

温州市人民政府文件

温政发〔2014〕49号

温州市人民政府 关于推进节约集约用地加快城镇低效用地 再开发试点工作的实施意见（试行）

各县（市、区）人民政府，市政府直属各单位：

为深入贯彻落实节约集约用地政策，积极推进我市城镇低效用地再开发试点工作，根据国土资源部《关于印发开展城镇低效用地再开发试点指导意见的通知》（国土资发〔2013〕3号）、省政府《关于全面推进城镇低效用地再开发工作的意见》（浙政发〔2014〕20号）、省政府办公厅《转发省国土资源厅关于切实加强“三改一拆”行动中违法用地建筑拆除和土地利用工作指导意见的通知》（浙政办发〔2013〕105号）和省国土资源厅《关于同意

温州市城镇低效用地再开发工作方案的函》(浙土资函〔2014〕10号)等文件精神,结合我市工作实际,制订本实施意见。

一、严格界定,明确城镇低效用地再开发试点范围

各地要在有利于提高土地节约集约利用水平和产业效益的前提下,严格界定城镇低效用地再开发试点范围,坚决防止盲目大拆大建,造成新的浪费。

(一)市、县(市、区)的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,或县(市)域总体规划确定的城镇规划区范围内的低效用地可列入再开发试点范围。主要包括:一是利用粗放的存量建设用地。建设用地利用强度明显低于节约集约用地控制标准的用地;产业落后、企业经营困难需要退出的产业用地。二是布局散乱的存量建设用地。列入“三改一拆”范围的用地,包括需要纳入改造的旧住宅区、旧厂矿和旧村庄(城中村),以及违法违章建筑拆除后形成的空置土地。三是用途不合理的存量建设用地。不符合产业发展政策导向要求,属于国家产业目录规定的禁止类、淘汰类产业用地;不符合安全生产和环保要求的用地;因城乡规划调整,需要实施“退二进三”的产业用地。四是其他经认定的低效利用存量建设用地。

二、科学规划,建立稳妥有序的城镇低效用地再开发试点工作运行机制

按照“全面探索、封闭运行、规范操作、稳步推进、维护权益、结果可控”的要求,有计划有步骤地推进城镇低效用地再开

发试点工作。

（二）开展调查摸底和上图入库。各地根据土地利用现状结合全国第二次土地调查成果，组织开展城镇存量建设用地利用现状及潜力调查，将拟列入试点范围的城镇低效用地，标注在遥感影像图、土地利用总体规划图和地籍图上，建立城镇低效用地数据库，经省城镇低效用地再开发领导小组办公室审核后，报国土资源部备案。允许每年度对城镇低效用地数据库进行调整补充。

（三）编制专项规划。各地围绕本地区经济社会发展战略实施要求，依据土地利用总体规划和城乡规划，结合控制性详细规划、产业布局规划等，对纳入城镇低效用地数据库的土地进行统一规划，明确本地区改造利用的目标任务、性质用途、规模布局、时序安排和保障措施等。市区专项规划统一编制，报市政府批准；各区政府（功能区管委会）可对本辖区专项规划进行细化，报市政府另行批准。各县（市）专项规划自行负责编制，经县（市）政府批准后，报市城镇低效用地再开发试点工作领导小组办公室备案。专项规划可一年一调整。

（四）编制年度实施计划。各地根据专项规划，按照“突出重点、先易后难、分步推进”的原则，确定年度改造开发的规模地块、开发强度、利用方向等，明确产业调整安排，进行资地平衡分析，确保再开发试点工作有序推进。各地编制的年度实施计划，经县（市、区）政府（功能区管委会）批准后实施。下一年度实施计划于每年12月底前报市城镇低效用地再开发试点工作领

