

《建设项目节约集约用地论证分析专章编制规范》

(征求意见稿)

编制说明

陕西省国土空间勘测规划院

2025年6月



目 录

一、工作概况	1
(一) 编制背景	1
(二) 编制意义	2
(三) 起草单位	3
(四) 主要工作过程	3
1、前期研究阶段（2023 年 6 月-2024 年 6 月）	3
2、起草阶段（2024 年 6 月-2025 年 6 月）	4
二、编制原则和确定主要内容的论据	5
(一) 编制原则	5
(二) 确定主要内容的论据	6
三、标准编制的主要内容	6
(一) 标准主要内容	6
(二) 有关说明	6
四、主要实验（或验证）情况分析	10
五、与现行法律、法规、标准的关系	10
六、征求意见情况	11
(一) 内部征求意见情况	11
(二) 公开征求意见情况	12

七、知识产权说明	12
八、采标情况	13
九、重大分歧意见的处理经过和依据	13
十、标准性质的建议说明	13
十一、贯彻标准的要求、措施和建议	13
十二、废止现行相关标准的建议	13
十三、其他应予说明的事项	13

|

一、工作概况

（一）编制背景

节约集约用地论证分析是确保土地资源合理利用的重要环节。为落实党的二十大要求，进一步强化土地节约集约利用管理，《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（自然资办函〔2023〕473号）等文件中明确要求：“在项目可行性研究阶段，需开展节约集约用地论证分析”。按照文件要求，节约集约用地论证范围是用地涉及耕地、永久基本农田和生态保护红线的交通、能源、水利等基础设施建设项目。需要按照“突出重点、注重实效”原则，整合现有的建设项目选址论证、节地评价、占用耕地及永久基本农田踏勘论证、生态保护红线不可避让论证等技术报告的核心内容，统一纳入节约集约用地论证分析专章编制内容。

2024年，陕西省自然资源厅下发关于《加强建设项目节约集约用地论证分析专章编制和论证工作》的通知（陕自然资发〔2024〕5号）规范了陕西省建设项目节约集约用地论证分析工作，要求2024年1月1日起，各级自然资源主管部门用地预审申报材料中，需按要求包含节约集约用地论证分析专章。

然而，该文件侧重于行政管理，从管理审批的角度提出了工作要求，但未明确专章编制的细节性内容、需论证的具体内容、论证角度以及论证方法和技术手段等。导致该文件执行至今，在实践中仍然存在编制主体多元化，专章的编制水平不一，编制的内容缺乏规范性和系统性，论证分析不够细化、占用必要性论证不够充分，从而影响项目用地的合理性，无法最大程度的保障建设项目节约集约用地。

为指导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工作，本研究通过现有资料的整理与汇编，拟编制《陕西省建设项目节约集约用地论证分析专章编制规范》（以下简称《规范》），结合陕西省实际情况，细化相关文件要求，明确论证具体内容、论证细节、论证方法和技术手段等，推动各项目编制更加精细、全面、规范、科学且符合陕西省省情的节约集约用地论证分析专章。

（二）编制意义

粮食安全是“国之大者”、生态安全是国家重要战略、节约集约用地是我国的基本国策之一。由此可见，耕地保护、生态保护和节约集约用地的重要性不言而喻。《规范》即是针对我省范围内凡是占用耕地、永久基本农田和生态保护红线的交通、能源、水利、军事、民生等诸多类型建设项目而制定的综合论证报告。其目的在于引导各类建设项目不占或少占耕地和永久基本农田，保护生态空间，以及在保障建设

项目可实施的前提下，尽可能的减少用地。《规范》编制对我省耕地保护、生态空间管控及建设用地节约集约利用方面均意义重大。

（三）起草单位

本标准由陕西省国土空间勘测规划院牵头，与陕西省标准化研究院、西北大学、深圳市北京大学规划设计研究中心有限公司共同起草。

（四）主要工作过程

1、前期研究阶段（2023年6月-2024年6月）

成立标准起草组，就标准立项展开预研工作。

进行节约集约用地论证分析相关资料的收集，形成建设项目节约集约用地论证分析资料汇编，具体包括：《建设项目节约集约用地论证分析法律法规资料汇编》、《建设项目节约集约用地论证分析政策文件资料汇编》、《建设项目节约集约用地论证分析节地技术汇编》等。

