

开封市人民政府办公室发电

发电单位 开封市人民政府办公室

签批盖章 徐超文

等级 平急

汴政办明电〔2022〕61号

开封市人民政府办公室 关于印发开封市批而未供和闲置土地 盘活整治专项行动方案的通知

各县、区人民政府，市直有关单位：

《开封市批而未供和闲置土地盘活整治专项行动方案》已经市政府第85次常务会议研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

2022年12月27日

共16页

开封市批而未供和闲置土地盘活整治专项行动方案

为落实最严格节约集约用地制度，挖掘存量建设用地潜力，提高土地资源利用效率和土地要素支撑保障能力，制定本方案。

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，坚持节约资源、合理利用土地和保护耕地的基本国策，把节约集约用地贯穿于土地利用管理全过程，全面推进批而未供和闲置土地盘活利用工作，提高土地利用效率。

（二）目标任务。

通过开展专项行动，高标准完成省自然资源厅下达我市的各年度“增存挂钩”处置任务。2022-2025年分别完成全市“存量建设用地核查”批而未供和闲置土地总面积的35%、35%、20%和10%。

二、工作步骤与时间安排

（一）启动部署阶段（2022年12月27日—12月31日）。

1. 摸清底数、上图入库。以县、区为核查单元，对批而未供和闲置土地进行全面核查，彻底摸清批而未供和闲置土地底数。逐宗建档入库，形成包含批、征、供、用等基本信息和空间位置、数量、类别等信息的矢量数据库。

2. 制定方案、动员部署。召开全市动员会议统一进行部署，加强政策解读和工作指导，分解下达各地年度任务。县、区政府（管委会）要制定实施方案，建立工作机制，成立工作专班，广泛发动动员。各地实施方案于12月31日前报市批而未供和闲置土地盘活整治专项行动领导小组办公室（以下简称市领导小组办公室）。

土地出让要梳理2023年出让台账，逐宗分析原因，细化具体任务完成时间节点，各县区于2022年12月31日前将出让台账报送至市资源规划局。

（二）集中攻坚阶段（2023年1月—2025年8月）。

2022-2025年，全市要分别处置批而未供和闲置土地4.45万亩、4.45万亩、2.54万亩、1.27万亩。各县区要逐宗分析批而未供和闲置土地形成原因，按照“一地一策”、“一企一策”原则制定处置方案，明确责任主体，细化责任分工，制定工作计划，建立任务清单、责任清单和工作台账。要倒排工期，专人调度，挂图作战，处置一宗、销号一宗。

集中攻坚阶段结束后，由各县区统一汇总批而未供、闲置土地工作台账及相关资料报市领导小组办公室审核。

（三）总结提升阶段（2025年9月—2025年11月）。

全面总结全市批而未供和闲置土地盘活整治工作成效，汇交各县区工作中的先进做法、典型经验，形成一批制度化、规范化成果，并向省专项行动领导小组办公室提交专题报告。

三、处置政策和措施

(一) 批而未供土地处置。

1. 加快土地供应。对征而未供土地，不具备供地条件的，县、区政府（管委会）要加大土地前期开发力度，限期满足供地条件。对因建设项目未落实到位、手续不齐全影响供地的，县、区政府（管委会）要及时调整、落实建设项目，完善相关手续，加快供地进度。对已达到出让条件的，要加大招商力度，及时进行市场推介，加快供地速度。对正在对接的招商项目，招商主体单位要引导其优先使用批而未供土地。对边角地、插花地、夹心地等难以单独使用的土地，按照城市控制性详细规划，可以依规采取协议出让或划拨方式供应给相邻土地使用权人，也可以规划为街心公园、口袋公园、微游园等公共空间，可划拨给政府相关部门，对于用地主体尚未明确的，划拨给县区人民政府（管委会）。

2. 合理制定近期商住用地出让价格机制。围绕年度出让地块，结合当前土地市场行情、区域规划条件、基础（公共）设施建设等因素，划定符合市场实际的地价区间，合理确定出让起始价。

3. 合理安排出让时序。各县区集中精力先行投入基础（公共）设施配套建设，形成熟地（优地）环境后再行出让，实现土地价值最大化，形成土地开发利用良性循环。

4. 缓解企业资金压力。住宅用地竞买保证金可按不低于出让最低价的 20% 缴纳；允许分期缴纳出让金，首次缴纳比例不低于出让价款的 50% 的前提下，剩余价款可在一年内缴清，需出具承

