盘活存量土地和低效用地典型案例

2026 版

2026 年 9 月

目　录

规划引领片区统筹，空间重构园区提质 1

无锡市扬名空天产业园产业升级 1

绍兴市“绍芯谷”城市更新 8

杭州市杭钢半山基地转型发展 16

福州市福兴经济开发区提质增效 24

西安市未央区团结片区城市更新 32

弹性管控便捷许可，用途转换复合利用 38

沈阳市医大附属口腔医院盘活利用 38

佳木斯市纺织厂家属楼保护利用 44

盐城市 8 号新生·数字科技创新园功能重塑 49

烟台市山东港口国际交流中心迭代更新 56

黄石市“工友茶馆+幸福食堂”功能提升 62

多元收储整合提效，规划优化空间盘活 68

唐山市青龙湖数据生态中心改造升级 68

上海市江场西路申林木业城市更新 74

淮南市毕家岗矿区业态重塑 79

赣州市南康区老旧家具产业集聚区集约提质 84

功能赋权资产增益，运营赋能历史记忆 90

长春市水文化生态园一体化改造 90

苏州市第一丝厂自主更新以用促保 96

郑州市亳都新象历史文化街区活化利用 103

泸州市先市酱油厂升级焕新 109

明晰产权激活动能，分类处置降本增效 116
天津市国际农产品交易中心转型升级 116
南京市金陵长乐坊城市更新 122
宁波市胜山创新园区联合改造 129
泉州市安踏（中国）有限公司并宗开发 135
昆明市七彩云南庆沣祥分割转让 142
拉萨市龙腾大厦有机更新 147
多措并举路径创新，资产重组司法衔接 152
常州市金坛区乡村产业“串珠成链” 152
临沂市科鲁特片区腾退整备 159
德州市卓越高新材料产业园拆改结合 164
长沙市湖南广电“七彩盒子”整合盘活 169
湘潭市泰富重工整备焕新 175

规划引领片区统筹，空间重构园区提质

无锡市扬名空天产业园产业升级

一、项目基本情况

梁溪扬名空天产业园位于无锡市梁溪区扬名街道，规划总面积约3735亩。为实现产业转型升级与空间提质增效，梁溪区以“产业社区”理念为核心引领，锚定“商业航天重镇”目标，坚持“产业集群+特色园区”发展模式，以片区统筹规划为抓手，通过空间布局优化、交通路网贯通、滨水空间营造等一系列举措，着力构建集研发制造、创新孵化、生活配套与生态休闲于一体的高端产业社区，推动形成“产业协同、空间共享、生态融合”的无界复合型发展格局。改造后,产业园区整体容积率由原来不足0.8提升至2.5以上，亩均税收由39万元提升至120万元，实现从低端落后制造产业园区向宜居、宜业、宜游的复合型产业社区转型。目前，融腾翼园卫星产业智造基地、天兵科技液体火箭研制基地等8个空天特色产业园区已建成投用，1处人才公寓（梁溪人才·栖寓）已正式启用，2个城市公园已全面开放，扬名空天产业生态圈与产业社区形态已初步显现。

二、改造主体和改造模式

扬名空天产业园原为传统工业集聚区，土地利用率低、产业能级弱、空间布局散乱，存在建筑老旧、配套设施不足等问题，属于典型的低效用地。为推进新质生产力发展、适应城区产业升级需求，梁溪区以构建“开放共享、活力复合”的现代化产业社区为目标，采取“政府主导收储、国企平台

建设”的推进机制，实施“片区统筹规划+优质载体建设+功能复合优化”的更新模式，坚持“基金+项目”“园区+服务”的产业培育路径，全方位推动低效工业区向高能级、复合化、生态型产业社区转型。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）连片整备，助力空间新生

坚持规划引领和土地整备，通过系统性地淘汰低效分散的小微企业，整备形成595亩连片优质产业净地，解决了原产业区“布局散乱、用地碎片化”问题，为引进空天产业链主企业、建设现代化定制厂房和大型研发制造基地提供了关键的土地要素保障。同时，在空间规划中前瞻性预留社区公共服务和配套设施用地，推动土地功能从“单一生产”向“产城融合、功能复合”的产业社区空间系统性转型，充分释放存量建设用地的多元价值。

（二）垂直拓展，实现效能倍增

通过“工业多层厂房+定制建设”模式，将原需大面积铺开的单层生产集中至垂直空间，扭转了产业园土地低效利用局面，园区整体容积率由改造前不足0.8大幅提升至2.5以上，既提高了单位土地承载的产业空间和产出能力，又为产业社区释放出更多地面空间用于生态景观、休闲交往与生活服务配套，实现“空间向上、服务向下”的产业社区空间优化逻辑。

（三）功能复合，强化效益集成

突破传统单一工业用地模式，以“功能复合、产城融合”

为核心理念，在同一地块或建筑内高效叠加多种功能，实现“一地多用”“一楼多能”。通过嵌入式布局人才公寓、服务设施及开敞空间，优化路网密度，在有限空间内融合生产、生活、生态“三生功能”，构建起功能互动、活力持续的高效能产业社区生态，实现经济效益、社会效益、生态效益的有机统一。

四、主要做法

（一）“规划引领、土地整备”，推动产业社区建设

梁溪区锚定打造无锡乃至中国商业航天重镇的产业定位，通过强化规划引领和土地整备双轮驱动，加速推进空天产业生态圈和现代化产业社区协同建设。一是强化规划引领。园区采用片区统筹开发模式，系统谋划、统一规划、整体设计，统筹产业升级、城市更新、生态营造与文化创新四大维度，构建“外环生态休闲、内环产业发展”的双环融合系统，着力打造集先进产业、活力社区与生态景观于一体的现代化产业社区示范区，实现“三生空间”的有机统一。二是强化土地整备。园区通过淘汰腾退老旧低效的小作坊式企业，累计整备形成595亩连片净地，为培育新质生产力、推动高质量发展“腾”出宝贵空间。如由政府主导推进的东方空间液体火箭研制基地项目，通过拆迁腾退原地块内多家传统纺织和机械制造企业，成功整备124亩连片净地，为产业社区核心产业载体建设奠定坚实基础。

（二）“摩天工厂、定制厂房”，提升产业社区能级

坚持空间向上拓展，建设高标准优质载体和定制厂房，

打造特色园区载体。一是建设“摩天工厂”。合理把控“工业多层厂房”建设要求，推动传统平面厂房向立体化空间转型。如融腾翼园卫星产业智造基地通过立体开发8层高标准厂房，将原需2.8万平方米的单层生产集中至垂直空间，使地块容积率从不足1.0提升至2.97，土地利用率显著提升，为地面层释放出更多公共服务和生态景观空间，强化“楼上生产、楼下生活”的产业社区功能布局。二是实施“量身定制”。根据入驻企业生产需求，在方案设计、施工工艺、设计层高、荷载等方面为入驻企业提供定制化生产适配要求。天兵科技液体火箭研制基地通过定制化施工将原有低效厂房升级为5.5万平方米的多层智能制造载体，“上研下厂”，满足航空试验试制产业环节从研发、试验到批量生产试制的空间需求，增强产业链在产业社区内的深度融合与高效互动。

（三）“功能复合、产城融合”，做优产业社区品质

以打造“生产、生活、生态”于一体的现代化产业社区为目标，通过功能复合、产城融合，全面提升产业社区品质与活力。**一是功能复合。**突破传统单一功能模式，围绕“研发商办、创新工坊、智造基地”三类产业空间模式，对原有产业空间进行有机更新，推动传统产业向智造、研发升级，同时依托梁塘河生态带、运河沿岸绿带打造生活、休闲空间。如梁塘河公园带中大山机械片区，通过植入共享办公、展览、休闲等复合业态，引入产发集团总部、创客空间等科技服务产业，同步规划生活休闲公园、睦邻集市、休闲驿站等设施，

打造“工作+交流+生活”的产业智慧邻里。**二是产城融合。**园区采用“保留+改造+新建”模式，规划建设6处人才公寓（保留1处、改造1处、新建4处），预计可满足6200名员工的多样化居住空间。此外，以街角公园、组团绿地为基点，优化提升梁塘河公园、创新公园，形成涵盖6个城市公园的多样化绿地网络，同时通过优化交通系统、完善慢行网络等措施，进一步激活片区活力与韧性。改造后，开敞空间占比由11%提升至28%，路网密度由5.5公里/平方公里提升至8.5公里/平方公里，产业社区的宜居性和便利性显著增强。

（四）“基金+项目、园区+服务”，集聚产业社区动能

采取“基金+项目、园区+服务”产业招商路径，保障项目资金扶持和优质服务。**一是“基金+项目”。**坚持“金融+产业”“基金+项目”新模式、新理念，成立三大产业基金（100亿科创产业母基金、100亿数字经济产业母基金、20亿国联金沙江空天产业基金），以投促招、招投联动，招引重点链主企业；坚持市场为导向，深化国有企业改革，建立首个地方性商业航天国企平台（无锡市梁溪空天科技集团有限公司），搭建资源共享平台，参控股产业链重点企业，有效引导社会资本共同参与产业社区建设和产业培育。**二是“园区+服务”。**以空天产业协作推进会、全流程服务品牌“名企荟”“红引擎”先锋队等具有扬名特色的服务专班为抓手，整合各类服务资源、精准聚焦企业需求，为项目落地、前期手续、工程建设、投产达产等阶段提供“保姆式”“一站式”联络代办服务，构建覆盖产业社区全链条的服务体系，持续优化

社区运营环境与企业成长体验。

五、政策依据

（一）《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，对需要以政府储备为主推进低效用地再开发项目实施的，结合国土空间控制性详细规划编制，探索以“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应”推动实施。

（二）《市政府关于印发无锡市低效用地再开发试点工作实施方案的通知》（锡政发〔2024〕7 号）提出，在新型产业用地和新型工业示范区等重点区域内，实施高标准改造建设，因需制宜打造一批“高品质、低成本、定制化”的产业空间载体，引导“工业多层厂房”、功能混合和复合利用。

图 1-1 改造前后对比图

图 1-2 改造后梁溪人才·栖寓（人才公寓）

绍兴市“绍芯谷”城市更新

一、项目基本情况

“绍芯谷”（袍江马海片区）位于杭州湾南翼、绍兴北部城市核心，东至越兴路、南至杭甬高速、西至新闸江、北至曹娥江，总面积6988亩，建筑面积约455万平方米。该片区原为印染、化工企业集聚区，其中印染化工用地4802亩、占比超过一半，土地利用粗放、产出效益低下、基础设施陈旧。

为推动传统产业系统转型提升，破解低效困局，绍兴市创新实施印染化工产业跨区域集聚提升工程，印染、化工企业分别向柯桥、上虞集聚提升，电镀产业全部淘汰退出，共计释放土地空间约一万亩土地、厂房近500万平方米。在此基础上，在主要腾退区马海片区启动“绍芯谷”建设，重点发展半导体光伏等“泛半导体+”产业，项目于2022年6月启动，12家企业完成自主更新。

二、改造主体和改造模式

本项目由绍兴滨海新区管委会统筹推进，坚持“政府优配套+企业定路径”模式，新区修编片区国土空间规划，优化空间结构，释放再开发潜力；探索形成政企合作“四类十法”，激发原产权人自主更新积极性，片区化谋划、市场化实施，推动土地利用效率整体提升。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）存量空间提质增效

截至目前，“绍芯谷”腾退47家印染化工企业，涉及土

地 2656 亩、厂房 187 万平方米，腾退区域再开发允许容积率突破至 4.0，以向上拓展的方式释放存量空间潜力。鼓励片区企业自主更新，已有 43 家企业开展自主更新，改造后平均容积率从不足 1.0 提升至 2.0 以上。

（二）产业转型有效推进

结合目前片区可租厂房面积约 68 万平方米现状，创新推行“厂房租赁+先租后让”模式，缩短工期，加速项目落地。围绕半导体 IC、LED、显示、新能源等中端核心产业，引进蓝珧新材料、柔墨电子、金石三维等 37 家优质企业，撬动投资 300 亿元。

（三）城市形象焕新升级

在国土空间规划、城市设计建筑风貌导则、《绍兴马海（绍芯谷）片区城市设计》的指引下，构建“33324”城市设计布局，实现老旧厂房和低容积率建筑全面更新，片区建筑景观风貌和产业空间品质显著提升。

四、主要做法

（一）跨县域优布局腾空间，实现空间“腾笼换鸟”

绍兴市依托亩均效益评价体系，针对马海片区印染化工产业布局分散、污染集中、产出低效等问题，打破行政区划壁垒，开创全国“跨域整合”先河，创新实施“跨县域腾退+原地再开发”路径。运用亩均效益评价结果，结合全市产业布局，采用“亩均评价+”的方式，把 34 家印染企业整合为 5 个印染组团，整体搬迁至柯桥区印染产业集聚区，21 家化工企业整合成 18 个化工组团，整体搬迁至上虞杭州湾化

工园区，其余企业全部关停淘汰或兼并重组，集聚后印染化工产业集中度由65%提升至80%，累计腾退工业用地近5000亩、腾空工业厂房近300万平方米。在腾退区域，统筹空间规划和产业发展规划，启动“绍芯谷”建设，引进优质产业项目37个，计划总投资超300亿元。这一路径打破了行政区划壁垒，实现了“腾笼”与“换鸟”的空间分离与功能协同，为同类传统产业转型区域提供了可复制的经验。

（二）编规划重引领优配套，推动片区系统改造

开展“绍芯谷”详细规划修编和城市设计，以顶层设计重塑片区产业空间。谋划“33324”城市布局构建片区功能清晰、创新极核引领、生态廊道串联、社区服务配套的空间发展格局。城市设计明确建筑风貌导则，对风格、色彩、体量实施刚性管控，依托规划弹性实施，在控制性详细规划批复前支持片区内项目规划指标合理核定，引导企业落地改造项目，释放企业改造活力。出台《马海片区城市有机更新专项政策意见（试行）》及《马海片区鼓励自主转型补充实施办法》等配套细则，在企业自主转型、合作开发、落地保障等方面给予重点支持。其中，自主更新补充政策明确企业更新改造按照自主更新投资额度分批兑现奖补，最高给予30%奖励；同步出台《袍江马海区块产业项目准入标准》，明确产业准入门槛。通过“专项政策+准入标准+实施细则”的制度组合，推动规划管控与土地政策深度融合，实现了制度创新与空间重构的协同推进。

（三）分类别定路径促转型，凝聚多元主体合力

针对片区内企业产权分散、诉求多元、资金实力差异大的实际，摒弃传统“一刀切”的全收全建模式，创新提出“四个一批”（自主转型一批、合作改造一批、倒逼淘汰一批、因需征收、收购一批）的总体思路，探索形成政府合作开发“十法”（引导自主转型、企业联合开发、战略合作开发、入股基金合作、不动产等值置换、政府整租开发、政企合建公司、关停淘汰退出、市场化收购、政府因需征收等10种合作模式），精准匹配不同企业的改造意愿和能力。

引导自主更新类。对有意愿、有实力的企业，鼓励自主拆除重建或微更新改造。飞越炬芯是“绍芯谷”第一批自主更新试点企业，投资6亿元对老旧印染厂房实施拆除重建，新建高标准厂房总建筑面积达20余万平方米，容积率由0.53提升至2.17。

政企合作开发类。对有意愿但资金不足的企业，通过战略合作开发、入股基金合作、政企合建公司等模式联合推进。原独树印染厂区由国企收购部分厂区，更新改造建成“绍芯谷”城市客厅，占地约5000平方米、总建筑面积约12000平方米，植入展示、餐饮、休闲、健身、培训等功能板块，成为片区集中展示窗口。

转移关停退出类。对不符合产业导向、无改造意愿的企业，通过不动产等值置换、市场化收购、关停淘汰退出等方式平稳腾退。绍芯谷片区内4家电镀企业和不符合集聚标准的印染化工企业全部关停退出。

因需征收、收购类。对片区基础设施建设和公共利益需要的用地，由政府按照项目建设需要进行征收、收购，保障公共配套落地。绍兴产城更新建设发展有限公司收购明业厂区，建设马海1号片区产业社区1-1综合更新建设项目，项目总建筑面积约41万平方米、总投资约22亿元，打造集产研中心、都市产业中心、展示接待中心等功能于一体的综合性产业社区。

“四类十法”对照传统全收全建模式，根据不同企业实际灵活选择再开发方式，既尊重企业主体意愿，又发挥政府引导作用，大幅提升了企业参与积极性，拉动社会投资超过100亿元，有效减轻了政府收购资金压力，实现了从“政府包揽”向“多元共治”的转变。

五、政策依据

（一）《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），完善低效用地再开发中土地征收的具体办法。

（二）《马海片区鼓励自主转型补充实施办法》，企业自主更新可按投资进度和再开发类型申请高质量发展奖励、自主更新改造投资奖励、设备投资补贴。

（三）《马海片区城市有机更新专项政策意见（试行）》，支持企业更新改造，鼓励提高容积率（新建工业用地容积率一般不低于1.5，混合产业用地容积率一般不低于2.0、原则上不高于4.0）。

图 2-1 独树印染厂区微更新改造前

图 2-2 微更新改造后建成城市客厅

图 2-3 改造前的飞越印染厂

图 2-4 改造后的飞越炬芯“泛半导体”生产基地

图 2-5 片区改造前风貌

图 2-6 片区改造后风貌

杭州市杭钢半山基地转型发展

一、项目基本情况

杭钢半山基地位于杭州市拱墅区大运河新城核心区，原为浙江省重要钢铁基地。2016 年，为落实供给侧结构性改革和环保要求，钢铁生产线全面关停。2020 年，杭州市正式启动基地转型升级工作。依据总体部署，基地近三分之二的土地移交杭州市用于城市建设，集团保留剩余 1743 亩用于自身新产业发展。本次再开发实施片区范围为杭州钢铁集团有限公司（以下简称“杭钢集团”）保留用地中的 547 亩（占自有用地的 31.4%），主要为浙江云、杭钢云两大数据计算中心，以及杭钢集团总部信息技术应用创新基地（以下简称“信创中心”），是杭钢集团建设杭钢半山数字经济小镇，实现从“炼钢”到“炼数”的产业蝶变的排头项目。

图 3-1 杭钢半山基地位置示意图

二、改造主体和改造模式

（一）低效原因

一是建筑老旧，开发强度低。原有厂房基本建于 20 世

纪，整体建筑质量简陋破损；本项目范围内建筑平均容积率不到 0.6，符合杭州市低效工业用地认定标准，难以满足现代产业对空间安全、功能及形象的基本要求。二是产业空间长期控制，无效益产出。杭钢半山基地钢铁生产线关停后，项目范围内的电视台、人武部仓库等配套用房不符合现代化办公标准，小轧厂等特殊生产空间因其工艺流程所限难以适配新制造业需求，中轧厂等尚可利用的空间仅能低价出租给物流仓储企业，收益微薄且对周边环境产生负面影响。三是宗地权属复杂，现状与规划脱节。土地权属涵盖多宗行政划拨与租赁土地，与现行规划及土地政策严重脱节，土地资源陷入“制度性冻结”状态。

（二）改造主体与改造模式

杭钢集团为本项目改造主体。2023 年，借国家启动低效用地再开发试点之机，集团采取“国企主导、连片统筹、算力引领”的改造模式，探索大型国企存量土地再开发新路径。本项目为杭钢低效用地再开发的核心启动区。作为单一改造主体，集团统筹保留用地连片提质改造，在本项目范围内重点引入“华光宏”算力装备制造等数字经济头部企业和项目，聚力打造杭钢半山数字经济（算力）小镇。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）产业能级跃升

以本项目为核心的三大产业集群（云计算、云服务、云智造）协同发展，补强了区域人工智能、云计算等领域上游基础“硬支撑”，形成了新一代“算力装备研发制造链”的

强劲引擎，带动半山基地实现从“炼钢”到“炼数”的产业赛道转换，为区域打造国家级特大级数据（智算）中心、算力装备智造基地及省级万卡集群重要算力枢纽提供了算力支撑。

（二）空间效率倍增

项目盘活低效工业用地547亩，新增产业空间超23万平方米。其中，信创中心项目通过“工业多层厂房”，容积率提升近2倍，建筑面积增加近6.2万平方米，实现了产业空间的垂直化拓展和土地资源节约集约利用。项目固定资产投资强度不低于1000万元/亩，远超省377.45万元/亩、市标准540万元/亩及周边区域800万元/亩要求。

（三）经济效益凸显

项目投资超百亿元，亩均产值提升至2500万元/亩，亩均税收提升至120万元/亩，远超一般制造业水平。截至目前，再开发范围内入驻企业130余家，引进人才超过10000人次，产业链延伸和企业集聚效应初显。2025年，园区规上企业实现税收9625.70万元，同比增长7.21%。预计2032年整体投产后，入园企业年产值可达110亿元以上，年税收达1.5亿元以上。

四、主要做法

（一）抢抓时代机遇，布局算力赛道

面对数字经济浪潮和算力需求爆发的时代变局，基地抢抓国家“东数西算”工程和浙江数字经济创新提质“一号发展工程”机遇，在低效工业用地上系统布局算力产业。一是

规划引领，切入数字经济赛道。《大城北地区国土空间规划（2023—2035 年）》赋予杭钢半山基地所在区域“聚焦新质生产力、盘活低效产业用地、为新兴产业预留发展空间”的重要使命。据此，半山基地打造“一镇两园三区”数字经济小镇产业格局，围绕“云计算、云服务、云智造”三大产业集群，形成算力装备制造、算力供给、AI 应用一体化的数字产业生态。二是以“两朵云”为引擎，夯实算力基础设施。在“一镇两园三区”产业格局中，优先于云计算产业区布局“浙江云”“杭钢云”两大算力基础底座，初步建成大数据联合计算应用平台。“浙江云”是浙江省首个开工的新型基础设施建设三年行动计划项目，总投资 158 亿元，建有 10 栋数据中心，承载约 10800 个服务器机柜，可运行 20 万台服务器。

（二）实施多元开发，提质存量空间

一是编制再开发方案，统筹推进实施。杭钢自留地涉及多时期划拨或租赁土地，存在宗地与规划红线不符等问题。杭钢集团作为实施主体，编制再开发方案，全面梳理每宗地现状、产权及规划符合性，突破单宗用地思维，创新实施跨宗地整合，同步退让规划道路与绿地，将碎片化产权重构为边界规整的新宗地。信创中心项目所在的低效地块通过整合，将已停厂、无效益产出的 5 个地块优化为 1 个规整工业地块，并同步贡献近 20 亩城市道路与绿化用地。二是分类施策，定制盘活路径。在既有建筑处理上，保留杭钢调度楼、东山大酒店新楼、杭钢会展中心等具有历史价值或实用功能

的建筑，拆除重建老旧建筑，注入高品质、现代化的生产及配套空间。在产权整理上，针对历史划拨用地无法直接按新规划建设的制度瓶颈，采用“重新划分宗地、按新规划条件再协议出让给原权利主体”的供地模式，打通土地要素配置通道，化解“制度性冻结”僵局，保障原企业工业用地自主再开发权益。在再开发策略上，充分运用低效试点和杭州工商业改革支持政策，支持杭钢集团在片区内推行并宗再开发、相邻用地统一开发、配套设施统筹设置等举措。三是“工业多层厂房”，打造数字经济载体。信创中心新质生产力项目依据算力产业定位提升开发强度，提供工业大厦、独栋厂房等多种户型标准厂房，容积率从 0.7 提升至 1.5，新增产业空间约 9.2 万平方米。项目按照工业多层厂房政策，配套行政办公及生活服务设施的用地面积占比上限由 7%提高至 15%，建筑面积占比上限由 15%提高至 30%，配套建设办公、测试、实验、公寓、食堂等共享设施，实现了生产、生活、生态空间融合。

（三）属地主动服务，赋能国企转型

市、区政府及相关部门角色从“土地管理者”转变为“转型赋能者”。一是规划管理适配存量盘活。项目所在的半山详细规划单元规划修编与片区再开发方案同步推进，并纳入杭州市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，2024 年获得批准。详细规划聚焦土地权属现状、实施主体诉求以及新质生产力发展要求，重新划分规划地块适配产业导入需求。二是区属部门全流程精准服务。拱墅区资规部门配套制

定杭钢自留地范围低效工业用地自主再开发操作流程，指导杭钢集团办理自主再开发申请、预审、联合报批、协议出让等程序，形成可复制的国企存量用地转型服务范式。三是完善区域基础设施支撑。市、区政府主动将半山基地再开发深度融入大运河文化带整体布局，打通“大运河—杭钢河—电厂河—杭钢湖”环状水网。同时，移交市政府的2676亩土地遵循“先治理、后开发，先公益、后经营”原则，主动让渡短期土地出让收益，优先建成大运河杭钢公园及周边道路等公共配套，为项目培育新质生产力、吸引更多科创人才入驻提供了有力支撑。

五、政策依据

（一）《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）及《杭州市推进低效用地再开发试点工作实施方案》中“鼓励片区统筹”“工业用地多元开发模式”等要求，为半山基地转型升级提供了上位依据和政策支持。

（二）《杭州市人民政府办公厅关于推进“工业多层厂房”促进制造业高质量发展的实施意见（试行）》明确了“工业多层厂房”的项目条件、审批服务与运营管理要求，为本项目信创中心建设提供了操作依据。

