

舟山市人民政府文件

舟政发〔2012〕67号

舟山市人民政府关于 进一步促进节约集约用地的若干意见

各县（区）人民政府，市政府直属各单位：

为深入贯彻最严格的节约用地制度，落实资源节约优先战略，树立“以亩产论英雄”的理念，促进浙江舟山群岛新区建设，根据国务院、省政府有关节约集约用地精神，结合我市实际，现就进一步促进节约集约用地提出如下意见：

一、提高用地准入条件，提升土地利用效率

（一）严格用地项目准入标准。

严格执行禁止、限制用地项目目录和建设用地控制指标。从严控制资源消耗高、环境危害大、产能过剩、土地利用强度低、投

入产出效益差的项目用地。重点保障民生用地、现代服务业用地和战略性新兴产业用地，合理安排重点基础设施用地，积极支持优势传统产业等用地。各地要按照国家产业政策，制定本地区优先发展行业目录和准入条件。市、县（区）政府要成立由政府领导任组长，发改、经信、招商、国土资源、规划、环保、税务等相关部门组成的产业用地项目准入评审小组，对拟落户在省级开发区或 50 亩以上的产业用地项目进行准入评审。评审内容包括产业定位、投资强度、容积率、项目用地面积、单位面积产出、单位面积税收等，未通过评审的产业用地项目，不得安排新增建设用地指标。对产业集聚区和省级开发区范围内的新增产业用地，其投资强度、容积率控制指标（在符合控制性详细规划的前提下）按《浙江省工业建设项目用地控制指标》中国家级、省级开发区标准分别上调 25%、0.2 执行，单位用地投入产出比不得低于 1: 1.8，绿地率不得超过 18%。其它区域的新增产业用地，其投资强度、容积率控制指标按《浙江省工业建设项目用地控制指标》中其它类标准分别上调 15%、0.1 执行。对有特殊工艺要求的产业用地，按国家有关规范执行。

（二）建立产业用地履约保证金（包括开工、竣工、投产）制度。

项目投资者在签订土地出让合同的同时，必须与项目所在地乡镇政府（街道办事处）或开发区管委会签订产业用地投资协议，作为土地出让合同的附件。产业用地投资协议应明确约定

项目的开竣工期限、投资强度、容积率、投入产出、安全生产、环保、违约责任等事项。项目所在地乡镇政府（街道办事处）或开发区管委会为监管项目具体实施和落实产业用地投资协议约定条款的第一责任人。为确保合同中投资强度、容积率、开竣工等条款的履行，建立产业用地履约保证金制度。履约保证金按不低于出让金总额的10%收取（履约保证金设置上限，超过2000万元的，以2000万元收取）。履约保证金视履约情况分期返还，履约协议签订、履约保证金具体收取及返还等实施办法，由各县（区）政府、开发区管委会根据具体情况自行制定。受让人未按合同履行的，履约保证金抵作违约金。

（三）严格执行“净地”出让制度。

划拨或出让供地方案报批前，拟供土地应完成征地补偿、拆迁补偿安置及宗地必要的通水、通电、通路、土地平整等前期工作，并由前期工作实施主体作出净地确认和承担相应违约责任的书面承诺。未达到上述“净地”条件的，国土资源部门不予办理供地手续。经营性土地出让前原则实行宗地四周边界打好围墙，其它土地供应前，要逐步实行宗地四周边界打好围墙。特殊情况（不包括经营性用地）确需提前供地的，应报县（区）政府批准（市本级报市政府批准），并由前期工作实施主体作出完成前期工作时限和承担相应责任的书面承诺后方可办理。

（四）实行产业建设用地分阶段权证管理。

全市新增产业建设用地（除经营性用地外）一律实行出让

合同的履约认定和完全产权的分阶段权证管理制度。土地出让金全额缴付后，颁发建设用地使用权证书，并备注项目开发建设期限、投产初始运行期限和转让限制条件。按合同或协议约定，项目开发建设期限一般为 2-3 年，建设项目竣工后，市、县（区）国土资源、发改、经信、规划、住建等部门要按照各自职责，开展项目竣工用地复核验收。凡用地复核验收不合格的，建设项目不得通过竣工验收，不得办理房产登记及土地变更登记。项目投产初始运行期一般为 3-5 年。约定期限届满后，出让合同和产业用地投资协议的政府签约部门要会同有关部门对土地出让合同和产业用地投资协议的履约情况进行认定。对明显违反约定的，要提出整改要求。在项目投产初始运行期内未通过履约情况认定的，企业不得转让房屋所有权和建设用地使用权。项目投产初始运行期届满，企业不符合产业约定条件且属于国家产业政策限制类和淘汰类，或环保能耗违反约定且超越现行政策许可范围，或产能不足协议约定的 50%，或年税收不足协议约定的 30%，一律解除土地出让合同，建设用地使用权按原出让价（不计利息）由政府收购，地上建筑物按重置价进行回购，设备及其它投入由企业自行承担。

