

《鹤山市人民政府关于加快推进工业用地改造升级工作的实施意见》

(征求意见稿)

为深入贯彻落实党的十九大精神和省、市有关工作部署，加快推进低效工业用地改造升级，保障产业转型升级发展空间，更好地融入粤港澳大湾区分工与建设，促进经济高质量发展，根据相关法律法规及政策规定，结合我市实际，制定本实施意见。

一、加强政府统筹，大力推进改造

(一) 落实共同责任。成立以市政府分管领导任组长的工业用地改造升级工作领导小组，统筹全市工业用地改造升级工作（以下简称“工改”工作）。领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源局，具体负责统筹和协调全市工改工作。各镇人民政府（街道办事处）（以下简称“镇（街道）”）参照成立工作领导小组、办公室，负责推进落实辖区内工改工作。各单位按职责制定配套政策和落实相关工作，具体如下：

1. 市工业用地改造升级工作领导小组负责牵头建立项目联审会议审批制度，优化审批流程。
2. 市发展和改革局负责工改工项目立项审批。
3. 市自然资源局负责牵头制定工业用地搬迁补偿操作

指引、规划修改操作指引、土地置换操作指引、土地混合开发操作指引、复垦指标挂钩交易操作指引、完善用地手续操作指引等实施细则。

4. 市科工商务局负责牵头制定鹤山市工业用地改造升级总体规划，明确顶层设计，突出规划引领作用，制定工业园产业指导目录、入园标准、产业监管协议以及工业厂房改造升级奖励实施办法等。

5. 市财政局负责牵头制定工改工项目收益分配调整方案，平衡不同改造方向的收益；落实工改工项目的资金奖励。

6. 市税务局负责落实工改工项目税费优惠政策，制定相应税收指引。

7. 江门市生态环境局鹤山分局负责项目环境影响评价文件审批。

8. 市资产办负责牵头引导国资公司通过统租统管方式参与工业用地改造升级。

9. 市城市管理和综合执法局负责牵头制定多部门联合快查快处执法机制。

10. 市住房和城乡建设局负责市国有用地上房屋征收与补偿的监督管理工作。

11. 各镇（街道）作为工改工的第一责任主体，具体负责统筹推进落实工改工项目。

（二）坚持规划引领。市镇联动加强顶层设计，根据国

土空间规划（或土地利用总体规划、城乡总体规划、控制性详细规划）、工业控制线，按照“生态优先、多规融合、总量控制”的原则，高起点、高标准编制鹤山市工业用地改造升级总体规划，统筹整合市、镇、村三级工业用地改造区域，形成若干个现代化产业集聚区，打造一批现代主题产业示范园，引导各类产业园、产业载体、产业、企业向集聚区及产业示范园区汇集发展，改变碎片化的产业发展形态，推动全市生产、生活、生态空间布局更加优化。

（三）分类实施改造。严格落实鹤山市工业用地改造升级总体规划，按照“搬迁一批、淘汰一批、提升一批”的原则，分类划定工业用地改造区域。结合规划产业发展定位，原则上按照“一镇一品（产业）”或“一镇多品（产业）”明确改造园区产业发展方向，从产业类别、投资强度、产值、税收、容积率、建筑密度等方面制定入园标准，加强优势产业链培育发展，发挥龙头项目的辐射带动作用。

（四）示范项目先行。在市工业用地改造升级工作领导小组的统筹引导下，由各镇（街道）推荐试点项目，并提交试点项目改造方案，开展试点遴选。市、镇（街道）集中力量共同打造试点项目，形成若干个示范园区，通过发挥试点项目、示范园区的辐射效应，逐步带动周边其他低效工业用地的转型升级，实现工业用地改造升级从点到面的转变。

二、优化利益分配，提升改造动力

（五）优化收益分配。以挂账收储公开出让方式实施的“工改工”项目，土地公开交易出让成交价款扣除财政计提及按规定缴纳相关税费后（不含收益分配所得应缴纳的企业所得税或个人所得税），可全额补偿村（居）、集体经济组织或企业等原权属人。农村集体经营性建设用地以出让、转让、出租、作价出资（入股）等方式入市实施改造的，应当按相关规定向政府缴纳相关税费。

