

《广州市低效用地再开发专项规划 (2023-2035 年)》编制说明

一、规划背景

长期以来，城中村、老旧厂区等存量建设用地普遍布局散乱、利用粗放、用途不合理，存在公共卫生安全风险大、房屋安全和消防安全隐患多、配套设施落后、环境脏乱差、社会治理难等突出问题。2025 年中央城市工作会议提出“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”。推进低效用地再开发是落实中央城市工作会议要求，推进城市发展方式转变，促进土地集约高效利用的重要抓手。

广州市低效用地资源总量约 622 平方公里，在城市发展用地资源紧缩、增量空间有限的情况下，亟需开展低效用地再开发，提高土地利用效率，支撑制造业立市和城市高质量发展。《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）已将广州列为低效用地再开发试点城市，要求以国土空间规划为统领，以城中村和低效工业用地改造为重点，以政策创新为支撑，推动各类低效用地再开发。我局贯彻落实自然资源部政策文件精神，科学编制《广州市低效用地再开发专项规划（2023-2035 年）》（下称“《专项规划》”），目前已形成公开征求意见稿。

二、规划编制过程

《专项规划》于 2024 年 3 月启动编制，开展资源底数摸排、数据库构建和专题研究工作，赴各区进行调研座谈，并聚焦区域协同再开发、总体规划思路、规划底线管控与专

项空间支撑、规划技术支撑、土地与实施保障等五个方面开展 14 个政策专题研究。2025 年 6 月经专家评审会审议通过；6-7 月征求市直相关部门、各区政府意见，共收到意见 47 条，均已采纳落实；7-8 月经市规划和自然资源局专题业务会、办公会审议通过。

三、规划目标与主要内容

（一）规划目标

近期（至 2027 年）全市拟推进低效用地再开发规模约 155 平方公里，聚焦重点片区，统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，形成示范引领效应。建立重点项目库，明确实施路径，增强国际商贸中心、综合交通枢纽、科技教育文化中心、省会城市功能，全面提升宜居水平，形成产业升级与民生改善协同推进的发展格局。

中期（至 2030 年）全市累计推进低效用地再开发规模约 220 平方公里，进一步推进低效用地再开发实施空间范围，重点聚焦经济实力跃升、高端服务能级提升、科技创新突破、交通枢纽强化等关键领域，实现重点突破，支撑城市核心功能提升，形成多中心协同发展格局。

远期（至 2035 年）全市累计推进低效用地再开发规模约 310 平方公里，促进全域国土空间布局更合理、结构更优化、功能更完善、设施更完备，促进以集约高效为导向、绿色低碳为底色、宜居宜业为特征的国际化现代化城市建设，全面增强国际竞争力、创新引领力、枢纽辐射力、贸易影响力、生产服务力、资源要素配置力。

（二）规划内容

《专项规划》一共包括十章 40 条。第一章总则，明确了指导思想、规划依据、规划定位、规划原则、规划范围与期限。第二章规划研究对象，界定低效用地再开发的概念内涵，建立识别认定方法体系。第三章低效用地现状与问题，分析低效用地现状规模、空间特征、效率特征，研判低效用地再开发面临的问题与挑战。第四章低效用地再开发目标，明确规划任务，定性定量制定近中远期目标，传导分解确定各区实施目标，立足试点提出近期项目计划，结合实际适时开展动态调整。第五章至第八章提出规划统筹低效用地再开发的四方面策略，优化国土空间格局、支撑现代化产业体系建设、完善住房市政公服体系、维育生态文化景观价值。第九章聚焦规建管全流程，完善政策制度保障，从开发模式、规划管控、土地整理、土地供应、资金渠道、成效评估等方面开展政策创新探索，完善体制机制。第十章明确各区近期实施计划，立足各区资源禀赋探索差异化再开发路径。

四、规划亮点

（一）建立科学认定标准体系，精准识别工作对象

为科学识别低效用地，差异化制定不同地类、不同区位的低效用地认定标准。针对现状居住、公服、商业、工业、村居等五大类用地，从发展导向、经济产出、服务能力、设施配套、环境品质和综合安全等角度分别提出不同的测算指标，建立五类用地认定与豁免清单。同时，结合规划功能定位、重点片区、资源禀赋与开发条件以及城市更新开发强度管控，因地制宜划定评价分区作为基本单元，结合片区实际发展水平，差异化制定各分区 5 类低效用地的认定标准与比

