

新蔡县人民政府文件

新政〔2021〕7号

新蔡县人民政府 关于推进产业集聚区用地提质增效促进县域 经济高质量发展的意见

各乡镇人民政府、街道办事处，县政府各部门：

为深入贯彻落实新发展理念，全面提升产业集聚区节约集约用地水平，推进产业集聚区“二次创业”，促进县域经济高质量发展，现结合我县实际，提出如下意见，请认真贯彻落实。

一、坚持规划引领，强化源头管控

(一) 严格规划管理。依据国土空间总体规划（现阶段为土地利用总体规划和城乡规划，下同），产业集聚区管委会要会同自然资源局科学编制产业集聚区国土空间规划；要合理确定产业集聚区用地规模、结构、布局以及各类设施配建标准，不得突破国土空间总体规划确定的城镇开发边界，不得规划建设

宽马路、大广场、大绿地等形象工程。产业集聚区相关规划的空间布局应符合国土空间总体规划。产业集聚区工业、仓储物流用地比例不得低于 60%。严控产业集聚区工业用地改变用途，不得以编制产业集聚区各类规划为由减少工业用地总量。

(二) 引导工业项目入区。推行“按规招商”，确保招商引资项目符合规划。除选址有特殊要求的，新建工业项目应全部进入产业集聚区，严格按照约定的投资强度、亩均产出效益以及用水、用电、用能等控制指标，确定用地规模及分期建设时序，鼓励带规划设计方案供应土地。对实施“退城进园”、转型升级的中心城区企业，优先在产业集聚区安排或者置换建设用地。对县域内布局分散、用地粗放的工业项目进行有序整合，引导其进入产业集聚区。支持符合条件的企业或者政府平台公司，利用工业用地建设高标准厂房、科技孵化器等，以租赁、转让或者合资、合作经营等方式，为初创企业和小微企业提供发展平台。

(三) 严格工业用地使用标准。除生产工艺、安全生产等有特殊要求的，工业用地容积率不得低于 1.0，建筑系数不得低于 40%，绿地率不得超过 20%。土地使用权人在不改变土地工业用途的前提下提高容积率、利用地下空间的，不再补缴土地出让价款。探索推行“工业邻里中心”模式，鼓励由产业集聚区管委会组织分片集中配置行政办公、商务展示、生活服务（含租赁住房）、停车场等配套设施。用地规模较大、确需自行建设行政办公和生活服务设施的，其占地面积不得超过总用地面积的 7%，建筑面积不得超过总建筑面积的 15%。

二、盘活存量土地，提升利用水平

(一) 多措并举促进消化批而未供土地。落实建设用地“增存挂钩”机制。对新招商项目，应优先选址利用批而未供土地。项目已落实但因征地拆迁、基础设施不配套等原因不能及时供应土地的，要统筹运用财政资金、土地储备债券资金实施土地储备，加快征地拆迁、补偿安置、前期开发和基础设施配套建设，创造条件加快土地供应。

(二) 积极稳妥处置已批未供即用土地。以建设诚信政府、优化营商环境、实事求是处理遗留问题、严格规范操作为原则，对 2018 年年底前已批未供即用的招商引资工业项目用地，由县自然资源局、产业集聚区管委会等有关部门负责摸排、认定、验收，项目符合国土空间规划和产业准入政策，且运营良好、亩均产出效益较高、履约情况较好的，可以项目开工时间为出让起始时间，合理确定出让底价，于 2021 年年底前完善用地手续，办理不动产登记。对已批未供即用的城市公共服务和基础设施项目用地，可将划拨决定书直接核发给相关权利主体，办理不动产登记。

对原依法使用集体建设用地的乡镇企业，在 2020 年 1 月 1 日前已经报批征收土地，取得用地批准文件并依法实施征地后，可于 2021 年年底前与企业直接签订《国有建设用地使用权出让合同》（以下简称《合同》），依法办理不动产登记。

(三) 坚持以用为先处置闲置土地。对因政府原因或者信访稳定等原因造成的闲置土地，要消除开工障碍，促进项目早日开工建设；短期内无法开工建设的，经县政府同意后可安排

临时使用，待项目具备开工建设条件后由土地使用权人重新开工建设。对因企业原因造成的闲置土地，要综合运用行政、经济、法律等措施，督促企业限期开工建设，允许企业将工业用地通过转让预登记、合作建设等方式进行盘活利用。因规划调整、高压走廊、军事管制、文物保护、不可抗力等因素，或者政府与企业互有瑕疵，造成土地确实无法开工建设的，经协商一致，可有偿收回土地使用权，或者以协议方式予以置换。企业已开工建设但未办理建筑工程施工许可证或者开工报告的，相关部门按照规定及时妥善处置后，完善建设施工手续。

