

松江区人民政府文件

沪松府〔2022〕71号

上海市松江区人民政府 关于印发《关于促进本区存量产业用地 高质量转型发展的操作指引》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府有关部门：

经区政府第9次常务会议审议通过，现将《关于促进本区存量产业用地高质量转型发展的操作指引》印发给你们，请认真遵照执行。



关于促进本区存量产业用地高质量 转型发展的操作指引

为了更好地适应资源环境紧约束下的城市发展新常态，根据《上海市城市更新条例》（2021年）、《上海市人民政府办公厅转发市规划国土资源局制订的〈关于本市盘活存量工业用地的实施办法〉的通知》（沪府办〔2016〕22号）、《关于印发〈上海市详细规划实施深化管理规定〉的通知》（沪规划资源详〔2020〕503号）、《关于印发〈关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则〉（2020版）的通知》（沪规划资源用〔2020〕351号）、《上海市规划和国土资源管理局关于印发〈上海市城市更新规划土地实施细则〉的通知》（沪规土资详〔2017〕693号）、《关于上海市城市开发边界外建设用地涉及详细规划适用工作的通知》（沪规划资源总〔2022〕7号），提高存量产业用地的利用质量和综合效益，促进创新驱动发展、经济转型升级，推进产城融合发展和城市有机更新，结合我区产业用地盘活转型实践，制定本操作指引。

一、总体要求

为支持长三角G60科创走廊建设，高质量建设人民满意的“科创、人文、生态”现代化新松江，促进产业用地高质量利用为目标，大力促进存量产业用地盘活利用，建立规范、有序、共享的产业用地盘活利用机制，坚持“留、改、拆”有机统一，

推进更有品质的城市有机更新。

二、适用范围

我区城市开发边界线内的国有存量产业用地及开发边界外规划保留的优质存量产业用地，开发边界外规划未保留的产业用地原则上以减量化为主。

三、基本原则

存量产业用地转型应符合国民经济和社会发展规划，符合国土空间规划，引导土地资源合理流动和高效配置，并坚持以下原则：

（一）保障发展和规划引导的原则。统筹用好各类规划产业空间，在总量规模上充分保障产业发展和科研创新需要，在空间布局上加强引导、严守底线，促进产城融合，以强度换空间，以空间换品质。

（二）质量第一和绩效优先的原则。牢牢把握高质量发展的总体要求，以科技创新推动产业转型升级，全面加强产业准入和土地全生命周期管理，提高资源配置和辐射带动能力。

（三）存量转型和集约高效的原则。着力向存量要空间，加大存量低效产业用地盘活力度，拓宽盘活路径。按照产业需求，确定产业用地开发强度，鼓励复合利用，提高土地利用效率。

四、路径和政策

（一）各街镇及其所属公司、经开区和区属国有公司作为

存量产业用地收储转型的实施主体，负责编制转型区域或零星地块的收储、开发和资金平衡方案，实施项目闭环管理。

区经委会同区发展改革委、区财政局协调指导各街镇从产业导向、空间布局、规划土地路径、资金平衡等方面做好存量产业用地转型方案的编制和推进工作。区规划资源局强化存量产业用地转型规划土地的政策供给，负责规划土地审批、房地产转让等手续办理。区财政局负责统筹相应财政补贴和资金池管理。区市场监管局负责存量工业用地项目股权（结构）变更登记，配合相关部门、街镇，形成联合同步监管机制。区发改委、科委、国资委、生态环境局、交通委、水务局、税务局、房管局等部门做好相应配合、服务和指导工作。

（二）按转型区域可分为区域整体转型和零星转型。

区域整体转型。倡导集中成片的存量产业用地区域整体转型，鼓励街镇、园区选取成片、相对完整区域的存量产业用地，以道路、河道等为界，划定存量产业用地整体转型区域。区域整体转型研究范围一般不小于200亩（或每个街镇的合计整体转型区域一般不小于400亩）。整体转型区域方案编制时，可把一个区域或全行政区域作为一个转型平衡区，其中资金平衡区（指一个转型区域方案内，除正常收储后二次供地收入外的，以资金平衡为主要导向的区域）的土地面积原则上不大于全部转型区域的25%，平衡区优先给与规划用途调整、提高容积率等方式，作为整个转型区域的资金平衡和以房换地的置换区，实

