

# 《关于征（转）地安置补偿和土地置换的若干规定》（征求意见稿）起草说明

为进一步规范征（转）地安置补偿和土地置换，解决征（转）地历史遗留问题，完善安置补偿措施，明确处理标准，我局拟修改《关于征（转）地安置补偿和土地置换的若干规定》（以下简称《若干规定》）。现就有关情况说明如下：

## 一、修改《若干规定》的背景及必要性

2015 年 9 月，市政府发布了《深圳市人民政府关于印发征（转）地安置补偿和土地置换若干规定（试行）的通知》（深府〔2015〕81 号）（以下简称“81 号文”）。其后，我局于 2016 年制定了《〈关于征（转）地安置补偿和土地置换的若干规定（试行）〉实施细则》（深规土规〔2016〕1 号）。81 号文出台以来，我市共实际落实了 190 多万平方米返还用地，基本解决了多年来影响社区发展的征（转）地返还历史欠账问题。2017 年 10 月 12 日，市政府发布《深圳市人民政府关于公布有效规范性文件目录（1979-2015 年）的通知》，将 81 号文有效期延续至 2022 年 12 月 31 日。但目前我市征（转）地安置补偿和土地置换工作中出现了一些新情况和新问题，现行规定难以有效满足实践需求。为妥善处理我市征（转）地安置补偿和土地置换问题，有必要对 81 号文进行修改并制定新的规则。

## 二、《若干规定》修改主要内容说明

### （一）关于征（转）地安置补偿

鉴于 81 号文关于土地安置的相关内容已较为有效地解决了我市征（转）地历史遗留问题，目前仅有个别个案仍未处理完毕，关于征（转）地安置补偿部分，继续使用 81 号文的相关规定。《若干规定》对土地安置部分内容和表述进行了调整和优化，并新增了利益共享等相关内容，主要内容如下：

#### 1、关于土地安置的适用条件

81 号文按照“尊重历史，实事求是，依法依规”的原则，将土地安置的适用条件分为两类：第一类是本规定实施前，已有会议纪要、补偿协议确定安排征地返还用地但尚未安排的（第四条）；第二类是本规定实施后，确需采取土地安置的方式解决征地遗留问题的。对于第二类确需采取土地安置的，81 号文未明确范围及土地安置的用途，导致在实践中难以操作，为此，《若干规定》新增规定，因公共利益或规划实施等原因，确需采取土地安置方式解决原村集体征（转）地历史遗留问题的，经市政府同意，可以按照本规定进行处置。（第五条）

#### 2、关于完善征（转）地补偿手续的土地补偿费标准

基于我市土地资源紧缺的现实，《若干规定》采取了鼓励货币补偿的原则。我市土地补偿费标准主要依据《深圳市宝

安龙岗两区城市化土地管理办法》（深府〔2004〕102号）。鉴于该标准远低于我省的基准水平以及周边城市及其他一线城市的同类标准，81号文将土地补偿费标准参照继受单位所在区域的工业用地基准地价的50%进行修正。近年来，土地资源价值不断凸显，且国家上位法修订不断强调对被征收人的权利保障。因此，《若干规定》适当提高征地货币补偿的标准，土地补偿费标准参照原村集体所在区域的2013年工业用地基准地价的100%进行修正。（第五条）

### **3、明确关于土地安置的用地类型**

为避免实践中土地安置的用地类型不明确，导致政策适用的模糊，《若干规定》明确规定，按照本规定进行土地安置的，用地类型为征地返还用地，用地管理根据我市关于征地返还用地的相关政策执行。（第六条）

### **4、关于征地返还用地的规模和用途**

《若干规定》将81号文中征地返还用地的规模和用途进行整合和调整。

一是，针对本规定实施前，已有会议纪要、补偿协议确定安排征地返还用地的，征地返还用地的规模按照会议纪要、补偿协议明确的规模确定，但原特区外区政府会议纪要以及相关单位根据市、区政府批复签订的补偿协议明确安排返还用地面积超过所征土地面积5%的，征地返还用地规模按照所征土地面积的5%确定。征地返还用地用途有明确规定的，

