

汕头市人民政府文件

汕府〔2018〕133号

汕头市人民政府关于印发汕头市促进低效产业用地 再利用实施意见的通知

各区县人民政府，市政府有关部门、有关直属机构：

《汕头市促进低效产业用地再利用实施意见》业经市委常委会会议、第十四届38次市政府常务会议审议通过，现予印发，请认真贯彻执行。



汕头市促进低效产业用地再利用实施意见

为优化土地资源配置，提高产业用地利用效率，根据《土地管理法》、《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号）、《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）、《产业用地政策实施工作指引》（国土资厅发〔2016〕38号）、《广东省人民政府关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》（粤府〔2016〕96号）、《关于完善工业用地供应制度促进供给侧结构性改革的指导意见（试行）》（粤国土资规字〔2017〕3号）等文件精神，结合我市实际，制订本实施意见。

一、目标和总体要求

（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，深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，解放思想、大胆创新，坚定不移走产业集聚发展道路，不断提升产业用地承载力，为我市加快建设省域副中心城市，打造活力特区、和美侨乡、粤东明珠提供强有力保障。

（二）总体目标。坚持最严格节约集约用地制度，对低效利用的产业用地进行集中清理、全面认定和专项处置，引导企业积极开展低效产业用地再利用，激活和释放产业新动能新空间，通过制订奖惩措施，落实责任主体，简化审批程序，切实提高我市产业用地整体利用水平。

（三）基本原则

1.实事求是，依法依规。以相关法律法规和企业取得土地时的规定和相关投资协议为基础，对低效产业用地进行全面清理，确保事实清楚、程序合法、利用高效、适用法律法规准确。

2.政府引导，以用为先。严格执行建设用地控制指标和产业政策，充分发挥政府部门的组织、引导、激励、服务和监管职能，对清理出来的低效产业用地，科学制定再利用方案，最大限度提高土地利用水平和产出率。

3.分类实施，保障权益。坚持市场配置导向，综合考虑宗地特性，对各类低效产业用地分类实施再利用。鼓励各类市场主体积极参与，充分保障土地权利人的知情权、参与权和受益权。

二、任务和工作范围

（一）低效产业用地范围

本文件规定的低效产业用地，是指依法取得国有建设用地使用权，已开发建设但利用现状仍有提升空间的工业（含仓储，下同）等产业用地。

低效产业用地的认定，依据相关产业政策、建设用地控制指标、投资发展协议、土地出让合同等要求，结合用地建设、投入、产出等实际情况综合判定。开展低效产业用地再利用，应制订《低效产业用地再利用方案》。国务院、自然资源部制订的产业用地相关政策清单可在中国政府网（www.gov.cn）和自然资源部门户网站（www.mnr.gov.cn）查询。

产业用地存在下列情形之一的，纳入低效认定范围：

1.已开工建设，开发建设用地总面积超过应动工开发建设用地总面积的 1/3 且投资额超过总投资额的 25%，但未经批准停止开发建设 1 年（含）以上的；

2.已完成建设，但竣工验收后未投产，或者持续停产 1 年（含）以上的；

3.已建成投产，但容积率、建筑密度、投资强度未达到项目投资发展协议、土地出让合同的约定，或者投资发展协议、土地出让合同未约定但不符合《工业项目建设用地控制指标（试行）》（国土资发〔2008〕24号）以及省、市、区相关规定的；

4.未按土地出让合同约定开发建设且土地面积超过 3000 平方米的；

5.工业用地亩均经济效益指标（产出、税收等）连续 3 年（含）以上低于本区域同类用地平均值 50%的；

6.属于国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业的，不符合安全生产、环保、能耗等产业发展政策要求的，已确定实施“退二进三”的；

7.已开工建设但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积未达到 1/3 或者已投资额占总投资额未达到 25%，经依法处置的，可按本意见的有关规定实施再利用；

8.其他经认定的低效产业用地。

（二）集中开展低效产业用地认定和再利用

以节约集约用地、优化用地结构和布局为目标，通过为期 1 年半的集中专项处置，促进低效产业用地再利用。

1.调查摸底（2018 年 12 月 1 日—2019 年 3 月 31 日）。开展为期 4 个月的低效产业用地集中专项清理，全面摸清情况，合理进行认定。

区国土部门负责提供本区域内产业用地清单及相关用地情况。街道（镇）、园区管理办公室等部门根据清单，通过现场排查、调阅资料等方式，逐一核实各宗用地的产值、税收、投资额、建设进度等情况，提出低效产业用地认定意见，送各区国土资源管理部门汇总上报区政府、管委会。区政府、管委会组织发改、国土、经信、科技、规划、环保等相关部门会审，对低效产业用地做出认定，向土地使用权人告知相关情况及限期完成再利用等要求。

