

附件

# 低效用地再开发试点第二批典型案例

2025年5月

# 引 言

2023年9月，部印发《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），在北京等15个省（市）的43个城市（区）开展低效用地再开发试点。试点以来，地方政府高度重视，经营主体积极参与，累计认定低效用地19.42万宗、313.66万亩；实施再开发3.29万宗、156.38万亩，实现了土地集约利用、人居环境提升、产业结构优化、拉动有效投资、激发经济活力等多重效果。

贯彻落实党的二十届三中全会精神，部指导试点城市，深入探索“优化城市工商业土地利用，加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地，实施产业园区用地专项治理”的经验做法，总结形成了低效用地再开发试点第二批典型案例，涉及12个省（市）的18个案例。现印发给你们，请学习借鉴，深入推动试点工作，大力盘活存量土地和低效用地，有效促进高质量发展。

2025年5月

# 目 录

## 北京

- 案例一 北京市房山区十渡平急两用社区服务中心案例..... 1  
(类型: 盘活低效用地建设平急两用项目) ..... 1

## 河北

- 案例二 唐山市河头老街文化街区改造案例..... 7  
(类型: 政企联动盘活低效商业用地为活力商业街区) ..... 7

## 江苏

- 案例三 苏州市姑苏区美罗创意园改造案例..... 14  
(类型: 盘活低效仓储用地发展文化创意产业) ..... 14

## 浙江

- 案例四 杭州市萧山区衙前镇低效用地再开发案例..... 21  
(类型: 政企村联动实施全镇域低效用地再开发) ..... 21

- 案例五 湖州市德清县莫干庾街改造案例..... 34  
(类型: 政企村联动将“工业锈带”转为“文旅秀带”) ..... 34

- 案例六 金华市永康市陶瓷厂片区整体改造案例..... 42  
(类型: 政企村联动将低效工业片区改造为绿色生态产业园) ..... 42

## 福建

- 案例七 福州市社会福利院低效用地再开发案例..... 54  
(类型: 盘活低效用地补齐养老服务功能短板) ..... 54

- 案例八 漳州市台商投资区龙池大型工业综合体改造案例..... 60  
(类型: 产业园区低效用地提质增效) ..... 60

- 案例九 泉州市石狮市服装智能制造产业园改造案例..... 67  
(类型: 产业园区低效用地提质增效) ..... 67

## 江西

- 案例十 九江市瑞昌市江州联合造船厂盘活案例..... 74  
(类型: 通过二级市场盘活低效工业用地) ..... 74

## 山东

- 案例十一 青岛市潍柴(青岛)智慧重工智造中心案例..... 84  
(类型: 盘活村庄低效用地保障重大产业项目落地) ..... 84

<b>案例十二 青岛市“闯创驿”科创园低效用地再开发案例</b> .....	89
(类型: 产业园区低效用地提质增效) .....	89
湖北	
<b>案例十三 武汉市汉阳区向阳村教育产业园案例</b> .....	98
(类型: 盘活集体建设用地补齐教育功能短板) .....	98
<b>案例十四 宜昌市秭归县原楚王水泥厂改造案例</b> .....	105
(类型: 盘活低效工业用地促进农业产业化发展) .....	105
湖南	
<b>案例十五 湘潭市华都酒店改造案例</b> .....	109
(类型: 低效商业用地改造提质) .....	109
广东	
<b>案例十六 广州市白云区设计之都改造案例</b> .....	114
(类型: 村级工业园提质增效) .....	114
重庆	
<b>案例十七 九龙坡区渝高物流仓储用地转型案例</b> .....	124
(类型: 盘活低效仓储用地补齐养老服务功能短板) .....	124
四川	
<b>案例十八 泸州市龙马潭区小市街道零星用地整体改造案例</b> .....	131
(类型: 整体盘活街道零星用地建设社区便民服务设施) .....	131

北京

## 案例一

# 北京市房山区十渡平急两用社区服务中心案例

(类型：盘活低效用地建设平急两用项目)

### 一、项目基本情况

#### (一) 项目情况

北京市房山区十渡平急两用社区服务中心业务用房项目位于北京市房山区十渡镇九渡村，规划为城镇社区服务设施用地(A8社区综合服务设施用地)，规划总用地面积2300平方米，绿地率5%，总建筑面积1500平方米，分A、B两栋建筑。其中，A栋地上建筑面积1050平方米，地上2层；B栋地上建筑面积450平方米，地上1层。该项目“平时”作为社区服务中心，“急时”作为应急保障中心，将应急功能与日常功能相结合，是北京市首个灾后平急两用建设项目。

#### (二) 项目实施时间及现状结果

北京市房山区十渡镇因受“23.7”强降雨影响，公共服务设施受损严重。为此，在十渡镇九渡村十渡博物馆东南一处低效用地建设社区服务中心业务用房，用以补充受损公共服务设施，“平时”用于体育活动中心、社区服务站等非盈利性功能，“急时”作为指挥中心、群众避险安置用房等功能。项目自2023年9月份开工，35天实现结构封顶，全程仅用120天实现了主体完工。

### 二、改造主体和改造模式

### （一）改造原因

“23.7”特大暴雨灾害发生后，北京市房山区十渡镇一度断水、断电、断路、断通讯；供水管线、排水管线、污水处理厂等受损严重；镇政府、派出所、银行、公交场站、邮局和村委会等公共服务设施无法正常办公。特大暴雨灾害暴露了基础建设中防灾避险措施的缺失，急需补齐平急两用建筑的短板。十渡镇灾后重建选址地为十渡镇九渡村十渡博物馆东南一处低效用地，因山区地势复杂等原因，一直未进行整体开发。

### （二）改造主体

北京市房山区十渡镇政府作为建设主体，将十渡平急两用社区服务中心业务用房项目作为房山区自然灾害恢复重建项目。同时，该项目是北京市平原区结对帮扶受灾严重地区首个“平急两用”项目，是北京市朝阳区结对帮扶房山区灾后重建的第一个项目。

## 三、低效用地再开发取得的成效

### （一）提高土地利用效率，完善公共服务设施

房山区十渡镇九渡村四十亩国有土地，山区地势复杂，土地利用效率较低，项目周围仅建设了博物馆和加油站。结合灾后重建实际需求，由政府主导建设平急两用基础设施，“平时”用于体育活动中心、社区服务站等非盈利性功能，“急时”作为指挥中心、群众避险安置用房等功能，补充了受损公共服务设施，保障了群众基本生活服务。

### （二）推进韧性城市建设，提升灾害应对能力

项目应急时可满足约 200 人两周的应急生活功能，实现电不断、水不停、通讯畅通，同时面向社会提供应急避险知识宣传、应急避险技能培训、应急避险技术展示、应急避险演练等服务。项目落实“一年基本恢复、三年全面提升、长远高质量发展”的总体规划目标，抗震设防烈度为 8 度，防洪标准为 50 年一遇标准设置，全面提升了灾害应对能力。

#### 四、主要做法

##### （一）规划引领支撑，“平时”“急时”结合

落实市区两级专项规划，推进山区公共基础设施布局，探索韧性视角下多元设施的平急转换。项目为平急两用设施，“平时”作为十渡社区服务中心使用，建有培训室、活动室、传达室、资料室、医疗室、休息室、管理用房、附属用房等，为社区提供文体活动场所，开展便民利民、文化娱乐、艺术修养培训、展览展示等活动；提供便民医疗、政务信息、便民服务信息等咨询服务；开展社区居民自助互助服务；以及为下岗职工和失业人员提供职业培训、创业培训、工作介绍等服务，保障十渡镇人民的社区活动开展。

“急时”作为十渡应急保障中心使用，应急功能包括应急避难休息区、会议室、资料室、医疗室（含医疗储备室）、应急管理用房、应急物资发放等。应急科技赋能，“急时”场景可做到“五大保障”。一是供电保障。太阳能光伏发电和储能设施相结合，该措施平时可以为项目提供基本电能，应急时能够保证系统的持续供电。作为整个系统的核心供电设备，在电网断电时可为整个系统（包括净水器、卫星电话）

提供稳定持续的应急供电，以确保“电不断”、“水不停”、“讯通畅”。二是供水保障。本项目由独立供水井供水，净水装置提供安全可靠的直饮水，满足避险时期饮水需求。三是采暖保障。本项目设置石墨烯采暖系统，结合室内功能设置在阅览室、党建室、会议室内，通过石墨烯导热材料将热量传递到室内，实现高效、环保的采暖效果。四是通讯保障。卫星通讯电话，保障在紧急情况下的通信联络。五是避险保障。可满足 198 人避险安置，设有专用的应急物品库房，可满足约 200 人至少两个星期的避险需求。

## （二）开展低效用地调查，开通审批绿色通道

房山区低效用地再开发试点小组梳理低效用地调查表，房山区各街道、乡镇配合查清低效用地底数，统筹考虑项目可实施性建立项目清单。调查中发现十渡镇九渡村内国有建设用地使用权人为北京市房山区十渡镇人民政府，因山区地势复杂，村域范围内除建设完成的博物馆外还存有部分低效用地，结合灾后恢复重建需求，分区规划、国土空间规划、地质灾害风险评价以及防洪安全等多重因素确定为灾后恢复重建选址用地，进一步明确了盘活利用方向。

项目作为应急保障民生建设项目，仅用 13 天就完成了全部审批手续，成为全市首个灾后平急两用项目全流程建设案例。针对自然灾害恢复重建相关房建类项目实施审批工作，北京市规自委出台简化办理程序意见《关于优化北京市自然灾害恢复重建相关房建类项目实施和审批办理程序的意见（试行）》。

## 五、政策依据

项目依据《房山区灾后恢复重建总体规划（2023年—2035年）》《北京市开展低效用地再开发试点工作方案》《房山区低效用地再开发试点工作方案》等文件精神实施。规划指出强化防灾减灾体系，全面提升韧性发展水平，推广平急两用建设，提升应急救援组织能力。工作方案明确提出对灾后重建用地实行特殊政策支持，灾后重建需要的新增建设用地指标，在下达的年度计划中优先安排，提高行政审批速度，促进项目尽快落地。



图 1-1 改造前现状图



图 1-2 改造后效果图



图 1-3 建设实景航拍图

河北

## 案例二 唐山市河头老街文化街区改造案例

(类型：政企联动盘活低效商业用地为活力商业街区)

### 一、项目基本情况

河头老街文化街区项目位于丰南城区唐津运河沿岸，全长 1 公里，总面积约 168.8 亩(含运河)，建筑及构筑物面积约 5.3 万平方米。以丰南唐津运河两岸原唐人街既有建筑为基础，围绕唐山地域特色，以盛唐风格为基底将现代潮流文化与本土民俗文化、庙会文化进行融合，打造了沉浸式文旅步行街区。

### 二、改造主体和改造模式

#### (一) 产生原因

河头老街文化街区的前身为运河唐人街景区，2010 年开始建设，2011 年 5 月建成对外开放。2012 年以后，由于物业产权管理问题和运营模式问题逐渐萧条，大部分建筑空置，处于停滞空闲状态。由于基础设施陈旧老化，水、电、气等市政设施配套不足，多数商铺凋敝歇业，土地和地上房屋长期空闲，低效用地再开发迫在眉睫。

#### (二) 改造主体

项目采取政府平台公司与社会资本合作共同投资建设、市场化运营的模式，发挥唐山市文旅集团的资源优势 and 唐山凯歌儿实业的经营优势，由唐山文旅集团与丰南区政府合资组建的唐津运河建设发展公司投资建设；由唐山凯歌儿实业

和丰南区政府合资组建的丰南文化旅游发展有限公司实施工程建设和后期运营。

### （三）改造模式

项目在原丰南区运河唐人既有建筑的基础上，采取“边改造、边运营”的模式，分阶段进行改造建设。一是“老房新改”，对既有老旧建筑进行改造升级；二是留白“插建”，利用原有建筑间空地建设小型房屋和微景观；三是拿地新建，高效利用项目周边零散地块，整合开发。

## 三、低效用地再开发取得的成效

### （一）提升土地效益，有效盘活周边土地资源

项目高效盘活了运河两侧低效商业用地，整合了项目南侧 2 宗零散用地。整体建筑面积从 1.37 万平方米增加至 3.5 万平方米，打造特色民宿、餐饮、文创产品、汉服体验等业态店面约 120 个，项目综合容积率从 0.31 提升至 0.62，容积率提升近 1 倍。不仅盘活了空置 10 年之久的原运河唐山街土地和房屋，而且带动了街区各类业态和周边闲置旅游资源及资产，对注入部分政府国有固定资产也实现了保值增值。据不完全统计，河头老街文化街区内商铺租金翻了 10 倍，缴税 100 万元以上；项目北侧维景酒店以前入住率最高 50%，现在节假日达到了 100%。

### （二）强化产业链条，带动服务业井喷式发展

2024 年 2 月 10 日，河头老街正式进入常态化运营阶段，截至 10 月 4 日，河头老街年内累计接待量突破 500 万人次。其中，京津及省外游客占 40%左右。节假日期间周边地区餐

饮业实现翻台；除了城区之外，路南、路北等周边县区的酒店住宿客流也大幅增长，河头老街直接安排就业 1105 人，带动周边就业 3000 余人，实现群众就业、增收、致富。

### （三）立足本地特色，赓续保护传统文化资源

河头老街充分挖掘了历史文化资源，赓续传承了传统文化，增强了公众对本地历史文化的认同感、自豪感、归属感，尤其是进一步促进了公众对社会主义文化优越性的认知，增强了文化自信。通过在改造过程中引入文化元素，提高了居民的文化品位，提升了城市文化品牌形象，成为了唐山市城市文化旅游亮点和经济增长新引擎。

## 四、主要做法

唐山市丰南区针对项目三种改造建设模式，不断强化规划用地服务，助力项目推进。

一是“老房新改”，对既有的老旧建筑进行改造升级，增强建筑功能。为支持项目改造需求，丰南区结合项目整体定位，借鉴国内热门景区经验，以最能够代表盛世气象的盛唐红色风格为基底，帮助企业确定项目定位和改造内容，并迅速完成了既有建筑外立面改造方案的规划审批工作。既有建筑改造主要涉及两岸商业建筑外立面和建筑内部装饰，围绕文化提炼、塑造 IP、主题赋能、场景演绎 4 个方面，对建筑外立面和内部进行改造升级，赋予建筑新的功能，建筑立面改造面积约 30000 平方米。如通过对老建筑的立面、雕刻或装饰进行改造，将新旧元素融合，转变为商业空间、文化展示平台；对老旧建筑实施智能化升级，引入智能照明、安全

监控和自动化管理等，提升建筑的智能化水平，增强居住和使用的便利性。

二是留白“插建”，对原有商业用地提容增效。唐山建功置业房地产开发有限公司 65.5 亩地块中原有建筑约 13700 平方米，根据项目规划建设要求，需在既有建筑的基础上加建、扩建，而原有地块容积率无法满足。丰南区以新一轮国土空间规划为契机，在充分调研的基础上，将河头老街项目用地需求统筹纳入正在编制控制性详细规划，科学确定该区域的建筑容量和地块容积率，为地块提容增效预留空间。2024 年初为唐山建功置业房地产开发有限公司 65.4 亩土地办理了增容手续，容积率从 0.4 提高到 0.52，可在原有建筑的基础上新建 9300 平方米，为项目在原有低效商业用地基础上通过改建、增建以及利用建筑间空地插建的方式来实现提容增效提供了用地支持。首先是将原有不必要的隔断等构筑物进行拆除，打造更加开放和灵活的空间。第二，对既有空地进行统筹规划，在符合安全和消防要求的前提下，建设低层建筑 and 小型商业综合体，用于民俗体验、潮流购物、美食品鉴等，同时，在充分考虑人流集散的前提下，充分利用项目内空地，建设四个主题广场，对 50 处微场景进行施工改造等。通过插建、扩建将景观和商业业态有机串联，在运河两岸各形成了一条集餐饮、文化、娱乐为一体的“大唐演艺综合体”特色商业街区。

三是统筹开发利用零星地块。项目南侧运河两岸分别存在 5.6 亩和 13.9 亩 2 宗零散用地，无法单独高效利用。按照

河头老街整体项目设计，拟在整体项目南侧建设“水上市集”，作为景区的重要节点。2024年3月，根据项目需求，丰南区通过出让方式完成2宗零散土地的供应，用途为商业用地，容积率为1，可新建1.3万平方米。河头老街项目统筹利用运河两岸19.5亩土地，对项目南侧用地进行整合、商业业态进行承接，水上市集以东西两岸零散用地为基础，以独特的钢结构造型，打造一条悬浮于河道上的商业街区，1:1还原了“老叻商帮”闯关东时期的商铺旧址和百货集市。

**四是**以统租方式强化产权管理。原运河唐人街项目建设约13700平方米商业建筑。原项目运营期间约占1/3商业建筑进行出租出售，但大部分处于空置，个别商户出租用于饭店和办公。为方便管理，属地政府与运营公司对分散在街区内的已租、已售商业用房进行统一回租，与自持房屋（约占2/3）一体规划和设计、同步改造、统一经营管理，进一步提升土地和房屋的利用效率和价值。以统租方式强化产权管理，并且集中资源对整个街区水电供应、照明、排水系统等基础设施升级，提高了改造的效率，缩短了改造周期。

## **五、政策依据**

为支持我市旅游产业建设发展，唐山市出台了《唐山市加快建设旅游强市行动方案》，通过创新完善政策，夯实发展基础，推动旅游项目用地纳入国土空间规划，优化经营性旅游项目用地政策。在符合国土空间规划的前提下，支持盘活利用存量建设用地发展旅游业。《唐山市低效用地再开发试点工作实施方案》再次明确在符合规划、确保安全为前提，

积极探索对存量土地用途、建筑功能实施转换的方法，将旧建筑改造成创意混合产业空间。根据《唐山市低效用地再开发试点工作实施方案》和《协议出让国有土地使用权规范》办理了增容。为进一步推动存量土地提质增效，唐山市政府印发了《唐山市低效用地再开发自主改造实施意见(试行)》，通过对低效用地再开发给予支持，充分调动原土地使用权人积极性，挖掘低效用地开发潜力。对于商业用地提升容积率的，按照试点“完善低效用地再开发地价计收补缴标准，分不同区域、不同用地类别改变用途后，以公示地价（或市场评估价）的一定比例核定补缴地价款”，按 90% 补缴土地出让地价款。

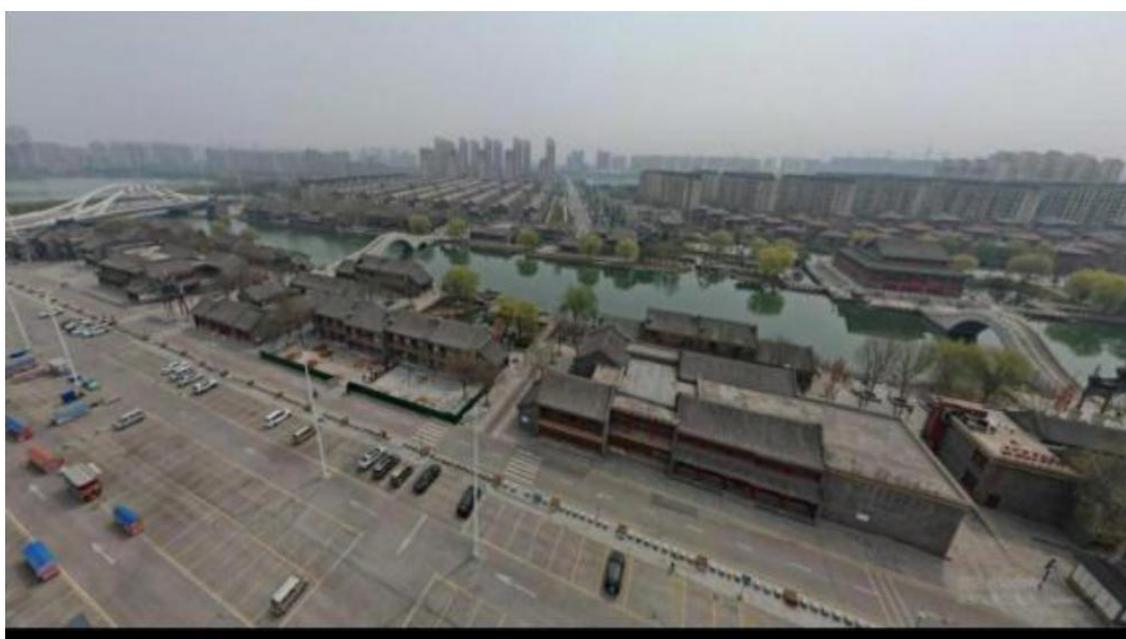


图 2-1 改造前



图 2-2 改造后



图 2-3 改造后

江苏

## 案例三 苏州市姑苏区美罗创意园改造案例

（类型：盘活低效仓储用地发展文化创意产业）

### 一、项目基本情况

美罗创意园改造项目位于苏州古城东北角，离世界遗产、江南古典园林代表拙政园仅 500 米，地块产权单位为苏州函数集团有限责任公司，用地面积 38 亩（2.53 公顷）。上世纪 60 至 80 年代，随着苏州工业快速发展，地块逐步形成了以红砖清水墙和人字洋瓦屋面为主的仓库建筑群，用于储存苏州五金交电集团的物资，随着电商时代来临和城市商贸功能转型，仓储功能逐步衰败，建筑日久失修、风貌破败。

2023 年函数集团基于存量建筑活化利用 5 年过渡期政策，启动地块改造建设，打造美罗文化创意园，发展文化创意产业。2024 年，函数集团基于长久发展考虑，申请推进地块自主更新，经苏州市政府批准同意并补缴地价后，土地用途由仓储用地调整为商业用地，成为苏州市首个完成“工改商”的低效用地再开发试点项目。

### 二、改造主体和改造模式

#### （一）改造原因

一是区位与风貌不匹配。项目毗邻苏州站、又在护城河边，是北向进出古城、展示苏州古城形象的重要“名片地段”。但改造前的土地用途为工业厂房，仓库建筑结构危旧，运营维护水平低下，与苏州古城与现代并举的“双面绣”风貌要求

严重不符。

二是规划与需求不匹配。仓储功能与古城发展定位不符，该地块位于古城4号街坊控规范围内（约36公顷），规划范围内以居住、市政服务、公共绿地用途为主。原控规基于现状实际功能用途，规划商业用地占比不足1%（约0.52公顷），且街坊周边15分钟社区生活圈范围现状仅有农贸市场覆盖，极度缺乏面向新时期城市发展、文旅需要的商业服务能力。

三是资源与意愿不匹配。该地块原产权单位因改制、经营管理调整等因素，逐步转型以中高端商贸为主营业务，在古城已不再需要仓储功能，导致该地块长期无法有效利用，地块经济效益低下，造成了土地资源的闲置和浪费。

