

# 佛山市产业发展保护区工业用地提升指导意见（征求意见稿）

各区人民政府，市政府各部门、直属各机构：

为深入贯彻习近平总书记对广东工作作出的“四个走在全国前列”重要批示精神和中央关于着力振兴实体经济的决策部署，全力推进粤港澳大湾区建设，推动佛山高质量发展，根据《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号）、《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的指导意见（试行）》（粤国土资规字〔2017〕3号）和《佛山市降低制造业企业成本支持实体经济发展若干政策措施（2018年修订）》（佛府〔2018〕90号）等要求，提出如下指导意见：

## 一、明确适用范围

本意见适用于佛山市行政区域内产业发展保护区（以下简称“产保区”）内工业用地的规划和使用管理。产业发展保护区的范围界线，由市政府批准公布的产保区划定规划确定。

## 二、基本原则和总体要求

（一）基本原则。工业用地提升遵循“保障总量、引导集聚、提质增效、调整结构、利益平衡、加强监管”的基本原则，引导产业合理布局和规模集聚，促进工业用地利用效能提升，推动村级工业园综合提升。

（二）总体要求。鼓励工业用地单位在符合土地利用总体规划、城乡规划、安全、消防、环保要求的前提下，通过土地整理、厂房改

造、开发建设标准厂房、调整结构等途径提高土地利用效率。

### 三、明确职责分工

（一）市政府负责全市产保区重大事项决策，审议产保区重大政策措施，制定全市产保区提升改造计划和市级资金使用安排计划。区人民政府负责贯彻执行市政府重大决策，制定本区产保区政策措施和工业用地提升工作方案，组织协调督促推动工业用地提升工作。

（二）各职能部门按职责落实相关工作及制定产保区相关配套政策，并按照“谁提出、谁监管”的原则，做好相关监管工作：市自然资源局负责工业用地的规划、供应、利用、监管等管理工作，指导工业用地提升工作，完善用地手续，制定工业物业产权分割管理办法；市发展和改革局牵头负责制定本市产业准入标准、产业用地指南和市级重点产业项目遴选制度；市工业和信息化局牵头会同市科学技术局负责工业用地投资强度标准、制定并实施产业用地土地利用绩效评估细则、中小微企业和新兴产业认定标准等；市住房和城乡建设局牵头会同相关部门制定本市标准厂房建设标准、制定提升改造协议内容及违约处置实施细则，指导督促各区住房城乡建设部门做好厂房建设监督管理；市财政局负责指导各区人民政府制定产保区工业用地提升专项扶持资金实施细则；市生态环境局负责工业用地环境保护的监督管理工作；市应急管理局负责指导督促各相关部门健全工业用地的安全生产监督管理责任体系；市政务服务数据管理局牵头、市人民政府行政服务中心配合，会同各审批部门建立产保区审批快速通道，简化优化审批流程；市国有资产监督管理委员会鼓励引导国资企业积极参与

工业用地提升工作，加大资金投入。

（三）各区人民政府统筹所辖范围产保区工业用地提升工作，全面推进违法清理、村级工业园综合提升、环保整治、安全生产监管等相关工作。

#### 四、引导产业集聚

（一）新建产业项目原则上一律要求进入产保区，停止向产保区外供应零星工业用地，着力推进战略性新兴产业、高端制造业等产业项目集中布局；支持以产业链为纽带，集中布局相关产业生产、研发、供应、上下游产品服务项目及公共服务项目。

（二）确需在产保区外安排用地的市级以上重点产业项目，由用地单位在意向选址阶段向市自然资源局各分局提出用地申请并提交充足论证举证材料，由区人民政府批准后，用地单位方可在产保区外选址建设。

（三）产保区内工业用地不得自行改变土地用途，未按批准用途使用土地的，由市、区人民政府收回土地并重新公开供应。

#### 五、扶持企业增容

在符合土地利用总体规划和城乡规划、不改变土地用途且不延长土地使用年限的前提下，经批准在原用地范围内新建、改建、扩建工业项目可申请增加容积率，增容后的容积率、投资强度等控制指标应符合省、市规定，并按要求签订土地出让合同变更协议，对新增的建筑面积不需要补缴土地出让价款。经批准增加容积率的宗地，按照原出让合同约定存在动、竣工超期的，以增加容积率批准日为结算日

