**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、永久占用林地审核、海域使用权审批、国有建设用地供应审批四个审批事项，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21条，分为总则、申请和受理、审批和监管、附则四个章节。

**关于审批层级**

对于审批权在我市市域内的，将农用地转用审批、永久占用林地审核（不含先行用林）、海域使用权审批、国有建设用地供应审批的审批层级进行统一。涉及海域使用的，由市政府审批;涉及农用地转用的、永久占用林地的，按照国有建设用地供应审批层级报市、区政府审批。

**关于办理事项**

现有农用地转用审批为公共服务事项，永久占用林地审核、海域使用权审批、国有建设用地供应审批为行政许可事项。整合后的审批事项若设置为行政服务事项，主要存在以下三个方面的弊端：一是需严格遵守《行政许可法》等相关要求开展公示、听证、作出准予许可或不准予许可的决定，办理事项有严格要求，同时应加强对行政许可的监管工作，并接受上级部门的监管。二是根据《中华人民共和国行政许可法》第十四条，法律、行政法规、地方性法规可设定行政许可。《深圳市建设项目用地用林用海审批管理办法》属规范性文件，不能增设行政许可事项。三是目前的强区放权由区政府以自身名义行使农用地转用和国有建设用地使用权审批，若统一设置为行政许可事项，则强区放权通过委托方式调整至区政府行使更为适宜，市政府327号令、288号令均需调整。整合后的审批事项若为公共服务事项，主要存在以下两个方面的好处：一是相较于行政许可事项更为灵活。二是根据《深圳市权责清单管理办法》第九条，我市法规、规章、规范性文件可增设行政职权事项。《深圳市建设项目用地用林用海审批管理办法》属规范性文件，可增设公共服务事项。综合考虑，整合后的审批事项设置为公共服务事项更为合理。

**（三）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。

**（四）关于申请材料**

将现有农用地转用审批、永久占用林地审核（不含先行用林）、海域使用权审批、国有建设用地供应审批的申请材料按照“应简尽简、应合尽合”的原则进行重新整合和优化。

**（五）关于统一收文**

将农用地转用审批、永久占用林地审核（不含先行用林）、海域使用权审批、国有建设用地供应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”。

**（六）关于统一办理**

将现行的农用地转用审批、国有建设用地供应审批、永久占用林地审核（不含先行用林）、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。

**（七）关于统一基础数据**

我市国土变更调查按照“所见即所得”的原则确定现状地类，对于未办理农用地转用手续而直接由农用地变更为建设用地的，如未及时对其进行违法用地查处，易形成历史违法用地。为此，在《办法》中明确将最新年度国土变更调查数据作为建设项目使用自然资源审批的基础数据。对于在国土变更调查中发现农用地变更为建设用地但未办理农用地转用审批手续的，市规划和自然资源主管部门及其派出机构应及时移交规划土地监察部门查处。

在履行违法用地查处程序后，按照规划土地监察部门出具的违法用地查处意见分类处理：如查处意见为将违法用地恢复到违法建设前的原地类，则由建设项目单位按要求恢复到原地类；如查处意见为补办相关用地手续，则由建设项目单位申请补办相关土地供应及规划审批手续，农用地转用审批手续不作为补办相关用地手续的必要条件。

**（八）关于统一缴费**

现有新增建设用地土地有偿使用费和森林植被恢复费的缴纳主体分别是地方政府和用地单位，改革后两者整合为自然资源使用费，统一出具缴费通知单，由市财政部门统一缴纳。主要基于以下三个方面的考虑：一是经粗略统计，近三年永久占用林地森林植被恢复费中政府部门缴费占比较大，社会投资缴费占比较少。二是近三年城市更新涉及占用林地的项目非常少。三是为达到净地出让的要求，由政府部门先行缴纳相关费用更为合理。

**（九）关于统一出文**

市、区政府审批的建设项目，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为自然资源使用费，统一出具缴费通知单，由市财政部门统一缴纳。将国有建设用地使用权出让价款和海域使用金整合为自然资源出让金，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**

产权归政府的用地用海项目以划拨方式供应，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

2021年2月7日