

广东省人民政府办公厅

粤办函〔2021〕226号

广东省人民政府办公厅印发关于深化 工业用地市场化配置改革若干措施的通知

各地级以上市人民政府，省政府各部门、各直属机构：

《关于深化工业用地市场化配置改革的若干措施》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。实施过程中遇到的问题，请径向省自然资源厅反映。



关于深化工业用地市场化配置改革的若干措施

为贯彻落实党中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《粤港澳大湾区发展规划纲要》，进一步深化工业用地市场化配置改革，促进我省工业经济高质量发展，现结合我省实际提出如下措施。

一、高效配置新增工业用地

(一) 加强供需对接。市、县自然资源主管部门在编制年度建设用地供应计划时，应通过中国土地市场网、全国公共资源交易平台（广东）、当地公共资源交易平台等渠道发布工业用地（包含国有工业用地和集体工业用地）需求申报公告，收集市场需求。市、县自然资源主管部门要会同同级发展改革、科技、工业和信息化、生态环境等主管部门，依据国家产业政策、当地产业发展规划，结合市场供需及招商引资等情况，认真研究市场需求，并将其中合理需求纳入建设用地供应计划，报经同级人民政府同意后向社会公布，接受用地预申请。

(二) 推行“标准地”供应。“标准地”是指根据不同行业分类，在供地条件中设定固定资产投资强度、容积率、亩均税收、就业贡献、研发经费投入强度等控制指标，并结合区域评估

结果和规划要求，在同一区域内按照统一的标准进行供应和监管的国有工业用地。省工业和信息化厅、自然资源厅负责牵头制定“标准地”控制指标体系。市县级人民政府应组织对工业用地集聚区开展区域评估，区域评估主要包括压覆重要矿产资源查询、环境影响评价、节能评价、地质灾害危险性评估、地震安全性评价、气候可行性论证、洪水影响、水资源论证、水土保持评估、文物考古调查勘探、雷电灾害评估等事项。供应具体地块时，市、县自然资源主管部门要会同相关部门依据“标准地”控制指标体系、区域评估结果及相关规划要求，综合确定合理可行的规划条件及控制指标，纳入供地方案。经依法批准设立的各类省级以上开发区（产业园区，含省级以上经济技术开发区、省级以上高新技术产业开发区、省产业园等），到2022年应有30%以上的新供国有工业用地实行“标准地”供应，到2025年新供国有工业用地要全面实行“标准地”供应。鼓励其他区域实行“标准地”供应。

（三）推行“带项目”供应。对于市场需求建议、招商引资的工业项目，由负责招商的部门或机构会同相关产业主管部门对项目的必要性、可行性、建设内容、建设规模等进行论证，提出产业准入条件、履约监管要求、产业监管协议等，由市、县自然资源主管部门纳入供地方案，实行“带项目”招标拍卖挂牌供应。

（四）推动“交地即开工”。对于规划建设条件明确的工业

项目，市县级人民政府可组织自然资源、住房城乡建设等主管部门同步编制建设工程设计方案、施工图设计方案，由市、县自然资源主管部门纳入供地方案，实行“带方案”招标拍卖挂牌供应。在项目单位签订土地使用权有偿使用合同并按规定完成相关手续后，自然资源主管部门和住房城乡建设主管部门可依申请核发建设用地规划许可、建设工程规划许可、施工许可等相关证书。

土地成交后，确需调整建设工程设计方案、施工图设计方案的，在不涉及规划条件变更的前提下，可不再办理土地有偿使用合同调整手续。

二、大力盘活存量工业用地

(五) 多措并举盘活存量工业用地。鼓励各地采取统一收储后出让、引导企业协议转让、“三旧”改造等多种方式整理工业用地，拓宽工业用地供给渠道。支持各地采取清理腾挪、强化整合等方式加大存量国有工业用地收储力度，支持建设一批承载大项目、大产业、大集群的专业化园区、省产业园等工业集聚区。

