
慈溪落实村发展留用地政策的实践与思考

戎双颖¹

慈溪市农业农村局

摘要：村发展留用地作为一种征地补偿形式，在缓解征地矛盾、促进村级集体经济可持续发展等方面发挥了重要作用。本文在总结慈溪市村发展留用地工作主要做法和成效的基础上，分析了当前存在的一些问题，并结合慈溪市情、村情，从组织保障、措施落实、模式创新三个方面对进一步推进村发展留用地工作提出了相关对策建议。

关键词：村发展留用地；政策落实；对策建议；

村发展留用地是一种征地补偿形式，最初形式是给予被征地村核定一定数量的用地指标，用于村级发展二、三产业。作为征地补偿安置方式之一的村发展留用地，一直是社会关注的热点。慈溪市于 2007 年、2011 年和 2014 年先后三次制定出台了留用地相关政策，积极探索留用地政策有效实现方式，在保障失地农民土地权益、发展壮大村级集体经济等方面发挥了积极的作用。

一、主要做法与成效

慈溪市历来重视村发展留用地政策的落实工作，对 2003 年以后的征地项目均予以计提留用地指标，政策实施时间长，留用地政策的惠民性得到不断体现，政府的公信力得到不断提升。

（一）工作举措扎实有效

经过不断的探索研究、完善提高，慈溪市村发展留用地指标兑现工作逐渐形成了一套比较规范、成熟的做法。一是实行分类推进。以 2013 年 12 月 31 日为时间节点，村发展留用地指标根据不同时段实行不同的政策，做到“旧帐逐年清”“新帐不再出”。对 2003-2013 年期间产生的历史欠账指标，根据项目实施的主体和供地性质的不同，分别由市、镇以及更新改造板块、产业平台负责逐年兑现。其中市财政自 2017 年起每年安排 2000 万元用于逐年解决市级所需承担的历史欠账。截至目前，市财政累计下达货币安置资金超 6700 万元。对 2014 年 1 月 1 日后产生的留用地指标，按照即征即留原则，由市自然资源和规划局在供地时向有关用地单位征缴统筹相关留用地指标费，并及时返还到村。截至目前，累计返还留用地指标费超 5700 万元。二是明确兑现标准。明确村发展留用地指标核算确定的时间以土地征收批准时间为准，并根据被征土地地段的性质，分别以新增建设用地面积的 5%、6%和 8%进行计提。同时，根据不同时段、不同地段商业用地级别基准地价，扣除土地征收成本、国家税费等相关费用后的净收益确定每亩留用地货币安置价格并予以公布，全市统一遵照执行。三是强化责任分工。建立联席会议工作例会制度和重大事项报告、审议制度。同时，按照“村社主体、镇级主管、部门主导”的原则，明确责任和分工，各方紧密合作，上下联动，促使村级留用地政策扎实推进。

（二）安置方式灵活多样

积极探索多种安置模式，村（社）可根据自身发展需求和有利原则，自愿选择不同的方式加以落实。一是货币安置。对不

¹作者简介：戎双颖，慈溪市农业农村局。（浙江慈溪 315300）；

具备落地条件的村，一般鼓励相关村（社）选择货币安置方式予以兑现。近三年（2017-2019 年），共计兑现货币安置资金超 1 亿元。如龙山镇龙头场村将部分欠账指标采用货币安置方式分别于 2018 年、2019 年获得资金 900.6 万元和 257.95 万元，为该村开展村庄建设、发展村级公益事业提供了有力的资金保障。二是回购安置。若被征地项目为商业、商住性质的开发项目，村（社）可根据货币安置方式计算得出货币安置总额，并以成本价格回购该出让地块内的部分商业办公用房。如白沙路街道墙里村采用回购文化商务区物业用房的方式兑现了部分留用地指标，取得了较好的经济效益和社会效益，受到了群众一致认可。目前，该物业年租金达 106.3 万元，成为该村重要的稳定收入来源之一。三是村（社）自建。对具备落地条件且相关村（社）经济实力允许，尚有结余的留用地指标累计又达到 10 亩以上，也可选择自建这一安置方式。市自然资源和规划局优先从当年的新增建设用地指标中予以保障，并由各镇（街道）牵头负责，加强与规划等部门的协调，做好留用地布点规划，统筹留用地项目选址、开发和建设，推进留用地指标落地。

