四川省自然资源厅关于盘活批而未供和闲置土地增强用地保障能力的指导意见（征求意见稿）

各市（州）人民政府，省直相关部门：

为认真贯彻习近平生态文明思想，充分挖掘批而未供、闲置土地等存量建设用地潜力，提高节约集约水平，推进土地资源高效利用。经省政府同意，现就盘活存量建设用地提出如下意见：

 一、快速推进批而未供土地有效供应

 （一）夯实数据基础。各地要认真开展基础数据的清理、分类，结合“一张图”工程，按照“以图管地”的思路，健全完善批而未征、征而未供、闲置土地等数据库。对于暂不具备条件的地方，应首先实现批而未供土地台账式管理，并落实到图。

 （二）引导项目用地选址。市、县人民政府在项目招商、选址阶段，应当依据批而未供土地台账和图件，引导项目优先在批而未供等存量国有建设用地选址。对批而未供土地可参照工程项目管理模式，实行进度控制，按照供地所必须的条件进行逐项梳理，对不同阶段的工作内容、工作程序、衔接关系和所需时间进行认真分析，优化流程，建立台账并落实责任单位和部门，有计划、有步骤地推进供地前期准备工作，为项目尽快选址落地创造条件。

（三）改进完善审批流程。批而未供和闲置土地形成时间长、成因复杂、牵涉面广、涉及部门多，各级政府和相关部门务必要高度重视，切实加强组织领导，形成合力，抓落实、抓整改、抓完善，按照深化“放管服”改革的要求，进一步改进完善相关审批流程，缩短土地批、供、用之间的行政审批、内部审查时间。

（四）严格落实用地标准控制制度。各地要进一步健全完善建设项目用地准入、退出机制，将土地使用标准作为建设项目准入、土地供应、供后监管、开发利用的重要准则、尺度、依据和规范，将标准控制制度贯穿于项目招商、可研、选址、初设、土地审批、竣工验收全过程。

（五）规范土地储备管理。严格执行《财政部 国土资源部 中国人民银行 银监会关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4号）的相关要求，严禁以政府储备土地违规融资，严禁将储备土地作为资产注入国有企业。各地应将批而未征、征而未供土地纳入土地储备计划，并在科学分析测算的基础上，积极争取发行土地储备专项债券，依法依规用于征地拆迁安置补偿、前期开发等。储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入土地供应计划，有计划地适时适量向市场供应土地。

 （六）合理确定土地供应条件。各地自然资源主管部门在编制土地供应方案时，应当商请住房城乡建设主管部门及相关产业主管部门，根据开工前相关手续办理时间、建设周期等，科学确定开、竣工时间，并依法合理确定违约责任。对政策允许可将产业类型、产业标准、节地技术、配套建设等要求作为土地供应前置条件的，市、县自然资源主管部门应当商请提出供应前置条件的主管部门，书面明确设置土地供应前置条件的理由或必要性、具体内容表述及条件履约监管主体、监管措施、违约处理方式，并纳入供地方案。对只有土地供应前置条件，但未明确履约监管主体、监管措施和违约处理方式的供地方案，市、县人民政府不得批准。

（七）简化土地供应手续。对城市规划区范围内的道路绿化带、安全间距以及不能利用的边角地，确实无法按宗地单独供地的，报经市、县人民政府研究同意后，可直接将《国有建设用地划拨决定书》核发政府有关部门，不再补充办理立项、规划选址、规划许可等前置手续。

 （八）完善工业用地供应方式。严格按照先供后用的原则，规范工业用地供应行为。大力推行先租后让，根据项目建设、投产周期，对工业用地设定一定期限的租赁期，按照公开程序确定租赁土地使用权人，并明确约定由租赁转为出让的开发建设、投资强度、税收等条件；待租赁土地使用权人投资工业项目达到约定条件后，可以协议方式办理出让手续。鼓励灵活采取长期租赁、弹性年期出让等多种供地方式。支持以土地使用权作价出资或入股方式供应标准厂房、科技孵化器等用地。

二、分类处置不具备供地条件的批而未供土地

（九）严格界定处置范围。2018年以前，经省政府批准使用年度新增建设用地计划指标的批次及单独选址项目用地，因规划、政策调整等原因，不再实施征地或供地的，拟处置批次（项目）所涉土地无违法违规行为、无权益纠纷，现场地类与批准时一致，应纳入不具备供地条件的批而未供土地进行分类处置。不具备供地条件的批而未供土地包括批而不征土地、征而未供土地和批文失效的土地。

