

关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)

根据《中华人民共和国土地管理法》及有关规定,按照《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》等要求,为健全节约集约用地制度,盘活建设用地存量,提高土地利用效率,现就深入推进城镇低效用地再开发提出以下意见:

一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,紧紧围绕统筹推进“五位一体”的总体布局和协调推进“四个全面”的战略布局,按照党中央国务院决策部署,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,推进供给侧结构性改革,坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,坚持以人为本,促进新型城镇化发展,鼓励土地权利人自主改造开发,鼓励社会资本积极进入,规范推进城镇低效用地再开发,促进城镇更新改造和产业转型升级,优化土地利用结构,提升城镇建设用地人口、产业承载能力,建设和谐宜居城镇。

(二)基本原则。

坚持政府引导、规划先行。建立健全政府引导、部门协同、公众参与的工作机制,加强统筹协调,形成工作合力;坚持规划先行,对改造开发的规模、时序等进行统筹安排,确保改造开发工作稳步有序开展。

坚持市场取向、因势利导。按照市场在资源配置中起决定性作用的要求,鼓励土地权利人、集体经济组织等市场主体和社会力量参与改造开发,形成形式多样的改造开发模式,增强改造开发的动力。

坚持公众参与、平等协商。充分尊重土地权利人的意愿,提高改造开发工作的公开性和透明度,保障土地权利人的知情权、参与权、受益权;建立健全平等协商机制,妥善解决群众利益诉求,做到公平公正,实现和谐开发。

坚持利益共享、多方共赢。建立完善经济激励机制,协调好政府、改造方、土地权利人等各方利益,实现共同开发、利益共享;严格保护历史文化遗产、特色风貌和保障公益性用地,统筹安排产业用地,实现经济发展、民生改善、文化传承多赢。

坚持因地制宜、规范运作。充分考虑当地经济社会发展水平、发展定位等,依据城市总体发展布局,合理确

定改造开发的方向和目标，分类实施；严格遵循改造开发要求和程序，切实加强监管，保证改造开发工作规范运作、有序推进。

（三）总体目标。城镇低效用地再开发规范推进，土地集约利用水平明显提高，城镇建设用地有效供给得到增强；城镇用地结构明显优化，产业转型升级逐渐加快，投资消费有效增长；城镇基础设施和公共服务设施明显改善，城镇化质量显著提高，经济社会可持续发展能力不断提升。

二、加强统筹引导

（四）明确改造开发范围。本文件规定的城镇低效用地，是指经第二次全国土地调查已确定为建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地，权属清晰、不存在争议。国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地；不符合安全生产和环保要求的用地；“退二进三”产业用地；布局散乱、设施落后，规划确定改造的老城区、城中村、棚户区、老工业区等，可列入改造开发范围。现状为闲置土地、不符合土地利用总体规划的历史遗留建设用地等，不得列入改造开发范围。市人民政府要组织国土资源部门会同有关部门，提出城镇低效用地的标准，严格控制改造开发范围，对弄虚作假的将严肃追究有关人员责任。

（五）推进调查摸底和标图建库。开展低效用地改造开发的城镇，要充分利用土地调查成果，开展城镇存量建设用地调查，摸清城镇低效用地的现状和改造开发潜力，查清土地权属关系，了解土地权利人意愿。拟定城镇低效用地再开发范围后，要将拟列入改造开发范围的城镇低效用地标注在遥感影像图、地籍图和土地利用总体规划图上建立城镇低效用地数据库，夯实管理基础。

（六）强化规划统筹和方案实施。市县国土资源部门要会同有关部门，依据土地利用总体规划和城镇规划，组织编制城镇低效用地再开发专项规划，明确改造利用的目标任务、性质用途、规模布局和时序安排，优先安排基础设施、公益设施等用地，统筹城镇功能再造、产业结构调整、生态环境保护、历史人文传承等，确保城镇低效用地再开发健康有序推进。专项规划经上一级国土资源部门核定，报同级人民政府批准后实施。

按照专项规划，项目实施单位负责编制项目实施方案，确定改造开发项目规模、开发强度、利用方向、资金平衡等，报所在市人民政府批准后实施。

经批准的专项规划和项目实施方案均向社会公示。

三、完善激励机制

(七) 鼓励原国有土地使用权人进行改造开发。除有关法律法规, 以及国有土地划拨决定书、国有土地使用权出让合同明确规定或者约定应当由政府收回土地使用权的土地外, 在符合规划的前提下, 原国有土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。原划拨土地改造开发后用途仍符合《划拨用地目录》的, 可继续按划拨方式使用。改造开发土地需办理有偿使用手续, 符合协议出让条件的, 可依法采取协议方式。原依法取得的工业用地改造开发后提高厂房容积率但不改变用途的, 可不再增缴土地价款。利用现有工业用地, 兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台等国家支持的新产业、新业态建设项目的, 经市县人民政府批准, 可继续按原用途使用, 过渡期为 5 年, 过渡期满后, 依法按新用途办理用地手续。改造开发需变更原土地用途的, 应当依法办理规划修改和用地手续。

