自 然 资 源 部 办 公 厅

自然资办函〔2023〕473号

自然资源部办公厅关于印发《节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为落实《自然资源部等7部门关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130号）工作要求，指导各地做好建设项目节约集约用地论证分析专章编制和审查工作，部研究制定了《节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》，现印发你们，请参照执行。

自然资源部办公厅

2023年8月14日

节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南

（试 行）

为落实《自然资源部等 7 部门关于加强用地审批前期工作积极推进基础设施项目建设的通知》（自然资发〔2022〕130号）提出的“可行性研究阶段，需开展节约集约用地论证分析”要求，指导各级自然资源主管部门组织做好节约集约用地论证分析专章的编制与审查工作，特制定本工作指南。

一、专章编制

（一）适用范围。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（土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围外）的交通、能源、水利等基础设施建设项目，可行性研究阶段，用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线，应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可参照执行。

（二）编制目的。落实选址选线要求和结果，统筹规划选址、耕地和永久基本农田保护、生态和历史文化保护、矿产资源保护、节约集约用地、地质灾害风险防控等要求，加强多方案比选，在满足功能需求、技术安全和合理投资的前提下，促进建设项目不占或少占耕地，合理避让永久基本农

田、生态保护红线、国家重要矿产保护区和地质灾害高风险区，多项论证合并办理，提升项目节约集约用地水平，提高审批质量和效率。

（三）编制内容。整合现有的建设项目选址论证、节地评价、占用耕地踏勘论证、不可避让生态保护红线论证、永久基本农田补划等技术报告的核心内容，按照“突出重点，注重实效”的原则，从项目概况、方案比选、功能分区和用地规模的合理性、节地水平的先进性、占用永久基本农田的必要性、合理性和补划的可行性等方面编制专章。编制专章的建设项目，在办理用地预审和规划选址时，不再单独编制相关技术报告。

（四）编制主体。省级及以上项目由市级自然资源主管部门组织开展，省级以下项目由县级自然资源主管部门组织开展。专章编制单位由组织编制部门参照原技术报告编制情况确定。

（五）成果要求。专章成果应符合附件 1 要求，文本应符合附件 2 要求，图件应符合附件 3 要求。

二、专章审查

（一）审查方式。专章作为建设项目用地预审申报材料之一，自然资源主管部门需对专章论证内容进行审查。报自然资源部预审的建设项目，由项目所在地的省级自然资源主管部门组织对专章进行审查并提出意见；地方预审的建设项

目，按照预审层级，由对应的自然资源主管部门组织对专章进行审查。

（二）审查要求。按照审查标准（附件4）对专章进行量化评分，划分为不合格、一般（60.1-80分）、优良（80.1-100）。专章成果不符合要求、质量不合格的予以退回，质量一般的提出补正意见，优良的原则上不提出意见。

附件：1.节约集约用地论证分析专章成果要求

2.节约集约用地论证分析专章文本大纲

3.专章图件名称及主要表达内容

4.节约集约用地论证分析专章审查标准

附件 1

节约集约用地论证分析专章成果要求

一、成果构成

专章成果包括：文本、附件、图件。

二、文本

文本按照附件 2 要求进行编制。选址选线具有唯一性建设项目，应增加选址选线唯一性论证内容，不分析备选方案和推荐方案，其他内容参照附件 2 进行编制。

文本封面包括项目名称、委托单位、编制单位、编制日期。项目名称统一为“×××项目（或工程）节约集约用地论证分析专章”，二号方正小标宋；委托单位、编制单位、编制日期均为小三号黑体。目录显示至二级标题，小四号楷体_GB2312。一级标题用小四号黑体，用“一、”……标识；二级标题用小四号加粗楷体_GB2312，用“（一）”……标识；三级标题用加粗五号仿宋，用“1.”……标识；四级标题用五号宋体，用“（1）”……标识。正文内容为五号宋体，1.5 倍行距。

