

宁波市人民政府办公厅文件

甬政办发〔2025〕1号

宁波市人民政府办公厅关于加快低效工业用地 综合整治促进制造业高质量发展的实施意见

各区（县、市）人民政府，市直及部省属驻甬各单位：

为贯彻落实《浙江省人民政府办公厅关于开展低效工业用地综合整治促进制造业高质量发展的意见》（浙政办发〔2023〕12号）等精神，提升我市工业用地配置效率和节约集约利用水平，促进制造业高质量发展，经市政府同意，现提出如下实施意见。

一、总体目标

到2027年，全市国土空间布局更加优化，土地利用效率明显提高，工业集聚区规上工业亩均税收达60万元以上，累计完成低效工业用地改造3万亩以上。产业发展层次有效提升，每年帮扶

提升低效企业 800 家，累计腾出用能 200 万吨标准煤。助推民营经济高质量发展的作用更加显著，工业用地用于保障民间投资项目的占比达 80%以上。

二、主要任务

（一）突出国土空间规划引领。落实工业集聚区专项规划，科学划定“两区两线”，构建“2070”工业空间格局，并落在国土空间规划“一张图”上，编制（调整）详细规划。科学划定工业区块控制线（以下简称控制线），重点规划建设战略产业园和优势产业社区。按照“一园一方案”要求，编制战略产业园产业规划。

（二）强化控制线管控。制定实施市控制线管理办法。控制线内已供工业用地以及规划新增工业用地，除国土空间规划发生变化、重大基础设施建设需要、依法纳入政府储备用地外，原则上不得调整为非工业用地，确需调整的，应当做到规模总量平衡。控制线外除具有特定选址要求的产业项目或依托资源的零星产业项目外，原则上不新增工业用地。各地结合需求在控制线内预留不少于 10% 的新增空间用于小微企业园建设以及工业企业调产安置，纳入国土空间规划“一张图”后，原则上不得挪用。

（三）分类实施工业用地整治。优先支持控制线内现状低效工业用地实施改造提升；控制线外、城镇开发边界内的现状工业用地，按规划要求实施更新转型（含符合规划的“工改工”项目）。城镇开发边界外的现状工业用地原则上实施腾挪入园，对确实难

以腾挪的工业企业，允许其在确保保留改造后与周边环境相协调的前提下原地保留，具体按控制线管理办法执行。

（四）鼓励工业用地增容提质。支持“工业上楼”，新增工业用地容积率一般不设上限。除有特殊要求的项目外，用地容积率市区范围内原则上不低于2.0，县（市）范围内原则上不低于1.5，其中创新型产业用地（M0）一般不低于2.5。在控制线内统筹工业园区绿地规模和布局，园区附属绿地规模布局符合《宁波市城市绿化条例》规定，工业项目单地块绿地率可从低要求；有特殊工艺要求的工业项目在符合安全的前提下，经行业主管部门组织论证，其建筑密度可根据论证结果适当提高。制造业企业建造工业生产必需的研发、设计、检测、中试设施，在符合相关工业建筑设计规划要求的前提下，其建筑面积占比可在配套建设的行政办公及生活服务设施之外计算，且最高可达工业项目总建筑面积的15%。编制“工业上楼”建筑设计技术导则。

（五）支持混合产业用地供给。单宗用地可突出主导用途（其中工业建筑面积占比不得低于50%），兼容仓储、物流、研发、办公、商业等混合用途。按照主要用途确定混合用地供地方式。混合产业用地地价，根据各用途的构成比例，按不同用途分项评估后确定。

（六）探索推行联合拿地联合建设。制定企业联合拿地联合建设指导意见，探索联合投标或竞买工业用地，投标人或竞买人应提交联合投标或竞买协议书。联合竞得土地的，土地出让合同中应明确联合体各成员除公共配套设施外的建筑物产权分配比

例、类型等内容；各中标人或竞得人应当分别与监管单位签订投资建设协议。除公共配套设施外的建筑物产权，按照土地出让合同和投资建设协议约定的分配比例、类型等，为联合体各成员办理分证；公共配套设施由中标或竞得联合体共同共有，首次登记后不得分割。