原国有土地使用权人有开发意愿, 但没有开发能力的, 可由政府依法收回土地使用权进行招拍挂, 并给予原国有土地使用权人合理补偿; 涉及国有土地上房屋征收的, 应当严格按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定的条件、程序、补偿标准等执行。

(八) 积极引导城中村集体建设用地改造开发。城中村集体建设用地可依法征收后进行改造开发, 各地要根据实际制定相关优惠政策, 鼓励农村集体经济组织和原集体建设用地使用权人积极参与; 集体经营性建设用地入市改革试点地区, 可按照改革试点要求, 采取自主、联营、入股等方式进行改造开发。

(九) 鼓励产业转型升级优化用地结构。各地要制定鼓励引导工业企业“退二进三”的政策措施, 调动其参与改造开发积极性, 促进产业转型升级, 提高土地利用效率。对企业迁址重建的, 除享受改造开发政策外, 要在用地选址、土地审批、用地规模与计划安排等方面给予积极支持。

(十) 鼓励集中成片开发。鼓励市场主体收购相邻多宗低效利用地块, 申请集中改造开发; 市县国土资源部门可根据申请, 依法依规将分散的土地合并登记。城镇低效用地再开发涉及边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的零星土地, 可一并进行改造开发, 但单宗零星用地面积原则上不超过 3 亩, 且累计面积不超过改造开发项目总面积的 10%。低效用地成片改造开发涉及的零星新增建设用地及土地利用总体规划修改, 可纳入城市批次用地依法报批, 涉及的新增用地计划指标由各省(区、市)在国家下达的计划指标内安排。

(十一) 加强公共设施和民生项目建设。在改造开发中要优先安排一定比例用地，用于基础设施、市政设施、公益事业等公共设施建设，促进文化遗产和历史文化建筑保护。对涉及经营性房地产开发的改造项目，可根据实际配建保障性住房或公益设施，按合同或协议约定移交当地政府统筹安排。对参与改造开发，履行公共性、公益性义务的，可给予适当政策奖励。

四、妥善处理各类历史遗留建设用地问题

(十二) 实施分类处理。在城镇低效用地再开发专项规划范围内、符合土地利用总体规划、经第二次全国土地调查确定为建设用地但没有合法用地手续的历史遗留建设用地，按照依法依规、尊重历史的原则进行分类处理。各地要严格审查把关，防止随意扩大历史遗留建设用地范围和适用政策。

用地行为发生在**1986年12月31日**之前的，由市、县人民政府土地行政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发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后，由市县人民政府办理土地确权登记发证手续。

用地行为发生在**1987年1月1日至1998年12月31日**之间的，符合土地利用总体规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，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，依照**1988年**修订的《土地管理法》有关规定，落实处理（处罚）措施后按土地现状办理征收手续。

用地行为发生在**1999年1月1日至2009年12月31日**之间的，符合土地利用总体规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，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，按照**1998年**修订的《土地管理法》有关规定，缴纳耕地开垦费和新增建设用地土地有偿使用费，落实处理（处罚）措施后办理土地转用征收手续。

五、完善保障措施

(十三) 加强组织领导。地方各级人民政府要加强对城镇低效用地再开发工作的组织领导和统筹协调，积极稳妥推进。地方各级国土资源部门要加强与相关部门的沟通协调，密切协同配合，形成工作合力，落实好城镇低效用地再开发各项政策。

(十四) 健全协商和社会监督机制。建立公开畅通的沟通渠道，充分了解和妥善解决群众利益诉求，做好民意

调查，充分尊重原土地使用权人的意愿，未征得原土地使用权人同意的，不得进行改造开发。建立项目信息公开制度，对改造开发涉及的各个环节实行全过程公开，切实保障群众的知情权、参与权、监督权。严格执行土地出让相关程序，规范土地市场秩序，涉及出让的必须开展地价评估、集体决策、结果公示。

（十五）强化实施管理。各省级国土资源部门要根据本地实际，研究制定实施细则，细化各项政策措施，加强对市县相关工作的督促检查和指导支持；市县国土资源部门要明确具体操作办法，加强对改造开发实施监管。地方各级国土资源部门要增强服务意识，加快审查报批，积极服务改造开发工作，及时做好项目审批、实施、竣工验收等及其上图入库。

（十六）严守廉政纪律。建立责任追究机制，加强廉政风险排查，扎好笼子、定好规矩；规范资金管理，项目收益要公开透明，确保资金使用安全高效；严格城镇低效用地再开发监督管理，加强项目实施跟踪评估，保证改造开发工作规范健康开展；切实增强廉政意识，确保廉洁自律。

（十七）加强宣传引导。密切跟踪政策实施进展情况，强化风险评估，做好政策解读，加强舆论引导，回应社会关切，营造有利于改造开发工作的良好氛围。加强总结评估，对于政策实施中出现的问题，要及时研究解决。

本意见自下发之日起施行，有效期5年。