

关于深化工业用地有机更新 加快产业发展能级提升的实施意见（试行）

（征求意见稿）

为进一步提高土地资源节约集约利用水平，促进工业经济高质量发展，根据《浙江省人民政府关于全面推进城镇低效用地再开发工作的意见》（浙政发〔2014〕20号）、《浙江省自然资源厅关于降低企业用地成本支持民营经济高质量发展的若干意见》（浙自然资规〔2019〕3号）、《市委市政府关于实施“新制造业计划”推进高质量发展的若干意见》（市委〔2019〕17号）等文件精神，现就加快盘活存量工业用地，全面推进工业用地有机更新提出如下意见：

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入实施“新制造业计划”，坚持深化市场化改革，坚持增总量、优存量、促增量、提质量，以较少的土地资源消耗支撑更大规模的经济增长，使余杭经济高质量发展走在全省前列，全力争当浙江省建设“重要窗口”排头兵。

二、基本原则

1.政府主导，规划先行。建立健全政府主导、部门协同、市场参与的工作机制，进一步强化政府统筹和主导作用，保障产业空间。依据国土空间规划、主体功能区规划和产业发展规划等，科学编制工业用地有机更新专项规划。

2.因地制宜，分类指导。结合各地实际，探索创新“3+N”工业用地有机更新模式，允许土地权利人、国有经济组织或其他符合条件的市场主体参与工业用地有机更新，区分情况、分类处理，充分调动社会各方的积极性，创造性地开展工作。

3.有序推动，管理规范。有力有序开展工业用地有机更新,研究制定推进计划，按照“成熟一个实施一个”的方式，逐步实现工业用地有机更新全覆盖。明确工业用地有机更新主体权利义务，健全完善履约监管机制，强化信息共享、相互衔接、协同配合，营造公平有序的土地市场环境，让各方共享工业用地有机更新成果。

三、有机更新目标

1.优化空间功能形态。以“产城融合”为引领，结合“靓城行动”，树立整体提升观念，协同做好产业、环境与服务配套，统筹生产、生活、生态布局，大力实施供地与供楼相结合的空间保障方式，打造“形态好、功能优”的都市型工业，推动存量工业用地有效盘活，产业空间供给得到有效增加。力争未来3年内有机更新工业用地6000亩，新建产业空间500万平方米，省级小微企业园达50个。

2.推进结构调整升级。打造发展快、效益高、更集聚的产业形态，优先保障高端装备、新一代信息技术、新能源、新材料、生物医药等战略性新兴产业、先进制造业项目落地，产业结构调整 and 转型升级加快推进，“低散乱”现象得到有效治理，“双引擎”发展得到有力保障。力争到2023全区新增规模工业企业150家，规模工业增加值达到230亿元，数字经济增加值突破2090亿元。

3.提高用地集约水平。深入贯彻“亩产论英雄、集约促转型”发展理念，吸引各类创新资源向园区集聚，重点引进一批科创型企业，同时严格产业空间使用标准，加强项目准入管理，提升工业用地节约集约利用水平，提高工业用地亩均产出效益，力争 2023 年园区内亩均税收 5 万元以下低效企业基本出清。

四、实施范围

一是全区 31 个工业园区（含工业用地 200 亩以上的相对集聚区），特别是其中土地利用效率低的区块。二是不在集聚区内的零星工业用地（含重点打造的区块）。

优先支持已上市报会、重点拟上市、上市培育、“雄鹰计划”企业、工信部制造业单项冠军、工信部专精特新“小巨人”、浙江省隐形冠军等企业或亩均评价 A 类工业企业（以下简称“优势企业”）自主有机更新需求，引导企业和多种市场主体参与有机更新，进一步强化企业用地空间保障，确保我区优质企业扎根成长，加速产业集聚、企业集中，打造优势企业集群发展新高地。

五、推进模式

通过“3+N”模式，加强政府对工业用地的统筹管理，发挥企业自主能动性，积极吸引社会资本和优质运营商参与，以“优审批、重内容、强监管”为原则，根据工业用地不同规模效益，推动 3 条开发路径，采取“N”种细分方式，依照“因地制宜、分类指导、有序推动、规范管理”的方针，迭代推动工业用地有机更新。

1.政府主导改造。对低效闲置、列入征迁计划或者未来科技城、良渚新城、钱江经济开发区等范围内适合承载产业发展战略的工业

地块，实施征迁后利用国有公司资金、人才、管理等优势，建设工业综合体，打造“先租后转、价税联动”的企业入驻转让体系。

(1) 货币安置。重点规划整片有机更新的区域实行统征统迁，货币安置相关程序、条件、价格按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》相关规定执行。

