

同德局

溆浦县人民政府
日期:
收文 字第 62

HNPR—2016—00011

湖南省人民政府文件

湘政发〔2016〕10号

湖南省人民政府 关于进一步加强节约集约用地的意见

各市州、县市区人民政府，省政府各厅委、各直属机构：

为全面贯彻创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念，落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度，结合我省实际，现就进一步加强节约集约用地提出如下意见：

一、指导思想和主要目标

（一）指导思想。

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以全省国民经济和社会发展的“十三五”规划为指导，以主体

功能区规划和土地利用总体规划为依据，以保护资源和保障发展为目标，坚持最严格的耕地保护和节约用地制度，优化国土空间布局，盘活存量建设用地，提升土地产出效益，拓展土地利用空间，转变观念，改革创新，全面实施节约集约用地战略，为促进“三量齐升”和“五化同步”、建设新湖南提供有效资源保障。

（二）主要目标。

——建设用地总量得到严格控制。到“十三五”末，全省建设用地总规模不突破 171 万公顷，其中城乡建设用地规模控制在 136 万公顷以内，新增建设用地规模控制在 11 万公顷以内。

——节地水平和产出效益明显提升。“十三五”期间，全省累计完成农村土地整治 47 万公顷，确保全省建成高标准农田 120 万公顷，五年平均供地率由“十二五”末的 68% 提高到 75%，以“招拍挂”方式供应的土地占出让土地面积的比例由“十二五”末的 91% 提高到 95%。“十三五”末，国家级开发园区投资强度达到 3750 万元/公顷，地均税收达到 450 万元/公顷；省级开发园区投资强度达到 3000 万元/公顷，地均税收达到 400 万元/公顷。

——节约集约用地制度机制更加健全。建立健全市场配置、政策激励、科学应用、考核评价、共同责任等节约集约用地长效机制，建成一批国土资源节约集约利用模范县（市），形成“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的节约集约用地新格局。

二、优化土地利用结构和布局

(三) 严格规划管控。全面完成土地利用总体规划调整完善工作，科学划定城市开发边界、永久基本农田红线和生态红线。切实增强规划的刚性和严肃性，严格控制工矿用地范围，充分保障生活设施用地需求，提高生态用地比例，工矿用地比例原则上不得突破现行规划规模。积极推进村级土地利用总体规划的编制工作，城镇及村镇建设必须严格控制在允许建设区范围内。除国家和省级重大基础设施工程、扶贫开发等选址确实具有特殊性的项目外，原则上不得调整修改规划。凡涉及基本农田布局调整、增加城镇工矿用地规模指标的，必须报经省人民政府同意。

(四) 强化土地利用计划调节。科学编制年度用地计划，严格控制新增建设用地总量和新增建设用地占用耕地数量，新增建设用地计划分解下达与供地率、闲置土地处置以及耕地保护等节约集约利用指标挂钩，对于供地率不达标、闲置土地数量大、土地利用效率不高的地区，相应扣减新增建设用地计划。落实差别化用地政策，优先保障新兴产业项目、符合产业优化升级和结构调整方向的重大项目、重大基础设施项目、重大公益设施项目、重大民生项目等用地；对房地产库存压力过大、去化周期较长的城市，下调用于房地产项目的新增建设用地计划和供地计划，去化周期特别长（3年及3年以上）的城市原则上停止房地产用地供应。

(五) 严格控制建设占用耕地。全面完成永久基本农田划定工作，优化基本农田布局，将城镇周边、道路两旁优质耕地划为永久基本农田，实行永久保护，除确实无法避开的国家能源、交

通、水利、军事设施等重点建设项目选址，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。严格控制非农建设占用耕地，确保新增建设用地占用耕地比例逐年下降。严格控制农村新增建设用地，农村宅基地尽量不占或少占耕地。严格落实建设占用耕地占补平衡，实行“占优补优，占水田补水田”。创新耕地占补平衡机制，通过“补改结合”、耕地质量与异地交易价格联动等方式，提高补充耕地质量，加强耕地质量等别评价与监测，稳步推行建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用。

