

# 产业用地政策实施工作指引（2019 年版）

## 第一章 总则

**第一条（产业用地政策含义）** 产业用地政策是指国务院、国务院办公厅及自然资源部等部门的规范性文件中规定的适用于特定行业的用地政策。上述特定行业不包括房地产业。

本指引引用的相关文件清单见附录，并可在中国政府网（[www.gov.cn](http://www.gov.cn)）或自然资源部门户网站（[www.mnr.gov.cn](http://www.mnr.gov.cn)）查询。

**第二条（产业用地涉及的内容）** 本指引重点对上述特定行业涉及的国土空间规划、土地用途管制、土地利用计划安排、土地供应、土地利用、不动产登记等涉及的政策要点予以归纳说明。

**第三条（产业用地基本原则）** 地方各级自然资源主管部门应当遵守国家有关法律法规规章和产业用地政策规定，落实国土空间规划的管控要求，在保障产业发展用地中坚持规划确定用途、用途确定供应方式、市场确定供应价格的原则。

**第四条（平等对待各类用地主体）** 地方各级自然资源主管部门执行产业用地政策时，应当坚持公平、开放、透明的

市场规则，对产业用地中各种所有制经济一视同仁、平等对待，防止排除、限制市场竞争等不规范行为。

## **第二章 土地供应基本规定**

**第五条（划拨方式取得国有建设用地使用权）**符合《划拨用地目录》（国土资源部令第9号）规定的建设用地项目，方可以划拨方式提供国有建设用地使用权。划拨国有建设用地使用权人应当按照划拨决定书规定的用途和使用条件开发建设和使用土地。未经有批准权的市、县人民政府自然资源主管部门批准，划拨国有建设用地使用权不得擅自转让、出租。

除划拨决定书、法律、法规、行政规定等明确应当收回土地使用权重新出让的外，划拨国有建设用地使用权人申请办理有偿使用手续的，自然资源主管部门应当依法依规予以办理。

**第六条（出让方式取得国有建设用地使用权）**工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。

符合《协议出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第21号）的相关条件和要求的国有建设用地使用权，可以协议方式出让，按照《协议出让国有土地使用权规范（试行）》

（国土资发〔2006〕114号）办理出让手续。以协议方式出让国有建设用地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。

依法以出让方式取得的国有建设用地使用权，在使用年限内可以转让、出租、抵押等。

**第七条（改变土地用途）**依据《土地管理法》《城市房地产管理法》的规定，建设单位应当按照国有建设用地使用权出让等有偿使用合同的约定或者国有建设用地划拨批准文件的规定使用土地。确需改变土地用途的，经有关人民政府自然资源主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。经批准改变土地用途的，签订国有建设用地使用权出让合同变更协议或者重新签订国有建设用地使用权出让合同，相应补缴国有建设用地使用权价款，按规定办理不动产登记。

### **第三章 产业用地政策实施**

**第八条（可按原地类管理的情形）**各地要依据国土空间规划积极引导产业项目合理选址，尽量利用未利用地及存量建设用地等，不占或少占耕地，严格保护永久基本农田。依据下列规定使用的农用地或未利用地，可按原地类认定和管理，并严格按照规定条件使用土地。

（一）依据《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见》（国土资规〔2015〕5号）的规定，光伏、风力发电项目使用戈壁、荒漠、荒草地等未利用土地的，对不占压土地、不改变地表形态的用地部分，可按原地类认定。依据《关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见》（国土资规〔2017〕8号）的规定，对深度贫困地区脱贫攻坚中建设的光伏发电项目，国家能源局、国务院扶贫办确定下达的全国村级光伏扶贫电站建设规模范围内的光伏发电项目，以及符合当地建设要求和认定标准的光伏复合项目，其光伏方阵使用永久基本农田以外的农用地的，在不破坏农业生产条件的前提下，可不改变原用地性质。其中，农用地、未利用地按照土地调查成果认定，光伏方阵用地面积按照《光伏电站工程项目用地控制指标》（国土资规〔2015〕11号）核定。

（二）依据《关于支持旅游业发展用地政策的意见》（国土资规〔2015〕10号）的规定，旅游项目中属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地的，不征收（收回）、不转用，按现用途管理。

（三）依据《促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018—2020年）》（发改综合〔2018〕1465号）的规定，经市县发展改革、住房城乡建设、农业农村、文化和旅游等主管部门认定为仅在年度内特定旅游季节使用土地的乡村旅游

