

杭州市人民政府办公厅关于 推进工商业用地改革促进空间精准 有效配置的实施意见

杭政办函〔2025〕47号

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为落实国家要素市场化配置综合改革试点工作要求，进一步优化工商业土地利用，更好满足新质生产力多元空间需求，助推城市内涵式发展，经市政府同意，现制定如下实施意见。

一、改革完善工业用地精准配置机制

（一）加强项目遴选。各区、县（市）政府要建立健全差别化、分行业的项目优选联评机制，出台工业项目遴选办法，重点就项目质量、项目布局、用地规模、出让起价等进行集体决策，综合考虑项目绩效、科技创新、带动就业、产业链关键环节等因素，形成外引内育重点项目库。新供工业用地向园区集中集聚，优先用于符合我市产业发展导向的战略性新兴产业、未来产业以及民间投资项目。

（二）降低用地成本。支持工业企业以单独、联合体、组团等形式拿地，灵活选择一次性50年出让、弹性年期出让、长期租赁、先租后让等供地方式。

各区、县（市）可根据新质生产力的发展导向、项目类型、集约利用等情况，合理设定地价修正系数，确定出让起价：符合五大产业生态圈的，可按不低于现有工业用地出让价格的70%确定出让起价；符合未来产业新赛道的，可按不低于国家、省工业用地出让最低价标准确定出让起价；物流仓储用地可参照周边同等地段工业用地出让价格确定出让起价。优化工业、物流仓储用地出让价款缴款期限。

加大产业用房保障力度，工业（标准厂房）用地出让起价可结合转让比例依法合理评估确定，转让比例在出让合同中提前约定；转让价格原则上按建设成本加适度合理利润确定，并纳入项目履约监管协议。

（三）统筹配套设施。支持开发区（园区）优化空间布局，探索集中建设人防设施、绿地，统筹工业邻里中心建设，打造15分钟产业社区。

开发区（园区）平台公司可统筹园区内规划工业用地配套指标，利用工业用地集中建设邻里中心，用于保障生产生活所需的配套服务功能（环境敏感用地除外）。邻里中心服务范围内相应核减配套设施规模。

同一企业主体（含下属子公司、关联公司）可统筹自有工业用地配套指标，集中建设配套用房，并与生产用房同步建设、同步投用，在不动产权证书上做好注记。统筹单元范围应符合15分钟产业社区服务半径要求。

（四）合理设定指标。鼓励工业用地集约高效利用，容积率宜高则高。确因项目类型、生产环节、工艺要求等有特殊要求的产业项目用地，经属地政府论证，可在满足国家控制标准前提下，合理确定项目容积率、建筑密度指标。工业用地绿地率指标已按要求落实统筹平衡的，可不作单地块绿地率指标控制要求。

二、改革完善商服用地分类供应机制

（五）推动规划优化。定期开展现状建成商服空间使用调查评估。综合考虑功能定位、产业发展、人口趋势、存量现状等因素，实施不同板块差异化空间配比指引。结合空置率、空间配比指引等评估分析，推动尚未供应的商服用地实施规划优化。

（六）实施分类调控。商服用地继续执行最小分割单元要求，根据产业发展需求细分为产业类和房地产类。

产业类主要用于保障总部经济、生产性服务业及生活性服务业，在属地政府组织产业论证基础上，规划条件论证时明确为“**用地（产业）”；原则上以自用为主，不得销售、预售；确因产业集群、企业集聚等需要进行分割的，应在土地出让公告时明确，并在出让合同中约定，且项目整体持有比例不得低于 60%；可采取弹性年期、带产业要求、带项目条件等方式公开出让。

产业类以外的其他商服用地，纳入房地产类管理，结合空置率，合理调控供应规模、区域及节奏。

（七）优化地价水平。建立健全全市地价动态调控机制，加快公示地价体系建设，及时公布并定期更新基准地价成果。产业

类商服用地地价评估修正系数，结合分割比例，按照不低于房地
产类商服用地 0.7 确定，但不得低于国家规定最低价标准。

三、改革完善存量空间高效盘活机制

（八）允许临时改变房屋用途。房屋所有权人、使用权人应
当按照建设工程规划许可证确定的用途使用房屋。确因发展国
家、省、市支持产业和行业，补齐民生短板，以及完善区域配套
等需要，在确保方案符合拟改变用途对应环保和安全要求前提
下，房屋所有权人、使用权人可依法申请临时改变房屋用途，但
不得销售、分割转让、分割办证、“以租代售”、改作商品住宅。
经属地政府研究论证后，规划资源部门依法出具《准予临时改变
房屋用途决定书》。改变后涉及经营性用途的，应按规定缴纳土
地年收益。临时改变房屋用途首次申请的期限不超过五年，期限
届满前可按规定申请延期，每次延期不得超过两年。

已纳入属地政府近期拟改造范围的土地、位于 360 平方公里
规划工业用地控制线范围内的土地、尚在履约跟踪评估期的产业
用地，不得批准临时改变房屋用途。

（九）支持单一性质用地兼容其他功能。制定出台单一性质
用地适建建筑功能清单，明确不同性质用地允许兼容其他建筑功
能范围（环境敏感用地除外）及比例（15%—30%）。规划设计方案
中已明确的配套用房，可直接用于小型商业网点或便民服务设
施，具体清单由市规划资源局会同市建委制定；用于其他服务功
能的，应按规定办理临时改变房屋用途手续。