导小组办公室备案。年度实施计划原则上年中可调整一次。

（五）制订具体地块再开发方案。各地对列入年度实施计划的地块，按照明晰产权、维护权益的要求，做到土地权属清晰、不存在土地权益争议，方可进行再开发利用。由实施主体（或前期业主单位）制订再开发方案（包括土地利用现状、开发利用方向、规划布局、资金筹措落实情况等），经县（市、区）政府（功能区管委会）同意后实施，并报市城镇低效用地再开发试点工作领导小组办公室备案。再开发方案可接单宗地块编制，也可按多宗或片区编制。单宗地块土地面积原则上不少于15亩。

（六）按计划实施再开发利用。地块再开发方案经批准后，要及时启动相关报批工作，涉及违法违章建筑的，应予以依法处理（处罚）。再开发利用中，涉及开发规划、征收补偿安置、收益分配的，应按规定举行听证论证，平等协商确定，并按规定进行公示。政府主导再开发和村集体经济组织自行再开发的项目，工程竣工验收后，要及时将开发基本情况、资金安排使用和收益分配等进行公示，接受社会监督。

三、因地制宜，采用多种方式推进城镇低效用地再开发试点工作

（七）再开发供地方式。

1. 经营性房地产开发项目（指进入市场可销售的项目），以及城市基础设施、公共设施项目等，由市、县（市、区）政府（功能区管委会）按现行法律法规规定办理供地手续。经营性房地产

开发项目，可设置一定比例强制配建保障性住房，项目竣工验收后，配建保障性住房按合同或协议约定移交给当地政府统筹安排。

2. 已经取得合法产权的项目用地，原划拨决定书或土地出让合同没有明确规定或约定在一定条件应当由政府收回国有土地使用权的，除再开发为经营性房地产项目外，可以采取协议出让方式供地(包括地下空间建设土地使用权)。有合法手续的工业项目，其土地性质为集体建设用地的，可申请征收为国有，并以协议出让方式完善用地手续。拟以协议出让方式供地的，由县(市、区)政府(功能区管委会)牵头，召集发改、经信、规划、住建、国土资源、环保、财政、监察、审计等部门集体讨论同意后，在当地土地市场或主要媒体公示不少于 5 个工作日且无异议的，按照国土资源部《协议出让国有土地使用权规范》规定办理，允许以批准再开发时间为起点，按用途法定最高年限重新签订土地出让合同。缴纳土地出让金数额应委托 2 家以上有资质的评估单位进行评估。

3. 在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，乡镇企业、乡镇(街道)村公共设施和公益事业项目，如农村农贸市场、非营利性养老机构、农村文体活动中心、农村公共绿地、农村公共停车场、村办公楼等，可以使用集体土地。

(八) 再开发利用模式。城镇低效用地需要进行再开发利用的，必须符合现行土地利用总体规划、城乡规划、产业发展规划和再开发专项规划等，在满足基础设施、公共设施、公益事业等

配套设施用地的前提下，可采取以下模式进行再开发利用。

1. 政府主导再开发。县（市、区）政府（功能区管委会）可根据城市建设和产业发展需求，划定政府主导再开发区块范围。市区范围内的旧村庄（城中村）改造项目，以及经营性房地产开发项目，必须由政府按现行政策主导再开发。

县（市）辖区内的旧村庄（城中村）改造项目，应由政府主导再开发，但对有条件且有组织实施能力的村集体经济组织可以参与再开发，属地乡镇（街道）进行指导，并按照现行政策对房屋补偿安置、征地补偿、安置房分配方案等环节予以审核把关，其他事项由村集体经济组织自行负责组织实施。村集体经济组织与农户就集体土地上的房屋签订补偿安置协议，属地乡镇（街道）作为第三方在补偿安置协议上签字盖章鉴证后，报原批准用地的人民政府批准收回集体土地使用权。村集体经济组织申请土地征收为国有，政府依法办理土地征收手续，征地补偿费用由村集体经济组织自行落实。对安置地块可采取划拨方式供给村集体经济组织实施再开发利用；安置地块安排后还有节余土地的，由政府公开出让土地使用权。城市规划区外的旧村庄改造项目用地，土地可以保持集体性质不变。

