

“百县千镇万村高质量发展工程”技术指引之五

村留用地开发利用指引

广州市规划和自然资源局（广州市海洋局）

“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

“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；**积极盘活存量集体建设用地**，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

目录

01 前言

02 政府收储模式

2-1 政府收储出让+配建物业返还

2-2 政府收储出让+货币物业返还

03 合作开发模式

3-1 与政府合作开发

3-2 与国企合作开发

3-3 与民企合作开发

04 自主开发模式

05 纳入旧村改造模式

附录 村留用地开发利用相关政策



01

前言

村留用地是产业发展的重要载体，是村集体经济发展的重要保障，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。《村留用地开发利用指引》收集整理了我市村留用地高质量开发利用的主要模式及典型案例，**包括政府收储、自主开发、合作开发、纳入旧村改造，共4种模式，9个典型案例。**

01 政府收储模式

政府收储指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。

- ◆ **该模式适合缺乏自主开发建设和招商引资能力的村。**主要利用政府承担公共服务和公共设施的职责，利用行政资源优势推进村留用地开发利用，充分调动村的积极性，产生明显的经济和社会效应。
- ◆ **“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，既完善了该区域周边配套设施，又带动了集体经济发展；
- ◆ **“政府收储出让+货币和物业返还”模式**——政府既承担了公建配套的职责还让渡一部分土地出让金权益。
- ◆ **收录案例（3个）：**增城区万达项目、黄埔区村留用地开发项目、南沙区黄阁镇项目

02 合作开发模式

合作开发指村集体选择与政府、国企以及其他市场主体，通过出租、流转、以地入股等形式进行合作开发。合作开发可以充分利用合作方在规划、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。

- ◆ **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**，给村集体吃了定心丸。合作开发的村留用地保留集体所有权，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，比如租赁住房、产业配套设施等的利用和收益带有预判性和可行性。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。
- ◆ **收录案例（4个）：**增城区租赁住房项目、增城区永旺梦乐城·名古汇项目、白云区白云汇项目、荔湾区村留用地项目

03 自主开发模式

自主开发指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。

- ◆ **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。受限于以上因素，村自主开发并取得较好成效的案例较少。
- ◆ **收录案例（1个）：**白云区商业大厦项目

04 纳入旧村改造模式

纳入旧村改造实施是指结合城市更新，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。

- ◆ **该模式将村留用地或者未兑现的村留用地指标纳入旧村改造实施**，可以有效解决旧村资金平衡问题，也可以适当增加村集体物业量。近年来，各区和村集体将村留用地或未兑现的村留用地指标纳入城市更新实施的意愿较高。
- ◆ **收录案例（1个）：**番禺区旧村改造项目



