山西省自然资源厅文件

晋自然资发〔2024〕41号

山西省自然资源厅
关于进一步加强自然资源要素保障
服务全省高质量发展的通知

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：

为全面贯彻落实党的二十届三中全会、省委十二届八次全会精神和省委省政府关于全省高质量发展的各项决策部署，进一步加强自然资源要素保障，全面推进建设项目用地保障提速增效，根据《自然资源部关于进一步改进优化能源、交通、水利等重大建设项目用地组卷报批工作的通知》（自然资发〔2024〕36号）等相关规定和要求，结合我省实际，制定如下政策举措。

一、强化国土空间规划支撑保障

（一）强化国土空间规划引领。依据国务院、省政府批准的市、县（市、区）国土空间总体规划，全力支持地方经济社会发展空间需求，提升国土空间的品质和价值；太原市所辖县（市、区）国土空间规划已完成审批前法定程序，可作为详细规划编制和建设项目用地报批依据。

城镇开发边界内政府确定急需提质的城市存量更新区域或有建设需求的增量地区，在符合总体规划管控要求的基础上，可直接编制实施性详细规划，批复后作为规划许可的依据；城镇开发边界外有特定选址要求的零星城镇建设用地，总规模不超过当地城镇开发边界增量规模的10%,可直接编制地块实施性详细规划，明确等量预控城镇开发边界内新增空间规模和位置，零星用地和预控新增空间同时矢量化纳入国土空间规划“一张图”，批复后作为规划许可依据。探索“多规合一”改革前已编制控规的修改程序，确有必要修改的，可将控规修改必要性研究和修改方案两阶段合并开展。

（二）优化城镇发展空间。依法依规开展城镇开发边界局部优化，支持国家和省重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设。加强规划与土地政策融合，在详细规划中可以按照自然资源部支持城市更新的规划与土地政策指引要求，对规划进

行适应性完善，全面支持城市更新。稳步推进老旧小区和城中村改造工作，引导存量居住空间及城市服务功能整体提升。

（三）保障乡村发展空间。采用村庄规划、乡镇详细规划和村庄规划通则式管理三类依据协同发力，实现乡村地区规划管理全覆盖。各地确保县域城镇开发边界外村庄建设用地规模不突破2020年度国土变更调查城镇开发边界外村庄用地（203）规模的前提下，县域统筹持续优化乡村空间布局；编制村庄规划允许采取规划“留白”、用地兼容、空间复合利用等方式提高规划布局弹性；在保持空间布局总体稳定的前提下，允许村庄规划结合乡村产业和人口变化对村庄建设边界已有村庄规划规模进行局部优化，纳入“一张图”进行管理。

村庄规划编制可以结合全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等政策实施及急需的人居环境整治提升需求内容，分步编制，分步报批，先编制近期实施的内容，后期逐步补充完善。对暂时无法准确定位的公厕、污水处理池、垃圾储运站等直接服务乡村建设的零星公共服务、市政基础设施用地以及农村一二三产融合发展项目用地，可通过“列清单”方式纳入村庄规划，按照乡村批次用地方式办理用地手续。

二、加强土地要素供给

（四）优化土地利用计划指标配置。继续加大用地计划对优势地区的保障力度，重点保障主导产业、重大项目合理用地，使优势地区有更大发展空间。积极支持将符合条件的重点工程项目纳入国家和省级重大项目（用地）清单，实行省级重大项目（用地）清单三年滚动机制，即：对近三年纳入省级重大项目（用地）清单的能源、战略性矿产、交通、水利、军事设施等单独选址项目和重大产业项目（产业链、专业镇等），在建设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；对未纳入重大项目（用地）清单的省以上重大项目、当年度超长期特别国债支持的“两重”“两新”项目、省重大项目、省民间投资重点产业项目，所需计划指标由各市优先保障，确有不足的，可申请省级调剂。

