

佛山市顺德区人民政府文件

顺府发〔2020〕6号

佛山市顺德区人民政府关于印发 《顺德区地券管理操作指引》 的通知

各镇人民政府、街道办事处，区属各部门，市垂直管理各部门：

现将《顺德区地券管理操作指引》印发给你们，请认真贯彻落实。

佛山市顺德区人民政府

2020年9月14日



佛山市顺德区地券管理操作指引

第一章 总 则

第一条 为深入贯彻实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展，推动土地节约集约利用，破解土地资源供需矛盾，推进生态环境改善和产业转型升级，根据《中共广东省委全面深化改革委员会关于印发佛山市顺德区率先建设广东省高质量发展体制机制改革创新实验区实施方案的通知》《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》《广东省自然资源厅关于印发广东省农村建设用地拆旧复垦管理办法（试行）的通知》《广东省自然资源厅关于印发广东省农村建设用地拆旧复垦工作指引的通知》和城乡建设用地增减挂钩（以下简称“增减挂钩”）等政策文件规定，结合顺德实际，制定本操作指引。

第二条 本指引所指地券，是指土地权利人自愿将其建设用地按规定复垦为耕地等农用地后，因建设用地减少形成的指标。

第三条 地券分为 A 券、B 券和 C 券。

A 券是指依据省拆旧复垦政策或增减挂钩政策，对闲置或废弃的农村房屋等建设用地复垦形成的与复垦验收面积相等，可用于建设用地报批的指标。

B 券是指依据省拆旧复垦政策，对闲置或废弃的农村房屋等农村建设用地复垦形成的与复垦验收面积相等，可用于与商

业、娱乐、商品住宅等经营性用地（不含“三旧”改造用地）出让挂钩的指标。

C 券是指依据增减挂钩政策，对建设用地复垦形成的与复垦验收面积相等，可用于与“三旧”改造后涉及住宅功能且采用协议出让方式供地项目联动的指标。

第四条 区自然资源机构牵头拟订 A 券、B 券和 C 券价格，报区人民政府批准设立。区人民政府可根据实际情况适时调整地券价格和地券适用情形。

第五条 地券管理应遵循风险可控、规划引导、自愿复垦、公开交易、保障权益、严格管理的原则。

第六条 佛山市顺德区行政区域范围内实施建设用地拆旧复垦和地券的供应、交易及使用适用本操作指引。

第二章 地券的形成

第七条 各镇人民政府（街道办事处）和农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）是建设用地拆旧复垦的主体。农村集体经济组织申请拆旧复垦须按照相关法律法规和股份社章程的规定，经成员会议三分之二以上成员或三分之二以上成员代表表决同意，并按相关规定进行公示。

村民委员会（居民委员会）申请拆旧复垦须按照相关法律法规的规定，经村民（居民）会议三分之二以上成员或三分之二以上村民（居民）代表表决同意，并按相关规定进行公示。

第八条 拆旧复垦项目和增减挂钩项目实施前，相关权利人应就地券收益分配协商达成一致意见，并签订协议、编制收益分配明细表。收益分配明细表涉及农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）的需经所在镇人民政府（街道办事处）盖章确认。地券收益将按照收益分配明细表分配。

第九条 申请复垦的土地应当同时具备以下条件：

- （一）申请复垦时使用的土地利用现状图上应为建设用地；
- （二）第二次全国土地调查（简称二调）中现状地类已为建设用地或二调后通过合法手续变更为建设用地的；
- （三）复垦地块实地应有建筑物、构筑物或曾存在建筑物、构筑物；
- （四）土地权属清晰，无纠纷。

第十条 有下列情形之一的建设用地，不得作为复垦地块：

- （一）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，以及公布的历史文化街区、历史建筑（含已申报的历史建筑推荐名录中的建筑）、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；
- （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）自然灾害发生后，地质状况尚未稳定的建设用地；
- （四）存在擅自改变林地用途，尚未依法处理到位的；

- (五) 临时建设用地;
- (六) 已签订买卖合同、正在办理转移登记的房屋;
- (七) 其他不宜复垦的情形。

第十一条 建设用地复垦后，形成的农用地应当符合《土地复垦质量控制标准》（TD/T1036-2013）、《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）、《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准（试行）》（GB 15618-2018）的相关规定。

第十二条 集体建设用地复垦为农用地后，按有关协议约定进行管理；国有建设用地复垦为农用地后，由所在地镇人民政府（街道办事处）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。

