

济南市自然资源和规划局文件

济自然规划发〔2022〕140号

关于转发《山东省自然资源厅 关于积极做好自然资源要素保障服务经济 稳增长的通知》的通知

各区县（功能区）自然资源主管部门：

为贯彻落实国家、省稳住经济一揽子政策措施，坚决扛起“经济大省要勇挑大梁”重大责任，根据《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）、《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）、《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）相关规定，省自然资源厅印发实施《关于积极做好自然资源要素保障服务经济稳增长的通知》（鲁自然资字〔2022〕120号）（以下简称《通知》），进一步推进有效投资项目落地，促进经济社会平稳发展。

《通知》提出服务经济稳增长的十项自然资源要素保障措施，主要包括过渡期规划管理、生态保护红线占用、用地计划指标、耕地占补平衡、用地预审、用地审批、土地利用、自然保护地占用、压覆矿产资源等办理流程和审批政策，《通知》有效期至2024年8月2日。现将《通知》转发给你们，请认真学习领会，抓住用好各项建设项目实施利好政策，结合具体工作予以贯彻执行。

- 附件：1. 山东省自然资源厅关于积极做好自然资源要素保障服务经济稳增长的通知（鲁自然资字〔2022〕120号）
2. 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）
3. 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）
4. 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）

济南市自然资源和规划局
2022年9月8日



（此件主动公开）

抄送：城市投资集团，城市建设集团，轨道交通集团。

济南市自然资源和规划局办公室

2022年9月8日印发

附件1

山东省自然资源厅

鲁自然资字〔2022〕120号

山东省自然资源厅 关于积极做好自然资源要素保障 服务经济稳增长的通知

各市自然资源和林业主管部门，沿海市海洋主管部门：

为深入贯彻落实国家和我省稳住经济一揽子政策措施，坚决扛起“经济大省要勇挑大梁”重大责任，加大用地用海等自然资源要素保障，积极推进有效投资项目落地，促进经济社会平稳发展，根据《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）、《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）、《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）相关规定，结合我省实际，提出如下政策措施，请一并认真贯彻执行。

一、做好过渡期建设项目用地用海规划管理。结合“三区三线”划定成果，加快推进国土空间规划编制。在国土空间规划批复前，继续执行经依法批准的土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划。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，应符合“三区三线”划定成果及国土空间规划管控要求，并将项目用地用海布局及规模同步纳入在编的国土空间规划及“一张图”，采用预支规划规模的方式保障。每年可按照 2019 年下达本辖区新增建设用地计划的 50%预支。

超出规划的建设项目在申报用地用海时，由项目所在地县级以上人民政府附图（项目用地用海边界范围等空间矢量信息）承诺纳入在编的国土空间规划及“一张图”，作为规划审查的依据，与用地用海报批组卷材料一并报批、备案。城镇批次用地必须位于城镇开发边界内；乡村地区用地必须符合经依法批准且纳入省级“一张图”的村庄规划，村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村新产业新业态等项目确需新增建设用地的，不得超过乡镇国土空间规划确定的新增建设用地规模的 5%；单独选址项目应列入市县国土空间总体规划重点项目清单；报国务院批准用海的项目，由项目所在地设区的市人民政府报请

省政府附图承诺。

二、规范涉及生态保护红线的用地用海用岛审批。“三区三线”划定成果批准前，建设项目选址涉及现行生态保护红线且属于允许有限人为活动的，由设区市人民政府出具符合允许有限人为活动的意见。

“三区三线”划定成果经批准并纳入国土空间规划“一张图”后，建设项目选址涉及生态保护红线，属于允许有限人为活动的，由省政府出具符合允许有限人为活动的意见。不属于允许有限人为活动，确需占用生态保护红线的国家重大项目，由省政府出具不可避让论证意见。国家重大项目新增填海造地、新增用岛确需在生态保护红线内实施的，由项目所在地设区的市人民政府组织编制生态保护红线调整方案，报请省政府同意后纳入国土空间规划“一张图”，调整方案随海域使用权、无居民海岛开发利用申请一并报国务院批准。

三、强化用地计划指标保障。鼓励各地充分利用国家对重点保障项目直接配置计划指标的政策，将符合条件的项目积极申报纳入重点保障范围，最大限度争取使用国家计划指标。对符合“一户一宅”和国土空间规划要求的农村村民住宅用地，由国家统一配置用地指标，实行实报实销。未纳入重点保障范围的用地，按照“土地要素跟着项目走”机制，使用通过“增存挂钩”核补的指标分级分类保障，保障真实有效的项目落地。继续实施省级统筹指标奖补，对耕地保护、基础设施项目用地报批、存量土地盘活利