形成了“陕西省建设项目节约集约用地论证分析专章编制和论证技术要点”，该要点已由省自然资源厅发文，在全省层面试运行。

《规范》的预研究成果已广泛应用于全省交通、水利、能源等多个项目的节约集约用地论证分析专章编制工作中，经省自然资源厅反馈，数百个项目通过论证分析优化了用地结构，核减了用地规模。通过实例验证，节地效果显著，实

用性强。

2、起草阶段（2024 年 6 月-2025 年 6 月）

2024 年 7 月-8 月，在调查、分析、研究基础上，形成陕西省建设项目节约集约用地论证分析专章编制规范。

2024 年 8 月至今，持续深化细化相关内容。相较于原版草案，本轮草案主要针对专章编制的具体细节、论证要点、制图规范等内容作出详细规定，具体如下：

一是结合省厅政策文件，以及全国各省市发布过的规范文件，就草案的适用范围、规范性引用文件、编制原则、工作流程等作出具体规定，使之更符合我省建设项目用地审批流程和管理范式。

二是对选址选线影响因子进行了全面梳理，总结了我省建设项目选址选线需重点关注的影响因子，并提供了相应的选址选线影响因子参考。

三是针对占用耕地和永久基本农田、不可避让生态保护红线等建设项目，明确了需要论证的具体细节和重点内容，提出了不同情形下不可避让生态保护红线的论证规定，细化了占用耕地和永久基本农田的指标对比、占补平衡等要求。

四是对专章编制的成果形式、制图规范等进行了详细规定，补充了成果内容和要求，明确了各类关键图件的核心要素和具体要求。

4、征求意见阶段（2025 年 6 月-2025 年 7 月）

在持续深入完善《陕西省建设项目节约集约用地论证分

析专章编制规范（征求意见稿）》内容的基础上，广泛开展征求意见和专家论证工作，确保规范的科学性、可行性与实用性。

共组织召开不少于 5 次线下专家论证会议，邀请来自自然资源、交通、水利、能源、规划、农业等多个领域的行业专家和相关专业高校研究人员，就专章编制规范的内容完整性、适用性、技术路线、关键指标设置等方面进行了深入讨论和意见交流。通过充分吸收专家建议，进一步修改和完善规范内容，提升了技术要点的适应性与可操作性。

针对各方反馈意见，按照“问题导向、重点突破、统筹兼顾”的原则逐条梳理分析，归纳整理出若干重点问题，并开展专项讨论，对规范中存在模糊表述、不合理技术路径或争议较大的条款进行了集中修改和技术优化，进一步提升了规范文本的科学性、规范性和严谨性。

5、送审阶段

6、报批阶段

二、编制原则和确定主要内容的论据

（一）编制原则

1、依据 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》、GB/T 2000《标准化工作指南》、GB/T 20001《标准化编写规则》等的要求和规定编写本标准的内容。

2、本标准应具有科学性、系统性和可行性，同时要具有可操作性和规范性。

3、本标准编制过程中应多方征集意见，以确保本标准可以作为全省节约集约用地论证分析专章编制的统一指导和技术参考。

（二）确定主要内容的论据

本标准主要是依据标准化管理的有关要求，参照相关国家标准、行业标准、地方标准、政策文件等对节约集约用地论证分析专章编制的一般要求，从项目概况、选址选线方案比选、推荐方案选址论证、功能分区和用地规模的合理性、节地水平的先进性等方面做出细化要求，明确论证要点。

三、标准编制的主要内容

（一）标准主要内容

本标准共包括 8 部分：前言、范围、规范性引用文件、术语和定义、总则、编制内容、成果要求、附录。

（二）有关说明

1.范围

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》、《陕西省自然资源厅关于加强建设项目

节约集约用地论证分析专章编制和论证工作的通知》等文件要求，梳理各文件中对于“编制范围”的规定，综合自然资源部和全国各省市出台的相关文件，确定陕西省建设项目节约集约用地论证分析专章适用范围为：

