

附件

低效用地再开发试点第一批典型案例

2024 年 8 月

引 言

为贯彻落实党中央关于实施全面节约战略、盘活存量土地和低效用地的决策部署，自然资源部持续推动低效用地再开发工作。2023 年 9 月，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），部署在 15 个省（市）44 个城市（区、县）开展新一轮低效用地再开发试点，支持试点城市重点从规划统筹、收储支撑、政策激励、基础保障 4 个方面探索创新政策举措，完善激励约束机制，有效盘活存量土地和低效用地。

有关省、市自然资源主管部门指导试点城市开展了生动的实践探索，编制了试点实施方案，开展了低效用地调查认定，组织实施了一批再开发项目，涌现出一批盘活存量土地和低效用地的鲜活案例。自然资源部利用司会同中国国土勘测规划院，总结提炼了试点第一批典型案例，共 18 个，主要有以下特点：

一是探索创新了盘活低效用地的政策实施路径。各地在低效用地再开发试点政策框架下，探索创新了编制详细规划、加强收储支撑、完善供应方式、优化地价工具等政策实施路径，形成了一批产业园区用地优化、工业用地提质增效、公共设施用地复合利用、地上地下空间综合开发的典型案例。

二是有效调动了多方盘活低效用地的积极性。各地在盘

活低效用地实践中涌现出多种盘活模式，包括政府收储（协议收回）盘活模式，原产权人自主、联合盘活模式，企业通过二级市场收购盘活模式等，既充分发挥了政府的引导作用，又有效调动了市场参与的积极性。

三是促进实现了土地安全高效持续利用、城乡高质量发展多维目标。各地通过盘活低效用地，用空间焕新引领产业升级，引导企业增资技改、提容增效，保障了产业转型升级发展空间，腾出了新质生产力发展空间，增加了发展的新动能。各地通过盘活低效用地，用片区综合开发重塑空间品质，实现了生产、生活、生态功能提升，补齐了公共服务设施短板，满足了人民群众更好需求，推动了城乡高质量发展。

请各地学习，持续推动城镇低效用地再开发工作，请试点城市借鉴，深入推动低效用地再开发试点工作，总结形成更多可复制推广的经验做法和典型案例。

目 录

天津市	1
案例一 天津市河东区第一机床总厂改造项目（再开发类型：企业联合原产权人盘活片区低效工业用地）	1
上海市	9
案例二 上海市闵行区梅陇众欣产业园整体转型项目（再开发类型：原产权人联合盘活片区低效工业用地）	9
案例三 上海市浦东新区张江水泥厂改造项目（再开发类型：原产权人自主盘活低效工业用地）	21
江苏省	31
案例四 无锡市华虹集成电路研发和制造基地产业园改造项目（再开发类型：政府收储盘活低效工业用地）	31
案例五 无锡梁溪区运河汇改造项目（再开发类型：地上地下空间综合开发盘活低效工业用地）	38
案例六 常州市维尔利环保科技集团总部中心改造项目（再开发类型：政府协议收回盘活低效工业用地）	45
案例七 苏州市常熟市支塘镇林园路产业园改造项目（再开发类型：原产权人联合盘活产业园区低效工业用地）	52
浙江省	58
案例八 温州市瓯海梧田老街改造项目（再开发类型：政府收储	

盘活历史文化街区低效用地)	58
案例九 宁波市慈溪市德瑞区块改造项目(再开发类型:行业协会企业联合盘活低效工业用地)	63
安徽省	66
案例十 合肥市大众汽车产业园改造项目(再开发类型:二级市场转让盘活低效工业用地)	66
案例十一 芜湖市“泵站+智能停车楼”改造项目(再开发类型:土地混合开发利用盘活低效公用设施用地)	72
案例十二 马鞍山市博望区产业园“园区-单元-项目”管理模式(再开发类型:优化产业园区用地管理盘活低效工业用地)	76
福建省	82
案例十三 泉州市晋江市集成电路(科学园)产业社区改造项目(再开发类型:政策工具叠加盘活片区低效工业用地)	82
江西省	94
案例十四 萍乡市安源区智能装备产业园改造项目(再开发类型:府院联动盘活低效工业用地)	94
湖南省	99
案例十五 湘潭市吉利商用车全新智能 LCV 改造项目(再开发类型:政府协议收回盘活低效工业用地)	99
广东省	105

案例十六 佛山市乐从镇上华智能制造产业园改造项目（再开发 类型：企业长租自管盘活低效工业用地）	105
重庆市	106
案例十七 重庆市九龙坡区东鹏公司改造项目（再开发类型：盘 活零星低效用地促进企业增资扩产）	106
四川省	113
案例十八 成都市金牛区国宾片区城中村改造项目（再开发类型： 政府收储“五统一”模式盘活城中村低效用地）	113

天津市

案例一

天津市河东区第一机床总厂改造项目

（再开发类型：企业联合原产权人盘活片区低效工业用地）

一、项目基本情况

（一）价值极高的工业遗存

天津第一机床总厂成立于 1951 年，曾经创造了弧齿锥齿轮加工机床等多个“中国第一”，是机床行业“18 罗汉”中仅存的三个完整保留老厂区之一，堪称新中国工业发展的“活化石”。毛泽东、邓小平、陈毅等党和国家领导人曾先后来厂视察，是极具历史文化和建筑景观价值的工业遗存。



图 1 1956 年毛主席到第一机床总厂视察

（二）两核交汇的优越区位

厂区坐落于河东区津塘路 146 号，是天津市“设计之都”核心区和河东区金贸都市产业园两级核心区域的重要交汇

点，区位条件十分优越。第一机床总厂地块占地面积 26 公顷，建筑面积约 31 万平方米。天津第一机床总厂再开发采用片区一体化改造提升方式，将第一机床总厂及周边天津艺术职业学院、15 个老旧小区等地块纳入再开发范围，再开发项目涉及现状常住人口约 1.55 万人，占地总面积约 73.57 公顷，总建筑面积约 77.64 万平方米。

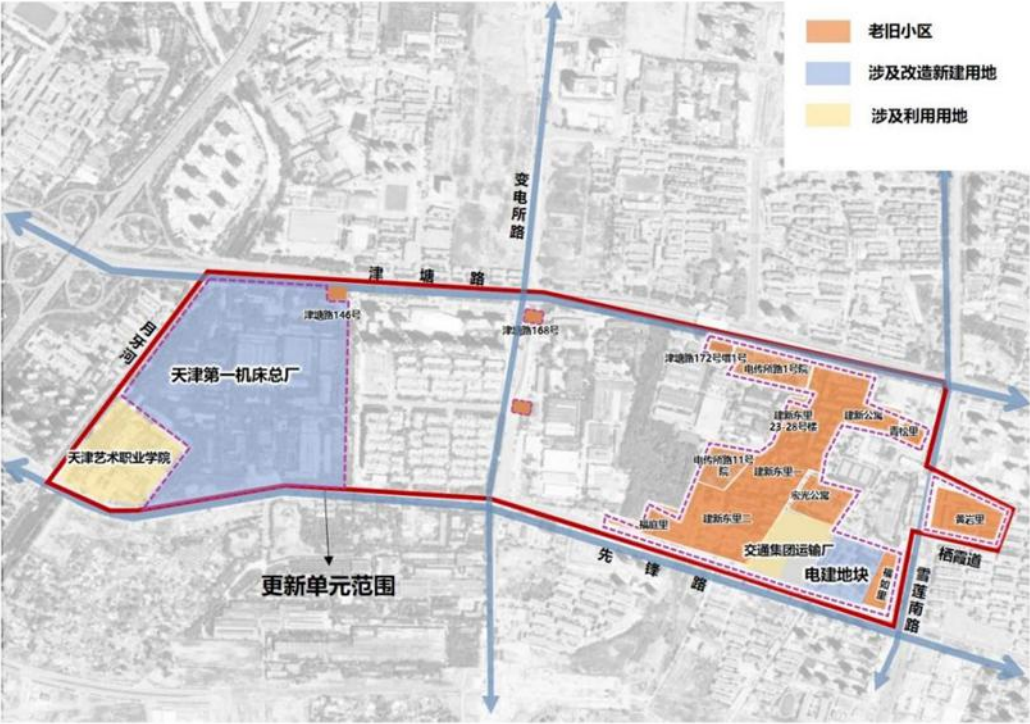


图2 第一机床总厂项目片区改造范围示意图

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

因企业改制、技术更新、品牌建设等经营管理原因，天津第一机床总厂于 2016 年启动厂区搬迁，并于 2020 年全部迁址至西青区。原位于河东区占地面积 26 公顷的老厂区逐步转为闲置状态，约 31 万平方米的工业遗存资源未得到有效利用。此外，老厂区建设年代久远，部分厂房建筑老旧破败，对周边区域的城市风貌景观造成一定的负面影响。

（二）改造主体

项目实施主体为天津泰达融宇城市更新建设发展有限公司，负责一机床项目全生命期的建设及运营。

（三）改造模式

按照“全局谋划、整体焕新、产城一体”的工作思路，面向区域内现状评估发现的问题，基于对厂区及周边城市功能优化的整体统筹，采用片区整体改造提升的模式，解决片区内存在的人居环境品质低、服务设施不足、产业质量不高、商业活力不够等问题。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）经济成效：兴产业、促就业、增税收

一是通过工业遗存再开发形成 25 万平方米综合产业社区，补强天津市“设计之都”核心区、河东区都市产业园的产业功能，实现现有产业的补链和扩链；二是通过导入数字科技和数字研发等 2.5 产业新质生产力，实现产业提质和效率提升，推动产业焕新和转型升级；三是项目实施预计将促进区内经济指标、就业岗位和税收增加，项目总投资 66 亿元、提供超 5000 个就业岗位、实现园区年纳税 5 亿元。

（二）社会成效：惠民生、补设施、优环境

一是项目将提升改造 15 个老旧小区总计 51 万平方米建筑面积，改造内容覆盖屋面维修、单元门出入口提升改造、活动场地提升、无障碍设施完善等 19 项，惠及超 5000 户居民；二是完善新增服务设施，补足民生短板，改善区域人居环境，包括新建市政公园、公共绿地 10 万平方米，建设国

家机床博物馆展示中心，闲置用房改造再利用，慢行系统提升改造，教育设施提升改造等。

（三）治理成效：企业主导、政府搭台、协作推进的模式

项目探索了“企业主导、政府搭台、协作推进”的再开发模式，有效保障了项目实施方案的高效落实。实施主体充分运用市场工具，通过拉长收益周期、强化产业导入、加强运营管理实现项目整体平衡。政府部门做好项目土地、规划等政策支持，优化审批流程，与实施主体协同推进项目落地实施。

四、主要做法

（一）强化规划引领支撑

该地块原土地用途为工业用地，结合项目开发需求，经充分论证研究，按照法定程序开展控制性详细规划修改，将该地块用地性质调整为公园绿地、商业服务业设施用地兼容居住用地、市政道路用地，地块容积率由 1.19 调整为 1.61，规划商业总建筑面积为 29.7 万平方米，居住总建筑面积约 6 万平方米。

（二）工业遗存分类保护

按照“在保护中利用，在利用中传承”的总体思路，对工业遗存进行分类保护，确定保留利用的工业遗存建筑共 22 组，总建筑面积约 4.91 万平方米。其中，原貌保护建筑 4 组，采取维持原貌、维护修缮，进行功能置换，并积极申报国家工业遗产；保留改造建筑 10 组，对重要生产工艺代表厂房、

价值较高或具有重要节点和标志性的建筑物，采取保留原有结构，根据需求适当进行改造和加建的措施；改造再利用建筑 8 组，对结构和空间完好、可再利用的建筑物，采取保留特色结构或构件，对外立面和内部空间进行改造，或改建、部分拆除等措施。

（三）推动资源整合利用

针对项目地块产业用地低效等问题，项目实施主体提前谋划，将项目片区内分散的土地产权通过市场化的方式进行整理归集；对于天津艺术职业学院、交通集团运输厂、老旧小区等再开发前后产权人不变的地块，实施主体与使用权主体建立再开发沟通机制，协调再开发诉求，并允许自主改造、协作改造等多样化再开发方式并存，实现产权不归集条件下的改造意愿协同，从而推动片区土地资源的整体统筹再开发。

（四）补齐民生设施短板

依托项目西侧月牙河滨水空间，规划一处公园绿地，按照区级公园建设要求，整合了一处占地 5.86 万平方米的区级公园绿地。利用空地建设社区停车场、整合利用低效公共活动空间、提升改造口袋公园，补充慢行系统、利用交通运输厂闲置建筑改建文化活动中心，对小区内公共设施进行适老化改造升级，规划建设菜市场、幼儿园、社区卫生服务站等街道和居委会级民生设施，服务周边居民使用需求。

（五）保障土地供应

公园绿地（含地上保留建筑）地块划拨至实施主体，由

实施主体完成公园绿地建设及地上保留建筑的加固修缮，办理不动产权证书后，将公园绿地（含地上保留建筑）产权过户为河东区城管委。产业类地块，按照新型产业用地（B29）管理要求，依规以出让方式供地。

（六）投资-建设-运营全链条管理

建立“投资-建设-运营”全链条的再开发模式，项目公司与河东区政府共同组建“政企联合”招商专班，重点引进智能科技、工业设计、数字经济三大产业类型企业，推动核心项目落地，实现招商、运营、服务一体化管理。针对居住地块，实施主体引入专业物业公司对老旧小区进行运营管理；针对公共服务地块，新建市政道路、绿化、公园等由实施主体负责建设、修缮，验收合格后移交至河东区相关职能部门。

五、政策经验

在推进项目落地过程中，天津市出台了《天津市推进产业用地高质量规划利用管理规定》《市规划资源局关于盘活存量土地房产有关支持政策的通知》等支持政策。

一是产业用地依法依规合理转换。产业园区内工业用地（三类工业用地除外）、物流仓储用地（三类物流仓储用地除外）按大类规划管理，在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，明确产业园区内工业用地（三类工业用地除外）、物流仓储用地（三类物流仓储用地除外）和其他商务用地依法依规合理转换的规则和程序。

二是统筹配建要求。建设街域级公园，经充分论证将三

宗绿地统一纳入公园范围进行整体划拨，不以单宗土地考虑绿地率与停车位要求，在三宗土地上统筹考虑满足绿地率和停车位等公园规范要求。

三是工业遗产再开发。结合片区特色和发展目标，对厂区内的**重要历史遗存、名木古树、特色开敞空间、重要构筑物、人文记忆景观小品**等进行系统分析，科学、合理编制规划策划方案，对工业遗存进行分类保护，包括**原貌保护建筑、保留改造、改造再利用**，实现工业遗产的合理保护、传承与利用。



天津第一机床厂经营楼修缮前



天津第一机床厂经营楼修缮后



改造前的旧厂区



改造后的旧厂区：机床博物馆



规划鸟瞰图

上海市

案例二

上海市闵行区梅陇众欣产业园整体转型项目

（再开发类型：原产权人联合盘活片区低效工业用地）

一、项目基本情况

（一）项目区域情况

闵行区梅陇镇众欣产业园区是上海市闵行区最早一批镇级工业园之一，也是闵行区首个整体转型的区域。园区位于梅陇镇中部区域，转型范围东至虹梅南路、西至梅陇港、北至春申路、南至梅南路。园区可开发建设用地面积 383.8 亩，共有不动产权证 25 份。其中，镇级集体企业名下有 17 份，共 243.7 亩；社会独立法人企业名下有 8 份，共 140.1 亩。

2017 年，梅陇镇政府启动众欣产业园区整体转型，项目转型为华鑫天地项目，总建筑面积约 36 万 m²（地上约 27 万 m²、地下约 9 万 m²），规划有研发独栋、研发标办、准甲级办公楼、配套商业、人才公寓、公服配套等多元业态，项目分四期开发，预计 2025 年项目实现全部竣工交付。

（二）项目实施时间及现状结果

为重新焕发园区活力，优化空间布局，实现产业升级，2017 年，闵行区做出众欣产业园区进行全方位整体转型的决定，以原有规划为基础，开展产业策划、概念方案设计，编制形成转型方案，于当年 12 月完成转型认定，2019 年 7 月

取得控规调整批复，2020 年办理了其中 13 幅地块（规划为 7 个地块）的转型补地价手续，其中 6 幅地块原为划拨工业用地和仓储用地，土地面积合计约 10.86 公顷，建筑面积合计约 7.27 万平方米，转型后为研发用地，容积率根据实际情况分别设定为 2.0、2.5 及 3.0，建成后固定资产投资强度可达为 500 万元/亩。另一幅地块原为划拨工业用地，原地上建筑面积约 0.74 万平方米，转型后土地用途为商业、办公用地，容积率 2.5，建成后作为园区配套商业使用。

二、改造主体和改造模式

（一）急需改造的原因

1. 区位与产出不匹配

园区近邻轨道交通 15 号线和机场联络线（在建），紧邻虹梅高架路与外环高速，10 公里范围内覆盖漕河泾、徐汇、莘庄、紫竹等产业核心区，土地利用现状以工业为主，已建建筑面积约 20.32 万平方米，平均容积率小于 1，用途为企业生产厂房、仓库、配套办公楼等，建筑形象较差，企业主要从事印刷、纺织服务、机械设备生产等行业，产值和单位土地产出低，能耗又远高于全镇平均水平。

2. 现状与需求不相符

园区周边多为住宅小区，原有厂房、配套办公楼等建筑与区域整体形象不契合，原有建筑建设标准低、配套差，远远不能满足现代产业智能化需求，无法满足现代企业对于外部环境、企业形象塑造的要求。

3. 资源与动力不统一

园区涉及土地使用权证 25 份，部分产权人由于资金或决策想法等因素，提质增效动力不足，造成想进入的好企业没载体、有资源的企业不开发的矛盾情况，园区现状条件已无法支撑其“服务产业功能创新平台”的新功能定位。

（二）改造主体

根据转型相关规定，整体转型区域内土地权利人分散的，可以通过商议的方式明确权利义务后，建立以区政府主导、原土地权利人参与的联合开发体，实施整体转型开发。

众欣园区的存量工业用地共涉及土地面积 383.8 亩，共有大大小小的土地使用权证 25 份。其中，镇级集体企业名下有 17 份，共 243.7 亩；社会独立法人企业名下有 8 份，共 140.1 亩。面对权利主体分散、利益诉求多元、转型目标不同等现实问题，为了确保园区转型的整体性以及转型路径的可操作性，激发各权利人参与更新项目的积极性和项目落地的有效性，合理分配转型后的土地增值利益，闵行区充分利用市规划资源局政策给予的操作路径和指导作用，经充分论证和多方协调，最终确定由 8 家土地权利人（镇级集体企业）以改造用地作价入股的方式组成联合开发体，成立上海一鑫置业有限公司，对名下现状 14 幅地块统一开发，从而整合土地资源并归集开发权益，推进土地高效转型。

（三）改造模式与特色做法

众欣园区改造用地所涉土地权利人（8 家镇级集体企业）结合各自改造用地占地面积比例和八分之一的均摊系数，以及企业实际资金状况协商了注册资金出资比例，经镇政府确

认后完成注册，注册资金 1360 万元。其后，8 家镇级集体企业通过货币形式增资到上海一鑫置业有限公司完成地价补缴所需资金筹措。最后，8 家镇级集体企业按照改造用地补地价时土地评估值，分别以土地房产作价出资到上海一鑫置业有限公司，达到最终注册资金 68000 万元。这样既满足了项目开发贷融资要求，又为项目后期税收优化创造了条件。

