关于《金华市城镇低效用地认定办法》的

起草说明

一、起草背景

2023年9月，自然资源部印发《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）（简称《通知》），金华市被列入低效用地再开发试点城市。根据《通知》，试点城市需“严格调查认定和上图入库。探索完善评价方法, 因地制宜制定低效用地认定标准”。为贯彻落实《通知》，2024年4月金华市深改委印发《金华市低效用地再开发试点实施方案》（金委改发〔2024〕6号），明确要制定低效用地调查认定技术方案，完成低效用地调查摸底、上图入库等工作。2024年9月，浙江省人大常委审议通过《浙江省国土空间规划条例》，其中，第四十九条规定“城镇低效用地的认定办法，由设区的市人民政府制定。”‌‌

为规范低效用地认定标准和认定流程，有效识别低效用地，盘活存量，推动低效用地再开发，根据《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）《自然资源部关于扩大深化低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2025〕83号）《金华市低效用地再开发试点实施方案》（金委改发〔2024〕6号）及利用管理有关规定，结合金华实际，制定本办法，拟以市政府名义印发，指导全市有序开展低效用地认定工作。

二、起草过程

2024年1月2日，金华市低效用地再开发试点领导小组办公室印发《金华市低效用地调查工作方案》，并附《金华市低效用地调查认定标准指引（试行）》《金华市低效用地调查工作指南（试行）》《金华市低效用地调查数据库标准（试行）》，其中明确对低效工业用地、低效居住用地、低效商服用地、低效村庄用地、历史遗留用地以及其他低效用地开展认定评价，并给出相应的认定标准。2024年12月31日，金华市低效用地再开发试点领导小组办公室下发《金华市低效资源市标库入库标准（试行）》《金华市低效用地调查数据库标准12月修订版》，明确按照低效用地资源“应调尽调、全面入库”原则，将低效用地类型调整为低效工业用地、低效居住用地、低效商服用地、低效公共服务设施和基础设施用地、低效村庄用地、历史遗留用地以及其他经认定的低效用地，同时调整认定标准。2025年，在《金华市低效资源市标库入库标准（试行）》的基础上，起草形成《金华市城镇低效用地认定办法》（以下简称《认定办法》）初稿。2025年5月13日，市资规局分管领导组织相关处室研究讨论《认定办法》初稿，征求相关处室意见，根据讨论意见进一步修改完善后形成征求意见稿。2025年6月10日和6月12日，分别征求局相关处室、市直有关部门、各县（市、区）政府意见，相关建议意见都予以了采纳吸收。

三、主要内容

《认定办法》共七条，包括总则、适用范围和定义、认定原则、认定标准、认定流程、职责分工和其他事项等方面内容。

（一）总则。为规范低效用地认定标准和认定流程，有效识别低效用地，盘活存量，推动低效用地再开发。

（二）适用范围和定义。本办法适用范围为全市行政辖区。本办法所称城镇低效用地，是指第三次全国国土调查及最新年度国土变更调查确定为建设用地，但存在布局散乱、利用粗放、建筑危旧、配套设施不足，或不符合生态、安全、产业、规划要求的存量建设用地。类型主要包括低效工矿用地、低效物流仓储用地、低效居住用地、低效商服用地、低效公服用地以及其他经县（市、区）人民政府组织认定需纳入低效用地再开发范围的用地。

（三）认定原则。城镇低效用地认定遵循分类认定、部门协同、实事求是、依法依规的原则。

（四）认定标准。根据低效用地类型，从土地利用强度、土地利用效益、土地利用现状、规划符合性等多维角度，分别对低效工业用地、低效物流仓储用地、低效居住用地、低效商服用地、低效公服用地等5类低效用地制定认定标准，并明确符合标准之一，即可认定为低效用地。

1.低效工业用地：①容积率低于1.0 或低于浙江省“标准地”控制指标60%的（行业有特殊要求的除外）；②低于当地上一年度分行业亩均税收平均水平40%的（涉及一企多地的，按每宗地的亩均税收认定；涉及一地多企的，按宗地上的企业税收之和认定）；③依据《危险房屋鉴定标准》（JGJ125-2016）评定为C级、D级的，安全隐患突出的；④国家产业政策规定的禁止类、淘汰类企业的用地；⑤不符合安全生产和环保要求，且整改后仍无法达到要求的；⑥可豁免情形：符合上述情形，同时符合“规上企业”，“战略新兴产业”，“对应行业工业项目“标准地”要求容积率低于1.0，且用地亩均税收大于8万元/亩”，“投产不满3年”等情形，则可以不予认定为低效用地。

2.低效物流仓储用地：①低于当地上一年度分行业亩均税收平均水平40%的；②建筑安全性低，存在安全隐患，危旧楼宇（库房）占比达50%以上；③纳入城市更新行动方案的仓储物流用地。

