

# 佛山市城市更新局文件

佛更新〔2021〕2号

---

## 佛山市城市更新局关于推动拆除重建类 旧村居改造项目实施指导意见

各区人民政府，市政府各部门、直属各机构：

为进一步推进和规范我市拆除重建类旧村居改造工作，根据法律法规及省、市城市更新（“三旧”改造）相关政策要求，经市人民政府同意，提出如下指导意见：

### 一、总体要求

旧村居改造应当坚持政府统筹、规划引领、公益优先、节约集约、市场运作、公众参与的原则。按照国土空间规划要求，结合村民改造意愿，维护村（居）集体经济组织和村民的合法权益，

通过拆除旧村居进行重新建设，优化空间格局、改善人居环境、推动产业结构调整、完善城市基础设施，促进城乡融合发展。

具有历史文化价值的旧村居，还应立足实际、因地制宜、注重保护、培育特色。涉及文物保护单位、不可移动文物、历史街区、历史建筑、古树名木等资源要素的，应在符合有关保护规定的前提下进行改造。

## 二、有序推进旧村居改造

**（一）明确旧村居改造阶段工作。**旧村居改造应在城市更新单元计划（以下简称“单元计划”）、城市更新单元规划（以下简称“单元规划”）、实施方案、实施监督阶段完成下列对应工作。

1. 单元计划阶段，明确前期工作组织模式，确定前期工作主体，由前期工作主体负责基础数据初查及单元计划（含规划容量论证）编报。

2. 单元规划阶段，由市自然资源局各分局组织编制单元规划<sup>1</sup>，由村（居）集体经济组织编制市场改造主体招标文件。

3. 实施方案阶段，按规定选取市场改造主体，由其负责基础数据详查，由市自然资源局各分局组织编制地块开发细则，组织市场改造主体编制项目实施方案及拆迁补偿安置方案，由村（居）集体经济组织对上述方案进行表决，由市自然资源局各分局组织用地报批工作。

---

<sup>1</sup> 在符合城市更新政策的前提下，能按法定控规实施的可不再另行编制单元规划，但须对更新项目的目标定位、改造模式、公共配套、利益平衡及分期实施等方面内容作出专题说明。

4. 实施监督阶段，在市场改造主体转为实施主体后，由实施主体与各区人民政府（或其指定的单位）签订实施监管协议，按规定及约定开展拆迁、供地及相关建设工作。

**（二）建立年度实施计划机制。**各区人民政府应制订旧村居改造年度实施计划，并由市自然资源局各分局报市城市更新局备案。

### **三、明确前期工作有关要求**

**（一）明晰前期工作内容。**前期工作包括前期工作组织模式的确定、前期服务机构的选取、单元计划（含规划容量论证）和单元规划的编报、市场改造主体招标文件的编制等。

**（二）确定前期工作组织模式。**前期工作分为政府组织开展和村（居）集体经济组织自行开展两种模式。政府组织开展模式是指由区人民政府或镇人民政府（街道办事处）按有关规定委托技术单位开展前期工作。村（居）集体经济组织自行开展模式是指由集体经济组织制订前期服务机构招标文件，经镇人民政府（街道办事处）审核后，在镇（街道）及以上公开交易平台选取前期服务机构开展前期工作。

市中心城区的旧村居改造项目一般采用政府组织开展模式，经镇人民政府（街道办事处）同意后可采取村（居）集体经济组织自行开展模式。

**（三）规范前期服务机构的选取。**前期服务机构原则上应同

时满足下列条件：

1. 在佛山市辖区内具有独立承担民事责任能力的法人机构；实缴注册资本 5000 万以上（含）；近 5 年<sup>2</sup>无不诚信记录；出具银行存款资金证明 2000 万元以上（含）。

2. 具备组织土地测绘、数据调查、方案编制、房地产评估、拆迁补偿、法律事务等方面专业技术力量的能力。

3. 具有旧村居改造项目前期服务机构或市场改造主体的经验<sup>3</sup>。

**（四）明确前期服务机构的服务期限与管理。**不涉及规划调整的，前期服务机构的服务期限不超过 1 年；涉及规划调整的，服务期限不超过 2 年。本意见实施前已选定前期服务机构的，仍按约定或协议执行，但服务时间不得超过约定或协议期限；且自本意见实施之日起计，服务时间不得超过 2 年。上述服务期限经村（居）集体经济组织表决通过，并经镇人民政府（街道办事处）同意，可延期一次，延期最长不超过 1 年。超出服务期限（含延期）的，前期服务机构须退出。

