

低效用地再开发试点第三批典型案例

2025年 12 月

引 言

为深入贯彻落实党的二十届三中全会“盘活存量土地和低效用地”、四中全会“盘活用好低效用地”的部署，落实中央城市工作会议有关要求，自然资源部深入推进低效用地再开发试点，引导试点城市探索创新低效用地再开发的政策措施和实施路径，涌现出大量鲜活案例。

第三批典型案例涉及14个省（市），共26个案例，包括产业园区存量工业用地提质增效、存量商业用地转型、存量公共服务设施功能提升、存量片区统筹开发等不同类型，通过盘活存量土地和低效用地，不仅实现了土地节约集约利用、产业结构优化、固定资产投资拉动，更促进了城市功能完善、人居环境改善、历史文脉传承和生态安全格局筑牢，为各地提供了实践样本与经验借鉴。

请各地学习借鉴，加强探索创新，大力推动盘活存量土地和低效用地，总结形成更多宝贵经验做法和典型案例。

目 录

北京 1

 案例一 北京市经开区火箭大街改造案例 1

 （再开发类型：收购盘活低效工业用地保障重大产业项目落地） 1

河北 7

 案例二 廊坊市安次区龙河中心案例 7

 （再开发类型：低效商业办公用地用途转换） 7

天津 13

 案例三 天津市北辰区天士力大健康医养示范区案例 13

 （再开发类型：盘活低效工业用地赋能医养健康产业发展） 13

江苏 22

 案例四 无锡市锡山区精准医疗产业园案例 22

 （再开发类型：片区统筹开发盘活低效产业用地） 22

 案例五 常州市天宁区中交智荟港高新智能制造中心案例 30

 （再开发类型：产业园区低效用地提质增效） 30

 案例六 南通市崇川区沿江化工码头腾退片区整体改造案例 37

 （再开发类型：政府实施片区生态综合整治） 37

浙江 43

 案例七 杭州市上城区南宋德寿宫遗址博物馆建设案例 43

 （再开发类型：盘活低效工业用地重构宋韵文化地标） 43

 案例八 杭州市余杭区矿坑“焕新”打造国家版本馆案例 51

 （再开发类型：盘活低效工矿用地转型文化高地） 51

 案例九 宁波市北仑区滨海港产城融合发展片区案例 59

 （再开发类型：“双试点”协同推进片区融合发展） 59

 案例十 金华市兰溪市蓝之梦纺织厂改造案例 69

 （再开发类型：政企村联动改造低效工业片区助力共富） 69

 案例十一 湖州市安吉“两山”科技城低效用地再开发案例 76

 （再开发类型：区域再开发与生态保护相融合） 76

安徽 83

 案例十二 芜湖市“三湖”片区改善“三生”空间案例 83

 （再开发类型：片区综合整治提升） 83

福建	89
案例十三 泉州市德化红旗坊文旅产业园项目案例	89
(再开发类型: 工业遗产转型复合利用)	89
案例十四 漳州市九龙公园复合开发利用改造案例	96
(再开发类型: 公共设施复合利用补短板)	96
江西	102
案例十五 萍乡市赣西国际港·公路港建设案例	102
(再开发类型: 盘活低效工业用地发展物流仓储产业)	102
山东	108
案例十六 济南市高新区舜泰广场体育公园综合体案例	108
(再开发类型: 地上地下空间综合开发盘活低效综合用地)	108
案例十七 青岛西海岸新区董家口化工园区改造案例	115
(再开发类型: 政策工具叠加盘活化工园区低效工业用地)	115
案例十八 青岛市上合海尔卡奥斯工业互联网生态园案例	123
(再开发类型: 政府收储后再开发)	123
案例十九 临沂市中通快递鲁南(临沂)智能电商园案例	130
(再开发类型: 政府主导市场参与推进再开发)	130
湖北	135
案例二十 武汉市武昌区四美塘铁路遗址文化公园案例	135
(再开发类型: 盘活低效铁路遗址建设生态文化长廊)	135
案例二十一 宜都市实施化工园旧厂房连片征收再开发案例	141
(再开发类型: 片区统筹推进低效土地盘活利用)	141
湖南	147
案例二十二 湘潭市江麓机电科技九华基地项目升级改造案例	147
(再开发类型: “关联式腾笼换鸟”盘活央企低效用地)	147
广东	154
案例二十三 广州市增城区上境村工业集聚区更新改造案例	154
(再开发类型: 村级工业园提质增效)	154
重庆	162
案例二十四 重庆市璧山区大成广场片区综合开发案例	162
(再开发类型: 片区综合改造提升)	162

案例二十五 重庆市万州区天生城片区综合提质改造案例	170
（再开发类型：政企协同成片盘活山地低效用地）	170
四川	177
案例二十六 成都市高新区振芯科技低效工业用地盘活案例	177
（再开发类型：分割收储联动原产权人自主改造）	177

北京 案例一

北京市经开区火箭大街改造案例

（再开发类型：收购盘活低效工业用地保障重大产业项目落地）

一、项目基本情况

北京火箭大街商业航天共性科研生产基地项目位于北京经济技术开发区瀛海镇瀛昌街6号院，东至瀛福路，西至瀛顺路，南至二锅头酒业，北至瀛昌街，是北京经开区规划的空天街区核心节点。项目总用地面积为6.3公顷，总建筑面积为4.78万平方米，土地用途为工业用地。

该项目对原北京雪莲羊绒有限公司（以下简称雪莲羊绒）生产基地进行改造更新，建设全国首个商业航天共性科研生产基地，吸引商业航天全产业链优质项目，引领全国空天产业发展。项目于2024年1月取得立项，主体结构已于2025年3月正式封顶，2025年投入使用。其中，北京火箭大街科技互动展厅已经完成竣工验收，展厅地下设置商业航天测运控中心，免费对外开放，在北京商业火箭发射时，观众可在此实时观看。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

雪莲羊绒北京生产基地主要建筑包括厂房、车间、食堂、办公楼、职工宿舍等。2019年，按照国家疏解非首都功能产

业政策，雪莲羊绒将全部生产环节迁移至内蒙古自治区赤峰市，仅保留品牌营销、运营等功能型部门，厂区大部分空置，土地处于低效利用状态。

（二）改造主体

2023年，北京亦庄城市更新有限公司成立北京亦庄星箭科技产业发展有限公司（公司为北京亦庄投资控股有限公司三级全资子公司，由北京亦庄城市更新有限公司全资持股，是经开区为服务商业航天产业专门设立的公司），收购项目土地及房屋产权并作为项目实施主体。

（三）改造模式

北京亦庄星箭科技产业发展有限公司收购雪莲羊绒北京生产基地项目土地及房产，在确保土地用于产业的条件下，拆除现有建筑实施重建。重建项目定位为商业航天产业，打造北京火箭大街，建成后出租给商业航天产业相关企业。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）提升土地效益，盘活低效产业用地

项目盘活了低效工业用地，整体建筑面积从4.78万平方米增加至11.6万平方米，综合容积率从0.76提升至2.0，增加了产业发展空间，实现土地集约高效利用。

（二）强化产业链条，保障产业项目落地

北京火箭大街将吸引商业航天上中下游产业链企业集聚，商业航天上游卫星及火箭制造企业，中游箭体装备、测控系统、地面终端及设施制造企业，下游促进商业航天产业、

通信、导航、遥感卫星应用服务企业，助力北京经开区实现“千企联动、千星入轨、千亿营收”的商业航天创新集群发展目标。

四、主要做法

（一）摸清家底

北京经开区结合功能定位，以工业用地常态化、精细化、长效化监管为目标，开展工业用地摸底排查和综合评价，形成工业用地台账清单；汇聚工业用地分级分类管理所需的各类数据资源，建立工业用地项目综合评价体系，进行工业用地及其使用情况动态监测，对接各部门业务系统，推动A、B、C、D四类工业用地的分级分类精细化管理；实行全生命周期监管，对不同类别工业用地，制定相应政策，加强优质项目奖励扶持，推进低效工业用地改造提升；建立信用监管应用场景，将工业用地综合评价结果纳入行业信用评价指标体系。经摸底清查与综合评价，雪莲羊绒主要生产环节已搬离，其产值、税收与产业类型均不满足经开区发展的要求。

（二）规划先行

《北京市促进未来产业创新发展实施方案》提出在北京经开区等区域重点发展商业航天、卫星网络等细分产业。北京经开区作为北京市“南箭北星”产业布局中“南箭”的主要承载区，面对商业航天企业试验排产周期长、成本价格高等难点堵点，提出建设“火箭大街”，打造国内领先的星箭网络总部基地和创新高地。

依据《北京亦庄空天街区规划设计》，“北京火箭大街”定位为空天街区商业航天共性科研生产基地项目，服务研发、设计、制造、应用全产业链条，将以共性技术平台为驱动，解决商业航天领域试验资源紧缺、测试服务供不应求的痛点，建设创新研发中心、高端智造中心、科技互动展厅，提升商业航天产业化基础能力，

北京亦庄星箭科技产业发展有限公司以收购方式取得本项目土地后，根据项目建设需求办理规划报批手续，从2024年1月开始，陆续申请取得了北京经开区企业投资项目备案证明，项目规划综合实施方案“多规合一”协同平台初审意见、会商意见。2024年4月，建设单位取得不动产权证书。2024年6月，取得北京经开区规自分局核发的《建设工程规划许可证》〔2024规自（开）建字0045号〕，总建筑面积14.55万平方米，其中地上11.68万平方米，地下2.87万平方米，最大建筑高度45米，容积率2.0，建筑密度43.75%，绿地率15.01%，机动车停车位245辆（均为地下），非机动车停车位535辆（其中地上100辆，地下435辆）。2025年4月，建设单位取得《建设工程规划核验意见》〔2025规自（开）竣字0029号〕。

（三）科学建设

项目总建筑规模达14万平方米，整体按照“未来、开放、动感、绿色”的设计理念，布局1个中心（展示与运控中心），3个功能分区（一栋共性技术试验厂房、两栋工业标准厂房、

三栋总部研发中心)。其中,商业航天共性试验平台,总建筑面积约1万平方米,为商业航天企业提供十余项共性试验及共享制造服务。商业航天创新研发中心,主要包括三栋多层生产研发楼,总建筑面积2.1万平方米,服务企业生产、研发、办公综合需求。关键部件智能制造平台,包括两栋多层生产厂房,总建筑面积8.2万平方米,服务关键部组件、控制系统、卫星终端制造等企业生产需求。科技互动展厅,总建筑面积约0.33万平方米,建设商业航天远程测发控中心,实时接收火箭发射场数据,可远程观摩火箭发射,实现在轨商业星座运行监控;搭建航天科普教育基地,设置航天科技体验中心,培养青少年航天梦想,激发探索精神。



图1-1 项目建设方案

五、政策依据

2023年,《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》(自然资发〔2023〕171号)印发后,北京经开区相继出台了一系列低效用地再开发支持政策。

一是工业用地分级分类管理机制。2023年,北京经开区印发《北京经济技术开发区关于规范工业用地管理促进产业高质量发展的若干措施》(京技管发〔2023〕15号)和《亦

庄新城工业用地分级管理工作方案》（京开党政办字〔2023〕24号），开展工业用地分级分类管理，实现了低效用地的识别，制定了本项目再开发政策。

二是产业用地更新机制。2024年，北京经开区出台《亦庄新城工业用地（类）项目城市更新实施细则（试行）》（京技管发〔2024〕18号），明确以收储、回购的更新方式为第一导向，促进存量工业用地循环再利用；提升审批效率，优化营商环境，升级原审核流程，为优质产业项目提供空间保障；加强工业用地履约监管，为工业用地回购提供有效法律途径。



图1-2 开发前影像图



图1-3 开发后效果图

河北 案例二

廊坊市安次区龙河中心案例

（再开发类型：低效商业办公用地用途转换）

一、项目基本情况

龙河中心项目位于廊坊主干道-南龙道南侧，东邻安次区政务服务中心，地处廊坊城市新中心，区位交通条件优越。廊坊市城区房地产开发有限公司分别于2012年、2014年通过出让方式取得，面积2.87公顷，原规划容积率3.0，总建筑面积11.58万平方米，用途为商务金融用地，拟建设一座集酒店、写字楼、创业公寓于一体的商务商业中心。2018年项目规划方案获批，目前已建成建筑面积4.65万平方米，包括3栋公寓和1栋商业，已建成部分虽取得预售证，但受市场环境等因素影响未销售，企业资金回笼困难，项目整体处于烂尾状态。

该项目地块位于安次区龙河高新区，周边已有安次万达、红星美凯龙等多个成熟商业，原有的功能定位已不适应市场和发展需求。经市场调研，随着龙河高新区企业入驻，将新增大量的就业人口，对高品质住宅需求旺盛。为积极推进商办用房去库存，市自然资源和规划局坚持需求导向，主动靠前服务，将龙河项目列为全市低效用地再开发首批示范项目，通过商务办公用地用途转换，鼓励企业继续投入建设

资金3.97亿元，盘活存量资产2.66亿元，实现政府增收0.51亿元。

二、改造主体和改造模式

(一) 改造原因

随着商业业态变化，商铺空置率上升，叠加房地产市场深度调整，商业地产发展举步维艰，项目原计划建设的酒店、写字楼等不适合市场发展趋势，项目原产品为商务公寓，普遍户型较小，与市场需求不符，开发商难以继续按照商务金融用地建设。项目长期处于建设停滞状态，未能实现预期效益，已成为制约提升区域经济活力和城市品质的包袱，严重影响了城市形象和招商引资环境，给城市管理和社会稳定带来持续压力。

(二) 改造主体和模式。

项目引入中国金茂，结合龙河高新区企业发展，以及高层次人才居住需求，重新定位项目功能，推动落实存量商业办公用地用途合理转换，提升资源节约利用水平。

三、取得成效

(一) 加快盘活资产，激活经济动能。通过低效用地用途转换，拉动企业持续投资，推动原有资金投入回款，特别是中国金茂作为负责龙河高新区整体运营的央企，将部分项目收益支持新一代信息技术、高端装备制造、现代服务业等产业发展。

(二) 完善配套设施，提升空间品质。在改造地块内植入

创业人才共享中心、社区服务中心等配套功能，形成15分钟便民服务圈，构建“生态+生活+服务”三位一体的社区体系，沿南龙道新建3栋住宅重塑城市界面，整合北侧城市绿地打造中央大花园景观生态系统，营造“自然笼罩式生态、健康生活氛围、邻里社交距离”的社区公园。

(三)平衡职住功能，吸引人才落户。以现有3栋公寓为载体，以服务龙河高新区企业从业人员居住为重点，满足“单身-两人家庭-三人家庭”梯度化购房需求；对现有公寓中不满足日照要求的13套房屋进行功能调整，打造长租、短租相结合和共享空间相融合的人才公寓，保障居住和社交需求。

(四)示范引领带动，形成辐射效应。龙河中心项目作为全市首个存量商业办公去化项目，其盘活不仅帮助企业顺利回笼资金，还增加了政府收益，补齐了设施短板，提升了周边土地价值，为后续同类低效用地盘活提供借鉴。

四、主要做法

贯彻落实党的二十届三中全会关于“优化城市工商业土地利用，加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地”要求，落实传导国土空间总体规划，衔接详细规划及专项规划，以规划、土地政策创新融合为主线，打好“四案合一+用途转换+功能重构+三师共创+政策集成”组合拳，提质效、破难点，优服务、强支撑，充分释放改革动能。

(一)规划引领功能重构。充分发挥规划引领作用，推动

项目未来功能由“商务商业中心”向“美好生活社区”转变。**一是**编制《龙河中心再开发综合实施方案》并纳入街区级详细规划，经评审、审查、审批后落地执行；**二是**科学调控指标，将容积率从3.0降至2.2、绿地率从24%提升至35%、建筑密度从23.42%压缩至20%，形成“降容增绿”的生态优化格局；**三是**增量精准供给，新建住宅充分满足企业员工“单身-两人家庭-三人家庭”梯度化需求；**四是**对原有建筑进行诊断性改造，将13户日照不足房屋转为人才公寓，其余调整为满足企业员工梯度化需求的住宅产品。

(二) 政策驱动用途转换。**一是创新政策支撑。**依据《廊坊市低效用地认定标准指导意见》《廊坊市低效用地再开发综合实施方案编制暂行办法》《廊坊市低效商业办公项目调整为普通商品住宅的实施意见》等政策，对认定为低效用地并纳入市级试点项目库的，推动用地性质转换；**二是采用分宗处理模式。**建立产权转换机制，项目实施过程中，首先完成南北两宗商务金融用地向二类城镇住宅用地的用途转换，通过分宗签订土地出让合同变更协议，经专业地价评估后向政府补缴土地出让价款3516.89万元。

(三) “四案合一” 并联审批。进一步优化审批流程，整合规划许可、土地供应、施工许可、竣工验收、不动产登记等相关程序和环节，并行推进片区策划、规划统筹、工程设计、项目实施等四方面审批，各相关责任单位开展联合审查，经市政府批准后实施。同步开展街区级详细规划编制，做到“清单外无审批”，实现“项目批复即开工”，有效提升了

审批效能。

(四) “三师共创”编制方案。三大专业团队协同配合，统筹推动“功能定位-指标优化-空间营造”全链条作业，形成了“策划-规划-设计”一体化工作范式。一是**策划师定功能**。政策研究团队主导片区策划，结合项目实际和控规要求，科学调整项目功能，完成可行性论证与市场定位；二是**规划师控格局**。规划团队落实上位规划要求，重构空间方案，优化街区功能布局，同步整合交通路网与市政设施专项规划；三是**建筑师塑空间**。建筑团队主导空间再造运用户型创新、建筑退界与景观渗透技术，实现中央花园与新建住宅的有机融合。

(五) 政策集成支撑改造。印发了《优化房地产政策若干意见》(廊建房监〔2024〕5号)、《廊坊市低效商业服务业项目用地用途转换工作流程》(廊自然规发〔2024〕136号)、《廊坊市低效用地再开发综合实施方案编制暂行办法》(廊改革字〔2024〕3号)、《廊坊市低效商业办公项目调整为普通商品住宅的实施意见》(廊低效发〔2025〕1号)等文件，构建了政策支持工具箱和“认定-审批-实施”的标准化流程。

五、政策依据

(一) 《廊坊市低效用地认定标准指导意见》。2024年3月，廊坊市发布了《廊坊市低效用地认定标准指导意见》，按照低效用地认定标准，龙河中心被认定为低效用地纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

(二)《廊坊市低效用地再开发综合实施方案编制暂行办法》。2024年10月28日，中共廊坊市委全面深化改革委员会发布的《廊坊市低效用地再开发综合实施方案编制暂行办法》提出：综合实施方案是从片区策划、规划统筹、工程设计和项目实施等方面作出的全面、具体的实施安排。《龙河中心再开发综合实施方案》通过逐级审查，并报经市政府审议批准，作为优化调整详细规划的参考依据。

(三)《廊坊市低效商业办公项目调整为普通商品住宅的实施意见》。2025年4月9日，《廊坊市低效商业办公项目调整为普通商品住宅的实施意见》要求：低效商业办公项目已建成建筑超过三分之一的，调整后整体容积率原则上不超过2.2。



图2-1 现状照片



图2-2 鸟瞰效果图

天津 案例三

天津市北辰区天士力大健康医养示范区案例

（再开发类型：盘活低效工业用地赋能医养健康产业发展）

一、项目基本情况

2007年，天士力医药集团股份有限公司（以下简称“天士力”）通过出让方式取得了位于北辰经济技术开发区淮河道与淮东路交口东南侧（北辰科技园区范围内）8.89万平方米用地，规划用地性质和土地用途均为工业用地，容积率不大于1.5，用于建设中医药生产基地。土地出让后，企业先后建设了天士力研究院、信息化实验基地、生产车间等建筑。受医药产业周期性波动市场环境的影响，项目产出效率偏低，部分厂房闲置，形成低效用地。2019年，为落实全市工业围城治理工作要求，推动北辰科技园区产业转型升级，北辰区启动了该片区控制性详细规划修编工作，以“退二进三”为契机建设健康产业示范区，经履行控规修编法定程序后，将该地块规划用地性质由工业用地调整为社会福利用地和商服用地。2021年7月，市政府批复该片区控制性详细规划修编方案。该项目自2024年初列入低效用地数据库并启动实施，运用“土地分割、土地用途转换、零散地利用、土地合并”等政策，利用原工业厂房建设医养服务产业示范区，推动土地“存量”变经济“增量”。目前，办公楼和天士力医

院一期工程已建成并投入使用，实现了“产业”“研发”有机融合，为企业高质量发展注入强劲动力，后续将继续推动天士力医院二期、养老机构、康复中心建设。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

一是因中医药行业市场环境影响，以及企业改制、技术更新、品牌建设等经营管理原因，部分厂房闲置低效，经济效益低下，亟需通过产业转型升级，实现资源资产盘活利用。二是结合北辰区推动京津冀医养结合试点，天士力集团以“大健康产业”为主线，从传统中药制造向“数智化医疗康养”延伸，计划在该地块构建“研发-生产-服务”全产业链发展链条，建设医养服务产业示范区。

（二）改造主体

原产权主体--天士力医药集团股份有限公司。

（三）改造模式

按照地块控制性详细规划，对该宗地采取“土地分割+土地用途转换+零散地利用+土地合并”综合方式盘活，破解产业转型、焕新难题，支持医养服务产业示范区建设。

三、低效用地再开发取得的成效

一是激活资产价值，结合“工改公”，将工业用地转换为公共管理与公共服务设施用地，容积率由1.5提升至1.7，进一步提升土地资源利用效益。二是优化空间布局，项目已建成天士力研究院及信息化实验基地，建筑面积5.33万平方

米，推进天士力医院二期、医养中心、智慧养老机构、康复中心等扩建，新增建筑面积6.1万平方米。三是提升经济效益，项目整体新增投资10亿元，建成后新增就业岗位1000个。四是实现社会效益，以天士力为核心推动园区中药全产业链飞跃性转型升级，带动整个片区逐步形成“医-研-商-教-养-护”六位一体的大健康产业集群。

四、主要做法

（一）支持用地合理分割，强化资源要素精准保障

现行控制性详细规划将天士力8.89万平方米用地分为南、北两部分，以北部分用地面积4.34万平方米，规划用地性质为公共管理与公共服务设施用地，以南部分用地面积4.55万平方米，规划用地性质为商业用地。结合天士力“数智化医疗康养”转型以及医养服务产业示范区建设要求，按照《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》《天津市建设用地使用权转让实施细则》分割地块应具备独立分宗条件要求，规划资源部门通过充分论证，在保障地块具有独立条件基础上，以控制性详细规划界限对地块进行分割盘活，精准实现要素保障，为后续盘活资产奠定了基础。

（二）支持土地用途转换，满足产业转型升级需要

项目用地分割后，南侧4.55万平方米用地仍保留工业用地性质不变，容积率不大于1.5，用于中医药研发、生产；北侧4.34万平方米用地拟建设医养服务产业示范区项目，新

建扩建医养中心、智慧养老机构、康复中心等。按照《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）“鼓励原土地使用权人改造开发，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”相关政策，经权利人申请，并报区政府批准后，依据修编后的控制性详细规划将土地用途由工业用地转换为社会福利用地并签订土地出让补充合同。结合产业发展要求，容积率由1.5提升至1.7，土地使用期限与原合同保持一致。天士力按照新、老规划条件土地市场评估价格差额，补缴土地出让金7167.74万元。

（三）支持盘活零星用地，优化土地资源配置效率

运用《市规划资源局印发关于推进低效用地再开发盘活存量资源有关支持政策的通知》（津规资名城发〔2024〕53号），鼓励经营主体收购相邻零星土地，一并进行改造开发，“零星用地面积不超过改造开发项目总用地面积10%，可与原项目地块核发统一的规划条件，按协议方式办理供地手续”政策，将地块西侧1688.4平方米已收储用地（占北侧用地的4%）通过协议方式出让，规划用途为社会福利用地，容积率不大于1.7。



图3-1 零星用地示意图

（四）支持并宗开发，优化土地开发利用效率

为优化土地利用效率，推动土地资源合理配置，积极运用土地合并政策，推动1688.4平方米零星地块与北侧地块并宗开发。一是**严格审查合并条件**。经核实，两地块边界相邻，土地权利人、权属性质和土地用途等一致，符合《天津市建设土地使用权转让实施细则》规定的建设用地合并条件。二是**全链条审批服务**。北辰区规划资源部门联合发改、住建、工信、生态环境等部门，从产业准入、规划、用能、安全及环保等多方进行综合论证，经区人民政府批准后，依法依规为企业办理了两地块合并手续。三是**合理确定地块开发条件**。合并后地块土地面积45071.4平方米，容积率不大于1.7，土地使用权年限按与原地块出让合同约定年限一致，实现土地资源“化零为整”的高效利用。

（五）简化审批流程，持续优化营商环境

为缩短审批周期，规划资源部门积极制定涵盖不动产登记、土地分割、用途转换、边角地出让及用地并宗开发等整体盘活方案，推动发改、住建、工信、生态环境等行业主管部门，就规划、安全、环保、用能等方面进行联动审查论证，将原串联审批的多环节论证压缩为一次联合审查，简化土地分割、土地用途转换、用地合并等审批程序，实现项目全流程审批提速。

五、政策经验

（一）政策措施

在推进项目落地过程中，重点运用以下政策工具：

一是在支持项目国有建设用地分割、合并方面，充分利用《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）中“完善土地分割、合并转让政策”相关政策措施。

二是在鼓励原土地使用权人按照规划用途优化开发方面，利用《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）中“完善土地供应方式，鼓励原土地使用权人改造开发”政策。

三是在支持盘活零星用地方面，利用《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）中“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）”政策。

（二）经验做法

一是注重行业联动管理，确保依法合规。该项目为医养服务类产业，在对项目盘活过程中，需充分结合医疗、养老、服务、生态环保等行业管理政策制定盘活方案。在前期论证和后期盘活阶段，规划资源部门牵头，住建、工信、卫生健康、民政、商务、生态等多部门全程参与，对项目盘活可行性进行分析，盘活“全流程”进行服务，并开展了土壤污染调查、稳定性评估等基础性工作，确保引入的新产业新业态符合产业准入要求。

