

山坝地区建设项目节地评价技术规程

2024 - 03 - 01 发布

2024 - 06 - 01 实施

目 次

前言 III

引言 V

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 总则 2

 4.1 评价目的 2

 4.2 评价对象 2

 4.3 评价原则 2

 4.4 技术方法 2

 4.5 工作程序 2

 4.6 技术约定 3

 4.7 编制主体 3

5 工作准备 3

 5.1 拟定工作方案 3

 5.2 准备资料 3

6 项目调查 3

 6.1 基本信息调查 3

 6.2 土地利用状况调查 3

 6.3 所在区域状况调查 4

 6.4 类比项目调查 4

 6.5 其他调查 4

7 节地评价 4

 7.1 建设项目定性评价 4

 7.2 用地规模定量评价 5

 7.3 评价结论 6

8 成果编制 6

 8.1 成果资料要求 6

 8.2 文本 6

 8.3 附件 6

 8.4 图件 7

 8.5 矢量数据 7

9 成果论证 7

 9.1 主要论证内容 7

 9.2 论证程序 8

10 成果归档	8
10.1 成果归档要求	8
10.2 电子文件组织结构	8
附录 A（资料性） 建设项目节地评价基本情况表	9
附录 B（资料性） 建设项目用地定性分析表	11
附录 C（资料性） 建设项目节地评价类比项目调查表	12
附录 D（资料性） 用地规模定量评价方法	13
附录 E（资料性） 建设项目节地评价图件编制要求	17
附录 F（资料性） 选址选线多方案比选内容	18
附录 G（资料性） 建设项目节地评价报告式样	20
附录 H（资料性） 建设项目节地评价矢量数据要求	24
附录 I（规范性） 建设项目节地评价专家论证意见式样	27
附录 J（资料性） 建设项目节地评价电子文件组织结构要求	31
参考文献	32

前 言

本文件按照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》的规定起草。

请注意本文件的某些内容可能涉及专利，本文件的发布机构不承担识别这些专利的责任。

本文件由云南省自然资源厅提出并归口。

本文件起草单位：云南省国土资源规划设计研究院、昆明理工大学、云南省设计院集团有限公司、自然资源智慧治理产学研融合创新基地、云南省国土空间规划学会总体规划专业委员会。

本文件主要起草人：陈俊、张述清、张春晓、李娟、王鹏、周龙进、王波、赵芳、姚刚、杨焰、杨青青、朱岚、熊波、杨琼花、瞿国寻、袁千淇、王宇新、张倚铖、赵俊三、师子乾、刘文伟、宋健、杨孟、李永平、陈华、聂伟齐、刘飞、王绍春、李小军、吕许朋、王茂洪、杨淑婧。

引 言

云南省地处低纬度高原地区，地形地貌及地质构造复杂，山地占国土面积的94%，坝区占国土面积的6%，2/3的人口、22%的耕地和77%的城镇分布于坝区，坝区是云南省稀缺土地资源。随着工业化、城镇化快速发展，占用坝区耕地现象时有发生，近年全省坝区耕地因建设占用呈现减少趋势，但坝区耕地保护形势仍较为严峻。山区与坝区的建设项目工程平面布局、安全防护、用地规模等方面具有明显的差异，导致节地评价的方法、要点等方面各有侧重。

基于云南省复杂多样的自然地理格局和保护坝区耕地的省情特点，为突出建设项目占用坝区、坝区耕地和永久基本农田的合理性以及山区开发建设安全用地合理性等方面的论证，指导山坝地区开展建设项目节地评价、审查论证，强化全省各行业建设项目节约集约用地，提升山坝地区建设项目节地评价的规范性、科学性、针对性和可操作性，特制定本文件。

山坝地区建设项目节地评价技术规程

1 范围

本文件界定了山坝地区建设项目节地评价相关术语和定义，确立了山坝地区建设项目节地评价工作的总体原则、工作程序、技术方法，规定了建设项目占用坝区及坝区耕地和永久基本农田、山区开发建设安全用地等不可避让性、合理性论证要点，明确了节地评价成果编制及归档等要求。

