



揭阳市人民政府关于印发揭阳市加强 旧城镇旧厂房旧村庄改造管理促进 高质量发展实施意见的通知

揭府规〔2024〕5号

各县（市、区）人民政府（管委会），市政府各部门、各直属单位：

《揭阳市加强旧城镇旧厂房旧村庄改造管理促进高质量发展实施意见》已经七届市人民政府第94次常务会议审议同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到问题，请径向市自然资源局反映。

揭阳市人民政府

2024年11月21日



揭阳市加强旧城镇旧厂房旧村庄改造管理 促进高质量发展实施意见

为加强旧城镇、旧厂房、旧村庄（以下统称“三旧”）改造管理，提高土地节约集约利用水平，助力“百县千镇万村高质量发展工程”，促进揭阳市高质量发展，根据《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》（广东省人民政府令第279号）、《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》（粤府〔2016〕96号）等文件精神，结合本市实际，制定本意见。

一、总则

“三旧”改造工作必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，遵循市场化运作规律，以优化“三旧”改造内生动力机制为方向，提高存量土地资源配置效率，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地，切实加强历史文化和生态环境保护，保护古树名木，改善城乡人居环境，促进高质量发展。



（一）“三旧”改造是指对纳入省“三旧”改造地块数据库的“三旧”用地进行再开发、复垦修复或者综合整治的活动。

（二）“三旧”改造包括全面改造、微改造和混合改造类型。

全面改造是指以拆除重建方式对“三旧”用地进行再开发，或者对“三旧”用地实施生态修复、土地复垦；微改造是指在维持现有建筑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“三旧”用地进行综合整治；混合改造是指全面改造和微改造相结合的方式。

（三）“三旧”改造主要分为以下模式：

1.政府主导模式，包括收储模式、统租模式、综合整治模式及合作改造模式等。

2.市场主导模式，包括农村集体自行改造模式、村企合作模式（包括土地整理后出让、租赁经营、复建地块集中安置、回购物业、合作经营等）、企业自改模式、企业收购改造模式、单一主体归宗改造模式等。

强化政府对土地一级市场的调控管理，国有工业产业用地改造为城镇住宅用地项目，原则上由政府收购、储备，并通过招拍挂公开出让（改造方案已批准尚未失效的项目除外）。

二、强化组织领导

（四）市人民政府统筹全市“三旧”改造工作；市国土空间



规划委员会审议“三旧”改造涉及需报市政府审批的相关事项，并向市人民政府提出审议意见。

（五）各行政区人民政府是“三旧”改造的第一责任主体，统筹辖区内“三旧”改造工作，负责审批年度实施计划和改造方案，组织拟订并签订项目监管协议；负责指导农村集体经济组织开展改造意愿摸查及表决、组织基础数据调查和公示、公布等工作；负责项目推进过程中涉及的拆迁、宣传发动、信访维稳等工作；负责协调、指导和监督实施主体开展拆迁补偿安置工作。

各功能区管委会是“三旧”改造的责任主体，负责组织年度实施计划和改造方案的前期工作；负责区域范围内数据摸查、项目策划等前期工作和项目建设具体工作的推进、落实等；组织拟订并签订辖区内产业类项目监管协议和落实监管。

（六）自然资源部门是“三旧”改造业务主管部门，负责牵头制定“三旧”改造政策文件，开展“三旧”改造涉及城镇开发边界内的国土空间规划编制或修改，组织编制“三旧”改造专项规划、“三旧”改造年度实施计划；组织编制改造方案，负责标图入库、用地报批、土地供应、确权登记等有关工作。

（七）城管执法部门负责落实“三旧”改造涉及城镇规划区内违反城市规划管理的违法建设处罚，负责城市古树名木、园林绿化等管理工作。



(八)住房城乡建设部门负责市政配套设施建设监督,落实做好历史建筑保护利用工作,指导国有土地房屋征收与补偿,落实项目消防设计审查、验收(备案)和房屋安全审查、备案、施工质量安全监管等工作。

