

温州市鹿城区人民政府办公室文件

温鹿政办〔2022〕72号

温州市鹿城区人民政府办公室 关于印发鹿城区老旧工业区改造提升三年 行动方案（2022-2024年）的通知

各街道办事处、镇人民政府，区政府直属各单位：

《鹿城区老旧工业区改造提升三年行动方案（2022-2024年）》已经十届区政府第11次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

温州市鹿城区人民政府办公室

2022年11月14日

（此件公开发布）

鹿城区老旧工业区改造提升三年行动方案 (2022-2024年)

为加快老旧工业区改造提升，提高土地资源节约集约利用水平，推动制造业高质量发展，根据《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）、《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）、《温州市新一轮制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动方案（2021-2023年）》（温政办〔2021〕66号）、《温州市老旧工业区改造提升三年行动方案（2022-2024年）》等文件精神，特制定本行动方案。

一、工作目标

围绕“产业集聚、配套完善、管理先进、环境优美”建设目标，以“工改工”为主线，以连片改造为重点，以村二产为突破口，围绕数字经济、鞋产业两大领域，通过政府征收改造、第三方参与改造、村级集体改造、企业联合改造、企业自主改造等多种方式，全面推进老旧工业区改造提升。争取通过3年时间努力，基本完成全区老旧工业区改造提升任务，力争每年改造提升低效工业用地800亩以上，其中拆除重建400亩以上、实现再供地300亩以上，新开工建设工业厂房40万平方米以上，打造一批老旧工业区改造示范亮点。

二、基本原则

（一）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，强化政府统筹和主导作用。结合国土空间规划修编，科学编制全区产业发展和空间布局规划，有序推进老旧工业区改造。

（二）灵活多样、拆改利企

坚持因地制宜、分类施策，充分调动社会各方积极性，探索多元化改造路径，实施供地和供空间相结合的保障方案。政府、国有企业要适度让利给村级集体和涉拆（改）企业，共同推进旧村改造和旧工业区改造“双联动”。

（三）有序推进、应改尽改

全面梳理工业用地底数，制定老旧工业区改造提升总体方案，启动老旧工业区改造试点。按照“成熟一个实施一个”的要求，三年内实现老旧工业区改造提升全覆盖。

三、实施范围

全区范围内符合规划要求，但存在违章、消防安全和环保隐患等问题以及利用效率低、产出效益差和现状有提升空间的工业用地及通过控规调整为工业的其他用地。

四、改造模式

采取政府征收改造、第三方参与改造、村级集体改造、企业联合改造、企业自主改造、产业融合改造等6种模式，积极探索其他改造路径，全面推进老旧工业区改造提升。

（一）政府征收改造

由区政府通过货币补偿、功能置换等方式，取得连片区块土地使用权，进行统一规划设计、拆除重建，用于招引重大制造业项目或开发建设产业园。

（二）第三方参与改造

引导国有企业、龙头企业、园区运营商参与老旧工业区改造，通过统收统租、产权收购、兼并重组、合作开发等方式，取得连片区块开发主导权，实行统一规划、连片改造、整体运营。

（三）村级集体改造

在各街镇主导下，对老旧村二产留地项目，通过新建连片拆除重建或拆改结合等方式，建成主导产业定位明晰的产业园。鼓励引入第三方园区运营商，通过工程总承包等方式，提高产业策划、规划设计、招商运营水平。

（四）企业联合改造

鼓励相邻的土地使用权主体实施联合改造，统一规划设计，充分利用边角地、夹心地、插花地等零星用地，通过局部收储再供地或产权集中后再定量不定位分割（按原土地使用权比例分割到原土地使用权人名下）等方式，实现土地高效利用和空间布局优化。

（五）企业自主改造

鼓励企业通过拆除重建、改扩建、加层改造等措施，充分利用地下空间以及边角地、夹心地、插花地等零星用地，放宽容积

率、建筑密度、绿地率、建筑高度等控制性指标，扩大企业生产及配套空间。

（六）产业融合改造

结合产业及区域特点，积极推动有条件的工业地块引进高科技、高附加值创新型新产业落地，鼓励以数字经济、工业设计等新型产业为主导，聚焦时尚定制、绿色制造等产业，推动产业分行裂变、跨界融合，衍生更多新产业。