本文件适用于无土地使用标准或者超土地使用标准的山坝地区建设项目开展节地评价工作、节约集约用地专章编写等。

2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

GB/T 19231 土地基本术语

3 术语和定义

GB/T 19231界定的术语和定义适用于本文件。

3.1

坝区 basin area

坡度在8°以下、面积大于1 km²的局部平原区域（不含局部坡度在8°以上、面积大于0.25 km²的区域）。

3.2

山坝地区 area of mountain-flatland

坝区和坝区外的山地、丘陵等区域。

3.3

建设项目节地评价 land saving evaluation of construction projects

通过调查、分析建设项目预期用地的合规性、合理性，采用定性和定量分析相结合的方法，对项目预期用地的节约集约利用水平进行评价，优化项目用地规模的过程。

3.4

建设项目节地评价类型 types of land saving evaluation of construction projects

建设项目节地评价类型包括无土地使用标准或者超土地使用标准的建设项目。

3.5

无土地使用标准建设项目 construction projects without land use standards

国家和云南省尚未颁布土地使用标准的建设项目。

注：简称为“无标准项目”。

3.6

超土地使用标准建设项目 construction projects with land use exceeding standard

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或新增功能分区的建设项目。

注：简称为“超标准项目”。

3.7

建设项目功能分区 functional partition of the construction project

建设项目用地范围内，按建设功能不同进行分类，并根据它们之间联系的密切程度划分成多个区块，且各区块土地面积之和等于建设项目用地总面积。

4 总则

4.1 评价目的

在满足功能需求、技术安全和合理投资的前提下，通过开展建设项目节地评价，促进山坝地区无标准或者超标准建设项目合理用地，切实提高建设项目节约集约用地水平，为建设项目用地预审、用地报批、办理供（用）地手续提供依据。

4.2 评价对象

山坝地区无标准或者超标准的新建、改建、扩建、改扩建建设项目。

4.3 评价原则

4.3.1 节约集约原则

建设项目节地评价应以节约集约用地为原则，减少土地占用，提高土地利用集约化程度，合理安排建设项目用地规划选址、结构和布局，提高土地配置和综合利用效率。

4.3.2 保护优先原则

建设项目应少占或不占耕地、永久基本农田，以及少占或不占坝区优质耕地，尽量避让生态保护红线、历史文化遗产、坝区。

4.3.3 技术先进原则

建设项目在满足功能、安全的前提下，综合考虑土地资源利用、工程投资、环境保护等技术经济条件，采取同行业先进工艺流程、施工工艺、技术和设备，促进节约集约用地。

4.3.4 差异性原则

建设项目节地评价工作应针对建设项目的行业类型、特点以及所处区域自然地理环境、经济社会发展差异，科学合理选择有针对性的评价方法进行评价。

4.4 技术方法

建设项目节地评价宜采用定性与定量分析相结合、总体与典型分析相结合、统计与空间分析相结合等技术方法。

4.5 工作程序

建设项目节地评价的工作程序一般包括：

a) 工作准备；

- b) 项目调查;
- c) 节地评价;
- d) 成果编制;
- e) 成果论证;
- f) 成果归档。

4.6 技术约定

建设项目节地评价技术约定内容包括:

- a) 土地利用现状数据应采用距评价时点最近的年度国土变更调查数据成果;
- b) 建设项目节地评价坐标系采用 2000 国家大地坐标系, 高程基准采用 1985 国家高程基准, 投影方式采用高斯-克吕格 3 度带投影。

4.7 编制主体

建设项目节地评价由建设单位组织开展。

5 工作准备

5.1 拟定工作方案

开展建设项目节地评价前应拟定工作方案, 明确工作任务和目标、经费预算、进度安排、工作组织、预期成果以及质量管理措施等。

5.2 准备资料

5.2.1 准备工作表格

根据建设项目节地评价工作需要, 宜参照附录A、附录B、附录C、附录D中表D. 1~表D. 4准备工作表格。

5.2.2 准备工作图件

根据建设项目节地评价工作需要, 宜按照附录E准备工作底图。工作底图宜包括建设项目平面布置图、土地利用现状图、国土空间规划图、坝区范围图、遥感影像图、地形图等。

6 项目调查

6.1 基本信息调查

6.1.1 调查项目的基本信息。包括建设项目节地评价类型、建设项目名称、建设单位、建设地点、所属行业、建设依据、建设方案、项目性质(建设状况)、建设规模、总投资等。

