

# 自然资源部 国家林业和草原局关于支持服务业优质 高效发展的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、林业和草原局，上海市海洋局、浙江省海洋经济发展厅、福建省海洋与渔业局、山东省海洋局、广西壮族自治区海洋局、海南省海洋厅、大连市海洋发展局、青岛市海洋发展局、宁波市海洋经济发展局、厦门市海洋发展局、深圳市海洋发展局：

为深入贯彻习近平总书记重要批示精神，落实全国服务业大会有关部署，加强国土空间规划和自然资源政策协同，促进服务业高质量发展，现就有关事项通知如下：

一、强化服务业发展国土空间保障。各级自然资源（海洋）、林草主管部门要坚持需求牵引，在国土空间规划编制、实施和动态维护过程中，统筹增量和存量，加强科技服务、现代物流、软件和信息服务、金融服务、节能环保服务等生产性服务业发展空间保障，合理安排居民服务、养老托育、卫生健康、文旅体等生活性服务业发展空间。

二、推动用地混合复合兼容。市、县自然资源主管部门要健全服务业用地与其他用地混合的正负面清单、管控规则和各用途比例管控要求。引导生产性服务业向工业园区集聚，与工业用地混合布局、复合利用。支持工业用地在兼容不超过项目建筑总面积 **15%** 的行政办公和生活服务设施的基础上，可再兼容不超过项目建筑总面积的 **15%** 用于生产性服务业以及产业邻里中心建设，兼容部分原则上不得分割转让。优化生活性服务业的空间布局，支持在居住用地、公共管理与公共服务用地中合理安排生活性服务业用地，健全各类用地兼容生活性服务业设施的正面清单，完善 **15** 分钟便民生活圈。

三、优化管控规则激活存量空间。完善社区公共服务等微更新项目的规划许可豁免清单。用途转换兼容符合正面清单或豁免清单的，无需调整详细规划。在符合国土空间规划、不改变主导用途且对周边无负面影响前提下，商服用地新增保障居民基本生活需求、补齐城市基本公共服务短板的，可结合实际优化容积率计算规则，细化不计容认定标准。城市绿地中休憩、健身、停车、便民商业等配套设施用地占比可提高到 **8%**。

四、规范用途转换释放发展活力。存量建设用地、建筑在符合国土空间规划、确保安全的前提下，支持企业临时改变用途用于服务业经营，并依法缴纳经营收益中的土地收益。经县级以上人民政府批准，对利用存量空间兴办国家支持产业、行业的，经行业主管部门认定，可享受不改变用地主体和规划条件的五年过渡期政策，过渡期间无需补缴土地收益，期满需有偿使用的，可采用协议出让或租赁方式办理。

五、推动空闲土地短期利用。经市、县人民政府评估，支持在维护各方合法权益、保障安全、不影响远期规划实施的前提下，通过制定临时利用规则，推进空闲建设用地短期利用，重点用于建设特色文旅、养老托育、医疗康养、全民健身、交通接驳等便民设施，并与规划实施时序做好衔接。

六、优化城镇开发边界外的服务业用地管理。对于城镇开发边界外郊野公园、生态绿地、森林康养基地（林地），以及用于生态体验、健康休闲等绿色开放空间中零星、分散建设的配套服务设施，在符合国土空间规划和用途管制的前提下，可实行“点状用地”，由市、县自然资源主管部门会同行业主管部门明确用地类型、数量、单体规模等管理要求后，依法办理建设用地手续。对不改变地表现状、不硬化地面用于发展服务业的，其用地可按原地类管理；涉及使用林地、草地的需要符合林业、草原直服用地标准并按规定办理直服用地手续。

七、盘活农村集体经营性建设用地发展服务业。对于国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，且完成集体土地所有权登记的存量集体建设用地，以及通过全域土地综合整治、适用城乡建设用地增减挂钩政策形成的建设用地，按照国家统一部署入市，优先支持农村发展服务业。

八、健全多元化的服务业用地供应体系。对于普惠养老、教育、托育等非营利生活性服务业用地，可以划拨方式取得，切实降低用地当期成本。鼓励服务业经营主体依法依规选择长期租赁、先租后让、弹性年期出让等灵活的供应方式，在不影响公平竞争的前提下，支持“带方案”出让。

九、完善服务业用地价格形成机制。支持各地细化服务业用地地类，完善与土地收益水平和市场供求关系相适应的服务业用地公示地价体系。服务业用地出让底价，可按不低于相应土地用途协议出让最低价标准确定。利用地下空间发展服务业的，可实行向下递减的地价支持政策。

十、提升服务业要素供给效率。按照供地即可开工的原则，推动“标准地”供应由工业用地向生产性服务业用地扩围。围绕产业链关键环节和核心项目，支持对涉及两宗以上产业用地实行整体供应或联合竞买。支持同一空间范围内的土地、林草、海域、海岛以及海岸线等多门类自然资源资产组合供应，通过设权赋能显化价值，支持经营主体可持续运营。加大测绘地理信息数据、产品、技术和应用的有效供给，助力服务业数智化转型发展。

十一、优化不动产登记服务。主动向前延伸服务，强化工作协同，推进服务业供地时实现“交地即交证”，项目交付时实现“交房即交证”，有抵押融资需求的，实现“抵押即交证”，推动工商业用地开展“带押过户”，实现“高效办成一件事”。

十二、强化多部门监管协同。各级自然资源主管部门要将服务业用地管理全过程纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”，建立多部门信息互通、会商研判、联合监管机制。要统筹高水平保护、高水平安全 and 高质量发展，严格国土空间规划、用途管制，严守耕地保护红线、生态保护红线、城镇开发边界，严防各类风险，确保政策实效。

自然资源部 国家林业和草原局

2026年9月23日