

中华人民共和国国土资源部

国土资函〔2014〕54号

国土资源部关于江苏省推进 节约集约用地工作方案的批复

江苏省国土资源厅：

《江苏省国土资源厅关于呈报江苏省推进土地管理制度改革创新促进节约集约用地行动计划的请示》（苏国土资发〔2013〕436号）收悉。经研究，现批复如下：

一、推进节约集约用地，是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会、中央城镇化工作会议、中央农村工作会议精神，践行习近平总书记对江苏提出的“深化产业结构调整、积极稳妥推进城镇化、扎实推进生态文明建设”的重要举措，是进一步落实节约优先战略的根本要求，对推动经济发展方式加快转变和“四化”同步发展具有重要意义。部原则同意《江苏省推进节约集约用地工作方案》（以下简称《工作方案》），请认真组织实施。

二、实施《工作方案》，要牢牢把握以土地利用方式转变促进经济发展方式转变这一主线，坚持尽职尽责保护国土资源、节约集约利用国土资源、尽心尽力维护群众权益。按照整体推进和突出重点相结合的要求，大力推进节约集约用地政策创新、制度创新和机制创新，从“空间优化”、“五量调节”、“综合整治”等方面探索实践，努力实现节地水平和产出效益双提升目标，促进

经济社会持续健康发展，加快打造江苏经济升级版。

三、必须坚持最严格的耕地保护制度。严守耕地保护数量和质量红线，严格划定永久基本农田，确保土地利用总体规划确定的耕地保有量和基本农田保护面积不减少、质量有提高。要建立耕地保护补偿激励机制，调动农民保护耕地的积极性；落实耕地占补平衡法定义务，强化耕地占补平衡数量和质量整体考核；大力建设高标准基本农田，为农业规模化经营奠定基础。

四、必须坚持最严格的节约用地制度。按照严控总量、盘活存量、优化结构、提高效率的要求，综合运用规划管控、市场调节、标准控制、执法监管等手段，从更大范围、更宽领域和更深层次推进节约集约用地。要强化规划管控，统筹区域、城乡、陆海土地资源开发利用，优化国土空间开发格局，促进人与自然和谐发展；要严格控制建设用地总量，统筹安排增量、流量和存量，强化绩效管控提升质量，全面提升节约集约用地水平；要建立土地综合整治平台，统筹推进城镇、农村和矿区土地综合整治，大力提高土地综合承载能力，促进新型城镇化发展和新农村建设。

五、必须坚持把维护群众权益作为根本出发点和落脚点。在推进土地整治、城乡建设用地增减挂钩、集体土地股份制改革等各项工作中，都要充分尊重群众意愿，保障群众的知情权、参与权、表达权和监督权，做到公开透明、公平公正，防止侵害群众权益。推进体制、机制和制度改革创新，要坚持以人为本，发挥群众主体作用，尊重群众首创精神，及时总结提升好基层群众的

成功做法和经验。

六、要加强组织领导，确保节约集约用地工作规范有序推进。要依据《工作方案》和批复要求，尽快制定具体实施方案。实施方案制定过程中，对涉及改革的有关安排，要按照中央统一部署要求，做好与国家土地制度改革试点方案的衔接，积极稳妥推进改革，具体实施方案经省人民政府批准后报部备案。要健全共同责任，规范操作程序，强化监督管理，完善风险防控机制；实行动态评估，适时调整完善工作方案，及时解决工作过程中出现的新情况、新问题。要加强部省沟通，遇到重大问题要及时报部，部将加强业务指导和政策支持，共同做好《工作方案》实施。

附件：江苏省推进节约集约用地工作方案



附件

江苏省推进节约集约用地工作方案

为了深入贯彻党的十八大以来一系列决策部署，全面落实习近平总书记关于江苏进一步“深化产业结构调整、积极稳妥推进城镇化、扎实推进生态文明建设”的指示要求，坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度，转变土地利用方式，推动江苏转型升级和“四化”同步发展，率先全面建成小康社会，决定在全省全面推进节约集约用地。为此，制定本工作方案。

