

增城区推进存量工业用地高质量利用 实施办法（征求意见稿）

为把握“双区建设、双城联动”的战略发展机遇，加快国家级增城经济技术开发区、国家城乡融合发展试验区“两区”建设，走出一条释放存量工业用地活力、拓展产业发展空间、提高经济发展效益的发展道路，根据《中华人民共和国土地管理法》（2019年第三次修正）、《节约集约利用土地规定》（2019年修正）、《广州市产业用地指南》（2018年版）、《广州市工业产业区块管理办法》（穗工信规字〔2020〕8号）、《广州市工业用地产业监管工作指引》（穗工信规字〔2021〕1号）等法律法规和文件精神，结合我区实际，制定本办法。

一、总体要求

（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，全面深入贯彻落实新发展理念，以深化供给侧结构性改革为主线，坚持“亩产论英雄”“效益论英雄”理念，不断优化存量工业用地管理，大力推进存量工业用地通过“工改工”更集约、更高效、更可持续的高质量利用，实现存量工业用地得到充分开发、产业承载能力得到充分发挥、企业发展活力得到充分释放，促进产业结构优化，推动经济高质量发展。

（二）基本原则

1. 政府主导，突出重点。政府统一组织，在推进存量工

业用地高质量利用方面发挥主导作用，以工业用地发展规划为指引，明确存量工业用地以“工改工”为方向，稳定市场各方对存量工业用地的开发预期；重点推动低效工业用地改造升级，充分运用市场机制，鼓励土地权利人和相关市场主体积极参与，实现多方共赢。

2. 有效管理，分类施策。健全存量工业用地管理模式，加强存量工业用地的信息管理，开展存量工业用地产出效益评估，坚持利益激励与倒逼促改相结合，推动低效工业用地提质增效；明确对存量工业用地“工改工”项目投入产出的监管要求，实施分类监管，加强监管评估工作，确保存量工业用地高质量再利用。

3. 职责清晰，任务明确。明确各相关职能部门和镇街的职责分工，设定主要职能部门和镇街的任务目标，建立部门、镇街协同的工作机制，凝聚工作合力，确保工作稳步有序开展；加强统筹协调，加强工作调度，纳入目标任务考核，确保用地盘活工作取得实效。

（三）工作目标

1. 建立存量工业用地综合评价管理体系。坚持质量第一、效益优先，开展存量工业企业（土地）亩产效益综合评价，把亩产效益综合评价结果应用作为优化存量工业用地管理的有力抓手；到 2023 年实现对全区规模以上工业企业的亩产效益综合评价；到 2024 年实现对全区工业产业区块内用地 10 亩（含）以上工业企业亩产效益的综合评价；到 2025 年实现全区工业产业区块内工业企业的亩产效益综合评价

全覆盖。

2. 推动存量工业用地“工改工”提质增效。2022 年推动 1000 亩存量工业用地实施“工改工”项目实现提质增效；2023-2025 年合计推动 5000 亩存量工业用地实施“工改工”项目实现提质增效。期间对“工改工”试点项目总结经验做法，固化形成增城“工改工”模式，不断推广复制，推动存量工业用地高质量利用。

3. 推动中小企业向工业产业区块内集聚。通过“工改工”释放的产业发展空间，引进和推动工业产业区块外的制造业企业向工业产业区块内集聚，到 2023 年形成 5 个产业特色鲜明的中小企业集聚发展区，2024-2025 年再新增 5 个产业特色鲜明的中小企业集聚发展区。通过推动中小企业集聚发展，实现产业空间布局优化、产业结构调整和经济高质量发展。

二、主要任务

（一）存量工业用地有效管理

1. 建设综合信息服务平台。加强全区企业和工业用地的信息化管理和服务，建设企业（土地）综合信息服务平台，通过企业和土地权属人主动填报用地信息、各业务主管部门对应上传数据、各镇街现场核查后补充数据，构建高度集成的企业（土地）综合信息全景图；同时发挥平台服务功能，为企业提供反映问题和诉求的渠道，建立企业诉求集中受理、分发处理和跟踪反馈机制，提高服务企业效率。