服务期间（含延期）不得转让前期服务合同的权利与义务。

## 四、优化项目范围划定

**（一）优化旧村居改造项目用地构成。**宅基地<sup>4</sup>及其紧密相

---

<sup>2</sup> 如注册成立时间不足 5 年的，要求注册至今无不诚信记录。

<sup>3</sup> 具有旧村居项目合作企业、旧村居项目单一主体等类似经验的，可视同具有市场改造主体经验。

<sup>4</sup> 国有个人住宅用地（含村改居）可视同宅基地处理。

关的附属设施用地面积应占项目范围总用地面积的 50%以上(含),或占项目范围内规划经营性净用地<sup>5</sup>面积的 50%以上(含)。

**(二)允许国有用地纳入旧村居改造。**为推动片区统筹连片改造,可整合夹杂、相邻的国有建设用地纳入旧村居改造项目一并改造,该类国有建设用地原则上不得超过项目范围总用地面积的 20%。

**(三)允许留用地纳入旧村居改造。**2009 年 12 月 31 日前已实际建设使用,因不符合相关规划而无法纳入省“三旧”改造地块数据库的留用地,允许按规定调整相关规划后标图入库并实施改造。鼓励村(居)集体经济组织经依法表决通过,将本村权属范围内的留用地纳入旧村居改造项目统筹开发利用,参照边角地、夹心地、插花地有关规定进行用地报批,并协议出让给通过公开方式选择的旧村居改造项目市场改造主体一并实施改造。

拟通过完善留用地手续纳入旧村居改造项目的,处置方式(包含收益分配、地价计收等)单独适用留用地政策,并且统一纳入市级留用地台账管理,核销历史留用地欠账任务。

## **五、明确规划容量论证有关要求**

单元计划阶段论证确定的规划容量是编制详细规划方案和后续平台招标的重要依据。

**(一)论证原则。**旧村居改造项目应以成本和收益基本平衡

---

<sup>5</sup> 规划经营性净用地是指规划为居住用途(R类)、商业服务业用途(B类)、工业及物流仓储用途(M、W类)的地块。

为原则合理确定规划容量。规划容量应采取成本核算计算容量、规划论证计算容量两种方式论证（具体计算详见附件2），原则上取两者中的较小值，同时保障与自然生态环境、周边交通及市政设施的承载力相匹配。

规划容量论证应纳入单元计划与详细规划申报成果。详细规划不得超出经批复单元计划论证确定的规划容量。规划容量以经批复的详细规划为准。

成本核算计算容量和规划论证计算容量不作为拆迁补偿安置方案的依据。

**（二）激励机制。**为鼓励区域统筹级和镇街级公共服务设施的建设，由实施主体建设并交付政府且独立占地的普通高中、九年一贯制学校、初中、小学、综合医院、养老院、体育中心及体育活动中心、城市公园等公共服务设施，其建设成本可上浮10%计入改造成本。

**（三）规划方案与规划容量的换算。**详细规划方案的复建和融资住宅量、商业量、工业量，仍参照附件2的“复建计算容量”和“融资计算容量”公式进行计算。

## **六、规范市场改造主体的管理**

**（一）规范市场改造主体的选取。**在开发建设条件确定的前提下（原则上以审批通过或经市规委会审议通过的详细规划为依据），村（居）集体经济组织可通过镇（街道）及以上公开交易

平台选取意向企业，并由村（居）集体经济组织表决确定市场改造主体，报区人民政府备案。

**（二）加强市场改造主体招标文件和改造协议的管理。**由村（居）集体经济组织编制市场改造主体的招标文件和项目改造协议，经镇人民政府（街道办事处）初审通过后，报市自然资源局各分局、区农业农村局组织审查，并经区人民政府同意后，由村（居）集体经济组织表决。

招标文件应包含市场改造主体资格、履约保证金金额、拆迁补偿保证金金额、现状摸底调查情况、规划建设条件、评审办法及标准等内容。

项目改造协议应包含开发建设主体、保证金、拆迁补偿安置、回迁物业建设、协议终止和相关违约责任，以及其他相关权责要求等内容。

**（三）明确市场改造主体的准入条件。**

1. 在佛山市辖区内具有独立承担民事责任能力的法人机构；实缴注册资本1亿元以上（含）；近5年<sup>6</sup>无不诚信记录。

2. 应出具不少于5亿元的净资产证明；或者提供银行机构出具的企业资金存款证明，资金量按项目范围内对应的拆迁量计算，每10万平方米的村民住宅拆迁量需提供1亿元的银行存款证明。