停车设施，自然资源主管部门在相关设施不使用永久基本农田、不破坏生态与景观环境、不影响地质安全、不影响农业种植、不硬化地面、不建设永久设施的前提下，可不征收（收回）、不转用，按现用途管理。超出特定旅游季节未恢复原状的，由市县发展改革、住房城乡建设、农业农村、文化和旅游等主管部门责令恢复原状。

（四）依据《关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见》（旅发〔2016〕148号）的规定，对自驾车旅居车营地的特定功能区，使用未利用地的，在不改变土地用途、不固化地面的前提下，可按原地类管理。

（五）依据《全国冰雪场地设施建设规划（2016—2022年）》（体经字〔2016〕646号）的规定，对利用现有山川水面建设冰雪场地设施，对不占压土地、不改变地表形态的，可按原地类管理。

**第九条（土地利用计划安排）**各地要根据国家产业政策、国土空间规划和当地产业发展情况，统筹使用新增和存量建设用地，合理安排用地计划指标，优先支持符合产业政策的项目用地，服务民生设施建设，促进产业创新发展。

（一）依据《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》（国发〔2017〕39号）的规定，允许各地在符合经济社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划的前提下，对国

家级开发区利用外资项目所需建设用地指标予以优先保障，做到应保尽保。

（二）依据《国务院办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见》（国办发〔2017〕21号）的规定，各地要将医疗、养老、教育、文化、体育等领域用地纳入国土空间规划和年度用地计划，农用地转用指标、新增用地指标分配要适当向上述领域倾斜，有序适度扩大用地供给。

（三）依据《国务院办公厅关于完善国家级经济技术开发区考核制度促进创新驱动发展的指导意见》（国办发〔2016〕14号）的规定，省级人民政府在用地指标中可对国家级经济技术开发区予以单列，优先安排创新创业企业用地。

（四）依据《国务院关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见》（国发〔2012〕14号）的规定，对规划建设的小企业创业基地、科技孵化器、商贸企业集聚区等，要优先安排用地计划指标。

（五）结合本地区实际，优先安排产业发展较快的地区、集聚区及使用未利用地发展产业的用地计划。

**第十条（国有建设用地供应计划安排）**市、县自然资源主管部门应结合产业用地政策要求和国土空间规划，依据《国有建设用地供应计划编制规范（试行）》（国土资发〔2010〕117号）的规定编制年度国有建设用地供应计划，

科学安排国有建设用地供应的总量、结构、布局、时序和方式。符合下列规定的，可优先纳入供应计划：

（一）国务院及其职能部门发布的产业发展规划中明确的重点产业。

（二）国务院及其职能部门发布的产业促进政策中明确的重点产业。

（三）县级以上地方人民政府依据前述规划、政策明确的本地区重点产业。

各地制定国有建设用地供应计划，要根据国家对养老、教育、医疗、体育等公共服务设施建设的政策要求，合理确定并保障土地供应规模。依据《国务院关于促进外贸回稳向好的若干意见》（国发〔2016〕27号）的规定，中西部地区要加大加工贸易产业用地保障力度，优先纳入供地计划并优先供应。

**第十一条（土地用途的确定）**市、县自然资源主管部门在组织产业用地供应时，在城市、镇规划区内以出让方式供地的，应按照《城乡规划法》的规定，依据控制性详细规划，提出出让地块的位置、使用性质、开发强度等规划条件，作为出让合同的组成部分。

国家支持发展的新产业、新业态项目用地，符合国土资规〔2015〕5号文件规定的，可以按照相关规定确定土地用途。对现行国家标准分类中没有明确定义的新产业、新业态

类型，市、县自然资源主管部门可按照国土资规〔2015〕5号文件规定，结合土地供应政策要求和当地产业发展实际需要，商同级产业主管部门提出规划用途的建议意见。

市、县自然资源主管部门在签订国有建设用地使用权出让合同时，合同中的宗地用途按国家标准《土地利用现状分类》（GB/T21010—2017）规定的土地二级类填写，规划条件与《土地利用现状分类》无直接对应类型的，应研究确定对应的土地二级类的类型，必要时可征求产业、投资部门意见。鼓励地方自然资源主管部门研究制定城乡规划用地分类与土地利用现状分类对照表，经批准后统一执行。