(九)工业和信息化部门负责引导旧厂房和工业集聚区升级改造等工作。

(十)财政部门负责做好资金统筹保障,落实土地出让收入分配使用、“工改工”项目及公益性项目财政奖补等政策。

(十一)农业农村部门负责指导农村集体经济组织做好集体资产管理、合作主体选择等工作。

(十二)税务部门负责落实“三旧”改造税收指引,加强税收政策解读和宣传,研究解决“三旧”改造税收实务问题。

(十三)招商部门负责统筹协调“三旧”改造项目招商引资。

(十四)文广旅游体育部门负责落实“三旧”改造过程中文物保护监管相关工作。

(十五)金融监管部门负责推动落实金融支持政策,采取多种手段拓展改造项目融资渠道。

(十六)发展改革、公安、人力资源和社会保障、生态环境、交通运输、林业、卫生健康等部门在各自职责范围内做好“三旧”改造工作。



三、加强规划管理

（十七）“三旧”改造应当以国土空间规划为基本依据，不得违背国土空间规划的强制性要求，并以国土空间详细规划作为规划许可、改造实施的法定依据。

（十八）市、县级人民政府自然资源主管部门可以根据实际需要，以国土空间总体规划为基础，组织编制“三旧”改造专项规划，按程序报本级人民政府审批后纳入国土空间规划“一张图”管理。未列入“三旧”改造专项规划但已入库的项目，改造条件成熟且已完成国土空间详细规划（含单元规划），视同符合“三旧”改造专项规划，并在下一轮“三旧”改造专项规划修编时列入。

（十九）年度实施计划由行政区自然资源部门依据“三旧”改造专项规划、详细规划和年度改造的需要组织编制，由行政区人民政府审批。编制或修编年度实施计划应当公开征求意见，保障土地权利人的知情权和参与权。年度实施计划经批准后，必须及时报备和向公众公开。年度实施计划可动态调整，也可以与改造方案同步报批。年度实施计划经批准后，有效期两年，逾期未编制上报改造方案的自动失效。

功能区范围内项目拟纳入年度实施计划的，由该功能区自然资源部门负责项目收集和初选，经功能区管委会同意后送所属行



政区自然资源部门汇总报批。

（二十）“三旧”改造涉及详细规划未覆盖或需调整的区域，可由自然资源部门组织编制“三旧”改造单元规划，并参考详细规划编制或修改程序报批后，作为项目实施依据。

（二十一）县级以上人民政府自然资源主管部门或者乡镇人民政府可以根据“三旧”改造需要划定改造单元（可包括一个或多个改造项目，一般面积不小于1公顷），组织编制或者修改改造单元范围内的国土空间详细规划，并对改造目标、改造模式、公共设施、利益平衡等方面提出具体要求，按照规定报有批准权的机关批准。

鼓励实施连片改造，标图建库面积达到30亩及以上的项目为连片改造项目。

四、规范地块标图入库

（二十二）一般要求

拟改造地块同时符合以下条件的，可按规定纳入“三旧”改造标图入库范围：

- 1.国土空间总体规划确定的用途为建设用地。
- 2.第二次全国土地调查（下称“二调”）和最新的土地利用现状图认定为建设用地。
- 3.2009年12月31日前已建设，上盖物基底面积占入库地块



面积比例达 30%以上。上盖物不包括隧道、桥梁、高架路、立交桥、硬化路面、铁路轨道、露天停车场、蓄水池、沼气池、污水处理池、油罐、户外体育设施、堆场、大棚以及可移动的临时建筑物等。

4.不属于已认定的闲置土地，或者虽然认定为闲置土地，但已处置完毕。

5.以宗地为基本单元。有合法用地手续的，以用地批文（按项目报批）、土地划拨决定书、土地出让合同、建设用地批准书、不动产权证（土地使用证）确定的宗地范围为基本单元入库；无合法用地手续的，按历史用地协议（包括流转土地所有权、使用权的各类用地合同或协议）约定的用地范围、违法用地处罚决定书、行政区划界限、详细规划控制单元、道路、河流或者产权边界等因素合理确定入库范围。

