**关于进一步规范临时用地审批及管理的实施细则**

（征求意见稿）

**第一章**   总则

* + 1. 【目的和依据】为规范和严格临时用地管理，切实加强耕地保护，促进节约集约用地，根据《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号）、《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）、《自然资源部办公厅关于加强临时用地监管有关工作的通知》（自然资办函〔2023〕1280号）、《浙江省自然资源厅关于进一步规范临时用地管理的通知》（浙自然资规〔2023〕18号）等规定，结合我市实际，制订本细则。
		2. 【适用范围】本细则适用于全市临时用地审批及管理，对临时用地只涉及使用林地、草地的，依法办理临时使用林地、草地审批手续，不再办理临时用地审批。
		3. 【定义】本细则所称临时用地，是指因建设项目施工、地质勘查、考古和文物保护等临时使用，不修建永久性建（构）筑物，使用后通过复垦可恢复原地类或者达到可供利用状态。

临时用地具有临时性和可恢复性等特点，与建设项目施工、地质勘查、考古和文物保护工地等无关的用地，使用后通过复垦无法恢复到原地类或者达不到可供利用状态的用地，不得使用临时用地。临时用地的范围包括：

（一）建设项目施工过程中建设的直接服务于施工人员的临时办公和生活用房，包括临时办公用房、生活用房、工棚等使用的土地；直接服务于工程施工的项目自用辅助工程，包括农用地表土剥离堆放场、材料堆场、制梁场、拌合站、钢筋加工厂、施工便道、运输便道、地上线路架设、地下管线敷设作业，以及能源、交通、水利等基础设施项目的取土场、弃土（渣）场等使用的土地。

（二）矿产资源勘查、工程地质勘查、水文地质勘查等，在勘查期间临时生活用房、临时工棚、勘查作业及其辅助工程、施工便道、运输便道等使用的土地，包括油气资源勘查中钻井井场、配套管线、电力设施、进场道路等钻井及配套设施使用的土地。

（三）考古、文物保护等临时性文物保护设施、工地安全设施、后勤设施使用的土地。

（四）国家、省、市批准立项的交通、能源、水利等重大项目和民生工程，建设单位或爆破作业单位确需用于临时设置民爆储存库的土地。

（五）符合法律、法规规定的其他需要临时使用的土地。

**第二章** 临时用地选址、使用期限和规模

* + 1. 【选址要求】 临时用地选址应当坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”，尽量不占或少占耕地，尽量避让永久基本农田、生态保护红线。县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）要依托省域空间治理平台就项目是否符合选址要求开展空间适配工作，充分研判，提出临时用地选址意见。
1. 临时用地地类认定以最新年度国土变更调查成果现状地类为准，无需往前追溯地类。
2. 制梁场、拌合站等难以恢复种植条件的不得以临时用地方式占用耕地和永久基本农田。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。
3. 使用后土地复垦难度较大的临时用地，要严格控制占用耕地。临时用地一般不得占用永久基本农田，建设项目施工和地质勘查需要临时用地、选址确实难以避让永久基本农田的，在不修建永久性建（构）筑物、经复垦能恢复原种植条件的前提下，土地使用者按法定程序申请临时用地并编制土地复垦方案，经市自然资源和规划局批准可临时占用，并符合《自然资源部农业农村部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）中申请条件、土壤剥离、复垦验收等有关规定。生态保护红线内允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动和国家重大战略项目占用生态保护红线涉及临时用地的，在符合法律法规的前提下，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。
4. 民爆储存库临时使用土地的，选址、申请、使用、期限、验收等按照《浙江省公安厅 浙江省发展和改革委员会 浙江省自然资源厅关于规范和保障民用爆炸物品储存库设置护航重大项目建设的通知》（浙公通字〔2021〕53号）有关规定执行。
	* 1. 【使用期限】 临时用地使用期限一般不超过两年；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。

对于占用耕地以外地类的临时用地，在规定的使用期限内，不改变用途和范围的前提下，经临时用地原审批机关批准，可以确定给其他建设项目作为临时用地使用，但必须明确土地复垦义务人，确保土地复垦义务履行到位。