3.低效居住用地：①2000年底前建成，且满足以下条件之一的城镇老旧小区：容积率低于1.0的非别墅小区(各地可结合实际调整)；依据《危险房屋鉴定标准》（JGJ125-2016），房屋存在安全隐患或者危旧住宅楼栋占比达50%以上的。②群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多等需要改造的各类城中村，以及国家、省、市重大项目建设带动成片集体土地征迁的区块；③已纳入城市更新行动方案的老旧小区；④涉及地质灾害隐患点且尚未治理的；⑤超过土地使用权出让合同约定动工开发日期满2年，或已动工开发但中止建设满2年；土地使用权出让合同建设期满，已动工开发建设的土地面积超过应动工开发建设土地总面积的1/3但不足80%；或尚有按空间规划可单独开发利用的成片空闲土地。

4.低效商服用地：①零售商业用地、餐饮用地、旅馆用地、批发市场用地、商务金融用地、娱乐用地等低于浙江省商业服务业用地容积率下限指标的；②单位用地税收低于上一年度行业平均水平40%的；③商业服务业用地空闲地块面积达30%以上，或商服、酒店、批发市场、专业市场等空闲1年以上的；④房屋质量存在严重消防安全隐患、不符合安全生产和环保要求的；⑤已纳入城市更新行动方案的商业服务业用地。

5.低效公服用地：①空闲1年以上的教育用地、文化用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地、交通场站用地、公用设施用地；②已纳入城市更新行动方案的公服用地。

（五）认定流程。各县（市、区）人民政府作为辖区范围内城镇低效用地认定的责任主体，组织发改、经济和信息化、财政、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、教育、交通运输、商务、文化和广电旅游、应急管理、体育、统计、税务等行业主管部门，根据城市建设和产业发展需要，对辖区内的工矿企业、居住、商服、公共设施等项目进行调查，依据标准开展城镇低效用地认定工作。经认定为城镇低效用地的，由属地自然资源和规划部门纳入市级低效用地数据库备案。

（六）职责分工。明确了发改、经济和信息化、财政、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、教育、交通运输、商务、文化和广电旅游、应急管理、体育、统计、税务等行业主管部门在低效用地认定工作中的具体职责。

发改部门负责核查产业类型是否合规以及涉及服务业企业的低效清单。经济和信息化部门负责联合税务部门评估企业亩均税收是否符合低效标准，核查筛选出符合低效用地标准的工业企业清单。财政部门负责将低效用地认定必要的工作经费纳入本级财政预算。自然资源和规划部门负责以国土变更调查为基础，核实用地类型、权属、开发强度、规划情况等基础信息，汇总各相关部门形成的低效用地初步筛选结果，以及将认定结果纳入市级低效用地数据库，管理低效用地台账等工作。生态环境部门负责核查筛选出不符合环保要求的用地清单。住房和城乡建设部门负责评估住宅建筑质量、安全隐患是否符合低效标准，核查筛选出符合低效用地标准的住宅（城中村）清单。应急管理部门负责核查筛选出不符合安全生产要求的用地清单。教育、交通运输、文化和广电旅游、体育等其他行业主管部门负责配合资规部门核查筛选空闲的教育用地、文化用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地、交通场站用地、公用设施用地等用地清单。统计部门负责提供确定企业行业分类和代码。税务部门负责根据资规部门提供的企业名单和用地面积，提供是否符合低效用地认定标准的标签数据。

（七）其他事项。本办法自2025年\*月\*日起实施。各县（市、区）政府可在以上认定标准的基础上，结合实际进一步细化标准指标。

四、起草合理性

1.低效用地类型参照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》中的用途，同时与《金华市低效资源市标库入库标准（试行）》进行有效衔接，再结合金华实际情况，明确划分出5类低效用地。

2.设置认定标准时采用多维度综合评价的方式，构建的指标涵盖了土地利用强度（如容积率）、土地利用效益（地均税收）、土地利用现状（闲置、建筑物危旧、污染状况）、规划符合性（与现行国土空间规划、产业规划等的匹配度）等多个维度的综合评价体系，力求全面、客观反映用地“低效”的本质。同时，充分考虑不同区域、不同产业类型（工业、商服、住宅等）、不同发展阶段的特点，设定差异化的认定阈值，避免“一刀切”。此外，认定标准与《金华市低效资源市标库入库标准（试行）》进行有效衔接，以可获取、可量化的数据（如容积率下限）为基础，减少主观判断，提高认定的客观性和公信力。

3.认定办法明确了县（市、区）人民政府作为责任主体，设计了认定流程并明确了相关部门清晰的职责分工，具有可操作性基础。