

自然资源部 国家发展和改革委员会文件 国家林业和草原局

自然资发〔2024〕273号

自然资源部 国家发展和改革委员会 国家林业和草原局 关于印发《自然资源要素支撑产业高质量发展 指导目录（2024年本）》的通知

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团自然资源主管部门、发展和改革委员会、林业和草原局：

为深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，落实国务院有关促进产业结构调整和节约集约的要求，通过推动产业结构调整和优化升级，提高自然资源要素配置与利用效率，促进

经济社会高质量发展，自然资源部、国家发展和改革委员会、国家林业和草原局结合《产业结构调整指导目录（2024 年本）》（国家发展和改革委员会令第 7 号）和国家有关产业政策、自然资源开发利用政策，制定了《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024 年本）》（以下简称《目录》）。现印发给你们，请认真贯彻执行。

一、本通知的规定适用于开发利用土地、矿产、森林、草原、湿地、海域等自然资源的新建、扩建、改建的建设项目和活动。

二、《目录》包含鼓励、限制和禁止三类事项。凡列入鼓励类的项目，在符合国土空间规划和用途管制的基础上，自然资源、投资管理和林草主管部门可优先提供要素保障、优先办理相关手续；凡列入限制类的项目，必须符合规定的条件或标准，方可办理相关手续；凡列入禁止类或者采用所列工艺技术、装备、规模的项目，不得办理相关手续。鼓励类、限制类和禁止类之外，且符合国家有关法律法规和政策规定的项目属于允许类，依法办理相关手续。

三、建设用地要严格控制增量，积极盘活存量，把节约用地放在首位，重点在盘活存量上下功夫。新上建设项目首先要利用现有建设用地，严格控制建设占用耕地、林地、草地和湿地等。各地要严格按照《目录》有关要求，在建设项目批准、核准前或者备案前后，依法依规对建设项目用地事项进行审查，提出建设

项目用地预审意见；除依据有关规定不需用地预审的情形外，没有预审意见或预审未通过的，不得批准或核准建设项目。

四、各地要坚持底线原则，严格治理整顿当前土地市场中仍然存在的圈占土地、乱占滥用耕地等问题。针对养老地产、商业办公、文旅古镇、标准厂房等各类用地中存在的闲置浪费突出问题，要加强对土地供应、用地结构和时序、开发利用和价格变化等指标的分析研判，及时准确把握市场预期，从源头上防止盲目投资和低水平重复建设，切实提升国土空间资源利用效率。

五、各地要注重适应性和差异性，在符合本《目录》的前提下，可以根据本地区实际情况，制定本地的自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录，鼓励和支持发展先进生产能力，限制和淘汰落后生产能力，进一步提高要素保障的精准性和有效性。各地重点生态功能区和农产品主产区产业准入负面清单（或禁止限制目录），应与本《目录》的有关要求做好衔接。

六、有关单位和个人不得违法违规占用耕地从事非农建设、乱占耕地建房。各地要严格规范审批，有关项目应符合自然资源保护利用等国家法律法规、国土空间规划和国家安全、环保、能耗、质量、自然资源利用方面强制性标准。违反本通知规定办理相关手续的，依法追究有关部门和有关责任人的责任。

七、《目录》执行中，党中央、国务院发布的产业政策和自然资源开发利用政策对鼓励类、限制类或禁止类的项目另有规定的，按党中央、国务院规定办理。《目录》执行中的问题，由自

然资源部、国家发展和改革委员会、国家林业和草原局研究处理。

八、自然资源部、国家发展和改革委员会、国家林业和草原局将根据宏观调控需要，依据国家产业政策、自然资源开发利用政策，适时修订《目录》。

九、本通知自发布之日起施行。《关于发布实施〈限制用地项目目录（2012年本）〉和〈禁止用地项目目录（2012年本）〉的通知》（国土资发〔2012〕98号）、《自然资源部办公厅关于印发〈产业用地政策实施工作指引（2019年版）〉的通知》（自然资办发〔2019〕31号）同时废止。国家及有关部门新出台的政策规定与本通知及其引用的文件规定不一致的，以新的政策规定为准。

