

附件 2

《深圳市大鹏新区非农建设用地管理办法》 (第二次征求意见稿)起草说明

为进一步完善深圳市大鹏新区(以下简称新区)非农建设用地管理政策,规范新区非农建设用地管理工作,保障城市规划实施,促进集约节约用地,维护原农村集体经济组织继受单位(以下简称继受单位)的合法权益,切实解决新区非农建设用地划定及管理过程中的历史遗留问题,我局根据《深圳市宝安、龙岗区规划、国土管理暂行办法》(深府〔1993〕283号)、《深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法》(深府〔2004〕102号)等相关规定,结合新区实际,对《深圳市大鹏新区非农建设用地管理办法(试行)》(深鹏管规〔2019〕3号)进行了修订,起草了《深圳市大鹏新区非农建设用地管理办法》(第二次征求意见稿)(以下简称“办法”)。现就有关情况说明如下:

一、起草背景及必要性

2016年,大鹏新区管委会出台《大鹏新区城市化转地非农建设用地调整暂行办法》(深鹏管规〔2016〕2号,以下简称“2号文”),为大鹏新区非农建设用地的调整提供了政策依据。2019年,大鹏新区管委会对2号文进行修订,出台《深圳市大鹏新区非农建设用地管理办法(试行)》(深鹏管规〔2019〕3号,以下简称“3号文”),对2号文实施过程中

遇到的实际问题进行了明确。3号文完善了新区非农建设用地管理制度，对新区城市规划实施做出了较大贡献。同时，3号文对新区特有的未明确用途非农建设用地的处置问题进行了探索性的规定：区分位于城市更新项目拆除范围内外的未明确用途非农建设用地，要求按照三七比例划分为公建指标、工商指标。但是，由于现实客观情况的复杂性，3号文个别规定无法有效解决新区非农建设用地划定及管理过程中产生的历史遗留问题：

（一）大鹏新区在2005年城市化转地时，因当时经济落后，原村集体所拥有的公共设施数量极少，无法将公建指标落在已建成的公共设施用地上，因此实际划定时相关批复、方案图等文件均未明确其批准用途，面积共计99.48公顷。为解决未明确用途的非农建设用地处置问题，3号文第十一条第二款规定：“位于城市更新项目拆除范围外的未明确用途非农建设用地，按工商、公建指标分别占原未明确批准用途的用地面积70%、30%的比例划分认定后，公建部分完善转地补偿手续并纳入国有储备；位于城市更新项目拆除范围内的未明确用途非农建设用地，按工商、公建指标分别占原未明确批准用途的用地面积70%、30%的比例单宗认定后，公建部分指标不计入合法用地，在签订土地使用权出让合同前予以核销。”上述规定探索出了新区未明确用途非农建设用地的处置途径，但是对于位于城市更新项目拆除范围外的公建部分如何完善转地补偿手续、补偿标准如何确定、建成区的地上建（构）筑物如何处理未予以明确，导致实务中存在争

议，影响了属于建成区的未明确用途非农建设用地的处置工作。

（二）新区部分非农建设用地划定时落在建成区，甚至落在其他社区的建成区，导致现今按照政策对非农建设用地调整使用时，面临如何解决原用地地上建（构）筑物的拆除、经济关系理清问题。对此，3号文第九条规定：“非农建设用地调整后，原用地属于建成区的，继受单位须在非农建设用地调整时启动地上建（构）筑物拆除工作，并书面承诺负责理清相应经济关系，自行拆除地上建（构）筑物。”由于继受单位拆除原用地建（构）筑物、理清经济关系的责任较重、工作难度较大，上述规定在实际工作中无法得到有效落实，影响了新区属于建成区的非农建设用地调整工作的顺利开展。

在3号文实施的两年时间里，较多社区、相关办事处多次向我局反馈上述规定适用过程中存在的问题，并就3号文第九条、第十一条第二款的理解与适用咨询我局意见。为合法、妥善、有效解决非农建设用地调整涉及建成区及未明确用途非农建设用地处置过程中存在的问题，规范新区非农建设用地管理工作，促进集约节约用地，维护继受单位的合法权益，同时考虑到3号文已于2021年11月25日到期失效，目前有必要对3号文相关规定予以修订完善。

二、起草过程

（一）前期研究。2021年6月18日，我局组织新区3个办事处及各社区召开3号文修订座谈会，听取并收集各方

意见建议。我局对各办事处及各社区意见进行深入研究，各办事处及各社区意见主要集中于3号文第九条及第十一条第二款的理解与适用。

（二）起草初稿并第一次征求相关单位意见。2021年8月9日，我局草拟3号文第十一条第二款修订条款，向10家相关单位征求意见和建议，共收到24条意见和建议，采纳2条，部分采纳1条，对部分采纳和未采纳意见做出了解释说明。

