《关于开展低效工业用地整治促进生态工业高质量发展的意见》的起草说明

市经信局

（2023年3月）

现将《关于开展低效工业用地整治促进生态工业高质量发展的意见（送审稿）》起草的背景、起草过程、主要内容等有关情况汇报如下：

一、起草的背景

一是省政府办公厅下发了《关于开展低效工业用地整治促进制造业高质量发展的意见》，对全省低效工业用地整治工作提出了总体要求、重点任务、政策举措和保障措施。

二是市政府领导有要求。在筹备“全市土地综合整治推进会暨“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动现场会”期间，市委常委、常务副市长杜兴林提出要谋划制定丽水市《关于开展低效工业用地整治促进制造业高质量发展的意见》。

三是自身发展的现实需要。我市可开发建设用地面积居全省末尾，现存可供工业用地5266亩，比去年全年出让面积（5835亩）还少将近600亩，土地要素即将制约我市生态工业发展，而全市亩均税收5万元以下的企业1483家，占地24569亩，接近全市工业用地工业用地（54132亩）的一半。这些都是沉睡的资源，是今后工作发力的重点方向。

二、起草过程

根据杜兴林常务副市长指示，市经信局在结合省《关于开展低效工业用地整治促进制造业高质量发展的意见》的基础上，根据丽水实际起草了丽水市《关于开展低效工业用地整治促进制造业高质量发展的意见》。于3月22日，对各县（市、区）人民政府、丽水经济技术开发区管委会和市直各有关部门进行意见征求，并根据反馈意见进行修改。

三、主要内容

全文共分5部分。

第一部分是总体要求。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，坚定“工业强市”方向不动摇，深入实施新一轮制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动，持续深化“亩均论英雄”改革，坚持规划引领、系统整治、产业引导，全面开展低效工业用地整治，推动空间和生产力布局优化、产业结构调整，为奋力加快跨越式高质量发展提供有力支撑。

第二部分是工作目标。目标通过三年的努力，全市土地集约节约利用水平明显提升，亩均效益大幅提高，低效用地大幅减少，生态工业总量快速增长。并对到2025年，规上工业亩均税收、规上工业亩均增加值、每年整治提升目标、规上工业增加值等指标的具体目标进行明确。

第三部分为主要任务。一是全面摸清底数，结合每年工业企业亩均效益综合评价结果，形成低效工业用地企业清单。对于亩均税收低于近三年行业平均值10%的规上企业，以及连续两年亩均效益评价列入D类或连续两年亩均税收低于1万元的规下企业，必须列入低效企业清单，2023年内基本出清；对于连续两年亩均税收1-3万元的企业，必须列入低效企业清单，2023年完成整治40%以上，2024年完成整治80%以上，2025年底前出清。积极推进亩均税收3-5万元的企业整治提升，2025年底前完成整治50%以上。二是分类整治提升。由各地制订“一企一方案”，采取管理规范一批、帮扶提升一批、集中连片整治一批、兼并重组盘活一批、关停淘汰退出一批等“五个一批”的方式，开展分类整治帮扶。三是抓好低效用地的“二次利用”。健全完善“标准地”工作机制，严格企业开工、投产、达产等时间要求和亩均税收、亩均增加值、亩均投资强度等指标要求，原则上新上项目容积率不低于2.0，亩均投资强度、亩均增加值、亩均税收分别不低于400万元、140万元和25万元。

第四部分为政策举措。一是健全工业空间管控体系。对原规划工业用地调整为非工业用地的，实现占补平衡机制。落实每年建设用地出让总量中工业用地占比不低于30%的要求。二是鼓励低效工业用地增容提质。对承重、总高、震动等没有特殊性需求的企业，容积率低于1.3的或低于行业平均值80%的，必须开展“零土地”技改，2025年前容积率要达到1.5以上，鼓励达到2.0以上；容积率低于1.5的，鼓励开展“零土地”技改。三是深化“亩均论英雄”改革。依法依规实施用地、用电、税收、排污、碳排放等资源要素差别化政策，推动资源要素向优势领域集聚。四是保障“腾笼换鸟”专项资金。足额提取土地出让收入的0.6%以上，作为“腾笼换鸟”专项经费。2023年用于工业提效类支出不低于前3年平均数，今后3年的增长幅度要高于财政收入增幅。

第五部分为保障措施。发挥市土地综合整治工作领导小组牵头抓总作用，有关部门做好协调配合。各地要组织专班进行推进。低效工业用地企业整治提升工作纳入年度重点督查内容，对推进不力、整治提升效果不明显的县域进行通报、限期整改；作为土地综合整治工作考核的主要内容和重要评分依据，列入市委市政府年度综合考核。充分利用各种媒体，广泛宣传低效工业用地企业整治提升工作的重要意义，及时总结、推广整治提升工作的成功经验和做法。

四、意见建议

低效工业用地企业整治提升工作纳入年度重点督查内容，对推进不力、整治提升效果不明显的县域进行通报、限期整改；作为土地综合整治工作考核的主要内容和重要评分依据，列入市委市政府年度综合考核。