（七）统筹实施异地调产安置。对需要异地搬迁且符合我市产业政策和当地需求的工业项目，经批准收回原土地使用权后，可以协议出让方式或租赁方式为原土地使用权人重新安排不超过原合法面积的工业用地。引导达不到选址建厂要求的中小企业进入小微企业园集聚发展，鼓励小微企业园项目按照入驻企业需求进行个性化厂房定制，个性化厂房可按“成本+微利”价格销售给改造涉及的工业企业，主要用于征收调产安置。确需跨区域异地安置的，纳入项目有序流转和利益共享机制，实施全市统筹。探索推行低效工业用地房屋征收安置房票政策。适时调整工业用地征收补偿标准，优化征收评估技术规程，加强征收评估机构的行业管理，开展“双随机、一公开”监督检查。

（八）保障小微企业生产场所。新建的小微企业园，制造类小微企业的数量和面积占比原则上均不低于70%。明确小微企业园土地用途、租售比例、分割销售最小面积、租售指导价格、转让条件、产业准入、竣工备案前最高抵押额不超过土地出让价款等内容，相关配套设施不能单独转让。小微企业园建筑形态要符合工业项目的层高、荷载、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。严

格小微企业园销售管理，在销售合同中约定相关限制条件。

（九）合理解决企业过渡空间。支持各地通过新建、购买、配建和统租等方式筹建工业产业用房，符合条件的中小微企业可以申请租赁。支持企业盘活和改造提升自有低效物业，或新建标准厂房，优先为整治涉及的企业提供腾挪、搬迁、安置载体。

（十）完善工业“标准地”机制。完善工业项目“标准地”出让合同和投资建设协议“合同+协议”管理机制。土地出让合同中可新增约定以下内容：建设用地使用权不得整体或分割单独转让；宗地上的物业应整体持有；土地房屋整体转让的，由相关单位按照监管协议的要求履行监管职责，也可约定优先收购等。“标准地”投资建设协议可新增未达产复核前不得转让或者政府优先回购条件等条款。对用地面积300亩以上的工业项目，各地建立项目联审制度论证其用地规模合理性。

（十一）深化工业“标准地”改革。探索“保函模式”，将银行保函制度引入“标准地”项目。已取得工业用地使用权的企业投资改扩建工业项目和进入司法处置程序的存量工业用地使用权拍卖项目，可参照新增工业项目“标准地”相关标准执行，具体标准可由各地另行明确。《不动产权证书》及不动产登记簿上按照出让合同约定备注“属工业项目‘标准地’性质”，其权属变动须满足“标准地”项目要求。

（十二）推进要素市场化配置改革。支持采用工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应方式。新出让的工业用地允许按规定分期缴纳土地出让价款。探索建立可选空间资源库。

推进工业用地“带条件”公开出让（租赁）。探索产业用地“限地价、竞贡献”“配建产业用房无偿移交”出让方式改革和产业链供地。对符合异地调产安置要求、采取协议出让（租赁）方式供应的工业用地，亩均税收等指标可按不低于“标准地”指标的50%执行，并实施土地出让合同和投资建设协议“合同+协议”管理。

（十三）强化项目履约达产监管。建立多部门联动的项目履约监管机制，按照“谁提出、谁履责、谁监管”的原则，由市经信局、市发改委、市投资促进局共同牵头制定企业投资工业项目投产达产验收监管流程，并做好业务指导、督促检查。建立监管信息共享机制，将“标准地”承诺履约事项嵌入到亩均效益评价中。各地要制定本地区工业企业投产达产验收监管流程，明确负责项目投产、达产验收的乡镇（街道、园区）和部门，健全覆盖项目建设、竣工验收、达产复核、股权变更等环节的用地全生命周期联合监管机制。

（十四）规范工业用地司法处置。完善属地政府和司法机关联动机制，司法处置涉及工业用地转让的，依据土地出让合同等相关约定，明确处置土地的权利状况和规划、产业等利用要求；按照“标准地”出让的，将“标准地”要求纳入司法处置工业用地约定条件，推动买受人按约定条件开发。

