

湖南省
2025 年土地盘活增效十大改革创新
典型案例（候选项目）

**具
体
情
况**

二零二五年六月

目 录

典型案例 1	“交通+产业”，融合焕新 ——湖南高速集团存量土地增值 20 亿的“焕新” 实践.....	1
典型案例 2	政企联动，文旅标杆 ——湖南广电“作价入股+变更登记”模式激活 文旅用地新动能.....	9
典型案例 3	集成创新，破局增效 ——长沙经开区“政策链+治理链”集成联动打造 土地高效利用标杆.....	17
典型案例 4	闭环管理，节地标杆 ——望城经开区“五维机制”激活土地集约利用 新动能.....	25
典型案例 5	“桥下+” 破冰正当时 ——长沙市“复合利用”让桥下空间变金角银边	30
典型案例 6	通盘谋划，老厂重生 ——衡阳智能计量衡器产业园“双协议并行收储” 破解收储难题.....	37
典型案例 7	吐故纳新，原地倍增 ——衡阳“地块激活四式”赋能产业原地扩能升级	

.....	42
典型案例 8 文旅赋能，锈厂涅槃 ——“工业遗产保护性开发”让原衡阳建湘柴油 机厂焕发新活力.....	48
典型案例 9 带押开发，巧破僵局 ——株洲市巧解抵押融土地盘活难题.....	53
典型案例 10 分类施策，精准盘活 ——湘潭市全面推动低效用地“活”起来、 让寸土生寸金.....	56
典型案例 11 破土成竹，地效倍增 ——绥宁开发区利用低丘缓坡地形+特色产业 助推低效用地再开发.....	61
典型案例 12 小猪上楼，寸土生金 ——湖南汨罗立体养殖破解用地困局.....	66
典型案例 13 对症下药，防范风险 ——石门县闲置土地盘活从“1”到“3”的 转变.....	72
典型案例 14 “双集”赋能，集约共赢 ——大通湖产业开发区集中供热与废水处理 协同增效实践.....	76
典型案例 15 国企领航，闲地增值 ——嘉禾县盘活存量土地的创新实践.....	80

典型案例 16	债券+链式，光电生辉 ——宜章县闲置土地盘活的全产业链升级 实践.....	85
典型案例 17	无中生有，弦动三湘 ——东安吉他产业园打造偏远县域特色产业集 群的“湖南样板”	92
典型案例 18	异地法拍，破茧成蝶 ——怀化高新区精准适配存量土地引进新产业 焕发新生机.....	98
典型案例 19	制度护航，盘活破局 ——娄底市土地高效利用的创新实践.....	102
典型案例 20	收储赋能，集约新生 ——湘西州推进低效工业用地盘活创新实践	107

典型案例 1

“交通+产业”，融合焕新

——湖南高速集团存量土地增值 20 亿的“焕新”实践

核心提示：湖南高速集团作为全省资产规模最大的非金融类国有企业，承载着交通强省的重要使命，随着公路建设的快速发展，集团现有 8061 亩闲置低效土地。为推动土地利用方式向集约化转型，湖南高速集团对标“4x4”现代化产业体系建设主攻方向，大力发展“交通+产业融合”的新模式，通过**政策供给、机制创新、数字赋能**等举措，成功盘活 3850 亩土地，实现存量土地增值超 20 亿元。走出了一条“**存量盘活-效益提升-生态优化**”的可持续发展新路径，为交通基础设施领域乃至更广泛范围的存量土地盘活提供了可复制、可推广的“湖南方案”。

一、基本情况

湖南省高速公路集团有限公司（以下简称湖南高速集团）由原事业单位湖南高速公路管理局改制而来，2018 年集团正式挂牌成立，作为我省交通基础设施领域的核心投建运营平台，截至目前，运营里程已达 6920 公里，资产总额约 7039 亿元，

是湖南资产规模最大的非金融类国有企业。集团名下现有土地资产 2037 宗、总面积 66 万亩，初步统计闲置或低效利用状态 208 宗、8061 亩，以划拨交通用地为主，低效利用土地集中分布在高速公路沿线，盘活利用面临三大主要困境：一是土地资源空间分布零散，跨区域统筹管理难；二是土地权属关系复杂，机构改革遗留问题突出；三是土地用途单一，开发利用能效偏低。

近年来湖南高速集团以问题为导向，研究制定对策措施，向沉睡存量土地资源要空间、要效益、要活力，大力发展“交通+产业融合”模式，成功盘活土地资产 79 宗、面积 3850 亩，存量土地增值超 20 亿元，推动了土地利用方式由外延扩张向内涵挖潜、粗放低效向节约高效的转变。

二、主要措施

（一）政策赋能：创新制度供给

省自然资源厅牵头创新出台《湖南省省属国有企业原划拨土地作价出资（入股）管理办法》（湘自资规〔2021〕7号），支持省属国有企业作价出资（入股）方式盘活存量土地，充分发挥土地资产效益，减轻国有企业负担。转发《自然资源部国务院国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》（湘自资发〔2023〕5号）等文件，结合湖南实际延伸拓展

支持政策，明确存量土地资产可以采取出让、租赁、有偿转让、五年过渡期等多样化方式盘活。支持因改革改制、重组整合所涉及不动产权利人名称变更的直接办理不动产变更登记等，为国有企业盘活利用存量土地扫清了政策障碍。

（二）平台聚力：构建联动机制

高速集团内部成立专业土地运营平台公司统筹负责存量土地资产管理、投资、开发和运营等工作，重构资产集约化管理。省自然资源厅、省国资委、省不动产登记中心组成专业团队，提供政策和技术保障。市州、县市区自然资源部门在项目实施过程中通力协作，构建了省市县三级联动工作机制，不断增进政企服务交流，及时有效解决项目盘活过程中的规划衔接、权属处理、用途转换等系列难题。

（三）数智赋能：信息化管理提质增效

以省直管土地资产清查工作为契机，集团公司全面摸清家底，掌握土地资产位置、面积、权属、利用状况等详情，涉及土地 2037 宗、总面积 66 万亩。理顺各土地权属之间的因果关系和历史由来，统筹解决了一批土地权属不清问题。率先在全省国资系统研发运行集土地（房屋）资产图、数、档一体化管理的土地资源信息化管理平台，广泛应用三维地籍管理、不动产登记信息平台等新技术，精准厘清复杂地块权属边界；运用 GIS 空间分析与大数据评估技术，科学识别最具开发潜力的地块，

优化选址布局，全面支撑资源动态监测和盘活潜力分析，为资产盘活利用奠定坚实基础。

（四）规划引领：分类施策精准发力

编制了湖南高速集团土地资源“一地一策”总体规划方案，科学评估存量土地价值和开发潜力，实现土地资产分等定级、分类管理，形成“规划-实施-评估”闭环管理体系。根据现有土地资产处置配置政策，因地制宜制定每宗地的盘活利用路径，并提出可借鉴的产业布局方向，形成“一地一策”成果。按照先易后难，重点突破原则推进盘活，大大提升了土地资产盘活利用效率。

三、盘活成效

（一）经济效益：资产增值反哺主业

湖南高速集团聚焦“交通+物流”“交通+文旅”“交通+能源”等模式延伸的产业链，培育物流、能源、康养等新的增长极，引导推进存量土地资产盘活利用，产生了突出的经济效益。近三年集团累计成功盘活土地资产 79 宗、面积 3850 亩，实现土地资产增值超 20 亿元，为交通建设可持续发展注入源头活水。形成了一系列盘活案例，以作价出资（入股）方式盘活长沙、株洲、凤凰县等地 15 宗土地、536.1 亩，显化土地价值 3.1 亿元，布局康养、综合能源站、物流配送中心等产业；以协议补

办出让方式盘活岳麓大道 1 宗低效用地、面积 70.02 亩，做实土地价值 2.3 亿元，打造宜居高品质住宅；以五年过渡期方式盘活京港澳高速公路原小塘收费站、原易家湾收费站等共 5 宗土地、115.4 亩，布局物流中心、物流节点等。以临时利用方式利用资阳高速互通、花明楼服务区边坡等发展光伏产业等，实现降本增效和资源利用最大化。并成功打造了一批标杆示范项目，比如衡阳高速物流港项目，以收回改变用途方式盘活闲置土地 395.33 亩，推动衡阳物流产业向现代化、专业化、智能化方向发展，预计每年增加政府税收 4000 万元，创造上千个就业岗位，同时吸引众多上下游企业入驻，形成产业集聚效应，带动相关产业协同发展，促进区域经济繁荣（见图 1）。

图 1-1 衡阳高速物流港项目（处置前）





图 1-2 衡阳高速物流港项目（处置后）

（二）社会效益：民生服务优化升级

通过盘活实践极大优化了湖南高速集团土地资源配置。将桥下空间化身社区篮球场、小型停车场，如株洲某高速桥下空间改造的社区运动公园，日均惠及周边居民数千人，成为便民惠民新空间。将服务区升级为集购物、餐饮、休闲、文旅于一体的综合服务节点，如平江县高速服务区除提供餐饮、购物、住宿等服务功能外，深度融合平江红色文化，将高速服务区打造成集红色教育、文旅推介、智慧服务于一体的综合性服务区。将部分地块用于建设高速公路养护工区、应急救援站点，显著提升路网运行保障能力与公共服务水平。

（三）生态效益：绿色低碳转型示范

盘活利用严格遵循生态优先原则，湖南高速集团对大量原取弃土场、边角地经生态修复后，建设分布式光伏发电项目，已建成项目年平均可提供清洁电能 1870 万度，节约标准煤约 7480 吨，减少二氧化碳排放约 8880 吨，等效植树超 12000 棵。如湖南资阳区高速互通通过临时使用低效用地土地建立首座互通光伏就近消纳电站，实现互通光伏“就近消纳”，实现服务区 100% “绿电” 供应（见图 2）。



图 2 资阳区建立湖南首座互通光伏就近消纳电站

此外，通过复垦为林地、草地，显著提升沿线生态景观和碳汇能力。服务区引入新能源充电桩、污水处理回用设施，打

造绿色低碳示范窗口。将废弃用地变身“阳光银行”和生态绿肺，实现了资源利用与环境保护双赢。

四、案例评析

湖南省高速公路集团在自然资源部门全方位政策引导、制度护航、机制保障与技术支撑下，打出了集“政企联动、平台运作、信息赋能、规划统筹、一地一策”的组合拳，大力发展“交通+产业融合”模式，不断将“沉睡”的土地资源转化为驱动发展的澎湃动能，探索出适合高速土地资源盘活再利用的“高速样板”，为全国交通基础设施领域乃至更广范围的存量土地盘活提供了科学借鉴。主要有以下几方面经验启示：一是政企协同高效，通过构建政企协同工作机制，省市县三级自然资源管理部门联动，有效破解了土地盘活中的政策障碍和行政壁垒。二是数字赋能精准，建立土地资产全生命周期管理信息系统，运用大数据和 GIS 技术，实现土地资源的高效配置和动态监测，提升了盘活工作的科学性和精准度。三是规划先行科学，编制“一地一策”总体规划方案，实现了“统一规划、统一设计、统一配置”，通过分类定级、精准施策，确保了盘活工作的系统性和可持续性。四是多元效益显著，在实现经济效益的同时，兼顾社会效益和生态效益，体现了国有企业的社会责任和担当。

典型案例 2

政企联动，文旅标杆

——湖南广电“作价入股+变更登记”模式 激活文旅用地新动能

核心提示：为深入践行“文化和旅游”融合发展战略，贯彻省委省政府关于加快建设世界旅游目的地和“强省会”的具体要求，湖南广电创新性盘活存量资产，以“传媒+文旅”融合广电 IP 资源，打造具有全国影响力的文化旅游示范区——“芒果城”。其中，七彩盒子是“芒果城”核心项目，因项目涉及地块的权属、用地性质不一致，导致项目开发利用面临系统性梗阻。通过创新政策供给，采取土地作价出资（入股）、不动产变更登记方式，有效盘活 123 亩土地，显化资产价值 1.2 亿元，带动项目年营收超 2000 万元。既为后续盘活存量土地资产、优化资源要素配置赢得了发展主动，也为同类土地盘活提供了可复制的解决方案，开创了文化事业单位土地盘活的新范式。

一、基本情况

湖南广播电视台（以下简称湖南广电）是湖南省委直属正厅级传媒事业单位，与湖南广播影视集团有限公司（以下简称

广播集团）实行“一个党委，两个机构，一体化运行”的管理体制，在世界品牌实验室发布的 2024 “中国 500 最具价值品牌”排行榜中，湖南广电排名第 66 位，稳居省级广电第 1。在 2024 “亚洲品牌 500 强”中，湖南广电排名第 89 位，稳居亚洲广播电视行业第 2，仅次于中国中央广播电视总台。

七彩盒子项目是湖南广电重要节目录制场地，项目占地面积约 123 亩，涉及 3 个地块，其中 1 宗划拨土地，面积约 74 亩，登记用途为其他用地，规划用途为文化设施用地，容积率 2.3，建筑控高 70 米，建筑密度 $\leq 60\%$ ，绿地率 $\geq 9.6\%$ 。另外 2 宗出让地面积合计约 49 亩。其中 1 宗登记在广播集团名下，1 宗登记在湖南广播电视台名下。因划拨土地与出让土地实际作为一个项目整体利用，但两部分权利性质不一致，这种“一地两性、一性两主”的特殊格局，严重影响了项目建设、证照办理及经营活动开展。