关于开展低效工业用地整治促进生态工业高质量发展的意见

（送审稿）

各县（市、区）人民政府、丽水经济技术开发区管委会，市直各单位：

为精准推进我市低效工业用地整治提升，有效提高节约集约用地水平，促进生态工业高质量发展，现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，坚定“工业强市”方向不动摇，深入实施新一轮制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动，持续深化“亩均论英雄”改革，坚持规划引领、系统整治、产业引导，全面开展低效工业用地整治，推动空间和生产力布局优化、产业结构调整，为奋力加快跨越式高质量发展提供有力支撑。

二、工作目标

通过三年的努力，全市土地集约节约利用水平明显提升，亩均效益大幅提高，低效用地大幅减少，生态工业总量快速增长。

到2025年，规上工业亩均税收达到27万元以上，年均增长10%以上，力争达到全省平均值的65%；规上工业亩均增加值达到140万元以上，年均增长7%以上，力争达到全省平均值的75%；每年整治提升高耗低效企业350家以上，每年整治提升低效用地4000亩以上，其中腾换后二次出让用地面积不少于当年新增工业供地面积的1/3，力争三年累计整治提升低效用地15000亩；实现亩均税收3万元以下低效用地基本出清，亩均税收3-5万元低效用地面积数、宗地数均下降50%以上；每年新引进亿元以上制造业大项目100个以上；规上工业增加值达到550亿元，年均增长10%以上，全市工业增加值占GDP比重达到1/3以上。

三、主要任务

（一）全面摸清底数。根据省制造业高耗低效企业分行业分区域指南，结合每年工业企业亩均效益综合评价结果，以县（市、区）和丽水经济技术开发区为主体，按照“集中排查、动态建档、清单管理、分步整治”原则，组织对辖区内低效工业企业进行全方位排查，通过“大数据筛查+属地核实”形成低效工业用地企业清单和年度整治提升企业清单。对于亩均税收低于近三年行业平均值10%的规上企业，以及连续两年亩均效益评价列入D类或连续两年亩均税收低于1万元的规下企业，必须列入低效企业清单，2023年内基本出清；对于连续两年亩均税收1-3万元的企业，必须列入低效企业清单，2023年完成整治40%以上，2024年完成整治80%以上，2025年底前出清。积极推进亩均税收3-5万元的企业整治提升，2025年底前完成整治50%以上。有条件的县域可将亩均税收8万元以下企业列入低效用地企业范围。各地要在2023年4月30日前完成排摸，并上报年度整治清单。

（二）分类整治提升。对列入低效工业用地企业清单的，由各地制订“一企一方案”，采取管理规范一批、帮扶提升一批、集中连片整治一批、兼并重组盘活一批、关停淘汰退出一批等“五个一批”的方式，开展分类整治帮扶。各地要在2023年5月30日前完成分类和“一企一方案”，挂图作战，确定责任单位、责任人。

**1.管理规范一批。**督促指导低效用地企业依法经营，规范管理，按章纳税。税务部门要加强对企业的税法宣传和辅导，开展涉税风险预警提醒，对存在偷漏税行为的，依法予以查处。各县（市、区）、丽水开发区要按照土地使用权出让协议，督促企业严格履行承诺事项，对未按时开工、投产、达产以及未达到达产验收标准的，不得享受招商引资等补助政策，并严格追究企业相关违约责任。

**2.帮扶提升一批。**鼓励企业实施创新驱动，通过业态创新、模式创新、产品创新和管理创新，培育新业务，开拓新市场，提高企业竞争力。对具有一定经营规模、品牌价值和市场前景，暂时陷入困难的企业，统筹产业、投资、科技、人才等涉企政策，开展“一企一策”精准帮扶，推动一批低效企业上规模。

**3.集中连片整治一批。**推动由单家企业为单元的整治向连片、区域性低效工业用地区块整治转变。对不符合国土空间规划和低、散、乱、污等问题较为突出且难以整改的，或整改后仍不达标的工业区块，坚持整体谋划并依法整治。2023年，每个县（市、区）、丽水开发区都要至少谋划一个集中连片区域进行推进。对亩均效益综合评价较高、符合产业发展导向和先进制造业发展要求的企业，或因承担战略性新兴产业和高新技术产业发展任务、属于产业链重要配套环节的重点企业及重点民生保障企业，或因产业类型、设备工艺等原因难以腾挪的企业，允许其原地保留，但应确保保留改造后与周边环境相协调。

**4.兼并重组盘活一批。**积极引导上市公司、行业龙头企业开展企业兼并重组，以产权转让、资产置换等多种方式盘活有效资产。对有品牌、有市场，但规模小、负担重的企业，鼓励通过增资减债、同类同质企业兼并重组、产权多元化改革等方式，提升资金实力、经营规模、边际效益和抵御市场风险能力，加快企业转型升级。

