

浙江省自然资源厅文件

浙自然资规〔2023〕16号

浙江省自然资源厅关于进一步提升土地节约集约利用水平的意见

各市、县（市、区）人民政府：

为全面贯彻落实习近平总书记关于生态文明建设和自然资源节约集约利用的重要论述精神，围绕省委省政府的举措部署，创新完善我省土地节约集约利用制度体系，深化空间换地，推动土地精准配置、结构优化、高效利用，打造认可度高、复制性强、实效性好的节约集约用地“浙江模式”，推进人与自然和谐共生的现代化，经省政府同意，现就进一步提升土地节约集约利用水平提出如下意见。

一、严格建设用地总量控制

1. 强化规划管控引领。按照严控增量、盘活存量、优化

结构、提升效率的原则，科学编制国土空间规划，优化生活、生产、生态空间格局。强化空间布局、结构、用途、规模、开发强度等指标约束，促进城乡建设发展由外延式扩张向内涵式发展转变。

2. 严控新增建设用地。在规划编制中，严格新增建设用地总量控制，实施“存量换增量”“地下换地上”，有效降低城乡建设用地总量，促进单位 GDP 建设用地使用面积下降。到 2025 年，全省单位 GDP 建设用地使用面积比 2020 年下降 15%。进一步完善国土空间规划“一张图”实施监督系统，实现城乡建设用地规模的及时更新和超规模预警。

3. 探索工业空间管控。开展工业用地控制线管理创新实践，在国土空间规划中探索划定工业用地控制线，明确工业发展空间和区块，确保工业空间稳中有升，引导新增项目向工业控制线内集聚，推进工业用地提质增效。

二、严格节约集约用地制度

4. 优化土地利用计划管理。按照“项目跟着规划走、要素跟着项目走”的原则，进一步完善省重大产业项目用地保障机制和“增存挂钩”奖励机制，对批而未供、闲置土地消化处置和存量建设用地盘活统筹实施激励，对人均建设用地少的县（市、区），在新增建设用地计划指标配置上给予倾斜。

5. 严格建设用地使用标准。在建设项目可行性研究、土地预审等各环节，严格执行建设项目用地标准。超标准、无标准的项目用地应按规定开展节地评价或节地论证。县（市、区）

人民政府要建立项目联审制度，对用地面积 300 亩以上的工业项目论证其用地规模合理性。各地可在严格执行国家和省级标准的基础上，结合实际制定地方土地使用标准，进一步细化和提高相关要求。

6. 完善土地市场化配置方式。按照国家的统一部署要求，加快建设全国统一大市场，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，促进土地资源要素更大范围畅通流动。稳妥推进深化农村集体经营性建设用地入市试点，建立健全“同权同价同责”城乡统一的建设用地市场。

7. 健全工业用地多元供应体系。深化工业用地市场化配置改革，根据工业的生命周期特征，合理选择工业用地弹性年期出让、先租后让、长期租赁等适宜的供应方式。采用弹性年期出让的，一般不超过 30 年。在确保土地市场公平公正公开的前提下，支持工业用地带方案出让，将产业准入要求和土地利用要求纳入供地条件。

8. 规范“标准地”出让。在“标准地”出让前，由相关部门对拟出让地块固定资产投资强度、亩均税收、单位能耗标准、单位排放标准、容积率、R&D 经费支出占营业收入之比等要求提出意见并确认后，一并纳入土地出让公告。土地成交后，由属地县级人民政府或其确定的部门（机构）与土地使用者签订标准地投资建设合同（投资监管协议）。强化土地出让（租赁）合同与投资监管协议对合同履行、低效用地约束、建设用地使用权收回条件和补偿方式及节约集约用地的相关要

求等内容的约定，为实施建设用地全生命周期管理奠定基础。

三、深化“空间换地”新模式

9. 推进地上地下空间立体综合开发。加快构建地上、地下空间利用的规划、供应、产权和管理制度体系，推进地上地下空间资源立体开发规划编制，建立地上地下全方位立体综合开发格局。支持探索新建轨道交通场站地上地下综合开发，实施统一规划、统筹利用、分层供地、分层验收、分层登记。对符合《划拨用地目录》的地下空间建设项目，可以依法采用划拨方式取得地下空间建设用地使用权。支持地方建立地下空间价格体系，鼓励开发地下空间。

