

附件

关于推进低效用地再开发盘活存量资源 有关支持政策

(2026 版)

为全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，落实中央城市工作会议、中央经济工作会议部署，按照市委、市政府关于“三新”“三量”工作要求，深入推进规划资源领域改革创新，加快推动盘活存量和低效用地再开发，促进产业焕新和城市更新，创新土地要素配置机制，更好满足新质生产力多元空间需求，助推城市内涵式发展，结合本市实际，制定以下支持政策。

一、强化规划引领作用，激活存量空间新活力

在满足安全、环保、卫生、防疫、消防、公安交通管理、相关行业管理等要求和相关标准的前提下，鼓励存量用地混合利用，用地类型合理转换，以及建筑面积奖励。

(一) 鼓励存量用地混合利用

鼓励现状存量资源或低效土地上结合实际有两种及以上土地用途混合，以地上建筑面积最大的土地用途为主导用地性质，且主导用地性质的地上建筑面积占地上总建筑面积的比例不小于50%。

混合利用的容积率原则上不得超过《控制性详细规划技术规

程》中规定的各类主导用地性质的基准容积率，主导用地性质及容积率符合详细规划的，纳入规划执行。允许混合的情形如下：

1. 工业用地（三类工业用地除外）、物流仓储用地（三类物流仓储用地除外）允许混合商业服务业用地、公共管理与公共服务用地。

2. 商业服务业用地允许混合公共管理与公共服务用地，混合的公共管理与公共服务设施应当符合其相关规划建设标准。

轨道交通站点周边 800 米范围内的商业服务业用地允许混合保障性租赁住房，并按要求配置相应的公共服务配套设施。

3. 公共管理与公共服务用地允许混合商业服务业用地。

4. 公共交通场站用地在保障场站交通服务基本功能的前提下，允许混合商业服务业用地、公共管理与公共服务用地。

对公共交通场站用地进行地上地下综合开发的，可混合保障性租赁住房，并按要求配置相应的公共服务配套设施。

（二）支持用地类型合理转换

在满足相关专项规划，并征得行业主管部门和利害关系人同意的前提下，允许以下用地类型合理转换，纳入规划执行：

1. 用地性质属于商业服务业用地的，允许在二级类或三级类（中类或小类）之间互相合理转换。

2. 用地性质属于公共管理与公共服务用地的，允许在二级类或三级类（中类或小类）之间互相合理转换。

3. 用地性质属于商业服务业用地的，允许转换为公共管理与

公共服务用地。

4. 经批准的国家、市级产业园区，在满足我市工业集中发展控制线内工业和物流仓储用地最低控制要求前提下，允许工业用地（三类工业用地除外）、物流仓储用地（三类物流仓储用地除外）和商业服务业用地按规定互相合理转换。

（三）建筑面积奖励

以下情形允许建筑面积奖励，纳入规划执行：

1. 支持公益性设施扩建。公共管理与公共服务设施及社区公益性设施（不含社区商业，具体范围由区人民政府确定）进行建设，但不得超过控规基准容积率。

2. 鼓励盘活中补短板。存量项目盘活中结合周边配套需求，经行业主管部门或区人民政府认定需增设公共管理与公共服务设施、交通运输设施、公用设施、有效公共开放空间（公共绿地或开放广场）等非经营性设施的，可给予不超过地上总建筑面积的20%的建筑面积奖励，包括：

（1）除自身地块应配置的配套设施外，因补充城市缺口增加公共管理与公共服务设施、交通运输设施、公用设施、及社区公益性设施的。

（2）容积率小于2.0的项目，每提供1平方米有效公共开放空间（公共绿地或开放广场），可增加1平方米建筑面积；容积率大于、等于2.0且小于4.0的项目，每提供1平方米有效公共开放空间（公共绿地或开放广场），可增加1.5平方米建筑面积；容积

