

附件 1

安徽省建设项目用地预审阶段规划 选址综合论证报告编制指南 (试行)

安徽省自然资源厅

前 言

为落实最严格的耕地保护和生态保护制度，坚持节约集约用地，深化“放管服”改革和优化营商环境，做实做细能源、交通、水利等基础设施项目前期工作，强化用地要素保障，提升建设项目用地审查报批质效，根据《自然资源部等7部门关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130号）和《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）等文件要求，将用地预审阶段涉及的规划选址论证、占用耕地踏勘论证、永久基本农田占用补划论证、涉及生态保护红线不可避让论证、节地评价等事项整合为选址综合论证，编制一个论证报告、组织一次踏勘、开展一次专家论证，形成一个论证意见。其中，“编制一个论证报告”是指将多个相关论证报告整合为一个《建设项目用地预审阶段规划选址综合论证报告》。

为规范建设项目选址综合论证报告编制，明确编制内容和成果要求，省自然资源厅依据相关法律法规、政策文件和技术标准，结合我省实际，研究制定了《安徽省建设项目用地预审阶段规划选址综合论证报告编制指南（试行）》。

本指南主要内容包括：1.总则；2.报告编制要求；3.报告编制内容；4.成果要求；5.附则。

目 录

1. 总 则	4
1.1 编制目的	4
1.2 适用范围	4
1.3 编制原则	4
1.4 编制依据	5
2. 报告编制要求	7
2.1 编制单位要求	7
2.2 论证要求	8
2.3 论证重点	8
3. 报告编制内容	9
3.1 项目概况	9
3.2 方案比选	9
3.3 功能分区和用地规模的合理性	10
3.4 节地水平的先进性	10
3.5 耕地占补平衡与永久基本农田补划	10
4. 成果要求	11
4.1 成果形式	11
4.2 成果内容	11
4.3 基本格式	12
5. 附则	12

1. 总 则

1.1 编制目的

为落实《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）提出的“实施规划选址综合论证”要求，规范和指导安徽省建设项目用地预审阶段规划选址综合论证报告（以下简称“论证报告”）的编制工作，结合本省实际，制定本指南。

1.2 适用范围

本指南适用于以下类型的建设项目用地预审阶段规划选址综合论证报告的编制工作：

（一）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，涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等基础设施建设项目；

（二）交通、能源、水利之外的单独选址项目可参照执行。

1.3 编制原则

（一）依法依规，科学整合。按照深化“放管服”改革和保障基础设施用地等要求，根据相关法律、法规及政策文件，科学合理地对建设项目用地预审和选址事项中所涉及各类论证报告编制进行整合。

（二）保护优先，严控底线。全面贯彻生态文明建设和高质量发展要求，落实最严格的耕地保护制度和节约集约用

地制度，坚持保护优先，注重对生态保护、耕地和永久基本农田保护、历史文化保护、地质灾害风险防控等红线底线要素管控。

（三）统筹协调，突出重点。统筹考虑建设项目选址综合论证中的各项要求，对论证工作进行协调安排，突出强调建设项目选址的规划符合性、规模合理性、涉及生态保护红线或占用永久基本农田不可避免性分析等论证重点。

（四）内容全面，要求明确。对论证报告的编制内容进行系统性梳理，规范论证报告的成果形式，明确论证报告的内容要求，使导则更具有指导性和操作性。

1.4 编制依据

（一）《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）

（二）《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修订）

（三）《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修订）

（四）《风景名胜区条例》（2016修订）

（五）《中华人民共和国自然保护区条例》（2017修订）

（六）《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）

（七）《中共中央办公厅 国务院办公厅关于划定并严守生态保护红线的若干意见》

（八）《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》

（九）《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案的通知》（国办发〔2019〕11号）

（十）《产业结构调整指导目录（2019）》

（十一）《限制用地项目目录》《禁止用地项目目录》（2012）

（十二）《建设项目用地预审管理办法》（国土资源部令第68号）

（十三）《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）

（十四）《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3号）

（十五）《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）

（十六）《自然资源部办公厅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）

（十七）《自然资源部等7部门关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130号）

（十八）《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）

（十九）《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）

（二十）《自然资源部办公厅关于印发<自然资源部门参与建设项目选址选线工作指南（试行）>的通知》（自然资办函〔2023〕30号）

（二十一）《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）

（二十二）《中共安徽省委安徽省人民政府关于进一步加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》

（二十三）《安徽省城乡规划条例》

（二十四）《安徽省人民政府办公厅关于印发<安徽省全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案>的通知》（皖政办〔2019〕16号）

（二十五）《安徽省自然资源厅关于推进规划用地“多审合一、多证合一”工作的通知》（皖自然资管函〔2020〕34号）

（二十六）其他法律法规、政策文件和规范标准

2. 报告编制要求

2.1 编制单位要求

论证报告应由建设单位委托具有国土空间规划资质的单位进行编制。论证报告编制单位应在现场踏勘、实地调研的基础上，充分听取项目所在地政府及其有关部门、建设单

位、公众等方面意见，收集现状基础资料及相关规划资料。

现状基础资料包括：项目概况、用地现状、自然条件、基础设施、道路交通、周边环境等资料。

相关规划资料包括：正在实施的国民经济与社会发展规划、相关专项规划；已批复或正在编制的国土空间规划或村庄规划等资料。

2.2 论证要求

落实选址选线要求和结果，统筹规划选址、耕地和永久基本农田保护、生态和历史文化保护、矿产资源保护、节约集约用地、地质灾害风险防控等要求，加强多方案比选，在满足功能需求、技术安全和合理投资的前提下，促进建设项目不占或少占耕地，合理避让永久基本农田、生态保护红线、国家重要矿产保护区和地质灾害高风险区，多项论证合并办理，提升项目节约集约用地水平，提高审批质量和效率。

