

关于优化工业用地二次开发项目审批的建议

——以余姚市为例

领衔代表：冯江川

关于工业用地二次开发自然资源部和浙江省自然资源厅相继出台了相关的政策文件，如今年10月10日自然资源部发布的《城市存量空间盘活优化规划指南》（以下简称《指南》）等。余姚市早在2023年就成立了工业用地整治中心负责统筹工业用地二次开发项目管理，取得了很好成效。随着二次改造项目的不断推进，在走访企业过程中了解到二次改造项目审批越来越难。主要体现在以下几方面：

一、违法建筑登记备案难，补办合法手续更难。根据《余姚市违法建筑分类处置操作指南（试行）》余改拆〔2021〕4号文件，违法建筑分类处置方式有补办建筑合法手续、登记备案、没收和拆除等四类。在具体操作过程中使用最多的是拆除和登记备案。目前随着二次改造项目向纵深推进，中小地块的项目越来越多（基于余姚工业用地“一张图”统计分析， ≤ 3 亩4221宗（占34%），0.7万亩（占5.7%）；3-10亩5351宗（占43%），3.0万亩（占24.3%）），由于历史原因，较早供地的工业用地面积较小，以10亩以下的面积为主。由于地块较小违法建筑补办问题最多的是退界不足，主要是退地界、绿化带、道路（地块内规划道路）等距离不够。造成违法建筑与合法建筑贴邻时不予备案，或者即使备案了相关部门不认可；违法建筑超了一定规模了不予备案；

新建面积少，备案建筑面积大不予备案，凡是加层不予备案，即使备案也不予认可等等。

二、详细规划调整频繁，影响项目审批效率。现行详细规划有时与园区现状及企业个性化需求不符，一是绿地率基本难以达到 20%的要求；二是某些项目（如一些放置、生产重型设备的项目，防振动的项目等等）建筑密度需达到 60%；三是工业用地二次改造项目是以地籍红线为实施单位，容积率等相关规划指标根据企业需要各有差异，详细规划在同一编制单元内容容积率基本一致，但是落实到具体地块，每个企业需求不一样。在地块二次开发时一旦相关规划指标突破详细规划要求就得调整详细规划，而调整详细规划要经历设计，专家论证，公示，市政府常务会议，公告等程序，从启动到完成一般要 3 个月左右时间，但企业要上的项目是争分夺秒的，从而影响了某些项目的时效性。

三、二次改造地块停车位配建标准不尽合理。浙江省正在大力推行数字工厂和机器换人工作，宁波市工业企业走在了全省的前列，但是目前宁波市对工业建设项目要求停车位配比是机动车 0.2 个/100 平方米，非机动车 2 个/100 平方米。同时依据《浙江省电动自行车充停、充换场所建设技术导则》，电动自行车停放充电场所与建筑物外墙门、窗、洞口等开口部位及安全出口的最近边缘水平间距不应小于 6 米，且不得与工业企业的易燃易爆生产（仓储）场所、食堂及员工宿舍贴邻布置，目前在规划设计中一般电动自行车停放、充电场所与厂房保持 6 米以上。部分企业反映推行机器换人，自动

化流水线后，企业员工已大幅下降，原标准已不适合当前情况，且在厂区场地紧张时电动自行车停放位置较难布置。因此现行停车位配建标准与部分企业“机器换人”、智能化转型后的人员结构变化不相适应。

针对以上高频出现的难题，现提出如下建议：

一、完善存量违法建筑分类处置机制，强化疏导与监管结合。 优先疏导补办，弹性执行规划标准。对于存量违法建筑，在确保结构安全、消防安全、环保达标的前提下，建议借鉴先进地区经验，适度放宽补办规划许可条件。例如：建筑未超出用地边界，且界外为工业用地时，若满足消防间距要求或采取有效防火措施并征得相邻权属人同意，可予补办；界外为居住用地时，则须严格满足日照、环保、消防等要求。地块内涉及规划道路或绿带时，若不影响规划实施，可按道路绿带边线等实际控制线进行管理。此举有助于消化历史遗留问题，增加企业合法资产及政府税费收入。推行“承诺整改”监管模式。对无法立即满足补办条件但符合安全底线的违法建筑，可探索由企业委托设计单位制定整改方案并承诺限期整改。方案与承诺书纳入审批监管环节，由项目建设监管部门负责督导，整改情况与新建项目同步验收。未履行承诺的，不予通过新建项目验收，对于企业拒不整改的可以依法采取相应制约措施，如断水断电等。

二、增强详细规划的实用性与弹性，简化调整程序。《指南》指出在城市存量空间盘活优化中对建筑间距、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，宜通过建筑设计优化、空间布局统筹、工程技术方案改进等措施，在实施单元详细规划编制中研究综合解决方案，确定差异化、适应性的规划技术指标。因在工业控制线内调整详细规划对周边影响较小，建议应基本上采用“技术修正”、“优化调整”等简易程序进行处理。同时建立规划调整“集中受理、定期修订”机制。

对于确需调整规划的情形，可由乡镇（街道）提前摸排、建立台账，每年集中开展 1-2 次规划调整论证与审批。对上一年度规划调整未完成消化落实的区域，原则上暂缓受理新的调整申请，以维护规划严肃性并提升审批效率。

三、合理调整停车位配建指标，贴近产业发展实际。因二次开发项目建设内容已确定，应允许参照企业所属行业特点、实际职工人数及通勤方式等因素进行合理核定，增强标准的针对性与灵活性。

四、加快法规与技术标准修订，构建高效审批与监管体系。部分现行法规和技术管理规定已不适应高质量发展和二次开发的实际需要。应尽快出台《宁波市城乡规划实施规定》并补充工业用地二次开发内容，抓紧《宁波市城乡规划技术管理规定》等相关技术标准的修订工作，系统梳理并调整制约审批效率、脱离发展实际的条款。核心是构建以详细规划为法定依据、以弹性包容的技术规定为指引、以“简化事前审批、强化事中事后监管”为原则的工业用地二次改造项目审批新机制。通过流程再造、环节精简、并联审批、数字赋能等方式，全面提升审批服务效率与监管效能。

上述建议旨在聚焦工业用地二次开发中的痛点、堵点，寻求政策刚性约束与现实发展需求之间的平衡，在坚守安全、环保底线的前提下，最大限度释放政策红利，激发企业改造升级的内生动力，推动我市工业经济高质量发展。