安康市盘活工业园区低效闲置工业用地（厂房）和非正常生产企业实施方案（征求意见稿）

为加快推进我市工业园区闲置低效工业土地盘活利用，持续提高低效闲置工业厂房利用率，切实处置园区非正常生产企业，进一步推动我市工业经济提质增效实现高质量发展。依据《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《闲置土地处置办法》(国土资源部第53号令)、《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》(自然资发〔2023〕171号)、《陕西省人民政府办公厅关于加强节约集约用地促进高质量发展的意见》（陕政办发〔2021〕21号）等文件要求和精神，结合我市实际，制定方案如下：

一、总体要求

**（一）总体思路。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的二十大精神为指导，贯通落实习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示精神，深入落实省委十四届四次全会和市委五届五次全会部署，紧紧围绕“四个聚焦”要求，扎实开展“三个年”活动，持续推进我市工业园区低效闲置工业用地（厂房）和非正常生产企业处置盘活工作，全面夯实工业经济高质量发展基础。

**（二）工作目标。**坚持集约发展，建立“政府主导、市场运作、依法依规，兼顾各方、因地制宜、分类盘活”工作机制，综合运用经济、市场、行政等手段，依法依规开展排查处置工作，大力盘活全市工业园区低效闲置工业用地（厂房），妥善处置非正常生产规上工业企业，提高工业用地（厂房）利用效率和入园企业经济效益，确保盘活整体工作取得明显成效，到2024年末实现低效闲置工业用地（厂房）处置率、非正常生产企业盘活率和“腾笼换鸟”率达到30%以上；到2025年末实现低效闲置工业用地（厂房）处置率、非正常生产企业盘活率和“腾笼换鸟”率累计达到50%以上；全市工业园区和规上工业企业亩均效益年均提升3个百分点以上，促进节地水平、产出效益双提升，助推工业经济高质量发展。

二、对象范围及认定标准

全市范围内“一县一区”整合后的工业园区（包括国家级、省级高新区、经开区，省级重点建设工业集中区）的低效闲置工业用地（厂房）和非正常生产规上工业企业。

**（一）低效工业用地**

具备以下情形之一的，可认定为低效工业用地：

1.国家相关政策规定的禁止类、淘汰类产业及不符合能耗、安全生产和环保要求的工业用地；

2.按照园区规划和产业结构调整要求需要调整的工业用地；

3.因企业自身原因无法按工业建设用地使用权有偿使用合同、“标准地”投资建设合同或者招商引资协议书约定进行建设利用，土地开发建设强度低于约定标准50%（含）以上，但又未达到闲置土地认定标准的工业用地；

4.连续三年停产或生产经营性税收为零的工业企业用地；

5.年度亩均税收低于本园区同行业规模以上工业企业亩均税收平均水平50%（含）以上的企业工业用地。其中占地20亩以上，且年度亩均税收低于全县规模以上工业亩均税收平均水平50%（含）以上的企业为重点低效工业用地盘活企业；

6.非正常生产企业工业用地（不包括非正常生产企业将工业用地、厂房转租给正常生产企业的情况）；

7.国家、省、市等各级政策相关规定认定为低效用地情形的其他工业用地。

**（二）闲置工业用地**

具备以下情形之一的，可认定为闲置工业用地：

1.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；

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1/3或者已投资额占总投资额不足25%，中止开发建设满一年的国有建设用地。

**（三）低效闲置厂房（不含园区动态储备厂房）**

具备以下情形之一的，可认定为闲置低效厂房：

1.截至2022年底，本园区工业企业厂房中已全部建成2年以上但未投产的“建而未投”闲置厂房，或者仅部分投产的“投而未尽”闲置厂房，重点是单栋建筑面积在2000平方米以上的；企业因搬迁、破产、长期停产（两年以上）而闲置空余的厂房。

2.企业容积率和单位面积投资强度、产出强度、税收等明显低于本园区同行业平均水平50%（含）以上的工业厂房。

**（四）非正常生产规上工业企业**

指生产规模小，生产断续或长期停产且盘活无望，纳税额和用电量少，有退库甚至破产风险，基本没有做大做强可能的规上工业企业。具备以下情形之一的，可认定为非正常生产企业：

