

# 苏州市人民政府办公室文件

苏府办〔2022〕1号

## 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

各县级市（区）人民政府，苏州工业园区、苏州高新区管委会；  
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）》  
已经市政府第160次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真  
贯彻实施。



# 关于进一步推进工业用地提质增效的 实施意见（试行）

为贯彻落实《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）及实施细则的规定，提升工业用地节约集约利用水平和产出效益，激发市场主体活力，促进产业高质量发展，结合我市实际，制定本实施意见。

## 一、进一步提高新上工业用地准入要求

新上工业用地原则上容积率下限不得低于 1.6、项目投资强度不得低于 600 万元/亩、达产后亩均税收不得低于 100 万元/年。对特定产业类型和使用特殊工艺的工业项目用地，容积率、投资强度、亩均税收无法满足低限要求的，可由各县级市<区>人民政府<管委会>组织会商认定。高标准厂房用地容积率一般不低于 2.0，工业研发用地（100104）容积率一般不低于 2.5。高标准厂房用地和工业研发用地（100104）的容积率、投资强度、亩均税收标准由各地根据实际情况可明确更高的准入要求。鼓励有条件的地区发展工业高层楼宇经济。

投资总额低于 6000 万元的，原则上不得单独供地，鼓励进驻高标准厂房。对拟用地超过 200 亩的工业用地项目，需报市政府审核。（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>，市发改委、市科技局、市工信局、市财政局、市资源规划局、市生态环境局、市商务局）

## 二、进一步优化产业空间布局

各地要扎实推进国土空间规划编制，有机衔接产业规划，在国土空间总体规划中合理确定工业用地规模和布局，保障工业用地建设规模。新上工业项目原则上应当进入园区生产建设，对容积率提高、绿地率降低的工业项目要合理优化用地规模。（责任单位：市资源规划局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

加快制定工业和生产性研发用地保障线管理办法，明确线内线外以及“产业基地—产业社区—工业区块”三类产业空间用途管制、产业发展、项目建设等要求，深化保障线管理内涵。各地应围绕三类产业空间的定位和管理要求，加快制定配套产业准入和集聚政策。通过分类分级差异化管理和精细化规划管理，实现布局的进一步优化，引导工业向园区集中集聚。（责任单位：市资源规划局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

各地要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，确定省级及以上开发区地下空间的重点建设区域，统筹开展人防工程、轨道交通、综合管廊等建设。详细规划要明确具体地块的地下空间开发利用规划管控要求。在确保生产安全、公共安全和环境安全的前提下，鼓励工业项目利用地下空间建设仓储、停车设施及生活配套等设施，工业研发（100104）项目至少建设一层地下空间。在工业和生产性研发用地保障线范围内，鼓励统筹集中建设绿地。在确保片区绿化总量符合要求的前提下，弹性设置单个工业地块的绿地率指标。（责任单位：各县级市

<区>人民政府<管委会>，市发改委、市资源规划局、市生态环境局、市住建局、市城管局、市交通局、市园林绿化局、市商务局、市人防办，苏州轨道交通集团）

### 三、优化工业用地供应管理

推行工业用地弹性年期出让，结合产业生命周期等，合理设定出让年期，一般不超过 30 年。特殊工业项目确需按法定最高年限出让土地的，由各县级市（区）人民政府（管委会）确定。弹性年期出让的最低价按照工业用地法定最高年期 50 年对应的最低价进行修正。对经市、县级市（区）人民政府（管委会）认定属于地方重点发展的、有利于产业集聚的重大项目、重要载体，探索“带产业项目”挂牌方式供应。（责任单位：市资源规划局、市发改委，各县级市<区>人民政府<管委会>）

实施差别化的地价政策。对省确定的 16 个先进制造业集群、“7+X”战略性新兴产业且用地集约的，在确定土地出让底价时，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。（责任单位：市资源规划局、市发改委、市科技局、市工信局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

严控“两高”项目用地准入；在建设项目用地预审过程中，严格执行国家、省限制用地目录、禁止用地目录和土地使用标准；对无标准、因特殊要求需突破标准的建设项目，应开展节地评价，考虑工艺、流程、投入产出等因素，合理确定用地规模。（责任

单位：市资源规划局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

#### **四、推行工业用地全生命周期管理**

建立各县级市（区）人民政府（管委会）牵头，发改、科技、工信、资源规划、生态环境等部门协同配合的工业项目事前、事中和事后监管机制。工业项目准入时，建立部门会商机制，对项目可行性、行业发展前景、投资强度、亩均税收等进行审核；工业项目建设时，督促项目按合同要求按时开工、竣工、达产；工业项目竣工后，开展投入评估，评估项目总投资额、亩均投资强度等情况；工业项目达产后，开展产出评估，评估亩均税收等情况；工业项目运营后，开展工业企业资源集约利用综合评价，对项目业态、亩均产值、亩均税收等开展过程评估。（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>，市发改委、市科技局、市工信局、市资源规划局、市生态环境局）

