

湖州市人民政府文件

湖政发〔2024〕2号

湖州市人民政府关于印发 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）的通知

各区县人民政府，市政府直属各单位：

现将《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）》印发给你们，请认真贯彻执行。



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）

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）文件精神，聚焦盘活利用存量土地，提高土地利用效率，高质量推进我市低效用地再开发试点工作，全面提升湖州国土空间治理现代化水平，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

坚持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和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，在规划实施、要素配置、存量盘活、集约利用等领域先行先试，推进低效用地再开发，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。

（二）工作原则

按照“转得快、挪得动、干得了、出得彩”的工作思路，不

断完善并形成实施机制、政策支撑体系，提炼形成可复制可推广的湖州经验、湖州样本，为全省乃至全国作出制度贡献。

——坚持理念转变。忠实践行习近平生态文明思想，转变发展理念，从增量时代的发展理念转变为存量时代的发展理念。探索从单一的土地要素供应转向国土空间构架下的自然资源综合要素供应。加快从单宗地再开发向综合片区统筹再开发转变；加快从单一政策工具向综合应用政策工具转变；加快从单部门、单兵作战向部门协同转变。

——坚持多目标协同。强化系统观念，围绕城市转型、高质量发展、优化城市空间新格局，做有效空间载体的供给者、治理者和管家，确保有限的城市空间保值增值、高效利用、三生协同，为湖州的城市转型和产业转型升级提供有效支撑。

——坚持问题导向。聚焦湖州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，达到“落一子全盘活”的工作成效。

——坚持节约集约。以实现自然资源利用效益最大化为目标，全面贯彻自然资源节约集约利用理念，不断探索节约集约用地新机制、新模式，通过优化用地布局、拓展用地空间、提升用地效能等方式，实现土地利用效益最大化。

（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、权益保障法治化的低

效用地再开发工作格局。通过探索实践，到 2027 年，完成低效用地再开发 20000 亩以上，打造富有特色的低效工业片区改造项目 38 个、低效住宅片区改造项目 13 个、低效村庄整治改造项目 14 个、矿地利用片区 1 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。

二、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，按照“规划引领、目标协同、分类施策、全域更新”的实施路径，加快推动企业的改造更新与产业的转型升级。

“2+8”平台内盘活的工业用地原则上全部用于工业发展，促进工业空间结构优化、集约高效利用，加快实施“腾笼换鸟”与技术改造。（责任单位：市经信局、市发展改革委、市商务局、市财政局、市自然资源和规划局、市科技局、市建设局、市产业集团，列第一位的为牵头单位，下同；责任主体：各区县政府〈含南太湖新区、长合区管委会〉）

（二）城市有机更新。以 2000 年前建成的城镇老旧小区、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：市建设局、市发展改革委、市财政局、市自然资源和规划局、市民政局、市卫生健康委、市城市集团；责任主体：各区县政府〈含南太湖新区、长合区管委会〉）

（三）土地综合整治。以分布散、规模小、利用粗放的农用地、村庄建设用地和矿地为重点，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、矿地综合利用等方式，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：市自然资源和规划局、市农业农村局、市财政局、市文化广电旅游局、市水利局、市交通运输局；责任主体：各区县政府〈含南太湖新区、长合区管委会〉）

三、实施内容

（一）再开发模式

1.协商收回。对企业因项目、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，市、区县政府采取协商收回土地使用权后，依法重新组织土地出让。

2.市场流转。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。

3.协议置换。对政府因实施规划或项目，需要异地搬迁的符合国家产业政策的工业项目，经市、区县政府依法批准收回原国有土地使用权的，可以协议方式为原土地使用权人异地置换安排工业用地或空间。

4.退二优二。工业企业可以利用现有厂房、土地开展技术改造，在符合规划、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土地投资强度、利用效率和容积率。

5.转型利用。企业可利用已有存量资源发展国家支持产业和行业，允许以5年为限可保留其工业用途不变，经依法批准后使用；需要改变用途并办理有偿使用手续的，在符合规划、确保安全的前提下，经批准以协议方式处置，实现存量房产资源盘活利用。