依据国土资规〔2015〕5号文件的规定，新产业新业态发展中工业用地、科教用地兼容该文件规定的用途设施（不包括商品住宅）建筑面积不超过15%的，仍按工业、科教用途管理。其他情形下，同一宗土地上兼容两种以上用途的，应确定主用途并依据主用途确定供应方式；主用途可以依据建筑面积占比确定，也可以依据功能的重要性确定，确定主用途的结论和理由应当写入供地方案，经批准后实施。

**第十二条（配套设施建设纳入土地供应条件的情形）**依据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》（国办发〔2015〕84号）、《国务院办公厅关于加快新能源汽车推



广应用的指导意见》(国办发〔2014〕35号)、国土资规〔2015〕5号、国土资规〔2015〕10号、《关于支持电影发展若干经济政策的通知》(财教〔2014〕56号)等的规定,对新能源汽车充电设施、无线通讯基站、分布式光伏发电设施、社区居家养老(医疗、体育、文化)服务设施、电影院(影厅)、旅游厕所等布点分散、单体规模小、对其他建筑物构筑物有密切依附关系的产业配套设施,允许在新供其他建设项目用地时,将其建设要求纳入供地条件。

市、县自然资源主管部门应主动告知相关部门上述配建政策,对相关部门提出的配建和建成后资产移交及运营管理要求,市、县自然资源主管部门经研究认定符合控制性详细规划和用地标准,且不影响供应环节的公平、公正竞争的,可依法先将配建要求纳入规划条件后,再行纳入供地条件。

**第十三条(支持土地复合利用的情形)** 依据国土资规〔2015〕5号文件的规定,鼓励开发区、产业集聚区规划建设多层工业厂房、国家大学科技园、科技企业孵化器,供中小企业进行生产、研发、设计、经营多功能复合利用。标准厂房用地按工业用途管理,国家大学科技园、科技企业孵化器实行只租不售、租金管制、租户审核、转让限制的,其用地可按科教用途管理。

**第十四条(办理划拨国有建设用地使用权)** 地方各级自然资源主管部门在执行《划拨用地目录》和有关产业用地政

策时，应当保持本地区划拨国有建设用地使用权供应要求、程序、划拨价款标准和权能的一致性，不得对民间投资、外商投资项目区别对待。

市、县自然资源主管部门划拨国有建设用地使用权时，在符合国土空间规划的前提下，可以建设项目审批、核准、备案文件记载的项目建设内容为依据判断是否符合《划拨用地目录》，不得以建设单位投资来源为民间投资、外商投资或政府和社会资本合作等为由限制申请划拨用地。

对于《划拨用地目录》明确要求“非营利性”或“公益性”的建设用地项目，自然资源主管部门方可要求建设单位提供拟使用土地者的非营利性质证明文件，包括但不限于民办非企业单位登记证书、社会服务机构登记证书和国务院文件、行业主管部门文件等规定的审查意见、初审意见等，但不得对《划拨用地目录》未明确要求“非营利性”或“公益性”的建设用地项目提出同等要求。

依据《关于优化社会办医疗机构跨部门审批工作的通知》（发改社会〔2018〕1147号）的规定，社会力量申请划拨国有建设用地用于建设非营利性医疗机构的，因尚不能完成医疗机构执业登记、社会服务机构登记，自然资源、卫生健康、民政、中医药主管部门要协调落实划拨用地相关政策。民政部门对除经营场所外的相关资质作初步审查后，可向自然资源主管部门提供有条件的初审意见。自然资源主管部门

可将民政部门的意见作为参考依据，按法定程序受理划拨用地申请。

依据《国土资源部关于贯彻落实〈国务院关于促进节约集约用地的通知〉的通知》（国土资发〔2008〕16号）的规定，市、县自然资源主管部门在受理划拨用地申请、发放划拨用地决定书后要及时向社会公示建设项目划拨用地相关信息。

**第十五条（办理协议出让国有建设用地使用权）**原划拨、承租国有建设用地使用权人申请办理协议出让，以及划拨国有建设用地使用权转让申请办理协议出让的，除划拨决定书、租赁合同、法律、法规、行政规定等明确应当收回国有建设用地使用权重新公开出让的外，经依法批准，可采取协议方式出让。

以长期租赁方式提供各种用途的国有建设用地，符合《协议出让国有土地使用权规定》的可采取协议方式，参照以协议方式出让国有建设用地使用权的规定办理。

依据体经字〔2016〕646号文件的规定，对非营利性的冰雪运动项目专业比赛和专业训练场（馆）及配套设施，不符合划拨用地目录的，可以协议方式供地。

**第十六条（以长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期方式供应国有建设用地使用权）**产业用地可以采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期方式供应。长期租赁，