二是注重探索创新模式，赋能产业发展。该项目将难以独立开发的零星地块整体供应给相邻产业项目，与相邻产业地块并宗开发，探索出了具备可操作性的边角地盘活利用模式。通过并宗开发，大幅提高了地块的规整程度，便于项目后期方案设计和开发利用，同时零星地块与相邻主体地块一并增容扩产、提质增效。

三是注重土地集约利用，强化监管力度。在项目盘活过程中，项目单位与园区管理机构签订产业监管协议，明确固定资产投资强度、亩均税收、项目开竣工时限等要求，预防“闲置低效”问题再次发生。

四是注重简化工作流程，提升服务效能。按照《天津市建设土地使用权转让实施细则》的相关要求，建设用地分割、合并，均需分别组织行业主管部门论证，形成一致意见后报

批。为加快项目盘活进度，该项目采取“一个方案、分步实施”，在前期综合论证阶段，由规划资源部门统筹召集各行业主管部门，对项目盘活涉及的宗地分割、土地用途转换、边角地出让、用地合并等程序一并研究论证，充分分析可行性，论证通过后分步组织实施，进一步精简工作流程，大幅度提高工作效率。

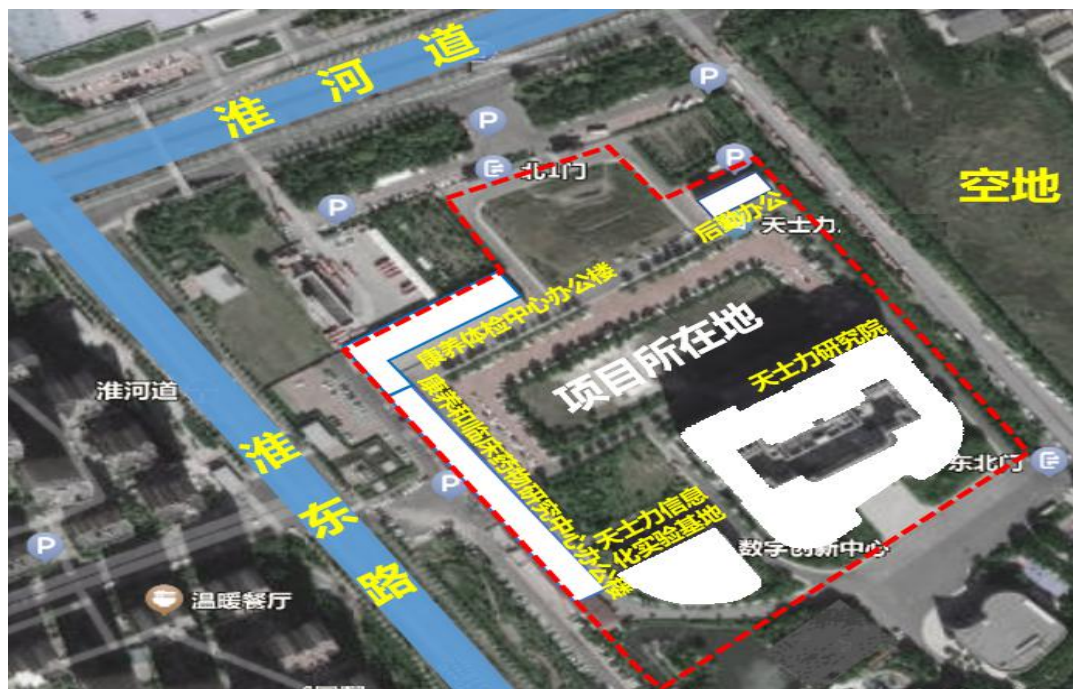


图3-2 改造前影像图



图3-3 概念性改造规划方案

江苏

案例四

无锡市锡山区精准医疗产业园案例

（再开发类型：片区统筹开发盘活低效产业用地）

一、项目基本情况

无锡精准医疗产业园位于无锡市锡山区安镇街道，前身是锡山区最早乡镇企业集聚区之一的新世纪工业园，园区总面积420亩，原企业以运输设备制造业、化学纤维制造业等传统产业为主，产业传统、土地利用粗放低效。近年来，通过大力实施低效用地再开发，无锡市精准医疗产业园实现了破旧立新的华丽转变。园区一期用地面积165亩，总投资30亿元，总建筑面积36万平方米，容积率达到3.27，已于2023年正式交付并投用。通过高标准规划建设，园区容积率从0.93提升至2.36，亩均税收从7万元突破至100万元，土地产出效益实现了大幅提升。昔日粗放发展的旧工业区，而今已崛起为长三角首个精准医疗专业园区，高端医疗产业集群正在加快形成。

二、改造主体和改造模式

新世纪工业园由于早期产业层次不高、结构不尽合理，导致产出效益偏低，亟需破旧立新，调整产业结构，提升园区功能品质。

安镇街道作为精准医疗产业园的改造主体，充分发挥其在生物医药领域的产业积淀，通过“土地整备+精准规划+生态引领+统筹联动”的改造模式，即政府统一组织片区土地拆迁腾退和收储；依据国土空间规划与产业需求，科学编制园区建设方案；将最新的生态理念纳入设计与建设全过程；多部门统筹联动做好建设前中后各环节的保障服务，精准推动精准医疗产业园建设。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地节约集约水平大幅提高。园区全部使用存量低效产业用地，建成12座独栋生产楼和1栋20层研发楼，集中配套双回路供电系统、生物医药生产蒸汽站、产品展示体验中心、共享报告厅、会议中心等基础设施，容积率由0.93提高到2.36，土地利用强度大幅提高。目前，精准医疗产业园一期已建成投产，2024年产值达到32亿元，亩均税收从7万元突破到100万元，提升近15倍。到2028年园区预计实现产业规模超200亿元，销售收入超亿元的药品或仪器设备大品种5个，土地利用效益明显提升。

（二）特色产业园区建设初见雏形。精准医疗产业园聚焦精准诊断、精准治疗、精准健康服务、高端医疗器械、合成生物学等五大产业方向，落位研发设计、小试中试、成果转化、生产制造、总部运营、市场孵化等功能。产业园当前已集聚60多个精准医疗企业及创新企业总部项目，其中链上核心企业近20家，获“市级首批特色产业园区”“无锡市‘465’

现代产业集群发展优秀园区”等省市级荣誉近20项。

（三）高端医疗产业集群加快形成。目前，园区的首颗种子臻和科技荣获无锡市首批生物医药产业链“链主”企业授牌，被评为无锡市“瞪羚企业”。其他落户项目包括君实润佳小核酸创新药研发生产基地项目（总投资50.8亿元）、科金生物、科辉智药、博瑞生物新药项目、伯科生物（获评“无锡市准独角兽入库企业”）等多家细分行业创新领军企业，并引进生物医药专业人才百余名，高端医疗器械产业集群正在加快形成。

四、主要做法

（一）强化土地整备，以全域治理激活存量空间。改变原先“零敲碎打”的改造模式，系统性推进土地资源的整合与腾退。一是**精准识别，靶向腾退**。依据亩均效益评价，重点对“三年持续产出低、安全环保问题突出、产业低端、工艺落后”的企业实施“腾笼换鸟”。2018年-2020年，新世纪工业园区共计拆除非住宅户170家，累计拆迁腾出土地面积1223亩。二是**整体改造，连片开发**。运用土地收储整备等政策，实施整体规划、连片改造，优化用地布局，实现土地资源规模化储备，为引进优质项目提供空间保障。

（二）科学精准规划，以创新供给适配产业需求。严格衔接国土空间规划“一张图”管控与混合产业用地政策，将空间精准供给与企业需求响应贯穿始终。一是**科学选址，促进产城融合**。将园区定位与城市建设发展目标相统筹，实现

“集中集约、集聚高效、有序发展、建一片成一片”，在空间上系统性供给城市生产等各类服务功能。同时，将园区布局与城市发展轴线深度融合，选址于地铁2号线查桥站，实现园区内部地铁直达、外部高铁5分钟可达，以优越的区位和完善的配套设施，构筑吸引高端人才的核心竞争力。二是**混合利用，满足多元需求**。紧密围绕园区和产业发展实际需求设置了不同功能的载体。在用地性质上，积极探索“混合用地”模式或兼容性规划，满足精准医疗企业“产学研”一体化的空间需求。三是**分区供地，实现最优适配**。为满足企业对载体的个性化需求，创新采用“分区+差异化供地”，在空间上，将土地科学划分为“标准厂房区”与“企业自建区”等功能板块，将产业园一期420亩全部做成高标准厂房的原规划调整为“高标准厂房区+企业自建区”分区建设规划。在供地上，针对不同区域分别采用国资统建、土地公开出让等模式，即220亩仍由国资公司统一建设为高标准厂房区，另200亩改为企业自建区，由成熟的、有能力拿地建设的企业根据自身需求自主建设，实现了土地资源与产业需求的最优匹配。君实润佳小核酸创新药生产研发基地项目的50亩地就属于企业自建区。

（三）注重生态赋能，以“绿色地标”打造集约典范。将绿色低碳理念深度融入园区开发全过程。一是**严格指标管控，提升空间价值**。在规划条件中，明确设定了绿色建筑等级、绿地率等刚性生态指标，作为土地出让或开发的前置要

求。通过“腾空翻转、架设廊道”等立体设计，在有限的土地空间内创造出台地、廊道、屋顶花园等多维度的绿色交往空间，实现了土地从二维平面利用到三维空间复合开发的升级，使园区从传统的“生产园区”向宜人的“创新社区”转变。**二是应用绿色技术，实现资源集约。**园区建设全面采用绿色低碳技术与材料，建筑层面使用低辐射玻璃、高性能保温墙体等；能源层面，利用太阳能热水、热能回收、日照光源调节高效能源系统；市政层面，全面采用透水铺装、下凹式绿地、雨水花园等海绵城市技术。通过上述举措，推动园区低效用地再开发从追求经济规模“增量”，全面升华为追求综合效益的“提质”。

（四）深化统筹联动，以协同服务保障高效运营。构建多方协同的服务保障体系，确保园区“建得好、管得好”。

一是专班推进，强化部门联动。锡山区成立了锡山区生物医药和医疗器械产业集群发展工作专班，统筹自然资源、财政、税务、发改、科技、工信、商务等关键部门，在项目审批、规划许可、土地供应等环节协同发力，确保精准医疗产业园项目“快落地、快建设”。**二是平台共享，降低创新成本。**园区与南京大学合作共建无锡市南京大学锡山应用生物技术研究所以，集约化布局10米法电磁兼容实验室、共建检测服务平台、中试服务平台等一批“重资产”公共平台，对园区内企业开放共享，有效解决医疗器械企业对于电磁兼容实验室有较大需求、医疗器械产品检测需远赴外地等难题。

五、政策依据

充分用好自然资源部低效用地再开发、要素保障等相关政策，为项目落地实施提供支撑。

一是探索实施“五统一”模式。《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”。园区结合区域产业定位，对原乡镇工业集聚区空间布局进行重新规划，对园区范围内低效用地实施拆迁腾退，实施多元化供地方式，满足不同类型企业用地需求，有序推动园区连片更新改造。

二是探索创新配置模式。《自然资源部 国家林业和草原局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）提到“优化产业用地供应方式，鼓励地方探索制定混合土地用途设定规则，依据国土空间详细规划确定主导土地用途、空间布局及比例，完善混合产业用地供给方式”。这个政策为精准医疗产业园项目积极探索“混合用地”模式，提供了有力的政策支撑。此外，园区按照“标准厂房区+企业自建区”的分区规划策略，针对不同区域分别采用国资统建、公开出让等差异化供地模式，精准保障不同企业多元化需求。



图4-1 精准医疗产业园A区改造前影像



图4-2 精准医疗产业园A区改造后情况

案例五

常州市天宁区中交智荟港高新智能制造中心案例

（再开发类型：产业园区低效用地提质增效）

一、项目基本情况

中交智荟港天宁高新智能制造中心位于江苏省常州市天宁高新区核心区域，占地面积101.63亩（原为江苏悦达卡特新能源有限公司空闲工业用地），总建筑面积约10万平方米，规划建设17栋高标准厂房，总投资6亿元。项目2023年6月启动，2024年11月28日交付开园。

该地块因原企业2017年停产，被列为“危污乱散低”整治对象。天宁区通过政府收储、重新出让及二级市场转让等方式，盘活低效土地，实现“腾笼换鸟”。目前，园区已建成以高端装备制造、新材料、新能源为主导的现代产业集群，通过“全生命周期监管”机制和产业链精准招商，该项目已成为长三角存量工业用地提质增效的标杆，为区域高质量发展提供了可复制的实践路径。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

该地块原属江苏悦达卡特新能源有限公司，因企业转型停产导致土地空闲6年，无产出收益，建筑破旧，无转租招商可能，被列为“危污乱散低”重点整治对象，亟需通过再

开发实现土地资源盘活与产业转型升级。

（二）改造主体

该改造项目由常州市天宁区政府主导，郑陆镇政府具体实施，中荟港（常州）智能科技有限公司负责开发运营，构建“区级统筹、镇级实施、企业运营”的三级联动机制，形成政府引导、市场运作、多方协同的开发格局。

（三）改造模式

项目采用“政府收储+市场化运作”模式进行实施改造，一是通过收回土地重新出让，明确产业准入标准；二是创新存量资产盘活方式，将7亩配套用房通过二级市场转让并约定共享使用；三是建立“双合同+产出监管”全周期管理机制，对入驻企业实施3年-5年动态考核。通过“腾笼换鸟”实现产业升级，形成高端装备制造等产业集群。

（四）改造特色

一是提升城市韧性，同步完善园区路网、河道等基础设施，提升区域抗风险能力；二是聚焦环太湖流域产业提质，引入高端装备制造等绿色产业；三是创新片区开发模式，通过“收储出让+二级转让”组合拳，盘活存量土地，配套共享设施，打造产业社区新样板。项目建立“双合同+产出监管”全周期机制，确保土地利用效益持续提升。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）立体开发增效益，工业用地焕新颜

用地布局全面优化，建成17栋包含2-4层的标准厂房和车

间，容积率由0.65提升至2.02，建筑密度从33.55%增至51.58%。其中5栋厂房，将传统首层8.1米带行车车间设计到第二层，与首层12米带行车车间叠加，配以12米跨度，创新设计“双首层双行车”厂房，单体厂房面积超过1万平方米，满足高端装备制造需求，实现工业用地“立体开发”，大幅提升土地集约开发强度，地均税费从1.62万元/亩跃升至50万元/亩。

（二）产业升级筑高地，产业更新树典范

聚焦环湖流域高端制造，引进高新技术企业占比达70%，企业入驻率、招商面积已达80%以上，吸引市外企业占比40%，规上、高新等占比约70%，包括1家瞪羚企业和1家省级专精特新企业，产业提质显著。同步改造园区河道路网，推动产业转型升级和更新改造，成为韧性城市典范。

（三）链式发展聚动能，共享经济见实效

配套建设7亩共享设施，降低企业成本。以先进制造业为核心，以高端装备制造、城市节能环保产业为主，新一代信息技术、新型医疗器械、新材料等产业为辅，打造集生态总部、研发设计、高端制造、生产性服务、功能配套为一体的高端综合产业园区。

四、主要做法

（一）腾笼换鸟促转型，盘活土地引凤来

通过“危污乱散低”专项整治工作，郑陆镇与悦达卡特公司签订拆迁协议，收回101.6亩土地，成功引进中荟港智能

科技项目，实现“腾笼换鸟”。新项目聚焦高端装备制造、节能环保等主导产业，配套发展新一代信息技术、医疗器械等新兴产业，打造集研发、生产、总部于一体的都市型产业集聚区。郑陆镇严格实施项目准入评估机制，确保入园企业质量，推动园区产业升级转型。通过盘活低效用地，不仅解决了土地闲置问题，更为区域经济发展注入了新动能。

（二）共享配套降成本，资源集约提效能

创新实施配套设施共建共享机制，将原企业7071平方米办公楼转让至中荟港公司，改造为共享办公空间，配备会议中心、展览馆等公共服务设施。通过资源整合，预计可为入园企业节省建设成本约3000万元，实现“轻资产入驻”。这种创新模式既提升了园区文化品位和服务能级，又促进了企业间交流合作，营造良好的产业生态圈，为企业快速发展提供了优质平台。

（三）链式发展强产业，产城融合树标杆

以“数字、创新、消费”为引领，园区提供“管家式”服务，引进符合园区产业定位的龙头企业，通过龙头企业带动产业链上下游集聚发展。创新打造单跨12米、层高12米的特色厂房，满足企业需求。秉持“产城融合、生态优先”理念，园区采用现代建筑风格，配以多层次景观设计，打造花园式、开放式、共享性产业社区。这种“产业+生态+服务”的发展模式，既提升了园区形象，又增强了产业吸引力，为区域产业升级树立新典范。

（四）完善机制强监管，全周期管理提质效

创新实施产业用地全生命周期监管机制，通过“双合同+产出监管”模式，将投资强度、税收贡献等指标纳入用地管理。规范二级市场转让，入园企业与郑陆镇政府签订产出监管协议，对产业方向、投资强度、纳税强度等进行约定，建立3年-5年周期性考核制度，对不达标企业实行退出机制，确保土地资源高效利用。这套“事前准入、事中监管、事后评估”的管理体系，既保障了园区产业质量，又促进了土地集约利用，为园区可持续发展提供了制度保障。

五、政策经验

（一）响应试点要求，以片区综合开发推动低效用地再开发

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》要求，天宁区严格落实“由单一地块再开发向片区综合开发转变”等五个转变要求，推动产业园布局优化、空间活化，切实提高土地要素配置精准性和利用效率，有力支撑科技创新和产业创新深度融合。

（二）贯彻省级部署，提升试点成果跃升示范标杆

落实江苏省自然资源厅《关于开展产业园用地整治提升试点工作的通知》精神，统筹低效用地再开发与产业园用地提质增效。围绕容积率提升、亩均税收增长等5项核心指标持续发力，项目被列为江苏省产业园用地提质增效重点培育园区，成为全省“产业园用地提质增效三年行动”示范园区，

带动全区产业用地提质增效。

（三）强化多级政策联动，注重全周期监管

为系统推进低效用地再开发试点工作，常州市出台《常州市推进低效用地再开发试点工作方案》，提出实施四大工程、探索“以资源高效利用支撑高质量发展”的常州路径，根据实施方案，试点期内推进产业园用地提质增效，通过连片更新改造，有序推进产业园区、村镇工业集中区等低效片区整合优化。天宁区制定《产业用地全生命周期管理办法（试行）》，健全产业用地项目“供给-监管-退出”全生命周期管理机制，建立“双合同+双协议”监管模式：一级市场签订《出让（租赁）合同》+《投资发展监管协议》，二级市场签订《产出监管协议》，通过系统化、精细化、动态化等管理手段，对全区每宗工业用地利用状况实施全过程动态评估和监管，实现产业用地精细化管理，确保土地资源高效利用。



图5-1 改造前



图5-2 改造中



图5-3 改造后

案例六

南通市崇川区沿江化工码头腾退片区整体改造案例

（再开发类型：政府实施片区生态综合整治）

一、项目基本情况

南通市主城区南部的狼山、军山、剑山、黄泥山、马鞍山临江而立，加上周边的长江岸线区域，统称为五山及沿江地区，总面积 17 平方公里、沿江岸线约 14 公里。历史上大量码头堆场、工业厂房占据沿江岸线，硫磺、铁矿砂等物资露天堆放，生态环境退化，土地长期处于低效利用状态。化工围江、码头林立、岸线被占，港口、企业、居民交错混杂，“滨江不见江、近水不亲水”的困境日益凸显。

南通市坚决贯彻“共抓大保护、不搞大开发”重要指示精神，统筹推进该区域“产业退、港口移、城市进、生态保”。坚持“产业退、港口移”思路，开展沿江企业、排污口、“小杂船”等专项整治行动，“关”“移”并举，进一步优化布局沿江生产、生活、生态岸线，构建功能明确、衔接顺畅、联系紧密的生态绿色廊道和观光交通游线，将昔日污染严重的码头堆场、工业闲置用地，转化为集生态涵养、运动休闲、文旅体验于一体的复合型城市空间，实现了存量土地从“低效沉睡”到“高效激活”的华丽转身。

二、改造主体和改造方式

南通市政府按照“政府系统谋划+国有公司实施”改造

模式，全方位盘活沿江存量土地，由市属国有公司推进市场化运作和后期管养。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）生态效益显著提升

沿江的港口货运功能有序调整，腾退低效利用空间，区域共拆迁“散乱污”企业 203 家，清理“小杂船”162 条（户），拆除各类违建 6.5 万平方米，腾退修复岸线 5.5 公里，新增森林面积 6 平方公里，累计修复岸线 12 公里，森林覆盖率达 80%，促进林地、绿地、湿地“三地”相融，绿化、美化、文化“三化”相生，自然美、林草美、景观美“三美”相映。沿江植被覆盖率大幅提升，长江南通段水质稳定在Ⅲ类标准，鸟类、鱼类等生物多样性明显增加，昔日的“工业锈带”彻底转变为“生态秀带”。

（二）社会效益持续释放

形成了以狼山森林公园、紫琅公园、南通植物园、啬园等核心景区为“中轴”，以广场、中心、片级公园和社区小游园为点缀，以沿江绿廊、沿路绿带为串联的“南通之链·滨江绿道”。建成各类开放共享、全龄友好、功能复合的城市公共活动空间，新增城市绿道贯通沿江岸线 20 公里，市民休闲、运动、文旅的空间大幅拓展，“面向长江、鸟语花香”成为市民可感可知的生活场景。

（三）经济效益逐步显现

“生态+文旅”“生态+体育”等模式带动五山及滨江

区域旅游产业蓬勃发展，2025 年以来接待旅游人数超 500 万次，带动周边餐饮、零售等产业发展，旅游收入近 7 千万元，实现存量土地从“生态资产”向“经济资产”的转化。生态产品供给能力大幅提高，生态价值和经济价值全面提升，促进周边土地价值提升，为城市高质量发展注入新动能。

四、主要做法

（一）顶层谋划定方向，存量土地“入规”明路径

将“沿江生态”融入国土空间规划体系，把“生态优先、绿色发展”的要求转化为可落地、可管控的空间蓝图。将沿江创新协同发展带纳入“一主一副、两带四组团”的国土空间总体格局，从顶层设计上确立了沿江地区“生态优先”的发展定位。坚持多规合一，同时启动旅游策划、5A 创建规划等专项规划，将旅游规划、城市规划、景区发展规划等统筹考虑，通盘考虑生态空间格局、自然要素配置，形成一本规划、一张蓝图。

（二）系统修复优基底，存量土地“焕新”提品质

沿江存量土地的盘活，生态修复是前提。坚持山水林田湖草沙系统治理，统筹推进该区域“产业退、港口移、城市进、生态保”。南通市坚决关停严重污染环境的企业，积极推动符合产业发展要求的企业向沿海地区转移、向工业园区聚集。2016 年起，南通以五山及滨江地区生态修复为突破口，累计投入 120 亿元，通过对五山及滨江地区土地整治、水土流失治理、植被恢复、水系连通、岸线环境整治、野生动物

栖息地恢复等手段，还山以林、还江于民，优化长江岸线布局，修复五山及沿江地区生态。

（三）多元赋能拓场景，存量土地“增值”惠民生

坚持以人为本、集约高效和统筹协调理念，以“生态+”模式激活存量土地多元功能，让土地效益从“单一利用”转向“综合释放”“生态+体育”，打造全民运动空间。在原狼山港区闲置用地核心区域，规划建设长江体育公园，将存量土地转化为市民“家门口的运动场”。目前，该片区已建成6片11人制标准足球场及2片5人制足球场，日均接待健身市民超2000人次。配套休憩驿站、儿童游乐区、观景平台等设施，将“闲置空间”转化为市民日常休闲、社交的公共活动载体，既满足了市民运动需求，又提升了土地的社会效益。

五、政策依据

南通市不断完善区域规划体系，先后编制完成《狼山风景名胜总体规划》《狼山国家森林公园总体规划》《五山地区总体规划》《五山地区控制性详细规划》等，总体布局生态空间格局、优化自然要素配置，通过合理开发资源，形成生态资源与生态环境协调互惠共赢的局面。

国务院办公厅转发的《关于建设高质量户外运动目的地的指导意见》明确，要统筹自然资源保护与合理利用，强化户外运动设施建设。南通市围绕体育产业发展，大力推动体育设施建设，组织实施全民健身提升工程，充分利用老旧设

施、闲置厂房、仓储用房、地下空间、建筑屋顶等，改造建设全民健身中心、体育公园、体育活动室、多功能运动场、健身步道等公共健身设施和场所。健全完善专业场地、补给驿站，支持利用城市边角空间，灵活嵌入“小而美”的体育场地、口袋公园，打造高质量户外运动场地。



图6-1 沿江片区改造前



图6-2 规划效果图



图6-3 沿江片区改造后



图6-4 沿江片区改造后

浙江

案例七

杭州市上城区南宋德寿宫遗址博物馆建设案例

（再开发类型：盘活低效工业用地重构宋韵文化地标）

一、项目基本情况

南宋德寿宫遗址博物馆位于杭州市上城区望江路以北、中河路辅路以东、河坊街以南、百岁坊巷以西，总用地面积约 33644 平方米，其中一期用地面积 21367 平方米、建筑面积 12321 平方米，项目于 2020 年底正式开工，于 2022 年 7 月工程竣工验收，11 月正式开馆，二期作为文旅融合拓展工程已进入前期考古阶段。项目荣获 2024 年全国考古遗址保护展示优秀案例，是上城高水平打造宋韵文化传承展示中心的核心工程之一，是杭州首个规模性展示南宋历史文化的重要载体，更是“新时代宋韵 IP”的标志性建筑地标。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

