

荆州市荆州区人民政府办公室

荆区政办函〔2023〕6号

荆州市荆州区人民政府办公室 关于印发荆州区批而未供和闲置土地、 低效项目和“僵尸企业”专项治理 三年行动方案的通知

各镇人民政府、街道办事处、管理区，区政府有关部门：

《荆州区批而未供和闲置土地、低效项目和“僵尸企业”专项治理三年行动方案》已经区人民政府同意，现印发给你们，请结合工作实际，认真组织实施。



荆州区批而未供和闲置土地、 低效项目和“僵尸企业”专项治理 三年行动方案

为贯彻落实《荆州市人民政府办公室关于印发荆州市批而未供和闲置土地、低效项目和“僵尸企业”专项治理三年行动方案的通知》精神，现结合我区实际，制定本方案。

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，以促进土地节约集约利用、解决发展空间不足、破解要素短缺为目标，按照“以用为先、注重效益、依法依规、公平公正、综合施策、分类处置”的原则，坚持属地政府主导、部门联动，采取法律、行政、经济等措施，加快批而未供和闲置土地、低效项目和“僵尸企业”治理，进一步盘活存量建设用地，为我区经济和社会高质量发展提供空间要素保障。

二、治理目标

全面盘点我区批而未供和闲置土地、低效项目和“僵尸企业”情况，建立批而未供和闲置土地工作台账，形成低效项目和“僵尸企业”处置清单，建设存量低效用地数据库和“一张图”，强力分类消化处置。全区批而未供年消化率不低于30%，闲置土地年处置率不低于35%，低效项目和“僵尸企业”第一年清出率不

低于 15%，第二年清出率不低于 30%，第三年清出率不低于 50%。

三、治理范围

（一）批而未供治理范围。2009 年以来，经国务院、省政府或省政府授权市人民政府批准土地征收、农用地转用未实施供应的土地。

（二）闲置土地治理范围。2009 年以来，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，或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 年的国有建设用地。

（三）“僵尸企业”治理范围。重点是有工业项目的“僵尸企业”，企业连续两个年度未依法报送年度报告且未进行纳税申报，且企业的用地项目已停产、停电、半停产、连年亏损、资不抵债。

（四）低效项目治理范围。重点是工业低效项目，既属于低效项目又属于“僵尸企业”的，归类到“僵尸企业”。

1. 现行国家产业政策规定的禁止类、淘汰类工业项目。
2. 不符合安全生产和环保要求的工业项目。
3. 产业落后、企业经营困难需要退出的工业项目。
4. 土地利用强度、投入产出水平明显低于当地控制标准的工业项目。

5. 宗地内开发建设未达到国有建设用地出让合同约定的容积率、建筑密度等控制性指标要求的工业项目。

四、重点任务

（一）开展调查建库专项行动。

1. 批而未供和闲置土地清查和建库。全面清理 2009—2022 年新增项目用地的批准及供应情况，构建“底数清、位置准、情况明”的批而未供和闲置土地数据库，逐宗逐地块分析成因，建立台账并纳入“一张图”管理。

2. 低效项目和“僵尸企业”标图建库。以 2022 年 12 月 31 日为调查时点，对区内所有工业企业（项目）进行全方位调查摸底，对标分类，加强认定，建立台账，构建数据库，形成一张图，明确工作目标、开发强度、时序安排，“一地一策”制定年度实施方案。

（二）开展批而未供土地分类消化专项行动。

1. 加快土地供应。对因建设项目未落实造成批而未供的土地，要加大招商引资力度，加快供地进度。对已征收但不具备供地条件的，要加快土地征迁、基础设施建设等前期工作，限期形成“净地”，满足供地条件。加强批后监管，动态掌握已批用地状态，实施精准管理。

2. 完善供地手续。对依法批准转用和征收的政府投资城市基础设施和公共设施用地、不能按宗地单独供应的道路绿化带和安全隔离带等代征地以及不能利用的边角地，经批准后直接核发《国

有建设用地划拨决定书》。对城市基础设施和公用设施用地未供先用的，经依法查处到位后按规定办理供地手续；对经营性用地项目未供先用的，严格依法查处后，再按规定履行出让供地手续。

3. 据实核销批文。对因规划、政策调整等不再实施具体征收行为的土地，经区人民政府组织核实现场地类与批准前一致的，在处理好有关征地补偿事宜后，可由区人民政府逐级报原批准机关申请撤回用地批准文件。

（三）开展闲置土地分类处置专项行动。

1. 因政府或政府部门原因造成闲置的土地。要制定“一地一策”处置方案。其中，因规划和政策调整、建设条件变化造成的，应按照《省自然资源厅关于分类处置历史遗留闲置土地的通知》（鄂自然资函〔2021〕188号）要求，采用协议收回、土地置换、监督转让等方式进行处置。

2. 因企业原因造成闲置的土地。要及时采取帮扶、约谈、收取闲置费、无偿收回等措施，督促企业限期开发。自然资源主管部门作出责令缴纳土地闲置费、收回国有建设用地使用权决定后，土地使用权人在法定期限内未申请行政复议、提起行政诉讼，又拒不缴纳土地闲置费、拒不交回土地使用权的，依法申请人民法院强制执行。