（五）加强重点项目补充耕地指标保障。坚持县域自行平衡为主、省域内调剂为辅的补充耕地落实原则，强化立足县域内自行挖潜补充。对非农建设占用耕地，确因补充耕地资源不足需要在省域内进行跨地市调剂补充的，原则上应为省级以上重大建设项目，并优先在自然地理条件相似、耕地质量相当的县、市调剂补充。坚持“以补定占”，改进占补平衡管理方式，以县级行政区划为单位建立非农建设补充耕地储备库，将符合条件的补充耕地纳入储备库形成补充耕地指标，在办理建设项目农用地转用审批时根据占用耕地规模相应挂钩核销。在完成省级耕地占补平衡管理平台建设和非农建设补充耕地储备后，

即可按照新管理方式申报建设用地，通过省级耕地占补平衡管理平台在相应市、县非农建设补充耕地储备库中挂钩补充耕地指标，挂钩信息随同用地一并报批。待部、省系统正式对接结转后，将适时启用省级占补平衡系统。

（六）改进优化临时用地。能源（含能源基础设施建设中的油气探采合一涉及的钻井及配套设施）、交通、水利等基础设施使用临时用地，首次申请使用期限不满四年的，用地单位可申请继续使用，总期限不超过四年。申请继续使用的临时用地，应当符合临时用地使用要求、不改变用地位置和批准用途、不扩大用地规模和使用范围、确保完成复垦任务，由具备相应审批权限的自然资源主管部门批准，使用年限连续计算。对于临时用地申请继续使用的项目，可以根据使用和复垦情况，将不再继续使用的部分扣除，按照缩减后的范围办理审批手续；对于继续使用的部分，可不再重复审查土地复垦方案。经批准继续使用的，市、县（市、区）自然资源主管部门在批准后20个工作日内录入继续使用的信息，不需重复录入项目完整信息。无需继续使用的临时用地，市、县（市、区）自然资源主管部门要督促临时用地使用人按规定开展复垦工作，及时更新复垦信息。

三、优化用地组卷流程

（七）优化节约集约用地专章编制主体、范围及综合论证审查层级。经依法批准的国土空间规划确定的城镇开发边界和

村庄建设边界外的交通、能源、水利等基础设施建设项目，可行性研究阶段，项目永久用地涉及耕地、永久基本农田的，应对项目永久用地编制节约集约用地论证分析专章；项目涉及生态保护红线的，应对项目编制节约集约用地论证分析专章。交通、能源、水利之外的单独选址项目参照执行。建设项目仅需办理选址意见书且不涉及生态保护红线的，不需要编制专章，但仍须按照相关规定编制选址论证报告。需报自然资源部及省厅用地预审的建设项目由县级自然资源部门组织编制节约集约用地论证分析专章并盖章确认，直接上报省厅进行审查并提出意见。项目涉及两个县（市、区）以上需报自然资源部或省厅预审的建设项目，由所涉设区市级自然资源部门组织编制并盖章确认，上报省厅审查并提出意见。其余项目按照预审层级，由对应的自然资源部门对专章进行审查并提出意见。其余事项仍按照晋自然资函〔2024〕47号文件等相关规定执行。

（八）取消重新预审。对建设项目农用地转用和土地征收申请总面积超出用地预审总面积10%以上的或范围重合度低于80%的，不再重新预审。县级自然资源主管部门在申报农用地转用和土地征收时对用地变化情况的必要性、合理性作出说明，省厅将在用地审查时严格把关。

（九）加快生态保护红线审查论证。项目用地涉及生态保护红线的，提倡在用地预审组卷时或用地预审完成后同步开展生态保护红线审查论证工作。

（十）规范规划许可管理。严格落实“多审合一、多证合一”改革要求，统一核发建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证。各地要对现有建设用地审批和城乡规划许可的办事指南、申请表单和申报材料进行清理，进一步简化和规范申报材料。

四、优化农用地转用和土地征收审批

（十一）支持先行用地办理。需报国务院批准用地的国家重大项目、列入《国家公路网规划》工程的改扩建项目以及省级能源、交通、水利建设项目中，控制工期的单体工程和因工期紧或受季节影响急需动工建设的其他工程可逐级报自然资源部申请办理先行用地。

