

烟台市莱山区人民政府办公室文件

烟莱政办字〔2022〕4号

烟台市莱山区人民政府办公室 关于推进莱山区城镇低效用地再开发 的实施意见

为加大“三闲”土地资源中城镇低效用地的盘活处置力度，推进土地资源节约集约利用，按照《山东省人民政府办公厅关于推进城镇低效用地再开发的意见》（鲁政办字〔2020〕32号）、《山东省自然资源厅关于贯彻落实鲁政办字〔2020〕32号文件做好城镇低效用地再开发工作的通知》（鲁自然资字〔2020〕38号）、《山东省自然资源厅关于规范城镇低效用地再开发项目实施管理的通知》（鲁自然资字〔2021〕88号）、《烟台市人民政府办公室关于推进烟台市城镇低效用地再开发的实施意见》（烟政办字〔2021〕8号）等文件要求，结合我区实际，提出如下实施意见。

一、工作目标

按照上级统一部署，以“政府引领、规划统筹、盘活市场、依法依规”为指导方针，在全面摸清城镇低效用地底数的基础上，分步开展城镇低效用地的调查认定、专项规划编制、有序开发工作。通过对低效用地的再开发，补充用地指标，优化规划布局，提升产业质量，改善城市环境，全面提升土地利用率，不断增创城市发展空间。

二、工作任务

（一）明确认定标准

城镇低效用地是依据第二次全国土地调查成果、结合第三次全国国土调查成果确定为城镇建设用地范围内，布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧、权属清晰且不存在争议的存量建设用地。主要包括：

1. 产业转型升级类：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；已确定实施“退二进三”的产业用地。

2. 城镇更新改造类：布局散乱、设施落后，规划确定改造的老城区、城中村、棚户区、老工业区等用地。

3. 用地效益提升类：参照“亩产效益”评价改革确定的“限制发展类”企业名单认定的产业用地；区市政府通过对企业建筑密度、投资强度、营业收入、地均税收、产能耗值、就业人数等定量指标评价，认定达不到最低标准或未位淘汰的企业用地等。

自然资源主管部门依据城镇低效用地调查数据库和专项规

划确定再开项目，并于实施前纳入省厅管理系统项目库。再开发入库项目应当符合以下要求：项目用地在 2009 年底前已经建设，上盖建筑物基底面积占再开发范围总面积比例 30%（含）以上；项目用地不涉及批而未供和闲置土地；项目用地符合国土空间规划、符合产业发展规划及环境保护要求；项目用地权属清晰，无争议，无设定抵押权（设有抵押权的须经抵押权人同意），无被司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或以其他形式限制土地权利的情形；插花地、边角地、夹心地可一并纳入，连片开发。因权利状况限制暂不符合项目入库要求的可以先纳入调查数据库和专项规划，待限制条件解除并具备实施条件后再纳入管理系统项目库。

低效用地的认定标准，按照《山东省城镇低效用地调查技术要点(试行)》等技术规范并结合我区的控制标准确定，实行市、区两级管理。我区城镇低效用地认定标准，由区自然资源局会同发改局、规管办、住建局、工信局等有关部门共同拟定，经区政府审批后报市自然资源和规划局审核，审核通过后报市政府批准同意后执行。低效用地地块由各街道（园区）提出申请，区自然资源局会同有关部门进行认定经区政府同意后，报市自然资源和规划局审核认定。低效用地以宗地为单位，根据土地利用现状，将城镇低效用地划分为住宅用地、商服用地、工矿仓储用地(产业用地)、公共管理与公共服务用地和其他用地等五类用地。我区将根据实际情况，采用定性和定量的方法认定。

（二）开展调查摸底

1. 调查主体。各街道（园区）是城镇低效用地的调查主体，区自然资源局、住建局、规管办、发改局、工信局、财政局等部门按照职责分工，共同做好相关调查工作。

2. 技术要点。城镇低效用地调查的技术要点、调查范围、调查程序等参照《山东省城镇低效用地调查技术要点(试行)》执行。

3. 标图入库。要将调查认定的再开发低效用地宗地信息包括文字、表格、图像资料等录入全省城镇低效用地再开发信息管理系统。为保证数据质量和统一管理，区自然资源局负责对各街道（园区）的申报数据统一审核后上报至市自然资源和规划局。市自然资源和规划局负责对各区市的申报数据统一审核后集中上传至省级平台。城镇低效用地数据库定期进行数据动态更新，每半年或一年开展一次补充更新调查工作。纳入全省城镇低效利用土地再开发数据库的地块，享受相关优惠政策。