率大于、等于 4.0 且小于 6.0 的项目，每提供 1 平方米有效公共开放空间（公共绿地或开放广场），可增加 2 平方米建筑面积。

3. 鼓励地下空间互联互通。在市政道路两侧不同宗地之间增加地下连接通道、公共地下空间的，支持设置不超过地下连接通道、地下公共空间总建筑面积 30% 的地下自持性商业建筑面积作为奖励；在自有用地内，增加地下公共通道或地下移交类公共服务设施的，支持设置不超过新增公共空间实际建筑面积的地下自持性商业建筑面积作为奖励；为实现轨道与开发地块地下空间互联互通，将自身建筑与疏散出入口、地铁出入口、风亭、设备等出地面的设施合建的，支持设置不超过建成后无偿移交部分的 3 倍自持经营性建筑面积（商品住宅除外）作为奖励。

应用（一）（二）（三）条款的具体程序和方法见附件 1，上述规划执行在后续详细规划修编中予以纳入。

（四）鼓励设置风雨连廊

为提升雨雪天气人行便捷性，优化地块内慢行交通系统，在宗地内设置风雨连廊的，增设的风雨连廊予以建筑面积奖励，不计入规划条件约定的容积率和建筑密度。风雨连廊需单层无围护结构，顶盖宽度应不超 3 米，且不得作为经营性场所使用。

（五）鼓励轨道存量地下空间盘活利用

在符合安全并保障轨道交通服务功能基础上，允许利用现有轨道站点内的存量地下空间，根据轨道运营需要兼容发展其他服务业态，不涉及新建建（构）筑物的，无需办理规划用地手续。

（六）支持规划指标跨区域统筹

有偿方式使用土地，因新增保留不可移动文物、历史风貌建筑、保护历史环境等现场条件限制或其他非企业原因导致已审定的规划指标无法实施的，在满足规划、安全、环保、消防、公安交通管理、相关行业管理等要求和相关标准的前提下，结合详细规划管控要求，建设规模指标可按照等价原则，在本行政区同级土地出让收益范围内的已出让用地中进行转移。被转移地块容积率不突破基准容积率的，纳入规划执行。

实施主体向所在区规划资源部门提出申请，明确拟转移建筑规模、评估价值、被转移地块，经区规划资源部门审核同意，并经报请有批准权的人民政府同意后，对减少建筑规模的用地，重新核发规划手续；增加建筑规模的用地，应当履行建设项目容积率调整程序后，重新核发规划手续，具体程序和方法见附件 2。

（七）近远结合支持现状用地改建

已取得合法不动产权证的现状建设用地（宅基地除外），土地用途及各项指标与详细规划不一致或详细规划尚未编制的，在不改变土地用途，满足安全、卫生、环保、消防、不减损周边地块相邻权益等相关规范标准和管控要求，土地权利人承诺随时服从规划实施要求前提下，可按合法不动产权证的建筑面积进行改建、重建，地块内建筑间距、建筑退距、建筑密度、绿地率、机动车停车位等指标，可按照不低于现状条件进行控制，纳入规划执行。

根据产业发展或运营需求,实施主体组织编制规划策划方案,向区规划资源部门提出申请。规划策划方案中应含相关技术论证,主要内容应当包括:自身用地及周边现状用地的安全、环保、卫生防疫、消防、交通的影响分析。区规划资源部门征询区住房城乡建设、区生态环保、区应急管理、土地整理单位等部门意见,规划策划方案报请区人民政府审定,并同步调整详细规划实施方案后依申请办理规划许可手续。涉及集体土地的,需先履行农村集体经济组织民主议事决策程序。

二、优化土地供应方式, 扩宽存量盘活新路径

(八) 优化用地供应方式

土地使用权人利用自有土地按规划用途开发建设的(商品住宅除外),可采用协议方式办理相关用地手续。支持工业及其他产业用地通过长期租赁、弹性年期出让等土地供应方式,进一步降低土地要素取得成本。应用弹性年期出让的,建设用地使用期限不应低于10年。

(九) 统筹基础设施周边土地综合开发

利用轨道交通等基础设施征拆范围内的土地进行地上地下综合开发,可分用途、分层设立国有建设用地使用权,涉及与轨道交通工程结建的,建设用地土地使用权可按协议出让方式供应。土地供应前,可由基础设施征拆范围内的投资建设单位申请办理规划条件。

(十) 鼓励零散用地合理利用

土地面积不超过5亩的边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的零散用地，可按以下要求盘活利用：

