**浙江省土地节约集约利用办法**

第一章 总 则

第一条 为贯彻十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，落实资源节约优先战略，优化土地资源配置，保护土地权利人[合法权益](https://baike.baidu.com/item/%E5%90%88%E6%B3%95%E6%9D%83%E7%9B%8A)，保障土地资源可持续利用，根据《[中华人民共和国土地管理法](https://baike.baidu.com/item/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E7%AE%A1%E7%90%86%E6%B3%95/61839)》等法律、行政法规，结合本省实际，制定本办法。

第二条 本省[行政区域](https://baike.baidu.com/item/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%8C%BA%E5%9F%9F)内的土地节约集约利用及其相关活动，适用本办法。

第三条 土地节约集约利用工作遵循节约优先、合理利用、规划引导、市场配置的原则。

第四条 县级以上人民政府对本行政区域土地节约集约利用工作实施统一组织、领导，决定土地利用重大事项，建立土地节约集约利用工作目标以及考核评价体系，将土地节约集约利用水平纳入政府年度工作目标责任制考核，落实土地节约集约利用工作保障资金。

乡（镇）人民政府、街道办事处配合做好土地节约集约利用有关工作。

第五条 县级以上国土资源行政主管部门负责本行政区域土地节约集约利用具体管理工作。

县级以上发展和改革、经济和信息化、财政、科技、商务、环境保护、住房和城乡建设（规划）、农业、林业、水利等有关部门依照法定职责，共同做好土地节约集约利用有关具体管理工作。

第六条 使用土地的单位和个人必须十分珍惜、合理利用土地，自觉遵守有关节约集约用地的法律、法规、规章，履行节约集约用地义务，承担违法、违约用地责任。

第二章 规模管控

第七条 县级以上人民政府应当根据上级土地利用总体规划确定的约束性指标，依法编制和实施土地利用总体规划，并对建设用地规模实行总量控制，统筹管控各类建设用地规模、布局、结构和时序，提高节约集约用地水平。

第八条 设区的市、县（市）人民政府（以下简称市、县人民政府）编制的产业发展、城乡建设、基础设施布局等相关规划，应当与同级土地利用总体规划相衔接，对超过土地利用总体规划确定的建设用地规模的，适时调整或者修改相关规划，核减建设用地规模。

第九条 市、县人民政府应当组织编制低效用地再开发、城市地下空间开发利用、农村土地综合整治等专项规划，并突出单位建设用地二三产业增加值、土地供应率、存量土地利用率等节约集约效益指标，优化土地利用空间和布局。

第十条 市、县人民政府按照土地利用总体规划和城乡规划，确定城镇开发边界和禁止建设边界，严格实行建设用地空间管制制度。

严格开发区（园区）、产业集聚区内项目用地准入要求，在符合相关规划的前提下，适度提高工业建设项目用地投资强度、容积率、单位用地投入产出比，优化开发区（园区）、产业集聚区土地资源配置。

第十一条 市、县人民政府应当按照土地利用总体规划合理调整土地利用结构，控制新增建设用地，保障生活用地，增加生态用地；优化城乡建设用地结构，依照国家和省规定实施城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩政策，开展农村空闲和低效用地整治，提高城镇建设使用存量建设用地的比例。

第十二条 建设用地使用权可以在地上或者地下空间分别设立。地上、地下单独分层设立的建设用地使用权取得方式和使用年限，依照地表设立的建设用地使用权的有关规定办理。

符合土地利用总体规划、城乡规划，满足消防、城市防洪、环境保护和建筑物（构筑物）安全要求的，鼓励开发利用城市公共设施、公共广场（绿地）、学校操场等的地下空间，建设停车场（库）和商业服务、物流仓储以及人防与避灾等设施；推进城市地下综合管廊建设。

第三章 土地供应和收回

第十三条市、县人民政府应当逐步扩大土地有偿使用范围。各类有偿使用的土地供应应当充分反映供求关系、资源稀缺程度，通过运用价格杠杆，促进土地的节约集约利用。

工业、商业、娱乐、旅游和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个或者两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖或者挂牌等方式确定土地使用者和土地价格。任何单位和个人不得设置影响公平、公正竞争的限制条件。

