

温州市鹿城区人民政府办公室文件

温鹿政办〔2021〕51号

温州市鹿城区人民政府办公室 关于印发鹿城区存量用地开发利用“十四五” 规划的通知

各街道办事处、镇人民政府，区政府直属各单位：

《鹿城区存量用地开发利用“十四五”规划》已经九届区政府第55次常务会议审议通过，现予以印发，请遵照执行。

温州市鹿城区人民政府办公室

2021年11月12日

（此件公开发布）

鹿城区存量用地开发利用“十四五”规划

为顺应鹿城区存量用地开发的城市发展新阶段，推动鹿城区的存量用地开发工作，助力城市可持续发展，全力打造“一都三城五区”（打造“世界鞋都”，建设未来科技城、历史文化名城、西部生态新城，构筑温州大都市核心区、民营经济示范区、改革开放标杆区、整体智治样板区、生态宜居幸福区），不断提升中心城区首位度，构建更加具有综合竞争力和国际影响力的中心城区，根据国家和省市有关要求，制定本规划。

一、总体思路

（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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，顺应新时代城市发展的新需求和新方向，奋力打造全面展示“八八战略”思想伟力和实践伟力的“重要窗口”，以打造“共同富裕”的鹿城样板为总体目标指引，以高质量推进城市开发建设为抓手，坚定贯彻高标准发展理念，紧紧围绕全局统筹的系统思维，始终坚持重点为先的实施策略，优化用地空间布局、提升城市建设品质、激发城市发展活力，进一步提高鹿城区的首位度。

（二）总体思路

存量用地开发通过优先开发重点区块、科学安排建设时序、

成片成规模开发、多方参与；通过配套同步等手段实现科学合理的城市经营，以及土地价值和城市开发建设的品质化、最优化，总体上促进鹿城区的首位度提升，温州整体的城市经济、社会和环境效益的综合优化和可持续发展，提高城市生产、生活的舒适度、便利性和经济性。

二、开发目标与策略

（一）总体开发目标

植入城市经营理念，通过以城市政府为主导的多元经营主体，根据城市功能对城市环境的要求，运用市场经济手段，对以公共资源为主体的各种可经营资源进行资本化的市场运作，以实现这些资源资本在容量、结构、秩序和功能上的最大化与最优化，从而实现城市建设投入和产出的良性循环、城市功能的提升，促进城市社会、经济、环境的和谐可持续发展，完成从造城到营城的逻辑转变。

综合考虑鹿城区“十三五”期间的土地利用情况，以及“十四五”的存量土地储备及开发建设要求，提出“十四五”期间，鹿城区存量用地开发规模控制在8-11平方公里，重点推进滨江商务区、南郊片区、江滨片区和中央涂片区等重点区块的旧村、旧厂房及旧小区等存量用地的开发工作。

（二）存量用地开发经营策略

——科学定价，优化存量用地开发前期成本。参考其他城市经验做法，通过制定差异化补偿机制、探索损益补偿机制和进行

科学的成本逆推等手段，合理优化拆征补偿政策，结合具体实施项目制定更精细化的拆征方案，保证存量用地开发工作的可持续推进。

——加强策划，做足地块价值挖潜，增加土地收益。加强前期的方案策划和价值挖掘，在已有控规的基础上，进一步制定专门的更新规划，从现状条件、市场需求、经济模型、配套支撑等各方面进行全面的论证，细化开发方案，充分挖掘土地价值，提高土地的利用效率。同时能有效避免过度雷同的开发路径，强化功能的混合和差异化的发展，保证城市发展的长期动力。

——确定科学的土地再开发利益分配方式。提高产权主体参与存量用地再开发的积极性，达到优化土地布局和效益、促进土地集约节约利用目标。存量用地再开发收益分享的实现要形成科学合理的收益计算标准。允许原土地使用权人、开发商参与到土地增值收益分享，通过适度让利，鼓励再开发的积极性；在税费环节体现公平导向，充分发挥土地税收的调节作用，平衡土地收储、自行开发的补偿标准。

——探索多元主体，参与存量用地开发过程。适度剥离政府在更新工作中的工作内涵要义，探索“联合体”的开发主体参与开发工作。开发“联合体”主要由权利主体组织联合体、市场主体与权利主体的联合体、地方国企与市场主体的合资公司等多种模式。“联合体”的主要赋予职能包括拆征政策处理、更新规划策划方案的编制及更新过程中的资金运作；属地政府主要作为更新

的“引导者”身份参与，规划主管部门作为更新工作的主要引导部门，从规划引导、项目审批、规则制定等方面提供服务。

（三）存量用地开发空间推进策略

——**连片开发为主，小地块针灸式更新并行。**以片区整体作为再开发单元，整体设计片区开发资金平衡模式。按照“增进公共利益、整理土地资源、完善公共设施、提升城市功能”的总体要求，推动用地的成片连片开发，保证片区基础设施和公共服务设施的相对完整。加强小地块开发模式的研究，做到区域统筹与小地块针灸式更新并行。