落实工业用地“土地有偿使用合同+投资发展监管协议”制度，受让人与资源规划部门签订土地有偿使用合同前，应与县级市（区）人民政府（管委会）或省级及以上开发区管委会签订投资发展监管协议。投资发展监管协议应当明确监管主体责任，约定投资强度、亩均税收、环保要求、安全生产、开竣工及达产时间等要求，明确违约责任处置和退出收回机制等监管内容。（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>，市发改委、市科技局、市工信局、市资源规划局、市生态环境局、市商务局、市应急局）

#### **五、鼓励市场主体盘活利用低效工业用地**

经县级市（区）人民政府（管委会）同意，允许土地使用权人自主再开发，或以转让、入股、联营等方式开发低效工业用地，倡导集中成片的存量工业用地区域整体转型。单宗低效用地，涉及两个以上用地主体，可以由多个主体联合或共同成立项目公司作为新的主体进行开发改造；相邻多宗地块，可以由原国有土地使用权人联合或共同设立项目公司作为新的用地主体进行开发改造。拟开发的土地使用权可登记至项目公司名下。通过存量补地价办理用地手续，实施转型开发。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，在符合规划的前提下，可纳入周边地块一并开发。（责任单位：市资源规划局、市市场监管局、市税务局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

各县级市（区）人民政府（管委会）要加强对存量工业更新的引导和监管，坚持规划分类引导，合理确定更新的方向和布局；加强项目准入审核，严格控制更新后的业态和用途。对利用存量工业用地更新改造为新兴产业、生产性服务业等新产业、新业态，且列入低效用地再开发专项规划和年度实施计划的，可采取协议方式办理用地手续；对更新改造为高标准厂房的，各地要合理控制分割转让的比例和分割单元要求，鼓励和引导企业自持；对创业苗圃、孵化器、加速器项目等使用高标准厂房的，按照工业用地供地政策管理。各县级市（区）人民政府（管委会）或省级及以上开发区管委会需与更新实施主体及分割转让的受让方签订投资发展监管协议，结合更新方向，明确投资、产出、税收和按规

定用途使用等相关要求，切实落实监管主体责任。（责任单位：市资源规划局、市发改委、市科技局、市工信局、市生态环境局、市住建局、市商务局、市文广旅局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

在符合相关规划的前提下，经县级市（区）人民政府（管委会）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，可按《市政府办公室转发市资源规划局关于促进存量建筑盘活利用提升资源要素利用效益的指导意见的通知》（苏府办〔2020〕319号）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；对不改变用途的现有工业用地，通过厂房加层、拆除重建、老厂改造、内部整理等途径提高土地利用率，提高容积率和增加地下空间的，不再增收土地价款。

（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>，市发改委、市科技局、市工信局、市资源规划局、市商务局）

探索节余土地分割转让。工业用地在满足原权利人自身需要后节余的部分，在符合安全、消防、生态环境保护等要求的前提下，经县级市（区）人民政府（管委会）认定同意，并经资源规划部门明确分割部分规划建设条件后，探索通过土地二级市场交易平台公开转让，转让给符合产业要求和投入产出标准的其他企业。（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>，市发改委、市资源规划局、市住建局、市生态环境局、市应急局）

新上工业用地或存量工业用地更新改造，所建行政办公、生

活服务设施、生产性服务设施的建筑面积占地上建筑总面积的比例的上限由 15%提高到 30%，提高部分用于研发、创意、设计、检测、中试设施等生产性服务设施，行政办公、生活服务设施、生产性服务设施不得分割转让。探索土地混合利用模式，结合国土空间规划编制，统筹混合用地比例和布局。（责任单位：市资源规划局、市发改委、市科技局、市住建局、市文广旅局等，各县级市<区>人民政府<管委会>）

## **六、鼓励配套服务设施共建共享**

鼓励各业态所需的配套服务设施集中建设，促进共享共用，提升综合服务水平。产业园区可集中建设商业服务业、商务公寓、宿舍以及公共管理与公共服务等“工业邻里中心”、综合设施及生态环境基础设施，为园区统一提供商住及公共服务，占地面积根据规划统筹安排。（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>）

鼓励存量工业用地更新改造过程中，按照就近、集中的原则，对相邻地块，集中建设生产服务、行政办公及生活服务设施等配套设施。超出原宗地范围的，在符合规划、满足安全且权属无争议的前提下，按零星用地政策，协议方式办理用地手续。所建生产服务、行政办公生活服务设施用地面积和建筑面积分别占总用地面积、总建筑面积的比例可不减少，按工业用途落实管理，不得分割转让，按照共有分摊的原则共建共享。（责任单位：市资源规划局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