现资源高效有序配置。经区级部门评估后，通过区财政部分流动资金支持、区属国企带资和街镇自有资金组团方式，启动整体转型区域的收储转型。项目完成后，退回财政支持资金。区属企业可以与所在街镇收益合作的方式推进存量产业用地转型。

重视和加大新规划交通站点周边范围的整体转型，轨交 12 号线及规划站点周边 1 公里范围内存量产业用地转型原则上由属地街镇和区属公司实施转型，可以享受区域整体转型政策。

区域整体转型，原则上一年内完成区域全部腾地，形成净地，三年完成项目资金平衡。

零星转型。未划入整体转型区域和旧区改造范围的零星产业用地，除依法应收回的外，规划用途为非商品住宅的经营性用地，原则上由各街镇园区结合转型意愿，编制转型方案，推进转型。面积较大的单一零星产业用地，经区政府批准后，可以享受区域整体转型政策。

零星转型一般一年内完成，形成净地。

（三）盘活路径。

协议收储。街镇经开区推进区域整体转型工作中，可以明确区域内产业用地必须通过收储进行盘活开发，并探索“以房换地、以房换房、以地换地”等市场化补偿方式。即指将企业原厂房或土地使用权，等价交换其他园区或资金平衡区内的优质物业。工业换工业时，倡导集约节约利用土地，新置换的用

地面积一般不大于原来的 50%。倡导符合区域发展规划的有条件的工业置换科研用房或商业用房，提高土地置换率，同时最大限度保留原企业的经济贡献度。以房换地、以房换房、以地换地原则上在资金平衡区内实现，其他转型区域应确保产业用地空间。收储完成后，街镇园区根据产业发展导向和年度出让计划，重新开展地块出让工作。街镇、经开区与企业洽谈的收储价格以双方认可的市场评估价为基准，超过市场评估价的，由街镇经开区集体决策后实施。

各街镇、经开区属地范围内收储地块用于产业用地的，区级按照动迁收储成本的 1/3（最高不超过 120 万元/亩，无土地批准文件的最高不超过 80 万元/亩）给予各街镇、园区资金平衡补贴。

产权转让。企业通过转让等方式取得的存量产业用地，必须通过新引进的项目的区级前置评估，各街镇园区做好前期项目的跟踪和洽谈。

存量收购。区属国资公司、街镇集体公司可根据 G60 科创走廊产业发展导向、自身发展需求和土地利用状况，积极开展收购盘活存量工业用地工作，重新引进符合我区产业导向和产业项目转入要求的新项目。

股权变更。对产权明晰、净调安全的存量产业用地企业，积极审慎地开展股权收购和产业用地房屋建设工程转让。

司法拍卖。竞买人竞拍司法拍卖的产业用地，其土地用途

必须符合规划要求，项目必须符合松江区产业项目准入条件，涉及相关用地拍卖前征询部门和属地政府意见，应明确市场准入条件，鼓励区属国资公司、街镇集体公司参与拍卖，回购存量产业用地。

各街镇园区、区属国资公司通过上述方式回购产业用地，用于引进符合 G60 科创走廊产业导向的优质产业项目，可按照收购成本的 1/3 给予补贴（最高不超过 120 万元/亩），取得土地后，鼓励各街镇园区、区属国资公司自行经营，在符合规划的前提下，按照规划合理确定指标，提高资金平衡和产业高质量导入。

政府主导的存量产业用地转型，优先利用现有规划政策，实现提容改扩建、土地分割合并、分栋分层分户转让置换等政策支持。

积极鼓励央企、市国资、市场主体、区属国企街镇集体企业与市场主体合作混合开发主体主导，参与存量产业转型发展，按照产业高质量准入要求，采用“一事一议”方式，精准配给相应政策支持。

五、其他通用政策指引

（一）产业项目改扩建的规划政策

产业基地、产业社区内的工业用地，需提高容积率（工业仓储用地容积率需达到 2.0，研发用地容积率需达到 3.0）和提升建筑高度（工业仓储用地建筑高度需达到 30 米，研发用地建

筑高度需达到 50 米)的,在项目建设管理阶段,经区政府认定后通过实施深化后图则更新落实规划管控指标。工业用地容积率超过 2.0 的工业项目,需报市经信委认定;高度超过 30 米的工业项目,由区经委明确生产工艺流程的必要性方可开展规划调整程序。

产业区块外的地块按以下三种类型实施差别化管理(详见附件):