（二十三）特殊情形

符合以下特殊情形之一的，可按规定纳入“三旧”改造标图入库范围：

1.“二调”或最新的土地利用现状图确定为非建设用地，符合“一般要求”的第 3、4、5 项，不涉及复垦且确需改造建设的，落实建设用地规模后可标图入库。

2.改造后恢复为生态景观用途或作为农用地使用的生态修



复用地，符合“一般要求”的第2、3、4、5项，且提供生态修复具体事项对应主管部门出具的证明材料，可标图入库。

3.属于经行政区人民政府批准的改造方案确定纳入“三旧”改造项目整体利用的边角地、夹心地、插花地（下称“三地”），其他用地，或征地留用地，符合“一般要求”的第1、4项，可以标图入库，该“三地”、其他用地或征地留用地可不受上盖物占地比例的限制。

4.入库地块2009年12月31日前已建设使用，符合“一般要求”的第1、2、4、5项，如其上盖物占地比例（或容积率）符合相关规划条件规定的下限或行业用地标准规定的下限，或改造后用于教育、医疗、养老、体育等公益性项目，或改造前后均为工业用途，其入库时可不受上盖物占地比例限制。

5.入库地块上盖物占地比例不足30%的，符合“一般要求”的第1、2、4、5项，经原土地权利人自愿申请，可按照2009年12月31日前上盖物占地面积除以30%计算可标图入库的用地面积，标图入库部分须包含2009年12月31日前有上盖物覆盖的地块，并依据相关规划合理确定入库地块具体范围。

6.属于位置相邻（可以间隔道路、沟渠、河流、绿地等地物，但不得间隔其他宗地）两宗（含）以上的宗地，符合“一般要求”的第1、2、4项，可整体标图入库，整体核算上盖物占地比例，



入库后须由同一改造主体整体实施改造。

7.旧村庄全面改造整体入库的，符合“一般要求”的第1、2、4项，可不以宗地为基本单元入库，允许整体核算上盖物比例。

8.与已入库的“三旧”用地进行空间位置互换的其他存量建设用地，符合“一般要求”的第1、4项，在改造方案经有权机关批准后，可直接标图入库，并按照“三旧”改造政策实施改造；原“三旧”用地标注为删除地块，不得再按“三旧”改造政策实施改造。

9.通过使用“三旧”用地复垦产生的规模或指标而纳入改造项目整体利用的非建设用地，符合“一般要求”的第1项，在改造方案经有权机关批准后，可直接标图入库，并可按照“三旧”改造政策实施改造；原“三旧”用地标注为删除地块，不得再按“三旧”改造政策实施改造。

（二十四）土地原权利人或其他市场主体拟实施改造的地块，原权利人（土地所有权人、使用权人或者实际用地人）或其委托的市场主体有权向属地县（市、区）自然资源部门提出入库申请。县级以上人民政府拟实施改造的地块，由行政区自然资源部门提出入库申请。

（二十五）标图入库由市自然资源局审核，入库申请一般按区域受理原则，审查和报批机构为行政区的自然资源主管部门。



功能区范围内项目地块标图入库工作由该区自然资源部门初核后送所属行政区自然资源部门汇总审查报批。

五、合理确定项目改造主体

（二十六）政府、原权利人及其他市场主体可以作为改造主体实施“三旧”改造。

国有企业、集体经济组织或者其他公有经济成分占主导地位的原权利人选择合作改造主体，应当采用招标、挂牌等公开方式。法律法规和规章另有规定的，从其规定。

“三旧”改造项目范围内的土地或者地上建筑物、构筑物涉及不同权利人的，应当通过收购归宗、作价入股或者权益转移等方式形成单一改造主体。

（二十七）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日前已签订征地协议）的历史用地，按照用地发生时的土地管理法律、法规及政策规定落实处理（处罚）并完善征收手续后，以土地权利人作为改造主体；签订征地协议后发生转让行为的，可按照用地发生时的土地管理法律政策落实处理（处罚）并完善征收手续后，以受让人作为改造主体。