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，建设项目选线选址涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等基础设施建设项目。

其它类型的建设项目，若申请用地依规须开展规划选址、占用耕地和永久基本农田、生态保护红线、节地评价等多项论证工作的，可参照执行。

2.规范性引用文件

根据《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）等标准化制定的要求，明确规范性引用文件的定义，即“规范性引用这一要素用来列出文件中规范性引用的文件，由引导语和文件清单构成。该要素应设置为文件的第2章，且不应分条”。因此，本专章在第二章节设置规范性引用文件，引用文件主要包括与节地相关的法规、政策、技术标准等具有普遍约束力和法律效力的文件。

根据《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）等标准化制定的要求，明确规范性引用文件的结构顺序，应按照国家标准化、行业标准化、本行政区域的地方标准化、团体标准化、其他机构或组

织标准化的结构顺序进行列举。梳理上述确定的规范性引用文件的逻辑关联和内容体系，最终确定专章编制规范中的规范性引用文件包括以下：

GB/T 19231-2003 土地基本术语

GB/T 50280-1998 城市规划基本术语标准

GB/T 21010-2017 土地利用现状分类

GB 50137-2011 城市用地分类与规划建设用地标准

TD/T 1018-2024 建设用地节约集约利用评价规程

TD/T 1029-2010 开发区土地集约利用评价规程

TD/T 1055-2019 第三次全国国土调查技术规程

TD/T 1024-2010 县级土地利用总体规划编制规程

《陕西省建设用地定额标准》（2015 年本）

《陕西省建设项目节地评价规程》

《陕西省节约集约用地实施细则（试行）》

《限制用地项目目录》（2012 年本）

《禁止用地项目目录》（2012 年本）

3.术语和定义

根据《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）等标准化制定的要求，梳理节地专章编制规范涉及的术语。根据《土地基本术语》（GB/T 19231-2003）、《建设用地节约集约利用评价规程》（TD/T 1018-2024）等文件，确定所涉及的术语及其定义。

4.编制总则

在分析总结《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）与《标准化工作指南》（GB/T 2000）、《标准化编写规则》（GB/T 20001）、《标准中特定内容的起草》（GB/T 20002）、《标准制定的特殊流程》（GB/T 20003）和《团体标准化》（GB/T 20004）等标准化制定要求的基础上，确定专章编制规范的编制总则，主要包括编制目的、编制范围、编制要点、编制主体、编制原则、编制过程等内容。

5.编制内容

根据《节约集约用地论证分析专章编制与审查工作指南（试行）》、《陕西省自然资源厅关于加强建设项目节约集约用地论证分析专章编制和论证工作的通知》等政策文件要求，最终确定为总则、项目概况、相关规划与政策符合性分析、选址选线方案比选、推荐方案情况、功能分区和用地规模合理性分析、节地水平的先进性、耕地占补平衡可行性及永久基本农田补划潜力分析等九部分内容。

6.成果要求

按照《陕西省自然资源厅关于加强建设项目节约集约用地论证分析专章编制和论证工作的通知》规定，“专章成果包括：文本、图件和附件”来确定成果类型，即：文本成果、图件成果、附件成果三种类型。

四、主要实验（或验证）情况分析

《规范》的预研究成果已广泛的应用于全省交通、水利、能源等多个项目的节约集约用地论证分析专章编制工作中，经省自然资源厅反馈，数百个项目通过论证分析优化了用地结构，核减了用地规模。仅 2024 年上半年，经论证分析的建设项目，总用地规模核减 200.8255 公顷，耕地核减 60.4462 公顷，永久基本农田核减 216.4739 公顷（包括直接核减以及用地结构调整核减），生态保护红线核减 1.7797 公顷。切实可起到节约集约用地的效果。

五、与现行法律、法规、标准的关系

在标准编制过程中，与现有法律法规和其他相关国家标准进行了衔接：

一是遵守《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国自然保护区条例》《中华人民共和国基本农田保护条例》等有关法律规定；

二是与《中华人民共和国标准化法》《地方标准管理办法》《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T 1.1-2020）、《土地基本术语》（GB/T19231-2003）、《建设用节约集约利用评价规程》

(TD/T 1018-2024) 等国家标准编写文件和技术标准进行了衔接。

通过上述衔接，保证了标准与相关法律、法规和有关标准相协调，无冲突。

六、征求意见情况

(一) 内部征求意见情况

该标准草案在陕西省国土空间勘测规划院进行意见征求共收到 10 条有效意见，意见汇总及采纳情况见表 6-1.

