

关于做好低效建设用地复垦指标市场化管理的意见

为贯彻落实党的十九大关于实施乡村振兴战略的决策部署和习近平总书记对广东工作“四个走在全国前列”的重要批示精神，践行生态文明建设，响应自然资源部和广东省自然资源厅关于城乡建设用地复垦相关政策要求，牢牢把握粤港澳大湾区建设先行示范区重大机遇，推动佛山质量变革、效率变革、动力变革，探索佛山乡村振兴发展新路径，实现土地节约集约利用和实施建设用地减量规划，推动低效建设用地拆旧复垦，依据《中华人民共和国土地管理法》《土地复垦条例》《广东省国土资源厅关于改进城乡建设用地增减挂钩试点管理工作的通知》（粤国土资规划发〔2015〕48号）、《广东省农村建设用地拆旧复垦管理办法（试行）》（粤自然资规字〔2018〕2号）、《广东省人民政府关于印发广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案（试行）的通知》（粤府函〔2018〕19号）等相关法律法规和政策规定，结合我市实际，提出如下意见：

第一章 总则

第一条 本意见所称低效建设用地复垦指标市场化管理，是指佛山市域农户、农村集体经济组织、国有农（林）场等土地

使用权人自愿将其城乡建设用地（包括城镇建设用地、村庄建设用地和采矿用地）按规定复垦为农用地后形成的城乡建设用地控制指标，允许其在合法交易平台进行交易，以实现低效建设用地复垦指标市场化交易。

第二条 本意见所称复垦指标分为两类：一类是依据省拆旧复垦相关政策形成的复垦指标，该类指标是由农村建设用地复垦形成的，简称拆旧复垦指标；另一类是各区依据省城乡建设用地增减挂钩相关政策形成的复垦指标，简称城乡增减挂指标。本意见出台之日前已验收的城乡增减挂指标仍按照原模式使用。

第三条 各区要组织编制复垦工作计划，通过土地使用权人自愿将其建设用地按规定复垦为耕地或其它农用地后，将形成的复垦指标在指定的交易平台进行交易，以便加快推进我市各区低效建设用地的有序退出，多方式供应建设用地指标，进一步优化我市土地利用结构。

第二章 工作原则

第四条 依据本意见产生的城乡增减挂指标仅在各区内交易，不得跨区交易。根据实际实施情况，经请示省相关主管部门且获批后，市政府可调整该类指标的交易范围。中心城区增减挂钩指标的产生及使用应当同时符合相关政策要求。

第五条 构建多方协作方式，推动复垦工作的有序开展。严格核定复垦地块条件，明确验收标准，加强复垦后农用地监管，

保证农用地种植效果。

第六条 交易活动应当遵循公平、公开、公正和透明高效的原则。

第七条 复垦指标使用既要方便灵活，也要严格限制使用范围和使用要求，保证复垦指标合理使用。

第八条 切实保护土地权益人的合法权益，保障其知情权、参与权和收益权。

第三章 一般性要求

第九条 各区应当根据城镇化发展需要、经济社会发展水平、用地指标供求数量、建设用地复垦周期等因素，科学编制复垦工作计划，合理测算建设用地复垦规模，引导建设用地有序复垦。

复垦地块应当同时具备以下条件：（1）最新的土地利用现状图上应当为城乡建设用地；（2）第二次全国土地调查中现状地类已为城乡建设用地或第二次全国土地调查后已通过合法手续变更为城乡建设用地；（3）复垦地块实地应当有建（构）筑物或能提供曾存在建（构）筑物的证据材料，并附最新卫星影像和现场照片材料；（4）面积具有一定规模，具备与现有农用地连片生产的条件；（5）土地权属清晰，无纠纷。

建设用地有下列情形之一的，不得列入复垦范围：（1）列入已公告的拟征地拆迁范围内的农村建设用地；（2）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；（3）擅自改变林地用途，尚未依法处理到位的；（4）临时建设用地；（5）拆旧复垦指标地块位于市、区土地利用总体规划确定的城镇建设用地规模边界内的；（6）城乡增减挂钩指标属于批而未用的；（7）其他不宜复垦的情形。

下列建（构）筑物不得纳入拆旧范围：（1）已核定公布为文物保护单位和一般不可移动文物的古遗址、古墓葬、古建筑、近现代重要史迹和代表性建筑、传统风貌建筑、具有保护价值的建（构）筑物和建筑群，以及历史文化名镇名村、历史风貌区、传统村落或地名文化遗产保护范围内的建筑；（2）权利依法受到限制或已签订买卖合同或正在办理转移登记的房屋；（3）权属有争议的房屋；（4）其他不宜拆旧的情形。