按照会议纪要、补偿协议明确的用途确定，但明确为工业用途的，可以按照已确定征地返还用地规模的 30%换算为居住用途；征地返还用地的用途为工商发展用地、发展备用地或按照规划实施等未明确具体用途的，可以按照已确定征地返还用地规模明确为工业用途或可以按照 65%换算为居住用途。

二是，针对本规定实施后新增的土地安置，征地返还用地规模按照未完善征（转）地补偿手续规划建设用地面积的 5%确定。征地返还用地的用途原则上为居住用途，并应当在原村集体所在区（新区）范围内安置，市政府另有安排的除外。除此之外，为与土地整备利益统筹政策相衔接，未完善征（转）地补偿手续的用地纳入土地整备利益统筹范围的，按照土地整备利益统筹相关政策执行。（第七条）

## **5、关于征地返还用地安排的总体思路**

《若干规定》整合了 81 号文关于征地返还用地安排的方式以及顺序。征地返还用地应当按照纳入城市更新项目统筹处理、纳入土地整备利益统筹项目统筹处理、货币补偿方式、在原村集体未完善征（转）地补偿手续或已征未完善出让手续用地上、在其他原村集体未完善征（转）地补偿手续或已征未完善出让手续用地上、在国有储备土地上的顺序进行安排。

（1）纳入城市更新项目统筹处理。

纳入城市更新项目统筹处理的，另外给予 50%的用地面积作为奖励。同时，由于在城市更新项目中，同一区不同街道的土地价值差距过大，《若干规定》对征地返还用地纳入城市更新项目统筹处理的范围作了限制，只能纳入到原村集体所在区（新区）内该原村集体所在的街道或其相邻街道范围内的城市更新项目中统筹处理。（第八条）

（2）纳入土地整备利益统筹项目统筹处理。

为与我市利益统筹政策相衔接，征地返还用地纳入土地整备利益统筹项目统筹处理的，按照我市土地整备利益统筹相关政策执行。（第九条）

（3）货币补偿方式处理。

原村集体选择货币补偿而放弃安排征地返还用地的，货币补偿金额按照本规定评估后确定，并可以另外给予 20% 的评估价值作为奖励。（第十条）

（4）在原村集体未完善征（转）地补偿手续或已征未完善出让手续用地上安排的。

征地返还用地在原村集体社区范围内未完善征（转）地补偿手续或已征未完善出让手续用地上安排的，征地返还用地规模按照本规定第七条的规定确定。同时补充规定，在原村集体社区范围内未完善征（转）地补偿手续或已征未完善出让手续用地上安排商业、办公用地的，对原征返还用地进行价值评估后，按照等价值原则确定征地返还用地规模。

（第十一条）具体规则如下表：

| 拟安置用途 | 规划用途  | 规模确定方式                           | 评估规则                                                                                                                        |
|-------|-------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 居住    | 商业、办公 | 按等价值原则评估确定征地返还用地规模。              | <p>◎居住用地价值评估：<br/>开发强度按照会议纪要、补偿协议规定确定；无规定，按照 3.2 确定。</p> <p>◎商业办公安置面积：<br/>根据居住用地的评估价值，结合拟选址区域的城市规划确定的容积率及该宗地的土地市场价格测算。</p> |
| 工商发展  | 商业、办公 | 1、参照居住用地进行面积折算；                  |                                                                                                                             |
| 工业    |       | 2、再根据居住用地的规模按等价值原则评估确定商业、办公用地规模。 |                                                                                                                             |

（5）在其他原村集体未完善征（转）地补偿手续或已征未完善出让手续用地上安排的。

征地返还用地在其他原村集体未完善征（转）地补偿手续或已征未完善出让手续用地上安排的，应当在价值评估后，按照等价值原则确定规模，但征地返还用地规模不得超过本规定第七条确定的规模；征地返还用地选址范围原则上不得超出原村集体所在区（新区）的范围。（第十二条）

（6）国有储备土地上安排的。

征地返还用地在原村集体所在社区内的国有储备土地上安排的，按照本规定第十一条的规定执行。征地返还用地在原村集体所在社区外的国有储备土地上安排的，按照本规定第十二条第二款的规定执行。（第十三条）

