

# 温州市人民政府办公室文件

温政办〔2020〕53号

---

## 温州市人民政府办公室关于 进一步加强工业用地高质量利用全周期 管理的若干意见

各县（市、区）人民政府，市各有关单位：

工业用地（含用海、创新型产业用地 M0）是创建新时代“两个健康”先行区的重要支撑要素。为进一步完善工业用地保护和利用机制，提升工业用地集约化利用水平，促进我市工业经济持续高质量发展，根据《中共温州市委 温州市人民政府关于创建新时代“两个健康”先行区加快民营经济高质量发展的实施意见》（温委发〔2018〕57号）精神，经市政府同意，现就进一步加强工业用地高质量利用全周期管理提出如下意见。

## 一、总体要求

以创建新时代“两个健康”先行区为基本指向，以改革创新为基本动力，按照“总量只增不减、存量有效盘活、质量逐步提升”的要求，创新与完善同步，严控与激励并举，统筹实施工业区块线制度，确保与工业经济增长相匹配的用地规模总量；引导激励存量工业用地内涵式挖潜、集约化利用，提升我市低效工业用地产出效益，为我市工业经济持续健康发展强化土地要素支撑。

## 二、发展目标

——总量锁定。摸清全市存量工业用地总量，科学测算未来与我市工业经济高质量发展相匹配的总量规模，并保持10年内总量只增不减。

——存量激活。开展工业用地综合整治，强化工业用地集约高效利用，着力提升各类工业园区土地开发利用率。3年盘活“用而未尽”“建而未投”“投而未达”工业用地3万亩以上。

——增量保障。优化资源配置，严格落实新增建设用地、建设用海和转而未供土地优先保障工业用地项目，近三年全市每年新增工业用地（用海）供地1万亩以上。

——质量提升。通过综合施策，实现工业用地产出效益明显提升，政策期限内，每年净增“小升规”工业企业500家以上，全市规上工业企业增加值与亩均税收年均提升7%以上。

## 三、任务措施

### （一）强化工业用地总量管控

1. 科学确定工业用地总量目标。深入开展全市工业用地存量

和潜力调查，摸清底数，各县（市、区）、产业集聚区统筹、科学制定与经济高质量发展目标相匹配的工业用地规划总量目标，报市政府审定，筑牢工业经济基本盘。（牵头单位：市经信局；责任单位：市自然资源和规划局、市发改委，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

2. 统筹优化工业用地布局。结合新一轮国土空间规划修编，各县（市、区）、产业集聚区统筹研究工业用地布局，科学规划，避免因规划不合理造成土地资源使用低效。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市经信局、市科技局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

3. 大力保障新增工业用地资源。优先保障重大制造业项目用地，通过申报省重大制造业项目争取用地指标支持，逐步提升新增建设用地指标用于工业占比。大力推动围填海资源开发利用，加大后备可用资源储备。各县（市、区）、产业集聚区根据工业产业发展布局及区域发展目标定位，科学确定年度新增工业用地（用海）规模，并确保落实到位。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市发改委、市经信局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

## （二）实施工业区块线保护管理

4. 科学划定全市工业区块线。全市统筹制定工业区块线，将制造业基础好、集中连片、符合规划的产业平台、工业园区、产业集聚区划入线内，实施分级保护、闭环管理，确保中长期内全市工业用地规模总量稳定。区块线一级线内规划工业用地予以严

格保护，原则上不得建设商业住宅、大型商业服务业设施，不得调整为其他非工业用途。区块线二级线内的现状工业用地在一定时期内予以保留，除因公共服务设施、基础设施等配套设施外，原则上不得作为其他非工业用途。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市发改委、市经信局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

5. 实施工业用地占补平衡制度。各县（市、区）、产业集聚区因城市重大发展战略、重大基础设施建设需要，减少工业区块线一级线面积的，须严格执行“占一补一”政策，实施县域或市域范围内占补平衡。各地优先在县域范围内保障工业用地占补平衡，探索制定工业用地指标跨区域交易（或置换）办法，建立利益平衡、共享机制，促进市域内工业用地资源合理流动，促进社会经济发展的协调平衡。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市财政局、市经信局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