1. 利用零散用地建设社会停车场、菜市场、文化体育设施、口袋公园，社区公益性设施的，纳入规划执行。

2. 土地权利人通过转让等方式取得相邻零散用地的国有建设用地使用权进行集中改造开发的（不得建设商品住宅），可核发统一的规划条件，按协议方式办理相关用地手续，办理合并登记。其中合并前土地使用权期限不一致的，可重新约定。

3. 土地权利人使用周边储备类零散用地集中改造开发的（不得建设商品住宅），零散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，办理合并登记。

（十一）支持相邻工业用地并宗再开发

在符合详细规划、不改变土地用途前提下，允许相邻工业用地并宗再开发，签订出让合同补充协议及履约监管协议，规划建设指标、投入产出要求可统筹平衡；涉及不同主体并宗再开发的，建成后可按约定进行房屋分割登记；涉及不同权利性质、使用年限的，可以通过协议方式办理用地手续，按规定补缴土地价款，并办理不动产登记。

（十二）支持用地合理置换

按照“价值相当、双方自愿、凭证置换”的原则，允许对集体建设用地之间、国有建设用地之间、集体建设用地与国有建设

用地之间进行互换。置换地块应权属清晰、无争议，满足“净地”条件，不改变土地用途，涉及集体土地的应先履行农村集体经济组织民主议事决策程序。置换方案经有批准权的人民政府批准后，置换双方凭置换批文、土地置换方案、土地置换协议及其他必须的材料办理建设用地登记手续。

鼓励将园区外已取得国有建设用地使用权的工业用地通过“以物业换地”“以地换地”等方式向园区集聚，可按照协议方式办理置换地块出让手续，签订出让合同及履约监管协议，原地块建设用地使用权由批准权的人民政府收回，可先建设后腾退，确保生产平稳过渡；原地块评估价值可抵扣相应土地出让价款。

（十三）优化过渡期支持政策

利用存量房产、土地资源发展国家支持产业、行业的，可享受一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期政策，过渡期原则上每次不超过5年。过渡期满前，经行业主管部门认定符合产业发展方向和履约监管要求的，经区人民政府论证同意，可申请延期，总过渡期最长不超过10年。过渡期届满或涉及转让需要改变土地用途，可按新业态完善详细规划后，采取租赁或协议出让方式办理土地有偿使用手续；过渡期满或涉及转让不需要改变土地用途的，无需核查规划用地性质，按照约定退出过渡期政策。

（十四）支持存量商务楼宇盘活利用

在符合安全、不影响相邻关系等前提下，存量商务楼宇在保持主体不变、用途和权利类型不变、主体结构不变的情况下，支

持通过内部改造方式盘活用作保障性租赁住房、人才公寓等居住类业态。内部改造方案经区人民政府同意，可不受单元最小 300 平方米限制。

（十五）鼓励村庄及周边集体低效用地整治利用

在不突破“三区三线”、充分尊重农民意愿、符合详细规划的前提下，鼓励通过全域土地综合整治，推进村庄周边低效集体建设用地整理，将零星、插花的小块存量集体建设用地整治归并为大块宗地，实现集中连片开发，用于发展乡村振兴产业或补齐农村公共服务配套短板，属于经营性用途的允许入市。

鼓励村集体经济组织将不具备开发条件的低效集体建设用地复垦，复垦后产生的建设用地指标优先保障本集体经济组织使用；本集体经济组织无使用意愿的，可由区人民政府统筹使用。

三、优化地价计算模式，降低市场主体用地成本

（十六）优化地价补缴标准

1. 采取长期租赁、弹性年期出让方式的，租赁期租金标准或出让价格标底可按不低于土地使用期限与最高年期的比值进行年期修正。

2. 涉及土地用途变更、混合用地复合利用及土地用途转换（商品住宅用地除外）的，经有批准权的人民政府批准后，可按照新土地使用条件下市场评估价与原土地使用条件市场评估价差额 70% 补缴土地价款。采取租赁方式有偿使用，租金标准按照新建筑使用功能下市场评估价与原建筑使用功能市场评估价差额 70%

