

梅州市村留用地开发利用 工作指引



梅州市自然资源局
欢迎您扫码关注

梅州市自然资源局 编
2024年3月

目录

1. 村留用地指标核定与兑现.....	2
1-1 村留用地指标核定.....	3
1-2 村留用地指标兑现.....	4
1-3 村留用地相关手续.....	5
2. 村留用地开发利用模式.....	8
2-1 村留用地开发利用模式.....	9
2-2 政府统筹开发模式.....	11
2-3 土地收储藏出让模式.....	12
2-4 村自主开发模式.....	13
2-5 纳入旧改开发模式.....	14
2-6 引入市场主体合作开发模式.....	15
3. 村留用地监督管理.....	18
3-1 村留用地批后监管.....	19
附录 村留用地开发利用相关政策.....	21

“坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动。加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。”

——党的二十大报告

“为深化农村集体经营性建设用地入市试点，探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制；巩固提升农村集体产权制度改革成果，构建产权关系明晰、治理架构科学、经营方式稳健、收益分配合理的运行机制；积极盘活存量集体设用地，优先保障农民居住、乡村基础设施、公共服务空间和产业用地需求。”

——中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见

“深化农村集体产权制度改革，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，发展壮大新型农村集体经济。”

——中共广东省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”
促进城乡区域协调发展的决定



01

村留用地指标核定与兑现

1-1 村留用地指标核定

什么是村留用地

村留用地也叫**回拨地、回扣地、安置地**，是国家征收农村集体土地后，按**收集征收面积返还的建设用地**，是与“货币”并存的一种“以地换地”的征地补偿方式。村留用地在城镇规划区范围外的，原则上保留集体土地性质。村留用地在城镇规划区范围内，以及涉及占用其他农村集体经济组织集体土地的，依法征收为国有土地。

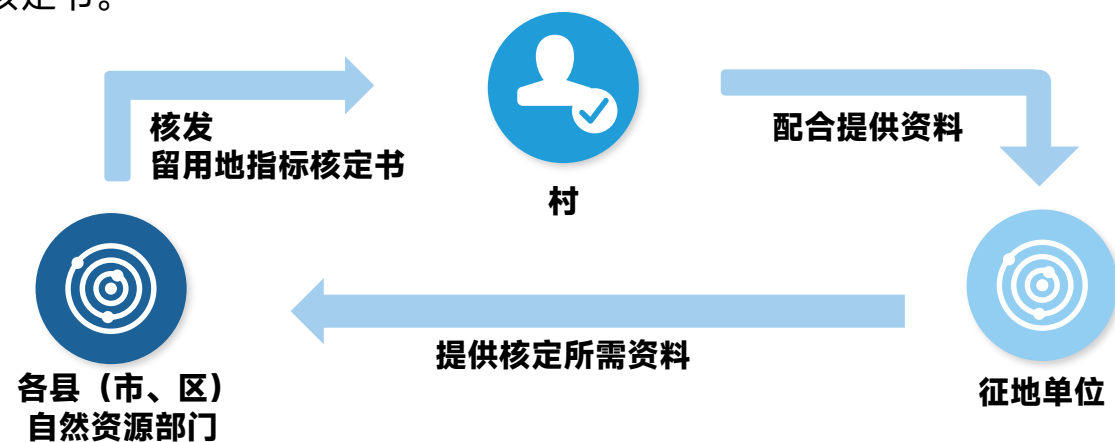
指标核定规则

留用地指标 = 实地征收面积 × (10%~15%)

- 具体比例由各地级以上市人民政府根据当地实际以及项目建设情况确定。
- 由地级以上市人民政府根据城乡规划和留用地安置的位置、用途、净用地比例、容积率、周边配套设施完善程度等情况确定，多用于工厂、商铺和村民安置房等建设。

