附件1

**湛江市人民政府关于加强征收农村集体土地留用地安置管理工作的实施意见**

（二次征求意见稿）

为进一步加强和规范征收农村集体土地留用地管理，完善我市留用地安置政策，切实维护被征收土地农民的合法权益，根据《印发广东省征收农村集体土地留用地管理办法（试行）的通知》（粤府办〔2009〕41号）、《广东省人民政府办公厅关于加强征收农村集体土地留用地安置管理工作的意见》（粤府办〔2016〕30号）、《广东省自然资源厅关于印发推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的通知》(粤自然资规字【2020】4号)等规定，现结合我市实际提出以下实施意见。

**一、留用地安置基本要求**

**（一）留用地安置用途和比例。**留用地用途按用地报批具体项目主用途确定，安置比例为实际征收农村集体经济组织土地面积的10%至15%，具体比例根据规划用途、安置方式等因素确定：

留用地规划用途为住宅的，按10%比例安排留用地；其他规划用途按12%比例安排留用地；折算货币方式补偿的，按15%比例核算留用地。本《实施意见》出台前，原市、县（市、区）人民政府（管委会）征地报批时，已出具留用地安置承诺或批文明确留用地比例的，按原承诺或批准文件执行。

**（二）确定实际征地面积。**实际征收农村集体经济组织土地面积（不包含征收后用于安置该农村集体经济组织的土地面积）。实际征地面积等于征地总面积除以（1+留用地安置比例）。

**（三）留用地分类安置原则。**本意见实施印发前，政府已承诺安置留用地的,以及《土地管理法》第四十五条第（五）项规定的成片开发（经营性用地）建设需要征收农村集体土地，可选择实物留地，鼓励通过折算货币补偿、置换物业等方式落实，或以折价出资、入股方式参与各类城市新区、产业园区建设。有下列情形之一的，必须采取折算货币方式安置：

1.为实施《土地管理法》第四十五条（一）至（四）项和第（五）项涉及公共利益用地征收农村集体土地或收回国有农林场土地确需安置留用地的。

2.被征地农村集体经济组织选择折算货币补偿而放弃留用地安置的。

3.被征地农村集体经济组织所属土地范围内，没有符合国土空间规划可供选址安排作为留用地的。

4.留用地选址应按规划连片选址，提高土地利用效率，不得产生零碎地块，如边角地、夹心地等不利于其他建设主体单独使用或无法单独成片利用的地块，其中留用地无法连片选址的部分采取货币安置。

**（四）低于规定比例或不安置留用地的情形**

**1、征收土地用于农村基础设施**、公益事业、拆迁安置、旧村庄改造等建设，可按不高于10%比例安置留用地或不安置留用地。具体由该农村集体经济组织按照《广东省农村集体经济组织管理规定》（粤府令189号）及其组织章程等相关规定，经农村集体经济组织成员表决通过并出具书面意见。

**2、2009年6月19日粤府办〔2009〕41号文出台之前，**地方政府或原用地单位与农村集体经济组织签订征地协议，且已兑现征地补偿款的，不再安置留用地或折算货币补偿。

3、选址在本村（社）范围内的集体性质留用地，被征地农村集体经济组织申请征收为国有土地而使用的，不再支付留用地征地补偿费用及青苗和地上附着物补偿费用，不再安排留用地，也不折算货币补偿。

**二、多种方式兑现留用地**

**（五）留用地兑现方式。**留用地可选择折算货币补偿、置换物业、实物留地等3种方式兑现。

**(六)****鼓励留用地折算货币。留用地**折算货币补偿标准按湛江市征收农用地区片综合地价划分为三类，补偿标准如下：

**一类地区：**赤坎区，霞山区，湛江开发区（旧区），补偿标准48**万元/亩。**

**二类地区：**坡头区、麻章区、开发区（东海岛），补偿标准36**万元/亩。**

**三类地区**：吴川市、廉江市、雷州市、遂溪县、徐闻县，补偿标准33**万元/亩。**

**（七）鼓励留用地置换物业。**留用地置换物业的，由属地县（市、区）人民政府（管委会）与被征地农村集体经济组织协商确定留用地物业置换方案，并签订留用地置换物业协议，约定置换物业面积、位置、用途、交付时间、交付标准、物业返租等内容。可供置换的物业由当地政府（管委会）或政府有关部门提供，具体包括但不限于以下方式：

