关于加快推进增城区旧村全面改造

工作的指导意见（试行）

(征求意见稿）

为进一步明确增城区旧村全面改造项目实施有关事项，加快推进旧村全面改造工作，根据《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》、《广州市城市更新办法》、《广州市旧村庄更新实施办法》、《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》、《广州市深入推进城市更新工作实施细则》和《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》等城市更新相关文件精神和政策规定，按照因地制宜、先行先试的原则，结合增城区实际，制定本意见。

第一条 （适用范围）增城区域范围内的旧村全面改造项目适用本意见。

第二条 （项目库管理）建立区旧村全面改造项目库。纳入“三旧”改造标图建库（以下简称标图建库）范围、村集体经济组织成员（户代表）80%以上同意改造并经属地镇（街）、区城市更新主管部门同意的，具备改造必要性和可行性的旧村全面改造项目，报区城市更新工作领导小组审定后纳入区旧村全面改造项目库。

纳入项目库的旧村方可启动合作意向企业招标工作。项目库可根据镇（街）申请和项目进展情况动态调整。已纳入项目库1年内未完成合作意向企业招标工作的移出项目库，3年内不得再次申请入库。

第三条 （负面清单）属于下列情形之一的，原则上不予列入区旧村全面改造项目库：

（一）不符合国土空间规划和工业产业区块等相关专项规划管控要求的。

（二）远离交通主干道，道路管网等市政配套设施不完善的。

（三）旧村场标图建库面积小且分布零散、建设用地规模不足，土地整合难度大的。

（四）土地市场价值消化改造成本能力弱，难以平衡改造成本的。

（五）村域范围内所有标图建库面积占比不到30%且在土地利用总体规划中建设用地规模占比不到30%的。

（六）测算改造规划综合容积率超过5.3的。

本意见实施前，已选择合作意向企业、合作企业的旧村全面改造项目，在合作协议有效期不列入负面清单。

第四条（重大事项表决主体）旧村全面改造项目原则上以行政村为单位实施整体改造。以自然村（合作社）或者行政村局部范围实施全面改造的应充分论证并说明理由。以自然村（合作社）为单位实施改造的，表决事项须经改造范围内村集体经济组织成员（户代表）表决；以行政村整村范围或局部范围实施改造的，表决事项须经村集体经济组织成员（户代表）或成员代表表决。

未选出村集体经济组织成员代表的，可由村民代表代替表决

第五条 （合理界定新增建设和户数）已纳入项目库的项目，由属地镇（街）发布改造公告并组织启动合作意向企业招标和基础数据调查，同时明确暂停审批该村的村民建房申请（如已鉴定为危房且房屋证件齐全的除外）；不得实施新建、扩建、改建房屋和改变用途等行为；改造范围内已到期的出租屋、商铺等原则上不得再续约。发布改造公告后，加建、改建和扩建的部分以及新增加的“户”不纳入补偿安置范围。

第六条 （基础数据成果的认定）基础数据成果核查意见书出具前，由村集体经济组织对基础数据成果出具书面具结书，明确成果已如实反映旧村全面改造基础数据情况，对基础数据成果不再提出异议。基础数据成果由村集体经济组织、属地镇（街）、数据调查单位确认并盖章，作为实施方案编制和审批的依据。

第七条 （集体土地上住宅复建总量核算）集体土地上村民住宅复建总量，原则上按可计基底面积乘以3.5倍核算；现状村民住宅平均层数3层（含）以上的“城中村”，可选择按每栋280平方米乘以可计总栋数核算。在不突破规划控制建筑总量的情况下，复建总量可按不超过核算复建量10%的比例上浮后核定。住宅复建总量不含住宅公建配套建筑面积。

第八条 （可计基底核算标准）符合以下情形之一的核算为可计基底面积：

1. 已办理房屋产权证、宅基地证、村镇建房许可证、区 （县）人民政府建房批准等相关合法用地证明文件的村民住宅、世居祖屋和宅基地，可按照相关证载用地面积或现状实测建筑基底面积核算。按现状建筑基底面积核算的，2009年12月31日前建成的最高不超过120平方米；2009年12月31日后建成的最高不超过80平方米。

（二）不符合本条第（一）项情形，属2009年12月31日前建成，经村集体经济组织和属地镇（街）批准认可的村民住宅、世居祖屋，按照现状建筑基底面积核算，最高不超过120平方米。