指标核定流程

建设项目启动（预）征地时，根据征地面积、土地权属等情况，各县（市、区）自然资源部门在征地预告发布并取得土地勘测定界技术报告后，向被征地农村集体经济组织预核留用地指标，核发留用地指标核定书。



1-2 村留用地指标兑现

指标兑现方式

以**实物留用地、折算货币、置换物业**方式予以落实留用地指标。

通过**调整规划、完善用地手续**统筹落实已承诺未兑现实物留地，**鼓励**应将半年内无法引进产业项目并供地的**实物留用地转以折算货币、置换物业方式予以落实，或以折价出资、入股方式参与各类城市新区、产业园区建设**，由被征地农村集体经济组织按出资、股权比例及相关约定分享收益。鼓励农村集体经济组织通过自主开发、合资合作等方式将留用地建设为经营性物业，并通过经营不动产产权租赁，形成运营成本低、经营风险小、经济收益长期稳定的农村集体资产。



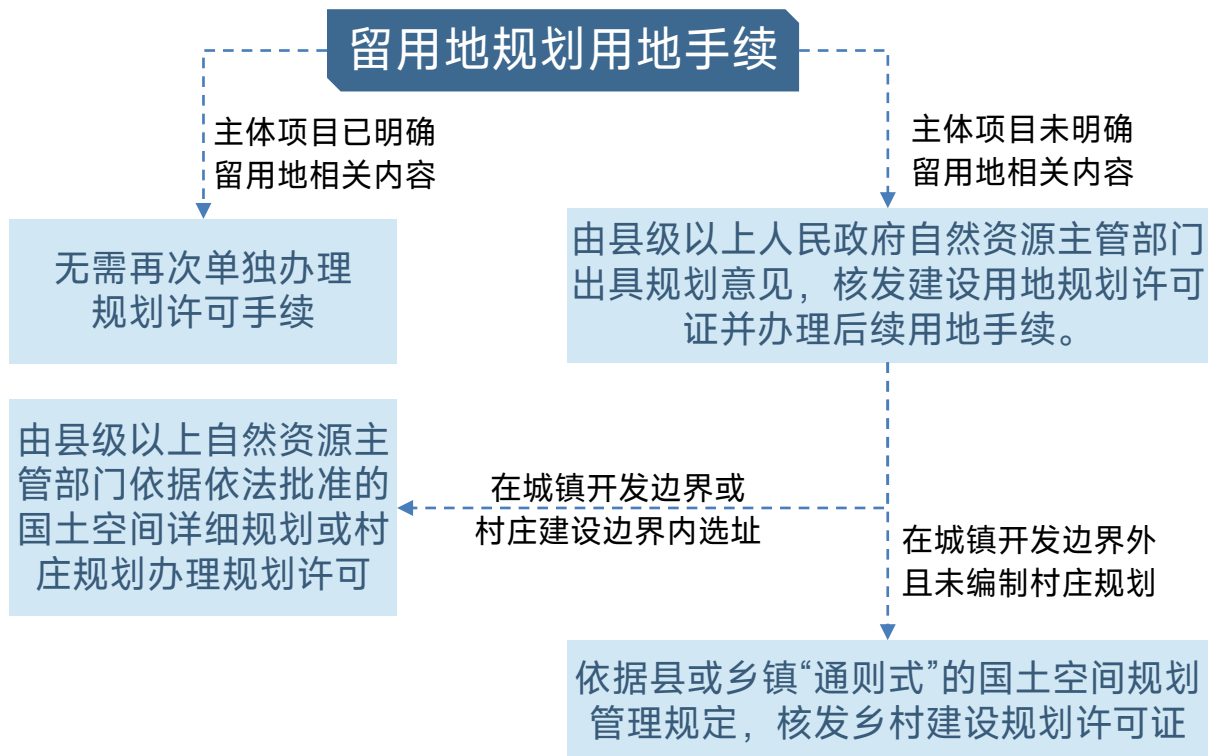
如何将留用地置换为经营性物业？

- ✓ 由县级以上人民政府组织有关部门与被征地农村集体经济组织协商**签订留用地置换物业协议**，约定置换物业面积、位置、用途、交付时间、交付标准、物业返租等内容。
- ✓ 置换物业由用地单位、县级以上人民政府在被征收土地范围内进行建设，或通过筹集其他土地上的经营性物业予以落实，建设及筹集成本、不动产登记费用及相关税费纳入征地成本，由**用地单位**承担。
- ✓ 拟采用置换物业方式盘活国有留用地，并将国有留地使用权交由政府收储后公开出让的，应将置换物业作为土地出让条件**纳入出让合同管理**。

——《广东省自然资源厅关于推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的通知》
(粤自然资规字〔2020〕4号)

1-3 村留用地相关手续

留用地规划用地手续



留用地土地供应手续



国有留用地：

县级以上人民政府自然资源主管部门应按有关规定同步核发规划许可证、国有土地划拨决定书（注明国有留用地无偿返拨及规划用途），不需办理土地有偿使用手续和缴纳土地出让价款，需按规定办理不动产登记，视同以出让方式取得的国有建设用地。

集体留用地：