1．当地政府提供其具有所有权的物业；

2．被征收土地范围内建设的物业；

3．留用地集中安置区内配建的物业；

4．经被征地农村集体经济组织同意，由政府依法公开出让留用地国有使用权，由土地受让企业配建的物业；

5．政府供应其他土地配建的物业；

6．政府掌控的其他物业。

**（八）实物留地**

**1、留用地所有权性质。**留用地在城镇开发边界范围外的，原则上保留集体土地所有权性质；留用地在城镇开发边界范围内的，以及涉及使用其他农村集体经济组织集体土地安置的，依法征收为国有土地。

**2、留用地选址。**留用地选址由县（市、区）人民政府（管委会）与被征地村集体经济组织协商，原则在被征地村集体经济组织所有的土地范围内选址。但因整村搬迁或留用地集中安置，由政府统一规划、集中安置的留用地安置区除外。

**3、鼓励集中连片安排留用地。**各县（市、区）人民政府（管委会）按照“统一规划，集中安置”原则，在开发区、产业园区、产业集聚区、工业集中区、城镇社区等统筹划定专门用于留用地安置的片区，对留用地实行集中安置。各类开发区（产业园区）涉及征收农村集体土地的，留用地原则上在其规划范围内集中选址。

**4、留用地安置净用地比例。**实物留用地面积为城乡建设用地面积，包含道路、绿化等公共配套用地面积，公共配套设施用地的比例原则不超过15%安排，该部分公共设施用地的50%纳入规划指标计算容积率；若根据城乡规划要求公共设施用地确实超出15%比例的，超出15%比例的部分公共配套用地可全部纳入用地规划指标计算容积率或按留用地折算货币补偿解决。

**5、实物留地程序。**市辖区的留用地，由辖区政府（管委会）根据市政府同意安置留用地批文或安置留用地承诺、留用地安置方案或协议等，与被征地村集体经济组织协商拟定留用地具体位置、安置比例、面积、用途等内容，报市人民政府审核同意后，方可办理土地供应手续。县（市）范围的留用地安排和供应由县（市）人民政府批准。

**（九）留用地位置调整置换情形**

**1.**已经市、县（市）人民政府批准安排留用地以及落实留用地选址的，且未实际使用或占用，符合以下情形之一的，属县（市）范围内的由县（市）人民政府批准，市辖区范围由区人民政府（管委会）报湛江市人民政府批准，可申请调整置换**：**

（1）因国土空间规划调整导致原用地（或原址）已不符合国土空间规划或压占生态保护红线等强制性内容的。

（2）原选址地块因实施国土空间规划或公共利益建设需要及相关规划调整等原因，需由政府依法征收或收回土地使用权使用的。

**2.调整置换的原则**

（1）调整置换后的土地应符合国土空间规划等相关规划。

（2）原则上在本集体经济组织的土地上调整，特殊情况可与政府储备土地进行调整置换，但原则上在同一镇（街）范围内调整，鼓励采取折算货币补偿方式解决。

（3）实行等面积或等值置换。

**三、规范留用地报批管理**

**（十）征地同步落实留用地。**被征地农村集体经济组织要求实物留地的，除国家和省规定可以延后报批的情形外，留用地必须先行落实或与主体项目同步办理用地报批。征地项目用地报批时，应当明确和同步上报留用地安置方案。

**（十一）留用地安置方案编制。县（市、区）人民政府（管委会）负责组织编制留用地安置方案。**其中：折算货币补偿的，应明确留用地核定面积和比例、折算货币补偿标准和金额、支付情况等内容；置换物业的，应明确留用地核定面积和比例、置换物业落实方案等内容；实物留地的，应明确留用地核定面积和比例、选址位置、面积、规划用途。被征地农村集体经济组织选择折算货币补偿或置换物业的，应当将折算货币补偿协议或置换物业协议随留用地安置方案一并上报。

**（十二）留用地费用兑现。**留用地折算货币补偿款、可供置换物业的建设和筹集成本，以及留用地办理农用地转用和土地征收手续的费用、不动产登记费用等纳入征地成本，按不同类型、性质分别由农村集体经济组织、用地单位承担。

1、农村集体经济组织申请将已批准的历史留用地（粤府办〔2009〕41号文出台之前批准的）办理转为集体建设用地或征收为国有建设用地的，涉及的征收土地补偿款（含土地补偿款和安置补助费，下同）、青苗及地上附着物补偿费及相关税费等所有费用均由农村集体经济组织负责。

2、粤府办〔2009〕41号文出台之后，留用地只办理转为建设用地不实施征收的，青苗及地上附着物补偿费、相关税费由用地单位承担；征收其他农村集体经济组织的土地安置留用地的，征收土地补偿款、青苗及地上附着物补偿费及相关税费等所有费用由政府或用地单位负责；征收本集体经济组织的土地作留用地的，政府不再支付征收土地补偿费（含安置补助费）外，其他青苗附着物补偿和相关征地报批税费由政府或用地单位负责。