(六) 试行预告登记转让。开发利用未完成出让合同约定开发利用总额 25% 的国有工业项目用地，涉及转让建设用地使用权的，可先签订转让合同，办理不动产预告登记，待开发利用总额达到法定要求时，再依法办理不动产转移登记。转让方存在违约行为或涉及闲置土地的，在申请办理不动产转移登记前须依法依规依约处理到位。受让方可凭预告登记证明办理项目规划、建

设、环评、消防等审批手续。开发投资额的认定，以有资质的中介机构出具的审计报告或评估报告，或者县级以上人民政府或开发区（产业园区）管委会出具的书面认定意见为依据。

（七）支持国有工业用地抵押。以有偿方式取得的国有工业用地使用权抵押，抵押物价值由抵押双方协商或通过评估决定，国有工业用地地上无合法报建手续的建（构）筑物及其附属设施不得纳入抵押物，抵押权实现时按照双方约定的方式与抵押物一并处置，土地有偿使用合同对抵押已有约定的，从其约定。土地有偿使用合同约定可以分割抵押的，可按已办理分割后的不动产登记单元分别进行抵押。

以划拨方式取得的国有工业用地使用权抵押，应当连同国有工业用地地上有合法产权证明的建（构）筑物及其附属设施一并依法依规设定抵押权，由不动产登记机构依法办理抵押登记手续，无须另行办理抵押审批手续。在抵押权实现时，以转让所得的价款缴纳相当于土地出让价款的款项后，抵押权人方可优先受偿，并应当将此要求在不动产登记簿和不动产权证上予以注记。

（八）降低“工业改工业”门槛。2009年12月31日前已建设使用，规划用途为工业，且确需实施升级改造的现状工业用地，可按规定纳入“三旧”改造标图建库范围，不受上盖物占地比例限制。上述用地无合法用地手续的，可按照“三旧”改造政策完善用地手续，但在土地有偿使用合同中必须明确规定将工业用地改变为其他经营性用途的，由政府无偿收回土地使用

权。

(九) 支持工业项目使用集体经营性建设用地。工业项目使用依法入市的集体经营性建设用地，应当按程序纳入建设用地供应计划。以出让方式供应，应当采取招标拍卖挂牌方式。以出租方式供应，只有一个意向用地单位的，可以协议方式供应，公示期间有两个以上（含两个）意向用地单位的，转为招标拍卖挂牌方式供应。受让方和承租方可凭土地有偿使用合同和缴款凭证办理规划、建设、环评、消防、不动产登记等手续。

集体经营性建设用地地上已确权登记的工业物业涉及分割转让、抵押的，可以幢、层为基本单元进行分割，但不得预售。具体分割要求由各地级以上市人民政府结合实际确定。

三、引导工业项目集聚发展

(十) 推动工业项目入园进区。各地要根据本地区产业发展实际，统筹存量工业用地和新增工业用地，在国土空间总体规划中合理确定工业用地规模和布局，对于新增和拟保留使用的存量工业用地全部落实建设用地规模。新建工业项目和经批准实施异地搬迁的工业项目，除因安全生产、工艺技术等特殊要求外，原则上应当进入开发区（产业园区）生产建设。加快实施村镇工业集聚区升级改造攻坚行动，“关停并转”一批村镇工业集聚区，升级改造后土地规模较大、产业发展基础较好的村镇工业集聚区可规划建设省产业园。各地应合理划定工业用地控制线，并纳入详细规划予以落实。

(十一) 支持中小微企业集聚发展。各地要在市场调查分析的基础上，在年度建设用地供应计划中安排一定比例的国有工业用地用于标准厂房建设，保障中小微企业生产空间。标准厂房用地可按规定采取出让、租赁、作价出资（入股）、先租后让、弹性年期出让等多种方式供应，具体操作细则由各地级以上市人民政府结合实际制定。鼓励珠三角地区各地级以上市探索将标准厂房用地划拨或协议出让给市县级工业和信息化主管部门或开发区（产业园区）管委会，用于在开发区（产业园区）或村镇工业集聚区范围内建设只租不售的标准厂房，采取此方式供应工业用地的面积不得超过本行政区域当年度计划供应工业用地总面积的10%，土地供应结果报省自然资源厅备案。各地可在标准厂房用地供应方案中明确主导产业方向，引导产业链上下游中小微企业集聚发展。标准厂房建筑形态应符合工业项目的层高、载荷、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。