第十条 拆旧复垦指标的复垦政策和程序，本意见未有规定的，按照《广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案（试行）》（粤府函〔2018〕19号）、《广东省人民政府关于实施广东省全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作方案（试行）的补充通知》（粤府函〔2019〕389号）和《广东省农村建设用地拆旧复垦管理办法（试行）》（粤自然资规字〔2018〕2号）等相关政策执行，上级政策修订的，执行修订后的规定。

第十一条 城乡增减挂指标的复垦政策和程序，本意见未有规定的，按照广东省城乡建设用地增减挂钩相关政策执行，一般

应采用“先拆后建”模式，原则上不允许“先建后拆”模式。由市自然资源局各分局组织编制复垦项目实施规划，经市自然资源局批准后，鼓励所在地镇（街道）与土地所有权人签订整治协议，明确权利义务、收益分配等内容，统筹开展建设用地复垦工作。复垦主体可自行复垦或委托专业第三方进行复垦；复垦完成后，由市自然资源局各分局、市自然资源局分别会同同级农业农村等部门组织区级初验和市级验收，市级验收应当邀请省、市级土地复垦专家库中农业、水利、测绘、规划等方面的专家参与，并由市自然资源局各分局逐级向省报备；市级验收合格后，由市自然资源局各分局以市自然资源局名义注销或变更复垦地块集体土地建设用地使用证，向农户、农村集体经济组织等土地使用权人核发《退出建设用地证明书》。

第十二条 《退出建设用地证明书》是土地使用权人权益证明的依据，应当记载土地使用权人信息，复垦项目新增农用地面积（其中涉及复垦为耕地的还需记载新增耕地面积及等别）、减少的建设用地面积、农村发展留用面积、剩余可使用面积等信息。剩余可使用面积是复垦减少的建设用地面积扣除农村发展留用面积之后的面积，是土地使用权人用于申请复垦指标交易的面积。

第十三条 核发《退出建设用地证明书》后，市自然资源局各分局应当在当年的土地利用变更调查中变更为农用地。

建设用地复垦为农用地后，由土地所在镇人民政府（街道办事处）负责加强后期管护。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。

鼓励将地块复垦为耕地。经市自然资源及农业农村主管部门验收共同确认为耕地，并通过省土地开发整治中心备案的，其产生的补充耕地指标收归所在地政府，区、镇（街道）具体分成比例由各地自行确定。

第四章 复垦指标交易

第十四条 跨区的拆旧复垦指标交易一律通过广州耕地储备指标交易中心设立的交易平台（以下简称省交易平台）进行，区内拆旧复垦指标交易可在佛山市公共资源交易中心各区分中心（以下简称区交易平台）或省交易平台进行，交易价格不得低于省设立的复垦指标交易最低保护价。通过省交易平台公开交易复垦指标的，按照省交易平台的相关规则进行。

第十五条 城乡增减挂指标在各区交易平台进行公开交易的，其交易价格不能低于由各区批准设立的复垦指标交易最低保护价。

第十六条 取得《退出建设用地证明书》后，可由土地所有权人选择自用或申请区内交易，实行区内交易的一般应由土地所有权人委托各镇政府（街道办事处）统一向各区公共资源交易中心提出出让复垦指标申请，并提供以下资料：（1）复垦指标出

让申请书；（2）《退出建设用地证明书》；（3）《退出建设用地证明书》权利人有效身份证件；（4）涉及集体建设用地复垦产生的复垦指标申请交易的，需提供集体经济组织依法表决同意及授权委托的相关书面材料。（国有农林场参照执行）

第十七条 各区交易平台通过报刊、佛山市公共资源交易网、各交易平台网站和电子屏幕等媒介向社会公开发布复垦指标交易公告，公告交易面积、交易时间、交易起始价、交易规则、申请截止时间等信息。复垦指标交易公告时间不得少于10个工作日，公告期满可组织复垦指标交易。鼓励复垦指标需求方主动在区交易平台发布需求信息。

第十八条 在省交易平台的出让和竞购主体应符合广东省拆旧复垦相关政策的要求。在区交易平台的竞购主体包括区人民政府（含其征收管理部门、土地储备机构）、镇人民政府（街道办事处）及其授权的镇属公司、农村集体经济组织等。

第十九条 竞购主体向各区交易平台提出竞购申请，应当提供以下资料：（1）申请购买文件（明确拟竞购复垦指标的类型、数量等）；（2）申请竞购主体组织机构代码证、法定代表人身份佐证材料；（3）农村集体经济组织购买的，需提供经农村集体经济组织依法表决通过的同意竞购指标的相关书面材料等。

