

墨脱县人民政府

མེ་རྟ་ག་ཁྲོང་མི་དམངས་སྲིད་གཞུང་།

墨政发〔2026〕12号

墨脱县人民政府关于印发《墨脱县征收农村集体土地留用地管理办法（试行）》的通知

各乡（镇）人民政府，县各委、办、局：

《墨脱县征收农村集体土地留用地管理办法（试行）》已经县人民政府同意，现印发给你们，请认真抓好贯彻落实。



墨脱县征收农村集体土地留用地管理办法 (试行)

第一章 总 则

第一条 为保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障，规范本县农村集体土地征收中的留用地管理，根据《中华人民共和国土地管理法》《西藏自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》以及《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）等相关规定，结合本县实际，制定本办法。

第二条 本县城镇开发边界内征收农村集体土地留用地管理适用本办法。大中型水利水电工程项目建设征地，按照国家《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》有关规定执行。

本办法所称征收农村集体土地留用地（以下简称留用地），是指在城镇开发边界内征收农村集体所有土地后，按实际征收土地面积的一定比例，为被征地农村集体经济组织另行安排的，用于发展产业的建设用地。

第三条 留用地管理应当遵循政府统筹、公平公正、保障长远、节约集约利用的原则。

第四条 县人民政府负责本行政区域内的留用地的统筹管理。

县自然资源局负责留用地规划选址、用地报批、规划条件出具、规划许可、不动产登记、开发利用管理等工作；县农业农村

局负责监管留用地相关集体资产、资金使用情况；其他部门在各自职权范围内做好留用地服务和管理工作的。

第五条 留用地按照实际征收农村集体经济组织土地面积的8%安排。征收土地用于所属行政村内农村基础设施、农村公益事业、拆迁安置、旧村改造等建设的，不安排留用地。

留用地兑现方式包括实地留地与非实地留地。非实地留地方式包括折算货币、置换物业等。

第六条 留用地各项收益的分配与管理，应确保程序规范、用途合理、监管到位。农村集体经济组织是收益分配的责任主体，必须制定或修订组织章程，明确载明公益金、公积金的提取比例、成员收益分配方案和民主决策程序，并报乡镇人民政府和县农业农村局备案。收益分配方案须经民主决策程序形成，并在实施前于本组织内公示，公示期不得少于7个工作日，以保障成员的知情权与参与权。

农村集体经济组织在核算当年净收益前，可依法依规扣除与留用地资产直接相关的运营成本，包括但不限于物业管理费、维修基金、固定资产折旧、相关税费等。实地留用地、置换物业等产生的当年净收益，应按规定提取公益金、公积金，用于发展生产、公共设施和公益事业等，剩余部分用于分配给农村集体经济组织成员，分配比例不得低于净收益总额的70%。留用地折算货币补偿款属于集体资本金，不得直接分配给成员，必须用于再经营（如投资、置业），其产生的经营收益方可按上述比例进行分配。

县农业农村局会同乡镇人民政府对农村集体经济组织收益分配的合规性进行全程指导与监督。

第二章 实地留地

第七条 留用地选址应符合经依法批准的国土空间规划，优先在城镇开发边界内统筹安排，并原则上以国有建设用地形式供应。留用地涉及农用地转用或土地征收的，应当依法办理建设用地审批手续。

留地使用权可通过协议出让方式提供给被征地农村集体经济组织，由其作为受让主体签订《国有建设用地使用权出让合同》，并按规定补缴土地出让价款。出让价款不得低于项目所在地基准地价的 70%，且不得低于国家规定的最低标准。具体价格应结合土地用途、区位条件和市场评估结果综合确定，并经县人民政府批准后执行。

协议出让仅限于用于发展集体经济的产业项目（如工业、仓储、商业、旅游、公共服务等），不得用于商品住宅开发。如国家出台留用地管理具体规定，从其规定。

第八条 留地使用权转让、出租的，应当通过公共资源交易平台进行公开交易，但本农村集体经济组织全（独）资注册成立的公司、企业使用留用地的除外。

第九条 留地开发模式包括自主开发、合作开发、统筹开发等。

第十条 由农村集体经济组织自主开发留用地的，应当依据

国土空间规划依法办理建设工程审批手续，农村集体经济组织可以利用自有资金投资建设物业，建成后可以自主招商、运营并获取收益。留用地用途为工业、仓储的，引进产业项目前应当征求县发展改革和经信商务、生态环境部门意见，应当符合产业准入、环保等要求。