对涉及司法查封或者抵押的企业闲置低效工业用地，要建立工作专班，主动协调司法机关、金融机构，理清闲置低效土地债权债务关系，利用土地储备机构或者政府平台公司“搭桥”、引入社会资本等多种方式依法处置，推进债务化解和土地资产盘活。

（四）创新模式盘活低效工业用地。由县产业集聚区管委会牵头，联合县发改委、科工信局、自然资源局、生态环境分局、住建局、税务局等相关部门研究制定低效工业用地认定标准和再开发工作方案，自然资源局联合产业集聚区管委会开展摸底调查，建立工业用地数据库，实施动态监管，有效推进停建缓建、围多建少、停产类项目用地盘活利用。集成创新、综合运用相关政策，通过推行复合立体开发、成片综合开发、更新升级开发等模式，一地一策，分类推进低效工业用地盘活利用。鼓励、引导市场主体参与，探索建立兼顾各方利益的平衡机制，促进低效工业用地再开发。除特殊情况外，企业申请改变低效工业用地土地用途的，由政府统一收回后重新供应。

三、优化供应方式，增强保障能力

(一) 实行工业用地弹性出让。积极探索采取弹性年期出让、先租后让、租让结合、长期租赁方式使用工业用地。实行新增工业用地（含生产性服务业用地）“出让年期不超过 20 年+有条件续期”的土地供应政策，土地出让起始价可按年期折算，但不得低于工业用地最低价的年期修正价；出让期满，经评估符合续期条件的，可以协议方式办理续期手续。对省级以上重大投资项目和战略性产业项目，以及使用闲置、低效等存量建设用地的项目，经综合评估，可在法定最高年内合理提高弹性出让年期。

(二) 推行工业用地“标准地”出让。研究建立“按标做地、明标供地、履标用地、对标管地”的“标准地”出让制度，逐步推行工业用地“标准地”出让。出让土地时，将亩均投资强度、亩均税收、容积率、环境标准等控制性指标以及消防安全、配套设施等建设条件，纳入出让方案一次性公告。推行“标准地+代办制”，大幅压缩审批时限；探索实行“标准地+告知承诺制”审批模式，实现“拿地即开工”。

(三) 促进新型产业用地发展。研究制定新型产业项目配套用地政策，支持其总部、研发中心、设计中心、检验检测中心、结算中心等用地。在符合控制性详细规划的前提下，新型产业用地可复合、兼容利用，其中产业占地面积不低于 70%、产业计容建筑面积不低于总计容建筑面积的 80%，出让起始价可按照相应土地用途评估价、物业自持比例等综合确定。新型产业项目达到《合同》和《工业项目“标准地”履约监管协议》（以

下简称《协议》)约定条件后，在符合法律、法规的基础上，允许按照相关规定对产业用房办理不动产分割登记和转移登记，配建的生产生活服务设施不得分割转让、抵押。

四、建立长效机制，促进土地高效利用

(一)完善土地要素二级市场配置机制。加快土地二级市场建设，制定建设用地使用权转让、出租、抵押实施细则，搭建城乡统一的交易平台，依法落实减税降费政策，降低交易成本，促进土地要素顺畅流通，提高存量土地资源配置效率。规范工业用地分割转让，标准厂房可按照独立使用的幢、层等权属界线封闭空间为基本单元分割，限定最小分割面积，不得改变土地和房屋用途；除《合同》(或者《国有建设用地划拨决定书》，以下简称《划拨决定书》)约定不允许分割的宗地外，鼓励对能够单独出具规划设计条件、设置独立出入口、满足消防安全条件，且已达到《合同》(或者《划拨决定书》)和《协议》约定条件的宗地，经批准后可进行分割转让或者由政府有偿收回后重新供应。

(二)建立工业项目用地全生命周期管理机制。加强土地在使用期限内的全过程动态监管，通过完善工业用地产业准入、亩产效益评价、土地使用权退出等规则，围绕事前管标准、事中管达标、事后管信用，按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，将项目建设投入、产出、节能、环保等要素纳入日常管理范围。探索实施项目履约保函制，履约保函可以金融机构保函形式提交。完善以信用为基础的监管体系，对严重失信或者

