

# 淮南市城镇低效用地再开发专项规划

(2023-2025 年)

(征求意见稿)

淮南市人民政府

2023 年 8 月

# 目 录

前 言 .....	1
<b>第一章 总则.....</b>	<b>3</b>
第一节 规划背景.....	3
第二节 指导思想.....	5
第三节 编制意义.....	5
第四节 规划原则.....	6
第五节 规划依据.....	7
第六节 规划范围.....	8
第七节 规划期限.....	8
<b>第二章 区域概况 .....</b>	<b>9</b>
第一节 自然地理概况.....	9
第二节 经济社会发展状况 .....	12
第三节 土地利用状况.....	13
第四节 城市发展方向.....	17
<b>第三章 上轮低效用地再开发专项规划实施情况评估 .....</b>	<b>19</b>
第一节 2018-2020 年低效用地再开发实施评估.....	19
第二节 2021-2022 年低效用地再开发实施评估.....	20
第三节 低效用地再开发实施评估典型案例 .....	21
<b>第四章 低效用地现状及潜力分析.....</b>	<b>23</b>
第一节 城镇低效用地现状 .....	23
第二节 城镇低效用地分类 .....	24

第二节 城镇低效用地再开发潜力 .....	25
<b>第五章 规划目标及任务.....</b>	<b>27</b>
第一节 再开发目标.....	27
第二节 再开发任务.....	28
第三节 再开发类型.....	29
第四节 再开发市场运作方式 .....	31
<b>第六章 再开发空间布局、用地结构和强度优化 .....</b>	<b>32</b>
第一节 城镇低效用地空间布局 .....	32
第二节 城镇低效用地结构调整 .....	34
第三节 土地利用强度优化.....	37
<b>第七章 再开发项目、时序安排 .....</b>	<b>39</b>
第一节 再开发项目.....	39
第二节 再开发时序.....	39
<b>第八章 再开发建设土地政策分析.....</b>	<b>41</b>
第一节 实施亩均效益评价 .....	41
第二节 探索新增指标激励政策 .....	42
第三节 健全信贷政策.....	42
第四节 探索增值收益分配模式 .....	43
<b>第九章 规划实施效益评价 .....</b>	<b>44</b>
第一节 提升节地水平.....	44
第二节 提高产出效益.....	44
第三节 优化用地结构.....	44

第四节 改善人居环境.....	45
<b>第十章 规划实施保障措施.....</b>	<b>46</b>
第一节 健全配套政策.....	46
第二节 加强组织领导.....	46
第三节 规范资金监管.....	46
第四节 强化实施管理.....	47
<b>附表 1 淮南市城镇低效用地现状结构及用地强度汇总表.....</b>	<b>48</b>
<b>附表 2 淮南市城镇低效用地潜力分析表 .....</b>	<b>49</b>
<b>附表 3 淮南市城镇低效用地再开发结构调整及强度优化情况表 ....</b>	<b>50</b>
<b>附表 4 淮南市城镇低效用地再开发地块现状及规划情况汇总表 ....</b>	<b>51</b>
<b>附表 5 淮南市城镇低效用地再开发地块清单.....</b>	<b>52</b>
<b>附表 6 淮南市城镇低效用地再开发建设时序安排表 .....</b>	<b>54</b>

## 前 言

为深入贯彻落实《安徽省人民政府关于印发安徽省批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案的通知》（皖政〔2022〕54号）文件精神，按照《安徽省自然资源厅关于开展全省城镇低效建设用地调查入库工作的通知》（皖自然资用函〔2022〕67号）、《安徽省自然资源厅关于开展全省城镇低效建设用地再开发专项规划（2023-2025年）和年度实施计划编制工作的通知》（皖自然资用函〔2022〕68号）等文件要求，淮南市组织开展了全市城镇低效用地调查与专项规划编制工作，通过对全市低效建设用地全面调查，深度盘活城镇内存量建设用地，有序推进城镇低效建设用地再开发，能够优化土地资源要素配置，提高土地利用效益，促进产业转型升级和节约集约利用及土地绿色生态管理水平，保障经济社会持续健康发展。

为加快推进生态文明建设，全面贯彻十九大和二十大精神，着力推进高质量发展，实施供给侧结构性改革，健全节约集约用地制度，控增量、盘存量、调流量、提质量，优化空间格局、提高土地利用效率、促进产业结构调整、改善居民生活环境，推动构建人与自然和谐的现代化建设新格局，特编制《淮南市城镇低效用地再开发专项规划（2023-2025年）》。

本规划范围为国土空间规划确定的城镇开发边界内的建设用地区，分为大通区、田家庵区、谢家集区、八公山区和潘集区 5 个规划片区。规划基期为 2022 年，规划期限为 2023-2025 年。

本规划是开展城镇低效用地再开发工作、编制城镇低效用地再开发年度计划和实施低效用地再开发项目的指导和依据。

# 第一章 总则

## 第一节 规划背景

“十三五”时期，国家全面实施创新驱动发展战略、乡村振兴战略和皖江经济带发展战略，现代化城市不断兴起，城镇用地结构布局不断优化，土地利用效率不断提升，为安徽省加快转型升级、扩大对外开放和深化体制改革提供了重要机遇和保证。

但目前，由于历史的或现代化进程中的原因，城镇外延式扩张与存量土地低效利用状况并存。一方面，城镇快速扩张占用大量耕地，土地开发强度高，与资源环境承载力不相适应，以牺牲农用地为代价的城镇化模式已难以为继；另一方面，城镇内部存在大量低效用地，盘活利用潜力巨大，集中表现在：一是布局散乱，容积率低、建筑密度低、投入产出率低；二是产业用地配置不合理，大量工业用地集中在黄金地段，有的还是淘汰类或禁止类产业；三是旧城镇、旧村庄、旧厂房建筑危旧、设施落后、环境脏乱，群众意见大；四是闲置浪费现象存在，个别地区甚至出现空城、鬼城。

因此，2016年11月11日，自然资源部经中央深改组审定，印发了《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（自然资发〔2016〕117号），安徽省自然资源厅先后印发了《促进低效建设用地再开发利用工作的意见

（试行）的通知》（皖自然资发〔2016〕151号）、《关于做好低效建设用地再开发利用专项规划编制工作的通知》（皖自然资函〔2017〕1038号）和《关于进一步做好低效建设用地再开发利用工作的通知》（皖自然资函〔2018〕530号）等系列文件，旨在加强城镇建设用地管理，妥善处理历史遗留建设用地问题，推进城镇低效用地再开发进度，提高土地集约利用水平，增强城镇建设用地有效供给，优化城镇用地结构，加快产业转型升级，改善城镇基础设施和公共服务设施，不断提升经济社会可持续发展能力。

到“十四五”时期，为贯彻十九大和二十大精神，加快推进生态文明建设，着力推进高质量发展，实施供给侧结构性改革，健全节约集约用地制度，2022年4月，安徽省人民政府印发《关于安徽省批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案的通知》（皖政〔2022〕54号），2022年5月，安徽省自然资源厅先后印发了《关于开展全省城镇低效建设用地调查入库工作的通知》（皖自然资用函〔2022〕67号）、《关于开展全省城镇低效建设用地再开发专项规划（2023-2025年）和年度实施计划编制工作的通知》（皖自然资用函〔2022〕68号）等文件，要求在全省全面开展低效建设用地再开发利用工作。

在此基础上，通过对淮南市城镇低效建设用地全面调查，综合考虑规划期内经济社会发展水平、用地供需矛盾、



开发建设成本、资金投入能力、群众意愿等现实因素，有序推进城镇低效建设用地再开发，优化土地资源要素配置，特编制《淮南市城镇低效用地再开发专项规划(2023-2025年)》。

## 第二节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的二十大提出的全面建成社会主义现代化强国目标的会议精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以节约集约用地为核心，实施节约优先的内涵挖潜型城镇建设用地保障战略，建立健全规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享、严格监管的工作机制，有效激励低效用地再开发利用，优化土地利用结构，提高土地利用效率，将淮南市建成生态宜居、区域协调、城乡统筹、创新发展的现代化城市。

## 第三节 编制意义

通过城镇低效用地再开发，有利于推动经济转型升级、促进发展方式转变，可以为培育和发展战略性新兴产业将相对低端低效、资源占用多、能源消耗高、环境影响大的产业或企业，从淮南市紧缺的土地空间中腾退出来；有利于深度挖掘存量土地，弥补淮南市新增建设用地指标不足，有效缓解土地供需矛盾，从源头上把握好项目质量，大大地提高土

地利用效率，促进土地节约集约利用；有利于破解多年来制约中心城区经济社会发展的土地资源匮乏、环境承载压力加大、能源逐步趋紧等突出问题，从根本上改善城镇环境质量、完善基础设施配套、提升城市功能、改善人居环境，从而提升城市形象。

#### 第四节 规划原则

##### 一、坚持政府主导、科学规划

建立健全政府引导、部门协调、公众参与的工作机制，加强统筹协调，形成工作合力；坚持规划先行，对改造开发的规模、时序等进行统筹安排，确保改造开发工作稳步有序开展。

##### 二、坚持市场配置、因势利导

按照市场在资源配置中起决定性作用的要求，鼓励土地权利人、集体经济组织等市场主体和社会力量参与改造开发，形成形式多样的改造开发模式，增强改造开发的动力。

##### 三、坚持产业导向、分类引导

实行差别化政策支持，完善低效工业用地用途合理转换机制，激发企业转型升级内生动力。

##### 四、坚持节约优先、因地制宜

坚持节约优先，以提升节约集约水平、优化土地利用结构和布局为手段，充分考虑当地经济社会发展水平、发展定位等，依据城市总体发展布局，合理确定改造开发的方向和

目标，分类实施；严格遵循改造开发要求和程序，切实加强监管，保证改造开发工作规范运作、有序推进，构建具有地方特色的“三生空间”。

### **五、坚持公众参与、平等协调**

充分尊重土地权利人的意愿，提高改造开发工作的公开性和透明度，保障土地权利人的知情权、参与权、受益权；建立健全平等协商机制，妥善解决群众利益诉求，做到公平公正，实现和谐开发。

### **六、坚持利益共享、多方共赢**

建立完善经济激励机制，协调好政府、改造方、土地权利人等各方利益，实现共同开发、利益共享；严格保护历史文化遗产、特色分高和保障公益性用地，统筹安排产业用地，实现经济发展、民生改善、文化传承多赢。

## **第五节 规划依据**

### **一、法规政策文件**

- 1、《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）；
- 2、《中华人民共和国城乡规划法》；
- 3、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）；
- 4、《安徽省人民政府关于印发安徽省批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案的通知》（皖政〔2022〕54号）；

