

# 浙江省人民政府关于切实推进节约集约利用土地的若干意见

浙政发〔2008〕3号

为贯彻党的十七大精神和省第十二次党代会提出的“创业富民、创新强省”战略，落实《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）精神，促进我省经济社会又好又快发展，现就切实推进节约集约利用土地提出如下意见：

## 一、节约集约利用土地的重要意义和总体要求

（一）节约集约用地是落实科学发展观的本质要求。近年来，各地认真贯彻国家关于加强土地调控、严格土地管理的各项决策部署，积极推进节约集约利用土地工作，取得了明显成效，既有力地保护了耕地，也有效地保障了发展对土地的合理需求。但是，一些地方闲置浪费、低效利用土地等现象还不同程度存在，变相低价出让土地、违法违规用地行为仍时有发生，土地粗放利用问题尚未得到根本解决。节约集约利用土地是贯彻落实科学发展观的本质要求，是解决我省土地供求矛盾的重要举措，是调整经济结构、转变经济发展方式的重要抓手，是建设资源节约型和环境友好型社会的重要内容。因此，各级政府、各部门要从战略和全局的高度，充分认识节约集约利用土地的重要意义，采取更加有力的措施，切实推进节约集约利用土地工作，为全省经济社会又好又快发展作出贡献。

（二）节约集约利用土地的总体要求。节约集约利用土地要牢固树立保护保障的理念、节约集约的理念和维权维稳的理念，着力形成规

划引导机制、市场调节机制和依法管理机制，努力走出一条符合浙江实际、科学高效的土地利用新路子。

## **二、加强土地利用总体规划和年度计划管理，严格控制新增建设用地总量**

（三）加强土地利用总体规划管理。按照“守住耕地红线，节约集约用地”的要求，体现主体功能区规划编制的原则，做好新一轮土地利用总体规划的编制工作，确保上级下达的耕地保有量和基本农田面积不减少，建设用地总规模不突破，耕地占补平衡措施落实。城乡规划、产业发展规划要与土地利用总体规划在用地规模、空间布局、开发时序上相互衔接。通过编制和实施新一轮土地利用总体规划，进一步优化土地利用空间和布局结构，引导工业向开发区（园区）集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中，充分发挥土地利用的集聚效应。严格土地利用总体规划的实施管理，擅自违反土地利用总体规划改变基本农田位置的，要追究有关人员的行政责任。

（四）完善土地利用年度计划管理。将新增建设用地控制指标（包括占用农用地、未利用地）纳入土地利用年度计划，实际用地超过计划的，扣减下一年度相应的计划指标。改进年度土地利用计划分配方法，完善年度计划指标分配与土地节约集约利用水平评价结果相挂钩的政策，提高土地节约集约利用水平在年度计划指标分配中的权重。

（五）认真落实土地管理和耕地保护目标责任制。严格执行“政府主要负责人应对本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责”的

规定。省政府于每年第一季度对各市政府上一年度的土地管理和耕地保护目标责任制执行情况进行考核，对考核优秀单位给予表彰；对考核不合格的通报批评，并追究政府有关领导的责任。

### 三、加强城市建设用地管理，提高城市土地利用效率

（六）优化城市用地结构。严格控制城市盲目扩张，城市建设用地规模不得突破土地利用总体规划确定的用地规模。根据城市功能分区和产业结构调整的要求，编制和实施城市总体规划、控制性详细规划和土地供应计划，降低传统产业用地规模，提高高新技术产业及现代服务业用地比例，提高廉租房、经济适用住房用地在住宅用地中的比例，合理配置行政、商服、居住、体育、文化等设施用地，综合发挥社会资源集聚和共享效应。适度提高城市宜建区的土地开发强度，对建筑高度、容积率没有特别限制的区域，在符合城乡规划的前提下，适度提高建筑高度和建筑容积率，鼓励建设项目向空中发展。

（七）合理开发利用城市地下空间。在符合人防、消防等部门要求的前提下，积极探索城市地下空间的综合开发利用，开展地下空间产权界定、使用权出让、综合管理等方面的试点。规划部门要会同人防等部门制定城市地下空间开发利用专项规划；国土资源、建设、规划等部门要加强城市地下空间开发利用的政策研究，抓紧制定相关政策意见和操作办法。

（八）加快推进“城中村”改造。按照城乡规划、土地利用总体规划 and 年度计划的要求，根据“统一规划、适当集中、合理布局、综合开发、配套建设”的原则，以相对集中的组团形式加强“城中村”

改造，鼓励城市规划区内集中建造多层、高层公寓，切实提高城郊结合区域土地利用效率。

#### **四、加强基础设施建设用地管理，推进基础设施建设节约集约用地**

（九）科学编制基础设施建设规划，优化建设项目用地方案。编制交通、能源、水利等基础设施建设规划，要充分考虑和整合现有及关联基础设施的空间布局，综合服务容量和能力，合理安排新建项目规模，努力提高整体效益。对基础设施建设项目的选址和用地规模，结合技术指标、经济指标和用地指标，充分论证，优化设计方案，并原则执行各类工程项目建设用地定额下限标准，尽量少占耕地尤其是基本农田和标准农田。

