

---

# 省自然资源厅关于进一步 做好自然资源要素保障工作的通知

各市、州、直管市、神农架林区自然资源和规划局，沙洋监狱管理局国土资源局，厅机关各处室、各直属单位：

为全面贯彻落实省委、省政府关于稳增长和加快先行区建设战略部署，按照《自然资源部关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）等文件精神，现就有关要求通知如下：

## 一、加快推进规划编制和审批

1.抓紧编制报批市县国土空间规划。国土空间规划是各类开发保护建设活动的基本依据，各地要抓紧推进市县国土空间规划编制报批工作，将交通、能源、水利、充电、“平急两用”公共基础

设施，战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业，乡村振兴重点项目及加氢加气站等项目建设用地统筹纳入规划，科学布局。省级国土空间规划呈报国务院后，省厅组织审查通过的市县级国土空间总体规划，可作为项目建设用地报批依据。

**2.及时开展详细规划编制或修编。**各地自然资源主管部门要依据国土空间规划和“三区三线”等空间管控要求，结合实际加快推进城镇国土空间详细规划和村庄规划的编制（修编）和审批，为开发建设、开展城市更新行动、乡村建设行动，以及实施建设用地规划许可、建设工程规划许可、乡村建设规划许可等提供法定依据。对有成片开发要求及全域土地综合整治试点、集体经营性建设用地入市试点需求的地区，应优先完成详细规划编制工作。

## **二、加强用地指标保障**

**3.兜底保障用地计划指标。**实行计划跟着项目走，以符合产业政策、用地政策、真实有效的项目落地，作为配置用地计划指标的依据，市（州）计划指标不足的，可以申请省级统筹保障。非国家保障计划的建设项目需及时在土地利用计划管理系统备案，未在规定时间内进行准确的计划信息备案，直接影响后期建设用地审批备案。

**4.统筹落实耕地占补平衡。**统筹实施土地整治、高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦等方式多渠道补充耕地，支持通过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，“三调”和项目立项之前也不是耕地的，新增

耕地可以用于占补平衡。对省级以上重大项目，优先在市域范围内统筹全市指标予以保障，市域范围内确实难以落实的，可申请省级统筹保障，建设单位应将补充耕地费用（省级统筹经费）纳入工程概算。

**5.支持重大项目承诺耕地占补。**对符合可以占用永久基本农田情形规定的重大建设项目，允许以承诺方式落实耕地占补平衡。由项目所在市（州）人民政府出具承诺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，省厅直接从各市（州）补充耕地储备库中划扣指标。上述承诺政策有效期至 2024 年 3 月 31 日。

**6.统筹落实永久基本农田补划。**对以下六类项目允许占用永久基本农田：（1）党中央、国务院明确支持的重大建设项目（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）；（2）中央军委及其有关部门批准的军事国防类项目；（3）纳入国家级规划（指国务院及其有关部门颁布）的机场、铁路、公路、水运、能源、水利项目；（4）省级公路网规划的省级高速公路项目；（5）按《国家发改委 自然资源部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；（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。涉及占用永久基本农田的，应落实永久基本农田补划，明确永久基本农田补划地块，

原则上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。探索建立跨市域补划永久基本农田有偿调剂机制。

**7.严格落实耕地年度“进出平衡”。**对以下情形确需占用一般耕地的，经县级人民政府批准，按照“谁批准、谁负责，谁实施、谁补充”原则，落实耕地“进出平衡”：占用一般耕地实施国土绿化；在一般耕地上建设符合标准的农田防护林；按照规定标准在铁路、公路等用地红线外，以及河渠两侧、水库周边占用一般耕地种树建设绿化带的（铁路、公路等两侧绿化带宽度应小于5米，县乡道路两侧绿化带宽度应小于3米）；使用一般耕地建设符合相关标准的新增农村道路，畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施等农业设施建设用地；在一般耕地上新增农田灌溉与排水沟渠；工商企业等社会资本将流转获得土地经营权的一般耕地转为林地、园地等其他农用地；抽水蓄能等新建水利水电工程中水库淹没区形成的水库水面等其他国家规定需落实“进出平衡”的情形。

### **三、坚持节约集约用地**

**8.支持节约集约用地新模式。**公路、铁路、轨道交通等线性基础设施工程采用立体复合、多线共廊等新模式建设的，经行业或投资主管部门审核同意采用此方式同步建设部分，且工程用地不超过相应用地指标的，用地可一并组卷报批。

9.大力推进低效用地再开发。建立全省低效用地“一张图”，统筹各类存量建设用地盘活利用，实施“盘活存量攻坚战”，鼓励各地从提升土地利用效率、保障产业发展空间、创新产业用地配置、推进工业用地产业转型升级、优化土地供应和不动产登记服务等方面出台政策，保障低效用地再开发的顺利实施。