---

<sup>6</sup> 如注册成立时间不足5年的，要求注册至今无不诚信记录。

3. 具有旧村居改造项目市场改造主体的经验<sup>7</sup>。

**（四）建立前期服务机构转为市场改造主体的机制。**不涉及详细规划新编、修编或局部调整的旧村居改造项目，在满足下列条件的前提下，允许前期服务机构转为市场改造主体：

1. 前期服务机构招标文件及服务协议已约定可转为市场改造主体的相关事宜，包括明确项目不涉及详细规划新编、修编或局部调整，且前期服务机构须满足市场改造主体准入条件。

2. 在前期服务协议有效期内完成协议约定的工作内容以及转为市场改造主体的主要程序，包括向村（居）集体经济组织提出转为市场改造主体的申请；村（居）集体经济组织表决通过；报区人民政府备案。

3. 在确定市场改造主体资格前须符合相关准入条件要求，并在区人民政府备案环节提供相应材料。

**（五）建立市场改造主体退出机制。**

1. 市场改造主体应在 2 年内（按选定市场改造主体并签订合作协议之日起）与项目范围内 80%以上（含）土地房屋权利人签订拆迁补偿安置协议。本意见实施前已选定市场改造主体的，仍按约定或协议执行，但市场改造主体服务时间不得超过约定或协议期限，且自本意见实施之日起计，服务时间不得超过 2 年。上述服务时间经村（居）集体经济组织表决通过，并经镇人民政府

---

<sup>7</sup> 该公司具有旧村居项目合作企业、旧村居项目单一主体等类似经验的，或者其控股股东或上述股东作为控股股东持有的其他公司具备相应经验的，可视为具有市场改造主体经验。



（街道办事处）同意，可延期一次，延期最长不超过 1 年。超出服务期限（含延期）的，市场改造主体须退出。

2. 由镇人民政府（街道办事处）组织，结合实施方案对退出市场改造主体已发生的项目费用进行审核，经村（居）集体经济组织确认后挂账。重新选定市场改造主体的，经确认的项目费用纳入改造成本，由该市场改造主体支付。

3. 市场改造主体不依规依约实施旧村居改造的，由区人民政府责令其限期整改。限期内拒不整改的，由原批准机关撤销其实施方案批复，并依法承担相关违约责任。

## **七、明确项目实施有关要求**

**（一）实施方案及拆迁补偿安置方案表决与报批。**由市场改造主体编制项目实施方案及拆迁补偿安置方案，经镇人民政府（街道办事处）初审报市自然资源局各分局组织审查通过后，由村（居）集体经济组织召开成员大会（或成员代表会议）公开表决，达到 2/3 以上同意的，实施方案及拆迁补偿安置方案依权限报市、区人民政府审批。

**（二）明确预告登记有关规定。**市场改造主体与土地房屋权利人签订补偿安置协议后，可按协议约定向不动产登记机构申请办理被拆迁房屋的相关预告登记。

**（三）申请转为实施主体的要求。**市场改造主体与土地房屋权利人的签约率达到 80%以上（含），可报区人民政府批准确定

为实施主体。

**(四)完善项目监管协议的管理。**除政府征收储备类项目外，各区人民政府（或其指定的单位）应同实施主体签订监管协议。应当将拆迁安置补偿、回迁及过渡期安置义务、公益性责任、实施进度和完成时限、资金监管及其他约定事项纳入项目监管协议。区人民政府应组织有关部门按照土地出让合同及监管协议约定，对旧村居改造项目进行联合监管。

**(五)允许先行供地。**满足下列条件的，实施主体可申请部分独立地块先行供地：

1. 在签订土地使用权出让合同时明确优先完成公益性项目建设并无偿移交政府，安置地块、独立占地的城市基础设施、公共服务设施应先于融资地块建设与验收。

2. 在签订土地使用权出让合同之前完成公益性用地移交，并对移交范围内原有建筑物、构筑物及其附属设施完成拆除。

3. 申请先行供地的地块应满足出具规划设计条件的要求，原则上为已批详细规划的完整地块，且地块内签约率为 100%。

## **八、加强行政司法保障**

已批准实施主体的旧村居改造项目，少数土地房屋权利人对拆迁补偿安置协议不能达成一致意见的，应当加强宣传、解释和调解工作；经多次协商仍无法达成一致的，实施主体可向项目所在地区级及以上人民政府申请裁决。

