

东莞市人民政府文件

东府〔2020〕24号

东莞市人民政府关于加快镇村工业园 改造提升的实施意见

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

为加快建设省制造业供给侧结构性改革创新实验区，深入贯彻落实《东莞市人民政府关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》（东府〔2018〕102号），更加突出城市更新的产业优先导向，大力推进镇村工业园改造提升，进一步拓展产业升级空间，有效增强制造业高质量发展的基础，结合我市实际，提出如下意见。

一、总体要求

——指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记对广东工作的重要批示指示精神，牢牢把握东莞“三区叠加”的重大历史机遇，结合推进省委“1+1+9”工作部署，狠抓执行力建设，进一步提振精神状态，全力推动我市“1+1+6”工作思路落地执行，加快建设“湾区都市、品质东莞”。以建设全省制造业供给侧结构性改革创新实验区为统领，紧紧围绕打造粤港澳大湾区先进制造业中心的目标任务，更加突出城市更新的产业优先导向，将大力推进低效镇村工业园“工改工”作为城市更新的主攻方向，政府强力推动、市场深度参与，采用连片“工改工”、单宗“工改M1”、单宗“工改M0”、产城融合、园区整治（下统称“工改工”）多种方式，多措并举降低成本、提高收益、创新模式、破解难题、服务保障，不断拓展优化高品质、低成本的产业发展空间，优化新兴产业布局，引入高水准产业运营主体，集聚产业创新资源，促进新兴产业加快集聚发展，加快提升产业承载力和城市功能品质，更好地支撑东莞参与粤港澳大湾区建设以及对接支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区。

——目标任务。2020年起，以低效镇村工业园改造为核心，实施“工改工”三年行动计划，力争三年完成“工改工”拆除

整理 30000 亩，开工建设产业用房 2000 万平方米以上，拓展优化产业发展空间，为推动制造业高质量发展提供空间保障。结合东莞实际，逐步建立一套政府推动、市场运作的“工改工”机制，充分调动村（社区）、原权利人、开发企业、入驻企业和金融机构等各方积极性，形成共同推进“工改工”的强大合力。

二、全环节降低成本

（一）保障产业空间。严格落实工业保护线管控要求，除因公共服务设施、市政和交通基础设施、绿地、广场、租赁型人才住房和保障性住房等公共利益需要外，严格限制线内工业用地调整为其他用途，尤其不得调整为居住、商业等经营性用途。工业保护线外，严格限制小面积（用地面积 150 亩以下）的“工改居商”类更新单元。建立“工改工”与“工改居商”挂钩联动机制，“工改居商”类更新单元前期服务商招引、方案审批与“工改工”计划完成情况挂钩。实行更新单元“产业用地占比”底线管控。结合房地产市场运行情况，调整城市更新区片市场评估价和折扣系数，合理引导土地用途调整利益预期。

（二）降低补偿成本。研究制定拆迁补偿指引和标准，鼓励以产业用房、物业置换方式补偿，合理降低拆赔比，把“工改工”拆迁补偿成本控制在合理范围。引导通过将补偿款置换为股权、基金份额、信托份额等方式，实现补偿款延时支付，

减小即时支付压力，将补偿款回流项目投资，保证村（社区）取得长期的稳定收益。对优质工业企业可以置换的方式为企业重新安排工业用地，以协议方式出让。

（三）降低用房贡献。进一步减轻改造项目成本压力，除规划要求的公共设施用地外，“工改 M0”项目相应减少或免于向政府无偿贡献土地和产业用房。轨道交通 TOD 控制范围内的“工改 M0”项目（包括 R0 部分）不实行利益分成。

（四）降低公配负担。“工改 M1”按需移交公共配套设施用地，“工改 M0”集中贡献公共配套设施用地按最低 2%比例、不少于 3000 平方米执行。“工改 M0”项目配置配套型住宅（R0）产生的学位需求，可由镇街（园区）通过统筹平衡或异地配建的方式解决，并在配套型住宅（R0）销售前落实（R0 作为人才住房的，在销售给个人前落实）。异地配建的公共设施可列入单一主体挂牌招商方案，其建设费用作为地价款起始价的扣减项，并按《东莞市人民政府办公室关于印发进一步鼓励城市更新促进固定资产投资若干政策的通知》（东府办〔2019〕61 号）认定计税成本。

