



泾县人民政府 关于印发《泾县农村集体经营性建设用地 入市试点工作实施方案》的通知

泾政秘〔2023〕78号

各乡镇人民政府，县政府有关部门、直属机构：

《泾县农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案》业经县政府第25次常务会议审议通过，现印发给你们，请严格按照方案规定，认真组织实施。

泾县人民政府

2023年6月4日

（此件公开发布）



泾县农村集体经营性建设用地入市试点 工作实施方案

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》有关要求，根据《中华人民共和国土地管理法》等相关法律法规以及国务院办公厅《关于完善建设用地使用权转让、抵押二级市场的指导意见》、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》等有关文件精神，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，结合我县实际，制定工作实施方案。

一、总体要求

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，以建立同权同责、流转顺畅、收益共享和健全城乡统一的建设用地市场为目标，以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工作为基础，以不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把农民的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为红线，积极探索兼顾国家、集体和农民个人的入市土地增值收



益调节机制和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。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。尽快取得一批接地气、可推广的入市实践成果，形成一套较实用、可操作的入市工作体系。

二、基本原则

（一）把握正确方向。始终把实现好、维护好、发展好农村集体经济组织和农民土地权益作为入市工作的出发点和落脚点，切实尊重农村土地权利人意愿，充分反映农民利益诉求，着力破解入市难题，不断巩固发展我县农村制度改革成果，真正使政策红利惠及广大农民、得到群众支持。

（二）坚持严守底线。始终把严守土地公有制不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损作为入市工作的三条底线，严防以入市为名侵占乱占耕地、漠视侵害农民利益、架空掏空农村集体经济组织资产等情况发生。

（三）坚持统筹兼顾。始终把统筹社会各群体利益作为入市工作的关键，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，实现土地征收转用与入市取得的土地增值收益在国家和集体之间分享比例大体平衡，增强工作的协同性和耦合性，提高工作的系统性和完整性。



（四）坚持节约集约用地。始终把落实最严格的节约集约用地制度作为入市工作的根本，将入市试点地块纳入年度入市供应计划，控制集体经营性建设用地供应总量，实行差别化的产业用地政策，坚决遏制产能过剩和重复建设项目用地。

（五）审慎稳妥推进。切实将勇于创新与管控风险贯穿入市工作的过程，采取重点实施、全域推进的方式，鼓励入市土地用于工业、商业，有序用于旅游娱乐，把握好工作节奏，按阶段、分步骤审慎稳妥推进。

三、主要工作

（一）摸清存量底数。由各乡镇政府组织相关技术单位，结合我县第三次全国国土调查成果，全面摸清我县存量农村集体建设用地底数，建立存量农村集体建设用地数据台账，上报县自然资源规划局建库。在此基础上，由县自然资源规划局会同各乡镇政府按照对农村集体经营性建设用地界定的有关规定，确定存量农村集体建设用地中的经营性用地。

（二）完善确权登记。由县自然资源规划局会同各乡镇政府依据我县农村集体土地确权登记成果和确定的农村集体经营性建设用地范围，结合我县正在开展的农房一体确权登记和发证工作，指导农村集体经济组织对依法取得、土地权属明晰的农村存量集体经营性建设用地开展地籍调查，划定不动产单元并编制代



码，依法办理确权登记。并在4月底前完成数据上报省厅汇交工作，同时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，适时更新。

（三）规范规划编制。由尽快组织完成“多规合一”的实用性村庄规划编制，明确村域主要指标和经济社会发展目标，确定村域范围内土地利用结构、规模和布局，细化村域各类集体建设用地布局，合理配置相关的交通、供水、供电、通讯、商业、商服等生产和生活服务设施，科学安排村域范围田、水、路、林等综合整治和重点项目。“多规合一”的实用性村庄规划依法批准后，须在村内醒目位置公开并严格执行。

（四）建立基准地价体系。在城市基准地价体系基础上，在6月底前完成我县农村集体经营性建设用地土地级别和基准地价制定公布工作，建立健全城乡统一的基准地价体系。公开交易底价不得低于该区域的基准地价。

