

# 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

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门、发展改革委、交通运输厅（局、委）、水利（水务）厅（局）、能源局，新疆生产建设兵团自然资源局，各地区铁路监督管理局，民航各地区管理局：

为切实贯彻落实党中央、国务院全面加强基础设施建设的决策部署，强化用地要素保障，做实做细做优交通、能源、水利等项目前期工作，提升用地审批质量和效率，现就有关事项通知如下：

## 一、加强用地空间布局统筹

坚持国土空间“唯一性”，充分发挥国土空间规划对各类开发保护建设活动的指导作用，统筹协调交通能源水利等基础设施的用地需求。经工程可行性论证、已确定详细空间位置的，在国土空间规划“一张图”上明确具体位置、用地规模及空间关系；尚未确定详细空间位置的，列出项目清单，在国土空间规划“一张图”上示意位置、标注规模，并依据项目建设程序各阶段法定批复据实调整，逐步精准确定位置和规模、落地上图。

## 二、联合开展选址选线

各级自然资源主管部门应依据国土空间规划和“三区三线”等空间管控要求，积极配合和参与基础设施建设项目规划选址选线工作。在选址选线工作中，自然资源主管部门要切实落实最严格的耕地保护制度、节约集约制度和生态环境保护制度，重点评价分析建设项目涉及的耕地和永久基本农田保护、生态保护、节约集约用地和历史文化保护、地质灾害风险防控等红线底线要素并提出建设性意见。可研编制单位、项目设计单位要加强多方案比选，不占、少占耕地和永久基本农田，合理避让生态保护红线、历史文化保护红线和灾害风险区。

## 三、严格落实节约集约

可行性研究阶段，用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的建设项目，需开展节约集约用地论证分析，从占用耕地和永久基本农田的必要性、用地规模和功能分区的合理性、不可避让生态保护红线的充分性、节地水平的先进性等对方案进行分析比选，形成节约集约用地专章作为用地预审申报材料提交审查，审查后的内容纳入可行性研究报告或项目申请报告相关章节。

办理用地预审时，涉及占用耕地的，原则上项目所在区域补充耕地储备库指标应当充足，储备指标不足的地方自然资源主管部门应明确补充耕地落实方式，符合条件的可申请跨省域补充耕地国家统筹，并承诺在农用地转用报批时能够落实占补平衡要求，建设单位应承诺将补充耕地费用纳入工程概算；涉及占用永久基本农田的，需落实永久基本农田补划，明确永久基本农田补划地块。

初步设计阶段，项目应因地制宜优先采用本行业先进的节地技术和节地模式，在满足安全生产等前提下，优化设计方案，提升项目节地水平；农用地转用和土地征收审批严格按照现行各类土地使用标准审查项目用地规模。

省级自然资源主管部门根据本省地形地貌和耕地分布情况，区分项目类型，科学确定项目总用地规模中耕地和永久基本农田占比上限；加快建立重大项目节地案例库，提供查询比对服务。

## 四、改进优化用地审批

简化用地预审阶段审查内容。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；涉及占用生态保护红线的，审查是否符合允许占用情形，不再提交省级人民政府论证意见。

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；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。

允许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,可以根据可行性研究报告确定的方案,分期申请建设用地,分期办理建设用地审批手续。线型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。

## 五、协同推进项目建设

各级自然资源主管部门要按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”要求,与发展改革、交通、能源、水利等有关部门共享国土空间规划“一张图”,主动为基础设施建设项目的选址选线提供合规性分析等支撑性、基础性服务。

自然资源部会同有关部门加快修订完善公路、铁路、民用航空运输机场等工程项目建设用地指标。

防止“未批先建”。有关部门对于未取得先行用地或未办理完成农用地转用和土地征收审批手续的项目,均不得办理开工手续,建设单位不得开工建设。

各部门要积极发挥职能作用,相互配合、形成合力,指导督促各地依法依规加快推进基础设施项目建设。

附件:节约集约用地论证分析专章编制要点

自然资源部 国家发展改革委 交通运输部

水利部 国家能源局 国家铁路局

中国民用航空局

2022年8月3日

## 附件

### 节约集约用地论证分析专章编制要点

国土空间规划确定的城镇和村庄建设用地范围外交通、能源、水利项目,在可行性研究阶段需开展节约集约用地论证分析,要点如下:

#### 一、项目概况

建设背景(建设依据、建设必要性)、建设内容(建设地点、建设性质、建设规模、建设标准)等。

#### 二、备选方案

##### (一) 占用耕地和永久基本农田的必要性

分析占用耕地和永久基本农田的理由是否充分,其中,涉及占用永久基本农田的,应符合国家有关政策要求。分析备选方案各功能分区占用耕地和永久基本农田的数量、质量,占用比例是否符合要求,不占、少占耕地采取的工程、技术措施,点状或块状附属设施是否已充分避让永久基本农田。同等工程技术和投资等条件下,推荐耕地尤其是永久基本农田占用比例低的方案。占比相同的,推荐占用耕地质量差的方案。

涉及占用耕地的,分析项目所在区域补充耕地储备库指标是否充足,储备指标不足的是否明确了补充耕地落实方式,是否能够承诺在农用地转用报批时能够落实占补平衡要求。涉及占用永久基本农田的,分析是否按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求,落实了补划方案,是否在县域内补划,未在县域补划的,说明理由。

##### (二) 功能分区和用地规模的合理性

分析用地总规模、单位用地水平、各功能分区建设内容及用地规模符合对应的工程项目建设用地指标。分析备选方案用地和各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,是否合

理利用地上地下空间或者科学合理提高项目投资强度、容积率、建筑密度，是否采取土地复合、功能混合和设施融合或者应用先进的工艺流程、施工工艺和技术减少占用土地，是否设置了不必要的功能分区，是否存在“搭车用地”，是否符合国家或地方用地标准等。跨市域项目，应明确各市用地规模和功能分区。国家和地方均有标准的，按更严格的执行。在满足要求的前提下，尽量选用标准的中、低值，减少占地。

### （三）避让生态保护红线的充分性

分析合理避让生态保护红线的情况，无法避让的详细说明符合生态保护红线管控规则的具体情形、空间布局和面积，以及可能造成的生态环境影响和减轻生态环境影响的具体措施。

### （四）节地水平的先进性

从建设项目适用的设计依据、技术规范、技术标准出发，分析项目在设定的建设参数下，采用的节地技术、节地措施，取得的节地效果，并与节约集约用地案例进行对比，得出项目节地先进性结论及下阶段改进优化的建议（不再另外开展项目节地评价）。

## 三、推荐方案情况

从选址、技术、用地、投资等各方面综合阐述最终选用方案的理由，以及自然资源主管部门参与选址选线过程中意见采纳情况。