

# 关于印发《关于加强土地节约集约利用的 若干措施》的通知

各市、县（区）自然资源局，宁东管委会自然资源局：

为深入贯彻落实中央、自治区决策部署，进一步推进土地节约集约利用，推动经济社会高质量发展，结合我区实际，自然资源厅制定了《关于加强土地节约集约利用的若干措施》，并经 2023 年第 10 次厅务会研究通过。现印发给你们，请认真遵照执行。

宁夏回族自治区自然资源厅  
2023 年 4 月 21 日

（此件公开发布）

# 关于加强土地节约集约利用的若干措施

为深入贯彻党的二十大提出的“实施全面节约战略，推进各类资源节约集约利用”的重大决策，全面落实自治区第十三次党代会部署要求，健全节约集约利用制度体系，不断提升土地资源要素保障能力和利用效率，推动经济社会高质量发展，现就加强我区土地节约集约利用工作提出如下措施。

## 一、优化土地利用结构布局

**(一)加强规划管控引领。**发挥国土空间规划管控引领作用，统筹划定落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，优化农业、生态、城镇等功能空间，将节约集约理念贯穿于规划编制实施全过程。科学设计相关规划指标，合理确定建设用地空间布局、结构和时序安排，优化土地利用结构和国土空间布局。实施战略留白，为长远发展谋划预留空间。严格国土空间规划实施管理，统筹好规划期内的各类用地分空间、按用途、依时序开发利用和保护，产业布局、结构调整、资源开发、城镇建设、重大项目选址等必须符合国土空间规划，以高水平规划管理推动土地资源高效利用。

**(二)严守耕地保护红线。**坚决落实最严格的耕地保护制度，筑牢数量、质量、生态“三位一体”的耕地保护格局。压实耕地

保护党政同责，逐级签订耕地保护与粮食安全责任书，全部足额带位置逐级分解下达耕地保护和永久基本农田保护目标任务，严格责任考核，强化结果应用，实施激励机制，守牢耕地保护红线。严格耕地用途管制，严格控制耕地转为其他农用地，稳妥实施耕地“进出平衡”，确保耕地数量不减少；规范耕地“占补平衡”，从严控制耕地转为非农建设用地，建设项目确需占用耕地的，必须严格落实占一补一、占优补优、占水田补水田。强化耕地执法监管，持续推进耕地卫片监督、土地卫片执法等日常监管，完善违法用地发现和约谈问责机制，严查严惩违法违规占用耕地和永久基本农田行为。

**（三）优化开发利用格局。**按照布局集中、用地集约、产业集聚、效益集显的原则，重点依托国家、自治区级开发区、产业园区等，加强产业与用地的空间协同，统筹各业各类用地，重点保障与区域资源环境和发展条件相适应的主导产业用地，合理布局战略性新兴产业、先进制造业和基础产业用地等，引导产业集聚、用地集约。新建工业项目一律进区入园，原则上不得向开发区以外供应工业用地。确需在园区外安排重大或有特殊工艺要求工业项目的，须加强科学论证，征求相关职能部门意见，依法办理用地审批手续。

## 二、强化土地资源要素保障

**（四）强化指标计划精细管理。**坚持项目跟着规划走，要素

跟着项目走，新增跟着盘活走，优化土地利用计划配置规则，深化增量安排与消化存量挂钩机制。建立年度国家、自治区和市县重大项目用地清单，以国土空间规划和真实有效的项目落地作为配置土地计划的依据，推动新增建设用地计划向优势地区、重点产业、重大项目集聚。健全建设用地增量安排与消化存量挂钩机制，积极推动批而未供和闲置土地有效处置，产生的“以存量土地处置规模为基础核定的计划指标”优先用于保障新增工业项目、重大基础设施、乡村振兴、特色产业、战略性新兴产业等重点项目用地需求，积极引导其它一般产业项目通过内部挖潜使用存量土地，切实提高土地利用效率。

