胶州市人民政府办公室文件

胶政办发〔2026〕8号

胶州市人民政府办公室
关于印发《推动建设用地“提质减量”助力工业项目高质量发展实施办法（试行）》的通知

各镇政府、街道办事处，市政府各部门，市直各单位：

《推动建设用地“提质减量”助力工业项目高质量发展实施办法（试行）》已经市政府研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

胶州市人民政府办公室

2026年5月21日

（此件公开发布）

推动建设用地“提质减量”助力工业项目高质量发展实施办法（试行）

为进一步盘活和高效利用存量资产，全力助推企业高质量发展，根据青岛市印发的《关于解决企业土地房屋产权历史遗留问题的指导意见》（青自然资规字〔2026〕8号）（以下简称《意见》），紧扣《青岛市优化人地关系推动高质量发展三年行动方案（2025-2027年）》（以下简称《行动方案》）《土地节约集约利用推动全域高质量发展工作方案》（以下简称《工作方案》）中提出的“建设用地减量，优化用地结构”目标，胶州市立足本地实际，将有序清退低效闲置无产权工矿仓储用地与补办高效用地产权挂钩，研究制定本实施办法。

一、目标任务

（一）完善项目产权，提升企业竞争力。针对经镇街（功能区）认定符合要求的优质工业项目，按照应补尽补的原则，完善项目用地手续及房屋不动产权手续。推动完善手续的项目全部纳入工业用地闭环管理。

（二）提质减量挂钩，优化人地关系。通过推行项目手续完善、建设用地新增与低效闲置无产权工业用地清退“增减挂钩”机制（附件1），视清退土地情况，按照一定比例，力争在本办法试行一年内，清退开发边界外无手续工业用地500亩。

二、工作原则

（一）坚持不可包办、可协商原则。一是属地主导工作。从“减量”地块清退、“提质”项目初审及认定至项目手续完善的全部工作环节均由各属地镇街（功能区）主导实施；二是企业自愿参与。充分尊重企业意愿，项目手续申报、整改、缴费等环节均由企业自愿参与；三是部门积极配合。按照本办法要求，对符合条件的企业，各部门需在承诺期内完成相关手续办理。

（二）坚持不可预借、可交易原则。各镇街（功能区）需按照“先清除、后完善”的顺序开展工作，确保在项目手续完善或项目新增建设用地之前有足够的“提质减量”土地指标。支持指标在各镇街（功能区）间进行互借或交易，具体标准由镇街（功能区）自主协商。

（三）坚持不可强制、可对赌原则。一是对符合《工业用地闭环管理暂行办法》要求的项目，镇街（功能区）需引导企业签订《履约监管协议》，并可根据属地实际采取对赌措施；二是本次为企业完善土地、不动产手续应以提高企业资产价值、助力产值提升为目标，注重实效，杜绝形式主义，严禁仅为完善手续而完善手续；三是坚决维护建筑市场秩序，镇街（功能区）应严格按照本办法要求，对拟完善手续项目进行审查，属应按正常程序报批建设的项目，禁止“以补代办”。

三、适用范围

（一）闲置低效工业用地清退工作适用范围

本次清退的低效闲置无产权工业用地应为最新年度国土变

更调查认定的城市、建制镇及乡村建设用地中的工业用地。

（二）土地房屋手续完善工作适用范围

本次土地房屋手续完善工作适用于2021年1月4日《自然资源部关于加快解决不动产登记若干历史遗留问题的通知》（自然资发〔2021〕1号）印发前已完成建设的土地和房产手续不全的工业企业（不含经营性房地产和列入征迁计划企业），同时满足以下条件:

1.拟补办手续企业所在镇街（功能区）需有足够的“提质减量”指标;

2.企业已进行工商注册登记，正常经营、正常纳税，无劳资纠纷，符合国家产业政策、生态环保以及安全生产等要求;

3.企业用地和房屋建筑符合国土空间规划管控要求，不违反生态保护红线、自然保护地、永久基本农田等强制性要求;

4.企业土地、房屋权属无争议，与周边用地和建筑无利益纠纷，无房屋质量、消防等安全隐患;

5.补办房屋产权的建筑单体不得占压或偏出用地红线，并符合房屋质量安全及消防要求。

按本办法开展工业用地土地房屋不动产手续补办工作，由企业填写《××单位关于××项目土地房屋产权历史遗留问题处置申请书》（附件2）并向所在镇街（功能区）提报。镇街组织企业填写《国有土地上已建成的企业工业、物流仓储类型土地房屋产权历史遗留问题基础信息统计表》（附件3），负责进行初审，确