德寿宫地块原是杭州工具厂所在地，原工具厂产能落后、效益低下、土地利用率低、老旧厂房风貌杂乱。原计划完成拆迁后作为经营性用地挂牌出让，后经考古挖掘确认，该地块为南宋皇城德寿宫遗址，随后杭州市立即终止出让程序，开启考古发掘，并在编制的《临安城遗址保护总体规划》中纳入重点保护。

（二）改造主体

项目实施主体为杭州上城区城市建设投资集团有限公司，负责统筹协调各参建单位。杭州上城区文商旅投资控股集团有限公司负责南宋德寿宫遗址博物馆的开发改造、商业化运营服务工作。

（三）改造模式

严格遵循“一次规划定方向、一次征迁清空间、分步建设提效能、统筹运营谋长效”的策略，以上城区政府为核心主导，高效完成杭州工具厂低效用地腾退工作。

始终坚守“保护性开发”核心原则，将规划统筹布局与系统性全面考古挖掘同步开展、一体推进，推动地块性质从“住宅+配套+文化”混合用地，调整为文化及文物古迹专属用地，最大化释放文化承载价值。

深入论证博物馆（一期）的建设方案与展示体系，创新构建“搬迁腾退-考古勘探-展示先行-后续建设”的滚动推进模式。

三、取得的成效

（一）传承宋韵文化

2021年8月，浙江省委文化工作会议强调，让千年宋韵在新时代“流动”起来、“传承”下去。杭州市“十四五”纲要中指出，杭州要建成东方文化国际交流重要城市和国际文化创意中心。作为浙江省省宋韵文化传承和展示的重要载

体，南宋德寿宫遗址博物馆项目打造了彰显宋韵文化根脉的地标性文化场馆，既是居民日常逛展、游憩、体验的文化会客厅，也为居民提供可触摸、可感知的宋韵场所空间。

（二）激发片区活力

项目改变了原杭州工具厂低效用地现状（容积率不足1.0），将低效工业生产空间，转化为集“文物保护、文化展示、市民休闲、学术研究”于一体的复合型文化空间。通过串联胡雪岩故居、五柳巷历史文化街区、河坊街历史文化街区、南宋御街、鼓楼、二十三坊等项目，形成南宋历史文化集群，构建起“完整的南宋文化图景”。德寿宫自开放以来，凭借“南宋皇家遗址+博物馆”的双重IP，迅速成为杭州“网红文化地标”。在传统文化资源焕发时代生命力、释放当代价值的同时，导入了大量人流，为周边街区型商业注入活力。

（三）赋能产业发展

德寿宫项目积极引入文化创意产业，打造集文物修复、创意设计、产品研发、展示销售于一体的产业孵化基地，以大型文旅活动，特色主题旅游线，带动周边共享共建宋韵杭州文旅生活圈。通过文化IP的衍生开发，引领周边消费升级，业态繁荣。德寿宫开馆以来累计接待市民游客超200万人次，其中文创产品每月实现30万营收。以文铸魂，以旅兴业，打开文化绿色产业转化通道，促进区域动能转换、品质提升。

四、主要做法

（一）规划先行，空间焕新

通过前期综合研究，考古挖掘实证，依托“总体规划定锚-专项规划保护-概念方案探索-控规控制引导”逐层落实项目建设，积极探索一条“保护-考古-规划-建设”相结合的创新路径。经杭州市委、市政府研究决定，项目总体定位由旅游服务配套设施调整为兼具遗址保护与展示功能的南宋博物院。2020年，控制性详细规划将用地性质由住宅、配套、文化混合用地调整为文化及文物古迹用地，实现遗址保护利用与空间焕新的多维平衡。

（二）保护为要，赋能兴文

德寿宫地块2005年收储（征迁成本约4.32亿），面对低效用地腾退后的成本攀升、资金沉淀压力，始终以“保护为主、合理利用”为原则，优先保障历史文脉延续，严格落实文化保护相关要求，以系统思维统筹远期价值与外溢效应，以“舍短期利益、保长远文脉”的决心守护文化根脉。2023年以来，项目在区属国企主导下，以“业态重塑、活动引流、文创开发、场景升级”为核心运营模式，推动宋韵文化转化为消费新动能。一是推出“德寿宫IP文创”产品超800款，并联动10余家知名品牌，打造27款兼具宋韵内涵与实用价值的联名产品，实现文化与商业价值双向赋能；二是举办高端商业活动9场，承办大型文化活动，总曝光量超1.3亿次；三是吸引央视、浙江卫视录制综艺，成为现象级

文化网红打卡地。通过多维度运营，德寿宫成功从文化遗产保护地转型为文化消费新载体，构建“文化展示+商业运营+流量传播”良性生态，成为宋韵文化传承与城市文旅经济发展的标杆。

（三）全程服务，品质把控

德寿宫项目在低效用地系统中建立地块底图底数，整合用地、规划、审批等核心信息，形成可视化的动态管理台账，构建起“跨部门、跨层级、跨业务”协同联动与“项目+用地”双轨联动的工作推进机制，以“一地一策”项目制为抓手，压实主体责任，定期召开多部门联席推进会，定制实施计划，动态调整再开发中涉及的遗址保护与开发平衡、周边交通疏导、配套设施衔接等情况，确保项目精准把控、品质实施。

（四）数字赋能，沉浸体验

德寿宫项目运用 3D 互动装置、动态长卷、数字投影、AR 增强现实和 VR 虚拟现实等技术，构建起“遗址+数字展陈+博物馆”“三位一体”分层分区的全面立体展示体系。

五、政策经验

“国家试点框架-省市实施方案-区级细则”等多项政策推动项目盘活实施。

（一）国家政策指引

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“优化国土空间布局，

优先保障公共服务设施与历史文化保护用地需求”。德寿宫项目将原杭州工具厂（容积率不足 1.0）的低效工业用地，转型为集旅游观光区、文化展示区及配套设施于一体的宋韵文化地标，既填补了区域文化公共服务设施短板，又通过考古遗址保护传承南宋历史文脉，完全契合政策中“公共服务供给+历史文脉延续”的双重导向。

（二）省市政策支撑

在《浙江省人民政府关于全面推进城镇低效用地再开发工作的意见》（浙政发〔2014〕20号，2022年修订）和《杭州市推进低效用地再开发试点工作方案》（杭政办〔2024〕2号）持续释放政策红利下，德寿宫项目符合省级政策中“低效用地转型方向”及“历史文化保护与开发并重”的要求。适配市级政策三项核心条款：一是**“鼓励片区统筹，合理布局空间”**，项目串联胡雪岩故居、河坊街等文化节点形成南宋历史文化集群，实现“单点开发”向“片区联动”的升级；二是**“采取多元模式，高效利用空间”**，项目加大对园区外工业用地（原杭州工具厂）处置力度，采用“一次规划，一次征迁，分步建设，统筹运营”的分期策略，契合“动态化、渐进式开发”模式要求；三是**“优化功能结构，有效供给空间”**，通过“搬迁-考古-展示-建设”滚动推进，实现低效工业用地向文化公共空间的功能重置，提升土地利用效率。

（三）区级政策实践

2024 年杭州上城区出台《杭州市上城区推进低效用地再开发试点工作实施细则》，明确“加强低效用地再开发与城市更新衔接融合，鼓励低效用地再开发片区开展国土空间设计，制定片区方案，明确发展定位、主导功能及控制性指标，统筹考虑公共服务设施和市政基础设施配置等”。德寿宫项目通过政府主导遗址保护，联合专业团队开展文旅运营，既保障了遗址安全，又实现了文化价值与经济价值的平衡，还通过周边街巷微更新、生态绿道建设等，整合片区内零散空间资源，形成全域联动的文化体验网络。

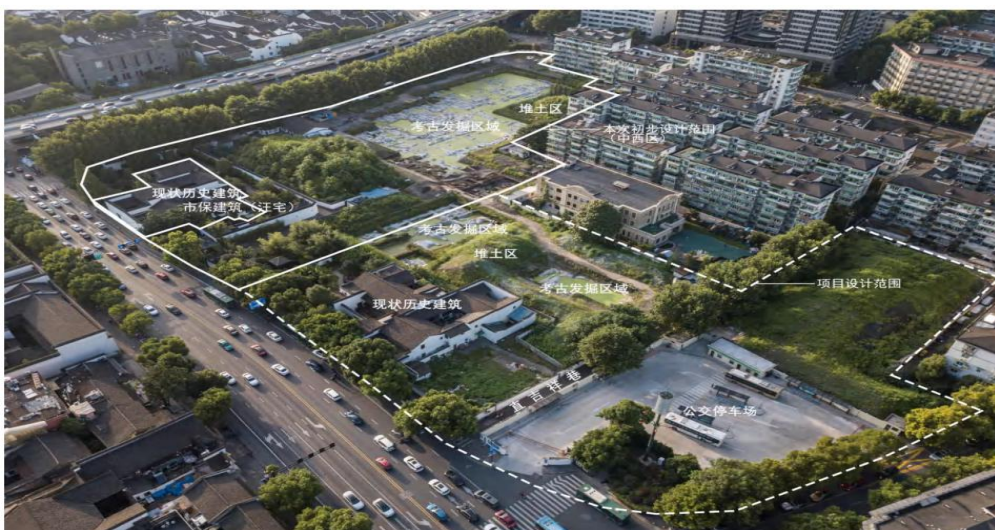


图7-1 项目考古与改造范围图



图7-2 项目现状图



图7-3 项目方案鸟瞰效果图



图7-4 项目改造后实景图

案例八

杭州市余杭区矿坑“焕新”打造国家版本馆案例

（再开发类型：盘活低效工矿用地转型文化高地）

一、项目基本情况

中国国家版本馆是习近平总书记亲自批准的建设项目，是落实国家文化安全和文化复兴战略的中华文明种子基因库，关乎中华民族根与魂。

2025 年中央城市工作会议指出“城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。”“完善历史文化保护传承体系，加强城市文化软实力建设。”杭州国家版本馆项目立足“向存量要空间”，通过生态整治从废弃矿坑蜕变为文明“保藏库”。

中国国家版本馆杭州分馆（文润阁）位于浙江省杭州市余杭区文润路 1 号，良渚古城遗址东侧，占地面积约 130 亩，总建筑面积 10.31 万平方米。该地块原为瓶窑镇长命村石矿开采区，属于低效工业用地，矿区因长期废弃导致土地功能丧失，生态问题突出。为盘活该低效用地，余杭区政府 2019 年收回该地块，2020 年实施再开发，将废弃矿坑转型为集文化传承、生态保护、文旅融合于一体的国家版本馆杭州分馆，于 2022 年 7 月正式落成开馆。

二、改造主体和改造模式

杭州国家版本馆项目由地方政府主导，采用“收回收购+生态整治”有机结合模式实施低效用地再开发。用地范围内，原有工业企业资源利用方式粗放，产能效益低下，地块分布零散，余杭区瓶窑镇人民政府为收回主体，对4家低效企业实施征地拆迁；余杭区土地储备和整理中心为收储主体，对收回地块实施收储，集中土地资源，为后续统一开发创造条件；杭州市规划和自然资源局余杭分局为环境整治主体，对长命村石矿矿坑区域实施地质灾害治理和生态修复；余杭区人民政府为供地主体，统筹整合新增建设用地区域和国有收回低效用地，以划拨方式实施供地，实现土地资源和矿山资源有机结合利用；中共浙江省委宣传部为用地主体，实施再开发项目建设和运营，推动文化项目落地。

通过部门属地条块联动，创新“生态修复+文化植入+产业联动”链式，将原本生态退化、闲置荒废的矿坑转变为集版本收藏、文化展示、生态景观于一体的国家级文化地标，不仅消除了地质灾害隐患、恢复了生态环境，更通过文化赋能和产业运营实现了土地价值的提升。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）生态效益显著提升

项目区域内原边坡裸露面积达40亩，水土流失严重，高陡边坡（最高61米）存在危岩崩塌风险。通过系统化综合治理，植被覆盖率从不足10%跃升至80%，水土流失量下

降 90%，2.1 万平方米裸露岩面实现全面复绿，边坡稳定性显著增强。

（二）文化价值充分彰显

改造前地块长期闲置，未能与邻近的良渚文化遗址形成联动，区域文旅潜力未被充分挖掘。项目建成后，作为中国国家版本馆“一总三分”体系的重要组成部分，已累计征集各类版本 360 多万册（件），入藏实物版本 218 万册（件），数字资源 150TB。开馆以来接待来自 67 个国家和地区的 7000 多个团队，超 150 万观众，成为展示中华文明的重要窗口之一。与良渚文化的互动，增加了公众对中华文明的认识和理解，具有重要的历史、教育和旅游价值。

（三）区域经济协同优化

项目通过带动区域文旅产业发展，形成了可持续的运营模式，实现文化价值与市场价值的同步提升，自开馆以来，杭州国家版本馆开发文创产品 300 余款，累计销售额超 850 万元。同时，作为良渚文化大走廊的重要节点，项目与良渚遗址公园、良渚博物院形成联动效应，促进了区域文旅产业升级，创造了大量就业机会，实现综合收入超亿元，为地方经济发展注入新动能。2024 年良渚文创上新产品近 150 款，年销售额 2.1 亿元。2025 年以来，良渚文化大走廊累计招引落地“文化+”重点项目 74 个，集聚规上文化企业 64 家、文化类国家高新企业 18 家、文化类上市企业 2 家，年营收 5000 万元以上文化类企业 23 家。

四、主要做法

（一）规划编制先行，统筹保护发展。2019年，良渚古城遗址申遗成功。余杭区进行了良渚遗址保护总体规划、良渚遗址周边景观控制规划、良渚文化大走廊发展战略及行动计划等一系列规划研究，在“保护第一”原则下，以良渚文化为核心，东西向串联起运河文化、径山文化、数字文化等，构建以文化创意、农文旅研、特色会展为核心特色的产业体系。杭州国家版本馆项目位于良渚文化核心区，在规划上通过串联良渚文化遗址公园和良渚博物院，形成一条保护和展示中华文明的文脉；在与地区控制性详细规划相衔接的基础上，将地块调整为文化设施用地，并沿良渚港和新104国道设置公共绿地形成生态屏障。

（二）功能复合植入，提升利用效率。良渚文化大走廊区域通过“增、调、替”等差异化手法，通过“政府主导+市场运作”引导传统产业转型、盘活存量土地资源。用地上，通过地方政府收回再供应给中共浙江省委宣传部，确保“政府主导”产权，后期通过文创开发、数字版权运营、文化活动承办实现“治理投入—价值提升—收益反哺”的良性循环。空间上，通过“地下一地表—山体”立体开发模式，地下建智能车库，地表布局版本收藏展示区，山体改造生态书库，形成“南园北馆、馆园一体”空间格局，融合版本研究、文化展示、教育休闲等多元功能，使单一矿坑用地效能提升300%，打造全国首个集“版本存储+生态文旅+学术研究”于

一体的复合型文化综合体，开创低效用地功能提升新范式。

（三）生态修复治理，消除安全隐患。由政府投资完成地质灾害治理。对东矿区采用“锚杆+格构式混凝土挡墙”综合支护，西矿区实施“清坡+主动防护网+隐蔽式锚杆”协同治理，配套智能化监测系统。治理后，边坡稳定性显著提升，危岩崩塌隐患消除。

（四）文化赋能设计，延续地域特色。在项目建筑方案审批阶段，注重宋代美学、良渚文明与现代建筑语言深度融合，以“宋代园林神韵的当代藏书建筑”为主题，以《溪山行旅图》为蓝本，利用矿坑高差打造叠水景观，引流良渚港水系形成镜面湖景。特别设计“山体库房”保留原始岩壁肌理，通过“两墙合一”技术实现工程治理与文化表达的有机统一，使工业废墟蜕变为“看得见历史、留得住乡愁”的文化新地标，为低效用地注入持久文化活力。

五、政策经验

（一）市区两级低效用地政策，鼓励片区统筹再开发。

《杭州市推进低效用地再开发试点工作实施方案》提出“推动单宗地块静态平衡向更大时空条件下片区统筹平衡转变，明确低效用地再开发重点区域，整体谋划明确发展定位、主导功能，强化低效用地再开发与详细规划的有效协同和良性互动，鼓励开展国土空间设计并按规定落实到详细规划”。

《余杭区推进低效用地再开发试点工作实施细则》明确“政府主导再开发的项目，由政府按照政策实施补偿安置，在办

理收回程序后，按新用途和现行土地供应政策办理供地手续”。良渚文化大走廊相关规划研究与低效用地再开发有机结合，明确整体发展定位，通过“增、调、替”等多样化举措盘活土地资源。项目通过政府收回、明确主导功能和用地性质并落实到详细规划中，保障了低效用地再开发项目落实，系统提升存量国土空间品质、价值和风貌。

（二）规划资源要素保障政策，强化项目审批支撑。《杭州市规划和自然资源局关于进一步加强规划资源要素保障推动经济高质量发展的通知》提出“完善市区城镇单元详细规划局部调整工作流程，简化工业园（片）区详细规划调整，允许本年度急需实施、详细规划未覆盖或选址有特殊要求的重大项目通过选址论证或详规局部调整进行空间落位。在各级国土空间规划正式批准之前，实施过渡期政策，保障急需开工各类建设项目所需的规划空间”，深化保障重点项目用地规划空间，加强规划资源要素支撑。



图8-1 杭州国家版本馆开发前卫星影像图



图8-2 杭州国家版本馆开发前实景图



图8-3 杭州国家版本馆开发后航拍俯视图



图8-4 杭州国家版本馆开发后实景图

案例九

宁波市北仑区滨海港产城融合发展片区案例

（再开发类型：“双试点”协同推进片区融合发展）

一、项目基本情况

宁波舟山港地处连接“一带一路”以及长江经济带的独特地理位置，是目前我国大型和特大型深水泊位最多的港口。宁波市北仑区滨海港产城融合发展片区位于北仑主城区北侧，总面积 17 平方公里，是宁波舟山港核心港区北仑港的核心腹地，同时也是宁波经济技术开发区以及北仑港综合保税区、浙江自贸区宁波片区的重要承载片区,宝贵的港口和深水岸线资源是近 40 年来北仑区经济快速发展的基础。但是随着港口、产业和城市的不断发展，滨海片区空间功能交叉、用地潜力缺乏、“强港”支撑不足等现象日趋明显，成为北仑区港城村空间杂糅、港城矛盾最为突出的区域。



图 9-1 北仑区滨海港产城融合发展片区区位示意图

2023 年 10 月，北仑区在该片区内以实施低效用地再开发和全域国土空间综合整治“双试点”为抓手，统筹谋划，一体推进“港产城”空间布局重塑和低效用地再开发，大力提升港后仓储物流、海铁联运、航运服务等基础配套支撑能力，加快发展临港化工新材料、绿色石化、智能制造等先进制造业项目，带动城市转型升级、产业腾笼换鸟。

二、改造主体和改造模式

（一）改造主体

滨海片区改造按照“政府主动引导、社会积极参与、政策加以保障”的原则，由北仑区政府统筹组织，专业国企主导，相关经营主体（包括国企和民营企业）共同参与。片区以“港城分界线”为界，“分界线”以北毗邻港区区域由国资宁波汇海通国际物流枢纽发展有限公司为改造实施主体；“分界线”以南由国资北仑全域土地整治公司、北仑区现代服务业发展集团有限公司为改造实施主体。



图 9-2 北仑区滨海港产城融合发展片区港-城分界线

（二）改造模式

灰库综合性物流基地、算山北智能运输中心、集卡司机之家等完善港区功能重点改造区块，采用“政府统筹收储出让+国企改造运营+经营主体参与”的改造模式，由区土地储备中心或征拆中心对地块进行收储或征地拆迁，国企再以划拨、协议出让或竞拍取得等方式获得土地，进行统一规划、统一建设、统一管理、统一运营，引入经营主体参与开发经营。大港产业园、科创园等产业改造项目采用存量用地提升方式改造，由原土地使用权人自行改造或通过二级市场转让由经营主体实施改造。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）落实国家战略，港口“硬核”力量得到强力保障

随着港区智能化改造的不断加快，智能运输中心、集疏运基地建设等低效用地再开发重点工程项目的有力推进，有效保障宁波舟山港的硬件实力连上新台阶，2023年12月成为全球唯一拥有双千万级集装箱单体泊位群的港口。目前，宁波舟山港远洋干线148条，辐射200多个国家和地区的600多座港口；海铁联运固定班列增至27条，辐射全国16个省（区、市）67个地市，有效衔接中西部广大腹地区域。

（二）实施空间治理，“港产城”空间布局实现重塑

通过“港产城分界线”科学划定，明确港产城未来发展空间。一方面，初步形成一张网疏港体系。按照“客货分离、高效集散”原则，以杭甬高速复线、甬舟高速复线、富春江

路高架、象山湾高速东延等4大集疏运体系为脉络，建设独立客货运通道体系，城市生活区和港口物流区得到有效分离。另一方面，实现港后片区一体化整治优化。聚焦港口大后方、港城交汇处、港城结合部开展整治提升，促进港城依存、有机融合。

（三）提升民生服务，港城生产生活矛盾得到有效化解

“两场”（集装箱堆场和集卡停车场）设施与城市空间挤压、集卡困城扰民等问题得到初步缓解，腾出大量发展空间；在沿海永丰进行低效用地再开发，打造成为港区集卡司机、产业工人服务配套的大型生活社区，为集卡司机提供“一站式”生产生活服务。在“港城分界线”沿线宽50米内通过存量建设用地复绿，打造碳汇林生态廊道，城市品质得到有效提升。



图 9-3 产城融合建设项目区块



图 9-4 产城融合建设项目效果图

（四）提高利用效率，拓展产业发展空间新路径

低效用地再开发为滨海片区打开了存量空间盘活和产业升级发展的双向通道。临港灰库低效用地采用全国首创的“9+9”双层堆叠工艺，“变身”为全国首个数字化、立体

化、智能化堆场项目——占地约 315 亩、高 84 米的一期双层立体空箱堆场。滨海片集聚了 1100 多家企业，其中规上企业 186 家，集聚临港产业、智能制造、针织服装、汽车电子等多种类型产业。整体实施低效用地再开发以来，累计已改造地块 41 宗，面积 2668 亩，平均容积率提升 0.5。片区内整治后保留提升的 9952.2 亩工业用地，经低效再开发和产业升级后，预计亩均税收可由 14 万元/亩提升至 30 万元/亩。



图9-5 临港灰库堆场及集卡停车库项目改造前现状照片



图9-6 临港灰库堆场及集卡停车库项目效果图

四、主要做法

一是**试点双轮驱动，强化系统牵引**。以“低效用地再开发”和“全域国土空间综合整治”双国家试点为牵引，明确提出“空间重构重整、落实强港配套、贯通山海绿廊、完善疏港交通”的再开发策略，以综合整治优布局、保底线、保民生，以低效再开发强化要素保障、为发展蓄势赋能。将片区综合整治作为载体推动低效用地再开发，将低效项目作为整治片区“做优做强”的核心抓手，叠加创新路径和试点政策红利，综合发挥社会效益、生态效益、经济效益。

二是**统筹规划先行，重塑港城边界**。滨海片区依托整治试点构建了“专项规划-片区策划-实施方案”的规划编制实施体系，确保从规划编制到实施落地的一致性，同时结合新一轮国土空间规划编制、“两场”专项整治规划和低效用地再开发试点工作，聚焦港产城文融合发展的核心问题，确定“港口和临港产业向东、现代服务和高端制造中聚、科技创新向西”的总体空间框架，以“港城分界线”厘清发展脉络，明确差异化改造方向，分界线以北规划港区综合保障基地，分界线以南规划构建产城融合提升区域，推动现代都市与国际强港的深度融合。

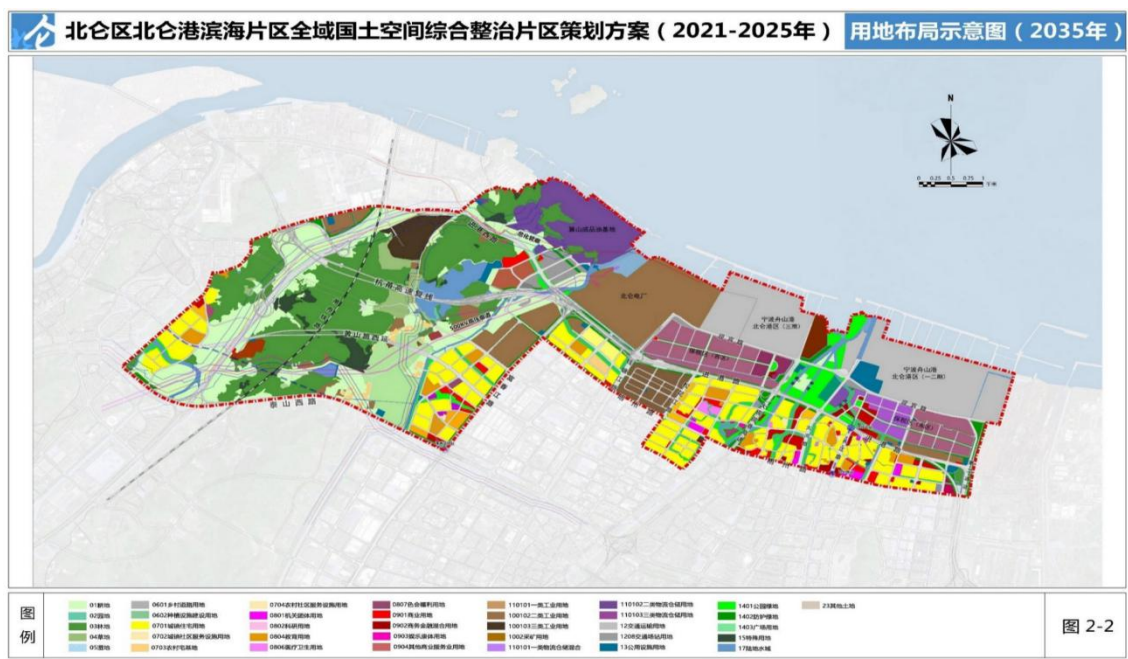


图 9-7 北仑区北仑港滨海片区全域国土空间综合整治片区用地布局示意图（2035 年）

三是落实“强港”战略，破题“集卡围城”。推动处于低效状态的临港灰库收回地块“变身”成为智慧物流枢纽，通过采用首创的“9+9”双层堆叠工艺（“9+9”，即空箱堆场共两层，每层可堆叠 9 层集装箱。而普通室外空箱堆场最高堆叠 8 层集装箱。同等面积下，堆存能力为室外空箱堆场的 2.7 倍，投用后可容纳标准箱超 2.8 万个），建设全国首个数字化、立体化、智能化集卡停车场及堆场项目，成为滨海片因地制宜探索低效用地再开发，释放存量空间增量价值的破题关键，被纳入宁波市重大建设项目“十四五”规划和宁波“1115”工程十大标志性工程。同时，建成投用司机之家 4 个，谋划建设集卡司机服务中心 2 个，配套 540 套保障性住房和 3000 套租赁公寓，不仅为集卡司机提供食宿等基本生活服务，还提供社区服务、文化活动、体育建设、婴幼儿照护等多元服务。