第十一条 农村集体经济组织引入市场主体合作开发留用地的，应当通过公共资源交易平台公开选取合作开发主体。遴选合作开发主体应综合考量合作方的资信实力（如注册资本、信用记录）、开发方案可行性（如业态规划、投资强度）、对村集体长远收益保障（如保底收益、分红比例）、对本地就业带动承诺等因素。

农村集体经济组织以留地使用权参与合作开发的，应在协议中明确约定风险承担方式，除经村民会议全体成员三分之二以上通过并报乡镇人民政府备案外，不得以集体其他资产为合作方的融资或经营行为提供抵押或担保，防止风险无限传递。

本办法所称集体其他资产，是指农村集体经济组织所有的经营性资产（不含留地使用权）、非经营性资产及货币资金。

第十二条 农村集体经济组织可以将零星、分散的留用地交由所属村民委员会或政府进行土地腾挪、置换后，实施集中连片开发和统一经营管理。

农村集体经济组织将留地使用权交由政府收储，或协商签订托管协议的，由农村集体经济组织向县人民政府提出申请，由县自然资源局组织对留地进行统筹开发利用，各方根据托管协

议约定分享相关收益。

鼓励地理位置相邻、产业互补的多个农村集体经济组织，在自愿协商、明晰产权与收益分配的基础上，将其留用地指标或实物土地进行整合，组建联合体进行统一规划、联合开发，实现规模效应。

第十三条 农村集体经济组织应当按照国有建设用地使用权出让合同、集体建设用地批准文件等规定的时限，对实地留用地进行开发建设。

因农村集体经济组织原因造成留用地超过约定或规定动工开发日期满 2 年未动工开发的，经县人民政府批准后，可依法无偿收回土地使用权，同时对原农村集体经济组织的留用地安置权益，按照本办法规定的非实地留地标准予以货币补偿或等价置换物业。

第三章 非实地留地

第十四条 有下列情形之一的，应当采取非实地留地方式兑现：

- （一）被征地农村集体经济组织自愿放弃实地留地的；
- （二）被征地农村集体经济组织所属土地范围内，没有符合国土空间规划可供选址安排作为留用地的；
- （三）被征地农村集体经济组织提出的留用地选址方案不符合国土空间规划，经与县人民政府充分协商仍不能达成一致的；
- （四）因其他条件限制无法安排实地留地的。

第十五条 城镇开发边界内被征收土地用于以下情形的，留

用地原则上采取折算货币方式兑现的：

（一）军事和外交需要用地的；

（二）由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地；

（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地；

（四）由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地。

采取折算货币方式兑现的，留用地折算货币补偿款作为征地补偿款由县人民政府支付给被征地农村集体经济组织。

第十六条 采取置换物业方式兑现留用地指标的，应当符合下列规定：

（一）置换物业的性质与用途

置换物业应当为工业、仓储、办公、商业、旅游等经营性用途物业，并依法取得合法产权。所置换物业的总价值不得低于原留用地对应的折算货币补偿金额。

（二）置换物业的提供与来源

置换物业由征地单位提供或筹集，其建设成本、筹集费用及不动产登记费用纳入征地成本。可供置换的物业包括：被征收土地范围内建设的物业、留用地集中安置区内建设的物业、政府通过土地公开出让配建的物业、政府筹集的其他经营性物业。

（三）置换物业的选址原则

置换物业由县人民政府依据国土空间规划，在重点功能片区、产业园区等成片开发区域内就近统筹安排，并可集中建设置换物业。

（四）产权登记与收益分配

置换物业应当以被征地农村集体经济组织的名义进行不动产登记，严禁以个人名义登记。物业的处置、出租等产生的全部收益，应当作为集体资产统一管理，支付给农村集体经济组织，用于发展集体经济、改善民生保障等。

（五）统筹运营机制

鼓励属地国有企业对置换物业实行集中返租和统一招商运营，提升资产效益，确保农村集体经济组织获得稳定收益。返租协议应明确约定租金增长机制、违约责任和提前退出条款，保障集体利益。