三、低效用地再开发取得的成效

众欣产业园通过创新转型模式、升级产业方向、完善公共配套和丰富产品类型来实践转型，将一个老旧镇级工业园打造成为“功能完善、产业聚焦、产城融合、绿色发展”的智慧产业社区，推动产业能级提升、功能服务完善以及经济效益提高。

（一）产业能级提升

转型前主要为印刷、纺织服装、机械设备生产、批发等行业，转型后将集聚智能制造、节能环保、生物医药等领域的产业，将加快片区内产业结构升级，提升区域内先进产业集聚。园区承接上海中心城区、虹桥商务区、上海南部科创中心区位辐射与规划赋能，引入以航天科技为技术支撑、以航天产业为重要依托的未来空间产业，瞄准前沿技术、聚拢英才，培育壮大战略科技力量，成为上海建设国家科创中心新节点。

（二）功能服务完善

转型前为破旧厂房、缺乏服务配套，转型后注重绿地景观和开放空间的建设和，同时完善企业服务配套和社区邻里配

套，助推产城融合发展。

（三）经济效益提高

转型前亩均税收约 40 万元，转型后亩均税收不低于 150 万元，预计首发项目达产后每年可实现属地化税收 3 亿元以上，将有效提升地区经济及政府财政税收。同时，项目达产后每年可贡献更高的租金收入。

（四）产业用地综合绩效得到改善

根据产业用地综合绩效评估结果，该园区在转型后，绩效得到有效提升，属于 A 类（鼓励支持类）。

四、主要做法

（一）政策运用方面

1. 规划引领，优化空间利用和功能布局

园区聚焦问题导向，以单元详细规划为基础，先行开展整体策划，谋划区域的目标定位、功能结构、空间意向、更新路径等，再运用整体城市设计研究理念和方法，合理确定区域整体空间形态、优化用地功能布局，最终拟构建一个涵盖交流、文化、生态、活力于一体的复合型智慧园区。

在土地使用方面，重点将现状保留工业用地调整为科研设计用地、商业办公混合用地及公共绿地。在虹梅南路春申路西南角打造园区的发展核心，并根据园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。

在开发强度方面，结合城市设计和轨交站点覆盖分析，依据详细规划合理确定地块容积率。

在公共服务设施方面，基于区域整体考虑，增加社区文

化交流中心，为园区职工及周边居民提供文化会议、展览展示、教育培训等功能，增加邻里中心并补足医疗设施缺口。同时，为激活创新孵化、增加生产性服务配套植入，增加一处园区管理服务中心，提供商务服务、创新孵化、创业支持等功能，同时兼顾办公人群和周边居民的幼儿托管需要，在地块内综合设置一处不少于 360 平方米的社区托育点。

在公共空间方面，结合工业用地整体转型，将西侧梅陇港、外环绿地的生态景观资源引入转型区域内部，设置宽度不小于 40 米的绿化景观轴；完善慢行体系串联，通过增加公共通道等方式，在组团内部设置连续、舒适、活力的慢行系统。

2. 并散为整，统筹主体推进存量土地资源归集

众欣园区存量工业用地涉及产权主体较多，镇级集体企业名下有 17 幅、243.7 亩土地，社会独立法人企业名下有 8 幅、140.1 亩土地。闵行区充分利用规划土地政策，在梅陇镇政府的协调下，经充分论证和多方协调，将其中 8 家镇级集体企业名下 14 本、共计 197 亩存量工业土地进行归集，由 8 家土地权利人（镇级集体企业）以改造用地作价入股的方式组成联合开发体，成立上海一鑫置业有限公司，对名下现状 14 幅地块统一开发，整合土地资源并归集开发权益，推进土地高效转型。

为了推进园区土地资源高质量利用、服务产业发展，闵行区政府批准上海一鑫置业有限公司为园区平台公司，统筹众欣产业园开发建设和运营管理，充分运用政府、市场两类

资源，搭建政府与社会企业互相促进发展的平台，推进产业集聚发展，实现园区精细化管理、做好企业全程服务，有利于土地集约开发和高效产出。

3. 搭建机制，有序推进存量工业用地盘活与运营

上海一鑫置业有限公司通过自有资金进行存量补地价后进行分期开发建设。在闵行区政府、上海仪电（集团）有限公司合作背景下，引入优秀市场化开发运营主体，通过委托运营管理的方式引入上海仪电下属全资子公司华鑫置业（集团）有限公司，进行开发建设、租售代理和物业管理全过程代甲方管理，实现政府、企业和社会的共创、共享、共赢。政府搭建平台，按照整体规划布局分阶段，推动园区内社会独立法人企业进行自主转型。

4. 完善资金筹措方案和投融资措施

开发主体通过自有资金补缴土地出让金、银团贷款及租售回款支付建设资金，项目售罄时销售收入基本与总投资相当，从而实现资金平衡。

（二）管理审批方面

1. 运用平台公司，实现园区精细化管理

为推进园区土地资源高质量利用、服务产业发展，闵行区政府批准上海一鑫置业有限公司为园区平台公司，作为众欣产业园开发建设和运营管理的统筹平台，以充分统筹运用政府、市场两类资源，搭建政府与社会企业互相促进发展的平台，推进产业集聚发展，实现园区精细化管理，做好企业全程有效实现服务，有利于土地集约开发和高效持续产出。

同时，上海一鑫置业有限公司作为园区平台公司统一招商和管理，有助于土地全生命周期管理，实现区域产业能级提升。

2. 依托产业用地绩效评估，推进低效用地处置

按照市级产业用地绩效综合评估和分类处置工作要求，通过“评估-识别-处置”的工作机制，扎实推进园区内产业用地综合绩效评估和分类处置等相关工作，园区的产业用地综合绩效得到改善。

五、政策经验

该项目在推进中运用区域整体转型、园区平台物业转让、存量补地价等政策，具体为：

（一）区域整体转型

2016年3月，市政府印发沪府办〔2016〕22号文，出台存量工业用地盘活实施办法，为本项目整体转型涉及的产权归集、开发主体确定以及补地价手续办理等方面提供了指导意见。

政策内容：可以建立由区政府主导、以原土地权利人为主体的开发机制；转型区域内土地权利人分散的，可以通过商议的方式明确权利义务后，建立以区县政府主导、原土地权利人参与的联合开发体。整体转型区域范围内涉及其他存量建设用地的，可以参照存量工业用地一并实施整体转型。

政策依据：《上海市人民政府办公厅转发市规划资源局制订的〈关于本市盘活存量工业用地的实施办法〉的通知》（沪府办〔2016〕22号）第十一条（区域整体转型开发机制）。目前，相关政策举措已融入《上海市城市更新指引》（沪规

划资源规〔2022〕8号）中（第六条 区域更新是针对需要整体提升转型的区域，由更新统筹主体按照规划，统筹各利益主体更新意愿，达成共识，编制区域更新方案，组织实施城市更新）。

（二）园区平台物业转让政策

2017年11月，市政府印发科创政策沪府办〔2017〕69号文，提出加快推进具有全球影响力科创中心建设，文中涉及的园区平台的相关管理要求和享受的相关政策对本项目转型及后续监管提供了依据。

政策内容：园区平台建设标准厂房、通用类研发物业，持有比例不得少于物业总量的50%。

政策依据：《上海市人民政府办公厅关于印发〈上海市加快推进具有全球影响力科技创新中心建设的规划土地政策实施办法〉的通知》（沪府办〔2017〕69号）第五条（二）鼓励园区平台采用先租后售方式提供产业用房。目前相关政策举措已融入《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》（沪规划资源用〔2020〕351号）中（第十八条 产业用地上的物业，除明确约定可转让的部分以外，均应当整体持有。通用类研发用地上除生活配套设施以外的物业可转让不超过30%；园区平台、领军企业的标准厂房类工业用地、通用类研发用地上，除生活配套设施以外的物业可转让不超过50%）。

（三）存量补地价

2016年3月，市政府正式印发实施沪府办〔2016〕22

号文，出台存量工业用地盘活的实施办法，为本项目整体转型涉及的产权归集、开发主体确定以及补地价手续办理等方面提供了指导意见。

政策内容：区规划土地管理部门通过委托土地评估机构，按照批准时点进行市场评估，经区县政府集体决策后，由单一主体或联合开主体，补缴出让价款，并按照规划用途取得新的建设用地使用权。

政策依据：《上海市人民政府办公厅转发市规划资源局制订的〈关于本市盘活存量工业用地的实施办法〉的通知》（沪府办〔2016〕22号）第十三条（土地价款补缴方式和要求）。目前相关政策举措已融入《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）中（第十四条 城市更新项目通过存量补地价方式实施的，涉及补缴土地价款，应当按照新、旧条件下土地使用条件，委托土地评估机构进行市场评估，并经区人民政府集体决策后确定。市场评估中可以综合考虑拆除重建项目的旧房屋拆除成本、土地通平费用等土地前期开发成本及新条件下无偿提供产权移交的公共要素土地和建设成本；区人民政府集体决策时可以综合考虑相关产业政策、土地利用情况、公共要素贡献等因素）。

（四）产业用地综合绩效评估和分类处置

2023年，上海市先后制定《关于加强上海市产业用地综合绩效评估 促进节约集约用地的实施意见》（沪规划资源用〔2023〕370号）、《上海市产业用地综合绩效评估和分类处

置行动工作方案》《上海市产业用地综合绩效评估指标体系（试行）》（沪规划资源用〔2023〕375号），为产业用地综合绩效评估和分类处置提供依据。

主要做法：**一是**评估形成四类用地绩效清单。归集多部门数据资源并形成全量、全地类、全要素的产业用地空间底版国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，构建产业用地综合绩效评估体系，通过定性判定和定量评估分档，在空间上锁定鼓励支持类（A类）、保留提升类（B类）、观察整改类（C类）、整治退出类（D类）四类绩效用地。**二是**形成奖惩导向下的分类处置方案。针对四类绩效用地，结合规划实施和区域功能导向，形成覆盖城市更新、保留、土地收储、减量化等针对性分类处置方案。对A、B类用地提出城市更新、支持科技创新、产业园区重点扶持等鼓励支持方案，对C、D类用地制定了土地收回、收储、减量化、城市更新等处置方案。其中，对C类用地以观察保留、城市更新为主，对D类用地以收回、收储、减量为主。**三是**研究形成低效产业用地再开发工具箱。集成规划、土地、产业、国资、房管等与低效产业用地盘活相关法律法规和管理政策，按照强制退出、依约退出、政府收储、节余土地分割转让、园区平台回购、减量化腾退、产业结构调整等处置路径，制定《上海市低效产业用地再开发政策工具箱（1.0版）》，共包括6大类、20小类，明确各类政策工具的法规依据、适用情形、操作路径和责任部门，系统构建上海市低效产业用地再开发的应用场景和实施路径，进一步规范相应操作流程。



转型前卫星图

转型前建筑图



转型后整体效果图

案例三

上海市浦东新区张江水泥厂改造项目

（再开发类型：原产权人自主盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

（一）项目区域情况

浦东新区张江水泥厂地块位于张江路 1406 弄 1 号，是一块三面环水、呈“半岛”形态的珍贵工业遗存土地，地处张江副中心核心位置，毗邻川杨河，与张江副中心地标“科学之门”双子塔、“张江人工智能岛”“张江科学会堂”等建筑遥相呼应。现土地产权人为上海全澄开发建设有限公司，土地总面积 15.39 公顷，原土地用途为工业用地。

作为浦东新区“金色中环发展带”重点更新项目，项目城市更新后整体定位成为全球策源高地、创新创业集聚之地，将被打造成为城市更新标杆，实现生物医药、数字经济、人工智能的产业升级，成为新一代科学城标杆引领项目。转型后的项目用途为研发总部通用类科研设计用地，总建筑面积约为 44 万平方米，其中地上建筑规模接近 30 万平方米，共计 28 栋建筑，包含 1 栋百米高层研发办公，2 栋 70 米研发办公，以及 20 栋独栋花园研发总部，5 栋工业遗存更新建筑。

（二）项目实施时间及再开发结果

2023 年，上海地产集团与张江集团合作，开启地块“保护性更新”，强化“万米仓”“水泥筒仓”“窑尾塔”等工业

遗产的保留和改造，引入国内外设计大师对地块建筑集群联袂设计，推进“张江之尚”项目开发，打造产城融合的科创高地和人文街区，成为新时代张江科创人才的国际时尚活力社区，为城市建设树立新地标。

二、改造主体和改造模式

（一）需要改造的原因

2017年，张江水泥厂为响应国际产业升级和环保战略，全面停产。项目改造前主要涉及两幅土地，第一幅，1995年，浦东砼制品有限公司以划拨方式获取的宗地，土地面积为11,478平方米，现状建筑面积为1227平方米；第二幅，1996年，上海建筑材料（集团）总公司，以出让方式获取，土地面积161,988平方米，后因周边项目建设需要，部分土地被征用，剩余土地面积调整为142,415平方米，现状建筑面积4.4万平方米。按此计算，现状用地的开发强度约为0.3左右。同时，由于城市发展原因，地块现状处于停产空置状态，因此土地利用所产出的效益整体表现不佳。

（二）改造主体

1. 上海地产（集团）有限公司——市属城市更新开发主体

根据《浦东新区2035总体规划》和《张江科学城建设规划》，张江副中心作为张江科学城的核心承载区将贯彻落实科学城“科创、复合、活力”总体定位方针，由“园区”向“城区”转型，在科创基础上，更强调对复合城市功能的构建。

地产集团作为上海市城市更新开发的主要承接主体之一，秉承“统一规划、预招商开发、专业运营”的宗旨，发挥“居中担当，统筹协调”作用，对水泥厂及周边紧邻区域进行统一规划设计、集中建设和招商运营。项目由12位国内外著名大师联袂设计，通过保护性改造再利用，保留“万米仓”“筒仓”“窑尾”“烟囱”等历史遗留工业建筑，新建独栋研发和标准塔楼办公产品。项目将采用智慧园区管理升级系统，利用物联网、大数据、人工智能等技术，以科技为园区赋能，打造“安全、舒适、高效、绿色”园区，提升园区的社会和经济价值。通过搭建四个平台（管理平台、服务平台、展示平台、数据平台）和一个空间（线上线下的第三空间），串联起整个项目的智慧运营管理。

2. 上海张江（集团）有限公司——区属产业园区平台企业

张江集团作为园区开发平台企业，在改造方案中针对产业配比、业态平衡以及产品参数细节等多个维度，提供了充分的建议。如楼板承重和外立面开启功能满足研发企业安装使用重型设备的要求、核心筒偏置和柱间距离优化利于企业安排标准实验室空间、水电设施参数满足制造企业实际需求等。

3. 上海建材（集团）有限公司——原工业用地权利人

上海建材（集团）有限公司作为原浦东水泥厂的产权运营单位，为项目提供了大量的厂房、生产线图纸，帮助负责改造设计的建筑师们在了解原水泥生产线逻辑后，有的放矢

地对关键建（构）筑物进行保留和再设计。上海建材（集团）有限公司搜集了原厂内的诸如厂刊、照片、荣誉锦旗、工人生活用品等一系列蕴涵历史价值的物件，帮助改造运营主体在对外招商和宣传上，完整复现项目的工业遗存价值。此外，原水泥厂还委派熟悉厂内情况的员工，共同参与项目改造开发，完善了开发条件储备，有效避免了因不了解历史遗留状况导致的追加投资。

（三）改造模式与特色做法

通过存量补地价方式，实现土地功能从工业用地调整为科研设计用地，同时开发强度从原本的 0.3 向上提高至 2.5。改造后项目总投资 67 亿元，固定资产投资强度 3,887 万元/亩。根据合同要求，项目达产税收总额 87,535 万元/年，税收产出率不低于 500 万元/亩；达产销售收入 735,450 万元/年，销售产出率不低于 4,198 万元/亩；就业人数下限为 0.82 个/百万元产值，从各项指标参数看，整体产值、税收表现、就业人数，均比改造前显著提升。同时，对于能源使用方面采取上限控制，即单位产值能耗上限为 0.01 吨标准煤/万元、产值水耗上限为 0.61 立方米/万元。

通过改造，张江水泥厂项目实现从“灰色”到“绿色”成功蜕变，成为产业共生、建筑多元、人文共享为一体的复合型产业园区。

三、低效用地再开发取得的成效

张江水泥厂将一个破旧的工业厂房打造成为产城融合的科创高地和人文街区，成为新时代张江科创人才的国际时

尚活力社区，为城市建设树立新地标。

一是新老建筑有机并存。项目将“万米仓”“水泥筒仓”“窑尾塔”“联合储库”等历史遗留工业建筑均进行保留保护，同时新建独栋研发和标准塔楼研发办公产品，实现新、老建筑交融并存。

二是多业态的建筑设计强调适配与发展空间预留。本项目作为产业类项目，在设计方案中明确需要提供丰富的物业类型，来适配入驻企业不同发展阶段的需求，并提供周期性、多梯度、可定制化的丰富场景服务。以独栋研发建筑为例，设计标准满足生物医药的产业适配与预留条件。

三是让地退界后为生态空间创造更多资源。项目存量转型后，满足让地要求，红线范围内通过适当提高开发强度，腾出更多土地资源，由实施主体进行代建，为项目范围提供更多的生态空间。核心景观区配套生态花园湿地，打造“从城市到自然”的设计理念，串联“核心景观区”“滨河绿地”“花园办公区”“城市办公区”“体育广场绿地”五大核心景观板块。

四是整体设计突出节能理念，助力土地资源高效利用。项目的整体设计理念着力于环保、节能，用能结构合理。项目总平面布置、供配电系统、给排水系统、暖通系统、动力系统的设计，均遵循节能降耗的指导思想，充分考虑了各类节能措施，节地的同时又加强节能，为土地资源高效利用助力。

四、主要做法

（一）政策运用方面

1. 规划引领，新老建筑有机并存

浦东水泥厂原遗留工业建筑 4 万余平方米，根据风貌保护的要求，对其中具有工业遗存保留意义的“万米仓”“水泥筒仓”“窑尾塔”“联合储库”等建构筑物进行保留、加固和改造。同时，规划建设 23 幢新建研发建筑，其中 19 栋独栋研发，4 栋研发办公。保留建筑经改造后用于商业和文体配套。推进项目平台产业双认定、工业用地转型 C65 激活土地，实现新、老建筑交融并存。

项目规划总建筑面积 44 万平方米，地上 30 万平方米，地下二层，预计 2027 年竣工。上海正在积极推进生物医药“张江研发+上海制造”产业行动，而项目临近张江药谷，未来将完美承接生物医药的研发功能，成为张江生物医药产业发展的新引擎、新突破，同步在张江数字文创产业优势之上进一步拓展新的可能性。

2. 通过国企资产横向划转，实现产权归集

2013 年，张江水泥厂调整转型停产后，上海房地（集团）有限公司（上海地产集团的下属企业）向市国资委申请将张江水泥厂地块土地资产注入至上房全资设立的项目公司——全澄公司。2022 年 2 月，根据市国资委、市规划资源局联合批文，上述两幅土地的土地使用权人变更为上海全澄开发建设有限公司，于同年经土地管理部门批准对土地进行分割，并办理了不动产登记，两幅土地总面积 153892.7 平方米，土地用途为工业，其中涉及本次存量工业用地转型的证载土