（三）《拱墅区低效用地再开发试点工作实施细则（试行）》为项目实施明确了具体路径与操作流程。

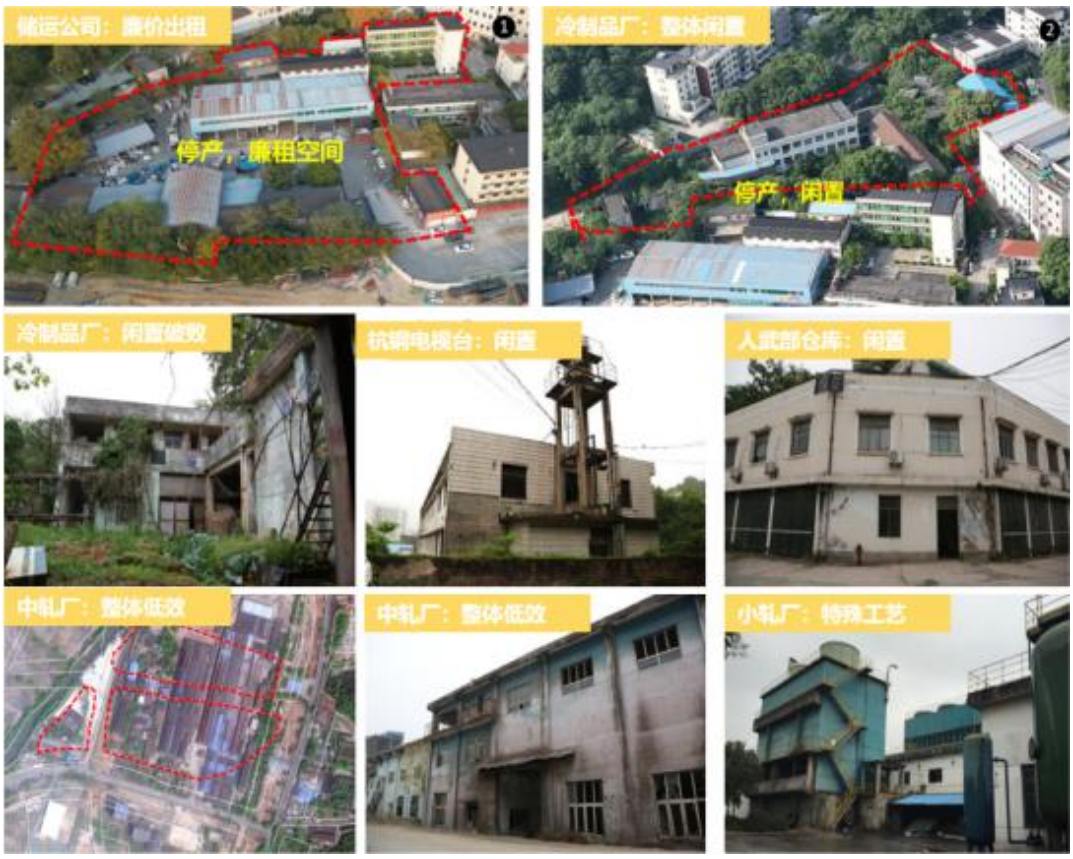

图 3-2 改造前低效用地照片

图 3-3 已建成投产的浙江云计算数据中心

图 3-4 杭钢半山基地产业分布效果图

福州市福兴经济开发区提质增效

一、基本情况

福兴经济开发区坐落于福建省福州市晋安区，系习近平总书记在福建工作期间亲自谋划、部署并推动建设的全省首家民办开发区。园区规划面积3.55平方公里，是福州市中心城区都市型工业核心承载地，承担光电、软件信息、智能制造等主导产业培育重任。历经三十余载开发建设，园区存量建设用地占比达80%，面临着增量工业用地供给空间有限、传统厂房布局比较零散、老旧载体难以适配新兴产业需求等问题，产业链延伸受阻，一定程度上制约了产业经济高质量发展。福州市以低效用地再开发全国试点为契机，着力破解城区工业用地瓶颈，推动存量土地“二次增值”、产业能级迭代升级。

目前，园区入驻企业8566家，拥有国家级高新技术企业126家、国家级专精特新“小巨人”1家，规上工业产值161.76亿元，年税收18.11亿元，成功打造中心城区都市型产业园区福州样板。

二、改造主体和改造模式

福兴经济开发区原以钢材市场、仓储物流、服装鞋帽等传统产业为主，存在规划布局分散、土地利用低效、效益提升滞后等问题。通过政府统一规划、增存并重推进、产权归集置换、多方联动实施，实现园区“产业提级、颜值提档、配套提优”协同发展，着力打造生产、生活、生态“三生融

合”的都市型产业园区。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地效益大幅跃升。试点以来，福兴经济开发区累计盘活低效用地1100亩，其中工业用地700亩；工业用地亩均产值由367万元/亩增加至473万元/亩，增长28.88%；工业用地亩均税收由10万元/亩提升至50万元/亩，实现五倍跃升。新增高标准产业载体超180万平方米，在不新增建设用地指标情况下，为光电产业、智能制造项目落地腾出宝贵发展空间，近三年落地产业链项目47个，2025年开发区规上工业增加值同比增长13%，增幅高于全省平均水平（6.5%）。

（二）产业能级迭代升级。依托用地空间提质，老旧粗放仓储业态逐步清退，低端产能加速淘汰，园区集聚了高意集团、华科光电等近百家光电产业链企业，其中上市公司8家。园区产业结构从传统加工仓储向光电、人工智能、集成电路、新一代信息技术、智能制造转型，形成上下游高度集聚的产业生态圈，晋安光电入选省级中小企业特色产业集群，福兴经济开发区在省级开发区中的排名两年提升17个位次。

（三）城市品质提质焕新。在提升产业用地的同时，同步完善园区市政道路、停车场、绿化公园、人才公寓等配套设施，新建超1600套保障性租赁住房，落地榕博小学新校区、省儿童医院、福州市文化馆等综合配套设施，为产业人

才提供医疗保健、政务服务、子女教育等全方位服务。同时，以晋安湖产城人融合生态圈为核心牵引，系统打造集防洪排涝、生态修复、文旅休闲于一体的城市公共空间，提升城市韧性，推动老旧开发区转型为宜产宜居宜业的都市科创产业新城，成为城市都市圈人与自然和谐共生的实践典范。

四、主要做法

（一）聚焦规划引领，汇聚片区更新开发合力

坚持产城融合发展思路，围绕“创新型都市产业集聚发展的高质量生态智慧产业园”的发展定位，基于片区综合评估，统筹开展“片区控规与城市设计、更新策划、低效用地再开发实施性详细规划”等系列规划编制工作，空间上整体统筹综合服务创新区、产业核心承载区、产城融合配套区三大区域，提出低效用地再开发与产城融合配套设施提升、蓝绿空间韧性提升、智慧交通提升、特色魅力彰显四个板块片区更新策略，合力推动片区系统性更新与“产城人”融合的城市功能综合开发，形成统一协调、管控清晰、政策适配的片区更新“一张蓝图”，有效破解以往各类规划分头编制、指标冲突、政策脱节、落地不畅等问题，为复杂权属产业园区存量空间盘活、连片整体更新提供统一规划遵循和制度保障。

（二）注重因企施策，全面提升土地利用效益

全面开展闲置厂房、低效仓储等存量用地专项调查，建立地块权属、开发强度、产出效益、改造意愿全要素矢量化

数据底座，分类提出改造提升、拆整结合、拆除重建三种模式，并纳入国土空间规划“一张图”平台管理，通过“全域覆盖、一地一档”，实现存量用地的全生命周期数字化监管。同时，持续深化“标准地”出让改革，全面推行“净地出让+承诺制”供地模式，打破工业用地50年固定出让年限传统，创新设置20年—50年梯度出让年期，按年限比例核算地价，精准匹配产业生命周期，防止后续产生新的低效。

（三）强化政策创新，打造立体厂房建设样板

结合园区控规优化和产业专项规划编制，总结提炼“环保安全+设备载重+垂直交通+减振隔振+工艺需求”5大产业要素，以及建筑层高、楼层荷载、机电设计等十大规划设计要点，解决了“能建什么、如何建，建后怎么管”问题。针对低效土地收储成本高、沟通协商难、实施周期长的问题，创新采取工业仓储用房产权调换安置方式，推动征收工作开展。晋安区为征迁企业就近安排了以科技研发为主导功能的现有厂房对接安置，极大提升了企业搬迁积极性和工作效率，节约安置成本约3000万元。

（四）深化审批赋能，持续优化园区营商环境

整合深化“多规合一、多测合一、多证合一”改革，全面推行“告知承诺制”，开通审批绿色通道，实现“多证齐发、并联快办”，工业项目办证申请材料由41项精简至17项，从落地到开工由3个月压缩至10天左右，审批效率提升80%以上。简化项目改造准入审查流程，实行并联审批、

容缺受理，提升存量用地改造效率。A2-B 光电产业园项目提前 3 个月通过竣工验收，45 天竣工核验时长创下福州产业项目建设提速标杆，切实解决企业“审批慢、落地难”痛点，全市工程建设项目审批制度改革评估连续三年位居全国第一，市场主体投资信心持续提振。

五、政策依据

《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）;《福建省人民政府关于进一步推进工业用地提质增效促进工业经济高质量发展的通知》（闽政〔2022〕19 号）; 《福州市人民政府办公厅关于完善工业仓储用房实行产权调换安置的意见》（榕政办规〔2025〕9 号）；《福州市人民政府办公厅关于进一步优化工业项目建设审批和监管的实施意见》（榕政办规〔2025〕13 号）；《福州市国土空间规划技术管理规定（试行）》。

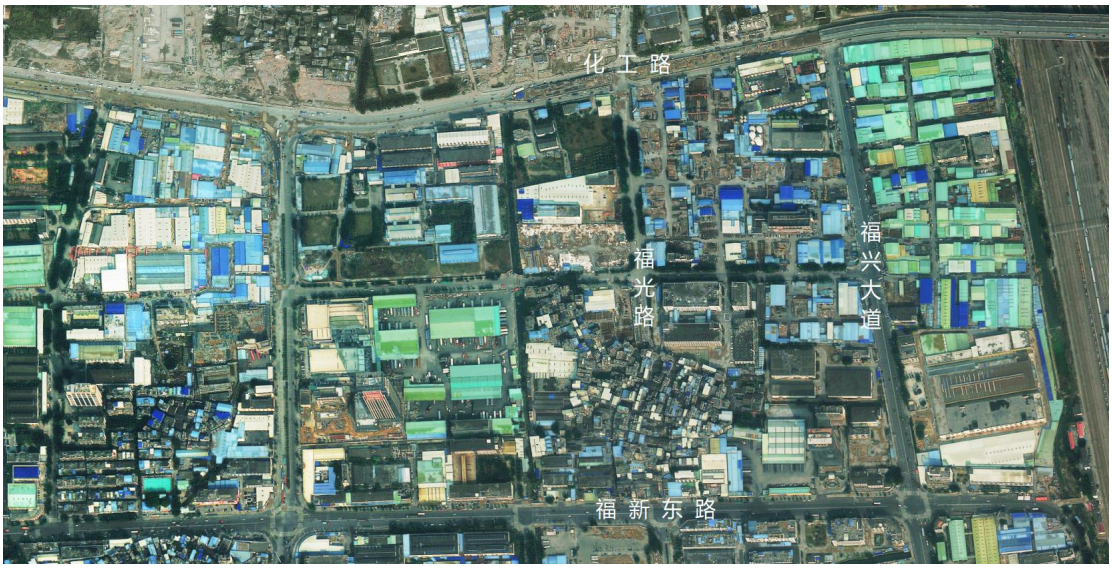

图 4-1 福兴经济开发区提升改造前影像图

图 4-2 福兴经济开发区提升改造后影像图

图 4-3 湖塘科创园及周边区域建设前后对比图

图 4-4 晋安湖东侧区域建设前后对比图

图 4-5 保障性租赁住房建设前后对比图

图 4-6 晋安湖环湖文旅配套设施建设前后对比图

西安市未央区团结片区城市更新

一、项目基本情况

团结片区位于未央区，东至北辰路、南至凤城五路、西至贞观路、北至西安绕城高速，总面积约 13.07 平方公里，片区西望汉长安城遗址，南邻大明宫遗址公园，范围内集聚了红旗铁路公园、西航产业园、团结城改项目、红旗城改项目等要素，生态及产业资源丰富，交通区位优越。是西安市推进城市更新和低效用地再开发的重点片区。2020 年，团结片区城市更新项目正式启动，2024 年 6 月，市政府延伸推进红旗铁路专用线片区更新改造。

二、改造主体和模式

随着城市化进程加速，团结片区逐步暴露出诸多问题：城市建成环境品质不足，公共服务设施短缺，市政基础设施老化，公共空间利用不充分，用地效能不高；红旗铁路公园的生态效益未能有效外溢至周边地块，土地价值提升不足；公共服务设施配套尚未形成体系，与“政经功能集中承载地”的定位存在差距；部分已收储土地因缺乏项目支撑面临空置压力，而急需启动的重点项目又因土地未完成收储而延迟，土地储备与开发计划不协调。同时，片区内涉及大量批而未供、待收回、未报批及城改社会投资类土地，权属复杂，整合难度大。因此，亟须通过系统性城市更新和低效用地再开发，重构空间功能，补齐设施短板，盘活存量资源，实现从城市“背面”向城市“封面”的跃升。

采取“市级出资、区级实施”的市区联合储备开发模式，

由未央区作为实施主体开展更新，赋予团结片区全新定位——融产业创新、商业服务、品质生活功能为一体的“城市活力心”，与未央区“西安北部开放门户、先进制造业为引领的产业高地和大遗址保护与文化传承示范区”的整体开发格局深度契合。

三、低效用地再开发取得的成效

围绕“城市活力心”目标定位，充分发挥片区内交通枢纽优势、行政中心优势、生态资源优势、产业基础优势等特点，集聚商业商务、科创研发、品质居住、现代服务等功能，通过团结片区城市更新和低效用地再开发，支持西航产业升级和数字经济集聚，促进产城融合、创新空间功能转换，助力区域活力激发。打造成为“幸福家园、科创产园、绿美公园”三位一体的都市活力新区。

2025 以来，团结片区挂牌成交 1 宗商住用地 46 亩，成交总价款 5.26 亿元；7 月 4 日，挂牌成交 1 宗居住用地 46 亩，成交总价款 5.30 亿元；11 月 4 日，挂牌成交 1 宗居住用地 36 亩，成交价款 4.24 亿元，有序推进片区存量土地盘活供应。

四、主要做法

（一）全链条规划引领，构建闭环管控体系

创新构建“总体规划—单元详规—地块实施”全链条规划传导体系，在全面现状评估、区域识别、政策研究基础上，编制形成集功能定位、空间设计、实施机制于一体的综合更新方案，经审定后纳入国土空间规划“一张图”平台管理，

实现从宏观战略定位到微观建设实施的全流程精准管控，为片区更新实施提供刚性指引。

（二）全维度机制保障，压实协同推进责任

在市级城市更新行动指挥部统筹指导下，成立区级专项工作指挥部，建立“实施主体+市区两级行政统筹+专业技术支撑”的组织模式，全面落实土地征收储备、更新改造主体责任，形成上下协同、权责清晰、运转高效的推进体系，保障项目全周期有序实施。

（三）全流程政策创新，提速项目落地见效

出台优化新拿地开工项目服务保障八项措施，集成“签约即服务”“项目代办员”“领导包抓+专班推进”等工作机制；率先在全市实现“多测合一”，推行“预审批+模拟审批+容缺承诺”模式，推动审批流程从“串联”向“并联”根本性转变，审批时限较法定时限压缩超15个工作日，刷新西安项目建设速度纪录。

（四）多元化土地整备，精准破解盘活堵点

坚持政府主导，建立政府筹资收储、挂账收储等多元土地储备机制，联动城市更新、低效用地再开发与土地储备计划，实行“一地一策”分类处置。同步争取土地专项债、中央预算内资金等多元资金支持，以“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应”模式，推动片区整体连片开发。

（五）生态价值赋能，打造公园城市样板

以“融合、缝合”理念打造3公里无界公园带，推动公

园与城市功能深度融合。通过增设过街设施、开放公园出入口、建设开放社区等举措，打通公园与社区的空间壁垒，推动生态效益全域外溢，实现土地价值与人居品质双提升。

（六）民生优先导向，构建全龄友好生活圈

以“好房子、好小区、好社区、好城区”四好建设为抓手，系统布局公共管理与服务、产业、商业、绿地等各类用地，统筹配置医疗、教育、养老、文体等优质配套资源，引入“名医、名校、名店”提升服务能级，高标准打造7个四好生活圈，实现公共服务均等化、便捷化，切实提升居民获得感、幸福感。

（七）站城一体开发，塑造高效集约活力街区

围绕地铁站点推进 TOD 综合开发，统筹地上地下空间一体化利用，布局多类型交通场站混合用地，打造集交通换乘、商业零售、商务办公、品质居住、公共服务于一体的垂直城市综合体与活力开放街区，实现土地高效集约利用与城市功能复合升级。

五、政策依据

西安市出台《关于支持重点片区开发实施及城市更新促进集约高效用地管理若干政策措施》（市政办发〔2026〕18号），一是鼓励使用功能混合与兼容开发，促进产城融合，提升片区综合承载能力与空间活力；二是鼓励地下空间合理利用，推进TOD综合开发，统筹地上地下空间一体化规划与建设，实现立体集约开发；三是建立多元土地储备机制，采用政府筹资收储、挂账收储等多元模式，推进片区土地连

片开发；四是支持多种方式供应土地，推出“拿地即开工”服务机制，采用带方案出让及组合式供应模式，提高土地资源配置效率，保障项目快速落地实施。

图 5-1 团结片区改造前实景航拍图

图 5-2 团结片区改造后实景航拍图

图 5-3 团结片区改造后效果图

图 5-4 梁溪创新公园

弹性管控便捷许可，用途转换复合利用

沈阳市医大附属口腔医院盘活利用

一、项目基本情况

（一）项目区域情况

项目位于沈阳市和平区南京北街192号，毗邻中山广场核心板块，与中国医科大学附属口腔医院（以下简称医大附属口腔医院）主院区一街之隔，属于城市中心区优质区域。土地面积4591.5平方米，地上共有三栋建筑，建筑总面积19078.28平方米。项目为中国人民银行沈阳分行旧址，后由沈阳金融商贸开发区管理委员会取得，管委会搬迁后因产权用途与规划用途不符、不符合现行建筑安全规范等原因处于空置状态，被认定为低效用地。

（二）项目实施时间及再开发结果

本项目于2025年11月启动，对接周边区域医疗卫生资源需求，完成规划用途调整，将用途调整为医疗卫生用地。医大附属口腔医院于12月通过建设用地使用权二级市场整体取得土地及地上资产，签署了转让协议，办理了国有建设用地使用权转让手续，建设新院区，与原有院区联动发展，形成“一院两区”格局。2026年5月已完成土地及地上建筑物所有权转移及实物交割开展建筑改造和功能设施升级。

二、改造主体和改造模式

（一）低效原因

原产权单位整体搬迁后，楼宇长期处于空置状态，因土

地权利性质为划拨、证载用途为机关团体用地，与现行商务、科研用地规划不符，项目周边以居住区、历史文化街区、三甲医疗配套为主，商务楼宇供给饱和，规划功能与片区实际需求错配。同时楼宇因长期无人运维，消防系统、机电设备、暖通管网全面老化，不符合现行建筑安全规范，无法直接对外出租或二次利用。政府收储再出让周期长、财政负担重，需要探索划拨用地转让路径，盘活空置资产。

（二）改造主体及改造模式

改造主体为医大附属口腔医院，改造模式为“规划调整+二级市场公开挂牌+划拨用地直接转让”，严格依托国有土地二级市场完成存量国有建设用地使用权及地上建筑物产权转让，实现国有资产公允交易。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）用地结构与布局优化，土地利用效率显著提升

通过用地规划调整，地块完成功能重塑，实现了从与现行规划不符的机关团体用地，向符合城市发展需要的医疗卫生用地转型，土地功能与周边发展需求高度契合，19078.28平方米存量空间得到全面活化，原本零产出的空置楼宇转型为综合医疗服务建筑，单位面积产出能力显著提升。

（二）补齐公共服务短板，改善城市人居环境

医大附属口腔医院作为东北地区核心口腔专科医院，国家三级公立医院绩效考核 A 等次，年门诊量达 60 余万人次。项目建设可有效补齐优质口腔医疗资源供给不足的短板，有效缓解供需矛盾，促进资源集聚，大幅提升接诊能力，提高

区域医疗服务水平。同时，盘活空置楼宇避免大拆大建，保护和提升中山广场历史街区城市风貌，完善老城核心区公共服务配套，助力城市更新提质升级，带动周边区域发展。

（三）创新二级市场交易，深化土地制度改革

作为辽宁省首宗通过网上公开挂牌、限时竞价确定买受人的国有建设用地使用权土地二级市场交易项目，标志着沈阳市国有土地二级市场“咨询+服务+交易+管理”一体化平台全面建成。交易全过程突出“政府引导、市场运作、公开透明”，既避免增加财政资金负担，又降低制度性交易成本，实现了政府、转让人、受让方三方共赢，为划拨用地转让提供了可复制、可推广的实践经验。

四、主要做法

（一）规划引领，存量建筑焕发新活力。

聚焦问题导向，以单元详细规划为基础，经充分论证研究，进一步合理优化用地布局与城市功能的衔接，将商务用地转变为医疗卫生用地，让老建筑在保留原有建筑主体结构和历史风貌的前提下，植入现代化口腔医疗服务功能，既延续了城市历史文脉，又精准匹配了周边区域对优质口腔医疗资源的迫切需求。通过对建筑内部空间的科学重构与设施升级，三栋存量楼宇被改造为集诊疗、科研、教学于一体的现代化医疗空间。

（二）规范产权转移，明晰权属管理。

通过公开挂牌转让方式，顺利实现权属转移，使土地产权从原权利人沈阳金融商贸开发区管理委员会直接归集至

受让方医大附属口腔医院。双方签订《国有建设用地使用权转让合同》后，按规定办理转让备案手续，形成完整的交易备案流程，确保产权归集全过程的合法性与规范性，为医大口腔医院后续的改造建设、融资贷款及运营管理提供了坚实的产权保障，确保项目在规范有序的框架内推进。

（三）优化二级市场流程，缩短交易周期。

依托辽宁省土地二级市场交易服务平台“辽地通”，优化审核受理、评估定价、制定规则、发布公告、组织竞价、成交确认、合同备案以及不动产登记等关键环节的具体工作流程，实现“供需发布-电子竞价-合同赋码-统计监管”全流程各环节标准化管理，使项目转让周期较传统模式缩短60%以上。

（四）优化审批流程，提升办事效率。

项目审批流程实现多项优化：在规划调整环节，通过专家评审和公众参与等方式广泛征求意见，确保程序合法；在规划许可环节，将用地用途调整与转让方案审议合并进行，进一步加快进度；在不动产登记环节，实现“交易－登记”一站式办理，登记时限压缩至5个工作日。同时，建立项目全生命周期跟踪服务机制，由市区两级自然资源部门指定专人担任项目“服务管家”，全程对接改造主体需求，协调解决审批过程中遇到的规划、用地、登记等各类问题，确保改造项目从规划调整到竣工运营的各环节审批高效顺畅，为项目快速落地提供坚实保障。

五、政策依据

（一）《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）规定，以划拨方式取得的建设用地使用权转让，需经依法批准，土地用途符合《划拨用地目录》的，可不补缴土地出让价款，按转移登记办理。

（二）《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）规定，健全存量资源转换利用机制。在符合规划、确保安全的前提下，探索对存量建筑实施用途转换的方法，按照实事求是、简化办理的原则，制定转换规则，完善相关审批事项办理程序。

（三）《沈阳市完善国有建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施细则》规定，第十八条 独立宗地改变土地及地上建筑物利用现状的或者对地上建筑物改建、扩建或者重新建设的，可以依法申请按照现行规划用地性质及新的规划条件转让；第二十条 以划拨方式取得的建设用地使用权转让、闲置土地转让、经营性建设用地分割转让及建设用地使用权转让中涉及土地用途改变为经营性用地的，原则上应当通过土地二级市场交易平台以公开挂牌交易方式确定受让人。

图 6-1 改造前

图6-2 改造后

佳木斯市纺织厂家属楼保护利用

一、项目基本情况

纺织厂家属楼地块项目位于佳木斯市郊区富强巷，土地性质为划拨住宅用地，用地面积 0.896 公顷，建筑面积 8490 平方米，包含 4 栋 3 层苏式家属红楼以及周边零星用地。该建筑群建于 1952 年，是国家“一五”计划与工业移民时代的重要见证，2020 年被列为佳木斯市历史建筑。

纺织厂家属楼建成逾 70 年，呈现典型低效状态。一是安全隐患突出，房屋安全鉴定评级为 C 级，整体不满足现行抗震与消防标准；二是功能严重滞后，无独立厨卫及无障碍设施，居住舒适度低；三是历史风貌与民生需求错位，苏式工业遗存闲置风化，区域青年安居与职住平衡短板突出，亟须保护性修缮与功能转换。

2025 年 4 月，佳木斯市郊区人民政府将闲置多年纺织厂职工家属楼住宅用地确认为低效用地，随即启动了低效用地再开发工作，将其转换为保障性租赁住房住宅用地，同时实现历史建筑保护与活化利用，成为文化地标和城市文脉的鲜活载体，2026 年 1 月竣工验收。

二、改造主体和改造模式

（一）改造主体

本项目由郊区人民政府统筹主导，佳木斯市自然资源和规划局编制历史建筑专项保护规划，并组织低效用地再开发盘活利用工作。

（二）改造模式

通过“政府收储+市场化运营”创新盘活利用模式，充分发挥政府在规划统筹、前期投入与政策供给上的优势，先期投入资金收储归集碎片化产权，并整合周边零星用地实施土地并宗开发；依托空间整合精准适配城市发展需求，引入专业主体进行市场化运营。通过政府投入盘活资产、空间整合提升价值、市场运营长效回报等可持续机制，最终实现公共利益、市场效益与文化传承的有机统一。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）存量空间优化，实现保租住房长效运营

一是活化闲置资产，提升环境品质。将闲置历史建筑改造为保租房，配建公共活动场地、绿化及停车场地，显著提高用地效能。二是保障民生安居，强化保障住房供给。妥善安置原住民，新增 189 套保租房，精准解决周边园区产业工人与青年人才住房需求。三是创新运营机制，实现长效发展。依托稳定租金收益构建“以租养保”模式，实现项目可持续、稳步运营。

（二）城市文脉传承，实现历史建筑活化利用

项目充分尊重城市文脉和历史建筑保护要求，修旧如旧，保留了纺织厂家属楼独特的时代特征和地域特色，从原家属楼到现代人才住区的居住生活场景延续，增强了市民的文化归属感和自豪感。