5、《安徽省自然资源厅关于开展全省城镇低效建设用地调查入库工作的通知》（皖自然资用函〔2022〕67号）；

6、《安徽省自然资源厅关于开展全省城镇低效建设用地再开发专项规划（2023-2025年）和年度实施计划编制工作的通知》（皖自然资用函〔2022〕68号）。

## 二、技术规范文件

1、《安徽省城镇低效建设用地调查技术要点（试行）》；

2、《安徽省城镇低效建设用地现状成果数据库规范（修订）》；

3、《安徽省城镇低效用地再开发专项规划编制指南（修订）》；

4、《安徽省城镇低效用地再开发专项规划数据库规范（修订）》；

5、《安徽省城镇低效用地再开发专项规划年度实施计划》。

## 第六节 规划范围

规划范围为淮南市国土空间总体规划（2021-2035年）确定的城镇开发边界内的建设用地，分为大通区、田家庵区、谢家集区、八公山区和潘集区5个规划片区。

## 第七节 规划期限

规划基期为2022年，规划期限为3年，即2023-2025年。

## 第二章 区域概况

### 第一节 自然地理概况

#### 一、地理区位

淮南市地处安徽省中北部，淮河之滨，东与滁州市毗邻，东南与合肥市接壤，西南与六安市相连，西与阜阳市相接，北与亳州市、蚌埠市交界，是沿淮城市群的重要节点，也是合肥都市圈成员之一。

淮南现辖田家庵区、潘集区、谢家集区、八公山区、大通区、毛集实验区、寿县和凤台县 6 区 2 县，国土总面积 5532 平方公里。

#### 二、地形地貌

淮南以淮河为界形成两种不同的地貌类型，淮河以南为丘陵，属于江淮丘陵的一部分；淮河以北为地势平坦的淮北平原，淮河南岸由东至西隆起形成不连续的低山丘陵。舜耕山以南斜坡以下，东为高塘湖一、二级洪冲积阶地，西为瓦埠湖一、二级洪冲积阶地；中为丘陵岗地。



### 三、气候水文

淮南地处亚热带与暖温带落叶林带,年平均气温 16.4℃,各季气温变化较大;年降水量大于 800 毫米,全市多年平均降水量 900.1 毫米,主汛期在 6 月至 8 月之间。

淮南属于淮河流域,最大的地表水为淮河。市域内支流有东淝河、窑河、西淝河、泥河等,湖泊有瓦埠湖、高塘湖、十涧湖、焦岗湖、花家湖、城北湖等,人工河有茨淮新河,水库及沉陷区有蔡城塘、泉山、老龙眼、乳山、丁山、许桥等小型水库,以及采煤沉陷区积水而成的众多湖泊、湿地。

### 四、矿产资源

淮南市矿产资源较为丰富,分为能源矿、金属矿产和水气矿产三类:

#### (1) 能源矿产

全市共有煤矿矿区 27 处,累计查明煤资源储量 138.45 亿吨,保有资源储量 123.44 亿吨。预测淮南煤田-1200 米以上煤炭储量为 300 亿吨,-2000 米以上煤炭资源量达到 500 亿吨。相对集中分布于凤台、潘集、新集及谢家集—新庄孜四个地段。

淮南煤田气资源密度比较大,煤层气资源总量为 5928.25 亿立方米,分布面积 2241.90 平方千米,平均 2.64 亿立方米/平方千米。淮南煤田有四个高含气量的区域,即谢李区、潘集古沟区、顾桥丁集区和谢桥张集区,气资源总量为 3136.51

亿立方米。

## （2）非金属矿产

淮南市非金属矿主要包括磷矿、石灰岩、高岭土等。

磷矿资源主要分布在凤台县境内与市区八公山一带。凤台县东西两侧各有一处，市区八公山一处；东矿区、南矿区地质条件复杂，磷矿石含磷品位低，尚未开采；西矿区磷矿石  $P_2O_5$  含量 19.72%，累计查明资源储量 307.03 万吨，保有资源储量 235.40 万吨。

石灰岩主要分布在上窑、舜耕山、八公山和凤台县大山等地。根据用途，分为水泥用石灰岩、建筑石料用灰岩等。其中，水泥用石灰岩累计查明资源储量 24365.80 万吨，保有资源储量 19097.96 万吨。

高岭土主要分布于煤系地层中，层位稳定，分布广泛，为煤炭资源的共生矿产。已查明资源储量 56 万吨，预测资源量为 7.38 亿吨，具有一定的开发前景。

## （3）水气矿产

潘集地区地热资源储量：热量  $8.95 \times 10^{12}$  千瓦，热能  $1.04 \times 10^{10}$  千瓦，电能  $2.59 \times 10^9$  千瓦，埋藏深度 310 米，最高温度  $53.77^\circ\text{C}$ ，平均温度  $32^\circ\text{C}$ ，最大出水量 912 立方米/日。预测浅层地下水资源量为 3.72 亿立方米，年均开采量为 0.63 亿立方米；天然矿泉水 1 处，允许开采量为 120 立方米/天。

## 第二节 经济社会发展状况

近几年来，淮南市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，弘扬伟大建党精神，顶压前行、攻坚克难，“十三五”规划主要目标任务顺利完成，实现了“十四五”良好开局。一是全面建成小康社会，如期打赢脱贫攻坚战，国家级贫困县寿县高质量摘帽，历史性地解决了绝对贫困问题；二是项目建设扎实推进，中安煤化一体化、嘉玺新材料等重大产业项目建成投产，商合杭高铁淮南段及站点、淮上淮河大桥等重大基础设施项目建成投用；三是新旧动能加速转换，战略性新兴产业产值连续5年保持两位数增长，高新技术企业数实现倍增，产业结构实现从“二三一”到“三二一”的重要转变；四是综合实力稳步提升，规上工业增加值占全省比重提高1.5个百分点，民营经济增加值总量在全省提升2个位次；GDP连续跨越4个百亿台阶，总量在全省前移1位。

2021年，全市全年实现地区生产总值（GDP）1157.1亿元，同比增长5.7%；规模工业增加值同比增长3.1%；固定资产投资同比增长12.6%；社会消费品零售总额866.2亿元，同比增长11.9%；进出口总额10.1亿美元，同比增长32.4%；一般公共预算收入109.6亿元，增长5.4%；全市居民人均可支配收入分别达31632元，同比增长9.9%，其中城镇常住居民人均可支配收入增长9.8%，农村常住居民人均可支配收入



增长 8.4%。

### 第三节 土地利用状况

#### 一、淮南市土地利用现状

根据淮南市 2021 年度全国国土变更调查成果，淮南市国土总面积 553232.00 公顷，其中农用地 367127.82 公顷，占比 66.36%；建设用地 87375.10 公顷，占比 15.79%；未利用地 98729.08 公顷，占比 17.85%。

表 2-1 淮南市土地利用现状情况表

地类名称		面积（公顷）	占比（%）
农用地	合计	367127.82	66.36
	耕地	331983.11	60.01
	种植园用地	3418.15	0.62
	林地	21054.49	3.81
	草地	0.00	0.00
	其他农用地	10672.07	1.93
建设用地	合计	87375.10	15.79
	城镇用地	20151.34	3.64
	村庄用地	51024.86	9.22
	采矿用地	3618.34	0.65
	特殊用地	670.30	0.12
	交通水利及其他建设用地	11910.26	2.15
未利用地	合计	98729.08	17.85
	其他草地	950.53	0.17
	湿地	1875.22	0.34
	陆地水域	95903.33	17.34
国土总面积		553232.00	100.00

## 二、规划区建设用地现状

根据《淮南市城镇低效建设用地调查成果》，此次淮南市城镇低效用地再开发规划范围包括大通区、田家庵区、谢家集区、八公山区和潘集区 5 个片区，并套合 2021 年全国国土变更调查数据，规划片区范围内建设用地现状如下：

大通区片区建设用地总面积 2312.8811 公顷，其中居住用地面积最大，为 1039.2976 公顷，占比 44.94%；其次是工矿用地，为 939.8378 公顷，占比 40.63%；其他用地最小，仅 20.4261 公顷，占比 0.88%。具体详见下表。

表 2-2 大通区片区建设用地现状情况表

地类名称	面积（公顷）	占比（%）
工矿用地	939.8378	40.63
居住用地	1039.2976	44.94
商业服务业用地	24.8916	1.08
公共管理与公共服务用地	176.5960	7.64
农村集体建设用地	111.8320	4.84
其他用地	20.4261	0.88
合计	2312.8811	100.00

田家庵区片区建设用地总面积 5066.9569 公顷，其中居住用地面积最大，为 1884.6877 公顷，占比 37.20%；其次是公共管理与公共服务用地，为 1453.3541 公顷，占比 28.68%；其他用地最小，仅 69.9801 公顷，占比 1.38%。具体详见下表。

**表 2-3 田家庵区片区土地利用现状情况表**

地类名称	面积（公顷）	占比（%）
工矿用地	735.0610	14.51
居住用地	1884.6877	37.20
商业服务业用地	620.6126	12.25
公共管理与公共服务用地	1453.3541	28.68
农村集体建设用地	303.2614	5.99
其他用地	69.9801	1.38
合计	5066.9569	100.00

谢家集区片区建设用地总面积 1423.6011 公顷，其中居住用地面积最大，为 816.3190 公顷，占比 57.34%；其次是工矿用地，为 388.7276 公顷，占比 27.31%；农村集体建设用地最小，仅 1.8562 公顷，占比 0.13%。具体详见下表。

**表 2-4 谢家集区片区土地利用现状情况表**

地类名称	面积（公顷）	占比（%）
工矿用地	388.7276	27.31
居住用地	816.3190	57.34
商业服务业用地	44.0881	3.10
公共管理与公共服务用地	154.3332	10.84
农村集体建设用地	1.8562	0.13
其他用地	18.2770	1.28
合计	1423.6011	100.00

八公山区片区建设用地总面积 934.5670 公顷，其中居住用地面积最大，为 501.0141 公顷，占比 53.61%；其次是工矿用地，为 274.0375 公顷，占比 29.32%；其他用地最小，

仅 12.8590 公顷，占比 1.38%。具体详见下表。

**表 2-5 八公山区片区土地利用现状情况表**

地类名称	面积（公顷）	占比（%）
工矿用地	274.0375	29.32
居住用地	501.0141	53.61
商业服务业用地	16.1530	1.73
公共管理与公共服务用地	61.2763	6.56
农村集体建设用地	69.2271	7.41
其他用地	12.8590	1.38
合计	934.5670	100.00

潘集区片区建设用地总面积 1526.2461 公顷，其中居住用地面积最大，为 675.5315 公顷，占比 44.26%；其次是工矿用地，为 604.9410 公顷，占比 39.64%；其他用地最小，仅 0.9923 公顷，占比 0.07%。具体详见下表。

**表 2-6 潘集区片区土地利用现状情况表**

地类名称	面积（公顷）	占比（%）
工矿用地	604.9410	39.64
居住用地	675.5315	44.26
商业服务业用地	27.2856	1.79
公共管理与公共服务用地	137.0223	8.98
农村集体建设用地	80.4734	5.27
其他用地	0.9923	0.07
合计	1526.2461	100.00

## 第四节 城市发展方向

### 一、发展策略

加快山南新区建设，疏解东部城区人口，加强潘集城区与中心城区间联系，优化西部城区布局。加强产城融合，提升中心城区就业吸引力，实现优质城镇化；提升宜居水平，完善公共服务体系，活化山水资源、强化文化特质，提升空间环境品质。

