

南阳市人民政府文件

宛政〔2018〕3号

南阳市人民政府 关于中心城区土地利用综合改革的实施意见

宛城区、卧龙区人民政府，城乡一体化示范区、高新区管委会，市人民政府有关部门：

近年来，我市节约集约用地取得了一定成效，但新增建设用地批而未征、征而未供、供而未用、用而未尽问题依然存在，城镇空闲和低效用地粗放式开发利用问题未能得到有效解决，极大地制约了土地资产价值的提升，严重制约了我市经济社会可持续发展。为进一步提升我市建设用地综合利用水平，创新土地资源规划、开发、供应、利用方式，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）、《河南省人民政府关于进一步加强节约集约用地的意见》（豫政〔2015〕66号）等文件精神，结合实际，制定本意见。

一、目标任务

全面完成“十三五”土地利用总体规划目标，充分推动新增和存量建设用地的有效供给和利用，突出盘活存量用地；建立健全中心城区范围内土地收储与供应、规划与建设的长效机制；加快处置城镇空闲低效利用土地消化，促进市场配置土地资源要素主体多元化、处置多样化、监管规范化。

长期目标是：通过努力，3-5年累计储备存量建设用地规模达到30000亩，新增建设用地50000亩；力争到2020年盘活存量建设用地10000亩（其中经营性用地约7000亩）、新增建设用地15000亩（其中经营性用地5000亩），实现土地出让收入约200亿元。

短期目标是：到2018年储备新增国有建设用地1500亩，盘活利用国有建设用地2000亩，预期土地出让收入约55亿元；2019年储备新增国有建设用地1500亩，盘活利用国有建设用地2000亩，预期土地出让收入约55亿元；2020年储备国新增有建设用地2000亩，盘活利用国有建设用地3000亩，预期土地出让收入约77亿元。

二、综合利用方式

坚持“规划先行、依法依规、政府主导、以用为先”的原则，科学编制盘活城镇空闲低效用地建设规划和年度计划，以盘活城镇空闲、低效用地消化利用为重点，强化政府对土地市场的科学管理和有效调控，使新增建设用地规模得到有效控制，城镇空闲、低效利用的存量土地得到充分利用，城中村（旧区）改造土地利用结构更加优化，增值土地资源的资产价值和资本价值，

实现资源、资产、资本一体化运作，使我市固定资产投资增加，单位 GDP 建设用地量下降，节约集约利用土地水平明显提升。

（一）扩充存量建设用地项目库

1. 编制存量建设用地再开发专项规划。根据城市规划和城中村（旧区）改造计划以及产业发展规划、土地利用总体规划，由市国土资源部门会同相关部门科学编制城镇空闲低效利用建设用地再开发专项规划。重点围绕百城建设提质工程，算清发展需要的空间、资金和能够开发利用的土地资源“两本账”，科学编制土地储备中长期规划；结合经济发展水平、财力状况、土地市场、土地供应量、重点项目实施方案、政府债务限额、城中村（旧区）改造及低效用地再开发项目安排等因素，改进土地储备年度计划编制，加大对城镇空闲低效利用土地的收储力度，助推经济结构调整和产业转型升级。

存量建设用地再开发专项规划应以街坊为板块作为再开发单元编制专项改造规划开发方案。

2. 建立存量建设用地项目库。充分利用第二次土地调查、地籍调查、工业用地调查等成果，以街道（社区）为单元，开展存量建设用地利用现状及潜力再调查，特别是纳入城中村（旧区）改造的项目，摸清城镇空闲低效利用建设用地规模、分布、产业类型、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。同时建立有进有退、优胜劣汰的城镇空闲、低效利用建设用地再开发生态管理机制。每年定期开展存量建设用地补充更新调查，即时更新成果数据库，使存量建设用地数据更加精准，为决策提供可靠依据。

(二) 推进土地收储体制机制改革。树立经营土地、经营城市理念，改革土地收储体制机制，强化政府对城镇规划区内建设用地调控力度，增强土地收购储备的计划性和统一性，盘活存量、做优增量，有效发挥土地资源管理在推进百城建设提质工程等城镇建设中的重要作用。

由市土地管理委员会代表市政府全权管理和监督土地收购储备供应的组织协调和决策，市财政部门负责将收储资金纳入政府基金预算管理，市土地储备机构负责对各区土地储备机构实行业务管理和统筹协调，各区负责本辖区内收储项目的具体实施。

按照“先完善环境再整体开发，先统一整理再有序供应”的原则，积极探索通过政府购买服务实施储备土地的前期开发，包括与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设，研究探索通过 PPP 模式，合作开展土地前期开发工程项目。

将土地储备与城市生态环境、公共服务、文化教育、商业金融等各类项目建设统筹衔接，综合提升储备土地的开发利用价值。

(三) 依据城市规划集中成片开发。鼓励市场主体收购相邻多宗低效利用地块，申请集中改造开发；市投资集团、市土地储备机构要积极参与城镇低效用地再开发；市城乡规划部门可根据申请，依法依规将城中村（旧区）、居民点、城镇低效用地再开发涉及边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的零星土地成片规划，由辖区政府（管委会）组织征迁，市国土资源部门统一供地。低效用地成片改造开发涉及的零星新增建设用地及土地利用