例阈值，避免“全市一张卷”，保障客观真实性。经差异化效益评价与逐宗校核，最终识别全市低效用地总面积约 622 平方公里。

（二）落实城市发展战略，支撑城市高质量发展

以低效用地再开发为关键路径抓手，高效支撑产业发展、人居环境品质提升与城市特色塑造。以国土空间总体规划明确的城镇空间结构为引领，保障重大平台与设施建设，划定先进制造业型、交通枢纽开发型、城市综合功能型、科创研发型、现代商贸商务型、文旅休闲型六类低效用地再开发重点片区，成片连片推进再开发；系统盘活存量支撑“12218”现代化产业体系发展，通过区块线达标扩容和村镇工业集聚区改造，推动产业用地提质增效和产业集群集聚发展；优化空间提升人居品质，综合采用既有闲置功能转换、低层闲置空间盘活、绿地立体复合利用以及社区既有中心扩容等多种方式，支持公共服务设施扩容，完善公共设施布局；活化资源彰显花城特色，明晰生态保护分级分区再开发指引，重点利用既有建筑和闲置土地实施再开发，推动低效用地活化利用与历史资源协同增效。

（三）衔接城市发展节奏，分步有序推进再开发

聚焦“摸清家底、把明方向、完善机制、安排项目”四大任务，统筹增量资源精准配置与存量空间高效盘活，通过用地改造需求开展规模预测，科学确定近、中、远期再开发时序目标与空间重点，逐步扩展再开发空间范围，不断深化再开发内容。至 2027 年，全市拟推进低效用地再开发规模约 155 平方公里；至 2030 年，全市累计推进低效用地再开

发规模约 220 平方公里；至 2035 年，全市累计推进低效用地再开发规模约 310 平方公里。

（四）立足试点，提出近期项目计划与动态调整机制

面向 2027 年试点期，经自然资源部备案入库的低效用地再开发项目共 809 个，总面积约 155 平方公里。**契合城市发展战略**，位于各级重点功能片区及低效轨道交通场站周边的低效用地约 90 平方公里，占比达 58%，位于全市四个重点平台（东部中心、南沙新区、北部增长极、狮子洋增长极）的低效用地约 72 平方公里，占比达 46%。**兼顾各类实施项目**，其中旧村项目 175 个，面积 98 平方公里，占比 63%；旧城项目 56 个，面积 4.6 平方公里，占比 3%；旧厂项目 236 个，面积 13.4 平方公里，占比 9%；村镇工业集聚区及其周边连片改造的项目 169 个，面积 27 平方公里，占比 17.3%。同时建立动态调整机制，以年度为周期更新低效用地再开发试点项目库，结合实际推进项目实施。

（五）强化支撑，加大规划和土地政策融合创新

强化“优化空间结构、完善国土功能、提升空间品质、补齐设施配套”导向，制定全域统筹管控规则，构建“空间规划引领—政策体系支撑”协同框架。**探索分类施策的开发模式**，提炼五类低效用地可以采取的公益征收、政府收储、统筹做地、自主改造、合作改造等再开发模式路径，明确适用条件及各类情形；**探索刚弹并举的规划管控**，通过具体管控清单明确各类用地混合、用地兼容、存量建筑功能转换的类型和操作路径，推进用地复合利用；**探索集约连片的土地整理**，支持集体与国有建设用地置换、国有工业用地置换，

通过土地置换、指标统筹、产权归集等方式，推进零散低效建设用地整合归宗；**探索多措并举的土地供应**，从供地方式、地价计收等方面创新优化土地供应，细化具体要求，简化工作流程；**探索产业转型升级支持政策**，在满足相关要求的前提下，产业用房可按幢、层、间等固定界限为基本单元，分割登记、转让给已依法注册登记且属于转让方产业链合作伙伴的制造业企业。