三、附件

若涉及自然保护地、历史文化保护、重要生态资源、重要设施等，提供相关部门意见。

四、图件

图件按照附件 3 要求进行编制。建设项目用地范围采用 2000 国家大地坐标系（CGCS2000），1985 国家高程基准，高斯-克吕格投影。

附件 2

节约集约用地论证分析专章文本大纲

一、项目概况

（一）建设依据。

说明项目依据的规划或文件，以及规划或文件对项目内容（如名称、长度、地点等）的有关表述。

（二）建设内容。

1. 项目性质。说明项目类型（交通、能源、水利），项目级别（国家级、省级等），项目性质（新建、扩建、改建）。

2. 建设标准。说明项目拟采用的技术标准，如高速公路设计时速、车道数量、路基宽度，民用机场等别等。

3. 功能分区。说明项目功能分区依据和实际设置情况。

4. 建设地点。线性工程具体到县级行政区，块状工程具体到乡镇。

5. 备选方案。说明项目服务对象和选址选线必备要求；简要说明备选方案的过程情况；列表比较备选方案（包括备选方案投资估算、各功能分区及用地规模、涉及生态保护红线的具体情形及面积、占用现状重要地类面积、耕地占项目总用地比例、永久基本农田占项目总用地比例、征地拆迁情况等，线性工程还应包括长度、桥隧比、互通（或铁路车站）数量、互通（或铁路车站）平均间距等）。选址选线具有唯一性建设项目，应简要说明备选

方案的唯一性。

二、选址选线方案比选

（一）国土空间规划“一张图”符合性。

分析项目在国土空间规划“一张图”上图落位情况，是已精准确定空间位置，还是以线型示意表达，是否列入规划重点项目清单，是否预留了规划建设用地指标。未纳入国土空间规划的，是否符合现行用途管制规则。

（二）选址选线约束性。

1.建设条件情况。分析备选方案所在区域工程地质、水文地质情况，是否存在地震、洪水、地质灾害等安全风险。简要说明备选方案对外交通运输、供电、供燃气、供热、给排水等必要的基础设施衔接情况。

2.历史文化保护情况。分析备选方案所在区域有无压占历史文化名城、名镇、名村保护范围等。确需压占的，分析是否符合国家和地方法律法规、政策要求。

3.生态保护情况。分析备选方案所在区域生态资源类型、数量、空间分布等情况，如有无侵占重要山体、公益林、河流湖泊、湿地、水库、风景名胜区、饮用水水源保护区等。确需压占，是否符合国家和地方法律法规、政策要求。

4.矿产资源情况。按要求开展压覆矿产资源查询和调查评估，分析备选方案所在区域矿产资源类型、分布及矿业权设置情况，有无压覆重要的矿产资源，选址选线是否尽量减少和避免压

覆重要矿产资源。

5.安全防护情况。分析备选方案是否满足“邻避”要求，是否存在社会风险和人身安全风险。是否避让饮用水水源一级保护区。是否满足机场净空、微波通道、军事设施保护及国家安全等特殊要求。是否符合地震观测环境保护规定。

6.重要设施影响情况。分析备选方案（特别是线性工程）对机场、铁路、公路、港口、航道、大型桥梁、堤防、高压走廊等重要基础设施影响程度，选择影响小的方案。

7.投资情况。备选方案投资合理性分析，包括项目总投资、单位投资(线性工程单位长度投资额，块状工程单位用地投资额）等情况。

8.其他影响情况。包括但不限于对景观风貌、视线通廊、城镇布局、水系连通、航道通行、拆迁安置等的影响，根据项目实际情况、区域特色和地方要求进行必要分析。

（三）占用耕地和永久基本农田的合理性。

1.占用的必要性。结合耕地和永久基本农田空间布局、项目选址选线要求等，论证备选方案各功能分区占用耕地和永久基本农田的理由是否充分。

2.占用的合理性。涉及占用永久基本农田的，应说明是否符合国家有关政策要求，属于哪种情形。分析备选方案不占、少占耕地，特别是永久基本农田采取的工程、技术措施，以及取得的效果。说明备选方案各功能分区占用耕地和永久基本农田的规模

（含水田面积）、坡度、质量、空间位置等情况，占用比例是否符合各省要求。说明配套设施、特别是经营性设施是否避让了永久基本农田。同等工程技术和投资等条件下，线性工程推荐选择耕地、特别是永久基本农田占项目总用地比例低的方案；占比相同的，选择耕地质量差的方案；块状工程推荐选择占用耕地、特别是永久基本农田面积小的方案。

（四）不可避让生态保护红线的充分性。

1. 难以避让理由。说明备选方案是属于允许有限人为活动，还是属于允许有限人为活动外的国家重大项目占用情形，允许有限人为活动应明确属于管控规则中的哪种具体情形。结合生态保护红线的空间分布、项目选址选线要求等，说明已经合理避让生态保护红线情况；对确实难以避让的部分，分析可能造成的生态环境影响，并说明是否采取必要的工程技术措施减少压占生态保护红线。

2. 空间分布及重叠面积情况。说明备选方案涉及生态保护红线的空间分布、重叠面积等。若涉及自然保护地，应明确自然保护地的类型、名称和功能分区，是否符合相关法律法规和政策要求，并取得相关行业主管部门非否定性的意见。