2. 开展亩产效益综合评价。结合“企业（土地）综合信

息服务平台”掌握的企业（土地）综合信息全景图，综合考虑亩均产出、单位能耗、研究费用支出、技改投资、各级各类认定等指标，制定存量工业用地和企业亩产效益综合评价办法，分别以地块为单位和以企业为单位，每年对存量工业用地（企业）亩产效益进行综合评价，依据综合评价得分高低排序，划分 A、B、C、D 四档企业（土地），原则上 A 档企业不超过 20%，D 档企业不超过 5%，作为分类施策、分类管理的基础。土地权属人未主动上传数据，或上传数据存在弄虚作假的，直接将其划入 D 档管理。

3. 规范土地厂房租赁市场。在“企业（土地）综合信息服务平台”开设存量工业用地和厂房租赁信息发布和租赁行为管理功能，对存量工业用地实施“工改工”项目的，其对外租赁行为一律纳入平台管理；引导社会存量工业用地和厂房租赁信息在该平台统一发布，引导市场主体通过该平台寻找厂房租赁信息，鼓励双方租赁行为纳入平台管理，逐步对全区存量工业用地和厂房的租赁市场进行统一规范管理。

（二）闲置工业用地集中处置

4. 确定一批重点处置名单。加强闲置土地的认定、监管和履职，根据《闲置土地处置办法》和省市相关规定，选取一批闲置原因相对明确、政府与企业权责相对清晰，以及国有企业所属的闲置用地，列入重点处置名单，建立相关用地台账，并统一落图管理。

5. 集中处置一批闲置用地。对“属于政府、政府有关部门的行为造成动工开发延迟”情形的闲置土地，按相关规定

协议有偿收回土地使用权的，有偿收回的补偿金额应不低于土地使用权人取得土地的成本，综合考虑其合理的直接损失，参考市场价格，由双方共同协商确定。因企业原因造成的闲置土地，超过约定时间未动工开发满1年的，按照土地出让或者划拨价款的20%核收土地闲置费；未动工开发满2年的，按照法律、法规规定或者合同约定，可以依法收回土地使用权。国有建设用地使用权人违反法律法规规定和合同约定、划拨决定书规定恶意囤地、炒地的，依照《广州市闲置土地处理办法》规定处理完毕前，国土资源主管部门不得受理该国有建设用地使用权人新的用地申请，不得办理被认定为闲置土地的转让、出租、抵押和变更登记。

（三）低效工业用地综合治理

6. 明确低效工业用地范围。将存量工业用地亩产效益综合评价列入D档的项目用地，以及经区政府认定的其他低效工业用地，列入低效用地范围，但不包括承担国家和省市区重大战略的产业项目和功能性项目用地，省市区战略新兴产业中发挥链主企业、龙头企业作用的项目用地，按《投入产出监管协议》约定完成缴纳税收差额或违约金的项目用地，以及经区政府确认的可不列入低效工业用地范围的项目用地。

7. 开展低效工业用地治理。定向信息公示，每年对外公布低效工业用地名单，将低效工业用地名单定向发给金融机构，按照相关规定在公共信用平台对低效工业用地名单进行特别提示。实施差别政策，列入低效工业用地名单的，不予

享受技术改造、财税、金融服务等扶持政策，对安监、环保、用水（电、能）价格等方面实施差别化政策，对涉及的违法违规开展联合执法；错峰用电期间将低效工业用地名单作为首要错峰对象。对违法违规改变工业用地用途和违法建设行为进行严厉查处，责令限期改正，恢复工业用途；整改期间不得转让，不得抵押。

8. 推动低效工业用地改造升级。对列入低效工业用地名单的项目用地，可采取协商方式按原用途收回土地使用权，或指导和推动土地使用权人实施“工改工”项目；对因缺乏实力无法开展“工改工”项目的，可与区属国企或社会资本合作开发。

（四）项目投资协议履约监管

9. 梳理供地工业项目履约情况。对 2007 年以来政府供地的工业用地项目，按照项目投资协议、土地出让协议、项目投资计划书或承诺函等内容，梳理项目约定投入产出和支持事项，按照“有明确约定、有预期约定（包括预计、达产后等）、无约定”等情况进行分类，以地块为单位核定项目履约情况，并将长期以来未履行主体责任、未实际生产经营、未达到开发强度、自用率低、产出率低等特点的项目列入“重点关注项目名单”。

