

梅州市关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的实施意见

为挖掘建设用地潜力，拓展建设用地空间，加快山区经济发展，助推绿色崛起，根据省委、省政府《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号）精神，现就推进我市旧城镇、旧厂房、旧村庄（以下简称“三旧”）的改造工作，制定本实施意见。

一、进一步明确推进“三旧”改造工作的重要性和紧迫性

（一）推进“三旧”改造是建设节约集约用地用地试点示范省的重要举措。省政府高度重视“三旧”改造工作，专门出台了《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》，并召开了全省“三旧”改造工作会议，明确要求各级各部门要把“三旧”改造作为建设节约集约用地试点示范省的重要内容，大力推进节约集约用地，千方百计盘活存量土地，统筹保障发展和保护资源，确保经济社会又好又快发展。各级各有关部门一定要按照上级的部署和要求，切实增强工作责任感和紧迫感，加大力度，加快进度，通过抓好“三旧”改造，进一步提高节约集约用地水平。

（二）推进“三旧”改造是推动绿色崛起、实现科学发展的有力保障。改革开放以来，我市经济社会在保持较快发展的同时，

消耗了大量土地资源，土地资源供求矛盾日益突出，严重制约着可持续发展。大力推进“三旧”改造，通过土地使用权置换盘活供而未用、用而未尽的土地，加大闲置土地处置力度，促进节约集约用地，是解决我市土地资源瓶颈、促进科学发展的根本出路。因此，各级各有关部门要从推动绿色崛起、实现科学发展的高度，充分认识“三旧”改造的重要意义，不断创新思路，研究对策，加快推进“三旧”改造工作，为推进产业转移、加快山区经济发展提供有力的用地保障。

（三）推进“三旧”改造是建设宜居城乡的有效手段。目前，我市已利用土地普遍存在着低效、粗放的用地现象。推进“三旧”改造，激活土地的再次利用，有利于拓展发展空间，进一步提高建设用地利用效率，切实改善人居环境，增强城市发展的承载能力，对创建“三名城一基地”和提升城市品位具有重要意义。各级各有关部门要结合实际，大胆探索，深化改革，通过制度创新和政策完善，有效破解“三旧”改造的难题，实现在新增用地逐年减少、单位建设用地产出逐年提高的条件下，通过改造旧城镇、旧厂房、旧村庄，进一步改善环境，提升城市品位。

二、“三旧”改造的总体要求和基本原则

（一）总体要求。

以科学发展观为指导，围绕提升综合竞争力和资源承载能力，切实转变发展观和用地观。遵循“全面探索、局部试点、封闭运行、结果可控”的原则，在不突破土地利用总体规划确定的

耕地保有量、基本农田面积和建设用地总规模的前提下，积极稳妥推进“三旧”改造工作。将“三旧”改造与农村土地整治有机结合，统筹规划、全面推进土地综合整治。以推进“三旧”改造工作为载体，促进存量建设用地的“二次开发”，统筹城乡发展，优化人居环境，改善城乡面貌，努力建设生产发展、生活富裕、生态良好、文化繁荣、社会和谐、人民群众充满幸福感的新梅州。

（二）基本原则

——**政府引导，市场运作。**政府统一组织，制定专门政策，充分调动政府、集体、土地原使用权人及相关权利人的积极性，吸引社会各方广泛参与，实现多方共赢，确保国有、集体资产的保值、增值。政府要正确引导，加强监管，确保改造规范推进。

——**明晰产权，保障权益。**调查摸清“三旧”现状，做好“三旧”土地的确权登记工作。属于“三旧”改造的房屋和土地，未经确权、登记，不得改造。正确处理“三旧”改造过程中的经济、法律关系，切实保障土地权利人的合法权益，维护社会稳定。

——**统筹规划，有序推进。**统筹经济社会发展和资源环境保护，依据国土规划、主体功能区规划、土地利用总体规划和城乡规划，科学制定“三旧”改造规划，并强化规划的统筹管控作用。严格界定“三旧”改造范围，对列入改造范围的，必须编制控制性详细规划和改造方案，有序推进。严禁擅自扩大“三旧”改造政策的适用范围。

