

主动公开

佛山市南海区人民政府办公室文件

南府办〔2022〕18号

佛山市南海区人民政府办公室关于开展“三券” 推动全域土地综合整治的指导意见

各镇人民政府、街道办事处，区有关单位：

为扎实推进南海区全域土地综合整治工作，落实南海区建设广东省城乡融合发展改革创新实验区要求，构建城乡空间集聚新格局，实现建设用地集约利用、产业用地集聚发展、农业用地规模经营、生态用地精细修复目标，现就制定完善建立“三券”配套政策提出如下意见：

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以全域土地综合整治为总抓手，通过建立“三券”制度，激发市场主体参与，构建利益平衡机制。以建立建设用地自愿有偿退出机制为切入点，

以保障产权人可持续收益为支撑，积极推进低效、零散建设用地复垦复绿、村级工业园改造提升和乡村生态保护修复，优化调整用地结构布局，不断提高土地利用效率。充分发挥政策聚合效应，全面助推全域土地综合整治工作顺利开展，助力乡村振兴战略实施，促进南海高质量发展。

二、基本原则

（一）规划引领，统筹推进。以国土空间规划为引导，划定整治区域和整治单元，正确处理整体与局部、近期与远期、产业发展与耕地保护的关系，做到科学规划和统筹安排；逐步引导产业集聚、农田连片、生态高效，鼓励有条件的各镇人民政府（街道办事处）先行启动一批示范性的整治片区，尽快形成破竹之势，确保实现全域土地综合整治良好开局。

（二）政府搭台，政策引导。加强统筹配合，建立区镇村三级统筹配合体系；加大政策保障，充分发挥社会投资主体作用，推动形成多元化参与的政企协同机制。保障农民的合法权益，按照“政府可承受、农民可接受、发展可持续”的要求，坚持公共利益、社会效益和农民利益的一致性，做到改革进度、政府财力可承受程度和农民接受能力的有机统一。

（三）底线思维，严守原则。坚持生态优先、绿色发展，切实贯彻尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，统筹推进山水林田湖草系统治理；严格保护具有历史文化遗产价值的村庄和建筑，禁止破坏乡村风貌和历史文脉。

三、明确“三券”定义

（一）地券的概念定义。地券是指在国土空间规划引领下，运用相关土地管理政策，土地权利人自愿将其低效、闲置、废弃的建设用地腾退并复垦为农用地后形成的指标凭证，包含建设用地指标、建设用地规模、耕地数量指标和水田指标。

（二）房券的概念定义。房券是指在产业用地集聚提升过程中开展产业用地腾退时，根据村（居）集体经济组织所有的集体经营性建设用地或国有划拨留用地以及地上房屋（非住宅用途，以下简称“物业”）现有租金收益、实施成本以及可奖励情况，在实施物业拆除及土地复垦复绿工作后向村（居）集体经济组织以及其他实施主体提供的未来特定时间内兑换产业保障房的权利凭证，也是村（居）集体经济组织兑现过渡期租金收益的权利凭证。

（三）绿券的概念定义。绿券是指现状建设用地因不适宜复垦为连片农用地，但通过复绿后符合城市绿地发展或具有一定生态价值，验收后按照一定比例兑换新增建设用地指标的奖励凭证。

四、完善地券实施管理制度

（一）进一步优化程序，提高立项效率。争取拆旧复垦（增减挂钩）项目立项审批与验收权限下放，进一步优化程序，严格把控项目质量，提高立项及验收效率。优化立项材料，按地块权属不同实行差异化的民意表决形式，并按相关规定进行公示，降低项目开展过程的沟通成本以及时间成本等。

（二）设立区级“指标池”，建立地券周转指标机制。设立

区级地券周转“指标池”，地券项目通过立项审批后，各镇人民政府（街道办事处）可根据实际情况向区自然资源部门申请地券周转指标，申请的地券周转指标面积不大于建设用地复垦项目立项面积的50%，到期等价值归还。地券周转指标由下达到归还的期限原则上不超过一年。逾期未归还的，需按对应指标最新买入价格（无最新买入价格按交易最低保护价）缴纳相应价款至区自然资源部门，且一年内不能再申请地券周转指标使用。

（三）规范处置权属不清晰地块。充分挖掘拆旧复垦潜力地块，对于权属清晰但证明材料缺失、有争议的地块，以复垦后土地权属不发生变化为前提，可依据相关历史材料或权利方协商结果，出具有关书面证明材料后按程序开展工作。

