**关于推进开发区节约集约用地促进高质量发展的若干措施（征求意见稿）**

　　为贯彻落实《中共山东省委关于推动开发区体制机制改革创新促进高质量发展的意见》（鲁发〔2019〕14号），加强开发区用地管理，推进开发区节约集约用地，以土地利用方式转变促进开发区高质量发展，现结合我省实际，制定如下政策措施。

　　一、坚持规划统筹，促进区域协调联动

　　1.加强规划管控。按照布局集中、产业集聚、用地集约的原则，加强产业规划和国土空间规划的有机衔接，依据国土空间规划，优化开发区空间布局，突出生产功能，明确主导产业，统筹产业集聚区与生活区、商务区、办公区等城市功能建设，引导综合设施合理设置、开放共享，实现公共资源共享共用。坚持以产业发展为主，加强规划保障，稳定产业空间规划布局，发展多层次、多样化的产业空间载体，打造特色产业集聚区，提高产业发展集中度和单位土地投入产出率，将开发区打造成为引领本地区产业集聚发展的主战场。

　　2.引导工业项目进区入园。新上工业项目原则上一律进区入园，严格控制在开发区或产业集聚区外安排新增工业用地，确需在区外安排重大或有特殊工艺要求的工业项目，须加强科学论证。化工投资项目原则上应在省政府认定的化工园区、专业化工园区和重点监控点内实施。对“退二进三”“退城入园”、转型升级或区外小、散、乱、污等整治、搬迁改造的企业，优先在区内安排建设用地或协调对接标准厂房租赁，并加快办理相关用地审批手续。

　　3.鼓励土地混合利用立体开发。鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等功能用途互利的用地混合布置、空间设施共享，强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合。推动功能混合和产城融合，单一生产功能的园区或中小民营企业集中区域，在符合规划前提下，可适当集中安排建设用地用于公共服务设施、职工集体宿舍等建设。各地在编制国土空间规划时，应加强地上地下空间统筹，明确地下空间开发利用的空间布局和管控要求，支持对生态绿地、交通用地、公共服务设施用地的地下空间单独开发建设。引导重点区域地下空间横向连通和地上地下空间一体化发展。

　　4.创新合作共建模式。各地要更加注重统筹协调，引导开发区因地制宜、突出特色，实现错位发展、互补发展。按照优势互补、产业联动、市场导向、利益共享的原则，探索跨市、县等多种形式的合作共建。支持“飞地经济”发展，加强东中西部地区合作共建，鼓励通过产业梯次转移、园区托管、企业合作共建等多种模式，引导发展好的开发区向发展差的开发区输出人才、技术、管理经验等，促进区域协调发展。合作共建引进项目投产后形成的有关财政收入市县留成部分，可由合作双方商定按比例分成，地区生产总值等主要经济指标按比例分别计入。

　　二、优化市场资源配置，引导产业集聚发展

　　5.建立项目优选联审制度。各地应当建立开发区项目准入负面清单，实行发改、工信、自然资源、生态环境、住建、招商等部门的联席审查制度，把好用地项目质量关，重点对拟用地项目的产业政策、固定资产投资强度、能耗标准、产出标准、投资计划、资金落实、规划符合性、环境影响、用地标准、安全风险等内容进行论证，对拟投资建设单位的经济实力、社会信誉等情况进行核实，并对项目履约监管主体、监管措施、违约处理方式等进行审查，将审查结果纳入土地出让方案，确保入区项目符合国家和省产业政策、供地政策及开发区产业定位，从根本上保障项目质量。

　　6.推行“标准地”制度。各地围绕“标准地”出让环节，在事先评估、事前定标、事中承诺、事后监管等环节建立完善“标准地”制度体系。在土地出让前，由政府对投资项目审批过程中涉及的有关事项进行统一评估，形成“多评合一”的综合评估结果，供入园项目共享共用，除负面清单外，相关事项原则上不再开展单独评估，或依法依规予以简化。在企业拿地前，政府要明确土地出让的投资、能耗、环境、建设、亩均税收等标准；按“标准地”出让成功后，用地企业签订国有建设用地使用权出让合同时，与开发区管委会签订建设项目履约监管协议，明确用地标准、开发建设标准、企业承诺事项、违约责任等。建立“标准地”监管体系，根据“谁主管、谁负责”的原则，对项目建设、竣工验收、达产复核、股权变更等环节实施协同监管，按约定予以奖惩，项目正常运营后，转为按“亩产效益”评价改革结果，实施资源要素差别化配置，实现项目全生命周期管理。

　　7.推进高标准厂房建设。支持和鼓励各地建设高标准厂房，除生产安全、工艺流程等有特殊要求外，不得建造单层厂房。在符合安全生产和环境保护要求的前提下，多层标准厂房一般不得低于3层，容积率应达到1.2以上。高标准厂房项目应有明确的产业定位，主导产业所占面积不低于高标准厂房总面积的70%，鼓励同行业企业、产业链上下游配套企业集聚发展。各地要加大对高标准厂房项目的财政奖补力度，探索多种形式的项目建设投融资渠道。允许高标准厂房按幢、层等固定界限为基本单元分割登记和转让，各地应限定最小的分割面积，不得在层内再进行分割，不得改变用地性质和房屋用途。

