

附件 1

# 关于加快低效工业用地综合整治 促进制造业高质量发展的通知

(再次征求意见修改稿)

为进一步促进经济高质量发展，提升工业用地配置效率和节约集约利用水平，根据省政府办公厅《关于开展低效工业用地整治促进制造业高质量发展的意见》和市委市政府《关于开展全域国土空间综合整治助推高质量发展建设共同富裕先行市的意见》、《宁波市推动新时代民营经济高质量发展若干政策措施》文件精神，就我市加快低效工业用地综合整治通知如下：

## 一、总体要求

(一) 指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“两个先行”总要求，以制造业高质量发展为目标，以全域国土空间综合整治为牵引，以“大腾挪、大整治、大提升”为主线，结合开展制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动，进一步加快低效工业用地综合整治，提高土地、能耗、环境等要素资源集约利用效率，推动工业集聚区空间集中、企业集聚、产业集群、资源集约、功能集成，高水平实现资源重组、功能重塑、空间重构、产业重整、环境重生，为宁波推进“六大变革”，打造“六个之都”提供坚实支撑。

（二）主要目标。积极打造具有全国标杆引领性、宁波辨识度的国土空间治理和土地集约高效利用标志性成果。到 2025 年，国土空间布局更加优化，工业用地入园率 65%以上；土地利用效率明显提高，工业集聚区规上工业亩均税收达 60 万元以上，累计完成低效工业用地改造 1.5 万亩以上；产业发展层次有效提升，每年帮扶提升高耗低效企业 800 家，累计腾出用能 60 万吨标准煤；促进民营经济高质量发展，工业用地用于保障民间投资项目占比 80%以上。

## 二、政策举措

（三）强化国土空间规划引领。落实工业集聚区专项规划，科学划定“两区两线”，规划期末全市工业用地总量约 490 平方公里，纳入工业用地控制线约 390 平方公里，以“3+17”产业平台为依托，构建“2070”工业空间格局，并落在国土空间规划“一张图”上，编制（调整）详细规划。对工业为主体、空间集中连片、产业链较为完整的工业发展区块，划定工业用地控制线，规划建设战略产业园和优势产业社区。按照“一园一方案”要求，编制战略产业园产业规划。（责任单位：市经信局、市资规局，以下均需各区〔县、市〕政府落实，不再列出）

（四）强化工业用地控制线管控。制定《宁波市工业区块控制线管理办法》，引导工业企业向工业用地控制线内集聚，在工业用地控制线内预留新增空间的 20%左右用于小微企业园建设以及工业企业调产安置，经各区（县、市）政府和管委会确定后纳

入国土空间规划“一张图”，原则上不得挪用。工业用地控制线内已供应工业用地以及规划新增工业用地中用于工业用途的土地，除国土空间规划发生变化、重大基础设施建设需要、依法纳入政府储备用地外，原则上不得调整为非工业用地，确需调整的，应当做到规模总量平衡。工业用地控制线外除具有邻避效应须单独选址的产业项目或依托资源配套的农产品产地初加工等农村产业融合项目外，原则上不新增工业用地。（责任单位：市资规局、市经信局、市住建局按职责分工负责）

（五）分类实施工业用地整治。优先支持工业用地控制线内现状低效工业用地实施改造提升。工业用地控制线外、城镇开发边界内的现状工业用地实施更新转型（含符合规划的“工改工”），其中规划工业用地用途已调整但5年内暂不实施的区域，经属地区（县、市）政府或管委会确认，可在不存在违法改变功能、违法出租等情况下实施技改及新扩建工业项目。城镇开发边界外的现状工业用地原则上实施腾挪入园，但对亩均效益综合评价B档及以上、符合产业发展导向和先进制造业发展要求的企业，或因承担战略性新兴产业和高新技术产业发展任务、属于产业链重要配套环节的重点企业及重点民生保障企业，或因产业类型、设备工艺等原因难以腾挪的企业，经属地区（县、市）政府或管委会确认，允许其原地保留，但应确保保留改造后与周边环境相协调。由市制造业高质量发展领导小组办公室会同市经信局、市资规局分解下达各区（县、市）工业用地入园率年度任务指标。（责任