地面积 148129.8 平方米。

3. 以增资扩股的方式，实现市区两级国企联合开发

项目公司以增资扩股的方式引入具备丰富产业园区开发经验的张江集团合作，融合市、区两级国有企业在开发方面的资源，成立园区平台公司。项目公司向浦东新区政府申请完成园区平台公司资质认定、确立开发主体身份定位后开展转型实施方案的编制上报工作。地块工业用地转型为 C65。项目已于 2023 年 5 月签订存量补地价土地出让合同，6 月桩基工程开工，10 月全面工程开工。

4. 市属国企提前介入，加快后续开发建设进度

针对复杂权属关系、场地内地下障碍物等情况，上海地产集团提前 1-2 年介入研究、协调清理，同时启动编制转型方案，为后续开发建设扫清障碍。

（二）管理审批方面

主要在公益性项目土地获取、审批、产权办理与移交等环节中得到充分体现。

1. 土地获取

根据项目存量转型期间，出台的相关配套政策要求，为保证区域整体景观效果，由土地实施主体——全澄公司统一设计、出资建设公益性项目，包括 41-12 地块、41-15 地块等 2 个绿化文体项目以及沈括路（部分）、川泥厂一号路、布鲁诺路等 3 条规划道路。

创新公益性项目建设管理措施。针对建设前的土地交付问题，权属非全澄公司的部分用地 28,780.6 平方米，由区发

改委和区财政局确认是否涉及另外补偿土地前期费。第一类情况：没有土地前期费用的，张江科学城建设管理办公室将土地使用权无偿划拨给全澄公司。第二类情况：存在土地前期费用的，则由区土地储备中心进行土地使用权收回和补偿，费用由区财力安排。公益性项目主管部门、区土地储备中心、全澄公司分别签订三方协议，明确权属为主管部门所有，由全澄公司作为建设主体出资建设。

2. 项目审批

全澄公司报张江科学城建设管理办公室以核准制方式立项公益性项目。为便于产证办理和移交，在用地划拨决定书、建设工程规划许可证等手续审批时，张江科学城建设管理办公室将注明权属为主管部门所有。

3. 产权办理、移交

全澄公司建成公益性项目后，向相关主管部门，分别是区建交委、区生态环境局、区文体旅游局，单独申请验收。验收通过后，凭原三方协议、用地划拨决定书、建设工程规划许可证等文件，全澄公司将道路设施无偿移交区建交委，绿化设施无偿移交区生态环境局，涉及需办理不动产登记的文体设施，全澄公司向不动产登记中心申请，直接登记到区文体旅游局名下。

五、政策经验

项目存量转型期间，相关政府管理部门出台一系列政策，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：

1. 《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则（2020版）》（沪规划资源用〔2020〕351号文）第十八条对于产业用地转让加强管理，园区平台、领军企业的标准厂房类用地、通用类研发用地上，除生活配套设施以外的物业可转让不超过50%；第二十一条明确进一步优化存量工业用地转型机制，未划入整体转型区域和旧区改造范围的零星工业用地，经区政府批准，可按规划和产业导向，在承担相应的公益责任的基础上，由原权利人通过存量补地价办理用地手续，实施转型开发。

2. 《关于加强上海市产业用地出让管理的若干规定》（沪规划资源规〔2021〕6号文）第十七条明确支持存量工业用地盘活转型，允许园区平台等专业企业参与原权利人为主导的联合体，通过存量补地价办理用地手续，实施转型开发。零星工业用地自行转型开发的，应向政府无偿提供不少于10%比例的建设用地用于公益性设施、公共绿地等建设。如无法提供公益性建设用地的，应将不少于15%的地上经营性物业产权无偿提供区政府相关部门。

3. 存量补地价政策。根据上海市存量产业用地管理以及城市更新指引相关文件规定，经区政府集体决策后，由单一主体或者联合开发体，按照新土地使用条件下土地使用权市场价格与旧土地使用条件下剩余年期土地使用权市场价格的差额，补缴出让价款。经专业房地产评估公司针对转型前后土地用途的特性，采用适宜的估价方法对该地块进行新、旧条件下地价的双评估。地价评估时，综合考虑拆除重建项

目的旧房屋拆除成本、土地通平费用等土地前期开发成本及新条件下无偿提供产权移交的公共要素土地和建设成本；区政府集体决策时可以综合考虑相关产业政策、土地利用情况、公共要素贡献等因素。

上述政策，支撑张江水泥厂项目顺利于 2023 年完成存量转型工作，补缴土地出让金后，签订土地出让合同。



张江水泥厂项目改造前实景图



张江水泥厂项目改造后效果图

案例四

无锡市华虹集成电路研发和制造基地 产业园改造项目

（再开发类型：政府收储盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

华虹无锡集成电路研发和制造基地产业园项目（以下简称“华虹无锡产业园”）位于无锡高新技术开发区（新吴区），占地约 700 亩，总投资超 100 亿美元，无锡市主动顺应加快存量土地盘活利用的新形势，通过收储低效企业存量用地，整合形成连片净地，将“土地存量”变“发展增量”，为园区转型升级和高质量发展提供空间保障。项目一期已建成投产，地块产值从原来不足 1 亿元提升至 80 亿元，二期于 2023 年 6 月开工，目前主体建筑已封顶。项目建成后计容总建筑面积 118 万平方米，容积率从原来不足 0.5 提升至 2.5，较一般半导体项目节约用地 600 余亩。

二、改造主体和改造模式

华虹无锡产业园项目通过“政府土地统筹整备+企业建设技术创新”改造模式，全部使用存量土地建设形成集成电路“垂直工厂”，实现政企共赢。华虹无锡产业园项目所在地块原为早期民营工业园，总占地约 500 亩，其中北侧部分仅建设了三栋办公楼及少量厂房，土地利用效率较低。政府对上述地块中 320 亩低效产业用地进行收储，与相邻前期储

备的 380 亩土地统筹整備成 700 亩连片净地。华虹无锡公司通过创新建设技术，突破一般集成电路生产厂房高度限制，打造“上天入地”的“垂直工厂”，促进土地节约集约高效利用。

三、取得成效

（一）存量盘活，注重有机更新实现节本增效

华虹无锡产业园项目全部使用存量土地，包括低效工业园用而不足土地及政府前期收储的储而未用土地。原工业园占地约 500 亩，土地利用效率较低，北侧仅建设了三栋办公楼及少量厂房，政府在对企业现状充分评估后，收储园区北侧约 320 亩用而不足土地，与前期储而未用的 380 亩土地，整合形成 700 亩土地。同时考虑到节约建筑拆除重建时间和资金成本问题，通过带地上建筑物挂牌方式出让，保留地块内一栋办公楼，改造作为华虹产业园办公用房和展厅，为项目团队的前期入驻提供了便利。

（二）技术创新，生产“上天入地”提升土地利用强度

一是向上要空间。因抗震、结构承重、楼层间人流物流交通组织、建筑防火等特殊要求，集成电路生产厂房通常存在一定的高度限制。华虹产业园以创新建筑设计及建造技术支撑实现生产空间高度拓展，项目采用钢筋混凝土+钢结构，依靠大柱网、大跨度、荷载大、高可靠性特征，实现多层荷载均在 1.5 吨以上，可在厂房一、二、四层布置重型动力装备。项目共建设 6 栋 4 层以上生产厂房，地块容积率 2.53，较一般集成电路项目容积率提升 69%。二是向“下”拓空间。

利用地下空间 12.6 万平方米，其中 7.4 万平方米创新性用于厂区生产、实验室及变电所等生产及配套，创新实现向“地下”要生产空间。**三是集中建配套。**二期项目在建 6 栋员工宿舍、1 栋综合楼，可满足华虹产业园区近 3000 名员工的配套需求，提升产业空间与城市空间契合度，推进产业的园区化、社区化建设。

（三）扩产强链，稳固集成电路行业领先地位

华虹项目二期全面达产后月产能达到 8.3 万片，将成为国内技术最先进、生产规模最大的 12 英寸集成电路芯片生产制造基地。华虹无锡公司作为新吴区集成电路链主企业，已成功支撑招引紫光青藤微、紫光安芯、新洁能等 IC 设计、测试上下游企业落户新吴区，形成了以华虹无锡产业园为核心的集成电路企业生态圈。截至 2023 年底，新吴区聚合规模以上集成电路企业 96 家，产业规模突破 1500 亿元，占全国同类产业规模 1/9，综合实力连续两年获评全国第二。

四、主要做法

（一）建强机制，用组织高效推保障速度

一是建立“12640”组织体系。成立市区两级低效用地工作专班，市级专班由市政府主要领导任组长、分管领导任副组长，相关职能部门和市（县）区政府主要负责人任成员，新吴区成立由党委政府主要领导双牵头的 1 个土地高效利用工作委员会，下设 2 个专委和 6 个工作组，凝聚 40 个政府部门平台合力，优化形成从低效认定、收储谈判、财政支持、规划建设、招商评估、科技创新、达产考核的低效产业用地

升级改造全流程闭环管理机制。**二是部门协同靠前服务。**获取华虹项目落地意向后，政府立即成立专项工作组，组织自然资源和规划、住房和城乡建设、生态环境等部门采取“提前介入、全程代办、容缺受理、告知承诺、限时办结”等措施，前置能评、交通、环保、排水、地灾、安全等评估工作。**三是并联审批提速增效。**自然资源规划部门主动服务、专人跟踪，促使项目在签订土地出让合同当天同步完成交地、缴款、颁证，实现“交地即发证”；依托市工程建设项目审批管理系统和“全业务、大融合”自然资源规划一体化平台，开展跨平台、多部门的项目设计方案在线联合，提前解决矛盾，提高审批效率；开展“送证上门”服务，在1个工作日内将建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、项目规划设计方案的“两证一方案”送到企业手里。

（二）统筹整备，用土地存量换发展增量

面对华虹项目最快速度落地和700亩用地“时间和规模”的双重需求，新吴区注重多部门统筹、多规划融合、多资源共享，提升资源要素保障能力。**一是细化低效用地调查管理。**持续开展工业用地调查和更新，动态掌握工业用地分布、利用、产出等情况，构建以亩均税收、单位能耗为核心的绩效评价指标体系，形成低效用地数据库，梳理盘活利用方向，分为连片收储、增容技改、综合整治等类型，实现了对存量土地资源的科学化、系统化、精细化管理。在此基础上，华虹专项工作组在最短时间内协商收回低效用地，进行路水电气及环境整治等整备开发，形成700亩连片净地。**二是开展**

项目联合选址。以空间规划和产业规划为指引，自然资源和规划、工业和信息化、生态环境等多部门协同，与华虹集团就土地、规划等问题对接沟通，针对集成电路制造项目耗水量大、排水量大等特点，结合产业布局、用地规模、交通、环保等选址要求，顺利完成项目规划选址，实现产业集聚、设施共享、布局优化。

五、政策经验

无锡市印发《关于优化市区工业用地出让机制助推产业高质量发展的通知》《关于进一步推进工业用地提质增效若干政策措施的通知》《关于开展工业企业资源利用绩效评价工作的实施意见》《市政府关于深化自然资源要素配置改革打造高质量集约利用示范区的实施意见》等系列文件，形成了“项目准入—土地供应—产出监管—低效退出”的全链条管理机制。

新吴区积极构建“土地+财税+产业”的土地节约集约利用立体政策体系。包括出台《关于深入推进低效产业用地再开发工作的意见（试行）》，对低效用地规划引导、用地政策、激励机制、产权分割等相关事项进行了全面支持。设立低效产业用地再开发资金池，通过土地再开发收益滚动运转，实行财政专项扶持。出台推进集成电路产业高质量发展的政策意见，围绕芯片设计、晶圆制造、封装测试、装备材料配套、产业集聚区等提供具体政策支持。



图 1 原地块收储示意影像图



图 2 华虹无锡产业园整体效果图



图 3 低效用地再开发前照片



图4 华虹无锡产业园现场照片

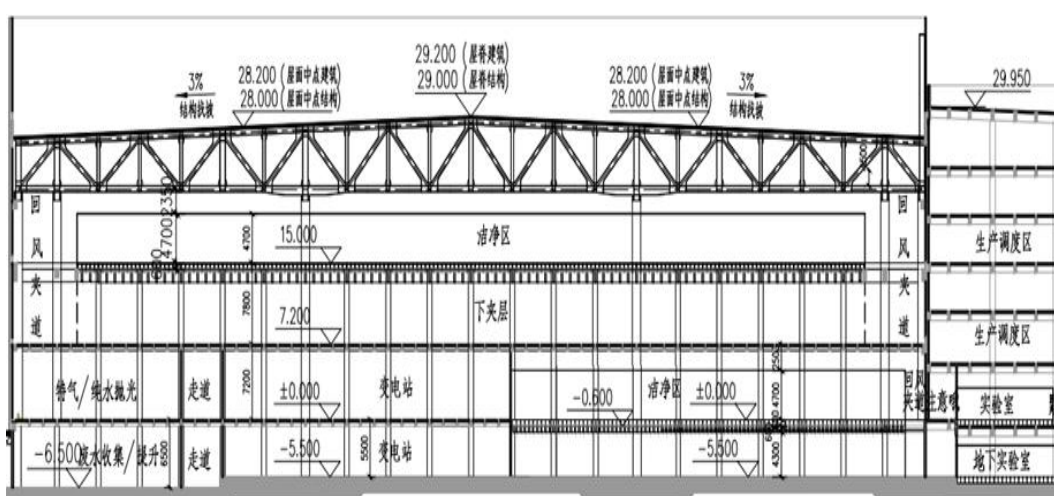


图5 “地上+地下”生产厂房剖面图

案例五

无锡梁溪区运河汇改造项目

（再开发类型：地上地下空间综合开发盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

运河汇项目位于无锡市江南古运河旅游度假区，紧邻大运河，项目原址为 1958 年建成的无锡钢厂，占地面积约 3.5 万平方米，总建筑面积约 6.2 万平方米，其中地上建筑面积约 4.2 万平方米。为盘活低效老旧工业遗存，运河汇项目按照“且利用、且保护”的思路，坚持留改结合、旧物新用原则，通过“拆除复原+新建结构、地上地下空间综合开发”等方式，打造形成建筑面积约 6.2 万平方米的“高颜值”城市会客厅。

二、改造主体和改造模式

2007 年，无锡钢厂签约整体搬迁，使得古运河旁遗存大量厂房构架。2020 年，由无锡地铁集团战略参与、央企华侨城操盘、政企合作、国企央企联动，正式开启了无锡钢厂工业遗存改造。该项目采取带地上建筑物挂牌出让方式，通过形态更新、功能升级、资源融合以及记忆延续，综合考虑多方因素开展老旧工业遗址再开发。以轨道交通建设为契机，以 TOD 模式为抓手综合开发地上地下空间，促进老旧厂房“蝶变新生”，产业老地标变身文旅新地标，实现从“工业锈带”到“生活秀带”，让“硬核工业”握手“诗和远方”。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）节约集约利用

作为江南古运河旅游度假区重要板块，无锡运河汇项目按照“留改拆”的原则，保留了部分无锡钢铁厂老厂房，保留与重建兼容，运用艺术手法对厂房的建筑形态进行了重塑和提升。改造后，老厂房变身成为 6.2 万方城市会客厅，规划地下室面积 1.8 万平方米，容积率提升至 1.2(含保留建筑)，建筑密度提升至 50%（含保留建筑），预期地下机动车停车位 472 辆，非机动车停车位 2108 辆，采用集中地下车库有效解决了机动车停车需求。同时，该项目基于地铁 5 号线的开发建设，探索了轨道交通场站及周边土地综合开发利用方式，创新形成“TOD+文旅”的特色轨交开发模式，使得新旧建筑充分融合，实现了存量厂房的高效盘活，促进了土地资源节约集约利用。

（二）城市业态升级

运河汇项目是商业、旅游服务设施用地，是梁溪区推动区域业态结构转型升级的典型。该项目由中央和市、区三级国企重点打造，投资 13 亿元，聚焦新经济、新场景、新消费、新业态，拆除 2 号厂房，将 1 号、3 号厂房分别改造为地上 3 层游客集聚中心和地上 4 层商业楼，打造形成滨水街区、保留改造区及沿街商业区三大组团，利用地铁 5 号线的辐射作用，促进“站城一体化”，最大限度地激发了消费潜力和活力，充分展现了运河文化、民族工商文化，逐步推动了梁溪文商体旅高质量融合发展。

（三）功能结构优化

地铁5号线规划在运河汇设立站点，串联无锡各个景点，构建以地铁为中心的地上地下立体化古运河商业服务中心，加强了地铁站与古运河建筑群及休闲商业带的联系，通过“TOD+文旅”赋能无锡文化和旅游高质量发展，让老厂房摇身一变成为集音乐艺术、全息影像、多功能娱乐为一体的“高颜值”城市会客厅，涵盖文化、商务、零售、餐饮、休闲等多重功能，进一步完善了古运河风光带的自身配套，引领梁溪老城文化艺术升级，一站式满足了市民轨道交通、公共服务和消费需求，促进了区域城市功能结构优化完善。

四、主要做法

（一）规划先行，创新站城融合发展模式

由于原无锡钢厂搬迁造成大量厂房架构闲置，2020年开启无锡钢厂工业遗存改造。在改造前期坚持顶层规划引领作用，依托运河汇项目位于地铁5号线上方的区位优势，在规划上大胆突破，以轨交建设为契机，以站城融合开发建设为抓手，规划时综合考虑到地铁5号线的辐射作用，采用了规划线路区间TOD开发模式，将地铁5号线和工业遗存改造工程进行系统规划设计，探索创新“TOD+文旅”城市发展模式，以“站城融合”科学协调地铁开发和城市建设，让工业遗存在新时代焕发活力，与城市共同唤醒全新生机。

（二）留改结合，促进工业遗存活化利用

运河汇地块遵循“保护利用”原则，深入挖掘历史建筑的历史内涵和文化要素，坚持“留改拆”并举，以古运河为中轴、清名桥为中心，通过空间梳理、肌理抽疏，在保存原

有空间肌理的前提下，对部分建筑适当拆除和原址重建恢复，基于“保护利用、留改结合”原则，通过存量盘活老厂房工业遗存，打造涵盖剧场、购物中心、街区、旅游集散中心等多个功能区的城市文化客厅，逐步完善5号线地铁沿线城市空间功能，推动历史保护建筑的有机更新，发挥历史遗产及地域风貌价值。

（三）旧物新用，地上地下空间立体开发

运河汇项目坚持旧物新用原则，采取带地上建筑物挂牌方式出让地块，支持最大限度保留原有的厂房建筑。经评估，红线范围内遗留的1号和3号两座厂房建筑较为完整且具有重要保护价值。结合1号和3号厂房的差异化特征，将1号厂房改造为地上3层游客集散中心，3号厂房改造为地上4层商业楼。在综合考虑老旧工业遗存保护及新旧建筑融合基础上，以地铁为中心，打造形成地上地下立体商业服务中心，建设形成轨道交通、休闲商业和公共活动立体生态组合，实现厂房到商业，大尺度到小尺度，严肃到活泼的三重转换。

