

# 湘潭市低效用地再开发试点工作协调机制办公室

潭低效开发协办发〔2025〕8号

## 关于印发《湘潭市闲置和低效用地过渡期开发利用暂行办法》的通知

各县市区人民政府（园区管委会）、市直有关单位：

根据《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》和我市开展低效用地再开发试点工作要求，为促进全市存量土地和低效用地再开发，创新盘活利用方式路径，实现依规有序开发利用，有效提升土地节约集约利用水平，研究制定了《湘潭市闲置和低效用地过渡期开发利用暂行办法》并经湘潭市低效用地再开发协调机制办公室同意，现予印发。

湘潭市低效用地再开发试点工作协调机制办公室

2025年6月27日

办公室

43030210065918



# 湘潭市闲置和低效用地过渡期开发利用 暂行办法

## 第一章 总 则

第一条为促进全市存量土地和低效用地再开发，创新盘活利用方式路径，实现依规有序开发利用，有效提升土地节约集约利用水平，根据《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）、《湘潭市低效用地再开发试点工作实施方案》（潭政办发〔2024〕1号）等文件要求，结合湘潭实际，制定本办法。

第二条本办法适用于全市城镇范围内的供而未用（含闲置土地）、低效用地（含城镇空闲土地）等存量建设用地。过渡期使用批而未供土地的，可参照本办法执行。

本办法所称过渡期开发利用，是指权属清晰、不存在争议的城镇存量建设用地（含地上建（构）筑物），近期难以按远景规划或控制性详细规划实施，且有开发建设需求的，经审核批准，由土地使用权人或土地使用者在规定期限内通过自主开发、合作利用、租赁使用等方式进行过渡性使用的一种新型开发利用形式。

第三条 土地使用权人或土地使用者可以根据实际需要，申请过渡期开发利用，原则上使用期限为5年。经评估，在不影响国土空间规划实施的前提下，可申请延期一次，延长使用期限不

得超过 5 年。

## 第二章 方式、条件、用途

第四条对符合国家支持的产业行业，鼓励采用自主开发、合作利用、租赁使用方式过渡期开发利用已出让土地[供而未用（含闲置土地）、低效用地等存量建设用地]。土地使用权人或土地使用者应当制定建设方案，按程序申请办理过渡期开发利用手续。过渡期满后，土地使用权人按远景规划实施。过渡期开发利用期间不得改变用地主体和用途。

鼓励采用租赁使用方式过渡期开发利用储备土地（含批而未供、退出收回等存量建设用地）。租赁使用储备土地的，使用者制定建设方案，按程序申请办理过渡期开发利用手续。过渡期满后，土地按远景规划供应实施。

过渡期开发利用期间可以按规定办理土地租赁使用权证。

第五条过渡期开发利用应当符合下列条件：

- （一）符合国、省、市产业政策。
- （二）不得影响近、中期规划建设项目的实施。
- （三）须符合所在区域的产业发展方向，产业园区范围外不得申请工业制造（M1、M2、M3）类、工矿仓储（W1）类项目过渡期开发利用。
- （四）建筑形式宜采用模块化、装配式等建筑模式，原则上

不得新建永久性建（构筑）物，不得修建地下室。

（五）须符合《湘潭市国土空间规划管理技术规定（2023版）》，不得高于地块原规划条件或控制性详细规划明确的各项指标。从严控制开发强度，新建建筑不得超过四层、容积率不超过1.2。

（六）所涉及的违法违规情形已依法处理到位。

（七）须符合安全、环保等相关规定。

第六条在符合规划底线管控原则和《湘潭市国土空间规划管理技术规定（2023版）》，且保留控制性详细规划属性的前提下，过渡期开发利用用途可根据实际使用需要确定。

鼓励新兴产业（M0）、文体旅游、公共服务与公共管理等类型项目进行过渡期开发利用。

### 第三章 准入、审批、监管

第七条过渡期开发利用实行年度计划管理，按照属地管理原则，各县市区自然资源主管部门（包含市自然资源和规划局园区分局，下同）负责会同相关部门，对本区域年内需实施的过渡期开发利用项目进行可行性准入初审，在每年一季度编制过渡期开发利用年度实施计划，经县市区人民政府（园区管委会）审定后报市自然资源主管部门备案，未纳入年度实施计划的原则上不予审批。

