

# 莆田市人民政府文件

莆政综〔2018〕52号

---

## 莆田市人民政府关于印发莆田市建设用地 总量控制和减量化管理方案的通知

各县（区）人民政府（管委会），市直有关单位：

经研究，现将《莆田市建设用地总量控制和减量化管理方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

莆田市人民政府

2018年6月11日

（此件主动公开）

# 莆田市建设用地总量控制和减量化管理方案

为贯彻落实《国家生态文明试验区（福建）实施方案》，实行建设用地总量和强度控制，推进节约集约用地，提高土地利用效率，推动生态文明试验区建设，根据《福建省建设用地总量控制和减量化管理方案》（闽政〔2017〕16号），结合我市实际，制定本方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

全面贯彻党的十九大精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”的总体布局和协调推进“四个全面”的战略布局，认真落实党中央、国务院支持福建加快发展和生态文明试验区建设的重大决策部署，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推进供给侧结构性改革，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度，按照“框定总量、严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率”要求，实行建设用地总量和强度控制，全面推进节约集约用地，为美丽莆田建设提供强有力的国土资源支撑。

### （二）主要目标

——控制建设用地总量。“十三五”期间，全市建设用地总规模控制在92.64万亩内，城乡建设用地总规模控制在72.26万亩以内。

——提高建设用地强度。“十三五”期间，单位国内生产

总值建设用地使用面积下降 23%；开发区工业用地产出强度增长 15%以上。

## 二、主要任务

### （一）强化规划总体管控

一是划定永久基本农田红线。按照城镇由大到小、空间由近及远、耕地质量等别和地力等级由高到低的顺序，将城市（县城）周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地、已建成的高标准农田优先划为永久基本农田。全市划定永久基本农田 85.67 万亩，并上图入库、落地到户，严格实行永久保护。

二是严格实施土地利用总体规划。结合我市各级土地利用总体规划调整完善方案，各县（区）要严格控制建设用地总量，不得超过已下达的控制指标。建立完善全市统一的规划数据库，将规划新增建设用地落实到地块，实现图、数和实地一致。依托省国土资源厅系统，建立完善规划信息管理系统，与用地审批系统联动，实现规划数据动态更新及规划指标使用情况实时监控，探索建立建设用地总量控制预警机制。

三是推进“多规合一”工作。认真做好土地利用总体规划“三界四区”与“三线划定”、城乡规划“三区四线”、空间规划“三区三线”等的衔接，推进“多规合一”。各类空间规划确定的建设用地面积应与土地利用总体规划确定的建设用地总规模相衔接，修改城市（镇）总体规划应根据规

划确定的人口规模来确定建设用地规模，并与土地利用总体规划相协调；允许建设区面积不得超过土地利用总体规划确定的城乡建设用地规模；有条件建设区应与城市开发边界相衔接。生态保护红线范围内，除法律、法规、规章规定允许建设外，不再安排与生态保护无关的新增建设用地，现状建设用地应逐步退出。严格落实省制定的生态保护红线管控制度，管制区实行最严格的管控措施，禁止其他与生态保护无关的开发建设活动。严格规划实施管理，切实按照规划确定的用途批地用地，不符合规划的，不得批地用地。按照土壤污染防治有关规定，严格建设用地风险管控。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、规划局、发改委、住建局、环保局。

## （二）实行用地计划的差别化管理

严格依据土地利用总体规划和城乡规划确定的建设用地总量，按照当年度的经济发展需求，科学安排年度土地利用计划，逐级分解下达。严格按照土地利用年度计划审批用地，没有计划指标的，不得批准用地，以计划实施落实建设用地总量控制要求。实行用地计划的差别化管理，坚持“突出重点、兼顾一般”的原则，实行“有保有控”的用地政策，重点保障省行动计划项目、省市重点建设项目、重点技术改造项目、保障性安居工程用地，支持扶贫项目、新产业新业态、旅游业及休闲农业发展用地，统筹社会民生事业用地，严控“两高一资”和产能严重过剩项目用地。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、发改委、住建局、规划局、经信委。

### （三）严格土地供应标准

**一是严格执行国家供地政策。**按照国土资源部、国家发展改革委发布的《限制用地项目目录》《禁止用地项目目录》的要求使用土地。凡列入《限制用地项目目录》的建设项目，必须符合目录规定条件，国土资源、投资管理部门方可办理相关手续；凡列入《禁止用地项目目录》的建设项目，国土资源、投资管理部门不得办理相关手续。控制煤炭、钢铁等资源消耗高、环境危害大、产能过剩的项目准入，严禁“大广场”“大马路”建设。**二是严格执行项目用地标准。**对公路、铁路、电力、民用航空运输机场、石油天然气、光伏电站等国家和地方已颁布用地标准的项目，在用地预审、用地审批、土地供应等环节，加强项目用地标准审查，项目用地严格控制在用地标准内；对国家和地方尚未颁布用地标准的建设项目，以及确需突破用地标准确定的规模和功能分区的建设项目，应开展节地评价。**三是继续促进工业项目节约集约用地。**工业项目在规划设计、土地供应、竣工验收等工作中，应严格执行《福建省工业项目建设用地控制指标（2013年本）》及《莆田市人民政府关于莆田市重点产业投入与产出控制指标的意见》（莆政综〔2017〕2号）确定的工业项目投资强度、容积率、建筑系数、绿地率、行政办公及生活