四、主要做法

（一）强化规划引领，严格空间风貌管控

项目启动前，严格按照历史建筑保护相关法规，佳木斯

市自然资源和规划局会同有关部门编制《佳木斯市城区历史建筑保护规划》并报佳木斯市政府批准实施。《佳木斯市城区历史建筑保护规划》明确了纺织厂家属楼的保护范围、核心风貌要素、修缮技术标准、空间管控要求与活化利用路径，将苏式红砖肌理、拱券门洞、复古窗棂、工业浮雕、原有空间格局等列为不可移动、不可破坏的保护核心，有效防范了破坏性改造与风貌异化。

（二）创新产权归集，破解权属分散难题

针对原家属楼权属分散的问题，佳木斯市郊区人民政府对原住户实行货币化安置，累计签订补偿协议 217 份，支付补偿资金 2389 万元，依法有序收回房屋所有权，确立清晰合法的国有产权链条，系统构建“政府调解→资金补偿→产权归集”实施路径，实现国有资产归集与统一管理，为后续改造、运营扫清权属障碍。

（三）先行先试，首创“历史建筑+保租房”转换路径

在严守历史风貌与安全底线前提下，依托试点政策率先探索存量历史建筑向保障性租赁住房的用途转换，填补了该领域国内空白。结合区域产业与安居需求，将纺织厂家属楼改造为保租房，形成三大示范优势：一是“微改造”保全原真风貌。不改变建筑主体结构与传统格局，以最小干预、最优成本实现功能置换，最大限度保留苏式建筑原真性。二是“长效化”破解运维难题。依托保租房稳定收益，构建“以租养保、收益反哺”的资金平衡机制，破解历史建筑维护成本高的现实困境。三是“活化用”彰显人文价值。坚持修旧如旧，复原苏式红楼风貌并植入现代安居服务，打造兼具安

居保障功能与工业记忆的城市新名片。

（四）鼓励存量建筑用途合理转换

针对历史建筑类低效用地再开发项目的特殊性，佳木斯市积极探索存量建筑用途合理转换利用。在符合规划、确保安全的前提下，佳木斯市郊区人民鼓励盘活低效住宅用地，通过将家属住宅楼改建为保障性住房，实现了低效用地再开发盘活利用，提高了土地利用效率。

（五）历史建筑保护与利用的全过程管控

严格落实历史建筑保护规划要求，实施多样化保护与提升措施。一是对建筑外观立面、特色构件、历史风貌要素进行原真性修缮保护，原样复原拱券门洞、窗棂、浮雕等 10 余项核心风貌要素；二是对内部空间进行功能适配性改造，满足保障性住房的居住安全和使用需求。三是同步实施寒地围护结构节能改造，改造后建筑综合节能提升 33%。

五、政策依据

（一）《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》明确，优化产权归集、整合、置换和登记政策。

（二）《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），鼓励存量建筑用途合理转换。

（三）《佳木斯市推进低效用地再开发试点工作实施方案》（佳政办发〔2025〕15 号），“鼓励利用存量房产转换为公益性设施”“科学编制系列规划计划”“推动存量资源盘活利用”。

图 7-1 改造前建筑风貌

图 7-2 改造后整体建筑风貌（正面）

盐城市 8 号新生·数字科技创新园功能重塑

一、项目基本情况

项目位于盐城市亭湖区大庆东路（大庆路南、蓝盾巷西侧），原为盐城市第八中学老校区，1984 年建成投用，用地面积 1.4 公顷（21.6 亩），总建筑面积约 8900 平方米，包含南北教学楼、综合楼、学生公寓共 4 栋建筑。项目 2022 年启动前期筹备，2024 年完成地块挂牌出让后正式投入运营，打造集创新创业、科创孵化、乐享居住、社交娱乐于一体的青年人才创业基地，截至目前，入驻数字科技类企业 35 家，入驻率 95%，年总产值超 2000 万元，实现低效用地向高效产业载体的转型，获评“盐城市市级孵化器”。

二、改造主体和改造模式

（一）造成低效的原因

2020 年盐城市第八中学整体搬迁后，老校区长期处于空置状态，原有建筑功能仅适配校园教学使用，无法满足城市发展与产业升级需求，建筑老化、空间利用效率低下，公共资源浪费严重，未能发挥土地资产的经济与社会价值。

（二）面临的困难与需解决的问题

一是闲置资产盘活缺乏专业运营思路，难以实现从校园功能向产业功能的精准转型；二是地块产权明晰与合法流转需规范流程，确保改造主体合规；三是改造需兼顾成本控制与历史记忆保留，避免大拆大建造成的资源浪费；四是需构建可持续的运营模式，确保改造后地块长期高效产出，实现资产保值增值。

（三）改造主体

投资主体为亭湖区城投集团，竞得主体为盐城市亭湖启汇资产管理有限公司（亭湖区城投旗下平台），运营主体为上海瑞谷传祺（国内科创运营头部企业），形成“政府平台投资+专业企业运营”的双主体模式。

（四）改造模式

采用“政府引导+市场运作+专业运营”的改造模式，政府负责顶层设计、政策支持与资产盘活，通过公开挂牌出让明确改造主体；市场化专业运营商负责招商、企业服务、产业孵化与生态运营。坚持“有机更新、存量激活”理念，保留原有建筑结构与校园肌理，精准植入数字科技产业，构建全链条创业服务体系，实现“政府资产保值增值+市场运营盈利+企业发展赋能”三方共赢。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）用地结构与布局优化及效益提升

通过功能重构，将原有校园教学用地改造为数字科创产业用地，优化了区域用地结构与产业布局；对 4 栋原有建筑进行有机更新，完善了建筑功能，将教学楼改造为办公、实验室，综合楼改造为配套服务空间，学生公寓改造为人才公寓，实现地上空间高效利用。改造后亩产税收增加，入驻企业 35 家（含 9 家返乡企业），培育 5 家科技型中小企业、2 家高新技术企业、1 家规上企业，申请核心技术专利 18 项，彻底扭转闲置资产亏损状态，实现“小空间、高产出”，大幅提升了土地利用效率和效益。

（二）区域经济社会发展与人居环境改善

项目聚焦数字科技产业，形成数字经济企业集群，带动上下游产业链发展，为亭湖区数字经济增长注入新动能；提供创业办公、技术孵化、居住配套等一站式服务，吸引超200名青年人才返乡创业，缓解青年就业压力，助力“人才强区”战略实施。改造过程中避免大拆大建，保留校园绿化、建筑肌理与历史印记，改善了区域环境面貌，提升了城市品质，补齐了区域科创服务与青年创业配套短板。

（三）优化管理流程

通过规范挂牌出让、产权归集、用途转换等流程，探索了空置校园类低效用地盘活的有效路径，为城市核心区低效用地盘活提供了实践样本；优化了规划调整、土地供应、确权登记等审批流程，深化了土地资源市场化配置改革，实现了存量资产的高效盘活，为同类低效用地再开发提供了可借鉴的管理经验。

四、主要做法

（一）精准对接试点政策，构建全维度政策体系

亭湖区紧扣国家、省、市城镇低效用地再开发试点政策，将原盐城八中地块纳入全区低效用地重点盘活清单，用好规划调整、用途转换、存量资产利用、挂牌出让等政策工具。结合城市更新与数字经济发展规划，将教育用地调整为商务办公用地，明确开发强度与规划指标；落实存量建筑保留利用、带方案挂牌出让、过渡期审批并行等支持政策，叠加市级孵化器、青年创业、知识产权扶持等配套政策，形成“规

划引领、土地保障、运营赋能、资金平衡”的政策闭环，为校园闲置资产转型科创园区提供坚实制度保障。

（二）全面摸排低效资产，规范全流程审批工作

自然资源、国资、教育等部门，以及属地街道联合开展地块全要素核查，摸清存量用地面积、建筑规模、产权归属、闲置时间、功能短板等信息，按标准认定低效用地，建立专项台账与全过程跟踪管理机制。全面梳理土地与房屋产权，完成产权归并整合，确保权属清晰无争议。优化规划调整、土地供应、确权登记、施工改造等审批链条，开设低效用地再开发“绿色通道”，简化环节、压缩时限，推动前期筹备、挂牌出让、改造设计同步推进，实现审批无缝衔接、高效落地。

（三）采用政企合作模式，实施市场化出让运作

采用“政府引导、市场运作、专业运营”改造模式，由亭湖区城投集团作为投资主体，通过公开挂牌出让方式依法取得土地使用权，旗下启汇资产管理公司作为改造实施主体，严格履行出让合同约定，落实保留建筑自持、改造标准、产业定位、运营目标等刚性要求。坚持“带资产、带规划方案、带保留建筑”挂牌，公开、公平、公正完成土地交易与资产移交，明确改造投资、建设周期、产出效益等约束条件，实现土地资源市场化高效配置，保障国有资产保值增值。

（四）坚持微更新理念，推动既有建筑盘活利用

秉持“保留优先、再生赋能”原则，不搞大拆大建，充分利用原有4栋教学楼、综合楼、学生公寓建筑结构与校园

肌理，实施抗震加固、外立面翻新、内部空间重构。将教学楼改造为科创办公与实验室，综合楼改造为公共服务空间，学生公寓改造为人才公寓，把单一教学功能转化为“办公+孵化+居住+配套”复合型产业空间，大幅降低改造成本、缩短建设周期，实现既有建筑高效利用与历史记忆有机传承。

（五）引入专业运营机构，打造全链条产业生态

引进上海瑞谷传祺作为专业运营主体，建立“招商—孵化—加速—产业”全链条运营体系。聚焦数字科技、研发设计、数字传媒、区块链等高附加值产业精准招商，严格筛选优质企业入驻，打造数字经济产业集群；为入驻企业提供创业办公、技术研发、知识产权、融资对接、路演培训、人才服务等一站式支持，培育科技型中小企业与高新技术企业，提升园区产业能级与创新活力，实现从“物理空间改造”向“产业生态运营”的深度转型。

（六）强化全周期闭环监管，保障项目高质量发展

成立区政府牵头、多部门与运营企业协同的专项推进小组，建立定期调度、问题会商、节点管控机制，统筹推进改造施工、质量安全、招商运营、政策落实。改造完成后及时办理不动产登记，保障主体合法权益。强化运营监管，建立企业服务台账与效益评价机制，动态跟踪入驻率、产值税收、科技创新、就业带动等指标，实现“小空间、高产出”。

五、政策依据

（一）《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）等相关文件，明确将布

局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地纳入范围。

（二）《江苏省城市更新行动实施方案》《关于支持城市更新行动若干政策措施》（苏政办规〔2024〕3 号）、《江苏省节约集约用地条例》《盐城市支持城市更新行动若干政策措施》（盐政规发〔2024〕4 号）、《盐城市城市更新办法》（盐政规发〔2025〕11 号）及盐城市低效用地再开发相关配套政策，为亭湖区空置校园盘活、规划用途转换、带方案挂牌出让、存量建筑有机更新、产权规范处置提供了具体政策指引与实施路径。项目顺利完成从空置校园向数字科创园区的转型提升，显著提高土地利用效率、优化区域产业结构、完善城市功能品质，为亭湖区城市更新和经济高质量发展注入新动能。

图 8-1 改造前

图 8-2 改造后

图 8-3 改造后

烟台市山东港口国际交流中心迭代更新

一、项目基本情况

项目原为黄海宾馆，地处烟台市滨海中路黄金旅游地段，区位优势显著。原用地面积47.4亩，为餐饮旅馆业用地，总建筑规模0.86万平方米，容积率0.27。2022年，莱山区联合烟台港集团对接国家战略与“一带一路”倡议，启动提质改造建设山东港口国际交流中心。改造后剔除市政防护绿地，实际用地42.6亩，土地用途仍为旅馆用地，容积率0.75，总建筑面积30517平方米（地上21082平方米、地下9435平方米）。项目2024年建成投用，打造集国际峰会、政务会议、高端商务、酒店休闲于一体的复合型国际高端交流平台。

二、改造主体和改造模式

（一）低效原因。项目地块原为20世纪80年代建成的黄海宾馆，主要承担山东港口集团早期接待任务。因建成年代久远，建筑及配套设施严重老化失修，无法满足山东港口集团国际化发展对高端涉外接待、商务会议、人才培训场所的迫切需求，基本丧失使用功能，已停业多年长期空置。

（二）改造主体。项目由莱山区政府统筹指导，山东港口烟台港集团有限公司作为原权利人进行自主改造，全权负责工程建设与改造实施，由山东港口国际交流中心管理有限公司负责日常运营与管理，构建“政府统筹引导—企业自主开发—社会资本运营”三级联动工作机制。

（三）改造模式。构建“政府+企业+市场”的低效用地自主改造模式，莱山区政府负责顶层引导，市区两级自然资源

部门统筹规划，山东港口集团进行“地上地下”立体复合式自主开发，市场主体开展专业化运营，多方合力推进山东港口集团国际交流中心提质升级。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）高效盘活土地资源。项目通过拆旧建新和新增地下空间利用，彻底唤醒这片沉睡多年的滨海黄金地块，地上总建筑面积由 0.86 万平方米增至 2.11 万平方米，增幅达 2.45 倍，土地综合利用率大幅提升。

（二）有力支撑企业发展。改造后成为山东港口集团对接“一带一路”倡议、开展国际合作的重要窗口，2024 年以来已承接多场国际港交流会议及大型培训活动，有力支撑了山东港口国际化战略的实施。

（三）城市功能显著提升。完善了烟台市黄金海岸度假酒店集群布局，填补了莱山区高端国际会议接待设施的空白，提升了城市整体形象和商务服务能级。

（四）运营效益初步显现。2024 年 11 月进入全面运营阶段，通过政务接待、商务会议、培训服务等多元业务实现稳定收益，提供就业岗位 215 个，亩均收益提升至 164 万元/亩。

四、主要做法

（一）政企协同联动，全力保障项目高效推进落地

项目的快速建成投用，得益于政企双方构建起全周期高效协同推进机制，同频共振，同向发力，使项目从规划、许可、建设、运营精准对缝，高效实施。作为投资建设主体，

山东港口烟台港集团锚定“世界一流港口配套”建设标准，全面复制港口基建领域成熟的精细化管理经验与拼搏攻坚精神，严格把控工程质量、安全与建设进度。莱山区政府、莱山区自然资源局及黄海路街道主动靠前服务，建立“一个项目、一个专班、一名管家”的闭环服务体系，抽调自然资源、住建、审批、城管等部门骨干力量成立专项工作小组，配备专属项目管家提供“零距离、全天候”保姆式保障。针对规划用地审批、基础设施配套、市政管线迁改等关键节点，开通重点项目审批绿色通道，实行多部门并联审批、容缺受理、限时办结，第一时间协调解决项目推进中的各类堵点难点。政企双方建立每周会商调度机制，实时对接需求、破解难题，有效压缩了项目审批与建设周期，加快了项目竣工投用时间，实现了政府服务效能与企业建设效率的双向提升。

（二）空间立体开发，全面提升土地节约利用水平

在严格遵守国土空间规划、严守用地红线、建筑限高及生态保护等管控要求的前提下，项目以存量用地挖潜增效为核心，围绕提高资源节约集约利用水平、提升土地综合承载能力与生产效率等目标，深度挖掘存量建设用地潜力，积极探索“容积率提升+空间立体开发”相结合的集约节约用地新模式。项目充分依托国家及省市低效用地再开发相关支持政策，在不改变土地用途、总用地面积保持不变的前提下，将地块容积率由原有的 0.27 提升至 0.75，地上总建筑规模由 0.86 万平方米增加至 2.11 万平方米，实现了土地综合利用效率的翻倍提升；打破传统单一平面开发思维，同步实施“地上

地下”复合式立体开发,科学统筹地上功能布局与地下空间利用，地上合理规划国际会议中心、高端客房、餐饮配套、培训教室等核心功能建筑，地下则高标准建设智能停车场、设备机房、仓储用房等配套设施，新增地下建筑面积约 9435 平方米。通过平面扩容与立体挖潜的有机结合，项目实现了土地利用效率和空间承载能力的双重跃升。

（三）前置运营思维，构建长效可持续运营体系

项目打破传统“先建设、后运营”的割裂模式，将运营思维贯穿规划、设计、建设全流程。在项目启动初期即成立专门运营管理公司，同步推进专业团队组建、管理制度搭建与市场客户储备，运营团队全程参与建筑功能布局、设施设备选型等设计环节，确保空间设计与后期运营需求高度契合。运营阶段采用“大政务+大商务”双轮驱动模式,既保障山东港口集团内部国际交流、人才培训、职工疗休养等核心需求，又面向市场开放高端会议、商务住宿、餐饮会展等服务，同时建立市场化用工与绩效考核机制，激发团队内生动力。该模式实现了建设与运营的无缝衔接，全面运营以来已承接多场国际级会议与大型培训活动，通过多元业务实现稳定现金流，构建了“自我造血、良性循环”的长效运营机制。

五、政策依据

（一）《山东省人民政府办公厅关于推进城镇低效用地再开发的意见》（鲁政办字〔2020〕32 号），原土地使用权人改造。除应由政府收回的外，原土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式改造开发。在改造过程中，允

许按规划对用地性质、建筑容量、建筑高度适当调整，可通过存量补地价、协议出让方式完善用地手续。

（二）《烟台市人民政府办公室关于推进城镇低效用地再开发的实施意见》（烟政办字〔2021〕8号），除原划拨决定书、出让合同约定由政府优先收回，或按规定应当由政府收回土地使用权外，原国有土地使用权人按照批准的规划，可通过自主、联营、入股、转让等多种方式自行改造开发。

图 9-1 国际交流中心再开发改造前照片

图 9-2 国际交流中心再开发改造后照片

图 9-3 国际交流中心其他角度实拍图

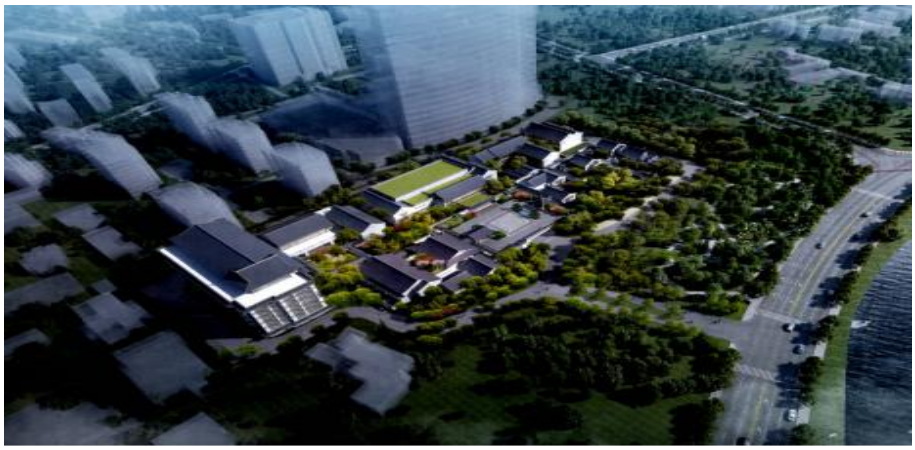

图 9-4 山东港口国际交流中心项目改造后全局效果图

烟台港集团有限公司地块项目
再开发前权属示意图

烟台港集团有限公司地块项目
开发情况示意图

图 9-5 项目示意图

黄石市“工友茶馆+幸福食堂”功能提升

一、基本情况

工友茶馆项目位于下陆大道以北、发展大道以西的康宁园小区内，由原十五冶一公司闲置仓库改造而成，总占地约10亩，其中建筑面积2500平方米、户外休闲区域4500平方米，于2026年3月3日元宵节正式开业，项目创新融合复古工友茶馆+社区幸福食堂的双重功能，既是工业历史文化记忆的传承载体，也是服务社区居民的综合性公共空间，更是政企协同、市场化运营的低效用地再开发特色典范。采用“微改造+政企社联动”模式，盘活10亩闲置工业仓库，打造“工友茶馆+幸福食堂”复合空间，创造40余个本地就业岗位。

二、改造主体和改造模式

（一）亟需改造的原因

本项目紧邻康宁社区居民聚居区，原十五冶仓库曾是区域工业发展的重要载体，后因产业结构调整，原有仓储功能外迁，厂房失去原有使用价值，长期处于空置状态，未产生经济与社会价值，同时与周边社区居民的生活服务需求严重不匹配，造成土地资源闲置浪费。

（二）改造主体

下陆区新下陆街道办与黄石市左邻右舍茶馆服务有限公司合作共建。其中下陆区新下陆街道办为统筹协调主体，黄石市左邻右舍茶馆服务有限公司负责业态打造、日常运营及幸福食堂餐食供应。

（三）改造模式

项目采用“政府统筹+市场运作+社区服务”相融合的改造模式，秉持“轻资产、微运营”理念，引入“社区微旅游”概念。不进行大规模硬件投入，重点通过业态打造、文化植入、服务升级激活土地价值，深度挖掘黄石工业文化底蕴，将原十五冶一公司空置仓库改造为融合复古工友茶馆与社区幸福食堂双重功能的综合性公共空间，实现低效工业用地的“文化+民生+养老”三重活化，兼顾土地利用效率提升、工业文脉传承与社区服务完善。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）优化用地布局，实现空间功能多元升级。

将低效工业仓储用地改造为“文化体验+社区服务+养老助餐”复合用地，填补了康宁社区周边休闲消费、民生服务的空间空白，实现工业用地与居住用地、公共服务用地的功能互补；在保留厂房原有钢结构、砖墙等工业肌理的基础上，对内部空间进行功能重构，打造幸福食堂区、怀旧餐饮区、休闲茶歇区、工业文化体验区、小型剧场等多元空间，让单一工业建筑转变为复合型民生服务空间，土地利用效益实现质的提升。

（二）盘活闲置资产，实现经济与就业双重效益。

让多年空置的厂房重新产生持续经济价值，通过茶馆运营产生土地与建筑的租金、经营收益，同时有效带动就业促进社区和谐，项目整体运营阶段创造了餐饮服务、保洁、运营管理、文化活动策划等各类就业岗位40余个，优先吸纳

周边社区居民、下岗职工就业，实现就近增收，为地方培育小微经济增长点。

（三）补齐公共服务短板，完善配套设施提升生活品质

一方面茶馆提供平价助餐、社区团餐等服务，精准匹配周边老年居民、低收入群体的就餐需求，同时提供平价茶饮、休闲休憩、文化活动等服务，真正实现了“家门口的美好生活空间”定位；另一方面完善社区停车配套设施，规划建设便民停车区域，增设停车泊位，有效缓解康宁园小区及游客停车难问题，同步补齐老旧小区服务配套短板，大幅提升社区居民的幸福感与满意度。

（四）传承工业文脉，打造城市新名片实现多重融合

深入融合黄石工业文化元素，让老工业仓库蜕变为康宁社区的新地标、下陆区的工业文化新名片。康宁园工友茶馆的打造，实现了闲置低效资产盘活、历史文化传承、社区服务升级、市场化运营的四重融合，以城市更新的微实践，为老工业城区实现“工业锈带”向“生活秀带”“文化秀带”转型注入新活力，推动社区建设与区域发展迈向新台阶。

四、主要做法

（一）紧扣民生多元需求，实现土地功能精准转换

在符合规划及消防安全的前提下，结合地块周边社区聚居的区位特点，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，利用空置厂房仓库转型升级发展社区服务型商业用地（融合养老助餐），精准匹配居民的休闲、消费、文化需求；街办主动与十五冶开展多轮协商，保留十

五冶原土地权利人不变，对闲置仓库进行改造利用，既补齐社区民生服务短板、提升居民生活质量，又从根源上避免了低效用地再开发中常见的产权矛盾纠纷问题，实现多方共赢。

（二）联动老旧小区改造，实现片区配套提质增效

项目依托康宁园十五冶职工配套小区的区位特点，将低效仓库改造与康宁园老旧小区改造工作相结合，把工友茶馆（融合幸福食堂）项目打造为老旧小区改造的重要民生配套工程，精准对接老旧小区居民尤其是老年群体的就餐、休闲需求。在厂房改造、打造幸福食堂和复古茶馆的同时，统筹优化小区及周边交通动线、完善停车设施配套，让低效用地再开发成果与老旧小区改造成效相互叠加，既盘活了低效工业用地，又通过幸福食堂补齐老旧小区养老助餐短板，全面提升了老旧小区的居住环境和服务水平，实现片区整体发展提质增效。

（三）老厂新“改”，实现文脉与开发双赢

项目在方案设计中摒弃大拆大建模式，以“微改造、精提升”的城市更新理念，对仓库进行功能性重塑，并非简单“修旧如旧”，而是深入挖掘下陆区作为老工业基地的历史底蕴，将十五冶、湖北拖拉机厂、黄石纺织机械厂等本土企业元素融入空间设计的各个角落。在保留建筑原有钢结构、斑驳砖墙等工业肌理的基础上，保留“改造思想、指导实践”等红色工业标语，搭配“茶管够、饭管饱、心管暖”的民生口号，让工业冷峻与市井温情相融；内部挑高屋顶的裸露钢

架、粗大木质立柱还原工业空间美学，红色绸带、工农兵宣传画、老式四方桌等物件唤醒工业记忆；阁楼打造的“先进职工之家”，以老式沙发、缝纫机、黑白电视机等老物件复刻20世纪70、80年代生活场景；设置康宁剧场、和平录像厅等主题空间，让工业文脉成为空间的核心底色，让居民与游客在体验中触摸历史温度、增强文化认同。

（四）政企社三方联动，构建多元协同格局

建立“政府+运营企业+社区”的三方联动机制，明确各方职责，充分考虑项目实际需要，街道办负责整体统筹，承担大部分硬装工程建设，运营企业负责软装设计与打造，社区负责民意收集与需求对接，这种“轻资产，微运营”模式，不仅给政府每年带来十几万元的租金收益，同时降低企业开发运营的成本，提升企业参与项目的积极性，形成低效用地再开发的强大合力，让低效用地再开发与民生改善、社区建设深度融合，保障项目从改造到运营的全流程顺畅推进。

五、政策经验

黄石市探索的康宁园工友茶馆项目低效用地再开发新模式，通过充分运用工业项目转型升级5年过渡期政策，采取“政府+运营企业+社区”的三方联动机制，把“工业遗产与日常刚需”相结合，将低效仓储用地精准转换为融合养老助餐的社区服务型商业用地，为旧空间赋予“文化+民生+养老”复合功能，高效激活低效工业用地价值。该模式通过保留原权利人身份，破解产权纠纷难题，为低效用地再开发提供了低成本的权属处理范本；同时带动老旧小区配套升级，

