广州市规划和自然资源局关于加快推进

留用地落地兑现工作意见的通知

（征求意见稿）

各有关单位：

按照落实市委巡察反馈意见整改工作的统一部署，为推动乡村振兴战略实施，规范留用地管理，促进留用地落地和开发利用，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，下称“粤府办〔2009〕41号文”）、《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，下称“穗府办规〔2018〕17号文”），现提出加快推进留用地落地兑现的工作意见如下：

**说明：**本部分内容为立法目的和依据。

**依据：**1.《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）；2.《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）。

1. 基本原则

充分认识留用地在推动我市乡村振兴战略实施、保障农村建设用地中的重要作用，在符合法律法规规定的基础上，将留用地和一般建设项目区别开来，解放思想、创新思路，进一步优化留用地落地程序，简化规划和用地手续，推进留用地快速落地和开发利用。

**说明：**本条明确工作意见的基本原则。

1. 工作措施

（一）优化留用地指标核定方式，明确指标生效条件。

1.优化指标核定方式。各区规划和自然资源主管部门可结合本区实际采取合适的留用地指标核定方式。一是由征地单位在征地预公告发布并取得土地勘测定界技术报告后，与被征地农村集体经济组织共同向区规划和自然资源主管部门申办核定留用地指标；二是由区规划和自然资源主管部门根据征地工作进展、征地面积、土地权属和留用地兑现方式等情况，主动为被征地农村集体经济组织核发留用地指标核定书。各区可进一步简化指标核定材料，并结合具体征地的权属概况，在核定留用地指标时明确村和各相关社的具体面积。

2.明确指标生效条件。建设项目启动征地时，各区规划和自然资源主管部门可向被征地农村集体经济组织预核留用地指标，同步办理留用地报批手续。征地项目用地未获批准且不再征地的（已实际交付使用土地的除外），预核的留用地指标自动失效。

**说明：**本条是对优化留用地指标核定方式的规定。一是明确两种核定方式，并允许各区局进一步简化材料，明确留用地指标的持有主体（村还是社），解决实际工作中村社管理的问题。二是明确指标生效条件，并创设预核指标的做法，解决实际工作中征地不获批准的指标使用和管理问题。

**依据：1.** 《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）第一（三）点。2.《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）第八条第四款：“用于核定留用地指标的原征地项目不获批准的，该留用地指标自动失效”。

（二）整合办理留用地选址、规划许可、用地报批、土地供应、确权等审批手续。

1.优化选址与报批手续。如留用地拟选址所在位置的控制性详细规划或村庄规划已稳定的，可出具选址意见书后按选址红线办理用地报批手续；如村庄规划已稳定但与控制性详细规划不一致，或者控制性详细规划尚未编制或尚未稳定的，留用地选址方案经市规划和自然资源主管部门同意（控规审批权已由区行使的经区政府同意）可按村庄规划出具选址红线或出具初步选址意见，划出红线后办理用地报批手续，同步办理控规调整和选址、规划许可等手续。

**说明：**本条是对优化留用地选址与报批的规定，灵活处理留用地的用地报批与规划编制、选址和规划许可的关系，加快推动留用地用地报批的办理。

2.同步审批用地报批与返拨手续。如留用地拟选址所在位置的控制性详细规划或村庄规划已稳定的，用地报批和返拨手续一并申请，报有批准权的政府一并审批。取得批准后，由区规划和自然资源主管部门向被征地农村集体经济组织核发返拨决定书，明确将土地权属返拨意见、土地用途和面积等内容。取得土地返拨决定后，根据留用地开发进展和农村集体经济组织的申请，依法办理规划许可和用地批准等手续。

**说明：**本条是对优化留用地报批与返拨手续的规定，在完成留用地用地报批的同时，将留用地返拨给被征地村。

**依据：**1.《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）第六条第二款：“……征收为国有建设用地的，各地级以上市、县（市）人民政府可以无偿返拨给被征地农村集体经济组织，用于发展壮大集体经济”。

2.《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）第一条第（三）条：“……依法征收为国有土地，并可由地级以上市、县（市、区）人民政府无偿返拨给被征收土地农村经济组织，视同以出让方式取得的国有建设用地”。