02

政府储备模式

2-1 政府收储出让 + 配建物业返还

案例一 增城区万达项目

基本情况

村留用地210亩，位于增城开发区核心区，北面为创新大道，东面为祈福路，南面为中小微企业金融服务区，西面为瑶田河。



实施效果

政府 完善城乡配套设施，激活经济活力

村集体 获取物业
获得长久租金收入

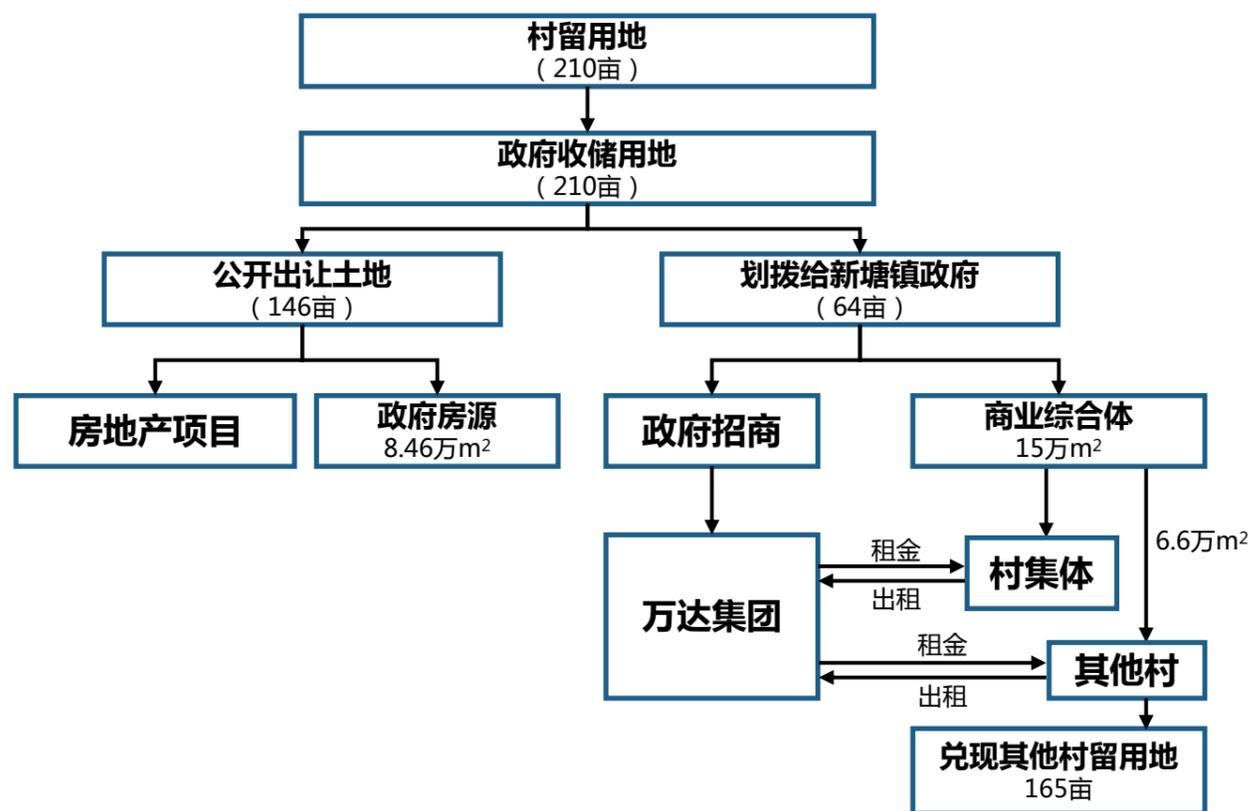
企业 进驻增城区新塘镇，扩大商业版图

主要做法

通过对村留用地重新规划开发，村留用地所有权发生变更，但村集体享有返还或回购部分物业的自主经营权和收益，既获得实物补偿，也有长久的租金收入。

增城区政府对210亩用地中的146亩用地由政府收储出让作为房地产开发，将另外64亩划拨给新塘镇政府，规划为商业综合体项目。由政府从146亩土地的出让金收益中拿出部分建设物业和周边公共基础设施，政府招商引资万达项目，作为置换物业移交给村集体。

村集体和万达签订租用协议，租赁期限为20年，每五年为一个租金调整周期，每个租金调整周期的年租金比上一个租金调整周期年租金递增10%。



2-1 政府收储出让 + 配建物业返还

案例二 黄埔区村留用地开发项目

基本情况

黄埔区科学城附近村留用地共37.26公顷，统筹开发后，根据实际用地需求，居住用地安排22.48公顷（容积率2.5-2.8），商业或商务用地安排13.71公顷（容积率2.5），道路用地等1.07公顷。