第十三条 建设用地复垦为水田、水浇地和旱地的，需符合省对复垦项目管理和建设标准的有关规定。经省自然资源主管部门验收确认为耕地的，其产生的补充耕地指标按照省、市等文件规定执行。

第十四条 拆旧复垦项目的实施和审批程序按照拆旧复垦政策执行。项目备案通过后，区自然资源机构向土地权利人核发 A 券、B 券证明文件。

第十五条 增减挂钩项目的实施和审批程序按照增减挂钩政策执行。复垦主体可自行复垦或委托专业第三方进行复垦，也可公开引入社会资金合作复垦。项目备案通过后，区自然资源机构向土地权利人核发 A 券、C 券证明文件。

第十六条 地券证明文件是土地权利人获得地券权益证明的依据，应当记载土地权利人信息、指标类型、地券类型及对应面积、新增农用地面积、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，是土地权利人用于申请地券交易的面积。

第十七条 取得地券证明文件后，镇人民政府（街道办事处）凭房屋所有权人和土地使用权人委托办理注销或变更相关不动产权属证书的授权委托书等相关申请材料，向区自然资源机构申请注销或变更复垦地块相关权属登记证书，已验收的复垦地块纳入年度土地利用变更调查予以变更。

第三章 A 券、B 券的交易

第一节 拆旧复垦项目形成的 A 券、B 券的交易

第十八条 拆旧复垦项目形成的 A 券和 B 券应同时交易。由区政府委托区土地储备发展中心根据实际需要在区公共资源交易中心（以下简称交易中心）通过公开挂牌方式收购后统筹安排使用。

第十九条 区土地储备发展中心是拆旧复垦项目形成的 A 券、B 券购买主体，应将收购的资金纳入年度预算，如未纳入年度预算的应报区人民政府申请拨付解决。

第二十条 镇人民政府（街道办事处）是拆旧复垦项目形成的 A 券、B 券出售主体，农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）须委托所在地镇人民政府（街道办事处）申请出售，同一拆旧复垦项目形成的 A 券、B 券原则上应一次性出售。

第二十一条 交易中心依据购买申请在顺德区内向社会公开发布交易公告，公告时间 5 个工作日，交易公告应当包含以下内容：

- （一）购买 A 券、B 券的面积和价格；
- （二）交易时间、地点；
- （三）交易规则、成交规则；
- （四）其他需要公告的事项。

第二十二条 申请出售 A 券、B 券的，应提供以下资料：

- （一）地券出售申请书（明确出售地券类型、面积等）；
- （二）区自然资源机构核发的地券证明文件；
- （三）出售主体的组织机构代码证（如已办理了三证合一，则需提供合证后的营业执照）、法人身份证明文件、委托书等；
- （四）各利益主体签订的地券收益分配协议及收益分配明细表（需有收益方的银行账户、账号等信息）；
- （五）经镇（街道）农业农村主管部门审核确认的集体依法表决同意的相关书面材料；
- （六）其他资料。

第二十三条 拆旧复垦项目形成的 A 券、B 券的公开交易，

交易起始价为政府确定的 A 券加 B 券价格，按照以下情形确定成交：

（一）在挂牌的规定期限内，出售数量小于或等于购买数量的，按照收购价格成交。

（二）在挂牌的规定期限内，出售数量大于购买数量且存在 2 家以上单位申请出售的，转为现场竞价，出售方每轮竞价幅度下浮 1 万元/亩，按报价由低到高的顺序确定成交单位；当出售主体报价相同时，以摇号方式依次确定成交单位。同一批次成交的 A 券加 B 券的总成交单价不得低于省复垦指标最低保护价。

第二十四条 A 券、B 券成交后，成交信息由交易中心公示 5 个工作日。公示期满后，区土地储备发展中心与项目所在镇人民政府（街道办事处）、农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）签订合同，并在合同签订之日起 30 日内将涉及款项支付给项目所在镇人民政府（街道办事处）账户。镇人民政府（街道办事处）在资金到账后 30 日内，按照收益分配明细表将资金支付给相关权利人，严禁克扣、截留、挪用。

第二节 增减挂钩项目形成的 A 券交易

第二十五条 增减挂钩项目形成的 A 券，可由拆旧复垦主体选择自用或申请在顺德区地券网上交易系统公开交易，由交易中心组织。

第二十六条 A 券的出售主体是取得地券证明文件的镇人民政府（街道办事处）以及农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）。农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）须委托所在地镇人民政府（街道办事处）申请出售。

