**深圳市建设项目用地用林用海审批**

**管理办法（征求意见稿）起草说明**

为贯彻落实《中共中央、国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，深化自然资源管理制度改革，统一行使国土空间用途管制职责，开展建设项目用地用林用海审批制度改革，根据中共中央办公厅国务院办公厅印发的《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020-2025年)》、《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点首批授权事项清单》，市规划和自然资源局组织起草了《深圳市建设项目用地用林用海审批管理办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》）。现将有关情况说明如下：

一、相关背景

**（一）起草背景**

2018年，党的十九届三中全会审议通过《深化党和国家机构改革方案》，明确自然资源部“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”。2019年8月，党中央、国务院出台《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，明确要求深圳“深化自然资源管理制度改革”，支持深圳实施综合授权改革试点，在城市空间统筹利用等重点领域深化改革、先行先试。2019年9月，自然资源部印发《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号），进一步深化自然资源管理领域审批制度改革，积极推进规划用地“多审合一、多证合一、多测合一、多验合一”。2020年10月，中共中央办公厅国务院办公厅印发了《深圳市建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020-2025年）》，提出“探索优化用地用林用海‘统一收文、统一办理、统一发文’审批机制，推动自然资源使用审批全链条融合”。

**（二）必要性**

当前，建设项目用地用林用海审批涉及农用地转用审批、永久占用林地审批、海域使用权审批、国有建设用地使用权审批四个审批事项，审批主体、流程、结果各不相同，项目单位需准备多套材料、多次申请、多次跑动、多次缴费，审批效率不高，也不利于统一行使自然资源管理职能，不利于自然资源全要素统一管理。主要体现在：

一是审批主体不同。用地和用海审批主体为县级以上人民政府，用林审批主体为行业主管部门。建设项目如同时涉及到用地用林用海的，需要按照不同的审批事项提出申请、由不同的部门办理、报不同的主体审批。

二是审批流程不同。用地和用海审批为主管部门按层级分别报市、区政府审批。用林审批为辖区林业主管部门编制使用方案，报市林业主管部门审批。

三是审批结果不同。建设项目用地审批结果为农用地转用批复、划拨决定书或土地使用权出让合同，建设项目用林审批结果为使用林地审核同意书，建设项目用海审批结果为用海批复、海域使用权证书。

因此，有必要对建设项目用地、用林、用海现有的审批机制进行梳理优化，建立统一、高效的审批新机制。

二、主要内容说明

《办法》共20条，分为总则、申请和受理、审批和监管、附则四个章节，共二十条。

**（一）关于《办法》适用范围**

《办法》适用于农用地转用审批、永久占用林地审批、海域使用权审批、国有建设用地使用权审批这四类审批事项的审批权均在我市的建设项目。

对于按规定需报国家或省级审批的，在我市范围内一个事项统一收文、统一办理，并按规定分别上报。按规定需报国家或省有关部门审批的，主要包括以下三种情形：

1、农用地转用审批：占用永久基本农田的，由国务院批准。

2、永久占用林地审批：涉及防护林或特种用途林林地面积10公顷以上，用材林、经济林、薪炭林林地及其采伐迹地面积35公顷以上的，其他林地面积70公顷以上的，重点林区林地的，由国家林草局批准。

3、海域使用权审批：涉及国务院或国务院投资主管部门审批、核准的建设项目，省、自治区、直辖市管理海域以外或跨省、自治区、直辖市管理海域的项目，国防建设项目，

油气及其他海洋矿产资源勘查开采项目，国家直接管理的海底电缆管道项目，国家级保护区内的开发项目及核心区用海，

围海项目、填海项目，700 公顷以上的开放式用海，由国务院批准。

**（二）关于前期论证**

政府投资和社会投资的项目均需通过“多规合一”信息平台进行论证，针对本事项需开展的工作提出论证意见和要求，并告知建设项目单位。建设项目单位在完成论证并落实论证意见和要求后，方可提交申请。