第八条 市城区范围内需办理过渡期开发利用的，由各区自

然资源主管部门会同相关部门进行审查，由市自然资源主管部门审核后，报市人民政府审批。

各县市范围内需办理过渡期开发利用的，由县市自然资源主管部门会同相关部门进行审查审核，报县级人民政府审批。

**第九条** 申请过渡期开发利用已出让土地的，申请人应为土地使用权人。申请过渡期开发利用未出让土地的，申请人为有承租意愿的土地使用者；委托办理相关手续的，申请人应出具委托书并承担法律责任。按照属地原则，过渡期开发利用应按审批层级向市、县人民政府提出申请，市城区范围内的由区自然资源主管部门受理，与市自然资源主管部门共同承办。县域范围内的由县（市）自然资源主管部门受理承办。

**第十条** 申请过渡期开发利用应提交下列材料：

（一）过渡期开发利用申请书、申请人法人身份证明材料或委托书。

（二）土地权属证明材料。

（三）规划设计要点、用地蓝线图。

（四）发改立项（备案、核准）批复。

（五）项目建设方案。

（六）土地租赁合同（租赁方式提供）或合作利用协议（合作利用方式提供）

（七）其他需提交的材料。

**第十一条** 过渡期开发利用申请材料齐全并符合要求的，市、

县自然资源主管部门应会同相关部门，自受理之日起 20 个工作日内完成审查审核并报同级人民政府审批。申请材料不符合要求的，应在 5 个工作日内一次性告知申请人补正内容或退件。

**第十二条** 土地使用权人或土地使用者取得过渡期开发利用审批文件后，应及时向市、县自然资源主管部门申请办理《过渡期开发利用工程规划许可意见书》，并依据《过渡期开发利用工程规划许可意见书》向属地住房城乡建设主管部门申请办理建筑工程施工手续，未取得建筑工程施工手续的不得开工建设。需编制环评报告书（表）的项目，在未取得相应环评手续前，不得开工建设。

**第十三条** 项目建设完成后，土地使用者应在 5 个工作日内申请验收，经市、县自然资源主管部门组织发展改革、住房城乡建设、消防等部门验收合格后方可投入使用。验收不合格的，整改合格后方可投入使用。

**第十四条** 过渡期开发利用严格实行土地用途管制。未按照审批用途和规划要求开发、利用、经营土地，或存在其他违反土地管理情形的，责令限期改正；逾期不改正的，撤销过渡期开发利用审批，并责令土地使用权人或土地使用者无条件恢复土地原状。涉及行政处罚的，由有关行政主管部门依法处理。

**第十五条** 采取租赁方式进行过渡期开发利用的，在土地租赁期限内，承租人应按照土地租赁合同约定的用地性质、规划要求和其他条件，对租赁土地进行开发、利用和经营，并享有占有、

使用和收益的权利。租金的具体支付方式通过租赁合同约定。

未经行政主管部门同意不得将土地租赁权向第三方进行转租、抵押、质押、留置、担保或其他处置。未按土地租赁合同约定开发利用的，出租人有权解除土地租赁合同，提前收回租赁土地，并追究承租人违约责任。

土地使用者在租赁土地上依法建设的建（构）筑物，可向第三方出租，租期不得超过土地租赁合同的剩余年限，但不得销售，未经批准不得抵押、质押、担保或其他处置；出租期满，土地承租人应当收回全部建（构）筑物使用权。因地上建（构）筑物权属不清晰或存在争议影响过渡期开发利用土地期满收回的，出租人有权追究土地承租人的违约责任。

