广州市人民政府办公厅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

各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为进一步完善我市农村土地利用管理政策体系，加强和规范留用地管理，提升留用地利用效率，维护被征收土地农民的合法权益，促进农村集体经济持续发展，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）等规定，经市人民政府同意，现结合我市实际提出以下意见：

一、严格核定留用地指标，实行留用地指标台账管理

（一）明确留用地核定比例。留用地指标面积按实际征地面积的10％核定；留用地在项目征地范围内安排的，留用地指标按项目征地面积的1/11核定；已办理规划用地手续的留用地再次被政府征收的，按原抵扣留用地指标面积等量返还留用地指标。留用地指标可累加使用。

选址在本村（社）范围内的留用地，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，不再安排留用地，也不折算货币补偿。

（二）确定实际征地面积。为受征地影响需搬迁村民安排居住安置用地的，实际征地面积按照征地红线总面积扣减该村居住安置用地面积后确定；建公寓式村民拆迁安置住房的，不扣减安置用地面积。

村民居住安置用地面积，根据需安置户数、村民住宅复建面积等情况由征地单位和区国土规划部门测算，经被征地农村集体经济组织确认后明确。

（三）核定留用地指标。留用地指标核定书是确定留用地面积、证明留用地性质的文书，凡涉及征收农村集体土地需要安排留用地的，均需核发留用地指标核定书。

留用地指标由各区国土规划部门核定。各区可结合本区实际和征地情况，按以下两种方式核定留用地指标：一是在征地预公告发布并取得土地勘测定界技术报告后，由征地单位向区国土规划部门申请为被征地农村集体经济组织核发留用地指标核定书；二是由区国土规划部门根据征地实际情况，在征地预公告发布后，以土地勘测定界技术报告为依据，向被征地农村集体经济组织核发留用地指标核定书。

（四）加强留用地台账管理。市、区国土规划部门应结合实际，以行政村（包括经济联合社、村民委员会或改制后的经济公司）为单位，建立留用地指标台账，对留用地指标的核定、使用、调剂、注销等进行动态跟踪管理。

（五）留用地指标调整。存在以下情形的留用地指标，按照“谁核定，谁调整”的原则办理调整：

1．征地项目未获批准且不再征地的（已实际交付使用土地的除外）；

2．征地项目实际批准用地面积发生变化的；

3．征地面积应扣减的安置区用地面积发生变化的；

4．其他按规定需要调整的情形。

第1类情形直接注销原留用地指标核定书；其他情形中如留用地指标重新核定后指标减少，但原留用地指标已兑现，包括已折算货币补偿、置换物业，或实物留地已办理建设用地规划许可证的，指标减少部分作台账登记处理，并在今后新增征地留用地指标中扣减。

二、设置留用地基准容积率，多种方式推动留用地兑现

（六）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。

（七）鼓励留用地折算货币补偿。被征地农村集体经济组织采取留用地折算货币补偿兑现留用地的，由征地单位与被征地农村集体经济组织签订留用地折算货币补偿协议，补偿标准不低于征地项目发布征地预公告时被征收土地所在镇（街）工业用地基准地价级别价的2倍。各区可结合实际情况制定辖区留用地折算货币补偿标准。

（八）鼓励留用地置换物业。被征地农村集体经济组织选择留用地置换物业的，由征地单位或属地区政府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、交付时间和交付标准等内容。

（九）拓宽留用地置换物业筹集途径。可供置换的物业由征地单位或各区政府提供，具体包括但不限于以下方式：

1.征地单位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。

（十）实物留地。实物留地包括集中留地和分散留地。本村集体经济组织范围内有符合土地利用总体规划和城乡规划可供选址安排作为留用地的，可选择分散留地，否则须在辖区政府规划的留用地集中安置区内选址。

（十一）推进留用地集中安置区建设。国务院批准的广州市中心城区范围外，相关区应根据产业发展规划、土地利用总体规划和城乡规划，安排一个或多个留用地集中安置区，由区政府统筹规划、收储和开发，引导留用地在集中安置区内落地，提高留用地集中发展效益。已选址但尚未办理用地报批手续的留用地，农村集体经济组织可申请在集中安置区内重新选址。

（十二）设置留用地基准容积率。为体现留用地安置的公平合理，工业用地或被征地农村集体经济组织要求选址于容积率特殊控制区域的，按工业用地政策或容积率特殊控制区域规划实施；非工业用地且选址于容积率特殊控制区域外的留用地，设定基准容积率上限为2.5，按留用地基准容积率办理规划用地手续。本意见印发前，留用地已取得的有效规划批复明确了容积率指标的，按批复执行。

