

# 自然资源部文件 国家林业和草原局

自然资发〔2026〕38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

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源（海洋）主管部门、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、林业和草原局：

为进一步做好“十五五”规划重点建设项目的要素保障工作，现就有关事项通知如下。

一、加强规划引领和项目前期工作。各级自然资源（海洋）、林草主管部门要按照“项目跟着规划走、要素跟着项目走”的要求，积极参与项目前期工作，会同有关部门建立会商机制，主动

对接相关部门“十五五”重点项目空间需求，统筹纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”（以下简称“一张图”），依据国土空间规划协同开展科学选址，明确国土空间规划重点项目清单，提升自然资源要素配置效率。

二、探索建立健全国土空间规划许可制度。部权限内的用地预审和先行用地项目，委托省级自然资源主管部门办理；省级权限内的，可按照省级人民政府有关规定办理先行用地。支持与部实现“一张图”系统联网的省份，对纳入清单且在“一张图”上落图落位的国家和省级单独选址项目，由省级自然资源主管部门审核后出具符合国土空间规划的许可意见（有效期3年），不再办理用地预审和选址手续。取得以上意见的，即可先行用地。上述项目涉及占用永久基本农田、生态保护红线的，报部备案。

三、建立规划动态维护机制。在不突破“三区三线”约束性指标和底线管控要求的前提下，可结合定期体检评估，依托“一张图”对国土空间总体规划进行年度动态维护，正向优化规划分区、边界、重点项目清单等规划内容。国务院审批的国土空间总体规划，年度维护方案经省级人民政府审核后报部备案；非国务院审批的国土空间总体规划，年度维护方案由省级人民政府审查核准后启用，涉及优化三条控制线的需将数据报部。除年度正向优化外，三条控制线调整的其他情形，按照永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界管理办法的规定加强日常管理。因地形差异、勘界定桩、产权界定等造成的三条控制线布局偏移，可及

时报部在“一张图”更新。

四、完善联动审批机制。省级自然资源（海洋）、林草主管部门要推动省域用地用海用林用草用湿等在同一平台上联审，指导市县同步开展勘测定界、现场查验（踏勘）、公示公告、费用缴纳（告知）等相关工作，开展一次规划选址综合论证。

用地报批以最新年度变更调查成果（包括林草湿荒监测成果）为参考，按照国土空间规划和管理要求明确地类属性，保证空间唯一性。

用地报批启动后，涉及占用林地、草地及自然保护地的批文到期的，无需重新办理。用地报批时不再审查压覆重要矿产资源相关内容，在批复建设用地时告知有关工作要求。非项目主体原因造成的历史遗留违法用地（林、草），由市县人民政府承诺处置到位即可开展报批。

五、健全与项目建设相适应的用地审批管理机制。单独选址建设项目可根据施工等需要，分期申请用地。线性基础设施建设项目可以市县级为单位，分段提出用地（林、草）申请。已批准用地的建设项目，因初步设计变更等情形需要调整用地范围的，调入的地块依法报批，调出的地块交由原用地主体使用。

六、改进征地工作。在维护被征地农民合法权益的前提下，支持县级以上地方人民政府按照“一张图”确定的项目用地范围，并联开展征地前期工作。

在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。

七、完善耕地占补平衡机制。坚持县域自行平衡为主、省域内调剂为辅的补充耕地原则，补充耕地资源严重不足地区的建设项目，在本区域内难以落实占补平衡的，可在省域内调剂补充，不得弄虚作假。水库（河流）水面淹没区涉及占用耕地的，属于农用地内部结构调整，纳入耕地总量动态平衡管控。对战略性矿产和地热、矿泉水等不造成永久基本农田损毁的非战略性矿产的矿业权，可与永久基本农田重叠设置。

八、合理保障重点项目临时用地（林、草）。对纳入国家和省级重点项目清单的交通、能源、水利等基础设施建设项目，所使用的已批准临时用地（林、草），在复垦（植被恢复）期满前，经省级行业主管部门和自然资源（林草）主管部门同意，不同施工标段可接续使用，累计不超过批准施工周期，但不得变相永久占用。临时用地涉及用林用草的，可合并编制土地复垦和植被恢复方案。

九、完善矿业用地政策。勘查各类矿产资源、露天开采战略性矿产资源符合临时使用土地要求的，可由地方自然资源（林草）主管部门依权限分期分区批准临时使用土地，原则上每期不超过5年，累计不超过矿业权期限。矿业权续期的可相应申请临时使用土地接续使用。

对不符合临时使用土地要求的采矿项目，要按照节约集约的原则，一次性预留合理空间，滚动开发、分期办理用地手续。在

乡村地区使用增减挂钩指标（包括存量采矿用地复垦修复腾退）的，可按批次办理农用地转用，并依法实施征收。无法实施征收的，可按照国家统一部署要求使用农村集体经营性建设用地。