（三）第二次征求相关单位意见。2021年9月24日，我局第二次向10家相关单位征求意见和建议，共收到13条意见和建议，采纳5条，对其余意见做出了解释说明。

（四）第一次征求公众意见。2021年9月27日至2021年10月28日，我局通过大鹏新区政府在线向社会公开征求对《深圳市大鹏新区非农建设用地管理办法（征求意见稿）》的意见和建议。在规定时间内，共收到3条意见和建议，对3条意见和建议做出了解释说明。

（五）开展合法性审查工作。2021年11月16日，我局将进一步修改完善后的《深圳市大鹏新区非农建设用地管理办法（征求意见稿）》报新区法制部门进行合法性审查，共收到3条意见，采纳2条，部分采纳1条。

三、“办法”修订的主要内容

（一）完善非农建设用地调整后，原用地属于建成区的处置规则。

对于非农建设用地调整后，原用地属于建成区的处置规

则，3号文第九条第（二）项规定：“非农建设用地调整后，原用地按下列规定处置：（二）调整前用地属于建成区的，继受单位须在非农建设用地调整时启动地上建（构）筑物拆除工作，并书面承诺负责理清相应经济关系，自行拆除地上建（构）筑物。办事处须启动完善转地补偿手续工作，将土地纳入国有储备。”考虑到新区非农建设用地划定的历史背景情况，以及建（构）筑物拆除清理工作的难度，参考龙华区、龙岗区等兄弟区对同等情形的规定，“办法”第九条第（二）项修订为：“非农建设用地调整后，原用地按下列规定处置：（二）调整前用地属于建成区的，地上建（构）筑物暂时按现状保留，不允许加建、扩建和改建，今后规划实施时按相关政策处置。继受单位书面承诺届时配合政府按相关政策处置。”

（二）明确、完善未明确用途非农建设用地按三七比例划分后的处置规则。

对于未明确用途非农建设用地按三七比例划分后的处置规则，3号文第十一条第二款规定：“除第一款第（一）（二）项规定的情形外，按以下方式认定：（一）位于城市更新项目拆除范围外的，按工商、公建指标分别占原未明确批准用途的用地面积70%、30%的比例划分，逐批或逐宗申请认定。由继受单位按集体资产相关规定提出认定方案，所在办事处初审后，提交市规划和自然资源局属地管理部门审核并报新区管委会审定。审定通过后，公建部分完善转地补偿手续并纳入国有储备。（二）位于城市更新项目拆除范围内的，按

工商、公建指标分别占原未明确批准用途的用地面积 70%、30%的比例单宗认定。认定后的公建部分，其指标不计入合法用地，在签订土地使用权出让合同前予以核销。”

考虑到属于建成区的公建部分建（构）筑物拆除清理工作的难度，同时保持第九条、第十一条第二款对建成区建（构）筑物处置规则的一致性，并赋予城市更新项目拆除范围内未明确批准用途用地按照“三七”比例认定后，用地处置工作的灵活性，“办法”第十一条第二款修订为：“除第一款第（一）（二）项规定的情形外，按以下方式认定：（一）位于城市更新项目拆除范围外的，按工商、公建指标分别占原未明确批准用途的用地面积 70%、30%的比例划分，逐批或逐宗申请认定。由继受单位按集体资产相关规定提出认定方案，所在办事处初审后，提交市规划和自然资源局属地管理部门审核并报新区管委会审定。审定通过后，公建指标现状为空地的部分，继受单位应与非农建设用地主管部门签订完善征（转）地手续的协议，将土地纳入国有储备，政府不再另行支付任何补偿；公建指标现状为建成区的部分，地上建（构）筑物暂时按现状保留，不允许加建、扩建和改建，今后规划实施时按相关政策处置。继受单位书面承诺届时配合政府按相关政策处置。继受单位书面承诺届时配合政府按相关政策处置。上述非农公建指标同时予以核销。（二）位于城市更新项目拆除范围内的，按工商、公建指标分别占原未明确批准用途的用地面积 70%、30%的比例单宗认定。认定后的公建指标不计入合法用地，在继受单位提供同意核销非农建设用地承诺

函后，可先行按相关规定开展用地处置工作。用地单位应在签订土地使用权出让合同前向非农建设用地主管部门申请注销原非农建设用地方案图和批复，并核减相应指标。”

（三）增加关于城市更新项目范围内的公共设施类非农建设用地的处置规则。

为了解决目前城市更新项目范围内的公共设施类非农建设用地处置的政策依据不明确问题，同时保证城市更新项目范围内公共设施类非农建设用地与未明确批准用途非农用地认定后的公建指标的处置规则相一致，“办法”增加第十二条规定“位于城市更新项目范围内的公共设施类非农建设用地不计入合法用地，在继受单位提供同意核销非农建设用地承诺函后，可先行按相关规定开展用地处置工作。用地单位应在签订土地使用权出让合同前向非农建设用地主管部门申请注销原非农建设用地方案图和批复，并核减相应指标。”

特此说明。

深圳市大鹏新区城市更新和土地整备局

2021 年 12 月 28 日