

浙江省自然资源厅文件

浙自然资发〔2025〕4号

浙江省自然资源厅关于印发 《浙江省存量空间提质增效行动方案》的通知

各市、县（市、区）人民政府，省级有关单位：

《浙江省存量空间提质增效行动方案》已经省政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

- 附件：1. 浙江省存量空间提质增效行动方案
2. 省级有关单位名单

浙江省自然资源厅

2025年9月26日

附件 1

浙江省存量空间提质增效行动方案

为贯彻落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府有关要求，加快推动我省存量空间提能级提品质，制定本行动方案。

一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，落实中央城市工作会议和省委十五届七次全会要求，以推进城市内涵式发展为主线，以存量空间提质增效行动为抓手，进一步落实最严格的节约集约用地制度，主动适应新质生产力发展和现代化人民城市建设需要，着力提高资源配置效率，推动土地资源开发利用由“增存并举”向“存量为主”、“单一功能”向“复合利用”、“要素保障”向“高品质空间供给”转变，为高质量发展建设共同富裕示范区提供坚实支撑。

二、行动要求

以“1641”体系引领存量空间提质增效行动，即：一套导引指标、六大开发模式、四方面政策举措、一批示范项目。

（一）创设一套导引指标

以 2027 年为工作近期年，以 2030 年为工作目标年，分设指标如下：

一是土地资源盘活：坚持存量换增量。到 2027 年、2030 年，全省盘活存量建设用地 30 万亩、60 万亩，完成低效用地再开发 15 万亩、30 万亩，年度批而未供土地消化任务和闲置土地处置任务 100%完成。

二是存量结构改善：坚持地下换地上、资金技术数据换空间。2025 至 2027 年、2028 至 2030 年期间，全省存量（含历史批而未供）土地供应占比提高到 58.5%、60%，新增工业用地平均容积率不低于 1.5（除特定产业和使用特殊工艺类的项目以外）。

三是空间品质提升：坚持精准配置换空间格局优化。到 2027 年、2030 年，全省单位 GDP 地耗较 2025 年降低 8%、17%，中心城区文教卫体养老等社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率较 2025 年提高 5%、10%。

各设区市主要指标详见附表。

（二）迭代六大开发模式

一是空间优化拓地。坚持整体规划和综合开发双向发力，科学统筹空间布局与用地配置，实现片区整合优化与功能升级。

二是聚链成群增地。聚焦“415X”先进制造业集群培育，深化“链长+链主+专精特新”协同机制，推动产业链“轴向集聚、组团发展”，实现产业空间高效配置。

三是低效整治腾地。加快传统产业焕新升级，坚决遏制高

能耗、高排放、低水平项目盲目发展，全面推动智能制造，为优质产业腾挪发展空间。

四是功能转换盘地。着眼区域功能完善，通过土地用途改变和建筑功能转换，推动闲置低效空间布局社区嵌入式服务设施、发展新产业新业态，激活城市存量空间的乘数效应。

五是三维立体省地。统筹地上地下空间开发利用，推进新型城市基础设施建设，支持产业用地“向上延、向下伸”提高开发强度。

六是混合利用节地。打破传统单一功能分区模式，将多种土地用途兼容混合布局，推动多种功能有机结合，实现产城融合、职住平衡。

（三）完善四方面政策举措

一是规划引导方面。加强规划弹性管控，支持片区开发谋划与详细规划、设计编制协同开展，支持探索符合详细规划要求的建筑规模、配套设施单元内统筹布局。支持在满足安全和不降低现状水平的前提下，以改善人居环境、完善城市功能为导向，对存量土地上既有建筑通过技术措施改造更新，着重优化提升公共配套服务设施和公共开放空间。在不突破规划强制性管控要求前提下，支持各地探索弹性表达、技术修正、优化调整等详细规划动态维护方式。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅。列第一位的为牵头单位，各市、县〔市、区〕政府为责任主体，下同）