6.1.2 调查项目前期工作情况。包括项目建设建议书及批复、可研及行业审查意见、核准或备案文件等。改建、扩建、改扩建建设项目应包含原项目基本信息。

6.2 土地利用状况调查

土地利用状况调查包括建设项目拟用地范围、四至、面积、土地利用现状、土地利用功能分区及其拟申请用地规模等, 改建、扩建、改扩建建设项目应包含原项目用地情况。

6.3 所在区域状况调查

6.3.1 基本情况调查。包括建设项目所在区域的地理位置、地形地貌、气候、地质条件、水文、基础设施状况、历史文化资源、社会经济发展状况等方面。

6.3.2 相关政策、标准调查。包括建设项目所属产业政策、供（用）地政策、土地使用标准、建设标准、行业设计标准规范、其他相关政策文件等。

6.3.3 相关规划情况调查。包括建设项目涉及的国民经济与社会发展规划、行业发展规划、国土空间规划等。

6.4 类比项目调查

类比项目调查内容包括类比项目基本状况和土地利用状况调查等，类比项目调查表见附录C。

6.5 其他调查

其他调查内容包括建设项目所涉及的行业工艺流程、施工工艺、安全生产措施等。因安全生产、地形地貌等原因造成超土地使用标准的项目应组织开展现场踏勘。

7 节地评价

7.1 建设项目定性评价

7.1.1 建设项目用地合规性分析

建设项目用地合规性分析应包括以下内容：

- a) 产业政策符合性分析：分析建设项目与国家和地方相关产业指导目录、产业发展指南等符合性情况；
- b) 用地政策符合性分析：分析建设项目与国家和地方限制用地项目目录、禁止用地项目目录等符合性情况；
- c) 相关规划符合性分析：分析建设项目与国家和地方国民经济与社会发展规划、相关行业规划等符合性情况；
- d) 国土空间规划符合性分析：分析建设项目与坝区、耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、村庄建设边界、工业用地红线、城市“四线”（黄线、蓝线、绿线、紫线）、重点建设项目清单等国土空间规划的符合性情况。

7.1.2 建设项目选址选线合理性分析

建设项目选址选线应开展多方案比选，比选内容宜参照附录F，通过方案比选开展选址选线合理性分析。占用坝区的建设项目，应从项目服务范围、区域地形地貌、地质条件、生产工艺、安全生产等选址选线约束条件，分析论证占用坝区的不可避让性。占用坝区耕地或永久基本农田的应着重分析占用的必要性和合理性。

7.1.3 建设项目功能分区合理性分析

建设项目功能分区合理性分析应包括以下内容：

- a) 建设项目功能分区设置的必要性分析：根据项目使用需求，结合行业设计标准规范、建设标准，分析建设项目各功能分区设置的必要性；

- b) 建设项目平面布局合理性分析：结合项目生产工艺流程、安全、环保等要求，分析项目的建筑物、构筑物、设备等主要功能设施的平面布置是否合理；
- c) 项目建设规模、功能分区与所在区域的地形地貌特征适宜性分析：结合行业设计标准规范、建设标准，从选址选线合理性、地形地貌特征等方面，分析建设项目功能分区、建设规模等是否体现了项目所在区域的地形地貌特征。