——**节约集约，提高效率。**通过市场运作和公开规范的方式，

强化市场配置土地，促进土地高效利用。严格执行土地使用标准，提高土地使用强度。创新机制方法，强化土地资源、资产、资本“三位一体”管理，实现土地利用效益的最大化。

——尊重历史，客观公正。既要做好与国家、省法律政策的衔接，防止发生新的违法违规用地行为，又要兼顾各地发展历史和土地管理政策的延续性，妥善解决历史遗留问题。要科学合理地制定改造方案和配套政策，改造利用与完善手续相挂钩，做到公开、公平、公正。

三、紧密结合经济发展实际，合理确定“三旧”改造范围

市县两级要紧紧围绕产业转移、城市形象提升和功能完善、城乡人居环境改善、社会主义新农村建设等战略部署，在有利于进一步提高土地节约集约利用水平和产出效益的前提下，确定“三旧”改造范围。下列土地可列入“三旧”改造范围。

（一）城市市区产业“退二进三”企业工业用地、因城市规划调整不再作为工业用途的厂房；国家产业目录规定的禁止类、淘汰类产业的原厂房用地；不符合安全生产和环保要求的工业用地。

（二）布局分散、条件落后，规划确定改造的城镇和村庄。

（三）列入“万村土地整治”示范工程的村庄。

（四）旧城镇、旧村庄改造中涉及的，符合土地利用总体规划和城乡规划的边角地、夹心地、插花地。

（五）符合土地利用总体规划和城乡建设规划，列入“三旧”

改造规划，经依法批准农用地转用的集体建设用地。

四、落实责任，成立专门机构

市、县两级要成立由同级政府牵头，发改、规划、国土、建设、财政及其他相关部门参与的“三旧”改造办公室，落实办公地点、经费和人员。“三旧”改造办公室主要负责联系和协调相关单位；“三旧”改造政策的制定和宣传工作；牵头做好“三旧”用地摸底清查工作，编制“三旧”改造规划，制订年度实施计划，编制改造方案；改造方案、土地出让方式、出让金收益分配等工作的审核。

“三旧”改造工作覆盖面广、工作量大、技术含量高，各相关职能部门要各司其职，各负其责，积极配合，主动服务，优化程序，凡涉及“三旧”改造项目的审批事项，应采取提前介入、并联审批的方式加快办理，切实提高工作效率，为“三旧”改造工作营造高效的行政服务环境。各部门职责分别是：**发改部门**负责立项和产业政策制订；**规划部门**负责指导、编制和审查“三旧”改造规划、近期改造片区的详细规划，提供项目的规划条件，及时办理项目有关手续；**国土部门**负责办理农用地转用、征收土地等用地手续，负责土地确权、登记，组织国有建设用地使用权招标、拍卖、挂牌出让和协议出让；**建设部门**负责“三旧”改造中房屋的拆迁管理，工程项目建设监管；其他相关部门各司其职、各负其责，积极做好相关工作。

五、统筹规划，有序推进“三旧”改造工作

（一）开展调查摸底工作。市县两级要认真开展“三旧”用地的调查摸底工作，将每宗“三旧”用地在土地利用现状图和土地利用总体规划图上标注，并列表造册。摸底清查的具体工作由市、县（市）“三旧”改造办公室牵头，相关职能部门配合完成。在摸底清查阶段，采取土地使用者主动申报和市、县（市）“三旧”改造办公室普查两种形式。其中土地使用者主动申报方式，由市、县（市）“三旧”改造办公室在当地主要媒体上发布公告，符合条件的土地使用者或市场主体在规定时限内，到指定地点进行登记。

（二）制定“三旧”改造规划。市、县（市）“三旧”改造办公室要根据土地利用总体规划和城乡规划，围绕本地区经济社会发展要求，牵头做好本地区的“三旧”改造规划。

（三）制定年度实施计划。市、县（市）“三旧”改造办公室应依据“三旧”改造规划，制定年度实施计划，明确改造的规模、地块和时序，纳入城乡规划的年度实施计划。涉及新增建设用地的，纳入土地利用年度计划，依法办理农用地转用或按照城乡建设用地增减挂钩的政策规定办理。

（四）制定改造方案。对应制订改造方案的项目，分别由市、县（市）“三旧”改造办公室或原土地使用者及市场主体制订详细的改造方案，改造方案应明确改造的位置、四至、面积、改造方式等内容。