（四）TOD+文旅，打造梁溪文旅品牌地标

运河汇项目将TOD规划建设纳入片区全局考虑，规划设立站点，串联钢铁厂遗存与周边大运河、清名桥历史文化街区等文旅资源。此外，依托运河汇城市文化会客厅的发展定位，在运营过程中进行产品创新和价值提升，统筹各方资源，引入新兴品牌和多元业态，引进一城一店“蔚来中心”、无锡市首家“华为智能生活馆”、江苏区域首签无锡钢厂首进的复合式文化体验空间“几何书店”等新兴品牌。通过“TOD+

文旅”和品牌建设，形成包含品质餐饮、时尚零售、特色市集等业态的商业空间和公共空间，为梁溪文化旅游带来发展新动能。

五、政策经验

（一）坚持规划引领

无锡运河汇项目以 TOD 理念为指导，实施统一规划，基于地铁 5 号线开发建设探索以 “TOD+” 模式的商业公共空间建设，统筹推进了 5 号线轨道交通场站及周边土地综合开发利用，促进了城市与交通协调发展，打造游客集散中心、集盒购物中心、高街、文化山谷、水岸新里五大空间，形成集多种功能为一体的综合性区域，充分满足了古运河畔新的功能与空间需求。

（二）注重保护焕新

坚持“留改拆”并举、保留保护为原则，支持最大限度保留原有厂房结构，采取带地上建筑物挂牌方式出让地块。将原有 1 号及 3 号厂房的主体部分保留，其余部分拆除重建，尊重原有建筑语言的传承与发展，对老厂房实施差异化改造。在延续工业文化的同时，实现新旧融合、生命力再造，推进梁溪运河汇更新焕新。

（三）强化政策支撑

为保障梁溪区城市更新焕新三年行动计划顺利实施，促进文化事业和文化产业“双轮驱动”，推进文商体旅高质量融合发展，市区联动、共同努力，制定出台了《市政府办公室关于推进轨道交通场站及周边土地综合开发的实施意见》

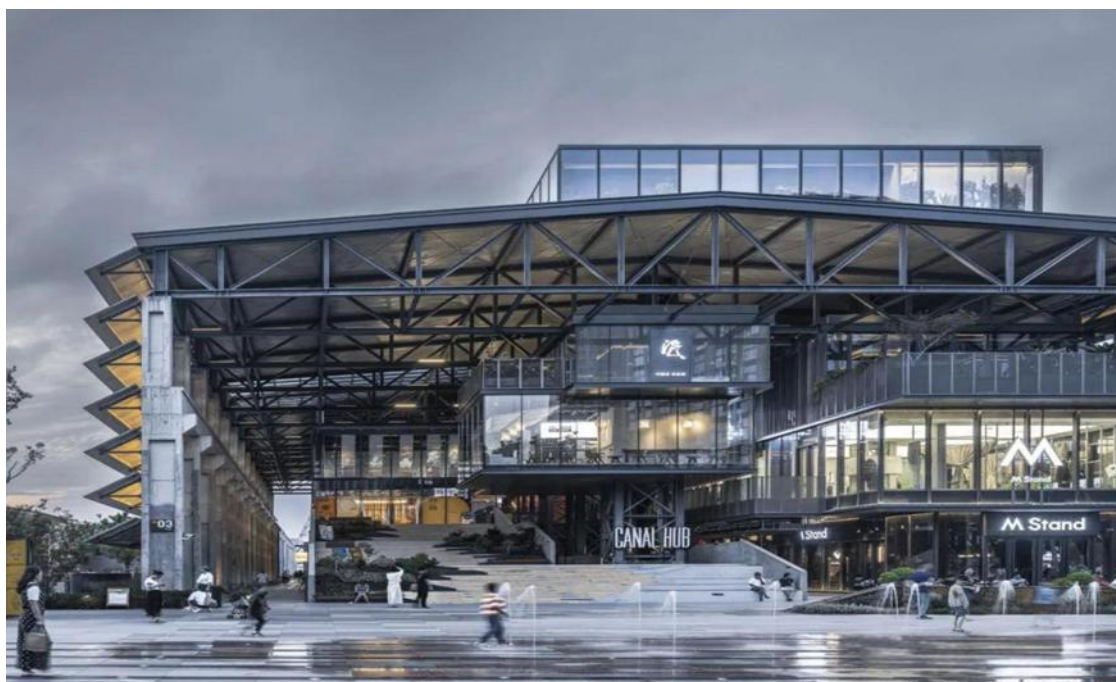
《关于支持梁溪区更新焕新高质量发展打造现代化精彩城区的意见》《关于推进文化强区全面提升梁溪城区软实力的实施意见（2023-2025）》等政策文件，为全力打造现代化精彩城区、“轨道上的城市”提供重要政策支撑。



改造前工业遗存照片



改造后运河汇整体照片



改造后 3 号厂房照片



改造后 1 号厂房照片

案例六

常州市维尔利环保科技集团总部中心改造项目

（再开发类型：政府协议收回盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

维尔利环保科技集团股份有限公司（以下简称“维尔利公司”）成立于 2003 年，位于常州市新北区薛家镇汉江西路以北、薛冶路以西，业务涵盖市政、农业农村及工业三大领域，于 2011 年创业板上市。为进一步促进企业高质量发展，维尔利公司计划围绕主营环保业务建设总部中心。

近年来，新北区深入开展工业企业用地提质增效专项行动。工业企业用地调查评价中，位于维尔利公司东侧的同鑫公司被认定为 C 类限制淘汰类企业。新北区在确定企业自身无增效意愿后，通过协议方式收回其土地使用权后重新挂牌出让。维尔利公司于 2020 年 9 月 23 日通过公开竞买方式，取得该地块使用权，开展总部中心建设项目，推进地上地下空间综合开发，提升土地综合利用效率。

新北区通过对该地块进行“腾笼换鸟”，实现土地复合利用，盘活低效用地 13 亩，满足了辖区内优质项目用地需求，让低效土地赋能新动力，焕发新生机。

二、改造主体和改造模式

同鑫公司主营为低端金属制品制造加工，近年来该公司企业生产几乎停滞、效益低下，容积率仅为 0.24，亩均投资仅 33 万元，亩均税收仅 0.3 万元/亩，同时生产过程中对周

边环境造成污染，不符合环保要求。基于此，新北区充分考虑新型工业用地发展需要，细化工业用地空间平面布局和竖向分层分区要求，通过“腾笼换鸟+土地复合利用”实现资源利用由“二维”扩张要土地增量向“三维”延伸要土地承载的转变，建设维尔利公司总部中心，形成功能多元、集约紧凑、有机链接、层次明晰的工业用地混合复合立体高效利用模式，成为打造“地上地下综合集约式”现代研发总部基地的典范。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）产业升级焕新

维尔利公司总部中心建设项目是维尔利公司从长期发展规划出发，筹划数字化转型工作，以“1+1+N”发展战略为指导，充分利用原同鑫公司地块建设总部中心，推进数字技术与产业发展的深度融合，开展企业内部数字化转型、运营设施数字化转型和 BIM 技术赋能，助力企业从垃圾渗滤液专业领域拓展到有机废弃物资源化专业领域，在垃圾渗滤液、餐厨垃圾、厨余垃圾、沼气与生物天然气、VOC 油气回收等细分市场领域处于龙头地位。

（二）投资强度提升

维尔利公司总部中心建设项目总投资 3 亿元，亩均投资强度达到了 2300 万元/亩，全部达产后税收达到 250 万元/亩，年均税收达约 3000 万元，年营销额达到约 40 亿元。同时成功带动了周边相关产业链企业的入驻，也吸引了一大批环保领域的科学技术人才入驻常州，其中国家科学技术进步奖获

得者 2 名。

（三）建设空间拓展

维尔利公司总部中心建设项目总建筑面积 41436 平方米，地上建筑面积 25587 平方米，容积率达到 3.0，地下建筑面积 15849 平方米作为员工停车场和部分仓储配套，其中，3841 平方米用于停车，2004 平方米用于配套，10004 平方米用于仓储。该项目通过“地上+地下”立体开发，成为全市亩均投资强度和地上地下空间立体开发利用“冠军级”的生产研发用地项目，也是常州市地上地下空间复合利用的标杆。

四、主要做法

（一）摸清家底，综合评价

新北区为全面掌握全区工业企业资源利用情况，充分挖掘存量资源利用潜力，切实提高资源要素配置效率和产出效益，以“导向清晰、指标规范、权重合理、定档准确、结果透明”为原则，全面推进工业企业调查工作，通过开展“地毯式”数据收集和梳理，准确掌握全区 7387 家企业的用地空间分布、产权登记、开发利用等状况，并以此建立工业企业数据库和信息分析系统，形成一套实时更新的动态工业企业大数据，梳理出全区“批而未供”“供而未用”“用而不足”工业用地清单。同时结合企业的亩均税收、亩均销售收入、单位能耗（电耗）税收、研发经费占销售的比重等重点指标，对工业企业资源集约利用情况进行综合评价，同鑫公司被评价为 C 类限制淘汰类企业，维尔利公司被评为 A 类优先发展

类企业。

（二）保障发展，精准施策

为加快推进工业用地提质增效，进一步树立“亩均论英雄”的发展导向，新北区先后出台《常州国家高新区（新北区）工业用地提质增效一万亩三年行动计划（2023～2025年）》《常州国家高新区（新北区）存量集体建设用地盘活利用“一万亩”工作方案（2023～2025年）》等文件。从项目准入、用地规范、资金保障、差别化引导、监管审批等方面入手推动A类企业向“专精特新”发展、B类企业提档升级、C、D类企业腾退转型。通过制定“一企一策”工作清单，量身定制增效方案。根据综合评价数据和实地调研情况，结合维尔利公司增资扩产新增用地的需求，属地政府制定了同鑫公司地块“腾笼换鸟”增效方案，即收回同鑫公司地块土地使用权后，通过挂牌方式出让给维尔利公司。

（三）从严准入，提质增效

为进一步促进全区产业的转型升级、合理布局，保障资源的统筹管理、集约利用，提升项目的服务水平、推进效率，结合实际，新北区印发《常州国家高新区产业用地项目准入评价指导意见（试行）》等文件，明确土地资源向主导产业、龙头企业、上市企业、“专精特新”企业集中，严把准入关，牢牢守住“非达标，不准入”的红线。新北区对维尔利公司申请建设的总部中心项目开展准入评价，通过对项目的产业方向、投资强度、纳税强度、建设强度等相关指标进行评价，最终认定项目符合准入要求，并将其列入年度市重点项目推

进计划。属地政府组织开展同鑫公司地块收回工作，相关职能部门同步加快前期工作，高效完成土地供应手续。

（四）立体开发，复合利用

为进一步推进工业用地利用地下空间，提升土地资源节约利用效率，新北区在引导企业在向上提高土地容积率的同时，明确仓储、地下停车库等可入地的其他配套设施设备建设要求，印发了《常州市新北区人民政府关于进一步加强全区工业用地停车管理的实施意见》等文件，鼓励企业结合实际采取地下室停车及屋面停车等多样化停车空间配置。维尔利公司在设计方案中充分贯彻“立体开发”要求，在向上“拓”提高容积率的同时向下“挖”充分发掘地下空间潜力。最终，该项目地下建筑面积达到 15849 平方米，实现员工停车、生产生活配套设施及部分仓储功能入地，地下共提供车位 250 个，车位配比远超省级标准（50 个/万平方米）。

五、政策经验

（一）摸清本底是前提

开展工业企业用地调查，对全区工业企业用地建设规模、投入产出、能源消耗、污染排放等情况进行全面摸排梳理，根据工业企业资源集约利用综合评价的工作要求，建立全区工业企业用地调查评价数据库，按年度开展更新评价工作，为优化资源要素配置、促进产业结构转型升级，推动低效用地再开发提供准确的基础数据和科学的决策支撑。

（二）政府主导是关键

区政府成立工作专班，制定工业用地提质增效年度计划

并分解至各板块。各板块根据全区工业企业用地评价成果，分类制定辖区内工业企业提质增效和淘汰腾退方案，编制严格的实施计划，落实专人负责推进，充分发挥政府的主导作用。同时鼓励低效企业通过招商洽谈引入社会资本，实现政府主导增效和企业自发增效的双向发力。

（三）工作机制是保障

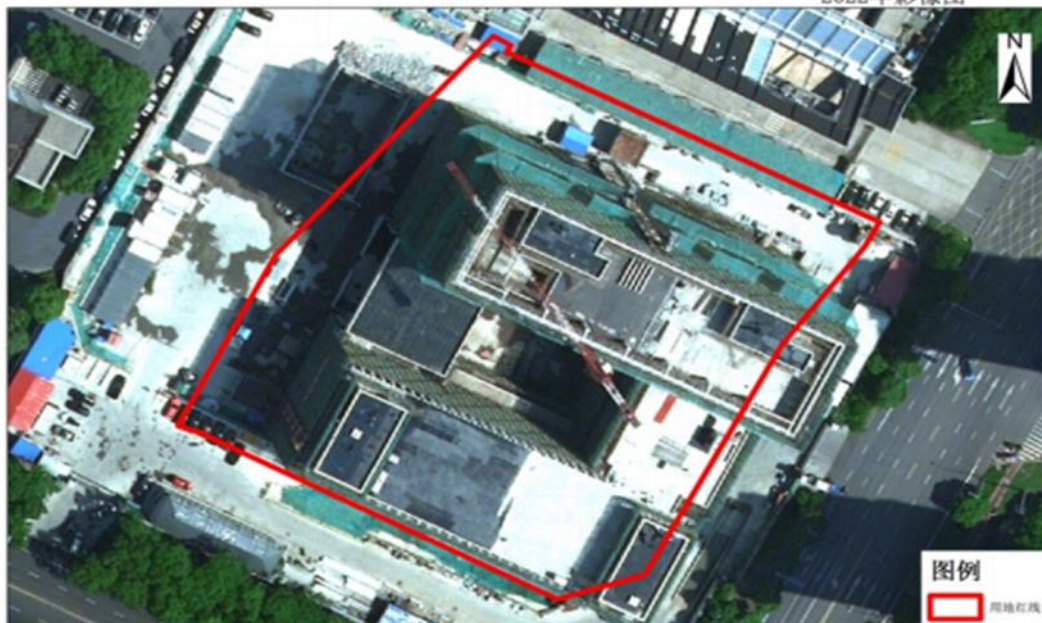
以“政府主导、部门协同、社会参与”为导向，建立健全相关工作机制。一是建立企业数据管理机制，通过大数据平台的支持，实时掌握企业发展状况；二是建立协调配合机制，通过明确职责，实现多部门高效联动；三是建立调查研究机制，通过深入实地调查，准确把握企业诉求，为决策提供支撑；四是建立工作指导督查机制，通过日常指导、月度跟踪、季度督查、年度考评，及时解决工作推进中的疑难问题，督促目标任务高质量完成。



开发前

维尔利环保科技集团股份有限公司总部中心建设项目

——2022年影像图



开发后



地上空间



地下空间

案例七

苏州市常熟市支塘镇林园路产业园改造项目

(再开发类型：原产权人联合盘活产业园区低效工业用地)

一、项目基本情况

苏州市常熟市支塘镇林园路产业园为江苏省产业园用地整治提升试点中的三类产业园代表，是常熟首个成功实施的老旧工业区企业自主联合改造项目。总面积约为 113.4 亩，地块内原有企业 27 家，厂房建设年代较久远，原容积率仅 0.47，地块内企业 2020 年总税收为 340 万元（亩均税收不足 3 万元）。

常熟市政府创新政策供给，以“共用宗地”“非交易性过户”“打破权属界线”的复合政策包支持企业自主联合改造，参与改造主体打破土地原权属的制约，规划建设标准厂房 9 幢和集宿楼 1 幢，建筑面积共 12.66 万平方米，预计 2024 年下半年竣工。改造后容积率由 0.47 提升到 2.15，投产后预计可实现新增产值 8 亿元，年税收约 4000 万元（亩均税收超过 35 万元），亩均收益提高超 10 倍。

新园区统一规划、统一报建、分别建设、统一管理，公共配套政府企业共建共享，大大节约土地和建设成本。建设过程企业主导、企业投入，节省财政支出约 5 亿元。

二、改造主体和改造模式

项目实施之初，有政府整体收回和企业自主改造两种方案，经过摸排，部分企业不接受收回、部分企业自主改造意

愿强烈。因此，经过一年半的协调，最终形成了企业主导的自主联合改造方案。

依据“适度归并、缺失补全”的原则，最终确定联合改造成员 6 家，园区整体重新规划设计，引入商品房登记的“上楼”理念，各改造主体之间按照建筑基底独有、公共部分共有的创新方式核发不动产权证书。

政府和企业充分发挥各自优势，政府牵头组织协调、总体规划和创新政策供给，改造单位主导改造和开发建设。联合体成员单位协商统一确定高标准产业园区规划建设方案，并协商选派一家实施单位牵头进行报建，各主体分别完成建设，改造完成后由第三方物业按照现代产业园模式统一管理。

三、低效用地再开发取得的成效

该模式是江苏省产业园用地整治提升试点过程中的实践探索，以实质投入和片区提升为前提，将“打破权属界线”

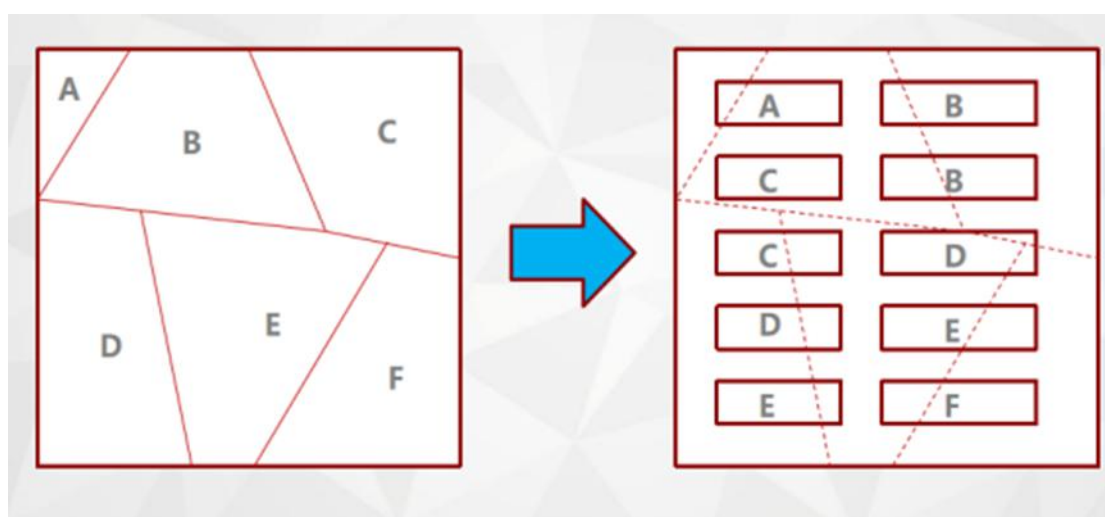
“共用宗地”“非交易性过户”作为一个用地创新政策包，给企业改造后的权利保障吃下“定心丸”，也给政府推进低效用地再开发提供了“助推器”。尤其对于企业自主改造的项目，政府和企业各自发挥特定优势，不仅可以实现政府主导改造同等的投入产出提升，更能够降低财政支出压力，充分发挥市场作用，达到了“多赢”的效果。

