
村级预留地相关政策

二〇一一年六月五日

目 录

| | |
|--|----|
| 第一部分 认知村级自留用地..... | 1 |
| 第二部分 村留用地获取方式..... | 2 |
| 第三部分 留用地开发有三种方式： | 2 |
| 第四部分 留用地项目开发注意事项..... | 3 |
| 第五部分 村级留用地相关政策发展..... | 6 |
| 第六部分 村级留用地政策附件..... | 6 |
| 附件 1：2001 年 9 月 30 日村留用地 15 条..... | 6 |
| 附件 2：2001 年 12 月 17 日《关于扩大撤村（乡镇）建居（街）改革试点推行农转居多层公寓建设的意见》 | 11 |
| 附件 3：2002 年 3 月 30 日《关于市区乡镇三产企业补办土地使用证房屋所有权证工作的若干意见》 | 15 |
| 附件 4：2003 年，《关于第二批撤村建居农用地征用工作的会议纪要》 | 20 |
| 附件 5：2005 年 3 月《关于完善撤村建居和城中村改造有关政策的意见（试行）》 | 20 |
| 附件 6：2005 年 7 月《杭州市市区留用地管理暂行意见》 | 23 |
| 附件 7：2006 年 4 月《杭州市人民政府办公厅关于完善杭州市区留用地管理的补充意见》 | 26 |
| 附件 8：《关于加强村级集体经济组织留用地管理实施意见的通知》 | 28 |
| 附件 9：2009 年《关于进一步完善村级集体经济组织留用地出让管理的补充意见》 | 31 |
| 附件 10：2010 年（国土资发〔2010〕96 号）《国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知》 | 34 |
| 第七部分 《对村发展留用地政策及海曙区实施情况的思考》 | 37 |

第一部分 认知村级自留用地

杭州 10%留用地项目与“小产权房”的区别

“小产权房”是指在农民集体土地上建设的房屋，未缴纳土地出让金等费用，其产权证不是由国家房管部门颁发，而是由乡政府或村政府颁发的乡产权房，又叫小产权房。乡镇政府发证的所谓小产权房，实际上没有真正的产权。这种房没有国家发的土地使用证和预售许可证，购房合同国土房管局也不会给予备案。所谓产权证也不是真正合法有效的产权证。

“留用地房产”是指城市化过程中，为了保证撤村建居顺利进行，国务院推行的一个方法。国家在征用农村土地并转为建设用地后，在其中留 10%给当地居委会，鼓励他们单独或合作开发建设。土地转为国有建设用地，并实行依法出让。房产具有“国有土地证”、“契证”、“房产证”大三证，但是不能分割转让。

留用地可用于发展除经营性房地产外的所有二三产业，包括商业、外来人员公寓、综合大楼等经营性项目以及标准厂房等，让村集体经济组织通过发展“楼宇经济”、“产业经济”不断增强经济实力，增加农民的经济收入。除鼓励各村将留用地项目用于自主经营和出租等外，对于村集体经济组织缺少经济的积累、实力有限的实际情况，《暂行意见》也允许留用地项目合作开发，通过合作开发推进项目上马，及早为村集体经济组织和农民带来现实的收益。

所以**留用地房产**跟所谓的“小产权房”是不同的概念。一个是国有土地，一个是集体土地。一个具有合法有效的产权证，一个则没有合法有效的产权证。

| | 小产权房 | 留用地项目 |
|------|------------|-----------------------------------|
| 土地性质 | 耕地或者农民宅基地 | 村属自留地，为建筑用地 |
| 土地用途 | 未经过政府审批 | 国土局备案通过 |
| 政府政策 | 国家禁止 | 杭州鼓励用于招商引资 |
| 开发性质 | 非法开发 | 合法开发 |
| 拆迁 | 国家征地随时可能拆迁 | 符合规划，不会拆迁 |
| 三证 | 三证不能办出 | 具有“国有土地证”、“契证”、“房产证”大三证，但是不能分割转让。 |

第二部分 村留用地获取方式

目前杭州村留用地获取流程为：

- 1、村/社必须拿到核发指标；
- 2、凭核发指标到市发改委立项；
- 3、到市规划局划用地红线；
- 4、排队等年度计划用地指标，拿到用地指标后才可办理用地手续。
- 5、签订《杭州市国有建设用地使用权出让合同书》，在缴纳国有土地使用权出让价款后依法申领《国有土地使用证》。

以上报批及相关手续办理常需数月甚至更长的时间，一般应配备专项工作人员负责相关报批工作，同时还需投入相当数量的资金及设计费用（含前期费用）。按西湖区专项调查显示，按照现有政策，留用地“开发性安置”和“货币性安置”的价格相差约 4 万/亩。留用地的取得需要投入 30-90 万/亩，虽有可能部分返还土地出让金，但加上有些地块上的拆迁安置费用，一般村留用地取得成本每亩需要几十万甚至超过百万元。

第三部分 留用地开发有三种方式：

（1）村自行开发

这种开发模式只能整体转让，不能分割转让。也就是说，**村级集体经济组织自行开发，然后整体出租给第三方经营管理**。村民可以通过每年固定的租金达到收益。如留下镇村建造的商业综合楼，虾龙圩村建造的虾龙圩综合楼（紫金港大酒店）。

（2）与外来方合作开发

A：首先需要明确村集体经济组织与外来方的合作开发比例（村自留部分只能整体转让，不得分割转让），由村集体经济组织按比例与外来合作方成立项目公司参加竞买，由村集体组织按照有关部门核定的成本回购。

B：村级集体经济组织依法申领留用地项目《国有土地使用证》后方可进行合作开发。其中，**两家合作开发的项目，外来合作方累计所占土地（股份）的比例不得超过 49%；多家合作开发的项目，其中一家村级集体经济组织所占土地（股份）必须超过外来合作方累计所占的比例。**

C: 合作开发留用地项目需经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意。在召开村民（或股民）会议时，应公布留用地合作开发作价出资（入股）的价格和比例等内容，并报乡（镇、街道）、区政府（管委会）批准同意。

D: 留用地项目的出资（入股）价格，应以有资质的土地评估机构的评估价格，或以通过产权交易机构公开交易的价格为准。

E: 不论合作开发还是自行开发，竣工后均可将不超过 49%部分按幢、按层转让；剩余部分产权证必须做到村集体名下。

（3）村放弃开发

不设任何条件公开招拍挂出让。村集体组织把留用地转交给政府转为建筑用地招拍挂，政府给予村集体组织出让金返还（出让金返还问题详情可参考杭政办函[2001]15 号和[2008]183 号文件规定）。

四、留用地项目的合作开发流程

1. 受让人持《国有土地使用证》、项目公司《名称预核准》资料、项目公司章程、村民（或股民）会议决议和乡（镇、街道）、区政府（管委会）意见等有关资料，征求市国土资源局意见。

2. 市发改委、工商局、外经贸局、贸易局等有关部门凭市国土资源局的确认意见，依法办理项目公司设立、登记等相关审批手续。

3. 项目公司凭工商营业执照、公司章程和完税证明等材料，向市国土资源局申请办理《国有土地使用证》变更登记，并依法办理计划立项文件变更手续。

4. 项目公司凭更名后的立项文件和《国有土地使用证》向市规划局申请办理《建设工程规划许可证》。

第四部分 留用地项目开发注意事项

1、开发贷款问题

根据《银发〔2008〕214 号中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于金融促进节约集约用地的通知》，“严格农村集体建设用地项目贷款管理。对利用农村集体土地开发商业性房地产的，不得发放任何形式的贷款；对购买农村集体土地上建设的住房的城镇居民，不得发放住房贷款；对利用农村集体

土地开办企业、兴办乡（镇）村公共设施和公益事业的，要严格审查贷款申请，对未取得合法用地手续，没有落实有效担保权利的，不得发放贷款。”

这对合作开发企业来说，必须提高自有资金比例并拓展其他融资渠道。

从杭州市部分银行的执行政策了解看：当前杭州的留用地项目，需经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意，可从银行方面获取为期不超过二年的土地抵押贷款；后期如需再次贷款，仍需经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意方可申请，相关手续及流程极为复杂。

2、产权分割政策问题

值得注意的是，村留用地的产权分割政策不明确。虽然在杭政函[2008]183号、[2005]128号文件中有相应的条文规定，但各方对政策理解不一，后期在办理产权分割手续时遇到阻力极大，杭州当前成功落实尚无先例。

3、“长租代售”问题

国家相关法律认定二十年为租赁合同的最长租赁期，二十年以上的合同属于无效合同。一般村用地开发项目用地年限多为40~50年，因此常以“长租代售”的方式进行出售。具体操作方式主要有两种：

（1）40—50年的使用期限采取“20年+20年”（或“20年+20年+10年”）的租赁方式，即每一阶段租赁到期时自动续签下一阶段租赁期，以规避相关法律风险。

（2）采取“租赁20年+赠送20—30年”的方式，20年法定有效租赁期后，再免费赠送20—30年的租期。

4、客户购房贷款问题

由于客户签订的是“长租”合同，因此在购买村留用地项目时无法申请住房公积金贷款和商业贷款，在实际操作中，通常以个人消费贷款的形式办理。根据当前银行相关政策，根据房屋评估价值，最高可以获得住房价值80%的个人消费贷款额度；以商用房抵押最高可获得房产价值65%的贷款。贷款利率执行基准利率。从杭州部分留用地项目的操作经验看，目前客户购房时，大多采取“首付五成，个人消费贷款五成（10年期），且总贷款额不超过50万”根据最新银行调整利率：五年以上贷款利率自10月30日起由7.47%下调到7.20%。而按财政部最新政策，客户首次购买普通商品住宅，最低可享受首付二成、七折优惠利率（5.04%）。村留地项目主要面对中低端人群销售，其单价

较低，但五成的高首付及高出 30% 的贷款利率，将带来极大的销售抗性。

5、客户后期转让问题

客户购置留用地物业后，由于签订的是长期租赁协议，只有使用权而无产权。因此在后期需转让时可能会面临困境。针对这方面的问题，目前的操作方式是在客户签订的长期租赁协议中予以特别约定：

由产权所有人、转租人、承租人、物管公司四方共同签字盖章，中止前期客户长期租赁协议，新的承租人重新签订一份租赁协议，无须任何税费。

（注：部分项目的操作稍有不同，其租赁合同约定在房屋交付后的承租权转让由客户按照政府相关政策自行办理转让手续并承担相关税费。）

这个操作过程看似简单，但其中又涉及到更麻烦的问题：

（1）客户只有物业使用权，无法享受物业升值。在转让使用权时，由于后续租赁期相应缩短，可能导致相关租金锐减。物业长租协议到期后，产权拥有方可无偿收回房屋。

（2）个人消费贷款未还清之前可能无法转让，这意味着物业在 10 年内无法转让，长期持有的很可能导致最终“套牢”。

（3）转让对象难寻。后期转让时，新客户可能无法申请个人消费贷款，这意味着其必须一次性付清所有款项，这对新的“承租人”造成极大压力。

实际上，村留地物业更适合短期出租；但目前杭州公寓的出租年收益率仅 2—4%，从投资角度上看，很可能“得不偿失”。

6、物管公司问题

由于客户没有物业产权，无法成立业主委员会，因此只能接受开发公司或村集体组织（经济合作社或其他）制定的物管公司并承担相应的物管费用，后期可能因物管服务问题产生纠纷。

