

4-489

辽宁省自然资源厅办公室



转发用地用海要素保障政策问答的通知

各市自然资源局，沈抚示范区规划建设局，大连太平湾合作创新区规划建设局：

现将自然资源部印发的《用地用海要素保障政策问答》转发给你们。请认真学习相关政策解读，掌握好具体操作要求，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。

辽宁省自然资源厅办公室

2022年10月14日



省自然资源厅收文

2022年08月09日 13:31

自然资源部办公厅

自然资源部办公厅关于印发

《用地用海要素保障政策问答》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：

为落实国务院 185 次常务会议部署稳经济一揽子政策的接续政策措施，做好政策解读，我们在认真梳理自然资源要素保障座谈会和视频培训会各省提出的问题建议基础上，研究提出了解读口径和操作要求，汇总整理形成的《用地用海要素保障政策问答》，已经部领导审定，现予以印发，请遵照执行。

特此通知。

附件：《用地用海要素保障政策问答》



附件

用地用海要素保障政策问答

一、国土空间规划和“三区三线”划定

1问：国土空间规划批准前，有关规划规模、布局、结构等过渡期政策如何衔接？如：是否可以允许地方结合实际对规划用途进行调整并在过渡期实施；允许村民住宅、集体公益设施等民生类项目及农产品加工厂、旅游基础设施等一二三产融合项目，在协调“三区三线”，县级人民政府出具承诺的前提下，办理农用地转用手续，后续在国土空间总体规划及村庄规划编制时直接落图？

答：国土空间规划批准前，有关规划规模、布局、结构等过渡期政策衔接要求，按照《自然资源部关于积极做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2022〕129号，以下简称129号文）执行。

过渡期，对于超出现行依法批准的土地利用总体规划和城乡规划的建设项目，如进行规划调整，应与“三区三线”管控要求不冲突，符合在编市县国土空间总体规划确定的城镇功能布局、空间结构和时序安排等总体要求，符合项目涉及地区的土地用途、强度和规模，并按照现行法规和法定规划的管控规则与程序要求进行。

农用地转用手续应按照现行规定办理，与项目类型无关。

2问：如果已完成“三区三线”划定，在具体项目办理选址或土地征转时，可否直接以详细层面规划（控规、村规）作为依据，办理项目规划用地手续？不再参考总体层面规划（城乡总体规划、土地利用总体规划）。

答：具体项目办理农转用、土地征收时，首先应依据市、县、乡国土空间总体规划（城乡总体规划、土地利用总体规划），以确保项目符合规划。在详细规划（控制性详细规划、村庄规划）覆盖到的区域，具体项目办理选址意见书时，可直接以详细规划作为依据，覆盖不到的区域可依据市、县、乡国土空间总体规划。

3问：如何理解129号文件提出的“附图承诺”纳入在编国土空间规划，“附图承诺”的具体内容和操作要求有哪些？

答：“附图承诺”的具体内容为以2020年度国土变更调查为底图，标识报部的“三区三线”划定成果，以及建设项目的空间范围和布局方案等矢量信息。

报国务院批准用地用海的项目，须逐级审核认定后，将项目用地空间范围边界线及承诺方案矢量数据按程序纳入国家级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统；其他项目的矢量数据，按程序纳入省级国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。各地应在编制国土空间规划过程中，充分衔接承诺方案。承诺方案落实情况在审查市、县国土空间总体规划时进行复核，若未落实的，不予批准市、县国土空间总体规划。

4问：“三区三线”划定成果将以何种形式体现批准，何时能够启用？

答：各省（区、市）“三区三线”划定成果数据库经部质量检查通过后，按照成熟一个、启用一个原则，即行启用，作为建设项目用地用海组卷报批的依据。

5问：如何确定涉及生态保护红线允许有限人为活动的建设用地审批层级？能否明确此类“有限人为活动”项目用地预审的审批层级？

答：允许有限人为活动涉及新增建设用地，“有限人为活动”项目用地预审的审批层级，按照《关于明确用地预审工作要点规范报部初审报告格式的通知》（自然资用途管制函〔2022〕45号，以下简称45号司函），原则应由省级自然资源主管部门预审，如省级人民政府依据中办、国办《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》制定的本省有限人为活动监管办法另有规定的，从其规定。

农用地转用和土地征收，不改变原有审批层级，按现行有关规定办理。

6问：关于129号文中第2条“建设项目涉及生态保护红线，属于有限人为活动的……”的内容中，“建设项目”在县级国土空间规划批准前，能否采取承诺纳入的方式，允许有限人为活动？

答：此类情形不在采取承诺方式的范围中。

7问：关于“强化国土空间规划引领约束”，能否明确省人

民政府符合允许有限人为活动的意见具体内容，明确省级人民政府出具不可避让性论证意见与允许有限人为活动意见的关系，两个意见能否合并出具？

答：省级人民政府认定意见主要需具体说明项目用地符合《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号，以下简称142号文）中允许的有限人为活动中的哪一种情形，并附必要的证明文件。