实现片区联动发展，优化了社区民生与养老服务环境，实现了闲置资产盘活、历史文化传承、社区服务升级、市场化运营的四重融合，为老工业城市盘活存量低效工业用地、补齐公共服务短板，提供了低成本可复制的实践范本。

图 10-1 改造前

图 10-2 改造后

唐山市青龙湖数据生态中心改造升级

一、项目基本情况

青龙湖数据生态中心项目坐落于唐山市曹妃甸新城青龙湖区域，其原为冀东油田采油作业区周边低效工业用地。长期以来，由于受周边采油作业区影响，这片区域土地利用效率低下，处于低效空置的沉睡状态，未能充分发挥其应有的价值。2023年底，曹妃甸新城管委会正式启动对该区域的产业提升工程。经过精心规划与匠心打造，这片曾经的低效用地华丽蜕变为充满活力与创新气息的青龙湖数据生态中心项目。项目总用地面积约168.3亩，其中工业用地53679平方米（合80.5亩），科研用地58532平方米（合87.8亩）；总建筑面积达144751平方米（地上138732平方米），平均容积率为1.24，优化了建筑布局，提升了空间利用率。目前，青龙湖数据生态中心已有华为云计算中心、阿里云飞鹄工业互联网和汇博机器人等40余家企业入驻。

二、改造主体和改造模式

青龙湖数据生态中心项目地处冀东建设油田采矿区周边地带。该区域受油田井场、道路及管线的多重影响，开发建设面临诸多阻碍，现状土地利用效率低下，属于典型的采矿区周边低效用地。

鉴于上述复杂情况，曹妃甸新城管委会主动担当起改造主导的重任，积极与冀东油田有限公司展开深入且细致的沟

通协调工作。双方秉持着互利共赢、协同发展的原则，就项目开发过程中的各项关键事宜达成共识，确保在绝对不影响油田正常作业的前提下，稳步推进改造工作。

在改造模式上，采用了政府收储与规划调整相结合的创新方式。政府通过收储土地，掌握改造主动权，为后续的统一规划与高效开发奠定坚实基础。同时，对城市原工矿区域进行科学合理的规划调整，实施城镇低效用地再开发战略。经过精心谋划与有序实施，成功盘活低效工业用地土地168亩。

在空间布局上，大胆突破传统工业厂房的单一模式，将传统的工业厂房布局优化升级为多层工业厂房。这种创新布局不仅提高了土地的立体利用率，还为产业集聚与协同发展提供了更为广阔的空间。最终，成功打造出一个集产学研功能与城市发展需求于一体的综合性数据生态中心项目，实现了土地的节约集约利用，为区域经济高质量发展注入了强劲动力。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地利用效益显著跃升

项目改造前，此地为传统工业用地，土地价值犹如被尘封的宝藏，未能充分释放其潜在能量。通过精准且科学的用地性质转变，将原本单一的工业用地调整为科研与工业深度融合的新型产业用地。这一创新举措，如同为土地注入了活力催化剂，使容积率一举提升至1.24。随着土地利用效率的大幅提高，土地财政收入也随之增加，实现了土地效益从“低

产出”到“高回报”的华丽转身，为区域经济发展注入了源源不断的资金动力。

（二）节约集约用地成效斐然

该项目在空间布局上大胆创新，采用多层工业厂房建设模式，其厂房占地面积仅为16936平方米，却蕴含着巨大的发展能量。若按照传统工业厂房布局，该项目需占用土地面积高达73736平方米。通过对比不难发现，项目节地率近77%，宛如在一方有限的土地上开辟出了广阔的发展天地。这种节约集约用地模式，不仅提高了土地资源的利用效率，更为城市的可持续发展预留了充足的空间，实现了土地资源的高效配置与合理利用。

（三）产学研城一体化蓬勃发展

改造前，该项目所在地是采矿区周边受管线影响无法开发利用的土地，如同城市发展中的一块“短板”，制约着区域的整体进步。改造后，项目充分发挥本地大学的资源优势，搭建起大学与产业园区企业紧密合作的桥梁。大学的科研项目与企业的发展需求紧密结合，项目课题在产业园区的企业内进行研发孵化，实现了科技成果从实验室到生产线的快速转化。这一过程中，不仅创造了大量的就业机会，吸引了一批高素质人才汇聚，还促进了产学研城的深度融合。通过补齐城市产业短板，为城市的健康发展注入了新的活力与动力，使城市在产业升级与创新发展的道路上迈出了坚实而有力的步伐。

四、主要做法

（一）政府主导收储助力改造升级，精准规划调整优化用地布局

原土地使用权人在2019年成功取得该区域土地。然而，鉴于土地现状难以满足开发建设需求，政府于2023年依法收回土地使用权，将其纳入政府储备范畴。在此基础上，政府对土地规划进行科学调整，将原本低效利用的工业用地，转变为科研与工业深度融合的新型产业用地。通过这一系列举措，成功打造出集产学研功能与城市发展于一体的综合性数据生态中心项目。

（二）秉持高标准设计理念，匠心打造多层工业厂房典范

青龙湖数据生态中心项目勇于突破传统工业载体空间模式，以高瞻远瞩的视野和精益求精的态度，开展高标准设计与建设工作。其中，3#楼精心规划为五层中试车间，7#、8#、9#设计为四层生产车间，4#、5#则设计为三层生产车间。该项目总建筑面积达 73736 平方米（地上 67896 平方米、地下 5840 平方米），占地面积 16936 平方米，以卓越的品质成为多层工业厂房建设的标杆之作。

（三）积极协调属地与油田间的合作关系

该项目选址于冀东建设油田采矿区的周边地带，油田的井场布局、道路规划以及管线铺设均对项目开发构成一定影响。为此，曹妃甸新城管委会多次主动与冀东油田有限公司展开深入沟通与协调，力求在确保油田正常作业不受干扰的

前提下，稳步推进产业园的开发建设工作。

（四）推动科技型公司“聚散成势”，加速产业集群化发展

长久以来，新城区域内众多大数据、云计算、智能制造等前沿科技创新型企业的办公场所零散分布于新城内各所高校之中，缺乏正式、统一的办公空间。青龙湖数据生态中心项目通过有效整合现有分散的创新企业资源，实现“化零为整”，集中优势力量，全力构建高新技术产业集聚高地。

五、政策依据

（一）《关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知》（自然资发〔2022〕201号），新型产业用地（M0）属于工业用地范畴，但需符合“两高四新”（高端、高效、新技术、新产业、新业态、新模式）标准。

（二）唐山市及曹妃甸区出台的关于城镇低效用地再开发的相关实施细则和配套政策，结合本地实际情况，对国家政策进行了细化和落实，明确了项目申报、审批、实施等各个环节的具体操作流程和要求，为项目的顺利推进提供了有力的政策保障。曹妃甸区针对产业园区发展的相关政策，在产业扶持、人才引进、科技创新等方面给予支持，与本项目打造综合性数据生态中心、推动产学研城一体化发展的目标相契合，为项目的长期发展营造了良好的政策环境。

图11-1 油田采油作业区周边低效工业用地

图11-2 青龙湖数据生态中心项目现状图

上海市江场西路申林木业城市更新

一、项目基本情况

江场西路570号地块（申林木业）位于上海市静安区彭浦镇，东至规划江场三路、南至江场西路、西至彭越浦、北至走马塘01A-02绿地。规划用地面积14244.1平方米，容积率3.5，用地性质为研发。该项目于2021年9月实施土地储备，2021年底出让，2023年上半年动工，2026年上半年通过竣工核验。

二、改造主体和改造模式

该地块原为上海市属国企百联集团的存量用地，开发前原土地面积20690.62平方米，建筑面积6571平方米，容积率0.32，用地性质工业，土地利用效率和产业发展水平相对较低、产业用地空间整体偏少、公共空间环境品质较差，企业更新意愿强烈。静安区属国企市北集团充分发挥园区平台公司的优势与特长，与百联集团强强联合，通过合作开发联合转型的方式进行地块更新，同时也是静安走马塘区域首个以“联合转型”方式进行更新的项目。双方成立合资公司上海百汇云灏置业有限公司，通过先收储后出让的方式，于2021年底以静安区首块“产业标准地”出让方式挂牌，并成功摘得地块。

三、低效用地再开发取得的成效

地块更新后，建设5万平方米科研产业载体，围绕大数据产业发展，通过龙头企业的集聚效应推动“大数据+”的产业链革新，构建和集聚一批“大数据+大健康产业”等产

业领域的代表性企业，项目成为市北园区自西向东进入园区的新标志，也为全面开启走马塘转型区联合转型更新起到带头引领作用。合同约定项目交地 5 年内达到达产税收总额不低于每年人民币 1.65 亿元。

四、主要做法

（一）强化规划引领，推动区域整体转型

江场西路 570 号所在中环北翼走马塘区域位于上海市静安区市北高新技术服务业园区内。静安区形成走马塘区域更新规划和城市设计方案，明确走马塘区域作为市北高新园区产业服务平台、公共空间纽带、共享社区样板的发展定位。通过构建完整的产业生态和双创平台，打造高效复合的创新社区，引导产业园区向产业社区转型，构建十分钟创新圈；从功能混合、人性尺度、产业邻里中心等方面构建混合多元的活力社区；从层级开放空间、控制滨河空间等打造开放流动的生态社区。在立足整体片区规划定位的前提下，找准重点地块产业空间高质量利用策略，强化了项目的开发机制和规划政策引导。项目在充分衔接静安区单元规划编制、“十四五”城区功能和土地利用专项规划前期研究成果的基础上，结合区域业主更新意愿问卷调查，形成了规划引领、资源保障、尊重市场的开发时序方案，提出包括规划资源政策、开发机制和实施方案的“一地一策”。结合市属国企“四个一批”工作，推进低效工业用地的逐步转型。申林木业项目以总部经济+数智引领+产业聚集为理念，将打造“生态·人文·智造”三位一体的高品质、高标准、高能级的科技创新

研发中心，成为市北走马塘沿线未来产业创新走廊，并打造成为市北高新园区的标杆项目。

（二）协同推进建设，鼓励市场主体参与

项目在充分衔接静安区单元规划编制、“十四五”城区功能和土地利用专项规划前期研究成果的基础上，结合区域业主更新意愿问卷调查，形成了规划引领、资源保障、尊重市场的开发时序方案，提出包括规划资源政策、开发机制和实施方案的“一地一策”。结合市属国企“四个一批”工作，推进低效工业用地的逐步转型。上海百联集团以“合资入股、共同开发”模式，借助市北集团作为园区平台公司的优势与特长，通过合作开发联合转型的方式进行地块更新。市北与百联于2021年5月签订《合作框架协议》，10月成立项目合资公司上海百汇云灏置业有限公司（百联占股66%，市北占股34%），合资公司成立后，双方于11月签订《合资协议》，共同推进项目各项程序，积极谋划项目开发、设计、成本、资金等各方面问题，于2021年底成功摘得地块。

（三）做实重点企业“服务包”，助力产业项目落地

静安区深化重点企业“服务包”工作机制，重点协调解决产业项目涉及的土地出让、开工建设、竣工验收、不动产登记等诉求，助力企业破解难题。**“产业标准地助出让”**，作为静安区首块“产业标准地”，江场西路570号土地出让阶段实行用地清单制，根据产业空间布局提前明确环保要求、开竣工、投达产等全生命管理要求，提前推进空间规划、用地指标、产业准入等工作。该地块2021年初启动控规调整

工作，4 月完成专家评审并公示，6 月取得控规调整批复，9 月完成土地收储。12 月完成土壤检测、拆除工作。此外，地块于 9 月 28 日公示标准地信息，12 月 28 日摘牌签订土地出让合同，2022 年 2 月完成拿地工作。加快产业项目标准地出让，实现地等项目，缩短从拿地到建设、投达产、产生效益的周期。**“桩基先行助开工”**，项目率先试点“全面桩基先行”举措，建设单位凭设计方案批复即可申请桩基施工许可证，较传统工期缩短 2-3 个月，极大地提升审批效能，加快项目开工建设周期。**“测算合一助建设”**，项目通过“测算合一”，实现“一次委托、统一测绘、成果共享”，避免企业多次委托、重复测绘，为企业开发过程压缩时间、降低成本。**“一证多验”助投产**，为加速江场西路 570 号产业项目落地投产，竣工验收阶段通过“一证多验”先行对 1、3、4 号研发楼单体进行竣工验收，早于整体验收近半年，为重点产业项目引入保驾护航。

五、政策依据

项目在推进过程中运用了区域整体转型、收储再供应、带方案出让等政策，具体为：

（一）《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），依据国土空间规划确定规划指标，坚持“净地”供应，按照公开择优原则，建立竞争性准入机制，探索依法实施综合评价出让或带设计方案出让。

（二）《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》（沪

规划资源详〔2022〕506号）第十二条（用地手续）城市更新项目通过收储、收回再供应方式办理用地手续的，依法采用招标、拍卖、挂牌、协议出让以及划拨等方式供应土地，明确实施主体。

（三）《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则》（沪规划资源用〔2020〕351号）第十五条（实行保障性的产业用地供应方式）、第二十六条（深化产业项目审批改革），产业项目类工业用地和产业项目类研发用地，采用“带产业项目”挂牌方式供应。实行带方案出让的产业项目、设计方案已经审核或免于审核的产业项目，可合并办理建设用地规划许可和建设工程规划许可。

图 12-1 申林木业地块更新前

图 12-2 申林木业地块更新后

淮南市毕家岗矿区业态重塑

一、项目基本情况

毕家岗矿区位于淮南市八公山区八公山镇，总面积346亩。该矿区作为淮南煤矿的重要发源地之一，因资源枯竭于2003年正式关闭。2016年完成生态修复，由于土地权属交叉、原工矿用途与区域高质量发展规划不符，该地块长期处于“修而不发、空置低效”状态。2022年起，八公山区人民政府将其列入低效用地再开发重点项目，通过收回原工矿用地，重新规划，实施“绿色食品产业园”建设。项目一期已建成标准化厂房27万平方米，实现从“生态负债”向“转型引擎”的华丽蝶变。

二、改造主体和改造模式

本项目改造主体为八公山区人民政府。采取“政企联动收回+规划动态调整+标准化厂房定向开发”的政府主导模式。面临的主要困难一是权属处置难，涉及大型矿业集团工矿用地，收回补偿标准复杂；二是规划不适配，原有工矿用地布局散乱，缺乏系统性功能引领；三是基建欠账多，矿区边缘地带水、电、气、路等基础设施严重滞后。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地利用结构与布局深度优化。成功将346亩空置工矿用地转换为现代工业与综合服务用地。通过实施单元化控规，容积率由原矿区低矮建筑的0.3提升至1.5以上，土地集约利用水平实现倍增。

（二）区域经济动能实现跨越式提升。产业园整体建成

后，预计招引绿色食品及宠物食品链主企业 32 家，实现年产值 30 亿元、年税收 1.8 亿元。通过“存量改增量”，有效填补了矿区枯竭后的产业空白。

（三）资源管理与生态产出协同深化。项目将矿山修复成果与产业开发深度绑定。在保障地质安全的前提下，通过利用修复后的平整土地进行建设，不仅维护了生态修复成果，更实现了生态效益向经济效益的闭环转化。

四、主要做法

（一）政策运用方面

1. 创新“矿地统筹”协商机制，破解权属收回僵局。针对毕家岗矿区土地权属归属于大型国有企业、处置难度大的现状，建立“政府牵头、部门协同、企业参与”的矿地统筹工作组。通过多轮平等协商，采取“土地收回补偿+异地置换（如需）+解决历史遗留问题”的综合方案，于 2022 年正式签订收回协议，打破以往“矿地脱节”的格局，实现了存量工业资产的快速归集。

2. 实施单元化规划统筹，精准优化城镇开发边界。将毕家岗矿区纳入国土空间总体规划“一张图”统一管理，区自然资源部门编制了《八公山区 XJL-01 地块控制性详细规划》，针对绿色食品产业对冷链、生产、质检的复合需求，量身定制土地用途。在不突破区域城镇开发边界强制性指标的前提下，通过“城镇开发边界内调优”政策，将原本零星分散的废弃地整合为成片的产业开发空间，对地块容积率、建筑密度等指标实施动态维护，确保了规划方案与企业实际

需求的高度适配。

3. 推行资源资产组合供应，补齐基础设施短板。为解决低效用地开发中“地块散、配套难”的问题，八公山区积极探索“资源资产组合供应”模式。在土地出让和建设方案中，将生产性用地与污水处理厂、集中供热管网、能源站等配套设施用地进行“整体包”设计。鼓励企业建设多层高标准厂房，推行“工业多层厂房”。通过引入专业环保电力企业实施配建，不仅降低了入驻企业的初始投资，更实现了土地开发与基础设施运营的协同增效。

4. 完善地价政策激励，支持企业“拎包入住”。优化地价计收规则，对利用存量矿区建筑进行改建的项目，在符合规划且不改变土地用途的前提下，不再增收土地价款。对于新开发的标准化厂房，采取“先租后让、租让结合”的弹性供应方式。通过政府平台公司统一建设标准化厂房，允许企业以租赁方式先期入驻，待达到约定产值税收后再办理出让手续。这一政策极大地缓解了中小微食品企业的资金压力，实现了土地资产的快速盘活。

（二）管理审批方面

1. 推行“带方案出让”与并联审批，跑出建设“加速度”。针对毕家岗项目，推行“清单制+告知承诺制”管理。在土地出让前，先行完成地块的土壤环境调查及地质灾害评估。通过提前公示建筑设计方案，实现“拿地即开工”。自然资源、住建、环评等部门实施并联审批，将原本复杂的报批流程压缩了 40%以上。针对改建项目，简化规划许可手续，利

用“豁免清单”制度，对非主体结构变动的修缮类工程实施快速备案，有效缩短了从“低效利用”到“生产车间”的转化周期。

2. 严格调查认定与“一张图”动态监管。坚持“底数清晰、结果可控”原则。区自然资源部门利用“三调”成果及变更调查数据，对毕家岗矿区的低效状态进行精准画像，并实时录入国土空间规划实施监督信息系统。通过建立“全生命周期”监管档案，对开发强度、产出效益进行季度动态评估。利用遥感影像和实地巡查，严防在再开发过程中出现“圈而不建”或隐形变异等行为，确保试点政策精准落地。

3. 构建“运营前置”的闭环招商管理体系。区别于传统的“先建后招”，毕家岗项目坚持“运营前置”。在规划阶段便引入绿色食品产业协会专家进行评审，确保厂房跨度、承重等指标符合头部企业标准。通过建立“准入清单”制度，重点导入高附加值、低污染的绿色加工及宠物食品产业。通过在出让合同中明确“亩均英雄”评价标准，建立了低效资产再开发的质量门槛，确保了存量资产盘活后的长效活力。

五、政策依据

（一）《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）要求，完善收储机制；完善地价政策工具。

（二）自然资源部深化试点文件要求，支持通过技术修正优化详细规划，支持地上地下空间综合开发。

（三）《自然资源部关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知》（自然资发〔2022〕201 号），健全工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应体系。

（四）《淮南市低效用地再开发试点实施方案》，鼓励低效工业用地盘活。鼓励探索低效工业用地市场化回购和退出路径，通过“以物业换土地”“以地换地”等方式向园区集中。

图 13-1 项目规划平面图

图 13-2 项目规划效果图

赣州市南康区老旧家具产业集聚区集约提质

一、项目基本情况

赣州市南康区作为全国重要家具产业集聚区，早期产业园区存在建设标准低、布局散乱等土地低效问题，为破解发展瓶颈，当地实施低效老旧园区改造项目，采用自主更新模式盘活低效工业用地。项目位于南康区家具产业主要制造片区，涉及唐江镇大岭、太窝镇石龙以及东山街道官坑三个老旧园区，总用地面积 940 亩，现状以单层铁皮棚和简易厂房为主。自 2025 年实施以来，已累计出让低效工业用地约 245 亩，拟建设标准厂房约 33 万平方米。项目严格依据低效用地再开发相关政策，采用政府统筹引领、国有平台支撑、市场主体主导、社会资本参与的自主更新开发模式，构建多方协同、权责清晰、闭环高效的实施体系，统筹推进产权整合、地块规整，推动传统家具产业园区提档升级。

二、改造主体和改造模式

（一）低效成因与突出问题

1.规划管控缺失，用地粗放碎片化。园区产业属自发形成、缺乏统一规划与整体布局，企业准入把关不严，土地利用碎片化严重，单宗用地多为 5—10 亩小块分散布局，土地集约利用水平低。厂房以单层铁皮棚、简易厂房为主，层高低、荷载小、布局乱，空间利用率低、产业承载能力弱。

2.配套设施薄弱，安全环境风险突出。园区道路狭窄弯曲，局部路宽不足 4 米，通行能力弱；污水处理设施缺口大，污水无序排放；消防通道不畅通、消防设施缺失，安全与环

保问题突出。

3.产权分散割裂，自主改造难以实施。地块权属分散、边界细碎，企业单独改造无法满足规划、建设、安全、消防等强制标准，改造成本高、合规难，企业自主更新意愿不强、动力不足，改造推进受阻。

（二）改造主体与改造模式

1.改造主体。区政府牵头统筹，自然资源、住建、工信、应急等部门协同发力；属地乡镇负责权属调查、产权归集、群众协商及矛盾化解；区属工投建设管理有限公司承担基础设施建设、资金统筹与融资保障；园区企业作为自主更新实施主体，负责厂房拆除、报建审批、新建及投产运营；国企平台以工程建设、运营合作等方式参与配套建设与长效运维。

2.改造模式。以企业自主更新为核心路径，以产权归集、连片开发为关键抓手，统筹规划管控、权属整合、分期收储、配套先行，引导企业联合改造、集中重建、集约发展，全面实现低效用地盘活、产业迭代升级、安全隐患清零、园区功能提升的综合目标。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地利用效率大幅提升

累计已完成 8 宗低效工业用地建设，用地面积约 70 亩，建成标准厂房 9 万平方米，原有单层简易铁皮棚厂房整体升级为多层高标准厂房，园区平均容积率由 0.5 提升至 2.0，土地节约集约利用水平显著提高。通过小地块归并、碎片化整

合形成连片产业用地，存量土地价值得到充分释放。

（二）经济收益稳步显现

经整合优化后已出让工业用地28宗，用地面积245亩，实现土地出让收益约9790万元，均价达40万元/亩；三个园区预计可盘活低效工业用地724亩，按市场地价，预计实现出让收益约2.9亿元。通过用地提质带动产业提质升级，形成土地增值、财税增收、产业升级的良性循环，有效增强区域实体经济发展活力。

（三）园区承载功能全面完善

累计打通对外主干道7条、内部道路11条，新建给水、排水、排污等市政管网约51公里，建成标准化污水处理站4座。园区交通、环保、消防、民生配套全面升级，整体面貌显著改善，由“老、破、旧”蝶变为布局合理、设施齐全、环境整洁、安全规范的现代化产业聚集区。

（四）产业集聚能级持续增强

通过用地空间优化与设施升级，促进产业集聚发展，加快传统家具产业数字化、智能化转型，夯实南康家具主导产业发展基础。同时缓解新增用地指标紧张，为家具产业集群扩容提质提供空间，解决“项目等地、用地紧缺”问题。

四、主要做法

（一）坚持规划引领，构建协同联动规划体系

1.两级规划同步编制，实现全域统筹。同步编制园区单元控制性详细规划与修建性详细规划，统筹路网标高、市政管网接口、地块竖向设计，确保园区内外道路、管网、竖向

无缝衔接，避免重复建设与规划冲突。

2.刚性管控规划指标，杜绝二次低效。结合家具产业生产、仓储、物流需求，明确容积率≥1.5、建筑密度≥45%等硬性指标，统一厂房层高、荷载标准，预留智能制造与公共服务空间，保障改造高标准落地。

3.细化地块整合布局，破解权属散乱。针对地块破碎、权属复杂问题，逐宗核定边界、优化整合，将原有 66 家企业零散用地规整为 60 宗连片工业用地，为产权归集、连片开发奠定规划基础。

（二）创新产权归集，破解权属整合核心难题

1.全面摸底确权，夯实改造底数。开展拉网式排查，逐企逐地块核查占地范围、流转协议，建立“一企一档、一地块一图”权属台账，厘清边界、化解历史遗留问题。

2.创新得地率核算，公平平衡利益。建立标准化“得地率”核算模型，以园区总用地面积为基数，扣除道路、消防通道等公共设施用地，整合零星边角地块，形成可供分配的净用地总量。依据企业原实际占地面积占园区总用地面积的比例，核定各企业得地率，明确其可获产权的地块面积。实现“占地均摊、多占不多得、少占不吃亏”，从制度上公平平衡各方利益，有效化解矛盾。

3.市场化协商归集，平稳整合产权。依托企业理事会协商地块退出与转让，协助签订转让委托协议，推动产权在企业间优化合并，减少行政强制、提升改造合力。

4.政府主导规整，规范收储出让。区政府牵头、乡镇专

班推进，审核企业实力与产业门类，统一规整土地、明确盘活范围，为规范收储、高效出让、提升土地价值提供保障。

（三）创新收储方式，平稳有序推进土地更新

1.政策激励引导，激发自主拆迁动力。强化政策宣讲与前景引导，消除企业顾虑。对主动配合、按期拆迁企业给予优先供地倾斜，激活自主更新内生动力。

2.分区分批实施，确保平稳推进。坚持“先易后难、先集中后零散”，优先推进权属清晰、企业自愿、连片集中地块;对纠纷多、意愿低、零散地块暂缓实施，降低改造风险。

3.完善补偿机制，实现良性循环。依法公平补偿、保障企业权益。土地统一收储、配套完善后公开出让，形成“收储-整理-配套-出让-再投入”良性循环，实现改造可持续化推进。

（四）拓宽融资渠道，构建多元资金保障体系

引入社会资本合作，强化资金保障。与国企建立“施工总承包+运营合作”模式，央企建设基础设施，通过运营收益回收成本，形成政府、国企、企业多元投入格局，保障资金充足稳定。

