征求意见函

广大企业：

根据改革开发先行工作任务安排，林芝市自然资源局主导起草了《林芝市人民政府二三产业用地混合使用的指导意见》（以下简称“指导意见”），为使该指导意见具有实践性和可操作性，现将该意见公开，征求广大企业意见建议，您的意见将是我们开展好该项工作的强大动力。请于2025年5月6日前将意见建议反馈至市自然资源局开发利用科。

此函，盼复。

附件：林芝市人民政府二三产业用地混合使用的指导意见

林芝市自然资源局

2025年4月25日

（联系人：唐家飞，联系电话：18143242955）

# 前言

为贯彻落实《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《中共西藏自治区委员会西藏自治区人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》（藏党发〔2020〕21号）《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》（自然资发〔2022〕186号）、《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》（自然资发〔2023〕43号）、《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）等一系列文件要求，有序推进我市二三产业用地混合使用，指导和规范我市混合用地规划、审批和管理工作，在总结实践经验，广泛听取各方意见的基础上，组织出台本指导意见。

本指导意见由林芝市自然资源局负责解释，指导意见试行过程中将根据国家、自然资源部、自治区相关要求适时修订。

林芝市人民政府关于二三产业用地

混合使用的指导意见

（征求意见稿）

# 一、总体要求

## （一）目的意义

为全面推进土地资源高质量利用，深化产业用地市场化配置改革，强化产业用地出让全生命周期管理，实现产业用地更集约、更高效、更可持续的高质量利用，提升和规范本市二三产业用地混合使用的科学性和可操作性，制订出台本指导意见。

## （二）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记的重要讲话精神，坚持以人民为中心，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚定推动高质量发展的战略定力，进一步提高节约集约用地水平，支持产业转型升级和城市功能品质提升，探索二三产业混合用地开发利用、土地节约集约复合利用，助推林芝经济高质量发展，打造改革开放先行区，切实增强经济活力，完善城市功能，提升产业发展效率。

## （三）概念内涵及适用范围

本意见所称二三产业功能混合用地（以下简称“功能混合用地”），是指在规划编制、规划实施、规划管理阶段，在国土空间规划确定的单一宗地上，土地使用功能超出用地兼容性规定的适建用途或比例，需要采用两种或两种以上用地性质（不包括商品住宅）组合表达的复合型用地类别，通过合理引导功能混合，满足不同发展阶段的需求，节约集约利用空间资源。

本意见适用范围为林芝市市域范围内符合国土空间规划的国有一类工业用地（100101）和二类工业用地（100102）。各县（区、市）可结合规划管理实际，明确混合用地的规划布局。

## （四）基本原则

坚持规划引导。综合考虑区域环境、产业发展、基础设施等因素，完善功能布局，优化用地结构，发挥规划引导作用，促进土地功能混合使用。坚持市场机制。在规划的弹性范围内，允许土地使用权人根据用地承载的产业发展需求灵活确定适宜的使用功能，进一步强化土地的要素保障作用。坚持集约节约。坚持统筹规划、分步实施，确保风险可控的前提下，科学合理确定混合用地的规模和开发强度，促进产城融合，提升城市活力，提高土地节约集约利用水平。

# 二、产业用地功能混合使用管理

切实执行我市国土空间调查、规划、用途管制用地分类有关多种用地功能混合的管理要求，依据国土空间总体规划的规划分区，衔接各类专项规划，产业功能混合用地实行用地功能混合正负面清单管理和比例管控，提升土地使用的灵活性和适应性，促进空间高效复合利用。项目建设应统筹好主导用途与混合用途的关系，应保持主导用途的主导地位并优先实现，混合用途应始终服务于主导用途。混合用途的建设内容不对主导用途的建筑产生安全、环境、消防等负面影响。

（一）功能混合正负面清单管理

以一类工业用地和二类工业用地为主导用途，按照鼓励混合、允许混合和禁止混合三类模式形成《林芝市二三产业用地功能混合正负面清单》（附表），指导详细规划编制、修编、动态维护及规划管理，科学确定地块的主导用途及混合用途。用地功能混合使用应符合正负面清单管理要求。

（二）混合比例管控要求

主导用途的计容建筑面积占比应不小于地块计容建筑面积的50%。

当混合用途的计容建筑面积不超过地块计容建筑面积的30%时，按照用途兼容进行管理。当混合用途的计容建筑面积超过地块计容建筑面积的30%并小于50%时，按照二三产业用地功能混合使用情形执行，并符合本意见相关规定。