（十）严格控制重点基础设施建设项目用地规模。加强重点基础设施建设项目用地预审，其用地总规模原则上不得超过项目用地预审时确定的用地规模。实事求是确定重点基础设施建设项目配套用地和安置用地，严禁弄虚作假、捆绑搭车征占土地。

（十一）基础设施建设用地实行有偿使用。根据国家统一部署，从2008年7月1日起，交通、能源、水利等基础设施和城市基础设施用地实行有偿使用。

#### **五、加强工业用地管理，提高工业用地的投入产出率**

（十二）严格执行国家产业政策。严格执行国家《限制用地项目目录》、《禁止用地项目目录》，严禁向淘汰类工业项目供地，从严控制限制类工业项目供地。鼓励企业运用先进设备和高新技术改造传统产业，调整和优化产业结构，提高土地节约集约利用水平。

（十三）对工业项目用地控制指标实行动态管理。严格执行《浙江省工业建设项目用地控制指标》，并根据区域经济发展状况及土地节约集约利用目标，对工业项目用地投资强度的区域修正系数、具体建设项目的容积率控制指标等一般每三年调整一次，不断提高工业用地的投入产出率。

（十四）鼓励建设多层标准厂房。各地要合理编制标准厂房建设规划，并在用地和资金等方面给予支持。对行业无特殊要求的新建工业项目，一般应建造 3 层以上多层厂房，不得建造单层厂房。在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，鼓励农村集体经济组织利用村级安置留地和空闲建设用地建设多层标准厂房。在符合有关法规和规划的前提下，积极引导社会资金和各类开发企业投资建设标准厂房。

（十五）积极盘活存量建设用地。要在做好现有建设用地普查评价的基础上，加强闲置土地、转而未供土地的清理处置，努力提高供地率和用地效率，各市、县（市、区）前三个年度的土地供应率应分别达到 90%、80% 和 50%，各市政府要在每年 3 月底前向省政府报告闲置土地、转而未供土地的清理处置情况。对闲置土地，依法可以征收土地闲置费的，一律按出让或划拨土地价款的 20% 征收；依法可以无偿收回的，坚决无偿收回。对闲置房地产用地要征缴增值地价。探索建设项目用地退出机制，对尚未达到闲置收回条件的土地，可采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备、协商收回并给予合理补偿等多种途径处置利用。大力开展企业挖潜节地活动，引导企业通过压缩超标的绿地面积和辅助设施用地，扩大生产性用房。鼓

励工业生产型企业通过厂房加层、老厂改造、内部整理等途径提高土地利用效率。对符合规划、不改变土地用途，在企业原有建设用地上加层改造、提高建筑容积率的，不再增收土地价款，并减免城市建设配套费。对新增工业用地，厂房建筑面积高于容积率控制指标部分，不再增收土地价款。工业生产型企业允许整体转让土地和厂房。实行建设用地“净地”出让，出让前处理好土地产权、补偿安置等经济法律关系，完成必要的通水、通电、通路、土地平整等前期开发，防止土地闲置浪费。要合理确定建设用地出让的宗地规模，缩短开发周期。对未按建设用地出让合同约定缴清全部土地价款的，不得发放土地使用证书，也不得按土地价款缴纳比例分割发放土地使用证书。

（十六）大力推进工业用地市场化配置。各地要认真落实国家和省关于工业用地招标拍卖挂牌出让的各项规定，严禁用地者与农村集体经济组织或者个人签订协议圈占土地，通过补办用地手续规避招标拍卖挂牌出让。要加强工业用地招标拍卖挂牌出让的组织领导和协调工作。工业用地实行“净地”出让，出让底价不得低于国家和省规定的工业用地出让最低价标准，严禁以财政补贴、返还、减免或变相减免土地出让金等形式低价出让土地。

（十七）引导开发区整合利用现有建设用地。严格执行开发区由国务院和省政府审批的制度。开发区管委会管辖范围不得突破国家已审核公告的四至范围，并不得行使农用地转用、土地征收征用、供地审批和规划管理权。加强开发区土地节约集约利用评估工作，凡土地利

用评估达到要求并通过国家审核公告的开发区，确需扩区的，可以申请整合依法依规设立的开发区，或者利用符合规划的现有建设用地扩区。

## 六、加强农村建设用地管理，挖掘农村建设用地潜力

（十八）科学编制农村集镇、村庄规划。根据土地利用总体规划、县市域总体规划，结合社会主义新农村建设，加快编制农村集镇、村庄规划，合理确定集镇和村庄的数量、布局、范围和用地规模，做到节约集约利用土地。按照尊重农民意愿、保障农民合法权益、改善农民生产生活条件的原则，加快中心镇、中心村建设，并结合下山脱贫、地质灾害搬迁避险安置，逐步撤并零散自然村。集镇、村庄建设要充分利用村内原有宅基地、空闲地以及低丘缓坡中的非耕地。严格执行农村一户一宅政策，控制农民超用地标准建房，逐步清理历史遗留的一户多宅问题。

