

# 金寨县人民政府办公室关于印发 金寨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

金政办〔2023〕7号

各乡镇人民政府，县政府有关部门、有关直属单位：

经县政府同意，现将《金寨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，请认真贯彻执行。

2023年6月30日

# 金寨县深化农村集体经营性建设 用地入市试点工作方案

为贯彻落实《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>的通知》(厅字〔2022〕34号)《自然资源部办公厅关于印发<深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案>的通知》(自然资办函〔2023〕364号)精神，按照省自然资源厅农村集体经营性建设用地入市试点工作推进会议要求，全面推进金寨县农村集体经营性建设用地入市试点工作，制定本方案。

## 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，全面贯彻落实党的二十大精神，立足金寨县实施乡村振兴战略和新型城镇化建设实际，全面吸收、拓展第一轮农村土地制度改革试点经验成果，坚持问题导向和底线思维，着力政策和制度创新，规范交易程序，保障公平收益，通过深化农村集体经营性建设用地入市试点，为提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴探索实践经验。

## 二、总体要求

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，坚持守住底线红线、审慎稳妥推进，探索农村集体经营性建设用地市场交易规则和服务监管体系，完善规则明晰、程序规范、监管到位的入市流程；探索农民集体更好实现对其土地资产的自主管理权，建立分类别、有级差的入市土地增值收益分配机制，合理平衡国家、集体和农民个人利益。

### **三、主要任务**

围绕完善农村集体经营性建设用地入市制度体系，探索农村集体经营性建设用地使用权权能实现形式，重点在以下几个方面深化试点工作。

**（一）强化国土空间规划约束和用途管制。**探索兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的规划编制方法，推动农村集体建设用地节约集约利用。

**1. 依据规划入市。**按照国土空间规划，统筹并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. 加强规划许可管理。**依据上位规划提出拟入市农村集体经营性建设用地的规划设计条件，未确定规划设计条件的地块，不得入市交易。明确规划许可管理要求，进一步界定乡村建设规划许可证或建设工程规划许可证的适用范围，规范并统一规划许可办理事项。完善规划条件、规划许可、规划核实业务链条的实施和监管规定，优化事项流程，提高审批效率，加

强执法巡查。保障规划许可管理工作扎实落地，促进农村集体经营性建设用地入市项目规范实施。

**3. 建立农村存量建设用地盘活机制。**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，优先用于支持我县乡村振兴和农村一二三产业融合发展等工作。

**（二）明确土地用途和用地方式。**探索适合金寨县实际的入市方式和具体路径，保障乡村振兴发展用地需求。

**4. 开展入市土地摸底调查。**以第三次全国国土调查及其年度变更调查成果为基础，依据国土空间规划确定的范围，合理选择拟入市宗地，开展地籍调查，划定不动产单元并编制代码，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，摸清可入市后备土地资源，建立农村集体经营性建设用地数据台账，做好集体土地确权登记成果更新，保持成果现势性。

**5. 探索农村集体经营性建设用地使用方式。**在符合规划条件、产业准入和生态环境保护等要求前提下，探索通过出让、出租等方式进行农村集体经营性建设用地入市的具体途径。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、联营等形式与其他单位或个人共同兴办企业。指导农村集体经济组织探索农村集体经营性建设用

地使用权长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等供应方式。

**6. 完善入市土地经营性用途管理办法。**结合金寨县实际细化入市土地的经营性用途，探索入市土地用于工业、商业等不同用途的管理办法。探索通过农村集体经营性建设用地入市保障采矿用地合理需求。指导农村集体经济组织参照同类用途的国有建设用地确定入市土地使用年限。

**7. 规范农村集体经营性建设用地入市流程。**在依法落实民主决策机制基础上，指导农村集体经济组织编制农村集体经营性建设用地出让、出租等方案。参照基准地价等政府公示价格，参考土地估价专业评估机构的评估结果，研究确定入市标底或底价的定价规则。探索建立县政府对方案提出修改意见的工作机制。指导农村集体经济组织根据方案确定的交易方式，在统一的公共资源交易平台公开交易并确定土地使用权人。完善农村集体经营性建设用地入市的市场规则、市场价格体系和市场竞争机制。

