

武汉市人民政府文件

武政规〔2016〕1号

市人民政府关于进一步加强土地供应管理 促进节约集约用地的意见

各区人民政府，市人民政府各部门：

为进一步加强我市土地供应管理，促进节约集约用地，根据《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《湖北省人民政府关于实行最严格节约集约用地制度的通知》（鄂政发〔2014〕24号）、《中共武汉市委武汉市人民政府关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（武发〔2013〕15号）等精神，经研究，现提出如下意见：

一、坚持土地资源市场配置，深化土地有偿使用

（一）明确国有土地划拨供应范围。凡符合《划拨用地目录》

(国土资源部令第9号)的建设用地项目,可以采取划拨方式供地。《划拨用地目录》规定不明确的,按照以下原则办理:

1.《划拨用地目录》所述的非营利性项目和公益性科研机构,由市级以上(含市级,下同)相关行业行政主管部门认定。

2.公共租赁住房(含廉租住房)等保障性住房、“城中村”改造还建房、持有有效批文且纳入地方计划管理的部队保障性住房用地,可以划拨方式供地。

3.经市级以上外事部门认定的使领馆用地,可以划拨方式供地。

4.经市级以上民族宗教管理部门认定的专门用于宗教活动的场所用地,可以划拨方式供地。

5.“三旧”改造、市级以上重点工程项目留置给村集体经济组织用于村集体经济发展的产业用地,可以划拨方式供地。

(二)明确国有土地公开出让范围。发挥市场在资源配置中的决定性作用,下列情形必须以招标、拍卖、挂牌方式出让土地:

1.政府储备土地和新增建设用地,经批准用于工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性建设的。

2.集体经济组织产业用地经批准转让,用于工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性建设的。

3.存量土地,经批准进行商品住宅建设的。

4.可以协议出让但有2个以上意向用地者的。

5.法律、法规、规章规定其他应当以招标、拍卖、挂牌方式出让

土地的情形。

(三)明确国有土地协议出让范围。国家没有明确规定必须以招标、拍卖、挂牌方式出让,且同一地块只有1个意向用地者的,可以采取协议方式供地。具体包括:

1.原划拨用地项目符合规划,并不改变土地用途、使用强度等现状条件补办出让的,可以协议方式供地。

2.企事业单位利用自有存量土地投资建设“三旧”改造和棚户区改造还建房、市级以上重点工程还建房、土地储备项目还建房,以及“三旧”改造范围内企事业单位利用自有存量土地进行非商品住宅建设的,经批准可以协议方式供地,但法律、法规、规章、《国有土地使用权出让合同》明确规定应当收回土地使用权重新公开出让的除外。

3.项目符合划拨用地条件,建设单位申请有偿使用的,可以协议方式供地。

4.经营性项目扩大用地,扩大地块面积偏小,形状不规则,难以独立成宗的,可以协议方式供地。

5.其他项目,国家相关政策明确规定可以协议方式供地的。

(四)丰富国有土地供应方式。国有土地租赁是国有土地有偿使用的一种形式,是出让方式的补充,除经营性房地产开发以外的项目,确需采取租赁方式用地的,可以租赁方式供地。省级以上人民政府批准实行授权经营或者国家控股公司试点的企业,可以采用授权经营、作价出资(入股)方式配置土地,其土地资产处置

总体方案应当按照规定报批。

(五)积极推进集体经营性建设用地交易。在符合规划和用途管制的条件下,非中心城区范围内的集体建设用地可以依法出让、租赁、作价出资(入股),用于非商品住宅建设,享有国有建设用地使用权同等权利。集体经营性建设用地使用权成交后,土地使用者应当与集体土地所有权主体、国土规划部门分别签订土地使用合同、土地利用合同。

(六)明确土地使用年限。划拨用地不设定使用年限。出让用地设定最高使用年限:居住用地70年,工业、商务办公、教育、科技、文化、卫生、体育用地50年,商业、旅游、娱乐用地40年。工业用地可结合产业类型和产业生命周期弹性确定出让年限。

