

# 杭州市萧山区人民政府办公室文件

萧政办发〔2024〕63号

## 杭州市萧山区人民政府办公室 关于印发《杭州市萧山区村级留用地高质量 开发管理办法(试行)》的通知

各镇人民政府、街道办事处,区政府各部门、各直属单位:

《杭州市萧山区村级留用地高质量开发管理办法(试行)》已经区政府研究同意,现印发给你们,请认真贯彻执行。

杭州市萧山区人民政府办公室

2024年12月1日

# 杭州市萧山区村级留用地高质量开发 管理办法(试行)

为高质量开发村级留用地,促进村级集体经济可持续发展,切实保障失地农民长远生计,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)等文件精神,结合我区实际,制定本管理办法。

## 一、基本原则

(一)加强规划引领。村级留用地开发应加强规划引领,以国土空间总体规划为导向,以详细规划为依据,按具体规划用途分类实施。

(二)坚持节约集约。村级留用地开发以节约集约利用土地为导向,通过政府主导,统筹开发,多用途开发等多种手段,在保障村级集体经济可持续发展的同时,做到土地空间要素使用效益最优化。

(三)强化政府主导。建立萧山区村级留用地高质量开发协调工作机制,对全区村级留用地开发实施统一管理,原则上由区级做地主体统筹全区村级留用地的开发建设。

(四)推进房地转换。逐步建立村级留用地“由地到房”转变,

通过“指标换房”“等价转换”等方式创新村级留用地开发主导模式,整合土地要素资源。

## 二、规范指标管理

以确定村级留用地指标作为留用地项目开发的前提,规划资源萧山分局应建立并完善全区村级留用地指标账册,对村级留用地指标的核拨、使用和核销实行“一本账”动态管理。

### (一)核拨标准

各村(社区)以 2023 年底的经联社在册成员为基数,留用地面积上限按以下标准确定:

成员在 1000 人以下的村(社区),留用地面积 30 亩,成员每增加 100 人,留用地面积相应增加 1 亩。

对于历年村级留用地总量已超过上限的村(社区)不再核拨,原已核拨的留用地指标仍然保留。

### (二)核拨条件

2006 年 4 月 30 日至 2015 年 12 月 19 日期间,经批准的省级以上交通、能源、水利等基础设施建设项目和绕城公路范围内政府投资项目(含国资公司)、政府储备项目,可按征收该村(社区)耕地面积 10%的比例核拨村级留用地指标。

2015 年 12 月 20 日后,全区各村(社区)村级留用地指标以征收集体耕地面积的 10%(不含围垦插花地)确定。

2006 年 4 月 30 日前已按政策核拨过村级留用地的,按本政策核拨指标时应当先抵扣已核拨指标。

对已完成整村改造的村,历年来未享受或未足额享受村级留用地政策且已无耕地的村(社区),按照 2023 年底经联社在册成员每人 8 平方米(土地面积)的标准,确定村级留用地指标,最高不超过 10 亩。申请指标由镇街提出申请,报区政府批复后一次性核拨。

### (三)核拨方式

1.依申请核拨上册。2015 年 12 月 19 日前征收的项目,符合村级留用地指标核拨条件的,经村(社区)申请,镇街初审,由规划资源萧山分局审核后核拨相应指标并登记上册。

2.一次性登记上册。2015 年 12 月 20 日后至本办法实施前征收的项目,符合村级留用地指标核拨条件的,由规划资源萧山分局统一梳理后,一次性登记上册。

3.动态更新上册。本办法实施后征收的项目,符合村级留用地指标核拨条件的,由规划资源萧山分局根据项目征收批准情况登记上册,实行实时动态更新。

## 三、统筹指标使用

### (一)使用原则

1.统一使用标准。村级留用地指标原则上以房产形式进行落实,以镇街为单位合理确定房地置换标准,房地置换标准参照镇街所在国土空间详细规划中商业商务用地平均容积率、合理返还比例、成本收益测算等方法确定,且最高不超过 600 平方米/亩。具体由镇街会同各村(社区)与区级做地主体协商一致,并按照萧山