* + 1. 【规模要求】 除省级以上交通、能源、水利等重大基础设施外，一般建设项目使用的临时用地规模原则上不超过主体项目批准面积的30%，且单块临时用地规模原则上不超过50亩；确需超出的，应开展节地论证。建（构）筑物结构原则上不超过2层。

**第三章**   临时用地审批

* + 1. 【申请主体】临时用地申请人为项目建设依据文件中明确的项目业主。铁路、高速公路等线性工程项目可由项目主书面委托施工单位承担临时用地申请的具体工作，临时用地申请主体不变，相关责任、义务由申请主体承担。
		2. 【审批主体】涉及占用耕地和永久基本农田的临时用地，由市自然资源和规划局负责审批；其他临时用地由县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）负责审批。临时用地审批权不得下放或者委托相关部门行使。
		3. 【申请资料】临时用地申请人应向临时用地所在地县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）提出申请，并提交以下资料：

（一）临时用地申请人的申请书、身份证明资料，代理人身份证明资料、授权委托书等。

（二）临时使用土地合同、土地权属资料。临时使用土地涉及承包权人，提交征得承包权人同意的材料。

（三）单独选址建设项目，提供审批（或核准、备案）文件，其他建设项目，提供建设用地批复文件，用于矿产资源勘查的，提供探矿权许可证（或勘查项目任务书、勘查委托合同），用于民爆储存库的，提供发展改革等主管部门立项文件和民爆储存库安全预评价报告。

（四）临时使用农用地的，提交临时用地复垦协议和土地复垦方案。涉及占用永久基本农田、生态保护红线的，还应出具不可避让论证等书面意见。临时使用建设用地、未利用地的，提供土地恢复协议。

（五）临时使用公路两侧控制范围内土地的，提交交通或公路行政主管部门的审查意见；临时使用水利工程控制范围内土地的，提交水利行政主管部门的审查意见。

（六）勘测定界材料。标注临时用地位置和范围的勘测定界图、国土空间总体规划局部图、1:10000土地利用现状局部图，及电子坐标文件（2000国家大地坐标系）。

（七）县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）初审意见、选址论证意见、复垦方案论证意见。

（八）临时用地位于地质灾害易发区的，应提供地质灾害危险性评估报告以及做好地质灾害防护工作承诺书。

（九）临时用地规模超过规模限制的，应提供节地论证材料。

（十）其他必要材料。

* + 1. 【合同签订主体】

临时使用农民集体所有土地的，由申请人与土地所属的农村集体经济组织、村民委员会签订合同。

临时使用已确定使用权的国有土地的，由申请人与土地使用权人签订合同；临时使用已收储国有土地的，由申请人与土地收储单位签订合同；临时使用未确定使用权的国有土地的，由申请人与属地人民政府签订合同。涉及承包国有土地的，应征得承包权人书面同意；涉及其它方式经营国有农用地的，应征得经营权人书面同意。

* + 1. 【合同签订内容】临时使用土地合同应当载明合同当事人、临时用地的地点、四至范围、面积与现状地类，以及临时使用土地的用途、使用期限、土地复垦标准，补偿费用金额和支付方式、造成土壤污染依法承担的责任、其他违约责任等内容。临时用地补偿费用由合同签订主体双方约定。其中，临时使用未确定使用权的国有土地的，临时使用土地补偿费全额缴纳同级国库。
		2. 【审批流程】临时用地审批按照下列程序办理：

（一）用地申请。临时用地申请人向县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）提出临时用地申请，并按要求提交申请资料。

（二）县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）审批（审查）。县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）负责临时用地审批，其中涉及占用耕地和永久基本农田的，由县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）组织选址论证、土地复垦方案论证并完成初审后，报市自然资源和规划局审批。

县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）审查的主要内容包括：申请是否符合条件；资料是否齐全；勘测定界范围是否清楚；土地地类、面积是否准确；耕地、永久基本农田的占用是否必要、合理；土地权属是否清晰；临时使用土地合同约定内容是否明确；土地复垦的保障措施是否落实；复垦资金是否落实；银行保函是否真实有效；若使用部分林地，是否出具了同意使用林地的文件；若涉及违法用地，是否处置完毕；若涉及其他管控区域的，是否征求相关部门意见；是否经实地探勘等。

