

赣市府办字〔2023〕103号

**赣州市人民政府办公室
印发关于进一步强化用地用林要素保障的
若干措施的通知**

各县（市、区）人民政府，市政府有关部门，市属、驻市有关单位：

经市政府研究同意，现将《关于进一步强化用地用林要素保障的若干措施》印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

2023年12月13日

（此件主动公开）

关于进一步强化用地用林要素保障的若干措施

为深入贯彻落实习近平总书记考察江西重要讲话精神和省委、省政府“打造三大高地、实施五大战略”决策部署，进一步发挥土地林地要素支撑作用，助力赣州革命老区高质量发展示范区建设，现就进一步强化用地用林要素保障提出如下措施。

一、强化用地规划保障

1. 加强国土空间规划保障。加快推进市县国土空间总体规划编制报批，有序推进中心城区以外的乡镇编制乡镇级国土空间规划，同步做好通则式村庄规划编制。鼓励各地在乡镇总规中预留一定比例的建设用地机动指标，保障村民居住、农村公共公益设施、零星分散的乡村文旅设施及农村一二三产业融合等发展用地；对一时难以明确具体用途的建设用地，可暂不明确规划用地性质，待建设项目规划审批时落地。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，统筹安排产业发展、公共设施、基础设施、城市更新、乡村建设，赋能经济发展。

2. 完善国土空间规划“一张图”实施监督系统。进一步做好公路水运类规划建设项目纳入国土空间规划“一张图”，支持交通投资依法依规加快落地。加大市县部门“一张图”实施监督系统使用范围，提升使用便捷度和使用频次，及时更新建设项目精准上图，在国土空间规划“一张图”上统筹建设项目空间布局。

3. 科学编制新一轮林地保护利用规划。以“三调”成果为统

一底版，以国土空间规划及“三区三线”划定成果为依据，遵循依法依规、实事求是的原则，综合考虑地类来源的合理性、合法性，科学合理明确林地管理边界，规范林地管理，并据此编制新一轮林地保护利用规划，切实做到在严格保护现有林地资源的前提下，优化林地保护利用结构与空间布局，统筹生态、生产、建设使用林地需求，分区明确林地利用方向和重点，合理配置林地资源。

二、指导用地选址报批

4. 提前介入项目选址。加强对建设项目用地、用林的服务和指导，做好建设项目的前期论证工作，在项目招商、初步设计、用地预审与选址、立项等前期环节及时避让永久基本农田、生态保护红线、一级保护林地、自然保护地、生态公益林和天保林等红线范围，引导建设项目节约集约用地、用林，加快建设项目用地、用林前期审批效率。对符合生态保护红线内有限人为活动范畴的项目，加快办理符合生态保护红线内有限人为活动初步认定意见。对符合占用一级保护林地、自然保护地、公益林等重点生态区域的项目，帮助提前做好规划调整、环境影响评价、公益林调整、占补平衡等工作。

5. 指导先行用地、分期分段用地审批。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，申请规模不得超过用地预审控制规模的30%。先行用地批准后，须在1年内提出

农用地转用和土地征收申请。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，分段报批用地。

6. 提高用地报批服务质效。对全市“三大战略”“八大行动”重点项目用地报批情况落实专人盯办、台账管理，依法依规精准保障。加强对市、县两级项目用地、用林报批材料组卷的政策指导，对报件问题早发现、早处理、早解决，加快用地、用林报批材料审核。探索建立跟班学习制度，分批分次组织市、县林业部门的林地审核人员赴省跟班学习，增强林地卷宗审核能力。

三、强化用地要素保障

7. 加强补充耕地指标管理。拓展补充耕地途径，土地综合整治、高标准农田建设、矿山生态修复等途径产生的新增耕地，按程序纳入全国耕地占补平衡动态监管系统后，可用于耕地占补平衡。加大补充耕地指标储备，指导各县（市、区）充分利用第三次全国国土调查成果，依据本区域内耕地后备资源状况，在符合国土空间规划和相关专项规划等条件下，充分挖掘补充水田的潜力，加大资金投入，有计划组织开垦耕地和实施耕地提质改造。

8. 大力实行“增存挂钩”机制。对未纳入重点保障的项目用地，继续实施用地指标配置与存量土地处置相挂钩机制，以当年存量土地处置规模为基础核算新增建设用地计划指标。对各县（市、区）通过“增存挂钩”机制配置产生的新增建设用地计划

指标，按 20%的比例统筹在市级，并实行总量控制，由市委、市政府统筹管配，用于保障国家、省配置计划指标范围外的全市重大项目用地。

9. 分级分类保障项目用地。坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，建立发改、自然资源、林业、交通、水利等重大项目申报联合机制，积极争取更多项目纳入省级以上重大项目用地清单、省本级重大项目和省政府调度项目范围，由国家直接配置计划指标或使用省级统筹计划指标。对数字经济发展工程、“5020”项目、政策性开发性金融工具（基金）项目、地方债券项目、保障性安居工程、基础设施、民生工程等急需开工真实项目的合理用地需求，地方“增存挂钩”产生用地指标暂时不足的，可适当预安排部分计划指标。

