

淮北市低效工业用地企业 整治提升三年行动方案（2022—2024年）

（征求意见稿）

为完整、准确、全面贯彻新发展理念，深入实施“亩均效益评价”改革，提升工业产出效益，促进产业转型升级，根据《关于推广亩均效益评价工作的意见》（皖经信运行〔2021〕108号）、《关于推动工业经济高质量转型发展的意见》（淮发〔2020〕10号）等文件精神，决定在全市开展低效工业用地企业整治提升三年行动（2022—2024年）。

一、工作目标

按照“政府引导、市场主导、企业主体、法律支撑、政策保障”的原则，综合运用法律、市场、行政、金融等手段，原则上按照每年任务不低于6000亩标准，通过采取关停淘汰一批、招商置换一批、兼并重组一批、改造提升一批、破产收购一批的处置方式，加快整治提升低效工业用地企业。到2024年底，全市范围内基本完成上报低效工业用地企业整治提升目标任务，企业市场化退出机制建立健全，全市工业土地利用效率和产出效益实现全面提升。

二、定义和标准

本方案所称低效工业用地企业，是指全市范围内投资强度、容积率、建筑密度、土地产出率、税收等指标未达到土地出让合同和投资协议约定要求或长期停产、停建的工业企业。

主要类型有：开发利用型低效（投资强度、容积率、建筑密度等指标）、投入产出型低效（亩均产值、亩均税收等指标）、产业导向型低效（能耗、环保等指标）、合同契约型低效（开竣工时间、建设速度等）、停建停产型低效（含停建停产、关闭、外迁）等。

符合下列情形之一的，认定为低效工业用地企业：

（一）已动工建设的土地面积超过应动工建设面积的三分之一或已投入额超过总投资额的 25%，但在规定建设工期结束时仍未达到约定的建筑面积和投资额度的工业企业；

（二）已开工建设、有部分投资，但中止开发建设连续一年以上，或按照合同约定全面建成，但竣工验收后一年以上未投产的工业企业；

（三）已建成投产但未达到投资协议或土地出让合同约定的投资强度、容积率或其他条件的工业企业；

（四）已建设总面积虽然超过应建设总面积三分之一以上，但用地范围内尚有成片空闲土地超过 10 亩，按空间规划可开发利用而未利用的工业企业；

（五）国家《产业结构调整指导目录》和《外商投资产业目录》规定的禁止类、淘汰类工业企业；

（六）已投产运营，但在工业企业亩均效益评价中确定为 D 类的工业企业；

（七）落后于国家产业政策、“退二进三”、产出水平（亩均税收）明显低于当地同行业平均水平的工业企业；

(八) 投产后停产一年以上的工业企业；

(九) 各地根据自身实际情况依法确定的低效工业企业。

三、实施方式

(一) 政府规范管理、帮扶提升

1. **规范管理。**各县（市、区）政府、高新区（以下简称载体单位）要按照土地使用权出让协议和投资协议，督促企业履行承诺事项。对生产经营正常、但实缴税收与企业实际经营不符，存在涉嫌偷税或其他税收违法行为的企业，税务部门要开展税务稽查。

2. **帮扶提升。**对具有一定经营规模、品牌价值和市场前景，暂时陷入困难的企业，统筹产业、投资、科技、人才等涉企政策，开展“一企一策”精准帮扶，推动一批低效企业提质增效。

3. **限期开发。**对已供地在建项目，凡投资强度、容积率、建设周期等达不到规定要求的，由载体单位对企业进行约谈，签订补充协议，限期开发建设。

(二) 政府政策倒逼、关停淘汰

1. **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（区）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。

2. **政策倒逼。**加大企业正向激励和反向倒逼力度，让低效工业用地企业主动退出。对已竣工投产项目，其产出效益达不到约

定要求的，由载体单位结合“亩均效益评价”的实施，实行政策倒逼机制退出。

3. 关停淘汰。严格执行有关法律法规和产业政策，坚决关停不符合环保、安全、节能等强制性标准，且整改无望或整改后仍不达标低效工业用地企业，依法依规淘汰落后产能，引进优质项目“腾笼换鸟”。

（三）市场主体收购兼并、出租租赁

1. 收购整合。其他市场主体可以通过协商收购、法拍竞购等方式收购低效工业用地企业；低效工业用地企业所在的县（区）政府或高新区管委会，可指定其所属的国有公司依法依规收购。

2. 兼并重组。积极引导上市公司、行业龙头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，促进整合利用。

3. 破产清算。对处于产业链低端、产品没有市场前景、长期亏损、资不抵债的低效工业用地企业，加快司法介入，依法破产清算，推动资源要素重新流动。

4. 出租租赁。鼓励各开发园区和低效用企业自行通过出租租赁闲置厂房方式引进优质项目进驻，盘活低效闲置资产。

四、实施程序

（一）核查认定，建立台账。载体单位对照国有建设用地出让协议及项目投资协议，根据低效工业用地认定标准开展全面核查，彻底查清低效工业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、低效利用时间及原因