服务设施用地比例等 5 项指标，对超标准的项目用地核减用地规模，建立土地倒逼退让制度。**四是鼓励使用多层标准厂房。**对小微企业原则上不再单独供地，引导其租赁或购买多层标准厂房；支持各经济开发区根据产业发展需要，集中建设多层标准厂房，由规划部门根据控制性详细规划出具标准化厂房土地出让的规划条件，国土部门依法组织土地出让；支持各类投资开发主体参与建设多层标准厂房。多层标准厂房建成后，在不改变功能和土地用途前提下，允许对房屋所有权、土地使用权分割转让，可按幢、按层分割，单层面积特别大的，可按图审、规划、消防界定的合理空间分割转让。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、发改委、住建局、规划局、经信委、消防支队。

#### **（四）开展存量土地盘活专项行动**

**一是实行用地报批与存量土地盘活相挂钩。**对前五年平均供地率达不到 70% 的，批而未供土地面积居全省前十名且面积在 500 公顷以上的，或闲置土地面积居全省前十名且面积在 50 公顷以上的县（区），除市级及以上重点建设项目、民生项目外，暂停其新的用地报批。新增用地报批与盘活存量实行比例挂钩。对盘活存量土地成效较好的县（区、管委会），给予适当增加用地计划指标。**二是全面清理处置批而未用土地。**各地要加大对存量土地的盘活处置力度，定期组织对批而未供及未供即用土地进行排查梳理，在摸清底数基础上制定计划分类处置，分别采取申请撤销批文、调出指标

置换用地、调整项目加快供地、二次招商、督促限期开工建设等措施进行盘活利用。同时，对基础设施、公共设施用地按照莆政综〔2014〕78号、莆政综〔2015〕22号和莆政办〔2018〕53号文件有关规定，简化报批材料、下放权限办理。到2020年，批而未供土地面积控制在已批农转用和土地征收面积的20%以内。**三是强化闲置土地处置。**各地要加大土地批后监管力度，及时组织清理闲置土地，认真核实原因，分门别类提出处置方案，严格按照《闲置土地处置办法》等规定，规范履行调查、认定、告知、听证、作出处理决定等程序，依法依规妥善处置闲置土地。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、发改委、住建局、规划局、经信委、交通局。

#### （五）推进低效用地再开发

**一是推进城镇低效用地再开发。**充分利用土地调查成果，开展城镇建设用地调查，摸清城镇低效用地现状和改造开发潜力。完善低效用地再开发的激励机制，原国有土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地依法进行改造开发。城中村集体建设用地可依法征收后进行改造开发。对工业企业“优二进三”的，在用地选址、用地审批等方面给予支持。鼓励市场主体收购相邻多宗低效利用地块进行集中改造开发。依照有关规定，妥善处理各类历史遗留建设用地。**二是强化开发区用地内涵挖潜。**优化开发区布局，引导工业项目在开发区内集中落地。严格

开发区工业用地准入门槛，提高工业用地投资强度和利用效率。对已引进的企业通过增资扩产、转型升级实现“零增地”发展。按照“一年一次更新、三年一次全面评价”的要求，从建设用地开发强度、土地投资强度、综合效益等方面开展开发区节约集约用地评价，评价成果作为开发区扩区升级的重要依据，对评价排名居全省前二分之一的开发区，方给予上报办理扩区手续；对评价排名居全省前三分之一的开发区，方给予上报办理升级手续。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、发改委、经信委、商务局。

#### （六）推进城乡建设用地增减挂钩

**一是继续实施旧村复垦。**在严格保护传统村落、历史风貌建筑基础上，加大对空心村、空心房、危旧房等农村低效利用建设用地的整治力度，旧村复垦形成的耕地可核定为增减挂钩指标，指标收益按照有关规定用于农村土地整治和新村及小城镇基础设施、公共设施建设，促进农村低效土地盘活利用，改善农村生产、人居环境。**二是推进工矿废弃地的复垦。**开展历史遗留损毁的采矿用地调查摸底，分类处置，宜耕则耕，宜绿则绿，宜建则建。对历史遗留损毁的采矿用地复垦为耕地的，纳入增减挂钩指标，促进耕地面积增加、建设用地减少。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、住建局、农业局、发改委。