对政府裁决不服的，可依法申请行政复议或提起行政诉讼。  
当事人在法定期限内不申请行政复议或提起行政诉讼且不履行裁决的，由作出裁决的人民政府申请人民法院强制执行。

## 九、其它

本意见由佛山市城市更新局负责解释，自 2021 年 4 月 1 日起实施，有效期 3 年。

附件：1. 名词解释  
2. 规划容量论证计算

佛山市城市更新局

2021 年 3 月 2 日

## 附件 1:

# 名词解释

(一)前期服务机构是指协助村(居)集体经济组织开展前期工作,重点完成基础数据调查测绘、项目范围划定、单元计划(含规划容量论证)和单元规划编报、市场改造主体招标文件编制等工作的服务单位。

(二)市场改造主体是指经镇(街道)及以上公开交易平台选取意向企业,由村(居)集体经济组织表决确定,重点负责实施方案和拆迁补偿安置方案的编制、协助村(居)集体经济组织表决、与土地房屋权利人签订拆迁补偿安置协议等工作的市场企业。

(三)基础数据初查是指对旧村居改造项目范围内的土地利用、房屋建筑等进行调查与测绘,一般采用户外调查测绘方式为主。

(四)基础数据详查是对旧村居改造项目范围内的土地和房屋权属等进行深入、细致的调查,通过入户调查和入户房产测绘获取。对于有条件的项目,详查工作可前置到单元计划阶段。

(五)融资地块是指实施主体拟开发建设后其物业用于销售(或自持)的地块。

(六)本意见所称详细规划是指控制性详细规划或单元规划。

附件 2:

规划容量论证计算

(一) 成本核算计算容量的测算。

1. 建立成本核算框架。改造成本应按照成本核算框架及其规则进行计算。成本核算框架及规则由市、区共同制定。其中，可纳入核算的改造成本由拆除成本、复建成本、服务成本、地价及税费成本、专项成本、不可预见成本六大类构成（见表 1）。成本核算费用单价由各区人民政府确定。成本核算应形成专题报告并由各区人民政府（或其指定的单位）委托第三方专业机构<sup>8</sup>进行校核。

表 1 旧村居改造项目成本构成一览表

大项	中项	小项
一、拆除成本	1.1 基础成本	建筑成本补偿费
		房屋拆运费
	1.2 宅基地部分附加成本	临迁费
		搬家费
	1.3 集体物业部分附加成本	解租费
		垫租费
二、复建成本	2.1 复建住宅	建设费
	2.2 复建物业	建设费
三、服务成本	3.1 基础数据调查费	
	3.2 计划规划编制费	
	3.3 实施方案编制费	
四、地价及税费成本	4.1 地价成本	按照有关政策要求,根据基础数据调查及规划方案计算应缴纳地价,并计入改造成本核算
	4.2 税费成本	按照有关政策要求,计入改造成本核算

<sup>8</sup> 各区应明确第三方专业评估机构的资质要求并建立改造项目成本评估校核机制，组织开展改造项目成本核算计算容量测算。

大项	中项	小项
五、专项成本		5.1 历史人文建筑保护费
		5.2 交通市政配套及公共服务设施代建费
		5.3 地质处理及土壤治理费
		5.4 用地报批相关费用
六、不可预见成本	各区认定可纳入的其他成本，原则上按不超过拆除成本、复建成本及服务成本之和的 10% 计算。	

2. 成本核算计算容量的计算方式。成本核算计算容量由复建计算容量和融资计算容量构成。其中，复建计算容量是指根据初步方案<sup>9</sup>将项目拟复建<sup>10</sup>的住宅量、商业量、工业量按公式进行折算后的容量；融资计算容量是指与经核算的改造成本相等价的容量，融资<sup>11</sup>的住宅量、商业量、工业量按公式分别折算，具体公式如下：

(1) 复建计算容量 = 复建住宅量 + 复建商业量 + 复建工业量 / 2

(2) 融资计算容量 = 融资住宅量 + 融资商业量 \* 商业市场评估价 / 住宅市场评估价 + 融资工业量 \* 工业市场评估价 / 住宅市场评估价<sup>12</sup>

