支持城市更新的规划与土地政策指引

（2023版）

在我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，城市更新成为国土空间全域范围内持续完善功能、优化布局、提升环境品质、激发经济社会活力的空间治理活动，是亟需坚持国土空间规划引领、加强规划与土地政策衔接、统一和规范国土空间用途管制的重要领域。为落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》，自然资源部明确的“严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展、维护资源资产权益”四个工作定位要求，在总结各地实践经验的基础上，根据相关法律法规和标准规范，组织编制本政策指引，旨在推动支持城市更新的相关规划工作规范开展。各地可结合实际，按照城市更新的总体要求和目标，因地制宜细化要求，开展城市更新的规划与土地政策探索创新。

一、总体目标

坚持“以人民为中心”的发展思想，以“高质量发展、高品质生活、高效能治理”为目标，以国土空间规划为引领，在“五级三类”国土空间规划体系内强化城市更新的规划统筹，促进生产、生活、生态空间布局优化，实现城市发展方式转型，增进民生福祉，提升城市竞争力，推动城市高质量发展，为地方因地制宜地探索和创新支持城市更新的规划方法和土地政策，依法依规推进城市更新提供指引。

二、基本原则

——坚持规划统筹。国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是优化空间资源配置、开展各类开发保护建设活动的基本依据。应强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，统筹城市更新相关规划和实施全过程，有序推进有机更新。

——坚持底线管控。严守资源安全底线，应严格落实国土空间规划确定的各类管控要求，坚持民生保障、公益优先、补齐短板、保障安全、修复生态、保护传承历史文化，持续改善人居环境品质。

——坚持节约集约。应坚持节约集约利用土地，将存量空间作为规划对象，提倡土地混合使用和空间功能复合，促进空间资源的高效利用。

——坚持绿色低碳。应以生态优先、绿色发展为导向，充分体现人与自然的和谐发展，推进高质量发展，适应未来发展需要。

——坚持多方参与。维护资源资产权益，尊重合法权益，建立多元主体全过程、实质性、高效率的参与机制，充分发挥政府、市场和社会各方的积极性，促进合作共赢，推进治理创新。

——坚持因地制宜。应充分结合不同地区城市发展阶段和不同更新对象的具体情况，因地制宜、一地一策，差异化确定更新对策、更新方式和更新政策，高质量实施城市更新。

三、将城市更新要求融入国土空间规划体系

各级各类国土空间规划的编制应根据城市发展的阶段特征和推进城市更新的要求，着力完善国土空间规划内容和规划管理程序，充分适应城市高质量发展的需要，将有关城市更新的国土空间规划要求纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统进行管理。

（一）总体规划要提出城市更新目标和工作重点

1. 总体规划

国土空间总体规划（以下简称“总体规划”）应结合城市发展阶段和总体空间布局要求，识别更新对象，提出

城市更新的规划目标、实施策略、阶段工作重点以及相关规划管控和引导要求。

——在市/县域层面，在摸清底图底数的基础上，按照全域全要素管控引导要求，明确更新对象的识别原则，提出城市更新的规划目标和工作重点，制定推进城市更新的时序要求和空间管控引导措施。

——在城区层面，根据城市更新的规划目标和工作重点，系统识别更新对象，确定城市更新的重点地区和工作任务。可根据实际需要，拟定城市更新用地的总体规模，划定城市更新规划单元。

2.近期行动计划

需明确近期重点推进的更新区域和重大更新项目，拟定近期城市更新任务清单，并纳入总体规划的近期行动计划。

（二）详细规划要面向城市更新的规划管理需求

1.详细规划的编制

国土空间详细规划（以下简称“详细规划”）是实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据。详细规划应结合城市更新实施的特点，面向规划管理需求，将总体规划确定的强制性管控要求、引导措施和城市更新

的规划目标，通过“更新规划单元”和“更新实施单元”两个层面分层落实到详细规划中。

——更新规划单元详细规划。应以总体规划为依据，确定更新对象，分解落实总体规划相关要求，明确更新规划单元的发展定位、主导功能及建筑规模总量，提出更新对象的更新方式指引，优化功能结构、空间布局，完善道路交通，提出有关公共服务设施和市政基础设施配置以及空间尺度、城市风貌等底线管控和特色引导要求。更新规划单元详细规划是更新实施单元详细规划编制的依据。