认无误后盖章，报送至企业土地房屋产权历史遗留问题处置联席会议办公室（市自然资源和规划局）；联席会议办公室发各相关单位进行联审，不符合处置要求的不得纳入处置范围。

四、工作措施

（一）闲置低效工业用地清退

1.基础资料摸底。自规部门结合最新年度国土变更调查数据、国土空间规划数据等，梳理各镇街（功能区）可供清退土地清单及矢量数据并发至各镇街（功能区），做好技术支持。其中，2020-2024 年新增的无产权工业用地将作为年度硬性处置任务下发各镇街（功能区），其余类型闲置低效工业用地作为“弹性”清退目标同样按照清退面积给予土地手续完善指标。

2.建立“提质减量”指标库。各镇街（功能区）依据清单完成清退复垦后，向自规部门提出申请（附件 4），自规部门组织专业第三方机构开展现场预验，经认定符合标准的纳入该镇街“提质减量”指标库，并配合做好镇街（功能区）之间的指标交易流转工作。

（二）用地手续补办工作

1.用地行为发生在 1986 年 12 月 31 日（含）以前的，对于无权属来源材料或权属来源材料不全，经公告权属无争议的土地，依照原国家土地管理局发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》（国土籍字〔1995〕第 26 号）等政策确定该宗地土地使用权；不符合自然资源部《划拨用地目录》的，依法办理有偿使用

手续。

2.用地行为发生在1987年1月1日《中华人民共和国土地管理法》实施以后的，由执法部门依法依规作出处置后，通过划拨或协议出让等方式完善土地供应手续。

3.有其他房屋权属来源证明的，采取“一事一议”原则补办相关用地手续。

4.对于历史形成的没有合法用地手续的建设用地，要结合全国国土调查结果，区分发生的不同时期依法依规分类明确认定标准和处置政策，予以妥善处理。

5.补办用地手续按规定需要补缴土地价款、相关税费的，应当补缴土地价款及相关税费后按规定办理不动产登记手续。不得通过宗地分割变相倒卖土地。

（三）完善建设工程规划手续

属政府原因导致企业用地手续不全，未取得建设工程规划许可证或规划核实手续不完备的项目，在与国土空间规划相衔接，且不影响重大公共利益和公共安全等情形的前提下，企业委托具有资质的设计单位按现状实测成果绘制图纸、核实符合项目建设时规划法律法规、规范要求情况并出具合规性意见后，提报市自然资源和规划局进行确认并出具符合规划要求的意见（附件5）。对其他不符合建设工程规划的建设项目，由镇街（功能区）组织企业整改后，市自规部门对允许保留且符合规划有关规范标准的建设工程，可出具符合规划要求的意见。

项目建设时点原则上以该项目首次获得法定规划许可的时间为准，无法认定项目建设时点的，由镇街（功能区）会同相关部门依据房屋建设资料综合研判确定。

（四）完善工程竣工手续

因未办理施工图设计文件审查、质量安全监督备案、开工报告、施工许可等手续，导致无法完成工程竣工验收备案的，由企业委托房屋安全鉴定机构开展房屋安全性及抗震鉴定，并出具房屋安全鉴定报告，安全性等级为“Asu/Bsu”且抗震满足要求的，由企业将鉴定材料报送属地镇街（功能区）。镇街（功能区）组织房屋安全鉴定领域专家评审、复核，出具评审复核意见（附件 6），并将评审复核意见报备至市住房和城乡建设局。市住房和城乡建设局收到报备材料后，及时函告市自然资源和规划局。市住房和城乡建设局的函件作为市自然资源和规划局办理项目不动产登记的依据，竣工日期以市住房和城乡建设局函中的镇街（功能区）提供的竣工日期或投入使用日期为准。相关鉴定、检测机构对各自出具的结论负责，并承担相应法律责任。城市基础设施配套费按规定缴纳。

（五）完善消防安全手续

1.按国家有关规定，应当办理消防安全手续的历史遗留问题项目，依法补办消防验收（备案）手续，并出具特殊建设工程消防验收意见书，或建设工程消防验收备案凭证及建设工程消防验收备案抽查结果通知书。新版国家工程建设消防技术标准实施之

前，建设工程的消防设计文件已经审查合格的，可按原审查时适用的标准执行；鼓励建设、设计、施工及使用单位积极采用新标准。

2.无法补办消防安全手续的，由企业委托第三方消防技术服务机构（已在应急管理部“社会消防技术服务信息系统”登记），按照山东省地方标准《单位消防安全评估规范（DB37/T2409-2021）》开展消防安全评估并出具《单位消防安全评估报告》。对于评估达到“一般”以上且评估报告明确没有重大火灾隐患的，由企业提报给项目属地镇街（功能区），镇街（功能区）组织消防安全领域专家开展评审、复核，对认定符合消防安全要求的，出具符合消防安全要求的意见（附件 7），并报备至市住房和城乡建设局，市住房和城乡建设局及时函告市自然资源和规划局。市住房和城乡建设局的函件作为市自然资源和规划局办理项目不动产登记的依据。