四、主要做法

（一）政策运用方面

产权归集政策创新，让政策适配改造需求。为解决改造

单元内企业土地权能多样、布局零散，统一规划难以落地的问题，常熟市政府出台了《常熟市老旧工业区（点）联合自主更新操作指南（试行）》，允许创新实施、封闭运行。实施方案经批准后，允许各改造主体“打破权属界线”根据整体规划重新布局。对于改造主体最为关心的发证问题，常熟借鉴商品房登记理念，不动产登记按照建筑基底企业独有、公共部分（含园区道路、绿化、配套设施等）共同共有的“共用宗地”和“非交易性过户”创新登记方式，确保企业主原有土地面积不改变、建筑体量能增加。



“共用宗地”规划示意图

得益于“工业用地改造增加容积率不增收土地价款”的政策优惠，以及公共配套政府企业共建、园区各家企业共享的规划方式，无需各主体另外单独配置，大大节约了企业和政府的投入成本、节省了配套建设占地，切实提高了土地利用效率。

（二）管理审批方面

1. 企业投入为主

联合自主改造有别于传统的政府收回重供以及单个企业自主改造的传统模式。实施联合自主改造，主要是通过政府重新统一规划，参与企业独立实施建设的形式分别发挥政府和企业的特定优势。项目规划建设高标准厂房 12 万平方米，地块整理及基建投资近 5 亿元，全部以企业为主体进行投资建设，撬动了社会资本进行投资，避免了由传统模式所造成的财政压力，同时缩短了项目实施周期，速度快、效率高，取得了政策效果、经济效果和社会效果的最大化。

2. 联合审批模式

《常熟市老旧工业区（点）联合自主更新操作指南（试行）》中，对联合自主改造项目从规划方案报批、施工审查到不动产登记全流程进行了路径设计，探索出了全新的审批模式：各联合改造主体之间按照共用宗地方式统一进行规划建设，由市资规部门出具改造片区整体规划条件，行政审批部门统一办理建设工程规划许可证（包含所有联合体成员名称），各改造主体在办理项目备案时需同时注明其他联合体成员项目相关情况，并按建设程序分别办理施工图审查、项目发包、施工许可、竣工验收备案及不动产登记等。这样一套操作程序，为常熟市老旧工业小区改造探索出了一条新路，已经通过《常熟市存量产业用地更新指导意见（试行）》在全市进行广泛推广。

五、政策经验

2016 年，原国土资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》的（国土资发〔2016〕147 号）等

文件的出台，提出了工业用地改造提高容积率不需补交出让金的激励政策。2019年，常熟市陆续颁布了《常熟市老旧工业区（点）更新改造实施意见》（常办发〔2019〕137号）、《常熟市老旧工业区（点）联合自主更新操作指南（试行）》（常政办发〔2022〕50号）等政策文件。2022年，根据《江苏省自然资源厅关于开展产业园用地整治提升试点工作的通知》（苏自然资函〔2022〕1022号）要求，常熟市积极响应，作为试点地区，率先探索产业园用地整治提升路径。2023年，常熟市印发《常熟市存量产业用地更新指导意见（试行）》（常办〔2023〕12号）。以上各项政策的实施，推动常熟市域范围内若干老旧工业区实现华丽变身。

常熟市作为早期苏南地区乡镇企业飞速发展的重点地区，随着产业类型的改造，企业的用地模式也在发生大的转变。受到土地资源的制约，具有转型升级需求的企业，在用地改造方面有大量现实需求。江苏省产业园用地整治提升试点工作为常熟市产业用地改造提供了政策支持，常熟地方探索的老旧工业区改造试点、存量产业用地改造等工作，也从解决企业实际问题、保障经济向好发展的角度，破解原有政策瓶颈，同步实现了制度政策本身的创新、改造与升级。



改造前现状图

改造后效果图



建设中航拍图

浙江省

案例八

温州市瓯海梧田老街改造项目

（再开发类型：政府收储盘活历史文化街区低效用地）

一、项目基本情况

梧田老街位于温州市温瑞主塘河沿线、瓯海区梧田街中段，总面积 61.1 亩，是温州塘河水乡的文化代表。2018 年 4 月，梧田老街拆迁工作正式启动。2020 年 8 月 6 日，梧田老街一期土地挂牌出让，老街改造建设正式开工并于 2023 年全部完成，项目累计投资 64350.22 万元。目前，梧田老街已成为塘河沿线文旅共融、主客共享、配套完善的示范性城市文化休闲街区 and 滨水休闲湾区。

二、改造主体和改造模式

梧田老街完整保存有许多上世纪七八十年代临水骑楼、小弄堂等温州特色建筑，曾是温州塘河水乡最具代表性的区域之一。然而，因年久失修等原因，造成老街路面泥泞、下水道恶臭。加之国营公建单位宿舍楼、老民房较多，建筑低矮杂乱，出租群体集中，安全隐患突出，人居环境较差，为典型的老旧城中村区域。为保护特色历史建筑、改善区域生态环境，瓯海区政府决定对梧田老街实施再开发利用，以整合归宗产权、“人走房留”保护性和拆旧建新相结合征收改造，“带设计方案出让”、引入企业运营做长产业链等方式，打造以水为核心、保留历史塘河古韵风貌、多元河居生活氛

围的特色历史街区。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）用地布局优化

改造前，梧田老街布局混乱、建筑杂乱无序、河道狭窄、道路拥挤，低矮民居中穿插有寺庙、旧居、公营单位宿舍楼等各类建筑。为活化水系特色，改造规划以温瑞塘河、庄河、福聚寺沿河为依托扩充水域面积，建造以温州水乡聚落、塘河文化保护为重点、榕亭景观为风貌特色的温州乡土文化长廊，同时围绕餐饮、住宿、休闲、民宿、文化等特色用地功能分别打造六大岛区，并通过一条主轴线串联老街各个分区，构筑出“一轴串联、五带渗透、六岛共生、多点共荣”的街区布局。

（二）人居环境改善

通过截断污染源等一系列生态修复方式，提升区域内的塘河水质、河道保洁、沿岸绿化，实现辖区河道流域美丽蝶变，让周边居民享受更好的生活环境。在保留温州本土早期建筑特色的同时融入现代流行元素，形成新老建筑隔塘河相望，独具特色江南水乡的风貌，成为推进温州市“两线三片”建设、打造具有温州“水城”文化特征的城市人文新地标工程。

（三）文脉赓续传承

改造后的梧田老街被列入浙江省第六批历史文化街区，每年定期举办5个主题活动，包括梧田音乐节活动、国庆开街活动、东瓯书院诗词展、梧田首届上元节一域见梧田主题

活动、梧田第二届拈花节一域见梧田主题活动，场均流量达7-10万人次，活动承载了弘扬塘河文化、赓续瓯越文脉的重要作用。同时，紧跟潮流开辟 City walk 新玩法，吸引年轻群体参与体验城市温度，营造沉浸式、社群化的文化空间。梧田老街已成为温州最重要的休闲旅游、社群活动目的地之一。

（四）经济效益提升

改造完成后的梧田老街历史街区于2023年开始对外运营，共引入餐饮121家、休闲娱乐16家、文化业态20家、零售24家，招商入驻率达到95%。街区平常日均销售额90万、客流量3万人次，周末日均销售额达120万、客流量4.5万人次，年总接待游客达1200万人次，旅游综合收入达3.1亿元，实现了存量用地增值增效。

四、主要做法

（一）重构产权整合归宗

由瓯海区政府主导推动土地产权整合归宗，切实解决土地碎片化问题，真正实现产业空间连片成片品质建设。改造前，项目区内土地权属分散，其中涉及梧田街村股份经济合作社农村宅基地5个区块35.74亩、多个国营单位散落在项目区各个边角的国有房屋70多处23.63亩，以及国有存量建设用地2.26亩。通过开展10个批次141户的征收工作，权属归宗、土地收储前后耗费近5年，整合面积总计61.63亩。

（二）“人走房留”保护性征收改造

2018年4月，梧田老街拆迁工作正式启动，整个拆迁范

围 131.25 亩，建筑面积约 108000 m²，其中核心保护范围 34.5 亩，建筑面积约 25000 m²；建设控制地带 96.75 亩，建筑面积约 83000 m²。实施过程中，遵循“留改拆”的理念，项目区改造方向不断适时调整，拆除破旧无法利用的建筑，对具有历史风貌特色、具有保护价值的梧埭街等一批传统民居建筑采用“人走房留”方式，为后期“修旧如旧”打下基础。

（三）探索带方案出让

为进一步提升城市品质，塑造城市特色，瓯海区政府委托设计院运用整体城市设计研究理念和方法，编制修建性详细规划方案，并将该方案作为附件纳入出让公告，探索“带方案出让”模式，全力打造瓯海区首个历史文化街区项目，走出一条延续与融合并举、保护与开发并重的低效用地再开发模式。项目方案，从建筑肌理、建筑高度、滨水建筑立面、建筑功能、重点建筑设计等方面提出优化方案的同时，对高度、体量、形式、色彩等建筑风貌进行限制，确保后期建设不偏离风格。另外，项目区规划容积率限制在 1.0，限定地上建筑综合单方造价不得低于 8000 元/平方米，室外景观工程造价不低于 1200 元/平方米，以高标准保证高质量，全面保障该街区“规一建一治”一体化再开发。

（四）引入企业运营做长产业链

梧田老街再开发基于水乡文化底蕴，采用“旅游娱乐+文化休闲+居住社区”功能复合策略，形成千年塘河、百年老屋的江南水乡风貌。瓯海区政府引入专业建设运营商，负责项目整体运行，招引梦田音乐 Live house、響 live house、

KFC、星巴克、汉堡王、喜茶、名创优品、华为全生活馆等知名商业品牌入驻，同时植入音乐、民俗、汉服等高粘性文化元素，开辟古瓯越造物处、梧田集江南渔市、悦榕舍非遗艺术酒店等具有文化特色的娱乐业态，形成集文化休闲、餐饮、娱乐三大业态为一体的经营模式，力求唤醒温州记忆、复兴商业繁华，重现梧田繁华市井烟火气。



改造前



改造后

案例九

宁波市慈溪市德瑞区块改造项目

（再开发类型：行业协会企业联合盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

德瑞区块位于宁波市慈溪市白沙路街道，占地面积 61.52 亩，改造前是一家老旧染整企业（原神鹰针织公司），厂房面积约 9600 平方米，建筑容积率 0.23。项目改造由 2021 年开始实施，2022 年底厂房全部竣工并通过验收，新建厂房 9 幢、宿舍楼 1 幢，总建筑面积 94118 平方米，容积率达到 3.0，比改造前提升 10 倍，目前企业已入驻生产。

二、改造主体和改造模式

原该地块因公司经营不善破产，沦为群租工业厂房，有“低散乱”企业（作坊）44 家，基本无税收产出，且存在环保、消防、劳动用工和安全生产隐患等问题，被列入慈溪市白沙路街道全域国土空间治理和全域产业治理示范项目。通过引进市轻纺行业协会企业 9 家，组建宁波德瑞纺织品有限公司参与司法拍卖，取得土地使用权，理清承租关系，全部拆除重建。改造总投资 2.1 亿元，实施“德瑞纺织品有限公司年产 8000 万米高端针织面料生产线项目”。

三、低效用地再开发取得的成效

2022 年底项目厂房全部竣工并通过验收，新建厂房 9 幢、宿舍楼 1 幢，总建筑面积 94118 平方米，容积率达到 3.0，比改造前提升 10 倍，同时区块形象、装备水平等综合提升

效果明显，成为一家定位高档化纤服装面料和精品服装的现代化生产基地，对传统轻纺块状经济向高端化、智能化、绿色化转型起到引领示范作用。

四、主要做法

该地块改造项目列入市委市政府换届后启动实施的“两项整治”首批示范项目，慈溪市利用社会资本推进老旧工业园区改造提升的首个示范项目。通过工业集聚区规划，将原轻纺工业区块整合至城东产业社区；通过借船出海引资本，解决改造投入大、租赁期限长等痛点，引进慈溪市轻纺协会9家法人股东联合组建公司法拍取得地块，投入2.6亿元全部拆除重建，新建面积9万平方米，目前已实现工业总产值1.2亿元；通过借脑发展强创新，解决轻纺产业创新能力不强、产品竞争力偏低的痛点，分别与东华大学合作共建创新研发中心、与浙江环思科技合作实施数字化改造，重构研发、设计、生产、电商、品牌全价值链体系。

五、政策经验

《慈溪市工业用地项目全生命周期管理实施意见（试行）》（慈政办发〔2022〕45号）：支持老旧工业区块改造提升。国有企业、行业协会（商会）、行业龙头企业等可通过收购、置换工业用地等方式进行集中连片建设标准厂房，并采用“先租后售”方式提供给招引企业。



改造前



改造后

案例十

合肥市大众汽车产业园改造项目

(再开发类型：二级市场转让盘活低效工业用地)

一、项目基本情况

2005 年，安徽江淮汽车股份有限公司以出让方式，分期取得合肥经济技术开发区紫云路南、宿松路西土地使用权，总占地 2965 亩，项目由轿车分基地和技术中心构成，主要从事乘用车生产，规划容积率 1.01。因市场等方面的原因，部分土地未建，整体利用效率不高。2015 年，江淮汽车集团与大众汽车集团在新能源汽车整车及零部件领域开展全方位合作，组建合资公司大众汽车(安徽)有限公司(以下“大众安徽”)，投资建设大众汽车新能源汽车项目，共盘活 1400 余亩低效工业用地和闲置资产，亩均税收由原先的 4.18 万元/亩提升至 245 万元/亩。

二、改造主体和改造模式

项目主要通过土地使用权人自主改造和市场主体参与改造等方式，对原安徽江淮汽车股份有限公司名下低效建设用地进行再开发，以优化城镇布局、助力产业升级。大众安徽对江汽原有厂房进行升级改造及新建厂房，将原燃油车生产线改造为纯电动汽车生产线；利用未建土地建设标准化厂房，并通过租赁方式引进汽车零部件企业入驻，保障整车制造基地未来发展用地需求。

三、低效用地再开发取得的成效

土地效益稳步提升。通过二级市场转让，大众安徽通过土地使用权分割转让方式受让江汽股份公司上述用地中的 764 亩土地（含部分现状厂房），用于建设大众安徽整车制造一期（大众一工厂）项目；合肥恒创智能有限公司通过转让方式取得 675 亩未建土地，用于建设大众安徽核心零部件产业园项目；共盘活 1400 余亩低效工业用地和闲置资产，亩均税收由原先的 4.18 万元/亩提升至 245 万元/亩。新产业项目高效落地。江淮原有园区用地土地熟化率高，基础设施配套完备，大众安徽取得土地后快速启动项目建设，大幅缩短相关配套设施的建设周期，对加速项目建设有积极地促进作用。对现有厂房和部分设备的再利用，既节省了投资，又节省了购置新设备的采购、安装、调试时间。汽车零部件产业园项目通过建设标准厂房，统一建设配套设施，减少了单独供地、重复配套设施建设等环节。片区配套日趋完善。随着大众安徽整车制造基地的落户，经开区为补足配套服务功能，提前谋划，在依法合规的前提下，启动基地周边一批低效工业用地的控规调整和土地升级，一方面将动力食品、宏源管桩等低效企业集中区域腾退转型，布局居住、商业、教育等用地，另一方面由海恒集团先行收购景智电子 500 亩土地，后期用于配套服务设施建设，为大众安徽发展做好“后勤保障”。区域经济发展提质增效。项目达产后，大众安徽将形成 36 万辆实际产能，年销售收入约 580 亿元，年缴纳税收约 32.8 亿元，核心供应商园区将形成年产值约 187 亿元，

年缴纳税收约 2.5 亿元，有效推动经开区高质量发展。

四、主要做法

统筹规划优布局。经开区以“四生”（科创生态、产业生态、生活生态、自然生态）融合、产城融合理念，强化顶层规划，逐年、逐片、逐宗、逐企开展低效土地处置。大众安徽汽车产业园规划产业项目包括大众一工厂、大众安徽核心零部件产业园、临湖智能制造产业园、云海路产业园。随着大众安徽整车制造基地的落户，经开区为补足配套服务功能，提前谋划，启动基地周边一批低效工业用地的控规调整和产业升级，一方面将动力食品、宏源管桩等低效企业集中区域腾退转型，布局居住、商业、教育等用地，另一方面由海恒集团先行收购景智电子 500 亩土地，后期用于配套服务设施建设，为大众安徽发展做好“后勤保障”。

政府引导促嫁接。通过“龙头企业+”“主导产业+”“产业链+”“研发+”等方式，引导优质企业收购、租赁低效土地、闲置厂房，破旧立新，寸土生寸金。在省、市政府的大力支持下，经开区管委会积极对接大众公司及江淮集团，全程推进双方的合作谈判，引介江淮生产基地作为新项目新能源整车制造基地的选址；同时跨部门从规划、经济、城管等抽调精兵强将成立专门机构，紧盯低效企业最迫切、最关键、最薄弱的环节，安排专班、专人、专业从事低效土地处置工作。

分类改造助升级。一是大众一工厂项目，由大众汽车（安徽）投资有限公司通过土地使用权分割转让方式受让江汽股

份公司用地中的 764 亩土地（含部分现状厂房），通过改扩建方式，2021 年 7 月开工建设，2023 年底建成投产，容积率由 1.01 提高至 1.34，投资强度由约 300 万元/亩提高至 1100 万元/亩。二是大众核心零部件产业园项目，由合肥恒创智能有限公司通过分割转让方式取得原 675 亩未建土地使用权，集中规划建设 31 万平方米大众核心供应商园区，建成后租赁给大众新能源汽车配套电池包、前端模块、驾舱总成等核心供应商使用，保障大众整车制造基地零部件就近配套需求。项目于 2021 年 9 月开工建设，容积率由 1.01 提升至 1.39，一、二期厂房（定制厂房：大众天津电池包、延锋及延锋彼欧内外饰件、博泽西德科座椅项目）已建成投产，三期厂房工程主体已完工。投资强度由约 300 万元/亩提高至 600 万元/亩，已入住大众电池包、西德科座椅、延锋驾驶舱及前端模块总成等项目。

五、政策经验

落实原国土资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》，原安徽省国土资源厅《促进低效建设用地再利用工作的意见（试行）》等文件精神，合肥经开区从规范管理和强化服务两方面入手，以“调结构、转方式、促升级”为指南，于 2016 年 12 月 1 日出台《关于印发〈合肥经济技术开发区促进工业企业增效升级的若干政策（试行）〉等四个文件的通知》，进一步促进企业提质增效，实现用制度来推进“调转促”的良好生态，营造企业主动而为、竞相发展的浓厚氛围，不断挖掘发展潜力、集聚前进动

