

关于深化集体经营性建设用地入市试点的实施意见

(征求意见稿)

为深化农村土地制度改革，健全城乡统一的建设用地市场，稳妥推进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》（以下简称《意见》）要求，结合我省实际，现提出以下实施意见：

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，深入贯彻党的二十大精神，对标对表高质量发展建设共同富裕示范区要求，坚持审慎稳妥推进、守住底线红线，以建立城乡统一的建设用地市场为目标，以落实集体经营性建设用地使用权权能为主线，依法深化集体经营性建设用地入市试点，规范市场秩序，健全风险防控机制，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，实现集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价同责；积极探索相关国土空间规划编制实施、成片开发土地征收、不同用地方式关联等重要问题的研究，建立完善集体经营性建设用地入市制度体系和增值收益分配机制，促进乡村振兴和城乡融合发展，在高质量发展中扎实推动共同

富裕。

二、试点内容

依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《浙江省土地管理条例》相关规定以及《意见》要求，围绕建立完善集体经营性建设用地入市制度体系，深化集体经营性建设用地使用权权能实现形式、利益平衡机制、入市关联制度等重要问题的探索和研究，为全面开展集体经营性建设用地入市工作提供实践经验。具体任务：

（一）统筹推进国土空间规划编制。

1. **强化规划引领。**按照规定编制县级国土空间规划、乡镇国土空间规划和实用性村庄规划，统筹并合理安排集体经营性建设用地规模、布局、用途和开发强度、开发时序。推动存量建设用地节约集约利用，保障实施乡村振兴战略、发展乡村产业、乡村建设的用地需求。

2. **优化编制方法。**坚持从国土空间保护开发的长远目标、整体利益和公共利益出发，在底线管控基础上，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，把握好国土空间规划编制实施涉及的利益平衡；实行统一的国土空间用途管制制度，明确规划条件的约束作用，优化规划许可管理制度。

（二）合理确定入市土地用途和路径。

1. **加强用途管理。**集体经营性建设用地入市要按照宏观调控、产业发展布局、基础设施配套等要求，纳入建设用地供应统一管理。依据国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途的集体建设用地，且已依法办理集体土地所有权登记的，可以

纳入入市交易范围。可探索利用集体经营性建设用地入市建设保障性租赁住房以及养老、教育、科研、医疗卫生、文化体育等项目，但不得用于建设商品住房。

2. 明确入市路径。对依法取得、符合规划和用途管制规则的存量集体经营性建设用地，具备开发建设所需基础设施等基本条件，可就地入市；对历史形成的零星分散的存量建设用地，可通过土地综合整治等途径，按照新的规划条件调整入市；对现状为农用地、未利用地的且符合规划和用途管制规则的，依法办理建设用地审批手续后方可入市。

（三）依法尊重农民集体主体地位。

1. 明确入市主体。集体经营性建设用地入市主体是行使集体经营建设用地所有权的集体经济组织。在入市前，土地所属村（镇、组）集体应完成农村集体组织登记赋码。其中，属于村农民集体所有的，由村（股份）经济合作社实施入市；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，村内各该农村集体经济组织或村民小组已经依法取得法人资格的，由村内各该农村集体经济组织或村民小组直接实施入市，尚未依法取得法人资格的，在自愿的基础上，村内各该农村集体经济组织或村民小组可委托所在村（股份）经济合作社实施入市，并就委托事项明确各方权利义务；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇资产经营公司等乡镇全资下属公司实施入市。

2. 健全民主决策机制。尊重农民对集体建设用地使用权入市的意愿，维护集体土地所有权、使用权的权能。充分发挥村

级党组织的领导作用，严格执行《浙江省村级组织工作规则》，严格落实村级重大事项“五议两公开”制度，对入市主体提出的入市动议、入市方案、委托事项、资金使用、收益分配等依法在本集体内部履行民主决策程序。入市宗地出让、出租等信息及成交价格、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。集体经营性建设用地属乡（镇）集体经济组织的，入市事项须经乡（镇）党政联席会议或乡（镇）长办公会议集体研究决定。