1.连续两年未依法报送企业年报且未进行纳税申报、复产无望的企业；

2.存在债权债务纠纷，资产抵押给银行或被人民法院查封且资不抵债的企业；

3.连续三年设备或土地30%（含）以上闲置，产能或年运行负荷低于设计产能的30%（含）以上，且亏损、拖欠税款或无效益的企业；

4.不符合国家产业政策的企业；污染物排放、安全生产、产品质量、能耗限额等不达标且整改无望或按照有关规定期限整改后仍不达标的企业；以及其他依法禁止的企业。

各县（市、区）政府、安康高新区、恒口示范区管委会是上述对象认定的责任主体，各工业园区管理机构协同县级自然资源、发改、经贸、统计、安全、环保、行政审批、市场监管、税务等部门负责具体开展认定工作。

三、工作内容

 **(一)低效工业用地（厂房）盘活措施**

**1.重组转让。**在符合园区规划及产业要求的前提下，鼓励优势企业通过收购、兼并等方式进行重组，联合经营、兼并重组、股权收购、资产收购、司法拍卖、协议转让等市场化方式盘活低效工业企业资产，实施新项目，提高亩均产出。涉及土地使用权、房屋所有权转让的，依法按程序办理转让登记手续。（各县〔市、区〕政府，安康高新区、恒口示范区管委会负责，下同，不再单独列出；全市工业园区低效闲置工业用地〔厂房〕和非正常生产企业处置盘活工作领导小组〔以下简称市处置盘活工作领导小组〕各成员单位配合）

**2.增资扩能。**对不涉及改变土地用途前提下的已竣工项目，与低效土地（厂房）使用权人签订补充协议，限期追加投资继续开发，通过增加固定资产投入，提高容积率等方式提升用地（厂房）效益。重新约定竣工期限和违约责任，延长竣工期限不得超过一年。（市处置盘活工作领导小组各成员单位）

**3.协商收回。**企业在限期内无法完成存量用地开发或者厂房高效利用的，可分别向县级自然资源部门和园区管委会提出退出用地（厂房）申请，经审查退出用地、厂房符合再利用条件及相关要求的，分别报县（市、区）政府和园区管委会研究同意后，可对连片空闲土地、厂房在评科学合规评估的基础上进行分割转让或者整体回收，并对使用权人获得的土地、厂房相关奖补减免资金依法予以补缴。（市处置盘活工作领导小组各成员单位）

**4.淘汰退出。**根据省、市关于淘汰落后产能相关要求，对设备工艺落后、环境影响大、安全生产设施条件差、能耗高、无能力、无意愿升级改造或整改后仍然不达标的，列入年度淘汰落后产能计划，综合运用相关法律法规，推动淘汰退出；对长期停产、丧失竞争力、无法扭转且企业资产抵押给银行、债权人或被人民法院查封，企业资不抵债，督促企业向人民法院提出破产申请，通过破产程序依法加快处置腾退土地及厂房资产。（市处置盘活工作领导小组各成员单位）

**（二）闲置工业用地处置措施**

**1.因政府或政府部门原因造成闲置。**各县（市、区）、工业园区要制定“一地一策”处置方案。经调查核实，属于《闲置土地处置办法》第八条规定情形造成土地闲置的，应当与国有建设用地使用权人协商，选择延长动工开发期限、调整土地用途和规划条件、由政府安排临时使用、协议有偿收回国有建设用地使用权、置换土地等方式进行处置。（各县〔市、区〕政府，安康高新区、恒口示范区管委会负责，下同，不再单独列出）

**2.因企业原因造成闲置。**经调查核实，除《闲置土地处置办法》第八条规定情形外造成闲置土地的，未动工开发满一年的，由市、县自然资源主管部门报经本级人民政府批准后，向国有建设用地使用权人下达《征缴土地闲置费决定书》，按照土地出让或者划拨价款的百分之二十征缴土地闲置费。土地闲置费不得列入生产成本；未动工开发满两年的，由市、县自然资源主管部门按照《中华人民共和国土地管理法》第三十七条和《中华人民共和国城市房地产管理法》第二十六条的规定，报经有批准权的人民政府批准后，向国有建设用地使用权人下达《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。闲置土地设有抵押权的，同时抄送相关土地抵押权人。（市自然资源局、市司法局、市工信局）

**3.其他原因造成闲置。**因司法查封无法开工建设的，各地要积极主动与司法机关协商，达成处置意见，待查封解除后落实相关处置措施。（市自然资源局、市司法局、市工信局）

**（三）非正常生产规上工业企业盘活措施**

非正常生产企业盘活措施可参照借鉴低效闲置工业用地（厂房）盘活措施，因地制宜，“一企一策”，采用“政策扶持盘活一批、招商引资盘活一批、重组转让盘活一批、淘汰破产退出一批”等不同形式，予以盘活或退出。（市处置盘活工作领导小组各成员单位）

