

黑龙江省人民政府文件

黑政规〔2018〕11号

黑龙江省人民政府关于 加强节约集约用地工作的意见

各市（地）、县（市）人民政府（行署），省政府各直属单位：

为认真贯彻十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，落实国家有关土地节约集约利用的新精神新要求，健全节约集约用地制度，保障全省经济社会全面协调可持续发展，现就加强节约集约用地工作提出如下意见：

一、强化土地规划管控与土地计划调节

（一）强化土地利用总体规划管控。土地利用总体规划的编制和修改，要坚持节约集约用地原则。各行业、各部门编制相关规划，必须与土地利用总体规划相衔接，任何土地利用活动，必

须符合土地利用总体规划确定的土地用途。

(二) 加强土地利用年度计划调节。完善土地利用年度计划管理，每年分配下达新增建设用地计划指标时，配比下达存量挖潜指标，充分发挥土地利用年度计划指标的调控作用。

(三) 合理编制国有建设用地年度供应计划。各市（地）、县（市）政府（行署）要组织国土资源、住建等部门于每年10月底开始组织编制下一年度国有建设用地年度供应计划，于次年2月底前报上一级国土资源行政主管部门审核同意后由当地政府批准，3月底前公布实施。要加强住房用地特别是保障性安居工程项目用地供应计划的编制和落实工作。

(四) 加快构建紧凑型城市空间格局。要严格按照国家要求，新增人均城镇建设用地控制在100平方米以内。规划人口在20万人以下的小城市和县城，要坚持集中紧凑的布局形态。规划人口在50万人以上的城市要以功能集聚、组团发展为原则，有序推进城市副中心、新区或卫星城建设，吸引产业与人口集聚，疏解城市中心区压力，形成职住平衡、功能完善、特色鲜明的城市组团。

(五) 加强新区、开发区等各类功能区管控。新区、开发区建设要严格按照《中华人民共和国城乡规划法》要求组织实施，在城市总体规划、镇总体规划确定的建设用地范围以外，不得设立各类开发区和城市新区。城市建设不得违反城市总体规划，不得超越实际盲目造城，严控各类新区、开发区盲目扩张。

二、强化产业政策执行和土地使用标准管理

(六) 严格执行产业政策。国土资源、发改部门要严格执行《禁止用地项目目录》和《限制用地项目目录》。审批限制用地的建设项目，必须符合规定条件，不得向禁止用地的建设项目供应土地。

(七) 严格土地使用标准管理。项目建设用地应当符合土地使用标准要求，不得超标准设计和批准用地。扩建工程项目需申请新用地的，应当将原有和申请新用地面积一并纳入标准审核。国家和省尚未出台建设项目用地控制标准的建设项目，或者因安全生产、特殊工艺、地形地貌等原因，确实需要超标准建设的项目，县级以上国土资源主管部门应当组织开展建设项目节地评价，并将其作为建设用地供应依据。

工业企业内部一般不得安排绿地，但因生产工艺等特殊要求需要安排一定比例绿地的，绿地率不得超过 20%。

三、完善国有建设用地使用权配置方式

(八) 对分期施工的项目实行分期供地。对一次性设计并批准农用地转用和土地征收需分期施工的建设项目，应当根据工程项目建设进度和投资情况实行分期供地，由于企业原因前期用地未达到合同约定要求的，不得实施下期供地。对同一企业已批土地尚未建设的，不再安排新的项目用地。

(九) 实行工业用地租赁和弹性出让制度。引导工业企业以租赁或短期出让方式取得土地使用权，可根据产业类型和生产经营周期，弹性确定工业用地出让年限。积极推行先租后让、租让结合的供应方式。矿山企业采矿用地使用年期要与采矿许可证载

明的年期一致，实行租赁或出让供地。

四、加强开发区用地管理

(十) 优化开发区用地规划和产业布局。开发区的设立、扩区或调区，应当符合土地利用总体规划和城乡规划。开发区应当合理确定主导产业和用地功能分区，区内生产性用地不应低于70%。新建工业项目应当向开发区集中，开发区要集中建设工业标准厂房对外转让、出租。对投资额（不含土地出让金投入，下同）小于2000万元或用地面积在0.5公顷以下的一般工业项目，不单独供地，集中安排在工业标准厂房中。工业标准厂房可以根据需要分幢、分层分割转让、出租。开发区建设标准厂房容积率超过1.2的，所需新增建设用地年度计划指标由省级国土资源主管部门单列。

(十一) 提高开发区土地使用标准。2018年国家级开发区、省级开发区（含工业示范基地，下同）内工业项目用地投资强度分别达到3000万元/公顷、2500万元/公顷；到2020年争取分别达到3300万元/公顷、2800万元/公顷；到2022年争取分别达到3500万元/公顷、3000万元/公顷以上。在国家《工业项目建设用地控制指标》基础上，国家级开发区内工业项目容积率提高20%，省级开发区内工业项目容积率提高15%。开发区内工业项目的建筑系数应不低于30%。

