《深圳市规划和自然资源局划定管理范围线  
工作规则（征求意见稿）》起草说明

为完善土地管理方式，进一步规范划定管理范围线工作，优化工作流程，提高审批效率，根据有关法律、法规及规章，结合我市实际，我局组织起草了《深圳市规划和自然资源局划定管理范围线工作规则（征求意见稿）》（以下简称《规则》），现将主要内容说明如下：

**一、工作背景及必要性**

2018年，市政府印发《关于完善国有土地供应管理的若干意见》（深府规〔2018〕11号），其中第一点第（七）条规定，“确定委托管理范围。对于公园绿地、水库水面、河流水面、湖泊水面、护坡等用地，不设立建设用地使用权，以划定管理范围线的方式委托市职能部门或者各区政府管理。各管理主体负责其管理范围线内用地的日常管理工作。”该条规定作为划定管理范围线事项的工作依据，亟需制定统一的划定管理范围线工作规则，以便规范开展工作。

**二、主要内容说明**

《规则》共分为八点，对划定管理范围线工作业务作了规范、深化，主要内容说明如下：

（一）界定适用范围，提出划定原则

《规则》指出划定管理范围线为土地管理的一种方式，仅将管理权委托至管理主体，不涉及土地权属变化，因此不属于土地供应。

《规则》界定事项的适用范围，即本市行政区域范围内（不含前海合作区）公园绿地、水库水面、河流水面、湖泊水面、护坡等不设立建设用地使用权用地；此外，用地如整体已办理或需办理农转用手续的，即整体已转为或需转为建设用地，则不再划定管理范围线；经各级人民政府批准的有明确范围的生态敏感区域，包括但不限于自然保护区、自然保护地、风景名胜区、一级水源保护区等，不再划定管理范围线；生态修复、配套地质灾害防治、河流整治等工程，考虑到已有相应的政策规定，也不再划定管理范围线。

《规则》提出划定管理范围线的四项原则，一是建设项目应有明确的立项和规划依据，其中护坡类用地主要是为保障线性工程项目主体工程安全修筑因而一般无明确的规划依据，考虑其主体工程均有规划依据，则提供经行业主管部门审批且含有明确护坡空间范围的初步设计方案以确定范围；二是严格保护永久基本农田和耕地，不得占用永久基本农田，耕地原则上不划入，如划入应保持耕地现状，需转为其他农用地用途的应落实耕地“进出平衡”；三是节约集约利用土地，护坡等用地应在保证工程建设安全和节约集约利用原则下划定；四是管理范围线的划定不改变土地权属现状；不改变农用地和未利用地的非建设用地地类现状，管理范围线内用地后续需建设的应按程序办理建设用地审批手续。

（二）确定职能分工，明晰办理程序

关于审批主体。根据《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351号），“二、以下情形的土地供应方案由市规划和自然资源部门审核后报市人民政府审批：（一）居住用地（通过城市更新、土地整备、旧住宅区改造方式出让的居住用地除外）；（二）作价出资用地；（三）全额利用市本级财政资金由市人民政府相关职能部门进行建设的项目用地；（四）以划拨或者协议方式供应的只租不售的创新型产业用房和科研项目用地；（五）未完善征（转）地补偿手续用地流转方案；除前款所列情形外，土地供应方案由区人民政府审批”。因此，划定管理范围线的审批部门为区人民政府。

关于管理主体。根据《关于完善国有土地供应管理的若干意见》（深府规〔2018〕11号），管理范围线委托市职能部门或者各区政府管理。但考虑到划定管理范围线的审批主体为区政府，存在审批主体和管理主体交叠情况，因此《规则》对管理主体的范围进行一定延展，将管理主体确定为市、区政府职能部门和派出机关。另外，考虑到实际工作情况，允许管理主体将管理范围线的具体管理工作交由其他专业部门实施，其责任义务由双方协商决定。

关于办理程序。《规则》已明确本事项由受托单位提出申请，可根据实际情况委托项目单位申请；申请后由管理局受理，审查通过后报区政府审批；区政府审批通过后委托管理主体管理，并由管理局核发项目管理范围线四至范围图。

（三）规范审查要点，明确建设情形

《规则》规范了审查的具体要求，包括立项依据和规划依据，以及需取得的相关事项批复或征求其他部门的意见，为区政府审批提供相关支撑，并提出管理要求。

《规则》细化了管理范围线内可建设的各类情形，一类为进入管理范围线的其他建设项目，又分为占用管理范围线内土地和以高架桥梁跨越、地下隧道穿越等不涉及占用地面的方式进入管理范围线，均需取得管理主体和相关主管部门同意的意见，前者需调整管理范围线，后者不需调整管理范围线；另一类为直接为项目管理服务的永久性工程设施，应满足有规划依据、有立项建设依据、经行政主管部门同意等条件，且不需调整管理范围线。

**三、需要说明的其他事项**

关于护坡用地。本《规则》中护坡用地主要是指为保障建设项目主体工程安全修筑的边坡，多为线性工程项目附属用地，因此在预审选址阶段，如可行性研究报告中包含护坡建设内容且护坡符合行业用地标准，则护坡可作为建设项目的组成部分一并办理用地预审与选址意见书；后续按照初步设计方案或施工图确定的范围办理划定管理范围线手续；如符合农转用办理条件的护坡，可与主体工程一并办理农转用和土地供应方案审批。

由于护坡受制于地形、地质、工程施工等因素，空间范围时常发生变动无法完全稳定，因此《规则》要求在经行业主管部门审批初步设计方案中予以明确，作为管理范围线划定的空间范围依据，以保障管理范围线的精确，如施工图进一步细化了护坡的空间范围，则一并提交。护坡用地应坚持节约集约用地的原则，在初步设计方案阶段管理局会同项目单位对护坡用地规模进行研究，核减不合理非必要的用地。为实施法定图则等国土空间详细规划以及其他公共利益需要，也可核减相关用地。

此外，护坡用地施工时在兼顾安全的前提下原则上应有非硬化可复绿的方案，如无法避免硬化土地，应按照相关规定办理建设用地审批等手续。