

桐政发〔2022〕9号

桐城市人民政府关于印发《桐城市批而未供、 闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动 实施方案及实施细则（试行）》的通知

各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园，市政府有关部门、有关直属机构：

现将《桐城市批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动实施方案及实施细则（试行）》印发给你们，请认真贯彻执行。

2022年9月30日

桐城市批而未供、闲置和工业低效土地 全域治理攻坚行动实施方案

为贯彻落实新发展理念，实行最严格的土地节约集约利用制度，进一步盘活存量建设用地，优化土地资源配置，提高土地利用效益，根据《闲置土地处置办法》（国土资源部第53号令）、《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）、《安徽省批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案的通知》（皖政〔2022〕54号）、《安庆市批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案的通知》（宜政秘〔2022〕91号）、《关于促进全市低效工业用地再开发利用工作的实施意见》（桐政办发〔2019〕77号）、《关于实施“腾笼换鸟”工程促进经济高质量发展的意见》（桐办发〔2021〕20号）等文件精神，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以促进土地节约集约利用、解决发展空间不足、破解要素短缺为目标，按照“以用为先、注重效益、依法依规、公平公正、综合施策、分类处置”的原则，坚持属地政府负责、市镇（街）联动，采取法律、行政、经济等措施，加快批而未供、闲置和工业低效土地处置，进一步盘活存量建设用地，为经济和社会高质量发展提供空间要素保障。

二、实施目标

通过批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚专项行动，全市单位国内生产总值建设土地使用面积年均下降率 5%，批而未供土地年处置率不低于 25%，闲置土地年处置率不低于 25%，规模以上工业企业亩均税收年均增长 15%，力争到“十四五”末达 30 万元。到 2024 年底，经开区综合容积率不低于 1.5。新上工业项目用地除特殊工业用地要求外，容积率一般不低于 1.2。新建高标准厂房用地容积率一般不低于 2.0，按工业用地管理的研发项目用地容积率一般不低于 2.5。

到 2024 年，全市共处置闲置和低效土地 692 宗、面积 14532 亩（其中工业低效土地 677 宗、面积 13767 亩），2022 年处置 3742 亩、2023 年处置 5554 亩、2024 年处置 5236 亩。

三、清理范围

2009 年 1 月 1 日以来经国务院、省政府或省政府授权市人民政府批准土地征收、农用地转用，但未实施供地的土地；自然资源部土地市场动态监测与监管系统显示已供应的国有建设用地，对照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第 53 号）规定涉嫌闲置的土地；全市范围内取得国有土地使用权、经认定为城镇低效建设用地（重点为工业低效用地）的土地。

四、重点任务

（一）调查建库和编制规划

1. 调查建库。全面查清批而未供和闲置、低效土地权属、位置、面积、规划用途，逐宗逐地块分析批而未供和闲置、低效原因，建立工作台账，实行闭环管理、动态更新；根据土地利用现

状，结合第三次国土调查成果，衔接国土空间规划和相关专项规划，摸清工业低效土地的规模结构、权属性质、开发建设、固定资产投资、亩均效益、企业现状等情况，形成工业低效土地处置清单，明确再开发目标、空间布局、开发强度、时序安排、效益评价等。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市科经局、市税务局）

2. 编制规划和年度实施计划。根据《安徽省城镇低效建设用地调查技术要点》（试行），以城镇低效建设用地再开发调查为基础，编制《城镇低效建设用地再开发专项规划（2022—2025年）》和年度实施计划，建立城镇低效建设用地再开发专项规划数据库，完善再开发政策体系，提高土地节约集约利用水平。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市科经局）

（二）分类处置批而未供土地

1. 加快土地供应。对原批准用地项目至今未使用的，要重新安排新项目使用；对已供土地，但在土地市场动态监测与监管系统中的录入信息与批准征收和农转用信息未对应的，可在核实后调整录入，要确保新供地录入信息的完整对应。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市发改委）

2. 完善供地手续。对依法批准转用和征收的政府投资城市公共道路、雨水污水排放管线等城市基础设施、公共设施用地以及

代征地、不能利用的边角地等，可通过土地市场动态监测与监管系统，直接核发《国有建设用地划拨决定书》给建设单位；对城市基础设施和公用设施用地未供先用的，经依法查处到位后按规定办理供地手续；对经营性用地项目未供先用的，严格依法查处后，再按规定履行出让供地手续。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市发改委）

（三）清理处置闲置土地

1. **延长动工开发的期限。**对因“净地”问题或配套设施不完善导致企业无法进场施工而造成闲置的，属地政府如在1年内能消除企业无法进场施工因素，且土地使用权人愿意继续开发的，市自然资源和规划局可依据属地政府来函意见，依法先为企业办理临时用地手续，临时使用土地期限为批准之日起2年以内，待原项目开工条件满足后，再与企业签订补充协议，重新约定动工开发、竣工期限和违约责任方式。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局）

