

山东省自然资源厅

鲁自然资字〔2021〕124号

山东省自然资源厅 关于印发履行自然资源“两统一”职责 服务保障高质量发展政策清单 (要素保障类)的通知

各市自然资源和林业主管部门，省海洋局，厅机关各处室、厅属各事业单位：

为切实履行自然资源“两统一”职责，服务保障经济社会高质量发展，省自然资源厅研究确定了《履行自然资源“两统一”

职责 服务保障高质量发展政策清单(要素保障类)》,现印发给你们,请认真组织实施。



履行自然资源“两统一”职责 服务保障 高质量发展政策清单

(要素保障类)

1.开展土地利用总体规划和城市(镇)总体规划(以下简称“两规”)一致性调整。在国土空间规划批准生效前,符合土地利用总体规划但不符合城市(镇)总体规划的,依据城乡规划空间布局原则和管控规则,编制或调整项目所在地块的控制性详细规划,明确城乡规划管理要求。符合城市(镇)总体规划但不符合土地利用总体规划的,作为土地利用总体规划的有条件建设区进行管理,编制土地利用总体规划调整方案。不符合“两规”的,可对“两规”同步进行一致性修改,编制“两规”一致性修改方案,并在相应市县国土空间总体规划中落实。

2.国土空间规划批准生效前可预支建设用地规模。在国土空间规划批准生效前,为落实国家发展战略,保障重大基础设施和民生保障项目、重大产业项目建设用地需求,省里按照 2019 年国家下达的新增建设用地计划的 50%预支建设用地规模。

3.对重大项目用地予以重点保障。对纳入国家重点项目清单、

国家军事设施重大项目清单的项目用地，以及纳入省政府重大项目清单的能源、交通、水利、军事设施、产业单独选址项目用地，实行计划指标重点保障，建设用地依法依规批准后，由国家直接配置计划指标。省级统筹指标，优先保障省政府公布的重大实施类项目、省重点外资项目用地，以及省委、省政府确定支持的重大项目和有关考核奖励事项。

4.预支新增用地指标解决急需项目落地。在国家明确当年新增用地指标使用管理规则前，对基础设施项目、民生工程，以及符合产业政策和供地政策、投资到位、拿地即开工的项目允许预支用地指标，办理建设用地审批手续。

5.实行耕地占补平衡指标统筹。实行以县域内自行平衡为主、市域内调剂为辅、省域内适度统筹为补充的耕地占补平衡机制。对于市域范围内无法解决占补平衡的国家、省重大基础设施项目，可按规定申请使用省级统筹补充耕地指标。

6.创新土地政策支持社会资本参与生态修复。对历史遗留矿山废弃土地中的集体建设用地，集体经济组织可自行投入修复，也可吸引社会资本参与。修复后国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可出让、出租用于发展相关产业。

7.对先进制造业项目实施灵活多样的供地方式。先进制造业项目用地可采取长期租赁、先租后让、弹性年期出让等多种方式取得土地使用权。采取长期租赁方式供地的可以调整为出让供地，采取弹性年期出让的在出让期间内可以调整至最高年期。以长期租赁、先租后让、弹性年期出让等方式取得土地使用权的，土地使用权在使用年期内可以依法转让、转租或抵押。

8.加强教育设施用地保障。根据城镇控制性详细规划确定的配套教育设施办理建设用地手续，并依法划拨给教育部门。盘活存量土地优先用于配套教育设施用地，确需新增建设用地的，由市、县（市、区）通过新增用地计划和城乡建设用地增减挂钩等节余指标统筹解决。各地在编制年度用地供应计划时，优先安排配套教育设施用地。

9.加强养老服务设施用地保障。以多种有偿使用方式供应养老服务设施用地，对单独成宗供应的营利性养老服务设施用地，可以租赁、先租后让、出让方式供应，鼓励优先以租赁、先租后让方式供应。以出让方式供应的社会福利用地，出让底价可按不低于所在级别公共服务用地基准地价的70%确定；基准地价尚未覆盖的地区，出让底价不得低于当地土地取得、土地开发客观费用与相关税费之和。鼓励利用商业、办公、工业、仓储存量房屋

