

中府规字〔2022〕4号

中山市人民政府文件

中府〔2022〕11号

中山市人民政府关于印发促进村镇低效工业园 改造升级若干措施的通知

火炬开发区管委会，翠亨新区管委会，各镇政府、街道办事处，
市各有关单位：

现将《关于促进村镇低效工业园改造升级的若干措施》印发
给你们，请认真贯彻执行。

中山市人民政府

2022年1月30日

关于促进村镇低效工业园改造升级的若干措施

为全面加快村集体连片低效工业用地和市、镇（街）属企业用地改造升级，统筹促进其他土地权利人的低效用地再开发，根据有关法律法规和省“三旧”改造等政策，结合《中山市城市更新管理办法》《中山市旧厂房升级改造实施细则》等规定，提出若干补充措施如下。

一、坚持问题导向，力促松绑提速

（一）优化规划管理。

对用地不符合现行土地利用总体规划但我市国土空间总体规划（2020-2035）安排建设用地规模的项目，改造方案经市土地管理委员会审议同意的，享受我市政策优惠；需完善历史用地手续的，按规定优先安排建设用地规模。对用地纳入我市城市更新（“三旧”改造）专项规划（2020-2035）城市更新范围的，视同符合我市“三旧”改造专项规划。改造项目用地有关建筑限高、容积率上限等指标按照我市城市规划技术标准与准则确定。

（二）允许单个地块规划条件论证。

“工改工”宗地改造项目，参照《关于支持优质工业项目落实放管服的若干政策措施》程序和支持政策，办理工业用地控制指标调整、规划条件论证、改造方案报批、建设工程规划许可和规划条件核实等业务。对住宅、商服用地改造为工业用途的，参

照开展规划条件论证后办理改变土地用途手续、改造方案报批以及相关规划业务。

（三）合并编审单元计划、单元规划。

连片改造的片区策划，由区管委会、镇政府、街道办事处（简称“镇街政府”）结合改造意愿摸查和基础数据调查，组织编制单元规划、公示，由市城市更新局组织专家和部门评审，经报市国土空间规划委员会审议、市政府审批后组织实施，不另行编报单元计划。连片改造的片区策划方案批准前，允许策划范围内、用地面积达到30亩以上（含本数，下同）的单个项目，按照控制性详细规划或者开展规划条件论证后编制改造方案，经批准后实施。片区策划的范围由镇街政府结合本辖区工业用地连片程度自行确定。

（四）简化片区统筹规划。

连片改造的片区统筹规划仅论证道路交通、市政基础设施专项内容，但涉及安全隐患、地质灾害易发区域、生态环境影响、预判存在重大社会矛盾的片区，应当开展专题评估。

（五）提高“工改工”宗地改造审批效率。

对不涉及完善用地手续的“工改工”宗地改造项目，由镇街政府直接按照控制性详细规划组织编制改造方案，组织市级部门评审，并按照市政府的委托，审批改造方案后组织实施，报市城市更新局备案。改造方案批复有效期，原则不超过1年。

（六）明确“工改其他”宗地改造项目实施路径。

在市工业用地一级保护线范围外、符合规划的“工改住”、“工改商”等“工改其他”宗地改造项目，由镇街政府组织编制改造方案，组织市级部门评审，经报市土地管理委员会审议、市政府审批后实施。

二、强化激励措施，激发改造动力

（七）加大政府收储整备力度。

1. 支持收储整备土地。支持镇街政府申请发行专项债券，市、镇（街）属企业合作等方式筹措资金，申请征收村集体土地，或者收回（收储或挂账收储）村集体自愿将集体建设用地转为国有的用地，以及产权人没有改造能力或者没有改造意愿的低效国有用地，再通过公开出让方式引进优质产业项目，自筹措取得资金之日起，至项目竣工验收（综合验收备案）期间，前3年内所产生的资金利息给予全额扶持；不足3年的，据实给予扶持。该产业项目竣工验收（综合验收备案）第二年（按自然年度）起，所产生对我市的地方经济贡献，较改造前的增量，全额扶持镇街，连续扶持5年。市设立土地整备专项资金，对重点项目进行周转性扶持。对镇街政府委托市、镇（街）属企业承担具体实施工作的，可同等享受扶持措施。

