附件2:

**起草说明**

**一、文件制定背景说明**

根据省政府2009年6月19日公布实施的《广东省征收农村集体土地留用地管理办法（试行）》（粤府办〔2009〕41号），我市于2015年1月25日印发《湛江市征收农村集体土地留用地管理实施办法》（湛府〔2015〕9号）。留用地管理政策实施多年来，为保障被征地农民长远生计发挥了重要作用，但随着经济快速发展，留用地管理和利用存在一系列问题，需要不断完善政策和解决。根据各地实施过程中存在的问题，为进一步完善留用地安置政策，省政府于2016年5月印发了《关于进一步完善我省征收农村集体土地留用地安置工作的意见》（粤府办〔2016〕30号）。我市收到粤府办〔2016〕30号文后，市政府主要领导批示要尽快制定我市的实施意见，提出既要体现上级精神，又要注意操作性要强。对于原留用地管理办法与实施意见不一致的地方，要一并修改。其次，《湛江市征收农村集体土地留用地管理实施办法》至今年2月1日失效，需要及时制定新的留用地管理政策。

**二、制订依据**

1、《广东省征收农村集体土地留用地管理办法（试行）》（粤府办〔2009〕41号）

2、《湛江市征收农村集体土地留用地管理实施办法》（湛府〔2015〕9号）（失效）

3、《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）

4、《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)

5、《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（粤府令第100号）

**二、制定程序说明**

2016年6月我局起草了《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（征求意见稿）》（以下简称《实施意见》），并按程序分别征求本局相关科室意见、市直有关部门意见和公开征求社会公众意见。根据反馈意见我局对《实施意见》进行修改完善，局负责法规业务的科室进行了合法性审查后，召开局长办公会议集体研究。由于对一些条款局内部意见不一致、分歧较大，局长办公会议决定暂缓出台《实施意见》，并要求了解我省其他城市的做法再处理。2018年8月广州市人民政府办公厅印发《关于进一步加强征收农村集体土地留用地管理的意见》（穗府办规〔2018〕17号），2018年9月阳江市人民政府关于印发《阳江市征收农村集体土地留用地管理规定》的通知（阳府〔2018〕50号），参照广州、阳江的一些做法并结合我市的实际，2019年我局重新修改《实施意见》。2019年8月2日省自然资源厅召开留用地开发利用政策研讨会，拟出台《关于推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的指导意见》，该意见讨论稿与我市计划出台的《实施意见》有部分内容不相同。为确保我市的《实施意见》与省的政策内容相一致，我局向市政府请示推迟到2020年下半年。2020年8月12日《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)公布实施，根据通知精神，我局对《实施意见》重新进行了修改完善。

**四、主要内容**

经修改后的《实施意见》（二次征求意见稿）共分为五部分，二十条。主要包括：留用地安置基本要求、留用地兑现方式、留用地报批管理、留用地开发利管理、其他。主要内容如下：

**（一）留用地安置用途按报批地块主用途确定。**按建设项目用地报批用途确定留用地安置用途，一方面解决留用地分配的公平性和合理性问题，如报批地块用于工业项目建设，则留用地安置用途为工业用地。另一方面，为确保被征地农村集体经济组织的长远生计，省留用地政策明确鼓励留用地开发建设为工业、商业等经营性物业。但我市特别是市辖区留用地安置用途较为单一，基本以住宅为主，全部用于房地产开发。如果按用地报批用途确定留用地安置用途，有利于改变这种局面。

**（二）**缩小实物留地范围。除成片开发经营性项目用地可采用实物留地外，为实施公共利益征收农村集体土地或收回国有农林场土地的，一律采取折算货币补偿方式安置留用地。主要理由：一是政府征收土地用于公共利益建设，不以营利为目的，主要作为改善地方基础设施和生活环境，有利于带动地方经济发展和建设，受益为广大老百姓包括被征收土地农村集体经济组织。二是留用地安置用途按征地报批主用途确定，如项目用途为道路用地的，留用地安置为道路用地不切合实际。

**（三）留用地比例与主用途挂钩。**留用地规划用途为住宅的，安置比例最低为10%；其他规划用途的，安置比例为12%；采取折算货币方式补偿的，安置比例最高为15%。该条款主要是鼓励留用地折算货币安置和建设工业、商业等经营性物业，符合省留用地安置政策精神。

**（四）大幅提高留用地折算货币补偿标准。**湛府〔2015〕9号文2015年印发实施，至今年2月1日失效，原留用地折算货币补偿标准已不适应我市经济社会发展水平。根据《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）的精神，各地级以上市人民政府要参照基准地价和本地区经济社会发展水平、平均土地收益制定留用地折算货币补偿标准，留用地折算货币补偿标准不得低于《全国工业用地出让最低价标准》的70%。综合上述因素并参照湛江市征收农用地综合地价区片，本《实施意见》将留用地折算货币补偿标准类别从原五个类别划分为三个类别，大幅提高留用地折算货币标准。其中，一类48万元/亩，原最高类别四类24万元/亩，增加幅度100%；二类36万元/亩，原五类至八类20-13万元/亩，增加幅度达80%-177%；三类33万元/亩，原最低类别九类10万元/亩，增加幅度为230%。

**（五）取消历史留用地必须保留20%物业。**原湛府〔2015〕9号文规定，留用地土地用途属于商业、旅游、娱乐、商品住宅等经营性用途（工业用地除外）的国有性质留用地，集体经济组织进行处置时，须保留允许建设经营性用途计算容积率的建筑面积20%以上物业用于经营，且不得抵押、转让，以保障集体经济组织的长期收益。保留物业直接确权给集体经济组织，具体面积和集体经济组织名称须在土地公开交易或自行开发建设前确定。该条款省留用地政策没有规定，深圳、广州、佛山等地方也没有该项规定。且规定不得抵押和转让，在实施过程中难于执行和监管。因此，《实施意见》取消了此项规定。

**（六）规范留用地开发利用管理，解决留用地开发利用过程中存在的普遍性问题。**如：划拨国有性质留用地转让或进行房地产开发是否应缴交土地出让金问题，根据原湛府〔2015〕9号文的规定，本农村集体经济组织开发使用留用地的，以划拨方式将留用地登记到集体经济组织名下进行开发建设。如作为房地产等经营性用地的，集体经济组织须向市、县（市）国土资源局申请办理协议出让，签订土地使用权出让合同并按规定缴纳土地出让金及相关税费。根据粤府办〔2016〕30号文的规定，《实施意见》中明确，经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。依法取得国有留用地使用权的受让人，由县（市）、区自然资源管理部门根据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），由受让人按规定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。其次，根据安置的留用地面积较小、单独开发不利于开发经营管理的情况，鼓励集中连片统一经营管理。《实施意见》允许被征收土地农村集体经济组织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；对留用地面积较小、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。

**五、合规性审查情况**

本《实施意见》不存在增设行政许可、行政强制、行政处罚、行政事业性收费的内容。不存在突破上位法、需要等待国家授权、上位法正在修改、部门争议较大、涉嫌违反公平竞争等情况。

**六、其他情况**

2020年8月粤自然资规字【2020】4号文公布后，2020年9月我局上报市司法局将《实施意见》列入政府2021年年市政府规章建议项目，2020年11月18日我局将修改后的《实施意见（一次征求意见稿）》进行内部及发送有关部门征求意见。2020年11月30日市司法局组织召开立法工作推进会暨2021年立法计划建设项目论证会，建议将《实施意见》列为政府规范性文件。

湛江市自然资源局

2021年2月5日