

内蒙古自治区人民政府关于全面推进 土地资源节约集约利用的指导意见

内政发〔2016〕146号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

为落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，深入推进供给侧结构性改革，进一步提升我区节约集约用地水平，现就全面推进土地资源节约集约利用提出以下意见。

一、指导思想和主要目标

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和治国理政新理念新思想新战略，深入贯彻习近平总书记考察内蒙古重要讲话精神，紧紧围绕自治区第十次党代会决策部署，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚守发展、生态和民生底线，积极转变用地观念，全面推进土地资源节约集约利用，以土地利用方式转变促进经济发展方式转变和产业结构转型升级，为打造祖国北部边疆亮丽风景线提供有效土地资源保障。

（二）主要目标。

——严格控制建设用地总量。到“十三五”期末，全区建设用地总量不得突破土地利用总体规划确定的建设用地总规模；全区单位国内生产总值建设用地使用面积下降20%。

——提升节约集约用地水平。通过实施引导增量、盘活存量、严格标准、提升效率、优化结构、加强管控等措施，进一步提升我区节约集约用地水平。到“十三五”期末，全区30%的旗县（市、区）获评国家级节约集约模范县（市）称号。

——健全完善节约集约用地长效机制。严格执行各项节约集约用地政策，落实共同责任，健全完善建设用地节约集约利用考核评价、供应管理、闲置土地处置及盘活利用等工作长效机制。

二、坚守耕地红线

（三）切实保护耕地、提高质量。各地区要优化用地结构和布局，引导非农业建设尽量少占或不占优质耕地，切实落实耕地保护责任，确保耕地面积基本稳定、耕地质量不降低。建立多元投入机制，鼓励社会资本参与土地整治和高标准基本农田建设，积极推进山水林田湖生态保护修复和土壤污染防治工作，采取深耕深松、秸秆还田、增施有机肥、盐碱地改良、建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用等综合措施，增加有效耕地面积，促进耕地集中连片，提升耕地质量，改善生产条件和农田生态环境，稳定和提高耕地可持续生产能力。严格执行耕地质量调查评价、耕地质量监测制度，为耕地质量保护和考核评价提供支撑。

（四）严格划定永久基本农田。扎实做好永久基本农田划定工作，强化永久基本农田特殊保护。严守耕地保护红线和城市开发边界，按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求，将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田。加大高标准基本农田建设力度，及时将已建成的高标准农田划入永久基本农田。严格控制田间基础设施占地规模，合理缩减基础设施占地率，对基础设施占地率超过国家高标准基本农田建设相关标准规范要求的，不得通过项目验收。

（五）推进耕地集约化经营。积极推进农村集体土地“三权分置”改革，构建新型农业经营体系，发展多种形式适度规模经营，引导农村土地经营权有序流转，促进土地资源的优化配置和合理利用，提高土地产出率和资源利用效率。

三、严格建设用地规模管控

（六）严格规划管控。各地区要进一步落实土地利用规划管理制度，严格执行土地利用总体规划，强化规划约束性指标管控。严格土地用途空间管制，统筹各类建设用地规模、布局、结构和时序，有序推进“多规合一”试点，逐步实现产业发展、城乡建设、基础设施布局、生态环境建设等相关规划与土地利用总体规划的衔接。按照各地区单位国内生产总值建设用地使用面积下降目标，严格实行“五年下降目标和年度下降目标”的双底线管控，对下降目标完成好的地区，给予用地计划指标奖励。

（七）充分发挥土地利用计划引导作用。完善土地利用年度计划指标分配管理，将新增建设用地计划指标安排与区域资源环境容量、土地开发强度、供地率、闲置土地数量及处置率等节约集约利用指标相挂钩。实行有保有控的用地政策，

新增建设用地计划指标要重点支持养老、旅游、物流、光伏等产业，以及大数据、“互联网+”、新能源、新材料、节能环保、高端装备、生物科技等新经济、新产业、新业态、新模式和大众创业、万众创新发展用地；着力保障铁路、公路、航空、市政、水利、能源、信息通信等现代基础设施网络建设项目用地；优先安排保障性住房、医疗、卫生、健康、体育基础设施、文化服务等民生项目。切实提高用地计划使用效率，每年9月底前土地利用年度计划指标使用率达不到80%的盟市，原则上不再另行追加用地计划指标。

（八）严格执行建设项目用地标准。严格执行禁止和限制用地项目目录及工业项目建设用地控制指标，控制资源消耗高、环境危害大、产能过剩、土地利用强度低、投入产出效益差的项目用地。根据国家和自治区产业政策、产业发展规划、城乡规划和土地利用总体规划等相关规划，加强对新建项目用地规模审查。在建设项目可行性研究、初步设计、土地审批、土地供应、供后监管、竣工验收等环节严格执行工程建设项目用地标准，建设项目的用地规模和功能分区不得突破土地使用标准控制指标。对尚未发布土地使用标准、工程建设标准和因安全生产、地形地貌、工艺技术 etc 确需突破土地使用标准的建设项目，要开展节地评价，合理确定用地规模。