新建项目在方案设计时，明确兼容建筑功能具体用途、规模及位置，产权登记按单一用途管理。存量项目在不突破兼容比例要求前提下，可按改扩建审批程序实施微更新，完善配套、优化布局；建筑主体结构不变的微更新项目，人防设施要求可不作调整。

（十）优化低效用地高效利用举措。低效用地再开发项目原则上应按现行规范办理审批手续；地块内部建筑间距、建筑退距、建筑密度、绿地率、机动车停车位等指标，经属地政府组织论证确实无法达到现行标准和规范的，在不减损周边地块相邻权益前提下，可按不低于现状条件进行控制。

低效用地再开发项目实施方案应达到规划选址论证深度，经属地政府研究论证后，按规定优化调整详细规划，出具规划条件，办理后续审批手续；容积率指标在确保不低于既有开发强度前提下，可不作下限要求（住宅用地除外）。

权属边界与规划范围不一致，但不涉及规划绿地、道路的，符合规划部分可先行实施再开发；剩余部分允许按原用途、现状保留使用。涉及规划绿地、道路的，原则上应按规定退让，土地价款可综合考虑移交公益性用地及建筑面积一并结算；不涉及土地价款结算的，经属地政府明确近期不实施，且用地单位出具相应承诺后，可按原用途、现状保留使用。

四、改革完善土地混合开发利用机制

（十一）探索规划弹性表达。选择滨江区、萧山区、余杭区、

钱塘区的部分片区探索开展规划土地弹性管理试点，在详细规划层面设置“X”类产业用地，并逐步在全市推广实施。

“X”类产业用地包括二产“X”用地和三产“X”用地，其中：二产“X”用地包括工业、科研设计和物流仓储等用途；三产“X”用地包括生产性服务业和生活性服务业等产业对应用途。在确保“X”类产业用地主导功能不变前提下，可选择单一用途，也可以混合多种用途（住宅用地除外）。在符合环保和安全要求前提下，混合用地可在同一宗地或同一建筑内进行功能组合。混合用地正面清单由市规划资源局会同有关部门另行制定。

“X”类产业用地出让前，在属地政府组织产业论证基础上，通过规划条件论证明确选择用途或混合用地比例，以动态维护方式纳入详细规划，按对应用途及比例进行地价评估。

（十二）探索土地短期开发利用。在不占用规划公共管理与公共服务用地前提下，政府已完成征收补偿的批而未供、储而未供土地，可开展土地短期开发利用试点，主要用于交通接驳、全民健身、农贸市场、城市服务者之家、工业生产、物流仓储等用途。

土地短期开发利用应编制土地短期利用规划，明确短期规划用途、期限及有关技术指标，并纳入详细规划；可按规定采取带年期划拨或公开租赁方式办理用地手续（既有建筑物有利用价值的，可带保留建筑供应），使用年限原则上不超过10年；用地协议中应对期限届满无偿收回、特殊情形提前收回、批准续期继续

使用等情形作出约定。在符合环保和安全要求，且不影响规划实施、不修建地下室前提下，短期开发利用项目按基本建设流程办理相关审批及不动产登记手续。

五、改革完善二级市场有偿使用机制

（十三）完善补办有偿使用规定。划拨建设用地使用权补办有偿使用手续，不涉及新建、改建、扩建的，根据权利人申请，直接按原产权用途、原用地范围，以协议方式办理土地出让或租赁手续，并按规定缴纳土地价款。

依法以租赁方式使用国有建设用地的，租赁期限最高可按 20 年确定，租金标准按照办理时点最高法定年限相同条件下出让土地应缴纳的土地出让金乘以每年度土地还原利率确定，土地还原利率以每年 1 月中国人民银行公布的五年期以上贷款市场报价利率（LPR）动态确定。

（十四）实施地下空间差别化地价支持。地下空间有偿使用土地价款分层计算，结建项目地下一层按照所在地基准地价对应用途基准条件下楼面地价的 20% 计收，地下二层按地下一层标准减半计收，地下三层及以下不计收土地价款；单建项目公开出让起价按前述标准评估确定。有偿使用的地下空间建设用地使用权应当作为单一产权办理不动产登记，不得分割转让、分割登记、分割抵押。

（十五）优化项目规划用地核验规则。支持单一产权的产业项目在确保安全且具备独立使用功能前提下，探索开展分期、分

幢规划用地核验，并办理后续竣工联合验收。出让建设项目规划用地核验时，合理误差范围内的超建建筑面积，按照原成交楼面地价补缴土地出让金。

六、改革完善全过程跟踪服务机制

（十六）加强项目全程跟踪服务。各区、县（市）政府要科学设定产业项目投入、产出等准入指标，合理确定项目开工期限及建设周期；依托投资项目全生命周期管理平台，切实加强项目招引、供地、开工、竣工、投产、达产等环节跟踪服务；构建产业用地综合绩效评估体系并定期开展评估，全面提升用地绩效。

七、强化保障措施

市级层面依托市土地节约集约利用和收购储备出让工作协调小组全面推进改革工作。各区、县（市）政府是本次改革工作的责任主体，要坚持守正创新、大胆探索。市级部门依据职责分工开展相关工作。

本方案自 2025 年 12 月 1 日起施行，有效期至 2030 年 11 月 30 日，由市规划资源局负责牵头组织实施。

杭州市人民政府办公厅

2025 年 10 月 29 日

（此件公开发布）