

# 自然资源部文件

自然资发〔2022〕129号

---

## 自然资源部关于积极做好用地用海 要素保障的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源（海洋）主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为贯彻落实党中央关于疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的决策部署和国务院扎实稳住经济一揽子政策措施的要求，结合国务院专项督查反馈的意见建议，在严格落实耕地保护制度、节约集约用地制度和生态环境保护制度，守住法律底线和资源安全红线的前提下，切实做好建设项目用地用海保障，推进有效投资重要项目尽快形成实物工作量，促进经济社会平稳健康发展，现就建设项目落地涉及的用地用海阶段性政策措施通知如下。

## 一、强化国土空间规划引领约束

1. 明确建设项目用地用海审查的规划依据。在国土空间规划批复前，经依法批准的土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划继续执行，作为建设项目用地用海审查的规划依据。超出土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划的建设项目，应衔接“三区三线”等国土空间规划管控要求，并将项目用地用海布局及规模统筹纳入在编的国土空间规划及“一张图”（近期申报用地时由项目所在地县级以上人民政府附图承诺），可采用预支规划规模的方式保障用地；涉及报国务院批准用海的项目，应由项目所在地省级人民政府附图承诺纳入在编的国土空间规划及“一张图”。

2. 用好“三区三线”划定成果。“三区三线”划定成果经批准并纳入国土空间规划“一张图”后，作为建设项目用地用海组卷报批的依据。建设项目涉及生态保护红线，属于允许有限人为活动的，新增建设用地在农用地转用、土地征收和用海审批时附省级人民政府符合允许有限人为活动的意见；国家重大项目确需占用生态保护红线的，省级人民政府提出农用地转用、土地征收和用海审批申请时，同时附省级人民政府出具的不可避让论证意见，报国务院批准。国家重大项目新增填海造地确需在生态保护红线内实施的，省级人民政府同步编制生态保护红线调整方案并纳入国土空间规划“一张图”，调整方案随项目用海申请一并报国务院批准。

## 二、强化用地计划指标保障

3. 实行计划指标重点保障。对纳入国家重大项目清单、国家军事设施重大项目清单的项目用地，以及纳入省级人民政府重

大项目清单的能源、交通、水利、军事设施、产业单独选址项目用地，由部直接配置计划指标。

4. 继续实施增存挂钩。对未纳入重大项目清单的单独选址项目用地和城镇村批次用地，使用以当年存量土地处置规模为基础核算的计划指标。当季指标不足的，可预支使用，年底以省为单位统一核算。当年指标不足的，可结转使用前三年度节余指标。

### 三、简化建设项目规划用地审批

5. 缩小用地预审范围。以下情形不需申请办理用地预审，直接申请办理农用地转用和土地征收：（1）经依法批准的国土空间规划（含土地利用总体规划）确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的建设项目；（2）“探采合一”和“探转采”油气类及钻井配套设施建设用地；（3）具备直接出让采矿权条件、能够明确具体用地范围的采矿用地；（4）露天煤矿接续用地；（5）水利水电项目涉及的淹没区用地。

6. 简化用地预审审查。预审阶段，涉及规划土地用途调整的，重点审查是否符合允许调整的情形，但在申请办理农用地转用和土地征收时，须提交规划土地用途调整方案；涉及占用生态保护红线的，重点审查是否符合允许有限人为活动之外的国家重大项目范围。

7. 支持国家重大项目先行用地。国家重大项目中，控制工期的单体工程和因工期紧或受季节影响确需动工建设的其他工程，可申请办理先行用地。

8. 分期分段办理农用地转用和土地征收。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。线性基础设施建设项目正式报批用地时，可根据用地报批组卷进度，以市（地、州、盟）分段报批用地。农用地转用和土地征收均在省级人民政府权限内的，可以县（市、区）为单位分段报批用地。

9. 规范调整用地审批。线性工程建设过程中因地质灾害、文物保护等不可抗力因素确需调整用地范围的，经批准项目的行业主管部门同意后，建设单位可申请调整农用地转用和土地征收。项目建设方案调整，调整后的项目用地总面积、耕地和永久基本农田规模均不超原批准规模，或者项目用地总面积和耕地超原规模、但调整部分未超出省级人民政府土地征收批准权限的，报省级人民政府批准；调整后的项目用地涉及调增永久基本农田，或征收耕地超过 35 公顷、其它土地超过 70 公顷，应当报国务院批准。调整用地涉及新征收土地的，应当依法履行征地程序，不再使用的土地，可交由原集体经济组织使用。省级人民政府批准调整用地后，应纳入国土空间规划“一张图”实施监管，并及时报自然资源部备案。

10. 落实临时用地政策。建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设项目施工使用的临时用地，期限不超过四年。直接服务于铁路工程施工的制梁场、拌合站，需临时使用土地的，其土地复垦方案通过论证，业主单位签订承诺书，明确了复垦完成时限和恢复责任，确保能恢复种植条件的，可以占用耕地，不得占用永久基本农田。