7、项目公司退出后遗留问题

村留用地项目开发时多为村集体组织（经济合作社）与外来投资商合作开发，其项目公司在项目开发完毕后即会退出。村留地产权问题比较复杂，因此会遗留下一系列问题，其中首要的是物业产权继承问题。

一般情况下，项目公司退出后，物业产权由合作方中村集体组织（经济合作社）所有，相应的物业管理权也归其所有。但复杂的是，一旦涉及到部分物业产权分割及合作方有多个村集体组织（经济合作社）时，相关产权继承问题

将变得极为棘手，这有可能导致后期物业管理权混乱，最终损害普通客户利益。

第五部分 村级留用地相关政策发展

✧ 1998 年，《关于在市区开展撤村建居改革试点工作的意见》，撤村建居后，原农村集体土地经依法征用后，转为国有。

✧ 1999 年，《杭州市撤村建居集体所有土地处置补充规定》杭州第一次试点撤村建居，“留用地制度”产生。

✧ 2001 年 9 月，《关于贯彻国务院国发〔2001〕15 号文件进一步加强国有土地资产管理的若干意见》。

✧ 2001 年 12 月，《关于扩大撤村（乡镇）建居（街）改革试点推行农转居多层公寓建设的意见》。

✧ 2002 年，《关于市区乡镇三产企业补办土地使用证房屋所有权证工作的若干意见》。

✧ 2003 年，《关于第二批撤村建居农用地征用工作的会议纪要》

✧ 2005 年 3 月，《关于完善撤村建居和城中村改造有关政策的意见（试行）》

✧ 2005 年 7 月，《杭州市市区留用地管理暂行意见》：

✧ 2006 年 4 月，《杭州市人民政府办公厅关于完善杭州市区留用地管理的补充意见》：10%留用地指标应优先用于原村属二三产企业项目，土地出让金全额返还给村集体经济组织，并按规定予以办理“两证”，但不得上市交易。

✧ 2008 年，《关于加强村级集体经济组织留用地管理实施意见的通知》

✧ 2009 年，《关于进一步完善村级集体经济组织留用地出让管理的补充意见》

✧ 2010 年，《国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知》

2010 年起招拍挂的村留用地，有 49%的比例可办房产三证;老项目按老办法;不能办理个人产权

第六部分 村级留用地政策附件

附件 1：2001 年 9 月 30 日村留用地 15 条

一、进一步提高对加强国有土地资产管理重要性的认识

加强国有土地资产管理是建立社会主义市场经济体制、整顿规范市场经济秩序的重要方面，是进一步深化土地使用制度改革、发挥市场配置土地资源、提高土地利用效率的根本措施，是从源头上防治腐败的重要保证。国有土地资产是各级政府极为重要的国有资产，是城市经营和提高城市综合竞争力的基础。各级政府要认真组织学习《通知》，充分认识加强土地资产管理、整顿和规范土地市场秩序的重要意义，采取切实有效的措施，全面贯彻和落实《通知》提出的各项要求。

二、加强政府宏观调控，完善土地收购储备、招标拍卖出让机制

1、为增强政府对土地市场的调控能力，各地应进一步健全土地收购储备制度，除工业用地外其他经营性项目的新增或存量建设用地，原则上都应纳入政府收购（征用）的范围；经营性房地产用地一律由政府收购（征用）。要规范土地收购行为，土地收购补偿费标准按原批准用途的评估价（开发成本部分）或按住宅与工业用地基准地价（开发成本部分）平均价收购的，由土地行政主管部门确定，超过上述标准收购的，应报经同级人民政府批准。土地收购储备期间，各地各有关部门应各司其职，为保障政府实施土地供应计划和土地储备机构实行储备土地的净地开发积极创造条件。同级政府应从每年收取的土地出让金中划出一定比例作为收购储备土地的专项资本金。金融机构要按照《通知》的要求给予信贷支持。

2、自今年1月1日起，在全市范围内凡经营性房地产用地，必须实行公开招标或拍卖方式出让。个别确需以协议方式出让的项目或历史遗留问题，必须报经同级人民政府集体讨论批准同意。

3、除工业、农业、公益性事业等项目用地可协议出让外，其他经营性用地应首先向社会公示，公示后同一地块有两个以上意向用地者的，必须以公开招标或拍卖方式出让。

4、需要协议出让的土地（除工业用地外），均应事先进行地价评估，由市、县（市）土地行政主管部门提出意见，报同级人民政府集体讨论决定，在向社会公示无异议后方可办理协议出让手续。

要抓紧出台《国有土地使用权招标、拍卖管理办法》。各地也要建立、健全国有土地使用权招标拍卖的规章制度。

三、严格实行土地有偿使用，维护土地市场良好秩序

1、根据《通知》的规定，除法律规定可以采用划拨方式提供用地的外，其他建设项目需要使用国有土地的，应依法实行有偿使用。建设项目竣工后，均应进行用地情况复核验收。

对原划拨用地，因发生土地转让、出租或改变用途后不再符合划拨用地性质的，应依法实行出让等有偿使用方式。

对原划拨用地从事经营性活动的，应依法实行土地有偿使用，按年缴纳租金（具体实施办法由市财政局、土管局另行制定）。

对出让土地，凡改变土地用途、容积率的，应按规定补交不同用途和容积率的土地差价。

2、在市区（不含萧山、余杭区）范围内经市政府批准的开发性安置用地，除工业用地外均应征为国有并实行有偿使用，其土地出让金按基准地价的 55% 缴纳，所缴纳出让金按该宗开发性安置用地的征地面积与出让面积的比例返还给原集体土地所有者。凡出让面积占征地面积 65% 及以下的，按所缴纳的土地出让金全额返还；凡出让面积占征地面积在 65% 以上的，每增加一个百分点，其出让金的返还相应减少 1.5 个百分点；凡出让面积占征地面积 95% 及以上的，按所缴纳出让金的 55% 返还。

凡撤村建居发展留用地，均应转为国有并实行有偿使用。土地出让金缴纳和返还，参照开发性安置用地的政策执行。

3、在市区（不含萧山、余杭区）范围内的集体土地拆复建用地，除工业用地外，均应征为国有并实行有偿使用。对不改变原批准的土地用途的，在原建筑面积内所占用的土地，其出让金按基准地价的 20% 缴纳，超出原建筑面积所占用的土地，按评估地价的 55% 缴纳出让金；对原工业用地改为第三产用地的，在原建筑面积内所占用的土地，其出让金按基准地价的 55% 缴纳，超出原建筑面积所占用的土地，按评估地价的 55% 缴纳出让金。

所有开发性安置用地、撤村建居发展留用地和拆复建用地，均不得用于经营性房地产开发。

4、为保证经济适用住房建设用地需求，防止以开发经济适用住房名义牟取暴利，凡经批准采取划拨方式供地用于经济适用住房（包括市政拆迁安置房）

的建设用地，土地行政主管部门不得为建设单位补办出让手续，房管部门不得办理《商品房销售许可证》，计划、建设等主管部门不予办理相关手续（超过经济适用住房享受标准的面积，按市政府经济房销售有关文件执行）。

凡发现经济适用住房改为商品房建设及销售的，由政府有关部门按经济适用住房的成本价格收购，并给予相应的经济处罚，或由建设业主按政府规定的经济适用住房销售对象和价格推向社会公开出售。

5、各区（除萧山、余杭、滨江区外）经考核按时完成市政府下达的土地征用、拆违和绿化等任务并积极推进多层农居建设的，按该区范围内（除国家级开发区及所管辖的范围外）收取的出让金净收益的 10% 返给区政府，专项用于城市建设。

四、加快土地有形市场建设，规范土地交易行为

1、依据《通知》关于搞土地使用权交易要在有形土地市场公开进行搞的要求，市和各县（市）土地行政主管部门都要在今年内把土地有形市场建立起来，做到搞机构、人员、场地、制度、服务、经费搞六落实。土地有形市场要加强自身管理，搞好服务，减少交易审批环节，降低交易费用，保障交易安全，促进土地使用权有序流转。

2、土地使用权转让，应实行依法公开交易。划拨土地使用权未经批准不得转让；出让和承租国有土地的首次转让，必须符合法律法规和出让、租赁合同约定的条件，未达到法律规定和合同约定投资开发条件的，土地使用权不得转让。

土地使用权交易应在土地有形市场内进行，同一宗地如有两个以上意向用地者的，应采取公开招标或拍卖方式转让。

3、土地使用权及房屋转让实行搞凭证搞交易。

土地使用者、房屋所有权人必须在依法登记领取土地使用证和房屋所有权证后，才能依法入市交易。土地使用权连同房屋进入土地有形市场交易成交后，由受让人持有关文件和资料，依法办理有关权证的变更登记和交易手续。

4、国有土地使用权转让双方必须如实申报成交价格。土地行政主管部门对市场交易中的土地申报价格，依据基准地价、标定地价进行审核，凡申报土地转让价格低于标定地价 20% 以上的，市、县（市）政府可行使优先收购权。

五、建立健全各项制度，规范土地审批行为

为有效解决发展空间问题，各级要抓住行政区划调整、乡镇撤并的有利时机，修编和完善各级土地利用总体规划、基本农田保护规划和城市、集镇、村庄建设规划，确保各项规划布局的一致性。在各项规划的修编中，要坚持和落实“工业向园区集中、农居向集镇和中心村集中”的总体思路。与推进城市化相适应，在市区一定范围内要逐步推进农居进多层公寓的改革，其余各地的农居建设，要积极推行多户联建模式，严格控制“单家独院”式建房，严禁超规定面积建房。为保障建设用地供应，各地要加快土地开发整理和标准农田建设的步伐，增强耕地占补的自求平衡能力和建设用地的供应能力；要加大对闲置土地的处置力度，对依法应收回的闲置土地要坚决予以收回。

为加强土地资产管理，各地要按照《通知》要求，切实加强制度建设，规范土地审批行为。

1、集体决策制度。要按照依法行政、规范行政审批行为、强化权利制衡的要求，建立健全集体决策机制。各地对建设用地审批、土地资产处置、地价确定等涉及土地资产管理的重大事项，必须一律经过内部会审，实行集体决策。

2、地价管理制度。各级土地行政主管部门要依照法律规定，建立和及时更新基准地价。基准地价原则上每二年更新一次，并根据市场变化情况适时进行调整。

要根据基准地价评定标定地价，制定协议出让国有土地使用权的最低价标准。基准地价、协议出让土地最低价标准一经确定，必须严格执行，各级政府均不得低于协议出让最低价出让土地。

3、公示和查询制度。各地要按照政务公开的要求，将建设用地供应计划、地价标准以及办事制度、办事程序、办事期限和结果向社会公示，接受社会监督；对土地登记结果，除涉及国家保密要求的外，均应接受社会公开查询，做到资料全面、查证及时、鉴证准确；对协议出让地块，均应向社会公示，增强土地出让的透明度。

4、土地收益收缴制度。各地应加强土地出让金等土地收益的收缴工作，及时予以足额收缴并解缴财政，任何人不得擅自减免和截留。对低于规定地价标准出让土地和擅自减免地价，造成国有土地资产流失的行为，要依法追究责任，

