

莆田市人民政府文件

莆政规〔2024〕4号

莆田市人民政府关于进一步盘活低效工业 用地促进绿色高质量发展的通知

各县（区）人民政府（管委会），市直有关单位：

为贯彻落实最严格的节约集约用地制度，推动低效工业用地再开发，盘活利用存量土地，提高土地利用效率，促进绿色高质量发展，根据《节约集约利用土地规定》（国土资源部61号令）、《福建省人民政府关于进一步推进工业用地提质增效促进工业经济高质量发展的通知》（闽政〔2022〕19号）等有关精神，结合我市实际，现通知如下：

一、适用范围

全市范围内存量工业用地，特别是开发区（产业园区）及重点产业发展区内的存量工业用地。现状为闲置土地的，按《闲置土地处置办法》（国土资源部 53 号令）有关规定处置。对位于已公布的征迁范围或明确以收储方式整体改造、相关规划等明确不宜建设的，不得申请改造。

二、认定标准

符合以下情形之一的，经评估审核为低效用地：

（一）因企业自身原因，超过约定竣工期限 2 年以上未竣工投产；或企业已部分投产，但已开发土地或建筑面积未达应开发土地或建筑面积 50%以上的；

（二）企业处于停产状态的；

（三）产业业态为国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业，或与所在片区产业规划导向不符的；

（四）不符合安全生产和环保要求的；

（五）经县级政府调查认为布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧等情形的。

县级政府可根据辖区实际情况进行适当调整，对列入保障特殊群体就业、保障基本民生物资供应等具有重要社会意义的重点企业，设置低效豁免白名单，可不纳入低效工业用地统计范围。

三、认定流程

县级政府作为辖区低效工业用地认定的责任主体，组织工业园区管理机构牵头开展工业园区项目调查摸底工作，并对低效工

业用地进行评估认定（也可委托第三方机构进行评估）后向社会公布。同时，要落图建库，并报送市自然资源局、工信局备案，统筹纳入市自然资源一体化信息平台和市园区发展一张图管理。

经公布的低效工业用地主体，应在公布之日起3个月内，向项目所在地的园区管理机构提出处置方案，明确再开发利用方式，由园区管理机构审核，并根据改造类型报有审批权限的政府批准后组织实施，且须在公布之日起2年内按照经批准的处置方案实施，若在2年内无法实施，由政府协议收回。政府协议收回的，土地收回价格原则上不得高于上一年度区域内工业用地平均出让价格，建筑物价格按重置成本结合成新核定。合同另有约定的，按约定履行或报政府批准变更合同条款；合同涉及优惠地价的，应先补足原合同优惠地价。

四、改造类型

（一）土地用途变更。在符合规划、安全、环境保护要求的前提下，鼓励产业园区集中建设住宿餐饮、商务金融、设备维修检测、保障性租赁住房等配套服务设施，实行共享共用。对以出让方式取得的工业仓储等存量土地和现状建筑改变用途作为园区的商业办公、住宿餐饮等配套生活设施用地（经营性商品住宅除外），应符合园区整合提升规划和控制性详细规划（以下简称“控规”），并根据变更后的土地用途，按照现行国家技术规范要求对安全、公共消防情况进行区域整体评估。土地使用权人按重新下达的规划条件进行评估，缴纳土地出让差价款后，依法给予变更

土地用途，自持经营或合作经营，产权不能分割登记。

（二）临时功能变更。允许原址转型升级改造，对利用原有工业仓储等存量土地和现状建筑兴办信息服务、研发设计、创意文化等新兴产业，以及省、市鼓励发展的生产性或高科技服务业和园区配套的教育、医疗、文化等公共服务设施，在确保用地及现有建筑符合国家消防技术规范规定的情形下，改功能、不改用途。该类项目经县级政府批准，可继续按原用途使用，过渡期为5年。过渡期满后，自然资源部门明确项目的规划用途，报有权政府依法批准后，土地使用权人应当按新的规划用途完善用地手续，补缴土地出让金，办理不动产登记。

（三）产业类型变更。允许低效工业项目实行“工改工”。按规划审批剩余20亩及以上空闲未建的土地，其权利人可向所在园区管理机构申请，经县级政府批准，通过土地二级市场对剩余空闲未建的土地进行转让，鼓励用于建设标准厂房、创新创业场所或政府嫁接引进的新兴产业。经县级政府批准建设标准厂房的，可按工业用地（标准厂房）下达规划条件，补缴土地出让金（根据所在地工业基准地价的1.5倍进行修正评估）后，变更产业类型、签订变更合同。标准厂房用地容积率原则上不低于2.0，非特种工艺要求厂房不低于4层。现场消防安全评估符合要求的，可按幢、按层等固定界限为基本单元进行分割转让，开发企业自持比例不低于计容面积的30%。项目配建的行政办公及生活服务设施可按比例随产业用房进行分割转让，并与产业用房办理整体产权。