期完成原出让合同履行复核，存在违约责任处理完毕后，在签订土地出让合同变更协议中重新约定开发期限。

## 六、优化供应方式

为保障工业用地有效供给，切实降低企业初始用地成本和持有成本，结合我市实际，进一步优化工业用地供应方式：

**（一）鼓励集中建设标准厂房。**各区、镇（街道）引导和鼓励村集体、个人和社会资本投资建设标准厂房。低于2公顷的工业企业用地原则上不再供应新增建设用地（不含批而未供用地），引导其进入标准厂房，通过购买或租赁方式解决生产经营场地。

**（二）允许弹性年期出让。**鼓励结合产业类型和产业生命周期弹性确定土地出让年限，首期出让年限届满后对项目经营情况和出让合同履行情况进行评估，再视情况有偿续期或收回土地使用权。

**（三）鼓励以租赁方式使用土地。**除权属为农村集体的国有建设用地外，依法租赁国有建设用地用于工业项目的，土地租赁期限最长不得超过20年，土地承租方可凭不动产权证（或与自然资源部门签订的土地租赁合同和缴款凭证）办理有关规划、报建等手续。在租赁期内，地上建筑物、构筑物及其附属设施可以转租和抵押。首期租赁年限届满后，对项目经营情况和租赁合同履行情况进行评估，再视情况优先有偿续期。

## 七、严格用地标准

市自然资源局应根据已批准的控制性详细规划及最新规划技术规定，对新建、改建、扩建工业用地核发规划条件，提出容积率、建

筑密度、绿地率等规划指标。除安全、消防等有特殊规定或行业生产有特殊要求的项目外，一类工业用地容积率不得低于 2.0，二类、三类工业用地容积率不得低于 1.2，生产工艺有特殊要求的工业用地容积率不得低于 0.8。产业类型及其所对应的项目建设强度（容积率、建筑密度等）上、下限要求应符合本市产业准入标准和产业用地指南。

## 八、鼓励新兴产业发展

（一）鼓励工业用地原址转型升级。传统工业企业转为先进制造业企业或新兴产业，利用存量工业厂房进行制造业与文化创意、科技服务业等融合发展的，经各区人民政府批复同意后，可在 5 年内的过渡期继续按原用途和土地权利类型使用土地。过渡期满或涉及转让需办理相关用地手续的，不属于经营性房地产用地的，可按新用途、新权利类型、市场价，以协议方式办理。

（二）引导土地用途兼容复合利用。新产业工业项目所需行政办公及生活服务配套设施用地面积不得超过工业项目总用地面积的 7%，其中建筑面积占项目总建筑面积比例不超过 20%的，可仍按工业用途管理。兼容用途的土地、房产不得独立分割转让。

## 九、工业物业产权分割

以出让方式取得的国有工业用地和集体工业用地项目（含已建成的存量工业用地项目）的土地使用权及其房屋所有权可以进行产权分割登记。国有工业用地项目没有被认定为闲置土地并按要求完成出让合同履行及产业项目履约监管协议复核手续后，剩余空地如达到独立开发条件（能设置独立出入口、单独出具规划设计条件等）的，经批

准其剩余空地使用权可分割转让(原出让合同约定不允许分割转让的除外)。工业用地上房屋所有权独立分割转让并办理转移登记后,其土地使用权性质为共用宗地。工业物业产权分割登记另行制定相关具体政策。

## 十、支持土地整合开发

(一)改造范围内的所有权利主体通过以房地产作价入股、签订搬迁补偿协议、联营、收购归宗等方式,将房地产相关权益转移到单一主体后,可由该主体申请实施改造,在完成上盖物拆除后注销原有不动产权证,由国土资源主管部门直接与单一改造主体签订出让合同。归宗后的土地涉及土地出让金的,须全额缴清土地出让金;涉及已办理土地使用权抵押等他项权利登记手续,须征得土地抵押等他项权利人同意,并办理涂销他项权利登记手续;涉及被采取保全措施的,应征得采取保全措施机关同意;涉及动、竣工超期的,需复核履约至批准合并之日,应先完成违约责任处理;涉及闲置土地的,应先依法处置。

(二)合并后地块土地出让到期年限不得晚于合并前地块最早到期年限。对连片开发宗地2块及以上的,用地面积不小于100亩,且投资强度和容积率符合我市相关规定的,可对投资者给予一定奖励,具体奖励措施由各区根据自身实际情况制定。

(三)支持集体和国有建设用地混合改造。产保区内工业用地改造,位置相邻的集体建设用地与国有建设用地,可一并打包进入土地市场,通过公开交易或协议方式确定使用权人,实行统一规划、统一改造、统一运营。