单位：市经信局、市资规局、市发改委、市生态环境局、市应急管理局按职责分工负责）

（六）鼓励工业用地增容提质。支持“工业上楼”，新增工业用地容积率一般不设上限，除有特殊要求的项目外，市区范围内原则上不低于 2.0，县（市）范围内原则上不低于 1.5。在工业控制线内统筹工业园区绿地规模和布局，附属绿地应符合规定要求，工业项目单地块绿地率可从低要求；在符合安全前提下，经行业主管部门牵头论证有特殊工艺要求的工业项目，建筑密度可适当提高。符合第（五）条要求的工业企业利用现有存量工业用地，增加生产性用房或利用地下空间提高容积率用于企业自身生产的，不增收土地价款（小微企业园发生增值的除外）。制造业企业建造工业生产必需的研发、设计、检测、中试设施建筑面积的占比，可在配套建设的行政办公及生活服务设施之外计算，且建筑面积不超过工业项目总建筑面积的 15%，并要符合相关工业建筑设计规范要求。编制“工业上楼”建筑设计技术导则。（责任单位：市发改委、市经信局、市资规局、市住建局、市综合执法局按职责分工负责）

（七）增加混合产业用地供给。混合产业用地应坚守安全和环保底线，遵循产业关联、功能互动、用地兼容、提高土地利用效能的原则，满足相关技术和政策条件。单一工业用地中可突出主导用途（其中工业建筑面积占比不得低于 50%），兼容仓储、物流、研发、办公、商业等混合用途。混合产业用地应在详细规

划中确定主导功能及混合用途、容积率、建筑高度等规划指标，在地块规划条件、土地出让合同中明确混合比例、分割转让限制等要求。对涉及公共安全、环境保护及特殊功能需求的用途不得混合利用。按照主要用途确定混合用地供地方式。混合产业用地地价，根据各用途的构成比例，按多用途混合地价计算方式，通过市场评估，经集体决策确定。（责任单位：市发改委、市资规局、市经信局、市住建局按职责分工负责）

（八）探索工业用地联合上楼。市场主体对相邻宗地进行联合再开发的，各联合体成员可打破权属界线置换土地，在满足消防、安全的前提下，联合体可以共同申请项目建设，建筑方案布局不受权属界线限制，适度集中建设生产服务、行政办公、生活服务设施。制定企业联合拿地联合建设指导意见，探索联合投标或竞买工业用地，投标人或竞买人应提交联合投标或竞买协议书。联合竞得土地的，土地供应合同中应明确联合体各成员除公共配套设施外的建筑物产权分配比例、类型等内容；各中标人或者竞得人应当分别与监管单位签订投资建设协议。按照土地出让合同的约定，对联合体各成员的除公共配套设施外的建筑物产权分配比例、类型等办理分证；公共配套设施由中标或竞得联合体共同共有，初始登记后不得分证。（责任单位：市资规局、市发改委、市住建局、市应急管理局、市投资促进署、市税务局按职责分工负责）

（九）支持工业土地归并开发。符合条件的连片改造项目，涉及零星永久基本农田布局调整的，参照有关规定办理。土地归宗开发的，涉及出让终止期不一致的，可按土地使用权终止时间在前的使用期限确定，也可探索通过补缴差额年限出让价款按出让终止期最迟一宗土地重新确定或以各地块剩余土地使用年期为基数进行加权平均的方式确定合并后地块的土地使用期限。对工业控制线内实施拆除重建且符合最新“标准地”等要求的，年限可按照规划用途的最高使用年限确定，经有批准权的人民政府批准后，重新签订土地出让合同和投资建设协议，按新用途或新规划条件补缴土地出让价款，土地出让合同另有约定的除外。（责任单位：市资规局、市发改委、市经信局、市住建局、市农业农村局按职责分工负责）

（十）统筹实施异地调产安置。探索多途径安置方式，推行异地安置、小微企业园调产安置、联建安置等实物安置方式。对因实施低效工业用地改造，需要异地搬迁的符合我市产业政策和各区（县、市）要求的工业项目，经批准收回原土地使用权，可以协议出让方式或租赁方式为原土地使用权人重新安排不超过原合法面积的工业用地。对达不到选址建厂要求的中小企业引导其进入小微企业园集聚发展，鼓励小微企业园项目按照入驻企业需求进行个性化厂房定制，可按“成本+微利”价销售给政府指定的工业企业，主要用于征收调产安置。对确需跨区域异地安置的，经市住建、经信、投促部门确认后，纳入市项目有序流转和利益共

享操作办法实施全市统筹。适时调整工业用地征收补偿标准，优化征收评估技术规程，加强征收评估机构的行业管理，开展“双随机、一公开”监督检查。（责任单位：市住建局、市资规局、市经信局、市投资促进署按职责分工负责）