省级人民政府认定意见与不可避让论证意见不存在“合并出具”的问题。允许有限人为活动之外的国家重大项目才属于“占用”。一个项目如果属于允许有限人为活动，出具符合允许有限人为活动认定意见；如果属于“占用”，则出具不可避让论证意见。

8问：对于位于城镇开发边界外的单独选址类项目，或在两片城镇开发边界之间具有联络作用的城市道路，在符合新划定“三区三线”管控要求的前提下，可否按照129号文、《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，以下简称130号文）精神直接落实建设用地规模，不再编制“规划土地用途调整方案”？如仍需编制“规划土地用途调整方案”具体内容要求有哪些？涉及占用生态保护红线的，需附省级人民政府出具的不可避让论证意见，请问是否还需提交规划土地用途调整方案？

答：建设项目的安排应与“三区三线”管控要求不冲突，符

符合在编市县国土空间总体规划确定的城镇功能布局、空间结构和时序安排等总体要求，符合项目涉及地区的土地用途、强度和规模。如确需进行规划调整，应参照本文第1问答口径执行。涉及占用生态保护红线的，必须符合142号文规定。

9问：如果国土空间规划城镇开发边界划定基数小，按照城镇开发边界划定要求，存在未将原允许建设区完全纳入其中的情况，若批次用地报批以原土地利用总体规划的允许建设区为审查依据，部分用地未纳入城镇开发边界内，审批新增用地时与报批的新增建设用地须纳入正在编制的规划期至2035年的国土空间规划的要求不符，存在该矛盾如何执行？城镇开发边界外的城镇建设项目是否也可采取附图承诺方式？其用地规模如何管控？

答：按照《自然资源部关于做好近期国土空间规划有关工作的通知》（自然资发〔2020〕183号）明确的“新增城镇建设用地原则上应布局在报批的城镇开发边界内，并符合在国土空间规划中统筹‘三条控制线’等空间管控要求”执行。

10问：尚未确定详细空间位置的项目用地，如何确定符合国土空间规划？尚未确定详细空间位置的项目依据法定批复据实调整，逐步精准确定位置和规模、落地上图，具体如何操作？

答：城镇开发边界内的项目用地，应与“三区三线”管控要求不冲突，符合在编市县国土空间总体规划确定的城镇功能布局、空间结构和时序安排等总体要求，符合项目涉及地区的土地用途、强度和规模，并结合控制性详细规划编制和修改实现精准上图。

2022年7月，我部会同交通运输部联合印发《关于加快推进公路水运类规划建设项目纳入国土空间规划“一张图”的通知》（以下简称《通知》），对于公路水运项目，要求逐步完善带精准位置上图。城镇开发边界外的未确定详细空间位置的单独选址项目，可参照《通知》规定执行，但应严格落实带精准位置上图要求，确保各类需求的空间布局不冲突。

二、用地计划方面

11问：计划指标预计有部分缺口，是否可以安排使用2020、2021年节余指标予以补足，再有缺口的，可否申请国家挂账？

答：为落实中央稳住经济大盘，切实保障有效投资用地需求，今年部相继印发的《关于2022年土地利用计划管理的通知》（自然资发〔2022〕95号，以下简称95号文）、129号文明确了计划指标结转使用要求，“地方当年计划指标不足的，可结转使用前三年度节余指标”。土地计划是年度计划，实行指令性管理，年度内不能超计划批地，不能挂账使用下一年度计划。

12问：是否可以适当放宽重大项目使用国家用地指标条件，将规定的“产业单独选址项目用地”调整为“重大产业项目”，对达到一定规模、年内开工投产的重大产业项目所需新增建设用地指标应保尽保？

答：我部积极支持符合国家产业政策的产业项目用地，对纳入国家重大项目清单的项目，以及纳入省政府重大项目清单的产业单独选址项目，在用地审批时直接配置计划指标。为了确保项目水准，除国家重大项目外，对省级重大项目既要限定项目层

级，又要限定项目类型，必须为纳入省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。因此，产业用地使用国家计划的条件应继续按照95号文的有关规定执行。可积极争取将省内重大产业项目纳入国家重大项目清单，纳入后无论是否单独选址，均由部直接配置计划指标。

13问：工业用地（化工）、采矿用地（金属矿、非金属矿，如机制砂）、仓储用地、炸药仓库（有邻避要求的）、加油站等是否适用129号文中所指的产业单独选址项目用地？

答：单独选址的产业项目，指有特殊选址需要要求，必须在城镇村规划建设用地范围外选址的重大产业项目，如依托资源或有邻避要求等。

14问：129号文第二点提到当季指标不足的，可预支使用，年底以省为单位统一核算，预支怎么做？第四季度是否可以预支下一年度指标？各省前三年节余指标有多少，怎么结转？2020、2021年计划指标已备案，但没挂钩用地报件，是否可以撤回来？撤回后腾出的指标是否可以当作结转指标？

