

# 《划拨用地目录（修订征求意见稿）》 修订说明

## 一、必要性

2001 年，原国土资源部印发《划拨用地目录》（国土资源部令第 9 号，以下简称《目录》），根据《土地管理法》第五十四条关于国家机关和军事用地等四类可划拨供地的规定，通过列举的方式，对划拨用地范围进行细化。《目录》自颁布实施以来，为市、县人民政府和自然资源主管部门在以划拨方式供应国有建设用地使用权时，提供了审查标准，在完善土地要素市场化配置机制、规范土地市场秩序等方面发挥了重要作用。

随着经济社会内外部环境变化、政府职能转变、投融资体制改革和产业结构调整，现行《目录》已不能适应新形势发展需要，迫切需要进行调整和优化。因此，自然资源部贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，按照“建立政府投资支持基础性、公益性、长远性重大项目长效建设机制”“优化新业态新领域市场准入环境”“健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度”“完善战略性矿产资源探产供储销统筹和衔接体系”等要求，统筹推进《目录》的修订，

扩大国有建设用地有偿使用范围，细化土地管理政策单元，提高土地要素配置精准性和利用效率：一方面，因新业态新领域市场的发展，对于《目录》要求具有公益性或非营利性的一些用地，需要提出更加清晰的界定，以实现缩小划拨用地范围、严格限制以划拨方式设立建设用地使用权的要求。另一方面，一些用地类型的基础性、公益性、长远性属性进一步显现。比如，消防救援和应急避难设施用地、国家储备设施用地、战略性矿产开采设施用地等，需要按照“平急两用”、资源保供和能源安全等新要求，调整划拨用地范围。此外，《目录》中的有关用地类型的表述，也需要与现行法律、法规和有关部门（行业）管理政策的规定相衔接，确保《目录》的执行更加精准。

## **二、修改的主要内容和考虑**

本次修订保持总体结构基本不变，大类和中类与修订前一致，对部分条款进行了删减、增加和调整，共分为4个方面。具体修改情况如下：

### **（一）严格限制以划拨方式设立建设用地使用权**

根据《中华人民共和国民法典》《生态文明体制改革总体方案》《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见》（国发〔2016〕82号）关于严格限制以划拨方式设立建设用地使用权，完善国有建设用地有偿使用制

度，扩大国有建设用地有偿使用范围等要求，增加有关有偿使用的总体要求和“非营利性”“公益性”的具体界定。

## （二）删减不符合现行规定的有关条款

1.根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234号）规定，河流水面、湖泊水面纳入未利用地管理，水库水面纳入农用地管理。本目录规定的为可划拨的建设用地项目，故删除“城市基础设施用地”中的“水源地”、“水利设施用地”中的“水库淹没区”。

2.根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》（国务院令 第381号）有关规定，删除原“非营利性社会福利设施用地”中的“收容遣送设施”。

## （三）增加符合新形势需要的有关条款

1.根据机构改革要求，按照《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国突发事件应对法》有关规定，增加“（四）消防救援、应急避难设施用地”。

2.贯彻落实党的二十届三中全会精神，加快完善国家储备体系。根据国家储备有关规定，增加“（十）国家储备设施用地”。

## （四）调整有关条款

1.根据《中华人民共和国军事设施保护法》《中华人民共和国邮政法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国未成年人保护法》《基本医疗卫生与健康促进法》等法律，

《公共文化体育设施条例》（国务院令 第 382 号）等国务院文件，以及《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234 号）等规定，更新调整相应内容。

2. 贯彻落实党的二十届三中全会精神，健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度，完善战略性矿产资源探产供储销统筹和衔接体系。将原（十一）和（十二）的石油、天然气、煤炭等设施用地，调整为“（十二）战略性矿产资源开采设施用地”。