(2) 等价置换。从保障现有企业发展和政府资金成本考虑，可以采用等价值置换方式，由国有公司建设产业用房后予以置换，置换时房产价格由各实施主体根据市场评估价确定。

2.企业自主改造。优先支持优势企业利用现有土地、厂房进行工业用地有机更新。其他企业满足自身生产需求后的一定比例产业空间，可采用多种形式用于政府引培优质企业。

(1) 政府回购。经批准实施有机更新提高容积率的，在《回购协议》中约定提高容积率后新增产业空间的 20%由政府以审计成本价回购，或者转让给指定优势企业。

(2) 合作包租。经批准实施有机更新提高容积率的，在《租赁权移交协议》中约定提高容积率后新增产业空间的 30%由政府统一安排租赁，租赁价格可参考整租评估价，租赁期限同土地使用权期限，租赁所得由企业享有。

(3) 定制租赁。特殊地块经批准实施有机更新提高容积率的，企业需按政府拟定的建筑方案进行精准有机更新，在《返租协议》中约定产业空间以签约时整租评估价租赁给政府，一般返租期限不低于十年。

3.社会资本参与改造。鼓励优势企业、优质园区开发公司或园

区运营商等主体参与，通过兼并重组、合作开发等形式开展工业用地有机更新。

(1) 优势企业合作。原存量工业用地主体与优势企业通过合作开发方式实施有机更新，在税收达标后，允许投资方按双方协议办理不动产权证分割登记。

(2) 园区运营商合作。原存量工业用地主体与优质园区开发公司或园区运营商通过兼并重组、合作开发等方式实施有机更新，经评定为省级制造类小微园区(四星及以上)且税收达标的情况下，允许按一定比例分割受让给优势企业，最高不超过 50%。

六、政策举措

1.突破发展限制。对工业发展空间进行全面梳理，围绕用地类型、建筑密度、开发强度、产业类型、经济效益等方面进行全方位分析，明确有机更新的重点范围。在控规编制、修编及局部调整时，向“上”要空间，提高工业用地容积率控制指标。对经批准实施有机更新的项目，容积率宜高则高，原则上按不低于 2.5 控制，国有公司开发项目试点探索 3.5 以上容积率。对规划中用地性质已调作“非工”的存量工业用地，在不涉及公共设施或基础设施，且近五年内未被列入拆迁改造计划的，经批准后允许企业进行有机更新。

2.优化项目审批。围绕“最多跑一次”改革，进一步精简项目审批环节，对符合条件的工业用地有机更新项目实施项目审批承诺备案制，积极推进区域能评、区域环评落地，开展部门并联审批，原则上有机更新新建项目需在经批准后 3 个月内开工。

3.加快腾笼换鸟。动态调整产业投资项目负面清单，严格租赁

企业进驻管理，严控低端产业和低效企业进入。完善亩产论英雄综合评价，对不符合产业导向，特别是高能耗、高污染、低产出的劣势企业，落实税收、用地、用能、用水、排污、金融、财政等资源要素供给价格和方式实行差别化政策，实施限期腾退。加大统征统迁力度，倒逼 C、D 类低效企业（用地）进行有机更新或关停淘汰。

4.强化全程监管。完善工业用地一二级市场监管体系，探索建立工业用地二级市场交易平台，健全“信息发布—达成意向—签订合同—履约监管”的管理流程。支持属地平台、镇街行使土地使用权的优先收购权，放弃优先收购权的，须报经区工业用地有机更新领导小组批准。不动产权转让前，受让人须与属地平台、镇街签订履约监管协议，约定地块建设、产业、投资、产出等指标。涉及调整出资比例、股权结构时，市场监管部门应及时告知平台、镇街，平台、镇街应向转让意向人出具告知函并与其签订履约监管协议。通过司法拍卖的工业用地参照上述规定管理。

5.倡导连片开发。以主次干道分割形成的区块作为控制单元整体连片开发，采取国有企业为主，企业联合为辅的方式进行开发。对有机更新过程中涉及的无法独立分宗且不具备单独招拍挂出让条件的 3 亩以下且不超过再开发项目用地总面积 10%的零星建设用地（包括边角地、夹心地、插花地等），在符合相关规划的前提下，经区工业用地有机更新领导小组批准，可按照协议出让的方式办理供地手续，与邻宗土地合宗后，一并集中再开发。

6.创新空间统筹。坚持政府对工业用地上产业的引导作用，以容积率的提升撬动产业空间的统筹管理。优势企业自主有机更新应

充分考虑自身实际发展需求和产业链上下游企业的引培发展。政府根据有机更新相关协议，通过回购、包租、定制租赁等方式，统筹不低于 50% 的新增产业空间用于后续优质企业引培。鼓励优势企业、优质园区开发公司或园区运营商等主体参与有机更新，通过分割登记和分割转让等方式，充分发挥市场主体优势，合理统筹产业空间。

