

JNCR—2020—0020010

济宁市人民政府办公室

济政办字〔2020〕78号

济宁市人民政府办公室 印发关于推进城镇低效用地再开发的 实施意见的通知

各县（市、区）人民政府，济宁高新区、太白湖新区、济宁经济技术开发区、曲阜文化建设示范区管委会（推进办公室），市政府各部门，各大企业，各高等院校：

《关于推进城镇低效用地再开发的实施意见》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

济宁市人民政府办公室

2020年12月24日

（此件公开发布）

关于推进城镇低效用地再开发的 实施意见

为贯彻落实习近平生态文明思想，深化土地供给侧结构性改革，提高存量资源配置效率，有效盘活存量城镇低效建设用地，根据原国土资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）、《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）文件要求，经市政府同意，现就推进城镇低效用地再开发及相关工作提出以下实施意见。

一、调查和改造开发范围

（一）调查范围。市、县（市、区）中心城区及建制镇土地利用总体规划划定的城镇扩展边界内的建设用地；上述范围外国家级、省级开发区建成区内的建设用地。

（二）改造开发范围。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。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；“退二进三”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。

3. 用地效益提升类：投资强度、容积率、地均产出强度等控制指标明显低于地方行业平均水平的产业用地；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。

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。

（责任单位：市自然资源和规划局、市发展改革委、市住房城乡建设局、市生态环境局，各县市区政府、管委会。以下均需各县市区政府、管委会落实，不再一一列出）

二、工作内容和步骤

（一）全面调查摸底和标图建库。市、县（市、兖州区）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，为建立城镇低效用地调查数据库奠定基础。

调查数据库报送于2020年12月底前完成。数据库实行动态管理和更新，每年开展一次城镇低效用地补充更新调查。（责任单位：市自然资源和规划局）

（二）合理确定再开发范围。按照有利于提高节约集约用地水平和综合产出效益的要求，市、县（市、区）自然资源主管部

门要会同有关部门，在参照国家、省及我市有关控制标准的基础上，从土地利用强度、投入产出水平、用地布局、基础设施配套水平、房屋建筑质量、安全生产、环保、消防、开发利用现状与规划开发利用方向协调性、再开发潜力等方面，组织开展低效用地认定工作，合理确定每个符合再开发项目的范围。（责任单位：市自然资源和规划局、市工业和信息化局、市生态环境局、市农业农村局、市法院、市行政审批服务局、市市场监管局、市统计局、市税务局、市城乡水务局、国网济宁供电公司）

（三）编制专项规划。市、县（市、兖州区）政府依据国土空间规划及相关规划，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，编制城镇低效用地再开发专项规划，明确改造目标任务、性质用途、规模布局和时序安排等。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、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。专项规划经上一级自然资源主管部门核定，报同级政府批准后实施。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，报所在市、县（市、兖州区）政府批准后实施。涉及历史街区、不可移动文物、古树名木或历史建筑的要制订相应保护管理措施，按法定程序报批；涉及建设用地土壤污染的，严格按照《中华人民共和国土壤污染防治法》有关规定做好风险管控和修复。经批准的专项规划和项目实施方案要及时向社会公示。（责任单位：市自然资源和

规划局、市发展改革委、市工业和信息化局、市住房城乡建设局、市生态环境局、市农业农村局、市文化和旅游局)

(四) 加强再开发项目动态监管。市、县(市、区)自然资源主管部门按照本实施意见要求,结合本辖区经济社会发展水平,制定完善低效用地再开发的具体操作程序及配套政策措施。要依托山东省城镇低效用地再开发信息管理系统,加快建立健全监管体系,明确具体监管措施以及改造开发主体的责任义务,对低效用地再开发项目实施情况进行动态监管。再开发项目涉及的专项规划、实施方案、用地批文、土地供应结果、监管协议、实施情况等,在文件批准或合同签订之日起一个月内通过城镇低效用地再开发信息管理系统进行备案。(责任单位:市自然资源和规划局、市发展改革委、市工业和信息化局、市住房城乡建设局、市生态环境局、市文化和旅游局、济宁银保监分局、市地方金融监管局)

三、再开发模式

(一) 政府收储改造。改造地块规划用途为商品住宅或城市基础设施、公共设施用地的,由市、县(市、兖州区)政府依法收回或收购,依法办理供地手续。在依法补偿基础上,可对原土地权利人采取物业返还等方式奖励。

(二) 原土地使用权人改造。除应由政府收回的外,原土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式改造开发;纳入成片改造范围的地块,原土地使用权人可优先收购相邻宗地,归宗后实施整体改造;原土地使用权人分散的,可组建联合

体实施再开发。在改造过程中，允许按规划对用地性质、建筑容量、建筑高度适当调整，可通过存量补地价、协议出让方式完善用地手续。

（三）原农村集体经济组织改造。涉及城中村集体建设用地改造的，在符合规划、用途管制和尊重群众意愿的前提下，可依法征收后进行改造开发，允许集体经济组织自行或引入社会投资主体参与再开发。由政府组织改造用于经营性开发的，其土地出让收入可确定一定比例，按规定通过预算安排支持原农村集体经济组织用于新农村建设，具体比例由所在市、县（市、区）政府（管委会）按照项目具体情况确定。