### 二、空间结构

规划形成“一河三山，三轴三心，四城四平台”的功能结构。

一河三山：指淮河串联八公山、上窑山、舜耕山，形成山环水绕的整体山水格局。维持淮河湿地的原生状态，保持水体的自然环境，加强岸线和山体的生态修复和景观营造。

三轴三心：三轴指连接城市组团的功能轴，包括连接东部城区、西部城区，指向寿县县城的沿淮发展轴；连接山南新区、西部城区，指向凤台县城的西部发展轴；连接山南新区、东部城区、潘集城区的中部发展轴。三心指城市服务核心，包括东部城区城市综合中心、山南新区城市综合中心、西部城区城市综合中心。

四城四平台：指东部城区、山南新区、西部城区、潘集城区四个产城融合组团。东部城区为传统商贸中心，具有山水特色的宜居城区，依托经开区建设以装备制造业为主的现

代产业平台；山南新区为行政文化中心，生态宜居城区，依托高新区打造大数据、先进装备制造等高新技术产业平台；西部城区为山水宜居生活区，传统产业转型示范区，生态恢复示范区，打造旅游、文创服务平台；潘集城区为生活服务保障区，依托煤化工园区打造新型绿色能源基地。

### 第三章 上轮低效用地再开发专项规划实施情况评估

#### 第一节 2018-2020 年低效用地再开发实施评估

通过《淮南市城镇低效用地再开发专项规划（2018-2020 年）》，提高了土地利用效率和节约集约用地水平；通过对低效工矿用地的更新改造，转变了产业增长方式，促进了产业转型升级，带动了投资和消费增长，增强了经济发展动力，提升了土地对经济社会发展的持续保障能力；通过对低效城镇用地的更新改造，增加了配套设施和公共开放空间，优化绿化景观，改善了居住环境，提高了人居品质，焕发商贸活力，提升基础设施配套水平，改善居民生活环境，促进宜居城乡建设；推进城镇建设用地利用和管理制度创新，增强政策储备和制度供给，提升城镇建设用地人口承载能力。

《淮南市城镇低效用地再开发专项规划(2018-2020 年)》确定的规划期内实现城镇低效用地再开发地块规模 220.6000 公顷，安排低效用地再开发地块 27 个，再开发面积 220.6000 公顷，其中低效城镇再开发面积 165.2900 公顷，低效工矿 55.3100 公顷。

按照“先易后难、突出重点、分期推进、分类指导”的标准，有序开展城镇低效用地再开发，上轮低效用地再开发后，实际完成规模 220.6000 公顷，分 2018、2019、2020 三年实施。

表 3-1 上轮低效用地年度实施情况表

单位：个，公顷

行政区名称	2018 年		2019 年		2020 年		合计	
	个数	面积	个数	面积	个数	面积	个数	面积
大通区	0	0.00	2	6.30	3	13.61	5	19.91
田家庵区	1	2.24	10	49.92	8	98.99	19	151.15
谢家集区	0	0.00	1	28.28	0	0.00	1	28.28
八公山区	1	15.90	1	5.36	0	0.00	2	21.26
合计	2	18.11	11	89.86	11	112.60	27	220.60

低效用地再开发后，增加了单位土地产出，提高了土地利用效益。

低效用地再开发后，容积率有所提高，基本完成市内老旧小区改造任务，城乡面貌得到明显改善，实现城乡统筹发展。

## 第二节 2021-2022 年低效用地再开发实施评估

通过与城市规划等相关规划充分衔接，结合实际情况，经相关部门论证后，依据城镇低效用地再开发的总体目标、城镇低效用地现状及分布等情况，淮南市 2022 年度计划实施再开发地块 1 个，即淮南市宏泰钢铁有限责任公司再开发地块，规模为 32.7480 公顷，位于谢家集区片区。



表 3-2 2022 年低效用地年度实施情况表

区片名称	序号	土地使用权人	土地座落	土地面积（公顷）	现状用途	再开发方向	再开发时间
谢家集区片区	1	淮南市宏泰钢铁有限责任公司	矿工区	32.7480	工矿用地	工矿用地	2022 年
合计				32.7480			

### 第三节 低效用地再开发实施评估典型案例

#### 一、基本情况

该项目名称为淮南市环球港西地块开发地块，位于项目位于淮南市田家庵区，朝阳中路以南，陈洞路以东，学院南路以西，占地面积 2.24 公顷（33.6 亩）。该项目于 2018 年启动，于 2019 年完成改造，改造原由为城市规划调整。

该项目土地使用权原为棚户区等，用途为居住用地，土地使用年限为 70 年。目前淮南金地置业发展有限公司于 2018 年 3 月通过招/拍/挂方式取得土地使用权，取得该地块 40、70 年使用权，土地用途为变更为商住用地。符合《淮南市城总体规划（2010-2020 年）》中的规划用途。

#### 二、主要做法

2018 年初，该项目被市政府采取政府收储、调整规划用途的方式进行低效用地再开发。

#### 三、主要成效

再开发前，该项目区处于已建成状态，低效用地类型为

低效居住用地，造成低效利用的原因是该地块布局散乱、设施落后，且列入《淮南市棚户区改造三年计划（2018-2020年）》中。田家庵区作为淮南市老城区，人口密度大，为解决住房需求问题，该项目建设具有必要性；该项目建设符合《淮南市城总体规划（2010-2020年）》，具备合规性；该项目供地手续齐全、供地条件明确，项目建设具备合法性。

再开发后，该项目土地用途为居住用地，完善了相关配套设施，改善了居民的居住环境。

#### **四、主要措施**

##### **1.建立绿色通道，加快审批速度**

该地块确定为再开发地块后，依据《淮南市城总体规划（2010-2020年）》，市规划局及时出具《规划条件通知书》，市自然资源和规划局及时完善供地手续，保证项目按时开工。

##### **2.健全配套措施，优化开发格局**

《淮南市城镇低效用地再开发专项规划（2018—2020年）》从政策配套措施、资金监管、实施管理等多层面提出了促进城镇低效用地再开发的保障措施。

## 第四章 低效用地现状及潜力分析

### 第一节 城镇低效用地现状

结合淮南市实际，综合分析低效建设用地再开发的可实施性，明确规划期内可实现低效建设用地再开发规模。对已纳入低效建设用地数据库的低效建设用地进行实地了解，明确镇、街道，村委及土地权利人意愿，并选取容积率、建筑密度、地价等因素对低效建设用地进行综合评价，综合考虑资金投入能力，测算出规划期全市城镇低效建设用地最终认定面积 325.5454 公顷，主要分布于安成镇、新庄孜街道等。

根据淮南市城镇低效建设用地调查结果，全市共 11 个低效用地地块，总面积 325.5454 公顷。其中低效工矿用地面积 316.2495 公顷，低效城镇用地面积 9.2959 公顷。具体情况见下表。

表 4-1 淮南市城镇低效用地现状结构统计表

用途	低效城镇		低效工矿		合计（或平均）	
	面积 （公顷）	比例 （%）	面积 （公顷）	比例 （%）	面积 （公顷）	比例 （%）
居住用地	9.2959	2.86	0	0	9.2959	2.86
公共管理与公共服务用地	0	0.00	0	0	0	0
商业服务业用地	0	0.00	0	0	0	0
工矿用地	0	0.00	316.2495	97.14	316.2495	97.14
仓储用地	0	0.00	0	0	0	0
其他用地	0	0.00	0	0	0	0
总计（或平均）	9.2959	2.86	316.2495	97.14	325.5454	100.00

## 第二节 城镇低效用地分类

### 一、初步分类

按照《安徽省自然资源厅关于开展全省城镇低效建设用地调查入库工作的通知》（皖自然资用函〔2022〕67号）文件要求，参考国家及省建设项目控制指标等相关节约集约利用标准、相关建设规划控制指标和亩均效益评价成果等，从土地利用强度、用地效益、用地布局、基础设施配套水平、安全生产、环保、消防、开发利用现状与规划开发利用方向协调性等方面细化制定低效建设用地标准，具体为：

#### （1）低效工业用地

不符合规划用途、需要实施“退二进三”的；不符合安全生产和环保要求的；属于国家和省规定禁止类、淘汰类的；利用强度、投入产出水平明显低于建设用地控制标准或当地控制标准的；产业落后、企业经营困难需要退出的工业用地，以及废弃厂房、已经闭坑的采矿用地等。

#### （2）低效城镇用地

布局散乱、规划不符合、用途不合理、基础设施陈旧的城镇用地。

#### （3）低效农村用地

空置闭置、布局散乱、配套设施落后、不符合规划和消防要求、房屋质量存在安全隐患的城中村和旧村庄用地，及城乡规划确定的需要实施搬迁的村庄用地。

#### （4）其他低效建设用地

其他经认定符合低效建设用地条件的建设用地，包括空闲场地、废弃道路、废弃殡葬用地、废弃宗教用地等。

## 二、认定分类

在初步认定低效建设用地地块、外业实地调查补录后，充分征求市自然资源和规划局、开发区管委会等相关部门意见，根据部门意见确定权属清晰、需改造升级并能够在规划期内完全实施的地块作为淮南市城镇低效建设用地地块，其低效用地认定依据具体如下：

#### （1）低效城镇用地

认定原因概括为资金断裂导致停建，未按合同约定时间竣工的居住用地；纳入棚户区改造计划的地块。

#### （2）低效工矿用地

认定原因概括为停产破产、税收为 0 且亩均效益评价为末等的工矿企业；宗地内连片空闲地超过 20 亩以上的产业用地；税收低于 3 万元/亩，且纳入土地储备三年滚动计划。

## 第二节 城镇低效用地再开发潜力

淮南市城镇低效用地理论潜力为 325.5454 公顷；综合考虑经济社会发展水平、开发建设成本、资金投入能力、再开发难易程度、权属状况、原土地权利人意愿等现实因素，按照“突出重点、先易后难、分步推进”的原则，综合确定规划期内可实现潜力为 325.5454 公顷，现状用途为居住用地和工

矿用地。

规划期内，低效城镇用地面积 9.2959 公顷，主要分布在大通区片区和田家庵区片区，为基础设施条件危旧的老旧小区纳入城市更新改造计划的地块以及资金断裂导致停建未按合同约定时间竣工的地块；低效工矿用地面积 316.2495 公顷，主要分布在大通区片区、田家庵区片区和八公山区片区，为停产破产、税收为 0 且亩均效益评价为末等的工矿企业，宗地内连片空闲地超过 20 亩以上的产业用地，税收低于 3 万元/亩、且纳入土地储备三年滚动计划的工矿用地，是低效城镇用地再开发的重点，通过部分改造，引导权利人自主升级，政府嫁接等形式，提升土地利用强度和效益。

表 4-1 淮南市城镇低效用地潜力分析表

单位：公顷

用途	低效城镇		低效工矿		合计	
	理论潜力	可实现潜力	理论潜力	可实现潜力	理论潜力	可实现潜力
居住用地	9.2959	9.2959	0	0	9.2959	9.2959
公共管理与公共服务用地	0	0	0	0	0	0
商业服务业用地	0	0	0	0	0	0
工矿用地	0	0	316.2495	316.2495	316.2495	316.2495
仓储用地	0	0	0	0	0	0
其他用地	0	0	0	0	0	0
总计	9.2959	9.2959	0	0	325.5454	325.5454