（七）其他改造模式

积极探索其他改造模式，采用其他改造模式要经区政府批准并报送区老旧工业区改造提升工作领导小组备案。

五、政策支持

以下政策仅适用纳入改造清单的老旧工业区（试行一年）。

（一）允许零星工业用地并宗开发。提高土地利用效率，对低效工业用地再开发中单宗用地面积不超过 3000 平方米并累计不超过再开发项目用地总面积 20%的零星新增建设用地，经批准可以和邻宗土地并宗开发，并按照再开发地块协议供地方式办理供地手续，土地使用年限与主地块保持一致。对符合规划功能、面积超过 3000 平方米且不能单独实施利用的边角地，由鹿城经开区管委会或属地街镇报区老旧工业区改造提升工作领导小组会议通过，可以采取“一事一议”方式确定土地起始价公开出让，供地后与相邻地块并宗开发整体设计，土地使用年限与主地块保持一致。项目产业类型必须符合属地产业导向要求，并参照“标准

地”制度相关要求与鹿城经开区管委会或属地街镇签订《项目投资管理合同》；区政府审批并宗开发方案时，应对原已签订的《项目投资管理合同》的履约情况进行评估和相应处置。涉及新增建设用地指标的，在年度建设用地指标中优先予以保障；涉及零星永久基本农田的可参照全域土地综合整治与生态修复工程永久基本农田布局调整有关规定办理。（责任单位：*市自然资源和规划局鹿城分局、区经信局、鹿城经开区管委会、各街镇，标*为牵头单位，下同）

（二）支持企业联合连片改造。在鹿城经开区管委会或属地街镇牵头主导下，对符合规划、权属清晰、企业自愿、价值相当的情况下，支持项目用地之间进行空间位置互换或整合实施连片改造开发。土地使用年限不一致的，统一土地使用年限并补缴土地出让金；原土地性质为划拨的，办理划拨转出让手续。开发完成后允许按原土地使用权比例以定量不定位办理产权分割；经联合连片开发企业协商一致并签订分割协议的，分割转让方案报区政府批准同意后，办理不动产转让及登记。（责任单位：*市自然资源和规划局鹿城分局、区住建局、鹿城经开区管委会、区城乡改造和编研中心）

（三）允许工业用地有条件分割转让。对符合规划功能要求且连片改造面积在20亩以上的老旧工业用地，在改造完成验收通过后，允许企业在满足自用基础上，将多余部分在符合分宗条件的情况下进行宗地分割转让，引入产业链相关及上下游优质企业；

分割后自用地块及转让地块不得改变项目功能用途，均应具备独立分宗条件、独立使用功能且分别能满足消防、安全、环保以及独立使用交通等要求的，土地面积不得小于 10 亩。地块改建方案和分割转让方案须事先经区政府批准同意，受让企业产业类型必须符合属地产业导向要求，并参照“标准地”制度相关要求与鹿城经开区管委会或属地街镇签订《项目投资管理合同》；区政府审批分割转让方案时，应对原已签订的《项目管理合同》的履约情况进行评估和相应处置。（责任单位：*区经信局、*市自然资源和规划局鹿城分局）

（四）支持产业用房分割转让。对符合规划功能要求且改造面积 20 亩以上、改造扩容后容积率 2.0 以上的工业用地，在改造完成验收通过后，允许企业在满足自用基础上，将容积率超出 2.0 部分的工业厂房，以层或幢为单位且最小分割单元不小于 3000 平方米进行分割转让（非生产性用房单独不得分割、分割转让或抵押），引入产业链相关及上下游优质企业；分割单元不得改变项目功能用途。厂房分割转让方案须经区政府批准同意，并按照不低于市场评估价补缴土地出让金，受让企业产业类型必须符合属地产业导向要求，并参照“标准地”制度相关要求与鹿城经开区管委会或属地街镇签订《项目投资管理合同》；区政府审批分割转让方案时，应对原已签订的《项目管理合同》的履约情况进行评估和相应处置。国有企业实施的工业综合体项目采用“先租后让”“价税联动”的方式，完成合同约定指标的，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。（责任单位：*区经信局、*市自然资源和规划局鹿城分局、区财政局<区国资办>、区住建局）