答：计划核算是在年底算总账，考虑到地方当季盘活存量不多，计划可能不足，允许地方可预安排使用。土地计划是年度计划，实行指令性管理，年度内不能超计划批地，第四季度不能预支下一年度计划。结转使用节余指标的前提是当年指标确有不足，年底部里会根据各省计划执行情况，确定结转规模。各省可使用节余指标由部梳理核算后统一告知。以往年度计划执行数均已锁定，往年计划不允许修改，不允许撤回。近期，部将进一步

研究完善土地利用计划管理系统相关功能。

三、用地预审

15问：“探采合一”和“探转采”油气类及钻井配套设施建设用地按规定不再进行用地预审，针对备案类、以划拨方式供地的油气井类项目是否仍需要办理选址意见书？

答：根据《城乡规划法》，以划拨方式供地的油气井类项目仍需要办理选址意见书。

16问：经依法批准的建设用地范围内的建设项目不需办理用地预审，但涉及到项目需立项的情况，与发改部门的项目审批、核准产生矛盾，该如何办理？

答：自然资源主管部门需以129号文件为依据与发改等部门做好沟通解释，文件明确不再办理预审的项目，立项时不应要求提供预审批复。

17问：煤炭、金属等矿产涉及钻井配套设施的是否也包含在“探采合一”和“探转采”范围内？

答：“探采合一”和“探转采”油气类及钻井配套设施，不包括煤炭、金属等矿产类型。

18问：具备直接出让采矿权条件，能否明确一下具体都要哪些条件？

答：具备直接出让采矿权主要是指参考①原国土资源部2006年印发的《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》（国土资发〔2006〕12号）附件《矿产勘查开采分类目录》中“可按招标采购挂牌方式出让采矿权类矿产（第三类）：石灰岩（建筑

石料用)、砂岩(砖瓦用)、天然石英砂(建筑、砖瓦用)、粘土(砖瓦用)、页岩(砖瓦用)”。②自然资源部2019年印发的《关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见(试行)》(自然资规〔2019〕7号)中“开展砂石土等直接出让采矿权的‘净矿’出让”。

19问:能否明确露天煤矿接续用地范围?接续用地是指采挖、堆土场范围用地,还是包括其他配套设施用地?

答:露天煤矿接续用地是指在划定矿区范围内依煤矿储量情况和年度产能需求为保障接续生产而必需的新增建设用地。

20问:不涉及永久基本农田的跨省建设项目,由国家立项的,是否可以分省分别预审,报国家立项?

答:由国家立项的跨省建设项目,不论是否涉及占用永久基本农田,均可以分省分别预审,报国家立项。

21问: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,以下简称688号文)要求,需中央加大用地保障力度清单的项目按照保障机制一直在增列,是否将后期增列的项目一同纳入也可以占用永久基本农田?

答:国家重大项目清单,由国家发展改革委确认后,将按工作机制推送我部。按程序确认的增列项目同样属于允许占用永久基本农田的国家重大项目范围。

22问:能否结合129号文、130号文有关规定,更新用地预审报件材料清单、审查报告范本?

答：部 2022 年 8 月 25 日已下发 45 号司函，更新了省级初审报告文本格式。

23 问：能否对线性工程进一步明确区位变化的界定？

答：45 号司函明确了农用地转用和土地征收时，新组卷项目范围重合度低于 80% 的，重新预审。

24 问：国家重大项目确需占用红线，用地预审是否需要报国家？

答：需报自然资源部预审。

25 问：如何理解《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3 号，以下简称 3 号文）和 129 号文、130 号文关于“严格占用和补划永久基本农田论证”“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”和“涉及规划土地用途调整的，审查是否符合法律规定允许调整情形，不再提交调整方案”的关系。预审阶段不再提供土地调整方案后，涉及永久基本农田补划的项目是否还需编制土地用途调整暨永久基本农田补划方案？

答：为落实《土地管理法》第二十五条相关规定，规划土地用途调整方案在工作中随建设项目在办理农用地转用和土地征收时一并批准。在用地预审阶段涉及规划土地用途调整的，仅重点审查是否符合允许调整的情形，不再提交规划土地用途调整方案，在申请农用地转用和土地征收时提交。但项目涉及占用永久基本农田的，在用地预审时需提交永久基本农田调整补划方案。

26 问：涉及占用生态保护红线的，预审阶段重点审查是否

符合允许有限人为活动之外的国家重大项目范围，预审组卷时生态保护红线论证需做到什么深度？

答：在用地预审阶段重点审查是否符合允许占用生态保护红线的国家重大项目范围，无需提交省级人民政府对项目占用生态保护红线不可避免的论证意见。在农用地转用和土地征收报批时，需提交占用生态保护红线不可避免的论证意见。

四、农用地转用和土地征收

27问：自“三调”成果应用后，部印发了《自然资源部办公厅关于以“三调”成果为基础做好建设用地审查报批地类认定的通知》（自然资办函〔2022〕411号），建设用地审查报批地类以“三调”成果认定，但是实际组卷过程中，也存在现状地类与“三调”成果不一致的问题，如何解决以“三调”成果报批，导致报批地类与征地补偿地类不一致的问题？批而未供土地，保持现状未变化，三调及变更数据中未变更为建设用地的，该如何申报？

