

土地储备机构办理使用林地许可手续实践

——以防城港市土地征收储备中心为例

黄禄毅^①

(防城港市土地征收储备中心, 广西壮族自治区 防城港 538001)

摘要: 优化营商环境、经济与环境保护协同发展, 要求在项目建设前期必须处理好占用林地问题。本文从业主角度介绍土地储备机构办理建设项目使用林地许可手续的实践流程、问题分析及解决之策。

关键词: 土地储备; 林地许可; 报批流程
中图分类号: F299.23 **文献标识码:** A

2017年4月, 习近平总书记在广西考察工作时强调广西生态优势金不换, 要坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针, 把人和自然和谐相处作为基本目标, 使八桂大地青山常在、清水长流、空气常新, 让良好生态环境成为人民生活质量的增长点、成为展现美丽形象的发力点。习近平总书记对广西提出的发展要求, 秉持了“绿水青山就是金山银山”的发展理念。处理好城市发展过程中建设项目占用林地问题, 既是优化营商环境、实现“净地”出让的需要, 更是践行习近平总书记提出的发展理念^[1-2]。

为做好项目建设服务保障工作, 防城港市土地征收储备中心从2017年开展办理使用林地许可手续工作以来, 共组卷报批项目17宗260.9956公顷, 涉及使用林地117.9339公顷, 共获批使用林地117.9339公顷, 其中以单独选址项目报批林地2宗, 以批次建设用地报批林地15宗, 有力推动广西生态铝工业基地、防城港江山半岛白浪滩航洋城、广西桂台两岸健康产业园等项目建设。

1 土地储备机构办理使用林地许可手续的依据

首先, 根据《土地储备管理办法》的规定, 土地储备机构具有对储备土地前期开发(包括道路、供水、供电、供气、排水、通信、围挡及土地平整等)的职能。在实施储备土地前期开发建设前, 按照《中华人民共和国森林法》的有关规定, 作为用地单位的土地储备机构, 应依法申请办理使用林地许可手续^[3]。

其次, 为贯彻落实“绿水青山就是金山银山”的发展理念, 统筹生态保护和经济社会发展, 优化营商环境, 自治区林业厅、自治区国土

资源厅联合下发《关于切实加强部门协作规范建设占用林地管理有关问题的通知》(桂林发〔2015〕17号), 明确单独选址项目使用林地许可手续可由市、县土地储备机构或项目业主申报办理; 批次建设用地涉及需要办理使用林地许可手续的, 也可由市、县土地储备机构作为项目业主单位统一办理使用林地许可手续后再依法供地。

2 土地储备机构办理使用林地许可手续的类型

土地储备机构办理使用林地许可手续的类型主要有两种: 批次建设用地项目和单独选址项目。

土地储备是指政府为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用, 依法取得土地, 组织前期开发、储存以备供应的行为。纳入储备范围的土地主要有: 依法收回的国有土地、收购的土地、行使优先购买权取得的土地、已办理农用地转用及征收批准手续并完成征收的土地等。其中已办理农用地转用及征收批准手续并完成征收的土地为储备土地的主要类型^[4]。

单独选址项目用地未完成农用地转用手续, 土地仍为集体属性, 项目具有明确指向性, 办理林地许可手续时需提供立项、可研等材料。土地储备机构作为单独选址项目业主开展立项、可研等工作, 难以满足发改部门对项目的立项要求, 需强有力的协调关系。

综上, 已办理农用地转用及征收批准手续并完成征收的土地, 即批次建设用地项目是土地储备机构办理使用林地许可手续的主要类型。办理批次建设用地用林许可手续也是优化营商环境、实现“净地”出让目标的重要措施之一, 同时可

① 作者简介: 黄禄毅(1983—), 男, 汉族, 本科, 工程师, 研究方向: 土地储备及土地前期开发。

有效降低土地受让人因无意未批先用林地而面临的风险。

3 批次建设用地项目使用林地许可手续材料要求

根据《建设项目使用林地审核审批管理办法》（国家林业局令第35号）的有关要求，结合防城港市土地征收储备中心办理用林的实际情况，批次建设用地项目使用林地需提交下列材料：

