

青阳县土地节约集约利用综合改革试点 实施细则

（征求意见稿）

根据《安徽省土地节约集约利用综合改革试点工作领导小组关于印发安徽省土地节约集约利用综合改革试点实施方案的通知》（皖地用改〔2023〕1号）和《池州市土地节约集约利用综合改革试点工作领导小组关于印发池州市土地节约集约利用综合改革试点实施细则的通知》（池地用改〔2023〕1号）精神，结合我县实际，制定本细则。

一、重点任务

（一）加强规划计划源头管控

1. 科学编制严格实施国土空间规划。坚持保护优先、节约优先，按照县级国土空间总体规划编制指南、乡镇国土空间总体规划编制规程、村庄规划编制指南等相关技术规范要求，以“三区三线”划定成果为基础，组织编制县、乡镇国土空间总体规划、详细规划及村庄规划，通过国土空间规划“一张图”，对专项规划开展审查，强化国土空间总体规划对专项规划传导指引。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。通过全省统一的国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，完成国土空间总体规划在线编制、上报，落实节约利用要求，对建设用地规模管控指标实施动态管理。

将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法检查内容。严格执行国土空间规划“一年一体检”和“五年一评估”制度，坚持问题导向，及时发现、修正规划执行中存在的问题，动态调整完善。

（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县住建局，各乡镇政府、县开发区管委会）

2. 探索“两挂钩”建设用地规模确定机制。在编制县、乡镇国土空间总体规划、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，以“三区三线”中城镇开发边界为基础，按要求划定集中建设区、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：县自然资源和规划局，责任单位：各乡镇政府、县开发区管委会）

3. 加强新增建设用地计划统筹指标使用。根据省市有关规定，积极争取国家级自然资源节约集约示范县、低效用地在开发等相关省级奖励指标和对经济社会效益好的省重大产业项目争取使用省级统筹计划指标。坚持“土地要素跟着项目走”，进一步优化资源要素配置，统筹安排用地计划指标，优先保障国家、省、市重点项目和“开门红”重大项目的用地需求。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：各乡镇政府、县开发区管委会）

（二）探索耕地保护新机制

4. 加强新增耕地质量管理。严格落实县级初审核定责任，规范新增耕地管理流程，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；会同县农业农村水利局开展高标准农田新增耕地摸底调查，开展高标准农田新增耕地指标入库先行试点。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县农业农村水利局，各乡镇政府）

5. 落实耕地耕作层剥离再利用制度。根据省耕地耕作层剥离再利用管理办法，以及我市制定的耕地耕作层剥离再利用实施方案，进一步落实我县耕地耕作层剥离再利用责任主体和实施主体，落实监管机构，细化工作流程和方法，明确管控措施。建立耕作层剥离集中统一储备制度，统筹安排耕作层剥离、存放和再利用任务，形成可推广、可复制的模式、做法和经验。建立自然资源和农业农村水利部门联合机制，开展耕作层土壤剥离实施和验收。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县农业农村水利局、县住建局、各乡镇政府）

6. 优化永久基本农田布局。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：县自然

资源和规划局，责任单位：县农业农村水利局、县林业局，各乡镇政府）

7. 推动高标准农田建设。致力打造集中连片、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：县农业农村水利局，责任单位：县自然资源和规划局、县林业局，各乡镇政府）

（三）推进重大建设项目全过程节约集约用地管理

8. 建立国土空间专项规划编制制度。依据市级年度国土空间专项规划编制计划，根据社会经济各行业领域发展需要，统筹制定县级年度专项规划编制计划，严格执行省、市专项规划审查审批制度；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：县自然资源和规划局，责任单位：县发改委、县交通运输局、县农业农村水利局，各乡镇政府、县开发区管委会）

9. 积极建立项目及配套工程选址联合会商比选制度。依据国土空间规划和“三区三线”等空间管控要求和建设用地使用标准，

县发展改革委、自然资源、交通、农业农村水利等部门指导项目单位深化项目选址选线论证。办理用地预审时，涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的建设项目，从占用耕地和永久基本农田的必要性、用地规模和功能分区的合理性、不可避让生态保护红线的充分性，节地水平的先进性等对方案进行分析比选，形成节约集约用地专章，同等条件下，优先选用占用耕地特别是永久基本农田比例较低的方案，土地节约集约利用情况纳入可行性研究报告或项目申请报告相关章节。项目选址如涉及使用林地的，应征求林业部门意见。合并规划选址和用地预审，整合优化申请，核发统一的建设项目用地预审与选址意见书，优化完善对建设项目用地预审与选址办理流程，规范审查内容，简化申报材料，推进规划许可服务规范化、标准化、法治化、便利化。（牵头单位：各乡镇政府，责任单位：县发改委、县自然资源和规划局、县交通运输局、县农业农村水利局、县林业局）