（三）不符合本条第（一）项情形，属2009年12月31日至2015年7月15日[[1]](#footnote-0)期间建成的村民住宅，如能提供确认属于一户一宅建设证明、经村集体经济组织和属地镇（街）认可并在村内公示无异议的，按照现状建筑基底面积核算，最高不超过80平方米。

（四）属于本条第（一）、（二）、（三）项情形，由多户村民合作建设的住宅，能提供确认属于一户一宅建设证明、经村集体经济组织和属地镇（街）认可并在村内公示无异议，且有独立门牌或每户基底面积不少于60平方米的，可按照能提供证明的户数分户核算可计基底面积。

第九条 （可计栋数核算标准）符合以下情形之一的核算为可计栋数：

(一)已办理房屋产权证、宅基地证、村镇建房许可证、区（县）人民政府建房批准等相关合法证明文件的单体村民住宅、世居祖屋和宅基地，可核算为一栋。

（二）不符合本条第（一）项情形，属2009年12月31日前建成，经村集体经济组织和属地镇（街）批准认可的单体村民住宅、世居祖屋，可核算为一栋。

（三）除本条第（一）、（二）项情形之外，属2009年12月31日至2015年7月15日期间建成的村民住宅，如能提供确认属于一户一宅建设证明、经村集体经济组织和属地镇（街）认可并在村内公示无异议的，可核算为一栋。

（四）单栋住宅涉及多个合法用地证明文件的，可按合法证明文件数核算可计栋数。

第十条 （合法证明文件的认定）房屋产权证、宅基地证、村镇建房许可证、区（县）人民政府建房批准文件、规划报建批准文件等合法证明文件按照“谁发证、谁核实”原则进行认定。合法证明文件无法核实或所持证明文件与现状无法空间对应的，不能作为房屋合法性认定依据。

第十一条 （特殊类型房屋认定）镇（街）牵头组织村集体经济组织、基础数据调查单位和区城市更新主管部门根据房屋权属证明文件、一户一宅、现状用途和结构、周边建设情况、违法用地和违法建设查处情况等要素，对改造范围内占地面积超过120平方米、用途难以界定、已建设地基（包括现状房屋倒塌但2009年影像图有明显历史基底）、因政府征拆另行安排的宅基地复建房等特殊类型房屋建筑进行专项认定。认定结果在村内予以公示，公示期间无异议的，予以核算复建量。相关认定内容需在基础数据调查成果中单列。

现状空地无合法证明文件以及无法证明空间对应关系的，一律不予核算复建量。

第十二条 （户认定标准）满足以下条件之一的可认定为一户：

（一）已婚夫妇及其未满18周岁的子女。

（二）年满18周岁的未婚村民。

（三）已离异或丧偶后未再婚的及其抚养的未满18周岁的子女。

（四）父母死亡或迁出本村的，未满18周岁的子女自成一户。

（五）世居祖屋1栋计为1户。

具体分户情况由村集体经济组织统计核对后报属地镇（街）审核确认并公示。

第十三条 （集体土地上住宅复建量及成本核算标准）集体土地上住宅复建成本按以下标准执行：

（一）已办理房屋产权证、村镇建房许可证或区（县）人民政府建房批准等合法证明文件的村民住宅、世居祖屋，现状实测建筑面积中合法建筑部分，建安费和临迁费（按每平方米30元\*48月）计入改造成本。

（二）不符合本条第（一）项情形，但符合本意见第八条可计基底标准的，现状建筑中可计基底面积三层半以下建筑部分，建安费和临迁费（按每平方米30元\*48月）计入改造成本。

（三）不符合本条第（一）、（二）项情形的现状建筑，按1500元/平方米核算给予房屋建安成本补偿，计入改造成本，不计临迁费。

（四）核定的住宅复建总量与本条第（一）、（二）项按建安费纳入改造成本的建筑差额部分，原属集体土地上的由村集体经济组织或被安置对象按1500元/平方米购买，建安费用成本与购买价格的差额计入改造成本。

第十四条 （集体经济物业复建量和成本核算标准）旧村全面改造范围内集体经济物业复建总量按现有建筑面积和用地范围两种方式核算。同一项目可以选择一种或两种方式核算，但同一宗地只能选择一种。