**第十六条**市、县相关部门应强化对实行过渡期政策企业的事中、事后监管和服务。建立联合监管机制，强化日常巡查，落实全程监管职责，及时发现和查处违规违法问题。

采取租赁方式过渡期开发利用的，出租人应按照合同约定履行管理责任，对承租人按合同建设、使用情况进行全程监管。

采取自主开发、合作利用方式过渡期开发利用的，土地使用权人承担全程监管责任，并按审批用途和规划要求开发、利用、经营。

**第十七条**因国家利益、公共利益、抢险救灾、实施城市规划或土地供应年度计划等情形需要，需提前中止过渡期开发利用的，市、县人民政府可以作出撤销审批决定。涉及已出让土地的，按

征地拆迁相关政策规定进行补偿。涉及未出让土地的，按合同约定进行补偿。

#### 第四章 到期管理

第十八条采取自主开发、合作利用方式过渡期开发利用的，到期后由土地使用权人负责无偿拆除过渡期开发利用期间所建建（构）物及相关设施设备，恢复土地原状，按原规划许可内容建设。

第十九条 已出让土地租赁使用到期后，土地使用权人应及时与承租人解除租赁合同。承租人应当无偿无条件将租赁土地退还土地使用权人，并自行拆除其地上地下建（构）筑物且恢复原状，完成管线及设备迁改，费用由承租人承担，土地租赁合同上另有约定的除外。

第二十条 未出让土地租赁使用到期后，储备机构或受委托机构应及时与承租人解除租赁合同。承租人应当无偿无条件将租赁土地退还储备机构或受委托机构，并自行拆除其地上地下建（构）筑物且恢复原状，完成管线及设备迁改，费用由承租人承担，土地租赁合同上另有约定的除外。

承租人拒不按约定处置租赁土地上的建（构）筑物、管线、设备的，储备机构或受委托机构有权按照约定拆除其地上及地下的建（构）筑物及设备、迁改管线并恢复原状，代为注销不动产