五、政策依据

（一）《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）明确，坚持有效市场、有为政府，强化政府空间统筹、权属处置、组织推动作用，要求权属清晰、确权登记、妥善处理历史遗留用地问题，支持产权归集、连片开发、净地公开出让，为产权整合与自主

更新提供政策依据。

（二）《赣州市低效用地再开发试点工作实施方案》，对规划管控、产权归集、带方案出让、土地征收、历史遗留问题处置作出具体规定，为项目产权整合、收储出让、改造实施提供操作依据。

图 14-1 大岭工业园改造前影像图与改造效果图

图 14-2 石龙工业园改造前影像图与改造效果图

图 14-3 大岭工业园改造前后对比（建设中）

功能赋权资产增益，运营赋能历史记忆

长春市水文化生态园一体化改造

一、项目基本情况

长春市水文化生态园（以下简称“水文化园”）位于吉林省长春市主城区中心地段，总面积 29.28 公顷，总建筑面积 5.3 万平方米。水文化园原为长春市第一净水厂，始建于 1932 年。2015 年因设备老化而暂停供水，其主要功能也被伊通河畔的新净水厂取代，停产后的净水厂存留 41 栋建筑及净水设施和绿地。

本项目区位条件优越、生态基底良好。原净水厂停产关停后，依托优良的自然生态禀赋与区位优势，自发形成开放式城市水文化主题公共绿地，长期以来承担城市生态涵养、市民休憩康养、景观游赏等公共服务功能。同时也逐渐暴露出商业配套缺乏、停车场不足等问题，还存在亟须盘活的低效用地、建筑，现状用途（工业用地）与规划用途（公园、商业、停车场）不符等问题。为破解以上问题，长春市通过自然资源“组合供应”的方式，在保留公园绿地现有功能的基础上，提升既有建筑的综合效益，补全商业、停车等功能，并推动其由净水厂遗址，蜕变为集文化、会展、消费、休闲、生态于一体的“文旅商综合性地标”。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

一是土地利用低效、产出效益不高。原净水厂停产后，

存留建筑41栋，包括省级文物保护单位11栋，未定级文物建筑1栋，传统风貌建筑13栋。长春城投建设投资（集团）有限公司作为产权单位，对文物建筑、工业遗址、绿化环境等持续开展修缮和维护工作，并依法将部分建筑改造为水文化博物馆等功能。但由于缺乏餐饮、零售、休闲服务等商业业态，现状用途与规划用途不符，依然存在土地利用低效、部分建筑闲置、产出效益不足等问题。

二是周边人口密集、相关配套不足。周边1公里范围聚集了吉林大学、吉林艺术学院等多所高校以及众多成熟社区，吸引较多外来游客和本地市民。由于周边配套商业、停车场等场所已无法满足群众需求，因此将原净水厂的低效用地及建筑盘活改造，是补充商业设施短板，实现“资源变资产、资产变资本”的关键，也是满足群众需求、带动周边旅游的重要举措。

（二）改造模式与特色做法

项目采用“政府收储+公园划拨+组合供应”的改造模式。政府在充分对接产权单位改造意愿基础上，对项目用地实施收储。依据规划，采取“划拨+出让”重新供应：25.95公顷的公园绿地，划拨给原土地产权单位；3.33公顷商业用地和停车场国有建设用地使用权，加上文化旅游经营权、停车场经营权等权能资源资产组合包公开出让交易。通过改造，实现水文化园土地和建筑“工改公、公改商”的用途转变，提升土地和建筑利用效能。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）盘活低效建筑

规划调整后，项目主体充分利用现有建筑植入5种业态功能13个商业项目。其中利用原有工业遗产打造南岭1932戏剧演出场馆，将5号、12号楼打造成专业艺术会展，将20号楼音乐厅引入脱口秀演出，承办文化主题节庆、团建拓展等各类活动。

（二）补全多元业态

通过招商引入主题餐饮、咖啡馆、茶馆等高品质的体验消费业态，完善园区内的商业配套服务设施，提升游客的游览体验。

（三）提高土地利用效率

通过本次“工改公、工改商”综合用途改造，以实际需求为导向，提升项目整体运营收益。园内建筑利用也由保护为主，向保护与利用并重转变，大力提升土地和建筑利用效率。

（四）提升周边区域价值

依托水文化园整体改造升级，区域休闲环境、商业配套水准显著提档升级，带动周边地块开发潜力持续释放。周边已有商住地块纳入2026年长春市供地计划，市场关注度大幅攀升，包含多家央企在内的众多开发企业均表达出浓厚的投资开发意向。

（五）加强历史建筑保护

利用水文化园内历史建筑，特别是12栋省级和未定级

文物保护单位建筑，打造水文化博物馆等文化场馆，将历史建筑保护工作同历史建筑活化利用相融合，实现文物建筑“在保护中利用，在利用中保护”的良好局面。

四、主要做法

（一）省市区联动调查摸底，建立低效用地数据库

吉林省自然资源厅会同长春市依据自然资源部最新标准，详细摸排了长春市 11 个城区、开发区，对可开发低效用地开展调查认定，经省、市、区三级多轮研究，确定了 96 个、317 公顷的低效用地，逐宗确定再开发方式和策略，建立数据库后上报自然资源部备案。

（二）依规供地，实现规划新用途

为破解水文化园原工业用地的土地利用限制，对园区土地开展土地征收储备工作，收储后，重新依据规划，以公园绿地、商业用地和停车场用地的新用途出让，以“组合供应”的方式完成对园区新规划用途的合规转变。

（三）创新供应方案，探索“组合供应”新模式

长春市出台了一系列政策，为长春市开展组合工作提供有力政策支撑和操作指引。同时立足生态环境保护，坚持“以用促保”，市规资局会同市生态环境局、水务局、农业农村局、文广旅局、林园局等部门，编制《长春市水文化生态园组合供应方案》，厘清各门类自然资源的开发利用和管理管控要求。其中，公园绿地 25.95 公顷，以划拨方式供应；组合供应包内的商服用地、停车场等 30 宗 3.33 公顷，以出让方式供应；组合类型为“土地+经营权”，具体为建设用地使

用权，及停车场、文化旅游等经营权。

五、政策依据

（一）《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）要求，探索各门类自然资源资产组合供应；《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）、《自然资源部关于高水平保护高效率利用自然资源推动生态产品价值实现的意见》（自然资发〔2024〕281号）要求，推动多要素自然资源资产组合供应，促进资产配置效率最优化和效益最大化。

（二）《吉林省自然资源厅关于支持和鼓励低效用地再开发的意见（试行）》（吉自然资发〔2024〕135号）提出，鼓励原土地使用权人自主开发、鼓励市场主体参与再开发、支持政府收储再开发和激活土地二级市场。吉林省自然资源厅等7部门联合印发《关于开展自然资源资产组合供应试点的通知》（吉自然资发〔2025〕196号）提出，鼓励各市县探索“地+林”等资源组合模式、探索组合供应机制等试点目标任务，并对组合供应主要流程提出规范要求。

（三）《长春市关于印发低效用地再开发试点工作实施方案的通知》《长春市探索开展自然资源资产组合供应工作方案（试行）》明确组合供应总体要求，确保“照着就能做”，着眼构建“流程规范、环节衔接、便于操作”交易体系；《长春市自然资源资产组合供应网上交易规程（试行）》《自然资源组合供应不动产登记操作指南》《长春市自然资源资产组

合供应网上交易规程（试行）》明确信息发布、竞买申请、拍卖竞价、成交确认、结果公示等细则要求。

改造前园区生态环境

改造前闲置的建筑

改造前闲置的建筑

改造后园区中央艺术广场鸟瞰

改造后园区亚泰大街主入口和停车楼

改造后雨水花园和咖啡馆

改造后园区音乐厅

改造后林间栈道

改造后南、北露天沉淀池及原水表厂

改造后密林中的游乐场

改造后水文化雕塑

改造后建筑 1

改造后建筑 2

改造后建筑 3

图 15-1 项目组合图

苏州市第一丝厂自主更新以用促保

一、项目基本情况

苏州第一丝厂项目位于南门路94号，北临苏州护城河，是古城南入口的重要地段。第一丝厂始建于1926年，抗日战争胜利后收归国有，得名“中国蚕丝公司苏州第一实验丝厂”，是我国历史最悠久的缫丝企业。随着时代发展，丝厂效益下滑，工业厂区建筑空置。2024年，苏州市第一丝厂改造提升工程被纳入首批低效用地再开发试点项目库，通过积极探索自主更新路径，将土地用途从工业用地改造为兼容文化功能的商服用地，用地面积为40956平方米（约61.5亩）。2026年5月，在第一丝厂成立百年之际，改造项目建成并投入运营，成为苏州丝绸工业文化的潮流地标和姑苏区“文商旅”产业融合发展的重要载体。

二、改造主体和改造模式

（一）低效原因

一是产业功能淘汰。随着姑苏区产业“退二进三”推进，辖区工业整体外迁，城市核心功能定位同步转型。第一丝厂的工业生产功能已不适配区域发展定位，致使厂区生产用房长期空置。

二是保护政策制约。厂区内存有一处苏州市级文保建筑权属归苏州市住建局，剩余地块产权隶属于第一丝厂，受文物保护、古树名木保护等多重管控条件约束，项目改造开发难度大，盘活利用空间受限。

三是改造成本较大。地块地处苏州古城护城河南岸，是

古城出入重要门户，亦是滨河文旅景观关键节点。现状为老旧工业厂房，建筑破旧落后，项目改造风貌需要兼具古韵新风，实施标准要求高，建设成本大。

（二）改造主体

项目由土地权利人苏州第一丝厂有限公司实施自主更新改造。

（三）改造模式

系统谋划、靶向定制。姑苏区组织开展低效用地调查及再利用研究，系统梳理需要再开发地块，排定实施计划安排，将第一丝厂项目地块纳入近期需重点更新范围，通过推动周边多个存量地块项目再开发，定制开展项目设计，激活产权人自主更新意愿。

留改结合、因地制宜。规划方案编制中，坚持“保留与新建”相结合，多方协商明确功能定位及改造方式，有机结合场地内的历史与文化要素，充分考虑 5 栋历史建筑（剥茧房、缫丝房等）的活化利用，保护 6 棵古树名木和一批珍稀林木，因地制宜实现项目资源利用的“最优解”。

注重功能、妥善设计。注重地上改造与地下开发协同推进。地上部分保留部分既有建筑，新建建筑集中在北侧和西侧；与此同时，充分运用工程技术保留地上建筑的同时利用地下空间新建停车场及附属设施，地下建筑面积不计入容积率，为中心城区增加了稀缺的停车空间；开发全过程兼顾管线敷设、道路施工及文物保护的要求。

三、取得的成效

（一）彰显江南文化品牌

苏州市“十五五”规划纲要提出，要创新赓续江南文脉，全面提升苏州在“江南文化”话语体系中的首位度和辐射力。苏州第一丝厂见证了近现代历史江南丝绸文化发展演变，延续红砖基底与水洗石的材质记忆，创造了可触可感的通感体验场景；项目不仅与非遗传承人等合作，开展丝绸文化展览、技艺传承活动，激活文化资源，形成文化产业链，还成为讲述苏州丝绸工业历史的电视剧《小巷人家》中“棉纺厂”的取景拍摄地，进一步呈现与推广了苏州“最江南”的文化特质。

（二）激活新兴产业业态

项目实施为古城增加了 4 万平方米“文商旅”产业空间，有效吸引了商业、办公、酒店、演艺、艺术人才公寓等业态，积极发展首店经济、赛事经济和 OPC（一人公司）新经济形态。目前已引入洲际筑格酒店、Trends Hub-时尚聚场、单向空间等多家首店，提供 1800 平方米大跨度展演空间，常态化举办秀场、艺术节、“苏超”赛事观演等活动；同时提供共享办公空间，吸引京东方艺云等龙头企业进驻，孵化创业团队。园区内预留多个弹性广场和开放空间，为社区和周边居民提供丰富的活动场所，鼓励居民发起文化活动和空间营造，如举办丝绸文化节、市集、手工艺体验活动等，增强社区归属感和文化认同感。

（三）创新审批打造示范

作为苏州首批低效用地再开发试点，项目在方案形成过程中探索建立政府－企业“共商式”推进模式，结合上位规划要求和地块实际需求，经多轮方案研讨论证，科学敲定留改拆实施路径，稳步推进厂区自主更新。以制度创新打通存量用地转型堵点，不仅是姑苏区首个存量盘活“多证齐发”标杆案例，更是全市优化营商环境、落实“高效办成一件事”改革的典型实践。这一实践为古城同类低效产业用地活化提供了可复制、可推广的操作样本，切实印证了以体制机制创新赋能存量资源转型，打造特色产业与活力融合社区的有效路径。

四、主要做法

（一）共商策划生成项目，激活改造意愿

创新搭建政企协同共商机制，精准对接市场发展需求与产业业态布局，结合地块现状统筹平衡业态功能、运营效益与企业改造成本，科学制定留改拆实施方案。因地制宜植入文化展示、文创办公、休闲消费、社区服务等多元新业态，让老旧工业空间适配区域发展定位，实现空间价值重塑、业态活力焕新。同时，依托低效用地再开发试点利好政策，落实地价优化支持举措。因文物古迹、古树名木保护要求，地下空间施工开挖难度大，在地价评估时统筹考虑建安成本，并抵扣房屋重置价核定成本，切实降低企业开发负担，充分调动原产权人自主更新的积极性。项目依规补缴土地出让金近 7000 万元，积极盘活利用存量低效资源，统筹推进地上

地下空间立体开发。

（二）共研方案攻克堵点，破解技术难题

为缓解片区停车压力，项目需新建约 1.2 万平方米地下车库，但场地内存在 6 棵挂牌古树及 249 棵乔木，一处文保及多处历史建筑，施工条件困难。因此项目在规划方案之初就通过共研机制，制定了一体化解决方案。项目在前期主动邀请古树专家，对基坑围护结构及开挖施工方案进行专项论证，根据专家意见指导规划方案设计，确保新建建筑、地下室开挖满足安全距离要求。针对历史建筑保护与活化利用的难题，项目确立“修旧如旧、功能再生”的技术路线。对红砖风化、木结构腐朽等进行专项修复，保留墙面爬山虎等历史印记；同时在茧房内部结合招商经营需求，改造为挑高空间，用于布置通高书柜，满足商业业态功能要求的同时，保留了建筑历史建筑价值要素。4 号楼二号车间改造为演艺中心，将一层进行加高，形成挑高空间，满足演艺功能需求。上述改造均避免对历史墙体造成破坏，既实现了历史建筑的保护，同时又能满足后期活化利用的要求。

（三）共联协调汇聚合力，护航项目落地

作为全市首批低效用地再开发试点项目，苏州第一丝厂改造项目涉及保护改造、改扩建、新建不同类型，姑苏区通过组建资规、数据、住建等部门组成的工作专班，积极与建设单位对接，梳理项目实施各环节，量身定制工作清单，帮助企业更好地掌握项目全流程全周期要点。依托跨部门协同联动，按照“容缺预审+接力审批”模式压缩审批时限，在

各节点进行跟踪问效，推动项目尽早开工、尽早落地、尽早运营。

五、政策依据

（一）《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）要求，完善低效用地再开发地价计收补缴标准，综合考虑土地整理投入、移交公益性用地或建筑面积、配建基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本。

（二）《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 16-1 改造前

图 16-2 改造后

郑州市亳都新象历史文化街区活化利用

一、项目基本情况

亳都新象项目位于郑州市管城回族区商代都城遗址核心管控区域，东依商代城垣遗址，西临郑州文庙，总用地面积46亩，总投资15.9亿元，总建筑面积约4万平方米，2016年启动立项，作为郑州商代都城遗址文化片区首开地块，历经规划设计与工程建设，于2025年9月29日正式开街运营。项目用地性质为商业服务业与文化设施混合用地，规划设计系统传承延续城市传统街巷风貌，整体风格与周边商代城垣遗址、文庙等历史遗存一脉相承，以文化赋能、新旧融合推进片区再开发与文化复兴，实现历史文脉与现代发展有机衔接。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

项目片区原为郑州电力高专校区及家属院，高校搬迁后教育用地长期空置，建筑老旧、环境品质不佳、布局零散混乱，文物保护利用与用地功能割裂，历史文化价值未能彰显，土地利用效率低下，与商代王城遗址片区的整体定位严重不符，亟须通过再开发盘活存量、优化布局、活化文脉、提升品质。

（二）改造主体

构建政府统筹、国企主导、市场参与的协同工作模式。政府统筹征收拆迁、规划审批、项目建设等环节；郑州城市发展集团有限公司作为建设运营主体，负责土地整理、工程

建设、招商运营；引入市场化企业参与业态策划与商业招商，保障项目规范高效推进。

（三）改造模式

本项目采用存量用地整合收储、片区综合开发、文商旅融合运营的改造模式，由政府牵头，按照“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应”的原则统筹推动实施，优化土地用途，落实文物保护与地块改造工作，精准导入优质业态，实现商都历史文化片区文旅服务功能完善、历史文脉有效传承的核心目标。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地利用提质增效，资源配置更加优化

原低效教育、居住用地转型为文商旅融合发展用地，土地利用效率大幅提升、空间配置更趋合理。在兼顾文物保护与国土空间规划衔接的基础上，实现土地价值与文化保护、城市功能、产业发展深度协同，有效盘活存量资源、破解低效用地瓶颈。

（二）文脉活力充分激发，城市形象显著提升

深度活化商都历史资源，串联商代城垣、文庙两大节点，延续老城街巷院落格局，提取河南传统院落原型，形成“城、街、巷、院、景”综合形态，实现文物保护与土地开发有机融合。将商文化符号融入街区设计，15 个主题院落萃取中原建筑特色，2000 余处建筑构件采撷古建筑精华，擦亮古都文化名片，成为郑州历史文化新地标。

（三）产业民生双向共赢，发展活力持续增强

项目开街后汇聚多元业态，首店占比超四成；开业首日客流破10万人次，国庆双节累计客流超50万人次，预计2026年客流达480万人次、年销售额4.5亿元，有效激活老城消费、带动就业增收。同时片区基础设施升级、人居环境改善，征迁群众权益得到保障，实现多方共赢。

四、主要做法

（一）坚持规划引领，落实片区文化定位

以“宏观定调、中观衔接、微观落地”为主线，筑牢规划根基。宏观层面，以《郑州市主城区城镇低效用地再开发专项规划》为核心，推动低效用地再开发与文化保护深度衔接，契合商都历史文化片区整体定位；中观层面，依托《郑州市商代王城遗址城市设计》，梳理历史文脉，兼顾文物保护与用地开发需求；微观层面，编制详细规划，优化用地功能布局，将用地调整为商业兼容文化设施用地，推动规划层层落地。

（二）完善收储机制，强化街区统筹配置

以“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应”推动实施。紧扣亳都新象项目需求，将片区内低效用地精准收储，创新推行“双上浮”补偿标准与阳光征迁模式，公开政策、规范流程、畅通诉求，妥善化解征迁矛盾，为项目建设扫清障碍；同步完善街区配套设施和基础设施，整治与商代城垣遗址、文庙等周边历史遗存衔接的空间区域，推动其与周边片区协同发展，切实保障整个商代王城遗址片区开发的整体性、系统性，让低效用地在传承商都文脉、激活

片区活力中发挥实效，助力亳都·新象打造郑州城市文化名片与商都城市会客厅的目标落地。

（三）推行混合供应，文保条件捆绑出让

创新用地供应与出让模式，推行商业服务与文化用地混合供应，打破单一用地性质及净地、空白规划传统壁垒，结合亳都新象及商代王城遗址片区定位，合理划分功能分区、明确文化设施用地占比，优先保障商代文化展示、非遗传承等核心文化功能，配套商业休闲业态，实现文化与商业、休闲有机融合。同步推行带文保条件出让，将建筑限高、街巷肌理保留等刚性要求及文保责任、风貌管控、业态导向纳入土地出让合同，明确违约责任并设立文保履约保证金、强化常态化监管，扭转“先出让、后保护”逻辑，以合同约束实现“先保护、后开发”，确保用地开发契合商都文化底蕴、呼应历史遗存，推动文脉活态传承、打造复合型文商旅空间。

（四）先招商、后建设，保障运营质量

推行招商与建设同步模式，坚持招商前置、运营先行，筑牢项目运营质量底线，推动文旅项目长效发展。聚焦商代文化、文庙儒学文化活态传承，郑州城市发展集团精准对接优质文旅运营企业，明确运营标准、文化定位及业态导向，提前锁定运营方向，规避运营与文化定位脱节问题；实行物业自持与统一管理，规范运营流程、强化运营管控，实现招商、建设、运营无缝衔接，杜绝重建设、轻运营现象。通过打造特色文化 IP、举办常态化文化活动引流，提升街区知名度与影响力，维持街区活力，实现“文化赋能商业、商业反

哺文化”的良性循环，助力片区文商旅融合发展。

五、政策依据

（一）《国务院关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复》（国函〔2025〕86号），鼓励将城市转型中退出的工业用地优先用于发展文化产业；《河南省人民政府关于印发郑州市要素市场化配置综合改革试点工作方案的通知》（豫政〔2025〕28号），出台支持文化事业发展降低用地成本政策，支持旧工业区转型升级发展文化产业。

（二）《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资办发〔2023〕171号），完善征收补偿办法；对需要以政府储备为主推进低效用地再开发项目实施的，结合国土空间控制性详细规划编制，探索以“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应”推动实施。《郑州市人民政府关于国有土地上征收补偿的实施意见》（郑政文〔2014〕191号）、《郑州市人民政府关于进一步完善和规范国有土地收购工作的通知》（郑政文〔2022〕120号）等文件，明确国有土地政府统一收储、权属整合、连片开发、补偿标准、阳光征迁等核心要求，为项目土地征收提供政策遵循，保障征迁安置规范公平、群众权益得到切实维护。

（三）《自然资源部 国家文物局关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》（自然资发〔2021〕41号），加强历史文化保护类规划的编制和审批管理；健全“先考古，后出让”的政策机制。

（四）《河南省人民政府办公厅关于印发河南省深入实施城市更新重点工程三年行动计划（2025—2027 年）的通知》（豫政办〔2025〕28 号），强化历史文化街区整体性保护。健全先调查后建设、先考古后出让的保护前置机制。

图 17-1 开发前照片

图 17-2 开发后照片

图 17-3 开发后照片

泸州市先市酱油厂升级焕新

一、项目基本情况

先市酱油厂盘活改造项目位于泸州市合江县先市镇，项目范围内有全国重点文物保护单位先市酱油酿造作坊群和国家级非物质文化遗产代表性项目先市酱油酿造技艺，改造项目产权单位为四川三溪集团，用地面积698亩（其中一期80亩，二期618亩）。2023年11月以来，四川三溪集团基于低效用地再开发试点政策的片区规划统筹、空间复合利用、存量建筑用途转换等政策，结合历史文化保护要求，有序盘活利用原先市粮站、整体活化先市古街，打造“先市酱油非遗工坊”标杆项目和一二三产业融合发展产业基地。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

一是资源不匹配发展定位。项目区域存量建筑资源老旧破败、服务设施老化、环境卫生较差，与先市传统酿造产业为主导、需要规模化经营的发展定位不匹配。二是规划不符合发展方向。片区原详细规划是沿用改造前利用现状确定的居住、公共服务、产业交叉布局，不符合产业发展和历史文化保护深度融合的发展方向，不能有效支撑产业联动。三是空间不满足发展需求。先市酱油酿造技艺作为国家级非物质文化遗产代表性项目，急需增资扩产，但毗邻的先市粮站、民房空闲多年，涉及主体多、诉求多元，改造周期长。

（二）改造主体

政府与相关主体沟通对接改造意愿、宣讲试点政策，确

定由权利人四川三溪集团实施自主更新改造。

（三）改造模式

按照“政府主导、企业主体”的再开发改造模式，政府给予规划赋能、政策支撑，四川三溪集团投资 2 亿元对原先市酱油厂及周边民房、原先市粮站等低效用地进行连片改造开发，发展改革部门争取获得洗网滩生态修复项目中央预算内资金 4597 万元，住建部门争取获得传统村落项目中央预算内资金 3300 万元，支持先市古街活化改造、洗网滩生态修复，实现产业资源和文旅资源融合，进一步调优区域城镇功能结构，解决区域内产业质量不高、商业活力不足、人居环境品质低、传统村落保护不强等问题。

三、低效用地再开发取得的成效

通过盘活低效用地，使片区国土空间布局更合理，产业实力更强劲，生态环境更美丽，构建了集传统酿造、绿色农业、文化旅游为一体的酿造产业发展体系，实现三产有机融合。

（一）“一产”扩量提升

紧扣现代农业产业基地建设“牛鼻子”，推动绿色农业与酿造产业的深度融合，建设先市“大豆+蔬菜”现代农业园区 1 万余亩，作为酱油、酸菜、芽菜等食品产业原料保障基地。采取大豆蔬菜轮作模式，通过土地承包经营权流转、吸纳农民务工、帮助销售农产品等方式，带动当地群众致富，每亩耕地增收 1000 余元。

（二）“二产”提质增效

项目一期通过“非遗技艺+现代生产”融合，产量从1000吨增至2000吨，年产值从0.3亿元跃升至0.7亿元。创新“非遗+地理标志”双标签营销，线上渠道带动产品均价提升25%，延伸开发醋、酱菜、豆瓣酱等发酵调味品矩阵，创新推出酱油冰淇淋等网红衍生品。通过品牌辐射带动永兴诚、窝子、匡正等酱油品牌价值提升，实现“一个基地激活一个产业链”的示范效应。投资18亿元的二期项目建成投产后，可年产酱油20万吨，年产值约50亿元，年利税额约5亿元，提供就业岗位1000余个。

（三）“三产”串珠成链

推进工业+文旅融合发展，挖掘先市酱油文化，修复贾家大院，建设先市酱油酿造博物馆，打造古法酿造工艺研学基地。依托先市古街、古码头、先汪墓等历史古迹，结合洗网滩生态修复和传统村落保护，打造先市历史文化街区，带动餐饮、“荔乡千宿”等服务业发展。全年接待游客20万余人次，带动消费4000余万元。

四、主要做法

（一）规划引领，引导“无序变有序”