（十一）保障小微企业生产场所。突出小微企业园的准公共属性，打造小微企业发展特色化基础平台和承载共同富裕的创业就业载体。新建的工业用地性质小微企业园，制造类小微企业数量和面积占比原则上均不低于70%。新建小微企业园要明确其土地用途、租售比例、分割销售最小面积、租售指导价格、转让条件、产业准入、竣工备案前最高抵押额不超过土地出让价款等内容，相关配套设施不能单独转让。小微企业园建筑形态应符合工业项目的层高、荷载、安全、消防、单套最小建筑面积等要求，不得采用住宅类建筑的套型平面、建筑布局和外观形态。严格小微企业园销售管理，在销售合同中应约定相关限制条件。（责任单位：市经信局、市发改委、市资规局、市住建局按职责分工负责）

（十二）合理解决企业过渡空间。积极妥善解决整治涉及企业必要的生产场地。支持各地通过新建、购买、配建和统租等方式筹建工业保障房，符合条件的中小微企业可以申请租赁。支持国有企业盘活和改造提升自有低效物业，或新建标准厂房，优先为整治涉及的企业提供腾挪、搬迁、安置的载体。规范小微企业园项目的租售管理，有效平抑租售价格，为小微企业提供低成本

生产经营场所。（责任单位：市经信局、市资规局、市国资委、市投资促进署按职责分工负责）

（十三）完善工业“标准地”机制。完善工业项目“标准地”出让合同和投资建设协议“合同+协议”管理机制。土地出让合同中可新增约定以下内容：建设用地使用权不得整体或分割单独转让；宗地上的物业应整体持有；土地房屋整体转让的，由各区（县、市）政府和管委会指定单位审核同意，也可约定优先收购等。“标准地”投资建设协议应载明“标准地”控制性指标要求、指标复核办法、违约责任等事项内容，可新增未达产复核前不得转让或者政府优先回购条件等条款。（责任单位：市发改委、市资规局、市经信局、市投资促进署、市生态环境局按职责分工负责）

（十四）深化工业“标准地”改革。探索“保函模式”，将银行保函制度引入“标准地”项目。已取得工业用地使用权的企业投资改扩建工业项目、进入司法处置程序的存量工业用地使用权拍卖项目，可参照新增工业项目“标准地”的相关标准执行，具体标准可由各地另行明确。《不动产权证书》及不动产登记簿上按照出让合同约定备注“属工业项目‘标准地’性质”，其权属变动须满足“标准地”项目要求。（责任单位：市发改委、市资规局、市中级法院、市经信局、市投资促进署、市生态环境局按职责分工负责）

（十五）深化要素市场化配置改革。降低企业用地成本，推进工业用地供应由出让为主向租赁、出让并重转变，推进工业用



地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应方式。在确保土地市场公平公正公开的前提下,推进工业用地“带条件”公开出让(租赁),由负责招商的部门或机构会同相关产业主管部门对项目必要性、可行性、建设内容和规模等进行论证并将产业类型、生产技术、节能环保等产业准入要求纳入供地条件,其中标准厂房建设项目可实施带建设工程设计方案供应。探索产业用地“限地价、竞贡献”、“配建产业用房无偿移交”出让方式改革,允许探索采用招挂复合(产业用地遴选供地)以及竞税收、品质、服务等多种方式确定竞得人。探索实行产业链供地,对产业链关联项目涉及的多宗土地实行整体供应。对符合异地调产安置要求采取协议出让(租赁)方式供应的工业用地,亩均税收等指标可按不低于“标准地”指标的50%执行,并实施“双合同”管理。(责任单位:市发改委、市经信局、市资规局、市住建局、市税务局、市国资委、市投资促进署按职责分工负责)

(十六)深化“亩均论英雄”改革。以“亩产效益”为导向,调控土地取得、保有成本,打破工业用地成本“平均主义”,引导企业加快提质增效或有序退出用地。支持各区(县、市)实施差别化用地指标、用能指标、污染物排放指标和资金奖补政策,鼓励亩均论英雄。金融机构按照风险可控、商业可持续原则合理评估低效用地企业授信、用信,经确认为低效用地且不实施升级改造的权利人,不得享受政府中小企业信贷的优惠政策;税务部门对低效用地企业欠税数额较大的规范欠税管理程序,采取多种