核定，签订补充合同。

3. 适用过渡期的项目用地，过渡期满，按照新用途签订合同，按规定确定使用年限，以新土地使用条件下市场评估价与原土地使用条件市场评估价差额 70%补缴土地价款。

4. 通过建筑面积奖励增加的商业等经营性建筑面积按照我市规定的土地出让政府收益低限补缴土地价款，风雨连廊等非经营性建筑面积无需补缴土地价款。

5. 需补缴土地价款的，可分期缴纳，首次缴纳比例不低于 50%，经有批准权的人民政府集体决策，最长在 2 年内全部缴清。土地价款全部缴清后，方可办理不动产登记。

（十七）支持建设用地转让出租和退出

支持具备独立开发条件的节余用地按规定分割转让，对企业不涉及违约责任的，转让后可重新约定建设期。涉及划拨土地以出租方式盘活利用的，应按租金的 10%上缴土地收益。

鼓励产业园区平台发挥市场主体优势，探索市场化回购和退出路径。工业用地的收购价格由政府和企业协商确定，可在原出让价格基础上，增加适当的财务成本和管理费用，原则上不高于上一年度区域内工业用地平均价格。

（十八）完善已有划拨项目有偿使用

划拨建设用地使用权补办有偿使用手续，根据土地权利人申请，直接按原用途、原用地范围，以协议方式办理土地出让或租赁手续，并按规定缴纳土地价款。

（十九）促进划拨类产业用地提质增效

以划拨方式取得或未办土地有偿使用手续的工业用地（含物流仓储用地），仅增加建筑面积的，经区工业和信息化、区发展改革部门会同商务、科技等部门审核，符合产业政策、产业布局规划及产出要求的，在不改变土地用途、不发生权属（含股权）转移的前提下，可暂不办理土地有偿使用手续。在发生权属转移，或土地权利人自行申请办理土地有偿使用手续时，按我市有关政策办理土地有偿使用。

四、妥善处置历史遗留问题，扫清存量盘活问题障碍

（二十）合理处置产业用地违约责任

对存在开竣工违约情形的非房地产类工业用地或物流仓储用地进行盘活利用的，按照土地出让合同的约定追缴违约金。对土地使用权人确实无法履行的，经区人民政府集体决策，可参照国家及我市房地产类闲置存量土地处置相关政策，合理优化违约金比例、缴款方式和期限。

允许将名下土地、房产等不动产抵扣等值的违约金，相关资产经区人民政府指定相关部门接收，依法办理转移登记。

（二十一）支持大宗地项目土地临时使用

对位置偏远、去化缓慢、总用地面积超过 10 公顷的大宗房地产项目尚未开发的剩余用地，按照以用为先的原则，经区人民政府同意，可安排临时使用，临时使用期不纳入开竣工违约时间。临时使用期限自区人民政府批准之日起计算，每次临时使用期限

最长不超过2年。

（二十二）支持违约用地分割转让

对存在开竣工违约情形的建设用地使用权分割转让（含在建工程转让）的，在企业按土地分割比例缴纳相应开竣工违约金后，允许已缴纳开竣工违约金相应比例地块分割转让，开竣工违约金缴纳比例不得低于违约金总额的50%。除被认定为政府原因以外，转让后开发建设部分仍需按合同约定继续追缴违约金。建设用地使用权分割转让按我市有关规定执行。

（二十三）合理处置历史土地出让合同条款

土地出让合同中已有约定变更土地用途需收回土地等条款的项目，对自有用地通过“工改商”等土地用途变更方式盘活利用的，在依法履职、协商一致、满足公共利益需要的前提下，可不调整土地出让合同收回土地相关条款，按本意见相关政策直接办理后续手续。

（二十四）推进历史遗留配套公建盘活

因历史原因无法认定经营属性的闲置存量配套公建，以及政府或相关部门持有，具备独立使用条件的闲置配套非经营性公建，在不影响其他权利人合法权益前提下，可由区住房城乡建设部门组织论证，现有配套非经营性公建已满足地区需要的，经报请区人民政府批准，可调整为经营性用房，并按我市有关政策办理土地有偿使用。