第二十七条 出售主体应在规定时限内，在网上交易系统提交出售申请，并提供以下资料：

（一）地券出售申请书（明确出售地券类型、数量等）；

（二）区自然资源机构核发的地券证明文件；

（三）出售主体的组织机构代码证、法人身份证明文件、委托书等；

（四）各利益主体签订的地券收益分配协议及收益分配明细表（需有收益方的银行账户、账号等信息）；

（五）涉及农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）申请出售的，需提供经镇（街道）农业农村主管部门审核确认的集体依法表决同意的相关书面材料；

（六）其他资料。

第二十八条 A 券的购买主体是新增建设用地的需求方。包括区土地储备发展中心、区属国有企业、镇人民政府（街道办事处）及其授权所属企业、农村集体经济组织、村民委员会（居民委员会）。

第二十九条 购买主体应在规定时间内通过网上交易系统向交易中心提出购买申请，应提供以下资料：

- (一) 地券购买申请书（明确购买地券类型、数量等）；
- (二) 购买主体组织机构代码证、法人身份证明文件等；
- (三) 其他资料。

第三十条 交易中心根据交易申请情况组织交易活动。原则上每月组织一次。交易中心应通过交易中心门户网站向社会公开发布地券交易预告和交易公告。

交易预告内容包括：本期交易地券类型；拟出售（购买）地券申请的截止时间；其他需要公告的事项。

交易公告内容包括：申请出售地券类型、数量，申请购买地券类型、数量，交易时间，交易起始价及交易规则等信息。交易预告和交易公告的公告时间不得少于5个工作日。

第三十一条 各镇人民政府（街道办事处）对行政区域范围内形成的地券在相同报价的情况下有优先购买权。

第三十二条 增减挂钩项目形成的A券由镇人民政府（街道办事处）申请交易。A券交易起始价为政府确定的A券价格，成交价格不得低于起始价，成交后不得再次转让和抵押。

第三十三条 交易活动中，购买方只有1家，交易系统默认成交。购买方有2家以上（含2家）时，采取竞价方式交易。每轮竞价时间为2分钟，每次竞价幅度上浮1万元/亩，竞价截止时出价最高者竞得A券。竞价截止时，所有竞买人报价相同的，以交易系统竞价时间先后顺序确定成交单位。

第三十四条 A券成交后，交易中心在交易平台、门户网

站公示成交信息，公示时间不少于 5 个工作日。

公示有异议的，可以在公示期间向交易中心提出书面申请，交易中心收到异议后报区自然资源机构处理，并于收到异议意见之日起 5 个工作日内进行回复。

公示无异议或虽有异议但异议不成立的，交易成交。

第三十五条 政府主导实施项目拆旧复垦后产生的 A 券交易收入，由出售 A 券的镇人民政府（街道办事处）以“1030799 其他国有资源（资产）有偿使用收入”收入科目开具缴款通知书，购买方应在 30 日内将 A 券价款全额上缴区财政。出售 A 券的镇人民政府（街道办事处）按照有关规定向区自然资源机构提出拨付 A 券价款申请，区自然资源机构会同区村改办、区土地储备发展中心进行审核后予以支付。涉及村级工业园升级改造资金筹措与平衡办法的村改项目按照相关规定执行。

非政府主导实施项目拆旧复垦后对应产生的 A 券交易收入，购买方应在 30 日内将 A 券价款划入出售 A 券的镇人民政府（街道办事处）账户。出售 A 券的镇人民政府（街道办事处）在资金到账后 30 日内，按照收益分配明细表将资金支付给相关权利人，严禁克扣、截留、挪用。

第三十六条 成交双方应在地券价款划转后 2 个工作日内，在交易系统进行收、付款确认。交易中心应当于同期交易地券价款收支情况齐备后 5 个工作日内，在交易平台、交易中心门户网站公告成交结果。

第三十七条 通过交易中心交易的，交易中心应在 5 个工作日内向区自然资源机构报送成交情况。

区自然资源机构应注销原地券证明文件，并向购买方核发地券证明文件。

第四章 C 券的管理

第三十八条 C 券原则上由区政府统筹安排使用，不得转让和抵押。未有 C 券产生或者 C 券不足的，由区自然资源机构根据实际情况报区政府同意后下达周转 C 券。周转 C 券与 C 券具有同等功能。

第三十九条 区自然资源机构负责 C 券以及周转 C 券台账管理工作。涉及需联动 C 券的城市更新项目由镇人民政府（街道办事处）在上报项目改造实施方案时提供 C 券联动方案，经区城市更新机构会同区自然资源机构审核后，报经区人民政府批准后实施。