坚持以先市三产融合发展片区规划为统领，以合江县低效用地再开发—先市历史文化保护单元为引导，结合区域发展基础和态势，大力发展现代农业、传统酿造、生态文化旅游等产业，实现以传统酿造工艺为特色的农文旅融合发展目标。根据片区产业需求及居民外迁民房空闲实际，经论证将原详细规划中部分居住用地、公共服务设施用地优化调整为

工业用地，依据《泸州市混合用地改革试点工作实施指引》，确定工业用地兼容30%商业指标，优化项目发展空间，满足传统酿造生产区、非遗展示区、研学体验等“工业+商业”混合业态需求。二期用地618亩，其中工业兼容仓储混合用地192亩，满足多元业态需求，充分体现要素市场化改革要求。融合保护传承和环境提升要求，通过企业购地连片改造、城镇更新、生态修复等方式，将传统酿造产业、商业、旅游服务业有效融合，打造先市酱油酿造特色文化。

（二）连片改造，推动“落地即见效”

改变政府收储后再供应的传统改造模式，破解项目落地时间长、财政资金压力大等问题。政府在改造项目一期协助企业以1400万元收购周边46户4878平方米低效国有空闲民房，推动先市粮站空闲国有存量资产进入国有资产处置程序，由改造主体以2060万元公开竞得（建筑面积10999平方米）。合江县将项目改造片区内边角地、夹心地等零星用地5.35亩，通过统一核定规划条件，以协议方式出让给企业用于增资扩产，实现低效零星用地盘活利用。

（三）建筑用途转换，实现“旧貌换新颜”

采用统一规划、分类实施“留改拆增”综合改造的方式，保留酿晒场及原有建设风格，优化提升川南民居古典风貌，传承地域特色；通过多部门并联审查，将符合消防、安全要求的约6000平方米公共服务设施类存量建筑粮站仓库用途转换为工业、商业，用于打造民宿、餐厅、会议室、办公用房、研学中心、酱油酿造博物馆，丰富区域功能；拆除4878

平方米不符合消防、安全要求的老旧危房；新增约 5400 平方米的停车场、酿晒场、绿地、风雨长廊等公共空间，夯实“工业+旅游”环境基础。按照四川省工程建设项目审批制度改革精神和社会投资简易低风险工程建设项目审批管理服务要求，对风雨长廊等串联项目内功能布局的简易设施优化规划审批程序，免予办理规划许可。综合考虑改造后拆除 4878 平方米老旧危房建筑，规划用途优化后减少居住用地约 7.32 亩、增加商业用地 9 亩、减少工业用地约 1.68 亩，整体评估并确定补缴土地出让金的差价。

五、政策依据

（一）《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），探索将难以独立开发的零星地块，与相邻产业地块一并出具规划条件，整体供应给相邻产业项目用于增资扩产（商品住宅除外）。鼓励集中连片改造开发，在权属清晰无争议、过程公开透明、充分竞争参与、产业导向优先的前提下，探索不同用途地块混合供应，探索“工改工”与“工改商”“工改住”联动改造的条件和程序。健全存量资源转换利用机制。在符合规划、确保安全的前提下，探索对存量建筑实施用途转换的方法，按照实事求是、简化办理的原则，制定转换规则，完善相关审批事项办理程序。鼓励利用存量房产等空间资源发展国家支持产业和行业，允许以 5 年为限，享受不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策。

（二）泸州市自然资源和规划局等 5 部门印发《关于推

进低效用地再开发试点工作的实施细则》（泸市自然资规规〔2025〕6 号），支持企业参与国有土地上具有分散产权特征的老旧居住院落、商品交易市场的整体改造，以及对历史文化街区和历史风貌区的更新改造。区县政府确定项目实施范围、改造要求等条件后，通过公开择优方式确定实施主体。实施主体与实施范围内房屋所有权人协商一致后，可选择采用“地随房走”方式实施再开发。若涉及改变土地使用条件、调整土地使用年期、增加建筑面积的，则重新核定规划条件，签订土地出让合同，缴纳土地出让价款。

图 18-1 调整示意图

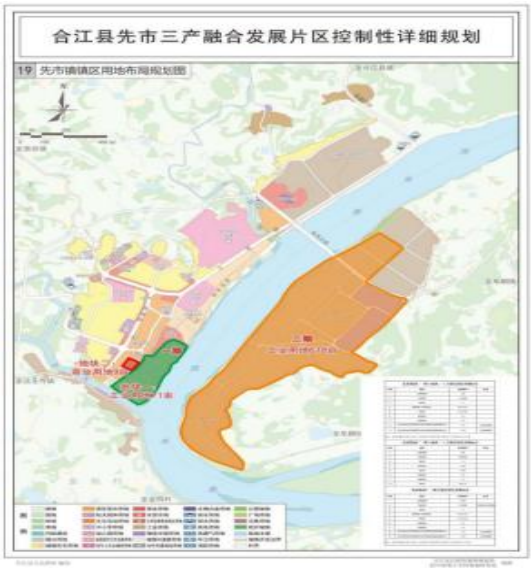

图 18-2 先市镇镇区用地布局规划图

图 18-3 改造前照片

图 18-4 改造后照片

明晰产权激活动能，分类处置降本增效

天津市国际农产品交易中心转型升级

一、项目基本情况

天津国际农产品交易中心位于滨海新区新河街道，地处京津冀协同发展核心区与北方国际航运枢纽交汇处，紧邻京津、京津塘等5条高速，距东疆港15公里、机场18公里，区位优越。原土地使用权人于2011年以出让方式取得仓储用地103公顷，建设综合物流园。受经营策略调整影响，部分地块长期空置，利用水平不高。为贯彻天津市冷链产业高质量发展部署，滨海新区政府依托原中储综合物流园基础，引入首衡集团启动天津国际农产品交易中心建设。该项目系天津商贸服务型国家物流枢纽承载项目、天津城郊大仓基地重点项目、市级重点民生工程，将填补临港市场枢纽平台空白，优化北方进出口冷链格局。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

一是土地资产长期低效空闲，年税收贡献近乎为零，成为城市“锈带”。二是片区长期局限于低端仓储，缺乏高附加值冷链、交易、展示功能，港口辐射带动效应弱，港产城融合“断链”。三是临港区域缺乏一级农产品批发市场，周边居民“买菜难、买菜贵”问题突出。

（二）改造主体和模式

引入首衡集团，结合港产城融合发展和周边农产品批发

市场供给不足的现状，重新定位项目功能，推动存量仓储物流用地用途合理转换，为港产城深度融合注入新动能。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）深化港产城融合，促进节约集约

利用滨海港口优势，将低效单一仓储用地改造为集交易展示、冷链物流、综合服务于一体的现代化农产品流通综合体。改造后建筑面积由 10 万平方米增至 77 万平方米，带动社会投资超 50 亿元，土地集约利用水平显著提升。

（二）锚定京津冀协同，构建保供枢纽

紧扣京津冀协同发展定位，依托北方国际航运枢纽优势，大力发展港口经济，打造辐射京津冀、面向东北亚的现代化农产品流通网络。项目建成后，预计吸纳商户超 5000 家，年交易量突破 300 万吨，年交易额超 240 亿元，显著提升区域物流周转效率，成为保障区域农产品保供稳价的“压舱石”。

（三）补齐民生短板，提升综合品质

针对临港地区生活配套不足等问题，高标准建设“司机之家”等设施，构建“交易+冷链+生活”全链条生态。预计新增就业岗位 3 万个，打通农产品进城“最后一公里”。

四、主要做法

（一）统筹片区功能布局，夯实港产融合基底

立足天津北方国际航运核心区定位，重塑片区功能格局。**一是优化功能业态布局。**统筹整合原中储物流园、中港城建材市场等连片低效用地，将用地性质由物流仓储用地调

整为商业服务业设施用地，容积率提升至1.5，明确核心功能为建设专业化农产品交易载体，配套布局冷链物流中心、智慧仓储基地、检验检疫中心等设施，实现从单一仓储向“港口+产业+城市”复合功能转型。**二是完善集疏运体系。**结合大型农批市场“大进大出”特征，坚持“客货分离、快慢分行”原则重构路网。统筹布局兴港高速联络线及5条新增次干路，有效缝合铁路、高速与港区空间割裂。差异化配置客、货车专用进出口通道，保障车流高效集散，夯实港产城融合硬件基础。

（二）落实差别化地价政策，合理确定土地使用年限

破解传统“工改商”高地价瓶颈，用足用好国家与天津市存量用地盘活、物流业扶持政策，降低用地成本。**一是精准适用地价评估政策。**依据国务院物流业发展支持政策，明确农产品批发市场用地参照工业用地价格评估。用地性质调整为批发市场用地后，以2025年6月11日规划条件核发日为估价期日，按土地剩余使用年限评估，土地单价维持523元/平方米不变，无需补缴土地出让金差价，为企业节约资金近6亿元，实现“低成本改造、高效率转型”。**二是合理确定土地使用年限。**严格执行天津市盘活存量土地支持政策，按照“土地用途变更的，新用途使用年限按剩余年限确定”原则，根据原地块2061年11月1日的出让终止年限，核定项目新使用期限为2025年6月11日至2061年11月1日，通过签订补充合同，重新约定开竣工时间，稳定企业长期投资发展预期。

（三）分类施策整治，打造临港产业集群

结合大型农批园区分期建设、滚动开发、独立运营的特点，精细化推进地块开发与产业培育。**一是精细划分功能单元。**在不改变权利人主体与用地主导性质前提下，依据详规与建设时序，将原整宗土地科学分割为集疏运 A 区、B 区及智慧冷链项目 3 个独立宗地，精准适配冷链交易、智慧仓储、保税物流等高附加值业态，提升土地资产运营灵活性。**二是完善港城配套功能。**围绕产业运营和从业人员需求，配齐智慧仓储、检测分拣等产业设施，配套建设便民服务载体，同步孵化电商孵化、人才培训等衍生业态，完善全链条产业服务体系。**三是联动片区协同发展。**依托新区港口航运资源，联动东疆、于响等重点片区，推动航运服务、保税贸易与农批产业深度融合，构建“前店后仓、港城联动”发展格局，放大产业辐射效应，深度融入京津冀协同发展产业链供应链体系。

（四）再造审批服务流程，提升项目落地效能

针对分期建设大型园区项目审批环节多、周期长、材料重复提交等堵点，**推行并联审批+容缺受理，**将规划调整、立项用地、工程及施工许可等事项同步办理，非关键材料实行承诺补齐；依托审批系统数据共享实现联动审查。同时建立**“项目管家”全流程帮办代办制度**，专人全程跟进服务，累计压缩审批时限 60 个工作日、缩短工期近 3 个月，节约前期费用约 100 万元，大幅提升审批效率。

五、政策依据

（一）《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），落实农产品批发市场用地参照工业用地核定出让地价的优惠政策，降低项目用地成本。

（二）《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），探索存量用地用途合理转换和差别化地价政策，为项目落地提供顶层政策支撑。

（三）《关于盘活存量土地房产有关支持政策的通知》（津规资利用发〔2023〕138 号），“土地用途变更的，新用途土地使用年限按原用地剩余年限确定”，合理确定项目土地使用年限；《天津市建设用地使用权转让实施细则》，依规办理土地分割、变更登记及工程规划许可手续，保障地块拆分开发合规有序。

图 19-1 项目盘活前影像

图 19-2 项目建设后

南京市金陵长乐坊城市更新

一、项目基本情况

项目位于江苏省南京市秦淮区长乐路132号，地处夫子庙与老门东两大顶流文旅地标的交汇节点，占地面积约1.3公顷，总建筑面积约4.0万平方米。地块前身为南京针织内衣厂厂房，承载了工业时代的城市记忆；20世纪90年代改造为集住宿、餐饮、商业于一体的综合体；2004年改建为沃尔玛超市；2020年沃尔玛超市正式停业后，陷入长期空置状态。项目于2024年启动改造，2026年2月19日试营业，2026年4月正式建成营业。再开发后，项目成为集文化体验、非遗百工、主题餐饮、国潮零售等多元业态于一体的文旅商业综合体。

二、改造主体和改造模式

（一）低效原因

地块原用途为工业用地，权属复杂，存在大量历史形成的无证建筑，合法建筑面积仅约1.2万平方米，且分散分布。土地性质包括出让商业用地和划拨工业用地，产权主体多元，改造难度大。同时，项目位于南京历史文化名城保护规划确定的城南历史城区内，建筑风貌需与周边传统风貌相协调，且周边均为现状住宅小区，间距等指标难以满足现行规划控制要求，现状存量建筑面积已超出容积率指标要求。

（二）改造主体

由南京纺织工贸实业（集团）有限公司（产权方南京新工集团下属）作为原土地使用权人实施再开发。2024年8月，

由秦淮区政府和产权方牵头，引入3家民营企业和专业运营团队，联合成立“南京新文美商业投资有限公司”（新工集团参股35%），全过程负责项目的策划、建设改造、招商、运营工作。

（三）改造模式

采取存量改造模式，在不突破原建筑外轮廓、不负向改变相邻关系、保证房屋结构和消防安全前提下，对现状存量建筑进行内部改造、立面出新，增加人行空间。通过纳入低效用地再开发计划，完善“工改商”流程，对无证建筑完成行政处罚后，签订土地出让合同补充协议，补缴土地价款，实现土地用途转换和建筑合法化。对超出规划指标部分进行拆除，确保满足现行规划要求。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）用地结构与布局优化

通过“化零为整”，将1.4万平方米零散地块优化整合为1.23万平方米自持商业用地，将原划拨工业用地调整为商业用地，补缴土地出让金2.33亿元，实现土地资源集约高效利用。规划容积率、建筑密度等指标经合规性判断后合理确定，有效延续了城市肌理。

（二）再开发政策灵活运用

项目探索了原土地使用权人申请改变土地用途、补缴出让金、重新签订变更协议的路径，完成了历史遗留无证建筑通过行政处罚后办理规划许可及不动产登记手续的实践，为老城区存量资产盘活提供了可复制的制度经验。

（三）经济社会效益显著

项目盘活闲置建筑面积约 4 万平方米，完成固定资产投资 2 亿元，预计年销售收入可达 6 亿元，直接带动就业岗位超 1200 个。试营业前三日客流总量突破 22 万人次，2026 年春节假期总客流超 70 万，销售额近 2500 万元，获央视《新闻联播》《朝闻天下》连续报道。

四、主要做法

（一）政策运用方面

1.纳入低效用地再开发计划，完善“工改商”流程

项目于 2023 年 7 月纳入《南京市 2023 年度低效用地再开发实施计划》。实施方案经区政府批准后，对违法建筑进行处罚，组织设计方案专家咨询及社会公示，报市政府批准同意。2025 年 5 月，通过签订土地出让合同补充协议方式开展存量工业厂房更新改造。补缴土地价款后，将原用地中部分划拨工业用地调整为商业用地，实现了土地用途转换。

2.历史遗留无证建筑合法化路径

针对地块内约 2.9 万平方米无证建筑，在完成行政处罚程序后，按照低效用地再开发项目要求完善规划许可及产权手续。具体流程包括：对原无证建筑进行安全鉴定和消防评估，完善行政处罚决定书，补缴相关费用，再签订土地出让合同补充协议，明确合法建筑面积和用途，最终取得规划核实手续，实现了老城区遗留无证建筑的有效盘活。

3.规划指标合规性判断——“优化不恶化”原则

项目位于历史城区内，周边均为现状住宅小区，间距、

绿地率等指标难以满足现行规范。做法是：在不突破原建筑外轮廓、不负向改变与周边间距、不新增建筑高度的前提下开展内部改造，确保对周边现状住宅不产生负向影响。对绿地率等控制要求，按照“优化不恶化”原则进行合规性判断。建筑风貌上，通过多方案比选、权威专家咨询等方式，确保落地方案外立面与周边城市风貌相协调。对超出规划指标部分进行拆除，确保满足现行控规容积率要求。

4.土地产权归集与整合

项目地块原包括出让商业用地和划拨工业用地，权属分散。通过“化零为整”，将 1.4 万平方米零散地块优化整合，产权方补缴 2.33 亿元土地出让金，将划拨工业用地转为出让商业用地，实现同一地块内土地性质统一，为后续统一招商运营奠定产权基础。

5.地价评估与出让金补缴

依据土地评估结果，结合低效用地再开发政策，按现状使用条件下的出让土地使用权市场价格与改造条件下土地使用权市场价格差额补缴土地价款，明确了新的土地用途、使用年限和规划条件。

（二）管理审批方面

1.多部门协同审批机制

南京市局联合秦淮区政府，协同住建、消防、文旅、环保等多部门，在历史遗留、现行法规、技术规范、公共利益和市场收益之间反复权衡，逐一攻克产权复杂、无证面积确认、土地性质转换等难题。规划审批中，秉持“接续记忆、

再生空间”的更新理念，不搞推倒重建，支持项目“以用促保、活化利用”，在原有建筑肌理上有机更新。

2.规划审批流程优化

面对规划用地历史档案资料缺失、接管企业在职人员了解情况较少的实际，南京市局牵头收集整理原用地档案资料，依据控制性详细规划，紧密结合地块产权边界衔接、现有建筑占地实际及土地勘测定界成果，兼顾老城南历史风貌管控要求，科学划定低效用地再开发后的规划分区，精准确定土地分用途面积、规划设计方案等关键内容。

3.规划许可与验收手续办理路径

项目实施方案经区政府批准后，依次完成：违法建筑处罚→设计方案专家咨询及社会公示→市政府批准→签订土地出让合同补充协议→规划许可（2025 年 5 月）→规划核实（2026 年 2 月）。其中，规划核实环节重点核查建筑合法面积、用途与出让合同一致性，确保无证建筑处罚后确权到位。

4.公众参与和社会公示

设计方案完成后，组织社会公示，充分听取周边居民意见，对反映的间距、采光、噪音等问题逐一回应并优化方案。同时召开专家咨询会，邀请规划、建筑、历史保护等领域专家对风貌协调、结构安全、消防疏散等关键问题进行论证，确保方案科学可行。

五、政策依据

（一）《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）规定，鼓励原土地使

用权人改造开发，完善改变土地用途程序；鼓励集中连片改造，探索不同用途地块混合供应。

（二）《南京市低效用地再开发试点实施方案》（宁政办发〔2025〕13 号）规定，在符合规划的前提下，鼓励原土地使用权人通过自主、联营、入股、转让等多种方式进行再开发。

（三）《南京市国土空间规划条例》规定，城市更新项目在遵守国土空间规划、确保公共利益和安全的前提下，可以适当调整片区范围内有关建筑间距、退让、密度、绿地率等现行规划指标，但不得减损周边地块的相邻权益。

（四）《南京市 2023 年度低效用地再开发实施计划》（宁规划资源发〔2023〕87 号），将本项目纳入年度实施计划。

图 20-1 改造前地块鸟瞰图（原沃尔玛超市停业后闲置状态）

图 20-2 改造后规划鸟瞰效果图（金陵长乐坊整体风貌）

图 20-3 金陵长乐坊现场客流照片（营业期间实景）

宁波市胜山创新园区联合改造

一、项目基本情况

本项目地处慈溪市胜山镇工业园核心区，为全国三大国家级自行车零部件产业基地之一，总用地面积 3.21 万平方米（48.2 亩）。项目区内现状地块交错混杂、建筑老旧，宗地平均面积 8.03 亩，最小宗地面积仅 2.25 亩，现状容积率 0.8，整体开发强度偏低。项目于 2022 年 11 月正式启动，打破传统由政府收储后再出让改造或单一企业自主改造的常规模式，由宁波市日骋工贸有限公司、宁波日联车业有限公司、慈溪旺角车业有限公司 3 家市场主体实施联合开发，整合企业相邻低效工业用地，打造宁波市首个自行车零部件产业创新园。

二、改造主体和改造模式

本项目打破传统由政府收储或单一企业开发的常规模式，由园区内三家行业龙头企业——宁波市日骋工贸有限公司、宁波日联车业有限公司、慈溪旺角车业有限公司共同作为联合开发主体，推动民间资本参与老旧工业园区改造。该模式既缓解了单一企业资金压力较大、改造动力不足的问题，又避免了资源分割，实现了地块的整体规划与统一开发。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）提高土地“含金率”，集约水平明显提升

针对中小微企业单体改造投入大、风险高、能力不足的短板，项目通过多主体联合改造、连片整体开发，有效分摊改造成本、共担转型风险，切实为实体经济纾困赋能。本项

目共盘活低效工业用地48.2亩，打破传统单宗地改造的空间局限，统筹优化园区建筑布局、配套设施与绿化消防体系，推行多层厂房建设立体开发模式，将原有单层传统老旧厂房改造为4至6层、建筑高度近24米的高标准产业厂房，地块容积率提高至2.72，相比原指标提升3倍以上，总建筑面积由2.2万平方米增至8.74万平方米，新增优质产业空间超6万平方米，彻底破解土地利用率偏低难题，实现土地资源节约集约利用。

（二）做大经济“含新量”，产业实力持续增强

项目总投资约2.75亿元，新建厂房5幢、保留原有厂房1幢。依托多主体联动优势，项目整合集聚产业链、创新链、服务链资源，统筹布局研发设计、检验检测、智慧运维等生产性配套服务，打通制造业与服务业融合发展通道，推动传统制造业智能化、绿色化转型升级，培育服务型制造新业态。通过系统化改造升级，园区企业资源配置效率显著优化，亩均税收由原有D档提升至A、B档，可集聚培育规上企业15家以上，预计年销售收入超12亿元，自行车零部件年产能达3000万套。

（三）做实城镇“含美量”，安全条件不断改善

项目对原有低矮破旧、设施老化的老旧厂房进行全方位改造，建成标准化、现代化高标准产业园区，从根本上消除厂区消防安全、环保合规等各类隐患，规范园区生产经营秩序。同时大幅优化胜山大道沿线城市界面，刷新镇区产业风

貌，实现产业提质、安全提级、环境提美的多重提升，为区域实体经济高质量、可持续发展夯实坚实基础。

四、主要做法

（一）完善顶层设计，创新联合开发机制

针对老旧工业区宗地小、产权散、单一企业实施改造难度大等问题，**政策层面，**宁波市出台低效用地再开发试点实施方案，支持开展多主体联合开发；慈溪市细化实施老旧工业区块改造提升攻坚行动计划，允许打破原有零散的土地权属壁垒，引导多企业邻近地块连片改造。**机制层面，**为进一步理清全链条的堵点卡点、凝聚部门合力，慈溪市成立老旧工业区块改造提升工作领导小组（以下简称“领导小组”），统筹自然资源和规划、经信部门及属地镇街联合会商，协同推动项目落地。**实施层面，**3 家企业对照试点政策，打破原有 6 宗地权属界限，签订联合开发协议，统一编制联合改造方案，将原 6 宗土地合并为一宗，并以自有土地使用权、保留有证建筑核算资产价值，结合项目总投入，明确各方建设成本分摊比例及不动产分配方案。改造方案报经领导小组办公室召集部门联审后组织实施。

（二）统一土地年期，保障园区整体改造

为解决因原出让年限错配导致的联合改造不同步、融资期限不匹配等实际问题，经与企业协商一致，约定以其中面积第二大的 1 宗土地出让期限为基准日，通过协议方式补缴差额年限出让价款，统一调整出让终止日期，将年期不一致

的 4 宗土地统一延长至 2056 年 7 月 16 日，另 1 宗 1497 平方米的土地使用权放弃部分年期也统一到这个时点。

（三）强化规划统筹，提高土地利用效率

为有效破解单宗地块独立改造的局限性，解决单宗地块改造因土地红线退让、消防通道环通、绿地率达标等规范要求导致土地利用率偏低的难题，项目通过联合改造、统一规划审批，打破原有权属界线对建筑布局的制约，统筹配置消防通道、绿化空间，共享园区出入口及内部道路，大幅提升土地实际利用效能。

（四）优化服务机制，提高行政审批效率

针对多主体联合改造项目审批难、申报繁等问题，进一步优化审批机制、简化办理流程。**机制层面，**出台慈溪低效工业用地改造实施细则，明确联合改造项目经部门联审同意并形成会议纪要后，各职能部门及属地政府按职责分工，统筹做好项目备案（核准）、工程规划许可、施工许可、竣工验收、不动产登记等全流程审批、监管及服务工作。**操作层面，**立项阶段针对浙江政务服务网暂不支持多主体联合申报的实际，发改部门明确由联合体牵头企业日骋公司统一申报项目立项，并在立项备案文件完整列明联合体企业；后续审批均由牵头企业作为实施主体统一代办申报，实行一体审批、整体认定，有效破解多宗权属地块联合改造的审批壁垒。

（五）创新登记方式，保障企业确权需求

根据联合改造方案，积极协调属地税务部门，明确土地使用权转移面积和缴税方案。在确定不动产登记方案时，考

虑到道路等配套设施统一规划、开发、共享后，6 宗地不再具备单独成宗条件，经部门联审同意并形成会议纪要，竣工验收后，按照房地一体原则，以幢为单位进行共有宗分证登记。具体按照“幢基底独用+共用部分分摊”形式确定土地使用权面积，其中幢基底面积按照建筑投影面积确定；共用分摊面积，即为对道路、绿化等共有部分，按照总面积扣除独用面积后进行量化分摊，分摊系数按照建筑面积占比确定。

五、政策依据

《宁波市低效用地再开发试点实施方案》中明确“开展多主体联合开发，鼓励已取得土地使用权的相邻宗地土地使用权人对旧工业用地申请联合改造。在符合详细规划的前提下，允许各联合体成员打破权属界线置换土地，编制改造方案，约定分割比例。改造方案中的建筑布局不受权属界线限制，可集中建设生产服务、行政办公、生活服务设施。改造方案经相关部门审批后，核发建设工程规划许可证与建筑工程施工许可证。改造完成并竣工验收后，根据改造方案中批准约定的比例将产权分割登记到联合体成员名下”，为联合改造项目实施提供了政策依据。

图 21-1 中国自行车零部件产业基地胜山创新园区改造前实景图

图 21-2 中国自行车零部件产业基地胜山创新园区改造后实景图

泉州市安踏（中国）有限公司并宗开发

一、项目基本情况

安踏（中国）有限公司（以下简称“安踏公司”）项目用地位于池店中片区，共有5宗用地，均为安踏公司通过出让取得，总面积为137575平方米。为推进工业用地提质增效，提高土地利用效率，安踏（中国）有限公司2025年1月对厂区进行改造建设安踏晋江智慧产业园，总投资22亿元，建成后项目总建筑面积32万平方米。