答：《自然资源部办公厅关于规范报部审查的建设项目用地报批材料和审查报告文本格式的函》（自然资办函〔2022〕819号）已明确要求，在省级审查报告“申请用地现状”部分，地方需在年度国土变更调查现状地类基础上，结合实际情况进行分类描述，最终形成实际报批地类。因此，实际报批地类与年度国土变更调查现状地类可能并不完全一致。

已取得建设用地批准文件的，可按照建设用地进行报批，审批系统已进行相应的调整。部系统预检是检查地方使用的相关年

度变更调查数据是否与部掌握的底图一致，其中如涉及已审批建设用地，应按年度变更调查成果中的现状地类填报，否则无法通过预检。已审批建设用地的相关情况，应在省级审查报告中“申请用地现状”部分进行具体描述，最终体现在实际报批地类中。

28问：能否以半年为周期，探索下放先行用地审批权限，委托省级自然资源主管部门行使先行用地审批权限或允许省级基础设施项目实施先行用地？

答：建议按照129号文要求执行。

29问：何时能够出台《关于进一步改进和优化建设用地审批工作的通知》？

答：《关于进一步改进和优化建设用地审批工作的通知》有关优化用地审批的措施已纳入129号文和130号文，不再另行发文。

30问：在严守耕地和永久基本农田保护红线，切实维护群众利益的基础上，能否以出具承诺函的形式，将生态保护红线不可避让论证、永久基本农田补划论证等内容实质性审查，从用地预审阶段后移至报批审查阶段，缩短审批时间？

答：130号文已明确预审阶段不再需要提交省级人民政府不可避让论证意见。

31问：对线性基础设施调整用地报批资料，能否以原批准文件和调整用地涉及的征地资料作为要件资料进行审批，不再提供用地预审、林地审核、调规方案等相关资料。交通、水利等重大工程未突破批准用地控制规模的前提下，用地调整的，能否不

作为违法用地，在年度变更调查中按实际使用范围予以变更，在不动产登记时以实际用地范围予以登记？

答：建议按照 129 号文要求执行。下一步我部将继续深化研究调整用地审批实施细则。

32 问：在确实难以避让和保证划足的前提下，允许对市、县急需开展的学校、污水处理、垃圾处理和殡仪馆等民生项目全省统筹划定，对局部空间进行永久基本农田调整补划。将保供煤矿矿界范围内的永久基本农田调出，并从其他区域相应调入，保持永久基本农田保护目标不变、总量平衡。

答：按照《关于印发“三区三线”划定成果数据汇交要求的函》（自然资办函〔2022〕1541 号，以下简称 1541 号文）及相关文件要求，项目如已纳入省级及以上依法批准的各类规划的，可以调出原永久基本农田。建议按照“三区三线”划定规则，提供批准的文件、会议纪要等相关举证材料，调出原永久基本农田。

33 问：能否适当调整允许占用永久基本农田建设项目范围，将重大民生、特殊项目以及普通省道、干线航道、农村道路等项目纳入允许占用永久基本农田的范围？

答：目前，法律法规有明确规定，一般建设项目不得占用永久基本农田，重大建设项目确实难以避让的，需严格进行论证。①重大民生、特殊项目以及普通省道、干线航道等确实难以避让永久基本农田的，按照 688 号文要求，建议由地方上报并积极申请纳入国家发展改革委重大项目清单，我部将按照“要素跟

着项目走”的原则，保障用地需求。②农村道路建设不得占用永久基本农田。按照1541号文要求，纳入“十四五”国民经济和社会发展规划的线性基础设施建设项目可以调出原永久基本农田。对达到农村公路建设标准的，建议按照划定规则，做好建设布局安排，调出原永久基本农田。也可在后期，结合全域土地综合整治，进行统筹安排。

34问：建设用地备案问题较多，影响用地报批和供地。能否增加新备案系统撤回、修改等功能，赋予省级自主新报、修改备案信息权限？

答：建设用地审批备案系统目前具备修改功能，且已明确相关规则及修改权限。为保障用地备案系统的规范化管理，暂不开放自主新报功能，继续按《关于加强和规范建设用地审批信息备案工作的函》（自然资用途管制函〔2021〕31号）执行。

35问：130号文“四、改进优化用地审批”中“用地预审批复后，申报农用地转用和土地征收占用耕地或永久基本农田规模和区位与用地预审时相比，规模调增或区位变化比例超过10%的，从严审查”，其中“从严”如何把握，是否代表需要重新预审？

答：《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）明确规定，线性重大建设项目占用永久基本农田用地预审通过后，选址发生局部调整、占用永久基本农田规模和区位发生变化的，需在用地审查报批时详细说明调整和补划情况。非线性重大建设项目占用永久基本农田用地预审通过后，

所占规模和区位原则上不予调整。

预审批复后规模调增或区位变化比例超过10%的项目，已不属于局部调整范畴。为进一步规范占用永久基本农田审查把关，在用地审批阶段将对这类项目将进行从严审查，要说明占用永久基本农田调整原因、调整的必要性和合理性、以及功能分区占用永久基本农田具体情况，在实地踏勘基础上进行充分论证。对涉及新增占用永久基本农田面积过大、论证不充分的，将要求进行重新预审。