（六）人防工程处置手续

1.已建防空地下室的项目，人防主管部门依据项目建设时点人防审批政策和项目实测报告核算应建人防指标，依据项目建设时点验收政策及标准组织验收。防空地下室经验收达不到防护标准的，责任单位应当进行整改；整改后仍不符合防护标准的，责任单位应当按照规定缴纳防空地下室易地建设费，并按照普通地下室组织竣工验收。

2.未建或少建防空地下室的项目，人防主管部门依据项目建

设时点人防审批政策和项目实测报告核算人防易地建设费，并向税务部门提供费源信息，责任单位按规定缴纳易地建设费。

3.项目通过人防验收或易地建设费足额缴纳后，责任单位方可办理后续相关手续。

（七）办理不动产权登记

依据本办法，在企业土地房屋产权历史遗留问题处置过程中，相关部门（单位）出具的意见或证明等属于等效文件，可作为不动产登记的要件和依据。

（八）减轻企业负担

涉及行政处罚的项目，违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚。

（九）保障及激励措施

1.加强组织领导。建立企业土地房屋产权历史遗留问题处置联席会议办公室，由市自然资源和规划局不动产登记中心综合业务科承担联席会议办公室职责，建立闲置低效用地清退台账及拟完善手续项目工作台账，每月召开工作会议总结工作进展，协调解决疑难问题。

2.强化正向激励。自本办法发布之日起，每季度统计各镇街（功能区）“减量”指标情况（闲置低效工业用地清退情况），对指标面积数进行排名，对排名前三位的镇街（功能区）在原有基础上给予更优的“增减挂钩”比例。

3.注重后期监管。由市财政局对接各镇街（功能区），参考文件实施期间财源情况研究制定奖励措施，激励镇街（功能区）对完善产权手续的项目按照签订的《履约监管协议》做好项目投达产监管工作，确保“提质”工作落到实处。

本办法自印发之日起实施，有效期至2028年1月22日。文件有效期截止前，经不动产登记中心综合业务科（市自然资源和规划局）审核论证并列入工作台账的项目在文件有效期截止后可继续进行手续完善，最晚至2028年12月31日。本办法未涉及的内容，参照青岛市《意见》实施。

附件：1.“增减挂钩”机制及内容解读

2.××单位关于××项目土地房屋产权历史遗留问题处置申请书

3.国有土地上已建成的企业工业、物流仓储类型土地房屋产权历史遗留问题基础信息统计表

4.闲置低效工业用地清退指标认定申请表

5.关于××项目建设工程规划合规性意见的审核意见

6.关于××项目安全性及抗震鉴定报告的评审复核意见

7.关于××项目消防安全评估报告的评审复核意见

附件 1

“增减挂钩”机制及内容解读

本次提出的工业用地“增减挂钩”机制是将《行动方案》中“优化城镇建设用地布局、减量控制村庄建设用地”与《关于解决企业土地房屋产权历史遗留问题的指导意见》中“促进存量资产盘活和利用，助推企业高质量发展”两项要求相结合，以提升“沉睡”土地、房屋资源利用价值及优化用地结构布局为目标，同步开展低效闲置无产权工业用地清退及优质工业项目土地、房屋手续完善的一种创新路径和举措。

“增减挂钩”中的增量包含新增建设用地和补办土地、房屋产权手续。补办土地、房屋产权手续的目标对象为开发边界内符合规划的工业用地，具体标准为补办土地手续的以办理土地不动产权证为准，补办房屋手续的以办理完不动产登记手续为准。

“增减挂钩”中的减量为清退低效闲置无手续工业用地，目标对象包含 2020-2024 年 5 年内新增的无产权工业用地的硬性指标以及其他低效闲置用地的弹性指标，具体标准为拆除地上建筑并复垦成非建设用地状态，且在下一季度或年度国土变更调查中调为非建设用地。

对于清退“硬性指标”的，“增减挂钩”比例设置为 1:1；对于清退“弹性指标”的，“增减挂钩”比例设置为 1:1.2。

附件 2

××单位关于××项目土地房屋产权历史遗留问题处置申请书

××镇政府（街道办事处、功能区）：

_____建设的_____项目（土地房屋相关明细、图纸附后），因××历史遗留问题导致不能办理不动产登记，申请按照《关于解决企业土地房屋产权历史遗留问题的指导意见》（胶自然资规字〔2026〕××号）完善××等手续。

我单位承诺本项目有关经济利益关系已自行理清、相关法律责任自行承担。我单位承诺本项目没有被司法机关和行政机关依法裁定、决定查封或者以其他形式限制权利，土地及地上建筑物权属没有争议，如有虚假，愿意承担相应后果和法律责任。