（1）具有相应资质的单位做出的建设项目使用林地可行性报告（项目使用林地2公顷以上，含2公顷）或林地现状调查表（项目使用林地2公顷以下）。

（2）经有关人民政府同意的批次用地说明书并附规划图。

（3）使用林地申请表。

（4）储备机构法人证书、法人身份证（委托办理的，还需提交委托书及受托人身份证明）。

（5）林地现状图。

在实际工作中，材料（1）（2）是关键节点，应紧紧围绕这两项材料开展工作。

4 项目使用林地许可手续材料准备

4.1 使用林地可行性报告或林地现状调查表

使用林地可行性报告或林地现状调查表主要是为查清建设项目拟使用林地现状，科学分析项目拟使用林地可行性，为各级林业主管部门审核审批和监督管理建设项目使用林地提供依据^[5]。

4.1.1 确定建设项目使用林地可行性报告编制单位流程

首先，编制使用林地可行性报告编制费用上限控制价。根据《林业行业调查规划项目收费指导意见》（林建协〔2018〕15号）的规定，林地可行性报告编制收费=基础费用+基价×实物工作量（块状用地范围内使用林地的总面积或线性用地的总长度）×调整系数，并执行财政部门出台的财政性资金投资项目前期费用管理相关规定，按下浮比例计算编制上限控制价。按防城港市投资评审业务改革方案，上限控制价在10万元以下的，由建设单位自主计算、审核，不再报财政投资评审中心备案；上限控制价在10万元（含）至50万元（不含）的，由建设单位自主计算、审核后，报财政投资评审中心备案；上限控制价50万元（含）以上的，由建设单位审核确认后报财政投资评审中心评审。

根据自治区财政厅《关于公布广西政府集中采购目录及标准（2020年版）的通知》（桂财采〔2019〕72号）及《关于调整广西政府采购项目公开招标数额和分散采购限额标准的通知》（桂财采〔2021〕61号）的规定，设区市、县（市

区）级货物、服务项目分散采购限额标准为50万元；政府集中采购目录以外且不达分散采购限额标准的项目，不实行政府采购，由采购单位按照财务管理、内控机制等制度执行。即土地储备机构首先应根据使用林地可行性报告编制费用上限控制价，确定建设项目使用林地可行性报告编制单位采购方式。

（1）政府采购方式（50万元以上）

建设项目林地可行性报告编制费用上限控制价在分散采购限额标准50万元以上的，应按照《中华人民共和国政府采购法》等相关规定，开展政府采购工作以确定建设项目使用林地可行性报告编制单位。

①确定招标代理机构。土地储备机构自行选择招标代理机构，委托其办理招标事宜。为防范廉政风险，应选择三家以上招标代理机构报领导班子集体决策确定。

②填报采购计划。按照防城港市政府采购计划备案管理的文件要求，除采购达到公开招标数额标准以上的货物、服务及因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的需核准采购计划以外，政府集中采购目录内及分散采购限额标准以上的需要编制政府采购计划，报送市财政局备案后实施。土地储备机构实施的批次建设用地项目使用林地多为公开招标数额标准以下的服务，故采购计划一般只需备案。备案需填写采购计划备案表及上限控制价备案文件（或评审结果）一同报财政部门。

③组织实施招标工作。在确定建设项目林地可行性报告编制费用上限控制价后，招标代理机构根据项目要求编制采购招标文件、发布招标公告、组织评标活动、确定中标候选人等。

④签订政府采购合同。在中标通知书发出之日起三十日内，土地储备机构按照采购文件确定的事项与中标单位签订政府采购合同，明确各方权利与义务。采购合同签订之日起七个工作日内，应当将合同报同级政府采购监督管理部门备案。

（2）非政府采购方式（50万元以下）

建设项目林地可行性报告编制费用上限控制价在50万元以下的，不实行政府采购，由采购单位按照财务管理、内控机制等制度执行。各地采购单位财务管理规定不尽相同，本文以防城港市土地征收储备中心工作实际为例，仅供参考。

①邀请使用林地可行性报告编制单位报价。综合资质、业绩、信誉、工作便利性、服务等多方面因素考虑，邀请三家以上编制单位对使用林地可行性报告编制费用进行报价，推荐其中最合适的编制单位（一般为报价最低者），报领导班