是指整宗土地在整个合同期内均以租赁方式使用。先租后让，是指供地方先行以租赁方式提供用地，承租方投资产业用地项目达到约定条件后再转为出让的供应方式。租让结合，是指供地方先行以租赁方式提供用地，承租方投资产业用地项目达到约定条件后再将部分用地保持租赁、部分用地转为出让的供应方式。弹性年期，是指整宗土地以低于对应用途国有建设用地使用权出让法定最高年限的使用年期出让的供应方式。

以长期租赁方式使用土地的，应按照《规范国有土地租赁若干意见》（国土资发〔1999〕222号）的规定执行，租赁期限不得超过20年。以租让结合方式使用土地的，租赁部分单次签约时限不得超过20年，可以续签租赁合同。

依法必须以招标拍卖挂牌方式出让国有建设用地使用权的土地实行先租后让、租让结合的，招标拍卖挂牌程序可在租赁供应时实施，在承租方使用租赁土地达到合同约定条件后需办理出让手续时，可采取协议方式出让。

地方自然资源主管部门可以根据需要商相关产业主管部门，制定本地区具体适用长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期供应方式的指导目录和管理规定。

**第十七条（以作价出资（入股）方式供应国有建设用地使用权）**国有建设用地使用权作价出资（入股）是指国家以

一定年期的国有土地使用权作价，作为出资投入改组后的新设企业，该土地使用权由新设企业持有，可以依照土地管理法律、法规关于出让土地使用权的规定转让、出租、抵押。

符合下列规定的，国有建设用地使用权可采取作价出资（入股）方式供应：

（一）依据《国务院办公厅关于加强鲜活农产品流通体系建设的意见》（国办发〔2011〕59号）的规定，政府投资建设不以盈利为目的、具有公益性质的农产品批发市场，可按作价出资（入股）方式办理用地手续，但禁止改变用途和性质。

（二）依据《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》（国土资规〔2016〕20号）的规定，对可以使用划拨土地的能源、环境保护、保障性安居工程、养老、教育、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供土地，与社会资本共同投资建设。支持各地以土地使用权作价出资或者入股方式供应标准厂房、科技孵化器用地。

（三）国有企业原使用的生产经营性划拨土地使用权，符合国家有关行业、企业类型和改革需要的，可采用作价出资（入股）方式进行有偿使用。

各地以作价出资（入股）方式供应土地使用权时，可参照出让程序，由省（市、县）人民政府自然资源主管部门会同城市建设、房产管理部门共同拟定方案，报经同级人民政府批准后，由省（市、县）人民政府自然资源主管部门实施。

自然资源主管部门在办理以作价出资（入股）方式供应国有建设用地使用权时，应当依据《企业国有资产法》提请本级人民政府授权特定机构履行出资人职责。

**第十八条（企业转型涉及的用地）**依据《国务院关于深化流通体制改革加快流通产业发展的意见》（国发〔2012〕39号）、《国务院办公厅关于促进内贸流通健康发展的若干意见》（国办发〔2014〕51号）、《国务院办公厅关于推进城区老工业区搬迁改造的指导意见》（国办发〔2014〕9号）、《关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国土资规〔2016〕3号）等的规定，对旧城区改建需异地搬迁改造的城区商品批发市场等流通业用地、工业用地，在收回原国有建设用地使用权后，经批准可以协议出让方式在原土地使用权人安排用地，有土地使用标准要求的，应按标准安排同类用途用地。

依据《国务院办公厅关于印发文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和进一步支持文化企业发展两个规定的通知》（国办发〔2018〕124号）的规定，经营性文化事业单位转制涉及的原划拨土地，转制后符合《划拨用地目

录》的，可继续以划拨方式使用；不符合《划拨用地目录》的，应当依法实行有偿使用。

**第十九条（鼓励地下空间开发）** 依据《关于进一步完善城市停车场规划建设及用地政策的通知》（建城〔2016〕193号）的规定，通过分层规划，利用地下空间建设公共停车场的，地块用地规划性质为相应地块性质兼容社会停车场用地。对新建建筑充分利用地下空间，超过停车配建标准建设地下停车场，并作为公共停车场向社会开放的超配部分，符合规划的，可不计收土地价款。

