

中土函〔2016〕2360号

关于促进土地节约集约利用的实施意见

火炬开发区管委会、翠亨新区管委会，各镇政府、区办事处，市各有关单位：

为推进我市产业经济的转型升级，促进土地资源的节约集约利用，根据《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号）、《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》（国土资发〔2014〕119号）、《广东省国土资源厅关于对中山市统筹城乡土地综合整治试点方案的批复》（粤国土资耕保函〔2013〕1479号）要求，结合我市实际，经市政府同意，提出实施意见如下：

一、加强土地规划计划管控

（一）为项目落地提供规划保障。高速公路、铁路、城际轨道、机场等交通基础项目，纳入省、市国民经济和社会发展规划或交通、水利重点专项规划的交通、水利项目，以及军事设施项目在不占用基本农田的情况下一律按符合土地利用总体规划办理建设用地手续；国家、省重点其他类型项目确需修改土地利用总体规划的，可启动单个项目土地利用总体规划修改。上述交通、水利和军事设施

项目（或有市政府相关文件安排的项目）涉及占用基本农田的，由市政府统筹安排多划基本农田核减指标，项目所属镇区负责编制多划基本农田占用方案并逐级上报省国土资源厅批准后，按占用一般耕地办理用地手续。

（二）加强计划指标分配管理。土地利用年度计划指标实行项目类别管理，按照先急后缓、重点优先、逐步解决的原则统筹安排。对省立项的交通、能源、水利、军事、矿山项目，以及保障性安居工程用地，由省统筹安排年度计划指标；对其他省、市重点项目及市政府鼓励发展的项目，从市级年度计划指标中安排。其他用地原则上通过盘活存量建设用地解决。

（三）建立安排年度计划与盘活存量建设用地挂钩机制。将批而未供用地的实际供地率、供而未用土地的处置率与安排土地利用年度计划挂钩，对近五年经批准的新增建设用地平均供地率小于60%的镇区，原则上暂停分配下一年度除国家、省、市重点项目和“三重”项目（重大产业平台、重大产业项目、重大核心自主技术产业化项目）外的土地利用年度计划指标或暂停新增建设用地报批；超过合同约定开工时间一年以上未开工的建设用地总面积大于近五年平均供地量的镇区，原则上暂停下一年度除批而未供用地、国家、省、市重点项目和“三重”项目外的建设用地供应。

二、加强土地供应管理

（四）执行全市统一的土地供应政策。制定全市统一的年度供应计划，重点保障工业用地供应，尤其是重大招商引资、战略性新兴产业、先进制造业、信息经济产业、创新型产业等鼓励类项目用

地供应。依据国家《战略性新兴产业重点产品和服务指导目录》、《中国制造 2025》、“互联网+”等国家鼓励发展的新产业、新业态政策要求，对我市重点发展的新产业优先安排用地供应，在公平、公正、不排除多个市场主体竞争的前提下，可将投资和产业主管部门提出的产业类型、生产技术、产业标准、产品品质要求作为土地供应前置条件。

（五）扩大土地有偿使用范围。除军事、保障性住房、涉及国家安全和公共秩序、政府及公益类事业单位投资建设的能源、交通、市政、水利、教育、医疗等基础设施项目用地可按划拨方式供地外，其余基础设施项目用地原则上采取出让方式供地。

（六）合理确定供应地块规模。对招商引资项目严格审核投入、产出的相关要求，除国家、省、市重点项目和“三重”项目用地外，其余工业项目严格控制出让用地规模；商品房住宅项目地块单宗出让面积不得超过 210 亩。新供应地块原则上不能包含市政道路、公共绿地等公共面积；出让地块的划定必须具备单独开发建设条件，不具备单独开发建设条件的地块，规划部门不得出具规划条件。

（七）公开出让用地实施净地出让。原则上达到净地标准的地块方可公开出让，各镇政府、区办事处（以下简称“各镇区”）和市土地储备中心应执行净地出让制度，积极落实土地前期开发资金，采取有效措施加快已批土地基础设施配套建设，确保进入市场的土地产权清晰，安置补偿落实到位，没有法律经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确，基础设施配套建设已完成，具备有利的供地条件和动工建设条件。

（八）试行工业用地差别化供应。鼓励工业用地试行“弹性年限出让”、“先租后让”方式出让，土地出让年限按不高于 30 年设定，土地出让起始价按照年限进行修正。通过“先租后让”方式取得土地使用权，产权人凭国土资源部门出具的建设用地批准书等用地凭证到发改、规划、住建等部门办理立项、规划报建、施工许可等手续。对符合《广东省优先发展产业目录》和集约用地条件的战略性新兴产业工业项目及中小微工业企业项目，可按不低于所在地对应工业用地基准地价的 70%确定土地出让起始价。