由被征地农村集体经济组织凭县级以上人民政府自然资源主管部门核发的建设用地规划批准文件申请办理不动产登记。



留用地规划条件变更手续



依据国土空间规划确定为**工业、商业等经营性用途**。



可按规定建设或改建为**租赁住房**。



需要按规划变更土地用途、规划条件的，按有关规定报有权机关批准，并撤销原建设用地规划批准文件、划拨决定书，依法办理规划条件变更手续，并按规定**调整土地价款**。

留用地指标适度调剂手续

向所在地县级以上自然资源主管部门申请在本县（市、区）范围内调剂使用其他农村集体经济组织尚未兑现的留用地指标。

由所在地县级自然资源主管部门报经本级人民政府同意，并报地级以上市自然资源主管部门核定后实施。

编制方案

应列明调入及调出方意见、指标核定文件及调剂价格、调入方指标落实及拟调入指标情况

申请调剂

表决公示

经调入、调出的农村集体经济组织依法表决通过并进行不少于15日的公示

核定实施

注：留用地指标调剂价格不得低于调出方所在地的留用地折算货币补偿标准。



梅江区江南街道

02

村留用地开发利用模式

2-1 村留用地开发利用模式

村留用地是产业发展的重要载体，其使用权及其收益全部归该农村集体经济组织所有，是村集体经济发展的重要保障。农村集体经济组织依法出让、转让、出租集体留用地使用权的，必须按照《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（粤府令第100号）实施，并通过农村产权流转管理服务平台公开交易。农村集体经济组织依法转让以无偿返拨方式取得的国有留用地使用权的，不需补办土地有偿使用手续和补缴土地出让金，除按规定应当缴纳土地使用权转让税费外，转让所得全部归该农村集体经济组织所有。因此，高效推进村留用地的开发利用，对落实乡村振兴战略、推动城乡区域协调发展具有关键作用。

根据《广东省自然资源厅关于推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的通知》（粤自然资规字〔2020〕4号），村留用地高质量开发利用的主要模式包括**政府统筹开发、土地收储藏出让、村自主开发、纳入旧改开发、引入市场主体合作开发等，共5种模式。**



