

# 关于城市规划如何指导留用地落地和开发的思考

胡强强

广州市白云区城市规划设计研究所

**摘要：**留用地是指国家征收农村集体土地后，按实际征收土地面积的一定比例，作为征地安置另行安排给被征地农村集体经济组织用于发展生产的建设用地。广州市村集体留用地的开发探索起始于1992年番禺区试点，历经30多年的发展，已逐渐形成一套较为成熟的运行体系。本文针对广州市留用地，简述留用地的发展历程，剖析现阶段留用地开发模式的利弊，并从城市规划的角度出发，探索和思考留用地落地和开发面临的问题，为广州市留用地的发展提供参考意见。

**关键词：**城市规划；留用地；落地；开发

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.17.008

## 一、留用地发展历程

### （一）试点阶段（1992-1997年）

1992年，番禺区政府出台《关于加强土地管理规定的通知》，首次提出留用地政策，规定按征地面积数额的15%~20%比例留给镇村建设土地；

1995年，广州市出台《广州市土地管理规定》，将留用地做法从政府规范性文件上升为地方性法规，将番禺区的做法推广至全市。

### （二）暂缓阶段（1998-2004年）

1998年，国家修订《土地管理法》，对集体建设用地利用作出限制性规定，规定农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，集体留用地开发路径受限。2000年，广州市废止《广州土地管理规定》，广州的留用地开发进入暂缓阶段。

### （三）恢复阶段（2005-2008年）

2004年，国务院下发《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），该规定第十条“加强村镇建设用地的管理”中明确指出：在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转。该规定对于广州留用地政策的复苏起到关键性作用。

2008年，随着征地制度流程进一步完善，国家规定集体所有建设用地使用权可以依法流转，广州市在《关于完善“农转居”和“城中村”改造有关政策问题的意见》中规定留用地可按征地面积的10%~15%比例进行指标核算，允许采用承包经营、租赁经营、转让等多种方式进行留用地开发，此为全面恢复阶段。

### （四）全面发展阶段（2009年至今）

2009年，广东省出台《广东省征收农村集体土地留用地管理办法》，对留用地核定比例、选址原则、用地报批、用地性质等进行规定，并提出留用地可以折算货币补偿。

2018年，广州市出台《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）：规定留用地指标面积按实际征地面积的10%核定，留用地在项目征地范围内安排的按项目征地面积的1/11核定指标；设定留用地基准容积率为2.5，在控制性详细规划允许的前提下，可以通过复核抵扣留用地指标的方式在基准容积率基础上提高留用地开发强度；推进留用地集中安置区建设；简化和规范留用地审批程序；鼓励市场主体参与留用地开发。

## 二、留用地落地

### （一）留用地落地要求

留用地实物落地应同时满足现行土地利用总体规划和控制性详细规划相关要求，二者缺一不可。土地利用总体规划方面，应为建设用地，不涉及永久基本农田等非建设用地；控制性详细规划方面，应属于控规覆盖区域，且地块用地性质应满足留用地开发需求，最常见的如商业/商务/娱乐康体用地（B1/B2/B3）、一类工业仓储用地（M1/W1）等，高等院校用地（A31）亦可作为留用地落地，村集体与征地的高等院校合作，将留用地开发建设为学生宿舍或学校配套用房，返租给学校使用，实现双赢局面。

