

市政府办公室印发关于进一步推进 工业用地提质增效的实施意见（试行）的通知

通政办发〔2022〕1号

各县（市、区）人民政府，市各直属园区管委会，市各有关部门和单位：

《关于进一步推进工业用地提质增效的实施意见（试行）》已经十五届市政府第83次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。

南通市人民政府办公室

2022年1月7日

（此件公开发布）

关于进一步推进工业用地提质增效的 实施意见（试行）

为进一步提升资源配置效率，构建符合企业发展规律、产业生命周期和产业发展方向的工业用地长效机制，促进全市节地水平和产出效益“双提升”，根据《省政府办公厅关于进一步推进工业用地提质增效的意见》（苏政办发〔2021〕103号）和《关于印发进一步推进工业用地提质增效实施细则的通知》（苏自然资发〔2021〕264号）精神，结合我市实际，制定本实施意见。

一、提高工业用地容积率

（一）严格执行容积率标准。主城区（崇川区、南通经开区、苏锡通园区，下同）新上工业用地容积率一般不低于1.4，其他县（市、区）新上工业用地容积率一般不低于1.2，同时，工业项目应按使用功能合理确定层高。高标准厂房用地容积率一般不低于2.0，按工业用地管理的研发项目用地容积率一般不低于2.5。我市战略性新兴产业、金属冶炼和压延加工业等特定产业以及基于环保、安全、消防等要求和使用特殊工艺的工业项目用地容积率可根据实际情况，由市、县（市、区）人民政府组织发改、科技、工信、自然资源和规划、住房和城乡建设、生态环境、商务等相关部门集体决策认定。各地要结合自身实际，因地制宜研究制定片区工业用地开发强度和容积率管控标准，细化明确不同区域、不同主导产业集中片区容积率管控要求，经市、县（市、区）

人民政府批准后实施。〔责任单位：市资规局、市发改委、市科技局、市工信局、市住建局、市生态环境局、市商务局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二）鼓励建设使用高标准厂房。鼓励企业自建四层（单体建筑高度超过12米）及以上配工业电梯的高标准厂房。引导计算机、通信和其他电子设备制造业、纺织服装业等行业的企业节约集约利用土地，建设使用高标准厂房。鼓励“专精特新”及“小巨人”企业、初创企业、小微企业租用高标准厂房，通过租金补贴等方式降低企业用地成本。企业入驻高标准厂房并要求获得产权的，在高标准厂房竣工验收满三年且企业绩效达到履约要求后，可将对应房屋所有权、国有建设用地使用权分割转让给入驻企业，但可分割转让的厂房计容建筑面积累计占比不得超过除配套设施外计容建筑总面积的30%，不得改变功能和土地用途。〔责任单位：市工信局、市发改委、市资规局、市住建局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

二、高效配置工业用地

（三）实行“合同+协议”配置方式。全面实行工业用地“土地出让合同+投资发展监管协议”配置方式。市、县（市、区）人民政府（或其委托的开发区、产业园区管委会）与新上工业项目土地受让人签订投资发展监管协议。投资发展监管协议应明确投资强度、投产时间、销售收入、地均税收、违约责任、退出收回等条款。受让人在工业用地成交后，持投资发展监管协议与自然资源和规划部门签订土地出让合同。〔责任单位：市商务局、市发

改委、市科技局、市工信局、市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（四）提高投资强度和产出效益。牢固树立“以亩产论英雄”的鲜明导向。原则上，国家级开发区新上工业项目的亩均固定资产投资一般不低于350万元，亩均税收一般不低于40万元；省级开发区新上工业项目的亩均固定资产投资一般不低于300万元，亩均税收一般不低于30万元；其他地区新上工业项目的亩均固定资产投资一般不低于250万元，亩均税收一般不低于15万元。〔责任单位：市工信局、市发改委、市资规局、市商务局、市税务局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（五）明确单独供地条件和投资规模。国家级开发区一次性投资不低于1.5亿元且设备投资不低于6000万元、省级开发区一次性投资不低于1.2亿元且设备投资不低于4800万元、其他地区一次性投资不低于1亿元且设备投资不低于4000万元的工业项目，可单独供地。用地规模小于1.5公顷且适宜使用高标准厂房的工业项目，原则上不予单独供地。确因道路、河流、供电线路等分割的边角地小于1.5公顷的工业项目，可单独供地。〔责任单位：市资规局、市发改委、市工信局、市商务局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

