附件2

《深圳市临时用地管理办法（修订征求意见稿）》起草说明

为规范和严格我市临时用地管理，切实加强耕地保护，促进节约集约用地，贯彻落实国家有关临时用地管理的法律法规和重要文件精神，我局组织对《深圳市临时用地管理办法》的修订，起草了《深圳市临时用地管理办法》（修订征求意见稿）。现就相关情况说明如下：

# 一、修订必要性

## （一）落实国家政策措施，严格规范临时用地管理

党的二十大提出“坚持可持续发展，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针”。2019年以来，我国陆续修订了《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例，其中对临时用地部分条款进行了调整优化。2021年11月，自然资源部印发了《关于规范临时用地管理的通知》（自然资规〔2021〕2号，以下简称《通知》），从界定临时用地使用范围、明确选址要求和使用年限、规范审批、落实恢复责任、严格监管等五个方面，严格规范临时用地管理。目前，我市正在执行的《深圳市临时用地管理办法》（深规划资源规〔2019〕6号，以下简称《管理办法》）于2019年7月出台，该项政策在适用范围、审批权限、使用年期等方面与国家现有规定存在不一致，迫切需要结合国家要求，对现有政策进行全面修订。

## （二）强化土地要素保障，切实服务城市项目建设

为切实做好建设项目用地用海保障，推进有效投资重要项目尽快形成实物工作量，促进经济社会平稳健康发展，自然资源部印发了《关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号），其中，在优化建设项目用地审查报批要求方面，提出进一步优化临时用地政策。我市一直以来积极推进重点投资项目落地实施，加大重点工程项目服务力度。临时用地作为服务各类工程建设项目的配套用地，是用地保障的重要补充，用好用足临时用地管理政策对推动我市重点项目工程建设具有重要现实意义。《管理办法》作为我市规范临时用地管理的一项重要举措，需结合深圳发展实际需求，在提高土地资源利用效率、提升用地审批质量和效率、增强临时用地监管等方面进一步深化创新，以强化土地要素保障，提升服务效能，加快推动城市项目建设。

# 二、修订内容

修订后的《管理办法》共包括六个章节，分别为第一章总则、第二章一般规则、第三章审批程序、第四章用地收回、第五章监督管理、第六章附则。本次修订思路是以严格规范临时用地管理为导向，通过调整、删除、细化、增加、保留、优化政策措施，保障政策的一致性和延续性，提高政策的操作性和针对性。本次《管理办法》修订内容主要包括以下几个方面：

## （一）调整范围期限，明确职责分工

**关于临时用地使用范围、使用期限。**自然资源部《通知》针对地方在临时用地管理中面临的范围不统一、随意扩大临时用地范围、临时用地被长期占用等问题，对临时用地使用范围、使用期限进行了严格规定。本次政策修订严格落实了自然资源部《通知》关于临时用地使用范围、使用期限的要求，一方面将临时用地使用范围调整为建设项目施工类、地质勘查类以及符合法律法规规定的其他临时用地，删除了政府组织实施的急需公共服务设施类临时用地。对于此前以临时用地方式供应且具有长期使用需求的急需公共服务设施用地，建议可通过短期租赁等方式完善供地手续。另一方面将使用期限调整为临时用地使用期限一般不超过两年，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。法律、行政法规另有规定的除外。

**关于临时用地职责分工。**针对地方临时用地审批层级低，耕地保护红线被侵蚀等问题，自然资源部《通知》将临时使用耕地和永久基本农田的审批层级提升至市级或市级以上，并明确不得下放临时用地审批权。本次政策修订贯彻落实自然资源部《通知》有关审批层级的要求，一是明确由市规划和自然资源主管部门负责涉及占用耕地、永久基本农田和生态保护红线的临时用地审查审批工作，市规划和自然资源主管部门派出机构负责除涉及占用耕地、永久基本农田和生态保护红线以外的临时用地审查审批工作；二是明确辖区生态环境、城管和综合执法、交通运输、水务、市场监管、应急管理、规划土地监察、街道办事处、住房建设、公安消防等部门职责，具体包括出具临时用地审查意见，共同开展临时用地监督、管理和临时用地违法行为查处等工作。

## （二）细化符合条件，规范规模主体

**关于临时用地符合条件。**根据自然资源部《通知》对临时用地的选址要求，此次政策修订严格明确临时用地原则上不得占用的用地情形，包括永久基本农田、生态保护红线、乔木林地、饮用水源一级保护区、自然保护地及陆生野生动物重要栖息地和源生地等。此外，本次政策修订细化了临时用地占用耕地、生态保护红线、基本生态控制线、林地、农用地的相关要求，包括占用的论证材料、选址原则、恢复责任、临时占林和土地复垦方案审批手续要求，以及涉及其他控制范围区的，应取得相关行业主管部门出具的书面同意文件等要求。为减少企业负担，本次政策修订区分了不同用地地类的土地复垦要求，明确涉及占用建设用地和未利用地的临时用地编制土地恢复方案，到期后恢复原状或可供利用状态；涉及占用农用地的临时用地编制土地复垦方案报告表，依程序组织专家评审，办理土地复垦方案审批程序。