36问：130号文有“规模调增或区位变化比例超过10%的，从严审查”规定。当用地规模变化时，规划选址是否参考此范围要求操作管理？

答：本条主要是针对农用地转用和土地征收阶段从严审查，不涉及规划选址问题。

37问：区位变化可否明确一下，如是否包括线性工程按照公里数来计算10%？

答：区位变化指用地位置的变化，不宜简单以公里数计算。

38问：130号文有“规模调增或区位变化比例超过10%的，从严审查”规定，那么对总用地规模没有做出要求？

答：按照《关于明确用地预审工作要点规范报部初审报告格式的通知》预审工作要点，总面积超10%，新组卷项目范围重合度低于80%的，需重新预审。

39问：130号文有“规模调增或区位变化比例超过10%的，从严审查”规定，项目范围是否限于线性工程，是否包括能源、

水利和其他交通设施？

答：项目范围不仅限于线性工程，还包括能源、水利和其他交通设施用地。

40问：130号文有“均未发生变化或规模调减区位未变且总用地规模（不含迁复建工程和安置用地）不超用地预审批复规模的，不再重复审查”，不审查的是什么内容？

答：不再重复审查内容是指用地预审阶段已审查，用地报批中未发生变化的内容。

41问：“支持国家重大项目先行用地”中国家重大项目是指国家发展改革委等有项目批准权的部门批准可研的项目，还是列入国家级规划的项目都可以申报先行用地，是否涵盖已经纳入国家级规划明确但项目批准（核准）层级在省级的项目？

答：国家发展改革委等有项目批准权的部门批准可研的项目，和列入国家级规划的项目都可以申报先行用地。

42问：规范调整用地审批中，调整原因是否包括由于环保因素、建设难度所造成的设计变更情况？

答：调整原因（类型）仅限于地质灾害和文物保护，不包括其他情形。

43问：“批准项目的行业主管部门”是指立项（核准、批准）的发改部门还是批准初步设计的行业部门？

答：行业主管部门是指批准初步设计的行业部门。

44问：规范调整用地审批具体如何操作，与立项的发改等部门、初步设计的审批部门等工作程序如何衔接？

答：项目建设方案调整的，应当按照行业管理规定履行相关审批程序。

45问：129号文出现了“调整后的项目用地总面积”“调整部分”和“调整后的项目用地”三个词语，能否解读“调整后的项目用地”，明确须报国务院审批用地的情形？

答：目前按调整后的项目用地进行报批掌握。调整后的项目用地是指项目建设方案调整后项目用地规模。

46问：129号文对可以审批的调整用地情形、审批权限作了相应了规定，能否明确此类调整用地审批具体办理流程，已缴纳的税费如何抵扣，占补平衡和新增建设用地计划如何折算等问题；制订格式文本。

答：报批程序方面仍然按照农用地转用和土地征收的审批程序进行操作。

47问：调整用地报批时以什么作为报批调整用地依据？以前的预审与规划选址、可研批准或核准、初设是否依然有效？新调整部分的用地无需增加预审？

答：申请调整用地不影响已批准的预审、可研及初设批准文件的效力，新调整部分目前无预审要求。

48问：涉及调整用地的备案程序是否考虑进行简化，如由省级自然资源主管部门报说明，部根据说明直接对原用地备案信息进行修改调整？

答：备案程序拟由省级自然资源部门根据建设用地审批备案信息修改的规定执行。

49问：调整用地中，调出的用地是退还农村集体经济组织，还是按国有农用地可交由农村集体经济组织使用？对于不再使用的土地，可交由原集体经济组织使用，如何具体操作，请明确具体实施细则？

答：不再使用土地的处理，由各省制定具体办法，建议优先按集体性质，交回原集体经济组织使用。同时应注意在处理调整用地时要守住被征地农民利益不受损这条底线。调整用地涉及新征收土地的，必须严格依据新《土地管理法》的要求，对新征收土地规范履行发布公告、开展社会稳定风险评估、签订补偿安置协议等征地前期工作，保障被征地农民的合法权益。

50问：调整用地范围，涉及生态保护红线的，能否明确调整用地不可避免占用生态保护红线的相关要求。

答：涉及生态保护红线允许的有限人为活动之外，确需占用生态保护红线的国家重大项目，按规定由自然资源部进行用地用海预审后，报国务院批准。报批农用地转用、土地征收、海域使用权时，附省级人民政府基于国土空间规划“一张图”和用途管制要求出具的不可避让论证意见，说明占用生态保护红线的必要性、节约集约和减缓生态环境影响措施。

51问：关于调整用地，一个项目可以调整几次？

答：原则上只允许调整1次。

52问：小浪底北岸灌区工程总长235公里，涉及5个市县、29个乡镇、237个行政村。2020年9月自然资源部批复工程5520亩永久用地。由于组卷报批时未要求分村签订征地协议，