三、着力规范土地市场行为

(六) 创新工业用地供应方式。鼓励采取长期租赁、先租后让、租让结合等灵活多样的供地方式，降低企业用地成本。工业用地可先以“招拍挂”方式租赁取得，并明确约定正式投产后转为出让建设用地的条件，土地租赁者可按照基本建设报建程序，凭租赁合同等国土资源部门的用地批准手续办理工程报建手续，达到约定的受让条件后，签订出让合同，转为出让建设用地。新增工业企业项目用地，可以将投资和产业主管部门提出的产业类型、生产技术、产业标准、产品品质要求作为条件进行“招拍挂”出让。鼓励各地以工业用地在法定最高出让年期内缩短出让年期等方式实行弹性出让。推行工业用地预申请制度。单位和个人对列入年度土地供应计划的工业用地有意向的，可以提出用地预申请，待地块具备“招拍挂”供应条件后，参与竞买活动。

(七) 严格“净地”出让和收储制度。出让的建设用地必须是土地权利清晰、安置补偿落实到位、无法律经济纠纷、土地开

发利用规划条件明确、具备动工开发所必需条件的“净地”，禁止“毛地”出让。土地储备机构应对储备土地进行必要的通水、通路、通电、土地平整等前期开发，为政府供应“净地”提供有效保障。各地要根据市场行情及上级下达的年度新增建设用地控制指标值，建立储备土地阈值机制，合理设定土地动态储备规模，保障产业项目落地需求。

（八）强化用地合同管理。建设用地使用权出让、出租合同和划拨决定书要明确节约集约用地的规定，对达不到投入产出标准或约定要求的工业用地，可约定由供地政府采取依法收回该宗地全部或部分土地使用权。强化土地出让价款征收，土地出让价款未缴清的，不予办理不动产登记，不得以任何方式返还或者变相返还土地价款。要将建设项目依法用地和履行土地出让合同、划拨决定书的情况，作为建设项目竣工验收的一项内容。没有国土资源部门的检查核验意见，或者检查核验意见不合格的，不得通过竣工验收，不予办理不动产登记。

（九）实行土地使用税差别化管理制度。建立城镇土地使用税与节约集约用地挂钩的税收调节机制，积极开展以地控税、以税节地试点。在省人民政府规定的税额幅度范围内，鼓励支持市、县级人民政府在现有基础上适当提高土地使用税标准，促进和引导按产业类型、区域位置等实施差别化税收管理，闲置土地、低效用地按最高标准征税，不享受减免政策。有条件的地区可以试行按土地用途分类制定土地使用税征收标准。

四、切实提高土地利用效率

(十) 严格建设用地标准控制。在建设项目可行性研究、初步设计、用地预审、土地审批、土地供应、规划建设、供后监管、竣工验收等环节，严格执行土地使用标准，建设项目的用地规模和功能分区不得突破控制标准。因安全生产、特殊工艺、地形地貌等原因，确需超标准建设的项目，要开展建设项目节地评价论证。进一步完善用地定额标准体系。省国土资源厅要会同有关部门加强对国家和省尚未颁布土地使用标准的建设项目、重大战略性新兴产业项目土地使用标准研究，制定和完善一批我省地方用地标准。

(十一) 引导土地立体开发利用。在兼顾国防、人防、防灾等需要的前提下，鼓励合理利用地上地下空间。土地使用权人建设地上地下一体式建筑的，经批准后地下部分可不计算容积率，不计算建筑规模，出让时不计土地价款。现有项目利用原有土地开发建设地下空间作为地上建筑配套和附属设施的，其地下空间建设用地使用权可以协议方式出让，出让价格可按同地段同用途市场价格 20% 至 50% 的标准确定。使用地下空间单独建设的经营性项目，采取招拍挂方式公开出让，出让价格可按同地段同用途市场价格的 20% 至 50% 确定土地底价。对地下建设用地使用权的开发利用不得损害已设立的地表建设用地使用权和其他用益物权。对符合规划、不改变用途的现有工业用地，增加建筑面积或利用地下空间的，不再增加土地价款。鼓励既有停车资源开放共享，鼓励社会资本采取多种形式投资建设停车楼、地下停车场、机械式立体停车库等集约化停车设施。各地要最大程度减免