### （三）创新完善工业用地供给制度

6. 实行工业用地弹性年期出让制度。新增一般工业项目类出让年限原则上不超过 20 年，其出让起始价可按照出让年期与工业用地可出让最高年期的比值作为年期修正系数予以修正确定。重大产业项目、战略性新兴产业项目，其土地出让年期最高不超过 50 年。鼓励以先租后让的方式供地。新供应工业用地必须严格实行净地要求和标准地出让，合同约定开工期一般为 3 个月，最长不得超过半年。合同约定项目建设周期，计划投资 10 亿元

以下项目不超过 24 个月，10~20 亿元项目不超过 30 个月，20 亿元以上项目不超过 36 个月。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

7. 创新工业用地出让竞价制度。在新增工业用地出让中，推行以承诺亩均税收作为竞价标的制度。在工业用地招拍挂前，设定产业导向、亩均税收底线、封顶地价，先竞投土地价格，当竞价达到封顶地价时（上浮最高不超过起拍地价 20%），则竞投项目达产后一定期限（一般为 5 年）承诺亩均税收，最高出价者为中标单位。由属地自然资源和规划局、属地镇街（或园区管委会）与中标单位签订工业“标准地”出让合同、项目投资合同，约定未来一定时期达产亩均税收要求及违约处置措施。重大产业项目、战略性新兴产业项目、高成长型项目可以采用“一事一议”方式供地。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市经信局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

#### （四）强化工业项目履约监管

8. 建立工业项目全生命周期管理机制。探索建立工业用地“供给-监管-退出”全生命周期管理机制和重大工业项目“过堂会”制度，市经信局牵头开发建设工业项目生命周期管理系统，对工业项目招商落地、竣工验收、投产、达产验收、项目退出等全生命周期环节及企业经营阶段产出贡献等进行动态跟踪管理。对建设进度达不到要求的项目实施预警，对未按合同履约的项目采取有效的倒逼措施，严肃处置违约行为，确保合同履行到位。（牵头单位：市经信局；责任单位：市自然资源和规划局、市生

态环境局、市税务局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

9. 强化工业项目履约监管。新增工业项目由企业与企业平台（镇街）签订全市统一标准格式“标准地”项目投资合同，并统一纳入政府涉公合同监管备案。项目投资合同应明确约定投资强度、亩均税收、亩均单位增加值能耗等利用要求、达产验收办法、违约责任和处置办法，由属地经信部门牵头负责工业项目达产验收和项目监管。项目达产验收应严格按照约定标准验收，不达标的一要严格按合同约定进行处置，强化政策刚性兑现，不得人为干预和随意放宽。相关部门应将项目用地的使用要求和使用权权能等限制性措施在土地出让文件、土地出让合同及项目投资合同中进行明确约定，并将土地使用权权能情况在权利证书上备注。（牵头单位：市经信局；责任单位：市自然资源和规划局、市生态环境局、市税务局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

10. 严肃违约处置。对未兑现固定资产投资强度、容积率承诺、单位能耗指标承诺或单位排放指标承诺的，根据项目投资合同约定收取违约金，并依照相关法律法规进行处罚。对未兑现亩均税收承诺的，根据项目投资合同约定收取违约金，违约金金额按实际亩均税收和承诺亩均税收差额计算。达产验收时产值不足项目投资合同约定的50%或税收不足约定的30%的项目用地，可按照约定终止土地出让合同，土地使用权按原出让价格由属地政府（园区管委会）或产业集聚区管委会收购；按照约定，如市场价低于原出让价时，收购价格不得高于市场价。地上建筑物按重置价结合成新收购，设备等其他投入由企业自行处置。发改部门会

同经信部门要进一步细化纳入信用惩戒的范围和标准，对项目履约失信的项目业主单位，依法予以信用惩戒。审计部门要加强对工业项目履约情况的审计监督，对审计中发现项目履约管理不到位的，严肃追究相关责任。（牵头单位：市经信局；责任单位：市发改委、市自然资源和规划局、市生态环境局、市审计局、市税务局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

11. 实施土地利用绩效评估制度。建立工业项目土地利用绩效评估制度。由县（市、区）政府（产业集聚区管委会）自行组织或通过政府购买服务方式，委托第三方机构，分别在达产阶段（达产评估）、达产后每5年（过程评估）、出让年期到期前1年（到期评估）等阶段对工业项目进行绩效评估。评估结果可作为企业评优、土地使用权续期等管理服务参考依据。（牵头单位：市经信局；责任单位：市自然资源和规划局、市生态环境局、市统计局、市税务局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