**第二十条（过渡期政策）** 对于产业用地政策中明确，利用存量房产、土地资源发展国家支持产业、行业的，可享受在一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策的情形，现有建设用地过渡期支持政策以5年为限，过渡期满及涉及转让需办理改变用地主体和规划条件的手续时，除符合《划拨用地目录》的可保留划拨外，其余可以协议方式办理，但法律、法规、行政规定等明确规定及国有建设用地划拨决定书、租赁合同等规定或约定应当收回土地使用权重新出让的除外。

产业用地政策对“暂不变更”的时限没有明确规定的，时限及后续管理可参照国土资规〔2015〕5号文件执行，或由地方自然资源主管部门会同相关部门制定实施细则，但时限起算时点应在设定过渡期政策相关文件有效期内。

自然资源主管部门应当做好相关起算时点和过渡期时间跨度的备案管理，过渡期临近结束时，应当提前通知存量房产、土地资源的使用方，掌握其继续使用房产、土地资源的意愿，做好政策服务。期满及涉及转让需以协议方式办理相关用地手续的，按《协议出让国有土地使用权规定》和《协议出让国有土地使用权规范（试行）》办理。

**第二十一条（土地价格评估）**依据《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（国土资厅发〔2018〕4号）的规定，政府在供应产业用地前应依据土地估价结果和产业政策综合确定底价。产业用地价格评估应遵循出让地价评估技术规范，至少选择两种方法，且须包括收益还原法、市场比较法、剩余法中的一种方法，以及成本逼近法、公示地价系数修正法中的一种方法。

对于存在可比交易实例的，宜首选市场比较法评估。对于缺乏市场交易的，可从同类产业的客观运营收益中剥离出土地收益，通过收益还原法评估地价。对于尚无明确收益资料的新兴产业用地，可通过相同或类似产业的投资分析资料等分析预测其正常收益，合理分配评估方法权重确定评估结果。对于国家予以政策扶持的产业类型，应遵循区分市场定价与政策优惠的原则，评估该类用地的正常市场价格后，综合考虑产业政策予以修正，确定基于相关政策约束下的参考价格。



**第二十二条（土地供应价格的确定）** 各省（区、市）确定的优先发展产业且用地集约的工业项目，以农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目，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《全国工业用地出让最低价标准》的 70% 执行。按比例计算后低于该项目实际土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的，应按不低于实际各项成本费用之和的原则确定出让底价。旅游相关建设项目中的人造景观用地应根据具体行业市场经营情况，客观评估确定供应底价。

依据《国务院办公厅关于促进物流业健康发展政策措施的意见》（国办发〔2011〕38 号）的规定，农产品批发市场用地作为经营性商业用地，应严格按照规划合理布局，土地招拍挂出让前，所在区域有工业用地交易地价的，可以参照市场地价水平、所在区域基准地价和工业用地最低价标准等确定出让底价。

依据体经字〔2016〕646 号文件的规定，在符合生态环境保护要求和相关规划的前提下，对使用荒山、荒地、荒滩及石漠化土地建设的冰雪项目，出让底价可按不低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的原则确定。

依据发改综合〔2018〕1465 号文件的规定，对使用“四荒地”及石漠化、边远海岛建设的乡村旅游项目，出让底价

可按不低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取相关费用之和的原则确定。

**第二十三条（使用集体建设用地的情形）** 产业发展允许依法依规使用集体建设用地，农村土地制度改革试点地区的集体经营性建设用地用于相关产业发展的按照试点政策规定执行。根据国务院及相关部门政策规定，符合下列情形的产业用地，可以使用集体建设用地：

（一）依据国办发〔2019〕5号文件、《国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（国办发〔2016〕91号）等的规定，养老机构可依法依规使用农村集体建设用地发展养老服务设施。

（二）依据《国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新促进农村一二三产业融合发展的意见》（国办发〔2016〕84号）的规定，各省（区、市）可以根据本地实际，制定管理办法，支持返乡下乡人员依托自有和闲置农房院落发展农家乐。在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下，允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房。

（三）依据《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知》（国土资规〔2017〕12号）的规定，在充分保障农民宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，按照规划要求和用地标

准，改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。

（四）依据发改综合〔2018〕1465 号的规定，农村集体经济组织可以依法使用自有建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同参与乡村旅游基础设施建设。

