

石狮市人民政府办公室文件

狮政办规〔2025〕6号

石狮市人民政府办公室关于印发石狮市 低效工业（仓储）用地盘活改造实施意见的通知

各镇人民政府、街道办事处，石狮高新技术产业开发区管委会，
市直及上级驻石有关单位，市属有关国有企业：

《石狮市低效工业（仓储）用地盘活改造实施意见》已经 2025
年第 8 次市政府常务会议研究通过，现印发给你们，请认真组织
实施。

石狮市人民政府办公室

2025 年 8 月 23 日

（此件主动公开）

石狮市低效工业（仓储）用地盘活改造实施意见

为进一步盘活利用城镇低效用地，推动低效工业仓储用地提质增效，优化建设用地空间布局和城镇功能布局，提高土地节约集约综合利用水平，根据《中华人民共和国土地管理法》《自然资源部关于积极做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2022〕129号）、《自然资源部 福建省人民政府关于印发〈泉州市盘活利用低效用地试点工作方案〉的通知》（自然资发〔2022〕178号）、《自然资源部办公厅关于印发〈支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）〉的通知》（自然资办发〔2023〕47号）、《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）、《自然资源部关于扩大深化低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2025〕83号）等法律法规及文件精神，结合我市实际，制定如下实施意见。

一、适用范围

本实施意见适用于已纳入石狮市城镇低效用地数据库的划拨或出让类型工业、仓储用途用地，允许土地使用权人依规申请变更土地用途为商业、商务金融、娱乐、餐饮、旅馆等商业服务业用途进行盘活改造。

（一）符合规划要求。变更土地用途需符合详细规划、专项规划等要求。申请项目位于详细规划覆盖区域内的，应符合详细规划强制性内容要求；申请项目位于详细规划未覆盖区域的，在符合国土空间总体规划的前提下，应先编制详细规划方案后方可申请办理。

（二）符合产权要求

1. 申请人应与土地使用权人一致，申请改造地块剩余土地使用年限应达 8 年以上且不存在欠缴土地出让金；土地及其建筑物应处于无查封、无抵押（经抵押权人书面同意的除外）等限制权利情形；除在批准期限内的临时性建筑、停车场所及拟拆除重建的构建筑物外，需取得房屋不动产权登记证书。

2. 不存在尚未处置到位的“两违”行为，拟采取拆除的房屋、临时性建（构）筑物可在获得土地用途变更批复签订土地出让合同前再自行拆除；土地出让合同、划拨决定书原约定改变土地用途需采取先收储后重新出让的，须一并报市政府批准同意调整为按协议改变土地用途方式办理。

3. 对尚未开发建设的宗地，涉及闲置土地的，须按照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第 53 号）认定属非土地使用权人自身原因造成的方可提出申请。

4. 涉及保留建筑物的，建筑物改变使用功能后，应符合建筑结构安全、城市景观、消防等相关技术要求。

（三）限制改造情形。（1）申请对文物古迹、历史建筑、纪念性建筑、标志性建筑、具有地方特色和传统风格的建筑物等改变功能，改变后不符合保护要求的；（2）位于已经公布的征迁范围内的，或已纳入城市近期改造范围的土地或建筑物；（3）宗地在申请改造之日剩余土地使用年限少于或等于 8 年的；（4）其他法律法规规定不得改变的。

（四）鼓励改造情形。市中心（凤里街道、湖滨街道、灵秀镇、宝盖镇）的工业、仓储用途用地，除原属上级有权部门批准

引进的特定项目外，与现行规划不符的，均不得再进行开发建设，鼓励企业积极按本政策进行盘活改造。

二、改造类型

符合要求的项目可采取以下改造类型进行自主改造：

（一）土地用途变更。在符合详细规划的前提下，优先鼓励整宗或宗地分割部分土地申请土地用途变更为商业服务业等用途（商品住宅除外）；对确实无法独立分割土地的，允许按照工业与商业服务业混合用地进行申请改造。

1. 改造方式。土地使用权人通过现状保留使用、内部改造、拆除重建、空地新建四种方式实施工业或仓储用地改为商业服务业用地（以下简称“工改商”）。现状保留使用是指在不改变宗地内原建筑主体结构 and 外立面，不增加建筑高度和建筑面积的前提下，现状建筑改作商业使用；内部改造是指在不改变宗地内原建筑主体结构，不增加建筑高度和建筑层数的前提下，对建筑内部空间进行改造后作为商业设施使用；拆除重建是指将宗地内原建筑全部拆除后重新建设商业设施；空地新建是指利用空闲土地按要求建设商业设施。