权证，相关费用由承租人承担，但另有约定的除外。拆除租赁土地上的建（构）筑物及设备不予补偿。

承租人拒不执行拆除或不按约定注销不动产权证的，储备机构或受委托机构有权采用司法途径解决。

## 第五章 附 则

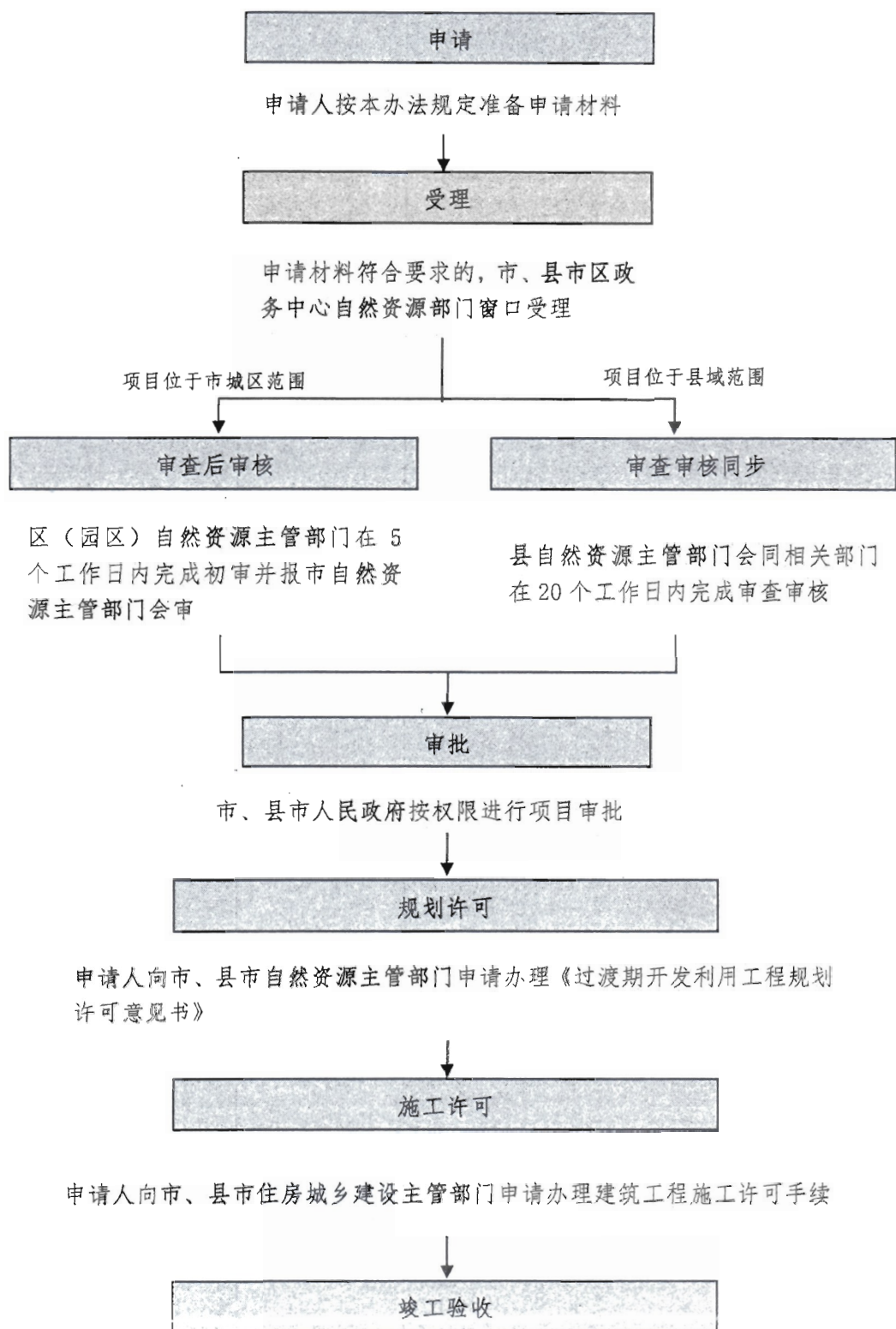
第二十一条本办法由湘潭市自然资源和规划局负责解释。

第二十二条本办法自印发之日起施行，有效期至 2027 年 12 月 31 日。

- 附件：
1. 过渡期开发利用项目审批流程图
  2. 湘潭市过渡性开发项目申请书（模板）
  3. 过渡期开发利用项目联合审查表（模板）
  4. 过渡期开发利用项目审批表（模板）
  5. 国有建设用地使用权租赁合同（模板）

附件 1

## 过渡期开发利用项目审批流程图



## 附件 2

# 湘潭市过渡性开发项目申请书（模板）

## 一、基本概况

### 1. 项目位置

说明项目位置、规划范围和规模等基本情况。简述项目的功能、建设内容等概况。

### 2. 投资主体

简述投资主体（及合作单位）的基本情况、过渡性开发利用方式和开发案例。

### 3. 项目必要性

结合片区发展条件与政策背景，说明该项目实行过渡性开发的意义和必要性。

### 4. 可行性分析

分析项目近期建设需求与片区远期发展建设的关系，论证项目近期开发的可行性。

## 二、准入情况说明

### 1. 产业准入（由发展改革委、工业信息化主管部门审核）；

- 明确项目的发展定位；
- 简述项目的产业类型和业态构成。

### 2. 规划准入（由自然资源主管部门审核）

- 说明地块与国土空间总体规划的关系；
- 说明地块与相关规划和控制线的关系。

### 3. 土地准入（由自然资源主管部门审核）

- 说明项目地块权属性质；
- 简述项目用地手续情况。

### 4. 环保准入（由生态环境主管部门审核）

- 说明项目是否符合生态环境相关管控要求；
- 说明项目地块必须符合建设项目土壤环境质量要求；
- 简述项目的环保设施的设计；
- 评估项目建成对环境的影响。

### 5. 开发建设要求（由自然资源、住房城乡建设主管部门审核）

- 说明地块与相关近期建设及计划的关系；
- 过渡性开发规划的相关说明，包括用途、功能布局、建筑方案、容积率、建筑高度等；
- 简述项目的建筑结构形式和消防要求；