## 十一、推动低效用地腾退

各区人民政府组织开展产保区低效利用土地调查摸底，对不符合产业发展要求、产能低下等低效用地进行登记造册，纳入腾退收回计划。

（一）经认定为闲置土地的，严格按照原国土资源部《闲置土地处置办法》进行处理。

（二）剩余面积达到2公顷以上、地上地下无合法构建筑物的用而未尽等空闲土地，可整体或分割收回。经与土地权利人协商，按原土地用途市场评估价格确定土地及地上建筑物价值，直接给予原土地使用权人货币补偿或物业补偿。

## 十二、鼓励标准厂房建设

（一）明确标准厂房标准。标准厂房是指符合国家通用建筑标准及行业要求，由开发建设单位进行规划建设、功能配套、达到建设规模要求、符合产业发展和企业需求的工业和服务业及其附属公共配套设施用房，包括通用厂房和专用厂房。

1. 依法用地。标准厂房项目属于工业用地，不得擅自改变土地用途。标准厂房优先保障符合我市产业指导目录要求的中小微企业，不得用于居住、商业服务等非工业用途。

2. 建设规模。单栋标准厂房建筑面积不低于1000平方米。

3. 控制指标。除生产安全、工艺流程等有特殊要求的项目外，标准厂房层数一般应达到3层及以上，容积率不低于1.8。

4. 功能配套。标准厂房应有道路、电力、通讯、给排水及污水处

理等功能配套，符合安全、消防、环保等相关技术要求，可根据实际需要，建设行政办公、物业等生产服务设施和食堂、员工宿舍等生活服务设施。

（二）标准厂房建设方式。鼓励和引导各类企业、组织及自然人投资建设标准厂房，可以采取以下建设方式：一是由各区人民政府依托国资企业或社会资本单独或共同收购低效土地，开发建设标准厂房，租赁或出售给企业生产经营使用；二是由土地权属人以建设用地使用权作价出资（入股）、合作、联营的形式，与国资企业或社会资本共同开发建设标准厂房；三是由土地权属人自行改造建设标准厂房。

### （三）实施标准厂房政策扶持。

1. 地价优惠。在满足土地使用权出让价格不低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的前提下，通过协议出让方式取得土地使用权建设标准厂房的工业用地，土地出让金按照所在地土地等别相对应《全国工业用地出让最低价标准》相对应地段工业用地出让最低保护价执行；通过公开招拍挂出让方式获得土地使用权建设标准厂房的，出让起始价格可按照所在地土地等别相对应《全国工业用地出让最低价标准》执行。

2. 指标扶持。标准厂房建设用地指标优先予以保障。国家级和省级开发区建设的标准厂房，经市政府确认其容积率超过 2.0 并由土地使用者提出申请后，所使用的用地计划指标可依照《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的指导意见（试行）》（粤国土资规字〔2017〕3 号）逐级向省自然资源厅申请返还。



3. 报批政策。标准厂房建设项目优先审批，凡按照规划投资建设标准厂房的，建设项目可实行统一规划、一次报建、分项建设、分户服务的方式办理。

4. 资金补助。区财政可安排部分资金对投资者给予一次性奖励，具体奖励办法由各区自行制定。

#### **（四）加强标准厂房项目监管。**

1. 投资主体申请建设标准厂房，需编制实施方案，经各镇（街道）会同区住房和城乡建设水利局、市自然资源局各分局审核同意后，上报区人民政府批准。在取得土地使用权且实施方案正式获批当日起的一个月内，由辖区镇（街道）或区人民政府指定的部门与建设单位签订相关协议。

2. 标准厂房竣工后，参照《佛山市工程建设项目竣工联合验收办事指南》的流程，由区人民政府指定的部门按土地使用权出让（转让）合同、相关协议、监管协议等的约定组织联合验收。对于不符合相关要求的建设项目，不予通过竣工验收。

3. 各镇（街道）具体负责标准厂房建设项目日常监管，标准厂房建成后达不到建设标准，或擅自改变土地用途的，应及时制止并督促建设单位或入驻企业予以改正；在规定时间内不按要求改正的，终止优惠政策，收回政策性补助，并按相关出让合同、监管协议等的约定要求承担违约责任。

### **十三、强力推进村级工业园违法清理**

**（一）全面摸底违法情况。**各区人民政府组织市自然资源局各分

局、区住房和城乡建设水利局、区应急管理局、区公安分局、区市场监督管理局、区城市管理和综合执法局、各镇街等执法部门联合执法，全面清查产保区内村级工业园违法用地、违章建筑(以下简称“两违”)，并将调查结果电子化、平台化、共享化，建立违法动态监管数据库，作为政府精准施策的基础依据。