（二十八）农村集体经济组织与其他个人或单位签订集体建设用地使用权出让、出租合同，将土地流转给其他个人或单位使用的，以原农村集体经济组织为改造主体。



经农村集体经济组织表决同意，且土地流转期限符合相关法律、法规、规章要求的，在土地流转期限内可由农村集体建设用地的受让人、承租人作为改造主体，只能在流转合同赋予的权限范围内实施改造，土地仍保留集体性质，不能直接办理完善土地征收手续。农村集体经济组织使用的国有建设用地也可参照上述规定，以原农村集体经济组织或承租人为改造主体。

集体土地需要办理征收手续的，需由农村集体经济组织提出集体建设用地转国有建设用地申请，经批准转为国有后，村集体可通过农村集体资产交易平台公开方式选择合作改造主体，原集体建设用地的受让人、承租人可通过参与竞价或招标获取改造用地的使用权。

六、改进改造方案编制与审批

（二十九）“三旧”改造方案由行政区自然资源部门组织编制，由同级行政区人民政府审批。

（三十）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。改造方案草案经行政区自然资源部门初审通过后，按相关政策规定充分征求改造地块原权利人意见并取得规定比例的原权利人的同意，做好公示和公开征求社会公众意见。必要时可组织召开听证会、专家论证会等对



改造方案草案进行研究论证。项目位于功能区范围内的，应征求该功能区管委会意见。

（三十一）改造方案批复后 10 个工作日内，行政区自然资源主管部门应按规定进行备案，并在网站、村社政务公开栏、改造地块现场等公开改造方案及批复文件。

（三十二）改造项目涉及集体土地的，应当按照《广东省农村集体经济组织管理规定》和《广东省农村集体资产管理条例》规定，征得该农村集体经济组织成员大会或成员代表会议表决同意。农村集体经济组织成员大会或成员代表会议的会议记录由镇政府（街道办事处）负责审查把关，在改造方案审批过程中其他审查部门不作实质性审查。

（三十三）改造方案经批准后自批复印发之日起生效，有效期三年，项目涉及规划及用地手续均须在批复有效期内办理完成。原已经批准且在有效期内的改造方案确需调整的，需报经原审批机关批准。

七、规范“三旧”改造用地审批

（三十四）涉及将旧村庄集体建设用地转为国有建设用地的，土地征收手续报市人民政府根据省人民政府委托进行审批。

（三十五）涉及完善土地征收手续的，按照用地行为发生时间分类处理：



1.用地行为发生在1986年12月31日之前的集体建设用地，因改造需要必须征收为国有建设用地的，参照旧村庄集体建设用地转为国有建设用地方式办理。

2.用地行为发生在1987年1月1日至2009年12月31日之间的，按用地发生时的土地管理法律政策落实处理（处罚）后按土地现状办理征收手续，报市人民政府根据省人民政府委托进行审批。

（三十六）农村集体土地完善建设用地手续后保留集体土地性质或国有土地完善建设用地手续的，报市人民政府审批。

（三十七）“三旧”改造涉及“三地”以及其他用地办理农用地转用或土地征收手续的，按批次用地依法依规报批。

八、规范项目用地供地行为

（三十八）“三旧”用地、“三地”和其他用地，除政府收储后按照规定划拨或者公开出让的情形外，可以以协议方式出让给符合条件的改造主体。以协议方式出让的，必须履行地价评估、集体决策、结果公示程序，根据市场价格综合确定土地出让价款。

（三十九）农村集体经济组织通过“三旧”改造政策完善相关用地手续后，采用自行改造或者合作改造的，可以直接出让给农村集体经济组织或其成立的全资子公司、农村集体经济组织与公开选择的市场主体成立的合作公司或者农村集体经济组织