二、改造主体和改造模式

（一）改造主体

安踏公司5宗用地土地使用年限不一，对5宗用地进行并宗延期后，改造建设安踏晋江智慧产业园，保障开发者的权益。

（二）改造原因

安踏公司原有厂区功能布局、建筑设施及空间容量已无法满足安踏集团高速发展带来的生产、研发、总部办公及员工生活等综合需求，土地利用效率和产出效益相对滞后。同时部分区域存在零散民宅等非生产性用地，整体土地利用结构不优、效能不高。

（三）改造模式

项目用地总面积137575平方米，属需并宗延期改造开发建设项目。项目采用企业自主、政府配合的模式，通过并宗延期、提容增效、模拟审批等一系列创新措施，对厂区进行改造建设安踏晋江智慧产业园。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）探索工业用地延期，优化要素市场化配置。以盘活利用低效用地试点工作为契机，围绕相邻宗地剩余土地使用年限不一问题，晋江市自然资源局出台《晋江市自然资源局 晋江市工业和信息化局关于印发〈工业用地并宗土地使用年限延期操作指引〉的通知》（晋自然资规范〔2023〕1号），改变以往按照相邻宗地最低使用年限确定剩余使用年限的做法，支持市场主体收购相邻多宗企业低效用地，相邻工业用地并宗开发可按最长年限申请延长土地使用年限，进一步优化土地要素市场化配置，充分保障企业权益，促进连片开发。

（二）统筹优化用地布局，促进土地集约高效利用。项目根据产业特点和园区区位情况将地块容积率提高至4.0，5宗相邻工业用地并宗后，对规划指标进行统筹整体规划建设，建筑面积由原来的12万平方米提升至32万平方米，建设科技创新楼、研发楼、综合办公楼、新质生产楼、酒店式员工公寓、综合餐饮中心和运动中心，同时引入高端自动化与智能物流系统，显著提升生产效率和供应链管理水平。

（三）推进产城融合发展，打造高品质产业空间。项目邀请美国AECOM国际方案设计团队和本地最具实力的合立道施工图设计团队进行设计，将形成集创、产、研、供于一体的低碳绿色智慧基地，布局全球运动科学实验室、全球鞋采购中心、数字化智能工厂等核心功能，致力于打造成为安踏构建全球一体化创新体系的重要支点。

四、主要做法

（一）并宗延期，保障权益。安踏公司 5 宗用地土地用途均为工业用地，土地使用年限不一，2005 年 4 月 19 日通过出让方式取得 75449 平方米用地土地使用权，土地使用期限为 2055 年 4 月 19 日；2009 年 1 月 19 日通过出让方式取得 7303 平方米用地土地使用权，土地使用期限为 2059 年 1 月 19 日；2014 年 5 月 7 日通过出让方式取得 12157 平方米用地土地使用权，土地使用期限为 2064 年 5 月 7 日；2024 年 2 月 23 日通过出让方式分别取得 5229 平方米、37437 平方米用地土地使用权，土地使用期限为 2074 年 2 月 23 日。安踏公司 5 宗相邻工业用地已取得不动产权证且属同一使用权人，已列入工业（产业）园区标准化建设项目，未纳入近期征迁计划，未改变土地用途。市政府批复同意办理 5 宗相邻工业用地并宗延期，签订土地出让合同补充条款，3 宗用地（75449 平方米、7303 平方米、12157 平方米）土地使用年限均延期至 2074 年 2 月 23 日，缴纳土地出让金 639.83 万元（分别评估延期后和延期前的地价，土地增值部分即延期前后的差额，为应补缴的土地出让金）。

（二）统筹指标，提容增效。

1.统筹规划指标。出台《关于进一步规范工业用地分割合并工作的通知》（晋自然资规范〔2024〕4 号），规定相邻的宗地申请合并的，宗地合并后的土地经济技术指标、企业内部行政办公及生活服务设施的比例，建筑退让、停车位等具体建设要求可以按合并前各宗地的土地出让合同进行整

体平衡，也可以仍按合并前各宗地的土地出让合同分别执行。

2.简化提容增效审批。出台《关于进一步简化工业企业提容增效报建程序的通知》，明确申报流程为用地预审、技术论证、补签合同以及办理工规，提高容积率等规划指标变更的审批服务质量。

3.支持提高项目开发强度。安踏晋江智慧产业园项目用地范围内，原有企业厂房 2 栋、宿舍楼 4 栋、会堂 1 栋，总建筑面积 19 万平方米，容积率 1.4。并宗前各地块出让合同约定的指标各不相同，并宗后通过控规修编、规划论证，统筹科学优化地块规划指标，地块容积率从 1.4 提高至 4，建筑面积由 19 万平方米增加至 32 万平方米。

（三）模拟审批，提高效率。

1.“早一步”高效预审查。项目的设计方案提前介入技术指导，强化项目前期技术支撑保障，充分利用土地手续报批及办理的时间，将设计方案技术审查提到前面，让建设方有充分的时间做好开工前准备工作，如建设项目立项、施工图设计、施工图审查等。

2.“一站式”技术咨询。在设计方案审查前期环节，根据建设方预约申请，自然资源局牵头组织住建、民政、水利、水电气等部门，定时定点提供全程“一站式”技术咨询，实现集约办理、精准指导。

3.“减法”工业项目设计方案。立面备案制项目仅需提供 1 张技术图纸（总平面图），其余项目设计方案提供的技

术图纸（含设计说明）也由近百张减少到仅 10 张左右，联审部门和联审时限也减少到了 4 个部门、3 个工作日。安踏晋江智慧产业园建筑设计方案审查环节，提前至规划条件变更过程中同步开展，实现审批流程由“串联”向“并联”转变。项目在 5 个工作日内就完成设计方案“模拟审批”，累计为企业节省约 45 天的时间。

五、政策依据

（一）《福厦泉要素市场化配置综合改革试点实施方案》，探索开展工商业用地使用权续期试点。

（二）《福建省人民政府关于促进工业项目节约集约用地八条措施的通知》（闽政文〔2013〕246 号）明确，对符合规划和安全要求、不改变用途，在原有建设用地上进行厂房加层改造，增加用地容积率的，不再增收土地价款，免收城市基础设施配套费用。《晋江市盘活利用低效用地试点工作指挥部办公室关于印发晋江市推进低效用地盘活利用若干政策措施（第一批）的通知》（晋盘活办〔2023〕6 号）提出，支持提容增效项目，不再增收土地价款和城市基础设施配套费。

（三）《晋江市自然资源局 晋江市工业和信息化局关于印发〈工业用地并宗土地使用年限延期操作指引〉的通知》（晋自然资规范〔2023〕1 号）明确，支持工业用地并宗开发项目，使用年限较短的宗地可按相邻宗地中最长年限申请延长土地使用年限。

（四）《晋江市自然资源局关于进一步规范工业用地分

割合并工作的通知》（晋自然资规范〔2024〕4号），规定相邻宗地申请合并的，各宗地规划指标可进行整体统筹平衡。

（五）《晋江市自然资源局关于进一步简化工业企业提容增效报建程序的通知》（晋自然规范〔2022〕1号）明确申请提高容积率等规划指标变更，按用地初审、技术论证、补签合同、办理工规的申报流程进行办理。

（六）《晋江市自然资源局 晋江市行政服务中心管委会关于印发〈晋江市建设项目设计方案“多评合一模拟审批”实施方案〉的通知》（晋自然资〔2021〕249号），依照“提前介入、多评合一、模拟审批、及时转换”的原则，制定建设项目设计方案“多评合一模拟审批”实施方案。

（七）《晋江市自然资源局关于进一步简化工业项目建筑设计方案编制内容的通知》（晋自然资〔2022〕346号），通知适用于晋江市范围内申请“多评合一模拟审批”或建设工程规划许可证的所有工业项目。

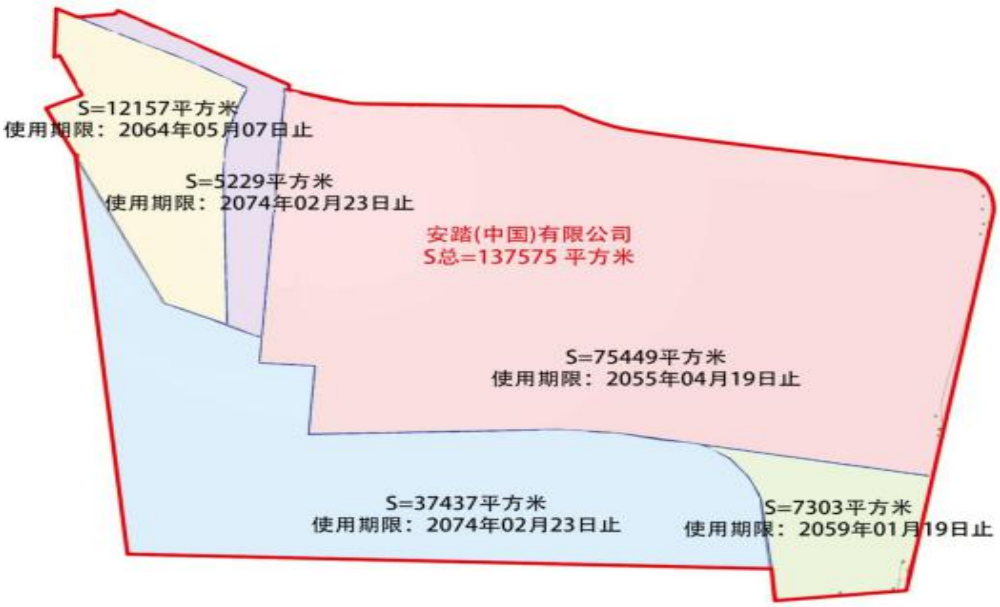

图 22-1 项目并宗示意图

图 22-2 改造前现状图

图 22-3 改造后效果图

昆明市七彩云南庆沣祥分割转让

一、项目基本情况

昆明七彩云南庆沣祥茶业股份有限公司（以下简称“七彩云南茶业公司”）成立于2006年，主营业务涵盖茶叶种植、精制茶研发、加工、销售及茶庄服务。七彩云南茶业公司于2006年以出让方式取得昆明信息产业基地163.8亩工业用地，在完成一、二期建设并实现自动发酵设备技术突破后，现有厂房已完全满足产能需求，剩余约72.5亩土地长期空置。昆明市经开区管委会主动服务，支持企业通过宗地分割方式将该部分低效用地转让至昆明鸿米科技有限公司，用于开发鸿米科技园标准化厂房项目，已于2025年12月完成不动产转移登记，成功盘活存量工业用地。

二、改造主体和改造模式

（一）低效原因

七彩云南茶业公司茶业自动发酵设备技术突破，现有厂房已能够满足全部产能需求，剩余约72.5亩工业用地长期无使用需求，处于空置状态，无法产生土地效益。

（二）改造主体与改造模式

改造主体为昆明鸿米科技有限公司，通过二级市场分割转让取得彩云南茶业公司72.5亩工业用地使用权，自筹资金实施项目再开发。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地利用效率显著提升

项目将长期空闲的72.5亩工业用地通过分割转让方式成功盘活，新建厂房面积约10.4万平方米，有效提升了土地

承载产业空间的能力。与盘活前的空置状态相比，该地块从“零产出”转变为可承载多家中小企业入驻的产业平台，土地利用效率实现质的飞跃。通过宗地分割转让，原宗地从163.8亩缩减为91.3亩，实现了土地资源的精准配置和集约高效利用。

（二）经济社会效益双赢

转让方七彩云南茶业公司回笼资金4450万元，可用于进一步加大茶产业技术研发投入，助力企业在茶叶加工技术、产品研发等领域持续创新。受让方昆明鸿米科技公司通过二级市场转让取得土地使用权，相比通过政府收储再出让的传统方式，大幅缩短了从拿地到开工的时间周期，减少企业前期投入成本，提升了土地要素保障效率。

（三）制度创新与示范效应

项目创新运用了“宗地分割+二级市场转让+预告登记”的盘活路径，在确保交易合规的前提下，通过先行办理预告登记，提前锁定用地权属，大幅缩短了项目落地周期，对于促进工业用地二级市场健康发展、盘活存量土地资源具有示范意义。

四、主要做法

（一）依规认定精准识别低效地

根据《昆明市城镇低效用地认定办法（试行）》有关规定，空闲工业用地面积大于10亩（含10亩）的可认定为低效用地。七彩云南茶业公司剩余72.5亩工业用地符合认定标准。经开区管委会对该地块进行精准识别和认定，将其纳入低效用地再开发范围。经开区管委会与七彩云南茶业公司积

极对接，了解企业空闲土地状况和盘活意愿，针对企业产能饱和后“用地饱和、需求降低”的实际情况，确定了“宗地分割+二级市场转让”的盘活方向，为后续精准施策奠定了基础。

（二）依二级市场办法分割独立宗地

昆明市经开区管委会依据七彩云南茶业公司申请，在审查地块具备独立分宗条件、符合规划要求等条件后，将原宗地中空置且无法单独转让的 72.5 亩土地，从原宗地中分割为独立宗地，并办理了《不动产权证书》。该证书明晰了土地权属、用途、面积等核心信息，确保转让标的物产权清晰、无争议，为后续交易和登记提供了基础保障。

（三）依预告登记政策破解转让限制

按照《中华人民共和国城市房地产管理法》等相关规定，以出让方式取得土地使用权的，转让房地产时应当完成开发投资总额的 25%以上。本项目在申请转让时，尚属于空地，无法达到开发投资总额 25%的要求。针对该问题，昆明市自然资源和规划局出台了《关于出具国有建设用地使用权转让审查批复办理不动产预告登记的函》。经开区管委会依据该政策，批准双方先行办理土地转让预告登记。预告登记后，昆明鸿米科技公司即可作为实际权利人办理工程规划许可、施工许可等建设手续，提前进场施工。2025 年 12 月，该项目投资强度超过 25%，经开区管委会办结土地转让审批手续，移交不动产登记中心办理正式登记发证。

（四）依“放管服”改革靠前服务并联审批

昆明市、经开区持续深化“放管服”改革，各职能部门

主动靠前服务，做到项目介入在前、政策咨询在前、审批服务前置。经开区管委会全程积极支持七彩云南茶业公司高效办理宗地分割和不动产权证，保障转让标的产权清晰。昆明鸿米科技公司取得土地后，迅速办理项目立项（备案）、工程规划许可、施工许可等建设手续，实现项目快速开工建设。

五、政策依据

（一）自然资源部推进低效用地再开发试点工作相关文件，支持原土地使用权人依法通过兼并重组、引入第三方资金等方式处置低效工业用地，为本项目的实施提供政策支持。

（二）昆明市自然资源和规划局《关于出具国有建设用地使用权转让审查批复办理不动产预告登记的函》，明确了未达到开发投资总额25%的国有建设用地使用权转让可先行办理预告登记的具体操作路径，为项目破解转让条件限制提供了政策支撑。

图 23-1 项目宗地红线图（深红色为分割转让部分）

图 23-2 项目再开发现场图

拉萨市龙腾大厦有机更新

一、项目基本情况

龙腾大厦项目（即堆龙龙腾创业创新工程项目）位于西藏自治区拉萨市堆龙德庆区，选址于堆龙大道以南、团结路以东的区位，总用地面积为 1.54 公顷（约 23.1 亩），建设总建筑面积 52306.71 平方米。

项目于 2022 年 3 月 28 日正式开工建设，2024 年 5 月 17 日顺利通过竣工验收。目前，招商运营工作取得阶段性成效，累计实现租金及物业费收入 1089.29 万元，签约入驻商户 35 家，开业率达 70%，有效带动区域就业与商业活力。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

一是历史遗留问题亟待解决。本项目涉及的土地（原商业局划拨的机关团体用地、原双创中心用地）均存在用地手续不完善、土地利用效率低等问题。其中，原商业局机关团体用地地块（5019 平方米）虽已由龙腾公司依据政府会议纪要接管，但未办理出让手续；原双创中心地块（10419 平方米）由于历时久远，土地权属来源不清，缺乏合法用地手续，实际地上附着物由拉萨市堆龙德庆区龙腾国有资产投资运营有限公司（以下简称“区龙腾公司”）长期运营并承担维修管护责任。亟需依法完善用地手续、整合零散地块、实施统一再开发，充分发挥土地资源效益，释放潜在价值。二是城市更新需求迫切。随着堆龙德庆区城市建设加快推进，片区对商务办公、商业消费、人才安居、公共服务等功能需求

不断增强，原有低效用地亟需通过再开发实现功能重塑、形象提升和效益转化。

（二）改造主体

堆龙德庆区人民政府主导，区龙腾公司作为受让人和投资建设主体，联合自然资源、住建、财政等部门协同推进。

（三）改造模式

以原有宗地整体统筹为基础，采用“土地合宗开发+带资产出让+国有企业投资建设”的复合模式，统一规划、统一建设、统一招商运营。通过土地合宗整合原机关团体用地和双创中心用地，统一规划调整为商业用地，容积率提升至3.0以上，实现土地资源节约集约利用。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地利用效率实现质的飞跃

通过土地合宗与规划调整，零散、功能单一的低效用地整合为复合型商业用地，建筑面积由原不足1.5万平方米提升至5.23万平方米，容积率提升至3.0。合理划分办公楼、人才公寓、商业商场三大功能区块，形成布局规整、业态清晰的整体用地格局。

（二）经济效益与社会效益双提升

项目总投资超2.5亿元，通过市场化运营，截至2026年4月，项目已签约商户35家，开业率达70%，累计实现租金收入1037.45万元、物业费收入51.84万元，为区属国企带来持续现金流的同时，带动周边就业和商业活力，促进区域经济发展。同时，项目租赁约2393平方米用作政府公共服务办公区域，有效补充设施短板，优化营商环境。

（三）有效化解历史遗留问题

通过补办土地手续并实施再开发，龙腾公司顺利推进与原双创中心 41 家商铺签订搬迁腾退协议的相关事宜，彻底避免了土地手续缺失可能会导致的潜在社会风险。

（四）城市面貌与产业能级同步跃升

项目将原先破旧、分散的两块用地改造为现代化、高品质的商业综合体（龙腾中心），极大地提升了堆龙德庆区的城市形象和门户品质。成功实现了从单一、低效功能向集商业、办公、居住于一体的综合型城市功能区的转型，为区域产业升级和人才引进提供了高品质的空间载体。

四、主要做法

（一）规划先行，统筹布局

堆龙德庆区坚持规划引领，依据城市发展需求，提前对项目区域进行整体规划。通过控制性详细规划的局部调整，将原机关团体用地和双创中心用地统一调整为商业用地，明确了容积率、建筑密度等关键控制指标，为后续的统一收储、合宗开发和高效利用提供了法定依据，实现了“多规合一”下的精准供地与空间重构。依据控制性详细规划，将两宗用地统筹调整为商业用地，整体容积率提升至 3.0，建筑限高 42 米，密度 40%，绿地率 25%。

（二）创新土地供应方式，破解权属难题

针对两宗地来源不同、权属性质不同的问题，采取差异化供地方式:（1）原商业局机关团体用地 5019 平方米，以划拨转出让方式供应;（2）原双创中心 10419 平方米，因区龙腾公司有投入运营事实，以协议出让方式供应。两宗地统

一归集至区龙腾公司名下，完成土地合宗，为成片连片开发扫清了产权障碍。

（三）实施“带资产出让”，简化存量资产处置

将原双创中心地块上的地上附着物及资产，按照区财政局委托的第三方机构出具的资产评估报告（评估价782.2411万元），与土地使用权一并打包出让给区龙腾公司，实现“资产+土地”统一供应，做到“房地一体、权责一致”，避免产权分离。

（四）优化审批流程，建立全流程服务机制

区政府建立了由自然资源、住建、发改、环保等多部门参与的工作专班，对项目实行“一跟到底”的全流程服务。在项目前期论证、规划许可、土地供应、施工许可等环节，实行并联审批和“绿色通道”，有效保障了项目从开工建设到竣工验收的高效推进。

（五）明确投资底线，强化履约监管

在土地出让合同中，明确约定受让人最低开发投资额（2.5亿元），并将其作为合同条款写入土地出让文件。这一举措建立了清晰的“事前准入、事后监管”机制，强化了土地出让合同的约束力，从源头上防止了“圈而不建”“二次低效”等现象，确保了再开发项目的资金投入和开发强度，实现土地资源的高效配置。

（六）提前谋划招商运营，实现建设与经营衔接

项目于2023年11月正式启动招商工作，在项目建设后期即开展业态导入和运营准备，推动工程建设与市场运营有效衔接。通过提前招商、分区运营、分类导入商户，项目在

竣工后较快形成经营收入和人流集聚。

五、政策依据和工具运用

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）等部发文件和《堆龙德庆区低效用地再开发试点实施方案》等政策文件要求，体现了“以存量换增量、以低效换高效、以空间更新促进产业和城市功能提升”的工作要求。主要运用以下政策工具和实施机制：一是土地合宗开发。通过整合原有宗地，提高土地开发整体性和集约利用水平。二是带资产出让。对原有地上附着物及资产进行规范处置，理顺资产关系，保障项目顺利推进。三是国企投资实施。由国有企业承担项目建设资金和组织实施任务，强化项目公益性、稳定性和落地性。四是市场化招商运营。项目建成后通过招商引入经营主体，形成持续租金和物业收入，实现再开发项目长期运营。

图 24-1 开发前地块影像图

图 24-2 开发后地块效果示意图

常州市金坛区乡村产业“串珠成链”

一、项目基本情况

指前镇位于常州市金坛区，由原洮西、社头、指前三大集镇合并而成，镇域南北纵贯20余公里，东西平均宽度不足5公里，形似“一叶扁舟”嵌入茅山余脉与长荡湖之间。

该镇以传统螃蟹养殖为主，二三产业配套不足，城镇开发边界外地块呈现“小、散、碎”分布，难以集中统筹，资源配置低效。近年来，该镇积极转变思路，依托低效用地再开发政策，将增量依赖转为存量挖潜，有机串联分散地块，构建“养殖—加工—物流—销售”全产业链条，2023—2025年共实施项目16个，总投资11.62亿元，盘活存量土地约500亩。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

该镇呈南北狭长条形，东西跨度窄、南北延伸长，产业难以空间集聚，传统“摊大饼”式扩张无路可走；螃蟹加工、冷链物流、仓储等产业必须紧邻养殖水域布局，无法纳入城镇开发边界，按照传统用地管理模式“落地难”；镇内存量建设用地呈现“小、散、碎”特征，多为早期乡镇企业遗留的低效工业用地，亩均产出不足10万元，急需通过再开发提升效益。

（二）改造主体

项目采用“政府主导、平台统筹、多元主体参与、村民

共建共享”模式。由政府负责政策制定、规划统筹与监管，国有平台负责基础设施配套、项目招引，引导原有企业或引入市场主体进行改扩建。

（三）改造模式

根据各项目实际情况，探索差异化改造模式：对效益良好、有增资扩产需求的企业，积极推动原产权人自主改扩建；对原产权人无力开发或产业转型情形，由政府主导，引入第三方进行再开发；对城镇开发边界外“小、散、碎”地块，由政府统一收储、统一规划、统一配套后供应给产业项目。

三、低效用地再开发取得的成效

一是经济效益大幅跃升。改造后，16 个项目的投资强度由约 150 万元/亩提升至 300 万元/亩，亩均税收由不足 10 万元提升至 30 万元以上。二是社会效益显著提升。16 个项目全部投产后，预计新增就业岗位 1200 余个，其中吸纳本地农民就业 800 余人，人均年增收 2 万-6 万元。三是生态效益日益显现。通过建设工业与生活污水处理设施，改善水环境、保障生态安全；推广屋顶光伏等节能技术，降低能耗与碳排放。

四、主要做法

（一）弹性规划，优化空间布局

落实《指前镇全域美丽乡村规划（2020-2035）》，以产业规划引领用地再开发，突破“集中连片”惯性思维，构建“带状布局、节点集聚、弹性管控”规划体系，适配该镇狭长地形；划定“乡村产业保障线”，建立“边界外低效用

地再开发”优先通道，打破城乡二元土地制度壁垒，强化功能耦合与交通串联，沿国道、省道、河道等线性基础设施布局 5 处产业节点，将分散地块“串珠成链”，推动资源要素向产业集聚带集中。

（二）分类施策，推进连片改造

对原产权人自主改扩建项目，允许企业在符合规划前提下完善用地手续、提高容积率；对无力开发的用地，通过法拍、股权合作等方式引入优质主体盘活；对产业链协同项目，打破权属界线，以土地、资金、技术等要素入股，实现利益共享。其中，同力空调项目因近年来发展势头良好，现有厂区已无法满足日益增长的生产需求。政府在了解企业诉求后，对企业周边地块进行了综合研判，精准匹配低效集体建设用地 17.38 亩，同时新增 6.88 亩国有建设用地，通过盘活存量与新增供应相结合的方式，成功解决了发展空间不足问题，实现了政府精准服务与企业加速发展的双赢。

（三）产业融合，提升用地效能

围绕螃蟹养殖、智能农机、农产品加工等主导产业，构建“研发设计－生产加工－物流销售”全链条生态。推动“单一供地”向“要素融合”模式转变，探索作价入股、功能混合、技术反哺等融合模式，将土地供给转化为撬动资本、技术、人才等高级要素向乡村汇聚的支点。其中，洋泽农业“金坛区农产品综合交易仓储物流中心项目”以集体建设用地作价入股的方式盘活低效用地约 22 亩，依托整合后的连片用地，一期建成涵盖交易、展销、冷链、加工、电商等模块的

现代化农业基础设施，构建起覆盖生产、加工、流通全环节的产业生态链。

（四）设施共享，补齐配套短板

为解决“小、散、碎”地块公共配套问题，坚持政府主导、统一规划、统一配建，推动低效用地再开发向集约高效、绿色低碳转型，实现经济与生态双赢。集中建设工业污水处理设施，推动雨污分流改造，有效提升污水收集覆盖率，降低单位用地治污成本；配建公共停车场、冷链物流集散中心等设施，进一步提升区域辐射带动与公共服务能力。

