

自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知

自然资发〔2023〕171号

北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东、湖北、湖南、广东、重庆、四川等省（市）自然资源主管部门：

长期以来，在一些城镇和乡村地区，包括城中村、老旧厂区，普遍存在存量建设用地布局散乱、利用粗放、用途不合理等问题。为贯彻党中央、国务院关于实施全面节约战略等决策部署，落实在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的有关要求，聚焦盘活利用存量土地，提高土地利用效率，促进城乡高质量发展，部决定在北京市等43个城市开展低效用地再开发试点，探索创新政策举措，完善激励约束机制，现就有关事项通知如下。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神和全国生态环境保护大会要求，坚持最严格的耕地保护制度、最严格的节约集约用地制度和最严格的生态环境保护制度，以国土空间规划为统领，以城中村和低效工业用地改造为重点，以政策创新为支撑，推动各类低效用地再开发，推动城乡发展从增量依赖向

存量挖潜转变，促进形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。

（二）工作原则。

1. 坚持底线思维、守正创新。严格落实国土空间规划管控要求，严守红线底线，确保耕地不减少、建设用地总量不突破、生态保护红线保持稳定。在坚持“局部试点、全面探索、封闭运行、结果可控”的前提下，探索创新盘活利用存量土地的政策机制。

2. 坚持有效市场、有为政府。坚持市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。强化政府在空间统筹、结构优化、资金平衡、组织推动等方面的作用，坚持公平公开、“净地”供应，充分调动市场参与的积极性。

3. 坚持补齐短板、统筹发展。坚持把盘活的城乡空间资源更多地用于民生所需和实体经济发展，补齐基础设施和公共服务设施短板，改善城乡人居环境，保障产业项目落地和转型升级。

4. 坚持公开透明、规范运作。强化项目全过程公开透明管理，维护市场公平公正。健全平等协商机制，充分尊重权利人意愿，妥善处理群众诉求。完善收益分享机制，促进改造成果更多更公平惠及人民群众。

（三）工作目标。试点城市要通过探索创新，统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，促进国土空间布局更合理、结构更优化、功能更完善、设施更完备；增加建设用地有效供给，大幅提高利用存量用地的比重和新上工业项目的容积率，推广应用节地技术和节地模式，明显降低单位 GDP 建设用地使用面积；建立可复制推广的低效用地再开发政策体系和制度机制，为促进城乡内涵式、集约型、绿色化高质量发展提供土地制度保障。

二、主要任务

总结《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）实践经验，针对新形势、新任务、新要求，围绕低效用地再开发政策与机制创新，重点从四个方面开展试点探索。

（一）规划统筹。

1. 加强规划统领。依据国土空间总体规划，明确低效用地再开发的重点区域，合理确定低效用地再开发空间单元。探索编制空间单元内实施层面控制性详细规划，明确土地使用、功能布局、空间结构、基础设施和公共服务设施、建筑规模指标等要求，经法定程序批准后，作为核发规划许可的法定依据。探索土地混合开发、空间复合利用、容积率奖励、

跨空间单元统筹等政策，推动形成规划管控与市场激励良性互动的机制。

2. 突出高质量发展导向。国土空间规划应针对低效用地再开发，明确目标导向，提出规划对策，强调高质量发展导向。基于促进产业转型升级、优先保障公共服务设施和基础设施供给、保护生态和传承历史文脉，在体现宜居、人文、绿色、韧性、智慧等方面，提出空间布局优化引导对策。

3. 引导有序实施。试点城市应当依据国土空间总体规划和控制性详细规划，编制低效用地再开发年度实施计划，确定低效用地再开发项目并有序实施。加强全市域、分区域的规划统筹，从城市整体利益平衡出发谋划实施项目，避免过度依赖单一地块增容来实现项目资金平衡。