2. 扶持土地前期整理。通过挂账收储实施的项目，支持村集体向金融机构申请贷款进行清租、清拆等土地前期整理。自村集体取得贷款之日起，至土地出让后3个月内，前3年内所产生的贷款利息给予全额扶持；不足3年的，据实给予扶持。对村集体

委托市、镇（街）属企业承担具体实施工作的，可同等享受扶持措施。

3. 给予合理补偿。通过政府征收、收回（收储或挂账收储）实施的项目，可以采用物业补偿、货币补偿或者物业补偿与货币补偿相结合方式进行补偿。涉及物业补偿的，原则在改造范围内以回迁物业补偿，对确需异地安置补偿的，在符合我市新增建设用地供地项目（产业类）准入标准的前提下，按照协议出让方式重新安排新增建设用地（工业用途）。涉及货币补偿的，“工改工”项目用地公开出让价款，按规定计提农业土地开发资金后，最高可按 100%比例补偿该原产权人（含村集体），具体数额结合物业补偿，由镇街政府根据具体项目实际确定；经报市村镇低效工业园改造升级工作指挥部同意，“工改工”项目竣工验收（综合验收备案）第二年（按自然年度）起，产业项目所产生对我市的地方经济贡献，较改造前的增量部分，可按一定比例补偿给该原产权人（含村集体），连续补偿不超过 5 年。前述给予原产权人（含村集体）的地方经济贡献补偿措施，与第 1 项地方经济贡献扶持措施不同时享受，具体由市财政按照第 1 项的标准，通过转移支付方式拨付给镇街，由属地镇街政府统筹实施。

通过政府征收、收回（收储或挂账收储）实施的项目，不再执行《中山市旧厂房升级改造实施细则》第十九条财政奖励政策。

（八）鼓励连片整合改造。

鼓励产业投资机构等各类企业，通过签订搬迁补偿协议等方

式进行合作改造。对整合 3 个以上不同权利主体国有用地（含村集体自愿将集体建设用地转为国有的用地）达到 30 亩以上，除涉及住宅、商服用地开发外，新建工业厂房符合建设标准（如涉及建筑限高、容积率上限等指标的，统一按照我市城市规划技术标准与准则确定）的项目，在项目取得施工许可、竣工验收（综合验收备案）手续后，均按计容建筑面积 100 元/平方米标准对改造主体进行奖励，如项目分期实施的，对应分期奖励；改造后，按照《中山市旧厂房升级改造实施细则》，视亩均效益对改造主体进行阶梯式奖励，连续奖励 5 年，奖励资金由市级和镇街按照财政收入分成比例各自负担。有关施工许可、竣工验收（综合验收备案）奖励实行逐年退坡奖励，退坡细则另行制定。前述奖励措施由市财政通过转移支付方式拨付给镇街，由属地镇街政府统筹实施。对纳入我市万亩千亩产业园范围内、用地面积小于 30 亩的项目，原则上不再受理审批改造方案申请。

（九）支持国有企业参与改造。

支持市、镇（街）属企业实施“工改工”与“工改住、商”等地块连片综合改造，一二级联动开发，促进产城融合。鼓励市、镇（街）属企业与镇街政府合作整备工业用地，与村集体、土地权利人、产业投资机构、产业投资基金等进行市场化合作，参与村镇低效工业园改造升级，有关项目推进过程中的重大问题，可以报市村镇低效工业园改造升级工作指挥部研究解决。鼓励市、镇（街）属企业利用改革契机，收（并）购整合低效工业物业进

行改造，探索改造后收益资产证券化等方式，创新参与改造的实施路径。鼓励市、镇（街）属企业强化招商能力，提供项目投融资和建设运营等专业平台服务。对村集体自主改造的，鼓励市、镇（街）属企业试行垫资代建和厂房代理招商等，提供全程服务，涉及的服务费用由双方具体约定。