7.1.4 建设项目用地规模合理性分析

建设项目用地规模合理性分析应包括以下内容：

- a) 项目生产和建设规模的合理性分析：根据建设项目主管部门批复的建设依据，说明建设项目生产和建设规模情况，以及分析采用技术标准的合理性；
- b) 建设项目分期建设合理性分析：对存在远期预留用地的项目，分析是否可以分期报批，避免低效、闲置。在项目存在远期预留用地的情况下，结合项目工程施工的特点及土地利用条件，分析一同报批的必要性，并说明远期预留土地的利用方式、开发计划安排以及避免低效、闲置的措施；
- c) 是否存在“搭车用地”、多报少用等情况分析：根据项目规划设计建设情况和实际用地需求，分析项目是否存在“搭车用地”、多报少用等情况；
- d) 突破土地使用标准确定的规模和功能分区的建设项目，还应从安全生产、地形地貌、工艺技术等特殊要求方面说明突破土地使用标准的原因及必要性、科学性、合理性，并根据实际需求计算用地规模。

7.1.5 建设项目节地先进性分析

建设项目节地先进性分析主要应包括以下内容：

- a) 针对同类建设项目用地情况，在技术经济合理的前提下，分析是否采用先进的项目工艺流程、施工工艺、技术和设备减少占用土地；
- b) 根据项目类型，分析利用地下空间的可能，评价地上地下空间合理利用、提高用地强度的方法、工艺；
- c) 结合行业设计标准规范、建设标准，根据项目投资强度，分析项目采用的节地措施和模式是否科学和先进。

7.2 用地规模定量评价

7.2.1 评价方法

在科学合理划分项目功能分区的基础上，宜参照附录D选择设计标准法、类比法、测算分析法、专家征询法等评价方法，对项目各功能分区优化用地规模进行测算，各功能分区优化后的用地规模总和即为项目最终的优化用地规模。开展建设项目节地评价宜选择2种及以上方法，选择的优先顺序如下：

- a) 建设项目有土地使用标准、行业设计标准规范和建设标准时，宜选择设计标准法；
- b) 云南省建设项目节地评价案例库中可供选择的类比项目不少于3个时，宜选择类比法；
- c) 建设项目节地评价不满足设计标准法、类比法使用条件时，宜选择测算分析法；
- d) 建设项目节地评价不满足设计标准法、类比法使用条件时，可选择专家征询法。

7.2.2 用地规模测算

7.2.2.1 划分建设项目功能分区

根据建设项目工程总平面布置图，结合土地使用标准、行业设计标准规范、建设标准等合理划分建设项目功能分区，若无相关标准规范，各功能分区可根据承担具体功能相同或相近的原则划分。

7.2.2.2 计算各功能分区优化用地规模

在建设项目定性评价的基础上，宜采用附录D的评价方法测算各功能分区的优化用地规模，按计算公式（1）进行计算。

$$s_i = A_i - c_i \quad (i = 1, 2, 3 \cdots n) \cdots \cdots (1)$$

式中：

S_i ——功能分区 i 优化用地规模；

A_i ——功能分区 i 申请用地规模；

C_i ——功能分区 i 可核减用地规模。

7.2.2.3 计算项目优化用地规模

在确定建设项目各功能分区优化用地规模基础上，将各功能分区优化用地规模求和，确定建设项目优化用地规模，按照公式（2）进行计算。

$$s_t = \sum_{i=1}^n s_i \quad (i = 1, 2, 3 \cdots n) \cdots \cdots (2)$$

式中：

S_t ——评价项目优化用地规模；

S_i ——功能分区 i 优化用地规模。

7.3 评价结论

评价结论由建设项目节地定性评价、用地规模定量评价结果综合确定。节地评价结论判定及处置应按照表1执行。

表1 节地评价结论判定及处置

建设项目 定性评价	用地规模 定量评价	评价结论	处置要求
合理	且申请用地规模 $\leq$ 优化用地规模	节约	评价结论可作为项目提交审核的参考
基本合理	且申请用地规模 $\leq$ 优化用地规模	基本节约	应提出用地优化措施、建议
不合理	或申请用地规模 $>$ 优化用地规模	不节约	应明确核减相应用地规模，修改后再进行评价

