



# 寿县人民政府关于印发寿县深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案的通知

寿政〔2023〕60号

各乡镇人民政府，县政府各部门、各直属机构

现将《寿县深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》印发给你们，请认真贯彻落实。

2023年6月26日

# 寿县深化农村集体经营性建设用地入市 试点工作方案

为构建城乡统一的建设用地市场，稳妥有序推进我县农村集体经营性建设用地入市试点工作，根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》、《自然资源部办公厅深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》(自然资办函(2023)364号)等文件精神，在全县范围内开展农村集体经营性建设用地入市(以下简称“入市”)试点工作。现结合我县实际，制定工作方案如下：

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，以健全城乡统一的建设用地市场为目标，以符合国土空间规划、用途管制和依法取得为前提，以落实农村集体经营性建设用地使用权权能、形成竞争公平有序的市场配置机制和监管规则、有力保护市场交易主体权利为主线，审慎稳妥推进，激活农村土地资源要素，提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴。

## 二、工作目标



通过试点，达到以下目标：

1.明确入市范围、土地用途、入市方式和程序，保障入市土地权能，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，建立城乡统一的建设用地交易市场。

2.探索完善集体经营性建设用地科学规划和用途管制路径，盘活空闲、废弃和低效利用的农村存量集体建设用地，提高农村集体建设用地节约集约利用水平，促进农村发展，促进乡村振兴。

3.探索形成可复制、易推广的试点成果，从入市规则、路径和机制等方面为全面开展集体经营性建设用地入市工作提供完善的制度、政策、措施保障。

### 三、主要任务

#### (一)强化国土空间总体规划引领。

1.依据规划入市。依据编制完成的县、乡级国土空间总体规划和村庄规划，统筹合理安排农村集体经营性建设用地入市的规模、布局、开发强度和开发时序等，完善功能配套，促进集聚发展。

2.规范规划管理。依据详细规划提出拟入市宗地的规划条件，未确定规划条件的地块，不得入市交易。完善规划许可管理制度，深化规划用地“多审合一”、“多证合一”改革，优化规划许可流程，提高审批效率。



3.建立农村存量集体建设用地盘活机制。指导农村集体经济组织在依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后,将符合规划的农村存量集体建设用地,按照农村集体经营性建设用地入市。深入推进农村集体土地整理,盘活闲置存量建设用地,优先用于支持乡村振兴和农村一二三产业融合发展。

### (二)明确土地用途和用地方式。

4.开展入市土地摸底调查。各乡镇政府结合我县最新年度变更调查成果及第三次全国国土调查成果,全面开展农村存量集体建设用地摸底调查,掌握拟入市土地的坐落、四至、界址、面积、权属、规划、流转情况等,在此基础上,由县自然资源局会同各乡镇,对照农村集体经营性建设用地界定的有关规定,确定拟入市土地,建立存量农村集体建设用地数据台账。

5.开展入市土地确权登记。加快农村集体土地所有权和集体建设用地使用权确权登记工作,2023年6月底前完成确权登记成果汇交。农村集体建设用地未完成确权登记的,不得纳入入市范围。

6.明确入市土地使用方式。在符合规划条件、产业准入和生态环境保护等要求的前提下,可以采取出让、出租等方式进行农村集体经营性建设用地入市。指导农村集体经济组织将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权评估作价,以入股、联营等形

式与其它单位或个人共同兴办企业。鼓励农村集体经济组织采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等供应方式。

**(三)规范入市流程。**

7.界定入市范围。凡国土空间规划或土地利用总体规划、城乡规划等规划确定为工业、仓储、商业服务业等经营性用途和保障性租赁住房的农村集体建设用地均可纳入入市范围。严禁农村宅基地入市。

8.确定入市主体。农村集体经济组织或者村(居)民委员会依法取得法人资格的,可以作为入市的实施主体直接实施入市,其中:集体经营性建设用地依法属于乡镇农民集体所有的,由乡镇农村集体经济组织作为入市主体直接实施入市;属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村(居)民委员会作为入市主体直接实施入市;分别属于两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由各相关村集体经济组织作为入市主体直接实施入市。以上入市主体经本集体经济组织三分之二以上成员或三分之二以上村民代表集体研究同意后,可由其委托的具有市场法人资格的组织,依据授权委托书代理实施入市。入市前土地所属入市主体需完成农村集体经济组织登记赋码工作,获得应有的市场主体地位。

9.严格入市条件。拟入市土地应当符合以下条件:



一是符合国土空间规划或土地利用总体规划、城乡规划等相关规划以及土地用途管制等相关要求；

二是符合国家产业政策、土地使用标准、生态环境保护等相关要求；

三是获得本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意；

四是宗地(包括宗地上建筑物、构筑物和附属设施)产权明晰、界址清楚、无权属争议和法律经济纠纷，具备动工开发所必需的通水、通电、通路、土地平整等基本条件，交易双方另有约定的除外；

五是已依法完成集体土地所有权登记和不动产权登记；

六是法律法规规定的其他条件。

10.规范入市流程。入市活动由入市主体持权属证书等有关材料提出申请，经属地乡镇初审同意，县入市工作领导小组办公室召集相关职能部门审核确认后，入市主体编制入市土地出让方案，经属地乡镇审查，提请县土地管理委员会办公室会议审议实施。入市主体具体负责按照相关规定提出入市申请、聘请有资质的测绘和评估中介服务单位开展入市地块勘测定界和地价评估工作、做好入市方案报批等工作，参照国有建设用地使用权交易有关规定，在统一的交易平台公开交易，确定使用权人，签订相



关合同，履行包括净地交付等合同约定的权利和义务。集体经济组织或者村(居)民委员会应按照农村集体资金资产资源管理有关规定落实财务公开和公示制度。入市宗地出让、出租、作价出资(入股)等信息及成交价格、交易费用、税费交纳和收益支出等情况，须及时向集体经济组织全体成员公示。(具体流程见附件1)

#### **(四)建立健全市场交易规则和开发利用监管机制。**

11.建立交易平台。结合我县国有建设用地市场交易制度，县自然资源和规划局负责制定我县集体经营性建设用地使用权出让、登记、抵押等配套管理措施。县自然资源和规划局会同县公共资源交易服务中心制定农村集体经营性建设用地入市交易规则，县公共资源交易服务中心负责制定农村集体经营性建设用地入市交易服务指南，依托淮南市公共资源交易系统，搭建入市土地交易平台。

12.完善基准地价体系。县自然资源和规划局在城市基准地价体系基础上，制定公布我县农村集体经营性建设用地土地级别和基准地价，建立健全城乡统一的基准地价体系。协议成交价和公开交易底价不得低于该区域的基准地价。

13.加强合同监管。入市宗地成交并完成公示后，农村集体经济组织与土地使用权人参照合同示范文本签订书面合同，载明

土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开竣工期限、产业准入和生态环境保护等要求，约定提前收回的条件、补偿方式、土地使用权届满续期和地上建筑物、构筑物等附着物处理方式，以及违约责任和解决争议的方法等。入市合同须报县自然资源和规划局审核备案，土地使用权人凭合同等规定的材料到县自然资源和规划局办理相关规划手续，依法办理开发建设需要的其他事项。探索乡镇政府与农村集体经济组织共同监管的形式，建立三方监管协议制度，明确属地政府对农村集体经济组织和土地使用权人使用农村集体经营性建设用地进行监管的事项、低效利用的监管和处置。

#### **(五)健全土地增值收益分配机制。**

14.完善入市土地增值收益在国家与集体之间的分配机制。县财政部门牵头制定增值收益调节金管理办法，明确土地增值收益核算办法、分配比例和实现形式，保障农村集体经济组织及成员的合法权益。

15.健全土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制。县农业农村局牵头制定集体经营性建设用地入市收益分配指导意见，农村集体经济组织要在属地乡镇和县农业农村局的指导下，通过民主决策和法定公开程序，确定合理使用或分配方案。对于集体经济组织取得的土地增值收益应纳入农村集体资产统



一管理，分配和使用情况纳入村务公开内容，县农业农村局和属地乡镇要加强指导和监督。县审计部门要对土地增值收益资金的使用情况加强监督管理。

**(六)完善使用权抵押融资机制。**

16.规范入市抵押土地抵押管理。县财政、金融监管部门制定入市土地使用权抵押、融资管理办法，推动农村集体经营性建设用地使用权与国有建设用地使用权“同地同权同责”。

**四、工作步骤**

试点工作为期两年，2023年3月启动，2024年底结束。分为准备部署、组织实施、试点总结三个阶段。

**(一)准备部署阶段(2023年3月-2023年8月)。**

1.完善我县农村集体经营性建设用地入市管理办法、相关配套政策措施以及监督管理制度等政策体系，强化组织领导，明确工作职责。(入市主体和相关单位职责分工，具体见附件2)。