应按照成本核算框架及规则，对旧村居改造项目的改造成本进行核算，根据下列公式初步确定融资住宅量、融资商业量及融资工业量：

融资住宅量 \* 住宅市场评估价 + 融资商业量 \* 商业市场评估价

<sup>9</sup> 对于前期工作阶段难以确定初步方案的，可参照基础计算容量确定复建住宅量、复建商业量、复建工业量。

<sup>10</sup> 结合初步方案，拟开发建设后移交原土地房屋权利人的建筑面积。

<sup>11</sup> 结合初步方案，拟开发建设后并销售（或自持）的建筑面积。

<sup>12</sup> 该公式的住宅、商业、工业市场评估价统一表现为楼面地价。

+融资工业量\*工业市场评估价≤旧村居改造项目的改造成本

土地市场评估价（含区片市场评估价）统一按容积率 3.0 计算。

## （二）规划论证计算容量的测算。

### 1. 计算公式。

规划论证计算容量=基础计算容量\*（1+1.2\*修正系数）

其中，基础计算容量为宅地基础容量与物业基础容量之和，由各区人民政府（或其指定的单位）审定，也可视同“认定建筑面积”用于地价计收。

表 2 规划论证计算容量修正系数表

住宅市场评估价（含区片市场评估价）（元/平米）	修正系数
14000 以上（含）	0.85
13000（含）~14000（不含）	0.91
12000（含）~13000（不含）	0.95
11000（含）~12000（不含）	1.00
10000（含）~11000（不含）	1.06
9000（含）~10000（不含）	1.11
8000（含）~9000（不含）	1.17
8000 以下（不含）	1.20

上表的土地市场评估价（含区片市场评估价）统一按容积率

### 3.0 计算。

2. 宅地基础容量的计算方式。宅地基础容量可按照“栋”或者“地”两种方式核定，同一项目仅可采取其中一种方式核定。依据成本核算专题报告，宅地基础容量可按不超过10%的上浮比例核定。

(1) 以“栋”方式核定的，宅地基础容量按照每栋住宅 200 ~ 260 平方米<sup>13</sup>乘以项目范围内经核定的住宅总栋数计算。每栋的核定标准如下：

①具备不动产权属证书；

②不具备不动产权属证书，但住宅建成时间在 2009 年 12 月 31 日之前，且实测住宅建筑基底面积不少于 40 平方米；

③不具备不动产权属证书，但可出具历史许可证明、建房批准文件、属于一户一宅建设的确认文件等合法来源材料并经区人民政府认可。

(2) 以“地”方式核定的，宅地基础容量按照经核定的住宅用地面积的 2.5 ~ 3.2 倍<sup>14</sup>。每宗的核定标准如下：

①具备不动产权属证书的按证载用地面积核定；

②不具备不动产权属证书，但住宅建成时间在 2009 年 12 月 31 日之前的，按房屋测绘实测基底面积核定；

---

<sup>13</sup> 各区可在本意见明确的区间范围内，结合自身实际，确定计算基数，报市城市更新局备案。

<sup>14</sup> 各区可在本意见明确的区间范围内，结合自身实际，确定计算基数，报市城市更新局备案。



③不具备不动产权属证书，但可出具历史许可证明、建房批准文件、属于一户一宅建设的确认文件等合法来源材料，经区人民政府认可的，可按房屋实测基底面积核定。

3. 物业基础容量的计算方式。物业基础容量可按照“用地”或“建面”两种方式核定，同一项目仅可采取其中一种方式核定。

①以“用地”方式核定的，按照物业用地面积的 0.6~0.8 倍<sup>15</sup>（毛容积率）计算物业基础容量。物业难以确定用地边界的，可采取旧村居改造项目范围内宅基地及其紧密相邻的附属设施用地以外的“三旧”用地进行计算；

②以“建面”方式核定的，按照物业合法建筑面积 1.0 核定，不合法建筑面积按 0.3~0.5<sup>16</sup>核定。

---

<sup>15</sup> 各区可在本意见明确的区间范围内，结合自身实际，确定计算基数，报市城市更新局备案。

<sup>16</sup> 各区可在本意见明确的区间范围内，结合自身实际，确定计算基数，报市城市更新局备案。

