附件2

**《深圳市人民政府关于深化规划国土体制机制改革的决定》（修订征求意见稿）起草说明**

《决定》修订的主要内容说明如下：

（一）关于进一步下放农转用实施方案审批职权

2018年9月，省国土资源厅印发了《广东省国土资源厅关于运行新版广东省国土资源建设用地审批系统的通知》（粤国土资利用函〔2018〕2528号），启用新版广东省国土资源建设用地审批系统，今后建设用地审批（即我市所称农转用实施方案报批）从组卷、会审、审批到审批结果公开的所有环节必须通过系统完成。按照省审批系统的设置，对于市级建设项目涉及农转用的，应先由县区级国土资源主管部门编制建设项目用地农转用实施方案，经县区人民政府审核同意并在系统生成的文本材料上加盖公章后，方可报地市级国土资源主管部门审核汇总，然后上报地市人民政府审批，审批程序为：区国土部门组卷——区级政府审核——市级国土部门汇总——市政府审批。

强区放权后我市仍有部分建设项目用地需报市政府审批，其所涉农转用实施方案也同步报市政府审批，我市现行审批程序为：我委各管理局初审——我委审查组卷——市政府审批。按照省审批系统设定的程序，上述项目所涉农转用实施方案审批流程中需增加一个区政府审核的环节。增加审核环节一方面会导致市级层面审批农转用实施方案的程序复杂化、审批时间延长；另一方面因各区进度不一，会存在报批次数增加、项目零散的问题。因此，我委以深化“放管服”改革和“90改革”精神为导向，提出所有的农转用实施方案由市政府委托区政府（新区管委会）审批，即区政府（新区管委会）审批后直接下发批复，流程为：区国土部门组卷——区级政府审批——下发批复。

9月28日，市政府领导主持召开会议研究建设项目用地问题，原则同意我委的建议，明确要求我委抓紧启动《决定》有关条款的修订工作。我委就农转用实施方案审批流程的建议征求了市法制办意见，市法制办复函《市法制办关于进一步优化农转用实施方案审批流程的意见》（深法制函〔2018〕1342号）建议我委“及时启动《决定》修订工作”。

据此，我们对《决定》第一条进行了修改，明确“原由市政府行使的农用地转用审批职权调整至区政府行使，但国家和省级单独选址建设项目的农用地和未利用地转用除外”，相应的用地报批依法仍由市规土委及其派出机构负责。

（二）关于进一步下放土地供应方案审批职权

《决定》原仅规定了招拍挂供应方案、以划拨或协议方式供应建设用地方案三类土地供应方式的审批职权调整由区政府行使。2018年7月8日《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》（深府规[2018]11号，以下简称《若干意见》）明确了我市土地供应体系，包括招拍挂、划拨、协议、作价出资、租赁、临时用地、委托管理等七类土地供应方式。为全面贯彻落实市委市政府“强区放权”的改革精神，《决定》（修订稿）结合《若干意见》的规定，对所有土地供应方式的审批职权进行明确和调整。

《决定》原规定在国有储备土地上安排的留用土地、征地返还用地、搬迁安置用地由市政府审批。2018年7月，市政府六届一百二十八次常务会议审议并原则通过了《关于进一步优化土地整备项目管理工作机制的若干措施》（以下简称《若干措施》），考虑到土地整备的实施主体为各区政府, 相应的土地整备项目实施方案由各区政府组织编制并实施，为提高审批效率，便于各区结合项目具体情况灵活编制项目实施方案，加快土地整备项目的实施，《若干措施》规定对土地整备留用土地占用国有储备地不超过3000平方米的项目的供地方案、农用地转用实施方案的审批权和土地整备规划研究的报审下放到区政府。

另外，《决定》原有关“搬迁安置用地”的规定没有明确的定义，在实际执行中对该用地所包含的地类存在一定疑问，《决定》（修订稿）根据《深圳市房屋征收与补偿实施办法（试行）》（市政府令292号）关于异地重建安置用地及政府安置房建设用地的规定将搬迁安置用地修改为安置用地。