用等工作成效明显的市县，按规则给予一定数量的新增计划指标奖补。鼓励各市在完成年度批而未供和闲置土地处置任务的基础上增加盘活利用，超额完成年度处置任务核补的计划指标，全部由地方配置使用，并可按自然资源部要求结转使用。拓展新增计划指标使用范围，商业、办公等经营性房地产及符合完善建设用地手续条件的项目，均可使用新增计划指标保障用地。

四、多渠道落实耕地占补平衡。对自然资发〔2022〕129号文件允许以承诺方式落实耕地占补平衡的国家重大建设项目，由市级人民政府明确兑现承诺的期限和落实补充耕地的方式，兑现承诺的期限原则上不超过一年半，到期未兑现承诺的，直接从所在市补充耕地储备库中扣减指标。该承诺制政策有效期至2023年3月底。国家和省政府确定的重大基础设施建设项目可以申请使用省级调剂指标。加强补充耕地指标调剂管理，统筹推进跨县、跨市域易地有偿调剂，有效保障重点项目用地报批。积极拓宽补充耕地途径。鼓励各地结合农业结构调整，将平原地区种植果树、林木等地块逐步恢复为耕地，其中土地“二调”、国土“三调”及项目立项前均不是耕地的，整治形成的新增耕地可以用于占补平衡。对2020年1月1日后立项的补充耕地项目，不再将可调整类纳入立项前地类审查的限制性条件。

五、简化用地预审办理流程。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（自然保护地）

的，审查是否符合允许占用情形，不再提交生态保护红线不可避免性报告及省级人民政府论证意见（生态系统影响报告及同意占用意见）。严格落实“多审合一”“多评合一”，推进建设项目用地预审与选址意见书合并办理；用地预审阶段，涉及规划选址论证、永久基本农田补划等需省级组织论证的，实行“多评合一”。

六、优化建设用地审批。用好分期分段办理建设用地手续、临时用地、线性工程调整用地和国家重大项目先行用地等政策。按照统筹兼顾、有保有压、计划使用、分级管控的使用原则，省级林地定额优先用于省级以上重大基础设施项目。省政府审批农用地转用涉及省级办理林地许可事项的，将农用地转用与占用林地许可审查合并办理，农用地转用与林地许可形成一套报批材料，一次申报，同步审核。受省政府授权设区市农用地转用审批和林地审批事项，应积极运用信息化手段，减少重复审查，提高审批效率。

七、优化土地供应和节约集约利用。积极推进“标准地”供应，在中国（山东）自由贸易试验区（济南、青岛、烟台）、中国—上海合作组织地方经贸合作示范区各片区（青岛）和省级以上经济技术开发区（园区）、高新技术产业开发区等重点区域内，新增工业用地全面实行“标准地”出让。鼓励城镇低效用地再开发，建设项目使用城镇低效用地的，按照《山东省人民政府办公厅关于推进城镇低效用地再开发的意见》（鲁政办字〔2020〕32号）有关规定执行。

八、明确自然保护地占用审批政策。建设用地报批阶段，按照“多评合一”原则，对项目占用的自然保护区、地质公园、森林公园、湿地公园，按程序对生态影响专题报告组织专家论证通过后出具同意意见，作为办理用地手续的依据。对符合相关法律法规，但不符合风景名胜区、海洋公园规划的建设项目，经论证确需建设的，应组织修订总体规划或编制区域详细规划后，按程序报批。

九、优化压覆重要矿产资源办理手续。单独选址建设项目选址前，建设单位依据国家标准和行业标准规定，向自然资源部门查询矿产资源规划、矿产资源分布和矿业权设置等情况。查询后不压覆重要矿产资源的，查询结果可直接作为用地申报依据；查询后压覆重要矿产资源的，项目建设单位编制评估报告，省级及以上自然资源主管部门组织专家评审并批复后，批复文件作为用地申报依据。

十、提升用海用岛审批效率。为加快审批，未批已填区域围填海历史遗留问题处理方案编制完成后，可同步先行发送自然资源部北海局、省海洋局、市海洋主管部门审查，按照各部门反馈的意见修改完善后再正式行文上报，由“串联审查”改为“并联审查”，压缩各级审查时间。报省政府审批的围填海历史遗留问题项目，在报送小区域围填海历史遗留问题处理方案时，可同时提交项目用海申请材料。对于存在权属重叠尚未处理到位、违法违规用海用岛查处和问责尚未到位、利益相关者协调尚未完成等暂