2016年5月3日之前收回国有农、林场土地经有批准权人民政府批准需要安置留用地的，办理留用地报批的土地补偿款和相关税费等费用，由农、林场负责按双方签订的书面约定执行。2016年5月3日之后的，按粤府办【2016】30号文执行，政府不再支付收回国有土地使用权补偿费外，其他青苗附着物及报批税费由政府或用地单位负责。

**四、规范留用地开发利用管理**

**（十三）留用地处置程序。**农村集体经济组织通过出让、转让、合作开发、出租、抵押留用地使用权的，须经本农村集体经济组织的村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表的同意，处置方案应在本集体经济组织范围内公示15日并取证留存。

经依法表决同意出让、转让、合作开发、出租留用地使用权的，应当通过公共资源交易平台公开确定市场主体，并签订书面合同，载明土地界址、面积、出让（转让）价款、租金、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。交易平台应当出具留用地使用权成交确认书。

**（十四）****鼓励集中连片统一经营管理**。农村集体经济组织是留用地的管理者和经营主体。农村集体经济组织经依法表决通过的，可将留用地直接返拨给该农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司、企业；留用地面积较小的农村集体经济组织，可依法表决通过委托上一级经济联合社或股份合作经济联合社对留用地统一经营管理，留用地可供应、确权到联合社或该联合社全（独）资注册成立的公司、企业的名下；留用地面积较小、位置相连的农村集体经济组织，经依法表决通过后，可成立股份合作公司、企业，形成集中连片开发模式，促进留用地利益最大化，留用地可供应、确权到股份合作公司、企业的名下，或由农村集体经济组织委托地方政府托管并签订协议，政府通过统一招商等方式对留用地进行统筹开发利用，各方根据托管协议约定分享相关收益。

经济联合社或股份合作经济联合社及该联合社注册成立的全（独）资公司、企业，其名下土地涉及多个农村集体经济组织的留用地，办理不动产登记应在备注栏注明：各农村集体经济组织占有的留用地面积。两个以上经济合作社共同注册成立的全（独）资公司、企业，其名下留用地办理共有不动产登记，共有不动产权属证书应当注明共有情况，并列明全体共有人。

**（十五）简化留用地供地和登记程序。**在政府已批准的建设用地范围内，农村集体经济组织申请无偿返拨留用地的，凭建设用地批准文件、政府同意安置留用地承诺、批复或留用地安置协议，留用地规划批准文件、宗地图等资料，向自然资源管理部门提出申请。申请返拨国有性质留用地的，按划拨国有建设用地程序办理供地手续，核发《建设用地划拨决定书》；申请返拨集体性质留用地的，凭上述有关资料直接办理返拨供地手续。

农村集体经济组织经依法批准无偿返拨的国有留用地，视同以出让方式取得的国有建设用地，不需办理土地有偿使用手续和缴纳土地出让价款，不需签订《国有建设用地使用权出让合同》。自然资源部门核发《建设用地划拨决定书》中备注说明：国有留用地无偿返拨和规划用途。不动产登记部门凭《建设用地划拨决定书》等有关资料办理不动产登记，国有留用地土地权利性质登记为：划拨，备注为国有留用地无偿返拨（视同出让）。集体留用地土地权利性质登记为：拨用，备注为集体留用地无偿返拨。

本意见施行前，农村集体经济组织经依法批准以划拨等方式（经批准出让的除外）取得的国有留用地未登记发证的，土地权利性质直接登记为：划拨，备注为国有留用地无偿返拨（视同出让）；已划拨供地并登记发证的国有留用地，农村集体经济组织可向当地自然资源管理部门申请变更登记，土地权利性质直接变更登记为：划拨，备注为国有留用地无偿返拨（视同出让）。

**（十六）留用地改变规划条件。**留用地应当依据国土空间规划确定的规划用途开发利用。

农村集体经济组织及其全（独）资注册成立的公司、企业取得的留用地使用权，因历史原因供地时没有控制性详细规划或城市规划调整等原因造成留用地土地用途、规划条件变更的，不需补缴土地出让价款。需要按规划变更土地用途、规划条件的，按有关规定报有权机关批准，并撤销原建设用地规划批准文件、划拨决定书，按照本意见第十五条的规定，根据新规划条件重新办理留用地返拨供地手续。

留用地使用权出让、转让后，不再享受留用地优惠政策，按一般出让土地管理。受让人按规划申请变更土地用途和规划条件的，或因城市规划调整等原因造成土地用途、规划条件变更的，须按规定依法缴交变更土地用途和改变规划条件的土地出让价款。

