

# 中山市村镇低效工业园改造升级工作指挥部

---

中山工改发〔2022〕12号

## 关于印发《中山市市属国企参与村镇低效工业园改造升级实施模式与操作流程指引》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：

经市村镇低效工业园改造升级工作指挥部联席会议审议同意，现将《中山市市属国企参与村镇低效工业园改造升级实施模式与操作流程指引》印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

中山市村镇低效工业园改造升级  
工作指挥部

2022年7月28日

公开方式：主动公开

---

# 中山市市属国企参与村镇低效工业园改造升级 实施模式与操作流程指引

为了贯彻落实市委市政府决策部署，大力支持和鼓励市属国企深度参与村镇低效工业园改造升级，根据法律、法规和省、市有关政策，结合我市实际，制定本指引。

## 一、适用范围

本指引适用于市属国企改造升级自有低效工业用地，以及与区管委会、镇政府、街道办事处（简称镇街政府）、村集体、土地权利人、产业投资机构等各类主体进行合作，对村镇低效工业园实施改造升级的活动。

本指引所称“市属国企”，是指由市国资委代表市政府履行出资人职责的国有全资及国有控股企业、国有实际控制企业，及其下属各级国有全资及国有控股企业、国有实际控制企业。

## 二、职责分工

**（一）市国资委。**履行市属国企参与村镇低效工业园改造升级的监管主体职责：

1.参与村镇低效工业园改造升级工作指挥部办公室（简称市工改办）工作，主动谋划、提前介入连片改造策划，会同市相关职能部门指导市属国企积极参与投资、改造重点项目。

2.指导市属国企加强与镇街政府、村集体及其他土地权利人

等各类主体合作，因地制宜制定实施路径，强化项目投融资和建设招商运营能力，通过收（并）购等方式整合低效工业物业，为政府统筹掌控产业空间资源。

3.负责市属国企参与村镇低效工业园改造升级项目的投资立项审批或备案（中山翠亨集团有限公司由翠亨新区国有资产事务中心负责）。

4.协调解决市属国企参与村镇低效工业园改造升级项目过程中的有关问题，实施全过程监督管理。

**（二）市属国企。**履行村镇低效工业园改造升级具体项目的实施主体职责：

1.全面摸排自有低效用地，组织实施自有低效物业改造升级工作，打造“工改工”示范标杆项目，积累园区建设、产业招商和运营管理经验。

2.加强与镇街政府合作，提供资金、技术、管理等服务，支持镇街政府征收、收回（收储或挂账收储）低效用地；加强与村集体、其他土地权利人等各类主体合作，统筹综合运用各种可行的实施模式参与改造、产业招商和园区运营。

3.广泛开展改造潜力调查，对意向项目进行充分调研分析，按规定申报项目投资立项或备案；负责参与项目的管理及风险控制等。

### 三、工作原则

**（一）服务产业原则。**落实市委市政府关于村镇低效工业园改造升级决策部署，发挥市属国企引领作用，坚持“工改工”主攻方向，积极盘活和改造提升自有低效物业，为项目落地、产业提档升级提供载体；强化招商、项目投融资和建设运营管理等专业能力；有序推动“工改工”与“工改住、商”等连片综合改造，通过“工改住、商”收益反哺连片“工改工”，促进产城融合。

**（二）市场合作原则。**积极主动与村集体、其他土地权利人、产业投资机构、产业投资基金、优质社会资本等进行市场化合作，引入新型金融工具，吸纳社会资金，有效利用市场化手段，强化市场竞争意识，以合作共赢为导向，助力打造产业发展新动能，推动制造业高质量发展。

**（三）持续发展原则。**全力服务市委市政府决策部署、展现国企新担当新作为的同时，主动抢抓村镇低效工业园改造升级和城市更新发展机遇，探索多种改造模式和实施路径，深度参与项目改造、建设和运营，进一步丰富城市建设运营经验，促进市属国企提升综合实力，与城市良性互动发展。

