

龙川县人民政府办公室文件

龙府办〔2026〕3号

关于印发《龙川县过渡性开发项目审批 操作指引（试行）》的通知

各镇人民政府，县府直属有关单位：

经十七届县政府第123次常务会议讨论通过，现将《龙川县过渡性开发项目审批操作指引（试行）》印发给你们，请遵照执行。实施过程中遇到的问题，请径向县自然资源局反映。

龙川县人民政府办公室

2026年1月21日

龙川县过渡性开发项目审批操作指引

第一章 总则

第一条 为提高龙川县土地节约集约利用效率、挖掘土地价值、坚持以用为先促进留用地开发、形成政府储备用地滚动开发的新模式，规范有序推进龙川县过渡性开发项目审批工作，依据《中华人民共和国土地管理法》《规范国有土地租赁若干意见》《广东省国有建设用地使用权交易市场管理规定》《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管理工作的意见》等法律法规和政策文件要求，结合我县实际，制定本指引。

第二条 本指引所称过渡性开发，是指为盘活龙川县行政区域范围内的政府储备用地和集体经济组织留用地，加快土地预热，解决远景规划与近期开发诉求的矛盾，经审核将基础设施完备、潜在价值较高的地块，通过租赁方式交由承租人进行过渡性开发利用，待片区预热、开发条件成熟后，政府或集体经济组织按约定收回土地，并按远景规划实施。

第三条 本指引适用于符合准入条件的政府储备用地和集体经济组织留用地的过渡性开发及其监督管理工作。

第四条 建立龙川县过渡性开发管理统筹协调机制，各成

员单位履行各自职责，建立健全行政审批、执法合作、信息共享等联动机制，共同负责过渡性开发项目的审批与管理。各职能部门负责履行以下职责：

县自然资源局：牵头负责本指引实施的统筹协调，负责审核项目土地和规划准入，依申请办理相关规划许可手续，配合执法部门对建设行为是否符合建设工程规划许可进行认定。

县发展和改革局：负责审核项目产业准入、办理项目立项或备案及人防审批手续。

市生态环境局龙川分局：负责项目环保准入审查及项目环评审批。

县农业农村局：负责会同属地乡镇人民政府指导各乡镇集体经济组织留用地通过有资质的市场交易主体公开选择承租方。

县住房和城乡建设局：负责审核及办理房屋建筑工程施工许可手续，负责已取得施工许可证的房屋建筑工程施工质量、安全监管，指导乡镇人民政府做好限额以下小型工程的施工质量、安全监管，对未取得建筑工程施工许可或开工报告，未经批准擅自施工的违法建设行为，协助执法部门依法履行立案调查职责。

县城市管理和综合执法局：负责对违法建设行为进行认定，依法对未取得建设工程规划许可或未按照建设工程规划

许可建设及未取得建筑工程施工许可或开工报告的违法建设行为进行行政处罚及相关的监督检查、行政强制。加强日常巡查执法，做好乡镇综合执法指导。

县土地储备中心：负责政府储备用地过渡性开发的策划、申报，经公共资源交易中心进行公开招租办理土地租赁手续，并与其签订协议明确租赁双方责任后向承租人移交土地，按履约监管协议书进行监管，以及租赁土地的回收管理。

各镇人民政府：按照属地原则，负责做好本辖区集体经济组织留用地过渡性开发的招商引资、出租审核、未验先用等批后开发监管及限额以下小型工程的施工质量和安全监管等工作。

其他有关职能部门按照各自职责分工，共同做好过渡性开发项目的推动和管理工作。

第二章 申请条件

第五条 过渡性开发项目须同时符合下列条件：

（一）应符合国家、省、市、县产业政策和规划，不得引入国家政策规定的限制类、淘汰类产业。

（二）不得违反龙川县国土空间总体规划确定的“三区三线”，不得违反国土空间总体规划的强制性内容，不得影响所在地区近期建设规划的实施。

（三）租赁的土地必须是手续完善的合法建设用地（其中政府储备用地是指县人民政府依照法定程序在批准权限范围内通过收购、收回、优先购买、征转等方式取得完整产权的储备用地；集体经济组织留用地是指国家征收农村集体土地后，按一定比例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，其使用权及收益权归该集体所有。集体经济组织留用地应办理建设用地使用权不动产登记手续），权属清晰合法，面积准确、无争议，不得存在被抵押、查封或以其他形式限制权利的情形。

