

浙江省自然资源厅文件

浙自然资规〔2022〕7号

浙江省自然资源厅关于以数字化改革为引领 进一步推进存量土地盘活利用的意见

各市、县（市、区）自然资源主管部门：

为深化国土空间治理改革，打造土地节约集约利用标志性成果，进一步提升用地保障能力，助推全省经济高质量发展，现就深化数字化改革，进一步推进存量土地盘活利用提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于土地节约集约利用的重要指示精神，全面落实省委省政府的决策部署，以数字化改革为引领，依托省域空间治理数字化平台，深化“空间利用”综合应用场景建设，贯通“投资审批 3.0”、“亩均论英雄”等场景，通

过制度重塑、流程再造、数字赋能，推进土地供应、开发、监管、评价、盘活等全过程、全链条、全业务多跨协同、整体智治，对土地批而未供、闲置土地、低效用地“三块地”实现智能分析评价、监测监管，推动土地精准配置、结构优化、高效利用，打造企业群众满意、部门协同高效、分析决策精准的浙江土地利用集约高效标志性成果，为高质量发展建设共同富裕示范区提供重要保障。

二、目标任务

建设完善“空间利用”综合应用，整合省市县力量，推进“浙地智用”场景建设，实现与相关场景的有效衔接。突出实战实效，构建多源数据共享、多部门业务协同、全流程业务优化的多跨协同应用，推动土地利用管理手段、管理模式、管理理念的创新。全面落实建设用地“增存挂钩”任务，建立完善批而未供、闲置土地、低效用地“降存控新”动态化管理机制，有效提升全省土地节约集约利用水平，促进高质量发展。

2022年，全省完成低效用地再开发5万亩以上，盘活存量建设用地15万亩以上；到2025年，全省完成低效用地再开发20万亩以上，盘活存量建设用地50万亩以上；2022-2025年，全面完成自然资源部下达的年度批而未供和闲置土地处置任务。

三、主要举措

（一）聚焦精准分析，分类施策推进批而未供土地消化利用。按照“链式管理”思路，梳理从农转用征收审批到土地供应全过程涉及的主要环节和业务事项，通过业务融合、业务对

接、数据交换等优化方式，对土地征迁实施、做地收储、规划许可、土地供应等业务事项进行集成分析，动态掌握“批而未供”具体成因，建立“土地供应一本账”。根据批而未供原因，各地要进行深度分析，结合实际分类施策，统筹推进批而未供土地加快消化利用，有效保障各类用地需求。

1. 加快征地拆迁。加强土地征收和房屋拆迁管理，规范实施程序与征地主体行为，落实责任分工，努力缩短征地与拆迁周期。严格落实征地补偿安置政策，确保征地补偿费和社会保障资金落实到位，维护被征地农民的合法权益，积极推进已批准项目实施土地征收工作。

2. 实施批文调整（撤销）。通过数字化手段，做好农转用批文的清查。对依法批准的建设用地，确因国土空间规划调整或其他原因造成批而未供满2年且符合规定条件的，可以按程序申请调整（撤销）建设用地批文。申请调整（撤销）农转用审批的，鼓励按自然资源部要求一并撤销或调整土地征收审批，并同“阳光征迁”场景做好衔接，实现土地征收闭环管理。批文调整（撤销）后，对于批准用地时已落实耕地占补平衡的补充耕地指标，按规定进行盘活并报自然资源部审核同意的，释放已使用补充耕地指标，并自动归入原挂钩项目所在地的补充耕地指标储备库。批次建设用地批文调整（撤销）的，相应地块布设有新增建设用地规划指标的，指标仍然有效。

3. 促进项目落实。各地要运用国土空间治理平台集成应用，推进重大项目建设清单常态化协同更新机制，增强报批精准性和供地的匹配度。统筹运用各类资金，加快推进地块前期

开发工作，为土地“净地”供应创造条件。根据土地市场需求，合理确定土地供应的结构、时序和方式。推动深化“标准地”改革，优化营商环境，确保项目精准落地。

4. 完善用地手续。对已经使用但未办理供地手续的单独选址项目，政府投资的城市公共道路、公园绿地、雨水污水排放管线、公共休憩广场等城市基础设施、公共服务设施用地，通过数字化手段摸清情况，尽快完善供地手续。对道路绿化带、安全间距等代征地以及不能利用的边角地等，积极策划为公园绿地、全民健身场所等惠民生项目并办理供地手续，确实无法按宗地单独供地的，按规定将划拨决定书核发给政府有关单位。