与公开选择的合作主体约定作为开发建设单位的一方。

（四十）由政府主导实施的“三旧”改造项目，可在确定开发建设条件的前提下，由政府将拆迁及拟改造土地的使用权统一通过招标等公开方式确定市场主体作为土地使用权人；也可在拆迁阶段通过招标的方式引入市场主体承担拆迁工作，拆迁费用和合理利润可以作为土地成本从土地出让收入中支付。县（市、区）人民政府可以探索引入市场主体参与“三旧”改造的具体方式。

九、完善利益共享机制

（四十一）鼓励“三旧”用地由政府依法收回或征收后通过招标拍卖挂牌方式出让。“三旧”用地由政府挂账收储后公开出让的，可以根据本地实际和改造利益平衡需要，在扣除土地征收、收回收购等费用以及计提资金后，按不高于土地出让纯收益的60%补偿给“三旧”用地原权利人。

（四十二）对于符合连片改造要求的“三旧”改造项目可将国土空间详细规划为住宅性质的相邻现状国有工业产业用地一并纳入连片改造，面积须累计不超过“三旧”改造项目（不含该工业产业用地）面积20%且难以独立开发建设，纳入连片改造范围后由符合条件的改造主体一并实施改造，按“三旧”改造相关政策协议出让。

（四十三）支持土地置换后连片改造。在符合规划、权属清



晰、双方自愿、价值相当的前提下，允许“三旧”用地之间或“三旧”用地与其他存量建设用地进行空间位置互换。

（四十四）在旧城镇、旧厂房改造中，改造为国有住宅、商业、商务金融、娱乐和其他商业服务业用地的自行改造项目，除应当按规定补缴地价款及相关税费外，应当按照国土空间规划，将不低于项目用地总面积 15%的土地（以下简称“公益性用地”）无偿移交政府，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，并由自然资源部门在出具规划条件时予以明确。具体处置办法如下：

1.移交的公益性用地应为国有建设用地，项目用地原首次出让时已包含道路用地的，该部分道路用地的面积可用来抵扣公益性用地。

2.对于改造地块所在的详细规划无提出预留公益性用地要求，或改造地块面积较小，无法提供有效的公益性用地等情形，需补缴补偿性土地价款，补偿性地价款=新规划条件下单位出让土地使用权价格×欠缺的配套公共服务设施用地面积；同一项目涉及多块出让地块的（可出让的公共服务设施用地除外），新规划条件下单位出让土地使用权价格按照多个出让地块地面地价的加权平均值计算。

（四十五）涉及协议出让的，土地出让价款按以下原则计收：



1.旧村庄集体建设用地转为国有建设用地，以协议出让方式供地的，土地出让价款按新规划条件下土地市场评估价的 30% 计收。计算公式为：应缴地价款=新规划条件下土地市场评估价×30%。

2.按照“三旧”改造政策完善历史用地征收手续，以协议出让方式供地的，应缴纳的土地出让价款按新规划条件下的土地市场评估价的 40%计收。计算公式为：应缴地价款=新规划条件下的土地市场评估价×40%。

3.需改变土地用途或其他使用条件的出让国有建设用地，办理协议出让手续应缴纳的土地出让价款按新规划条件下土地市场评估价和现时点原土地使用条件下剩余年限土地市场评估价差额的 50%计收。计算公式为：应缴地价款=（新规划条件下土地市场评估价-现时点原土地使用条件下剩余年限土地市场评估价）×50%。涉及需无偿移交的公益性用地面积，不计入补缴地价款范围，也不计入原剩余使用年限宗地地价。

4.原划拨的国有土地使用权补办出让手续，不涉及改变土地用途的，应缴纳的土地出让价款按公开出让土地市场评估价和国有划拨土地市场评估价差额的 50%计算应缴地价款。计算公式为：应缴地价款=（公开出让土地市场评估价-国有划拨土地市场评估价）×50%。



