

山西省自然资源厅

晋自然资函〔2023〕682号

山西省自然资源厅 关于节约集约用地论证分析专章编制 及综合论证审查工作有关 事项的通知（试行）

各市规划和自然资源局，厅机关相关处室局，厅属事业单位，山西转型综合改革示范区规划和自然资源局：

为规范我省节约集约用地论证分析专章（以下简称专章）的规划选址综合论证工作，根据《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）、《自然资源部关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革通知（自然资发〔2023〕69号）、《自然资源部办公厅节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》（自然资办函〔2023〕473号）和《山西省自然资源厅关于进一步强化要素保障提升重大建设项目用地服务效能的通知》（晋自然资发〔2023〕31号）有关精神要求，现就省级及以上项目节约集约用地论证分析专章的综合论证审查工作有关事项通知如下：

一、专章编制的范围及主要内容

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且用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等基础设施项目，在可行性研究阶段，应整合现有的建设项目规划选址论证、耕地踏勘论证、永久基本农田占用补划论证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、避让生态保护红线的充分性并明确属于有限人为活动或不可避让类型等方面，统一编制节约集约用地论证分析专章，在申请办理用地预审和规划选址时提交，且不再单独编制以上相关技术报告。重新预审项目不需要编制专章。

按照自然资源部和我省相关规定要求，对涉及占用永久基本农田或占用其他耕地规模较大项目，需组织开展实地踏勘。实地踏勘相关情况及所提意见要一并纳入专章的相关内容。

二、专章编制主体及综合论证审查层级

（一）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。专章作为建设项目用地预审申请材料之一。

（二）审查层级

1. 报自然资源部预审的建设项目，由省厅组织对专章进行审查并提出意见；其余项目按照预审层级，由对应的自然资源

部门组织对专章进行审查并提出意见。

2. 根据原山西省国土资源厅《关于进一步优化建设用地预审和用地审查提高土地审批效率的通知》(晋国土资发〔2017〕10号)规定,省级预审的建设项目中,由市级自然资源部门进行实地踏勘论证的,由市级自然资源部门一并对建设项目专章组织综合论证审查并提出意见。

三、综合论证审查程序

(一) 申请受理。厅用途管制处负责对各市规划和自然资源局、山西转型综合改革示范区规划和自然资源局组织编制并盖章确认的专章进行形式性审查,对符合综合论证范围、权限和申请材料齐全、符合规定形式的报告,在2个工作日内正式受理。对申请材料不齐全或不符合规定形式的,在2个工作日内一次性告知申请人需补充内容或不予受理。

(二) 论证委托。受理后,在1个工作日内委托省国土空间调查规划中心(以下简称调查规划中心)组织开展技术审查。

(三) 组织论证。调查规划中心负责根据项目类型和用地情况商用途管制处,组建综合论证专家组并负责综合论证审查会务工作等,负责组织相关业务处室和专家组按照《自然资源部节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南(试行)》有关要求综合论证审查。综合论证工作应在接委托函后10个工作日内完成,综合论证前确需补充相关技术材料的,规划中心应通知申请人在5个工作日内提交(补充材料时间单独计算)。

1. 对符合国家法律法规政策、专章编制各项要求且量化评

分为优良的（80.1-100分），原则通过综合论证并出具专家综合论证意见。专家组认为确有需完善内容的，需进一步完善后再行出具综合论证意见。

2. 对量化评分为一般的（60.1-80分），需及时将汇总后的专家意见书面告知项目所在设区市规划和自然资源局，补正内容需一次性全部告知。由项目所在设区市规划和自然资源局根据专家综合论证意见，组织对专章进行修改完善，专章修改原则上应在10个工作日内完成。修改完善后的专章经相关专家签字确认后，出具综合论证意见。

3. 对量化评分为不合格的，要书面告知项目所在市级自然资源部门综合论证未通过原因。

（四）实地踏勘。按照自然资源部和我省相关规定，属于占用永久基本农田和占用其他耕地规模较大情形的，应在组织编制专章时向省厅申请实地踏勘，并将相关情况、踏勘结论及要求纳入专章相关内容。实地踏勘不再单独出具报告。