（三）聚焦重点高位推进

着力解决村发展留用地工作中热点难点、历史遗留等群众普遍关心和关注问题。一是对经济相对薄弱村予以适当倾斜。2017 年、2018 年和 2019 年，针对市镇两级财政补助村共计兑现留用地货币安置资金 291 万元、324.2 万元和 227.6 万元，成为除消除集体经济薄弱村专项扶持资金外，各村实施财政补助村项目的重要启动资金之一。如掌起镇长溪村，除按市级财政补助村政策，市财政予以 200 万元补助用于购买总价 290 万元的标准产权房外，当年市财政又下达了历史欠账留用地指标费 71.2 万元，有效解决了项目资金筹措问题。目前，该项目可为该村每年带来 14 万元左右的年固定租金收入，成功实现薄弱村的转化。二是对重点项目所涉村留用地指标予以着重落实。结合“项目争速”三年攻坚行动，逐步梳理重点项目所涉村发展留用地指标相关问题，并集中解决了一批重点项目所涉村留用地指标问题，既化解征地拆迁问题，又为今后重点项目的推进作了示范。如对坎墩街道坎东村相关征地项目所产生的留用地指标给予了及时兑现，保障了通苏嘉甬铁路慈溪站等重点项目的顺利推进。

二、存在问题与困难

总体看，全市村发展留用地工作在近年来得到了有力的推进，也形成了一些特色做法，但在具体实践中仍存在一些需要进一步完善和解决的问题。

（一）镇级落实尚欠理想

按照谁用谁补原则，截至目前，市级层面已完成 2003-2006 年、2009-2013 年中心城区三街道外市级划拨项目的货币兑现。预计再通过两年时间可将市级划拨项目产生的欠账指标全部消化完毕。而各镇（街道）受自身财力等因素的制约，真正启动留用地兑现的不多。

（二）政策盲点亟待解决

按照我市目前政策，对尚未报批和供地的土地暂不计提留用地。村级对这部分征地产生留用地指标兑现的意愿和诉求与政策之间的矛盾成为工作开展的热点难点。

（三）项目落地日益困难

目前，村发展留用地虽然在政策上鼓励货币安置，但与土地资源的稀缺性相比，货币安置缺乏明显的优势和吸引力，尤其是靠近中心城区的村，对留用地货币安置的价格预期和现有货币安置价格存在一定差距，大都放弃货币安置而选择自建方式。而在当前用地指标有限、符合“两规”的发展空间不足的背景下，村发展留用地落地越来越难。

三、对策与建议

（一）强化统筹协调，形成联动推进局面

一要思想再统一。各级政府切实要将留用地落实工作列为乡村振兴重要内容扎实推进，尤其是各镇（街道）要把村发展留用地问题作为攻坚克难的一项重要任务加以推进，着手开展本区域内历史遗留问题的解决。二要责任再明确。进一步落实部门职责，发改、规划、国土和农业等相关部门要加强沟通协调，完善村发展留用地联席会议工作制度，高效推进各项工作；进一步压实镇（街道）责任主体，强化区域统筹；进一步强化村级主动作为，基层干部要吃透留用地政策，努力克服客观环境和资源要素的制约，结合本村发展实际择优选择留用地指标兑现方式，不断发展壮大村级集体经济。三要考核再加力。充分发挥绩效考核的激励导向作用，适当加大村发展留用地兑现工作在镇（街道）推进乡村振兴工作中的考核力度，以考核促落实。

（二）强化措施落实，打通关键环节梗阻

一要开展政策梳理。从最大限度保护村级集体经济组织合法权益的角度出发，对征而未批、批而未供土地产生的村发展留用地指标进行一次集中清理。对确因指标原因征而未批的土地应予以指标核算，对已报批未供地项目产生的留用地指标应予以及时兑现，避免产生新的欠账。二要加强要素保障。资金、指标、空间多管齐下，除市财政每年安排 2000 万元专项用于货币安置外，市政府每年还要保证一定的用地指标用于安排落实村发展留用地项目，优化规划选址，落实好村发展留用地区域布点。三要力争同步推进。各镇（街道）要把留用地兑现工作与发展村级集体经济、加快经济相对薄弱村转化工作结合起来，逐步理清留用地历史遗留问题台账，严格按照相关文件要求，明确工作目标和进度，加快推进村发展留用地兑现工作，确保市镇两级同步兑现。

（三）强化实践探索，鼓励进行模式创新

一要探索安置模式创新。市镇两级要共同搭建村级发展留用地项目招商平台，广泛招引优质的合作开发商，以货币兑现加商业用房回购相结合的安置方式，在土地公开出让时明确允许留用地指标尚有结余的村以货币安置价格结算后并以成本价回购商业用房，一次性解决相关村级发展留用地政策兑现遗留问题。二要探索开发模式创新。坚持“统分结合、以统为主”原则，打破村庄行政界线，由各镇（街道）牵头负责，统一安置留用地地块，实行村村联合开发，统筹规划建设，并明确产权或股份。同时，要抓住大项目建设的契机，将留用地的落实与大项目征地项目的开发建设相结合，利用大项目带动解决村级留用地指标。三要探索支付方式创新。在镇级财政压力日趋增大的情况下，对镇（街道）难以一时解决的历史欠账，要积极探索如以“按揭”方式进行分期兑现的货币安置支付创新。