#### **四、实施模式**

鼓励市属国企根据法律法规及省、市有关政策，积极借鉴先进城市经验做法，因地制宜、综合施策，统筹或创新融合运用以下一种或多种实施模式，深度参与村镇低效工业园改造升级：

**模式一：市属国企自主改造自有低效用地。**

### 1.适用范围

本模式适用于市属国企改造提升自有低效工业物业的情形。

### 2.模式概述

市属国企根据法律法规及省、市有关政策对自有低效用地进行投资、改造提升和运营管理，打造改造示范样本。

### 3.主要工作流程

（1）申报纳入项目年度实施计划。市属国企将自主改造计划及相关地块信息等报属地镇街政府，由镇街政府组织编制项目实施计划，按规定纳入或增补纳入全市年度实施计划。

（2）办理改造地块标图入库。市属国企按照标图入库指引，将拟改造地块申报纳入省“三旧”改造地块数据库。

（3）申报审批改造方案。按照项目改造方案编审指引报批改造方案，同步与属地镇街政府签订项目监管协议。涉及完善用地手续的，一并打包办理；涉及延长国有土地使用权年期的，凭改造方案批复办理，并按规定补缴土地出让价款。

（4）按照经批准的改造方案实施改造。改造后，可按规定销售、自持经营或以注资形式开展招商合作。

### **模式二：土地权利人自主改造，市属国企提供专业服务。**

#### 1.适用范围

本模式适用于土地权利人（含村集体）有自主改造诉求，但缺乏土地前期整理资金、产业招商或园区运营管理等经验和能力，

委托市属国企提供专业服务的情形。

## 2.模式概述

市属国企不以取得土地开发权为目的，为土地权利人（含村集体）自主改造所涉及的前期清租清拆等土地整理工作以及后续工程建设工作提供资金、技术等服务，对土地权利人（含村集体）投资改造后的物业提供统租、招商、运营、物业管理等服务，并由土地权利人（含村集体）按照约定支付相应报酬。

## 3.主要工作流程

在市属国企与有自主改造意向的土地权利人（含村集体）协商达成合作协议的情况下，由土地权利人（含村集体）或者市属国企协助土地权利人（含村集体），参照“模式一”的流程办理有关手续。

**模式三：政府协助村集体进行土地前期整理，市属国企提供专业服务。**

## 1.适用范围

本模式适用于村集体对名下集体性质的低效工业园有改造诉求，但因资金与改造经验不足而难以独立承担土地整理工作，由政府协助村集体完成土地前期整理的情形。

## 2.模式概述

镇街政府与村集体签订委托合同，协助村集体完成土地整理工作。市属国企（或项目公司）根据法律法规或政策要求，与镇

街政府签订合作协议，由其协助镇街政府完成清租赔付、搬迁补偿、拆除清理等部分或全部土地整理工作，解决土地前期整理工作所需资金。村集体将集体建设用地流转出让后，村集体向政府返还土地前期整理垫支款，政府再向市属国企支付前期工作费用和合理利润。

或由村集体与镇街政府、市属国企签订三方协议，约定市属国企协助镇街政府完成部分或全部土地整理工作并解决土地前期整理工作所需资金，待村集体将土地流转出让后，村集体向市属国企支付前期工作费用和合理利润。

### 3.主要工作流程

（1）签订委托合同。经村集体表决同意后，由镇街政府与村集体签订合同，或由村集体与镇街政府、市属国企签订三方合作协议，协助村集体进行土地前期整理。

（2）开展前期工作。镇街政府协助村集体开展相关前期工作。

（3）申报纳入项目年度实施计划。

（4）按需编报项目前期策划方案。《项目前期策划方案》审议通过后，由镇街政府组织村集体申报办理改造地块标图入库。

（5）落实搬迁补偿和土地整理工作。镇街政府进行租约解除、搬迁补偿、土地整理等工作，市属国企（或项目公司）按与政府签订的合作协议提供相应支持保障。

(6) 办理集体建设用地使用权流转出让手续。村集体将整理后的集体土地使用权流转出让，收取土地受让方向村集体缴纳的地价款。

(7) 村集体与镇街政府、市属国企签订三方合作协议的，由村集体向市属国企支付前期工作费用和合理利润；村集体与镇街政府、镇街政府与市属国企各自签订合作协议的，村集体先向政府返还土地前期整理垫支款，政府再向市属国企支付前期工作费用和合理利润。相关合理利润的年收益率按不高于前期工作总费用的 6% 计算。

