

04

临时用地和先行用地

工作指引



临时用地是指建设项目施工、地质勘查等临时使用,不修建永久性建(构)筑物,使用后可恢复原地类或者达到可供利用状态的土地。

先行用地是指国家重点建设项目中的控制工期的单体工程和因工期紧或者受季节影响急需动工建设的其他工程采取先办理先行用地手续,在规定时间内办理正式征转手续的用地。

01 工作内容	01
1-1 明确临时用地准入范围	01
1-2 明确临时用地选址和使用期限	03
1-3 依法办理临时用地审批手续	05
1-4 严格落实临时用地恢复责任	07
1-5 明确先行用地准入范围	09
1-6 依法办理先行用地审批手续	10
02 项目案例	11
2-1 广州市白云区钟落潭镇临时用地	11
2-2 佛山市三水区南山镇临时用地项目	12
2-3 广澳高速公路南沙至珠海段改扩建工程(中山段)先行用地项目	13
03 政策答疑	14

1-1 明确临时用地准入范围

临时用地具有临时性和可恢复性

一、建设项目施工使用临时用地

- 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。



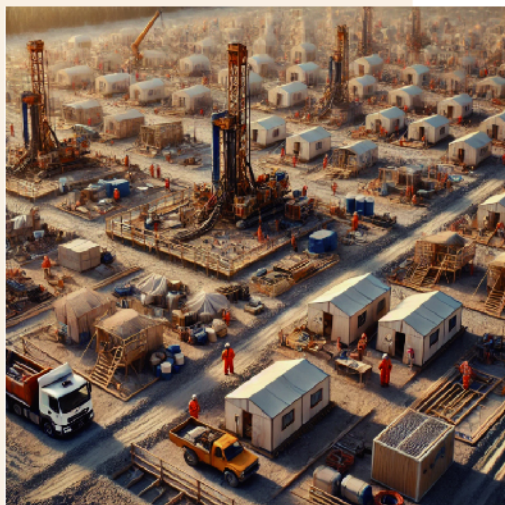
- 直接服务于工程施工的项目自用辅助工程，包括农用地表土剥离堆放场、材料堆场、制梁场、拌合站、钢筋加工厂、施工便道、运输便道、地上线路架设、地下管线敷设作业，以及能源、交通、水利等基础设施项目的取土场、弃土（渣）场等使用的土地。

- 考古和文物保护工地建设临时性文物保护设施、工地安全设施、后勤设施使用的土地，按照临时用地管理。



二、地质勘查使用临时用地

- ✎ 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。
- ✎ 采石场、采砂场、取料场等采矿用地不属于临时用地范围。



三、符合法律、法规规定的其他需要临时使用的土地

四、不能申请使用临时用地的情形

1

与建设项目施工、地质勘查等无关。

2

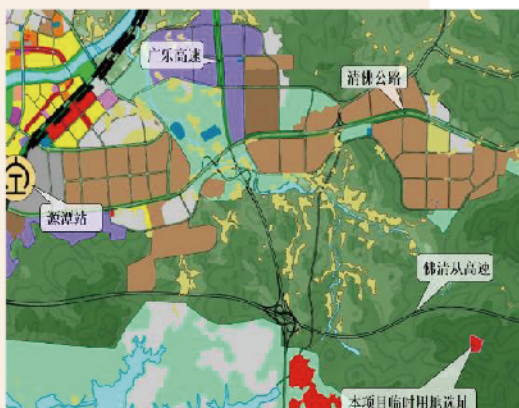
使用后无法恢复到原地类或者复垦达不到可供利用状态。

1-2 明确临时用地选址和使用期限

142

临时用地必须科学合理选址,尽量不占或者少占耕地

- 坚持节约集约用地和科学合理选址,充分考虑国土空间总体规划和详细规划的实施,最大限度地避让耕地和永久基本农田、生态保护红线、自然保护地以及地质灾害高风险区域等敏感区域,优先使用建设用地和未利用地。
- 临时用地选址不得妨碍道路交通和损坏通讯、水利、电力等公共设施,避免产生安全隐患和造成环境污染、水土流失。



- 制梁场、拌合站等使用后难以恢复原种植条件的,不得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,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。