（三）市自然资源和规划局审批。市自然资源和规划局自然资源开发利用处牵头临时用地审批和管理工作，负责对报市的临时用地报件组织实地踏勘和联审；耕地保护与生态修复处负责对报市的临时用地涉及占用耕地的复垦协议、复垦方案，永农补划方案进行审核，对表土剥离及耕地复垦工作进行监督；市整治修复中心负责对报市的临时用地涉及除耕地、林地以外用地的复垦协议、复垦方案进行审核，并指导各地做好临时用地的复垦验收工作。市自然资源总督察办公室负责对报市的临时用地是否存在违法用地行为和信访情况进行核查，对存在违法用地行为和未履行复垦义务的行为进行查处。

市自然资源和规划局重点对以下事项进行审查：临时用地申请人、使用范围、使用期限是否符合临时用地相关政策规定；土地复垦方案是否符合占用耕地、永久基本农田的有关规定。

（四）复垦资金落实。经审查通过的，县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）通知临时用地申请人在约定银行账户足额预存土地复垦费用或者提供银行保函。土地复垦费用标准原则上按照经论证的土地复垦方案明确的复垦标准执行，各地可结合本地实际制定土地复垦费用标准，不得低于经论证的土地复垦方案明确的复垦费用。申请人预存土地复垦费用，并与县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）、所在地乡镇人民政府、银行签订土地复垦费用使用监管协议。建设周期三年以上的能源、交通、水利等基础设施建设项目可以按照相关法律法规规定，分期预存土地复垦费用，但第一次预存的数额不得少于土地复垦费用总金额的百分之二十，余额按照复垦方案确定的土地复垦费用预存计划预存，在生产建设活动结束前一年预存完毕。银行保函原则上只接受见索即付型银行保函，应以独立保函形式出具，载明银行担保责任，担保期应不短于土地复垦义务存续期，且担保金额应能确保复垦到位，同时提供建设单位承诺书。土地复垦费用专项用于土地复垦，任何单位和个人不得截留、挤占、挪用。

1. 核发和领取批准文件。临时用地申请人凭复垦费用预存凭证、“临时用地补偿费用支付”凭证向县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）领取临时用地批准文件，并按照《中华人民共和国耕地占用税法》规定，及时向临时用地所在地税务机关申报缴纳耕地占用税。
2. 推送涉税信息。县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）按月向同级税务部门推送临时用地占用税涉信息。

（七）临时用地信息系统填报。县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）在临时用地批准后20个工作日内，将临时用地的批准文件、合同以及四至范围、土地复垦方案及审查意见、耕地与其他地类矢量数据、土地复垦费用预存情况、土地利用现状照片影像资料等上传至自然资源部临时用地信息系统完成系统配号，并在本单位门户网站向社会公开临时用地批准信息。督促临时用地使用人按照土地复垦方案报告表开展土地复垦工作，并根据复垦进展情况，及时更新系统信息。

* + 1. 【批准面积变化】在已批准的临时用地范围内，实际使用的临时用地面积减少的，不再重新办理审批手续；实际使用临时用地面积增加的，按照批准权限及时办理增加部分的审批手续。
		2. 【退出手续】经批准的临时用地，在使用期限内因重大项目建设、政府实施城市规划或其他公共利益需要等情形确需提前收回临时用地的，临时用地使用人应予以积极配合办理，并视情给予临时用地使用人补偿。具体退出手续由县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）负责办理。