#### **模式四：配合政府征收或收回土地，市属国企提供保障支持。**

##### **1. 适用范围**

本模式适用于市属国企与镇街政府合作，由镇街政府主导征收村集体低效用地或者镇街政府（联合市土地储备中心）收回（收储或挂账收储）低效国有用地，完成拆迁平整后公开出让确定土地使用权人的情形。

##### **2. 模式概述**

市属国企（或项目公司）根据法律法规或政策要求，与镇街政府签订合作协议，由其协助镇街政府完成改造意愿和基础数据调查、规划调整、搬迁补偿等部分或全部前期工作，解决前期工作所需资金。待土地完成征收或收回手续并重新公开出让后，镇街政府从土地出让收益、新产业项目的新增地方经济贡献中，结



合财政资金收支有关规定按照约定向市属国企（或项目公司）支付前期工作费用和合理利润。

### 3.主要工作流程

（1）开展前期工作。镇街政府自行组织，或者按照合作协议委托市属国企（或项目公司）开展相关前期工作。

（2）申报纳入项目年度实施计划。镇街政府组织编制项目实施计划，按规定纳入或增补纳入全市年度实施计划。

（3）按需编报项目前期策划方案。镇街政府组织编制《项目前期策划方案》报市工改指挥部联席会议审议。审议通过后，镇街政府组织办理改造地块标图入库。

（4）镇街政府征收、收回土地。结合项目实际，根据《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》，分类按程序办理征收集体土地、接管村集体“集转国”用地或者收回国有土地使用权。市属国企（或项目公司）按协议提供相应保障支持。

（5）办理相关土地规划等审批手续。结合项目实际，协同推进规划（按照现行控规实施，或者调整控规、编制单元规划）手续、改造方案审批、用地报批或不动产注销登记等手续。

（6）土地公开出让。镇街政府申请公开出让土地，由竞得人按规划实施建设。镇街政府按照约定通过合法途径，向市属国企（或项目公司）支付前期工作费用和合理利润，合理利润的年

收益率按不高于前期工作总费用的 6% 计算。

### **模式五：参与改造权公开交易，实施一二级联动开发。**

#### **1. 适用范围**

本模式适用于“工改工”与“工改住”、旧村庄改造、旧城镇改造等捆绑实施连片综合改造（涉及住宅用地开发），通过改造权公开交易，确定改造主体实施一二级联动开发的情形。

#### **2. 模式概述**

镇街政府组织相关单位完成改造意愿和基础数据调查、规划调整以及改造方案、招商方案等报批后，将拟连片改造的用地，通过公开方式确定实施主体入围资格。市属国企参与公开竞价交易、取得实施主体入围资格的，在限定期限内完成清租清退、搬迁补偿、整理土地达到供地条件后，申请与市自然资源部门签订土地出让合同并实施改造。

#### **3. 主要工作流程**

（1）开展前期工作。镇街政府组织开展相关前期工作。

（2）申报纳入项目年度实施计划。镇街政府组织编制项目实施计划，按规定纳入或增补纳入全市年度实施计划。

（3）按需编报项目前期策划方案。镇街政府组织编制《项目前期策划方案》报市工改指挥部联席会议审议。审议通过后，镇街政府组织办理改造地块标图入库。

（4）改造权公开交易。镇街政府组织同步编制改造方案、

招商方案，按程序报批。经批准后，通过市公共资源交易中心进行公开交易，确定实施主体入围资格。招商文件应当明确，竞得人从竞价成交之日起至与全部土地权利人签订搬迁补偿协议、全面完成土地整理的期限，该期限可结合项目情况设定。地价款竞价起始价，按我市村镇低效工业园改造升级项目改造权公开交易有关规定确定。如需配建并无偿移交公共设施的，该起始价按扣除该公共设施建设成本后确定。