构成犯罪的，应追究刑事责任。

5、监督检查制度。各级行政监察部门、土地行政主管部门要加强对用地审批、土地资产管理工作的监督和检查，对按规定应实行招标拍卖供地而不实行招标拍卖，对应进行集体决策而未集体决策搞暗箱操作的，要追究有关领导的责任。

六、开展土地市场专项整治清理工作

各级政府要按照《通知》要求，切实加强对整顿和规范土地市场秩序工作的领导。在今年下半年内，由土地行政主管部门会同监察部门重点对国有土地资产管理制度建设、国有土地使用权出让、土地开发利用和土地使用权交易及土地收益收缴使用等开展专项整治清理，对发现的问题，要依法及时处理。

附件 2：2001 年 12 月 17 日《关于扩大撤村（乡镇）建居（街）改革试点推行农转居多层公寓建设的意见》

一、充分认识扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设的重要意义

1998 年起，我市率先开展了大规模的撤村建居改革试点，现已完成第一批 34 个村的撤村建居工作，1.5 万人实行了“农转非”，初步理顺了城郊结合地区的管理体制，有效盘活了城市土地资源，拓展了城市发展空间，促进了集体经济的健康发展，加快了城市化进程。但由于城市核心区近郊还有相当部分乡（镇）、村保留着原来的体制，农居混杂，卫生状况和环境面貌较差，社会治安问题较多。已实施撤村建居的地方仍有一些住宅建设沿袭原来的农村标准，布局杂乱，给城市规划、建设和管理带来一定的难度。因此，进一步扩大撤村建居改革试点范围，并在撤村建居地区统一推行多层公寓建设，既是对改革试点工作的深化，也是“建经济强市，创文化名城”，率先基本实现现代化的迫切要求。市直有关部门和各区、乡镇、村要从“构筑大都市，建设新天堂”，加快城市化进程，不断提升城市品位和综合竞争力，改善提高人民生活水平和环境质量的高度，充分认识做好这项工作的重大意义，统一思想，提高认识，以改革的思路和实事求是的精神，积极稳妥地推进这项工作。

二、扩大撤村建居改革试点、推行多层公寓建设的指导思想和范围界定

1、指导思想

认真贯彻党的十五届五中全会，省委、省政府关于《浙江省城市化发展纲要》和市委、市政府《关于加快杭州城市化发展的若干意见》（市委〔1999〕10号）精神，按照“统一规划、突出重点、因地制宜、依法办事、确保稳定”的原则，在城市核心区近郊开展扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设工作，为推进杭州新一轮发展创造必要的条件。

2、范围界定

在近期城市规划建设控制区范围内的部分村（见附件一）实施撤村建居，部分乡（镇）实施撤乡（镇）建街道。对上述撤村建居范围以内和过去已经撤村建居的地区（西湖风景名胜区除外），要依托现有集镇、开发区、科技园区和重大投资项目，统一调整居（农）住区规划，逐步建设一批有一定规模的多层公寓小区，不准自行新建住宅。

对撤村建居范围以外尚有较多农业用地的乡（镇）、村，可从有利于生产、生活的实际出发，在规划农居点内建设低层联体住宅，并鼓励建设多层公寓。

根据《杭州西湖风景名胜区保护管理条例》的有关规定，对西湖风景名胜区内居（农）民住宅建设和管理另行制定实施办法。滨江区农村多层公寓建设，仍按该区已实施的办法组织进行。

撤村建居范围内涉及到西湖龙井茶保护基地的街道（乡镇）、村，在执行本意见时，还应严格执行《杭州市西湖龙井茶基地保护条例》。对未列入撤村建居的中心镇范围的村或近期规划为旧镇改造范围的村，也要积极推行多层公寓建设，具体范围由各级政府确定并负责组织实施。

三、扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设的政策措施

1、扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设工作由各所在区委、区政府制订工作计划并组织实施，市委、市政府按年度进行目标考核。

2、市规划局负责编制多层公寓小区布点规划。规划要结合旧村改造，可打破原有组、村界线。多层公寓要按照城市居民小区标准进行建设，以多层为主，条件允许的可建高层。

3、市负责多层公寓小区外部的大市政配套，区负责多层公寓小区内部的公用设施配套。在保持绿化总量基本不变的前提下，按照因地制宜、点线面结合的要求，允许对分区绿化的布局和控制线型作适当调整。

4、多层公寓要按照"个人出资，政府组织，市场运作"的原则，进行统一规划和招标建设，力求形成一定规模，实行物业管理。

5、因危房和灾毁房而需搬迁入住多层公寓的住户，在多层公寓建成之前，由其所在区、乡（镇）政府给予临时安置或发放过渡房租补贴。

6、撤村建居范围内已经依法审批并已办毕全部手续的农居，可按原规定继续动工建设。

7、2001 年 12 月 31 日前因重点工程建设已拆除的农居，在规划允许并报市政府批准后，可在现有农居点建设少量联体低层住宅，用于安置拆迁农民。

8、撤村建居范围内其他各类正在审批的单体或联体农居，应停止审批，不再开工建设。

9、建设多层公寓的规税规费，除上缴国家、省规定的部分外，其余按现行农居建设政策予以免缴。

10、区政府组织建设的多层公寓，可将其住宅建筑面积 30% 的部分作为经济适用住房公开销售（不包括小区内的公建配套用房）；允许作为经济适用住房销售的，要按现行的经济适用住房政策缴纳规税规费。

11、按照市政府《关于贯彻国务院国发〔2001〕15 号文件，进一步加强国有土地资产管理的若干意见》（杭政〔2001〕15 号）的规定，经年底考核，通过财政返还有关区范围内当年出让地块的土地出让金净收益（包括大市政配套和级差地租）的 10%，以补贴区政府在城市建设和多层公寓小区配套建设上的投入。已经市政府同意并由各区建设的经济适用房，其产生的利润也要用于多层公寓的配套建设。

12、撤村建居中入住多层公寓的"农转非"居民，可按建安价购买公寓，其面积按人均建筑面积 40 平方米控制；超过控制面积的部分，可按成本价购买，但人均不得超过 10 平方米。建安价与成本价由各区政府拟定，报市物价部门同意后执行。

13、撤村建居中入住多层公寓的"农转非"居民，符合招工条件的，除可购买上述规定面积的多层公寓外，还可以根据地段等级按综合价每人购买 30-45 平方米的多层公寓（见附件二），该房产的购买权即抵作安置费。符合招工条件的安置对象也可选择货币安置。

14、多层公寓的建设用地在依法转为国有后实行行政划拨。撤村建居后实行"农转非"的居民购买的多层公寓，可参照购买经济适用住房的办法，予以办理划拨土地证和房屋产权证。

15、撤村建居地区的规划建设留用地应依法转为国有，参照征用集体土地的补偿标准予以补偿，统一纳入市政府土地储备库。撤村建居后，为解决原村集体经济组织及其成员的生产、生活问题，可在符合城市规划和土地利用规划确定的建设留用地范围内，留出可转为建设用地的农用地面积的10%，作为社区、村镇建设和经济发展用地，也可以折抵符合规划但未办证的乡镇企业用地。根据规划要求，留用地要打破乡镇、村的界限，由区、乡镇政府统一组织、统一协调，相对集中使用，用于工业、商贸等园区建设。同时，对撤村建居涉及的具体工作和遗留问题，由各区、乡镇政府解决，妥善处理好各种矛盾。留用地的使用政策，应严格按照杭政〔2001〕15号文件规定执行。

16、撤村建居涉及的集体经济股份制改造、市政公用设施建设和管理、社区建设等工作，仍按市委、市政府制定的政策执行。

四、扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设的具体要求

1、加强领导。扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设是一项涉及面广、政策性强、情况复杂的社会系统工程，必须加强领导，精心组织实施。要及时调整和充实杭州市扩大撤乡镇（村）建街（居）改革试点、推行多层公寓建设领导小组人员力量，切实发挥其领导、协调和督促的作用。市委农办、市建委、市规划局、市国土资源局、市民政局、市公安局等有关部门要各司其职，主动为扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设提供指导、帮助和服务。各区也要建立健全相应的领导机构和工作班子，具体负责这项工作的组织实施；有关乡（镇）、村要成立专门班子，承担和落实各项具体任务。市、区、乡镇（街道）、村（居委会或社区）要上下协调，互相配合，形成网络，确保政令畅通，任务落实。

2、优化服务。要把做好扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设工作，作为当前正在农村开展的"三个代表"重要思想学习教育活动的一项重要内容。各级党委要紧密联系本地实际，把做好这项工作作为实践江总书记"三个代表"重要思想的重要举措，作为为民办实事、办好事的具体措施，以高度的政治责

任感和对群众高度负责的态度，把这件好事办妥、办好。市直有关部门要把这项工作与正在开展的加强和改进机关作风、改革行政审批制度结合起来，深入乡镇（街道）、村（居委会或社区），摸清情况，制订切实可行的实施细则。要及时研究新情况，解决新问题。在符合国家基本建设程序的前提下，大力简化多层公寓建设的相关行政审批程序。要认真负责地做好计划立项、规划定点（红线）、土地申报、总平方案、环评审定等行政审批工作，并加强必要的监督管理。要把一般性的行政审批权限下放到区政府（具体的实施办法另行制定），以方便基层和群众，提高办事效率。

3、确保稳定。要加强宣传教育，重视正面引导，营造良好的舆论氛围。要认真细致地做好基层干部和群众的思想工作，讲清扩大撤村建居改革试点和推行多层公寓建设的重大意义，讲清国家和省、市有关政策法规，使广大干部群众消除顾虑，积极参与和支持这项改革。要坚持依法办事，正确处理国家、集体和个人三者之间的利益关系，对撤村建居前的集体资产要合理评估、妥善处理。在集体土地未征用前，必须落实责任，继续耕种，严禁抛荒。对撤村建居后的原乡（镇）、村的有关档案，要妥善保管，办好移交。要做深做细群众的思想教育工作，防止因矛盾激化而引起集体上访和群体性事件的发生，对个别非法串联、无理取闹者要严肃处理。要严肃党纪政纪，加强纪检监察，确保这项改革工作顺利进行。

附件 3：2002 年 3 月 30 日《关于市区乡镇三产企业补办土地使用证房屋所有权证工作的若干意见》

一、补办“两证”的原则和范围

对乡镇三产企业补办“两证”的历史遗留问题，应本着“尊重历史、面对现实、依法办事、着眼发展”的原则，按照简化手续、规范收费、减少程序、方便企业的要求进行办理。办理范围为：市区范围内在 1998 年 12 月 31 日(含)以前兴办，符合环境保护、城市规划要求的乡(镇)、村集体办以及由集体企业改制为股份有限公司、有限责任公司、股份合作制企业、私营企业、个人独资企业等具有一定规模的市场、宾馆、饭店、交通运输类和仓储类等三产企业(以下简称“乡镇三产企业”)的经营性用地和用房。

二、土地资产的处置

(一)未经土地行政主管部门依法审批，擅自进行土地资产处置的行为无效，其土地使用权不受法律保护。

(二)乡镇三产企业土地资产处置应符合下列条件：

1、土地使用权属必须合法无争议，并已办理土地登记，持有合法的土地使用权证书。

2、建设用地必须符合城市总体规划和乡镇土地利用总体规划。

对于违法占用、非法改变用途或非法交易的企业用地，应当按照国家和省、市有关土地管理的规定予以依法处理。对经依法处理，补办用地审批手续，依法取得土地使用证后的企业用地，可按本规定申请土地资产处置。