10. 支持工业用地“上楼下地”。鼓励新供应的工业项目建设多层厂房，支持充分利用地下空间，提升土地综合承载能力。在符合安全生产和环境保护等相关技术规范要求的前提下，工业用地容积率宜高则高，一般不低于 1.5，建筑系数达到 40%以上，鼓励有条件的项目容积率达到 2.0 以上，M0 用地容积率一般应达到 2.5 以上。

11. 深化混合用途供应。除涉及公共安全、环境保护及特殊功能需求的项目外，鼓励通过详细规划引导工业、仓储、物流、研发、办公等功能混合布局，提高土地利用效能。对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。支持将园区内各工业项目配套比例对应的用地面积或建筑面积集中布局，统筹建设行政办公及生活服务等配套设施，实现共享共用。

12. 探索产业链供地。围绕产业链招引，对产业链关键环节、核心项目，统一规划布局，整体实施、按宗供应，引导优势项目落地，推动构建以“415X”先进制造业集群为主体的现代化产业体系。加强建设项目生成阶段集约用地准入要求，因地制宜引导上下游产业集聚发展，促进布局集中、用地集约、产业集聚。

13. 严格落实“增存挂钩”任务。深化批而未供和闲置土地处置攻坚行动，针对“批而未征”“征而未储”“储而未供”及“用而未供”等具体成因，通过加快征地实施、做地储备、调整（撤销）批文、调整规划、完善供地手续等方式推进批而未供土地消化利用。对因政府、企业等原因造成闲置土地，严格按照《闲置土地处置办法》，分类推进闲置土地处置工作。加强动态巡查，有效控制新增闲置土地。

14. 全面推进低效工业用地整治。充分运用工业用地和地企对应调查成果，及时做好变更调查和数据库更新。应用“浙地智用”土地利用综合评价工具，有效识别低效工业用地，及时更新建立低效用地数据库，分类推进工业用地整治。

15. 推进城乡低效用地再开发。结合城市有机更新行动实施，稳步推进城中村改造，深化低效用地再开发，优化资源配置。结合土地综合整治、增减挂钩实施，加大农村存量建设用地盘活，开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他存量建设用地复垦，通过置换城镇住房退出模式、直接回收流转退出模式、跨村跨乡镇集聚退出模式等多种形式，探索宅基地有偿退出机

制，破解农村存量建设用地盘活难问题。

四、强化建设用地整体智治

16. 全面掌握建设用地“家底”。以精准管控为导向，各地要统筹做好建设用地利用情况的调查，查清城乡各类建设用地的面积、分布和利用状况等，详实掌握建设用地开发利用、集约利用程度、潜力规模与空间分布等基本情况，实施数据动态更新，为建设用地规划利用精准分析、分类施策奠定基础。

17. 完善监测监管机制。协同完善“浙地智用”场景应用，贯通“浙地智管”“投资审批 3.0”“亩均论英雄”等，推进土地审批、供应、开发、监管、评价、盘活等全过程、全链条、全业务多跨协同、整体智治。强化项目履约监管，按照“谁提出、谁监管，谁主管、谁负责”的原则，落实项目开工、竣工、投产、达产、运营等全流程管理责任。完善企业的诚信体系建设，明确违约责任，确保履约监管到位。

18. 构建共同责任机制。各地人民政府对辖区内土地节约集约利用工作负总责，主要负责同志是第一责任人，通过规模管控、布局优化、标准控制、市场配置、盘活利用等手段，统筹推进节约土地、减量用地，有效降低单位 GDP 建设用地使用面积。各相关部门依照法定职责，共同做好土地节约集约利用有关具体工作，进一步加强工作协同，形成工作合力，切实提高土地利用水平和利用效率。

19. 严格考核奖惩机制。将节约集约用地情况作为市、县年度目标责任制考核的重要内容。对市、县（市、区）区域内

存在大量批而未供或者闲置土地、各类开发区、城市新区土地利用效率低下的，不得批准土地征收成片开发方案。

20. 加强示范引领。鼓励各地切实开展自然资源节约集约示范县创建，因地制宜，积极探索节约集约模式创新、技术创新、制度创新和管理创新，总结推广节地技术、节地模式和創新经验，有效提升我省土地节约集约利用的整体水平和利用效率。

本意见自 2024 年 1 月 1 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。

浙江省自然资源厅

2023年11月28日

浙江省自然资源厅办公室

2023年11月30日印发