（五）界定入市范围。凡国土空间规划或土地利用总体规划和城乡规划等规划确定为工业仓储、商服等经营性用途的存量集体建设用地可纳入入市交易范围。严禁农用地转为新增建设用地入市，严禁把农民的宅基地纳入入市范围，严禁入市土地搞商品住宅开发。保障性租赁住房用地应经县政府同意后审慎入市，对符合国土空间规划或村庄规划并经依法登记的集体经营性建设



用地，具备开发建设所需要的基础设施等条件，明确在本集体经济组织直接使用的，可就地入市。

（六）确定入市主体。按照相关法律法规规定，农村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进行经营、管理；属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会作为入市主体进行经营、管理；分别属于两个以上农村集体经济组织或者村民委员会的农民集体所有的，由各该集体经济组织或者村民委员会作为入市主体进行经营、管理。考虑到入市工作具有一定专业性，在入市过程中，集体经济组织、村民委员会可以直接实施入市，也可以经村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同意后，委托授权具有市场法人资格的组织作为入市主体代理实施入市。

（七）细化入市方式。

1.农村集体经营性建设用地可按出让、出租等有偿使用方式在一级市场入市。

（1）农村集体经营性建设用地使用权出让，是指入市主体作为土地所有权人，参照国有建设用地出让方式，采用招标、拍卖或者挂牌公开进行交易，将集体经营性建设用地使用权在一定年限内让给土地使用者，并由土地使用者向所有权人支付土地出



让价款的行为。采取招标、拍卖和挂牌方式入市的，可根据出让实际情况确定出让年限，最高年限参照同类用途的国有建设用地执行，即按下列规定：工业、仓储等用地 50 年；商业、旅游、娱乐等用地 40 年；综合、其他等用地 50 年；保障性租赁住房用地 70 年。

（2）农村集体经营性建设用地使用权出租，是指入市主体作为土地所有权人，将集体经营性建设用地使用权在一定年期内出租给承租人使用，承租人按约定向入市主体缴纳土地使用权租金的行为。承租人未按土地使用权合同规定的期限或条件投资开发、利用土地的，土地使用权不得转租。土地出租期限一般不低于 5 年，但最高不超过 20 年，具体出租期限由出租合同约定，到期后确需继续使用土地的可申请续期。

2.以出让、出租等方式取得的农村集体经营性建设用地使用权可以按转让、赠与、转租或者抵押等方式在二级市场入市，但法律、行政法规另有规定或者交易双方签订的合同另有约定的除外。

（1）以出让方式取得的农村集体经营性建设用地使用权可以整体转让、赠与、转租或者抵押。

（2）以出租方式取得的农村集体经营性建设用地使用权可以转租或者抵押。



(3) 农村集体经营性建设用地使用权转让、转租的,应当履行完毕支付土地价款、租金的义务,取得不动产权证书,按照约定的期限和条件投资开发、利用土地,并经土地所有权人同意。其使用年限为原出让、出租合同确定的使用年限减去原土地使用权人已使用年限后的剩余年限。其中:农村集体经营性建设用地工程已投资额未达到总投资额 25%、工业用地未达到“三通一平”的,可根据安徽省自然资源厅《关于印发完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施意见的通知》(皖自然资规[2019]3号)关于“农村集体经营性建设用地使用,属于房屋建设工程已投资额未达到总投资额 25%、工业用地未达到‘三通一平’的,可按照‘先投入后转让’原则,交易双方先行签订建设用地使用权转让合同,办理预告登记,待达到转让条件后,再依法办理不动产转移登记”的规定,先行办理预告登记,待达到转让条件后再依法办理不动产转移登记。

3.有下列情形之一的,相关部门不得办理农村集体经营性建设用地使用权转让手续:

(1) 农村集体经营性建设用地使用者不按照合同约定使用土地的;