#### （五）盘活低效存量工业用地

12. 允许适度整合建设或开发。允许城镇低效用地范围内，在符合国土空间规划、环境功能区划、产业发展规划的前提下，引进市场主体收购片区企业用地，建设优质重大产业项目或产业园区。拟连片开发的工业片区需具备一定的规模（一般达到50亩以上），须设置亩均投资强度、产业导向、亩均税收、准入条件等要求，经县（市、区）政府（产业集聚区管委会）“一事一议”批准后实施。各地、各部门要进一步简化老旧工业区改造提升审批流程，创新激励机制，积极引导低效工业用地实施有机更

新。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市经信局、市住建局、市政务服务局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

13. 加快低效工业用地整治。加快“用而未尽”项目用地分类处置，通过引导兼并重组、分割转让、追加投资、依法关停、税务辅导等措施，提高土地利用率和产出率。对于签订项目投资合同并明确投资强度、亩均税收要求和违约处置措施的“建而未投”“投而未达”项目，要严格按照合同约定的要求，分类处置。集中开展“非工业用途”整治，因地制宜，分类处置，通过政府收储、强制回归工业等举措，优化用地结构布局。（牵头单位：市经信局；责任单位：市自然资源和规划局、市住建局、市税务局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

14. 加强二级市场管理。严格落实优先收（回）购，对土地出让文件、出让合同及项目投资合同中约定政府享有优先收（回）购权的工业用地，对“投资强度、亩均税收指标未达约定标准要求”“达产期之前转让”“转让方在上年的‘亩均论英雄’综合评价中定为 C、D 类企业”的项目用地转让时，属地政府（园区管委会）或产业集聚区管委会必须行使优先收购权，并按照约定价格收购。加强工业用地（厂房）租赁管理，由自然资源和规划部门牵头制定工业用地（厂房）承租入驻企业产业导向和产出效益等指导意见。积极稳妥推动工业用地去杠杆，土地出让时，在土地出让合同中约定：新增工业用地达产验收通过前，抵押价格不得高于本地块出让价格；达产验收通过后，抵押价格不得高于标



定地价。全市工业用地标定地价体系由市自然资源和规划局牵头制定。（牵头单位：市自然资源和规划局；责任单位：市经信局、温州银保监分局，各县〈市、区〉政府、产业集聚区管委会）

#### 四、工作保障

15. 强化组织保障。为加强对工业用地的保障工作，市县两级组建工业用地管理工作领导小组，负责指导、推进和协调全市工业用地管理工作，并抽调各相关部门业务骨干成立工作专班强力推进。各县（市、区）、产业集聚区必须要把工业用地管理工作摆上更加重要的位置，强化领导责任，细化工作举措，密切配合、步调一致，形成工业用地全市“一盘棋”工作格局。

16. 强化激励与考核导向。要结合“亩均论英雄”、低效工业用地再利用、工业用地区块线保护等工作进行科学谋划，建立工业用地高质量发展评价机制，实施评价结果与下年度新增工业用地指标相挂钩的激励导向机制，将评价结果与新增工业用地占比纳入市委市政府对各县（市、区）、产业集聚区年度考核，引导全市工业用地高质量发展。

17. 强化监督管理。各有关部门要综合运用法律、行政、经济手段强化工业用地项目监督管理，建立跟踪督查机制，加大项目批后监管和执法监察力度，对擅自改变土地用途从事经营活动的，相关职能部门要依法予以查处。组建专项督查组，不定期赴各地开展督查暗访工作，加快推进工业区块线保护、工业项目履约管理、低效工业用地整治等工作，确保责任到位，取得成效。开展工业用地专项巡察，对执行不力、担当不够以及不作为、慢

作为、乱作为的单位和党员干部进行问责。

18. 强化宣传导向。发挥新闻导向作用，充分利用传统媒体及互联网新媒体等渠道，围绕工业区块线保护制度及工业用地高质量发展的政策创新，广泛宣传、集中报道、深入解读，提高政策宣传面和知晓率；持续深入宣传全市各地成功经验和典型案例，发挥示范引领作用，切实营造良好氛围。

本意见自 2020 年 7 月 1 日起施行，至 2025 年 6 月 30 日止。市政府之前制定的文件内容与本意见不一致的，以本意见为准。

温州市人民政府办公室

2020 年 6 月 3 日

（此件公开发布）

---

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

---

温州市人民政府办公室

2020 年 6 月 3 日印发

---