(七)完善土地有形市场建设。坚持统一供应计划、统一交易平台、统一交易规则、统一价格体系、统一信息发布,加快构建全市统一的土地有形市场,将全市采取招标、拍卖、挂牌等公开方式出让的土地集中纳入市级土地有形市场交易。规范公开交易行为,大力推进国有建设用地使用权采取网上交易方式公开出让。需要以招标、带方案挂牌等方式出让国有土地的,由市人民政府相关部门或者项目所在区人民政府拟订具体实施方案,与供地方案一并报市人民政府审批。土地公开出让坚持“市场主导”原则。因城市规划实施和城市功能实现,地块开发有特殊要求的,应当按照“依法依规、公开公平、实事求是”的原则从严把握,并报市人民政府批准后列入公开出让文件。

二、完善土地价格确认机制,强化土地收益管理

(一)土地出让价格管理。土地出让底价、起拍(始)价依据土地评估价,综合考虑产业政策、土地市场行情等因素,采取集体决策方式确定,且不得低于国家、省规定的最低地价标准。市国土规划部门要建立土地评估机构入围招标、土地评估价格异议救济、土地评估机构激励惩罚等制度,规范土地评估市场,促进土地估价行业健康发展;要成立土地价格管理小组,定期召开地价审查会,确定土地价格。

(二)土地储备成本管理。储备主体依据土地评估价,综合考虑土地市场行情、地块历史投入、企业改制职工安置等因素,采取集体决策方式,严格控制土地储备成本。储备主体综合考虑房屋土地征收成本、财务成本等因素测算土地储备成本,作为储备土地供应的必备要件;项目完成供地后,由财政部门审核认定土地储备成本,并返还储备主体。

(三)土地收益确定及控制标准

1.政府储备地块,按照土地成交价与储备成本之差计收政府土地收益。工业用地,政府土地收益原则上不得低于土地评估价的 20%。限价商品房以外的其他用地,采取房屋征收方式实施土地储备的,政府土地收益原则上不得低于土地评估价的 20%;采取宗地收购(收回)方式实施土地储备的,政府土地收益原则上不得低于土地评估价的 50%。

2.委托交易地块,属于工业用地的,按照土地成交价的 20%核

定政府土地收益。属于其他用地,容积率在 3.5 以内(含)的,按照土地成交价的 50%核定政府土地收益;容积率超出 3.5 的,以建筑面积均摊,按照 3.5 以内部分土地成交价的 50%与 3.5 以上部分土地成交价之和核定政府土地收益。

3.协议出让地块,不改变土地用途的,按照本意见委托交易地块相关规定核定政府土地收益;改变土地用途的,按照新、旧用途土地评估价格之差核定政府土地收益。

4.项目经批准扩大用地,且扩大用地由项目业主自行整理的,扩大用地部分按照土地成交价与土地整理成本之差核定政府土地收益。工业用地,政府土地收益原则上不得低于土地评估价的 20%。其他用地,以房屋交易方式实施土地整理的,政府土地收益原则上不得低于土地评估价的 20%;以宗地交易方式实施土地整理的,按照本意见协议出让土地相关规定核定政府土地收益。

5.由于地块取得成本过高、其他地块成本转移等原因,导致政府土地收益达不到上述标准,或者因项目平衡需要与其他优质地块搭配供应的,应当在供地前报市人民政府批准。

(四)划拨用地土地价格管理。划拨用地不计收政府土地收益。项目使用储备土地的,用地单位应当支付土地储备成本及相关税费;项目用地未纳入土地储备的,用地单位自行承担土地取得成本及相关税费。划拨用地按照规划批准配套的经营性部分,按照本意见相关规定计收政府土地收益。

(五)租赁用地供地价格和政府土地收益管理。由市国土规

划部门依据土地市场行情、产业政策等适时公布租赁用地供地价格和政府土地收益标准。

三、实施项目用地分类管理,规范用地供应行为

(一)工业项目。鼓励工业项目进园区集聚发展,从严控制零星工业用地。支持小微企业通过利用存量土地、租赁标准厂房等途径解决生产经营场所。对“退二进三”、转型升级的企业,优先在工业园区内安排建设用地或者提供标准厂房。

