建设项目节地评价技术规程

编制说明

湖南省国土资源规划院

二〇二二年十二月

**规程编制说明**

|  |  |
| --- | --- |
| 项目主管部门 | ：湖南省自然资源厅 |
| 项目名称 | ：建设项目节地评价技术规程 |
| 项目编号 | ：2021B06 |
| 项目起止时间 | ：2021年6月-2022年12月 |
| 项目承担单位 | ：湖南省国土资源规划院 |
| 项目负责人 | ：谢显军 |
| 报告编写人 | ：谢显军、唐宝莉、肖文君、卜聪 |
| 成果提交单位 | ：湖南省国土资源规划院 |
| 提交时间 | ：2022年12月30日 |

**湖南省国土资源规划院**

**二〇二二年十二月**

目 录

[一、规程制定背景 1](#_Toc111929637)

[二、规程制定目的 2](#_Toc111929638)

[三、工作简况 2](#_Toc111929639)

[3.1 主要工作过程 2](#_Toc111929640)

[3.2 起草单位介绍 2](#_Toc111929641)

[四、主要技术内容说明 3](#_Toc111929642)

[4.1 编制依据 3](#_Toc111929643)

[4.2 建设项目节地评价对象确定 3](#_Toc111929644)

[4.3 建设项目节地评价工作体系 3](#_Toc111929645)

[4.4 建设项目调查 4](#_Toc111929646)

[4.5 建设项目节地分析 4](#_Toc111929647)

[4.7 成果编制 5](#_Toc111929648)

[4.8 成果论证及应用 5](#_Toc111929649)

[五、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比 5](#_Toc111929650)

[六、与现有法律、法规和强制性标准的关系 6](#_Toc111929651)

[七、重大分歧意见的处理经过和依据 6](#_Toc111929652)

[八、标准性质的建议说明 6](#_Toc111929653)

[九、贯彻标准的要求和措施建议 6](#_Toc111929654)

[十一、其他应予说明的事项 7](#_Toc111929655)

# 一、规程制定背景

2014年，国土资源部编制了《＜建设项目节地评价论证规范＞（征求意见稿）》（以下简称“国家规程”）。然而受全国各地建设项目节地评价开展的进度和层次，以及各地用地定额标准的不同，国家规程在颁发后一直未试行。鉴于此，国土资源部不再对建设项目节地评价论证工作要求全国“千篇一律”，转而鼓励各地制定符合当地用地预审、用地审查报批相关要求的建设项目节地评价论证规范。在国土资源部的指导下，新疆、湖北、浙江、上海、河北等地陆续开展对机场、电厂等建设项目组织节地评价论证工作，并在论证过程中，对开展节地评价的目的、范围、原则、操作程序等进行了深入研究。此外，江苏、安徽、甘肃3地已在规程的编制上先行一步，分别于2014年后编制规程（范），作为规范其辖域范围内建设项目节地评价工作的执行参考。

2021年自然资源部发布《自然资源部办公厅关于规范开展建设项目节地评价工作的通知》（自然资办发 [2021]14号），强调要充分认识开展建设项目节地评价的重要性，对确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区的建设项目，应当通过节地评价严格把关。对国家和地方尚未颁布土地使用标准和建设标准的建设项目，应当通过节地评价合理确定建设项目用地功能分区和规模。2021年湖南省自然资源厅发布《湖南省自然资源厅关于规范开展建设项目用地预审与选址有关事项的通知》(湘自资发〔2021〕20 号)，强调因国家和地方已颁布土地使用标准和建设标准，但因安全生产、地形地貌、生产工艺技术等有特殊要求，确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区的建设项目，以及国家或地方尚未颁布土地使用标准和建设标准的建设项目，应按要求开展节地评价工作。

当前湖南省需要编制的节地评价报告数量多，但国家和湖南省无统一的编制规程，未规范编制报告的体例、内容、评价方法及附件材料，导致报告成果质量参差不齐；论证程序不规范，存在参与论证专家类型不全、数量不足等问题。在此背景下，湖南省国土资源规划院向湖南省自然资源厅提出2021年度湖南省自然资源科研（标准）项目《建设项目节地评价技术规程》的申请。经公开申报、专家评审、厅党组会议审议和立项公示等程序后，2021年5月湖南省自然资源厅下发《关于2021年度自然资源科研（标准）项目立项的通知》（湘自资办发〔2021〕67号），文件中明确由湖南省国土资源规划院在2022年12月底前完成《建设项目节地评价技术规程》标准制定工作。

# 二、规程制定目的

通过研制建设项目节地评价技术规程，明确湖南省建设项目节地评价工作程序、技术方法、工作准备、项目调查、节地分析、优化用地规模测算、成果编制、成果论证及应用等内容，为规范全省建设项目节地评价提供技术指导，进而为落实建设用地控制标准制度、建设项目审批和办理用地手续提供依据。