8 成果编制

8.1 成果资料要求

建设项目节地评价成果资料应包括纸质文档和电子文件两种形式，纸质文档为报告文本、附件、图件，电子文件为文档数据、栅格数据、矢量数据等数字化成果。

8.2 文本

建设项目节地评价报告文本内容宜按照附录G进行编制。

8.3 附件

建设项目节地评价成果附件宜包括：

- a) 项目建议书批复文件、行业规划或产业政策文件、备案证明文件；
- b) 项目业主用地申请表；
- c) 审批、核准类项目提供可行性研究报告行业审查意见；
- d) 现场踏勘形成的影像、照片等材料；
- e) 相关部门对建设项目选址选线的意见；
- f) 自然资源主管部门审查论证的相关材料；
- g) 建设项目节地评价论证专家组及专家个人意见；
- h) 其他相关材料。

8.4 图件

宜参照附录E要求编制建设项目节地评价图件，形成栅格数据。

8.5 矢量数据

矢量数据采用GDB数据库分层组织管理，矢量图层及图层属性结构描述宜满足附录H要求。

9 成果论证

9.1 主要论证内容

9.1.1 无标准项目

无标准项目论证的主要内容应包括：

- a) 建设的必要性与合法合规性，包括：
 - 1) 建设依据是否充分；
 - 2) 项目建设内容、项目总投资、生产或建设规模、建设标准、建设条件等是否合理。
- b) 选址选线的合理性，包括：同等工程技术和投资等条件下，申请用地方案是否做到避让永久基本农田、避让坝区，少占或不占耕地，以及少占或不占坝区优质耕地。
- c) 平面布局的合理性，包括：
 - 1) 对存在远期预留用地的项目，是否可以分期报批，避免低效、闲置；
 - 2) 是否合理利用地上地下空间。
- d) 各功能分区用地规模合理性，包括：
 - 1) 规模、功能分区是否体现了项目所在区域的地形地貌特征，是否充分利用既有设施、线路、场站；
 - 2) 是否设置了不必要的功能分区、是否存在“搭车用地”。
- e) 用地总规模合理性，包括：用地总规模是否合理，是否科学、合理提高项目投资强度、容积率、建筑密度等。
- f) 主要工程技术措施的科学性、先进性，包括：
 - 1) 是否采取土地复合利用、功能混合使用和设施融合共用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) 是否为降低建设成本而粗放用地；
 - 3) 是否采取相关工程、技术等措施，少占或不占耕地、避让永久基本农田，避让坝区优质耕地。
- g) 评价结论是否全面、准确；
- h) 相关建议是否具有针对性和可操作性。

9.1.2 超标准项目

超标准项目论证的主要内容应包括：

- a) 9.1.1 条中 a)~h) 的内容；
- b) 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的真实性、科学性；
- c) 突破土地使用标准确定的用地规模或控制指标的合理性。

9.2 论证程序

9.2.1 按照用地预审层级，由对应的自然资源主管部门组织论证，报自然资源部预审的建设项目，由省级自然资源主管部门组织论证。

9.2.2 可以采取线上论证、线下论证和实地踏勘相结合的方式开展论证。

9.2.3 专家从节地评价专家库中随机抽取不少于 5 人的建设项目行业、土地利用、耕地保护、国土空间规划等专业领域专家组成论证专家组，专家组人数应为单数。

9.2.4 专家应出具专家个人意见，专家组应形成整体意见，专家组论证结论应明确同意或不同意，结论为不同意时，应明确具体修改意见。专家论证样式应符合附录 I 的要求。