附件：自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024年本）



2024年12月2日

自然资源要素支撑产业高质量发展 指导目录（2024 年本）

一、鼓励类

（一）以下项目用地可在土地利用年度计划中优先安排或适当倾斜：

1. 国家重大项目、省级政府重大项目，以及省委省政府重大战略、重大产业、民生工程等项目用地。
2. 医疗、养老、托育、教育、文化、体育等领域用地。
3. 国家高新技术产业开发区创新创业平台建设用地。
4. 省级人民政府在用地指标中可对国家级新区、国家级经济技术开发区予以单列，优先安排国家级经济技术开发区创新创业企业用地。
5. 国家级开发区利用外资项目用地。
6. 小微企业创新创业基地项目用地。
7. 返乡入乡创业人员从事新产业新业态发展用地。
8. 农村产业融合发展用地，乡村重点产业和项目用地，以及对农民就业增收带动作用大、发展前景好的休闲农业项目用地。

9. 各地区物流业发展规划确定的重点物流项目用地。
10. 城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造承接地。
11. 列入各地废旧商品回收体系建设规划的重点项目用地。
12. 不直接依附于作物种植主业，可以独立存在并集中建设，提供工厂化烘干服务的粮食烘干中心（点）建设用地。

（二）以下项目可优化供应方式：

1. 可组合供应：在特定国土空间范围内，涉及同一使用权人需整体使用多门类全民所有自然资源资产的项目。

2. 可整体供应：探索实行产业链供地，对产业链关键环节、核心项目涉及的两宗以上产业用地。

3. 可申请划拨供地：社会投资建设非营利性的养老机构、医养结合机构、托育机构等用地以及其他符合《划拨用地目录》的项目用地。

4. 可申请协议出让

原划拨、承租国有建设用地使用权人申请办理协议出让，以及划拨国有建设用地使用权转让申请办理协议出让的，除划拨决定书、租赁合同、法律、法规、行政规定等明确应当收回国有建设用地使用权重新公开出让的外，经依法批准，可采取协议出让。包括但不限于以下情形：

（1）由于规划调整、经济形势发生变化、企业转型等原因，土地使用权人已依法取得的国有原划拨、承租工业用地办理出让。

(2) 经营性文化事业单位、文化企业转制为一般竞争性企业的原生产经营性划拨用地办理出让。

(3) 铁路运输企业依法取得的划拨用地因转让或改变用途办理出让。

(4) 利用闲置设施建设符合规划的社区商业设施，利用工业企业旧厂房、旧仓库和存量土地资源建设物流设施或提供物流服务，以及以划拨方式取得的存量房产、土地兴办体育、文化产业项目，涉及原划拨土地使用权转让。

(5) 对旧城区改建需异地搬迁改造的城区商品批发市场等流通业用地以及工业项目符合国家产业政策的，在收回原国有建设用地使用权后，为原土地使用权人安排用地。

(6) 无法按宗地单独供地的道路绿化带、安全间距等代征地以及不能单独利用的边角地、零星用地等。

(7) 采矿、采石、采砂、盐田等地面生产和尾矿堆放用地。

5. 可设置土地供应条件：在确保土地市场公平公正公开的前提下，工业用地可带产业类型、生产技术、节能环保等产业准入条件招标采购挂牌出让（租赁）。

6. 可优先纳入供应计划：国务院及其职能部门发布的产业发展战略、规划、政策中明确应加强用地保障的产业。

7. 可适当增加供应：旅游业发展用地。

8. 可优先供应土地：集约用地的鼓励类外商投资工业项目。

9. 可强化要素保障

(1) 先进制造业和现代服务业融合发展用地。

(2) 养老服务设施和银发经济产业用地。

(3) 海洋经济高质量发展用地用海。

(4) 国家物流枢纽等重大物流基础设施和港航设施项目用地，跨区域、保民生、保供应、保安全稳定等重大流通项目用地用海。

(三) 以下项目可合理确定土地供应价格：

1. 可不增收土地价款

(1) 在符合规划、不改变用途的前提下，土地使用者通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径提高自有工业用地或仓储用地土地利用率和增加容积率。