# 三、工作简况

## 3.1 主要工作过程

（1）启动阶段（2021年6月-2021年9月）

学习已编制节地技术规程的省份经验，制定详细的工作方案，通过多次论证形成可操作性强的技术方案，组建技术团队并明确具体分工。

（2）推进阶段（2021年10月-2022年6月）

搜集相关政策与文件、行业规范与标准等，分类设计建设项目节地分析指标体系、列举出各类建设项目功能分区情况等。搜集省内已开展节地评价项目成果，归纳已有评价方法，并选取典型进行实地踏勘调研，通过专家论证集成成熟适用的评价方法体系。

（3）总结阶段（2022年6月-2022年12月）

撰写成果初稿，通过自查形成讨论稿，多次组织专家咨询与论证，修改形成成果送审稿，根据评审意见完善形成成果终稿。

## 3.2 起草单位介绍

《建设项目节地评价技术规程》的起草单位为湖南省国土资源规划院。湖南省国土资源规划院是一家集科研生产、技术规范研究、技术管理于一身的基础性、公益性、战略性综合科研机构，业务涵盖国土空间规划、自然资源调查监测、评价等多个领域。单位自1959年成立以来完成各类科研生产项目（报告）5000余项，荣获省部级奖励100余项，起草相关行业技术标准、规范10余项。近年来，单位承担了《城镇建设用地增加规模与吸纳农业转移人口落户数量挂钩政策研究》、《湖南省土地利用状况综合分析评估》、《湖南省城乡建设用地增减挂钩节余指标交易机制研究》、《湖南省自然资源调查监测数据综合分析》、《湖南省城乡空闲地预警机制与规划治理研究》等多个科研项目，同时承担了全省建设项目节地评价审核与技术服务工作和多个重大建设项目用地预审工作，为开展我省建设项目节地评价技术规程编制工作积累了经验。

# 四、主要技术内容说明

## 4.1 编制依据

本规程的编制充分贯彻落实《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《自然资源部办公厅关于规范建设项目节地评价工作的通知》（自然资办发〔2021〕14号）、《湖南省人民政府关于进一步加强节约集约用地的意见》（湘政发〔2016〕10号）、《湖南省自然资源厅关于规范开展建设项目用地预审与选址有关事项的通知》（湘自资发〔2021〕20 号）等文件的精神和要求，在学习江苏、安徽、陕西等省份经验，梳理相关政策文件及行业标准，汇总归纳省内已有建设项目成果的基础上，研制出建设项目节地评价技术规程。

## 4.2 建设项目节地评价对象确定

本规程的评价对象包括（1）因国家和湖南省未颁布土地使用标准和建设标准的建设项目；（2）国家和地方已颁布土地使用标准和建设标准，但因安全生产、地形地貌、工艺技术等有特殊要求，确需突破土地使用标准确定的规模和功能分区的建设项目。其中建设项目包括新建、改建和扩建建设项目，水库和水电工程项目淹没区用地、矿山企业开采区用地、通信和输电线路塔基用地、河道治理工程用地和引排灌工程用地、涉密工程用地、小于0.2公顷的工程项目用地，以及未确定用地主体、以招标拍卖挂牌方式供应的工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地，可不列入建设项目节地评价范围。

## 4.3 建设项目节地评价工作体系

建设项目节地评价主要包括建设项目调查、建设项目节地分析、建设项目优化用地规模测算。

（1）建设项目调查包括基本情况调查、土地利用情况调查、所在区域情况调查、类比项目调查和其他调查。

（2）建设项目节地分析包括建设项目与相关规划符合性分析和建设项目节地措施分析。

（3）建设项目优化用地规模测算是指通过功能分析法和类比法等评价方法分析后，测算建设项目在用地结构合理、布局优化、各项用地指标达到最优状态下的土地利用规模。

## 4.4 建设项目调查

建设项目调查是建设项目节地评价的基础性工作，要按照规程的要求，调查建设项目包括建设项目基本情况调查、建设项目土地利用情况调查、建设项目所在区域情况调查、建设项目的类比项目调查和其他调查。

建设项目基本情况调查中，由建设单位提供建设项目有关前期工作的批复意见、建设项目用地预审申请报告或申请表、可行性研究报告或项目申请报告、工程总平面布置图、各功能分区用地面积和用地指标等。

建设项目土地利用情况调查中，由自然资源部门提供评价对象涉及区域的土地利用现状图、国土空间规划图、遥感影像图、占永久基本农田分布图、占生态保护红线分布图等资料。

建设项目所在区域情况调查中，评价单位通过查阅相关文献、统计年鉴和网站下载等方式获取。当现有资料不能满足节地评价需要时，应开展实地踏勘获取。

建设项目的类比项目调查中，评价单位可向自然资源部门和建设单位等其他途径收集类比项目的土地利用规模、土地利用功能分区、土地容积率等情况。

其他调查中，评价单位可通过多方渠道获取建设项目所涉及的土地使用标准、建设标准、行业设计标准及其他相关政策文件等资料。

## 4.5 建设项目节地分析

建设项目节地分析包括建设项目合规性分析和建设项目节地措施分析两大部分。建设项目合规性分析主要包括建设项目与各类发展规划、行业规划、产业政策、用地政策和各类国土空间规划的符合性分析；建设项目节地措施分析主要包括建设项目建设规模、选址方案、工艺技术、功能分区、分期建设等合理性分析。