一、目的意义

改革开放以来，江苏省经济社会持续快速发展，经济总量和人均收入显著提高，1992年起连续21年全省 GDP 保持两位数增长。2012年，全省实现生产总值54058.2亿元，列全国第二位；人均地区生产总值68347元，列全国第一位；公共财政预算收入5860.7亿元，列全国第二位；城乡居民人均收入分别达到2.96万元和1.22万元，分别高于全国人均收入5112元和4285元，总体上达到省定小康指标；粮食总产量674.5亿斤，列全国第四位；城镇化率63%，列全国省（区）第四位；区域创新能力连续五年居全国第一。江苏整体处于工业化、城镇化中后期的重要发展阶段，同时面临着区域发展差异较大、发展空间约束加大、产业结构亟待转型等多重

压力，发展中不平衡、不协调、不可持续的问题仍然存在，国土开发强度较高，土地承载压力较大，耕地后备资源匮乏。

根据土地资源省情和经济社会发展实际，多年来，江苏坚持严格土地管理，由点到面深入推进节约集约用地工作，取得了明显进展，初步形成具有区域特色的节地模式。当前，全省正深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会、中央城镇化工作会议、中央农村工作会议精神，加大改革开放力度，加快转变经济发展方式，协调推进社会主义经济、政治、文化、社会和生态文明建设，谱写“中国梦”江苏篇章。在这关键时期，必须高举土地节约集约利用旗帜，大力推进节约集约用地政策创新和机制创新，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变，实现更加均衡、更加集约、更加协调的可持续发展目标。

二、总体要求

（一）指导思想。

深入贯彻党的十八大以来一系列决策部署，按照“五位一体”建设总布局和“四化”同步发展总要求，坚持尽职尽责保护国土资源、节约集约利用国土资源、尽心尽力维护群众权益，坚持以改革创新精神推进土地管理工作，严守耕地保护数量和质量红线、永久基本农田红线、城市发展边界和生态保护红线，着力实施“空间优化、五量调节、综合整治”战略，在更高层次上探索建立具有江苏特色的“一整合三集中二提升”

（即整合创新政策制度，推进工业向园区、人口向城镇、农业向规模经营三集中，实现节地水平和产出效益双提升）节约集约用地模式，努力形成要素集聚、布局集中、用地集约、效益集显的新格局。

（二）主要目标。

——守住耕地保护红线。健全耕地保护责任制度，严格划定和永久基本农田，落实高标准基本农田建设任务，优化耕地和基本农田布局，强化耕地数量和质量占补平衡，确保土地利用总体规划确定的耕地和基本农田数量不减少、质量有提高，保障粮食安全。到“十二五”期末和“十三五”期末，高标准基本农田面积分别达到 2365 万亩和 4275 万亩。

——国土空间开发格局不断优化。强化土地利用总体规划整体管控，优化空间结构，控制开发强度，严格划定城市发展边界，促进人口有序集疏、产业合理集聚、空间高效集约，推进区域协调发展和城乡一体化建设，促进生态文明建设，最大程度地发挥土地利用综合效益。

——节地水平和产出效益显著提升。全面推进“空间优化、五量调节、综合整治”，节地水平和产出效益保持全国前列。“十二五”时期，全省单位 GDP 占用建设用地降低 31%，盘活利用存量建设用地总规模 80 万亩；在此基础上，“十三五”时期全省单位 GDP 占用建设用地再降低 33%。

——节约集约用地制度机制更加健全。落实和完善“规

划管控、计划调节、标准控制、市场配置、政策鼓励、监测监管、考核评价、共同责任”节约集约用地制度，全面推进土地利用和管理法制化、信息化、规范化建设，为提升土地节约集约利用水平创造条件。

（三）基本原则。

——坚持改革创新，规范运作。推动观念创新、制度创新、实践创新，发挥政策组合优势，促进节约集约用地。坚持用途管制、有偿使用和依法征收等国土资源管理核心制度，规范有序推进先行先试。

——坚持市场配置，政策引导。充分发挥市场配置资源的决定性作用，深入推进土地有偿使用，通过价格杠杆、供应方式、供求调节、有序竞争等途径促进土地资源有效配置。加强宏观调控，建立健全激励和约束机制，促进城乡建设节约集约用地。

