湖州市南浔区人民政府文件

浔政发〔2024〕10号

湖州市南浔区人民政府关于印发湖州市南浔区 高质量推进低效用地再开发试点工作 实施方案（2023-2027年）的通知

南浔经济开发区、高新区、各镇街人民政府（办事处、管委会），区级相关单位：

《湖州市南浔区高质量推进低效用地再开发试点工作实施方案（2023-2027年）》已经区政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

湖州市南浔区人民政府

2024年6月18日

湖州市南浔区高质量推进低效用地再开发 试点工作实施方案（2023—2027年）

为深入贯彻落实党中央、国务院关于实施全面节约战略等决策部署，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）、《湖州市高质量推进低效用地再开发试点工作实施方案（2023—2027年）》（湖政发〔2024〕2号）等文件精神和市委、市政府的统一部署，聚焦盘活利用存量土地，提高土地利用效率，全面提升国土空间治理现代化水平，加快推动南浔高质量发展全面崛起，特制定本方案。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神 and 全国生态环境保护大会要求，坚持最严格的耕地保护制度、最严格的节约集约用地制度和最严格的生态环境保护制度，以“在湖州看见美丽中国”实干争先主题实践为载体，以国土空间规划为引领，以低效工业用地再开发为重点，落实落细“5912”工作体系，在规划实施、要素配置、存量盘活、集约利用等领域先行先试，探索“高水平保护、高效能治理、高质量保障、高效率利用、高品质生活”的实现路径，推动城乡发展从增量依赖向存量挖潜转变，奋力建设绿色低碳共富社会主义现代化新湖州，谱写中国式现代化精彩南浔篇章。

二、工作原则

按照“站得高、转得快、盘得活、有亮点”的工作思路，不断完善形成实施机制、政策支撑体系，提炼形成可复制可推广的

湖州经验、南浔样本。

——坚持理念转变。忠实践行习近平生态文明思想，转变工作理念，从增量时代的批地者、供地者转变为存量时代的高品质空间供应者、治理者。变单一土地要素的供应为国土空间构建下自然资源要素的组合供应。

——坚持多目标协同。强化系统观念，从单宗地的盘活利用转变为综合片区、空间规划单元的统筹谋划，从原来“单兵作战”模式转变为多部门协同模式，从单一的政策工具转变为综合运用政策工具。

——坚持问题导向。聚焦湖州市南浔区低效用地再开发领域的重点问题、关键环节破难攻坚，坚持把盘活的城乡空间资源更多地用于民生所需和实体经济发展，实现“落一子全盘活”的工作成效。

三、工作目标

以“有为政府+有效市场”双轮驱动，全面形成空间布局均衡化、要素配置精准化、资源利用高效化、权益保障法治化的具有南浔辨识度的低效用地再开发工作格局。通过四年探索实践，完成低效用地再开发4350亩以上，完成高耗低效企业整治提升100家，打造富有特色的低效住宅片区改造项目2个，低效工业片区改造项目2个，低效村庄整治改造项目2个，实现空间布局结构不断优化、资源开发利用水平不断提升、城乡风貌品质不断升级。

四、再开发实施路径

（一）工业全域有机更新。以老旧工业园区、高耗低效企业、传统产业为重点，通过分门别类的改造更新、整治提升和转型升级，实行统一规划、统一改造、连片开发，分层分级引导开发边界外的企业向“2+8”产业平台和小微企业园集聚。促进工业空间结构优化、集约高效利用。（责任单位：区经信局、区发改局、区商务局、区财政局、区自然资源和规划分局、区科技局、区住建局，列第一位的为牵头单位，下同；责任主体：各镇街）

（二）城市有机更新。以2000年前建成的老旧住宅小区、城中村和空置的存量商业用房为重点，科学谋划中心城区和中心镇存量空间，完善优质教育、医疗、路网等基础设施配套，强化城市服务功能，打造特色公共空间体系，有效释放“存量空间”的“增量价值”。（责任单位：区住建局、区发改局、区财政局、区自然资源和规划分局、区民政局、区卫生健康局、区城投，责任主体：各镇街）