(2) 法律法规等规定不得转让的。

4.农村集体经营性建设用地使用权抵押的,应当取得不动产

权证书，签订抵押合同，办理抵押登记。

（八）规范入市程序

1.入市申请

（1）农村集体经营性建设用地入市由本集体经济组织或者委托授权的实施主体申请开展，入市事项纳入村级民主管理内容。集体经营性建设用地属于村、组集体经济组织所有的，应当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，形成会议记录存档。属于乡镇农村集体所有的，乡镇政府也应做好集体决策，确保入市的集体经营性建设用产权清晰，符合规划和相关要求。

（2）农村集体经营性建设用地入市经本集体经济组织集体研究决定后，形成交易地块的出让、出租申请。入市申请应当包括拟出让、出租地块的具体位置、四至、权属、地上附着物等基本情况及拟供地项目相关情况，并附村民代表或成员的表决书、相关会议纪录等相关材料。

（3）地块所在乡镇政府应为集体经济组织填写入市申请提供支持 and 指导。所在乡镇政府在接到入市申请后，应及时组织对拟入市地块的使用现状、权属状况、地上附着物状况和拟供地项目等相关情况进行审核，并召开会议研究是否同意入市的审查意见连同入市申请报县入市工作领导小组办公室。



2.入市核对

县入市工作领导小组办公室在收到入市申请后 10 个工作日内组织县发改委、县自然资源规划局、县住建局、县农业农村局、县生态环境局等相关部门会同地块所在乡镇政府以及入市主体完成核对确认。具体内容为：

（1）县发改委负责审核拟供地项目是否符合产业政策准入要求；

（2）县自然资源规划局负责审核拟入市地块是否符合国土空间规划或村庄规划、是否完成所有权和使用权登记等，是否符合地质灾害、压覆矿产等要求。并对符合规定的地块出具规划设计条件；

（3）县生态环境分局负责审核拟供地项目是否符合环保准入要求；

（4）县其他部门根据职责审核拟入市地块和供地项目是否符合相关要求；

（5）拟供地项目已经过县级预审的，以预审意见为准。

3.开展价格评估

地块所在乡镇政府指导协助入市主体委托聘请有资质的测绘和评估中介服务单位进行土地勘测定界、地价评估，地上附着物可由入市主体另行委托评估中介服务单位评估，上述中介服务



费用纳入交易成本。

4.拟定入市方案

地块所在乡镇政府会同县自然资源规划局、县农业农村局共同指导入市主体拟定入市方案，由所属集体经济组织集体进行表决，纳入村级民主管理内容。入市方案包括：地块位置、面积、权属、用途、使用年限、使用条件、入市起始价格、入市方式（出让、出租等方式）等内容。其中，根据土地评估价格结果综合考虑土地市场等情况，确定出让、出租土地的底价和投标、竞买保证金（不低于起始价的 50%）。协议出让的，应当同时确定标底；拍卖和挂牌出让的，应当同时确定起始价格；标底或者底价不得低于该宗集体经营性建设用地基准地价。

5.方案审查

入市方案由地块所在乡镇政府初审，经县入市领导小组办公室核对后，报县土地管理委员会审议通过，由县政府出具同意入市的审查意见后，所在乡镇政府指导入市主体组织实施。

6.公开交易

县土地收购储备交易中心、县公共资源交易中心按照各自职能，将入市地块纳入县公共资源交易平台，统一管理，公开发布交易公告，实行公开交易。其中：入市交易公告应在中国土地市场网、宣城日报等主要媒体上发布（公告时间不少于 20 个工作



日)。发布公告后，竞买申请人应按照招标、拍卖、挂牌公告中规定的申请截止时间前进行报名，按规定缴纳竞买保证金和相关材料，获取竞买资格，并在指定时间到县公共资源交易中心进行竞拍揭牌。农村集体经营性建设用地使用权出让、出租交易，按价高者得原则确定集体经营性建设用地使用权竞得人，由入市主体与竞得人签订《泾县农村集体经营性建设用地成交确认书》。土地成交后，公示时间不少于7个工作日，接受社会和群众监督。

7. 签订合同

入市主体和竞得人签订《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》和《集体经营性建设用地出让合同》，约定双方的权利和义务。对有成交结果公示期间有异议的，入市主体应当自收到异议之日起3个工作日内作出书面答复。