对虽经依法审批，但尚未进行土地登记的用地，企业应将用地批准文件向土地所在地的区土地行政主管部门申请确权，由区土地行政主管部门负责地籍调查和初审后报市土地行政主管部门审核，由市土地行政主管部门出具土地权属证明。

(三)土地资产处置方式。

1、有下列情形之一的，应依法将集体土地征为国有土地，再按土地使用权出让方式进行处置：

(1)企业连同土地使用权转让或进行不动产分割转让涉及土地使用权转让的；

(2)企业由该乡(镇)、村集体经济组织以外的经济组织或单位控股的；

(3)乡(镇)、村集体经济组织或改制三产企业要求以出让方式办理国有土地使用权的，由受让方依法办理征为国有手续和土地出让手续，并缴纳土地出让金。

乡(镇)、村集体经济组织和企业以出让方式取得的土地使用权，可依法进行转让、出租、抵押。

2、集体土地所有者作为出租人将土地使用权随同地上建筑物、其它附着物租赁给企业，其涉及的土地使用权，可采取租赁方式进行处置。

采取租赁方式处置土地使用权的，作为集体土地所有权代表的乡(镇)、村集体经济组织要与承租企业签订土地租赁合同，按年缴纳年租金。

集体土地使用权租赁合同文本由市土地行政主管部门统一制订。

以租赁方式取得的土地使用权不得擅自转让、转租和抵押。如确有需要，应经出租方同意并依法补办有关手续后才能进行。

3、乡镇三产企业组建为股份合作制企业或有限责任公司，所涉及的土地使用权允许以集体土地使用权作价入股，但其土地使用权入股的价格需经有土地评估资质的土地评估机构评估，并经市土地行政主管部门确认。以土地使用权作价入股的，由相应的集体经济组织按股权收取红利。

以集体土地使用权作价入股方式处置的，其土地所有权性质不变。企业终止时，土地使用权仍归原集体所有。

作价入股的集体土地使用权不得擅自转让、出租，不得擅自改变土地用途。

作价入股的集体土地使用权作为企业的法人财产可以抵押，抵押时应按国家关于集体土地抵押的有关规定办理审批手续。抵押权人处分抵押物时，需先补办征用、出让手续，补交土地出让金或以处分集体抵押物所得款项先行抵交出让金。

(四)对乡镇三产企业土地违法问题的处理。

对乡镇三产企业土地违法问题的处理，按照市政府《关于市区乡镇工业企业改制中土地资产处置和办理土地使用证、房屋所有权证等若干意见的通知》(杭政〔2000〕7号)和市政府办公厅《关于市区乡镇改制工业企业减两证摊办理补充意见的通知》(杭政办〔2000〕24号)等有关规定执行。

(五)土地资产处置的有关政策。

1、市区乡镇三产企业以出让方式办理国有土地使用证，在1998年12月31日(含)前经依法批准已建成使用的，其土地出让金按土地评估确认价的55%缴纳，并按减收支两条线摊的原则，除土地复垦基金(每亩1万元)及土地出让业务费(按土地出让金的1%计)外，其余由市财政按20%的比例返还给集体经济组织，用于建立征地及保障基金。今后企业如重新建设且不改变用途、建筑面积又不增加，不再补缴土地出让金，对超过现有建筑面积的部分，按土地评估确认价的55%补缴土地出让金。对市政府定点的农贸市场以及蔬菜批发市场的用地，可继续保留行政划拨方式。

2、以集体土地租赁方式处置的，土地年租金按土地评估确认价的20%中的

6%计收。土地租金实行逐年缴纳，标准自合同签订之日起5年不变，5年后每3年调整一次，每次调整幅度不超过原租金的20%。租金由乡镇村集体经济组织负责收取，主要用于乡镇或村基础设施、公益事业的建设。

3、以集体土地使用权作价入股方式处置的，其作价入股额按土地评估确认价的80%确定。

4、涉及征用集体土地的，其补偿安置标准可按照市政府令第152号和杭政〔2000〕3号文件的有关规定执行。

5、对乡(镇)、村的撤村建居发展留用地、开发性安置用地、拆复建用地，可以折抵符合规划但未办证的乡镇三产企业用地。折抵政策按照市委〔2001〕29号文件和市政府杭政〔2001〕15号文件精神办理。

三、房屋所有权证的办理

(一)合法建筑物。凡在1983年5月29日(含)前经批准建造的房屋，应按规划部门建房批准文件和用地审批手续，受理登记，核发权证;1983年5月30日(含)以后经批准建造的房屋，在提交建设项目批准文件、土地使用证、建设工程规划许可证、竣工验收证明后，受理登记，核发权证;凡在1998年杭州市区开展房屋所有权属登记后已领取房屋所有权证的，根据房屋验证管理实施办法办理换证手续，领取新的房屋所有权证。其中房屋所有权主、客体已发生变化的，应持有效凭证办理房屋转移变更登记。

(二)未经批准建造的建筑物。凡在1983年5月29日(含)前建造的房屋，可出具房屋建造年份、用途、用地状况及负有法律责任的具结，经乡(镇)政府证明报市规划部门审核同意，由市房产管理部门受理登记，核发权证;1983年5月30日(含)至1998年12月31日(含)期间建造的建筑物，经规划确认，与城市规划无矛盾的，可根据房屋不同结构，参照成新，按每平方米200元、400元和600元基数的10-30%予以处罚，在补交城市建设配套费后，凭土地使用证、建设工程规划许可证办理房屋所有权证。

如企业的建筑物部分符合城市规划，部分不符合城市规划，对符合规划的部分经依法处理后可予以办理房产证。1999年1月1日以后未经批准建造的建建筑，一律按现行法律法规处理。

在批准用地范围内，对超过批准的建房面积部分，按市房管局和规划局《关

于产权登记房屋实测面积与规划批准建房面积差异等有关问题处理意见的通知》的有关精神办理。

(三)申领房屋所有权证需提供具有资质的建筑质检部门出具的质检报告。

四、其它

(一)允许乡镇三产企业根据实际情况办理国有土地使用权证或集体土地使用权证。对乡(镇)村集体经济组织拥有乡(镇)、村集体土地使用权的土地,以租赁或折价入股方式处置给改制三产企业,房屋为改制三产企业的,给予企业转办集体土地使用证和房屋所有权证;对原来以改制三产企业名义办理了集体土地使用证,实际土地使用权及建筑物仍为镇或村所有,现要求办理房屋所有权证的,允许镇、村集体经济组织申请土地变更登记,并办理房屋所有权证。土地使用证和房屋所有权证的主体应一致,其有效期也应一致。

(二)为简化乡镇三产企业办证程序,在办理企业房屋所有权证时,对作为计算交易税费基数的房屋价格不实行评估,一律按市政府批准的《杭州市房屋重置价格标准》执行。对企业补办规划、土地、房产等手续时涉及的各项规费、手续费、评估费实行减半收取,测绘费、质检费等其它收费项目给予优惠收取。

(三)将乡镇三产企业的消防、环保、质检问题纳入日常管理,对存在严重消防或质量隐患的,其企业用地可予以办理国有土地使用权证或集体土地使用权证,但不予办理房屋所有权证;对不符合规范要求及存在严重消防隐患的建筑物,承诺在3年(2004年年底)内或在消防、建筑主管部门要求期限内拆除改造的,应与有关部门签订书面协议,可先交纳对建筑物的处罚款,待建筑物拆除后予以退还。

(四)在处理违法土地及地上建筑物工作中,如涉及同一对象的处罚,应根据不同情况,由土地行政主管部门或城市管理行政执法部门作出处罚,不作重复处理。违法土地上的建筑物,由土地行政主管部门负责处理,建筑物交所在区政府处置,由规划行政主管部门进行确认。建筑物的变价收入交同级财政。其他无证建筑物由城市管理行政执法部门负责处理。

(五)原为工业用地,已于1998年12月31日前改变为三产用地,且符合城市总体规划和土地利用规划要求的,以及1999年1月1日后按城市规划要求,现已改为三产用地的,允许按本规定关于乡镇三产企业用地政策进行土地资产处置。

对现状为乡镇工业企业用地,规划为商业公建用地的,允许按商业公建用地办理建设用地规划许可证,并按商业公建用地政策进行土地资产处置。对现状为乡镇三产企业用地,规划为居住用地(经营性房地产用地)的,可由市土地储备中心按规定收购征用;乡镇三产企业用地另行按规划要求选址新建,在原面积范围内的,可按本规定办理。

(六)因市区乡镇三产企业量大面广,规模不一,为突出重点,解决主要矛盾,便于把握政策,补办两证的重点为规模较大、经营稳定、具有较好发展前景的三产企业。具体补办对象由企业提出申请、所在地的区主管部门初审汇总后送市联席会议确定,再进入办理程序。

(七)为提高办事效率,规划、土管、房管、财税、消防、环保、综合执法及城区绿化等有关部门要本着简化手续、方便企业的原则制定具体办事程序。要尽量吸取办理乡镇转制工业企业减两证摊工作中行之有效的方法,在尽可能短的法定日内办结;要充分利用已有的资料,节省企业办证费用。

(八)建立联席会议制度。为加强对乡镇三产企业减两证摊办理工作的领导,市政府建立由分管副市长牵头,市贸易局、农办、经委(乡企局)、建委、计委、旅委、国土资源局、规划局、房管局、财政局、综合执法局、绿化委城区绿化办、公安局消防支队、环保局、工商局等部门负责人参加的联席会议,不定期研究解决减两证摊办理工作中的重大问题。

(九)本意见自颁布之日起施行。各县(市)可参照执行。

附件 4: 2003 年,《关于第二批撤村建居农用地征用工作的会议纪要》

附件 5: 2005 年 3 月《关于完善撤村建居和城中村改造有关政策的意见(试行)》

一、促进农转居多层公寓中高层和小高层住宅建设和安置工作

为了集约、节约使用土地,提高土地综合利用效益,营造优美居住环境,大力鼓励和推广农转居多层公寓中高层和小高层住宅建设,保障农转非居民入住高层和小高层住宅的基本利益,明确以下政策:

1、符合农转居多层公寓安置条件的农转非居民,凡入住高层或小高层住宅的,给予在原多层公寓安置指标基础上增加 10%面积指标。农转非居民可按建安价购买人均建筑面积 44 平方米的高层或小高层住宅,按成本价购买人均建筑

面积 11 平方米的高层或小高层住宅。根据《实施意见》规定,享受有关城中村改造试点中农转居多层公寓“超出人均 50 平方米的原农居合法批准面积,经审核批准后可增加安置面积指标”政策的农转非居民,可按综合价购买该增加面积的 110%面积的高层或小高层住宅。

2、凡 2010 年之前,对农转非居民以建安价、成本价、综合价购买农转居多层公寓中高层或小高层住宅的,应给予一定额度的价格优惠,使高层和小高层住宅的价格与多层住宅价格接近或基本持平。具体优惠额度由各区政府拟定并报市撤村建居和城中村改造工作领导小组备案后执行。

