

# 厦门市人民政府办公厅文件

厦府办规〔2023〕17号

---

## 厦门市人民政府办公厅关于印发 农村集体预留发展用地管理规定的通知

各区人民政府，市直各委、办、局，各开发区管委会，各重大片区指挥部，有关单位：

《厦门市农村集体预留发展用地管理规定》已经第55次市政府常务会议研究通过，现印发给你们，请认真组织实施。

厦门市人民政府办公厅

2023年12月29日

（此件主动公开）

# 厦门市农村集体预留发展用地管理规定

**第一条** 为促进农村集体预留发展用地集约高效利用，切实保障被征地人员合法权益，根据有关法律、法规、规章等规定，结合本市实际，制定本规定。

**第二条** 本规定所称农村集体预留发展用地（下列简称发展用地），是指属地区人民政府为解决被征地集体经济组织和被征地（含海域退养，下同）人员长久稳定、可持续的收入来源，在征收集体土地时，按规定核定给被征地的集体经济组织用于发展生产的土地。

**第三条** 发展用地开发利用应遵循下列原则：

（一）支持集体经济。着眼保持农村社会和谐稳定、保障集体经济组织及其成员长远生计，发展用地选址应有利于壮大集体经济、有利于集体经济组织及其成员增收。

（二）坚持规划先行。在符合国土空间规划的前提下，统筹优化发展用地选址和土地用途，鼓励集中连片开发，集约节约用地。

（三）保证有序可控。坚持统筹规划、分步实施，在确保风险可控前提下，在辖区内选择条件成熟的集体经济组织开展试点。

（四）尊重集体意愿。切实保障集体经济组织成员的知情权、参与权，发展用地项目应经集体经济组织依法讨论决定，由集体经济组织自愿实施。

(五) 注重全程监管。强化监管责任，保障依法依规建设、平稳有序运营，防止以各种名义变相建设、销售和以租代售“小产权房”、违法违规商办类房产等，严格防范各类土地违法违规行为。

**第四条** 发展用地可用于建设保障性租赁住房以及发展符合片区产业规划导向的项目，但不得用于开发商品住房和 SOHO 性质的商办类房产以及不符合生态环保和安全要求的项目。

**第五条** 发展用地指标可根据被征地集体经济组织和被征地人员意愿，按规定采取新供地、购置房产、货币化补偿等方式落实。

**第六条** 发展用地指标由属地区人民政府按照该集体经济组织可以享受发展用地指标的人口数统筹核定。其中，新供地项目按下列标准核定人均指标：

(一) 地块容积率 $\geq 2.0$  的，按人均计容建筑面积不超过 30 平方米；

(二) 地块容积率 $< 2.0$  的，按人均土地面积不超过 15 平方米。

**第七条** 发展用地项目选址由属地区人民政府牵头，资源规划、农业农村等部门配合。根据经济社会发展、公共利益等需要，资源规划部门可商属地区人民政府统筹调整发展用地项目选址和规划条件。

属地区人民政府、镇人民政府（街道办事处）要加强对本辖区内发展用地的统筹引导，注意整合跨镇（街）、跨村指标，鼓励

采取“飞地”方式，促进发展用地项目统筹布局集中连片开发。支持将发展用地项目纳入全市招商服务体系，统筹开展项目策划和招商。

**第八条** 采用新供地方式开发建设的，由被征地集体经济组织作为建设用地申请人。对选址位于城镇开发边界内的，在依法征收为国有土地后，方可依法依规采取划拨、协议出让等方式供地；对选址位于城镇开发边界外的，在符合村庄规划的前提下，保留集体土地性质，依法办理建设用地手续。