等情况，结合“亩均效益评价”，建立低效工业用地台账，并按要求填写《低效工业用地企业基本情况表》（附件三），连同核查内容材料一并上报市低效工业用地企业整治提升领导小组办公室审定。领导小组办公室建立低效工业用地动态管理数据库，实施挂图作战、销号管理。

（二）因地制宜，分类施策。经核查认定为低效工业用地的，由载体单位根据低效工业用地企业基本情况，制定包括企业情况、用地情况、低效用地类型及认定依据、整治提升措施、实施时间步骤及预期效益等内容的“一企一策”整治提升方案，方案上报领导小组审定后实施。

（三）组织验收，对账销号。载体单位根据低效工业用地企业整治提升方案实施完成情况，规范填写《低效工业用地企业整治提升验收意见表》（附件四），提请市领导小组办公室进行统一销号，移出低效工业用地动态管理数据库。低效工业用地企业整治提升验收标准另行制定。

五、政策支持

（一）土地政策

1. 通过破产清算或土地抵押权人司法拍卖方式处置的，低效工业用地企业未履行或未完全履行土地出让协议、招商引资协议的，由载体单位依据履约情况收回已兑现的土地等优惠政策，比照企业税务债权形式，在破产清算或拍卖时提起。载体单位可将追回政策款项用于奖补拍卖时摘牌的土地收购企业。

2. 通过协议方式收购低效工业用地企业涉及土地使用权被抵押的，可由载体单位会同抵押权人、收购企业与被收购企业协商确定收购价格；被收购企业未履行或未完全履行土地出让协议、招商引资协议的，由载体单位依据履约情况，收回已兑现的土地等优惠政策，并可将追回政策款项用于奖补收购企业。载体单位还可根据土地收购价格，按照招商引资相关政策给予收购企业一定土地价格补贴。

3. 各级国有平台公司协议收购低效工业用地企业涉及土地使用权被抵押的，可会同抵押权人、载体单位与被收购企业协商确定收购价格；被收购企业完全履行土地出让协议、招商引资协议的，土地可按不高于当前市场评估价收购；被收购企业未履行或未完全履行土地出让协议、招商引资协议的，根据履约情况，由载体单位、国有平台公司在低于当前市场评估价的基础上，与被收购企业协商确定收购价格。载体单位可依据履约情况，收回已兑现的相关优惠政策，并可将追回政策款项用于奖补国有平台公司。

4. 各级国有平台公司收购的低效工业用地，通过产权交易中心以市场价格对外出售，收购企业以挂牌价收购的，挂牌价与实际供地价格的差额部分，可由载体单位按照招商引资协议给予补贴。

5. 没有取得国有建设用地使用权且地面有附属物的低效工业用地企业，属于招商引资项目的，经违法查处结案后，如土地符合出让要求，由园区管委会提出处置方案，经市、县政府研究同意后，自然资源和规划部门出具规划意见予以出让；其他项目，经违法查处结案后，如土地符合供地条件，县区政府（园区管委

会)提出处置方案,经市或县政府研究同意后,自然资源和规划部门履行供地程序。上述情形中的地面附属物由县区政府(园区管委会)与用地单位另行协商解决。

6.符合相关要求、具备独立分宗条件的土地,由载体单位指定其所属的国有企业收购后,提出具体分割方案,并征求项目属地住建、应急部门关于消防、安全等控制性指标要求的意见后,由自然资源和规划部门出具规划条件进行分割转让。

7.被处置企业由于历史原因导致权证资料不全的土地、房产和在建工程,在符合总体规划、权属明晰的情况下,在收购后,由各职能部门按现状进行确定后,开通绿色通道,简化证件办理手续,加快办理进度。

(二) 税费政策

1.低效工业用地企业在资产重组过程中,通过合并、分立、出售、置换等方式,将全部或者部分实物资产以及与其相关联的债权、负债和劳动力一并转让给其他单位和个人,其中涉及的不动产、土地使用权转让行为不征收增值税。符合规定情形的企业破产、合并、分立、资产划转,2023年12月31日前,对承受土地房屋权属方免征契税。

2.对兼并重组成功并符合特殊性税务处理规定的企业,取得的债务重组所得确认的应纳税所得额占该企业当年应纳税所得额50%以上,可以在5个纳税年度的期间内,均匀计入各年度的应纳税所得额。

3. 各级国有平台公司收购低效工业用地及地面附属物需产权变更，或通过产权交易中心以市场价格对外出售，需要缴纳的土地增值税、企业所得税、交易契税等各种税费，市、县（区）两级地方留成部分，可由县（区）、市高新区以财政奖补的形式返还给国有平台公司。原被收购企业涉及公租房补贴的，处置后补贴款项应返还给国有平台公司。

4. 依法破产拍卖或协议处置的低效工业用地企业，买受人涉及产权变更需缴纳的各项税费，按相关规定减免，市本级留成部分全部返还县（区）、市高新区财政，县（区）、市高新区可将两级地方留成部分用于奖补买受企业。