（十三）准确抵扣实物留地指标。

1.实物留地面积为城乡规划建设用地面积，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以不超过20％安排，超出部分可以与留用地一并规划实施，但不计入留用地指标的抵扣面积。留用地指标抵扣面积为留用地净用地面积乘以1.25与留用地规划面积的较小值。

2.在控制性详细规划允许的前提下，农村集体经济组织申请在基准容积率基础上提高留用地开发强度，容积率提高部分按80％比例复合抵扣留用地指标，20％部分作为奖励（以2.5容积率为基数进行计算），计算公式为：复合抵扣的留用地指标＝留用地净用地面积×（开发容积率－基准容积率）×80％/2.5。复合抵扣的留用地指标从农村集体经济组织持有的留用地指标中抵扣，或者通过辖区内调剂取得。

（十四）鼓励留用地消化历史遗留建设用地。农村集体经济组织范围内，经第二次全国土地调查确定为建设用地但没有合法用地手续的历史遗留建设用地，在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，可以按规定完善城乡规划审批、农用地转用、土地征收和土地供应等手续，并按历史遗留建设用地面积的50％抵扣留用地指标。

三、简化和规范审批程序，提高留用地审批效率

（十五）留用地兑现费用。留用地折算货币补偿款、可供置换物业的筹集成本，以及留用地办理农用地转用和土地征收手续的费用（新增建设用地土地有偿使用费除外），纳入征地成本，由用地单位承担。

（十六）留用地折算货币补偿款预存。被征地农村集体经济组织选择的留用地兑现方式符合下列情形的，征地项目用地报批前，征地单位应在当地区政府或区国土规划部门指定的银行账户预存留用地折算货币补偿款，并与该征地项目的其他补偿安置资金分科目管理。

1．按规定采取留用地折算货币补偿，但尚未支付给被征地农村集体经济组织的；

2．选择置换的物业属区政府提供的；

3．选择在区政府规划建设的留用地集中安置区内落地的；

4．选择分散留地但未能同步办理用地报批手续的。

（十七）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。留用地安置方案应列明留用地兑现方式，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、拟安排用途等内容。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。

被征地农村集体经济组织范围内没有符合土地利用总体规划和城乡规划的用地可供选址，或被征地农村集体经济组织提出的留用地选址不符合土地利用总体规划和城乡规划，按规定需采取折算货币方式补偿。被征地农村集体经济组织如不同意采取货币补偿，由区政府与被征地农村集体经济组织协商，在区政府规划建设的留用地集中安置区内选址或置换物业。经充分协商后被征地农村集体经济组织不同意在留用地集中安置区内选址且不同意置换物业的，征地单位预存留用地折算货币补偿款后，由区政府负责落实留用地兑现后续工作，征地单位予以协助支持。征地项目办理用地报批时，由区政府及镇（街）出具落实留用地的情况说明和承诺，附具留用地折算货币补偿款预存凭据，先行申请办理用地报批手续。

（十八）留用地折算货币补偿拨付使用。留用地折算货币补偿款按下列规定拨付和使用：

1．征地未获得有批准权人民政府批准且未实际交付使用土地的，征地单位向属地区国土规划部门申请一次性退还留用地折算货币补偿款本金和利息（按银行同期存款活期利率计算，下同）；已经支付给农村集体经济组织的应当将留用地折算货币补偿款本金和利息退还征地单位。

2．农村集体经济组织选择留用地折算货币补偿款的，向属地区国土规划部门申请一次性全额拨付留用地折算货币补偿款本金和利息。

农村集体经济组织选择留用地置换区政府提供的物业，或选择在区政府规划建设的留用地集中安置区内落地，且相关物业或用地已落实的，留用地折算货币补偿款本金和利息由征地所在区政府统筹使用，优先用于留用地集中安置区建设和可供置换物业筹集。

3．农村集体经济组织自行办理留用地用地手续的，在取得建设用地批准书后，按办理手续实际发生费用向属地区国土规划部门申请拨付，剩余款项由征地所在区政府统筹使用。征地单位负责落实用地手续并承担相关费用的，在取得建设用地批准书后，征地单位向属地区国土规划部门申请将留用地折算货币补偿款本金和利息一次性退还征地单位。