2. **调整规划用途和条件。**因政府及有关部门行为及其他不可抗力造成闲置的土地，允许调整土地用途（调整为商品住宅除外）。规划条件不符合现行政策造成闲置的土地，允许调整规划设计条件。调整土地用途和规划设计条件，要按程序进行公示。公示无异议的，可按新的用途或者新的规划条件，核算、收缴或者退还土地价款，重新办理相关用地手续，重新约定动工开发、

竣工期限和违约责任，加快项目动工开发。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局）

3. **严格实施土地的置换**。对已缴清土地价款、落实项目资金，且因规划依法修改造成闲置的，可以为国有建设用地使用权人置换其它价值相当、用途相同的国有建设用地进行开发建设。涉及出让土地的，可重新签订土地出让合同，约定动工开发、竣工期限和违约责任，并在合同中注明为置换土地。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局）

4. **严格实施土地的收回**。对企业自身原因造成闲置的，政府要及时采取帮扶、约谈、收取闲置费、依法依规无偿收回等措施。其中：对企业自身原因造成未动工开发满1年的，应按照土地出让金或者划拨价款的20%征缴土地闲置费，督促企业限期开发；对企业自身原因未动工开发满2年的，应依法无偿收回国有建设用地使用权。市自然资源和规划局作出责令缴纳土地闲置费、收回国有建设用地使用权决定后，土地使用权人在法定期限内未申请行政复议、提起行政诉讼又拒不缴纳土地闲置费、拒不交回土地使用权的，可依法申请司法机关强制执行。对政府及有关部门的行为导致企业动工开发延迟或者投资、建设迟缓而造成土地闲置，土地使用权人不愿意继续开发的，可通过协议方式有偿收回国有建设用地使用权。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和

规划局、市税务局、市人民法院)

针对闲置工业用地，除按法律法规规章规定、合同约定应收回的情形外，鼓励通过依法转让、合作开发等方式盘活利用。其中，用于发展新产业新业态的，可以依照自然资源部《产业用地政策实施工作指引》和相关产业用地政策，适用过渡期政策；根据市政府相关文件或依据规划改变用途的，按程序报经批准后，按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续。另外，对涉法涉诉暂时无法开工建设的土地，属地政府要积极与法院和土地涉及的债权人进行沟通协商，达成处置意见，待查封解除后落实相关处置措施。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市人民法院）

（四）整治提升工业低效土地

1. **加速“腾笼换鸟”**。对可以收回、收购、置换等方式纳入政府土地储备库的，经与用地单位协商一致后，收回全部或部分建设用地使用权。对符合规划要求、产权关系清晰、无债务纠纷等具备转让条件的，进行项目嫁接，引导进入土地二级市场，转让全部或部分建设用地使用权。对工业低效土地使用权人的闲置厂房，应积极引进承租方租用厂房。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局）

2. **推动“复合开发”**。在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用

地供给。同一宗土地兼容两种以上用途的，可依据建筑面积占比或功能的重要性确定主用途，并依据主用途确定供应方式。经批准利用现有房屋和土地，兴办文化创意、科技研发等新业态的，5年内继续按原用途和土地权利类型使用土地；经市人民政府批准，也可采取协议出让方式供地。此类土地再开发后确需分割转让的，可根据产业容量、市场需求等情况，合理确定可分割转让比例，最高不得超过50%，并依据用途、比例等确定价款，在土地有偿使用合同中明确约定相关要求。经批准改变用途的产业用地，签订国有建设用地使用权出让合同变更协议或重新签订国有建设用地使用权出让合同，补缴国有建设用地使用权价款，按规定办理不动产登记。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市发改委、市住建局、市税务局）

3. **挖潜“发展空间”**。在满足规划要求、确保安全的基础上，可结合实际，逐步提高工业用地容积率，打造一批综合容积率3.0左右的科技孵化器、运营中心。鼓励工业项目利用地下空间建设仓储、停车场以及生活配套设施等，鼓励新型产业社区和按照工业用地管理的研发类项目建设一层以上的地下空间。工业用地结建的地下空间建筑面积可不计容，不收取相应地下空间土地出让金。设立地下空间建设用地使用权，地下空间建设用地使用权划拨、出让、租赁、作价出资（入股）等，均参照地表建设用地使用权资产配置相关规定执行。地下空间所涉建设用地使用权、建（构）筑物所有权、地役权、抵押权以及其他不动产权利可依法