(二) 加快制定违法改造计划。涉及“两违”的，要求土地权属人必须在2023年12月31日前，按相关规定完成整治、提升改造、完善用地手续。各区人民政府根据违法动态监管数据库，制定合理改造时序，与改造主体和土地权属人签订整改协议。

(三) 倒逼与奖励双管齐下。奖惩结合推进违法用地清理，一方面通过完善用地手续、提高配套兼容比例、多样化补偿及地价优惠等多项政策，激励土地权属人和投资主体办理土地征收手续提升改造；另一方面加大“两违”查处力度，倒逼土地权属人改造提升。

#### 十四、鼓励集体转国有，多主体提升改造

(一) 政府完善规模和保障指标。对于同意集体土地征收为国有土地(含集体转国有)并限期提升改造的违法建设用地，投资主体和土地权属人在与镇(街道)签订整改协议并在规定时间内拆除建筑物后，用地符合城乡规划但不符合现行土地利用总体规划的，各区要优先解决其建设用地规划规模；涉及完善历史用地手续的，各区负责落实所需用地指标或复垦指标。改造主体申请提高工业用地开发强度，或将非产业用地调整为产业用地的，由原组织编制部门提出控规修正报告，参照《佛山市控制性详细规划管理工作规程(试行)》第三十

一条规定程序开展报批工作。

**（二）提高工业用地配套兼容比例。**为了鼓励多主体提升改造，集转国类工业改造项目适用于本意见八（二）引导土地用途兼容复合利用条款，提高配套兼容比例。

### **（三）吸引多主体参与改造**

1. 政府主导改造：镇（街道）为投资主体组织实施统一拆迁改造工作。各镇（街道）与土地权属人签订意向征地协议，完善用地手续并落实征地补偿后，涉及的土地使用权由政府依法征收。土地使用权可通过公开交易的方式出让并确定投资主体；也可通过协议出让或作价出资（入股）的方式供应给国资企业，并以国资企业作为投资主体开发建设标准厂房。在征地拆迁阶段政府可通过招标方式引入企业作为前期整理人承担拆迁工作，拆迁费用和合理利润可列入征地补偿成本。

2. 社会资本合作改造：鼓励社会资本通过收购的方式实行土地合宗、集中改造。社会资本可先行与土地权属人签订收购协议，制定改造方案和征地补偿方案，征得土地权属人同意后，向区人民政府申请征地。

3. 土地权属人自主改造：鼓励土地权属人采用自主改造方式，申请将集体土地转为国有土地。政府不支付征地补偿和安置费用，不再安排留用地，不需计提被征地农民养老保障资金，征收和办理不动产权证过程中应付的税费由土地权属人负责。同时土地权属人应与镇（街道）签订工业用地整改协议，明确升级改造开工、竣工时间和建

设标准。

**（四）出让地价优惠。**将集体土地转为国有土地后公开出让土地的，在确定土地出让起始价时可按不低于所在地土地等别相对应《全国工业用地出让最低价标准》的70%执行。

#### **（五）实行多样化征地补偿方式**

1. 明确补偿内容：包括被拆迁厂房土地、厂房建（构）筑物生产设备设施搬迁、拆装补偿，以及存货、原材料等搬迁和临时安置、停产停业等合理补偿。

2. 规范搬迁补偿、补助办法：补偿方式包括物业补偿、货币补偿，以物业补偿为主，货币补偿为辅，留用地不实施实地安置。补偿物业原则上为标准厂房。具体搬迁补偿政策由各区人民政府结合实际情况另行制定。

（1）物业补偿：对于同意办理征收土地手续的厂房，按厂房核定建筑面积的0.8-1.3倍进行补偿，颁发不动产权证。具体计算系数根据厂房产权合法性，由投资主体与土地权属人自行协商确定。补偿的标准厂房原则上为独立宗地，土地保留划拨性质。原土地权属人将物业用于非产业类经营性项目的，镇（街道）应当报区人民政府责令整改，不按要求在规定时间内整改的，收回所补偿的物业。

