

安康市人民政府办公室文件

安政办发〔2024〕6号

安康市人民政府办公室 关于盘活工业园区闲置低效工业用地（厂房） 和非正常生产规模以上工业企业的指导意见

各县（市、区）人民政府，市政府各工作部门、直属机构：

为加快推进我市工业园区闲置低效工业用地盘活利用，持续提高闲置低效工业厂房利用率，切实处置园区非正常生产规模以上工业企业（以下简称“非正常规上企业”），进一步推动我市工业经济提质增效实现高质量发展。依据《闲置土地处置办法》《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）和《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)等相关规定,制定本指导意见。

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 and 党的二十大精神为指导,贯彻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五次全会暨省委经济工作会议和市委五届六次全会部署,深化拓展“三个年”活动,紧紧围绕“七个突破提升”要求,持续推进我市工业园区闲置低效工业用地、闲置低效厂房和非正常规上企业盘活处置工作,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、市场等手段,依法依规开展排查盘活处置工作,大力盘活全市工业园区闲置、低效工业用地和闲置低效厂房,妥善处置非正常规上企业,提高工业用地(厂房)利用效率和入园企业经济效益,确保盘活处置整体工作取得明显成效,其中闲置工业用地处置进度达到国家和我省规定要求,低效工业用地、闲置低效厂房处置和非正常规上企业盘活工作动态开展,摸排发现一宗(栋),及时处置一宗(栋),确保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、适用范围及认定标准

本意见适用于全市范围内“一县一区”整合后的工业园区(包

括国家级和省级高新区、经开区，省级重点建设工业集中区）的闲置低效工业用地（厂房）和非正常规上企业。各县（市、区）政府、安康高新区、恒口示范区管委会负责按照本意见组织辖区内闲置低效工业用地、闲置低效厂房和非正常规上企业的认定工作，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、市场监管、税务等部门负责具体开展认定工作。

（一）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国有建设用地。

（二）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国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书、“标准地”投资建设合同、招商引资协议书约定或者规定进行建设利用，单位面积土地固定资产投资强度不足约定、

规定标准三分之一，但又未达到闲置土地认定标准的工业用地；

4. 连续 3 年停产或生产经营性税收为零的工业企业用地；

5. 年度亩均税收不足本园区同行业规模以上工业企业亩均税收平均水平 50% 的企业工业用地；其中占地 20 亩以上，且年度亩均税收不足所在县（市、区）规模以上工业企业亩均税收平均水平 50% 的企业为重点低效工业用地盘活企业；

6. 国家和我省相关规定认为低效用地的其他情形。

（三）闲置低效厂房（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 2023 年底，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（投产但实际使用厂房面积不足所在厂房总面积三分之一），重点是单栋建筑面积在 2000 平方米以上的；企业因搬迁、破产、停产 2 年以上而闲置空余的厂房；

2. 厂房单位面积投资强度、产出强度、税收等不足所在园区同行业厂房平均水平 50%。

（四）非正常规上企业

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，有退出统计系统基本单位名录库甚至破产风险，基本没有做大做强可能的规模以上工业企业。具备以下情形之一的，可认定为非正常规上企业：

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 3 年实际产能或年运行负荷不足设计产能三分之一且亏损或低效益的企业；

4. 企业所使用土地被认定为闲置工业用地的、或实际有效利用厂房面积不足规定或不足合同约定面积三分之一，直接认定为非正常规上企业；

5. 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；

6. 国家和我省相关规定应认定为非正常规上企业的其他情形。

三、工作内容

(一) 闲置工业用地处置措施

1. 因政府原因造成闲置。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20%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》《中华人民共和国城市房地产管理法》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、县自然资源主管部门在依照《闲置土地处置办法》规定作出征缴土地闲置费、收回国有建设用地使用权的决定前，应当书面告知国有建设用地使用权人有申请听证的权利。国有建设用地使用权人要求举行听证的，市、县自然资源主管部门应当依照《国土资源听证规定》依法组织听证。（市自然资源局）

