



铜陵市人民政府办公室关于闲置和低效 用地清理处置工作的实施意见

铜政办〔2021〕9号

县、区人民政府，市政府各部门，各有关单位：

为强化建设用地批后监管，盘活闲置和低效存量用地，进一步提高土地利用效率，提升土地节约集约利用水平，根据《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）和《安徽省国土资源厅关于印发促进低效建设用地再开发利用工作的意见（试行）的通知》（皖国土资〔2016〕151号）等文件精神和要求，结合我市实际，提出以下实施意见：

一、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立新发展理念，贯彻落实最严格的节约用地制度，结合产业结构调整 and 转型升级、城乡统筹发展，通过清理处置闲置和低效用地，盘活存量土地，促进土地二次开发，加快土地利用方式转变，提



高土地利用率和土地利用效益，提升土地要素资源管理水平与保障能力，促进全市经济社会可持续发展。

（二）基本原则

1. 依法依规，保护权益。闲置和低效用地清理处置必须事实清楚、程序合法、处置适当、适用法律法规准确。既要依法合规，又要尊重历史，充分考虑和保护当事人的合法权益，做到公开、公平、公正。

2. 以用为先，分类处置。以促进土地的重新高效利用为主要目标，根据清理出来的闲置和低效用地的宗地特性、产生原因和相关当事人合法权益，做到“一地一策”分类处置。

3. 实事求是，信息公开。按照调查情况和信息公开规定，实事求是公开清理处置的相关信息，实行网上公告、网上督办。

4. 盘活存量，节约集约。对清理出来的闲置和低效用地，要按照节约集约用地原则科学制定处置方案，最大限度提高土地利用水平。

二、清理范围和方法

（一）清理范围

城镇建设用地范围内现状为闲置和低效的国有建设用地。重点是土地动态监测与监管系统显示的疑似闲置土地及省级以上开发区范围内各类企业闲置和低效用地。

（二）清理方法



根据国有建设用地供应台账、土地市场动态监测与监管系统、第三次土地调查最新成果以及项目投资建设协议，采用查阅档案资料、现场调查和勘测、拟定签订协议、通知约谈等方式开展闲置和低效用地清理，彻底查清闲置和低效用地的土地使用权人、位置、范围、面积、批准用途、开发利用现状、合同履行情况、闲置和低效利用的时间及原因等情况，建立闲置和低效用地清理台帐清单，形成闲置和低效用地“一张图”，做到“台帐、图斑、实地”相一致，并依法合规、实事求是制定切实可行的处置方案。

三、认定标准和责任分工

（一）闲置土地认定标准

闲置土地是指国有建设用地使用权人依法取得土地使用权后，未经批准，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未动工开发的国有建设用地。符合下列情形之一的，认定为闲置土地：

1. 国有建设用地使用权人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 1 年未动工开发的国有建设用地；

2. 国有建设用地有偿使用合同或者划拨决定书未规定动工开发建设日期，自国有建设用地有偿使用合同生效或者划拨决定书核发之日起满 1 年未动工开发的国有建设用地；



3. 已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足 1/3 或者已投资额占总投资额不足 25%，中止开发建设满一年的国有建设用地；

已投资额、总投资额均不含国有建设用地使用权出让价款、划拨价款和向国家缴纳的相关税费。合同约定分期建设的，依据合同或建设周期内用地面积和投资额、投资强度、容积率等因素核定闲置土地面积。因不可抗力或政府及有关部门的行为造成动工迟延的，经审查属实，该时段不计入土地闲置时间。

（二）低效用地认定标准

低效用地是指经第三次全国土地调查已确定为国有建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的存量用地，权属清晰、不存在争议。符合下列情形之一的，认定为低效用地：

1. 已建设总面积虽然超过应动工开发建设总面积 1/3 以上，但宗地内连片空闲土地超过 10 亩以上的产业用地；

2. 已竣工投产，但在工业企业亩均效益评价中确定为 C 类和 D 类的工业用地；

3. 国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地；

4. 已确定实施“退二进三”的工业用地；

5. 项目开工后中止开发建设连续 6 个月以上或项目竣工验收后 6 个月以上未投产的工业用地；

6. 不符合安全生产和环保等要求的产业用地；



7. 布局散乱、设施落后，规划确定需要改造的国有建设用地。

（三）责任分工

县区人民政府（铜陵经开区管委会）负责辖区内闲置土地和低效用地的清理调查工作；自然资源主管部门负责闲置土地的依法认定和处置工作；县区人民政府（铜陵经开区管委会）负责低效用地的认定和盘活处置工作；发改、经信、住建、生态环境、税务等部门根据工作职责，配合做好闲置土地和低效用地的清理处置、盘活利用等相关工作。