（十九）积极推进农村建设用地整理。加大村庄整治扶持力度，继续鼓励开展农村闲置宅基地、空闲地和废弃工矿用地复垦整理，不断提高复垦整理的质量。对复垦整理的净增耕地，经省国土资源厅核准，可以调剂使用相应面积的建设用地。以县域为单位，村庄整治后的建设用地总面积不得大于原有建设用地总面积，超出面积的，项目不予验收，并核减下一年度的用地指标。

（二十）探索建立农村空闲宅基地退出机制。对在城镇有稳定职业和住所的进城务工农民自愿腾退宅基地或符合宅基地申请条件购买空闲住宅的，市、县（市、区）政府应根据具体情况给予相应补贴或纳

入当地城镇职工基本养老体系，所需资金经批准可从土地出让收入中安排。

## **七、合理开发利用低丘缓坡和滩涂资源，努力减少耕地占用**

（二十一）合理开发利用低丘缓坡。按照“宜农则农、宜林则林、宜建则建、宜居则居”的原则，在保护生态的前提下，加快制定综合开发利用低丘缓坡的专项规划，科学开发和合理利用低丘缓坡，拓展土地利用空间。结合新农村建设，创造条件鼓励开展平原地区农居点向低丘缓坡迁移的试点，将平原地区农居点的宅基地复垦为耕地。

（二十二）加大滩涂围垦造地力度。加强滩涂围垦规划，严格按规划用途实施开发。多渠道筹集滩涂围垦资金，加大滩涂围垦的投入，提高省统筹补充耕地指标围垦项目的省级补助标准。

## **八、强化建设用地批后监管，严格土地执法监察**

（二十三）加强建设项目用地动态监管。进一步完善工业项目土地出让合同条款，明确项目开工与竣工期限，控制性详细规划确定的规划条件、投资总额、投资强度、绿地率以及履约保证金和违约责任等内容。逐步建立建设项目用地开发利用全过程的跟踪检查制度，实施以土地使用合同或划拨决定书履行情况为主要内容的项目用地复核验收制度，对未达到合同规定条款的，追究土地使用者的违约责任。省国土资源部门要会同省发展改革、经贸、建设、环保、工商、审计等部门研究制订建设项目用地复核验收办法，报省政府批准后实施。

（二十四）健全土地出让全程信息公开制度。各地要按照依法公开、真实公正、注重实效、保密例外的原则，建立并完善推进土地出让信



息公开的规范与制度，实现土地出让计划、出让过程、出让结果、利用状况以及土地出让收入的全过程信息公开，切实改变行政相对人在信息掌握上的不对称地位，为社会监督提供顺畅的信息渠道。

（二十五）严肃惩处土地违法违规行为。严格执行国家土地管理法律、法规和政策，加强土地执法检查，依法查处土地违法违规行为。对非法批地、未批先用、少批多用、擅自改变土地用途、违规减免返还土地出让收入、低价出让国有土地使用权等严重土地违法违规行为，依法严肃查处并公开曝光，涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。要将企业违法用地、闲置土地等信息纳入有关部门信用信息基础数据库。金融机构对房地产项目超过土地出让合同约定的动工开发日期满一年，完成土地开发面积不足 1/3 或投资不足 1/4 的企业，应审慎贷款和核准融资，从严控制展期贷款或滚动授信。对违法用地项目不得提供贷款和上市融资，违规提供贷款和核准融资的，追究相关人员的责任。对土地违法违规行为大量发生、违法用地面积大的地区，省政府将责令限期整改，整改期间暂停该地区农用地转用和土地征收，并追究该地区政府负责人的领导责任。

## 九、加强组织领导与部门配合

（二十六）切实加强领导。各级政府要转变用地观念，把节约集约用地摆在更加突出的位置，加强组织领导，切实抓出成效。要层层落实责任制，完善考核奖惩制度，把节约集约用地考核纳入市、县经济社会发展综合评价体系，作为市、县政府领导干部政绩综合考核评价的重要内容。

（二十七）加强部门协调配合。各级政府要建立由国土资源、发展改革、经贸、外经贸、规划建设、环境保护、财政、农业、林业、水利、监察、审计等部门组成的协调机构，统筹推进节约集约用地工作。各有关部门要各司其职、互相配合，制定和实施有利于促进节约集约用地的政策措施，把节约集约用地落到实处。

（二十八）加强节约集约用地的宣传引导。各级政府及有关部门要加强土地管理法律、法规、政策和国土资源工作的宣传力度，不断提高全社会特别是各级领导干部的土地忧患意识和依法用地、节约集约用地意识。要认真总结和推广节约集约用地的先进典型，并给予表彰奖励，为扎实推进节约集约用地营造良好的社会氛围。

二〇〇八年一月十日