

# 广东省人民政府文件

粤府〔2009〕78号

## 关于推进“三旧”改造促进节约 集约用地的若干意见

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻落实《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）》和《中共广东省委广东省人民政府关于争当实践科学发展观排头兵的决定》，切实推进我省旧城镇、旧厂房、旧村庄（以下简称“三旧”）改造工作，促进节约集约用地试点示范省建设，确保经济社会又好又快发展，提出如下意见。

### 一、充分认识推进“三旧”改造工作的重要性和紧迫性

（一）改革开放以来，我省经济社会快速发展，综合实力实现历史性跨越，连续23年经济总量排名全国第一。在经济高速

发展的同时，也消耗了大量的土地资源，粗放的土地利用方式已难以为继，土地资源供求矛盾日益突出，严重制约我省可持续发展。立足土地资源省情，大力推进节约集约用地，千方百计盘活存量土地，统筹保障发展和保护资源，是当前和今后一个时期我省深入贯彻落实科学发展观，确保经济社会又好又快发展必须着力解决的迫切而重大的课题。

(二)“三旧”改造是我省在土地资源供需矛盾日益突出的情况下，拓展建设空间、保障发展用地的重要途径，是推进节约集约用地试点示范省建设的重要内容。必须进一步解放思想，深化改革，通过制度创新和政策完善，有效破解“三旧”改造的难题，在新增建设用地逐年减少、单位建设用地产出逐年提高的条件下，统筹利用有限的土地资源，切实提高建设用地利用效率，力争在节约集约用地方面为全国探索出一条新路。

(三)珠江三角洲地区是我国改革开放的先行地区和重要的经济中心区域，在全国经济社会发展和改革开放大局中具有重要地位。贯彻实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》，落实好科学发展、先行先试的要求，必须深化重要领域和关键环节的改革。大力推进“三旧”改造，是继续深化土地管理制度改革，进一步解放土地生产力的具体体现，不仅有利于节约集约用地、优化土地资源配置，也有利于促进产业结构调整升级、转变经济发展方式，保障和促进科学发展。

## 二、明确“三旧”改造的总体要求和基本原则

(四) 总体要求。以科学发展观为指导，围绕提升综合竞争力和资源承载能力，切实转变发展观和用地观。遵循“全面探索、局部试点、封闭运行、结果可控”的原则，在不突破土地利用总体规划确定的耕地保有量、基本农田面积和建设用地总规模的前提下，积极稳妥推进“三旧”改造工作。将“三旧”改造与农村土地整治有机结合，统筹规划、全面推进土地综合整治。以推进“三旧”改造工作为载体，促进存量建设用地“二次开发”，统筹城乡发展，优化人居环境，改善城乡面貌，努力建设生产发展、生活富裕、生态良好、文化繁荣、社会和谐、人民群众充满幸福感的新广东。

#### (五) 基本原则。

——政府引导，市场运作。政府统一组织，制定专门政策，充分调动政府、集体、土地原使用权人及相关权利人的积极性，吸引社会各方广泛参与，实现多方共赢，确保国有、集体资产的保值、增值。在按市场化运作的同时，政府要正确引导，加强监管，确保改造规范推进。

——明晰产权，保障权益。调查摸清“三旧”现状，做好“三旧”土地的确权登记工作。属于“三旧”改造的房屋和土地，未经确权、登记，不得改造。正确处理“三旧”改造过程中的经济、法律关系，切实保障土地权利人的合法权益，维护社会稳定。

——统筹规划，有序推进。统筹经济社会发展和资源环境保

护，依据国土规划、主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划，科学制定“三旧”改造规划，并强化规划的统筹管控作用。严格界定“三旧”改造范围，对列入改造范围的，必须编制控制性详细规划和改造方案，有序推进。严禁擅自扩大“三旧”改造政策的适用范围。

——节约集约，提高效率。通过市场运作和公开规范的方式，强化市场配置土地，促进土地高效利用。严格执行土地使用标准，提高土地使用强度。创新机制方法，强化土地资源、资产、资本“三位一体”管理，实现土地利用效益的最大化。

——尊重历史，客观公正。既要做好与国家法律政策的衔接，防止发生新的违法违规用地行为，又要兼顾各地发展历史和土地管理政策的延续性，妥善解决历史遗留问题。要科学合理地制定改造方案和配套政策，改造利用与完善手续相挂钩，做到公开、公平、公正。