上述项目的控制工期的单体工程均可办理先行用地，其他工程因工期紧或受季节影响急需动工建设的办理先行用地规模不得超过用地预审控制规模的30%；党中央、国务院明确支持的重大建设项目，因地质条件复杂等施工难度大的，可根据实际需要确定先行用地规模。先行用地范围应在用地预审范围内。先行用地批准后，应于10个月内提出农用地转用和土地征收申请。超过规定期限未提出农用地转用和土地征收申请的，省厅将暂停受理项目所在地先行用地申请。对于办理先行用地时市、县（市、区）自然资源部门核查说明不存在违法用地，省厅、部审查时或部批准后发现存在违法用地的，从发现起3个月内暂停受理该市先行用地申请。

（十二）提早开展土地征收前期工作。建设项目用地选址确定后，县（市、区）人民政府即可发布拟征收土地公告，同步开展现状调查、社会稳定风险评估等相关工作。要加大与被征地农民沟通协商力度，尽早完成征地前期程序，及时组织申报土地征收，全面压缩用地组卷报批周期。

（十三）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可分别报批。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，原则上应与主体工程一并办理农用地转用和土地征收，且不得超过原有用地规模。主体工程已批准的，改路、改沟、改渠和安置等用地不涉及永久基本农田、不占用生态保护红线，征收耕地不超过35公顷、其他土地不超过70公顷的，由省人民政府批准用地。主体工程已由国务院批准农用地转用和土地征收，改路、改沟、改渠确实难以避让永久基本农田或生态保护红线的，在严格论证前提下可以申请占用、单独报批；主体工程已由国务院批准土地征收，改路、改沟、改渠和安置用地征收耕地面积超过35公顷、其他土地超过70公顷的，可以单独报国务院批准土地征收。

（十四）允许容缺受理报件。需报国务院批准用地或省委省政府重点推进的重大建设项目用地，支持在可预见的情况下可以容缺受理报件，相关报批资料需在报省政府审核（批）前提交完善。

（十五）提升涉地行政处罚质量。认真落实《山西省自然资源行政处罚裁量基准（土地类）（试行）》要求，在部分领域对初次违法、违法情节轻微以及主动整改的，可以不予处罚、从轻或者减轻行政处罚；涉及责令改正的，给予合理的整改期限。

五、细化调整用地报批规则

（十六）明确调整用地情形。建设过程中因地质条件、文物保护及其他不可抗力因素确需改变原批准用地范围的，或建设单位优化建设方案减少土地特别是优质耕地占用的，建设单位按要求履行建设项目线路、位置变更审批程序，经可行性研究报告批准、项目核准或初步设计批准的机关同意后，向市、县（市、区）人民政府提出调整用地申请。

（十七）规范调整用地手续办理。省人民政府批准农用地转用和土地征收后确需调整用地范围，调整后的项目用地不占用永久基本农田或生态保护红线，且征收耕地不超过35公顷、其他土地不超过70公顷的，由省人民政府批准调整用地（批准调入土地的农用地转用和土地征收，同意调出土地并明确监管要求）。国务院批准农用地转用和土地征收后确需调整用地范围，其中调增占用永久基本农田、生态保护红线规模或征收耕地超过35公顷、其他土地超过70公顷的，报请国务院批准调整用地；不属于以上情形的，由省人民政府批准调整用地。占用生态保护红线位置、规模发生变化的，须重新出具论证意见。

（十八）明晰调入土地报批要求。需调整用地范围的，调入部分土地由市、县（市、区）人民政府按要求拟订农用地转用方案；涉及新增征收地块的，应依法履行土地征收前期程序后提出土地征收申请。

六、进一步优化土地供应机制

（十九）深化土地供应改革。“标准地”改革向纵深推进，按照供地即可开工的原则，继续推进各省级以上工业类开发区新增工业用地全部以“标准地”形式出让，推进“标准地”向开发区外扩围和向生产性服务业项目扩展，推动土地要素和项目资源高效配置，促进项目开工落地。综合运用收储、收购、置换、转让等多种方式推动低效用地再开发从单宗盘活向片区综合开发转变，形成集中连片产业净地。支持各地在保障公共利益、不突破强制性内容的前提下，界定产业用地提质增效涉及的详细规划维护具体情形。鼓励将工业企业内部所需的行政办公、生活服务设施等配套设施用地从企业用地中剥离，统一规划建设产业邻里中心，产业邻里中心用地可参照工业用地管理和供应。