10. 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、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：县发

展改革委，责任单位：县自然资源和规划局、县住建局、县交通运输局、县农业农村水利局、县林业局，各乡镇政府）

（四）全面提升产业园区节约集约用地水平

11. 优化产业园区整体和功能布局。结合国土空间规划，适时推进青阳县开发区调区、移区、扩区，优化升级开发区核定范围，提升园区土地开发水平。引导工业项目向产业园区积聚、乡镇园区向县开发区积聚。青阳县开发区围绕产业链、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。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县发改委、县科技经信局，各乡镇政府、县开发区管委会）

12. 提升产业园区开发利用水平。除特殊工业用地外，全县新上工业项目用地容积率一般不低于 1.2。对 4 层及以上的鼓励建设使用工业电梯，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，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；鼓励存量工业用地采取增加建筑密度、建设多层厂房、减少绿地布置等方式进行拓展使用，可适度提高配套行政办公及生活服务设施建筑面积所占比重，具备独立分宗条件的节余土地可依法带条件分割转让。（牵头单位：县

自然资源和规划局，责任单位：县发改委、县住建局，县开发区管委会）

13. 持续推进产业园区亩均效益评价和亩均效益提升行动。

深化亩均效益改革，实施工业项目差别化用地政策，引导低效企业提质改造或逐步退出，全面提升产业用地亩均效益。按照亩均效益评价结果，对亩均效益评价结果 ABCD 四类企业实施差别化工业项目用地政策，对优先发展类（A 类）企业的新增项目用地予以优先保障，对鼓励提升类（B 类）、规范转型类（C 类）企业的新增项目用地予以倾斜支持，对调控帮扶类（D 类）企业的新增项目用地原则上不予安排。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县发改委、县科技经信局、县财政局、县住建局、县税务局，各乡镇政府、县开发区管委会）

14. 强化产业用地供前服务和供后监管。结合我省产业用地指南，严格执行国家、安徽省建设土地使用标准，合理确定用地规模，严把准入关。落实《安徽省社会投资项目“用地清单制”实施细则（试行）》（皖自然资权函〔2022〕25 号）要求，探索建立青阳县开发区产业项目“用地清单制”。落实“双合同”监管，由县经济开发区管委会与用地单位签订《工业项目用地产出监管合同》，青阳县自然资源和规划局与用地单位签订《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：县自然资源和规划局，责任单位：县发改委、县科技经信局、县住建局、县投资促进局，各乡镇政府、县开发区管委会）

（五）加强“三类”土地处置盘活

15. 开展城市建设体检评估。落实住建部“一年一体检、五年一评估”工作要求，坚持问题导向和结果导向相结合，实施城市建设体检，系统查找“城市病”，提出对策建议，有效推动城市更新和促进城市高质量发展。依据《青阳县城市更新行动实施方案》（青政办秘〔2023〕51号）要求，明确重点工作任务，构建城市更新项目信息库，加快建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市。（牵头单位：县住建局，责任单位：各乡镇政府、县开发区管委会）

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。根据《池州市批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动实施方案》（池政〔2022〕34号），持续推进批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动，优化土地资源配置，提高土地利用效益。根据闲置土地成因，积极落实有偿收回土地使用权政策。将批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动完成情况纳入县政府年度目标管理绩效考核，根据属地政府、管委会处置任务完成情况进行考评打分，对进度落后的进行通报、约谈。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县财政局、县税务局，各乡镇政府，县开发区管委会）

17. 大力推进城镇低效用地再开发。根据省市城镇低效用地标准，结合亩均效益评价工作成果，基于经济社会发展和实际情况，因地制宜制定完善青阳县城镇低效用地认定标准。开展青阳县城镇低效用地调查、再开发专项规划和年度实施计划编制工作，按年度计划实施城镇低效用地再开发。从税收、奖励、信贷支持和社会影响力等方面，完善工业低效用地再开发支持政策，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，落实省市工业低效用地再开发与配置计划指标挂钩机制。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县财政局、县科技经信局、县住建局、县税务局，各乡镇政府，县开发区管委会）