以及社区用房等举办养老机构，所使用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策。支持利用集体建设用地发展养老服务设施，农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设用地自办或以建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办养老服务设施。

10.支持新型产业用地。在开发区内支持融合研发、创意、设计、中试等新型产业用地发展，配建生活服务设施用地面积不超过项目总用地面积的 15%。新型产业用地项目在达到土地出让合同和履约监管协议中约定条件后，允许按相关规定对产业用房办理不动产分割登记和转移登记，配建生产生活服务设施不得分割转让、抵押。受让方以共用土地形式取得土地使用权的，不再单独分割土地使用权。各地在确定新型产业用地出让价格时，可探索按照不低于工业用地且不高于商业用地价格并结合开发主体自持物业比例等因素综合确定。

11.支持新业态加快转型升级。在符合规划前提下，经批准利用现有房屋和土地兴办文化创意、科技研发、健康养老、工业旅游、众创空间、生产性服务业、“互联网+”等新业态的，可实行继续按原用途和土地权利类型使用土地为期 5 年的过渡期政策。5

年期满或者涉及转让需要办理用地手续的，可按新用途、新权利类型、市场价办理相关用地手续。

12.降低工业项目用地成本。对各市确定的优先发展产业且用地集约的工业项目，土地出让底价可按不低于所在地土地等别对应全国工业用地出让最低价标准的70%执行；对现有工业项目不改变用途前提下提高利用效率和新建工业项目建筑容积率超过国家、省、市规定部分的，不再增收土地价款。工业用地可采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等方式供应。

13.推行“标准地”供地。自2021年起，在中国（山东）自由贸易试验区（济南、青岛、烟台）、中国—上海合作组织地方经贸合作示范区各片区（青岛）和省级以上经济技术开发区（园区）、高新技术产业开发区等重点区域内，推行“标准地”供地比例由30%扩展到全部工业用地，做到拿地即开工。

14.加快批而未供土地消化利用。

改善供应条件，加快项目落地。绘制批而未供土地位置分布“一张图”，实行“挂图作战”。对未落实项目的土地，当地政府要加大招商推介力度，运用“一张图”推行“以地招商”，引导项目优先选址，充分利用。对已落实项目但因征地拆迁、基础设施不配套等原因不能及时供应的，统筹运用财政资金、土地储备债券资

金，大力吸引社会资本，发挥好土地储备职能作用，加快征地拆迁、补偿安置、前期开发和基础设施配套建设，创造条件加快土地供应。

统筹解决因规划问题造成的批而未供。对因规划调整、产业政策变化等原因造成项目无法继续实施的，由相关市、县（市、区）政府在符合国土空间规划（现行土地利用总体规划、城乡规划）的前提下，依法依规调整规划用地性质和规划条件。对现行土地利用总体规划、城乡规划实施中存在矛盾的地块，按照国土空间规划“一张图”要求，作一致性处理，作为国土空间用途管制的基础。

支持批而未供土地调整利用。对因规划调整、生态环境保护等原因确实难以开发建设，且土地利用现状未改变的批而未供土地，相关市、县（市、区）政府可逐级申请报原批准机关批准进行区位调整。属于同一批次的，应当一次性调整处置到位，不得拆分或多次处置。多个批次需处置的完整地块可调整到同一新的批次使用。批次区位调整拟调入地块应符合国土空间规划（现行土地利用总体规划、城乡规划）。各市、县（市、区）政府要结合国土空间规划编制，统筹考虑批而未供土地调整利用布局问题。

妥善处理未供即用土地。对于项目用地未供即用等违法行

为，要及时查处，依法办理供地手续。对城市规划区范围内已建成的公共道路、公共绿化带等城市基础设施和公用设施用地，以及不能按宗地单独供应的边角地，经市、县（市、区）政府同意后，可将《国有建设用地划拨决定书》直接核发给相关部门。

