

编写说明及征求意见汇总

根据全省“百园增效”行动要求，我局牵头会同各县区政府、示范区管委会和市直各部门起草了《开封市工业用地“标准地”出让管理实施细则（试行）草案》、《开封市工业用地弹性出让实施细则（草案）》、《开封市产业集聚区低效用地再开发工作实施细则（试行）草案》、《开封市批而未供土地处置若干政策措施（草案）》（以下简称《细则》、《措施》）。并征求了各县区、各产业集聚区和有关部门的意见，现将起草情况说明如下：

一、制定《细则》、《措施》的背景和必要性

省政府为解决我省产业集聚区存在土地利用强度和投入产出效益偏低，土地粗放利用问题，提高产业集聚区的质量和效益，促进县域经济发展，2020年底先后印发了《河南省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》（豫政〔2020〕32号）和《河南省人民政府办公厅关于印发全省产业集聚区“百园增效”行动方案的通知》（豫政办〔2020〕43号）两个文件，2020年12月刘玉江副省长主持召开了全省产业集聚区“百园增效”行动动员电视电话会议，强调全省产业集聚区提质增效，提出四个“起来”、四个“增效”：一是规划严起来，以科学规划引领源头增效。解决用地粗放、布局散乱、结构不合理等问题。二是土地用起来，以盘活存量实施挖潜增效。国家对新增用地管控越来越紧，要充分挖掘闲置低效等存量土地潜力。三是质量提起来，以优化配置推进创新增效。优化供地方式，

推行工业用地“标准地”出让，完善土地二级市场配置机制，激活土地要素，增加财政收入。四是管理细起来，以共同监管实现倒逼增效。扭转重审批、轻监管的惯性思维，实施工业项目用地全生命周期管理，形成政府统一领导、部门全程参与的治理合力。

根据省里要求，我市制定并下发了《实施方案》，按照百园增效行动要求，为编制产业集聚区规划“一张图”、政策“一张网”，推行工业用地“标准地”出让、“弹性出让”，解决土地批而未用、低效闲置问题，各地市可结合实际制定实施细则和措施。

二、起草过程

为扎实推进全市产业集聚区“百园增效”行动，市政府2020年12月23日召开了全市产业集聚区提质增效工作动员大会，副市长刘震和黄玉国分别讲话作了指示。特地邀请省自然资源厅权益处刘大全处长讲课，做关于《产业集聚区“百园增效”行动政策解读》。4月9日李市长参加了全市自然资源领域重点工作推进会，提出要提高政治站位，把“百园增效”工作抓紧抓好。市政府成立了全市产业集聚区“百园增效”行动领导小组，领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源和规划局，负责日常工作。资源规划局成立了工作专班，会同各县区政府、市政府各部门、各产业集聚区管委会开展了调查摸底，政策研究等工作。

《细则》、《措施》初稿形成后广泛征求了各单位意见，局主要领导分别向市政府刘震副市长和黄玉国副市长做了专题汇报，刘市长和黄市长分别提出了完善意见。

成稿的《细则》、《措施》要点如下：

（一）开封市工业用地“标准地”出让管理实施细则（试行）草案。共分为概述、区域评估、控制性指标四、出让程序、代办制和告知承诺制、对标验收、保障机制措施等七章、二十五条，全文约 4301 字（不含附件）。附件包括：1. 开封市企业投资工业项目“标准地”管理规范；2. 不列入标准地出让范围的项目清单。其中附件 1 中明确了标准地的工作流程、各项指导性指标，针对指导性控制指标各县区可结合实际上下浮动 30%作为本县区的指标，并可对指标每 2 年做适当调整。

（二）开封市工业用地弹性出让实施细则（草案）。共十五条，全文约 2117 字，对工业用地采取弹性年期出让、先租后让、租让结合、长期租赁方式供应工业用地时，各单位的职能、任务、工作流程进行了规范明确。细则对租赁、出让的建设用地年限提出了具体要求，原则上不超过 20 年，对于先租后让的租赁期一般为 5 年加有条件转为出让和或续租。对于达不到弹性出让要求标准的，弹性出让、租赁期满不再续期，土地使用者按照出让、租赁时约定的条款退出，地面附属物按照约定拆除或作价补偿。有效避免了囤地圈地、闲置浪费、僵尸企业等潜在问题。

（三）开封市产业集聚区低效用地再开发工作实施细则（试行）草案。共分为概述、主要路径、组织实施、政策保障措施、长效机制等共五章、十五条，全文约 2820 字。对不符合产业政策导向、安全生产和环保要求，属于淘汰、落后、过剩产能，布局散乱、利用粗放，用途不合理、产出效益低，未达到《国有建设用地使用权出让合同》约定条件的存量建设用地，明确了认定

标准、解决路径、实施步骤。提出了采取行政、市场、差别化管理政策等方式方法，倒逼企业产业转型、退出。通过自主开发模式、政府收储模式、国有投资公司参与模式盘活利用。

（四）开封市批而未供土地处置若干政策措施（草案）。共十条，全文约 1364 字，对**批而未供**土地处置的适用范围、目标任务、处置原则、处置分类进行明确规范。其中对**批而未征**土地确实无法完成征收的，可以向省自然资源厅申请，将用地批文整体或部分地块作撤销处理。对**征而未供**的公共设施项目，政府投资且已建设的城市公共道路、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，可划拨供应给建设单位或政府有关部门，对于用地主体尚未明确的，可划拨供应给县区人民政府。对**未供先用的**，2018 年年底前已批未供即用的招商引资工业项目用地，经政府组织相关部门认定、验收，项目符合国土空间规划和产业准入政策、生产经营稳定、亩均产出效益较高、履约情况较好的，可以以开工时间为评估期日并作为出让起始时间，合理确定出让价格，可以协议出让的方式于 2021 年年底前完善用地手续，办理不动产登记，当年根据协议已缴纳土地价款的不再重复缴纳。同时参照问题楼盘和不动产登记遗留问题相关文件精神，原则上不再处罚。在建立长效机制方面进行源头防范和全程跟踪，按照“增存挂钩”新要求，以存定增，促进存量土地盘活。要求严把招商引资项目准入关，严禁超需求配