（五）做好改造方案的审批工作。涉及征收土地的，改造方

案应及时上报省政府审批，按省的批复实施改造；不涉及征收土地的，改造方案由市、县（市）“三旧”改造办公室审核同意后报同级人民政府批准实施。

（六）完善历史用地手续，实施改造。改造方案经批准后，各级人民政府应按照制定的改造方案完善改造范围内的各类历史用地手续，然后实施改造。

六、因地制宜，采用多种方式推进“三旧”改造

（一）政府实施改造。对列入“三旧”改造规划和年度实施计划的，可由市、县（市）人民政府依法实施收回、收购土地使用权，纳入土地储备，以招标、拍卖或挂牌方式供地。收回、收购土地使用权的有关事项，按照《梅州市土地储备办法》（梅市府〔2006〕35号）的有关规定办理。

（二）产权人自行改造。对列入改造规划的工业用地、低效用地，鼓励原产权人自行实施改造。具体程序如下：

- 1、原产权人向“三旧”改造办公室提出申请；
- 2、拟订改造方案；
- 3、改造方案征求规划、国土部门意见；
- 4、改造方案由市、县（市）“三旧”改造办公室审核同意后报同级人民政府批准；
- 5、补缴改变土地用途或土地使用条件的差价；
- 6、按规划实施改造。

（三）市场主体实施改造。鼓励市场主体通过收购土地使用

权及地上建筑物、构筑物实施改造。具体程序为：

1、市场主体实施收购土地使用权；

2、编制宗地权属分布图和各宗地的权属状况列表（含权利人、权属性质、土地坐落、宗地面积、用途、使用期限、土地证书编号等；其中无权属证明材料的，应由当地村（居）委证明权属实际归属）；

3、编制改造方案，其中涉及集体土地的，改造方案应报省政府审批；使用国有土地的，改造方案由市、县（市）“三旧”改造办公室审核同意后报同级人民政府批准后实施。

4、涉及集体土地的，征地手续连同改造方案一并报省政府批准；涉及国有土地的，办理土地转让手续，同时补缴地价。

（四）农村集体建设用地改造。鼓励原批准农用地转为建设用地或历史取得的集体建设用地依法办理征收手续，经批准转为国有后实施改造。具体程序为：

1、所有权人提出申请（需出具经村民代表大会 2/3 以上代表同意的证明）；

2、报省政府批准征收土地；

3、制定改造方案，由市、县（市）“三旧”改造办公室审核同意后报同级人民政府批准实施；

4、由农村集体自行改造的，土地使用权参照留用地供地方式，无偿返拨给农村集体；农村集体与市场主体合作改造的，农村集体自用部分，采取无偿返拨方式供地，市场主体分摊的土地

使用权，按合作比例确定的面积办理转让手续。以无偿返拨方式取得的土地使用权，无需签订《国有建设用地使用权出让合同》，使用年限按照各种用途的法定最高年限确定，享有出让土地同等的权利和义务，其《土地使用证》证载土地使用类型为返拨。

（五）鼓励各地探索利用社会资金开展“三旧”改造。除鼓励土地权利人自行改造外，在明确改造涉及的收购土地、房屋拆迁最低价，并收取一定的土地纯收益的情况下，对列入“三旧”改造规划的项目，可在确定开发建设条件的前提下，由市、县（市）人民政府将拆迁及拟改造土地的使用权一并交由国土资源部门通过招标方式确定土地使用权人，将改造项目交由中标人按照公平、自愿的原则自行制定收购土地、房屋拆迁补偿标准。中标人制定的各类标准不得低于标书上承诺的补偿标准。

七、分类处置，完善“三旧”改造涉及的各类历史用地手续

纳入“三旧”改造范围、符合土地利用总体规划和“三旧”改造规划、没有合法用地手续且已使用的建设用地，按不同情况，按以下方式完善用地手续：

（一）1987年1月1日之前的用地，符合土地利用总体规划的，按原国家土地管理局1995年3月11日发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后，办理国有建设用地确权登记发证手续；确权登记的土地使用权统一登记为划拨土地使用权；产权人在确权登记后，申请办理出让的，以协议方式补办出让。

（二）用地行为发生在 1987 年 1 月 1 日之后、2007 年 6 月 30 日之前，无合法用地手续，且有上盖建筑物的历史用地，可按现状，经省政府批准征地后，完善用地手续。程序为：