（四）切实规范入市程序。

1. **编制计划。**各地编制年度土地供应计划时，应将集体经营性建设用地入市一并纳入年度建设用地供应计划，统筹安排入市规模、结构和时序。

2. **提出申请。**入市主体在完成勘测定界等前期工作后，向当地自然资源主管部门提出入市申请，自然资源主管部门依据国土空间规划提出规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发强度等，并会同相关部门提出产业准入和生态环境保护要求；同时，入市主体可自行委托或交由所在县（市、区）自然资源主管部门委托有资质的土地评估机构进行地价评估，评估报告须按规定进行备案。

3. **制定方案。**入市主体应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制入市方案。入市主体应当合理确定集体经营性建设用地出让（出租）起始价、底价，起始价、底价确定可以参考土地估价专业评估机构的评估结果，也可以参照基准地价、标定地价等法定公示地价。拟定的出让起始价和出

让底价不得低于宗地实际取得的各项客观成本费用之和。入市方案须严格落实村级重大事项“五议两公开”制度，形成入市决议后，按相关规定进行公示，并作为后续申请入市、拟订合同和履约监管协议的依据。

4. 开展审查。土地所有权人根据入市方案形成书面意见，在出让、出租前不少于十个工作日报市、县人民政府。市、县人民政府组织自然资源、发展改革、生态环境保护等主管部门对拟入市宗地是否符合国土空间规划、生态环境保护、产业准入要求等内容进行审查，并在收到方案后五个工作日内提出修改意见。土地所有权人应当按照市、县人民政府的意见进行修改；市、县人民政府审查后出具入市建议书（通知书）。设区市人民政府可委托区人民政府开展相关工作。

5. 入市交易。集体经营性建设用地使用权入市方式、程序、规则，采用与国有建设用地相同的方式进行，并纳入全省统一的建设用地使用权交易管理平台，采取招标、拍卖、挂牌或协议等方式确定土地使用者。入市主体应委托市、县（市、区）自然资源主管部门在浙江省自然资源网上交易系统、土地有形市场公开发布交易公告。集体经营性建设用地使用权入市交易完成后，由受委托的市、县（市、区）自然资源主管部门、入市主体与竞得人签订成交确认书。交易结果应及时公布，接受社会和群众监督。

6. 签订合同。入市主体和受让人应当按照成交确认书的约定时间，签订书面合同。合同须载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开工竣工期

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，并报市、县人民政府自然资源主管部门备案。市、县自然资源主管部门及时将合同信息录入省建设用地供应动态监管系统。

7. 登记服务。土地使用权人按照约定及时缴清集体经营性建设用地价款，依法缴纳相关税费后，可以依法申请办理不动产登记。

（五）健全完善土地增值收益分配机制。

1. 规范土地增值收益管理。集体经营性建设用地土地增值收益调节金应按照分类别、有级差，综合考虑规划用途、区位条件、农村人均建设用地规模等因素，确定具体征收比例，并应专项用于农业农村。土地增值收益调节金的征收、入库、使用管理等具体办法由省财政厅会同省级相关部门作出规定。

2. 规范农民集体内部使用。农民集体获得的集体经营性建设用地入市收益，归农民集体所有。农民集体所得的入市收益使用，应按照《浙江省农村集体资产管理条例》有关规定，依法履行民主决策程序。集体内部使用入市收益时，应兼顾集体和成员个人利益，鼓励对集体成员社会保障缴费给予补贴，壮大集体经济，提高成员个人获得感。具体管理办法由省农业农村主管部门负责制定。

（六）着力加强入市监管服务。

1. 加强利用监管。通过年度建设用地供应计划、入市价格监管、供后动态巡查等措施，构建集体经营性建设用地入市全

程联合监管机制。支持试点地区探索集体经营性建设用地开工、投资强度、容积率等内容的监管体制机制，各有关部门按照“谁提出、谁监管”原则对合同约定事项实施监管。

2. 优化市场化服务。实行集体经营性建设用地使用权与国有建设用地使用权交易同等的地价监测、信息发布制度规定等。市、县（市、区）人民政府应当组织制定并及时更新本地区城乡统一的基准地价体系。鼓励社会中介组织为集体经营性建设用地使用权交易提供推介、咨询、估价、勘测、设计、融资担保等市场化服务。