10.做好项目用地节地评价。超标准、无标准项目用地要严格落实《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）要求。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，经省级以上交通主管部门审核认定必须设置的，由省厅组织开展节地评价论证。

#### 四、优化建设项目用地审批

11.落细项目选址选线工作。各级自然资源主管部门要依据国土空间规划和“三区三线”等空间管控要求，深度参与项目规划选址选线工作，精准跟踪指导。省级及以上交通、能源、水利建设项目用地涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的，建设单位应主动征询市级自然资源主管部门的意见，市级自然资源主管部门形成选址选线书面意见，并在节约集约用地论证分析专章中予以落实。选址选线方案发生较大变动的，建设单位须重新征求自然资源主管部门意见。其他建设项目根据需要参照执行。

12.实施规划选址综合论证。位于城镇开发边界外并涉及耕地、永久基本农田、生态保护红线的交通、能源、水利等建设项目，

地方自然资源主管部门应整合现行的规划选址论证、耕地踏勘论证、永久基本农田补划落实方式、生态保护红线不可避让论证、节地评价等事项为规划选址综合论证，形成节约集约用地专章作为建设项目用地预审与选址意见书的申报材料。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盖章确认。

**13.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）国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内的建设项目用地；（2）油气类“探采合一”和“探转采”钻井及其配套设施建设用地；（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）水利水电项目涉及的淹没区用地（可不作为项目功能分区报批）；（5）已经建成的建设项目。

**14.简化用地预审审查。**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；涉及占用永久基本农田的，重点审查是否符合允许占用的情形以及各功能分区避让的可能性和占用的合理性；涉及占用生态保护红线的，重点审查是否属于允许有限人为活动之外的国家重大项目范围。规划土地用途调整方案、补划方案、省级人民政府出具的不可避让论证意见在办理农用地转用和土地征收阶段提交。

**15.支持重大项目先行用地。**需报国务院批准用地的国家重大

项目和省级高速公路项目中，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，申请规模原则上不得超过用地预审控制规模的 30%。先行用地批准后，应于 1 年内提出农用地转用和土地征收申请。对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。

**16.允许分期分段报批用地。**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（州）分段报批用地。农用地转用和土地征收审批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。

**17.重大建设项目直接相关的改路改沟改渠和安置用地与主体工程同步报批。**能源、交通、水利、军事等重大建设项目直接相关的改路、改沟、改渠和安置等用地可以和项目用地一并办理农用地转用和土地征收，原则上不得超过原有用地规模。土地使用标准规定的功能分区之外，因特殊地质条件确需建设边坡防护等工程，其用地未超项目用地定额总规模 3%的，以及线性工程经优化设计后无法避免形成的面积较小零星夹角地且明确后期利用方式的，可一并报批。其中，主体工程允许占用永久基本农田的，改路、改沟、改渠等如确实难以避让永久基本农田，在严格论证前提下可以申请占用，按要求落实补划任务。

**18.明确铁路“四电”工程用地报批要求。**铁路项目已批准的初步设计明确的“四电”工程（通信工程、信号工程、电力工程和电气化工程），可以按照铁路主体工程用地的审批层级和权限单独办理用地报批。主体工程允许占用永久基本农田或生态保护红线的，“四电”工程在无法避让时可以申请占用。

**19.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用地。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、其他土地超过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，可以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。

**20.因初步设计变更引起新增用地可补充报批。**单独选址建设项目在农转用和土地征收批准后，由于初步设计变更，原有用地未发生变化但需新增少量必要用地的，可以将新增用地按照原有用地的审批权限报批。建设项目原有用地可占用永久基本农田和生态保护红线的，新增用地也可申请占用。其中原有用地由省级人民政府批准的，确需新增用地涉及占用永久基本农田、占用生



态保护红线的，要符合占用情形，建设项目整体用地（包括原有用地和新增用地）中征收其他耕地超过 35 公顷、其他土地超过 70 公顷的，应当报国务院批准。

**21.严格工程建设项目动用砂石土矿的管理。**对经批准设立的能源、交通、水利等基础设施、线性工程等建设项目，在自然资源部门批准的建设项目用地（不含临时用地）范围内，因工程施工产生的建筑石料（砂石土矿）可直接用于该工程建设，不用办理采矿许可证。上述自用仍有剩余的砂石土矿，由所在地的自然资源主管部门报县级以上地方人民政府组织纳入公共资源交易平台处置。加大建筑石料（砂石土矿）矿业权投放力度，对计划年内开工的重大交通项目建设需新设大型石料采矿权的，采矿权出让不受年度出让计划限制，未纳入当地矿产资源规划的，支持调整规划，采矿期限按实际生产规模设定。