在实施过程中出现了特殊困难，必须避让而微调渠线，需要重新报批，是否在 129 号文范围？

答：小浪底北岸灌区工程属于可申请调整用地的线性工程，但征地原因不属于不可抗力因素，不符合申请调整用地的条件。

53 问：在项目建设方案调整后，涉及新增的农用地转用审批和已经批准农用地转为建设用地的撤销，以及已经将集体土地征收为国有土地的撤销，建设用地审查报批具体如何操作。

答：涉及省级政府权限的，省级人民政府可研究制定具体规则；涉及国务院权限的，部将在下一步工作中细化措施。

54 问：如果在项目实施过程中，由于各种原因导致项目确实需要分期分批建设的，可否由项目立项部门出具补充意见，允许项目分期建设？

答：分期建设依据只限定两种：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。

55 问：线性工程涉及新增建设用地，农用地转用和土地征收权限均在省级人民政府的，以县为单元分段报批用地，可行性研究报告、初步设计等批复文件是否需要拆分出具，如何执行？

答：分段报批不需要拆分出具可行性研究报告和初步设计批复文件。

56 问：对于块状工程，涉及的农用地转用和土地征收均在省级人民政府权限内的，是否可以县（市、区）为单位分段报批用地？

答：分段报批仅限于线性基础设施建设项目。

57问：129号文第8条分期分段办理农用地转用土地征收，是否按分段分期后的土地权属、地类和用地规模，报相应批准权的人民政府审批？如，线性工程涉及占永久性基本农田，应报国务院审批，对于分段分期后，不占永久基本农田的部分，是否应由省级人民政府审批用地？

答：分期分段审批不改变项目本身用地审批权限，不改变项目原审批层级，仍按整体项目确定审批权限。

58问：“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。”项目范围为线性基础设施，是否包含跨地市的水利设施？

答：跨地市线性水利设施也可纳入线性基础设施工程予以考虑。

59问：国家委托、授权给省级的权限是否属于“农用地转用和土地征收均在省级人民政府权限内的”的情形？

答：国务院授权省级用地审批权的，可视为省政府权限。

60问：根据129号文，淹没区用地不报用地预审，能否明确淹没区涉及永久基本农田补划地块需不需要在预审阶段上报审查？

答：淹没区用地涉及永久基本农田的，需要编制永久基本农田补划方案，但在用地预审阶段不作强制性要求。

61问：在具体操作中因水利项目建设区和淹没区，涉及转征和只征不转，能否尽快解决系统无法预检的问题？

答：已对接信息中心完成系统调试，相关项目预检已不受影

响。

62问：水利水电项目涉及的淹没区用地，按129号文规定不预审，在项目申报时，项目用地总规模是否需包含淹没区用地部分？

答：用地预审阶段总规模不包含淹没区部分。

63问：目前砂石土矿用地难的情况较为突出，历史上多采取临时用地方式予以保障，砂石土矿权审批后用地如何保障没有相应规定，给基础设施建设需求带来影响，能否尽快出台相应的用地保障政策，解决突出的资源需求问题？

答：采矿用地政策文件已征求各省意见，正在修改完善。

64问：用地审查过程中发现有的项目立项核准文件过期，但是立项部门出具了在有效期内开工建设的证明文件，是否可以据此办理用地手续？

答：可以根据立项部门出具的在有效期内开工建设的证明文件办理用地手续。

65问：129文件中提出缩小用地预审范围，但按照《城乡规划法》，划拨用地项目需办理选址意见书，能否明确建设用地范围内的建设项目是否还需办理选址意见书？能否从国家层面通过修订《城乡规划法》或授权等方式，进一步整合两个审批内容，统一办理范围、审批层级、审查内容？

答：《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）出台后，用地预审与选址意见书合并为建设项目用地预审与选址意见书，涵

盖原用地预审、原选址意见书两项许可的审批内容，依据《城乡规划法》需办理选址意见书的建设项目，仍应进行原选址意见书审批，办理建设项目用地预审与选址意见书。在下一步相关法律修编、规划用地融合改革中，将结合地方实践经验，完善建设项目用地预审与选址意见书办理。

66问：能否在部级层面出台简化办理建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可的具体措施和操作规程？

答：目前，正在落实《国务院办公厅关于全面实行行政许可事项清单管理的通知》（国办发〔2022〕2号）精神，在现行法律规定下开展规划许可实施规范编制工作，规范许可条件、精简申请材料、压缩程序环节，推进规划许可规范化、标准化、便利化。地方可结合实际进一步减材料、简环节，制定地方性规程。

67问：129号文件中已经明确铁路项目施工的制梁场、拌合站，办理临时用地的可以占用耕地，能否将范围扩大至所有的交通、能源、水利等所有基础设施项目范围，同时明确公路等其他项目临时用地是否可以占用永久基本农田？

答：在2022年年底以前，凡纳入“稳增长”清单的公路项目施工的制梁场、拌合站经实地踏勘确实无法避让耕地的，采用业主单位签订承诺书、省级自然资源主管部门对按期复垦恢复向部做出书面承诺的“双承诺”方式，允许以临时用地方式占用部分耕地，但不得占用永久基本农田。