区村级留用地高质量开发协调工作机制报送备案。

**2.鼓励统筹使用。**鼓励区级做地主体和属地镇街与村(社区)协商一致后统一规划,集中连片开发。村级留用地指标跨镇街统筹开发的应按照价值同等原则进行折算,以指标产生地和房产获得地同类房产的评估价值确定折算比例。

**3.坚持未用优先。**历年来未进行过村级留用地开发或开发村级留用地指标未达到本办法规定上限标准的村(社区),在进行村级留用地统筹开发时可优先安排。

**4.坚持过程民主。**村级留用地指标的使用,需经村级集体民主表决程序通过方能实施。

## (二)使用方式

村级留用地指标的使用分为开发性使用、置换性使用、货币化安置三种方式。

**1.开发性使用。**开发性使用指区级做地主体或其他主体新建村级留用地项目并在所开发项目中设定一定建筑面积无偿返还村级集体的留用地指标开发使用方式。村级留用地项目在确定返还面积及位置并明确析产方案后,剩余房产可以按政策允许的最小分割单元进行分割销售、分割转让。

**2.置换性使用。**置换性使用指区级做地主体使用自身已持有的或统筹其他主体持有的存量房产返还村级集体的留用地指标开发使用方式。置换的房产包含商业、办公用房、保障性租赁住房、工业厂房、公共服务设施用房等。置换性使用时,每亩指标按照各

镇街房地置换标准的 0.8 倍确定置换房产面积。

**3.货币化安置。**短期内无法通过开发或置换使用的村级留用地指标,可通过货币化安置方式实施。每亩留用地指标货币化安置价款标准,按照所属镇街的房地置换面积为基数和商业商务用房评估单价计算确定,一次性支付的可以按照价款标准的 0.8 倍进行下浮。安置价款由区级做地主体负责筹集支付。

鼓励村(社区)将获得的安置价款用于购置萧山区范围内除商品住宅外的经营性用房、标准厂房或收益确定的固定资产并长期持有。

## **四、加强开发管理**

### **(一)编制开发规划**

根据村级留用地指标核拨情况,充分考虑未来新征用地产生的留用地指标,编制《村级留用地项目开发规划》。规划编制应结合区产业发展规划、国土空间规划,因地制宜、合理确定用途,明确开发项目和时序,并根据实施进度及落实情况适时进行修编。

区级做地主体应根据《村级留用地项目开发规划》制定年度开发计划,报区政府同意后实施。

### **(二)推进统筹开发**

村级留用地开发以政府为主导,各镇街村级留用地开发原则上由对应的原做地主体统筹开发,也可协商一致后由其他区级做地主体统筹开发。对尚未确定区级做地主体的镇街、村(社区),由镇人民政府及街道办事处负责统筹,镇街可邀请区级做地主体

一并参与开发。

原做地主体(含镇街)与村级留用地开发主体不一致的,对本办法实施前历年来的村级留用地指标应一次性进行清算,经协商一致后通过做地移交、存量房产折抵或现金折算等形式限期结算。本办法实施后因土地征收产生的村级留用地指标,由村级留用地开发主体与原做地主体或镇街按年度进行结算。

区级做地主体在取得土地使用权以后,可自主独立开发或吸收其他国有公司、市场主体和村级集体经济组织等主体参与合作开发,区级做地主体在项目公司中应占有主导地位。相关开发项目应符合我区产业发展导向,助推经济高质量发展,实现集体经济和社会效益长期可持续“双赢”。

### (三)鼓励多用途开发

村级留用地应根据国土空间详细规划开发利用,除商业商务项目外,鼓励村级留用地进行产业园区(标准厂房)、保障性租赁住房、养老服务设施、村级经营用房等多用途开发(商品住宅除外)。

村级留用地用于商业商务项目外其他用途开发的,各镇街留用地指标的房地置换标准可在商业商务项目的基础上上浮 20%。

## 五、规范运营管理

区级做地主体统筹开发的村级留用地项目中村级集体部分物业,可由村级集体自主运营,鼓励区级做地主体依法依规以平台返租、村级委托等形式参与村级集体部分物业运营,代为运营的可适

