

山西省自然资源厅文件

晋自然资发〔2023〕31号

山西省自然资源厅关于进一步强化要素保障提升重大建设项目用地服务效能的通知

各市规划和自然资源局，厅机关相关处室局，厅属相关事业单位，山西转型综合改革示范区规划和自然资源局：

为全面贯彻党的二十大和省委第十二次党代会精神，切实落实党中央、国务院关于贯彻新发展理念推动高质量发展的决策部署，在严守土地资源安全底线，保持行之有效政策举措连续性稳定性的基础上，充分发挥土地要素支撑保障作用，切实加快推进重大项目建设，根据《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资发〔2023〕69号）、《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）、《自然资源部办公厅关于印发〈节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）〉的通知》（自然资办函〔2023〕473号）等相关规定和要求，结合我

省实际，现就有关事项通知如下。

一、加强用地要素支撑保障

（一）加快市县级国土空间规划审查报批

各地要严格落实《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》和“三区三线”划定成果，加快国土空间规划审查报批，将已确定的各类重大建设项目统筹纳入当地国土空间总体规划（含空间矢量信息），为项目落地提供规划支撑。在市县级国土空间规划正式批准之前的过渡期，已经省厅组织审查通过的市县级国土空间总体规划，可作为项目用地组卷报批的依据。

（二）用地计划指标倾斜支持

按照土地要素跟着项目走的原则，市县自然资源部门要加强与当地发展改革部门的沟通衔接，将符合国家级、省级重大项目（用地）清单条件的项目“应纳尽纳”，纳入清单并获国家相关部委认可的项目，用地依法依规批准后，由自然资源部统一确认配置计划指标。其余项目使用地方“增存挂钩”核算的计划指标。对省委省政府重大专项、省级重点产业链和特色专业镇高质量发展项目、省级以上重点产业项目、省级及以上开发区重点转型项目用地，可使用省级统筹计划指标。36个原国家级贫困县巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴发展用地可使用国家下达的专项指标。

（三）占用永久基本农田重大建设项目范围

1. 党中央、国务院明确支持的重大建设项目（包括党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目）；

2. 中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；
3. 纳入国家级规划（指国务院及其有关部门颁布）的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；
4. 省级公路网规划的省级高速公路项目；
5. 按《关于梳理国家重大项目清单加大建设用地保障力度的通知》（发改投资〔2020〕688号）要求，列入需中央加大用地保障力度清单的项目；
6. 原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、民生发展等项目。

（四）优化永久基本农田补划

属于上述规定范围内的重大建设项目，允许占用永久基本农田，但需按照国家和我省相关要求进行补划，并应优先从永久基本农田储备区的耕地中补划，储备区中难以补足的，可在县域范围内其他优质耕地中补划。县域范围内补划确实存在困难无法补足的，可由项目所在设区市统筹在市域范围内补划。探索建立跨市域补划永久基本农田有偿调剂机制。重大建设项目占用永久基本农田经依法批准后补划工作要严格落实到位。

（五）拓宽项目落实耕地占补平衡渠道

允许以承诺、借用、调剂方式落实重大建设项目耕地占补平衡。对符合占用永久基本农田情形的近期急需实施的重大建设项目，且所在县、市储备补充耕地确实不足的，由省厅确认承诺，兑现承诺期限原则上不超过2年。上述承诺政策有效期至2024年3月31日，对于报国务院批准用地的建设项目，截止日期以省政府用地报批请示时间为准；对于省政府批准用地

的建设项目，截止日期以省政府受理用地报件时间为准。

不符合国家承诺补充耕地政策规定且近期急需实施的省级及以上重大建设项目，所在县、市储备补充耕地确实不足的，可申请借用省级补充耕地指标。确需借用的，由相关市、县级人民政府提出借用申请（县级人民政府提出申请的须经市级自然资源部门同意），并承诺归还相应省级补充耕地指标和期限，兑现期限原则上不超过1年。