（四）探索指标分离管理。统筹协调经济发展、城市建设与耕地保护、耕地占补平衡的关系，依据项目实际情况，分离拆旧复垦过程形成的建设用地指标、建设用地规模、耕地数量指标、水田指标。各镇人民政府（街道办事处）在归还地券周转指标和预留区域发展建设所需的指标后，节余部分地券可通过区公开交易平台进行公开交易，实现资金收益叠加，激发参与主体积极性。

（五）设立地券交易保护价。设立地券交易最低保护价，最低保护价为通过复垦产生各项指标的叠加价格。建设用地指标30万元/亩，建设用地规模20万元/亩，耕地数量指标10万元/亩，水田指标30万元/亩。地券交易指导价原则上根据上级文件和指标调剂市场行情三至五年调整一次，由区人民政府公布调整价格

并自公布之日起计算。考虑建设用地规模的特殊性，建设用地规模交易收益归地券项目所在镇人民政府（街道办事处）。

（六）明确地券收益分配。地券项目实施前，相关权利人应就地券及其收益分配协商达成一致意见，明确地券收益分配方案，并签订协议。收益分配明细表涉及村（居）集体经济组织的，需经涉及村（居）集体经济组织及所在镇人民政府（街道办事处）盖章确认。

（七）加大农用地整理的激励政策。为切实加强耕地保护和用途管控，增强粮食综合生产能力，鼓励各镇人民政府（街道办事处）开展连片农用地整理工作，增加南海区稳定耕地面积。由区人民政府统筹，设立全域土地综合整治项目专项扶持资金，对农用地整理项目实施差异化的奖励。对于整治后划入永久基本农田的，可给予一定房券奖励，保障村（居）集体经济组织农用地发展权收益；整治后作为一般稳定耕地管理的（未划入永久基本农田），可依据项目实际情况给予资金奖励。具体奖励由各镇人民政府（街道办事处）结合实际自行拟定，并报区自然资源部门备案。

五、建立房券使用管理制度

（一）明确房券主要来源。结合南海实际，可产生房券的情形主要包括地上物业已登记，地上物业未经登记但用地手续完善或土地已依法登记的，用地手续完善或土地已依法登记但实地无地上物业（现状为农用地除外）的集体经营性建设用地或国有划

拨留用地。未登记任何不动产权利但符合《佛山市南海区房地一体的农村宅基地和集体建设用地确权登记实施细则》（南府办函〔2019〕244号）集体建设用地及地上房屋确权登记的发证条件要求的（以下简称“无证但符合总登记发证条件的”）集体经营性建设用地，也可产生房券。

（二）实施差别化的房券核定机制。房券核定工作主要包括兑现面积和租金水平。

1. 兑现面积核定具体可分为四种情况：

（1）物业已登记的，村（居）集体经济组织所获得的房券兑现面积为有效产权证载的房屋建筑面积折算的产业保障房面积，实施主体所获得的房券兑现面积为实施成本折算的产业保障房面积与奖励面积的总和。

（2）地上物业未经登记但用地手续完善或土地已依法登记的，村（居）集体经济组织所获得的房券兑现面积为地租（按有效产权证载的土地面积）折算的产业保障房面积，实施主体所获得的房券兑现面积为实施成本折算的产业保障房面积与奖励面积的总和。

（3）用地手续完善或土地已依法登记但实地无地上物业的集体经营性建设用地、国有划拨留用地，村（居）集体经济组织所获得的房券兑现面积为地租（按有效产权证载的土地面积）折算的产业保障房面积。

（4）无证但符合总登记发证条件的，已有物业的参照（1）

款进行核定，实地无物业的参照（3）款进行核定。

奖励面积为各镇人民政府（街道办事处）按照物业清拆进度给予实施主体的兑现面积，以及按照新增稳定耕地划入永久基本农田情况给予村（居）集体经济组织的兑现面积，以引导产业用地连片集聚、鼓励农用地连片整理。具体奖励面积比例由各镇人民政府（街道办事处）结合当地实际合理确定，并报区自然资源部门备案。

2. 过渡期租金水平是政府根据原物业或土地情况核定的向村（居）集体经济组织兑付过渡期租金收益的租金价格。由各镇人民政府（街道办事处）参照同地段工业厂房租赁市场租金水平或集体工业用地基准租金，结合原物业或土地区位情况确定，并报区自然资源部门备案。

