

关于印发《关于推动城镇低效用地再开发的 若干措施》的通知

各市、县（区）自然资源局，宁东管委会自然资源局：

为盘活城镇低效用地，促进土地节约集约利用，自然资源厅制定了《关于推动城镇低效用地再开发的若干措施》，并经 2022 年第 29 次厅务会议研究通过。现印发给你们，请认真遵照执行。

宁夏回族自治区自然资源厅

2022 年 9 月 30 日

（此件公开发布）

关于推动城镇低效用地再开发的若干措施

为进一步推进城镇低效用地再开发，提升土地节约集约利用水平，挖掘存量建设用地潜力，盘活存量建设用地使用，提高土地开发利用效率，进一步提升用地保障能力，助推高质量发展，现就推进城镇低效用地再开发及相关工作提出如下措施。

一、科学认定城镇低效用地

依据国土空间规划和用途管制要求，持续加大旧城区、旧厂房、旧村庄改造力度，提升城市功能和土地利用效率。各市、县（区）自然资源局应在“三调”基础上开展低效用地调查工作，结合调查结果，充分参照当地经济水平和高质量发展要求，结合国土空间规划、区域环评、项目准入等要求，强化能耗、污染物排放等总量控制，对照固定资产投资强度、容积率、亩均产值、亩均税收等具体标准，从用地强度和综合效益等方面，结合定性指标和定量指标，科学认定低效用地。

（一）定性指标

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、亩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。

（二）定量指标。从用地强度和用地效益两个方面制定六个指标：容积率、建筑密度、亩均投资强度、亩均产出强度、亩均税收、基础设施完备度。

存量建设用地不在定性指标约定范围内时，结合当地实际和调查数据情况选择定量指标进行评价，分别将各定量指标值进行标准化处理并加权平均后对调查单元进行计算评估，在本市（县、区）范围内从大到小排序（注：排序过程中应按照城镇用地分类的不同进行分类排序），最终排名靠后（具体比例按本地调查情况制定）的存量建设用地即可认定为低效用地。

二、统筹编制低效用地再开发规划

各市、县（区）自然资源主管部门要依据国土空间规划，结合低效用地认定结果和城市更新要求，科学合理安排好建设用地增量和存量的关系，做好低效用地再开发专项规划编制工作。明确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，落实改造单元和地块，完善配套基础设施、公益设施，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、扶贫开发等，确保城镇低效用地再开发健康有序推进。各市、县（区）自然资源局要按照地方经济发展规划、国土空间规划和

低效用地再开发专项规划的安排，逐宗厘清低效用地形成的原因。属于政府原因的，强化服务、清理障碍，推动项目发展。属于企业原因的，对违约责任和追责条款进行逐一对照，对未按出让合同约定建设或效能低下、淘汰、落后类的产业用地，或存在安全、环保等问题的项目用地，以及投资强度、亩均税收、容积率等控制指标未达到合同约定标准认定为低效的项目用地，可通过合理规划、“一企一策”、“一地一策”提出盘活路径，制定盘活方案。各市、县（区）城镇低效用地再开发专项规划（方案）由自然资源主管部门组织论证，经同级人民政府批准后实施。

三、合理确定项目改造主体

（一）明确旧村庄再开发项目改造主体。农村集体建设用地可由农村集体经济组织申请自行改造，改造主体可以是农村集体经济组织及其全资企业、与其他个人或单位成立的合资企业、农村集体经济组织公开选择的企业，或政府征得农村集体经济组织同意引入的企业；也可由政府统一组织实施改造。

（二）明确城镇再开发项目改造主体。除有关法律法规，以及国有土地划拨决定书、国有建设用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情形外，在符合规划的前提下，再开发项目的原土地使用权人可以通过自主、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。土地使用权须由政府收回的，应由政府统一组织实施改造。