（二）强化预测预警，统筹推进闲置土地处置。聚焦土地供后服务和监管，各地要对用地主体取得土地后的项目核准（备案）、建设工程规划许可、施工许可、开竣工建设监管到竣工验收等全过程、全环节实行集成服务和动态巡查，做到问题“早发现”、风险“早预警”，强化履约监管，有效降低闲置风险。对现状“闲置土地”，纳入“闲置一本账”，通过智能分析，制定处置方向、路径、时间和措施等，统筹推进闲置土地盘活利用。

1. 着力解决政府原因形成的闲置土地。对短期内能够开工的，按规定延长动工开发期限，重新办理相关手续。对短期内无法开工建设的，由当地政府安排临时使用，待原项目具备开工建设条件，土地使用权人重新开发建设。对土地使用权人有意退出不再开发的，可以协议有偿收回国有建设用地使用

权，适时再次供应，促进土地盘活利用。对已缴清土地价款、落实项目资金，且因规划依法修改造成闲置的，可通过置换方式，调整使用其他价值相当、用途相同的国有建设用地进行开发建设。

2. 妥善处置企业原因形成的闲置土地。针对用地单位投资意愿不强、无能力投资、项目内容不实、拖延办理前期手续等企业自身原因导致的闲置土地，要依法依规，妥善处置。对未动工开发满一年的，应按照土地出让或者划拨价款的百分之二十征缴土地闲置费。未动工开发满两年的，应无偿收回国有建设用地使用权。闲置土地设有抵押权的，同时抄送相关土地抵押权人。

3. 健全完善闲置土地预防机制。严格落实“净地”出让要求，对征地拆迁没有落实、前期开发没有完成、配套设施没有到位的地块，不得出让。健全建设用地实时监测分析和预警预告制度，强化履约监管，督促土地使用权人依约开工、投产。加强用地综合评价和信用管理，应用评价结果规范新的用地申请，探索将用地主体违约、违规行为纳入诚信管理体系。推进土地要素市场化配置，切实发挥市场在资源配置的决定性作用，促进土地资源要素高效利用、有序流转。

（三）聚焦高效协同，全面推进低效用地再开发利用。建设国土空间治理智能决策分析中枢，构建空间利用评价工具，贯通多部门关联场景或共享数据，归集反映城乡建设用地利用现状、履约情况以及关联人口经济信息等全域全要素数据，建立完善土地利用综合评价体系，通过智能分析、智能评价，有

效识别低效用地，根据实际情况，因地制宜制定低效用地再开发方案，多途径实施存量土地盘活，全面提升土地利用效率。

1. 建立低效用地收回收购机制。对已关停或企业无意愿进行再开发的低效用地，支持地方政府采取协商收回的办法，对土地使用权人予以合理补偿后，收回低效用地重新供地开发建设。积极引导市场主体按照有关规定，通过收购相邻宗地，统一实施低效用地再开发。鼓励各地积极争取设立存量土地盘活专项基金，以市场化方式参与地方政府收回低效用地及新项目引进建设、培育孵化等。

2. 实施集中连片再开发。强化数字赋能，推进低效用地综合整治，调整优化用地布局，实施工业用地集中连片再开发。对连片开发范围内边角地、夹心地、插花地等无法单独出具规划条件或难以独立开发的零星土地，单宗用地面积不超过3亩且累计不超过再开发项目用地总面积10%的，经批准可以和邻宗土地一并集中再开发。集中连片再开发时，要科学安排一定比例用地用于建设公共基础设施项目，合理保障教育、医疗、养老、体育用地需求。

3. 鼓励产业用地兼容合理用途。鼓励现有制造业企业在符合条件的情况下，通过新建、扩建、拆除重建等方式增加一定比例的行政办公及生活服务设施用地，提高部分主要用于建设宿舍型保障性租赁住房。支持产业项目建设多层工业厂房，合理兼容生产、研发设计、仓储物流等功能。推动产业园区统筹小微企业需求，统一规划、建设宿舍型保障性租赁住房。

4. 推动工业用地提质增效。结合新一轮制造业“腾笼换

鸟、凤凰涅槃”攻坚行动，加快产业结构调整，提升工业用地效率。支持低效工业企业充分利用存量工业用地实施“零土地”技改，优化产业结构。对因扩大生产、增加产能等原因，在自有工业用地上新建、扩建生产性用房或利用地下空间提高容积率的，不增收土地价款。对转型升级为先进制造业企业，或利用存量房产进行制造业与文化创意、科技服务业、“互联网+”等融合发展，可实行按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。对具备独立分宗条件和独立使用功能的破产工业企业，在确保分宗后各自能满足消防等安全要求、土地用途不改变的前提下，经批准允许分割转让盘活利用。