（五）统筹扩容空间利用。企业利用现有土地、厂房进行工业用地改造提升，在满足自身生产需求后，针对多余部分厂房，探索通过政府回购、合作包租、定制租赁等形式，统筹一定比例的产业空间，用于引培产业链上下游优质企业。1. 政府回购，经批准实施改造提高容积率的，在《回购协议》中约定提高容积率后新增产业空间一定比例（具体比例由鹿城经开区管委会与实施主体协商约定）由区政府统一回购。2. 合作包租，经批准实施改造提高容积率的，在《租赁权移交协议》中约定提高容积率后新增产业空间一定比例（具体比例由鹿城经开区管委会与实施主体协商约定）由区政府统一安排租赁，租赁价格可参考整租评估价，租赁期限不低于10年，租赁所得由企业享有。3. 定制租赁，特殊地块经批准实施改造提高容积率的，企业需按拟定的建筑方案进行改造，在《返租协议》中约定产业空间以签约时整租评估价租赁给区政府，一般返租期限不低于10年。（责任单位：*区经信局、*市自然资源和规划局鹿城分局、区财政局<区国资办>、区住建局、鹿城经开区管委会）

（六）延长工业土地使用年限。鼓励实施土地使用年限续期差别化政策，对符合规划的改造地块，在再开发提升改造过程中涉及土地使用年限延长续期的，可根据使用权主体亩均效益综合

评价、产业类型等综合情况采用差别化处置方式和差别化地价。

（责任单位：*市自然资源和规划局鹿城分局、区经信局、区住建局）

（七）鼓励“工业上楼”。引导企业向上要“空间”，由鹿城经开区管委会制定“工业上楼”产业导向目录，工业用地可提高土地容积率，扩容部分不再补缴土地出让金，推动企业“应上楼尽上楼”，全力打造“工业上楼”示范样板。细化“工业上楼”建筑设计指南，一般容积率不低于2.0，明确平面设计、层高承重、减振隔振、垂直交通、货梯、吊井等指标参数，确保集约安全有序。同时，改造主体要根据入驻企业工艺、流程需求，对工业生产用房和配套用房的层高、宽度、承重等进行个性化定制建设，因工艺、流程需求并提供相关论证说明的，可适当放宽局部建筑的高度和层高要求，具体标准按国家规定执行。（责任单位：*区住建局、*市自然资源和规划局鹿城分局、区经信局、区应急管理局、鹿城经开区管委会、市生态环境局鹿城分局、区消防救援大队）

（八）鼓励工业用地增容。对经批准实施改造提升的项目，在符合相关技术规范的前提下，容积率宜高则高，一般不低于2.0。经区工业用地二次开发领导小组明确，有建设条件的项目以及国有公司开发项目可突破3.0以上容积率，地块建筑密度、限高、绿地率不作限制。除现有场地确有限制外，应积极开发地下空间作为企业仓储、停车等利用。对改造新增面积部分，不再增

收土地价款。（责任单位：*区经信局、*市自然资源和规划局鹿城分局、区发改局、区财政局<区国资办>、区住建局、区综合行政执法局、区消防救援大队）

（九）完善功能配套。允许企业利用已有土地，结合自身及周边企业需求，在符合相关规定的前提下，扩建或新建生活服务等非生产性用房，缓解部分企业自身配套不足问题。鼓励同一工业园区内或相邻企业的自建配套设施共建共享。支持利用产业园区配套用地发展保障性租赁住房，对符合相关规定的工业企业，要简化审批程序、优化工作流程，允许配套建设行政办公及生活服务设施的用地面积占总用地面积的比例上限由7%提高到15%，建筑面积占比上限相应提高到30%，提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房，解决企业职工住宿问题。对经相关部门充分认证、公示无异议的新产业工业项目，允许配套建设行政办公及生活服务设施的用地面积占总用地面积的比例上限由7%提高到10%。（责任单位：*市自然资源和规划局鹿城分局、区经信局、区住建局）