四是分类施策整治，打造临港产业集群。在“港城分界线”以南建设临港产业集聚区，以都市工业支撑推进新型工业化实践。对原三星重工 1200 余亩低效工业用地实施整体收购腾退产业焕新，引入环洋新材料等一批“大优强、绿新高”的化工企业，亩均税收可提高到 80 万元/亩以上。在大港工业区实施工业标准厂房，累计改造低效用地 41 宗，面积 2668 亩，平均容积率提升 0.5。其中科创园启动 100 亩，主要建设厂房及配套附属设施，建成后项目新建建筑面积约 23 万平方米，容积率约 2.68，打造集“研发中心、众创空间、孵化器、加速器”为一体的完整产业培育链，建设服务全区的科创引领示范区、未来产业创新策源地。在凤凰城东片区重点规划打造综合性港航贸易服务基地，利用北仑区多品类、大规模货物流通优势，发展与油气能源、大宗物资、跨境贸易、国际供应链相关的贸易服务基地和交易服务平台功能，目前利用原收储和拆迁地块，出让地块 3 宗，面积 128 亩，容积率约 4.0，优先引入物流总部、大宗商品贸易服务、供应链咨询管理等业态。



图 9-8 科创园现状实景图



图9-9 科创园建成后效果图

五是生态民生并重，绘就滨海和美画卷。北仑区沿“港城分界线”50米宽整治打造碳汇林生态廊道，已落实全线生态绿廊范围项目落地管控，完成试点建设段碳汇林带景观设计方案和227亩试点建设范围拆迁整治；对凤凰城东片区低效用地整治区块，规划打造180亩自贸区公园项目；对沿海永丰低效整治单元1100亩范围，实施整体拆迁，打造为港区集卡司机、产业工人服务配套的大型生活社区，目前保障性租赁用房101亩用地及道路河流等基础设施配套工程已开工建设；此外，北仑积极补齐民生短板，对仓储腾退收回地块，规划建设3所9年一贯制学校，其中已建成淮河学校和新碶学校。



图 9-10 凤凰公园

五、政策依据

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），印发《宁波市低效用地再开发试点实施方案》等政策文件。针对不同项目需求采用鼓励原土地使用权人自主改造、鼓励推进单一归宗改造等多种政策举措，因地制宜，着力提高土地利用效率。

出台《北仑区加快低效工业用地综合整治推动产业集聚提质提能攻坚行动方案（2024—2026年）》，成立领导小组，专班化推进低效工业用地综合整治。通过“拆除改造一批”“梳理提升一批”“环境优化一批”等方式，采取政府收储改造、市场参与改造、村集体主导改造、企业联合改造、企业自主改造等5种改造模式，因地制宜，分类施策，促进产业提升、企业规范，全面推进老旧工业区改造提升。

案例十

金华市兰溪市蓝之梦纺织厂改造案例

（再开发类型：政企村联动改造低效工业片区助力共富）

一、项目基本情况

蓝之梦纺织未来工厂项目位于金华市兰溪市经济开发区核心区域，项目规划总面积 97.34 亩（包含 94.93 亩国有土地和 2.41 亩零星集体土地），该区块是兰溪市 90 年代最早建设的纺织工业区之一，随着兰溪的工业快速发展，企业停留在传统发展模式，逐渐成为技术落后、能耗偏高、市场竞争力弱的低效区域。为焕发老工业区新活力、推动纺织产业转型升级，兰溪市经济开发区通过“收回、置换、出让”方式对地块进行多用途混合开发，引进纺织龙头企业，打造纺织产业转型智能制造样板，带动区域纺织产业上下游协同发展，实现从“兰溪织造”到“兰溪智造”的转变。同时，项目规划利用置换后的 2.41 亩集体土地建设村集体共富项目，带动村集体经济增长和保障长期收益。

该项目已于 2025 年 5 月完成土地收回和置换，并于同年 6 月完成土地出让，项目总投资 10 亿元，固定资产投资 3.6 亿元，项目规划为“工业+商业”混合功能用地，规划建筑面积 11.3 万平方米，对比现状增加 3.71 万平方米。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

地块改造前为 12 家传统中小型工业企业的聚集区，呈现出典型的低效用地特征：整体容积率仅为 1.22，建筑密度达 60%。区域内厂房普遍老旧、空置率高，产业形态以低附加值、劳动密集型的传统纺织加工为主，面临着技术落后、能耗偏高、竞争力下降等发展瓶颈，亟待系统性改造注入新动能。

（二）改造主体

项目实施主体为兰溪市经济开发区和浙江蓝之梦纺织有限公司，其中兰溪市经济开发区负责土地收回和整合，浙江蓝之梦纺织有限公司负责全生命周期建设和生产运营。

（三）改造模式

项目通过土地权属置换整合、推行“工业主导+商业配套”混合开发、构建村企共富利益联结机制，实现区域更新、产业升级与集体增收的多赢改造模式，实现区域空间焕新、产业结构跃升、集体持续增收的三维一体多赢格局。

三、低效用地再开发取得的成效

蓝之梦纺织未来工厂项目改变了区块面貌，在产业升级、空间重构、机制创新、区域带动等方面取得了明显成效。

（一）科学开发促升级，土地效能与产业能级“双跃升”

项目通过科学规划、整体开发，实现了土地资源的“凤凰涅槃”。一是项目彻底改变了原有 12 家小型、低端加工厂的产业格局，引入浙江蓝之梦纺织有限公司，建设牛仔行业首家全产业链“未来工厂”。地块容积率从改造前的 1.22

提升至 2.0 以上。二是产业形态转变，带来了产值与附加值的跃升。新建年产 5000 万米功能性牛仔面料及 800 万条高档服装的智能化生产线，预计亩均增加值不低于 86.4 万元/亩、亩均税收不低于 30 万元/亩。智能化、绿色化生产方式的引入，显著降低了单位产值的能耗与排放，单位排放增加值预计不低于 236 万元/吨、单位增加值能耗小于 1.43 吨标煤/万元，实现了经济效益与生态效益的双赢。

（二）机制创新破瓶颈，开发效率与权益“双保障”

通过创新土地置换机制与集体收益保障机制，破解了“插花地”权属难题，激活了园区功能并保障了村集体长效收益。一是通过等价置换，快速实现了 83.59 亩待出让土地的权属统一、完整出让，项目整体推进周期大幅缩短。二是保障村集体权益，通过集体土地收益反哺，村集体依靠共富项目获得长期、稳定、可持续的收益。配套建设的商业服务，极大弥补了传统工业园区的功能短板。

（三）集聚整合强辐射，区域经济与试点经验“双丰收”

项目成功激活区域发展动能，产业集聚效应与模式创新价值双引擎驱动，实现区域经济活力迸发与试点经验价值凸显的“双丰收”。一是区域经济活力迸发。项目可吸引大量产业资本、先进技术、高端人才向开发区聚集，有效带动上游产业（原材料供应、工业设计、检验检测等）和下游产业（现代物流、服装智造、智能家纺等）配套产业蓬勃发展。二是试点经验价值凸显。项目探索形成的“空间整合+产业

升级+机制创新”的再开发模式，有效破解了低效工业用地盘活难题。

四、主要做法

兰溪市经济开发区在推进蓝之梦项目中，践行“向存量要空间、向集约要效益”的发展理念，采用“腾笼换鸟”的改造模式，并以政企协作，区域整体投资建设的综合开发方式为核心路径，解决了低效用地盘活、土地权属复杂、产业能级提升等关键问题。具体做法如下：

（一）创新权属置换机制，破解“插花地”开发困局

采取“权属置换+统一开发”模式，按照“价值相当、面积相近、双方自愿、合法合规”的原则，经双方申请、地价评估、签订协议、会议联审等程序，将出让地块内 2.41 亩零星集体建设用地与闲置国有土地置换，破解“国有-集体”土地混杂难以成片开发难题。

（二）立体开发与功能融合，双向激活土地综合效能

通过“纵向拓空间”与“横向融功能”双向发力，激活土地综合效能。一是实施成片开发并推行工业标准厂房，引导企业向高空要效益。将原单层厂房容积率从 0.8 提升至多层厂房容积率 2.0 以上，厂房总占地面积 53.29 亩，建筑总面积 9.6760 万平方米，其中 1#浆染厂房建筑面积 5.8776 万平方米，2#织造厂房 3.7154 万平方，实现“同面积土地、双倍产能承载”，有效释放产业集聚的规模效应。二是在严守工业主导前提下，采用“工业+商业”（M0/B）混合用地性

质，沿街配套布局研发中心、商务办公、酒店等多元化功能。其中商业用地总占地面积 3.26 亩，建筑总面积 1.6656 万平方米，有效补足生产性服务业短板，显著提升土地综合服务承载力与区域活力。

（三）精准腾退与靶向招商并举，激活存量土地新价值

深入盘点低效工业企业，精准腾退，分类施策。根据企业规模、经营状况、搬迁意愿等，灵活运用协商收回、协议搬迁、补偿安置等多种方式，实现平稳、高效、低成本的清退。改变传统“先拆后招”的被动模式，在腾退过程中同步启动产业链精准招商。锁定纺织产业智能化、高端化转型方向，成功引入浙江蓝之梦纺织有限公司，快速吸引上下游集聚，形成强链补链效应。通过“以点带链”的产业组织模式，吸引纺纱、面料研发、智能设备织造等上下游配套企业集聚发展。在产业转型方面，形成覆盖高端制造、数字设计、绿色印染、品牌营销的智能化产业集群。

（四）集体土地入股（联营），三产融合激活“共富引擎”

针对片区内置换后的 2.41 亩集体土地，采用“集体土地入股+市场化联营”模式。一是重点引导实施一二三产业融合开发项目，利用区位优势，以沿街商业为主导，鼓励村集体以入股（联营）方式实施市场化运作，实现土地高效利用与集体增收双赢。二是依靠经济开发区国资平台和龙头企业蓝之梦纺织带动的经济效应，共享产业增值红利，将零星地块嵌入区域纺织生态圈，推动“土地增效、产业增值、

集体增富”三重跃升。

五、政策依据

《金华市低效用地再开发试点实施方案》等文件明确“片区化单元化做地、完善零星土地利用机制”。兰溪市经济开发区积极开展探索，一是片区化单元化做地，由经济开发区统一收回、场地平整，引入优质经营主体开发建设，实现片区产业转型升级；二是出台《兰溪市低效用地再开发土地置换操作指引》，完善零星土地利用机制，规范零星土地权属置换，按照“价值相当、面积相近、双方自愿、合法合规”的原则，破解片区内土地碎片化问题；三是出台《兰溪市混合产业功能用地方案》，使单一宗地上具有两类及以上功能用途，采取“工业+商业”模式供应，明确不同用途用地范围、确定各类规划技术经济指标，提高土地效能。



图10-1 兰溪经济开发区旧厂房航拍照片



图10-2 蓝之梦鸟瞰图



图10-3 蓝之梦人视场景效果

案例十一

湖州市安吉“两山”科技城低效用地再开发案例

（再开发类型：区域再开发与生态保护相融合）

一、项目基本情况

安吉县范潭工业园区，位于安吉县城西南片区，以“转椅制造基地”闻名。园区位于浒溪河畔，周边生态禀赋优异，但园区内面临“产业能级低、利用效率低、环境质量差、安全风险大”的严峻挑战。项目坚持“融汇蓝绿生态、凝聚城市活力、焕新经济业态”，采取工业园区再开发与浒溪沿岸生态治理并行，实现 1200 余亩低效工业园区的收储盘活，规划实施安吉“两山”未来科技城核心区，建设文化艺术中心、国际会展中心、科技人才中心等 8 大城市功能核心，总建筑面积约 155.6 万平方米，打造活力城市与美好山水和谐共生的“两山”实践样板地。

二、改造主体和改造模式

安吉“两山”未来科技城以“两山”理念为指引，按照“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套”的总体思路，实施范潭片区低效用地“退二进三”，同步推进浒溪沿岸生态修复及基础设施改造提升。

项目改造主体为县属国企平台，采取“政府主导、国企统筹、市场参与”的改造模式，由安吉县城市有机更新范潭区块指挥部统一收储，发挥国企安吉县建控集团资源整合优

势，统筹资金保障、规划设计、过程管理、招商运营，吸引数字产业、绿色产业、高新技术产业等企业入驻，将“两山”未来科技城打造成为创业环境最优、生活配套最好、服务质量最佳的品质之城、未来之城、追梦之城。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）存量价值与经济效益倍增

项目通过“拆除重建+功能置换”的复合型再开发策略，重构了区域产业生态，完成从“传统工业”向“科创新城”的转型，探索出“存量更新-产业导入-价值释放”的可持续发展范式。通过引入梅斯健康等数字经济总部企业，带动人工智能、大数据等新经济产业集群发展，实现产业能级跃升；再开发整体容积率从原来的 0.8 提升至 2.5，提升约 3 倍，亩均税收从原来的 6-8 万元预计可提升至 100-120 万元，增幅预计达 15 倍，实现空间经济效益倍增。

（二）空间重构与生态价值转化

项目构建了“一轴三心”（浒溪绿水青山轴，北侧的双溪活力区，中部的范潭中央活力区，南侧的灵峰生态创智区）的空间布局，规划以浒溪为生态廊道，保留水网肌理，通过 8 大城市功能核心塑造“青绿山水+活力新城”格局，将安吉县的城市发展核心区由“递铺港”沿线带入“浒溪”两岸。这种空间重构，将安吉县从粗放的、不可持续的“递铺港”发展时代，迈向了拥抱河流、人与自然和谐共生的“浒溪”时代。实现了从追求“经济产值”到提升“生活品质”，再

到实现“生命共同体”的绿色可持续发展，夯实了全域旅游、精品农业、文化创意等绿色产业的根基，将生态价值转化为发展优势，形成“产、城、景”融合的新型城市形态。

（三）社会效益与城乡发展协同

项目以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，将安吉历史文化名人吴昌硕书画艺术基因植入城市肌理，打造“国际标准+安吉印记”的公共文化空间体系。新城配套老年大学，布局双语学校、三甲医院分院等优质资源，通过“城市更新-产业升级-人才集聚”的螺旋上升模式，城乡居民收入比优化至 1.58:1，实现城乡协同发展。

四、主要做法

（一）规划引领、设计赋能，打造高品质未来新城

“两山”未来科技城坚持从谋到动，精细布局。以仅利用存量低效用地，推动专项规划、详细规划、项目策划协同融合，确定用地功能、空间形态、建筑布局，打造“魅力安吉新地标、产城融合新典范”。**一是立体开发，深挖土地效能。**注重地上地下空间一体化开发，开发地下空间 30 余万方，打造高效便捷的一体化地下空间网络，项目各中心之间建有地下快速环路和联通道，共享各区块资源，以实现文艺汇演、展览展示等大人流活动时的配套保障能力。**二是功能复合，升级城市配套。**以提升城市能级为核心，实现土地混合利用和空间功能复合，将居住、商业、文化、体育等功能

区混合布置。安吉新地标“科技人才中心”成为集休闲娱乐、商务办公、教育医疗为一体的城市新空间。三是文化设计，**传承城市记忆**。邀请全球知名设计师亲自操刀设计，将“昌硕文化”“中国竹乡”等安吉印记嵌入建筑肌理，打造与自然共生的城市地标。

（二）腾改结合、分类开发，拓宽低效用地盘活路径

根据片区整体规划与原产权人意愿，逐宗地研判，确定了“收储再供为主、原产权人自行改造为辅”的低效用地再开发路径。一是对片区内**90%企业收储拆除、统筹再供**。对用地效率低、建造年份久、创新能力弱的五金制造、家具市场等区域实行统一收储。由安吉县城市有机更新范潭区块指挥部统一收储，拆除后根据规划用途以“净地”出让，县属国企安吉县建控集团竞买。二是对片区内**10%左右企业保留升级、自行改造**。建筑成新率较高、用地效率较高、建筑立面符合规划并且符合上位规划的企业，在尊重企业主意愿的前提下，依法依规实施“工改商”“工改混”“商改商”“增高扩容”等自行改造开发。如某家具公司建成于2019年，建筑面积约2万平方米，符合规划和管控要求，企业申请保留建筑并实施原使用权人“工改商”。经过评估、公示、审批等程序，该公司签订了《国有土地使用权出让合同变更协议》，补缴土地评估价格差额4048万元后，调整用途为“零售商业、旅馆、商务金融用地”，满足企业多元发展需求。

（三）价值重构、生态反哺，构建生态增值转化体系

通过搭建“项目级 GEP 数字平台”，建立区域水源涵养、土壤保持、洪水调蓄、固碳、释氧、气候调节 6 大指标体系，核算出让宗地的单位面积调节服务价值，以市场化公开交易的方式将生态价值兑换成经济价值。项目区域单位面积调节服务价值高达 16.6 元/平方米，兑现生态增值补偿金 8000 万余元，助力落实生态保护和区域再开发相融合。

五、政策依据

落实《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171 号）和市委、市政府部署，安吉县出台《安吉县低效用地再开发试点工作实施方案》《低效用地再开发试点工作实施细则》《低效用地再开发小微企业园审批、建设、验收、管理指南》等 9 项配套政策文件，明确低效用地再开发的实施范围、收储机制、收益分配、批后管理等，有效规范开发行为，提升开发效率。

（一）打通原产权人自行改造通道

印发《安吉县低效用地原使用权人自行改造开发审批服务指南》，鼓励原使用权人根据产业发展需求实施再开发改变土地用途或增高扩容，实现“退二进三”。在符合上位规划、确保安全、用地手续齐全的前提下，实施“工改商”“工改混”“商改商”或其他符合规定的情形，补缴土地价款，同时给予土地供应方式简化、金融政策支持、允许分割转让等政策优惠。

（二）探索实现生态产品价值转化

印发《安吉县土地出让领域生态产品价值实现与生态保护补偿实施方案》，忠实践行绿水青山就是金山银山理念，探索开展土地出让领域生态产品价值实现与生态保护补偿机制，推动形成生态环境“保护者受益、使用者付费、破坏者赔偿”的良性循环。



图11-1 核心区现状图



图11-2 核心区改造中



图11-3 核心区效果图



图11-4 “两山”未来科技城全貌

安徽

案例十二

芜湖市“三湖”片区改善“三生”空间案例

（再开发类型：片区综合整治提升）

一、项目基本情况

“三湖”（银湖、凤鸣湖、蜻蜓湖）片区位于芜湖市中心城区北部，距离长江岸线约 1km，紧邻芜合高速、合杭高速、朱家桥港区和塔桥多式联运基地，区位交通条件优越。片区面积 17.17km²，其中湖泊面积 3.2km²。芜湖市委市政府坚持“生产空间集约高效，生活空间宜居适度，生态空间山清水秀”发展理念，2023 年，决定加快“三湖”片区综合整治，着力提升“三湖”片区区域品质、人居环境和土地集约水平，将“三湖”片区建设成蓝绿交融的生态湖、精英荟萃的科创湾、激情四溢的欢乐岛和宜居智慧的未来城。“三湖”片区纳入低效用地数据库 2563 亩。片区综合治理共实施生态治理、市政公用、道路交通、公共与商业服务配套、凤鸣研创中心集群 5 大类 41 个项目，总投入约 104.7 亿元。

二、改造主体和改造模式

作为国家级经开区的起步发展区域，“三湖”周边经过近 30 年的发展，生产、生活、生态空间已不协调，各类短板逐渐凸显。生产方面，环湖企业用地粗放，片区内工业企

业用地面积 4864 亩，平均容积率 0.89，空间布局破碎化；生态方面，蓝绿空间被挤压，水质恶化至劣 V 类；生活方面，市政基础设施配套不完善，城中村混杂其中，片区功能品质活力亟待提升。针对以往低效用地“碎片化”整治中存在的重大项目无法落地、集约用地整体水平无法提升、投入资金无法平衡等问题，以“五统一”（统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应）工作机制，由市属区管的国有企业凤鸣控股集团推进“三湖”片区综合整治。

三、低效用地再开发取得的成效

一是片区产业能级大幅跃升。工业产值突破 3346.8 亿元，高新技术企业达 2000 家。二是土地利用效率显著提升。清理腾退各类工业用地 866 亩，片区亩均税收从 8 万元提升至 50 万元。三是生态环境质量日益改善。“还湖于民、还绿于城”，推进“工业岸线”向“生态廊道”转变，成功创建“省级生态修复示范片区”。四是城市功能品质全面提升。片区环湖路网、教育、医疗、体育、文化设施等日趋完善，15 分钟生活圈覆盖率达 80%，产城融合指数位居长三角同类片区前列。

四、主要做法

按照“五统一”工作机制推进“三湖”片区整治，多渠道筹措资金，致力于打造独具特色的汽车城核心区。

一是统一规划，优化空间布局。在坚守国土空间“三区三线”底线前提下，同步开展“三湖”起步区城市设计、景

观设计、水环境治理等专项规划，并将规划研究成果落实到经开区北区 CB-08/09 单元控制性详细规划中，实现一张蓝图做到底，实施整体性规划、一体化治理。通过片区控制详细规划编制，对“三生”用地重新布局调整完善，将产业用地比重由 20.7%下降至 12.8%，居住及配套设施用地比重由 19.3%提高至 34.8%，生态绿地及水域用地比重由 37.2%提高至 40.2%，突出公园城市特点。

二是统一收储，分类推进实施。围绕产学研用全链条国际级智慧科创走廊产业定位，对片区内杭萧钢构、江森日立、莫森泰克等传统制造业企业进行统一收储，并重新选址于经开区江北、东区等其他工业集聚区；对福达工业园内效益较好且有发展前景的小规模企业统一协议搬迁至经开区桥北工业园内新建的高标准厂房。

三是统一开发，助力产业焕新。以奇瑞总部为“链主”，吸引 300 余家配套企业落户周边，构建“研发设计—关键零部件—整车制造—出口贸易”全链条生态，助力芜湖汽车产业年产值向 4000 亿元冲刺。建设“鸠兹科创湾”先行区，构建“总部研发在湖边、成果转化在园区、规模制造在厂区”的创新链。“三湖”片区共实施项目 41 个，其中，生态治理类项目 4 个，公共基础类项目 5 个，环湖路网建设项目 16 个，凤鸣研创中心集群项目 3 个，公共服务配套类项目 6 个，商业服务配套类项目 7 个。

四是统一配套，补齐生活短板。实施“两环六网九枢

纽”交通提升工程，构建“三横三纵”快速通勤网络，新建道路 35 公里，打造轨道交通、园区微巴士、水上巴士多维一体交通体系，构建“骑行道——步行道——景观道”慢行网络，实现通勤效率与生活品质双提升。建设凤鸣运动中心，打造产业人才活力中枢；建设裕安路学校，引入上海世外教育集团托管，推进芜湖一中城北分校建设，填补高中教育短板；依托市医疗集团资源，强化城北医疗水平。

五是统一供应，提高保障能力。统筹推进收储征迁、前期开发、设施配套、土地供应、土地交付，根据规划用途对“三湖”片区用地有序供应。2023 年以来累计供应土地约 1123 亩，有效保障各项基础设施、工业标准厂房、研创中心等项目用地。投资 25 亿元，占地面积 212 亩的奇瑞全球总部项目已竣工并交付使用；投资 23 亿元，占地 210 亩，通过对原村级工业园进行征收收储，建设集高标准生产厂房、仓储、配套办公、商业、停车场等为一体的工业标准厂房；投资 2.5 亿元，占地 54 亩，利用原和天医院 10 万平方米“烂尾楼”改造为蜻蜓湖科技园。

六是多元融资，加强资金保障。探索“国家基金+专项债+市场化融资”组合模式，成功申报 22 亿元专项债用于生态治理与公共服务设施，落地 18.53 亿元银团贷款支持奇瑞研创中心等产业项目，吸引社会资本参与凤鸣湖景区开发、人才公寓建设。创新“生态资源资本化”路径，将环湖景观带运营收益纳入融资还款来源，有效保障重点项目顺利推

进。市政府组建“科创湾”专项基金，成立规模 30 亿元的发展母基金，支持企业拓宽融资渠道。经开区出台《关于印发扶持产业发展“1+2+7”系列政策的通知》等汽车产业发展政策，设立 6 只总规模超 130 亿元汽车产业服务基金。

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）明确，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。《芜湖市人民政府关于印发芜湖市低效用地再开发试点实施方案的通知》明确支持产业用地土地混合利用：在符合国土空间规划、安全生产和环境保护要求的前提下，支持产业关联、功能互利、用地兼容、互不干扰、设施共享的研发、办公、商业、工业、仓储等两种或两种以上产业用地混合设置，提高土地利用效能。