**22.优化临时用地政策。**直接服务于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、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，确保能够恢复种植条件的，可以占用耕地，不得占用永久基本农田。

**23.鼓励同步核发规划许可。**对市政基础设施和标准厂房建设项目，在不违反市场公平竞争原则的前提下，可在土地供应前，由自然资源主管部门依据国土空间详细规划及土地使用标准核提规划条件，审查建设工程设计方案，按程序纳入供地方案，实施“带

方案供应”。其中，以出让方式配置国有建设用地使用权的，国有建设用地使用权出让合同签订后，一并核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证；以划拨方式配置国有建设用地使用权的，一并核发国有建设用地划拨决定书、建设用地规划许可证与建设工程规划许可证。鼓励各地探索同步发放不动产权证书，实行“交地即交证”。

**24.探索建立建设工程规划许可豁免清单和告知承诺制。**各地可在不影响周边利害关系人合法权益、不改变建筑主体结构、不破坏景观环境、保证公共安全和公共利益的前提下，对老旧小区微改造、城市公共空间服务功能提升等微更新项目，探索制定建设工程规划许可豁免清单并完善监管机制。各地还可区分项目类型、风险程度，按照最大限度利企便民的原则探索建设工程规划许可告知承诺制，明确提交材料的要求、承诺的具体内容以及违反承诺应承担的法律责任；申请人以书面形式作出承诺的，可由自然资源主管部门直接作出许可决定，并做好后续监管。

**25.优化乡村建设规划许可管理。**依据依法批准的村庄规划核发乡村建设规划许可证；未编制村庄规划的，可依据县或乡镇“通则式”的国土空间规划管理规定，核发乡村建设规划许可证。在城镇开发边界内使用集体土地进行建设的，可依据国土空间详细规划核发建设工程规划许可证；地方性法规另有规定的，从其规定。核发农村村民住宅类乡村建设规划许可应重点审查用地面积、四至范围、建设占用现状地类、建筑面积、建筑高度、建筑层数、

相邻关系等事项。在尊重乡村地域风貌特色的前提下，鼓励各地提供农村村民住宅、污水处理设施、垃圾储运、公厕等简易项目的通用设计方案，并简化乡村建设规划许可的审批流程。

## 五、完善自然资源资产供应制度

26.深化产业用地供应方式。按照供地即可开工的原则，支持产业用地“标准地”出让，鼓励各地根据本地产业发展特点，制定“标准地”控制指标体系。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、文物考古等区域评估和普查。将区域评估、普查成果、规划条件和控制指标一并纳入供地方案，通过出让公告公开发布。鼓励地方探索制定混合土地用途设定规则，依据国土空间详细规划确定主导土地用途、空间布局及比例，完善混合产业用地供给方式。单宗土地涉及多种用途混合的，应依法依规合理确定土地使用年限，按不同用途分项评估后确定出让底价。

27.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，供地方案与土地征收和农用地转用同步批准的，土地征收和农用地转用经批准实施后，经申请直接同步核发建设用地规划许可证和国有土地使用权划拨决定书；供地方案未与土地征收和农用地转用同步批准的，各地可按照提高效能原则，在土地征收和农用地转用组卷时，同步开展供地方案编报等供地前

期工作，土地征收和农用地转用经批准实施后，供地方案即可报市、县人民政府批准，依申请直接同步核发建设用地规划许可证和国有土地使用权划拨决定书。

**28.推进“批供合一”改革工作。**在“批供合一”改革试点范围内，以划拨方式出让的建设用地，在申请农用地转用和土地征收时，需一并提供供地方案。待有审批权的人民政府批准农用地转用和土地征收后，由有供地权的地方人民政府直接办理供地手续，具备条件的，可以在批准农用地转用和土地征收时，经用地主体申请一并核发《划拨决定书》或签订《土地出让合同》，解决项目“落地难、落地慢”问题。

**29.探索各门类自然资源资产组合供应。**鼓励结合实际探索各门类自然资源组合供应，在特定国土空间范围内，涉及同一使用权人需整体使用多门类全民所有自然资源资产的，可实行组合供应。将各门类自然资源资产的使用条件、开发要求、底价、溢价比例等纳入供应方案，利用自然资源资产交易平台等，一并对社会公告、签订资产配置合同，相关部门按职责进行监管。鼓励探索采矿权和建设用地使用权组合供应方式。