（十）降低改造成本。对老旧工业区改造提升过程中，协议收回后仍按工业用地重新出让土地的出让收入，除上级规定需计提的之外，将土地净收益及改造提升过程中企业涉及的增值税、土地增值税、所得税、印花税等地方所得部分，用于支持老旧工业区改造。（责任单位：*区财政局、区税务局）

（十一）提高财政奖补。在符合国家有关规定前提下，提取

上一年度土地出让结算收入的 1%以上作为“腾笼换鸟”专项经费，为推进老旧工业区改造提升提供财力支撑。

对连片拆改后成效突出的改造主体给予资金补助，对连片拆改面积 100 亩以上的，在项目首期工程竣工验收后 3 年内，入驻企业为规上企业、亩均税收达到属地平均水平以上的，对改造主体进行一定奖励。

对政府征收村级集体土地或村级集体土地转为国有土地交政府收储改造的，积极探索建立村级集体参与地方综合贡献度分成等长效机制。（责任单位：*区经信局、*区财政局、*鹿城经开区管委会、市自然资源和规划局鹿城分局、区税务局）

（十二）降低融资成本。鼓励金融机构对老旧工业区改造提升项目给予信贷支持，加快产品创新，引导银行金融机构给予额度高、利率低、期限长的贷款支持；推广“入园贷”等产品，加强服务创新，通过在建工程抵押及余额抵押等多种方式，为园区建设、入园企业管理提供一揽子服务，保证开工、抵押、现售滚动开发的资金需求（责任单位：*区金融办、市自然资源和规划局鹿城分局）。通过发行专项债、建立收储专项资金、融资担保、贴息、增资扩产贷、风险补偿等方式，加大老旧工业区改造提升力度。（责任单位：区发改局、区财政局、区金融办）

（十三）鼓励第三方运营。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，由发改、科技等相关主管部门制定扶持政策，进一步提升相关市

场主体参与度，鼓励优质运营商整租产业空间，打造总部楼宇、小微园、孵化器、众创空间等载体，对完成运营目标、年度任务、绩效考核的，提升运营积极性、引导产业集聚、优化园区服务。

（责任单位：区经信局、鹿城经开区管委会）

（十四）改革补偿方式。探索制定征收补偿指引和标准，鼓励以货币补偿、功能置换等方式补偿，合理降低拆赔比，把老旧工业区改造提升征收补偿成本控制在合理范围内（责任单位：区城乡改造和编研中心）。引导通过将补偿款置换为股权、基金份额、信托份额等方式，实现补偿款延时支付，减少即时支付压力，将补偿款回流项目投资（责任单位：区金融办）。对优质工业企业用置换的方式为企业重新安排工业用地，以协议方式出让。（责任单位：区住建局、市自然资源和规划局鹿城分局）

六、工作要求

（一）深入排查，开展动态监测。启动全域工业土地利用情况调查，结合年度变更调查、工业用地不动产登记以及历年工业用地审批等情况，全面掌握工业用地实际利用及产出效益等信息，构建统一的工业用地和老旧工业区数据库，实行动态更新管理。

（责任单位：*区经信局、*市自然资源和规划局鹿城分局、区住建局、区市场监管局、区统计局、鹿城经开区管委会、区城乡改造和编研中心、区税务局）

（二）完善规划，突出连片改造。结合国土空间规划，围绕“1+1+X”产业集群培育，以“工改工”连片改造提升为重点，鼓

励现状零散的老旧工业区合理整合,对确需局部调整城乡规划的,及时按法定程序开展规划调整。(责任单位:*区发改局、*区经信局、*市自然资源和规划局鹿城分局、鹿城经开区管委会、市生态环境局鹿城分局)

