

佛山市自然资源局南海分局

主动公开

佛自然资南通〔2022〕77号

佛山市自然资源局南海分局关于印发《佛山市南海区地券实施管理暂行办法》的通知

区各有关单位，各镇人民政府（街道办事处）：

现将《佛山市南海区地券实施管理暂行办法》印发给你们，请认真贯彻执行，执行过程中遇到的问题，请径向佛山市自然资源局南海分局反映（联系电话：86292885，86280177）。

佛山市自然资源局南海分局

2022年8月17日

佛山市南海区地券实施管理暂行办法

第一章 总则

第一条 为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，创新城乡空间融合发展机制，破解我区土地资源供需矛盾，助力全域土地综合整治试点工作开展，构建城乡空间集聚新格局，促进建设用地集约利用、产业用地集聚发展，规范南海区地券核定及兑现管理，结合南海区实际，制定本管理办法。

第二条 佛山市南海区行政区域范围内地券的形成、交易和使用等适用本办法。

第三条 本办法所称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。

第四条 本办法所称地券周转指标，是指区自然资源部门在本区建设用地指标额度内，预先将建设用地指标下达给申请人用于安排项目建设，并用复垦腾退产生的地券归还的周转指标。

第五条 地券实施管理应遵循统筹安排、规划引导、自愿复垦、保障权益、集约用地的原则。

第六条 区自然资源部门应根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性、经济社会发展水平、城乡融合发展需要、全域

土地综合整治任务要求等因素，合理分析复垦潜力，科学划定土地综合整治区域和整治单元，落实复垦年度实施计划，建立健全南海区全域土地综合整治项目管理系统，收集、汇总和发布信息，引导建设用地有序腾退复垦。

第二章 建设用地复垦

第七条 在南海区全域土地综合整治指挥部领导下，区自然资源部门负责指导各镇（街道）编制复垦方案，统筹复垦相关工作，农业农村、财政、住建和水利、生态环境等部门共同参与。

第八条 各镇（街道）应对复垦意向地块进行实地调查，申请复垦土地应当同时具备以下条件：

（一）最新的土地利用现状图上为建设用地；

（二）复垦土地面积具有一定规模或具备与现状农用地连片生产的条件；

（三）除采矿用地外，复垦地块实地应有建筑物、构筑物或曾存在建筑物、构筑物的证明（村庄、工矿内部尚未利用的土地即空闲地可以作为复垦地块）；

（四）土地权属清晰，无争议。对权属清晰但证明材料缺失或有争议的地块，秉承尊重历史、尊重事实的原则，依据相关历史材料或权利方协商结果，出具书面证明材料（含附件2）并公告后可开展工作。

第九条 鼓励将地块复垦为耕地、园地等可通过种植产生经

济价值的地类，也可根据实际情况，因地制宜复垦成林地、草地等有生态价值的农用地。

第十条 有下列情形之一的建设用地，不得纳入复垦地块：

（一）中国传统村落、历史文化名村或其他属于保护范围内的建设用地；

（二）正在立案查处的违法建设用地或权利依法受到限制的建设用地；

（三）批而未用建设用地、临时建设用地；

（四）其他不宜复垦的情形。

第十一条 集体建设用地的复垦主体为土地所有权人，村（居）集体经济组织可委托所在镇（街道）或企业申请实施复垦。历史形成的不能确定土地复垦义务人的废弃采矿用地由所在镇（街道）实施复垦。复垦主体可选择自行复垦、委托复垦、合作复垦的方式。国有建设用地复垦工作由地块所在镇（街道）统筹实施。

第十二条 集体建设用地申请复垦的，涉及使用权归农户所有的部分，须按照不少于项目区涉及总户数的 50% 进行入户民意调查，并且必须获得 80% 以上的调查对象同意，如涉及宅基地，须获得宅基地使用权人本人同意；使用权归村（居）集体经济组织所有的部分，可采用会议审议表决形式（经村民会议三分之二以上到会人员通过或者三分之二以上成员代表同意）；取得复垦项目同意后（附件 3），由村（居）集体经济组织统一向