图12-1 “三湖”片区重点项目位置示意图



图12-2 奇瑞全球总部项目建设效果图奇瑞全球总部项目建设实景图



图12-3 蜻蜓湖科技园项目改造前实景图蜻蜓湖科技园项目改造效果图



图12-4 项目改造实景图



图12-5 示范区改造前实景图示范区改造后实景图

福建 案例十三

泉州市德化红旗坊文旅产业园项目案例

（再开发类型：工业遗产转型复合利用）

一、项目基本情况

德化红旗坊文旅产业园依托原德化国营红旗瓷厂，位于德化中心城区，原厂区占地 255 亩、建筑面积 9.7 万平方米，始建于 1951 年 7 月，是该县最具代表性的老瓷厂之一，承载着丰富的工业文化遗产和历史记忆，因上世纪 90 年代国企改革，逐渐淡出陶瓷生产阵营厂房荒废。项目以“德化白瓷”为主题定位，实施低效片区综合改造面积 306 亩，总投资约 19 亿元，致力打造集文化传承、创意孵化、旅游休闲于一体的综合性文旅产业载体，并与周边屈斗宫、祖龙宫、程田寺等历史文化遗产形成空间联动与功能协同，助力塑造“世界陶瓷之都”城市文化名片。项目以 2022 年 9 月自然资源部、福建省人民政府批复泉州市盘活利用低效用地试点为契机，纳入泉州市首批示范试点项目，综合运用政策实施全方位改造，目前一期已正式启动试运营，累计商洽陶瓷、餐饮、文创零售、茶空间等业态的意向入驻商户 212 家。

二、改造主体和改造模式

（一）改造原因

原德化国营红旗瓷厂，因上世纪 90 年代国企改革逐渐

停产，原有土地及工业厂房由当地多家小微陶瓷企业持有生产，后因工业产业“退城入园”也陆续停产并形成厂房闲置，未产生经济效益，属典型低效工业用地。

（二）改造主体和改造模式

该项目由中铁七局集团、泉州文旅集团、德化文旅集团联合改造开发，通过“央企+市属国企+县属国企”协同合作机制，解决资金难题，统一实施规划、建设和招商、运营。项目遵循“片区统筹、整体开发、产城融合”的理念，以老旧厂房修缮延续文化记忆，边角地合并提升整体效应，“工改商”合理转换用途功能，将工业遗存与文化、创意、艺术深度融合，一体化推进实施工业遗产保护、文旅产业发展、居住品质提升、公共设施配套、城市品位提升。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）空间提质增效

项目通过实施工业遗产风貌提升 78 亩、改造修缮老厂房 9.7 万平方米，拆退城中村破旧老宅 38 栋 3.5 万平方米，合并利用边角地 21.1 亩、“工改商”开发利用 82.06 亩，提升土地集约利用水平。

（二）功能多元融合

建设创作研学、文创孵化、文创博览、生活休闲、遗址公园 5 大主题功能，配套建设高品质住宅小区 42 亩、社区绿地及休闲公园 25 亩，总开发规模达 26 万平方米，形成“白瓷文化+文旅消费+宜居社区”三位一体的综合空间载体。

（三）经济社会效益凸显

项目预计可增加文旅产值 3 亿元，年创税约 2000 万元，年可带动增加游客人数约 35 万人次。目前项目一期已累计接洽 212 家意向入驻商户，其中包含陶瓷业态 74 家、餐饮业态 59 家、文创零售业态 47 家、茶空间业态 7 家、其他业态 25 家。

四、主要做法

（一）高位规划，重塑空间

项目委托高水平的规划设计团队挖掘德化白瓷“落入凡尘的白羽”的文化商业价值、重塑空间、再现经典。强化与屈斗宫、祖龙宫、程田寺等历史文化资源的空间整合。改造厂区形成创作研学、文创孵化、文创博览、生活休闲、遗址公园 5 大功能区，配套完善公共设施，优化空间流线组织，提高空间使用效率，植入文化创意、商业休闲、旅游体验、文化展览、文旅演艺等内容。在不破坏原有建筑结构的基础上，对内部空间进行重新规划和划分，创造出更加灵活多样的空间布局，满足文旅新业态运营要求，打造独具年轻化、时尚化、国际化特色的东方白瓷艺术乐园。

（二）产权归集，统一盘活

对原产权分散于双龙陶瓷、必达陶瓷、得利陶瓷、金东宝瓷业及县国有资产投资公司等 5 家单位，项目通过政府主导、国企收储方式，完成土地与房产的统一归集，打破“碎片化”开发困局，由福建德化瓷都文旅投资有限公司作为实

施主体，统筹推进整体规划、设计、建设与运营，实现“统一主体、统一标准、统一节奏”的集约化开发。

（三）守旧护形，复合利用

红旗坊文旅产业园内 50 年以上的历史风貌建筑占比达 40% 以上，是世界瓷都德化鲜活的近代瓷业“百科全书”。项目依托红旗瓷厂的历史风貌建筑，组织开展保护、修复工作，修旧如旧，对厂区核心区域内的老厂房、老烟囱、老窑炉等陶瓷历史记忆给予原汁原味保留。在北部创作研学区和南部生活休闲区按“工改商”试点政策，调整土地用途重新出让 6 宗 82.06 亩，规划建设轻奢艺墅酒店、德化风物街、白瓷主题文化精品酒店等旅游、购物、休闲设施。组织中部产业孵化区和西部文化博览区 78 亩从原有的以生产、仓储的单一功能，向生产、展示、销售、旅游等多功能复合用途转变，分别设置白羽美术馆、德化之心观景台、瓷乐堂、中国白精品博物馆、工业遗产馆、共享窑炉、陶瓷鉴定拍卖中心等场馆设施，丰富项目整体业态。

（四）“三地整合”，增进福祉

创新实施“边角地、空闲地、低效地”三地整合策略，将项目周边 3 宗共 21.1 亩零星用地纳入统一开发范围，破解地块割裂难题。同步推进“城中村”整治，拆除老旧住宅 11661 平方米，消除安全隐患，改善人居环境。统一规划报批，建设 26 万平方米白瓷文旅综合体，其中 9 栋共 15.2 万平方米改善性住房已竣工并完成回迁入住，配套建设 10 亩

社区公园，为居民提供高品质公共活动空间。

（五）多方参与，合作共赢

红旗坊文旅产业园采取政府主导、社会资本参与的模式，由德化县人民政府负责前期征地、方案审批和后期指标考核；由泉州文旅集团、中铁七局集团组成联合体，以社会资本方参与招投标，与德化县人民政府共同开发。泉州文旅集团、中铁七局集团和德化文旅集团共同出资成立的福建德化瓷都文旅投资有限公司，对项目进行统一规划、建设和招商、运营，其中建设期 3 年、运营期 17 年。项目前期建设、运营主要以泉州文旅集团为主导，充分发挥其文旅产业项目方面的经验和优势，带动红旗坊文旅产业园尽快形成效应；合作期满后，再将把项目及其配套设施整体移交给德化县。

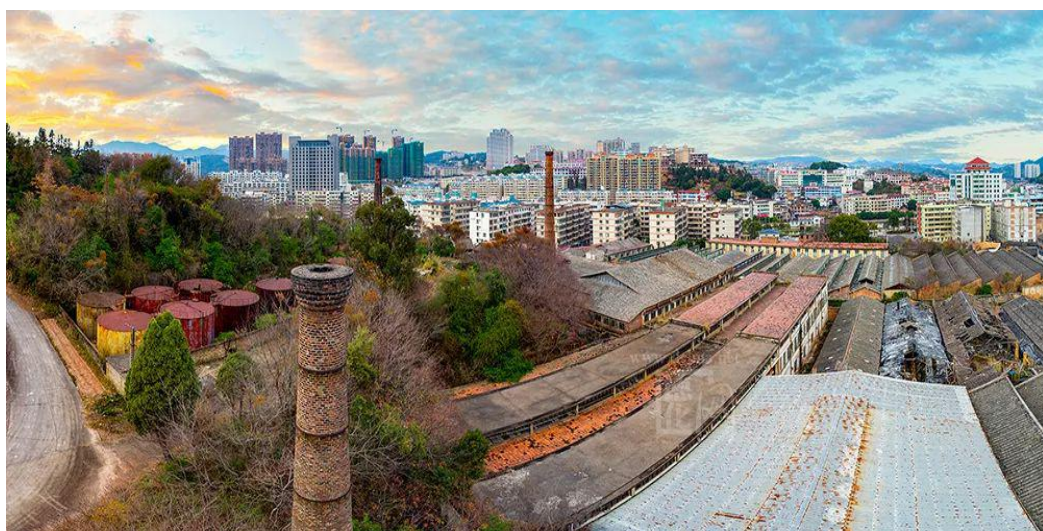
（六）由点扩面，辐射带动

项目再开发利用充分考虑与周边的屈斗宫、祖龙宫、程田寺古街、瓷帮古道等历史文化资源的衔接，以红旗坊·文旅产业园盘活改造为主体，拓展实施更大范围的龙井片区改造项目 1680 亩，目前，已累计完成投资 2400 万元，已基本完成一期、二期工程建设。

五、政策依据

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）、《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），结合德化县实际，编制《德

化县城镇低效用地再开发专项规划（2022-2027 年）》，将原德化国营红旗瓷厂纳入重点盘活开发区域并确定综合改造开发的策略。出台《德化县盘活利用低效用地试点工作领导小组办公室关于印发德化县推进低效用地盘活利用若干政策措施（第一批）的通知》（德盘活办〔2023〕1号），明确纳入城镇低效用地范围的旧厂房，在符合国土空间规划的前提下，经县人民政府批准，允许原土地使用权人将以出让方式取得的工业用地整体或部分改变用途，发展作为自用的新商业项目，签订国有建设用地使用权出让合同变更协议或重新签订国有建设用地使用权出让合同后，按规定经评估补缴土地出让金。企业利用原有工业用地兴办信息服务、研发设计、创意文化等新兴产业及国家、省级鼓励发展的生产性或高科技服务业的，实行 5 年过渡期政策，过渡期内可暂不办理土地用途变更手续；过渡期满，符合有关规定的，可按协议方式办理土地用途变更等相关手续。



13-1 原德化国营红旗瓷厂再开发改造前照片



图13-2 再开发改造效果图



图13-3 再开发改造后（德化红旗坊·文旅产业园一期试运营区）

案例十四

漳州市九龙公园复合开发利用改造案例

（再开发类型：公共设施复合利用补短板）

一、项目基本情况

九龙公园位于漳州市中心城区核心区域，总用地面积 5.2 万平方米，是承载市民休闲、生态调节和文化活动的重要公共绿地，被誉为“城市绿肺”。随着城市人口密度和机动车保有量的快速增长，周边停车难、公共空间功能单一等问题日益凸显，与市民对高品质生活的需求形成鲜明反差。2023 年，漳州紧抓列入全国低效用地再开发试点城市的契机，出台《漳州市中心城区地下空间开发利用管理办法》，将九龙公园改造列为市级示范工程，坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念，通过“地上绿地优化+地下空间开发”的复合模式，着力建设绿色低碳的美丽城市，实现了生态保护与民生服务的双赢。改造完成后，地下建成市区规模最大的公共停车场，建筑面积 3.36 万平方米，提供 1027 个车位（含 210 个充电桩），有效缓解“停车难”；地上新增 6 大功能区与双环步道，景观品质全面提升。

二、改造主体与改造模式

（一）低效成因及挑战

本项目改造前土地利用方式单一，功能与需求脱节，仅

作为传统公园绿地承载生态休闲功能，周边“停车难”问题突出但地块无停车配套，无法匹配市民“高品质公共空间+便捷配套”的双重需求，需要在不新增用地的前提下补停车缺口、保绿地品质。

（二）改造主体与模式

项目实施主体为“原权利人自行改造”，即漳州风景园林中心，负责项目的规划设计、组织施工与后续运营管理，保障项目开发与公园原有生态功能的连贯性。采用“地上绿地更新+地下空间扩容”的垂直复合开发模式，以国土空间规划为引领，在同一城市公共管理与公共服务用地内，通过地下空间开发新增停车功能，地上同步优化公园景观与设施，实现“一块土地、双重功能、立体利用”。

三、低效用地再开发取得的成效

一是土地利用效率显著提升。在有限的5.2万平方米地块上，成功叠加了大型公园绿地（绿地率保持高水平）与大型公共停车场（建筑面积3.36万平方米）双重功能，实现了土地的立体化、集约化、复合化利用，成为破解中心城区用地紧张的典范。**二是城市功能短板有效补齐。**建成漳州市区最大的公共地下停车场，提供1027个停车位（含210个充电桩），极大缓解了周边区域长期存在的“停车难”问题，提升了城市交通运行效率，体现了完善城市功能的目标。**三是公园绿地品质全面升级。**地上景观经过系统性改造，功能更完善（新增功能区）、生态更优良（保留大树、生态驳岸）、文化特

色更鲜明（闽南风格建筑、保留历史雕塑）、慢行系统更便捷（双环步道），显著提升了市民游园体验和城市环境品质，彰显人民城市理念。**四是社会效益与民生获得感增强。**项目满足了市民对美好生态环境和便捷生活配套的双重期待，提升了中心城区的宜居性和吸引力，社会反响良好。

四、主要做法

（一）以规划政策为引领，构建低效用地再开发框架

一是强化规划统筹定位。2023年出台《漳州市中心城区地下空间开发利用管理办法》，确立“统一规划、综合开发、合理利用”原则，将九龙公园项目列为市级地下空间开发示范工程，明确“地上绿地更新+地下空间扩容”的复合开发路径，为项目实施提供政策框架。**二是创新规划指标管理。**突破传统平面容积率限制，在项目地块内统筹调整“竖向空间指标”，将地下空间开发规模纳入总开发强度管理，明确地下停车场建筑面积不计入地上容积率，既保障公园绿地生态容量，又最大化释放地下空间开发潜力，实现“空间指标向高效功能倾斜”。**三是优化土地政策适配。**依据《漳州市中心城区地下空间开发利用管理办法》，创新地下空间供地模式，将地下停车场建设用地使用权确定为“划拨供地”，大幅降低开发主体土地成本；同时明确地上公园绿地仍保留“公共管理与公共服务用地”性质，确保生态功能不变，实现“同一地块、不同用途、分类供地”，实现功能完善与生态保护并举。

（二）以流程优化为核心，加速项目落地实施

一是前置低效用地管理。漳州市自然资源局对中心城区低效用地进行全面摸排，将九龙公园地块列为“功能单一型低效用地”改造对象；组织漳州风景园林中心、规划设计单位、施工单位召开专项会议，明确“地上地下同步推进”实施路径。**二是简化审批流程环节。**全面应用“全流程无纸化在线审批”，依据《漳州市工程建设项目“全流程无纸化在线审批”改革方案》（漳建规〔2023〕4号），项目所有审批环节均通过工程建设项目审批管理系统在线办理。**三是开辟重点项目通道。**组织各部门同步审查、限时反馈，有效规避流程延误问题。项目竣工后，自然资源、住建、消防、人防等9个部门开展“联合验收”，制定统一标准与流程，推动项目快速投用。

（三）以权益保障为支撑，夯实项目运营基础

一是推进地上地下一体化开发。采用“一体化设计、同步施工”模式，提前规划地下停车场14个出入口与4部电梯，与地上人流动线衔接，并将地下出入口融入公园景观节点，避免破坏地面绿地；同时新增阳光大草坪、亲水步道等6大功能区，实现“停车+休闲”双重功能叠加，有效补充城市核心区停车供给。**二是盘活存量资产价值。**将地上原有历史雕塑、闽南风格建筑等存量资产纳入改造范围，通过修缮与景观整合，盘活文化类存量资产，提升公园文化附加值，体现人民城市的文化内涵。**三是建立运营协同机制。**联合漳州

风景园林中心与专业停车运营团队，明确漳州风景园林中心对地下空间的使用权与收益权，制定“公园养护+停车管理”协同方案——停车运营收益按比例反哺公园日常维护，实现项目生态效益与运营效益的长期平衡，持续提升低效用地效能。

五、政策依据

该项目实施主要依据以下政策法规：一是根据《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），鼓励轨道交通、公共设施等地上地下空间综合开发节地模式，分用途分层设立国有建设用地使用权。二是《漳州市国土空间总体规划（2021—2035年）》提供了项目规划层面的上位依据和战略指引，明确鼓励公共设施地下化。三是《漳州市人民政府办公室关于印发漳州市中心城区地下空间开发利用管理办法的通知》等政策精神为地下空间采用划拨方式供地、免收城市基础设施配套费、产权登记等关键政策创新提供了支撑和参照。

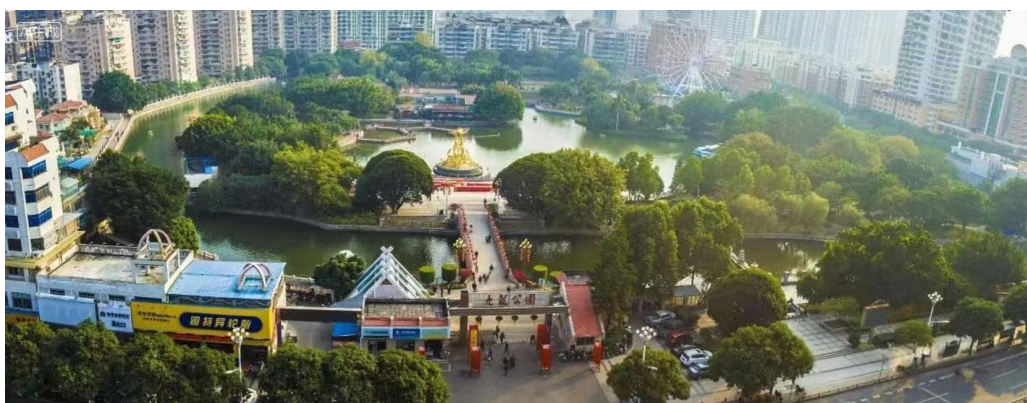


图14-1 改造前



图14-2 改造前



图14-3 改造后



图14-4 改造后

江西

案例十五

萍乡市赣西国际港·公路港建设案例

（再开发类型：盘活低效工业用地发展物流仓储产业）

一、基本情况

萍乡市湘东区依托工业园沪昆铁路专用线优势，紧密对接湘赣边区域物流发展需求，建设赣西国际港·公路港项目，该项目定位为集大宗散货仓储、区域分拨、城乡配送、商业办公于一体的现代化综合性公路港物流枢纽。

项目位于湘东工业园北侧，东接 320 国道，北邻沪昆铁路，交通区位优势显著。项目于 2024 年 4 月启动，总用地面积 234 亩，规划建筑面积 6.41 万 m²，涵盖物流仓储与商业配套两大功能板块，预计 2025 年底投入运营。项目建成后，将进一步完善湘赣边区域物流网络，提升货物集散效率。

二、改造主体和改造模式

（一）低效原因

该地块原权利人为江西省天翊实业有限公司，2003 年取得国有土地使用权，用于煤矿配套运煤货场。2014 年，受煤炭产业政策调整影响，企业经营不善申请破产清算。2016 年，经法院公开拍卖，该地块由国有企业承接，长期出租作为物流仓储用地使用。但因缺乏系统性规划和有效投入，土地利

用长期处于粗放低效状态，亟需改造提升。

（二）改造主体和模式

项目采用“政府统筹、国企实施、市场运作”联动模式。区政府负责统筹协调，国有企业作为用地主体，负责项目投资建设，并引入专业物流公司负责项目招商及运营。同步建立“六统一”的工作机制，即由政府统一规划、统一收储，经统一供应后，由国有企业统一开发、统一配套，交由物流公司统一运营，实现全流程闭环管理，有效避免再次低效风险。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）提升土地利用效率

项目用地总面积 234 亩，其中盘活存量低效建设用地 186 亩。改造后，项目总建筑面积由 0.2 万 m^2 提高至 6.41 万 m^2 ，净增 6.39 万 m^2 ；预计项目投产后，年产值可达 8000 万元。地块建筑面积、亩均经济效益均大幅增长，土地集约利用水平明显提升。

（二）完善物流枢纽功能

项目构建“原材料直达工厂、产成品高效分拨”的精准物流服务体系，有效弥补湘东工业园物流枢纽的功能短板，优化土地空间布局，为萍乡市成功获批“生产服务型国家物流枢纽承载城市”提供有力支撑，为资源枯竭型城市的转型发展注入强劲动力。

（三）推动区域协同共赢

项目通过优化区域物流供应链体系，降低园区及周边企业综合物流时间及成本约 20%，铁路出口运输时间及成本节约 40%，创造了就业岗位约 120 个，辐射效应带动了周边交通、商业等基础设施配套升级，促进区域协同发展。

四、主要做法

（一）科学规划“谋布局”

湘东区紧扣现代物流高质量发展战略，以低效用地再开发试点为契机，构建生产服务型现代物流体系。在编制详细规划时，将湘东工业园北侧、姚家洲火车站北侧等沪昆铁路沿线的大片低效用地统一规划为物流仓储用地（存量建设用地比例达 77.85%）。同时，整合成熟片区，创新打造“一港十区”的空间布局。规划调整腾退原先占用耕地的物流仓储用地，减少占用新增建设用地指标约 380 亩、耕地约 80 亩，缓解了湘东区耕地占补平衡指标、新增建设用地指标不足压力。

（二）统一储备“整零散”

响应萍乡市作为生产服务型国家物流枢纽承载城市的发展战略，区政府收储近 600 亩土地用于发展物流仓储产业。其中，政府牵头统一收储本项目用地 234 亩，整合了三类用地。一是国有企业司法拍卖取得的 136 亩破产企业用地，经政府收回纳入土地储备库；二是政府与工业园管委会协商一致后依法收回的 50 亩园区低效工业用地，为重新高效利用

奠定权属基础；三是完成征收报批的 48 亩集体土地，在切实保障农民权益的前提下，采用“高标准补偿标准+阶梯式奖励政策”方式对项目内 23 栋房屋征地拆迁，将地块纳入项目整体开发。通过政府主导、国企运作，成功将这三类产权分散、利用低效的存量土地资源整合为权属清晰的项目用地。

（三）整体供应“聚规模”

面对市场经济下行压力，区政府采取整体供应模式，将项目用地一次性供应给国有企业开发建设。国有企业负责高标准仓储与商业设施的整体建设，通过出租方式引进优质物流企业。该模式从源头上避免因分散开发导致投入不足、功能失调、配套服务设施重复建设等问题，防范再次低效风险，充分释放土地的规模经济效益和整体开发价值。

（四）混合开发“激潜能”

项目率先探索物流仓储用地兼容商业用地的混合开发模式。经论证，针对港区存在的货物存储、停车泊位、人员休息场所等配套设施不足的问题，设定项目主导用地性质为二类物流仓储用地，兼容一定比例的商业用地，明确容积率 ≥ 0.3 ，建筑密度 $\geq 25\%$ ，建筑限高 50 米，绿地率 $\leq 20\%$ 。该模式保障了物流核心功能需求，完善了商业服务配套，实现了单一地块的功能复合与价值提升。

（五）高效审批“优服务”

湘东区建立“一个项目、一个专班、一跟到底”的全流程服务机制。园区管委会、资规、住建等部门提前介入，预审项目的总图和单体建设方案等。区政府协调资规、发改、农业、住建等部门开通联审联批“绿色通道”，实行“容缺受理+并联审批”模式，高效核发《建设工程规划许可证》《建设用地规划许可证》，整体审批时限缩短 60%以上。

五、政策依据

（一）节约集约，优先使用存量建设用地

《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024 年本）》提出“建设用地要严格控制增量，积极盘活存量，把节约用地放在首位，重点在盘活存量上下功夫”。本项目近 80%用地为存量低效建设用地，减少占用耕地，是支持物流仓储产业高质量发展的典范。

（二）统筹规划，优化土地利用布局

《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）提出加强规划统筹。本项目通过统筹规划全区物流仓储用地布局，优化土地供给结构，引导产业发展转型。

（三）连片改造，探索土地混合开发

《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）明确“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，探索不同用途地块组合供应”。本

项目通过整合集中连片土地，发展高质量的物流仓储产业，并同步探索物流仓储用地兼容商业用地的混合开发模式，生动诠释了试点政策的创新价值。



图15-1 赣西国际港·公路港建设项目开发前影像图



图15-2 赣西国际港·公路港建设项目现状图

山东

案例十六

济南市高新区舜泰广场体育公园综合体案例

（再开发类型：地上地下空间综合开发盘活低效综合用地）

一、项目基本情况

济南高新区舜泰广场位于济南高新区舜华路 2000 号，由 11 栋高层建筑组成，总建筑面积 80 万平方米。舜泰广场因建成时间较早，随企业逐渐入驻，原片区规划停车位不足，就餐不方便，配套功能不完善等问题逐步凸显。为解决以上问题，济南高新区探索土地复合利用方式，将功能单一的体育用地地下部分 37 亩土地按商业用途挂牌出让，增加 1005 个新停车位、9475 平方米商业区域的同时，地上体育功能也进一步优化加强。

二、改造主体和改造模式

济南高新区舜泰广场 40 亩体育用地改造前仅建设了地上体育场，设施老旧，复合利用率低，土地的综合利用价值没有得到充分发挥。体育场周边济南高新区入驻企业约 670 家，常驻办公人员约 5 万人，停车难、吃饭难、休闲难已严重影响园区营商环境及整体的办公体验和生活便利性，间接增加了企业的隐性用人成本。

2021 年 9 月济南高新区打破传统单一用地功能束缚，将

体育用地地下部分分层设立国有建设用地使用权，通过控规优化调整为商业用途并实施挂牌出让，济南高新智慧谷投资置业有限公司成功摘牌，成为该项目改造主体。2021年11月，舜泰广场智慧停车项目正式启动，包含体育公园综合体改造部分，以改善该园区的整体办公生活条件及配套设施体验。2023年5月项目交付运营，舜泰广场体育公园综合体正式投入使用，既保证了公共属性不走样，又激活了市场活力。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）用地结构更加优化

项目打破了传统单一功能的用地模式，将原本仅提供地面体育功能的低效地块，转变为“地上+地下”立体复合开发模式。地上空间保留并优化了体育功能，满足了员工和居民的健身休闲需求；地下空间则嵌入了商业服务（餐饮、零售、便民服务）和智能停车两大核心功能。这种垂直分层、功能叠加的布局，极大地优化了区域内的用地结构，使有限土地承载了更多元、更完善的城市功能。