能，在新一轮发展中抢占先机。其中《合肥经济技术开发区工业企业绩效综合评价办法》《合肥经济技术开发区促进工业企业增效升级的若干政策》在全省率先树立了“亩均论英雄”的发展观念，对占地工业企业进行科学有效的动态评价，并实施差异化的扶持政策。《合肥经济技术开发区低效闲置用地清理处置实施办法》《合肥经济技术开发区闲置厂房管理办法》为有效盘活存量建设用地、提高土地利用效率、强化区内企业厂房资源统筹管理提供政策支撑。





案例十一

芜湖市“泵站+智能停车楼”改造项目

(再开发类型：土地混合开发利用盘活低效公用设施用地)

一、项目基本情况

陡门巷泵站及配套停车楼项目位于安徽省芜湖市镜湖区，项目占地面积 2286.31 平方米，总建筑面积 3372.06 平方米，建筑负一层为消防水池、泵房、泵井，建筑面积 196 平方米；一层为泵站、停车升降机、管理用房，建筑面积 485.28 平方米；二至七层为机械车库，配置机动车停车位 96 个，建筑面积 2690.78 平方米。该项目于 2022 年 9 月开工建设，2023 年 11 月底完工，目前已进入试运营阶段。

二、改造主体和改造模式

原陡门巷泵站于 1983 年建设，由于泵站服务范围为中心城区，周边建筑密度大，地面硬化率高，排涝任务重，原设计标准已远远不能满足目前排涝需求，亟需改造提升。同时，泵站位于芜湖市旧城区，周边商业圈和老旧居住小区聚集，人流、车流量大，停车供需矛盾日渐突出，“停车难”“行车难”的问题已成为区域交通发展的难点与焦点。

为同时解决泵站改造提升和中心城区停车设施不足问题，补齐城市公共服务设施短板，该项目采取“市政设施+停车设施”复合利用模式，利用有限的土地资源一体化建设泵站和立体智能停车楼。项目建设资金采用“企业自筹+财政统筹”模式，由市重点处进行一体化开发建设，建成后泵

站和停车楼分别由市住建部门和市交投公司管理运营。

三、低效用地再开发取得的成效

一是大大提高片区排涝能力。项目建成后，泵站排水能力由原先的每秒 2.46 立方米提升到每秒 6.2 立方米。

二是成功盘活存量土地 3000 平方米。项目建成后，原泵站周边 3000 平方米空闲土地得到高效利用，消除了闲置状态，片区城市面貌得到明显改善。

三是最大程度实现土地资源的节约集约利用。采用先进的车辆调度平台技术和抱持搬运系统，在泵房上方建设垂直升降类智能立体停车楼，将单一的土地使用功能拓展为兼容的综合性使用功能。改造后，地块容积率由接近于 0 提升至 1.39。停车楼无需单独新增供地，节约市中心宝贵的土地资源。相比于地面停车场，立体停车库停车密度大，按照地面停车场 25-30 平方米/辆（含公摊面积）标准计算，节约土地资源 2400-2880 平方米。相比于自走式地下车库，节省了上下坡道面积和开挖深度，土建成本大大降低，土地利用率提高 3-4 倍。

四、主要做法

一是对原泵站附近低效用地进行拆迁，腾退城市中心优质土地资源。二是探索用地功能兼容与建筑复合利用，聚焦惠民生、补短板、注活力，以功能用途互利、环境要求相似或相互间无不利影响的功能混合和空间分层设置，形成功能多元、集约紧凑、有机链接、层次明晰的用地混合复合立体高效配置模式。统筹片区排涝要求和停车需求，合理布局地

上地下空间，分层设置功能区，对项目进行整体统筹规划，同步设计、同时施工、同步验收，最大程度实现土地资源节约集约利用。三是优化供地服务，及时保障土地要素需求。项目完成立项及选址工作后，同步编制规划设计方案、并办理土地供应手续。该项目为混合用地，根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，泵站用途为公用设施用地，停车楼二级类用途为交通场站用地，地块用途为“公用设施用地+交通场站用地”。考虑该项目是为解决旧城区排涝问题、缓解停车供需矛盾的补短板项目，停车场为便民公益停车场，用地采用划拨方式供应。

五、政策经验

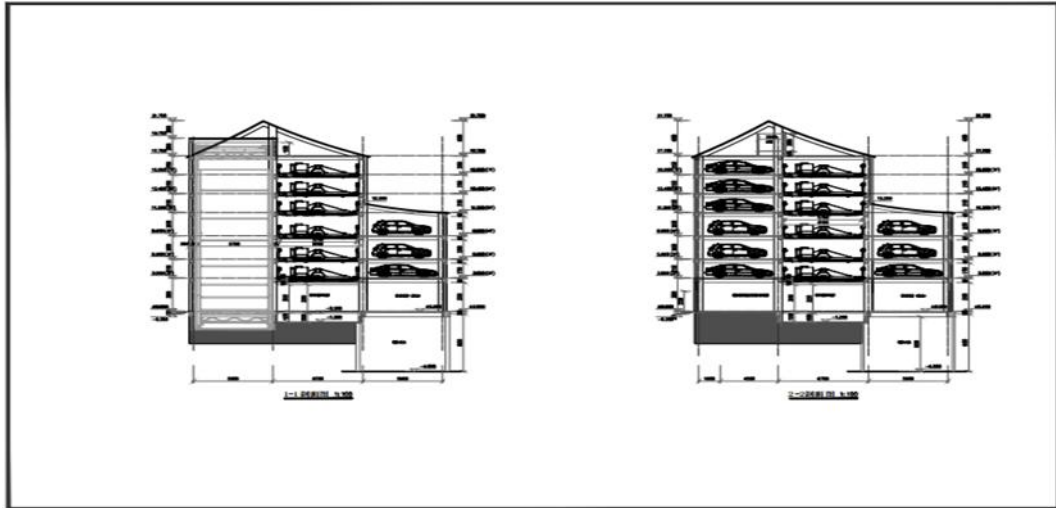
该项目完成立项及选址工作后，同步编制规划设计方案、办理土地供应手续。土地供应时采用“公用设施用地+交通服务场站用地”的混合用地供应方式，土地使用权由市交通投资有限公司以划拨方式取得。项目建设资金采用“企业自筹+财政统筹”模式，由市重点处进行一体化开发建设，建成后泵站和停车楼分别由市住建部门和市交投公司管理运营。



改造前棚户区影像图



项目效果图



立体剖面图



再开发后停车楼内部实景图

案例十二

马鞍山市博望区产业园“园区－单元－项目”管理模式

（再开发类型：优化产业园区用地管理盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

博望区位于安徽省马鞍山市最东端的皖苏交界处，是 20 世纪 80 年代安徽省首批乡镇工业产值超亿元的“中国刃模具之乡”，工业经济起步早，乡镇企业自发散落在省道交通两侧。存量企业用地布局分散，规模较小，平均每家企业占地约 7.4 亩，5 亩以下占比 67%，工业用地综合容积率仅为 0.4 左右，土地资源利用效率不高、效益低下情况较为显著。

二、改造主体和改造模式

2021 年以来，博望区深入贯彻落实节约集约战略，强化规划引领，推进腾笼换鸟、产业重塑，打造“园区-单元-项目”的管理新模式，以合同约束税收贡献激励约束用地主体自主节地，取得较为明显成效。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）优化用地布局。坚持“一园一业”，打造产业集群，对于集聚区外企业实行搬迁、腾退，累计腾退企业百余家，面积约 1000 亩，实现布局优化，规模释放。

（二）补齐配套短板。构建“单元（工业邻里中心）－邻里（邻里汇）”两级服务设施体系，建设工业邻里中心，

集中设置共享服务功能建筑，促进产业用地集聚发展，提升产出效率与产业承载能力，推动单元功能完善，用地节约。

（三）产业提质增效。博望区固定资产投资增长 20%，规上工业增加值增长 10%以上，工业企业亩均税收较 2018 年增长 48.56%，其中，规上企业亩均税收增长 62.07%，园区工业综合容积率较上一年度提高约 10%。

四、主要做法

构建“园区－单元－项目”控制性指标，园区层面“三控三提”；单元层面“三增三减”；项目层面“标准地”体系。

（一）园区：坚持一园一业，打造产业集群

园区统筹控制规划开发强度、规划新增建设用地规模和单元尺度；提升用地质效、主导产业集聚密度。以园区为载体，坚持一园一业，江宁-博望省际毗邻地区新型功能区丹阳片区以新能源汽车零部件为主导产业，新市片区以铝基新材料为主导产业，博望高新区以机床刃模具为主导产业，围绕产业链，建设以顺博合金、美利信、爱柯迪等上市公司为领头的产业聚集群。制定《关于推进“5246”行动计划打造“两新”产业集群的实施意见》，计划用 5 年时间，聚焦新材料和新能源汽车关键零部件两大产业，招引培育 40 个重大项目，着力打造产值规模达 600 亿元“两新”产业集群。

2022 年以来，博望区新签约“两新”产业项目 15 个，其中 50 亿元以上项目 2 个，20 亿元以上项目 6 个，2024 年“两新”产业集群产值将达到 80 亿元，预计 2027 年达 300 亿元。机床暨刃模具产业共有企业 985 家，其中，规上企业

142 家。剪折机床、刃模具产业目前占全国市场比例分别达 30%、25%，2023 年博望高新区机床暨刃模具产业集群入选安徽省中小企业特色产业集群。

（二）单元：依托工业邻里中心，统筹“三生”空间

单元增加工业邻里中心、生产过渡空间和地企适配程度；减少空间破碎程度、传统产业用地和新增建设用地供应占比。落实《马鞍山市开发园区配套服务设施建设导则》，按照“圈层组团产业布局”优化规划用地布局，按照“5 千米-10 千米-20 千米-40 千米”，构建“高地+基地”的圈层组团产业布局，根据产城融合和产业社区配套要求，按照 2~5 平方千米的有限规模划定基本单元，构建“单元（工业邻里中心）—邻里（邻里汇）”两级服务设施体系。原则上按照 1.0~3.0 千米的服务半径设置工业邻里中心（建筑规模 1.5 万~2.5 万平方米）、0.5~1.0 千米的服务半径设置邻里汇（建议规模 0.2 万~0.3 万平方米）。统筹城乡的生产、生活、生态空间，单元内公共空间占比达到 30%-35%，优化单元的服务功能和空间结构，构建绿色生产、便捷生活、生态优美的空间单元，提升人民群众的获得感、幸福感。

结合企业亩均效益评价情况和产业重塑计划，成功申请全省首笔“亩均英雄贷”，打通了低效企业“腾退-建设-安置-培育”路径，累计腾退低效企业 170 余户，清理处置低效闲置用地 5227 亩。按照整体规划，结合实际，遵循“留拆改建”的方式建设标准化厂房产业园项目，截至 2024 年 4 月，首批十个标准化厂房产业园项目占地 714 亩，面积约 72

万平方米，总投资 23.4 亿元，首批入驻企业 46 家，腾退安置企业的总产值由 5.5 亿元提升至 41 亿元，亩均产值由 66 万元提升至 511 万元，亩均税收由 2 万元提升至 20 万元，容积率由 0.49 提升至 1.53。出台《博望区小微企业产业园入园管理办法（试行）》，标准化厂房优先用于历史遗留问题企业、城市更新改迁企业、招商引资过渡企业入驻，对入驻企业实行差异化奖补，扶优培强。

（三）项目：实行合同管地，鼓励多层厂房建设

构建产业项目“标准地”出让控制指标体系，新增产业用地 100%标准地供应，严格控制准入产业、容积率、建筑密度、固定资产投资和亩均税收等约束性指标。完善单元区域评估工作，制定工业项目“331”标准，即新增工业项目亩均固定资产投资不低于 300 万元、亩均税收不低于 30 万元、固定资产投资强度不低于 1 亿元。强化合同管地，用地面积与税收贡献相挂钩，倒逼企业节约集约用地。项目招商时签订对赌协议，以亩均效益为导向，企业用地面积与税收贡献相挂钩，提升用地单位节约集约用地意识，实现了“要我节约”向“我要节约”转变。项目成交后，签订《国有建设用地使用权出让合同》和《工业项目用地投入产出监管合同》，实行双合同约束，项目达产后未达到亩均税收标准的项目，需要按照合同约定用现金补齐税收差额。

推行重载工业多层厂房“机械上楼、汽车上顶”节地技术，优化工业生产流程，降低企业建设成本和生产成本。厂房一楼用于放置重型机械设备，二至四层用于轻型机械设备

制造或产品精加工，房顶用于建设汽车停车场，停车场上方设置太阳能光伏电板，实现从水平生产线向垂直生产线的转变。通过政府标准化厂房项目示范引领，部分新招引项目以及本地企业技改项目实施了“机械上楼、汽车上顶”新模式，项目容积率达到 2.2 以上，在重工业厂房中居于领先水平。

五、政策经验

博望区以“园区－单元－项目”一体推进为切入点，强化规划统筹引领，优化单元配套服务，实行节地技术创新，重点围绕“两新”产业链精准招商，严格新项目准入，开展亩均效益评价实现资源差异化配置，实施“汽车上顶、机械上楼”节地工程，以“七未”思维推进重点工作（洽谈未签约、签约未开工、开工未竣工、在建未入库、竣工未投产、投产未上规、上规未达产），对产业园区自然资源节约集约路径进行了积极探索，为自然资源节约集约利用提供了实践经验和样本。对如何提高发展质效、优化产业布局，实现产业园区转型和增容提效具有借鉴意义。

2号双创园原状图



位于博望高新区东区松花江路与四联路交叉口东北角，总占地面积约101亩，建设前共5家企业，根据规划设计保留1家企业，共腾退拆除建筑面积0.95万平方米。

2号双创园现状图



2号双创园（在建）
占地101亩
建筑面积4.3万㎡，容积率1.49



案例十三

泉州市晋江市集成电路（科学园）产业社区改造项目

（再开发类型：政策工具叠加盘活片区低效工业用地）

一、项目基本概况

项目位于晋江市中心城区，临近泉州环城高速，交通区位优势优良，规划用地面积 7425 亩，低效建设用地约 2254 亩。立足打造未来产业社区模式，制定产业社区建设标准。围绕集成电路全产业链对空间的需求，以培育产业生态为目标，推进综合功能布局，着力打造高能级、高效益、高颜值的产业社区。

二、改造主体和改造模式

（一）需要盘活的原因

集成电路（科学园）产业社区项目原发展面貌为村厂混杂、形象不佳，园区配套不足、外接不紧密，传统产业零散分布、未完全搬迁，产业空间受限、已经趋于饱和。

（二）改造主体

以规划为引领，按照“盘活存量、严控增量、增存联动、保护优先”原则，由政府主导、各类主体参与，充分运用市场机制，推进低效用地再开发。

（三）改造模式

1. 司法拍卖盘活低效用地

鼓励国有企业积极参与园区工业企业不良资产包的收购储备及司法拍卖。司法拍卖及破产拍卖园区用地采取公告披露方式，法院在拍卖公告中明确竞买人需符合园区关于产业规划和政策限制性要求，具体要求和准许条件由园区管理机构负责制定实施。如芯智造产业园二期地块拍卖时，公告明确项目固定资产投资最低强度、亩均税收最低要求，地块内进行工业项目投资应符合集成电路产业类型要求，竞买者竞买成功后须签订《项目投资协议》。

严格产业准入，出台加快培育集成电路全产业链的若干意见及鼓励优质企业入驻标准化园区促进增产增效十条措施等政策文件，适配集成电路产业不同阶段的空间需求，模块化提供研发、孵化、中试、生产空间，引导集成电路产业链上下游企业入园集聚发展，已引进关联项目 52 个落地晋江。芯智造产业园已落地杰为研磨头、良颐科技、吾芯必达等 15 个集成电路产业链项目，总投资 17.5 亿元，涵盖集成电路装备、材料、零部件、配套服务等补链强链领域。

2. 以增促存发挥龙头效应

按照“增存联动”的思路，向晋华、渠梁两大龙头企业供应增量用地，并以两大龙头企业为牵引，带动引导周边存量低效用地盘活。通过以增促存，已招引中探针、空气化工、北方华创等 13 个两大龙头企业的配套项目签约落地，总投资 18.75 亿元。

3. 整合改造促进增资扩产

支持低效用地改造过程中的边角地、夹心地、插花地整

合改造，赋予低效零散地块新价值，发挥规模效益，如金冠食品旧厂房周边边角地供应后一并改造，改造后引入盛维触控屏、探针等集成电路企业，预计新增固定资产投资 1.5 亿元。

4. 完善生活服务配套设施

完善产业社区内教育、文化、休闲及就业创业等服务功能的配置，提升各类设施和公共空间的服务便利性。按照建设“生产、生活、生态‘三生’融合产业社区”的理念，周边建设邻里中心、芯动家园、集成电路大师工作室、动静吧、高端商务酒店等生活性服务项目，办公、商业、住宅、教育、文旅休闲等生活配套应有尽有、一应俱全。

5. 提升产业社区生态环境

推动山水林田系统治理，提升水文调节、环境净化、休闲游憩等自然功能，打造优美生态环境。结合田野风光项目，打造高标准农田，提高耕地质量等别，新增耕地 175 亩，实现耕地数量、质量双提升。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）整体空间更优

按照“一芯两翼”三大主功能区进行规划建设和改造提升，“一芯”集聚创新研发、高端制造、商业办公等产业功能，“两翼”承载文化休闲、生态保育、特色商业等服务功能。

（二）产业实力更强

已盘活利用低效工业用地 850 亩，亩均投资达 1000 万，

项目容积率上限提高至 3.0,增加产业空间约 124.6 万平方米,较原有综合开发强度提升近 3 倍。达产后,晋华亩均产值达 5000 万元,渠梁亩均产值达 6500 万元。

（三）生活品质更高

按“工作即生活”的原则,建设公共服务设施 21 个、总投资 127.37 亿元。投资 6.6 亿元,建设集住宅、商业、办公、文体、教育、党群服务功能一体邻里中心项目;投资 6 亿元,建设可提供 1388 套人才公寓的芯动家园;投资 6 千万,投资建设四层停车楼,可提供停车位 688 个。针对集成电路产业对给排水、全天候供电、安全生产等特殊要求,配建污水处理厂、110kv 公用变电站、一级消防站、垃圾转运站等设施。

（四）生态环境更美

识别耕地整备资源,通过补充耕地、高标准农田建设等手段,开展土地平整、灌溉与排水、田间道路建设等工程,引导农业向集中化、规模化发展。打造 800 亩田园生态休闲区,为集成电路高端人才提供休闲后花园。充分利用建筑、园路、乔木、地被、水系等景观要素,保留百年古榕树与古厝,形成特色“榕门”,提升传统村落风貌。开展梧垵溪整治,通过清淤整治工程及修建滚水堰工程,从“黑臭水沟”到“水清岸绿”,水质从劣 5 类提升到 5 类以上,达到改善流域水质、提升生态景观效果。

四、主要做法

（一）政策运用方面

1. 规划引领科学开发

落实国土空间总体规划，衔接《晋江市城镇低效用地开发专项规划》，提出产业社区在土地使用、功能布局、空间结构、基础设施和公共服务设施等方面的要求，推动空间资源优化布局。

2. 实施法拍地块联动

对于司法拍卖的宗地，市法院在处置被执行人的国有土地使用权时，按照“府院联动”方式事先征询有关被执行的国有土地使用权的情况及意见，属地政府在规定时限内予以函复。市法院完成处置后，市自然资源局依据《不动产登记规则》及相关法律法规协助市人民法院执行。