（十五）妥善处置历史遗留问题。对2013年10月1日前形成、根据工业用地综合整治方案需要拆除的违法建筑，鼓励积极落实拆除措施，引导其进入小微企业园集聚发展。对用地行为发

生在 1987 年 1 月 1 日—2009 年 12 月 31 日之间，且已经行政处罚并符合规划、具有保留利用价值的现状建筑，在取得既有建筑改造消防技术可行性研究成果和房屋安全鉴定报告后，可以带建筑物出让或租赁方式办理用地手续，建筑物价值按规定评估后确定。

（十六）推进低效工业用地复垦。低效工业用地复垦产生的增减挂钩指标用于控制线内工业项目建新，市给予 50% 的新增建设用地计划指标奖励。在符合国土空间规划和用途管制的前提下，可统筹考虑部分低效工业用地依法改变土地用途，用于与林草修复类项目配套的旅游、康养、体育、设施农业等生态产业开发，也可因地制宜复垦为耕地、林地等生态用地。

（十七）激发多元主体参与整治。引导培育各类企业参与“工改工”，打造高品质的产业空间载体，构建全生命周期的运营服务体系。探索产业项目“先租后售”机制。国有资产监督管理部门完善考核、激励机制，推动国有企业实施低效工业用地综合整治。

（十八）加大财政金融政策支持力度。最大力度争取专项债、中央预算内投资、超长期特别国债等资金支持，用足用好降准降息等政策，加快谋划推进一批低效工业用地综合整治项目。鼓励有条件的区（县、市）根据实际情况提高“腾笼换鸟”专项经费提取比例。存量改造后容积率超过省新增工业项目“标准地”指导性指标 40% 以上的，各地可给予一定的奖励或补助。全域国土空间综合整治示范片区涉及的低效工业用地整治工作，按相关支持

政策执行。

三、保障措施

（一）加强组织保障。发挥市全域国土空间综合整治领导小组牵头抓总作用，各成员单位要按照职责分工各司其责、协同配合。各地要落实主体责任，确保工作高效推进。

（二）鼓励创新示范。按照试点先行、分步实施、全域推广的原则，鼓励各地创新探索。探索实践容错免责机制，激励干部担当有为。

（三）强化监督问效。建立跟踪督查机制，加大项目批后监管和执法监察力度。对低效工业用地综合整治工作好、成效突出的地区，在政策激励、资源保障等方面予以倾斜。

本实施意见自印发之日起施行，施行日期至2028年3月15日止。物流仓储用地综合整治工作参照执行。

附件：宁波市加快低效工业用地综合整治工作任务分解表



（此件公开发布）

附件

宁波市加快低效工业用地综合整治工作任务分解表

序号	重点任务	主要内容	责任单位（列第一位的为牵头单位）	完成期限
1	突出国土空间规划引领	科学划定“两区两线”，规划期末全市工业用地总量约490平方公里，纳入工业区块控制线约390平方公里。	市自然资源规划局、市经信局	2025年第一季度
2		编制战略产业园产业规划。	市经信局、市发改委、市科技局	持续推进
3	强化控制线管控	制定实施市控制线管理办法。	市自然资源规划局、市经信局、市发改委、市住建局、市生态环境局、市应急管理局、市能源局、市投资促进局	2025年第一季度
4		控制线内预留不少于10%的新增空间用于小微企业园建设以及工业企业调产安置。	各区（县、市）政府、开发园区管委会，市自然资源规划局、市经信局、市住建局	2025年第一季度
5	分类实施工业用地整治	优先支持控制线内现状低效工业用地实施改造提升；控制线外、城镇开发边界内的，按规划要求实施更新转型（含符合规划的“工改工”项目）；城镇开发边界外的，原则上实施腾挪入园，对确实难以腾挪的工业企业，允许其在确保保留改造后与周边环境相协调的前提下原地保留，具体按控制线管理办法执行。	市经信局、市自然资源规划局、市发改委、市生态环境局、市应急管理局	持续推进
6	鼓励工业用地增容提质	支持符合条件的零增地技改及新改扩建工业项目。	市经信局、市自然资源规划局，各区（县、市）政府、开发园区管委会	持续推进