（五）降低税费成本。经市政府批准的单一主体挂牌招商更新单元（项目），其不动产权益收购归宗属于政府征收（收回）房产、土地并出让的行为，按《国家税务总局广东省税务局 广东

省财政厅 广东省自然资源厅关于印发〈广东省“三旧”改造税收指引（2019年版）〉的通知》（粤税发〔2019〕188号）及相关税收政策办理。按“三旧”改造政策减免完善用地手续过程中的耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费。

（六）降低融资成本。鼓励银行机构向获得市重大项目“绿色通道卡”或市重点“工改工”项目“蓝色优服卡”的项目给予信贷支持。充分利用政策性银行资金额度高、利率低、期限长等优势，鼓励商业银行机构给予优惠贷款支持，推动发行“工改工”专项信托计划和市城市更新“工改工”子基金，积极引入各类低成本资金。探索通过产业地产基金、产业股权基金、融资租赁、收益权信托、资产证券化等方式给予开发主体融资支持，鼓励村（社区）的闲置资金投资“工改工”项目或购买相关金融产品。

三、全链条提高收益

（七）鼓励提容增效。在符合规划和建筑安全要求的前提下，鼓励土地使用者通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径提高土地利用率。除安全、消防等特殊规定或行业生产有特殊要求外，“工改M1”项目容积率应不低于2.0，并可按生产需要申请提高容积率；工业保护线内提高后容积率不超过3.5的，按控制性详细规划微调处理。建筑密度（≤50%）、建筑高度

(≤60米)、绿地率等符合技术规范的调整，结合规划许可直接办理，无需进行控制性详细规划调整。

(八) 实施优惠地价。在符合规划、不改变用途的前提下，现有工业用地或仓储用地提高容积率、宗地合并或分割、缩减用地红线、调整建筑高度、建筑密度或绿地率等变更情形的，不再增收土地出让金或补签土地出让合同，通过签署变更协议简易办理。国有出让土地使用权人自行改造的“工改工”项目，剩余使用年限不变、提高容积率的，免收地价款，可以补缴地价款延长土地使用年限。国有划拨工业用地补办出让按区片市场评估价的40%补缴土地出让金。

(九) 支持在建工程抵押。允许“工改工”项目分区、分期、分栋办理在建工程抵押及余额抵押，按分期建设需要，支持原已设定在建工程抵押的厂房竣工后，通过加入新的在建抵押物方式注销原建筑物抵押后办理现售，保证开工、抵押、现售滚动开发的资金需求。市不动产登记中心推行“不动产+金融”全流程电子化审批模式，并在市民服务中心设置不动产抵押专窗，实现“工改工”项目在建工程抵押项目一窗办理、一级审核、即到即办。

(十) 提高财政奖补。制定城市更新“工改工”项目财政补助扶持办法，每年从城市更新项目地价款市、镇街分成部分

安排专项预算，对“工改 M1”、园区整治的改造主体按规定标准给予专项财政奖补，补助费用由市、镇街按 5:5 分担。加大连片改造的奖补力度，75 亩以内最高补助 1000 万元；每增加 75 亩，封顶金额增加 1000 万元。“工改工”改造项目土地平整并经镇街现场勘验后拨付拆除补助，工程竣工验收后再拨付新建补助。“工改工”项目计提的轨道交通建设发展专项资金，市财政全额补助给改造主体。镇街（园区）统筹村（社区）集体所有厂房、村（社区）收回原出租厂房的，可按一定标准给予村（社区）租金补助。

（十一）增加税收奖励。实行税收留成专项补助，对于拆除面积 75 亩以上的连片“工改 M1”项目，自项目首期工程竣工验收后五年内，入驻的规模以上工业企业或经市工业和信息化局核定的工业企业，其缴交的税收市镇留成部分，其中增值税（市、镇留成 25%）、企业所得税（市、镇留成 20%），全额补助给改造主体。拆除面积大于 50 亩小于 75 亩但亩均税收达到市规定的招商标准的，参照前述规定给予三年补助。政府征收村（社区）集体土地或村（社区）将集体土地转为国有土地交政府收储改造的，镇街可参照前述补助奖励给村（社区），探索建立村（社区）参与税收分成等长效机制。