## 6、关于征地返还用地的价值评估规则

《若干规定》进一步明确了征地返还用地的价值评估规则，一是征地返还用地的规模和用途按照本规定第七条的规定确定；二是开发强度按照会议纪要、补偿协议确定；会

会议纪要、补偿协议未明确开发强度的，居住用地按照容积率 3.2 确定；同时为盘活存量土地，提高产业土地利用效率，实现集约节约用地，工业用地容积率按照《深圳市城市规划标准与准则》（2014 年）关于普通工业用地容积率上限 4.0 确定。三是选址范围按照会议纪要、补偿协议确定；会议纪要、补偿协议未明确的，按照原村集体现集中居住点确定。

同时，由于工业用地和居住用地价值差距较大，为保障土地权利人的合法权益，《若干规定》新增规定，征地返还用地的用途为工业用途，采取货币补偿方式解决的，按照已确定征地返还用地规模的 30%换算成居住用途进行评估，容积率按照 3.2 确定。（第十四条）

## **7、增加关于利益共享的规定**

为进一步拓宽土地整备安置房及产业用房的房源渠道，促进利益共享，《若干规定》对相关配建规则进行了补充规定：

首先，会议纪要、补偿协议明确了开发强度，超出会议纪要、补偿协议明确的开发强度以上的建筑面积，60%移交政府，40%归属原村集体。

其次，会议纪要、补偿协议未明确开发强度，以及本规定实施后新确定安排征地返还用地，在原村集体所在社区内安排的，土地用途为居住用途的，容积率 3.2 以下（含 3.2）的建筑面积归属原村集体；容积率超出 3.2 部分的建筑面积，

60%移交政府，40%归属原村集体。土地用途为工业及其他产业用途的，容积率4.0以下（含4.0）的建筑面积归属原村集体；容积率超出4.0部分的建筑面积，60%优先移交政府，40%归属原村集体。土地用途为商业、办公用途的，与原返还用地等价值部分的建筑面积归属原村集体；超出等价值部分的建筑面积，60%移交政府，40%归属原村集体。

其次，在原村集体所在社区外安排的，与原征地返还用地等价值部分的建筑面积归属原村集体；超出等价值部分的建筑面积，60%移交政府，40%归属原村集体。

同时，为保障原村集体的合法权益，《若干规定》规定，由于规划原因无法按照已确定的征地返还用地规模进行安排的，可以通过调整容积率等方式，保障原村集体的建筑面积不减少，等建筑面积以内的不进行利益共享，等建筑面积以外的，60%移交政府，40%归属原村集体。（第十六条）

## **8、关于已征未完善出让手续用地**

为盘活存量土地，推动我市土地历史遗留问题处置，促进土地节约集约利用，《若干规定》第十一条、第十二条新增规定，征地返还用地可以在原村集体或其他原村集体社区内已征未完善出让手续用地上安排。其已征未完善出让手续用地是指我市行政区域内已签订征地补偿协议、但土地使用权出让手续未完善，且由原农村集体经济组织继受单位或征地补偿方实际掌控，征地行为发生在2007年6月30日(含)



之前的土地，具体包含以下几类：

（一）由土地主管部门、原农村集体经济组织继受单位和征地补偿方三方签订征地补偿协议，且由征地补偿方实施征地补偿的土地；

（二）由土地主管部门与原农村集体经济组织继受单位签订征地补偿协议，且征地补偿协议或市、区政府相关文件明确规定由征地补偿方实施征地补偿的土地；

（三）土地主管部门之外的征地补偿方，在《深圳市人民政府关于印发〈深圳市宝安龙岗两区城市化土地管理办法〉的通知》（深府[2004]102号）实施前（即2004年6月26日前，含2004年6月26日），获得市、区政府（含原宝安县）相关文件或会议纪要授权，为落实文件或会议纪要精神，与原农村集体经济组织继受单位签订征地补偿协议，并实施征地补偿的土地；