四、处置方式

（一）闲置土地处置方式

1. 因政府或有关部门原因造成土地闲置的，经与土地使用权人协商，采取延长动工开发期限、调整土地用途或规划条件、由政府安排临时使用、协议有偿收回国有建设用地使用权、置换土地等方式进行处置。因非政府或有关部门原因导致的已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足 1/3 或者已投资额占总投资额不足 25%，中止开发建设满 1 年的闲置土地，依照本条规定的方式处置。

（1）延长动工开发期限。签订补充协议，重新约定动工开发、竣工期限和违约责任。从补充协议约定的动工开发日期起，延长动工开发期限最长不得超过 1 年。经批准延长动工开发期限至延长期满后，若仍因政府及其有关部门原因导致无法动工开发



铜陵市自然资源和规划局（市林业局）行政规范性文件

的，应采取除延长动工开发期限外的其他方式进行处置；因土地使用权人自身原因仍未动工开发的，按照因土地使用权人自身原因造成土地闲置的规定处置。

（2）调整土地用途、规划条件。按照新用途或者新规划条件重新办理相关用地手续，并按照新用途或者新规划条件核算、收缴或者退还土地价款。改变用途后的土地利用必须符合国土空间规划。

（3）由政府安排临时使用。待原项目具备开发建设条件，国有建设用地使用权人重新开发建设。从安排临时使用之日起，临时使用期限最长不得超过2年。

（4）协议有偿收回国有建设用地使用权。县区人民政府（铜陵经开区管委会）、自然资源主管部门应按规定与土地使用权人签订收回国有建设用地使用权协议；补偿标准按照土地使用权人取得土地使用权的实际价格补偿，对地上已建工程按照市场评估价值进行补偿；补偿费用列入财政土地出让收支基金预算。

（5）置换土地。对已缴清土地出让价款、落实项目资金，且因规划依法修改造成闲置的，自然资源主管部门可以为土地使用权人置换其他价值相当、用途相同的国有建设用地进行开发建设。涉及出让土地的，应当重新签订土地出让合同，并在合同中注明为置换土地。

（6）自然资源主管部门与土地使用权人未能就处置方式协



铜陵市自然资源和规划局（市林业局）行政规范性文件

商达成一致意见的，可通过仲裁、诉讼方式变更、解除或撤销国有建设用地使用权有偿使用合同、划拨决定书。鼓励将“标准地”指标纳入司法处置程序的存量工业用地使用权拍卖条件。

2. 因土地使用权人自身原因造成土地闲置的，按照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第 53 号）第十四条规定，采取征缴土地闲置费、收回国有建设用地使用权的方式进行处置。

（1）土地闲置费按照土地出让或划拨价款的 20% 征缴。无划拨价款的，应委托地价评估机构进行评估，自然资源主管部门根据评估结果、产业政策和土地市场情况，集体决策确定地价，土地闲置费按所定地价的 20% 征缴。土地使用权人应按照《征缴土地闲置费决定书》规定的期限缴纳土地闲置费，土地闲置费不得列入生产成本；拒不缴纳的，申请人民法院强制执行。

（2）征缴土地闲置费后仍未开工建设且又满 1 年的、或未按期缴纳土地闲置费且符合无偿收回条件的，由自然资源主管部门报经市、县人民政府批准，依法无偿收回国有建设用地使用权。

（3）无偿收回国有建设用地使用权的，土地使用权人已缴纳的土地出让价款或划拨价款一律不予退还；闲置土地设有抵押权的，自然资源主管部门应将《收回国有建设用地使用权决定书》抄送相关土地抵押权人。

（二）低效用地处置方式

1. 自主改造。鼓励在符合城乡规划的前提下，利用工业和



铜陵市自然资源和规划局（市林业局）行政规范性文件

仓储用房兴办服务业和文化产业，涉及原划拨土地使用权转让或改变用途的，经批准可采取协议出让方式供应。在符合城乡规划、产业发展规划和不改变用途的前提下，鼓励企业利用低效建设用地自建标准化厂房。经批准在原用地范围内进行技术改造、自建标准化厂房或实施厂房改造加层增资扩产而提高容积率的，不再增收土地价款。