一是从规划建设层面，土地性质差异导致规划指标无法统一核算，整体容积率、建筑密度等关键参数难以平衡，制约了项目整体设计。二是审批流程层面，报批报建需分别适用划拨与出让两种审批体系，流程双轨并行延误审批周期。三是经营管理层面，建成后产权分割将引发空间利用壁垒，场馆联动运营、资产抵押融资等均面临制度障碍。

湖南广电通过强化政企联动，精准施策，灵活采取划拨土地作价（入股）、出让土地变更登记等处置措施成功盘活该项目，实现了土地资源集约高效利用（图片 1）。



图 1-1 七彩盒子项目（处置前）



图 1-2 七彩盒子项目（处置后）

二、主要措施

（一）靠前服务，创新政策供给

省自然资源厅多次赴项目现场调研，全面梳理土地权属、面积、分布及项目投资状况、建设进度等情况，组织估价技术队伍、工程建设专家等进行分块梳理、集中讨论、综合研判，精准诊断资产盘活症结与瓶颈。研究出台《湖南省省属国有企业原划拨土地作价出资（入股）管理办法》《自然资源部国务院国资委关于推进国有企业盘活利用存量土地有关问题的通知》等文件，结合湖南实际制定创新支持政策，为湖南广电解决历史遗留权属问题提供制度保障。

（二）多方协同，发挥部门合力

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

（三）精准施策，推进盘活增效

七彩盒子项目在土地利用方面存在的主要问题在于实际整体利用的土地存在“一地两性”和“一性两主”问题，亟需实

现土地权属性质与权利主体统一整合。划拨土地处置可采取两种方案：其一，将湖南广电名下的划拨土地办理补缴土地出让手续变更为出让性质，再转让给广播集团；其二，将原划拨土地以作价出资（入股）的方式处置，直接配置到广播集团。经综合评估企业资金压力、操作成本及政策效益，最终选定以作价出资（入股）政策盘活该资产。2024年6月，湖南广电取得省人民政府资产处置批复，突破土地性质转换瓶颈，直接避免了约1.23亿元土地出让金支出。

对于出让地权利人名称不一致的问题，基于广电和广播集团“一个党委、两个机构、一体化运行”的实际，延伸利用国企改革不动产登记服务政策，支持办理不动产权利人名称变更登记，有效缩短盘活处置周期，减轻了企业经济负担和时间成本。

三、盘活成效

（一）项目开发建设提质增效。通过将原划拨地以作价出资（入股）的方式直接配置给广播集团，将出让土地权利人名称通过变更，实现权利人和权利性质的统一，使湖南广电获得了清晰完整的土地使用权，为项目开发建设及办理后续相关验收手续及商业化开发扫清障碍，“芒果城”项目建设进程显著提质增效，作为一个具备集聚效应、带动效应的文化艺术新高

地已经初具规模并开始发挥效能。

（二）国有资产价值充分显化。经核算，采用补缴土地出让金再转让的方式处置划拨资产，企业须缴纳 1.2 亿元左右的出让金。采用作价出资（入股）方式处置减少了现金直接支出，减轻了文化单位财政负担，且避免占用经营性资金，也壮大了国有资本规模。

（三）重大节目生产保障有力。自 2022 年 11 月起至 2025 年 6 月，节目生产基地承接节目录制及活动 116 个，接待国内外重要嘉宾参观近 20000 人，圆满完成金鹰节、时光音乐会、小年夜春晚、华人春晚、元宵喜乐会、2024 王者荣耀年度总决赛淘汰赛、第八届全国中小学生艺术展演开幕式晚会等大型活动的直播和录制。

（四）产业聚集效应更加凸显。随着高流量周播综艺《你好，星期六》常驻七彩盒子 D 厅录制，以及经典 IP《歌手》在七彩盒子 F 厅每周直播，七彩盒子聚集人流的带动效应凸显。目前《你好，星期六》每场固定演职人员及入场观众约为 700-800 人。《歌手》每期固定演职人员及入场观众近 3000 人。随着后续打造出诸如小芒电商、金鹰卡通（亲子类）及 AI 导演爱芒等体现湖南广电最新音视频技术成果的消费、体验场景，其强大

的虹吸效应将持续显现。除传统的广告、场馆收益之外，按照通行的大型活动 1: 9 的产业带动系数（即活动本身收益为 1，相关产业收益为 9），七彩盒子将为马栏山片区带来“乘数效应”，不仅有效拉动片区交通、旅游、餐饮、住宿、通信、广告等关联产业的发展，同时激发更多以科技文化产业为主导的新业态和新消费模式。

四、案例评析

“七彩盒子”项目既是湖南文化新地标、旅游新胜地，也是中国视频文化创意高地和高端长视频节目制作示范基地。湖南广电多措并举，推进存量土地资产盘活，充分激活存量空间，为文化产业高质量发展提供坚实的要素保障，为地方强化重大项目用地保障、盘活老旧城市地标、发展壮大国有企业、培育战略性新兴产业提供了科学借鉴。一是科学运用创新制度。通过“作价出资（入股）+变更登记模式”破解了“一地两性、一性两主”的土地整合困局。该路径适用于事业单位与企业间土地资源整合，尤其对资金压力大的文化、教育、科研机构具有重要借鉴价值。二是构建政企联动机制。建立“政府主导+专业评估+市场运营”的思路。自然资源部门提供政策指导，土地估价机构确保作价公允，广播集团承担开发运营，形成责任明晰的实施链条。三是践行集约发展理念。项目是践行“增量控制、

存量活化”土地节约战略的典范，项目未新增建设用地，通过对既有用地的再开发，释放存量空间价值和资产价值。

典型案例 3

集成创新 破局增效

——长沙经开区“政策链+治理链”集成联动

打造土地高效利用标杆

核心提示：长沙经开区是湖南省综合实力最强、产业集聚最好、开放程度最高的园区，也是“中国最具投资潜力十强开发区”。面对土地资源趋紧的挑战，长沙经开区以制度集成创新破局。园区 3 年累计盘活低效用地 5065 亩，激活闲置物业 196 万 m²，成功转型升级近 30 家企业，2024 年亩均税收 33.63 万元，以 7% 土地贡献全市 20% 规上工业产值。长沙经开区的实践表明，“政策链+治理链”双轮驱动，既能建立长效管理机制，又能灵活破解执行难题，为全国园区土地集约利用提供了可复制的“长沙模式”。

一、基本情况

长沙经开区是湖南首家国家级经开区，三一、铁建、蓝思等全球 50 强企业聚集，成就工程机械、汽车及零部件、电子信

息等千亿级产业集群，为湖南省综合实力最强、产业集聚最好、开放程度最高的园区，也是“中国最具投资潜力十强开发区”之一。近年来，园区面临项目开发乏力，低效土地处置难；产业周期波动，低效企业盘活难；厂房无序出租转让，二级市场监管难等三大土地困局。

二、主要措施

（一）构建土地高效治理“政策链”。长沙经开区为解决面临的三大土地困局，从2022年5月开始，先后公布实施了10项相关政策，打造了完整的土地高效治理“政策链”。通过“亩均效益综合评价办法”+“工业用地全生命周期管理办法”+“低效用地盘活实施办法”等政策组合，构建“评价-监管-处置”完整链条。《亩均效益综合评价办法》实施ABCD分档差别化管理，差异化要素配置政策（如A类企业优先供地）形成资源流动的“虹吸效应”。《工业用地全生命周期管理办法》严控准入、建设、退出标准，合同化管理将亩均税收等指标转化为法律约束，增强政策执行力，形成“评价-激励-监管-退出”完整闭环。《提高“两区”亩均效益盘活产业用地实施办法》明确低效盘活路径。《规范闲置工业厂房租赁管理办法》规范物业高效利用。



(二) 搭建“地企匹配图”大平台。依托智慧园区综合分析可视化平台，打造集成 14 项专业数据的“地企匹配图”，构建“一企一档”精准画像，实现土地与企业信息实时监测与精准评估。聚焦低效用地，制定“一企一策”提升方案，实施靶向治理，实现“闲置地”变“活力源”。



（三）创建“1+125”推进体系。整合区县多部门成立亩均效益改革专班，区县一体齐抓共管，破解跨部门、跨政府协同难题。创建“1+125”工作体系，1+1即以亩均效益提升为核心引领，以政策链为制度保障；2即以低效土地、低效企业为攻坚靶点；5即运用履约促建、协商收回、招引盘活、自主升级、1.5级利用5种盘活工具。通过组织构建与路径创新，形成“部门协同-靶向攻坚”的工作推进体系。

三、盘活成效

长沙经开区以集成式制度点燃土地效能引擎，交出亮眼答卷。园区3年累计盘活低效用地**5065亩**，激活闲置物业**196万m²**，成功转型升级近**30家企业**。2024年，完成物业去化60.9万m²，节约增量用地652亩，盘活18家低效企业空闲厂房，实现14家低效企业提档增效；整体亩均营业收入突破600万元，同比增长7.39%；亩均税收超33.63万元，同比增长9.1%。**湖南至简复印机“联姻”湖南南方博云**47亩“沉睡”资产，**预计年收入飙升10倍至近10亿元**；**联点帮扶美湖科技**量身定制转型方案，盘活20亩空闲地，撬动**1.86亿元**投资打造智能总部基地，实现华丽蝶变；**府院联动**，创新“司法跟进+征拆攻坚”机制，化解长沙兵勇气体地块11亩历史债权纠纷，打通资源整合堵点。



中电智造园再开发前（上）与开发后（下）照片



湖南至简复印机盘活前（左）与盘活后照片（右）

四、案例评析

长沙经开区系统性破解土地低效难题，通过构建“政策链”，合同化、法律化工作依据，避免“纸上改革”；利用“地企匹

配图”实现精准治理，减少人为干预；建立高效推进体系，确保工作落实见效，针对历史遗留的“僵尸地块”，创新“司法+行政”双轨机制，真正实现政策刚性与治理柔性结合。长沙经开区的实践表明，“政策链+治理链”双轮驱动，既能建立长效管理机制，又能灵活破解执行难题，为全国园区土地集约利用提供了可复制的“长沙模式”。

附件 长沙经济技术开发区关于促进土地高效利用相关政策

目 录

1、长沙经济技术开发区管委会关于印发《长沙经济技术开发区工业用地全生命周期管理办法（试行）》的通知（长经开管发（〔2025〕27号）

2、长沙经济技术开发区管委会办公室关于印发《长沙经济技术开发区储备土地管护和临时利用管理办法》的通知（长经开管办发〔2025〕6号）

3、长沙经济技术开发区管委会关于印发《长沙经济技术开发区亩均效益综合评价办法(试行)》的通知(长经开管发〔2024〕62号)

4、中共长沙经济技术开发区工委办公室长沙经济技术开发区管委会办公室关于印发《长沙经济技术开发区深化亩均效益改革三年攻坚行动方案（2024-2026年）》的通知（长经开工办发〔2024〕11号）

5、长沙经济技术开发区管委会关于印发《长沙经济技术开发区规范小微园区产权分割实施细则》的通知（长经开管发〔2023〕59号）

6、长沙经济技术开发区管委会关于印发《长沙经济技术开发区关于规范闲置工业厂房租赁管理办法（试行）》的通知（长经开管发〔2023〕49号）

7、长沙经济技术开发区管委会关于印发《长沙经济技术开发区小微园区工业上楼规划建设指引（试行）》的通知（长经开管发〔2023〕46号）

8、长沙经济技术开发区管委会关于印发《中国（湖南）自由贸易试验区长沙片区长沙经开区区块三一科学城新型产业用地试点实施办法（试行）》的通知（长经开管发〔2022〕83号）

9、长沙经济技术开发区管委会关于印发《长沙经济技术开发区关于加快小微园区建设提高亩均效益的实施办法》的通知（长经开管发〔2022〕6号）

10、长沙经济技术开发区管委会关于印发《长沙经济技术开发区关于提高“两区”亩均效益盘活产业用地的实施办法》的通知（长经开管发〔2022〕5号）

典型案例 4

闭环管理 节地标杆

——望城经开区“五维机制”激活土地集约利用新动能

核心提示：望城经开区从规划、准入、审批、监管、盘活五个维度创新机制，以“规划先行”+“精准供地”规划机制、“五等项目”+“448”评价准入机制、“并联+容缺+定制+联合验收”审批机制、“关键指标法”监管机制、“五个一批”+“一企一策”盘活机制为准则，形成了企业“入园-在园-离园”的全生命周期管理体制。近年来，园区盘活 40 余个共计 2079 亩项目低效用地，土地集约利用成效显著。

一、基本情况

国家级望城经济技术开发区成立于 2000 年，总规划面积 85 平方公里，已入驻企业 7300 余家，已形成“智能终端”、“新型合金”、“绿色食品”、“医药医疗器械”、“先进储能材料”等产业集群。2024 年实现规模工业总产值 915 亿元。目前，园区处于新的发展阶段，产业升级、结构调整的需要和市场优胜劣汰结果形成了部分低效土地，管委会主动作为，从企业全

生命周期角度完善体制机制，促进园区土地高质量利用。

二、主要措施

（一）规划先行与精准供地，助力高质量发展。坚持规划先行原则，按照“一核五区”产业布局，实行“精地先供”，提高土地“含金量”。推行工业用地“标准地”、“弹性出让”及“分批供地”，解决各类企业用地需求。