序号	重点任务	主要内容	责任单位（列第一位的为牵头单位）	完成期限
7	鼓励工业用地增容提质	编制“工业上楼”建筑设计技术导则。	市住建局、市发改委、市经信局、市自然资源规划局	战略产业园产业规划编制完成后半年内
8	支持混合产业用地供给	单宗用地可突出主导用途（其中工业建筑面积占比不得低于50%），兼容仓储、物流、研发、办公、商业等混合用途。混合产业用地在详细规划中确定主导功能及混合用途、容积率、建筑高度等规划指标，在地块规划条件、土地出让合同中明确混合比例、分割转让限制等要求。涉及公共安全、环境保护及特殊功能需求用途的，不得混合利用。	市自然资源规划局、市发改委、市经信局、市住建局、市生态环境局	持续推进
9	探索联合拿地联合建设	制定企业联合拿地联合建设指导意见。	市发改委、市经信局、市自然资源规划局、宁波市税务局	2025年第一季度
10	统筹实施异地调产安置	推行异地安置、小微企业园调产安置、联建安置等实物安置方式，探索房票安置方式。	市住建局、市自然资源规划局、市经信局、市投资促进局	持续推进
11		优化完善工业用地征收补偿标准、征收评估技术规程及相关政策措施。	市住建局、市自然资源规划局	2025年第一季度
12	保障小微企业生产场所	新建的小微企业园，制造类小微企业的数量和面积占比原则上均不低于70%。	市经信局、市发改委、市自然资源规划局、市住建局	每年年底
13	合理解决企业过渡空间	支持各地通过多种方式筹建工业产业用房。支持企业盘活和改造提升自有低效物业。规范小微企业园项目管理，为小微企业提供低成本生产经营场所。	市经信局、市自然资源规划局、市国资委、市投资促进局	持续推进
14	完善工业“标准地”机制	修订《宁波市企业投资工业项目“标准地”投资建设协议》。“标准地”投资建设协议载明“标准地”控制性指标要求、指标复核办法、违约责任等事项内容，以及可新增未达产复核前不得转让或者政府优先回购条件等条款。	市发改委、市经信局、市自然资源规划局、市科技局、市生态环境局、市能源局	2025年第一季度

序号	重点任务	主要内容	责任单位（列第一位的为牵头单位）	完成期限
15	完善工业“标准地”机制	用地面积 300 亩以上的工业项目，各地建立项目联审制度论证其用地规模合理性。	各区（县、市）政府、 开发园区管委会	2025 年 第一季度
16	深化工业“标准地”改革	探索“保函模式”，将银行保函制度引入“标准地”项目。	市发改委、市自然资源规划局	2025 年 第一季度
17		进入司法处置程序的存量工业用地使用权拍卖项目和已取得工业用地使用权的企业投资改扩建工业项目，可参照新增工业项目“标准地”相关标准执行。	市中级人民法院、市自然资源规划局、市发改委、市经信局、市生态环境局、市投资促进局	持续推进
18	推进要素市场化配置改革	推进工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应方式；其中采用弹性年期出让的，出让年限一般不超过 30 年，出让底价可按不低于弹性年期与最高年期的比值进行年期修正。	市自然资源规划局、市发改委、市经信局、市投资促进局	持续推进
19		新出让的工业用地允许按规定分期缴纳土地出让价款。	市自然资源规划局、市财政局	
20		探索建立可选空间资源库，搭建一站式看地、选地的线上综合服务平台。	市自然资源规划局、市经信局、市投资促进局	
21		推进工业用地“带条件”公开出让（租赁），经相关产业主管部门论证后可将产业类型、生产技术、节能环保等产业准入要求纳入供地条件，其中标准厂房建设项目可实施带建设工程设计方案供应。	市自然资源规划局、市发改委、市经信局、市住建局、市投资促进局	
22		探索产业用地“限地价、竞贡献”“配建产业用房无偿移交”出让方式改革。	市自然资源规划局、市经信局、市国资委、市投资促进局	
23		探索实行产业链供地，对产业链关联项目涉及的多宗土地实行整体供应。	市自然资源规划局、市发改委、市经信局、市商务局、市投资促进局	
24	强化项目履约达产监管	制定工业项目投产达产验收监管流程。	市经信局、市发改委、市投资促进局 共同牵头	2025 年 第一季度
25	强化项目履约达产监管	制定本地区工业企业投产达产验收监管流程。	各区（县、市）政府、 开发园区管委会	2025 年 第一季度