(2) 土地使用权人在原有偿使用的土地上建成的养老服务设施，由非营利性养老机构使用，改变规划条件的部分。

(3) 在不违反规划且征得居民等同意前提下，利用城镇老旧小区内空地、荒地、绿地及拆除违法建设腾空土地等加装电梯和建设各类环境及配套设施和公共服务设施。

(4) 在符合规划相关标准规范的前提下，在已建成的住宅小区内增加停车设施建筑面积。

(5) 新建建筑充分利用地下空间，超过停车配建标准建设地下停车场，并作为公共停车场向社会开放且符合规划的超配部分。

(6) 在符合规划、不改变用途的前提下，因完善“急时”功

能而增加容积率的“平急两用”公共基础设施项目。

2. 农产品批发市场作为经营性商业用地，土地招拍挂出让前，所在区域有工业用地交易地价的，可以参照市场工业用地地价水平、所在区域基准地价等确定出让底价。

3. 以长期租赁、先租后让、弹性年期出让等方式供应工业用地的，相应价格（租金）标底折算到最高年期土地价格应基本均衡。工业用地的价格（租金）不低于成本价（租）。

（四）以下项目可享受过渡期支持政策，按原用途和权利类型使用土地：

1. 在一定年期内，不改变用地主体和规划条件（用地性质除外）的前提下

（1）低效用地再开发试点城市，利用存量房产等空间资源发展国家支持产业和行业。

（2）利用旧厂房、仓库提供符合全域旅游发展需要的旅游休闲服务，包括发展露营旅游休闲营地项目建设等，以及利用文物建筑、历史建筑、旧厂房、仓库等存量房产、土地或生产装备、设施发展文化产业和旅游业。

（3）利用存量房产和土地资源发展新业态、创新商业模式、开展线上线下融合业务，以及建设电子商务快递物流项目。

（4）利用商业、办公、工业、仓储等存量房屋以及社区用房等举办养老机构。

2. 传统工业企业转为先进制造业企业，以及利用存量房产

进行制造业与文化创意、科技服务业融合发展。

3. 原制造业企业和科研机构整体或部分转型、转制成立独立法人实体，从事研发设计、勘察、科技成果转化转移、信息技术服务和软件研发及知识产权、综合科技、节能环保等经营服务。

4. 依托国家实验室、重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心构建的开放共享互动创新网络平台，利用现有建设用地建设的产学研结合中试基地、共性技术研发平台、产业创新中心。

5. 企业将旧厂房、仓库改造成文化创意、健身休闲场所，以及利用工业厂房、商业用房、仓储用房等既有建筑及屋顶、地下室等空间建设改造成体育设施。

6. 闲置商业、办公、工业等用房作必要改造用于举办医疗机构，以及利用城镇现有空闲商业用房、厂房、校舍、办公用房、培训设施及其他设施提供医养结合服务。

7. 城镇老旧小区改造涉及利用闲置用房等存量房屋建设各类公共服务设施。

8. 铁路划拨用地用于物流相关设施建设，从事长期租赁等物流经营活动。

现有建设用地过渡期支持政策以 5 年为限。过渡期满及涉及转让需办理改变用地主体和规划条件的手续时，除符合《划拨用地目录》的可保留划拨外，其余可以协议方式办理，但法律、法