四、规范综合论证审查管理

（一）专章综合论证赋分。按照《自然资源部办公厅节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》（自然资办函〔2023〕473号）评分标准，由相关专家按业务重点分别打分并签字确认（具体赋分标准见附件1）。专章综合论证审查实行“专家负责制”。

（二）统一论证报告模板。按照部《节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》等相关要求，由专家组按照《山西省XXXX项目节约集约用地论证分析专章综合论证审

查意见（模板）》（见附件6），出具项目综合论证审查意见。

（三）合理确定综合论证审查专家。开展综合论证审查前，由规划中心根据项目实际情况商用途管制处确定综合论证审查专家，并负责邀请专家形成专家组。专家组一般由5-7人组成。参与综合论证的专家应尽量选择具有五年以上从业经历和一定技术职称的专家开展综合论证工作。

（四）专章的盖章确认

1. 提交申请。专章综合论证审查通过后，由各市规划和自然资源局、山西转型综改示范区规划和自然资源局将专章盖章申请、经综合论证通过的专章文本（pdf版和纸质版5套）和专家组出具的综合论证审查意见等存档资料报至省自然资源厅。

2. 确认职责区分。由厅用途管制处组织会同业务处室对专家综合论证审查工作及专章进行网上会签确认，具体职责为：

（1）用途管制处：牵头负责建设项目专章综合论证工作，依职责对建设项目选址选线约束性中“投资情况”和专章编制规范性的赋分合理性进行确认。

（2）耕保处：依职责对建设项目涉及占用耕地和永久基本农田相关情况和赋分合理性进行确认。

（3）空间规划局：依职责对规划“一张图”符合情况、建设项目选址选线约束性中“历史文化保护”“生态保护”“邻避要求”等情况和避让生态红线情况的赋分合理性进行确认。

（4）利用处：依职责对建设项目功能分区和用地规模合理性、节地水平先进性的赋分合理性进行确认。

（5）地勘处：依职责对建设项目选址选线约束性中“建

设条件”情况的赋分合理性进行确认。

(6) 矿保处：依职责对建设项目选址选线约束性中“压覆矿产”情况的赋分合理性进行确认。

3. 盖章确认。各处室网上会签确认后，经厅领导同意后加盖厅章确认。

4. 资料归档。厅办公室、厅用途管制处、项目地所在市局、调查规划中心分别留存归档一套；项目单位留存归档两套。

(五) 建立专章综合论证审查专家库。为满足我省专章综合论证审查工作需要，有效提高我省专章综合论证审查工作水平，由用途管制处会同规划中心建立综合论证审查专家库。

五、有关工作要求

(一) 综合论证审查工作应严格执行节约集约用地论证分析专章的相关法律法规、政策规定及技术标准，坚持客观、公平、公正，保证工作质量。

(二) 专章成果要求按照《自然资源部办公厅节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》（自然资办函〔2023〕473号）相关要求执行。

(三) 全省各级自然资源部门可参照本通知对本级预审项目的节约集约用地论证分析专章综合论证审查工作进行规范。

(四) 自2023年8月10日起，由省厅组织综合论证审查的建设项目，在办理用地预审时需提供经省自然资源厅盖章确认的项目专章。

附件：1. 专章综合论证审查赋分表

2. 节约集约用地论证分析专章综合论证审查委托书
3. 节约集约用地论证分析专章综合论证审查申请材料清单
4. 关于申请对XXXX项目节约集约用地论证分析专章进行综合论证审查的请示（模板）
5. 关于申请对XXXX项目节约集约用地论证分析专章盖章的请示（模板）
6. 节约集约用地论证分析专章综合论证审查意见（模板）



(不公开)