3. 对生态环境影响程度。从施工期和运营期比较备选方案对生态系统、生物多样性、生态环境、生态景观的影响范围、强度和持续时间，推荐选择对生态环境影响小的方案（或局部线路）。

（五）推荐方案情况。

在满足功能需求、技术安全和合理投资的前提下，通过定量比较和定性分析，确定推荐方案，优先选择永久基本农田占用少、耕地占用少或质量差、生态环境影响小的方案。说明推荐方案基本情况。

三、功能分区和用地规模的合理性

（一）功能分区。

说明推荐方案功能分区依据，各功能分区建设内容及用地规模、占总用地比例情况，是否体现了项目所在区域的地形地貌特征，是否设置了不必要的功能分区，是否存在“搭车用地”等。跨市（州、盟）项目，应明确各市（州、盟）用地规模和功能分区。

（二）设施利用。

分析推荐方案各功能分区是否充分利用既有设施、线路、场站，是否合理利用地上地下空间或者科学合理提高项目投资强度、容积率、建筑密度，是否采取土地复合、功能混合和设施融合或者应用先进的工艺流程、施工工艺和技术减少占用土地。

（三）用地标准。

国家和地方是否均有土地使用标准，按照更严格的执行。说明推荐方案总用地及各功能分区用地测算依据，计算过程和结果，是否符合对应的工程项目建设用地标准。在满足要求的前提下，尽量选用标准的中、低值，减少占地。改扩建项目须分别说明总用地情况、原有用地情况和新增用地情况，说明各功能区建

成后的“总用地面积”符合指标情况。

因安全生产、地形地貌、工艺技术等特殊要求确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区应重点论证，超标准的原因应充分，超出规模应合理。公路项目设置的互通立体交叉工程用地，超过《公路工程项目建设用地指标》有关间距规定的，应充分论证并取得省级以上交通主管部门出具的意见。

对于国家和地方未颁布土地使用标准的建设项目，应考虑安全生产、工程运行安全等因素，结合行业专业技术设计规范、建设规范等对各功能分区规模进行充分论证。

四、节地水平的先进性

（一）采用的节地技术。

从建设项目适用的设计依据、技术规范、技术标准出发，分析推荐方案采用的节地技术、节地措施，取得的节地效果。对于突破土地使用标准的建设项目应分析项目采用的工艺流程、施工工艺、技术和设备的先进性。

（二）案例对比情况。

与各省（区、市）节地项目案例库内同类型、同地貌的节约集约用地案例（单位用地量、功能分区占比）进行对比，得出项目节地先进性结论及下阶段改进优化的建议。省（区、市）内缺少比较案例的，选择其他省（区、市）同类型、同地貌先进案例进行对比或与类似项目节约集约案例进行对比、分析。

五、耕地占补平衡与永久基本农田补划

（一）耕地占补平衡。

分析项目所在区域补充耕地储备库指标是否充足，储备指标不足的应明确补充耕地落实方式，并承诺在农用地转用报批时落实占补平衡。新建水利水电工程中水库淹没区涉及占用一般耕地的，分析是否能够落实耕地进出平衡，并承诺在土地征收报批时落实耕地进出平衡。

（二）永久基本农田补划。

详细说明推荐方案占用的永久基本农田图斑个数、面积、质量情况。分析补划永久基本农田图斑个数、面积、质量情况，与生态保护红线、城镇开发边界的衔接关系，是否属于现状稳定耕地。说明是否优先在储备区中补划，未在储备区内补划的，应说明原因，并在县域内落实补划；不能在县域内落实补划的，应说明原因，提供承担补划任务的县（市）级人民政府意见，以及省级自然资源主管部门的确认意见。

六、其他情况

说明自然资源主管部门是否参与选址选线。如参与，说明参与的层级、形式、次数、反馈意见，以及意见采纳情况。

附件 2-1

备选方案主要指标对比表

指标分类	具体指标	备选方案 1	备选方案 2	…
基本情况	1.线路长度（线性）/长与宽（块状）（km）			
	2.投资概算（万元）			
	（1）单位投资（万元）			
	3.桥隧比			
	4.互通（铁路车站）数量（个）			
	5.互通（铁路车站）平均间距（km）			
规划“一张图”情况	6.规划符合情况			
选址约束性	7.地质灾害			
	8.生态保护			
	（1）			
	…			
	9.压覆重要矿产资源储量情况			
	10.安全防护			
	11.重要设施			
	12.其他影响			
耕地和永久基本农田	13.占用耕地及水田面积（公顷）			
	14.占用耕地质量情况			
	15.耕地占项目总用地比例			
	16.功能分区占用永久基本农田面积（公顷）			
	（1）			
	…			
	17.永久基本农田占项目总用地比例			