2.调查摸清存量经营性建设用地数量、规模和分布等基本情况，开展对入市的集体土地所有权和使用权确权登记，确保入市地块“两权”一致，权属明晰无争议。

3.编制全县范围的国土空间规划和村庄规划。

4.完成我县农村集体建设用地基准地价成果验收并公布实施，建立与国有建设用地相衔接的基准地价体系。



### (二)组织实施阶段(2023 年 8 月-2024 年 10 月)。

在做好入市土地调查摸底、科学编制村庄规划、完成确权登记颁证和集体经营性建设用地基准地价完善、公布等工作的基础上，分类型选择基础好、条件较成熟的行政村先行开展实施，边实施边总结，及时研究解决工作过程中存在的问题，稳步推进集体经营性建设用地入市试点工作。

### (三)试点总结阶段(2024 年 11 月)。

2024 年 11 月底前，形成全面系统的总结报告，经县政府审定，报市自然资源和规划局审核后，报省自然资源厅。

## 五、保障措施

(一)加强组织领导。寿县集体经营性建设用地入市工作领导小组(成员名单见《寿县人民政府关于印发寿县集体经营性建设用地入市暂行办法的通知》(寿政〔2022〕74 号))负责研究制定入市相关文件，处理入市各类问题，组织入市方案审查，统筹推进全县农村集体经营性建设用地入市试点工作。

(二)规范试点实施。严格落实国土空间规划和用途管制要求，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线，推进土地资源节约集约利用。抓住“两项前置条件”加快完成国土空间规划特别是实用性村庄规划编制，完成集体土地所有权和使用权确权登记；紧盯“三项负面清单”，不能通过农用地转为新增建设用地入市，不

能把宅基地纳入入市范围，符合入市条件的土地不能搞商品住宅开发；探索“两项重点机制”，兼顾国家、集体和农民个人的入市土地增值收益调解机制，保护农民集体和个人权益，保障市场主体愿用、会用入市土地的权益保护机制。

**(三)强化统筹协调。**建立深化入市试点工作的协调机制，在县政府统一领导下，由县自然资源和规划局牵头，县发改委、县财政局、县生态环境局、县住建局、县农业农村局、县经信局、县税务局和属地乡镇围绕工作职能，夯实工作基础，强化政策支持，及时研究解决入市试点过程中出现的矛盾和问题，协同推进入市试点相关工作，确保我县试点工作步调一致、可管可控、有序推进，取得实效。

**(四)做好技术保障。**在县直有关部门提供政策咨询、业务指导的基础上，委托有资质的中介服务单位开展土地调查、规划编制等工作，为入市工作提供技术支撑。同时，建立集体经营性建设用地中介服务单位评选入库机制，引导国有建设用地市场交易中介服务单位参与集体经营性建设用地交易中介服务，为入市交易提供入市方案编制、地价评估、交易代理等服务。

**(五)落实工作经费。**入市工作涉及的调查研究及土地调查、土地确权、规划编制等各项工作所需经费，根据工作职责，纳入县乡两级财政保障。

附件 1:

## 农村集体经营性建设用地入市流程

入市主体：农村集体经济组织，可授权有资质的代理人全权办理集体土地入市相关工作事宜。

1.入市主体拟定入市申请，召开农村集体经营性建设用地入市会议，经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意后，向属地乡镇、县入市工作领导小组办公室提出入市申请(附村民集体决议记录、会议现场照片、勘测定界图等)。

2.乡镇政府接申请审核同意后，由入市工作领导小组办公室组织召集相关部门会同入市主体会签或实地踏勘审核确认。根据职责分工出具规划设计条件、产业准入条件、生态保护意见等。

3.入市主体依据相关部门出具的意见，委托有资质的评估机构评估出让地价，编制入市土地出让(出租)方案，经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意后，报属地乡镇审核(附村民代表集体决策记录、会议现场照片等)。

4.乡镇政府集体决策会议同意后，向县入市领导小组办公室提交审核后的入市出让(出租)方案(附相关规划、宗地勘测资料，

县发改、自然资源、经信、生态环境等部门的意见函、会议记录等)。

5.入市出让(出租)方案报县土地管理委员会办公室会议审议。

6.县土地管理委员会办公室会议审议通过后,根据会议纪要由入市主体编制入市土地出让(出租)方案审批表,逐级呈报县政府批准。

7.县政府批准后,由入市主体会同县公共资源交易服务中心制定入市出让(出租)文件,在淮南市公共资源交易中心网等网站发布入市出让公告(由县公共资源交易服务中心实施公开出让、成交程序)。

8.入市主体与竞得人签订集体经营性建设用地成交确认书,并在相关网站公示成交结果。

9.入市主体与竞得人签订集体经营性建设用地出让合同、集体经营性建设用地使用权出让监管协议、交付出让地块,竞得人缴清成交价款及相关税费后办理农村集体土地使用权证。

10.入市主体整理归档资料(卷宗副本给属地乡镇、县自然资源和规划局各一份备案存档)。

附件 2:

## 农村集体经营性建设用地入市主体和相关 单位职责分工

(一)农村集体经济组织或者村(居)民委员会是农村集体经营性建设用地入市的主体。负责提出入市申请、聘请有资质的测绘和评估中介服务单位开展入市地块勘测定界和地价评估工作,做好入市方案集体决策、报批等工作;委托有资质的中介服务单位实施交易活动,签订相关合同,履行包括净地交付等合同约定的权利和义务。

(二)乡镇政府是本辖区入市工作的责任主体,组织开展本辖区入市工作。具体负责组织存量建设用地摸排、村庄规划编制工作,指导协助入市主体开展入市地块的勘测定界、地价评估以及入市申请、方案编制、地块交付和交付后土地利用监管等工作;牵头开展入市地块审查、方案初审,监督指导农村集体经济组织履行民主程序、健全集体土地资产处置决策程序,监督检查农村集体经济组织对入市地块增值收益分配、使用和供后监管等工作;会同县自然资源和规划局做好集体经营性建设用地范围界定和确权登记工作。

(三)县自然资源和规划局负责全程监督指导各乡镇开展集



体经营性建设用地入市工作。负责制定集体经营性建设用地入市工作的试点工作方案及操作流程；建立基准地价体系，做好权限内的市场中介、规划许可审批、不动产登记、土地利用监管等相关管理和服务工作。

(四)县财政局负责制定农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理办法。会同县直相关部门做好入市方案审查工作，指导监管增值收益调节金收取及使用，做好入市工作财政支持，提出调整修改有关金融抵押政策的意见和建议。

(五)县农业农村局负责制定入市工作收益分配使用指导意见，指导监管集体经营性建设用地配套农业现代化建设工作，提出利用集体经营性建设用地发展现代化农业方向的意见和建议；会同县直相关部门做好入市地块审核和方案审查工作，会同各乡镇政府指导监督农村集体经济组织对入市地块增值收益分配、使用工作。

(六)县住建局按规定为建设单位办理施工许可证等相关建设手续做好服务工作，并严格按照《建设工程质量管理条例》对建设工程质量等实施监督管理。

(七)县发改委、县经信局、县生态环境分局等部门和单位负责依据相关产业政策，完善相关审批流程，做好入市地块项目性质、环境保护等方面的审核和方案审查工作，提出调整修改有关

产业政策的意见和建议。

(八)县审计局对农村集体经营性建设用地增值收益分配使用管理以及调节金征收使用管理开展审计监督。

(九)县公共资源交易服务中心配合县自然资源和规划局制定农村集体经营性建设用地入市交易规则，制定农村集体经营性建设用地入市交易服务指南，依托淮南市公共资源交易系统，搭建入市土地交易平台。

(十)县税务局负责做好入市相关税收工作。

附件 3:

## 寿县农村集体经营性建设用地入市 重点工作任务清单

序号	工作任务	具体工作措施	完成时限	责任单位
1	准备阶段	制定入市土地出让、登记、抵押登记等配套措施	2023年8月底前	县自然资源和规划局
2		公布农村集体经营性建设用地土地级别和基准地价	2023年8月底前	县自然资源和规划局
3		县、乡国土空间规划编制、村庄规划编制	2023年8月底前	县自然资源和规划局 各乡镇、园区
4		入市土地所有权和使用权确权登记	2023年8月底前	县自然资源和规划局
5		入市土地增值收益调节金管理办法	2023年8月底前	县财政局
6		入市交易规则 入市交易服务指南	2023年8月底前	县自然资源和规划局 县公共资源交易服务中心
7		农村集体经济组织赋码登记	2023年8月底前	县农业农村局 县市场监管局
8		制定入市土地使用权抵押、副资管理办法	2023年8月底前	县财政局(县金融局)

9		入市土地调查摸底形成台账	2023年8月底前	各乡镇、园区
10	实施阶段	入市土地申请	序时推进	各入市主体各乡镇
11		入市土地审查	序时推进	县发改委 县农业农村局 县自然资源和规划局 县经信局 县住建局 县生态环境分局等
12		编制入市土地出让方案报县土委会办公室审议	序时推进	各入市主体各乡镇
13		发布入市公告、交易、成交、办证	序时推进	各入市主体 县公共资源交易服务中心 县财政局 县税务局 县自然资源和规划局
14	总结阶段	总结提升试点做法与成效，形成工作报告，经县政府审定，报省、市自然资源主管部门。	2024年11月底	县自然资源和规划局