2. 市场主体实施再开发。除政府主导再开发项目外，鼓励原国有土地使用权人自行实施再开发，同一低效用地区片内的原国有土地使用权人可以进行联合再开发。申请联合再开发的，可共同成立联合体（或公司），由原国有土地使用权人申请，政府在收

回原国有土地使用权的同时，以协议出让方式直接供给联合体(或公司)，联合体须明确约定每个成员所占比例。地块开发完成后，有关产权可以按照约定的比例分割登记到联合体成员名下(或分割转让到股东名下)。鼓励市场主体收购相邻多宗地块(包括有合法手续的空地)，申请集中再开发利用。

在不改变土地使用功能的前提下，鼓励原国有土地使用权人对工矿厂房、仓储用房进行改建、扩建、拆建及利用地下空间，提高容积率的，不再增缴土地出让金。

经县(市、区)政府(功能区管委会)同意，允许原国有土地使用权人利用原有合法土地，按照统一规划、统一设计、统一审批的要求，开发建设小微企业创业园，土地出让金按市场评估价补缴差价。

原国有土地使用权人利用原有合法土地再开发为其他项目的，土地出让金按评估补缴差价。

3. 综合整治提升改造。积极引导原土地使用权人(或业主委员会、村委会)以幢、小区或村为单位，通过对消防设施、基础设施、公共设施和建筑物功能完善以及建筑立面改造，提升人居环境，推进城市有机更新。

四、分类处置，完善各类历史遗留用地手续

符合现行土地利用总体规划、没有合法用地手续且已使用的建设用地，可按照下列情况处置。

(九)用地行为发生在1986年12月31日之前的，依当事人

申请，相关职能部门调查认定为合法建筑的，公告 7 天无异议后，经乡镇政府（街道办事处）审核，由国土资源部门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》，报县（市、区）政府（功能区管委会）批准确权后予以登记。属于集体土地的，还需提交村委会证明。

（十）用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日至 2009 年 12 月 31 日之间的，在符合城乡规划和建筑质量安全、消防安全、环保要求的前提下，对城市基础设施、公共设施、公益事业、保障性安居工程，以及政府原因导致没有合法手续的用地，可按存量建设用地上的违法行为进行处理（处罚）后，采取划拨或协议出让方式补办用地手续；各县（市、区）政府（功能区管委会）要对政府原因进行认定，按照“从严把关”原则，自行制订具体认定标准、管理办法，并报市城镇低效用地再开发试点工作领导小组办公室备案。其他违法用地，地上建（构）筑物原则上予以拆除。违法违章建（构）筑物已拆除到位的，视为违法用地行为已消除，不再进行处理（处罚）。用地行为发生时，当地国土资源部门或基层政府已按规定履行了征地告知、确认、听证等程序，并经农村集体经济组织同意办理征收的，可以不再重新履行政程序，原履行政程序的有关材料直接用于用地报批。

（十一）用地行为发生在 2010 年 1 月 1 日之后的，按现行法律法规政策办理。

（十二）温州市区范围内的未登记房屋合法性认定按照市政府

有关规定执行。各县（市）未登记房屋合法性认定办法自行制订。

五、完善政策，积极稳妥推进城镇低效用地再开发试点工作

（十三）规划调整许可政策。

1. 对于已编制控制性详细规划（村镇建设规划）的用地，原则上要以规划确定的开发强度、用地功能为基本的工作依据，确需调整变更控制性详细规划（村镇建设规划）的，要优先安排公共配套设施。

2. 再开发专项规划可作为控制性详细规划（村镇建设规划）启动修改调整的依据。对规划建成区范围内符合专项规划的城镇低效用地，在满足市政公共设施、公共空间的用地安排，符合有关技术规范的前提下，改变容积率和土地使用性质等条件的，不再进行控制性详细规划（村镇建设规划）修改必要性论证。

