

# 启东市人民政府办公室文件

启政办发〔2018〕97号

## 市政府办公室转发 市国土资源局《关于进一步加强 工业用地出让管理若干规定（试行）》的通知

各镇人民政府，各园区管委会，各街道办事处，市各委办局，市各直属单位：

市国土资源局制定的《关于进一步加强工业用地出让管理若干规定（试行）》已经市政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

启东市人民政府办公室

2018年9月12日

# 关于进一步加强工业用地出让管理若干规定 (试行)

**第一条** 为全面落实节约集约用地政策，深入推进国土资源供给侧改革，充分发挥土地资源市场配置作用，加强工业用地出让全生命周期管理，全面提升工业项目绩效产出，促进全市经济社会转型发展，根据《城镇国有土地出让和转让暂行条例》、《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》（国土资发〔2009〕101号）、《省政府办公厅关于改革工业用地供应方式促进产业转型升级企业提质增效的指导意见》（苏政办发〔2016〕93号）、《南通市人民政府办公室关于全市开发园区优化产业项目用地管理的意见》（通政办发〔2018〕70号）等文件要求，现就进一步加强工业用地出让管理，制订本规定。

**第二条** 本规定所称工业用地出让全生命周期管理，是以提高土地利用质量和效益为目的，以土地出让合同为平台，对项目在用地期限内的利用状况实施全过程动态评估和监管，通过健全工业用地产业准入、综合效益评估、土地使用权退出等机制，将项目建设投入、产出、节能、环保等经济、社会、环境各要素纳入合同管理，实现土地利用管理系统化、精细化、动态化。本市新增供应的工业用地产业项目类、工业用地标准厂房类、研发总部产业项目类、研发总部通用类等建设用地，均按照本规定执行。

历史违法工业用地处置、存量工业用地扩大用地面积、提高建筑容积率、分割转让、原划拨土地转让等情形，参照本规定执行。

**第三条** 坚持遵循项目全生命周期管理，合理确定工业用地弹性出让年期。坚持落实土地利用全要素管理，明确工业用地的单位土地投入、产出、节能、环保等经济、社会、环境约束性指标。坚持实施土地利用全过程管理，实现项目开竣工、投达产、土地利用绩效评估和土地使用权退出的全过程管理。坚持提升土地利用综合效益，实现资源节约、生态环保、提质增效、和谐发展的目标。

**第四条** 由市重大项目建设协调机构牵头，市商务、住建、国土、发改、环保、行政审批、税务等部门共同参与，在签订项目投资协议前实行联合会审，根据项目的可行性研究报告，对产业类型、准入标准、投资总额、投资强度、注册资本、生产工艺流程、年生产能力、用地规模、选址是否符合城乡规划与土地利用规划、应税销售、亩均税收、达产时间、出让价格、出让年限、土地权属、供地条件、项目开竣工时间约定等进行审核。

各镇人民政府、园区管委会负责投资协议签订，落实经会审的项目投资总额、注册资本、生产工艺流程、年生产能力、应税销售、亩均税收、产业类型、选址、用地规模及违约责任等要求。

**第五条** 除拆迁安置、技改扩建企业外，总用地规模小于 1 公顷的产业项目、新建的工业项目省级开发区一次性投资低于 5000 万元、其他地区低于 3000 万元的原则上不得单独供地，引



导其入驻多层标准厂房或利用存量土地、厂房。经调查核实存在已供未用、闲置空闲、用而不足、未批先建尚未处置到位等问题的企业，在新征土地及供地方面均予以限制；在我市“诚信体系建设”中存在问题的企业在消除不诚信状态起一年内不得参与土地竞买活动。

项目建设工程竣工验收后第2年度，各项目需达到南通市政府投资转化率标准，且税负率须达5%以上；项目建设工程竣工验收后第3年度，启东经济开发区、汇龙镇等城市规划区及吕四港经济开发区范围内亩均税收需达25万元/亩，滨江化工园不低于20万元/亩，其他园区不低于15万元/亩。达不到上述标准的，各镇、园区在投资协议中应明确达不到上述标准的具体违约处置办法。上述连续2个考评年度均低于60%的，土地及地面资产转让（含股权转让）时，地面资产按成本价由政府优先回购，在扣除合同约定违约金后退出土地。

