关于推进“工改工”促进产业高质量发展的实施意见

为深入贯彻习近平总书记视察广东、视察汕头重要讲话和重要指示批示精神，落实我市“工业立市、产业强市”部署，优化城市产业布局，大力推进“工改工”，保障产业发展空间，提高用地效率，为加快实现汕头在新时代经济特区建设中迎头赶上提供支持，根据《广东省人民政府办公厅印发关于深化工业用地市场化配置改革若干措施的通知》、《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》等文件精神，结合本市实际，提出如下实施意见。

一、适用范围

“工改工”（工业改工业）是指依据国土空间规划保留现状工业、仓储、物流用地（下称工业产业用地）性质进行升级改造，除生产工艺、现状改造、地块形态有特殊要求的项目外，改造后容积率原则上应不低于 3.5。

二、工作目标

各区在 2022 年实施 1000 亩以上的“工改工”示范项目，高新区、综保区（下称功能区）实施 100 亩以上示范项目，全市五年内形成 5 万亩以上的新型工业园区，推动产业转型升级、

集聚发展，提高土地利用效率，提升城乡景观面貌。

（一）推进国有低效工业用地升级改造

各区（功能区）结合本地产业发展，根据集约节约用地的要求和标准，按《汕头市促进低效产业用地再利用实施意见》（汕府〔2018〕133号），全面深入开展国有低效工业用地清查和认定，叠加运用“三旧”改造等政策，促进产业转型升级和国有工业用地再开发与升级改造，释放产业发展新动能、新空间。

（二）实施村镇工业集聚区升级改造

对属于农村集体经济组织，现状为工业产业用地的村镇工业集聚区，分批次有步骤进行整治提升，解决村镇工业园区布局分散、形态破旧、隐患突出、效益低下等问题，改造建设为高质量发展集聚区。

三、工作原则

（一）规划引领，综合施策

以国土空间规划为依据，以产业发展规划为指引，有效整合规划、土地、产业、环境保护、安全生产、财政、税收等政策，强化产业用地资源保障，促进用地升级改造、产业转型升级。

（二）健全机制，分类实施

健全政府统筹、部门协同、市场运作、公众参与的改造机制，坚持利益激励与倒逼促改相结合，鼓励市场主体以多种形

式参与，政府与市场双向发力持续推进“工改工”。

四、工作任务

（一）划定工业用地控制线

加强工业用地管控，在全市划定不少于 160 平方公里工业控制线，“工改工”项目重点在工业控制线范围内开展，严格按照规划实施建设，除公共利益需要外，禁止调整为其它用途。

工业用地控制线外且面积达到 20 亩的现状工业产业用地，不涉及规划控制的道路、公用和公共服务设施用地，需要实施“工改工”但不符合控制性详细规划的，应开展专题论证形成论证报告，报自然资源部门按程序执行。

控制性详细规划为住宅性质的现状国有工业产业用地，实施“三旧”改造的，原则上由政府收购、储备，并通过招拍挂公开出让。（市、区政府已经审批的改造方案以及年度改造计划尚未失效的项目除外）

（二）明确利用目标和计划

各区（功能区）应核实各宗用地的产值、税收、投资额、建设进度等情况，提出工业用地再利用目标，按照“改造提升一批”、“功能转换一批”、“淘汰关停一批”等路径整体谋划，科学制定计划。

（三）大力培育示范园区

各区（功能区）应以主导产业或特色产业龙头企业、产业

联盟为主体创建品牌园区。支持升级改造后规模较大、产业发展较好的集聚区申请认定省产业园或就近纳入省产业园管理。

五、工作机制

市政府成立“工改工”工作领导小组，市主要领导任组长，相关部门为成员，负责全市“工改工”组织领导工作。抽调人员设立领导小组办公室，负责日常工作协调落实。分工如下：

（一）各区（功能区）为第一责任主体，负责“工改工”具体推进落实，成立专项工作小组，强化履约监管，实行项目全周期管理，每月向市领导小组办公室报送工作进展。

（二）发改部门负责制定“工改工”的产业指导目录，提供产业政策指导，制定产业发展规划。

（三）工信部门负责制定“工改工”的园区发展规划、企业准入标准、制定包括标准厂房在内的奖补措施。

（四）住建部门负责按规定落实“工改工”项目施工质量安全监管等工作。

（五）自然资源部门负责制定“工改工”实施意见，划定全市工业用地控制线，开展“工改工”涉及的城乡规划编制，制定自然资源有关政策与措施指引，指导督促各区（功能区）开展改造工作，定期向领导小组报告工作进展情况。