停车设施建设经营过程中涉及的行政事业性收费。

(十二) 强化国有土地资产管理。加强对省直机关和中央在湘单位、省属企事业单位国有土地使用权的管理，盘活存量土地资产，优化土地利用结构，加大市场配置土地资源力度，提高国有土地使用效率和节约集约程度。凡涉及省直机关和中央在湘单位、省属企事业单位划拨使用的国有土地改变用途和容积率以及收回、收储、处置等，需报省人民政府批准。

(十三) 推进城镇低效用地再开发。市级、县级人民政府要开展城镇低效用地调查，通过协商收回收储、鼓励流转、退二进三、合作经营、自行开发、转型升级等多种形式，积极推进低效建设用地再开发利用。鼓励多渠道筹措资金，有序推进历史遗留、有合法权源的工矿废弃地复垦利用。对利用存量土地、荒废地开展技术改造项目的企业，加大土地政策支持力度。经依法批准后，鼓励闲置划拨土地上的工业厂房、仓库等用于养老、流通、服务、旅游、科教、文化创意等行业发展，在5年内可继续以划拨方式使用土地，暂不变更土地使用性质。5年期满需办理相关手续的，可按新用途、新权利类型、市场价，以协议方式办理。加快推进城镇棚户区、城中村和危房改造，落实有关税费减免政策，积极引导民间资本参与建设。

(十四) 有效盘活农村建设用地。整合涉农资金，统筹运用农村土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩等手段，促进农村低效、空闲土地盘活利用。加大旧村复垦力度，高标准、高质量推进村庄整治，扩大城乡建设用地增减挂钩规模和范围，低效利用

的村、镇居民点土地复垦为耕地的可核定增减挂钩指标，历史遗留损毁的采矿用地复垦为耕地的可参照执行。切实保障农户宅基地用益物权，严格落实“一户一宅”，“拆旧建新”，严格控制新建农村宅基地标准。稳步推进农村宅基地制度改革，完善宅基地依法取得模式和宅基地用益物权实现模式；探索、实践、总结宅基地有偿使用模式、自愿有偿退出模式、村民民主管理模式。

五、全力推进各类开发区节约集约用地

（十五）推动开发区转型升级。支持经济基础较好、已围绕主导产业形成一定规模的产业集群、就业规模较大且具备相关条件的开发区，适当调整用地结构和功能布局，由单一功能向城市功能转型。推动符合条件的开发区进行综合功能改造，合理配置生产生态生活空间，转型升级为产城融合、集约紧凑、功能完善、生态良好、管理高效的现代化城市综合功能区。

（十六）规范开发区用地管理。严格按程序报批各类开发区的设立、调区、扩区、升级，开发区用地必须纳入土地利用总体规划和城镇总体规划，禁止在土地利用总体规划和城镇总体规划确定的城镇建设用地范围外设立各类新区、开发区。严禁违法将土地管理权限下放到各类新区、开发区管理机构。基础设施要统一规划，集中安排行政管理用地，合理布局公益性和服务性设施，严格控制开发区道路宽度，对外来务工人员集中的开发区，鼓励通过租赁公共市场解决住房问题，确有需要的可集中建设少量宿舍型或单元型小户型公共租赁住房。新上工业项目除选址有特殊要求外，必须安排在当地省级及以上产业园区内，严禁擅自