不配合落实政府闲置低效用地处置政策的企业，按照相关规定实施联合惩戒。

- 附件：1. 河南省工业用地“标准地”出让管理办法
2. 河南省推进低效工业用地盘活若干措施



河南省工业用地“标准地”出让管理办法

第一条 为深化土地资源市场化配置改革，推动我省产业集聚区提质增效，促进土地节约集约利用，结合我省实际，建立工业用地“标准地”（以下简称“标准地”）出让制度，实施全生命周期管理，制定本办法。

第二条 “标准地”是指在完成区域评估的基础上，对国土空间规划（现阶段为土地利用总体规划和城乡规划）确定为工业用途的国有建设用地，明确亩均投资强度、亩均税收、容积率、环境标准等控制性指标作为“标准”的拟出让宗地。

“标准地”出让是指按照“标准”实施储备土地开发，带“标准”出让土地，同步签订《国有建设用地使用权出让合同》（以下简称《合同》）和《工业项目“标准地”履约监管协议》（以下简称《协议》），企业按“标准”用地，各有关部门对照“标准”实施全生命周期联合监管，形成“按标做地、明标供地、履标用地、对标管地”的出让制度。

第三条 产业集聚区管委会应当按照《河南省政府办公厅关于实施工程建设项目区域评估的指导意见》（豫政办〔2019〕10号）要求，统一组织对区内土地勘测、矿产压覆、地质灾害、节能、水土保持、文物保护、洪水影响、地震安全性、气候可行性、环境现状评价等事项实施区域评估，成果共享应用；对

符合区域评估成果适用条件的单个项目，各行业主管部门直接使用相关区域评估成果，不得要求申请人再单独组织评估评价。

第四条 对拟作为“标准地”出让的宗地，按照“标准地”使用的各项要求，实施前期开发整理、基础设施建设和公共服务设施配套，形成产权明晰、配套完善、条件优越、满足“标准地”使用各项要求的优质用地。

第五条 市、县级政府在土地供应时，应当组织发展改革、工业和信息化、自然资源、生态环境、住房城乡建设、税务等部门按照不低于省定标准，制定“3+N+1”控制性指标体系，纳入土地出让条件，并在出让公告中一同发布。

“3”即亩均投资强度、亩均税收、容积率，由省相关部门制定分区域、分行业最低准入标准，并定期发布。

“N”即亩均产值、就业人数、行政办公及生活服务设施配建标准、安全生产要求、环境标准（包括空间准入要求、污染物排放标准及排放总量管控要求、环境质量管控标准和行业准入要求）等其他控制性指标，由各地根据实际情况确定，并实行动态调整。

“1”即出让年期。实行“标准地”出让的工业用地，出让年期原则上按照不超过20年设定，期满经评估可以协议方式办理续期手续。

第六条 用地企业取得“标准地”后，在与自然资源局签订《合同》的同时，与产业集聚区管委会签订《协议》，明确约定期限内应满足的开发建设条件，投产、达产要求以及达不到约定标准应承担的违约责任，直至项目退出等管理内容。产

产业集聚区管委会或者市、县级政府相关部门根据项目的实际情况，可以约定实施项目履约保函制或者采取其他市场化措施，促进“标准地”高效利用。

借鉴“最多跑一次”改革经验，在企业自愿的前提下，产业集聚区管委会选派专人无偿为“标准地”项目提供全流程或者部分审批事项代办服务。对通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的审批事项，应当实行告知承诺制。市、县级政府组织相关部门明确并公布实行告知承诺制的审批事项清单及要求，申请人在签订《合同》《协议》时同步签订《“标准地”企业信用承诺书》，相关部门根据申请人的信用承诺等情况直接作出审批决定，实现企业“拿地即开工”。