（四）过渡性开发项目应符合龙川县产业发展方向，包括工业制造、仓储物流、文化体育旅游、商业商务金融等产业类型。不得开发建设住宅类房地产项目。县重点工业发展平台内不得开发建设文化体育旅游和商业商务金融项目。

（五）租赁的土地应符合建设项目土壤环境质量要求，不得列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录。过渡性开发项目涉及公共管理和公用服务用地的，应当开展土壤污染状况调查。不得引入化学原料及化学制品制造业、造纸工业等对居住和公共设施等环境有严重干扰和污染的项目。

（六）工业制造、仓储物流项目容积率不得低于 1.0，其他类型项目不高于地块原规划条件核定容积率，原规划条件未核定容积率的，按照片区控制性详细规划确定的容积率执行。

(七) 建筑形式鼓励采用模块化、装配式等建筑模式，不修建地下室及人防工程。

(八) 土地租赁期限综合招商需求与片区土地滚动开发进度综合确定，一般为 5—10 年，原则上不超过 15 年，且不得违反法律法规规定的其他情形。

第三章 认定流程

第六条 资格准入的认定流程和申请资料

(一) 认定流程

1. 过渡性开发项目须符合龙川县产业发展方向，过渡性开发项目的招商主体向县发展和改革局提交申请材料，由县发展和改革局提出准入意见。

2. 集体经济组织留用地由土地权属人，政府储备用地由县土地储备中心向县自然资源局递交申请材料。县自然资源局对申请材料、规划准入和土地准入情况进行初步审查。

3. 县自然资源局初审通过后，就是否同意实施过渡性开发征求成员单位意见。

4. 县自然资源局汇总各成员单位意见后报龙川县人民政府审批，审批同意后出具项目过渡性开发批复。

(二) 申请资料（一式三份）

1. 项目符合龙川县产业项目准入资格的认定文件。

2. 《龙川县过渡性开发项目资格准入申请表》（详见附件1）。

3. 《龙川县过渡性开发项目申请书》（详见附件2）。

第四章 办理程序

第七条 留用地应由属地乡镇政府及农业农村部门共同指导集体经济组织通过有资质的市场交易主体进行公开招租；政府储备用地通过公共资源交易中心公开出租，交易流程应按照市场交易管理的有关规定执行。经上述流程依法取得土地过渡性开发权利的承租人（以下简称“土地承租人”）应与集体经济组织留用地的土地权属人或负责政府储备用地管理的县土地储备中心（以下简称“出租人”）签订《土地租赁合同》，明确租赁双方的权利义务。

第八条 依法取得项目土地开发权利的土地承租人按规定向县发展和改革局申请办理项目立项或备案审批手续。

第九条 根据环境保护相关法律法规，土地承租人须办理环评手续的项目应当在开工建设前办理相应的环评手续。

（一）须办理环评手续的项目

纳入《建设项目环境影响评价分类管理名录》管理，须编制建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表的项目。

（二）办理流程

1. 报告书/报告表项目办理流程

（1）审批部门

一般须编制建设项目环境影响报告书的建设项目报河源市生态环境局审批，但位于有完整环保手续的园区且符合其规划环评及其审查意见要求的建设项目环境影响报告书报河源市生态环境局龙川分局审批。

须编制建设项目环境影响报告表的建设项目报河源市生态环境局龙川分局审批。

（2）申请资料

- ①建设项目环境影响评价文件报批申请书 1 份；
- ②建设项目环境影响评价文件纸质版 3 份，电子版 1 份；
- ③建设项目环境影响评价公众参与说明纸质版 3 份（环境影响报告表项目不需要提供），电子版 1 份；
- ④依据有关法律法规规章应提交的其他文件。