5. 打造全域土地综合整治新模式。坚持高起点全域规划、高标准整体设计、高效率综合治理，打造以县域为单元的全域土地综合整治新模式。通过统筹开展村庄整治、农用地整治、低效工业用地整治、生态保护修复等，破解空间布局无序化、土地利用低效化和生态治理退化等突出问题，推动实现城乡融合、三生融合、三产融合，乡村、城市、工业区块有机更新。

（四）聚焦整体智治，构建节约集约用地新机制。建设完善空间治理平台“空间利用”综合应用，着力推进“浙地智用”场景建设，集成审批、供地、监管、评价、盘活、处置等建设用地项目全生命周期各个阶段、主要环节，实现跨部门、跨业务、跨系统的应用融合，发挥治理集成效应，构建部门高效协同、全链整体智治的土地节约集约利用“浙江模式”。

1. 保障工业用地动态化管理。突出实战实效，率先建立工业用地全链智治应用子场景，建立工业用地“一本账”，从

读地、供地、管地、评地四个模块构建工业用地全生命周期管理体系，提升空间感知、监测判断、分析评价、预测预警能力，保障工业用地动态化管理。统筹落实工业大市大县每年建设用地出让总量中工业用地比例不低于 30%，确保工业用地总量稳中有升。

2. 优化国土空间布局。坚持系统观念，注重编制重构型规划，以“生产空间集约高效、生活空间宜居适度”为原则，构建统筹、集约、和谐、高效的国土空间开发保护新格局。在国土空间规划中对存量土地盘活进行整体谋划，坚持增量、存量并举，以存量为主体，优化土地利用结构和空间布局，合理确定存量土地盘活目标和范围，促进土地资源节约集约、循环利用和结构优化，走“内涵式、集约型、绿色化”的高质量发展新路。

3. 强化项目履约监管。建立土地供后联合监管机制，按照“谁引进、谁监管”的原则，落实项目建设、投资、产出、运营等全流程管理责任。结合“标准地”承诺制改革，明确容积率、能耗、环境、投资强度和亩均产出等一系列标准，责任主体与受让单位签订履约监管协议后，要切实履行监管责任。完善企业的诚信体系建设，明确违约责任，确保履约监管到位。

4. 落实差别化的政策体系。各地要完善亩均效益综合评价指标体系，根据综合评价结果，进一步落实制造业企业城镇土地使用税、用能、排污等差别化资源要素配置政策，鼓励企业转型升级和创新发展，推动资源要素向优势区域和优质企业集聚。开展开发区土地集约利用评价，将评价成果运

用于开发区调整、升级、扩区，引导开发区提高土地利用效率。

四、组织实施

（一）加强组织领导。各地要高度重视，进一步提高思想认识，切实加强组织领导，以数字化改革撬动土地节约集约利用改革创新，建立健全政府引导、部门协同、市场参与的存量土地盘活工作机制，加强统筹协调，精心谋划部署，形成工作合力。

（二）鼓励先行先试。各设区市要主动谋划承接相关子场景建设，确定工作基础好、试点意愿强的县（市、区）开展试点示范，探索土地节约集约利用创新举措，为全省提供可复制可推广的经验做法。省厅将重点跟进试点进展情况，及时总结提炼先进经验和做法，为全省存量土地盘活提供典型示范。

（三）加强政策激励。完善新增建设用地计划指标分配与存量土地盘活情况相挂钩制度，加大政策激励，落实“增存挂钩”任务，促进土地高效率利用、高效能治理。对存量土地盘活工作好、成效突出的地区，优先纳入省政府督查激励推荐对象，推进土地节约集约利用。

（四）营造舆论氛围。各地要充分利用网络、电视、微信等各种媒体资源，采取多种形式，充分挖掘和广泛宣传存量用地盘活的典型经验和进展成效，提高全社会的关注度和认知度，着力营造良好的舆论氛围。

（五）严格评价考核。健全完善建设用地全生命周期管理机制，对各地存量土地盘活情况开展督导，定期进行评价

考核，并将考核结果纳入各设区市自然资源主管部门年度重点工作绩效目标的重要内容，提升建设用地整体智治水平。

本意见自 2022 年 8 月 1 日起施行。