（九）制定工业项目准入评估和投产考核制度。按照市发展和改革局制定的《产业项目用地指南》，明确工业项目的容积率、固定资产投资强度、土地产出率、土地税收产出率等控制标准。实施工业项目准入时进行评估，建成投产后进行评价考核。工业用地出让后，履约监管主体为各镇区，各镇区与受让单位签订履约监管协议书，可收取不低于总地价 10%的履约保证金。

三、强化建设用地供后监管

（十）加强出让合同管理。严格按照宗地进行规划报建审批，以公开出让方式取得土地使用权的建设项目，应当严格执行出让合同约定，不得变更宗地界线，不得改变土地用途，不得调整容积率、建筑密度、绿地率、配套商业比例等各项规划指标，不得减少基础设施和公共服务配套，除因基础设施项目征用导致宗地范围变化外，变更出让合同约定内容需收回土地使用权。为提高工业用地的利用率，公开出让的工业用地（商品厂房除外）可根据城乡规划调整容积率、建筑密度、绿地率、建筑限高的规划指标。

（十一）建立土地供后监管联动机制。制定土地供后监管办法，明确部门职能分工、监管范围、开竣工管理、动态巡查、考核评价等内容，实行土地供应到项目竣工验收全程监管。建立建设项目动态巡查制度、开竣工申报制度、竣工复核验收工作机制，各职能部门对产权人竣工申报情况进行联合复核验收，凡用地复核验收不合格的，应按出让合同约定追究违约责任。

（十二）开工、竣工时间延期处理办法。因政府原因导致不能按约定时间动工开发，对已基本具备开工建设条件并明确开发建设时间的，产权人应在到期前 30 日内申请延期，经属地镇区出具核查意见，国土资源部门会同相关部门核实后，可一次性延长开工、竣工时间。符合延期条件的，国土资源部门应与产权人签订补充协议，重新约定开工、竣工时间，从补充协议约定的开工日期起，延长动工期限原则上不得超过一年。

四、盘活利用存量建设用地

（十三）带建筑物的工业、公共设施用地的出让。2015 年前经批准办理征收和转用手续、且地上建筑物于 2013 年前已建有的国有建设用地，如地上建筑物经规划、住建部门核实符合规划建设要求和质量安全规定的，经评估后可将建筑物价值纳入地价实施出让。上述用地若涉及违法用地的应经依法处理后方可出让。

（十四）鼓励提高存量建设用地利用率。符合《划拨用地目录》的划拨公共设施、行政办公等用地增加容积率的，无须增收土地价款；工业用地（商品厂房除外）在符合规划、不改变用途的前提下，通过厂房加建、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。

（十五）鼓励土地整合进行开发建设。同一产权人名下若干宗非公开出让的相同土地用途的相邻宗地，在符合经审定的修建性详细规划、建设工程设计方案总平面图的条件下，可整合作为一个项目整体开发建设，向规划部门、国土资源部门申请办理土地合并手续。合并后宗地总建筑面积不得增加。本意见公布实施前同一产权人名下若干宗公开出让的相邻工业用地（出让合同约定不能合并的除外）因项目建设需要合并土地的，可按上述要求执行。

（十六）土地整合涉及夹缝地的处理。同一产权人名下若干宗非公开出让的相同土地用途的邻近宗地（宅基地除外）整合开发，在符合城乡规划、征得农村集体同意、土地证载面积不增加的前提下，宗地之间的夹缝地面积在 20 平方米（含）以下或夹缝地面积占若干宗用地总面积的比例不超过 3%（含）且夹缝地面积小于 1 亩（含），可视为测量误差进行宗地界线调整合并。

（十七）“三旧”改造用地完善历史用地手续办理要求。需完善历史用地手续的“三旧”用地，须符合用地面积原则上不少于 15 亩、2007 年 6 月 30 日前影像图及现状上盖建筑物基底面积占用地面积的比例不少于三分之一、改造方案应明确对上盖建筑物进行拆建等条件，按现行的省“三旧”改造政策关于完善历史用地手续和供地方式执行。

（十八）加快“三旧”改造项目实施。对原已纳入省国土资源厅备案确认的标图建库范围、符合“三旧”改造认定条件、已有合法手续、土地面积为 15 亩以上且改造为工业、商业的“三旧”项目，