**第四章**  临时用地复垦（恢复）

* + 1. 【复垦（恢复）要求】  临时用地使用期满后，临时用地使用人应当拆除临时建（构）筑物，使用耕地的复垦为耕地，确保耕地面积不减少、质量不降低；使用耕地以外其他农用地的，应当恢复为农用地；使用未利用地的，对于符合条件的鼓励复垦为耕地；占用其他土地的，应当恢复原状。临时用地使用期限内或复垦期限内已完成农用地转用的，不再进行复垦，但应按照建设用地标准恢复，相关土地复垦费用退回。
		2. 【延长复垦（恢复）期限】  临时用地使用人应当自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦（恢复），因气候、灾害等不可抗力因素影响复垦（恢复）的，经原批准使用临时用地的自然资源主管部门批准，可适当延长复垦（恢复）期限，延长期限不得超过一年。
		3. 【复垦（恢复）验收】  临时用地复垦（恢复）及验收应当按照《土地复垦条例》（(国务院令第592号)、《土地复垦条例实施办法》等有关规定执行。复垦后的土地达到复垦标准，由县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）会同同级农业农村、生态环境等部门、所在地乡镇人民政府、土地权利人或其代表进行现场踏勘，按照土地复垦方案严格验收，核实复垦后的土地类型、面积和质量等情况，并将初步验收结果公告，听取相关权利人的意见。经验收合格的，出具土地复垦验收合格意见书。临时使用建设用地、未利用地的恢复，由县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）负责验收，并出具验收合格意见书。使用人凭验收合格意见书申请办理退还复垦（恢复）后剩余的土地复垦（恢复）费。验收时有必要开展的土壤污染监测、耕地质量评定及后续应进一步治理等相关费用由临时用地使用者承担。

临时用地使用人不履行复垦（恢复）义务的，或者复垦（恢复）验收后经整改仍不合格的，由临时用地所在地镇（街道）代为组织复垦（恢复），复垦（恢复）费用从临时用地使用人预存的土地复垦（恢复）费用中支取。复垦（恢复）费用不足部分由负有土地复垦（恢复）义务的临时用地使用人承担。

**第五章**  巡查和监管

* + 1. 【监管责任】 各县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）为临时用地监管责任主体，各地要按照“四到场”和“挂牌施工”的要求落实监管工作，并且要将临时用地审批和批后监管工作情况纳入省域空间治理数字化平台。“四到场”是指批前到场、表土剥离到场、临时用地竣工到场、土地复垦验收到场。“挂牌施工”是指临时用地使用期间，临时用地使用者应当在临时用地范围落实“挂牌施工”，载明批准机关、批准用途和使用期限等内容。

 县（区、功能区）自然资源和规划局（分局）要落实批后现场巡查、复垦预警等监管工作，对已审批临时用地的使用和复垦验收情况进行全面梳理和自查自纠，按照自然资源部的要求及时做好存量临时用地信息补录；建立临时用地重点监管清单，运用科技手段，在耕地保护、国土变更调查、执法检查中，监督检查临时用地批准、使用、复垦等情况，切实加强日常监督管理。

* + 1. 【日常监管】 基层自然资源所要加强对临时用地使用的日常监督检查。临时用地批准后，临时用地使用人应当严格按照批准的用途、位置和面积使用土地，不得转让、出租、抵押临时用地，不得在临时用地上修建永久性建（构）筑物。基层自然资源所要核实临时用地的地点、四至范围、面积、土地开发利用现状、建筑物建造情况、用途等，及时作出违法行为预警，建立台帐，明确责任，加强巡查，跟踪管理。
		2. 【抽查及整改】  建立临时用地抽查制度，市自然资源和规划局不定期开展抽查，适时进行预警、通报。市自然资源和规划局按年度统计各县（区、功能区）范围内临时用地复垦情况，对超期一年以上未完成土地复垦规模达到应复垦规模20%以上的县（区、功能区），暂停新的临时用地审批并进行整改，整改情况报省自然资源厅通过后，恢复临时用地审批。
		3. 【联动机制】加强临时用地管理与耕地保护、土地执法、变更调查、生态修复等自然资源管理工作和农业、林业、水利、生态环境、地税、公安、综合执法等部门工作的协同配合，形成多部门内外联动工作机制。临时用地占用耕地的，纳入“耕地智保”、“田长制”监管和后续耕地保护执法；临时用地超批准范围、未批先用、擅自改变用途、修建永久建（构）筑物、逾期不恢复种植条件、违反土地复垦规定等违法行为，纳入土地执法监察进行管理，依照法律法规的规定进行处理；临时用地违法占用林地、破坏农田水利设施、使用过程造成环境污染等情形的，由行业主管部门按规定查处，形成部门工作合力。

**第六章**  附则

* + 1. 本细则由舟山市自然资源和规划局负责解释。
		2. 本办法从印发之日起实施，有效期五年。