3. 对近期内（指5年以上）确实无法按城乡规划实施开发利用的国有建设用地，按规定纳入土地储备后，经县（市、区）政府（功能区管委会）批准，将土地租赁给属地乡镇街道（或国有独资公司），由属地乡镇街道（或国有独资公司）按规定报批临时建设。临时建设可以优先用于公用和市政基础设施、绿地，也可以作为拆迁时的临时过渡周转房等使用；临时建设作为标准厂房使用的，需符合消防安全、环保要求等条件，严格控制布点，用地规模须在30亩以上，并经市经信、规划部门审批同意。临时建设年限控制在5年之内，5年到期后仍无法按城乡规划实施的，可予以续期。在临时建设期限内，需要实施城乡规划的，由县（市、

区)政府(功能区管委会)无偿收回土地使用权,地上临时建筑不予以补偿。市区统一制订临时建筑审批建设管理办法、批后监管和退出机制;各县(市)政府自行制定,并报市城镇低效用地再开发试点工作领导小组办公室备案。

4.对近期内城乡规划无法实施的成片土地,因临时建设利用需要,涉及已有合法产权项目拆移的,允许该类合法项目在原有土地用途、建筑规模、用地面积不变的前提下,用地位置在实施单元内可以适当调整移位进行优化集中,并给予办理相关审批手续及产权登记。

(十四)配套土地政策。

1.再开发试点范围内和复垦区内的土地地类,根据土地踏勘现状结合第二次土地调查成果或相应时点的遥感影像图认定。对涉及农转用、征收的再开发项目,市、县(市、区)政府(功能区管委会)应优先安排年度计划用地指标。

2.用地报批涉及违法用地(违章建筑)的,应予以处理(处罚)到位,确实因客观因素暂未处理(处罚)到位的,由乡镇政府(街道办事处)进行调查并制订明确的政策处置方案,报县(市、区)政府(功能区管委会)确认,可暂时视为违法违章行为已消除先报批征收手续(包括农转用手续),征地补偿按温政办〔2013〕194号文件规定参照执行。没有处理(处罚)到位的,不得予以办理供地手续。

3.再开发地块涉及边角地、夹心地、废弃地等零星新增建设用

地（以下简称“零星土地”），要纳入土地利用年度计划，或按照城乡建设用地增减挂钩政策执行。对单宗用地面积不超过3亩，且多宗累计面积不超过再开发项目用地总面积10%的“零星土地”，允许以协议出让方式供给邻宗的土地使用权人一并集中开发利用。

4. 在符合城乡规划的前提下，允许原土地使用权人对部分低效建设用地申请纳入相邻改造地块一并进行再开发利用。再开发方案经县（市、区）政府（功能区管委会）批准后，未纳入再开发利用的部分，经原土地使用权人申请，可单独办理产权变更登记，也可由政府协议收回。

5. 对涉及土地使用权收回的（含原土地使用权人申请收回），收回方案经批准并落实补偿后，由原土地使用权人出具无意见证明，不再履行收回公告程序。同时，依申请办理土地注销登记。确需依职权注销登记的，须先经县（市、区）政府（功能区管委会）同意。

（十五）产权销售登记政策。

1. 对政府主导再开发的项目，其多余安置房源可按城建资产处置方式进行销售。

2. 对市场主体实施再开发的项目，实施主体必须根据约定的成员（或股东）所占比例明确建筑分割方案，在项目复核验收时予以确认。房产测绘、房屋登记时根据建筑分割方案进行测绘、登记。

3. 对用于商服用地的项目，允许进行分割销售或分割登记，但分割销售或分割登记的建筑面积不得大于改造后总建筑面积

(包含单列建筑面积指标的地下空间建筑)的30%，且只能按幢或层作为最小分割单元，有关产权可按相应分割单元办理。需要分割销售的，实施主体应具备相应的房地产开发资质，开发项目通过工程竣工验收后才允许分割销售。