（六）积极申报省级层面全域土地综合整治试点项目

18. 积极申报省级层面全域土地综合整治试点项目。积极申报不少于1个省级层面全域土地综合整治试点项目。试点项目在省级层面成功遴选后，要建立全域土地综合整治试点领导小组，成立专班、明确专人，全面落实好省级层面全域土地综合整治试点政策要求和保障机制，确保在试点期内高质量完成试点任务。

（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县财政局、县农业农村水利局、县林业局、县乡村振兴局，各乡镇政府）

（七）改革土地要素市场化配置机制

19. 加强土地一级市场管理。建立城乡统一的基准地价体系，完成全县国有建设用地基准地价更新工作，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。加强建设用地使用权划拨供应管

理，规范土地划拨价款征收工作。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。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县财政局、县农业农村水利局、县乡村振兴局、县税务局，各乡镇政府）

20. 健全完善工业用地供应方式。工业用地以招拍挂出让方式为基础，实施工业用地弹性出让制度，根据产业类型、投资额度、企业需求等，优化确定弹性出让年期，推行先租后让和存量工业用地转换转型。在青阳开发区范围内，积极探索混合产业用地政策，优化提升容积率等相关指标。指导青阳开发区结合实际，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。继续推行实施工业项目“拿地即开工”审批模式，结合我县实际，进一步优化完善实施细则和操作流程。（牵头单位：县自然资源和规划局、县发改委，责任单位：县科技经信局、县住建局、县农业农村水利局、县生态环境分局、县税务局，各乡镇政府）

21. 完善土地二级市场建设。落实国家、省市关于国有建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场政策，结合实际，进一步规范和完善工业用地分割转让规则和审批流程。细化落实国有建设用地使用权续期、收回和退出机制。探索应用土地二级市场“交易+登记”一体化平台，学习推行“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：县自然资源和规划局、县税务局，责任单位：县发改委、县市场监管局，各乡镇政府）

（八）全力推进自然资源节约集约示范县创建目标落实

22. 全力推进自然资源节约集约示范县创建目标落实。以创建全国首批自然资源节约集约示范县为动力，以创建目标为抓手，到示范期末，全县矿山总数控制在 35 家左右，年生产规模控制在 0.8~1 亿吨，大中型矿山比例控制在 65%~70%左右；加大研发技改投入，优化采矿工艺及技术方法，全县矿山“三率”指标达标率不低于 90%；加强矿产资源生产的智能化改造，建设智能矿山体系，提升矿山科技创新水平；积极推动绿色矿山建设和矿山生态修复治理，全县范围内生产矿山市级绿色矿山建成率 100%，闭坑废弃矿山治理完成率达到 100%，在建生产矿山边开采边治理实施率达到 100%；全县开展清洁生产工作的矿山总数量占比不低于生产矿山总数的 70%，建成 1 个绿色矿业发展示范区。（牵头单位：县自然资源和规划局，责任单位：县财政局、县发改委、县生态环境分局、县科技经信局、县应急管理局、县公安局、县林业局、县农业农村水利局、县交通运输局、各乡镇政府）

二、探索创新组织协调机制

（一）强化组织领导。成立以县政府主要负责同志任组长、分管负责同志任副组长，有关县直部门主要负责同志为成员的县改革试点工作领导小组，领导小组办公室设在县自然资源和规划

局，负责试点日常工作。根据试点任务分工，建立联席会议制度，推进试点工作落地见效。各乡镇人民政府、县经济开发区管委会成立领导机构，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，做好试点经费保障。

（二）加强指导调度。县领导小组办公室加强对改革试点工作的指导和调度，对改革事项进展适时开展调度和通报，进行年度考核，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。根据安徽省改革试点评价考核办法、池州市改革试点评价考核细则，结合我县实际，将改革试点工作情况纳入县政府目标绩效考核。加强信息化支撑，依托全省“三全”调查监测体系平台，逐步完善我县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）强化宣传推广。各乡镇政府、县开发区管委会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，推进形成节约集约利用土地社会共识。