 （十）调整使用不具备供地条件的批而不征土地。批而不征土地是指农用地转用或征收土地方案已经国务院或省人民政府依法批准但未满两年，且市、县人民政府不再实施具体征收行为的土地。批而不征土地可由县、市人民政府逐级报省政府申请区位调整。批次区位调整可带年度计划指标调整，新用地位置不符合土地利用总体规划的，如拟处置批次所涉土地布设有建设用地规划指标的，也可一并调整，但需编制规划调整修改方案与区位调整申请一并报批。单独选址项目申请区位调整，如在2017年土地利用总体规划调整完善时安排有新增建设用地规划指标的，该指标与年度计划指标可一并调整。属于同一批次（项目）的，应当一次性调整处置到位，不得拆分或多次处置；多个批次（项目）需处置的地块可调整到同一新批次（项目）使用。新用地规模的新增建设用地面积、农用地面积和耕地面积均不得大于原相应批准面积。城市（乡镇）批次和单独选址项目不得混调。

（十一）规范处置批文失效的土地。农用地转用及土地征收批准已满两年，但未实施征地补偿安置方案的批而未征土地，批准文件自动失效；部分未实施的，未实施部分自动失效。批文失效的土地在年度变更调查时进行标注，按批准前的原地类认定管理。

 （十二）调整使用不具备供地条件的征而未供土地。征而未供土地是指征地实施已完成、征地补偿安置已到位，但不具备供地条件的土地。因零星分散、城乡规划调整、生态保护、政策调整原因造成的征而未供土地，且现场地类与批准前一致的，可由县、市人民政府以批次（项目）为单位，并附证明材料，逐级报省政府调整用地批准文件中相关宗地农用地转用或未利用地使用的批准内容。调整后的征而未供土地可保留国有土地性质，按照原地类进行管理，由市、县人民政府按规定管护、使用，也可交由原农村集体经济组织恢复耕种。

 （十三）独立核算指标和已缴规费。批而未征土地申请区位调整的，不重复缴纳耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费和农业重点开发建设资金，调出地块的年度计划指标和已缴纳规费由省自然资源厅以县级行政区为单位建立台账单独核算，调出地块的耕地占补平衡指标纳入耕地占补平衡动态监管系统继续使用。调入地块占用耕地的，应按“占优补优、占水田补水田”的原则落实耕地占补平衡，调入地块的年度计划指标和规费在台账中抵扣，指标不足的由当地节余指标调补，规费不足的足额补缴。批文自动失效的，相应的土地利用年度计划、已缴纳的规费由省自然资源厅以县级行政区为单位建立台账单独核算，在其他建设用地报批时抵扣。耕地占补平衡指标纳入部耕地占补平衡动态监管系统继续使用。

 三、促进已供土地及时开发利用

 （十四）探索建立土地供后联合监管机制。各地要进一步梳理土地供应流程，根据本地实际积极探索建立土地供后联合监管机制。要重点就土地交付、项目开竣工时间、土地出让金缴纳时限、产业准入条件、未达标准条件罚则、配套建设标准和移交具体要求、履约保证金、违约责任等内容明确履约监管主体，由履约监管主体与土地受让人签订履约协议，对项目竣工投产达不到约定要求的，各相关部门应按职能分工依法依约进行处置。各地要进一步健全完善部门信息共享机制，通过政府云等方式实时共享相关信息。

 （十五）健全完善预警提醒、履约通知机制。各地自然资源主管部门要按照动态巡查制度的要求，加强已供建设项目用地跟踪管理。在有证据证明用地主体履行困难时，或在约定开（竣）工日1个月前，可向用地主体发送履约提醒函，督促用地主体按时开（竣）工、履行约定义务，告知将承担的违约责任。经现场核查，用地主体未按期开（竣）工的或违反合同约定的，要及时向用地主体发送违约责任告知函，告知违约事实和应履行的违约责任。履约提醒函和违约责任告知函应同时抄送相关履约监管部门。

 （十六）推进信用体系建设。各地要健全完善自然资源领域守信联合激励和失信联合惩戒机制，对竞得土地后不及时签订成交确认书或出让合同、未按合同约定及时开竣工、未按合同约定缴纳土地出让价款、未按合同约定用途或开发利用条件开发建设的土地使用权人，市、县自然资源主管部门应将其纳入不诚信档案，在当地媒体和门户网站、省自然资源厅门户网站上向社会公示，并抄送相关监管部门，切实加强对违法、违规、违约行为的综合防控。对于失信被执行人及失信被执行人的法定代表人、主要负责人、影响债务履行的直接责任人员、实际控制人，限制参与土地竞买活动，落实联合惩戒要求。