3、凡入住农转居多层公寓中高层或小高层住宅的,原则上按照多层住宅标准向建管中心(建设单位)缴纳物业维修基金。建管中心(建设单位)按高层和小高层标准向市物业维修基金管理中心缴纳物业维修基金,并纳入住户的物业维修资金专户。

4、各区建管中心组织实施农转居多层公寓中高层和小高层住宅时,给予入住者购买价格上的优惠和物业维修基金的差额部分,由各区在城中村改造资金专户内综合平衡。

其他建设单位实施农转居多层公寓中高层和小高层住宅时,给予入住者购买价格上的优惠和物业维修基金的差额部分,由其自行平衡。

5、已在办理有关基建手续或已开工但尚未交付使用的农转居多层公寓中高层和小高层住宅,可按本意见调整该项目的农转非居民的安置面积。有关部门应积极配合建管中心(建设单位)办理相关基建调整手续。本意见发布之日前已交付使用的农转居多层公寓中高层和小高层住宅,不再予以调整农转非居民的安置面积。

6、市区非撤村建居区域农居多层公寓建设和滨江区多层公寓建设,参照本意见执行。

二、完善农转居多层、高层和小高层住宅的上市交易

为保障农转非居民享受“同城同待遇”,按照“明晰产权、统一标准、规范管理、保障权益、促进发展”的要求,完善农转居多层、高层和小高层住宅上市交易工作:

1、根据市有关规定办理房屋所有权证的农转居多层、高层和小高层住宅,

其所有人补缴土地出让金、原减免的大市政配套费和相关税费后，按存量房交易的有关规定上市交易。

2、农转居多层、高层和小高层住宅所有权人(卖方)缴纳的土地出让金，按房改房上市交易补缴的土地出让金标准乘以分摊的土地面积计算，不作年限修正。

三、落实撤村建居村 10%留用地指标、开发性安置用地指标

按照市委市政府有关文件规定的撤村建居村 10%留用地指标、开发性安置用地指标(以下统称“两类”用地指标)目前难以落实的，可按以下办法解决：

1、经撤村建居村原村级集体组织向各区建管中心(建设单位)申请，各农转居多层公寓项目中按住宅规模一定比例(8%-10%)配建的公建配套用房，在扣除按规定必须提供给相关部门的物业管理用房和社区配套服务用房后，剩余用房中的50%以下部分可按综合成本价转让给原村级集体经济组织。该部分用房应抵扣各村“两类”用地指标，并办理出让土地使用证和房屋所有权证。

2、撤村建居村中属原村级集体经济组织所有的非农建设用地和地上非住宅建筑物，经市发改委、建委、规划局、国土资源局等部门会审确认，同意以该村“两类”用地指标抵扣后，由相关部门按照有关规定予以办理出让土地使用证和房屋所有权证。

3、撤村建居村“两类”用地指标，可由原村级集体经济组织自愿选择“指标货币化收购”。“指标货币化收购”价格按同类地段商业用地基准地价乘以年度地价指数乘以55%确定(年度地价指数由市国土资源局统计后确定)。货币化收购资金由各级财政支付。

四、妥善处理拆复建用地指标

曾按有关规定给予、但因多种因素未落实的撤村建居村拆复建用地指标，由市发改委、国土资源局、规划局等部门抓紧研究并提出具体解决意见妥善处理。

五、本意见自发布之日起施行，由市建委负责解释。原有关规定与本意见不一致的，按本意见执行。

附件 6：2005 年 7 月《杭州市市区留用地管理暂行意见》

一、适用范围

杭州市区（不含萧山区、余杭区、杭州高新开发区(滨江)）范围内撤村建居村的留用地及其建设项目管理适用本意见。

留用地以撤村建居村可转为建设用地的农用地(不含林地)面积为基数,按 10%的比例确定。留用地建设项目应按本意见规定先核发留用地指标,作为留用地建设项目计划立项、规划用地、用地审批的依据。留用地指标的使用,按留用地建设项目征地总面积扣除带征面积后的土地面积计算。

二、指标核发

(一)自市政府批准的撤村建居之日起,按建设项目征用撤村建居村农用地(不含林地)面积的 10%核发留用地指标。对于本村建设项目、已享受开发性安置用地指标的建设项目,不再核发留用地指标。

已完成撤村建居土地利用现状调查测绘的村,因项目建设确需留用地指标的,按照下列比例预支:测绘农用地(不含林地)面积 200 亩以下的,不予预支测绘农用地(不含林地)面积 200—500 亩的,可预支 40%的指标测绘农用地(不含林地)面积 500—1000 亩的,可预支 35%的指标测绘农用地(不含林地)面积 1000—1500 亩的,可预支 30%的指标测绘农用地(不含林地)面积 1500 亩以上的,可预支 25%的指标。

(二)建设项目征用撤村建居村土地,按开发性安置征地综合补偿标准予以补偿的,其留用地指标享受市政府《关于贯彻国务院国发〔2001〕15 号文件进一步加强国有土地资产管理的若干意见》(杭政〔2001〕15 号)规定的土地出让金返还等优惠政策(以下简称享受土地出让金返还政策)按货币安置征地综合补偿标准予以补偿的,保留其留用地指标以协议出让方式供地,但不再享受市政府杭政〔2001〕15 号文件规定的土地出让金返还等优惠政策(以下简称不享受土地出让金返还政策)。预支的留用地指标,各村可选择是否享受出让金返还政策,并书面承诺按相应的征地综合补偿标准确保指标所对应的农用地(不含林地)的征用。

(三)留用地指标的土地等级按被征地块所在市区土地级别确定。预支的留用地指标的土地等级按被征地村所在市区土地级别确定,跨级别的,以该村所在

主要土地级别确定。市区土地级别如遇调整,留用地指标的土地等级应按调整后的市区土地级别重新予以确定。

三、指标管理

(一)建立留用地指标卡结算制度,以村为单位对留用地指标实行台账管理。由市国土资源局负责对留用地指标的核定、预支、调剂及使用进行登记管理。

(二)留用地建设项目按基本建设程序报批时,建设单位须向市发改委、规划局、国土资源局等相关部门提供留用地指标卡,作为相关部门审批的依据。

(三)核发指标的,应在建设项目征用土地方案经有权一级人民政府批准后方可核发预支指标的,应在撤村建居土地利用现状调查测绘成果通过验收后方可预支。

(四)已预支指标再要求按项目核发指标或再次预支的,应先抵扣已预支指标后再核发剩余部分指标或再按比例预支。已按项目核发指标再要求预支的,应扣除已核发指标后再按比例预支。

(五)调剂指标的,应征得拥有指标一方的村集体经济组织多数以上村民代表的同意并出具书面意见,由所在乡镇政府、区国土资源分局确认,报市国土资源局审核同意。

(六)留用地指标可跨年度累计使用,多个项目核发的指标可合并使用。

四、指标使用

(一)使用留用地指标的建设项目,应符合城市总体规划和土地利用总体规划的要求。

(二)留用地指标原则上在村属集体土地范围内予以定点使用。在本村范围内确实难以使用的,可以采取以下途径落实:

1、在本镇范围内跨村就近定点使用。

2、折抵经市发改委、建委、规划局、国土资源局等部门会审确认但未办理出让手续的村属企事业单位用地。

3、折抵市政府办公厅杭政办〔2005〕8号文件规定的多层高层农居建设中的配套公建。

4、留用地指标与本区范围内其他村集体经济组织进行调剂。

5、确实无法定点或折抵的,可由村自愿选择“指标货币化收购”。“指标货

币化收购”价格按同类地段商业用地基准地价乘以年度地价指数乘以 55%确定。货币化收购资金的支付按市政府办公厅杭政办〔2005〕8 号文件规定办理。

(三)在符合上述原则的基础上,鼓励有条件的区或乡镇政府统筹安排,统一协调,将各村留用地项目相对集中布置,合理用地、集约用地。

五、建设项目管理

(一)留用地指标只核发给村集体经济组织,专项用于发展村级集体经济,不得转让给村集体经济组织以外的建设用地单位或个人使用。留用地建设项目在符合国家法律、法规、政策的前提下,由村集体经济组织自主开发建设、村属全资集体企业开发建设或通过招商引资合作开发建设。

(二)除村集体经济组织自主进行建设外,村属集体企业开发建设或合作开发建设的,必须在本村范围内公告并经村民会议多数以上成员或多数村民代表同意,其公告及决议作为相关审批的必备件合作开发建设的,还须所在乡镇政府(街道办事处)、区政府出具意见,村集体经济组织原则上应持有 50%以上的股份。

留用地不得用于除村集体经济组织、村属集体企业、合作建设的建设主体以外的其他经济实体的抵押和担保。本村集体经济组织、村属集体企业、合作建设的建设主体需将留用地建设项目的土地使用权设定抵押权的,必须在本村范围内公告并经村民会议多数以上成员或多数以上村民代表同意,其公告及决议作为设定抵押登记的必备件。

鼓励各村将留用地项目用于自主经营和出租等。对于部分合作建设的留用地项目,确需部分转让的,在满足以下条件的前提下,经批准后可依法转让:

1、项目竣工后通过土地复核验收,复核验收时明确可转让的土地面积和建筑面积,且转让部分的用地面积和建筑面积原则上最高不得超过整个项目用地面积和建筑面积的 50%

2、转让前必须在本村范围内公告并经村民会议多数以上成员或多数以上村民代表同意,其公告及决议作为申请转让的必备件。

(三)留用地均应征为国有并实行有偿使用,不得用于经营性房地产开发。留用地建设项目的土地出让金按照以下规定缴纳:

1、享受土地出让金返还政策的留用地指标,在本村范围内使用的,根据留用地建设项目所在土地等级按市政府杭政〔2001〕15 号文件规定计缴、计返土地

出让金调剂至外村使用的,根据留用地建设项目所在土地等级按市政府杭政〔2001〕15号文件规定计缴土地出让金,根据指标所在土地等级按市政府杭政〔2001〕15号文件规定计返土地出让金,最高至所计缴的土地出让金全额返还。

2、不享受土地出让金返还政策的留用地指标,根据留用地建设项目所在土地等级按评估确认价的55%缴纳土地出让金。

(四)留用地建设项目经批准用地后,严格限制改变土地用途或增加建筑面积,但由于特殊原因经依法批准改变土地用途或增加建筑面积的,按以下规定办理:1、享受土地出让金返还政策的留用地项目,经依法批准改变土地用途的,按改变后用途的基准地价扣除原用途基准地价的55%补缴土地出让金,并按市政府杭政〔2001〕15号文件规定计返经依法批准增加建筑面积的,其增加的建筑面积按基准地价的55%补缴土地出让金,并按市政府杭政〔2001〕15号文件规定计返。

2、不享受土地出让金返还政策的留用地项目,经依法批准改变土地用途的,按改变后土地用途评估确认价扣除原土地用途剩余出让年限评估确认价后的55%补缴土地出让金经依法批准增加建筑面积的,其增加的建筑面积按现行评估确认价的55%补缴土地出让金。

3、留用地项目竣工复核验收,发现改变国有土地使用权出让合同(含补充合同)中所约定条件的,不论是否享受土地出让金返还政策,对其改变土地用途的,按改变后土地用途评估确认价扣除原土地用途剩余出让年限评估确认价后的55%补缴土地出让金对其增加建筑面积的,其增加的建筑面积按现行评估确认价的55%补缴土地出让金。