5.原划拨的国有土地使用权补办出让手续，涉及改变土地用途的，应先按100%计收原土地使用条件补缴划拨用地改为出让用地的地价款，再按上述第3种情形补缴地价款。

6.“三地”办理协议出让手续，土地出让价款按新规划条件下土地市场评估价的100%计收。

7.上述改造项目涉及多项条件同时调整的，补缴地价款应分别核算各项条件调整的价款，合并计算应补缴地价款。

（四十六）经项目所在地市、县人民政府确认，同一项目原多个权利主体通过权益转移形成单一主体承担拆迁改造工作的，属于政府征收（收回）房产、土地并出让的行为，按相关税收政策办理。

十、加强“三旧”改造实施监管

（四十七）除由政府组织实施的改造项目外，其他项目在土地供应前，属地县（市、区）人民政府（管委会）应当与改造主体签订监管协议，明确具体监管措施以及改造主体的责任义务，并根据《监管协议》要求，组织相关部门对项目实施情况开展全周期监管。

（四十八）对未按照改造方案和供地文书确定的开竣工时间、土地用途、开发强度等实施改造的，取消“三旧”改造相关优惠政策，并按《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转



让暂行条例》（国务院令第 55 号）等规定实施处理（处罚）；对拆除重建或者新建部分构成闲置土地的，按照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第 53 号）处理；对以“三旧”改造为名骗取完善历史用地手续的，一经查实，严肃依法处理。

（四十九）严禁通过违规纳入“三旧”改造标图入库的方式，规避正常的征地审批程序。完善用地手续必须与改造利用挂钩，严禁只完善用地手续不改造。

（五十）“三旧”改造全过程应当公开透明，接受社会监督：

1.“三旧”改造主管部门应当将已入库地块的图斑编号、用地面积、坐落位置等信息和年度实施计划、已批准的“三旧”改造单元规划等纳入政府信息主动公开范围，在门户网站上予以公开；

2.编制“三旧”改造专项规划应当公开征求意见，“三旧”改造专项规划应在门户网站公示不少于 30 日；

3.涉及集体建设用地转为国有建设用地手续、完善土地征收手续和集体建设用地手续的“三旧”用地，应当按规定公告或公示；

4.涉及采用招标、拍卖、挂牌等方式公开出让土地使用权的，交易结果应按规定公布；涉及协议出让的应当按照程序进行批前公示。



（五十一）加强“三旧”改造事中事后监管。各县（市、区）人民政府（管委会）要落实部门共同监管责任，对“三旧”改造项目实施情况进行动态监管，依据监管协议明确具体监管措施以及改造主体的责任义务，并加强巡查监管。原改造主体存在重大过错或因其自身原因导致项目无法完成的，按照相关合同或协议规定承担相应责任。

（五十二）对于2012年9月15日《揭阳市人民政府办公室转发市“三旧”改造办关于进一步加快推进我市“三旧”改造的若干意见的通知》（揭府办〔2012〕165号）发布之后未批先动的项目，按一般程序办理建设用地报批、供地手续，不得按“三旧”改造政策办理相关手续。

十一、附则

本意见自2025年1月1日起施行，有效期至2029年12月31日止。有效期内如遇法律、法规或有关政策调整变化的，从其规定。

本意见中，市、县指具有县级以上审批权限的行政区，包括揭阳市、普宁市、揭西县、惠来县。行政区指以县级行政单位为区划的地区，包括榕城区、揭东区、普宁市、揭西县、惠来县。功能区指不具备社会管理职能的管理区域，包括揭阳高新区、揭阳产业园、大南海石化工业区、粤东新城。县（市、区）指揭阳



市行政区域内的县级行政区和功能区。

“工改工”项目按《揭阳市人民政府关于印发推进“工改工”促进产业高质量发展实施意见的通知》（揭府规〔2023〕6号）有关规定执行。

（《关于加强旧城镇旧厂房旧村庄改造管理促进高质量发展的实施意见》政策解读略，详情请登录揭阳市人民政府门户网站的www.jieyang.gov.cn政务公开-市人民政府公报栏目查阅）