附件 1

专章综合论证审查赋分表

综合论证内容及分值	综合论证赋分		分数	专家审查赋分		
				分项分值	单项总分	专家签字
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（满足情形得2分，不满足得0分）	2			
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（未选择的，此项得0分）	2			
	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（根据内容打分，最高2分，最低0分）	2			
	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（根据内容打分，最高3分，最低0分）	3			
	压覆矿产	经不可避免论证确需压覆的，选择压覆量较小的方案（未选择的，此项得0分）	2			
	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（根据内容打分，最高3分，最低0分）	3			
	投资情况	选择单位投资小、经济效益好的方案（根据内容打分，最高3分，最低0分）	3			
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（根据内容打分，最高6分，最低0分）	6			
		涉及生态保护红线具体情形、空间分布、面积清晰（根据内容打分，最高2分，最低0分）	2			
	方案选择	选择对生态环境影响小的方案（根据内容打分，最高4分，最低0分）	4			
		减轻生态环境影响的措施可行（根据内容打分，最高3分，最低0分）	3			

综合论证内容及分值	综合论证赋分		分数	专家审查赋分		
				分项分值	单项总分	专家签字
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(根据内容打分,最高4分,最低0分)	4			
		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(根据内容打分,最高6分,最低0分)	6			
	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(未选择且理由不充分的,此项得0分)	8			
		满足本省制定的占比上限要求(不满足的,此项得0分)	5			
		耕地占补平衡和永久基本农田补划方案可行(不满足的,此项得0分)	2			
	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(根据内容打分,最高5分,最低0分)	5		
跨市项目,明确了各市用地规模和功能分区(未明确的,此项得0分)			1			
不存在“搭车用地”和预留用地情形(存在此情形,此项得0分)			2			
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(根据内容打分,最高2分,最低0分)	2			

综合论证内容及分值	综合论证赋分		分数	专家审查赋分		
				分项分值	单项总分	专家签字
	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（根据内容打分，最高2分，最低0分）		2			
	用地标准	有用地标准	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（不符合的，此项得0分）	5		
		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（根据内容打分，最高5分，最低0分）	5			
		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（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）	3			
	无用地标准	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（与有标情形并列。根据论证内容打分，最高10分，最低0分）	10			
		确需突破土地使用标准确定的功能分区属于无标准情形的，设置理由充分，规模合理（0-3分）	3			
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（根据内容打分，最高5分，最低0分）	5			
	案例比较	选择了相似、真实的节约集约用地案例进行对比（根据内容打分，最高3分，最低0分）	3			
	节地水平	与省内同类项目对比，节地水平先进（专家评定打分，最高5分，最低0分）	5			

综合论证内容及分值	综合论证赋分		分数	专家审查赋分		
				分项分值	单项总分	专家签字
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 (根据内容打分, 最高2分, 最低0分)	2			
		文字逻辑清晰、论证合理充分, 无明显错漏、矛盾 (根据内容打分, 最高3分, 最低0分)	3			
总分	规划“一张图”符合情况 (分) + 选址选线一致性 (分) + 避让生态保护红线情况 (分) + 占用耕地和永久基本农田情况 (分) + 功能分区和用地规模的合理性 (分) + 节地水平的先进性 (分) + 专章编制规范性 (分) - 扣分项 (分) = 总分 (分)。					
	专家组长: (签字)			日期:		

备注: 1.综合论证审查前5个工作日(最少),由专家组长指定各项审查内容的具体论证责任专家并分发文本,其中:“选址选线约束性”和“专章编制规范性”由须由专家组长负责论证审查。2.综合论证审查结束后,此表由专家组长组织填写并汇总最后得分(主评专家认为其他专家赋分确不合理的,可提出修改建议)。3.此表经专家组打分、签字后,作为综合论证审查意见的附件。