采取划拨、协议出让等方式供地的，被征地集体经济组织应按规定结算成本或缴交地价。

**第九条** 鼓励集体经济组织购置属地区现有已建成的安置小区配套房产、产业园区通用厂房（配套用房）、商业、办公、租赁住房等房产作为发展用地项目经营资产。

被征地集体经济组织购置前款规定房产的，经该集体经济组织依法讨论决定后，报属地区人民政府同意并核减相应发展用地指标（按人均计容建筑面积不大于 30 平方米核减，下同）。核减指标对应的预留用地纳入片区规划统筹实施。新购置房产属以出让方式供地的，按本规定第十条的规定给予相应的财政补贴；新购置房产属以划拨方式供地的，在办理划拨土地使用权转让时，参照出让方式供地的房产给予相应财政补贴。

**第十条** 属地区人民政府可结合本区实际制定购置房产的财政补贴标准，楼面单价原则上不高于被征地集体经济组织所在

区位商业用地基准地价（未修正）的 1.2 倍。其中，属于市级片区范围内村庄的发展用地补贴资金按财政体制承担。

商业用地基准地价以被征地集体经济组织签订房产买卖合同的时点所执行的城镇土地基准地价标准认定。被征地集体经济组织所在区位，如跨两个及以上商业用地基准地价区段的，按各基准地价区段所占比例修正确定。

**第十一条** 对于新征用地达 50 亩以上，并已由属地区人民政府按土地征收比例核定发展用地指标的村庄，经被征地集体经济组织依法讨论决定后提出申请，区人民政府可统筹考虑核减部分或全部的发展用地指标，调整为货币化补偿，补偿款作为集体经济组织发展专项资金（下列简称“专项资金”）。专项资金归集体经济组织所有，仅用于购置房产作为发展用地项目，或者作为该集体经济组织发展用地项目的开发建设资金。

被征地集体经济组织在签订房产买卖合同或发展用地项目立项后，即可申请拨付专项资金。

**第十二条** 属地区人民政府可结合本区实际，参照本规定第十条制定货币化补偿标准。商业用地基准地价以区人民政府批准核减发展用地指标的时间作为测算时点。其中，属于市级片区范围内村庄的发展用地补偿款按财政体制承担。

**第十三条** 被征地集体经济组织应拟订发展用地项目建设和运营管理方案、监管等事项，经该集体经济组织依法讨论决定后，报属地区人民政府研究批准，并同步签订监管协议，明确属

地区人民政府的监管责任和集体经济组织的违约责任。其中，采取新供地方式的项目，应在项目开工建设前完成上述工作。项目可由集体经济组织自行开发运营，也可由集体经济组织与各类资信好、实力强的企业合作开发运营或由集体经济组织委托其运营管理。属于合作开发的，集体经济组织持有的股份原则上不低于51%。经被征地集体经济组织依法讨论决定后，报属地区人民政府批准，可适当调整集体经济组织持有的股份比例。

购置产业园区内通用厂房（配套用房）的，应纳入园区统一管理，由属地区人民政府、园区管委会、被征地集体经济组织三方签订协议，明确各方权利义务，约定运营管理及收益分配机制。

**第十四条** 属地区人民政府、镇人民政府（街道办事处）可通过招商的形式邀请资信好、实力强的企业参与发展用地开发运营；属地区人民政府可结合辖区实际制定参与企业相关指引，明确合作开发运营或委托运营管理的监管要求。鼓励金融机构给予参与发展用地开发运营的资信好、实力强的企业融资支持。

**第十五条** 在符合国土空间规划和环保要求的前提下，新供地项目可按规定用于开发建设工业（含通用厂房）、仓储、商业、酒店、办公、保障性租赁住房等整体持有、整体经营的物业。其中，用于开发建设工业项目的，新供地选址需位于工业用地控制线范围内；用于开发建设保障性租赁住房的，纳入保障性租赁住房管理，适用本市保障性租赁住房政策。

资源规划部门在核定规划条件时，可根据被征地集体经济组

织的申请，制定可开发利用的土地用途清单，并在划拨决定书或土地出让合同中明确。

**第十六条** 土地用途按清单管理的项目需调整各用途间建筑指标的，在不突破划拨决定书或土地出让合同中明确的土地用途和计容总建筑面积的前提下，对已批未建或在建的项目，经被征地集体经济组织依法讨论决定并报属地区人民政府同意后，由资源规划部门变更规划许可；对已建成的项目，按下列程序审批：