（一）按照现有建筑面积核算：

1.有合法证明文件的建筑，现状建筑小于证载（批准）面积的，按现状建筑1:1核算复建量，建安费用和临迁费（按每平方米45元\*48月）纳入改造成本。现状建筑小于证载（批准）面积的差额部分可计为权益面积，其建安费用自筹，不纳入改造成本。

2.无合法证明文件的建筑，属2009年12月31日前建成的，按现状建筑面积2:1核定复建量，建安费用和临迁费（按每平方米45元\*48月）纳入改造成本。属2009年12月31日后建成的，不予核定复建量，按1500元/平方米给予货币补偿并计入改造成本。

（二） 按照用地范围核算：集体经济物业用地已办理国有（集体）建设用地使用证或相关批准文件的，按证载（批准）用地面积400平方米/亩核算权益面积，建安费用计入改造成本。

第十五条 （国有土地上住宅复建量及成本核算标准）经国有土地上住宅权属人90%以上同意，国有土地上住宅用地可纳入旧村全面改造范围，按以下情形核算复建量及成本：

（一）已办理房屋产权证或规划报建批准等合法证明文件的，可选择如下方式核算复建量及成本：

1.按规划批准文件的证载建筑面积1：1核算复建量。

2.有合法用地证明文件无规划报建批准文件的，其中用地批准文件证载面积小于（含）120平方米的，可按照证载用地或现状基底面积3.5倍核算复建量；用地批准文件证载面积大于120平方米，120平方米以内部分按照3.5倍核算复建量，超过120平方米部分,按毛容积率1.8核算复建量。

按上述两种方式核算复建量的，其中现状建筑面积小于核算复建量的，现状建筑面积部分的建安费用和临迁费（按每平方米30元\*48月）纳入改造成本，现状建筑面积与准予复建部分的差额可计为权益面积，其建安费用自筹，不纳入改造成本。现状建筑面积大于核算复建量的，准予复建部分的建安费用和临迁费（按每平方米30元\*48月）纳入改造成本，其余部分按1500元/平方米给予货币补偿并计入改造成本。

1. 单个国有土地权属证对应多个房屋权属证的，按证载建筑面积1:1核算复建量，建安费用和临迁费（按每平方米30元\*48月）纳入改造成本。
2. 国有土地上住宅原已缴纳出让金面积部分，所对应的同等复建面积视为已缴出让金，按照出让性质办理确权手续；复建总量与原已缴纳出让金面积差额部分，需按规定缴纳出让金，不予纳入改造成本。

第十六条 （国有土地上非住宅用地复建量及成本核算标准）旧村全面改造项目整合周边国有旧厂房等非住宅用地的，村集体经济组织或改造主体应与国有旧厂房等权属人签订合作改造协议等合作改造文件。复建量和改造成本参照集体经济物业核算；也可由专业机构对原用途土地和房屋价值进行评估补偿，补偿款纳入改造成本，不予核算复建量。

第十七条（建设用地规模调节机制）旧村全面改造项目符合以下情形的，可由属地镇（街）凭项目实施方案批复文件，按照镇(街）内部建设用地规模调节平衡的原则申请修改土地利用总体规划。改造后重建区涉及城市总体规划禁建区、限建区的，可按规定程序一并调整。

（一）符合“三地”标准，单块面积不超过3亩、累计面积不超过改造范围内标图建库面积10%的。

（二）对确需实施改造，但因不符合土地利用总体规划而无法纳入“三旧”改造标图建库范围的。

第十八条 （土地置换整合）在符合规划、权属清晰、双方自愿、面积相当的前提下，允许标图建库范围内的用地之间或标图建库范围内用地与标图建库范围外其他建设用地之间进行空间位置互换。各类用地（包括旧村场用地、留用地、整合周边用地、政府储备地等）空间位置互换后，按照批复生效的项目实施方案确定的规划用途办理供地手续。

以拆除重建方式实施的旧村全面改造项目，可将标图建库范围内的用地进行复垦，复垦产生的建设用地规模和指标可用于本项目范围内非建设用地，办理转用手续后一并实施改造。

为加快改造进度，政府可提供部分建设用地周转规模和指标供涉及复垦的旧村全面改造项目预支使用，待复垦完成后返还。复垦工作和安置区建设同步进行，同步验收。涉及的复垦费用纳入改造成本。