——更新实施单元详细规划。应依据总体规划、根据更新规划单元详细规划，确定更新实施单元的主导功能，结合实施需要、权属关系明确更新对象用地边界，根据不同更新对象的特点优化细化更新规划单元的各项规划管控和引导要求并落实到地块。在更新实施单元详细规划中需充分考虑自上而下的要求、自下而上的诉求以及更新对象的具体情况，协调政府、原权利人、市场主体等各类利益相关方的意愿和诉求，结合更新项目的实施机制和市场需求，研究适配的规划和土地政策。更新实施单元详细规划宜结合城市更新项目实施时序动态编制，是提出更新项目规划条件、规划许可和方案设计的依据。

2.详细规划的动态维护与修改

为提高对城市更新项目规划管控的精准性和合理性，可对更新规划单元和更新实施单元详细规划进行动态维护和规划修改。

——动态维护。在不突破总体规划和更新规划单元详细规划强制性管控要求的前提下，可通过局部技术性修正和优化调整的方式，对更新规划单元及更新实施单元的详细规划进行动态维护，经法定程序审批后纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

——修改。编制更新实施单元详细规划如涉及突破所在更新规划单元（或详细规划编制单元）强制性规划管控要求的，须经过法定的规划修改程序将更新规划单元及更新实施单元的详细规划予以法定化。

（三）专项规划要因地制宜、多措并举适应城市更新

各类专项规划应充分考虑既有建成环境条件和土地资源情况，在城市更新中综合运用集约复合、多措并举的适用性方式，因地制宜地满足各专项系统的建设要求。涉及详细规划调整的，依法履行调整程序。

（四）规划许可要有效保障城市更新实施

在确保安全并符合其他相关技术规范等要求的前提下，按照权益保障、渠道畅通的优化办理原则，鼓励探索适应城市更新不同情形的建设用地规划许可和建设工程规

划许可办理程序和规则，并与相关行政许可做好衔接，有效保障城市更新实施。

四、针对城市更新特点，改进国土空间规划方法

国土空间规划需要针对城市更新的特点，自上而下、自下而上地开展充分的调查评估，明确城市更新的规划导向，因地制宜地结合城市更新的可实施性，提高规划编制的适应性和对市场的响应性。

（一）开展针对性调查，做好体检评估

在国土空间规划中应认真做好城市更新的调查与评估工作。城市更新的调查与评估一般包括（但不限于）如下方面:

——识别更新对象。将经调查分析后认为生活和生产环境不良、存在安全隐患、市政基础设施和公共服务设施不完善、对环境造成负面影响、城市活力不足、土地利用低效、土地用途和建筑物使用功能不符合城市功能布局和发展要求的片区、建筑物、设施和公共空间等空间对象优先确定为更新对象。

——做实基础调查。综合利用国土调查、城市国土空间监测、地籍调查、国土空间规划、城市体检评估、人口调查、不动产登记等成果，梳理更新对象的现状土地开发强度、土地使用年限、土地和建筑物产权关系及其权属边界、土地用途和建筑物使用功能、建筑质量、人口规模、

人口结构等情况以及历史遗留问题等信息，并将各类数据按汇交要求纳入国土空间基础信息平台，做实城市更新的规划调查基础。

——开展前期评估。开展市政和交通基础设施、公共服务设施和资源环境等承载力评估，加强城市安全、历史文化和生态与自然景观保护、社会稳定等方面的风险影响评估。根据城市更新的需要可同时开展其他方面的专项评估。

（二）梳理更新需求和更新意愿

在国土空间规划中通过对客观问题、居民需求两方面的调查分析，汇总形成城市更新的问题清单和需求清单及其空间分布信息，对城市更新涉及的各类权利主体进行更新意愿调查，依法依规尊重相关权利人的合法权益。

（三）开展城市设计等专题研究，前置运营设计

结合详细规划，可按需开展产业转型升级、综合交通、历史文化保护、公共服务设施、市政基础设施、地下空间、土壤修复、防灾减灾等方面的研究，并着重围绕城市更新的可实施性，加强城市更新项目运营维护、收益分配，以及建筑工程投资测算等方面的专题研究。深入应用城市设计理念和方法，提高城市空间场所品质。研究结论将作为确定详细规划相关规划指标和管控要求的参考依据。

（四） 明确更新重点和更新对策

1.促进产业转型升级

以产业转型和业态升级为目标，以功能复合、土地和建筑物利用效率提升为重点，老旧厂区和产业园区更新应聚焦产业转型升级和发展新兴产业，合理增加产业及配套建筑容量，鼓励转型升级为新产业、新业态、新用途，鼓励开展新型产业用地类型探索，推进工业用地提质增效，促进新旧动能转换。合理配置一定比例的产业服务设施，促进产城融合；老旧商业街区和传统商圈更新应注重保留特色业态、提升原业态、植入新业态、复合新功能，促进商业服务业和消费层级的多样化发展，推进服务扩容、业态升级与功能复合，提升消费空间品质。