10. 督促强化项目履约主体责任。针对项目履约情况，每年度通过正式文件形式，向全区各相关部门和镇街、各项目发出通告，强调项目土地使用权人履约的主体责任；对协议有明确约定产出要求但未达到约定 80% 的项目、有预期约

定产出要求但未达到预期约定 50%的项目、无明确约定产出要求但最近三年统计年度内的土地产出率均值低于《广州市工业用地指南（2018 年版）》中工业项目土地产出率指标值的项目，以及列入“重点关注项目名单”的项目，提出明确的整改要求和处理意见，并督促推动执行。

11. 实事求是常态监管合力处置。在评估项目履约情况时可多方面考虑项目综合贡献和客观实际情况，对当年在产值、税收、科技创新等某方面做出超约定贡献，以及因疫情影响、政策变化、行业整体不景气等客观原因导致履约情况不理想，由企业提出申请，并经区行业主管部门核实认可的，可调低当年监管要求。对督促整改但在规定限期内未完成整改或接受处理的项目，将有协议约定的提交综合情况报区政府，由区政府决议是否按照约定解除出让合同，无偿收回土地使用权；将没有协议约定的纳入低效用地范围。对列入“重点关注项目名单”的企业，不予享受区级扶持政策，严控企业股权变更、土地产权变更、厂房租赁等业务，开展安监、环保、消防、供电等联合监管。

（五）推动“工改工”试点示范

12. 稳定规划预期推动“工改工”项目。严守工业产业区块底线，加强工业用地管控，位于工业产业区块范围内的存量工业用地应严格按照工业用途规划实施建设，除公共利益需要外，禁止调整为其它用途。鼓励和推动位于工业产业区块内的存量工业用地单位在符合城乡规划的前提下，通过厂房加层、厂区改造、内部土地整理、开发建设地下空间等

途径提高土地利用效率（本办法统称为“工改工”），工业建筑在满足功能使用的前提下应体现工业技术的审美要求，沿城市道路的工业建筑应注重空间尺度、建筑形态的把控。

13. 建立“工改工”试点项目推进模式。连片面积（含多宗用地合并）50亩以上存量工业用地开展“工改工”项目（含微改造项目），按照“工改工”试点项目监管要求签订《项目投入产出监管协议》的，直接纳入增城区“工改工”试点项目。按照“带项目”实施“工改工”试点项目原则，加快储备一批招商项目参与存量工业用地“工改工”，通过“产业项目导入、推动合作开发、土地整备规划”的路径先行先试，探索并总结形成“工改工”试点项目推进模式。

14. 引进和承接优质中小企业集聚发展。做好产业布局规划，狠抓载体建设，搭建合作平台，通过开展存量工业用地“工改工”试点项目，打造一批空间开放、环境优美、产业协同、服务完善的产业载体，引进一批优质企业，并承接工业产业区块外制造业企业向工业产业区块内集聚，建设产业特色鲜明的中小企业集聚发展区，实现存量工业用地提质增效。

（六）加强“工改工”项目监管

15. 明确“工改工”产业发展导向。存量工业用地“工改工”项目，必须符合《当前国家重点鼓励发展的产业、产品和技术目录》、《产业结构调整指导目录》、《外商投资产业指导目录》等国家有关产业政策以及省、市、区相关产业政策。

16. 加强“工改工”产业监管审查。存量工业用地“工改工”项目以土地使用权人、用地主体、运营主体为监管对象；“工改工”项目在批准工业用地提高容积率（含原规划条件未约定容积率和现状未达到规划条件容积率）前，需由区行业主管部门、属地镇街对项目产业导向、预期产出效益进行审查；审查通过的，由区行业主管部门、属地镇街、监管对象签订《项目投入产出监管协议》并纳入土地供应合同或土地供应合同变更协议后，开展提高工业用地容积率审批。