**5.关停淘汰退出一批。**严格淘汰不符合国家产业政策、节能减排要求和安全生产条件的低效用地企业。对存在重大安全隐患和环保问题的，依法责令停产停业整改；拒不整改或整改不到位的，依法予以关停。对资不抵债、产品没有市场或处于产业链低端、缺乏竞争力、抵御市场风险能力差、长期亏损的企业，鼓励通过产权转让、清算注销等方式，实施关闭破产退出。各县（市、区）、开发区要用活用好增存挂钩机制，建立以政府统一收储再出让为主的低效用地收回收购机制，制定出台征收清退的鼓励政策，对已关停或企业无意愿再开发的低效工业用地，争取以国资平台统一收购整合开发，积极获取存量盘活用地1/3新增建设用地计划指标额度。请各地于2023年6月底前确定具体收购项目方案，并按季报送进展情况。

（三）抓好低效用地的“二次利用”。各地要严把市场准入关，落实市场准入负面清单，完善工业项目准入制度，确保“腾笼换鸟”企业质量，严防新落地企业成为新的低效用地企业。坚持腾换并举，充分利用低效企业整治腾出的空间,突出大好高项目的招引，开展产业链招商、总部企业招商和龙头企业招商。要优先保障“1315”特色产业链项目和中医药大健康、元宇宙、智慧交通、新型储能和区块链等未来产业项目用地需求。原则上新上项目容积率不低于2.0，亩均投资强度、亩均增加值、亩均税收分别不低于400万元、140万元和27万元。请各地按季度报送“腾笼换鸟”项目进展和绩效情况。

四、政策举措

（一）健全工业空间管控体系。突出国土空间规划引领，深化“多规合一”改革，健全国土空间规划体系，构建多中心、网络化、集约型、开发保护一体化的国土空间总格局。在国土空间规划中探索划定工业控制线，明确工业发展空间和区块，保障“十四五”及更长时期工业用地管理底线，引导新增项目向工业控制线内集聚。在工业控制线内、符合国土空间规划要求的前提下，对原规划工业用地调整为非工业用地的，实现占补平衡机制。落实每年建设用地出让总量中工业用地占比不低于30%的要求。

（二）鼓励低效工业用地增容提质。鼓励低效工业企业依法依规通过适当提高开发强度、增加建设容量、开发地下空间等方式增容提质。鼓励各类工业企业充分利用现有存量工业用地，实施“零土地”技改。对因扩大生产、增加产能等在自有工业用地上新扩建生产性用房或利用地下空间提高容积率的，不增收土地价款。对承重、总高、震动等没有特殊性需求的企业，容积率低于1.3的或低于行业平均值80%的，必须开展“零土地”技改，2025年前容积率要达到1.5以上，鼓励达到2.0以上；容积率低于1.5的，鼓励开展“零土地”技改。

（三）深化“亩均论英雄”改革。完善亩均效益综合评价机制，健全企业、行业、区域等多维度评价分析体系,充分运用评价成果,坚持正向激励与反向倒逼相结合,综合施策。深化亩均效益领跑者行动，依法依规实施用地、用电、税收、排污、碳排放等资源要素差别化政策，推动资源要素向优势领域集聚，助推企业转型升级、创新发展。对亩均评价C类、D类企业和亩均税收3万元以下的企业，严格执行《丽水市人民政府办公室关于修改<丽水市人民政府办公室关于深化制造业企业资源要素优化配置改革的实施意见>的通知》（丽政办发〔2021〕3号）的政策措施。

（四）保障“腾笼换鸟”专项资金。各县（市、区）、丽水开发区要充分落实好《丽水市“腾笼换鸟”专项经费提取与使用管理办法》，在符合国家规定前提下，足额提取土地出让收入的0.6%以上，作为“腾笼换鸟”专项经费，支持盘活工业用地、企业整治提升、宿舍型保障性租赁住房建设、产业园区配套设施完善等。鼓励各地建立工业用地收储专项资金，加大低效工业用地收储和再开发力度。各级独立核算的财政单位，2023年用于工业提效类支出不低于前3年平均数，今后3年的增长幅度要高于财政收入增幅。

五、保障措施

（一）强化组织保障。发挥市土地综合整治工作领导小组牵头抓总作用，市自然资源局、市经信局等市直部门各负其责、协同配合，加强政策解读、业务指导、会商研判、全程把关。各县（市、区）、丽水经开区要组建工作专班，由副县级领导牵头，正科级领导全职负责推进，制定相应的实施计划、目标任务、具体方案、工作措施和工作时间表，确保整治提升任务全面完成。

（二）强化督查考核。低效工业用地企业整治提升工作纳入年度重点督查内容，对推进不力、整治提升效果不明显的县域进行通报、限期整改；作为土地综合整治工作考核的主要内容和重要评分依据，列入市委市政府年度综合考核。

（三）强化氛围营造。充分利用各种媒体，广泛宣传低效工业用地企业整治提升工作的重要意义，及时总结、推广整治提升工作的成功经验和做法，做好相关业主的思想工作，正确引导企业预期。进一步畅通舆论监督渠道，定期曝光反面典型，为低效工业用地企业整治提升工作提供强有力的舆论支持，营造良好的社会氛围。