政府统筹开发

与政府相关部门签订托管协议，将已实物兑现的留用地，纳入地方产业规划及招商引资平台管理由政府统一招商，以出租作价入股、联营等形式对留用地进行开发利用。



土地收储藏出让

经集体决策后同意将村留用地交由政府收储，政府对村留用地进行重新利用，村集体通过取得土地出让金或者物业返还等实现村留用地权益。



村自主开发

村集体利用自有资金投资建设物业，建成后由村自主招商、运营和管理，并获得收益。



纳入旧村改造

结合城市更新，将村留用地地块或未兑现的村留用地指标，在编制旧村改造实施方案、土地整备方案时，将村留用地权益或通过将其它用地抵扣村留用地指标后纳入改造一并实施等。



引入市场主体合作开发

合作开发指村集体选择与市场主体通过出租、流转、以地入股等形式进行合作开发。

2-2 政府统筹开发模式

☑ 统筹方式

- ✓ **托管统筹。**与政府相关部门签订托管协议，由政府统一招商。
- ✓ **国企合作。**以出租、作价入股、联营等形式对留用地进行开发利用。
- ✓ **产业统筹。**已实物兑现的留用地，纳入地方产业规划及招商引资平台管理。

☑ 主要程序

县级以上人民政府应当组织有关部门对已落实留用地的开发利用情况进行全面清查，编制留用地历史遗留问题解决及统筹开发利用方案，并纳入地方产业规划及招商引资平台管理，与农村集体经济组织协商签订托管协议，通过统一招商等方式对留用地进行统筹开发利用，各方根据托管协议约定分享相关收益。有条件的地区，进一步探索推进留用地与相邻地块同步规划、同步供地、同步开发建设。

该模式**村留用地所有权、使用权都不变或者仅流转部分土地使用权**。依托周边的商业氛围或者主导产业，对于合作开发建设项目，比如产业配套设施等的利用和收益带有预判性和可行性。政府统筹开发可以利用合作方在规划、审批、开发建设、物业管理和产业运营等方面的优势，实现村留用地收益。



2-3 土地收储出让模式

☑ 适用范围

- ✓ **主要适用于国有建设用地性质的留用地，未被转让、出租、抵押且权属清晰无争议。**

☑ 主要做法

政府将留用地转为无偿返拨的国有留用地并公开转让。村集体通过让渡留地使用权，获得出让金及部分物业。开发商则负责支付土地出让金，开发后与村集体分成物业。

- ◆ “政府收储出让+配建物业返还”模式——通过收储、规划、出让、招商等系统推进，既完善了区域周边配套设施，又带动集体经济发展；
- ◆ “政府收储出让+货币物业返还”模式——政府既承担公建配套的职责，还让渡一部分土地出让金权益。

☑ 主要程序

县级以上人民政府引导农村集体经济组织将其国有留地使用权交由政府收储并公开出让后返还物业、折算货币补偿。



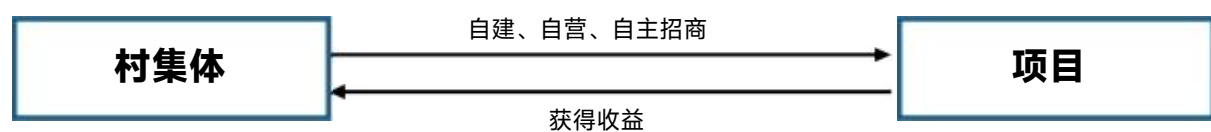
2-4 村自主开发模式

开发前提

农村集体经济组织申请自主开发留用地的，应严格按照规划用途使用。该模式适合自主开发建设和招商引资能力强的村，村自主性大，收益回报全部归村，可用于再扩大投资发展壮大集体经济，但对村集体所在的区位优势、经济实力、招商渠道、专业人才等要求较高。