省级及以上重大建设项目所在县（市、区）确实不能解决占补平衡需求的，不足部分可通过当地人民政府申请市域内调剂，市域内仍无法满足项目占补平衡需求的可向省厅申请调剂。

二、优化简化用地审查报批要求

（六）简化建设项目用地预审审查

缩小建设项目用地预审范围，以下情形不需申请办理用地预审，直接申请办理农用地转用和土地征收：

1. 国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的建设项目用地；

2. 油气类“探采合一”和“探转采”钻井及其配套设施建设用地；

3. 具备直接出让采矿权条件、能够明确具体用地范围的采矿用地；

4. 露天煤矿接续用地；

5. 水利水电项目涉及的淹没区用地。

涉及规划土地用途调整的，重点审查是否符合允许调整的情形，规划土地用途调整方案在办理农用地转用和土地征收阶

段提交；涉及占用永久基本农田的，重点审查是否符合允许占用的情形以及避让的可能性，补划方案在办理农用地转用和土地征收阶段提交；涉及占用生态保护红线的，重点审查是否属于允许有限人为活动之外的国家重大项目范围，在办理农用地转用和土地征收阶段提交省级人民政府出具的不可避让论证意见。

项目可行性研究阶段，市县自然资源部门要指导设计单位尽可能深化细化工作程度，避免初步设计批复后用地报批范围与预审用地规模和布局发生大的变化。用地预审批复后，如申请农用地转用和土地征收总面积超预审总面积达到 10%、范围重合度低于 80%的，按照自然资源部相关规定要求，需要重新预审。

（七）允许分期分段办理农用地转用和土地征收

确需分期建设的项目，可根据可行性研究报告确定的方案或可行性研究批复中明确的分期建设内容，分期申请建设用地。线性基础设施建设项目正式报批用地时，可根据用地报批组卷进度，以设区市分段报批用地。农用地转用和土地征收审批均在省政府权限内，可以县（市、区）为单位分段报批用地。

（八）重大建设项目直接相关的改路改沟改渠和安置用地与主体工程同步报批

能源、交通、水利、军事等重大建设项目直接相关的改路、改沟、改渠和安置等用地可以和项目用地一并办理农用地转用和土地征收，原则上不得超过原有用地规模。土地使用标准规定的功能分区之外，因特殊地质条件确需建设边坡防护等工程，其用地未超项目用地定额总规模 3%的，以及线性工程经优化设

计后无法避免形成的面积较小零星夹角地且明确后期利用方式的，可一并报批。其中，主体工程允许占用永久基本农田的，改路、改沟、改渠等如确实难以避让永久基本农田，在严格论证前提下可以申请占用，按要求落实补划任务。

提倡各地在组卷报批重大建设项目用地时，将直接相关的改路、改沟、改渠和安置用地一并报批；若未一并报批，可单独组卷报批，占用当地“增存挂钩”核算的计划指标。

（九）支持铁路“四电”工程用地报批

铁路项目已批准的初步设计明确的“四电”工程（通信工程、信号工程、电力工程和电气化工程），可以按照铁路主体工程用地的审批层级和权限单独办理用地报批。主体工程允许占用永久基本农田或生态保护红线的，“四电”工程在无法避让时可以申请占用。

（十）优化临时用地政策

直接服务于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站，需临时使用土地的，其土地复垦方案通过论证，业主单位签订承诺书，明确了复垦完成时限和恢复责任，确保能够恢复种植条件的，可以占用耕地，不得占用永久基本农田，需按规定程序报批。

（十一）支持重大建设项目申请先行用地

需报国务院批准用地的国家重大建设项目和省级高速公路项目中，控制工期的单体工程和因工期紧或受季节影响确需动工建设的其他工程可申请办理先行用地，申请规模原则上不得超过用地预审控制规模的30%。先行用地批准后，市县自然资源

