

关于《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》的 起草说明

为深入贯彻落实党的十九大精神和省、市有关工作部署，加快推进我市低效工业用地改造升级。我局草拟了《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》（下文简称“实施意见”），现对《实施意见》的起草情况作如下说明：

一、起草背景

（一）贯彻落实省府 71 号文精神要求

2019 年 9 月，省政府出台《广东省人民政府关于深化改革加快推进“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71 号），意见明确提出各地要加大对“工改工”及公益性项目奖补力度。同时对规划调整、成片连片、土地置换、单一主体归宗等内容提出新要求。

（二）促进经济高质量发展的必然要求

目前，我市工业用地普遍存在开发强度较低、产出效益不高、布局分散等利用问题，为进一步盘活低效工业用地，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，以便更好地融入粤港澳大湾区分工与建设，亟需出台《实施意见》引导低效工业用地转型升级，促进工业用地提质增效，实现经济高质量发展。

（三）推动项目顺利实施的现实需求

经过实地调研，我市沙坪街道朗围工业园区、工业城（共和镇）新连村级工业园区、桃源镇长江工业园区、古劳镇三连工业区等区域推动工改工的需求迫切，但都由于没有政策指导，而无从落实。因此，为了满足现实诉求，尽快推进项目落地，《实施意见》的出台迫在眉睫。

二、起草依据

《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》（国土资规〔2015〕5号）、《广东省农村集体经济组织管理规定》（广东省人民政府令第189号）、《广东省降低制造业企业成本支持实体经济发展的若干政策措施（修订版）》（粤府〔2018〕79号）、《关于深入推进“三旧”改造工作的实施意见》（粤国土资规字〔2018〕3号）、《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71号）、《广东省自然资源厅关于明确工业物业产权分割及分割转让不动产登记有关事项的通知》（粤自然资规字〔2019〕3号）、《广东省行政机关规范性文件管理规定》（广东省人民政府令第93号）、《鹤山市重大行政决策程序规定》（鹤府〔2020〕1号）。

三、起草过程

自确定由我局负责组织草拟我市“工改工”政策后，我局随即成立了政策起草小组，启动《实施意见》的研究编制工作。

政策起草小组成立以来，认真研究梳理省、市相关政策以及广州、

佛山、东莞等周边城市的先进经验，同时结合我市实际，对我市沙坪街道、共和镇（工业城）、雅瑶镇以及桃源镇等地进行实地调研，充分了解我市实际需求。期间，我局多次组织召集开展专题研讨会议、班子及相关职能科室内部研讨会议以及相关利益主体意见征询座谈会，对《实施意见》进行充分讨论和审议，并按规定要求拟于2020年4月24日举行听证证会。此外，《实施意见》还书面征求市自然资源局、科工商务局、住房和城乡建设局、发展和改革局、财政局、税务局等市直机关单位和市下辖各镇（街道）人民政府的反馈意见。

在会议讨论和书面征求意见过程中，各方提出了很多好的意见和建议。起草小组认真整理研究了这些意见和建议，并对《实施意见》作出了相应修改和完善。

四、主要解决问题

《实施意见》主要聚焦解决以下六大问题：

（一）“工改工”配套政策有待完善问题

目前，我市相关配套政策未制定完善，如对于社会资本如何参与土地前期整理，如何进行土地置换，如何进行综合开发，单一改造主体如何归宗等，均缺乏具体的操作指引，严重影响了工业改造项目落地及推进，为此《实施意见》初步构建了“1+4”的工改政策体系。

（二）规划引领作用有待加强问题

一是旧厂房地块因不符合土规未能标图入库实施改造的情况普遍，但由于我市用地规模缺乏，导致部分项目土规难以调整；二是产业规划方面，缺乏产业指引，产业引入类型及方向不明确，导致产业

形态较为低端。为此《实施意见》提出允许市内平衡调整土规、复垦指标挂钩交易制度、编制鹤山市工业用地改造升级总体规划，分类实施改造等措施。

（三）利益平衡难度大

一是“工改工”与“工改商住”等不同改造类型之间的收益差异大，导致“工改商住”项目多，而“工改工”项目少；二是“工改工”项目政府让利机制有待明确。为此，《实施意见》提出优化“工改工”项目收益分配，以挂账收储公开出让方式实施的“工改工”项目，土地出让金扣除计提部分后，可全额返还原权属人。