低效产业用地清理情况按月报送。自 2019 年 1 月 1 日起，各区政府、管委会应于每月 25 日前将本辖区认定低效产业用地清单汇总送市国土资源管理、经信部门备案。

2.盘活利用（2019 年 1 月 1 日—2020 年 6 月 30 日）。通过支持和激励措施，对经认定的低效产业用地落实再利用，成熟一宗，处置一宗。

经认定的低效产业用地，由土地使用权人根据法律法规有关规定和本意见有关要求，结合实际情况，确定再利用目标和方式，制订《低效产业用地再利用方案》，报街道（镇）或园区

管理办公室审核。经审核符合要求的，街道（镇）、园区管理办公室报区政府、管委会审批。街道（镇）、园区管理部门应结合本辖区发展规划、产业定位等要求，引导土地使用权人排定时间，细化任务，落实责任，采取依法、合理、有效方式加快低效产业用地再利用，并根据需要对《低效产业用地再利用方案》征求相关部门意见。《低效产业用地再利用方案》应于低效产业用地认定之日起3个月内由区政府、管委会批准同意后实施。

低效产业用地再利用方案审批情况按季度报送。自2019年1月1日起，各区政府、管委会应于每季度末月25日前将本辖区审批低效产业用地再利用方案清单汇总送市国土资源管理、经信部门备案。

3.效果评估（2019年7月1日—2020年6月30日）。对低效产业用地再利用工作成效进行评估，完善工作措施，建立长效机制。

街道（镇）、园区管理办公室应通过定期跟进，登记造册等方式，督促企业落实再利用工作，并建立经济数据台账，分析再利用工作成效。完成再利用目标要求的用地，由土地使用权人提出申请，经街道（镇）或园区管理办公室核实后，报区政府、管委会核准。

低效产业用地再利用目标完成情况按季度报送。自2019年7月1日起，各区政府、管委会应于每季度末月25日前将本辖区低效产业用地再利用目标完成清单汇总送市国土资源管理、

经信部门备案。

各区政府、管委会应于2020年5月30日前完成本辖区低效产业用地再利用工作成效的全面评估，形成书面报告送市国土资源管理、经信部门。市国土资源管理部门会同市经信部门审核后，汇总上报市政府。

三、支持和激励措施

经认定的低效产业用地可根据实际情况采取以下方式盘活和再利用。涉嫌已违反项目投资发展协议、土地出让合同等原有约定或者存在土地闲置情形的，应先承担相应违约责任和落实处置。

（一）限期开发。未按土地出让合同约定期限完成建设，或者已完成建设但容积率、建筑密度、投资强度等指标未达到项目投资发展协议、土地出让合同约定要求，或者虽未造成土地闲置但仍有未按土地出让合同约定开发建设且超过3000平方米的土地，由企业自行实施开发建设，限期落实整改。

（二）追加投资。不违反项目投资发展协议、土地出让合同的约定，但竣工验收后未投产或者停产，或者未达到《工业项目建设用地控制指标（试行）》规定标准，或者亩均经济效益经过评价认定为低效的，应与相关监管单位签订投资协议，限期追加投资，提高产出效益。鼓励企业通过项目合作改建扩建。

1.在符合消防、环保、安全等规范要求的前提下，现有制造业企业通过提高工业用地容积率增加服务型制造业务设施和经

营场所，其建筑面积比例不超过原总建筑面积 15%的，可继续按原用途使用土地，但不得分割转让。

2.工业、仓储用地的容积率、建筑密度、绿地率、停车率、建筑高度等规划指标可适当放宽，在申报建设工程规划许可阶段，根据项目的实际需要编制建设工程总平面图，纳入低效产业用地再利用方案审批，建筑容积率不设置上限。

3.工业用地在不改变用途前提下，允许提高建筑容积率，超过原批准部分不增收土地价款。

（三）转型升级。在符合规划建设条件、产业发展布局和不改变土地用途的前提下，鼓励企业利用已有工业和仓储用房兴办科技研发、众创空间、互联网+等新产业、新业态。

传统工业企业转为先进制造业企业，以及利用存量房产进行制造业与文化创意、科技服务业融合发展的，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。过渡期支持政策以 5 年为限，5 年期满及涉及转让需办理相关用地手续的，可按新用途、新权利类型及市场价，以协议方式办理，其规划条件按照区政府、管委会批准的低效产业用地再利用方案直接确定。

