

# 黄山市人民政府关于进一步强化土地 节约集约利用工作的实施意见

黄政〔2014〕1号

各区、县人民政府，黄山风景区管委会，黄山经济开发区管委会，市政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻落实科学发展观，全面实施节约优先战略，提高土地节约集约利用水平，加速土地利用方式和经济发展方式转变，建设资源节约型、环境友好型社会，根据《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）和《安徽省人民政府关于进一步强化土地节约集约利用工作的意见》（皖政〔2013〕58号）等文件规定，结合我市实际，现提出如下实施意见：

黄山市人民政府

2014年1月22日

（此件公开发布）

# 黄山市人民政府关于进一步强化土地节约集约利用工作的实施意见

## 一、强化土地利用规划管控

(一) 强化规划引导。按照建设现代国际旅游城市要求，实施好新一轮《黄山市土地利用总体规划》和《黄山市城市总体规划》。各类相关规划在用地规模、空间布局、开发时序上要与土地利用总体规划、城市总体规划相衔接，所有建设项目用地规模必须符合土地利用年度计划的安排。各开发园区要充分发挥规划的引领作用，按照“布局集中、产业集聚、用地节约”的要求，定位产业发展方向，编制并实施产业发展规划，凡不符合园区产业规划要求的原则上不予供地。

(二) 推行项目用地预审会审制度。制定建设项目用地预审会审制度，新增建设项目用地报批由用地单位向国土部门预审申请用地计划。用地预审申请书中要注明项目用地的位置、规模、用途、投资强度和建设周期等内容。对预审申请的项目用地，区县政府及时组织发改、规划、国土、环保、住建等相关部门进行会审。各区县预审通过的项目用地，经营性项目一次性用地面积超过100亩的和所有单独选址项目用地，由区县政府将项目的基本情况、位置、地类、规划条件、效益、拟出让价格等情况报市国

土资源局，由市国土资源局综合平衡后报请市政府审定，未经市政府批准的，不得组织农转用征收报件。市中心城区根据项目所处位置，分别由屯溪区政府、黄山经济开发区管委会、市文化长廊办公室、市土地储备中心负责组织发改、规划、国土、环保、住建等部门进行会审，并将会审意见报市国土资源局，由市国土资源局综合平衡后报请市政府审定。

## **二、 强化建设用地管理**

**（三）加强建设规划控制。**逐步提高土地投资强度和单位面积土地产出效率。按照“目标考核，逐年提高”的原则，由市政府向区县、各开发园区下达年度工业项目节约集约用地考核目标。市管省级开发区、县管省级开发区新建项目固定资产投资一般不低于6000万元、4000万元，土地投资强度不低于200万元/亩、150万元/亩，预期亩均税收（不含土地使用税，下同）不少于20万元/年、10万元/年。预期亩均税收标准达到的具体年期由开发园区管委会在土地出让前向国土部门出具文件，由国土部门纳入土地出让文件，并在土地出让合同中约定。对不能达到规定新建工业项目固定资产总投资的，一般不单独供地；对不能达到约定投资强度或预期亩均税收的，要按照约定追究违约责任。

强化项目用地建设规划控制，住宅项目用地容积率必须大于1；商服（含旅游）类项目用地容积率原则上不低于0.8；混合用途的必须明确各自用途比例；新建工业项目容积率一般不低于1.0

（其中市管省级开发区新建工业项目容积率不低于1.2），建筑密度一般不低于40%（不含道路），绿地率一般不高于15%，行政办公及服务设施用地占比不得大于6%。

任何单位和个人不得擅自调整已出让土地的用途、容积率等规划条件。因城市规划建设需要进行调整的，必须依据《中华人民共和国城乡规划法》规定的公开程序实施。需补交的土地出让金，由国土部门负责按照规划部门批准时点，根据新旧规划条件下的地价差进行测算，并与土地使用权人签订变更协议。未办理土地变更手续的，规划和住建等部门不得办理项目建设的批准手续。本《意见》实施前已办理项目建设手续但尚未办理土地变更手续的，仍按照原规划部门批准的时点，测算补交土地出让金，签订变更协议或办理竣工验收手续。

