

索引号：	11220000MB1570195E/2023-03559	分类：	政策解读;其他
发文机关：	吉林省自然资源厅	成文日期：	2023 年 09 月 15 日
标题：	《吉林省自然资源厅关于印发<强化自然资源要素保障促进经济高质量发展若干措施>的通知》政策解读		
发文字号：		发布日期：	2023 年 09 月 20 日

《吉林省自然资源厅关于印发<强化自然资源要素保障促进经济高质量发展若干措施>的通知》政策解读

近日，吉林省自然资源厅印发《强化自然资源要素保障促进经济高质量发展若干措施》（吉自然资规〔2023〕7号）（以下简称《若干措施》）。现就有关内容予以解读。

一、关于《若干措施》的出台背景

为全面贯彻党的二十大和习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神，深入贯彻落实省委十二届三次全会精神，持续深入推进自然资源领域改革，支持扩大高水平开放，服务项目建设，促进民营经济发展，切实为全省经济社会高质量发展提供坚实的空间支撑和有力的资源保障，省自然资源厅立足全省实际，依据《土地管理法》《吉林省土地管理条例》等法律法规，对标《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90号）等相关政策，充分借鉴其他省份成熟经验做法，在深入调查研究、充分分析论证、广泛征求意见、反复修改评估的基础上，起草了该《若干措施》，报请省政府同意后，印发全省各地实施。

二、关于《若干措施》的主要内容

《若干措施》共5部分25条：

（一）提升国土空间规划支撑和用地保障能力。包括强化过渡期内国土空间规划引领，精准配置年度土地利用计划指标，全力保障乡村建设用地。

（二）提高建设项目用地审批服务效能。包括下放用地预审及关联事项权限，联合开展选址选线，允许分期分段办理用地报批，优化土地成片开发方案编制方式，优化光伏发电产业发展用地，常态化推进用地组卷报批攻坚行动。

（三）促进土地节约集约高效利用。包括完善工业用地土地供应方式，实行带方案供应土地，探索增加混合产业用地，保障住宅用地供应，探索实行建设用地使用权预告登记转让。

（四）推进自然资源保护开发利用。包括规范临时用地管理，拓宽采矿用地保障途径，规范工程建设项目动用砂石管理，鼓励市场主体参与生态保护修复。

（五）持续优化自然资源领域营商环境。包括支持新产业新业态项目用地，落实地价优惠政策，持续提升不动产登记便利度，推进“交地即交证”，推进不动产“带押过户”，优化采矿权抵押备案，落实涉企服务减免政策。

《若干措施》有效回应基层诉求。对政策制定前期调研中基层提出的问题建议，通过厅局长“直通车”集中进行了答复反馈；对一些共性政策需求，纳入到《若干措施》中，如过渡期国土空间规划、成片开发方案编制、下放权力、采矿用地、项目用砂石等；同时，积极探索尝试，推出城镇开发边界外空间准入、联合开展选址选线、优化土地成片开发方案编制、实行带方案供应土地、混合产业用地供给、推进“交地即交证”和不动产“带押过户”等多项新政策新举措。

三、实施日期

自 2023 年 9 月 15 日起施行。
为便于您更好的理解，请看以下政策文件：

强化自然资源要素保障促进经济高质量发展若干措施

为全面贯彻党的二十大和习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神，落实省委省政府推动经济高质量发展的部署要求，持续深入推进自然资源领域改革，支持扩大高水平开放，服务项目建设，促进民营经济发展，现就强化自然资源要素保障促进经济高质量发展提出如下措施。

一、提升国土空间规划支撑和用地保障能力

（一）强化过渡期内国土空间规划引领。加快各级国土空间总体规划编制审批进度，统筹保障各类重大建设项目空间需求。对有批准权的人民政府自然资源主管部门已经组织审查通过的，或正组织联合审查、无重大问题、符合国土空间管控规则的国土空间总体规划，可作为项目用地报批的规划依据。在申报用地时，项目所在地县级以上人民政府要确保项目布局和规模统筹纳入国土空间总体规划。