7.扶持扎根成长。实施有机更新的地块，除土地出让合同约定不得分割转让的地块外，在不改变工业项目用地、房产用途且受让主体符合受让条件的前提下，经属地平台、镇街初审，报经区工业用地有机更新领导小组批准，对优势企业且连续 3 年实缴税收 1000 万元以上的企业，探索“先租后让”、“价税联动”的模式进行分层、分幢转让试点。国有公司实施的工业综合体项目采用“先租后让”模式的，完成考核任务的，转让价格可按照租赁期起始年度的市场评估价确定，并可根据其地方贡献按照一定比例给予奖励。

8.加强金融支持。充分发挥财政资金引导作用，充分落实企业兼并重组优惠政策。出台工业用地有机更新财政扶持政策，通过融资担保、贴息、风险补偿等方式，引导企业开展有机更新。推进金融机构、企业的信息互通，深入推动政银企合作，鼓励银行业金融机构研发绿色信贷等创新金融支持方式，强化金融服务。

9.完善功能配套。鼓励地下空间统一建设开发，实施区域整体形象提升，增加建筑红线退让，提升道路建设标准，实施通信网络优化、排污设施改造、能源供应保障等基础设施改造项目，提升区域产业承载能力。允许不超过总用地面积 7%（国有公司开发项目

允许不超过总用地面积 10%)、地上总建筑面积 15%的标准，合理建设满足企业职工生活住宿、便利服务、文化休闲等功能的企业邻里中心，打造品质园区。

10.推进共建运营。发挥市场主体和政策撬动作用，探索“零运营费用、争奖励资金、享绩效分成”的共建运营模式，鼓励优质运营商整租产业空间，打造总部楼宇、小微园区、孵化器、众创空间等载体，约定主导产业、运营目标、年度任务及绩效考核，“包产到园、多劳多得”，提升运营积极性、引导产业集聚、优化园区服务，争取面上奖励政策，并视年度运营绩效考核情况兑现相应奖励。

七、保障措施

1.加强组织领导。成立由区委、区政府主要领导任双组长，分管副区长及相关区领导任副组长，各区直部门和平台相关负责人为成员的余杭区工业用地有机更新领导小组，负责统筹、指导全区存量工业用地有机更新工作。领导小组下设办公室，办公室设在区经信局，由分管副区长任办公室主任，负责领导小组日常工作。相关平台、镇街也要成立相应领导小组，落实主体责任，健全工作机制，全面推进工业用地有机更新工作。

2.加强规划引领。坚持科学合理的功能划定，优化工业用地的空间布局，编制《余杭区工业用地有机更新专项规划》，划定有机更新的重点区域及一般区域，明确有机更新的实施范围、更新方式、开发措施、规模布局等，经区政府批准后，指导推进工业用地有机更新工作。各平台、镇街应明确功能定位，编制有机更新方案。工业用地有机更新应纳入新一轮国土空间规划。

3.加强协调配合。牢固树立“一盘棋”的思想，明确发改、财政、规资、住建、环保、市场监管等相关部门的具体职责，探索研究工业用地有机更新的数字化多跨场景应用。各平台、镇街作为工业用地有机更新申报及实施主体，按年度上报辖区内有机更新计划，结合实际情况确定涉及地块的更新模式并推进落实，履行相关责任义务，对有机更新进行全流程监管，做好企业安置等工作。各相关部门及平台、镇街要落实各司其责的推进机制，确保各项工作责任落到实处，切实推进工业用地有机更新工作。

4.加强考核激励。区工业用地有机更新领导小组办公室要制定工作计划、考核方案，结合数字化手段认真开展工业用地有机更新绩效评估，强化对各平台、镇街工作考核，确保该项工作积极稳妥、规范有序推进。实行存量工业用地盘活与新增建设用地指标相挂钩制度，按存量与增量 5:1 比例奖励平台、镇街新增工业用地指标。

5.加强宣传引导。区级各有关部门和各平台、镇街要通过多种形式，总结推广先进经验和典型做法，广泛宣传存量工业用地有机更新工作，营造良好的舆论环境和社会氛围。同时要优化完善各项工作机制和政策举措，促进工业用地有机更新朝着更加科学健康方向推进，尽快形成产业集聚、配套完善、宜业宜居的良好局面。

八、附则

1.各实施主体要对存量工业用地有机更新项目的有关审批材料的真实性、合法性负责。对任何采取欺骗、隐瞒手段骗取审核同意，将不符合条件的项目纳入本意见范围办理的，撤销相应权证，并追究相关人员责任。

2.本意见自发文之日后 30 日起试行，有效期 3 年，由区经信局、市规划资源局余杭分局负责解释。