第十四条 市、县人民政府应当根据土地估价结果、产业政策、环境损害成本等，经集体决策，综合确定土地招标标底，拍卖或者挂牌出让土地的起始价和底价。标底、起始价和底价不得低于国家和省规定的最低价标准。

第十五条 市、县人民政府应当根据土地市场变化，适时调整并公布基准地价。基准地价公布满5年的应当调整；根据市场情况不需要作调整的，也应当重新公布；未作调整或者未重新公布的，不得用于宗地地价评估。

第十六条 工业用地供应应当符合国家和省规定的产业政策。市、县人民政府可以根据企业情况和产业政策等，在法定最高年期内，确定不同产业建设用地使用权年限。

第十七条 市、县国土资源行政主管部门有偿供应各类国有建设用地使用权时，应当在国有建设用地使用权出让、租赁等有偿使用合同中约定规划要求、土地使用条件、土地使用年限、土地使用权收回条件及方式、履约保证金和违约责任等，并明确节约集约用地的相关规定。

第十八条 依法取得的国有土地使用权可以依法转让。

对已经符合土地出让合同约定或者法律、法规规定的转让条件，但因项目、资金、预期效益等原因，短期内难以继续开发或者达到预期利用目标的，鼓励土地使用权人依法转让土地使用权。

第十九条 符合国家和省规定标准的多层标准厂房，可以通过租赁等方式经营，也可以根据土地出让合同的约定分割转让,但不得改变功能和土地用途。

第二十条 市、县人民政府应当完善土地储备制度，优先将空闲、闲置和低效利用的国有存量建设用地纳入储备。

土地储备机构可以将储备土地连同地上建筑物（构筑物），通过租赁、临时使用等方式加以利用。

第二十一条 因公共利益需要而收回以划拨方式取得国有建设用地使用权或者提前收回以有偿使用方式取得国有建设用地使用权的，可以采取协商收回的办法，对土地使用权人予以合理补偿后由市、县人民政府收回土地。

收回或者提前收回国有建设用地使用权的，由市、县国土资源行政主管部门会同同级有关部门拟订土地使用权收回方案，报同级人民政府批准后实施。

收回或者提前收回国有建设用地使用权的，市、县国土资源行政主管部门应当将收回土地使用权的理由、地块坐落、四至范围等事项，在收回土地使用权所涉及的范围内张贴公告30日，并同时在负责收回的国土资源行政主管部门网站上予以公告。

第二十二条 提前收回国有建设用地使用权的补偿，土地有偿使用合同有约定的，按照约定执行；合同没有约定的，应当根据土地面积、剩余土地使用年限、原批准土地用途、土地开发利用程度、周边土地市场价格等情况，评估确定土地补偿金额。

第二十三条 收回以划拨方式取得国有建设用地使用权的补偿，按照下列原则办理：

(一)土地使用权人支付过划拨价款的，应当根据土地使用权人取得土地的成本、对土地的投入状况等，评估确定划拨土地使用权权益价格后予以补偿。

（二）土地使用权人未支付过划拨价款的，市、县人民政府可以无偿收回划拨土地使用权。但对其地上建筑物（构筑物）等应当予以适当补偿。

第二十四条 土地使用权人主动要求交回国有建设用地使用权的处理，按照本办法第二十一条第二、三款和第二十二条、第二十三条的规定执行。

第二十五条 依法征收国有土地上房屋的，国有建设用地使用权应当同时收回，并依照《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《浙江省国有土地上房屋征收与补偿条例》规定的程序与所征收国有土地上房屋一并办理收回和补偿手续。

闲置土地的处置，依照《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》等法律、法规和国务院国土资源行政主管部门制定的《闲置土地处置办法》以及合同约定执行。

第二十六条 农村集体经济组织收回集体土地使用权的，应当依照《中华人民共和国土地管理法》的有关规定执行。收回集体土地使用权的补偿，合同有约定的，按照约定执行；合同没有约定的，应当根据土地使用权人取得土地的成本、对土地的投入状况等，评估确定土地使用权权益价格后予以补偿。