4．根据本意见第一条第（五）点规定调整留用地指标的，留用地折算货币补偿款进行相应调整。

四、坚持放管结合，提升留用地开发利用价值

（十九）留用地的开发用途。农村集体经济组织自行开发或者自主引入产业开发的留用地，按照规划使用，但不得建设商品住宅。政府收储后公开出让实施的，按照规划使用。

（二十）鼓励市场主体参与留用地开发。农村集体经济组织可通过自行开发建设，引入社会资本合作开发，依法出让、转让、出租留用地土地使用权和交由政府储备等方式开发利用留用地。

农村集体经济组织与市场主体约定相关合作协议，涉及开发用途、规划指标等内容的，应以国土规划部门批复意见为准。

（二十一）加大留用地政府统筹开发力度。鼓励各区政府统筹本辖区范围内留用地资源，制定开发利用规划，引入社会资本参与留用地开发利用，收储开发后按留用地价值返还用地、物业或货币补偿款。

各区政府应当结合本区实际，建立留用地开发建设工作协调机制，完善留用地利用的产业类型、用地标准、环保要求、建设指引等，鼓励纳入招商引资平台管理，引导留用地及时高效开发利用。

（二十二）规范留用地兑现手续。留用地兑现方式的选择，置换物业的协议签订，留用地指标抵扣（含复合抵扣指标、用于消化历史遗留建设用地等），留用地落地（含选址位置、用途及容积率确认等），产业项目引入，留用地使用权出让、转让、出租、抵押等，应按《中华人民共和国村民委员会组织法》《广东省农村集体经济组织管理规定》《广东省农村集体资产管理条例》和《广州市农村集体资产交易管理办法》等规定，经村民会议（村民代表会议）或集体成员大会（成员代表会议）讨论决定后开展。

（二十三）加强留用地使用权流转管理。留用地应当以被征地农村集体经济组织的名义进行登记，不得以个人名义登记，严禁将留用地分配到本村村民。农村集体经济组织依法出让、转让、出租、抵押留用地使用权的，流转方案应在本集体经济组织范围内公示15日并取证留存，且须通过土地所在的区一级农村集体资产交易服务机构或者广州公共资源交易中心公开交易。

（二十四）规范留用地使用权取得、转让及相关税费。农村集体经济组织以无偿返拨方式取得国有留用地使用权的，视同以出让方式取得国有建设用地。

农村集体经济组织依法转让国有留用地使用权的，或者受让人取得国有留用地使用权后再转让的，如不涉及规划用途、容积率等调整，不需补办土地有偿使用手续和补缴土地出让金，但应按规定缴纳土地使用权转让税费。

农村集体经济组织取得国有留用地使用权后或者依法转让国有留用地使用权时申请调整规划用途（不得调整为商品住宅）的，按国土规划部门依法受理补缴地价申请时点的新、旧用途市场评估楼面地价之差乘以建筑面积补缴土地出让金。

以划拨方式取得的国有留用地使用权转让后，土地使用年限从签订国有土地使用权转让合同之日起，按国有土地出让年限有关规定设定。

（二十五）加强留用地开发利用监管。农村集体经济组织取得留用地使用权供地批准文件后，应按照批准用途和要求动工开发建设。国有留用地使用权依法转让后纳入国有土地动竣工违约和闲置土地监管。集体留用地使用权流转的参照国有土地动竣工违约和闲置土地监管。

留用地使用权转让或流转合同中，应当就项目动工开发、竣工时间、违约责任、闲置处理、土地闲置费收缴、土地使用权收回等作出明确约定。

（二十六）监管使用留用地折算货币补偿款。农村集体经济组织领取的留用地折算货币补偿款，应纳入农村集体财产统一管理，在不违反禁止性规定的前提下，按照村民自主管理原则，由农村集体经济组织自行决定用于发展集体经济、提高农民生活水平或者改善养老和医疗保障。区负责农村财务管理的部门、镇（街）对其使用情况进行监督管理。

五、其他

（二十七）农村集体经济组织范围内按城市更新有关规定开展旧村、旧厂改造的，留用地按城市更新相关规定处理。

（二十八）各区政府可结合本辖区实际，制定留用地集中安置区建设和管理、折算货币补偿、置换物业程序和留用地综合开发利用等相关规定和细则。

本意见自印发之日起施行，有效期5年。

广州市人民政府办公厅

2018年7月27日

广州市人民政府办公厅秘书处 2018年8月2日印发