## 第五章 规划目标及任务

### 第一节 再开发目标

#### 一、总体目标

通过城镇低效用地再开发，增加城镇建设用地有效供给，提高土地利用效率和节约集约用地水平；推动经济结构调整，优化土地利用结构和城镇空间布局；提升基础设施配套水平，改善居民生活环境，促进宜居城乡建设；推进城镇建设用地利用和管理制度创新，增强政策储备和制度供给。

#### 二、具体目标

##### 1、定性目标

（1）通过对低效工矿用地的更新改造，转变产业增长方式，促进产业转型升级，优化城镇用地结构，带动投资和消费增长，增强经济发展动力，提升土地对经济社会发展的持续保障能力。

（2）通过对低效城镇用地的更新改造，增加配套设施和公共开放空间，优化绿化景观，改善居住环境，提高人居品质，焕发商贸活力，提升城镇建设用地人口承载能力。

##### 2、定量目标

促进城市产业结构提升和空间布局优化，提高土地的集

约节约利用水平，规划期内实现城镇低效用地再开发地块规模 292.7974 公顷。

### （1）提升节约集约水平

增加单位土地产出，提高土地利用效益，到 2025 年底，实现单位建设用地投资强度比 2021 年底提高 106.3187%。

### （2）优化土地利用结构

推进工业企业转型升级搬迁，采取“腾笼换鸟”、“退二进三”等再开发方式，可以将相对低端低效、资源占用多、能源消耗高、环境影响大的产业或企业，从淮南市中心城区紧缺的土地空间中腾退出来，有利于推进节能减排，全面提高全市的经济综合实力。

### （3）提升土地利用强度

低效用地再开发后，规划范围内平均容积率提高 138.2443%，开发区容积率不低于 1.2。

## 第二节 再开发任务

根据淮南市土地利用现状和经济社会发展需求，结合城镇低效用地再开发潜力调查与分析、统筹城乡发展，以及 2022 年城镇低效用地处置情况，确定低效建设用地总面积 292.7974 公顷，共计 10 个地块，详见表 5-1。



表 5-1 淮南市城镇低效用地再开发规划任务分解表

单位：个，公顷

区片名称	低效城镇用地		低效工矿用地		合计	
	个数	面积	个数	面积	个数	面积
大通区片区	0	0.0000	1	15.4029	1	15.4029
田家庵区片区	1	9.2959	1	106.1131	2	115.4090
谢家集区片区	0	0	2	27.0881	2	27.0881
八公山区片区	0	0	4	86.3830	4	86.3830
潘集区片区	0	0	1	48.5144	1	48.5144
合计	1	9.2959	9	283.5015	10	292.7974

### 第三节 再开发类型

#### 一、收购储备

市政府依法收回、收购土地使用权后，纳入政府土地储备并重新供应。

#### 二、退散进集

市场主体收购相邻多宗低效地块，进行集中规划利用，与相邻多宗地块的原土地使用权人进行合作再开发，或引导零星分散的工业企业向工业园区集聚。

#### 三、协议置换

对政府因实施城乡规划进行旧城区改造，需要异地搬迁的符合国家产业政策的工业项目，通过协议置换方式依法收

回原土地使用权后，对原土地重新开发利用。

#### **四、腾笼换鸟**

对符合规划要求、产权关系清晰、无债务纠纷等具备转让条件的土地，进行项目嫁接，引导进入土地二级市场，转让全部或部分建设用地使用权。

#### **五、退二进三**

经县（市）政府批准，企业利用已有存量建设用地对原有建筑通过拆除重建、拆改结合等途经，改变土地用途并办理土地使用手续。

#### **六、复合开发**

经批准，产业转型升级，传统工业升级为先进制造业，利用存量土地进行制造业与文创、科技服务融合发展，5年过渡期内按原用途使用等。

#### **七、增容技改**

经城乡规划主管部门批准，在不改变用途的前提下提高土地容积率，增加建筑面积或因固定资产投资提升用地效益；挖潜工业利用地下空间，建设仓储、停车场以及生活配套设施等。

#### **八、其他方式**

低效用地再开发用于公共基础设施或公益事业项目建设或通过其他方式进行再开发，并办理土地使用手续。

## 第四节 再开发市场运作方式

### 一、政府收购储备

将存量土地纳入土地储备体系，经土地储备后统一向市场供应，充分发挥市场配置土地资源的作用，突出政府的领导和监督作用，市储备机构作为具体实施单位，多渠道筹措资金，负责储备土地的前期开发和市场投放等工作。

### 二、政府与原土地权利人联合开发

建立由市政府主导、原土地权利人参与的联合开发体，按照“统筹规划、公益优先”的要求，优先保障公益性设施建设，实施区域整体转型开发，政府与原土地权利人共享增值收益。

### 三、原土地权利人自主开发

经市政府批准，允许原土地权利人（或联合开发主体）利用已有的存量建设用地对原有的建筑通过拆除重建、拆改结合等途径，改变土地用途并办理土地使用手续，以存量补地价方式进行转型开发，按照“业态引领、用途引导、节约集约”的原则合理规划和布局，促进业态融合、功能复合，提高土地开发强度和承载力，实现功能提升、布局优化和环境改善。

## 第六章 再开发空间布局、用地结构和强度优化

### 第一节 城镇低效用地空间布局

按照科学发展、创新发展的总体要求，落实中心城区空间结构，细化中心城区范围内城镇集中建设区，划定居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区和战略预留区八类规划分区。

**居住生活区：**合理调控城镇居住用地规模。山南新区重点打造高品质宜居生活组团；东部城区和潘集区逐步控制居住用地增量，注重配套设施建设；西部城区推进城市更新，加快老旧小区改造，补齐社区公共服务设施短板，同时有序安置沉陷区搬迁居民。

**综合服务区：**结合各级公共服务中心布局综合服务区。市级中心位于山南新区、西部城区和东部城区的中心区域，设置大型文化、体育、医疗卫生等公共服务设施。区级中心位于淮南东站周边、大通区中部以及八公山区北部，设置中型公共服务设施。

**商业商务区：**结合各级商业商务中心布局。市级商业商务中心位于淮南南站周边、朝阳中路中段，提升改造现有商业综合体，强化商业商务功能。区级商业商务中心位于市政

府东部、山南新区西北部以及西部城区中部，新建大中型商业综合体，增强城市活力。

**工业发展区：**工业发展区主要位于淮南高新区、淮南经开区、潘集经开区、望峰岗镇周边、淮化集团周边以及九龙岗镇东部。促进工业用地集约高效发展，不断提高用地效率。优先保障与各园区产业定位相符的产业发展空间，逐步腾退布局零散、与城市功能定位不符的工业用地，推进产业升级转型。

**物流仓储区：**结合市级、区级物流园布局物流仓储区，位于潘集经开区、淮南经开区南部以及望峰岗镇，服务产业发展，构建现代物流体系。

**绿地休闲区：**结合市级、区级公园布局绿地休闲区，位于东部城区北部、舜耕山南部、西部城区中部以及潘集城区中部，构建完善的城市绿地和公园体系。其他等级的绿地休闲功能结合社区生活圈均衡布局。

**交通枢纽区：**重点保障市政道路和交通场站设施等用地，包括高铁东站、高铁南站、淮南站三处综合枢纽，泉山客运站、谢家集客运站两处公路客运枢纽。

**战略预留区：**为了应对城市发展的不确定性，增加规划弹性，设置战略预留区，位于山南新区东部、潘集经开区东部及北部、淮化集团周边等区域，未来结合城市发展和功能

定位，确定具体用地属性。

本次低效用地再开发功能在国土空间总体规划、开发区总体规划等规划的指导下，提出用地布局指引思路，原则上不调整国土空间总体规划确定的居住生活区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区等八类规划分区，仅局部优化工业发展区、商业商务区和居住生活区的用地布局。

## 第二节 城镇低效用地结构调整

规划期内，淮南市城镇低效用地面积 325.5454 公顷，其中居住用地面积 9.2959 公顷，工矿用地 316.2495 公顷。

规划再开发后，商业服务业用地面积增加 22.6928 公顷，工矿用地减少 22.6928 公顷。

表 6-1 淮南市城镇低效用地再开发用地结构调整情况表

单位：公顷

用途	现状		规划		规划期间面积变化情况
	面积	比例	面积	比例	
商业服务业用地	0.0000	0.00	22.6928	6.97	22.6928
居住用地	9.2959	2.86	9.2959	2.86	0.0000
工矿用地	316.2495	97.14	293.5567	90.17	-22.6928
公共管理与公共服务用地	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000
其他用地	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000
总计	325.5454	100.00	325.5454	100.00	0.0000

## 一、大通区片区

规划期内，大通区片区城镇低效用地面积 15.4029 公顷，再开发地块 1 个，现状为工矿用地。再开发方向主要为工矿用地，规划前后地类不发生变化，仅追加投资、提供容积率和用地强度，提高土地利用效益。

表 6-2 大通区片区低效用地规划前后土地利用结构优化表

单位：公顷

序号	再开发功能方向	现状用途	规划用途	规划-现状
1	工矿用地	15.4029	15.4029	0.0000
合计		15.4029	15.4029	0.0000

## 二、田家庵区片区

规划期内，田家庵区片区城镇低效用地面积 115.4090 公顷，再开发地块 2 个，现状为居住用地和工矿用地。再开发方向主要是居住用地和工矿用地，规划前后地类不发生变化，仅追加投资、提供容积率和用地强度，提高土地利用效益。

表 6-3 田家庵区片区低效用地规划前后土地利用结构优化表

单位：公顷

序号	再开发功能方向	现状用途	规划用途	规划-现状
1	居住用地	9.2959	9.2959	0.0000
2	工矿用地	106.1131	106.1131	0.0000
合计		115.4090	115.4090	0.0000

### 三、谢家集区片区

规划期内，谢家集区片区城镇低效用地面积 59.8361 公顷，再开发地块 3 个，现状全部为低效工矿用地。再开发方向主要是商业服务业用地和工矿用地，再开发后商业服务业用地增加了 22.6928 公顷，工矿用地减少了 22.6928 公顷。

表 6-4 谢家集区片区低效用地规划前后土地利用结构优化表

单位：公顷

序号	再开发功能方向	现状用途	规划用途	规划-现状
1	商业服务业用地	0.0000	22.6928	22.6928
2	工矿用地	59.8361	37.1433	-22.6928
合计		59.8361	59.8361	0.0000

### 四、八公山区片区

规划期内，八公山区片区城镇低效用地面积 86.3830 公顷，再开发地块 4 个，现状全部为低效工矿用地。再开发方向为工矿用地，规划前后地类不发生变化，仅追加投资、提供容积率和用地强度，提高土地利用效益。