办理不动产登记。在不改变使用性质、符合规划条件和国家产业政策的前提下，多层标准化厂房可以转让、出租和抵押。

在省政府确定的城市，经市人民政府同意，在确保安全的前提下，可将产业园区中工业项目配套建设行政办公及生活服务设施的用地面积占项目总用地面积的比例上限由 7%提高到 15%，建筑面积占比上限相应提高到 30%，提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房。新型产业用地可混合工业、研发、办公、商服等用途互利的功能，其中工业、研发等产业用房计容建筑面积占总计容建筑面积比例不低于 70%且工业生产用房计容建筑面积占总计容建筑面积比例不低于 30%。配套用房主要包括商务办公、小型商业、物业、食堂和员工宿舍等，计容建筑面积不高于总计容建筑面积的 30%，其中商务办公配套建筑面积不高于总计容建筑面积的 5%且总规模不超过 10000 平方米。除新型产业用地商务办公配套外，其余配套用房不得分割转让、分割抵押。对闲置和低效利用的商业办公、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋，经市人民政府同意，允许改建为保障性租赁住房，用作保障性租赁住房期间，不变更土地使用性质，不补缴土地价款。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市发改委、市住建局、市税务局）

4. 推进“提质增效”。对已供在建项目，凡投资强度、建设周期达不到约定要求的，要采取有效措施，督促企业限期开发建设；对已竣工投产项目，其容积率、亩均效益达不到约定要求且

具有开发潜力和市场前景的，要督促企业限期提高效益，到期仍未履约的，依法追究其违约责任。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市发改委、市科经局）

5. **鼓励“退散进集”**。鼓励市场主体收购相邻多宗低效工业用地地块，进行集中规划利用。引导零星分散的工业企业向工业园区集聚，推进产业链和产业集群发展，提升亩均效益，鼓励建设使用高标准厂房。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市发改委）

（五）实施工业项目用地全程管理

1. **确保工业用地增量**。每年出让的工业用地占年度土地出让总量的比例一般不低于 20%，盘活腾出存量工业用地主要用于工业发展。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局）

2. **实施带项目审批**。在申请审批批次用地时要明确具体项目，防止产生新的批而未供土地。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局）

3. **推行“标准地”供应**。在完成“标准地”区域评估的基础上，合理提出产业项目“标准地”的投资强度、能耗、环境、建设、亩均税收等控制性指标，企业对标竞地、按标用地。严把土地供应关口，确保土地供应时土地权利清晰，安置补偿落实到位，

没有法律经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确，具备开工建设所必需的通电、通水、通路、土地平整等基本条件。对于规划建设条件明确的工业项目，可将建设工程设计方案、施工图设计方案纳入供地方案，简化有关报建手续，推动“交地即开工”。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市发改委、市自然资源和规划局、市住建局）

4. 强化监管。实行《国有建设用地使用权出让合同》和《投资协议》双监管，加强建设用地划拨决定书的履约监管，督促建设用地使用权人按期开发建设。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局）

5. 分类管理。持续深化“亩均论英雄”改革，依法推动要素差别化、市场化配置。按照土地集约利用评价和亩均效益评价结果对工业项目用地进行分档管理、分类服务。对优先发展类（A类）企业的新增项目用地需求给予优先保障，对鼓励提升类（B类）企业的新增项目用地需求给予倾斜支持，对规范转型类（C类）企业的新增项目限制用地需求，对调控帮扶类（D类）企业的新增项目用地原则上不再安排。（**牵头单位**：各镇人民政府、街道办事处，经济技术开发区管委会、双新产业园；**责任单位**：市自然资源和规划局、市科经局）

五、工作安排

（一）启动阶段（2022年5月—2022年9月）

制定出台专项行动实施方案和实施细则，全面开展批而未供、闲置和工业低效土地调查摸底，完成城镇低效建设用地调查入库，编制城镇低效建设用地再开发专项规划（2022—2025年）和年度实施计划。

（二）实施阶段（2022年9月—2024年12月）

按照“逐宗分析原因、逐宗明确措施、逐宗落实责任、逐宗限定时间”原则，全面开展批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动。

（三）总结阶段（2024年12月—2025年7月）

市人民政府组织对各地批而未供、闲置和工业低效土地再开发全域治理攻坚行动工作开展情况进行考核评估，分析存在问题，推广典型经验，完善制度体系，构建管理长效机制。

六、保障措施

一是加强组织领导。批而未供、闲置和工业低效土地处置工作政策性强、牵涉利益较多，各地各部门要强化领导，精心组织，统筹推进。市委、市政府成立批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动指挥部（见附件）。各地要比照成立相应组织实行领导包保制度，成立工作专班，高规格推进治理工作，对情况复杂、协调难度大的地块处置，由市领导包保推进。