规、行政规定等明确规定及国有建设用地划拨决定书、租赁合同等规定或约定应当收回土地使用权重新出让的除外。

(五) 以下项目用地可按原地类管理：

1. 光伏发电项目的光伏方阵在避让耕地、生态保护红线、历史文化保护线、特殊自然景观价值和文化标识区域、国家沙化土地封禁保护区、有原生植被覆盖和土壤结皮的草原、天然林地以及其他不符合条件的林地等前提下，使用未利用地或农用地（河道、湖泊、水库除外），不改变地表形态。

2. 文化和旅游项目中属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地。

3. 自驾车旅居车营地的特定功能区，使用未利用地，不改变土地用途、不固化地面。

4. 经市县发展改革、住房建设、农业农村、文化旅游等部门认定为仅在年度内特定旅游季节使用土地的乡村旅游停车设施，相关设施不使用永久基本农田、不破坏生态与环境景观、不影响地质安全、不影响农业种植、不硬化地面、不建设永久设施。

5. 依据国土空间规划在矿山修复后的土地上发展旅游产业，建设观光台、栈道等非永久性附属设施，不占用永久基本农田、不破坏生态环境、自然景观和不影响地质安全。

6. 利用现有山川水面建设冰雪场地设施项目，不占压土地、不改变地表形态。

(六) 以下项目可申请土地用途兼容复合利用：

1. 新产业新业态发展中工业用地、科教用地兼容其他用途（不包括商品住宅）建筑面积不超过 15% 的，仍按工业、科教用途管理。

2. 利用铁路用地进行地上、地下空间开发的，在符合规划的前提下，可兼容一定比例其他功能，并可分层设立建设用地使用权。

3. 在符合规划的前提下，现有影院、戏曲教学排练演出设施改造可兼容一定规模的商业、服务、办公等其他用途。

4. 在符合规划的前提下，允许物流仓储用地和一类工业用地合理转换。

(七) 以下项目可申请使用农村集体建设用地：

1. 农村集体经济组织兴办企业或者与其他单位、个人以入股、联营等形式共同举办企业，乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业等乡（镇）村建设。

2. 矿产资源开采、文化和旅游经营、选址在国土空间规划确定的城镇开发边界外的露营旅游经营性营地和自驾车旅居车营地的特定功能区、乡村民宿、养老服务设施等建设项目。

(八) 其他：

1. 国家级新区新兴产业、未来产业，沿边临港产业园区、承接产业转移示范区、海洋经济发展示范区产业发展项目。

2. 纳入重点建设名单的国家物流枢纽、国家骨干冷链物流

基地，国家物流枢纽经济区，现代流通战略支点城市建设和重要商品骨干流通走廊建设的重大流通设施项目。

3. 资源型地区转型重大项目，避险搬迁安置区建设项目，在沙漠、戈壁、荒漠等区域选址建设大型光伏基地项目，利用采煤沉陷区受损土地建设光伏发电项目、发展设施农业或建设接续替代产业平台等项目。

4. 海洋可再生能源、海水淡化与综合利用、海洋药物和生物制品、海洋工程装备制造、深远海养殖、海洋牧场项目。

5. 符合自然保护地规划的保护、监测、宣教等项目。

6. 托育服务设施建设（托育机构、托育综合服务中心、社区托育服务设施），婴幼儿家庭科学育儿指导和服务，社区托育服务项目。

7. 边境交通基础设施项目，农村基础设施项目、人居环境项目、各类新型农业经营主体建设农业社会化服务网点项目。

8. 利用主权优惠贷款建设项目。

9. 国家法律法规和产业政策等明确鼓励或支持、对经济社会发展具有重要促进作用的其他项目。

二、限制类

（一）以下项目不得占用耕地，亦不得通过农用地转用、土地征收等变相占用耕地：

1. 机动车交易市场、家具城、建材城等大型商业设施项目。

2. 大型游乐设施、仿古城项目，包括仿古镇项目等。

3. 赛车场项目。

4. 公墓项目。

5. 机动车训练场项目。

(二) 主题公园项目：不得占用耕地和永久基本农田、生态保护红线、林地及各类自然保护地，优先利用存量和低效建设用地。

(三) 影视基地项目：不得占用耕地、I级保护林地、天然林地、国家级公益林地和城镇公园绿地，禁止违规填海建设；不得在生态保护红线，自然保护地、文化自然遗产、饮用水水源保护区选址建设，优先利用存量和低效建设用地。