（二）精准配置年度土地利用计划指标。对纳入国家、省政府重大项目用地清单的单独选址项目用地，申请自然资源部配置计划指标。对未纳入清单的省政府专班、地方政府专项债券、中央预算内投资、政策性开发性金融工具、省“十四五”规划确定的重大工程等其他省级以上重点项目用地，由省级统筹保障计划指标。其他重点项目，优先使用所在市县以当年存量土地处置规模为基础核算的计划指标。

（三）全力保障乡村建设用地。鼓励项目开发主体与农村集体经济组织合作，采取以农村集体建设用地土地使用权入股、联营等方式，保障乡村建设用地需求。在符合国土空间规划和用途管制要求、确保安全的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。深化农村集体经营性建设用地入市试点县（市、区），应积极探索采取集体经营性建设用地出让、出租、作价出资（入股）等入市方式保障项目用地。对农村村民住宅建设用地计划实行单列，专项用于符合“一户一宅”和国土空间规划要求的农村村民住宅建设，用地单独组卷报批，所需指标年度内实报实销。

二、提高建设项目用地审批服务效能

（四）下放用地预审及关联事项权限。除自然资源部预审、自然资源部委托省级预审、用地范围跨市（州）、涉及生态保护红线的项目外，其他由省级办理用地预审与选址的项目，以及预审阶段的踏勘论证事项，下放至项目所在市、县自然资源主管部门；用地范围在同一市（州）跨县（市）的项目，由所在市（州）自然资源主管部门办理。

（五）联合开展选址选线。对于用地涉及耕地和永久基本农田、生态保护红线、节约集约用地和历史文化保护、地质灾害风险防控等红线底线要素的交通、能源、水利建设等项目，自然资源主管部门可根据项目行业主管部门和建设单位需要，派业务人员或专家代表参与项目选址选线，依据国土空间规划和“三区三线”等空间管控要求提前介入指导。适时向有关基础设施建设项目主管部门共享国土空间规划“一张图”，为项目合理合规选址选线提供支撑性、基础性服务。

（六）允许分期分段办理用地报批。确需分期建设的项目，可根据可行性研究报告确定的方案或可行性研究批复中明确的分期建设内容，分期申请建设用地。报国务院批准的

线性基础设施建设项目，可根据用地报批组卷进度，以市（州）分段报批用地；农用地转用和土地征收均在省政府批准权限内的，可以县（市、区）分段报批用地。

（七）优化土地成片开发方案编制方式。依据国土空间规划确定的一个完整的土地征收范围内，可包含多个拟征收地块，其中基础设施、公共服务设施以及其他公益性用地的比例一般不低于 40%。实施成片开发方案差异化调整审批程序，涉及成片开发位置、面积、范围调整的，须重新履行意见征询和专家论证程序，并报原审批机关审批；仅涉及调整建设项目、开发时序和年度实施计划等内容的，不再重新履行意见征询和专家论证程序，报省级自然资源主管部门备案。

（八）优化光伏发电产业发展用地。鼓励利用未利用地和存量建设用地发展光伏发电产业。光伏发电项目中的光伏方阵用地不得改变地表形态，不得占用耕地，占用其他农用地的允许以租赁方式取得，用地单位与农村集体经济组织或国有土地权利主体、当地乡镇政府签订用地与补偿协议，用地实行备案管理，不需按非农建设用地审批。

（九）常态化推进用地组卷报批攻坚行动。实行主办与会审并行办理、报批和缴费并行办理，建立省市县三级用地服务专员制度，持续提高用地审批效率。依托自然资源重大项目用地服务保障专班，整合直属事业单位专业技术力量，组建用地组卷报批指导组，下沉市县开展项目用地保障跟踪式、巡回式服务，提升组卷质量，加快报批进度。