表 6-5 八公山区片区低效用地规划前后土地利用结构优化表

单位：公顷

序号	再开发功能方向	现状用途	规划用途	规划-现状
1	工矿用地	86.3830	86.3830	0.0000
合计		86.3830	86.3830	0.0000

### 五、潘集区片区



规划期内，潘集区片区城镇低效用地面积 9.1695 公顷，再开发地块 1 个，现状全部为低效工矿用地。再开发方向为工矿用地，规划前后地类不发生变化，仅追加投资、提供容积率和用地强度，提高土地利用效益。

**表 6-6 潘集区片区低效用地规划前后土地利用结构优化表**

单位：公顷

序号	再开发功能方向	现状用途	规划用途	规划-现状
1	工矿用地	9.1695	9.1695	0.0000
合计		9.1695	9.1695	0.0000

### 第三节 土地利用强度优化

低效用地再开发后，规划范围内容容积率整体提高 0.7526，建筑密度整提高 0.2152。其中，商业服务业用地容积率整体提高 2.10000，建筑密度提高 0.3500；居住用地容积率整体提高 2.0148，建筑密度下降 0.0473；工矿用地容积率整体提高 0.6509，建筑密度提高 0.2265。

规划期内，商业服务业用地、居住用地容积率提高过多，主要是由于一方面市辖区规划容积率较高，另一方面追加了投资，提高了地块的综合容积率。

表 6-4 淮南市城镇低效用地再开发强度优化情况表

规划用途	现状		规划		规划期间变化率	
	容积率	建筑密度	容积率	建筑密度	容积率	建筑密度
商业服务业用地	0.0000	0.0000	2.1000	0.3500	2.1000	0.3500
居住用地	0.3852	0.3473	2.4000	0.3000	2.0148	-0.0473
工矿用地	0.5491	0.1735	1.2000	0.4000	0.6509	0.2265
公共管理与公共服务用地	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
其他用地	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
总计（或平均）	0.5444	0.1784	1.2970	0.3937	0.7526	0.2152

## 第七章 再开发项目、时序安排

### 第一节 再开发项目

本次低效用地再开发地块 10 个，再开发面积 292.7974 公顷，其中低效城镇再开发面积 9.2959 公顷，低效工矿 283.5015 公顷。

表 7-1 淮南市城镇低效用地再开发项目统计表

单位：公顷

片区名称	项目区数量	项目规模合计	低效用地类型	
			低效城镇	低效工矿
大通区片区	1	15.4029	0.0000	15.4029
田家庵区片区	2	115.4090	9.2959	106.1131
谢家集区片区	2	27.0881	0.0000	27.0881
八公山区片区	4	86.3830	0.0000	86.3830
潘集区片区	1	48.5144	0.0000	48.5144
合计	10	292.7974	9.2959	283.5015

### 第二节 再开发时序

按照“先易后难、突出重点、分期推进、分类指导”的标准，有序开展城镇低效用地再开发，本次低效用地再开发规模 292.7974 公顷，再开发建设时序如下：

2023 年，再开发地块数量 4 个，面积 103.0784 公顷；

2024 年，再开发地块数量 3 个，面积 112.6457 公顷；  
2025 年，再开发地块数量 4 个，面积 109.8213 公顷。

表 7-2 淮南市城镇低效用地再开发建设时序安排表

单位：公顷、个

区片名称	地块数量	面积	2022 年		2023 年		2024 年		2025 年	
			数量	面积	数量	面积	数量	面积	数量	面积
大通区片区	1	15.4029	0	0	1	15.4029	0	0	0	0
田家庵区片区	2	115.4090	0	0	1	9.2959	0	0	1	106.1131
谢家集区片区	3	59.8361	1	32.7480	1	22.6928	1	4.3953	0	0
八公山区片区	4	86.3830	0	0	2	78.3796	1	2.1373	1	5.8661
潘集区片区	1	48.5144	0	0	0	0	0	0	1	48.5144
合计	11	325.5454	1	32.7480	4	103.0784	3	112.6457	4	109.8213

注：2022 年实施一个再开发地块，面积 32.7480 公顷。

## 第八章 再开发建设土地政策分析

### 第一节 实施亩均效益评价

深入贯彻落实党中央及省委、市委关于推动经济高质量发展决策部署，科学、合理实施亩均效益评价工作，根据《关于深化“亩均论英雄”改革的实施意见》，进一步推进制度创新，完善“亩均论英雄”改革的体制机制和政策体系，注重依法行政，实施资源要素差别化配置政策，确保改革在法治轨道上深化推进。坚持动力转换和降本减负相结合。推动“亩产效益”综合评价从提高资源要素产出率向提高全要素生产率转变，强化创新驱动发展，不断优化营商环境。坚持正向激励和反向倒逼相结合。加快推广“标准地”制度，各地新增工业用地、商业服务业设施用地、物流仓储用地出让前，要将投资、亩产、能耗、环境、建设等标准纳入土地招标采购挂牌出让条件。建立健全“建设期+投产期+剩余年限使用期”的土地分阶段权证管理制度，强化土地出让合同管理，严格项目竣工综合复核验收，对未达到协议规定的，严格落实相应措施。以“亩产效益”为核心，以市场化配置为导向，以差别化措施为手段，完善激励倒逼机制，优化产业政策，促进优胜劣汰，不断增强经济创新力和竞争力。

## 第二节 探索新增指标激励政策

将城镇低效用地再开发纳入到“增存挂钩”考评体系中，与批而未供和闲置土地共同作为分解下达新增建设用地计划的重要测算指标，通过建立健全存量和低效双考核的奖惩机制，逐年减少批而未供、闲置土地多、低效盘活效果不明显地区的新增建设用地计划安排。

## 第三节 健全信贷政策

对“亩产效益”综合评价首档企业，重点保障资源要素需求，支持其股改上市、并购重组，在政府性评奖评优、试点示范项目申报、重点科技项目攻关、重大创新载体建设、人才引进培养等方面给予倾斜，重点支持首档规模以下企业进入小微企业园区发展。支持金融机构实施差异化信贷政策，在风险可控和商业可持续的前提下，对首档企业在信用评级、贷款准入、贷款授信、担保方式创新、还款方式创新和利率优惠等金融服务方面给予重点支持。对末档企业严格运用环境保护、安全生产、资源节约、产品质量等方面的法律法规以及国家、省有关产业政策，依法依规实施整治倒逼，停止各类财政补贴，加大整治“低小散”“脏乱差”和淘汰落后产能力度。支持各地采取协商收回、鼓励流转、协议置换、“退二优二”、“退二进三”、收购储备等方式实施城镇低效用

地再开发。

#### 第四节 探索增值收益分配模式

对于国有低效用地再出让带来的增值收益，应充分考虑原土地使用权人的合法权益，除了土地收回过程中的各项补偿费用外，可以探索将一定比例的增值收益分配给原土地使用权人，用以支持其后续的生产发展。在低效用地处置中，不能缺少原土地使用者的积极配合，不同于闲置土地处置，对于低效用地的处置既不能收取罚金，又不能在非公益用途下强制征收，如果没有原土地使用者的配合，低效用地处置的社会、经济和政治成本将非常高。对于属集体经济组织所有的低效用地再开发，其增值收益应当对集体组织进行补偿，用于支持集体经济发展。

## 第九章 规划实施效益评价

### 第一节 提升节地水平

城镇低效用地再开发有效提升节地水平，一方面在再开发过程中，对工业企业通过“退二优二”提高容积率和建筑密度，提高土地利用效率，缓解土地资源紧张现状。另一方面可以减少对农用地特别是耕地的占用，做到建设用地保障与耕地保护的有效衔接。

### 第二节 提高产出效益

通过城镇低效用地再开发增加城镇建设用地有效供给。通过对旧城镇、低效产业用地的再开发，进一步统筹各类用地空间，优化国土空间布局，各类用地与城镇总体规划相衔接，城镇布局、产业布局、功能分区进一步优化，基础设施条件得到改善，有利于推进基础设施配套建设向该类区域倾斜，提升城市基础设施配套水平，满足居民生活需求。

### 第三节 优化用地结构

优化城镇用地结构。有序推进城镇低效用地再开发利用，实施旧城、棚户区改造、工业用地“退二进三”，增加开发园区内商品零售、住宿餐饮、商务金融、城镇住宅等建设用地供应，有利于优化城镇用地结构，提升城镇建设用地人口承载力，完善城市功能。



#### 第四节 改善人居环境

通过城镇低效用地再开发，促使功能结构不合理、污染严重的企业搬迁或整治，减少环境污染，有效改善城市环境。同时改善居民居住环境，引导城市空间环境质量的整体提升。旧城镇及旧工矿用地再开发，逐步提高城镇土地集约率，环境整治及配套设施完善可吸引人口转移，缓和主城人口压力，改善淮南市整体环境建设，完善社会公共服务设施建设。

## 第十章 规划实施保障措施

### 第一节 健全配套政策

依据城镇低效用地再开发政策，制定城镇低效用地再开发管理规定、工作程序和配套政策。加强对城镇低效用地再开发的财政税费扶持力度。在财政资金支持、土地出让金补助、税费减免等方面制定实施细则，对城镇低效用地再开发成效显著的地区予以一定奖励。通过政策的规范和引导，积极鼓励和吸引社会资金投入城镇低效用地再开发，努力形成多渠道筹措资金、多方共同参与再开发的格局。

### 第二节 加强组织领导

加强组织领导和宏观协调，结合淮南市经济社会发展需求，制定城镇低效用地再开发年度计划和再开发实施方案，明确目标、任务、再开发项目、资金筹措和实施安排；自然资源主管部门会同发改、规划、建设、科技等有关部门切实履行综合管理职能，及时协调解决实施方案实施存在的各种问题，消除人才、资本、信息、科技资源等市场要素的分割障碍，营造公平竞争、协调发展的发展环境，提高发展经济运作水平。

### 第三节 规范资金监管

市人民政府与金融机构签订战略性框架协议，争取金融

等相关部门对城镇低效用地再开发工作提供信贷、融资、债务处置等方面的支持，优先保障城镇低效用地再开发项目的资金需求。同时，设立城镇低效用地再开发工作专项基金，规范资金管理，专款专用，收支公开透明，确保资金使用安全高效。

#### 第四节 强化实施管理

自然资源主管部门会同发改、财政、规划、建设等部门制定低效用地再开发实施管理细则，细化各项政策措施，加强对各辖区相关工作的督促检查和指导支持；自然资源主管部门加快城镇低效用地审查报批，积极服务改造开发工作，及时做好项目审批、实施、竣工验收及其上图入库等工作。

附表 1 淮南市城镇低效用地现状结构及用地强度汇总表

单位：公顷，%

用途	低效城镇				低效农村				低效工业				其他低效				合计（或平均）			
	规模		容积 率	建筑 密度	规模		容积 率	建筑 密度	规模		容积 率	建筑 密度	规模		容积 率	建筑 密度	规模		容积 率	建筑 密度
	面积	比例			面积	比例			面积	比例			面积	比例			面积	比例		
居住用地	9.2959	2.86	0.3852	0.3473	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	9.2959	2.86	0.3852	34.7295
公共管理与公共 服务用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000
商业服务业用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000
工矿用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	316.2495	97.14	0.5491	0.1735	0.00	0.00	0.0000	0.0000	316.2495	97.14	0.5491	0.1735
仓储用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000
其他用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.0000
总计（或平均）	9.2959	2.86	0.3852	0.3473	0.00	0.00	0.0000	0.0000	316.2495	97.1445	0.5491	0.1735	0.00	0.00	0.0000	0.0000	325.5454	100.00	0.5444	0.1784