——坚持统筹推进，因地制宜。坚持保护与开发并重、开源与节流并举、节地与提效并进，统筹区域、城乡、陆海发展，着重推进国家发展战略区域节约集约用地制度机制创新，促进区域差别化特色化协调发展。

——坚持齐抓共管，协同推进。健全“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”共同责任机制，集聚资源、政策和科技力量，合力推进节约集约用地工作。

三、工作任务

(一) 实施“空间优化”战略，促进“四化”同步发展。

1. 统筹区域土地利用。适时组织开展江苏省国土规划编制工作，统筹谋划人口城镇化、产业发展、资源利用和环境保护，合理安排生产、生活、生态空间，推进国土集聚开发、分类保护和综合整治，逐步形成人口、经济、资源、环境相协调的节约集约型国土空间开发格局。根据不同区域的功能定位、发展目标和开发强度，科学配置土地资源：苏南地区与转型升级率先发展相适应，严格控制新增建设用地，加大城乡建设用地整治挖潜力度；苏中地区与融合发展特色发展相适应，合理安排新增建设用地，调整优化城乡用地结构和布局；苏北地区与跨越发展全面发展相适应，适度增加新增建设用地，鼓励合理使用未利用地，实施黄河故道流域土地综合整治，支持淮安等市开展新型城镇化土地使用制度改革。在上一级土地利用总体规划确定的本区域内各类用地的规模控制下，探索编制市、县域内功能片区土地利用总体规划，提高规划的科学性和针对性，促进区域特色发展。

2. 推动形成城乡一体化用地格局。深化征地制度改革，落实征地补偿标准动态调整机制，提高农村集体和农民在土地增值收益中的分配比例，健全被征地农民生产生活社会保障制度，做到即征即保、应保尽保。按照职能转变、权责一致的要求，优化建设用地审批程序，在严格执行土地利用总体规划和年度计划的前提下，推进城市批次用地审批改革，

提高审批效率。探索实行人地挂钩政策，以提升城镇化发展质量为目标，着力促进人的城镇化，形成大中小城市和小城镇协调发展格局，将城镇建设用地增加规模与吸纳农村转移人口落户数量挂钩，城镇化地区建设用地增加规模与吸纳外来人口进入城镇定居规模挂钩。大力推进农村土地综合整治，围绕新农村建设和农村人居环境改善，探索完善农村土地整治工作模式。

3.推进苏南节约集约用地示范区建设。围绕苏南现代化建设示范区总体部署，以转型升级率先发展为目标，以深化改革、创新体制机制为动力，建设苏南节约集约用地示范区，发挥先行先试作用，全面提升节约集约用地水平。按照国家新型城镇化发展要求，以第二次土地调查成果为基础，完善土地利用总体规划，探索编制苏南现代化建设示范区土地利用总体规划，划定永久基本农田和生态保护红线，严格控制建设用地规模，优化城乡用地结构和布局，促进区域全面协调可持续发展。支持苏州等市实施“三优三保”行动，创新节约集约用地模式，以优化建设用地空间布局保障发展，以优化农业用地结构布局保护耕地，以优化镇村居住用地布局维护权益。

4.推进沿海地区土地资源综合利用。充分发挥沿海地区区位优势、后备资源丰富的比较优势，坚持依法依规、科学合理综合利用滩涂资源，优先保护生态空间，合理

拓展农业空间，统筹安排建设空间。按照陆海统筹要求，探索编制沿海地区土地利用总体规划，强化规划综合管控作用，促进江苏沿海地区发展战略的有效实施。

5.加强耕地保护和高标准基本农田建设。严格落实耕地保护目标责任制，建立耕地保护补偿激励机制，探索在全省范围内逐步建立耕地保护基金制度。落实建设用地单位耕地占补平衡法定义务，强化耕地占补平衡数量和质量整体考核，落实法人占补平衡责任制，建立省级补充耕地指标市场调节机制。探索建立“以补代投、以补促建”土地整治模式，促进高标准基本农田建设，将土地整治形成的优质耕地及时划为基本农田，归并整合零散基本农田，优化耕地和基本农田布局。