子会集体决策确定。

②签订合同。与领导班子会集体决策确定的编制单位签订合同。

4.1.2 编制建设项目使用林地可行性报告

根据《建设项目使用林地可行性报告编制规范》(LY/T2492-2015)的要求,编制单位编制使用林地可行性报告并提交给土地储备机构。

4.2 批次用地说明书及规划图

(1)批次用地说明书。不同于实际项目有可行性报告批复、核准批复、备案确认文件、勘察许可证、采矿许可证、项目初步设计等批准文件,批次建设用地项目需提供有关人民政府同意的批次用地说明书以代替以上批准文件。批次用地说明书由土地储备机构代拟,上报人民政府并加盖人民政府公章。说明书内容需包括项目用地范围、用地面积、开发用途(具体建设内容)、符合城镇总体规划或近期建设规划情况或乡村规划情况,附件包括批次建设用地批文及规划图。

(2)规划图。与建设用地规划设计条件图不同,批次用地说明书所附的规划图将项目规划选址范围线、涉及的批次用地界线及林地范围叠加,以印证项目涉及的批次用地、林地位置、林地面积。

4.3 其他材料

(1)使用林地申请表。土地储备机构到林业主管部门领取,可由使用林地可行性报告编制单位协助填写。

(2)林地现状图。可由使用林地可行性报告编制单位绘制。

5 项目使用林地许可手续审批流程

(1)土地储备机构将所需使用林地申请材料送到建设项目所在地县级林业主管部门,并领取填写使用林地申请表后,提交给县级林业主管部门审查。

(2)县级林业主管部门对使用林地申请材料进行依法审查,如果需要补正相关材料,一次性书面告知补正材料;如果不符合相关法律法规规定,核发不予受理决定书,告知理由。(审查期,县级林业主管部门需在项目所在地进行公示5个工作日,并在10个工作日内派出2名技术员到现场进行勘验)

(3)县级林业主管部门对使用林地申请材料进行依法审查后,符合要求的,在规定的期限内报送市大数据和行政审批局(审批部门)复核。

(4)市大数据和行政审批局对县级林业主管部门报送的使用林地申请材料进行合法性复核。若不符合规定,要一次性出具补正材料通知书告知县级林业主管部门及时补正;如果符合相关要求,出具审查意见上报自治区林业局核查批准。

(5)自治区林业局对市大数据和行政审批局上报的使用林地申请材料进行合法性复核。若不符合规定,要一次性出具补正材料通知书告知市大数据和行政审批局及时补正;如果符合相关要求,应当及时出具建设项目使用林地许可同意书。

6 注意事项

(1)在确定林地可行性报告编制单位后,土地储备机构应组织县级林业部门、编制单位到项目现场勘察林地情况。若存在未批先用林地现象,应及时与林业部门沟通,拟定处置方案,解决未批先用林地问题,避免影响后续用林手续审批。

(2)在县级林业主管部门审查通过后,依据预缴费通知书,及时向财政部门申请拨付森林植被恢复费,以支付给自治区林业局,避免影响最终审批手续。

7 结语

总而言之,在“绿水青山就是金山银山”生态发展理念背景下,人们绿色发展、保护自然环境意识日益强烈,并坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针,把人、社会经济发展和自然和谐相处、齐头并进作为基本目标,在发展城市建设过程中,必须处理好项目占用林地问题,有效避免因建设而对森林资源的胡乱征收占用,做到既要优化营商环境、实现“净地”出让的需要,更要践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念,做好对林业资源的有效保护,让良好生态环境成为人民生活质量的增长点、成为展现美丽形象的发力点。基于此,本文对土地储备机构办理使用林地许可手续的依据、类型进行了简要分析,详细论述了批次建设用地项目使用林地许可手续材料要求,项目使用林地许可手续材料准备和项目使用林地许可手续审批流程,以供参考。

参考文献

- [1] 包日李. 加强储备土地监测监管 助推土地储备创新发展[J]. 浙江国土资源, 2021(09): 44-45.
- [2] 李金光, 张毅. 以高质量土地储备管理保障城市土地要素供给——以郑州市为例[J]. 中国土地, 2021(09): 58-59.
- [3] 朱道林, 李瑶瑶. 新时代土地储备制度面临的问题及发展趋势[J]. 中国发展, 2021, 21(04): 60-63.
- [4] 王敏. 提高土地收购储备资金利用效率的途径探讨[J]. 山西农经, 2021(14): 188-189.
- [5] 李晶. 土地储备与城市规划融合发展探究[J]. 城市住宅, 2021, 28(06): 146-147.