（十）支持村集体改造升级低效物业。

1. 给予财政奖励。村集体改造低效工业物业后，新建工业厂房符合建设标准的项目，按照《中山市旧厂房升级改造实施细则》，视亩均效益对改造主体进行阶梯式奖励，连续奖励 5 年，奖励资金由市级和镇街按照财政收入分成比例各自负担。前述奖励措施由市财政通过转移支付方式拨付给镇街，由属地镇街政府统筹实施。

2. 支持集体建设用地整合开发。允许集体建设用地参照国有建设用地管理政策，办理土地合并、调整用地规划指标。连片改造范围内用途夹杂的，可以由村集体收回集体土地使用权，再按照规划用途及指标，以集体建设用地入市（流转）方式实施用地布局调整。

3. 解决主体不统一问题。生产队、村民委员会、社区居民委员会或管理区名下已登记的土地使用权，因改造需要，将土地使用权变更到其对应唯一经济实体（即经济合作社、经济联合社或股份合作经济联合社）名下，经农业部门出具清产核资证明的，不需税务部门出具凭证，按权利人名称变更方式办理变更登记；

其他情形涉税事宜由税务部门负责。村集体（含生产队、村委会、社区居委会、管理区、经济合作社、经济联合社、股份合作经济联合社等）名下的工业用地，经征得村集体成员会议 2/3 以上成员或者 2/3 以上户代表同意，可以通过协议方式将用地转让到该村集体成立的一家全资公司名下，不审核投资开发强度、土地是否涉嫌闲置问题。村集体通过签订集体建设用地使用权出让合同将土地流转给其他权利人的，经该村集体按规定表决同意，可以由受让人作为改造主体，并重新约定土地流转年限。

4. 依法处理土地历史问题。镇街政府应当组织村集体全面清理各类物业租赁合同、建立监管台账，充分发挥村居法律顾问作用，指导村集体依法废止、终止或解除缔约主体不合法、订约程序不合规、履行期限不明确、对方当事人违法建设、拖欠承包费或租金、超租赁年限等各类合同。对历史上村集体与有关权利人签订用地协议但未能完善用地手续的集体土地，鼓励村集体与该权利人协商收回土地并给予合理补偿，如双方协商不一致的，可以通过调解、仲裁、民事诉讼等方式依法收回集体土地。

（十一）鼓励各方参与改造。

鼓励镇街统筹采用政府挂账收储、政府直接征收、政府生态修复、企业长租自管、政府统租统管、企业自主改造、改造权公开交易、国有集体混合开发等改造模式，加快推进项目实施。村企合作改造、不涉及住宅用地开发的，村集体可以按规定在农村集体“三资”管理服务平台遴选合作企业。改造涉及需完善手续

的历史用地，不受土地面积限制；涉及新增建设用地指标的，优先安排保障。建立村镇低效工业园改造升级项目贷款风险补偿机制，鼓励各类金融机构创新金融产品和服务；探索建立村镇低效工业园改造升级基金和产融投资机构，加大对“工改工”的支持力度。

（十二）支持企业不停产改造。

村集体申请贷款改造低效工业物业，为镇街政府优先提供企业搬迁腾挪载体的，自其取得贷款之日起3年内所产生的贷款利息给予50%补助，不足3年的，据实给予补助。连片改造涉及优质企业搬迁腾挪的，鼓励镇街政府组织先安置、后腾退。对改造期间搬迁腾挪到我市范围内、租赁迁入地镇街政府指定或认可的厂房继续生产经营的规上企业，给予6元/平方米/月的厂房租金补助，连续补助2年，每年补助金额不超过该企业上一年度在我市的地方经济贡献。鼓励各镇街结合自身产业实际，制定配套政策措施，妥善安置产业链优质企业。