2. 依法转让。依法取得土地使用权且用地符合转让条件的，可依法转让土地使用权。鼓励市场主体收购相邻多宗企业低效用地地块，在办理土地使用权交易手续、依法取得土地使用权证后，向自然资源主管部门申请集中开发利用，按新规划条件重新核定出让价款。

3. 兼并重组。鼓励有实力的企业对丧失市场前景且自身缺乏改造提升能力的企业或因经营管理不善而陷入困境的企业实施兼并重组，推进产业转型升级。

4. 协商共建。县区人民政府（铜陵经开区管委会）或相关部门可协助建设用地使用权人引入新的投资主体，通过异地合作共建、产业转移、嫁接项目等方式，提高土地利用集约化水平和经济社会效益。

5. 协议置换。对因区域规划调整等原因导致不适宜在原址上继续生产经营，需要异地搬迁且符合国家产业政策，具有发展潜力的项目，经市、县人民政府批准，依法收回原国有土地使用



权的，可以协议方式为原土地使用权人异地置换用地，并依法给予补偿，支持企业发展。

6. 限期开发。对已供在建项目，凡投资强度、建设周期达不到规定要求的，县区人民政府（铜陵经开区管委会）对企业进行约谈，签订补充协议，限期开发建设；对已供竣工投产项目，其投资强度、建筑强度、产出效益达不到约定要求且尚有发展潜力和市场前景的，督促企业限期追加投资，到期仍未履约的，追究其违约责任。

7. 有偿收回。需要收回、收购国有存量建设用地使用权的，县区人民政府（铜陵经开区管委会）与建设用地使用权人可通过协商以协议方式收回土地使用权，重新安排使用。同时，可根据产业项目布局和盘活再利用需求，将宗地内紧邻低效利用地块的厂房等已建工程一并纳入收回范围。收回补偿标准按照土地使用权人取得土地使用权的实际价格补偿，对地上已建工程按照市场评估价值进行补偿。

五、处置程序

（一）闲置土地处置程序

1. 闲置土地调查

自然资源主管部门对疑似闲置土地，应当在 30 日内开展调查核实，向国有建设用地使用权人发出《闲置土地调查通知书》。

土地使用权人应当在接到《闲置土地调查通知书》之日起



30 日内，按照要求提供土地开发利用情况、闲置原因以及相关说明等材料。

2. 闲置土地认定

经调查核实，符合本意见规定条件，构成闲置土地的，自然资源主管部门应当向土地使用权人下达《闲置土地认定书》。《闲置土地认定书》下达后，自然资源主管部门应当通过门户网站等形式向社会公开闲置土地的位置、土地使用权人名称、闲置时间等信息；属于政府或者有关部门的行为导致土地闲置的，应当同时公开闲置原因，并书面告知有关政府或者相关部门。闲置土地在没有处置完毕前，相关信息应当长期公开。闲置土地处置完毕后，应当及时撤销相关信息。

3. 分类拟定处置方案

（1）因政府和有关部门原因造成土地闲置的，自然资源主管部门会同县区人民政府（铜陵经开区管委会）与土地使用权人协商拟订闲置土地处置方案。闲置土地设有抵押权的，应通知抵押权人。

（2）因土地使用权人自身行为造成土地闲置的，自然资源主管部门根据《闲置土地处置办法》第十四条规定，拟订闲置土地处置方案，并将闲置土地拟处置有关内容书面告知相关抵押权人。

自然资源主管部门在依法作出征缴土地闲置费、收回国有建



设用地使用权决定前，应当书面告知土地使用权人有申请听证的权利。土地使用权人要求举行听证的，自然资源主管部门应当依照《国土资源听证规定》依法组织听证。

4. 组织实施

闲置土地处置方案报市、县人民政府批准后组织实施。国有建设用地使用权人应当自《征缴土地闲置费决定书》送达之日起30日内，按照规定缴纳土地闲置费；自《收回国有建设用地使用权决定书》送达之日起30日内，到自然资源主管部门办理国有建设用地使用权注销登记，交回土地权利证书。国有建设用地使用权人对《征缴土地闲置费决定书》《收回国有建设用地使用权决定书》不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。逾期不申请行政复议、不提起行政诉讼，也不履行相关义务的，自然资源主管部门可以采取下列措施：

