

桐庐县人民政府办公室文件

桐政办〔2023〕23号

桐庐县人民政府办公室 关于进一步完善桐庐县留用地开发建设 管理的通知

各乡镇人民政府、街道办事处，县政府各部门、各直属单位：

《关于进一步完善桐庐县留用地开发建设管理的通知》已经县政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

桐庐县人民政府办公室

2023年5月11日

关于进一步完善桐庐县留用地开发建设管理的通知

为切实保障失地农民长远生计，促进村级集体经济组织不断发展壮大，加快建设共同富裕现代化基本单元，根据《关于进一步完善杭州市区村级留用地开发建设管理工作的通知》（杭政办函〔2023〕1号）文件精神，现就进一步完善桐庐县村级留用地开发建设管理有关工作通知如下：

一、规划引领，优化留用地开发格局

1. 合理确定留用地开发规模。各乡镇（街道）要全面摸清本辖区留用地指标使用情况，结合本地区产业发展、用地空间等实际，在充分保障村集体选择权的基础上，综合采取货币化收购、“指标换物业”等措施，加快留用地指标去化。政府征收村集体经济组织土地的，按被征收耕地面积的5%予以核定留用地指标。村级建设项目征收农用地不安排留用地指标，留用地地块开发建设上限面积为50亩。

留用地指标核定由村级集体经济组织申请，经所在乡镇（街道）同意后报县规划资源管理部门审核，通过后发放留用地指标卡。留用地指标卡是留用地开发、货币收购、物业置换的依据。村级集体经济组织使用留用地指标的，应交回或更新留用地指标卡。

2. 完善留用地空间布局。各乡镇（街道）要综合考虑区域功

能布局、产业发展等因素，结合本轮详细规划编制工作，优化留用地选址落地。鼓励留用地向城市交通周边、配套设施成熟等区域布局，加强重大产业项目招引，发挥留用地项目最大效益，加快建设共同富裕现代化基本单元。支持留用地选址在县城区和中心镇，其他地区的留用地指标按照“货币化计算等价置换”方式，即已经落实地块位置的留用地，按照规划控制指标进行评估，将留用地货币化计算（含征地补偿款）；未落地留用地指标的，按照指标所属行政村商业最高级别评估后货币化计算（含征地补偿款），再按等价置换原则，予以置换土地或物业等，鼓励留用地指标跨村、跨乡镇统筹规划、集中开发。

留用地选址应符合国土空间规划，不得安排在商品住宅规划区域内。

3. 推进留用地业态差异发展。充分发挥规划引领作用，结合各乡镇（街道）实际科学布置留用地产业业态，推进全业态错位开发，避免同质化竞争。探索留用地项目除商品住宅外不同用途合理转换机制，积极引导留用地用于托育、养老、保障性租赁住房等功能补短，支持产业高质量发展。

4. 提高留用地利用效率。支持留用地项目在符合规划的前提下就高设定容积率，提升留用地项目土地利用效率。新建留用地项目超一定容积率标准或存量改扩建项目超土地出让合同约定的建筑面积，经县政府同意后，可利用未使用留用地指标进行折抵。

留用地涉及指标收购、开发方案、物业购买、抵押等重大事

项的，必须经村民（股民）会议三分之二以上成员或三分之二以上村民（股民）代表同意，并报乡镇（街道）审核，经县政府批准后实施。

二、强化统筹，多渠道推进留用地开发

1. 货币化处置。货币化处置是指按照“谁用地，谁承担”的原则，由做地平台收购，按地块所处级别商业地价评估后进行补偿（含征地补偿款）；其中线性工程产生的留地指标收购费用由县财政或用地单位承担。鼓励留用地货币化处置，其中留用地指标超过 50 亩上限的原则上应以货币化收购方式进行处置。

留用地货币化处置的收益应专款专用，用于村集体经济组织购买县域范围内的保值增值物业并长期持有，不得用于其他开支。

2. 自主开发。自主开发是指由村级集体经济组织全额出资进行开发。在符合国土空间规划并具备土地供应条件后，经所在乡镇（街道）审核并报县政府批准后实施。鼓励村集体经济组织委托县国有企业进行代建，促进项目更好更快建设。自主开发的留用地项目，村集体组织可自主选择办理集体土地使用手续或国有土地协议出让手续方式；办理国有土地协议出让手续的，应当按规定足额缴纳土地出让金。