诺书，分期缴纳部分需按银行同期贷款利率支付利息。（有效期至2022年年底）

5. 妥善解决未供即用土地遗留问题。简化完善城市基础设施用地手续，对政府投资的城市公共道路、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，以及道路绿化带、安全间距等代征土地，无法按宗地单独供地的，可直接向承担建设任务的政府有关部门等相关权利主体核发《国有建设用地划拨决定书》，办理不动产登记。

分类处置经营性建设用地。对2018年年底前未供即用的招商引资工业项目用地，经县、区政府（管委会）摸排、认定，项目符合国土空间规划、产业准入政策且运营良好的，可以项目开工时间为出让起始时间，合理确定出让底价，以协议出让方式完善用地手续，土地出让年期原则上以项目开工建设时点起算，具体项目开工建设时点可由开发区管理机构根据实际情况认定。对一次性缴纳出让金存在困难的工业项目，可以采取租赁、租让结合、弹性年期出让以及国有土地使用权作价出资或入股、政府平台公司受让转租等方式灵活供地。用途为商品住宅、商服用地的，纳入问题楼盘解决机制推进处置。对其他经营性用地未供即用的，按有关规定处置到位后，通过招标、拍卖、挂牌出让等程序完善用地手续。对政府投资建设的公租房、廉租房、保障房等项目，可以采取协议出让或划拨方式完善用地手续，出让底价依开工时间确定。关于已批未供即用土地历史遗留处置其他问题，按照省

有关规定执行。

解决基础设施等项目用地遗留问题。政府投资的公路、铁路、水利工程等基础设施，在完成征地补偿后，以项目建设单位为责任主体，县区政府（管委会）加强协调，于2023年底前完善有关用地手续，期限内完不成任务的，暂停项目建设单位新增建设用地报批和临时用地审批。

6. 积极消化无法使用土地。对因规划原因无法继续使用或县区政府不再使用的批而未供土地，采取完善规划、退城入园、置换、区域调整、申请撤销批文、核减批次面积等方式进行消化。

7. 因政府招商履约分歧形成的问题地块。对不具备继续履行条件的协议，经协议约定双方协商，按程序达成新的协议或及时终止协议，妥善解决涉及土地和资金问题。对于招商政策无法继续落实造成的批而未供土地，由政府与企业协商解决。

8. 优化重大基础设施项目划拨供地程序。在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的能源、交通、水利等重大基础设施项目，在土地征收和农用地转用方案报批的同时，可同步开展供地方案编报等供地前期工作，土地征收和农用地转用方案经批准实施后，供地方案报市、县人民政府批准，可直接核发国有土地使用权划拨决定书，无需建设单位两次申请。

（二）闲置土地处置。

1. 调整土地用途。对因政府原因及不可抗力造成闲置的土地，允许依法调整土地用途，市、县自然资源部门按照规定对调整方

案和盘活结果进行公示，报市、县人民政府批准，按照新用途或规划设计条件补充意见重新核算土地价款，办理用地手续。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、县人民政府批准，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。

2. 实行预告登记转让处置。以出让方式取得的建设用地转让且建设工程投资额（投资额可委托有资质的机构认定）未达到总投资额25%的，按照“先投入后转让”原则，交易双方先行签订国有建设用地使用权转让合同，办理预告登记（预告登记不发生不动产权利主体法律责任义务转移），待达到转让条件后，再依法办理不动产转移登记。

3. 稳妥处置涉法涉诉土地。对涉法涉诉土地，县区政府（管委会）要逐宗摸清情况，建立涉法涉诉土地清单台账，实行“一案一专班”“一案一举措”。做好和法院之间的对接，协助司法机关协调理顺闲置土地债权债务关系，依法处置。对以建设用地使用权抵押贷款形成的闲置土地，会商金融机构依法按照市场化原则置换抵押物，或先行处置闲置土地后统筹偿还贷款。对涉及诉讼的，法院应依法快审快结快执行。

4. 依法依规收回土地。对政府原因造成闲置的，如一年内能处置到位且土地使用权人愿意继续开发的，经市、县政府批准，可签订补充协议重新约定开竣工时间和违约责任；两年内能处置到位且土地使用权人愿意继续开发的，采取安排临时使用，或经

批准后签订补充协议重新约定开竣工时间等方式处置。对政府融资平台土地，要限期注销抵押权，收回国有建设用地使用权，依法注销不动产权证。对因政府原因、不可抗力或政府与企业互有责任，造成的土地闲置，且土地使用权人不愿意继续开发的，可通过协议有偿收回国有建设用地使用权。