附件 2

节约集约用地论证分析专章综合论证审查委托书

省国土空间调查规划中心：

现委托你单位对《XXXX 项目节约集约用地论证分析专章》进行综合论证审查。请按照国家有关法律、政策规定，认真履行能，按程序开展综合论证审查工作。

国土空间用途管制处

202X 年 X 月 XX 日

负责人：

承办人：

节约集约用地论证分析专章综合论证审查委托书

省国土空间调查规划中心：

现委托你单位对《XXXX 项目节约集约用地论证分析专章》进行综合论证审查。请按照国家有关法律、政策规定，认真履行工作职能，按程序开展综合论证审查工作。

国土空间用途管制处

202X 年 X 月 XX 日

附件 3

节约集约用地论证分析专章 综合论证审查申请材料清单

节约集约用地论证分析专章综合论证申请材料包括关于申请综合论证的函、节约集约用地论证分析专章文本。

- 一、XXXX 规划和自然资源局请示。
- 二、XXXX 项目节约集约用地论证分析专章文本。
- 三、专章附件及相关图件。

附件 4

关于申请对XXXX项目节约集约用地 论证分析专章综合论证审查的请示

山西省自然资源厅：

根据《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）、和《自然资源部节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》（自然资办函〔2023〕473号）有关精神要求，我单位已组织项目单位完成了XXXX项目节约集约用地论证分析专章的编制工作。现将我局组织编制并盖章确认的《XXXX项目节约集约用地论证分析专章》报送贵厅，请予综合论证审查。

我单位承诺所提交资料是真实、客观、完整的，无伪造、编造、变造、篡改等虚假内容，如有不实，我单位愿自行承担相关后果。

附件：XXXX项目节约集约用地论证分析专章。

XXXX市规划和自然资源局

年 月 日

附件 5

关于申请对XXXX项目节约集约用地 论证分析专章加盖公章的请示

山西省自然资源厅：

X月X日，贵厅组织相关专家对我局提交的《XXXX项目节约集约用地论证分析专章》进行了综合论证审查，并出具了综合论证审查意见，综合论证审查结果为：XX。

现请省厅予以盖章确认。

- 附件：1. XXXX项目节约集约用地论证分析专章
2. 综合论证审查意见

XXX规划和自然资源局

年 月 日

山西省 XXXX 项目节约集约用地论证 分析专章综合论证审查意见

XXXX 年 X 月 X 日，我中心会同厅用途管制处组织厅国土空间规划局、耕地保护监督处、自然资源开发利用处等相关处室（局）和有关专家（名单附后），对《XXXX 项目节约集约用地论证分析专章》（以下简称《分析专章》）进行了综合论证审查，并按照《节约集约用地论证分析专章审查标准》进行了评分，经专家组讨论形成如下意见：

一、项目概况

简要说明项目建设依据、建设内容、用地现状、建设意义等情况。

二、选址选线方案比选

（一）规划“一张图”符合情况

简要说明项目在国土空间规划“一张图”上图落位情况，或未纳入但是否符合现行用途管制规则。

经综合论证：得分为 0 或 2 分。

（二）选址选线约束性

1、建设条件情况：根据备选方案所在区域工程地质、水文地质情况，是否选择地震、洪水、地质灾害等安全风险隐患小的方案，并经主管部门许可；分析对机场、铁路、公路、大型桥梁、堤防、高压走廊等重要设施影响小或无影响的方案，并经主管部门许可。

经综合论证：此项得分为 0 或 2 分。

2、历史文化保护情况：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，确需压占的，是否符合国家

和地方法律法规、政策要求，并经主管部门许可。

经综合论证：此项得分为 0-2 分。

3、生态保护情况：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。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，并经主管部门许可。

经综合论证：此项得分为 0-3 分。

4、压覆矿产情况：按要求开展压覆矿产资源查询和调查评估，分析矿产资源类型、分布及矿业权设置情况，经不可避免论证确需压覆的，选择压覆量较小的方案。

经综合论证：此项得分为 0 或 2 分。

5、邻避要求情况：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。如涉及，需提供主管部门意见。

经综合论证：此项得分为 0-3 分。

6、投资情况：根据投资合理性分析，选择单位投资小、经济效益好的方案。

经综合论证：此项得分为 0-3 分。

7、其他影响情况：根据项目实际情况、区域特色和地方要求对景观风貌、视线通廊、城镇布局、水系连通、拆迁安置等进行必要分析。如果涉及上述情况没有分析或分析不到位，扣 0-3 分。