（五）鼓励开发利用城市地下空间。

各地要结合交通、人防、城市公共设施、消防等功能布局，统筹谋划地下空间的开发利用。建设项目采用地上地下一体式建筑的，对利用地下部分进行经营性综合开发和利用，其容积率按

规定标准计算。利用广场、道路、公园等地下空间，进行独立开发的地下空间工程项目，符合《划拨用地目录》的，可以按照划拨方式供应地下空间土地使用权。独立开发的经营性用途城市地下空间工程项目采用招拍挂方式出让。独立开发的地下空间工程项目属于公共停车场、地下过街通道、人防工程、配套建设公园、广场等公益性项目，各级政府应予以奖补。对以划拨或出让方式取得地下空间土地使用权的，国土资源和房地产管理部门要依法为其办理地下空间建设用地使用权和地下建（构）筑物所有权的权属登记，颁发相应权证。

（六）合理设置开竣工期限。

划拨或出让方式供应的建设项目均须在交地之日起1年内开工建设。自开工之日起，一般要求在3年内竣工。对在设计、工艺、建筑等方面有特殊要求或项目规模特别大的建设项目，项目开工、竣工时间经县（区）政府批准（市本级经市政府批准）可适当放宽，但商品住宅建设期限最长不得超过3年。

二、积极盘活存量建设用地，提高现有建设用地利用效率

（七）积极稳妥推进低效利用建设用地二次开发。

各地要根据本地实际，按照“范围明确、运行封闭、程序严格、监管有力、结果可控”的要求，积极稳妥推进低效利用建设用地二次开发。低效利用建设用地二次开发范围，由市、县（区）政府按照有利于优化建设用地空间布局、促进产业转型升级、提高土地节约集约利用水平的原则确定。对列入二次开发范

围的区域，各地可按照省政府《关于推进低效利用建设用地二次开发的若干意见》（浙政发〔2012〕35号）规定的协商收回、鼓励流转、协议置换等方式开展低效利用建设用地二次开发。

（八）实行建设项目用地退地机制。

对尚未构成闲置但用地单位无力继续开发建设的土地，可以给予土地使用者补偿（补偿额为原出让价款加银行贷款同期利息）后予以退地。退地时有地上建筑物和构筑物的，按即时重置价格补偿。对可单独开发利用的用地单位内部空闲土地，市、县（区）政府可通过协商要求用地单位退出该部分土地，对该部分土地可按即时土地评估价格补偿。对市、县（区）政府因城市基础设施和公共设施建设需要调整使用土地的，或实施新的城市规划后的土地用于商品住宅、商品写字楼等经营性房地产开发以及部分用于经营性房地产开发的，由市、县（区）政府依法收回、收购土地使用权，土地使用权按即时土地评估价格补偿，并给予一定奖励。

（九）加大闲置土地处置力度。

各地要及时制订工作措施，落实工作责任，加快闲置土地处置。因政府交地、城市规划调整、市政配套设施未到位等原因造成土地闲置的，应有政府相关部门出具的证明文件。没有证明文件的，按企业原因造成土地闲置的相关政策处置。出具证明文件的相关部门承诺阻碍土地使用者动工建设的因素在2年内可以消除的，可签订补充协议，重新约定动工、竣工时间；2年内不

能消除的或土地使用者不愿意继续开发的，可采取有偿收回、等价置换的方式处置。因企业自身原因造成土地闲置的，闲置满1年不满2年的，按出让或划拨土地价款的20%征收土地闲置费；闲置满2年的，无偿收回土地使用权。