　　8. 支持新型产业用地发展。新型产业用地是指融合研发、创意、设计、中试、检测、无污染生产、生产性咨询服务等创新型产业功能以及相关配套服务的用地，在开发区内优先安排。配建的生产服务及小型商业、职工宿舍等生活服务设施用地面积不能超过项目总用地面积的15%，地上建筑面积不能超过地上总建筑面积的30%。新型产业用地项目在达到土地出让合同和履约监管协议中约定条件后，允许按相关规定将一定比例的产业用房办理不动产分割登记和转移登记，配建的生产生活服务设施不得分割转让、抵押。受让方以共用土地形式取得土地使用权，不能再单独分割土地使用权。各地在确定新型产业用地出让价格时，可探索按照不低于工业用地且不高于商业用地价格并结合开发主体自持物业比例等因素综合确定。

　　三、盘活存量用地，加快转型升级

　　9.多措并举推进存量土地资源盘活利用。各地要对批而未供、闲置土地和低效用地等存量土地资源进行调查摸底，建立工作台账，绘制存量土地资源空间分布“一张图”。在招商引资、项目选址等环节优先使用批而未供和闲置土地。统筹做好低效用地再开发工作，积极探索建立规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享的激励约束机制，创新增存挂钩、财税金融、资源要素差别化配置等政策。除由政府按照有关规定统一开发改造外，鼓励原土地权利人通过自主、联营、入股、出租、转让（含分割转让）等方式对低效用地进行盘活，市、县人民政府要加大资金支持，调动各方的积极性。通过建立健全土地二级市场，积极探索制定土地二级市场建设管理办法、交易规则，支持存量用地快速流转、高效配置，促进土地循环和节约集约利用。

　　10.鼓励企业实行“零增地”技改。鼓励企业在符合国土空间规划及安全标准、且不改变用途的前提下，通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径，促进工业用地、仓储用地二次开发，在符合国土空间规划、不改变土地用途的前提下，经依法批准开发建设，在工业用地、仓储用地上对工矿厂房、仓储用房进行重建、改建、扩建和利用地下空间，提高容积率、建筑密度的，不再增收土地价款，并按国家和省有关规定落实城市基础设施建设配套费减免政策。

　　11.实行过渡期用地政策。支持对现有工业用地追加投资、转型改造，利用存量工业房产大力发展文化创意、科技研发、健康养老、工业旅游、众创空间、生产性服务业、互联网+等新业态的，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地为期5年的过渡期政策。5年期满或者涉及转让需要办理用地手续的，可按新用途、新权利类型、市场价办理相关用地手续。

　　四、加强监测监管，实施全生命周期管理

　　12.探索实施项目履约保函制度。在签订国有建设用地使用权出让合同时，由开发区管委会与受让单位签订建设项目履约监管协议，实行开竣工履约保函制度，履约保函以金融机构保函形式提交。各地可探索在土地出让公告中明确开竣工履约保函的出具要求和担保金额比例，在出让合同中约定履约保函的有效期和担保金额。项目用地受让人要严格履行土地出让合同的开竣工约定，未按期开竣工的，按合同约定在履约担保金额中扣征违约金。

　　13.构建以信用为基础的监管机制。对符合条件的企业投资项目，经企业自主选择后，按照政府制定的用地条件作出具有法律效力的书面承诺并将承诺履约情况记入信用记录，作为事中、事后监管的重要依据。开发区管委会加强对项目建设经营过程的监管，以企业承诺履约情况为重点，将企业在建设经营过程中出现的违法违规行为等相关信息纳入省公共信用信息平台，通过“信用中国（山东）”进行公开公示。对于严重失信的企业，按照相关规定实施联合惩戒。

　　14.建立工业项目退出机制。结合“亩产效益”评价改革，开发区管委会根据项目土地供应合同和项目履约监管协议约定，在达产阶段、达产后每3至5年、出让年期到期前1年等阶段，对用地建设、投资总额、投资强度、单位面积产出和税收等情况定期组织开展进行绩效评估。根据评估结果，实行“一地一策”，实施资源要素差别化配置政策。建立自然资源、生态环境、市场监管、税务等多部门联合执法机制，对不符合安全生产和环保要求的高耗能、高污染、低效益及使用人不能如期如约履行项目履约监管协议或出让合同的产业用地，运用综合手段倒逼企业加快转型升级或有序退出低效用地。

　　五、落实共同责任，建立健全奖惩机制

　　15.建立开发区高质量发展评价机制。建立全省节约集约用地综合评价标准及考核体系，定期开展开发区节约集约用地考核评价，将节约集约用地水平与开发区扩区、调区、升级等挂钩、与新增建设用地计划指标挂钩等。在全省开发区范围内适时开展节约集约示范区创建评选活动，评选一批实践特色鲜明、资源利用高效、生态环境良好、示范作用显著的开发区，在全省进行宣传并给予一定奖励，总结推广在批而未供和闲置土地处置、低效用地盘活利用、高标准厂房建设等节约集约用地方面的先进经验，完善资源节约集约利用政策制度、标准规范和考评机制，提升资源节约集约利用整体水平。

　　16.落实主体责任。各市、县人民政府加强对辖区范围内开发区土地节约集约利用工作的组织领导，相关部门加强配合，与开发区管委会共同做好用地管理和项目建设运营等工作。开发区管委会要统筹做好区域发展资源和招商引资等工作，大力发展优势产业，在产业准入、土地供应、资源利用效率评价、存量用地盘活利用等方面做好工作引导，为优质企业扩大投资、实施技改、获取各方要素资源提供精准服务，不断增强发展活力，引导和支持实体经济高质量发展。