（二）土地利用效率显著提高

通过将地下空间盘活利用，增加空间48328平方米，地下三层空间平摊面积约72.5亩，接近地面面积的2倍。同时，随着地下停车场的建成，车辆转移到地下，盘活了相邻一宗用作停车的低效用地，目前该宗土地已顺利出让，引入省级国企总部。

（三）园区功能进一步完善

一是新提供的千余个停车位，有效缓解舜泰广场停车难问题；二是新建地下商业部分分割商铺 45 间，将舜泰广场商业配比从原来的 0.75 m²/人提升至 1.5 m²/人，有效解决周边就餐及商业配套问题；三是重新规划建设地上体育设施，增设了看台及各类球类场地，达到了可举办小型赛事的程度，体育功能进一步强化。

（四）有效提升了综合收益

地下部分国有建设用地使用权出让为政府带来四千余万元出让金收入。改造主体通过商铺出租、运营权转让、停车收益等方式，获得稳定成本回收及长期收益。通过复合开发，提升了园区综合配套水平，改善了营商环境，增加了区域吸引力，把企业留在了园区。

四、主要做法

为了解决配套设施不足、企业流失等问题，济南高新区对该区域进行了充分调研分析，最终确定在不影响现有地上功能的前提下，复合利用体育用地地下空间的方案。地上部分使用权仍然按照体育用途划拨给行业主管部门，对原体育场进行改造，在强化体育主功能基础上，复合设置休闲娱乐设施；地下部分按商业用途进行挂牌出让，地下空间建成后，园区形成地上商务办公，地面运动休闲，地下休闲配套的商业休闲空间格局。

（一）做好政策研判及执行落地

山东省自然资源厅等 10 部门联合印发的《关于推进开发区集约节约用地促进高质量发展的若干措施》中鼓励“混合利用立体开发”规则，以及省市出台的系列低效用地再开发文件精神，为再开发工作指明了方向，提供了政策依据。济南高新区在领会文件精神的同时，联合自然资源、规划、审批等多部门做好政策研判及执行落地。

（二）坚持问题导向做好充分调研

企业流失问题发生后，济南高新区以问题为导向，针对园区企业及办公人员开展细致调研，摸排出停车难、就餐难、休闲难等反映集中问题，针对性选取地块、制定方案、调整规划、出让土地、实施建设，确保项目与需求高度契合。前期充分调研和需求分析是项目成功的前提，可避免资源浪费和功能错配。

（三）跳出土地思维打造复合生态

跳出传统土地平面思维，融入上下复合、功能复合理念，充分考虑土地外影响因素。通过“地上-地面-地下”分层功能布局，实现空间效益最大化。地上强化体育功能，地下补充商业和停车，形成“商务+运动+生活”的复合生态。在土地资源紧张区域，运用综合思维解决土地问题。

（四）运用市场思维解决资金问题

项目设计前充分听取经营主体意见，切实考虑市场实际需求及运行规则，充分保障项目自盈利能力，避免“闭门造

车”“一供了之”。引入平台资本及社会资本参与建设运维，调动市场积极性，实现“政府主导、市场驱动”的良性循环。

（五）分层出让保障空间支撑

针对地下部分出具规划条件，从规划端创造立体空间。运用地下空间出让金减免规则，降低经营主体准入门槛及基础成本。地下空间单独实施招拍挂，运用合法方式确定土地使用权人，地上部分划拨给行业主管部门。全流程分层出让工作，确保了流程的合法性及规范性，为立体开发提供了空间保障。

五、政策依据

依据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》、济南市人民政府办公厅《关于深入推进城镇低效用地再开发工作的实施意见》中低效用地再开发适用范围和开发模式对项目界定及分类；按照山东省自然资源厅《关于规范城镇低效用地再开发项目实施管理的通知》的要求，建立再开发项目管理制度及实行再开发项目全流程管理；参照山东省自然资源厅、山东省发展和改革委员会等多部门联合发布的《关于推进开发区节约集约用地促进高质量发展的若干措施》中“鼓励土地混合利用立体开发、鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等用途用地混合布置、空间设施共享，强化公共服务、市政基础设施功能混合”的思路策划项目盘活路径。



图16-1 低效用地再开发前实拍图



图16-2 低效用地再开发后实拍图



图16-3 低效用地再开发后实拍图



图16-4 地下停车场实拍图

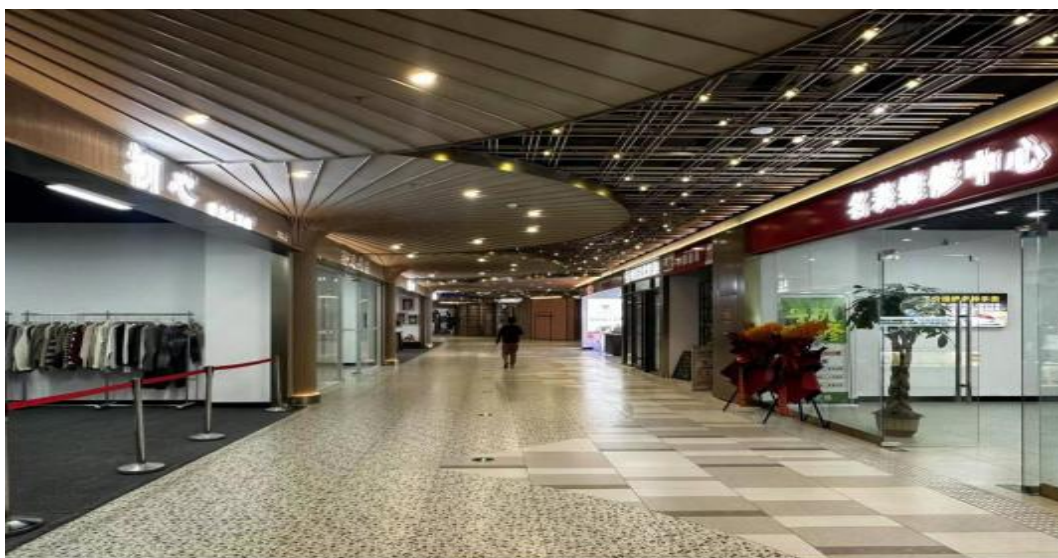


图16-5 地下商业区实拍图

案例十七

青岛西海岸新区董家口化工园区改造案例

（再开发类型：政策工具叠加盘活化工园区低效工业用地）

一、项目基本情况

青岛董家口化工园区位于青岛西海岸新区，于2018年获省政府批复，面积13.78平方公里，2023年8月完成扩区，总面积达21.79平方公里，是山东省第一批重点化工园区。自2018年园区获批以来，董家口经济区管委将低效片区改造和产业园区发展相结合，加快低效土地整理开发，推动化工园区“腾笼换鸟”，变土地存量为发展增量，获评全国2022年、2023年、2024年最具发展潜力十强化工园区、2024年全国绿色化工园区、全国智慧化工园区、全国化工园区综合竞争力百强园区。目前，园区已入驻企业25家，年实现产值286亿元。

二、改造主体和改造模式

2018年董家口化工园区批复后，国内外多家高端化工制造企业拟与董家口经济区洽谈投资入驻事宜，但因化工园区面积有限，园区内新增建设用地面积较少，土地成为制约项目落地的关键因素。自2019年起，董家口经济区管委聚焦盘活存量用地，由管委主导、各类主体参与，充分运用市场机制，对化工园区规划进行修编升级，通过修规再提级、收回再出让、招商再开发、集中再供应、先建再租赁等模式，将

“挤”出的存量土地用于招商项目落地，实现土地集约节约利用。

三、低效用地再开发取得的成效

改造前，化工园区区域内产业结构单一，产出效益低，缺乏产业竞争力，土地开发强度较低。通过对低效产业用地盘活利用，目前已完成1295亩低效用地再开发，落地7个产业项目，并已全部竣工投产，亩均投资强度700万元以上、亩均产值1000万元以上、亩均税收80万元以上；正在处置闲置低效土地205亩，拟落地3个制造业项目、总投资86亿元。同时，利用释放的土地配套建设了疏港铁路、化工管廊架、蒸汽管道、中试基地等，进一步完善了园区路网和市政配套设施，为园区企业提供了良好的生产经营环境。

四、主要做法

（一）修规再提级，“腾笼换鸟”招引项目落地

针对园区开发建设初期规划前瞻性、引领性不足，对准入项目类别不明确，投资产出效益标准要求不高等问题，修编《青岛董家口经济区产业发展规划》《青岛董家口化工产业园总体发展规划》，将园区产业项目定位为高端精细化工、新材料等，明确投资强度不低于1000万元/亩、亩均税收不低于40万元/亩。根据修规后的产业布局，对不符合产业规划的工业用地，采取腾笼换鸟的方式嫁接优质项目。对于不符合产业定位的企业，董家口经济区协商引导其另行选址，在原地块引入总投资65亿元的“链主”企业海湾化学项目，

聚焦园区主导产业，实现土地效益跃升。

（二）收回再出让，“抛砖引玉”置换引新项目

针对企业拿地后未能适应外部市场和经济形势变化，生产经营困难、部分土地低效利用等问题，董家口经济区开展拉网式排查，建立低效用地、“僵尸企业”信息台账，梳理12宗951亩低效用地，进行收回后再出让、再开发。阳煤恒源化工项目，原计划总投资54亿元，2014年取得土地，合同约定2015年开工、2017年竣工，但后期因项目资金链断裂，投资计划搁浅，造成土地低效利用。对此，董家口经济区根据投资协议和出让合同约定，对其使用的153亩土地进行收回，并重新出让给惠城环保科技有限公司。目前惠城环保新材料项目已投入运营，年产值3.5亿元。

（三）招商再开发，“蝶变换装”实现合作双赢

针对一次性拿地面积大，但受多种因素影响无法全部高效利用，通过与企业协商，采取合作招商、自主招商等方式，引进符合产业规划的项目，扩大投资规模，限期内完成供而未用地块的开发利用。双星集团厂区内有270亩供而未用土地，为尽快盘活该地块，董家口经济区积极推动双星集团以土地作价入股方式与内蒙古幸汇国创重工有限公司合作，建设绿色智能矿山装备产业园项目，研发生产160吨以上无人驾驶新能源矿卡。

（四）集中再供应，“聚零为整”成片开发建设

园区原土地权属分散，国有建设用地、集体建设用地、

农用地混杂，无法成片有效利用。为实现板块内土地成片开发建设，董家口经济区采用“聚零为整、集中连片”方式，划定专用区域发展特定产业，实现统一供地、统一配套，发挥了园区的集聚效应。如立足青岛市高端化工新材料优势产业链，对504亩零星地块、边角地进行整合划片，划定为精细化工集聚区，通过国有土地回购、集体土地征收后，再统一供应，落地精细化工项目，实现高端化工企业“链条式”“集群式”发展。

（五）先建再租赁，“筑巢引凤”供给标准厂房

针对一些新技术、轻资产的项目和企业，因缺乏初期启动资金难以落地等问题，董家口经济区引导国有平台公司利用现有土地资源建设标准化厂房，通过租赁、股权合作等方式，助推项目成功落地。如总投资约8亿元的聚烯烃成核剂项目，是省新旧动能转换重大项目库第一批优选项目，填补国内多项技术空白。该项目由董家口发展集团按照项目工艺要求投资建设标准化厂房，前期租赁给项目方使用，待项目达到上市条件后再依约将土地和厂房转让给项目方，既解决了项目落地燃眉之急，又实现了国有资产的保值增值。

五、政策依据

（一）坚持规划引领先行

严格按照《青岛董家口经济区产业发展规划》《青岛董家口化工产业园总体发展规划》要求，对园区土地使用进行集约节约用地控制。

（二）强化政策红利落实

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），对需要以政府储备为主推进低效用地再开发项目实施的，结合国土空间规划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。

（三）实施“标准地”改革

根据《关于印发青岛西海岸新区企业投资项目“标准地”工作实施方案的通知》《青岛西海岸新区管委办公室关于招商引资用地项目实施“双合同”管理的通知》规定，严格执行工业用地“标准地”出让和“双合同”监管，约束土地开发强度，明确违约责任。

（四）突出评价结果运用

根据《青岛西海岸新区管委关于深入推进“亩均论英雄”综合评价工作的实施意见》《青岛西海岸新区管委关于实施工业企业综合评价资源要素差别化价格的通知》规定，定期对企业经营情况做出综合评价，建立低效产业用地退出机制，形成“严格项目准入-‘标准地’供应-‘双协议’监管-低效土地退出”的工业用地管理机制。



图17-1 海湾化学三期项目改造前



图17-2 海湾化学三期项目改造后



图17-3 地块盘活前（原阳煤恒源化工项目）



图17-4 地块盘活后（惠城环保催化新材料项目）



图17-5 地块盘活前（原双星项目）



图17-6 地块盘活后（绿色智能矿山车项目）



图17-7 地块盘活前（丰达利新材料项目）



图17-8 地块盘活后（丰达利新材料项目）

案例十八

青岛市上合海尔卡奥斯工业互联网生态园案例

（再开发类型：政府收储后再开发）

一、项目基本情况

（一）项目区域情况

青岛市上合海尔卡奥斯工业互联网生态园项目（以下简称“卡奥斯项目”）坐落于原胶州九龙工业园，用地规模约2.9平方公里。在开发建设卡奥斯项目前，原胶州九龙工业园区散布着128家企业和商铺，整体地均经济效益较低，约50%以上的企业用地处于闲置状态，产业用地混乱，周边配套不足，平均容积率仅为0.4，亩均投资30万元以下，亩均税收1万元以下，达不到工业用地控制标准，列入青岛市十个低效片区之一。

（二）项目再开发情况

胶州市与海尔集团密切沟通、深化合作，通过整合原工业区128家企业、腾空2300余亩土地，为新城建设释放空间。卡奥斯新城总规划面积11.94平方公里，科学配置产业用地7100亩（占比40%），以“世界工业互联网创新灯塔”为发展定位，争创工业互联网国际化特色先导区、高端智能制造产业创新高地、绿色低碳高质量产城融合发展示范区，面向上合组织及共建“一带一路”国家供给更多智力型、实体型、制度型国际公共产品，提供工业互联网时代产城融合发展的

整体解决方案。

二、改造主体和改造模式

该项目采用“政府主导、整体开发”模式，通过“四个举措”实施系统性再造，具体包括：**一是**整体收储，实现土地资源的集中管理和高效利用；**二是**统一拆迁，破解历史遗留难题；**三是**统一规划，科学布局产业与城市功能；**四是**统一建设，确保新城建设的高品质和高质量。该模式充分发挥政府统筹优势，既保障了土地高效利用和开发时序，又通过高标准规划建设，为打造国际化工业互联网生态示范园提供了保障，实现了区域价值的整体提升。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）化零为整，高效利用低效地

通过系统性整合零散低效用地，打造连片高标准产业园区，实现三大突破：**一是**14天完成项目合作细节洽谈；**二是**38天完成128家企业100%签约，90天实现2300亩土地净地交付；**三是**建成上合示范区首个规模化专业园区。整合后的土地资源更便于开展统一规划与建设，有助于打造具备国际化水准的工业互联网生态园，从而进一步推动区域经济的转型升级以及高质量发展。

（二）聚合要素，服务保障激活力

创新要素保障机制，全面激发发展活力：**审批服务方面**，山东省自然资源厅、青岛市自然资源和规划局开辟“绿色通道”，专班专员全程跟进、现场指导，实现成片开发方案全

环节并联审批、一次通过，完成1785亩土地供应保障；**效益提升方面**，冰箱项目已供地1200亩，亩均投资达600余万元，亩均税收约30万元，较改造之前分别提升20倍和30倍；**产业集聚方面**，已成功引进山鹰国际、玖星科技、万朗磁塑等十余家智能家电产业上下游企业，形成占地834亩、平均容积率1.8的智能家电配套产业园。同步规划建设220亩数字经济产业园（容积率2.0），落地华为云山东节点、浪潮云数据中心等重大项目，构建“智能家电+数字经济”融合发展的产业生态体系。

（三）以产带城，发展新质生产力

卡奥斯项目创新采用“一个核心项目带动一座产业新城”的发展模式，规划建设总面积11.94平方公里的卡奥斯新城。该新城构建“双轮驱动”空间布局：产业板块规划7100亩（占比40%），重点发展工业互联网、智能家电、数字经济三大产业集群，通过1.8以上的高容积率实现土地集约利用；配套板块同步规划住宅、商业、教育等综合功能，形成10分钟产城融合生活圈，既能保障产业用地规模，又可满足新型产业人口的多元需求，进而推动产城融合实现高质量发展。

四、主要做法

（一）政府收储解碎片困局

胶州市政府将九龙工业园整体纳入政府储备用地，统一实施房屋征收、补偿安置和土地平整，彻底解决原片区企业

权属分散、谈判周期长、拆迁成本高问题。政府计划总投资额19.2亿元（其中专项债15.1亿元）用于基础设施（二期）建设，形成“资金池”滚动开发，既保障项目用地到位，又避免企业各自为政造成的二次低效。

（二）链式集聚铸产业新篇

以海尔卡奥斯为链主，布局冰箱、空调、洗涤、彩电等智能家电全产业链“十大工厂”，同步招引杭萧智能化生产基地、玖星科技、万朗磁塑等上下游项目，形成“头部企业+配套园区”集群格局。截至目前，仅冰箱一期1200亩土地亩均投资已达600余万元、亩均税收30万元，分别是原园区20倍和30倍；“十大工厂”全面投产后年产高端家电整机2600万台，年产值超400亿元，年税收16亿元，新增就业1.8万人。

（三）数字赋能建行业标杆

依托卡奥斯工业互联网平台，线下建设行业首个5G+“三全”（全产业链、全场景、全生态）国家级工业互联网示范园区，线上构建人、机、物虚实融合的数字底座；同步编制《卡奥斯新城综合标准化建设思路》，围绕规划、建设、运行、治理全过程建立标准体系，为“上合模式”可复制、可推广提供制度支撑。

（四）并联审批创上合速度

审批环节创新“多线并行”并联模式，申报材料减少16%，土地、规划、开工手续“一类事”一站办；推行“分段许可、桩基先行”，分基坑支护、地下室、主体结构三阶段发放施

工许可，整体压缩审批时限1个月以上。2023年冰箱一期项目从设备进场到首台产品下线仅20个月。

（五）产城融合绘发展画卷

新城产业用地平均容积率由0.4提升至1.8以上，数字经济产业园达2.0；同步建设产业邻里中心、党群服务中心、菜市场、超市等公共服务设施，完善跃进河两岸景观，实现“10分钟产业社区生活圈”。园区全面采用绿色建筑、光伏发电、碳资产数字化管理，全面提升整体运行效率及综合承载力。

（六）立体发展空间效益

以海尔智能家居为主线，延伸上下游产业进行招商，形成占地834亩、平均容积率1.8的智能家电配套产业园；同步在跃进河西侧规划占地220亩、平均容积率2.0的数字经济产业园，落地华为云山东节点数据中心、浪潮云数据中心等项目，为产业数字化提供算力支撑，实现“工业+科研”“工业+数据”等多业态复合利用。

五、政策依据

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），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。同时，《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》（鲁政办发〔2020〕10号）《青岛市低效用地再开发试点实施方案》，为胶州市低效用地再开发提供了具体的政策指引

与支持。上述政策文件为胶州市人民政府开展低效用地再开发工作奠定了坚实的政策根基，保障了项目的合法性与合规性。在政策的引导下，胶州市顺利实施了上合卡奥斯项目，不仅提高了土地利用效率，还推动了产业结构的优化升级，为区域经济的高质量发展增添了新的动力。



图18-1 开发前

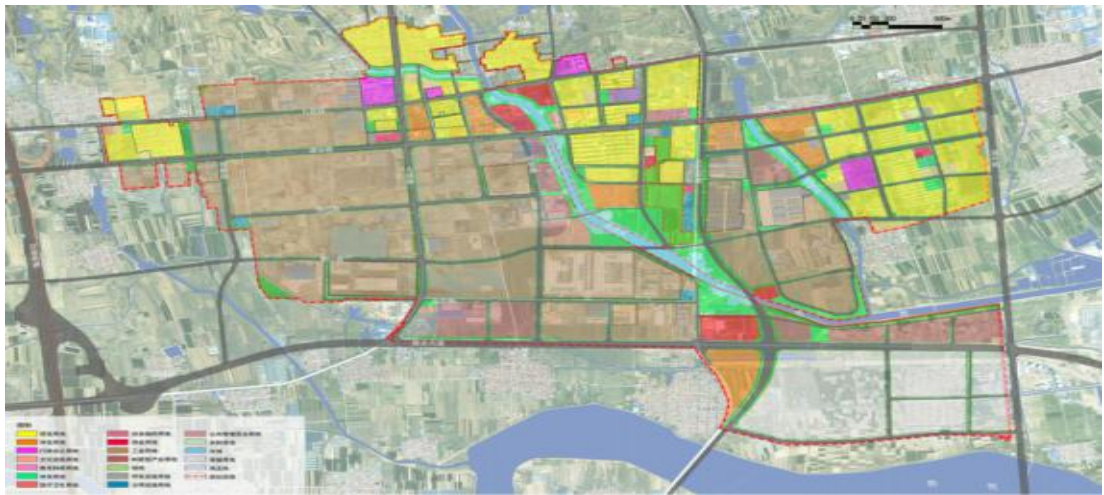


图18-2 规划方案



图18-3 卡奥斯新城业态布局图



图18-4 开发建设后



图18-5 冰箱一期建成实景图

案例十九

临沂市中通快递鲁南（临沂）智能电商园案例

（再开发类型：政府主导市场参与推进再开发）

一、项目基本情况

临沂市中通快递鲁南（临沂）智能电商园位于山东省临沂市兰山区戈九路与创业路交会处东南，总投资10亿元，总占地面积273亩。项目于2021年启动建设，2022年底竣工，2023年6月正式投产运营。项目主要是通过对兰山区义堂镇原有的小、散、乱、低效的木业企业用地进行整体盘活和再开发，致力于打造集自动化分拣、智慧仓储、大数据分析等功能于一体的综合性电商物流园区。

二、改造主体与改造模式

项目所处区域原为兰山区义堂镇小散乱木业企业厂房集中连片区，土地现状用途为工业用地。由于缺乏长期规划，利用效率低下、建筑布局零散、产业能级薄弱，存在安全隐患和环境污染等突出问题，亟需实施转型升级。

项目采用“政府主导+市场参与”的再开发模式，兰山区政府实施土地整合收储和规划调整，通过精准招商引入中通快递集团作为实施主体，实现统一开发、高效运营。在改造过程中，注重政策联动与机制创新，有效破解了规划不一致、权利主体复杂、资金平衡难等问题。

三、低效用地再开发实施的成效

一是土地利用和承载能力显著提升。通过统一规划，建筑面积由12.6万平方米增加至22.9万平方米，容积率由0.69提升至1.3，建筑密度优化至40%，真正实现了有限土地资源的高效复合利用。项目建成自动化立体车间4栋、倒班楼3栋和综合办公楼1栋，并同步配套建设智慧停车场、绿地及道路交通系统，园区承载能力得到明显提升。

二是产业升级与经济效益实现双赢。投产以来，年快递业务量达5.2亿件，同比增长20%，有效推动了区域快递物流业向智能化、高端化的成功转型；项目通过构建“智能云仓+冷链物流+大数据”运营模式，企业的物流成本降低约25%，周转效率提升了30%，直接带动就业近2000人，间接赋能区域智慧电商和相关制造产业的快速成长。

三是生态效益与社会效益同步增强。项目引入自动化分拣设备和智慧能源管理系统，单位能耗降低了20%，噪音与污染物排放显著减少，居民就业和居住环境大幅度改善。通过完善区域末端配送网络，有效解决了商家仓库小、发货慢等难题，增强了城乡物流服务保障能力，大大提升了居民生活便利度，在社会上引起了良好反响。

四、主要做法

一是强化组织保障，实现高效协同。成立由区政府主要领导牵头的全区低效用地再开发工作专班，统筹自然资源、财政、工信、商务等部门力量，建立跨部门协同机制，协调

解决有关问题，实施“要素跟着项目走”的保障策略。对优质项目实行“五优先”机制，全面推行“拿地即开工、验收即发证、竣工即投产”审批模式，全链条做好项目落地要素保障，大幅压缩项目落地周期。

二是科学调整规划，维护合法权益。针对项目地块与原规划不符问题运用“两规一致性处理”政策工具，依法依规完成129亩地块规划调整，有效解决了“插花地”问题，为实现该地块连片开发奠定了基础。在补偿安置方面，审慎处理产能退出和土地权益保护的关系，合理设计收回方案，两个月内即完成清拆、土地入库和供应，既依法保障了原土地权利人权益，又依法维护了现土地使用者权益，助推项目加速落地。

三是完善设施配套，提升承载能力。项目在改善功能业态、综合配套、空间布局、道路交通以及景观风貌等方面，强化了综合开发策划和方案编制设计。积极对接上级部门，做好项目周围电网、管网、水网、互联网等建设，做好项目配套服务，支持企业共享区域综合配套服务设施，解决了企业入驻的后顾之忧。新建及改造戈九路、兴盛路、腾飞路等周边道路，优化交通网络，保障项目周边交通顺畅无阻。同时，规划预留专家教授公寓、科研创新就业实训基地等用地，为项目及周边区域长远发展营造了良好的外部环境。

四是政策集成赋能，提升盘活效能。临沂市依托“中国快递示范城市”政策，出台《临沂市人民政府办公室关于印

发临沂市创建中国快递示范城市实施方案的通知》等专项支持文件，对重大快递物流项目合理安排布局、明确开发时序、预留发展空间，在用地指标、资金补助、审批服务等方面给予重点倾斜。兰山区持续深化“亩产效益”差别化改革，制定出台《兰山区亩产效益评价改革工作实施方案》《兰山区“亩产效益”评价企业差别化政策》等政策文件，针对不同企业在用能供给、用地保障、亩均税收、金融支持等方面进行差别化配置，引导企业主动提升土地利用效率和单位税收贡献，形成节约集约用地的长效激励机制。