（五）依据《关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见》（文旅资源发〔2018〕98 号）的规定，鼓励通过流转等方式取得属于文物建筑的农民房屋及宅基地使用权，统一保护开发利用。在充分保障农民宅基地用益物权的前提下，探索农村集体经济组织以出租、入股、合作等方式盘活利用闲置宅基地和农房，按照规划要求和用地标准，改造建设乡村旅游接待和活动场所。

（六）依据旅发〔2016〕148 号文件的规定，选址在土地利用总体规划确定的城镇规划区外的自驾车旅居车营地，其公共停车场、各功能区之间的连接道路、商业服务区、车辆设备维修及医疗服务保障区、废弃物收纳与处理区等功能区可与农村公益事业合并实施，依法使用集体建设用地。

## 第四章 产业用地管理要求

**第二十四条（国家支持发展产业项目的认定）** 落实产业用地政策时，对相关项目是否属于国家支持发展产业难以确认的，市、县自然资源主管部门应会商产业主管部门，对项目性质予以认定。

产业主管部门能够就上述事项提供文件依据的，市、县自然资源主管部门应依据文件、按相关产业用地政策执行。产业主管部门不能就上述事项提供相应文件的，市、县自然资源主管部门可在与产业主管部门商议达成共识的基础上，共同提出对项目用地适用政策的建议，报请有批准权的人民政府批准后实施。

**第二十五条（土地供应前置条件）** 依据国土资规〔2015〕5号文件的规定，对政策允许将产业类型、生产技术、产业标准、产品品质要求作为土地供应前置条件的，设置供应前置条件时，市、县自然资源主管部门应当商请提出供应前置条件的部门，书面明确设置土地供应前置条件的理由或必要性、适用要求、具体内容表述及条件履约监管主体、监管措施、违约处理方式等。市、县自然资源主管部门认为相关前置条件不影响公平、公正竞争的，可以予以设置。在制定供地方案和签署供地文件时，除将相关内容写入外，还应当将提出前置条件部门出具的上述书面文件作为附件一并收入，并在向土地供应集体决策机构汇报时专门作出说明。

市、县自然资源主管部门应会同相关部门落实国土资规〔2015〕5号文件将项目用地产业发展承诺书作为签订土地供应合同前提条件的规定，提醒提出关联条件部门监督承诺书履行情况。

**第二十六条（限制改变用途与分割转让及探索抵押融资）**对于落实产业用地政策供应的宗地，相关规范性文件有限制改变用途、限制转让或分割转让等规定的，原则上应当将限制要求写入划拨决定书或有偿使用合同，在分割转让审批中予以落实。其中，对经批准的用地，相关规范性文件规定该类用地禁止改变用途、容积率等土地使用条件用于其它建设的，自然资源主管部门要予以严格监管。

依据国办发〔2019〕5号文件的规定，探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押融资。

依据国办发〔2017〕21号文件的规定，探索允许营利性的养老、教育等社会领域机构以有偿取得的土地、设施等财产进行抵押融资。

**第二十七条（卷宗与台账管理）**市、县自然资源主管部门要加强产业用地政策实施的服务和监管，适用的产业用地政策文件应当纳入土地使用权供应档案卷宗长期妥善保存。根据需要建立产业用地政策适用项目台账，记录项目基本情况、适用产业用地政策、供后投资建设情况、过渡期起始时间及期满处理情况等。

**第二十八条（落实批后监管责任）**市、县自然资源主管部门要加强与产业主管部门的协调配合，依据土地供应合同、划拨决定书、产业主管部门出具的相关文件、前置条件文件、项目用地产业发展承诺书等约定的用地条件、用地责任、监管责任，强化用地供后联合监管，重大事项要及时向本级人民政府或相关机构报告。