**（十七）集体性质留用地使用权流转**。集体留用地使用权流转需符合《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》的有关规定。集体留用地使用权出让、出租的最高年限，不得超过同类用途国有土地使用权出让的最高年限。通过出让、转让和出租方式取得的集体留用地不得用于商品房地产开发建设和住宅建设。

**（十八）国有性质留用地开发管理模式**

**1.收储、托管****。**农村集体经济组织经依法表决通过，可将国有留用地使用权交由政府收储或政府托管，由收储双方协商签定收储协议或托管协议等具体事宜。收储后公开出让的按国有建设用地使用权公开出让规定办理，收储土地以货币方式补偿的，出让价款扣除相关成本费用后，余额全部返还给村集体经济组织；以置换物业作为补偿的，可以将置换物业作为土地出让条件纳入出让合同；交由政府托管的，可通过招商等方式对留用地进行统筹开发利用，各方根据托管协议约定分享相关收益。

**2.转让。**农村集体经济组织拟转让国有留用地使用权的，应当持《建设用地划拨决定书》、权属证书等资料向县（市）、区自然资源主管部门提出申请，自然资源主管部门应进行审核并出具转让审核意见。在《建设用地划拨决定书》约定的动工期限内提出申请的，自然资源主管部门不需对完成开发投资总额比例和土地闲置情况等进行审核。超过《建设用地划拨决定书》约定动工期限申请的，经核实属于政府、政府有关部门原因造成动工开发延迟的，自然资源主管部门应办理延迟动工开发手续，再出具留用地转让审核意见。对于已构成闲置的留用地，应当依法依规进行处置，按规定收回留用地使用权后转以折算货币、置换物业方式落实补偿的，须缴纳土地闲置费。

依法取得国有留用地使用权的受让人，县（市）、区自然资源管理部门应根据留用地使用权转让成交确认书与受让人补签《国有建设用地使用权出让合同》（土地出让价款按转让成交价确定，不需缴纳土地出让价款），留用地规划条件作为出让合同附件。受让人按留用地使用权转让合同缴纳土地转让价款和相关税费，土地转让价款直接支付给农村集体经济组织，不需向政府缴纳。转让成交价可以采取物业方式兑现，出让合同需约定转让成交价、折算物业面积、位置、用途、交付时间等内容。留用地公开转让后，按国有建设用地有关规定管理和开发利用，不再享受留用地政策。

**3.自主开发。**鼓励农村集体经济组织通过自主开发留用地建设为经营性物业。农村集体经济组织经依法表决通过，可将留用地使用权直接登记到该农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司、企业名下自主开发：

⑴该农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司（企业）。

⑵该农村集体经济组织委托的经济联合社、股份合作经济联合社或该联合社全（独）资注册成立的公司、企业。

⑶符合集中连片开发的两个以上农村集体经济组织共同成立的全（独）资注册成立的公司、企业。

农村集体经济组织自主开发的，不需通过公共资源交易平台，不需补签《国有建设用地使用权出让合同》。按规定缴纳有关转让税费后，办理不动产登记手续。无偿返拨方式取得的留用地成本按划拨国有建设用地使用权评估价确定。

**4.合作开发。**鼓励引入市场主体合作开发。农村集体经济组织经依法表决通过，拟引入市场主体合作开发留用地的，可先以公开招标方式引入前期服务单位，按照留用地规划条件，研究提出留用地合作开发条件，制定合作开发方案。留用地合作开发条件、合作开发方案经依法表决通过后，且法人不变更的，应当通过公共资源交易平台公开选取合作开发主体，工商部门凭成交确认书办理股权变更登记。涉及留用地使用权转让的，按本意见第十三条及本条第2项的相关规定办理转让手续。

**第十九条 鼓励留用地按规定实施“三旧”改造。**2009年12月31日前已实际建设使用，因不符合国土空间规划而无法纳入“三旧”改造标图建库范围的留用地，可按规定调整国土空间规划，落实建设用地规模后纳入标图建库范围，并按“三旧”改造有关规定实施改造。

鼓励农村集体经济组织经依法表决通过，将本村权属范围内的留用地纳入旧村庄全面改造项目统筹开发利用，参照边角地、夹心地、插花地有关规定进行用地报批，并协议出让给通过公开方式选择的旧村庄合作改造主体一并实施改造，不受本细则第（十三）条、第（十八）条关于公开交易规定的限制。

**五、其他**

**（二十）**依法收回国有农场（含华侨农场）、林场土地，因失地职工确有需要安置留用地的，留用地处置程序按《[中华人民共和国企业国有资产法](http://www.china.com.cn/policy/txt/2008-10/29/content_16680911.htm)》的有关规定执行，其他可参照本意见执行。本意见自印发之日起实施，由市自然资源局解释，有效期5年。

湛江市人民政府

2021年2月5日