第四十条 已安排使用 C 券或周转 C 券的城市更新项目联动改造责任主体，应按照 C 券价格计算 C 券联动费用，在签订联动改造项目用地出让合同之后，签订 C 券使用合同，由区自然资源机构向联动改造主体开具缴款通知书，将 C 券联动费用以“1030799 其他国有资源（资产）有偿使用收入”收入科目全额缴入区财政。联动改造责任主体应将 C 券联动费用全部缴纳并取得《收款确认书》后，才予以办理土地使用权首次登记。

第四十一条 项目拆旧复垦后产生的 C 券收入，由项目所属镇人民政府（街道办事处）向区自然资源机构提出资金拨付申请。在 C 券联动费用到账后，区自然资源机构会同区村改办、区土地储备发展中心进行审核，根据增减挂钩项目验收的时间先后顺序予以支付。镇人民政府（街道办事处）在资金到账后 30 日内，按照收益分配明细表将资金支付给相关权利人，严禁克扣、截留、挪用。涉及村级工业园升级改造资金筹措与平衡办法的村改项目按照相关规定执行。

区自然资源机构应将涉及拨付的 C 券资金纳入年度预算，未纳入年度预算的，应报区人民政府申请拨付解决。

第四十二条 已经区政府批准的改造实施方案到期后，尚未确定联动改造责任主体或联动责任主体未在规定时限内缴纳费用的，涉及的 C 券或周转 C 券由区政府另行安排使用。

第四十三条 以公开引入社会资金方式合作复垦形成的 C 券，其使用和归属按照合作复垦双方协议约定执行，也可申请由区政府统筹安排使用，具体按照上述规定执行。

第五章 地券使用

第四十四条 A 券使用须符合国土空间规划和建设用地报批等政策要求。用地报批时使用 A 券的，不用缴纳新增建设用地有偿使用费；涉及占用耕地的，应按照相关规定落实耕地占补平衡。增减挂钩项目形成的 A 券用于用地报批的，应一次性

使用完毕，并提交建新地块方案报有关部门审批，建新地块占用耕地面积不得大于拆旧复垦形成的耕地面积。

第四十五条 B 券使用时按照省拆旧复垦政策等规定执行，不足时应通过省交易平台购买拆旧复垦指标。

第四十六条 C 券与“三旧”改造后涉及住宅功能且采用协议出让方式供地项目联动使用时按照顺德区城市更新相关政策执行。

第四十七条 使用地券时，应当提供地券证明文件原件，区自然资源机构在地券证明文件上记载地券使用信息。地券使用完毕后，区自然资源机构予以注销。

第四十八条 地券证明文件灭失、遗失的，地券证明文件权利人应当在报刊上刊登灭失、遗失声明，声明期满 30 日后可以向区自然资源机构申请补发。补发的地券证明文件应当注明“补发”字样。

第六章 部门职责与法律责任

第四十九条 区自然资源机构负责组织相关部门对复垦项目进行初验，统筹地券确认、监督、管理、使用等工作，并在规划审批过程中，严格审核地券使用是否符合国土空间规划要求。区农业农村部门负责建设用地复垦的技术指导，指导复垦后农用地的开发和利用，引导现代农业的发展，参与复垦项目初验等工作。交易中心负责组织地券交易活动。区发改、财政、

住建、生态环境、审计部门及区土地储备发展中心等结合自身职责配合开展地券工作。各镇人民政府（街道办事处）负责组织实施辖区内建设用地拆旧复垦工作，统筹辖区内地券交易工作，并对复垦后形成的农用地的管理和利用实施监督。

第五十条 违反本操作指引规定，在拆旧复垦、地券交易和使用中有下列行为之一的，一年内不得参加地券交易活动，由有权机关依法给予处理，涉及违法犯罪的，应移送司法机关依法处理：

- （一）违背土地权利人意愿强制拆旧复垦的；
- （二）侵占土地权利人应得地券收益的；
- （三）复垦中弄虚作假，骗取地券收益的；
- （四）有其他滥用职权、玩忽职守、营私舞弊行为的。

第七章 附 则

第五十一条 本操作指引自 2020 年 10 月 13 日起实施，有效期 3 年。由佛山市自然资源局顺德分局负责解释。

第五十二条 顺德区此前印发的文件与本指引有关规定不一致的，以本指引为准；上级部门有新规定的，从其规定。

抄送： 区纪委监委、人大办、政协办，区法院、检察院、武装部，
区各人民团体。

佛山市顺德区人民政府办公室

2020年9月14日印发