开发性安置用地的管理,除其他法规、政策另有规定之外,参照本意见执行。

本意见自下发之日起实施,由市国土资源局负责解释。

附件 7: 2006 年 4 月《杭州市人民政府办公厅关于完善杭州市区留用地管理的补充意见》

一、10%留用地指标应优先用于原村属二三产企业项目,土地出让金按杭州市人民政府《关于贯彻国务院国发〔2001〕15号文件进一步加强国有土地资产管理的若干意见》(杭政〔2001〕15号)规定计缴,全额返还给村集体经济组织,

并按规定予以办理“两证”,但不得上市交易。由市撤村建居和城中村改造工作领导小组通过联席会议形式,组织市发改委、建委、规划局、国土资源局、城管执法局、房管局、公安局消防支队、环保局等部门以及相关区政府进行会审,建立方便快捷、规范有序的工作程序。

二、市规划局应做好 10%留用地的规划布点工作。原村级集体经济组织按杭政函〔2005〕128 号文件规定获取 10%留用地指标,因项目建设需要指标数量存在缺口的,可在不超过该村预测留用地指标总量的前提下,由原村级集体经济组织提出书面申请,经区政府同意并出具书面意见后,按项目需要预支留用地指标,但最多不得超过 20 亩。

市区非撤村建居村按《杭州市征用集体所有土地实施办法》规定获取开发性安置用地指标,因项目建设需要指标数量存在缺口的,经区政府出具书面担保意见后,也可参照以上意见办理。

三、因招商引资需要合作开发,且村级集体经济组织经济相对薄弱、控股 50%以上股份确有困难,经村民(代表)会议多数以上成员同意(原村级集体经济组织如已改制为社区股份经济合作社,按股份经济合作章程规定的程序处理),并由街道办事处(镇政府)、区政府出具同意合作建设的书面意见后,村级集体经济组织可相对控股。

四、原村级集体经济组织确有困难,不能自主开发建设或通过招商引资合作开发建设 10%留用地项目的,经村民(代表)会议多数以上成员同意(原村级集体经济组织如已改制为社区股份经济合作社,按股份经济合作章程规定的程序处理),并由街道办事处(镇政府)、区政府出具同意合作建设的书面意见后,可将留用地项目所占用地予以出让。

准予出让的用地应具备基础设施配套等基本出让条件,由原村级集体经济组织委托市土地储备中心进行相关土地整理的前期手续申办(征地拆迁成本等由原村级集体经济组织承担),拆迁后予以公开出让,并将土地出让金的 35%上缴市财政,用于该区的大市政配套。其余土地出让金由村集体经济组织支配,并应优先用于失地农民社会保障。所在街道办事处(镇政府)应加强对土地出让金使用的指导和监督,各区审计部门应加强审计检查。

五、进一步发挥区政府在 10%留用地指标使用中的协调作用。各区政府要

切实履行管理职责,统筹安排,指导、协调、调剂原村集体经济组织使用好 10%留用地指标,并积极打破村、乡镇界限,相对集中使用留用地,以达到留用地最大利用的聚集效益。

六、10%留用地指标自该村由市委、市政府发文撤村建居之日起计算(第一批撤村建居村按照市土地储备中心征购农用地面积计算),不予追溯。

本意见下发之前,各撤村建居村已就村属二三产企业项目折抵10%留用地指标办理"两证"的,其按原政策规定补缴的土地出让金不予退还,但可抵扣该村今后10%留用地项目建设时的应缴土地出让金。

七、本补充意见关于留用地未涉及事项,仍按现有政策规定执行。

附件 8:《关于加强村级集体经济组织留用地管理实施意见的通知》

一、进一步明确村级集体经济组织留用地项目受让主体

凡需协议出让的村级集体经济组织留用地(以下简称留用地)项目用地,必须由村级集体组织(经济合作社、股份经济合作社,下同)统一按相关程序办理手续,签订《杭州市国有建设用地使用权出让合同书》,在缴纳国有土地使用权出让价款后依法申领《国有土地使用证》。

国有土地使用权出让价款按市政府有关规定全额缴纳,国有土地使用权出让收入由市财政局按市政府有关规定予以核拨。

二、明晰留用地资产价值,积极鼓励招商引资

(一)积极鼓励由村委托乡(镇、街道)、区政府(管委会)招商机构统一对外招商合作开发留用地项目。凡由各村级集体经济组织招商引资的,需经乡(镇、街道)、区政府(管委会)书面同意后,方可办理相关手续。

(二)凡对外招商合作开发的,由村级集体经济组织依法申领留用地项目《国有土地使用证》后方可进行合作开发。其中,两家合作开发的项目,外来合作方累计所占土地(股份)的比例不得超过 49%;多家合作开发的项目,其中一家村级集体经济组织所占土地(股份)必须超过外来合作方累计所占的比例。

(三)合作开发留用地项目需经村民(或股民)会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民(或股民)代表同意。在召开村民(或股民)会议时,应

公布留用地合作开发作价出资（入股）的价格和比例等内容，并报乡（镇、街道）、区政府（管委会）批准同意。

留用地项目的出资（入股）价格，应以有资质的土地评估机构的评估价格，或以通过产权交易机构公开交易的价格为准。

（四）规范留用地项目合作开发的程序。

1. 受让人持《国有土地使用证》、项目公司《名称预核准》资料、项目公司章程、村民（或股民）会议决议和乡（镇、街道）、区政府（管委会）意见等有关资料，征求市国土资源局意见。

2. 市发改委、工商局、外经贸局、贸易局等有关部门凭市国土资源局的确认意见，依法办理项目公司设立、登记等相关审批手续。

3. 项目公司凭工商营业执照、公司章程和完税证明等材料，向市国土资源局申请办理《国有土地使用证》变更登记，并依法办理计划立项文件变更手续。

4. 项目公司凭更名后的立项文件和《国有土地使用证》向市规划局申请办理《建设工程规划许可证》。

三、完善留用地项目转让和抵押的管理

（一）留用地项目竣工验收并经土地复核验收后，如需办理地上建筑物和土地转让，可在产权交易机构进行公开交易；需要协议转让的，应委托中介机构进行价格评估。

（二）项目转让的建筑面积、用途、层次、价格等具体情况（项目公司成立时已经明确的除外），应在村级集体经济组织范围内进行公告，并经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意，由所在乡（镇、街道）、区政府（管委会）审核出具同意转让的书面意见，依法办理土地、房产转让手续。

（三）村级集体经济组织自行开发的留用地项目，在项目竣工并经土地复核验收后，可转让不超过 49%的地上建筑物和土地。留用地项目的地上建筑物和土地转让和再转让，只能按幢或层转让，不得按间或套转让。

（四）合作开发的留用地项目，在竣工并经土地复核验收后，可按原批准的股份比例进行析产，由各家股东依法受让所占份额的土地使用权和地上建筑物。析产后村级集体经济组织自留建筑面积及分摊土地面积份额不得低于整个

合作项目的 51%，超过部分也可以按幢或层转让。

（五）留用地不得用于除村级集体经济组织、合作建设的建设主体以外的其他经济实体的抵押和担保。如留用地项目确需实施抵押，必须在本村范围内进行公告，并经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意，由所在乡（镇、街道）、区政府（管委会）审核批准，并监管使用。抵押所得价款应全部用于本留用地项目建设，或作为本村级集体经济组织的公益、基础设施项目建设资金，不得用于其他建设和投资。

四、进一步完善留用地项目地价及土地资金核拨管理

（一）根据《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100 号）规定，享受国有土地使用权出让收入核拨政策的留用地项目，经依法批准改变用途的，按照改变用途后的基准地价扣除原用途基准地价后的 100%补缴国有土地使用权出让收入；经依法批准增加建筑面积的，其增加的建筑面积按基准地价的 100%补缴国有土地使用权出让收入。补缴的国有土地使用权出让收入按杭政〔2001〕15 号、杭政函〔2005〕128 号和《杭州市人民政府办公厅转发市财政局市国土资源局国家金库杭州市中心支库关于进一步加强市区国有土地使用权出让收支管理的若干意见的通知》（杭政办〔2007〕43 号）的规定予以核拨。

（二）不享受国有土地使用权出让收入核拨政策的留用地项目，经依法批准改变土地用途的，按改变后的土地用途评估确认价扣除原土地用途评估确认价后的 100%补缴国有土地使用权出让收入；经依法批准增加建筑面积的，其增加的建筑面积按现行评估确认价的 100%补缴国有土地使用权出让收入。

（三）留用地项目符合杭政办〔2006〕10 号文件第四条规定予以公开出让的，其国有土地使用权出让收入扣除有关税费后全部核拨给村级集体经济组织。

五、严禁将留用地项目用于商品房等开发建设。市政府各有关部门应密切协作，在规划条件、方案设计、施工许可、房地产转让等各环节严格把关。

六、本意见下发前已经以项目公司名义依法申请办理计划立项手续，且发改部门已收件的留用地项目，由市国土资源管理局会同相关部门梳理后作为历史遗留问题报市政府研究。历史遗留项目仍按原规定办理土地出让手续，但必须在 2008 年 12 月 31 日前依法办理相关审批手续，并签订《杭州市国有建设用

地使用权出让合同书》，逾期未签订《杭州市国有建设用地使用权出让合同书》的，一律按本意见执行。

七、开发性安置用地和拆复建用地有关工作参照本意见执行。

八、本意见自下发之日起施行。与本意见不一致的，以本意见为准。萧山、余杭区和各县（市）可参照本意见制订相应办法。

九、本意见由市国土资源局负责解释。

附件 9：2009 年《关于进一步完善村级集体经济组织留用地出让管理的补充意见》

一、留用地项目土地出让方式

留用地项目土地出让方式由村级集体经济组织自行选择。经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意，报所在乡镇政府（街道办事处）审核并报区政府（管委会）批准，可采取以下出让方式：

1. 村级集体经济组织自主开发的留用地项目，由村级集体经济组织出具不对外合作开发的书面承诺，经所在乡镇政府（街道办事处）审核并报区政府（管委会）批准后，可按照杭政办函〔2008〕183 号文件规定的程序办理协议出让手续。

2. “留用地货币化”的留用地项目，一律采取招标、拍卖或挂牌方式公开出让。公开出让时不得设置任何限制性竞价条件，并可按照城市规划确定的土地用途开发建设。

3. 村级集体经济组织需合作开发的留用地项目用地，一律采取招标、拍卖或挂牌方式公开出让。由各区政府（管委会）根据项目所在村的具体情况提出合作开发的挂牌出让条件，经市国土资源局审核后报市政府批准。村集体经济组织与合作方联合开发的项目，村级集体经济组织所占股份应不低于 51%。项目建成后，村集体经济组织应持有不低于地上总建筑面积（不含物业用房面积）51%的房产，且不得分割转让和销售；除国家和省、市有特殊规定外，合作方所持有的房产可以按照规划批建的最小产权单元分割转让和销售。设置挂牌出让地块起价时要充分考虑村集体经济组织参与合作开发等具体因素，合理确定起价。

