

仓储物流项目土地用途合规性问题探析

作者：蔡莉敏 | 潘盈哲

引言

随着互联网购物的蓬勃发展，特别是 2020 年新冠疫情的大背景下，越来越多的电商深刻体会到仓储物流的战略意义。仓储物流基础设施的估值也随着这波疫情水涨船高，加之仓储用地供给端的稀缺，仓储物流地产在最近一年受到了市场追捧。结合最近我们处理的多个仓储物流地产项目，我们注意到一个困扰业界多年的合规性问题：工业用地与仓储用地如何区分，工业用地上是否可以建设仓储物流地产？长期以来，工业用地和仓储用地之间的关系因二者用地性质以及各项监管措施的相似性造成诸多投资人在选择上的困惑，也影响了融资方对此类项目合规性边界的判断。一方面，仓储用地的稀缺性导致很多物流仓储项目投资人的目光转向与其性质和各项监管措施较为接近的工业用地。另一方面，存在一定仓储需求的工业项目投资人对于能否在工业用地上建设仓储用房存在疑问。这与一直以来的不同土地分类标准并存造成适用混乱，以及仓储用地在使用年限、出让方式等配套措施上多参照工业用地进行监管并且缺乏全国统一标准有关。2020 年 11 月，自然资源部办公厅发布《国土空间调查、规划、用途管制 用地用海分类指南(试行)》(以下简称“《**国土用途规划分类指南**》”)，作为全新的土地用途分类标准，其整合了原有的《城市用地分类与规划建设用地标准》以及《土地利用现状分类》，从一定程度上为上述问题的解决提供了新的思路。本文将以此为依托，结合中央及地方政府对于工业用地和仓储用地的相关法律法规及政策，探析仓储物流项目中的土地用途合规性问题。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

一. 工业用地和仓储用地的比较

(一) 从《规划分类标准》、《国土分类标准》到《国土用途规划分类指南》

在《国土用途规划分类指南》发布前，关于土地用途分类的规定主要集中在住房和城乡建设部于 2010 年 12 月 24 日发布的《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB50137-2011, 以下简称“《规划分类标准》”)以及原国土资源部组织修订并于 2017 年 11 月 1 日发布的国家标准《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2017, 以下简称“《国土分类标准》”)。

《规划分类标准》将用地分类分为城乡用地分类体系和城市建设用地分类体系两部分。其中，城乡用地指市(县)域范围内所有土地，包括建设用地和非建设用地两大类；而城市建设用地则仅指城市内的以下八类用地，分别是居住用地(R)、公共管理与公共服务用地(A)、商业服务业设施用地(B)、工业用地(M)、物流仓储用地(W)、道路与交通设施用地(S)、公用设施用地(U)、绿地与广场用地(G)。

《国土分类标准》将土地利用类型分为耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地、其他土地等 12 个一级类、73 个二级类。《国土分类标准》适用于土地调查、规划、审批、供应、整治、执法、评价、统计、登记及信息化管理等工作。在使用该标准时，也可根据需要续分土地利用类型。

就工业用地和仓储用地所属类别，结合上述分类标准，我们简略列表如下：

适用标准名称	类别	描述	细分类别/备注
《规划分类标准》	工业用地(M)	工矿企业的生产车间、 库房及其附属设施用地 ，包括专用铁路、码头和附属道路、停车场等用地，不包括露天矿用地	一类工业用地(M1): 对居住和公共环境基本无干扰、污染和安全隐患的工业用地
			二类工业用地(M2): 对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患的工业用地
			三类工业用地(M3): 对居住和公共环境有严重干扰、污染和安全隐患的工业用地
	物流仓储用地(W)	物资储备、中转、配送等用地，包括附属道	一类物流仓储用地(W1): 对居住和公共环境基本无

			路、停车场以及货运公司车队的站场等用地	干扰、污染和安全隐患的物流仓储用地
				二类物流仓储用地(W2): 对居住和公共环境有一定干扰、污染和安全隐患的物流仓储用地
				三类物流仓储用地(W3): 存放易燃、易爆和剧毒等危险品的专用仓库用地
《国土分类标准》	工矿仓储用地(06)	工业用地(0601)	指工业生产、产品加工制造、机械和设备修理及直接为工业生产等服务的附属设施用地 ¹	注:作为二级类标准,“工业用地”和“仓储用地”同属于一级类“工矿仓储用地(06)”下属并列子类别
		仓储用地(0604)	指用于物资储备、中转的场所用地,包括物流仓储设施、配送中心、转运中心等	

2020年11月,自然资源部发布《国土用途规划分类指南》,旨在“整合原《土地利用现状分类》、《城市用地分类与规划建设用地标准》、《海域使用分类》等分类基础上,建立全国统一的国土空间用地用海分类”。其中涉及工业用地和仓储用地的相关分类标准如下:

《国土用途规划分类指南》			
一级类	二级类	含义(见附录 A)	三级类
工矿用地(10)	工业用地(1001)	指工矿企业的生产车间、装备修理、自用库房及其附属设施用地,包括专用铁路、码头和附属道路、停车场等用地,不包括采矿用地	一类工业用地(100101) ²
			二类工业用地(100102)
			三类工业用地(100103)
	采矿用地(1002)	略	/
	盐田(1003)	略	/
仓储用地(11)	物流仓储用地(1101)	指国家和省级战略性储	一类物流仓储用地(110101)