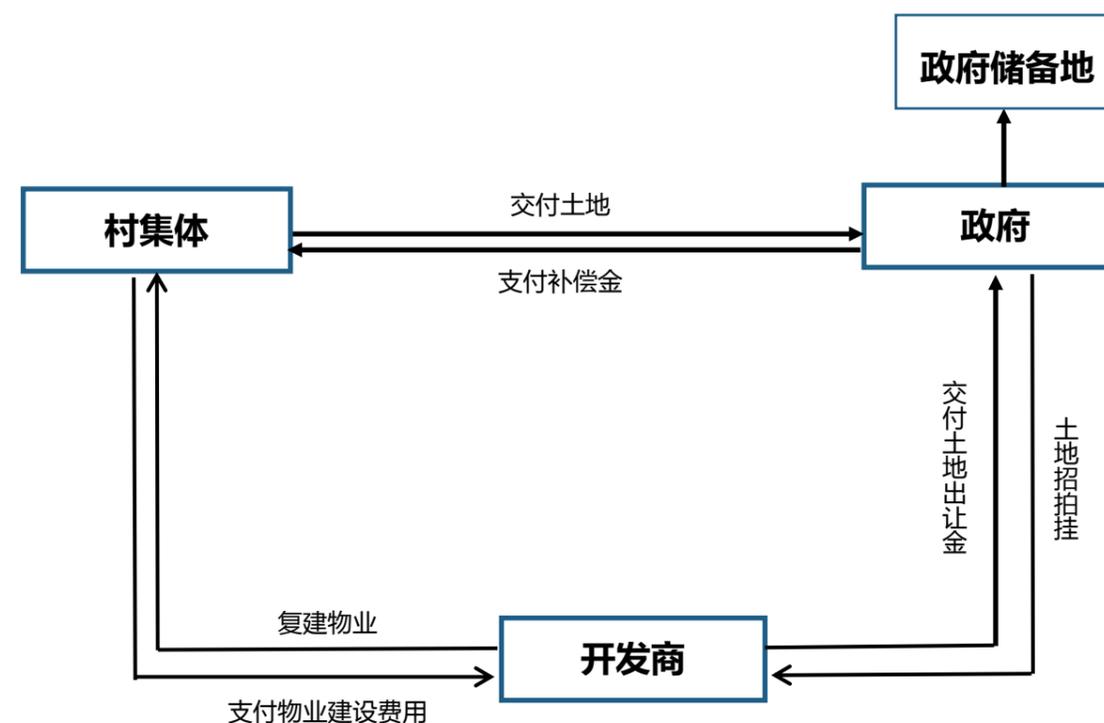
实施效果

政府	按城市规划实施用地功能，并可以解决市场上的居住、商业用地需求问题
村集体	获得现金收益 获得物业，使农民分享开发带来的资产升值，并保障了长期收益
企业	取得了土地使用权，可进行融资或抵押，减轻资金压力

主要做法

村集体将村留用地交由政府收储，按规划用途实行公开出让，村集体获得土地出让金扣除政府市政投入成本外的收益（以物业建成返还替代），政府解决市场上的居住、商业用地需求问题。

村留用地交由黄埔区政府重新收储，收储出让所产生的土地出让金在扣除政府市政投入成本后，剩余部分作为村留用地收储补偿款支付给村集体。村集体使用该笔资金与土地受让人在确认成交后30个工作日内，签订合作开发协议，由企业代为建设物业。村集体可通过出租物业获得长期现金收益。