三、推进工业用地供应方式改革

（六）实行工业用地弹性出让。开展工业企业全生命周期调查研究，结合国家、省产业政策和我市产业发展导向，制定产业项目弹性出让年限指导意见，新上工业项目采用弹性出让方式配

置，出让年期一般不超过30年。重特大工业项目用地，经市、县（市、区）人民政府批准后，可按法定最高年期50年供应。具有投入周期长、技术变革快等特点的新兴产业用地，探索采用“10+N”弹性出让方式供应，即先出让10年，出让期满后经市、县（市、区）人民政府（或其委托的开发区、产业园区管委会）考核达到投资发展监管协议履约要求的，通过协议出让方式再受让N年期，两次出让年期之和不超过30年。10年出让期满经考核未达到投资发展监管协议履约要求的，由投资发展监管协议的监管方按投资发展监管协议约定处置后，可收回土地使用权。〔责任单位：市发改委、市工信局、市资规局、市商务局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（七）探索产业混合用地规划布局。各地要依据国土空间总体规划，结合自身发展定位和产业发展需求，科学确定各类产业园区或工业集中区内混合用地的规模和布局，及时调整详细规划。以产业为主导的新上混合用地项目，其主导功能的用地面积和计容建筑面积原则上均应分别不小于宗地总面积和计容建筑总面积的60%。严防变相将混合产业用地商业化、地产化。〔责任单位：市资规局、市行政审批局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（八）支持单一工业用地增加混合用途。原有单一工业用地中增加研发、中试设施、检测等其他产业用途的，工业用地性质保持不变，无需补缴土地出让金。其他产业用途、企业行政办公及生活配套设施的计容建筑面积占计容建筑总面积的比例不超

过30%，其中用于企业行政办公及生活配套设施的计容建筑面积占比不超过计容建筑总面积的15%，且配套部分不得分割转让，鼓励建设多层、高层建筑。增加商务办公、商业服务业等其他混合用途的，经市、县（市、区）人民政府批准，原土地使用权人可按协议方式补缴新老土地用途差价，完善用地手续，新增加用途的建筑须全部自持，不得销售和转让。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。〔责任单位：市资规局、市生态环境局、市住建局、市行政审批局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

四、鼓励工业用地开发利用地下空间

（九）统筹开发区地下空间利用。鼓励省级以上开发区结合国土空间总体规划，编制完善地下空间开发利用专项规划，促进地下空间科学、复合利用。详细规划要按照《南通市控制性详细规划地下空间编制导则》，进一步明确具体地块地下空间开发利用的使用功能、空间范围及管控要求。单个产业项目根据具体情况编制地块地下空间控制图则，按详细规划简易程序履行规划调整。〔责任单位：市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（十）拓展利用地下空间。鼓励工业项目利用地下空间建设仓储、停车及生活配套等设施。新增商务办公、商业服务业等混合产业用地和按照工业用地管理的研发类项目用地应充分利用地下空间建设停车、生活配套等设施，商务办公、商业服务业功能的停车泊位设置分别按照办公、商业停车标准执行。

生产厂房、研发办公建筑等底层不得设置停车泊位。地面停车楼层高度在 2.2 米以上且不超过 3.2 米的，可按结构层建筑面积计入容积率。〔责任单位：市资规局、市生态环境局、市行政审批局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

