



# 池州市贵池区人民政府办公室关于印发贵池 区土地节约集约利用综合改革试点 实施细则的通知

贵政办秘〔2023〕48号

各镇人民政府、街道办事处，平天湖风景区、池州高新区、杏花村文化旅游区管委会，区政府各部门、各直属机构：

经区政府同意，现将《贵池区土地节约集约利用综合改革试点实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。

池州市贵池区人民政府办公室

2023年7月4日



## 贵池区土地节约集约利用综合改革试点 实施细则

根据《自然资源部关于同意<安徽省土地节约集约利用综合改革试点工作方案>的函》（自然资函〔2022〕1284号）《安徽省土地节约集约利用综合改革试点实施方案》和《池州市土地节约集约利用综合改革试点实施细则》要求，结合我区实际，制定本细则。

### 一、重点任务

#### （一）加强规划计划源头管控

1.科学编制国土空间规划，将节约集约用地理念贯穿始终。坚持保护优先、节约优先，按照国土空间总体规划编制指南和相关技术规范要求，以“三区三线”划定成果为基础，组织编制乡镇、街道国土空间总体规划、专项规划、详细规划及村庄规划。加强规划成果中节约用地落实情况审查，确保符合节约用地规范要求，落实上位规划约束性指标。依托国土空间基础信息平台和省国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，按照省、市国土空间规划动态检测评估预警和实施监管机制，对本级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查，将国土空间规划执行情况纳入自然资



源执法检查内容。严格执行“五年一评估调整”制度，以问题为导向，坚持生态优先绿色发展，及时发现、修正规划执行中的问题，动态调整完善。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：区住房城乡建设局，各镇街道、园区）

2.探索“两挂钩”建设用地规模确定机制。在编制乡镇、街道国土空间总体规划、专项规划、详细规划及村庄规划时，综合考虑区域经济社会发展水平、土地利用现状、节约集约用地要求和人口规模等因素，在城镇开发边界内划定集中建设区、弹性发展区和特别用途区。结合年度新增建设用地计划指标分配，探索城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户挂钩、新增城乡规划建设用地规模与存量用地盘活挂钩，确定年度建设用地规模。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：各镇街道、园区）

3.加强新增建设用地计划指标统筹和使用。根据省市有关规定，积极争取省、市级奖励指标。对经济社会效益好的省、市重大产业项目使用省、市级统筹计划指标。全区存量土地处置规模为基础核定的新增建设用地计划指标坚持“谁处置、谁使用”的原则，并提取20%作为区级统筹计划指标。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：各镇街道、园区）

4.优化城乡建设用地“增减挂钩”机制。通过开展城乡建设用地增减挂钩和全域土地综合整治产生的节余指标，在优先



满足农民建新安置、农村基础设施和公共服务配套设施建设以及乡村产业发展用地后，严格按照程序流转结余指标，有偿调剂使用。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：各镇街道、园区）

## （二）探索耕地保护新机制

5.加强新增耕地质量管理。严格对照新增耕地核定程序，落实镇街管护、区级初审责任，加强日常监管，实行新增耕地项目立项、实施、验收备案和后期管护全过程监管，强化新增耕地质量管理。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：区农业农村局，各镇街道）

6.加强耕地耕作层剥离再利用管理。加强耕地耕作层保护和剥离再利用，严格落实市级耕地耕作层剥离再利用实施方案、耕作层剥离集中统一储备制度。落实责任，细化工作流程和方法，明确管控措施。统筹安排耕作层剥离、存放和再利用任务。建立自然资源和农业农村部门联合机制，开展耕作层土壤剥离实施和验收。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：区农业农村局、区住房城乡建设局，各镇街道、园区）

7.规范永久基本农田布局调整。建立自然资源和农业农村部门联合审查机制，严格全域土地综合整治试点地区永久基本农田布局调整方案审查，落实现场踏勘和补划方案论证制度，保证永久基本农田数量增加、质量提升、生态改善。新调整划



入永久基本农田的应属稳定耕地，经省级审核同意后，要及时纳入相应的国土空间规划，更新完善永久基本农田数据库。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：区农业农村局、区水利局、区林业局，各镇街道）