（二）高标入园与奖惩结合，促进用地集约。设置“448”入园评价体系（即单独供地项目，投资强度、税收、营业收入不低于400万/亩、40万/亩和800万/亩），建立项目履约及亩均效益考核机制，实行监管“倒逼”与评先“激励”，促进用地集约。

（三）多样审批与灵活验收，提升审批效能。深化“放管服”改革，围绕“高效办成一件事”目标，推出“并联审批、容缺审批、定制审批”+“先建后验、联合验收”举措，缩短工程审批时限、压减申报资料。

（四）家底摸排与清单监管，掌握企业动态。设置规模、建设、投入、产出等关键指标，定期摸排形成园区“停产/半停产企业”、“开发不达标企业”、“闲置企业”宗地清单及图谱，建立用地监测和预警预告制度，实施用地监管。

（五）分类细化与方案定制，推动土地盘活。采取“促建

一批、招引一批、收储一批、法拍一批、出租一批”等“五个一批”措施方案，制定“一企一策”处置方案，加快园区停产/半停产企业退出，重新配置新入驻企业。

三、盘活成效

（一）节地效果明显，可参照。2022 年以来，盘活低效闲置用地 2000 余亩，已实施 11 例工业用地“标准地”供应及 2 例弹性年期供应，获评全省“十大高效用地园区”称号；2024 年度工业用地亩均营收 599 万元，在全市国家级园区中排名第一；连续多年在土地集约利用评价中排名第一。

（二）盘活成效显著，可复制。截至目前，已完成 22 家“停产/半停产企业”“一对一”量身定制整改解决方案，成功推进企业实现转让、“二次投资”、“退二进三”、“退二优二”或破产法拍。



原海星高科动力电池有限公司用地
（处置前，停产闲置）



现湖南金君工程科技有限公司
（处置后）

图 1 司法拍卖盘活处置案例



原高星物流园公司用地
(处置前, 地块闲置)



现深圳德赛电池科技股份有限公司
(处置后)

图 2 有偿收回“退二优二”处置案例



原坤元塑化公司用地
(处置前, 企业停产/低效)



现澳优三期用地
(处置后)

图 3 园区协调企业间股权收购处置案例

(三) 标杆案例典型, 可推广。采取高理念规划、高标准建设、高科技赋能等“三高”要求建设了 5G 智能终端产业园等一批工业 4.0 高标准厂区, 形成在全国推广的以“资金、技术、数据”换空间节地模式, 为引导全省企业用高科技技术、高标准建设和三生共融理念建设集约高效厂区树立了标杆, 指引了方向。



5G 产业园区规划



5G 产业园区现状



5G 产业园区全貌

图 4 望城 5G 智能终端产业园

四、案例评析

望城经开区通过一系列机制创新，系统性破解了低效用地难题，有效实现了从源头控增量、从中端赋效能、从后端激效益，高效完成低效闲置土地系统性盘活与闭环管控，适合在全省园区推广，具有较高借鉴价值。

典型案例 5

“桥下+”破冰正当时

——长沙市“复合利用”让桥下空间变金角银边

核心提示：长沙创新实施“桥下+”模式，通过“权属管理”明晰职责、“基础数据”支撑保障、“一桥一策”规划引领、“复合利用”提升空间、“市场机制”提升效益，将桥下“被遗忘的角落”改造为功能多元、集约紧凑、有机链接、层次明晰的桥下空间复合利用模式，满足了“15分钟生活圈”辖区内体育健身、休闲娱乐、文化旅游的需求，让低效空间焕发新生机、注入新动力，显著提升城市品质，为全国其他城市破解类似低效空间利用难题提供了宝贵的“长沙经验”和可复制、可推广的模式。

一、基本情况

长沙城区桥下空间 237 处，包括高等级道路相交的立交桥、跨江跨河桥、人行过街桥等，主要用作交通通行、停车场和市政管理场所。破冰之前，桥下空间利用率较低，城市体育设施偏少，作为运动场地和绿地的桥下空间仅有 8 处，部分可利用空间未得到有效利用，部分已利用空间使用不合理或不完善，

桥下空间的风貌品质超七成成为一般或较差。此外，桥下空间管理权属较为复杂，主要由属地负责管理，涉及的使用和管理单位多达 30 多个，包括桥隧中心、环卫所、园林中心、公交集团和街道等。依据《长沙市全民健身场地设施提升行动实施方案（2024-2025 年）》（长政办发〔2024〕13 号）、《关于强化规划用地保障支持全民健身场地设施建设的通知》（湘自资发〔2025〕2 号）等相关文件，落实伟明省长指示，经过科学研判和调研，长沙市优先筛选并启动改造盘活一批居民需求迫切的桥下空间，包括开福区四方坪清廉主题文化公园、芙蓉区望龙路浏阳河大桥、岳麓区湘府路大桥、长沙县漓湘路大桥等，着力打造长沙市桥下空间高效利用的示范标杆。

二、主要措施

（一）多元主体，管理保障。建立“市级政府主导、部门协同、属地政府实施、社会参与”工作机制。市自然资源和规划局负责统筹全市桥下空间现状调查，根据实际逐一制定利用设计方案并报市政府专题研究后统一实施；城管局负责桥下空间管护和项目实施；体育局负责全民健身设施补助落实。所有桥下空间运动场地资产统一移交属地政府，并由属地政府通过公开招标确定运营单位。此举有效破解桥下空间“谁都管，谁都不管”的管理困境，形成集项目规划、建设、资产管理、运营于一体的多元主体协同格局。

（二）手段创新，数据支撑。为全面掌握桥下空间的实际情况，市自然资源和规划局设计调研内容，开发项目专用调查软件，对 237 处桥下空间开展逐一现场调查。237 个分散点位，调研总里程达 1000 多公里，详细采集位置分布、使用现状、存在问题、桥下空间形式及管理权属等信息，拍摄近 2000 张现场照片，形成桥下空间现状数据库，为科学规划桥下空间功能布局、明确管理权责、制定一桥一策提供数据支撑。

（三）因地制宜，一桥一策。市自然资源和规划局编制完成《长沙市桥下空间使用效率和品质提升规划设计》（以下简称《设计》），坚持“市政优先、按需配置、结合现状”原则，提出规划措施。规划明确 237 处桥下空间功能布局：市政管理场所 34 处、运动场与公园绿地 26 处、停车场 32 处、交通通行 78 处、绿地 16 处及其他功能 51 处。通过分类规划提出差异化提升策略，并将桥下空间规划与全民健身等专项规划衔接，为提升桥下空间利用效率和品质奠定坚实基础。

（四）立体开发，复合利用。出台《全民健身场地设施提升行动实施方案（2024—2025 年）》，“倡导土地复合利用等方式挖掘用地空间”，在桥下空间改造时践行“单一桥下空间叠加多元功能”。如，四方坪清廉主题文化公园桥下空间，将分别布局羽毛球、网球等多功能运动区及力量健身区、国球区

等，并设计儿童游玩区、老年人棋牌区和门球场，形成全龄段覆盖的运动休闲空间。

三、盘活成效

（一）改善城市环境，激发城市活力：通过实施“桥下绿化彩化”、“桥体美化亮化”工程，风貌形象提升 33 处，曾经城市桥下的“边角地带”，正经历一场华丽的转身，成为各具特色的“活力空间”。桥下空间的人气聚集，带动了周边区域的活力，促进了社区交往。



银盆岭大桥桥下空间风貌形象提升前景观



银盆岭大桥桥下空间风貌形象提升后绿化隔离带景观

（二）补齐民生短板，提升社会效益：快速、低成本地增加了大量贴近市民的体育健身场地、停车位和社区服务设施，显著提升了居民的获得感和幸福感。



四方坪清廉主题公园桥下空间改造前没有体育设施，闲置空间较大



四方坪清廉主题公园桥下空间改造后焕然一新

（三）释放空间价值，凸显经济效益：将城市消极空间转化为服务市民的积极空间，极大提高了土地集约利用水平，节省了重新征地建设同类设施的巨大成本，桥下空间规划使用率达到 95.9%。停车费等适度收益有助于维护；间接带动周边物业价值提升。

四、案例评析

长沙市充分考虑人民群众日常增长的公益共享空间需求，合理运用《湖南省自然资源厅关于强化规划用地保障支持全民健身场地设施建设的通知》（湘自资发〔2025〕2号）“关于支持利用“金角银边”、鼓励土地兼容复合利用”条款，通过“权属管理”明晰职责、“基础数据”支撑保障、“一桥一策”规

划引领、“复合利用”提升空间、“市场机制”提升效益等综合施策，系统化盘活桥下低效存量空间，探索形成了功能多元、集约紧凑、有机链接、层次明晰的“桥下+”复合利用模式，满足了“15分钟生活圈”辖区内体育健身、休闲娱乐、文化旅游的需求，让低效空间焕发新生机、注入新动力。长沙的实践证明，城市的“金角银边”无处不在，关键在于是否有发现的眼光和“破冰”的勇气与智慧。这一案例为全国推进城市更新、建设宜居韧性智慧城市提供了重要启示，为全国其他城市破解类似低效空间利用难题提供了宝贵的“长沙经验”和可复制、可推广的模式。

典型案例 6

通盘谋划 老厂重生

——衡阳智能计量衡器产业园“双协议并行收储”破解收储难题

核心提示：从破产央企走出的衡阳智能计量衡器产业园，成立于 2024 年 2 月 20 日，是中国首个衡器具产业园。首开区存在复杂存量土地（多权属、地房分离、多类型混杂）历史遗留问题。衡阳市通盘谋划，通过高位推动、机制创新（市场化平台）、模式创新（双协议收储+带方案出让）和政策赋能的系统性解决方案，实现了从破题起步到加速发展的跨越，全市智能衡器计量产业产值突破百亿元，成为经济新的增长点，高效实现了土地的“凤凰涅槃”，为全国类似存量工业用地盘活提供了极具参考价值的实践样板。

一、基本情况

从破产央企走出的衡阳智能计量衡器产业园，成立于 2024 年 2 月 20 日，是中国首个衡器具产业园。首开区位于衡阳市石鼓区，占地 220 余亩，以已供未建、已供已建建设用地为主，住宅、科教、工业用地混杂，其中：南方工业集团名下工业用

地为 141.18 亩、天雁机械厂名下的住宅用地为 14 亩、湖南华侨城文旅投资有限公司名下的住宅用地为 62.81 亩和科教用地 7 亩。南方曾经是衡阳工业的明珠，随着市场化转型的失败，成为停产改制企业；华侨城集团因受房地产市场影响，一块块成熟土地亟须开发；造成南方、天雁、华侨城均无力或无意按原用途开发。还有更大的障碍，就是南方工业集团的 141.18 亩工业用地收回还涉及地上附建（构）筑物，且因历史遗留问题存在地上建（构）筑物与土地使用权人不一致等复杂问题。2024 年 6 月 19 日，湖南省委书记沈晓明赴产业园考察调研，认为“计量产业有特色，发展空间大”，并要求努力以产业园打造新的经济增长点。至此，首开区迎来了土地盘活利用的最好时机。

二、主要措施

（一）组建园区运营企业实体。按照省委、省政府对衡器产业园管理体制改革的导向和要求，衡器产业园不设立园区管委会，按照市场化运营、专业化经营的要求，注册成立市属国有企业“衡阳智能衡器产业发展有限公司”，承担园区建设、招商和联企服务等工作，市区两级工作专班做好园区建设和发展的生态支撑。

（二）获得政策支持和上级部门支持。争取国家市场监督管理总局支持，获得《关于锚定“三高四新”美好蓝图加快推进高质量发展合作框架协议》。按照《框架协议》有关内容，

《关于支持衡阳职能计量衡器产业园高质量发展的若干政策措施》（湘政办发〔2024〕46号）于2024年12月31日发布，将衡器产业园重大项目纳入全省“十五五”相关发展规划及年度省重点建设项目，重点从资金保障、用地审批、能源布局、绿色建筑建设等方面给予支持，从政策措施上加快推进衡器产业园建设，提升协调服务水平和要素保障能力。

（三）实施“双协议并行收储”模式。由衡阳市人民政府统筹，资规、财政、税务、司法等部门联合制定收储方案，市政府下达收回国有建设用地使用权及其名下地面建筑物的批复，市土地储备中心与原土地权利人签署国有建设用地收回、与地面建筑物所有权人签署地面建筑物补充协议，清晰分开处理土地权（与土地使用权人签收回协议）和房屋产权（与建筑物所有权人签补偿协议）。补偿到位后，最终实现土地和地上物的统一收归储备，为后续整体盘活奠定基础。

（四）实施“带设计方案”挂牌出让方式。经调查、评估、鉴定，针对可保留建筑物的地块，结合地块规划设计，编制“带建筑物”的设计方案，规划、招商多部门联动，拟定挂牌条件，明确告知竞买人地块条件和开发要求（尤其是保留建筑的处理方式），实施“带设计方案”挂牌出让。

三、盘活成效

一年多来，利用衡器产业园是省委、省政府部署的重要产业命题契机，衡阳市始终坚持“两个服务”，聚焦“四个导向”，实现了从破题起步到加速发展的跨越，全市智能衡器计量产业产值突破百亿元，成为经济新的增长点。2025年5月20日上午，衡器产业园首开区启用仪式在衡阳举行，向15家企业交付厂房及办公用房的钥匙，标志着产业园正式投入运营。园区平台通过整合区域资源、统一收储，让沉睡的土地“醒”过来，让闲置的厂房“活”起来，为计量产业发展提供了“新”空间。原有天雁机械老厂区闲置的厂房一改旧貌，成为网红打卡点。