据此，我们在《决定》（修订稿）中明确：除住宅（包括普通商品住房、人才住房、安居型商品房、公共租赁住房等）用地、作价出资用地、市投市建项目用地、原农村集体经济组织继受单位未完善征（转）地补偿手续用地入市流转的土地供应方案外，其余土地供应方案的审批职权均调整至区政府实施。同时，为提高报批效率，明确由市政府审批的土地供应方案直接由市规划国土主管部门审核后报市政府审批。

（三）关于进一步明确土地批后监管职权

强区放权前，收回土地使用权的闲置土地处置方案须报市政府批准，因此，强区放权后部分区政府对收回闲置土地处置方案的批准主体尚有疑虑。根据《深圳市人民政府关于印发全面深化规划国土体制机制改革方案的通知》（深府函〔2016〕259号）、《深圳市人民政府关于深化规划国土体制机制改革的决定》（市政府第298号令）以及市政府关于强区放权后土地批后监管（含闲置土地处置）权责分工有关问题的批示意见（市政府办公厅办文编号00300B201801905），强区放权后所有用地的批后监管（含闲置土地处置）均由区政府负责，而闲置土地处置包含了征缴闲置费、收回土地使用权等处置类型。为进一步明确各区土地批后监管职责和批准收回土地使用权的依据，《决定》（修订稿）明确规定：区政府负责其辖区内市、区政府审批的全部建设用地的批后监管（含征缴土地闲置费、收回国有建设用地使用权等闲置土地处置）。进一步明确土地批后监管的职责并解决各区提出的有关处置工作的依据问题，有利于各区统筹开展土地批后监管工作。

（四）关于进一步明确承接职权的区政府及其职能部门的责任

根据深府函[2016]259号文，区政府及其职能部门承接了市政府和市规划国土委大量的行政职权，按照权责一致的原则，理应承担相应的行政和法律责任、以及信访、信息公开、复议、应诉等职责。为了提供工作效率，按照现行的实际工作，《决定》（修订稿）中明确区政府及其职能部门具体办理承接职权的行政复议、诉讼、信访维稳及信息公开等事宜，并承担行政、法律责任。市规划国土主管部门刻制业务专用章和法律事务专用章，由区政府指定部门保管和使用，业务专用章用于区政府及其职能部门办理市规划国土主管部门委托行使的职权事项，法律事务专用章用于区政府及其职能部门办理市规划国土委委托事项引起的行政复议、诉讼等法律事务。

（五）关于进一步明确市规划国土委派出机构的行政主体地位

《决定》原规定“市规划国土委派出机构依法负责辖区内城市规划、土地、房地产、测绘、地矿及地名的行政管理，依法负责辖区内房地产、测绘、地矿及地名的行政执法”。当时的主要考虑是市规划国土委派出机构（即管理局）设立的主要依据是市政府办公厅和市编办的相关文件，但是 2015年新《行政诉讼法》施行后，市中级人民法院向市政府提出《司法建议书》（深中法建[2015]4号文），提出“直属机构、内设机构、派出机构的执法主体资格必须要经过行政法规及行政规章授予，不能仅仅通过市编办文件就赋予执法主体资格。” 因此，《决定》对市规划国土委派出机构的行政主体地位和房地产、地名、测绘、矿产资源行政执法权予以了明确。

但是在实际执行过程中，法院认为《决定》表述存在歧义，管理局能否以自己名义实施行政管理和行政执法不够清楚，因此，《决定》（修订稿）将上述表述修改为：“市规划国土主管部门派出机构以自己名义行使辖区内市规划国土主管部门的城市规划、土地、房地产、测绘、地名、地质环境及矿产资源的行政管理职权，并以自己名义行使辖区内市规划国土主管部门的房地产、测绘、地名、地质环境及矿产资源的行政处罚、行政强制和行政检查等行政执法职权。”进一步明确了市规土委派出机构的行政主体地位，语义更为清楚明确，避免产生歧义。

专此说明。

市规划国土委

2019年1月16日