

湛江市人民政府文件

湛府规〔2022〕5号

湛江市人民政府关于印发湛江市征收 农村集体土地留用地安置管理 实施细则的通知

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属各单位：

现将《湛江市征收农村集体土地留用地安置管理实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。执行过程中遇到的问题，请径向市自然资源局反映。

湛江市人民政府

2022年3月9日

湛江市征收农村集体土地留用地安置管理实施细则

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《中华人民共和国土地管理法》、《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）等有关规定，结合我市实际，制定本实施细则。

一、留用地安置基本要求

（一）留用地分类安置原则。本实施细则施行前，县（市、区）政府（管委会）已承诺实物留地的，以及征收农村集体土地属于《中华人民共和国土地管理法》第四十五条第一款第五项“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要土地的”，可选择实物留地。

符合如下情形之一的，不安排实物留地，采取折算货币补偿方式安置：

1. 征收农村集体土地属于实施《中华人民共和国土地管理

法》第四十五条第一款第一至四项的公共利益用地情形。

2. 被征地农村集体经济组织因实物留地选址或用途等原因与所在地政府经充分协商无法达成一致意见或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（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）。

（二）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）等于征地总面积除以（1+留用地安置比例）。

（三）留用地安置用途和比例。留用地安置用途原则上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；规划用途为工业仓储、商业服务业等用途的，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。

本实施细则施行前，市、县（市、区）政府（管委会）征地报批时，已出具留用地安置承诺、批准文件或签订有关留用地安置协议明确留用地安置比例的，按原承诺、批准文件或留用地安置协议约定执行。

（四）不安置留用地情形。

1. 征收土地用于农村的基础设施、公益事业、拆迁安置、旧村庄改造等建设，经与被征地农村集体经济组织协商，可不安排留用地，也不折算货币补偿。

2. 《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)实施前(2009年6月19日前)的征收土地项目,不再安排留用地。市、县(市、区)政府(管委会)已承诺安置留用地的除外。

3.被征地农村集体经济组织申请将集体性质留用地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。

4.征收土地未获批准的,或经依法批准但无法实施征地的,市、县(市、区)政府(管委会)关于留用地安置承诺、批准文件或有关留用地安置协议无效。

二、留用地兑现方式

(五)多种方式兑现留用地。留用地可采取折算货币补偿、置换物业、实物留地等方式兑现。条件成熟的地区可探索留用地以折价出资、入股方式参与各类城市新区、产业园区建设等方式兑现,也可以多种方式结合兑现。

(六)鼓励留用地折算货币。留用地折算货币补偿标准划分为四个等别,补偿标准如下:

一类地区:赤坎区、霞山区、湛江经开区(中心城区范围),补偿标准48万元/亩。

二类地区(湛江市征收农用地区片综合地价10万元的区域):坡头区南调街道、麻章区麻章镇,补偿标准40万元/亩。

三类地区:坡头区(不含南调街道)、麻章区(不含麻章镇)、湛江经开区(东海岛),补偿标准36万元/亩。

四类地区：吴川市、廉江市、雷州市、遂溪县、徐闻县，补偿标准 33 万元/亩。

征地报批主项目为公共利益用地以出让方式供地的，留用地在货币补偿标准基础上增加 20% 补偿。本实施细则施行前，市、县（市、区）政府（管委会）征地报批时，已出具留用地安置承诺、批准文件或签订有关留用地安置协议明确留用地折算货币补偿标准的，按原承诺、批准文件或留用地安置协议约定执行。

（七）鼓励留用地置换物业。留用地置换物业的，由属地县（市、区）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。置换的物业包括以下方式：

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. 政府筹集的其他物业。

（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。留用地选址应当符合国土空间规划，由县（市、区）政府（管委会）与被征地村集体经济组织协商，原则上在被征地村集体经济组织所有的土地范围内选址。

3. 鼓励集中连片安排留用地。县（市、区）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上不超过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；根据国土空间详细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. 实物留地审批权限。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准文件或安置留用地承诺、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，报经市政府审核同意后，办理土地供应手续。县（市）的留用地安排和供应由县（市）政府批准。

（九）留用地位置调整置换情形。

1. 已经市、县（市）政府批准安排留用地以及落实留用地选址的，符合以下情形之一的，属县（市）范围内的由县（市）政府批准，市辖区范围由区政府（管委会）报经市政府批准，可申请调整置换：

（1）因国土空间规划调整或压占生态保护红线等原因导致留用地不能使用的。

（2）原选址地块因公共利益建设需要等原因，需由市、县（市、区）政府（管委会）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，但需在同一县（市、区）范围内调整，鼓励采取折算货币补偿方式解决。

（3）实行等面积或等价值置换。

三、规范留用地报批管理

（十）征地同步落实留用地。留用地采取实物留地的，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）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；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）留用地费用承担。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、性质由农村集体经济组织或用地单位承担。

1. 农村集体经济组织申请将已批准的历史留用地（在《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）实施之前批准的）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. 《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）实施之后，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款（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。

因为政府实施城市建设需要，2016年5月3日之前收回国有农场、林场土地经有批准权的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，根据农场、林场与