（二）收储支撑。

4. 完善收储机制。对需要以政府储备为主推进低效用地再开发项目实施的，结合国土空间控制性详细规划编制，探索以“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应”推动实施。探索将难以独立开发的零星地块，与相邻产业地块一并出具规划条件，整体供应给相邻产业项目用于增资扩产（商品住宅除外）。

5. 拓展收储资金渠道。统筹保障土地收储、基础设施建设等资金投入，做好资金平衡，合理安排开发时序，实现

滚动开发、良性循环。完善国有土地收益基金制度，明确国有土地收益基金计提比例，专项用于土地储备工作。

6. 完善征收补偿办法。完善低效用地再开发中土地征收的具体办法，依据国土空间规划合理确定土地征收成片开发中公益性用地比例等具体要求，明确集体土地上房屋征收补偿标准和程序、依法申请强制执行情形等规定。

（三）政策激励。

7. 探索资源资产组合供应。在特定国土空间范围内，同一使用权人需使用多个门类自然资源资产的，探索实行组合包供应，将各个门类自然资源的使用条件、开发要求、标的价值、溢价比例等纳入供应方案，通过统一的自然资源资产交易平台，一并对社会公告、签订配置合同，按职责进行监管。鼓励轨道交通、公共设施等地上地下空间综合开发节地模式，需要整体规划建设的，实行一次性组合供应，分用途、分层设立国有建设用地使用权。

8. 完善土地供应方式。鼓励原土地使用权人改造开发，除法律规定不可改变土地用途或改变用途应当由政府收回外，完善原土地使用权人申请改变土地用途、签订变更协议的程序和办法。鼓励集中连片改造开发，在权属清晰无争议、过程公开透明、充分竞争参与、产业导向优先的前提下，探索不同用途地块混合供应，探索“工改工”与“工改商”“工

改住”联动改造的条件和程序。依据国土空间规划确定规划指标，坚持“净地”供应，按照公开择优原则，建立竞争性准入机制，探索依法实施综合评价出让或带设计方案出让。

9. 优化地价政策工具。完善低效用地再开发地价计收补缴标准，分不同区域、不同用地类别改变用途后，以公示地价（或市场评估价）的一定比例核定补缴地价款；探索以市场评估价为基础按程序确定地价款，要综合考虑土地整理投入、移交公益性用地或建筑面积、配建基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本。探索完善低效工业用地再开发不再增缴土地价款的细分用途和条件。

10. 完善收益分享机制。对实施区域统筹和成片开发涉及的边角地、夹心地、插花地等零星低效用地，探索集体建设用地之间、国有建设用地之间、集体建设用地与国有建设用地之间，按照“面积相近或价值相当、双方自愿、凭证置换”原则，经批准后进行置换，依法办理登记。探索完善土地增值收益分享机制，完善原土地权利人货币化补偿标准，拓展实物补偿的途径。优化保障性住房用地规划选址，增加保障性住房用地供应，探索城中村改造地块除安置房外的住宅用地及其建筑规模按一定比例建设保障性住房，探索利用集体建设用地建设保障性租赁住房。

11. 健全存量资源转换利用机制。在符合规划、确保安全的前提下，探索对存量建筑实施用途转换的方法，按照实事求是、简化办理的原则，制定转换规则，完善相关审批事项办理程序。鼓励利用存量房产等空间资源发展国家支持产业和行业，允许以5年为限，享受不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策。

（四）基础保障。

12. 严格调查认定和上图入库。探索完善评价方法，因地制宜制定低效用地认定标准。试点城市自然资源主管部门以第三次全国国土调查及最新年度国土变更调查成果为基础，全面查清低效用地及历史遗留用地底数，全部实现上图入库，经省级自然资源主管部门审核同意后报部备案，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为试点相关政策实施和成效评估的依据。