4. 资金保障。区财政安排专项经费预算，保障调查摸底、评估评审、数据入库等顺利实施。

（三）实施规划管控

以低效用地数据库和空间规划为依据，立足城市更新和功能完善，科学编制城镇低效用地再开发专项规划。

1. 规划编制。专项规划编制要重点引导工业区、老旧小区连片改造，注重工业遗产保护与利用，注重老旧小区及周边区域综合改造提升，优先保障市政基础设施、公共服务设施等用地。区

自然资源局会同住建局、规管办、发改局、工信局、生态环境分局、文旅局和各街道（园区）等部门，以城镇低效用地数据库为依托，统筹考虑城市功能再造、产业结构调整、生态环境保护、历史文化遗产、公共卫生安全等因素，明确改造利用的目标任务、性质用途、规模布局和时序安排等。专项规划成果报市自然资源和规划局进行汇总审核，形成市辖区统一的专项规划，经省自然资源厅核定，报市政府批准后实施。

2. 实施方案。项目实施主体根据再开发专项规划编制项目实施方案，明确项目规模、开发强度、利用方向、资金平衡等内容。我区的实施方案由区政府提报，经市自然资源和规划局审核，报市政府批准后实施。涉及历史文化街区、不可移动文物、古树名木或历史建筑的，要制定相应保护管理措施，并按法定程序报批；涉及建设用地土壤污染的，要严格按照《土壤污染防治法》《山东省土壤污染防治条例》等有关规定，结合国土空间生态修复规划，对城镇低效用地依法进行环境影响评价，并对涉及土壤污染的地块因地制宜提出治理修复具体措施，达到污染地块风险管控与土壤污染修复评估标准后方可进行再开发。

3. 编制期限。要在专项规划的基础上，按照“突出重点、先易后难、分步推进”的原则，统筹制定年度实施计划，明确改造的规模、地块和时序，并将其纳入城乡规划年度实施计划。规划期限原则上为5年，经批准的专项规划和项目实施方案应及时向社会公示。

4. 加强实施监管。纳入城镇低效用地数据库的地块，实施再开发计划时，各街道（园区）要落实后续监管措施和责任，特别是市场主体自行改造的地块，以及利用原房屋转型升级产业的地块，应签订监管协议明确约定改造主体的相关权利义务。运用城镇低效用地再开发管理信息系统，加强对再开发项目动态巡查和管理，确保依法依规实施城镇低效用地再开发。

三、配套政策

坚持“政府收储改造为主导，市场主体自行改造为补充”的再开发原则，统筹政府、企业、社会利益，兼顾公平和效率，鼓励多种再开发模式并行、连片联合进行开发，推动城镇低效用地再开发依法有序开展。

（一）规范政府收储改造

再开发地块规划用途为商业、商品住宅等经营性用地或城市基础设施、公共设施用地的，应由政府依法实施收储，依法办理供地手续。在依法补偿的基础上，可对原国有土地权利人采取物业返还等方式奖励。具体奖励办法协调市自然资源和规划局、市财政、市住房城乡建设等部门提出方案报市政府批准后实施。

涉及城中村集体建设用地改造、由政府收储用于经营性用地开发的，可将土地出让政府收益按照一定的比例，通过预算安排支持原农村集体经济组织用于新农村建设。具体支持比例由市财政局会同市自然资源和规划局、区政府共同研究，并提报市政府审定。

鼓励平台公司参与政府储备土地一级开发整理，探索建立土地“预征收”制度，引导社会资金依法依规参与政府储备土地的前期开发。

（二）支持原土地使用权人自行开发改造

除按规定应当由政府收回土地使用权外，原国有土地使用权人按照批准的规划，可通过自主、联营、入股、转让等多种方式自行改造开发。规划改造地块涉及多个土地使用权人的，各土地使用权人可自行协商，通过企业之间收购或与其他市场主体联营的方式确定改造主体，进行整体改造；再开发地块的规划条件可以结合城市规划、产业布局等因素，对原用地性质、建筑容量、建筑高度适当调整（用地性质不包括调整为商业、商品住宅等经营性用地）。因依据批准的新规划条件、用地性质变化或容积率增加需补缴土地出让金的，按现行评估价缴纳，以协议出让方式完善用地手续；原依法取得的工业用地在符合规划、不改变土地用途的前提下进行改造，提高土地利用率、增加容积率的，不再增收土地出让金。

（三）支持企业转型升级

在符合规划的前提下，经批准利用现有房屋和土地兴办文化创意、科技研发、健康养老、工业旅游、众创空间、生产性服务业、“互联网+”等新业态的，可实行为期5年的继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。5年期满或者涉及转让需要办理用地手续的，可按新用途、新权利类型、市场价办理相关