第十九条 （土地连片整合）在整体规划的前提下，旧村全面改造项目，在征得相关权属人同意后，可将周边旧城镇、旧厂房等用地纳入改造范围，通过协商收购、产权归宗等灵活方式实现单一改造主体统筹实施连片改造。因用地和规划条件限制，无法满足拆迁安置需要或无法实现资金平衡的旧村全面改造项目，政府可通过征收、留用地欠账指标落地等方式整合村属范围内符合城市总体规划和土地利用总体规划的其他用地作为安置和公益设施用地，采用协议或划拨方式纳入旧村全面改造一并实施建设，也可通过政府补助、异地安置、异地容积率补偿等方式在全区统筹平衡。

通过政府征收方式整合纳入改造范围的村属用地不安排留用地指标，相关征收费用按照集体土地征收有关文件标准纳入改造成本。

第二十条 （土地整合管控要求）旧村全面改造项目涉及整合周边地块和政府新征用地的需符合以下管控要求：

1. 整合周边国有建设用地面积总和原则上不能超过项目全面改造范围的20%。

（二）通过政府征收方式整合纳入改造范围的村属用地（含“三地”）原则上不得大于项目全面改造范围内标图建库面积的20%。

（三）纳入改造范围的留用地面积和通过征收等方式整合周边其他地块面积之和不得大于项目安置区用地及独立公建配套用地面积之和。

（四）协议出让用作融资地块的面积不得大于项目全面改造范围内标图建库面积。

第二十一条 （留用地复建量和成本核算标准）为平衡旧村全面改造开发强度，旧村全面改造项目原则上应将未开发留用地纳入改造范围。为确保全区各村留用地统筹开发标准前后一致，纳入旧村全面改造的留用地按照400平方米/亩核算权益面积建设村集体经济物业，建安费用纳入改造成本。该部分物业用途由村集体经济组织成员代表会议表决决定，交付村集体经济组织时，确权登记到村集体经济组织名下，视为已缴纳土地出让金。

有留用地欠账指标的，须通过留用地落地或按上述标准核算权益面积方式，在旧村全面改造中予以抵扣。

第二十二条 （配置政府性房源）在规划承载允许的前提下，旧村全面改造项目可配建一定比例政府性房源，由政府统筹用于安置房、人才公寓、公共服务用房等。该部分政府性房源由改造主体一并建设，建安费用不纳入改造成本，建成后由政府以成本价购买。

第二十三条 （专项评估）以下专项评估工作由属地镇（街）组织开展：

（一）实施方案中的社会风险稳定评估。

（二）涉及工业用地、重点行业企业用地以及垃圾填埋场、垃圾焚烧厂、污泥处理处置设施等公用设施用地用途变更为居住和商业、学校、医疗、养老机构等公共设施用地的场地环境调查和风险评估。

（三）为区域服务的大型市政基础设施和公建配套设施等公益性专项建设费用。

第二十四条 （加快控规编制与调整）涉及控制性详细规划调整或控制性详细规划未覆盖的旧村全面改造项目，改造实施方案编制与控制性详细规划调整或编制同步推进，实现改造实施方案与控制性详细规划编制调整和审批“二合一”，同步提交区城市更新工作领导小组会议、区建筑环境与交通市政专业委员会议进行审议。

第二十五条 （方案审批）旧村全面改造项目实施方案提交区城市更新领导小组审议前，应公开征求村集体经济组织成员意见。实施方案经村集体经济组织成员代表表决同意后，报区城市更新工作领导小组审议。实施方案经区城市更新工作领导小组审议并批复后，在3年内经改造范围内村集体经济组织成员、世居祖屋权属人以及纳入改造范围的国有土地使用权权属人80%以上表决通过，批复生效实施。

第二十六条 （加快拆迁安置）实施方案可根据项目实际情况制定分期、分区改造计划。分期或分区权属人拆迁补偿协议签订比例80%以上可启动房屋拆迁。

村集体经济组织应将集体经济物业用地、留用地、空地等作为启动地块先行拆迁，优先建设复建安置区、公建配套设施等，形成动迁示范效应。

第二十七条 （评估融资地块地价评估影响因素）融资地块协议出让土地使用权测算土地出让金按照考虑综合因素后评估融资地价的20%纳入改造成本。由区城市更新主管部门委托相关专业机构探索研究拆迁补偿安置、开发周期等综合因素对旧村全面改造融资地块地价的影响，量化核算旧村全面改造融资地块地价与公开市场熟地评估价的比例关系。