（三）土地综合整治。以分布散、规模小、利用粗放的农用地、村庄建设用地为重点，通过“百千万”永久基本农田集中连片整治、高标准农田建设、搬迁撤并类村庄和零星农居点等方式，实现农用地提质增量、村庄建设用地集聚增效、生态环境修复提升。重点培育建设一批富有特色、具有带动辐射效应的农文旅特色项目，促进乡村产业振兴。（责任单位：区自然资源和规划分局、区农业农村局、区财政局、区文广旅体局、区水利局、区交通局，责任主体：各镇街）

五、再开发工作内容

（一）再开发模式

1. **协商收回**。对因企业因项目、资金、预期效益等原因无法按约定开发的、法律规定不可改变土地用途或改变用途应当由政府收回的项目用地，采取协商收回土地使用权后，依法重新组织土地出让。

2. **“腾笼换鸟”**。对企业依法取得土地使用权后，用地已满足转让条件的前提下，鼓励依法流转土地使用权，也可通过入股、联营等形式引入第三方合作开发。企业可利用已有存量资源发展国家支持产业和行业，需要改变用途并办理有偿使用手续的，在符合规划的前提下，经批准以协议方式处置，实现存量房产资源盘活利用。

3. **协议置换**。对政府因实施规划或项目实施需要，集体建设用地之间、国有建设用地之间、集体建设用地与国有建设用地之间，经批准可以协议方式进行置换。

4. **转型利用**。利用现有厂房、土地开展技术改造，在不改变土地用途的前提下，经审批后实施拆建、改扩建、加层改造、利用地下空间等途径提高投资强度、利用效率和容积率。

对低效用地相对集中的区域，各镇街可进行片区开发，不局限于上述开发模式，鼓励依法探索创新。

（二）再开发主体

政府、企业、集体经济组织均可作为低效用地再开发的主体。鼓励土地使用权人通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的土地进行改造开发；政府确定的重点改造区域，可由政府主导进行开发建设；鼓励集体经济组织和原集体建设用地使用权人积极参与城中村等集体建设用地改造开发。

（三）再开发政策探索

1. 探索规划引领机制。依据国土空间总体规划和调查底数，科学编制专项规划，明确低效用地再开发的重点区域，合理确定低效用地再开发空间单元。在低效用地再开发的重点区域编制实施层面详细规划。鼓励探索土地混合开发、矿地综合利用、空间复合利用、容积率奖励、跨空间单元统筹等政策，推动形成规划管控与市场激励良性互动的机制。

2. 探索资源资产组合供应。在特定国土空间范围内，同一使用权人需使用多个门类自然资源资产的，可实行组合包供应，将各个门类自然资源的使用条件、开发要求、标的价值、溢价比例等纳入供应方案，通过省自然资源智慧交易平台，一并对社会公告、签订配置合同，按职责进行监管。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，需要整体规划建设的，实行一次性组合供应，分用途、分层设立国有建设用地使用权。

3. 探索完善土地供应方式。鼓励原土地使用权人改造开发，除法律规定不可改变土地用途或改变用途应当由政府收回外，完善原土地使用权人申请改变土地用途、签订变更协议的程序和办法。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，不同用途地块可混合供应。依据国土空间规划确定规划指标，坚持“净地”供应，按照公开择优原则，建立竞争性准入机制，探索依法实施综合评价出让或带设计方案出让。

4. 探索优化地价政策工具。完善低效用地再开发地价计收补

缴标准，分不同区域、不同用地类别改变用途后，以市场评估价（或公示地价）的一定比例核定补缴地价款；探索以市场评估价为基础按程序确定地价款，综合考虑土地整理投入、移交公益性用地或建筑面积、配建基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本。探索完善低效工业用地再开发不再增缴土地价款的细分用途和条件。