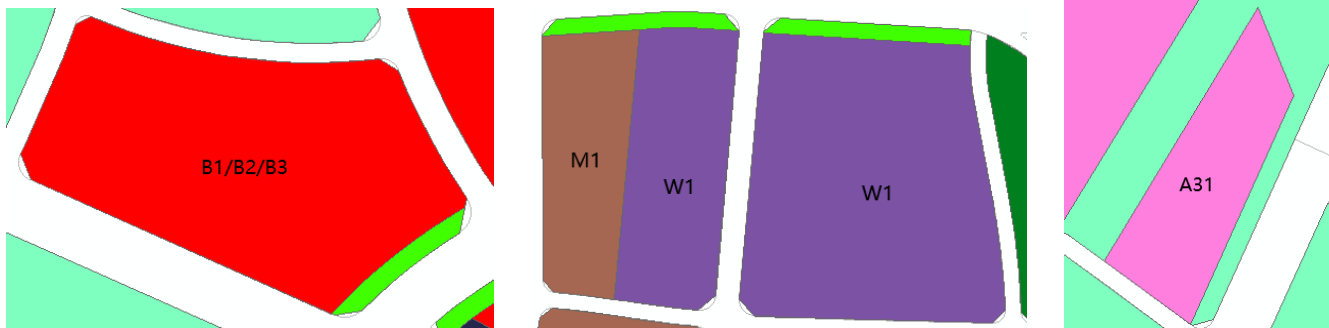


图1 可用于留用地实物落地的控规地块示意图

### （二）留用地落地面临的问题和解决措施

#### 1. 上层次规划未覆盖

（1）面临的问题：广州市行政辖区面积约7434平方公里，共1144个行政村，除中心城区之外，白云区、

番禺区、花都区等部分城边村、远郊村建设用地较少，无法做到土地利用总体规划或控制性详细规划全覆盖，而这些村恰好又是留用地指标“大户”，导致村留用地无法顺利落地的尴尬局面，无法满足村经济发展的需求。

(2) 解决措施：土地利用总体规划和控制性详细规划应依据国土空间总体规划划定的城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线来制定，尤其是控制性详细规划全覆盖，它与政府的发展方向、地区重大发展平台、上级政府下发的建设用地指标等因素息息相关，是一项长期且逐步推进的工作。对于暂无控规覆盖的村庄，可按照以下思路解决留用地落地问题。

①村规先行，土规和控规后至。

可按照村集体的发展意向，先在村庄规划中落实村经济发展用地，村庄规划属于法定规划，是国土空间规划体系中乡村地区的详细规划，是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。当该村所在片区的土地利用总体规划调整或者编制控制性详细规划时，经批准的村庄规划对土规和控规编制具有较强的指导意义，土规调整为建设用地，控规落实村庄规划的村经济发展用地后，即可满足留用地落地要求。

②控规调整，同步落实土规建设用地指标。

2017年十九大报告指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，实施乡村振兴战略。广东省、广州市政府响应中央号召，制定了多项乡村振兴政策，也为村集体产业发展提供了绿色通道。部分远郊村结合本村特色，与社会市场主体合作打造农产品加工、乡村旅游等特色产业，结合自身发展的用地需求，可经各级政府、发改等部门审批后，向规划部门提出控规调

整申请，控规调整批复后即可以留用地实物落地形式依法开展各项报批和建设工作。但控规调整个案进程较慢，控规调整的必要性、紧迫性不够凸显。

对于2008年之前的历史欠账留用地及2008年以后新征地项目产生的留用地指标，广州市各区政府、区规划部门提前介入，按项目类型、按批次统一开展控规调整工作，如白云区先后完成“广州市白云区省市重点项目历史留用地落地专项规划”、“白云区第一批-第四批重大项目留用地控制性详细规划”和“白云国际机场三期扩建工程留用地控制性详细规划（白云区）”等控规调整工作，确定统一落地原则和思路，制定统一控制指标。

2. 控规地块开发强度不符合

部分村内已实现控规覆盖，但因控规编制年代较为久远，控规地块开发强度已无法满足村集体发展需求，可结合相关政策进行控规调整。

(1) 商业用地：根据《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）第十三条：在控制性详细规划允许的前提下，农村集体经济组织申请在基准容积率基础上提高留用地开发强度，容积率提高部分按80%比例复合抵扣留用地指标，20%部分作为奖励（以2.5容积率为基数进行计算），计算公式为：复合抵扣的留用地指标=留用地净用地面积×（开发容积率-基准容积率）×80%/2.5。复合抵扣的留用地指标从农村集体经济组织持有的留用地指标中抵扣。但提高开发强度的前提也应满足地块周边的强制性要求，如机场控高、道路退缩、生态廊道控制要求等。