- 临时用地确需占用永久基本农田的，必须能够恢复原种植条件，并通过耕地耕作层土壤剥离再利用等工程措施，减少对耕作层的破坏，使用到期后，县级自然资源主管部门会同农业农村等相关主管部门开展土地复垦验收。



- 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，参照临时占用永久基本农田规定办理，严格落实恢复责任。



临时用地必须明确使用期限，按时恢复原地类

- 临时土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。
- 城镇开发边界内临时建设用地规划许可、临时建设工程规划许可的期限应当与临时用地期限相衔接，临时用地不得续期。

1-3 依法办理临时用地审批手续

● 办理临时用地手续的关键要点

01 明确临时用地主体

临时使用土地由临时用地单位提出申请，临时用地单位应与建设项目的审批、核准、备案文件，或者地质勘查、考古、文物保护的主体单位一致。交通、能源、水利等线性工程建设项目施工需临时使用土地的，项目主体单位承诺作为土地复垦履约担保人的，可由施工单位作为临时用地单位，办理临时用地审批手续。

02 依法签订临时用地合同

临时使用国有土地的，应由临时用地单位与所在地的市、县级自然资源主管部门签订临时使用土地合同。临时使用农民集体所有土地的，应由临时用地单位与土地所属的农村集体经济组织或者村民委员会签订临时使用土地合同。涉及原土地使用权人或者土地承包经营权人的，临时用地应先征得其书面同意。

03 编制审查土地复垦方案

对可能因挖损、塌陷、占压等原因破坏的土地范围、面积、地类和程度等进行科学分析，提出可行的土地复垦技术路线和方法，合理测算土地复垦费用，明确土地复垦的计划、时间以及落实土地复垦费用措施等。市、县级自然资源主管部门负责对临时使用土地复垦方案进行审查并组织专家论证，出具审查意见书并配备唯一的审查号。

04 足额预存土地复垦费用

临时用地单位与当地的市、县级自然资源主管部门协商后，在双方约定的银行建立土地复垦费用专门账户，按照土地复垦方案要求足额预存土地复垦费用，并签订土地复垦费用使用监管协议，明确土地复垦费用预存和使用的时间、数额、程序、条件和违约责任等。

05 按规定提交临时用地申请

临时用地单位向临时用地所在地的市、县级自然资源主管部门提出临时用地申请，包括临时用地申请书、申请人身份材料、临时使用土地合同、项目建设依据文件、土地复垦材料等。

临时用地的审批流程



1-4 严格落实临时用地恢复责任

临时用地使用后应恢复原地类或者达到可供利用状态

明确临时用地恢复责任

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，因气候、灾害等不可抗力因素影响复垦的，经批准可以适当延长复垦期限。

临时用地期满后，对已落实耕地占补平衡且依法依规办理建设用地审批手续的，不用复垦。

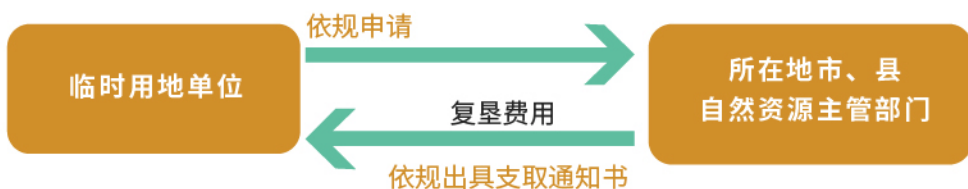
明确临时用地恢复标准

- 临时使用耕地和永久基本农田的，必须恢复原种植条件，确保耕地面积不减少、质量不降低。
- 在生态保护红线内选址的，复垦时必须确保生态功能不降低、面积不减少。
- 涉及高标准农田的，必须恢复原高标准农田地块条件，无法恢复的，临时用地单位应按照有关规定落实高标准农田补建。
- 临时使用耕地以外的其他农用地的，须恢复为农用地，有条件的鼓励复垦为耕地。
- 临时使用建设用地或者未利用地的，需拆除实质建设内容，恢复原地类或者达到可供利用状态。



规范支取复垦费用

- 临时用地期满后，临时用地单位可按照土地复垦方案确定的工作计划和土地复垦费用使用计划，向临时用地所在地的市、县级自然资源主管部门申请使用预存的土地复垦费用，凭市、县级自然资源主管部门出具的支取通知书从土地复垦费用专门账户中支取费用专项用于土地复垦。



