

济南市人民政府办公厅

济政办字〔2023〕8号

济南市人民政府办公厅 关于深入推进城镇低效用地再开发 工作的实施意见

各区县人民政府，市政府有关部门（单位）：

为贯彻落实习近平生态文明思想，进一步提升我市建设用地综合利用水平和城镇低效用地配置效率，根据《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）精神，经市政府同意，提出如下实施意见。

一、明确开发范围

本实施意见所称城镇低效用地是指经第二次土地调查已

确定为建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地，主要包括以下4类建设用地：

（一）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；“退二进三”产业用地。

（二）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。

（三）用地效益提升类：投资强度、容积率、地均产出强度等控制指标明显低于地方行业水平的产业用地；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。

（四）城市功能完善类：不符合城市规划功能定位和要求，列入拆迁改造计划的存量建设用地。

批而未供和闲置土地不列入城镇低效用地再开发范围。

二、规范开发模式

城镇低效用地再开发应当遵照政府引导、规划先行、市场取向、因地制宜、规范运作的原则。项目开发需符合国土空间规划及相关规划要求，确保各项权属清晰无争议。应当统筹考虑产业、环保、安全、能耗等政策要求，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，鼓励产权人和社会力量广泛参与，强化政府引导，合理确定城镇低效用地再开发目标，规范有序推进再开发工作。

（一）政府收储改造。改造规划用途为商品住宅或城市基础设施、公共设施的土地以及其他需纳入政府储备范围内

的土地的，应由市、区政府（含代管镇、街道的功能区管理机构，下同）依法收回或收购，依法办理供地手续。可对原土地权利人采取货币、物业补偿等补偿方式。

（二）原土地使用权人改造。在符合规划的前提下，鼓励原土地使用权人采取自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的存量建设用地实施改造开发。对具备成片改造条件的城镇低效用地，原土地使用权人可收购归宗后实施整体改造；原土地使用权人分散的，可组建联合开发体实施整体改造开发。在改造过程中，允许按规划对用地性质、建筑容量、建筑高度作适当调整，需办理用地手续的，可采取协议方式补缴地价。

（三）市场主体改造。在城镇低效用地再开发范围内，市场主体可根据规划，收购相邻多宗地块，申请集中改造。市场主体可由原土地权利人协商委托确定，也可委托区政府通过公开招标确定。

除商品住宅外的其他城镇低效用地，方可采取上述（二）（三）模式实施改造开发。采取上述（二）（三）模式的，需按规定补缴地价款及相关税费，并依据相关规划要求将该项目使用的一定比例的土地无偿移交政府，用于城市基础设施、公共服务设施等公益性项目建设，具体比例由相关区政府确定，并在项目实施方案中予以明确。对改造地块不宜提供公益性用地的，应当在评估的基础上，集体决策确定应补缴的土地价款。评估基准日以依法受理补缴申请时点

为准。

用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的，变更前应当按规定开展土壤污染状况调查，并征求当地生态环境部门意见。

三、加强政策激励

（一）对实施主体申请将再开发项目内分散土地归宗的，自然资源和规划部门可按照协议出让方式办理用地手续。

（二）对相邻出让地块归宗后整体开发但剩余出让年限不一致的，可按加权平均法明确统一的剩余出让年限，也可按照协议出让方式，经依法批准后，补缴一定年限土地出让金，按照相应年限登记。

（三）鼓励和引导市场主体实施地上、地下综合开发。对利用自有存量建设用地实施改造的，地下部分建筑面积按照评估价格减半收取土地出让金；对再开发项目用地内配建的城市基础设施、公共服务设施，不计收土地出让金。

（四）城镇低效用地再开发过程中，除商品住宅用地外，在不改变土地用途且符合各项规划的前提下，采取追加投资、提高土地开发强度和利用率等方式继续开发的，自然资源和规划部门可采取协议出让方式为其办理用地手续。

（五）因旧城区改造需异地搬迁，依法收回原国有土地使用权的工业项目，在符合国家产业政策及投入产出要求的前提下，相关区县政府可采取协议出让方式为原土地使用权人异地置换安排用途相同、价值相当的土地。

(六) 在符合规划的前提下，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，由相关行业主管部门报区县政府批准后，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5年。过渡期满后，可按新用途、新权利类型及市场价，以协议出让方式办理用地手续；符合划拨用地目录的，可采取划拨方式供地。

(七) 城镇低效用地再开发涉及边角地、夹心地、插花地等不具备独立开发建设条件的零星建设用地的，应将其纳入周边相邻土地统一规划建设。对单宗土地面积不超过3亩且累计不超过再开发项目用地总面积的10%的零星建设用地，可采取协议出让方式办理用地手续。

(八) 城镇低效用地再开发过程中，因涉及改变土地用途、提高土地开发强度等，需重新办理协议出让手续的，除另有规定外，市、区县政府按新用地条件土地评估价格与原用地条件土地评估价格（或划拨土地使用权评估价格）的差额依法征缴土地出让金（原出让工业用地提高容积率不再增缴土地出让金）。原用地条件不明确的，以证载用途标准容积率作为原用地条件。