5. 探索完善收益分享机制。对实施区域统筹和成片开发设计的边角地、夹心地、插花地等零星低效用地，探索集体建设用地之间、国有建设用地之间、集体建设用地与国有建设用地之间，按照“面积相近或价值相当、双方自愿、凭证置换”原则，经批准后进行置换，依法办理登记。探索完善土地增值收益分享机制，完善原土地使用权人货币化补偿标准，拓展实物补偿的途径。优化保障性住房用地规划选址和土地供应，探索利用集体建设用地建设保障性租赁住房。

6. 探索健全存量资源转换利用机制。在符合规划、确保安全的前提下，探索对存量建筑实施用途转换的方法，按照实事求是、简化办理的原则，制定转换规则，完善相关审批事项办理流程。鼓励利用存量房产等空间资源发展国家支持产业和行业，允许以5年为限，享受不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策。

7. 探索妥善处理历史遗留问题。对于历史形成的没有合法用地手续的建设用地，要根据全国国土调查结果、区分发生的不同时期依法依规分类明确认定标准和处置政策，予以妥善处理，要

确保底数清晰、封闭运作、严控新增、结果可控。对第二次全国土地调查和第三次全国国土调查均调查认定为建设用地的，在符合规划用途前提下，允许按建设用地办理土地征收等手续，按现行《土地管理法》规定落实征地补偿安置；对其地上建筑物、构筑物，不符合规划要求、违反《城乡规划法》相关规定的，依法依规予以处置。加快超期未开发住宅用地的依法处置，摸清底数和原因，落实责任单位，制定分类型、分步骤依法收回的具体措施。

六、实施步骤

（一）全面摸底调查。因地制宜制定低效片区、低效宗地认定标准。以第三次全国国土调查及最新年度国土变更调查成果为基础，全面查清低效用地及历史遗留用地底数，按照省自然资源厅的具体部署，全部实现上图入库，经市高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组审核后逐级上报备案，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，作为各地相关政策实施和成效评估的依据。后期可随工作推进情况动态更新补充入库。

（二）编制工作方案和年度计划。结合国土空间规划，突出“片区谋划”和“产业社区”设计理念，同步编制低效用地再开发工作方案，落实再开发空间单元详细规划，明确年度实施计划、项目清单，细化形成片区开发建设方案，并将重点谋划片区和年度项目清单报市高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组备案。

（三）组织实施。根据专项规划、年度实施计划和实施项目清单，按照月度、季度、年度的工作节奏要求，“一区一策”、

“一地一策”加快推进试点工作。各镇街每双月向区高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组报送工作简报，包括工作进展及成效、制度建设情况、项目实施情况、典型案例和难点问题。定期会商重大问题，形成工作合力。

（四）完善配套政策。各有关部门，尤其是各项工作的牵头部门，要加强低效用地再开发支持政策的研究，从产业、土地、资金等方面加强保障，出台激励措施，有效破解低效用地再开发过程中遇到的难题，为低效用地再开发提供政策支撑。

（五）总结评估提升。各地要根据低效用地再开发试点工作进度，边实践边总结。工作专班加强督促指导，开展中期评估和项目实施成效评估，加速形成更加完善的配套政策措施，总结具有湖州辨识度的经验做法，形成可复制可推广的湖州经验、南浔样本。

七、保障措施

（一）加强组织领导。成立湖州市南浔区高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组，区政府主要负责人任组长，统一领导协调、组织推进全区低效用地再开发工作。领导小组下设工作专班，专班办公室设在区自然资源和规划分局，从相关部门抽调骨干力量实体化运作。各镇街成立相应机构，全面构建横向协作、纵向联动的大联动、大协同工作格局。

（二）健全工作机制。建立试点工作联席会议制度，定期召开会议，研究解决工作推进过程中的重要问题。各牵头部门要按照职责分工，统筹协调和指导推进低效用地再开发试点工作，加