(三)统筹推进“1+9”试点攻坚。以鞋都上伊工业片作为市级试点区块,同步推进包括德政工业区等9个区级试点,制定实施方案,明确工作目标、推进计划,鼓励大胆探索创新,探索多种改造路径,推进老旧工业区改造。试点推进过程中,结合存在的主要问题和难点,进一步完善顶层设计和配套政策。(责任单位:*区经信局、*市自然资源和规划局鹿城分局、区发改局、区住建局、区应急管理局、区综合行政执法局、鹿城经开区管委会、区城乡改造和编研中心、区税务局、市生态环境局鹿城分局)

(四)整体推进,注重妥善安置。由区工业发展集团负责周转性安置厂房建设,各试点地块需精准制定试点内保留安置清单,明确原地改造提升、就地安置、异地安置等分类处置措施,避免优质企业流失。(责任单位:*市自然资源和规划局鹿城分局、*区工业发展集团、区发改局、区住建局、区应急管理局、区市场监管局、区综合行政执法局、区城乡改造和编研中心、区税务局、市生态环境局鹿城分局)

(五)强化监管,实施精准腾退。完善工业用地一、二级市场监管体系,促使二级市场土地交易、股权变更纳入监管范围,强化司法拍卖接续监管(责任单位:区法院、区发改局、区经信

局、区市场监管局、市自然资源和规划局鹿城分局)。完善亩均评价体系,规范厂房租赁管理,建立租赁管理平台,严控低端产业、低效企业进入。动态调整产业负面清单,对高耗低效企业、亩均评价D类企业,加大资源要素差别化配置和统征统迁力度,倒逼改造提升或依法关停淘汰。(责任单位:区发改局、区经信局、区应急管理局、区综合行政执法局、鹿城经开区管委会、区税务局、市生态环境局鹿城分局、区消防救援大队)。

(六)择优招引,明确产业定位。加大对老旧工业区改造提升项目的产业指引,制定园区产业准入标准,明确产业方向、投资强度、亩均税收、全员劳动生产率等,严把入园产业关、质量关。明确环境保护、安全生产等标准,推行“四有四无”消防安全标准化管理,注重园区运营管理,推动老旧工业区标准化、集约化开发和规范化管理。(责任单位:*区发改局、*区经信局、区应急管理局、区投资促进服务中心、市自然资源和规划局鹿城分局、市生态环境局鹿城分局)

七、保障机制

(一)压实主体责任。成立由区委区政府主要领导任双组长,分管城建和工业的区领导任副组长,区发改局、区经信局、区科技局、区财政局、区住建局、区应急管理局、区市场监管局、区金融办、区综合行政执法局、鹿城经开区管委会、区政务服务中心、区投资促进服务中心、区城乡改造和编研中心、区税务局、市自然资源和规划局鹿城分局、市生态环境局鹿城分局、鹿城供

电分局、区消防救援大队、区工业发展集团等部门为成员的区老旧工业区改造提升工作领导小组,领导小组办公室设在区经信局,抽调精干力量,组建工作专班,实体化运作,涉及多个地块改造的,实行一个地块一个攻坚组推进。

(二)健全工作机制。建立定期会商、问题协调、信息报送机制,对重点突出问题进行协调化解,及时总结推进中的工作亮点、成效。

(三)强化督查考核。将老旧工业区改造提升工作纳入区委区政府重点工作年度考绩考核,纳入街镇年度考核一票否优清单,实施月度监测、季度通报、年度考核,不定期开展监督检查,确保工作扎实有序推进。

(四)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,对符合条件的改造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,原则上改造新建项目需在经改造计划批准后开工前审批控制在50天以内。

(五)强化综合施策。加大执法力度,深入开展拆违整治行动,对擅自新建、扩建、改建以及改变建筑功能用途的违法行为,采取综合执法等手段,予以倒逼整治。

(六)加强宣传引导。综合运用各类媒介,做好政策宣传引导,提高政策宣传效果。有针对性地开展引导和鼓励相关土地使用权人加快盘活利用低效工业用地,促进老旧工业区效益提高。