2. 宗地分割规则。采取分割部分用地申请土地用途变更的，应先将分割方案报市自然资源局批准，获批后进行工业用地分割权属变更登记。宗地分割应满足规划、交通疏散安全、消防等要求，符合出让合同的相关约定，其中配套设施不得单独分割（分割后作为变更土地用途地块除外，但需在不动产权证书附记记载“宗地分割用于办理‘工改商’，‘工改商’后地块才能独立处分”）。具备独立分宗条件的，可不受宗地面积大小控制。

3. 房屋分割规则。申请土地用途变更为商服用地时，可申请按整体自持不可分割、整体可分割或设定一定比例的可分割建筑面积。在设定建筑分割时，房屋分割方案应报市自然资源局批准，原则上以批准的规划设计方案的单元为基础来设定分割单元，分割后单元可单独转让，转让双方应在合同中明确公共配套设施和使用事项，并承担相应法律责任。按工业企业不动产登记历史遗留问题处置政策进行确权登记的房屋，不得申请房屋分割。

4. 混合用地规则。鼓励单一用地性质的混合使用，在不改变土地用途的基础上，允许工业仓储项目中符合《福建省城市规划管理技术规定》（2017年版）的办公或生活服务设施建筑兼容小型商业商服功能，土地用途不变。确实无法独立分割土地的，允许按照工业与商业混合用地进行申请改造，即在同一宗地上，部分保留原土地用途不变，部分改变土地用途，由土地使用权人利用原已建成的房屋整幢变更，或空地新建商务金融、研发、商业服务等功能建筑，形成工业与商务金融、科研、商业服务等用途（商品住宅除外）混合布置，在出具规划条件时应明确各土地用途计容建筑面积，属利用原房屋改造的，应一并明确建筑功能用途。混合用地应当整体持有，办理整体产权，不可分割销售，在不动产登记时土地按整宗地共用进行登记，对属商服建筑功能的土地用途按商服用地登记，属工业建筑功能的土地用途按工业用地登记，同时在产权证书附记上记载“宗地属工业、商业服务业混合用地”，并列明各种土地用途的计容建筑面积。

5. 补交地价价差。（1）评估地价价差。变更土地用途须按新用途土地使用年限的市场评估价与原用途土地剩余年限的市场评

估价补交差价，若变更后新用途土地使用权市场评估价小于等于原用途土地使用权市场评估价，则出让人与土地使用权人互不结算差价。（2）土地使用年限。对采取整宗或分割部分土地变更土地用途的，新用途土地使用年限可按变更后土地用途的法定最高年限或原用途土地剩余年限申请；对采取混合用地变更土地用途的，新用途土地使用年限按原用地剩余年限且不超过法定最高使用年限确定；原土地使用权为划拨的，办理划拨转为商业服务业用地出让手续，出让年限按商业服务业用地法定最高使用年限确定。

6. 提高公建比例。申请改造的宗地范围内，已被规划为市政公共基础设施用地、生态用地、城市绿地等公共设施用地的，应按规划要求在变更土地用途时一并由政府收储。收储补偿金额按原用途土地使用权市场评估价确定，直接在改变土地用途需补交的差价中给予扣除，不作另外补偿。

（二）建筑功能临时变更。在满足结构安全、消防安全、环境保护等条件的前提下，土地使用权人利用原厂房兴办科技创新、信息服务、研发设计、创意文化等新兴产业，教育、医疗卫生、文化以及保障性租赁住房等民生保障类设施的，可在5年内继续按原用途和土地权利类型使用土地，可临时变更建筑功能，不改变用地性质，不补交土地出让金。5年期满及涉及转让需办理相关用地手续的，可按新用途、新权利类型市场价，以协议方式办理。