生态环境影响	18.与自然保护地核心保护区重叠面积（公顷）			
生态环境影响	19.与自然保护地核心保护区以外生态保护红线重叠面积（公顷）			
	20.生态环境影响程度			

注：可根据线性、块状项目类型，以及项目实际情况，对表格内容进行增减，可定量比较，也可以定性描述。

附件 2-2

推荐方案用地情况表

单位：公顷（0.0000）

功能分区	用地面积	农用地			建设用地	未利用地	围填海
			其中：耕地				
				永久基本农田			
合计							

附件 2-3

推荐方案涉及生态保护红线面积统计表

单位：公顷（0.0000）

涉及生态保护红线空间分布		面积	占总用地面积比重
1.生态保护红线内自然保护地			
①国家公园	核心保护区		
	一般控制区		
②自然保护区	核心保护区		
	一般控制区		
③自然公园	一般控制区		
2.生态保护红线内自然保护地以外区域			
合计			

注：1.不涉及生态保护红线项目，此表无需填写；

2.在自然保护地整合优化成果批复前，涉及自然保护区的项目，按照核心区、缓冲区、实验区的功能分区填写。

附件 2-4

永久基本农田占用补划情况表

单位：公顷（0.0000）

县（市、区）	占用永久基本农田情况			补划永久基本农田情况		
	图斑个数	面积	质量情况	图斑个数	面积	质量情况
×××县						
×××县						
…						
合计			/			/

附件 3

专章图件名称及主要表达内容

序号	图名	主要内容	备注
1	推荐方案区位图	表达项目在行政区的位置，与周边地区的关系、交通条件等。标注比例尺、风玫瑰、图例。	图纸大小 A3
2	备选方案土地利用现状图	表达备选方案与启用的国土变更调查现状图的关系，现状图要素、颜色等按照各地要求执行，原则上与 1:1 万分幅图保持一致。标注比例尺、风玫瑰、图例等。	图纸大小 A3，在同一张图上表达；有困难的，可分段表达。
3	备选方案与三条控制线关系图	表达备选方案范围、永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、规划路网（重要路名）、县级行政区边界和名称等。标注比例尺、风玫瑰、图例等。	图纸大小 A3，在同一张图上表达；有困难的，可分段表达。
4	备选方案国土空间规划图	表达备选方案与国土空间规划的关系，规划图要素、颜色、图例等按照规范要求执行。标注比例尺、风玫瑰、图例等。	图纸大小 A3，原则上在一张图上表达；有困难的，可分段表达。国土空间规划批复前，用土地利用规划图表达。
5	备选方案与生态保护红线重叠图	表达备选方案范围、生态保护红线（区分自然保护地核心保护区、一般控制区、自然保护地外生态保护红线）、县级行政区边界和名称等。标注比例尺、风玫瑰、图例等。	图纸大小 A3，原则上在一张图上表达。
6	推荐方案用地范围图	在地形图上表达项目用地范围。标注重要设施名称（道路、河流、互通）比例尺、风玫瑰、图例等内容。	图纸大小 A3。有困难的，可分段表达。
7	推荐方案占用永久基本农田分布图	表达推荐方案与永久基本农田的关系。标注重要道路、河流、比例尺、风玫瑰、图例等。	图纸大小 A3。有困难的，可分段表达。
8	推荐方案总平面图（块状工程）	表达推荐方案功能分区范围、建筑物名称、布局及层数、主要技术指标（包括但不限于用地面积、建筑密度、建筑高度、容积率、绿地率等）等。标注比例尺、风玫瑰、图例等。	图纸大小 A3。
9	永久基本农田补划地块土地利用现状图	表达补划地块与启用的国土变更调查现状图上的关系。现状图要素、颜色等按照各地要求执行，原则上与 1:1 万分幅图保持一致。标注比例尺、风玫瑰、图例等。	图纸大小 A3。