8.推动高标准农田建设。紧扣高标准农田建设“田土水路林电技管”八个方面内容，打造集中连片、设施配套、宜机作业、生态友好、抗灾能力强，与现代农业生产和经营方式相适应的旱涝保收、稳产高产的高标准农田。结合高标准农田建设、农田水利工程建设、农业生产大托管、旱改水等，统筹推进“小田变大田”改革，改善田间机耕道路等基础设施条件和农业生产条件，提升粮食生产能力。推进土地流转和适度规模化经营。（牵头单位：区农业农村局，责任单位：区自然资源和规划局、区水利局、区林业局，各镇街道）

### （三）推进重大建设项目全过程节约集约用地管理

9.建立国土空间专项规划编制制度。参照省国土空间专项规划编制目录，每年根据社会经济各行业领域发展需要，统筹制定年度专项规划编制计划，完善专项规划审查审批流程；能源、交通、水利等重大基础设施项目及配套工程选址必须符合国土空间总体规划、专项规划、详细规划。已批准的各类规划及相关项目空间信息按规定上报并纳入国土空间规划“一张图”





系统。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：区发展改革委、区交通运输局、区水利局，各镇街道、园区）

10.积极建立项目及配套工程选址联合会商比选制度。组织各部门提前介入、主动服务项目规划选址选线工作，强化项目单位对耕地保护、节约集约和生态环境保护的意识，指导项目单位依据国土空间规划、“三区三线”和土地使用标准等管控要求做好项目选址论证工作，科学合理选址。对项目涉及耕地和永久基本农田保护、生态保护、节约集约用地、林地使用等核心要素的，建立部门联合会商制度，开展评价分析，充分比选项目选址，提出建设性意见。细化明确项目用地预审与选址的办理流程和审查要求，推进服务和管理标准化、规范化、便利化。（牵头单位：各镇街道、园区，责任单位：区发展改革委、区自然资源和规划局、区交通运输局、区水利局、区林业局）

11.深化项目可行性研究。建设单位在项目可研阶段，要深化项目各类专题研究，广泛征求相关职能部门、辖区政府意见，提高项目可研深度。依据国土空间规划和建设用地使用标准，按照可研批准文件以及用途管制、节约资源、生态保护等要求，规范组织编制项目初步设计，相关部门依职责科学、合理、精准审查。项目初步设计一经批复原则上必须严格执行，除文物保护、历史建筑、重大安全隐患、重大政策及规划调整



和工程建设条件重大变化等原因确需变更设计除外,其它不得变更设计。(牵头单位:区发展改革委,责任单位:区自然资源和规划局、区住房城乡建设局、区交通运输局、区水利局、区文化和旅游局、区农业农村局、区林业局、区数据资源局,各镇街道、园区)

#### (四)全面提升产业园区节约集约用地水平

12.优化产业园区整体和功能布局。结合国土空间规划,适时推进开发园区调区、移区、扩区,优化池州高新区核定范围,提升园区土地开发水平。引导工业项目向池州高新区集聚。池州高新区围绕产业链、产业集群,打造精品“园中园”。鼓励园区集中建设配套服务设施,共享共用,推动产城融合、职住平衡。重点优化池州高新技术开发区的园区生产、生活、生态功能布局,合力推进东部产业新城建设。(牵头单位:区自然资源和规划局,责任单位:区发展改革委、区科技局、区经济和信息化局、区商务局,江口街道、牛头山镇、池州高新区)

13.提升产业园区开发利用水平。除特殊工业用地外,全区新上工业项目用地容积率一般不低于1.2。新建高标准厂房用地容积率一般不低于2.0,对4层及以上的鼓励建设使用工业电梯,各地可根据实际,在准入、租金、规划建设、配套服务等方面,给予支持及奖励。为促进工业项目产业更新、提质增效,在满足国土空间规划、安全生产、环境保护、不改变工