（十）鼓励整合农村集体建设用地。

各地要因地制宜组织开展“空心村”和闲置宅基地、空置住宅、“一户多宅”的调查清理，整合现有村庄建设用地，逐步撤并零星分散的自然村，消除“空心村”。要严格农村宅基地用地标准和“一户一宅”政策，加快农村宅基地使用权登记。大力推进农村旧村改造，引导村民住宅建设按规划逐步向小城镇和中心村集中。对城镇规划区内的村民住宅建设，应当引导和组织村民集中统建公寓式住宅小区，防止形成新的“城中村”；对城镇规划区外的村民住宅建设，鼓励集中兴建农民新村。探索建立政府引导、集体经济组织实施的农村宅基地退出、收回制度。鼓励集体经济组织采取置换、奖励、补助等多种方式收回空闲或多余宅基地，提高农村存量土地利用效率。

三、加快土地供应速度，完善建设用地批后监管机制

（十一）完善建设用地储备制度。

国土资源部门要根据有关规定，建立健全土地收购储备制度。要逐步将农转用土地和依法收回、收购的国有建设用地统一纳入政府土地储备，切实推进土地出让“净地”制度实施。各级土地储备机构要加快储备土地的产权处理、经济补偿、场地平整

等前期开发，做好土地供应的各项前期准备工作。

土地供应和储备实行计划管理，每年编制土地供应计划的同时编制土地储备计划，土地供应计划以土地储备计划为基础，经市、县（区）政府批准后实施。

（十二）加大批而未供土地消化利用力度。

各地要加快推进土地征收拆迁和土地前期开发工作，抓紧落实或调整建设项目，优化审批服务，加快供地速度。对因城乡规划调整、土地征收或按国家有关规定批准文件失效等原因造成原已批准转用的地块难以实施项目建设，且土地利用现状未改变的批而未供土地，要根据有关规定，积极申请办理批而未供土地农转用指标异地盘活手续。无法单独划宗进行供地的，如道路、绿化、安全间距等代征地以及不能利用的边角地，要根据有关规定申请核销批而未供土地。批而未供土地核销申请报经省国土资源厅备案后，用地主体确定为市、县（区）政府，在建设用地供应动态监管系统中录入台账予以核销。对于可划拨、协议出让项目因供地资料不完整的，各有关部门要互相配合，按照“缺什么、补什么”的要求，抓紧完善相关审批手续，加快供地。可划拨、协议出让项目因用地业主拖欠土地费用的，应限期催缴，否则取消用地资格。对已建未办理具体供地手续的违法用地项目，经处罚后，按有关规定办理用地手续。

（十三）完善建设用地批后监管机制。

各地要加强对建设用地批后监管的组织领导，建立由市、县

（区）政府负总责，国土资源、发改、经信、财政、住建、规划、环保等相关部门以及开发区（园区）管委会、乡镇政府（街道办事处）分工协作的工作机制。要制订建设用地批后监管办法和具体政策措施，明确职责分工，落实工作责任，确保建设用地批后监管工作取得成效。

四、加强组织领导和宣传教育，强化评价考核机制

（十四）加强组织领导和宣传教育。

各地要充分认识节约集约用地的重要性和紧迫性，严格执行国家土地管理法律法规和政策，确保政令畅通。要切实加强对节约集约用地工作的领导，加强部门协同联动，大力提倡珍惜土地资源、节约集约利用土地资源、严格依法用地的理念，建立健全“政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的共同责任机制，营造全社会节约集约用地的良好氛围。

（十五）实施工业项目用地绩效评价。

各地要逐步建立工业项目用地绩效评价制度，每年由经信部门组织统计、财政、国土资源、发改、税务等部门进行工业项目用地绩效考核评价。对项目用地投入产出效率居区域排名前列的企业给予表彰奖励，并给予3年内申请新项目或扩大生产规模用地优先权；对项目用地投入产出效率达不到规定标准要求的企业，3年内不得申请扩大用地规模，不得享受当地优惠政策，并取消评优评先资格。

（十六）强化节约集约用地评价考核机制。

强化节约集约用地是各级政府和各有关部门的重要职责，各地要坚持“以亩产论英雄”的理念，研究推进节约集约用地激励和约束机制建设，不断提升全市节约集约用地水平。市国土资源局要按照省国土资源厅下达给我市的“十二五”期间单位国内生产总值建设用地下降 33% 的目标，切实做好任务分解和对各县（区）落实目标责任的评估考核工作。要继续加大党政领导干部节约集约用地责任考核力度，将区域建设用地节约集约用地评价结果与党政领导干部政绩考核、政府国土资源管理目标责任考核等挂钩。

舟山市人民政府

2012 年 12 月 29 日

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，舟山水警区，市法院，市检察院，部、省属在舟单位，驻舟部队。

舟山市人民政府办公室

2012 年 12 月 31 日印发