多家村级集体经济组织联合自主开发的留用地项目，可以由多村作为共同主体联合申请开发，也可以成立多村联合的强村公司，由各村集体全额共同出资，并明确资产分配，由多村联合主体或强村公司作为项目主体办理相关手续。项目建成后，可按照

各村约定比例进行析产，单独办理不动产登记手续。

3. 统筹开发。统筹开发是指鼓励县国有企业全面参与留用地的规划设计、开发建设、竣工验收、物业运营等全流程管理。留用地涉及的村集体按照“货币化计算、物业化安置”的原则，通过提供留用地指标无偿获取相应的物业面积。统筹开发应当按照城市功能“补短板”的理念，根据规划布局，合理选择留用地开发使用功能。统筹开发方案报经县人民政府批准同意后按程序组织地块出让。支持留用地指标根据县国有资产情况直接予以物业化安置方式置换存量物业。

统筹开发原则上应明晰村集体资产部分物业，将产权登记到村集体名下，对无法分割明晰产权的项目，允许对村集体资产部分物业采取产权虚化处置，产权统一登记在拿地主体名下，由村集体与拿地主体签订合作协议，村集体每年获取相应的租金保底收益，形成可持续的收入来源，租金收益按照项目建成投入使用开始计算，运营期限与土地出让年限一致，出让年限到期后按照新政策处置。

4. 合作开发。合作开发是指村级集体经济组织与社会资本合作进行开发。合作开发需带建筑方案出让，通过公开招拍挂确定合作开发单位，合作开发条件由村级集体经济组织设定，经乡镇（街道）审核后报县政府批准。合作开发不得用于商品住宅项目。

固定物业方式：根据地块规划条件设计建筑方案，将村级集体经济组织设定留用房产的面积、位置等作为前置条件进行公开

出让。地块按照评估价格进行公开出让，地块成交后，县财政除扣相关规税费后的土地出让金收入全额返还给村集体经济组织，用于回购设定物业房产的费用，不足部分由村集体自行承担；回购价格按建设成本（其中土地成本按挂牌起始价折算），建设成本由第三方评估，经县审计局审定确认。固定物业方式出让金竞价部分收益扣除相关规税费后，由县财政全额返还给村集体经济组织。村级集体经济组织所持有的物业不得分割登记和转让。合作方持有的房产可以按照相关规定进行分割转让、预售和销售。

竞物业方式：以村级集体经济组织的持有房产面积为条件，承诺给予村集体经济组织持有房产面积最多者确定为合作开发单位。合理设定无偿移交物业面积（可参照固定物业方式确定面积、位置）。地块按照评估价格进行公开出让，地块成交后，县财政除扣相关规税费后的土地出让金收入全额返还给村集体经济组织，用于支付设定无偿移交物业的费用，竞物业方式溢价部分物业无偿移交村集体经济组织，不再另行支付建设费用（增加物业部份应与原自持物业保持相对一致）。村级集体经济组织所持有的物业不得分割登记和转让。合作方持有的房产可以按照相关规定进行分割转让、预售和销售。

房产登记所需规税费由双方根据相关规定自行承担。

三、规范运作，强化留用地开发监管

1. 强化主体责任。构建留用地开发责任体系，县级层面要强化组织领导，优化留用地产业布局，积极引导留用地统筹开发，

定期开展留用地项目监督检查工作；乡镇（街道）要强化留用地项目开发建设、资金使用、经营管理的全过程监管，切实防范廉政风险；村集体要切实履行主体责任，按规定做好项目建设民主决策，积极做好留用地项目建设全过程信息公开工作，充分保障村集体经济组织和成员利益。

2. 强化资金管理。要建立健全村集体经济组织资金管理制度，设立村集体留用地项目专户，将留用地相关收益资金全部纳入统一管理。严格规范村集体资金使用流程，重点强化建设资金、核拨出让收入以及货币化收购资金的监管。县农业农村部门要做好析产至村集体的留用地项目资产、资金的管理监督检查工作。

3. 强化产权管理。村集体经济组织通过留用地开发获得的物业，应及时办理产权登记，严禁通过“以租代售”等方式变相转让留用地物业。各类留用地项目确需抵押的，必须在村级集体经济组织范围内公告，并按规定程序报县政府批准同意后，在县政府监管下实施，抵押所得款项全部用于发展壮大村集体经济。

本通知自 2023 年 6 月 11 日起施行。

抄送：县委各部门，县人武部，各群众团体。

人大常委会办公室，县政协办公室，县法院，县检察院。

县委常委、人大常委会主任、县政协主席、副县长。

桐庐县人民政府办公室

2023 年 5 月 12 日印发