二是严格督导落实。各地要及时总结报道先进经验和典型做法，落实周报制度，每周四前将工作进展情况报市全域治理攻坚行动指挥部办公室。指挥部办公室要发挥统筹协调、督促指导作用，全面掌握各地全域治理工作进展情况并定期调度、督查、通

报，对推进缓慢、问题突出的部门和单位，要靠前指挥、协调解决，确保全域治理工作取得实效。要采取“双随机、一公开”方式，组织开展监督检查，依法依规处理处置不实、造假等问题。

三是加强考核激励。市人民政府将批而未供、闲置和工业低效土地全域治理完成情况纳入目标管理绩效考核。实施定期调度、月度通报、年度考核。对处置效果好、建设用地节约集约利用状况整体评价排名靠前的，优先安排新增建设用地计划指标，对未完成处置任务的将减少新增建设用地计划指标安排，并进行通报、约谈。

附件：桐城市批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动指挥部组成人员名单

附件

桐城市批而未供、闲置和工业低效土地全域 治理攻坚行动指挥部组成人员名单

指 挥 长：章周中 市委书记
刘存磊 市委副书记、市长
江学潮 市人大常委会党组书记、主任
潘利民 市政协党组书记、主席

常务副指挥长：洪长久 市委副书记
桂稳成 市委常委、市政府常务副市长
章友厚 市委常委、市政府副市长

副 指 挥 长：任关兴 市委常委、人武部政委
储 江 市委常委、组织部长、统战部长
刘 刚 市委常委、经开区党工委书记、管委会主任
储怡军 市委常委、纪委书记、监察委主任
王中龙 市委常委、政法委书记
殷 锐 市委常委、宣传部长
陈玉莲 市人大常委会副主任
程 赟 市人大常委会副主任
汪名东 市人大常委会副主任
詹向前 市人大常委会副主任
占 娜 市政府副市长

金天柱 市政府副市长、市公安局局长
张 林 市政府副市长
彭 凯 市政府副市长
徐良平 市政府副市长
汪杰贤 市政府副市长
马玉荣 市政协副主席
汪艾东 市政协副主席
胡艳凌 市政协副主席
刘决成 市政协副主席、市教育局局长
崔 强 市政协副主席

成 员 单 位： 市委办公室
市政府办公室
市人民法院
市人民检察院
市纪委监委
市委组织部
市委宣传部
经开区
双新产业园
市发改委
市科经局
市公安局

市司法局
市财政局
市人社局
市自然资源和规划局
市住建局
市应急管理局
市审计局
市市场监督管理局
市林业局
市城市管理局
市信访局
市生态环境分局
市招商中心
市重点工程建设管理中心
市房屋征收管理中心
安徽文都控股集团有限公司
安徽安桐城乡发展集团
安徽桐城兴财控股有限公司
桐城经开区建设投资集团有限公司
市税务局
市供电公司
人民银行桐城市支行

市银保监组

指挥部下设办公室，负责指挥部日常工作，办公室成员由章友厚、储江、陈彧、吴大龙、陈昌武等同志组成。

同时，指挥部下设综合协调组、政策指导组、包保推进组、资金保障组四个专项小组，人员组成如下

（一）综合协调组

组 长 储 江 市委常委、组织部长、统战部长

副组长 陈 彧 经开区管委会副主任

吴大龙 市自然资源和规划局局长

成 员 何 毅 市委办公室副主任

黄 维 市政府办公室副主任

谢扬志 市政府办公室党组成员

陈昌武 市自然资源和规划局副局长

（二）政策指导组

组 长 章友厚 市委常委、市政府副市长

副组长 程晓山 市司法局局长

吴大龙 市自然资源和规划局局长

成 员 蒋 斌 市中级人民法院副院长

钱叶挺 市发改委副主任

汪向飞 市科经局党组成员

姚凤玲 市财政局副局长

张峰松 市司法局副局长

毕章清 市自然资源和规划局总工程师
高 琪 市住建局审图中心主任
马 晖 市审计局党组成员
殷永跃 市城市管理局副局长
许思明 市招商中心副主任
吴修武 市房屋征收管理中心副主任
吴青见 市税务局副局长
朱 清 人民银行桐城市支行党组成员、纪检组长
黄 勇 市银保监组组长
市政府法律顾问