1.明确准入门槛。各类开发区要严格控制房地产开发,生产和基础设施用地比例不得低于70%。国家级开发区、省级开发区、其他工业集中区新建工业项目亩均投资分别不低于300万元、200万元、100万元;投产后亩年均税收分别不低于25万元、15万元、10万元。新建工业项目容积率原则上不低于1.0,建筑系数原则上不低于40%,行政办公和生活服务设施用地不超过项目用地的7%。

2.结合产业类型和产业生命周期弹性确定土地出让年限。探索实行“租让结合、先租后让、区别产业类型确定出让年限”的工业用地供应制度,减轻工业企业首期投资压力;首期出让、租赁年限届满后,再视项目情况继续有偿使用或者收回土地使用权。由市国土规划部门会同市经济和信息化部门研究出台实施细则。

3.节约集约利用存量工业用地。存量工业用地在符合规划和不改变用途的前提下,经批准在原用地范围内增加建筑规模、利用地下空间的,不再增收土地价款。鼓励建设标准厂房,在标准厂房

集中区域,可根据需要建设各类公共服务平台。

4.加强工业用地管理。市国土规划部门负责统筹安排全市工业用地计划。市经济和信息化部门负责跟踪督促工业项目开工、建设、投产。各区人民政府负责出具辖区内工业项目产业类型、投入产出强度等情况的意见;未取得意见的项目一律不予供地。严禁擅自改变工业用地用途,对未开发建设的工业用地、2002年7月1日以后的新增工业用地、储备机构供应的工业用地,申请改变用途进行经营性开发的,应当由储备机构实施储备,采取招标、拍卖、挂牌方式出让。

(二)土地交换项目。土地交换是指2个或者多个土地使用者之间,因土地储备、项目用地调整等原因,对原有地块进行部分或者整体调换的行为。土地交换应当遵循价值对等、差价互补的原则。当事各方交换后所获得土地的用途、使用权类型,应当与其交换前所持有土地的用途、使用权类型一致。土地交换方案及交换价格,由交换当事各方依据土地评估价等协商拟订,报国土规划部门按照规定审批。

(三)出让土地改变使用条件项目。区分扩大用地、提高土地使用强度、改变土地用途等情形分类管理。

1.经营性项目扩大用地,可以独立成宗的,在明确地块相关情况的前提下,以招标、拍卖、挂牌方式出让扩大用地;符合本意见第一条第(三)款有关规定的,经依法批准,可以协议方式出让扩大用地。土地出让底价确定及政府土地收益计收,适用本意见第二

条相关规定。

2.经营性项目提高土地使用强度,新增建筑面积补缴政府土地收益,按照国土规划部门批准调整时的评估楼面地价核定,评估期日设定为容积率调整批准文件签发日。因加装电梯等公共配套设施建设增加面积的,不予补缴政府土地收益。

3.经营性项目局部改变土地用途,按照新、旧用途土地评估价格之差核定政府土地收益。因城乡规划修改、城乡基础设施建设影响等原因调整项目局部用途的,按照新、旧用途土地评估价格之差的50%核定政府土地收益。

4.出让土地改变使用条件项目,事前已进行资金平衡测算并报市人民政府批准的,按照批准的标准补缴政府土地收益。

(四)竣工验收规划条件核实增加建筑面积项目。按照国土规划部门规划条件核实时的评估楼面地价核收政府土地收益。

1.分期核实项目,建设单位可选择分期或者一次性缴纳超建部分政府土地收益。分期缴纳的,按照各期规划条件核实时的评估楼面地价核定政府土地收益;一次性缴纳的,应当在核实总面积超出出让合同批准面积时缴纳,并按照超出时对应的规划条件核实时的评估楼面地价核定政府土地收益。

2.公共租赁住房(含廉租住房)、限价商品房等保障性住房及“城中村”还建住房等项目,属于合理误差或者经住房保障房管等部门认定仍按照原批准方案销售的超建部分,按照原收益缴纳方案补缴政府土地收益;其他超建部分,按照评估楼面地价核定政府