收回集体土地使用权的，农村集体经济组织应当将收回集体土地使用权的理由、地块坐落、四至范围等事项书面通知土地使用权人，并在村务公开栏中张贴公告30日。

农村集体建设用地使用权流转改革依照国家和省有关规定执行。

第四章 土地盘活利用

第二十七条 建设使用土地应当优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地。低效利用的土地的范围确定，按照省人民政府有关规定执行。

市、县人民政府应当根据土地利用总体规划和城乡规划，推进产业空间的整合与集聚，加大旧住宅区、旧厂区、城中村的改造，引导工业用地合理置换。

第二十八条 工业企业利用现有厂房和利用现有工业用地进行技术改造而促进传统产业转型升级，经城乡规划、国土资源行政主管部门依法批准，在不改变土地用途的前提下实施拆后重建、厂房加层、改造扩建、地下空间开发等途径提高土地投资强度、利用效率和容积率的，不再增收土地价款。

第二十九条 土地使用者在不改变用地主体、不重新开发建设、符合消防安全等前提下，利用工业厂房、仓储用房等存量房产和土地资源兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业以及从事旅游、物品储运、农产品销售经营的，应当依照《浙江省城乡规划条例》的相关规定申请办理临时改变房屋用途手续，可以保留其土地用途暂不变更。但应当按照市、县人民政府的规定缴纳土地收益金。

第三十条 因政府主导实施城市、镇规划进行旧城区改建，需要异地搬迁的符合国家和省产业政策的工业项目，经市、县人民政府依法批准收回国有土地使用权的，可以根据城市、镇规划，按照等价原则以协议出让或者租赁方式为原土地使用权人重新安排工业用地。

第三十一条 市、县人民政府应当建立低效用地再开发、废弃地再利用的激励机制，对布局散乱、利用粗放、用途不合理等低效用地依法进行再开发；对因采矿损毁、交通改线、居民点搬迁、产业调整形成的废弃地实行再利用。

鼓励原土地使用权人自行或者联合对低效用地依法进行再开发，对废弃地实行再利用。由原土地使用权人实施再开发的项目涉及改变土地用途，符合国家和省有关规定的，可以协议出让方式办理用地手续，但用于经营性房地产开发的除外。

鼓励社会资本参与低效用地再开发、废弃地再利用。

第三十二条 市、县人民政府可以按照土地利用总体规划和城乡规划，根据保护优质耕地、优化城镇发展和工业建设用地空间布局的需要，宜建则建、宜林则林、宜农则农，合理开发利用低丘缓坡、荒滩等未利用地。但未经依法批准，不得擅自用于非农业建设。

第三十三条 城中村改造应当以相对集中的形式进行，城市建设用地范围内应当集中建造多层公寓，提倡建造高层公寓，不得建造单门独户式住宅；城市建设用地范围外推行中心镇、中心村建设，控制单门独户式住宅建造。

村庄建设应当充分利用村内原有宅基地、空闲地以及低丘缓坡中的非耕地。鼓励结合下山脱贫、地质灾害搬迁避险安置等项目进行建设。

第三十四条 鼓励农村村民自愿腾退宅基地。农村集体经济组织可以采取奖励、补助（补偿）等方式收回空闲、多余的宅基地。

退出的宅基地由所在地农村集体经济组织重新分配，或者依照国家和省有关规定予以整治、复垦和利用。

第五章 监督管理

第三十五条 县级以上人民政府应当定期组织开展建设用地利用情况调查和节约集约用地评价，全面掌握城乡建设用地利用状况和投入产出情况、节约集约利用程度、潜力规模与空间分布情况。具体调查和评价办法按照国家有关规定执行。

第三十六条 县级以上国土资源行政主管部门会同同级有关部门建立土地开发利用监测与监督机制，对土地使用情况实行全程监督，督促土地使用者按照土地有偿使用合同约定或者划拨决定书规定使用土地。