业用途的条件下，工业用地增加容积率的，一律不增收土地价款。积极鼓励工业企业在现有用地上进行改扩建或拆旧建新，超出原批准计容建筑面积的，免征城市基础设施配套费。项目竣工后，用地范围仍有开发空间的，鼓励工业企业采取增加建筑密度、建设多层厂房、减少绿地布置等方式进行拓展使用，可适度提高配套设施比重，具备独立分宗条件的可依法带条件分割转让。鼓励池州高新区探索编制地下空间开发利用专项规划，工业用地结建的地下空间建筑面积不计容，不收取土地价款。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：区发展改革委、区住房城乡建设局，江口街道、牛头山镇、池州高新区）

14.开展产业园区“体检”和评价，提高亩均效益。由池州高新区组织经信、自然资源、生态环境、市场监管等职能部门，对园区内工业企业日常运营进行全面“体检”，开具“体检单”，建立“体检台账”，购买引入第三方机构，为企业提供法律等相关服务，形成合力发现问题、解决问题，帮助企业提质增效。持续推进产业园区亩均效益评价，开展省级以上开发区核定和实际管理“双范围”土地集约利用评价，强化各项评价结果在园区综合考核、扩区升级、土地要素保障、政策激励等方面运用，对亩均效益评价结果 ABCD 四类企业运用差别化政策，探索建立土地使用税和产业园区节约集约利用挂钩机制，突出正向激励和反向约束，提升园区、企业亩均效益和节





约集约用地意识和水平。（牵头单位：池州高新区，责任单位：区发展改革委、区科技局、区经济和信息化局、区财政局、区住房城乡建设局、区税务局）

15.强化产业用地供前服务和供后监管。继续推进重大招商引资项目研判机制，严格执行国家、省建设用地使用标准，研判产业、投资、税收等重要关口，严把准入关。建立池州高新区产业项目“用地清单制”，依据相关调查评估和现状普查成果，将管理要求和技术设计要点纳入“用地清单”，一次性交付用地单位，作为项目审批管理、技术审查的主要依据。落实“双合同”监管，由各镇街道、园区与用地单位签订《工业项目用地产出监管合同》，自然资源部门与用地单位签订《国有建设用地使用权出让合同》，按照“谁签订谁监管”的原则，加强产业项目合同履行监管，避免产生新的闲置、低效工业用地。（牵头单位：池州高新区、区自然资源和规划局，责任单位：区发展改革委、区经济和信息化局、区住房城乡建设局）

#### （五）加强“三类”土地处置盘活

16.全力推进批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动，严格落实“增存挂钩”政策。根据《池州市贵池区批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动实施方案》，持续推进批而未供、闲置和工业低效土地全域治理，实行月调度、月通报。梳理政府原因造成的闲置土地，落实有偿收回土



地使用权政策。严格执行“增存挂钩”指标配置政策，除国家、省保障外的项目，按照“谁处置谁使用”原则，使用地方批而未供和闲置土地处置核定指标。全域治理完成情况纳入区政府年度目标管理绩效考核，对未完成处置任务的属地政府、园区核减新增建设用地计划指标，并进行通报、约谈。（牵头单位：区自然资源和规划局，责任单位：区财政局、区税务局，各镇街道、园区）

17.大力推进城镇低效用地再开发。对照池州市工业低效用地认定标准，由池州高新区根据亩均效益评价工作成果，从税收、奖励、信贷支持和社会影响力等方面，鼓励引导社会资本以出让、出租、合作等方式参与低效用地再开发。落实城镇低效用地再开发与配置计划指标挂钩政策。加强低效用地再开发，并组织地块验收初审。（牵头单位：池州高新区，责任单位：区自然资源和规划局、区经济和信息化局、区财政局、区住房城乡建设局、区税务局）

#### （六）改革土地要素市场化配置机制

18.加强土地一级市场管理。各地根据经济发展实际情况，对国有建设用地基准地价进行必要修正和更新，提高土地交易公平性和土地市场透明度。建立省级以上开发区工业用地价格体系，定期公布地价信息。积极做好村庄规划编制、集体土地所有权确权登记、集体建设用地基准地价制定等基础性工作。



按照国家深化农村集体经营性建设用地入市试点工作部署,开展集体经营性建设用地入市试点工作。(牵头单位:区自然资源和规划局,责任单位:区财政局、区农业农村局、区乡村振兴局、区税务局,各镇街道)

