

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2025〕16号

上海市人民政府办公厅转发 市规划资源局修订的《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:

市规划资源局修订的《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,请认真按照执行。

2025年12月2日

(此件公开发布)

关于规范临时用地管理的指导意见(试行)

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。

一、严控临时用地使用范围

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。与建设项目施工、地质勘查等无关的用地,使用后无法恢复到原地类或者达不到可供利用状态的用地,不得作为临时用地使用。临时用地的范围包括:

1.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。

2.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。

3.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、后勤设施等使用的土地。

4.符合法律、法规规定的其他需要临时使用的土地。

二、规范临时用地使用条件和期限

(一)临时用地应当坚持“用多少、批多少、占多少、恢复多少”，尽量不占用或者少占用耕地，可利用劣质耕地的，不占用优质耕地。

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、农业农村部关于土壤剥离、复垦验收等的规定。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。

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，应当按照有关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，但应当在报批临时用地时注明出入口等附属设施的数量和面积。

(二)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，期限不超过四年，国家另有规定的从其规定。临时建设用地规划许可、临时建设工程规划许可的期限应当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者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手续，继续使用期限一般不超过两年；

确需超过两年的,区规划资源部门应当经区政府同意后报市规划资源部门备案。

三、规范临时用地申请要求和审批流程

(一)申请并使用临时用地的主体为主体项目建设单位,其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当承担的复垦责任。

(二)临时用地方案应当与主体项目专项规划方案同步谋划,并与主体项目工程设计方案同步编制,编制过程中应当充分听取属地街道办事处或者乡镇政府意见。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向区规划资源部门申请获取临时用地边界,区规划资源部门应当于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。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。

(三)临时用地申请人应当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,最迟不得晚于主体项目正式开工前一个月。申请时,应当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者银行保函、临

时用地利用现状照片。不得要求申请人提供除上述规定以外的其他材料或者设定其他前置要求作为受理条件。

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,由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者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。

临时用地只涉及使用林地或者水面的,由区林业部门或者水务部门依法办理审批手续;涉及林地、耕地、水面等地类混合的,由区规划资源部门牵头受理申请并会同有关部门分别审批后,统一出具一份批准文件。

(四)临时用地申请材料齐备且符合规定的,区规划资源部门应当自受理之日起 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主管部门、属地街道办事处或者乡镇政府意见的,可在受理申请后开展征询,被征询部门、单位应当在 5 个工作日内回复,征询意见时间纳入审批时限。

(五)临时用地期满后需继续使用的,使用主体应当在原批准文件到期前 3 个月内提出重新办理申请,除临时用地申请书、临时用地协议外,其他申请材料可以免予提交。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当征求相关主管部门意见。

四、规范临时用地使用和到期管理

(一)临时用地使用人应当按照批准的用途使用土地,不得超过批准面积、超批准期限使用土地,不得转让、出租、抵押临时用地。

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,恢复原地类或者达到可供利用状态。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。延期复垦申请应当在复垦期限到期前三个月内提出。

(二)临时用地使用人应当在临时用地期满前六个月内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。区规划资源部门应当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,临时用地使用人应当及时补足。临时用地使用人应当按照审查同意的土地复垦方案报告书完成土地复垦。

(三)临时用地期满后原则上应当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者设施农用地备案的,可不再恢复为耕地。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,临时用地使用人应当按照临时用地协议及时归还土地。

(四)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。

(五)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当复垦总规模 20%以上的,所在区域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。

五、加强临时用地监督管理

(一)市、区规划资源部门应当完善信息管理体系建设,做好临时用地上图入库工作。上图入库信息经查核,不属于临时用地的,应当及时整改处理。上图入库的临时用地范围是指在农用地或者未利用地上的临时用地,经依法批准的国有或者集体建设用地上临时使用的土地不纳入上图入库范围。

区规划资源部门应当在临时用地批准后 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,区规划资源部门应当在 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,逾期未备案的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,区规划资源部门应当在复垦期限到期前 20 个工作日内,将复垦延期批准文件、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。

(二)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依据,系统中无审批信息的,不予以认可为临时用地。

(三)区规划资源部门应当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,应当依法依规进行查处,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。临时用地期满前三个月内,区规划资源部门应当督促临时用

地使用人开展土地复垦工作。

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者未恢复种植条件的,由区规划资源部门责令限期改正,并依照有关规定予以处罚,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。

(四)市规划资源部门应当组织抽查占用耕地和永久基本农田的临时用地使用和复垦情况,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。

市规划资源部门应当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。

本指导意见自 2026 年 1 月 1 日起施行,有效期至 2027 年 12 月 31 日。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。

上海市规划和自然资源局

2025 年 11 月 27 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

2025 年 12 月 3 日印发