# 三、规划审批

## （一）规划编制

在国土空间详细规划的编制中鼓励设置产业混合用地，综合考虑空间合理布局、产业融合、建筑兼容和交通环境等因素，提出混合用地功能引导要求，明确混合用地主导用途及混合用途类型，并根据主导用途科学确定经济技术指标。混合用地的用地代码之间采用“+”符号连接，在国土空间详细规划中明确表达，详细规划中无混合用地标注的，严禁将单一性质用地作为混合用地审批和管理。

新编或修编详细规划的产业用地应落实国土空间总体规划确定的主导功能分区与功能管控等要求，加强空间资源高效配置，将主导用途和混合用途细化落实到地块，统筹安排用地功能布局。同时，加强动态监测，保障主导功能有效传导、其他功能合理配置。

## （二）规划管理

**出具规划条件阶段。**已经编制详细规划的产业用地，自然资源主管部门依申请按照详细规划出具规划条件，在规划条件中明确混合用途的具体建设内容、建设规模及占地上总建筑规模的比例等内容。

**已编制详细规划尚未供应土地，**因国家、自治区相关文件要求，上位规划及相关专项规划调整，国家、自治区、市重大项目落地需求，产业、招商主管部门及产业园区管委会意见，确需将地块规划用地性质由单一用途调整为多种用途的，应由行业主管部门或产业园区管委会申请，结合片区功能定位和详细规划评估结论组织开展论证，合理确定主导用途及混合用途的规划用地性质及控制要求。其中，属于《林芝市二三产业用地用途混合正负面清单》（附表）中鼓励混合及允许混合用途用地的，可按照详细规划动态维护程序对已编详细规划进行调整。

**已编制详细规划已供应未实施土地，**建设用地使用权人依据本意见增加或改变混合功能内容的，需取得自然资源主管部门同意。如地块规划用地性质拟由单一用途调整为多种用途的，在符合《林芝市二三产业用地用途混合正负面清单》（附表）中鼓励混合及允许混合功能情况下，按照详细规划动态维护程序对已编详细规划进行调整后，核发规划许可。

以出让方式获得建设用地使用权的，根据自然资源主管部门意见，补缴土地出让价款和相关规费，并签订土地使用权出让补充协议。若已办理建设用地规划许可证的，根据自然资源主管部门意见、补充协议等文件变更建设用地规划许可证。

**已供应已实施土地，**应按照核发的规划条件和审查通过的建设工程设计方案进行管理。如建设用地使用权人需对一类和二类工业用地上的存量建筑功能进行调整，属于《林芝市二三产业用地用途混合正负面清单》（附表）中鼓励混合用途的，调整后生产用途以外的其他用途总地上建筑规模不超过宗地地上总建筑规模的30%，且调整为工业研发以外用途的总地上建筑规模不超过宗地地上总建筑规模15%的，按照不改变规划用地性质和土地用途管理。属于《林芝市二三产业用地用途混合正负面清单》（附表）中允许混合用途，或超过以上比例要求且不属于《林芝市二三产业用地用途混合正负面清单》（附表）中禁止混合用途的，应当根据自然资源主管部门意见依法办理土地用途变更手续，补缴土地出让价款和相关规费，并签订土地使用权出让补充协议，变更建设用地规划许可证，

混合产业用地的建设工程设计方案应该严格按照规划设计条件书、土地出让合同中明确的用途和规模进行设计，同时应满足国家、地方有关建筑设计标准和规定，并兼顾工业与其他类别建筑的整体风貌协调；工业用房和商业商务等其他性质用房在满足消防、安全、环保等规范前提下可以复合设计。自然资源主管部门在方案审查、住建部门在施工图审查中应分别严格把关。

# 四、土地供应

## （一）供应方式

二三产业混合用地应采用招标拍卖挂牌方式供应土地。

## （二）使用年限

新出让宗地，混合用途用地的出让年限一般按照主导用途用地的出让年限确定，且不超过混合用途用地的法定最高年限。已出让宗地，规划用地性质由单一用途调整为多种用途的，主导用途和混合用途用地的出让期限均不得超过相应用途法定最高出让年限。

## （三）地价确定

功能混合的产业用地出让时，在参考土地整理成本、周边同用途土地市场行情等基础上，按不同用途分别评估地价，估价结果在总地价外应按各用途单列地面地价、楼面地价和总价，其中商服用地应单列楼面地价。结合宗地各用途占比、出让年限以及分割转让比例限制等其他要求，合理确定土地出让底价、起始价，混合用地各用途的出让底价、起始价不得低于对应基准地价。

二三产业混合用地出让底价按如下公式计算：

二三产业混合用地基准价= A\*P1\*M\*（N/50）+P2\*A2\*（N/X2）+…+Pn\*An\*（N/Xn）

其中：A为地块总面积，M为工业用地基准价，N为用地最高年限， An为混合用地楼面积（即建筑面积），P1为二三产业混合用地中工业用地比例，Pn为混合用地基准楼面价，Xn为混合用地最高年限。