十、统筹存量和增量建设用地促进内涵式发展。经地方人民政府依法批准但实际未使用的建设用地，可由原批准用地机关撤回用地批准文件，涉及的占补平衡指标仍然有效。对实现“一张图”联网的省（区、市），实施建设用地规模规划期总量管控机制，由省级人民政府统筹使用“十五五”新增建设用地指标。各省（区、市）要建立健全新增建设用地与存量建设用地盘活挂钩机制，年度新增城乡建设用地原则上不得超过盘活存量土地面积。部定期监测执行情况。

新增建设用地优先保障重大项目建设和民生事业发展，原则上不用于经营性房地产开发。城中村改造中涉及到的边角地、夹心地、插花地等零星土地（面积原则上不超过项目总面积10%），保障性住房、公用设施营业网点和零售商业等涉及民生保障的，可办理新增用地审批和供应。

十一、陆海统筹合理利用空间资源。海岸线向陆一侧、向海一侧已成陆区域，按照土地管理，其中已报部备案的“未批已填”区域，在涉及的违法违规用海查处到位、生态保护修复措施落实到位后，按产业准入要求合理利用。海岸线向海一侧未完全成陆区域，按照海域管理，其中涉及已登记集体土地所有权以及土地使用权、承包经营权等用益物权的区域，原则上维持现状，

充分保障权利人合法权益，但不得新增围填海。

支持相关省市结合国土空间规划优化游艇、海钓产业基础设施布局，保障项目合理用地、用海、用岛以及海岸线使用需求，不得违规新增围填海。游艇、海钓配套设施使用无居民海岛的，合并编制开发利用方案和论证报告。支持探索建立游艇码头泊位审批（出让）、转让、登记及交易制度。

十二、合理利用保护地整合优化成果。省级人民政府上报的自然保护地整合优化成果，可作为国家和省级重点项目自然资源要素配置的依据。在保障生态安全、公共利益等前提下，允许线性基础设施无害化穿越自然保护区。红树林分布区未被认定为“红树林地”的，可按当前地类管理。

十三、支持设施农业和生态产业发展。在耕地上构建农业生产设施，不破坏耕作层、符合耕地认定标准的，按耕地管理；不符合耕地认定标准的农业生产设施和必要的附属、配套设施，可以占用一般耕地，按照农业设施建设用地认定，由县级自然资源主管部门会同有关部门纳入“一张图”规范管理。

发展森林草原游憩、露营体验、科普教育等需配套设置的小型零星便民设施，可与直接为林业、草原生产经营服务的工程设施统筹建设。

各级自然资源（海洋）、林草主管部门要依托“一张图”建立全生命周期管理体系，加强日常监测监管，完善预警机制，严格执法督察，严肃查处各类违法违规行为。

本通知自印发之日起施行。《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）、《自然资源部关于进一步改进优化能源、交通、水利等重大建设项目用地组卷报批工作的通知》（自然资发〔2024〕36号）继续执行。部、局已发文件与本通知内容不符的，以本通知为准。



## 附录

国土空间规划年度正向优化是指在不突破规划确定的约束性目标任务、符合正向优化指标要求的前提下，结合农业、生态、城镇等功能布局和空间结构优化需要，对耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等主要管控边界，以及规划分区、中心城区用地用海规划布局、城市重要控制线具体用地布局等进行局部优化，对重点建设项目清单进行年度更新。其中，耕地和永久基本农田优化按照“数量不减、质量提高、生态改善”的要求，逐步提高永久基本农田中优质耕地比例，促进相对集中连片布局，保障国家粮食安全；生态保护红线优化按照“面积稳定、功能提升、性质不改”的要求，有序提升生态服务功能，保障国家生态安全；城镇开发边界优化以节约集约、集中集聚为原则，优化建设用地结构和功能。涉及突破规划约束性目标任务的，进行规划修改。国土空间规划正向优化不得突破自然灾害防治、蓄滞洪区管控、历史文化保护等安全底线。

国土空间规划许可条件是出具符合国土空间规划的许可意见的必备要件，主要包括：项目已纳入相应层级的国土空间总体规划；选址布局符合国土空间规划和“三区三线”等空间管控要求，比如涉及永久基本农田或生态保护红线的，符合有关规定，涉及自然保护地的，林草主管部门明确允许占用；用地规模和功能分区符合有关土地使用标准的规定；涉及占用耕地的，能够落

实占补平衡要求。具体详见自然资源管理和国土空间规划“一张图”。

海岸线向陆一侧、向海一侧已成陆区域按照土地管理是指对海岸线向陆一侧区域和海岸线向海一侧已成陆区域按照《土地管理法》及配套制度进行资源配置和监管执法。海岸线向陆一侧区域是指位于大陆海岸线和有居民海岛海岸线向陆一侧的所有区域。海岸线向海一侧已成陆区域是指位于海岸线向海一侧、已划定人工岛岸线且相关处理方案已报自然资源部备案的“未批已填”区域。海岸线向海一侧未完全成陆区域是指位于海岸线向海一侧、未划定人工岛岸线且相关处理方案已报自然资源部备案的“未批已填”区域，主要包括现状为线性或网格状堤坝、零星分布的未划定人工岛岸线“未批已填”区域等。

公开方式：主动公开

---

自然资源部办公厅

2026年3月5日印发

---