三、完善财税政策，加大奖励力度

（六）细化奖励措施。属工业厂房连片升级改造项目，符合相关要求的，采用无偿奖励（事后奖补）方式对工业厂房建设面积进行扶持奖励，若连片改造项目在升级改造过程中已享受税费征收视同政府土地收储办理政策以及自行改造的，建设工业厂房奖励最高不超过10万/亩（奖励面积按项目总用地面积进行计算）；若连片改造项目在升级改造过程中没有享受税费征收视同政府土地收储办理政策的，建设工业厂房奖励不超过15万/亩（奖励面积按项目总用地面积进行计算），所需资金由市、属地镇（街道）两级按现行财政管理体制比例分担（奖励所需资金属地镇街分担部分由市财政先行支付，待日后改造项目产生税收后，按项目产生税收镇级留成部分归还市财政）。鼓励从税收地方留成返还、电梯安装、整体集约式环保治理设施配套等方面对项目进行奖励。具体奖励标准办法由市科工商务局另行制定。

(七) **降低用地成本**。原权利主体以挂账收储公开出让方式实施改造的或经市人民政府确认，同一项目原多个权利主体通过签订搬迁补偿协议，将权益转移到单一主体，并由其承担拆迁改造工作的，属于政府征收（收回）房产、土地并出让的行为，在税费征收方面，视同政府土地收储办理。

(八) **规范搬迁补偿**。制定工业用地升级改造搬迁补偿操作指引，充分保障原土地权属人的合法权益。补偿方式以物业补偿为主，货币补偿为辅。

四、释放土地权能，提高用地效率

(九) **鼓励综合开发**。成片连片改造的“工改工”项目，允许通过混合开发方式改造为融合工业、商服、办公等功能兼备的综合性项目，完成土地整理后，可统一按规定办理供地手续。连片改造面积原则上达到 200 亩及以上的，允许其按不超过项目总用地面积 7%用于商服开发。商服项目土地按《鹤山市“三旧”改造工作实施意见（试行）》的要求执行，经批准并落实到控制性详细规划后实施。工业改造提升项目，宗地内允许配建不超过总计容建筑面积 15%的生产服务、生活服务、行政办公等配套设施，项目容积率达到 2.0 及以上，配套设施面积占总计容建筑面积比例可提高至 20%，改造后属于新型产业用地(M0)的，配套设施面积占总计容建筑面积比例可提高至 30%，优化用地综合开发。

(十) **支持产权分割**。制造业企业在工业性质国有建设

用地上已确权登记的厂房、仓库等物业的国有建设用地使用权及房屋所有权（以下统称“工业物业产权”），可按幢、层等固定界限为基本单元分割为可以独立使用且权属界限封闭的空间，用于引进相关产业链合作伙伴的产业项目。容积率在 1.6 以上、二层以上且带工业电梯的高标准厂房和工业大厦，除可按省、市相关规定进行变更（分割）不动产登记、转移（分割转让）不动产登记外，还可以按幢、层、套等为基本单元进行不动产首次登记。工业物业建筑区内的办公、生活服务等配套设施用房不得独立进行分割、分割转让或抵押，但可以随工业物业产权按规定比例且以幢、层等固定界限为基本单元（可以独立使用且权属界线封闭的空间）进行分割、分割转让、抵押。

（十一）推进成片连片。在符合规划、权属清晰、双方自愿、价值相当的前提下，允许“三旧”用地之间或“三旧”用地与其他存量建设用地进行空间位置互换。成片连片改造的“工改工”项目，在不减少或占用耕地的情况下，可通过市内平衡的方式按规定和权限调整土地利用总体规划。

（十二）探索复垦指标挂钩交易制度。以拆除重建方式实施的“工改工”项目，可以将项目内建设用地进行复垦，复垦产生的建设用地规模和指标可用于本项目范围内的非建设用地，办理农转用手续后一并实施改造，也可以按规定在市内交易，有偿转让给本市其他“三旧”改造项目使用。

通过建立复垦指标的供应、交易、使用、管理和监督等机制，积极推进建设用地有序复垦，缓解土地资源供需矛盾。

（十三）支持统租统管。对于集体性质的工业用地改造升级的，鼓励在不改变集体土地所有权的前提下，经过农村集体经济组织成员大会或成员代表会议表决通过后，将一定期限内的土地使用权以公开流转形式交由市国资或其他企业统一规划、统一开发，项目收益与集体协商分配。土地流转期限不得超过国有工业用地法定出让最高年限。