对低效用地相对集中的区域，各区县可进行片区开发，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；鼓励市、区县国有企业利用市场机制参与低效用地再开发；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控制性详细规划。鼓励各区县探索土地混合开发、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.探索完善土地收储机制。建立健全全市“统一计划、统一储备、统一供应、多方参与”收储机制，土地储备机构负责储备土地的统一管理，前期整理、日常维护等具体业务可由开发区（管委会）、乡镇（街道）等相关单位实施。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）。统筹保障土地储备、基础设施开发建设等资金投入，可从国有土地收益基金、土地出让收入以及经财政部门批准可用于土地储备的其他财政资金中统筹安排。

3.探索完善征收补偿办法。完善低效用地再开发中土地征收的具体办法，依据国土空间规划合理确定土地征收成片开发中公益性用地比例等具体要求，明确集体土地上房屋征收补偿标准和程序、依法申请强制执行情形等规定。

4.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服务平台，一并进行社会公告、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。

5.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。支持采取弹性年期出让、先租后让、租让结合、长期租赁等方式，灵活确定工业用地供应方式和使用年限。依据国土空间规划确定规划指标，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。

6.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。

7.探索完善收益分享机制。对实施区域统筹和成片开发涉及的边角地、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，鼓励利用集体建设用地

建设保障性租赁住房。

8.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程序。鼓励利用存量房产等空间资源发展国家支持产业和行业，允许以5年为限，享受不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策。

9.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。

四、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，于2024年2月前全部实现上图入库，经市高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组（以下简称“市领导小组”）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。各区县结合国土空间规划，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控制性详细规划，明确年度实施计划、项目清单，细化形成片区开发建设方案。各区县于2024年1月底前完成重点谋划片区和项目清单，并报市领导小组备案。

（三）组织实施。各区县根据工作方案、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。各区县每双月向市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，每半年提交工作进展报告。结合“在湖州看见美丽中国”实干争先主题实践开展亮晒比拼，定期会商重大问题，形成工作合力。

（四）完善配套政策。各区县政府要牵头发改、财政、经信、自规、建设、农业农村、税务等有关部门，加强低效用地再开发支持政策的研究。市级相关部门要从产业、土地、资金等方面加强保障和指导，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。市领导小组加强督促指导，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、湖州样本。

五、保障措施

（一）加强组织领导。成立湖州市高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组，由市政府主要领导任组长，市政府分管领导任副组长，统一领导协调、组织推进全市低效用地再开发工作。市级牵头部门明确责任领导和责任处室，定期会商，协同推进低效用地再开发工作。各区县成立相应机构，全面构建横向协作、纵向联动的大联动、大协同工作格局。

（二）压实工作责任。各区县政府是低效用地再开发的责任主体，要充分发挥统筹协调作用，健全工作机制，压茬推进低效用地再开发工作。年度重点项目要明确实施责任主体，确保再开发项目的推进时序、实施质量，并监管到位。

（三）注重绩效考核。将低效用地再开发工作纳入政府年度考核重要工作内容，结合“在湖州看见美丽中国”实干争先主题实践，开展工作实绩亮晒比拼。鼓励各级干部敢于担当、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，给予奖励。同时，坚持解放思想、实事求是、守正创新，在探索创新中落实“三个区分开来”和容错纠错机制。

（四）加强宣传引导。各地各部门要通过广播、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，深入宣传好经验、好做法，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。