工业项目投资方注册资本实行签订成交确认书之前审查。拟报名竞买工业用地的单位注册资本必须达到挂牌文书要求的总投资额的一定比例，其中50亿元（含50亿元）以上项目注册资本须达总投资的20%以上，10亿元（含10亿元）至50亿元项目注册资本须达总投资的25%以上，10亿元以下项目注册资本须达总投资的35%以上；注册资本实际到账均须达25%以上（历史上已取得过土地使用权的需累计计算；拆迁安置企业超过原土地使用

面积的，在原注册资本基础上按差额核算累加），并不低于土地出让金总额，否则成交无效，竞买保证金不予退还。

**第六条** 强化规划管控与引导作用，突出规划刚性约束，不得擅自改变规划确定的用地规模、结构和布局安排。从严控制各级规划调整修改，对确需进行调整修改的，要严格履行法定程序。

（一）突出区域差别化规划管理要求。工业土地利用必须符合土地利用总体规划、城乡规划和产业发展规划，符合产业准入、用地标准、环境保护和社会管理等要求。研发总部类用地可用于产业类项目和通用类项目。

（二）研发总部类用地相关规划要求。应当坚持高标准规划，统筹考虑区域环境、产业发展规律和特征、周边设施条件等因素，合理安排用地布局，促进产业用地转型升级。注重产城融合发展，增设公共配套设施，加密道路网密度，优化绿化和开放空间布局，塑造高品质环境，确保环保安全要求。

（三）严格规划条件变更审批。土地出让成交后，一般不得改变土地用途等规划条件。特殊情况下确需变更土地用途等规划条件的，在符合《中华人民共和国城乡规划法》《江苏省城乡规划条例》等法律法规规定的前提下，应履行专家论证、公示等程序，并经市规委会讨论；涉及修改所在地块控制性详细规划的，应依法修改规划，不得以会议纪要、抄告单等文件形式替代规定的变更程序。市住建、国土等部门应加强土地出让后合同约定、规划条件执行情况的监督检查。



新建标准厂房容积率不低于 1.5，层高不少于 3 层。

**第七条** 强化产业项目准入管理，严禁向禁止类工业项目供地，从严控制限制类工业项目用地。

优化完善产业用地标准，定期更新本市工业用地投入强度和产出效率的最低标准。严格按照《产业结构调整指导目录》《江苏省建设用地指标》《南通市人民政府关于促进南通市土地节约集约利用工作的意见》《南通市关于促进全市开发区园区改革创新发展的若干政策措施》《南通市人民政府办公室关于全市开发园区优化产业项目用地管理的意见》，强化产业项目准入审核制度，明确工业用地项目的产业类型、投资强度、产出效率和节能、环保等的要求，并将其纳入土地出让合同，作为土地利用绩效评估的依据。

**第八条** 工业用地供应按照国家、省、南通和本市相关规定执行。经产业准入审核认定后，工业用地产业项目类、工业用地标准厂房类、研发总部产业项目类、研发总部通用类采取挂牌方式供应土地。

鼓励采取租赁方式使用土地，逐步实行工业用地“租让结合，先租后让”的供应方式，由中标人或竞得人先行承租土地进行建设，通过达产验收并符合土地出让合同约定条件的，再按照协议方式办理出让手续。