五、耕地和永久基本农田保护

68问：“符合条件的可申请跨省域补充耕地国家统筹”的条

件具体指什么？

答：根据《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》（国办发〔2018〕16号），“耕地后备资源严重匮乏的直辖市，由于城市发展和基础设施建设等占用耕地、新开垦耕地不足以补充所占耕地的”以及“资源环境条件严重约束、补充耕地能力严重不足的省，由于实施重大建设项目造成补充耕地缺口的”可申请补充耕地国家统筹。为贯彻落实国务院办公厅文件规定，我部印发《关于实施跨省域补充耕地国家统筹有关问题的通知》（自然资规〔2018〕2号），进一步明确跨省域补充耕地国家统筹的范围、流程及规模。其中，重大建设项目依照3号文中允许占用永久基本农田的重大建设项目范围确定。

69问：对“二调”不是耕地，但“三调”是耕地的这部分新增耕地是否可以用于占补平衡？使用“扩大补充耕地范围”相关政策农转用报批时，上报补充耕地资料要件要求是什么？

答：本项规定是对自然资源部、农业农村部、国家林业和草原局印发的《关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）相关政策的进一步重申。经过数十年对耕地后备资源的持续开发，一些地区后备资源特别是宜耕未利用地资源已经十分匮乏。为缓解补充耕地压力，各地可积极利用本项政策扩展补充耕地来源。

对“三调”发现的耕地、园地、林地、草地等用地中不符合自然地理格局的利用方式，支持在可以垦造耕地的荒山荒坡上种植果树、林木，发展林果业，同时，将在平原地区原地类为耕地

上种植果树、植树造林的地块，逐步退出，恢复耕地属性，实现空间置换、布局优化。其中，第二次全国土地调查不是耕地的，“三调”及立项前地类均为非耕地的，新增耕地方可用于占补平衡。这部分补充耕地正常报备入库，在农转用报批时按现行政策应挂钩使用补充耕地储备库指标，不需要额外提交资料。

各地在调整恢复耕地过程中应该科学研究论证，积极稳妥推进，切实保障好农民合法权益，坚决杜绝简单化、一刀切。补充耕地入库条件可参考《关于补充耕地项目报备入库管理有关事项的函》（自然资耕保函〔2021〕76号）及《关于调整耕地占补平衡动态监管系统有关指标的函》（自然资耕保函〔2022〕39号）。

六、土地利用

70问：房地产形势不好，下半年集中供应存在困难，能否取消集中出让或增加集中出让次数，或由各重点城市根据市场变化合理把握供地节奏，取消重点城市住宅用地年度计划供应量和公告量不得低于前五年平均完成交易量的要求？

答：部分地方建议取消重点城市集中出让或放宽次数限制，个别地方建议取消计划供应量和公告量不得低于前五年平均完成交易量的要求。

我们考虑：①坚持在重点城市实施住宅用地适度集中出让，加强实施情况的跟踪监测和窗口指导。重点城市全年集中出让的频次一般为4次左右，各地可结合实际适当增减，但必须充分披露地块关联信息，确保成批次出让。②对于本地区市场变化超出预期、年初制定的住宅用地供应计划确实难以完成的城市，可在

年中进行适当调整并及时予以公开，引导市场预期，保持住宅用地市场平稳运行。③完善商品住宅用地供应分类调控，适应城市间分化和因城施策的需要。各地进一步深入了解商品住宅用地需求侧变化，充分对接住建部门提出的商品住宅用地需求，参考本地存量住房和住宅用地情况，在供地管理中突出强调继续落实“五类”调控要求，因城施策促进稳地价、稳预期。

七、土地供应

71问：在征收土地和农用地转用批准实施后，直接核发国有土地使用权划拨决定书。如何理解“直接核发”的概念，能否明确操作的方式方法？

答：按照《土地管理法实施条例》第二十四条明确，建设单位持建设项目的批准、核准或者备案文件，向市、县人民政府提出建设用地申请，市、县人民政府组织编制土地征收和农转用方案，按程序报批。在实施供地时，建设单位无需再次申请。供地方案与土地征收和农用地转用同一审批主体批准的，在批准实施后，可直接核发国有土地使用权划拨决定书；因审批主体不同不能同步批准的，在土地征收和农用地转用方案报批时，同步开展供地方案编报等供地前期工作，在土地征收和农用地转用经批准实施后，根据报经市县人民政府批准的供地方案，由市县自然资源主管部门直接核发国有土地使用权划拨决定书。

八、重大项目范围

72问：129号文中规定的符合占用生态保护红线、可以申请办理先行用地、以承诺方式落实占补平衡的“国家重大项目”与

允许占用永久基本农田的“国家重大项目”范围是否一致？如不一致，是否能明确具体范围？

答：二者基本一致，略有差异。符合占用生态保护红线“国家重大项目”范围按照142号文执行；符合占用永久基本农田“国家重大项目”范围按照3号文执行。

73问：是否可以进一步明确129号文第13条中“党中央、国务院明确支持的重大建设项目”的具体类型、批准部门或认定方式？

答：“党中央、国务院明确支持的重大建设项目”的具体类型，包括符合《土地管理法》二十五条的交通、能源、水利、军事项目，具体包括党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目，或其他部门印发的文件中明确“经党中央、国务院同意”的项目。