主要做法

村集体利用自有资金投资建设物业，建成后由村自主招商、运营和管理，并获得收益。



主要程序

村留用地拟建设经营项目征询各县（市、区）招商部门意见后，按照建设用地申请程序向各县（市、区）自然资源部门申请办理土地供应手续。

“产业导入镇街指导” 开发方案

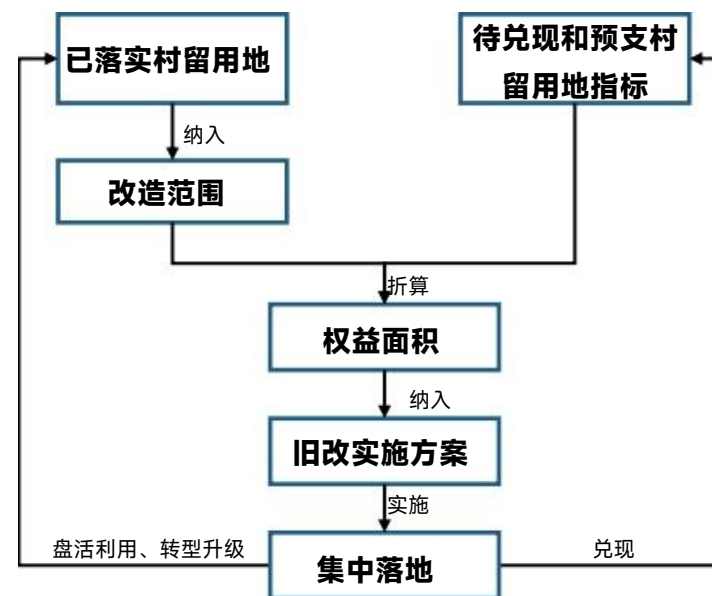
2-5 纳入旧改开发模式

主要做法

村集体组织经依法表决通过，将本村权属范围内的留用地纳入旧村庄全面改造项目统筹开发利用，参照边角地、夹心地、插花地有关规定进行用地报批，并协议出让给通过公开方式选择的旧村庄合作改造主体一并实施改造。通过将留用地纳入旧改，一方面解决历史土地遗留问题，另一方面实现项目整体容积率、拆建比等平衡，也与村集体实现利益的捆绑，但留用地开发进度与旧村改造的进度捆绑，不确定性因素较多。

主要程序

2009年12月31日前已实际建设使用，因不符合相关规划而无法纳入省“三旧”改造地块数据库的留用地，允许按规定调整相关规划后标图入库并实施改造。鼓励农村集体经济组织经依法表决通过，将本村权属范围内的留用地纳入旧村庄全面改造项目统筹开发利用，参照边角地、夹心地、插花地有关规定进行用地报批，并协议出让给通过公开方式选择的旧村庄合作改造主体一并实施改造，不受公开交易规定的限制。



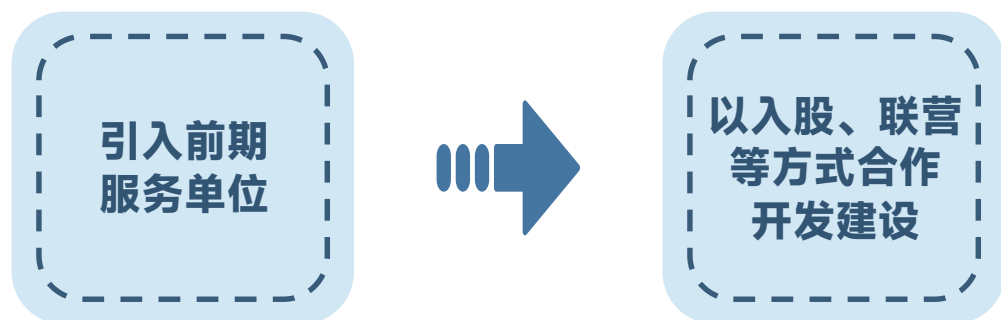
2-6 引入市场主体合作开发模式

☑ 主要做法

以留用地使用权转变和开发经营权转变的方式为主，主要包括出租模式、货币补偿+物业持有模式和物业代建+物业返租模式等。合作开发利用企业在建设、管理、运营及专业技术上的优势，合作到期后，建成的物业按合同约定处理，也解决了村集体开发村留用地能力不足问题。