除上述规定的材料外，涉及购买城乡增减挂指标的，需向区交易平台提供经市自然资源局各分局盖章确认的拟建新地块占

用耕地情况说明等相关材料，保证拆旧地块与拟建新地块满足耕地占补平衡相关要求。

第二十条 由各区交易平台及时将招标、拍卖或挂牌时间、地点、方式等通知竞买人，并依法组织招标、拍卖或挂牌。复垦指标交易公告时间截止时，若复垦指标申购面积大于可交易复垦指标面积时，竞买人有3家以上（含3家）可采用招标方式，竞买人有2家以上（含2家）的可采用拍卖或挂牌方式；若复垦指标申购面积小于等于可交易复垦指标面积的，按照不低于相应复垦指标的交易最低保护价的报价交易。以公告先后为序，依次确认成交复垦指标，未完成部分继续公开交易。

第二十一条 同一个镇内的竞购主体对各自复垦形成的复垦指标在相同报价的情况下有优先购买权。

第二十二条 复垦指标成交后，竞得人应当在3个工作日内与区交易平台签订《成交确认书》，成交的具体信息应当进行公示，公示时间不少于5个工作日。成交结果公示期满无异议或异议不成立的，出让人和竞得人应当在公示期满之日起5个工作日内签订《复垦指标交易合同》，并报市自然资源局各分局备案。合同中除明确相关交易信息外，应当针对复垦后再次违法建设等违法违规行为约定违约条款，明确存在违法违规行为的，由指标出售方负责落实整改。

第二十三条 签订《复垦指标交易合同》后，竞得人应当在

30个工作日内向出让人缴清复垦指标价款。

第二十四条 成交双方应当及时将交易合同和缴费收支情况报送各区交易平台。各区交易平台应当在交易双方签订《复垦指标交易合同》并完成缴费后，在佛山市公共资源交易网、交易平台网站等媒介公告成交结果，并由市自然资源局各分局向竞得人核发复垦指标证书。

第二十五条 若拟出让复垦指标在两年内仍未交易，或复垦指标使用后仍余下不大于3亩部分，可由各区按照收购年度的最低保护价予以收购。

第五章 收益分配

第二十六条 复垦指标成交总价为同一公告的各竞得人认购复垦指标成交价款之和。出让人成交价为按该批次所有交易面积成交均价计算的价款。同一批次公告的复垦指标，其成交价是该批次出售复垦指标的相关出让人结算、拨付价款的依据。

第二十七条 拆旧复垦指标的净收益按照广东省拆旧复垦相关政策执行。市政府按复垦指标交易最低保护价的10%从复垦指标交易价款中提取地级以上市统筹资金返还给相应镇（街道），全部用于所在地区脱贫攻坚和美丽乡村建设，在上级政策中市级提留比例政策调整后，执行新的上级政策规定。

第二十八条 城乡增减挂指标净收益先分别由区级财政和镇（街）级财政各按5%进行提留，剩余部分净收益由各利益相

关主体协商确定。区级财政获得的指标收益全部用于复垦扶持和农村基础设施建设，镇（街道）财政获得的指标收益可奖励给复垦积极的村集体经济组织，作为基础设施建设专项经费。

第二十九条 各镇（街道）在参与复垦指标公开交易活动时，应当根据《退出建设用地证明书》和出售复垦指标情况，提交根据上述分配规则编制的收益分配明细表。由竞购人根据收益分配明细表将复垦指标成交价款划转至相关利益主体账户，严禁克扣、截留、挪用。

第六章 复垦指标管理

第三十条 复垦指标使用应当符合国土空间规划和用地报批政策等要求。所有办理用地手续时需新增建设用地指标的新增建设项目，均可使用复垦指标。办理农转用报批手续涉及占用耕地的，需依照相关规定办理手续，严格落实耕地占补平衡要求。

第三十一条 挂钩使用。实行经营性用地与拆旧复垦指标挂钩制度，各区出让省人民政府规定的特定类型经营性用地的，应当购买拆旧复垦指标。其来源可以是省交易平台购买或区自行交易收购的拆旧复垦指标。

第三十二条 报批使用。复垦指标使用按照《佛山市自然资源局关于完善土地利用年度计划管理的通知》（佛自然资通〔2019〕397号）的要求执行。其中使用城乡增减挂指标进行用地报批的，另需编制建新区规划申请方案。

第三十三条 分期使用。购买的指标不得私下转让和抵押。竞得人可以一次性使用或者分割使用拆旧复垦指标。城乡增减挂指标应当一次性使用完毕。使用复垦指标时，应当提供复垦指标证书原件，市自然资源局各分局在复垦指标证书上记载复垦指标使用信息，复垦指标证书记载的面积全部使用完后，由市自然资源局各分局予以注销。