五、共建共享服务配套设施

（十一）鼓励集中设置公共配套设施。各产业园区根据自身产业发展定位和需求，统筹确定园区公共配套设施具体规模和布局，通过详细规划调整纳入规划法定成果。允许企业提高公共配套设施用地及建筑占比，工业项目配套建设企业行政办公及生活配套设施的用地面积占项目总用地面积的比例上限由7%提高到15%，计容建筑面积占总计容建筑面积比例上限由15%提高到30%，提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房，成套保障性租赁住房计容建筑面积占比不超过提高部分计容建筑面积的15%，鼓励建设多层、高层建筑。鼓励将产业园区中各工业项目的配套比例对应的用地面积或建筑面积集中起来，统一建设宿舍型保障性租赁住房。严禁建设成套商品住宅。〔责任单位：市资规局、市住建局、市行政审批局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（十二）统筹配置工业园区绿地。各类开发区或工业集中区（工业园区）应整体统筹绿地的规模和布局，鼓励集中布局、综合利用。在统筹考虑景观效果和管线布置等因素基础上，可因地制宜设置城市沿道路两侧绿化带。鼓励开发区或工业集中区（工业园区）在公共部分集中配置绿化，保障整体绿地率，单宗工业

用地绿地率一般不高于12%。〔责任单位：市资规局、市市政和园林局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

六、鼓励盘活存量工业用地

（十三）编制低效用地再开发规划计划。开展产业园区用地初始调查和年度更新调查，全面排查规上工业企业用地情况、产出效益，并逐步扩大到镇、村工业集中区和全部工业企业。利用“工业企业资源集约利用评价系统”，深化企业综合评价，突出企业分类指导，编制并发布低效用地再开发专项规划和三年行动计划，将亩均产出、效益低的企业纳入低效用地再开发计划。原项目未完成开发的，经市、县（市、区）人民政府（或其委托的开发区、产业园区管委会）对企业履约情况进行核查并对违约情况进行处置后，可纳入再开发计划。边角地、夹心地、插花地等无法单独出具规划条件或难以独立开发的零星土地，纳入低效用地再开发范围，可结合周边地块一并实施开发建设。〔责任单位：市工信局、市科技局、市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（十四）鼓励低效工业用地升级改造。列入低效用地再开发的土地使用权人可自主实施再开发，或以转让、入股、联营等方式引入新投资主体再开发。实施再开发的用地主体与市、县（市、区）人民政府（或其委托的开发区、产业园区管委会）签订投资发展监管协议，重新约定项目投资、产出、税收要求，升级改造项目亩均投资强度、亩均税收不低于新上项目要求的80%。升级改造建设高标准厂房的，主城区单宗用地面积或多宗相邻地块合

并后用地面积不低于**60**亩，其他县（市、区）不低于**30**亩，改造后容积率不低于**2.0**，亩均投资强度不低于**400**万元，亩均税收不低于**20**万元。土地使用权人无力实施再开发或无再开发意愿的，县（市、区）人民政府可实施收储或指定全资国有公司回购。经市、县（市、区）人民政府批准，利用现有工业用地、工业厂房从事科技研发、生产性服务业等新业态的，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地过渡期政策，过渡期为五年。〔责任单位：市工信局、市科技局、市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（十五）明确厂房分割转让要求。土地用途变更为战略性新兴产业、生产性服务业等新产业、新业态的，列入低效用地再开发专项规划和年度实施计划的工业用地，经市、县（市、区）人民政府批准可采取协议方式出让，出让时应明确分割转让条件和比例要求，分割部分计容建筑面积占比最高不得超过除配套设施以外计容建筑总面积的**50%**。分割转让的受让方应符合所在地产业准入要求，并与市、县（市、区）人民政府（或其委托的开发区、产业园区管委会）签订投资发展监管协议。生产服务、企业行政办公、生活配套设施等用途的土地、房产不得分割转让。首次分割后满**5**年可再次转让，市、县（市、区）人民政府（或其委托的开发区、产业园区管委会）对投资发展监管协议履约情况考核，达到要求的，可办理不动产权转移登记手续。再开发为高标准厂房的，单幢建筑面积一般不低于**2000**平方米。竣工验收满**3**年、亩均投资强度和亩均税收达到履约要求的，可分割转让。