（十四）加快手续完善。符合“三旧”改造条件的违法用地、因历史原因未确权办证的建设用地，可在落实处理（处罚）后完善用地手续。手续完善后，按“三旧”政策办理协议供地手续。已认定为闲置土地但已处置完毕的，可以申请纳入“三旧”改造地块数据库，实施三旧改造。

五、简政放权，提升审批效率

（十五）简化审批流程。对“工改工”项目用地标图建库，实行随报随审，由属地镇（街道）“三旧”改造管理机构纳入计划管理台账，提供跟踪服务。对涉及完善历史用地手续的，归并简化改造方案、供地审核以及申办规划条件、用地规划许可等手续。建立工业改造提升项目联审会议审批制度，实行多部门联合审批，并按“限期审批”的刚性要求，优化各类审批事项。

（十六）推行区域评估。推行审批前“区域评估”，土

地出让前，由政府统一组织有关部门先行开展对压覆重要矿产资源、环境影响、节能、地质灾害危险性、地震安全性、气候可行性、洪水影响、水资源论证、水土保持、文物考古调查勘探、雷电灾害等事项进行区域评估，降低企业投资及时间成本。对已完成区域评估的连片工改工项目，在符合区域评估报告使用条件下，不再要求单个改造项目进行压覆重要矿产资源、节能、环境影响、地质灾害危险性、地震安全性等相关评估。

（十七）**试点信任审批。**遴选部分镇（街道）试点探索“容缺受理”及“承诺制”信任审批制度，允许“工改工”项目在基本条件、关键材料具备，非关键性材料缺少或存在瑕疵的前提下先行受理并进入审核程序，待材料补正后及时出具办理结果。对通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的审批事项，由申请人作出书面承诺后，可直接作出审批决定，切实提升审批效率，加快工程建设项目开工落地。

六、多管齐下，提供强力保障

（十八）**拓宽招商渠道。**由政府主导搭建鹤山市工业用地改造升级信息发布平台，利用新媒体全天候发布所有工改工项目招商、进展信息，实行全方位公开、各环节开放，创建信息共享、实在高效、公平竞争、利益共享的招商营商环境。

（十九）保障资金来源。工业用地改造升级项目专项奖励资金由市财政部门安排年度财政预算，在市工业用地改造升级专项资金中统筹安排。发挥国资引导和撬动作用，吸引市内外企业、资金等，为工改项目建设提供强大的资本保障。

（二十）强化产业监管。为确保优质产业项目落地，属地镇（街道）要与项目实施主体签订《产业监管协议》并定期审查，明确包括产业准入条件、投产时间、投资强度、产出效率、节能环保和违约责任等内容。对违反法律政策规定或未能按协议约定实施改造的，应依法依规或依约进行处置。构建以经济、产业、规划、会计和法律等专业技术支撑的项目招商评估制度，在工改工项目上平台前通过专业机构对项目收益、产业方向、用地效率、法律事务进行评估，确保项目建设符合我市总体发展要求。

（二十一）加强联合执法。对无合法用地、报建手续的旧厂房，分类采取违法用地查处、闲置土地处置、依法采取罚款或拆除措施等，实行差别化用水用电措施，开展环保、消防专项检查整治等，加大舆论宣传力度，加强城市管理和综合执法、公安、自然资源、住房城乡建设、生态环境、市场监管、税务、应急管理等多部门联合执法力度，形成部门联动、齐抓共管、限时促改的工作机制，推动低效用地实施改造，消除安全隐患，保护人民生命财产安全。对存在安全隐患、未限时整改、造成事故的，将依法严格追究相关土地

权利人的责任。

（二十二）**落实督查考核。**明确镇（街道）是工改工作的责任主体，实行镇（街道）主管负责制。市政府建立对市属各部门单位和各镇（街道）的督查考核体系，明确量化责任、目标和具体考核指标。考核结果作为绩效考核、干部人事编制管理、预算安排、责任追究的依据。

（二十三）本实施意见自印发之日起 30 日后实施，有效期××年。由市人民政府负责解释，具体解释工作由市自然资源局承担。我市有关政策与本实施意见规定不一致的，以本实施意见为准。法律、法规、规章或者上级政策文件另有规定的，从其规定。