所在镇（街道）提出复垦申请，明确复垦范围，同时按相关规定进行公示。

第十三条 复垦申请、复垦方案编制、项目批准以及复垦实施按以下程序执行：

（一）村（居）集体经济组织作为复垦主体时，复垦主体向所在镇（街道）自然资源部门提出复垦申请，各镇（街道）自然资源部门应在收到复垦申请资料之日起10个工作日内完成地块调查，符合复垦条件的由各镇（街道）编制复垦方案并报区自然资源部门。复垦主体为镇（街道）时，由各镇（街道）直接编制复垦方案报区自然资源部门。

各镇（街道）自然资源部门应在复垦方案中明确复垦工作经费来源，建立工作经费保障机制。

（二）区自然资源部门收到复垦方案后于5个工作日内提出修改意见，各镇（街道）自然资源部门按意见修改完善后以镇（街道）名义再次提交。区自然资源部门按照相关要求征求部门意见，修改完善后组织复垦方案听证、专家论证，审核无异后出具批复文件。

（三）复垦后形成的农用地应当符合《土地复垦质量控制标准》（TD/T 1036-2013）、《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）、《农用地土壤污染风险管控标准（试行）》（GB15618-2018）的相关要求。

（四）区自然资源部门出具批复后，将复垦方案通过政府门

户网站、村（居）委会公告栏等媒介予以公告，公告期为 7 个自然日。公告结束后逐级上报市自然资源部门和省自然资源厅备案。

（五）公告结束后，由复垦主体按方案开展复垦工作。资金预算、招投标、开工建设等程序按照相关规定进行。

复垦期限原则上为一年（复垦期限为从取得区自然资源部门批复开始，一年内须通过镇（街道）初验）。如有特殊情况，可向区自然资源部门申请延期，经批准后应在限期内完成复垦。

第十四条 复垦方案一经批准必须严格执行，方案确定的复垦区范围不得随意调整，有下列客观情形的可按程序调整方案：

（一）由于客观原因造成拆旧地块无法复垦和安置地块无法落实的；（二）由于国土空间规划（土地利用总体规划、城乡规划）等相关专项规划或者行政区划调整等原因，需对地块进行调整的。

每个方案允许调整不超过两次，涉及复垦区范围调整的，按原立项流程重新审批。

第十五条 复垦地块位于国土空间规划（土地利用总体规划）确定的建设用地范围内的，地块验收后形成预留城乡建设用地规模台账，由区自然资源部门负责统筹，按有关规定办理建设用地规模边界调整手续，调出复垦地块的建设用地规模指标。

第十六条 复垦项目实施前，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。

第三章 复垦地块验收

第十七条 项目竣工后，由各镇（街道）自然资源部门、区自然资源部门分别会同同级农业农村等部门，按照相关验收标准组织镇（街道）级初验和区级验收。镇（街道）级初验不合格的，应当责令复垦主体限期整改，复垦主体在整改完成后须重新申请初验。初验合格的，各镇（街道）自然资源部门将初验结果进行公示，公示期为7个工作日。

公示期内利害关系人有异议的，各镇（街道）自然资源部门应会同有关部门进行复核，公示期内无异议或经复核异议消除的，由各镇（街道）自然资源部门向区自然资源部门提出验收申请。区级验收通过后，由区自然资源部门核发验收确认函，逐级报市自然资源部门和省自然资源厅备案。

第十八条 集体建设用地复垦为农用地后，由原土地所有人进行管理；国有建设用地复垦为农用地后，由所属镇（街道）进行管理。复垦后的土地不得用于非农建设使用，擅自建设或破坏种植条件的依法追究其法律责任。