(十二) 合理安排开发区内道路及附属设施用地。严格控制开发区内道路、广场、绿化等用地。开发区内公共道路不得设置隔离带和绿化带，公共道路用地总面积不得超过区内总面积的

15%。开发区应集中建设生活服务设施，对区内企业不再安排同类设施用地。

（十三）开展开发区土地利用效益评估。市、县政府每年要对本地开发区开展土地利用效益评估工作，对区内企业单位用地面积投资额、单位用地面积 GDP 和单位用地面积企业税收等进行综合评估，查找不足，促使区内企业提高土地利用效益。

五、加大闲置土地低效用地盘活力度

（十四）大力处置闲置土地。认真落实建设用地开、竣工申报制度，保证住宅用地交地之日起一年内开工、自开工之日起三年内竣工，防止土地闲置。市（地）、县（市）政府（行署）要将闲置土地清理处置纳入日常管理，建立源头预防、日常监测、及时处置的工作机制。因政府原因造成的土地闲置，可采取延长动工开发期限、调整土地用途或规划条件、安排临时使用、等价置换、协议有偿收回等途径及时处置、充分利用。因土地使用者原因造成的土地闲置，超过约定时间未动工开发满 1 年的，按照土地出让价款或划拨价款的 20% 征缴土地闲置费；未动工开发满 2 年的，按照法律、法规规定或合同约定应当收回土地的，要坚决收回土地使用权。存在闲置土地的市（地）、县（市）要开展专项清查行动，并于 2018 年 9 月 30 日前向省政府报告清查结果。

（十五）推进城镇低效用地再开发。城镇低效用地是指经第二次全国土地调查已确定为建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地。各市（地）、县

(市) 政府 (行署) 要对低效用地梳理分类, 登记造册, 加大对低效利用土地的管理和盘活力度, 通过协商收回、转让出租、协议置换、合作经营等多种形式, 推进低效利用建设用地二次利用, 提高土地利用效率。

六、深化土地有偿使用制度改革

(十六) 发挥市场在土地资源配置中的决定性作用。各类有偿使用的土地供应应当充分贯彻市场配置的原则, 严格执行招标投标挂牌出让土地使用权的程序和规则, 通过运用价格杠杆, 促进土地节约集约利用。

(十七) 扩大土地有偿使用范围。根据投融资体制改革要求, 对可以使用划拨土地的能源、环境保护、保障性安居工程、养老、教育、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目, 除可按划拨方式供应土地外, 鼓励以出让、租赁方式供应土地, 支持市 (地)、县 (市) 政府 (行署) 以国有建设用地使用权作价出资或者入股的方式提供土地, 与社会资本共同投资建设。

(十八) 加强土地出让价格管理。土地出让应当进行宗地价格评估, 作为确定土地出让价格的参考。落实土地出让集体决策制度, 确定或调整土地价格、供地方式等重大事项应当实行集体决策。市 (地)、县 (市) 政府 (行署) 不得减免土地出让价款或以土地换项目、先征后返、补贴、奖励等形式变相减免土地出让价款。对依法使用的原划拨土地补办出让手续, 扣除其权益价格, 可按不低于宗地评估价格的 60% 收取土地出让金。

(十九) 协议出让要体现市场价格。与高速公路配套设计建

设的服务区、收费站、加油站等经营性用地，必须按市场价格缴纳土地出让金。对同一宗地内有两种以上用途，主体用途属于划拨供地，但配建部分如商服、商品住宅等属于经营性用地的，可以协议出让方式供地，但必须按市场价格缴纳土地出让金。地上、地下车库或车位用地可确定为商服用途。物流用地可按仓储或其他商服用途分别供地。

(二十) 严格商品住宅开发用地管理。对原划拨或出让土地使用权改变土地用途或转让后改变土地用途用于商品住宅开发的土地，市（地）、县（市）政府（行署）应当按照合同约定或者依法收回处理，依法收回的应当重新采取招标拍卖挂牌出让方式供地。

(二十一) 推进农村集体建设用地节约集约利用。对农村村民向集镇和中心村集中，实施整体搬迁后腾退出的建设用地，应当优先复垦成耕地。对城市规划区内的村、屯实施整体搬迁后，依法安置村民住宅并确需使用国有建设用地的，可以划拨方式供地。乡、镇、村办企业用地，参照国有建设用地相关指标要求审核用地面积。

七、建立节约集约用地激励机制

(二十二) 鼓励应用节地技术和模式。市（地）、县（市）政府（行署）要总结提炼各类有利于节约集约用地的建造技术和利用模式，完善激励机制和政策，加大推广应用力度。重点推广城市公交场站、大型批发市场、会展和文体中心、城市新区建设中的地上地下空间立体开发、综合利用、无缝衔接等节地技术