县级以上国土资源行政主管部门负责对项目用地面积、用途以及土地出让金（租金）收缴等履约情况的监督；县级以上发展和改革行政主管部门负责对项目性质、产业政策执行情况、投资强度、单位用地投入产出比等情况的监督；县级以上住房和城乡建设(规划)行政主管部门负责对项目规划控制指标（包括用地性质、总建筑面积、容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率以及涉及城镇保障性住房户型面积、套数及比例等指标）的监督。

第三十七条 县级以上国土资源行政主管部门建立土地开发利用动态信息公开制度，定期在其部门网站上公布土地的审批办理、征收实施和土地供应、合同履行等情况，接受社会监督。

第三十八条 县级以上国土资源行政主管部门和其他有关部门对违反土地节约集约利用相关法律、法规、规章以及标准的单位、个人，除依法予以处罚外，可以依照国家和省规定纳入本级公共征信系统，依法供查询或者予以公示。

第三十九条 违反本办法规定的行为，相关法律、法规已有法律责任规定的，从其规定。

用地单位、个人和县级以上国土资源行政主管部门不履行或者未按照约定履行土地有偿使用合同的，按照合同约定承担违约责任。

第四十条 市、县人民政府，县级以上国土资源行政主管部门和其他有关部门及其工作人员违反本办法规定，有下列情形之一的，由有权机关依照管理权限对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法予以处分;构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一)违反国家和省有关划拨用地、限制用地、禁止用地等目录规定供地的；

(二)对依法应当有偿使用的土地，以低于国家和省规定的最低价标准供地的；

(三)基准地价满5年未作调整或者未重新公布的；

(四)有其他徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守行为的。

第六章 附 则

第四十一条 市、县人民政府应当根据本办法制定具体实施细则。

第四十二条 本办法自2016年4月1日起施行。[1]

解读

[编辑](javascript:;)

4月1日，《浙江省土地节约集约利用办法》（以下简称《办法》）正式施行，这是全国首个土地节约集约利用方面的政府规章。浙江省为何出台《办法》？《办法》的主要内容有哪些？有哪些具体措施促进节约集约用地？为此，记者采访了浙江省国土资源厅相关负责人。

**土地节约集约是根本出路**

素有“七山一水二分田”的浙江省，人多地少，土地后备资源匮乏，土地供需矛盾十分突出。而节约集约用地是缓解土地供需矛盾的根本出路，是实现浙江经济社会可持续发展的战略选择。

近几年来，浙江省委、省政府高度重视土地节约集约利用工作，全省先后实施了“365”节约集约用地行动计划，开展国土资源模范县（市）创建活动，开展以土地资源利用为重点的要素市场配置改革试点，推进“三改一拆”行动、亩产倍增行动计划、城镇低效用地再开发、“812”土地整治工程等，出台了一系列鼓励和推动节约集约用地的政策措施，各地在推进节约集约用地工作中积累了许多经验。

省国土资源厅相关负责人介绍说，现行《土地管理法》及其配套法规的重点是规范增量用地管理，缺乏对存量用地的规范管理，节约集约用地的相关规定主要散见在规范性文件中，“因此，有必要对近年来全省成熟的政策措施和各地的成功经验进行系统梳理、总结和提炼，以立法形式固定下来”。

《办法》的实施，将进一步强化全社会节约集约用地的理念，规范节约集约用地行为，整合节约集约用地有效举措，优化国土资源空间配置，提高土地资源利用效率，为浙江经济可持续发展保驾护航。

**建立土地节约集约共管机制**

由于土地节约集约工作范围广、内容多、涉及利益复杂，以及相关法律法规和规范没有规定，亟须解决管理体制工作的一些问题。

对此，《办法》明确，各级人民政府负责土地节约集约利用工作，决定土地利用重大事项，建立土地节约集约利用目标及考核评价体系，落实土地节约集约利用保障资金。县级以上国土资源主管部门负责土地节约集约利用的具体工作。发展改革、经信、财政、环境保护、城乡建设（规划）、农业、林业、水利、税务等有关部门按照各自职责，共同做好有关土地节约集约利用监督管理工作。