3. 激发市场主体改造

支持原土地所有权人自主改造，如久久王拟投资 6.5 亿元改造自有工业用地 80 亩。鼓励国有企业参与司法拍卖，产业集团通过法拍竞得 306 亩土地，主导开发芯智造产业园，已建成 7 栋定制标准厂房、1 栋检测中心。推动多主体联合开发，梧林传统村落保护发展项目由街道、村集体、晋江文旅集团与北京青普旅游文化发展有限公司联合改造运营。

4. “腾笼换鸟”转型升级

鼓励民企通过转让或出租等方式，推动优质企业和新兴产业集聚。盼达公司以转让的形式取得原惠康食品低效用地进行改造开发。金冠食品旧厂房改造后引入盛维触控屏、探针等集成电路企业。

5. 推动盘活提升监管

推动低效工业用地在符合规划、安全要求的前提下，采取提容增效进行盘活。对扩容的工业项目，实行“出让合同+监管协议”双合同监管，明确投资强度、亩均效益等要求。顺明、国盛等项目通过提容增加产业空间共 18 万平方米，投产后每亩可新增税收超 10 万元。芯智造产业园项目达产后亩均产值预计达 1000 万元，亩均税收预计达 35 万元。

6. 精准供地完善配套

园区按统一配套、依法供应原则建设公共生活服务设施，通过收购储备原不符合市场需求的不可分割销售住宅用地，重新供应为商住用地，推动园区邻里中心、芯动家园等配套项目快速落地，集中配套园区高品质商业、宿舍相关配套，满足集成电路高端人才生活需求。

7. 原址活化传承保护

针对梧林“空心村”问题，就地保留 132 栋历史建筑，在延续传统村落肌理基础上，打造集成电路大师工作室，策划文化体验、休闲娱乐活动，为集成电路高端人才提供灵感交流场所，让历史文化和现代生活融为一体。带动传统村落所在社区及周边社区 700 多户发展家庭式旅游业态，村集体经济年收入从 5 万元提升至 50 万元。

（二）管理审批方面

1. 完善低效用地评价维度

从单一指标到复合维度评价，在传统“亩均论英雄”的评价基础上，立足城市整体发展阶段，从城市功能配置、产业服务支撑、品质生活配套等角度全面丰富、完善低效用地

评价标准。

2. 摸清底数识别低效空间

出台调查方案与低效用地认定标准，按照“每宗地必查、每家企业必报、每栋楼宇必知”原则，摸排低效工矿用地（1350亩）、低效村庄（759亩）、历史遗留建设用地（84亩）、低效设施用地（61亩）。

3. 鼓励提高开发利用强度

鼓励用地单位通过厂房加层、厂区改造、内部土地整理、开发建设地下空间等途径提高工业用地的利用效率。对工业用地符合规划、产业政策和安全要求、不改变土地用途，依法申请增加容积率和利用原有土地开发建设地下空间的，支持变更规划条件，经批准后不再增收土地价款和城市基础设施配套费。在符合国土空间规划、产业政策、生态环境、安全生产要求和不改变土地用途的前提下，工业用地项目建筑密度可按照不高于60%进行控制，建筑高度可按照不高于控规上限执行。

4. 引导低效用地“退二进三”

针对已纳入城镇低效用地数据库的工业（仓储）用地，允许土地使用权人按照规定申请改变土地用途为商业、商务金融、娱乐、餐饮、旅馆等不可分割销售商业服务业用地（商品住宅除外）。市自然资源局委托有资质的评估公司按正常市场价格进行评估，确定应补缴的土地价款后，与土地使用权人签订土地出让合同的合同补充条款或重新签订土地出让合同。

5. 支持工业物业产权分割

工业（产业）园区标准化新建或改造提升项目已确权登记的工业建筑，在不改变用途的前提下，可按幢、层固定界限为基本单元分割为可以独立使用且权属界线封闭的空间，经批准可以进行分割、转让，依法办理不动产登记，分割转让后原权利人自留的工业功能的建筑面积占分割转让前确权登记的工业建筑面积比例不得低于 40%。行政办公、生活服务配套用房可随工业功能建筑产权按规定比例以幢、层、间固定界限进行分割转让，并办理不动产权登记。

6. 提高行政服务审批效率

采取“多评合一模拟审批”“变串联审批为并联审批”“整体设计、分期实施”“同步编制、同步论证、同步公示”等方式，进一步优化简化规划审批程序，最大限度缩短审批时限、提高审批效率，加快项目落地过程精准服务，促进项目落地、开工、建设、投产全面提速增效。

五、政策经验

为盘活利用低效用地，推进工业（产业）园区标准化建设，我市出台了《中共晋江市委全面深化改革委员会办公室关于印发〈支持推进工业（产业）园区标准化建设十五条措施〉的通知》《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措施（第一批）的通知》等支持性措施，并印发了《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》《晋江市住房和城乡建设局关于简化施工许可审批及加强批后监管的通知》《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》《晋江市人民政府办公室关于印发晋江市工业物业分割和转让的实施意见的通知》《晋江市人民政府办公室关于印发晋江市工业（仓储）用地改变为商业服务业用地实施办法的通知》等配套政策实施文件。

相关支持政策如下：

《自然资源部 福建省人民政府关于印发<泉州市盘活利用低效用地试点工作方案>的通知》（自然资发〔2022〕178号）规定，对纳入城镇低效用地开发范围的工业用地，允许原土地使用权人在符合规划的前提下，依法申请将工业用地改变为商业服务等用途（商品住宅除外），并按规定经评估后补交出让金。

《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），鼓励各市、县（区）结合本地产业发展需求建设多层标准厂房，原则上要优先利用空闲、低效工业用地；允许多层标准厂房按照层、幢固定界限分割转让，具体自持比例由各设区市人民政府、平潭综合实验区管委会确定；鼓励提容增效，经市、县（区）人民政府批准，产业园区内工业用地可提高容积率，不再增收土地价款，重新签订土地出让合同。



项目再开发前



项目再开发前



详细规划图



金冠项目用地



项目再开发后



项目再开发后



项目再开发后

案例十四

萍乡市安源区智能装备产业园改造项目

（再开发类型：府院联动盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

2021年4月，为进一步促进传统产业转型升级，做强做大新兴产业，安源区整合青山镇原江西萍特钢铁有限公司及周边低效土地共计409亩，引进高新技术项目，建设包含20条生产线的生产基地、研发基地、销售中心为一体的综合性智能装备产业园，项目已于2023年4月正式投产。

园内引入从事高端注塑成型装备研发、生产、销售为一体的装备股份有限公司，占地236亩，总投资30亿元，一期总建筑面积10万平方米，二期将于2025年开始建设，于2026年建成。同步引入五家上游企业落地，占地73亩，总投资3.5亿建设配套产业园。

二、改造主体和改造模式

智能装备产业园内曾有粉末冶金、钢铁冶金、水泥生产三家规模小、污染大、产出低的传统生产企业，共计304亩，属于典型的散、乱、小低效产业土地，同时含有涉诉企业用地。为进一步盘活存量土地资源，在厘清涉诉企业债务纠纷的前提下，整合周边低效土地资源，由政府整体收储、区片统筹、综合开发。

三、低效用地再开发取得的成效

一是片区综合开发，促进区域和谐发展。进一步加强区域规划统筹，通过整合三家低效传统产业用地及周边资源，划定智能装备产业园 409 亩，经过充分论证研究，按法定程序开展详细规划修改，编制片区控制性详细规划，促进片区统筹开发。同时投资建设市应急救援中心，保障公共服务设施和基础设施供给，促进片区综合利用效益最大化。

二是多部门协同，盘活低效土地。由安源区人民政府牵头，建立“府院联动”“并联审批”等多部门协同共治的低效用地处置机制，通过资产推介，前置用地标准，同时充分发挥政府和法院在资产核算、债务清算、债务分配方案等方面的作用，凝聚部门合力，打通了土地、厂房等资产的诉讼和处置环节，实现“盘活资产、引进项目、出清企业”的良性发展。

三是产业转型升级，释放土地综合利用效益。安源区深入实施新兴产业倍增、传统产业优化升级、新经济新动能培育“三大工程”，引进新兴产业项目上下游企业，形成智能制造完整产业链，发挥产业集聚效益。目前，已实现产值 19.82 亿元，实现税收 3041.2 万元，解决就业岗位 280 余个。预计全部投产后可实现年产值 40 亿元以上，新增就业岗位 200 余个，实现了社会效益和经济效益的有机统一。

四、主要做法

（一）建立府院联动机制，打通涉诉低效土地处置路径

安源区政府建立府院联动机制，贯通涉诉土地资产司法处置、出清企业和盘活利用全过程。在资产盘活利用中，区

政府设立执行法律服务站，抽调法院、资规、工信、发改、住建、信访、镇政府等部门人员集中办公，通过政策帮扶、服务引领、司法调解或拍卖等方式，探寻债权人和债务人的利益平衡点，有效化解双方矛盾。同时为涉拍土地、厂房等不动产资产招商引资，打通了土地、厂房等资产的诉讼、处置和利用环节。

针对该项目涉拍土地资产 146 亩，区政府积极对接招商引资项目用地需求，协调采取由政府统一收储再供应方式，保障招商引资项目落地。2020 年 12 月，本项目涉诉土地 146 亩，由萍乡市中级人民法院执行法拍，将土地、厂房、设备等资产整体处置，法拍程序与债务清偿程序无缝对接，在执行过程中进行企业资产处置，企业处置后立即进入盘活利用程序。安源区土地收购储备中心通过法拍取得涉诉土地使用权，涉及原江西萍特钢铁有限公司的债务、资产得到妥善解决。据统计，该项目司法拍卖涉及金额 3074 万元，有效促进安源区低效土地再开发成效。

（二）深化府院联动机制，阻断二次低效

深化“府院联动”机制，安源区人民政府与区人民法院联合建立资产推介中心。资产推介中心在资产处置前将法院执行案件中辖区内的土地、厂房等不动产资产及时向政府、资规局、工业园等部门进行推介。区政府结合产业布局 and 市场需求，选定拟片区整合盘活利用的涉诉土地，要求相关职能部门根据“标准地”出让和“亩产论英雄”的要求，反馈土地再开发利用的投资强度、亩均产出、亩均税收、环境要

求等指标给法院，在法拍公告中明确新引进项目的准入门槛，避免低效用地二次出现。

2018年10月，项目内地块原江西萍特钢铁有限公司企业146亩土地因合同纠纷被债权人诉讼查封，安源区法院及时通过资产推介中心向区政府进行土地资源推介，区政府多次召开部门协调会，明确地块用地标准：项目固定资产投资强度不小于360万元/亩、亩均产出值不小于450万元/亩、亩均税收不小于20万元/亩。

（三）整体收储，成片开发，促进产业转型升级

建立统一收储机制，加强区域规划统筹，针对布局散乱、产能落后、涉诉纠纷等零星产业地块，由区政府统一收储、统一整合、统一供地。

2020年12月，在萍乡市中级人民法院组织的土地裁定拍卖中，由萍乡市安源土地收购储备中心以3074万元竞得涉诉146亩土地使用权及地上房屋所有权。与此同时，安源土地收购储备中心收购相邻两家低效企业158亩，整合报批周边低效集体土地105亩，形成集中连片409亩储备土地。自然资源和规划部门结合产业布局规划，编制智能制造片区控制性详细规划，由政府主导引进智能制造产业上下游企业，做强新兴产业链，推动产业转型升级。

五、政策经验

“府院联动”是盘活涉诉低效用地的有效举措。安源区实践证明，对涉诉低效用地，无论是资产处置还是再开发，“府院联动”、多部门协同，充分发挥政府和法院在资产核

算、债务清算、未来保障、社会维稳、政策帮扶、监督管理等方面的公信力与法律效力，是解决低效用地“盘活难”和“避免二次低效”的直接举措。下一步，安源区将继续完整准确全面地贯彻新发展理念，加快转型升级推动高质量发展，以更高履职能力完善“府院联动”过程中风险防范和化解机制，以更优公共服务推动行政审批便民化、精准化、规范化，以更优营商环境护航经济社会高质量发展，切实推进低效用地盘活利用，持续推动自然资源节约集约工作走深走实，形成“政府有为、市场有效、社会有益”的共赢局面。



“伯乐智能装备产业园”前后对比图

案例十五

湘潭市吉利商用车全新智能 LCV 改造项目

（再开发类型：政府协议收回盘活低效工业用地）

一、项目基本情况

湘潭通瑞汽车工业有限公司位于湖南省湘潭市湘潭经济技术开发区(以下简称“湘潭经开区”)范围内，土地面积 244.4 亩，项目于 2019 年开工建设两栋厂房（建筑面积 67158.99 m²）后，未按合同约定建成投产，地块一直处于低效状态，成为园区工业核心区打眼的“断壁残垣”。为盘活该低效用地，湘潭经开区实行“腾笼换鸟”，将低效用地予以收回，引入省重点产业项目吉利商用车全新智能 LCV。新项目于 2022 年 8 月 4 日签约入园，3 个月即开工，首台车于 2023 年 12 月 21 日下线，2024 年实现批量生产，总建筑面积 194412 平方米，计容面积 342327 平方米，容积率 1.03，项目落地后能够填补国内新能源商用车领域技术空白。

二、改造主体和改造模式

湘潭通瑞汽车工业有限公司低效用地盘活是由政府主导，企业积极参与的成功案例。因产业周期迭代、市场行情低迷，湘潭通瑞汽车遇到发展瓶颈，在完成一期主体工程建设后，无力续建，导致土地低效闲。湘潭经开区于 2022 年 3 月开展园区产业用地清理，通过现场核查、资料调阅，将该项目用地定性为低效用地，并积极与企业沟通，根据产业规

划纳入园区周转用地，作为未来产业发展空间。2022年8月湘潭经开区引进吉利商用车全新智能LCV项目，在布局项目时，充分考虑其与湘潭通瑞汽车产业类型契合度，科学选址，采取低效用地再开发与新增用地报批相结合的改造模式，快速保障了全新智能LVC项目500亩用地需求，有效盘活原厂房和土地资源，实现资源再利用的最大化。

三、低效用地再开发取得的成效

湘潭通瑞汽车工业有限公司低效用地盘活是湘潭经开区在用地要素保障上由依赖新增向挖潜存量转变，大力推动“向存量土地要发展增量”的重要体现，创新形成了“增存并举、双轨运行”节约集约用地新模式，取得了良好效果。

一是土地要素保障效率做“加法”。通过盘活存量、利用新增“双轨”同时运行，实行整合供应，大大减少了土地征拆和报批的工作量，提升了土地要素保障效率，从项目签约到开工建设仅用3个月，创造了重大项目落地的新速度；**二是**项目用地成本做“减法”。经测算，该项目盘活存量土地的成本较新增建设用地成本节省了26.6万/亩，共节省财政资金总额6490万元。同时，新拿地的企业可直接利用原有项目的基础配套和厂房等生产设施进行改造，减轻了拿地企业的建设成本。**三是**土地使用效益做“乘法”。该项目作为湘潭经开区打造新能源汽车产业园的一期工程，是整个新能源产业园区的“引爆点”，项目投产后5年内实现达产，达产后可实现年产15万台LCV车型，实现260亿元/年总产值、16.5亿元/年税收，创造2000人左右的就业机会，实现碳减

排 900 万吨/年，上下游全产业链拉动约 500 亿元，有利于稳经济、促发展、带动地方就业，让原低效用地蜕变成湘潭经开区塑造优势产业的新高地，为园区高质量发展创造良好的社会经济效益。

四、主要做法

1. “增存并重、双轨运行”，保障重大项目用地需求。

吉利商务车全新智能 LCV 项目用地需求大、项目落地急、投产节奏快、前期成本高，为快速保障项目用地需求，湘潭经开区根据产业规划，一方面实行“腾笼换鸟”，积极向企业传达土地利用政策，明确收回标准和收回流程，经过多轮谈判，将湘潭通瑞汽车工业有限公司 244.4 亩低效用地及地上构建筑协议有偿收回；另一方面同步新增报批北侧 256 亩产业用地，用好用活国、省支持重点项目建设报批政策，申请纳入绿色审批通道、提前完成相关报批税费核缴，仅用 20 天就完成用地报批审查，并与收回的低效用地整合供应。通过“增存并举、双轨运行”，以最高效率、最低成本完成了重大项目的用地要素保障，实现了项目“洽谈即服务、签约即供地”。

2. “服务前置、并联审批”，提速重大项目建成投产。

新引进项目在土地挂牌期间实行提前介入、服务前置，集中力量预审项目的总图和单体建设方案等，完成技术性审查。土地成交后项目报规报建审批环节实行专人代办、全程跟踪，协调资规、发改、住建等部门，并联审批项目立项、用地规划许可证、不动产权证书、工程规划许可证、施工许可

证等，极大缩短审批时限，项目自拿地后 12 个月内完成了工程建设、设备采购、安装调试、首车下线等阶段，实现了项目“拿地即开工、竣工即投产”，刷新了湘潭重大项目建成投产的最快速度，成为行业标杆，创造了“湘潭速度”“湘潭效率”。

五、政策经验

1. 低效空闲用地认定标准。《国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》(国土资发〔2016〕147 号)、《湖南省产业园区批而未供土地闲置土地低效(空闲)用地清理整改工作方案》(湘自资发〔2022〕12 号)、《湘潭市盘活存量建设用地专项行动方案》(潭政办发〔2022〕21 号)等文件，为湘潭经开区低效用地认定和处置明确了方向。湘潭经开区根据相关文件要求和项目实际情况，制定“一地一策”处置方案，细化处置流程，确保了工作高效开展。

2. “增存并举、双轨运行”机制。《省自然资源厅印发<关于服务“五好”园区促进节约集约用地的若干措施>的通知》(湘自资发〔2021〕47 号)要求加大存量土地盘活利用，支持各地对存量建设用地清理腾挪、强化整合，鼓励实施“产值倍增”“腾笼换鸟”，探索采取开发权转移、归并整合等措施，支持建设大项目、大产业、大集群的产业集聚区。同时，省自然资源厅建立用地报批“绿色通道”，对国家和省重点项目实行“点对点服务”，做到专人负责、提前服务、即报即审、快批快办。上述政策为湘潭经开区为该项目顺利实施“增存并举、双轨运行”，同步完成存量土地收回和新增用

地报批进行整合供应提供了强力的政策和组织保障。

3. 重大项目并联审批机制。《湖南省自然资源厅关于印发<湖南省工程建设项目“用地清单制+告知承诺制”改革试点实施方案>的通知》（湘自资发〔2021〕58号）明确探索将相关审批主管部门对建设项目的管理要求及技术设计要点等要求统一落实到地块上，并作为土地划拨或挂牌出让条件，方便建设单位深化设计，实现“取地可实施”“交地即开工”。湘潭经开区在引进全新智能 LCV 过程中，明确好经济指标、规划指标，将项目建设涉及的行政审批事项提出用地总清单，一次性告知企业，并将项目的规划方案、建筑设计等涉及技术性审查事项实行服务前置。在企业拿地并做出相关承诺后，实行容缺受理，不再互为前置，并联审批不动产权证书、工程规划许可证、施工许可证等，大大提高了行政审批速度，促进项目尽快落地投产。湘潭市人民政府根据上级文件要求和本案例实践经验，于 2023 年 12 月出台了《湘潭市人民政府办公室关于印发<湘潭市优化土地要素保障助推产业升级的若干措施(试行)><湘潭市加强土地利用推进城市更新的若干措施(试行)>的通知》（潭政办发〔2023〕35号），对建设工程审批进一步提出实施“标准地+承诺制+代办制”改革。