改变土地用途和工业用地变相用于商业性房地产开发。

(十七) 促进开发区节约集约用地。各地要定期开展开发区土地集约利用评价，将结果纳入开发区综合考核体系，作为开发区升级、调区、扩区的依据。自 2016 年起，按一年一更新、三年一次全面评价开展开发区土地集约利用评价工作。对连续三年未按要求参与评价更新的，不得申请升级、调区、扩区。对适合使用多层标准厂房的建设项目，引导入园购买或租赁工业标准厂房，除生产安全、工艺流程有特殊要求的项目外，一般不得建造单层厂房。各开发区要严把项目准入门槛，对符合供地政策和产业政策的工业项目制定地均投资强度、容积率、建筑系数、绿地率、非生产设施、地均税收等准入标准。

六、建立节约集约用地长效机制

(十八) 落实共同责任机制。完善节约集约用地共同责任机制，各有关部门要协同配合，共同推进节约集约用地工作。市级、县级人民政府对节约集约用地负总责，发展改革、经济和信息化等部门对项目行业准入、投资规模、投入产出强度等审核把关；住房城乡建设部门要严格审查项目开发规划、建设强度，及时向国土资源部门通报城市商品房库存与去化周期等信息；财政部门要切实加强土地收入征收和管理；税务部门与国土资源部门要探索建立城镇土地使用税与节约集约用地相挂钩的税收调节机制；统计部门要对节约集约用地与经济运行趋势进行统计分析；国土资源部门要严格执法，做好用地审批、供应、监管工作。

(十九) 完善土地市场动态监测机制。各级国土资源管理部

门要及时发布、上传国有建设用地使用权划拨、出让、转让、出租、抵押、土地储备以及集体建设用地流转和房地产项目开工、竣工等信息，加强土地市场分析研究，引导土地市场健康平稳发展。加强土地供应情况监管，对考核年度前一年至前四年，分别按照40%、60%、80%、90%对供地率进行考核，供地率三年及三年以上未达标的市、县，要暂停其农用地转用、土地征收申请，并相应扣减其下一年度新增建设用地计划指标。各级财政要安排土地市场动态监测专项经费，切实加强土地市场的监管和调控。

（二十）创新执法监察和闲置土地处置机制。加强建设用地全程监管和执法监察。充分利用遥感监测等现代信息技术手段，建立健全动态信息综合监管系统，创新执法监管方式，加大违法违规信息的网上排查和实地核查，加强土地矿产卫片执法检查，严肃查处未经批准用地、违反政策供地、低价出让土地、擅自改变土地用途等违法违规行为。加大闲置土地处置力度，综合采取挂牌督办、约谈问责、媒体曝光等形式督促闲置土地再开发再利用。国有建设用地使用权人违反法律法规规定和合同约定、划拨决定书规定恶意囤地、炒地的，依照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第53号）规定处理完毕前，市、县国土资源主管部门不得受理该国有建设用地使用权人新的用地申请，禁止其在一定期限内参加土地竞买，不得办理被认定为闲置土地的转让、出租、抵押和变更登记。对闲置土地严重、处置不及时或社会不良影响较大的市、县，由上级人民政府责令限期整改。整改不到

位的，追究相关人员责任。

（二十一）完善考核督察问责机制。将节约集约用地情况作为市、县级人民政府目标考核及领导干部离任审计的重要内容。建立健全节约集约用地综合评价考核制度，制定相应奖惩办法。按国家统一部署开展对市、县单位地区生产总值建设用地占用下降率监测考核和年度评估。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、通报批评或进行责任追究。

（二十二）落实典型示范引领机制。深入开展国土资源节约集约模范县（市）创建活动，树立一批节约集约用地的模范县（市）典型，加大推广力度，形成全社会广泛参与和大力支持节约集约用地的氛围。



抄送：省委各部门，省军区司令部。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高级人民法院，省
人民检察院。

各民主党派省委。

湖南省人民政府办公厅

2016年5月31日印发