做好用地归还工作

- 市、县级自然资源主管部门应会同有关部门组织临时用地复垦验收工作。
- 临时用地复垦验收合格的，市、县级自然资源主管部门应出具复垦验收合格认定书，于20个工作日内在省土地整治与生态修复监测监管系统中提交临时用地复垦备案信息，并在年度国土变更调查中做好地类变更相关工作。

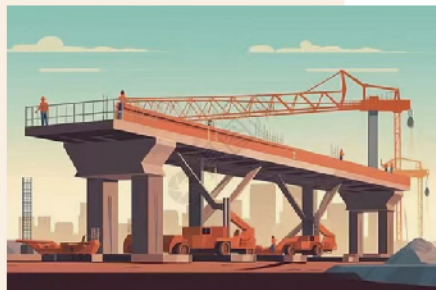


1-5 明确先行用地准入范围

哪些用地类型可以申请先行用地？

适用范围

- 需报国务院批准用地的国家重大项目、列入《国家公路网规划》工程的改扩建项目以及省级能源、交通、水利建设项目中，控制工期的单体工程和因工期紧或受季节影响急需动工建设的其他工程可申请办理先行用地。



先行用地的比例



先行用地比例≤预审规模30%

- 控制工期的单体工程，均可办理先行用地。
- 其他工程因工期紧或受季节影响急需动工建设的办理先行用地规模不得超过用地预审控制规模的30%；党中央、国务院明确支持的重大建设项目，因地质条件复杂等施工难度大的，可根据实际需要确定先行用地规模。
- 先行用地范围原则上应在用地预审范围内。

1-6 依法办理先行用地审批手续

申请使用先行用地的关键点

按规定完成 有关审批手续

- 需要先行用地的建设项目已按规定办理用地预审，已完成国家规定的有关投资审批程序，相关审批文件在有效期内。
- 已取得建设项目初步设计批准文件、审核文件或经有关部门确认工程建设。
- 占用林地的，需取得林业主管部门出具的林地审核同意书或同意先行使用林地的说明。

协商确定补偿 安置事宜

- 涉及集体土地的，补偿安置已征得农民同意并确保补偿及时足额支付到位，地方政府承诺动工前将补偿费发放到相关村组和群众及确保不因先行用地发生信访问题和突发事件。
- 涉及国有土地的，国有单位对先行用地补偿标准无异议并出具书面同意意见。

提交先行 用地申请

- 建设单位提出建设项目先行用地申请后，县（市、区）自然资源主管部门组织先行用地报批材料，逐级上报自然资源部审批。审批通过后，由自然资源部印发先行用地批复。

及时申报 正式用地

- 先行用地批准后，应于1年内提出项目整体用地农用地转用和土地征收申请。
- 超过规定期限未提出农用地转用和土地征收申请的，将影响项目所在省份其他建设项目先行用地申请。

2-1 广州市白云区钟落潭镇临时用地

项目概况

位于钟落潭镇竹二村的荒地，原本是广东珠三角城际轨道交通有限公司依法办理的临时用地，土地面积为42亩，临时使用期满后，公司将土地复垦为水田，成为白云区首宗临时用地复垦为优质水田的案例。

临时用地审批及恢复情况

广东珠三角城际轨道交通有限公司因施工需要，向广州市规划和自然资源局白云区分局提出临时用地申请，批准用地面积42亩，用作施工临时用地。使用期满后，从2021年4月开始实行临时用地复垦。

实施成效

该临时用地有力促进了轨道交通项目建设，使用完毕后复垦为优质水田，以实际行动助力耕地保护工作。



2-2 佛山市三水区南山镇临时用地项目

项目概况

某地产项目临时用地位于佛山市三水区南山镇，总用地面积为5.48亩，原地类为水浇地2.71亩、其他园地0.35亩、其他草地2.15亩、建制镇0.27亩。

临时用地审批及恢复情况

该公司因建设住宅项目施工需要，向原三水区国土城建和水务局提出临时用地申请，并于2018年12月29日取得临时用地批复，批准用地面积5.48亩，用作施工板房临时用地，使用截止时间至2019年12月28日。临时用地到期后，该公司通过平整工程、土壤剥覆工程、土地翻耕工程、土壤培肥工程、农田水利工程、植被重建工程等措施进行复垦，于2021年7月通过验收，土地复垦率为100%。