部门要积极督促指导建设单位加快项目正式用地组卷报批，确保一年内提出农用地转用和土地征收申请。

（十二）规范调整用地审批

线性工程建设过程中因地质灾害、文物保护等不可抗力因素确需调整用地范围的，经批准项目的行业主管部门同意并出具相关意见后，建设单位可申请调整用地。项目建设方案调整，调整后的项目用地总面积、耕地和永久基本农田规模均不超原批准规模，或者项目用地总面积和耕地超原规模、但调整部分未超出省政府土地征收批准权限的，报省政府批准；调整后的项目用地涉及调增永久基本农田，或征收耕地超过 35 公顷、其他土地超过 70 公顷，经省政府审核同意后报国务院批准。

调整用地涉及新征收土地的，应当依法履行征地程序，不再使用的土地，可以交由原集体经济组织使用。调整用地经批准后，各地应纳入国土空间规划“一张图”实施监管，并及时备案。

（十三）因初步设计变更引起新增用地的可补充报批

单独选址建设项目在农用地转用和土地征收批准后，由于初步设计变更，原有用地未发生变化但需新增少量必要用地的，可以将新增用地按照原有用地的审批权限报批。建设项目原有用地可占用永久基本农田和生态保护红线的，新增用地也可申请占用。其中原有用地由省政府批准，确需新增用地涉及占用永久基本农田、占用生态保护红线的，要符合占用情形，建设项目整体用地（包括原有用地和新增用地）中征收其他耕地超过 35 公顷、其他土地超过 70 公顷的，按程序报国务院批准。

(十四) 涉及应急紧急用途的可先行使用土地

符合《土地管理法实施条例》第二十一条规定抢险救灾等急需使用土地情形的，可以先行使用土地。其中，属于临时用地的，用后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，建设单位应当在不晚于应急处置工作结束后六个月内申请补办建设用地审批手续。

三、落实节约集约用地要求

(十五) 编制节约集约用地专章

经依法批准的国土空间规划确定的城镇开发边界和村庄建设边界外且用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等基础设施项目，在可行性研究阶段，应整合现有的建设项目规划选址论证、耕地踏勘论证、永久基本农田占用补划论证等技术报告的核心内容，按照“突出重点、注重实效”的原则，从项目概况、方案比选、功能分区和用地规模的合理性、节地水平的先进性、占用永久基本农田的必要性、合理性和补划的可行性、避让生态保护红线的充分性并明确属于有限人为活动或不可避让类型等方面，统一编制节约集约用地论证分析专章（以下简称专章），在申请办理用地预审和规划选址时提交，且不再单独编制以上相关技术报告。重新预审项目不需要编制专章。

按照自然资源部和我省相关规定要求，对涉及占用永久基本农田或占用其他耕地规模较大项目，需组织开展实地踏勘。实地踏勘相关情况及所提意见要一并纳入专章的相关内容。

(十六) 实施规划选址综合论证

针对编制的专章组织开展规划选址综合论证，防止重复论证和审查。其中，省级及以上项目由设区市自然资源部门组织编制，市县级项目由县级自然资源部门组织编制；报自然资源部预审的建设项目，由省厅组织对专章进行审查并提出意见；其余项目按照预审层级，由对应的自然资源部门组织对专章进行审查并提出意见。此项要求自 2023 年 8 月 10 日起正式执行。

（十七）严格土地使用标准

超标准、无标准项目要严格执行《关于规范开展建设项目节地评价工作的通知》（自然资办发〔2021〕14号）的相关规定和要求。重大建设项目中公路项目设置的互通立体交叉工程用地，超过《公路工程项目建设用地指标》有关间距规定，经交通运输部或省交通运输厅审核认定必须设置的，由省厅开展节地评价论证。

公路、铁路、轨道交通等线性基础设施工程采用立体复合、多线共廊等新模式建设的，经行业或投资主管部门审核同意采用此方式同步建设部分，且工程用地不超过相应用地指标的，用地可一并组卷报批。