（七）切实维护市场主体合法权益。坚持依法取得的集体经营性建设用地与国有建设用地同等受法律保护，强化合同履约管理。依法取得的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，但法律法规另有规定或者交易双方签订的合同另有约定的除外。土地使用权人依法取得的集体经营性建设用地使用权，不得提前收回，法律法规另有规定、合同另有约定的除外。符合规定需提前收回的，应依照法律法规和合同约定办理，给予土地使用权人合理补偿。期限届满的，按入市合同的约定办理，法律法规另有规定的除外。对合同履行产生争议的，按照合同约定办理。

（八）衔接深化土地征收、集体土地使用制度等研究。

1. 深化入市与成片开发土地征收之间的协同机制。依法依规实施成片开发土地征收，衔接深化入市试点工作，健全完善两种方式各有侧重、互为补充的用地制度，保障合理用地需求。探索区分城镇开发边界内外，统筹年度入市和土地征收的

规模、用途、布局。按照不低于被征地农民补偿水平的标准，做好入市涉及产权调整相关农民的补偿等工作。

2. 深化入市与集体建设用地使用制度的协同机制。《意见》明确，农村集体经济组织使用国土空间规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，依照《土地管理法》第60条规定执行，要求把握好不同用地方式之间的关联性。试点中要研究探索适合地方实际的入市方式和具体路径。

3. 深化入市与相关制度改革的协同机制。统筹推进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等的协同，充分发挥政策的集成作用。按照加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度的要求，在一些区位合理、基础设施配套完善的区域，支持保障性租赁住房建设，探索稳妥有序将入市土地依据规划用于保障性租赁住房建设的有效措施。

三、试点范围和试点时间

具体试点名单需待自然资源部明确。

试点时间为2年。2022年底启动，2024年底结束。总体分为部署准备（2023年2月底前）、组织实施（2023年2月—2024年10月）、试点总结（2024年11月—2024年12月）三个阶段。

四、保障措施

（一）建立统筹推进机制。省政府成立由省长担任组长，常务副省长担任常务副组长，分管农业农村工作的副省长担任

副组长，各省级相关部门为成员单位的试点工作领导小组，统筹协调解决改革过程中出现的各类矛盾和问题，试点工作领导小组下设办公室，办公室设在省自然资源厅。各试点的县（市、区）及所在设区市党委和政府要高度重视，建立相应的领导机构，切实加强组织领导。各试点的县（市、区）要结合地方实际，编制工作方案，经设区市试点工作领导小组办公室同意，报省试点工作领导小组办公室批准后实施。

（二）建立政策协同机制。省级自然资源、发展改革、财政、生态环境、建设、农业农村、税务、市场监管、金融管理等主管部门，要根据集体经营性建设用地入市需要建立健全相关管理制度和办法。同时，要加强协同配合，强化政策集成，建立重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制，切实保障集体经营性建设用地入市顺利实施。试点的县（市、区）人民政府可依据本意见制定集体经营性建设用地入市具体管理办法。

（三）建立风险防控机制。强化风险意识、底线思维，严格落实全过程社会风险评估，建立风险防控长效机制。要加强对相关政策的宣传解读，正确引导舆论；畅通民意表达渠道，及时回应民众关切。坚决防止出现社会不稳定问题，特别是重大群体性事件或舆情事件。

（四）建立总结推广机制。各试点地区要把“试制度、试成效”放在更加突出位置，把制度创新和集成作为核心任务，发挥试点示范、突破、带动作用，总结好的经验做法，形成可复制可推广的制度体系和运行模式，及时报告试点有关情况，为全面开展集体经营性建设用地入市提供坚实支撑。