（三）包保推进组

组长、副组长、成员详见包保清单。

（四）资金保障组

组 长 桂稳成 市委常委、市政府常务副市长
刘 刚 市委常委、经开区党工委书记、管委会主任
副组长 王 奎 经开区管委会副主任
雷 鹏 市财政局副局长
成 员 程 晋 安徽文都控股集团有限公司董事长
崔李胜 安徽安桐城乡发展集团董事长
高 晖 安徽桐城兴财控股有限公司总经理
王 彬 桐城经开区建设投资集团有限公司董事长、总经理
金旺青 人民银行桐城市支行行长
黄 勇 市银保监组组长

桐城市批而未供、闲置和工业低效土地 全域治理攻坚行动实施细则（试行）

第一章 总 则

第一条 为扎实推进我市批而未供、闲置和工业低效土地全域治理，根据《闲置土地处置办法》（国土资源部第53号令）、《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）、《安徽省批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案》（皖政〔2022〕54号）、《安庆市批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案》（宜政秘〔2022〕91号）、《关于促进全市低效工业用地再开发利用工作的实施意见》（桐政办发〔2019〕77号）、《关于实施“腾笼换鸟”工程促进经济高质量发展的意见》（桐办发〔2021〕20号）等文件精神，结合我市实际，特制定本实施细则。

第二条 对标进军“全省十强”的产业发展和空间布局，对标省内第一方阵、安庆县域龙头的产业用地绩效，对标宁国、广德县域产业空间治理，坚持“亩均论英雄”“效益论英雄”“能耗论英雄”“环境论英雄”，提升单位土地的经济承载容量和产出水平，实现产业用地更集约、更高效、更可持续的高质量利用。

第三条 坚持依法依规、保护权益原则。全市批而未供、闲置和工业低效土地清理认定和处置必须事实清楚、程序合法、处置适当、适用法律法规准确。既要依法依规，又要尊重历史，充分考虑和保护当事人的合法权益。

坚持全面清理、不留盲区原则。对照《闲置土地处置办法》和《安徽省城镇低效建设用地调查技术要点》，聘请第三方技术力量，集市发改、资规、科经、税务、应急、生态环境、招商、市场监管等多部门数据，对全市所有产业用地进行全面清理，对照标准自动生成闲置、低效用地名单。

坚持分类处置、力促成片原则。以促进土地的重新成片规划和集约高效利用为主要目标，依据实地核查情况和相关部门信息，划分闲置土地、低效用地等情形，综合运用行政、法律、经济等手段，分类管理、分类指导、分类清理。

坚持实事求是、公正公开原则。站在历史的维度，客观评价低效用地企业曾经为桐城作出的贡献，不没功；站在现实的维度，真实反映利用状况和事实差距，不护短。对闲置、低效用地整改工作实行督办，公开信息、公正执法、公平处理。

第二章 批而未供土地清理范围和处置方式

第四条 批而未供土地清理范围：2009年1月1日以来经国务院、省政府或省政府授权市人民政府批准土地征收、农用地转用，但未实施供地的土地。

第五条 批而未供土地处置方式

1. 加快土地供应。（1）对批而未征土地，要加大征迁工作力度，限期完成征地拆迁工作。（2）对已征收但不具备供地条件的，要加大土地前期开发力度，限期满足供地条件。（3）对因建设项目未落实到位、手续不齐全造成土地批而未供的，要及时调整、落实建设项目，加快供地实施进度。（4）对政府投资

的基础设施和公共设施用地以及其他符合要求可以补办供地手续的项目，限期完成供地。

2. 完善供地手续。（1）对政府投资的城市公共道路、公共绿地、雨水污水排放管线、公共休憩广场等城市基础设施、公共设施用地，可直接通过土地市场动态监测与监管系统核发《国有建设用地划拨决定书》给建设单位；对于道路绿化带、安全间距等代征地以及不能利用的边角地，确实无法按宗地单独供地的，可通过土地市场动态监测与监管系统直接核发《国有建设用地划拨决定书》给政府有关部门。（2）对城市基础设施和公用设施用地未供先用的，依法查处到位后，按有关规定办理供地手续。对于经营性项目建设用地未供先用的，必须在严格依法查处到位后，按有关规定重新组织招标采购挂牌出让。

3. 据实核销批文。对因规划、政策调整等不再实施具体征收行为的土地，经市人民政府组织核实现场地类与批准前一致的，在处理好有关征地补偿事宜后，可由市人民政府逐级报原批准机关申请撤回用地批准文件。

第三章 闲置土地的认定标准和处置方式

第六条 具有下列情形之一的建设用地，可认定为闲置土地

1. 超出国有建设用地使用权出让合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满 1 年未动工开发的国有建设用地