四、优化土地供应方式和流程

（十八）优化产业用地供应方式

按照供地即可开工的原则，鼓励支持产业用地“标准地”出让。各地要按照《山西省“标准地”改革工作指引》的工作规范和要求，积极稳妥有序地推进“标准地”建设。2023年起，省级及以上各工业类开发区全部以“标准地”形式出让工业用地。探索“标准地”出让制度向开发区外扩围、向生产性服务

业项目扩建、向“标准化厂房”延伸。根据产业政策、企业生命周期和产业发展趋势，在法定最高出让年限内鼓励产业用地以“标准地”+弹性出让等方式供应。

探索制定混合土地用途设定规则，依据国土空间详细规划确定主导土地用途、空间布局及比例，完善混合产业用地供给方式。单宗土地涉及多种用途混合的，应依法依规合理确定土地使用年限，按不同用途分项评估后确定出让底价。

（十九）优化重大基础设施项目划拨供地程序

国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的能源、交通、水利等重大基础设施项目，在农用地转用和土地征收经批准实施后，各地要加快做好土地批供衔接，确保在最短的时限内核发国有土地使用权划拨决定书。

（二十）推动存量土地盘活利用

遵循“以用为先”的原则，对于道路绿化带、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，确实无法按宗地单独供地的，报经设区市人民政府批准后，可按划拨或协议有偿使用土地的有关规定合理确定土地使用者，核发《国有建设用地划拨决定书》或签订国有建设用地有偿使用合同。建设项目使用城镇低效用地的，可以继续按照《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）有关规定执行。

四、加强管理，提升用地服务保障能力

（二十一）提升“前延服务”工作成效

建设项目可行性研究阶段，市县自然资源部门要提前介入、

主动服务，积极参与项目选址选线，按照国土空间规划和“三区三线”管控规则，运用国土空间规划“一张图”成果，指导项目多方案比选，落实最严格的耕地保护、节约集约用地和生态环境保护制度，不占或少占耕地，合理避让永久基本农田、生态保护、历史文化保护、地质灾害风险防控等红线底线要素。

（二十二）简化用地报批部门核查

重大建设项目在组卷用地预审和用地报批前，各地要充分运用国土空间规划“一张图”和“三区三线”划定成果进行前期核查，对各类保护地和生态敏感区域范围清晰，能够明确判定与重大建设项目用地不重叠的，可不再要求相关部门出具核查意见；对判定与各类保护地和生态敏感区域重叠或无法明确判定的，需按照《关于深化“放管服”改革规范矿业权和建设用地报批涉及各类保护地核查工作的通知》（晋自然资发〔2019〕25号）相关要求，商请相关主管部门出具核查意见。

（二十三）提升用地审批效率

各地要高度重视重大建设项目用地组卷报批工作，成立工作专班、专题研究部署，切实加强调度、强化督导，压实工作责任，明确时间表、路线图，实行“挂图作战”；运用好国土空间用途管制监管系统，实行并联审批，通过短信提醒、电话催办、红灯督办等方式，压缩审查时限，提高审批效率；加强业务培训，不断提高工作人员业务素质。

（二十四）坚决遏制生态保护红线内新增违法用地

各地要督导项目建设单位依法依规用地，并依法处置已形成的违法用地，坚决遏制生态保护红线内新增违法违规用地行

为。对已建、在建项目违法用地涉及生态保护红线的，在完成现行标准征地补偿的同时，需按照《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）要求和既处理事又处理人的原则，从重处罚。如存在违法违规建设涉及破坏生态环境、森林草原湿地或违反自然保护区、风景名胜区管理规定等问题，在用地报批时必须取得省级生态环境部门和林草部门对相关处理情况的意见。对已通过预审且用地涉及生态保护红线的项目，市县自然资源部门要加强日常监管，安排专人进行不定期巡查，决不能出现此类问题。

本通知自印发之日起执行，有效期至2025年12月31日。具体政策措施已明确执行期限的，从其规定。此前，相关规定要求与本通知不一致的，按本通知执行。



（主动公开）

山西省自然资源厅办公室

2023年7月21日印发
