

# 陕西省人民政府办公厅关于 加强节约集约用地促进高质量发展的意见

陕政办发〔2021〕21号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记来陕考察重要讲话精神，全面落实新发展理念，坚持最严格的节约集约用地制度，不断提升土地资源要素保障能力，促进经济社会高质量发展，依据《中华人民共和国土地管理法》等法律法规规定，结合我省实际，经省政府同意，现提出如下意见。

## 一、总体要求

**（一）工作思路。**以推动高质量发展为目标，以国土空间规划为引领，以“亩均论英雄”改革为导向，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，通过规划管控、布局优化、标准控制、市场配置、盘活利用等举措，不断提升土地节约集约利用水平，为奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章提供坚强的土地资源要素保障。

## **（二）基本原则。**

坚持节约集约。珍惜和合理利用每一寸土地，转变资源利

用方式，提高资源利用效率，用更少的新增建设用地规模，支撑更高的经济增长。

坚持系统谋划。聚焦节约集约用地意识不强、利用方式粗放、亩均效益不高等突出问题，构建集约、高效、可持续利用的目标体系、标准体系、实施体系、评价体系。

坚持改革创新。推进“亩均论英雄”改革，加强制度创新，健全政策体系，完善资源要素差别化配置机制。

坚持激励约束。正向激励和反向约束相结合，充分运用亩均效益评价结果，促进形成担当作为、竞相发展的良好局面。

**（三）目标任务。**到2025年，全省建设用地亩均GDP由“十三五”末的18.8万元/亩提高到23.7万元/亩。根据省级约束指标，各市实施差别化政策，确保单位GDP建设用地使用面积在原有基础上逐年稳步下降。到“十四五”末，省级以上开发区综合容积率和工业用地容积率平均水平较“十三五”末提高10%，分别达到1.07和0.88以上；工业用地亩均固定资产投资、亩均收入、亩均税收平均水平年均提高5%，分别达到670万元/亩、840万元/亩、38万元/亩以上。

## 二、严格规划计划管控

**（四）发挥规划引领作用。**将节约集约理念贯穿于国土空间规划编制实施全过程，促进国土空间利用更加集约高效。划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控

制线，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。落实主体功能区制度，建设用地资源向城市化地区特别是城市群、都市圈和中心城市倾斜，使优势地区有更大发展空间。各市、县、区在综合考虑区域资源条件和节约集约用地要求的基础上，在控制性详细规划中科学合理确定地块容积率等开发控制指标。

**（五）改革计划指标配置方式。**对纳入国家重大项目及省政府重大项目中单独选址的能源、交通、水利、军事设施、产业项目用地，在批准用地时直接配置计划指标。对其他项目用地，以当年处置存量土地规模作为核定计划指标的重要依据，计划指标优先向土地节约集约利用水平高的区域及亩均效益好的项目倾斜。

**（六）引导产业优化布局。**按照布局集中、用地集约、产业集聚、效益集显的原则，重点依托省级以上开发区、县域工业集中区等，推进战略性新兴产业、先进制造业、生产性服务业等产业项目在工业产业区块内集中布局。严格控制在园区外安排新增工业用地。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。

### 三、提升土地利用效率

**（七）严格用地准入管理。**严格执行自然资源开发利用限制和禁止目录、建设用地定额标准和市场准入负面清单。各地

在项目用地保障中不得作出违背有关法律、法规规定或者超出法定权限的承诺，不得设定影响市场公平公正竞争的限制性条件，严禁以招商引资为名违法违规圈占土地。

**（八）推进立体综合开发。**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轨道交通、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。各市（区）结合实际制定地下空间开发利用管理办法。

**（九）推广节地技术模式。**鼓励推行“零地技改”，在符合国土空间规划和用途管制的前提下，现有工业用地通过技术改造和厂房改造加层等方式提高土地利用率和增加容积率的，不增收土地价款。大力推动标准化厂房建设，各市（区）制定扶持标准化厂房建设政策，鼓励中小微企业向标准化厂房集中。在符合行业需求、安全生产、环境保护等要求的前提下，新建标准化厂房一般不低于3层，容积率不低于1.0。

#### **四、优化土地要素配置**

**（十）创新土地供应方式。**鼓励推行工业用地弹性年期出让，新增工业用地出让年期原则上控制在30年以内。探索推行长期租赁、先租后让、租让结合等供地方式，租赁期限不得超过20年。使用期满后，综合评价达标的，经批准可采取协议出让方式续期使用，续期前后使用年限总和不得超过法定最高年

限。

**（十一）试点推行“标准地”供应。**选择部分县区开展工业用地“标准地”供应试点。在完成“标准地”区域评估的基础上，对出让地块明确亩均固定资产投资、亩均税收、容积率、能耗等标准，企业对标竞地、按标用地。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。在试点示范的基础上，由点到面，分期分批，稳妥推进。

**（十二）鼓励产业用地混合利用。**建立不同产业用地类型合理转换机制，增加混合产业用地供给。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。鼓励工业、仓储、研发、办公、商业等用途用地混合布置、空间设施共享，强化公共服务、市政基础设施功能混合。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%，且建筑面积不超过总建筑面积的15%。

## 五、积极盘活存量土地

**（十三）加快处置批而未供和闲置土地。**严格落实“增存挂钩”机制，定期发布批而未供和闲置土地地块清单，持续开展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



无法使用土地批文的撤销或核减工作力度，做到应撤尽撤、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。加大“净地”出让力度，避免因征地拆迁等原因造成新的土地闲置。到2022年底，土地供应全面进入良性循环状态。

**（十四）推进城镇低效用地再开发。**编制城镇低效用地再开发专项规划。除有关法律法规，以及国有土地划拨决定书、国有土地使用权出让合同明确规定或者约定应当由政府收回土地使用权的土地外，在符合国土空间规划的前提下，原国有土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。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。利用现有工业用地，兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台等国家支持的新产业、新业态建设项目的，可享受继续按原用途使用5年的过渡期政策。改造开发需变更原土地用途的，应当依法办理规划修改和用地手续。

**（十五）促进土地要素流通。**加快土地二级市场建设，制定建设用地使用权转让、出租、抵押实施细则，搭建城乡统一的交易平台，提高存量土地资源配置效率，促进土地要素顺畅

流通。允许标准化厂房在满足独立使用的前提下，按幢、层等权属界线封闭空间为基本单元分割转让。工业项目配套建设的办公及生活服务设施占用的建设用地使用权不得单独分割转让。

## 六、建立健全长效机制

**（十六）落实责任机制。**加强组织领导，建立“政府主导、部门协同、公众参与、上下联动”的工作机制，将土地节约集约利用目标纳入本地区“十四五”经济社会发展规划，不断提高土地利用效率。市、县、区政府要担负起节约集约用地的主体责任，主要负责同志是第一责任人。省级有关部门要加强政策引导，完善激励约束机制，强化指导监管，推动节约集约用地责任全面落实到位。

**（十七）完善评价机制。**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专项评价。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，组织开展节地评价。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）建立奖惩机制。**对获得国务院“自然资源节约集约示范县（区）”表彰的，给予1000亩新增建设用地年度计划指标奖励。依据省级以上开发区节约集约利用评价结果，对排

名靠前的上报省政府，优先考虑其扩区或升级；对排名后三位的提出警告，限期整改，对整改不力的，和主管部门联合上报省政府，核减面积或予以降级、撤销。

本意见自公布之日起实施，有效期 5 年。此前文件与本意见不一致的，以本意见为准。

陕西省人民政府办公厅

2021 年 8 月 24 日