**（五）严控建设项目用地规模。**加强建设项目节约用地评价，严格执行限制用地和禁止用地目录、建设用地控制指标和市场准入负面清单。充分发挥建设用地预审和审查报批对项目的前端控制作用，把好用地源头节约集约关口。各类项目用地规模不得超出建设用地控制指标，用地面积定额标准有浮动区间的各类建设项目，用地总面积在建设用地预审、报批、供应时原则上以最小额基准线进行控制。对国家和地方尚未颁布土地使用标准和建设标准的建设项目，以及确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区的建设项目，通过节地评价严格把关，合理确定用地规模。

**（六）做实做细基础设施项目前期工作。**各市、县（区）自然资源主管部门按照《关于加强用地审批前期工作积极推进基础

设施项目建设的通知》(自然资发〔2022〕130号)要求,积极配合和参与基础设施建设项目规划选址选线工作,重点评价分析建设项目涉及的耕地和永久基本农田保护、生态保护、节约集约用地和历史文化保护、地质灾害风险防控等红线底线要素并提出建设性意见。交通能源水利等单独选址项目,在可行性研究阶段应组织开展节约集约用地论证分析,结合用地规模、占用耕地可行性分析、占用永久基本农田符合性分析、不可避让生态保护红线的充分性分析、节地水平先进性分析等节约集约用地影响要素对方案进行分析比选,形成节约集约用地专章作为办理项目用地预审和农用地转用审批的重要依据。

### 三、着力挖潜建设发展空间

**(七) 引导土地立体综合开发。**探索建立国有建设用地立体空间分层设立使用权制度,鼓励各地对照相应空间的规划批准用途,实行分层供地。构建地上地下全方位立体综合开发格局,充分利用城市地下空间优先发展综合管廊、公共停车场等市政基础设施和公共服务设施,鼓励竖向分层、横向连通的立体综合开发。城市基础设施、公共服务设施和国防人防设施等涉及国家安全和公共利益的地下空间国有建设用地,符合划拨用地目录的,可以划拨方式取得。

**(八) 推广节地技术模式。**鼓励产业项目因地制宜优先采用本行业先进节地技术和节地模式,在满足安全生产等前提下,优

化设计方案，提升项目节地水平。大力推行标准化厂房、高标准厂房建设，除生产安全、工艺流程等有特殊要求外，新建标准化厂房原则上不低于2层。对现有工业用地在符合国土空间规划和用途管制前提下，通过技术改造、厂房改造加层、厂区改造、内部用地整理等方式提高土地利用率和增加容积率的，不增收土地价款。

#### **四、完善土地市场化配置机制**

**（九）持续推进多元化土地供应。**鼓励推行工业用地弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合等多种供地方式降低企业用地成本，提高节约集约利用水平。以弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合方式供应工业用地的，由市、县（区）自然资源主管部门会同发改、工信、住建等部门，编制供应计划，拟定供地方案。供应计划应科学合理设定工业用地供应的规模、结构、布局、进度和宗地规模、产业类别、土地使用条件等，供地方案需明确供应方式、土地面积、租赁（出让）年期、开发建设条件、规划条件、租赁转出让条件、达到约定条件期限、租赁（出让）起始价和其他条件。

**（十）全面推行工业用地“标准地”供应。**各市、县（区）在完成“标准地”区域评估的基础上，对拟出让地块明确固定资产投资强度、容积率、亩均产值、亩均税收、单位能耗标准等，企业对标竞地、按标用地。各市、县（区）对照“标准”实施全

生命周期监管，确保企业拿地即开工、投产即高效。对用地面积100亩以上的工业项目，要在项目联审时对用地规模合理性一并予以论证，防止虚报投资强度圈占土地。

**（十一）探索产业混合用地供给模式。**以产业链、供应链为纽带，扩大单一性质建设用地适建范围，鼓励工业、仓储、研发、办公、商服等功能用途互利的用地混合布置、空间设施共享，提高土地利用效能。同一宗土地兼容两种以上用途的，可依据建筑面积占比或功能的重要性确定主用途，并依据主用途确定供应方式。对涉及公共安全、环境保护及特殊功能需求的用途不得混合利用。工业项目用地范围内行政办公及生活服务设施用地面积占总用地面积的比例不超过7%，兼容设施建筑面积比例不得超过项目总建筑面积的15%。