属地镇区已将该用地纳入本镇区土地利用总体规划调整完善工作方案中，落实相应建设用地规模的，可按现行“三旧”改造相关规定先行办理地块认定、改造方案审查手续，享受“三旧”改造相关优惠政策。待土地利用总体规划调整完善后增补纳入“三旧”标图建库范围后方可实施。

（十九）鼓励整合实施“三旧”改造。对原来已办理认定手续且已开发建设的“三旧”改造项目，鼓励整合周边已有合法手续的用地进行改造，新整合用地须符合“三旧”改造认定条件且改造用途为工业、商业，属地镇区已将该用地纳入本镇区土地利用总体规划调整完善工作方案中，落实相应建设用地规模的，可按现行“三旧”改造相关规定先行办理地块认定、改造方案审查手续，享受“三旧”改造相关优惠政策。待土地利用总体规划调整完善后，新整合用地增补纳入“三旧”标图建库范围后方可实施。

（二十）鼓励市场主体收购相邻宗地后合并归宗进行“三旧”改造。在符合城乡规划的条件下，市场主体可以收购相邻多宗地块，申请进行集中改造。国土资源部门根据收购人的申请，将分散的土地合并归宗，为收购人办理土地变更登记手续。收购改造应当制订改造方案，经国土资源部门、规划部门、发展改革部门同意后报市政府批准实施。

（二十一）鼓励盘活利用存量房产进行“三旧”改造和发展新产业。利用空置的“三旧”物业从事现代物流、商务服务、科技服务、信息服务、区域总部、研发设计、创意产业、文化产业等现代服务业，不视为改变土地用途和建筑物功能，可以直接经营。根据

《国土资源部 发展改革委 科技部 工业和信息化部 住房城乡建设部 商务部关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》，利用存量房产进行制造业与文化创意、科技服务业融合发展，从事研发设计、勘察、科技成果转化转移、信息技术服务和软件研发及知识产权、综合科技、节能环保等经营服务，兴办创客空间、创业咖啡、创新工场等众创空间，开发互联网信息资源，发展新业态、创新商业模式、开展线上线下融合业务等，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。

（二十二）优化闲置土地动工开发办理流程。闲置土地需动工开发的，由产权人向市闲置办提交《闲置土地认定书》，市闲置办审核后出具可办理规划报建的意见，市城乡规划局可先行办理规划报建手续。产权人须尽快提交闲置土地处置方案进行闲置土地处置，待闲置土地处置完毕后，市闲置办向市住房和城乡建设局出具可办理施工许可的意见，市镇两级住建部门方可受理施工许可申请。

（二十三）政府原因造成的闲置土地及原有建筑物已拆除的用地的动工开发期限约定。因政府原因造成土地闲置，有可行性处置方案的，自闲置原因消除之日起延长动工开发期限一年；未有可行性处置方案的，自《市闲置土地处置联席会议纪要》发文之日起延长动工开发期限一年。原有合法手续的建筑物基底面积超过应建土地面积三分之一，目前建筑物已拆除，现状为空地的用地，自建筑物拆除完毕之日起一年作为该用地的动工开发期限，建筑物拆除情况依据镇区住建局意见以及影像图确定。

（二十四）自身原因闲置土地抵押的处理。对自身原因造成土地闲置的，经闲置土地处置并缴交土地闲置费后可办理抵押登记。抵押担保债权数额不能超出抵押物价值，申请的债务履行期到期日距离抵押申请日期不得超过一年，抵押期限不得超过规定限期动工开发期限。

（二十五）闲置土地安排临时使用。中心城区（含石岐区、东区、西区、南区）、翠亨新区起步区、火炬开发区中心区、五桂山中心区以及各镇的中心区之外的区域，属于政府原因造成的闲置土地，土地证载用途为工业，但不符合控制性详细规划且不涉及绿地等强制性内容，允许产权人向规划部门申请办理临时报建手续后进行工业厂房建设，从安排临时使用之日起，临时使用期限最长不得超过两年。

（二十六）对自身原因造成的闲置土地过渡期的处置方案。对约定动工日期在 2012 年 6 月 30 日（含）前因自身原因造成的闲置土地，未按《关于修订〈关于闲置土地处置的实施意见〉的通知》（中土函〔2015〕834 号）的第二点第（二）条规定处置的，可参照土地出让价款或划拨价款的百分之二十与重新签订出让合同约定开工时间的土地市场评估价的百分之二十，按孰高原则，产权人在 2016 年 12 月 31 日之前缴纳土地闲置费后，允许产权人在 2017 年 12 月 31 日之前动工开发。逾期仍未动工开发建设的，按照闲置土地处置有关规定处理。