（四）其他经区政府审定可按照《若干规定》执行的已征未完善出让手续的用地。

## （二）关于土地置换修改

### 1、关于土地置换的适用条件

《若干规定》对土地置换的适用条件主要作出如下调整：

一是，对于“收回整宗或部分有合法产权的产业项目用地，导致该土地权利人无法在原地开发建设或生产经营的”，删除了“该项目经市、区产业主管部门评估属于我市鼓励发

展的产业”的限制条件。实践中，各区判断是否属于我市鼓励产业的标准不一，产业部门出具评估报告存在一定难度，往往导致土地置换难以操作。鉴于土地置换的情形主要是出于公共利益需要或规划实施等原因，为了提高土地置换的工作效率，促进实现公共利益，《若干规定》删除了“属于我市鼓励发展产业”的限制条件。

二是，对于“收回尚未开发建设的商业、居住用地，导致无法开发建设的”删除了“以有偿方式取得”的限定。主要是考虑到原农村集体经济组织继受单位的征地返还地、非农建设用地、拆迁安置地、留用土地均是通过无偿方式取得的，为此《若干规定》删除了“以有偿方式取得”的限定。

三是，删除了“收回原农村集体经济组织继受单位的原征地拆迁安置地、非农建设用地或因规划原因导致继受单位的土地无法开发建设的”。《若干规定》中土地置换主要是对收回国有土地使用权的置换，此处原农村集体经济组织继受单位的原征地拆迁安置地、非农建设用地等土地均应为已出让状态，才能按照《若干规定》进行土地置换，既然是已出让用地就已包含在上述两种情形之中，无需单列。

同时，为与土地整备利益统筹政策相衔接，《若干规定》规定，被收回土地纳入土地整备利益统筹范围的，按照土地整备利益统筹相关政策执行。（第十八条）

## **2、增加关于置换用地指标与更新统筹处理的规定**

基于公共利益用地难以落实，但与此同时进行拆除重建类城市更新的合法用地比例又不足的客观情况，2018年11月14日，深圳市人民政府办公厅印发了《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》（深府办〔2018〕11号）。该规定通过将外部移交的公共设施用地计入合法用地比例并给与转移容积率，有效解决了更新项目合法用地比例不足的问题，进而推进存量土地盘活。

收回土地使用权本质上是为推进公共利益，但实践中同样存在土地置换指标难以有效落地的问题，有必要将土地置换与城市更新统筹处理，通过在建成区消化土地置换用地，实现土地资源的节约集约利用。鉴于此，《若干规定》新增规定，对于收回经营性用地给予土地置换的，可以按照等用地面积作为合法用地指标调入本街道内城市更新项目，并另外按照被收回土地面积10%核算合法用地指标作为奖励。（第十九条）

### **3、增加关于物业产权调换的规定**

鉴于我市土地资源稀缺的现状，土地置换可能难以选定合适的地块进行落地。目前，已有个别项目尝试通过物业产权调换的方式给予土地权利人补偿，该方式既有利于促进土地资源的节约集约利用，又可以保障权利人的合法权益，促进实现公共利益。鉴于此，《若干规定》增加了物业产权调换的补偿方式，即收回经营性用地的二类情形，经与土地

权利人协商一致，可以选择与被收回土地价值相当的物业进行产权调换。（第二十条）

#### 4、关于经营性用地的等价值置换原则

由于我市地价测算规则涵盖了全市各类地价的管理及测算规则，为保持政策衔接，结合我市已出让用地的情况，《若干规定》针对经营性用地的价值评估规则进行如下规定：

一是，被收回土地供应合同中约定或不动产登记簿记载为“允许分割转让”、“限整体转让”或“商品性质”的，按照我市地价测算规则的相关规定确定被收回土地的价值。。

二是，被收回土地供应合同中约定或不动产登记簿记载为“不得转让”、“自用”或“非商品性质”的，我市地价测算规则对其价值评估有规定的，按照地价测算规则的相关规定确定；我市地价测算规则未涉及的特殊情形，可以参照商品性质房地产评估确定被收回土地的价值。

