

珠海市人民政府文件

珠府〔2023〕35号

珠海市人民政府关于落实“百县千镇万村 高质量发展工程”推动“村村有物业” 自然资源要素保障的实施意见

各区政府（管委会），市政府各部门、各直属机构：

为深入学习贯彻党的二十大精神，全面落实省委关于实施“百县千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展，推动“村村有物业”工作，发展壮大农村集体经济，增加村民财产性收入，确保农民收入增速高于城镇居民，现结合实际制定本实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，以乡村振兴战略、区域协

调发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略为牵引，围绕“助推乡村振兴、促进城乡融合”的目标，落实省委十三届二次全会部署及市委市政府“产业第一”和“民生为要”工作部署，以全市3个行政区1个功能区以及鹤洲新区（筹）、25个镇（街道）、329个行政村（社区）为主体，全面实施“百县千镇万村高质量发展工程”及“村村有物业”重点工作，保障农民权益，发展集体经济，切实保障被征地农民长远利益和农村集体经济健康发展。

（二）基本原则。坚持规划引领，政府统筹，部门配合，镇村联动，企业参与的原则，合理配置自然资源要素保障，科学引导乡村空间布局和产业投放，优化农村土地利用结构，创新制度探索适应产业发展的农村留用地开发利用改造政策。

二、规划引领促进城乡区域协调发展

（三）整合优化乡村空间布局，促进城乡区域协调发展。高质量编制《珠海市国土空间总体规划（2021-2035年）》，协调人口、产业布局与生态环境关系。加快解决历史留用地指标的落地问题，至2025年底，金湾区、斗门区共115条行政村，每条村确保有不少于10亩的留用地或集体建设用地用于发展“村村有物业”，推动“村村有物业”全面铺开，壮大农村集体经济，促进城乡融合和乡村振兴。

（四）加强乡村规划建设。支持金湾区、斗门区在做好县域村庄空间布局规划的基础上，因地制宜推动编制“多规合一”实用性村庄规划，支持有条件、有需求的村庄实现村庄规划应编尽

编，做好农民建房新增建设用地指标衔接，保障农民合法宅基地权益。在示范村的经验基础上，完成斗门区 16 行政村、金湾区 8 条行政村的村庄规划优化提升工作。

（五）积极推进全域土地综合整治。鼓励以乡镇为单元实施全域土地综合整治项目，项目整体通过验收后，对于乡镇增加的耕地面积，积极向省申请按照“垦五奖一”的原则奖励新增建设用地指标，对于所获奖励指标全额下达至项目所在区，专项用于农村一二三产业融合发展项目和基础设施建设。鼓励将涉农资金统筹使用，加大对全域土地综合整治项目资金支持力度。

三、强化自然资源要素保障

（六）强化乡村重大项目用地保障。在编制市级国土空间总体规划时，将土地变更调查中的村庄用地范围全部落实建设用地，在编制区（镇）级国土空间规划和村庄规划时，腾挪镇村存量建设用地规模，用于保障农村村民住宅建设用地需求和满足乡村振兴发展建设需要。预支建设用地规模优先用于保障乡村重大建设项目，科学精准配置建设用地规模。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。

（七）强化用地用林指标保障倾斜力度。严格落实每年不少于 10% 的市级用地指标保障乡村振兴项目新增建设用地需求；加强对“百县千镇万村高质量发展工程”的用地用林指标倾斜力度，并优先向欠发达村倾斜。积极向省申请用地指标，保障只转不征的乡村重点产业和项目，推动要素跟着项目走。

(八) 简化乡村振兴项目审批流程。落实《广东省村庄建设项目施行简易审批的实施意见》，对符合要求的村集体项目，简化审批流程，缩短办理时限。按照自然资源部、农业农村部有关规范农村宅基地制度改革试点地区房地一体确权登记工作方案要求，在试点结束前基本完成宅基地房地一体化确权登记颁证任务，实现“应登尽登、应发尽发”，其他地区加快“房地一体”农村不动产登记，保障村集体物业和农民宅基地合法权益。

四、多措并举促进留用地开发利用

(九) 鼓励以多种方式推动留用地指标兑现。经农村集体经济组织成员依程序表决通过并经所在区政府(管委会)审查同意，鼓励农村集体经济组织除选择实物留地方式兑现留用地指标外，自愿选择以下方式兑现留用地指标：一是留用地指标优先用于推动解决农村集体经济组织范围内的历史遗留建设用地问题；二是以存量改造方式兑现留用地指标；三是留用地指标置换物业；四是折算货币补偿；五是允许留用地指标适度调剂使用。各区政府(管委会)在充分调查、测算及论证的基础上结合实际情况制定本辖区内留用地折算货币补偿标准。