我单位承诺按照《关于解决企业土地房屋产权历史遗留问题的指导意见》（胶自然资规字〔2026〕××号）及有关规定开展历史遗留问题处置以及办理不动产登记手续，并承诺在历史遗留问题处置过程中，按规定依法接受、足额缴交各类罚款和费用。

我单位承诺本项目符合产业政策，及环保、安全生产、消防法规和相关技术标准要求，如有虚假，本单位愿意承担相应后果。

我单位知悉并承诺，自愿委托具备相应资质的测绘、评估机

构，开展测绘评估等相关工作，测绘、评估所需全部费用由本企业自行承担，相关法律责任、经济损失及不良后果均由本企业自行承担。

我单位承诺不私自改变本项目的不动产用途，今后对本项目加建、改造、拆建等活动，严格按照相关规定重新办理规划、报建、消防审批等相关手续。

我单位知悉并承诺，该项目历史遗留问题处置中提报内容及所提供不动产测绘成果、规划合规性意见、安全鉴定报告、消防安全评估报告等材料真实、有效、合法，如有虚假，愿意承担虚报、瞒报造成的后果，并承担相关法律责任。

申请单位签章：

年　月　日

附件 4

无产权工业用地清退现场预验申请表

镇街（功能区）		清退面积（亩）	
清退地块位置			
清退前土地现状利用情况及年度变更调查中的用地性质			
清退后土地情况			
清退前后现场照片（需带有时间及坐标）	清退前: 清退后:		

本人/单位郑重承诺，就该地块拆除/复垦工作已与属地达成意见一致，不存在争议及纠纷，并保证不再进行复建。若后期出现违规建设等违法行为，本人/单位自愿承担由此产生的法律责任、法律后果。

土地使用人/单位法定代表人（签字）：　　单位（盖章）

年　月　日

我单位就该地块清退相关工作已与土地使用人达成意见一致，不存在争议及纠纷；保证在清退过程中无弄虚作假，若出现弄虚作假现象，自愿承担由此产生的法律责任、法律后果；并在清退预验通过后将持续加强地块监管，杜绝复建行为，我方将自觉接受市自规局的抽查监管，若在抽查过程中发现地块出现复建现象，自愿接受市自然资源和规划局停办辖区内所有项目土地规划手续审批的处置措施。

镇街、功能区（盖章）

责任人签字:

年　月　日

附件 5

关于××项目建设工程规划合规性的审核意见

根据规划法律法规、规范要求，我单位对××公司（设计单位）出具的××项目建设工程符合项目建设时规划法律法规、规范要求的规划合规性意见开展了审核，经现场勘查并结合该项目规划评估报告结论，提出以下规划核实意见:

××（建筑面积××m^2，其中地上建筑面积××m^2，地下建筑面积××m^2）符合规划相关技术标准，对现状保留无意见，保留建筑物现状实测成果绘制图纸（加盖印章）详见附件。

此意见仅作为××项目办理不动产登记所需规划手续的要件。

附：1.××项目建设工程规划合规性意见（编号：××××）

2.××项目建设工程现状实测成果绘制图纸

胶州市自然资源和规划局

年　　月

附件 6

关于××项目安全性及抗震鉴定报告的评审复核意见

根据房屋使用安全要求，××镇（街道）、功能区组织房屋安全鉴定领域专家对××公司出具的××项目《房屋安全鉴定报告》（编号：××××）开展了评审、复核，经专家评审、复核认定该项目符合房屋安全性、抗震要求及重要使用功能等其他相关规范标准。竣工日期为××××年××月。

同时，××项目所属单位（××企业）承诺遵守房屋使用安全法律法规和规章的规定，落实房屋使用安全主体责任，履行房屋使用安全义务，避免房屋使用安全隐患。

附：1.《房屋安全鉴定报告》（编号：××××）

2.专家评审复核结论

××镇人民政府（××街道办事处）

年　　月　　日

附件 7

关于××项目消防安全评估报告的评审复核意见

根据消防安全要求，××镇（街道）对××公司出具的××项目《单位消防安全评估报告》（编号：××××）组织开展了专家评审、复核，经专家评审、复核认定××项目符合消防安全要求（后附编号：××××《单位消防安全评估报告》及专家评审复核结论）。

同时，××项目所属单位（××企业）承诺严格履行消防安全主体责任，严格落实消防安全管理制度，积极消除和避免安全隐患。

附：1.《单位消防安全评估报告》（编号：××××）

2.专家评审复核结论

××镇人民政府（××街道办事处）

年　月　日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监察委员会，市人武部，市法院，市检察院，驻胶各单位，驻胶各部队。

胶州市人民政府办公室　　2026年5月21日印发