（二）低效工业用地和闲置低效厂房盘活措施

1. 重组转让。尊重土地使用权人和企业业主意愿，除有关法律法规、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者约定应当由政府收回土地使用权的土地外，在符合国土空间规划的前提下，原国有土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。鼓励有实力的企业利用技术、资本等优势依法通过收购、兼并等方式对本意见所列属于低效工业用地和闲置低效厂房的企业兼并重组，

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，应当依法办理转让登记手续，需变更原土地用途的，应当依法办理规划修改和用地手续。（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）

2. 增资扩能。对不涉及改变土地用途前提下的已竣工项目，鼓励引导土地使用权人、企业业主追加投资继续开发，通过增加固定资产投资，提高容积率等方式提升用地（厂房）效益，各园区管委会要与土地使用权人、企业业主签订补充协议，重新约定竣工期限和违约责任。

3. 协商收回。企业因自身原因无法按照约定或者规定的条件和期限完成存量地开发或者厂房高效利用，且权属清晰、主体明确、不存在权属争议的，可分别向所在地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，报本级政府同意后，可采取协商方式有偿回购土地使用权。

4. 依法退出。按照国家和我省关于淘汰落后产能相关要求，依据相关法律法规，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，推动淘汰退出；对长期停产、丧失竞争力、无法扭转低效生产现状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，鼓励引导企业向人民法院

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。

（三）非正常规上企业盘活措施

非正常规上企业盘活措施可参照借鉴闲置低效工业用地（厂房）盘活措施，因地制宜，“一企一策”，依法采用“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，予以盘活或处置。

四、工作保障

（一）明确责任，强化领导。将盘活处置工作纳入市工业生产工作组工作范畴，市工信局负责指导做好全市工业园区闲置低效厂房和非正常规上企业处置盘活工作，市自然资源局负责指导做好全市工业园区闲置、低效工业用地盘活处置工作。市发改、科技、司法、财政、环保、住建、商务、市场监管、统计、应急管理、行政审批、招商、金融、税务、供电等部门结合职能职责加强对处置盘活工作的指导、服务和保障。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）和非正常规上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，组织协调有关部门强化协同配合、形成联动机制。

（二）全面核查，加快处置。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，参照本意见认定标准并结合实际确定辖区园区内闲置、低效工业用地（厂房）和非正常规上企业清单，每年3月31日前报市工信局和市自然资源局备案。各县（市、区）政府，安康高新区、恒口示范区管委会要制定年度“一地（厂房）一策”处置方案，定期召开专题会议，逐地块（厂房）和企业进行研究商讨，精准施策，全面、动态开展处置盘活工作，并于每年3月31日、6月30日、9月30日和12月31日前向市工信局、市自然资源局报送工作进展情况报告。

（三）源头管控，建章立制。各级各部门要认真分析造成闲置、低效工业用地（厂房）和非正常规上企业产生的原因，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，将亩均固定资产投资、亩均税收、单位能耗增加值等指标条件作为新入园企业（项目）准入管理的依据，从源头上减少闲置低效工业用地（厂房）的产生。要全面加强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规上企业。

（四）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，压实工作职责，推动工作顺利开

展，及时总结闲置低效工业用地（厂房）和非正常规上企业处置盘活工作的成效、经验，巩固工作成果。市工信局会同市考核办尽快制定目标考核、督查督办等考评体系，加强阶段评估和动态分析，每季度对盘活处置情况进行通报，不定期组织对各县（市、区）盘活处置情况进行督导督查，对闲置低效厂房和非正常规上企业盘活进度滞后的，市发改、科技、工信、财政、商务等部门可在安排市级财政支持资金时予以扣减。

安康市人民政府办公室

2024年4月29日

抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，安康军分区。

市监委，市中级人民法院、检察院，各人民团体。

中、省驻安各单位。

安康市人民政府办公室

2024年4月29日印发
