

武汉市土地节约集约高效利用 实施细则

(征求意见稿)

为进一步提高我市土地节约集约利用水平，强化土地要素保障，规范土地市场行为，根据《武汉市人民政府关于推进自然资源节约集约高效利用的意见》，制定土地节约集约利用实施细则如下。

一、完善土地有偿使用制度

(一) 国有土地公开出让范围

发挥市场资源配置作用，下列情形必须以招标、拍卖、挂牌方式出让土地：

1. 储备土地和新增建设用地，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转让，用于工业、商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性建设的。产业用地超政策规模以上的部分，与政策规模以内部分搭配采取公开供地，并在供地文件中明确物业分配方案。
3. 存量土地，进行商品住宅建设的。
4. 可以协议出让但有 2 个以上（含 2 个）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。

（二）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，下列情形可以采取协议方式出让土地：

1. 原划拨、租赁用地项目符合规划，并不改变原土地用途、使用强度等现状条件补办出让的用地。但《国有土地划拨决定书》《国有土地租赁合同》及法律、法规、行政规定等明确应当收回土地使用权重新公开出让的除外。

2. 因公共利益需要，政府依法履行征收收回补偿义务，依照征收收回补偿协议，提供土地对被征收人进行补偿的用地。

3. 项目符合划拨用地条件，建设单位申请有偿使用的用地。

4. 经营性项目相邻地块，因土地面积偏小或者形状不规则等情形，经规划确认难以独立利用的用地。

5. 土地征收提供给村集体经济组织用于安置政策规模以内以及超政策规模以上的产业用地。

6. 历史遗留的地铁工程建设项目，地铁工程及施工用地按照划拨方式供地的，其相关物业用地可以采用协议出让方式供地。地铁工程新建的独立型、上盖型物业应当采用公开出让方式供地；配套型物业，可以采用协议出让方式供地。

7. 危险化学品生产储存企业自主搬迁改造，原有划拨土地按照新规划用途办理协议出让手续；原有出让土地按照新规划用途补办出让变更手续。

8. 利用存量土地建设租赁住房的，原有划拨土地按照协

议出让方式供地；原有出让土地按照新规划用途办理变更手续。

（三）国有土地租赁范围

工业用地、短期临时用地、企业改制用地，可以租赁方式供地。

（四）国有土地授权经营、作价出资（入股）范围

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）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、教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年，商业、旅游、娱乐用地 40 年。

二、进一步明确国有土地划拨供应范围

（一）划拨供地范围

按照国家法律法规和《划拨用地目录》规定的有关精神，下列情形可以划拨方式供地：

1. 公共租赁住房、廉租住房等保障性住房用地。
2. 部队保障性住房用地。
3. 市级以上外事部门认定的使领馆用地。
4. 市级以上民族宗教部门认定的宗教活动场所用地。
5. 土地征收、“城中村”改造还建房用地。
6. 土地征收提供给村集体经济组织用于安置政策规模以内的产业用地。

（二）非营利性证明文件

《划拨用地目录》所述的非营利性项目和公益性科研机构，由拟使用土地者提供拟建设项目的非营利性质证明文件，包括但不限于民办非企业单位登记证书、社会服务机构登记证书和国务院文件、行业主管部门文件等规定的审查意见、初审意见等。

三、完善土地价格收益确认机制

（一）土地价格管理

1. 市自然资源规划部门成立土地出让协调决策机构，负责土地出让金标准合规性审查。

2. 取得成本过高或者地块成本需要转移等原因，土地收益达不到标准的，供地前应当报市人民政府批准。

（二）公开出让土地价格及土地收益

1. 公开出让土地起始价

（1）公开出让土地起始价，依据土地评估价，综合考虑产业政策、土地成本、国家规定的计提费用、土地市场行情等因素，采取集体决策方式综合确定，且不得低于国家、省规定的最低地价标准。中心城区储备机构储备土地、新城及开发区储备土地、委托交易土地出让起始价由区人民政府（含开发区、风景区管委会，下同）负责审定；市储备中心储备土地、市交易中心委托交易土地出让起始价由市自然资源规划部门审定。

