

附件：

汕尾市产业园区 2023-2025 年批而未供和 供而未用工业用地专项清查、处置 行动方案（征求意见稿）

为进一步优化土地资源配置，提高土地利用效率，加快全市产业园区批而未供和供而未用工业用地的消化处置，提高土地资源要素服务稳增长、促改革、调结构、去库存、惠民生的能力，推动我市土地开发利用各项工作再上新台阶，根据市政府八届第 29 次常委会议精神、市委市政府主要领导同志的批示精神、《关于批而未供土地处置有关问题的通知》（自然资办发〔2018〕49 号）和相关法律、法规、规章的规定，结合我市实际，特制定本工作方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实最严格的节约集约用地制度，通过批而未供和供而未用工业用地清理、处置，进一步规范用地行为，提高工业用地利用效益，推进土地节约集约利用，提升自然资源管理水平与资源保障能力。

（二）工作原则。

1. **分类处置，突出重点。**摸清底数，坚持具体问题具体分析，

分门别类确定处置意见；全力推进产业园区的批而未供和供而未用土地处置利用。

2. 由近及远，先易后难。综合运用调整利用、简化审批等措施，从严从快处置批而未供和供而未用土地，加快提高供地率和闲置土地处置到位率。

3. 各负其责，上下联动。明确责任主体，落实部门分工，上下联动，密切配合，协同作战，共同完成专项工作目标任务。

二、工作范围

（一）加快“批而未供”土地消化处置。汕尾市产业园区已批准农转用，目前尚未供地的土地。

（二）加快“供而未用”土地消化处置。历年来已供地，未按照出让合同或划拨决定书约定开工时间开发建设使用，但尚未按程序调查认定为闲置的土地，包含已开工建设土地开发建设面积比例小于 1/3 的土地。

（三）加快已认定闲置土地消化处置。历年来已供地，未按要求开工建设，并经过当地自然资源主管部门闲置土地调查，认定为闲置土地的土地，重点清理部、省土地市场动态监测监管系统闲置任务基数清单和新增闲置土地。

（四）加快“用而未尽”土地消化处置。指单个项目在土地使用权出让合同建设期满，实际开发建设的总建筑面积占项目总用地面积（即约定容积率）未达到土地使用权出让合同的约定，土地开发建设面积比例超过 1/3 但不足 7/10；或者未开发建设用

地面积达到 20 亩（含）以上的。

三、工作目标

开展汕尾市产业园区存量建设用地调查评价，全面查清全市产业园区批而未供、供而未用土地情况，建立产业园区批而未供和供而未用土地工作台账，形成园区低效土地处置清单，“一地一策”制定分类处置方案，依法依规开展清理处置工作。到 2025 年底，全市产业园区处置批而未供土地 10600 亩，处置供而未用土地 3320 亩（详见附表），全市工业用地亩均效益、亩均税收明显提高，节约集约用地水平全面提升，重大项目用地保障能力显著增强。

四、工作措施

（一）实施调查建库专项行动

由市自然资源局牵头委托第三方技术单位，组成工作小组，制定工作方案，结合全市产业园区土地集约利用评价以及亩均效益评价开展汕尾市产业园区存量建设用地调查评价工作，在全市产业园区开展存量建设用地现状及原因调查，查清批而未供和供而未用土地的权属、位置、面积、规划用途等情况，逐宗逐地块分析成因，并于 6 月 30 日前形成汕尾市存量建设用地情况分析报告、汕尾市各产业园区存量建设用地调查评价体系构建及再开发策略报告和汕尾各产业园区存量建设用地调查评价数据库，并将全市各产业园区“批而未供”和“供而未用”土地落在一张图上，并将园区外工业用地一并纳入调查建库范围。通过存量建设用地

梳理，确定指标权重，建立存量建设用地评价标准，进行存量建设用地再开发潜力分析、策略指引，构建评价指标体系。

（二）分类处置存量土地

1. 批而未供处置

（1）加大招商力度。各县（市、区）人民政府、各管委会、市投促局等有关单位要抓紧开展招商引资工作，促进项目落地。对项目落实到位的，及时推出土地。

（2）做好用地批文失效、撤销工作。各县（市、区）要全面梳理取得用地批文及实施情况，对已失效的用地批文进行清理，并对难以实施的历史批准用地按程序开展申请撤销工作。

（3）加快实施征地拆迁。各县（市、区）要统一协调，明确责任，加大征地拆迁和政策处置力度，限期完成征地拆迁工作。对征地留用地未落实的，要加快采取货币安置、物业安置、加快供地等多种方式给予落实；对失土农民社会保障未落实的，要尽快给予解决；对征地标准要求过高的，要严格按照阳光征地程序实施征地，征地补偿费用及被征地农民社会保障费用要及时足额支付。