## （二）改造主体

项目原土地权利人为苏州函数集团有限责任公司，是苏州本土知名的商贸企业。因区位地段重要，经部门主动对接，沟通开发意愿，搭接试点政策，最终明确由原土地权利人实施自主更新改造。

## （三）改造模式与特色做法

一是转变功能、活化建筑。鼓励产权单位利用现有房屋和土地，兴办文化创意、特色商贸等有利于苏州古城保护及符合姑苏区发展的现代服务业，按原土地用途实行“5年过渡期”政策不改变土地用途和使用权人。在此基础上企业主动探索引入新兴功能业态，推动存量建筑盘活利用，自行出资修缮建筑风貌，保障城市空间品质水平提高。

二是自主改造、盘活土地。在过渡期使用过程中，引导产权单位采用自主改造方式进行低效用地再开发，结合试点政策运用，在涉及补缴地价评估环节时，将实际拆除部分的房屋重置成本予以认定抵扣，通过存量补地价方式完善用地手续、调整产证用途，从而进一步稳固市场投资信心、提高存量土地资产价值。

### 三、低效用地再开发取得的成效

姑苏区作为苏州中心城区，开发强度几近饱和，随着城市空间转型与发展，许多老厂房、老仓库不再适应新时期存量建成区发展的需要，其活化利用关乎历史、关乎未来。通过载体盘活、引入全新业态，美罗创意园“蝶变新生”，成为孕育新商业的重要载体。

#### （一）新旧融合设计，提升空间品质

项目找准文化与创意商业的定位，在建筑内部空间植入新潮时尚的设计；此外，通过保留了原有的场地记忆，在改造过程中注重融合旧时代的记忆，保留原有经典的红砖清水墙和人字洋瓦屋面元素，承载城市工业记忆，实现历史与现代的完美融合，为苏州古城塑造了一个新的“顶流打卡地”。

#### （二）引入多元业态，补足商贸功能

“美罗”作为项目实施主体自营商业品牌，同时作为苏州城市“标志性”的百货品牌，在建立多元商业模式和高端项目招引上具有明显比较优势。建设 8 个国家命名分类的场馆，引入了世界 2000 余个品牌，累计超过 10 万个品类，有效提升了项目对周边片区的商业服务能力与文旅服务品质。

### （三）优化资源配置，提高经济效益

如果该项目采取“收储-重新出让”方式，则政府面临的前期财政压力大、开发周期长，在市场行情瞬息万变的时期，容易错失开发良机。在这个过程中，政府部门主动转变思维，积极宣传引导经营主体运用试点政策，采用自主更新方式进行低效用地再开发。项目实现新增投资约 1.6 亿，完成补缴土地价款约 0.7 亿，既降低了政府对建成区存量修缮维护的成本，又扩大了有效投资、盘活了存量资产，探索出了一条由经营主体自主出资运维的可持续更新路径。

## 四、主要做法

### （一）摸底建库，明确改造方式

根据自然资源部《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》、苏州市《关于印发苏州市低效用地再开发试点工作方案的通知》等文件精神，组织编制姑苏区低效建设用地再开发专项规划和年度实施计划，并获区政府批复。对专项规划中认定的低效用地进行摸底分析，完成上图入库、报部备案。结合政府近期工作计划，逐一提出收储重供、自主更新、成片更新、存量建筑活化利用等再开发方式和策略，分年度滚动推进更新。针对有存量、有意向的产权单位，主动对接、宣讲政策，鼓励函数集团持有的美罗创意园地块实施自主更新，跟进开发意向，明确文化创意和商业的功能定位，引导其申报试点项目，并最终排定列入年度项目清单。

### （二）先行先试，转变土地用途

充分考虑产权单位的改造意愿，在区级存量建筑盘活利

用议事机构研究后，同意函数集团保持土地权利类型和土地用途5年过渡期不变，临时改变库房建筑功能用于文化创意产业。在不改变土地主体和规划条件的前提下，先行启动项目部分改造，缓解企业的资金压力，协助企业尝试新兴业态功能与市场的适配程度。在过渡期的使用过程中，结合低效用地再开发政策试点运用与产权单位的意愿，探索将本项目作“工改商”低效用地再开发试点项目，先行先试通过存量补地价方式调整规划用途、重新设定使用年限，激发更多经营主体主动参与存量再开发的积极性。

### （三）政企共商，明确“优化不恶化”

在项目方案形成过程中探索建立政府-企业“共商式”推进模式，充分考虑上位规划要求和项目实际需要，对于项目规划条件中要求的退线、密度等要求，按照“优化不恶化”的原则，允许项目按照不低于现状水平进行改造开发，在详细规划图则修编时对各项规划指标进行适应性优化，在充分论证研究后按照法定程序调整。

### （四）完善机制，保障长效运行

结合苏州市优化配置城镇建设用地的前期政策实践经验，逐步完善“发起申请-市级论证-书面批复-启动更新”的工作机制。依据原产权单位提出的申请，由市级层面专题论证研究后，形成同意自行改造的批复，作为启动项目的前期依据。经规划条件申请、方案审查、地价评估、成本认定、地价补缴等环节后即可按现行规定参照新建项目方式办理后续建设流程。

## 五、政策依据

近年，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）、苏州市《关于促进存量建筑盘活利用提升资源要素利用效益的指导意的通知》（苏府办〔2020〕319号）、《关于印发苏州市低效用地再开发试点工作实施方案的通知》（苏府办〔2024〕64号）等文件为项目推进提供了有力支撑。

一是运用5年过渡期政策。《关于促进存量建筑盘活利用提升资源要素利用效益的指导意的通知》（苏府办〔2020〕319号）规定“对利用存量建筑兴办文化创意、科技研发、健康养老、工业旅游、众创空间、生产性服务业、科技创业载体、互联网+等新产业新业态，以及用于养老服务、体育、旅游配套、政策性租赁住房、医疗等提升公共配套服务功能的，可保持土地权利类型和土地用途5年过渡期不变，临时改变建筑使用功能”。

二是详细规划修改。《关于印发苏州市低效用地再开发试点工作实施方案的通知》（苏府办〔2024〕64号）规定“对因低效用地再开发需要，确需按片区或地块编制或修改详细规划的，可按照急用先编原则，分层编制或修改详细规划，经法定程序批准后，作为核发规划许可的法定依据。在更新实施单元详细规划（即街区层次详细规划）中，明确保留、改造、拆除的更新区域和地下空间利用范围，合理确定用地性质，细化用途混合和兼容要求，合理确定地块建筑密度、高度、容积率和绿地率等指标，预留弹性空间。在详细规划

编制和修改过程中，充分考虑低效用地再开发相关内容及经营主体诉求”。

三是存量补地价。《关于印发苏州市低效用地再开发试点工作实施方案的通知》（苏府办〔2024〕64号）规定“对土地使用权人实施自主更新的，涉及补缴地价的评估，可按照现时点土地评估价和房屋重置价核定成本，对不可移动构筑物的价值可予综合考虑”。



图 3-1 改造前



图 3-2 改造后

浙江

## 案例四 杭州市萧山区衙前镇低效用地再开发案例

（类型：政企村联动实施全镇域低效用地再开发）

### 一、项目基本情况

衙前镇文化繁荣，有着“千年运河文化”和“百年农运文化”，传统工业发达，但早期粗放型发展方式导致镇域范围内出现大量布局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地。借助低效用地再开发试点，衙前通过“以点带面，全域实施”，“经济长廊，线性推动”，“龙头牵引，示范打造”等方式，实施全域低效再开发，形成了一系列社会效益突出，群众反响良好的再开发项目。

#### （一）传统工业创业重镇

衙前是工业重镇，全镇拥有化纤纺织、钢构网架两大支柱产业，是“中国化纤名镇”“国家钢结构产业化基地”和“国家装配式建筑产业基地”。截至 2023 年，衙前在经营企业 2516 家、个体工商户 2116 家，规上工业企业 107 家，其中世界 500 强企业 1 家、全国民营企业 500 强 3 家、浙江民营企业 100 强 3 家，年销售超 100 亿元的市场 1 家。2023 年，工业总产值 386.4 亿元，占全区总产值的 1/8。

#### （二）三地链接核心小镇

衙前地处萧山中东部，行政区域面积 18 平方公里，辖行政村 11 个、社区 2 个，户籍人口 2.7 万，外来人口 2.8 万。G104 国道穿境而过，是萧山主城区、杭州临空经济示范区、

绍兴柯桥临空经济现代产业片区三地之间的“链接核心”。区域内绍兴地铁1号线衙前站是杭州市内唯一一个绍兴地铁连接线单独站点，是杭绍融合的标志性成果，交通便利，区位优势明显。

## 二、改造主体和改造模式

### （一）改造原因

**1.增量枯竭。**衙前镇建成区面积不到12平方公里，占镇域面积的64%。其中，工业用地面积5.32平方千米，占建成区的45%。开发边界内已建成面积98%，其中工业占比63%，镇域已无增量空间。

**2.存量低效。**存量用地碎片化布局明显，国有和集体杂糅，工业和居住交错，建设和农用交织；产业用地配置不合理，大量工业用地集中在黄金地段，结构单一，建筑陈旧，呈现出“四低”形势：容积率低、建筑密度低、土地利用率低、亩产效益低。

**3.投资外溢。**受空间限制，许多本土企业开始将产能外迁，经统计，衙前已有12家企业在外投产超3000万产值项目。事实上，因营商环境优势和家乡情怀，本土企业家更愿意将产能放在家乡，苦于没有发展空间。

### （二）改造主体

按照“全域同谋、多规同绘、多方同行”的原则，衙前形成由政府主导，国企、民企和村集体等多主体联合参与模式，运用市场机制推进低效用地再开发。

### （三）改造模式

按照“全域统筹，片区谋划”，“多规协同，多元模式”，“试点先行，示范带动”的总体开发思路，全镇划分为 5 个特色产业片区和 7 个再开发单元，覆盖各类低效用地。以村集体旧厂房改造为突破口，通过与周边企业低效用地连片组合改造，实现以点带面，分区域分步骤，全域实施。

### 三、低效用地再开发取得的成效

通过实施全域低效用地再开发，衙前已初步形成镇域空间优化，经济效益提升，安全隐患消除，公共服务设施完善的格局，城乡面貌焕然一新，居民“近”享美好生活。

#### （一）优化布局结构

衙前一向重产业发展轻基础设施，整体生活品质不高，辖区内缺乏大型商超、公园绿地等公共服务设施。借助全域低效用地再开发契机，衙前推动空间布局优化，累计清退低效企业 88 家，将全镇域划分为 5 个特色规划片区，产业定位明确，产业布局集聚，可实现公共设施共建共享，提升土地利用效率；在 7 个再开发单元都布置了符合单元特色的基础设施和公共服务设施，补齐短板，优化结构。

#### （二）壮大村级经济

衙前工业化起步早，很早就实现了“村村办工厂，户户有机声”的产业格局，甚至很多村里也都形成了自己的工业园区，但这些园区大多建筑陈旧、设施落后、环境脏乱、隐患较多。通过低效用地再开发，村级产业园区得到更新改造，建筑容积率提升，园区面貌焕然一新，不但消除安全隐患，还为村集体带来远高于之前 10 倍、20 倍的租金收

入。已建成的项漾产业园项目和在建的衙前小微产业园项目每年都将为村集体带来超出 1000 万元的租金收入。

### （三）提升产业能级

衙前镇存量企业基本属于传统产业，借助低效用地再开发，传统产业通过科技创新、技术改造和产品研发，实现产业结构转型升级，激发出新质生产力。辖区内兴惠化纤集团与国际化纤巨头合作研发出新型纤维材料，通过项目有机更新，建厂房扩产能，将新材料项目投产运营，实现转型升级；江南电机研发出新型永磁电机，体积缩小 20%，用电量节约 30%，通过项目有机更新，建设智能制造车间，将新产品投产，预计可实现年产值 1.4 亿元，税收 1400 万元。

### （四）改善生活品质

通过深度挖掘衙前低效用地再开发存量潜力，合理规划布局，将衙前的红色底蕴与大运河文化空间治理有机结合起来，推出“衙前红·美好+”未来社区品牌，构筑以红色精神内核、社区生态健身带、社区创业经济带、社区高效服务带和社区智慧治理带为体系的“一核四心”镇域大场景社区和处处有服务、村村有精品、人人有参与的“15 分钟全周期”小场景社区。通过“共富、共享、共建、共治、共情”等未来社区串联建设“五共体系”，助推现代共富社区打造，提升美好生活品质。

## 四、主要做法

### （一）政策运用方面

**1.多规融合，统筹谋划。**衙前发展受限于大运河 2000

米核心监控区，结合运河保护规划编制的有利条件，衙前镇委托同一家规划院同步编制该镇国土空间详细规划、全域低效用地再开发规划和产业规划，从顶层设计上实现多规融合，在“一张图”上对各类要素进行统筹协调与配置，因地制宜优化空间布局。通过低效用地再开发规划，把全镇域划分为钢构战兴产业区、专精特新产业区、文旅融合产业区、纺织研创产业区和生态农旅共富区等5个规划片区，根据不同片区产业定位进行再开发，形成集聚效应。同时，划定衙前地铁站单元、萧明线单元、运河名镇单元等7个再开发规划单元，排定69个具体项目，共涉及土地3020亩，分区域逐步实施，改造完成后预计新增产业空间117万平方米。

**2.多政策叠加，多模式开发，提质增效。**部市区镇多级政策叠加，形成多种开发模式，实施低效用地再开发。

### ①“工改工”提容增效

通过提高建筑容积率，实现产业转型升级。对于工业园区内，符合规划的容积率上限按3.5控制，不符合规划且不涉及公共配套的，容积率上限按2.5控制。在工业园区外且上年综合效益评价为A类、B类的企业，符合规划的容积率上限按2.0控制，不符合规划且不涉及公共设施的，容积率上限按1.5控制。衙前此类项目52个，面积1272亩，按照平均2.5容积率计算，可新增建筑面积212万平方米，将有效破解产业空间枯竭难题。

### ②妥善处理历史遗留用地

对第二次全国土地调查和第三次全国国土调查均调查

认定为建设用地的，符合规划的按建设用地办理土地征收手续。如杭州浙远塑料制品有限公司通过补办土地征收手续后，企业产权合法化，为企业后续融资提供依据。

### ③全域土地综合整治

通过开展各类土地整治和生态修复，破解空间布局无序化、土地利用低效化和生态质量退化等突出问题，推进项漾村、四翔村和明华村等3村“千亩方”永久基本农田集中连片整治工程，实现跨村域空间置换再开发；排查各类违建74处，拆除面积1.2万平方米，对原有污水管网、路面、厂房外立面进行提升改造，使凤凰工业园区焕然一新。

### ④集体土地建设保障性租赁住房

用足用好集体土地建设保障性租赁住房试点政策，积极探索集体土地优化配置和节约集约利用，有效缓解周边园区职住不平衡问题，消除出租房安全隐患。衙前镇项漾村集体建设用地建设租赁住房项目作为全国试点项目，是全省首个开工、竣工并运营的项目，总投资4800万元，用地面积4.68亩，容积率3.29，总建筑面积1.03万平方米，建设租赁住房130套，每年为村集体带来130余万元的租金收入。

### ⑤镇级资金补助政策

衙前镇村村都有低效存量集体建设用地，且部分村面积较大，为鼓励村集体对旧厂房进行低效再开发，消除安全隐患，提高土地利用效率，衙前镇出台村集体旧厂房补助政策，激发村集体更新改造活力。该政策给予项目设计费用100%补助，建设周期内按土地3万元/亩/年进行村级收益补助，

建设费用按照新建地上建筑面积 80 元/平方米、地下建筑面积 160 元/平方米给予补助，已建成投产的项漾产业园项目共收到镇级补助资金 953 万元。

**3.多主体联合参与，激发活力。**以“腾笼换鸟”攻坚为引领，探索政府、国企、民企、村集体等多主体联合参与的低效再开发模式。

**①政府投资建安置房，保民生保稳定**

结合机场高铁拆迁和杭州中环拆迁安置，衙前镇政府投资建设拆迁安置房项目，涉及土地 30.75 亩，总建筑面积 7 万平方米，涉及明华村、四翔村、项漾村、衙前村等 4 个村，总安置人口 1900 余人。

**②国企收购再开发，聚点成片，统一开发**

提取全区土地出让金的 2%，设立工业用地资金池，主要用于工业用地盘活和新增，为盘活存量注入“活水”。由国企平台专项支配资金进行收购，盘活存量工业用地，补配套增效益。区环投集团收购杭州富春塑胶有限公司部分土地旧厂房及周边零星用地，再开发建设丝路智谷产业园项目，总投资 10 亿元，建设标准厂房 3 幢，配套用房 1 幢，从开发前的面积 1.4 万平方米，亩均税收 5.2 万元，再开发后增加为面积 8 万平方米，预计亩均税收 47.6 万元。

**③民企自主改造，建厂房扩产能**

企业通过低效再开发，提高建筑容积率，实现“工业上楼”。兴惠化纤集团有限公司总投资 3.7 亿元，建设智能制造车间 2 幢，配套用房 1 幢，总建筑面积 5.16 万平方米，一期

已完工，二期正在建设，达产后预计年产值 12 亿元，税收 6500 万元。

#### ④村集体自主改造，壮大村级经济

村集体通过自主投资，对原有的存量旧厂房进行拆除再开发，不但消除了安全隐患，也为村集体带来了更大的经济收益。已建成的项漾项目，总投资 1.8 亿元，新建 5 幢 4 层标准厂房和 1 幢 13 层非生产性用房，总建筑面积从原先的 2 万平方米提高到 7 万平方米，容积率从 0.8 提高到 2.5，园区现已入驻企业 13 家，解决 1200 人就业问题，实现年产值 3 亿元，税收 1000 万元，同时，每年将为村集体增加 1000 万元以上的租金收入，效益是原来的 10 倍。

#### ⑤村集体+民企联合开发，实现共同富裕

探索土地和资金入股的方式，由村集体与企业共同合作，进行联合开发。四翔村和恒逸集团联合开发建设“四翔—恒逸共富项目”，涉及土地 68 亩，建成后将为村集体带来约 10 万平方米方的标准厂房，租金收入可达 2000 万元，“村企共建”，造福于民。

#### ⑥村集体+国企联合开发，互利互惠

村集体与国企约定，拥有在本村土地上开发项目的优先回购权，既消除村集体建设运营的麻烦，也增加了增资增收途径，同时，一定程度上减轻了国企的投资成本。即将建成的位于项漾村萧明线北侧的环橙国际科创中心项目，由区环投集团统一收购、统一建设、统一运营，总投资 5.35 亿元，总建筑面积 10 万多平方米。项漾村和区环投集

团事先约定，建成后村集体优先回购 20%建筑面积作为村级资产，产权归集体所有，定期收纳租金。

## （二）管理审批方面

**1.多库并用，盘清底数。**树立“项目为王”理念，通过前期全方位的调查排摸，梳理现状权属、空间资源、产业禀赋等情况，建立“低效再开发项目库”“国有低效资产项目库”和“年度任务项目库”三大数据库，全面掌握现状底子，解决当前低效用地和适宜再开发的低效用地“在哪里”的问题。通过对土地进行精准识别，导入制造业优质内生裂变项目，提升新质生产力，优化产业结构；通过对任务库进行动态更新，掌握项目进度，确保目标任务按计划推进。

**2.“一个口子”，统一标准。**按照“一个窗口、一张表单、一套材料、一个流程”的要求开展低效用地再开发试点工作，针对工业用地续期再开发、历史遗留用地、相邻土地统一再开发、用途转换再开发等几大类型制定标准化格式的流程图和个性化收件清单，由区级各部门组成的低效用地工作专班办公室作为窗口统一收件，定期联合审查，确定实施路径。避免办事人员多部门咨询，减少办事环节，提高办事效率。专班办公室统一收集上门服务、项目审查中发现的堵点难点，联合相关部门会商研究破解对策。针对当前国有企业存量低效资产续期难题，提交区政府专题研究，出台相关配套政策，在制度创新上取得突破。

**3.创新模式，并宗开发。**在推进低效用地再开发试点工作时遇到部分村集体既有集体建设用地，又有国有建设用

地，不同性质土地难以整体开发建设难题。规资部门专题研究，开辟绿色通道，创新登记模式，多措并举助力村级经济发展。为节约村集体经济成本，加快项目落地开工，允许该项目前期审批手续先行，待旧厂房拆除后办理土地确权登记。为确保园区建设的完整性，同意开发方案进行统一规划、整体布局，在方案设计时尽可能对不同性质土地上的建筑物进行分隔标识，确保建筑物性质明确。

**4.流程再造，精简审批。**加强内部数据共享，开展并联审批，推动工业用地项目建设用地规划许可证、不动产权证、建设工程规划许可证实现“一窗受理、一窗发件、三证齐发”，促进产业项目早落地、早开工、早见效。同时，依托浙江政务网、投资项目审批 3.0 平台等，加强部门协作、实现信息共享，压缩申请材料，办理建设工程规划许可证，从原来的 18 件申请材料简化至仅需 1 件，精简率达 94%，进一步增强办事群众获得感。

## 五、政策经验

在低效用地再开发试点过程中，杭州市、萧山区、衙前镇三级政府积极构建多层次立体化政策体系，提供全方位政策指引，助力低效项目顺利推进。

### （一）市级层面

出台《杭州市推进低效用地再开发试点工作实施方案》和《杭州市低效商服用地再开发土地出让金补缴标准》。实施方案在“鼓励片区统筹，合理布局空间”“采取多元模式，高效利用空间”“优化功能结构，有效供给空间”“分类妥善处理，

显化价值空间”“强化政策激励，促进盘活空间”等五个方面明确 24 项试点任务，从顶层设计中为试点工作指明任务方向；低效商服用地再开发土地出让金补缴标准为具体项目配套提供操作标准。

## （二）区级层面

出台《杭州市萧山区低效用地再开发行动方案（2024 年—2027 年）》和《杭州市萧山区推进低效用地再开发试点工作实施细则》，行动方案中制定了四年试点目标任务，实施细则明确全区低效用地再开发实施范围、目标任务、重点试点工作，制定不同类型项目个性化再开发程序，同时，推出了一系列政策，减轻盘活历史遗留用地的征地成本；提高续期再开发工业用地的续期年限，降低续期费用；给予用途转换项目土地价款打折优惠等。

## （三）镇级层面

出台《衙前镇人民政府关于衙前镇村级集体旧厂房有机更新的实施意见（试行）》，给予村级旧厂房项目设计费用和建设费用补助，同时，建设周期内还给予村级收益补贴，弥补再开发引起的短期无收益状况。