战略预留区内的零星产业地块,现状企业项目经区政府批准,符合“零增地”技术改造正面清单标准的,可按规划新建、改建、扩建;涉及规划调整的经规划调整后实施。

开发边界内、未划入战略预留区和规划产业区块的零星产业地块,现状企业项目经评估符合“零增地”技术改造正面清单标准的,在控详规划中予以保留,可按规划新建、改建、扩建。未在规划中保留,但与近中期规划实施不冲突,并符合正面清单标准的现状优质企业,承诺无条件服从政府实施规划时收回土地的,可由区政府统筹按产业需求实施改建。

城市开发边界线外的零星产业用地,经镇总规、单元规划、专项规划、郊野单元村庄规划确认保留的,可按规划改建、扩建。镇总规确定的保留产业用地,应编制郊野单元村庄规划予以保留,突破原地块规划约定的应编制控制性详细规划。对没有规划确认保留、又确需改扩建的现状产业用地,经优质项目认定后进行“零增地”改扩建的产业项目,也可通过编制控制

性详细规划或郊野单元村庄规划，并在确保不突破镇级规划建设用地总规模和开发边界外保留产业用地总规模的前提下，同步明确用于平衡建设用地规模的减量化产业用地。

（二）存量产业用地在符合工业用地红线的前提下，可按照规划用地性质，转型为经营性用地、营利性教育科研、医疗卫生、社会服务、文化体育等基础设施、社会事业及其他非住宅类用途。

（三）经批准按规划用途实施转型的，以拆除重建方式实施的，可以重新设定土地使用期限，出让年限不得超过相应用途国家规定的最高出让年限。

（四）零星产业用地根据规划自主转型开发的，应向政府无偿提供不少于10%比例的建设用地用于公益性设施、公共绿地等建设，如无法提供公益性建设用地的，应将不少于15%的地上经营性物业产权无偿提供给区相关部门，定向用于公益性用途。

（五）零星用地合并开发。存量转型地块周边的不具备独立开发条件的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等存量土地，不具备独立开发条件的，原则上不大于主体开发面积的10%且用地面积一般不大于3000平方米，可采取扩大用地的方式予以整体利用，由现物业权利人或者现物业权利人组成的联合体结合开发。

（六）已出让、依法登记的产业项目类工业用地，在满足原权利人自身需要后节余的尚未开发的土地，保留工业用途不

变，符合规划分割条件，转让意向受让人应符合松江区产业准入条件，原物业权利人可向区规划资源部门申请节余土地分割转让，经区政府批准，可通过土地交易市场，采用“带产业项目”挂牌方式，分割转让给园区平台或经产业准入的项目，并同步纳入土地全生命管理。

六、办理流程

（一）制定计划。各街镇、园区结合“促履约、提绩效”产业用地监管专项行动，结合存量用地产权企业投资意向，编制街镇、园区“十四五”期间存量产业用地转型方案并建立存量盘活项目清单，召集区发改、产业、规划资源、生态环境、财政等部门会审，实行年度跟踪考核。

（二）方案编制。根据年度计划、控制性详细规划，街镇、园区在完成区域现状调查、相关物业权利人意愿征询、市场资源整合等工作后，涉及用途调整的，应编制存量工业用地转型实施方案，明确规划指标、土地供应方案、开发主体，股权比例，运营要求，建筑设计概念方案，资金平衡方案以及市政基础设施、公共服务设施建设、管理、运营要求等内容，其中开发区域要在区域规划和业态方案编制的基础上，做好业态和准入管控。

（三）可行性审查。属地政府编制转型方案完成后，区经委对产业和功能，并满足本区相关准入标准。区规划资源局审核方案规划编制和土地供应方案是否具备实施条件。

（四）方案实施。转型方案由属地政府上报区政府批准后，相关职能部门按照法律法规和调整程序，开展地块的规划调整和用地手续完善等工作。

七、工作要求

（一）加强协调配合，优化营商环境。存量产业用地转型工作政策性强，关联度高，属地政府一定要统筹谋划，加强领导，各部门按照职责分工，积极全力配合属地政府和相关实施主体，主动跨前服务，积极协调上级部门支持，解决行政审批的难点。涉及存量产业项目转型的行政审批事项，应当采取提前介入、并联审批等方式加快办理，切实提高工作效率，营造高效的行政服务环境，项目经区政府批准后列入区政府督查工作。