衡器产业园首开区改造前现状图



衡器产业园首开区改造后现状图

四、案例评析

衡器产业园通过创新收储模式破解核心难题、“带设计方案出让”提升效能、市场化平台整合资源、高层级政策强力赋能等手段，成效显著且快速显现：仅用一年多时间，成功盘活220余亩复杂存量土地（含工业、住宅、科教），首批15家企业顺利入驻，闲置厂房焕发新生（如天雁老厂区变网红点），成为区域经济强劲新增长极，体现了“衡阳速度”。衡器产业园的案例，核心价值在于其面对复杂存量土地（多权属、地房分离、多类型混杂）时，通过高位推动、机制创新（市场化平台）、模式创新（双协议收储+带方案出让）和政策赋能的系统性解决方案，高效实现了土地的“凤凰涅槃”，为全国类似存量工业用地盘活提供了极具参考价值的实践样板。

典型案例 7

吐故纳新 原地倍增

——衡阳“地块激活四式”赋能产业原地扩能升级

核心提示：近年来，衡阳市紧扣高质量发展主题，深入实施“工业企业原地倍增”专项行动，瞄准新兴领域精准发力，推动企业规模效益显著跃升、产业集聚与集约化水平大幅提高，工业经济提质增效成果突出。尤其创新运用“地块激活四式”政策工具，有效支持培育企业在原地扩能升级，累计撬动企业投资 2.47 亿元，带动年产值增量 25 亿元，成功实现了“存量土地”向“增量动能”的高效转化。

一、基本情况

针对国资闲置、产业脱节、性质错配等深层矛盾导致的土地闲置问题，衡阳市出台 13 条措施支持工业企业“原地倍增”，核心瞄准四类典型低效地块攻坚：一是片区闲置地涉及多产权主体（如电镀产业园）；二是企业扩产需将毗邻闲置地调整用途纳入产业链开发（如金杯电缆）；三是产业升级，需在现地块内调整规划指标（如比亚迪）；四是因原主体无力开发而闲

置（如中航紧固地块）。

二、主要措施

（一）产权整合型。整合毗邻土地建设标准化厂房，并引入专业运营商定向招商产业链企业，构建集群化生态。例如，在电镀产业园案例中，松木投公司斥资 5890 万元全资收购央企股权实现国有化，并整合相邻国有空地新建 2.4 万 m² 标准厂房。同时，引入专业运营商并签订长期合作协议保底收益，定向招引 9 家五金汽配企业入驻，构建产业链生态。

（二）性质转换型。政府回购毗邻的闲置用地，将其性质调整为工业用地后出让给相关企业。例如，在金杯电缆案例中，政府利用疫情豁免等政策，零差价收回与该企业毗邻的闲置商住用地，并将其调整为工业用地出让给金杯电缆，推动金杯电缆“智造升级”。

（三）规划升级型。企业通过优化原地块规划指标（如容积率建筑密度），提升土地利用强度与建筑规模，满足产能扩容与产业升级需求。例如，比亚迪直接在现有地块内调整规划，新增 10 万 m² 建筑面积用于建设高端芯片厂房，满足产业升级需求。

（四）地块分割型。对于因规划调整、企业经营困难或破产等原因无法全部开发利用的土地，可按规定分割宗地转让给其他经营主体开发利用。例如，中航紧固地块案例中，将闲置

地块分割处置：东侧 42 亩由原企业自建 3.8 万 m² 智能工厂（新增投资 1 亿元）；西侧 40 余亩由政府收储，引进杰派生物航煤项目，并配套蒸汽管网实现制造协同。

三、盘活成效

（一）经济发展与用地效能同步跃升。四类低效地块盘活效果突出，累计撬动企业投资 2.47 亿元，带动年产值增量 25 亿元。四宗地块闲置土地 100% 盘活，建筑密度平均提升 45%，成功实现“土地存量”向“产业增量”的高效转化。

（二）社会效益持续释放。新增入驻企业与项目扩展了高端就业岗位，保障了民生配套，实现了产业扩容与社会服务的协同推进。

（三）生态效益明显改善。通过核心技术投入构建环保屏障，探索出“专业运营+生态赋能”的新路径，有效破解行业污染痛点，实现绿色发展。

（四）政策组合新机制。形成“三权分置联动”、“原地倍增链式供地”、“动态价差补偿”等机制，为湖南省提供四类操作范式（国资运营再生、毗邻用地转性、企业增资扩产、碎片地块整合）。



图 1 电镀产业园项目存量盘活增效项目



图 2 金杯电缆邻地扩产改造盘活增效项目



图 3 比亚迪跨座式单轨（云轨）产业增效项目



（四）中航紧固汽车标准件盘活增效项目

四、案例评析

衡阳市创新构建“专项行动顶层设计+‘地块激活四式’微创新”模式，实现政策与市场深度耦合。“四式”治理体系（产权重组—规划调优—性质转换—地块再造）精准破解低效用地难题，成效显著创新性强，其典型案例与《自然资源部国家发展改革委关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》精神高度契合，形成了“向存量要空间、向集约要效益”的宝贵实践经验。

该体系形成“问题识别-工具匹配-效益闭环”治理链，为全省贡献四类可复制范式：一是国资专业运营再生，由国资主导盘活，专业运营提升效能；二是毗邻用地性质转换，破解用地冲突；三是规划优化，支持企业增资扩产，原地升级；四是碎片地块链式整合，分割嫁接，实现协同发展。这极大丰富了湖南省闲置土地处置工具箱。

通过“产权流动化、规划弹性化、产业协同化”三化革新，衡阳“存量焕新、链式倍增”经验为工业城市“向存量要质量”提供了有效样本。后续通过深化成本效益分析、构建长效机制、系统管理风险、明晰推广条件及提升操作透明度，将进一步增强其示范价值与可持续性，为全省乃至全国提供更坚实可操作的“存量提质”解决方案。

典型案例 8

文旅赋能 锈厂涅槃

——“工业遗产保护性开发”让原衡阳建湘柴油机厂 焕发新活力

核心提示：原衡阳建湘柴油机厂破产闲置十余年后，通过“政策组合+轻改造+市场化运营”创新模式实现涅槃：总计划投资 4.5 亿元，目前已打造“湘见·建湘”工业文化街区，完整保留 52 处文保建筑，培育研学基地、文展馆等多种业态，开街半年吸引游客超 100 万人次，带动消费 2500 万元，一举成为湖南省工业文旅新地标，为全国工业遗产盘活提供“衡阳样板”。

一、基本情况

原衡阳建湘柴油机厂始建于 1950 年，占地面积达 1000 亩，曾是中南地区最大的小缸径多缸柴油机生产基地。企业从 1995 年步入困境，职工大部分下岗。2005 年 7 月，经衡阳市中级人民法院裁定破产，2006 年 8 月，经国务院实施政策性破产。为解决原建湘柴油机厂破产改制的职工安置问题，衡阳市政府通过优化规划用途，将该宗土地由工业用地变为商住用地。地面

资产一同作价实施公开挂牌出让，2016年由弘湘国投以200万元/亩的价格竞得。2024年，在省委、省政府的大力支持下，弘湘国投总投资4.5亿元，对建湘柴油机厂展开全面升级改造，成功转型为工业遗产与文旅产业融合发展的集城市记忆、工业文化、研学教育、工创孵化和休闲娱乐于一体的湘见·建湘工业文化街区。该文化街区的成功改造和运营，让建湘柴油机厂工业遗址重新焕发了活力，大大提升了城市品质，还成功解决了安置和就业难题。

二、主要措施

（一）设计赋魂。该文化街区以“雁城画卷蝶变建湘”的理念精心设计，获柏林设计金奖。其主要思路是以52处文保建筑为载体，按“一心、一轴、六片、多点”方式布局，将工业遗产与现代文旅充分融合，让老厂房重新绽放活力。

（二）政策赋力。为确保本项目顺利推进，衡阳市委、市政府、衡阳市资规局先后出台了多项盘活政策。2021年5月出台的《关于印发〈服务“三高四新”“一体两翼”战略实施办法〉的通知》（衡资源规划发〔2021〕11号）、2023年9月出台的《印发〈关于加快区域中心化进程鼓励和支持工业企业扩能升级的若干政策措施〉的通知》（衡办〔2023〕18号）和2024年2月出台的《关于印发〈衡阳市落实“文旅兴城”发展战略促进文旅产业高质量发展若干政策措施（试行）〉的通知》（衡办〔2024〕

1 号)文件等三大专项政策充分争取了改造奖励资金与文保修缮补贴，破解了文旅兴城和工业升级难题。

(三)运营赋活。湘见·建湘工业文化街区建成后，采取的是出租与商户联合运营，由衡阳建湘文旅实业有限公司统筹运营。为了扩大建湘工业文化街区的影响力，打造网红景区，充分借助央媒、省媒的报道，宣传工作亮点频出，其中央广网组织大型主题报道 3 次，新华社组织大型报道 1 次，充分引爆流量，效果显著。

三、主要成效

(一)深挖“工业遗产”，释放“经济价值”。该街区乘着第三届湖南旅游发展大会的东风，自伟明省长 2024 年 9 月 20 日宣布开街以来，建湘工业文化街区引入重点业态 12 家，开发自有品牌特色文创产品 23 个，累计接待游客超过 100 万人次，新增收入超过 280 万元，带动区域旅游经济产值约 2500 万元，其中研学基地 800 万元年收入实现自我造血功能，为街区创收。

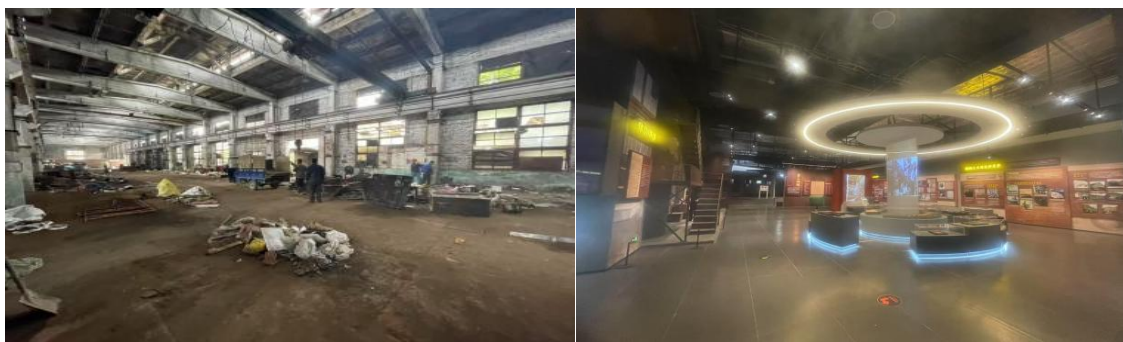


图 1 研学文化展馆改造前后对比图

（二）提升“城市品质”，保护“历史遗迹”。弘湘国投对本项目实施保护性开发，而不是传统意义上的大拆大建。该街区依托原衡阳建湘柴油机厂历史建筑群，通过创新实施“工业遗产+文化创意”双轮驱动，在完整保留 5 栋省级文保建筑、3 栋市级文保建筑和 44 处历史建筑的基础上，精心培育出中国老工业基地文展馆、国家级工业文化研学基地等特色业态。既保护了历史建筑，提升了城市品质，又深挖了历史印记，给市民及外地游客带来全新的沉浸式体验。



图 2 俄罗斯馆改造前后对比图

（三）破解“安置难题”，缓解“就业压力”。2016 年弘湘国投以 200 万元/亩的价格竞得土地和地面资产，土地出让的收益用于按后改制时期的相关政策解决职工安置难题。新建文旅项目投产后，吸纳 158 人岗职工，破解了再就业难题，减轻了政府负担，维护了社会稳定。

四、案例评析

当前，工业企业因规划调整或生命周期导致的破产需实施“退二进三”，传统办法中，常常采用土地置换、收购收回等方式，并按新规划指标重新建设方式推进存量工业用地盘活。传统处置办法往往因遇到职工安置、就业保障、社会稳定、资金保障、历史遗留处置等多方面难题而推进困难。本案例提供了一个全新的解决思路，其一在不大拆大建的情况下通过“轻改造”（保留结构和功能置换）方式让老旧厂房重新焕发生机；其二开创“文展馆养文保、研学养运营”可持续机制，提升城市品质，改变城市面貌；其三通过“工业遗产保护性开发+市场化运营”路径，破解公益性与盈利性平衡难题，充分解决就业难题。

典型案例 9

带押开发 巧破僵局

——株洲市巧解抵押融资土地盘活难题

核心提示：株洲汇隆实业发展有限公司抵押融资低效用地，因企业无力提前偿还贷款解押，土地盘活利用一度陷入僵局。针对盘活难点，株洲市自然资源部门主动协调抵押银行，创新采取带抵押“分割收储-再供应”并行推进方式盘活土地，为全省同类项目提供较好借鉴。项目分割收储、再供应 102 亩，引进 2 家企业年内可建成投产，固定资产投资 3.5 亿元，预计年均可产生税收 3000 万元，增加 200 余个就业岗位。

一、基本情况

2018 年 8 月，株洲汇隆实业发展有限公司通过挂牌取得 1 宗国有建设用地使用权，地块位于株洲市天元区新马工业园，总面积 228 亩，用途为工业用地。因受疫情及行业市场形势影响，项目实际开发面积仅 28 亩，剩余 200 亩土地企业难以继续开发建设，构成低效用地。