**（三）建立开发利用监管机制。**完善市场调控机制，探索合理控制入市规模和时序的有效措施。

**8. 建立农村集体经营性建设用地入市监管制度。**按照同地同权同责的原则，通过年度建设用地供应计划、入市价格监管、开发利用申报、土地市场动态巡查、信用体系管理等措施，依托国土空间基础信息平台，建立和完善城乡统一的建设用地

市场监管机制。研究建立三方监管协议，明确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清单和具体措施。

**9. 探索入市土地节约集约利用政策。**参照国有建设用地中闲置土地的处置要求，创新集体建设用地形成闲置的处理机制，探索政府与农村集体经济组织共同监管的形式，加强对入市土地闲置的监管和处置。

**10. 妥善处理历史遗留问题。**探索解决集体建设用地历史遗留问题的政策措施，研究对2009年以前已经形成并经第二次全国土地调查为建设用地、但尚未取得合法用地手续的历史遗留建设用地的处置办法。在合法合规的基础上，充分发挥村民自治作用，稳妥解决不符合规划、缺乏合法手续、土地利用效率低等历史遗留问题。

**（四）健全土地增值收益分配机制。**探索合理统筹土地增值收益的有效机制，兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益。

**11. 探索土地增值收益管理办法。**综合分析农村集体经营性建设用地用于工业、商业建设等不同用途的土地增值收益情况，确保农村集体经济组织及其成员从不同用途入市土地所得收益基本均衡。研究出台农村集体经营性建设用地增值收益调节金管理办法。指导农村集体经济组织之间合作入市、合理分配收益。探索镇村联动等形式，拓宽农村集体经营性建设用地入市市场，采用股权分红等形式获得入市收益。

**12. 完善农民集体土地收益分配机制。**指导农村集体经济组织设立农村集体经营性建设用地入市资金专门账户，按规定比例留归集体的土地增值收益，纳入农村集体资产统一管理，及时公开资金使用情况，严格监督管理。研究制定相应的政策措施，明确分配原则，规范分配程序，监督收益使用，规避资金风险，切实维护农村集体经济组织及其成员的合法权益。

**（五）研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制。**做好成片开发土地征收与入市试点工作的衔接，实现两种方式在保障合理用地需求方面的有机统一。

**13. 探索入市保障项目用地制度。**按照宏观经济调控、产业发展布局、基础设施配套等要求，统筹国有和集体建设用地数量，将农村集体经营性建设用地纳入年度建设用地供应计划。探索区分城镇开发边界内外，合理安排年度入市和成片开发土地征收的规模、用途、布局。制定通过集体建设用地入市渠道保障用地需求的建设项目目录或清单。

**14. 探索入市农民权益保障机制。**按照不低于被征地农民补偿水平的标准，指导农村集体经济组织做好入市涉及使用权调整相关农民的补偿等工作。研究集体建设用地入市收益与土地征收补偿大体平衡的有效措施。

**15. 协同推进改革形成合力。**统筹推进农村集体经营性建设用地入市与深化农村宅基地制度改革、农村集体产权制度改革，做好与城乡融合发展、乡村振兴等重大国家战略的衔接。

强化产业、金融等配套机制，充分发挥政策集成效应。根据国家及省市有关产业发展相关规定，研究完善农村集体经营性建设用地准入政策。结合金寨县实际，探索各类产业项目的供地方式，支持农村一二三产业融合发展。

**（六）维护市场主体合法权益。**探索农村集体经营性建设用地使用权权能的实现形式，通过强化合同管理，提升市场主体参与意愿。

**16. 明确农村集体经营性建设用地使用权权能。**参照同类用途的国有建设用地，研究农村集体经营性建设用地使用权的出让方式、出让年限和适用范围等。探索农村集体经营性建设用地进入土地二级市场的交易规则，明确除法律、行政法规另有规定或者合同双方另有约定外，以出让等方式取得的农村集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押等。研究细化因乡（镇）村公共设施和公益事业建设等需要收回农村集体经营性建设用地使用权的具体情形，探索依法给予土地使用权人合理补偿的标准规范。探索国有和集体建设用地统一配置、建设、登记机制。规范做好农村集体建设用地登记工作。