（四）建设厂房。在不改变土地规划用途前提下，鼓励多元投资主体利用现有工业用地，经批准新建或改建为标准厂房，出租、出售给中小微企业从事工业生产和生产性服务经营。经批准建设并竣工验收的标准厂房，享受以下优惠政策：

1.在 2019 年至 2021 年的三年期限内，可按规定申请事后奖补资金。奖补资金以栋为申报单元，标准厂房第二层及以上部分每平方米建筑面积奖励 20 元，每栋标准厂房累计奖补资金不超过 100 万元。

2.通过金融机构贷款建设的标准厂房，折算建筑容积率超过 2.0 部分，建设资金由经信部门核定后，在不超过其贷款额度内可申请一次性贴息，贴息期限最长不超过 1 年，计付兑现的贷款利率标准最高不超过人民银行同期公布的 1 年期贷款基准利率，每栋标准厂房贴息金额最高不超过 100 万。

3.具备独立、安全使用条件的，可按幢、层、单元等不动产单位进行产权登记并出租或转让。

4.标准厂房的建筑容积率与建筑层数根据《汕头经济特区城乡规划管理技术规定》（汕府令第 182 号）计算，除因满足生产设备、技术工艺的要求原因外，每栋标准厂房的建筑容积率应为 2.0（含）以上或者层数应为 4 层（含）以上。旧厂房改造和纺织印染综合处理中心标准厂房建设项目，建筑容积率可以放宽到 1.5 及以上。

5.资金申报及审核，具体按照市政府拟出台的《汕头市标准厂房建设和使用促进办法》执行。

（五）鼓励流转。因项目资金、预期效益等原因难以继续开发或实现预期目标的用地，鼓励企业将土地转让或者分割转让给符合开发利用要求的产业项目使用。

1.土地转让或分割转让前，园区等相关管理部门应对买受土地的企业新上项目是否符合开发利用要求进行审核。经审核符合要求的，土地买受方须同时承诺在土地买受后1年内动工开发建设，逾期未动工开发建设的，土地由政府协议收购，纳入储备。开发建设期限、投资强度、容积率等各项指标及相关违约责任应在土地转让的项目投资发展协议、土地转让合同等进行约定。

2.转让土地的面积在20亩（含）以下的，必须一次性整体转让；20亩以上的，经规划、国土、产业、园区等相关管理部门审查同意，允许一次分割转让且分割后单宗用地面积不得少于被分割总面积的40%。行政办公及生活服务设施及其土地不得单独分割转让。

（六）续期使用。经认定的低效产业用地采取上述（一）、（二）、（三）、（四）、（五）方式再利用并达到预定目标要求的，可按规定申请延长土地使用年限。

1.原批准出让总年限低于国家规定最高出让年期的，差额部分以协议方式延长，并按规定补交土地价款。

2.原批准出让总年限已达到国家规定最高出让年期，且地上建（构）筑物符合规划、环保、房屋质量、消防等方面要求的，按国家有关规定办理。

（七）土地置换。符合产业政策且具有发展潜力，但因城乡规划、环保、能耗等原因不适宜继续在原址生产经营，确有

必要易地搬迁的工业项目，政府可以在已设立的园区内为原土地使用权人易地置换同等价值的工业用地用于原项目生产，用地手续采取协议方式办理，原用地由政府收回重新安排。

（八）协议收购。对不符合产业政策要求，或者无法通过上述方式盘活，或者企业无意愿继续开发建设的低效产业用地，且不涉及无偿收回土地情形的，可由各级土地储备机构以协议方式收购部分或全部土地使用权，按原规划用途和剩余使用年限对土地及其地上建（构）筑物评估后，给予合理补偿。

（九）其他方式。企业可以根据实际情况，结合“三旧”改造、“特色小镇”等相关政策，对低效产业用地完善用地手续，提出再利用的其他方式，经依法批准后实施。在工业保护红线内，严禁违规实施商品住宅开发建设。

四、约束和惩戒方式

（一）被认定的低效产业用地，土地使用权人采取拖延、回避等方式，不配合开展再利用工作的，区政府、管委会可视情况纳入汕头市土地市场信用异常名单，适用汕头市土地市场信用管理约束措施。情节恶劣的，可纳入汕头市土地市场信用黑名单，适用禁止参加政府一切供地活动等汕头市土地市场信用管理惩戒措施。