（二）实施“五量调节”战略，全面提升节约集约用地水平。

1.加强规划管理控制总量。制定实施《江苏省土地利用总体规划管理办法》，充分发挥土地利用总体规划对城乡用地规模、结构和布局的统筹管控作用。将土地利用总体规划确定的管制分区以及地块所在区域的规划主导用途作为土地审批规划审查的依据，增强规划实施的规范性和可操作性。建立土地利用总体规划评估修改制度，进一步落实建设用地空间管制制度，提高土地利用总体规划实施管理水平。

2.推进差别配置优化增量。制订更为严格的供地政策及

土地利用标准，严格实行建设用地准入制度，优化新增建设用地结构。土地利用计划指标安排与区域资源环境容量、土地开发强度、产业结构、耕地保护责任目标履行和节约集约用地水平以及依法用地情况相挂钩，重点支持民生项目、战略性新兴产业和现代服务业发展。支持建设创新型园区和新型工业化产业示范基地建设，促进产业转型升级和创新发展。

3.完善市场机制盘活存量。围绕使市场在资源配置中起决定性作用的要求，深化土地有偿使用制度改革，推动经营性基础设施和社会公共事业用地有偿使用。开展建设用地普查，摸清建设用地存量家底，为盘活存量奠定坚实基础。完善土地收购储备制度，制定工业用地回购和转让政策，探索宅基地退出补偿机制，着力释放存量建设用地空间，提高存量建设用地在土地供应总量中的比重。全面完成农村集体土地确权登记发证，按照中央统一部署开展集体经营性建设用地使用权流转。严格执行依法收回闲置土地或征收土地闲置费的规定，加大闲置土地处置力度。对符合规划、不改变用途的现有工业用地，提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款；对依法办理出让、改变用途等相关用地手续的工业用地，鼓励改造升级和集约利用。建立健全土地利用动态巡查制度，实行建设项目开工申报、竣工验收和诚信管理制度。

4.优化结构布局用好流量。紧密围绕新型城镇化、新农村建设和城乡发展一体化，在充分尊重农民意愿、保障农民合法权益的前提下，规范推进城乡建设用地增减挂钩，确保耕地面积不减少、质量有提高，建设用地总量不增加、结构更优化。按照新型城镇化发展要求，探索增减挂钩指标合理使用范围和方式。在同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整的，在确保先垦后用、建设用地总量不增加的前提下，由省国土资源主管部门统筹安排、严格监管，纳入国土资源部农村土地综合整治监管平台。

5.强化绩效管控提升质量。建立建设项目节地评价制度，全面开展城市和开发区节约集约用地评价，促进各类主体节约集约用地。探索工业用地长期租赁、先租后让、租让结合等灵活多样的供地方式，完善工业用地最低价标准，强化单位土地面积投资强度和税收等产出效益的硬约束。制定鼓励政策，探索建设用地空间综合利用方法和技术，引导企业增资不增地，鼓励建设高标准多层厂房，研究制定促进地下空间开发利用的管理规范，促进城镇土地复合利用、立体利用、综合利用。

（三）实施“综合整治”战略，提高土地综合承载能力。

1.整体推进农村土地综合整治。围绕新农村建设和农业现代化发展，坚持政府统一组织和农民主体地位，以农村土地确权登记为前提，科学编制乡镇土地利用总体规划和土地

整治规划，整合涉地涉农资金和项目，整村整乡推进田、水、路、林、村综合整治，切实提高粮食综合生产能力和土地集约利用水平，切实改善农村生产生活条件和农村人居环境。综合运用土地整治、城乡建设用地增减挂钩、集体土地股份制改革等政策手段，发挥政策组合优势，提升农村土地综合整治工作水平。

2.着力推进城镇土地综合整治。适应新型城镇化发展和产业转型升级的需要，坚持明晰产权、统筹规划、利益共享、规范运作的原则，创新存量建设用地利用和管理制度，稳妥开展城镇低效用地再开发，推进旧城镇、旧工矿和“城中村”改造，提升城镇用地人口、产业承载能力。在严格保护历史文化遗产和传统建筑、保持城乡特色风貌的前提下，因地制宜采取协商收回、收购储备等多种方式，推进城镇更新和用地再开发；在充分尊重权利人意愿的前提下，鼓励采取自主开发、联合开发等多种模式，分类开展“城中村”改造。