三、改造流程

（一）土地用途变更项目审批流程

1.项目申报。

(1)属地受理。土地使用权人向属地镇政府(街道办事处)提出申请。

(2)提交材料。①申请报告(应写明项目现状每幢房屋产权情况、使用情况、每幢房屋改造方式、预期成效等),②土地及房屋的权属证书,③身份证明(个人身份证、企业工商营业执照等),④改造方案总平面布置图和意向效果图(涉及采取拆除重建或空地新建的需要),⑤宗地内所有房屋实测报告(涉及采取现状保留使用或内部改造的需要,其中测绘报告需明确有无加层改扩建等结论性意见),⑥“工改商”项目建筑设计方案(涉及采取现状保留使用或内部改造的需要),⑦具备资质的单位出具的结构安全鉴定报告、施工图纸和消防检测报告(涉及采取现状保留使用的需要)。

2.项目初审。各镇人民政府(街道办事处)对土地使用权人提交的材料是否完整以及是否符合产权要求情况进行初审,对符合要求的,形成初审意见转送市自然资源局。

市自然资源局组织专家在充分考虑片区内商业布局情况,从完善城市功能的角度,对项目再开发的必要性、合理性、可行性等方面进行评估,出具专家评估意见。其中,对带建筑物拟按现状保留使用或内部改造方式进行工改商的,还需对建筑物改变使用功能后,符合建筑结构安全、城市景观、消防等相关技术要求进行评估,并在意见中明确是否具备现状保留使用或内部改造条件。专家意见通过后,对现状保留使用的,由住建部门对结构安全鉴定报告进行审核出具备案意见,并进行消防验收后出具消防

验收（备案）意见；对内部改造方式，由市自然资源局组织相关部门对建筑设计方案进行模拟审批，形成初审意见。最后由市自然资源局汇总意见上报市政府。

3.论证公示。对涉及控规调整的，由市自然资源局对控规调整方案按程序开展论证、公示。

4.项目实施。市政府同意“工改商”后，按以下程序实施：

（1）核定规划指标。由市自然资源局按批复的详细规划核定规划条件，明确改造后土地用途、土地面积及容积率、建筑密度及保留建筑物的房屋规划使用功能等。

（2）委托地价评估。由市自然资源局委托有资质的评估机构进行地价评估，拟定土地用途变更方案报市政府批准。

（3）签订出让合同。市政府批准后，由市自然资源局与申请人重新签订出让合同（其中改造方式中拟拆除房屋的，需先拆除后再签订）。合同需注明“如用地单位在签订补充合同后未在约定时间缴出让金的，报经市政府同意后取消土地用途变更批准，且3年内不再受理土地用途变更申请；涉及新建或拆除重建的，合同应约定开竣工时间，由属地镇（街道）进行开竣工动态监管，对未按合同约定时间开竣工的，报告市自然资源局追回奖励补助资金，达到闲置土地的按规定处置直至无偿收回土地使用权”。

（4）建设审批

①按现状保留使用的“工改商”项目，计容规则、建筑退线、绿地率、建筑密度、停车设施等按原批准规划功能相关规范执行，免予按新用途重新核发用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证，但需缴交新旧用途城市基础设施配套费差

价。

②按内部改造的“工改商”项目，确需增加必要的电梯、消防通道、消防楼梯、通道性连廊、建筑出入口雨棚等配套设施的，计容规则、建筑退线、绿地率、建筑密度、停车设施等按原批准规划功能相关规范执行。建筑设计方案审批通过后，按程序核发新用途建设工程规划许可证，缴交新旧用途城市基础设施配套费差价后，按程序核发新用途建筑工程施工许可证。

③按拆除重建或空地新建的“工改商”项目，按项目建设程序核发新用途建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证。

④凡涉及土地用途变更的建设项目，应依据新规划用途对应的土地类别重新核算已建、拟新建项目的城市基础设施配套费。原已缴纳城市基础设施配套费的项目，可凭原缴费票据原件申请核减。城市基础设施配套费的核算依据闽政〔2002〕53号、狮政综〔2011〕120号文件执行，对原已缴交城市基础设施配套费的项目，核算标准参照原类别进行调整征收。

（5）产权登记

①属空地新建的，土地使用权人补缴土地出让金、相关税费后，办理土地用途变更的不动产权证。

②属拆除重建的，土地使用权人补缴土地出让金、相关税费后，需注销拆除原有建筑的权属证书后方可申请土地用途变更的不动产权证。

③属采取现状保留使用的，土地使用权人补缴土地出让金、城市基础设施配套费等相关税费后，依据土地出让合同、原不动产权证及住建部门对结构安全鉴定报告进行审核出具备案意见和

