

烟台市人民政府办公室

烟政办字〔2021〕8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

各区市人民政府（管委），市政府有关部门，有关单位：

为进一步深化全市土地供应制度改革，加大“三闲”土地资源中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）等文件要求，结合我市实际，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，分步开展我市城镇低效用地的调查认定、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，为推动我市新旧动能转换、实现高质量发展提供有力的土地资源保障。

二、工作任务

（一）明确认定标准。城镇低效用地是指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. 国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地和不符合安全生产和环保要求的用地；
2. 已确定实施“退二进三”的产业用地；
3. 规划确定改造的老城区、城中村、棚户区、老工业区等用地；
4. 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；
5. 废弃未利用或利用不充分的城镇空闲建设用地；
6. 各区市政府（管委）通过对企业建筑密度、投资强度、营业收入、地均税收、产值耗能、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。

现状为已认定的闲置土地、开发建设手续齐全但不符合自然资源空间规划的存量建设用地、存在欠缴出让金等开发建设手续不完备问题的历史遗留建设用地，不得列入改造开发范围。不属于历史遗留问题，有规划、土地、建设、消防等手续但尚未办理不动产登记的用地，需办理确权登记手续后方可列入改造开发范围。对涉及抵押、司法查封等问题的地块，可列入改造开发范围，但要加强与法院等司法机关的沟通衔接，依法妥善处置。

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）》等技术规范并结合各区市的控制标准确定，实行两级管理。市中心区（芝罘区、莱山区，下同）城镇低效用地认定标准，由所辖区政府拟定，经市自然资源和规划局审核，报市政府批准后执行。市中心区低效用地地块由所辖区政府提出申报，由市自然资源和规划局会同有关部门审核认定。其他区市城镇低效用地认定标准和具体地块认定由所辖区市政府（管委）自行组织。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。各区市可根据各自实际情况，采用定性和定量的方法认定。

（二）开展调查摸底。

1. 调查主体。各区市政府（管委）是城镇低效用地的调查主体，自然资源和规划、发展改革、工业和信息化、财政、住房城乡建设等部门按照职责分工，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。各区市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,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再集中上传至省级平台。全市城镇低效用地数据库的全面建设要于2021年6月底前完成,数据库实行“省级统一建设、市县分级管理”的运行模式。建成后,要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。各区市政府(管委)应安排专项经费预算,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。各区市应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。自然资源和规划部门要会同发展改革、工业和信息化、生态环境、住房城乡建设、文化和旅游等部门,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。各县级市专项规划经市自然资源和规划局核定，报同级政府批准后实施；市自然资源和规划局负责对各区的专项规划成果进行汇总审核，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。市中心区的实施方案由所辖区政府提报，经市自然资源和规划局审核，报市政府批准后实施。其他区市的实施方案由所辖区市政府（管委）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。各区市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。全市专项规划编制工作要于2021年6月底前完成，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。

（四）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，各区市政府（管委）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，要在土地出让合同（划拨决定书）或监管协议中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、城市基础设施用地、公共设施用地以及旧城区改造用地的，或原国有土地使用权人有开发意愿但不具备开发能力、申请政府开发的，应由政府纳入储备范围，实施土地储备，并按现行法律法规办理用地手续。

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。市中心区具体奖励办法由市自然资源和规划局会同市财政、住房城乡建设等部门提出方案报市政府批准后实施；其他区市具体奖励办法可结合辖内实际情况自行制定实施。

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。市中心区的具体支持

比例由市财政局会同市自然资源和规划局、所辖区政府共同研究，并报市政府审定。其他区市可结合辖内实际情况确定计提比例。

各级土地储备机构作为政府收储改造项目的实施主体，应编制年度改造计划，对改造地块进行评估测算，合理安排年度储备资金和债券规模，加大资金投入，确保再开发进程。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）支持自行开发改造。除原划拨决定书、出让合同约定由政府优先收回，或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。

对纳入允许自行改造的地块，原土地使用权人可以选择自行改造或申请由政府收储改造；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，并以改造主体作为土地使用权人办理协议出让用地手续；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，提高土地利用效率、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。各区市政府（管委）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。各区市政府（管委）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

市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市补助，支持城镇低效用地再开发。

（三）实施增存挂钩。参照批而未供和闲置土地处置奖励办法，对低效利用土地再开发实施增存挂钩制度，根据各区市上一年度再开发规模，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。各区市政府（管委）要加强统筹协调，明确部门分工，健全实施机制，加大对再开发工作的督导。自然资源和规划部门要发挥牵头作用，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

烟台市人民政府办公室

2021 年 2 月 9 日

（此件公开发布）

附件

城镇低效用地再开发工作部门职责分工

发展改革部门：配合有关部门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。

工业和信息化部门：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。

财政部门：会同自然资源和规划部门、所辖区市政府研究确定土地收益用于支持原农村集体经济组织比例；牵头制定土地增值税收入返还支持政策。

自然资源和规划部门：负责牵头制定低效用地再开发工作方案、制定调查技术规范并组织实施；再开发专项规划编制、数据库建设等；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。

生态环境部门：负责会同自然资源部门对用途变更为住宅、公共管理与公共服务地块的土壤污染状况调查报告组织评审，监督提报全国污染地块土壤环境管理系统备案。

住房城乡建设部门：负责配合自然资源和规划部门做好老旧小区、城中村、棚户区改造范围认定。

文化和旅游部门：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。

地方金融监管部门：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。

税务部门：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。

银保监部门：负责低效用地再开发涉及的信贷扶持政策制定和落实。

抄送：市委有关部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，有关人民团体，中央、省属驻烟有关单位。

烟台市人民政府办公室

2021年2月9日印发