分割转让应以幢或层为最小单元，最小单元面积一般不低于1000平方米。〔责任单位：市发改委、市工信局、市资规局、市住建局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

七、发挥国土空间规划引领作用

（十六）统筹优化国土空间布局。各地在编制国土空间总体规划时应科学统筹划定工业和生产性研发用地保障线，突出产业功能定位和用地布局优化，保障工业用地的集聚和规模。各地要进一步整合优化产业用地，针对村镇地区不符合镇村布局规划和实用型村庄规划且较为碎片化的低效产业用地，制定相关政策，引导有计划地退出，将空间“化零为整”腾挪至开发区或工业集中区（工业园区）内。〔责任单位：市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（十七）简化详细规划实施管理。按照“系统编制、急用先批、保障发展”的思路，编制产业园区详细规划和低效工业用地再开发专项规划，成果完善的单元详细规划可履行审议、公示和报批程序。简化规划调整程序，产业用地容积率、建筑高度、绿地率等控制指标调整，经规划办公会审议通过后，可履行公示和报批程序。依据经批准的详细规划提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为国有土地使用权出让合同的组成部分，并在后续方案审查和规划许可阶段落实。〔责任单位：市资规局、市行政审批局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

八、加大政策支持力度

（十八）强化工业用地计划保障。全力服务重点项目建设，精准有效抓好要素保障。针对符合条件的重大工业项目，市发改、工信、自然资源和规划、商务等部门要积极组织申报列入国家、省重大项目清单，尽力争取纳入国家、省用地计划盘子。针对纳入市级重大项目清单的工业项目，在国家下达地方的年度新增建设用地计划中统筹建立专项用地“计划池”，优先保障其新增用地需求。〔责任单位：市资规局、市发改委、市工信局、市商务局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（十九）实施差别化的地价政策。符合我市产业发展导向的船舶海工、高端纺织、新材料、新一代信息技术、高端装备等五大重点产业集群，生物医药、新能源、绿色环保等战略性新兴产业，5G、物联网、第三代半导体等未来产业且用地集约的，在确定土地出让底价时，经发改、工信部门认定后可按不低于所在地土地等别相对应的工业用地最低价标准的70%执行。优先发展产业目录有调整的，按新的要求执行。实行弹性出让的项目用地，弹性年期出让的最低价按照法定最高年期50年对应的最低价进行修正。科研研发类用地可按照不低于工业用地出让最低价标准的120%确定出让底价。〔责任单位：市资规局、市发改委、市科技局、市工信局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二十）落实资金支持政策。“专精特新”及“小巨人”企业、初创企业、小微企业租用高标准厂房的，各地参照《市政府关于支持南通市区都市工业综合体建设的意见》相关政策给予租金补

助；并结合自身实际，在利用工业用地地下空间、土地收储或全资国有公司回购工业用地等方面制定资金扶持政策。〔责任单位：市财政局、市发改委、市工信局、市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二十一）优化工业用地出让流程。提高工业用地供地效率，精简审批环节，市、县（市、区）人民政府委托开发区或产业园区管委会组织新上工业用地出让审查，形成会议纪要。出让方案和会议纪要经开发区或产业园区管委会及自然资源和规划部门审签后上报市、县（市、区）人民政府审批。后续由市、县（市、区）人民政府委托开发区或产业园区管委会行使属地工业项目相关管理职能。〔责任单位：市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二十二）提供高效优质服务。建立快速服务机制，实行区域评估成果共享，提前介入并联审查，优化办理流程，精简申报材料，缩减审批时限，开辟绿色通道，实现土地成交即换发规划许可证、缴纳土地出让金即发放不动产权证、拿地即开工。〔责任单位：市资规局、市住建局、市行政审批局、市市政和园林局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