（一）被征地集体经济组织依法讨论决定后，持调整方案（包括拟调整用途、建筑指标、总平面方案等），向资源规划部门提出申请；

（二）资源规划部门根据该项目用地划拨决定书或土地出让合同明确的土地用途清单进行初步审查，并通过“多规合一业务协同平台”征询发改、财政、交通、生态环境、建设、市政园林、消防、住房、教育、卫健等相关行业主管部门意见。相关部门根据职责参照新供地项目要求，对各用途间建筑指标调整的必要性、可行性及相关要求提出意见。资源规划部门牵头组织进行现场复核，对未按图进行施工或未经批准擅自改变建筑功能的，由相关部门依法处理；

（三）资源规划部门综合“多规合一业务协同平台”中的部门意见，符合变更条件的，将相关材料（包含调整方案、监管事项要求及违约条款等）报属地区人民政府研究；

（四）属地区人民政府同意调整的，重新签订监管协议，并

依法办理建设审批相关手续。

**第十七条** 发展用地项目采用购置房产方式的，应严格按所购置房产原用地划拨决定书确定或土地出让合同约定以及产权证登记的土地用途、建筑功能及规划条件使用土地和房产；符合本市土地用途调整的相关政策，确需变更的，应按规定办理相关审批手续。

**第十八条** 发展用地项目属于保障性租赁住房项目的，应纳入全市保障性租赁住房房源进行统一监管，项目、房源、合同应按规定在本市住房租赁交易服务系统备案。市住房保障部门应加强对保障性租赁住房项目的监管，加强格式合同的监管和指导，规范租期、租金及押金收取、续期等事项。

**第十九条** 发展用地项目应办理整体产权，不得分割，产权人为集体经济组织，并在不动产权属证书上备注。采用购置房产的发展用地项目，不动产登记部门办理产权登记时，应按规定核实属地区人民政府同意购买并已核减发展用地指标的情况。

**第二十条** 发展用地项目依法抵押的，抵押方案应按规定经属地区人民政府批准。不动产登记部门办理抵押登记时，应按规定核实相关批文。资源规划部门、属地区人民政府在新供地项目有关文书或合同（包括划拨决定书或土地出让合同等）、属地区人民政府同意购置房产并予以核减发展用地指标的批文中，应对抵押用途、抵押额度、资产回购等相关事项进行约定。

**第二十一条** 被征地集体经济组织持有的发展用地项目股



份可分为集体股和成员个人股。发展用地项目股份设置由属地区人民政府、镇人民政府（街道办事处）根据实际，指导被征地集体经济组织通过民主决策依法讨论决定。集体股可以依法转让给本集体经济组织成员，按成员人数平均转让份额；成员个人股可以依法转让给本集体经济组织成员，也可以由本集体经济组织依法赎回。成员个人股可以依法继承，无人继承的归集体经济组织所有。

属地区人民政府和农业农村部门应加强对发展用地项目的股权监管，指导农村集体经济组织依法依规确认和管理股权，确保公开公正公平。

**第二十三条** 属地区人民政府和资源规划、建设、市场监管、执法、住房等相关职能部门应严格履行监管职责，对发展用地项目的规划、建设和运营等实施全链条监管，严禁违法违规改变土地用途和建筑物功能及违法违规销售等行为。

**第二十三条** 属地区人民政府可根据本规定并结合实际制定实施细则，在执行中有特殊情况的，另行上报市政府研究。

**第二十四条** 本规定由市资源规划局、市农业农村局依职责负责解释。

**第二十五条** 本规定自 2024 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 12 月 31 日。

---

有关单位：市税务局。

---

厦门市人民政府办公厅

2023 年 12 月 29 日印发