村级集体经济组织在本意见下发前已经与合作单位签订“合作开发协议”的留用地项目，经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意，经乡镇政府（街道办事处）审核并报区政府（管委会）批准，由市国土资源行政主管部门在新闻媒体上予以公示。公示无异议并报市政府批准后，可继续按照杭政办函〔2008〕183号文件规定，由村级集体经济组织先行办理协议出让手续，领取《国有土地使用证》后再按规定组建项目公司进行开发建设。所有历史遗留问题项目必须在2009年12月31日前依法办理相关审批手续，并签订《杭州市国有建设用地使用权出让合同书》（以下简称《出让合同》），逾期未签订《出让合同》的，一律按本意见执行。

二、留用地项目公开出让前期报批程序

“大项目带动”捆绑报批的留用地项目，以村级集体经济组织名义办理前期准备计划等相关前期审批手续，在完成征地拆迁工作且具备“净地”出让条件后，由市土地储备中心收购。

单独申报的留用地项目，以市土地储备中心与区政府（管委会）指定的专门机构的名义共同申办计划立项等相关前期审批手续。

公开招标拍卖挂牌出让的合作开发留用地项目，征地补偿工作由各区人民政府（管委会）和乡镇政府（街道办事处）协调项目所在村实施。前期征地拆迁费用可由市土地储备中心先行垫付，在该地块国有土地使用权出让收入中列支，并按银行同期贷款利率收取利息。

三、留用地项目出让资金的核拨

公开出让的留用地项目，凡使用享受国有土地使用权出让收入核拨政策指标的，其土地出让收入在扣除应上缴国家、省规定的提留资金及储备中心前期垫付的相关费用后，剩余部分由市财政局核拨给项目所在区财政；使用不享受国有土地使用权出让收入核拨政策指标的，其土地出让收入中45%的做地成本在扣除应上缴国家、省规定的提留资金及储备中心前期垫付的相关费用后，剩余部分由市财政局核拨给项目所在区财政。储备中心前期垫付的相关费用，在每宗留用地出让收入核拨时，由市土地储备中心向市财政局出具联系单，详细列支垫付资金项目清单，并填制资金用款申拨审批表，市财政局据此将资金核拨给市土地储备中心。

协议出让留用地项目，凡使用享受国有土地使用权出让收入核拨政策指标的，其土地出让收入在扣除应上缴国家、省、市规定的提留资金后，剩余部分的 80%由市财政局核拨给项目所在区财政；使用不享受国有土地使用权出让收入核拨政策指标的，其土地出让收入在扣除应上缴国家、省、市规定的提留资金后，剩余部分的 45%由市财政局核拨给项目所在区财政。

为支持留用地项目建设，土地出让收入中的市本级提留部分，由市财政局以项目补贴的形式核拨给项目所在区财政。

指标调剂的留用地项目出让后，其出让收入核拨按本条规定的前两款执行。

四、留用地项目土地出让金的使用监管

区财政局收到市财政局核拨的土地出让收入后，应严格按照国家规定的土地出让金管理规范进行管理和使用。

核拨给村级集体经济组织的出让收入，必须经村民（或股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或股民）代表同意，经乡镇政府（街道办事处）审核并报区政府（管委会）批准后方可使用。核拨资金的使用须符合国家和省、市的有关规定。

建立一级对一级监督、一级对一级负责的留用地出让收益监管制度。各区政府（管委会）要建立乡镇、村干部换届、离任审计制度，重点对土地出让收益的使用和管理进行定期审计。市财政、审计、监察、国土资源等部门要加强对各区政府（管委会）出让收益使用的指导和监督，具体管理细则由市财政局牵头制定。

各区政府（管委会）、乡镇政府（街道办事处）要加强对核拨的国有土地使用权出让收入的监督和管理，各村要设立专门账户，由区财政局负责监管并进行定期审计。

五、拆复建项目土地出让金的管理

集体土地拆复建项目用地公开出让收入的收缴和核拨按照市政府《关于贯彻国务院国发〔2001〕15 号文件进一步加强国有土地资产管理的若干意见》（杭政〔2001〕15 号）和杭政办函〔2008〕183 号文件的规定执行，土地出让收入的使用按照本意见第四条规定执行。

六、本意见由市国土资源局负责解释。前发文件与本意见规定不一致的，

以本意见为准。萧山区、余杭区和 5 县（市）可结合本地实际制订相应政策。

附件 10：2010 年（国土资发〔2010〕96 号）《国土资源部关于进一步做好征地管理工作的通知》

一、推进征地补偿新标准实施，确保补偿费用落实到位。

（一）全面实行征地统一年产值标准和区片综合地价。制定征地统一年产值标准和区片综合地价是完善征地补偿机制、实现同地同价的重要举措，也是提高征地补偿标准、维护农民权益的必然要求，各类建设征收农村集体土地都必须严格执行。对于新上建设项目，在用地预审时就要严格把关，确保项目按照公布实施的征地统一年产值标准和区片综合地价核算征地补偿费用，足额列入概算。建设用地位于同一年产值或区片综合地价区域的，征地补偿水平应基本保持一致，做到征地补偿同地同价。

各地应建立征地补偿标准动态调整机制，根据经济发展水平、当地人均收入增长幅度等情况，每 2 至 3 年对征地补偿标准进行调整，逐步提高征地补偿水平。目前实施的征地补偿标准已超过规定年限的省份，应按此要求尽快调整修订。未及时调整的，不予通过用地审查。

（二）探索完善征地补偿款预存制度。为防止拖欠征地补偿款，确保补偿费用及时足额到位，各地应探索和完善征地补偿款预存制度。在市县组织用地报批时，根据征地规模与补偿标准，测算征地补偿费用，由申请用地单位提前缴纳预存征地补偿款；对于城市建设用地和以出让方式供地的单独选址建设项目用地，由当地政府预存征地补偿款。用地经依法批准后，根据批准情况对预存的征地补偿款及时核算，多退少补。

省级国土资源部门应结合本省（区、市）实际情况，会同有关部门，建立健全征地补偿款预存的有关规章制度，并在用地审查报批时审核把关。

（三）合理分配征地补偿费。实行征地统一年产值标准和区片综合地价后，省级国土资源部门要会同有关部门，按照征地补偿主要用于被征地农民的原则，结合近年来征地实施情况，制定完善征地补偿费分配办法，报省级政府批准后执行。

征地批后实施时，市县国土资源部门要按照确定的征地补偿安置方案，及

时足额支付补偿安置费用；应支付给被征地农民的，要直接支付给农民个人，防止和及时纠正截留、挪用征地补偿安置费的问题。

二、采取多元安置途径，保障被征地农民生产生活

（四）优先进行农业安置。各地应结合当地实际，因地制宜，采取多种有效的征地安置方式。在一些通过土地整治增加了耕地以及农村集体经济组织预留机动地较多的农村地区，征地时应优先采取农业安置方式，将新增耕地或机动地安排给被征地农民，使其拥有一定面积的耕作土地，维持基本的生产条件和收入来源。

（五）**规范留地安置**。在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内实施征地，可结合本地实际采取留地安置方式，但要加强引导和管理。留用地应安排在城镇建设用地范围内，并征为国有；涉及农用地转用的，要纳入年度土地利用计划，防止因留地安置扩大城市建设用地规模；留用地开发要符合城市建设和规划及有关规定的要求。实行留用地安置的地区，当地政府应制定严格的管理办法，确保留用地的安排规范有序，开发利用科学合理。

（六）推进被征地农民社会保障资金的落实。将被征地农民纳入社会保障，是解决被征地农民长远生计的有效途径。各级国土资源部门要在当地政府的统一领导下，配合有关部门，积极推进被征地农民社会保障制度建设。当前，解决被征地农民社保问题的关键在于落实社保资金，本着“谁用地、谁承担”的原则，鼓励各地结合征地补偿安置积极拓展社保资金渠道。各地在用地审查报批中，要对被征地农民社保资金落实情况严格把关，切实推进被征地农民社会保障资金的落实。

实行新型农村社会养老保险试点的地区，要做好被征地农民社会保障与新农保制度的衔接工作。被征地农民纳入新农保的，还应落实被征地农民的社会保障，不得以新农保代替被征地农民社会保障。

三、做好征地中农民住房拆迁补偿安置工作，解决好被征地农民居住问题

（七）切实做好征地涉及的拆迁补偿安置工作。各地要高度重视征地中农民住房拆迁工作，按照《紧急通知》规定要求切实加强管理。农民住房拆迁补偿安置涉及土地、规划、建设、户籍、民政管理等多方面，同时也关系到社会治安、环境整治以及民俗民风等社会问题，市县国土资源部门应在当地政府的

统一组织领导和部署下，配合相关部门，建立协调机制，制订办法，共同做好拆迁工作。要严格执行相关法律法规和政策规定，履行有关程序，做到先安置后拆迁，坚决制止和纠正违法违规强制拆迁行为。

（八）住房拆迁要进行合理补偿安置。征地中拆迁农民住房应给予合理补偿，并因地制宜采取多元化安置方式，妥善解决好被拆迁农户居住问题。在城市远郊和农村地区，主要采取迁建安置方式，重新安排宅基地建房。拆迁补偿既要考虑被拆迁的房屋，还要考虑被征收的宅基地。房屋拆迁按建筑重置成本补偿，宅基地征收按当地规定的征地标准补偿。

在城乡结合部和城中村，原则上不再单独安排宅基地建房，主要采取货币或实物补偿的方式，由被拆迁农户自行选购房屋或政府提供的安置房。被拆迁农户所得的拆迁补偿以及政府补贴等补偿总和，应能保障其选购合理居住水平的房屋。

（九）统筹规划有序推进征地拆迁。在城乡结合部和城中村，当地政府应根据城市发展的需要，合理预测一段时期内征地涉及的农民住房拆迁安置规模，统筹规划，对拆迁安置用地和建造安置住房提前作出安排，有序组织拆迁工作。安置房建设要符合城市发展规划，防止出现“重复拆迁”。在城市远郊和农村地区，实行迁建安置应在村庄和集镇建设用地范围内安排迁建用地，优先利用空闲地和闲置宅基地。纳入拆并范围的村庄，迁建安置应向规划的居民点集中。有条件的地方应结合新农村或中心村建设，统筹安排被拆迁农户的安置住房。

四、规范征地程序，提高征地工作透明度。

（十）认真做好用地报批前告知、确认、听证工作。征地工作事关农民切身利益，征收农民土地要确保农民的知情权、参与权、申诉权和监督权。市县国土资源部门要严格按照有关规定，征地报批前认真履行程序，充分听取农民意见。征地告知要切实落实到村组和农户，结合村务信息公开，采取广播、在村务公开栏和其他明显位置公告等方式，多形式、多途径告知征收土地方案。被征地农民有异议并提出听证的，当地国土资源部门应及时组织听证，听取被征地农民意见。对于群众提出的合理要求，必须妥善予以解决。

（十一）简化征地批后实施程序。为缩短征地批后实施时间，征地报批前履行了告知、确认和听证程序并完成土地权属、地类、面积、地上附着物和青

苗等确认以及补偿登记的，可在征地报批的同时拟订征地补偿安置方案。征地批准后，征收土地公告和征地补偿安置方案公告可同步进行。公告中群众再次提出意见的，要认真做好政策宣传解释和群众思想疏导工作，得到群众的理解和支持，不得强行征地。