本项目用地于 2018 年核发不动产证，2024 年初带建筑物抵押给株洲农村商业银行武广新城支行，抵押金额 4000 万元。株洲市拟采取部分收储方式盘活土地，但需企业提前偿还贷款解

押，企业因资金压力大，无法提前偿还贷款，土地盘活进入僵局。

二、主要措施

（一）“一地一策”制定盘活方案。株洲市自然资源部门通过详细调研、评估和多方法律咨询，拟采取部分土地分割收储、部分土地企业自主开发方式盘活。针对土地解押难题，主动对接市财政、税务、园区、抵押银行等，研究制定“分割收储-再供应”方案，推进汇隆实业地块项目盘活。

（二）部门协同推进带抵押分割。株洲市自然资源部门多次协商抵押银行，确定按照 1 天内完成不动产证“解押、分割、再抵押”方式，推进部分收储工作。市自然资源部门、园区和抵押银行实地演练并审核资料，确保相关工作顺利推进，破解带抵押土地盘活僵局。

（三）“收储-供应”并行推进。收储和招商高效联动，根据招商信息，主动牵线搭桥，提前锁定意向用地单位，为收储土地再供应做好前期准备，减少土地收储后长期沉淀风险，提高土地利用质效。

三、盘活成效

本项目“分割收储-再供应”盘活 102 亩土地，剩余 98 亩低效用地由企业利用收储资金自主再开发，不仅盘活汇隆项目低效用地，也为新入园企业提供高效土地要素保障，同时解决

了收储资金来源问题。分割出让引进 2 个产业项目，固定投资合计 3.5 亿元，年内可建成投产，预计年均可产生税收 3000 万元，增加 200 多个就业岗位。



图株洲汇隆及周边企业航拍图

三、案例评析

针对抵押融资存量土地盘活难题，株洲市多部门协同，创新采取带抵押“分割收储-再供应”并行推进方式，“巧破僵局”盘活利用土地。本案例有效解决了企业土地解押资金和政府收储资金来源问题，自主开发盘活低效土地 98 亩，“分割收储-再供应”保障 2 个产业项目用地 102 亩，为地方政府带来固定投资 3.5 亿元，年均税收 3000 万元，是多方共赢的典型案列，为全省类似项目盘活提供较好示范。

典型案例 10

分类施策 精准盘活

——湘潭市全面推动低效用地“活”起来、 让寸土生寸金

核心提示：湘潭市依托全国低效用地再开发改革试点，结合湘潭实际，分类实施了低效产业用地“增效五举”、低效城镇生活用地“活化三策”、城中村改造用地“利用三法”、历史遗留用地“处置四措”四类举措，取得了较好的成效，探索经验得到各大新闻媒体纷纷报道，吉利 LCV 与华都酒店成功入选全国低效用地再开发试点第一批、第二批典型案例，探索出了一条在全国可实施、可借鉴、可持续盘活低效用地新路径。

一、基本情况

湘潭市作为老工业基地，面临着工业用地低效化、建设用地布局散乱化、历史遗留用地确权难、城中村改造推进阻力大等多重挑战。为切实解决用地困局，湘潭市依托自然资源部低效用地再开发改革试点，结合低效用地的项目现状、业主能力、市场需求、发展态势等多种因素，打出了“分类处置+多元共治”组合拳，针对低效产业用地、城镇生活用地、城中村改造、历

史遗留用地进行分类施策。截至目前，湘潭市已盘活低效用地 1174 亩，为全省推进低效用地再开发工作提供了很好的参考。

二、主要措施

（一）低效产业用地“增效五举”。以低效产业用地“腾笼换鸟、提质升级”为主要目标，创新采用了“增存并举、整体转型、分割转让、联合开发、协议收回”举措，并针对性制定了《低效工业用地退出收回补偿管理办法》等配套政策，有效推进了低效产业用地的盘活工作，成功盘活了湘潭通瑞汽车、江麓机电、京顺达等低效用地，引进了吉利商用车 LCV、吉利星愿及神盾动力电池等重大项目，可拉动汽车制造上下游全产业链产值超 500 亿元，提升了湘潭市汽车制造领域的整体竞争力。



图 1 吉利商用车 LCV 项目改造前后对比图

（二）低效城镇生活用地“活化三策”。针对低效城镇生活用地创新采取了“功能转换、容积率奖励、复合利用”等活化政策，并制定了《湘潭市鼓励空间复合利用提高土地利用效率的若干措施》《存量建筑转换利用审查暂行办法》等配套政策，为低效城镇生活用地盘活提供了政策支撑。湘潭农机产业园项目通过存量建筑转换、复合利用等政策，将闲置多年的商业用房，改造成高品质的人才公寓，并完善了餐饮、购物等基础配套，打造青竹湖人才小镇，为蓝思科技提供员工宿舍，实现多方共赢。



图 2 湘潭农机产业园改造前后对比图

（三）城中村改造用地“利用三法”。对于确需整体转型发展且功能定位暂不明确的城中村改造项目，湘潭创新采取了“规划留白、临时利用、弹性供地”等用地措施，并针对性制

定《湘潭市低效用地再开发规划留白管理措施》《湘潭市低效用地过渡期开发利用暂行办法》等政策，增强土地利用弹性和灵活性。

（四）历史遗留用地“处置四措”。对历史遗留建设用地确权难的问题，针对性采取了“分时认定、分宗登记、分权登记、按份共有”等处置措施，并制定了《湘潭市历史遗留用地认定和处置工作规程（试行）》等政策，成功实现了华都酒店等历史遗留用地的提质改造，为全省推动各时期的历史遗留用地提供了很好的参考。



图 3 湘潭华都酒店历史遗留建设用地改造前后对比图

三、实施成效

一是经济效益显著提高。截至目前湘潭市完成 16 个低效用地项目盘活处置，盘活低效用地 1174 亩，实现各类投资 29.20

亿元、新增各类政府收益 2.9 亿元，已完成的再开发项目平均产值增速 47.7%。**二是社会效益有效提升。**通过低效用地盘活，有效改善了民生环境，提升了城市风貌品质，新增了就业岗位。**三是管理效益有效彰显。**探索形成了一条可实施、可借鉴、可持续盘活低效用地新路径的低效用地开发新路径，多个低效再开发项目入选自然资源部典型案例，为全省推进低效用地再开发作出了典范。

四、案例评析

湘潭市分类采取的低效用地盘活措施，系统性破解了低效用地难题，为全省处置各类低效用地提供了实践案例和具体操作路径。其中关于历史遗留用地“分时认定、分宗登记、分权登记、按份共有”的措施，将集体建设用地按集体经营性建设用地租赁使用权进行登记，国有建设用地土地按国有建设用地使用权进行登记，有效破解历史遗留建设用地发证难的问题，具有较强的推广价值；另外在低效用地盘活过程中出台的关于标准认定、规划统筹、土地利用、供应方式、约束管控、基础保障等方面一系列的政策，也为全省各地区推进低效用地再开发过程中的政策制定，提供了很好的参考，具有很好的先进示范作用。

典型案例 11

破土成竹 地效倍增

——绥宁开发区利用低丘缓坡地形+特色产业 助推低效用地再开发

核心提示：绥宁瑞隆竹木制品有限公司通过政企银协同盘活 47.79 亩低效用地，实现“僵尸企业”转型升级。管委会联合法院、银行厘清产权归属后，采取“评估清退+立体改造”策略，结合低丘缓坡特性，采取梯度开发模式，拆除闲置厂房，优化用地布局，容积率从 0.5 提升至 1.0 以上；依托本地竹加工特色产业，引进智能生产线推动竹产品精深加工。盘活后建筑面积增至 3 万平方米，年产值从 3000 万元跃升至 1.2 亿元，税收增长 10 倍达 300 万元，同时实现环保升级与形象重塑，成为低丘缓坡地区用地方特色产业助推低效用地再开发的典型案例。

一、基本情况

绥宁地处湘桂黔交界，是典型的低丘缓坡地区和南方“竹子之乡”。绥宁瑞隆竹木制品有限公司（原绥宁兴隆牧业有限公司）占地面积 47.79 亩，原系 2010 年湖南中集新材料科技有限公司转让给绥宁兴隆牧业有限公司的土地。随着市场竞争加

剧和产业升级需求，兴隆牧业原有生产模式逐渐落后，厂区布局松散，大量土地被用作露天堆场，厂房多为单层结构，容积率不足 0.5，亩均产值和税收远低于园区平均水平，土地利用效率低下，且土地此前已贷款抵押给了华融湘江银行股份有限公司邵阳分行，成为典型的低效僵尸企业。

二、主要措施

（一）促协调，判权属。针对企业低效停产现状，管委会主动启动对兴隆牧业有限公司的清理处置程序，并与华融湘江银行股份有限公司邵阳分行、兴隆牧业有限公司多次三方协调，并经法院判决确定该土地权利人为华融湘江银行股份有限公司邵阳分行，该银行授权绥宁县兴隆牧业有限公司进行开发建设，后变更为绥宁瑞隆竹木制品有限公司。

（二）详评估，制策略。由开发区管委会牵头，联合自然资源、发改等部门对公司用地现状、产能、经营进行全面评估，依法依规清退“兴隆牧业”僵尸企业，制定了“淘汰落后、原地升级、立体发展”的盘活提升方案。

（三）优结构，提效益。充分利用该宗地东北高、西南低的低丘缓坡特性，通过科学规划，以梯度开发模式，将低丘缓坡改造为工业用地，在宗地西北部、西南部新增厂房，优化厂区布局，整合仓储空间，兼顾生态保护与产业发展，拓展用地空间；拆除部分闲置或破旧厂房及堆场，将原料堆场规范化、

集约化，减少露天堆放面积，腾退空间；重新规划厂区内部流线，淘汰落后生产线，提升效益。

（四）引技术，促转型。利用盘活土地带来的空间和契机，同时依托本地蓬勃发展的竹加工特色产业对用地需求，投入资金进行设备更新和技术改造，引进竹产业加工智能环保等先进生产线，实现产品从低端粗加工向精深加工、品牌化方向转型。

三、盘活成效

（一）土地利用效率跃升。在未新增用地的情况下，通过原地重建，企业总建筑面积由不足 1 万平方米增加到近 3 万平方米，容积率由不足 0.5 提升至 1.0 以上。腾退出的土地空间用于自建厂房，利用效率提升。

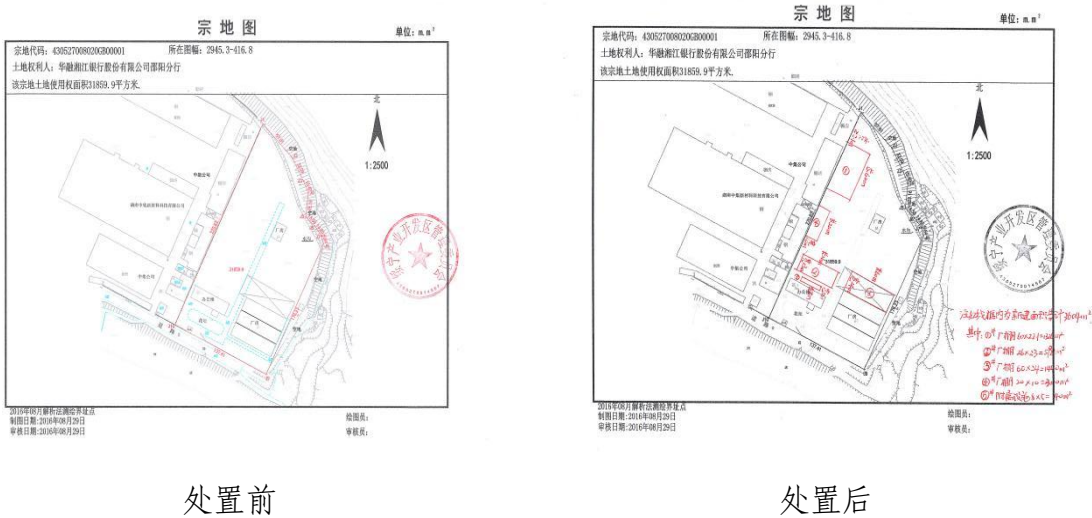


图 1 宗地前后对比



处置前



处置后

图 2 处置前后建设状况对比

（二）经济效益发生蝶变。得益于产品结构优化和附加值提高，企业年产能提升 3 倍以上，年产值由盘活前的约 3000 万元跃升至超 1.2 亿元，年税收由原先的不足百万元提升至约 300 万元，亩均税收增长近 10 倍。

（三）企业环境与形象改善。现代化厂房和先进设备改善了生产环境，减少了粉尘、噪音污染，厂区面貌焕然一新，企业形象大幅提升。



图 3 瑞隆竹木制品有限公司生产现状

四、案例评析

瑞隆公司从绝境到复活的成功实践证明，盘活低效工业用地不仅是释放土地资源的过程，更是推动企业转型升级、实现高质量发展的强劲引擎。园区采取“政府引导+市场主导”，“腾笼换鸟+原地重建”，“空间重构+产业升级”等一系列措施，可为各地充分发挥本地特色产业优势，加快低丘缓坡地区存量低效用地盘活、提升工业用地效益提供可复制、可推广的宝贵经验。