第三十四条 周转使用。可交易的拆旧复垦指标在区和省交易平台均不足的，可按照广东省拆旧复垦相关政策规定逐级上报，向广东省自然资源厅申请周转指标；可交易的城乡增减挂指标在区交易平台不足的，不得突破自有复垦（周转）指标余量。

第三十五条 产生拆旧复垦指标的复垦地块的城乡建设用地规模管理按照广东省拆旧复垦相关政策执行。产生城乡增减挂指标的复垦地块的城乡建设用地规模由所在区政府按相关规定统筹使用。低效建设用地拆旧复垦取得的土规规模应优先用于落实产保区内需要复垦的用地。

第三十六条 核发复垦指标证书后 1 年内，复垦指标竞得人应当组织办理用地报批手续，逾期仍有超过 10%未利用的复垦指标，不允许继续参与复垦指标交易。

第三十七条 复垦指标证书灭失、遗失的，复垦指标证书权利人应当在指定媒体上刊登灭失、遗失声明，声明期满 30 日后可以向市自然资源局各分局申请补发。补发的复垦指标证书应当

注明“补发”字样。

第七章 工作职责

第三十八条 市自然资源局负责定期评估和完善复垦指标交易管理政策，组织对城乡增减挂指标的复垦项目进行验收，指导各区复垦指标的交易、使用和管理。市农业农村部门配合做好复垦地块验收工作，市公共资源交易中心负责监管复垦指标交易过程，市其他相关部门根据职能做好相关工作。

第三十九条 各区负责组织编制本区复垦工作计划，统筹建设用地复垦工作，保障筹集复垦资金，组织城乡增减挂指标复垦项目的初步验收，并逐级向省报备复垦项目，核发复垦指标证书，各分局以市自然资源局名义核发拆旧复垦指标项目、城乡增减挂指标项目的《退出建设用地证明书》，统筹组织本区复垦指标交易、使用、管理工作，指导区交易平台开展工作，拟定本区复垦指标交易最低保护价，监督检查建设用地复垦工作和复垦指标使用是否符合相关规划。各区可以在用地报批、土地出让等工作中，创新有利于推动复垦、复垦指标管理使用的相关政策。

第四十条 各镇（街道）负责统筹实施本辖区内建设用地复垦的摸底调查和具体实施工作，并对复垦后形成的农用地进行管护监督。负责统一向各区交易平台申请出让复垦指标。

第四十一条 农村集体经济组织负责本村范围内农户建设用地复垦意愿的调查，统一向镇（街道）申请复垦。

第八章 工作要求

第四十二条 加强组织领导。各区、各部门应当充分认识到低效建设用地复垦指标市场化管理在推动乡村振兴、优化土地利用结构、节约集约用地方面的重要作用，高效有序地推进复垦指标市场化管理相关工作。市自然资源局应当加强指导和监督，及时协调解决实施过程中出现的新情况、新问题。各区应当在人、财、物等方面加强对复垦指标市场化管理工作的保障，积极开展复垦调查摸底工作和编制行动计划，制定本区复垦指标市场化管理实施细则，鼓励各区对复垦工作完成情况较好的镇（街道）予以指标分配倾斜，保障复垦指标市场化管理工作的顺利开展。

第四十三条 加强宣传培训。各区可通过广播电视、报纸、微信、微博等媒体进行广泛宣传，营造全社会参与、支持低效建设用地复垦工作的良好氛围。加强政策指引和技术培训，市自然资源局应当组织市自然资源局各分局、镇（街道）自然资源业务部门骨干进行培训，其他部门按照职责分工组织开展相应的培训。

第九章 管理和监督

第四十四条 对违反本意见，无正当理由不履行本意见规定职责的各级政府（街道）、相关部门和各区交易平台，由有权机关依法责令其改正。

第四十五条 对存在违背土地权利人意愿强制复垦、侵占其

复垦指标收益、不按规定使用复垦指标以及其他滥用职权、玩忽职守的工作人员，由有权机关依法给予处分，涉及违法犯罪的，应当移送司法机关依法处理。

第四十六条 市自然资源局、市自然资源局各分局和市、区公共资源交易主管部门设立举报电话、信箱，接受单位和个人对复垦指标交易中违法、违纪和违规行为的检举、投诉。

第十章附则

第四十七条 本意见由市自然资源局负责解释。

第四十八条 本意见自 2022 年 1 月 29 日起施行，有效期 3 年。有关法律法规、上级政策发生变化时，依据上级最新规定执行。