 四、强力推进闲置土地处置

 （十七）盘活利用闲置土地。按照以用为先的原则，加快推进闲置土地盘活利用。市、县自然资源主管部门应对已供土地逐宗进行清理，对临近约定开工时间的，要向用地主体发送履约提醒函，督促用地主体按时开工。发现用地主体超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发，涉嫌构成闲置土地的，应立即启动调查，并向国有建设用地使用权人发出《闲置土地调查通知书》。经调查核实，确已构成闲置土地的，向国有建设用地使用权人下达《闲置土地认定书》，按规定向社会公开相关信息，并严格按照《闲置土地处置办法》处置。但在调查处置期间，企业主动进行开发建设并提交相关材料的，可终止闲置土地调查处置程序。对企业原因造成闲置的，应按规定收取闲置费。

（十八）多措并举促进闲置工业用地再开发。除按法律规定、合同约定应收回的情形外，鼓励通过依法转让、合作开发等方式盘活利用闲置工业用地。其中，用于发展新产业新业态的，可以依照《产业用地政策实施工作指引》和相关产业用地政策，适用过渡期政策；依据规划改变用途的，报市、县人民政府批准后，按照新用途或新规划条件重新评估并办理协议出让用地手续。

 （十九）有效促进以地融资土地依法解押。各级政府要扎实推进违规以地融资行为整改工作，通过提前偿还贷款，解除或置换抵押等措施加快处置和消化存量土地储备贷款，避免储备土地因抵押而不能供应。财政、金融监管等部门要积极支持已抵押融资闲置土地处置。对于《财政部 国土资源部 中国人民银行 银监会关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4号）出台前已抵押的土地，可在与有关部门、金融机构协商一致的情况下，先行组织土地供应，土地出让后统筹偿还贷款，切实化解债务风险，有效促进闲置土地开发利用。

五、切实加强保障工作

 （二十）加强组织领导。市、县人民政府要切实加强组织领导，成立批而未供和闲置土地清理工作领导小组，由政府分管领导任组长，自然资源、发改、经信、住建等有关部门为成员单位，明确工作责任，强化目标考核，采取有效措施，协同做好批而未供和闲置土地盘活利用处置工作。

（二十一）强化风险评估。市、县人民政府要认真做好批而未供土地处置的前期评估和后续管理工作，妥善处理好各方利益关系，对已实施地块和未实施地块的征地拆迁工作要进行社会稳定风险评估，切实维护好集体经济组织和农民群众的合法权益。市、县人民政府应对需区位调整的地块的实施情况、批文的合法性及有效性、调整原因等逐一进行核实，并对核实结果的真实性和准确性负责。省自然资源厅对拟处置地块进行实地核查，相关处置备案报告和批准文件应通过厅信息平台予以公开，接受社会监督，一经发现有弄虚作假行为的，立即停止办理该地区批而未用土地的处置工作，并追究相关人员责任。

（二十二）健全备案信息系统。市、县自然资源主管部门要及时掌握辖区内土地批后征地实施、征后土地供应和供后开发利用情况，有针对性地开展征地、前期开发、土地供应和供后监管工作，并按有关规定及时在“征地批后实施信息系统”、“土地市场动态监测与监管系统”等系统中备案。要进一步探索建立统一的电子台账，将新增建设用地批准（含失效、区位调整等）、批后征地实施、土地前期开发、土地供应、供后监管信息纳入统一平台，实行严格管理。各地要以遏制增量、消化存量为目标，全面摸清批而未供和闲置土地情况，在6月底前形成台账。坚持实事求是的原则，以问题为导向，建立问题清单和一地一册清单，找准问题，挂图作战，倒排时间，拟订盘活批而未供和闲置土地行动计划。

 （二十三）完善评价考核和奖惩机制。省自然资源厅将于每季度最后一个工作日，从相关信息系统中提取数据，对供地率、批而未征、征而未供、供而未用等情况进行统计分析，并通报各市（州）人民政府。对批后征地实施缓慢、供地率偏低、闲置土地问题严重的地区，自每年第四季度起，由自然资源厅对该地区政府负责同志和自然资源主管部门负责人进行警示约谈。次年一季度末供地率仍未达到60%的，将暂停安排该地区新增建设用地计划指标，暂停建设用地报件（88个贫困县、省重点项目、民生工程和省级以上部门督办的项目除外），整改达标后方恢复受理建设用地报件。实行新增建设用地计划与批而未供、闲置土地消化处置情况挂钩的机制，每年在分解下达各地新增建设用地计划时，批而未供、闲置土地处置任务一并下达，年底进行考核。完成批而未供和闲置土地处置任务的地区，在安排下一年度计划时，将在因素法测算结果基础上，再奖励10%新增建设用地计划指标；任一项年度任务未完成的，扣减20%新增建设用地计划指标。

此前相关规定与本意见不一致的，以本意见为准。本文件自印发之日起执行，有效期3年。