（六）司法行政部门负责对“工改工”实施意见及其配套政策进行法律审查。

(七) 税务部门负责制定和落实“工改工”、村镇工业集聚区升级改造税收优惠政策。

(八) 财政部门负责落实“工改工”财政奖补资金。

(九) 生态部门、应急部门负责推进村镇工业集聚区环境保护、安全生产高标准“双达标”。

(十) 国资部门负责引导国有企业盘活存量土地实施“工改工”，积极参与土地整理、产业园区升级改造、标准厂房建设等工作。

(十一) 农业农村部门负责指导各区（功能区）落实农村集体经济组织对其所有的厂房依法依规开展公开租赁工作。

(十二) 投资促进部门负责统筹协调“工改工”项目招商引资。

(十三) 市区县两级土地储备机构按现行土地管理体制负责土地收储相关工作。

(十四) 文化广电旅游体育部门负责落实“工改工”过程中文物保护相关工作。

(十五) 自然资源、城管、住建、生态环境、应急管理、市场监管、税务、消防等部门加强联合执法力度，杜绝非法经营空间。

六、财政奖励与税收优惠

(一) 资金奖励措施

市分别给予各区两期共 1000 万元作为“工改工”启动资金，其中第一期发放 500 万元，第二期视工作绩效再予发放。

拆除重建类“工改工”项目，拆除完成后由市给予各区（功能区）资金奖励，第一年（2022 年 1 月 1 日至 2022 年 10 月 31 日）年度拆除面积达到 300 亩的，每亩奖励 10 万元；年度拆除面积为 300—500 亩，多于 300 亩的部分每亩奖励 15 万元；年度拆除面积为 500—1000 亩，多于 500 亩的部分每亩奖励 18 万元；年度拆除面积为 1000 亩以上，多于 1000 亩的部分每亩奖励 20 万元。

奖补资金原则上每四个月可结算一次，也可按年度（每年 10 月 31 日作为结算日）由区财政与市财政按实际完成量结算。奖励金额标准逐年递减一万元，递减最高不超过 5 万元，各档奖补参照此执行。

村镇工业集聚区升级改造以政府挂账收储方式实施的，土地公开交易出让收入扣除应计提上缴部分后可全额补偿村集体。引进重大产业项目、建设特色产业园区的，按照“一事一议”原则研究给予扶持。

工信部门牵头发改、自然资源、财政、金融、投资促进、税务等部门研究提出支持“工改工”的奖补扶持政策措施。

鼓励各区（功能区）从引进企业扶持、投产建设扶持、园区运营扶持等方面对符合条件要求的项目给予进一步的财政资

金奖励，具体奖励标准细则由各区（功能区）另行制定。

（二）落实税收优惠

多个权利主体通过以房地产作价入股、签订拆迁补偿协议、联营（法人型联营等）、收购归宗等方式，将“三旧”改造项目相关权益转移到单一主体并实施改造的，视同政府收储土地方式享受税费减免。改造主体可凭县级（含县级）以上人民政府通过政府会议纪要、“三旧”改造批复或其他文件证明上述操作属于政府征收（收回）房产、土地并出让的行为，按规定办理相关税费减免。

七、用地政策

（一）放宽准入门槛

2009年12月31日前已建设使用，规划用途为工业，且确需实施升级改造的现状工业用地，可按规定纳入“三旧”改造标图建库范围，不受上盖物占地比例限制。上述用地无合法用地手续的，可按政策完善用地手续，同时在土地有偿使用合同中明确约定将工业用地改变为其他经营性用途的，由政府无偿收回土地使用权。

（二）完善用地手续

1.完善历史用地手续

2009年12月31日前，企业或个人与村集体签订土地补偿协议（含征地、购买、出租、转让等）的，可由企业或个人作

为主体，经村集体依法表决同意，可按照“三旧”改造政策实施“工改工”。

土地保留集体所有性质的，由村集体以协议方式将集体建设用地出让、出租给企业或个人；土地转为国有性质的，由政府以协议方式将国有建设用地出让、出租给企业或个人；企业或个人已按购买、转让协议约定付清补偿款且不低于同期征地补偿标准的，视同签订征地补偿协议。

