起草说明

为进一步规范深圳市深汕特别合作区（以下简称合作区）集体土地征收补偿工作，维护被征地农村集体经济组织、农民及其他权利人的合法权益，推动合作区发展。根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）等有关法律、法规规定，并结合合作区实际，起草了《深圳市深汕特别合作区集体土地征收补偿办法（试行）》（征求意见稿）（以下简称《办法》）。现就有关情况说明如下：

一、背景和必要性

（一）体制机制转换后，征地制度应调整和完善

2014年12月19日，深圳和汕尾共同印发《深圳市人民政府 汕尾市人民政府关于进一步优化深汕特别合作区体制机制加快合作区建设发展的意见》（深府〔2014〕104号）“按照深圳主导起步区经济管理和建设事务 、汕尾市和海丰县负责征地拆迁和社会事务的分工”文件精神，合作区未调整为深圳全面接管前，汕尾市和海丰县一直为合作区范围内土地征收拆迁的法定主体。2015年4月1日，合作区与海丰县人民政府签订《深汕特别合作区管委会 海丰县人民政府征地拆迁包干协议》,通过价格包干形式委托海丰县政府实施征地拆迁。

2017年9月21日，省委、省政府印发《广东省人民政府关于深汕特别合作区体制机制调整方案的批复》（粤委〔2017〕123号）文件，文件明确规定“省政府对深圳市政府的土地管理授权延伸到合作区，合作区享有深圳市行政区区级建设用地审批权限。涉及土地征收审批权限的，调整为深圳市政府实施。”2018年12月16日，合作区正式挂牌，标志合作区范围内的所有经济、社会事务由深圳市管理。

鉴于合作区体制机制的调整，合作区范围内的土地征收主体已由汕尾市和海丰县政府调整为深圳市政府和合作区管委会。同时，合作区范围内大部分土地为集体土地，征地补偿、收储土地、保障建设用地的任务非常艰巨。前期委托海丰县政府的包干征地拆迁方式存在征地程序不规范，征地补偿标准偏低等问题。因此，为适应合作区体制机制的调整，进一步明确区管委会和各有关行政管理部门的职责，完善合作区集体土地征收补偿制度，为征地补偿工作提供统一的操作规范和法律依据，有必要依据国家法律法规，结合合作区实际制定和出台《办法》。

（二）保障村集体利益，规范土地征收流程

2019年8月26日，全国人大常委会作出修改《土地管理法》的决定，新《土地管理法》已于2020年1月1日实施。新《土地管理法》较原《土地管理法》在征地程序和补偿标准上作出了新的规定：一是县级以上地方人民政府提出征收土地申请前，要完成土地现状调查和社会稳定风险评估、征地补偿安置方案公告、召开听证会、签订征地补偿安置协议等相关前期工作；二是征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准通过制定公布区片综合地价确定；三是为保障被征地农民生活水平不降低、长远生计有保障，规定征收农村村民住宅应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，同时规定应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。《土地管理法实施条例》根据《土地管理法》的规定在征地程序和补偿标准确定上作出了相应调整和细化规定。

合作区委托海丰县政府包干征地拆迁期间，合作区四镇存在包干价格不统一，相同地类地块补偿标准不一、房屋拆迁补偿标准不统一的现象。这些问题容易导致被征地集体经济组织产生比对心理，阻碍征地工作的顺利开展，同时也影响了被征收农村集体经济组织、农民及其他权利人的合法权益的实现，容易引起信访维稳问题。

因此，根据新《土地管理法》和《土地管理法实施条例》的规定，出台《办法》对进一步规范集体土地征收程序，统一和明晰征地补偿标准，保障各被征地权利人合法权益，促进征地补偿和拆迁工作规范、顺利开展都具有重大的意义。

二、起草过程说明

2017年1月，合作区启动集体土地征收补偿办法的制定工作，由市规划和自然资源局深汕管理局负责牵头办法起草工作。当时根据《广东省国土资源厅关于印发广东省征地补偿保护标准（2016年修订调整）的通知》（粤国土资规字〔2016〕1号），参照《广州市人民政府办公厅关于印发广州市农民集体所有土地征收补偿试行办法的通知》（穗府办规〔2017〕10号），《惠州市人民政府关于印发<惠州市集体土地征收与补偿暂行办法>的通知》（惠府〔2017〕189号）等资料，形成了《深圳市深汕特别合作区集体土地征收补偿暂行办法（试行）》（征求意见稿）；2018年1月至2019年4月期间，多次征求四镇政府征地一线工作人员、区内各职能部门、驻点律师意见以及市相关部门的意见，区主要领导、分管领导多次召开专题会议对《深圳市深汕特别合作区集体土地征收补偿暂行办法（试行）》（征求意见稿）进行了专题讨论研究。