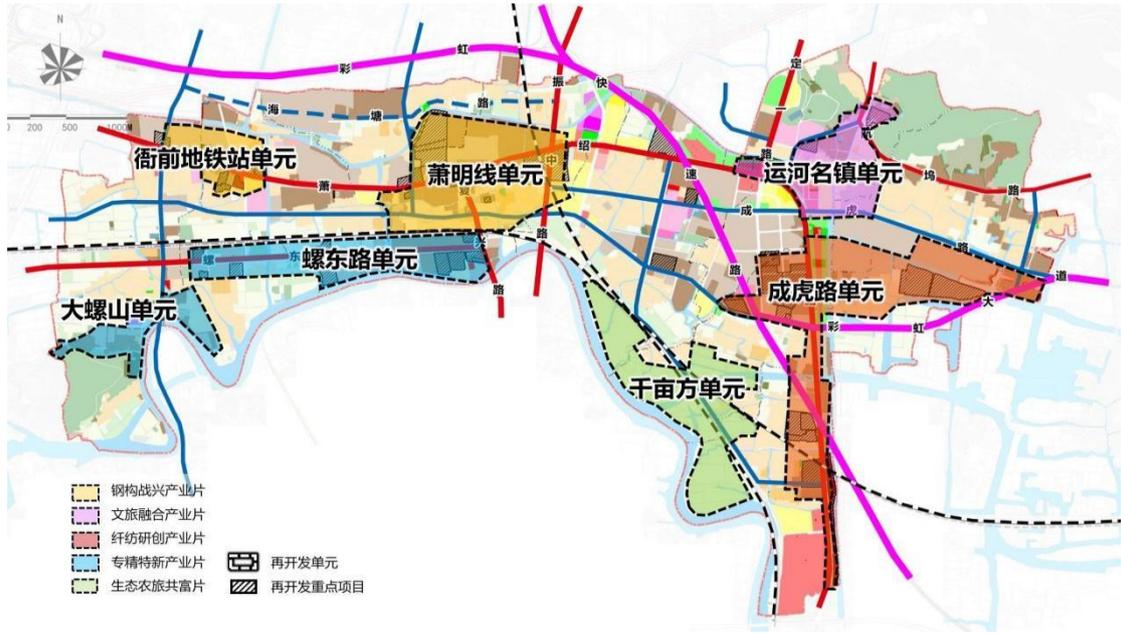


图 4-1 衙前镇全域低效再开发 7 个规划单元



图 4-2 项漾项目改造前照片



图 4-3 项漾项目改造后照片

## 案例五 湖州市德清县莫干·庾街改造案例

(类型：政企村联动将“工业锈带”转为“文旅秀带”)

### 一、项目基本情况

莫干·庾街项目位于湖州市德清县莫干山镇庾村集镇核心区，是国家级莫干山国际旅游度假区的重要组成部分，改造项目总投资约 11.7 亿元，规划面积约 220 亩，总建筑面积约 9 万平方米。为促进度假区产业结构调整、空间布局优化和节约集约用地，该项目在尊重历史遗存风貌的前提下，将旧厂房、旧农居及闲散城镇住宅改造提升为公共文化设施、文化产业空间或新业态消费场所等文旅新场景，使该地区重新焕发“青春”。目前，项目一期已于 2024 年 8 月完成改造，项目二期在 2025 年 5 月完成建设并逐步对外运营。

### 二、改造主体和改造模式

#### (一) 改造原因

项目改造前，地块长期呈现风貌杂乱、公配欠缺、绿化破碎、消防隐患等多重发展困境。为保护历史风貌、增进民生福祉、提高生活品质、丰富集镇业态等多维度目标，以低效用地再开发试点为契机，决定对其进行改造。

#### (二) 改造主体

改造主体为莫干山国际旅游度假区。建设单位为德清县莫干山国际旅游度假区发展有限公司。设计团队包含 155 位知名设计师。项目建成后，由上海都心商业管理有限公司统一招商运营。

### （三）改造模式

德清县以国土空间规划为引领，统筹推进城镇、乡村与工业，因地制宜，做好“拓、腾、优、控、退”。采取“政府引导、集体参与、国企运作、市场多元”合作改造模式，打造城乡深度融合共富新样板。

## 三、低效用地再开发取得的成效

### （一）重塑城镇肌理

尊重既有城市肌理与历史文脉的基础上，进一步优化用地结构与布局，积极推进历史文化遗产活化利用，使片区焕发出新的生机与活力。一是以“智”为擎，通过顶层规划设计、空间整合提升，促进土地功能多元复合，构建多样化公共空间，形成“一溪、两轴、七区”项目空间布局体系，保护山水宜居格局，深化环境综合治理，城镇肌理得到重新舒展。二是以“联”为纲，以阜溪为引，串联沉浸式入口、营地公园、街区公社、水岸商业街等重点区块，打造景观公园 6 个，新增绿化 3 万平方，新增停车泊位 1000 余个，形成“景在城中，人在画中”的新风貌。三是以“文”为脉，从“拆改留”转变为“留改拆”，坚持守正创新，传承莫干非遗、文保建筑等基础上，加速打造高附加值、高融合性的文创+产业集聚区，建成将皇庙、文创园、六开间等文化主题展示馆，创造性将“工业锈带”转化为“文旅秀带”。

### （二）构建业态矩阵

培育新业态新模式，打造新场景新亮点，统筹规划当代艺术、在地文创、数字游民、都市户外、亲子娱乐等多个业

态板块，助力美丽经济植入美丽山谷。一是深挖莫干山海派文化底蕴和历史文化建筑改造潜力，通过改造提升，将莫干山交通历史馆、莫干山民国图书馆、瓷板画艺术馆、中国式乡村现代化展示馆、莫村百货等一批文旅精品展馆打造成“网红打卡点”。二是引进上海老爷车收藏馆、M+美术馆、三联思想库、东坡甦集等文化品牌，打造莫干山“艺术+商业综合体”消费场景。完成与阿那亚国际文化、法国国立山地运动学校、上海话剧艺术中心等战略合作，加速提升商圈商业活力和消费号召力。三是构建多维度、多层次重要品牌赛事活动“主场外交”矩阵，成功举办凯乐石跑山赛、斯巴达勇士赛、莫干山音乐节等大型特色活动。开业以来相关业态和活动赛事共实现创收近 5000 万元。

### （三）提升民生福祉

以人民为中心，聚焦补齐基础设施短板，改善群众生活环境，提升集镇品质，多渠道增加群众收入，在高质量发展中促进共同富裕。一是重点提升基础设施，相继完成人才公寓、农民新村、集镇市政工程、双创服务中心改造、百姓健身房、数字生活智能服务站等民生工程，规划幼儿园、庾村之家、莫干卫生院、农贸市场等迁建工程地块，给城镇发展预留空间，夯实公共服务体系建设。二是聚焦“一老一小”场景打造，丰富邻里中心、养老照料中心等物理空间功能，为“一老一小”开展便捷暖心服务，累计开展活动 100 余场，服务人数 4000 余人次。三是深化“山春暖”共富项目，建立“助残共富基地”，为 42 户残疾人创业民宿提供电商、民宿管家、

餐饮客房等技能培训，以点带面带动帮扶 300 余人。组织共富市集、年俗节、抖音直播等系列助残农产品销售活动，帮助困难家庭外销农副产品逾 22 万元。

#### 四、主要做法

##### （一）规划引领，绘就“一张蓝图”

项目以“先落棋盘、再落棋子”为原则，在深入调查摸底的基础上，通过编制一系列规划谋划全局。莫干·庾街改造项目位于湖州市“五谷丰登”计划中“五谷”之一的莫干“论剑谷”内，编制《莫干“论剑谷”镇区控制性详细规划》，将项目区块规划为莫干山国际旅游度假区和莫干“论剑谷”提供创新文化休闲服务功能，确定区域用地布局、公共服务和基础设施配套，明确地块指标，对于部分保留地块适当优化指标要求，纳入片区统筹考虑。依据区块详规，编制《德清县低效用地再开发专项规划》，明确低效用地再开发重点区域、利用方向、项目空间布局及配套要求，推进镇区详规与城镇、乡村、工业有机更新方案联动，高效配置各类要素，优化三生空间，让阜溪回归人们的视野；结合《德清县村庄布局与农居点建设管控导则》，以正面引导结合负面清单强化管控，对安置地块从建筑风格、建筑高度、建筑形态、建筑色彩等方面入手管控项目建筑风貌，打造自然山水、地域民俗与村容村貌相融合的德韵山水民居。

##### （二）多措并举，盘活“四类土地”

项目范围内涉及企业和住宅 95 家（户），收储前与业主充分沟通，收储时在市场评估价格的基础上，适当纳入土地

开发后的潜在价值进行综合考量，确保群众利益不受损，收储后及时公示建设方案，确保项目建设过程公开透明，防止负面舆情产生。对**存量低效工业用地**采取统一收购，统一出让的方式，实现“工改商”“工改住”联动改造。统一收购时，对房屋和附属物的价值通过第三方按实评估，同时引导原企业如浙江伊唯尔袜业有限公司，提前搬迁至工业园区，加快腾退。统一出让时，对符合建筑安全和消防安全的建筑物，作价评估后带建筑物出让，最大程度保留厂房的原始风貌，比如原厂区内的烟囱进行保留，目前已成为该区块的新地标。通过重新出让，9宗50.66亩存量工业用地完成了向商业用地转变。对**农民宅基地**按重置评估价进行补偿，按照“搬一还一”的方式安置到区位条件最好的庾街沿线，共有25户农户顺利完成搬迁。建造时全面落实好“三通一平”，做到统一规划、统一设计、统一建设。腾空后的用地按照“宜建则建、宜旅则旅”等方式进行综合利用，优先保障公共服务设施和基础设施供给，打造最具烟火气的未来社区。对**国有城镇用地**充分听取群众意愿，将沿街空闲的城镇用地纳入片区整体开发范围，进行统一拆迁，实现城镇居民对改善性住房的需求。居民可自行选择货币收购和产权调换任意一种方式。货币收购按市场评估价补偿，同时给予一定的自行安置奖励。产权调换由改造主体新建商品房，以接近原户型（面积）的原则予以调换。区块内11户居民选择产权调换，18户居民选择货币收购。对于沿街商业用房，货币补偿后允许产权人优惠购买沿街的新建商铺，共有18户居民购买了商铺，本地特

色产业得到了延续。对**村组存量集体用地**统一征收后结合实际重新布局，提升改造成游步道、露天影院、停车场、小型健身公园等公益性设施。针对保留的32户农民宅基地，设计师将其院落完全打开，让原住民和游客充分接触，打造庾街人与建筑的无边界感。

### （三）全域共富，筑梦“三类人群”

通过外来项目招引、本土产业培育、社会资本引入等方式，激发产业活力，创造“原乡人”“归乡人”“新乡人”共同富裕新载体。以产业扶持政策为牵引，引进东大方、金鱼妈妈等德清老字号的旗舰店、标杆店相继落户庾街，为“原乡人”提供更充裕的空间、更广阔的舞台。着力打好“乡愁牌”“亲情牌”，多层次开展“请老乡、回故乡、建家乡”活动，成功鼓励非遗传承人沈婵樱、民宿达人蒋煜超、咖啡创客沈彬、手工匠人潘佳鑫等“归乡人”回归故土、反哺桑梓、振兴家乡。在保留原有历史风貌的基础上，将节能设备厂、伊唯尔袜业、统球饮料有限公司等闲置资产进行流转与盘活，引入社会资本，打造天文工作室、“柴米多”生活学院等旅游新业态，赋予“新乡人”才干施展平台。

## 五、政策依据

为落实《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）文件精神 and 市委、市政府的统一部署，德清县出台《德清县低效用地再开发试点工作实施方案（2023—2027年）》（德政发〔2024〕13号）、《都市德清建设三年行动方案（2024—2026年）》（德政办发

〔2024〕23号)、《德清县2024年度工业有机更新实施方案》(德政办发〔2024〕24号)等配套政策实施文件,形成了“规划引领-土地盘活-产业扶持-实施保障”全周期政策保障。

### (一) 规划引领方面

《德清县低效用地再开发试点工作实施方案(2023—2027年)》明确“完善加强规划实施引导。”“优化规划控制指标限制。在满足安全、环保的前提下,鼓励根据实际情况,结合低效用地再开发需求,对现行规划技术规范进行适应性优化完善。”“优化成片开发方案审查要求。实施低效片区统筹开发涉及土地征收的,可按详细规划单元编制成片开发方案,片区公益性比例按详细规划单元比例确定。”

### (二) 土地盘活方面

针对历史遗留用地,《德清县低效用地再开发试点工作实施方案(2023—2027年)》明确“加快盘活历史遗留用地。对于再开发范围内历史形成的没有合法用地手续,且第二次全国土地调查和第三次全国国土调查均调查认定为建设用地的,可按建设用地办理土地征收手续,并根据实际情形按照县级低效用地再开发实施方案进行分类处置”。

针对存量土地收储问题,《德清县低效用地再开发试点工作实施方案(2023—2027年)》明确“完善做地收储机制。建立健全全县‘统一计划、统一储备、统一供应、多方参与’收储机制。”

### (三) 实施保障方面

《都市德清建设三年行动方案(2024—2026年)》将莫

干·庾街纳入都市配套提能行动项目清单。创新推行“兜底办”工作机制，《德清县构建优化营商环境企业急事难题“三长兜底办”机制工作方案》《关于打造“兜底办”2.0版助力最优营商环境的实施方案》等政策涵盖项目推进、涉企审批、企业服务的全生命周期事项，深化兜底闭环机制，全力提升低效用地再开发项目审批效率。



图 5-1 莫干山艺术公社改造前后对比图

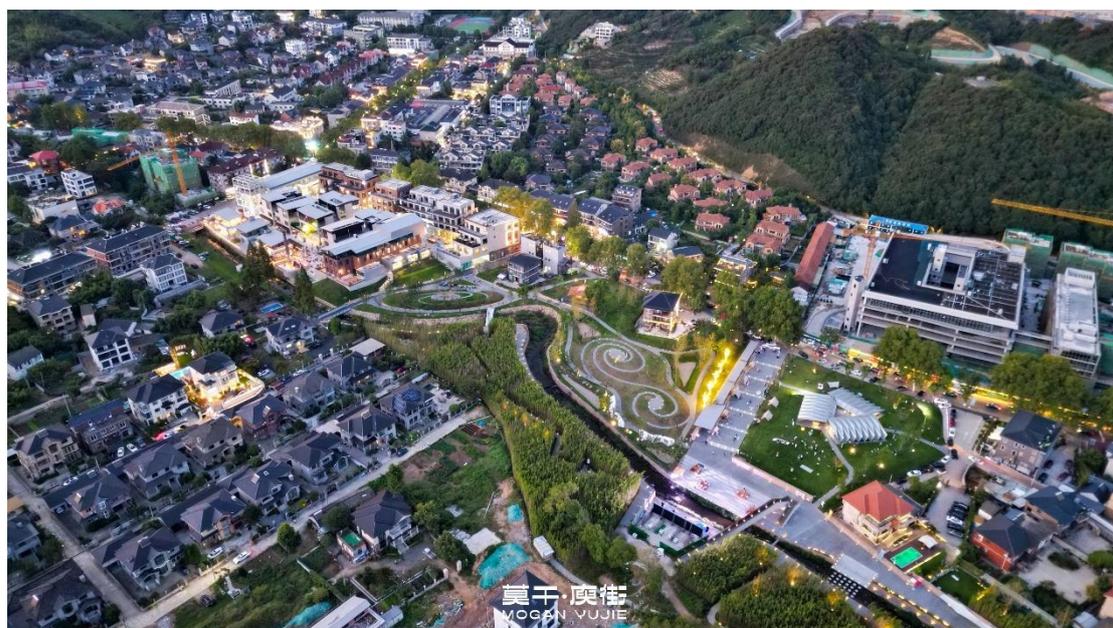


图 5-2 项目一期改造后航拍图

## 案例六 金华市永康市陶瓷厂片区整体改造案例

（类型：政企村联动将低效工业片区改造为绿色生态产业园）

### 一、项目基本情况

永康市现代五金科技产业园项目坐落经济开发区苏溪村陶瓷厂片区，位于永康市北部门户区域，新东永二线和铁岭路交叉口东北侧，北接工业集聚区，南邻城市生活区，区位条件十分优越。

项目占地面积 340.84 亩，其中低效用地 318 亩，94%为低效工业用地，合法建筑面积 4.85 万平方米，容积率 0.21。改造前，该片区有 7 个用地主体，1 家国有企业即原陶瓷厂，用地面积约 146 亩；5 家民营企业（江实氟科技有限公司、浙江永园阀门有限公司、浙江三人机械有限公司、永康市开邦工具有限公司等），用地面积约 149 亩；1 处苏溪村集体用地，用地面积约 17 亩；另有零星存量土地约 29 亩。各主体厂房均用于出租，承租户达 100 余家，呈现用地边界模糊、经济低效、安全隐患严重等现象。

2020 年 9 月，永康市人大视察陶瓷厂，认为陶瓷厂片区土地低效利用与永康工业用地资源稀缺形成了巨大反差，且公共服务缺失，安全隐患严重，很有必要对低效的国有资产进行盘活改造提升。2021 年先后完成厂区建筑的清理与拆除、土地确权与收储工作。2022 年 7 月正式开工建设，项目建设工期 5 年（2022-2027 年），总建筑面积约 96 万平方米，分 ABC 三个区块建设（土地重构刨除道路后，A 区块占地

35 亩，总建面 9.89 万平方米；B 区块占地 108 亩，总建面 31.56 万平方米；C 区块占地 168 亩，总建面 54.34 万平方米），采取“统一规划、分区建设”的形式，规划定位围绕科技强基、产业强链、渠道强企目标，打造集研发、设计、生产、销售和服务于一体的现代化高新技术园区。分区建设情况：A 区块主体工程自于 2022 年 7 月份动工，2024 年 10 月竣工投入使用。B 区块创业创新中心区块 2023 年 3 月开工，目前已结项，2025 年 3 月竣工投入使用。C 区块将在 2025 年投入建设，计划 2027 年竣工投入使用。

## 二、改造主体和改造模式

### （一）造成低效的主要原因

1984 年永康陶瓷厂成立，因经营不善导致资金链出问题。为弥补经营收入以及国企改制的资金需求，1999 年起陶瓷厂陆续出售部分地块给 5 家民企，并将剩余地块上厂房用于出租。因缺少统一谋划，原用地随意划分出售，导致小企业租户从 16 家派生到 50 余家。同时 5 家民企以出租经营为主，租户达 50 余家。该片区用地主体多、承租户多，用地交错，违章建筑多，公共配套设施缺失，内部经营户纠纷多，产业层次低，导致陶瓷厂片区土地利用整体低效。

### （二）面临困难和需解决的问题

1. 权属复杂，土地利用碎片化。片区内 7 个主体，用地不规整，还有不少穿插其中的零星用地；涉及国企、民企、村集体、承租户等多重权利人，其中承租户多达 100 余家，且存在层层转租、租赁年限不一等问题。需解决土地规整再

利用，民企安置、承租户利益补偿等问题。

**2.空间利用效率低，消防安全隐患大。**陶瓷厂现状厂房以1层为主，平均容积率仅为0.21，由于缺乏统一设计与管理，建筑内部功能分区不明确，生活生产空间混杂，导致空间利用率低。现状老旧厂房违规搭建造成建筑结构承载力不足，荷载性能不达标的问题，同时园区内存在消防设施不完善、消防通道不畅、违规使用明火等现象，建筑及消防安全隐患大。迫切要求通过改造解决安全隐患问题，改善园区生产环境，提供适应产业发展需求的产业空间。

**3.产业附加值低，亩均税收低。**片区内企业多用于出租，作坊式加工生产经营，效益低下；部分企业受担保链影响，濒临破产；主导行业为传统五金制造业，亩均税收低于1万元。地块所在的苏溪村集体经济收入远低于周边同类型的长城村等（年均皆超1000万元），整体经济效益差。需解决产业转型、产业集聚，新质生产力引进，提升村集体收入促进共同富裕等问题。

### （三）改造主体

永康经济开发区统筹，市小微企业园投资建设有限公司（国企）主导，民企（原区块5家民营企业）、地块所在村集体（苏溪村）等共同参与，联合改造。

### （四）改造模式

该项目为永康市首个国企与民企联合开发项目，采用“政企村联动”模式，即国企牵头，民企和村集体共同参与。通过“统一规划、收置联动、科产联建、产权重构、村企共富”的

方式推进低效用地再开发。综合考虑国企、民企、村集体各方原土地情况和利益诉求，统筹对不同权属用地归整，统一规划，重新划定权属范围。国有企业土地由政府收储后重新出让；民营企业土地，以资产置换方式在规划区安置，安置面积最高按原用地面积的 60% 置换建筑占地面积；村集体用地，采取整体打包方式出让，在规划区域内按比例返还村经济合作社。

### 三、低效用地再开发取得的成效

#### （一）提升园区环境，重塑片区门户形象

由脏乱差危的生产环境到“规范安全、整齐统一”的环境转变，由生产生活无序交融的空间到产城空间有序结合的空间转变，地块北片（A 区）为完善的生活配套空间，南片（BC 区）为独立的生产空间。项目致力于打造绿色生态产业园，建设具有永康特色的产业新地标，有利于提升城市整体形象，让城市的北大门形成规范的工业基地。

#### （二）破除连片低效，助推产业提档升级

由原来破碎化的土地构成转向井然有序的权属划分，由原来“低小散，脏乱差”的破旧厂房转向“工业上楼，功能完善”的标准厂房。再开发实现了各类用地整合以及空间的合理布局，推进工业上楼建设多层标准厂房。规划综合容积率由于现状 0.21 提升至 3.71，总建筑面积达 96 万平方米，新增 86 万平方米。该平台是永康市招大引强的主要载体，目前已经有高新技术产业研究院储能和动力电池平台与金属产业研发平台、上海支点投资管理有限公司招引项目、浙江莱斯特

真空装备有限公司等 12 个项目入驻。园区还将建设高层次人才科创园，更好牵引高层次人才、新兴产业项目落地永康，目前已有 22 个项目意向入驻。亩均税收将由原来 1 万/亩提升至 30 万/亩以上。

### （三）腾出发展空间，促进片区共富发展

低效工业用地盘活再开发后，国企获得 150 亩左右发展空间，拥有配套用房 13 万平方米、标准化厂房 27 万平方米，实现以土地等项目，助力国企做大做强；民企积极参与自我改造提升、产业转型，解决企业用地历史遗留问题，实现“向容积率要空间、向空间要效益”，化圈解链走出困境，达到节约集约用地、提高亩均税收，推动企业经济稳进提质；苏溪村集体土地改造后获得安置面积 1.2 万平方米，建筑面积约 4 万平方米，预计村集体增加收益 600 万/年左右。项目建成后辐射周边苏溪村、九龙村、大塘王村、白塔村等常住人口过万的村庄，有利于提高就业率，盘活闲置居民空间，催生新的消费商圈。

## 四、主要做法

### （一）灵活土地收储，规整置换零星纳入

政企村协同，共同联建，推进老旧低效产业园区低效用地连片整治再开发。通过土地规整置换的方式，由市自然资源和规划局利用收储土地约 11527.86 平方米与浙江飞神车业有限公司用地约 5685.92 平方米置换，以市场评估后的土地价格进行找差，既保证了飞神集团地块开发的完整性，留住大企业，也保证了国企陶瓷厂利益不受损害。