（二）低效产业用地采取限期开发、追加投资、转型升级等方式再利用的，企业完成再利用目标的期限最长不得超过1年，逾期未能完成的应承担相应违约责任，通过与区相关管理

部门签订协议书，或者对投资发展协议、土地出让合同签订补充条款等形式予以约定明确。

（三）低效产业用地再利用过程，区政府、管委会应指定部门对规划条件、建设标准、非生产设施占地比例、产业类型、投资强度、产出效率和节能、环保等约束条件的履行情况进行监督。未达到约定要求的，由区政府、管委会依法依规进行处置，相关部门按职能予以配合。

（四）符合依法收回土地条件的，区国土资源管理部门可依法提请批准收回土地使用权。除了依法无偿收回外，该宗用地实际缴交财政的土地价款（不包括财政部门确认视同缴交、或者拨付作为政府投入的有关资金）予以退还，不计息，不含定金。地上建（构）筑物按残值评估后予以补偿。

（五）区政府、管委会可根据实际情况，在公众媒体上对低效用地的土地使用权人及其低效利用行为依法予以曝光。

五、职责和工作分工

低效产业用地再利用工作由市政府统一组织、领导和协调，市国土资源管理部门和市经信部门牵头会同有关部门共同实施。各区人民政府、开发区管委会作为工作责任主体，对本辖区低效产业用地清理、认定和再利用负总责。

（一）汕头市土地集体决策机构作为全市低效产业用地再利用工作领导小组机构，负责研究制订政策，决定有关重大事项。市国土资源管理部门作为其办公室，负责日常工作。

(二) 市国土资源管理部门负责协调区国土资源管理部门提供土地出让合同等相关情况，依法做好对《国有建设用地使用权出让合同》违约条款责任追究，指导低效产业用地再利用涉及的用地手续办理。

(三) 市经信部门负责指导审核产业用地的固定资产投资规模和方向，提供优化产业布局、结构的政策指引，指导制订项目综合评价技术规范 and 标准，负责制订促进标准厂房建设和使用政策措施，标准厂房资金奖补、建设资金贴息的应用、审核具体办法。

(四) 市财政部门负责会同各区政府、管委会按照财政管理体制筹集标准厂房建设涉及的奖励、贴息所需财政资金，以及低效产业用地清理、认定和再利用过程涉及财政资金的统筹安排等相关工作。

(五) 土地储备机构负责低效产业用地再利用涉及土地收储及相关工作。

(六) 市发改、商务、税务、城规、住建、统计、科技、环保、安监等部门根据各自职责，合力做好低效产业用地再利用的管理、服务及相关工作。

(七) 各区政府、管委会负责制订具体的实施细则，对本辖区内低效用地开展清理和认定，制定和细化低效产业用地认定标准，审批低效用地再利用方案，对再利用过程实施监督。按时汇总报送本辖区低效产业用地清理、再利用方案审批、完

成再利用目标及再利用工作总体评估等情况，并向汕头市政府汇报工作。

（八）各区相关部门按照各自职责做好本辖区范围内低效产业用地摸查、认定和再利用及相关工作。

六、领导和保障机制

（一）加强组织领导。各区政府、管委会要成立低效产业用地再利用工作领导小组，主要领导担任组长，加强对低效产业用地再利用的工作领导和统筹协调。

（二）推进信息公开。依法设立的产业园区应根据各自产业特点和定位，制订并公布相应的产业准入条件和土地利用绩效考核指标体系，为开展低效产业用地再利用提供支撑。低效产业用地再利用工作信息定期向社会公开，促进有关产业项目和低效用地资源通过市场化手段有效对接。

（三）大力宣传引导。综合运用各类媒介，做好政策宣传引导，鼓励相关土地使用权人积极参与低效产业用地再利用，加快土地资源盘活，提高土地利用效益。

（四）强化督导检查。各区政府、管委会按时报送相关信息，市国土资源管理、经信及相关部门切实加强检查督导，及时掌握情况，对实施不力的单位将限时督办约谈，必要时启动问责程序。

（五）建立长效机制。强化产业用地供应审核和供后监管机制，实现低效产业用地再利用常态化。本意见实施后，有关

园区管理部门、招商主体、投资或者相关行业主管部门应编制、公布并定期更新产业类型、投资规模、建设周期、亩均税收、投资强度等指标，明确违约责任，纳入项目投资发展协议，作为国土部门签订土地出让合同的前提条件，并对履约情况进行监督监管。

七、本意见自公布之日起，在金平、龙湖、濠江区和辖区内开发区施行，澄海、潮阳、潮南区和南澳县参照执行。

抄送：市纪委监委，市委办公室、宣传部，市人大常委会办公室，市政协办公室，中直和省直驻汕有关单位。

汕头市人民政府办公室

2018年12月28日印发