## （七）鼓励地下空间开发利用

一是加强地上地下空间立体开发利用。开展城市地质环境调查评价，做好重点发展区域地质资源环境承载力和场地适宜性综合评价。规划、人防等部门应加快地下空间专项规划编制，充分利用城市地质环境调查评价成果，统筹考虑公共服务、交通、市政（含管网）、仓储设施、已发现文物、人防和城市防灾等要求，科学确定地下空间开发用途，进行多功能、一体化、综合型公共空间立体开发建设。二是鼓励地下空间多层开发。城市地下空间开发利用建筑面积单列，不计入建设用地容积率指标。国防、人防、防灾、文物保护、基础设施和公共服务设施等涉及国家安全、公共利益的地下空间项目，以及地下空间作为非经营性的停车场（库）及配电间等配套用房使用的，可免收地下空间部分的土地出让金。地下空间用于商业、办公、娱乐、仓储等经营性用途的，其土地出让金根据所属地块对应用途的地表楼面基准地价的一定比例计算：地下一层为 25%，地下二层为 15%。新增工业项目建设需同时利用地下空间的，地下空间建设用地与地上土地使用权可一并出让，不计用地容积率。工业项目利用原有土地开发建设地下空间的，其地下空间建设用地使用权可以协议方式出让，不再补缴土地出让价款，项目业主可依法补办相关手续及申请地下空间建设用地使用权证。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、住建局、规划局、经信委。

## （八）深化土地资源市场化配置

一是扩大国有土地有偿使用范围。进一步缩小划拨供地范围。逐步对交通、能源、水利等基础设施和各类社会事业用地中经营性用地实行有偿使用。鼓励划拨土地盘活利用，原划拨土地符合规划并依法经市、县人民政府批准的，可办理出让、转让、租赁等有偿使用手续，与其他存量土地一并整体开发。二是完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。按照国土资源部和省国土厅的工作部署，逐步完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场。三是探索新的工业用地供地方式。在有条件的地方，试行工业用地先出租后出让或在法定最高年期内缩短出让年期的方式出让土地。四是加强地价监管。按照两年一更新的要求，适时修订公布基准地价，提高基准地价的现势性。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、规划局、经信委。

## （九）落实建设用地人地挂钩机制

严格落实我省《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的八条措施》，保障“十三五”期间我市农业转移人口和其他常住人口在城镇落户的用地需求。依据各地进城落户人口规模等因素，安排规划新增建设用地指标和用地计划奖励指标，优先保障进城落户人口的住房用地，合理安排教育、医疗、养老等民生用地、城镇基础设施建设用地和必要产业用地。对保障性安居工程用地

审批开辟“绿色通道”，单独报批，应保尽保。结合农村宅基地制度试点改革，鼓励进城落户人员依法依规退出宅基地。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局、发改委、公安局、住建局。

#### （十）开展国土资源节约集约模范县（区）创建

深入开展国土资源节约集约模范县（区）创建活动。以提高国土资源节约集约利用能力为核心，以创建活动为平台，以激励引导为手段，不断完善创建活动方案，建立常态化的激励机制，推动国土资源节约集约利用整体水平的提升。积极推广模范县（区）节约集约用地的典型经验，推动创建活动向纵深发展。到 2020 年，全市要有四个县（区）创建国土资源节约集约模范县（区）通过省级考核；至少有 1 个县（区）获国家国土资源节约集约模范县称号。

责任单位：各县（区）政府（管委会），市国土资源局。

### 三、保障措施

（一）加强组织领导。各级人民政府对本行政区域的建设用地总量控制和减量化管理工作负总责。国土资源、住房城乡建设、规划部门负责统筹协调，具体组织实施建设用地总量和减量化管理方案，定期开展检查、考核；发展改革部门负责按职责落实国家产业政策和用地政策，办理项目审批、核准、备案等手续，配合开展单位国内生产总值建设用地使用面积下降目标考核；经信部门负责按职责落实国家产业政策和用地政策，办理工业和信息化领域投资项目的项目审批、

核准、备案等手续,加强开发区管理,严格开发区的设立、扩区和升级;环境保护、公安、人力资源社会保障等部门履行各自职责,形成合力,确保完成各项目标任务。

(二)强化监督考核。建立建设用地总量和减量化管理方案目标考核制度,对建设用地总量和强度目标实行“年度评估、五年考核”。市国土资源局会同市发改委、住建局、规划局,每年对各县(区)目标任务完成情况进行汇总评估,形成评估报告,报省国土资源厅、住建厅、发改委备案。

(三)积极宣传引导。一是充分利用报纸、网络等多种媒体渠道和“4·22”地球日、“6·25”土地日等活动平台,广泛宣传土地资源国情和形势,增强资源忧患意识,形成节约集约用地的全民共识。二是做好建设用地总量控制和减量化管理相关政策解读工作。三是宣传全面落实节约优先战略,总结推广先进典型经验和成功模式,发挥示范作用,营造节约集约的良好社会氛围。

---

抄送:省国土资源厅,市委、市人大常委会、市政协办公室。

---

莆田市人民政府办公室

2018年6月11日印发

---