第十七条 县自然资源局应当参照基准地价和本地区经济社会发展水平、平均土地收益等组织编制本辖区非实地留地补偿标准，报县人民政府批准后公布实施，并建立每三年一次的动态调整机制。非实地留地补偿标准不得低于折算时被征收土地所在地的工业用地级别基准地价。

第十八条 征收农村集体土地留用地采取非实地留地方式兑现的，县人民政府组织有关部门与被征地农村集体经济组织签订征地补偿安置协议或非实地留地协议。

涉及折算货币的，协议应明确折算货币补偿金额、支付方式、兑现时间等。

涉及置换物业的，协议应明确置换物业面积、位置、用途、交付时间、交付标准等。

第十九条 留用地折算货币补偿款、置换物业建设及筹集成本、不动产登记费用及相关税费等可以纳入主体项目征地成本，由征地单位承担，并按规定足额预存和支付。

第四章 监督监管

第二十条 留用地兑现补偿、开发利用、收益分配、资产处置等重大事项，必须严格按照《中华人民共和国农村集体经济组织法》和本村章程规定，召开村民会议或村民代表会议进行民主决策。决策过程应形成书面记录，包括会议通知、签到表、表决结果及公示情况，并纳入档案管理。

第二十一条 留用地处置涉及房屋承租人、建设出资人、抵押权人等利害关系人的，应当在处置前告知相关利害关系人。

农村集体经济组织应当严格落实财务公开和信息公示制度，每季度向农村集体经济组织成员公布留用地资产处置和资金使用情况，涉及村民利益的重大事项随时公开，主动接受村民监督。

第二十二条 安排留用地时，应当在土地出让合同、集体建设用地使用权批准文件中就规划条件、开竣工时间、闲置处置、土地使用权收回以及产业准入、节能环保、违约责任等作出明确约定，明确违约责任，并按照“谁提出、谁监管”的原则，依约实

行土地全生命周期管理。土地使用权发生转移的，相应责任义务随之转移。

第五章 附则

第二十三条 县人民政府应加强对留用地管理工作的领导，建立由县自然资源局、农业农村局、财政局、审计局、税务、纪委监委等部门组成的留用地管理监督协调机制，定期对留用地政策的执行情况进行监督检查和效能评估。

相关部门及其工作人员在留用地管理工作中，应依法履行职责，严格遵守法定程序和本办法规定。

有下列行为之一的，由上级行政机关或者有关主管部门责令限期改正，通报批评；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；给农村集体经济组织造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未按照本办法规定履行规划选址、用地报批、资产监管、收益分配指导等职责，造成不良后果的；

（二）在留用地审批、置换物业价值认定等过程中，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的；

（三）对发现的农村集体经济组织违法处置资产、违规分配收益等行为未依法及时查处，或者对村民的实名举报、投诉不予受理、不及时处理的；

（四）其他不履行或者不正确履行职责，损害农村集体经济组织及其成员合法权益的行为。

第二十四条 农村集体经济组织、留用地合作开发主体未按法律法规、批准文件及相关合同约定进行开发的，由县自然资源局、农业农村局等主管部门依职责责令限期整改；拒不整改或情节严重的，依法予以行政处罚，并可暂停或取消其相关开发资格；造成土地闲置或资源浪费的，按本办法第十三条规定处理。

农村集体经济组织相关负责人违反民主决策程序，擅自处置留地使用权及相关资产，或违规分配集体资产的，由县农业农村局责令限期改正，追回相关资产或收益；情节严重的，依法移送有关机关追究行政或刑事责任；给集体造成损失的，依法承担赔偿责任。

留用地合作开发主体违反合同约定或产业、环保等管理要求的，除承担相应违约责任外，纳入诚信管理失信名单，限制其参与本县范围内土地相关市场活动。

第二十五条 本办法由墨脱县自然资源局负责解释，本办法自公布之日起 30 日后施行，有效期 5 年。

抄送：县委各部委，中、区直各单位，人武部，武警中队、消防救援大队、边境管理大队、各人民团体，县莲花圣地国有资产投资管理有限公司
县委办公室，县人大常委会办公室，县政协办公室，县监委，县法院，县检察院。

墨脱县人民政府办公室

2026 年 2 月 11 日印发