有批准权的政府签订的书面约定执行；2016年5月3日之后的，按《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）执行，政府不再支付收回国有土地使用权补偿费，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、互换、出资、赠与或者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，处置方案应在本农村集体经济组织范围内公示15日并取证留存。

集体留用地以出让、出租方式处置的，农村集体经济组织应在出让、出租前不少于十个工作日内，将集体留用地出让、出租方案及农村集体经济组织书面意见报县（市、区）政府（管委会）。县（市、区）政府（管委会）认为该方案不符合规划条件或者产业准入和生态环境保护要求等的，在收到方案后五个工作日内提出修改意见。农村集体经济组织应当按照县（市、区）政府（管委会）的意见进行修改，并按本实施细则第（十三）条第一款的规定重新经农村集体经济组织表决及公示。

留用地处置方案经农村集体经济组织依法表决通过后，按规定需要以公开方式进行的，应当通过湛江市公共资源交易平台确定市场主体，交易平台应当出具留用地使用权成交确认书。双方应当签订书面合同，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、规划条件等和双方其他权利义务。

国有农场、林场留用地处置程序按国有资产的处置程序执行。

（十四）简化留用地供地和登记程序。在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，向自然资源主管部门提出申请。其中：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；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《国有建设用地划拨决定书》，约定土地用途、容积率、建筑面积等规划条件，并将规划批准文件作为《国有建设用地划拨决定书》的附件。

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》。自然资源主管部门核发《国有建设用地划拨决定书》中备注说明：国有留用地无偿返拨（视同出让）、规划用途和使用期限。集体留用地权利性质登记为：批准拨用，备注为集体留用地无偿返拨。国有留用地权利性质登记为：划拨，备注为国有留用地无偿返拨（视同出让）和使用期限。

留用地使用期限不得超过国有建设用地使用权出让最高年限。住宅用地 70 年，工业用地 50 年，教育、科技、文化、卫生、

体育用地 50 年，商业、旅游、娱乐用地 40 年，其他用地 50 年。起始年限从取得无偿返拨（划拨）留用地批准文件之日起计算。

本实施细则实施前，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，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）和使用期限；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主管部门申请变更登记，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）。

（十五）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。农村集体经济组织按本实施细则第（十三）条的规定经依法表决通过的，可将留用地交由所属农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司、企业进行经营管理；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，可将留用地交由上一级集体经济组织进行经营管理或者共同成立股份合作公司、企业，对留用地统一经营管理，形成集中连片开发模式；留用地可供应、确权登记到上述公司、企业的名下。农村集体经济组织经依法表决通过后，也可将留用地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“附记”栏备注各农村集体经济组织占有的留用地面积。两个以上农村集体经济组织共同注册成立的全（独）资公司、企业，并将其名下留用地供应、确权登记

到全（独）资公司、企业名下的，办理不动产登记应在“附记”栏备注各经济合作社占有的留用地面积。

（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，划拨决定书已明确约定土地用途、容积率等规划条件的，原则上不得申请调整规划条件。符合以下情形的，可申请调整规划条件：

- 1.由于历史原因原留用地未覆盖控制性详细规划或与现行控制性详细规划不符的；
- 2.由于公共利益需要等政府原因调整控制性详细规划的；
- 3.留用地已纳入“三旧”改造标图建库，因实施改造需要编制单元规划的。

符合本实施细则第（十六）条规定的情形可以调整规划条件的，由留用地使用权人按规定申请办理变更规划条件手续，不需补缴土地出让价款。按规划变更土地用途、规划条件的，按有关规定报原批准机关批准，并撤销原建设用地规划批准文件、划拨决定书，按照本实施细则第（十四）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。通过出让等方式取得的集体留用地使用权依法转让、互换、出资、赠与或者抵押的，双方应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。集体留用地使用权出租和出让及其最高年限参照同类用途的国有建设用地执行。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。农村集体经济组织按本实施细则第（十三）条的规定依法表决通过后，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的规定办理，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，余额全部返还给农村集体经济组织；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《国有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《国有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《国有建设用地划拨决

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，可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）自然资源主管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、土地使用期限等内容。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。农村集体经济组织按本实施细则第（十三）条的规定经依法表决通过，可将留用地使用权直接供应、确权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：

（1）该农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司（企业）。

（2）该农村集体经济组织交由上一级经济联合社、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。

（3）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。

已经无偿返拨给农村集体经济组织的留用地，涉及将留用地变更到该农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司、企业名下的，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》。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。农村集体经济组织按本实施细则第（十三）条的规定经依法表决通过，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，凭成交确认书办理股权变更登记。

（十九）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。

农村集体经济组织按本实施细则第（十三）条的规定经依法表决通过，鼓励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，不受本实施细则第（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，参照本实施细则执行。

（二十一）本实施细则由市自然资源局解释，有效期 2 年。本实施细则施行后与上级新制定的留用地政策相冲突的，从其规定。

（二十二）本实施细则自 2022 年 4 月 15 日起施行，《湛江市征收农村集体土地留用地管理实施办法》（湛府〔2015〕9 号文）废止。

公开方式：主动公开

抄送：市委各部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委办公室，驻湛各部队，市中级人民法院，市检察院，中央省驻湛各单位，各人民团体，各大专院校，各新闻单位。

湛江市人民政府办公室

2022 年 3 月 11 日印发