（二）统筹资金平衡，按区域封闭管理。各街镇、经开区及下属公司、区属国有公司实施存量产业用地整体转型中，充分评估方案中的资金平衡情况，可由政府主导、国企参与、市场主体联合等多种资金渠道，资金方案经评估研判后可由区财政投入解决启动资金，资金使用应封闭运作，由区相关部门监管。

（三）简化工作流程，提高办事效率。除相关政策文件明确规定需由区政府决策，存量转型项目由街镇、经开区会同相关部门充分研判项目可行性，经街镇、经开区集体决策后实施。区属国资企业参与盘活收储存量产业用地，年度收储计划报区

政府批准后实施，不另行决策。

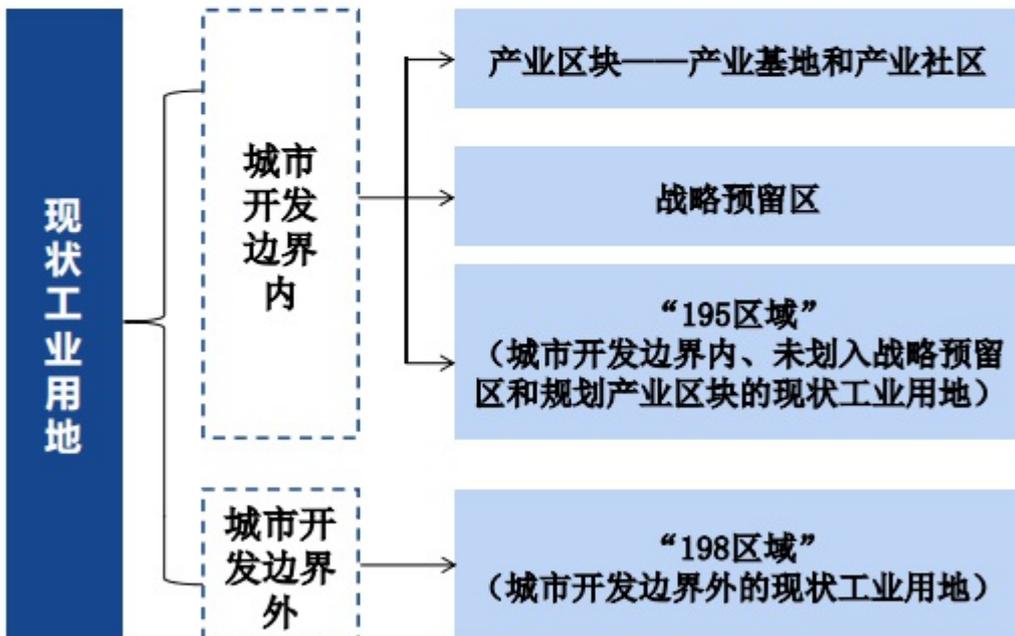
本意见中涉及的国家与本市相关法律法规、标准、政策如作修订或调整的，按修订或调整的内容执行。本指引自印发之日起执行，试行期为三年。