## **五、持续盘活存量低效土地**

**（十二）加快处置批而未供和闲置土地。**严格落实“增存挂钩”机制，持续推进批而未供和闲置土地摸排处置专项行动。综合运用经济、行政、司法等手段，破解遗留问题，推进存量盘活。加大因规划调整、生态保护、文物保护、军事限制、项目变更等原因导致无法使用土地的指标调剂及批文撤销工作力度，做到应调尽调、能撤尽撤。对因政府、企业等原因造成的闲置土地，一地一策，分类推进消化处置工作。批而未供和闲置土地处置率未达到目标值的市、县（区）、开发区，暂停除国家、自治区重点项

目和民生项目以外的经营性建设用地审批。

**（十三）推进城镇低效用地再开发。**各市、县（区）要制定低效用地认定标准，完善宗地台账，逐宗明确提质增效措施。编制城镇低效用地再开发专项规划，通过协商收回、转型改造、合作开发、资产重组、自行开发等方式，积极稳妥推进低效用地提质增效。原划拨土地改造开发后用途仍符合《划拨用地目录》的，可继续按划拨方式使用。改造开发土地需办理有偿使用手续，符合协议出让条件的，可依法采取协议方式。改造开发需变更原土地用途的，应当符合国土空间规划，依法办理用地手续。

**（十四）优化市场化配置资源要素方式。**完善国有建设用地市场化配置机制，规范土地一、二级市场运行，促进土地要素顺畅流通。全面推行国有建设用地使用权网上交易，土地供应严格实行“净地”出让，确保土地权属清晰，安置补偿到位。加强土地二级市场交易平台建设，完善二级市场交易规则和市场服务，提高存量土地资源配置效率。按照国家统一部署，审慎有序探索推进出让、租赁、入股等多种形式的农村集体经营性建设用地入市试点，逐步建立健全城乡统一的建设用地市场。

## **六、建立健全监管长效机制**

**（十五）构建共同责任机制。**各市、县（区）要加强组织领导，切实履行节约集约用地的主体责任，县级以上自然资源主管部门会同同级发改、财政、工信等有关部门建立土地节约集约利

用共同责任机制，实施土地全生命周期管理，不断提高土地利用效率。自治区自然资源主管部门要加强政策引导，完善激励约束机制，强化指导监管，上下联动推动节约集约用地责任全面落实到位。

**（十六）完善批后监管机制。**加强建设项目开工、竣工、投资强度、容积率和闲置情况动态巡查，通过信息公示、预警提醒、现场核查、竣工验收、闲置土地处置、建立诚信档案等手段，实现对建设用地供后开发利用的全程监管。及时发布土地出让计划、出让公告、出让结果等动态信息，广泛接受社会监督。对未批先建、未供即用、闲置土地等违法违规用地行为，加大依法查处处置力度。

**（十七）健全评价评估机制。**建立健全节约集约用地综合评价制度。持续开展单位 GDP 建设用地使用面积下降率监测评价和年度评估。组织开展以行政区域为单元的整体评价，以中心城区为对象、以功能区为单元的详细评价和开发区建设用地节约集约利用专项评价。加强评价结果应用，为提升节约集约用地水平提供决策支撑。

**（十八）严格考核奖惩机制。**将节约集约用地情况作为市、县年度目标责任考核和领导干部绩效考核的重要内容。对节约集约用地政策执行不力和工作不到位、违反节约集约用地政策的，依法依规进行约谈、限期整改或通报批评。对土地闲置、批而未

供、超标准供地等节约集约利用评价结果后三位的市县扣减 20% 新增建设用地指标。

**（十九）落实示范引领机制。**鼓励各市、县（区）深入参与自然资源节约集约示范县（市）申报创建工作，总结推广节约集约用地创新模式和典型经验，全力推进创建工作。对获得国务院“自然资源节约集约示范县（市）”表彰的，给予 500 亩新增建设用地年度计划指标奖励，支持优先盘活城镇低效用地、申报生态保护修复相关工程项目、开展全域土地综合整治试点，发挥典型示范引领作用，凝聚节约集约利用共识，提升节约集约用地的整体水平。

本措施自 2023 年 5 月 21 日起施行，有效期 5 年。执行过程中若遇国家政策调整，按照新规定执行。