### 三、围绕经济社会发展战略部署，合理确定“三旧”改造范围

(六) 各地要紧紧围绕产业结构调整 and 转型升级、城市形象提升和功能完善、城乡人居环境改善、社会主义新农村建设等战略部署，在有利于进一步提高土地节约集约利用水平和产出效益的前提下，确定“三旧”改造范围。下列土地可列入“三旧”改造范围：城市市区“退二进三”产业用地；城乡规划确定不再作为工业用途的厂房（厂区）用地；国家产业政策规定的禁

止类、淘汰类产业的原厂房用地；不符合安全生产和环保要求的厂房用地；布局散乱、条件落后，规划确定改造的城镇和村庄；列入“万村土地整治”示范工程的村庄等。

(七) “三旧”改造以土地开发程度较高、“三旧”分布相对集中的珠江三角洲地区为重点，兼顾其他条件具备的地区。各地要根据本地实际，因地制宜确定“三旧”改造的起步范围，先行试点，积累经验后再逐步推开。

#### 四、科学规划，统筹推进“三旧”改造

(八) 开展“三旧”改造的地方，要认真进行“三旧”用地的调查摸底工作，将每宗“三旧”用地在土地利用现状图和土地利用总体规划图上标注，并列表造册。要根据土地利用总体规划和城乡规划等，围绕本地区经济社会发展战略实施要求，对“三旧”改造进行统一规划，优化土地利用结构，合理调整用地布局。通过统筹产业发展，加快商贸、物流等现代产业或公益事业的建设，增加生态用地和休闲用地，优化城乡环境。

(九) 依据“三旧”改造规划，制定年度实施计划，明确改造的规模、地块和时序，并纳入城乡规划年度实施计划。涉及新增建设用地的，要纳入土地利用年度计划，依法办理农用地转用或按照城乡建设用地增减挂钩政策规定办理。通过“三旧”改造，进一步推进土地利用总体规划、城乡规划以及产业发展规划的协调和衔接，优化城市功能布局和促进产业转型升级。

#### 五、因地制宜，采用多种方式推进“三旧”改造

(十) 市、县人民政府为了城市基础设施和公共设施建设或实施城市规划进行旧城区改建需要调整使用土地的，由市、县人民政府依法收回、收购土地使用权，纳入土地储备。土地使用权收购的具体程序、价格确定，由市、县人民政府依法制定实施办法。

(十一) 在旧城镇改造范围内，符合城乡规划、“三旧”改造规划和年度实施计划的，鼓励原土地使用权人自行进行改造。自行改造应当制订方案，经土地行政主管部门和城乡规划部门同意后报市、县人民政府批准实施。所涉及的划拨土地使用权，可采取协议方式补办出让手续，涉及补缴地价的，按地级以上市人民政府的统一规定办理。

(十二) 在旧城镇改造范围内，符合城乡规划的，市场主体根据“三旧”改造规划和年度实施计划，可以收购相邻多宗地块，申请进行集中改造。市、县土地行政主管部门可根据收购人的申请，将分散的土地归宗，为收购人办理土地变更登记手续。收购改造应当制订改造方案，经土地行政主管部门和城乡规划部门同意后报市、县人民政府批准实施。涉及补缴地价的，按地级以上市人民政府的统一规定办理。

(十三) 旧城镇、旧村庄改造涉及收回或者收购土地的，可以货币方式向原使用权人补偿或支付收购款，也可以置换方式为原使用权人重新安排用地。置换的土地其使用权价额折抵不足的，可以货币补齐。

(十四) 土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范围内的旧村庄改造，原农村集体经济组织申请将农村集体所有的村庄建设用地改变为国有建设用地的，可依照申请报省人民政府批准征为国有，由市、县（区）、镇人民政府根据“三旧”改造规划和年度实施计划分别组织实施。其中，确定为农村集体经济组织使用的，交由农村集体经济组织自行改造或与有关单位合作开发建设。

(十五) 土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范围外的旧村庄改造，在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，除属于市、县人民政府应当依法征收的外，可由农村集体经济组织或者用地单位自行组织实施，并可参照旧城镇改造的相关政策办理，但不得用于商品住宅开发。

(十六) “三旧”改造涉及拆旧腾挪的合法用地，确能实现复耕的，可根据国土资源部的相关规定，纳入城乡建设用地增减挂钩试点，由省土地行政主管部门根据各地级以上市的情况安排周转指标。周转指标的使用和管理按照国家和省的规定办理。