图 6-1 土地置换前换后示意图

现状国企陶瓷厂、民企及苏溪村集体土地之间存在缝隙且权属边界较曲折弯曲，难以形成完整地块进行开发。为落实片区改造开发提高土地利用效率，通过征收周边零星国有土地 20476 平方米，规整用地边界，保证 ABC 三个地块边界的完整性。



图 6-2 土地规整前后示意图

（二）采取“一类一策”的形式，重构产权精准安置  
采取“一类一策”方式，重构国企、民企及村集体产权。

一是收储国企地块再供应。由市自然资源和规划局对陶瓷厂及周边区块的土地收储，以使用期限 50 年、100%自持、工业模块等方式供地，以政府指导价为出让起始价格，由永康市小微企业园投资建设有限公司（产投集团）受让。

二是置换民企地块再开发。对 5 家民营企业的用地采用资产置换方式进行改造，以原用地面积为规划区域，安置面积最高按原出让用地面积 60%置换建筑占地面积，置换后补足规划单元部分的土地以市场评估价格为标准收取土地出让金，以协议出让方式供地。允许安置厂房按规划单幢（单元）建筑占地面积不少于 1000 平方米或单层建筑面积不小于 4000 平方米（含公摊）分割，办理不动产登记时根据分割条件一次性评估补缴土地出让金。

三是联合村集体再开发。对规划范围内苏溪村土地按程序征收，把土地化零为整，用于项目规划用地开发。以现行工业用地级别价的 3 倍为出让起始价组织土地出让，由永康市经济开发区下属国有公司以整体打包方式受让，在规划区域内按不大于规划建筑密度的比例落实后转让至苏溪村经济合作社。厂房可由苏溪村经济合作社自行建设，但不允许分割再转让。



图 6-3 现状权属分布图



图 6-4 产权重构后权属分布图

### (三) 坚持系统谋划、规划引领设计赋能

以问题为导向，永康市经济开发区先行开展片区规划，统一规划区域目标定位、功能结构、空间意向等，国企、民企、村集体共同参与园区设计，合理确定园区用地功能、空间形态、建筑布局。致力于将永康市现代五金科技产业园打造成产业联动、功能协同的共生之园；集聚复合、创意生活的复合之园；科学规划、交汇联通的效率之园；绿色节能、低碳和谐的生态之园。一是合理布局用地，明确功能分区。首先打通园区北面锡山路断头路，其次由北至南依次科学布置生活配套区（7.9 万平方米）、行政办公区（6.7 万平方米）、研发中试区（18.5 万平方米）及产业加速区（46.9 万平方米），适配行政办公、人才公寓、餐饮休闲等生活配套用房，增配产业研发、产品展销等产业配套用房，形成研发、中试、展销、交流、生产全链条模式。二是提升城市面貌，通过空中广场连廊将南北两个区块有机结合，形成向心型组团布置，充分植入产城融合理念，弱化锡山路分隔影响，沿城市界面布置标志性现代化产业大楼，提升区域城市形象。



图 6-5 用地功能布局图

#### （四）推行工业上楼，空间复合高效利用

项目推进过程中三方主体联合开展建筑设计方案研究，根据产业特点，引导工业上楼，推进地上地下空间高效利用：

一是高标准建设现代化多层标准厂房。已建的 AB 区块综合容积率从 0.21 提升至 3.49，总建筑面积达 41.45 万平方米。待建设的 C 区块规划容积率 4.19，总建筑面积约 54.34 万平方米。园区新建工业厂房以 6~7 层为主，部分楼幢层数达到 11 层，建筑高度达 70 米。同时充分考虑五金产业链不同环节的生产加工特点，灵活采用不同的层高设计及多种组合的生产空间模式，综合解决生产空间需求、产业荷载要求、消防安全等问题，比如建筑层高设置为 6 米、12 米大跨度结构、高层丙类厂房等，满足入驻五金企业生产加工需求。

二是落实地下空间开发利用。地下室用途为停车、人防、消防等基础配套设施部分不计入容积率，其中已建的 AB 区块地下室面积总计 8.29 万平方米（A 区块 1.98 万平方米，B 区块 6.31 万平方米），待建设的 C 区块地下室面积约 7.37 万

平方米，根据不同企业用地需求统筹协调地下空间，以幢为单位充分考虑地下室与周边地块互联互通。

#### （五）注重引凤筑巢，引育人才科产协同

围绕“双链双平台”（新能源新材料、高端装备、生物医疗级植入性医疗器械等战略新兴产业和传统五金产业链，高新技术产业研究院和人才科创园两大平台），打造永康产业转型升级的“发动机”、永康产业发展的“智慧大脑”、永康新质生产力的“汇集地”。项目通过在 AB 区块内建立一个人才科创园中园，招引永康市产业投资集团有限公司和长三角物理研究中心有限公司共建高新技术产业研究院，规划建设储能和动力电池产业研发平台、金属产业研发平台、信息技术产业研发平台，目前入驻 12 个项目。

### 五、政策依据

（一）《关于进一步推进永康市低效工业用地整治实施意见》（永政办发〔2023〕31号）

**1.鼓励低效工业用地增容提质。**工业企业以“零地技改”“成片改造”方式进行“退二优二”整改提升，提高容积率的，可不增收土地价款，对超过原规划指标增加的建筑面积部分（原规划指标无法确定或小于 1.4 的，按容积率 1.4 确认），按荷载率 1 吨以下的 20 元/m<sup>2</sup>、1 吨以上（含）的 120 元/m<sup>2</sup>给予奖励，奖励总额最高不超过 1000 万元。

**2.鼓励相邻低效工业用地统一改造。**企业合作开发相邻低效工业用地的，可打破原权属界线合理调整布局、统一规划，联合成片集中改造开发；妥善处理历史遗留问题。对列

入市重点整治区域内有历史遗留问题的集体工业用地，可整合入园安置或者给予同等价值的权益。

(二)《永康市关于低效工业用地整治政策的补充意见》  
(永政办发〔2024〕20号)

低效工业用地集中连片拆除用地面积达到 50 亩的，区块内的工业企业用地由政府收回重新规划，根据批准的改造方案进行安置。安置后，符合分割条件的企业自持比例不得低于改造后新建建筑面积的 70%，其余部分面积可分割转让（须按规定补缴土地价款），允许分割部分标准厂房规划单幢建筑占地面积不小于 4000 m<sup>2</sup>，按幢分割的，单幢建筑占地面积不小于 2000m<sup>2</sup>，按层分割的，分层建筑面积不小于 4000m<sup>2</sup>。其中低效工业用地集中连片拆除用地面积达到 200 亩的（须含单宗合法用地面积达到 100 亩以上且非政府主导项目），符合分割条件的企业自持比例不得低于改造后新建建筑面积的 60%，允许分割部分标准厂房规划单幢建筑占地面积不小于 2000 m<sup>2</sup>，按幢分割的，单幢建筑占地面积不小于 1000m<sup>2</sup>，按层分割的，分层建筑面积不小于 2000m<sup>2</sup>。



图 6-6 改造前地块照片



图 6-7 现状建设过程图



图 6-8 改造后效果图

福建

## 案例七 福州市社会福利院低效用地再开发案例

（类型：盘活低效用地补齐养老服务功能短板）

### 一、项目基本情况

福州市社会福利院坐落于仓山区湖边村半山腰，项目建设于上世纪 70 年代，土地面积约 40 亩，建筑面积约 1.7 万平方米。因建设年份较为久远，院内设施陈旧，院区室外活动场所适老化设施配套不到位，院区位处城中村通行不便，无法适应入住的老年人和残疾人生活、文化娱乐和医疗等社会福利服务硬件需求，亟待改造提升。

2023 年 7 月，福州市社会福利院联动周边城中村改造，推进实施以医疗、养老为主导功能片区提升，当年 12 月完成市社会福利院改造。同时大力推进市社会福利院南侧养老项目用地开发建设，实现人居环境、片区功能品质全方位提升，有效满足多层次、多样化的养老需求，着力创建养老机构新标杆、医养结合新范本。

### 二、改造主体和改造模式

福州市社会福利院虽位于福州市中心城区，但周边为城中村，建设用地布局散乱、环境杂乱、巷道狭窄，交通不够顺畅，通达性不足。该片区规划养老床位缺口约 5000 张，项目改造提升后，将在一定程度上缓解老城区的养老需求压力。

福州市按照“政府主导、市场运作、国企统筹”的运作模

式，通过征收市社会福利院周边村集体土地共 60 亩。一是将其中约 10 亩用地划拨给市社会福利院作为扩建用地进行综合提升改造；二是规划新增 50 亩养老用地采用市场化出让方式供地，将配建医疗服务设施要求作为土地供应条件，明确不得分割转让，拟出让养老用地将新增建筑面积约 81000 平方米，其中设置医疗卫生服务设施建筑面积约 20000 平方米，计划建设养老照护床位 1500 张，将引入具备专业养老服务能力的国有企业进行运营管理，实现医养结合的有效衔接。

### 三、低效用地再开发取得的成效

#### （一）社会效益：优化功能、补齐短板

算好社会账，通过整体改造提升，破解了周边城中村房屋密集、巷道狭窄、基础设施不完善、环境脏乱等问题。依山就势规划城市道路，提升交通可达性，精细设计道路竖向，完善停车配套用地布局。坚持“拆隐患、留记忆、改环境、增配套”的改造原则，以保留利用提升为主，增加健身休闲设施、共享庭院及园艺活动区、无障碍设施，福州市社会福利院床位从不足 500 个增加到 1000 个；养老用地将新增养老照护床位 1500 张，实现了良好的社会效益。

#### （二）生态效益：守好底线、留白留绿

算好生态账，以城市经营的理念谋划项目实施方案，以《福州市国土空间总体规划（2021-2035 年）》编制为契机，优化绿地空间布局。合理划定山体保护区，保留生态公益林 5 亩，夯实可开发用地范围，守好安全底线；经过精心设计

改造，园区形成花园式景观，面貌焕然一新，实现了在院老人“走出公寓楼，就走进‘山水城’”的幸福康养愿景。

### （三）经济效益：片区平衡、节约成本

算好经济账，将福州市社会福利院项目扩建 10 亩土地用地成本与周边 50 亩经营性养老用地成本进行平衡，将片区征迁安置需求与周边霞境新城、双湖新城、联建新苑等空置房源盘活予以统筹，做到一征迁就回迁，节约财政支出约 0.62 亿元。

## 四、主要做法

算好“生态账、资源账、经济账、效益账”，探索形成“规划引领+协同建设+民生补短板”低效用地再开发实施路径。

### （一）统筹实施城中村改造和低效用地再开发

整合梳理市社会福利院东侧及南侧城中村用地，通过数字地形、现场测绘、无人机航拍及逐地逐房实地踏勘，摸清周边城中村用地范围、房屋面积、征迁体量，做到应包尽包、“到边到角”，划定改造范围约 100 亩，套叠控规一张图形成精准的工作底图。

### （二）优化完善片区规划布局

结合福州市中心城区养老设施布局专项规划、山体保护规划，实施紧凑型规划布局，将原来单一的社会福利用地与绿地整合提升为医养结合的社会福利、医疗混合用地，北侧市社会福利用地容积率由不足 1.0 提高至 1.6，进一步完善设施，提升了项目公益保障能力；南侧养老医疗混合用地按照容积率不低于 1.0 且不超过 2.0 控制，有效提升土地的利用

综合效率。综合刚性景观管控要求与经济效益进行多方案设计模拟，协同财政、民政、土地收储机构等部门算好“生态账、资源账、经济账、效益账”，合理控制土地用途、规模配比、权益平衡，确定最优再开发方案。充分考虑老年人出行、就医等需求，开展周边路网优化，将东侧连接规划道路取直，增强交通通达性。

### （三）厘清多方权属整体谋划地块改造出让

项目征收土地涉及湖边村、先农村两个村集体 179 户，涉拆旧屋区建筑约 150 座、面积 6.9 万平方米。在厘清权属的基础上，将市社会福利院片区统一纳入收储计划，同步报批、分批供地：于 2023 年 10 月一次性完成社会福利、医疗、道路绿地等用地报批；其中 10 亩用地划拨给市社会福利院作为综合改造提升扩建用地，由政府投资建设管理；新增 50 亩经营性养老用地于 2023 年 11 月协议出让给有资质的市属国企福州城投运营服务集团有限公司，出让金额 1.2 亿元人民币，拟建设市社会养老中心。

### （四）强化资金保障推动运营品质不断提升

采取财政统筹和地方政府发行专项债方式，为项目开展提供资金保障。市社会福利院改造项目由市财政资金予以保障。市社会养老中心项目由福州城投运营服务集团有限公司投资、建设、运营一体化运作，总建筑面积 80891 平方米，总投资额为 64904 万元，资金拼盘计划由企业自筹 19454 万元和专项债 45450 万元组成。目前已完成国家重大项目库和预算管理一体化系统项目录入，于 2024 年 9 月 28 日经过国

家、省、市发改和财政部门审核，列为 2024 年度第三批专项债“双入库”项目，待项目成熟度达到考核标准后，拟由福建省财政厅作为发债主体，银行、证券等金融机构买债提供专项债资金。

#### （五）坚持高效审批大力推进项目落地建设

主动对接建设单位，并全过程现场办公，在市社会福利院项目审批、建设过程中领导在一线指挥，干部在一线工作，问题在一线解决，对项目用地、设计方案及建筑景观提前介入，同步审查，在一个月内同步办理完成市社会福利院扩建项目的《建设用地规划许可证》《建设工程规划许可证》等审批手续，并已办理项目不动产登记手续，改造后院区综合景观环境焕然一新，功能更加完善。同时，于 2023 年 11 月通过协议出让方式出让市社会福利院南侧用地，为加快推动项目落地建设，当月 25 日即办理《建设用地规划许可证》，以推动整个片区统筹规划建设，提升康养医疗水平。



图 7-1 项目再开发前



图 7-2 项目再开发后

# 案例八 漳州市台商投资区龙池大型工业综合体改造案例

(类型：产业园区低效用地提质增效)

## 一、项目基本情况

龙池大型工业综合体项目位于福建省漳州市台商投资区(以下简称“台商区”),原名为灿坤工业园,素以“小家电新型制造基地”在业界闻名,曾吸引了灿坤集团及相应上下游企业投资兴业,企业产品远销海外,员工人数一度超2万名,带动了整个片区的发展。随着社会经济的发展,项目在土地利用效率、配套设施建设等方面呈现不足。

为发挥地块紧邻厦门的区位优势,重新焕发园区活力,实现产业升级,带动区域经济发展,2023年开始,台商区按照“淘汰落后、盘活低效、规范提升”的思路,通过资源整合、规划提升、功能升级进行产城融合建设,以打造福建省内单体规模最大的标准化产业园区为目标,引进项目投资133亿元,拟盘活低效用地2200亩,建成后总建筑面积309万 $m^2$ ,实现土地复合利用和国有资产保值增值,推动城乡发展从增量依赖向存量挖潜转变。当前,已完成改造面积186亩,正在实施改造面积138亩,共建设50.25万 $m^2$ 建筑物。

## 二、改造主体和改造模式

### (一)改造原因

因技术革新、品牌建设等企业经营管理原因，灿坤实业有限公司的生产效益严重下滑，就业人口锐减，依旧租赁 1660 亩用地，仅建设有 65 万 m<sup>2</sup> 的单层厂房，平均容积率为 0.58，土地利用粗放，亩均效益低下。



图 8-1 龙池大型工业综合体项目改造前实景图

## （二）改造主体

项目实施主体为地方国企漳州市经济发展集团有限公司，负责项目全生命周期的建设和运营工作。

## （三）改造模式

项目采取“收储后重新出让”“拆旧建新”“土地功能复合”“地上地下多元利用”等方式进行改造，以布局优化、资源整合、设施完善、强化服务为抓手，分功能片区进行改造，改造后将用 483 亩土地安置原有企业生产，同时释放近 1700 亩土地用于开发建设其他项目，最大限度提升亩均产值。

### 三、低效用地再开发取得的成效

#### （一）实现工业规模倍增

改造后，建筑规模由 65 万 m<sup>2</sup> 提高至 309 万 m<sup>2</sup>，总建筑面积净增 244 万 m<sup>2</sup>，片区平均容积率由 0.58 整体提升至 2.5，单层厂房变多、高层厂房，工业规模实现倍增，整体城市门户形象凸显。



图 8-2 龙池大型工业综合体项目 E 地块改造后实景图

#### （二）提高亩均生产效益

坚持“边建设、边招商”，推进“工业上楼”致力发展新材料、智能制造、医疗器材、新一代电子信息等新兴产业集群，项目建成投产后年产值提升至约 100 亿元，年纳税额可由 1.71 亿元提升至约 6 亿元，亩均税收提升至约 30 万元，有效盘活国有资产，实现片区经济“二次腾飞”。

#### （三）补齐区域设施短板

规划利用地下空间设置有餐饮、游乐、图书文娱、运动休闲等业态；在满足自身停车需求外，向南侧老旧小区额外提供 500 个公共停车泊位，并通过立体过街方式实现南北互联互通，补足区域文体娱乐设施缺失、停车位不足的短板。

#### 四、主要做法

##### （一）土地混合开发利用，推动三生融合

项目现状厂区拟“拆旧建新”，存量用地混合开发利用，主要规划为“工业+商业、商务”用地，建设标准厂房、总部办公楼和社区商业，并充分发挥北侧文圃山的生态本底优势，建设生态景观轴，通山连城、引绿入园，推动园区生产、生活、生态融合。

##### （二）强化龙头带动，推动闽台融合

项目规划预留了 483 亩用地、建筑面积 65 万 m<sup>2</sup>的“新灿坤工业园”，作为灿坤实业有限公司的生产建设用地，一如既往的支持台企发展，继续发挥其龙头带动作用，园区剩余发展用地优先引进其产业链上下游的台资、台企，打造“台胞居住、工作专区”，强化闽台融合。

##### （三）空间多元利用，推动产业融合

项目地面按照容积率不低于 2.5 的要求开发建设多、高层标准厂房，推动工业企业上楼，打造中小企业集聚区，在垂直空间中形成上下游产业链，发挥产业就近协同效应。同时，也通过摩天工厂改善原有建筑空间和环境品质，提升城市形象面貌。项目地下规划建设智慧物流仓储区、商业配套服务区、文体娱乐活动区和多层机械停车区，整体空间多元

利用，产业链条、服务设施上下融合。

#### （四）拿地即可开工，审批服务融合

各职能部门靠前服务，助力完成项目的前期策划、原企业搬迁、工程建设、融资策划、招商运营、综治保障等工作。项目充分利用土地挂牌成交时间的空档期，在签订土地出让合同前协助地方国企提前完成工程设计方案和各类评估评价报告编制审查、施工图设计和审查以及模拟审批等相关工作，推动项目实现拿地即开工，最大程度提升项目盘活效率，审批、服务高度融合。

#### （五）多元资金保障，推动资本融合

创建“基金+产业+园区”模式，通过引入社会资本注资、地方国企垫资、产业社区引资、入驻企业投资、设立基金融资等方式有效保障项目改造资金，同时，利用已建成的厂房，经主管部门审批后，设置合理的租售比，确保资金能及时回笼，租金可保障园区运营，从而实现资产净增、收入递增、效益倍增。

### 五、政策经验

该项目在推进中运用存量工业用地提质增效、土地供应与工程项目并行审批、不动产权属分割转让、工业用地混合利用等政策，具体为：

#### （一）工业用地提质增效

政策对应内容：项目由单层厂房整体拆除新建多、高层厂房。

政策依据：《漳州市存量工业用地提质增效若干措施（试

行)》第一条：“鼓励工业企业提容增效，在现有用地上进行改扩建或拆旧建新，并制定了相关奖励措施：超出原批准总计容建筑面积的部分不再收取土地出让价款，并免征城市基础设施配套费；改扩建项目投产后，超出原批准总计容建筑面积的部分，每平方米奖励 100 元；建成高度 23.5 米及以上或 4 层及以上厂房的，且总建筑面积达到 1 万平方米及以上，对其新增货梯按购买价格的 30% 给予补助”。

### （二）工业用地土地供应与工程项目并联审批

政策对应内容：项目 E 地块各职能部门靠前审批，实现拿地即开工。

政策依据：《漳州市人民政府办公室关于印发漳州市推行土地供应与工程项目并行审批指导意见的通知》（漳政办〔2024〕44 号）第三条“以预模拟申请单位名义报批，各相关审批部门按照各自的审批权限及法定的公示时间，提前介入，出具审查结果，在取得土地证件后一次性修正全流程相关证书等相关模拟手续，办理施工许可证，实现审批环节折叠办理。”

### （三）工业企业不动产权属分割转让

政策对应内容：项目 A 地块工业用地上标准厂房按幢、按层为基本单元分割办理转移登记出售。

政策依据：《漳州市人民政府办公室关于印发漳州市工业企业不动产权属分割转让实施意见的通知》第二条第一款明确“工业企业不动产建筑（构造）物可按幢、层为基本单元办理分割”。

#### （四）工业用地混合利用

政策对应内容：项目 B 地块规划为“工业+商业商务”混合用地。

政策依据：《漳州市工业用地混合利用实施细则》，第二条“工业用地保持主导用途，符合国土空间规划、建设用地控制标准、混合产业用地准入管理、环保、安全和消防要求，可按照不同改造模式要求申请改造为混合用地。”



图 8-3 龙池大型工业综合体项目规划效果图

# 案例九 泉州市石狮市服装智能制造产业园改造案例

(类型：产业园区低效用地提质增效)

## 一、项目基本情况

石狮服装智能制造产业园位于灵秀“三生融合”发展示范区，紧邻泉州南站和福厦高速彭田出入口，地处石狮“西大门”，对外交通便捷、门户地位突出。园区2公里半径范围内汇集了服装城、轻纺城、青创城、双奇电商城等10多个专业市场，年交易量超千亿元，是泉州服装产业的重要产销基地。石狮市将园区及周边片区定位为：服装智能制造产业园区、网商总部集聚区、智趣生活社区。项目占地面积818亩、建筑面积92万平方米，从2022年3月开始实施，目前产业类项目已竣工投产，人才社区项目已封顶。

## 二、改造主体和模式

长期以来，园区内厂居混杂，国有和集体土地交错分布，用地整合缺乏操作路径；工业厂房破旧，布局分散效益不高，部分建筑存在安全隐患，公共服务配套设施不足，无法吸引高端企业进驻，难以满足适合当地的服装制造转型升级和电商产业的发展需求。

项目为政府主导、企业参与，原土地权利人和实施主体为石狮市属国有企业产投集团，主要负责产权归集、园区改扩建、存量建筑改造提升等，通过国有资产租赁，招引市场化专业主体对物业进行整体运营。项目通过以存带增、创造