五、政策依据

1. 《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）坚持补齐短板、统筹发展。

2. 《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）中第三部分规范开发模式“鼓励和引导有实力且有开发经验的企业参与再开发”。

3. 《山东省自然资源厅关于贯彻落实鲁政办字〔2020〕32号文件做好城镇低效用地再开发工作的通知》（鲁自然资字〔2020〕38号）中第二部分“合理确定再开发范围”。

4. 《临沂市人民政府办公室关于加快城镇低效用地再开发促进高质量发展的事实意见》（临政办字〔2023〕76号）中第五部分“加强工作保障，强化示范引领”。

5. 《临沂市人民政府办公室关于印发临沂市创建中国快递示范城市实施方案的通知》（临政办字〔2020〕112号）第2条“加快重点园区建设，依托临沂国际陆港片区，加快建设中通快递鲁南（临沂）智能电商产业园”。



图19-1 项目开发前影像图



图19-2 项目开发后厂区内现状图



图19-3 项目开发后鸟瞰图

湖北

案例二十

武汉市武昌区四美塘铁路遗址文化公园案例

（再开发类型：盘活低效铁路遗址建设生态文化长廊）

一、项目基本情况

武汉市武昌区四美塘铁路遗址文化公园项目位于武汉市武昌区滨江的核心区位，紧邻武汉长江二桥的桥头堡，项目前身为二十世纪初建成的粤汉铁路线上的徐家棚车站以及二十世纪 50 年代建设的武九铁路北环线机修车间段，范围内包含多栋历史工业建筑，均为三级工业遗产。项目一期总用地面积约 85 亩，规划用地性质为公园与绿地。2023 年 12 月，该地块划拨给武汉城市铁路建设投资开发有限责任公司（以下简称铁投公司），总体规划建筑面积约 15826 平方米，含保留建筑 12690 平方米、新建建筑 3136 平方米。截止 2025 年 10 月，项目已基本建成，已入驻人民网 AI 展演中心全国旗舰首店、“武昌北·1917”火车文化主题沉浸式咖啡厅、水云乡餐厅等多家商户。

二、改造主体和改造模式

（一）亟需改造的原因

随着城市的发展，原武九铁路北环线割裂城市功能区，截断武汉市武昌、青山两区沿线垂江道路，沿线老旧社区集

中、基础设施不全、整体环境不佳、土地利用率不高等问题十分突出。片区内历史文化气息浓厚但缺乏有效的凸显载体，文化建设短板突出，既影响城市风貌，又制约了城市重要功能区的发展，亟需通过改造完善区域功能。

（二）改造主体

改造主体为铁投公司，其中部分以租赁方式委托给武汉城市生态文化长廊建设运营有限公司进行改造，部分委托给由市城投集团、铁投公司、武汉市武昌滨江投资有限公司合资组建的武汉市武昌城市更新投资有限公司进行改造。

（三）改造模式

改造模式采用“引入经营主体改造、多方联合开发”的模式。该项目改造特色主要有以下两点：**一是系统谋划，规划引领。**规划遵循“工业遗产+宜居配套”的理念，以传承文化基因，满足群众生活需求和完善区域功能为基础，通过将废弃的老旧建筑、设施、环境进行及时有效的现代化综合改造整治，提升城市功能。**二是多方联动，高效推进。**一部分通过引进社会资本方成立合资公司投资改造运营，一部分通过“市区联动、区级统筹”的模式，由市城投集团及下属铁投公司、区属公司组建的合资公司进行改造实施，协同发挥各自优势推进实施。

三、低效用地再开发取得成效

（一）填补产业短板，激发经济活力。盘活长期闲置但具有较大开发利用价值的低效资产，使长期受铁路影响而

“背江发展”的杨园片区迈向“面江发展”的新格局。策划打造文旅、文体、文创特色消费场景，引入人民网 AI 展演中心等新兴业态，填补片区消费类型空白，为区域产业升级提供发展动能。

（二）开辟招商引资阵地，推动产业结构升级。2024 年启动人民网“AI 湖北行动”，进行人工智能产业招商推介，政府部门、企业、科研院所等各方深度交流，现场签约金额达 147 亿元。2025 年“支点·元力”武汉动漫季活动，整合多领域资源强化产学联动，助力武汉市动漫文旅产业迈向新高度，发挥其在城市发展和人才培养中的“支点”作用。

（三）聚焦科技赋能，打造沉浸式文旅新场景。围绕“文旅体+数字科技”融合发展方向，重点对接省文旅集团等部企业，深化沉浸式体验项目合作方案，打造集剧情探索、互动娱乐、科普教育于一体的沉浸式体验空间，结合音乐演出、数字艺术展览等多元内容，打造年轻潮流文化聚集地。激活武昌区文旅、文创与科技融合的产业新动能，补齐区域消费短板。

四、主要做法

（一）统筹运营管理，适时招商前置

一是建立存量资产盘活利用工作领导小组和工作专班机制，专班人员按照职责分工全力推进建设改造收尾、竣工备案办理、招商策划、运营团队招选以及招商运营管理工作。二是充分衔接武昌生态文化长廊既有建设运营成效，建

立园区管委会管理决策机制，优化运营效率，促使经营效能最大化；委托专业运营管理团队进行统筹招商及运营管理，并建立相应的绩效考核激励机制，量化经营目标，充分调动运营管理效能。**三是在项目建设阶段即提前启动招商引资相关工作，确保建设期与运营期的无缝衔接。**

（二）科学合理规划，延续城市文脉

一是项目设计基于场地历史文脉和时代意义，在充分保护历史遗存的基础上，链接城市记忆，引入新兴产业，重塑片区价值，使其成为展示武汉城市形象的新窗口。通过保留工业建筑原始结构，外立面按照原厂房红砖的肌理进行解构重组，景观利用原铁轨、枕石、信号灯、火车头等元素，打造具有铁路文化特色的场景，保留城市铁路记忆。

二是基于项目自身特色、周边环境和片区业态需求，精准开展项目商业定位策划。项目定位以铁路 IP 为特色的城市文化活力公园，充分发挥差异化优势，并根据项目范围内各区域的建筑空间、周边环境进一步细分，打造活力、人文、自然、创造四个主题片区，打造全时段、全龄段的城市公园。

（三）通过探索自主改造、政企合作及多元融资方式

项目积极创新改造模式，鼓励和支持社会资本参与，采用 PPP 模式建设，政府出资人代表为铁投公司，PPP 项目公司为武汉城市生态文化长廊建设运营有限公司。统筹调用多方资金来源用于项目改造建设，包括财政投入、金融机构资金、实施主体投入等。

五、政策依据

根据《武汉市人民政府办公厅关于印发武汉市低效用地再开发试点工作实施方案的通知》（武政办〔2023〕121号）和《关于印发〈市自然资源和规划局关于落实武汉市低效用地再开发试点工作实施方案〉的通知》（武自然资规发〔2024〕7号）关于“完善改造模式”的指导内容，四美塘铁路遗址文化公园项目探索自主改造、政企合作及多元融资方式，因地制宜推进低效用地再开发、再利用。

为解决部分已征收灭籍并已改造过的原铁路机修厂厂房等改造建筑办证问题，根据《关于做好城市更新中保留建筑不动产登记的若干意见（试行）》，按照确定保留建筑-确定实施主体-确定更新方式-办理原权属注销登记-核发规划设计条件-办理土地供应及用地规划许可-开展竣工验收或安全认定-开展项目建盘和不动产登记的程序，开展保留建筑不动产工作，为后续项目运营及融资提供有力支撑。

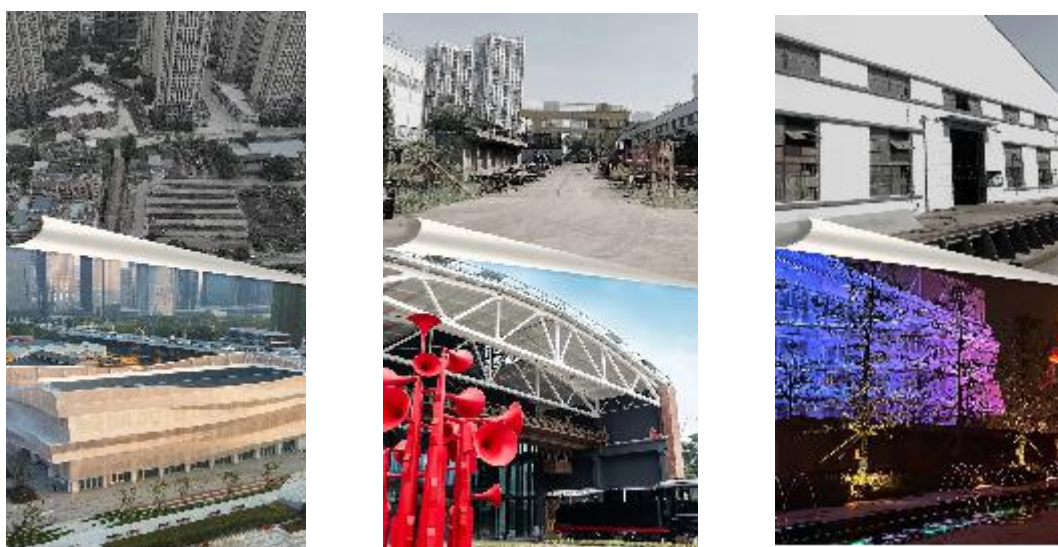


图20-1 项目改造前后对比



图20-2 项目建成实景图

案例二十一

宜都市实施化工园旧厂房连片征收再开发案例

（再开发类型：片区统筹推进低效土地盘活利用）

一、基本情况

宜都市枝城火车站片区面积 1400 亩，因经营不善长期亏损处于半停产状态，仅少量厂房出租，多数厂房闲置，经营主体主要是小微企业和个体工商户等，土地利用粗放。2023 年 11 月，宜都市依托低效用地再开发试点城市政策契机，引导宜化楚星整体升级改造项目落户宜都市枝城火车站片区。该项目由宜化集团全资子公司湖北宜化楚星生态科技有限公司投资建设，于 2024 年 2 月正式开工建设，一期用地面积 701 亩，其中存量建设用地 467 亩，新增建设用地 234 亩。2025 年 6 月投料试生产，一期投资 55 亿元，亩均投资达 785 万元/亩，预计项目达产后可实现年产值约 200 亿元，利税 16 亿元。

二、改造主体和改造模式

以沿江化工企业“关改搬转”为契机，构建“规划统筹、收储支撑、政策激励”的全链条工作机制，通过旧厂房连片征收和少量新增建设用地将土地整合成“标准地”出让，保障项目用地需求，推动存量土地和产业优化再升级。

三、取得的成效

（一）用地集约效能显著提升，连片开发实现突破

采取旧厂房连片拆改模式，将存量与新增建设用地整合为“标准地”出让，同步完成周边个体工商户及集体土地的统一征收收储，最终形成完整用地单元，实现了低效用地“连片激活”。

（二）生态保护效益筑牢根基，经济发展价值充分释放

项目将生态保护贯穿土地开发全过程，设计排放指标较国家标准降低 50%以上，磷石膏实现无害化处理、含磷废水循环利用，彻底破解“化工围江”困局，为流域生态敏感区土地集约利用树立绿色标杆。实现资源集约、生态保护与经济发展协同共赢。

（三）长效运营机制夯实基础，持续发展动能有效集聚

以企业为核心投资主体，以市场化运作保障资金，吸引产业链配套投入，引入新兴产业与先进工艺构建全链条体系，提升用地承载与产出效率，推动项目从“建设”向“持续运营”转变，实现经济效益、生态效益与社会效益长期共赢。

四、主要做法

（一）规划引领定方向，连片拆改提效能。以“全域联动促消化，集约利用上台阶”为总体思路，精准衔接“三区三线”划定成果，统筹耕地与林地保护要求，通过空间需求与价值识别，打破原有空间合理划分低效用地再开发片区，形成“片区－单元－项目”实施路径。推进化工园片区总体

规划修编，通过规划前置明确开发边界与利用标准，为分散地块的整合开发提供刚性遵循，避免用地改造与区域发展定位脱节。

（二）招商联动搭桥梁，项目牵引活用地。深化与招商部门的协同联动，聚焦产业升级需求，梳理区域内低效用地单元，建立动态信息库，为招商项目精准匹配空间载体。及时了解招商项目投资意向，为项目提供适配度高的优质地块，促进项目选址低效用地单元，以项目推动低效用地再开发。

（三）连片整合破壁垒，收储整治建标准。针对原地块分散化、低效化问题，实施“整体收储+连片整治”策略。项目用地红线内涉及 24 家经营主体，政府对其 301 亩存量建设用地统一实施征收收购，同时通过新增建设用地补位，将原先分散的零星土地整治整合为“标准地”。组建专项工作专班，联合园区、村镇逐一协调搬迁事宜，有效打破用地权属壁垒，解决集中连片用地供给难题。

（四）政策激励降阻力，腾退保障提效率。定制专项征收补偿方案，出台《宜化楚星 40 万吨磷酸二胺搬迁升级及配套精细化工项目国有土地上房屋征收补偿方案》，对腾退主体实行“先评估补偿、后统筹安置”政策。对于腾退后有投资意愿的主体，在全市范围内协调用地安排；符合招商引资条件的，按政策给予专项支持，通过多元化激励机制降低腾退阻力，实现低效用地“平稳退出、高效承接”。

（五）优化服务减流程，数字赋能保落地。以建设用地全业务链为切入点，着力解决建设用地规划选址、用地报批、土地供应等 10 个环节事项多、周期长、信息不共享等问题。以“一码管地”政务审批系统建立起统一的空间基础数据管理、分析和处理平台和统一的建设用地业务审批应用场景，实现审批事项“一码关联、全程网办、限时办结”，大幅缩短项目从用地申请到落地开工的周期，为项目落地按下“加速键”。

（六）效能升级提价值，产业适配焕新生。以项目落地倒逼用地效能跃迁，整合后的地块按照“高标准、高产出”原则配置产业项目，引入总投资 115 亿元的楚星整体升级改造项目，聚焦磷化工转型升级。新厂区采用国家级绿色工厂标准建设，集成节能技术与数智化管理系统，设计排放指标较国家标准降低 50% 以上，人均产值可超 1000 万元，通过产业高端化升级实现土地从“低效沉睡”到“高效产出”的质变。

（七）技术创新促转型，产业升级优布局。紧扣自然资源节约集约利用核心目标，以技术创新驱动土地利用方式变革。引入精制磷酸、钠电极新材料等新兴产业，构建“基础化工－精细化工－新能源材料”全链条体系，推动传统磷化工从“资源依赖型”向“创新驱动型”转型，实现“亩均产出”与“产业能级”双跃升。



图 21-2 楚星搬迁升级改造项目建设现状



图 21-3 楚星搬迁升级改造项目效果图

湖南

案例二十二

湘潭市江麓机电科技九华基地项目升级改造案例

（再开发类型：“关联式腾笼换鸟”盘活央企低效用地）

一、项目基本情况

江麓机电科技有限公司九华基地（以下简称江麓基地）位于湘潭经济技术开发区。该基地占地面积259亩，总建筑面积约8.5万平方米，以生产汽车变速箱和工程机械制造为主，于2010年投产，2016年因市场原因停产后依靠厂房租赁维系运营，近五年亩均税收仅为1.05万元，原本的“产业高地”变成了“价值洼地”，成为典型的低效用地。

2023年9月，湘潭市运用低效用地再开发试点政策，以产业转型激活低效土地，投资约6.4亿元引进吉利新能源乘用车及神盾电池项目。自2023年10月签约后对江麓基地内15栋建构物进行整体改造和扩建，2024年8月建成投产，新增年产值150亿元、年上缴税收5.4亿元，极大完善了汽车产品类型和汽车产业本地配套率。

二、改造主体和改造模式

项目以园区平台公司为改造牵头主体，联动江麓机电、吉利汽车以及京顺达共同实施。为积极响应和配合央企深化改革、盘活存量资产的要求，针对江麓机电基地原主营业务发展遇到障碍停产后无法恢复，造成建筑闲置、土地使用低

效，同时场地内厂房已租赁未到期，后续处置难度大，而相邻的吉利汽车集团现有基地已达到满产状态，急需扩展用地生产新能源车型的实际情况。湘潭经开区采用“先租后购、按需扩改”等方式，成功化解了江麓机电既涉及国资又隶属中国兵器工业集团，收购程序复杂，供地时间难以和项目需求匹配的矛盾，既帮助江麓机电快速将闲置资产转化为有效收益，又满足吉利汽车急需扩产需求。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）产业集群效应凸显。通过“腾笼换鸟”成功引入湖南省十大产业项目、湘潭市重点产业项目——吉利新能源乘用车及神盾电池项目，巩固并扩大了湘潭在新能源汽车赛道的领先优势，填补了本地新能源动力电池产业空白，显著提升汽车产业本地配套率，形成更完整的新能源汽车产业链条，产生强大的产业链集群效应。

（二）经济效益跨越式倍增。项目达产后，吉利汽车湘潭基地规划产能由20万辆/年提升至最高35万辆/年。其“星愿”车型已实现量产，自2024年10月9日上市以来累计销量超30万台。新增年产值超150亿元、年上缴税收5.4亿元，年出口营收超80亿元。亩均税收由1.05万元飙升至约208.9万元，增长近200倍。

（三）资源集约与示范效应显著。“零新增用地”模式不仅满足了吉利汽车扩张的生产空间需求，还充分利用了周边完善的配套设施，有效避免了新增征收成本和基础设施重

复建设的巨大投入，树立集约节约标杆。通过对原有厂房的快速改造利用，既避免了拆除浪费，显著降低了新建成本，又减少了建筑垃圾和碳排放，缩短建设周期，为破解“项目等土地”与“土地晒太阳”的双重困境提供可复制的解决方案。

（四）央企存量资产高效盘活。江麓机电九华基地低效用地盘活创新采取“先租后购”的土地利用方式，在保障国有资产不流失的前提下，实现存量资产快速激活与价值重构。帮助央企解决了资产闲置与处置程序复杂的难题，将原有低效厂房转化为现代化新能源汽车生产基地，实现了国有资产从“沉淀资源”向“活力资本”的转变，为央企参与地方经济转型升级、实现资产高效运营提供了可复制、可推广的实践样本。

四、主要做法

（一）政府主导，多方参与，精准“靶向”盘活。一是精准研判，科学施策。自2022年3月开展园区产业用地清理以来，通过全面清理招商入园协议、摸排企业亩均效益，建立以亩均效益为主的综合评价体系。通过实地走访、资料调阅，科学认定等方式，将江麓机电科技有限公司项目用地定性为低效用地，并为企业量身定制整改方案。获知吉利汽车项目扩产需求后，在自然资源部门的专业指导下，综合考虑现实条件和企业意愿，精准选定了毗邻吉利汽车西侧的江麓机电地块，既满足吉利汽车项目的生产需要，也实现了江麓

机电低效用地的盘活利用。二是专班护航，定制服务。市、区两级主动靠前服务、跟踪指导，安排专班专人负责，为项目建设保驾护航，聚焦项目落地难点、堵点，根据需求“靶向发力”，最大限度提高项目建设效率，成立运营有限公司统筹项目开发建设和运营管理，为企业提供项目改建和土地租赁等“个性化”服务，项目从签约到落地投产不到一年时间，高效盘活低效用地。

（二）协调联动，关联盘活，破解低效用地困局。一是先租后购，优化供应。在吉利汽车项目急需建设投产、江麓机电资产收购无法一步到位的情况下，湘潭经开区主动担当、多方协调，采取“先租后购”的方式，先行与江麓机电科技有限公司签订租赁协议，并对厂房、办公楼、停车场等进行改造，再与吉利汽车签订定制化厂房租用及物业管理协议，同步加快江麓机电资产收购协商，为后续工作奠定基础。二是协调联动，共创共享。在江麓机电项目实施改造的过程中，由于江麓机电原租赁用户租约尚未到期且有生产需要，亟须妥善安置。湘潭经开区指导辖区内湘潭九华京顺达汽车物流有限公司匹配对接江麓机电原租赁用户生产需求，定制建设高端汽车零部件标准厂房实现低效用地盘活，成功将江麓机电原租赁用户积极引导至湖南京顺达产业园地块，7家租售企业快速投产，节约了建设时间和成本，实现“关联式腾笼换鸟”，共享低效用地再开发成果。

（三）央地协同，权责重构，探索低效盘活新路径。一方面，江麓机电隶属中国兵器工业集团，其土地及资产处置，程序繁琐，资产收购无法一步到位，等待供地时间较长。另一方面，吉利汽车新能源项目急需建设投产，供地时间难以和项目需求匹配。经多方努力，采用“先租后购、按需扩改”方式，与江麓机电科技有限公司签订租赁协议，并对厂房、办公楼、停车场等进行改造；与吉利汽车签订定制化厂房租用及物业管理协议，同步加快江麓机电资产收购协商，为后续工作奠定基础。

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〔202〕171号）探索完善低效工业用地再开发不再征缴土地价款的细分用途和条件。

（二）《湘潭市优化土地要素保障助推产业升级的若干措施（试行）》“在符合国土空间规划和相关技术规范、不改变用途的前提下，企业在现有工业用地地上或地下空间新建、扩建生产性用房，涉及增加容积率的，不再增缴土地价款”的规定，该项目对现有工业用地上的15栋建构建筑物进行整体改造和扩建，建筑面积由8.53万m²增加至8.87万m²，无需增缴土地价款，有效减少企业前期投入。

（三）《湘潭市低效工业用地退出和收回管理办法》规定了可通过协议方式收回建设用地使用权的具体情形、土地使用权七步回收程序、收回补偿标准及优惠政策等具体条

例，明确了低效工业用地退出建（构）筑物价值参考标准，为江麓基地地块租赁期满后的收回出让提供政策依据，保障后续收回工作合法性与可操作性。

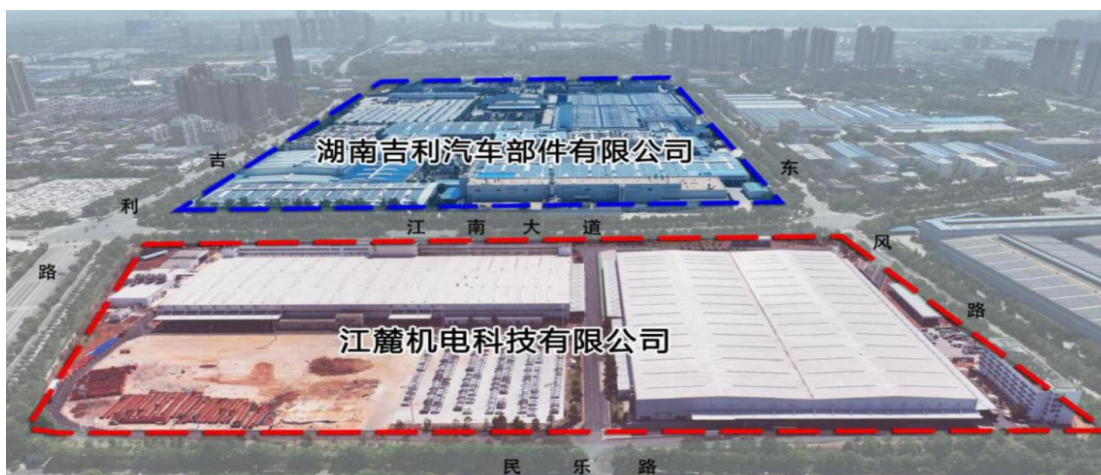


图 22-1 江麓机电和吉利汽车项目位置示意图



图 22-2 吉利新能源乘用车和神盾电池生产基地项目施工现场照片



图22-3 吉利新能源乘用车和神盾电池生产基地项目改造后照片

广东

案例二十三

广州市增城区上境村工业集聚区更新改造案例

（再开发类型：村级工业园提质增效）

一、项目基本情况

（一）项目主要情况

上境村村镇工业集聚区位于增城开发区仙村园区，毗邻国家级增城经济技术开发区，距西侧花莞高速出入口仅500米，交通区位优势。总占地52.56公顷（788亩），改造前总建面约17.91万m²，是增城区最大村镇工业集聚区，也是广州市此类项目首批试点。

（二）项目实施情况

该项目经广州市规划和自然资源局、广州市工业和信息化局等部门靠前指导服务，与增城区、仙村镇形成上下合力，从策划到土地出让和企业摘牌全程不超过8个月，且是首个挂牌供地、动工建设的试点项目。

（三）再开发结果

目前，项目一、二期已完成出让并全面开工建设，目前签约入驻上境村项目的意向企业达80家，并已于4月份完成一期工业厂房交付。预计项目达产后，年产值约83.4亿元、亩均产值约1550万元，年税收约3.34亿元，产值和税收相比改造前分别提高60倍和63倍。

二、改造原因和改造模式

（一）低效原因及困难问题

2021年上境村工业园区在营企业仅26家，以水泥、仓储物流等产业为主，园区内建筑主要为层高4米的低层混合结构工业厂房，容积率仅为0.34。园区总产值1.38亿元、纳税额528万元、村集体年收入约150万元。园区企业规模小、空间分布散、生产效能低、总体收入少，这些问题迫切要求对园区进行全面的改造与升级。

（二）改造的主体

该项目改造主体为镇政府，通过公开出让引入中国500强企业万洋集团，计划将项目建成以智能网联汽车零部件、汽车电子及其配套产业为主导的智能网联汽车产业园区。

（三）改造的模式

1. 政府引导、市场主导、社会参与。政府通过制定相关政策和规划引领，为改造项目提供指导和支持，同时引入市场机制，激发企业和社会资本的参与热情，形成政府引导、市场主导、社会参与的改造格局。上境村工业集聚区更新改造项目是在广州市规划和自然资源局等部门的指导服务下进行的，增城区政府也积极参与其中，形成了上下合力。同时，引入了万洋集团等企业作为投资运营方，实现了政府主导与企业参与的有机结合。