九、强化工业企业绩效评价结果运用

（二十三）实行差别化水电气价格。各地要开展工业企业资源集约利用综合评价，根据企业综合评价得分高低，将工业企业按照A（优先发展类）、B（鼓励提升类）、C（监管调控类）、D（落后整治类）四类予以划档分类。根据评价结果，依法依规

对评为D类工业企业的水、电、气、热价格在现行价格基础上实行加价。增收费用由市、县统筹使用。〔责任单位：市发改委、市工信局、市财政局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二十四）实行差别化土地供应政策。优先保障A类企业扩产用地需求，支持B类企业使用存量用地，探索C、D类企业和保障线外工业用地退出机制，原则上C、D类企业不再安排新增土地供应，提高土地利用效率和产出效益。〔责任单位：市工信局、市资规局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二十五）实行差别化资金扶持政策。在同等条件下，优先推荐A类企业申报国家、省、市涉企专项资金项目。参与工业企业综合评价的企业在申报市级产业转型升级专项资金时实施差异化补贴政策，原则上按照A类企业110%、B类企业100%、C类企业80%的比例进行兑付，D类企业不得享受市级产业转型升级专项资金。〔责任单位：市发改委、市科技局、市工信局、市财政局、市住建局、市商务局、市市场监管局、市地方金融监管局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

十、完善协同监管工作制度

（二十六）建立健全部门联动机制。建立联席会议制度，加强工作组织领导，强化部门协调联动，促进信息共建共享，形成齐抓共管工作合力。联席会议由市政府分管副市长召集，市纪委监委、发改委、科技局、工信局、司法局、财政局、自然资源和规划局、生态环境局、住房和城乡建设局、市政和园林局、商务

局、审计局、行政审批局、市场监管局、地方金融监管局、税务局等部门为成员单位。各地要建立健全组织领导体系，完善责任监管机制，统筹开展本地区工业用地提质增效工作。〔责任单位：市资规局、市纪委监委、市发改委、市科技局、市工信局、市司法局、市财政局、市生态环境局、市住建局、市市政和园林局、市商务局、市审计局、市行政审批局、市市场监管局、市地方金融监管局、市税务局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二十七）落实“增存挂钩”机制。各地要加大大批而未供存量土地盘活力度，优先用于新上工业项目用地。构建新增建设用地计划与批而未供存量土地盘活相挂钩机制，定期通报。各县（市、区）年终未完成考核年度批而未供土地处置目标任务的，扣减下一年度20%的新增建设用地计划。〔责任单位：市资规局、市发改委、市工信局、各县（市、区）人民政府、市各直属园区管委会〕

（二十八）加强项目准入和履约监管。加强对落地项目可行性、行业发展前景、项目产值税收、投资强度等内容的审核。强化对土地出让合同、投资发展监管协议等履约情况的监管。容积率、亩均投资强度、亩均税收等核心指标达不到投资发展监管协议约定的，投资发展监管协议的监管方按照违约责任进行处置并督促企业限时整改。整改期满后仍达不到要求的，市、县（市、区）人民政府可按照投资发展监管协议相关约定收回土地使用权。〔责任单位：市工信局、市发改委、市资规局、市商务局、各县

〔市、区〕人民政府、市各直属园区管委会〕

各地要严格执行工业项目及用地管理的有关法律法规和政策制度，严格落实监管主体责任，研究出台鼓励推进工业用地提质增效的政策措施和相关配套细则，完善资源要素市场化配置，激发各类市场主体活力，形成推动工业用地高质量发展的长效机制。工业项目涉及用海的，参照本实施意见执行。

本实施意见自印发之日起施行，有效期为3年。