（九）加强城镇建设用地规模管控。合理引导城镇建设用地布局，对人口集聚、增长潜力大和资源相对集中的呼包鄂城市群、通辽市、赤峰市和乌海市，要根据城市群发展战略和人口增长刚需，保障城镇建设用地合理需求，优化用地布局；对人均城镇建设用地较大、人口数量相对较多的呼伦贝尔市、乌兰察布市、巴彦淖尔市，要重点保障产业用地和基础设施建设用地，合理控制新增建设用地供给时序和城镇用地规模；对人均城镇建设用地大、人口增长较缓慢的兴安盟、锡林郭勒盟和阿拉善盟，要加大城镇建设用地内涵挖潜力度，通过有效控制城镇建设用地总量供给逐步提升土地利用强度。建立城镇建设用地增加规模同吸纳农牧业转移人口落户数量挂钩机制，按照大中小城市和小城镇协调发展的要求，实行差别化进城落户人口城镇新增建设用地标准，对现状人均城镇建设用地在100—150平方米之间的城镇，按照人均80平方米标准安排新增城镇建设用地规模；超过150平方米的，按照人均50平方米安排新增城镇建设用地规模。逐步提高住宅用地容积率，城区常住人口100万以上的城市，规划区内的新增住宅用

地容积率不得低于 1.2；城区常住人口 100 万以下的城市，规划区内的新增住宅用地容积率不得低于 1.0。到 2030 年，力争将我区人均城镇建设用地面积控制在 150 平方米左右。

（十）整合规范农村牧区建设用地。结合新农村新牧区建设和精准扶贫工作要求，巩固农村牧区环境建设成果，健全完善基础设施和公共服务设施。全面深化农村土地三项制度改革，继续推动农村牧区土地征收、集体经营性建设用地入市试点工作。逐步完善宅基地制度，鼓励进城居住的农牧民依法自愿有偿退出宅基地，腾退的宅基地可以由本集体经济组织与原宅基地使用权人协商回购，用于宅基地再分配等集体建设用地需求。鼓励农牧民利用原有的空闲宅基地发展独具民族文化特色的庭院经济、家庭休闲农牧场和乡村旅游。积极实施城乡建设用地增减挂钩等优化建设用地结构布局的举措，推进农村牧区居民点的迁并和土地整理，减少零散、空闲、废弃的农村牧区建设用地数量，允许易地扶贫搬迁地区建设用地增减挂钩的结余指标在全区范围内使用，鼓励对具备复耕条件的废弃村庄进行复垦作为补充耕地，逐步改变我区农村牧区人口减少而建设用地逐年增加的不合理现象。

（十一）提高开发区（园区）集约用地水平。积极推进工业项目及物流等产业项目向开发区（园区）和产业集聚区集中，国家和自治区级开发区（园区）新增工业项目容积率不得低于国家规定的建设用地容积率控制指标，新增工业项目建设用地亩均投资强度分别达不到 150 万元和 80 万元的，原则上不予供地。进一步落实开发区（园区）土地集约利用评价制度，加强评价成果的管理应用，及时对评价结果进行综合排序后公告，排名进入前 1/3 的开发区（园区），方可申请升级、扩区并优先安排建设用地指标。鼓励通过追加投资、推动产业转型升级提高存量建设用地集约利用水平，对符合规划和安全要求，不改变用途，在原厂区新建、扩建、翻建多层标准厂房提高土地容积率的，不再增收土地出让金。

四、提升土地利用效率

（十二）加强城镇低效建设用地再开发。各地区要深入推进城镇低效用地再开发，稳步有序对建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地进行改造利用。鼓励原土地使用权人通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。原划拨土地改造开发后

用途仍符合《划拨用地目录》的，可继续按划拨方式使用。改造开发土地需办理有偿使用手续，符合协议出让条件的，可依法采取协议方式。原依法取得的工业用地改造后提高厂房容积率但不改变用途的，可不再增缴土地价款。利用现有工业用地，兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创业创新平台等国家支持的新产业、新业态建设项目的，经旗县级人民政府批准，可以继续按原用途使用，过渡期为5年，过渡期满后，依法按新用途办理用地手续。改造开发需变更原土地用途的，应当依法办理规划修改和用地手续。

（十三）积极推进工矿废弃地复垦利用。以改善生态环境为出发点，坚持因地制宜、综合治理和生态效益、经济效益、社会效益相统一，推进工矿废弃地复垦利用，提高土地资源的综合承载能力。有条件的地区要积极申请历史遗留工矿废弃地复垦利用国家试点，加强对历史遗留工矿废弃地（包括交通、水利等基础设施废弃地）的复垦利用，在治理改善生态环境的基础上，与新增建设用地相挂钩，合理调整建设用地布局。统筹推进工矿废弃地复垦与矿山环境恢复治理、绿色矿业发展示范区建设、土地整治等工作，发挥政策组合效应。