**第九条** 完善以基准地价、区段地价为核心的建设用地价格成果体系和更新机制。建立工业用地和商办用地合理地价调节机制，提高工业用地出让价格。土地出让起始价最低标准为：

(一) 工业用地产业项目类、工业用地标准厂房类出让起始地价，不得低于 19.2 万元/亩。

(二) 投资额在 1 亿元人民币或 1000 万美元以上的重大工业产业项目类、工业用地标准厂房类出让起始地价，不得低于 13.6 万元/亩。

(三) 鉴于高新技术产业开发区的特殊性，其所有工业用地产业项目类、工业用地标准厂房类出让起始地价，不得低于 13.6 万元/亩。

(四) 研发总部产业类用地出让起始价，不得低于相同地段工业用地基准地价的 150%。

(五) 研发总部通用类出让起始地价，不得低于相同地段办公（商务金融）用途基准地价的 60%。

商务金融用地指企业、服务业等办公用地，以及经营性的办公场所用地。包括写字楼、商业性办公场所、金融活动场所和企业厂区外独立的办公场所等用地。

**第十条** 实行工业用地弹性年期出让制度。原则上，城市规划区内除市确定的重大项目以外新增工业用地产业项目类及较规整的老项目补充地块出让年限不超过 20 年，出让价格按照基准地价对应的最高年限进行年期修正，挂牌底价按 50 年期工业用地底价的 55% 计算。国家和省、市重大产业项目、战略性新兴产业项目，按照相关规定和程序进行认定后，出让年期最高不超过 50 年。工业用地标准厂房类、研发总部产业项目类、研发总部通用



类用地的最高年限为 50 年。

**第十一条** 工业用地使用权到期前，受让人可向出让人提出续期使用申请，符合土地利用总体规划、城乡规划和产业发展规划，满足节能和环境保护要求，投资协议履行到位，经综合考评后均符合相关要求的，可采用协议出让方式取得续期建设用地使用权。续期时的土地出让价款结合原出让价款和续期时工业用地基准地价等综合评估确定，续期年限不超过原出让年限。

受让人未提出续期申请，或提出续期申请但未获批准的，建设用地使用权到期后，自然终止合同，依法收回建设用地使用权。

**第十二条** 依照《国有建设用地使用权出让合同》宗约定的开工、竣工、投产时间，实施项目时间履约保证金（保函）制度，保证金按照出让总价的 20%以上（含 20%，最少不低于 100 万），由各镇、园区在国土局收取出让金后 1 个月内负责收取，未按期缴纳保证金的不予进行不动产登记。

国有建设用地使用权人应当在项目开发建设期间，及时向国土资源主管部门主动申报项目动工开发、开发进度、竣工等情况。

前款动工开发指依法取得施工许可证后，需挖深基坑的项目，基坑开挖完毕；使用桩基的项目，打入所有基础桩；其他项目，地基施工完成三分之一。

项目时间履约保证金按照开工 20%、竣工 30%、投产达效 50% 分阶段履约退还或违约罚没的差别化方式管理。开、竣工由国土局核实，投产达效由发改委按投资协议核实；各镇、园区退还保



证金时，须凭国土局、发改委等出具的证明方可予以办理；对违约情节严重的，按照合同约定，可解除出让合同，收回建设用地使用权。

履约保证金的违约罚没与出让合同的开竣工违约金、闲置土地费并列征收，不得相互冲抵。

**第十三条** 市发改委负责对产业类型、准入标准、投资总额、投资强度等进行监督、管理工作。市环保局负责工业用地生产工艺流程、环境保护等监督、管理工作。市国土局负责对照出让合同，对项目开竣工时间、实际用途等土地使用情况进行监督、管理工作。市其他相关部门按照各自职责，做好配合、服务、监管工作。

项目建设完毕，土地使用权人向相关职能部门申报竣工验收。行政审批局负责牵头项目工程验收。市住建局负责建筑容积率、建筑密度、绿地率、附属设施占比等核定工作。市发改委负责对产业类型、准入标准、投资强度、投资总额等进行核定工作。各镇人民政府、园区管委会负责投资协议履约情况核定工作并将企业履约情况纳入社会诚信体系。市国土局凭上述职能部门核定结果及相应佐证材料，结合企业对土地出让合同履行情况，形成竣工验收意见。涉及违约的，由各职能部门依据有关法律法规规定和土地出让合同要求组织实施。工业项目除行政办公及生活服务设施外未建设完毕的不得分期验收。分期建设项目原则上分期供地，除投资协议约定外不得分期验收。