（十二）支持产业用房分割转让。国有土地面积 15 亩、

容积率 3.0 以上的“工改 M1”高标准厂房和工业大厦项目，工业生产用房可按幢、层等为基本单元进行分割转让（现售），满足无独立用地需求的中小微制造业企业发展的空间需要，最高分割转让比例为工业生产用房总计容建筑面积的 70%，单层建筑面积最少为 500 平方米；因产业链招商、定制改造等需要并按“一事一议”报请市政府同意可提高分割转让比例；分割转让的工业生产用房后续维护和管理参照《物业管理条例》执行。鼓励市属企业、镇街（园区）、村（社区）等置换或购置“工改 M1”“工改 M0”项目的产业用房，相应面积不计入该项目分割转让面积，不受产业用房受让主体资格限制，但二次转让应符合新型产业用地（M0）相关政策要求。

四、多路径创新模式

（十三）鼓励政府收储改造。政府征收村（社区）旧厂房实施“工改工”的，土地出让价款扣除计提项目及镇街（园区）征地拆迁和土地平整等成本费用后，余额可部分或全部用于支持村（社区）发展，土地挂牌条件中可约定配建一定比例的物业补偿给被征收土地的村（社区），以保证村（社区）取得长期的稳定收益。

（十四）鼓励农村集体改造。集体经济组织将集体土地转为国有土地后自行改造、村企合作（适用于“旧项目”）的“工

“工改工”项目计收的地价款，扣除计提项目后，余额全部用于支持村（社区）发展。村（社区）申请“工改 M0”项目开发主体准入认定，无需具备类似项目开发运营经验。支持村（社区）通过磋商交易方式引入产业运营商，提高“工改工”项目的产业策划、规划设计、招商运营水平，探索试行 EPC、EPC+O、F+O、EPC+O+F 等多种改造方式，磋商交易的具体操作按照《东莞市农村（社区）集体资产交易办法》执行。

（十五）鼓励历史用地企业改造。原签订历史用地协议使用但未办理流转出让手续的集体土地，经农村集体民主表决同意、镇街（园区）审核后，可按最高年限直接办理集体土地流转出让手续并由受让人作为改造主体，无需通过农村集体资产平台交易，流转出让地价可参照国有建设用地使用权延长使用年限计算。原集体建设用地使用权人自行改造需延长使用年限的，适用本条规定。

（十六）鼓励市属国企参与。鼓励市属国有企业参与连片“工改工”，本意见的政策措施适用于市属企业土地整备开发项目。制定市属企业土地整备开发操作规范，鼓励与镇街（园区）、农村集体、城市更新基金、产业运营商合作，通过“工改居商”项目收益反哺连片“工改工”，实现经济成本收益综合平衡，储备一批低成本产业空间。鼓励市属、镇属企业对自有工业园区

或收购旧厂房进行升级改造，建设都市型工业园。

（十七）鼓励人才住房筹建。鼓励市、镇街（园区）安居房公司通过购买、合作开发等方式取得“工改 M0”中的配套型住宅 R0 作为人才住房，扩大我市人才安居住房的筹集渠道。配套型住宅 R0 作为人才住房的，视同社会力量筹集建设人才住房管理，市、镇街（园区）安居房公司自行制定配租配售方案，经属地镇街（园区）审定、报市住房城乡建设局备案后实施，可参照《东莞市人才安居办法（试行）》相关规定运营和监管。

（十八）鼓励定制改造。鼓励提前联合招引开发企业、产业运营商和入驻企业，根据入驻企业工艺、流程的需求，对工业生产用房和配套用房的层高、宽度、承重等进行个性化定制建设，实现工艺设计与建筑设计同步、建筑施工与设备安装同步、工程竣工与投产达效同步，缩短企业入园进驻时间。“工改 M1”工业厂房高度一般不超过 60 米，层高一般按首层不高于 8 米、二层以上不高于 6 米控制，因工艺、流程的需求并提供相关论证说明，可适当放宽局部建筑的高度和层高要求。

五、多举措破解难题

（十九）破解指标规模难题。每年省“三旧”改造工作考核奖励的新增建设用地指标优先用于保障“工改工”项目和工业腾挪安置建设用地需求。各镇街（园区）腾挪的建设用地规

模，优先满足“工改工”项目需求。鼓励各镇街（园区）通过跨省域购买城乡建设用地增减挂钩节余规模和指标，用于解决历史用地建设用地规模和用地指标问题。

（二十）破解标图入库难题。实地在2009年12月31日前已建设使用且符合上盖物占地比例要求，但第二次全国土地调查或最新的土地利用现状图确定为非建设用地，不涉及复垦且确需改造建设的，落实建设用地规模后可纳入标图建库范围。“工改工”项目将相邻多宗地整体入库的，可以整体核算上盖物占地比例，但不得包含已认定为闲置土地且未完成处置的地块。