1、当地“三旧”改造办公室制订改造方案；

2、改造方案由市人民政府汇总后，报省政府审批；

3、省政府批准改造方案后，由省国土资源厅批复市人民政府，属各县（市）上报的，由市人民政府转发省国土资源厅的批文；

4、按照历史用地发生时的法律规定进行处罚（处罚金额不高于 10 元/平方米）；

5、实施协议出让。

（三）“三旧”改造涉及的多宗国有建设用地之间的间隔用地、原道路用地，在符合“三旧”改造规划和年度计划，且当地居（村）委未提出权属争议的情况下，作为国有土地，列入改造方案，直接由市、县（市）人民政府收回或直接以协议方式出让给原土地使用者或市场主体。

（四）纳入“三旧”改造范围，没有合法用地手续的土地，符合土地利用总体规划而又保留为集体土地性质的，可根据村民代表大会的决议直接办理集体建设用地使用权出让手续，确定土地使用权人。

完善“三旧”改造中涉及的各类历史用地手续工作应当在 2012 年底前完成。2007 年 6 月 30 日之后发生的违法用地不适用上

述完善历史用地手续的规定。

八、边角地、夹心地、插花地（以下简称“三地”）的处置

“三地”是指“三旧”改造涉及的面积小于3亩，不超过改造宗地总面积10%，尚未建设的地块。

1、“三地”为国有土地的（即位于城市规划区内，当地村组没有证据证明属集体土地或当地村组证明已补偿清楚，不属农村集体经济组织所有的土地），以协议方式直接办理土地出让手续；

2、“三地”为集体所有农用地的，以批次用地形式报省审批农用地转用和土地征收，可以不举行听证，不办理社保，不安排留用地；

3、“三地”为集体建设用地的，纳入改造方案，征收土地连同改造方案一并报省政府审批。

九、采取灵活措施，促进土地集约节约利用

“三旧”改造过程中，涉及收回、收购土地使用权的，在符合土地利用总体规划和控制性详细规划的前提下，可采取土地置换等方式，调整土地使用权位置。土地置换地块必须为权属无争议，土地补偿清楚的地块。置换后，原土地使用权类型、用途、使用年限不变。

十、加大扶持力度，充分调动社会资金参与改造的积极性

（一）市、县（市）人民政府应保障开展“三旧”改造的工作经费。对“三旧”改造涉及的城市（城镇）公共基础设施，应从土地出让金中安排相应的资金予以支持。

（二）在“三旧”改造中，对收回、收购国有建设用地和征收集体土地后通过招标拍卖挂牌方式出让的，在扣除土地取得成本后，其土地出让纯收益按不高于 60%的比例拨给原土地使用权人、土地所有权人。符合上述情况的，在实施土地招拍挂出让前，市、县（市）“三旧”改造办公室应与原土地使用权人或农村集体经济组织共同认定土地取得成本，并签订协议，明确土地出让纯收益的计算方式及返还比例，返还时间等内容。

（三）为充分调动社会资金参与的积极性，“三旧”改造涉及补缴地价或协议出让的，按如下方式办理：

1、补缴地价。

（1）对划拨土地使用权补缴土地出让金的，应缴土地出让金按如下方式计算：应缴土地出让金 = 新土地使用条件下的出让土地评估价格 - 原划拨土地使用权权益价格。划拨土地使用权权益价格按照原证载用途出让土地评估价格的 60% 计算。同时将收取的出让土地纯收益按不高于 60% 的比例直接返还给原土地使用者，用于实施改造。土地出让合同显示的出让金为扣除返还金额后的实际出让金收入。

（2）对于改变土地用途或改变土地使用条件补缴地价的，按两种用途或两种使用条件评估差价的 100% 计算出让金，出让金按不高于 60% 的比例直接返还给用地者。土地出让合同显示的出让金为扣除返还金额后的实际出让金收入。

2、协议出让。对于完善历史用地手续后协议出让的，由当

地“三旧”改造办公室认定土地取得成本后，将土地出让纯收益按不高于 60% 的比例返还给用地者。土地出让合同显示的出让金为实际征收额。

3、关于土地取得成本的认定。

土地取得成本应由当地“三旧”改造办公室认定。其中由市、县（市）土地储备机构实施收购的土地，或由市场主体补偿、拆迁取得的土地，可将土地取得成本的 10% 作为合理利润，纳入土地取得成本，随土地成本一并返还给土地储备机构或市场主体。

（四）对现有工业用地改造后不改变原用途，提高容积率的，不再增缴土地价款。