**第十四条** 在工业项目约定的开工日期之前或达产之后，因企业自身原因无法开发建设或运营的，受让人可申请解除土地出让合同，经出让人同意，按照出让合同约定终止合同，收回建设用地使用权，按约定返还剩余土地出让价款；对地上建筑物的补偿，可事先约定采取残值补偿、无偿收回、由受让人恢复原状等方式处置，并在土地出让合同中予以约定。

**第十五条** 土地受让人在取得建设用地使用权后，应按照合同约定的开发利用条件使用土地。除不可抗力外，因企业自身原因未按时开工、竣工、投产，超过合同约定最时限的；或达到各镇政府、园区管委会根据项目实际与土地受让人另行设定强制退出要求的，出让人可无偿收回建设用地使用权。对地上建筑物的补偿，可事先约定采取残值补偿、无偿收回、由受让人恢复原状等方式处置，并在土地出让合同中予以约定。

**第十六条** 强化合同管理。严格审查合同履行情况，包括项目落户协议约定情况。凡是合同条款约定不履行合同条款不得转让的，不得办理转让交易手续；没有其他禁止性履行合同转让条款的，转让方应经项目所在地政府（管委会）备案后，由受让方继承履行合同；对转让后受让人改变原土地用途，包括改变项目细分用途的，必须取得原出让方和规划行政主管部门同意的意见，签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整并缴纳土地出让金。并与属地政府（管委会）重新签订工业用地监管协议，明确相互之间的权利和义务。



**第十七条** 严管分割转让。工业用地转让过程中需要进行分割转让的，经所在地政府（管委会）同意，须报规划、国土行政主管部门批准，且分割后各分块规划指标之和应与原整块地的规划指标保持一致；涉及规划指标与用途改变的，应重新办理建设用地规划许可证，重新签订土地出让合同，调整并缴纳土地出让金。

**第十八条** 进一步加强工业用地的转让管理。在国有建设用地使用权出让合同中，应当包括第十九条规定的土地使用条件，同时应当对受让人的违约责任做出约定。发生违反约定擅自分割转让、改变出资比例结构、项目公司股权结构等转让行为，应当依照约定承担违约责任，直至无偿收回土地使用权。

**第十九条** 工业用地转让、出租、改变出资比例结构、项目公司股权结构变更等按工业用地产业项目类、工业用地标准厂房类、研发总部产业项目类、研发总部通用类分别处理。

**（一）工业用地产业项目类**

- 1.建设用地使用权不得整体或分割转让；
- 2.宗地上的房屋不得分幢、分层、分套转让；
- 3.建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构改变的，应当事先经出让人同意；
- 4.土地房屋整体转让的，需经所在地政府（管委会）同意，也可按照出让合同约定由出让人或园区管理机构优先收购。

**（二）工业用地标准厂房类**



- 1.建设用地使用权不得整体或分割转让；
- 2.宗地上的房屋不得分套转让，可分幢、分层转让、出租；
- 3.建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构改变的，应当事先经出让人同意；
- 4.土地房屋转让、出租的，需经所在地政府（管委会）同意，也可按照出让合同约定由出让人或园区管理机构优先收购。

### （三）研发总部产业项目类

- 1.建设用地使用权不得整体或分割转让；
- 2.宗地上的房屋不得分幢、分层、分套转让，可出租；
- 3.建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构改变的，应当事先经出让人同意；
- 4.土地房屋整体转让的，需经所在地政府（管委会）同意，也可按照出让合同约定由出让人或园区管理机构优先收购。

### （四）研发总部通用类

- 1.可出租，建设用地使用权人须持有 50%以上的物业产权，自持年限不少于 20 年，剩余部分可分割转让；
- 2.土地房屋整体转让和分割转让的，需经所在地政府（管委会）同意，也可按照出让合同约定，由出让人或园区管理机构优先收购；
- 3.建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构改变的，应当事先经出让人同意。