（十四）严格落实土地开发利用监管制度。各地区要认真落实建设用地供应后的开发利用监管制度，重点做好遗留闲置土地的处置和盘活利用，加强新供应建设用地开发利用的常态化监管。落实政府处置闲置土地的主体责任，发挥国土资源部门调查认定土地闲置和处置工作组织实施的责任主体作用，坚持“规模控制、区别成因、分类处置、以用为先”的原则，制定切实可行的处置方案，消化现有闲置土地。建立闲置土地及时发现处置的长效机制，从根本上防止新的闲置土地再度累积为土地管理的突出问题。对闲置土地处置和再利用情况实行定期通报制度，对闲置土地数量较大的地区，按闲置土地面积相应核减下一年度土地利用年度计划指标；对闲置土地数量超过近五年年均供地量的地区，除国家、自治区重点项目和民生保障项目外，暂停新增建设用地审批；对闲置土地处置进展缓慢的地区，自治区将采取约谈等措施，推动闲置土地处置工作。

（十五）大力推进地下空间开发利用。加强城市地下空间立体开发，提高城市综合承载能力。对符合土地利用总体规划和城乡规划的，鼓励开发利用城市规划区范围内国有土地的地下空间，建设地下轨道交通、综合管廊、停车场、城市公交场站、商业服务、物流仓储以及人防等设施，促进土地节约集约利用。

（十六）逐步缩小划拨供地范围。深化国有建设用地有偿使用制度改革，逐步缩小划拨供地范围，对经营性的基础设施和社会事业用地实行有偿使用。按照鼓励流转、促进集约利用的原则，进一步落实盘活原划拨土地利用政策。利用划拨方式取得的存量工业厂房、仓储用房等存量房产和土地资源从事养老、健康服务、文化创意、大数据、体育设施等新产业、新业态的，土地用途和使用权人可暂不变更，连续经营一年以上，符合划拨用地目录的项目可继续按划拨方式用地，不符合划拨用地目录的项目可采取协议出让或租赁方式办理用地手续。

（十七）鼓励多方式供应产业项目用地。鼓励对国家支持的产业（房地产开发除外）项目用地实行长期租赁、先租后让、租让结合等多种供地方式，优化产业项目周期与土地使用权年期的匹配程度，降低企业用地成本。土地长期租赁、出让年限可根据产业类型和生产经营周期在规定年限内合理设定，采取分阶段管理，实现节约集约用地。长期租赁供地方式的确定、租金底价应符合国家相关规定。

（十八）深入开展国土资源节约集约模范县（市）创建活动。进一步发挥国土资源节约集约模范县（市）创建活动的平台、抓手和典型示范引领作用，调动全社会特别是地方政府和群众节约集约利用资源的积极性，全面推进节约集约模式创新、技术创新、制度创新和管理创新。加强对已获评国土资源节约集约模范县（市）的复核和管理，建立能进能退、滚动创建的动态机制，继续对荣获国土资源节约集约模范县（市）的旗县（市、区）和给予用地计划指标奖励，不断提升国土资源节约集约利用水平。

五、强化监督管理

（十九）严格执行土地利用动态巡查制度。加强建设用地供应和供后开发利用全程监管，促进各类建设项目依法依规用地。充分发挥土地出让合同、划拨决定书的法律效力，在土地供后监管中将履行土地出让合同、划拨决定书的情况作为建设项目竣工验收的一项重要内容，无国土资源管理部门的检查验收意见或检查验收不合格的，一律不得通过竣工验收。运用信息公示、预警提醒、开竣工申报、现场核查、跟踪管理、竣工验收、闲置土地查处、建立诚信档案等手段，加大违法违规信息的网上排查和实地核查，切实加强对违法、违规、违约行为的综合防控。对批而未供土地建立批后核减或核销制度，采取新增建设费抵顶、指标

核减、备案调整等措施，推进批而未供土地有效利用。加强全区土地利用情况通报，对供地率低的地区进行定期督导；将供地率作为年底新增建设用地计划指标调整和下一年度新增建设用地计划指标安排依据；对近5年平均供地率低于60%的盟市、旗县（市、区），除国家、自治区重点项目和民生保障项目外，要暂停新增建设用地审批。

（二十）全面落实共同责任机制。完善节约集约用地共同责任机制，强化各级政府节约集约用地工作主体责任。各相关部门要加强协调配合，充分运用执法、督察手段，增强与审计、纪检监察、检察等监督或司法机关的联动，有效制止和严肃查处违法违规用地行为。

2016年12月24日

（此件公开发布）