市政府印发关于促进低效建设用地再开发提升土地综合利用水平的实施意见的通知

苏府〔2017〕60号

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口管委会；市各委办局，各直属单位：

《关于促进低效建设用地再开发提升土地综合利用水平的实施意见》已经市政府第7次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。

苏州市人民政府

2017年5月28日

（此件公开发布）

关于促进低效建设用地再开发提升土地综合利用水平的实施意见

为深入推进我市低效建设用地再开发工作，进一步提升我市建设用地综合利用水平，根据国土资源部《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）、江苏省委省政府《关于推进供给侧结构性改革的意见》（苏发〔2016〕16号）及江苏省人民政府办公厅《关于促进低效产业用地再开发的意见》（苏政办发〔2016〕27号）等文件精神，结合我市实际，制定本实施意见。

一、适用范围

按照促进产业转型升级、优化建设用地空间布局、提高土地节约集约综合利用水平的总体目标，确定低效建设用地再开发范围。具体包括以下几种类型：

（一）不符合现有国家产业政策、安全、环保、能耗等要求的产业用地；

（二）经所在县（市）、区通过亩均综合效益评价认定为低效的产业用地；

（三）布局散乱、利用粗放的存量建设用地；

（四）不符合城乡规划的存量建设用地；

（五）已建成但利用不充分或闲置的公共建筑、商业房产等所涉存量建设用地；

（六）经县（市）、区政府（管委会）认定的其他低效利用存量建设用地；

（七）按照国土资源部《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）规定的改造开发范围内的其他城镇低效用地。

经依法认定为闲置土地、不符合土地利用总体规划的历史遗留建设用地等，不列入低效建设用地再开发范围。

二、工作步骤

（一）开展存量建设用地调查。

各县（市）、区政府（管委会）要根据本地实际，充分利用全国第二次土地调查成果，以镇（街道）为单元，开展存量建设用地利用现状及潜力调查，摸清存量建设用地规模、分布、产业类型、投入产出、综合效益及再开发潜力等状况，汇总调查数据并建立数据库。数据库实行标准化建设，实现数据共享。

（二）建立低效建设用地项目库。

各县（市）、区政府（管委会）在存量建设用地调查基础上，按照国土资源部《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）、省政府办公厅《关于促进低效产业用地再开发的意见》（苏政办发〔2016〕27号）、市政府《关于开展工业企业资源集约利用工作的实施意见》（苏府〔2016〕167号）等文件，结合本地实际情况，对产业用地和其他存量建设用地进行综合效益评价，界定低效建设用地，建立本地区低效建设用地项目库。

（三）编制低效建设用地再开发专项规划和年度实施计划。

各县（市）、区国土资源部门会同有关部门依据国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态保护规划、产业政策等，以低效建设用地项目库为基础，明确低效建设用地再开发目标任务、性质用途、规模布局。科学制定低效建设用地再开发专项规划和年度实施计划，合理确定实施时序。低效建设用地再开发专项规划和年度实施计划经市、县（市）、区政府（管委会）批准后实施。

（四）建立项目库动态更新机制。

建立有进有退、优胜劣汰的低效建设用地再开发动态管理机制。每年定期开展存量建设用地补充更新调查工作，同时更新完善存量建设用地利用现状成果数据库。根据存量建设用地利用现状及地方经济社会发展状况，修改完善再开发专项规划和年度实施计划。

三、政策措施

低效建设用地再开发坚持政府引导、规划先行、市场取向、因地制宜和规范运作的原则。项目开发须符合土地利用总体规划、城乡规划、“三优三保”和低效建设用地再开发等专项规划，以及产业、环保、安全、能耗等政策要求。按照市场在资源配置中起决定性作用的要求，鼓励产权人和社会力量广泛参与。结合地方实际，合理确定低效建设用地再开发的方向和目标，并严格按照再开发要求和程序实施，保证再开发工作规范运作、有序推进。

（一）低效建设用地再开发方式。

1．更新改造。在符合规划的前提下，鼓励原土地使用权人通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的存量建设用地进行改造开发。

2．集中开发。鼓励企业通过兼并、重组、合并等形式，依法收购相邻多宗低效建设用地，申请集中开发。

3．业态调整。在符合相关规划的前提下，经市、县（市）人民政府批准，鼓励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+等新产业、新业态。

4．政府回购。对原国有土地使用权人没有自行开发能力的土地；或按照国有土地划拨决定书、国有土地使用权出让合同明确规定或约定应当由政府收回土地使用权的土地；以及按照相关规定须纳入政府储备范围内的土地，由政府依法收回土地使用权后进行招拍挂，并给予原国有土地使用权人合理补偿。各地按照《关于企业用地回购的实施意见》（苏府〔2011〕32号）文件规定，制定具体实施政策。

5．协议置换。政府因实施城市规划进行旧城区改造，对需要异地搬迁的符合国家产业政策且符合投入产出要求的工业项目，经依法批准收回原国有土地使用权的，按照不超过原用地规模的原则，可以采取协议出让方式为原土地使用权人异地置换原用途的土地使用权。

（二）低效建设用地再开发政策。

1．原土地使用权人对所取得的国有土地使用权通过更新改造、集中开发、业态调整、协议置换等方式进行低效建设用地再开发的，经市、县（市）人民政府批准，可采取协议方式办理用地手续。低效用地由政府收回后出让用于产业项

目的，鼓励弹性年期出让，试行先租后让。

2．鼓励立体综合开发模式，充分利用和配置地下空间资源。各县（市）、区要充分结合城市发展阶段、功能定位和空间布局要求，统筹做好地下空间开发利用规划。鼓励和引导市场主体进行地下综合开发，对利用自有存量建设用地实行自行改造，新增地下空间建筑面积不超过项目总计容建筑面积50%的，不再增补土地出让金。地下空间分割要求根据地面建筑分割转让条件确定。