（1）逾期不办理国有建设用地使用权注销登记，不交回土地权利证书的，直接公告注销国有建设用地使用权登记和土地权利证书；

（2）申请人民法院强制执行。

（二）低效土地处置程序

1. 县区人民政府（铜陵经开区管委会）与被认定为低效利用土地的企业进行约谈，拟定《低效用地处置方案》。

2. 对有空闲土地未开工或部分投产的项目下达《限期整改



铜陵市自然资源和规划局（市林业局）行政规范性文件

通知书》，与企业重新签订“双向约定”，确定投资强度、税收等约束指标。

3. 对超过约定日期仍未达到整改目标的企业，县区人民政府（铜陵经开区管委会）依据“双向约定”及“投资协议”收回未建土地或整体收回土地，协商不成的通过司法途径解决。

4. 对企业确实无力继续开发建设的，可由企业直接向县区人民政府（铜陵经开区管委会）申请有偿收回低效用地。县区人民政府（铜陵经开区管委会）根据本意见规定，拟定收回补偿方案报市政府批准后实施。

5. 对处置完毕的低效用地，应及时在低效用地清理台账及分布图上做好记载，做到处置一宗、核销一宗，同时做好案卷归档工作。

六、预防和监管

（一）加强建设用地供应管理，确保“净地”出让

自然资源主管部门供应土地时，应当权利清晰，安置补偿到位，没有法律经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确，具备动工开发所必需的其他基本条件，方可实施供地。防止因政府或有关部门的行为造成土地闲置。

（二）严格执行建设项目准入制度

县区人民政府（铜陵经开区管委会）要根据相关法律法规，按照建设项目准入标准、条件严格执行建设项目准入制度；要全



面推行“标准地”制度，明确新建产业项目“标准地”的投资、能耗、环境、建设、亩均税收等控制性指标，与用地企业签订“标准地”投资建设协议，对未完全履行协议的，应督促项目方尽快按协议履约，切实提高项目履约率、资金到位率。

县区人民政府（铜陵经开区管委会）、招商部门要定期不定期对投资方履行“投资协议”情况进行检查，对严重违约的项目，应追究投资方相应的违约责任；对项目引进单位要进行综合考核评价，并及时通报考核评价结果。

（三）强化新增建设项目节地评价制度

在建设项目可行性研究、初步设计、土地审批、土地供应、供后监管、竣工验收等环节，要严格执行行业建设用地标准，建设项目的用地规模和功能分区，不得突破标准控制。对符合供地政策和产业政策、没有用地标准或超过用地标准的建设项目，必须开展建设项目节地评价论证，依据节地评价结果和专家评审意见办理用地手续。

（四）加强土地税收征管

税务部门要及时掌握建设项目用地明细，依法征收耕地占用税、契税、土地使用税。对于欠缴税款的土地使用权人，税务部门要采取相应措施启动征缴程序，依法予以追缴税款及滞纳金；构成犯罪的，移交司法机关追究刑事责任。税务部门要与相关部门加强联动，对以地入股、股权转让的，要重点跟踪监管，防止



税款流失。

（五）建立土地市场失信行为惩戒制度

自然资源主管部门要按照《安徽省自然资源市场信用管理实施办法》要求，对拖欠土地使用权出让金、闲置土地、擅自改变土地用途、未履行土地复垦义务、非法占用和转让土地等五类土地市场失信行为，依据《安徽省自然资源市场失信行为惩戒清单（2020年版）》对信用主体实施惩戒，并按照《安徽省社会法人失信行为联合惩戒暂行办法》规定，使用公共信用信息，对信用主体实施联合惩戒。

七、工作要求

（一）加强领导，精心部署。自然资源主管部门、县区人民政府（铜陵经开区管委会）要统筹安排，周密部署，明确工作内容和责任分工，落实人员和经费，为闲置土地和低效用地清理处置工作提供坚实保障。

（二）实事求是，强化监督。自然资源主管部门、县区人民政府（铜陵经开区管委会）要坚持实事求是的原则，认真组织开展闲置土地和低效用地的清理调查工作，摸清底数，确保清理结果全面、准确、取得实效。

（三）立足长远，构建机制。要强化土地供后监管，严格履行合同约定，监督企业依法依规、节约集约用地。注重日常监管和防范，加强部门合作和信息交流，将闲置土地和低效用地信息



铜陵市自然资源和规划局（市林业局）行政规范性文件

及时通报发改、环保、金融监管等部门，对有闲置土地和低效用地的企业，限制其项目立项和融资。要建章立制，加强制度约束，通过行政、法律、经济等手段，防止发生囤地和浪费土地现象。

铜陵市人民政府办公室

2021年7月8日

（此件公开发布）