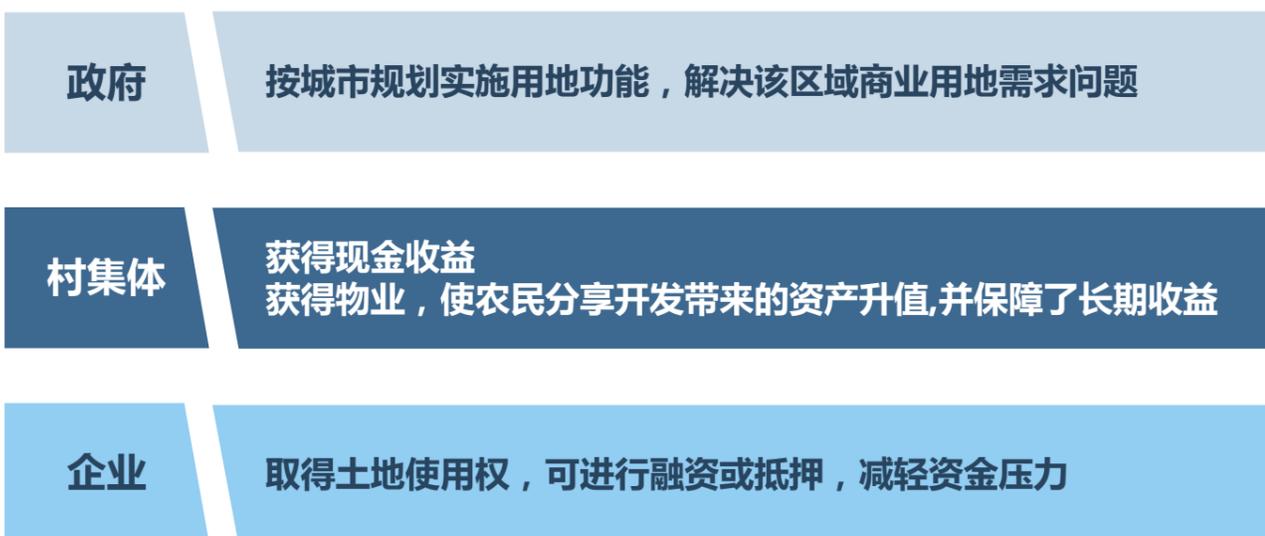
2-2 政府收储出让 + 货币物业返还

案例三 南沙区黄阁镇项目

基本情况

南沙区黄阁镇内村留用地，位于南沙区蕉门河中心区，凤凰大道西侧，丰泽西路东侧，用地面积为175334平方米，采用“货币加物业”兑现村留用地的模式进行开发利用，已建成集商业零售、商务办公、休闲餐饮和综合娱乐为核心的大型商业综合体。

实施效果

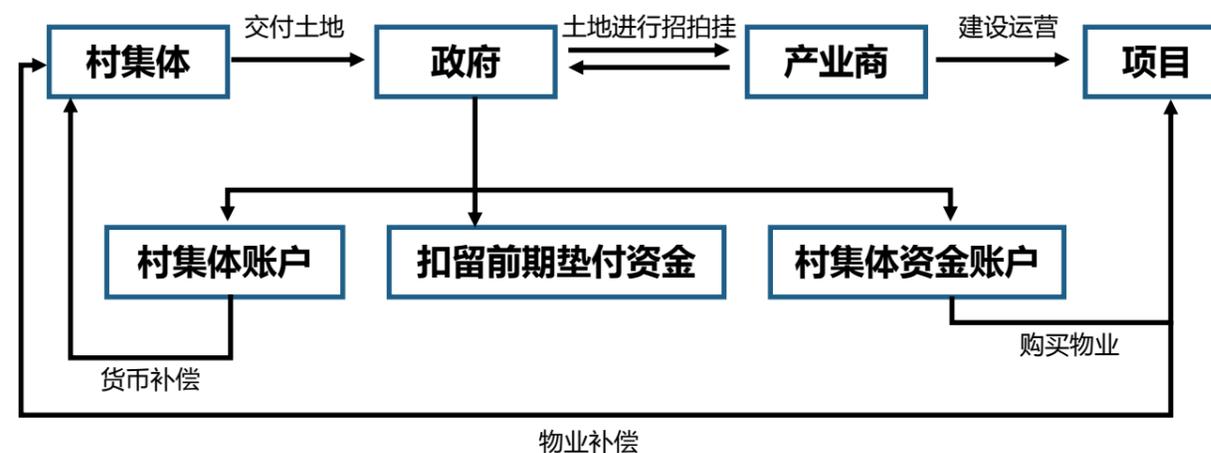


主要做法

政府收储国有性质的村留用地进行土地出让拍卖，扣除土地成本后，将土地出让金部分存入村集体公共账户（村集体可以根据本村实际，申请提高支付现金的比例但不得超过30%），部分支付到村集体物业建设资金专户，用于村分成物业部分的开发建设，并折算为购买物业价款。

村留用地用地面积为17.53公顷，总建筑面积为45.1534万平方米。政府收储村留用地并出让后，村集体获取部分土地出让金，其中一定比例存入公共账户，其余用于购买地块南部的配套物业。