第二十八条 （明确责任分工）区城市更新主管部门负责改造范围内标图建库调整、组织编制区旧村全面改造项目库、组织基础数据核查、协调推进实施方案报批以及指导、协调、督促等工作。进一步探索完善旧村全面改造项目审批机制，通过主动服务、优化程序、创新监管等措施推动项目加快实施。

镇（街）是旧村全面改造工作第一责任主体，主要负责人应亲自部署和参与，组建高素质工作队伍，具体指导村集体经济组织开展改造意愿表决、组织基础数据调查和公示；负责组织对项目开展社会稳定风险等专项评估以及推进过程中涉及拆迁、宣传发动、信访维稳等工作；负责和监督改造主体开展拆迁安置补偿工作；负责对村班子成员思想、作风、纪律管理和监督等工作。

区发改、财政、住建、公安、城管、农业农村、文化体育、教育、水务、环保、林业、交通等相关职能部门密切配合做好基础数据共享、违法建设控制、实施方案审核等工作。

第二十九条 （加强合作意向企业和合作企业监管）旧村全面改造项目合作意向企业须参加合作企业招商报名，如联合其他企业报名的，其持股比例应大于50%，如未能成为合作企业，3年内不得参与新增旧村全面改造项目。

引入合作企业后2年内实施方案未获批复的，村集体经济组织成员大会有权表决暂停改造或中止合作，相关投资风险由合作企业承担。在项目复建安置房和公建配套设施未完成工程建设和验收前，原则上不得以包括股权转让方式在内的任何方式转让项目。确因经营困难等原因的，在项目实施方案（含拆补方案）批复并生效后，经村集体经济组织表决通过并经区政府同意，可转让部分股权（不得超过50%），转让股权超过30%（含）的，该合作企业及其关联企业3年内不得参与新增旧村全面改造项目。

上述关联企业是指与合作企业相互间直接或间接持有其中一方的股份总和达到25%或以上的企业；或与合作企业直接或间接同由第三者拥有或控制股份达到25%或以上的企业。

第三十条 （加强实施监管）区城市更新主管部门负责统筹全区旧村全面改造项目的监督管理。镇（街）负责本辖区内旧村全面改造项目的监督管理实施工作，并作为责任主体在旧村全面改造项目实施方案批复生效后3个月内与项目实施主体签订监管协议，明确具体监管措施及相关责任义务。区城市更新主管部门负责制定监管协议范本。

第三十一条 （防范廉政风险）旧村全面改造必须充分保障改造相关利益关系人的知情权和参与权。改造意愿表决情况、基础数据成果、引入合作意向企业和合作企业情况、实施方案和拆补方案表决等重大事项和重要环节必须进行公示，实现“阳光改造”。镇（街）可视情况对公示和表决情况委托公证处进行公证。

区纪委监委部门对旧村全面改造项目加强监察，坚决查处改造过程中的违纪违法行为，确保“廉洁改造”。

第三十二条 （加强文物保护）旧村全面改造项目应注重历史文化遗产保护，在基础数据调查过程中详细登记相关信息，在实施方案中科学编制保护和利用专章，相关内容充分征求文化主管部门意见，实现人居环境提升与传统文化延续和谐共生。

第三十三条 （专项改造成本审核）旧村全面改造项目在《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》和本意见规定的纳入改造成本要素以外，需额外增加专项成本的，由属地镇（街）结合项目实际进行充分评估论证，与实施方案一并经区城市更新领导小组会议审核后报区政府审定。与旧村全面改造无关的费用不得纳入改造成本。

第三十四条 （生效时间和有效期）本意见自印发之日起实施，试行期3年，由广州市规划和自然资源局增城区分局负责解释。如制定本意见依据的相关法律法规、规章政策发生变化，或根据试行情况有需要调整的按程序评估修订。实施过程中遇到本意见未尽事宜，按照省、市城市更新政策办理或按规定另行制定补充文件。

1. 根据《广州市人民政府办公厅关于印发广州市严查严控违法建设专项整治工作方案的通知》（穗府办函〔2015〕45号）、《广州市城市管理工作领导小组办公室关于印发广州市城市建成区违法建设专项治理工作五年行动方案的通知》（穗城管办〔2017〕7号），2015年7月15日以前建设的为存量违法建设，2015年7月15日以后建设的为新增违法建设。 [↑](#footnote-ref-0)