(十) 设定留用地基准容积率。为体现留用地安置的公平合理，工业用地或被征地农村集体经济组织要求选址于容积率特殊控制区域的留用地，按工业用地政策或容积率特殊控制区域规划实施。非工业用地且选址于容积率特殊控制区域外的留用地，设定留用地基准容积率上限。本意见印发前，已经取得批复实施的留用地，按原有批复实施执行。

（十一）鼓励以产业为主导推动留用地开发。已落实留用地按照现有功能设定。未落实留用地按照工业、商业服务业、保障性租赁住房三大类基准功能设定。优先鼓励将留用地用于工业“标准厂房”或产业园区配套设施建设。农村集体经济组织可在具体开发建设过程中根据实际情况选择合适的功能进行确定。鼓励各区结合实际探索创新留用地的功能。

（十二）推进留用地集中统筹区建设。鼓励各镇（街道）根据国土空间规划，结合产业布局划定一个或多个留用地集中统筹区，由区政府（管委会）统筹进行统一规划、统一开发、统一管理的“三统一”开发模式。鼓励引导留用地集中安置，在政府划定的集中统筹区内落地的给予合适的货币奖励或建筑面积奖励。

（十三）鼓励留用地多种模式开发。包括村集体自主开发、村企合作开发、政府统筹开发和企业主导开发四种。留用地的指标使用、权益补偿、使用和流转收益（含等价物业）归农村集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，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改善人居环境及教育、养老、医疗保障服务水平等。

（十四）规范留用地入市流转。留地使用权及其收益全部归该农村集体经济组织所有。农村集体经济组织依法出让、转让、出租集体留地使用权，必须通过公共资源交易平台公开交易。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。历史上农村集体经济组织的国有划拨性质留用地，经市政府批准，可参照本条款执行。

（十五）严控留用地用作房地产开发。留用地禁止商品住宅开发，不得再单独批准进行经营性房地产开发，不再核定留用地开发经营房地产用地指标。

五、创新创业拓宽农民增收致富渠道

（十六）整治提升旧村发展活力。在符合规划、权属清晰、双方自愿、价值相当的前提下，支持有条件的城中旧村与周边国有土地实施土地腾挪置换整合、连片成片规划改造，转变传统房地产思维，积极探索“政府主导、国企平台实施、土地一二级开发分离”的创新改造模式。对于暂不列入全面改造计划的旧村，鼓励开展整治提升行动，采用“绣花”“织补”等微改造方式，补足配套基础设施和公共服务设施短板，引进文化、旅游、商业等业态和功能。鼓励引导村集体回迁物业用于保障性租赁住房或植入创新服务等新业态，并给予10%的物业奖励。

（十七）大力发展乡村特色产业。做精做旺以森林生态旅游、森林康养为重点的第三产业，培养“森林+”旅游新业态。鼓励西部地区做实做稳林下经济，充分利用森林资源和生态环境优势，因地制宜，结合我市中医药产业优势大力推动中医药林下种植，培育森林食品、药品，提升林下经济质量管理和品牌建设能力，为社会提供更多更优质的绿色生态产品。

六、强化保障措施

（十八）压实主体责任。农村集体经济组织所在区政府（管

委会)、镇政府(街道办事处)应对留用地开发利用情况实施监督管理,各区要把发展壮大村级集体物业经济工作纳入镇、村干部考核内容。

(十九)加强留用地监督管理。加强预防留用地闲置,并承担批后监管责任。经政府、村集体、企业等多方综合协商,认为留用地项目收益难以提升或难以继续运营的,可由各区政府(管委会)推动留用地项目退出再开发,积极盘活低效留用地,确保农村集体经济组织自主经营受益,保障集体经济发展壮大和村民长远利益。

七、附则

(二十)本意见由市自然资源部门负责解释。

(二十一)本意见自2023年5月9日起施行,有效期为5年。



公开方式：主动公开

抄送：市委各部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委办公室，珠海警备区，市中院，市检察院，中央和省属驻珠海有关单位。

珠海市人民政府办公室

2023年5月9日印发