（5）落实搬迁补偿和土地整理工作。如市属国企竞得改造权的，应在规定期限内完成改造范围内的搬迁补偿、上盖建筑拆除、场地平整等工作，协调办理不动产注销登记手续、完善历史用地手续、用地“集转国”手续等。属地镇街政府应对搬迁补偿协议签订工作进行协调、指导和监督。

（6）签订土地出让合同并实施改造。在完成搬迁补偿和土地整理工作并经属地镇街核实确认后，竞得的市属国企申请与市自然资源部门签订国有建设用地出让合同，缴纳土地出让价款，办理土地登记后实施改造。

### **模式六：实施土地前期整備，推进改造权公开交易。**

#### **1.适用范围**

本模式适用于“工改工”与“工改住”、旧村庄改造、旧城镇改造等捆绑实施连片综合改造（涉及住宅用地开发），具备土地整備资格的市属国企与镇街政府签订前期土地整備协议，待土地

达到供应条件后交由政府组织改造权公开交易、确定改造主体的情形。

本实施模式所称“具备土地整备资格的市属国企”，是指以城市更新建设为主业并受市国资委监管的市属国有企业。

## 2.模式概述

镇街政府委托有关市属国企对拟连片改造范围内用地开展改造意愿和基础数据调查、规划调整、搬迁补偿、土地整理等工作，待土地达到供应条件后，交由政府组织改造权公开交易。竞得人与该市属国企签订前期土地整备权益转让协议，申请与市自然资源部门签订土地出让合同，缴纳土地出让价款，办理土地登记后实施改造。

## 3.主要工作流程

（1）开展前期工作。镇街政府与具备土地整备资格的市属国企签订前期土地整备协议。

（2）申报纳入项目年度实施计划。镇街政府组织编制项目实施计划，按规定纳入或增补纳入全市年度实施计划。

（3）按需编报项目前期策划方案。镇街政府组织编制《项目前期策划方案》报市工改指挥部联席会议审议。审议通过后，镇街政府组织办理改造地块标图入库。

（4）落实搬迁补偿和土地整理工作。市属国企可参照《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》等相

关政策拟定搬迁补偿方案，报镇街党政领导班子集体审议同意，其中涉及村集体物业的，应事先经村集体按规定表决同意。市属国企按照经批准的搬迁补偿方案，完成改造范围内的搬迁补偿工作、实施上盖建筑拆除和场地平整，协调办理不动产注销登记手续等。属地镇街政府应对搬迁补偿协议签订工作进行协调、指导和监督。

（5）改造权公开交易。镇街政府组织同步编制改造方案、招商方案，按程序报批。经批准后，镇街政府通过市公共资源交易中心进行公开交易，确定实施主体入围资格。招商文件应当明确，竞得人须在竞价成交之日起的一定期限内与有关市属国企就前期土地整备权益转让事宜协商达成一致并签订前期土地整备权益转让协议，该期限可结合项目情况设定。地价款竞价起始价，按我市村镇低效工业园改造升级项目改造权公开交易有关规定确定。如需配建并无偿移交公共设施的，该起始价按扣除该公共设施建设成本后确定。

（6）签订土地出让合同并实施改造。竞得人与市属国企签订前期土地整备权益转让协议，按照约定向有关市属国企支付土地整理整备成本和合理利润。完成前期土地整备权益转让后，竞得人可申请与市自然资源部门签订国有建设用地出让合同，缴纳土地出让价款，办理土地登记后实施改造。