4. 对利用原国有建设用地开发建设小微企业创业园的项目，允许按层作为最小分割单元，参照房地产开发模式进行分割，且只能分割登记到实施主体或其成员名下（或分割转让到股东名下），有关产权按相应分割单元办理。

(十六) 财政税费扶持政策。

1. 对有组织实施能力的村集体经济组织参与再开发的旧村庄（城中村）改造项目，进行整村改造的，安置地块安排后的节余土地，通过土地使用权公开出让方式供地，土地出让金可按一定比例，奖励给村集体经济组织用于征地补偿、旧村庄（城中村）改造建设和新农村建设。具体奖励办法由县（市）政府自行制订。

2. 对依法收回、收购存量建设用地用于再开发的，在依法补偿的基础上，可给予原土地权利人一定数量的奖励，具体标准由县（市、区）政府（功能区管委会）自行制订。

3. 除公开招拍挂出让的项目外，列入年度实施计划的其他再开发项目免缴城市市政基础设施配套费。

六、加强领导，确保城镇低效用地再开发试点工作取得实效

(十七) 加强组织领导。坚持“条块结合，以块为主”的原则，实行属地负责制，县（市、区）政府（功能区管委会）对本

辖区城镇低效用地再开发试点工作负总责，并成立再开发试点工作领导小组。各地要从战略高度，将试点工作摆上重要议事日程，统筹谋划，周密部署，做好违法违规用地认定、违法违规建筑拆除及拆迁政策处理等相关工作。各相关职能部门要主动服务，优化程序，凡涉及城镇低效用地再开发项目的审批事项，要采取提前介入、并联审批等方式加快办理，切实提高工作效率，营造高效的行政服务环境。

（十八）完善制度建设。各地要制订严格的工作程序和配套政策，严格控制再开发试点政策的适用范围，防止再开发试点政策扩大化。建立城镇低效用地再开发项目信息公开制度，严格执行土地出让相关程序，规范土地市场秩序，严防“权力寻租”行为的发生，涉及协议出让的必须集体决策、公示结果，确保再开发过程公开、公平、公正。

（十九）强化资金保障。市、县（市、区）政府（功能区管委会）要与金融机构签订战略性框架协议，争取金融等相关部门提供信贷、融资、债务处置等方面的支持，优先保障城镇低效用地再开发项目的资金需求。同时，市、县（市、区）政府（功能区管委会）要安排充足经费，切实保障城镇低效用地再开发试点工作顺利推进。

（二十）细化权益保障。充分尊重原土地权利人意愿，防止损害原土地使用权人权益。开展再开发利用社会稳定风险评估，提出防范措施，保障再开发试点工作规范开展。建立公开畅通渠

道，妥善解决群众利益诉求，细化健全信访工作机制，对困难群众采取救济措施。

（二十一）严格监督管理。各地要结合国土资源综合监管平台建设，加强城镇低效用地再开发管理信息化建设，及时做好再开发审批、项目实施、竣工验收等情况的上图入库，实行全程动态在线监管。各县（市、区）政府（功能区管委会）对再开发地块的相关报批材料真实性、合法性负责，每年年底前对辖区内的再开发试点工作进行自查总结，于下一年度1月底前专题报告市政府。市政府对各地开展城镇低效用地再开发试点工作进行监督考核，并纳入年度考核内容，对工作进展缓慢、工作措施不力、监管措施不到位甚至造成土地市场秩序混乱的地方进行通报批评直至取消再开发试点工作。

各县（市、区）政府（功能区管委会）要按照本实施意见，结合各地实际制订具体实施办法，并报市城镇低效用地再开发试点工作领导小组办公室备案。

温州市人民政府
2014年6月26日

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，市法院、市检察院，驻温部队，各民主党派、人民团体，新闻单位。

温州市人民政府办公室

2014年6月26日印发
