

# 市政府办公室关于全面开展城镇建设用地提效工程的实施意见

海政办发〔2018〕19号

海门经济技术开发区、海门工业园区管委会，各区、镇人民政府（管委会），市各委办局，市各直属单位，各垂直管理部门（单位）：

为深入贯彻市十四次党代会和市委十四届五次全会精神，全面提升全市土地节约集约利用水平，根据《江苏省国土资源厅关于全面开展城镇建设用地提效工程的意见》（苏国土资发〔2017〕177号）、《南通市国土资源局关于分解下达节约集约用地“双提升”行动“十三五”时期相关目标任务的通知》（通土资〔2017〕106号）等文件精神，结合我市工作实际，现提出如下实施意见：

## 一、总体目标

全市土地节约集约利用的总体目标是：2017-2020年全市完成城镇低效工业用地再开发任务5400亩、消化利用批而未供土地任务4000亩、消化利用供而未用及闲置土地处置任务1.2万亩。“十三五”时期全市建设用地地均GDP增长率为37.6%、单位GDP建设用地占用下降率目标为27.4%。

## 二、工作内容

### （一）大力实施城镇低效工业用地再开发工程

1.明确认定标准。按照“促进产业转型升级、优化建设用地空间布局、提高土地节约集约综合利用水平”的总体目标，我市城镇低效建设用地再开发范围是指工业用地。城镇低效建设工业用地认定标准为：（1）不符合国家产业政策、安全、消防、环保、能耗等要求的工业用地；（2）同一行业亩均投入产出水平低于全市同行业平均数50%的工业用地；（3）土地利用集约化水平较低、不符合产业规划的工业用地，土地利用率低于1/3的工业用地，综合容积率低于省市规定行业最低标准70%的工业用地，实际用于生产的房屋建筑面积低于总建筑面积50%的工业用地，不符合区镇产业发展规划并经市相关职能部门认定的工业用地；（4）在工业企业资源利用绩效评价时被列入D类和部分C类企业的工业用地。

2.明确工作步骤。一是组织开展调查摸底工作。由市国土局牵头组织各区镇对全市工业用地情况开展调查摸底，摸清全市工业用地规模、分布、产业类型、

投入产出、综合效益及再开发潜力等状况。二是建立低效工业用地项目库。根据全市工业用地调查工作成果，由市发改委牵头，市委宣传部、科技局、财政局、人社局、国土局、环保局、住建局、商务局、统计局、安监局、市监局、国税局、地税局、人行、公安消防大队、供电公司等部门参与，对全市规模以上工业企业、用地面积 3 亩以上（含）的规模以下工业企业（分为一般工业企业和重点排放企业进行评价）进行资源利用绩效评价，界定低效工业用地，建立全市低效工业用地项目库。三是编制低效工业用地再开发专项规划和年度实施计划。市国土局会同区镇及相关部门科学编制低效工业用地再开发专项规划和年度实施计划，经市政府批准后由区镇政府组织实施。四是建立低效工业用地项目库动态更新机制。建立有进有退、优胜劣汰的低效工业用地再开发动态管理机制。每年组织开展工业用地补充调查工作，更新完善全市低效工业用地项目库，修改制定再开发专项规划和年度实施计划。

3.明确开发方式。实施低效工业用地再开发必须坚持“政府引导、市场运作、规划先行、因地制宜”的工作原则。低效工业用地再开发方式有：一是项目投入。在符合规划、不改变土地用途的前提下，鼓励原土地使用权人通过自主、联营、入股、转让等方式对其使用的工业用地进行项目投入。二是集中开发。在符合规划、不改变土地用途的前提下，鼓励企业通过兼并、重组、合并等方式依法收购相邻多宗低效工业用地集中开发。三是政府回购。对原国有土地使用权人无能力自行开发的土地，按照《国有土地划拨决定书》、《国有土地使用权出让合同》明确规定或约定应当由政府收回土地使用权的土地，对按照相关规定须纳入政府储备范围内的土地，由市政府依法收回土地使用权后进行重新招拍挂，并给予原国有土地使用权人合理补偿。

4.明确相关政策。（1）优化用地审批。土地使用权人对所取得的国有土地使用权通过更新改造、集中开发等方式进行低效工业用地再开发、不涉及土地用途变更的，在符合土地利用总体规划、城乡建设规划与相关规定的情况下，市国土局可依据原《国有土地使用权出让合同》向建设单位重新核发《建设用地批准书》。也可依据经市政府批准的低效工业用地再开发项目实施方案，由市国土局与受让方签定《国有土地使用权出让合同变更协议》，重新设定项目开、竣工期限等建设条件，核发《建设用地批准书》。涉及国有划拨土地使用权的，经市政