## **七、规范土地二级市场交易行为**

建立健全建设用地二级市场，搭建市场平台，工业用地转让原则上须统一纳入二级市场交易平台管理。建立工业用地转让产业准入监管机制，强化资源规划、住建、产业主管部门和属地政府协同配合，在办理工业用地转让和房产交易前，受让方首先应取得土地所在县级市（区）产业主管部门出具的产业准入意见。在建设用地使用权转让的同时，受让方需与县级市（区）人民政府（管委会）或省级及以上开发区管委会签订投资发展监管协议，明确项目监管实施主体、投入产出、税收等要求及违约处置条款。（责任单位：市资源规划局、市发改委、市住建局、市行政审批局、市市场监管局、市税务局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

对工业用地未完成开发投资总额 25%的，在转让双方签订国有建设用地使用权转让合同后，可以按照“先投入后转让”的原则，依法办理预告登记，由受让人先进行投资开发，待投资总额达到法定转让条件后，再依法办理不动产转移登记。预告登记证明可以作为受让人办理建设项目相关手续的依据。（责任单位：市资源规划局、市发改委、市住建局、市行政审批局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

鼓励各县级市（区）人民政府（管委会）利用国资平台收购存量工业用地，开发建设高标准厂房等，为产业项目落地提供载体和空间。结合集体经营性建设用地入市试点，探索集体经营性建设用地储备工作。（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>，市资源规划局）

## 八、规范新型产业用地（100104）管理

对规划用地性质为 M0、Ma 和土地用途为工业（研发、总部经济、文化创意）等新型产业用地，按照《苏州市自然资源调查、规划、用途管制用地分类指南》，统一归类为工业研发用地（100104）。各地要结合国土空间规划，合理确定工业研发用地（100104）的布局 and 规模。严把项目准入关，建立发改、科技、工信、资源规划、文广旅等部门共同参与的项目准入认定机制。对经认定的工业研发（100104）项目，可采取“带产业挂牌”模式供地，出让地价按照工业用地出让最低价的 70%与办公用地市场评估价格的 30%加权平均，并乘以容积率修正系数确定。（责任单位：市资源规划局、市发改委、市科技局、市工信局、市文广旅局等，各县级市<区>人民政府<管委会>）

工业研发用地（100104）所建建筑，按规定可按不超过项目总计容建筑面积的 40%分割转让，实行“先租后转”。分割转让的受让方应符合所在地产业准入要求，并与县级市（区）人民政府（管委会）或省级及以上开发区管委会签订投资发展监管协议，就产业引进、投资强度、税收贡献等方面明确监管要求。（责任单位：各县级市<区>人民政府<管委会>，市发改委、市科技局、市资源规划局、市税务局）

## 九、完善规划管理体系

对工业和生产性研发用地保障线范围内，按实施意见提高工业用地容积率低限、存量更新为工业研发用地（100104）以及“工

业+工业研发（100104）” “工业+仓储”混合的，如有控规调整需求，可简化调整程序，鼓励并联推进，缩短办理周期。具体控规调整简化程序另行研究制定。探索规划“留白”机制，为重点产业项目预留发展空间。（责任单位：市资源规划局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

优化工业用地控规技术指标设置，建筑密度下限不低于 40%，绿地率上限不高于 10%，不得建设“花园式工厂”。细化规划技术管控措施，对工业项目和工业研发（100104）项目，实行差别化的车位配比要求。上述指标与现行控规要求不一致的，可暂不作调整，先按新技术指标执行，待后续控规单元调整时一并落实。

（责任单位：市资源规划局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

## **十、建立考核机制**

各县级市（区）人民政府（管委会）要切实抓好实施意见的贯彻落实，履行监管主体责任，落实全生命周期管理；各部门要加强协同配合，重点在产业准入、土地供应、方案设计、施工图审查等环节，强化监管服务，为工业用地提质增效提供有力保障。市政府将以省级及以上开发区为重点，对各地推进工业用地提质增效工作进展情况和 work 成效进行考核，并结合工业用地调查、工业企业资源集约利用评价、开发区土地集约利用评价、低效建设用地再开发等相关数据进行通报，作为年度高质量考核的依据。

（责任单位：市发改委、市科技局、市工信局、市财政局、市资源规划局、市生态环境局、市住建局、市园林绿化局、市城管局、

市交通局、市商务局、市文广旅局、市应急局、市行政审批局、市市场监管局、市税务局，各县级市<区>人民政府<管委会>）

集体建设用地入市的工业用地参照本实施意见执行。

本实施意见自 2022 年 1 月 1 日起施行，有效期为 3 年。