

中府规字〔2023〕1号

中山市人民政府文件

中府〔2023〕58号

中山市人民政府关于印发中山市旧厂房 改造升级实施细则（修订）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《中山市旧厂房改造升级实施细则（修订）》印发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请径向市自然资源局反映。

中山市人民政府

2023年4月10日

中山市旧厂房改造升级实施细则（修订）

第一章 总 则

第一条 为进一步提高土地利用效率，拓展产业发展空间，助力制造业高质量发展，根据有关法律法规，国家低效用地再开发和省“三旧”改造等政策以及《中山市城市更新管理办法》的规定，结合我市实际，制定本细则。

第二条 本细则所称旧厂房，是指城乡建成区内建成较早的工业生产、产品加工制造用房和直接为工业生产服务的附属设施，以及工业物资存储用房等。旧厂房用地包括工业用地和仓储用地。

第三条 旧厂房改造应当以有利于提高土地节约集约利用水平，促进传统产业转型升级；有利于完善公共服务，为创新发展提供动力；有利于提升城市形象；有利于发展和壮大集体经济；有利于加快补齐基础设施短板；有利于全面提升社会服务和管理水平为原则。

旧厂房改造以村镇低效工业园改造升级为重点，实行连片策划、分类实施。

第四条 市自然资源主管部门统筹协调相关政策拟订、规划编制、项目审批等工作；市工业和信息化主管部门负责指导区管委会、镇政府、街道办事处（简称“镇街政府”）开展工业信息普查、低效工业园区范围划定，建立工业园区信息平台等工作；

市招商主管部门统筹确定项目准入产业和标准；市住房城乡建设、城管和执法、发展改革、农业农村、科技、生态环境、市场监管、税务、应急管理等部门在各自职责范围内负责相关工作。

各镇街政府统筹组织本辖区工业信息普查、划定改造范围，单元规划编制、招商方案编审以及改造项目的具体实施和监督管理工作。

第二章 片区策划

第五条 结合土地权利人改造意愿，各镇街政府调查辖区拟改造范围内土地房屋产权、建筑现状、功能用途及进驻企业等情况，结合本辖区工业用地连片程度，以工业用地亩均税收贡献为主要参考，兼顾产业类型、年产值、从业人口、建筑现状等情况，统筹划定拟改造片区。

第六条 结合改造意愿摸排和基础数据调查情况，各镇街政府应当根据国土空间规划要求，衔接周边区域的城市功能，整体自主平衡经济指标，研究确定片区功能定位、管控要求、开发强度、交通组织、公共服务、生态空间等，统筹组织编制单元规划（含单元计划和城市设计内容），经专家评审和部门联审，进行社会公示不少于 30 日。公示结束后，报市级会议集体审议，经市政府批准后实施。

第三章 项目实施

第七条 旧厂房改造可以采用权利人自主改造、政府整备改造、合作改造等方式分类实施。

第八条 权利人自主改造的，由镇街政府联合市自然资源主管部门组织编制改造方案，经公开征求意见、市自然资源主管部门或镇街政府组织审查，由市政府审批，或者镇街政府按照市政府委托进行审批后实施。

第九条 政府整备改造的，由镇街政府联合市自然资源主管部门编制改造方案，报市自然资源主管部门组织审查、市级会议集体审议，经市政府批准后，由市自然资源主管部门组织公开出让，确定土地使用权人实施改造。

第十条 对城镇开发边界内、工业用地保护线划定规划范围外的国有出让工业用地，规划为住宅、商服用途，土地权利人自行搬（拆）迁整理土地后交政府收回（收储）的，由土地权利人与市土地储备中心、镇街政府签订收回协议，经市自然资源主管部门审查、市级会议集体审议，报市政府批准后收回土地使用权。

经批准后，先按照工业用地基准地价的 1.2 倍补偿原土地权利人；待土地公开出让后，按照出让用地容积率 2.5 以下部分的出让成交价款的 50%，扣除已补偿部分后，余款补偿原土地权利人。土地公开出让涉及竞配建房等要求的，竞配建部分不纳入土地收益补偿。