当设置运营管理成本。基于项目运营整体性需要,区级做地主体可协助参与对村级集体部分物业招商业态进行把控。

允许区级做地主体通过招引外部产业运营商对村级留用地项目进行合作运营。市场主体合作开发的项目,市场主体自身有产业植入及配套产业招引需求的,可优先合作运营。

## 六、强化监督管理

### (一) 抵押担保

村级留用地不得用于除村(社区)、本留用地项目以外的其他经济实体的抵押和担保。其中社会资本合作开发项目原则不予抵押,确因合作开发需要实施抵押的,按审查事项报批程序报区政府批准。

抵押所得价款由项目公司设立监管专户,镇街实施监督,确保贷款资金安全和专款专用。

### (二) 产权登记

村级经济组织通过使用村级留用地指标获得的房产,按照单一产权形式进行不动产登记,不得分割、转让、销售。并在不动产登记证书注明“属留用地项目中村级集体经济组织自持部分,不得分割、转让”。登记产生的相关税费由村级集体经济组织自行承担。

出让合同中如有特殊约定的,由区不动产登记中心在办理不动产登记证书时予以备注。



### (三) 收入管理

**1.土地出让金管理。**本办法实施后,由区级做地主体统筹开发的村级留用地项目土地出让金不再返还到村(社区),由区级做地主体作为项目建设资金统筹使用。为保持村级留用地政策的延续性和保障村级集体经济利益,村(社区)原从土地出让中获得的利益原则上以返还房产的形式落实,返还面积标准最高按照各镇街房地置换面积标准的 20% 确定,具体由镇街会同各村(社区)与区级做地主体协商一致,并按照萧山区村级留用地高质量开发协调工作机制报送备案。

**2.经营收入管理。**项目建成以后,鼓励各村(社区)按年提留一定比例经营性收入,划入项目开发(运营)公司,相关利息等收益不变,用于项目后续维护,定期结算。账户资金由镇街负责监管,资金使用遵照村集体资金使用的相关规定。

## 七、强化保障措施

(一)强化组织分工。区政府办公室建立萧山区村级留用地高质量开发协调工作机制,统筹全区村级留用地开发工作;贯彻落实村级留用地方面的有关政策,制定实施细则,编制实施规划,负责村级留用地开发、建设、经营、管理中的协调和服务工作。区级做地主体负责村级留用地项目的落实和开发方案的制订及实施工作。镇街和做地主体负责统筹辖区内留用地开发需求,协调村(社区)关系,做好与区级做地主体留用地指标清算工作,保障本镇街村级留用地开发稳定有序推进。

(二)强化协同联动。区级相关部门及镇街要各司其职,合力为村级留用地的开发建设提供政策支持,加强服务和指导,加快项目审批,确保村级留用地开发建设的顺利推进。建立区级做地主体对外合作机制,引进战略合作伙伴及品牌开发商,提升项目品质。建立共建共享机制,区级相关部门和镇街应及时了解和掌握信息,并做到信息互通,为村级留用地开发、建设搭建招商平台。

(三)强化监督考核。区级做地主体、相关职能部门以及各镇街等应建立沟通协调机制,及时掌握各项目动态,做好村级留用地项目开发模式、招商引资、业态布局和开发协议等审核工作,适时审查土地出让收入、贷款资金及抵押、担保资金的使用情况,将留用地建设、招商、管理情况及时按照萧山区村级留用地高质量开发协调工作机制报送备案。建立考核机制,村级留用地开发推进、协调监管纳入区政府对区级做地主体、相关职能部门以及各镇街等的年度工作考核,考核办法另行制定。

## 八、其他事项

(一)因处置历史遗留问题、重大招商引资项目市场化合作开发、村级集体自主开发标准厂房及民生服务类项目等事项需要的,报区政府另行商定。

(二)本管理办法由杭州市规划和自然资源局萧山分局负责组织实施。

(三)本管理办法自 2025 年 1 月 1 日起施行,试行期 2 年。前

发《转发区国土资源局《关于加强村里留用地管理工作的意见》的通知》(萧政办发〔2002〕176号)、《杭州市萧山区人民政府办公室转发杭州市人民政府办公厅关于加强村级集体经济组织留用地管理实施意见的通知》(萧政办发〔2008〕109号)同时废止。

---

抄送：区委各部门，区纪委，区人武部，区各群众团体。  
区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，区检察院。

---

杭州市萧山区人民政府办公室

2024年12月1日印发

---