实施成效

该临时用地为住宅项目建设提供了必不可少的施工场地。同时，使用完毕后复垦为水浇地、园地，变身生态小种植园，为周边居民提供了良好的休憩场所。



2-3 广澳高速公路南沙至珠海段改扩建工程（中山段）先行用地项目

项目概况

广澳高速公路南沙至珠海段改扩建工程（中山段）项目属于重点建设项目及政策性开发性金融工具项目，对区域经济社会发展具有重要意义。该项目总建设规模为2725亩，投资概算为137.4亿元；其中中山段建设规模为1876亩，投资概算为111.2亿元。为加快项目施工建设，需对其中的控制性单体工程申请先行用地。

先行用地及正式用地

中山市按规定组织先行用地报批材料，经省自然资源厅审查通过后，于2022年11月14日上报自然资源部审查。自然资源部于2022年11月28日作出批复，批准该项目先行用地面积360.8亩。我省承诺在2023年11月28日前向自然资源部上报该项目整体用地报批材料，2023年7月我省将项目整体用地报批材料上报自然资源部。2023年11月2日，经国务院批准由自然资源部印发用地批复。

实施成效

该先行用地上报自然资源部审查，用了不到半个月就获得批复，批复面积约占项目中山段总用地面积的1/4，极大地加快了项目实施进度。

广澳高速公路南沙至珠海段改扩建工程（中山段）项目先行用地位置示意图



3 政策答疑

使用临时用地对原权利人应该如何补偿？

- 根据《广东省自然资源厅关于进一步严格规范临时用地管理的通知》（粤自然资规字〔2024〕1号）第三条“合理保障临时用地补偿”：临时使用土地补偿费包含土地补偿费、青苗及地上附着物补偿费等。临时使用土地对原土地使用权人或者土地承包经营权人造成损失的，由签订合同的自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会依法给予补偿，相关补偿费用纳入临时使用土地补偿费。临时使用土地补偿费的金额和支付方式等由签订临时使用土地合同的各方在合同中约定。市、县级自然资源主管部门可根据实际需要，报请当地人民政府制定属地临时使用土地补偿费的相关参考标准。

临时用地由谁来审批？

- 县（市）自然资源主管部门负责临时用地审批，其中涉及占用耕地和永久基本农田、生态保护红线，或属于中山、东莞市域范围内的临时用地，由地级以上市自然资源主管部门负责审批。城镇开发边界内使用临时用地的，可以一并申请临时建设用地规划许可和临时用地审批，具备条件的还可以同时申请临时建设工程规划许可，一并出具相关批准文件。

临时用地涉及使用林地、草地的，由林草主管部门依法办理审批（审核）手续；涉及林地、草地、耕地等地类混合的，由自然资源或林草主管部门牵头，分别依法办理相关审批（审核）手续后，由受理部门统一出具一个批准文件。

临时用地逾期未恢复会有什么后果？

- 对未办理建设用地审批手续且未及时复垦或复垦不到位的，属于违法用地，违法占用地类按照临时用地占用前的原地类进行认定，同时按规定在违法行为处置到位前，先行冻结储备库中补充耕地指标。同时，根据国家政策要求，按年度统计，县（市）范围内的临时用地，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，省级自然资源主管部门应当要求所在县（市）暂停审批新的临时用地，根据整改情况恢复审批。

临时用地能否位于主体工程用地红线范围内？

- 临时用地可以位于主体工程用地红线范围内，但应严格按照临时用地相关规
- 定使用，不得假借临时用地名义未批先建。

申请先行用地有哪些注意事项？

- 不能以先行用地批文代替正式用地批复，先行用地项目必须于1年内提出农用地转用和土地征收申请。

项目未开工建设，不存在违法用地行为。

先行用地原则上不得超出用地预审范围。

先行用地可以占用预审批准范围内的永久基本农田，涉及生态保护红线的，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认定意见或不可避让生态保护红线的论证意见。

服务于先行用地项目的制梁场、拌合站可以使用临时用地吗？

- **可以。**先行用地与正式用地一样，都可适用临时用地政策。制梁场、拌合站等使用后难以恢复原种植条件，按照相关政策规定，不得占用耕地和永久基本农田。但直接服务于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站，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。