74问：列入3000亿专项金融资金补充投资项目清单的项目，是否可以视作符合688号文精神，允许占用永久基本农田？

答：列入3000亿专项基金项目清单的项目能否视作重大建设项目允许占用永久基本农田，部将加快研究。目前暂不可视作符合688号文件精神。

九、节约集约用地专章

75问：是否所有单独选址项目都需要编制节约集约用地专章？

答：可行性研究阶段，用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利基础设施建设项目，需开展节约集

约用地论证分析，形成节约集约用地专章作为用地预审申报材料提交审查。交通、能源、水利以外的项目暂不执行本政策。

76问：节约集约用地论证是由可研单位编制还是由具有规划资质的单位编制？

答：节约集约用地专章编制主体，省级及以上项目，由市级自然资源主管部门组织项目单位编制并对专章盖章确认；市级及以下项目，由县级自然资源主管部门组织项目单位编制并对专章盖章确认。

77问：省级及以下有用地预审和规划选址合并办理业务，对这类项目已编制了论证报告，对项目选址及线路比选、避让永久基本农田、节约集约用地、相关规划符合性等内容进行了全面的论述。下一步，是否可以沿用现有的论证报告，涵盖文件附件中的规定内容，或者需要涉及把规划选址的论述内容去掉，形成一个单独的用地专章？

答：有关节约集约用地专章主要内容，预审阶段，整合耕地和永久基本农田占用踏勘论证、符合用地指标情况说明、采用先进节地技术和节地模式情况、节地案例库比对、节地水平先进性、节地评价报告、不可避让生态保护红线论证和永久基本农田补划等事项，原则上编制一个专章，组织一次踏勘和专家论证。

78问：节约集约用地专章编制什么时候开始正式实施？

答：新组卷预审项目应编制专章；2023年1月1日起，各级自然资源主管部门受理用地预审申请时，申报材料应该包含专章；申请农用地转用和土地征收时，提供的可行性研究报告应包

含预审审查后专章内容。

79问：重新预审项目是否需要编制节约集约用地专章？

答：重新预审项目不编制专章。

80问：按照原国土资源部《关于改进和优化建设项目用地预审和用地审查的通知》（国土资规〔2016〕16号）要求，项目涉及耕地较大或永久基本农田的，需开展用地踏勘论证，能否明确在编制节约集约用地论证分析专章前是否还需要开展踏勘论证？

答：节约集约用地专章在涉及永久基本农田占用方面，应侧重于分析各备选方案中功能分区涉及占用永久基本农田情况，以及如何通过工程技术措施减少对永久基本农田的占用等。相关内容应纳入实地踏勘论证报告中。

81问：生态保护红线尚未批准的情况下，节约集约用地论证是否要对避让生态保护红线的充分性予以论证？

答：生态保护红线尚未批准的，节约集约用地论证暂不对避让生态保护红线的充分性予以论证。

生态保护红线批准后，节约集约用地论证分析专章中应包含130号文要求的“避让生态保护红线的充分性”相关内容。

82问：交通、能源、水利项目如果在可研报告专章中进行了节约集约用地论证分析，且能得出项目节地先进性结论，超标准、无标准项目用地预审阶段是否不需要再开展节地评价？

答：标准未覆盖或者超标准用地的建设项目应严格执行《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)。适用130号文件的项目，依据节约集约用地专章等材料，有法定审批权的自然资源主管部门能够判断14号文件中审核要点的，可不再开展节地评价。

十、用海管理

83问：简化已成陆围填海历史遗留区域用海用地审批中，能否考虑该区域现状已成陆的实际，研究在国土空间统一规划和用途管制体系下，该区域统筹用海、用地规模管控，探索海域、土地管理“多审合一，多证合一”审批改革，精简程序，提高效率？

答：129号文第23点已明确“项目用海与填海项目竣工海域使用验收一并审查”，“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”。后续，将进一步研究完善加快历史遗留问题处理的政策。

84问：简化已成陆围填海历史遗留区域用海用地审批中，能否选定部分区域开展试点，如开展“集中连片论证、单个项目审批”用海，连片论证且不受50公顷限制？

答：129号文第24点规定“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”。

85问：能否参照土地管理的思路，在新的《海岸带保护与利用规划》出台之前，制订符合当前需要的过渡政策，推动项目尽快落地？

答：129号文“一、强化国土空间规划引领约束”部分规定

“在国土空间规划批复前，经依法批准的……海洋功能区划继续执行，作为建设项目……用海审查的规划依据”，“超出……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……用海布局及规模统筹纳入在编的国土空间规划”。

公开方式：主动公开

抄送：国家自然资源总督察办公室，各派出机构。