附表 2 淮南市城镇低效用地潜力分析表

单位：公顷，%

用途	低效城镇			低效农村			低效工业			其他低效		
	现状规模		可实现潜力	现状规模		可实现潜力	现状规模		可实现潜力	现状规模		可实现潜力
	面积	比例		面积	比例		面积	比例		面积	比例	
居住用地	9.2959	2.86	9.2959	0	0.00	0	0	0	0	0	0.00	0
公共管理与公共服务用地	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0	0	0	0.00	0
商业服务业用地	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0	0	0	0.00	0
工矿用地	0	0.00	0	0	0.00	0	316.2495	97.14	316.2495	0	0.00	0
仓储用地	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0	0	0	0.00	0
其他用地	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0	0	0	0.00	0
总计（或平均）	9.2959	2.86	9.2959	0	0.00	0	316.2495	97.14	316.2495	0	0.00	0

附表3 淮南市城镇低效用地再开发结构调整及强度优化情况表

单位：公顷，万元/公顷，%

用途	现状					规划					规划期间变化情况			
	面积	比例	容积率	建筑密度	地均固定资产投资	面积	比例	容积率	建筑密度	地均固定资产投资	面积增加或减少率	容积率提高率	建筑密度提高率	地均固定资产投资提高率
居住用地	9.2959	2.86	0.3852	0.3473	0.00	9.2959	2.86	2.4000	0.3000	2000.00	0.0000	523.0530	-13.6193	2000.0000
公共管理与公共服务用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
商业服务业用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	22.6928	6.97	2.1000	0.35	2460.00	22.6928	2.1000	0.3500	2460.0000
工矿用地	316.2495	97.14	0.5491	0.1735	1470.51	293.5567	90.17	1.2000	0.4000	3014.97	-7.1756	118.5394	130.5476	105.0291
仓储用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
其他用地	0.0000	0.00	0.0000	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.00	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
总计(或平均)	325.5454	100.00	0.5444	0.1784	1428.52	325.5454	100.00	1.2970	0.3937	2947.30	0.0000	138.2443	120.6839	106.3187

附表 4 淮南市城镇低效用地再开发地块现状及规划情况汇总表

单位：公顷

区片名称	项目区数量	总计	低效用地类型		现状						规划												
			低效城镇	低效工业	居住用地			工矿用地			商业服务业用地				居住用地				工矿用地				
					面积	容积率	建筑密度	面积	容积率	建筑密度	面积	容积率	建筑密度	地均固定资产投资	面积	容积率	建筑密度	地均固定资产投资	面积	容积率	建筑密度	地均固定资产投资	
大通区片区	1	15.4029	0.0000	15.4029	0.0000	0.0000	0.0000	15.4029	0.7892	0.1973	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	15.4029	1.2000	0.4000	3000.0000
田家庵区片区	2	115.4090	9.2959	106.1131	9.2959	0.3852	0.3473	106.1131	0.9796	0.1959	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	9.2959	2.4000	0.3000	2000	106.1131	1.2000	0.4000	3000.0000	
谢家集区片区	3	59.8361	0.0000	59.8361	0.0000	0.0000	0.0000	59.8361	0.3228	0.1614	22.6928	2.1000	0.3500	2460	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	37.1433	1.2000	0.4000	3118.3300	
八公山区片区	4	86.3830	0.0000	86.3830	0.0000	0.0000	0.0000	86.3830	0.2952	0.1569	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	86.3830	1.2000	0.4000	3000.0000	
潘集区片区	1	48.5144	0.0000	48.5144	0.0000	0.0000	0.0000	48.5144	0.2622	0.1612	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	48.5144	1.2000	0.4000	3000.0000	
合计	11	325.5454	9.2959	316.2495	9.2959	0.3852	0.3473	316.2495	0.5444	0.1784	22.6928	2.1000	0.3500	2460	9.2959	2.4000	0.3000	2000	293.5567	1.2000	0.4000	3014.9700	

附表5 淮南市城镇低效用地再开发地块清单

单位：单位：公顷、万元/公顷、年

地块 编号	市（县、 区）	区片 名称	项目区名称	面积	现状			规划					开发 时序	再开发 主体	再开发 方式	拟供地 方式	开发 模式
					主导 用途	容积 率	建筑 密度	用途	控规 用途	容积 率	建筑 密度	地均 固投					
1	田家庵区	田家庵区 片区	淮南市瞬耕镇 赵店社区	9.2959	居住 用地	0.39	0.35	居住 用地	居住 用地	2.40	0.30	2000	2023	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
2	田家庵区	田家庵区 片区	淮南化工总厂	106.1131	工矿 用地	0.98	0.20	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2025	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
3	大通区	大通区 片区	淮南舜立机械有限 责任公司	15.4029	工矿 用地	0.79	0.20	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2024	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
4	谢家集区	谢家集区 片区	淮南市宏泰钢铁有 限责任公司	32.7480	工矿 用地	0.48	0.24	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2022	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
5	谢家集区	谢家集区 片区	凯盛重工有限公司	22.6928	工矿 用地	0.03	0.02	商业 服务 业用	商业服 务业 用地	2.10	0.35	2460	2023	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造



								地									
6	谢家集区	谢家集区 片区	安徽德联玻璃制品 有限责任公司	4.3953	工矿 用地	0.62	0.31	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	4000	2024	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
7	八公山区	八公山区 片区	淮南矿业集团有限 责任公司	76.0904	工矿 用地	0.28	0.14	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2024	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
8	八公山区	八公山区 片区	淮南矿业集团有限 责任公司	2.2892	工矿 用地	0.48	0.24	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2023	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
9	八公山区	八公山区 片区	新矿毕井工厂	2.1373	工矿 用地	0.53	0.27	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2023	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
10	八公山区	八公山区 片区	淮南矿业(集团)有 限责任公司	5.8661	工矿 用地	0.27	0.27	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2023	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造
11	潘集区	潘集区 片区	淮南矿业(集团)有 限责任公司	48.5144	工矿 用地	0.26	0.16	工矿 用地	工矿 用地	1.20	0.40	3000	2023	政府 引导	收购 储备	有偿 使用	全面 改造