三、深化制度创新，增强市场活力

（十三）“工改住、商”反哺“工改工”。

在符合《中山市旧厂房升级改造实施细则》等政策的前提下，支持“工改住”、“工改商”项目土地出让价款反哺“工改工”。其中，“工改住”、“工改商”项目市级分成部分，优先统筹用于扶持奖励全市“工改工”项目；镇街分成部分，优先用于本辖区内低效工业用地征收、收回（收储或挂账收储）资金，或者扶持奖补本

辖区村镇低效工业园改造升级项目、建设园区基础设施等。“工改M0”项目土地出让价款，按规定计提农业土地开发资金后全额分成给镇街，统筹用于支持“工改工”改造。

（十四）优化自持比例和分割单元要求。

用地面积达到30亩以上的自主改造或合作改造“工改工”、“工改M0”项目，在属地镇街政府与改造主体签订监管协议，明确入驻项目为我市优先发展产业，“工改工”项目亩均税收贡献不低于30万元/亩、“工改M0”项目亩均税收贡献不低于100万元/亩等监管要求的前提下，改造主体的自持比例可以降低至确权登记总建筑面积的20%；销售部分可以按照幢或层等固定界限为基本单元进行分割，对因企业行业性质、特殊技术等需求，确需进行层内按间（套）分割的，应当满足独立使用和消防安全等要求，且单元面积不小于300平方米。受让主体须为企业，且受让后自完成登记之日起5年内不得申请转让（在不动产证书附记项中注记清楚起止时限）；已办理分割部分不得申请再次分割。有关项目由市工业和信息化局指导镇街加强产业准入和监管；涉及的自持具体比例和分割单元界限，由镇街政府报市自然资源局备案。

（十五）优化配套设施比例要求。

用地面积达到30亩以上的“工改工”项目，在行政办公和生活配套设施用地面积占比不超过7%的前提下，允许计容建筑面积占比提高到20%。

（十六）允许置换土地后连片改造。

连片改造范围以内，或者改造范围内、外之间，在符合规划、权属清晰、双方自愿、价值相当的前提下，允许所有权性质相同的建设用地及其上盖建筑物，采用空间位置互换的方式调整使用。其中，国有建设用地置换，凭市政府关于改造方案的批复文件，作为政府征收（收回）双方房产后补偿给对方的行为，办理登记手续；集体建设用地置换，经村集体同意，作为村集体收回土地使用权后补偿给相对方的行为，办理登记手续；置换土地与被置换土地属不同村集体的，经双方按规定表决同意，一并办理土地所有权变更登记。土地置换具体方案纳入项目改造方案，经批准后实施。

（十七）支持连片混合开发。

连片改造范围内位置相邻的集体建设用地与国有建设用地，新增建设用地与“三旧”改造及其他存量建设用地，可以一并打包进入土地市场，实行统一规划、统一改造、统一运营。按照规划确定的各宗地用途，可以综合采用国有建设用地出让、划拨，以及集体建设用地入市（流转）等方式实施供地。允许“工改工”与“工改住”、“工改商”、“工改公服”、旧村庄改造、旧城镇改造以及生态修复复垦等两种类型以上地块捆绑实施综合改造，但涉及住宅用地开发的，不得设置影响竞争的排他性条件，并应当通过市公共资源交易平台公开遴选实施主体。支持村集体利用其国有或集体建设用地，集中建设宿舍型保障性租赁住房，实行集中统一管理。

（十八）支持整体统筹重构用地布局。

标图建库范围内“三旧”用地复垦形成的建设用地规模和指标，可以用于本项目或者本镇街范围内其他“三旧”项目的非建设用地，办理转用手续后实施改造。夹杂非工业用地的，可以采用“由产权人拆除上盖物、办理不动产注销登记后，再以协议出让方式安排改造范围内其他位置用地”的方式，调整优化用地布局；但涉及住宅用地的，调整前后的计容建筑面积不得增加。涉及地块的地价款按照调整后与调整前市场评估价的差额确定，差额为负数的，视为无差额。支持“三旧”用地复垦产生的建设用地规模和指标，以及建设用地增减挂钩产生的指标在市内有偿转让使用。用地布局调整具体方案纳入项目改造方案，经批准后实施。