## 三、项目效益说明

结合项目投资成本和收益测算，分析项目的经济可行性；说明项目建成后将带来的社会效益。

附图：1. 项目区位图

2. 项目范围红线图（同步提供 CAD 等矢量格式文件）

3. 项目地块用地现状图

4. 项目地块与国土空间总体规划“三区三线”关系图

5. 项目地块建筑意向

附件 3

过渡期开发利用项目联合审查表（模板）

申报单位			
联系人		联系电话	
项目名称			
项目位置		用地规模 (公顷)	
规划性质		规划容积率	
项目性质		拟开发容积率	
拟租赁期限	<input type="checkbox"/> 5 年 <input type="checkbox"/> 10 年		
过渡性开发利用方式	<input type="checkbox"/> 自主开发 <input type="checkbox"/> 合作利用 <input type="checkbox"/> 租赁使用		
原土地使用权人(单位)		单位性质	
合作人 (单位)	1	单位性质	
	2		
	3		
土地承租人 (单位)		单位性质	
项目意义与 必要性简述			



附件 4

过渡期开发利用项目审批表（模板）

申报单位			
联系人		联系电话	
项目名称			
项目批准机关		批准文号	
项目位置		用地规模 (公顷)	
项目性质		拟开发容积率	
拟租赁期限		过渡性开发利用方式	
计划工期	年 月至 年 月		
县区（园区） 自然资源主管 部门审查意见	（县区（园区）自然资源主管部门签署意见） 年 月 日（盖章）		
市县自然资源 主管部门审核 意见	拟同意，报市县人民政府审批。 年 月 日（盖章）		
市县人民政府 审批意见	同意。 年 月 日（盖章）		
备注			

平面图：

(可将宗地图张贴此处)

## 附件 5

# 国有建设用地使用权租赁合同

(模板)

出租人（下称出租人）：联系电话：

法定地址：

法定代表人：

承租人（下称承租人）：联系电话：

联系地址：

第一条根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》等法律、行政法规及有关土地供应政策规定，双方本着平等、自愿、有偿、诚实信用的原则，订立本合同。

第二条租赁土地的所有权属中华人民共和国，出租人根据法律的授权租赁国有建设用地使用权，地下资源、埋藏物等不属于国有建设用地使用权出租范围。

第三条承租人对依法取得的国有建设用地，在租赁期限享有占有、使用和收益的权利，有权利用该土地依法建造建筑物、构筑物及其附属设施。

### 一、租赁土地的基本情况

第四条本合同项下的租赁宗地坐落于

，本合同租赁土地宗地编号，租赁宗地总面积大写平方米（小写平方米）。土地由出租人按现状移交给承租人使用，并签订交地确认书。

本合同项下租赁宗地的平面界址图见附件1，系列号为。本合同项下宗地规定的总建筑面积且净用地界址线不变的前提下，本宗地租赁土地面积与《不动产权证书》发证面积出现不一致时，以实测土地面积发证，且价款不做调整。本合同项下宗地的竖向上下界限以规划部门规定为准。宗地空间范围是以上述界址点所构成的垂直面和上下界限高程平面封闭形成的空间范围。

## 二、租赁用途和租赁期限

第五条本合同项下租赁宗地的用途为。

第六条租赁期为年，自签订交地确认书之日起计。

## 三、租金、履约保证金的计算及缴交办法

### 第七条租金

（一）租金约定：租赁土地的租金起始价为元/年（含税，下同）。租赁期内，租金每满年在前一年的租金计收基础上递增。

（二）建设优惠期：出租人给予承租人建设优惠期月，自签订合同之日起至年月日，租金按应支付租金的%进行支付。

（三）租金支付办法：租金分期收取，第一期为租金总额的%，人民币大写，需在前（原则上签订本合同之日起30日内）支付；第二期为租金总额的%，需在前支付（原则上该周期开始之日起

30日内)；其他分期同上述要求。

(四)如果承租人不能按时支付任何应付款项,从违约之日起,按日加收应缴租金的0.1%作为滞纳金。逾期两个月仍未按合同规定缴齐应付的款项,出租人有权解除合同,并可要求承租人支付租金总额%(人民币大写元)作为违约赔偿金。对承租人已支付的、超出滞纳金及违约赔偿金部分的租金和履约保证金,出租人予以退还。