和节地模式，鼓励城市内涵发展；加快推广标准厂房等节地技术和模式，降低工业项目占地规模。

(二十三) 鼓励利用地上、地下空间。出让后项目已竣工的工业用地，在符合土地利用总体规划、城市规划、不改变土地用途的前提下，增加建筑容积率或利用地下空间的，不增收土地价款；原划拨工业用地增加容积率的，应当补办出让或租赁手续，可以按原批准容积率条件评估并收取土地出让金、租金。

地下空间用地面积按建设项目地下建筑面积核算，地下建筑为多层的，各层用地面积以当层建筑面积单独核算。地下第一层出让金按同地段地上一层相对应用途评估地价的 20% 核定，地下第二层出让金按同地段地上一层相对应用途评估地价的 15% 核定，地下第三层出让金按同地段地上一层相对应用途评估地价的 10% 核定。设立工业、商业等经营性用地地下土地使用权的应当以招标拍卖挂牌出让方式供地。对利用人防工程、地铁站场等设施开发建设商服等经营性用地的，可以协议出让方式供地。

(二十四) 鼓励盘活存量建设用地。提高存量建设用地在土地供应总量中的比重。引导用地面积较大的企业，盘活挖潜，部分转让或出租给其他单位使用，提高土地使用效率。在符合城市规划且不改变土地用途的前提下，鼓励工业企业利用自有存量土地改建、翻建、扩建厂房。

(二十五) 鼓励工业项目节约用地。对列入我省优先发展产业目录且用地集约的工业项目，在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应工业用地最低价标准的 70% 执行。以

农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目，在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应工业用地最低价标准的70%执行。

（二十六）鼓励使用未利用土地。对使用土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外的国有未利用地，且土地前期开发由土地使用者自行完成的工业项目用地，在确定土地出让价格时可按不低于所在地土地等别相对应最低限价的15%（且不低于实际成本费用之和）执行。使用土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内的国有未利用地，可按不低于所在地土地等别相对应最低限价的50%（且不低于实际成本费用之和）执行。

（二十七）有序增加建设用地流量。按照土地利用总体规划和土地整治规划，在保障经济社会发展用地前提下，提高土地节约集约利用水平。在确保城乡建设用地总量稳定、新增建设用地规模逐步减少的前提下，逐步增加城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等流量指标，统筹保障建设用地供给。

八、建立节约集约用地监管评价机制

（二十八）实行土地供应全过程监管。落实土地利用动态巡查制度，加强用地批后监管。市（地）、县（市）政府（行署）应当开展土地出让合同履行情况检查，对建设项目用地批后土地出让金缴纳、开工竣工情况、容积率、建筑密度、投资强度等土地出让合同约定内容的履行情况进行检查，发现违规违约问题，及时纠正，严禁囤地、炒地和闲置土地。超过土地使用合同规定

的开工时间一年以上未开工且未开工建设用地总面积已超过近五年年均供地量的市（地）、县（市），要暂停新增建设用地供应。

（二十九）完善建设项目竣工验收制度。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不合格的，不得通过项目竣工验收。

（三十）加大土地执法监察力度。要加大对违法、违规用地查处力度，对擅自改变土地用途、超出批准面积占地的，应当责令其改正，拒不改正的，要依法查处。

（三十一）建立土地利用年度计划指标分配与供地率挂钩机制。对近五年平均供地率小于60%的市（地）、县（市），除国家重点项目和民生保障项目外，暂停安排新增建设用地指标，促进建设用地以盘活存量为主。

九、强化节约集约用地示范引领和主体责任

（三十二）开展节约集约用地模范县（市）创建活动。市（地）、县（市）政府（行署）要将开展“国土资源节约集约模范县（市）创建活动”作为推进节约集约用地工作的重要平台。要结合本地实际情况，制定规划目标，拓展集约用地路径，创新节约用地模式，推广应用节地技术，完善激励约束机制。要营造节约集约用地的良好氛围，不断提高全社会的节约集约用地意识，推进土地节约集约利用进社区、进企业、进家庭、进课堂。

（三十三）强化节约集约用地主体责任。市（地）、县（市）政府（行署）要加强对节约集约用地工作的组织领导，探

索节约集约用地新技术和新模式，将土地节约集约利用目标和政策措施纳入地方经济社会发展总体框架、相关规划和考核评价体系，组织相关部门密切配合，形成齐抓共管的局面，推进本地节约集约用地工作。要严格执行节约集约用地相关规定，提高招商引资项目档次，着重引进占地面积小、投资密度大、科技含量高的项目，要严格核查建设项目开发建设强度执行情况，要严厉查处破坏、浪费、闲置土地资源的违法违规案件，依法依规追究有关人员责任，要通过编制和播发公益广告等形式加强土地节约集约宣传，不断提高全社会节约集约用地意识，营造节约集约用地的良好社会氛围。