本实施方案自公布之日起施行，有效期至 2027 年 9 月 30 日。

- 附件：1.湖州市高质量推进低效用地再开发试点工作领导小组
成员名单
- 2.全市低效用地再开发重点片区清单

附件 1

湖州市高质量推进低效用地再开发试点 工作领导小组成员名单

组 长：洪湖鹏（市长）

副组长：王宗明（常务副市长）

王晓军（副市长）

成 员：沈斌章（市政府秘书长）

沈志伟（市政府副秘书长）

姚 宏（市政府副秘书长）

徐卫勇（市发展改革委主任）

陆建卫（市经信局局长）

夏 威（市司法局局长）

杨中校（市财政局局长）

沈国明（市自然资源和规划局局长）

潘 鸣（市生态环境局局长）

忻忠华（市建设局局长）

张云威（市农业农村局局长）

俞 正（市交通运输局局长）

龚 丁（市水利局局长）

陈少鹏（市商务局局长）

楼 婷（市文化广电旅游局局长）
沈月强（市国资委主任）
娄显杰（市市场监管局局长）
刘一闻（市金融办主任）
凌跃锋（市国动办主任）
肖体红（市综合执法局局长）
冯新林（市法院党组成员）
边宏庆（市税务局局长）
杨 治（市城市集团董事长）
楼秋红（市交通集团董事长）
金 宁（市产业集团董事长）
潘永锋（吴兴区区长）
程 佳（南浔区区长）
王 波（德清县县长）
朱 伟（长兴县县长）
宁 云（安吉县县长）
戚斌斌（南太湖新区管委会常务副主任）
王伟新（长合区管委会主任）

领导小组下设工作专班，专班主要由市自然资源和规划局、市经信局和市建设局组成，办公室设在市自然资源和规划局，沈国明兼任办公室主任。各区县成立相应领导小组和专班，协同推进。

附件 2

全市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	吴兴区	低效工业片区	吴兴区城市有机更新片区（一期）	湖东街道	300	正在实施
2	吴兴区	低效工业片区	吴兴区城市有机更新片区（二期）	环渚街道	200	计划实施
3	吴兴区	低效工业片区	吴兴区工业有机更新片区（2+8 平台）	织里镇、东林镇、埭溪镇、道场、妙西等乡镇	1500	正在实施
4	吴兴区	低效工业片区	湖州现代物流装备高新技术产业园区片区	高新区	470	正在实施
5	吴兴区	低效住宅片区	潮音新村旧城区改造项目	朝阳街道	30	正在实施
6	吴兴区	低效村庄片区	湖州市吴兴区东林镇等 2 镇（乡）土地综合整治项目	道场乡、东林镇	200	正在实施
小 计					2700	
7	南浔区	低效工业片区	南浔开发区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	正在实施
8	南浔区	低效工业片区	南浔开发区工业全域有机更新区块（2+8 平台）二期	开发区、和孚镇、善琮镇、石淙镇、旧馆街道	1150	计划实施
9	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	正在实施
10	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	计划实施
11	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	正在实施
12	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	储备
小 计					4350	

序号	区县	类别	片区名称	位置	面积（亩）	实施阶段
13	南太湖新区	低效工业片区	腊山汽车产业园改造项目	龙溪街道	160	计划实施
14	南太湖新区	低效工业片区	聚宾堂地块改造项目	龙溪街道	185	计划实施
15	南太湖新区	低效工业片区	中机南方地块改造项目	龙溪街道	190	正在实施
16	南太湖新区	低效工业片区	达昌、诚信产业园改造项目	龙溪街道	200	计划实施
17	南太湖新区	低效工业片区	赵湾海绵厂地块改造项目	龙溪街道	180	正在实施
18	南太湖新区	低效工业片区	达多地块改造项目	龙溪街道	135	计划实施
19	南太湖新区	低效住宅片区	章家湾城市更新项目	凤凰街道	80	正在实施
20	南太湖新区	低效住宅片区	苏家庄城市更新项目	凤凰街道	30	正在实施
21	南太湖新区	低效住宅片区	浙北农批市场城市更新项目	康山街道	140	正在实施
小 计					1300	
22	德清县	低效工业片区	高新区城北老旧工业区块	阜溪街道	300	正在实施
23	德清县	低效工业片区	经开区乐安片区	新市镇	550	正在实施
24	德清县	低效工业片区	乐安桥东片区	新市镇	40	正在实施
25	德清县	低效工业片区	聚邦智能智造园	新市镇	120	正在实施
26	德清县	低效工业片区	新市化工集中区	新市镇	280	正在实施
27	德清县	低效工业片区	乾元镇乾龙工业区	乾元镇	160	正在实施
28	德清县	低效工业片区	上兰山工业区	乾元镇	130	正在实施
29	德清县	低效工业片区	钟管镇三墩工业区	钟管镇	120	正在实施
30	德清县	低效工业片区	钟管镇凤山工业区	钟管镇	100	正在实施
31	德清县	低效工业片区	钟管镇南舍工业区	钟管镇	110	正在实施
32	德清县	低效工业片区	洛舍镇杨树湾工业区	洛舍镇	120	计划实施
33	德清县	低效工业片区	雷甸光辉工业区	雷甸镇	270	正在实施
34	德清县	低效工业片区	禹越镇东港工业区	禹越镇	120	正在实施
35	德清县	低效工业片区	禹越镇西港工业区	禹越镇	50	正在实施