# 五、产权登记及转让管理

混合产业用地应当整体持有，办理整体产权，项目竣工后依据规划土地核实意见确定的土地用途进行登记。土地出让合同或变更协议等批准文件确定的主导用途及混合用途清单和比例构成、不动产权利处分的等内容应当在产权证书附记栏中予以注记。土地出让合同约定部分建筑应当移交相关部门的，该部分建筑可以办理转移登记。

从严控制混合产业用地分割转让，工业建筑区内办公、生活服务等配套用房不得独立分割转让。建设用地使用权人办理转移登记或变更重要注记内容时，应当提供自然资源主管部门（出让人）审核同意的意见。

# 六、产业准入及监管

混合用地的确定应当根据产业特点科学设置。产业主管部门对混合用地的产业类型、建设时序、自持比例及移交管理等提出要求的，原则上应纳入土地出让方案。在土地成交或出让方案审批后，由提出产业条件的主管部门与建设用地使用权人签订履约监管协议，并负责实施监管。建设用地使用权人凭有关履约监管协议与自然资源主管部门签订土地出让合同或变更协议。

# 七、实施保障

## （一）加强统筹协调

市自然资源局要发挥好统筹协调作用，及时汇总施行过程中遇到的问题，总结推广相关经验，及时完善管理规则，指导各县（区、市）因地制宜制定相关实施细则。遇有重大事项应及时向市委、市政府请示报告，如涉及重大决策事项应当提请市国土空间规划委员会审议。

## （二）强化监督管理

混合产业用地的建设和运营实行全链条监督管理，严禁违法改变土地用途和建筑功能、违规销售，各相关单位应当依法查处混合产业用地违法违规问题。

## （三）压实属地责任

各县（区、市）自然资源主管部门应组织建立本地区用地功能混合管控机制和决策咨询机制，广泛听取街道办事处、乡镇政府、村（居）委会和居民意见，集成市县两级土地、规划、财政、金融等政策工具，因地制宜制定适合本地区的工作细则，探索用地功能混合在不同应用阶段的实施路径，摸清存量情况，制定实施计划，推进手续办理。各县（区、市）要加强项目前期审核、中期监督、后期评估、全程监管的全生命周期管理，促进土地资源集约高效利用。

## （四）其他

本意见自印发之日起试行，有效期2年。本意见由市自然资源局负责解释。

# 附表

林芝市二三产业用地用途混合正负面清单

| 用地分类 | 一类工业用地(100101) | 二类工业用地(100102) |
| --- | --- | --- |
| 鼓励混合 | 1.科研用地(0802)  2.一类物流仓储用地(110101) | 1.科研用地(0802)  2.可完全调整为一类工业用地(100101)  3.物流仓储用地(1101)  一类物流仓储用地(110101)、二类物流仓储用地(110102) |
| 允许混合 | 1.商业服务业用地(09)  零售商业用地(090101)、批发市场用地(090102)、公用设施营业网点用地(090105，零售加油、加气等有安全影响的公用设施营业网点用地除外)、商务金融用地(0902)、其他商业服务业用地(0904)  2.交通场站用地(1208)  公共交通场站用地(120802)、社会停车场用地(120803)  3.公用设施用地(13) | 1.商业服务业用地(09)  零售商业用地(090101)、批发市场用地(090102)、公用设施营业网点用地(090105，零售加油、加气等有安全影响的公用设施营业网点用地除外)、商务金融用地(0902)、其他商业服务业用地(0904)  2.交通场站用地(1208)  公共交通场站用地(120802)、社会停车场用地(120803)  3.公用设施用地(13) |
| 禁止混合 | 1.城镇住宅用地(0701)  2.工业用地(1001)  二类工业用地(100102)、三类工业用地(100103)  3.物流仓储用地(1101)  二类物流仓储用地(110102)、三类物流仓储用地(110103) | 1.城镇住宅用地(0701)  2.三类工业用地(100103)  3.三类物流仓储用地(110103) |

备注：

1.混合用地的用地代码之间采用“+”符号连接，主导用途用地排列首位，鼓励允许混合的排列顺序原则上按照建筑与设施所对应的建筑面积大小进行排列。此表依据混合用地管理的有关要求及时更新。

2.鼓励混合使用的用地类别，是指在一般情况下此类用地的混合使用可以提高土地使用效益，在规划编制中可经常使用。可混合使用的用地类别，是指此类用地可以混合使用，在规划编制中视具体情况使用。其他确需使用的混合用地，应通过专题研究确定。

3.附件各用地分类依据2023年11月自然资源部印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(自然资发〔2023〕234号)。