与此同时，《办法》对社会参与作了相应规定，明确使用土地的单位和个人要十分珍惜、合理利用土地，自觉遵守节约集约用地的规定。政府及其管理部门应当加强土地节约集约利用宣传与教育，动员全社会积极参与节约集约利用土地相关活动，营造全社会节约集约利用土地良好氛围。

**规划是土地管理的龙头**

“土地规划是土地管理的龙头，应将土地节约集约利用理念融入规划编制和实施全过程。”省国土资源厅相关负责人说，土地节约集约管理不仅是供地环节的事，还涉及规划、计划、布局以及流转、盘活、利用等诸多环节。为此，《办法》将规模引导、计划调节、标准控制、布局优化等方面内容归为“规划管控”。

以控制增量来倒逼存量，大力促进土地集约利用。《办法》明确，根据上级土地利用总体规划确定的约束性指标，编制和实施土地利用总体规划。对建设用地实行总量控制，统筹管控各类建设用地规模、布局、结构、时序和节约集约用地水平，明确要求“按照土地利用总体规划合理调整土地利用结构，控制新增建设用地，保障生活用地，增加生态用地，优化城乡建设用地结构”。

《办法》提出，按照“严控新增总量、强化盘活存量”要求，改进完善土地利用计划分配制度，与节约集约用地水平相挂钩，鼓励盘活利用存量建设用地和低效建设用地。

优化布局是提高土地集约高效利用的重要途径。办法规定，各级人民政府要按照土地利用总体规划和城乡规划确定的城镇开发边界和禁止建设边界，严格实行建设用地空间管制。引导工业向开发区（园区）集中、人口向城镇集中、住宅向社区集中。推动农村人口向中心镇、中心村集聚，产业向功能区集中，耕地向规模经营集中。

**向空中地下要空间**

省国土资源厅相关负责人表示，粗放的增长方式已触及土地资源环境承载能力的底线，必须通过土地利用方式的改变，促进建设用地空间布局优化。

为此，《办法》提出了立体空间资源的概念，鼓励从土地的平面开发向立体开发转变，明确建设用地使用权可以在地上或者地下空间分别设立。

《办法》规定，符合土地利用总体规划、城乡规划，满足消防、城市防洪、环境保护和建筑物（构筑物）安全要求的，鼓励开发利用城市公共设施、公共广场（绿地）、学校操场等的地下空间，建设停车场（库）和商业服务、物流仓储以及人防与避灾等设施；推进城市地下综合管廊建设。

**盘活存量优化利用是重要途径**

《办法》提出了优化利用的要求，明确建设使用土地要优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地。要求市、县人民政府推进产业空间的整合与集聚，加大旧住宅区、旧厂区、城中村的改造，引导工业用地合理置换。

《办法》分别从政府盘活、企业盘活、协议置换、低效用地再开发、村庄改造、土地整治、低丘缓坡开发、宅基地退出等不同方式、不同途径，对“盘活”作了具体要求。并明确了优化利用政策：鼓励工业企业加大技改投入，调整产业结构，提高土地利用效率。鼓励土地使用者在不改变用地主体、不重新开发建设等前提下，利用工业厂房、仓储用房、传统商业街等存量房产、土地资源兴办信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业。

对村庄改造、村庄建设，《办法》规定，城中村改造应当以相对集中的形式进行，城市建设用地范围内应当集中建造多层公寓，提倡建造高层公寓，不得建造单门独户式住宅；城市建设用地范围外推行中心镇、中心村建设，控制单门独户式住宅建造。村庄建设应当充分利用村内原有宅基地、空闲地以及低丘缓坡中的非耕地，鼓励结合下山脱贫、地质灾害搬迁避险安置等项目进行建设，鼓励农村村民自愿腾退宅基地。农村集体经济组织可以采取奖励、补助（补偿）等方式收回空闲、多余的宅基地。