因企业提出调整要求而不按期开工建设的，要严格按照出让合同约定追究违约责任，直至收回用地。对于未经批准擅自调整用途、规划条件的，规划部门要严格依法实施行政处罚，在处罚完成之前，国土部门不得办理土地变更手续，房管部门不得办理房产登记。

（四）严格落实土地出让管理规定。土地出让必须以宗地为单位设定规划条件、建设条件和土地使用标准，严格执行商品住房用地单宗出让面积规定，禁止“毛地”出让，禁止以不公开形式给特定对象特殊政策，从严控制国有土地使用权出让与BT、BO

T等建设项目捆绑，从严控制商住用地出让与工业、文化、旅游、商贸市场等项目捆绑，从严控制政府以外的单位和个人进行土地一级开发。拟出让地块要依法核准规划红线范围、报批范围和征地范围，确保界址清楚、面积准确、权属合法，没有纠纷，否则不得实施出让供应。对分期建设的大中型项目，在统一规划前提下，可以预留规划范围，根据其实际到位资金和建设进度分期批地、供地，不得先批、先供待用。同一企业在本市范围内已取得用地，但项目未按约定实施建设或已建设未达到规定标准的，取消参加土地招拍挂出让活动资格。

（五）建立开竣工申报和履约保证金制度。在办理国有建设用地使用权出让时须签订开竣工履约承诺协议，缴纳开竣工履约保证金。开竣工履约保证金按照“约束行为，分类分档，适当高效”的原则确定，并按照土地出让合同成交价款的5%缴纳开竣工履约保证金。纯商服类项目用地开竣工履约保证金最高300万元，工业类项目开竣工履约保证金最高100万元。开竣工履约保证金由财政部门负责会同国土部门征收管理，具体办法另行制定。

项目按期开竣工的，按照申报要求及时申报，并办理保证金退还手续。按期开工的返还50%，按时竣工的返还全部剩余保证金。未按期开竣工的，每延迟一天按缴纳保证金的3‰扣除，扣完为止。依据出让合同和划拨决定书约定，对距开竣工建设日期尚有45日的建设项目，国土部门要对项目单位发出《建设项目开

竣工督促函》。项目主体单位到期不能履约开工的，必须书面向国土部门作出延期开工的情况说明，并承诺具体开工日期。对经土地市场管理委员会（以下简称“土委会”）认定，确认其提交证明材料属实的，由国土部门负责签订变更协议，重新约定开竣工时间；对其提供证明不成立的，由其承担相应的违约责任，重新约定开竣工时间。

（六）依法处置闲置土地和低效用地。实行各区县、开发园区闲置、低效用地清理处置“行政首长负责制”，建立闲置、低效用地“收回（购）”和“退出”机制。各区县、开发园区要组织对辖区内的闲置、低效用地进行全面清理，加大处置力度，对批而未供、供而未用、用而未尽的土地，逐一分析原因，分类提出处置意见，严格按照《闲置土地处置办法》（国土资源部令53号）规定，综合运用经济、行政和法律等手段，将现有的闲置和低效用地处置到位。实行新增用地计划指标与盘活用好闲置低效用地挂钩，对前3年累计新增建设用地供地率低于50%的，暂停审批土地征收和农用地转用，并相应核减其下一年度用地计划指标。

（七）加强农村集体建设用地监管。各区县、乡镇要切实做好农村集体土地“三证”发放工作，在坚持尊重农民意愿、保障农民权益的原则下，依法盘活利用农村集体建设用地。结合美好村建设，积极稳妥推进农村土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩，改善农民生活生产条件。农民住宅建设要符合乡镇规划和村

庄规划，住宅建设用地要先行安排利用村内空闲地、闲置宅基地。严格执行农村“一户一宅”政策，农村宅基地面积要符合标准，坚决遏制超面积占用宅基地和新的“一户多宅”现象。严禁以美好乡村建设为名与农村集体经济组织或个人签订协议，占用土地从事商品住宅开发。