府批准，可采取弹性出让、先租后让、协议出让等方式办理相关用地手续。（2）鼓励规模开发。不具备独立再开发利用条件且单宗工业用地面积不超过 3 亩，需与周边相邻土地统一规划再开发的，或是单宗用地面积不超过 3 亩的零星建设用地（包括边角地、夹心地、插花地等），累计不超过再开发工业项目用地总面积 20%，规划要求与相邻土地一并集中再开发的，经市政府批准同意后可采取协议出让方式供地。（3）鼓励有效投入。对利用低效工业用地再开发企业，实际新开工完成厂房、设备投入达一定规模的重大项目，一年内技改设备投资额超过一定标准的项目，按市委办海办发〔2017〕22 号文件规定予以奖励或补助。（4）培育龙头企业。对利用低效工业用地再开发企业，当年新增应税销售超过一定标准的，可按海办发〔2017〕22 号文件规定给予奖励。（5）推进并购重组。对利用低效工业用地再开发的企业，成功并购市内外企业的，按海办发〔2017〕22 号文件规定予以奖励。（6）建立协作机制。由市国土局牵头建立低效工业用地再开发协作配合机制，凡列入低效工业用地再开发专项规划与年度实施计划的地块，市发改、审批、住建（规划）、环保、市监、消防、安监、财政、国税、地税、金融、供电等相关职能部门给予支持配合。对经认定为低效工业用地、用地单位不配合再开发或开发不力的，属地政府和相关职能部门共同组织实施必要的监管工作措施，促进土地利用效率最大化。

## （二）加快消化批而未供土地

1.批而未供土地是指 2008 年 1 月 1 日-2016 年 12 月 31 日期间依法经国务院、省人民政府批准的城市（村镇）分批次建设用地、单独选址项目用地，截至 2016 年 12 月 31 日仍未实施供应的土地（含已经使用但未办理供地手续的土地）。

2.各区镇要高度重视批而未供土地工作，将消化批而未供土地作为当前及今后一段时期国土资源及项目建设的重要工作加以推进，通过政府主导、部门联动、优化审批、推进招商等一系列工作措施，加快消化批而未供土地。

## （三）加快处置供而未用及闲置土地

1.供而未用土地是指 2008 年 1 月 1 日-2016 年 12 月 31 日期间经市政府批准供地后，至今仍未使用或未完全使用的土地。

2.闲置土地是指国有建设用地使用权人超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发的国有建设用

地。已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五，中止开发建设满一年的国有建设用地，也认定为闲置土地。

3.加大对闲置土地处置力度。（1）各区镇为闲置土地处置的第一责任人，对本辖区内闲置土地的调查、认定和处置负总责。（2）对因企业自身原因造成土地闲置，且未按期开工建设满一年的，可按规定征缴土地闲置费。对企业自身原因无法动工开发满两年的，可按规定收回土地使用权。凡经认定为闲置土地，且未在规定的期限内整改落实到位的用地单位或个人，市国土部门有权将其列入失信名单；市不动产登记部门不得为其办理土地使用权转让、出租和抵押登记手续。（3）对因政府原因造成闲置，且能在短期内恢复开工的，经市政府批准，通过调整规划设计条件、延长开发建设周期等方式进行处置；不能在短期内恢复开工的，采用安排临时使用、协议收回、置换用地等方式进行处置。（4）对因其他原因造成土地闲置的，各区镇要加强沟通协调，努力消除影响土地开发建设的不利因素，促使项目正常开工建设。

### 三、工作措施

一要强化组织。低效工业用地再开发涉及面广、政策性强，各区镇要高度重视，加强领导，组建专门工作班子，研究低效工业用地再开发工作中的重大事项，解决再开发过程中遇到的重大问题。市国土、发改、审批、住建（规划）、环保、商务、市监、消防、安监、财政、国税、地税、金融、供电等相关职能部门要各司其职，密切配合，通力协作，共同做好低效工业用地再开发工作。

二要严格管理。各区镇要严格审定低效工业用地再开发政策的适用对象和范围，规范工作程序，严格执行土地出让相关规定，确保再开发过程的公开、公平、公正。依托低效工业用地再开发项目库，科学编制专项规划和年度实施计划，制定项目实施方案。低效工业用地再开发项目实施方案，经市政府批准后方可实施。

三要加强监管。各区镇要严格执行建设用地审查报批管理办法，严格执行建设用地指标，强化对工业用地开发强度、土地投资强度等指标的管控，规范建设用地审批流程。要认真贯彻执行土壤污染防治工作方案，按照“谁污染、谁治理”的原则，由造成土壤污染的单位或个人承担治理与修复责任。要严格执行建设用地批前、批中、批后管理制度，实行建设用地批后监管属地负责制，各区镇主要

负责人为建设用地批后监管第一责任人。严格管控土地使用条件和建设用地开工行为，非不可抗力原因一般不得变更土地使用条件和建设用地开工期限。

四要明确奖惩。市政府将低效工业用地再开发、消化批而未供、供而未用及闲置土地工作任务列为市对区镇工作目标考核的重要内容，并与用地指标、复垦任务、资金核算相挂钩。从 2018 年起，凡在一个考核周期内全部完成市政府下达低效工业用地再开发、消化批而未供、供而未用及闲置土地工作任务的，将核减所在区镇下一年度增减挂钩土地复垦任务 15%，奖励农用地计划指标 60 亩；完成其中两项工作任务的核减增减挂钩土地复垦任务 10%，奖励农用地计划指标 40 亩；完成其中一项工作任务的核减挂钩复垦任务 5%，奖励农用地计划指标 20 亩。对超额完成工作任务的，累计增加面积部分，每增加 1 亩将核减增减挂钩土地复垦任务 0.1 亩。对完不成工作任务的，每项工作任务将增加所在区镇下一年度增减挂钩土地复垦任务 5%。

海门市人民政府办公室

2018 年 2 月 26 日