

# 关于进一步优化自然资源要素保障 有关措施的通知

（公开征求意见稿）

为深入贯彻落实《自然资源部 国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号），结合我省实际优化细化服务保障措施，现将有关事项通知如下。

**一、完善成片开发征收土地报批。**在国土空间规划确定的城镇建设用地范围内成片开发征收土地，不再单独编制土地征收成片开发方案，县（市、区）人民政府应出具成片开发符合公共利益的说明，在用地报批时与农用地转用和成片开发征收土地申请合并上报（具体操作指引详见附件1）。已获批的成片开发方案可继续作为开展土地征收工作的依据。

**二、推行重大基础设施项目“立项即开工”。**需报国务院或省政府批准用地的省级及以上能源、交通、水利、军事等单

独选址项目，在取得项目可行性研究报告、项目核准或项目备案的批复文件后可办理先行用地（具体操作指引详见附件2），实现重大基础设施项目“立项即开工”。

**三、全面深化“多项论证合一”改革。**分阶段整合建设项目用地、用海、用林、用矿、用湿等专题论证事项，统一规范论证框架、归并精简重复内容、优化合并论证流程，实行“一本报告、一次论证、一份意见”综合论证模式（具体操作指引详见附件3）。论证层级不一致的，由最高层级自然资源或林业主管部门统筹组织、各方参与、一次论证，相关结论作为向政府及有关部门申请出具相关意见、办理相关审批手续的依据。法律法规另有规定的从其规定。

**四、持续优化用地用林审批服务。**1.全面实行用地用林联动审批。2.经项目投资或行业主管部门同意，单独选址项目用地用林可分期报批；需报国务院批准用地的，可以设区市分段报批；需报省政府批准用地的，可以县（市、区）为单位分段报批。3.对非项目主体原因造成的历史遗留违法用地，由设区市、县（市、区）人民政府出具承诺处置到位的情况说明，明确原建设主体、建设时间、建设规模等情况及处置到位时间，即可开展用地报批，待依法处置到位后，方可取得用地批文。4.合理保障重点项目临时用地用林，符合接续使用临时用地用林的，由省级行业主管部门和自然资源部门按需及时出具意见，设区市、县（市、区）自然资源部门依据省级部门的同意意

见，依权限审批临时用地。

各地在贯彻落实过程中如遇有新情况、新问题，请及时上报反馈，省自然资源厅和省林业局将深入研究新情况、着力解决新问题。鼓励各地勇于探索、大胆创新，总结提炼更多经验做法和成功案例，厅局将及时总结推广。

- 附件：1. 成片开发征收土地操作指引  
2. 重大基础设施项目“立项即开工”操作指引  
3. 建设项目“多项论证合一”操作指引

## 成片开发征收土地操作指引

为进一步明晰土地成片开发征收工作流程和操作要求，规范开展土地征收审查报批，切实维护好被征地集体经济组织及农民合法权益，依据《城镇开发边界管理办法（试行）》（自然资规〔2026〕1号）、《自然资源部 国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号）等规定，结合我省实际，制定本操作指引。

### 一、适用范围

位于国土空间规划确定的城镇建设用地范围内，因成片开发征收土地的，不再单独编制土地征收成片开发方案，县级以上地方人民政府应就土地成片开发征收是否符合公共利益作出说明，与农用地转用和成片开发征收土地申请合并报有批准权的地方人民政府。

### 二、办理流程

（一）出具《关于土地成片开发征收符合公共利益的说  
明》。县（市、区）人民政府在国土空间规划确定的城镇建设用  
地范围内，结合已批准的详细规划划定成片开发范围（该范围  
不得与其他已备案范围重叠），编制《关于土地成片开发征收符

合公共利益的说明》(以下简称《说明》),作为成片开发范围内征收土地依据。《说明》应在拟以成片开发实施土地征收的集体经济组织范围内公示不少于10个工作日,启动公示时间不晚于成片开发范围内首个批次用地发布征地补偿安置方案公告的时间。

《说明》公示期间,如成片开发范围内村集体经济组织多数成员认为《说明》不符合法律法规规定的,县(市、区)人民政府或由其委托的乡镇(街道)人民政府应当组织召开该村集体经济组织听证会,根据法律法规的规定和听证会情况对《说明》进行修改并重新公示。如征地补偿安置方案需听证的,可与《说明》合并组织听证会。

(二)备案成片开发信息。在成片开发范围内首次办理农用地转用和土地征收申请时,将《说明》合并上报并按规定进行备案,各地做好后续实施与监管。在成片开发范围内后续用地报批时,说明成片开发备案情况。如成片开发范围或公益性用地比例变化的,应按规定调整《说明》,在后续批次用地报批时重新备案。

已获批的土地征收成片开发方案继续有效,可直接作为征收土地依据;确需调整的,按规定审批并重新备案;存在整改事项的,应限期整改到位。

## 附件 2

# 重大基础设施项目“立项即开工”操作指引

为保障重大基础设施项目早落地、快开工，依据《自然资源部 国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号），结合我省实际，推行重大基础设施项目“立项即开工”。现制定本操作指引。