3. 其他原因造成闲置的土地。因司法查封无法开工建设的，要积极主动与司法机关协商，达成处置意见，待解除查封或者查封期满后落实相关处置措施；因司法处置导致使用权转移的，重

新约定开竣工时间。对设置抵押权的闲置土地，要加大工作力度，压实主体责任，采取有力措施，督促抵押人解押，依法依规对其进行处置。

（四）开展工业低效项目和“僵尸企业”治理提效专项行动。

1. 扩规升级一批。对原土地使用权人有开发意愿的，在符合产业规划的前提下，原土地使用权人可通过自主、联营、入股等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。鼓励自身有生产经营且不存在厂房出租行为的企业开展“零增地”技改，对不涉及新增建设用地，在原有用地范围内利用空地新建、拆除重建高标准厂房的项目，在符合法律法规、国土空间规划、安全生产、军事航空、消防环保等要求，且不改变用途的前提下，提高容积率、建筑密度的，可不再增缴土地价款。利用现有工业用地，兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台等国家支持的新产业、新业态建设项目的，经区政府批准，可继续按原用途使用，过渡期为5年，过渡期满后，依法按新用途办理用地手续。

2. 提质增效一批。对已供在建项目，凡投资强度、建设周期达不到约定要求的，要采取有效措施，督促企业限期开发建设；对已竣工投产项目，其容积率、建筑密度、亩均效益达不到约定要求，但具有开发潜力和市场前景的，督促企业限期提高效益，到期仍未履约的，追究其违约责任。加快推进土地使用税“扩围提级”工作，合法合规提高土地使用税征收标准，倒逼企业“提质增效”。

3. 集中盘活一批。对企业经营管理不善，资金严重短缺，生产经营项目与招商引资合同、产业发展方向相违背，原土地使用权人无开发意愿，符合收回条件的，与原土地使用权人协商一致后，可由政府依法收回全部或部分建设用地使用权。对产业定位不明确、资产长期闲置、企业有意愿的，可由区政府统一纳入招商引资范围，通过整合重组、内引外联等方式，进一步盘活闲置资源。对符合规划要求、产权关系清晰、无债务纠纷等具备转让条件的，进行项目嫁接，引导进入土地二级市场，转让全部或部分建设用地使用权。

4. 整治提升一批。坚持以亩产论英雄，集约高效利用土地，根据亩产效益综合评价，实行差异化资源要素配置。加大优质企业扶持力度，倒逼低效企业提升资源要素利用效率。鼓励市场主体收购相邻多宗低效工业用地项目，集中规划利用；引导零星分散的工业企业向工业园区集聚，推进产业链和产业集群发展，提升亩均效益。

（五）开展工业项目全程监管专项行动。

1. 实施“限时供应”。申请审批新增建设用地时，要推行“限时供应”承诺制，遏制新的批而未供土地产生。

2. 严格“事前审查”。严格执行省政府规定亩均投资和亩均税收标准，在土地出让前，对用地项目的亩均投资、亩均产值、亩均税收、容积率等进行论证审查，合理确定项目用地规模。

3. 加强“事中约束”。全面推行“标准地”出让，严格“净

地”出让，为企业提供“拿地即开工”五证同发服务，实施《国有建设用地使用权合同》《企业投资建设合同》“双合同”监管，约定投资、亩产、容积率等控制性指标及违约责任等事项，为盘活低效闲置用地提供工作抓手。

4. 强化“事后监管”。严格达产复核和日常监管，对未达到“双合同”约定控制性指标标准的，严格追究其违约责任。

（六）加强府院联动。

建立涉法涉诉土地府院联动协调、破产企业和“僵尸企业”信息共享机制，促进涉法涉诉低效闲置用地项目盘活利用。土地涉及司法查封的，各地通过司法机关协调整理债权债务关系，研究处置措施和路径，优化执行方式，变土地查封为资金查封，解套土地资产；对涉及诉讼的，法院应依法快审快结；对因企业原因闲置的土地，土地使用权人拒不缴纳土地闲置费及拒不交回土地使用权等情形，依法申请强制执行。

五、实施步骤

（一）调查摸底阶段（2023年7月—2023年8月）。

制定专项行动实施方案，全面开展调查建库专项行动，形成批而未供和闲置土地、低效项目和“僵尸企业”台账，建立数据库和“一张图”，加强分析研究，制定年度治理计划。

（二）全面治理阶段（2023年9月—2023年12月）。

各地各有关部门全面开展批而未供土地分类消化专项行动、闲置土地分类处置专项行动、工业项目全程监管、工业低效项目

和“僵尸企业”治理提效专项行动，建立府院联动机制，对照台账逐宗分析原因，一企一策、一地一策，编制责任清单，一宗一册建立档案，处理一个，销号一个，难以治理的要列出时间表，逐步治理到位。区直有关部门按照职责分工加强指导，协调配合做好治理工作。