2. 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 25%，中止

开发建设满一年的

3. 根据法律、行政法规和部门规章规定可认定为闲置土地的其他情形。

第七条 出让合同或者划拨决定书约定分期开发的，按照分期开发的范围核定闲置土地面积。

第八条 因不可抗力、政府及其有关部门的行为、司法查封、诉讼、仲裁或者文物保护等原因造成动工延迟的，该期间不计入土地闲置时间。

第九条 对企业因自身原因未动工开发满 2 年的，由市人民政府依法无偿收回，终止出让合同或者划拨决定书，注销土地登记，收回不动产权证书。

第十条 除被认定无偿收回闲置土地外，其他情形的闲置土地可选择下列方式处置

1. **征缴土地闲置费。**对企业因自身原因未动工开发满 1 年的，由市自然资源和规划部门报市人民政府批准后，向土地使用权人下达《征缴土地闲置费决定书》，按照土地出让或者划拨价款的 20%征缴土地闲置费。

2. **延期动工开发。**与土地使用权人协商，签订补充协议，重新约定动工开发、竣工期限和违约责任。从补充协议约定的动工开发日期起，延长动工开发期限最长不得超过一年。土地使用权人按土地出让或划拨价款的 5%缴纳履约保证金，如期开工、竣工的，履约保证金予以返还；逾期未开工、竣工的，履约保证金不予返还。

3. **有偿收购。**与土地使用权人协议有偿收回国有建设用地使用权，收购地价为土地使用权取得成本加在此期间按银行同期贷款利率计算的利息。

4. **置换土地。**市人民政府按照节约集约原则，为土地使用权人另选合适地块进行置换，重新安置。市自然资源和规划部门重新签订土地出让合同，约定动工开发、竣工期限和违约责任，并在合同中注明为置换土地。

第四章 低效土地的认定标准和处置方式

第十一条 本细则所称低效用地，是指虽已开工建设，但节约集约利用程度达不到相关规定或产出较低的建设用地。具有下列情形之一的建设用地，可认定为低效土地

1. 国家产业政策规定的禁止类、淘汰类工业用地。

2. 不符合安全生产和环保要求的工业用地。

3. 停产、半停产的企业用地。

4. 前三年工业企业亩均税收（不含土地使用税）低于区域平均水平（其中经开区 5 万元/亩；双新产业园、龙眠和文昌街道 3 万元/亩；各镇 2 万元/亩）。

5. 宗地内开发建设未达到国有建设用地出让合同约定的容积率、建筑密度等控制性指标要求，且宗地内连片空闲土地超过 5 亩的工业用地。

6. 经市人民政府认定的其他低效工业用地。

第十二条 认定为低效用地的，可通过以下方式开发利用：

1. **追加投资。**投资强度、建设周期、亩均产出效益达不到出

让合同约定要求的，与属地政府签订补充协议，限期追加投资开发建设，约定在一定期限内达到节约集约利用标准和企业用地亩均效益目标。土地使用权人按土地出让或划拨价款的 5% 缴纳履约保证金，达到约定目标的，履约保证金予以返还；到期达不到约定目标的，履约保证金不予返还，并追究相关违约责任。

2. 有偿收回。企业因项目、资金、预期效益等原因，无法按原土地出让合同约定开发建设的，或再开发后涉及需要改变用途的，或进行成片开发的，市人民政府有权有偿收回土地使用权。

3. 流转盘活。企业依法取得土地使用权并投入一定资金进行开发，已满足转让条件，但短期内难以继续开发或无法达到预期目标的，鼓励企业通过兼并、重组、合并、分立等形式依法流转土地使用权，与属地政府签订投资协议，约定投资项目、建设期限、投资强度、亩均税收等指标。

4. 协议置换。政府因实施城市规划进行旧城改造、向产业集聚区搬迁、重大基础设施建设等，需异地搬迁且符合国家产业政策的工业项目，经依法批准收回原国有土地使用权后，可以协议方式与原土地使用权人异地置换安排工业用地。

5. 破产重组。长期经营困难、丧失竞争力、严重资不抵债、符合破产法律规定的企业，引导企业依法通过破产清算司法程序退出市场，腾出土地盘活闲置资产；或在破产过程中理清债权债务关系，引导企业进行重组，缩短处置时间，完成闲置、低效用地处置。针对通过破产清算进入司法拍卖程序的企业闲置、低效用地，鼓励平台公司参与司法竞拍。

第五章 闲置、低效土地的处置程序

第十三条 对于第三方清理出来的疑似闲置、低效产业用地，由市自然资源和规划部门进行认定，经市人民政府批准后下达《闲置、低效利用土地认定通知书》。市自然资源和规划部门、属地政府逐宗建立工作台账，实行闭环管理、动态更新，并纳入国土空间规划“一张图”管理。