典型案例 12

小猪上楼 寸土生金

——湖南汨罗立体养殖破解用地困局

核心提示：面对耕地红线刚性约束与传统养殖业用地粗放间的尖锐矛盾，汨罗市自然资源局主动破题，活用政策、科学规划、强化协同，将“工业上楼”理念引入生猪养殖。通过创造性应用“养殖设施允许建设多层建筑”的政策，在仅 30 亩土地上建起现代化“养猪高楼”，实现节地 85%、亩均投资强度翻三倍，并配套建设粪污资源化处理中心、有机肥厂等，构建起高度集约的立体生态产业链，显著提升了土地产出效益和生态水平，为土地资源紧张地区发展高质量畜牧业提供了可复制的“汨罗方案”。

一、基本情况（用地紧箍咒：传统养殖的扩张之困）

汨罗市位于湖南东北部，2024 年 GDP 达 486.4 亿元，畜牧业基础扎实，是当地经济的重要支柱（2024 年农林牧渔业总产值 87.6 亿元，其中，猪牛羊禽肉总产量 7 万吨，猪肉产量独占 6 万吨）。然而，产业升级面临严峻的土地瓶颈：**用地粗放低效**。传统单层猪场动辄占地 200 亩以上，容积率常不足 0.5，土地利

用强度极低。**扩张无地可用。**汨罗市耕地资源丰富，占全域土地面积的 35%，在严守耕地红线的政策背景下，与之形成鲜明对比的是，可用建设用地指标极为稀缺，“找地难”成为发展硬约束。**环境压力山大。**分散布局导致粪污收集处理难，面源污染风险高，居民投诉不断。**产业层次不高。**设施简陋、自动化程度低，生产效率不高，抗风险能力弱，难以吸引现代化投资。这片亟待盘活的“存量”困境，核心在于传统农业用地思维与土地资源硬约束之间的尖锐矛盾。



土地盘活前原址图

二、 主要措施（立体突围战：创新点亮“养殖上楼”）

破解困局，汨罗市自然资源局打出“节地组合拳”，核心在于两大创新：

（一）“养殖上楼”：向空间要增量。**政策破冰。**创造性应用自然资源部、农业农村部《关于设施农业用地管理有关问

题的通知》（自然资规〔2019〕4号）中“养殖设施允许建设多层建筑”条款，赋予“农业上楼”合法身份，打破传统平面思维定式和政策壁垒。**规划引领。**在国土空间规划框架下，科学选址（避让永久基本农田、生态保护红线），明确允许并鼓励建设多层（高层）养殖设施，设定集约化建设标准（高度、密度、环保配套），提供清晰的“规划身份证”。

（二）“链式配套”：构建立体生态圈。**强制配套。**在项目审批阶段即要求并引导项目方进行顶层设计，必须配套建设粪污资源化处理中心、有机肥厂、饲料加工车间等设施。**空间集成。**支持在符合安全环保前提下，在养殖大楼内或紧邻区域布局上下游产业模块（如楼内饲料加工、毗邻有机肥种养结合），实现纵向空间集成、横向产业耦合。**循环利用。**形成“养殖-粪污-有机肥-种植”的闭环生态链，大幅提升资源利用效率和单位土地综合价值。**协同保障。**建立自然资源牵头，农业农村、生态环境、住建、林业、水利等部门参与的“联审联批专班”。推行“一窗受理、并联审查、限时办结”模式，关键环节同步审查，审批时限压缩60%以上，为创新模式落地清障提速。



“楼房养猪+链式配套” 鸟瞰图



土地盘活后养殖大楼图

三、盘活成效（多维显成效：节地革命释放综合红利）

“楼房养猪+链式配套”模式在汨罗结出丰硕成果，数据对

比显著：**土地效益惊人**。节地 85%，实现同等年出栏 20 万头规模，传统需 200 亩，立体场仅需 30 亩。节省的 170 亩土地可做他用。**容积率飞跃**。从传统不足 0.5 提升至 1.5 以上，土地利用效率提升 3 倍。**投资强度倍增**。亩均投资强度突破 300 万元，是传统模式（约 100 万元/亩）的 3 倍以上。**产值税收激增**。年产值达 4 亿元，远超同等传统猪场（约 7000 万元），税收贡献显著增长。**生态效益突出**。粪污资源化率>95%，COD、氨氮等污染物排放减少 90%以上，实现近零污染。**能耗效率提升**。立体布局利于集中环控，单位产品能耗下降约 20%。**产业链条升级**。高度集约的空间有效整合了养殖、粪污处理、饲料加工等环节，形成紧密高效的“立体生态圈”，显著提升了产业韧性和附加值。智能化、自动化技术的应用提升了产业现代化水平和从业人员技能。污染有效控制极大缓解了邻里矛盾，社会效益提升。

四、案例评析（农业用地的未来向上生长）

汨罗实践的核心价值在于双重突破：**思维与政策突破**。成功将“立体集约”理念从工业用地引入农业用地管理，创造性应用现有政策解决“农业能否合规上楼”的根本问题。**模式创新突破**。“牧业上楼”结合“链式配套”，不仅极致节地，更通过产业融合在有限空间内创造出远超传统模式的经济、生态和社会综合效益。

“汨罗范式”为全国，尤其是耕地紧张、环境约束趋紧地区发展现代养殖乃至设施农业提供了可复制的路径。它深刻证明：严守耕地红线与发展高质量农业并非对立，通过空间创新和产业融合，完全可以实现土地高效利用与产业升级的共赢。这标志着农业用地利用方式正从“平面扩张”向“垂直生长”的深刻变革。

典型案例 13

对症下药 防范风险

——石门县闲置土地盘活从“1”到“3”的转变

核心提示：针对市场形势变化、企业经营困难等，导致的闲置存量房地产用地，石门县自然资源局一方面联合税务部门推进土地闲置费征缴，促进企业主动寻求盘活。另一方面，帮助企业引进合伙投资人，优化规划设计方案，将周边 2 宗存量土地整合开发，提升住宅品质，实现从“1”到“3”的转变。项目盘活闲置存量土地 77 亩，创造就业岗位 400 余个，增加税收、非税收入 1500 余万元，并有效防范项目“烂尾”风险，促进了房地产市场平稳健康运行。

一、基本情况

2021 年 11 月，湖南云顺置业有限公司通过挂牌取得石门县原地税局北侧 1 宗国有建设用地使用权，土地用途为住宅用地，总用地面积 69 亩，建筑面积 18.72 万平方米。因新冠疫情、企业资金周转困难以及房地产市场供求关系变化等，项目开发停滞，并构成闲置土地。

二、主要措施

（一）部门联动防风险。为防范房地产项目烂尾，石门县自然资源局向用地企业发出《闲置土地调查通知书》，并联合税务部门现场督办，向企业解读闲置土地处置政策，促进企业主动寻求盘活。

（二）整合开发提品质。深入分析市场需求，优化规划设计方案，整合周边 2 宗存量土地整体开发，提升住宅品质，适应市场变化。同时，帮助引进合伙投资人，引导企业通过土地、资本联合，化解开发资金不足、融资成本过高等难题。

（三）全程服务保效率。开辟项目建设审批绿色通道，“帮代办”服务团队“一对一”服务，加快项目落地实施。2.5 天完成建筑设计方案评审、审批，3 个工作日办结建设工程规划许可，5 个工作日办结建设工程施工许可，大幅度缩减建筑设计方案、建设工程规划、施工许可审批时间。

三、盘活成效

2024 年 6 月，云顺置业有限公司竞得周边 2 宗约 8 亩住宅用地，开始启动整合开发相关工作。2024 年 11 月，整合开发总平面图获批，项目顺利进入施工建设阶段。目前，项目一期 7 栋 420 户房屋已基本完工，开发土地面积 41.79 亩，今年 5 月初已进入商品房预售阶段。

项目通过调整规划设计方案，提升住宅品质，带动周边 2 宗存量土地整体开发，实现从“1”到“3”的转变，有效盘活

闲置存量土地 77 亩，促进了房地产市场平稳健康发展。同时，项目开工建设为县域经济发展创造就业岗位 400 余个，增加税收、非税收入 1500 余万元。

四、案例评析

闲置存量房地产用地盘活面临住房需求不足，建设资金筹集难等难题，石门县自然资源局深入分析本地区房地产市场需求，“对症下药”促盘活，联合税务部门推进闲置费征缴，促进企业主动寻求土地盘活；优化规划设计，整合周边 2 宗存量土地整体开发，提升住宅品质，适应市场变化，实现从“1”到“3”的转变，有效盘活闲置存量土地 77 亩，创造就业岗位 400 余个，增加税收、非税收入 1500 余万元，对全省闲置存量房地产用地盘活具有较好示范作用。



图 1 项目航拍图



图 2 项目施工现场

典型案例 14

“双集”赋能 集约共赢

——大通湖产业园区集中供热与废水处理协同增效实践

核心提示：在用地供需矛盾日益紧张和生态环境保护要求日趋严格的大背景下，大通湖产业园区创新实施集中供热全覆盖与工业废水三级处理体系，通过基础设施共建共享，计划新建12蒸吨/时集中供热厂、2000吨/日工业废水预处理厂各一座，预计可实现单个企业平均节省锅炉房用地1.2亩、污水处理设施用地1.5亩，能源利用效率提升30%以上。

一、基本情况

当前大通湖产业园区内企业普遍采用自建生物质锅炉的分散供能模式，平均占地达1.2亩/家，不仅能源转化效率低下，更面临2蒸吨/时及以下生物质锅炉强制淘汰的政策压力。与此同时，污水处理设施呈现碎片化布局特征，企业各自建设的预处理池、沉淀池等设施平均占地1.5亩/家，存在处理效率低、单位处理成本高等突出问题。基于循环经济发展理念和集约化用地原则，大通湖产业园区创新实施“双集中”工程，通过建设生物质集中供热系统和工业废水预处理厂，实现能源和土地集约利用

效率大幅跃升。

二、主要措施

（一）建设集中供热系统。新建 1 个 12 蒸吨/时生物质集中供热厂，替代原企业建设的 8 个分散自建生物质锅炉，解决分散供能效率低下问题，同时可减少后续企业配套用房建设需求。

（二）构建工业废水处理体系。新建 2000 吨/日工业废水预处理厂，整合食品类及企业现有分散建设的 5 个预处理设施，实现废水集中专业化处理。

（三）推行基础设施共享机制。通过“双集中”工程（集中供热+集中治污），打破企业自建自用传统模式，建立园区级能源供给和环保处理体系。



大通湖产业园区生物质集中供热项目效果图



大通湖产业园区生物质集中供热项目现状图

三、工作成效

（一）实现资源集约利用新突破。通过实施“双集中”工程，预计实现企业端户均节地 2.7 亩的硬核成效，推动能源利用效率提升 30%以上。

（二）取得企业降本增效新成果。项目投产后，预计年纳税额突破 500 万元，同时有效压缩能源成本和废水预处理成本，为企业直接创造经济效益，预计为园区企业每年节省蒸汽总成本 1000 万元、废水处理成本 800 万元。

（三）打造绿色发展新标杆。贯彻落实国家发展改革委印发的《产业结构调整指导目录》（2024 年本）中 2 蒸吨/时及以下生物质锅炉需升级淘汰的政策，结合改善区域水环境质量的要求，

项目的实施可从根本上提高区域生态环境承载力，改善园区污水排放体系和居民生活环境，将污染遏制在源头。

（四）释放工业用地空间新潜力。“设施集中化”不仅直接节约了宝贵的土地资源，更通过提升基础设施服务能力和环境容量，将土地资源最大限度盘活并配置到生产制造环节，为未来发展释放了巨大的潜在空间。

四、案例评析

大通湖产业开发区创新实施的“双集中”工程，通过建设生物质集中供热厂和工业废水预处理厂，成功破解了园区土地资源紧张与环保要求趋严的双重约束。该工程采用“集中替代分散”的集约化发展模式，不仅实现企业户均节地 2.7 亩、能源利用效率提升 30% 的显著成效，更通过专业化运营为企业年节省用能治污成本 1800 万元，同时完成小吨位锅炉淘汰任务，大幅改善区域环境质量，走出了一条经济生态效益双赢的发展新路。

这一创新实践充分体现了“向存量要空间、向集约要效益”的发展理念，其核心价值在于通过基础设施共建共享，既解决了企业自建自用模式下的资源浪费问题，又为园区产业升级腾挪出宝贵的发展空间。特别是在当前国土空间规划约束趋紧的背景下，大通湖开发区的成功经验为同类园区破解用地瓶颈、实现绿色发展提供了可复制、可推广的实践样本。

典型案例 15

国企引航 闲地增值

——嘉禾县盘活存量土地的创新实践

核心提要：土地资源利用效率低下是传统农业县域资源型地区，在产业转型升级过程中面临的严峻挑战。为突破高质量发展困境，聚焦全县土地资源高效利用的痛点、难点，嘉禾县探索出一条“国企引领+股权合作”的存量土地盘活新路径。通过政企协同、股权合作以及差异化的盘活策略，嘉禾县成功盘活县域存量用地 292 亩，实现土地增值收入 5826 万元，较原出让价款增长 36.23%，成功打通了县域土地高效利用的堵点、卡点，为县域经济高质量发展注入了新动能。

一、基本情况

近年来，嘉禾县作为传统农业县与资源型地区在产业转型升级的征途中，面临土地资源利用效率低的难题，部分存量用地阻碍了县域经济高质量发展。为破解难题，嘉禾县委、县政府创新思路，启动“闲置土地盘活三年行动计划”，由嘉禾铸都发展集团有限公司（以下简称铸都集团）充分发挥其市场主体作用，通过市场化机制累计归集闲置、低效等存量资产 67.95 亿元。其中