二是用地支持方面。探索不同门类资源资产整体储备、组

合供应。支持各地依法依规，按需灵活选择土地供应方式、确定使用年限。鼓励各地探索完善商业服务业用地分类供应、片区内零星产业用地归宗改造开发、存量改造项目不动产确权登记等工作。（责任单位：省自然资源厅）

三是资金保障方面。支持利用政府专项债券收购闲置存量土地，支持按规定统筹支出“腾笼换鸟”专项经费，保障国有土地收益基金计提，用于存量空间提质增效行动。鼓励在不新增隐性债务前提下，金融机构创新金融产品支持存量空间提质增效行动。（责任单位：省财政厅、浙江金融监管局、省经信厅、人行浙江省分行、省自然资源厅）

四是机制模式方面。构建政企联动机制，强化政府统筹组织、政策支撑、资金平衡等方面的引导作用，充分调动土地使用权人、集体经济组织等多元市场主体共同参与的积极性，鼓励企业自主开发、联合开发、政企联动开发等多模式盘活存量。（责任单位：省自然资源厅、省经信厅、省建设厅、省农业农村厅、省发展改革委、省财政厅）

（四）实施一批示范项目

围绕存量空间提质增效行动六大模式，鼓励各地积极探索创新，定期谋划实施一批示范项目，形成经验后全省推广并积极申报纳入国家相关案例汇编。

三、工作任务

（一）全域盘活存量土地

1.持续推进低效用地再开发。强化低效用地再开发、城镇

有机更新、存量用海高效利用等政策联动集成。各设区市政府及时制定城镇低效用地认定办法。健全“调查入库-年度计划-实施方案-项目实施”工作体系，做好低效用地数据调查及年度更新，推动由单宗地开发向片区综合开发转变。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅、省经信厅）

2.分类推进批而未供和闲置土地处置。健全“清理认定-上图入库-处置消化”工作机制，将批而未供土地清理认定结果作为“十五五”增存挂钩工作基础。支持运用政府专项债券回收收购闲置存量土地。健全建设用地增量安排与存量消化挂钩机制，推进批而未供土地消化和闲置土地处置。（责任单位：省自然资源厅、省财政厅、省发展改革委）

3.全面实施城市更新。围绕建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市，建立可持续的城市更新模式和政策法规。联动开展城区、片区、社区、小城镇等更新试点建设，稳步推进城中村和危旧房改造等工作。鼓励地方政府制定危险房屋及危旧小区实施拆除重建的具体规定，明确容积率奖励等激励政策的实施路径。加强风貌管控和品质建设，推动桥下空间等小微空间更新活化。（责任单位：省建设厅、省自然资源厅、省发展改革委）

4.有序推进农村土地综合利用。以“千万工程”为牵引，推动土地综合整治向“跨界融合”升级，加快城乡基础设施一体化和基本公共服务均等化。按照国家统一部署，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革。实施全域闲置农房盘活行

动。支持利用城乡“金角银边”场地发展乡村产业。（责任单位：省农业农村厅、省自然资源厅、省建设厅、省发展改革委）

（二）全面提升空间能级

5.开展产业园区用地专项治理。在开发区审核公告目录修订基础上，优化开发区布局结构，优先保障主导产业特别是先进制造业合理用地需求，完善服务功能和配套设施建设，构建与新质生产力相适应的产业空间。建立健全以亩均效益为重要考量的产业园区综合考核评价体系，评价结果作为扩区、调区、升级的重要依据。支持各地按照“宜高则高”原则合理合规确定工业用地容积率，有条件的可达到 2.0 以上，并可不做绿地率要求。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委、省商务厅、省经信厅、省建设厅）

6.推进立体空间开发。支持开展城市地下空间资源综合调查评价和开发利用专项规划编制。鼓励轨道交通、公共设施等地上地下空间一次性统一供应、综合开发，分用途、分层设立国有建设用地使用权。支持各地推进城市地下空间开发利用。（责任单位：省自然资源厅、省建设厅、省委军民融合办、省国动办、省交通运输厅）