2. 采用“工改工”模式，促进产业提质增效。该项目采用了“工改工”的改造模式，通过对原有村级工业园的升级

改造，推动产业提档升级和经济发展。在改造过程中，项目围绕产业链部署创新链，围绕创新链布局产业链，推动创新与产业协同发展。计划建成集研发创新、生产制造、金融服务、总部经济、生产生活配套和智慧园区管理为一体的科技型产业园区。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）提升利用效率

增城区上境村村镇工业集聚区通过全面改造，实现土地容积率由0.34提升至4.0，切实提高土地资源利用效率，并带动周边城市道路、市政设施建设完善及景观风貌提升。通过高标准规划建设现代化厂房，彻底改变了原来“摊大饼”式的低效发展模式，实现了空间和产业的双重转型。

（二）提高经济效益

改造后，预计总投资50亿元，投资强度800万元/亩，建设以智能网联汽车零部件、汽车电子及相关配套产业为主导产业的智能网联汽车产业园区，可提供就业岗位约2万个，预计2025年实现投产，年产值可达83.4亿元，亩均产值约1500万元，将比改造前提高约60倍，年税收可实现3.34亿元，将比改造前提高约63倍。

（三）促进功能复合

改造完成后，上境村工业集聚区将成为功能复合、融合发展的智慧型产业园区。形成产城融合发展轴和园区生态景观轴，并打造产业办公商务区、智慧产业体验区、能源汽车

体验区以及科创数据设计区四大特色发展片区。

四、主要做法

（一）政策运用方面

1. 创新清租征收补偿方式，实现利益共享。项目积极探索利益共享机制，将货币补偿、留用地实物落地和留用地指标置换集体物业等多种补偿方式相结合。**短期收益**及清租解约经费由货币补偿路径进行解决，**长期收益**双方进行协商，以返租留用地置换6.7万平方米集体物业的方式进行解决。既保证村集体清租解约补偿所需的资金和短期收益，又通过返租留用地置换物业等保障村集体长期收益，有效解决村镇工业聚集区“工改工”项目村集体改造意愿不足、集体物业清租难成本高等问题。

2. 产权归集与土地整合，打破权属边界。针对原地块集体建设用地、农用地、国有土地混合交错、空间破碎的复杂情况，由政府主导土地整备，积极探索储改结合模式突破权属边界，综合考虑土地权属、国土空间规划以及现状道路等，将盘活低效存量用地和新征地相结合，综合运用政府征收集体土地转国有、整合周边国有用地等多种途径，通过低效用地整备释放连片土地空间556亩，提升规模效应。这种产权归集方式对原有权属边界进行优化，为大规模产业发展创造了空间条件。

3. 市场化出让方式与精准产业导入。项目在出让前由招商部门明确产业定位为智能网联汽车零部件、汽车电子及相

关配套产业，确保与区域产业发展战略的一致性。项目通过公开挂牌引入中国500强企业万洋集团作为投资运营方实施建设，万洋集团在充分研究意向入驻企业对载体面积、层高等要求的基础上，精准提供定制化厂房，建成后按不超过总计容建筑面积（扣除配套行政办公及生活服务设施计容建筑面积后）的60%比例进行分割转让给入驻企业，实现了产业的精准导入。

（二）管理审批方面

1. 摘牌主体专业化与产业链招商。坚持从问题导向出发，找准区域发展的矛盾点和短板，按照“招商对象精准化、招引项目链条化”的思路，公开招商选定万洋集团实施建设，依托其作为制造业集聚平台运营商和中小企业集群服务商的丰富经验，为园区提供全链条服务。在项目前期就采用“产业链招商”模式，瞄准增城区“车、显、芯”主导产业，依托广本、北汽等“链主”企业吸附效应，重点引进智能网联汽车零部件、汽车电子等配套产业，形成“强链补链延链”的产业生态。

2. 全周期筹建服务助力项目“加速度”。面对项目筹建过程中的难题，增城区将“工改工”项目纳入全生命周期筹建服务范畴，深化高效办成项目筹建“一件事”改革，创新推出10条优化措施，围绕打通土地出让、项目审批、要素保障等方面堵点难点，建立“全程领办”服务机制，精准服务产业项目筹建的多场景需要，为企业减时间省成本。

3. 挂图作战，以“时”计效。增城区成立工作专班，由区委、区政府主要领导挂帅，区相关职能部门以项目落地为目标协同作战，同步开展招商引资、详细规划编制、实施方案审批、产业协议签订、清租补偿拆迁等工作，保障项目目标任务如期实现。依托广州市规划和自然资源局“三旧”用地报批清单指引，将工作节点精确到“天”，审批环节精确到“小时”，实现上境村项目首期用地组卷到批复仅用时36天，并且从前期谋划到土地挂牌出让全程不超过8个月时间，成为全市首宗完成土地整备和“三旧”用地获批试点项目，大大提高了项目报批效率。

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）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；探索完善土地增值收益分享机制，完善原土地权人货币化补偿标准，拓展实物补偿的途径等，由政府储改结合、成片整备，并对上境村集体采取了货币+实物补偿相结合的收益共享机制。

（二）《广州市支持村镇工业集聚区更新改造试点项目的土地规划管理若干措施（试行）的通知》（穗府办规〔2022〕12号）运用了“三旧”改造、留用地政策，大大提高了改造主体村集体的积极性。

（三）《广州市支持低效用地再开发惠企利民促进经济社会发展若干措施(试行)》“对经过区政府组织认定满足广州市产业导向和政策要求以及税收、经济贡献和成长性等方面要求的创新型中小企业，在满足独立使用和消防安全前提下，分割转让最小单元建筑面积不低于 300 平方米”，在严格控制分割对象和分割规模的前提下，支持运营主体导入一批汽车产业中小企业。



图23-1 项目位置示意图



图23-2 上境村项目改造前



图23-3 城市设计示意图



图 23-4 上境村项目改造后

重庆

案例二十四

重庆市璧山区大成广场片区综合开发案例

（再开发类型：片区综合改造提升）

一、项目基本情况

重庆市璧山区大成广场片区位于璧山老城核心区，总面积 20.65 公顷，总建筑面积 38 万平方米。2024 年 1 月绿发集团取得土地使用权，分三期推进，工程投资 5.75 亿元。2025 年 7 月一期、二期工程陆续通过竣工验收，开展试运营，三期工程正在推进。大成广场片区逐步实现从“老旧杂乱”到“宜居宜业”文化地标的蜕变。

二、改造主体和改造模式

大成广场片区完整保存有“一庙一园”，市级重点文物南宋时期“璧山文庙”和区级重点文物“革命烈士陵园”，非物质文化遗产丰富。周边建筑集中建成于 2000 年以前，因年久失修、人车混行等原因，导致街道空间狭窄，停车配套设施、公共设施等严重不足，城市和文化风貌缺失，缺乏高品质公共活动空间，商业生活业态活力不足，为典型的老旧城区。

为进一步优化公共空间、传承历史文化、激活市场经济，璧山区对大成广场片区实施再开发利用。采取政府平

台公司与社会资本共同合作投资建设、市场化运营的模式，通过规划赋能、地上地下复合开发、零星用地整合利用等方式，整体提升空间品质，助力璧山区从“老城记忆”向“宜居新城”转型。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）优化空间布局

改造前，广场片区人车混行、道路拥挤、布局混乱。改造规划，优化大成城市空间结构和功能体系分区，合理布局商超等公共服务设施，高度集成“15分钟生活服务圈”。优化交通线网、城市管理和交通系统，交通拥堵减少30%，无效交通流减少12%至15%。加强烈士陵园、文庙、大成广场片区市民活动空间联动，拓展步行延续性，构建了和谐畅通的街区布局。

（二）改善人居环境

系统改造建筑楼80栋，涵盖25.5万平方米老旧小区及公共空间，惠及周边住户近3400户，老城区面貌焕然一新。新建两层地下停车场，新增车位574个，实行对外停车，有效缓解区域停车难的问题。打造2个“口袋公园”，增加公园绿地、等候休息区域，为市民提供休闲娱乐的活动空间，有效解决了片区环境品质低、配套设施落后、社会功能及服务不足等民生问题。

（三）传承历史文脉

结合历史文化资源特点，通过打造传统园林，增加亭

廊等措施，重现璧山古八景之一“觉院夜雨”，传承城市核心历史人文记忆地；通过修缮和新建等工程措施改造文庙、烈士陵园等历史文化遗产，实现儒家文化、红色文化、状元文化的保护和赓续。改造后的大成广场新增文化发光幕墙、灯光秀、咖啡厅、读书吧等新文化业态，开展涵盖新春联欢、“3.15”主题宣传等活动 20 余场，成为文化宣传的主场地。

（四）释放经济活力

新增地下商业商场面积约 6300 平方米，打造亲子家庭商业空间，引入宝贝年代、麦当劳、三峡银行、瑞星咖啡等企业入驻，招商入驻率达 75%，预计年底招商入驻率达 90%、年营业收入 300 万、年消费人次 100 万以上，按人均 50 元计算，将撬动周边 5000 万元消费潜能，同时提升周边区域土地房地产价值约 10%。户外立柱广告屏将用于文旅公司运营，停车场开放和充电桩的植入持续提升区域经济活力，实现了存量低效用地的增质增效。

四、主要做法

（一）强化规划统筹

一是立体式整体规划。灵活利用地面高差布局商业体，将广场用地调整为广场、商业设施混合用地，推进大成广场地上地下一体化规划，建立“地面广场－地下商业－地下车库”三级空间体系，合理配套公厕和交通等设施。二是优化交通体系。新增支路一条，配建地下停车场，对

外开放社会停车位不少于 400 个，不计入配建停车位指标。三是优化用地指标。项目容积率提高到 0.6，总建筑面积增加至 23900.76 平方米，总计容面积增加至 6263.68 平方米，有效保障区域生产生活需求。

（二）联动审批监管

一是加强前期指导。在项目审批前，区规划自然资源局主动靠前服务，对规划和设计方案进行专业指导和评估。二是实行并联审批。在详细规划调整期间，同步开展土地出让工作，出具规划条件函，实施一体化供应；在项目验收期间，实现竣工规划、消防、质量安全等联合审批，提高审批服务效率，审批时间由 7 个工作日缩短为 1 个工作日，审批时间缩短了 85.71%。三是建立联合监管制度。区住房城乡建设委、区规划自然资源局等部门组建联合监管组，建立联合监管和验收机制，项目开工前，发放建设项目批后监管和建设告知书，告知具体建设事项；项目验收时，联合核实是否存在违建、超红线、超建筑间距等情况，实现片区开发施工的全流程监督和指导。

（三）政策组合拳赋能开发

一是探索“地上+地下”立体式开发。基于大成广场西高东低地势，对其局部抬高，将原有平缓放坡的广场改造为半开放复合式的下沉空间，构成了上广场、下广场+商业综合体、地下停车场的多元空间，实现功能复合利用。二是零星土地整合利用。将周边原有绿化带、街角闲置土

地、零星地块一体化打包新增建设金堂巷文化口袋公园、状元文化主题口袋公园 2 个开放式公园，新增健身器材、观景台、文化墙等设施，实现零星土地的活化利用。三是留改拆改造升级老旧建筑。按照 3.1: 96.2: 0.7 留改拆比例，拆除片区周边房屋 10 处、改造 4 片、公共空间提升 2 处、新建建筑 2 处，有效整治建筑老化、材料脱落、空调机位杂乱等问题。

（四）争取资金长效运营

一是拓展多元化资金渠道。积极争取财税金融政策支持，构建“国家政策+金融资金”两级互补机制，申报专项债 2 亿元、中央城市更新资金 7644 万元、农发行基金 4688 万元、银行贷款 5000 万元，保障项目顺利实施。二是统租方式强化管理。绿发集团与新大正城市运营公司签订《国有资产运营服务合同》，引入专业运营机构整体承租项目运营。新大正城市运营公司通过产权租赁等形式，收购散户商铺，实现统租管理，承租平台公司国有资产近 2 万平方米、收储社会商业资产约 8000 平方米。通过店招店牌统一设计、场景统一改造、经营统一管理，实现国有资源的集中管理，促进国有资产增值保值。

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），提出鼓励地上地下空间综合开发节地模式，需要整体规划建设的，实行

一次性组合供应；鼓励集中连片改造开发，探索不同用途地块混合供应。《自然资源部关于扩大深化低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2025〕83号），提出推动土地混合开发利用，积极争取财税金融政策支持，争取优化贷款条件、给予整体授信、提高项目融资效率。

（二）《重庆市城市管理局关于印发重庆市城市绿地地下空间开发利用管理规定（试行）的通知》（渝城管局发〔2021〕4号），提出在已建城市绿地的地下空间建设施工，不得改变绿地原有的使用功能，施工结束后应及时对受影响的绿地进行恢复。

（三）《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。

（四）《璧山区低效用地再开发试点工作方案》，明确试点规划统筹、收储支撑、政策激励、基础保障4个方面、11项任务内容，从地上地下空间复合利用、零星用地整合利用、争取财税金融等方面，为项目实施提供政策支撑。



图24-1 大成广场组团未改造前实景图



图 24-2 大成广场组团改造后实景图



图24-3 大成广场组团改造后近景图

案例二十五

重庆市万州区天生城片区综合提质改造案例

（再开发类型：政企协同成片盘活山地低效用地）

一、项目基本情况

重庆市万州区天生城片区项目位于三峡库区腹心城市万州区周家坝街道，坐拥“全国重点文物保护单位”天生城大遗址，街区占地面积达1.14平方公里。由于缺少针对性保护利用规划、区内权属分散交织、文旅商产业联动不足、标志性特色风貌缺失等原因，致使片区土地利用效率偏低。为改善片区城市人居环境，提升文旅产业质量，对该片区实施低效用地再开发，累计完成595亩经营性用地出让，完成核心区改造1106亩，累计投资39亿元，实现游客接待累计1500万人次，被评为重庆市第二批、万州区首个市级旅游休闲街区，山地低效用地盘活实践做法获新华网等媒体宣传报道。当前仍在联动周边片区持续提质升级，着力打造“成渝地区双城经济圈的文旅新地标、重庆建设国际消费中心城市的重要支点”。

二、改造主体和改造模式

天生城片在低效用地开发利用过程中，需重点解决以下三方面问题：一是天生城遗址作为全国重点文物保护单位，文物建筑老旧破败，亟需保护性修缮和活化利用。二是烤鱼业态一枝独秀，品牌小而多、散而乱，且建筑多以临时搭建

为主，未形成“文购娱食住行研传教”文旅生态圈。三是片区发展配套基础设施短板明显，动静交通承压，配建停车位不足30个、道路宽度不足6米，且人行步道建设不足。

为统筹实现促保护、提品质、补短板多重目标，万州区探索实施统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应“五个统一”，通过全面统筹片区空间单元，对天生城大遗址及其周边的荒坡坎崖、零散工商业业态实施统一规划、有序收储，积极策划引入民营企业进行一体化开发运营，同时配套建设完善的基础设施，构建形成政企携手、互惠互利、共谋发展合作开发模式。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）片区用地布局更加优化。通过一体规划、成片改造、复合利用，合理规划片区内的建筑、交通和绿化等功能布局，商住用地比例由改造前的32%增至49%，累计增加经营性建设用地268亩、建筑规模18万平方米，带动区域土地价值提升约40%，土地利用效率显著提高。

（二）文旅产业品质大幅提升。改造建成烤鱼风情街、生态火锅城、印象老街区等多个主体功能区，文旅业态更加多元。截至目前，街区已入驻品牌餐饮、非遗文创、老字号零售等商户100余家，其中，特色烤鱼商户提质改造为11家，总经营面积提升到1.3万平方米，游客体验环境更优。

（三）配套功能设施更加完备。按照“缺什么补什么”，一体完善片区内基础设施、公共服务设施短板，现已建成停

车场7622平方米，城市公园3.3万平方米、社区用房2928平方米、幼儿园4023平方米，有效补齐三峡移民迁建区公共服务设施短板，联动推进周边老旧小区环境整治和风貌提升，惠及周边居民10730户。

四、主要做法

（一）统筹开发提效能，探索“整体规划+成片开发”路径。面对低效用地布局“小散乱”、权属复杂、利用粗放等难点堵点，万州区整体谋划推进片区高质量发展。一是**片区一体规划**。关联周边狮子山片区和天仙湖片区，结合片区资源禀赋，实行联动改造、差异定位、功能互补，协同编制片区发展规划、文物保护规划、旅游发展规划，整体构建“一核两区”空间布局。分批编制实施层面详细规划，作为再开发项目用地审批和规划许可的依据，过程中严格控制调增计容建筑面积总规模，在确保总计容建筑面积不增加、商住比例符合规划要求的前提下，对片区内各地块计容建筑面积和建筑密度进行统筹平衡。明确重点开发区域和空间单元，综合考虑业主开发意愿、权属性质等因素，制定低效用地再开发项目实施计划，为后续靶向施策、精准开发奠定了坚实基础。二是**政府一体收储**。与长江涂装机械厂、天籁旅游公司等10余家权利人进行集中协议收储，统一归集遗留土地527亩、三峡移民迁建划拨土地252亩、存量零星土地188亩、城中村139亩，将产权归集后的商业土地使用权统一公开出让，有效解决了权属分散、布局混乱等问题，实现片区整体

性、系统性改造和更新。**三是企业一体打造。**通过公开招拍挂，民营企业重庆海成实业有限公司（以下简称海成公司）竞得天生城片区项目的商业土地使用权。海成公司按照规划范围内基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地比例要求，进一步优化居住、商业、公园、广场等功能布局，实现片区文商旅统筹开发运营，推动整体价值不断提升。

（二）因地制宜促发展，打造低效山地“立体开发+活化利用”模式。针对天生城片区内历史文化遗存保护与活化利用不足、山地开发利用难度较大的现实因素，万州区坚持依山就势、因地制宜，推进低效土地“蝶变”为文化传承阵地、民生改善空间和产业升级载体。**一是文物活化再利用。**以天生城遗址为依托，充分保护遗存遗址，通过尽可能利用原有材料、保护原构件、使用原工艺等方式，精心修缮保护国家级文物建筑1.35万平方米，整体打造“大遗址公园、文旅街区、文化秀场、人文绿楔”4大主题，形成山上文旅街区与山下商业综合体联动开发的“立体经济带”。**二是工业遗存再开发。**片区内长江涂装机械厂是见证三线建设的重要工业遗存，通过土地征收、控规调整、重新供应等方式，完成“工改商”用途转换，同步实施完成遗留厂址、生产车间及跑泵区域的土壤污染治理与修复，为商业发展腾退出用地空间8.3万平方米。**三是存量资产再激活。**统筹片区周边因布局分散、拆迁时序、规划优化形成的难以独立开发的3宗用地面积不超过3亩的零星土地，以协议出让方式一并供应

给开发企业，用于完善片区基础设施建设。推动片区内存量建筑用途转换，原土地权利人申请将闲置多年的原闽天会展中心由文化设施转型为商务设施，开展规划、消防、建筑质量等评估，联合相关部门审查并报区政府审批同意后，以协议出让方式完善用地手续，补交土地价款、城市基础设施配套费、相关税费后办理不动产登记，将其打造成为数智应用创新产业园，为阿里巴巴、京东等知名企业提供服务，有效盘活了约1.4万平方米的建筑面积。**四是特色风貌再塑造。**针对片区57%土地坡度25度以上、落差高达238米，巧妙利用地形坡度与山地建筑特色，综合运用吊脚楼、错层、架空接地等节地技术，依山就势向立体空间要地，减少项目对场地的大开大挖。运用缀、补、隐、现、合等景观修复技术，对街区建筑高度、体量、色彩等空间要素管控引导，成功塑造山城古韵与历史文化沉浸地。加强坡坎崖生态修复治理，在消除危岩地灾隐患前提下，“见缝插绿”打造半山城市公园，营造“半山圈”活力空间。

五、政策依据

（一）充分运用支持政策。在盘活天生城片区项目过程中，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》《土地征收成片开发标准》《重庆市城市规划管理技术规定》等政策支持，综合运用“统一储备”“零星地块整合开发利用”“工改商联动改造”再开发机制，探索实施集中连片改造开发，整合利用周边不具备单独招拍挂出让条件

的零星土地，整体优化功能布局，实现土地利用效率和价值明显提升。

（二）细化制定区级措施。万州区研究制定了《万州区低效用地调查认定标准与技术指南》《关于加快低效用地再开发促进高质量发展的实施意见》《重庆市万州区低效用地存量房产转型运行管理制度（试行）》《万州区控制性详细规划修改管理办法》等核心政策，进一步细化落实“存量建筑5年过渡期政策”“存量建筑用途转换”“地块指标统筹平衡”等实用性政策措施，为天生城片区持续存量挖潜提供了有力的政策保障。



图25-1 改造前天生城片区遥感影像图



图25-2 改造前天生城片区现状



图25-3 改造后天生城文旅街区现状

四川

案例二十六

成都市高新区振芯科技低效工业用地盘活案例

（再开发类型：分割收储联动原产权人自主改造）

一、项目基本情况

振芯科技工业改造项目位于成都高新区西部园区起步区，原产权人为成都振芯科技股份有限公司，用地面积134亩。因企业发展战略调整造成土地利用效率不高，存在部分闲置情况。成都高新区结合企业生产转型需求，推动原产权人退出部分用地。企业对剩余土地实施自主更新与效能提升，政府对以收回土地为载体引入电子信息相关产业，探索出工业用地集约节约利用的高效路径。

二、改造主体和改造模式

通过“政府分割收储+原产权人自主改造”模式，高效盘活低效工业用地。政府分割收储50亩用地，建设微波射频专业化产业园，引入电子信息产业链企业，进一步增强和延伸产业链条。剩余84亩由原权利人实施自主改造，投资建设振芯科技创芯智能产业园，打造工业标准厂房示范标杆，助力高新区产业转型升级。

三、低效用地再开发取得的成效

（一）土地集约利用，质效“双提升”

落实高质量发展要求，充分尊重企业发展意愿，通过对

接企业生产需求、综合运用“标准地”指标倒推等方式，核定企业实际用地规模，将结余土地退还政府。不仅保障新产业项目的高质量落地，也为后续发展预留了空间。由企业自主建设的振芯科技创芯智能产业园，严格遵循“标准地”控制指标，项目容积率提升至约2.0，总投资不低于55.29亿元，固定资产投资强度达1317万元/亩，亩均税收238万元/亩。较原134亩用地相比，固投强度提升76.3%，亩均税收增长219%，实现了经济指标的大幅提升。

（二）提升产业能级，培育新兴集群

围绕微波射频产业构建培育体系，利用50亩收储用地建设专业化微波射频产业园，重点引进通信设备、电子信息、物联网等领域的龙头企业。项目致力于打造完整微波射频产业链：上游布局基础元器件研发制造，涵盖电阻、电容、放大器等；中游聚焦微波组件与子系统集成；下游拓展至雷达系统、电子对抗装备、通信设备等终端应用，形成集原材料供应、研发设计、智能制造、检测认证与市场销售于一体的全链条产业生态。

四、主要做法

（一）规划设计引领，以高标准载体助推产业发展

一是强化“一体化”规划统筹，对收储地块与自主改造地块统一规划，实现空间布局、功能配置与建筑风貌的协调统一。二是实行“精细化”指标控制，显著提升用地节约水平，政府通过内部道路联通、退距优化和公共空间共享等措

施，实现土地集约高效利用。三是建设“定制化”产业载体，前置调研市场需求，全过程指导优化建筑参数。首二层优先保障大空间生产需求，合理控制标准层面积，适配中小型企业生产、办公及研发需要。四是推行“绿色化”建筑与智慧营造，应用绿色建造新技术，配套信息化基础设施，打造开放共享的景观节点，构建产业与园区融合的活力环境。

（二）做优政策生态，以试点创新激发产业活力

一是细化土地配套政策，扎实推进试点工作，研究制定分割转让、收储和“标准地”改革等实施细则，高效支持企业快速推进开发建设。二是实施工业用地节约集约利用资金奖励，按“分区间、阶梯式”方式，对实际容积率不低于2.3的工业项目给予一次性奖励，鼓励企业建设工业标准厂房新型载体，提升土地利用效率和产业承载能力。三是建立存量盘活激励促进机制，对50亩收储用地新引进项目，依据其规模、技术创新水平及预期经济贡献，按一定比例给予资金补贴，推动企业加快项目落地与技术创新进程。

（三）创新体制机制，以组织服务推动项目建设

深化低效工业用地处置与盘活机制。一是强化部门联动机制，分层分级推进处置与盘活工作，建立健全市场收购与供给保障体系。二是坚持高标准促建，引导振芯科技等优质产业项目参照工业用地“标准地”模式实现提档升级。三是推行“管家团”协同服务机制，前置咨询与预审环节，变“坐等审批”为主动“靠前服务”，实施“咨询预审制”“发证

即办制”“告知承诺制”及“审批简化制”等措施。在振芯公司收储用地供应前，即为意向企业提供从规划预审、开工条件审查到“四证”办理的全流程咨询、预审服务，大幅压缩和整合审批环节，全面提升项目建设效率。

（四）“全周期”监管，确保“一比一”全真转换

依据事前约定，明晰各部门在项目建设、竣工验收、达产复核及股权变更等环节的监管职责与时间节点，依托“双随机、一公开”线上监管等方式，对振芯企业履约情况实施全流程动态监管。联动多部门定期开展投产达产指标考核，建立择优汰劣的“准入一退出”的监管机制，系统推进竣工验收、达产复核、奖励发放等各项工作，确保产业蓝图与建设实景实现“一比一”高效转化。

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）完善收储机制。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）《成都高新区低效用地再开发试点实施方案》（成高管办发〔2025〕11号）支持低效工业用地收储再开发。统筹考虑土地、建（构）筑物及附属物、搬迁、停产停业等费用，探索以市场评估价为基础的收储补偿机制。

（三）《成都高新西区工业用地“标准地”改革实施方

案》完善资金奖励。鼓励工业用地项目通过工业标准厂房、地下空间利用等方式提升开发强度（容积率），项目竣工验收和达产复核通过后，容积率达到2.3以上，对超过部分采取“分区间、阶梯式”给予一次性奖励。



图26-1 振芯科技项目（改造前）



图26-2 振芯科技项目（动工开发）