**模式七：与村集体合作，实施村企合作改造。**

### 1.适用范围

本模式适用于因村集体资金实力与开发经验不足，村集体通过公开方式遴选市属国企作为合作主体，合作改造提升村集体低效用地的情形。

### 2.模式概述

市属国企结合村集体改造意愿和项目实际，综合采取“集转国”后协议出让、作价入股到村集体项目公司、集体建设用地流转出让（入市）、承租村集体建设用地等方式，由村集体按规定通过市农村集体“三资”管理服务平台或市公共资源交易平台遴选市属国企作为合作主体，实施村企合作改造。按是否涉及土地所有权变更、是否涉及土地使用权变更等情形，可细分为若干实施模式。

### 3.主要工作流程

（1）村集体自愿“集转国”后，政府按规定将土地出让给市属国企或者市属国企与村集体成立的项目公司。主要流程有：

①开展前期工作。村集体或者市属国企协助村集体组织开展相关前期工作。

②申报纳入项目年度实施计划。

③按需编报项目前期策划方案。《项目前期策划方案》审议通过后，由镇街政府组织村集体申报办理改造地块标图入库。

④改造方案、“集转国”（及土地转用）、招商方案经“四议

两公开”和村集体民主表决程序表决同意后，同步报批。

⑤公开遴选确定合作主体。

⑥办理用地出让手续。由双方约定的改造主体，按《中山市城市更新项目土地出让价款计收规则》（中山更新发〔2020〕76号）有关规定缴纳土地出让价款（其中工业用地按照市场评估价的16%缴纳），办理土地登记后实施改造。

（2）村集体自愿“集转国”后，政府将土地协议出让给村集体全资项目公司，由市属国企以增资扩股方式合作改造。主要流程有：

①开展前期工作。村集体或者市属国企协助村集体组织开展相关前期工作。

②申报纳入项目年度实施计划。

③按需编报项目前期策划方案。《项目前期策划方案》审议通过后，由镇街政府组织村集体申报办理改造地块标图入库。

④改造方案、“集转国”（及土地转用）、招商方案经“四议两公开”和村集体民主表决程序表决同意后，同步报批。

⑤办理土地协议出让手续。由村集体全资项目公司，按《中山市城市更新项目土地出让价款计收规则》（中山更新发〔2020〕76号）有关规定缴纳土地出让价款（其中工业用地按照市场评估价的16%缴纳）。

⑥村集体通过民主程序进行确定公开遴选方式，按规定引入

市属国企作为增资扩股的合作主体。增资扩股后，由该项目公司实施改造。

（3）村集体将名下国有土地使用权作价入股其项目公司，由市属国企以增资扩股方式合作改造，该模式属于项目公司“自主改造”。主要流程有：

①开展前期工作。村集体或者市属国企协助村集体组织开展相关前期工作。

②申报纳入项目年度实施计划。

③按需编报项目前期策划方案。《项目前期策划方案》审议通过后，由镇街政府组织村集体申报办理改造地块标图入库。

④村集体通过民主程序进行确定公开遴选方式，按规定引入市属国企作为增资扩股的合作主体。增资扩股后，由该项目公司实施改造。

⑤改造方案、“集转国”（及土地转用）、招商方案经“四议两公开”和村集体民主表决程序表决同意后，同步报批。

（4）村集体保留集体土地所有权，市属国企按照集体建设用地流转出让方式，受让集体建设用地使用权，双方可以约定流转期满后，将集体建设用地使用权及上建（构）筑物无偿归还村集体。主要流程有：