八、附则

1. 对特殊原因无法改造的老旧工业区，各街镇要报区老旧工业区改造提升工作领导小组批准。

2. 做好老旧工业区“工改工”规划功能调整工作，如规划功能非工业不得享受上述相关政策。

3. 在年底前完成辖区的工业用地调查，并将第二批老旧工业区改造提升计划清单报送至区老旧工业区改造提升工作领导小组。

4. 本行动方案自2022年12月14日起施行，有效期三年。

5. 本行动方案内相关支持政策条款，由市自然资源和规划局鹿城分局、区经信局等牵头部门负责解释，试行一年（2022年12月14日-2023年12月14日），到期后进行政策评估，经区政府研究后视情况再延续两年。实施过程中，如有问题，及时报区老旧工业区改造提升工作领导小组。

附件：1. 2022年鹿城区老旧工业区改造提升目标任务分解

2. 鹿城区老旧工业区改造提升试点清单（第一批）

附件 1

2022 年鹿城区老旧工业区改造提升目标 任务分解

单位：亩、万平方米

地区	低效工业用地 整治面积	其中：拆除重 建面积	其中：再供地 面积	其中：开工 建设面积
南郊街道	160	80	60	8
双屿街道	20	10	/	/
丰门街道	200	100	75	10
仰义街道	200	100	75	10
藤桥镇	200	100	100	10
山福镇	80	40	17	4

附件 2

鹿城区老旧工业区改造提升试点清单（第一批）

序号	区块（项目）名称	试点类型	所属街镇	面积（亩）	现状主要产业	现有工业企业数	规上工业企业数	工业总产值（亿元）	改造方式（拆除重建/改造提升）	计划改造提升后的园区主导产业	已完成拆改面积（亩）	
											22年之前完成的拆改面积（亩）	22年完成拆改面积（亩）
1	上伊工业片	市级	丰门街道	292.47	鞋（材）业	14	5	6	拆改结合	鞋业	0	15.7
2	炬光园（德政）区块	区级	南郊街道	478	设备制造业、服装制造业	80	15	16	拆除重建+改造提升	数字经济、生产性服务业	39.94	34
3	戴宅工业片	区级	丰门街道	175.6	鞋（材）业	57	4	2.5	拆改结合	鞋业	0	0
4	温化工业片	区级	丰门街道	273.69	鞋（材）业、闲置地	30	2	1.5	拆改结合	鞋业	0	0
5	仰义街道后京电镀基地	区级	仰义街道	262	电镀加工	75	15	7	改造提升	电镀、鞋业	0	0

序号	区块(项目)名称	试点类型	所属街镇	面积(亩)	现状主要产业	现有工业企业数	规上工业企业数	工业总产值(亿元)	改造方式(拆除重建/改造提升)	计划改造提升后的园区主导产业	已完成拆改面积(亩)	
											22年之前完成的拆改面积(亩)	22年完成拆改面积(亩)
6	中国鞋都四期前京片启动区智能制造基地	区级	仰义街道	307	鞋业	45	2	1.2	改造提升、拆除重建	鞋业	165.47	0
7	装备科创园	区级	藤桥镇	177.6	村二三产闲置,装备制造业	5	1	0.42	采用混改方式,工业一期由村级集体改造;二期由第三方统一改造或村集体投资建设。村三产由村集体自筹建设,安置房出让后第三方建设。	科技孵化器、装备制造	0	0
8	藤桥农业食品园区	区级	藤桥镇	150	食品加工	19	3	4.6	改造提升	预制菜	0	0
9	藤桥服饰园区	区级	藤桥镇	380	鞋服、五金	93	10	4.2	改造提升	服饰	0	0
10	山福镇沙头工业园区	区级	山福镇	660	水处理、环保能源、机械装备、鞋材	39	13	15.2	改造提升	高端装备制造、新材料	0	0
	合计			3156.06								

抄送：区委各部门，区人大常委会、政协办公室，区人武部，区法院，
区检察院，各群众团体。

温州市鹿城区人民政府办公室

2022年11月16日印发