（四）市场主体改造。鼓励和引导有实力且有开发经验的企业参与前期再开发。在符合规划的前提下，通过公开招标方式确定市场主体收购相邻地块，实施集中连片开发。

采取上述（二）（三）（四）模式改造开发为商业、旅游、娱乐等经营性用地，除按规定补缴土地价款及相关税费外，应依据相关规划要求，将该项目一定比例的土地无偿移交政府用于城市基础设施、公共服务设施等公益性项目建设，需移交公益性用地的项目类型、具体比例由市、县（市、区）政府（管委会）按照项目具体情况确定，并在项目实施方案中予以明确。对于改造地块不宜提供公益性用地的，在评估基础上，集体决策确定应补缴的土地价款。评估基准日以依法受理补缴申请时点为准。

（责任单位：市自然资源和规划局、市财政局、市住房城乡建设局、市农业农村局、市行政审批服务局、市税务局）

四、再开发政策配套

(一) 加强规划保障。市、县(市)政府在编制国土空间规划时,应统筹安排低效用地再开发规划布局、用途管制等内容,并结合规划定期评估结果动态调整。对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,可通过政府补助、异地安置、容积率异地补偿等方式统筹平衡。(责任单位:市自然资源和规划局)

(二) 实施增存挂钩制度。对建设用地规模倒挂或规模空间不足的县(市、区),严控新增用地。落实增存挂钩机制并获得省级奖励新增用地指标的县(市、区),谁获得谁使用。盘活的存量土地资源优先保障重大项目建设。(责任单位:市自然资源和规划局)

(三) 加大财税金融支持力度。省、市级统筹整合相关财政资金,支持各地开展低效用地再开发工作。各县(市、区)涉及城镇低效土地再开发所产生的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,结合各县(市、区)增长额度予以补助。各县(市、区)政府(管委会)要落实资金保障,重点支持“工改工”和公益性项目建设。根据再开发项目特点和需求,创新信贷金融产品,提供信贷支持。(责任单位:市财政局、市税务局、市工业和信息化局、市自然资源和规划局、市住房城乡建设局、市地方金融监管局、济宁银保监分局)

(四) 支持加快转型升级。在符合规划前提下,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，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地为期5年的过渡期政策。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。（责任单位：市自然资源和规划局、市发展改革委、市文化和旅游局、市工业和信息化局、市财政局）

（五）鼓励异地搬迁改造。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在依法依规完成风险管控和修复，由当地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。（责任单位：市自然资源和规划局、市发展改革委、市工业和信息化局、市财政局、市生态环境局、市税务局）

（六）拓宽土地储备资金渠道。市、县（市、兖州区）政府要合理安排年度用于土地储备的资金和债券规模，加大资金投入。对列入再开发数据库，地方财政资金难以落实的项目，各级土地储备机构要加大前期开发扶持力度。鼓励引导社会资金依法依规参与政府储备土地的前期开发。（责任单位：市自然资源和规划局、市财政局、市地方金融监管局）

（七）发挥市场配置资源作用。通过完善交易规则、健全服务体系、降低交易成本等手段，鼓励引导低效用地进入土地二级市场交易流转，激发低效用地入市交易、盘活利用的积极性。（责任单位：市自然资源和规划局、市发展改革委、市财政局、市工

业和信息化局、市地方金融监管局、市税务局)

(八)强化倒逼促改措施。结合“亩产效益”评价改革工作,以市、县(市、区)为主体,开展工业企业分类综合评价,实施资源要素差别化配置政策。(责任单位:市工业和信息化局、市自然资源和规划局、市生态环境局、济宁银保监分局)建立自然资源、生态环境、市场监管、税务等多部门联合执法机制,运用综合手段倒逼企业加快转型升级或有序退出低效用地。(责任单位:市自然资源和规划局、市生态环境局、市市场监管局、市税务局、济宁银保监分局)

五、完善保障措施

(一)加强组织领导。各县(市、区)政府(管委会)要加强统筹协调,明确部门分工,健全实施机制,成立工作专班,强化政策协同,形成工作合力。

(二)强化示范引领。各县(市、区)政府(管委会)在实施城镇低效用地再开发过程中,要结合老旧小区改造、烂尾工程和闲置厂房治理等工作,加强政策集成和制度创新,统筹安排,联动施治,盘活存量资源,全面提升节约集约用地水平。要积极探索有效的工作运行机制和开发模式,注重运用多种手段破解工作难题,打造一批典型样板。

(三)进行评估通报。市政府组织相关部门对各县(市、区)再开发工作推进情况进行评估通报,评估结果作为财政奖励、评先树优的重要依据。

(四)落实工作经费。各县(市、兖州区)政府要列支并保

障再开发工作专项资金及时到位，确保调查、建库、专项规划编制等工作的顺利实施。

(五)做好宣传引导。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。

济宁市自然资源和规划局负责济宁市主城区（包括任城区、济宁高新区、太白湖新区、济宁经济技术开发区所辖辖区）范围内的城镇低效用地调查建库、编制专项规划和实施再开发等工作；兖州区负责本辖区范围内的城镇低效用地调查建库、编制专项规划和实施再开发等工作。

本意见自 2020 年 12 月 24 日起施行，有效期至 2023 年 12 月 23 日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，市法院，市检察院，济宁军分区。

济宁市人民政府办公室

2020 年 12 月 24 日印发