(五)租赁期间,承租人须承担独立运营期间产生的所有税、费(应由出租人承担的除外),若因承租人原因欠缴上述税、费而产生的后果和法律责任一律由承租人承担,与出租人无关。

#### 第八条 履约保证金

履约保证金为租金总额的%,人民币大写元,需在前(原则上签订本合同之日起30日内)支付。承租人未按照合同约定承担相应工作时,相关费用、滞纳金和违约金需从履约保证金内扣除。租赁期满,缴交履约保证金在抵扣承租人需缴交的相关费用等后仍有剩余的,出租人将剩余款项(不计利息)退回给承租人。

### 四、土地的返还

#### 第九条 期满交回土地

租赁期限届满,租赁土地应无偿无条件交回。租赁土地上依法建设的建筑物、构筑物的使用期限与土地租赁期限相同,期满后承租人须自行拆除地上地下建(构)筑物且恢复原状,完成管

线及设备迁改，费用由承租人承担。

租赁期限届满，承租人拒不按约定方式处置租赁土地上的建（构）筑物、管线的，出租人可以按照约定拆除租赁土地地上及地下的建（构）筑物、设备，迁改管线并恢复原状，代为注销不动产权证，相关费用由承租人承担。租赁土地上拆除的建（构）筑物不予补偿。承租人拒不执行拆除的，出租人有权提起民事诉讼。

## 五、合同的变更、解除和终止

第十条承租人有下列情形之一的，出租人可无偿无条件收回土地：

- （一）企业法人依法终止、解散的；
- （二）企业法人依法被吊销营业执照的；
- （三）企业法人或者其他组织资格存续年期届满且不续期，或者存续年期尚未届满，但停止使用原租赁的国有土地一年以上的；
- （四）双方约定的其他情形。

第十一条承租人申请解除土地租赁合同，经出租人同意提前解除、终止合同的，应办理有关合同变更手续，办妥地块范围内水、电、电话、煤气等的报停手续，结清所有相关费用，做好场地清理工作，出资清拆地上地下建筑物、构筑物且恢复原状，完成管线及设备迁改。出租人可要求承租人支付租金总额%（人民币大写元）作为解除土地租赁合同的违约赔偿。缴交租金和履约

保证金在抵扣承租人需缴交的违约金及赔偿款等后仍有剩余的，出租人将剩余款项（不计利息）退回给承租人。

## 第十二条 提前收回租赁土地的情形

有下列情形之一的，出租人有权依照法律规定的程序提前收回：

（一）承租人不按照土地出租合同约定的用途使用租赁土地或者违法使用租赁土地，存在影响消防等应急安全的、违法建设的建（构）筑物，未经出租人同意转租、抵押、质押、担保或其他处置，且上述行为责令限期改正逾期仍不改正的；

（二）因实施城市规划需要的；

（三）因实施土地供应年度计划需要的；

（四）因抢险救灾需要的；

（五）因国家利益、公共利益需要的；

（六）法律、法规规定的其他情形。

依照前款第（一）项的规定提前收回租赁土地的，出租人无需补偿。依照前款第（二）、（三）项的规定提前收回租赁土地的，需提前三个月通知承租人，无息退回已缴纳的剩余租期租金和履约保证金，并支付建筑物补偿款为元/月/按照市场评估价确定。依据前款（四）、（五）项的规定提前收回租赁土地的，无息退回已缴纳的剩余租期租金和履约保证金，建（构）筑物补偿按照相关规定执行。

## 六、双方权利和义务

### 第十三条承租人的权利和义务

（一）承租人有依照国家法律法规和本合同约定使用租赁，并按国家、省的法律法规和湘潭市有关规定办理相关证照和报装水、电及消防设施的权利，费用由承租人负担。未经出租人书面同意，承租人不得将土地向第三方进行转租、抵押、质押、留置、担保或其他处置。凡有上述情况的，出租人有权解除土地出租合同，提前收回租赁土地，并追究承租人违约责任。