产业商建设、返租并统一运营管理村集体物业。





03

合作开发模式

案例四 增城区租赁住房项目

基本情况

增城区开发区村留用地8公顷，用于建设租赁住房（人才公寓），其中住宅13.4万m²，共建租赁性住房2885套，户均46.4m²。



实景图

实施效果

政府

盘活了农村留用地资源，拓宽了租赁性住房来源，促进了农村资产与区域经济发展相融合

村集体

村留用地所有权不变，获得了长期稳定的租金收入

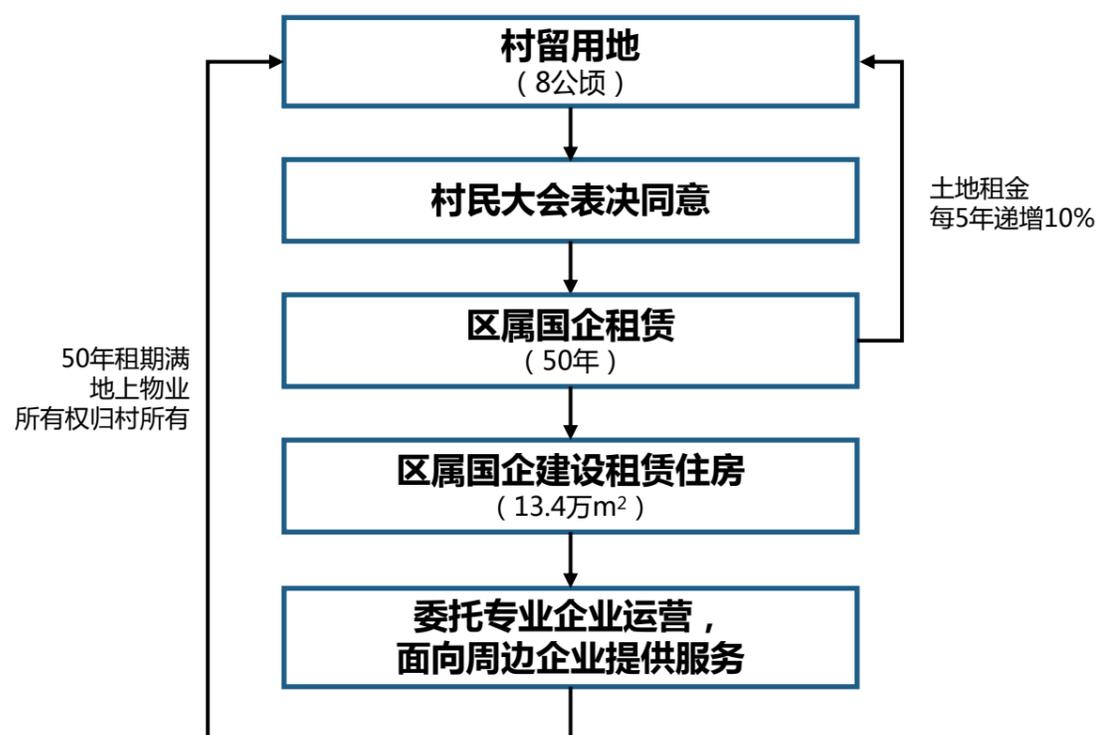
企业

周边企业通过政府提供的租赁性住房，缓解了人才居住压力

主要做法

村留用地明确选址后，在保障村权益、租金收益的前提下，把村留用地交由国企建设租赁性住房，若干年后把土地、物业一并交回给村集体。

按增城区规划，在落实增城开发区园区范围内120亩村留用地实物留用的基础上，经与村集体充分协商，并经村民代表大会表决同意，确保村留用地权益归属村集体不变，通过“租用”模式暂将该地块交由区属国有企业建设租赁性住房小区，建设成租赁住房后由政府运营50年，50年期满后再将土地使用权及地上建筑物所有权办至村经济联合社名下。在村集体土地租赁期间，由增城开发区进行补贴资助，每5年递增10%，保障村集体长期、稳定的收入。



案例五 增城区永旺梦乐城·名古汇项目

基本情况

增城区新塘镇村留用地约21.2公顷，东至香山大道，南至创新大道，西至新耀北路，北至创建路，用地性质为商业用地，2008年土地划拨以来一直低效使用（做停车场）。政府招商引入永旺梦乐城·名古汇项目，以国企为桥梁，采取租赁集体建设用地的形式开发。



