

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2023〕31号

## 上海市人民政府办公厅转发 市规划资源局制订的《关于规范临时用地 管理的指导意见(试行)》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

市规划资源局制订的《关于规范临时用地管理的指导意见(试行)》已经市政府同意,现转发给你们,请按照执行。

2023年12月28日

(此件公开发布)

# 关于规范临时用地管理的指导意见(试行)

## 第一章 总 则

**第一条** 为进一步规范临时用地管理,落实最严格的耕地保护制度,促进节约集约用地,根据《中华人民共和国土地管理法》等有关规定,结合本市实际,制订本指导意见。

## 第二章 临时用地范围

**第二条** 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,使用后可恢复的土地(通过复垦可恢复原地类或达到可供利用状态)。临时用地具有临时性和可恢复性等特点,与建设项目施工、地质勘查等无关的用地,或使用后无法恢复到原地类或达不到可供利用状态的用地,不得作为临时地使用。临时用地的范围包括:

(一)建设项目施工过程中建设直接用于施工人员的临时办公用房、生活用房、工棚等使用的土地;直接用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、材料堆放场、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、地下管线敷设作业和能源、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)在矿产资源勘查、工程地质勘查、水文地质勘查等期间直接用于勘查工作的临时生活用房、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)《自然资源部、国家文物局关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》规定的考古和文物保护单位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。

(四)符合其他法律、法规规定的需要临时使用的土地。

### 第三章 临时用地使用条件和期限

**第三条** 临时用地应坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”,尽量不占用或少占用耕地,可利用劣质耕地的,不占用优质耕地。

**第四条** 临时用地一般不得占用永久基本农田,选址确实难以避让永久基本农田的,必须能够恢复原种植条件,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》中的申请条件、土壤剥离、复垦验收等有关规定。用于铁路、公路、水利工程施工的制梁场、拌合站等难以恢复原种植条件的,不得以临时用地方式占用永久基本农田。

**第五条** 不得以临时用地方式规避建设项目正式用地手续,

确需先行用地的应按照规定办理先行用地报批手续。对轨道交通站点的出入口等附属设施无法确定准确位置的,可以一并纳入临时用地批准范围,但应在报批临时用地时注明出入口等附属设施的数量和面积。

**第六条** 临时用地使用期限不超过主体项目可行性研究报告批复的工期,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,不超过四年(若国家有另行规定的执行国家规定)。临时建设用地规划许可、临时建设工程规划许可的期限应与临时用地使用期限相衔接。临时用地使用期限,从批准之日起计算。

主体项目可行性研究报告批复的工期长于临时用地批准期限或主体项目建设超期未竣工,需继续使用临时用地的,可以重新办理一次临时用地使用审批,继续使用期限一般不超过两年;确需超过两年的,区规划资源部门应报请区政府同意后,报市规划资源部门备案。原临时用地使用主体应在临时用地批文到期前3个月提出重办申请,重办过程中,除临时用地申请书、临时用地协议外,其他申请材料可免于提交。属于主体项目建设超期未竣工重新办理的,区规划资源部门在审批过程中应征求相关主管部门意见。

## **第四章 临时用地申请和审批**

**第七条** 申请并使用临时用地的主体应是主体项目建设单位。主体项目建设单位可以书面委托施工单位代为办理临时用地

相关手续。主体项目建设单位是临时用地的权利义务主体,按照批准内容和期限临时使用土地,承担临时用地使用期限到期后复垦的义务。主体项目建设单位可以在施工协议中约定施工单位应承担的复垦责任。

**第八条** 临时用地方案应与主体项目的专项规划方案同步考虑,并与主体项目工程设计方案同步编制,编制过程中要充分听取属地街道办事处或乡镇政府意见。主体项目工程可行性研究报告批复后,临时用地申请人即可到区规划资源部门申请获取临时用地边界,区规划资源部门应于5个工作日内提供临时用地边界确认单。临时用地申请人凭临时用地边界确认单,开展房屋土地权属调查和现状地类勘测,并与拟用地块相关权利人签订临时用地协议。

**第九条** 临时用地为国有土地的,临时用地申请人与该地块土地使用权人签订协议;临时用地为集体土地的,临时用地申请人与该地块所属农村集体经济组织签订协议。

**第十条** 临时用地申请人应在签订临时用地协议后及时向区规划资源部门提出临时用地申请,申请最迟不得晚于主体项目正式开工前一个月。

**第十一条** 申请临时用地应提供临时用地申请书、临时用地协议、主体项目工程可行性研究报告批复、房屋土地权属调查报告、临时用地复垦方案报告表、临时用地复垦费用预存凭证或银行保函、临时用地利用现状照片。不得要求临时用地申请人提供除

上述规定以外的其他资料或设定其他前置要求作为临时用地申请受理条件。

**第十二条** 临时用地申请人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,区规划资源部门一并出具相关批准文件。分开申请的,申请人与土地使用权人或农村集体经济组织达成临时用地意向后,可先办理临时建设用地规划许可。