扣除上述土地收益补偿款、按规定计提款以及市级分成后，

出让用地净收益由市土地储备中心与镇街政府进行分配。其中，市土地储备中心全额出资的，市土地储备中心与镇街政府按 50% : 50% 分配，镇街政府全额出资的，市土地储备中心与镇街政府按 20% : 80% 分配。

村集体自愿申请将集体建设用地转为国有土地后交政府以住宅、商服用途出让的，可参照享受土地收益补偿。

第十一条 村集体通过公开遴选市场主体进行村企合作改造的，在确定规划管控要求的前提下，由镇街政府（联合市自然资源主管部门）指导村集体同步编制项目改造方案和招商方案进行公开遴选。

村企合作的改造方案，经公开征求意见、村集体表决、镇街政府及市自然资源主管部门组织审查、市级会议集体审议后，报市政府审批。公开征求意见时间不少于 15 日。其中，涉及村集体表决的，应当按照法律法规有关规定实施。

村企合作改造，不涉及住宅用地开发的，招商方案经公开征求意见，按照前款规定经村集体表决同意后，由镇街政府组织审查、负责审批，经批准后报市农业农村、自然资源主管部门备案；涉及住宅用地开发的，招商方案参照改造方案审批流程，与改造方案一并报批。

第十二条 村企合作改造不涉及住宅用地开发的，在招商方案获批后，由村集体通过市农村集体“三资”管理服务平台或者市公共资源交易平台遴选合作企业；涉及住宅用地开发的，通过

市公共资源交易平台参照《中山市旧村庄旧城镇全面改造实施细则》有关流程执行。

第十三条 参与村企合作改造的市场主体原则需要满足以下基本条件：

- （一）具有独立法人资格且具有与项目相匹配的资金能力；
- （二）涉及连片综合改造的，具备相应房地产开发资质；
- （三）具备一定的项目建设管理经验或能力；
- （四）近3年在国家、省、市信用信息系统没有不良记录。

允许组成联合体参与竞投，但联合体成员数原则不得超过3家，联合体成员至少有1家具备全部条件，联合体成员均须具备前款第（四）项的条件。

支持镇街政府根据上述条件，在不违反公平竞争的情况下，结合辖区实际制定有关细则标准，或者结合项目实际指导村集体设定有关资金实力、开发能力、信誉资质等方面具体条件，经镇街政府集体审议后确定。

第十四条 参与村企合作的市场主体，根据招商方案要求缴纳一定标准的交易保证金，具体数额由镇街政府指导村集体结合项目规模、项目建设分期安排等确定。选定的合作企业交易保证金及相应利息转为履约保证金，转入镇街政府指定账户，由镇街政府、合作企业、监管账户开户银行、村集体共同监管。

第十五条 村企合作协议约定的主体，应当结合项目招商方案要求，在项目所在地成立具有独立法人资格的项目公司。

根据村企合作的协议约定，上述项目公司在完成供地手续之前，不得以任何直接或间接方式转让股权、变更股东；在完成供地手续之后，符合本细则第十三条规定的市场主体须为项目公司第一大股东，且未经镇街政府批准，不得申请以任何直接或间接方式转让股权、变更股东。如村集体或其全资子公司持有项目公司股份的，除村集体或其全资子公司外，符合本细则第十三条规定的市场主体应为第一大股东。

第四章 鼓励措施

第十六条 优化“三旧”改造标图入库地块的管理：

（一）2009年12月31日前已实施建设，上盖物占地比例（或容积率）符合相关规划条件规定的下限或行业用地标准规定的下限，或改造后用于教育、医疗、养老、体育等公益性项目，或改造前后均为工业用途，其入库不受上盖物占地比例限制，具体按省有关政策执行。