不具备受理条件的项目，可先行开展用海用岛论证报告专家评审等技术审查工作。

此前有关规定与本通知不一致的，按本通知执行。本通知自印发之日起执行，有效期至2024年8月2日，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

山东省自然资源厅办公室

2022年9月6日印发

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》（自然资源办发〔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



自然资源部
国家发展改革委
交通运输部
水利部
能源局
铁路局
民航局
文件

自然资发〔2022〕130号

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、不可避免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



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。

公开方式：主动公开

抄送：中国国家铁路集团有限公司。

自然资源部办公厅

2022年8月3日印发



附件4

自然资源部 生态环境部文件 国家林业和草原局

自然资发〔2022〕142号

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）

各省（区、市）自然资源、生态环境、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、生态环境局、林业和草原局：

为贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅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》，加强生态保护红线管理，严守自然生态安全边界，依据相关法律法规，就有关事项通知如下：

一、加强人为活动管控

(一) 规范管控对生态功能不造成破坏的有限人为活动。生态保护红线是国土空间规划中的重要管控边界，生态保护红线内自然保护区核心区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许以下对生态功能不造成破坏的有限人为活动。生态保护红线内自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域，依照法律法规执行。

1. 管护巡护、保护执法、科学研究、调查监测、测绘导航、防灾减灾救灾、军事国防、疫情防控等活动及相关的必要设施修筑。

2. 常住居民和其他合法权益主体，允许在不扩大现有建设用地、用海用岛、耕地、水产养殖规模和放牧强度（符合草畜平衡管理规定）的前提下，开展种植、放牧、捕捞、养殖（不包括投礁型海洋牧场、围海养殖）等活动，修筑生产生活设施。

3. 经依法批准的考古调查发掘、古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护活动。

4. 按规定对人工商品林进行抚育采伐，或以提升森林质量、优化栖息地、建设生物防火隔离带等为目的的树种更新，依法开展的竹林采伐经营。

5. 不破坏生态功能的适度参观旅游、科普宣教及符合相关

规划的配套性服务设施和相关的必要公共设施建设及维护。

6. 必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施、通讯和防洪、供水设施建设和船舶航行、航道疏浚清淤等活动；已有的合法水利、交通运输等设施运行维护改造。

7. 地质调查与矿产资源勘查开采。包括：基础地质调查和战略性矿产资源远景调查等公益性工作；铀矿勘查开采活动，可办理矿业权登记；已依法设立的油气探矿权继续勘查活动，可办理探矿权延续、变更（不含扩大勘查区块范围）、保留、注销，当发现可供开采油气资源并探明储量时，可将开采拟占用的地表或海域范围依照国家相关规定调出生态保护红线；已依法设立的油气采矿权不扩大用地用海范围，继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立的矿泉水和地热采矿权，在不超出已经核定的生产规模、不新增生产设施的前提下继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立和新立铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、（中）重稀土矿等战略性矿产探矿权开展勘查活动，可办理探矿权登记，因国家战略需要开展开采活动的，可办理采矿权登记。上述勘查开采活动，应落实减缓生态环境影响措施，严格执行绿色勘查、开采及矿山环境生态修复相关要求。

8. 依据县级以上国土空间规划和生态保护修复专项规划开展的生态修复。

9. 根据我国相关法律法规和与邻国签署的国界管理制度协

定（条约）开展的边界边境通视道清理以及界务工程的修建、维护和拆除工作。

10. 法律法规规定允许的其他人为活动。

开展上述活动时禁止新增填海造地和新增围海。上述活动涉及利用无居民海岛的，原则上仅允许按照相关规定对海岛自然岸线、表面积、岛体、植被改变轻微的低影响利用方式。

（二）加强有限人为活动管理。上述生态保护红线管控范围内有限人为活动，涉及新增建设用地、用海用岛审批的，在报批农用地转用、土地征收、海域使用权、无居民海岛开发利用时，附省级人民政府出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见；不涉及新增建设用地、用海用岛审批的，按有关规定进行管理，无明确规定的由省级人民政府制定具体监管办法。上述活动涉及自然保护地的，应征求林业和草原主管部门或自然保护地管理机构意见。