（二十一）破解连片改造难题。75亩以上“工改工”项目在整体规划前提下，配套设施（行政办公及生活服务）可跨宗地集中设置、整体核算，与工业用房同步设计、同步报批、同步建设、同步验收。工业保护线内拆除面积300亩以上“工改M1”地块，可与工业保护线外非相连“工改居商”地块捆绑形成一个更新单元，一并核算更新单元划定相关指标，工业用地面积占经营性用地合计面积比例不低于70%，“工改居商”地块与“工改M1”地块捆绑推进，实现土地供应、规划报建、竣工验收三同步。

（二十二）破解园区整治难题。对于园区整治项目涉及的历史违法用地、违法建筑，符合不影响国土空间规划近期实施和公

共设施建设、建筑经鉴定符合安全使用要求、权属无争议、不存在权利限制情形等条件的，在缴纳违法建筑罚款后可按东莞市历史遗留产业类和公共配套类违法建筑补办不动产权手续要求完善手续。在满足消防安全和建筑安全的前提下，旧工业区可合理增加电梯、连廊、楼梯等辅助性公用设施，由镇街（园区）监管，相关单位、企业实施。开展村级工业园基础环境整治，实行厂房外立面、围墙风貌管控，拆除乱搭乱建设施和违章建筑，清理垃圾，搞好厂区周边绿化美化。

（二十三）**破解拆迁补偿难题。**对于已流转出让或签订历史用地协议的集体土地，鼓励村（社区）按原流转出让协议或历史用地协议约定收回土地并给予补偿。对于补偿标准存在争议的，优先由双方协商解决，协商结果经民主决策程序同意即可。如双方协商不一致，由村（社区）提起民事诉讼方式收回集体土地。

（二十四）**破解历史用地手续问题。**2006年8月31日前挂靠镇街（园区）或镇属企事业单位使用的国有划拨工业、仓储用地，经镇街（园区）资产管理机构报镇街（园区）批准后，无需进行“招拍挂”，可直接补办协议出让到实际使用单位；涉及地上建筑产权的，可以一并捆绑出让。由于历史原因已批工业、仓储用地范围内未办理规划许可手续，需要按照现行新规

划条件变更土地使用条件、调整土地红线和完善规划审批手续的，可径行办理，无需纳入补办不动产权试点项目台账。

六、全方位机制保障

（二十五）强化市级统筹协调。加强市级统筹，成立市领导牵头的市镇村工业园改造提升工作专班，总体统筹推进，细化工作计划，加强督导协调，着力打通政策落地、项目落地的各个环节。市自然资源局、市工业和信息化局、市司法局、市财政局、市住房城乡建设局、市农业农村局、市金融工作局、市投资促进局、东莞市税务局、市不动产登记中心等单位按照职责分工出台配套政策和操作细则，落实本意见政策措施。建立市级快速回应快速协调工作机制，及时解决项目存在问题，确定解决方案，避免出现悬置、工作停滞的情况。

（二十六）强化镇街职责职权。结合辖区镇村工业园区面积，将全市任务目标分解落实到各镇街（园区），任务完成情况纳入镇街（园区）班子考评。不涉及完善用地手续的“工改工”项目改造方案委托镇街（园区）审批，报市自然资源局备案。扩大“一次性审批”制度实施范围，全面整合需经镇街（园区）审批事项，由镇街（园区）党政班子联席会议一次性进行审批。全面强化镇街（园区）工作力量，健全镇街（园区）城市更新工作体制机制。充分发挥主动性，由相关领导、部门和社区代

表等组成强有力的谈判队伍，进村入户，高效开展谈判磋商，最大限度压缩前期工作周期。

（二十七）狠抓工作督导督办。“工改工”各项工作任务完成情况实行月度通报、季度督导，对工作进度滞后、工作落实不到位的牵头部门或镇街（园区），由市领导约谈责任单位负责人，并向市有关部门通报。针对重大连片“工改工”项目，实行市、镇街（园区）领导挂点督导、专人跟办，层层传导压力，提高执行力，项目进展信息和困难问题直报挂点领导，及时召开现场督导会，及时破解梗阻疑难，落实进度节点。