8. 产权登记

竞得人缴清相关土地出让价款（租金）等税费后，根据土地出让（出租）合同，可按相关规定进行土地不动产权使用权登记，按照有关协议和规定开展投资建设。

四、建立入市增值收益分配机制

1. 完善入市土地增值收益在国家与集体之间的分配机制。按照国家有关规定，结合我县实际修改完善《泾县农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收管理暂行办法》，综合考



虑形成土地增值收益的因素，明确土地增值收益核算办法，确定收取土地增值收益调节金的合理比例。入市后再转让取得的转让收益，也应收取土地增值收益调节金。

2.健全土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制。农村集体经济组织取得的土地增值收益，按规定比例留归集体后，由集体经济组织通过民主议定程序确定合理使用或分配方案。农村集体经济组织取得的收益纳入农村集体资产统一管理，相关分配情况纳入村务公开内容，接受审计监督和政府监管。

五、工作步骤

（一）准备阶段（2023年3月—5月）

按照自然资源部《深化农村集体经营性建设用地入市 试点工作实施方案》的要求,制定我县入市试点工作方案，组织乡镇、县直有关单位征求意见后，报县政府批准印发。

（二）启动阶段（2023年5月—6月）

组织入市工作业务培训，开展存量建设用地摸底，完善确权登记，加快完成实用性村庄规划编制和集体建设用地基准地价编制，制定年度入市计划，开展入市试点工作。

（三）实施阶段（2023年6月—2024年12月）

把握工作节奏，按照成熟一宗、实施一宗，稳妥推进工业、商服等用地入市工作。支持探索保障性用房入市和混合用地、先



租后让、弹性入市工作试点。开展中期评估，总结经验，不断完善入市试点工作体系。

（四）总结汇报（2024年10月—12月）

梳理入市试点问题，汲取试点经验，形成全面系统的总结报告，上报省自然资源厅，力争成为全省入市工作样板。

六、保障措施

（一）组织保障。为保障我县入市工作顺利开展，成立县农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组（成员名单及职责分工详见附件），加强组织领导和监督检查，研究制定相应规则，处理入市各类问题，统筹推进全县入市试点工作。县入市工作领导小组下设办公室，设在县自然资源规划局，具体负责入市的组织协调、任务落实等日常工作。镇村组织作为入市工作的责任主体，要抽调力量，成立专班，准确把握政策，做好信息沟通，及时报告入市工作开展情况，形成工作合力，确保入市工作顺利推进。

（二）机制保障。一是建立工作会议制度。县入市工作领导小组根据工作需要不定期召开工作会议，研究部署相关工作，会商解决重大问题。二是建立信息报告制度。县入市工作领导小组成员单位和各乡镇要及时向领导小组办公室报告入市任务落实情况、存在问题和应对措施，办公室汇总后报县领导小组。三是



建立考评奖惩机制。入市工作纳入年度县政府交办任务目标管理绩效考核内容，制定具体考评办法，严格兑现奖惩。

（三）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、规划修编、土地级别和基准地价编制等工作，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，为入市交易提供地价评估、交易代理等服务。