规模化效益，改造 107 亩旧园区工业厂房，提升生产空间，新规划 457 亩产业园，建设“服装 + 电商”产业带；通过国企 + 民企，提升业态品质，做强产业发展，促进企业数智化生产；推动职住平衡，实现工作与生活空间共享，改造旧园区宿舍楼，提供 846 套人才公寓、3000 平方米公共区域的“乘式空间”，新建 57 亩网商人才社区、29 亩电商谷人才公寓，设立园区托教中心、托教服务、智慧食堂、社区医院等，打造 15 分钟产业生活圈，推动园区、社区融合发展。

### 三、做法和成效

#### （一）“扩容调配”优化空间

以“三生”融合发展为导向，优化空间布局，统筹资源配置。石狮市自然资源局于 2021 年 1 月完成《石狮市灵秀片区暨高铁站前片区城市设计及控制性详细规划》编制并通过市政府审批。以规划为引领，逐步进行高铁站前片区连片改造提升，可提供产业用地 1938 亩，解决企业小、散、乱问题；提供居住及配套用地 3836 亩，营造“小街区、密路网”的内部结构，营建高品质生活社区；保留生态用地 4860 亩，依托灵秀山打造生态廊道和登山步道体系，形成生产、生活、生态三类空间 2:3:5 格局，解决新型城镇化、工业化建设用地和生态休闲空间的供需矛盾。

#### （二）补链强链立体开发

对 107 亩原有工业用地上的 16 幢厂房进行改造提升，进行空间定制化，采取“大跨度、大平层、大层高、大荷载”进行设计建设，单层最大建筑面积达 5800 平方米、最大荷

载 1 吨、一层层高达 7.5 米，形成 11.4 万平方米的标准厂房，满足电商仓储行业及成衣制造智能流水作业车间的需求。坚持“边清退、边改造、边招商”，组织工信科技、城管、属地灵秀镇政府及业主等单位成立工作专班，明确园区主导产业定位并制定招商方案，清退与主导产业不符、低效益产出企业 21 家，制定标准厂房招商政策，明确承租企业须为服装生产企业，且年度纳税强度亩均 30 万元以上。新规划用地面积 82 亩、105 亩分别建设标准厂房及仓储研发销售中心，以区域产业特性需求为导向，在招商引资上，推行“租税挂钩”制度，按照承租企业年度纳税贡献兑现租金优惠，最高可免 60% 租金。形成“上下楼就是上下游、产业园就是产业链”的新型产业生态圈，成功招引 3 个产业上游纺织辅料配饰项目，33 个产业中游成衣制造项目，14 个产业下游电商销售项目，并在园区设置 14 个商铺，打造园区产业集中交易市场。引进圆通速递，规划用地 170 亩用于建设福建总部暨石狮智创园项目，有效降低企业物流成本，缩短产品配送周期，补足配套物流链条，持续放大石狮服装电商产业优势。

### （三）补足公共服务短板

补公服配套短板，规划新建 57 亩网商人才社区、29 亩电商谷人才公寓，设立园区托教中心、托教服务、智慧食堂、社区医院等，形成 15 分钟产业生活圈，保障产业工人、管理人才休闲生活需求。同时融合电商青年特色和本土文化，实行差别化服务，为电商青年人才打造 3000 平方米公共区域的“乘式空间”，不定期举办小型沙龙、创客分享等社群活

动，加强人才之间的社群粘性，让不同“圈子”的人才在碰撞交流、信息资源交互共享中一起提升，全方位满足青年人才学习、灵活办公、休闲活动等综合需求。补齐商贸配套，采取点状“工改商”与集中规划电商生态园的点面结合方式补足商贸空间。补齐生活配套，灵秀区域内服装产业相关从业人员有4万多人，对居住和工作复合空间的需求较大。本项目结合市场需求，对园区的7幢宿舍楼进行差异化改造提升，已完成2幢并投入运营，提供846套人才公寓，在传统的工业乡镇营造出适合贸易及电商人才的生活空间。

#### （四）国企+民企协同提高居住品质

石狮市国企民企齐发力，自觉服从全市产业整体发展和空间布局优化需要，集中精力聚焦主责主业，提升核心竞争力。完善住房保障体系建设，通过产业园区配套建设公租房、棚户区改造建设安置房、企业配套建设宿舍楼等形式，不断完善多主体供给、多渠道保障的住房保障制度。通过“国企+民企+运营”模式，对灵秀科技园原来的7栋园区职工旧宿舍进行改造提升，全部建成后可提供近800套精装人才公寓，助力更多青年人实现“住有优居”。为了提升建设质效，项目创新采取“国企+民企”的形式，通过国有资产租赁，招引市场化专业主体图灵智谷（福建）企业管理有限公司，负责其中4栋的改造和运营管理，打造石狮市引才留才的“保租房”品牌项目“图灵乘式空间”人才社区。

目前石狮服装智能制造产业园厂房已全部出租，保留和新引进16家优质服装企业，其中11家已纳统，预计全年可

完成税收 3650 万元以上，每平方米标准厂房预计可实现税收 315 元。新建标准厂房和仓储中心全部完成招商，圆通集运中心 17.3 万平方米已投用，60 家企业入驻，其中 30 家已投产。

#### 四、政策依据

##### （一）树立“亩均论英雄”导向

石狮市自然资源局出台《促进工业用地集约高效利用若干措施》，加强新建项目投资强度、税收贡献、开发进度的刚性约束，清退低效及不符产业规划的企业，保留和引入优质企业，达到节约集约用地的目的。

##### （二）建立租税挂钩制度

出台《石狮市服装智能制造产业园区标准厂房招商方案》。明确承租企业承租面积不少于整 1 层，亩均纳税强度 30 万元以上，同时，实行财政贡献与厂房租金挂钩制度，即租赁期间，承租企业亩均年度纳税达到 32 万元以上，租金给予 6 折优惠；亩均 40 万元以上，租金给予 5 折优惠；亩均 48 万元以上，租金给予 4 折优惠。通过租金差别化，引导企业高效利用土地。

##### （三）优化工商业用地空间布局

根据《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）提出的统筹兼顾生产、生活、生态等多元需求，促进国土空间布局更合理、结构更优化、功能更完善、设施更完备的要求，编制《石狮市灵秀片区暨高铁站前片区城市设计及控制性详细规划》，根据片区

的不同主导功能合理优化工商业比例，石狮门户片区作为创新人才的宜居宜业片区，以商业、居住用地为主。创新活力片区以保留村落有机更新为主，注入丰富的、适合年轻人的商业业态，塑造有活力的公共空间。智趣生活片区以生产、生活为主要功能，主要布置居住、产业等用地，结合社区服务中心、活动场地等活力节点，打造充满活力的生活单元。通过统筹生态、生产、生活空间，优化工商业用地用途转换，形成“一山两园四街区”的总体空间发展框架，实现土地资源的集约利用和区域的可持续发展。

#### （四）推动混合产业用地配置

出台《石狮市盘活低效工矿用地促进“工改工”的若干措施》（狮自然资源规〔2024〕1号），明确提出按照产业关联、功能兼容、基础设施共享、提高用地效能原则，在符合规划、安全要求的前提下，探索以工业为主导功能的混合产业用地出让。出台《石狮市低效工业（仓储）用地盘活改造实施意见》，在保证产业用地总规模不降低的基础上，引导“工改商”，解决已批工业（仓储）用地因规划调整原因无法进行新改扩建的问题。同时鼓励单一用地性质的混合使用；鼓励同一宗地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，形成工业与商服用途的混合利用。探索“工改保租房”，出台《关于加快发展保障性租赁住房的实施意见》，要求园区配套宿舍以间为单位建设，户型面积以40平方米以下为主。



图 9-1 石狮市服装智能制造产业园新区建成前后图片



图 9-2 宿舍改造前后图片



图 9-3 厂房改造前后图片

江西

## 案例十 九江市瑞昌市江州联合造船厂盘活案例

(类型：通过二级市场盘活低效工业用地)

### 一、项目基本情况

#### (一) 项目区域情况

江西江州联合造船有限责任公司(以下简称“原江联造船”)位于九江市瑞昌市黄金乡下巢湖畔,北临长江,用地面积 1744.56 亩,地上建筑物约 19.23 万平方米。项目前身为始建于 1969 年的军工企业国营江州造船厂,是当时国家三线建设的重点项目,土地为一次性划拨取得,用途为工业用地。21 世纪初期,在国有企业大规模改制的浪潮推动下,企业于 2005 年改制重组为江西江州联合造船有限责任公司。企业改制过程中,划拨工业用地随之转为出让工业用地,土地使用权期限至 2057 年。2012 年受船舶市场下行及金融危机等影响,原江联造船逐步陷入经营困境,企业停产,厂房空置,土地利用低效。

#### (二) 项目实施时间及再开发结果

为有效盘活该低效工业用地,瑞昌市委、市政府搭建土地盘活利用平台,积极对接市场需求。2018 年,瑞昌市市属国有企业瑞联资产管理有限公司通过建设用地使用权二级市场以 2.2 亿元的价格整体取得原江联造船土地及地上资产并签署了转让协议,办理国有建设用地使用权转让手续。2023 年 3 月,瑞昌市委、市政府引进天海防务、扬子江船业

等上市公司成立了江西省新江洲船舶重工有限责任公司（以下简称“新江洲船舶重工”）。2023年9月，瑞昌市瑞联资产管理有限公司按照规划将大部分建设用地改造提升后出租给新江洲船舶重工用于生产经营，剩余的建设用地使用权分割后由政府收储再出让，用于船舶上下游产业建设。

截至2024年9月底，新江洲船舶重工与扬子江金融控股有限公司、阿利塔（上海）国际海运有限公司、荷兰船东公司等企业签订了多项船舶订单，总金额约38亿元，老船厂焕发出新活力，沉睡的低效用地重获新生。

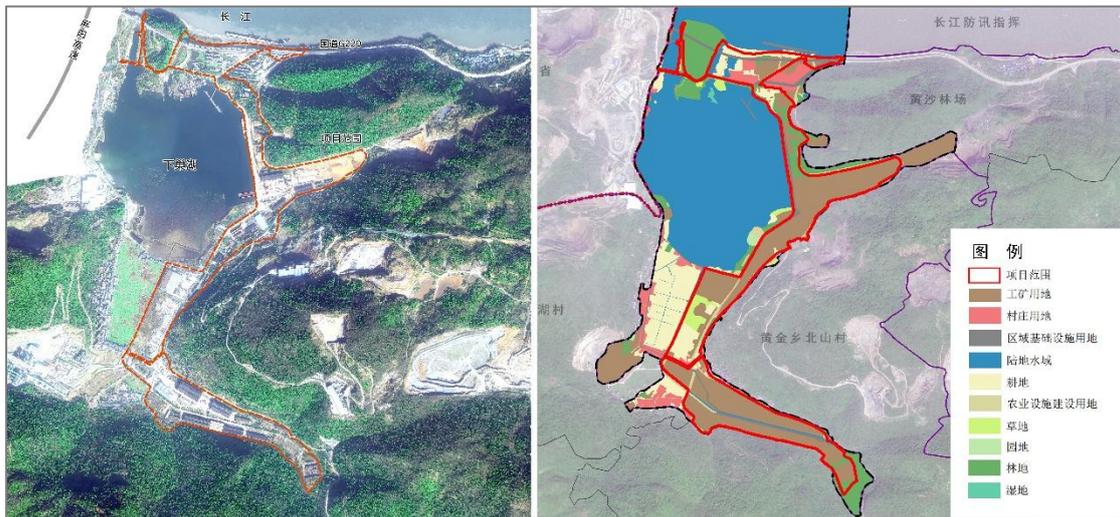


图 10-1 项目范围及现状用地示意图

## 二、改造主体和改造模式

### （一）改造主体

为有效盘活该低效工业用地，由瑞昌市委、市政府搭台，建立以政府推动、市属国有企业主导、土地权利人参与的联合开发模式。瑞昌市瑞联资产管理有限公司通过建设用地使用权二级市场转让整体取得原江联造船国有建设用地使用权，并作为主体推动项目再开发。

## （二）改造模式

项目采取国有建设用地使用权整体转让后，以出租与政府收储再出让多路径盘活低效工业用地的改造模式。瑞昌市瑞联资产管理有限公司通过二级市场转让整体取得 1744.56 亩土地使用权并进行改造提升后，将其中的 1382.58 亩土地出租给新江洲船舶重工使用，对节余未使用的 361.98 亩土地进行分割，分割后由政府收储再出让，用于船舶行业上下游产业用地。

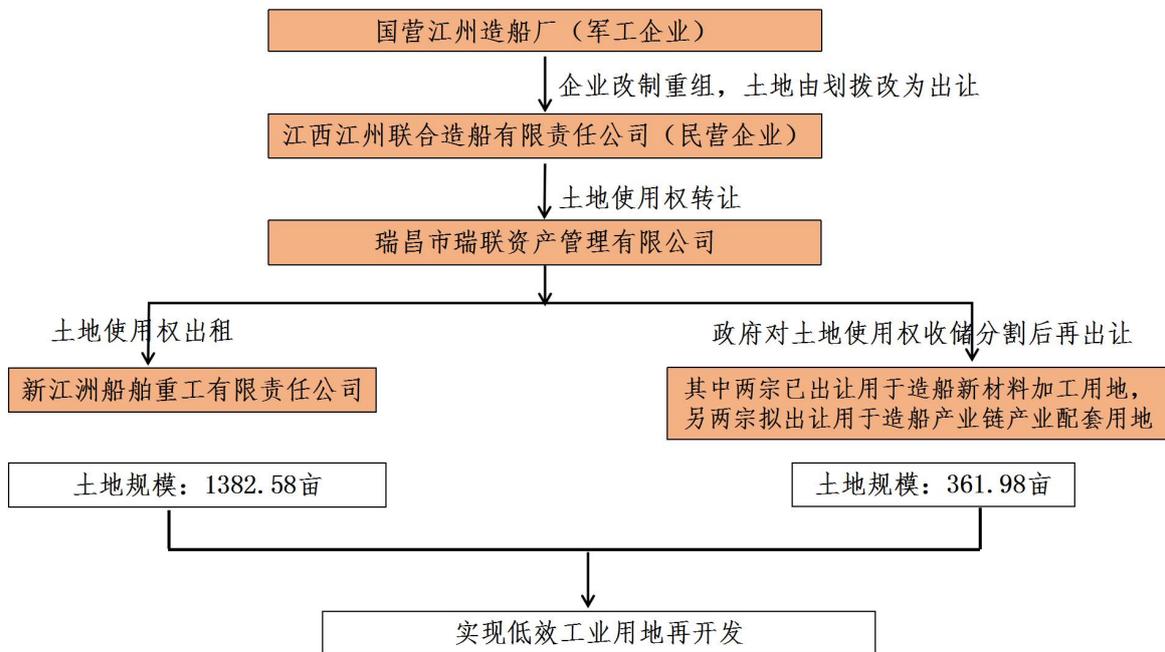


图 10-2 项目再开发模式图

## 三、低效用地再开发取得的成效

### （一）保障产业项目快速落地

项目通过土地使用权转让，整治提升后再出租的方式，大大减少了投产周期，减少了新企业的投入成本，提升了土地要素保障效率。新江洲船舶重工 2023 年 9 月签署出租合

同，2023年11月便开始新船制造，第一艘3490吨化学品船于2024年10月9日顺利吉水，创造了重大项目落地投产的新速度，为企业抢占市场先机提供了保障。

### （二）助推传统产业转型升级

瑞昌市委、市政府经过多次磋商、深入洽谈，引进天海防务、扬子江船业等上市公司，成立了新江洲船舶重工。新江洲船舶重工紧紧围绕“造专而精船舶，建特而优船厂”的企业愿景，进行了产业升级，生产智能化、新能源、高附加值船舶。预计新江州船舶重工到2024年底将实现新签订单40亿，年产值3亿元，新增就业1000余人，未来3年内逐步达到年产值过10亿元，年税收1亿元以上。力争打造江西省最大的造船企业，行业内独具特色的高端船舶制造企业。

### （三）提升周边整体环境

结合新企业落户契机，政府对项目周边环境及沿线村庄基础设施进行了整治提升。政府投资500余万元对厂区北门1.5公里长6米宽进出道路进行了白改黑改造，新修了下巢湖村620米长6米宽进出通道；投资500余万元完成北山村段家山村庄新农村改造。通过系列整治改善了区域人居环境，方便了群众出行，取得了经济和社会效益的双赢。

### （四）赓续红色军工文化

项目前身国营江州造船厂为隶属原第六机械工业部的军工企业，是70年代长江中下游地区重要的船舶生产基地，先后建造了多艘军用、民用船舶，历史悠久、使命辉煌，铸就了敢闯敢拼、精益求精的江州精神。新江洲船舶重工继承

了国营江州造船厂的红色军工文化，继承历史、改革创新，让原有厂房设备焕发了新的生机，为全国三线建设项目的再开发提供了经验借鉴。

#### 四、主要做法

##### （一）明晰产权保障权益，妥善解决遗留问题

项目通过建设用地使用权整体转让，政企联动妥善解决遗留问题，确保项目用地权属清晰无争议，为再开发夯实基础。2018年瑞昌市瑞联资产管理有限公司通过建设用地使用权二级市场转让，以2.2亿元的价格整体承接了原江联造船的土地及地上资产，签署了资产转让协议，办理了国有建设用地使用权转让手续，使用权期限保持不变至2057年。瑞昌市委、市政府针对原江联造船面临的工资拖欠、医社保欠缴等难题，采取“全盘统筹、战略重组、互利共赢、专班推进”的处置思路，先后协助原江联造船1300余名职工解决了1.02亿元的医社保拖欠和192名职工再就业等历史遗留问题，保障了各方权益，维护了社会稳定，为引进新项目落户开工奠定了基础。

##### （二）科学规划统筹资源，优化用地结构布局

为推进该处低效用地盘活利用，当地自然资源主管部门依据厂区现状、再开发诉求及周边村庄未来发展空间，依法依规编制了《瑞昌市江州造船厂片区下巢湖村、北山村“多规合一”村庄规划（2021—2035年）》。规划结合老厂区更新改造及落户企业的生产工艺布局，合理确定区域整体空间形态，优化用地功能布局，优先满足企业重整生产及上下游产

业发展所需的工业用地，引导项目最大化利用现有厂房。规划合理安排保留的现状其他工业用地，并根据厂区和周边居民实际配套服务需求，增加社区公共服务设施用地。通过科学规划，统筹整合沿线江、湖、山、厂和村庄等要素，实现资源的最优利用。

### （三）多种供应方式并举，确保土地高效利用

项目采取“出租”“收储后再出让”多种供应方式，充分盘活低效工业用地。根据规划，结合新江洲船舶重工生产及船舶业上下游配套用地需求，在符合规划分割条件，经原用地批准机关和土地出让方同意的前提下，2023年底至2024年初，瑞联资产管理有限公司申请对其1744.56亩土地使用权进行了分割。分割后1382.58亩土地出租给新江洲船舶重工，节余四宗共计361.98亩用地由政府收储。政府充分发挥其产业引导作用，其中44.77亩、49.28亩两宗地拟出让用于船舶产业链产业配套用地，以补足造船进料及配套生产的产业链；158.27亩、109.73亩两宗地已分别出让给江西振扬新材料科技有限公司和瑞昌市苏科冶金材料有限公司用于新材料及深加工等项目建设。



图 10-3 项目土地出租及收储再出让范围示意图

#### （四）生产要素整体出租，力促企业快速投产

考虑到船舶业用地需求大，投资周期长、资金投入多的客观因素，瑞联资产管理有限公司将土地和地上资产先出租给新江洲船舶重工使用，让其快速投产，待其生产走向正轨后，再由企业逐年通过公开招拍挂或二级市场转让等方式取得用地。2023年9月，瑞昌市瑞联资产管理有限公司将1382.56亩土地及地上建筑物、船台、舾装码头、生产线等出租给新江洲船舶重工，租期20年，租金两年一交，每六年调整一次。新江洲船舶重工充分利用现状生产要素，快速对资源、资产、人员等进行组合和配置，2023年11月便开始了新船制造。从签署出租合同到投产运营仅用时2个月，大大减少了项目建设周期，提高了企业投产速度。

#### （五）持续优化营商环境，简化流程提高效率

瑞昌市持续深化“放管服”改革，深入推进营商环境优化

升级。自然资源主管部门牵头落实整合“多证合一”“一链办理”“多测合一”“多规合一”和“一张表单”等审批措施，极大提高审批效率；同时推行前置服务、贴心服务、专业服务、高效服务、廉洁服务“五项服务”，做到项目介入、政策咨询在前，审批服务前置，高效服务项目建设，让服务有方向、有温度、有质量、有效率。瑞昌市成立了重大项目马上落实办公室（简称“马上办”），秉承“马上就办、办就办好”的工作理念，及时协调解决企业碰到的各种困难，为企业生产生活保驾护航。

#### （六）强化机制体制建设，做好再开发保障服务

瑞昌市人民政府高度重视低效用地再开发试点工作，印发了试点工作实施方案，成立了试点工作领导小组及工作专班，自然资源主管部门牵头建立了建立了低效用地项目清单。原江联造船地块纳入低效用地再开发试点项目清单后，瑞昌市成立了以常务副市长为指挥长、自然资源等部门组成的“瑞昌市新江洲船舶重工制造项目推进指挥部”，及时协调解决项目实施过程中的各项问题。自然资源主管部门抽调专员驻厂专人对接处理再开发中涉及自然资源要素保障的各项工作，确保项目按时推进。

### 五、政策依据

#### （一）支持通过建设用地使用权二级市场转让、出租

九江市人民政府办公室印发了《九江市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场管理办法（试行）》（九府办发〔2023〕8号）。一是建设用地使用权二级市场建设。建立“信

息发布—达成意向—签订合同—交易监管”的交易流程。交易双方可利用网上交易系统发布和获取市场信息自行协商交易或者委托网上交易系统公开交易，达成一致后签订合同并办理不动产登记手续。**二是建设用地使用权转让。**建设用地使用权转移的，地上建筑物、其他附着物所有权应一并转移。涉及房地产转让的，按照房地产转让相关法律法规规定，办理相关手续。**三是建设用地使用权出租。**建设用地使用权人作为出租人将土地使用权单独或者随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用，由承租人向出租人支付租金。

## （二）支持节余土地分割后转让或收储

九江市人民政府审议通过了《关于支持低效用地再开发的若干政策（试行）》。在满足原土地使用权人自身需要后节余的土地，符合规划分割条件的，经原用地批准机关和土地出让方同意，原土地使用权人可对节余土地进行分割后通过九江市建设用地使用权二级市场交易平台进行转让（商品住宅用地除外）或由纳入自然资源部储备机构名录的机构收储（可带地上物）。拟分割宗地涉及公建配套设施建设和使用的，应当明确有关权利和义务。分割土地分别出具规划条件，各项指标合计不得突破原规划条件要求。土地转让价格比标定地价低 20%以上的，政府有优先购买权。