五、鼓励措施

（一）鼓励工业企业提容增效。鼓励低效用地企业在符合规划、消防、安全、不改变土地用途的前提下，经自然资源等相关部门批准，允许企业通过厂房加层改造、改扩建或拆旧建新等方式提高容积率，扩大生产性用房面积，实现提容增效。通过改造而增加的建筑面积，在同步更新建筑消防设施，确保符合现行国家消防技术规范后，不再增收土地价款。对企业改造后增加的厂房，政府部门积极协助用地企业扩产增能或发展新的产业项目，也可帮助其对外租赁招商，引入其他项目。

（二）鼓励地块连片开发改造。支持国有企业、社会资本、土地原权利人等通过土地收购、入股、联营、转让等方式，对产业园区内布局分散的低效工业用地开展集中连片开发改造。对改造规模在 45 亩及以上项目的行政办公、生活服务等配套设施，在整体规划下可跨宗地集中设置并整体计算配建指标。低效工业用地再开发扩建涉及边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的零星土地的，可一并进行改造开发，经县级政府批准，可以协议出让方式供地，但单宗零星土地面积原则上不超过 3 亩，且累计土地面积不超过并宗后总用地面积的 10%。

（三）鼓励混合产业融合发展。允许改造项目建设包含设计、研发等研发用途的新型产业用房，实现工业生产与科技研发服务融合发展。强化产业综合体用地（M0）的规划引导，鼓励单一用地性质的混合使用，对以厂房和研发用房为主要用途，可兼容创

意、设计、中试、检测等功能，兼顾商业办公及生活服务设施的产业综合体，在符合用地规划、建筑消防安全要求下，促进土地用途混合利用和建筑复合使用。混合产业用地出让底价应根据政府产业政策和专业评估结果综合确定。混合产业用地项目应以整宗地办理不动产登记，按不同建筑功能分别登记，宗地及地上建筑物不得分割登记、分割转让。

（四）鼓励地下空间合理开发利用。在符合国土空间规划、满足建筑物（构筑物）安全和消防安全、城市防洪安全等前提下，鼓励企业利用自有工业用地地下空间开发建设停车场（库）、物流仓储和人防与避灾等设施。地下空间建设用地使用权经办理相关手续后，可采用协议方式出让，不再补缴土地价款，并依法办理相关手续及申请地下空间建设使用权证，地下空间产权确权登记后可抵押融资，但不得单独转让。

（五）鼓励企业退出节余土地。土地使用权人无法实施自主再开发的，可向政府申请土地收储并依法获得合理补偿，退出后的土地按规划要求重新安排使用。

六、改造模式

（一）政府委托开发。由县级政府委托市场主体通过土地收购等方式取得低效工业土地使用权，按要求开展通用厂房建设、招商运营等工作。

（二）企业自行改造。土地权利人可按照新的片区产业规划导向，进行厂房新建、改建、扩建等“工改工”提升改造。对于

有意向但无能力独自开展再开发改造的土地权利人，由县级政府引导、帮助其通过开展联营等形式招引优质企业共同开展再开发改造以及招商、产业运营等工作。

（三）企业收购改造。高效用地企业可通过产权过户等方式取得低效用地企业的土地使用权，并依据片区产业规划导向进行再开发改造、引入新产业新业态。

（四）企业定制改造。改造主体可提前联合招引企业和产业运营商，结合入驻企业对工业厂房的层高、宽度、承重等个性化需求，对改造后的工业生产用房和配套用房及公共安全设施实施定制建设，实现工艺设计与建筑设计同步、建筑施工与设备安装同步、建筑安全与消防安全同步、工程竣工与投产达效同步，缩短企业进驻时间。

七、审批流程

（一）“工改商”类型审批。严格准入把关，在符合园区整合提升规划及控规的前提下，利用工业仓储用地及其他现状建筑改变用途作为商务办公、住宿餐饮等园区配套服务设施（经营性商品住宅除外），由区政府（管委会）提出改造方案，经市自然资源局审核后报市政府常务会议研究（仙游县自行研究）。对控规未覆盖的区域，在符合国土空间总体规划的前提下，由属地政府先组织编制地块控规并按程序报批，自然资源部门按新规划用途依法办理用地变更有关手续，土地使用权人补缴土地出让金，并办理不动产变更登记。“工改商”后的建筑，其土地使用者应按规定