☑ 主要程序

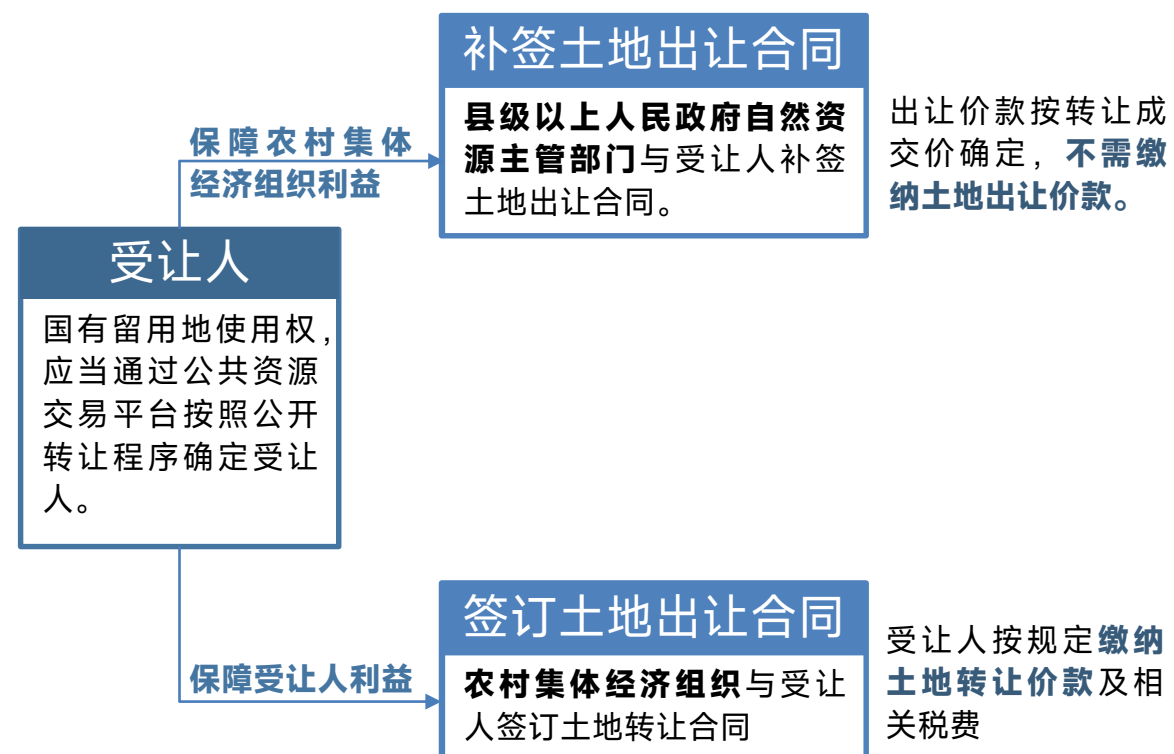
农村集体经济组织经依法表决通过，拟引入市场主体合作开发留用地的，可先以公开招标方式引入前期服务单位，按照各县（市、区）自然资源主管部门出具的规划条件，研究提出留用地合作开发条件，再通过农村产权流转管理服务平台或公共资源交易平台公开选取合作开发主体，以**入股、联营**等方式合作开发建设；涉及留用地使用权转移的，凭成交确认书确认合作开发主体，并按相关规定办理相关手续。



☑ 主要特点

合作开发利用企业在建设、管理、运营及专业技术上的优势，合作到期后，建成的物业按合同约定处理，也解决了已落实留用地多因零星分散、村集体能力有限而难以单独进行有效开发利用的问题。

☑ 无偿返拨的国有留用地入市流转手续



☑ 集体留用地入市流转手续



除农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司、企业使用留用地外，**农村集体经济组织**出让、转让、出租集体留用地使用权，经依法表决通过的，应当通过**农村产权流转管理服务平台**或**公共资源交易平台**公开交易。