2.3 论证重点

（一）建设项目是否符合国土空间规划，是否对国土空间规划确定的空间布局有重大影响；

（二）建设项目是否符合相应的分区准入和用途管制要求；

（三）建设项目是否占用耕地和永久基本农田，是否有占用和补划永久基本农田踏勘论证分析，占用是否必要、合理，补划的永久基本农田是否可行；

（四）建设项目穿（跨）越或涉及生态保护红线是否不

可避让，是否符合有限人为活动情形或允许占用情形；

（五）建设项目选址方案比选及合理性分析；

（六）用地规模合理性分析（如建设项目为缺失土地使用标准或确需突破土地使用标准的，需充分论证）；

（七）论证报告是否落实自然资源部门前期参与建设项目选址选线相关要求和意见。

3. 报告编制内容

3.1 项目概况

阐述项目建设的目的、意义、必要性和前期进展等背景情况，介绍项目的基本情况，包括建设地点、建设内容、建设规模、用地性质、用地规模、供地政策、投资规模、服务对象和范围、技术工艺、耗能情况、建设周期与时序安排等，说明编制论证报告的缘由和依据，明确选址选线的要求和原则。

3.2 方案比选

根据建设项目选址选线要求、原则和相关技术规范，初步选定两个或两个以上切实可行的方案，涉及生态保护红线、自然保护地、耕地或永久基本农田的建设项目，必须提供尽量避让方案。受客观因素制约、确无其他比选方案的，应充分说明无比选方案的理由。

对每个选址方案分别进行论述，重点从国土空间规划符合性、功能分区准入和用途管制符合性、占用耕地和永久基

本农田必要性合理性、涉及生态保护红线和自然保护地不可避让性、选址选线约束性、空间布局合理性等方面等进行分析论证。在满足功能需求、技术安全和合理投资的前提下，得出推荐方案，优先选择永久基本农田占用少、耕地占用少或质量低、不占生态保护红线或生态环境影响小的方案。

3.3 功能分区和用地规模的合理性

阐述推荐方案功能分区依据，各功能分区建设内容及用地规模、占总用地比例情况。跨市项目，应明确各市用地规模和功能分区。分析推荐方案各功能分区是否通过设施利用减少土地占用，说明推荐方案总用地及各功能分区用地测算依据、计算过程和结果，是否符合对应的工程项目建设用地标准。改扩建项目须分别说明总用地情况、原有用地情况和新增用地情况，说明各功能分区建成后的“总用地面积”符合指标情况。对因安全生产、地形地貌、工艺技术等特殊要求确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区或国家和地方未颁布土地使用标准的建设项目，应进行充分论证。

3.4 节地水平的先进性

从建设项目适用的设计依据、技术规范、技术标准出发，分析推荐方案采用的节地技术、节地措施，取得的节地效果。并与各省（区、市）节地项目案例库内同类型、同地貌的节约集约用地案例（单位用地量、功能分区占比）进行对比，得出项目节地先进性结论及下阶段改进优化的建议。

3.5 耕地占补平衡与永久基本农田补划

建设项目占用耕地的，要落实占补平衡；占用永久基本农田的，应编制建设项目占用永久基本农田补划方案。分析项目所在区域补充耕地储备库指标是否充足，新建水利水电工程中水库淹没区涉及占用一般耕地的，分析是否能够落实耕地进出平衡。详细说明推荐方案占用的永久基本农田图斑个数、面积、质量情况。分析补划永久基本农田图斑个数、面积、质量情况，与生态保护红线、城镇开发边界的衔接关系，是否属于现状稳定耕地。

4. 成果要求

4.1 成果形式

建设项目用地预审阶段规划选址综合论证报告成果包括文本、图件和附件三个部分，以纸质版和电子版两种方式提供。报告编制单位对论证报告结论的科学性、真实性、可行性承担相应责任。

论证报告经专家评审后，报告编制单位应根据专家评审意见进行修改、完善，并就专家意见的落实情况作出说明。专家意见落实情况的说明纳入报告附件中。

4.2 成果内容

文本是论证报告成果的核心内容，表述上应规范、准确、清晰，分析论证客观真实。文本主要表达项目概况、初步选址意向、规划符合性分析、选址合理性分析、规模合理性分析、论证报告结论等。选址选线具有唯一性建设项目，应增

加选址选线唯一性论证内容，不分析比选方案和推荐方案。

图件是用图像形式表达论证报告的相关内容，图件所表达的内容与要求应与文本相应内容保持一致，其中主要图件应采用 2000 国家大地坐标系（CGCS2000）、1985 国家高程基准、高斯-克吕格投影。

附件包括相关部门意见、支撑性文件、基础资料和专家意见落实情况的说明等内容。

4.3 基本格式

- （一）封面；
- （二）扉页（包括资质证书页、报告编制单位盖章页）；
- （三）专家审查会意见（成果稿需纳入）；
- （四）专家意见修改说明（成果稿需纳入）；
- （五）目录；
- （六）报告正文；
- （七）图集；
- （八）附件。

5. 附则

本指南由安徽省自然资源厅负责解释。