土地收益。

3.加油站核实超建部分属于罩棚等构筑物的,按照商业用地基准容积率下基准地价对应楼面地价核定政府土地收益。补缴政府土地收益=基准地价÷基准容积率×超建建筑面积。

4.2011年12月31日前已核发最后一期房屋销售许可证,但未及时办理核实手续的历史遗留项目,可以按照最后一期销售许可证核发时点的评估楼面地价核定政府土地收益。

5.建设项目违反出让合同约定违法增加建设规模的,在核收超建部分政府土地收益的同时,按照出让合同约定收取超建部分违约金。

(五)地下空间项目。按照不低于相应主导功能用途、土地级别、使用年限的地上建设用地评估价的30%核定土地出让底价。

1.独立式地下空间项目,其土地出让底价按照不低于基准容积率下地上建设用地评估楼面地价与批准建筑面积之积的30%核定。

2.连建式地下空间项目,土地出让底价与地上部分合并计算。地下空间土地出让底价按照不低于地上地下总容积率下地上建设用地评估楼面地价与地下建筑面积之积的30%核定。

(六)公共停车场项目

1.单一功能公共停车场,按照街巷用地(公共停车场)划拨或者协议出让方式供地。复合功能公共停车场,按照街巷用地(公共停车场、配套商业),或者街巷用地(公共停车场)、商服用地(商务

办公)公开出让;区别街巷用地、配套商业、商服用地(商务办公)等情形,政府土地收益原则上不得低于工业评估地价的 20%、商业评估地价的 20%、相应用途评估地价的 50%。

2.建设单位利用自有用地建设停车场,不申请产权登记的,可以不再重新办理土地供应手续。需要产权登记的,原用地以划拨方式取得的,继续以街巷用地(公共停车场)划拨方式供地;原用地以出让方式取得的,以街巷用地(公共停车场)协议出让方式供地,新增建筑面积按照工业评估地价的 20%核定政府土地收益。

3.建设单位利用地下空间建设公共停车场项目,地面权属不变,地下土地权属依法确定给停车场建设单位。地下建设用地使用权价格按照地下空间管理政策确定。

(七)“城中村”改造产业项目。按照项目实施时的规划确定建设规模;村集体申请按照原核定规模建设、且不违反城市规划的,从其申请。需要以公开方式供地的,按照委托交易程序办理。

1.村集体持有的原核定规模以内部分分摊用地,以划拨或者协议出让方式供地;村集体持有的原核定规模以上部分分摊用地,以协议出让方式供地。村集体不持有的原核定规模以上部分,与原核定规模以内部分捆绑公开供地,并在供地文件中明确物业分配方案。属于工业类出让的,政府土地收益按照成交价的 20%核定;属于其他类型出让的,政府土地收益按照市场价的 50%核定。

2.产业用地整体转让。依法规范改制后村集体经济组织盘活产业用地,经股东大会同意,产业用地可以公开方式出让。区分工

业、其他等类型,分别按照成交价格的 20%、50%核定政府土地收益。产业用地出让前,所在区人民政府应当审查村集体经济组织制订的原村民安置补偿方案和生活保障方案,并对方案落实情况实施监督检查,保障原村民的合法权益。

3.村集体经济组织持有物业管理。产业用地划拨或者协议出让的,应当供应给经区人民政府确认的村改制经济实体及其全资子公司,土地登记时备注“产业用地”。产业用地经批准改变用途用于非商品住宅建设、仍由村集体经济组织持有,属划拨用地的,不补缴地价;属出让用地的,按照规定补缴政府土地收益差价部分。村集体经济组织持有的产业用地及地上建筑物确需转让的,应当按照规定办理土地出让手续;所在区人民政府负责审查村集体经济组织制订的原村民安置补偿方案和生活保障方案,并对方案落实情况实施监督检查,保障原村民的合法权益。