（二）经土地权利人申请，改造宗地可以按照2009年12月31日前上盖建筑物占比30%返算缩减入库，其中土地权利人交政府改造的，入库部分按规定享受土地收益补偿。

第十七条 鼓励已建设使用的历史用地通过“三旧”改造加快完善用地手续：

（一）历史违法用地处理。对1987年至1998年形成的，按照5元/平方米的标准罚款处理；1999年至2009年形成的，按照

占用农用地 20 元/平方米、占用农用地以外土地 10 元/平方米的标准罚款处理后，直接办理相关用地审批手续。

（二）完善历史用地手续。涉及完善土地征收手续的，在提供有关历史用地协议或被征地村集体同意材料的前提下，用地行为发生在 2004 年 4 月 30 日前，不再举行听证；用地行为发生在 2007 年 8 月 30 日前，不再办理社保审核和安排留用地。

（三）建设用地供应管理：

1. 对完善建设用地手续不涉及土地征收的，由本村集体使用的，可以登记到该村集体或其全资子公司名下；村集体 2009 年 12 月 31 日前与有关权利人签订用地协议的，按照第十一条第二款的规定经村集体表决同意后，以集体建设用地流转（入市）的方式协议出让给该权利人实施改造。

2. 对完善建设用地及土地征收手续的，2009 年 12 月 31 日前已签订征地协议、已按协议落实补偿、已实施征地，且未因征地补偿安置等问题引发纠纷、迄今被征地农民无不同意见的，可以按照用地发生时的土地管理法律政策落实处罚（处理）后按土地现状（建设用地）完善征收手续。

对签订征地协议后发生转让行为的，在提供真实、完整的权益转让协议关系链条证明材料的前提下，以受让人（目前实际权利人）作为改造主体（协议供地对象），无需历史征地协议签署主体和补偿款支付主体与目前实际权利人相一致。完善土地征收手续后，可采用协议出让方式供地。原权利人为自然人的，应当

供地到该自然人为股东且股份比例与原用地协议约定比例一致的项目公司。

3. 村集体自愿申请将其集体建设用地转为国有建设用地的，按照“旧村庄集体建设用地转为国有建设用地”办理用地报批；完善用地审批手续后，可以协议出让给该村集体或其全资子公司、或与其与公开遴选确定的市场主体成立的合作公司、或与其与公开遴选的合作主体约定作为改造主体的一方。

（四）对新建建筑面积达到地块可建建筑面积 50%以上的“工改工”局部改造项目，可以按照“三旧”改造政策完善用地手续。保留的上盖建筑物与土地使用权一并协议出让给原权利人，上盖建筑物残值按市场评估价计入土地出让价款。待用地完成供地手续并缴清土地出让价款后，由镇街政府将保留的上盖建筑物残值部分价款补助该项目改造升级。

第十八条 “工改工”全面改造、局部改造项目（政府整备改造除外），新建工业厂房（行政办公和生活配套设施用房除外）同时满足以下 4 项要求的，可以在项目竣工验收后（综合验收备案）第二年起 5 年内（按自然年度），视改造范围内入驻企业的亩均效益作阶梯式奖励：

（一）项目用地不小于 0.667 公顷（折 10 亩）。

（二）容积率不低于 1.5，容积率上限、建筑限高等指标按照我市城市规划技术标准与准则确定；涉及局部改造的，项目用地容积率按整宗地核算。

(三) 新建工业厂房建筑首层高度不低于 6 米，二层以上楼层高度不低于 4.5 米；配建的车库层高不低于 2.8 米且不高于 3.5 米。因特殊生产工艺需要，经市工业和信息化主管部门同意可作适当调整。

(四) 新建工业厂房楼面活荷载设计标准值不低于 4KN/m²。

其中，亩均贡献 30 万元以上不足 40 万元的，每亩用地奖励 6 万元；以此为基础，亩均贡献每增加 10 万元的，每亩用地增加奖励 3 万元。财政奖励连续 5 年。奖励资金参照市、镇街财政收入分成比例由市级和镇街各自负担，市级分担部分由市财政通过转移支付方式拨付镇街，由所在镇街政府奖励给改造主体，功能类镇街自行负担奖励资金。