3．在不改变土地用途且符合城乡规划情况下，以追加投资、提高容积率、土地利用率等方式继续开发，需整体、分割转让的，经市、县（市）人民政府批准可采取协议方式办理用地手续。

4．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、科技创业载体、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的过渡期政策，过渡期为5年。过渡期满后，可按新用途、新权利类型、市场价，以协议方式办理用地手续，符合划拨用地目录的，可以划拨方式供地。

5．土地用途变更为战略性新兴产业、生产性服务业等国家支持发展的新产业、新业态的，按相关程序认定，并经市、县（市）人民政府批准，可采取协议方式办理用地手续。此类土地再开发后需分割转让的，可按幢或层作为最小分割单元转让，分割转让的建筑面积不超过再开发后总建筑面积的30%，相关要求须在土地有偿使用合同中明确约定。

6．按《苏州市专项服务产业项目建设用地出让实施意见》（苏府〔2011〕217号）等文件规定实施的文化创意、科教研发类专项服务产业项目，开发建设后需分割转让的，可按幢或按层且不得低于1000平方米作为最小分割单元转让，分割转让的规划计容建筑面积不超过再开发规划总计容建筑面积的50%。在与国土部门签订土地有偿使用合同前，受让人须与属地政府签订专项协议，明确土地、房屋转让资格等要求。受让人办理转让手续时，属地政府须明确是否符合专项协议。

7．按《关于优化配置城镇建设用地加快城市更新改造的实施意见》（苏府〔2013〕147号）等文件规定实施的自行改造项目，可采取协议方式办理用地手续。对规划确定建设商业办公用房的，可按幢或层作为最小分割单元销售，分割

销售的计容建筑面积不得超过再开发后总计容建筑面积的30%。对规划确定建设住宅的，须仅限于自住或出租使用。

8．创业苗圃、孵化器、加速器项目建设用地，按照工业用地供地政策管理。在不改变土地用途的前提下，科技企业孵化器使用的高标准厂房可以按幢、层等有固定界限的部分为基本单元分割登记、转让。

9．对已取得国有建设用地使用权、尚未开发建设完成,或已竣工尚未实现销售的商业办公用房或项目涉及存量建设用地再开发，按照市政府《关于加快引导推进苏州市区商业办公用房去库存工作的实施意见》（苏府〔2016〕200号）执行，可采取协议方式办理用地手续。

10．不具备独立再开发利用条件，且单宗用地面积不超过3亩，需与周边相邻土地统一规划再开发的，或是原则上单宗用地面积不超过3亩的零星建设用地（包括边角地、夹心地、插花地等），累计不超过再开发项目用地总面积10%，规划要求与相邻土地一并集中再开发的，经市、县（市）人民政府批准可采取协议出让方式供地。

11．在城镇低效用地再开发专项规划范围内、符合土地利用总体规划、经第二次全国土地调查确定为建设用地但没有合法用地手续的历史遗留建设用地，按照依法依规、尊重历史的原则进行分类处理。

用地行为发生在1986年12月31日之前的，由市、县人民政府土地行政主管部门出具符合土地利用总体规划的审核意见书，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》进行确权后，依法办理不动产登记手续。

用地行为发生在1987年1月1日至1998年12月31日之间的，符合现行土地利用总体规划和城乡规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，依照1988年修订的《土地管理法》有关规定，落实处理（处罚）措施后按土地现状办理征地手续。

用地行为发生在1999年1月1日至2009年12月31日之间的，符合土地利用总体规划，已与农村集体经济组织或农户签订征地协议并已落实，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，按照1998年修订的《土地管理法》有关规定，缴纳耕地开垦费和新增建设用地土地有偿使用费，落

实处理（处罚）措施后办理土地转用征收手续。

四、组织保障

（一）加强组织领导。

低效建设用地再开发工作涉及面广、政策性强，各级政府要高度重视，加强组织领导。市政府成立低效建设用地再开发工作领导小组，由市长任组长，常务副市长任副组长，市发改、经信、财政、人社、国土、住建、规划、商务、环保、安监、统计、金融、税务、工商、消防、供电、供水、供气等部门及各县（市）、区政府（管委会）为成员单位。领导小组负责研究协调低效建设用地再开发工作中的重大事宜。领导小组下设办公室，由国土部门主要负责人任主任，发改、经信、住建、规划部门分管负责人任副主任，其他相关单位分管负责人为成员，办公室负责日常组织协调和实施等具体工作。各县（市）、区要成立相应的领导小组及工作机构，统筹谋划，周密部署，有序开展本辖区内低效建设用地再开发工作。

（二）强化服务保障。

各地各部门要积极宣传引导做好政策解读；优化工作流程提高工作效率；建立工作制度落实工作责任，确保低效建设用地再开发工作规范运作、有序开展。

（三）强化信息公开。

建立公开畅通的沟通渠道，充分了解和妥善解决群众利益诉求，充分尊重原土地权利人意愿，保护原土地权利人的合法权益。建立项目信息公开制度，对改造开发涉及的各个环节，将改造项目具体情况、用地手续办理情况、补缴地价等实行全过程公开，切实保障群众的知情权、参与权、监督权。严格执行土地出让相关程序，规范土地市场秩序，涉及出让的必须开展地价评估、集体决策、结果公示。

五、本《实施意见》自印发之日起施行，吴江区、苏州工业园区参照县级市执行。本市之前政策规定与本《实施意见》不一致的，以本《实施意见》为准。