（二十五）历史遗留不动产问题处置

发生在 2024 年 7 月 22 日之前，因用地手续不完善、建设工程规划手续不齐全、无法办理竣工验收备案等问题导致无法办理不动产登记的已建设商业、办公、工业、市政基础设施、公共管理与公共服务项目等存量建筑，经区盘活存量牵头单位组织论证，对符合国土空间规划、安全、消防、环保、人防要求可盘活利用需予以保留的，经报请区人民政府批准，可按有关规定完善规划、土地及不动产登记手续。其中，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，如土地从不符合规划变为符合规划，可以根据“从旧兼从轻”的原则，重新作出行政处罚决定，将拆除变更为没收建（构）筑物，并按建设用地完善手续；涉及集体土地，符合公共利益需求的，应依法履行征地程序。

五、其他事项

（二十六）应用本意见第（一）（八）（十五）（十六）（二十五）条的，应为纳入我市存量资源系统平台或低效用地再开发试点地块（项目）数据库的存量资产。对暂未纳入但已经区人民政府审定符合纳入条件的项目，也可适用，后续按照要求入库备案。

（二十七）应用混合用地和用地类型合理转换政策，增加教育用地或医疗卫生用地的，应对交通影响进行论证，确定对周边交通的影响程度，并征求公安交管部门意见。

（二十八）应用本文件规划执行政策办理的用地，各区规划资源部门应将执行情况纳入国土空间规划“一张图”。

（二十九）在共用宗土地上，涉及改建、重建建筑物及其服务设施，或者改变共有部分的用途，或者利用共有部分从事经营活动的，应按照《民法典》相关规定履行业主决策程序。

（三十）涉及生态环境法律法规中要求开展土壤污染状况调查和风险评估的，应当严格做好执行，确保安全利用。涉及蓄滞洪区内的用地需符合蓄滞洪区内非防洪建设项目管理要求。

（三十一）各区在政策执行过程中要加强事中事后监管，对发现的问题及重大事项及时向市规划资源局反馈。市规划资源局将对政策执行情况进行跟踪、评估，根据各区执行效果和诉求适时调整。

（三十二）本意见自 2026 年 4 月 1 日起执行，之前相关要求与本文件不一致的，以本文件为准。国家和我市另有规定的，从其规定。滨海新区及国家批准的在特定领域先行先试的示范区，可结合自身实际，进一步制定有针对性的创新政策。《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）到期废止。