清欠措施，依法追缴欠税；消防、生态环境、市场监管及应急等部门对在消防安全、环境污染、产品质量及安全生产等方面存在严重隐患的违规生产的低效企业，严格依法查处，督促企业履行法定责任和义务。（责任单位：市经信局、市中级人民法院、市税务局、市资规局、市市场监督管理局、市生态环境局、市综合执法局、市水利局、市地方金融监管局、市能源局、国网宁波供电公司按职责分工负责）

（十七）强化项目履约达产监管。建立多部门联动的项目履约监管机制，按照“谁提出、谁履责、谁监管”的原则，由市发改委、市经信局、市投资促进署共同牵头制定企业投资工业项目投产达产验收监管流程，并做好业务指导、督促检查；各区（县、市）政府和管委会明确乡镇（街道、园区）或有关部门负责项目投产、达产验收，制定本地区工业企业投产达产验收监管流程，健全覆盖项目建设、竣工验收、达产复核、股权变更等环节用地全生命周期联合监管机制。（责任单位：市发改委、市经信局、市投资促进署、市资规局、市生态环境局按职责分工负责）

（十八）妥善处置历史遗留问题。对纳入低效用地再开发试点范围内、第二次全国土地调查和第三次全国国土调查均调查认定为建设用地的，在符合规划用途前提下，允许按建设用地办理土地征收等手续；对其地上建筑物、构筑物，不符合规划要求、违法《城乡规划法》相关规定的，依法依规予以处置。对2013年5月28日前形成的违法建筑，根据工业用地综合整治方案需

要拆除的，各地可结合实际，制定搬迁拆除与小微企业园定向销售相挂钩的具体办法，鼓励积极落实拆除措施，腾挪低效用地空间。对经行政处罚并符合规划、予以保留的现状建筑，在取得房屋安全鉴定合格证明和建设工程消防验收合格意见书（消防验收备案凭证）后，可带建筑物公开出让或租赁方式办理用地手续，建筑物按规定评估。（责任单位：市资规局、市财政局、市住建局、市综合执法局按职责分工负责）

（十九）推进低效工业用地复垦。产生的增减挂钩指标可在全市范围内协商调剂使用，由当地政府安排等量新增建设用地指标用于工业用地控制线内工业项目建新，其中市给予 50% 的新增建设用地计划指标奖励。在符合国土空间规划和用途管制的前提下，可统筹考虑部分低效工业用地依法改变土地用途，用于与林草修复类项目配套的旅游、康养、体育、设施农业等生态产业开发；也可因地制宜复垦为耕地、林地等生态用地，盘活产生相应指标。（责任单位：市资规局、市经信局、市生态环境局、市农业农村局按职责分工负责）

（二十）完善用地回收收购机制。积极引导低效用地企业降低获益预期，及时自愿退出。对已关停或企业无意愿再开发的低效用地，支持地方政府采取协商办法对土地使用权人予以合理补偿后收回，重新供地开发建设。土地出让合同或投资建设协议对工业用地收回作出明确约定的，按照相应约定收回。因企业自身原因造成土地闲置的，按照《闲置土地处置办法》执行。（责任

单位：市资规局、市经信局、市生态环境局、市投资促进署按职责分工负责）

（二十一）加强司法处置工业衔接。建立司法机关和属地政府联动机制，司法处置涉及工业用地转让的，依据土地出让合同等相关约定明确拟处置地块的权利状况和后续开竣工、规划、产业、达产等要求；按照“标准地”出让的，要将“标准地”要求纳入司法处置工业用地约定条件，推动买受人按约定条件开发。司法机关在发布处置公告征求书面意见时，发改、经信、自然资源规划等部门及投资建设协议执行单位应主动告知意见，落实土地出让合同、投资建设协议有关要求。

（二十二）打造信用监管工业闭环。建立健全“标准地”项目全过程信用档案，发改部门牵头对企业投资工业项目“标准地”的承诺行为信息和履约情况进行征集、记录、评价和应用，将企业落实承诺行为信息和合规行为记录信用档案，并依托市公用信用信息平台，依法查询和公示。根据项目开工、竣工核验、达产复核情况按约定予以奖惩。信用评价结果作为企业享受差别化优惠政策的重要参考。依照《浙江省公共信用信息管理条例》、《宁波市社会信用条例》，针对失信企业，采取信用约束措施，对严重失信责任主体实施联合惩戒。