三、促进土地节约集约高效利用

（十）完善工业用地土地供应方式。积极推进工业用地供应由出让为主向租赁、出让并重转变，推行工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等灵活的土地供应方式。已取得建设用地使用权的工业用地，在符合规划、不改变用途和确保安全的前提下，经依法审批提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

（十一）实行带方案供应土地。在确保土地市场公平公正公开的前提下，鼓励各地积极推动工业用地带条件招标拍卖挂牌出让（租赁），将产业类型、生产技术、节能环保等产业准入要求纳入供地条件，实行带方案出让。对市政基础设施和标准厂房建设项目，可在土地供应前，由自然资源主管部门依据国土空间详细规划及土地使用标准核提规划条件，审查建设工程设计方案，按程序纳入供地方案，实行带方案供应，在国有建设用地使用权合同签订后或核发国有建设用地划拨决定书时，同步核发建设用地规划许可证与建设用地工程许可证。

（十二）探索增加混合产业用地。单一工业用地出让，按照主导用途，引导工业、仓储、物流、研发、办公、商业等用途混合布局，共建共享配套服务设施支持。在符合国土空间规划和产业发展需要前提下，支持不同产业用地类型合理转换，推动存量工业用地复合改造，推进工业用地提质增效。

（十三）保障住宅用地供应。严格落实住宅用地信息公开制度，全面公开住宅用地供应计划，科学引导市场预期。单列租赁住房用地供应计划，支持盘活存量土地建设保障性租赁住房。对闲置和低效利用的商业办公、旅馆、厂房、仓储、科研教育等非居住存量房屋，经城市人民政府同意，在符合规划原则、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许改建为保障性租赁住房；用作保障性租赁住房期间，不变更土地使用性质，不补缴土地价款。

（十四）探索实行建设用地使用权预告登记转让。以出让方式取得的国有建设用地使用权转让，对未完成开发投资总额 25% 的，按照“先投入后转让”的原则，交易双方签订转让合同，经市、县自然资源主管部门备案后，可申请办理国有建设用地使用权转移预告登记，待开发投资总额达到法定转让要求时，再依法办理国有建设用地使用权转移登记。

四、推进自然资源保护开发利用

（十五）规范临时用地管理。直接服务于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站，需临时使用土地的，可以采取临时用地方式解决，但应尽量避让耕地，不得占用永久基本农田。确需占用耕地的，在土地复垦方案通过论证，业主单位签订承诺书，明确复垦完成时限和恢复责任，确保能够恢复种植条件的基础上，可以占用耕地，按法定程序申请，由市（州）自然资源主管部门负责审批。

（十六）拓宽采矿用地保障途径。采矿企业可对本企业在省域内依法取得的采矿用地进行复垦修复并使用腾退指标，也可对省域内历史遗留废弃采矿用地进行修复并使用腾退指标，新增建设用地面积不得高于复垦修复为农用地的面积。采矿企业将本企业依法取得

的采矿用地或历史遗留废弃采矿用地复垦为可长期稳定利用耕地的，经核定报备后可用于本企业在省域内采矿项目落实占补平衡。

（十七）规范工程建设项目动用砂石管理。经批准设立的能源、交通、水利等基础设施、线性工程等建设项目，应按照节约集约原则动用砂石，在批准的建设项目用地（不含临时用地）范围内，因工程施工产生的砂石料可直接用于该工程建设，不办理采矿许可证；非砂石类生产矿山在其矿区范围内按照矿山设计或开发利用方案，矿山剥离、井巷开拓、选矿产生的砂石料，应优先供该矿山井巷填充、修复治理及工程建设等综合利用。利用后仍有剩余的，由所在地的自然资源主管部门报县级以上地方人民政府组织纳入公共资源交易平台处置。

（十八）鼓励市场主体参与生态保护修复。探索吸引社会资本参与生态保护修复投入机制，鼓励引导社会资本参与历史遗留废弃矿山生态修复、全域土地综合整治和生态保护修复。将有关修复整治方案和自然资源资产配置方案同步编制，在公开竞争方式下，可一并签订生态保护修复协议和土地出让合同等自然资源资产配置协议，通过赋予市场主体依法依规取得一定修复面积的自然资源使用权、腾退的建设用地指标使用权等，充分调动社会资本积极性。