（三）严控新增批而未供和闲置土地面积。

1. 按需确定土地报批。各县区（管委会）要结合国土空间规划，根据经济社会发展、土地成片开发及交通、水利、能源、民生、产业等发展规划，确定新增建设用地规模，坚持要素跟着项目走，公共基础设施及产业用地等严格按项目报批新增建设用地。

2. 实施精准供地。市、县（区）政府（管委会）应建立招商、征地、供地会商合作机制，提高项目引进、选址、供地精准度。严格供地方案审核和项目实施评估，对没有项目或项目实施评估不达标的产业用地，不予供地。

3. 加强监管。市、县（区）政府（管委会）要建立土地出让合同和履约监管协议“合同+协议”监管机制，严格履约监管；建立完善自然资源部门参与的项目竣工联合验收制度；利用省全生命周期土地利用监测监管系统，将批而未供、闲置土地、新增建设用地上图入库，形成“以图管地”监管体系，结合系统实施动态监测，及时进行开竣工提醒，早发现、早处置。

4. 严惩违法、严格检查。各县区（管委会）要加强巡查监管，坚决杜绝新增未供即用违法用地，对被省列入卫片执法图斑的新

增未供即用土地所在的县区和项目实施单位，依法依规进行处理。对新增批而未供和闲置土地问题建立台账，每季度进行抽查检查，对问题较多的县区进行问责。

四、保障措施

（一）强化组织领导。市政府成立市批而未供和闲置土地盘活整治专项行动领导小组（名单附后），领导小组各成员单位要加强协调配合，形成工作合力。县、区政府（管委会）是专项行动的责任主体，对辖区内批而未供和闲置土地处置及土地出让负总责，加强组织领导和统筹协调，建立相应的领导机构和工作机制，扎实开展专项行动工作。各有关部门要依据自身职责，密切配合，协同作战，确保专项行动工作有序推进。

（二）完善工作制度。一是建立“日调度、周交办、双周讲评”制度。领导小组办公室每双周按照各县区批而未供、闲置土地处置及土地供应情况进行排名通报。二是建立重点案件挂牌督办制度。将各县区反映强烈、久拖不决的土地闲置问题列为重点案件，逐宗挂牌督办。三是严格监督检查。加强对各县区土地盘活利用及土地出让工作的调研、指导和监督。对组织不力、进展缓慢的地方，严格督促整改；对整改不到位、搪塞敷衍的，予以通报。

（三）严格落实奖惩。建立激励约束机制，实行县和区分开评比的双周通报制度，对排名第一的县、区进行通报表扬，对排最后一名的县、区，由领导小组办公室对县、区政府分管负责人

进行提醒谈话；连续两次排最后一名的县、区，由领导小组副组长对县、区政府分管负责人进行约谈；连续三次排最后一名的县、区，由领导小组常务副组长对县、区政府主要负责人进行约谈并全市通报。对完成年度任务较好且排名第一的县和区，依据《开封市土地利用综合改革工作考核办法》（汴土组〔2018〕4号）各奖励现金200万元。

对被省通报批评、在全省排后10名的县区，暂停一个月除省、市以上重点项目、民生工程以外新增建设用地报批。

附件：开封市批而未供和闲置土地盘活整治专项行动领导小组名单及职责分工

附件 1

开封市批而未供和闲置土地盘活整治专项行动领导小组名单及职责分工

一、领导小组成员

组 长：	李湘豫	市政府市长
常务副组长：	陈维忠	市政府常务副市长
副组长：	徐超文	市政府副市长
成 员：	刘 凯	市政府副秘书长
	高 帆	市政府副秘书长、督查局局长
	李一凡	市资源规划局局长
	刘 琦	市纪委监委
	邓 强	市法院副院长
	孔令营	市检察院副检察长
	薛志勇	市发展和改革委员会主任
	娄和彦	市教育体育局局长
	孙 欣	市科技局局长
	苏德超	市工业和信息化局局长
	邢卫胜	市公安局常务副局长
	孙国才	市财政局局长
	薛兆武	市人力资源和社会保障局局长

陈 勇 市生态环境局局长
霍国防 市住房和城乡建设局局长
孔 羽 市城市管理局局长
高本山 市交通运输局局长
赵仲辉 市水利局局长
成忠民 市商务局局长
魏培仕 市文化广电和旅游局局长
郭长霖 国家税务总局开封市税务局局长
王 华 人行开封市中心支行行长
李 南 开封银保监分局副局长
何俊岭 市林业局局长
崔军朝 开封供电公司总经理
冯海彬 市资源规划局副局长
张慧霞 市自然资源总督察
丁向东 兰考县人民政府县长
陈志刚 尉氏县人民政府县长
黄宗刚 杞县人民政府县长
憨振强 通许县人民政府县长
张红军 祥符区人民政府区长
潘 磊 鼓楼区人民政府区长
李 涛 龙亭区人民政府区长
王 荧 顺河回族区人民政府区长