（2）公开出让土地起始价应明确住宅、商业等部分用途的供地价格和比例，并列入挂牌文件。土地成交后，按照

既定的比例对总成交价款进行分摊。商住地块可按不同用途划分用地范围的，自然资源规划部门规划方案审批时应当明确不同用途地块的用地范围和面积。

(3) 商业建筑规模占比超过 70%的商住项目，公开出让流拍后，可以下调土地出让起始价重新公开出让，下调后起始价不得低于国家、省规定的最低地价标准以及土地储备成本加规定的财政计提费用。

2. 公开出让土地收益

(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%。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%；采取宗地收回（收购）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，拟出让工业用地的，按照土地成交价的 20%核定政府土地收益。拟出让其他用地的，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。

(三) 协议出让土地价格及出让金标准

1. 协议出让土地价格

协议出让土地价格，依据土地评估价，综合考虑产业政策、土地成本、土地市场行情等因素，采取集体决策方式综

合确定，且不得低于拟出让土地所在级别基准地价的 70%。

2. 协议出让金标准

(1) 储备土地按照本细则规定的协议出让土地价格确定的方法核定土地出让金。

(2) 划拨土地补办协议出让不改变土地用途，拟出让工业用地的，按照协议出让土地评估价的 20%缴纳土地出让金；拟出让其他用地的，容积率在 3.5 以内（含）的，按照协议出让土地评估价的 50%确定土地出让，容积率超出 3.5 的，按建筑面积均摊计算协议出让土地评估单价，容积率 3.5 以内的建筑规模按照协议出让土地评估价的 50%核定土地出让金，容积率 3.5 以上的建筑规模按照协议出让土地评估价核定土地出让金。

划拨土地补办协议出让改变土地用途的，按照新、旧用途土地评估价格之差核定土地出让金标准。新建项目估价期日应以自然资源规划部门依法受理补缴土地出让金申请时点为准。已建成并交付入住项目估价期日应以各区人民政府组织认定的项目建成时点为准。

(3) 项目经批准整合相邻用地的，按照协议出让土地评估价与土地整合费用之差核定土地出让金标准，工业用地、其他用地以房屋交易方式整合的，原则上出让金标准不得低于土地评估价的 20%；其他用地以宗地交易方式整合的，原则上出让金标准不得低于土地评估价的 50%。土地整合费用由区政府确定的部门认定。

(4) 征收收回补偿的协议出让项目，原土地为划拨的，

原土地使用权人应当补缴土地出让金，出让金标准按照本细则中划拨土地补办协议出让规定的标准执行；原土地为出让的，按照拟征收收回的土地与拟协议出让的土地评估价之差核定土地出让金标准。

（四）储备土地成本

1. 储备主体依据土地评估价，综合考虑地块历史投入、企业改制职工安置等因素，确定土地储备收回（收购）成本。收回（收购）土地的补偿标准，储备主体与土地使用权人协商后，依法委托第三方机构确认。储备主体综合考虑房屋土地征收成本、土地收回（收购）成本、土地污染治理成本、财务成本等因素测算土地储备成本；项目完成供地后，财政部门审核认定土地储备成本，返还储备主体。

2. 储备地块可以按照出让地块规划净用地面积独立核算储备土地成本，出让地块规划净用地范围以外的规划道路、公园绿化、学校等市政及公益性设施用地的储备成本通过城建资金等其他渠道另行解决。

3. 片区储备项目，土地储备总成本按照基础设施用地、公益项目用地（含还建用地）、产业用地、开发用地四类用地进行成本分摊。中心城区旧城改建项目储备成本过高无法消化的，可以转移到其他储备项目平衡成本，缺口部分可从项目后续财政收入中予以补贴。