消防验收后出具消防验收（备案）意见办理不动产权证变更登记手续。

④属采取内部改造的，土地使用权人补缴土地出让金、城市基础设施配套费等相关税费，并按批准的设计方案完成改造并竣工验收后，按规定程序办理不动产权证变更登记手续，其中经批准增设的电梯、消防通道、消防楼梯、通道性连廊、建筑出入口雨棚等配套设施，不调整因此增加的面积。

（二）建筑功能临时变更项目审批流程

按前款“项目申报、项目初审”流程申办且符合本意见有关要求的，由市自然资源局上报市政府批准同意改造。经市政府批准后，申请人按资源、规划、建设、生态环境、人防、行业主管等部门规定，进一步办理相关审批手续。其免于改变土地用途的5年过渡期限由所在镇人民政府（街道办事处）负责监管，所在镇人民政府（街道办事处）应在临近期满时督促项目业主主动申办土地用途变更手续，拒不配合的依法进行查处。

四、鼓励措施

（一）零星土地参与盘活。拆除重建改造项目涉及边角地、夹心地、插花地等难以独立开发零星土地的，在零星土地总面积不超过改造土地总面积的10%且不超过5亩、规划统筹确需一并改造利用的情况下，可将零星土地根据上级自然资源部门明确的办理流程以市场评估价协议出让给改造项目申请人，土地用途与项目改造后用途一致，土地出让年限截止时间与主体改造项目土地一致。

（二）优化规划管控工具。根据实际情况，结合城市更新需

求，在保障公共安全的前提下，尊重历史、因地制宜，在城市更新中对建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等无法达到现行标准和规范的情形，可通过技术措施以不低于现状条件为底线进行更新。

（三）激励改造主体措施

1.改造成本奖励。对土地用途变更项目给予改造成本奖励，具体奖励金额按如下公式计算：

奖励资金计算公式： $V = (L + 2000) \times S \times K$

公式中：

V—奖励总额（元）

L—改变土地用途的土地成本楼面单价（按商服用地规划设计指标文件的容积率上限进行折算）（元/平方米）

2000—建安造价取值（元/平方米）

S—以商服用地规划设计指标文件容积率上限计算出总计容建筑面积（平方米）

K—调节系数

其中调节系数 K 分为重建新建类（拆除重建、空地新建）、原有建筑改变功能类（现状保留使用、内部改造）两种，具体系数取值详见附件。

申请人在缴清改变土地用途的差价后完成土地用途变更登记即可申请兑现奖励金，对单个改造项目涉及部分重建新建、部分利用原有整幢建筑进行功能变更的，按各改造类型计容建筑面积分别计算奖励金额，具体由申请人向市自然资源局提交书面申请，经市自然资源局核实，对符合条件的填写《资金拨付申请单》

报市政府批准,由市财政在市政府批准之日起 30 个工作日内给予拨付。

获得改造成本奖励的项目土地因公共利益需要须由政府征迁收回时,自获得奖励金之日起(以汇款时间为准)至市政府或市直部门公布征迁补偿方案之日(以补偿方案印发时间为准)少于 5 年(每年按 365 天计)的,项目业主已获得的奖励金额应在征迁补偿款中直接给予扣除。若征迁补偿款不足以抵扣奖励金额,扣完为止,项目业主无需补交差额。

五、工作措施

(一)明确工作职责。市自然资源局负责审核申报项目是否纳入低效用地数据库、是否存在闲置土地行为、是否符合出让合同相关约定,审核改造项目是否已纳入城市近期改造范围,改造实施方案是否符合国土空间规划、控制性详细规划等相关规划要求,核发相关规划许可文件,补签土地使用权出让合同或者签订土地使用权出让合同补充协议,明确补缴地价规则及方式,进行不动产登记。市住房和城乡建设局负责指导办理消防、施工许可等基建手续,负责对项目方案联审有关消防、结构等部分进行审查,负责指导业主开展房屋安全鉴定、消防评查等相关工作并出具备案意见,负责做好建筑工程质量安全检查指导工作。市城市管理和综合执法局负责对申请项目存在城乡规划建设违规行为进行处置。市人民防空办公室负责对项目设计方案的人防部分联审。市财政局负责做好改造成本奖励资金及相关业务经费(含专家评估技术服务费用)保障。泉州市石狮生态环境局负责提出环境影响初审意见,对属于污染场地是否经评估和无害化治理,符合环