**30.优化地下空间使用权配置政策。**实施“地下”换“地上”，推进土地使用权分层设立，促进城市地上与地下空间功能的协调。依据国土空间总体规划划定的重点地下空间管控区域，综合考虑安全、生态、城市运行等因素，统筹城市地下基础设施管网和地下空间使用。细化供应方式和流程，探索完善地价支持政策，按

照向下递减的原则收缴土地价款。城市建成区建设项目增加公共利益地下空间的，或向下开发利用难度加大的，各地可结合实际制定空间激励规则。探索在不改变地表原有地类和使用现状的前提下，设立地下空间建设用地使用权进行开发建设。

**31.推动存量土地盘活利用。**遵循“以用为先”的原则，对于道路绿化带、安全间距等代征地以及不能单独利用的边角地、零星用地等，确实无法按宗地单独供地的，报经城市人民政府批准后，可按划拨或协议有偿使用土地的有关规定合理确定土地使用者，核发《国有建设用地划拨决定书》或签订国有建设用地有偿使用合同。建设项目使用城镇低效用地的，可以继续按照《国土资源部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、精准供地促进房地产土地市场平稳发展**

**32.优化土地供应政策。**结合实际，经集体决策合理确定土地出让底价，新出让土地可按不低于底价的10%确定竞买保证金，允许以银行保函代替竞买保证金；允许1年内分期缴纳土地出让金，特殊项目可2年内缴清，首次缴纳比例不低于50%。综合市场需求和投资意向，合理设定土地规划条件，在满足公共服务设施和基础配套设施承载力的前提下，适当降低新供应地块商住配比。

**33.精准供应优质地块。**“以需定供”优选地块，结合存量规模、去化周期、征迁进展、需求差异、市场关注程度等因素，合理安

排土地供应节奏，优先供应区位好、配套优、市场去化周期短的优质地块。进一步规范住宅用地供应信息公开，在出让公告中充分披露地块周边主要配套设施和公共服务设施情况和周边同类型地块基本情况等信息，积极引导市场预期。落实“净地”供应要求，确保出让地块权属清晰、拆迁到位、规划到位、配套到位。

**34.加强土地招商推介。**利用“土地超市”服务市场主体“网上搜地、云上选地”，实现优质土地、优质企业精准对接，精准供给优质地块。采取“走出去、引进来”、线上线下结合等方式，灵活开展土地招商推介，大力宣传城市区位优势、自然资源优势、政策优势和人文优势，吸引全国更多的实力开发企业、知名投资商来鄂投资落户。

## **七、持续提升服务审批效能**

**35.实行自然资源一次预告。**主动对接项目业主，及时掌握报批项目信息，向用地单位提供土地利用总体规划、城乡规划、用地现状、占用耕地（含永久基本农田、水田等要素）、林地、生态保护红线、涉及自然保护地、地质灾害易发区、压覆矿产等信息，一次告知用地单位需办理的各项手续、要件要求和底线要求，避免用地报批走弯路。符合临时用地政策的建设项目，主动及时为项目建设单位办理临时用地手续。

**36.协调做好征地工作。**各市（州）要按照土地征收成片开发有关要求，督促指导各县（市、区）做好土地征收成片开发方案编制和实施工作。指导地方政府开展征地工作，严格征地程序，

落实征地补偿标准，做好地质灾害危险性评估、压覆矿产资源审批等用地报批材料准备工作。

37.加快推进用地报批。积极探索下放建设用地审批权限，进一步简化用地审查内容。对用地报批薄弱的市县实行“点对点”帮扶，提升用地报件组卷效率和质量。开展用地审批常态化“清零行动”，推动用地报件日清月结。畅通重点项目审批绿色通道，实行用地审批“边组边审、容缺受理、告知承诺”。

#### 八、严格承诺事项落实情况监管

各市（州）自然资源主管部门对用地报批中涉及的预支新增建设用地规模指标、耕地占补平衡、先行用地、临时用地复垦等方面作出的承诺事项，应督促有关责任主体按期兑现承诺。省厅有关业务主管处室要对承诺执行情况加强督导检查。未按期履行的，一经查实，终止所在市（州）继续执行相关承诺政策，并依法依规严肃处理。

本文件自印发之日起执行，有效期至2025年12月31日。具体政策措施已明确执行期限的，从其规定。《省自然资源厅关于积极做好用地要素保障工作的通知》（鄂自然资发〔2022〕14号）自本文印发之日起不再执行。

湖北省自然资源厅

2023年8月24日