（五）多元融资，强化资金保障

探索“政府引导+平台统筹+社会资本参与”组合模式。建立多方参与、利益共享机制，在规划编制、用地审批、收益分配等环节建立健全沟通协商和利益联结机制，通过入股联营、以工哺农等方式，实现“资源变资产、资金变股金、农民变股东”。以社头农贸市场项目为例，有效盘活原社头乡政府空置地块7.17亩，项目总投资1600万元，预计年租金收入超100万元，入股村集体年增收10万—15万元/村，在有效破解集体经济“空壳”难题的同时，带动相邻地块租金上涨20%以上，政府收回土地出让金430万元，实现国有资产从账面价值向现金流转化。

五、政策依据

（一）《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）明确，完善土地供应方式，鼓励原土地使用权人改造开发，除法律规定不可改变

土地用途或改变用途应当由政府收回外，完善原土地使用权人申请改变土地用途、签订变更协议的程序和办法。

（二）《常州市推进低效用地再开发试点工作实施方案》明确，坚持市场导向，充分发挥市场在资源配置中的内生动力，更好发挥政府在空间统筹、结构优化、资金平衡、组织推动等方面的作用，规范项目全程公开透明运作管理，维护市场公平公正，让市场与政府“两只手”各展其长。

（三）金坛区践行“存量优先、集约高效”用地导向，建立健全低效用地识别、激励、盘活全链条机制，鼓励通过转让、租赁、入股等多种方式唤醒“沉睡”资源。对确需新增的用地，坚持最严格的节约集约标准，以精准的新增匹配高效的存量盘活，走出一条内涵式、集约型发展新路。

图 25-1 同力空调改造前实景图

图 25-2 同力空调改造后实景图

图 25-3 洋泽农业改造前实景图

图 25-4 洋泽农业改造后实景图

图 25-5 指前农贸市场改造前实景图

图 25-6 指前农贸市场改造后实景图

临沂市科鲁特片区腾退整备

一、项目基本情况

本项目位于山东省沂南经济开发区，原为临沂科瑞泰钢管有限公司用地，土地面积 199.17 亩。因企业经营不善、债务纠纷，地块被债权人申请法院多次查封，成为典型的因司法查封难以再开发利用的低效用地。2025 年，县政府按照连片开发、以地招商、地等项目的原则，采取“收购债权+司法拍卖+集群招商”盘活模式，启动该片区盘活工作，共引入 4 家企业已建设完毕并顺利投产，总建筑面积达 14.3 万平方米，形成了新材料、液压装备两大产业链集群。整个盘活过程从启动到全面投产仅用时一年半，跑出了低效用地“蝶变”加速度。

二、改造主体和改造模式

本项目盘活前，因原企业产品低端、市场萎缩，叠加债务纠纷导致资产被查封，成为停产多年的僵尸企业，低效用地再开发存在产权复杂、腾退成本高、盘活难度大等难题。为破解这一难题，县政府牵头，国企出资，自然资源和规划局、法院、银行、经济开发区等协同参与。采取“腾笼换凤+集群招商”的模式对原企业进行改造，整体清退低端产能，通过债权收购、法拍取得土地使用权，精准引入 4 家高附加值企业，实现“低效地”向“高产田”的华丽转身。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）用地结构全面优化，土地利用效率跃升。通过拆除老旧单层厂房，建设标准化厂房 14.3 万平方米，容积率由

0.3 提升至 1.2 以上。特别是科鲁特项目采用 U 型紧凑布局，将物料传输距离缩短 30%—50%，减少皮带廊道、转运站和中间堆场占地，在 128 亩土地上实现了 7 万平方米建筑面积的高密度建设。

（二）产业集群强势崛起，亩均产出跨越增长。项目区内企业总投资 13.1 亿元，亩均投资强度达 575 万元，亩均税收 15 万元，年总产值预期 19.3 亿元，年新增税收 1800 万元。其中三家企业互为上下游供应链，梦迈的智能探矿设备、潜龙的履带底盘总成国内市场占有率分别达到 70%和 40%。科鲁特与武汉理工大学合作，投资 10 亿元新上高纯石英材料及下游石英制品项目，年可生产高纯石英砂两万吨，成为国内技术、产能双领先的高纯石英材料生产企业。

（三）经济社会效益协同，新旧动能转换显著。直接创造就业岗位 600 余个，带动周边商业、物流、餐饮等协同发展。从破产钢管厂到现代化产业园，实现了“寸土生寸金”的蝶变，为县域低效用地再开发提供了可复制的样板。

四、主要做法

（一）实施盘活新模式，破解盘活老难题。创新采用“债权收购+法拍+招商”模式调整产权：由国企筹集资金整体收购银行债权，申请法院启动法拍程序，参与竞买依法取得土地使用权，解决了查封地无法直接转让的难题，实现土地二级市场规范流转。同步建立“规划—招商—监管”全链条闭环机制。工作专班提前介入，先后召开 12 次专题协调会，逐一破解了债权解封、土地过户、规划调整等关键堵点，通过

精准招商引入科鲁特新材料有限公司、梦迈液压设备有限公司、潜龙智能装备有限公司、力晟液压机械有限公司等4家企业。根据企业实际用地需求，将该地块化整为零、按需分割、精准匹配，实现了有限空间高效利用的节约集约利用效果。

（二）产业置换腾空间，集群招促闭环。该项目摒弃简单拆迁重组的碎片化模式，以“腾笼换凤+集群招商”的模式，整体清退原低端落后产能，锁定新材料、液压装备等高附加值产业，实现“引进一个、带动一串”的链式集群效应。同时，在微观层面推行精益设计与紧凑布局，在128亩土地上实现7万平方米建筑面积的高密度建设，土地利用率提升近40%。该模式从产业层级到空间层级，同步实现“招商引资—腾笼换凤—强链补链—节地增效”的闭环盘活机制。

（三）全程服务破堵点，高效保障促落地。为高效盘活该地块，县政府推出“一个项目、一个班子、一抓到底”的帮包机制。工作专班按照“标准地”供地模式，全程帮办规划、审批、建设等各环节手续，实现新落户企业“多证齐发”“拿地即开工”。四家企业从取得土地到主体封顶平均仅用6个月，刷新了沂南工业项目建设速度。

五、政策依据

（一）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），做好不动产确权登记。纳入低效用地再开发范围的土地、房屋等不动产，应当权利归属清晰、主体明确、不存在权属争议。

（二）山东省人民政府办公厅《关于推进城镇低效用地再开发的意见》（鲁政办字〔2020〕32号），加强政策集成和制度创新，全面提升节约集约用地水平。

（三）临沂市人民政府办公室《关于临沂市低效用地再开发试点工作实施方案的通知》（临政办字〔2025〕51号），充分挖掘存量用地潜力，提升建设用地利用率，加快临沂经济社会高质量发展。

图 26-1 项目盘活前现状

图 26-2 项目盘活后现状

图 26-3 项目盘活后现状

德州市卓越高新材料产业园拆改结合

一、项目基本情况

项目位于山东省德州市临邑县翟家镇工业园，总用地175.86亩，建筑面积约12万平方米。原土地使用权人为临邑正太包装材料科技有限公司，由山东卓越高新材料科技有限公司投资3.9亿元，通过协商购买原企业全部资产，采取拆除重建和改造升级相结合的方式建设而成。项目实施周期为2021年10月至2025年6月，目前已实现年产煅烧石油焦300千吨、高新碳材200千吨的生产能力。

二、改造主体和改造模式

（一）低效成因与面临困难

原企业土地利用粗放，容积率不足0.3，亩均税收低于1万元，属于典型低效工业用地。项目推进面临三大难题：一是破产企业资产涉及多名债权人，需通过法定程序实现产权清晰流转；二是转型成本高，原有建筑大多不符合新材料生产标准，需大量资金拆除重建；三是审批周期紧，需在短时间内完成土地过户、规划审批、施工许可等手续。

（二）改造主体与模式

改造主体为山东卓越高新材料科技有限公司，项目采用“破产企业资产转让+拆除重建与改造升级相结合+产业能级跃升”的创新模式，通过转让获取资产，解决产权遗留问题；采取“拆除重建为主、保留改造为辅”的建设策略；依托集团技术和资金优势，将低效工业用地打造为国内领先的新材料生产基地。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地利用效率显著提升

项目盘活低效工业用地175.86亩，容积率从不足0.3提升至1.02，建筑密度提升至53.22%。通过整体规划，形成功能分区明确、生产流程顺畅的现代化工业布局，土地利用强度和结构实现质的飞跃。

（二）社会效益充分释放

项目提供新就业岗位300余个，带动周边400余人就业，提高居民收入水平。项目配套建设余热蒸汽锅炉和发电机组，实现能源梯级利用，符合绿色低碳发展理念。

四、主要做法

（一）政策运用方面

1.创新运用“转让+法院裁定”双路径，破解破产企业产权归集难题

针对原企业破产后资产权属分散、债务关系复杂的情况，项目创新采取“协商转让为主、法院裁定确认为辅”的双路径产权归集模式。

山东卓越高新材料科技有限公司与原破产企业管理人及主要债权人协商，达成资产转让协议；双方共同向法院申请司法确认，法院出具裁定书，确认转让行为合法性并涤除权利限制；企业依据裁定书和协议办理土地使用权及房屋所有权过户登记手续。

2.运用“规划管控、一地一策”政策，实现规划与项目精准适配

新企业接手地块后，原规划与企业需求存在差距。临邑

县自然资源局创新运用“一地一策”的精细化规划管控模式。一是提前介入，组织专家联合论证项目可行性；二是弹性调整，在不突破上位规划前提下，优化地块容积率、建筑密度等指标；三是同步修编，将调整后的规划条件纳入国土空间详细规划。

3.运用既有建筑分级评估与差异化改造政策，实现存量资源高效利用

对地块原有建筑企业实施精细化评估和差异化改造，未采取“一刀切”拆除方式。委托专业机构对既有建筑进行结构安全鉴定和功能适用性评估，进行差异化改造，节约建设成本约 500 万元，减少建筑垃圾排放约 3000 吨。

4.运用“以地招商”与“亩产效益”评价政策，实现项目精准导入

临邑县建立“以地招商”工作机制，将低效用地盘活与招商引资有机衔接。一是自然资源局摸排建立低效用地信息库，并与招商部门共享；二是精准推送，当内蒙古卓越集团表达投资意向后，招商部门筛选出该地块并主动推送。通过“以地招商”机制，实现“项目等地”向“地等项目”转变，项目从接触到签订投资协议仅用时 3 个月，缩短落地周期。

（二）管理审批方面

1.建立低效用地调查认定与动态管理机制

临邑县自然资源局于 2020 年开展全县低效用地调查摸底，建立低效用地数据库。经认定，本项目用地符合低效用地标准，被纳入低效用地数据库，实行动态管理，并推送至

招商部门。

2.优化审批服务，推行“拿地即开工”模式

为保障省重点项目快速落地，临邑县建立低效用地再开发项目“绿色通道”审批机制。一是提前介入预审，在项目签订投资协议后，多部门提前介入预审，提出修改意见；二是并联审批，将土地过户、规划许可等事项由“串联”改为“并联”，审批时限压缩60%以上；三是容缺受理，对非关键性材料实行“先受理、后补齐”；四是“拿地即开工”，企业取得土地使用权证时，同步取得建设工程规划许可证和施工许可证。项目从取得土地到开工建设仅用时45天，较常规流程缩短约2个月，保障工程顺利投产。

3.建立部门联动协调机制

临邑县建立部门联动协调机制，研究解决项目推进中的困难和问题。针对本项目，工作组先后召开6次会议，协调解决了资产过户税费认定、既有建筑改造消防审验等8个具体问题。

五、政策依据

（一）《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）明确将布局散乱、利用粗放、用途不合理的建设用地纳入再开发范围。自然资源部深化试点工作相关政策，运用“规划管控、一地一策”政策，指导规划管控工作。

（二）依据《中华人民共和国企业破产法》《不动产登记暂行条例》等相关规定，创新运用“转让+法院裁定”双路径，

指导产权归集和转移登记工作。

（三）《山东省人民政府办公厅关于推进城镇低效用地再开发的意见》等相关规定，指导既有建筑差异化改造工作。

图 27-1 项目改造前照片

图 27-2 项目改造后照片

图 27-3 项目内部生产照片

长沙市湖南广电“七彩盒子”整合盘活

一、项目基本情况

“七彩盒子”项目位于湖南省长沙市马栏山视频文创产业园，三一大道与锦绣路交叉口西北角，总占地面积约123亩。项目用地涉及3个地块：其中1宗为划拨土地，面积约74亩，登记在湖南广播电视台（以下简称“湖南广电”）名下；另外2宗为出让土地，面积合计约49亩，分别登记在“湖南广电”和湖南广播影视集团有限公司（以下简称“广播集团”）名下。因划拨土地与出让土地实际作为一个项目整体利用，但两部分权利性质不一致，这种“一地两性、一性两主”的特殊格局，严重影响了项目建设、证照办理及经营活动开展。项目从2022年起启动再开发，目前已全部完成再开发，有效盘活123亩土地，显化资产价值1.2亿元，带动项目年营收超2000万元，成为湖南广电重要的节目生产基地，并作为芒果城文化创意新高地的核心组成部分投入常态化运营。

二、改造主体和改造模式

（一）处置难点

规划层面，土地性质差异导致指标难以平衡，制约项目整体设计；审批层面，报批报建程序中划拨与出让双轨制延误审批周期；经营层面，产权分割引发空间壁垒，影响场馆联动运营、资产抵押融资。

（二）改造主体和改造模式

“湖南广电”与“广播集团”共同作为改造主体，双方

实行“一个党委、两个机构、一体化运行”的管理体制，采取“划拨土地作价出资（入股）+出让土地权利人名称变更登记”的组合模式，由“广播集团”作为单一改造承接主体。将“湖南广电”名下的划拨土地，由省文资委将该部分土地资产以作价出资（入股）的方式直接配置给“广播集团”；同时，对登记在“湖南广电”名下的出让土地，根据《自然资源部 国务院国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》（自然资发〔2022〕205 号），办理权利人名称变更登记至“广播集团”名下。通过上述处置，两宗土地统一为有偿使用性质，实现土地资产权属归于同一运营主体。

三、低效用地再开发取得的成效

用地结构与布局优化。通过统一三宗地块的权利性质和主体，实现整体规划指标统筹核算，容积率、建筑密度等关键参数得以平衡，建筑功能得到完善，土地利用效率和效益显著提高。

促进区域经济社会发展。项目为马栏山片区带来显著“乘数效应”，有效拉动交通、旅游、餐饮、住宿、广告等关联产业发展，催生了以科技文化产业为主导的新业态和新消费模式，成为区域经济产业发展的新引擎。成功承接《歌手》《你好，星期六》等高流量节目录制，为金鹰节、时光音乐会等重大活动提供场地保障，年营收超 2000 万元。

改善公共服务与人居环境。项目作为湖南文化新地标，完善了城市文化服务功能，提升了公共文化服务水平，为市

民提供了高品质的文化休闲空间，是补齐城市文化基础设施短板的重要举措。

优化土地资源管理，深化制度改革。项目成功实践了“作价出资（入股）”政策在事业单位与企业间土地资源整合中的应用，避免了约 1.23 亿元土地出让金现金支出，减轻了文化单位财政负担，壮大了国有资本规模，探索出一条激活存量土地资产价值的有效路径。

四、主要做法

（一）作价出资：让“划拨地”变身“资本金”

省自然资源厅多次赴项目现场调研，全面梳理土地权属、面积、分布及项目投资状况、建设进度等情况，组织估价技术队伍、工程建设专家等进行分块梳理、集中讨论、综合研判，精准诊断出“一地两性、一性两主”这一核心症结。针对划拨土地处置，详细比对了“补缴出让金后转让”与“作价出资（入股）”两种方案。从企业资金压力、操作成本、政策效益等维度综合评估，最终选择了最优路径。

确立“政府主导+专业评估+市场运营”的工作思路：自然资源部门提供政策指导，土地估价机构确保作价公允，广播集团承担开发运营，形成责任明晰的实施链条。通过合理运用《湖南省省属国有企业原划拨土地作价出资（入股）管理办法》《自然资源部 国务院国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》等文件中关于划拨土地作价出资的激励政策，为该项目解决历史遗留权属问题提供了制度层面的保障。2024 年 6 月，湖南广电取得省人民政府资产

处置批复，突破土地性质转换瓶颈，直接避免了约 1.23 亿元土地出让金现金支出，减轻了文化单位财政负担，同时将土地资产合法转化为企业资本金，壮大了国有资本规模。

（二）变更登记：让“分散地”走向“统一权”

“七彩盒子”项目在土地利用方面存在的主要问题在于实际整体利用的土地存在“一地两性”和“一性两主”问题，亟须实现土地权属性质与权利主体的统一整合。针对出让土地权利人名称不一致的问题，创新运用国企改革不动产登记服务政策，直接办理不动产权利人名称变更登记，而非进行土地使用权转让。这一做法基于“湖南广电”和“广播集团”“一个党委、两个机构、一体化运行”的实际，延伸利用《自然资源部 国务院国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》中关于国有企业改制土地权利人名称变更登记的激励政策，有效缩短了盘活处置周期，减轻了企业经济负担和时间成本。

通过上述操作，将登记在“湖南广电”名下的出让土地权利人名称变更至“广播集团”名下，与作价出资方式配置的划拨土地一并整合，最终实现三宗地块、123 亩土地权属性质与权利主体的完全统一。规划层面，土地性质差异导致的指标难以平衡问题得以解决，容积率、建筑密度等关键参数实现统筹核算；审批层面，划拨与出让双轨制下的报批报建程序得到统一，审批周期显著缩短；经营层面，产权分割引发的空间壁垒被打破，场馆联动运营和资产抵押融资渠道得以畅通。

（三）多方协同：发挥部门合力

为确保精准施策，高效推进，湖南广电成立节目生产基地土地资产转制注入工作领导小组，统筹负责存量土地盘活工作，分解任务、明确责任、细化措施，制定清晰的“时间表”和“路线图”。联动省文资委、省自然资源厅、省不动产登记中心、长沙市资规局，组成专业团队，构建跨部门协同工作机制，提供政策和技术保障。

五、政策依据

（一）《自然资源部 国务院国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》（自然资发〔2022〕205号）——为“划拨土地作价出资”“国有企业公司制改制土地权利人名称变更登记”提供了国家层面政策依据。

（二）《湖南省省属国有企业原划拨土地作价出资（入股）管理办法》（湘自资规〔2021〕7号）及湖南省关于盘活闲置工业资产、促进产业转型升级的相关政策部署——明确了作价出资的操作流程、评估要求、审批程序。

（三）《长沙市城镇低效用地再开发指导意见（试行）》（长资规发〔2023〕54号）——明确鼓励利用存量土地发展新产业新业态。

图 28-1 “七彩盒子”项目（开发前）

图 28-2 “七彩盒子”项目（开发后）

湘潭市泰富重工整备焕新

一、项目基本情况

原泰富重工项目位于湘潭经开区白石东路以北、潭州大道以西、九昭东路以南，总用地面积约 1510 亩，总建筑面积约 31 万平方米。因企业盲目扩张等多重因素影响，2021 年底进入破产程序，导致 1510 亩工业用地及 31 万平方米厂房长期处于破产空闲状态，成为制约湘潭高质量发展的重大存量资源浪费和历史遗留难题。为彻底破解这一困局，湘潭市各部门高效推进，采用破产重组、整体转让模式实施再开发，精准引入产业类型相近、能够有效利用原有厂房的中联重科集团作为战略盘活方，导入履带式起重机与矿山机械两大高端装备产业园项目。项目于 2025 年 9 月正式签约，目前已部分投产，项目全面达产后，预计可实现年产值 200 亿元，并将有力带动一批上下游配套企业集聚发展，实现存量资产高效盘活和重大产业项目零新增用地落地。

二、改造主体和改造模式

本项目以中联重科集团为产业盘活和改造实施主体，全面负责资产接收、存量厂房改造升级及后续生产运营，湘潭经开区管委会、湘潭市自然资源和规划局等政府部门在规划管控、土地权属核查、历史遗留问题处置、用途转换及审批服务等方面提供全流程支撑保障。项目采取“司法破产重整+土地二级市场转让”的盘活模式，依托低效用地再开发试点政策，通过政府主导的资产清查、多部门联合审批、规划指标综合平衡等机制，系统解决 1510 亩低效工业用地的权属清

零、规划重构、手续完善、空间优化等关键问题，实现存量厂房高效复用、重大产业项目零新增用地落地。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）经济效益显著提升

成功盘活 1510 亩低效工业用地及 31 万平方米厂房，引入中联重科集团，建设履带式起重机、矿山机械两个总部项目及研发中心，总投资约 50 亿元，全面投产后预计年产值 200 亿元，带动高端装备制造产业链上下游企业集聚发展，形成区域经济新的增长极，大幅提升产业规模与核心竞争力。

（二）土地利用集约高效

项目通过盘活破产企业遗留的大规模存量土地和厂房资源，节约土地收储及配套设施建设成本约 20 亿元。通过规划布局优化，将原需新增用地的试车跑道等功能调整至现有用地内，实现“零新增用地”保障重大产业项目落地，再减少新增建设用地成本约 3 亿元。同时，利用存量载体进行改造建设的周期较新增用地缩短约 2/3，土地利用效率和产出强度显著提升。

（三）社会效益持续释放

项目建设运营将创造大量就业岗位，带动周边商业及生活配套完善，推动产城融合发展，同时通过功能区科学布局，有效避免生产活动对周边居民生活的影响，实现产业发展与民生改善协同推进。

（四）示范效应广泛凸显

项目探索形成“司法破产资产盘活－土地二级市场转让

－规划统筹优化－政策创新保障”的全流程工作机制，为同类低效工业用地再开发提供可复制、可推广的实践样本。

四、主要做法

（一）主动靠前服务，全面理清土地资产底数

针对破产企业历史资料缺失、土地权属不清等问题，自然资源部门提前介入，联合破产管理人、技术单位开展全口径资产清查。调取历年用地报批、不动产登记等档案，逐宗核对土地权属来源、用途分类、出让合同及限制条件；利用国土调查成果和历史影像图，现场踏勘核实建筑物现状及土地空置年限；建立“一宗一策”问题清单，明确每宗土地的历史遗留问题类型。上述工作为后续分类处置提供了精准依据，有效消除中联重科的投资顾虑。

（二）多部门协同，依法完善工程建设及用地手续

原泰富重工项目厂房存在图纸缺失、消防与竣工验收手续不全等问题，依据《湘潭市存量建筑转换利用审查暂行办法》中关于存量建筑转换利用的认定程序和规划意见出具要求，以及《湘潭市低效用地再开发项目联合审批服务机制（试行）》中关于低效用地再开发项目“一窗受理、并联审批、全程帮代办”的相关规定，自然资源部门牵头联合住建、消防等部门，通过补充测绘、结构安全鉴定、消防评估等方式补办规划核实和竣工验收手续，并将项目纳入低效用地再开发项目库，享受联合审批服务，实现“交地即交证”，大幅压缩审批时限。

（三）强化规划引领，优化功能布局破解邻避难题

中联重科新项目需建设试车跑道、喷涂车间等功能区域，原选址方案紧邻居民区存在环境影响，自然资源部门提前介入，依据《湘潭市加强土地利用推进城市更新的若干措施（试行）》中关于城市更新单元管控和规划指标综合平衡的规定，将该项目纳入低效用地再开发片区统筹范围，允许在片区内综合平衡各项规划指标，将试车跑道、喷涂车间等高环境影响功能区调整至地块内部远离居民区的位置，既有效避免对群众生活的干扰，又节约新增用地300亩，实现土地集约利用、产业升级与产城融合协同发展。

（四）创新用地保障方式，运用低效政策解决长远发展堵点

针对厂区内部管网影响重载设备运行、试车跑道用地不足等问题，一方面实施雨污水管网外迁优化，消除生产安全隐患并提升区域排水能力；另一方面创新用地保障方式，依据《湘潭市低效零星用地整合利用若干措施》相关规定对道路剩余边角地采用“近期租赁使用+远期规划调整+协议出让”模式，依法依规完善相关手续，系统性破解空间制约，为项目长期稳定发展筑牢支撑。

五、政策经验

（一）《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）明确在符合规划的前提下，允许原国有土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发，为土地规范高效转让提供了指引。

（二）《湘潭市存量建筑转换利用审查暂行办法》（潭自然资发〔2024〕29号）规定“利用存量建筑改为……现代服务业、小企业创新基地的，在取得自然资源主管部门同意的意见后，建设单位直接向住房和城乡建设主管部门申请办理施工许可、消防设计审查或消防验收备案手续。”第九条规定“转换利用需改变土地和建筑不动产登记用途的，参照新建项目的程序申请规划许可及土地用途变更手续。”上述条款为本项目补办存量厂房规划核实、竣工验收及消防手续提供了直接操作依据。

（三）《湘潭市低效用地再开发项目联合审批服务机制（试行）》明确低效用地再开发项目“实行一窗受理，并联审批”，推行“帮代办”和“交办制”，实现“交地即交证”“竣工即交证”。本项目纳入低效用地再开发项目库后，自然资源部门全程提供代办服务，联合住建、消防等部门开展集中会审，大幅压缩审批时限，保障项目快速落地。

（四）《湘潭市加强土地利用推进城市更新的若干措施（试行）》（潭政办发〔2023〕35号），将老旧厂区划定为重点低效用地再开发和城市更新片区；可兼容用地性质、实行土地混合开发、空间复合利用，可适当放宽建筑高度、容积率管控，地块的绿地率、建筑密度、建筑间距等指标可适度低于我市现行技术规范；更新片区范围内用地规划及相关指标可在修建性详细规划或总图整体一次性审批、配套设施同步实施的前提下综合平衡，容积率指标可适当提高。

（五）《湘潭市低效零星用地整合利用若干措施》，土地使用权人可以选择长期租赁、弹性年期出让、协议出让等方

式办理有偿使用手续。长期租赁年限不超过 20 年。

图 29-1 原富重工项目示意图

图 29-2 中联重科履带式起重机项目

图 29-3 中联重科矿山机械项目