¹ 《规划分类标准》条文说明进一步阐明了“工业用地(M)”附属设施用地的含义,包括为工矿企业服务的办公室、仓库、食堂等附属设施用地。

² 《国土用途规划分类指南》按照对于居住和公共环境的干扰程度在工业用地及物流仓储用地下设一到三类用地类型,延续了《规划分类标准》中对于工业用地(M)和物流仓储用地(W)的分类方式。

		备库以外, 城、镇、村用于物资存储、中转、配送等设施用地, 包括附属设施、道路、停车场等用地	二类物流仓储用地 (110102)
			三类物流仓储用地 (110103)
	储备库用地(1102)	指国家和省级的粮食、棉花、石油等战略性储备库用地	/

宏观上来看, 最新的《国土用途规划分类指南》取消了《国土分类标准》中的“工矿仓储用地”这一层级而直接将工矿用地和仓储用地分列作为一级类的分类标准, 强调工业用地和仓储用地间的区分。同时也整合了《规划分类标准》中将工业用地和物流仓储用地按照对于周围环境的干扰程度进一步细分为三类三级类用地类型的分类标准。微观上而言, 就工业用地上建筑类型和范围, 《国土用途规划分类指南》将工业用地上的库房进一步限定为“自用库房”。

过去实践中各地在出台的相关法规中对于“仓储用地”及“物流仓储用地”概念的适用选择上的差异, 一定程度上也体现了由于《规划分类标准》及《国土分类标准》不完全一致的分类标准给地方政府适用上带来的混乱。另一方面, 很多地方规章制度在出台建设用地供应计划或制定基准地价时常直接引用《国土分类标准》中“工矿仓储用地”这一概念, 将工业用地和仓储用地打包纳入计划范围。这一做法导致实践中工业用地和仓储用地无论是在出让年限、出让方式还是适用地价等方面均具有高度相似性。

(二) 出让年限、出让方式、土地出让款等方面的对比

1. 工业用地和仓储用地的用地年限对比

《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(国务院令第五十五号)(以下简称“《暂行条例》”)第十二条对于不同用途的出让土地使用权最高年限进行了规定:(一)居住用地七十年;(二)工业用地五十年;(三)教育、科技、文化、卫生、体育用地五十年;(四)商业、旅游、娱乐用地四十年;(五)综合或者其他用地五十年。因此较为明确的是工业用地的出让最高年限为五十年。令人遗憾的是, 该暂行条例对并未将仓储用地单独归类, 也未规定仓储用地土地使用权的最高年限。

部分地方政府就各类用地出让最高年限出台了较为具体的管理规定。如珠海市人民政府于2016年7月30日发布的《珠海市国有建设用地使用权出让年限管理规定(2016年修订)》明确工矿仓储物流用地使用权出让最高年限为五十年, 其中包括工业用地、采矿用地和物流仓储用地。莆田市人民政府在《莆田市人民政府关于公布莆田市城镇基准地价的批复》(莆政综[2016]27号)(以下简称“《莆田地价批复》”)中也明确规定了工矿仓储用地(包括工业

和仓储用地)五十年的土地使用年期。实务中,我们接触到的重庆、江苏等地仓储用地使用最高年限也均为五十年。

综上,由于《暂行条例》将其他用地的土地使用权最高年限统一限定为五十年,而且考虑到工业用地和仓储用地性质存在一定的相似性,一般来说仓储用地的出让最高年限也通常为五十年。

2. 工业用地和仓储用地的出让方式及底价标准对比

根据原国土资源部 2006 年出台的《全国工业用地出让最低价标准》规定,工业用地必须采取招标拍卖挂牌方式出让,其出让底价和成交价格均不得低于所在地土地等别相对应的最低价标准。

实践中,各地政府也通常采用招拍挂的方式出让仓储用地,如北京市在《关于工业用地仓储用地招标拍卖挂牌出让有关问题的通知》对于仓储用地的这一出让方式予以明确。

仓储用地目前并未有全国性的最低价标准,各地的实际操作情况也存在一定差异,但基本上还是会以工业用地的最低价标准作为仓储用地低价的参照。如福建省出台的《关于印发〈若干产业项目用地管理分类目录〉(2013 年本)的通知》明确工业仓储用地的出让底价按不低于工业用地最低价确定。莆田市在《莆田地价批复》中则规定仓储用地按其所对应的工业用地基准地价的 1.3 倍计算。