陶毓敏 禹王台区人民政府区长

杨 峰 城乡一体化示范区管委会主任

领导小组下设办公室，办公室设在开封市重点区域综合开发建设专项指挥部办公室（以下简称片区办），李一凡同志兼任办公室主任，冯海彬、张慧霞同志兼任办公室副主任，负责办公室日常工作。

二、领导小组及办公室主要职责

领导小组负责组织领导全市批而未供和闲置土地盘活整治专项行动，对整体工作进行安排部署，研究重大事项，协调解决重大问题，统筹推进各项工作。领导小组办公室负责全市批而未供和闲置土地盘活整治日常工作，组织召开各类会议，开展督导、调研、观摩、考评、总结等工作，督促各县、区按照方案要求落实工作；及时调度各县、区工作开展情况，定期下发通报，并向领导小组汇报。

三、相关部门职责

纪委监委。查处党员领导干部涉及批而未供和闲置土地方面的违纪违法案件，健全容错纠错机制。

法院。加大涉法涉诉土地处置力度，加快处置中涉及相关项目的司法审判等工作，推动“府院联动”工作机制落到实处。

检察院。对专项行动中涉嫌犯罪的，依法履行批捕、起诉等刑事检察职责。对破坏生态环境等侵害国家利益和社会公共利益的，依法履行公益诉讼检察职责。

发展改革部门。加快项目审批备案，加强项目质量评估，依法出具立项（审批、核准或备案）手续，配合完善有关手续，强化协调服务，加快用地盘活所涉项目落地实施。

教育部门。加强与自然资源部门配合，统筹已批未供即用教育用地处置，协调完善供地手续。

科技部门。配合统筹协调推进高新区内批而未供和闲置土地处置。

工业和信息化部门。加大产业项目布局力度，实现产业发展规划与征地供地手续有效衔接。

公安部门。依法打击土地征收、供应和闲置土地处置过程中的违法行为。对阻碍、阻挠国家机关工作人员依法履行职务的行为进行处理。

财政部门。负责统筹相关资金，做好批而未供和闲置土地盘活整治专项行动等工作的资金保障工作。

人力资源社会保障部门。依法依规落实核销批准文件后被征地农民社会保障基金使用政策。

资源规划部门。做好批而未供和闲置土地盘活及土地供应中的政策解读，协调解决各县区遇到的问题和困难，加强典型经验宣传推介；指导任务台账制作，负责进度统计，组织指导各县区编制完善工作图；做好市本级项目用地的规划、供应工作。

生态环境部门。加快环境影响评价工作，保障项目顺利推进。

住房城乡建设部门。完善办理房屋建筑工程项目已开竣工和

已批未供即用土地开竣工建设手续，严格执行建设工程与自然资源部门竣工联合验收制度。

城市管理部门。完善办理城市公用设施建设项目已开竣工和已批未供即用土地开竣工建设手续，严格执行建设工程与自然资源部门竣工联合验收制度。

交通运输部门。对专项行动涉及的交通运输用地整治进行督导，梳理已批未供即用交通运输项目，负责已批未供即用交通运输项目补办用地手续。

水利部门。梳理已批未供即用水利设施项目，负责已批未供即用水利设施项目补办用地手续。

商务部门。加强招商引资过程中存在批而未供和闲置土地情况的签约的跟踪统计，做好招商引资项目的前期研判工作，着力推动签约项目落地开工。

文化广电旅游部门(文物)。加快拟供应地块的文物勘探工作，保障项目用地的顺利供应。

税务部门。对批而未供即用土地和其他已审批未纳税土地未及时缴纳的耕地占用税组织征收入库。及时解决已批未供即用和其他已批未纳税土地补缴耕地占用税等遗留问题。

人行部门。配合制定保障闲置土地和批而未供土地盘活资金政策。

银保监部门。协调银行业金融机构按照依法合规、风险可控、商业可持续的原则，支持涉及闲置土地和批而未供土地的优质项目。

林业部门。依法依规完善使用林地手续，保障征地工作开展。

电力部门。负责批而未供和闲置土地处置过程中依法强制执行涉电配合工作。