2.完善历史用地处理机制

对纳入“三旧”改造标图建库范围内尚没有完善用地手续的历史集体用地（含历史上已作出行政处罚），按用地发生时的法律政策规定落实罚款处理后，可按现状建设用地地类完善历史用地手续。

（三）完善不动产权登记手续

对于2009年12月31日前建成且符合国土空间总体规划可保留的历史既有工业厂房，涉及完善不动产权登记手续的，按照《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）办理。

（四）延长使用年限

“工改工”项目国有建设用地原始出让年限不足50年的，土地使用权人可于期限届满前申请续期补足至50年，经区政府、功能区管委会批准后以协议方式办理，并按规定补交土地价款。

属于“三旧”改造的，土地使用年限可按规定重新起算。

在清查摸底的基础上探索制定政策，支持土地使用期限届满的工业用地实施“工改工”。

（五）支持提容增效

工业用地提高容积率，不需补交地价款。项目宗地内允许配建不超过总计容建筑面积 20%的生产服务、行政办公、生活服务配套设施，不需补缴地价款。

（六）支持配建保障性租赁住房

经市政府同意，在确保安全的前提下，可将产业园区中工业项目配套建设行政办公及生活服务设施的用地，用于建设宿舍型保障性租赁住房，严禁建设成套商品住宅。

对闲置和低效利用的厂房、仓储存量房屋，经市政府同意，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许改建为保障性租赁住房；用作保障性租赁住房期间，不变更土地使用性质，不补缴土地价款。

（七）支持土地置换

需易地搬迁的“工改工”项目，可以协议方式为原土地使用权人重新安排价值相当的工业用地用于工业项目建设，原用地由政府收回。

（八）支持土地分割

已实施动工但因项目资金、预期效益等原因停止开发建设

的工业用地，经区政府、功能区管委会批准，允许企业将未建土地实施一次分割转让或整体转让。

分割转让的宗地，分割后单宗用地的面积不得少于 15 亩，且非生产性用房占比应符合要求，原权利人自留用地面积比例不得少于 40%，行政办公及生活服务设施及其土地不得单独分割转让。

土地转让后应在 1 年内开工建设。土地转让时，买受人应与园区管理机构或街道办事处签订项目投资发展监管协议，对开发建设期限、投资强度、容积率等各项指标及相关违约责任进行约定，并作为土地转让合同的附件。

涉及因企业原因造成土地闲置的，应在分割前按规定缴交土地闲置费。

（九）支持物业分割、分割转让

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（下称工业物业产权），申请人要求办理工业物业（项目配套设施已同步建成）分割登记的，可按幢、层分割为可以独立使用且权属界线封闭的空间办理不动产登记。

工业物业项目范围内的办公、生活服务等非生产性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。

分割转让后原权利人自留的工业或仓储功能的建筑面积占分割转让前工业或仓储功能确权登记的建筑面积比例不得低于40%，不得再扩建非生产性用房。受让后的工业物业产权自完成转移（分割转让）不动产登记之日起5年内不得再次转让。标准厂房的分割转让可不受本条限制。

（十）支持分期、分幢登记

项目按照建设工程规划许可进行分期或分幢建成的厂房，并已通过消防验收、竣工验收备案的，允许项目先按分期或分幢办理不动产权登记。待宗地范围内的工业物业按建设工程规划许可内容全部建成，并取得竣工验收备案手续后，给予办理宗地内所有物业不动产权登记。同一建设周期的建设内容应当包括相应的配套设施。

（十一）支持标准厂房预售

国有建设用地上标准厂房可参照商品房开展预售，根据《汕头经济特区商品房销售条例》规定的条件申办商品房（一手房）预售许可和现售备案。在建成后由建设单位按照《不动产登记暂行条例》和《不动产登记暂行条例实施细则》的规定办理不动产首次登记，再由建设单位和购房企业办理不动产转移登记（即分户登记），为购房企业核发不动产权证。

（十二）支持微改造

鼓励业主在保留原建筑物主体的基础上，旧厂房采取改建扩建加建、局部拆建、完善公建配套设施等方式实施微改造。

符合土地政策和国土空间详细规划，符合“三旧”政策要求、消防和房屋安全要求，原则上实施改造的总建筑面积占原有总建筑面积的比例不低于5%，且改造工程概算不少于100万元（不含土地出让金），微改造后的产出效率、产值能耗、税收等应当达到预定指标（有关指标要求由各区人民政府、各功能区管委会制定），除生产工艺、改造条件、地块形态有特殊要求的项目外，改造后容积率原则上应不低于3.5。项目改造方案由各区人民政府、各功能区管委会审定后，可完善规划、用地、消防、施工等手续。