13. 做好不动产确权登记。纳入低效用地再开发范围的土地、房屋等不动产，应当权利归属清晰、主体明确、不存在权属争议。防止因低效用地再开发产生新的遗留问题，导致不动产“登记难”。严禁违反规定通过“村改居”方式将农民集体所有土地直接转为国有土地。完成低效用地再开发后，不动产登记机构根据当事人申请，依法及时办理相关不动产登记，维护权利人合法权益。

14. 妥善处理历史遗留用地等问题。对于历史形成的没有合法用地手续的建设用地，要根据全国国土调查结果、区分发生的不同时期依法依规分类明确认定标准和处置政策，予以妥善处理，要确保底数清晰、封闭运行、严控新增、结果可控。对第二次全国土地调查和第三次全国国土调查均调查认定为建设用地的，在符合规划用途前提下，允许按建设用地办理土地征收等手续，按现行《土地管理法》规定落实征地补偿安置；对其地上建筑物、构筑物，不符合规划要求、违反《城乡规划法》相关规定的，依法依规予以处置。加快超期未开发住宅用地的依法处置，摸清底数和原因，落实责任单位，提出分类型、分步骤依法收回的具体措施。

三、组织实施

低效用地再开发试点期限原则上为 4 年，各试点城市要按照本通知规定要求，积极稳妥、有力有效地推进试点工作。试点期间，部将组织开展中期评估，评价各试点城市实施成效，加强督促指导。

（一）及时研究部署，编制实施方案。各试点城市要将试点工作纳入政府重要议事日程，加强组织领导，及时研究部署，调动各方力量，协调重大问题。要结合本地实际，抓紧编制试点实施方案，明确试点工作的范围重点、目标任务、实施步骤、责任分工和保障措施，提出试点政策机制的创新

思路与实现路径，由城市人民政府审定后实施。试点实施方案由省级自然资源主管部门报部备案。

（二）边实践边总结，深入推进试点。各试点城市要在坚持原则、守住底线的前提下，围绕试点目标任务，系统性、创新性地开展试点工作。注重阶段性总结评估，提炼可复制推广的制度、政策、机制性成果，每半年向部和省级自然资源主管部门报送试点进展与成果情况。部将组织试点城市座谈交流，研究重大问题，共同推进试点工作。

（三）加强跟踪指导，确保预期成效。省级自然资源主管部门要加强对试点工作指导，跟踪试点情况，及时纠正偏差，确保试点工作取得预期效果。各试点城市要坚持以人为本，强化项目信息公开，依法依规履行征求权利人意见、社会公示、集体决策等程序，畅通沟通渠道，接受社会监督，保障人民群众合法权益。稳妥有序推进，加强社会稳定风险评估和重大项目法律风险评估，有效预防和控制风险。

为贯彻落实中央在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的决策部署，未纳入本通知试点范围的超大特大城市、以及具备条件的城区常住人口 300 万以上的大城市，实施城中村改造项目可参照本通知明确的试点政策执行。

附件

低效用地再开发试点城市名单

一、京津冀城市群

- 1.北京市房山区、北京经济技术开发区。
- 2.天津市。
- 3.河北省唐山市、廊坊市。

二、长三角城市群

- 1.上海市。
- 2.江苏省南京市、无锡市、常州市、苏州市。
- 3.浙江省杭州市、宁波市、温州市、绍兴市、金华市、湖州市。
- 4.安徽省合肥市、马鞍山市、芜湖市。

三、珠三角城市群

广东省广州市、深圳市、佛山市、东莞市、中山市、珠海市、江门市、肇庆市、惠州市。

四、成渝城市群

- 1.重庆市万州区、九龙坡区。
- 2.四川省成都市、泸州市。

五、长江中游城市群

- 1.湖北省武汉市、宜昌市。

2.湖南省长沙市、湘潭市。

3.江西省萍乡市、九江市。

六、山东半岛城市群

山东省青岛市。

七、粤闽浙沿海城市群

福建省福州市、厦门市、泉州市、漳州市（其中，泉州市按照已批复的试点方案开展）。