确项目动工、竣工时限和相应违约责任等。

改造主体未依约依规实施改造的，由镇街政府责令改造主体限期整改，拒不整改的，镇街政府可提请市政府撤销对改造方案的批复，并将改造主体失信行为纳入信用记录向社会公布，依法限制改造主体参与其他城市更新项目。

第二十七条【部门及人员责任】政府相关部门及其工作人员在城市更新工作中存在违法违纪行为的，由纪检监察部门依法依规追究责任；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

第五章 附 则

第二十八条【施行日期】本办法自印发之日起施行，有效期5年。《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》（中府〔2018〕55号）同时废止，本办法实施前有关政策与本办法规定不一致的，以本办法为准。