（三）避让生态保护红线情况

1、避让情况：

（1）说明备选方案是属于允许有限人为活动还是国家重大项目占用情形，无法避让生态保护红线的理由充分（0-6分）；

(2) 涉及生态保护红线具体情形、空间分布、面积清晰,若涉及自然保护地,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(0-2分)。

经综合论证: 此项得分为 0-8 分;

2、方案选择:

(1) 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,选择对生态环境影响小的方案(0-4分);

(2) 对确实难以避让的部分,说明是否采取必要的工程措施减少压占生态保护红线,减轻生态环境影响的措施可行(0-3分)。

经综合论证: 此项得分为 0-7 分。

(四) 占用耕地和永久基本农田情况

1、避让情况:

(1) 难以避让耕地和永久基本农田的理由充分(0-4分);

(2) 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(0-6分)。

经综合论证: 此项得分为 0-10 分。

2、方案选择:

(1) 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(0-8分);

(2) 满足省里制定的占比上限要求(0或5分);

经综合论证: 此项得分为 0-13 分。

(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。涉及占用耕地和永久基本农田的，详细说明占用基本农田图斑个数、面积、质量情况；涉及生态保护红线的，详细说明涉及生态保护红线的面积、形式、类型以及对生态环境的影响。

推荐方案基本情况没有说明的扣 0-2 分。

三、功能分区和用地规模的合理性

（一）功能分区：

1、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（0-5 分）；

2、跨市项目，明确了各市用地规模和功能分区（0 或 1 分）；

3、不存在“搭车用地”和预留用地情形（0 或 2 分）。

经综合论证：此项得分为 0-8 分。

（二）设施利用：

1、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（0-2 分）；

2、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（0-2 分）。

经综合论证：此项得分为 0-4 分。

（三）用地标准：

1、有用地标准的情况

（1）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（0 或 5 分）；

（2）国家和地方均有标准的，按更严格的执行；满足要求的前提下，选标准的中、低值（0-5 分）；

(3) 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（0-3分）；

经综合论证：此项得分为 0-13 分。

2、无用地标准的情形

(1) 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（0-10分）；

(2) 确需突破土地使用标准确定的功能分区属于无标准情形的，设置理由充分，规模合理（0-3分）；

经综合论证：此项得分为 0-13 分。

四、节地水平的先进性

（一）节地措施

从建设项目使用的设计依据、技术规范、技术标准出发，分析采用的节地技术、节地措施合理，取得的节地效果是否明显。对于突破土地使用标准的建设项目应分析采用的工艺流程、施工工艺、技术和设备的先进性。

经综合论证：此项得分为 0-5 分。

（二）案例比较

是否选择了相似、真实的节约集约用地案例进行对比。

经综合论证：此项得分为 0-3 分。

（三）节地水平

与省内同类项目对比，节地水平是否先进。

经综合论证：此项得分为 0-5 分。

五、其他情况

（一）专章编制规范性

1、数据真实准确，图纸标注规范，图文并茂（0-2分）；

2、文字逻辑清晰、论证合理充分，无明显错漏、矛盾（0-3分）。

经综合论证：此项得分为 0-5 分。

（二）部门核查情况及其他情况说明

1、部门核查情况说明：根据项目实际情况，涉及自然保护地、历史文化保护、重要生态资源、重要设施等，对相关部门核查意见进行梳理汇总。

2、其他情况说明：自然资源部门是否参与选址选线，如参与，说明参与的形式、层级、次数、反馈意见，以及意见采纳情况。

没有相关内容，扣 0-5 分。

六、综合论证审查结论

依据《节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南》（试行）（自然资办函〔2023〕473号）等相关政策规定，从国土空间规划“一张图”复合型、选址选线约束性、占用耕地和永久基本农田的合理性、不可避免生态保护红线的充分性、功能分区和用地规模合理性、节地水平的先进性、耕地占补平衡与永久基本农田补划等方面进行综合论证评分，量化评分为 XX 分。

专章成果结果为：优良（或：一般、不合格）。

七、相关建议或补正意见

1、XXXXXXXXX。

2、.....。

附件：综合论证审查赋分表

专家组组长：（签字）

年 月 日