### 一、适用范围

符合以下条件的能源、交通、水利、军事等单独选址项目，在取得项目可行性研究报告、项目核准或项目备案的批复文件后，项目建设内容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，即可申请重大基础设施项目“立项即开工”。

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. 按照《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；

5. 省级及以上批准（核准、备案）的或纳入省级及以上规划的能源、交通、水利、军事项目；

6. 国家和省明确支持的其他重大建设项目。

## **二、申报条件**

1. 建设项目已取得项目可行性研究报告、项目核准或项目备案的批复文件；

2. 拟先行用地范围已取得省级行业主管部门或投资主管部门审核认定用地红线稳定的意见；

3. 已取得拟先行用地范围涉及的国有单位、村组及农民同意先行用地的书面意见；

4. 拟先行用地所涉地块的补偿款已预存到账。

## **三、办理流程**

1. 提出申请。用地单位提出先行用地申请，并提供相应的先行用地报批材料。

2. 市县审核。设区市、县（市、区）自然资源部门重点审查项目是否符合申报条件、范围和规模是否符合要求、补偿资金是否到位等。

3. 省级审批。经省自然资源厅审查（必要时征求省级相关单位意见），对符合条件的出具先行用地批准文件。

#### **四、批后监管**

严格落实先行用地批复中明确的正式用地申请时限要求。

## 附件 3

# 建设项目“多项论证合一”操作指引

根据《自然资源部 国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38号），结合我省实际，制定本操作指引。

## 一、适用范围

根据建设项目所处阶段，在申请办理用地预审与选址意见书或国土空间规划许可意见（准入阶段）、农用地转用和土地征收（报批阶段）前，涉及两种及以上论证专题的建设项目，鼓励实行“多项论证合一”。

为有效提升相关审核审批事项总体效率，允许项目建设单位根据前期工作推进情况自主选择综合论证、部分合并论证或单独论证。

## 二、整合内容

（一）准入阶段。将原需单独编制的生态保护红线有限人为活动论证、生态空间管控区域有限人为活动论证/不可避免论证、节约集约用地论证分析专章（含规划选址论证、占用耕地踏勘论证、节地评价）、对自然保护区主要保护对象和自然生态系统影响评价、对风景名胜区资源生态和景观环境影响评价、

对自然公园生态影响评价、占用省级以上公益林可行性、重要湿地保护与恢复方案论证、陆生野生动物影响评价等专题报告，合并编制《建设项目准入阶段综合论证报告》。

准入阶段重点分析建设项目选址方案的可行性，是否符合有关法律法规、政策要求及国土空间规划，是否允许占用有关自然资源要素、环境敏感区，是否符合建设用地使用标准等。

（二）报批阶段。将原需单独编制的生态保护红线不可避让论证、规划土地用途调整方案暨占用永久基本农田补划方案、地质灾害危险性评估等专题报告，合并编制《建设项目报批阶段综合论证报告》。

报批阶段重点分析建设项目选址方案是否发生重大调整，有关自然资源要素占用补划的可行性、生态环境敏感区域的不可避让性以及采取的应对措施等，并与用地用林联动审批做好工作衔接。

（三）后置专题。各地可结合实际，将临时用地复垦方案、压覆重要矿产资源评估、按原地类管理的点状杆塔等占用永久基本农田论证等其他论证事项后置至项目开工前的供地阶段开展，也可按需纳入《建设项目报批阶段综合论证报告》。对仍需编制的临时使用林地恢复方案不作论证要求。

### 三、论证要求

（一）统一组织论证。根据建设项目对应的审批事项层级

和论证内容的复杂性，由原单独论证的最高层级自然资源或林业主管部门组织综合论证，并邀请有关行业主管部门参加。国家级项目由省自然资源厅或省林业局组织开展。需组织召开综合论证会议的建设项目，可视情设置分会场，也可通过函审、视频连线等多种方式进行论证，切实提升工作效率。

（二）邀请专家参与。综合论证会议召集部门按需聘请相关专家组成专家组参与论证，并综合考虑建设项目的规模、性质及技术复杂程度，合理确定专家组人数。

（三）规范成果运用。遵循原有各专题论证要求，统一出具综合论证意见，确需单独出具的可作为综合论证意见附件。相关结论作为向有权人民政府、自然资源主管部门、林业主管部门、自然公园管理机构、风景名胜区管理机构申请出具相关意见、办理相关审批手续的依据。

（四）减少重复审查。除生态保护红线、生态空间管控区域超出原有范围需重新论证外，项目报批用地超出用地预审范围的，应对占用自然资源要素变化情况的必要性、合理性作出说明，不再重复论证，由各级自然资源和林业主管部门严格审查把关。

各地可因地制宜细化工作程序，提升综合论证的科学性和时效性，避免因程序延误影响建设项目整体进度。对于技术相对复杂以及法律法规明确要求单独论证的，以“1个综合+X个

专题”形式开展，采用综合论证报告与专题报告相结合的成果形式。对于不涉及的论证内容，在综合论证报告中不进行具体分析，保留相关章节并作简要说明。