注：2022年，谢家集区片区淮南市宏泰钢铁有限责任公司再开发地块已实施。

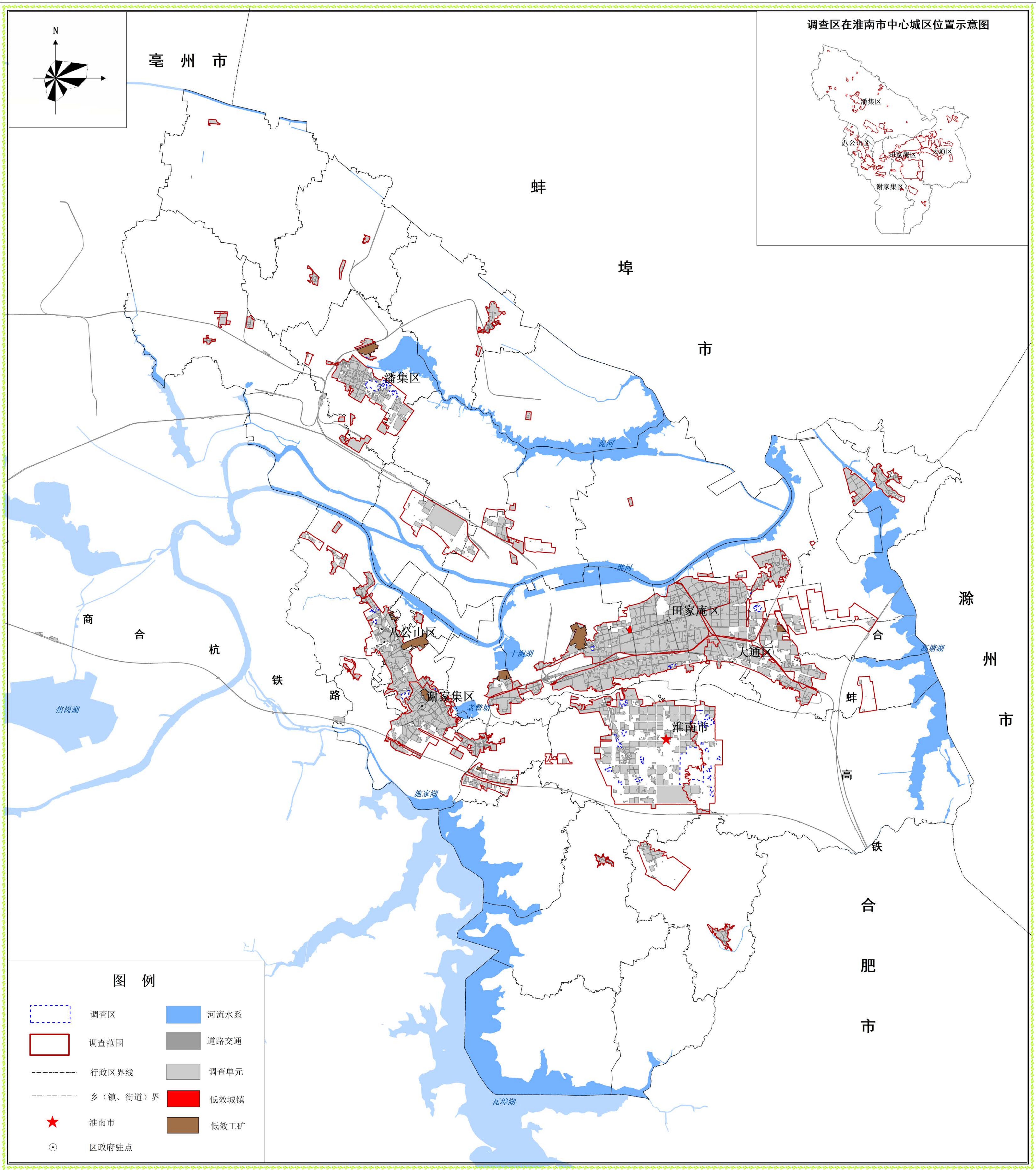
附表 6 淮南市城镇低效用地再开发建设时序安排表

单位：公顷、个、%

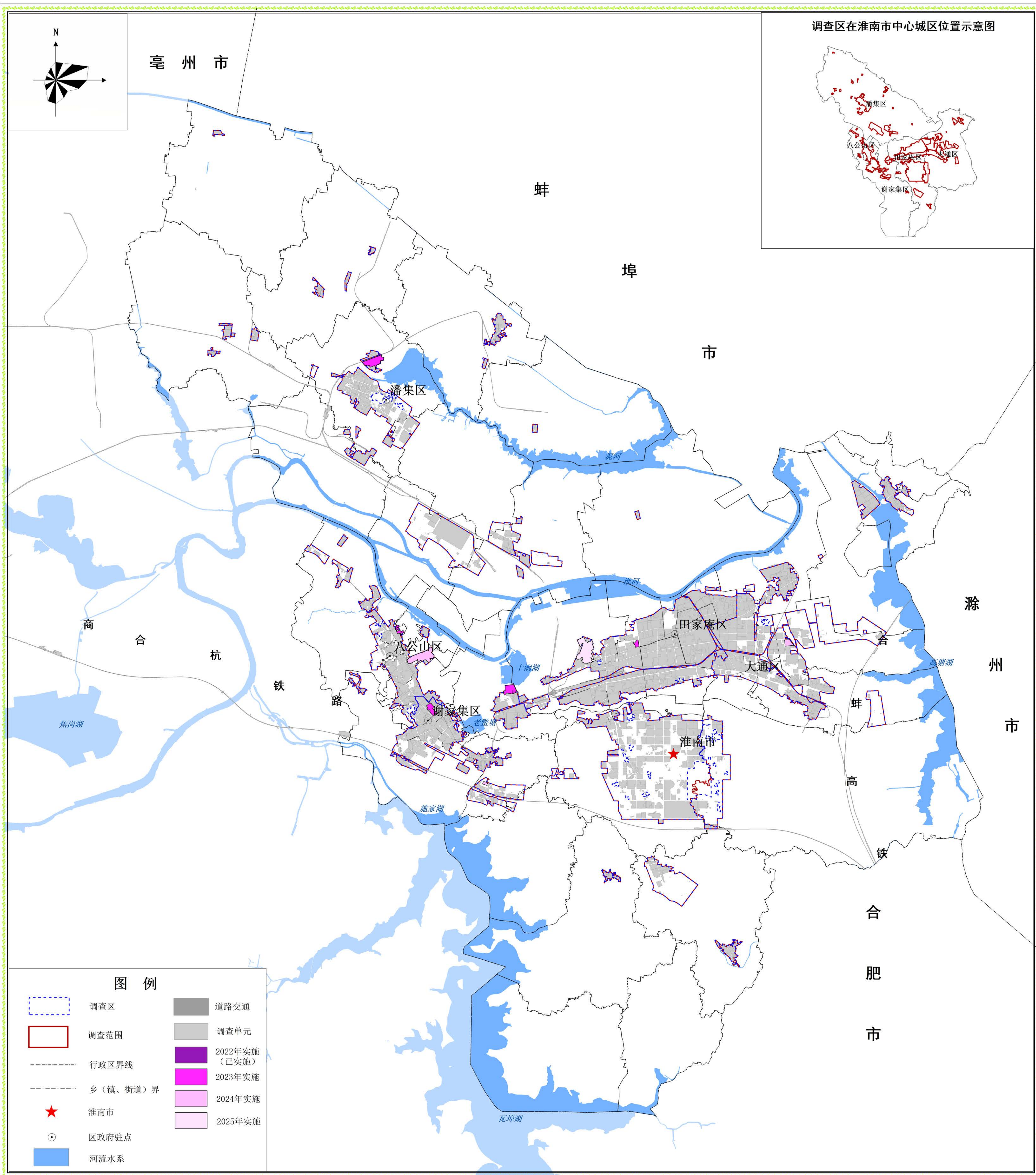
区片名称	地块数量	面积	2022 年		2023 年		2024 年		2025 年	
			数量	面积	数量	面积	数量	面积	数量	面积
大通区片区	1	15.4029	0	0.0000	0	0.0000	1	15.4029	0	0.0000
田家庵区片区	2	115.4090	0	0.0000	1	9.2959	0	0.0000	1	106.1131
谢家集区片区	3	59.8361	1	32.7480	1	22.6928	1	4.3953	0	0.0000
八公山区片区	4	86.3830	0	0.0000	3	10.2926	1	76.0904	0	0.0000
潘集区片区	1	48.5144	0	0.0000	1	48.5144	0	0.0000	0	0.0000
合计	11	325.5454	1	32.7480	6	90.7957	3	95.8886	1	106.1131