用地手续。

（四）鼓励退城进园

对需要异地搬迁且符合国家产业政策的工业项目，经依法批准收回原国有土地使用权的，可以通过协议出让方式为原土地使用权人异地置换安排工业用地。腾退的工业项目用地依法依规完成环境、土壤等方面风险管控和修复，由市政府收回后通过招拍挂方式出让的，可结合实际对企业给予支持。

（五）推行网上土地交易模式

鼓励和引导低效用地进入土地二级市场平台流转，推行线上线下土地超市交易模式，公开用地信息，拓宽用地渠道，推动低效用地在二级市场快速流转。

四、保障措施

（一）强化规划保障

要统筹安排低效用地再开发地块的规划布局、用途管制等内容，并结合规划定期评估结果进行动态调整。在符合规定的前提下，对再开发地块在规划用途、容积率等方面给予鼓励和优惠政策支持。以拆除重建方式实施的项目，因用地和规划条件限制无法实现盈亏平衡的，可通过容积率异地补偿等方式统筹平衡。

（二）加大金融支持

区财政部门落实资金保障，重点支持“工改工”和公益性项目建设。根据再开发项目的特点和需求，引导和鼓励金融机构创新信贷金融产品，提供信贷支持。区土地增值税收入较上年增长

超过 8%以上的部分，市级统筹省补助资金，按现行财政体制给予区补助，支持城镇低效用地再开发。

（三）实施增存挂钩

对低效利用土地再开发实施增存挂钩制度，根据上一年度再开发规模，上级按一定比例奖励新增用地指标。

（四）建立倒逼机制

结合“亩产效益”评价和工业用地绩效调查结果，开展工业企业分类综合评价，对优先发展类企业（A类）、支持发展类企业（B类）、提升发展类企业（C类）、限制发展类企业（D类）采取差别化供地政策，倒逼企业加快转型升级。

（五）加强组织领导

区政府成立工作专班，明确部门分工，健全实施机制，加大对再开发工作的督导。区自然资源局要发挥牵头作用，其他有关部门和单位要按照责任分工，各司其职、各负其责，密切配合、通力协作，确保各项工作扎实有效推进。

附件：城镇低效用地再开发工作部门职责分工

烟台市莱山区人民政府办公室

2022年4月1日

附件

城镇低效用地再开发工作部门职责分工

自然资源局：负责牵头制定低效用地再开发实施意见、制定调查技术规范并组织实施；再开发专项规划编制和数据库建设等工作；负责国有土地收回工作；统筹协调相关部门做好城镇低效用地再开发工作。

规管办：负责城镇更新改造类低效用地的认定，主要是布局散乱、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；提供再开发地块的规划范围、用途等内容，配合自然资源局做好再开发专项规划编制工作。

住建局：配合规管办做好城中村、棚户区等改造范围的认定；负责再开发地块的评估测算和国有土地上房屋征收工作，负责对平台公司的运作情况进行监管；结合城市更新和旧村改造配合自然资源局做好再开发专项规划编制工作。

发改局：做好产业转型升级类低效用地的认定，具体认定新建项目的产业准入，认定是否属于禁止类、淘汰类项目；结合重点项目布局配合自然资源局做好再开发专项规划编制工作。

工信局：负责提供“亩产效益”评价改革确定的“限制发展类”连续 2 年以上企业名单。

财政局：与市财政局沟通对接，会同市自然资源和规划局、区政府研究确定土地出让政府收益用于支持原农村集体经济组织

的比例；按照省、市要求做好土地增值税收入返还相关工作；做好城镇低效用地再开发工作专项经费保障工作。

生态环境分局：负责会同自然资源局对用途变更为住宅和公共管理与公共服务地块的土壤污染状况调查报告及申请材料进行初审后上报市生态环境局组织评审，监督提报全国污染地块土壤环境管理系统备案。

地方金融监管局：负责协调引导银行机构对低效用地再开发涉及的资金需求给予支持。

税务局：负责配合落实上级低效用地再开发涉及相关财税支持政策。

市场监管局：负责落实企业登记注册、法人等企业基本情况，根据城镇低效用地再开发工作推进要求做好相关工作。

统计局：负责落实企业经济指标、产值耗能等相关统计数据。

文旅局：负责对城镇低效用地再开发规划涉及的文物保护管理工作。

各街道（园区）：按照属地管理原则做好区域内城镇低效用地再开发工作，负责对区域内城镇低效用地进行摸底调查，制定区域内城镇低效用地再开发工作推进方案，摸清再开发地块涉及企业的基本情况，做好政府收储改造地块的征迁工作。