(九) 调整收益分配政策，鼓励各区（含济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换起步区，下同）实施城镇低效用地再开发。采取政府收储改造模式实施再开发的，土地

出让金按照现行有关政策分配管理。采取原土地使用权人改造或市场主体改造模式，且需补交土地出让金的，需经所在区政府批准后方可实施，并报市政府审核备案，2024年12月底前完成出让的，按照缴纳金额的76%分配至项目所在区；2025年12月底前完成出让的；按照缴纳金额的66%分配至项目所在区，2026年12月底前完成出让的，按照缴纳金额的56%分配至项目所在区；2027年及以后完成出让的，参照政府收储改造模式出让金分配政策执行。

（十）通过城镇低效用地再开发获得的新增建设用地指标奖励，直接由各区县政府使用；对上级发放的低效用地再开发项目土地增值税补助，市级与区级按照3:7比例分配。

四、健全推进机制

（一）开展存量建设用地调查认定。各区县政府应结合自身实际以及省自然资源厅编制的城镇低效用地再开发调查技术指南和数据库标准，结合全国第三次国土调查、不动产登记信息、“亩产效益”评价改革等成果，以镇（街道）为单元开展存量建设用地利用现状及潜力调查工作，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情况，汇总建立城镇低效用地数据库，并实行动态更新管理。城镇低效用地由区政府实施认定、明确类别。

（二）建立城镇低效用地再开发项目库。各区县政府应当构建本辖区城镇低效用地再开发项目库，健全动态管理机

制，每年定期开展城镇低效用地再开发项目更新调查和项目
管理信息更新，将新认定的再开发项目、项目进展等信息补
充入库并备案。

（三）编制再开发专项规划和年度实施计划。市自然资
源和规划部门牵头，相关部门和各区县政府共同参与，科学
制定市级城镇低效用地再开发专项规划。专项规划经上级自
然资源和规划部门核定，报同级政府批准后实施。各区县政
府应当根据国土空间规划、国民经济和社会发展规划、城镇
低效用地再开发专项规划等，制定年度城镇低效用地再开发
项目实施计划，合理确定实施时序，每年第4季度将次年再
开发项目实施计划报市自然资源和规划部门备案。

（四）加强再开发项目管理。建立“策划启动、组织实
施、联合监管”的全流程管理服务机制。实行项目化管理，
项目实施主体根据城镇低效用地再开发专项规划和年度实施
计划编制项目实施方案，明确开发期限、项目规模、开发强
度、实施步骤，报区县政府批准后实施。实施方案批准后需
按规定向社会公示，并报市自然资源和规划局备案。各区县
政府应当参照《关于加强经营性用地全生命周期管理的意见
（试行）》（济政办发〔2021〕13号）和《济南市工业用地
全生命周期管理办法》（济政办发〔2020〕19号）要求，与
项目实施主体签订监管协议，建立多部门联合监管机制，严
格按照实施方案推进项目落地；完善项目实施绩效评价制
度，依法依规对项目实施主体实施奖惩。

五、完善保障措施

(一) 加强组织领导。城镇低效用地再开发工作由分管副市长牵头负责，市发展改革、工业和信息化、财政、国资、自然资源和规划、住房城乡建设、行政审批服务、生态环境等相关部门各司其职，与各区县政府密切配合，上下联动，形成合力。市自然资源和规划部门负责做好日常组织协调和推进落实等具体工作。各区县政府统筹谋划，周密部署，强力推进，有序开展本辖区城镇低效用地再开发工作。

(二) 明确职责分工。坚持政府主导、部门服务、区县为主、属地负责原则，各区县政府是本辖区城镇低效用地再开发工作责任主体。市自然资源和规划部门负责牵头编制专项规划，办理有关规划、用地手续。市发展改革部门负责依法依规办理再开发中涉及市本级政府投资项目的审批事项。市工业和信息化部门负责实施再开发中涉及技术改造项目的审批、核准及备案，牵头开展工业布局调整工作。市行政审批服务部门负责落实再开发项目相关审批事项。市国资部门负责再开发中的国有资产监管工作。市住房城乡建设部门负责开展国有土地上的房屋征收管理、工程项目建设监管及有关手续办理工作。市财政部门负责落实好相关资金扶持政策。市生态环境部门负责开展项目环评和土壤污染状况审查工作。市地方金融监管部门负责创新信贷产品，提供金融信贷支持。

(三) 强化服务保障。各区县政府要加强宣传引导，强

化示范引领，提炼典型经验，探索城镇低效用地再开发新路径新模式；要落实好城镇低效用地再开发经费和人员保障，督促本级部门（单位）及镇政府、街道办事处加强配合，合力推进。各级各有关部门（单位）要做好政策解读，有序推进城镇低效用地再开发工作。

本实施意见自2023年4月1日起施行，有效期至2028年3月31日。2019年12月10日印发的《济南市人民政府办公厅关于深入推进城镇低效建设用地再开发工作的实施意见》（济政办字〔2019〕61号）同时废止。

济南市人民政府办公厅

2023年3月22日

（联系电话：市自然资源和规划局自然资源开发利用处，51705403）

（此件公开发布）

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委，市工商联。

济南市人民政府办公厅

2023年3月22日印发