（五）划拨土地价格

建设项目使用储备土地的，按照土地储备成本核定划拨用地土地价格；建设项目使用非储备土地的，用地单位自行

承担土地取得成本。划拨用地按照规划批准配套的经营性部分，按照经营性用途出让土地评估价的 50%核定土地出让金标准。

（六）租赁土地价格

市自然资源规划部门依据土地市场行情、产业政策等适时公布租赁土地租金标准。

四、完善工业用地管理

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。

（一）明确准入门槛

各类开发区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%。自 2021 年起，各县（市、区）签订供地合同的工业项目，容积率 2.0 以上的项目占比不得低于 5%，2022 年不得低于 10%，2023 年不得低于 14%，2024 年不得低于 17%，到 2025 年不得低于 20%。

（二）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，不再增收土地出让金。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推广服务平台。

（三）加强工业用地管理

土地公开挂牌出让公告前，各区人民政府应当出具辖区内工业项目产业类型、投入产出强度等意见；供地后，经济和信息化部门负责跟踪督促工业项目开工、建设、投产。严禁擅自改变工业用地用途，确需改变的，需经市经济和信息化部门同意后，按照相关程序依法办理。

五、明确土地利用相关政策

（一）土地收回

有下列情形之一的，由自然资源规划部门报经同级人民政府批准，可以收回国有土地使用权：

1. 为实施规划进行旧城区改建确需使用土地的项目，自然资源规划部门应当明确规划意见。
2. 其他公共利益需要，确需使用土地的项目，依照法律规定确定公共利益需要的情形。
3. 土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满，土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的。
4. 因单位撤销、迁移等原因，停止使用原划拨的国有土地的。
5. 公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。
6. 闲置土地。

（二）土地交换

土地交换是 2 个及以上土地使用者之间，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、剩余使用期限，应当与其交换前所持有土地的用途、使用权类型、剩余使用期限一致。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定，报自然资源规划部门按照规定审批，交换土地均采取协议方式供地。

（三）出让土地改变使用条件

1. 经营性项目调整容积率的，需补缴土地出让金的，按照评估机构在新容积率规划条件下评估的楼面地价乘以新增建筑面积确定，估价期日应以自然资源规划部门依法受理补缴土地出让金申请时点为准。新增建筑面积按照相关部门批准变更规划条件所新增的建筑面积或竣工验收时实测的新增建筑面积核定。因调低容积率造成地价增值的，补缴土地出让金可按估价期日新旧容积率规划条件下总地价的差额确定。容积率调整前后均低于 1 的，按容积率为 1 核算楼面地价。

因加装电梯等公共配套设施建设增加面积的，不再补缴土地出让金。鼓励企业拓展用地空间，已出让工业项目经批准增加容积率的和利用地下空间的，不再补缴土地出让金。

2. 经营性项目局部改变土地用途，需补缴土地出让金的，按照新、旧用途楼面地价之差乘以建筑面积确定。新、旧用途楼面地价均为估价期日的市场价格。用地结构调整

的，分别核算各用途建筑面积变化带来的地价增减额，合并计算应补缴土地出让金。各用途的楼面地价按调整结构后确定。危险化学品生产储存企业工业用地调整用途的，需补缴土地出让金按照新用途楼面地价乘以新用途建筑面积，减去现状工业用地价格以及土地污染治理成本。

3. 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土地出让金。

（四）竣工验收规划条件核实增加建筑面积

自然资源规划部门按照土地评估价核收土地出让金，估价期日原则上以自然资源规划部门依法受理补缴土地出让金申请时点为准。

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土地出让金。

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土地出让金；其他超建部分，按照评估楼面地价核定土地出让金。

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土地出让金。
补缴土地出让金=基准地价×超建建筑面积。

4. 建设项目违反出让合同约定违法增加建设规模的，在核收超建部分土地出让金的同时，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%核定土地出让价格。