图1 全新智能LCV项目用地要素保障示意图



图2 全新智能LCV项目施工现场照片



图3 全新智能LCV项目建成后照片

案例十六

佛山市乐从镇上华智能制造产业园改造项目

(再开发类型：企业长租自管盘活低效工业用地)

一、项目基本情况

上华智能制造产业园位于佛山市顺德区乐从镇环镇北路以南、环镇西路以西、禅西大道以东、旧樵乐路以北，主要用途为工业，项目用地面积 248 亩，改造前建筑面积约 12 万 m²。本项目 2017 年启动，2018 年 2 月由美铭公司竞得开发建设、招商运营，2022 年 3 月项目全面竣工投产，改造后容积率 3.0，建筑面积 33 万 m²，项目总投资超 10 亿元。

二、改造主体和改造模式

项目改造前，厂房建筑质量差、安全隐患高、效益低下，以家具制造、五金加工、玻璃加工和包装印刷为主，落后的产业形态挤压产业发展空间、影响城乡人居环境形态。为打破村级工业园业态低端的现状，实现高质量发展，2017 年佛山市启动上华村工业区改造项目，在土地连片整理、流转等方面开展探索，最终确定企业长租自管的改造模式。2017 年 7 月经上华村集体表决通过改造方案；2018 年 2 月由佛山市顺德区美铭产业园开发有限公司竞得开发建设、招商运营。

三、低效用地再开发取得的成效

项目改造前以家具制造、五金加工、玻璃加工和包装印刷为主，容积率约 0.75，建筑面积约 12 万 m²。项目改造后

以机械、医药、科技服务业为主导产业，容积率约 3.0，建筑面积约 33 万 m²。通过改造实现了土地资源“从低效到高效”的深刻转变，实现了产业转型升级。改造后项目大力发展高端智能装备制造、机器人、医药产业，以高新科技企业、以高企培育种子企业为招引目标，已招满一批高新技术企业。2019 年乡村振兴发展论坛（暨）最美村镇颁奖典礼上，上华村获颁“中国最美村镇”之“产业兴旺成就奖”。在市、区人居环境整治和城乡品质提升工作中，上华村人居环境整治成效于市、区考评中名列前茅，成为示范。

四、主要做法

政策运用方面：项目由“政府引导、村集体主导、国资撬动社会资本参与”，采用“企业长租自管”的改造模式，土地保留集体性质。改造后村集体经济收益将稳步增长，流转期满后土地的使用权及地上建筑物无偿移交村集体，在保障村集体可持续收益的同时改善了村民生活生产的环境。项目通过顺德区村级工业园拆除资金扶持，推动项目原有旧厂房拆迁。

管理审批方面：制定改造实施方案，完善建设用地手续，办理土地公开流转手续，办理时长约 6 个月；相关利益方平衡机制和收益分配方式：向出让人一次性付清第 1-10 年地价款，之后采取逐年支付地价款；政府收取出让价款总额 7% 的流转收益金。

五、政策经验

一是根据省、市、区相关政策，对于符合“三旧”改造

政策的历史用地可按用地发生时的政策完善用地手续，解决历史遗留问题；二是完善用地手续后按照“同地、同权、同价”原则，允许集体经济组织通过公开方式进行土地流转，引入市场主体进行开发建设，并招商运营，提高土地利用效率，切实保障农村集体收益和权益。



改造前



改造后

重庆市

案例十七

重庆市九龙坡区东鹏公司改造项目

（再开发类型：盘活零星低效用地促进企业增资扩产）

一、项目基本情况

东鹏南侧零星用地整合项目位于西部（重庆）科学城西彭工业园区，土地面积 9.08 公顷，土地用途为二类工业用地，包括原厂区 D76-2/01、D76-1/01 地块和整合的南侧零星用地 D76-3/03 地块。

该南侧零星用地 0.4 公顷，长期处于低效利用状态，在低效用地数据清理中被认定为低效零星用地，已纳入数据库备案。

北侧原厂区 D76-2/01、D76-1/01 地块，再开发前由东鹏维他命饮料有限公司（以下简称“东鹏公司”）于 2016 年 5 月通过挂牌出让取得，土地面积 8.68 公顷、容积率 0.98、总建筑面积 8.52 万平方米，项目于 2021 年 2 月竣工，作为生产加工区生产维他命饮料。近年来，东鹏公司发展势头良好，整体产出效益高，2023 年亩均产值 919 万元/亩、亩均增加值 255 万元/亩、亩均税收 81 万元/亩，亩均效益综合评价为 A 类。为此，东鹏公司急需扩充生产线，但现有厂房场地有限，难以满足扩能扩产需求。

在盘活低效用地过程中，重庆市规划自然资源局、九龙坡区规划自然资源局主动介入，充分考虑低效用地再开发路

径和企业扩能扩产需求，提出整合零星用地保障企业用地需求的方案，并积极开展规划调整、土地评估、协议出让、合同修订和地价款补缴等工作，实现低效用地盘活利用。目前，项目正按照新规划用途开展施工建设。

二、改造主体和改造模式

鉴于原厂区经济效益好、土地利用率高，为满足企业用地需求，九龙坡区积极推动低效用地再开发，探索实施了东鹏南侧零星用地整合项目，利用“边角地”“夹心地”“插花地”等零星土地，整合供应给东鹏公司用于企业增资扩产，盘活存量土地资源。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）保障企业增资扩产需求

东鹏公司盘活利用周边 0.4 公顷低效零星地，用于扩建厂房，破除企业用地瓶颈，激发了企业投资活力，满足企业增资扩产需求。通过零星用地整合，不仅新建厂房新增了 1 条生产线，还共享了现有厂区的配套用房，进一步优化了用地布局，相比选址另建厂房，极大的节约企业开发建设成本和时间成本。

（二）充分发挥土地利用价值

再开发后项目容积率由 0.98 提升至 1.21，计容建筑面积由 8.52 万平方米增加至 10.99 万平方米，充分保障企业生产空间。同时将低效零星用地与原厂区整合，最大限度开发利用低效零星土地，提高土地利用效率，实现规模效应。

（三）综合提升经济社会效益

项目预计投入资金 1 亿元，可实现亩均产值 1200 万元、亩均增加值 281 万元、亩均税收 90 万元。项目建成后可容纳 30 万箱货物，建成新车间后采用前沿的技术和严格的标准，配置了 1 条自动化智能饮料生产线，提高企业生产效率，激发企业投资活力，同时至少增加就业岗位 60-80 个，实现多方共赢。

四、主要做法

九龙坡区规划自然资源局以低效用地再开发试点为契机，按照严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率的原则，全面查清低效用地底数，明晰各类用地盘活方向，结合政策导向和企业诉求，探索低效零星用地盘活路径，开展规划调整，建立审批绿色通道提高用地效率，助力企业早拿地、早建设、早投产，促进城乡建设发展由外延式扩张向内涵式发展转变。

（一）摸清低效用地底数

结合九龙坡区城中村改造、城市更新、“亩均论英雄”改革等专项工作，制定《低效用地调查认定标准与技术指南》。按照城中村改造用地、低效工矿仓储用地、城市更新用地、城乡结合用地四种类型，通过“技术查、属地报、现场核”方式，全面查清低效用地底数。锚定四大片区，划定 12 个空间单元，确定 29 个项目、1140.47 公顷低效用地，全面实现标图建库，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息管理系统。

（二）打通盘活利用通道

九龙坡区规划自然资源局立足低效家底，编制再开发实施计划，分类制定盘活路径，因零星用地不具备独立建设条件，确定主要以整合提升的方式进行再开发。结合土地供后动态巡查，向企业广泛宣传低效用地再开发相关政策，主动了解到该低效零星用地北侧东鹏公司生产效益较好，亩均效益综合评价为 A 类，属于优质企业，存在扩能扩产和用地需求，因此搭建用地要素供需桥梁，将零星用地整合给东鹏公司一并开发，新增厂房和 1 条生产线，盘活存量土地，提高土地利用效率，推动资源要素向亩均效益综合评价高的优质企业聚集。

（三）完善规划用地手续

一是调整规划用途。将原零星地规划依法合规调整为二类工业用地，用地面积保持为 0.40 公顷。**二是明确规划条件。**统筹考虑该地块不具备单独建设条件，通过出具《关于 D76-3/03 地块规划情况的复函》，与原厂区地块一并明确规划条件，规划用途为二类工业用地。**三是评估地块价值。**评估公司根据《重庆市国有建设用地使用权宗地地价确定规则》和规划条件，参照原厂区地块规划容积率下限，采取容积率为 0.7 评估该地块价值，评估应补缴土地价款 333.34 万元。**四是修订合同补缴价款。**2023 年 10 月，九龙坡区规划自然资源局将该零星用地以协议方式出让给东鹏公司，双方签订了土地出让合同修改协议。东鹏公司补缴了地价款，完善了产权登记。

（四）建立高效审批机制

一是实行工作并联审批。在办理规划手续报批时，同步开展零星用地整合地价评估工作，实现《建设工程规划许可证》发放和评估同步完成，并立即开展土地出让合同修订工作。二是提高审批服务效率。通过主动服务、提前介入、加强指导，将项目办理建设工程规划许可证的审批时间由 17 个工作日缩短到 7 个工作日，出让合同修订时间由 15 个工作日缩短为 5 个工作日，审批时间缩短了 62%。

五、政策经验

重庆市规划自然资源局、九龙坡区规划自然资源局充分运用规划用地政策，服务企业亩均效益提升，助推区域经济高质量发展。

（一）实施亩均效益综合评价差别化土地配置政策

结合《重庆市人民政府办公厅关于推进制造业亩均论英雄改革的指导意见》（渝府办发〔2023〕72 号）、《重庆市推进制造业亩均论英雄改革若干政策措施（试行）》（渝亩均办〔2024〕13 号）等政策要求，根据企业亩均效益综合评价结果，实施企业资源要素差别化配置，优先支持 A、B 类企业的新增用地需求，优先取得临近闲置工业用地使用权，用于企业改扩建。东鹏公司作为九龙坡区 A 类企业，为支持其扩能扩产，充分保障其规划用地需求。

（二）运用零星用地整合政策促进项目落地

根据《重庆市城市规划管理技术规定》（重庆市人民政府令第 318 号），已有零星用地应当与相邻用地整合使用。《重庆市规划和自然资源局关于印发〈重庆市国有建设用地使用

权宗地地价确定规则>的通知》（渝规资规范〔2023〕4号）明确，将零星用地整合到已出让邻近土地实施统一规划建设，经规划自然资源主管部门同意后，可通过协议方式办理零星用地的出让手续，补缴地价款并签订补充合同或修订原土地出让合同。增加零星用地的，按规划自然资源主管部门依法受理土地使用权人申请时点评估补缴地价款。通过积极盘活东鹏公司相邻的边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的低效零星用地，整合土地资源，整体开发打造，助力优质企业扩能扩产，促进土地节约集约利用。

（三）优化并联审批流程缩短项目办理时长

根据工程审批制度改革和《重庆市规划和自然资源局关于印发<工业（仓储）项目建筑规划管理指导意见>的通知》（渝规资〔2023〕645号）要求，严格落实监督管理责任，不断完善审批流程、管理制度，加强规范运行、跟踪问效。在依法合规的前提下最大限度优化、简化、整合审批流程和审批环节，提高审批效率，主动服务，并联零星用地建设工程规划许可和地价整合评估流程，进一步简化程序，尽早促进项目落地。



东鹏南侧零星用地整合项目规划图



东鹏南侧零星用地整合项目现状图

四川省

案例十八

成都市金牛区国宾片区城中村改造项目

(再开发类型：政府收储“五统一”模式盘活城中村低效用地)

秦开蜀道置金牛，汉水元通星汉流。金牛区位于成都市中心城区西北部，面积 108 平方公里，服务人口 162 万，是全国领先“职务科技成果混合所有制改革”策源区、西部首个“国家级市场采购贸易方式”试点区、全省唯一“国家可持续发展”先进示范区。2023 年，实现地区生产总值 1601.2 亿元，经济总量连续 34 年位居成都市五城区第一。近年来，金牛区始终以建设践行新发展理念的公园城市示范区为统领，大力推进低效用地再开发，全面促进生态价值转化。特别是 2007 年以来，先后启动 5 个城中村、30 个棚户区、55 个传统商品市场改造项目，搬迁改造约 1.7 万户，调迁商家约 1.4 万户，实现 1 万余亩土地利用效能提升和全要素治理，建成了以天府艺术公园为代表的城市新地标、文化新名片，促进了城市内涵式发展，形成了高质量发展、高品质生活和高效能治理的“金牛样板”。

一、项目基本情况

国宾片区城中村改造项目涉及跃进中心村、瓦兴青、涧槽 3 个片区 6 个社区 24 个村组，集体土地面积 3279 亩、农户 1863 户、企业 258 家。该片区曾是中心城区最大的城中村，城市形象较差、产业业态低端、基础配套缺乏、安全隐

患突出。项目自 2018 年启动以来，创新推进拆迁工作，按照公园城市理念进行整体产业规划和城市设计。目前，以金牛宾馆为核心，已建成“三园三坊三湖”生态景观，融入“文博、文创、文商”等文化产业，“三坊和谐共融、三园连接成网”的城市风貌基本形成，“蜀风揽胜画卷”已然重现。

二、改造主体和改造模式

为推动实施国宾片区城中村改造项目，成都市探索建立了统一征收、统一规划、统一建设、统一上市、统一分配的“五统一”工作模式，经成都城投集团、成都交投集团、成都兴城集团、成都市土地储备中心、金牛区政府等 5 家土地业主协商一致，由成都城投集团牵头组建合资公司，按毛地比例分摊开发建设成本，进行收益分成。通过拆除新建、植入新业态等方式，进行“投建营”一体化开发建设。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）生态场景匠心显现。项目遵循“蜀风雅韵”整体定位，坚持一园一品、一路一味、一点一景，特色营造博览聚落文化街区、TOD 高端商务街区、新川西建筑风貌创意街区。按照 24 米、45 米、60 米分别设置建筑高度，形成总体渐次增高、局部起伏的天际线。融合新中式和川西民居风格，复合文化、生态双重属性，以成都市花、山脉肌理为主要设计元素，打造形成具有国际水准和地域特色的文化地标。

（二）经济价值有效提升。项目坚持以“生态+公共交通+文化”为导向的发展模式（EOD+TOD+COD），将周边商住用地调整为公服用地，打造国内最大的城市街心公园，贯

通慢行步道“丝路云锦”，串联天府艺术公园，形成 834 亩公园景观集群；引进知名策展、数字视听等高能级城市合作伙伴，植入艺术设计、峰会论坛等业态，举办“超燃天府当代艺术展”等展会活动，累计接待游客逾千万人次，实现收入 1300 余万元，带动片区土地完成了“从 800 万/亩 3 次土地流拍到 3400 万/亩企业竞相购买”的重大转变，实现了生态价值充分转化、经济效益最大提升。

（三）社会效益日益凸显。探索实践“以生态带动商旅、以商旅提升产业、以产业反哺社区”的发展新模式，不断提升社区品质度、活力度、文明度、美丽度、和谐度。原来的“城中村”蜕变成了 TOD 高端商务街区、新川西建筑风貌创意街区，在解决社会经济发展痛点的同时，进一步带动片区及其周边的可持续发展，天府文化艺术消费目的地、代表四川开放新高度的“一带一路”对外交往中心成型成势。成都美术馆通过重磅展览，吸引超过 10 万人打卡，带给每一位参观者不一样的美学体验，群众的幸福感和获得感显著提升。

四、主要做法

（一）坚持规划引领，高标准优化空间布局。紧扣全市发展布局，立足区域资源特色，整体规划、有机串联、协调联动。坚持产业城市理念，依托金牛宾馆，借力文商坊、文创坊、文博坊，高品质建设成都美术馆、当代艺术馆、成都图书馆、川剧博物馆等文化功能项目，匠心营造博览聚落文化街区、TOD 高端商务街区、新川西建筑风貌创意街区，复

活片区的文化“外交”功能。

（二）创新收储模式，成片化整合土地资源。创新“群众意愿工作法”，发动群众做群众工作，算清“早拆迁、早过渡、早安置、早享受”的利益账和民心账，变“要我拆”为“我要拆”。创新“整组签约整体交地奖励法”，设置农户整组100%签约、100%交房、100%交地三个奖励层级，鼓励集体签约、抱团夺奖。健全阳光、公正、公平、公开工作机制，从入户调查到数据公示、协议签约、资金兑付等各个环节，代表拆迁户的自拆组、监督组全程参与，审计部门全程跟踪，确保一把尺子量到底。通过合力攻坚，3个片区仅用时1年半即完成拆迁。

（三）优化管理方式，集约化推进土地利用。创新开发模式，针对片区土地业主多、征地批次多、涉及群众多的特点，探索“五统一”开发模式，实现“投建营”一体开发。转变土地出让模式，从“有利于招商引资、有利于土地上市、有利于项目促建”出发，将功能配套设施与宗地建设项目同步出让、同步实施，确保项目同步竣工、同步投用，助力企业实现投入产出平衡。

（四）强化优质服务，高效率推动片区建设。创新审批工作机制，将成都市规划和自然资源局电子政务办公云平台与成都市工程建设项目审批管理平台对接，做到统一接件、并联审查，有效减少审批环节，全面降低企业办事的时间成本。优化审批管理方式，统筹自然资源、住房建设等部门和属地街道社区，围绕产业布局、报规报建、项目招引等环节

开展全流程、陪伴式服务，同步推行台账管理，分类分片追踪督查，确保规划方案完美呈现。创新运营管理方式，坚持在专业化运营、精细化管理和品牌化服务上精准发力，通过联合成立物管公司、购买公共服务等方式，确保功能载体建成管好用活。

五、政策经验

针对片区土地权属杂、征地批次多、涉及群众广的特点，市规划和自然资源局和成都城投集团形成了天府艺术公园片区综合开发实施方案，并报经市政府常务会议审议同意。成都市成立由市委分管领导担任组长的工作专班，明确按照“五统一”的原则，整体推进片区整理开发建设工作。金牛区政府、市级相关部门、各土地业主各司其职，合力高效推进相关工作。由金牛区政府负责“统一征收”，牵头实施拆迁补偿安置（含安置房建设），各土地业主根据实施进度，按毛地占比分摊保障征地补偿资金；由市规划和自然资源局负责统一规划，牵头负责片区控规调整工作；由成都城投集团负责统一建设，实施片区内基础设施、公建配套和景观工程建设，各土地业主方根据建设进度，按毛地占比按期拨付建设资金；由金牛区政府负责统一上市，统筹协调上市工作，各土地业主按上市工序提供相关资料，做好配合工作；由市级财政负责统一分配，土地出让价款扣除必要的各级提留后按各土地业主毛地占比进行分配，优先保障片区建设资金。



改造前



改造后



天府艺术公园