（十九）鼓励建设现代产业园区。

园区内单体建筑面积达到 3000 平方米以上的，鼓励采用装配式建筑。园区应当明确主导产业，鼓励配建公共管理服务中心，实行统一管理。支持实施低碳化改造，完善检验检测、企业孵化、职业培训等公共服务平台和生产、生活配套设施、分布式光伏设施和 5G 网络建设，改进雨污分流管网，配套集中供热、治污设施，落实“一户一表”用电改造。支持产业发展基础较好的园区申请认定省级以上开发区，或就近纳入省级以上开发区管理。

四、统筹综合施策，持续联动促改

（二十）优化政务服务。

协同推进产业规划、改造策划和招商引资，实行“边规划、边整備、边招商”。推进“容缺受理+延期后补”承诺制和“信任审批+信用监管”审批制，归并改造前、中、后各环节流程事项，推行部门并联审批、打包审批，保障项目“全程高速”落地。强化“年度计划+项目清单”管理，统筹搬迁腾挪、拆除整理、动工改造、预算资金安排。优化项目跟踪服务，实行报批改造方案与签订项目监管协议同步办理、同步落实；项目监管协议应当明确产业、环保、能耗等准入，投资强度、纳税强度要求以及相应监管措施和违约赔偿条款；对涉及按幢、层、间（套）分割的，还应当明确受让企业具体准入标准，以及禁止违规转租、二次转让、改变使用功能、加建改建等监管措施，以及明确物业管理、安全生产、公共设施维修等责任。

（二十一）强化执法促改。

对用地没有合法手续、建筑物没有合法建设手续的，由市自然资源局、市城市管理和综合执法局分别建立疑似清单并经属地镇街政府核实后，制定监管台账并通报市相关职能部门和镇街政府，由执法机构依法依规引导敦促相关土地权利人实施改造；对存在消防、环保、安全等隐患的，健全城管执法、自然资源、公安、住建、生态环境、市场监管、税务、应急管理等多部门联合执法机制，指导镇街用好用足综合执法权，探索跨区域交叉执法，引导督促土地权利人通过改造消除隐患。建立落后产能企业甄别认定规则和落后产能企业清单，逐步推进用水、用电、用能、排

污权等差别化配置机制。

（二十二）落实奖惩考核。

严格落实“三个区分开来”，创新建立“容错机制+负面清单”制度，让参与、承担审批等工作的各级领导干部既能够甩开膀子、大胆借鉴先进城市一切优秀经验做法，又能够明确底线、不乱作为，形成支持、保护、鼓励敢于改革创新、攻坚克难的鲜明导向。2022年起，将村镇低效工业园改造升级任务纳入镇街党政班子年度考核范围。鼓励市、镇（街）国资管理机构将市、镇（街）属企业自有低效工业用地改造升级，以及提供产业腾挪园情况纳入年度考核范围。

（二十三）加强宣传引导。

充分利用各类媒介载体和融媒体手段，打好舆论“先头战”，在全社会形成理解、支持、参与村镇低效工业园改造升级的良好氛围。面向镇街、村（社区）、企业等对象，组织开展专题、专场政策宣传和业务培训，增强政策宣传解读的针对性和穿透力，精准释疑解惑、释放政策红利。充分发挥行业协会、商会或其他社会组织作用，加强项目推介、资源对接和业务合作，积极引导和团结凝聚各方力量参与和投资村镇低效工业园改造升级。

本政策执行过程中如遇未及情形，由镇街政府报市村镇低效工业园改造升级工作指挥部研究确定。本政策自2022年2月1日起实施，有效期至2025年12月31日。本政策施行前我市有关政策文件与本政策规定不一致的，以本政策为准。

公开方式：主动公开

中山市人民政府办公室

2022 年 1 月 30 日印发