涉及存量土地资产 31 宗，面积 1161 亩，用地类型主要包括商业用地、商住用地和工业用地，并按照“一地一策、成熟一个、推进一个”的原则逐步提高土地利用效率。

二、主要措施

（一）构建“三位一体”管理体系，健全统筹机制。嘉禾县创建“行政+财政+市场”三位一体的闲置资产管理体系，通过县机关事务服务中心负责行政事业性闲置资产的日常管理与优化配置；县财政事务中心牵头处置历史遗留问题突出的闲置资产；铸都集团作为市场化运营主体，负责优质资产的归集与运营。

（二）打造“股权合作+资产互购”模式，实现政企双赢。针对嘉禾县适用于市场化运营的优质闲置、低效资产，由铸都集团归集整合，经嘉禾县委、县政府批准和自然资源部门牵线，以股权合作与资产互购的模式，盘活低效用地和优质资产。

（三）实施“五个一批”分类处置策略，精准盘活资源。针对存量土地类型多样、成因复杂的特点，嘉禾县提出并实施差异化“五个一批”盘活策略，即招商盘活一批、股权合作一批、收储整合一批、转型利用一批和生态修复一批。

三、盘活成效

截至目前，嘉禾县通过铸都集团采取合作开发、土地作价出资、股权合作+资产互购等方式，盘活土地资产 7 宗（其中商业

用地 1 宗，商住用地 2 宗，工业用地 4 宗），面积 292 亩。其中铸都集团通过“股权合作+资产互购”模式盘活商住用地 2 宗，总价款为 2.08 亿元，实现土地增值收入 5826 万元。

盘活地块 1：2019 年，铸都集团通过出让方式取得 60.1 亩商住用地使用权，支付土地出让金 7184.3 万元，后将该地块注入其子公司。在 2020 年，铸都集团通过公开招商合作方式将其子公司股权分四期转让给嘉禾县景城置业开发有限公司，股权转让成交价为 1.15 亿元，由其完成地块的开发展示。铸都集团通过“股权合作”方式实现地块增值 3500 万元。同时，铸都集团以“资产互购”方式，从投资合作方回购 14000m²的优质商业门面。此突破性的交易结构不仅直接带来了 3500 万元收益，还以合理成本获取了价值 1.12 亿元的优质资产，实现了政府与企业间的互利共赢。

盘活地块 2：2021 年，铸都集团的全资子公司（嘉禾县**犇**鑫置业开发有限责任公司）通过网上招拍挂方式，支付土地出让金 8056 万元竞得 48.82 亩商住用地。因受疫情及经济形势的影响，企业无力继续开发。在 2022 年 12 月，铸都集团通过股权转让的方式，将其子公司股权通过网上招拍挂方式分期转让给嘉禾县山水房地产开发有限公司，由其完成了开发建设，较原出让价实现地块增值 2326 万元。

地块 1



地块 2



土地盘活前现场照片 土地盘活后现场照片

四、案例评析

嘉禾县在盘活闲置土地资源的实践中，根据自然资源部、国家发展改革委联合印发《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》第十一条要求，并以湖南省自然资源厅等四部门出台的《湖南省省属国有企业原划拨土地作价出资（入股）管理办法（试行）》为政策参照，构建了一套系统化、市场化的创新模式，其核心在于充分发挥国有企业的引领作用，通过体制机制

创新打通土地要素流动的堵点、卡点，实现土地增值收入 5826 万元，相较原土地出让价款增值 36.23%。

嘉禾县的存量土地盘活路径包含了管理架构、商业逻辑和实施路径三个层面的关键创新，以此打造出国企引领与市场机制相结合的“铸都模式”，形成了可复制推广的“嘉禾经验”。“股权合作+资产互购”的盘活模式，一方面股权合作实现了风险共担和利益共享，避免了简单“卖地”的短期行为；另一方面，资产互购制造了资产、资金的流动性，让各方都能获得所需的资源。这对处于产业转型期的广大中西部县域城市具有重要的参考价值和借鉴意义。

典型案例 16

债券+链式，光电生辉

——宜章县闲置土地盘活的全产业链升级实践

核心提示：湖南新洲印刷科技有限公司 70 亩工业用地因企业经营调整，自 2018 年停工后仅完成地下桩基工程，成为宜章经济开发区“沉睡之地”。宜章县创新构建“跨部门联合收储+专项债立体开发+产业链式招商”机制，注入 1.81 亿元地方政府专项债券，用于建设 6.5 万平方米 8 层标准厂房，打造光电产业集群，推动该地块容积率从闲置状态跃升至 2.7、亩均税收突破 14 万元，成功实现从“桩基生锈”到“光电生辉”的全产业链升级，为全省闲置工业用地处置提供了可复制的“宜章样板”。

一、基本情况

2017 年 8 月，湖南新洲印刷科技有限公司通过招拍挂取得宜章经济开发区 2017C014 工业用地国有建设用地使用权，占地 70 亩，土地出让金达 928.66 万元。因公司自身经营策略调整，无力继续开发建设，该项目于 2018 年 3 月全面停工，仅完成地下桩基工程，项目无法按期竣工和投产。停工后，园区数次与该

公司约谈，然而始终未能取得预期成效，为解决该问题，园区联合相关部门多次商讨，积极探寻解决方案。

二、主要措施

（一）法治引领，闲置土地“精准收储”

宜章县秉持法治原则，组建联合专项工作组，成员涵盖自然资源、司法、园区管委会等部门，严格遵循《闲置土地处置办法》第十四条，启动处置流程：现场调查取证确认闲置情况，行政约谈企业明确其责任，司法告知以增强法律威慑力，听证公示确保程序透明，最终于 2020 年 11 月依法无偿收回土地，为后续开发清除法律障碍。

（二）债券赋能，空间价值“立体激活”

针对土地低效利用问题，宜章县创新“专项债+土地盘活”联动机制，2020-2021 年累计申报 1.81 亿元地方政府专项债券，定向用于建设 6.5 万平方米 8 层标准厂房及配套设施，实现“资金-土地-产业”闭环。一是**资金高效利用**。债券资金有效撬动了 12.6 亿元的固定资产投资，其中标准厂房建设投入 1.41 亿元，引进企业固定资产投资达 11.19 亿元，成功构建了“政府资金引领-市场主体积极响应-产业集群稳步落地”的良性循环体系。二是**空间集约开发**。采用“工业上楼”模式，底层布局重型设备生产线，高层设置研发及仓储空间，容积率从闲置时的 0.5 跃升至

2.7，较传统单层厂房节约土地 40 余亩。三是**配套同步完善**。同步建设员工宿舍、物流通道等配套设施，构建“生产-生活-服务”一体化园区。

（三）链式招商，产业生态“集群构建”

宜章经开区管委会立足“印刷包装+光电显示”产业规划，以专项债建成的标准厂房为载体，实施“补链+强链”双策略。一是**存量土地精准匹配**。针对湖南百捷利包装印刷有限公司扩产需求，量身定制用地方案（承接 34 亩闲置土地），利用原有桩基基础快速复产，项目投产后年产值超 1 亿元、年税收达 500 万元，推动传统印刷产业迭代升级。二是**专项债厂房定向招引**。光电显示产业是宜章经济开发区的主导产业，近年来全力构建“显示材料→显示器件→显示组件→显示终端”完整产业链，围绕产业链进行精准招商，通过“产业图谱+精准对接”模式，定向引入 5 家关键企业（涵盖包装材料、电子元器件等环节），实现了产业链“补链+强链”，形成“包装印刷+光电显示”产业集群，推动土地向产业链关键环节转型。



土地盘活前现场照片



土地盘活后现场照片

三、盘活成效

湖南新洲印刷科技有限公司的闲置土地盘活项目成效斐然。通过依法收回与空间重构，从“地下桩基裸露、地面杂草丛生”的停滞状态，蜕变为“8层标准厂房林立、容积率达2.7”的立体产业空间，实现了土地的高效利用。依托“存量土地精准匹配+专项债厂房精准招商”协同机制，不仅成功引入了湖南百捷利包装印刷有限公司等优质企业，拉动社会投资超11.19亿元，形成了“印刷包装+光电显示”双产业链，还实现了传统产业的迭代升级和新兴产业的集聚发展。项目投产后，年产值超1亿元，年税收达500万元，为当地经济发展注入了强劲动力。同时，项目直接吸纳就业480余人，带动了周边服务业的发展，实现了经济效益与社会效益的双丰收。

四、案例评析

湖南新洲印刷科技闲置土地盘活项目通过深度融合地方政府专项债券政策与产业链招商策略，探索出“政策工具创新+空间开发突破+产业生态重构”的全链条升级路径。

政策创新：创新地方政府专项债与土地盘活联动机制。项目首次构建“专项债券全周期赋能”模式，打破传统土地处置资金瓶颈。专项债券作为积极财政政策工具，不仅显著发挥了杠杆效应，拉动社会投资超过11.19亿元，还形成了“政府资金引导-

市场主体参与-产业集群落地”的良性循环，这一实践深度对接《地方政府专项债券管理办法》，形成“资金跟着项目走、项目围着产业转”的政策落地范式，为园区基础设施建设提供了可复制的资金解决方案。

模式破局：打造“传统产业迭代+新兴产业集聚”双引擎。突破传统处置模式，在产业导入层面，构建多部门参与的“存量改造+精准招商”协同机制。利用湖南百捷利包装印刷有限公司存量土地快速复产焕新传统产业，实现“旧产能”与“新空间”高效衔接；依托专项债厂房精准招商集聚新兴产业，形成“印刷+光电”双产业链矩阵。同时，积极探索“工业上楼”开发模式建设标准厂房，实现土地集约利用最大化，为破解土地资源约束、促进产业转型升级提供了新路径。

示范赋能：中部地区闲置土地盘活的破题样本。其“宜章经验”形成三重示范价值：对执法端，提供“全流程法治模板”；对产业端，验证“专项债券+链式招商”联动模式；对空间端，展示“立体开发突破土地约束”路径。如今，该地块已成为“向存量要增量”战略的生动实践，展现了从“桩基生锈”到“光电生辉”的全产业链变革，彰显了土地资源高效利用对区域经济高质量发展的强大驱动力。

从“桩基生锈”到“光电生辉”的蜕变，本质是土地资源从“低效承载”到“高效赋能”的价值重构。宜章县通过唤醒土地价值、用地方政府专项债券资金重塑空间形态、以产业链思维激活产业生态，不仅实现了单宗地块的效益跃升，更探索出一条“土地集约-资本高效-产业集群”的高质量发展路径。这一实践证明，在土地资源紧约束背景下，通过精准政策组合与市场化运作，能有效将低效存量转化为发展增量，为新时代自然资源节约集约利用提供了生动注解。

典型案例 17

无中生有 弦动三湘

——东安吉他产业园打造偏远县域特色产业集群的

“湖南样板”

核心提示：从零产业基础到全国中高端吉他制造基地，东安吉他产业园创新探索出“无中生有”发展特色产业的新路径。通过“标准地+承诺制”供地模式，在 148.99 亩工业用地上建成 20 万 m² 高标准厂房，容积率提升至 2.3，较传统模式节地 40%，为吉他全产业链提供要素保障。园区创新采用“工业上楼”立体开发，盘活 59.18 亩批而未供土地，实现“拿地即开工”审批提速 30%。目前集聚 53 家吉他及配套企业，年产中高端吉他占全国 30%，年产值 52.15 亿元，产品远销 60 国，成为全国三大吉他制造基地之一。

一、基本情况

2017 年，东安县通过“引老乡建家乡”政策引进首家吉他企业，并制定引导吉他产业集群化发展的专项规划，投资 5.2 亿元建设特色产业园，从“单点突破”转向“生态作战”。从木材

供应、五金配件到喷漆、包装、物流，努力让企业在园区内就能找到大部分配套，降低综合成本。

东安吉他产业园分两期开发建设：一期 89.81 亩 12 万 m^2 厂房于 2022 年建成，二期盘活 59.18 亩闲置土地，容积率达 2.3。园区采用 5 层模块化厂房设计，配套完整产业链，实现 60%供应链本地化。目前集聚 53 家企业，年产中高端吉他占全国 30%，年产值 52.15 亿元，产品远销 60 国，成为全国三大吉他制造基地之一，为偏远县域产业发展树立典范。



图 1 东安吉他产业园一期、二期建设前现状照片



图 2 东安吉他产业园一期建设后现状照片



图 3 东安吉他产业园二期建设后现状照片

二、主要措施

东安创新探索出破解偏远县域发展瓶颈的系统方案。在招商方面，首创“乡情招商+以商招商”双轮驱动模式，成功引进 53 家吉他及配套企业。用地方面，创新“工业上楼”立体开发，5 层模块化厂房使容积率达 2.3，较传统模式节地 40%。审批方面，推行“标准地+承诺制”改革，实现“拿地即开工”，审批提速 30%。产业培育方面，构建“五个一”服务机制（一个规划、一套政策、一个平台、一支队伍、一套考核），形成完整产业链，并通过龙头企业带动配套企业集聚，实现供应链本地化率 60%。人才方面，校企共建“乐器制造与维修”专业，年培养 200 名技术人才。通过这套“组合拳”，东安成功打造全国三大吉他制造基地之一，年产值突破 52 亿元，为偏远县域产业发展提供了可复制样板。