11. 简化规划许可申请材料与程序。深化“多规合一”基础上的规划用地“多审合一、多证合一”改革，核发统一的建设项目用地预审与选址意见书，简化办理建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可，不得随意增加许可条件、申请材料、中介服务、审批环节、收费、数量限制等，推进规划许可服务标准化、规范化、便利化。

12. 积极推进建设项目“多测合一”改革。按照同一标的物只测一次原则，整合优化测绘事项，后续阶段充分共享已经形成的测绘成果。鼓励公平竞争，打破市场垄断。

#### 四、明确建设项目占用耕地和永久基本农田相关政策

13. 严格占用永久基本农田的重大建设项目范围。(1) 党中央、国务院明确支持的重大建设项目；(2) 按《关于梳理国家重大项目清单加大建设用地保障力度的通知》(发改投资〔2020〕688号)要求，列入需中央加大用地保障力度清单的项目；(3) 中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；(4) 纳入国家级规划的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；(5) 省级公路网规划的省级高速公路和连接原深度贫困地区直接为该地区服务的省级公路项目；(6) 原深度贫困地区、集中连片特困地区、国家扶贫开发工作重点县省级以下基础设施、民生发展等项目。

14. 允许国家重大项目以承诺方式落实耕地占补平衡。对党中央、国务院以及国务院推进有效投资重要项目工作协调机制确定的国家重大建设项目，允许以承诺方式落实耕地占补平衡。省级人民政府应当明确兑现承诺的期限和落实补充耕地方式。兑现

承诺期限原则上不超过2年，到期未兑现承诺的，部直接从补充耕地储备库中扣减指标。上述承诺政策有效期至2023年3月底。

15. 扩大补充耕地来源。支持各地结合农业结构调整，将平原地区非耕地逐步恢复为耕地，其中“二调”不是耕地的，新增耕地可以用于占补平衡。

16. 统筹落实永久基本农田补划。建设项目经依法批准占用永久基本农田的，在永久基本农田储备区耕地中补划；储备区中难以补足的，在县域范围内其他优质耕地中补划；县域范围内无法补足的，可在市域范围内补划；市域范围内无法补足的，可在省域范围内补划。优先将完成高标准农田建设的耕地补划为永久基本农田。

## 五、落实节约集约用地

17. 做好项目用地节地评价。超标准、无标准项目用地要严格执行《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）。重大项目中公路项目设置的互通立体交叉工程用地，超过《公路工程项目建设用地指标》有关间距规定的，省级自然资源主管部门应开展节地评价论证并取得省级以上交通主管部门出具的意见。

18. 鼓励低效用地再开发。建设项目使用城镇低效用地的，可以继续按照《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》（国土资发〔2016〕147号）有关规定执行。

## 六、优化土地供应

19. 积极推行“标准地”供应。按照供地即可开工的原则，

推行产业用地“标准地”出让机制。在土地供应前，由地方政府或依法设立的开发区（园区）和新区的管理机构统一开展地质灾害、压覆矿产、环境影响、水土保持、洪水影响、文物考古等评估和普查。土地用途、规划条件和相关控制指标应通过出让公告公开发布，并纳入土地出让合同。

20. 优化重大基础设施项目划拨供地程序。在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的能源、交通、水利等重大基础设施项目，土地征收和农用地转用经批准实施后，直接核发国有土地使用权划拨决定书。

## 七、优化用海用岛审批

21. 先行开展项目用海用岛论证材料技术审查。为加快审批，对暂不具备受理条件的项目，先行开展用海用岛论证和专家评审等技术审查工作。

22. 优化海底电缆管道铺设施工和项目用海审批程序。报国务院审批的海底电缆管道项目，海底电缆管道铺设施工申请，可与项目用海申请一并提交审查。路由调查勘测申请审批仍按原规定执行。

23. 项目用海与填海项目竣工海域使用验收一并审查。对利用已填成陆历史遗留围填海、无新增围填海的项目，可在提交海域使用申请材料时一并提交竣工验收测量报告，海域使用论证报告与竣工验收测量报告合并审查。在项目用海批准并全额缴纳海域使用金后，对填海竣工验收申请直接下达批复。

24. 精简技术评估报告。报国务院审批的海底电缆管道项

目，海底电缆管道路由调查勘测报告与海域使用论证报告合并编制。选址位于集中连片的已填成陆历史遗留围填海区域的项目，均属于省级人民政府审批权限的，地方可结合实际，实行打捆整体论证。

25. 允许临时用海续期。因疫情、自然灾害等特殊原因导致临时用海活动无法按期开展的，经批准，允许相关临时用海活动续期一次。

26. 简化项目用岛审批。对助航导航、测量、气象观测、海洋监测和地震监测等公益设施用岛，可简化无居民海岛开发利用具体方案和项目论证报告。

本通知自印发之日起施行，有效期2年。具体政策措施已明确执行期限的，从其规定。



公开方式：主动公开

自然资源部办公厅

2022年8月2日印发