实施效果

政府 通过项目开发，完善了片区商业配套，推动了产业经济发展

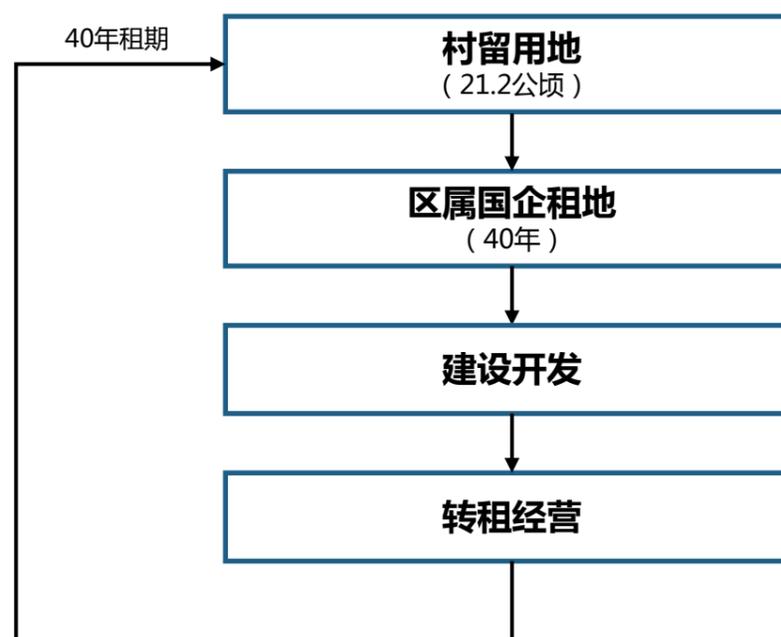
村集体 村留用地所有权不变，获得了长期稳定的租金收入

企业 通过永旺梦乐城·名古汇项目深化了在广州东部的商业布局

主要做法

新塘镇以国企作为桥梁，依托农村集体资产交易平台，将21.2公顷村留用地进行自主招商，引进合作开发主体。

由新塘镇全资成立的国有企业与村集体签订租地协议，再转租给开发公司建设开发，建设完成后转租经营。项目租金每5年递增10%，租期40年。



案例六 白云区白云汇项目

基本情况

白云区村留用地1.62公顷，为集体所有土地，用途为商业用地，规划建筑面积约9万m²。地块建成白云汇广场并开业，打造成以“海、陆、空”概念为主题、并集“生态体验、休闲观光、餐饮娱乐、文化艺术、时尚购物”于一体的创新型生态体验式购物中心。

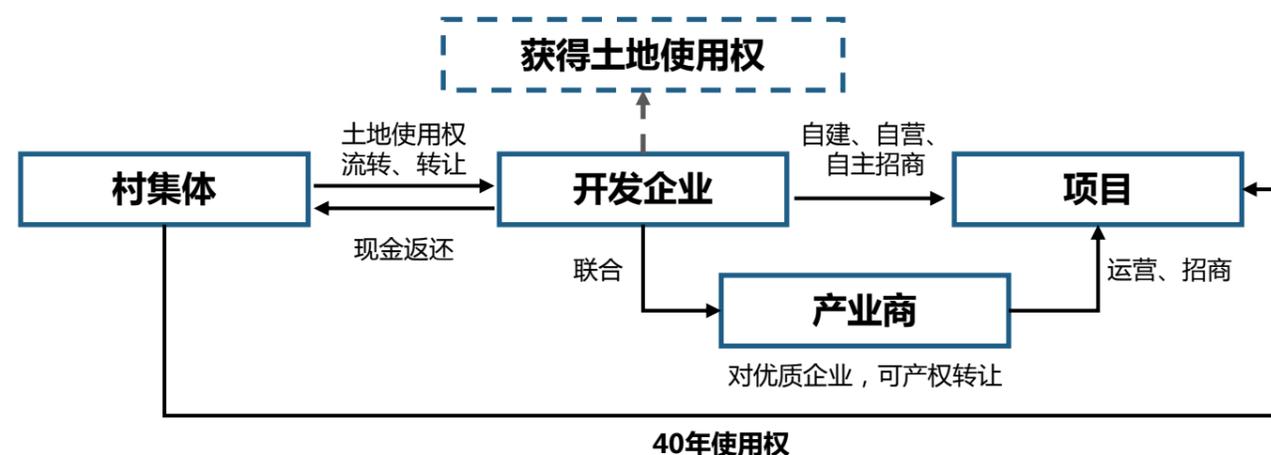
实施效果

政府	村留用地产业高端化，促进城乡协调发展 探索集体经营性用地入市流转
村集体	保留绝大部分土地使用权 获得部分土地出让金和部分配套物业
企业	取得了部分土地使用权，可进行融资或抵押 享有物业运营收益