(十二) 推动二三产业融合发展。同一土地使用权人相邻多宗国有工业用地可统一规划布局、适度集中建设生产服务、行政办公、生活服务设施，生产服务、行政办公、生活服务设施用地面积和建筑面积分别占总用地面积、总建筑面积的比例可不减少，但不得单独分割转让、抵押。对融合研发、创意、设计、中试、检测、无污染生产等创新功能的新型产业用地，其配套行政办公、生活服务设施建筑面积应控制在总建筑面积的30%以内，

且不得单独分割转让、抵押，并应当将此要求在土地有偿使用合同或补充协议中作出明确规定，在不动产登记簿和不动产权证上予以注记。探索以招标拍卖挂牌方式供应包含工业用途与其他产业用途（不包括商品住宅）的混合用地，其中工业建筑面积占比不得低于50%。

四、加强工业用地服务监管

（十三）建立供需服务平台。市县级自然资源主管部门要会同相关主管部门依托现有的土地市场交易或供需平台，建立工业用地用房供需服务平台，汇集工业用地用房供需信息，引导工业企业通过平台发布用地用房信息，并为企业提供供需对接等服务。通过平台达成工业用地交易意向的供需双方，可转入土地交易机构进行交易。

（十四）规范价格管理。各地可在不低于国家工业用地最低价标准的基础上，制定本地区不同类别工业用地的出让最低价标准或地价修正系数。新型产业用地可根据生产用房分割转让比例、转让限制条件、政府回购要求等因素实行差别化地价。存量国有工业用地转为新型产业用地、混合产业用地的，应在评估基础上综合确定应补缴地价款。混合产业用地出让底价不得低于相应地段各用途对应级别基准地价乘以其比例之和的70%。

（十五）强化履约监管。对于新供应使用的国有工业用地，县级人民政府或开发区（产业园区）管委会应与工业用地受让（承租）方签订项目监管协议，明确产业准入条件、投产时间、

投资强度、产出效率、退出机制、股权变更约束、生态环境保护要求等内容，作为有偿使用合同的附件，相关主管部门要按照“谁提出、谁监管”的原则对约定事项实施监管，实行全周期管理。建设用地使用权发生转让的，土地有偿使用合同或项目监管协议载明的权利、义务随之转移。使用集体经营性建设用地的工业项目，县级人民政府可与受让（承租）方签订项目监管协议，相关主管部门要按照职责分工依法依规依约实施监管，其中涉及改变土地用途的，由县级自然资源主管部门负责监管；涉及房屋销售、广告宣传的，由县级住房城乡建设主管部门、市场监督管理部门负责监管；未按建设工程规划许可证进行建设的，由县级相关执法部门负责监管。

（十六）探索建立信用约束机制。市县级自然资源主管部门应当将国有工业用地有偿使用合同、项目监管协议履约情况等纳入信用管理，依法依规认定相关市场主体失信信息，并通过“信用中国（广东）”网站、国家企业信用信息公示系统（广东）、市县级人民政府门户网站等渠道向社会公开，对失信市场主体依法依规实施信用惩戒。信用等级高的市场主体，可按规定享受财政、金融及审批等方面优惠政策。

本措施自2021年8月21日起施行，有效期5年。纳入“三旧”改造范围的工业用地，按照省“三旧”改造政策相关规定执行。地级以上市人民政府可结合本地实际制定实施细则。

公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省纪委办公厅，南部战区、南部战区海军、南部战区空军、省军区，省法院，省检察院，中直驻粤有关单位。