（4）加快落实规划。对城市规划未确定的，要抓紧明确地块规划用途；对批而未供面积较小无法单宗出具规划指标的，可作为边角地、夹心地，结合周边的城镇低效用地一并开发，也可作为绿化、公共停车场等公共设施用地简化手续进行供地。

（5）加快前期手续办理。对相关职能部门供地前置审批手续

未完成的，各地应牵头协调相关职能部门加快办理项目立项、规划许可、环评、水保等相关审批手续，要靠前主动做好服务，优化流程高效办理。

2. 供而未用土地处置

对于未超出约定开工期限以及虽超出约定开工期限，但尚未满一年未构成闲置土地的供而未用土地。各地要建立项目跟踪制度，及时掌握用地单位基本建设进度，对于已开工建设的，各县（市、区）自然资源主管部门要及时在省级监测监管系统中填报开工时间和施工许可凭证；未开工建设的，各县（市、区）人民政府和产业园区管委会要督促辖区范围项目抓紧动工建设，尽快报建取得施工许可证，各相关部门做好服务，实行区域化评估，评估结果推送至市工建系统中共享，对进入该区域、符合区域化评估评审结果适用条件的单体建设项目，行政审批部门要简化相关环节、申请材料或者不再进行单独评估，帮助企业尽快办理相关手续，消除企业动工障碍。

3. 已认定闲置土地处置

（1）因政府原因造成土地闲置。一是能在短期内恢复开工的，且与国有建设用地使用权人协商一致，可通过延长动工开发期限方式进行处置，从补充协议约定动工开发日期起，延长动工开发期限最长不得超过一年；二是不能在短期内恢复开工但与国有建设用地使用权人协商一致的，应采用安排临时使用、协议收回、置换用地等方式进行处置，以临时安排使用处置的，从安排临时

使用之日起，临时使用期限最长不得超过两年，以协议收回处置的，协议收回的价格原则上应采取评估方式确定；三是无法与国有建设用地使用权人协商一致意见的，可以提请人民法院变更或解除国有建设用地使用权出让合同。

（2）因企业自身原因造成土地闲置。在充分保障国有建设用地使用权人听证权利基础上，因企业自身原因造成超过约定动工时间一年以上但未满两年尚未动工建设的，或已动工开发但开发建设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，要严格收取闲置费；未动工满两年的，无偿收回国有建设用地使用权，企业若有异议，可依法提起行政复议或行政诉讼，各县（市、区）人民政府、管委会做好应诉准备工作，司法部门应全力配合提供法律保障。

（3）其他原因造成土地闲置的，各地要加强沟通协调，努力消除影响土地开工的各种不利因素，促进项目正常施工。因司法查封无法动工开发的，各地要主动与当地法院协调处理；因群众信访等事项无法动工开发的，在保护人民群众和土地使用权人合法权益的基础上，主动调解沟通、化解矛盾，保证项目正常建设。

4. 用而未尽土地处置

（1）对用地面积开发不足的，在符合再次出让条件或转让条件的前提下，可由产业园区管委会与用地单位协商收回土地使用权，或有条件进行地块分割后部分协议收回，重新安排项目组织

二次出让；如果符合土地转让条件也可鼓励企业将土地使用权转让给新上项目使用；若原项目业主确有实力并承诺继续追加投资的，在6个月内启动、12个月内整改到位。在符合规划、不改变用途的前提下，工业项目可通过提高容积率或建筑密度、建设多层高标准厂房、增加固定资产投资等方式，提升用地效益。

（2）对未投产或投资强度不足的土地，限企业在6个月内投产及追加投资。到期后问题仍未消除的，采取政府协议收回、企业引进收购重组、按照监管协议收取违约金等方式盘活资源，并纳入重点监管对象，对企业授信、用信有效管控。

（3）对亩均税收未达标的土地，建立分类分档、公开排序、动态管理的企业综合评价机制，通过完善资源要素差别化配置，推行分类指导，对低效用地企业进行帮扶升级以提质增效，或“腾笼换鸟”以淘汰落后产能。

（4）完善监督考核，建立奖惩措施

每年年底对各县（市、区）产业园区批而未供和闲置土地处置任务完成情况实行实绩考核。对于批而未供和闲置土地处置进度排名第一的县（市、区）、管委会，奖励200亩新增建设用地指标；对于批而未供和闲置土地处置进度排名最后的县（市、区）、管委会，扣减200亩新增建设用地指标。对未完成年度批而未供和闲置土地处置任务的县（市、区）、管委会，除可使用国家、省指标的项目以及基金项目、民生项目外，限制其他项目的用地审批。对相关工作中存在阳奉阴违、弄虚作假行为的，移交纪委

监委严肃处理。

五、工作安排

（一）摸底、清查阶段（2023年6月30日前）。由市自然资源局牵头委托第三方技术单位，组成工作小组，制定工作方案，对全市各产业园区，每宗批而未供、供而未用土地进行调查核实，逐宗查实未供未用原因，建立台账登记在册，并请于6月30日前形成调查报告，提出处置意见建议。（牵头单位：市自然资源局，配合单位：各县（市、区）人民政府、高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会）