（二十）探索自然资源资产立体、组合配置。探索不同产权、不同门类、不同空间自然资源资产组合供应。涉及多宗土地的产业链关联项目，具备分宗出具规划条件、限制为同一竞得人、分宗签订出让合同条件的，允许跨片区联合同时发布土地出让公告，实行整体供应。集体经营性建设用地入市试点县，

可入市的集体经营性建设用地与相邻国有建设用地整合使用效率更高、效益更优的，可按有关规定组合供应给同一使用主体。

（二十一）推进土地混合开发利用、用途合理转换。明确土地用途混合、兼容的正负面清单，细化兼容比例的上限要求。对于不涉及占用耕地、永久基本农田，符合生态空间管控要求，不改变原用地主导用途和主体功能、不修建永久性建（构）筑物、不硬化地面的简易文化、体育、旅游等公共服务设施，按照原地类管理。对于利用公园绿地、边角地、插花地以及闲置土地等增设足球、篮球、网球、羽毛球等运动场地，以及公共阅览栏（屏）、图书借阅设备的，按照设备管理，无需办理规划许可手续。推进存量用地用途转换，对利用存量房产、土地资源打造健身休闲场所、体育设施、养老托育等全龄段服务设施、医养结合服务、文旅等项目的，可实行5年内不改变用地主体和规划条件的过渡期政策；涉及转让需办理改变用地主体手续的，可按新用途、新权利类型、市场价格，以协议方式办理出让。现有影院、戏曲教学排练演出设施改造可兼容一定规模的商业、服务、办公等其他用途。在符合规划的前提下，利用轨道交通场站用地进行地上、地下空间开发的，在分层设立建设用地使用权后，相应的开发空间内可兼容一定比例其他功能。

七、进一步助力构建房地产发展新模式

（二十二）优化结构提升供给质量。落实控增量、盘存量、优质量的要求，统筹合理安排各类住宅用地布局、结构和规模，

优化规划指标要求和管控规则，满足多元化改善性住房需求。按照区域协调、远近兼顾、用途兼有等原则科学编制年度住宅用地供应计划，集成运用规划和土地支持政策，着力推动规划建设改善型住宅。支持根据市场形势合理调整竞价规则，允许住宅用地实行综合评价等出让方式。

（二十三）推进存量土地盘活利用。鼓励通过企业优化开发、合作开发、依法依规转让和政府收回收购等方式，“一地一策”加大存量土地盘活力度。允许已出让未建设的存量住宅用地，按照改善型住宅建设要求，依法依规变更规划条件，优化建设工程设计方案，办理规划许可变更等相关手续。确需延期缴纳土地出让价款的，可按规定经市、县（市、区）人民政府批准，协商调整约定的分期缴纳时间和比例，最迟应在出让合同签订之日起两年内缴清。

八、进一步提升自然资源服务支撑能力

（二十四）提升矿产资源保障能力。进一步拓展出让区块来源，不断激发全省矿业权市场活力。进一步加大煤、铁、铝、铜、金、钼、特殊用煤、晶质石墨、煤层气等战略性矿产及地热等清洁能源勘查（调查）力度，形成一批重要的矿产资源战略接续区，为国家建立重要的矿产资源储备，全力服务和保障高质量发展对能源资源战略需求。加快地热资源开发利用，积极推动地热能替代供暖在城市级应用上尽快形成突破。加快非煤矿产资源整治整合，提升集约化、规模化水平，助力优质企

业增产稳供。根据《中华人民共和国矿产资源法》，开采战略性矿产资源确需使用农民集体所有土地的，可以依法实施征收。

（二十五）加大测绘地理信息数智支撑。完善全省卫星导航定位基础设施，提升单北斗高精度实时服务能力。持续优化实景三维数据，鼓励支持各地推进实景三维赋能智慧城市建设，研制适应新业态发展的多类型多尺度地理时空数据成果，支撑数字经济、低空经济、智能网联汽车等产业发展。完善地下空间资源与地质环境协同管理数字场景，摸清地下空间资源“家底”。

本通知自印发之日起施行，通知中具体政策已明确有效期限的，从其规定。此前省厅印发的政策文件中内容与本通知不一致的，以本通知为准。

山西省自然资源厅

2024 年 12 月 19 日

（主动公开）

山西省自然资源厅办公室　　2024年12月24日印发