（二十七）建立土地使用权退出机制。产权人因自身原因无法动工开发建设的，可在出让合同或划拨决定书约定动工开发日起两

年期限届满的 60 日前，主动申请终止出让合同或撤销划拨决定书，未按出让合同或划拨决定书约定动工开发满一年的须按规定缴交闲置费。经国土资源部门报市政府批准后，可协议有偿收回土地使用权，收回土地价格按出让成交价或划拨价款的 70% 设定。

（二十八）已形成房、地登记用途不一致问题的处理。历史形成房、地登记用途不一致的，在办理土地使用权转让时，可将该房屋纳入土地开发投资进度核算范围，开发投资总额达到 25% 以上的，可办理转让手续。受让方需明确已知晓该房地产的土地、房屋用途不一致，并承诺按照土地用途进行开发建设并达到 25% 以上的开发投资进度要求方可再次转让。房、地登记用途不一致的，目前合法登记的建筑物基底面积超过原土地用途应建土地面积三分之一的用地不纳入闲置土地处置。

五、加强农村土地管理

（二十九）探索留用地物业置换。除实物留用、折算货币补偿外，探索用经营性物业置换农村集体经济组织的留用地。留用地置换物业时，由各镇区或市土地储备中心与被征地农村集体经济组织按照等值原则签订留用地置换物业协议，明确约定拟置换物业的位置、用途、面积、交付时间和交付标准等内容。对承诺留用地未有合适规划地块兑现的，鼓励各镇区或市土地储备中心提供现有物业给被征地农民集体选择置换；对历史已登记办证至被征地农民集体的留用地，鼓励各镇区或市土地储备中心与被征地农民集体协议约定在拟安置的留地上实施物业建设后进行置换，该留用地经市政府批准收回后由国土资源部门实施公开出让，研究出让时将配套建

设置换物业作为出让条件，成交后由属地镇区或市土地储备中心监督留用地置换物业协议的落实。

（三十）探索宅基地退出机制。对符合宅基地分配条件，重新安排宅基地或以地换房的村民，应与所在村民委员会（或村集体经济组织）签订旧宅基地退出合同，约定未按时退回宅基地的违约责任，确保按期拆除旧房。对退出的宅基地由村民委员会（或村集体经济组织）在符合规划前提下，向国土资源部门申请将成片的闲置、低效宅基地用地改为村经济发展用地。

（三十一）中心城区范围村改居后土地权属确定。对于中心城区（含石岐区、东区、西区、南区）范围内村改居后，农村集体经济组织已解散，因国家建设需要已征收土地，但因历史原因造成地块之间的道路、缝隙未经征收的，经公示无异议后，按国有土地办理确权。

（三十二）村与经济组织之间土地变更的处理。生产队、村或社区居民委员会名下已登记的土地使用权，因生产队、村或社区建设发展的需要，将土地使用权变更到其对应唯一经济实体（即经济合作社、经济联合社或股份合作经济联合社）名下的，不需税务部门出具凭证，可按权利人名称变更方式，由国土资源部门办理变更登记。涉税事宜由税务部门负责，并由产权人向税务部门申请。

（三十三）农村集体与其全资公司之间土地转让的处理。农村集体（含生产队、村委会、社区居委会、经济合作社、经济联合社、股份合作经济联合社等）对办证在其名下的房地产开发用地（土地用途为商业、商业住宅、住宅），在征得农村集体村民会议 2/3 以上成

员或 2/3 以上户代表同意的前提下，可通过协议方式将用地转让到该农村集体成立的一家全资子公司名下（必须由农村集体为单一股东）。该公司受让村集体用地后必须遵守以下 2 个原则：1、不得以转让公司股权、股份或通过合资、合作等方式变相转让土地使用权；2、若要进行土地使用权交易，或以土地使用权为条件合营合作建房的，必须符合土地使用权转让相关规定通过土地交易机构公开进行。

六、附则

本意见自发布之日起施行，有效期三年（已明确实施期限的条款除外）。本市之前相关政策文件与本意见不一致的，以本意见为准。本意见由市国土资源局、城乡规划局、住房和城乡建设局负责解释。

中山市国土资源局

中山市城乡规划局

中山市住房和城乡建设局

2016 年 8 月 5 日