主要做法

村集体通过集体建设用地流转流程，出让一定使用期限的土地使用权，获得出让金收益及部分物业。而开发商取得流转后的土地使用权，办理了集体建设用地使用权证，可向银行进行融资或抵押贷款，并通过自建自营、自主招商或联合产业商进行招商运营等方式进行项目开发。村集体所属物业一般均由开发商返租后进行统一经营。

开发企业以“450万元+无偿配建61601.6m²物业”的方式取得广州市白云区马务村0.46公顷集体村留用地40年土地使用权，该企业对整个村留用地(受让的28.385%份额用地和向村集体租赁的71.615%份额的用地)进行统一开发建设，村分成所得物业交由白云汇集团返租。



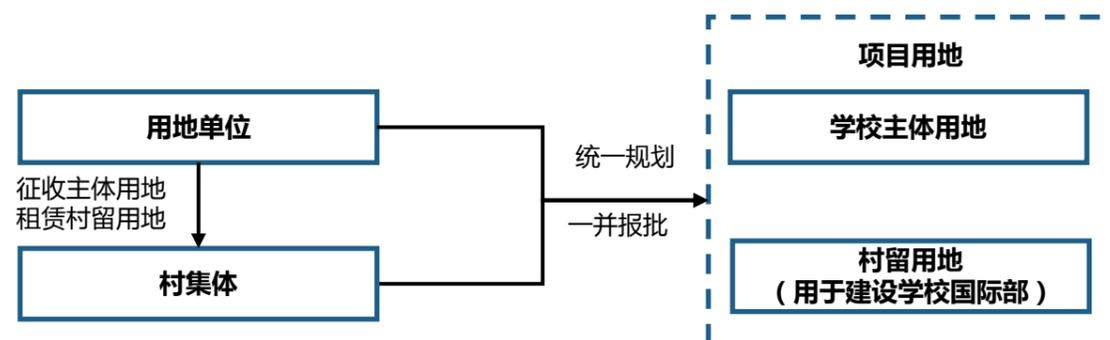
案例七 荔湾区村留用地项目

基本情况

荔湾区村留用地为学校项目征地产生村留用地，选址与主体项目相邻。

主要做法

学校以租赁的方式取得该村留用地40年土地使用权，由学校将主体用地和村留用地进行统一开发建设，村取得租金收益。



实施效果

政府

村留用地与主体项目统一规划，统一落地，保障公益性项目用地

村集体

保留土地使用权
村留用地落地即投入开发，获得租金

企业

降低土地取得成本，解决项目用地需求



04

自主改造模式

案例八 白云区商业大厦项目

基本情况

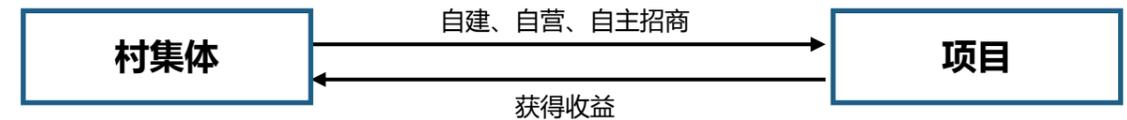
村留用地开发项目为商业大厦，用地面积0.88公顷，地处黄边地铁站，是整个广州设计之都项目最核心、区位条件最好的项目之一。该项目落地以前，村留用地基本为空地 and 作停车场使用，收益不大。项目建成后，增设商业购物、交通出行、休闲娱乐等公共配套，为村集体带来可观的收益。



主要做法

村集体自行投资建设物业，建成后由村自主招商、运营和管理，并获得收益。

村集体集中区域兑现村留用地指标，总用地面积约0.88公顷，建筑面积约5.54万m²，建设高度为84米，计划建成地上22层、地下3层的综合楼，其中1-3层为商业体。届时将配套有公交首末站、地下车库等基础设施，打造集商业、办公、娱乐、高端公寓为一体的商业综合体，后续村集体将根据广州设计之都国际时尚创意设计产业集聚的定位开展高端招商，实现社会效益和集体经济利益“双丰收”。