置土地，因企业债务等原因导致土地无法盘活利用的，金融主管部门应会同有关部门研究制定相关政策措施，推动债务化解和土地资产盘活。

三、需要说明的几个问题

1. 我市的“百园增效”行动《实施细则》、《措施》，经研究出台后要报省“百园增效”行动办公室备案。

2. 各县区科结合本县区实际，参考上述《实施细则》、《措施》指定本县区的配套文件，采取一县一策、一园一策、一地一策的方式开展工作。

3. 该项工作是省政府的统一行动，涉及发改、资源规划、工信、市场监管、税务、统计、各县区政府、各产业集聚区管委会等单位 and 部门，工作任务多，目标任务重、时间跨度长。需要各单位积极配合出谋划策，提供支持，制定好政策。县区政府要落实属地管理职能，抓好落实。

（联系人：黄光明 电话：23991067 手机：13938619585）

关于产业集聚区“百园增效”配套实施细则、措施 征求意见情况

单位	意见建议	采纳情况
市发改委	<p>1. 附件3《开封市产业集聚区低效用地再开发若干政策措施》，第二条（低效用地认定标准），（三）产出未达标类：.....但在企业分类综合评价中，并划定为C类（倒逼转型类）企业。建议修改为：.....但在企业分类综合评价中，连续两年被划定为C类（倒逼转型类）且未实施转型升级改造的企业。</p> <p>2. 第六条（低效用地处置措施），（五）对纳入“退二进三”，.....对“退城进郊”、转型升级的企业。建议修改为：.....对“退城进园”、转型升级的企业。</p>	建议采纳
市财政局	<p>附件三：《开封市产业集聚区低效用地再开发若干政策措施》第八条（设置专项奖补资金），根据国发〔2015〕25号：“出台新的优惠政策，不得与企业缴纳的税收或非税收入挂钩”的文件精神，建议将：“具体鼓励金额根据新引进项目的财政贡献税收增量为准”删除。</p>	建议采纳
开发区国土分局	<p>1. “标准地实施细则”第一条：“现阶段为土地利用总体规划和城乡规划”建议改为“现阶段为国土空间规划近期城镇开发边界”。</p> <p>2. “工业用地弹性出让”实施细则第四条（一）签订国有建设用地使用权出让合同或租赁协议；建议修改为：签订国有建设用地使用权出让合同或租赁合同。</p>	建议1不采纳；建议2采纳，
禹王台区自然资源	<p>1. 关于《工业用地“标准地”实施细则（草案）》的建议：考虑到开封市精细化工产业集聚区化工行业工艺的特殊性及项目安评、环评的特殊要求，区域评估后化工项目仍要单独进行安评、环评编</p>	部分采纳，化工园区暂不推行标准地

局分解	制审批，推行区域评估及标准地工作对产业集聚区化工项目反而造成制约。建议精细化产业集聚区不进行区域评估和标准地出让工作，按原模式一个项目一套评估手续进行。 2. 关于《开封市产业园区低效用地再开发若干政策措施（草案）》的建议：低效用地认定标准建议细化，明确统一的认定标准和具体的认定部门。	
通许县局	“工业用地弹性出让实施细则”第五条：市政府批复后，自然资源和规划局委托市公共资源交易中心依法采取招标、拍卖、挂牌方式出让。建议修改为：自然资源和规划局依法采取招标、拍卖、挂牌方式出让（或委托市公共资源交易中心依法采取招标、拍卖、挂牌方式出让）。	部分采纳，市本级在市公共资源交易中心，各县自行决定
祥符区局	“工业用地弹性出让实施细则”第五条：市政府批复后，自然资源和规划局委托市公共资源交易中心依法采取招标、拍卖、挂牌方式出让。建议修改为：自然资源和规划局依法采取招标、拍卖、挂牌方式出让或委托市公共资源交易中心依法采取招标、拍卖、挂牌方式出让。	部分采纳，市本级在市公共资源交易中心，各县自行决定
无意见	市市场监管局、示范区管委会	
	尉氏县、杞县、通许县、祥符区、龙亭区、鼓楼区、顺河区、禹王台区、市住建局、市生态环境局、市税务局、市统计局、市工信局	
备注	4月22日市百园办召开专题会议研讨《细则》、《措施》市直各部门、各集聚区管委会对细则现场提出了修改意见，其中发改、工信和各集聚区管委会对标准地投资强度、亩均税收指导性指标数值认为过高，结合我市情况修改降低了数值，各县区可上下浮动30-40%确定本县区的指标。	

起草文件的政策法规依据

1. 河南省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（豫政〔2020〕32号）；
2. 河南省人民政府办公厅关于印发全省产业集聚区“百园增效”行动方案的通知（豫政办〔2020〕43号）。