1. 独立式地下空间项目，其土地出让价格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，土地出让价格与地上部分合并计算。地下空间土地出让价格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。

3. 配建地下停车场净用地面积按水平投影最大计容用地面积确定。

（六）交通场站用地项目

1. 符合《划拨用地目录》的交通场站用地，可采取划拨方式供地；不符合的，应依法实行有偿使用。对新建独立占地的、经营性的交通场站用地（含配套商业在 20%以内的），同一宗用地公告后只有一个意向用地者的，可以协议方式供应土地。配套商业超过 20%的，按照交通场站用地、商业服务业用地公开出让；区别交通场站用地、商业服务业用地等情形，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 50%。

2. 建设单位利用自有用地建设停车场项目，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，继续以交通场站用地划拨方式供应；原用地以出让方式取得的，以交通场站用地协议出让方式供应，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

1. 按照项目实施时的规划确定建设规模；村集体申请按照自然资源规划部门确定的政策规模建设、且不违反城市规划的，从其申请。需要以公开方式供地的，经区人民政府审查同意后，按照委托交易程序办理。

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。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和租赁住房建设、仍由村集体经济组织持有，属划拨用地的，不补缴土地出让金；属出让用地的，按照规定补缴土地出让金。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）规划指标打通、转移项目

建设单位、建设单位不同全资子公司的不同地块位置相近的项目建筑规模，因实施城市规划的要求，为提高办事效率，自然资源规划部门可以在维持总规模、商住比例不变的情况下可以整体考虑，调整不同土地出让合同项下的土地使用条件，整体核算打通转移项目的土地出让金，缴纳或者退还土地出让金后办理出让合同变更手续。

（九）国有企业改革保留划拨期满项目

1. 国有企业改革保留划拨期满，可以采取协议方式租赁土地；原保留划拨土地使用权用途与规划用途一致的，可以采取协议方式出让土地。省级以上人民政府批准实行国家控股公司试点的企业，可以采取国家作价入股方式处置土地。

2. 原保留划拨土地使用权的土地，已列入房屋征收计划、土地储备计划、区政府确认的整合相邻地块的，原则上不再办理有偿使用手续。

3. 原保留划拨土地使用权人申请有偿使用时，以及房屋征收、土地储备、土地整合实施补偿前，原保留划拨土地使用权人应当补缴划拨土地使用权期满至申请或补偿时的土地租金。

4. 本细则实施前已列入房屋征收计划、土地储备计划或区政府确认的整合相邻地块的，保留划拨期满并已进行补偿

的，政府不再追缴土地租金。

（十）延长土地使用年限项目

经营性项目因规划要求地块并宗实施，需统一土地使用年限的，按照不超过法定最高土地使用年限确定，补缴土地出让金后调整土地出让年限。

（十一）用地手续不完善的历史遗留项目

国有土地上已安置、销售的住宅、商业、办公、工业等房屋涉及的历史遗留项目，按下列方式办理：

1. 国家机关、企事业单位利用自有土地建设房改房、集资房的，可按划拨方式补办用地手续。

2. 其他建设项目，包括政府主导的安置房、棚改房、经济适用房等项目，可采取划拨、协议出让等方式按照项目建设时的政策规定补办用地手续。需要评估核定土地出让金的，估价期日由各区人民政府按照项目安置、销售的实际情况组织认定。土地出让金已经市人民政府批准的，按照批准的标准补缴土地出让金。

3. 对于已经办理了房屋所有权登记的，经公告权属清晰无争议的，按照审批权限报经市、新城区人民政府同意，直接按现状核发用地划拨决定书或者补办协议出让手续。

（十二）毛地批租历史遗留项目

对于毛地批租的历史遗留项目，所在区人民政府按照尊重历史、实事求是、法不溯及既往的原则拟定处置方案，市自然资源规划、市房屋管理等部门按照处置方案配合办理相关手续。

本细则自 年 月 日起施行，《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》（武政规〔2016〕1号）同时废止。