**密级：**公开

建议第20220075号

**案 由**：关于深化开展深圳市深汕特别合作区农村土地制度改革的建议

**提 出 人：**王延奎,章顺文(共2名)

**办理类型：**承办

**承办单位：**市规划和自然资源局

**内 容：**

一、案由

2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020-2025年）》（以下简称《实施方案》）明确“深化深汕特别合作区等区域农村土地制度改革”。自2018年12月16日纳入深圳全面管理以来，在市委市政府的大力支持下，深汕特别合作区积极推进农村土地制度改革工作实施。2021年，深汕特别合作区成立了深汕特别合作区农村土地制度改革工作领导小组，部署开展深汕特别合作区土地制度改革总体方案、重点改革政策及试点村实施方案研究工作，并积极申请将深汕特别合作区农村土地制度改革相关事项纳入综合改革试点第二批清单授权事项。

目前，处于发展初期的深汕特别合作区，在推进区域发展和动能提升过程中，围绕土地制度所产生的问题和矛盾也在不断显化和激化，制约着深汕特别合作区的开发建设和自然资源管理工作的开展，面临的一些问题亟需解决：

（一）城市开发建设与资源环境制约的矛盾。深汕特别合作区现状耕地及林地占比达82.6%，林地保护等级高、生态保护范围大、耕地保护范围重。根据双评价结果，城镇建设适宜区与农业生产适宜区高度重合，大量永久基本农田与城镇开发范围冲突，开发建设面临的资源环境约束和规划限制较多，部分基本农田图斑破碎、耕地与林地图斑存在重叠，调整困难。大量建设项目难以推进，部分政府投资的亟需建设的道路、民生设施等项目也因此出现程序性违法，发展空间保障困难重重。

（二）土地整备实施与利益诉求攀升的矛盾。深汕特别合作区全域范围内九成以上的土地属于集体所有。深汕特别合作区的开发建设，不可避免需要通过土地征收来解决用地需求。然而，作为原海丰县偏远乡镇，该地区过去很长一段时间土地管理较为松散，存在集体土地非法转让、违规占地建房等遗留问题。在深汕特别合作区全面纳入深圳管理后，村民和村集体对于经济利益的预期和诉求不断攀升，因征地引发的矛盾冲突不断激化。再加上户籍管理、深圳社保购买等悬而未决的民生问题影响，深汕特别合作区土地征收和报批工作推进艰难。

（三）高标准高质量建设与村镇存量用地盘活的矛盾。根据深汕特别合作区第三次全国国土调查结果，深汕特别合作区现状建设用地约22.55平方公里，其中大部分为已建的集体建设用地。广东省深圳、广州、佛山南海及其他城市同类案件实践证明，存量的集体建设用地普遍存在利用效率低、环境污染多、城市景观差等系列问题，且征收改造实施难度高。如不能在城市发展早期彻底解决存量集体建设用地问题，未来改造成本将进一步提升，城市新区发展可能受到较强的制约。

二、建议

一是建议市里出面协调上级部门争取符合深汕特别合作区发展定位的耕地保有量和永久基本农田保护任务，并协调将深汕特别合作区永久基本农田、耕地保有量指标统一纳入深圳市指标体系。支持深汕特别合作区开展耕地保护和土地用途管制制度改革，进行永久基本农田布局优化调整，促进永久基本农田更加集中连片，高质量保护深汕特别合作区耕地资源。

二是建议市里出面协调上级部门，支持将深汕特别合作区农村土地制度改革相关事项纳入综合改革试点第二批授权事项清单，为后续深化深汕特别合作区农村土地制度改革奠定基础。支持深汕特别合作区探索完善土地征收（成片开发征收+征转分离）、集体经营性用地入市、宅基地制度改革，开展农用地及山林地“三资”(资源-资产-资本)一体化管理运营模式和全域土地综合整治模式创新，统筹解决土地、资金、产权问题，推进农村土地制度改革与新型城镇化、乡村振兴、治理体系现代化、产业高精尖发展和城市风貌塑造等多元目标协同实现。