(2) 新型产业用地/工业仓储用地：可根据《广州市提高工业用地利用效率实施办法》（穗府办规〔2022〕5号）的相关要求，提高产业用地开发强度。

表1 《广州市提高工业用地利用效率实施办法》工业用地规划控制指标表

类型		容积率上限	容积率下限	建筑密度上限	建筑密度下限	建筑限高	绿地率
工业产业区内	新型产业用地（M0）	5.0	3.0	60%	35%	应与周边区域国土空间规划和景观要求相协调。	单个地块不大于20%
	一类工业用地（M1）	4.0	2.0	—	30%	工业建筑高度控制在60米以内，有特殊生产工艺需求的，经论证后可适当提高。	
	二类工业用地（M2）	3.5	1.2	80%	30%		
	三类工业用地（M3）	3.0	1.2	60%	30%		
工业产业区外	新型产业用地（M0）	5.0	3.0	60%	35%	应与周边区域国土空间规划和景观要求相协调。	
	一类工业用地（M1）	4.0	2.0	50%	35%	工业建筑高度控制在60米以内，有特殊生产工艺需求的，经论证后可适当提高。	
	二类工业用地（M2）	3.0	1.2	50%	35%		
	三类工业用地（M3）	2.0	1.2	50%	35%		

三、留用地开发模式

(一) 村集体主导模式

1. 早期阶段

2008年后，广州开始核算1992-2007年各类征地产生的留用地历史欠账数额。1992-2007年，全市9区核定征地面积共281万亩（除萝岗区），应留未留的留用地历史欠账达1.34万亩，以花都、番禺、白云3区欠账最严重，占总账的86%。由于这3区所处区位和功能定位的

特殊性，承担了大量交通、水利、环境卫生、保障房、殡葬等省、市公共服务和基础设施项目的征地任务，大批行政村为广州城市建设贡献了大量的集体土地，也获得了较多的留用地核定指标。早期村集体对留用地开发缺乏认识和指导，忽视了留用地开发的重要性，为尽快实现最大利益，最常见的做法即在本村控规符合的地块内落留用地，与村内一家或者几家企业合作建厂房或物流仓库，村经济社与企业签订租金收益合同；部分远郊

村无控规覆盖，无法实现留用地实物落地，村集体则将留用地指标挂“三资”平台进行转让。早期的村企合作模式较为粗放，土地利用价值不高，产业业态也与地区产业发展规划背道而驰。

### 2. 后期阶段

随着广州市留用地政策的成熟和完善，再加上留用地指标的逐年减少，各村集体也逐步认识到留用地开发的重要性。村集体主导模式也逐渐细分为自主开发模式和村企合作模式。

(1) 自主开发模式：部分城中村区位优势条件优越，经济实力强，村集会采用自主开发模式，即留用地开发的资金投入、运营和收益主体均为村集体。如白云区鹤龙街黄边村自主开发的黄边商业大厦项目，该留用地项目位于地铁二号线黄边站上盖，地处黄边地铁站A出口，总用地面积约8800平方米，总建筑面积约55400平方米，配合广州设计之都的总体规划，将建成地上22层、地下3层集商业、办公、娱乐、高端公寓为一体的综合商业体。

(2) 村企合作模式：该模式也是留用地开发最常见，村集体最能接受的一种模式。村集体以留用地指标和土地入股，合作企业投入资金对留用地项目进行开发建设，建成物业及收益按相关约定分成。如白云区钟落潭镇白沙村的白沙节能产业园项目、白云区金沙街横沙村的广州市南粤金沙菁英汇产业园项目、番禺区石碁镇石碁村的石碁（同心）产业园项目等，留用地项目村企合作模式不仅能极大提升村社的经济效益，提高当地村民的收益，还能进一步完善当地产业功能布局，补齐主导产业不明显的短板，提升产业载体品质。