## 4.6 建设项目优化用地规模测算

建设项目优化用地规模测算是指通过功能分析法和类比法等评价方法分析后，测算建设项目在用地结构合理、布局优化、各项用地指标达到最优状态下的土地利用规模。

在开展建设项目优化用地规模测算时，功能分析法为必选方法，类比项目充足时，同时采用两种方法。当同时采用功能分析和类比法测算建设项目优化用地规模的，根据用地规模最小化原则，应选择两种结果中较小值作为评价项目优化用地规模。

使用功能分区法测算建设项目优化用地规模时，参照附录B对建设项目进行功能分区划定后，尽量对每类功能分区找到对应的行业设计标准、规范和建设标准，部分功能分区无法找到相应的标准和规范时，可采用类比法分析该功能分区优化用地规模。

使用类比法测算建设项目优化用地规模时，不一定要把所有影响因素选取，但是建设项目规模、建设项目所在地的地形地貌、影响用地面积的关键技术因素必须包含进去。

## 4.7 成果编制

建设项目节地评价成果包括评价报告和基础资料汇编。（1）评价报告封面、节地评价技术人员名单、评价单位相关资质证明、节地评价基本信息表、目录、正文、附件和附图。（2）基础资料汇编包括节地评价工作涉及的原始数据、过程数据、指标数据等各类数据。

## 4.8 成果论证及应用

建设项目节地论证由负责建设项目用地预审与选址、用地审批手续的自然资源主管部门组织实施。成立3人以上单数专家组，其中专家组成员必须包含2名土地工程类专家和1名行业专家。可根据实际情况，采用网上论证、室内集中论证、函审论证与现场踏勘相结合等形式开展论证。专家组出具专家论证意见，建设单位根据不同的意见类型进行成果完善及备案，对于成果应用方面按照规程执行。

# 五、采用国际标准和国外先进标准的程度及与国际、国外同类标准水平的对比

本标准未采用国际、国外同类标准。

# 六、与现有法律、法规和强制性标准的关系

下列文件中的条款通过规程的引用而成为本规程的条款。本规程发布时，所示版本均为有效。使用本规程的各方应使用下列标准和文件的最新版本。

GB/T 19231-2003 土地基本术语

GB/T 4754-2017 国民经济行业分类

GB/T 21010-2017 土地利用现状分类

GB/T 50280—1998 城市规划基本术语标准

GB 50137-2011 城市用地分类与规划建设用地标准

GB50330-2013 建筑边坡工程技术规范

# 七、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

# 八、标准性质的建议说明

本规程为推荐性标准。

# 九、贯彻标准的要求和措施建议

**（1）合理明确节地评价范围，及时更新相关用地标准。**建议根据实际情况，进一步分类研究建设项目节地评价的范围，完善土地使用标准体系，及时更新相关行业用地标准，减少因“超标准”或“无标准”而造成需要开展节地评价的项目过多，阻碍部分建设项目落地实施。

**（2）加强评价方法研究，探索汇编典型案例。**针对目前各地节地评价方法较单一、定性评价多、定量评价少、编制报告多采用类比法且评价过程受评价单位主观影响大等现实，建议加强优化评价方法研究，采用定性和定量相结合的方法，通过定性方法评价判定项目用地的合理性，通过定量方法测算建设项目优化用地规模，优化用地结构、强度和效益，并加强开展外业实地勘察。同时，各地可依据现有项目，分行业类型总结提炼典型案例，主要内容可包括评价方法、评价内容、评价指标等，形成典型案例汇编，为以后相关行业项目通过类比法进行节地评价提供参考。

**（3）设置评价单位准入门槛，严格把控成果报告质量**。自然资源主管部门应对相关编制报告单位进行资质审核、建立信用管理制度，对于多次编制报告且内容质量较差的机构，减少或禁止其参与节地评价报告编制工作。节地评价单位在编制报告过程中，应按照最新要求进一步规范编制报告的体例、内容、评价方法以及附件材料，明确包含建设项目功能分区的相关依据及其合理性、功能布局规模、评价相关结论等内容，规范相关的工程总平面图、功能分区图等图件资料。

**（4）加强专家库建设，实行动态更新机制。**建议自然主管部门加强对专家的准入、评价、审核、退出等方面的有效管理，探索建立标准的专家评审制度，缩短评审论证周期；同时，充实专家库中行业专家数量，优化专家评审论证程序，建立专家考评制度。

# 十、废止现行有关标准的建议

本规程为首次制定。

# 十一、其他应予说明的事项

无。