实施效果

政府

将分散的村留用地指标集中兑现
开发项目契合区域发展

村集体

项目资产的所有权、经营权、收益权全部归村集体所有
获得长久租金收入



05

纳入旧村改造模式

案例九 番禺区旧村改造项目

基本情况

位于长隆万博功能区，项目改造面积约162公顷，规划建设量约391万m²，计划通过更新改造，彻底解决旧村现状用地功能混杂、公共配套落后、人居环境差等问题，推动长隆万博商务区高质量发展。

实施效果

政府

将分散的村留用地指标集中兑现，推动区域发展

村集体

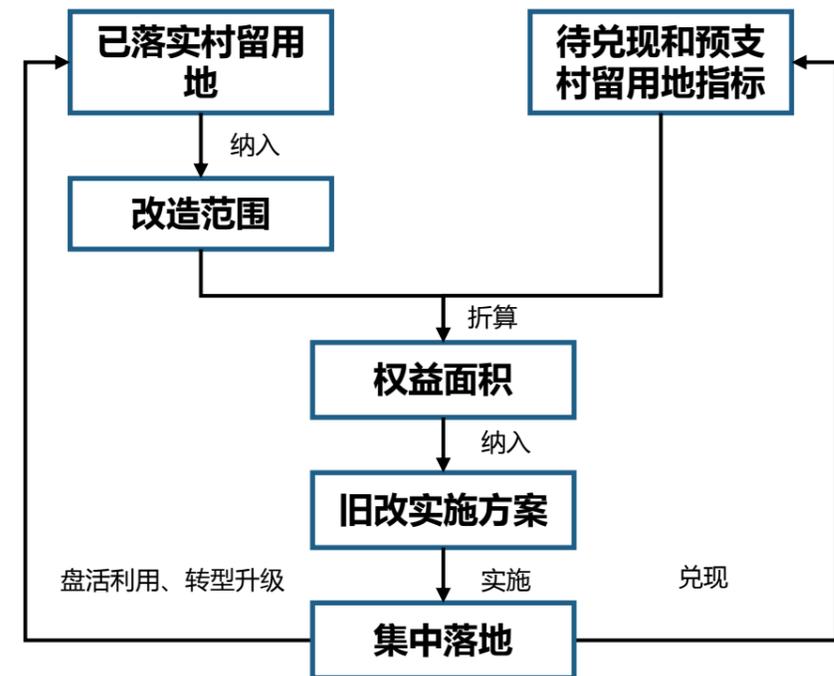
低效村留用地盘活利用，产业集聚发展获得更高收益



主要做法

村留用地纳入旧村改造范围内是村留用地开发利用的主要方式之一，结合城市更新，将村留用地地块或未兑现的村留用地指标，结合旧村改造实施方案、土地整备方案，将村留用地权益或通过将其他用地抵扣村留用地指标后纳入改造一并实施，并可按改造方案实际需求，安排作为居住、商业等用地，既能推动村留用地开发利用形成产业集聚，又能更好盘活历史存量用地实现节约集约。

里仁洞村内改造面积约162公顷，已落实历史村留用地31.93公顷，其中改造范围内24.57公顷，由改造主体按规定转为国有建设用地；未落实村留用地指标共3.12公顷，全部在本次改造方案中落实，结合城市更新等相关政策办理村留用地新增建设用地报批手续。





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）



广州市人民政府办公厅关于进一步加强征收农村集体土地留用地管理的意见（穗府办规〔2018〕17号）



广州市白云区投资促进局关于印发白云区村集体建设用地产业导入指引的通知（云投促〔2021〕1号）



广州市黄埔区人民政府 广州开发区管委会关于印发广州市黄埔区 广州开发区集体经济发展留用地管理办法的通知（穗埔府规〔2021〕2号）



广州市规划和自然资源局关于加快推进留用地落地兑现工作的通知（穗规划资源规字〔2019〕3号）



广州市白云区人民政府办公室关于印发广州市白云区征收农村集体土地留用地管理办法（试行）的通知（云府办规〔2018〕7号）



广州南沙经济技术开发区规划和自然资源局关于印发广州市南沙区关于征收农村集体土地留用地管理工作的意见的通知（穗南开规划资源规字〔2023〕1号）



广州市从化区人民政府关于印发《广州市从化区关于促进农村集体经济留用地高效开发利用的意见》的通知（从府规〔2022〕6号）