9.2.5 节地评价审查论证通过后，将建设项目节地评价成果、专家组论证意见等，作为建设项目用地申报的材料。

10 成果归档

10.1 成果归档要求

建设项目节地评价所有成果资料，由编制主体报送负责备案的自然资源主管部门存档。

10.2 电子文件组织结构

建设项目节地评价电子文件组织结构宜按照附录J进行设置。

附 录 A
(资料性)
建设项目节地评价基本情况表

建设项目节地评价基本情况见表A. 1。

表A. 1 建设项目节地评价基本情况调查表

建设项目 基本信息	项目节地评价类型	☐ 无标准项目 ☐ 超标准项目					
	建设项目名称						
	项目建设单位		联系人		电话		
	项目建设地址			所属行业			
	建设依据			建设方案			
	建设项目性质	☐ 新建 ☐ 改建 ☐ 扩建 ☐ 改扩建					
	项目总投资 (万元)						
	项目规划建设情况	容积率			建筑密度		
	用地预审层级	☐ 国家 ☐ 省 ☐ 州(市) ☐ 县(市、区)					
土地利用 情况	申请用地规模 (hm ²)		申请用地四至				
	占用坝区规模 (hm ²)		占用坝区耕地面积 (hm ²)				
	占用永久基本农田面积 (hm ²)			占用坝区永久基本农田面积 (hm ²)			
	占用生态保护红线面积 (hm ²)						
	土地利用现状 (新建项目)	农用地 (hm ²)		原项目土地利 用现状 (改建、扩 建、改扩建项 目)	农用地 (hm ²)		
		耕地 (hm ²)			耕地 (hm ²)		
		建设用地 (hm ²)			建设用地 (hm ²)		
		未利用地 (hm ²)			未利用地 (hm ²)		
		合计			合计		
	功能分区情况 (新建项目)	主体生产区 (hm ²)		原项目功能分 区情况 (改建、扩 建、改扩建项 目)	主体生产区 (hm ²)		
							
		合计			合计		
	所在区域 状况	项目区位条件					
自然地理条件							
社会经济状况							
基础设施状况							
相关政策和标准							
相关规划情况							
.....							

表 A.1 建设项目节地评价基本情况调查表（续）

其他调查	工艺流程、施工工艺	
	超标准项目现场踏勘情况	
		
注1：项目区位条件介绍项目所在区域的地理位置； 注2：自然地理条件介绍项目所在区域地形、地貌、地质条件等； 注3：相关政策和标准介绍建设项目所属产业政策、供（用）地政策、土地使用标准、建设标准、行业设计标准规范、其他相关政策文件； 注4：相关规划情况介绍建设项目涉及的国家和地方国民经济与社会发展规划、相关行业规划、国土空间规划等； 注5：涉及单位为hm^2、万元的数值小数位数保留4位。		

附 录 B
(资料性)
建设项目用地定性分析表

建设项目用地定性分析表见表B. 1。

表B. 1 建设项目用地定性分析表

分析因素		内容
用地合规性分析	产业政策	
	用地政策	
	相关规划	
		
选址选线合理性分析	选址选线约束性	
	占用耕地和永久基本农田合理性	
	不可避让生态保护红线充分性	
		
功能分区合理性分析	用地布局	
	地形地貌	
	功能分区	
		
用地规模合理性分析	建设方案	
	分期报批	
	低效闲置	
	多报少用	
	安全生产	
	工艺技术	
		
节地先进性分析	工艺流程	
	施工工艺	
	技术与设备	
	地上地下空间利用	
	投资强度	
	容积率	
	建筑密度	
	节地措施	
	节地模式	
		
.....		

附 录 C
(资料性)

建设项目节地评价类比项目调查表

建设项目节地评价类比项目调查表见表C. 1。

表C.1 类比项目调查表

比较因素	类比项目			
	1	2	3	
项目评价类型				
用地面积 (hm ²)				
占用坝区面积 (hm ²)				
占用耕地面积 (hm ²)				
占用坝区耕地面积 (hm ²)				
占用永久基本农田面积 (hm ²)				
占用坝区永久基本农田面积 (hm ²)				
占用生态保护红线面积 (hm ²)				
远期预留用地规模 (hm ²)				
建设规模 (hm ²)				
建设内容				
功能分区				
二级功能分区				
工艺流程				
建设投资 (万元)				
容积率				
建筑密度				
预期效益 (万元)				
服务人口 (人)				
.....				
综合评价				
注1：根据项目功能分区设置情况，功能分区可细化调查至二级及以上； 注2：单位为hm ² 、万元的数值小数位数保留4位。				

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：
<https://d.book118.com/086142152101010140>