五、切实履行职责，加强征地管理

（十二）强化市县征地实施主体责任。依照法律规定，市县是征地组织实施的主体，对确定征地补偿标准、拆迁补偿安置、补偿费用及时足额支付到位、组织被征地农民就业培训、将被征地农民纳入社会保障等负总责。国土资源部门应在政府的统一组织领导下，认真履行部门职责，确保征地工作依法规范有序地进行。

（十三）落实征地批后实施反馈制度。建设用地批准后（其中国务院批准的城市建设用地，在省级政府审核同意农用地转用和土地征收实施方案后）6个月内，市县国土资源部门应将征地批后实施完成情况，包括实施征地范围和规模、履行征地批后程序、征地补偿费用到位、被征地农民安置及社会保障落实情况，通过在线报送系统及时报送省级国土资源部门和国土资源部。省级国土资源部门要督促、指导市县做好报送工作，检查核实报送信息，及时纠正不报送、迟报送及报送错误等问题。各级国土资源部门要充分运用报送信息，及时掌握、分析征地批后实施情况，加强用地批后监管，确保按批准要求实施征地。

第七部分 《对村发展留用地政策及海曙区实施情况的思考》

对村发展留用地政策及海曙区实施情况的思考

来源：宁波市规划局海曙分局

村发展留用地政策是城市化进程中解决宁波中心城市范围内三江片“城中村”改造农民生产生活基本保障的有力措施，是城中村农民的一颗“定心丸”。自2002年实施村发展留用地政策以来，原来一直困扰府部门的农村集体土地征用“老大难”问题也不再是难题，对推动城市发展建设起到良好的促进作用。同时，这项政策也是具有宁波地方特色的一项政策，不少兄弟城市前来取经、学习。从当前落实科学发展观以及创建和谐社会的战略高度考虑，村发展留用地政策也具有积极的意义。

一、村发展留用地的基本政策情况

2002 年，宁波市人民政府办公厅下发了《关于做好市区村发展留用地工作的意见》（甬政办发[2002]268 号），对村发展留用地的适用对象、面积计算、使用、管理等提出了明确意见。自此开始了村发展留用地政策的执行工作。

为了进一步完善留用地政策，解决实际操作过程中的一些具体问题，2005 年，市政府办公厅又下发了《关于完善宁波市村发展留用地使用管理工作的意见》（甬政办发[2005]131 号），分别从目的、适用对象、面积核算、选址安排、土地性质、留用地交付、使用处置、相关管理等八个方面系统的阐述了政策和规定。村发展留用地政策更加详实、明确，操作程序明晰。

村发展留用地政策，主要内容概括起来有以下几个方面：

1、留用地面积核算：按照 2001 年 1 月 1 日可转为建设用地的实有集体农用地及工业、商业、仓储等生产性、经营性项目集体建设用地合计数的 10% 计算，具体数据由国土部门核定。

2、留用地选址安排：既要服从土地利用总体规划、城市规划和产业政策，又要利于村级经济发展，相对集中，合理使用。原则上应在本村范围内安排，确因规划限制等原因无法在本村内安排的，可以跨村异地安排。留用地指标也可以向政府申请收购，以货币补偿的方式实现。

3、留用地土地性质：可以保留集体土地性质，也可以转为国有，土地使用权归村集体经济组织所有。土地转为国有的，村集体经济组织应先行交纳土地出让金，所交土地出让金再按规定由财政返还。

4、留用地使用处置：村发展留用地一般由本村自行开发（可以采取合作方式）。不得用于商品住房开发，一般为办公、酒店、商业或者工业项目。建设项目必须符合城市规划，容积率由规划部门审定。

村发展留用地的标准容积为 2.2（注：这个标准容积率不是规划部门在确定地块控制指标时必须执行的数据，容积率的高低根据规划要求，该高则高，该低则低），主要为土地出让金结算时计算标准，有两层意思：

①留用地转为国有并出让给村集体经济组织时，超出标准部分的出让金上交市财政，低于标准容积率的出让金由市财政补足。即财政返还给村里土地出让金时，统一按照 2.2 标准，超过部分收走，不足部分补给村里。

②已转为国有的村发展留用地，村里如果再委托国土部门按照规定程序以“招、拍、挂”方式出让，标准容积率以内部分出让所得款项在扣除税费后归村里所有。即村里把留用地委托土地部门卖掉时，只能按照标准容积率获得款项。

5、留用地使用管理：村发展留用地一般在村集体土地被征用时方可报批使用。土地尚未征用或者征用较少时，确有项目需要使用留用地的，可适当提前使用。

村发展留用地不得擅自转让，自行开发项目竣工并取得土地、房产证后需要转让的，必须经村集体经济组织代表三分之二以上通过，并由所在乡镇（街道）、区政府职能部门审核，报区政府同意。

二、海曙区村发展留用地总体落实情况

海曙区共有 16 个行政村，都属于要改造的“城中村”范围。16 个行政村分属望春这（12 个）、段塘（4 个）两个街道，旧村改造实施进度情况为：

①已经完成改造的有 2 个村：新星、徐家漕；

②已列入计划正在实施改造的有 7 个村：胜丰、联丰、双杨、西成、后孙、前丰、吴家；

③即将列入 2009-2011 年改造计划的有 7 个村：望春桥、姚丰、震丰、甬丰、段塘、粮丰、丁家。海曙区留用地分布广，数量大，为了科学合理的做好留用地布局，2005 年，海曙区会同市规划局编制了《海曙区农村发展留用地建设规划与研究》，对 16 个村的留用地空间布局进行了较为系统的研究与梳理，是今后具体落实留用地的重要参考。

据粗略估计，海曙区 16 个城中村改造共需要约 1200 亩留用地，具体数据还须经国土部门作进一步的核定。经过近几年的逐步落实，目前，根据初步统计，留用地实施情况大概分为三个“1/3”：

①项目已经落地的：共约 400 亩左右，约占 1/3。例如，粮丰村的嘉和大酒店、联丰村的金都国际办公楼、前丰村商务综合楼、双杨村综合楼等项目都已经建设并投入使用；胜丰菜场、联丰村的恒丰金融中心等一批项目正在施工当中，不久即可投入使用；另外，新星村的商业综合地块（欧尚超市）等部分项目已经落实，正在办理相关建设手续，不久即将实施建设。

②规划用地布局已经确定，具体项目有待落实的：共约 400 亩左右，约占 1/3。例如，新星村、联丰村、胜丰村、双杨村、徐家漕村等多个城中村的留用地指标已经核实清楚，在用地布局上也已做好规划安排，由于具体项目还未确定、落实，留用地建设未启动。

③用地布局还需要做进一步研究明确的：共约 400 亩左右，也约占 1/3。这些主要为在震丰、望春桥、后孙、姚丰、段塘等暂未启动改造旧村的留用地。这部分留用地近期也将会同区政府、街道、村以及国土等部门作进一步的研究，在符合城市规划的情况下，做具体空间安排。

三、海曙区村发展留用地实施过程中存在的问题

通过近几年的实施情况来看，存在问题主要表现在以下几个方面：

1、留用地对城市用地的平衡布局带来了矛盾和冲击。由于村发展留用地一般都用作办公、酒店、商业等项目，再加上市、区两级其它商业服务业地块的开发建设，比如“中提升”项目等，造成了大量性质相同或者相近的项目重复布局，致使其它性质用地的空间资源配置不足，打破了城市用地平衡。城市规划也往往因留用地政策的限制不得不被迫做出调整。

另外，从今后的经济效益角度来考虑，过剩的办公、酒店、商业等项目必然会造成相互之间的无序竞争，带来楼宇空置、资产积压等多方面问题，土地的效益得不到应有发挥，也不利于市场风险的防范。

2、“乡土”观念浓重，打破村庄行政界线统筹安排难以实现。

在留用地安排过程中，各个村一般都要求在本村行政范围内解决，不愿意去外村土地。政策上虽然允许跨村安排，但实际操作时难以实现，一个村一个“小规划”，类似于以前的“村村冒烟”现象。当“小规划”与大规划产生矛盾时，往往不得不屈服于“小规划”。这样的情况对于城市科学、合理、统筹规划非常不利。

3、以土地资源为安排手段的单一方式对海曙区有限的空间造成巨大压力。

海曙区土地面积非常有限，不到 30 平方公里，存量可用的土地就更加稀少，安排必备的城市公共设施、基础设施等都显得紧张。而目前，村留用地虽在政策允许土地安置和指标回购（即货币补偿）两种方式，但由于货币补偿缺乏明显的政策优势和吸引力，使各村根本不愿意拿货币，都要求安排土地解决，僧

多粥少，对海曙用地安排带来非常大的困难。例如，在此次南站客运中心改造规划编制当中，涉及到震丰村旧村改造就非常棘手，该村目前未征用的集体土地主要集中在南郊公园（三层楼下）一带，而此地块根据城市规划主要是作为火车南广场、城市公园性质使用，但是村里一直要求在三层楼下一带安排村民安置房和村发展留用地，共需要 100 多亩土地，规划城市公园的规模一压再压，到目前此问题还未彻底解决。

4、留用地建设档次和水平参差不齐，有待于提高

各个村经济实力不一，村发展留用地建设方式多种多样：有的自行开发，有的通过合作方式与企业共同开发，有的通过招商引入投资实体等等。由于经济实力和建设定位、眼界等多种原因，缺乏建设“城市精品”的主观意识和客观能力，总体上，村发展留用地项目建设水平与海曙区商贸中心的区位要求还存在一定差距。建设品位不够，产业定位不高的现象较为普遍。

5、留用地缺少宏观调控以及退出机制留用地项目的开发建设从招商引资、产业定位、建设运营、管理等各个环节是以村、街道等基层组织自主把握为主，缺乏从更高、更长远的角度去思考如何去城市产业布局、建设规划、公共基础设施、社会和环境综合效益的对接，也就是缺乏有效的宏观调控手段。当宁波城市规划建设的许多区域都有较为清晰的发展定位和方向的时候，留用地项目很多还停留在“不知道该要什么，等着别人上门”或者“来什么要什么”的朦胧状态，要改变这种状态需要从源头上加强政策调控，必要时建立退出机制，把有限的土地空间让给更加需要的项目。

四、完善村发展留用地政策的建议

村发展留用地政策目的是解决被征地农民的生产、生活保障问题，因此，要实现这一目的，标本必须兼治，除了进一步完善留用地政策本身外，更需要运用综合手段，系统的解决农民的就业、就学、生活以及保险体制等。

对于村发展留用地本身，建议如下：

1、用地性质的确定要符合城市规划以及空间资源合理配置的要求，简单一句话概括就是“宜商则商，宜工则工、宜居则居”。对于由不同用地性质带来经济收益上的差别、管理经营模式上的不同，要通过政策上的补充完善力求平衡。

2、鼓励以多种方式兑现留用地指标。要切实提高货币补偿政策的优惠程度，

并积极拓展其它途径，例如政府从市场收购房屋转让与村集体组织、在“招拍挂”地块合同中约定相应比例面积的房屋让与村集体组织等等。

3、对自行开发的留用地加强从产业引导、功能布局、投资建设、运营管理等多方位的政策调控，把留用地的开发建设切实纳入城市经济社会协调发展的步调当中，建立有效的奖励措施，把城市公共、公益设施的建设有效的引导至村发展留用地上来。