图 10-4 新江洲船舶重工现状图

山东

## 案例十一 青岛市潍柴（青岛）智慧重工 智造中心案例

（类型：盘活村庄低效用地保障重大产业项目落地）

### 一、项目基本情况

#### （一）项目区域情况

潍柴（青岛）智慧重工智造中心是青岛市 24 条产业链百亿级大项目，位于青岛市黄岛区千山北路西、胶黄铁路东侧。该区域原以村庄为主，包括龙湾崖社区 230 户居民的 173 处民房与 6 家中小企业，其中 3 家企业为村办企业，主要提供物流仓库和停车场服务，布局散乱，工业用地综合容积率不足 0.5，居民与项目互相掣肘，产业发展受限，土地利用率低、亩均产值低、亩均税收低、单位产值能耗高。

#### （二）项目再开发情况

黄岛区结合村庄搬迁安置，对原有低效企业用地进行收储，释放存量建设用地约 500 亩，利用其中 469 亩引入潍柴（青岛）智慧重工智造中心项目，该项目总投资 103 亿元，预期年产值 150 亿元，年税收 4 亿元。填补了黄岛市乃至青岛市在重型机械智能建造领域的空白。

### 二、改造主体和改造模式

该区域以“腾笼换鸟”方式推进低效用地再开发，结合村庄搬迁安置，释放存量建设用地约 500 亩。引进潍柴（青岛）智慧重工智造中心龙头项目，带动区域产业升级。该项目属

于高端装备产业链链条核心，能够吸引上下游配套企业聚集，已引进青岛全能重工、青岛金丰源科技等 30 余个配套项目，让低效土地赋能新动力，焕发新生机。

### 三、低效用地再开发取得的成效

一是统筹谋划实现空间重构。按照该区域功能定位和产业发展方向，通过“统一规划、成片开发”，将区域内 6 家散乱中小企业 296 亩进行征迁，在控规中规划为工业用地，用于建设高端产业聚集区，区域内龙湾崖社区按照规划异地安置至其他居住区域，既腾出来产业发展空间，也提升了居民的居住条件。

二是土地利用强度大幅提高。项目建筑面积超过 35.8 万平方米，主要建设智能大型挖掘机制造中心，包括联合厂房、精饰车间、发运车间、试验车间及各种辅房。通过产业用地整体规划，项目二期最大的单体厂房整合了涂装、焊接等基础结构件工艺加工制作，通过优化工艺流程，采用工作装置空中连廊自动输送、上下车架地下通道自动输送，发动机等零部件地面智慧小车自动输送，充分利用地下、地表、地上空间，项目综合容积率提升至 1.2，实现土地集约高效利用。

三是土地亩均产值、亩均税收显著提升。项目全部建成达产后，年产各类大型高端智能挖掘机、矿机 2.3 万台，预期亩均产值 3200 万元，年税收 4 亿元，亩均税收 85 万元，新增就业 2000 人，远超黄岛区新增工业用地“标准地”设定的投资强度原则上不低于 500 万元/亩、达产后年税收原则上不低于 40 万元/亩的标准。亩均产值和亩均税收较盘活前均实

现质的飞跃。

#### 四、主要做法

一是坚持整体谋划，规划先行。该区域紧邻青岛港及黄岛石化产业集聚区，经过过去一个阶段的开发建设，该区域已基本建设完成，存在产业发展层次低、企业规模小、与村庄交叉糅合等问题。青岛市将该区域规划为高端产业发展区域，将提升产业发展、优化空间布局作为工作重点，启动了项目引进、村庄搬迁整合的工作。结合全市产业布局和片区资源禀赋、工作基础，统筹新兴产业发展、城市功能完善和人居环境提升空间需求，对腾挪出的产业用地区域进行整体规划开发。结合具体项目生产工艺特点，科学优化厂区平面布局，合理布置生产、研发等功能分区，提升空间利用率。

二是坚持产城融合，共同发展。坚持高标准提升基础设施、高品质完善产业配套，加快推进环境提升及商业商务配套设施建设，强化产城融合发展。“一揽子”实施道路水电气暖等配套工程，完善外围主干路网建设，敷设各类管网，同步加快实施区域环境提升工程。坚持“以产聚才、以才兴产、产才融合”理念，联合省内 60 余所高职院校共建产业人才实训基地，为产业项目提供用人保障。

三是坚持创新服务，提速增效。项目专班坚持倒排工期、挂图作战、顶格推进，不断优化管理模式，逐日清、周周盘、月月核，创新项目服务保障方式方法，在“风险可控”的前提下，最大限度地精简办理审批所需提报的材料，积极与项目方沟通，把服务做在审批之前，组织模拟审批，提高在土地、

规划、建设手续办理中工作效率。

## 五、政策依据

一是科学甄别低效用地。结合《青岛市低效用地再开发工作实施方案》《青岛西海岸新区土地高效利用攻坚行动工作实施方案》《青岛西海岸新区管委办公室关于盘活利用城镇低效用地和闲置厂房助推产业发展的实施意见》，通过税收大数据及走访企业等渠道，对布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧且权属清晰、不存在争议的存量建设用地进行全面摸底，科学甄别低效用地企业，划定低效用地片区，由属地功能区、镇街会同招商、自然资源等部门拟定低效用地盘活方案。

二是强化产业定位和项目评审。发挥龙头大项目带动作用，加强龙头项目引建，按照龙头项目确定产业链招商图谱，开展招商引资工作，按照“链主引领、聚点成链、以链带面”的思路，推动产业链式延伸、聚链成群。同时强化招商项目评审，突出亩均效益理念，推行“三级联审”和“联合招商服务会商”机制，按照“大项目供地、小项目入园”思路，分别出台了《青岛经济技术开发区招商引资重点产业项目评审办法》和《青岛经济技术开发区产业园区项目准入评审办法》，统筹项目引建。

三是严格土地供后监管。青岛市自然资源和规划局《关于加强工业用地全生命周期管理服务实体经济高质量发展的通知》、青岛西海岸新区《关于深入推进“亩均论英雄”综合评价工作的实施意见》《关于实施工业企业综合评价资源要

素差别化价格的通知》《关于招商引资用地项目实施“双合同”管理的通知》等文件建立了创新全流程用地监管机制，制定了工业用地项目工程建设、竣工验收、达产复核等环节监测核查机制，通过对项目落地后土地使用效率情况进行监管，强化政策倒逼，形成工业用地“全生命周期”管理机制，避免产生新的低效用地。



图 11-1 开发前后影像



图 11-2 项目现状照片

# 案例十二 青岛市“闯创驿”科创园低效用地再开发案例

(类型：产业园区低效用地提质增效)

## 一、项目基本情况

### (一) 项目区域情况

“闯创驿”科创园低效用地再开发项目位于山东省青岛市青岛自贸片区，是自贸区与西海岸新区城市核心区的交接转角位置，城市片区的转角既是自贸产业与城市生活的过渡，也是工作与休闲的链接，项目周边业态丰富，地铁等公共交通便利。

### (二) 工作开展情况

项目于2021年2月起实施改造，2023年6月完成并开园运营。青岛自贸片区本着“让利于企、受益于民”的原则，通过“强功能、微改造、共收益”方式，构建起共商、共建、共享的低效用地盘活新模式，使一个老旧工业园区分别被科技部、工信部、人社部授予“众创空间、大学生创业孵化、小微企业创新创业”三个国家级创新基地，实现了社会效益、经济效益的“双提升”。

## 二、改造主体和改造模式

### (一) 急需改造原因

**1. 产业急需迭代升级。**项目区域原为90年代初期建成的青岛保税区，经过30余年发展，退出海关特殊监管后，建筑陈旧老化、空间布局散乱、配套设施缺失、土地利用低效，

属于典型的城中老工业园区，已不适应自贸试验区背景下产业的高质量发展。

**2.产城矛盾日益加剧。**项目周边紧邻城市界面，城市居民对品质生活的需求与工业园区的产城矛盾日趋凸显，居住与生产之间相互穿插的安全隐患风险系数也不断增大，亟需实施“退二进三”。

## （二）改造主体及模式

**1.改造主体。**项目由青岛自贸片区管委主导，授权青岛自贸开发建设有限公司（国有平台公司）为实施主体，鼓励引导土地权利人自主参与盘活改造。项目范围内青岛自贸开发建设有限公司实施改造土地面积占比约 30%，土地权利人自主改造土地面积占比约 70%。

**2.改造模式和特色。**项目采取“强功能、微改造、共收益”的改造模式，立足空间转型服务发展转型；项目禁止大拆大建，以小规模、渐进式的微改造手笔，从城市治理维度，精细化重塑空间转型，保留老厂房整体结构和框架，完善既有建筑功能，增加公共服务配套设施，提高土地集约节约利用效率。项目改造涉及建筑共 26 栋，其中 24 栋采取“微改造”方式盘活，只新建 2 栋建筑（立体停车楼）用于基础设施配套。

## 三、低效用地再开发取得的成效

### （一）拓展了高质量发展的新空间

项目改造老旧工业楼宇 26 栋、面积约 24 万平方米，新增空间载体约 13 万平方米、停车位 900 余个、16 小时幼儿

园 1 处、景观绿廊约 3 公里。通过盘活低效的产业空间，提供了产业集聚的新载体；通过增设停车位、景观绿廊等开敞空间，提供了高品质的公共环境；通过增设幼儿园、餐饮服务等设施，提供了人才集聚的优良营商环境。

## （二）打造了产业集聚的新高地

根据《中国（山东）自由贸易试验区总体方案》青岛自贸片区重点发展现代海洋、国际贸易、航运物流、现代金融、先进制造等产业，项目通过合理优化用地空间布局，将原低效的物流、工业用地规划调整为商务商业、文化展示等功能，形成“一廊、一网、一心、四组团”空间格局，支撑航运、贸易、金融等产业耦合发展，实现了老旧工业区产业的“蝶变”升级。

改造后引入了山东大宗、山东港口集团青岛港物流、留学生“科创岛”、尊道传媒等行业龙头企业，形成了兼具国际贸易、航运物流、文化展示、人才配套四位一体的产业集聚核心区，亩均税收由改造前的约 15 万元/亩提升至约 57 万元/亩，建筑利用率由 35%提升至 100%，区域就业人数由改造前的 800 余人提升至 4000 余人，注册企业由不足 2000 家提升至 4000 余家。

## （三）形成了低效用地盘活的政策包

依托自贸试验区“先行先试”制度创新优势，聚焦盘活改造过程中痛点、堵点，青岛自贸片区在旧工业园区改造过程中进行了有益探索，形成了一批创新做法。如：建设工程规划许可告知承诺制、建设用地规划许可证“免申即领”政策等。

## 四、主要做法

### （一）政策运用方面

**1.规划指标统筹助力整体改造。**在编制低效用地盘活专项规划、控制性详细规划时采取“片区+单元+地块”模式，确定盘活改造单元、模式、体量、时序等内容。针对部分地块面积小、空间散、配套不足的现状，结合实际情况，允许单元内改造地块现状赋值，开发强度、公服配套、停车配比等规划指标单元统筹平衡，实现不同地块间的容积率转移。如：改造项目控规片区共划分为公共配套服务、产业综合服务、四新生态集聚、青年科创活力4个单元，根据单元功能定位不同，相关开发强度指标也挂钩不同；项目内公共服务、绿地、停车等基础设施配套指标集中配建在公共配套服务单元，单元绿地面积占比达约33%、停车位数量452个占项目总停车位50.2%；产业发展主要集聚在产业综合服务、四新生态集聚单元，该单元建筑面积占总项目的56%。

**2.用途合理转换助力功能提升。**在符合规划及保障安全的前提下，低效盘活范围内符合国家、片区支持的新产业、新业态，凭有关部门的认定意见，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地为期5年的过渡期政策，过渡期内允许既有建筑在不改变土地性质的前提下改变建筑物使用功能，充分挖掘既有建筑的功能使用潜力，5年期满或者涉及转让需要办理用地手续的，可按新用途、新权利类型、市场价办理相关用地手续。如：根据改造项目的功能定位和产业发展导向，经管委分析认定5家企业进行现状产业（中试研发、

科创孵化类)保留,其余20家用地企业,在通过安全评估、产业认定后,按程序实施既有建筑的功能变更,改造为商务办公、商业配套等功能。

**3.多元产权归集助力统一实施。**青岛自贸片区管委按照统一规划实施土地收储,青岛自贸开发建设有限公司通过设立专项资金购买、长期租赁(10-20年)低效用地、厂房资源,实现改造区域内的产权归集。如:改造项目范围内土地共涉及产权单位25家,通过产权归集变更主体8家、占比32%,产权未进行转移共17家、占比68%,通过收储与产权的归集形成了低效用地改造的合力,有助于统一规划的实施落地。

**4.财务收支平衡助力持续改造。**为增强低效用地盘活的持久活力,项目采取多种方式促进财务平衡。一是青岛自贸开发建设有限公司利用地方政府专项债(占比10%)及国家开发银行“专项贷”(国家开发银行授信7亿元人民币),用于基础设施配套升级和短板提升;二是青岛自贸开发建设有限公司利用企业自有资金用于自有产权的建筑载体改造,撬动整个项目的盘活升级;三是财政支持,青岛自贸片区管委通过财政补贴用于低效用地开发建设,鼓励土地权利人参与改造,已累计发放补贴2600余万元。

## (二) 管理审批方面

**1.扎实推进低效用地调查认定与管理。**根据青岛自贸片区实际,因地制宜制定低效用地认定标准,针对工矿仓储低效用地的认定建立了定性、定量两类指标体系,通过亩均税

收、现状空闲地指标（空闲地大于 15 亩或超过 30%）、容积率（不同产业标准不一）、建筑建成年代、交通设施覆盖度等指标多维进行评判，成立重点低效片区开发建设指挥部系统性推进低效用地盘活改造工作。经调查分析认定，项目占地 368 亩范围内，共有土地权利人 25 家、既有建筑 24 栋，认定为空间低效类土地 132 亩、面积占比 35.9%，经济效益低效类土地 205 亩，面积占比 55.7%。

**2.优化土地规划审批营商环境。**规划审批方面，通过印发实施建设用地规划许可证“免申即领”、建设工程规划许可证“告知承诺”等方式创新、优化审批流程，如：项目内立体停车楼建设时采取规划审批告知承诺在公示期结束后 1 个工作日内核发建设工程规划许可证，采取建设用地规划许可证“免申即领”方式 0.5 个工作日即可发证，极大提高了审批效率。土地供应方面，通过印发实施建设用地“双弹性管控”（规划弹性兼容，土地弹性供应）、弹性年期供应等方式保障低效用地盘活。

## 五、政策依据

### （一）优化规划审批流程

2023 年 5 月青岛自贸片区管委印发青自贸综发〔2023〕24 号文，出台建设工程规划许可告知承诺制规定，为本项目立体停车楼建设、既有建筑外立面、环境规划审批提供了指导意见。

政策内容：建设单位申请核发建设工程规划许可证时，规划主管部门事先以书面形式告知其审批条件和需要提交

的材料，建设单位和承担项目设计任务的设计单位以书面形式签订《告知承诺书》，承诺其符合审批条件，并能够按照承诺提交相关材料，承担相应法律责任及后果，可采取告知承诺方式发放建设工程规划许可证。

政策依据：《中国（山东）自由贸易试验区青岛片区推行建设工程规划许可告知承诺制管理规定（试行）》（青自贸综发〔2023〕24号）第三条，青岛自贸片区范围建设项目，申请人选择告知承诺制办理方式的适用本规定。

## （二）创新土地供应方式

2022年3月青岛自贸片区管委印发青自贸管发〔2022〕10号文，出台产业用地弹性供应实施意见，为本项目立体停车楼土地弹性年期供应提供政策支撑。

政策内容：综合产业政策、国土空间规划、企业生命周期及产业发展趋势，合理确定建设用地出让年限，并将建设用地使用权分段出让给土地使用人的供应方式，具体有长期租赁、先租后让、租让结合等方式。

政策依据：《中国（山东）自由贸易试验区青岛片区产业用地弹性供应实施意见》（青自贸管发〔2022〕10号），第三条

公共服务项目（包括能源、环境保护、养老、教育、文化、体育、供水、燃气供应、供热设施等）用地采取弹性供应方式供应的，可参照本意见执行。第四、六条规定办理了20年弹性年期出让。



图 12-1 改造前



图 12-2 改造后



图 12-3 改造后

湖北

## 案例十三 武汉市汉阳区向阳村教育产业园案例

(类型：盘活集体建设用地补齐教育功能短板)

### 一、项目基本情况

向阳村位于武汉市汉阳区江堤街，2005年按照统征储备的模式开展城中村改造，为保障改造后的村民生活水平不降低、长远生计有保障，依照武汉市城中村改造相关政策配置了村集体产业用地(位于汉阳区三青路以南、连通港路以东、江堤中路以西、鲤鱼洲路以北，用地面积约110亩，规划用地性质为商业服务业设施用地)。2022年12月，为盘活集体资产，提高集体经济收入，向阳村以村民入股(现有股民1087人)的形式成立村办企业—武汉向阳物贸发展有限公司，按照“运营前置，设计并行”的方式，启动“向阳教育产业园”项目建设。通过“政—银—村—企”四方联动，实现“资源变资产、资金变股金、村民变股民”。目前，该项目一期已顺利通过竣工验收，项目二期拟于2025年5月建成。预计整个项目完工运营后可增加村集体资产12.6亿元，实现分红4000万元。

### 二、改造主体和改造模式

#### (一) 亟需改造的原因

由于城中村产业用地主要以村集体自主招商为主，招商平台和资源有限，难以引入优质产业项目。同时，改制后集体经济组织资金有限，主要来源于村集体征地补偿款和少量自营物业经营，启动产业项目能力较弱，不敢轻易使用村集体

体自身资金去撬动产业用地开发，该宗地一直处于低效使用状态。产业用地利用低效不仅导致土地资源浪费，更是影响了向阳村的经济收入，亟需尽快引进项目，加速建设。

## （二）改造主体

项目的改造主体为向阳村以村民入股的形式成立的村办企业—武汉向阳物贸发展有限公司。

## （三）改造模式

改造模式采用“原权利人自主改造”的方式，由村集体自主筹措资金（已融资 3.5 亿元）对存量城中村产业用地进行改造。该项目的改造特色主要有两点，一是改变传统商业用地以“酒店写字楼 + 大卖场”为主的产业发展业态，结合功能需求寻求发展新产业路径，既补齐了区域功能短板，又避免同质竞争，提高了市场竞争力；二是创新规划布局、停车配套和建筑形式，弹性审批，既满足现阶段教育产业需要，又为今后转型其它产业预留可能，降低后期产业转型复合发展成本。同时汉阳区政府通过搭建招商平台，建立上下连贯沟通和协商机制，助力村集体引进武汉知名外国语学校办学团队，通过与其签订长期租赁协议，村集体可获取长期稳定的租金，保障村民收益。

## 三、低效用地再开发取得的成效

### （一）补齐功能短板，提升区域品质

区域范围内已建和正在招商的产业用地业态大多为“酒店写字楼+大卖场”模式，大卖场业态以家居市场为主，同质化竞争严重。结合区域功能需求，项目改变以传统商业为主

的产业发展路径，创新发展教育产业，采取“教育培训+互联网”的发展方式，引进多家教育机构形成教育服务产业集群，提升汉阳区教育行业整体品质。目前项目已获得市教育局批复，建成后可提供 132 个教学班，预计可容纳 2000 名学生及 400 名教职工，有效改善了区域人口增长带来的教育资源匮乏问题。

### （二）优化资源配置，实现土地集约高效利用

通过“优化布局”“上拓下延”“建筑功能复合利用”方式，最大程度深挖用地效益，提升土地利用效率。一是优化用地布局，充分挖掘边角废地使用价值，开发成校园微地形和学生劳动教育基地，提高边角插花地利用效率；二是建设方案“上拓下延”，在满足学校建设规范强制性建设标准的前提下，通过增加建筑层数、深挖地下空间实现建筑功能的复合利用。建筑物 5 层及以下为中小学学生主要教学活动空间，6 层及以上为行政办公、后勤及教职工配套等功能，采用“人防设施+停车设施+商业办公用房”功能分区，实现建筑功能复合利用，促进土地资源节约集约利用。

### （三）推动产业集聚，形成带动效应

通过连通港路串联周边向阳体育公园，打造高品质全生命周期文体教育产业社区，通过举办全国大型的速度轮滑、滑板等比赛活动，吸引来自全国 30 多个城市顶尖轮滑与滑板选手，带动片区文化体育发展。打造涵盖幼儿园、小学、初中、高中一体化高质量基础教育，项目建成后将可提供 800 人就业，5 年后村集体实现收入 5000 余万。此外，利用城中

村产业用地补齐区域功能短板的发展模式也在汉阳得到了推广，为服务周边居住人群、带动村集体经济发展作出积极贡献，产生了良好的社会效应。

#### 四、主要做法

##### （一）谋局规划引领，实施运营前置

汉阳区立足自身优势，高站位谋划编制产业地图，构建“1+6”现代产业体系，聚力打造“三城一中心”，强化顶层设计，采用“定位+策划+规划+产业招商”的模式编制了《汉阳区城中村产业用地发展策划及空间规划（汉阳区存量城中村产业用地盘活利用专项规划）》，大力推动低效产业用地盘活利用。实现自上而下的主体功能布局和自下而上的实施主体产业承载能力耦合，针对每个改造村的地理位置和招商优势，开展产业用地一村一策系列研究，包括业态策划、智慧决策、建设指引等，在此基础上形成产业用地正负面清单，用精准产业细分，实现城中村产业用地功能创新。

##### （二）形成多方联动，提升土地利用效能

政府搭建统一招商平台，建立上下连贯沟通和协商机制。区级政府主导产业用地招商，尤其是对位于市、区战略产业发展区域以及集中连片、规模较大的产业用地，统一招商，必要时整合其他可利用地资源。对于零散分布、规模较小的产业用地，区政府指导村集体开展招商，避免产生低档同质项目重叠运营，促进多元化多业态发展。同时村集体不断深化集体资产监管联席会议制度，以招商平台为支撑，通过民主决策积极参与盘活集体资产，促进集体产业提质增效

和土地资源集约高效利用。

### （三）探索用地功能兼容，实现建筑复合利用

向阳村城中村产业用地规划性质为商业服务业设施用地，作为武汉市首例利用城中村产业用地招商，打破了传统产业用地单一功能，向兼容城市综合功能转型，集教育、办公、商业等综合用途为一体。支持商业服务业用地可建设营利性的教育、医疗、养老、体育、文化等项目。采用模块化的设计手法，将地块可以方便的组合和拆分形成不同的功能区域，利用灵活可变的建筑形态，以适应不同规模的企业入驻，既降低了建设成本，又为今后项目转型预留空间。