保要求进行审查，指导建设单位做好环境影响评价工作。

（二）辅助融资担保。鼓励包含市属国有融资担保公司在内的各类金融服务机构参与助推低效用地盘活改造工作，积极为有缓解资金需求的土地使用权人提供融资、担保服务。

（三）推动项目奖励。各镇（街道）应积极开展政策宣传，尤其对在政策执行前已自行“工改商”的项目，要引导、推动项目尽快按本政策进行盘活改造。由市财政按每宗扣除改造成本奖励后实际缴纳土地价差的 5%且不低于 5 万元不高于 20 万元作为项目推动奖励金拨付各镇（街道）作为业务经费。

（四）强化用地管理。属地镇（街道）要加强巡查、监管，自然资源、城管执法、住建、市场监管、文体旅游、公安、卫健、商务、应急等有关单位要互相配合，形成合力，依职责共同督促土地使用权人合法合规利用土地。

六、其他事项

（一）本意见有效期至 2027 年 9 月 30 日，期间如上级对低效工业（仓储）用地盘活改造另有规定和要求的，以上级规定和要求为准。

（二）本意见由市自然资源局负责解释，自印发之日起实施。《石狮市低效工业（仓储）用地盘活改造实施意见》（狮政办规〔2023〕10 号）同步废止。

附件：土地用途变更成本奖励补助金额计算公式相关系数取值表

附件

土地用途变更成本奖励补助金额计算公式 相关系数取值表

L	K	
	原有建筑改变功能类	重建新建类
$L < 100$	0	0
$100 \leq L < 125$	2.5%	3.0%
$125 \leq L < 150$	3.0%	3.5%
$150 \leq L < 175$	3.5%	4.0%
$175 \leq L < 200$	4.0%	5.0%
$200 \leq L < 250$	4.5%	5.5%
$250 \leq L < 300$	5.5%	7.0%
$300 \leq L < 350$	6.5%	8.0%
$350 \leq L < 400$	7.5%	9.0%
$400 \leq L < 450$	8.5%	10.0%
$450 \leq L < 500$	9.0%	11.0%
$500 \leq L < 550$	10.0%	12.0%
$550 \leq L < 600$	11.0%	13.0%
$600 \leq L < 650$	11.5%	14.0%
$650 \leq L < 700$	12.5%	15.0%
$700 \leq L < 750$	13.0%	16.0%
$750 \leq L < 800$	13.5%	16.5%
$800 \leq L < 850$	14.5%	17.0%
$850 \leq L < 900$	15.0%	18.0%
$900 \leq L < 950$	15.5%	19.0%
$950 \leq L < 1000$	16.0%	19.5%
$1000 \leq L < 1050$	16.5%	20.0%
$1050 \leq L < 1100$	17.0%	21.0%
$1100 \leq L < 1150$	17.5%	21.5%
$1150 \leq L < 1200$	18.5%	22.0%
$1200 \leq L < 1250$	18.8%	22.5%

L	K	
	原有建筑改变功能类	重建新建类
$1250 \leq L < 1300$	19.2%	23.0%
$1300 \leq L < 1350$	19.5%	23.5%
$1350 \leq L < 1400$	20.0%	24.0%
$1400 \leq L < 1450$	20.5%	24.5%
$1450 \leq L < 1500$	21.0%	25.0%
$1500 \leq L < 1550$	21.5%	25.5%
$1550 \leq L < 1600$	21.8%	26.0%
$1600 \leq L < 1650$	22.2%	26.5%
$1650 \leq L < 1700$	22.5%	27.0%
$1700 \leq L < 1750$	23.0%	27.5%
$1750 \leq L < 1800$	23.3%	28.0%
$1800 \leq L < 1850$	23.7%	28.5%
$1850 \leq L < 1900$	24.0%	28.8%
$1900 \leq L < 1950$	24.4%	29.2%
$1950 \leq L < 2000$	24.7%	29.5%
$2000 \leq L$	25.0%	30.0%

注：调节系数 K 随 L 值取值区间而变化