19.改进工业用地供应方式。工业用地以招拍挂出让方式为基础,探索制定工业用地弹性出让制度,优化弹性出让年期,推行先租后让和存量工业用地转换转型。按照省混合产业用地探索政策,指导高新区结合实际,建立“标准地”指标体系,园区内工业用地全面实行“标准地”出让,探索向生产性服务业和其他适用区域拓展“标准地”模式。加强府院联动机制,鼓励将“标准地”指标纳入司法处置程序的存量工业用地使用权拍卖条件。结合我区实际,探索推行实施工业项目“拿地即开工”审批模式,进一步优化完善实施细则和操作流程。(牵头单位:区自然资源和规划局、区发展改革委,责任单位:区经济和信息化局、区住房城乡建设局、区税务局、区司法局,各镇街道)

20.完善土地二级市场建设。落实国家、省关于国有建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场政策,在不改变用途和规划条件且满足独立使用及安全、消防等要求的前提下,结合实际,完善工业用地分割转让审批规则。依据国有建设用地使用权续期、收回和退出机制,制定操作流程。探索搭建土地二



级市场“交易+登记”一体化平台，大力推行“互联网政务服务”。积极发挥税费政策调节作用，对土地转让环节税费政策开展深入调研，做好政策解读，建立部门联动，强化宣传辅导。对于通过投资等改制重组方式转让土地的，落实落细相关优惠政策，降低用地转让成本，提高节约用地效益。（牵头单位：区自然资源和规划局、区税务局，责任单位：区发展改革委、区市场监管局、区数据资源局，各镇街道）

## 二、探索创新组织协调机制

### （一）强化组织领导，推进试点工作落地见效

成立以区政府主要负责同志为组长的区改革试点工作领导小组，设立领导小组办公室，推进试点工作落地见效。各镇街道、园区成立领导机构，细化部门责任，逐条对照落实，构建“政府主导、部门联动、社会响应”的节约集约管理机制。各地按照财政事权有关规定，做好试点工作经费保障。

### （二）加强指导调度，确保改革任务高质达标

各镇街道、园区要对照省、市方案和市、区细则，进一步细化具体措施，明确改革试点总联络员，2023年4月底前报区领导小组办公室。区领导小组办公室要成立若干专班，加强对各地改革试点工作的指导和调度，对各地改革事项进展，实行月调度，季通报，年考核。确保年度成效评估、试点中期评估、改革总结评估高质量达标。



### （三）深化保障监管，形成共同监管责任机制

根据省改革试点评价考核办法，适时出台我区改革试点评价考核办法，把改革试点工作情况纳入各项考核评价体系。依托全省“三全”调查监测体系平台，逐步完善我区自然资源调查监测信息化建设，促进调查监测工作数字化转型。持续推进权籍调查前置工作机制，不断健全地籍调查“一码管地”机制。

### （四）聚焦宣传推广，促进节约集约用地社会共识

各镇街道、园区和各职能部门要加强试点工作宣传和解读，对试点期间完善的相关政策、制度、标准等做好政策宣讲和解读，及时凝炼试点工作经验和典型案例，采取多渠道、全方位、立体化宣传推广，扩大影响力度，促进全社会节约集约用地共识。

附件：贵池区土地节约集约利用综合改革试点工作领导小组成员名单





附件

## 贵池区土地节约集约利用综合改革 试点工作领导小组成员名单

组 长：钱 松

副组长：张先卫

成 员：汪忠新（池州高新区）

丁英理（区发展改革委）

余 雷（区科技局）

钱胜宏（区经济和信息化局）

柯 胜（区司法局）

方昌平（区财政局）

刘志松（区自然资源和规划局）

包 可（区住房城乡建设局）

陈胜利（区交通运输局）

吴怀昌（区农业农村局）

纪 清（区水利局）

丁兆庆（区文化和旅游局）

杨张华（区市场监管局）



陆 升 （区林业局）

陈胜利 （区乡村振兴局）

王文理 （区数据资源局）

徐文辉 （区税务局）

领导小组办公室设在区自然资源和规划局,刘志松同志兼任办公室主任。