10. 积极争取林地定额保障。坚持“项目为王，指标跟着项目走”的理念，科学分配使用市级林地定额。定期梳理符合争取国家备用定额和省级定额的省级以上重点项目、大中型项目、“5020”项目、政策性开发性金融工具（基金）项目等，争取国家和省级林地定额支持倾斜。建立林地定额奖补制度，对争取上级林地定额成效明显、林地管理秩序良好的县（市、区），预留一定的市级林地定额予以奖励。用好用活林地占补平衡试点政策，对废弃矿山、闭矿矿山、尾矿库及在建矿山等实施生态修复，恢复森林植被，据实变更为林地，建立补充林地储备库，最大限度争取上级相应面积的林地定额奖励。

11. 强化林地定额使用效率。市级林地定额分配后，各地应在5个工作日内落实到具体项目上，跟踪审核报批进度，督促项目业主及时缴纳森林植被恢复费，并于2个月内完成林地定额使用，逾期未使用完成的，市级将统筹使用。对项目在使用林地准予行政许可决定书有效期内(2年有效期)未取得建设用地批准文件的，督促并指导用地单位或个人应当在有效期届满之日前3个月内，提出延续有效期申请。

四、拓宽用地解决途径

12. 积极保障乡村振兴项目用地用林。用好国家下达我市11个脱贫县每年每县600亩专项用地计划指标，专项用于巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要。对利用农村本地资源开展乡村农产品初加工、粮食烘干中心、农事服务中心和育秧中心、休闲观光旅游必要的配套设施，在不破坏生态环境和乡村风貌前提下，涉及占用农用地的，可由市政府按照《土地管理法》第四十四条办理农用地转用审批手续。鼓励利用林地发展林下经济、开发森林食品等产业，在不采伐林木、不影响树木生长的前提下，允许放置移动类设施、利用林间空地建设必要的生产管护设施、生产资料库房和采集产品临时储藏室，相关用地均可按直接为林业生产服务的设施用地管理，并办理相关手续。支持开展必要的基础设施建设，对发展林下种养、森林旅游、森林康养等产业需少量占用林地的，如修筑简易道路、森林步道、养殖设施等，可视同修筑直接为林业生产服务的设施使用林地政策予以倾斜。

13. 加大存量土地盘活力度。深入推进“节地增效”行动，坚持以“存量”换“增量”，引导项目选址在已经审批的存量建设用地范围内，盘活存量建设用地，多措并举消化批而未用土地。推进工业用地“标准地”“弹性出让、先租后让、长期租赁”等供地模式保障项目用地，缓解企业的资金压力和时间成本。加大对园区批而未供、闲置土地清查和处置力度，加快推进低效用地再开发，通过用地置换腾退等方式盘活利用，提高园区土地节约集约利用水平。

14. 积极探索土地制度创新。赣县区、南康区、大余县应充分结合农村集体经营性建设用地入市试点工作，深入推进农村集体土地整理，对符合规划的存量集体建设用地，按照农村集体经营性建设用地入市，盘活农村闲置存量建设用地，优先用于支持乡村振兴和农村一二三产业融合发展，探索通过农村集体经营性建设用地入市保障采矿用地合理需求。积极开展“点状供地”模式，支持按照“用多少、转多少”方式纳入同级国土空间规划“一张图”，作为项目新增建设用地报批的规划依据。对利用工业技术改造传统农业的农村一、二产业融合项目，农业和服务业相互配合，发展农业观光休闲的农村一、三产业融合项目，集农业种养、产品加工、生态文化、康养观光等多功能于一体的农村一二三全产业链融合型项目，通过“点状供地”模式保障项目用地需求。

15. 落实使用林地备案制度。支持城乡公益性公墓建设，对不推山砍树、不改变林地性质，实行林地墓地复合利用的，落实《江

西省民政厅 江西省林业局关于规范城乡公益性公墓占用林地备案审批制度的通知》要求，按程序向县级林业部门备案。支持农村宅基地建房，对经乡级人民政府审核同意，并符合一户一宅规定，使用林地建房的，由林地使用者向所在村（居）委会提出申请，报县级林业主管部门备案。

16. 用好临时用地政策。建设项目施工、地质勘查使用临时用地时应坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”原则，尽量不占或少占耕地。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。铁路、公路等单独选址建设项目，应该科学组织施工，节约集约使用临时用地。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、林地的，其土地复垦、复绿方案通过论证，业主单位签订承诺书，明确复垦、复绿完成时限和恢复责任，确保能恢复种植条件或恢复林业生产条件，不得占用永久基本农田。

17. 推进临时使用林地“放管服”。将防护林或特种用途林5公顷以上及其他林地20公顷以上的林地临时占用审批权限下放至各县（市、区）林业主管部门审批，进一步精简审批程序，压缩办理时限，提高审核审批效率。建立信用监管机制，对临时使用林地到期后不履行复绿责任的单位和个人列入信用黑名单，联合有关部门实行信用惩戒。