(四) 依法办理建设用地审批和规划许可手续或按照土地用途有关规定履行审批（或备案）手续外，以下项目不得占用耕地：

1. 农村道路、畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施项目。

2. 城市建设中的人造湿地景观、人造水利景观项目。

3. 国土绿化建设项目。

(五) 住宅项目：

宗地出让面积不得超过下列标准：单宗土地住宅用地面积小城市和重点镇 7 公顷，中等城市 14 公顷，大城市及以上 20 公顷。

(六) 发电项目：

1. 在滩涂、沼泽等湿地上建设光伏发电项目。

2. 海上光伏发电项目：不得在省管海域以外布局。省管海域内原则上仅允许在围海养殖区、海上风电场区、电厂确权温排水区、长期闲置或废弃盐田等四类已开发建设海域选址。

3. 新增海上风电项目：应在离岸 30 千米以外或水深大于 30 米的海域布局。

（七）涉及生态保护红线、自然保护地项目（除防洪保安项目外）：

1. 符合生态保护红线管理规定，且不破坏生态功能的项目。

2. 符合自然保护地规划的经营服务类项目。

3. 符合自然保护地法律法规，且不损害主要保护对象的项目。

（八）历史遗留围填海用于开发房地产或者低水平重复建设旅游休闲娱乐项目以及污染海洋生态环境项目。

（九）列入《产业结构调整指导目录（2024 年本）》限制类的项目，允许企业在一定期限内按照《产业结构调整指导目录（2024 年本）》规定的产能条件或要求采取措施改造升级。

三、禁止类

（一）国家重大项目外的新增围填海项目。

（二）占用自然岸线和生态保护红线的新增围海养殖用海项目；除牡蛎礁和人工藻（草）礁外，低潮时水深 6 米以内近岸海域的人工投礁式海洋牧场项目。

(三) 沿线是耕地的，铁路、公路两侧用地范围外绿化带用地宽度超过 5 米，其中县乡道路超过 3 米；占用河渠两侧、水库周边的耕地及永久基本农田超标准建设绿色通道。

(四) 占用永久基本农田、基本草原、Ⅰ级保护林地和东北内蒙古重点国有林区，新建、扩建光伏发电项目；占用耕地建设光伏方阵；占用河道、湖泊、水库建设光伏电站、风力发电等项目。

(五) 以河流、湿地、湖泊治理为名，占用耕地及永久基本农田挖田造湖、挖湖造景（除依法履行政程序的以防洪为目的的河道整治、退田还湖项目外）；占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼；占用永久基本农田种植苗木、草皮等用于绿化装饰以及其他破坏耕作层的植物；占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施；占用永久基本农田扩大自然保护地；占用耕地种植草皮。

(六) 将未依法完成土壤污染状况调查、风险评估、风险管控和修复的地块用于居住、公共管理与公共服务用地。

(七) 党政机关、团体（含国有事业单位、参照执行的国有和国有控股企业）新建、改扩建培训中心（基地）和各类具有住宿、会议、餐饮等接待功能的设施或场所建设项目。

(八) 别墅类房地产开发项目，包括私家庄园等。

(九) 涉及生态保护红线、自然保护地项目：

1. 违反生态保护红线管理规定的项目。

2. 违反自然保护地法律法规的项目。

3. 损害自然保护地主要保护对象的项目。

(十) 列入《产业结构调整指导目录（2024 年本）》限制类的新建项目和淘汰类项目，直接纳入本目录禁止类，自然资源、投资管理和林草主管部门一律不得办理相关手续。

公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2024 年 12 月 3 日印发