——**聚力重点板块，聚焦土地要素供应方向。**鹿城区现阶段的城市发展建设更应该注重发展合力、注重建设品质。“十四五”期间，重点围绕瓯江沿线、塘河沿线和环古城区域等重点区块进行空间优化，以成片成规模的存量开发为主导，推进七都片区、中央涂片区、滨江商务区、水心片区、鞋都片区、江滨片区和吴桥片区等重要板块的存量开发建设，做到“开发一片、提升一片、成熟一片”。

（四）存量用地开发功能完善策略

——**复合化开发，发挥土地综合效益。**“十四五”期间，存量用地开发应避免以居住为导向的开发，需根据片区的产业基础条件和规划整体导控要求，增加城市服务型、产业型项目的开发，增加土地开发的复合性，提高土地的综合效益。

——**配套先行，推进城市功能的逐步完善。**“十四五”期间，

通过社会服务设施建设引导的开发模式，平衡“生熟”地价差，带动存量用地高效有序开发，实现空间要素功能调整，推进城市功能的逐步完善。

三、开发行动方案

（一）开发空间引导方案

以 27 个单元(片区)存量开发平台为主导，主要集中在七都、滨江商务区、古城、南郊、双屿、鞋都仰义及轻工园等片区，存量用地资源约 10 平方公里，是鹿城区“十四五”期间存量用地再开发的主战场。同时，积极推动存量用地与增量空间的统筹谋划，以完整单元为开发单位，推进成片成规模的做地暨开发工作。另外，根据整体开发情况和项目实际实施要求，有序释放鹿城其他板块或片区的零星存量用地空间，作为存量用地片区化规模开发的有益补充。

（二）开发功能引导方案

存量用地的再开发规划布局总体围绕“复合利用，配套同步”的原则，既要考虑土地再开发效益，也要考虑城市综合品质的有效提升。因此，按照 27 个单元(片区)的存量开发计划，综合考虑配套设施、道路、公园绿地等公共产品的必要补偿，按照复合化开发的总体思路，结合鹿城区已编的控规(及修改)情况，提出存量用地的再开发功能引导。

（三）重点片区开发指引

本次规划结合市、区两级重点板块，总体上按照“两头为先，

“四区联动”的重点开发格局，针对七都片区、滨江商务区、南郊片区等重点板块，开展各板块的资源梳理、土地要素保障和发展指引。其中，“两头为先”主要是指东部七都片区和西部双屿板块，作为存量开发的主战场；“四区联动”主要是除七都和双屿外，同步推进古城、滨江，南郊和鞋都四个存量开发较为集中的区域板块的开发建设，形成联动合力，具体重点片区开发指引如下：

——七都板块。按照“未来科技岛”的整体发展方向，深挖其作为世界青年科学家峰会举办地、瓯越院士之家承载地的影响力，结合存量开发，重点推进长三角科技企业总部园、温州国际科技金融中心、温州国际智能制造产业化服务中心等科创项目建设。做好全域的存量土地资源统筹，结合旅游风情小镇、生态创意区等主题打造，与温州中心、金融科技文化中心等项目项融合，植入片区特色的商贸类、旅游服务类等功能，带活片区活力。同时，推进新型乡村示范带创建，结合吟州村周边的基本农田保护和省级湿地公园打造，推进全域土地综合整治的新路径探索，策划近郊农业休闲经典项目。

——滨江商务区板块。重点围绕其作为“未来科技城”的核心平台之一，加快滨江商务区的数字贸易、文创旅游、创新金融、文化传媒、总部经济等现代高端服务业功能集聚，支持现有地方金融机构做大做强，吸引浙南闽北区域的企业总部落地，打造区块标志性建筑和高端楼宇集群，提升区域辐射能级。积极推进杨府山 CBD-会展中心站 TOD 综合开发，加快推进 CBD 绿廊及沿线一

体化开发和民生基础设施建设，实现区块基础设施全面完善，城市形象有效塑造，品位档次跨越提升。

——**南郊板块**。该片区是鹿城区唯一一个拥有 S1 轨道站点区域，推进轨道站点 TOD 综合开发是鹿城“十四五”的重要发力点。“十四五”期间重点围绕科创南郊主题，结合南郊科创中心、吴桥数字经济创新创业区、炬光智能制造服务创新区、龙方电子商务和物联网产业区等项目载体，探索新型产业与都市工业落地和产城融合发展新路径，加快探寻吴桥工业区、德政工业区等老旧工业区的转型发展路径，植入具有长期效益的都市产业发展项目。