3.简化规划许可手续。留用地在征地主体项目用地范围内安排的，如主体项目的规划许可及规划条件内明确留用地的用地性质、规划指标、红线坐标等内容，留用地无需再次单独办理选址和规划用地许可手续；如规划用地许可文件未明确相关内容的，征地单位或土地储备机构出具意见后，规划和自然资源主管部门直接出具规划意见，凭出具的规划意见办理后续用地手续。

**说明：**本条是简化规划许可手续的规定，明确留用地在主体项目范围内落地的规划许可简化做法。

4.简化存量建设用地报批手续。留用地指标用于消化存量建设用地的，在符合土地利用总体规划和城乡规划的前提下，完成违法用地处理后，可按规划完善城乡规划审批、农用地转用、土地征收和土地供应等审批手续，由农村集体经济组织按留用地建设需求和规划要求，自行处理上盖物拆除和建设的问题。

**说明：**本条是简化存量建设用地报批的规定，解决存量建设用地上落实留用地过程中上盖建筑物的处理问题。

5.推行一次申请、批量办理。可由区规划和自然资源主管部门或储备机构在与被征地农村集体经济组织协商征地过程中，指导被征地农村集体经济组织一次性申请或委托征地单位或土地储备机构办理规划和用地相关手续。

已完成用地报批的留用地，可由征地单位或土地储备机构逐宗或批量（可采取列表方式）申办返拨手续。

**说明：**本条提出一次申请、批量办理的相关规定。

（三）分类办理留用地权属登记手续

1.集体性质的留用地。本村（社）范围内集体土地性质留用地，在完成农转用审批和用地批准手续后，凭用地返拨批准文件、权籍调查成果及其他相关材料，办理集体建设用地使用权首次登记。地块尚未明确规划条件的，在不动产权证的附记中注记以下内容：一是留用地指标核定书文号、抵扣面积；二是“该用地尚未取得规划审批文件，实施建设及利用应按规定申请规划指标（净用地面积、容积率等）。如土地用途发生变化或规划内容进一步明确的，应按规定申请办理变更登记”。

2.国有性质的留用地。本村（社）范围内落地的国有留用地，无需办理用地结案，在完成用地报批和供地（返拨）手续后，根据用地返拨批准文件和权籍调查成果及其他相关材料，申请办理建设用地使用权登记，不动产权证内容登记规范参照第（三）1点。

非本村（社）范围内落地的国有留用地。在完成用地报批手续、用地结案和供地（返拨）手续后，根据用地返拨批准文件和权籍调查成果及其他相关材料，申请办理建设用地使用权登记，不动产权证内容登记规范参照第（三）1点。

**说明：**本条是细化分类办理留用地权属登记手续的具体内容。

（四）适度推行留用地指标调剂

符合省、市以及区规定实物留地方式兑现的留用地指标，可通过指标调剂的方式兑现留用地。

1.按照穗府办规〔2018〕17号文第（十三）条规定进行复合抵扣留用地指标、消化历史存量建设用地的，以及历史上已核发规划许可、建设用地通知书等但尚未完善手续的经济发展用地，在完成本农村集体经济组织原有指标兑现的情况下，可由调入指标的农村集体经济组织取得涉及调剂的区政府、镇（街）、区规划和自然资源主管部门同意意见后，向市规划和自然资源主管部门申请，在全市范围内通过调剂的方式调入留用地指标。

2.指标调出调入农村集体经济组织需按农村集体资产管理相关规定，经农村集体经济组织民主表决同意，且调剂价格不低于我市调出农村集体经济组织所在地的留用地折算货币补偿标准。

**说明：**本条是对留用地指标调剂的规定。

**依据：**1.《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）第八条第二款：“对在征收集体经济组织土地时难以一并安排解决留用地的，对留用地实行指标管理”；2.《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）第一（四）点：“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”；第一（十三）点：“……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”。