**17. 规范入市土地抵押管理。**明确各类已入市的农村集体经营性建设用地使用权可以办理抵押贷款，探索银行业金融机构、企业、自然人作为抵押权人申请以农村集体经营性建设用地使用权办理不动产抵押的具体路径，进一步完善入市土地抵

押贷款管理办法。

**18. 完善集体建设用地交易信息公开制度。**按照土地市场信息公开要求、政府公示地价制度等，及时向市场发布用地政策、用地价格、供应计划、供应公告、供应结果等相关信息，畅通农村集体经营性建设用地等交易主体获得市场整体信息的基本渠道，保障农村集体经营性建设用地等公开交易。

**19. 规范入市合同管理。**入市宗地成交并完成公示后，指导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。入市合同报县自然资源局备案。土地使用权人凭合同等规定的材料到县规划部门办理相关规划手续，依法办理开发建设需要的其他事项。

**20. 建立三方监管协议制度。**探索市场主体愿用、会用农村集体经营性建设用地的政策措施，明确自然人、法人和其他组织均可依法取得农村集体经营性建设用地使用权，按合同约定的相关权利义务进行土地开发、利用和经营。在出让合同基础上，依据农村集体经营性建设用地开发利用要求，本着平等、自愿、诚信、守约的原则，通过签订三方监管协议等方式明确政府、农村集体经济组织与土地使用权人等各方权利和义务。

（七）尊重农民入市主体地位。探索入市相关议事决策机制，维护农村集体经济组织的入市主体地位。

**21.明确入市主体。**以村级创福发展有限公司为基础，完善集体经营性建设用地入市主体的“委托-代理”新模式。通过这种新模式，进一步节约土地交易成本，克服地块分散、资产股份零散的弊端，推进基层治理机制，提高农村集体经济组织管理能力。

**22.健全民主决策机制。**注重发挥基层党组织的领导核心作用，按照村民自治原则，实现农民集体对农村集体经营性建设用地的自主管理和民主决策。依法拟定入市方案、土地收益分配、资金使用等事项，落实财务公开和信息公示制度，及时公示入市土地成交价格、交易费用、税费缴纳和收益支出等情况，切实保护农村集体经济组织成员的权利。

#### **四、时间安排**

##### **（一）准备阶段（2023年6月前）**

2023年6月底前，成立县深化农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组及办公室，制定试点工作方案，报省、市自然资源主管部门备案。开展入市试点培训、建立工作协调机制等前期工作，确保试点工作稳妥有序开展。

##### **（二）实施阶段（2023年6月至2024年9月）**

1.夯实工作基础（2023年6月）。开展入市土地调查摸底和集体建设用地基准地价更新，完善多规合一实用性村庄规

划，推进集体土地所有权更新和集体建设用地使用权登记，制定农村集体经营性建设用地入市制度体系等基础工作。

2.具体推进实施（2023年7月至2024年9月）。稳妥推进我县农村集体经营性建设用地入市实施工作，并在2023年12月底前，根据试点推进情况，形成年度工作报告上报省、市。

### （三）总结阶段（2024年10月）

2024年10月底前，形成全面系统的总结报告，上报省、市。

## 五、保障措施

（一）健全组织领导。成立以县政府负责同志任组长，县发改、财政、生态环境、住建、农业农村、税务、市场监管、规划、行政审批、银保监等部门负责人为成员的试点工作领导小组。领导小组下设办公室，抽调专人负责日常工作，确保试点工作有序推进。

（二）规范试点实施。按照封闭运行、风险可控的要求，严格准入条件、规范程序。抓住“两项前置条件”，加快完成国土空间规划编制特别是实用性村庄规划，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节机制，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）强化宣传引导。正确把握舆论导向，准确发布农村集体经营性建设用地入市试点相关政策解读和市场信息，妥善回应社会关切。加强对试点典型案例、试点成效的总结推广，及时宣传报道试点工作中的新举措、新成效、新亮点，为深化入市试点工作营造良好舆论环境和社会氛围。进一步健全信息发布制度，充分调动农村集体经济组织和市场主体参与入市试点工作的积极性，提高社会各界的参与感和获得感，促进农村集体经营性建设用地市场的培育和发展。

（四）完善工作机制。建立共同深化试点工作的协调机制，立足部门职能，明确任务分工，加强协调配合，努力形成各司其职、各负其责、上下协调、有机配合的工作格局。落实考评督查机制，加强对乡镇和职能部门推进试点情况的督查力度，注重及时发现和解决工作中出现的矛盾和问题，确保圆满完成试点工作任务。