2.扩容升级基础设施

以保障安全和提升承载力、“平急两用”为目标，以消除具有重大灾害风险的空间隐患、增强城市生命线系统可靠性、合理提高市政基础设施标准为重点，健全基础设施体系，提高基础设施服务水平。

3.提升社区宜居水平

以建设“15分钟社区生活圈”为目标，重点改善居民住房条件，重点开展市政基础设施更新改造，重点完善公共空间和公共服务设施，重点保障生命安全通道畅通，合理解决停车难问题，同步开展风貌和环境整治，积极通过存量挖潜和扩容提质，盘活存量闲置和低效利用的房屋和

用地，关注弱势群体，补齐短板，消除公共服务盲区，切实提升社区宜居水平。

4.保护传承历史文化

以保护历史文化资源和历史风貌为目标，以体现城市发展历史的连续性为原则，全面梳理和保护利用更新范围内的历史文化资源。分级分类保护各类不可移动文物、历史建筑、历史文化保护区和古树名木，不拆真建假；加强历史城区和历史风貌的保护与传承，不大拆大建；在对各类定级文化遗产依法保护的基础上，在城市更新中全面开展对未定级历史文化资源的梳理和评估并提出保护管理要求，建立预保护制度；在保护文化遗产真实性和完整性前提下，着力加强文化遗产的活化利用，凸显城市风貌特征。

5.优化公共空间格局和品质

因地制宜地增加公共空间的数量和规模，着力完善公共空间布局，优化公共空间功能，强化公共空间的慢行可达性，提升公共空间的服务辐射范围和服务品质；重视将城市蓝绿空间等生态系统要素有机纳入城市公共空间体系，在保护并修复生态系统功能的基础上着力提升城市公共空间的环境品质和生态服务功能。

6.倡导绿色和数字智能技术

城市更新应面向城市未来发展趋势，积极融入城市发展新理念、城市建设新技术，可重点考虑如下方面：

——以慢行友好和公交优先为导向，在城市更新中结合现有路网和功能布局建设慢行网络，整合多种公交模式优化公交网络，增强就业地、居住地与交通节点、公共服务设施、公共空间的连接性。

——以绿色发展为导向，结合新要求与新技术，重点推进既有建筑绿色化、节能化改造和基础设施绿色化、集约化更新。

——以智慧建设、智慧服务、智慧治理为导向，鼓励在城市更新中采用数字化技术手段，提高城市数字化、网络化、智能化水平，推进智慧城市建设。

（五）确定更新方式和更新措施

按照“留改拆”的优先顺序，在更新规划单元详细规划中对更新对象组合采用保护传承、整治改善、改造提升、再开发和微改造等更新方式，并明确其适用条件。以“保护优先、少拆多改”为原则，在更新实施单元详细规划中对各类建（构）筑物、设施、空间等空间对象，研究确定保护、保留、整治、改建、拆除、重建（含复建和新建）等更新措施。

（六）拟定更新实施安排

在详细规划中应以“整体性、同步性”为原则，研究划定城市更新的具体范围，拟定更新项目清单和更新实施计划，在统一规划的前提下协同实施。统筹考虑投资成本、

运营效益、收益分配、公益性贡献、实施路径和机制等内容，提出城市更新的项目实施建议。

五、完善城市更新支撑保障的政策工具

为推动城市更新落地实施，应结合城市更新的需要和具体情况，积极探索适应城市更新特点的、差异化的规划和土地政策，充分激发多元主体的更新意愿，鼓励建立城市更新的多元合作模式，以国土空间规划为依据协同推动城市更新实施。

（一） 优化规划管控工具

1.复合利用土地

以提升城市活力和功能集聚度、节约集约利用土地为导向，加强土地复合利用，确定不同情形下土地复合利用的正负面清单和比例管控要求，重点可考虑以下情形:

——在产业用地更新时鼓励配置一定比例的其他关联产业功能和配套设施，促进产业转型升级和产业社区建设。

——在轨道交通站点周边、公共空间周边、各级公共活动中心、重要滨水活动区、历史文化保护区等区域，鼓励土地混合使用，通过多功能复合吸引人口集聚，促进地区活力提升。

——在社区更新中鼓励将居住、研发、办公、商业和公共服务等功能在不影响相邻功能前提下复合设置，建设宜居宜业的生活社区。

——除必须采用独立用地方式建设的设施外，鼓励用地和建筑功能在地上地下统筹安排，在确保安全的前提下复合设置，提高土地节约集约利用水平。

——鼓励在符合规范要求的情况下充分开发利用地下空间，加强地上地下空间的统筹建设和复合利用。

2.容积率核定优化

以加强保障民生和激励公益贡献为导向核定容积率，在依法依规制定相关规则时，可重点考虑以下情形:

——为保障居民基本生活需求、补齐城市短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施项目，以及老旧住宅成套化改造等项目，在对周边不产生负面影响的前提下，其新增建筑规模可不受规划容积率指标的制约。

——在规划条件之外，对多保留不可移动文物和历史建筑、多无偿移交政府的公共服务设施等公益性贡献，其建筑面积可按贡献的相应建筑面积补足。

——为满足安全、环保、无障碍标准等要求，对于增设必要的楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、风道、外

墙保温等附属设施以及景观休息设施等情形，其新增建筑量可不计入规划容积率。

3.建筑规模统筹

以保护文化遗产、历史风貌、山水格局和优化布局为导向，在符合更新规划单元规划要求的前提下，更新实施单元规划的建筑量可在更新规划单元内统筹布局、精准投放，鼓励探索规划建筑量跨更新规划单元进行统筹及异地等价值转移的政策和机制。

4.负面清单管控

为适应各种不同的城市更新情形，在落实规划强制性要求的前提下，在国土空间规划的编制和实施管理中可采取负面清单管控的方法，以规划的弹性适应市场的不确定性，增强规划实施的操作性，并为创新实践提供空间。

5.技术标准差异化

鼓励根据实际情况，结合城市更新需求，完善地方规划和建设技术标准。

——在保障公共安全的前提下，尊重历史、因地制宜，在城市更新中对建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等无法达到现行标准和规范的情形，可通过技术措施以不低于现状条件为底

线进行更新，并鼓励对现行规划技术规范进行适应性优化完善。

——鼓励有关行业部门积极探索创新、有效、适用的技术和管理措施，以适应城市更新需求为重点，补充完善各类行业用地标准以及消防、人防、市政等工程技术标准和规范。

（二）丰富土地配置方式

1.盘活利用存量低效土地

对已经开展调查认定和上图入库，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统的低效用地，可以采取多种方式盘活利用。

——原划拨土地使用权人申请办理协议出让,划拨土地使用权转让申请办理协议出让，经依法批准，可采用协议出让方式办理出让手续,但《国有建设用地划拨决定书》、法律、法规、行政规定等明确应当收回国有建设用地使用权重新公开出让的除外。

——以租赁方式取得土地的非商品住宅类更新项目，在租赁期内依法依规完成更新改造的，可在租赁期满后依法以协议出让方式取得土地。

——鼓励原土地使用权人依法以转让、经分割审批后部分转让或出租土地使用权等方式盘活利用。

——原划拨土地改造开发后用途仍符合《划拨用地目录》的，可继续按划拨方式使用。

2.规范土地复合利用

规范土地复合利用，推动在城市更新中复合利用、节约集约利用土地，主要涉及土地用途和土地使用年限确定及土地价款计收。

——复合利用土地的用途可按主用途确定，主用途可依据建筑面积占比确定，也可依据功能的重要性确定。土地主用途与原用途一致的，按土地原用途管理；土地主用途与原用途不一致的，依法办理土地用途变更。

——复合利用土地的使用年限可根据土地用途不同，分别设定出让年期，但不得超过对应用途最高出让年期。

——复合利用土地的出让底价按不同用途土地分项评估后确定。

（三）细化土地使用年限和年期

在城市更新中为适应市场需求，鼓励灵活确定土地出让年限和租赁年期。

——对城市更新项目重新组织国有建设用地使用权出让的，可以重新设定出让年限。

——为适应产业发展的实际需要，城市更新可考虑采用少于法定最高出让年限或租赁年期供应产业用地，并允

许根据需要予以续期，包括续期在内的总年限不得超过该用途土地的法定最高出让年限或租赁年期。

（四）实施差别化税费计收

以“无收益、不缴税”为原则，城市更新项目可依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策，同时加强对国有建设用地使用税的征管。