## 附录

# 产业用地政策实施工作指引（2019 年版）

## 引用的相关文件清单

序号	文件名称	文号
1	国务院关于推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的意见	国发〔2018〕32 号
2	国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知	国发〔2018〕24 号
3	国务院关于积极有效利用外资推动经济高质量发展若干措施的通知	国发〔2018〕19 号
4	国务院关于促进外资增长若干措施的通知	国发〔2017〕39 号
5	国务院关于强化实施创新驱动发展战略进一步推进大众创业万众创新深入发展的意见	国发〔2017〕37 号
6	国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知	国发〔2017〕13 号
7	国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见	国发〔2016〕81 号
8	国务院关于印发“十三五”旅游业发展规划的通知	国发〔2016〕70 号
9	国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见	国发〔2016〕40 号
10	国务院关于印发全民健身计划（2016—2020 年）的通知	国发〔2016〕37 号
11	国务院关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见	国发〔2016〕28 号
12	国务院关于促进外贸回稳向好的若干意见	国发〔2016〕27 号
13	国务院关于积极发挥新消费引领作用 加快培育形成新供给新动力的指导意见	国发〔2015〕66 号
14	国务院关于促进快递业发展的若干意见	国发〔2015〕61 号
15	国务院关于推进国内贸易流通现代化建设法治化营商环境的意见	国发〔2015〕49 号
16	国务院关于促进云计算创新发展培育信息产业新业态的意见	国发〔2015〕5 号
17	国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见	国发〔2014〕46 号
18	国务院关于印发物流业发展中长期规划（2014—2020 年）的通知	国发〔2014〕42 号
19	国务院关于促进旅游业改革发展的若干意见	国发〔2014〕31 号
20	国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见	国发〔2014〕29 号
21	国务院关于加快发展生产性服务业促进产业结构调整升级的指导意见	国发〔2014〕26 号
22	国务院关于进一步优化企业兼并重组市场环境的意见	国发〔2014〕14 号

23	国务院关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见	国发〔2014〕10号
24	国务院关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见	国发〔2013〕41号
25	国务院关于促进健康服务业发展的若干意见	国发〔2013〕40号
26	国务院关于加强城市基础设施建设的意见	国发〔2013〕36号
27	国务院关于加快发展养老服务业的若干意见	国发〔2013〕35号
28	国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见	国发〔2013〕33号
29	国务院关于城市优先发展公共交通的指导意见	国发〔2012〕64号
30	国务院关于深化流通体制改革加快流通产业发展的意见	国发〔2012〕39号
31	国务院关于进一步支持小型微型企业健康发展的意见	国发〔2012〕14号
32	国务院关于促进企业兼并重组的意见	国发〔2010〕27号
33	国务院关于进一步做好利用外资工作的若干意见	国发〔2010〕9号
34	国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见	国办发〔2019〕5号
35	国务院办公厅关于印发文化体制改革中经营性文化事业单位转制为企业和进一步支持文化企业发展两个规定的通知	国办发〔2018〕124号
36	国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见	国办发〔2018〕15号
37	国务院办公厅关于推进农业高新技术产业示范区建设发展的指导意见	国办发〔2018〕4号
38	国务院办公厅关于推进电子商务与快递物流协同发展的意见	国办发〔2018〕1号
39	国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见	国办发〔2017〕95号
40	国务院办公厅关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见	国办发〔2017〕79号
41	国务院办公厅关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的意见	国办发〔2017〕78号
42	国务院办公厅关于进一步推进物流降本增效促进实体经济发展的意见	国办发〔2017〕73号
43	国务院办公厅关于支持社会力量提供多层次多样化医疗服务的意见	国办发〔2017〕44号
44	国务院办公厅关于加快发展冷链物流保障食品安全促进消费升级的意见	国办发〔2017〕29号
45	国务院办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见	国办发〔2017〕21号
46	国务院办公厅关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见	国办发〔2016〕91号
47	国务院办公厅关于支持返乡下乡人员创业创新 促进农村一二三产业融合发展的意见	国办发〔2016〕84号
48	国务院办公厅关于加快发展健身休闲产业的指导意见	国办发〔2016〕77号
49	国务院办公厅关于完善国家级经济技术开发区考核制度促进创新驱动发展的指导意见	国办发〔2016〕14号
50	国务院办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见	国办发〔2015〕93号