五、持续优化自然资源领域营商环境

（十九）支持新产业新业态项目用地。民营企业发展国家支持的新产业新业态项目，属于产品加工制造、高端装备修理的，按工业用途供地，比照工业用地价格制定出让底价。属于研发设计、勘察、检验检测、技术推广、环境评估与监测的营利性项目，按科教用途供地，地价可略高于工业用地价格，低于商服用地价格；经省政府相关部门认定的重点现代物流项目，建设用地以仓储为主，附属及配套设施不超过国家规定比例的，可按工业用地供地。

（二十）落地价优惠政策。对符合产业政策和优先发展产业项目且用地集约节约的工业项目和民营企业投资以农林牧渔产品初加工为主的工业项目，在确定土地出让底价时，可按对应的《全国工业用地出让最低价标准》70%执行；使用规划确定的城市建设用地范围外的国有未利用地，自行完成前期土地开发的，可按对应的15%执行；使用规划确定的城市建设用地范围内的国有未利用地，可按对应的50%执行。

（二十一）持续提升不动产登记便利度。深化“无还本续贷”不动产抵押登记成果，将“还贷”涉及的不动产抵押权注销登记与“续贷”涉及的抵押权设立登记合并办理，为企业节省“过桥”“倒贷”成本。与银行业金融机构互设服务网点，一站式办理企业贷款和涉及的不动产抵押登记。实现全省个人二手房转移登记（继承、受遗赠等除外）3个工作日内办结，抵押登记1个工作日内办结。

（二十二）推进“交地即交证”。在签订国有建设用地土地使用合同或申请划拨国有建设用地使用权时，用地单位可申请“地证同交”。对四至清晰、权属明确、土地出让价款、税款缴纳完毕，在用地单位申请且符合登记条件的基础上，自然资源主管部门在完成土地交付手续的同时，不动产登记机构同步办理国有建设用地使用权首次登记，颁发不动产权证书。鼓励各地在土地供应前开展土地勘测定界时，同步开展不动产登记环节的权籍调查。

（二十三）推进不动产“带押过户”。以点带面拓展“带押过户”范围，加强“登银协同”，优化工作流程，实时共享信息，加快实现登记、贷款、放款、还款无缝衔接。对在抵押期间有办理不动产转移登记需求的，因地制宜采取有效模式，保障权利人无需提前归还旧贷款、注销抵押登记，即可完成过户、再次抵押和发放新贷款等手续，提升便利化服务水平，降低交易成本。

（二十四）优化采矿权抵押备案。对需要办理采矿权抵押的企业，优化审批流程，采取“借新还旧”、抵押备案解除与再次抵押备案合并办理等方式，一次受理与承办，减少企业申报次数，降低企业融资成本。

（二十五）落实涉企服务减免政策。免收小微企业不动产登记费。免除全省测绘单位、流动站用户使用省连续运行卫星定位参考站综合服务系统（JLCORS）、北斗地基增强系统（JLBDCORS）、三维基线检定系统的服务费用。按需免费为国家和省重大工程、重点项目提供坐标转换等技术服务。

各地各部门要围绕推动高质量发展部署，坚持统筹发展和安全，严格贯彻《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）和《自然资源部关于在经济发展用地要素保障工作中严守底线的通知》（自然资发〔2023〕90号）有关要求，着力强化自然资源要素支撑和保障，严守资源资产安全底线，全力推动相关政策措施落地落实。

本通知自印发之日起施行，有效期至2025年12月31日。执行过程中如国家和省有新规定，从其规定；遇到重大问题，请径向省自然资源厅反馈。

[相关文件：吉林省自然资源厅关于印发强化自然资源要素保障促进经济高质量发展若干措施的通知](#)