——**古城板块**。该板块的近期重点是充分利用其深厚的历史人文资源本底，依托五马、大南、松台、蒲鞋市深厚的商贸优势，通过整合现有资源、提升商业业态、改造服务设施，整体打造承载温州记忆、激发休闲消费的综合性商业区。围绕“诗路明珠”创建，高质量推进历史街区的保护性开发利用，通过引入大资金、高品质运营团队，重点推进五马-墨池历史文化街区、朔门历史文化街区、庆年坊历史文化街区的提升，在符合历史文化名城保护总体框架的前提下，推进商旅文化、配套服务等各方面的提档提质，做好温州文化古城的金名片。

——**双屿板块**。鹿城西部围绕“西部新城”打造，依托市场采购贸易试点、轨道 M2 线站点规划建设等机遇窗口，以鹿城环贸港、双屿客运站-鹿城工业站 TOD 开发、双屿智造文创园、康养小

镇等重点项目为抓手，在守住生态底线的基础上，深入贯彻产城联动发展理念，以鹿城工业区改造升级为启动引擎，优化城市产业及生活空间结构，打造温州西部新城公共服务中心与世界鞋都产业链供应链创新服务新空间，构建鹿城西部“产城融合”的新片区，带来平台空间重塑、配套优化、能级提升，激发鹿城西部产业新区的综合实力和国际影响力。

——鞋都板块。该板块的存量资源较为丰富，重点要站位“世界鞋都”的目标高度，进行产业空间提升及产业服务相关功能的植入和完善，实现“中国鞋都”向“世界鞋都”的跨越发展，打造成温州市的重要产业核心平台。一方面，是以创成省级特色小镇为目标，推进“鞋都四期”的建设，启动鞋都五期、六期的谋划创建工作，实施生产扩能；另一方面，结合鞋艺小镇的打造及沿江区域的功能提升，依托正岙、潘岙、上伊等旧村的土地空间整理，加快培育鞋品智造研发中心、鞋业产业创新服务综合体和设计师集聚群落等产业服务基地。另外，针对老旧厂房空间，以产业提升和产业配套完善作为工作主线，重点进行现有产业空间的整治提升工作。

四、实施保障建议

（一）组织保障

——建立土地资源管理全平台。结合“多规合一”工作，建立土地资源管理的综合平台，全面整合生态保护区、农业保护区和城镇建设区，以及生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边

界的“三区三线”，做好土地资源的保护性开发利用，并加强土地资源利用的后续监管。

——完善以项目为导向的土地供给机制。要进一步完善“好项目”拉动土地供给开发的良性机制，通过强化重大亮点项目的精细化谋划策划，与土地收储、土地做地和土地供给等工作相结合，避免造成土地长期“晒太阳”，降低土地时间等待成本的同时，能进一步提升土地的利用效率和品质化开发。

——健全市区两级的土地开发联动机制。鹿城区是市级集团较为集中的区域，相当规模的土地资源牵涉到市级集团公司，应加强市、区两级的联动开发，不仅要做好鹿城区属地范围的“全区一盘棋”开发谋划，而且要站位“市一级”视角，从市级层面出发，加强区与区之间的联动开发，尤其是行政区的边缘交界区域的一体化开发谋划，保证综合效益的最大化。

（二）资金保障

——建立存量用地收储开发专项资金。存量用地开发涉及较为复杂的政策处理，需要坚实的财政基础作为保障，应建立政府专项资金制度，由市、区两级财政按照一定比例，拨付专门资金设立专项资金，用于推进存量用地的收储和相关政策处理，保证存量用地拆征工作能顺利有序推进。

——合理有序引入民间资本和市场调控机制。应全面调动政府、市场、社会参与存量用地再开发的积极性，利用温州民间金融改革示范城市的契机优势，充分发挥开发商、财团等资金和市

场优势，通过项目众筹、专项债券等方式，建立灵活可持续的资金保障机制。

（三）规划保障

——**强化国土空间规划新体系的资源全域统筹思维构建。**新一轮国土空间规划的整个体系构建，更强调了资源的“一张图”全域统筹，在土地资源开发利用过程中，应加强资源的统筹协调，谋求可持续的发展模式，寻求生产、生活、生态等多维度融合自恰的发展路径，构建资源全域统筹思维。

——**强化资源的精细化集约利用。**鹿城区作为温州市建成度最高的行政区，其土地资源，尤其是城镇开发土地资源已相当局限，这也倒逼鹿城区的发展模式要尽快适应土地的瓶颈期，寻求更为集约精细化的开发利用，这就需要更加精准的前期谋划策划和更为科学合理的功能及规模引导。

抄送：区委各部门，区人大常委会、政协办公室，区人武部，区法院，
区检察院，各群众团体。

温州市鹿城区人民政府办公室

2021年11月16日印发