2. 环境影响登记表项目办理流程

登录建设项目环境影响登记表备案系统，完成用户注册后填写完整备案信息，点击提交后，系统自动生成备案号，同时对外公示；系统生成备案号后，单位/个人打印表单并由法定代表人或主要负责人签字，备查。

第十条 取得过渡性开发批复的项目，参照一般建设项目审批程序，由实施过渡性开发项目的建设单位委托具备相应

资质等级的技术单位编制建设工程设计方案，向县自然资源局申请办理《建设工程规划许可证》。经审查项目用地建设工程设计方案符合国土空间总体规划要求（指项目用地符合“三区三线”管控要求和用途管制准入规则，或虽不符合片区控规但不影响近期建设规划的实施），并按程序公示无异议后核发建设工程规划许可，建设工程规划许可中须注明“过渡性开发项目，建筑物的使用有效期限至xxxx年xx月xx日（有效期与土地租赁期限一致），期满后无条件拆除地上建筑物，恢复土地原状”。

申请资料：

（一）申请人身份证明材料（复印件）、营业执照；

（二）《建设工程规划许可证核发（过渡性开发类）申请表》1份（原件）；

（三）申请函（土地权属人/土地承租人申请，需说明情况及承诺租赁期满后无条件拆除地上建筑物，恢复土地原状）；

（四）使用土地的有关证明文件，其中政府储备用地提供《土地租赁合同》，集体经济组织留用地提供《国有土地使用权证》及《土地租赁合同》；

（五）县人民政府批复同意项目实施过渡性开发的批复文件；

（六）符合设计深度要求的建设工程设计方案（含项目

用地及单体建筑 zip 格式数据包)：

(七) 项目立项批复或备案文件；

(八) 方案中涉及其他专业管理部门的需提交专业管理部门的审核意见 1 份(原件)，如环保部门意见。

第十一条 土地承租人凭龙川县人民政府批复文件及下列材料到县住房和城乡建设局申请并办理《建筑工程施工许可证》与工程质量监督手续。未取得《建筑工程施工许可证》，不得开工建设。申请材料如下：

(一) 建筑工程施工许可申请表；

(二) 使用土地的有关证明文件，其中政府储备用地提供《土地租赁合同》，集体经济组织留用地提供《国有土地使用权证》及《土地租赁合同》；

(三) 建设工程规划许可证；

(四) 施工企业主要技术负责人签署的施工场地具备施工条件的意见；

(五) 中标通知书(依法必须招标的工程项目提供)；

(六) 施工合同；

(七) 施工图设计文件及其审查合格证明；

(八) 建设资金落实承诺书；

(九) 建设、勘察、设计、施工、监理五方责任主体签署的《法定代表人授权书》及《工程质量终身责任承诺书》；

(十) 经建设、监理、施工单位审核批准的施工组织设

计；

（十一）危险性较大的分部分项工程清单（危险性较大的分部分项工程提交）；

（十二）建设工程质量监督表；

（十三）建设单位项目施工组织机构成员一览表及机构成员任职文件及建设单位营业执照和法人、项目负责人身份证复印件；

（十四）施工企业项目施工组织机构成员一览表及机构成员任职文件及企业营业执照和法人、资质证书和法人、机构成员身份证复印件、职业资格证复印件；

（十五）监理企业项目建立组织机构成员一览表及机构成员任职文件及企业营业执照、资质证书和法人、机构成员身份证复印件、职业资格证复印件；

（十六）安全生产承诺书；

（十七）地质勘察报告。

第十二条 项目建设完成后，按要求办理竣工验收备案手续后方可投产使用，不办理不动产权登记。未办理竣工验收备案手续，不得投产使用。建设工程符合下列条件，建设单位可申请联合验收：

（一）建设工程已按规划许可文件要求建设完成，具备建设工程竣工规划核实条件。

（二）已完成工程设计图纸和合同约定的各项内容，满

足《河源市房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收实施细则（试行）》（河住建通〔2025〕36号）第十三、十四规定的验收条件，建设单位已按规定组织参建单位进行自查，并形成一致验收合格意见。