（三）明确房券核发流程。房券的核发应在各镇人民政府（街道办事处）与村（居）集体经济组织、实施主体签订腾退意向协议，实施主体完成复垦复绿并取得验收确认函后，由各镇人民政府（街道办事处）核发，并报区自然资源部门备案。

（四）建立房券兑换及交易指引。房券实行实名制，对象为村（居）集体经济组织、实施主体。村（居）集体经济组织或实施主体凭房券可兑现相应面积的产业保障房，村（居）集体经济组织还可凭房券兑现过渡期租金收益；拟兑现的产业保障房总面积与兑现面积存在差额的，按差额情况分类处理。允许村（居）集体经济组织或实施主体通过区公开交易平台进行房券交易流转。

（五）建立房券兑换房源保障。为保障后续兑现工作有序开展，由区镇（街道）国有企业先行投建产业保障房，同时鼓励通过城市更新（“三旧”改造）“工改居”项目与“工改工”项目实施联动改造建设产业保障房，探索新增住宅用地供应配建产业保障房，进一步强化房源保障。

1. 房源建设：“工改居”项目与“工改工”项目实施联动改造的，需按要求建设一定面积的产业保障房。新增住宅用地供应时需将产业保障房配建纳入竞地条款。

2. 资金保障：上述要求配建因客观原因无法实施配建的，允许原土地权属人或受让人缴纳抵扣款，专项用于产业保障房建设。

（六）规范房券兑现流程。按兑现方式，具体可分为以下两种情形：

1. 兑现产业保障房。村（居）集体经济组织或实施主体选定意向产业保障房后，向各镇人民政府（街道办事处）提交房券兑换申请。经由各镇人民政府（街道办事处）审核通过后签订物业转让合同，并报区自然资源部门备案。如持券人放弃兑现产业保障房的，可申请领取一次性货币补偿。

2. 兑付过渡期租金收益。为建立完善房券兑现机制，允许村（居）集体经济组织在产业保障房未兑现前凭房券申请兑付过渡期租金收益。

（七）推动房券融入新增永久基本农田划定激励机制。新增稳定耕地划入永久基本农田的，可给予村（居）集体经济组织一

定的房券奖励。具体奖励由各镇人民政府（街道办事处）结合实际自行拟定，并报区自然资源部门备案。

（八）明晰房券运行管理机制。各镇人民政府（街道办事处）负责房券核定、印发、兑现和交易管理工作。区自然资源部门负责统筹房券组织实施工作，制定房券实施管理办法。发改、税务、农业农村、住建水利、财政、司法等有关部门按照各自职责分工，保障房券管理工作依法顺利开展。

六、建立绿券奖励制度

（一）明确绿券主要来源。结合南海实际，产生绿券的情形主要为因不适宜复垦为连片农用地，但通过复绿后符合城市绿地发展或具有一定生态价值的地块，不包含“三旧改造”项目要求落实的绿地，零碎建设用地复垦因不适用于地券项目立项的，可参照绿券开展。

本意见所称复绿是指在国土空间规划引领下，将零散、低效建设用地腾退并采用工程、生物等技术手段使土地恢复绿化种植条件或生态湿地功能。

（二）建立绿券核定机制。绿券的核定工作主要为项目区复绿验收后，按照一定比例兑换新增建设用地指标奖励。具体的指标奖励比例由区自然资源部门结合各镇人民政府（街道办事处）实际情况合理确定。

（三）规范绿券核发流程。绿券的核发应在项目区复绿工作完成，通过区自然资源部门验收并取得验收确认函，同时报区人

民政府备案后核发。

（四）明确绿券的使用要求。形成的绿券仅限于镇（街道）内自用，不能公开交易及转让。除民生、公益类项目外，绿券需累积到 30 亩以上，并在政府指定的产业集聚区内一次性使用。

（五）明晰绿券运行管理机制。各镇人民政府（街道办事处）作为绿券项目的建设主体，负责统筹绿券组织实施工作。区自然资源部门负责绿券工作的执行和监督管理，对绿券项目进行指导和检查，制定绿券使用管理办法。发改、住建水利、财政等有关部门按照各自职责分工，保障绿券管理工作依法顺利开展。

七、其他事项

（一）对于同一项目，地券或绿券可与房券同时产生，但不叠加发放同一主体使用。

（二）其他未尽事宜，由区自然资源部门统一解释和应询答复。

（三）本意见自公布之日起试行，有效期三年。

佛山市南海区人民政府办公室

2022 年 8 月 15 日