序号	区县	类别	片区名称	位置	面积（亩）	实施阶段
36	德清县	低效工业片区	禹越镇高桥工业区	禹越镇	60	正在实施
37	德清县	低效工业片区	新安镇太平桥	新安镇	100	正在实施
38	德清县	低效工业片区	新安镇孟家山工业区	新安镇	110	计划实施
39	德清县	低效工业片区	新安镇红丰工业区	新安镇	50	正在实施
40	德清县	低效住宅片区	东升花园老旧小区改造项目	钟管镇	60	储备
41	德清县	低效村庄片区	钟管镇干山村等7村土地综合整治项目	钟管镇	170	正在实施
42	德清县	低效村庄片区	洛舍镇东衡村土地综合整治项目	洛舍镇	220	正在实施
43	德清县	低效村庄片区	新安镇舍北村等2村土地综合整治项目	新安镇	215	正在实施
44	德清县	低效村庄片区	新市镇等3镇土地综合整治项目	新市镇、乾元镇、钟管镇	1800	正在实施
45	德清县	低效村庄片区	禹越镇天皇殿村土地综合整治项目	禹越镇	320	正在实施
46	德清县	低效村庄片区	新安镇西庙桥村土地综合整治项目	新安镇	280	正在实施
47	德清县	低效村庄片区	雷甸镇解放村土地综合整治项目	雷甸镇	150	计划实施
小计					6005	
48	长兴县	低效工业片区	纺织产业转型升级三年行动	夹浦镇等乡镇	200	计划实施
49	长兴县	低效工业片区	南方水泥腾退改造项目	李家巷镇	975	正在实施
50	长兴县	低效工业片区	长广水泥腾退改造项目	煤山镇	208	计划实施
51	长兴县	低效住宅片区	泗安城区住宅改造项目	泗安镇	130	正在实施
52	长兴县	低效住宅片区	画溪街道原钢材市场改造未来社区项目	画溪街道	60	正在实施
53	长兴县	低效住宅片区	原农批市场住宅改造项目	雉城街道	83	正在实施
54	长兴县	低效住宅片区	城市有机更新片区	雉城街道	144	计划实施
55	长兴县	低效村庄片区	林城、小浦、虹星桥、画溪等11个项目	林城、小浦、虹星桥、画溪	2000	正在实施
56	长兴县	低效村庄片区	泗安莲花村、夹浦吴城村2个土地整治项目	泗安、夹浦	200	计划实施
57	长兴县	矿地利用片区	丰源矿矿地利用项目	和平镇	108	计划实施
小计					4108	

序号	区县	类别	片区名称	位置	面积（亩）	实施阶段
58	安吉县	低效工业片区	递铺街道万亩、双河、东浜、净土、塘铺改造项目	递铺街道	500	计划实施
59	安吉县	低效工业片区	递铺街道康山改造项目	递铺街道	500	计划实施
60	安吉县	低效工业片区	递铺街道三官、老庄、安城、马家、鲁家改造项目	递铺街道	700	计划实施
61	安吉县	低效工业片区	递铺街道义士塔（赤芝）改造项目	递铺街道	300	正在实施
62	安吉县	低效工业片区	范潭区块退二进三项目	灵峰街道、昌硕街道	600	正在实施
63	安吉县	低效住宅片区	安吉县芝里、人民路、气象弄等6个区块有机更新项目	昌硕街道	570	正在实施
64	安吉县	低效住宅片区	凤凰菜场区块有机更新项目	昌硕街道	110	计划实施
65	安吉县	低效村庄片区	递铺街道、梅溪镇、孝丰镇、天子湖镇等7个土地整治项目	递铺街道、梅溪镇、天子湖镇、孝丰镇	1300	正在实施
66	安吉县	低效村庄片区	天子湖等3个土地整治项目	天子湖镇	700	计划实施
小计					5280	
合计					23743	

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，市纪委监委机关，
湖州军分区，市法院，市检察院，各群众团体，各民主党派。

湖州市人民政府办公室

2024年1月30日印发