第十四条 由属地政府先送达《闲置、低效利用土地认定通知书》和闲置、低效用地处置政策文件，同时征询企业初步整改意向，并启动详查工作，调查内容包括投资协议、企业经营状况、宗地规模、建设使用土地及房屋的权属、面积（包括未登记建筑面积）、现状用途、抵押查封状态、现状照片等资料台账，建立并完善“一企一档”。

第十五条 经认定的每一宗闲置土地，属无偿收回情形的，依法按程序下达《闲置土地调查通知书》《闲置土地认定书》《收回国有建设用地使用权决定书》；无偿收回国有建设用地使用权时，对其合法的地上建筑物、构筑物、附着物按照新旧程度给予补偿。不属于无偿收回情形的，交由市包保推进组“一企一策”“一地一策”拟定处置方案。

第十六条 闲置、低效土地处置方案经政策指导组审核，并报市人民政府批准后实施，处置结果公开公示。

第十七条 按照已批准的方案，追加投资的，与属地政府签订《限期达产达效承诺书》，约定在一定期限内达到节约集约利用标准和企业用地亩均效益目标。有偿收回或异地置换

的，由市人民政府委托属地政府或平台公司与企业签订有偿收回补偿协议。异地置换地块由市自然资源和规划部门与置换人签订协议出让合同。

第六章 闲置、低效土地协议有偿收回一般规定

第十八条 市人民政府授权属地政府或相关平台公司与土地使用权人协商一致，对闲置、低效用地企业土地及地上建筑物、构筑物 and 附着物整体或部分分割有偿收回。

有偿收回方案经市自然资源和规划局审核后，报市人民政府批准实施。

第十九条 工业出让土地使用权的补偿，按照土地取得成本加利息（原则上按同期商业银行贷款基准利率计）予以补偿。商住出让土地使用权的补偿，按照土地取得成本加利息（原则上按同期商业银行贷款基准利率 1.3 倍计）予以补偿。

第二十条 按照“房随地走”的法律规定，土地使用权收回的，其地上建筑物、构筑物及其他附着物补偿，由市房屋征收管理中心负责委托第三方评估。

第二十一条 2008 年 1 月 1 日《中华人民共和国城乡规划法》实施前，被收回企业在合法取得使用权的土地上未批已建建筑物，视同合法建筑予以评估。2008 年 1 月 1 日《中华人民共和国城乡规划法》实施后，被收回企业在合法取得使用权的土地上未批已建建筑物，可采取改正措施消除对规划实施影响的，由城市管理部门处建设工程造价 5%以上 10%以下的罚款后，视同合法建筑予以评估。

第二十二条 对依法收回土地使用权企业在招商引资落户时享受的土地出让金返还、厂房建设补贴等奖励政策，对照合同双方约束条款由市包保推进组、政策指导组会商形成意见，并报市攻坚行动指挥部批准。或依法通过诉讼渠道解决。招商引资合同中约定的财税支持等优惠政策，在闲置、低效用地收回时不予清算，合同另有明确约定的，从合同约定。

第二十三条 正式用于回购闲置、低效用地的房地产价格评估报告应当公开，并向社会公示。

第二十四条 市不动产登记中心对依法收回的土地办理不动产权证注销登记。

第二十五条 企业完成搬迁后，市人民政府可委托平台公司与闲置、低效用地企业办理资产移交手续，平台公司负责交房交地后的管理。

第二十六条 闲置、低效用地有偿收回档案资料，应当包括补偿方案确定前的会谈记录、相关会议记录、项目资料、委托价格评估机构的合同、整体评估报告、补偿方案、审批表复印件、补偿协议、资产移交单等。企业在签订补偿协议时，相关建筑设计、建设、投资及产权证等资料一并移交。

第七章 闲置、低效土地处置政策协同

第二十七条 建立“反向倒逼+正向激励”机制，综合运用市场、经济、法律、行政等手段推动闲置、低效土地和厂房向优质企业转移，实现“增资增效不增地”。

第二十八条 闲置、低效土地涉及的单位或项目不享受市本级出台的有关奖励、优惠政策。市自然资源和规划部门停止受理该类企业新的用地申请。金融机构加强对闲置、低效用地企业信贷管理，对该类企业授信、用信有效管控。该类企业不得申请政府控股的担保公司担保。市税务部门对认定为闲置、低效用地的企业欠税依法清欠。市消防、生态环境、市场监管及应急等部门对在消防安全、环境污染、产品质量及安全生产方面存在严重隐患的违规生产的闲置、低效用地企业，依法从重处理。市人社部门对构成恶意欠薪的企业会同市公安等部门依法打击，引导被欠薪职工通过司法途径依法维权。市发改、科经等部门要加快制定差异化水电气资源配置价格，进一步推进“亩均论英雄”结果应用。