序号	重点任务	主要内容	责任单位（列第一位的为牵头单位）	完成期限
26	规范工业用地司法处置	完善属地政府和司法机关联动机制，司法机关在发布处置公告征求书面意见时，发改、经信、自然资源规划等部门及投资建设协议监管单位主动告知意见，落实土地出让合同、投资建设协议有关要求。	市中级人民法院、市自然资源规划局、市发改委、市经信局、市投资促进局	持续推进
27	妥善处置历史遗留问题	对2013年10月1日前形成、根据工业用地综合整治方案需要拆除的违法建筑，鼓励积极落实拆除措施，腾挪低效用地空间，引导其进入小微企业园集聚发展。	各区（县、市）政府、开发园区管委会	持续推进
28		对用地行为发生在1987年1月1日—2009年12月31日之间，且已经行政处罚并符合规划、具有保留利用价值的现状建筑，在取得既有建筑改造消防技术可行性研究成果和房屋安全鉴定报告后，可带建筑物出让或租赁方式办理用地手续，建筑物价值按规定评估后确定。	市自然资源规划局、市财政局、市住建局、市综合执法局	持续推进
29	推进低效工业用地复垦	低效工业用地复垦产生的增减挂钩指标用于工业区块控制线内工业项目建新，市给予50%的新增建设用地计划指标奖励。	市自然资源规划局	每年年底
30		部分低效工业用地可依法改变土地用途，用于与林草修复类项目配套的旅游、康养、体育、设施农业等生态产业开发，也可复垦为耕地、林地等生态用地。	市自然资源规划局、市经信局、市生态环境局、市农业农村局	持续推进
31	激发多元主体参与整治	引导培育各类企业参与“工改工”，成为低效工业用地（产业）升级改造的投资建设和运营服务主体。	市国资委、市经信局、市财政局、市自然资源规划局、市投资促进局	持续推进
32		探索产业项目“先租后售”机制，企业竞得工业用地使用权后建成的厂房，可先行租赁并同步商定好后续购买价格和须达到的投资、税收强度等购买条件，符合要求后按原先商定的价格售卖给工业企业。	市国资委	2025年第一季度
33		完善国有企业考核、激励机制。	市国资委	2025年第一季度

序号	重点任务	主要内容	责任单位（列第一位的为牵头单位）	完成期限
34	加大财政金融政策支持力度	最大力度争取专项债、中央预算内投资、超长期特别国债等资金支持，用足用好降准降息等利好政策，加快谋划推进一批低效工业用地综合整治项目。	市财政局、市发改委、市经信局、宁波金融监管局	持续推进
35		鼓励有条件的区（县、市）根据实际情况提高“腾笼换鸟”专项经费提取比例。	各区（县、市）政府、开发园区管委会	每年年初
36		对在现有工业用地上新建或将原有厂房改造后容积率超过省新增工业项目“标准地”指导性指标40%以上的，各地可给予一定的奖励或补助，具体标准由各地结合当地实际制定。	各区（县、市）政府、开发园区管委会	2025年第一季度
37	加大财政金融政策支持力度	全域国土空间综合整治示范片区涉及的低效工业用地整治工作，按相关支持政策执行。	市财政局、市发改委、市经信局、宁波金融监管局、宁波市税务局	持续推进

备注：1. 本实施意见所称投资建设协议，包括企业投资工业项目“标准地”投资建设协议、产业用地投资建设协议、投资建设合同、投资监管协议等与土地出让合同同步签订的各类投资建设协议。

2. 本实施意见中，累计完成目标值以2024年至2027年数据计算。

抄送：市委各部门，市人大办、政协办，宁波军分区，市中级人民法院、
检察院，各人民团体、民主党派、新闻单位。

宁波市人民政府办公厅

2025年1月6日印发