7.深化土地混合利用。鼓励存量改造片区内，居住、商业、文化、体育等混合布置。鼓励交通场站与商业、办公等其他用途一体化开发。支持地方探索制定混合土地用途设定规则，完善混合产业用地供给方式和后续监管。（责任单位：省自然资

源厅、省建设厅、省经信厅、省交通运输厅)

8.推进用途功能合理转换。在符合法律法规、国土空间规划和管控要求等前提下，支持各地推动存量建设用地及其建筑实施用途转换，完善相关规则。支持各地规范完善5年内不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策。(责任单位：省自然资源厅、省建设厅、省税务局、省市场监管局)

(三) 全力推进要素精配

9.加强工业用地管控。支持各地划定工业用地控制线并完善管控规则，引导工业项目向控制线内集聚；鼓励各地制定工业用地用途转换负面清单，经批准转换的，分类落实占补平衡要求。对工业用地内部调整，或调整为研发设计、产业孵化、产品中试等用地的，各地应明确允许、兼容、禁止布局的产业类型转换目录和转换规则。(责任单位：省自然资源厅、省经信厅)

10.完善土地使用标准。推行存量增量统筹使用的综合供地方式。严格执行各类土地使用标准，落实标准控制制度。鼓励各地在国家、省建设用地控制指标标准基础上，结合实际细化设置指标标准。(责任单位：省自然资源厅、省发展改革委、省经信厅)

11.加强工业用地精准配置。支持各地建立以亩均效益为导向的土地差异化供应机制。规范工业用地带条件带方案出让。加强工业用地“标准地”履约监管。加大省重大产业项目

保障力度，视情允许示范类制造业项目按规定预支新增建设用地计划指标。鼓励将盘活的存量建设用地优先用于“415X”先进制造业集群和未来产业先导区、专精特新产业园、科技型企业孵化器建设。（责任单位：省自然资源厅、省经信厅、省发展改革委）

12.打造高品质生活空间。围绕高品质社区打造和“好房子”建设，完善多层次土地供给，优化容积率、建筑密度、建筑高度等规划条件。因地制宜开展城市社区嵌入式服务设施建设，补齐公共服务设施短板。实施不同区域差异管控，细化落实住宅用地供应与商品住宅去化周期等挂钩的调节机制。有序推进收购存量商品房用于保障性住房工作，保障新市民、中低收入家庭等多元人群居住需求。（责任单位：省建设厅、省自然资源厅）

四、时间安排

（一）启动部署阶段（2025年9—12月）。印发《浙江省存量空间提质增效行动方案》，部署工作任务。省级相关单位加强工作指导，各地按需制定实施细则。

（二）开展实施阶段（2026年1月—2027年12月）。每年3月31日前编制年度实施计划，分批推进示范项目，12月31日前完成全年总结。2027年12月31日前开展中期评估，并根据工作推进情况按需完善政策、优化导引指标。

（三）攻坚提升阶段（2028年1月—2030年9月）。聚焦

难点区块和关键任务集中攻坚，加强部门协同与政策集成，确保核心指标按期达成，形成一批标志性成果。

（四）全面总结阶段（2030年10—12月）。开展终期总结评估，提炼可复制推广的经验模式，做好与国家相关政策的衔接推广，形成具有浙江辨识度的制度性成果。

五、组织保障

（一）加强组织领导。省级有关单位要各司其职，加强协调配合，形成工作合力，统筹指导各地有力有序推进存量空间提质增效行动。各市、县（市、区）要承担主体责任，结合实际细化实施方案，确保各项任务落到实处。

（二）完善政策机制。健全存量空间提质增效的政策体系，完善规划管理、用地保障、资金支持、利益分配等配套政策。建立年度评估和动态调整机制，及时优化政策措施。坚持底线思维，加强社会稳定和重大项目法律风险评估，有效预防和控制风险。