### （四）推进产业用地确权，保障村民合法权益

为扶持改制后村集体经济持续健康发展，武汉市探索利用商服、工业等经营性用途的（商品住宅除外）国有建设用地、存量建筑保障城中村产业发展，按照劳动力人均不超过160平方米预留还建产业用地，同步开展城中村产业用地确权登记。区规划局主动协调房管和勘测院等技术部门开展测绘工作，在办理不动产首次登记时，提前预审，压缩产权证办理时限，并行办理，优化办证流程，极大保障了村民的农民合法权益。

### （五）强化规建管一体化审批，提高服务效能

区规划局充分发挥统筹协调作用，针对项目建立高效办成一件事工作机制，组织业务熟练的经办人员对接指导全流程审批。一方面，根据规划确定的产业业态、用地强度、项目的建筑设计及分期建设计划，在规划论证阶段提前进行方

案研究，确保建设单位拿地后，即可按照论证方案进行申报；另一方面联合行政审批局、建设局等部门，提前对相关问题及前置条件进行谋划研判，并组织招投标、施工许可等相关职能部门形成专班，将审批流程变“串联”为“并联”，实现审批加速度。项目仅用三天完成从立项到施工许可的审批，实现“六证齐发”，为早开工、早投产按下“快进键”。

## 五、政策依据

### （一）保障村民合法权益

根据《中共武汉市委 武汉市人民政府关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（武发〔2013〕15号），“产业发展用房按照劳动力人均不超过160平方米的标准，在还建或开发用地内集中配建。对于已经批准的改造方案中确定的产业用地，可按照节约集约用地的原则，在符合城市总体规划的前提下，适当提高用地开发强度，但要按照规定程序办理，并补办土地出让手续、缴纳土地出让金”。上述工作完成后，用地单位可凭产业用地的用地批文到不动产登记机构依法申请办理不动产登记手续。

### （二）降低产业项目用地成本

为助推村集体经济组织发展，降低企业用地成本，武汉市出台政策《市人民政府关于推进自然资源节约集约高效利用的意见》（武政规〔2021〕10号）：集体土地征收提供给村集体经济组织用于安置的政策规模以内的产业用地，采用划拨方式供地。

### （三）探索土地混合利用

《市人民政府办公厅关于印发武汉市低效用地再开发试点工作实施方案的通知》(武政办〔2023〕121号)提出“探索用地功能兼容与建筑复合利用,明确用途转换和兼容使用正负面清单、比例管控、供应方式等政策要求,推进土地混合利用”。



图 13-1 改造前影像图



图 13-2 项目一期建成实景图



图 13-3 项目整体实施效果图

# 案例十四 宜昌市秭归县原楚王水泥厂改造案例

(类型：盘活低效工业用地促进农业产业化发展)

## 一、项目基本情况

楚王水泥厂位于宜昌市秭归县郭家坝镇头道河村，建成于上世纪 90 年代，为原镇办国有企业，占地面积 2671.79 平方米，水泥厂因生态环保管控、生产工艺落后等原因破产关停，土地由政府收回后长期闲置。2024 年 8 月，秭归县探索开展自然资源资产组合供应试点，将原楚王水泥厂存量建设用地和集体土地经营权组合供应，4 亩工业用地土地使用权和 10.35 亩集体土地经营权一并由秭归县壹志水利综合开发有限公司以 89.425 万元取得。

## 二、改造主体和改造模式

项目改造主体为壹志公司。该公司依托当地脐橙面积种植广、品质高的地域优势，拟采用“脐橙生产基地+脐橙加工厂”的生产经营模式，发展脐橙生产及加工全链条产业。在取得土地后，壹志公司对原楚王水泥厂仓库进行了维修加固，新建了一栋脐橙加工车间，采取了“维修和新建”相结合的模式对低效土地进行盘活利用。

## 三、低效用地再开发取得的成效

### (一) 存量土地利用效益有效提升

楚王水泥厂因生产工艺落后，不符合环保管控要求而关停，原有工业用地通过改造后建成现代化脐橙加工厂，实现了淘汰落后产能、注入新经济的成功转型；将单一农产品种

植升级为生产、加工及销售一体化运营，以工促农，契合了本地农业产业化发展的现实需求；项目建设后预计可年包装加工脐橙 4 万吨，产值可达 5000 万元以上，土地产出效益得到了大幅度提升。

## （二）有力推进乡村全面振兴

项目通过招商引资引入经营主体，在做优脐橙种植的基础上，构建了脐橙生产及再加工产业链，直接提高脐橙附加值，有力助推了乡村产业发展。项目建成后可吸纳用工 20 多人，柑农在种植脐橙同时还可增加务工收入，包装加工后的脐橙附加值也有所提高，每年可为柑农增收总计约 50 万元以上，切实带动了附近村民就业增收。

## 四、主要做法

### （一）全面摸清底数

为有效盘活沉睡的土地资源，秭归县开展了存量建设用地资产清理和低效用地的上图入库，通过对存量建设用地确权调查，明确了土地权属，为低效用地盘活利用夯实了基础。秭归县在调查过程中将产业转型的工业用地作为重点进行了清理，楚王水泥厂关停后土地长期闲置，符合低效用地的认定标准，成功纳入了盘活利用范畴。

### （二）强化规划引领

秭归县坚持规划先行，将低效用地再开发项目纳入了国土空间规划“一张图”管理，编制了低效用地再开发专项规划，对改造开发项目的规模、时序等进行统筹安排；规划编制过程中，充分征求了经信、环保、水利、应急等部门意见，

把行业管控要求纳入地块改造要求，厘清了低效用地再开发利用方向。原楚王水泥厂用地性质为工业用地，本次改造沿用了工业用地规划布局，在产业类型上选择了绿色环保的农产品加工业，严格落实了国土空间规划和土地用途管制的有关规定。

### （三）优化资产配置

为支持脐橙产业发展，秭归县根据企业生产建设需求，采取了“国有+集体”组合供地方式，将楚王水泥厂4亩建设用地采取公开挂牌方式以出让50年年期、工业用地性质出让国有建设用地使用权；将村集体的10.35亩村集体土地采取公开出租形式出租20年经营权。县自然资源和规划局在取得头道河村委托授权后，将国有和集体两宗土地进行组合打包，统一编制供应方案、依据当地土地市场价格整体进行评估地块价格。报经政府批准后在中国土地市场网和县公共资源交易平台同时发布出让和出租公告，约定了建设用地揭牌和农用地租赁需要同步取得。与以往的供地方式相比，组合供应节省了企业拿地时间，减少了企业和村集体协商的环节，提升了自然资源要素保障的服务效能，实现了自然资源资产配置制度的创新实践。

### （四）切实保障权益

该组合供应资产包成功出让后，农用地20年租金收益40多万元一次支付给头道河村集体，用于该村基础设施建设。壹志公司通过公开揭牌方式取得土地后，对于以出让方式取得的4亩工业用地，县不动产登记部门迅速为企业办理

了不动产权证；对于租赁取得的 10.35 亩集体土地，村委会和公司签订了租赁合同，并按照《秭归县工商资本租赁农地监管和风险防范办法（试行）》将租赁合同进行了审查备案，确保企业放心用地、经营，切实维护了经营主体权益。

#### （五）加强部门协同

针对再开发项目实施过程中遇到的难点问题，县自然资源主管部门积极协调，农业、环保等归口单位主动认领，建立健全了政府引导、部门协调、企业参与的工作机制。在本项目的实施过程中，自然资源主管部门牵头开展了项目规划选址，积极协调村集体落实配套的柑橘园，会同农业部门审查了组合供应方案，将经信、环保、应急等部门关于项目建设的产业方向，生态环保，安全生产等在土地出让时予以明确，确保了改造开发工作稳步有序开展。



图 14-1 工业用地厂区照片

湖南

## 案例十五 湘潭市华都酒店改造案例

(类型：低效商业用地改造提质)

### 一、项目基本情况

华都酒店历史遗留建设用地项目位于湘潭市岳塘区书院路街道葩金村，处于商业中心区，总用地面积 35.34 亩，其中 17.26 亩在 80 年代初已建设使用，18.08 亩在 90 年代中期建设使用，原总建筑面积约 2.3 万平方米。有部分规划手续，但没有用地手续，属历史遗留建设用地。

2024 年初，开展历史遗留建设用地处置，目前，已完善相关规划用地手续并开始建设，完成原影剧院拆除，正在按规划进行酒店综合楼新建，其他区域的提质改造工程将于 2025 年完成。全部改扩建完成后，总建筑面积将达 4.7366 万平方米。

### 二、改造主体和改造模式

华都酒店前身为华都娱乐城，建于上世纪 80 年代，为湘潭市首家集住宿、餐饮、娱乐于一体的四星级商务型酒店，由于当时整体功能布局不够合理性，且历经 30 多年的经营和社会发展变化，出现土地和建筑功能利用效率低、交通拥堵不便利、建筑和设施破损老旧且业态落后、部分建筑安全性能下降等问题，导致经营业态跟不上社会发展需求，营收效益逐年下滑，需要全面规范相关手续和整体提质改造，引入知名酒店品牌按五星级酒店标准建设，通过升级再开发实

现品质和效益双升。项目由葩金股份经济合作社和湘潭华都国院大酒店有限公司作为联合改造主体自行筹资改造。

### 三、低效用地再开发取得的成效

通过采用部分拆除新建和部分提质改造相结合方式实施再开发，建筑布局功能得到切实完善和优化，空间复合利用和集约节约利用水平明显提高。有效拉动社会投资 3 亿元以上，亩均投资达 849 万/亩，提质改造后增加就业人员 120 名，总用工人数达 500 人，实现年产值将达 1 亿元以上，年上缴税收 800 万以上，核心商业圈业态得到进一步丰富和加强，对城市风貌品质提升起到了较大促进作用，同时该项目的成功实施，吸引了市域相关产业经营者的高度关注，社会资本参与信心有效提振，经济和社会效益实现双升。

### 四、主要做法

#### （一）依规开展历史遗留建设用地认定和处置

一是按照《湘潭市历史遗留用地认定和处置工作规程（试行）》，运用全国国土调查结果、土地变更调查成果、历史影像图和航拍图以及用地报批、不动产登记等数据和图件，采用叠加分析法进行研判，发现该宗地疑似历史遗留建设用地图斑，在此基础上下达《历史遗留建设用地调查通知书》，经调查核实，认定其中 17.26 亩土地的用地行为发生在 1987 年之前，18.08 亩土地的用地行为发生在 1999 年 12 月 31 日之前，并分类下达《历史遗留建设用地认定书》完成认定。二是对用地行为发生在 1987 年之前的 17.26 亩土地，按照《确定土地所有权和使用权的若干规定》（〔1995〕国土〔籍〕

字第 26 号)，由岳塘区人民政府依法将集体建设用地所有权和使用权确权至葩金村集体经济组织。对用地行为发生在 1999 年 12 月 31 日之前的 18.08 亩土地，按照《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见》（国土资发〔2016〕147 号），办理土地征收手续。

## （二）规划赋能助推改造升级再开发

在规划审批过程中，充分运用《湘潭市加强土地利用推进城市更新的若干措施》相关规定，采取片区单元规划指标综合平衡的方式，在符合上位规划和相关技术规范的前提下，适度放宽楼间距、日照双控管理和绿地率等相关指标管控要求，允许该项目实行日照单控模式，并且合理确定楼间距标准，同步利用地下空间建设地下停车场和配套用房，容积率由原来的 1.5 提高到 2.3，建筑面积增加一倍，规划弹性管控效能得以体现，酒店商务、会议、住宿等功能业态得到提升和完善。

## （三）创新登记方式满足多样性需求

针对该项目既涉及国有土地，也涉及集体土地，同时还存在土地使用权人与建设主体不一致导致统一登记难等问题，确定采取分宗后再办理不动产登记方式破题。对征收为国有的，按国有建设用地登记规程办理不动产登记；对确权为集体建设用地的，借鉴国有建设用地使用权登记特别是先租后让工业用地登记模式，按集体经营性建设用地登记规程办理不动产登记，解决当前租赁使用状态下登记问题。同时，还根据该项目下一步将以入股方式合作经营的安排，给出了

“按份共有”登记路径，有效维护各方权益。

#### （四）联合审批提供高效服务

该项目运用联合审批服务机制，由自然资源主管部门牵头，相关部门提前介入，实行代办制和交办制狠抓推进。对土地确权、用地审批、规划核实、规划设计、工程许可、施工许可、立项备案等事项开展联合审查审批，自然资源主管部门行政审批窗口提供代办服务，实现一窗受理一窗办结；对审查审批过程中发现的疑点、难点、堵点问题开展集中会审，会商达成一致后明确责任单位并进行限时交办落实。仅用3个月完成了所有手续办理，确保了项目快捷有序实施。

#### 五、政策依据

项目在符合上位规划前提下，根据《湘潭市加强土地利用推进城市更新的若干措施》相关规定给予支持，一是按照第二条有关优化城市更新单元管控的规定，对该项目的建筑间距、绿地率等指标管控给予了适度放宽；二是根据第三条有关城市更新项目可适度放宽楼间距和日照双控管理的规定，允许该项目实行日照单控模式，并且合理放宽了楼间距标准；三是按照第三条“鼓励充分利用地下空间开发建设地下商业等设施，进行竖向分层、横向直通的立体综合开发”的规定，引导企业建设地下停车场和配套设施用房。



图 15-1 项目建设前照片



图 15-2 项目设计效果图

广东

## 案例十六 广州市白云区设计之都改造案例

(类型: 村级工业园提质增效)

### 一、基本情况

广州设计之都位于广州市白云区黄边村,处于广州临空经济示范区创新节点,南临白云新城总部经济集聚区,西接白云湖数字科技城-数字经济创新示范区,项目与机场高速、华南快速干线相衔接,范围内地铁线交汇,区位、交通条件优越。项目总用地面积约 212 公顷(含现状保留区 34 公顷),包括广州设计之都一期、二期及西扩区(含三期和黄边村改造项目)。项目通过加强规划引领,采取拆除重建和拆整结合的模式,综合运用村级工业园改造、政府收储、整村改造等多种方式,实现了土地的成片开发和最大化的节约集约利用。截至目前,已有 30 余栋大楼封顶,建成产业载体 65 余万平方米,已成年产值高达 480 亿元的设计创意企业汇聚和发展,改造成效十分显著。

### 二、改造主体和改造模式

#### (一) 改造原因

项目实施前土地利用粗放,经济效益低下,主要为黄边村集体连片旧厂和村民住宅,普遍建筑质量较低,市政基础设施和公共服务设施配套不足,低端业态扎堆,以化妆品、服装制造、汽车修理产业为主,年产值仅约 5000 万元,年税收不足百万元,同时密集的厂房和住宅存在环境、治安等

安全隐患，与广州临空经济区的定位十分不匹配。

## （二）改造主体

项目由中建三局、白云开发、广州市白云区鹤龙街道黄边经济联社共同成立项目公司，负责拆迁、复建区建设。

## （三）改造模式

项目采取拆除重建、拆整结合的模式实施改造，应用“土地储备+旧厂房改造+旧村庄改造+留用地开发+拆违治乱”组合拳，将村级工业园打造成为功能复合、配套完善的价值创新园区。

# 三、主要成效

## （一）促进用地优化布局，推动土地节约集约利用

通过项目实施，优化了片区的整体空间结构，促进产业用地集聚布局，商业商务用地集中布局于云城西北沿线，使产业空间向广州设计之都一期集聚，形成以设计产业创新为主体的策源地，国际设计大厦、顶级艺术酒店、时尚展示中心等高质量硬件功能一应俱全，“设计殿堂”作为空间地标成为闪亮城市名片和展示窗口；统筹了地上地下空间开发利用，通过整体布局和建设，使约2平方公里项目范围通过地上、地下实现互联互通。项目规划总建设量约379万平方米，其中产业建设量约195万平方米，平均容积率约4.3，建筑密度40%-55%，全面提高土地利用效率。当前，该项目范围内人才服务、金融支持、创新孵化、数字政务等高品质软件环境持续优化，已成为各类设计创意企业汇聚和发展的沃土。

## （二）促进产业转型升级，实现政企村多方共赢

项目实现了从以化妆品及医药类、软件电子、货运物流产业为主向高端设计服务产业的转型发展。一期已签约中交四航局、香港思城、欧派、云创谷等超过 100 家央企国企、设计行业领军企业入驻园区，带动集体收入显著提升，实现政府、企业、村民多方共赢，促进区域经济社会发展。设计之都一期项目改造后，年产值由原来的 5000 万元提升至超百亿元；村集体 22 万平方米无证物业安置置换为 36 万平方米有证物业，租金收入预计提高 2 倍，资金收入至少 4 亿元，40 年租金累计收入近百亿。后续改造预计引入约 600-750 家优质企业，提供就业岗位超 2.5 万个。

## （三）促进补短板塑品质，实现人居环境改善

项目拉通了市政道路、增加了公共配套，补齐基础设施和公共服务设施短板，将自然景观与传统文化有机融合，打造了更为优良的人居体验。项目新建云谷公园、社区公园、企业花园、宜居花园等 14.8 公顷绿地体系，比改造前增加 6 倍，实现 5 分钟见绿，为宜居新城的建设提供坚实支撑。项目设计了黄边村生活文化长廊，将云谷公园从二矿文化公园向西延伸至传统风水塘、牌坊，打通云谷公园的视线通廊，搭建广州设计之都“文化+”开敞空间体系；通过对生活街区、街道界面、开敞空间、慢行系统、标识系统打造，建成了更加宜业、更加可持续和充满活力的产业园区。

# 四、主要做法

## （一）政策运用方面

**1.打好政策组合拳。**充分利用低效用地再开发政策，在实践中推动规划和土地政策有机融合，采取“村级工业园改造+土地收储+留用地落地”相结合的方式，划分产业发展组团、居住配套组团、村庄微改造组团等，分组团制定再开发策略。在谋划前期项目的同时，综合考虑黄边村拆除重建项目，用于支撑后期设计之都西扩建设。通过黄边村级工业园改造方式开发，建成的项目一期设计总部区最先建成投入使用，占地约 38 公顷；二期深化设计之都辐射效应，建设约 33 万平方米的综合总部区；西扩区结合黄边村改造项目，采用储改结合方式开发，打造集建筑、工业、时尚、文创、数字芯片的 24 小时活力“设计+”园区。目前，黄边片区单元详细规划和黄边村改造实施方案均已获得正式批复，园区三期扩园工作正有序推进中。

**2.坚持政府统筹，规划引领与企业招商共进。**为实现土地成片连片改造，形成以设计服务为主的高端产业载体，政府统一推动地块规划和招商引资工作，在保障多方利益的基础上，实现了减量规划。由政府组织国际设计竞赛，统筹项目的规划定位、建筑形态、空间布局、重要界面、综合交通、公共艺术景观等规划设计，并制定城市设计导则，设计地标由中国工程院院士何镜堂主笔。同时，区政府系统谋划招商工作，引进中交四航局、香港思城控股（香港梁黄顾建筑设计院）、欧派设计、广联达、广东省交通研究设计院等多家行业龙头企业落户。

**3.地上地下空间统筹开发。**项目结合地上规划设计，对

地下空间进行了统一规划、统一建设，由区属国企统筹开发管理。在地块出让前先行开展地下室建设，保障地下空间连续统一性；并建设地下环路连通各地块地下室，打通园区地下空间，统一车辆出入交通流线，为来往人员提供良好畅行体验。

**4.土地用途转换。**在项目开发建设中，优化整治旧厂房，推动探索土地用途合理转换，一期 21.8 公顷旧厂房已实现功能置换提升，将原工业用途调整置换为办公、商业、展示功能等。

**5.完善历史用地手续。**通过黄边村工业园项目改造，为村集体将二调和三调均为建设用地的 13.8 公顷建设用地办理了完善集历史用地手续，村集体新增约 36 万平方米物业，有力保障了村集体经济收益。

**6.收益分成。**项目在谋划和推进中始终遵循共建共享原则，始终坚持政府主导、维护公共利益。通过创新运用政策探索用地分成。如在村级工业园改造中村集体自行改造用地面积占到 70%，剩余 30%交由政府收储，既充分保障村集体合理利益和企业发展需求，吸引各方参与，又保障政府公共利益，实现了多方共赢。

## （二）审批管理方面

进一步优化规划用地审批，简化建筑工程使用功能调整流程。明确对于已办理规划条件核实或者已取得不动产权证的存量建筑工程，在符合原已取得且仍然有效的规划条件前提下，使用功能在《城市用地分类与规划建设用地标准》同

一用地类型（中类）内调整的，无需办理规划许可手续；使用功能跨用地类型（中类）调整的，可以直接办理建设工程规划许可证，无需重新核发规划条件。

## 五、政策依据

### （一）国家层面

#### 《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）

根据《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》提出的“加强规划统领，明确低效用地再开发的重点区域，合理确定低效用地再开发空间单元”“明确目标导向，提出规划对策，强调高质量发展导向。基于促进产业转型升级、优先保障公共服务设施和基础设施供给”等相关规定，项目将周边旧村、旧厂房纳入整体规划研究范围，运用“土地储备+旧厂房改造+旧村庄改造+留用地开发+拆违治乱”政策组合拳，确定整体再开发范围，结合现状产业发展条件和产业配套需求，划分一期、二期、三期（西扩区），采取“成熟一片、开发一片”的推进方式，科学有序地为广州设计之都重点平台拓展空间。其中，一期和二期全部用地均为产业用地，三期（西扩区）则主要提供生产和服务配套空间，满足了未来发展空间预留与集约节约利用土地的综合要求。

### （二）省市层面

#### 1. 《广州市低效用地再开发试点工作实施方案》

2023年12月12日，广州市正式印发《广州市低效用地再开发试点工作实施方案》，明确了规划编制、上图入库、

政策探索等方面的具体要求，提出加强政策创新，土地收储、土地供应、土地集中成片开发、地价政策工具、资源资产组合供应、多样化补偿等。

根据《广州市低效用地再开发试点工作实施方案》提出的“鼓励集中连片开发。依据国土空间规划，合理统筹集体经济发展用地、存量国有土地等各类低效用地资源。有序推进低效用地成片连片改造实施”的相关规定，项目通过有序推进低效用地再开发，充分运用存量资源，积极开发村集体用地，有序转化低效用地，增加产业发展载体空间。以启动区为例，空港大道以西地块用地面积约 19.68 公顷，现状建设 21.36 万平方米，主要为质量较差的村工业厂房。启动区采取村集体自主改造、拆除重建的模式，在规划承载容量允许的前提下，按现状用地面积和容积率 1.8（毛）计算权益建筑面积，规划建设量可达 51 万 m<sup>2</sup>，用地性质以商务用地兼容商业设施用地为主。