（2）货币补偿：对土地使用权、建（构）筑物价值、企业搬迁和停工停产损失等费用，依法评估后确定。

**（六）专项扶持资金。**区财政设立产保区工业提升专项资金，具体资金安排、奖励规则各区制定相关实施细则。

## 十五、允许保留集体性质，自行提升改造

（一）在符合土地利用总体规划和城乡规划、用地手续完善的前提下，允许土地权属人保留集体用地性质，自行提升改造，也可以集体建设用地使用权作价出资（入股）、合作、联营等多种形式与投资主体共同提升改造。投资主体须于集体建设用地使用权出资（入股）、合作、联营合同签订之日起 30 日内与镇（街道）签订工业用地提升改造协议，并作为以后集体建设用地流转合同的附件。

（二）对于选择保留集体性质的存量工业用地涉及“两违”的，土地权属人必须与镇（街道）签订整改协议，约定完善手续时间、改造时间和改造验收标准。在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，区人民政府可根据土地权属人申请，按变更为集体建设用地之前的原地类补办农用地转用或使用未利用地审批手续，但土地权属人必须购买区内开发的复垦指标与之挂钩；若纳入“三旧”改造范畴的，可按“三旧”改造政策完善建设用地手续。不符合土地利用总体规划和城乡规划的，应责其限时按相关规划要求落实土地用途。

（三）拒绝签订整改协议的“两违”，或签订整改协议后，未按时完善用地手续、开工、竣工，或竣工验收后未达到协议约定标准的，各职能部门按照相关法律法规或协议进行严肃查处，追究违法责任。

## 十六、加强区级部门联合监管

（一）完善项目全流程监管。各区人民政府负责开展工业项目考核评价和监督管理工作，通过土地核验、定期评估等，加强对工业用地项目的全流程监管。各项指标未达到合同和监管协议要求的，用地

单位应当按照合同和监管协议约定承担违约责任。

**（二）强化部门监管共同责任。**各区职能部门提出产业类型、产业规模、建设标准、投资强度、产出效率、环保节能要求、税收标准等关联条件的，应及时通报自然资源部门。按照“谁提出、谁监管”的原则，由监管单位与受让人签订产业项目监管协议，明确相关产业要求、违约责任，同时在出让合同中明确开工、竣工等约定。项目竣工投产达不到约定要求的，各相关部门应按职能分工依法依约进行处置，并将监管结果函告自然资源部门。

## 十七、健全项目跟踪监管制度

**（一）签订产业项目履约监管协议。**土地出让合同及提升改造协议中约定项目开工、竣工、投产时间等内容。各区人民政府应根据土地出让合同及提升改造协议与用地单位签订产业项目履约监管协议，加强项目在土地使用期限内全过程动态管理，对于违约行为严格按照产业项目履约监管协议进行处置。违约情节严重的，可解除出让合同，收回建设用地使用权，并将违约主体列入失信名单，不得参与我市土地出让竞拍活动。用地单位应在出让合同或提升改造协议约定的宗地开工、竣工之日起15日内告知宗地所在区自然资源局各分局开工、竣工时间。开工日期以用地单位依法取得《建筑工程施工许可证》等施工批准文件后进场施工（永久性工程正式破土开槽、打永久桩开始施工）之日为准。竣工日期以用地单位依法取得建设项目的《建设工程规划验收合格证》或《建（构）筑物工程规划条件核实意见》之日为准。

(二) 开展土地利用效率评估。分别在达产阶段(达产评估)、达产后每3至5年(过程评估)、出让年期到期前1年(到期评估)等阶段,由各区人民政府组织各职能部门,依据有关法律法规规定、土地出让合同和提升改造协议要求,实施工业用地项目土地利用效率评估。

1、合同期内,因企业自身原因无法开发建设或运营的,可申请解除土地出让合同,经土地出让人同意,按照约定终止合同,收回建设用地使用权,返还剩余年期土地出让价款;对地上建筑物可采取残值补偿、无偿收回、由受让人恢复原状等方式处置,并应在土地出让合同中予以约定。

2、出于企业自身原因,取得土地使用权超过合同约定时间开工、竣工的,不再享受土地优惠政策,由政府收回出让地价优惠、资金补助、建筑指标放宽等政策性补助,并按相关出让合同、监管协议等的约定要求追究违约责任。

3、工业用地供应后,经认定为闲置土地的,按照国土资源部《闲置土地处置办法》(国土资源部第53号令)的规定进行处置。

## 十八、附则

(一) 本意见自公布之日起实施。本市之前相关政策文件与本意见有不一致或抵触的,以本意见为准,法律、法规、规章及上级机关另有规定的除外。

(二) 本意见由市自然资源局负责解释,自印发之日起施行,有效期5年。