四、实施步骤

 **(一)全面核查阶段(2023年12月底前)**

各县(市、区)政府，安康高新区、恒口示范区管委会对辖区工业园区范围内的工业项目用地（厂房）进行逐宗（栋）摸排核查，弄清弄准被核查宗地（厂房）面积、容积率、投资强度、产出效益和土地（厂房）权属等状况，参照《闲置土地处置办法》(国土资源部第53号令)和本方案认定标准确定辖区园区内闲置、低效工业用地（厂房）和非正常生产企业清单，于2023年12月30日前报市自然资源局和市工信局备案。（各县〔市、区〕政府，安康高新区、恒口示范区管委会负责，下同，不再单独列出）

**(二)处置盘活阶段(2024年1月—2025年11月)**

各县(市、区)政府，安康高新区、恒口示范区管委会要“一地（厂房）一策”“一企一策”制定低效闲置工业用地（厂房）和非正常生产企业处置盘活方案，全面开展处置盘活工作。每季度向市自然资源局、市工信局报送工作进展情况报告，确保达到时序进度要求。（市处置盘活工作领导小组各成员单位）

**(三)验收总结阶段(2025年12月底前)**

各县(市、区)政府，安康高新区、恒口示范区管委会总结盘活利用闲置、低效利用工业用地（厂房）和非正常生产企业成效、经验，巩固工作成果;市政府组织市自然资源局、市工信局等相关部门对盘活处置情况进行检查验收。（市处置盘活工作领导小组）

五、工作保障

**(一)明确责任，强化领导。**成立全市工业园区低效闲置工业用地（厂房）和非正常生产企业处置盘活工作领导小组，市政府主要领导任组长，分管副市长任副组长，领导小组办公室设在市自然资源局（市批而未供和闲置土地摸排处置专项行动工作专班）和市工信局，市自然资源局和市工信局主要领导兼任办公室主任，市发改、财政、司法、环保、住建、商务、市场监管、统计、招商、政务服务、应急管理、金融、税务、供电等部门为成员单位。市自然资源局负责指导做好全市工业园区低效闲置工业用地盘活处置工作，市工信局负责指导做好全市工业园区低效闲置厂房和非正常生产规上工业企业处置盘活工作。各县(市、区)政府，安康高新区、恒口示范区管委会是本辖区内工业园区闲置、低效利用工业用地（厂房）和非正常生产企业盘活处置工作的领导主体，各工业园区管委会是盘活处置工作的责任主体，要按照属地管理原则切实承担起工作主体责任和领导责任，组织协调本级有关部门强化协同配合、形成联动机制。

**(二)通力协作、建立机制。**各级各部门要认真分析造成低效闲置工业用地（厂房）和非正常生产企业产生的原因，建立长效盘活机制，完善程序，规范行为。要树牢“亩均论英雄”鲜明导向，深入推进“标准地”改革，优化供应程序，在确保土地市场公平公开公正的前提下，可将产业类型、生产技术、节能环保等产业准入要求纳入供地条件，提高供地精准性；强化“亩均效益”评价结果运用，将投资强度、亩均税收、产业层级、安全环保等前置条件纳入新入园企业（项目）厂房供应门槛，从源头上防范低效闲置工业厂房的产生。要全面加强对入园企业的协调服务帮扶力度，精准落实各项惠企纾困政策，从根本上减少非正常生产企业。各县(市、区)政府、安康高新区、恒口示范区管委会要定期召开专题会议，逐地块（厂房）和企业进行研究商讨，强化精准施策，推动资源有效盘活处置。

**(三)加强考核，确保实效。**各县(市、区)政府，安康高新区、恒口示范区管委会要高度重视此项工作，压实工作职责，推动工作顺利开展。市工业园区低效闲置工业用地（厂房）和非正常生产企业处置盘活工作领导小组办公室每季度对盘活处置情况进行通报；对闲置工业用地督促整改不力的，经市政府同意，可暂停安排其新增建设用地指标（除国家、省级重点项目外），暂停受理其用地报批和预审工作；对低效闲置厂房和非正常生产企业盘活进度滞后的，市发改、工信、财政等部门可在安排市级财政支持资金时予以扣减；此项工作纳入市对县区、部门年度目标责任考核。