**第十三条** 对临时用地只涉及使用林地或水面的,区林业部门或水务部门依法办理审批手续;对涉及林地、耕地、水面等地类混合的,区规划资源部门牵头受理并会同有关部门分别审批后,统一出具一份审批文件。

**第十四条** 临时用地申请资料齐备且符合规定的,区规划资源部门应自受理之日起 20 个工作日内完成审批。区规划资源部门认为有必要征询相关行业部门、属地街道办事处或乡镇政府意见的,可在受理临时用地申请后进行征询,被征询部门、单位应在 5 个工作日内予以回复,征询时间纳入审批时限。

## **第五章 临时用地使用和到期管理**

**第十五条** 临时用地使用人应按照批准的用途使用土地,不得超批准面积、超批准期限使用土地,不得转让、出租、抵押临时用地,否则按照违法用地有关规定处理。

**第十六条** 临时用地使用人应自临时用地期满之日起一年内

完成土地复垦(恢复原地类或达到可供利用状态)。

因气候、自然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,延长期限原则上不超过一年且不得再次延长。延期复垦申请应在复垦期限到期前三个月内提出。

**第十七条** 临时用地使用人应在临时用地期满前六个月结合对土地使用情况的评估,编制土地复垦方案报告书,明确临时用地的恢复技术手段、恢复实施计划、资金测算等。区规划资源部门应对土地复垦方案报告书进行审查并出具审查意见,需论证的由区规划资源部门组织专家论证。前期预存复垦费低于测算资金的,临时用地使用人应及时补足。临时用地使用人应按照审查同意的土地复垦方案报告书完成土地复垦工作。

**第十八条** 临时用地期满后原则上应恢复为占用时的原地类。对临时用地期满前已按照规划办理农转用手续或设施农用地备案的,可不再恢复为耕地。

**第十九条** 区规划资源部门依法监督临时用地相关主体履行复垦义务的情况。临时用地期满之日起一年内未完成复垦或未恢复种植条件的,由区规划资源部门责令限期改正,并依照《中华人民共和国土地管理法》第七十六条的规定处罚,由区规划资源部门会同区农业农村部门代为完成复垦或者恢复种植条件。

**第二十条** 占用耕地以外其他地类的临时用地,在规定的使用期限内且不改变用途和范围的前提下,经原审批机关批准,可以用于其他建设项目,但必须确保土地复垦义务履行到位。

**第二十一条** 按年度统计,区域内的临时用地超期一年以上未完成土地复垦的总规模达到临时用地应复垦总规模 20%以上的,属地区政府暂停审批新的临时用地并予以整改,根据整改情况恢复审批。

**第二十二条** 临时用地的复垦验收按照土地复垦相关法律法规执行。土地复垦完成后,临时用地使用人应按照临时用地协议及时归还土地。

## 第六章 监督管理

**第二十三条** 市、区规划资源部门要完善信息管理系统建设,按照自然资源部要求做好临时用地上图入库工作。上图入库信息经核查,不属于临时用地的,应及时整改处理。上图入库的临时用地范围,是在农用地或未利用地上的临时用地,经依法批准的国有或集体建设用地上临时使用的土地不纳入上图入库范围。

区规划资源部门应在临时用地批准后 20 个工作日内,将临时用地的批准文件、协议和四至范围、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备案。

临时用地复垦工作完成后,区规划资源部门应在 20 个工作日内,将土地复垦验收文件、地块坐标、面积、地类和土地复垦的实地照片等上传至自然资源部临时用地信息系统备案,逾期未备案视作未完成土地复垦。因气候、自然灾害等不可抗力因素需延长复垦期限的,区规划资源部门应在复垦期限即将到期 20 个工作日

内,将复垦延期审批文件、复垦完成部分的照片信息上传至自然资源部临时用地信息系统。

**第二十四条** 临时用地日常监管、土地卫片执法、自然资源督察、国土变更调查等工作中涉及临时用地的,以自然资源部临时用地信息系统和本市临时用地管理系统为基本依据,系统中没有审批信息的,不予认可为临时用地。

**第二十五条** 区规划资源部门要加强对临时用地使用的监督检查,落实责任主体,建立早发现机制,发现改变临时用地用途修建永久性建(构)筑物等问题的,要依法依规进行查处,并在自然资源部临时用地信息系统和本市临时用地管理系统中核销临时用地信息。

**第二十六条** 临时用地期满前三个月,区规划资源部门应督促临时用地使用人开展土地复垦工作。

**第二十七条** 市规划资源部门抽查占用耕地和永久基本农田的临时用地的使用和复垦情况,对不符合用地要求和未按期完成土地复垦的,向相关区进行通报,由区规划资源部门依法依规查处。

**第二十八条** 市规划资源部门加强对区规划资源部门的监督,发现不履行管理职责和违法违规审批临时用地的,依法依规进行查处并严肃问责。

**第二十九条** 储备土地的临时利用按照国家和本市土地储备相关规定执行。

本文件自 2024 年 1 月 1 日起施行,有效期至 2025 年 12 月 31 日。

上海市规划和自然资源局

2023 年 12 月 20 日



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2023年12月29日印发

---