如实施局部改造项目入驻企业难以单独核算的，可按新建建筑面积与整宗用地建筑面积占比进行折算。

对改造主体委托第三方进行招商运营的，上述阶梯式奖励资金可以按照改造主体与招商运营主体的约定，直接奖励给有关招商运营主体。

第十九条 对村集体自愿申请将集体建设用地转为国有土地的“工改工”项目，土地出让价款按规定计提农业土地开发资金后全额补偿该村集体。村集体低效用地改造须留有一定比例的村集体物业，保障村集体长远发展。

第二十条 支持分类整理土地、统一实施改造后按规划许可设定的不动产单元进行首次登记，并按规定销售：

(一) 同一产权人名下的“工改工”项目在整体规划前提下，行政办公和生活配套设施允许跨宗地集中设置、整体核算，与工业用房一并报建，不早于工业用房建设、验收，或者与工业用房同步建设、同步验收。

(二) 对项目符合自持比例、自持年限（自办理房产登记之日起自持不少于 15 年）且符合第十八条关于工业厂房建设要求的国有土地上工业物业，改造主体可以按以下规定申请销售：

1. 自持比例和销售要求。

(1) 用地面积达到 0.667 公顷（折 10 亩）以上的自主改造或合作改造的“工改工”项目，改造主体自持比例不得小于确权登记总建筑面积的 51%。对引进优质产业项目的，在总体达到一定经济指标要求，并与属地镇街政府签订监管协议的前提下，可降低自持比例最低至 20%。具体项目经济指标要求由各镇街结合辖区实际确定。用地面积达到 2 公顷（折 30 亩）以上的自主改造或合作改造的“工改 M0”项目参照执行。

销售部分的厂房应当符合独立使用和消防安全等要求，以幢或层为基本单元，且幢、层的单元面积分别不小于 2000 平方米、500 平方米。用地面积达到 2 公顷（折 30 亩）以上的自主改造或合作改造的“工改工”、“工改M0”项目，销售部分厂房需要以层内间（套）为单元的，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。

(2) 政府整备改造的项目，按《中山市村镇低效工业园改造

升级有关土地征收收回操作指引》有关规定及产业准入有关标准执行。

2. 行政办公和生活配套设施不得独立进行销售或抵押，但可以按照不高于厂房销售的比例，随厂房按比例一并销售或抵押。

3. 受让主体须为企业，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）。

4. 工业厂房、行政办公和生活配套设施用房均可按不动产单元办理首次登记，首次登记后不得申请再次分割。

5. 涉及合作改造的，允许扣除补偿给原权利人部分后计算自持比例。

第二十一条 旧厂房改造涉及连片综合改造的，按以下规定执行：

（一）在保障工业用地保护面积不减少的前提下，“工改工”地块可以与“工改住、商”地块、旧村庄改造地块等形成一个综合改造单元。综合改造项目须通过市公共资源交易平台公开遴选改造主体。综合改造用地功能结合现状用地功能比例和经济平衡测算在单元规划有关经济平衡测算章节中确定。

（二）通过“三旧”改造改作新型产业用地（M0）的项目，落实到控制性详细规划或单元规划的，经市招商引资工作指挥部批准产业准入后，由镇街政府联合市自然资源主管部门组织编制改造方案按程序报市政府批准实施。单个项目用地面积应当不小于2公顷（折30亩），原则不超过25公顷（折375亩），容积

率不低于 3.5 且不高于 5.0。涉及土地价款、用地贡献及项目监管等要求的，按照《中山市新型产业用地管理办法》执行。

（三）对工业用地保护线划定规划范围外、符合规划、宗地面积不小于 0.667 公顷（折 10 亩）的国有工业用地，在按规定无偿移交政府建设用地或建筑面积、补缴土地出让价款并符合我市国土空间规划技术标准与准则有关分割单元规定的前提下，允许土地权利人将用地改造为商服用途。村集体自愿申请将旧厂房用地转为国有土地后，自主改造或与有关主体合作改造作商服用途的，参照前述规定执行。