17. 明确“工改工”产业监管要求。属于“工改工”试点项目的，容积率原则上不低于 2.0，亩均投资和亩均产值要求不低于《广州市工业用地指南（2018 年版）》中工业项目投资和产值指标值的 70%，亩均税收要求位于开发区核心区的不低于 70 万元/亩、开发区一区多园的不低于 56 万元/亩、其他镇街的不低于 38.5 万元/亩。其他“工改工”项目，容积率原则上不低于 2.0，亩均税收要求位于开发区核心区的不低于 50 万元/亩、开发区一区多园的不低于 40 万元/亩、其他镇街的不低于 27.5 万元/亩。另有项目协议约定监管要求的，按协议约定执行；另有专项产业政策确定专项监管要求的，按专项产业政策执行。

18. 开展“工改工”履约评估监管。参照《广州市工业用地产业监管工作指引》开展存量工业用地“工改工”项目的履约情况评估工作，履约情况评估时可多方面考虑项目综合贡献和客观实际情况，适当调低当年监管要求；对监管评

估结果未达到《项目投入产出监管协议》及产业监管要求的，参照《广州市工业用地产业监管工作指引》相关规定及《项目投入产出监管协议》的相关约定执行。

三、支持政策

（一）“工改工”试点项目用地政策

1. 提高容积率。存量普通工业用地在符合城市规划及区域产业发展政策、不改变土地用途的前提下，经批准在原用地范围内新建、改建、扩建工业项目，且投资强度、容积率等指标符合省、市、区规定的，增加的建筑面积不再补缴土地出让价款。

2. 厂房分割转让。“工改工”项目国有普通工业用地上已确权登记的产业用房，可按幢、层等固定界限为基本单元分割登记、转让，最小单元的建筑面积不低于 500 平方米，并按市的相关规定办理。普通工业用地内的配套行政办公及生活设施不得独立进行分割登记、转让或抵押，但可以随产业用房比例以幢、层等为基本单元进行分割登记、转让或抵押。产业用房及配套设施自完成分割转让不动产登记之日起 5 年内不得再次转让，起止时间须在不动产登记证书附注注记。

3. 收储合理补偿。通过政府征收、收回（收储或挂账收储）的存量普通工业用地（不含按协议约定收回的用地），可以采用物业补偿、货币补偿或者物业补偿与货币补偿相结合的方式对土地使用权人进行补偿。其中货币补偿按原土地用途市场评估价或有关征地标准确定土地及地上建筑物价值

后，直接给予原土地使用权人货币补偿；物业补偿原则上为征收范围内回迁的标准厂房物业，补偿物业视为项目自持物业，具体补偿标准为有合法手续的现状建筑面积部分按 1.2 倍核算补偿物业，无合法手续属 2009 年前建成的现状建筑面积部分按 0.6 倍核算补偿物业，无合法手续属 2009 年后建成的现状建筑面积部分按建安成本给予货币补偿。以区土地储备机构为主体进行协议收储的项目，可按照相关税收规定，免征土地流转过程中产生的相关税费。

4. 土地整合开发。对于符合城市更新政策的试点项目，对改造范围内的所有权利主体通过以房地产作价入股、签订搬迁补偿协议、联营、收购归宗等方式，将房地产相关权益转移到单一主体后，可由该主体申请实施改造，在完成上盖物拆除后注销原有不动产权证，由区规划和自然资源分局直接与单一改造主体签订出让合同，在税费征收等方面视同政府土地收储办理。归宗后的土地涉及土地出让金的，须全额缴清土地出让金；涉及已办理土地使用权抵押等他项权利登记手续，须征得土地抵押等他项权人同意，并办理涂销他项权利登记手续；涉及被采取保全措施的，应征得采取保全措施机关同意；涉及动、竣工超期的，需复核履约至批准合并之日，应先完成违约责任处理；涉及闲置土地的，应先依法处置。

（二）“工改工”试点项目奖补政策

5. 改造主体奖励。存量工业用地开展“工改工”试点项目，计划固定资产投资额达到 600 万元/亩的，连续 3 年按

当年固定资产投资额的 2%给予项目改造主体奖励，单个项目累计最高不超过 3000 万元。项目完工后实际固定资产投资额未达到 600 万元/亩的，则收回该奖励资金。