51	国务院办公厅关于加快发展生活性服务业促进消费结构升级的指导意见	国办发〔2015〕85号
52	国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知	国办发〔2015〕84号
53	国务院办公厅关于加快电动汽车充电基础设施建设的指导意见	国办发〔2015〕73号
54	国务院办公厅关于推进线上线下互动加快商贸流通创新发展转型升级的意见	国办发〔2015〕72号
55	国务院办公厅关于进一步促进旅游投资和消费的若干意见	国办发〔2015〕62号
56	国务院办公厅印发关于支持戏曲传承发展若干政策的通知	国办发〔2015〕52号
57	国务院办公厅关于支持农民工等人员返乡创业的意见	国办发〔2015〕47号
58	国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知	国办发〔2015〕42号
59	国务院办公厅关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见	国办发〔2014〕54号
60	国务院办公厅关于促进内贸流通健康发展的若干意见	国办发〔2014〕51号
61	国务院办公厅关于支持铁路建设实施土地综合开发的意见	国办发〔2014〕37号
62	国务院办公厅关于加快新能源汽车推广应用的指导意见	国办发〔2014〕35号
63	国务院办公厅关于转发工业和信息化部等部门推动婴幼儿配方乳粉企业兼并重组工作方案的通知	国办发〔2014〕28号
64	国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见	国办发〔2014〕17号
65	国务院办公厅关于推进城区老工业区搬迁改造的指导意见	国办发〔2014〕9号
66	国务院办公厅关于印发降低流通费用提高流通效率综合工作方案的通知	国办发〔2013〕5号
67	国务院办公厅关于转发发展改革委住房城乡建设部绿色建筑行动方案的通知	国办发〔2013〕1号
68	国务院办公厅关于加强鲜活农产品流通体系建设的意见	国办发〔2011〕59号
69	国务院办公厅关于建立完整的先进的废旧商品回收体系的意见	国办发〔2011〕49号
70	国务院办公厅关于促进物流业健康发展政策措施的意见	国办发〔2011〕38号
71	国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见	国办发〔2008〕11号
72	自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知	自然资规〔2019〕1号
73	自然资源部 国家发展和改革委员会关于贯彻落实国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知的实施意见	自然资规〔2018〕5号
74	国土资源部 住房城乡建设部 国家旅游局关于延长旅游	国土资函〔2018〕8

	厕所用地政策适用期限的函	号
75	国土资源部 国家发展改革委关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的通知	国土资规〔2017〕12号
76	国土资源部 国务院扶贫办 国家能源局关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见	国土资规〔2017〕8号
77	国土资源部 国家发展和改革委员会 财政部 住房和城乡建设部 农业部 中国人民银行 国家林业局 中国银行业监督管理委员会关于扩大国有土地有偿使用范围的意见	国土资规〔2016〕20号
78	国土资源部关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见	国土资规〔2016〕3号
79	国土资源部 住房和城乡建设部 国家旅游局关于支持旅游业发展用地政策的意见	国土资规〔2015〕10号
80	国土资源部 发展改革委 科技部 工业和信息化部 住房和城乡建设部 商务部关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新用地的意见	国土资规〔2015〕5号
81	国土资源部关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知	国土资发〔2009〕56号
82	国土资源部关于印发规范国有土地租赁若干意见的通知	国土资发〔1999〕222号
83	国土资源部办公厅关于印发国有建设用地使用权出让地价评估技术规范的通知	国土资厅发〔2018〕4号
84	国家发展改革委 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 生态环境部 住房城乡建设部 交通运输部 农业农村部 文化和旅游部 国家卫生健康委 人民银行 市场监管总局 银保监会关于印发促进乡村旅游发展提质升级行动方案（2018—2020年）的通知	发改综合〔2018〕1465号
85	国家发展改革委 民政部 自然资源部 生态环境部 住房城乡建设部 卫生健康委 应急部 市场监管总局 中医药局关于优化社会办医疗机构跨部门审批工作的通知	发改社会〔2018〕1147号
86	文化和旅游部 国家发展改革委 工业和信息化部 财政部 人力资源社会保障部 自然资源部 生态环境部 住房城乡建设部 交通运输部 农业农村部 国家卫生健康委 中国人民银行 国家体育总局 中国银行保险监督管理委员会 国家林业和草原局 国家文物局 国务院扶贫办关于印发关于促进乡村旅游可持续发展的指导意见的通知	文旅资源发〔2018〕98号
87	住房城乡建设部 国土资源部关于进一步完善城市停车场规划建设及用地政策的通知	建城〔2016〕193号
88	国家旅游局 国家发展改革委 工业和信息化部 公安部 财政部 国土资源部 环境保护部 住房城乡建设部 交通运输部 国家工商总局 国家体育总局关于促进自驾车旅居车旅游发展的若干意见	旅发〔2016〕148号
89	体育总局 国家发展改革委 工业和信息化部 财政部 国土资源部 住房城乡建设部 国家旅游局关于印发全国冰雪场地设施建设规划（2016—2022年）的通知	体经字〔2016〕646号

90	财政部 国家发展改革委 国土资源部 住房和城乡建设部 中国人民银行 国家税务总局 新闻出版广电总局关于支 持电影发展若干经济政策的通知	财教〔2014〕56号
----	---	-------------