第二十二条 对 2009 年 12 月 31 日前已建设，地上建筑物（构筑物）基底面积达到用地面积三分之一以上并使用至今的“工改工”、“工改公服”用地，申请实施改造的，改造方案经市级会议集体审议或镇街党政领导班子集体审议通过后，视为非闲置土地。该用地可以按规定办理标图入库、土地合并、“工改公服”改变土地用途（含部分需“工改公服”的土地分割）、因土地整合需要的土地转让（含作价入股）、用地界线调整、土地置换、用地布局调整、收回土地使用权及施工报建业务。已被认定为闲置土地的不适用前述规定。

第二十三条 根据经批准的改造方案，允许国有工业用地使用权人按法定最高使用年限变更出让终止日期，按规定补缴土地出让价款。经集体土地所有权人表决同意，由集体建设用地受让方实施改造的，双方可签订变更协议或重新签订合同，参照国有

工业用地法定最高年限延长流转年限并补缴地价款。

第二十四条 已取得不动产权证的工业用地，拟改造方向符合行业专项规划或控制性详细规划、技术标准，满足建筑物结构安全和消防、环保等要求，经批准用作以下用途，享受按原用途使用5年的过渡期政策，过渡期届满前6个月内可以申请以协议方式办理用地手续：

（一）公共服务事业：教育、医疗、体育、养老社会福利机构等公共服务设施、公益事业项目。

（二）生产性及高科技服务业：互联网+产业、研发设计、科技服务、信息服务、总部经济、文化创意、现代物流、现代旅游、商务会展、金融服务等。

上述旧厂房微改造可凭经批准的改造方案批复办理规划、建设、消防、环保等行政审批及商事登记有关手续。

若项目无法继续经营的，原用地单位可按原用途保留使用土地。

第五章 监督管理

第二十五条 改造方案是项目享受相关优惠政策的主要凭据。改造方案经批准后，需要调整改造主体（改造方案已明确调整的除外）、改造模式、改造类型、改造范围、竣工时间，降低建设强度（含容积率、总建筑面积），减少移交公益性用地或配建公共设施的，应当按改造方案审批程序，重新报市政府审批，

或者镇街政府按照市政府委托进行审批；不涉及调整前述内容的，无需重新报批改造方案，由属地镇街政府结合实际情况指导项目实施建设。

第二十六条 建立健全城管和执法、自然资源、公安、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机制，依法查处违法违规行为。对未完善用地手续、没有合法报建手续的，分类采取违法用地查处、闲置土地处置、依法罚款或拆除措施，关停消防、安全等不达标，影响人民群众生命安全的危旧厂房。建立落后产能企业甄别认定规则和落后产能企业清单，推进用水、用电、用能、排污权等差别化配置机制。对存在安全隐患、未限时整改、造成事故的，依法追究相关人员责任。

第二十七条 建立项目批后监管制度，对享受相关优惠政策的项目，在监管协议中明确动工、竣工时限，投入、产出、违约责任等内容。对违反法律政策规定或协议约定的，依法依规依约处置。

第六章 附 则

第二十八条 本细则自印发之日起施行，有效期至 2025 年 12 月 31 日。《中山市旧厂房升级改造实施细则》（中府〔2020〕94 号）同步废止。除项目实施监管协议另有约定外，本细则实施前已按《关于深入推进旧厂房改造促进高质量发展的实施意见》（中府〔2019〕65 号）批复改造方案的项目，涉及新建厂房自持奖励

和电梯补助的按原政策及其相关配套政策执行、不享受本细则阶梯式奖励政策；本细则实施前、2021年1月1日后批复改造方案的自主改造或合作改造项目，涉及分割销售的，在满足项目实施监管要求的前提下可按本细则执行。如遇国家、省、市政策调整的，按新政策执行。

公开方式：主动公开

中山市人民政府办公室

2023年4月10日印发