产业用地调整差异化规划编制指引图

上海“2035”总体规划，对产业空间布局做出进一步优化，规划工业用地规模320-480平方公里，通过“产业基地——产业社区——零星工业地块”三级体系落地。

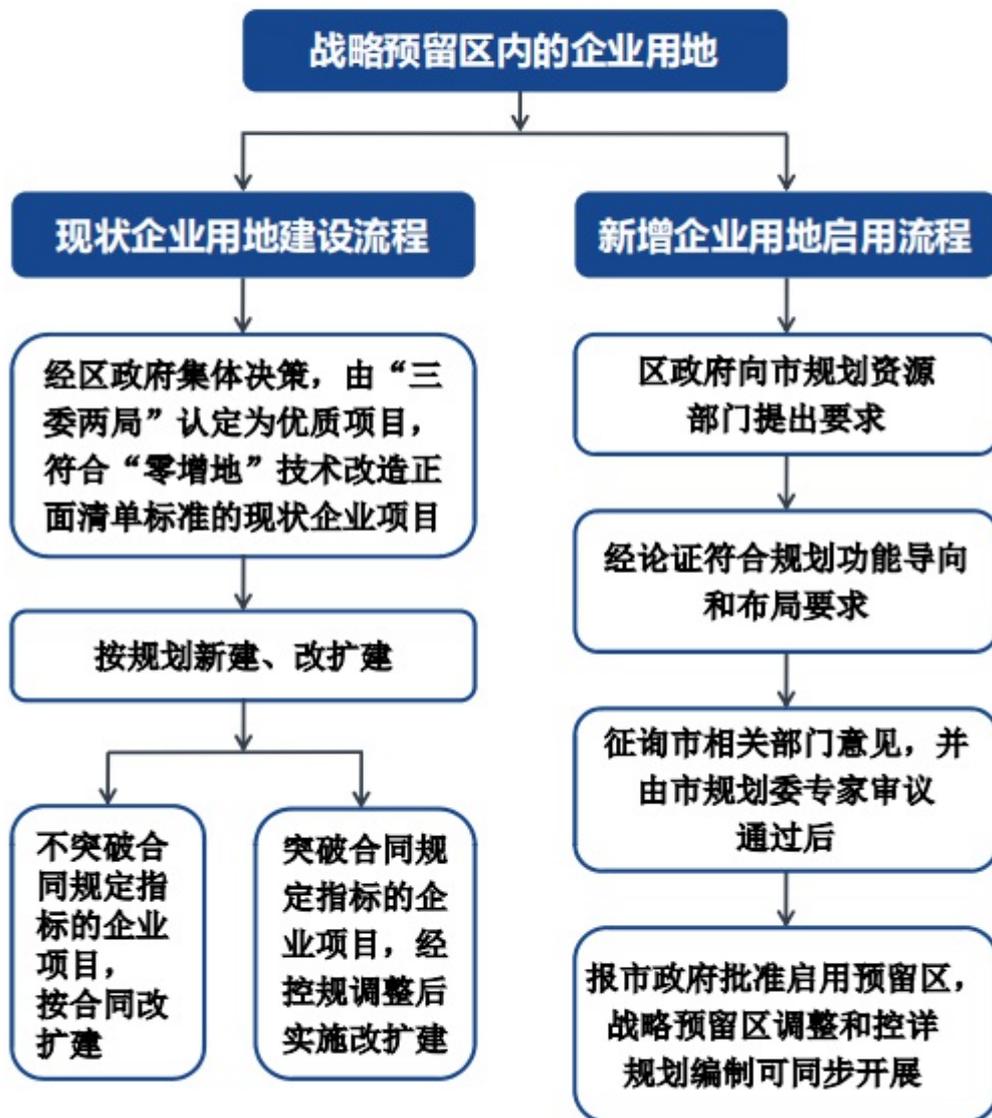
其中，产业基地和产业社区统称**产业区块**。

规划产业区块外的现状工业用地，按照以下三种类型实施差别化管理：一是**战略预留区**；二是**城市开发边界内、未划入战略预留区和规划产业区块的现状工业用地（195区域）**；三是**城市开发边界外的现状工业用地（198区域）**。



根据《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》（沪规划资源用〔2020〕351号）第七条，对以上提到的三种类型现状工业用地实施差别化管理，将不同类型现状工业用地的管理流程梳理如下：

战略预留区由市政府统一管理，实施过渡期管控政策，除完善生态环境、优化市政和交通基础设施配套以外，**原则上**不得进行大规模改建、扩建和新建。



涉及文件：

《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》沪规划资源用〔2020〕351号第七条第（二）项

“195区域”（城市开发边界内、未划入战略预留区和规划产业区块的现状工业用地）

经区政府集体决策，由“三委两局”认定为优质项目，符合“零增地”技术改造正面清单标准的现状企业项目

在控详规划中予以保留的现状企业项目

按规划新建、改扩建

不突破合同规定指标的企业项目，按合同改扩建

突破合同规定指标的企业项目，经控规调整后实施改扩建

未在控详规划中予以保留的现状企业项目

与近中期规划实施不冲突、承诺无条件服从政府实施规划时收回土地的

由区政府统筹按产业需求实施改建（不得扩建）

涉及文件：

《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》沪规划资源用〔2020〕351号第七条第（一）项



涉及文件:

- ① 《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》（沪规划资源用〔2020〕351号）第七条第（三）项
- ② 《关于进一步深化行政审批制度改革支持和加快重大项目推进的若干措施》（沪府规〔2020〕16号）第一条第2项
- ③ 关于印发《关于进一步深化规划资源审批制度改革 加快推进重大项目建设的操作办法》的通知（沪规划资源建〔2020〕492号）第二条第4项

抄送：区委办公室，区人大常委会办公室，区政协办公室，区纪委监委，区法院，区检察院，区群团。

上海市松江区人民政府办公室

2021年6月20日印发