（五）适当放宽留用地指标预支范围

以下项目或用地可申请预支留用地指标：1.美丽乡村建设项目库项目；2.符合旧村改造政策一并纳入改造范围新增建设用地；3.经主管部门认定的乡村振兴建设项目；4.按照穗府办规〔2018〕17号文第（十三）条规定进行复合抵扣留用地指标的项目；5.历史上已办理规划许可、建设用地通知书等但尚未完善手续的经济发展用地；6.市政府同意的其他建设项目或用地。

区规划和自然资源主管部门应核查预支指标地块所在农村集体经济组织近期及未来几年内的征地需求，分析今后可产生的留用地指标情况，有留用地指标预支空间的，经农村集体经济组织按规定开展民主表决同意后，由区规划和自然资源主管部门报区政府、市规划和自然资源主管部门审批同意后，向有关农村集体经济组织核定预支留用地指标，预支的指标在今后征地项目产生的留用地指标中扣减。

**说明：**本条是对留用地指标预支的规定。

**依据：**1.《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）第八条第二款：“对在征收集体经济组织土地时难以一并安排解决留用地的，对留用地实行指标管理”；2.《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）第一（四）点：“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”；3.《广州市人民政府办公厅关于印发<广州市更新办法配套文件>的通知》——《广州市旧村庄更新实施办法》第十一条第（三）点；4.《广州市国土资源和规划委员会关于美丽乡村建设项目预支留用地指标有关事宜的通知》（穗国土规划办〔2016〕106号）。

（六）鼓励留用地纳入三旧改造

鼓励留用地纳入三旧改造，留用地指标纳入旧村改造进行兑现：1.整村改造的，村集体经济组织出具书面意见将全部留用地指标纳入改造范围，并明确今后征地不再申请留用地指标，留用地指标全部视为已兑现；2.部分改造的，按城市更新相关规定应抵扣留用地指标，村出具书面抵扣意见，该留用地指标视为已兑现。

**说明：**本条是对留用地纳入三旧改造的规定。

**依据：**《广州市人民政府办公厅关于印发<广州市更新办法配套文件>的通知》——《广州市旧村庄更新实施办法》。

（七）降低留用地落地成本

根据粤府办〔2009〕41号文第六条规定，留用地办理农转用或征收手续所需费用，纳入征地成本，由征地单位承担，所需费用包括：耕地占用税、耕地开垦费、水田指标购买成本以及测绘出图费用、征地补偿安置相关费用（被征地村核实确无土地可用于落实留用地需征收其他农村集体经济组织土地的）、土地勘测定界报告费用等；新增建设用地使用费按规定由市政府或区政府缴交。历史留用地的落地费用按以下原则处理：属于2007年8月30日之前征地产生的留用地，落地费用按征地协议约定处理，没有约定的由被征地农村集体经济组织自行筹措解决；2007年8月30日之后征地产生的留用地，落地费用由区政府协调征地单位处理并兜底解决，按穗府办规〔2018〕17号文规定，可在由区政府统筹使用的预存留用地折算货币补偿款中安排。

**说明：**本条是对留用地落地成本内容和承担主体的相关规定。

**依据：**1.《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）；2.《中共广东省委广东省人民政府关于解决社会保障若干问题的意见》（粤发〔2007〕14号）。

**参考：**印发《关于集中开展农村土地突出问题三项治理工作方案》的通知（粤委基层治理领导小组〔2015〕2号）。

1. 工作要求

（一）各区局及局属相关处室、单位，要切实按照市委巡察对我市留用地问题提出的整改要求，进一步提高认识和解放思想，敢于担当、大胆创新，以推进乡村振兴为目标，下大力气推进留用地落地和办理各项规划用地手续，及时兑现被征地农民留用地，维护农民合法权益。

**说明：**本条是对各区局及局属相关处室、单位提出的工作要求。

（二）各区局及相关业务处室、单位，要于本意见印发之日起两周内完成业务办理方式调整，收件清单简化，业务申报文书范本制定和修改等工作，做好政策与业务的无缝衔接。实施过程中，各区局应加强对镇（街）、村（社）的政策宣传和指引。

**说明：**本条是对各区局及局属相关处室、单位提出的工作要求。