第七条 用地企业应当按照《合同》《协议》约定，按时开工竣工，按期投产达产。

未能按照约定时间开工竣工或者投产的，用地企业可以申请延期一次，签订补充协议，重新约定开工竣工或者投产时间；逾期仍未开工竣工或者投产的，承担相应违约责任。

第八条 各地要建立健全全覆盖、全过程、全链条的监管体系，由产业集聚区管委会牵头对照“标准”，组织实施联合监管。

项目竣工后，由住房城乡建设部门负责牵头组织建设工程竣工联合验收。未通过联合验收的，要督促指导项目业主单位限期整改（整改期最长不超过2年），并落实有关惩处措施。

项目达产后，在约定期限内，由产业集聚区管委会牵头组织有关部门对《合同》《协议》约定的指标进行一次性联合达产验收。未通过达产验收的，要督促指导项目业主单位限期整改（整改期最长不超过2年），并落实有关奖惩措施。整改后进行达产复验，对仍达不到标准要求的，要引导项目限期协商退出。

竣工联合验收和达产验收具体办法，由市、县级政府组织有关部门制定。

第九条 产业集聚区应当根据《合同》《协议》和绩效评价结果等实施工业用地退出。对符合《合同》《协议》约定的退出土地使用权情形的，出让人可按照约定收回建设用地使用权。对地上建筑物的补偿，可事先在土地出让合同中约定采取残值补偿、无偿收回、由受让人恢复原状等方式处置。对符合《合同》《协议》约定、允许转让土地使用权的，受让人可依法进行土地使用权转让，《合同》《协议》约定的权利义务随之转移。

第十条 省自然资源局应当会同相关部门，依托省政务云、政务服务网和省级数据共享交换平台，建立全省“标准地”全生命周期信息管理平台，产业集聚区管委会应当将《协议》《合同》履行情况纳入信息管理平台，做到省、市、县三级信息共享，实现各有关部门联合监管和“云上管地”。

第十一条 发展改革部门应当会同有关部门将工业用地开发利用情况纳入企业诚信体系，将信用诚信企业、信用不良企业分别列入省社会信用体系建设“红名单”和“黑名单”，推

送到省公共信用信息平台和信用中国（河南）网站，实现信用信息开放共享。

第十二条 按照试点先行、分步实施的原则，有序开展“标准地”出让工作。2020年在郑州市、开封市、濮阳市和长葛市先行实施；其他有条件的地方可同步实施；到2021年年底，在全省推开，并探索向其他投资项目延伸推广。

市、县级政府可结合当地实际，根据本办法制定具体实施细则。

附件 2

河南省推进低效工业用地盘活若干措施

低效工业用地盘活是指按照相关规定和程序，各地政府及其相关部门、产业集聚区管委会通过产业转型升级、土地重组回购、“腾笼换鸟”、“退二优二”、提高容积率等方式，以提高土地利用效率和投入产出水平为目标，实施土地二次开发或者再利用。为加快推进产业集聚区低效工业用地盘活工作，进一步提高土地节约集约利用水平，促进产业集聚区“二次创业”和县域经济高质量发展，结合我省实际，制定如下措施。

一、规范认定，摸清低效工业用地底数

(一) 规范认定标准。低效工业用地是指布局散乱、设施落后、利用粗放、用途不合理、产业落后、停建停产的权属清晰存量工业用地。主要包括三种类型：

1. **产业转型类**：国家禁止类、淘汰类产业用地，不符合环保标准和安全生产要求的工业用地，转型升级及“退二优二”“退城进园”工业用地，政府列入“关停并转”范围的工业用地。

2. **粗放用地类**：投资强度、容积率、建筑系数、亩均产出、亩均税收等控制性指标明显低于地方行业平均水平的工业用地，围多建少存在大面积空闲土地的工业用地。

3. **停建停产类**：企业处于停建缓建或者停产半停产状态，超过 2 年未产生主营利润的工业用地。

低效工业用地认定标准由市、县级政府组织产业集聚区管委会和发展改革、工业和信息化、自然资源、生态环境、住房城乡建设、税务等相关部门，根据国土空间规划、产业政策、经济状况、企业生产经营等情况制定，并公布实施。

(二)摸底调查建库。按照《河南省城镇低效用地再开发工作实施方案》要求，市、县级自然资源局会同相关部门，组织开展产业集聚区低效工业用地专项调查，建立低效工业用地数据库，经省辖市、济源示范区、省直管县（市）自然资源局审查汇总后，报省自然资源厅备案入库。