**第二十条** 按照工业用地全生命周期管理要求，切实加强不

动产登记管理。各类工业用地应当以出让合同约定的用地范围进行不动产登记，不得分割办理不动产初始登记。

工业用地产业项目类、研发总部产业项目类，工业用地标准厂房类房屋，研发总部通用类自持部分房屋应当记载在同一不动产登记簿上，并发放一本不动产权证书，不得分证办理。

按照土地出让合同约定，对工业用地转让条件、建设用地使用权人出资比例、股权结构等重要约定内容，应当在不动产登记簿和不动产权证附记栏内予以注记。土地使用权人办理转移登记或变更重要注记内容时，应当提供国土资源管理部门审核同意的意见。

**第二十一条** 工业用地抵押时，未开工建设项目，抵押期限不得超过合同约定开工日期1年；已开工未竣工建设项目，抵押期不得超过合同约定竣工建设期1年；经认定造成土地闲置的，在依法处理完毕前，不得办理土地的转让、出租、抵押和变更登记。

工业用地抵押权实现时，抵押物竞买人资格条件必须经过市国土局、发改委以及镇人民政府、园区管委会综合认定，符合产业导向和镇、园区规划要求。也可按照出让合同约定，由出让人或镇人民政府、园区管委会优先收购土地使用权。

**第二十二条** 市住建局应当明确地下建设用地的规划用地性质及地下建筑物水平投影最大占地范围、起始深度、地下总用地面积、地下总建筑面积等内容。超出土地出让合同约定范围的

地下建设用地使用权，不属于国有建设用地使用权出让范围，对因社会公共利益需要建设地下铁道、隧道、综合管沟、地下道路、民防工程等公共基础设施，土地受让人应当予以配合。

**第二十三条** 完善工业用地规划条件的设置，规划部门在出具规划条件时须同时符合《江苏省建设用地指标》、《南通市人民政府关于促进南通市土地节约集约利用工作的意见》，进一步提升工业用地建设要求；工业建筑在设计阶段，住建局需进一步加强建筑规划设计方案审批，工业用地建筑形态应当与产业类型、业态相匹配，禁止在工业用地上建设住宅类、商业类、酒店类等建筑布局和形态。

进一步明确工业项目所需行政办公及生活服务设施占地面积不得超过工业项目总建筑占地面积的 7%，同时须满足行政办公及生活服务设施建筑面积不得超过工业项目总建筑面积的 10%。

**第二十四条** 建立全市统一的产业用地数据库和土地全生命周期管理信息共享平台，将工业用地的经济、社会、环境指标以及土地使用条件、利用绩效等履约情况纳入共享平台，通过多部门信息共享、协同管理，建立动态实时的监管管理机制，实现全程一体化管理。

逐步推行企业诚信体系建设，建立诚信异常企业（含企业法人代表和主要股东）名单，定期公示企业诚信信息。各职能部门在项目审批、核准、备案以及融资抵押等方面，对列入名单的企



业加强监管。

**第二十五条** 强化工业用地用途管制。工业用地必须按照批准用途、规划建设条件使用，不得改变批准用途。加强规划土地执法监察，对工业用地擅自改变用途的，责令限期改正，恢复工业用途。违法情节严重，在规定期限内未完成整改的，出让人可按照约定解除出让合同，无偿收回工业土地使用权。

**第二十六条** 市政府成立重大项目建设协调机构，项目所在地镇人民政府、园区管委会，市商务、发改、税务、统计、住建、国土、环保、行政审批、科技、市管、财政、审计、供电、金融等部门为成员，建立数据共享机制，在企业建成投产后 1 年、3 年、5 年及出让年限到期前 1 年进行分期评估，负责审议产业项目准入以及项目投入、产出、节能、环保、税收等指标，列入企业诚信体系考核，审核土地利用效率和继续使用或收回建设用地使用权等重大决定，协调各部门工作进展，完善保障措施等。

**第二十七条** 本规定由启东市国土资源局负责解释，自 2018 年 11 月 1 日起施行。

---

抄送：市委各部门，市人大办、政协办，市法院、检察院，市人武部，市各人民团体。

---

启东市人民政府办公室

2018年9月12日印发

---