（八）进一步加强市中心城区项目用地监管工作。建立项目建设载体单位负责制。市中心城区根据项目所处位置确定项目建设载体单位，屯溪区政府、黄山经济开发区管委会、市文化长廊办公室、市土地储备中心为各自规划范围内项目建设载体单位。所有新出让供应项目用地，项目建设载体单位需确定联系单位和具体责任人，负责核实项目建设进展情况、存在问题，协调解决建设过程中相关事项，并定期向市土委会办公室（设在市国土资源局）上报项目实施情况。国土、住建和规划等部门要密切配合，定期对已出让项目用地，实施动态巡查，核实项目建设实际情况，并反馈市土委会办公室。实行项目建设月报告制度，对项目载体单位和巡查反馈情况，市土委会办公室按月形成项目建设进展情况报告，上报市政府，并向项目建设载体单位和相关职能部门通报。

各区县参照上述规定，结合实际明确项目建设载体单位，制定具体项目建设监管措施。

### **三、 强化政策激励机制**

（九）实行土地使用税差别化征收政策。制定出台土地使用

税征收具体办法，从2014年开始实施。

（十）鼓励建设多层标准化厂房。鼓励各地特别是开发园区建立中小企业、微型企业创业园，优先安排一定建设用地计划指标建设多层标准化厂房。鼓励企业通过租赁、购买多层标准化厂房解决生产经营场所。在不改变使用性质、符合规划条件和国家产业政策的前提下，多层标准化厂房可以转让、出租和抵押。

（十一）支持企业提高土地利用水平。对原有工业用地提高容积率的，不再增收土地出让金。对利用闲置厂房投资建设的企业，项目投资强度符合国家规定标准的，闲置厂房可抵作投资。为工业生产配套的信息服务、研发设计、创意产业以及仓储物流等投资项目用地，执行工业用地政策。以划拨方式取得建设用地使用权的，在不改变土地利用条件和原土地用途的前提下，允许利用现有工业厂房等存量资产兴办信息服务、研发设计、创意产业、仓储物流等。对利用原有划拨土地进行开发建设的，依照公开、公平、公正的原则，坚持集体研究、社会公示、完善手续，经批准后补办出让手续并按照市场价补缴出让金。

（十二）鼓励盘活农村建设用地。积极稳妥推进农村土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩，切实保障农民利益，逐步提高补偿安置标准。实施农村土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩腾出的建设用地指标，在优先满足农村各种发展建设用地后，经

批准将节约指标按规定调剂给城镇的，调剂指标收益必须及时全部返还农村，用于支持农业农村发展和改善农民生产生活条件。

#### **四、 强化责任落实**

（十三）开展土地节约集约利用考核。把节约集约用地考核纳入市政府对区县人民政府的目标管理考核，作为区县人民政府领导干部政绩综合考核评价的重要内容，将新增建设用地项目亩均固定资产投资指标、对财政收入年度贡献指标、闲置土地处置情况、新上项目开竣工履约情况等纳入考核内容。考核工作由市土委会组织，市土委会办公室会同市有关部门承担具体考核工作。市发展改革委主要负责对新增建设用地项目亩均固定资产投资指标的考核；市财政局主要负责新增建设用地项目对财政收入年度贡献指标的考核；市统计局负责提供相关统计资料；市国土资源局主要负责对闲置土地处置情况及新上项目开竣工履约情况的考核。根据考核结果安排新增建设用地计划指标。对考核不达标的区县，暂停受理土地审批。

（十四）广泛开展土地管理法律法规宣传。在全市范围内广泛深入宣传《中华人民共和国土地管理法》、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《违反土地管理规定行为处分办法》（监察部、人力资源和社会保障部、国土资源部第15号）等法律法规，教育和引导全市广大干部群众充分认识加强国土资源管理工作的重要意义，树立土地资源忧患意识，

真正形成珍惜土地、保护耕地、齐抓共管的良好社会氛围，不断增强全社会依法用地、依法管地的法律意识，使保护资源、节约集约用地成为广大干部群众的自觉行为。