最后，由市规划和自然资源部门派出机构（以下简称派出机构）应当遵循等价值置换的原则，根据被收回土地的价值，结合拟选置换用地所在区域的城市规划确定的土地用途、容积率以及与价值评估同等产权条件下该宗地的土地市场价格，测算置换用地的规模。置换用地的规模不得超过被收回土地的规模。（第二十一条）

#### 5、关于非经营性用地的土地置换

81 号文仅规定，对收回城市基础设施、公共服务设施和军事设施用地，需重新建设的情形可以给予土地置换。但由于上述非经营性用地无法评估市场价值，难以按照等价值原则进行土地置换。为了解决上述问题，《若干规定》对非经营性用地的置换规则进行了补充完善，即被收回土地属于城市基础设施、公共服务设施和军事设施用地等非经营性用地的，经市政府批准可置换与被收回土地使用功能相当的用地，置换用地规模原则上不超过原用地规模。（第二十三条）

## **6、关于产权受限制的土地置换**

81 号文未明确置换用地的产权条件，导致实际操作中存疑。此次修改明确，被收回土地存在产权限制条件的，置换后的用地原则上应当设置相同的产权限制条件。（第二十四条）

## **7、关于收回部分土地使用权的补偿**

81 号文实施细则规定，收回宗地部分土地使用权的，在符合城市规划的前提下，可以通过依法调整剩余部分宗地的规划指标，按照等价值原则补偿土地权利人。此次修改将该规定纳入了《若干规定》。（第二十五条）

## **8、增加关于收回土地地上建筑物的补偿**

实践中，被回收土地往往存在地上建筑物，但 81 号文及实施细则均未明确地上建筑物的补偿标准。为此《若干规

定》明确，被收回土地上的建（构）筑物和其他附着物按照重置价补偿。（第二十六条）

## **9、关于价值评估时容积率的确定**

2016 年 12 月，市政府印发了《深圳市人民政府关于进一步完善房屋征收补偿机制的若干意见》（深府函[2016]306 号），明确了房屋征收的价值补偿标准。为保持政策衔接，《若干规定》就价值评估的容积率指标进行调整：一是，对于被收回土地供应合同有约定容积率的，按照约定确定，但产业用地约定的容积率低于 1.0 的，按照容积率 1.0 确定；二是，被收回土地供应合同未约定容积率的，居住用地按照容积率 1.8 确定，商业服务业用地按照容积率 2.0 确定，产业用地按照容积率 1.0 确定。（第二十七条）

## **10、新增关于用地调整的规定**

在土地管理实际工作中，本着集约节约用地的原则，出于公共利益或规划实施的原因，需要对已出让用地进行微调，但此类用地调整又不同于土地置换。因此，为明确此类用地调整的程序，提高用地效率，《若干规定》新增规定，因公共利益或规划实施需要对已出让用地进行调整的，调整部分面积占比不超过 10%且用地面积不超过 3000 平方米由派出机构直接按规定办理用地调整手续。（第三十一条）

### **（三）补充性规定**

#### **1、关于评估基准时点**

在我市房地产发展迅速的背景下，评估基准时点的确定很大程度决定了土地的评估价值。但 81 号文及《实施细则》并未明确评估基准时点，为保障土地权利人的合法权益，《若干规定》新增规定，土地安置和土地置换涉及价值评估的，评估基准时点以委托评估时确定的评估日期为准。地价标准按照评估基准时点该宗地的土地的市场价格确定。（第三十二条）

## 2、关于用地审批主体

2020 年 2 月 17 日，市政府发布了《深圳市人民政府关于规划和自然资源行政职权调整的决定》（深圳市人民政府令第 327 号），规定置换用地、占用国有储备土地总面积 3000 平方米及以上的征地返还地的土地供应方案由市规划和自然资源部门审核后报市政府审批；其他情形外的由区政府审批。为此，《若干规定》新增征地返还用地和置换用地的土地供应方案审批主体的规定，一是，征地返还用地占用国有储备土地总面积 3000 平方米及以上的，土地供应方案由市政府审批，其他情形由区政府审批。二是，置换用地的土地供应方案由市政府审批。（第三十三条）

专此说明。

市规划和自然资源局

二〇二〇年八月二十五日