表 6-1 内部征求意见汇总及采纳情况

序号	意见章条及原标准内容	修改意见及依据	专家	意见处理
1	正文	草案中不能提“审查方式”、“审查要求”等有关的表述；删掉“4 总则”、“5 工作组织”，直接将“6 编制内容”作为核心章节展开。	荆波	已采纳，已删除不必要章节，采用规范用语，重新调整大纲框架，修改草案。
2	正文	将全文的“是否符合”改为“符合性分析”；将“说明是属于允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动”改为“说明是属于有限人为活动之外”。	荆波	已采纳，已对标准内容全文核实修改
3	正文及附录	“5.3.2 空间分布及重叠面积情况”中，对“表 B.7 推荐方案涉及生态保护红线面积统计表”进一步调整。	邓南涛	已采纳，已对涉及生态保护红线情况进一步明确，将“自然保护地”改为“自然公园”
4	正文	专业术语后面加入来源	张曼莉	已采纳，已列出专业术语的具体来源
5	正文及附录	删除“附录 D”。调整草案全文结构，参照 5 号文，调整为前文内容简单罗列，繁琐内容在附录中展开的形式。	张曼莉	已采纳，已重新调整草案大纲，将文中内容精简，繁琐内容统一放在附

序号	意见章条及原标准内容	修改意见及依据	专家	意见处理
				录中，附录内容也一并调整。
6	正文	“2.1.9 建设方案”新增“说明项目的建设内容、技术方案、场址布局等。”	张曼莉	已采纳
7	附录 A 部分	对表 A.1“节约集约用地论证分析专章图件名称及主要表达内容”中的各个图件以及相关标准再斟酌；将备注中的内容统一到附录中；增加推荐方案功能分区图。	张曼莉	已采纳，已对图件要求进行细化完善，增加了推荐方案功能分区图
8	附录 B 部分	编制背景“合规性”改为“编制缘由”	江涛	已采纳
9	正文及附录	修编编制目的为“从节约集约角度…”；删除所有罗列的建设依据中的法律法规、政策条例。	江涛	已采纳，已改为“从节约集约角度…”，并删除所有罗列的法律法规、政策条例
10	正文	“3 相关规划与政策符合性分析”具体按照 5 号文来写。“国土空间规划‘一张图’符合性”分析细化至：分析建设项目是否符合国土空间总体规划（含三区三线、规划分区等）、中心城区国土空间总体规划（如涉及）、详细规划（如涉及）。	江涛	已采纳，已按照 5 号文进行调整完善
11	正文	“4.2 选址选线约束性分析”中对各条约束标准进行提炼、精简，确保前后顺序对应。	刘平立	已采纳，已对该部分内容进行提炼、精简
12	正文	“4.7 联合选址选线论证情况”中，删掉“（如自然资源部门、规划部门、环保部门等）”	刘平立	已采纳，检查全文中类似的表述，确保表述精准到位

（二）公开征求意见情况

七、知识产权说明

任何单位使用本标准所产生的知识产权归该单位。

八、采标情况

无。

九、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

十、标准性质的建议说明

建议《建设项目节约集约用地论证分析专章编制规范》作为推荐性标准发布实施。

十一、贯彻标准的要求、措施和建议

1.在标准批准后应提出应用要求。

2.市县级自然资源主管部门根据上级的总体要求，按照《建设项目节约集约用地论证分析专章编制规范》，及时、广泛应用于项目用地工作，科学推进土地节约集约利用。

3.推广应用，积极做好培训和指导工作。

十二、废止现行相关标准的建议

无。

十三、其他应予说明的事项

无。