（三）总结提升阶段（2024年1月）。

开展专项治理行动考核评估工作，针对薄弱环节，分析存在问题，查找制度漏洞，推广典型经验，完善制度体系，建立健全清理处置长效机制。

（四）2024年和2025年实施步骤。

2024年和2025年参照2023年实施步骤执行，调查摸底阶段是每年3月—5月，全面治理阶段是每年6月—12月，总结提升阶段是次年1月。

六、工作要求

（一）加强组织领导。成立荆州区批而未供和闲置土地、低效项目和“僵尸企业”专项治理工作专班（名单附后），工作专班下设办公室，负责组织协调，推进工作落实，抽调专人集中办公。“批而未供和闲置土地治理工作组”由区资规分局牵头，“低效项目和‘僵尸企业’治理工作组”由区经信局牵头。

（二）强化处置措施。要充分发挥政府主导和部门协同作用，综合运用行政、法律、市场、经济等手段，多措并举，统筹推进。着重在用足用活政策、完善手续、消除障碍等方式上强力推动；

着重在司法和解、破产重整、司法拍卖等方式上依法处置；着重在运用市场逻辑、资本力量、激发市场活力上探索创新；着重在资金筹措上多方联动，为清理处置中有偿收回、金融支持等提供资金保障。

（三）加强跟踪督导。工作专班要发挥统筹协调、督促指导作用，全面掌握各地专项行动进展情况，并定期调度、督查、通报，对推进缓慢、问题突出的部门和单位，要靠前指挥、协调解决，确保全域治理工作取得实效。要采取“双随机、一公开”方式，组织开展监督检查，依法依规处理处置不实、造假等问题。

本方案自 2023 年 8 月 日起实施，有效期三年。

- 附件：1. 荆州区批而未供、闲置土地、低效项目和“僵尸企业”专项治理工作专班成员名单
2. 荆州区批而未供土地治理台账
3. 荆州区闲置土地治理台账
4. 荆州区低效项目和“僵尸企业”治理台账

附件 1

荆州区批而未供、闲置土地、 低效项目和“僵尸企业”专项治理 工作专班成员名单

- 组 长：张远重 区长
- 副组长：周远栋 区委常委、区政府副区长（协助区长负责
日常工作）
- 王厚强 区委常委、区政府副区长
- 刘心波 区政府副区长
- 成 员：唐 军 区政府办公室副主任
- 王舒华 区政府办公室副主任
- 戈志斌 区自然资源和规划分局局长
- 杨 凡 区经信局局长
- 郑 宏 区司法局局长
- 焦良举 区财政局局长
- 魏运河 区住建局局长
- 文承明 区统计局局长
- 胡 敏 区商务局局长
- 杨 振 区市场监管局局长
- 李德荣 区交通运输局局长

刘清宇 区政务数据局局长
张 健 区招商服务中心主任
陈训平 区税务局局长
段海祥 区生态环境分局局长
杨 玲 区法院副院长
沈铁军 区公安分局副局长
谭德辉 区发改局副局长
郭 静 川店镇镇长
黄天一 马山镇镇长
赵金文 八岭山镇镇长
邓云龙 李埠镇镇长
付 中 弥市镇镇长
陈 威 郢城镇镇长
李 杰 东城街道办事处主任
陈 灿 西城街道办事处主任
张书庭 城南街道办事处主任
孟 华 菱角湖管理区副主任（主持全面工作）

工作专班下设办公室，办公室设在区自然资源和规划分局，办公室主任由戈志斌同志兼任，副主任由区资规分局廖松、区经信局吴军同志兼任。办公室负责日常组织协调、考核评价等工作。办公室组建批而未供和闲置土地治理、低效项目和“僵尸企业”治理两个工作组，廖松、吴军同志分别兼任组长。

附件 2

荆州区批而未供土地治理台账

单位：公顷

批而未供土地清理台账											批而未供土地治理情况台账			
序号	区域	批文名称	批准文号	批准时间	批准面积	未供面积	未供部位按用途分类面积				未供	治理	供应方式	核销批文方式
							工业用地	商住用地	交通运输用地	其他类	原因	总面积	治理面积	治理面积
1														
2														
3														
4														
5														

附件 3

荆州区闲置土地治理台账

单位：公顷

闲置土地清理台账												闲置土地治理情况台账	
序号	区域	土地使权人	项目名称	土地出让面积	土地出让时间	约定开工时间	土地用途	电子监管号	闲置原因	是否城投融资地块	拟治理方式	是否完成治理	治理方式
1													
2													
3													
4													
5													
6													
7													

附件 4

荆州区低效项目和“僵尸企业”治理台账

单位：公顷

低效项目和“僵尸企业”清理台账											低效项目和“僵尸企业”治理情况台账	
序号	区域	项目名称	项目土地面积	取得土地时间	项目投产时间	企业运营情况	土地使用及效益情况	项目生产情况	企业是否有再开发意愿	拟治理方案	是否完成治理	治理方式及再开发效益情况
1												
2												
3												
4												
5												
6												
7												
8												
9												
10												