（三）强化创新激励。建立容错纠错机制，鼓励基层大胆探索创新。对成效显著的地区和项目，在用地指标、资金安排等方面给予倾斜支持。及时总结推广先进经验和成功案例，营造比学赶超的良好氛围，充分调动各方面积极性创造性。

浙江省存量空间提质增效行动主要指标表（2027 年）

设区市	存量资源盘活				存量结构改善		空间品质提升	
	盘活存量建设用地（亩）	完成低效用地再开发（亩）	年度批而未供土地消化任务完成率	年度闲置土地处置任务完成率	存量土地供应占比	新增工业用地平均容积率	单位 GDP 地耗下降率	社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率
杭州市	47000	29900	100%	100%	≥62.5%	≥1.5	≥8.1%	≥84.0%
宁波市	40500	25300	100%	100%	≥62.5%	≥1.5	≥8.1%	≥83.0%
温州市	31500	25500	100%	100%	≥62.5%	≥1.5	≥8%	≥85.2%
嘉兴市	33300	10800	100%	100%	≥58.5%	≥1.5	≥8%	≥76.4%
湖州市	27500	8400	100%	100%	≥58.5%	≥1.5	≥8%	≥67.2%
绍兴市	24000	11400	100%	100%	≥58.5%	≥1.5	≥8%	≥58.8%
金华市	36500	17450	100%	100%	≥58.5%	≥1.5	≥8%	≥66.8%
衢州市	14500	3050	100%	100%	≥53.5%	≥1.5	≥7.9%	≥66.0%
舟山市	9500	2600	100%	100%	≥57.0%	≥1.5	≥8%	≥77.6%
台州市	26100	13000	100%	100%	≥58.5%	≥1.5	≥8%	≥56.0%
丽水市	9600	2600	100%	100%	≥53.5%	≥1.5	≥7.9%	≥67.6%

浙江省存量空间提质增效行动主要指标表（2030 年）

设区市	存量资源盘活				存量结构改善		空间品质提升	
	盘活存量建设用地（亩）	完成低效用地再开发（亩）	年度批而未供土地消化任务完成率	年度闲置土地处置任务完成率	存量土地供应占比	新增工业用地平均容积率	单位 GDP 地耗下降率	社区公共服务设施步行 15 分钟覆盖率
杭州市	94000	59700	100%	100%	≥64%	≥1.5	≥17.2%	≥90.0%
宁波市	81000	50400	100%	100%	≥64%	≥1.5	≥17.2%	≥88.0%
温州市	63000	51000	100%	100%	≥64%	≥1.5	≥17%	≥88.5%
嘉兴市	66600	21600	100%	100%	≥60%	≥1.5	≥17%	≥78.5%
湖州市	55000	16800	100%	100%	≥60%	≥1.5	≥17%	≥72.0%
绍兴市	48000	22800	100%	100%	≥60%	≥1.5	≥17%	≥64.5%
金华市	73000	34800	100%	100%	≥60%	≥1.5	≥17%	≥77.0%
衢州市	29000	6300	100%	100%	≥55.5%	≥1.5	≥16.8%	≥75.0%
舟山市	19000	5400	100%	100%	≥59%	≥1.5	≥17%	≥81.5%
台州市	52200	25800	100%	100%	≥60%	≥1.5	≥17%	≥62.0%
丽水市	19200	5400	100%	100%	≥55.5%	≥1.5	≥16.8%	≥71.5%

注：存量土地供应占比=存量土地供应面积/土地供应总面积。其中，供应面积、供应总面积不包括单独选址项目。

附件 2

省级有关单位名单

省发展改革委、省经信厅、省财政厅、省建设厅、省交通运输厅、省农业农村厅、省商务厅、省市场监管局、省委军民融合办省国动办、省税务局、人行浙江省分行、浙江金融监管局。

浙江省自然资源厅办公室

2025 年 9 月 26 日印发