（二）逐宗制定处置方案阶段（2023年7月至9月底）。各县（市、区）人民政府、高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会要组织工作力量，结合调查报告和处置意见建议，进一步深入分析辖区内产业园区批而未供、供而未用、用而未尽土地原因，根据每宗用地情况，逐宗制定具体消化处置方案，并将处置方案于2023年9月底前报送至市政府审定，市自然资源局做好政策解读、指导工作。（牵头单位：各县（市、区）人民政府、高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会，配合单位：市自然资源局）

（三）依法依规处置阶段（2023年9月至2025年11月底）。各县（市、区）人民政府、高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会要对照批而未供、供而未用、用而未尽土地消化处置方案，对园区存量土地开展分类处置，采取有效措施推动

处置工作，另外，对于市本级产业园区范围内的批而未供、供而未用、用而未尽土地，高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会要按照有关政策规定做好辖区范围内相关用地的调查、认定、处置工作，市自然资源局做好指导、配合工作。各相关单位应于每月 30 日前将各产业园区批而未供、供而未用、用而未尽土地消化处置进展情况、主要做法、存在问题及下一步工作计划报送至市自然资源局。（牵头单位：各县（市、区）人民政府、高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会，配合单位：市自然资源局）

（四）总结巩固阶段（2025 年 12 月）。各县（市、区）人民政府、高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会对辖区内批而未供和供而未用土地专项处置行动的工作措施和消化处置结果进行全面总结，完善管理制度，建立健全长效机制。专项处置行动总结报告请于 2025 年 12 月 15 日前报送至市自然资源局。市自然资源局将根据此次批而未供和供而未用处置工作的开展情况和成效，结合自然资源部土地市场动态监测与监管系统数据信息，对各地批而未供和供而未用处置工作开展专项督查，督查结果将在要素保障例会上进行通报。（牵头单位：市自然资源局，配合单位：各县（市、区）人民政府、高新区管委会、红海湾开发区管委会、华侨管理区管委会）

六、工作要求

（一）提高思想认识。根据省厅考核要求，批而未供和闲置

土地处置工作与各地新增建设用地指标挂钩，各县（市、区）人民政府、管委会必须高度重视，充分认识本次专项处置行动的必要性，克服畏难情绪和敷衍塞责思想，处置过程必须事实清楚、程序合法、处置适当和适用法律法规准确，确保完成市委市政府和省自然资源厅下达的处置任务。

（二）建立联动机制。批而未供和供而未用土地处置是一项系统工程，涉及政府的多个职能部门，需要多个部门相互配合，各县（市、区）人民政府、管委会必须加强部门联动，联合住建、发改、生态环境、文物保护、财政、税务、投促等部门，加快办理批而未供和供而未用土地处置涉及的有关审查审批手续，同时加强工作对接，及时通报情况，研究解决地块利用中存在的问题，协同推进处置工作，并及时将已认定闲置地块信息抄送属地金融、纪检、司法部门，加强工作监督考核。

（三）强化考核检查。本次专项处置行动实行通报考核制度，由市自然资源局定期对各地处置情况进行检查，定期对各县（市、区）人民政府、管委会专项行动开展情况进行通报，同时处置情况将纳入季度要素保障考核和年度目标责任考核，作为新增用地计划分配的重要依据。对工作不到位、不给力、不落实的，实行责任追究，同时核减该辖区新增建设用地计划指标。

（四）建立长效机制。加快建设用地供应，提高建设用地开发利用效率，推进土地节约集约利用是全社会的共同责任。各地要以本次清理处置工作为契机，建立源头防范和建设用地批后实

施征地、供地和监管的全程跟踪动态监管机制，切实提高土地资源的利用效率，促进土地管理工作规范化、精细化。

附：汕尾市城镇低效用地盘活情况统计表（2023-2025年）

汕尾市城镇低效用地盘活情况统计表（2023-2025年）

行政区	盘活“批而未供”土地（亩）						消化“供而未用”土地（亩）					
	2023年		2024年		2025年		2023年		2024年		2025年	
	任务数	已完成数	任务数	截止12月底已完成数	任务数	已完成数	任务数	已完成数	任务数	已完成数	任务数	已完成数
市城区	800		1500		1600		250		200		200	
红海湾开发区	100		100		50		50		50		50	
华侨管理区	100		100		50		50		50		50	
市本级（含：城区、红海湾开发区、华侨管理区）小计	1000		1700		1700		350		300		300	
海丰县	600		1100		1100		60		200		200	
陆丰市	200		450		450		530		300		300	
陆河县	800		750		750		380		200		200	
合计	2600		4000		4000		1320		1000		1000	