15.依法处置闲置土地。

统筹处理因政府原因造成的闲置土地。对可以利用的闲置土地，落实责任部门，明确规划条件、落实拆迁补偿方案、完善基础设施配套，消除开工障碍，促进项目尽早开工建设。对短期内无法开工建设的，由当地政府安排临时使用，待项目具备开工建设条件，土地使用权人重新开发建设。对因政府调整规划或建设条件、军事管制、文物保护及不可抗力等原因，造成土地确实无法动工建设的，经协商一致，有偿收回土地使用权，或以协议出让方式置换其他价值相当、用途相同的国有建设用地进行开发建设。

依法处理因企业原因造成的闲置土地。坚持“以用为先”，通过采取约谈、信用惩戒等行政、经济、法律综合措施，督促企业限期开发。对未按约定开工建设超过一年的，按规定征缴土地闲置费；对超过两年未开工建设的，无偿收回国有建设用地使用权。对难以实施的，由当地政府主导，有关部门协同配合，必要时商司法机关参与，采取有效措施，实施联合处置。

积极推动“涉法涉诉”闲置土地处置。对因司法查封导致无法开工建设的，政府主动协助司法机关协调理顺闲置土地债权债务关系，可利用政府平台公司“搭桥”等方式依法进行处置。

有效化解“涉押涉访”闲置土地难题。对部分政府主导，土地储备机构或政府平台公司具体实施，以建设用地使用权抵押贷款形成的闲置土地，应商金融机构依法按照市场化原则置换抵押物，或先行处置闲置土地后统筹偿还贷款，切实落实国家防范化解地方隐形债务风险的有关要求。对因群众信访等原因无法开工建设的，当地政府应加大沟通协调力度，妥善化解矛盾，尽快促成项目开工建设。

16.保障项目用林地需求。优先保障国家级、省级重点基础设施项目用林地定额需求。优化建设项目使用林地审批环节和流程，实行农用地转建设用地和林地合并审批。

17.鼓励以“招拍挂”方式推动无居民海岛出让。旅游、娱乐、工业等经营性用岛和有两个以及两个以上使用意向的用岛，一律实行招标、拍卖或者挂牌方式出让无居民海岛使用权。出让形式一般以拍卖、挂牌方式为主。以满足特定开发目标并以海岛开发利用综合效果最优为条件确定使用权人的，可采取招标方式出让。无居民海岛出让应符合科学规划和净岛出让的要求。海岛出让前，

县级人民政府应已批准并公布其保护和利用规划，出让时不得存在权属和利益纠纷。

18.积极解决砂石资源供需问题。在砂石采矿权“净矿”出让试点经验基础上，做好权属调查、历史遗留资产处置，与用地用海用林用草等审批事项充分衔接，在国土空间规划中预留砂石矿山配套建设用地，推动砂石矿山配套建设用地同步出让，力争实现砂石采矿权100%“净矿”出让，打造和谐地矿关系。

19.推进城市地质工作拓展地下空间利用。围绕影响城市发展的重大地质问题，开展地质资源、环境、空间等多要素城市综合地质调查，补齐城市地质工作短板，查清城市地质结构、地下空间状况，为城市绿色、集约、智慧发展提供地质保障。

20.推进“多评合一”“多审合一”。在用地预审与规划选址阶段，对建设项目需进行占用永久基本农田论证、规划选址论证、穿越生态保护红线不可避让性论证的，合并为一次论证；将应建防空地下室的民用建筑项目报建审批与建设工程规划许可证核发合并申请、审批；将建设工程竣工规划核实与土地核验合并，通过建设工程竣工规划核实，即通过土地核验。

21.推动工程建设项目“多测合一”。工程建设项目立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段涉及的

测绘事项(含不动产测绘)分阶段或全流程整合成一个测绘事项。将立项用地涉及的用地审批、供地、不动产登记(净地)等环节测绘业务整合为一个测绘事项;将工程规划与施工涉及的工程规划许可、房屋预售许可等环节测绘业务(含不动产预测绘)整合为一个测绘事项;将竣工验收涉及的规划核实、土地核验、人防工程验收及地下管线竣工档案备案等环节测绘业务(含不动产实测绘)整合为一个测绘事项。鼓励一个测绘事项委托一次,最终达到全流程整合为一个测绘事项的目标,实现“一次委托、联合测绘、成果共享”。

公开方式: 主动公开

山东省自然资源厅办公室

2021年8月11日印发