第二十九条 土地使用权人闲置、低效利用土地的信息纳入土地利用数据库管理。对闲置、低效用地实行清单式管控，对已确实的闲置、低效用地实施严格的管控措施。在闲置、低效利用土地处置完毕前，市自然资源和规划部门不得受理该土地使用权人新的用地申请和被认定为闲置、低效利用土地的转让、抵押登记申请。严格管理闲置、低效用地的项目准入，加强闲置、低效用地的租赁管理，限制闲置、低效用地的无序转租行为。

第三十条 “腾笼”企业根据实际需求购买政府投资的标准化厂房，给予不超过购买金额 5%的奖励；市区被征收的企业仍在桐投资易地重建开业或购买生产设施、设备等的，其投资金额达到或超过原征收总额 70%，可按照“一事一议”的模式，比照《桐

城市人民政府关于印发桐城市市区国有土地上房屋征收房票制安置办法的通知》（桐政发〔2022〕5号）文件规定享受相关优惠政策。“腾笼”企业租赁不超过原建筑面积的政府投资的标准化厂房，租赁费用“三免两减半”，减免资金由经开区、属地政府承担。享受相关政策购买、租赁的标准化厂房不得转租、转卖。

第三十一条 对退出土地使用权且不再申请建设用地的企业，在签订相关协议并完成收回土地使用权手续后，给予企业退出土地实缴出让价款10%的奖励；比协议约定时间提前6个月以上（含）完成腾退并办妥移交手续的，再按退出土地实缴出让价款10%给予企业额外一次性奖励。

第三十二条 整体收购时，对双方交易过程中产生的契税、增值税、土地增值税以及转让方所欠缴的城镇土地使用税及滞纳金等地方所得部分给予实际缴纳方全额先缴后奖。

第三十三条 鼓励金融机构积极主动参与闲置、低效用地盘活工作，对成功处置闲置、低效用地企业的金融机构，在政府性资金存放业务上给予优先选择或综合考核加分。

第三十四条 建立健全“府院联动”“政银联动”机制，强化与市人民法院、金融机构沟通协调，探索建立预警机制，在具体司法拍卖等程序上明确土地用途、规划及履行用地相关法定义务，实现源头防范，进一步规范土地交易行为。

第三十五条 对认定为闲置、低效用地的企业，经开区、双新产业园、各镇（街）要会同有关部门，强化对投资协议和土地出让合同的履约监管。针对闲置、低效用地再开发工作不配合且

未按照投资协议等协议约定的投资进度、建设进度、投资效益、销售规模等要求履行义务的企业，政府协议主体按照协议的约定，对其已享受的各项政策优惠要求予以返还，并按照协议违约条款依法追究企业的违约责任；对虽未按照投资协议、土地出让合同及补充协议等协议约定的投资进度、开工建设、建设进度、投资效益、销售规模等要求履行义务，但积极配合闲置低效用地处置的企业，政府协议主体可不追究其违约责任。

第八章 附 则

第三十六条 本细则中下列用语含义

动工开发：指依法取得施工许可证后，需挖深基坑的项目，基坑已开挖完毕；使用桩基的项目，已打入所有基础桩；其他项目，地基施工已完成三分之一。

应动工开发建设总面积：指土地使用者依照土地使用权出让合同的约定和规划设计条件，应当在规定时间内完成开发的土地面积，“开发的总面积”是指“应动工开发建设总面积”中土地使用者已经进行实际投资开发的土地面积。

已投资额、总投资额：均不含国有建设用地使用权出让价款、划拨价款和向国家缴纳的相关税费。

应动工开发日期：以国有建设用地使用权出让合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期为准，出让合同、用地批准文件或划拨用地批准文件未注明动工开发日期的，以出让合同签订或划拨决定书签订之日起计算。

转让条件：同时符合，一是按照出让合同约定进行投资开发，

完成开发投资总额的 25%以上；二是按照出让合同约定进行投资开发，已形成工业用地或其他建设用地条件的。

利息计算：利息等于取得成本在各不同利率期间产生的各期利息总和，利息=（取得成本×当期商业银行同期贷款基准利率×倍数）

第三十七条 以上各项奖免资金，按财政结算体制及“谁受益、谁承担”的原则，分别由经开区、双新产业园、各镇街及平台公司承担。

第三十八条 本细则由市批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动指挥部办公室负责解释，自下发之日起施行，有效期 5 年。其他有与本细则不一致的，以本细则为准。

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，市纪委监委，
市人武部，市法院、检察院，驻桐有关单位。

桐城市人民政府办公室

2022年9月30日印制