第十九条 区自然资源部门负责建立地券管理台账，并实时在南海区全域土地综合整治项目管理系统更新和发布相关信息。

第二十条 复垦验收合格的，复垦地块有涉及用地批文的，

按相关要求取消相应建设用地批文中农转用效力，注销集体土地使用权证（或国有建设用地使用权证），并在年度变更调查中按农用地予以变更。

第四章 地券管理

第二十一条 复垦项目验收合格，经省自然资源厅同意备案后产生地券（附件4）。地券可以在镇街内自用、区内镇街协商转让、区内公开交易。

第二十二条 区自然资源部门设立区级地券周转“指标池”，复垦项目通过立项审批后，各镇（街道）可根据项目建设实际情况向区自然资源部门申请地券周转指标（附件5），申请的地券周转指标面积不大于复垦项目立项面积的50%，区自然资源部门依据项目用地需求下达所需的地券周转指标。并严格按照“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”的原则进行管理。各镇（街道）在获得地券后应及时归还区自然资源部门下达的地券周转指标，其归还的地券需与下发的地券周转指标具备同等价值，存在价值不对等时按地券周转指标最新买入价格补足（无最新买入价格按第二十七条最低保护价）。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（无最新买入价格按第二十七条最低保护价）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。

第二十三条 仅产生地券的，地券原则上归复垦主体持有，由复垦主体按协议约定返还实施主体复垦成本或其他约定收益。涉及政府出资实施复垦的，地券及其收益分配按本办法第十六条执行。地券建设用地规模持有方仅可为村（居）集体经济组织或镇人民政府（街道办事处），村（居）集体经济组织转让或交易建设用地规模收益归所在镇人民政府（街道办事处）。

同一地块复垦，同时产生地券和房券的，实行两券不叠加发放原则，在权益不受损、收益可持续前提下，村（居）集体经济组织可优先选择房券，地券归政府持有，以补充产业保障房的用地指标和资金需求。村（居）集体经济组织选择地券的，参照本条前款（仅产生地券）执行。

第二十四条 地券镇街内自用，由复垦地块所在镇（街道）与地券持有人协商，在优先保障复垦地块所在村（居）集体经济组织民生、公益类乡村振兴项目所需地券后，节余部分可以由所在镇（街道）以不低于保护价的价格购买地券用于镇（街道）内其他项目建设（在本办法印发之前，复垦地块所在镇（街道）与土地权属人已协商并签定合同的按原合同执行）。

第二十五条 区内镇街协商转让地券的，应由地券持有人委托所在镇（街道）与意向购买镇（街道）进行协商，地券转让价格不应低于最低保护价，并在区自然资源部门见证下签订转让协议。转让协议未经见证的，区自然资源部门不予办理相应的用地指标调整。

第二十六条 地券公开交易，由区自然资源部门提供公开交易平台，根据市场供需情况参考广东省复垦指标网上交易平台规则或以拍卖方式组织公开交易。地券持有方提出公开交易的，必须委托所在镇（街道）向区自然资源部门申请出售地券。并提供以下资料：

- （一）地券出让申请书；
- （二）区自然资源部门核发的复垦验收确认函；
- （三）土地权利人的组织机构代码证、法人身份证明文件、委托书等；
- （四）需要提交的其他材料。

第二十七条 通过区公开交易平台交易的地券设定最低保护价，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。地券交易最低保护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。

第二十八条 地券竞购主体是指新增建设用地的需求方，包括区土地储备部门、区征迁办、各镇人民政府（街道办事处）。竞购主体向区自然资源部门提出竞购申请，需提供以下资料：

- （一）申请购买文件（明确拟竞购地券的类型、规模、意向成交价格等）；
- （二）申请竞购主体组织机构代码证、法人身份证明文件等；

(三) 需要提交的其他材料。

第二十九条 区自然资源部门通过报纸、政府门户网站等媒介向社会公开发布地券交易公告，公告交易地券类型、交易总面积、交易时间、交易起始价及交易规则等信息。地券交易公告时间不得少于 10 个工作日，公告期满可组织地券交易。