附件 4

节约集约用地论证分析专章审查标准

审查内容	审查标准		分数	备注
规划“一张图”符合情况（2 分）	——	已纳入规划“一张图”，或未纳入但符合现行用途管制规则	2	满足情形得 2 分，不满足得 0 分
选址选线约束性（15 分）	建设条件	选择地震、洪水、地质灾害等安全风险隐患小的方案；选择对重要设施影响小或无影响的方案	2	未选择的，此项得 0 分
	历史文化保护	选择历史文化名城、名镇、名村保护范围等影响小或无影响的方案，并经主管部门许可	2	根据内容打分，最高 2 分，最低 0 分
	生态保护	不压占重要生态地类，或压占符合国家和地方法律法规要求	3	根据内容打分，最高 3 分，最低 0 分
	压覆矿产	经不可避让论证确需压覆的，选择压覆量较小的方案	2	未选择的，此项得 0 分
	邻避要求	满足“邻避”要求，避让饮用水水源一级保护区，满足机场净空、微波通道、军事设施保护及国家安全等特殊要求	3	根据内容打分，最高 3 分，最低 0 分
	投资情况	选择单位投资小、经济效益好的方案	3	根据内容打分，最高 3 分，最低 0 分
避让生态保护红线情况（15 分）	避让情况	无法避让生态保护红线的理由充分	6	根据内容打分，最高 6 分，最低 0 分
		涉及生态保护红线具体情形、空间分布、面积清晰	2	根据内容打分，最高 2 分，最低 0 分
	方案选择	选择对生态环境影响小的方案	4	根据内容打分，最高 4 分，最低 0 分
		减轻生态环境影响的措施可行	3	根据内容打分，最高 3 分，最低 0 分
占用耕地和永久基本农田情况（25 分）	避让情况	难以避让耕地和永久基本农田的理由充分	4	根据内容打分，最高 4 分，最低 0 分
		采取了必要的措施避让耕地和永久基本农田，取得了明显效果	6	根据内容打分，最高 6 分，最低 0 分

审查内容	审查标准		分数	备注
占用耕地和永久基本农田情况（25 分）	方案选择	线性工程推荐选择耕地、特别是永久基本农田占项目总用地比例低的方案，占比相同的，选择耕地质量差的方案；沿线经营性配套设施应避让永久基本农田；块状工程推荐选择占用耕地、特别是永久基本农田面积小的方案	8	未选择且理由不充分的，此项得 0 分
		满足各省（区、市）制定的占比上限要求	5	不满足的，此项得 0 分
		耕地占补平衡和永久基本农田补划方案可行	2	不满足的，此项得 0 分
功能分区和用地规模的合理性（25 分）	功能分区	功能分区依据充足，体现了项目所在区域地形地貌特征，未设置不必要的功能分区	5	根据内容打分，最高 5 分，最低 0 分
		跨市（州、盟）项目，明确了各市（州、盟）用地规模和功能分区	1	未明确的，此项得 0 分
		不存在“搭车用地”和预留用地情形	2	存在此情形，此项得 0 分
	设施利用	充分利用既有设施、线路、场站，合理利用地上地下空间或者科学、合理提高项目投资强度、容积率、建筑密度等	2	根据内容打分，最高 2 分，最低 0 分
		采取土地复合、功能混合和设施融合或者应用先进的工艺流程、施工工艺和技术减少占用土地	2	根据内容打分，最高 2 分，最低 0 分
	用地标准	单位用地指标、各功能分区用地规模符合对应的土地使用标准	5	不符合的，此项得 0 分
		国家和地方均有标准的，按更严格的执行；在满足要求的前提下，选用标准的中、低值	5	根据内容打分，最高 5 分，最低 0 分
		确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区，超标准的原因充分，超出规模合理	3	根据论证内容打分，最高 3 分，最低 0 分；无此情形，此项得 3 分
		国家和地方未颁布土地使用标准的，结合行业专业技术设计规范、建设规范等对各功能分区规模进行充分论证	10	与有标情形并列。根据论证内容打分，最高 10 分，最低 0 分

审查内容	审查标准		分数	备注
节地水平的先进性（13 分）	节地措施	采用的节地技术、节地措施合理，取得的节地效果明显	5	根据内容打分，最高 5 分，最低 0 分
	案例比较	选择了相似、真实的节约集约用地案例进行对比	3	根据内容打分，最高 3 分，最低 0 分
	节地水平	与省（区、市）内同类项目对比，节地水平先进	5	专家评定打分，最高 5 分，最低 0 分。
专章编制规范性（5 分）	文本质量	数据真实准确，图纸标注规范，图文并茂	2	根据内容打分，最高 2 分，最低 0 分
		文字逻辑清晰、论证合理充分，无明显错漏、矛盾	3	根据内容打分，最高 3 分，最低 0 分

注：建设项目不涉及生态保护红线，或者不涉及耕地和永久基本农田，对应项按满分计算。

公开方式： 主动公开

抄送：各派驻地方的国家自然资源督察局，国家自然资源总督察办公室。