

# 河南省自然资源厅

豫自然资函〔2026〕476号

签发人：陈治胜

办理结果：A

## 对省十四届人大第四次会议 第113号建议的答复

李艳代表：

您提出的关于“推进城镇低效用地盘活”的建议收悉。现答复如下：

盘活城镇低效用地是推动土地节约集约利用、支撑经济社会高质量发展的重要举措。近年来，随着城镇化纵深推进和产业结构深度调整，存量低效用地“退出难”问题日益突出，特别是权利人拒不配合、涉法涉诉等情形处置缺少法律法规支撑，已成为制约土地要素高效配置的突出堵点。我厅深入贯彻全面节约战略和省委、省政府关于提升土地利用效率的决策部署，认真研究完善低效用地处置政策机制。

### 一、我省低效用地再开发现状

当前，我省城镇低效用地再开发正处于存量攻坚的关键阶段，整体呈现以下特征：

一是存量规模较大、分布相对集中。历史原因导致低效用地

基数较大，主要集中在大中城市老旧工业区、城郊结合部及产业集聚区，其中产业类低效用地居多（淘汰落后产能、亩均税收较低等）。二是盘活积极推进但模式未突破。“十四五”以来，通过增容技改、兼并重组、协商收回等方式累计处置面积逐步增长，但受处置手段有限、利益平衡难等制约，年度处置率偏低，与东部先进省份存在差距。三是处置以协商自愿为主。协商收回、协议置换、自主增容技改等权利人自愿配合的方式占绝大多数，行政或司法强制收回案例较少，部分地块长期协商未果，需强化行政与司法协同。四是涉法涉诉地块是难点。此类地块再开发需与司法机关协调，程序复杂、周期较长，是当前攻坚重点，且部分地块成因复杂，进一步增加难度。五是合同监管逐步加强但刚性不足。省级以上开发区新增工业用地已全面实行“标准地”出让并签订履约监管协议，约定亩均税收、投资强度等指标及违约责任，源头预防初见成效。但部分地方指标约定不细、追责不及时，刚性约束力有待提升，与提案所指完善处置机制、依法终止合同的方向高度契合。

## 二、已开展的工作情况

针对上述现状，我厅坚持制度先行、源头防控、示范引领，在国家和省级层面政策框架下，系统推进低效用地再开发制度体系建设。

（一）构建制度标准体系。一是认真落实《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）、

《自然资源部关于扩大深化低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2025〕83号）和《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）等国家政策文件，制定印发《河南省城镇低效用地再开发工作实施意见》（豫自然资发〔2023〕10号），统一明确了全省低效用地的认定标准和认定程序，将不符合产业政策导向、安全生产和环保要求，属于淘汰落后产能、亩均产出强度低于当地平均水平30%以上等情形的产业用地，以及布局散乱、利用粗放的存量建设用地纳入低效用地再开发范围。二是依据《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号），积极落实《自然资源部办公厅关于印发〈工业项目建设用地控制指标〉的通知》（自然资发〔2023〕72号）要求，修订印发我省工业项目建设用地控制指标，细化容积率、建筑系数、固定资产投资强度、亩均税收等核心指标，为低效用地预防和识别提供标准依据。三是持续推进低效用地调查评价方法完善、再开发方案编制规范等基础性工作，自然资源部已先后发布三批低效用地再开发试点典型案例，我厅正积极组织各地认真学习借鉴、因地制宜推广应用。

（二）建立源头预防机制。全面推行工业用地“标准地”出让制度改革，联合省有关部门印发《河南省工业用地“标准地”出让管理办法》（豫自然资规〔2022〕2号），在出让时明确亩均税收、投资强度、容积率等控制性指标，由属地政府（管委会）与受让人签订《工业用地“标准地”履约监管协议》，约定达产复核、违约

责任、退出机制等内容，从源头上预防低效用地形成，并为后续处置提供合同依据。截至目前，全省省级以上开发区新增工业用地已基本实现“标准地”出让全覆盖。在全面总结改革经验基础上，持续指导各地规范签订《履约监管协议》，细化刚性指标考核周期和达产复核程序，强化违约责任约束力。同时，累计推广应用国家层面发布的四批次 84 项节地技术和节地模式，以技术标准化推动土地利用高效化。