（三）消防设施已按施工图和审批条件施工完毕，各项设施已经通过调试且运转正常，由具备相应资质的检测单位出具检测合格证明文件。建设单位已按规定组织竣工验收消防查验，经查验符合《建设工程消防设计审查验收管理暂行规定》第二十七条规定。

（四）城镇内按规定须办理污水排入排水管网许可的工程建设项目，满足《城镇污水排入排水管网许可管理办法》有关规定。

（五）由气象部门负责雷电防护装置设计审核和竣工验收审核的工程项目，雷电防护装置按核准的设计要求建成，经有资质的单位检测，符合国家标准及相关技术规范要求。

（六）建设项目档案资料符合建设项目文件归档整理规范要求，并完成自行验收。

（七）其他法律法规规定的竣工验收条件。

第五章 政府储备用地出租及后续监管

第十三条 在土地租赁期限内，土地承租人有权按照土地

租赁合同约定的用地性质、规划要求和其他条件，对租赁土地进行开发、利用和经营，并享有占有、使用和收益的权利。

第十四条 租金的确定应符合国家有关规定，租赁标准应与地价标准相均衡，由县土地储备中心委托具备资格的专业机构，按照现行规程、规范的要求进行评估，由用地委员会综合考虑产业发展导向、公益性要求等因素，最终参考评估结果集体决策确定。

第十五条 租金的具体支付方式通过土地租赁合同约定。

第十六条 交付土地时，宗地应当确保用地手续完善，权属清晰合法、面积准确、无争议；土地现状条件应达到土地租赁合同约定的交付条件。

第十七条 土地租赁期限一般为5—10年，最长不超过15年。土地承租人在租赁期限届满前三个月内可以申请续期，经县级以上自然资源主管部门批准后可续期，每次申请续期不超过2年，累计租赁期限不得超过15年。

第十八条 租赁土地严格实行土地用途管制，未经县级以上自然资源主管部门同意不得改变用途，严禁变相开发商品住宅项目。土地承租人未按照土地租赁合同约定的规划用地性质或者规划要求开发、利用、经营土地，或存在其他违反土地租赁合同约定情形的，出租人应当责令其限期改正；逾期不改正的，出租人应及时依法主张解除土地租赁合同，提前收回租赁土地，并追究土地承租人违约责任。涉及行政处

罚的，由有关行政主管部门依法给予行政处罚。

第十九条 未经县级以上自然资源主管部门同意或者租赁合同未有相关约定的，土地承租人不得擅自将承租的土地使用权转租、转让、设定抵押等担保或者进行其他处置。凡有上述情况的，出租人应及时依法主张解除土地租赁合同，提前收回租赁土地，并追究承租人的违约责任。

第二十条 租赁土地上依法建设的建（构）筑物可向第三方出租，租期不得超过土地租赁合同的剩余年限。租赁土地上依法建设的建（构）筑物不得销售，未经县级以上自然资源主管部门同意，不得设定抵押等担保或者进行其他处置。

土地租赁期满时，土地承租人应当收回向第三方出租的全部建（构）筑物使用权，并确保权属清晰、无争议。凡因地上建（构）筑物权属不清晰或存在争议影响交回土地的，出租人有权追究土地承租人的违约责任。

第二十一条 租赁期限届满，由承租人负责解除与第三方签订的经营物业租赁协议，将租赁土地交由出租人收回并移交土地储备中心统一管理。

租赁土地上依法建设的建（构）筑物的使用期限与土地租赁期限相同，期满后土地承租人应当自行拆除地上地下建（构）筑物且恢复原状，并完成管线及设备迁改。

租赁期限届满，土地承租人拒不按约定方式处置租赁土地上的建（构）筑物、管线、设备的，出租人有权按照约定

拆除租赁土地地上及地下的建（构）筑物及设备、迁改管线并恢复原状。土地承租人拒不执行拆除恢复土地原状或拒不负责注销与第三方签订经营物业租赁协议的，出租人有权依法主张权利。