**关于临时用地使用规模与申请主体。**为促进土地节约集约利用，防止部分用地主体盲目扩大用地规模的现象，本次政策修订结合近几年临时用地的审批情况及各区实际做法，对临时用地使用规模进行了规定，明确建设项目施工类临时用地面积原则上在主体项目红线范围内解决，确需红线范围外解决的，按照建设项目批准土地面积大小，设置了临时用地规模标准，并对交通、能源、水利等重点、重大城市基础设施和公共服务设施的工程项目，以及直接服务于工程施工的项目自用辅助工程，设置了可突破规模标准限制的条款。最后，为规范临时用地申请主体，本次政策修订增设了临时用地申请主体的规定，明确建设项目施工临时用地原则上由主体项目用地单位申请，也可由政府或政府有关部门与建设单位共同申请，建设项目用地产权归政府的临时用地，可由建设单位单独申请。施工单位不得作为临时用地申请主体。在此基础上，对于共同申请的临时用地，本次政策修订明确了不计收临时用地土地补偿费的规定，并同时强调了共同申请中各主体的责任义务。

## （三）明细申请材料，优化审批程序

**关于临时用地申请材料。**结合临时用地符合条件和临时用地信息系统要求，本次政策修订在原有规定的基础上对临时用地申请材料进行了增设细化。一方面明确用地单位应提交符合临时用地申请主体相关要求的证明材料和用地规模论证材料，涉及农用地应提供土地复垦方案报告表，涉及建设用地及未利用地应提供土地恢复方案；另一方面，涉及占用耕地的、位于基本生态控制线内的，应提供必须占用的必要性论证；此外，涉及现役油气管线和其他危险化学品场所，应提供安全评价报告，涉及地质灾害易发区或地质灾害（隐患）威胁范围的，应提供地质灾害危险性评估报告。

**关于临时用地审批流程。**为提高临时用地审批效率，本次政策修订明确临时用地主要审批环节包括提前介入、用地申请、审查审批、费用缴纳、合同签订。提前介入环节是此次政策修订新增规定，该环节的设定有利于合理安排临时用地选址与布局，有利于推动项目快速落地实施，减少用地主体工作负担，具体内容包括：一是明确交通、能源、水利等线性工程建设项目施工临时用地应在项目方案设计研究阶段一并考虑临时用地需求，开展临时用地意向选址工作；二是明确派出机构应主动作为，提前介入服务开展临时用地的前期核查工作。最后，在用地审查审批环节，明确了派出机构应当自受理临时用地申请之日起20个工作日内完成审批，并为进一步缩短审批流程，提出涉及临时占用林地或农用地的，可与临时用地一并申请、一并审批。

## （四）细化收回类型，强化监督管理

**关于临时用地收回。**本次政策修订延续了原《管理办法》收回的三大收回类型，即提前收回、主动收回和到期收回，并在此基础上，进一步细化了不同收回类型涉及的土地补偿费退还、地上建（构）筑物处置、土地恢复或复垦等相关事项要求。其中，对于因近期建设用地供应需要或抢险救灾、疫情防控需要提前收回的临时用地，明确剩余临时用地土地补偿费按剩余使用天数折算后不计利息予以退回。同时，为鼓励临时用地单位使用土地完毕后尽快清场收回，本次政策修订对主动退还的临时用地，明确不计利息退还剩余临时用地土地补偿费。此外，对于提前收回情形中因近期建设用地供应需要收回的，明确临时用地收回后，应尽快办理农用地转用、建设用地供应的手续。

**关于临时用地监督管理。**为强化临时用地监督管理，根据自然资源部《通知》要求，本次政策修订严格落实上级部门的临时用地信息系统备案要求，并明确建立我市临时用地审批监管信息系统，强化信息化建设，依托信息平台，全面构建多级联动的监管机制，实时掌握全市临时用地审批、使用、复垦和收回情况。具体工作要求包括：一、强化派出机构的日常监管工作，明确建立日常巡查监管机制，对存在违法违规使用的临时用地，移交辖区街道办事处或规划土地监察部门依法处置；二、推动各职能部门的联合监管，派出机构定期向各职能部门抄送临时用地、临时建筑审批情况，各职能部门依职责进行监管；三、发挥市规划和自然资源主管部门监督检查作用，开展定期与不定期的统计与抽查。