（二十八）实行项目分类推进。建立“工改工”三年行动计划项目库，综合项目规模、产业类型、计划进度等多方面因素，对库内项目实行分类管理，更加精准地配置政策资源、行政服务资源，引导市场资金、社会资源向优质项目倾斜，对于优质项目核发“蓝色优服卡”，向银行等金融机构推荐给予融资信贷支持；对于进展缓慢项目，作出退库处理。

（二十九）提升行政审批效率。区分设立“工改工”项目一般审批程序和简易审批程序，按控制性详细规划实施的“工改工”项目实行简易审批程序，标图建库、单元划定方案、改造方案、征地方案、收地方案、收储方案、供地方案等一次受理、合并审批。未有控制性详细规划覆盖的连片“工改工”可

直接通过规划选址评估方式编制地块的控制性详细规划图则。取消所有城市更新“旧项目”批次计划审批，“一图一表”纳入建设用地规划条件申办材料一并审理，前期研究报告与控制性详细规划调整论证报告同步开展技术审查。“工改工”项目涉及的资格、资质认定实行随报随审，不受间隔一年的时间限制。建立“容缺受理、延期后补”事项清单，严格区分关键材料和形式审查材料，对关键材料具备、形式审查材料暂缺或暂存瑕疵的，原则上予以容缺受理。建立部门审查事项清单，进一步理清部门审查职责，提高审批效率。

（三十）提高基层运作效率。编印专门面向基层干部、群众的政策图解、案例解读，开展专场政策宣讲，让基层充分知晓政策、熟悉操作，打通政策传导的最后一公里。制定城市更新村集体表决事项指引，指导村组集体理顺项目表决程序，鼓励有条件的项目实施一次性表决、授权表决，提高表决工作效率。进一步厘清法律关系，已确权登记的国有建设用地上的“工改工”项目标图建库、单元划定方案、“1+N”总体实施方案等审批事项，无需村（社区）出具审查意见。

（三十一）完善协同执法机制。在城市更新重点片区，从用能、用水、排污、建筑安全、消防安全、市场监管、城市管理、税费征管等方面，综合施策，协同执法，清退一批“散乱

污”企业，淘汰一批落后产能，拆除一批危旧厂房、违法建设厂房、超出厂房火灾危险性进行生产的厂房。严格执行《东莞市农村（社区）集体资产交易办法》，加强镇村工业园厂房的租赁管理，村（社区）集体所有的厂房新租、转租、续租的，须报镇街（园区）审查。

（三十二）构建资源对接机制。市工作专班协调市科技局、市工业和信息化局、市金融工作局、市投资促进局等部门，与各镇街（园区）建立“信息互通、资源对接”机制，并通过举办多种形式的“工改工”专题招商推介交流会，搭建与开发企业、工业企业、金融机构常态化交流对接的机制和平台，实施全程联动、定制开发，推动土地资本、产业资本、金融资本、智力资本高效对接与优化配置。

（三十三）加强宣传咨询培训。充分利用报刊、广播、电视等新闻媒体和网络新媒体，加大政策宣传力度，跟踪报道成效明显的“工改工”重点项目，宣传“工改工”的成功范例与成熟经验。建立市、镇两级咨询点，充分发挥市工商联、市城市更新协会及其他行业组织、协会的平台作用，进一步延伸服务网络，拓宽政企沟通协商渠道，更加精准、高效地为企业提供咨询服务，及时解难答疑。面向镇街（园区）、村（社区）、企业等不同群体，组织开展专题政策宣讲和实操业务培训。

（三十四）严格实行考核奖惩。在镇街（园区）班子年度工作考评中，突出“工改工”任务目标完成情况考核，超额完成任务的给予新增建设用地指标奖励，任务完成率低于70%的不计分。“工改工”任务同时纳入市政府“硬任务”，按照相关办法对相关责任单位、个人进行考核奖惩。鼓励村（社区）干部大胆探索、勇于作为，对于超额或超进度完成“工改工”任务的村（社区）干部给予市级专项奖励。坚持解放思想、实事求是，落实“三个区分开来”和容错纠错机制，进一步激发和保护干部队伍干事创业、破解发展难题的积极性、主动性和创造性。

本意见自印发之日起实施，有效期3年，由市自然资源局会有关部门解释。我市原有相关规定与本意见不一致的，以本意见为准。



公开方式：主动公开

抄送：市委直属各单位，市人大办，市政协办，市纪委办，市中级人民法院，市检察院，省属有关单位。

东莞市人民政府办公室综合二科

2020年4月3日印发