①开展前期工作。村集体或者市属国企协助村集体组织开展相关前期工作。



②申报纳入项目年度实施计划。

③按需编报项目前期策划方案。《项目前期策划方案》审议通过后，由镇街政府组织村集体申报办理改造地块标图入库。

④报批改造方案，如需完善建设用地手续的，同步报批。

⑤办理集体建设用地使用权流转（入市）手续。流转年限可参照不高于国有工业用地出让年限设定。竞得的市属国企向村集体缴纳集体建设用地地价款、办理土地登记后实施改造。

（5）村集体保留集体土地所有权和集体建设用地使用权，出租土地给市属国企，市属国企协助村集体实施改造。主要流程有：

①开展前期工作。村集体或者市属国企协助村集体组织开展相关前期工作。

②申报纳入项目年度实施计划。

③按需编报项目前期策划方案。《项目前期策划方案》审议通过后，由镇街政府组织村集体申报办理改造地块标图入库。

④报批改造方案，如需完善建设用地手续的，同步报批。

⑤办理集体建设用地使用权公开出租手续。竞得的市属国企缴纳集体建设用地租金，协助村集体实施改造及改造物业的经营开发。

（6）其他合作情形。包括村集体自主改造、村集体“集转国”后将“工改住、商”用地交政府组织改造等情形，主要流程

可分别参照模式二，以及《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》办理。

### **模式八：与若干国有土地权利人合作，单一主体整合改造。**

#### **1.适用范围**

本模式适用于土地性质均为国有土地且用地相连，由市属国企作为单一主体整合改造的情形。

#### **2.模式概述**

市属国企（或项目公司），与拟改造范围内的若干土地权利人通过签订搬迁补偿协议、房地产作价入股、联营、收购归宗等方式，将房地产权益转移到市属国企（或项目公司）后，完成改造范围内的搬迁补偿、上盖建筑拆除、场地平整、协调办理不动产注销登记等手续后，申请协议出让取得土地使用权实施改造。

#### **3.主要工作流程**

（1）开展前期工作。市属国企组织开展相关前期工作，与土地权利人合作改造达成初步意向。

（2）申报纳入项目年度实施计划。

（3）按需编报项目前期策划方案。《项目前期策划方案》审议通过后，由市属国企组织相关土地权利人申报办理改造地块标图入库。

（4）报批改造方案。改造方案须明确整合用地的具体“单一主体”。结合项目实际需要，可协同推进规划调整（调整控规或

编制单元规划)等手续。

(5) 完成土地整理。经批准的改造方案所确定的单一主体,完成改造范围内的搬迁补偿、上盖建筑拆除、场地平整、协调办理不动产注销登记等手续。

(6) 办理土地协议出让手续。由改造主体按《中山市城市更新项目土地出让价款计收规则》(中山更新发〔2020〕76号)有关规定缴纳土地出让价款、办理土地登记后实施改造。

## **五、重大问题“一事一议”制度**

为充分发挥市属国企引领作用,鼓励和支持市属国企深度参与村镇低效工业园改造土地整备和开发,在突破土地瓶颈攻坚战中更好展现责任担当,对市属国企推进村镇低效工业园改造升级有关项目过程中的重大问题,可报市村镇低效工业园改造升级工作指挥部研究解决。具体流程如下:

**(一) 市属国企提出申请。**由负责项目实施的市属国企向市国资委提出申请,附相关材料:

- 1.书面申请材料,说明项目类型,需要提请解决的具体问题或事项;
- 2.项目前期策划方案或项目改造方案;
- 3.涉及项目经济平衡问题的,应提供有关项目经济可行性研究报告;
- 4.根据实际需要,提供涉及问题或事项的其他说明或论证材

料。

**（二）市国资委审查。**市国资委对市属国企申报材料和申请事项的合法性、必要性和可行性进行审查，审查通过后，由市国资委报市工改办。

**（三）市工改办组织联审。**市工改办视具体问题或事项情况，征求工改办有关工作组及市发改、工信、财政、自然资源、住建、税务等部门意见，形成反馈意见复市国资委；市工改办也可提交指挥部联席会议审议，形成会议纪要后发市国资委及有关市属国企；涉及重大事项的，专题上报市委市政府。

## **六、其他事项**

**（一）市属国企参与村镇低效工业园改造升级的，**若法律、法规或者国家、省、市政策未要求公开招选的，镇街政府或权利人可通过协议方式交由市属国企参与改造。

**（二）各镇（街）属企业参与村镇低效工业园改造升级的，**可参照本指引执行。

**（三）**本指引自印发之日起实施，有效期至 2025 年 12 月 31 日。本指引执行过程中如遇政策调整的，以新政策为准。