

# 杭州市人民政府办公厅文件

杭政办函〔2023〕1号

## 杭州市人民政府办公厅关于进一步完善 杭州市区村级留用地开发建设管理工作的通知

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为切实保障失地农民长远生计，促进村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，经市政府同意，现就进一步完善我市市区村级留用地开发建设管理工作通知如下：

### 一、规划引领，优化留用地开发格局

（一）合理确定留用地开发规模。对已完成撤村建居的村，属地政府要全面摸清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，在充分保障村集体经济组织选择权的基础上，

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，合理确定留用地开发规模。对未撤村建居的村，撤村建居时要严格执行相关规定，属地政府要结合本地实际，合理确定留用地指标核发规模。

（二）优化完善留用地布局规划。各区要综合考虑城市功能、区域平衡、产业发展等因素，结合详细规划全覆盖工作，优先将已核发的留用地指标落实到具体地块。鼓励留用地向轨道交通周边、配套设施成熟等区域布局，支持用于重大产业项目招引，发挥留用地项目最大效益。允许对同一城区范围内不同村集体经济组织的留用地指标进行调剂。

（三）持续推进留用地业态差异发展。充分发挥规划引领作用，结合各区实际，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。探索留用地项目用途（商品住宅除外）合理转换机制，优先用于现代服务业、先进制造业等项目，助推经济高质量发展；引导用于托育、养老、保障性租赁住房等项目，补齐公共配套短板。

（四）积极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，经有权一级政府同意后，可利用未使用留用地指标进行折抵，并享受相应的土地出让金核拨政策，用于折抵的指标按规定予以核减。

## 二、强化统筹，优化留用地开发模式

（五）因地制宜推进项目建设。各区要结合区域特点，创新工作举措，推动形成符合实际的留用地最优开发模式。鼓励各地对留用地开发模式实施“优先序”引导，加强对各类留用地开发模式重点环节指导，推动留用地项目加快落地见效，尽快形成村集体经济组织可持续收入来源。

（六）大力倡导统筹开发。积极推行留用地区级统筹开发，鼓励市、区国有企业全面参与留用地项目规划设计、开发建设、竣工验收、物业运营等全流程管理。已明确实施区级统筹开发的留用地项目，可先行启动做地工作。市级相关做地主体要强化责任担当，将做地范围内留用地项目与其他经营性用地同步规划、同步报批、同步做地、同步供应。

（七）严格规范村集体自主开发。村集体经济组织资金充裕、能满足自主开发项目建设需要的，经村民（或社员、股民）会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民（或社员、股民）代表同意，报所在乡镇政府（街道办事处）审核并报区政府批准后，可实施留用地项目自主开发。自主开发的留用地项目，鼓励村集体经济组织委托市、区国有企业进行代建，促进项目更好更快建设。

## 三、规范运作，强化留用地开发监管

（八）强化各级责任。构建留用地开发责任体系，各区政府要强化组织领导，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；乡镇政府（街道办事处）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督，

切实防范廉政风险；村集体经济组织要切实履行主体责任，按规定程序做好项目建设民主决策，确保留用地项目建设过程公开透明，充分保障村集体经济组织和成员利益。

（九）强化资金监管。各区要建立健全村集体经济组织资金管理制度，对村集体经济组织留用地项目资金施行专账核算、统一管理。严格规范村集体经济组织资金使用流程，重点强化留用地项目建设资金、核拨出让收入以及货币化收购资金的监管。农业农村部门要做好析产至村集体经济组织的留用地项目资产、资金的监督管理和业务指导工作。

（十）强化产权管理。以“指标换物业”方式取得的物业，应按照新建留用地项目相关规定，作为单一产权进行登记，严禁通过“以租代售”等方式变相转让留用地物业。留用地项目原则上不得抵押；确需抵押的，必须在村集体经济组织范围内进行公告，按程序报区政府同意并在区政府监管下实施，抵押所得款项应全部用于发展壮大村集体经济。

本通知自 2023 年 2 月 5 日起施行，由市规划和自然资源局负责牵头组织实施。各区政府可结合实际制定实施细则。桐庐县、淳安县、建德市参照执行。

杭州市人民政府办公厅

2023 年 1 月 3 日

（此件公开发布）



---

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。  
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。  
市各民主党派。

---

杭州市人民政府办公厅

2023年1月5日印发

---