(三)制定盘活方案。市、县级政府以节约集约利用土地为目标，以专项调查成果为基础，围绕推动产业集聚区提质增效，统筹产业结构升级、提升产业链、培优产业集群等因素聚焦主导产业，依据国土空间规划及相关规划，充分衔接产业集聚区发展规划，按照城镇低效用地再开发规划编制要点，组织编制产业集聚区3—5年低效工业用地盘活利用方案，明确目标任务、规模布局、性质用途、时序安排、保障措施等内容。产业集聚区低效工业用地盘活利用方案经上一级自然资源局审核后，由同级政府批准实施，并向社会公布。

二、分类盘活，促进土地高效再利用

(四)复合立体开发。鼓励在符合国土空间规划的前提下，利用现有工业用地建设先进制造业、新基建、生产性及高科技术服务、产品改良、产学研合作、创业创新平台等国家支持的新产业、新业态项目，实施立体开发、复合用地。

(五) 成片综合开发。原土地使用权人、再开发实施主体、政府储备机构或者投资平台通过重组、收购等方式，集中连片综合盘活相邻多宗低效利用地块。

(六) 更新升级开发。通过政府引导、市场主导的方式，促进停建停产类企业逐步转型升级，实现“退二优二”，重新盘活利用原低效工业用地。

三、多策并举，加快推进低效用地盘活

(七) 实行过渡期政策。利用现有工业用地进行转型升级，建设国家支持的新产业、新业态、新行业项目的，经市、县级政府批准，可继续按原用途使用土地，过渡期为5年，期满后依法按新用途办理用地手续。

(八) 土地价款及税费相关政策。综合利用地上地下空间，原土地使用权人在不改变土地工业用途的前提下，利用地上地下空间适当提高容积率的，不再补缴土地出让价款。通过政府引导、市场主导的方式，原土地使用权人重新盘活利用原低效工业用地，新上工业项目为政府鼓励类或者重点扶持类的，可按照规定享受有关税收优惠政策。

(九) 分割转让及登记相关政策。鼓励围多建少类低效工业用地企业将空闲土地分割转让或者由政府依法收回后重新利用。分割转让工业用地，涉及标准厂房的可按照独立使用的幢、层等权属界线封闭的空间为基本单元分割转让，但不得改变土地和房屋用途；涉及新型产业项目的，在达到《国有建设用地使用权出让合同》和《工业项目“标准地”履约监管协议》约

定条件后，允许对产业用房依规依约分割、转移登记，生活服务设施不得分割，以共用形式取得土地使用权的不再单独分割。

(十) 成片综合开发相关政策。原土地使用权人、再开发实施主体、政府土地储备机构或者投资平台通过重组、收购等方式，集中连片综合盘活相邻多宗低效利用地块，确需自行建设生产服务、行政办公和生活服务设施的，其占地面积不得超过项目总用地面积的7%(建筑面积不得超过总建筑面积的15%);涉及边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的零星土地，可一并改造开发，但单宗零星用地面积原则上不超过3亩、累计面积不超过改造开发项目总面积的10%，根据申请可依法依规将分散的土地合并登记。零星土地涉及新增建设用地及国土空间总体规划(现阶段为土地利用总体规划和城乡规划，下同)修改的，可纳入批次用地依法报批。

(十一) 倒逼盘活机制政策。逐宗明确低效工业用地(尤其是停建停产类)盘活期限，到期后仍未完成的，结合省发展改革委企业分类综合评价结果，实施差别化资源要素价格配置政策，对供水价格、供电价格、污水处理费等适当提高，对供水量、供电量等相应限制；对企业分类综合评价结果为C类的企业，禁止安排新增用地。各地要细化用地、用水、用电、用能和排污等政策措施，形成优胜劣汰的差别化政策机制，提高工业用地亩均产出效益。对未按期完成盘活开发的企业及其控股股东，限制其报名参与其他土地竞买，取消涉企财政补助奖励政策，倒逼企业主动退出。

(十二) 其他配套政策。因产业政策变化等原因造成项目无法继续实施的，由市、县级政府统一依法收回，并按照国土空间规划和“退二优二”的要求，重新安排使用。市、县级政府要积极拓宽融资渠道，支持金融机构创新金融产品，充分发挥社会资本作用，加大低效工业用地盘活资金投入。充分发挥市场配置作用，积极引导低效工业用地进入二级市场转让盘活，降低低效工业用地退出、交易及企业并购重组环节的交易成本，促进土地要素流通。

市、县级政府可结合实际制定具体实施细则。产业集聚区以外的低效工业用地盘活可参照执行。

新蔡县人民政府办公室

2021年2月4日印发