（三）对标先进经验探索创新。注重学习借鉴广东中山“工改”在低效工业用地连片改造方面的系统做法、浙江存量空间提质增效在弹性规划和负面清单管控方面的制度突破、上海低效产业用地再开发政策工具箱（2.0 版）在分类施策方面的精细设计、广州市花都区“依法收回+重新供应”在涉法涉诉处置方面的实践经验等全国先进范例，结合我省实际进行应用转化，探索符合河南特点的低效用地盘活路径。

### 三、下一步工作安排

您提出的“出台文件完善低效用地处置机制，依法终止合同收回土地使用权”的建议，切中当前低效用地盘活工作的核心制度短板。下一步，我厅将立足部门职能，坚持法治化、市场化、协同化方向，综合运用立法推进、制度完善、府院联动等方式，着力破解低效用地“退出难”问题，持续深化改革攻坚、健全制度闭环，加大力度推动盘活工作提质增效，为全省经济社会高质量发展提供坚实的土地要素保障。

（一）积极推动地方立法，强化处置法律支撑。一是认真吸纳您的建议，将《河南省城镇低效用地再开发条例》作为重点立法建议项目上报省人大常委会，争取列入立法计划。拟在条例草案中研究设定以下核心条款：明确因权利人自身原因造成土地低效利用，经属地政府催告并给予合理宽限期届满仍未达标的，赋予政府依法收回土地使用权的法定权限；建立分类处置机制，区分权利人拒不配合、权利人失联、涉法涉诉等不同情形，设置差别化的程序规定和补偿标准。二是待自然资源部《节约集约利用土地规定》新一轮修订完成后，及时对标完善我省配套制度，细化低效用地认定标准，推动城镇低效用地腾退和主动退出。三是积极争取全国人大常委会授权，在省内试点地区探索赋予地方政府以合理补偿为前置条件的土地使用权收回权，为从国家层面完善相关立法提供实践经验。

（二）强化合同监管约束，完善源头预防体系。在全面总结“标准地”改革和先进省份经验基础上，我厅将从以下方面进一步完善以合同监管为核心的低效用地预防机制：一是规范《履约监管协议》内容范本，明确约定投资强度、亩均税收等刚性指标的考核周期、达产复核程序，特别是细化违约情形认定标准和违约责任承担方式，对有恶意违约、拒不配合情形的，支持属地政府依据协议约定追究违约责任并启动土地收回程序。二是参照浙江省存量空间提质增效等先进经验，探索鼓励存量改造的弹性规划

与负面清单管控模式。三是研究将开工竣工时限、投资规模强度等纳入商住用地出让合同约定条款，参照工业用地“标准地”管理模式，扩大低效用地防范覆盖面。

（三）深化府院联动协作，破解涉法涉诉难题。借鉴广州市花都区等地“依法收回+重新供应”的成功经验，我厅将加强与省高级人民法院、省司法厅的沟通协作，建立健全低效用地涉法涉诉处置府院联动机制。一是明确抵押查封低效用地的处置路径和部门协同流程，形成涵盖信息共享、会商协调、执行联动等环节的工作闭环。二是对司法查封的低效用地，在保障债权人合法权益的前提下，推动通过司法拍卖、破产清算等程序引入优质市场主体实施再开发。三是探索“协商补偿+司法收回”组合处置模式，由自然资源主管部门主导协商补偿工作，依托司法机关的执行力量推进土地使用权收回，形成行政与司法合力，破解“权利人拒不配合”困境。

（四）推广典型经验示范，提升整体盘活效能。我厅将系统梳理各地在“标准地”履约监管、低效用地协商收回、协议置换、涉法涉诉处置等方面的成功案例，编制典型案例汇编，推广可复制的经验做法。对于您建议中提到的“属地乡镇政府与权利人签订履约监管协议”等基层实践创新，我厅将认真研究总结并在全省推广。同时，按照自然资源部统筹存量与增量促进内涵式发展要求，加大对存量土地的处置力度，加快存量低效用地摸排与信息化建

设，健全处置台账与动态监管机制，持续对标全国先进经验，结合我省实际进行应用转化，推动全省低效用地盘活工作不断迈上新台阶。

2026 年 6 月 18 日

联系单位及电话：河南省自然资源厅 0371-68108112

联系人：陈玉献

邮政编码：450016

抄送：省人大选任联工委（3 份），省政府督查室（1 份）。