3.积极推进矿区土地综合整治。按照生态文明建设和矿区可持续发展的要求，探索矿地一体化统筹管理的新路径，综合运用土地复垦、工矿废弃地复垦利用和矿业用地方式改革等政策手段，全面推进新建在建和历史遗留矿区土地综合整治，切实改善生态环境，提高节约集约用地水平。加大土地复垦的财政投入，在部批准的规模和范围内，有序推进工矿废弃地复垦利用，加快历史遗留、有合法权源的废弃矿山、

采煤塌陷地和废弃盐田等的复垦利用，及时做好上图入库。严格落实矿山企业复垦义务，确保新建在建矿山全面复垦。

四、实施步骤

本工作方案目标年为 2020 年，2017 年为阶段性目标年。在做好中期评估的基础上，调整完善下一阶段工作方案。

（一）制订计划（2013 年 11 月～2014 年 3 月）。研究制定工作方案，经省政府同意后报国土资源部批准。

（二）推进实施（2014 年 3 月～2017 年 12 月）。推进节约集约用地要坚持以点带面、统筹推进，江苏省国土资源厅要分别制定“空间优化”、“五量调节”、“综合整治”三个战略实施方案，以及苏州市实施“三优三保”行动、南通市陆海统筹和淮安市新型城镇化中土地使用制度改革等三个工作实施方案，经省政府批准后报国土资源部备案。在国土资源部指导下，省政府出台推进节约集约用地的实施意见和相关配套文件，积极稳妥开展节约集约用地工作。

（三）总结推广（2017 年 12 月～2020 年底）。2017 年开展实施情况中期评估，研究确定“十三五”时期节约集约用地的创新示范总体目标和政策措施；2020 年全面总结工作成效。

五、保障措施

（一）加强组织领导。省政府建立推进节约集约用地联席会议制度，定期沟通工作情况，协调解决重大问题。各地

建立政府主要领导总负责、牵头部门组织协调、有关部门分工负责的工作机制，保障必要的工作条件，落实节约集约用地各项任务。

（二）建立共同责任。省政府出台推进节约集约用地的实施意见，整合资源和政策。构建“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的共同责任机制，分解落实部门责任，建立联动协调机制。省建立重大建设项目沟通协调工作机制，科学统筹安排年度建设规模和开工时序，加强协作，形成整体合力。

（三）提升管理水平。夯实国土资源业务技术基础。充分利用遥感监测、地理信息系统等技术手段，推动和鼓励信息技术创新，开展土地变更调查、动态监测。加快建设“一张图”工程，构建国土资源“批、供、用、补、查、登”监管综合平台。推进城乡一体化地政管理，完善土地产权制度体系，推进不动产统一登记，构建以土地为基础的不动产统一登记制度。强化节约集约用地科技创新，研究探索各类工程设计和建设节地技术，推行建设占用耕地表土层剥离办法，探索资源综合循环利用模式。坚持依法用地，严肃查处违法用地。

（四）强化考核评价。将节约集约用地主要指标纳入全省及各地经济社会发展目标，将耕地保护、节约集约用地及依法用地情况纳入市、县（市、区）党政领导班子和领导干部综合考核评价体系，并实行任期经济责任审计。建立节约

集约用地评价制度，开展单位地区生产总值建设用地占用及下降率监测考核和年度评估，评价结果予以公开，发挥示范带动作用。实行激励政策，提高节约集约用地在计划分解、项目安排、资金分配等工作体系中的占比。

（五）营造舆论氛围。广泛开展土地国情、省情和法律法规宣传教育，提高全社会保护资源、节约资源意识。深入开展国土资源节约集约模范县（市）创建活动，强化激励导向作用。总结推广节约集约用地做法与经验，健全公众参与机制，形成公开公平、社会监督、阳光操作的节约集约用地引导机制。