向属地住建部门、消防救援机构申报办理相关手续。

（二）“工改工”类型审批。一是按现状建筑进行临时功能（过渡期 5 年）改造为园区公共服务设施（如教育、医疗、文化等公共服务设施）、新兴产业及省、市鼓励发展的生产性或高科技服务业的，由项目业主将改造方案报所属县级政府，以县级部门联审纪要及联合审批方式作为临时改变使用功能的依据。拟改变的项目必须是已取得不动产权证，并经第三方评估，建筑使用功能符合房屋结构、质量、消防等安全要求，涉及改建的应按规定办理相关手续。二是涉及利用现有土地新建或拆除重建的，由属地政府编制地块控规并按程序报批后，县级政府相关部门根据联审纪要及经图审合格的施工图设计文件等，按规定办理建设工程规划许可、施工许可、消防、竣工验收等手续。过渡期内，可暂不办理土地用途变更手续；过渡期满，符合有关规定的，可以协议方式依法办理土地用途变更等相关手续。

（三）延长土地使用年限审批。为统一连片改造片区内涉及多宗地块项目的使用年限，允许改造主体通过补缴土地出让金的方式延长土地使用年限。改造项目为国有出让土地的，可按市场评估价补缴土地出让金，按行业类别实行弹性出让年限，其中并宗后总用地面积不变且出让年期按照最低剩余年限确定的，可不补缴土地出让金。改造项目为国有划拨用地的，可按市场评估价与原土地权益价的差价补缴土地出让金，土地出让年限从批准之日起算。上述延长土地使用年限最高不得超过 30 年。

八、工作保障

（一）强化组织领导。建立盘活低效工业用地工作局际联席会议机制，统筹协调全市低效工业用地再开发工作，局际联席会议由市自然资源局、工信局主要负责同志任召集人，下设办公室，可与市“亩均办”统筹合署管理，负责日常工作及综合协调。县级政府相应成立联席会议及办公室，加强沟通，齐抓共管，确保低效工业用地再开发工作规范有序推进。

（二）明确部门职责。盘活低效工业用地再开发实行属地负责、部门协同的操作原则。县级政府是本辖区低效工业用地再开发的责任主体，包括：委托技术单位开展低效工业用地摸底调查、上图入库及相关规范的编制，按照“突出重点、先易后难、分步推进”的原则，筛选试点项目，编制改造策划和实施方案，推进项目实施，承担改造成本、落实好相关资金扶持政策等。低效工业用地再开发工作资金列入项目所在县（区）政府（管委会）财政预算，市直有关部门应根据自身职责，主动靠前服务，认真履职，做好协同配合工作。

（三）强化全程监管。县级政府要制定低效工业用地再开发工作的民主决策、信息公开、全程监管等配套工作制度。对新建、改造和增容的工业项目，要与园区管理机构签订履约监管协议，明确开竣工时间、投产达产时间、投资强度、亩均税收、退出机制等指标内容和监管要求，按期完成开发建设，否则依约处置，直至收回土地。完善土地用途变更、整合、置换等政策，支持不

同产业用地类型按程序合理转换，推动存量工业用地复合改造。优化产业用地不动产登记业务流程，推行交地即交证，促进项目尽快开工。

（四）实行差别化配置。市局际联席会议办公室应开展低效工业用地再开发政策研究，通过土地、税收、财政、金融等多重手段，形成“正向激励+反向倒逼”的创新机制，激发市场主体的积极性。同时，县级政府要牵头组织发改、工信、自然资源、生态环境、电力、水务等部门，对被评估认定为低效的工业用地权利人，在用地、用能、环保等方面实行差别化配置，对擅自改变用途，依法严格处理，直至无偿收回。在用地方面，低效用地未处置前，原则上不得再新供工业用地；在用能、环保等方面，由县级政府结合实际依法适当提高企业相关计费和征收标准。

（五）严格考核管理。市政府将对各县（区）政府（管委会）盘活利用低效用地情况纳入年度绩效考核目标范围。强化落实建设用地“增存挂钩”机制，严格实行计划指标配置与存量低效用地盘活相挂钩，按“先存量、后增量”原则，优先盘活处置批而未供和闲置土地，倒逼盘活存量低效用地。同时，严格把控工业用地供应规模，对用地面积大于300亩的重大产业项目，应一次性规划预留，报市政府同意后，按照建设进度分期供地；对用地面积大于100亩小于300亩的工业项目，应事先报送市发改、工信等备案审批部门审查项目准入，市自然资源局审查节约集约用地标准。

本通知自印发之日起施行，有效期五年。

莆田市人民政府

2024 年 3 月 14 日

（此件主动公开）

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

莆田市人民政府办公室

2024 年 3 月 15 日印发