（四）历史遗留问题复杂

一是大部分工业用地或多或少存在违法用地、违章建筑等历史遗留问题需要解决；二是部分旧厂房（原工业用地）用地存在土地规模“挂起”问题；三是部分旧厂房用地无不动产权证，未办理征地手续或完善建设用地手续，手续不完整。上述情形均给我市工改项目推进造成了较大阻碍。为此，《实施意见》提出加快完善历史用地手续处理机制。

（五）工改工动力不足问题

一是“工改工”项目改造成本高，投资回报周期长，市场主体参与改造积极性不高；二是“工改工”项目奖励扶持措施力度小，对社会资本的吸引力弱。为此，《实施意见》提出从税收地方留成返还、建设工业厂房奖励等方面细化奖励措施，同时从允许综合开发、产权分割、税费减免、降低企业用地成本等方面充分释放政策红利，保障

改造主体收益。

（六）项目审批效率不高问题

一是市层面自然资源、环保、住建、发改等各职能部门审批流程未能有效整合，缺乏联动审批机制；二是相关审批事项程序复杂、速度慢、审批周期长。为此，《实施意见》提出构建并联审批、“容缺受理”及“承若制”信任审批制度，简化审批流程，提高审批效率。

五、意见框架及亮点

《实施意见》共分为政府统筹、利益分配、财税政策、土地权能、简政放权以及保障机制 6 大部分，包含 23 条条款内容。主要有以下 9 大核心亮点：

（一）突出规划引领，明确园区发展方向

一方面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，始终做到规划先行，以规划指导项目改造建设，通过规划引导各类产业向产业集聚区汇集发展，改造碎片化的产业发展形态。另一方面结合规划产业发展定位，按照“一镇一品（产业）”或“一镇多品（产业）”的原则明确改造园区产业发展方向。

（二）加大财税扶持力度，激发改造动力

一方面允许“工改工”项目的土地出让收入在扣除应计提部分后，全额返还给原土地权属人，提高原权属人参与改造的积极性。另一方面细化工改工项目的奖励扶持措施，对工业厂房建设面积进行扶持，给予 10 万元/亩或者 15 万元/亩的资金奖励（奖励面积按项目总用地面积进行计算）。同时从税收返还、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。

（三）允许单一改造主体归宗视同政府收储，降低企业用地成本

对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的单一改造主体归宗改造项目，在完善用地手续、税费征收等方面，视同政府土地收储办理，大幅降低包括税费、时间等土地整理的成本。

（四）鼓励综合开发，提高用地效率

一方面对于成片连片改造的“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，改造面积达 200 亩以上的，允许其按不超过项目总用地面积 7%用于商服开发；另一方面改造后属于新型产业用地（M0）的，允许其配建不超过项目总计容建筑面积 30%的配套设施。

（五）允许通过市内平衡调整土地利用总体规划，深挖建设用地规模

针对目前鹤山市大多数工业改造提升项目土规不符问题，《实施意见》突破省重点项目、特定零星土地等方可调整土规的政策制约，提出对于成片连片改造的“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，解决部分改造项目土地“挂起”问题。

（六）探索构建复垦指标挂钩交易制度，缓解指标供不应求

《实施意见》提出允许纳入拆旧复垦范围内的工业用地复垦形成的指标用于安排城镇建设用地，或按规定在市内交易，有偿转让给本

市其他“三旧”改造项目使用。既提高了市场主体参与拆旧复垦的积极性，又切实推进了国土空间生态修复。

（七）支持集体建设用地统租统管，释放农村土地资源活力

为进一步提高村（居）集体参与工业用地改造升级的积极性，保障村（居）集体利益，《实施意见》提出对于集体性质的工业用地升级改造，鼓励在不改变集体土地所有权的前提下，经过村集体成员大会或者成员会议表决通过后，将一定期限内的土地使用权以流转形式交由国资及其他企业统一规划、统一开发，项目收益与集体协商分配。

（八）完善历史用地遗留问题解决机制

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。

（九）优化审批流程，提高审批效率

一方面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；另一方面遴选部分镇街试点探索“容缺受理”及“承诺制”信任审批制度，允许“工改工”项目书面承诺后，边推进边办理相关手续，切实加快工程建设项目开工落地。