5. 依法破产拍卖或协议处置的低效工业用地企业所欠缴的各项税收及滞纳金，各级税务部门要查清数额限期追缴，配合各载体单位做好处置工作。买受方补交原低效工业用地企业历史欠税及滞纳金的，市本级留成部分全部返还县（区）、市高新区财政，县（区）、市高新区可将地方留成部分用于奖补买受企业。

6. 依法破产拍卖或协议处置的低效工业用地企业自有的房产、土地，自启动处置的次月起，三年内依法缴纳的房产税、城镇土地使用税，地方留成部分全部用于财政奖补企业；对企业承受自处置低效工业用地企业的房产、土地，自承受次月起，二年内依法缴纳的房产税、城镇土地使用税，地方留成部分全部用于财政奖补企业。

7. 企业收购、兼并重组市内低效工业用地企业的，在我市新增加的投资视同招商引资资金，所投项目视同招商引资项目，享受相关优惠政策。

（三）金融政策

1. 发挥国有资本运营、投资公司和资产管理公司的作用，最大限度发掘低效无效资产的市场价值。市级国有平台公司采取多元化筹资，吸引社会资本参与低效工业用地处置，设立 5 亿元低效工业用地处置基金，按照市场化操作，专门用于处置工作。

2. 金融机构要加强与各载体单位的对接，有效盘活已处理的闲置资产，通过项目贷款或其他融资工具，为载体单位提供相应融资支持。各载体单位要与银行业金融机构建立灵活的合作机制，引导银行积极稳妥核销处置过程中形成的损失，做到应核尽核。

（四）保障政策

1. 市级每年从产业扶持资金中切块设立 200 万元的破产资金由破产管理人使用，用于解决破产启动、资金周转、援助及管理人报酬等问题。

2. 完善破产办案平台与执行办案平台的对接、通过执行办案平台的查询、控制债务人企业财产，缩短管理人财产调查周期。

3. 法院应在拍卖公告中明确买卖双方的税费责任，在法律允许范围内，更加合理确定破产财产拍卖起拍价、二次拍卖起拍价降幅，吸引竞买者，提高成交率。破产财产公开拍卖流拍、价格触底时，可由所在地县（区）政府或园区管委会指定其所属的国有平台企业购买土地、地面附属物等资产。

4. 完善常态化的府院协调联动机制，依法发挥政府在企业破产程序中的作用，支持市中级人民法院清算与破产庭大力推进破产案件简易审理程序、缩短审理期限、提高低效工业用地企业破产案件审理效率。鉴于案件属地管辖，市、县（区）两级法院应加强审判力量下沉，抽调精干力量，加快处置进度，提升处置效率。

5. 建立被处置企业注销“绿色通道”，对不经营企业主动办理注销登记的，市场监管部门提供全程指导帮办服务。对于连续两个年度未依法报送年度报告、经现场检查在其登记的住所或经营场所无法取得联系且连续两年未报税的被处置企业，不依法办理注销登记的依法吊销营业执照。

6. 针对“走逃”企业或“失联”企业，由属地政府或人民法院指定代理人到税务部门办理相关涉税业务。对企业在重组程序中因继续经营需要领用发票的，税务部门可以按规定供应发票，并对继续经营的业务依法征收税款。经人民法院裁定宣告破产的企业，管理人持人民法院终结破产清算程序裁定书申请税务注销的，税务部门即时出具清税文书，按照有关规定核销“死欠”。

六、保障措施

（一）强化思想认识。各地各单位要提高政治站位，按照“一改两为五做到”要求，切实增强工作的责任感、使命感，勇于担当负责、统筹安排、周密部署，细化工作内容，明确责任分工。

（二）强化组织领导。成立市低效工业用地企业整治提升工作领导小组。领导小组下设办公室，主要负责全市低效工业用地

企业整治提升工作的组织协调推进，目标任务下达，督查考核评价等工作。

（三）强化责任落实。各县区政府和市高新区管委会是低效工业用地企业整治提升工作的责任主体，要完善工作机制，制定相应的实施计划、目标任务、具体方案、工作措施和工作时间表，创新方式方法，强化责任落实，确保改造提升任务全面完成。

（四）强化督查考核。低效工业用地企业整治提升工作纳入县区、高新区考核内容，对推进不力、整治提升效果不明显的县区、高新区，履行职责分工不到位的领导小组成员单位，进行通报、限期整改，并由市领导进行约谈。

本方案自发布之日起施行，有效期3年。各县区、高新区可结合自身实际，另行制定具体实施方案。

附件：

1. 淮北市低效工业用地企业整治提升工作领导小组成员名单
2. 淮北市低效工业用地企业整治提升领导小组各成员单位主要职责
3. 淮北市低效工业用地企业基本情况表
4. 淮北市低效工业用地企业整治提升验收意见表

2022年 月 日