对低效用地再开发，浙江省已出台了一系列文件和政策，鼓励低效用地再开发。为此，《办法》要求，市县人民政府要建立低效用地再开发、废弃地再利用的激励机制，对布局散乱、利用粗放、用途不合理、闲置浪费等低效用地进行再开发，对因采矿损毁、交通改线、居民点搬迁、产业调整形成的废弃地实行再利用，促进土地优化利用。鼓励社会资金参与低效用地再开发、废弃地再利用。鼓励土地使用者自行或者合作，对低效用地进行再开发，对废弃地实行再利用。

**“无形之手”更要起作用**

让市场在资源配置中起决定性作用，是国土资源管理改革的方向。要实现土地资源的有效利用，必须发挥市场的作用，“其目的是通过经济手段，调动用地主体节约集约用地的积极性”，省国土资源厅相关负责人说。

《办法》规定，要逐步扩大土地有偿使用范围，明确各类有偿使用的土地供应应当充分反映供求关系、资源稀缺程度，通过运用价格杠杆，促进土地的节约集约利用，并对地价确定、基准地价调整、政府收购储备和协商收购及补偿作了规范。

《办法》明确，市县人民政府要建立土地出让履约保证金制度、土地利用效益评价制度，建立不同产业项目用地类别，实行差别化的城镇国有土地使用税额和差别化的用水、用电、用能、排污等政策，促进土地节约集约利用。

以往，建设用地往往采用50年期限出让。《办法》针对浙江省实践中创造的用地新方式，促进土地合理利用，对实施弹性年期制、工业用地分阶段供应、差别化措施等制度作出了相应规定。《办法》明确，可以根据企业情况和行业政策等，在法定最高年期内，确定不同产业建设用地使用权出让年限；工业用地出让，可以采取分阶段管理，在土地出让合同中约定开发建设、投产运行期限和投入产出达标条件，以及相应的转让限制条件和未达标退出办法。

土地节约集约利用，难免会涉及土地收回程序。如何规范土地收回程序，如何保障用地者合法权益，《办法》对此作了规范，明确因公共利益需要而收回以划拨方式或者提前收回以有偿使用方式取得国有建设用地使用权的，可以采取协商收回的办法，对土地使用权人予以合理补偿后由市县人民政府收回土地。

同时，《办法》强化了监督管理，明确县级以上人民政府应当定期组织开展建设用地利用情况调查和节约集约用地评价；对土地使用情况实行全程监督；对违反土地节约集约利用相关法律规定以及标准的单位、个人，除依法予以处罚外，纳入本级公共征信系统，依法供查询或者予以公示；对行政机关及其工作人员违反相关规定的，依法予以处分。

相关报道

[编辑](javascript:;)

浙江省政府近日发布《浙江省土地节约集约利用办法》，于4月1日起施行。  
　　该办法主要内容包括：

加强建设用地规模管控。县级以上政府应根据上级土地利用总体规划确定的约束性指标，依法编制和实施土地利用总体规划，并对建设用地规模实行总量控制，统筹管控各类建设用地规模、布局、结构和时序。

优化空间和布局。市、县政府应组织编制低效用地再开发、城市地下空间开发利用、农村土地综合整治等专项规划，突出单位建设用地二三产业增加值、土地供应率、存量土地利用率等指标，优化土地利用空间和布局。

充分发挥市场配置作用。市县政府应逐步扩大土地有偿使用范围。各类有偿使用的土地供应应充分反映供求关系、资源稀缺程度，通过运用价格杠杆，促进土地节约集约利用。

突出土地盘活利用。建设使用土地应优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地。市、县人民政府应建立低效用地再开发、废弃地再利用的激励机制，对布局散乱、利用粗放等低效用地依法进行再开发，对因采矿损毁、交通改线等形成的废弃地实行再利用。鼓励农村村民自愿腾退宅基地，农村集体经济组织可采取奖励、补助（补偿）等方式收回空闲、多余的宅基地。

完善监督管理机制。县级以上政府应定期组织开展建设用地利用情况调查和节约集约用地评价，县级以上国土资源行政主管部门会同同级有关部门建立土地开发利用监测与监督机制，并建立土地开发利用动态信息公开制度，接受社会监督。