梅江区江南街道

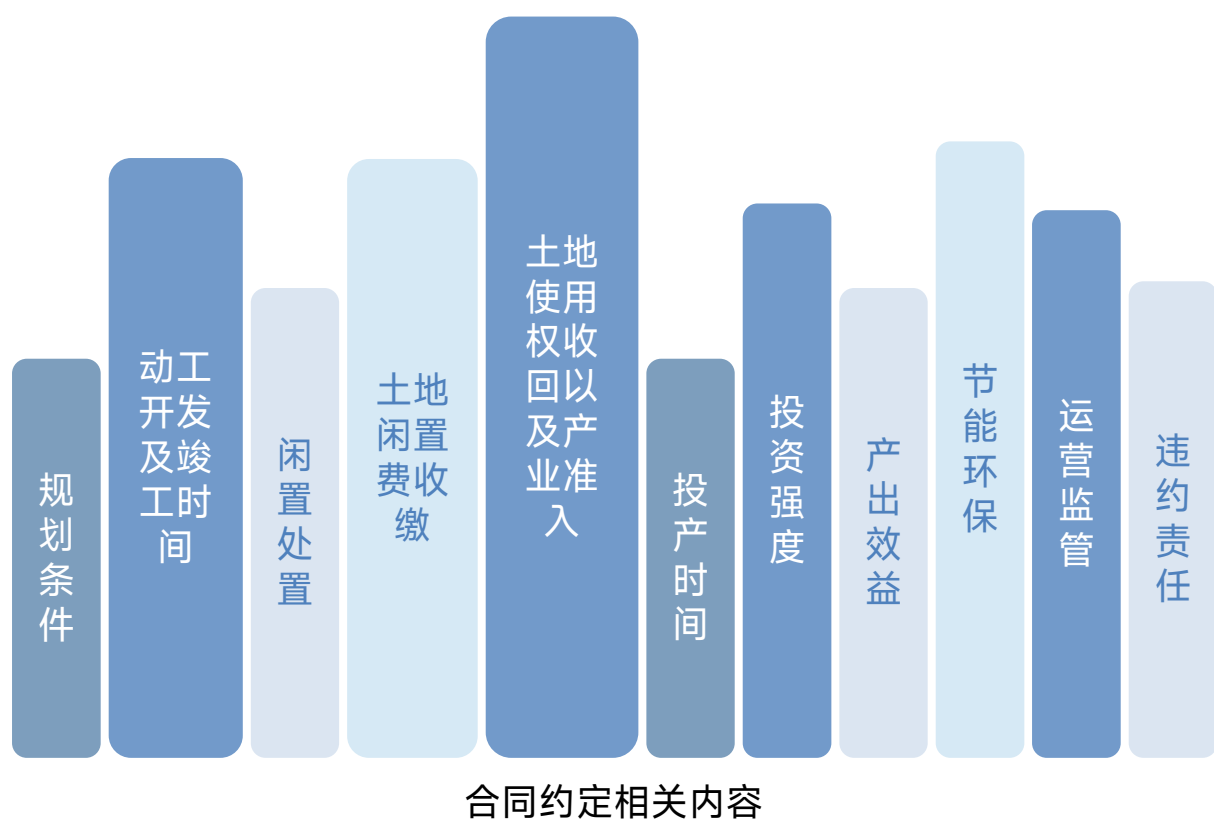
03

村留用地监督管理

3-1 村留用地批后监管

加强合同及社会信用管理

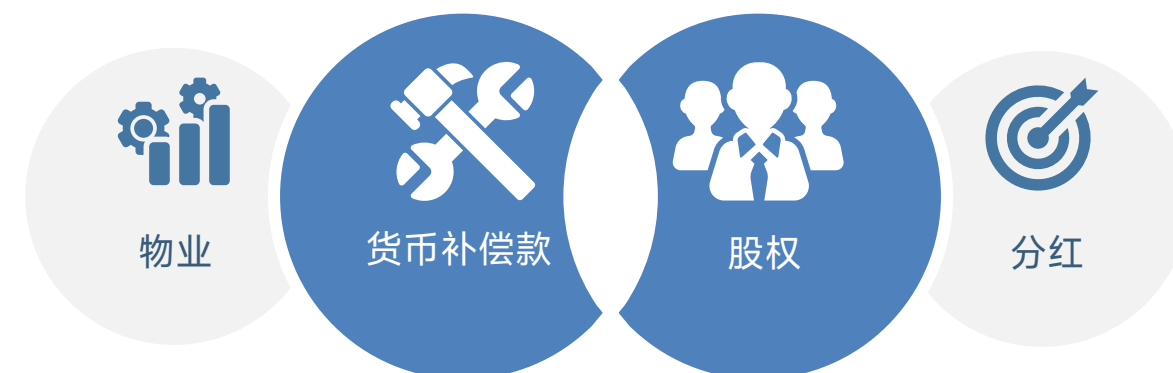
留用地出让、转让、出租合同中，应当就相关内容作出明确约定，并按照“谁提出、谁监管”的原则，依约实行土地全生命周期管理。



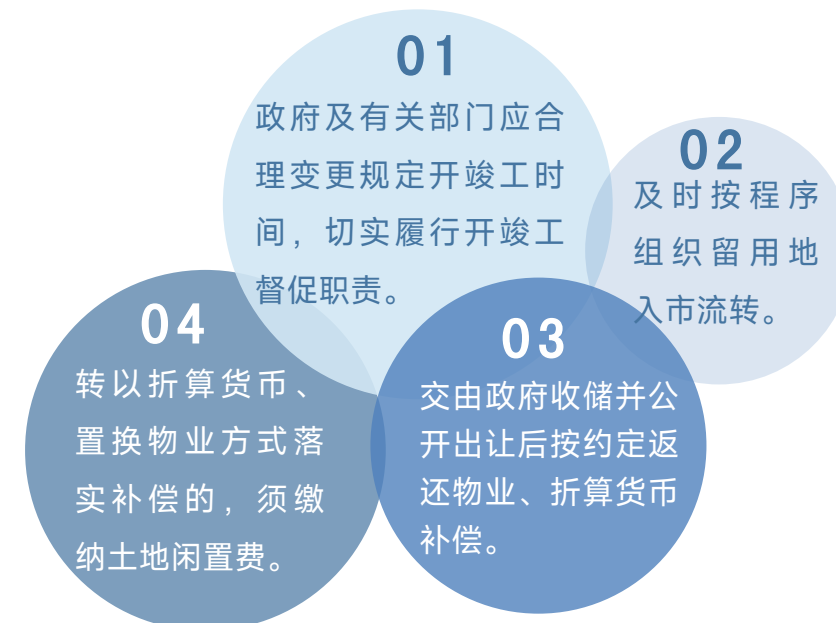
农村集体经济组织、留用地合作开发主体未按法律法规及出让、转让、出租等相关合同约定进行开发的，应当**承担违法违规及违约责任**，并按规定由有关部门将其行为纳入社会信用管理，对其实施失信惩戒。

规范留用地开发利用收益管理

留用地折算货币、置换物业及开发建设返还给被征地农村集体经济组织的货币补偿款、物业、股权、分红等相关收益，均应支付给农村集体经济组织或登记在其名下，作为农村集体资产进行**统一经营管理**改善人居环境及教育、养老、医疗，由农村集体经济组织自行决定用于发展集体经济、提高农民生活水平或保障服务水平等，并由**县级农业农村及农村财务主管部门、镇（街）**对收益使用情况进行监管。



积极预防和处置闲置留用地



附录 村留用地开发利用相关政策

广东省自然资源厅关于推进征收农村集体土地留用地高效开发利用的通知（粤自然资规字〔2020〕4号）



广东省人民政府办公厅关于加强征收农村集体土地留用地安置管理工作的意见（粤府办〔2016〕30号）



◆ 本指引部分图片来源于网络，版权属于原作者，如有侵权，请联系删除。