## 2. 《广州市工业产业区块管理办法》

2020 年，广州市印发《广州市工业产业区块管理办法》，通过划定工业产业区块分级控制线，保障先进制造业发展空间，提高用地节约集约利用水平，推动工业高质量发展。其中，二级控制线是为稳定广州市一定时期工业用地总规模、未来可根据城市发展需要适当调整使用性质的工业用地管理过渡线。在设计之都项目改造范围内，AB2603 规划管理单元涉及工业产业区块二级控制线，规划减少的工业用地面积约 39 公顷。

白云区政府依据《广州市工业产业区块管理办法》，在“底线规模不减少，产业布局更合理”的原则下，针对项目涉及的工业产业区块开展了论证与区块修正工作，通过区域尺度的空间与发展统筹推动产业转型升级。具体而言，将项目范围涉及的 39 公顷工业产业区块规模调出，释放部分低效工业用地规模，提升地块商业商务配套建设。同时，在项目范围以外，选择规模相近的工业用地，按照工业产业区块划定技术标准新增划产业区块，实现了工业产业 2020 年区块总规模占补平衡目标。项目在保证区域工业用地总规模平衡的同时，通过工业产业区块的布局优化，推动再开发项目产业配套的完善，为产业转型发展提供了重要支撑。

### **3. 《广州市人民政府办公厅关于加强土地供应及供后监管的实施意见》**

根据《广州市人民政府办公厅关于加强土地供应及供后监管的实施意见》提出的“使用国有土地落实有留用地指标的，按照无偿返拨方式办理供地，不需补办土地有偿使用手续和补缴土地出让金，视同以出让方式取得国有建设用地使用权”相关规定，项目在改造过程中，落实了“村集体有留用地指标的，可按旧厂房用地面积与留用地面积 2:1 抵扣留用地指标，被抵扣指标的集体用地不用无偿上交 30%给政府，剩余没有可抵扣留用地指标的用地将 30%用地或规划建筑面积无偿交给政府”。项目村自持改造土地共 13.83 公顷，规划建筑面积 34.6 万 m<sup>2</sup>，保留集体建设用地性质，由村集体自行改造；无偿移交政府用地共 5.85 公顷，规划建筑面积

14.85 万 m<sup>2</sup>，由区土发中心收储后结合本项目产业发展需求组织出让。



图 16-1 项目改造范围示意图



图 16-2 项目改造前



图 16-3 项目再开发后

重庆

## 案例十七 九龙坡区渝高物流仓储用地转型案例

(类型: 盘活低效仓储用地补齐养老服务功能短板)

### 一、项目基本情况

渝高物流仓储项目位于重庆市九龙坡区二郎街道华民街,系重庆渝高科技产业(集团)股份有限公司(以下简称“渝高公司”)2010年通过出让方式取得,土地面积1.68公顷,容积率1.29,证载房屋建筑面积3.16万平方米(其中计容建筑面积2.17万平方米),用途为物流仓储用地,所建厂房库房主要面向市场招租用作货物存储和物流周转。

2019年后,华民街周边的工业企业和物流企业陆续搬离外迁,曾经一房难求的仓储库房租金收益在2020年前后降至不足250万元。2022年,随着最后一家承租单位离场,厂房库房基本空置,土地利用效率较低,被认定为低效用地。

该项目地块位于老建成区,周边多为成熟的居住小区,物流仓储用途已不能适应周边区域功能变化 and 市场需求。渝高公司通过市场调研论证,该区域老年人口较多,具备较强的养老服务需求。为盘活利用空置厂房,重庆市规划和自然资源局、九龙坡区规划和自然资源局主动服务,研究低效用地再开发实施路径,指导该项目适用五年过渡期政策,在不改变用地主体和规划条件的前提下,利用空置厂房转型发展养老产业,健全区域养老服务体系,满足周边老年居民养老服务需求。目前,该项目已改造完成,建成渝高·颐园康养中

心，于2024年10月已正式投入运营。

## 二、改造主体和改造模式

渝高公司通过适用五年过渡期政策，在不改变用地主体和规划条件的前提下，利用自身空置厂房库房转型升级发展养老产业，改造前取得五年过渡期政策登记备案、施工许可证，改造后通过消防验收和房建市政竣工联合验收。同时，渝高公司成立商业运营管理公司，取得设置养老机构备案，负责渝高·颐园康养中心管理和运营，满足区域内养老服务需求。

五年过渡期满后，由产业主管部门会同相关部门对该项目投入、产值、税收等指标进行评价考核，若经评价考核合格，规划自然资源主管部门将规划物流仓储用途调整为相应产业用地，以协议出让方式办理用地手续。渝高公司通过补缴土地价款，办理不动产登记，完善用地手续，完成项目转型升级。

## 三、低效用地再开发取得的成效

### （一）促进存量资源高效利用

渝高公司在不改变物流仓储用途的情况下，通过建筑外立面翻新、室内整体结构加固、部分墙体重新布局、景观美化等措施，将空置厂房库房转型升级为康养中心，有效盘活了闲置房产，实现了存量低效土地资源的高效利用。

### （二）助力企业减少投入成本

通过五年过渡期政策登记备案，项目地块可不经规划调整、收回重新出让、“推倒”重新建设等程序，直接实现转

型升级，大大精简了审批程序，为企业极大的节约了时间成本和建设资金。

### （三）助力完善养老服务体系

项目一期康养中心主楼近1万平方米，改造房间124个、床位232张，包含康养、医疗、户外园林、营养食堂等功能区域，集长住康养、短期托管、康复保健、文教娱乐、营养膳食于一体，配备先进适老化设施设备与完善的配套服务，推动区域养老服务环境优化、功能完善和品质提升，满足人民日益增长的养老服务需求。

### （四）综合提升经济社会效益

项目总投资约0.6亿元，建成运营后，预计年度营业额2400万元，年度纳税150万元。同时，该项目新增21个就业岗位，带动区域人员就业，形成良好的经济效益和社会效益。

## 四、主要做法

### （一）健全政策体系

在梳理总结国家和重庆市有关产业用地政策的基础上，结合九龙坡区实际情况，对五年过渡期政策登记备案、监管与评价等关键环节进行探索研究，填补政策空白，制定了《重庆市九龙坡区工业企业转型升级过渡期政策登记备案制度》（九龙坡规资发〔2021〕79号）和《重庆市九龙坡区工业项目转型升级过渡期监管与评价细则》（九低效开发办〔2024〕6号），明确了政策适用范围、申请材料、审查备案流程、综合改造、运营监管和期满处置等事项，建立了五年过渡期政

策体系，为项目转型升级提供了政策保障和实践路径。

## （二）加强规划引领

坚持“规划引领—空间识别—项目实施”的原则，落实国土空间规划和15分钟生活圈配套要求，结合低效用地专项规划和低效用地空间识别成果，支持渝高物流仓储项目转型升级发展健康养老产业，补齐15分钟内养老设施短板。项目一期实施中，保留建筑主体结构，优化功能业态，降低建设成本，打造近1万平方米的康养中心主楼和食堂，同时为项目二期改造预留空间。

## （三）联动转型审批

2023年9月，九龙坡区规划和自然资源局联合民政、经济信息、生态环境等相关部门，就渝高公司仓储项目拟发展产业类型、规划条件、土壤污染状况等转型升级条件进行审查，报请九龙坡区人民政府同意后，核发了该项目转型升级登记备案函。同年10月，项目建设改造方案审查通过，12月取得住建部门核发的建筑工程施工许可证。2024年7月，项目通过住建消防验收和房建市政竣工联合验收，取得民政局设置养老机构备案，2024年10月该项目一期已正式投入运营。

## （四）强化联合监管

九龙坡区规划和自然资源局联合住建、民政、市场监管等部门对项目建设改造、产业类型、土地用途、经营活动、安全生产等方面进行持续跟踪监管，确保五年过渡期内，转型升级项目按照登记备案内容合理利用土地、发展新产业。

对项目经营方向与登记备案文件不一致，不按登记备案用途利用土地的，由监管责任牵头部门责令限期改正，逾期未改正或改正后仍不符合要求的，及时终止。

## 五、政策依据

重庆市规划和自然资源局、九龙坡区规划和自然资源局充分运用工业项目转型升级五年过渡期政策，服务企业利用存量厂房推动产业转型、创新驱动，助推企业从低效向高效转变。

### （一）从用地角度支持产业发展

根据《重庆市规划和自然资源局关于强化用地保障支持产业发展的意见》（渝规资规范〔2020〕5号）要求，在不改变用地主体的前提下，工业企业利用存量厂房进行制造业与文化创意、健康养老、科技服务业融合发展，在五年内可继续按原用途和土地权利类型使用土地。九龙坡区规划和自然资源局在摸清企业五年过渡期需求的基础上，因地制宜，灵活运用五年过渡期政策，赋能企业转型升级。

### （二）从产业角度鼓励存量盘活

《重庆市九龙坡区人民政府关于印发<重庆市九龙坡区“一老一小”整体解决方案>的通知》（九龙坡府发〔2023〕2号）提出，“鼓励盘活闲置资源，增加养老托育服务土地供给。鼓励国有企业通过整合或改造老旧小区中的房屋和设施，建设养老托育服务设施。鼓励企事业单位和社会组织通过整合或者改造存量企业厂房、办公用房、商业设施和其他社会资源，建设养老托育服务设施。”渝高公司立足全区健康养老需

求，利用原有物流仓储用地和厂房，升级打造养老产业，促进存量土地盘活，满足区域养老需求。

### （三）从服务角度指导企业实施

根据国家和重庆市相关产业用地政策，制定《重庆市九龙坡区工业企业转型升级过渡期政策登记备案制度》（九龙坡规资发〔2021〕79号）和《重庆市九龙坡区工业项目转型升级过渡期监管与评价细则》（九低效开发办〔2024〕6号），进一步细化支持工业项目转型升级，从加强工业项目过渡期备案、监管和评价等方面，明确了区域内工业企业转型升级过渡期企业的具体实施步骤，主动靠前细化登记备案、监管评价政策路径，实现五年过渡期流程规范高效，有利于服务企业顺利转型升级。



图 17-1 渝高物流仓储项目改造前厂房现状图



图 17-2 渝高物流仓储项目改造后实景图

## 案例十八 泸州市龙马潭区小市街道 零星用地整体改造案例

(类型：整体盘活街道零星用地建设社区便民服务设施)

### 一、项目基本情况

泸州市龙马潭区小市街道下辖 5 个社区，面积 1.98 平方公里，常住人口 3.7 万人，地处沱江和长江交汇处西北岸，建国后曾是泸县政府驻地，是泸州早期城镇化片区，后因区划调整和城市发展重心转移逐渐没落，该街道下辖 5 个社区，人口密度达 1.86 万/平方公里，而公共服务设施严重不足，服务能力亟待提升。龙马潭区以实施低效用地再开发试点为抓手，以提升片区公共服务水平为目标，在老旧城区基本没有新增发展空间的情况下，通过盘活利用闲置零星资源，布局配置各类公共服务设施，推动提升基层治理能力。试点以来，在低效用地再开发规划引领下，小市街道利用闲置资源和零星用地陆续建成公共停车场、新能源充电设施、微公园微广场微消防站、社区综合体等公共服务设施。

### 二、改造主体和改造模式

从 2013 年至今，小市街道累计棚户区改造达 45.57 万 m<sup>2</sup>，后因随着政策调整，资金保障困难，土地征收不连片，规划用地性质不符合，征而未用闲置资源无法得到有效利用，且闲置房屋多年缺乏维护，存在较大的安全隐患，属于典型低效用地情形。

龙马潭区以全区老旧城区典型—小市街道为切入口，围绕打造 15 分钟便民服务生活圈，分析公服设施、存量建筑和土地等现状，按照“缺什么、补什么”的原则，结合低效用地再开发专项规划，编制公服设施规划专篇，精准布局公共服务设施，并由小市街道办事处作为项目业主，区属国有企业作为实施主体，通过既有闲置存量房屋用途转换和零星用地空间复合利用，建立容积率“指标池”，探索再开发空间单元总量平衡，推动项目落地改造和建设。

### 三、低效用地再开发取得的成效

改革试点中，通过深入调查，摸清各方诉求和公服短板，统筹考虑专项规划公服专篇编制和历史遗留存量土地房屋资源消化，运用规划调控城市空间资源、优化城市功能布局的作用，推动调优空间结构、完善城市功能、提升城市品质。

#### （一）空间优化“增功能”

合理确定低效用地再开发空间单元，在规划和建设七大公共服务设施时，整体空间布局经过科学规划，以“一老一小”为目标进行规划建设和改造提升，“一老”集聚休闲健身、老年食堂、老年医养等产业功能，“一小”承载幼儿托育服务、儿童休闲活动、社区书屋等服务功能，让老有所养、幼有所教，实现功能联动、需求互补。

#### （二）服务提质“享实惠”

结合完整社区、嵌入式服务社区建设理念，打造便民服务 15 分钟生活圈，建设集社区办公、教育培训、休闲健身等为一体社区服务综合体，增配智慧养老、普惠托育、健康

咨询、老年助餐、城市书屋、休憩驿站等服务功能，区域内群众生活更便利、更宜居。

### （三）生活品质“再提升”

围绕解决群众停车难、充电难、休闲空间缺乏等问题，在学校周边、居住密集区利用零星存量资源，新增建设公共停车场 5 个，新增充电设施 6 处，新建“微公园”“微广场”4 处，打造卿巷子、小街子街、伍复街等文化“打卡点”，改造升级老旧便民交易点，群众获得感、满意度极大提升。

### （四）生态修复“焕新颜”

通过生态修复等手段，开展藏酒洞周边生态修复等项目，打造约 160 亩生态公园休闲区，为小市片区群众提供休闲后花园；充分利用现有学士山、园路、乔木、地被、两江交汇等景观要素，依山傍水、显山露水，打造特色“江边生态廊道”，老旧城区风貌得到美化提升、生态环境有效改善。

### （五）资源盘活“提质效”

通过对历史遗留存量土地房屋资源的再开发再利用，提升了城市风貌和品质，有效化解了闲置资源突出的安全环保问题；运用试点政策，研究规划建设管控策略和行政审批流程，探索共用宗地用途转换不动产登记路径，规范了既有建筑用途转换和零星用地复合利用政策办法。

## 四、主要做法

### （一）“规划引领”推动科学开发

推动专项规划和详细规划协同，探索空间单元多选项规划用途及指标区间表达方式，增加规划弹性和韧性。将专项

规划和项目策划有机结合，探索建立容积率“指标池”，将历史建筑、存量资源未能开发使用的部分容积率指标，在再开发空间单元内转移，实现项目再开发的动态平衡。发挥规划调控空间资源、优化功能布局作用，以小市街道为单元编制公服设施规划专篇，统筹考虑消化历史遗留资源，精准将各类公服业态布局到具体地块，规划新建（改建）社区阵地 5 个，新建公立幼儿园 1 所、公立小学 1 所，扩建兆和中学，迁建小市卫生院，新建公园绿地 1 处、口袋公园广场 4 处，增配养老托幼等服务功能。通过规划的引领驱动，实现了片区内空间布局一体优化、市政设施一体配备、公共服务一体完善。

## （二）“化零为整”盘活土地资源

结合棚改征收拆除零星地、市区国资空闲地块、零星危旧房腾退空间 10 宗 80 亩，探索将该类图斑纳入低效用地图斑数据库，统筹规划和集中选址，用于完善停车场、口袋公园、休闲广场等公共服务设施；零星用地在对周边物权无影响，满足采光和安全不低于周边现状间距、消防通道满足规范要求等前提下，由自规、住建、行政审批等部门按照简易程序对建筑设计方案和工程图件进行审批。目前已整合零星用地 26.5 亩，激活闲置资源 2000 m<sup>2</sup>。通过资源整合，有效改变了区域内土地、房屋等闲置的现状，让区域内用地更加节约集约、资源得到有效盘活、土地效益更加明显。

## （三）“转换用途”拓展复合功能

发挥政策叠加作用，充分衔接城市更新、棚户区改造等

政策措施，拆除有安全隐患、影响功能布局的危旧房，腾出3000 m<sup>2</sup>空间建设群众迫切需要的停车场、休闲广场和儿童游乐园，解决群众停车难等问题；利用原有棚改征收保留6层住宅楼改造成集办公、便民、托育、养老、文化活动、休憩等多功能的社区服务综合体，将符合转换条件的房产直接用于补齐公共服务短板，群众实现就近就便就学、办事和休闲娱乐。通过用途转换拓展，既高效利用区域内闲置资源，又有效解决了群众的急难愁盼，实现了政府与群众“共赢”。

**1.正负清单规范改造。**探索确定存量建筑用途转换正负面清单，设置了空闲工业建筑转换为商业等7类正面清单和不得侵占物业用房等公益资源等6类负面清单，推动存量建筑用途转换规范办理。

**2.部门联动优化审批。**聚焦存量房准入、审批、产权三个关键环节，通过提前介入，充分征得共有宗地上另外1幢住宅楼三分之二以上权利主体同意的基础上，在房屋质量安全性、改造成本经济性等方面进行初步判定，识别改造的可能性，并探索居住用地兼容社区服务设施等规划兼容规定解决规划符合性问题；通过业主单位委托第三方机构在房屋结构、消防、建筑内部功能布局进行深化设计，形成改造方案后提交自规、住建进行联合审查批准。

**3.优化产权转移登记。**通过将已征收的69套住宅依政府嘱托的方式，办理至小市街道办事处名下，通过新旧用途“双评估”，按照新用途不同功能用途分别办理不动产登记，涉及改造建筑仍关联原虚拟分割宗地。

#### （四）“项目统筹”做实资金保障

有机衔接国家支持和鼓励发展项目，统筹住建、民政、卫健、应急、工会等各类资金 7300 万元，有序推进公共服务设施项目建设，近期实施公共服务补短板项目 15 个，其中整合资金 1500 万元实施杜家街社区综合体项目，布局 2000 平方米的综合服务中心，增设办公、养老、休闲、教育、文化等多种功能。目前，回龙湾商圈消防站项目、五福街广场、孝义广场、综治服务中心项目已建成投用，杜家街社区综合体、11 个小型公共停车场及充电设施正推进实施。项目资金整合后，有效解决了资金零散和紧缺等问题，有利于集中资源力量加快改善区域内基础设施、尽快补齐公共服务短板。

#### （五）“市场经营”提升资源效益

以市场化逻辑发展公共服务，发挥国有企业带动作用，创新实施机制和合作模式，撬动社会资本参与公共服务，引入初迈托育、电商培训等经营主体 5 个，年均为社区新增收益 80 余万元，其中引进专业托育机构共建杜家街普惠托育园，解决 60 余名 0-3 岁儿童照料难问题；与开放大学共建社区教育学习中心、与致公党共建“城市书房”，已为 500 余人次提供学习培训服务。通过市场化模式，改变了过去单纯靠政府投入等单一模式，增强了服务机构的自我造血功能，推动了可持续运营管理，进一步提升了管理效率、降低了运营成本。

### 五、政策依据

项目实施期间，泸州市出台一系列政策，为本项目提供

清晰的存量转型可操作路径。具体的支持政策见以下内容：

（一）泸州市政府印发《关于推进低效用地再开发试点工作的实施意见》

**1.优化供应方式。**难以独立开发利用的边角地、夹心地、插花地等零星用地（商品住宅除外），由县（区）自然资源主管部门组织供应，报经市、县人民政府批准后，以协议出让方式办理供地手续，符合划拨目录的，采用划拨方式办理供地手续。

**2.鼓励盘活利用。**在符合规划管控要求的前提下，鼓励利用零星用地建设社会停车场、广场、口袋公园、文体设施、农贸市场、社区服务设施等；鼓励土地使用权人利用周边难以独立开发的零星用地进行再开发，与原项目地块一并出具规划条件，用于增资扩产。

（二）泸州市自然资源和规划局印发《关于规范存量建筑用途转换的通知》

支持存量建筑用途转换，对符合规划、具有合法产权、权属无争议、安全质量有保证，并纳入低效用地单元内的非居住房屋，改变建筑使用功能的再利用行为。政府根据区域发展需求，可通过实施存量国有建筑用途转换，提升区域公共服务配套水平。在全市范围内以提升居住品质为主的公共服务和管理类、以提质增效为主的配套产业类、以补足短板和保障安全为主的市政设施类存量建筑用途转换适用本通知。对转换用于从事文化创意、教育养老、体育健身、旅游休闲等新产业、新业态、新商业，允许在5年过渡期内，享

受不改变用地主体和规划条件，在符合消防、质量、结构安全的前提下，改变存量空闲房屋的用途和功能。

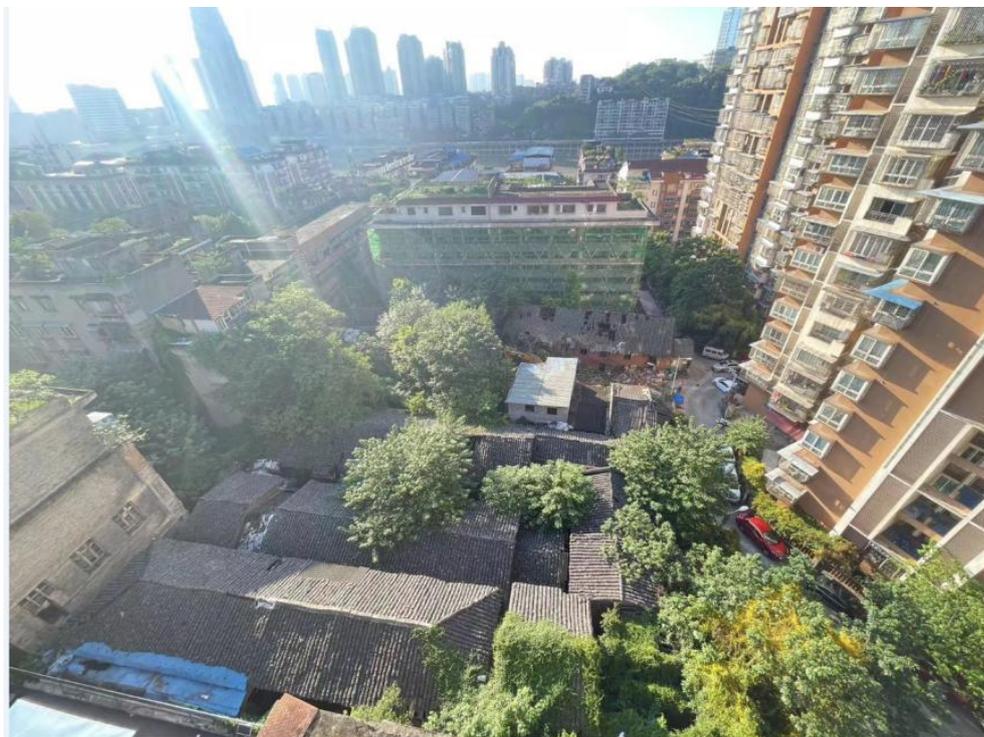


图 18-1 小市杜家街社区综合体改造前现状图



图 18-2 小市杜家街社区综合体改造后效果图



图 18-3 小市杜家街社区综合体改造后实景图