因新修订的《土地管理法》和《土地管理法实施条例》对集体土地征收程序和标准作了重大修改，我局根据新《土地管理法》和《土地管理法实施条例》，进行了修改和完善，形成了本征求意见稿。

三、主要内容

《办法》共四十三条，分总则、征地程序、土地征收补偿和安置、地上附着物和青苗补偿、法律责任和附则等六个章节。**第一章**总则共六条，明确了制定依据、使用范围和补偿原则，规定了相关职能部门征地工作职责；**第二章**征地程序共二十一条，规定了集体土地征收相关流程；**第三章**土地征收补偿和安置共七条，规定了征地补偿、青苗补偿和地上附着物补偿、工作经费等相关内容；**第四章**地上附着物和青苗补偿共五条，明确了地上附着物和青苗补偿标准和原则；**第五章**法律责任共两条，明确了征地补偿工作中单位和个人违法行为的法律责任；**第六章**附则共两条，规定了办法实施前已征地项目补偿标准和《办法》实施日期和有效期。同时本《办法》附三个附件，分别对地上附着物补偿标准、青苗补偿标准、养殖产品补偿标准作了明确规定。具体情况如下：

（一）总则

第一章总则共六条，就本《办法》制定目的依据、适用范围、补偿原则和相关职能部门的工作职责作了规定。

一是《办法》制定目的是为进一步规范集体土地征收补偿工作，维护被征地农村集体经济组织、农民及其他权利人的合法权益，推动合作区发展。

二是《办法》适用范围为合作区管辖范围内。

三是征地补偿应当遵循合法合理、程序正当、补偿公平、妥善安置的原则。同时规定征收集体土地应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划（城市总体规划、土地利用总体规划）、土地利用年度计划、城乡规划和相关专项规划。

四是根据土地管理法等法律法规的规定，并结合合作区实际，《办法》明确了区管委会和各职能部门的职责。

（二）征地程序

征地程序共二十一条，就集体土地征收补偿的征地预公告、现状调查、社会稳定风险评估、编制征地补偿安置方案、征地补偿安置方案公告及听证、签订补偿安置协议、土地征收报批及土地征收公告、支付征地补偿款、征地补偿资料归档、交付土地等具体程序做了规定。

**一是集体土地征收预公告。**合作区土地整备行政主管部门应当将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置方式等以书面形式向被征地农村集体经济组织、农民及其他权利人预告，在被征地现场、被征地村集体所在地或村民聚居地张贴，公示时间不少于十个工作日，并在合作区管委会网站公示。

**二是暂停办理相关事项。**征收土地预公告发布之日起，在拟征地范围内暂停办理新批宅基地，审批新建、改建、扩建房屋，办理入户和分户等事项。

**三是现状调查。**镇人民政府（街道办事处）负责实施土地现状调查和征地补偿调查登记工作。

**四是社会稳定风险评估。**由区土地整备部门负责组织开展征地社会稳定风险评估。社会稳定风险评估应当对征收土地的社会稳定风险状况进行综合研判，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案。社会稳定风险评估结果是申请土地征收的重要依据。

**五是编制征地补偿安置方案。**镇人民政府（街道办事处）依据社会稳定风险评估结果，结合土地现状调查情况，会同合作区规划和自然资源行政主管部门、发改财政、农业农村海洋渔业、统战社会建设保障等有关部门，依法拟定征地补偿安置方案，报合作区管委会审定。

**六是补偿安置方案公告和听证。**征地补偿安置方案编制后，合作区管委会应当发布征地补偿安置公告。征地补偿安置公告应当同时载明办理补偿登记的方式和期限、异议反馈渠道等内容。征地补偿安置公告由镇人民政府（街道办事处）在镇（街道）和村、村民小组范围内公告，公告时间不少于三十日。多数被征地的农村集体经济组织成员认为拟定的征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的，合作区管委会应当组织听证。

**七是征收补偿资金足额保障。**《土地管理法实施条例》规定，申请征收土地的县级以上地方人民政府应当及时落实土地补偿费、安置补助费、农村村民住宅以及其他地上附着物和青苗等补偿费用、社会保障费用等。有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。因此《办法》明确区财政部门负责落实征地补偿所需资金，将土地补偿费、安置补助费、农村农民住宅、其他地上附着物和青苗等补偿费用足额到位。

**八是签订征地补偿安置协议。**《土地管理法》、《土地管理法实施条例》规定，由县级以上地方人民政府组织有关部门与拟征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议。因此，《办法》规定由镇人民政府（街道办事处）依据审批的征地补偿安置方案与被征地的农村集体经济组织、农民及其他权利人签订补偿安置协议。