（四）经费保障。入市工作涉及调查研究以及土地测绘、土地调查、土地确权、规划编制修编、土地级别和基准地价编制等各项工作所需经费，全额纳入县乡（镇）财政预算管理。

七、本工作方案有效期至 2024 年 12 月 31 日，具体由县自然资源规划局负责解释。

附件：1.泾县农村集体经营性建设用地入市工作领导小组成员名单及职责分工

2.泾县农村集体经营性建设用地入市工作重点工作计划表



附件 1

泾县农村集体经营性建设用地入市工作 领导小组成员名单及职责分工

一、成员名单

组 长：许立勋 （县政府）

副组长：程禹柏 （县政府）

成 员：何俊中 （县政府办）

丁 珉 （县发改委）

曹 斌 （县财政局）

张 剑 （县农业农村局）

王笑明 （县自然资源规划局）

查旭光 （县住建局）

方 臻 （县人社局）

胡永春 （县文旅局）

黄杏芳 （县民政局）

张爱军 （县科商经信局）

许金昌 （县林业局）

陈良海 （县数据资源局）

李叶盛（县审计局）
伍德龙（县城管执法局）
王益珍（县生态环境分局）
葛贤良（县税务局）
张素萍（县银保监组）
李笑立（泾川镇）
蒋光庭（云岭镇）
彭 浩（茂林镇）
徐 进（榔桥镇）
夏光田（桃花潭镇）
陆雨生（丁家桥镇）
高 珊（黄村镇）
胡启亮（蔡村镇）
徐彦奇（琴溪镇）
万昊飞（昌桥乡）
高 峰（汀溪乡）

县农村集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”）工作领导小组下设办公室，办公室设在县自然资源规划局，由王笑明兼任办公室主任，县发改委汪新年、县财政局曹雪松、县自然资源规划局陈川、县住建局华斌、县农业农村局吴怡、县生态环境



分局郑蓉任办公室副主任。

二、职责分工

（一）乡镇政府职责。

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。具体负责组织开展存量集体建设用地摸底、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和使用等工作；会同县自然资源规划局做好农村集体经营性建设用地范围界定和确权登记工作；会同县城管执法局、县自然资源规划局对入市地块内建筑物合法性进行认定，依法对违法建设进行查处。

（二）主管部门职责

县自然资源规划局是全县入市工作监管主体，指导监督各乡镇入市工作，做好相关考核工作。具体负责牵头起草《泾县农村集体经营性建设用地入市试行工作实施方案》；指导各乡镇政府开展农村集体建设用地摸底、村庄规划编制工作，组织各乡镇政府开展农村集体经营性建设用地范围界定、确权登记工作，指导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



案制定、地块交付和交付后土地利用监管等工作；组织相关部门开展入市地块审核、方案审查、地价评审等工作，会同县数据资源管理局指导入市主体开展入市交易具体实施、交易结果确认等工作；建立基准地价体系，做好权限内的市场中介、规划审批、不动产登记、土地利用监管等相关管理和服务工作；会同各乡镇政府和县城管执法局对入市地块内的建筑物合法性进行认定，协助乡镇政府依法对违法建设进行查处。

（三）其他部门职责

1.县政府办负责做好县政府相关文件印发和县入市工作领导小组交办任务的督办等工作。

2.县农业农村局是全县入市工作监管主体，负责完成我县集体经济组织认定登记工作，指导农村集体经济组织成员资格界定及收益分配工作，提出利用农村集体经营性建设用地发展现代农业方向的意见和建议；会同县直相关部门做好入市地块方案审查工作，会同各乡镇政府、县财政局指导监督农村集体经济组织对入市地块增值收益分配工作。

3.县财政局负责修改完善《泾县农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收管理暂行办法》，会同县直相关部门做好入市地块方案审查工作，会同县自然资源规划局、县农业农村局、各乡镇政府指导监管农村集体经营性建设用地增值收益调

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。

4.县发改委、县生态环境分局负责对入市地块拟建设项目产业准入和生态环境保护相关要求经审查，会同县直相关部门做好入市地块方案审查工作。

5.县住建局负责会同县直相关部门做好入市地块方案审查工作，指导各乡镇政府对入市地块项目建设工程的施工许可审批、质量安全监督和验收工作。

6.县数据资源局负责会同县自然资源规划局指导入市主体做好入市交易具体实施、交易结果确认等工作。

7.县文旅局、县科商经信局负责依据部门职能，做好入市地块项目的审核和方案审查工作。

8.县税务局负责做好入市相关税收工作，会同县财政局创新入市税收方式，提出调整修改有关税收政策的意见和建议。

9.县城管执法局负责配合各乡镇政府和县自然资源规划局对入市地块内的建筑物合法性进行认定，指导、协助乡镇政府依法对违法建设进行查处。

10.县审计局负责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的审计监督。

11.县人社局、县民政局负责根据部门职能配合做好入市相



关服务监管工作。