三、盘活成效

东安吉他产业园的建设发展取得了显著成效。经济效益方面，实现年产值 52.15 亿元，亩均产值达 350 万元，亩均税收 19.68 万元，远超全省平均水平。社会效益方面，创造就业岗位 1000 个，与职业院校合作，年培养专业人才 200 人，显著提升当地居民收入水平。生态效益方面，通过推动企业联合研发低 VOC 排放环保漆料，全行业生产成本降低 15%，形成产业链上下游高效联

动的生态格局。产业集聚方面，产品涵盖古典、民谣、电吉他等全品类，远销 60 多个国家和地区。特别值得一提的是，园区将 59.18 亩长期闲置的批而未供土地成功盘活，作为吉他产业园二期，容积率提升至 2.3，土地利用率提高 130%，实现了土地资源的集约高效利用。这些成效充分证明，只要方法得当，偏远县域同样可以培育出具有竞争力的特色产业集群。

四、案例评析

东安吉他产业园的实践为偏远县域发展提供了创新样本，充分体现了国家关于产业用地集约节约利用的政策导向，符合自然资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见》中“推动产业用地提质增效”的要求，以及湖南省“五好园区”建设关于提升土地集约利用水平的部署。该案例创新价值主要体现在：一是探索出“特色引领+精准施策”的发展路径，证明偏远县域完全可以培育特色产业；二是创建“立体开发+集约利用”的用地模式，破解土地资源瓶颈；三是形成“产业带动+城乡融合”的发展机制，实现了以产兴城。东安经验打破了“偏远县域难发展”的固有认知，通过聚焦单一产业、创新政策供给、优化服务保障，走出了一条“小而精、特而强”的发展道路。

东安吉他实现规模“从小到大”、品牌“从无到有”、链条“从短到长”，成为湖南省唯一的吉他特色产业园。东安的实践

为无数县域写下启示：所谓高质量发展，从来不是简单复制沿海模式，而是像调音师校准音准般，找到自身禀赋与时代机遇的共振频率。

典型案例 18

异地法拍 破茧成蝶

——怀化高新区精准适配存量土地引进新产业焕发新生机

核心提示：针对汇源集团怀化分公司异地司法查封的 384 亩低效用地，怀化高新区自然资源部门积极协调，主动争取查封土地异地法拍，精准适配土地开展产业链招商，促进土地盘活利用。2023 年引进三一环境产业有限公司，布局高端装备产业，带动上下游 10 余家企业落户怀化高新区，促进片区 1000 余亩土地高效利用。引进项目全面建成达产后可实现年产值 60 亿元，年税收贡献 2.8 亿元，亩均产值 1676.9 万元，亩均税收 78.3 万元，极大提升园区土地利用效益。

一、基本情况

2007年7月，汇源集团怀化分公司通过挂牌取得1宗国有建设用地使用权，总面积384亩，用途为工业用地。项目分两期建设，其中项目一期于2008年11月建成投产，后因市场形势变化，2010年停产，项目二期未开工建设。2019年4月，因汇源集团与平安银行青岛分行贷款债务纠纷，山东省高级人民法院异地查封该土地及其附着物（厂房、办公楼等）。项目用地开发利用

率较低，且企业长期停产，是怀化高新区空闲时间最长、面积最大的低效用地。

二、主要措施

（一）异地法拍精准适配项目促盘活。怀化高新区高度关注该宗土地盘活工作，成立工作专班，多次赴青岛和平安银行青岛分行、青岛市中级人民法院沟通异地法拍事宜。2022年8月，青岛市中级人民法院同意授权怀化市中级人民法院执行该土地及附着物法拍事宜，为后续精准适配土地招商夯实基础。

（二）引进“龙头”企业打造产业链。怀化高新区紧盯龙头企业精准招商，并推进招商项目优先选址存量土地。2023年3月，根据该地块区位、配套情况等，精准适配项目，引进三一环境产业有限公司，打造工程机械、高端装备产业，促进土地盘活。

（三）推进“五即改革”优化营商环境。推进“五即供地”改革，设置“一件事一次办”窗口，建立“一张表单、一个公章”机制，实现项目规划、建设、消防、人防等多个审批事项一次办理备案验收。缩短审批时限，提高存量土地盘活效率。

三、盘活成效

查封土地异地法拍，精准适配土地布局高端装备产业链，怀化高新区有效盘活384亩工业用地，并带动上下游10余家企业落户怀化高新区，促进片区1000余亩土地高效利用。引进项目

全面建成达产后可实现年产值60亿元，年税收贡献2.8亿元，亩均产值1676.9万元，亩均税收78.3万元，极大提升了园区土地利用效益。

四、案例评析

汇源集团怀化分公司项目用地持续多年闲置低效，其盘活涉及产业转型升级、协调异地司法部门等，处置难度极大。怀化高新区自然资源部门主动争取查封土地异地法拍，精准适配土地开展招商，“破茧成蝶”焕发新生机。项目促进384亩土地有效盘活，并延链、补链带动上下游10余家企业落户怀化高新区，促进片区1000余亩土地高效利用，为异地司法查封土地盘活提供了新思路。



图1项目设计效果图



图2三一环境产业项目建设航拍图

典型案例 19

制度护航 盘活破局

——娄底市土地高效利用的创新实践

核心提示：面对土地资源约束加剧、产业发展需求迫切的挑战，娄底市创新土地盘活机制，通过“制度创新”“风险备案”“存量挖潜”“腾笼换鸟”等改革举措，分门别类对全市存量土地进行盘活。娄底市闲置土地处置工作 2023 年、2024 年连续两年全省排名第一，高效盘活了华润雪花啤酒（中国）有限公司等多个项目，实现“土地存量”向“发展增量”的高效转化，为全市经济社会高质量发展提供坚实保障。

一、基本情况

早期摊大饼式扩张与粗放利用模式，使土地空间布局碎片化、利用低效化，遗留大量的存量地块。2024 年，娄底市批而未供处置土地任务基数为 23865.75 亩，存量闲置土地处置任务共 250 宗，面积 6634.2 亩；全市园区“三类低效土地”三年总处置任务 11723.24 亩，2024 年处置任务为 1698.96 亩。随着娄底推动主导产业转型升级、产业链补链延链强链、新兴产业谋篇布局，一批老项目需要进一步提升品质，一批新项目急需落地，对工业

用地的需求激增，这与当地存量土地基数较大等形成了“存量积压与增量紧缺”的双重困局。

二、主要措施

（一）制度先行，因地制宜创新政策引领。创新出台《娄底经开区低效（空闲）工业用地和厂房盘活处置办法（试行）》（以下简称“《办法》”）共 13 条，包括组建专班，低效土地、空闲厂房的范围界定和认定程序，处置方式，预防和监督等五项核心内容，构建起全流程政策体系。

（二）高位推动，一事一议规避处置风险。市委、市政府高度重视土地资源管理，书记、市长多次研究部署，明确要求加强和规范土地资源管理利用。自然资源等部门责任到人到岗，全力推进存量土地处置攻坚行动。建立“风险备案”机制，面对土地处置可能带来的信访维稳、营商环境、法律诉讼、国有资产流失等风险，采取“改革评估备案”方式，将需要回收土地的历史背景、资产评估、决策流程、问题风险及解决办法，按照“一事一议”方式，报纪委会常委会备案。

（三）精准施策，一地一策加强存量处置。建立存量土地资源数据库和查权属、验合同、核文件、察实地“四结合”机制，全面摸清存量土地底图底数。针对闲置土地成因复杂的实际情况，逐宗现场核实，将闲置土地按成因划分为“规划调整未落实、建

设计划未纳入、资金未到位、拆迁遗留未解决、其他周边矛盾未处置”等 5 类，分类制定处置方案，一地一策，依法处理。

三、工作成效

（一）制度创新成效显著。《办法》实行以来，娄底市存量土地处置成绩斐然，园区闲置土地三年清零目标任务全面完成，2024 年全市处置批而未供土地 5199.65 亩，处置率 21.79%，超额完成省厅下发的任务；处置闲置土地 6555.15 亩，净处置率达到 21.64%，全省排名第一。

（二）风险防控稳妥推进。通过“风险备案”机制，成功化解土地处置中的法律、信访、资产流失等风险，完成停产企业历史遗留闲置土地的依法收回，未引发重大社会矛盾或法律纠纷，为后续土地盘活提供了可复制的风险防控经验。

（三）分类处置成效突出。在新增用地指标紧缺的背景下，通过“一地一策”盘活处置 7000 亩闲置低效用地，不仅缓解了重大项目落地难题，还节约了 50%以上的用地成本。如收回华润雪花啤酒（中国）有限公司娄底分公司，节约土地成本 10478 万元，并通过腾笼换鸟招引电镀中心项目和新源恒电项目，实现土地利用效益跃升。

四、案例评析

娄底市土地存量盘活实践以制度创新为笔，在资源约束与发

展需求的矛盾中破题，为区域土地高效利用绘制了极具示范价值的蓝图。其创新之处在于构建“制度-风控-执行”三位一体的治理体系。以《娄底经开区低效（空闲）工业用地和厂房盘活处置办法（试行）》为纲领，搭建全流程政策框架，从制度层面破除盘活障碍；“风险备案”机制以“一事一议”精准防控风险，保障改革行稳致远；依托存量土地资源数据库与“四结合”机制摸清底数，按成因分类施策，实现“一地一策”靶向突破。

实践成果彰显改革效能，2023-2024 年娄底市闲置土地处置全省“双连冠”，超 7000 亩低效用地重焕生机，既释放产业发展空间，又节约用地成本超五成，生动诠释了存量资源向发展动能的高效转化。娄底经验表明，唯有以制度创新为驱动，以精准治理为抓手，方能破解土地利用困局，为区域高质量发展注入强劲动力。



土地盘活前现场照片



腾笼换鸟后用地分布图

典型案例 20

收储赋能 集约新生

——湘西州推进低效工业用地盘活创新实践

核心提示：湘西州立足州情，聚焦低效用地处置难题，以系统思维构建节约集约用地新路径。联动湘西高新区，聚焦高新区奥瑞克医药化工公司 14.8 亩低效工业用地，创新运用“政府收储+标准厂房建设”模式，通过依法收储破解闲置困境，以“先收储再建设、优先原企业租赁”机制，平衡企业权益与土地效能提升。目前，新建标准厂房投入使用，土地利用效率大幅跃升，为全州园区低效用地再开发提供了可复制推广的实践样板。

一、基本情况

该宗地位于湘西高新区开发路与营盘路交汇处，2007 年由奥瑞克医药化工公司通过挂牌竞价取得，面积 14.8 亩，用途为工业用地，出让年限 50 年。因企业经营效益不佳，地块长期作为露天堆场，开发强度低，成为典型低效用地。盘活难点在于：企业无改造意愿，土地闲置但未达到法定收回条件；需平衡企业补偿与土地高效利用；新项目需符合产业定位。2018 年，在湘

西州自然资源和规划局统筹推动下，湘西高新区启动收储程序，最终以 454.67 万元回购土地，同步规划建设标准厂房，探索出“政府主导+市场运作”的盘活路径，破解低效用地处置困局。



图 1 低效用地再开发项目场地勘测平整阶段现状照片



图 2 低效用地再开发项目建设完成阶段现状照片



图 3 低效用地再开发项目建设完成阶段航拍照片

二、主要措施

湘西州采取系统性举措推动低效用地再开发：一是依法收储，依据土地管理法规，与企业协商达成回购协议，确保程序合法合规；二是资金保障，金融部门和政府机构确保低效用地资金保障，由土地储备中心全额支付收储费用，并承担相关税费，减轻财政压力；三是灵活供地，收回后交由吉凤建发公司建设标准厂房，并约定原企业优先租赁权，平衡历史权益与未来发展；四是规划管控，结合园区产业定位，确保新建厂房符合集约用地要求，容积率达 2.23，用地集约程度显著提高；五是政策协同，依托湘西州“标准地”改革，优化供地模式，缩短项目落地周期。此外，建立“低效用地数据库”，实行“一地一策”精准治理，并探索“以地招商”模式，吸引优质企业入驻，形成可持续的盘活机制。

三、盘活成效

该案例实现了多重效益：经济效益方面，标准厂房建成后，土地开发强度提升，预计年产值较原露天堆场增长 10 倍以上；社会效益方面，新增就业岗位，并保留原企业优先租赁权，稳定企业发展；生态效益方面，减少露天堆放污染，改善园区环境。同时，为湘西州后续低效用地处置提供样板，2024 年全州累计盘活“三类低效土地”9662.03 亩，土地集约利用水平显著提升。此外，该案例被纳入湖南省“百个节地高效案例”，示范效应显著。

四、案例评析

该案例符合自然资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见》要求，并落实湖南省“五好园区”建设部署。其创新点在于：一是政策组合，结合“标准地”改革与弹性供地模式，提高土地利用效率；二是权益平衡，通过“收储+优先租赁”机制，兼顾企业历史权益与园区发展需求；三是市场运作，引入国企开发标准厂房，降低政府直接开发风险。该实践对全省低效用地盘活具有示范价值：首先，验证了“政府收储+标准厂房建设”模式的可行性；其次，探索了“政府主导+市场运作”的联动路径；最后，为园区提供了“依法收储、集约建设、精准招商”的操作模板。未来，湘西州自然资源和规划局将深化数字化应用，进一步推广“土地超市”平台，优化低效用地动态管理，持续输出湘西经验，助力全省产业园区高质量发展，为自然资源领域节约集约用地改革注入“湘西动能”。