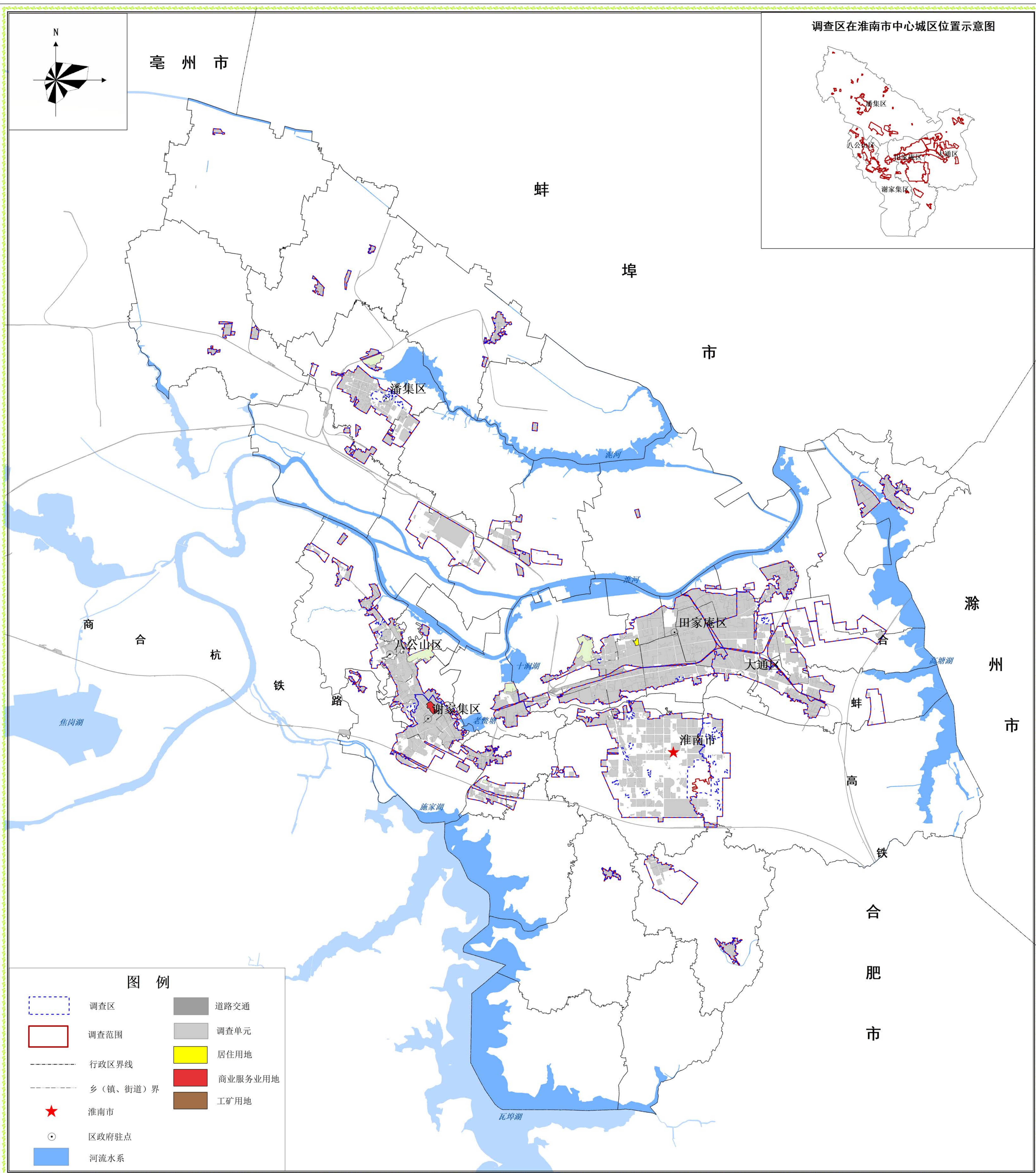
# 淮南市城镇低效用地分布图



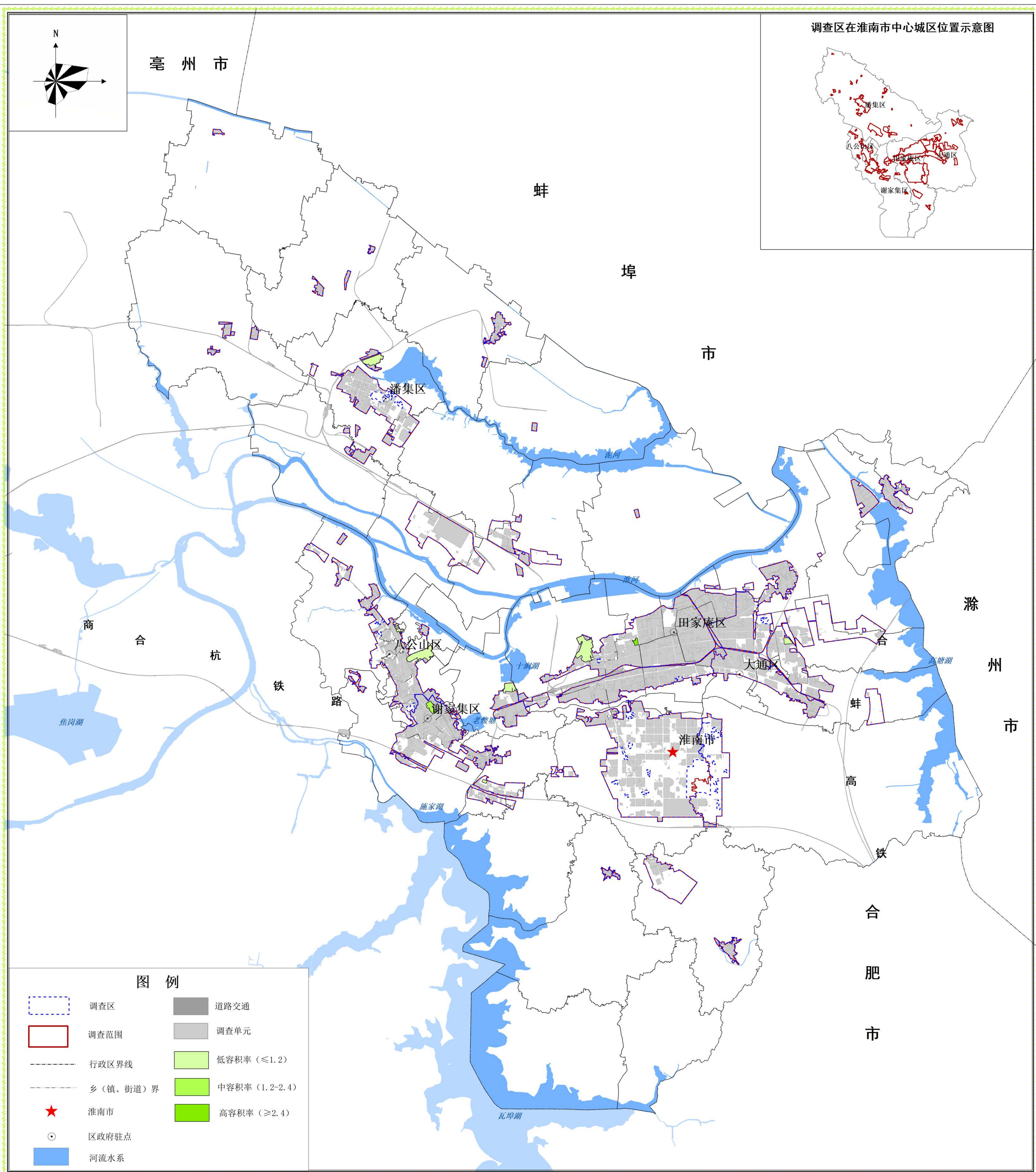
# 淮南市城镇低效用地再开发建设开发时序图



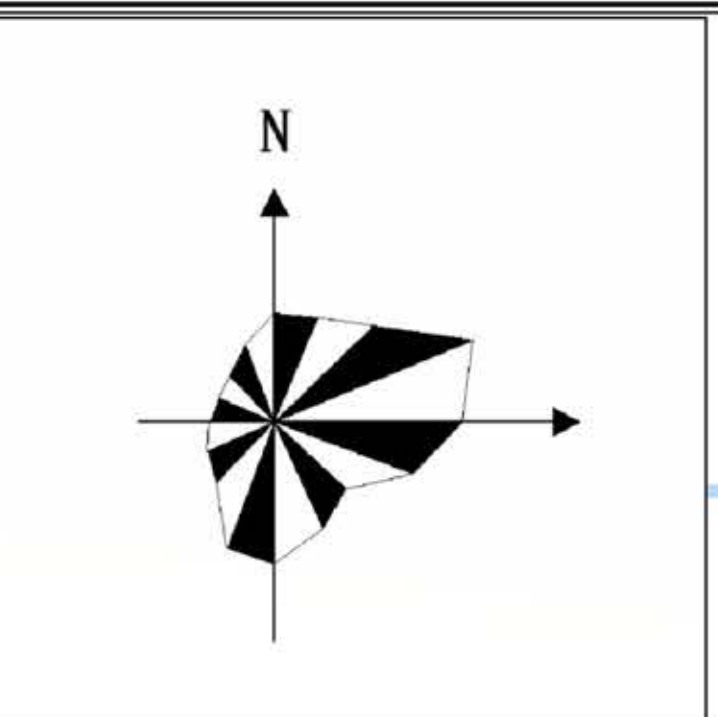
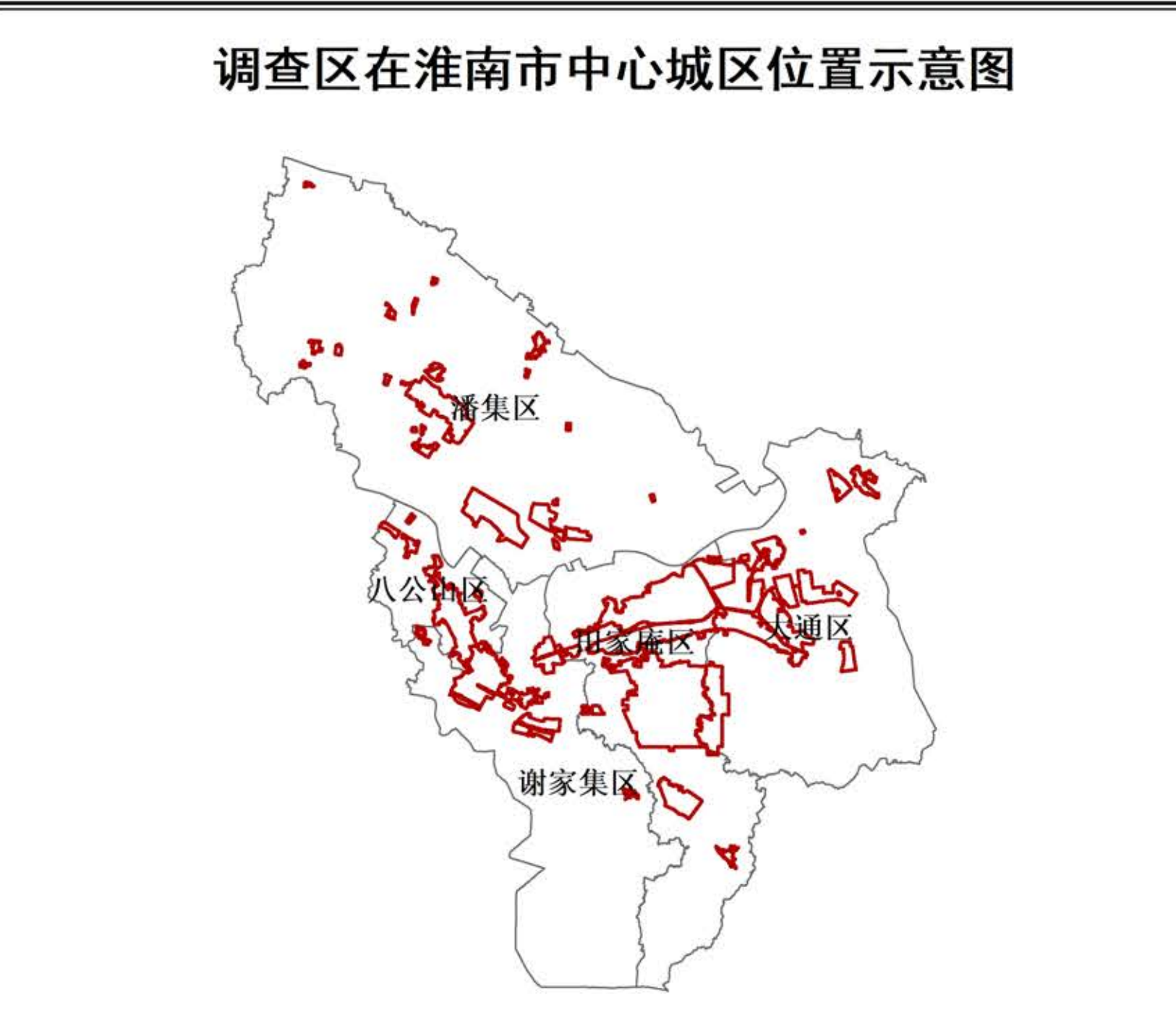
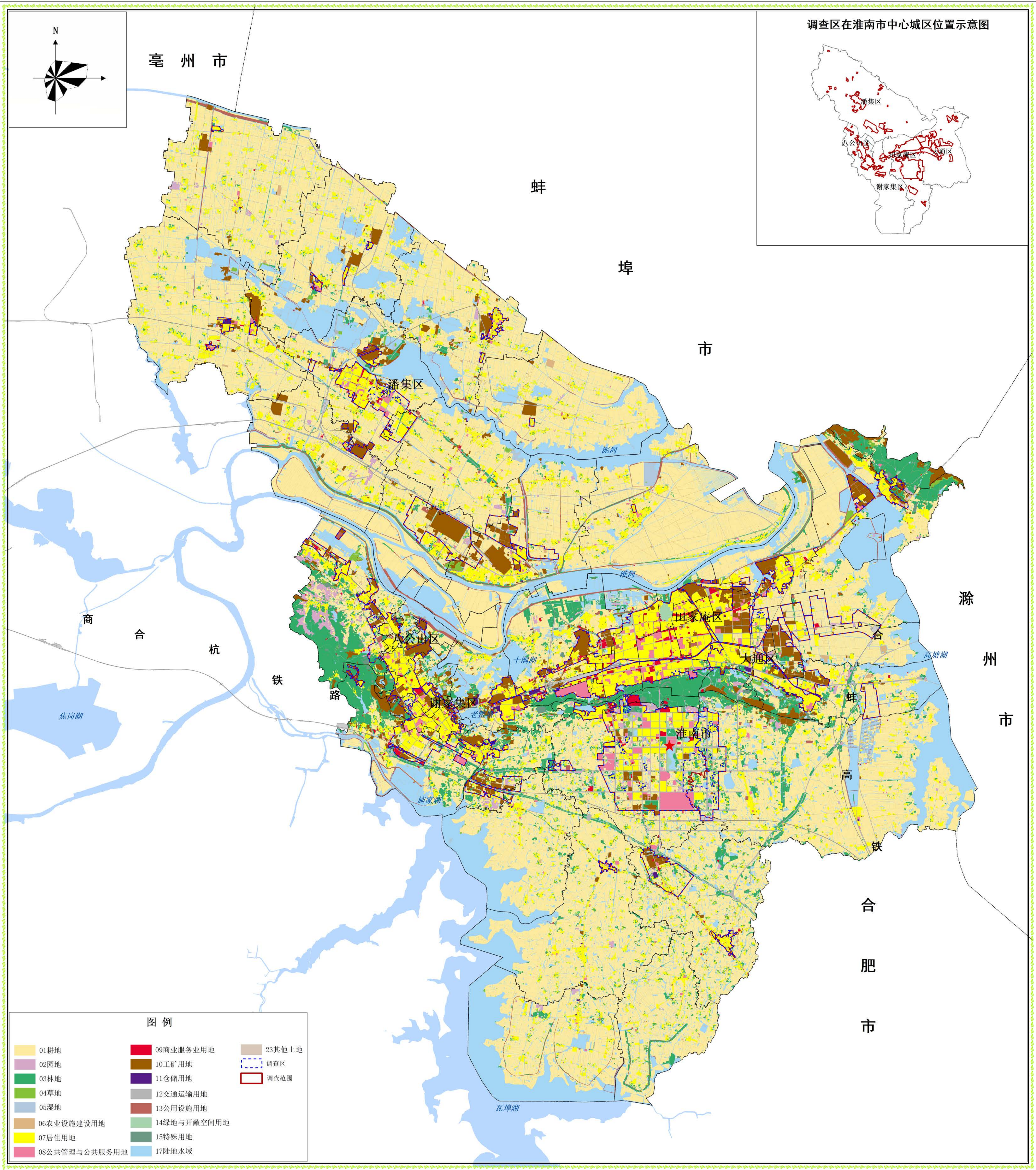
# 淮南市城镇低效用地再开发利用规划图



# 淮南市城镇低效用地再开发利用强度控制引导图



# 淮南市土地利用现状图



亳州市

蚌

埠

市

潘集区

泥河

淮河

商

合

杭

铁

路

谢家集区

大通区

田家庵区

合

滁

州

市

焦岗湖

高塘湖

淮南市

蚌

高

合

肥

市

瓦埠湖

### 图例

- |               |             |        |
|---------------|-------------|--------|
| 01耕地          | 09商业服务业用地   | 23其他土地 |
| 02园地          | 10工矿用地      | 调查区    |
| 03林地          | 11仓储用地      | 调查范围   |
| 04草地          | 12交通运输用地    |        |
| 05湿地          | 13公用设施用地    |        |
| 06农业设施建设用地    | 14绿地与开敞空间用地 |        |
| 07居住用地        | 15特殊用地      |        |
| 08公共管理与公共服务用地 | 17陆地水域      |        |