四、完善项目改造实施模式

各市、县（区）自然资源局要按照地方经济发展规划、国土空间规划和低效用地再开发专项规划的安排，对符合土地储备条件的低效建设用地，可依据相关规定进行收储；对无储备意向的低效建设用地，由属地政府（开发区管委会）与用地单位协商补偿条件，或采取其他有力措施，收回全部或部分国有建设用地使用权；对已经具备转让条件的低效建设用地，可由属地政府（开发区管委会）主动进行项目嫁接，利用土地二级市场促进全部或部分转让低效建设用地使用权；对低效建设用地使用权人的闲置厂房，属地政府（开发区管委会）应主动引进其他企业作为承租方租用厂房；鼓励市场主体收购相邻多宗低效建设用地地块，向自然资源部门申请集中规划利用。选择合适地块，有针对性的招商引资，引进新项目，促进项目落地。

自主改造或合作改造的，可采取自主拆迁、自主建设、自主分配安置住房等方式实施改造。政府组织实施且一并公开确定改造主体和土地使用权人的，在土地达到交付条件后，再签订土地出让合同。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。

五、规范公益性用地移交

在城镇低效用地再开发中，涉及向政府无偿移交城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建设用地的改造项目，应当在签订的土地使用权出让合同中，明确无偿移交公益性用地的权利义务。移交的公益性用地应为国有建设用地，不需计缴土地出让金。

六、完善低效用地激励机制

（一）鼓励集中连片开发。在符合规划、权属清晰、价值相当、双方自愿的前提下，允许城镇低效用地再开发地块之间或城镇低效用地再开发地块与其他存量建设用地进行空间位置互换，实现改造地块规则化和连片。以拆除重建为主的城镇低效用地再开发项目涉及地块互换的，可将互换地块纳入增减挂钩拆旧区范围，复垦为耕地或其他农用地。复垦验收合格后产生的增减挂钩建新指标可用于本项目建设，也可按规定有偿转让。

以拆除重建为主的城镇低效用地再开发改造项目，因用地和规划条件限制无法实现盈亏平衡的，可在符合相关规划的前提下，经评估后调剂一定面积的地块纳入低效用地改造范围一并实施改造。

为保证国土空间规划的完整性，拟改造地块可涉及少量新增建设用地，但新增建设用地面积原则上不得超过拟改造地块总面积的5%，超过5%且总面积不超过20亩的也可纳入改造范围。涉及边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的零星存量土地，可

以协议出让方式供应给改造主体一并改造开发，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%。

（二）综合确定出让底价。在城镇低效用地再开发项目供地时，各地可以项目的土地市场评估价格为基础，综合考虑改造项目实施产生的拆迁安置费用、移交给政府的公益性用地等因素进行地价评估，综合确定出让底价。

（三）允许分割转让。再开发后确需分割转让的，经批准后可按幢或层作为最小分割单位转让，分割转让的建筑面积不超过再开发建设项目总建筑面积的30%，且不得影响产业链延续和企业正常生产经营活动，相关要求在土地有偿使用合同中约定。

（四）实施产业用地过渡期政策。纳入城镇低效用地再开发范围、具有合法用地手续的工业用地，改造后用于兴办先进制造业、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，可享受按原用途使用的5年过渡期政策。5年过渡期满后，经市、县人民政府批准，可按新用途、新权利类型、市场价格，以协议方式办理用地手续，开发需变更原土地用途的，应当依法办理规划和用地手续。

（五）支持工业企业进行内部改造。鼓励利用存量工业用地建设高标准厂房，鼓励企业自身升级改造。现有工业用地提高土地利用效率，在不改变土地用途的前提下，对符合国土空间规划、

环保等要求的工业项目，通过扩大生产性用房、厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

（六）稳妥有序处置“僵尸企业”。对已停产、半停产、连年亏损、资不抵债，主要靠政府补贴和银行续贷维持生存和经营的“僵尸企业”，可由属地政府（开发区管委会）平台公司先行竞购，并将产权变更至平台公司名下，待有新的嫁接对象后，再通过依法转让、厂房租赁等多种方式盘活存量土地；对无力继续履行出让合同或未按投资协议约定完成全部开发的“僵尸企业”，采取协议收回方式收回全部或部分用地，重新出让。

本政策自 2022 年 11 月 1 日起施行，有效期至 2025 年 11 月 1 日。