附：1. 涉混合用地、用地转换及建筑面积奖励类项目办理流程
序

2. 规划指标跨区域统筹办理程序

涉混合用地、用地转换及建筑面积奖励类 项目办理程序

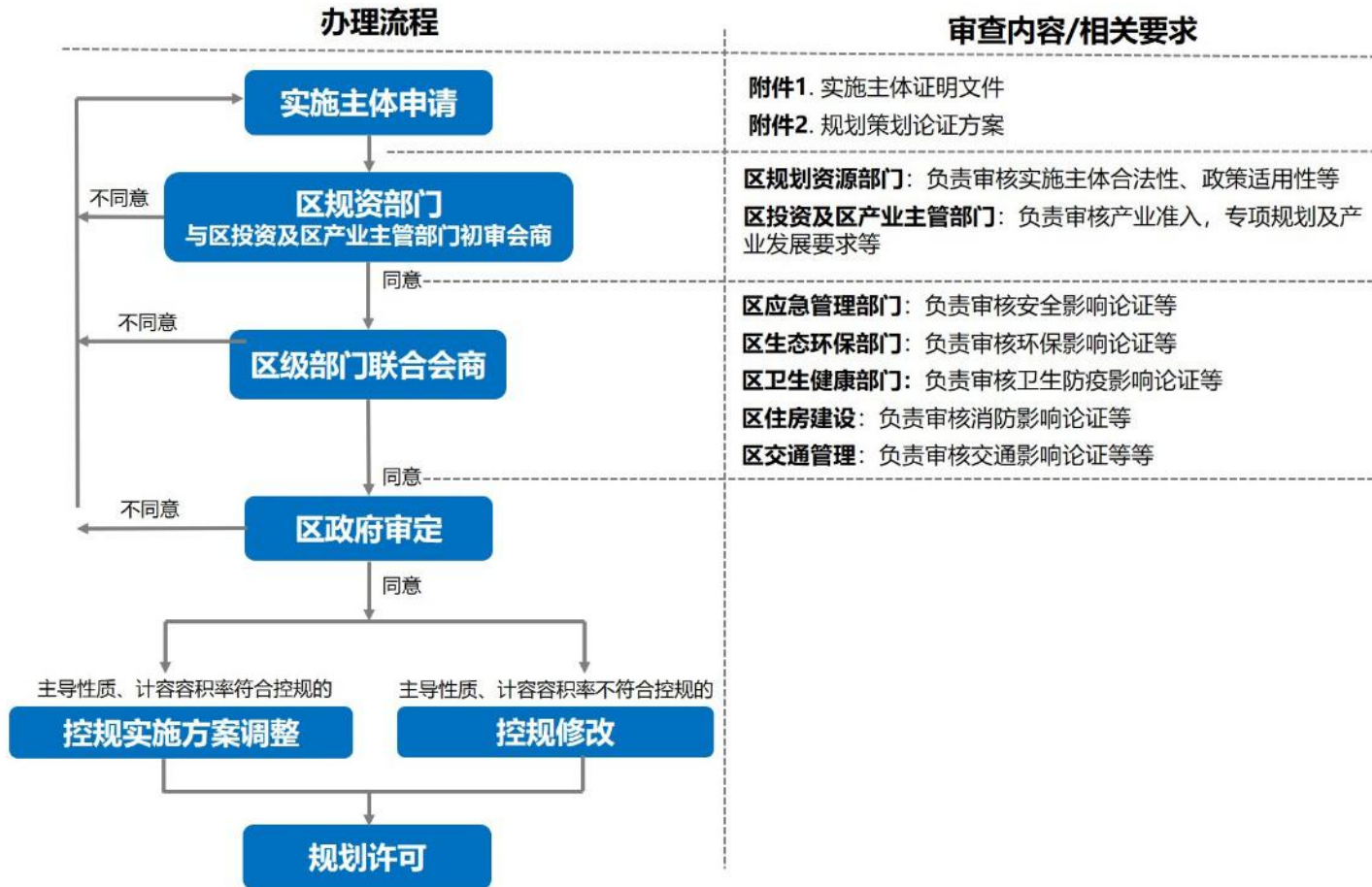
一、策划论证。实施主体根据产业发展或运营需求，组织编制规划策划方案，向区规划资源部门提出申请。

在规划策划方案中应含相关评估和技术论证，主要内容应当包括：产业运营需求、混合用地类型及相应建筑面积、转换用地类型和比例、建筑面积奖励、计容容积率的影响、自身用地及周边现状用地的安全、环保、卫生防疫、消防、交通、公共服务设施配套的影响分析。已出让用地涉及计容容积率调整的项目，技术论证还应包含容积率变化的必要性论证。

二、方案审定。规划策划方案经区规划资源部门组织与相应业态产业主管部门初审会商，审核通过的，由区规划资源部门充分征求应急管理、生态环保、住房建设等区级相关行业主管部门意见，报区人民政府审定。

三、许可核发。规划策划方案中主导用地性质及计容容积率符合现行控规的，依据区人民政府审定的规划策划，由区规划资源部门按程序调整控规实施方案后办理规划许可。

涉混合用地、用地转换及建筑面积奖励类项目办理程序示意图



规划指标跨区域统筹办理程序

一、提出申请。实施主体向所在区规划资源部门提出申请，明确拟转移建筑面积、评估价值、被转移地块。转移地块或被转移地块涉及多个权利人的，应当附所涉及权利人意见。

评估价值应当为至少两家第三方评估机构评估结果的平均数。

二、审核批准。经区规划资源部门审核同意，并经报请有批准权的人民政府同意。

三、手续办理。减少建筑面积的用地重新核发规划手续，签订补充合同；增加建筑面积的用地应当依法履行建设项目容积率调整程序后，核发规划手续，签订补充合同。

建设规模跨区统筹办理程序示意图



备注:

1. 实施主体申请时应当明确转移地块、转移建筑规模、评估价值、被转移地块。
2. 转移地块或被转移地块涉及多个权利人的，应当附所涉及权利人意见。