二. 工业用地上建设仓储用房的合规性问题

(一) 工业用地和仓储用地属于不同的用地类型

虽然工业用地和仓储用地在出让年限、出让方式等管理措施上具有一定的相似性,部分地方政府也往往以“工矿仓储用地”这一概念对工业用地和仓储用地的管理做模糊化处理。但无论是过去的《规划分类标准》、《国土分类标准》,还是最新的《国土用途规划分类指南》都将物流仓储用地和工业用地分列为两类不同的用地类型,使其各自承担不同的功能和用途。自然资源部土地利用管理司也曾就此问题表示:“工业用地、仓储用地同为二级地类,属于不同用途,因此从仓储用地调整为工业用地属于改变土地用途,应当征得出让方同意并经土地管理部门和城市规划部门批准,重新签订土地使用权出让合同,调整土地使用权出让金,并办理登记。”³因此,我们理解工业用地和仓储用地属于不同的用地类型,在《国土用途规划分类指南》出台后,理论上也不应该出现用同一概念同时指代工业用地/仓储用地的情况。

³ 参见中华人民共和国自然资源部官网: http://www.mnr.gov.cn/zt/hd/tdr/24tdr/nwwd/201310/t20131018_2050956.html。

(二) 工业用地上建设仓储用房的合规性探索

工业用地和仓储用地属于不同的用地类型是否意味着现有工业用地上必然无法建设仓储设施?我国现行有效的法律法规并未对此做出明确的答复。虽然《国土用途规划分类指南》中重申了工业用地上可以建设自用库房,但要完全回答这一问题则必须进一步明确此类库房占比要求、报批流程、自用库房和仓储用地中仓储设施是否存在差异等具体问题。实务中我们也发现目前实践操作也仍然存在较大不确定性。在此背景下,要实现在现有工业用地上建设仓储用房的路径主要分为以下三种:

1. 严格按照土地用途监管有关规定,将工业用地转为仓储用地后进行开发

根据《土地管理法》(2019 修正)以及《暂行条例》的规定,土地使用者应当按照土地使用权出让合同的规定和城市规划的要求开发利用土地。如土地使用者需要改变土地使用权出让合同规定的土地用途的,应当征得出让方同意并经土地管理部门和城市规划部门批准,重新签订土地使用权出让合同,调整土地使用权出让金,并办理登记。此种做法虽然从合规的角度来看最为保险,但在实际操作中,现有工业用地使用者通过与土地管理部门签署土地出让合同补充协议等方式,将工业用地变更为仓储用地的可能性较小。

2. 按照部分地区明确出台的相关缓和措施,在不改变工业用地性质的前提下建设部分仓储用房

我们注意到目前部分地区存在土地用途缓和政策或者对于物流仓储企业的鼓励政策,有条件地放宽了对于土地用途的监管措施。如《天津市规划用地兼容性管理暂行规定》(津政办发[2019]8号)中允许用地性质为工业用地(三类工业用地除外)的,兼容生产服务设施、生活服务设施、行政办公设施、**仓储设施**、公用设施、道路及交通设施。但是单一性质用地仅可兼容不超过地上总建筑规模 15%的其他性质建设内容。换言之,如严格执行该政策的要求,土地用途为单一工业用地,其上可建设规模不得超过地上总建筑规模 15%的仓储设施。另外,《南京市人民政府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实施意见》第六条第(十六)项提到,支持利用工业企业旧厂房、仓库和存量土地资源建设物流设施或提供物流服务。利用现有房屋和土地兴办现代物流企业的,可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策,过渡期为五年。也就是说,如果现有土地属于工业用地,符合相关规定在该土地上兴办现代物流企业的,五年内无需改变原土地用途也可兴建相应的物流仓储设施。

3. 在不改变土地工业用途的前提下,在投资项目备案通知书、建设工程规划许可证等文件中允许建设部分仓储用房

实践中我们也遇到过此类较为特殊的情况,虽然不动产权证中用途一栏记载为工业用地,但在其所附的不动产单元清单中载明部分建筑的用途为工业仓储,并且在投资项目备案通

知书、建设工程规划许可证及建筑工程施工许可证中都明确仓储用房的存在。虽然根据《国土用途规划分类指南》，工业用地上本来就允许建设部分自用库房，但由于相关细化政策的不完善，相比上述两种有明确法律依据的方式而言，我们理解此种路径仍然存在一定合规风险，具体落实的过程中也更依赖于当地政府的態度。另外，受限于工业用地上库房的自用属性，此类方式一般不适用于大型物流仓储项目的建设。为此我们建议投资人应当尽早与当地政府沟通，将风险降到最低。

三. 结语

综上所述，对于仓储物流项目中的土地用途合规性问题，我们大致归纳如下：

1. 如果是大型物流仓储项目，除非转变现有工业用地的土地用途，或者依托部分地区出台的缓和措施，在一定过渡期后再改变工业用地的土地用途，否则只能在用途为仓储用地的土地上建设相关物流仓储设施。
2. 如果只是在工业项目上建设部分自用库房作为工业辅助设施，应当注意自用库房建设规模及在整个项目中的占比问题。
3. 如果是工业项目上改建或扩建仓储物流项目，应事先与当地政府积极沟通，尽可能在当地政府颁发的各类证照上取得对仓储物流用途和性质的认可或默许。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



蔡莉敏
+86 21 3135 8733
raymond.cai@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求, 请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 16/19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市建国门北大街 8 号
华润大厦 4 楼
T: +86 10 8519 2266
F: +86 10 8519 2929

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环皇后大道中 5 号
衡怡大厦 27 楼
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考, 并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2020