（三）有序处理历史遗留问题。生态保护红线经国务院批准后，对需逐步有序退出的矿业权等，由省级人民政府按照尊重历史、实事求是的原则，结合实际制定退出计划，明确时序安排、补偿安置、生态修复等要求，确保生态安全和社会稳定。鼓励有条件的地方通过租赁、置换、赎买等方式，对人工商品林实行统一管护，并将重要生态区位的人工商品林按规定逐步转为公益林。零星分布的已有水电、风电、光伏、海洋能设施，按照相关法律法规规定进行管理，严禁扩大现有规模与范围，项目到期后

由建设单位负责做好生态修复。

二、规范占用生态保护红线用地用海用岛审批

上述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，按照以下规定办理用地用海用岛审批。

(一) 项目范围。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；中央军委及其有关部门批准的军事国防项目；国家级规划（指国务院及其有关部门正式颁布）明确的交通、水利项目；国家级规划明确的电网项目，国家级规划明确的且符合国家产业政策的能源矿产勘查开采、油气管线、水电、核电项目；为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，国务院投资主管部门或国务院投资主管部门会同有关部门确认的交通、能源、水利等基础设施项目；按照国家重大项目用地保障工作机制要求，国家发展改革委会同有关部门确认的需中央加大建设用地保障力度，确实难以避让的国家重大项目。

(二) 办理要求。上述项目（不含新增填海造地和新增用岛）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。

国家重大项目新增填海造地、新增用岛确需在生态保护红线内实施的，省级人民政府应同步编制生态保护红线调整方案，调

整方案随海域使用权、无居民海岛开发利用申请一并报国务院批准。

占用生态保护红线的国家重大项目，应严格落实生态环境分区管控要求，依法开展环境影响评价。

生态保护红线内允许的有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的，按照自然资源部关于规范临时用地管理的有关要求，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。

三、严格生态保护红线监管

(一) 强化数据共享。生态保护红线划定方案经国务院批准后，应按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，逐级汇交纳入全国国土空间规划“一张图”，并与国家生态保护红线生态环境监督平台实现信息共享，作为国土空间规划实施监督、生态环境监督的重要内容和国土空间用途管制的重要依据。加强各部门数据和成果实时共享，提升空间治理现代化水平。

(二) 加大监管力度。各级自然资源主管部门会同相关部门，强化对生态保护红线实施情况的监督检查。各级自然资源主管部门要严格国土空间用途管制实施监督；各级生态环境主管部门要做好生态环境监督工作；各级林业和草原主管部门重点抓好自然保护区的监督管理。

各级自然资源主管部门对生态保护红线批准后发生的违法违

规用地用海用岛行为，按照《土地管理法》《海域使用管理法》《海岛保护法》《土地管理法实施条例》等法律法规规定从重处罚。处理情况在用地用海用岛报批报件材料中专门说明。破坏生态环境、破坏森林草原湿地或违反自然保护区风景名胜区管理规定，由生态环境、林草主管部门按职责依照《环境保护法》《环境影响评价法》《水污染防治法》《海洋环境保护法》《森林法》《草原法》《湿地保护法》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《森林法实施条例》等法律法规从重处罚。对自然保护区内进行非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的违法行为移交生态环境保护综合行政执法部门。造成生态环境损害的，由所在地省级、市级政府及其指定的部门机构依法开展生态环境损害赔偿工作。

（三）严格调整程序。生态保护红线一经划定，未经批准，严禁擅自调整。根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施“五年一评估”情况，可由省级人民政府编制生态保护红线局部调整方案，纳入国土空间规划修改方案报国务院批准，并抄送生态环境部。自然保护区边界发生调整的，省级自然资源主管部门依据批准文件，对生态保护红线作相应调整，更新国土空间规划“一张图”。已依法设立的油气探矿权拟转采矿权的，按有关规定由省级自然资源主管部门会同相关部门明确开采拟占用地表或海域范围，并对生态保护红线作相应调整，更新国土空间规划“一张图”。更新后的国土空间规划“一

张图”，与省级生态环境部门信息共享。

本通知适用于国务院批准的生态保护红线，自印发之日起试行；期间法律法规有新规定的，从其规定。实施过程中如有重大问题，由各地自然资源主管部门会同生态环境、林业和草原主管部门及时总结提出建议反馈两部一局。



2022年8月16日

公开方式：主动公开

抄送：各省（区、市）人民政府，各派驻地方的国家自然资源督察局。

自然资源部办公厅

2022年8月17日印发