（二）承租人在符合合同约定的前提下有自主经营的权利，经营收益归承租人所有，经营行为产生的所有债权和债务均由承租人享有和承担。出租人只负责提供场地给承租人，承租人自租用开始应严格管理，租用场地发生的一切事件所造成的经济损失或纠纷全由承租人自行解决，与出租人无关，租赁期内所发生的一切费用均由承租人负责。

（三）承租人必须依法经营，经营项目需符合规划、环保、卫生、消防、安全生产、综合治理及门前“三包”等要求。经营活动不得对周边居民造成不良影响、不得对周边环境造成污染、破坏。本合同项下地块内的安全、消防、卫生等问题全部由承租人负责，并负责该地块的治安和生产安全管理。租赁期间承租人以任何形式造成土地污染的，一经查实出租人有权终止租赁合同并追缴相关赔偿费用。如在租赁期间出租人或湘潭市有关生态环境、城市管理和综合执法、应急管理等部门对租赁土地的范围内的环保、卫生、消防及有关安全设施提出整改的，承租人应无条

件配合整改及负担相关费用。

（四）承租人在使用租赁期间建造的建（构）筑物及附属设施归承租人所有。租赁土地上依法建设的建（构）筑物可向第三方出租，租期不得超过土地出租合同年限；本合同内容对承租第三方有约束力。依法建设建（构）筑物不得销售，未经同意不得抵押、质押、担保或其他处置。土地租赁期满时，土地承租人必须收回全部建（构）筑物使用权，并确保权属清晰、无争议。凡因地上建（构）筑物权属不清晰或存在争议影响交回土地的，出租人有权向土地承租人追究违约责任。

（五）其他法律法规规定承租人应当享有的权利或应尽的义务。

#### 第十四条 出租人的权利和义务

（一）出租人向承租人提供土地使用权，按合同规定收取承租人的租金。

（二）但出租人有权了解承租人的经营运作情况，发现问题的，出租人有权督促承租人整改，承租人应予以配合。

（三）承租人未按照土地出租合同约定的规划用地性质或者规划要求开发、利用、经营土地，或存在其他违反土地出租合同约定情形的，出租人有权责令其限期改正；逾期不改正的，出租人有权解除合同，收回租赁土地。

（四）承租人有权依据本合同及相关法律法规规定的程序提前收回租赁土地。

(五)租赁合同期满或租赁合同提前解除,承租人拒不搬迁,出租人有权自行处理承租人的资产,同时,出租人有权自行向公证机构申办保全证据公证。出租人处理租赁土地内的物品所产生的费用全部由承租人承担。

(六)其他法律法规规定出租人应当享有的权利或应尽的义务。

## 七、其他

**第十五条**任何一方对于因发生不可抗力且自身无过错造成延误或不能履行合同义务的,可不承担责任,但必须采取一切必要的补救措施以减少损失。遇有不可抗力的一方,应在事件发生10日内,向另一方提交合同不能履行或部分不能履行以及需要变更或延期履行的书面解释或请求。

**第十六条**本合同订立、效力、解释、履行及争议的解决均受中华人民共和国法律的保护和管辖。

**第十七条**本合同未尽事宜,出租人、承租人双方应另行协商并签订补充合同,补充合同与本合同具有同等法律效力。因履行本合同发生争议,由争议双方协商解决,协商不成的,按本条第（一）项约定的方式解决:

（一）提交湘潭仲裁委员会仲裁;

（二）依法向人民法院起诉。

## 第十八条附则

（一）本合同的附件为本合同不可分割的重要组成部分,与

本合同具有同等法律效力。

（二）本合同于湘潭市签订，经双方法定代表人签字及盖章后生效。本合同一式份，出租人、承租人各执份，具有同等法律效力。

（三）本合同未尽事宜，可由双方另行协商签订补充合同。补充合同经双方签字盖章后与本合同具有同等法律效力。

附件：1. 宗地图  
2. 建设用地规划条件

出租人（章）： 法定代表人（签字）：

承租人（章）： 法定代表人（签字）：