总体规划修改，可纳入城市批次用地依法报批，涉及的新增用地计划指标由市政府在省下达的计划指标内安排。

（四）充分消化批而未供土地开发利用。批而未供是指已经省政府批准的国有建设用地，至今未实施土地供应的土地。对征地、拆迁等落实不到位的，项目所在区政府（管委会）要切实加大征迁力度，尽快完成征迁任务，市政府将建立土地征迁激励机制，对按时完成征迁任务的给予适当奖励；对因城市规划调整原因导致征而未供的，要按照城市规划要求及时调整用地；对因项目自身原因或资金未落实等因素未能供地的，由市政府出资征收土地，并纳入政府储备。

（五）多渠道处置闲置土地。闲置土地（供而未用）是指已实施土地供应，但没有按要求实施土地开发或没有达到开发要求的建设用地。闲置土地处置要分类施策，主要采取收回、置换、限期开工三种方式。因项目、资金、市场等原因造成土地闲置的，一是对确有开发建设计划的土地使用权人，在出具开工承诺后，按合同约定缴纳违约金后，重新约定开发建设时间（最长不超过一年）。二是对确实无法按照土地出让合同（或划拨决定书）约定开发建设的，划拨用地按原供地成本收回；出让土地因企业原因的无偿收回，因政府原因的有偿收回，工业用地采取协商方式收回。收回土地一律纳入政府储备，待重新供地时结算收回成本，原划拨决定书或土地出让合同自动终止。三是对因特殊原因无法开工建设的项目，按照有关规定在符合土地利用总体规划的条件下，采取置换的形式另行选择置换地块位置，以期尽快开工建设。

(六) 政府主导城中村(旧区)改造。城中村(旧区)改造按照“政府主导、规划引领、净地出让”原则进行。改造区域涉及国有建设用地的由政府依法收储,涉及集体建设用地的依法征收后纳入储备。并依据修建性详细规划及改造实施方案由市国土资源部门以挂牌或拍卖方式组织土地出让。

(七) 提高低效建设用地再开发。鼓励原国有土地使用权人进行改造开发。在符合规划的前提下,原国有土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。鼓励工业企业“退二进三”,市政府将在项目选址、规划审批、用地规模与计划安排等方面给予积极支持。利用现有工业用地,兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台等国家支持的新产业、新业态建设项目的,经市政府批准,可继续按原用途使用,过渡期为5年,过渡期满后,依法按新用途办理用地手续。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。中心城区土地利用综合改革工作涉及面广,政策性强,各级政府及相关部门要高度重视,加强组织领导,市政府成立由分管副市长为组长,市国土资源、监察、财政、住房城乡建设、农业、城乡规划、房产管理等相关部门负责同志为成员的市土地利用综合改革工作领导小组,领导小组下设办公室,办公室设在市国土资源局,市国土资源局局长兼任办公室主任,市国土资源局分管副局长兼任办公室副主任,领导小组办公室要统揽全局,把握方向,部署任务,检查进度,协调解决工作中存在的问题和困难。各区政府(管委会)、各有关部门要

勇于担当，各负其责，切实做到领导落实、任务落实、责任落实，加强分类指导和服务，开辟“绿色通道”，及时落实各项政策，明确具体操作规定，按时完成工作任务，形成齐抓共管，密切配合的工作局面。

（二）强化政府对土地一级市场的主导权。进一步规范土地出让行为，建立公开、公平、公正的土地市场秩序，充分发挥市场对城镇土地资源配置的决定性作用。通过“一个笼头”供地，实现政府对土地一级市场的实质性垄断。根据市场变化、用地需求情况，科学调控土地供应规模、结构和时序，有效保障各类用地需求。

（三）加大政府对土地利用计划的管控。中心城区各类建设用地必须严格按照土地利用总体规划和土地利用年度计划，坚持统一有序开发利用，严格控制新增建设用地，积极盘活存量建设用地。市国土资源部门要会同市发展改革、住房城乡建设、房产管理、城乡规划等部门，根据土地利用总体规划、土地利用年度计划、土地储备年度计划、城市规划、住房发展规划和市场供求状况等编制年度土地供应计划和房地产开发土地供应计划。商品住房供应量根据上年度商品住房库存情况适度增减。每年2月份市住房城乡建设部门应根据年度中心城区商品住房和保障性住房开发建设情况，将用地需求测算结果提供给市国土资源部门；市房产管理部门应将上年度中心城区商品住房的供应、成交量、库存总量及平均销售价格等数据提供给市国土资源部门。市土地储备机构根据年度土地储备计划，提供储备土地入市交易时序。市国土资源部门汇总后编制年度土地供应计划和房地产用地供应计

划，报经市政府批准后，于每年3月31日前通过国土资源动态监测与监管系统报送国土资源部，及时向社会公开发布。

(四) 完善监督管理机制。建立低效存量建设用地退出倒逼机制，构建土地利用绩效评价体系，形成有效的覆盖批、供、用、查全过程的监督机制；将闲置土地信息录入土地市场动态监测与监管系统备案，加快企业信用管理制度建设，并将开发企业违规违约情况记入诚信体系系统，同时，通过门户网站等形式向社会公开。情况严重的纳入“黑名单”，限制参与全市国土资源开发利用等工作。

2018年1月17日

主办：市国土资源局

督办：市政府办公室五科

抄送：省国土资源厅，市委各部门，市人大，市政协，市法院，市检察院，南阳军分区。

南阳市人民政府办公室

2018年1月17日印发