**（三）关于审批权限**

《办法》中提到的按规定应报市政府审批的，主要为用海项目及《深圳市人民政府关于规划和自然资源行政职权调整的决定》（市政府327号令）提到的以下情形：1、居住用地（不含通过城市更新、棚户区改造方式出让的居住用地）；2、作价出资用地；3、市投市建项目用地；4、以划拨或者协议方式供应的只租不售的创新型产业用房和科研项目用地；5、未完善征（转）地补偿手续用地流转方案；6、置换用地；7、占用国有储备土地总面积3000平方米及以上的留用土地、征地返还用地、安置房用地。

除上述所列情形外的，为《办法》中按规定应报区政府审批的情形。

**（四）关于统一收文**

将农用地转用审批、永久占用林地审批、海域使用权审批、国有建设用地使用权审批整合为一个事项，涉及原四个审批事项中的一个或者多个的，均通过本事项办理。同时整合申报材料，实现建设项目用地用林用海审批“一个申报主体”、“一张申请表单”、“一套申报材料”和“一份办事指南”。

**（五）关于统一办理**

将现行的农用地转用审批、国有建设用地使用权审批、永久占用林地审批、海域使用权审批由不同部门整合为一个部门办理；优化业务办理机制，重塑审批工作规则，真正实现一个审批部门、一套审批流程、一个审批机制，推进基层审批体制机制创新。

**（六）关于统一出文**

将原同意农用地转用、同意使用林地、同意海域使用、同意供地方案四个审批结果统一整合为一个审批结果：《建设项目使用自然资源批准书》。

开展建设项目用地用林用海审批制度改革的最终目的是实现自然资源管理全链条的融合，实现以一个信息平台为依托，一套基础数据、一个规划计划、一个收文事项、一个办理部门、一个审批结果、一个缴费通知、一个合同文本、一个登记证照的自然资源全流程统一管理。

三、主要制度创新

**（一）用地用林用海的多审合一**

在全面梳理用地、用林、用海现有审批机制、审批流程的基础上，对用地用林用海审批事项进行整合再造，实现建设项目用地用林用海审批由“三分”审批（分别收文、分别办理、分别出文）优化为“三统”审批（统一收文、统一办理、统一出文）。

**（二）用地用林审批的全面融合**

将永久占用林地审批融入到农用地转用审批中，参照占用耕地的审批方式，按照农用地转用的审批程序由政府审批；同时将永久占用林地的审批材料、审查要点、审批流程、缴费等完全整合至农用地转用审批中。

**（三）费用缴交方式的路径统一**

将新增建设用地土地有偿使用费和森林植被恢复费整合，统一出具缴费通知单，由市财政部门缴纳。将土地使用权出让金和海域使用金整合，统一核发缴款通知书，由建设项目单位缴纳。

**（四）使用年限的设定统一**

用地用海以划拨方式供应的，不设定使用年限；用地用海以出让方式供应的，统一按照土地使用年限设定；单独用海的按照海域使用管理规定设定。

四、《办法》出台的意义

开展建设项目用地用林用海审批制度改革主要有以下意义：

一是有利于纵横融合，实现自然资源全链条全要素统一管理。通过建设项目用地用林用海改革，一方面横向拓展，在实现地、林、海管理全面融合的基础上，进一步拓展研究建立自然资源统一落实用途管制制度的路径，实现自然资源全链条、全要素统一管理。另一方面纵向链接，在探索用地用林用海“多费”、“多金”统一管理的基础上，为国家、省层面开展相关费、税改革提供实践经验。同时，以用地用林用海“多审合一”“多证合一”为抓手，促进加快开展多调合一、多测合一、多验合一等基础性工作。

二是有利于深化“放管服”，构建良好营商环境。通过建设项目用地用林用海改革，构建用地用林用海审批的“一张申请表单”、“一套申报材料”、“一份办事指南”，真正实现项目单位“只跑一次腿”、“一次就办好”，为全国自然资源领域“放管服”改革向纵深发力，进一步改善营商环境提供可推广、可复制的实践经验。

三是有利于提高效率，推进基层审批体制机制创新。开展建设项目用地用林用海审批制度改革，有利于打破部门壁垒、业务壁垒，促进基层进一步优化业务办理机制、重塑审批规则、优化部门职能，真正实现一个审批主体、一个审批部门、一个审批结果，大幅提高建设项目审批效率。

特此说明。

市规划和自然资源局

2020年12月2日