（十三）支持连片改造

在符合规划、权属清晰、双方自愿、价值相当，且有连片改造需要的前提下，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。对于纳入“三旧”改造范围、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，进行统一规划、统一改造。

对于市场主导的“工改工”拆除重建类改造项目，市场主体已征得规定比例的原权利主体同意，但项目仍难以推进，可申请将项目转为由政府主导的方式推进，市、区县政府可在现

有工作基础上继续推进土地、房产征收（收回）工作，可对经核定的市场主体前期投入费用予以合理补偿。“工改工”项目，多数原权利主体同意改造，少数原权利主体不同意改造的，可积极探索政府裁决和司法裁判。

“工改工”项目采取产权补偿方式的，补偿给原权利人的工业用房或产业用房、配套用房可按原有合法建筑面积的 1 至 1.3 倍核算；采取货币补偿方式的，可参照我市及各区国有土地上房屋征收补偿有关规定执行。

允许同一企业把相邻的多个工业地块归宗，配套用房集中设置、整体核算占比。

八、简化审批

（一）优化审批程序

金平区、龙湖区范围内不涉及完善用地手续的项目，改造方案委托区政府、功能区管委会审批，报市“三旧”办备案。没有编制“三旧”改造专项规划的，应当符合国土空间详细规划。“三旧”改造年度实施计划、改造方案可合并审批。

项目涉及的超标“三地”，委托区政府、功能区管委会审批，可纳入改造方案一并审批。涉及完善集体建设用地手续并转为国有建设用地的，可将项目改造方案以及完善集体建设用地手续材料、转为国有建设用地材料一并报区政府、功能区管委会审核同意后报市政府审批。

企业利用现有合法工业用地改建、加建、拆除重建的，符合国土空间规划及政策要求的可直接申办《建设工程规划许可证》。

推行区域评估制度，对纳入改造计划的村镇工业集聚区、成片连片改造片区，各区应组织开展区域评估。对已完成区域评估的项目，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。

（二）精简报建环节

不改变建筑面积、总高度、层数、外立面，不影响建筑安全的装饰装修、维修整治工程；在原有用地红线范围内新建不增加建筑面积的围墙、布局地面停车设施和机械式立体停车设施、公厕、垃圾站等。以上情形免于办理建设工程规划许可。

（三）实行信任审批

在“工改工”项目实行“容缺受理”及“承诺制”信任审批制度，允许在基本条件、关键材料具备，非关键性材料缺少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，可以直接作出审批决定，以提升审批效率，加快“工改工”项

目开工落地。

九、保障措施

（一）加强执法管控

各区（功能区）应加强对工业用地的管理，建立日常的监管巡查机制，大力惩处非法改变用途。坚持文明执法与严格执法相结合，形成整治“两违”、淘汰落后产能的高压态势，在平稳有序中推进改造。

（二）加强环境整治

严格落实生态环境相关法律法规要求，健全“散乱污”场所清理整治长效机制，严格整治要求，对涉非法用地的场所关停取缔，对污染防治设施配套不到位及不符合安全生产条件、存在重大安全和环境污染隐患的企业实行限期整改，对未达到整改要求的依法关闭退出。

（三）保护历史文化

涉及具有历史文化保护价值的工业遗址、厂房等，不能随意迁移拆除；禁止迁移、砍伐古树名木，严格审批树木砍伐、迁移。涉及不可移动文物、历史建筑、历史文化街区等历史文化资源保护的，须依法履行相应审批和备案程序。

（四）严格项目监管

各区（功能区）要对“工改工”项目加强监管，项目批准后，改造主体必须与区政府或功能区管委会签订项目监管协议，

明确开工期限、投产时间、投资强度、产值税收、节能环保、项目退出机制、违约处置措施等具体监管要求。对核定期内无法履行项目监管协议要求的土地使用权人，由各区（功能区）依规依约进行处置。

（五）加强督查考核

建立对各区（功能区）的督查考核机制，明确量化责任、目标和具体考核指标。考核结果纳入各区（功能区）年度考核指标，并作为绩效考核、预算安排的依据。

本意见自 2022 年 1 月 28 日起施行，有效期至 2025 年 1 月 28 日止。有效期届满，经评估认为需要继续施行的，根据评估情况重新修订。