（二十三）加强工业项目用地保障。加大历史围填海处置力度，统筹新增、存量用地（海），每年建设用（海）出让总量中工业用地（海）占比不低于35%，确保工业用地总量保持基本

稳定。对符合条件的市级以上重大制造业项目优先予以用地保障。原规划用于工业用途的批而未供土地不再用于工业项目，由当地政府按国土空间规划统筹安排使用或盘活指标，并安排等量用地指标用于工业用地控制线内工业项目建新。（责任单位：市发改委、市资规局、市经信局按职责分工负责）

（二十四）发挥国有企业基础作用。引导培育国有企业参与“工改工”，成为低效工业用地（产业）升级改造的投资建设和运营服务主体。支持市、区（县、市）两级国企合作开展区域策划、资金筹措、土地整备、基础设施配套、产业园区建设和产业招商运营等工作，围绕产业的导入、落地、孵化、成长、发展、退出，打造高品质的产业空间载体，构建全生命周期的运营服务体系。各区（县、市）政府或管委会可制定政策通过运营补助、奖补入园企业等方式支持市、区（县、市）属国有企业开展园区运营服务，可合理选取固定比例收益、特许经营权等模式获得收益。鼓励市属国企与乡镇（街道）合作整备工业用地，与村集体、有关权利人、产业投资机构、产业投资基金等进行市场化合作，参与低效工业用地（产业）改造。探索产业项目“先租后售”机制，国有企业竞得工业用地使用权后建成的厂房，可先行租赁并同步商定好后续购买价格和须达到的投资、税收强度等购买条件，待符合要求后按原先商定的价格售卖给工业企业，以减少中间成本。国有资产监督管理部门和财政部门要完善考核、激励政策机制，推动国有企业实施低效工业用地综合整治。（责任单位：市国资

委、市经信局、市财政局、市资规局、市投资促进署按职责分工负责)

(二十五) 加大财政金融政策支持。鼓励有条件的区(县、市)根据自身财力和实际情况提高“腾笼换鸟”专项经费提取比例,支持盘活工业用地、企业整治提升、宿舍型保障性租赁住房建设、产业园区配套设施完善等。积极拓宽融资渠道,创新投融资体制机制,撬动金融和社会资本参与。鼓励符合条件的低效工业用地整治项目积极申报专项债券需求,并在额度安排上予以适当倾斜;支持各区(县、市)政府依法依规建立“担保资金”等平台,为工业集聚区建设发展提供资金支持。低效工业用地收回后仍按原用途供应的,在结算出让收入时,除上级规定计提外,将土地净收益及改造过程中企业涉及的契税、土地增值税、房产税、城镇土地使用税等市级所得部分,奖励给各地用于低效工业用地整治。对在现有工业用地上新建或将原有厂房改造后容积率超过省新增工业项目“标准地”指导性指标40%以上的,各地可给予一定的奖励或补助,具体标准由各区(县、市)政府结合当地实际制订。全域国土空间综合整治示范片区涉及的低效工业用地整治,按相关财政支持政策执行。(责任单位:市财政局、市发改委、市经信局、市地方金融监管局、市税务局按职责分工负责)

### 三、保障措施

(二十六) 加强组织保障。发挥全域国土空间综合整治领导小组牵头抓总作用,成员单位按照领导小组确定的职责分工各司

其责、协同配合，确保工作高效推进、落地见效。各区（县、市）政府和管委会应加强组织领导，落实主体责任，完善工作机制，强化分类施策，全方位抓好整治目标任务落实。

（二十七）鼓励创新示范。按照“试点先行、分步实施、全域推广”思路，鼓励各地积极探索开展低效工业用地综合整治工作，对行之有效的经验和做法进行及时总结提炼并在全市扩面推广。对于严格按照文件执行，但再履行职责过程中由于难以预见的客观因素出现失误或错误的，可容错免责。

（二十八）强化考核监督。结合“亩均论英雄”改革、新一轮制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动，对低效工业用地综合整治工作好、成效突出的地区，优先纳入市政府督查激励推荐对象。建立跟踪督查机制，加大项目批后监管和执法监察力度。

本通知所称投资建设协议，包括企业投资工业项目“标准地”投资建设协议、产业用地投资建设协议、投资建设合同、投资监管协议等与土地出让合同同步签订的各类投资建设协议。仓储物流用地参照执行。

本通知自2023年 月 日起施行，有效期至2027年12月31日。原有规定与本通知不一致的，以本通知为准。上级有新规定的，从其规定。