6. 招商项目奖励。存量工业用地（不含村级工业园）开展“工改工”试点项目，项目改造主体引进符合增城区产业导向的企业，按该企业投产后第一个会计年度年产值的 5%给予项目改造主体一次性奖励，单个企业最高不超过 2000 万元且不超过该企业当年区级地方经济贡献。

7. 搬迁租金补助。存量工业用地开展“工改工”试点项目期间，用地上原有规上企业搬迁到增城区范围内、租赁迁入地镇街指定或认可的相当面积厂房继续生产经营的，给予 10 元/平方米/月的厂房租金补助，连续补助 2 年，每年补助金额不超过该企业上一年度区级地方经济贡献。

8. 村改专项支持。村级工业园“工改工”试点项目，引进符合增城区产业导向的企业，自该企业投产后第一个会计年度开始连续三年，按该企业年产值的 5%给予项目改造主体奖励，每年奖励金额不超过该企业当年区级地方经济贡献。

四、保障措施

（一）加强组织协调联动。建立健全市、区共建机制，争取市的工作支持和指导。强化组织领导，成立工作领导小组，通过区政府主要领导召开专题会议的形式，统筹推进、定期协调跨部门跨层级跨区域重要事项。各镇街发挥主体作用，强化责任担当，推动各项任务高效落实。

（二）完善细则紧抓落实。各相关部门和镇街按照《重

重点工作任务分工表》（见附件），积极抓好落实工作，在一个月综合制定出台相关实施细则、工作方案或操作指引，确保各项工作流程有章可循、各项事项政策清晰明确，并做好宣传引导、政策解读工作。

（三）先行试点先行启动。在各镇街先行开展“工改工”试点项目，采取“一项目一方案”形式推动试点项目实施，总结经验做法后有序推广。各相关部门和镇街所负责工作任务，按照从易到难、从简单到复杂的步骤，确保各项工作先行启动，再逐年逐步完善和展开。

（四）实行目标任务考核。对开发区投资促进局、开发区科技创新局、区科工商信局设定年度引进选址存量工业用地的招商储备项目任务数，对区规划和自然资源分局和各镇街设定年度盘活存量低效产业用地的面积任务数，并均纳入年度考核内容之一，合力围绕目标任务推动存量工业用地提质增效。

五、其他

本办法自发布之日起实施，有效期至 20XX 年 12 月 31 日；有效期后仍需兑现的支持政策，将延续执行完毕。

附件：重点工作责任分工表

附件：

重点工作责任分工表

序号	重点工作任务		牵头单位	配合单位
1	建设综合信息平台	建设企业（土地）综合信息服务平台	区科工商信局	区政数局、区规划和自然资源局分局、各涉企数据业务部门、各镇街
2		建立企业诉求集中受理、分发处理和跟踪反馈机制	开发区企业服务局	各业务主管部门、各镇街
3	开展存量工业用地（企业）亩产效益综合评价		区科工商信局	区规划和自然资源局分局、各镇街
4	规范土地厂房租赁市场		区住建局	区科工商信局、区政数局、各镇街
5	闲置工业用地集中处置		区规划和自然资源局分局	区科工商信局、开发区企业服务局、各镇街
6	低效工业用地综合治理		区科工商信局	区发改局、开发区企业服务局、区规划和自然资源局分局、区供电局、各镇街
7	项目投资协议履约监管		开发区企业服务局	区科工商信局、区规划和自然资源局分局、区税务局、区供电局、各镇街

序号	重点工作任务		牵头单位	配合单位
8	推动“工改工”试点示范		区科工商信局	开发区投资促进局、开发区科技创新局、区规划和自然资源局分局、各镇街
9	加强“工改工”项目监管	加强“工改工”产业监管审查	区科工商信局	开发区企业服务局、区规划和自然资源局分局、区财政局、各镇街
10		开展“工改工”履约评估监管	开发区企业服务局	区科工商信局、区规划和自然资源局分局、区统计局、区税务局、各镇街
11	“工改工”试点项目用地政策		区规划和自然资源局分局	区科工商信局、区税务局、各镇街
12	“工改工”试点项目奖补政策		区科工商信局	区财政局、各镇街
13	实行目标任务考核		开发区政研室	开发区投资促进局、开发区科技创新局、区科工商信局、区规划和自然资源局分局、各镇街