(八)其他项目

1.关于加气站、加油站项目。加气站项目,逐步纳入公开出让范围;加油站项目,以公开方式供地。加气站用地价格按照加油站用地价格的 50%确定。

2.关于清查补办项目。清查补办项目是指根据有关文件规定,已经市人民政府批准纳入清查补办范围、且在 2002 年 7 月 1 日前已实际使用的经营性用地和工业用地项目。此类项目用地在明确地块相关情况的前提下,以公开方式出让;2004 年 8 月 31 日前市人民政府已批准供地,但尚未签订土地出让合同的项目,参照清

查补办项目政策办理。

3.关于“城中村”改造奖励用地项目,奖励用地用于辖区内其他“城中村”或者重点工程还建房建设的,按照“城中村”还建用地供应政策办理;用于其他建设的,按照“城中村”产业用地供应政策办理。

4.关于地铁项目用地复合利用。按照建筑方案分层、分区,分类办理划拨或者出让用地手续。

四、开展节约集约用地评价,强化土地批后监管

(一)加快新增建设用地供应。加快已获批新增建设用地的征收、供应步伐,确定前五年累计供地率考核标准为60%。对供地率低于考核标准的区(平台公司),暂停新增建设用地审批。

(二)加强土地利用动态巡查。市国土规划部门要以供地政策落实、《出让合同》或者《划拨决定书》履行情况为重点,通过信息公示、预警提醒、现场核查、跟踪管理、竣工验收、闲置土地查处、建立诚信档案等手段,实现对辖区内建设用地批后开发利用的全程监管,促进已供土地及时高效利用。

(三)加大闲置土地处置力度。严格落实《闲置土地处置办法》(国土资源部令第53号),综合采取挂牌督办、约谈问责等形式督促闲置土地再利用。因企业原因造成的土地闲置,超过约定时间未动工开发满1年的,按照土地出让或者划拨价款的20%核收土地闲置费;未动工开发满2年的,按照法律、法规规定或者合同约定应当收回土地的,要依法收回土地使用权。对闲置用地的

企业,列入用地信用黑名单,在闲置土地处置完毕前,不得再竞买新的土地,不得办理被认定为闲置土地的转让、出租、抵押和变更登记。

(四)建立项目用地竣工核验制度。将建设项目依法用地和履行土地《出让合同》、《划拨决定书》的情况,作为建设项目规划条件核实的一项内容。没有国土规划部门的检查核验意见或者检查核验意见不合格的,不得通过规划条件核实。

(五)积极开展土地集约利用评价。建立城市建设用地和开发区土地集约利用评价成果发布与共享制度,不断拓展评价成果应用领域和服务范围,同时建立新增建设用地计划指标分配与节约集约用地成效挂钩制度。

五、明确土地管理工作职责,提高用地服务效能

(一)市国土规划部门要进一步规范建设用地供应管理,督促建设单位完善规划用地手续,切实简化办事程序,提高服务效能;要加强对土地市场的监管,对不按照规定进入有形市场交易或者不按照规定供应土地的行为,要严格依法查处。市财政部门要积极创造条件,加强政府土地收益征收管理。政府其他有关部门以及土地供应相关机构工作人员,在办理土地供应事项中接受贿赂、营私舞弊、泄露秘密、玩忽职守的,由相关部门按照规定给予纪律处分;构成犯罪的,移交司法机关追究刑事责任。

(二)江岸、江汉、硚口、汉阳、武昌、青山、洪山区以及东湖生态旅游风景区范围内的国有建设用地供应,严格按照本意见规定

执行。东西湖、蔡甸、江夏、黄陂、新洲区以及武汉东湖新技术开发区、武汉经济技术开发区(汉南区)、武汉化工区可参照本意见精神,依法完善本区域范围内国有建设用地供应管理,规范国有建设用地供应工作。

(三)本意见有效期为5年,自2016年3月1日起施行,原《市人民政府转发市国土房产局关于完善供地管理政策促进经济发展意见的通知》(武政规[2009]9号)同时废止。我市以前制定的有关供地管理规定凡与本意见精神不一致的,按照本意见的规定执行。



抄送：市委办公厅，武汉警备区，各人民团体，各民主党派。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院、检察院。
各新闻单位，各部属驻汉企业、事业单位。

武汉市人民政府办公厅

2016年1月14日印发