地券交易成功后，由区自然资源部门将成交的具体信息进行公示，公示时间为 5 个工作日。成交结果公示期满无异议或经调查异议排除的，区自然资源部门与竞得人应在公示期满之日起 3 个工作日内签订《地券交易合同》。

第五章 地券使用

第三十条 地券使用须符合国土空间规划(土地利用总体规划、城乡规划)等要求。申请的地券周转指标需严格用于申请地券周转指标时的拟建项目，不得闲置或挪作他用。各镇(街道)归还至区级的地券由区统筹用于解决区域内重点项目的用地需求。节余部分地券或交易所得地券，地券持有方需在规定时间内(地券形成一年内)一次性或分批次落实地券使用地块，不得私下转让地券。因特殊情况在一年内无法落实地券使用地块的，各镇(街道)可结合区域实际向区自然资源部门申请延期。使用地券时，应当提供地券原件，使用完后，该地券由区自然资源部门予以注销。

第三十一条 地券形成或交易成功后一年内，地券持有方应落实地券使用并组织办理用地手续。地券使用按照农用地转为建设用地审批规定和程序单独组卷办理报批手续，并按要求落实耕地占补平衡义务。根据国家有关城乡建设用地增减挂钩政策，报批时不缴纳新增建设用地土地有偿使用费。

第三十二条 允许多个项目或同一项目复垦地块产生的地券对应一个或多个地块使用，使用地块可以跨镇（街道）实施。开展复垦方案编制的同时，可以一并落地券意向使用地块。

第三十三条 无法按时完成复垦验收的项目，或确实需要终止复垦的项目，须退还地券周转指标。

第六章 管理和监督

第三十四条 区自然资源部门负责牵头制定复垦年度计划，指导复垦实施、地券交易使用，组织相关部门进行验收，拟定地券其他配套文件；对复垦地块后期管护情况进行监督检查，涉及非农建设占用的，责令整改，限期未整改或整改不通过的，收回地券或要求复垦主体按照地券交易最低保护价缴纳相应面积的地券价款，同时暂停所在镇（街道）地券新项目立项。

区农业农村局负责复垦工作的技术指导，指导复垦后农用地的开发和利用，对复耕地块加强后期管护情况的监督检查，引导现代农业发展，落实耕地保护，参与地券项目验收等工作。

市生态环境局南海分局、区文化广电旅游体育局、区住房和城乡建设水利局等有关部门按照职能配合开展相关工作。

第三十五条 各镇（街道）负责调查闲置、废弃和低效建设用地情况，指导村（居）集体经济组织和相关权利人统筹安排复垦，组织开展复垦工作，实施农用地后期的监护管理。项目所在镇（街道）负责复垦后的农用地监管，擅自建设或破坏种植条件的，按非法占用农用地或非法破坏农用地行为进行查处，并责令整改。

第三十六条 村（居）集体经济组织负责本辖区复垦意愿的调查，统一向各镇（街道）申请实施复垦，土地所有权人负责复垦形成的农用地的后期管护。

第三十七条 区自然资源部门设立举报电话、信箱，接受单位和个人对复垦过程中违法、违纪和违规行为的检举、投诉。相关工作人员在复垦过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，按照相关规定处理，构成犯罪的，移送司法机关处理。

第三十八条 各镇（街道）的复垦推进工作与下一年的新增建设用地指标挂钩，区自然资源部门根据各镇（街道）年度工作成效在下一年度新增建设用地指标分配时予以倾斜。

第七章 附则

第三十九条 本办法由区自然资源部门负责解释。

第四十条 本办法自印发之日起施行，有效期三年。在本办法有效期内核发的地券在本办法失效后仍然有效，并参照本办法进行管理。《佛山市南海区人民政府关于印发佛山市南海区拆旧复垦（增减挂）实施管理暂行办法的通知》（南府〔2020〕89号）自本办法施行之日同时废止。

- 附件：1. 地券工作开展流程图
2. 地块共同复垦证明（范本）
3. 复垦项目同意书（范本）
4. 地券（范本）
5. 佛山市南海区地券周转指标申请书（范本）