

# 江苏省人民政府办公厅文件

苏政办发〔2016〕27号

---

## 省政府办公厅关于 促进低效产业用地再开发的意见

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为进一步推进供给侧结构性改革，切实提高土地资源要素配置效率和产出效益，现结合江苏实际，就促进低效产业用地再开发工作提出如下意见：

### 一、低效产业用地再开发的认定与范围

（一）明确范围。低效产业用地是指位于土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，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

约定条件的工矿仓储等存量建设用地。城镇范围内，其他类型的存量低效用地再开发可参照本意见执行。

（二）明确内容。低效产业用地再开发是指在满足基础设施、公共设施、公益事业等配套设施用地前提下，将低效产业用地通过政府主导再开发、市场主体实施再开发、综合整治提升改造等多种方式进行再开发利用，促进产业转型升级和企业提质增效。

（三）明确程序。市、县人民政府在城镇低效用地调查基础上，结合本地实际情况，合理确定本地区低效产业用地认定标准，建立本地区低效产业用地再开发项目库，稳妥有序组织实施。各地要根据当地经济社会发展现状，制定低效产业用地再开发的相关实施细则，报省国土资源厅和省发展改革委、经济和信息化委备案。

## 二、促进低效产业用地再开发

在符合土地利用总体规划、城乡规划和产业发展方向的前提下，分类明确低效产业用地再开发政策，积极推动产城融合，引导实现规模集中、要素集聚、产业集群、用地集约、效益集显。

（一）推动产城融合。单一生产功能的开发区、产业集聚区，可按照统一配套、依法供应、统筹管理的原则，适度增加商品零售、住宿餐饮、商务金融、城镇住宅等建设用地供应，推动相关区域从单一生产功能向城市综合功能转型。

（二）加快转型升级。在符合相关规划的前提下，经市、县人民政府批准，利用现有房屋和土地，兴办文化创意、科技研发、

健康养老、工业旅游、众创空间、生产性服务业、互联网+等新业态的,可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策,过渡期为5年。过渡期满后需按新用途办理用地手续的,符合划拨用地目录的,可以划拨方式供地。

(三)引导要素整合。坚持市场化运作,通过联合、兼并、收购、改制、重组等方式,有效整合资本、劳动力、技术、土地等资源要素,促进产业转型升级,化解过剩产能和淘汰落后产能。企业兼并重组需要搬迁的工业项目确需新增建设用地的,纳入年度新增建设用地计划统筹安排,保障合理用地需求。

(四)发挥市场作用。正确处理政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,调动土地权利人和社会各方的积极性。各地可结合本地实际,通过政府主导再开发、原土地权利人自主再开发、市场主体参与再开发等多种形式,采取收购储备、鼓励流转、协议置换、“退二进三”等多种方式实施低效产业用地再开发。

(五)加大政策支持。落实国家关于进一步优化企业兼并重组市场环境的相关政策,企业在资产重组过程中,通过合并、分立、出售、置换等方式,转让全部或部分实物资产以及与其相关联的债权、债务和劳动力的,不属于增值税征收范围,不应视同销售而征收增值税。研究完善非货币性资产投资交易的企业所得税、城镇土地使用税、企业改制重组涉及的土地增值税等相关配套政策。

### 三、明确分类供地政策

(一)在不改变土地用途(二级分类)情况下,以追加投资、提高容积率、土地利用等方式继续开发,或确需整体、分割转让的,经市、县人民政府批准,可采取协议出让方式完善用地手续。

(二)土地用途变更为战略性新兴产业、生产性服务业等国家支持发展的新产业、新业态的,经市、县人民政府批准,可采取协议出让方式供地。此类土地再开发后确需分割转让的,应当经批准后按幢或层作为最小分割单元转让,且分割转让的建筑面积不超过再开发后总建筑面积的30%,相关要求须在土地有偿使用合同中明确约定。

(三)不具备独立再开发利用条件,且单宗用地面积不超过3亩,需与周边相邻土地统一规划再开发的,或是原则上单宗用地面积不超过3亩的零星建设用地(包括边角地、夹心地、插花地等),累计不超过再开发项目用地总面积10%,规划要求与相邻土地一并集中再开发的,经市、县人民政府批准,可以协议出让方式供地。

(四)低效产业用地再开发中涉及改变土地用途、提高容积率等土地使用条件,经批准采取协议方式出让的,按新旧土地使用条件下同一基准日的地价之差核定补缴土地出让价款。现有工业用地改造后不改变用途,提高土地利用率和增加容积率的,可不再补缴土地价款差额。

(五)对未取得合法用地手续但符合相关规划、确需纳入低效产业用地再开发范围的,可按以下方式分类处理:用地行为发生在1986年12月31日之前的,由市、县人民政府国土资源部门出具符合土地利用总体规划的审核意见,依照原国家土地管理局发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权后,由市、县人民政府办理土地登记发证手续;用地行为发生在1987年1月1日之后、2009年12月31日之前的,符合现行土地利用总体规划,已与农村集体经济组织和农户签订征地协议并确认全部补偿安置到位,且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的,可按照土地管理法律政策落实处理(处罚)后,按土地现状办理用地手续;用地行为发生在2010年1月1日之后的,按现行土地管理法律法规办理。

(六)再开发后土地用途变更为商品住宅及城市基础设施、公共设施的,应由市、县人民政府依法收回,纳入政府土地储备,按现行土地供应政策办理。

#### 四、有序组织规范实施

(一)加强组织领导。低效产业用地再开发涉及面广、政策性强,各市、县人民政府要高度重视,加强领导,成立领导小组,研究低效产业用地再开发工作中的重大事项,建立议事协调机制,解决再开发过程中遇到的重大问题。发展改革、经济和信息化、财政、国土资源、住房城乡建设(规划)、环保、商务、财税、金融等相关部门要各司其职,密切配合,通力协作,共同推

动低效产业用地再开发工作。

(二)严格规范管理。各地要严格控制低效产业用地再开发政策的适用对象和范围,规范工作程序,严格执行土地出让相关规定,确保再开发过程的公开、公平、公正。依托低效产业用地再开发项目库,科学编制专项规划和年度实施计划,制定项目实施方案。低效产业用地再开发专项规划、年度实施计划和项目实施方案,经市、县人民政府批准后实施,并报省国土资源厅和省发展改革委、经济和信息化委备案。

(三)维护合法权益。低效产业用地再开发,要坚持阳光操作,充分尊重原土地权利人的意愿,防止损害原土地权利人权益。改造开发规划、拆迁安置、收益分配等应当依法举行听证论证,平等协商确定,并向社会公告。建立公开畅通渠道,妥善解决群众利益诉求,对困难群众要有救济措施。实施完成后,要及时将再开发基本情况、资金安排使用和收益分配等进行公示,接受监督。

江苏省人民政府办公厅

2016年3月24日



---

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，  
省检察院，省军区。

---

江苏省人民政府办公厅

2016年3月25日印发

---