第二十二条 土地承租人有下列情形之一的，出租人应当及时依法主张收回土地：

（一）企业法人依法终止、解散的；

（二）企业法人依法被吊销营业执照的；

（三）企业法人或者其他组织资格存续年期届满且不续期；或者存续年期尚未届满，但停止使用原租赁的国有土地一年以上的。

第二十三条 有下列情形之一的，出租人有权依照法律规定的程序提前收回：

（一）土地承租人不按照土地租赁合同约定的用途使用租赁土地或者违法使用租赁土地，违法建设建（构）筑物、存在影响消防等应急安全的，未经县级以上自然资源主管部门同意转租、抵押、质押、担保或其他处置，不按合同约定交纳租金，且上述行为责令限期改正逾期仍不改正的；

（二）因实施城市规划需要的；

（三）因实施土地供应年度计划需要的；

（四）因抢险救灾需要的；

（五）因国家利益、公共利益需要的；

(六) 法律法规规定的其他情形。

第二十四条 各相关职能部门按照部门职责对过渡性开发项目进行全流程监管并按规定对违规行为进行查处。

第六章 附则

第二十五条 集体经济组织将其留用地按本指引交由土地承租人实施过渡性开发的，其出租及后续监管参照政府储备用地执行。

第二十六条 过渡性开发项目涉及其他用地类型且上级有明确文件支撑的项目可参照本指引按“一事一议”方式另行研究解决。

第二十七条 本指引由龙川县自然资源局负责解释。

第二十八条 本指引自发布之日起施行，有效期3年。

附件：1. 龙川县过渡性开发项目资格准入申请表

2. 龙川县过渡性开发项目申请书

附件 1

龙川县过渡性开发项目资格准入申请表

申报单位	(土地储备主体)或(村集体经济组织)		
联系人		联系电话	
项目名称			
项目选址		用地规模 (公顷)	
项目性质	(商业、办公、工业等)	容积率	
拟租赁期限		意向租金 (万元/年)	
意向承租单位		单位性质	
意向运营与 合作单位	1	单位性质	
	2		
	3		
项目意义与必 要性简述	(不超过200字)		
申报单位 意见	<p style="text-align: right;">年 月 日(盖章)</p>		

附件2

龙川县过渡性开发项目申请书

一、基本概况

1. 项目选址

说明项目选址、规划范围和规模等基本情况。简述项目的产业功能、建设内容等概况。

2. 意向承租人与合作方

简述意向承租人与意向合作单位的基本情况、合作模式和开发案例。

3. 项目必要性

结合片区发展条件与政策背景，说明该项目实行过渡性开发的意义和必要性。

4. 可行性分析

分析项目近期建设需求与片区远期发展建设的关系，论证项目近期开发的可行性。

二、准入情况说明

1. 产业准入（由县发展和改革局负责审核并取得准入意见）

- 明确项目的发展定位；
- 简述项目的产业类型和业态构成。

2. 土地准入（由县自然资源局审核）

- 说明项目地块权属性质；

- 简述项目用地与龙川县国土空间总体规划“三区三线”的关系；

- 提出土地租赁年限要求；
- 关于租赁土地退出方式的说明；
- 土地租金评估与决策方式的相关说明；

3. 规划准入（由县自然资源局负责审核）

- 说明地块与县国土空间总体规划强制性内容的关系；

- 土地过渡性开发规划图则的相关说明，包括用地功能、空间布局、容积率、建筑高度等

- 说明过渡性开发地块控制图则与已批控规图则的关系。

4. 建筑分布概况与结构形式准入（由县住房和城乡建设局审核）

- 简述项目的建筑分布概况与采用建筑结构形式；
- 介绍施工方案和建造技术。

5. 环保准入（由县生态环境分局审核）

- 简述项目的环保设施的设计；
- 评估项目建成对环境的影响。

三、项目效益说明

结合项目投资成本和收益测算，分析项目的经济可行性；说明项目建成后将带来的社会效益。