强协同配合，强化政策集成。各实施重点片区的镇街要切实履行主体责任，明确实施责任主体，任务分解落实到人，确保再开发项目推进时序、实施质量、后期监管的有效闭环，全面构建横向协作、纵向联动的大联动、大协同工作格局。

（三）强化宣传激励。要通过广播、电视、报刊、网络等新闻媒体，广泛宣传推进低效用地再开发工作的重要意义，引导社会力量和市场主体积极参与此项工作，营造良好的社会舆论氛围。加强对典型案例、试点成效的总结推广，并鼓励干部敢于担当、实干争先，对推动工作不力、侵害群众利益的，要通报批评、及时整改；对表现突出的集体和个人，要给予表彰和奖励。

本实施方案自公布之日起 30 日后施行，有效期至 2027 年 9 月 30 日。

- 附件：1. 湖州市南浔区高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组和专班名单
2. 南浔区低效用地再开发重点片区清单

附件 1

湖州市南浔区高质量推进低效用地再开发 试点工作领导小组和专班名单

组 长：程 佳（区委副书记、区长）

副组长：吴冠宇（区委常委、副区长）

卫 良（副区长）

丁一平（副区长）

成 员：沈增赞（区政府办）

吴 豪（区政府办）

褚 斌（区政府办）

姚沈中（区政府办）

袁梦华（区发改局）

姚国峰（区经信局）

胡秉耀（区民政局）

任元清（区司法局）

闻爱祥（区财政局）

叶伟强（区住建局）

朱 峰（区交通局）

胡建强（区水利局）

顾月洪（区农业农村局）

陆艳苑（区商务局）
沈振华（区文广旅体局）
诸景华（区市场监管局）
顾伟民（区综合执法局）
朱莹（区法院）
钦青（区城市集团）
邱小锋（区交投集团）
张丽莉（区文旅集团）
沈晓斌（区新开集团）
朱凤明（区强村富民集团）
姜玮康（区自然资源和规划分局）
李应万（区生态环境分局）
徐毅（区税务局）
沈其明（开发区管委会）
费军（南浔镇）
张康康（练市镇）
沈晓良（双林镇）
曹军军（菱湖镇）
黄瑞春（和孚镇）
李莲莲（善琰镇）
邹颖（千金镇）
胡赞（石淙镇）
王新光（旧馆街道）

杨慧华（重点办主任）

工作专班办公室设在区自然资源和规划分局，负责领导小组的具体日常工作，吴冠宇兼任召集人。办公室主任由区自然资源规划分局主要负责人兼任，区经信局、区住建局、和区自然资源规和划分局的分管副局长兼任副主任，专班工作人员从有部门抽调，实行专班化实体运作。下设工业全域有机更新组、城市有机更新组、全域土地综合整治组、综合保障组四个专项小组。以上人员如有变动，由所在单位接任人员自然更替。各镇街成立相应领导小组和专班，协同推进。

附件 2

南浔区低效用地再开发重点片区清单

序号	区县	类别	片区名称	位置	面积(亩)	实施阶段
1	南浔区	低效工业片区	南浔工业全域有机更新区块(2+8平台)一期	开发区、练市镇、双林镇、菱湖镇、千金镇	1200	2023年11月-2024年10月
2	南浔区	低效工业片区	南浔工业全域有机更新区块(2+8平台)二期	开发区、和孚镇、善琏镇、石淙镇、旧馆街道	1150	2024年11月-2027年12月
3	南浔区	低效住宅片区	南浔中心城区有机更新片一期	南浔镇、开发区	500	2023年11月-2024年10月
4	南浔区	低效住宅片区	南浔中心城区有机更新片二期	南浔镇、开发区	500	2024年11月-2027年12月
5	南浔区	低效村庄片区	双林镇全域整治项目一期	东双林村、黄泥兜村	200	2023年11月-2024年10月
6	南浔区	低效村庄片区	双林镇全域整治项目二期	箍桶兜村、邢窑村、洋滩村	800	2024年11月-2027年12月
合计					4350	