——对在城市更新项目中提供公益性建设、实施产业转型升级的，鼓励相应土地在流转中适度减免土地增值税或降低所得税税率。

——探索差别化的国有建设用地使用税税收政策，对闲置和低效的城镇用地加强国有建设用地使用税的征管，促进土地高效利用。

（五）优化地价计收规则

鼓励在城市更新中优化完善地价计收规则。

——改变用途后，补缴土地价款的计收，可以分区域、用地类别，制定以公示地价（或市场评估价）的一定比例核定的统一规则。

——综合考虑城市更新项目土地整理投入、移交的公益用地或建筑面积、配建基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本，以市场评估价为基础按程序确定土地价款。

——现有工业用地在符合规划、不改变用途的前提下提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

（六）保障主体权益

1.妥善处置历史遗留问题

按照依法依规、尊重历史、公平公正、包容审慎的原则，根据其成因并兼顾土地管理政策的延续性，在保障无过错方利益的前提下，妥善处置历史遗留问题。

2.依法依规完成确权登记

在缴清土地价款的情况下，城市更新形成的不动产可根据不同情形依法依规进行不动产登记。

——兼容多种功能的土地和建筑物，对于可分割的可考虑按不同宗地范围、不同建筑区域或楼层办理分割审批手续、分区分层设权后，办理不动产登记。

——立体开发的土地，可考虑按地表、地上、地下分层或按建筑功能分区办理分割审批、分别设权后，办理不动产登记。

六、加强城市更新的规划服务和监管

对城市更新开展全流程、精细化、动态化的规划监督和实施评估，搭建政府、市场、社会在开展城市更新时的供需对接平台，保障城市更新高质量落地实施。

（一）完善全生命周期管理

1.建立健全由“基础信息-意愿征询-编制审批-实施协商-土地供应-规划许可-验收核实-产权登记-监测监管-实施评估”等环节构成的城市更新全生命周期规划管理体系。

2.建立健全相关利害关系人、社会公众、专家、媒体的参与监督机制，建立健全共商、共建、共治、共享的全过程城市更新多方参与机制。

3.建立健全要素保障机制，重点考虑土地要素与城市更新规划管理联动，有效解决存量空间盘活利用问题。

（二）促进市场供需对接

1.鼓励依托国土空间基础信息平台和国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，结合年度国土变更调查、城市国土空间监测、国土空间规划城市体检评估等工作，推进各类经济社会信息数据的加载，搭建适用于城市更新的规划管理和规划服务平台，加强空间治理的基础支撑。

2.推动政府更新项目、近期待更新项目地块、规划管控要求及配套政策等信息的公开公示，促进市场与更新项目进行对接，充分发挥政府推动公益性更新项目的辐射和撬动作用。

（三）强化土地合同监管

1.根据城市更新项目的具体情况，通过在其土地使用权出让合同或履约监管协议中纳入相关的要求及违约责任

和解决争议的方法等方式，明确实施主体的责任义务、监管内容和监管措施等，鼓励相关行业主管部门通过信息共享、协同管理，加强履约情况监管。

2.未依法将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的，合同无效；造成损失的，依法承担民事责任。

（四）加强规划实施评估

1.在城市国土空间监测和国土空间规划城市体检评估工作中对城市更新开展全流程、精细化、动态化的规划监督,将相应的体检评估结果作为编制、审批、维护、修改规划和审计、执法、监督等工作的重要参考。

2.依据国土空间规划目标和管控要求，结合更新实施计划，定期对城市更新项目的实施过程、对经济社会发展的贡献以及产生或可能产生的负面影响等实施结果进行动态评估，及时发现问题并督促整改。

附录：相关的土地政策文件

1.公益设施建设

《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）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）

2.产业土地供应

《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）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31号）

《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号）

3.产业土地利用

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31号）

4.节约集约利用土地

《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号）

《产业用地政策实施工作指引（2019年版）》（自然资办发〔2019〕31号）

5.产业用地划拨转协议出让

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31号）

划拨自行开发

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）

产业用地划拨转作价出资

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31号）

6.产业用地租赁、先租后让、租让结合

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31号）

7.转让

《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）

出租

《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）

自主、联营、入股、转让

《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）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）

8.公益奖励

《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）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89号）

9.土地价款分类计收

《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）

《财政部 国土资源部 中国人民银行关于印发〈国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》（财综〔2006〕68号）

《财政部关于进一步加强土地出让收支管理的通知》（财综〔2009〕74号）

10.低效用地和产业用地建设用地过渡期

《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）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）

《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31号）

11.土地分割或合并

《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）

12.集体建设用地再开发

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）

《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）

《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》

（自然资发〔2023〕89号）