### (二) 纳入旧村改造模式

即村集体申请将留用地指标纳入本村旧村改造范围，以留用地指标计算权益建筑面积，自筹建安费，不纳入改造成本。旧村改造方案中，开发商将部分村集体物业复建安排在留用地地块，与村集体合作开发留用地权益建筑面积（具体比例由开发商与村集体协商确定），该模式基本适用于拟旧村改造的城中村。

2019年，广州市规划和自然资源局发布了《加快推进留用地落地兑现工作意见的通知》（征求意见稿），提出多项创新性措施，推进留用地快速落地和开发利用。其中明确提出，鼓励留用地纳入三旧改造，留用地指标纳入旧村改造进行兑现：整村改造的，村集体经济组织出具书面意见将全部留用地指标纳入改造范围，并明确今后征地不再申请留用地指标，留用地指标全部视为已兑现；部分改造的，按城市更新相关规定应抵扣留用地指标，村出具书面抵扣意见，该留用地指标视为已兑现。

随着社会发展，土地资源日益紧张，广州城中村改造已多点开花，留用地指标纳入旧村改造模式将成为未来发展趋势。

### (三) 政府主导模式

前文《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）中有提道：推进留用地集中安置区建设。政府已

逐步放宽留用地管理范围，收紧留用地落地方式，要求各村留用地应集中落地、统一开发，产生集聚效应，杜绝“小打小闹”现象。而对于留用地集中安置区来说，“政府主导、集中留地、国企参与、统一开发”的模式无疑是最贴合的。

以白云区为例，白云区委、区政府高度重视留用地开发建设管理工作，近年来陆续制订出台《白云区征收农村集体土地留用地管理办法（试行）》《白云区推进已供未建村集体经济发展留用地项目落地促进复工复产工作方案》等多项政策，积极探索留用地开发建设新模式。“钟落潭镇新和交通枢纽留用地项目”是较为出彩的成功案例，该项目涉及钟落潭镇登塘村、新村村和金盆村3条村共7宗相邻留用地，集中选址统一规划报建，拟建设云创医谷新和产业园。由白云投资集团（区属国企）竞得，负责项目的开发建设和招商、运营，承担项目全部的工程建设费用；建设期按照用地面积每年支付村集体固定费用，项目建成后按物业计容建筑面积向村集体支付物业使用费用；物业所有权方面，40年合作期限结束后，所有建设的物业全部无偿移交给村集体。



图2 钟落潭镇新和交通枢纽留用地项目效果示意图

## 四、结论

在城市规划的指导下，广州市已逐渐形成一套适应广州本地发展的留用地落地和开发的成熟体系。在城镇建设用地日趋紧张的大背景下，广这套留用地体系能有效疏解用地压力，为地区产业发展提供空间载体，成为推动区域高质量发展的新增长极。

## 参考文献

- [1] 谢理, 邓毛颖. 多方共赢的农村集体土地留用地开发新模式探讨——以广州市外围区为例[J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2015(1): 94-100.
- [2] 广州市人民政府办公厅关于印发广州市提高工业用地利用效率实施办法的通知[J]. 广州市人民政府公报, 2019(13): 26-38.
- [3] 广州:《广州市提高工业用地利用效率实施办法》印发实施[J]. 城市规划通讯, 2019(8): 13.
- [4] 黄雯欣. 广州市留用地开发利用影响因素及对策研究[D]. 广东: 广东工业大学, 2017.
- [5] 梅文科. 白云区留用地兑现困局与突破[J]. 华南农业大学. 2016.
- [6] 邓宏. 不同片区留用地适宜发展产业类型和规模分析评估方法初探[J]. 房地产导刊. 2016, (7).