## 六、分类处置，完善“三旧”改造涉及的各类历史用地手续

(十七) 纳入“三旧”改造范围、符合土地利用总体规划和“三旧”改造规划、没有合法用地手续且已使用的建设用地，用地行为发生在1987年1月1日之前的，由市、县人民政府土地行政主管部门出具符合土地利用总体规划的审核意见书，依照原

国家土地管理局 1995 年 3 月 11 日发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后，办理国有建设用地确权登记发证手续；用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日之后、2007 年 6 月 30 日之前的，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并进行补偿，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，可按照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，属于政府收购储备后再次供地的，必须以招标拍卖挂牌方式出让，其他可以协议方式出让。凡用地行为发生时法律和政策没有要求听证、办理社保审核和安排留用地的，在提供有关历史用地协议或被征地农村集体同意的前提下，不再举行听证、办理社保审核和安排留用地。

（十八）纳入“三旧”改造范围，没有合法用地手续的土地，符合土地利用总体规划而又保留为集体土地性质的，参照第十七条进行集体建设用地确权登记发证。

（十九）“三旧”改造中涉及的边角地、夹心地、插花地等，符合土地利用总体规划和城乡规划的，可依照有关规定一并纳入“三旧”改造范围。允许在符合土地利用总体规划和控制性详细规划的前提下，通过土地位置调换等方式，对原有存量建设用地进行调整使用。

（二十）纳入“三旧”改造范围、需完善征收手续的土地，由当地市、县人民政府制订改造方案，报省人民政府批准后实施；供地手续由市、县人民政府按本意见办理。

(二十一) 完善“三旧”改造中涉及的各类历史用地手续工作应当在2012年前完成，之后第十七、十八、十九、二十条不再执行。2007年6月30日之后发生的违法用地不适用上述完善用地手续的意见。

### 七、加大财政支持力度，拓宽“三旧”改造筹资渠道

(二十二) 市、县人民政府应保障开展组织实施“三旧”改造工作经费。对“三旧”改造涉及的城市（城镇）公共基础设施建设，应从土地出让金中安排相应的项目资金予以支持。

(二十三) 在旧城镇改造中，需要搬迁的国有企业用地由当地人民政府依法收回后通过招标采购挂牌方式出让的，在扣除收回土地补偿等费用后，其土地出让纯收益可按不高于60%的比例，依照有关规定专项用于支持企业发展。在旧村庄改造中，市、县人民政府通过征收农村集体建设用地进行经营性开发的，其土地出让纯收益可按不高于60%的比例，依照有关规定专项用于支持原农村集体经济组织的发展。具体操作办法由市、县人民政府根据当地实际制订。

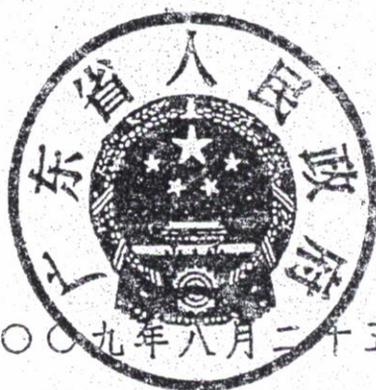
(二十四) 对现有工业用地改造后不改变原用途，提高容积率的，不再增缴土地价款。

(二十五) 鼓励各地探索利用社会资金开展“三旧”改造。除鼓励土地权利人自行改造外，对由政府统一组织实施“三旧”改造的，可在拆迁阶段通过招标的方式引入企业单位承担拆迁工作，拆迁费用和合理利润可以作为收（征）地（拆迁）补偿成

本从土地出让收入中支付；也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一并通过招标等公开方式确定土地使用权人。市、县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。

#### 八、切实加强“三旧”改造工作的组织领导

(二十六) 推进“三旧”改造工作是我省贯彻落实科学发展观、建设节约集约用地试点示范省的重大举措，关系到经济社会发展大局，政策性强，关联度高。各级政府要从战略高度，将这项工作摆上重要议事日程，统筹谋划，周密部署，建立目标责任制，切实加强组织领导。各相关职能部门要主动服务，优化程序，凡涉及“三旧”改造项目的审批事项，应当采取提前介入、并联审批等方式加快办理，切实提高工作效率，为“三旧”改造工作营造高效的行政服务环境。



二〇〇九年八月二十五日

主题词：国土 节约集约△ 意见

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省纪委办公厅，广州军区、南海舰队、广州军区空军、省军区，省法院，省检察院。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2009年8月28日印发

---