**九是下达征地补偿安置决定和征地补偿费提存公证。**针对个别经多次协商仍达不成补偿安置协议或地上附着物、青苗权利人不明确以及无正当理由拒绝或延迟领取补偿款的情形，为了保证征地工作的顺利开展，《办法》规定由区管委会依据征地补偿安置方案和补偿登记结果作出征地补偿安置决定，并由镇政府根据相关规定及征地补偿安置方案、征地补偿安置决定确定的标准和补偿费,向被征收集体土地所在地的公证机构申请办理征地补偿提存公证。

**十是强制执行和责令交出土地。**在征地补偿费用足额支付后，被征收土地的所有权人、使用权人拒不履行征地补偿安置协议或征地补偿安置决定，在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼、又不腾退土地的，《办法》规定由区管委会依法申请人民法院强制执行。

（三）土地征收补偿和安置

土地征收补偿和安置共七条，就征地补偿、青苗补偿和地上附着物补偿、工作经费等作了规定。

**一是土地补偿费和安置补助费标准及支付对象。**规定被征收土地的土地补偿费和安置补助费按照深圳市人民政府公布的征收农用地区片综合地价标准补偿。根据深圳市人民政府公布的征收农用地区片综合地价的公告，合作区四镇征收农用地区片综合地价为6.8万元每亩，其中土地补偿费占30%，安置补助费占70%。征收建设用地和未利用地的土地补偿费和安置补助费标准参照征收农用地标准执行。不再区分地类设置不同补偿标准。土地补偿费和安置补助费的补偿对象为土地所有权人。已经确权登记的，登记的所有权人为补偿对象；未经确权登记的，村民小组(社)土地权属界线存在的，支付给村民小组(社)；村民小组(社)土地权属界线不存在的，经农村集体经济组织成员大会表决通过，支付给村(联社)；属于镇(街道)农民集体所有的，支付给镇(街道)集体经济组织。

**二是征收边角地、插花地。**《办法》明确规定征地范围边界相接的边角地、插花地可一并进行征收，原则上不超过下发征地面积的5%。面积超过5%的，须报合作区土地整备行政主管部门同意。

**三是被征地农民养老保险**。《办法》明确规定应将被征地农民依法纳入养老保险范围，严格执行国家、省和市的有关规定为被征地农民缴纳养老保险费。

（四）地上附着物和青苗补偿

地上附着物和青苗补偿共五条，就地上附着物和青苗补偿标准和原则作了规定。

**一是地上附着物和青苗补偿。**《办法》明确地上附着物、青苗和水产品等补偿费用补偿给所有权人。并且以三个附件表格分别明确了地上附着物、青苗、淡水和咸水养殖产品的补偿标准。各项标准主要是参照与合作区临近的惠州市、汕尾市、海丰县相关标准，结合合作区2015年以来包干征地拆迁实际补偿情况制定。地上附着物补偿标准高于汕尾市标准，与惠州市标准保持持平；青苗补偿标准高于汕尾市标准，略低于惠州市标准；水产品补偿标准高于汕尾市和惠州市标准。

关于特殊青苗和附着物的补偿标准。青苗存在不合理间（套）种的，按“补主不补次、补一不补二”的原则执行。青苗补偿没有明确补偿标准又协商不成的，可由镇政府或区土地整备部门委托评估机构评估确定。其他特殊附着物补偿通过现场确认、评估、协商等进行补偿。

关于坟墓迁移和补偿。《办法》规定《殡葬管理条例》颁布实施前下葬的坟墓，按规定标准补偿，无主坟墓按规定标准由镇人民政府（街道办事处）负责补偿。

**二是抢栽、抢种**。《办法》规定征收土地预公告发布后，在征地范围内抢栽、抢种的青苗和抢建的地上附着物，一律不予补偿。

（五）法律责任

法律责任章节共两条，明确规定在征收补偿安置工作中，单位和个人有违反国家和省、市、合作区征收补偿政策，故意损害国家、集体利益或个人合法权益；玩忽职守，滥用职权，徇私舞弊；与征收人、权利人恶意串通、弄虚作假，骗取补偿或补助；扰乱征收补偿秩序、阻碍征收工作、妨碍依法执行公务；采取弄虚作假、伪造、涂改土地和房屋权属、人口等证明材料及其他违法行为骗取补偿或补助的，将依法追究有关人员责任，追回违法所得；构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。

（六）关于附则

附则共两条，明确本《办法》施行前已实施的征地或已委托海丰县政府进行收储的用地，按原相关规定做法执行。并且规定了《办法》实施日期和有效期限3年。

专此说明。