信阳市浉河区农村集体经营性建设用地

入市试点工作实施方案

（征求意见稿）

为提高浉河区资源配置效率，促进土地节约集约利用，规范农村集体经营性建设用地入市行为，加快建立城乡统一的建设用地市场，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈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）和《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）文件精神，结合我区实际，特制定本工作方案。

一、总体要求

**（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，立足区情和发展阶段，坚持稳中求进工作总基调，统筹发展和安全，充分评估问题的复杂性，坚持问题导向和底线思维，坚守底线红线，因地制宜、审慎稳妥推进，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，做到监管和服务并重、权利与义务对等，规范市场交易秩序，健全风险防范机制，保证市场运行平稳，切实维护各方合法权益，促进城乡融合发展和乡村振兴，使改革成果惠及广大农民群众。

**（二）目标任务**

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，进一步明确入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节，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，二级市场同等交易；完善农村集体经营性建设用地市场交易规则和服务监管体系，形成规则明晰、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；完善农村集体经营性建设用地科学规划和用途管制路径，盘活空闲、废弃和低效利用的存量集体建设用地，提高集体建设用地节约集约利用水平。探索形成可复制、易推广的试点成果，为国家全面开展集体经营性建设用地入市工作提供更多经验和实践。

**（三）基本原则**

坚持党委政府主导。区委、区政府对本次试点工作负总责，相关部门协调配合压实责任，积极构建“党政主导、部门协同、群众自愿”的入市工作新机制。

坚持守住底线红线。严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。实行统一的国土空间用途管制，落实“三区三线”管控要求。

坚持节约集约用地。深入推进集体土地整理，盘活空闲、废弃、低效利用的存量集体建设用地，合理布局各用途土地，推进基本公共服务均等化。

坚持同地同权同责。落实农村集体经营性建设用地与国有建设用地享有同等权利和义务，实行同等入市、同权同价同责，在城乡统一的建设用地市场中交易，按照同等规则，接受市场监管，坚持协同推进改革。统筹推进集体经营性建设用地入市与农村宅基地制度改革、农村集体产权制度改革、自然资源产权制度改革等综合改革。

二、试点任务

本轮试点工作，重点在8个方面深化实践，实际工作中可选择若干方面进行重点探索和突破。

**（一）强化规划管控和市场调控。**重点是合理界定入市范围，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，调控土地供应节奏，推动农村集体建设用地节约集约利用。

**1.合理界定范围。**城市规划区内项目用地原则上以国有土地征收保障，城市规划区外既可以征收也可以入市。农村集体经营性建设用地入市依照《土地管理法》第六十三条、《土地管理法实施条例》第三十七条至第四十三条规定执行。农村集体经济组织使用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》第六十条规定执行。

**2.强化规划引领。**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，探索研究兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的国土空间规划编制方法，加快完成乡级国土空间规划和实用性村庄规划。在农村集体经营性建设用地入市中，统筹不同区位，统筹生产生活生态，统筹工业商业等经营性用途与公益性用途的合理功能协调关系，探索推动存量土地利用、提高节约集约用地水平、完善公共管理服务等基础设施的政策措施。

**3.加强规划许可。**依据控制性详细规划提出拟入市农村集体经营性建设用地的规划条件，未确定规划条件的地块，不得入市交易。明确规划许可管理要求，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，加强供后执法巡查。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。

**4.实施市场调控。**依照《土地管理法》第二十三条规定，将农村集体经营性建设用地纳入年度建设用地供应计划，按照城乡统一的建设用地市场调控政策要求，探索入市保障项目用地制度，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、开发强度和开发时序，防止一哄而上集中入市。

**5.建立盘活机制。**在双方自愿的前提下，鼓励农民集体妥善处理已使用集体土地相关权利人的补偿，达成一致收回建设用地使用权后，将符合规划的存量农村集体经营性建设用地入市，研究建立存量集体建设用地盘活机制，用足用好建设用地增减推钩、全域土地综合整治等政策，深入推进农村集体土地整理，优化存量建设用地空间布局，优先保障乡村振兴和农村一二三产业融合发展用地需求。

**（二）尊重农民入市主体地位。**重点是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。

**6.明确入市主体。**尊重农村集体经济组织成员对入市、成片开发土地征收的选择权，充分听取其意见建议和合理诉求。积极推动成立农村集体经济组织并完成注册登记赋码，入市主体为具备所有者身份的农民集体和依法代表其行使所有权的农村集体经济组织，或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。

**7.尊重群众选择。**根据乡镇（街道）、村、组等集体经济组织的不同形态和发育程度，指导农村集体经济组织综合分析入市和成片开发土地征收的利弊和影响，尊重农村集体经济组织成员对入市、成片开发土地征收的选择权，充分听取其意见建议和合理诉求。

**8.健全民主决策。**注重发挥基层党组织的领导核心作用，完善入市相关议事决策机制，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，允许农民集体在法律政策范围内通过民主协商自主调节利益关系，处理好多数与少数、集体与个人的利益关系，真正让农民成为参与者和受益者。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。

**（三）明确土地用途和用地方式。**重点是探索适合地方实际的入市方式和具体路径，保障乡村振兴发展用地需求。

**9.探索使用方式。**在符合规划条件、产业准入和生态环保护等要求前提下，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之间合作入市、合理分配收益。探索乡镇（街道）、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。鼓励农村集体经济组织探索到期续租实现长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等供应方式。

**10.完善用途管理。**结合我区实际，细化入市土地的经营性用途并加强分类管理，优先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，优先发展实体经济，探索入市土地用于工业、商业、保障性租赁住房等不同用途的管理办法。注意不同用途之间的关联性，防止因片面追求最大化一次性收益等乱占、滥用集体土地，冲击土地市场秩序，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出让入市土地使用年限；租赁入市的，按照《民法典》第七百零五条规定：“租赁期限不得超过二十年”规定，租赁入市最高年限不超过二十年。

**11.规范入市流程。**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。探索建立区自然资源部门对方案提出修改意见的工作机制，对入市方案不符合规划条件、产业准入和生态环境保护等要求的，土地所有权人应按照区自然资源部门的要求进行修改。入市前完成土地所有权人确认、规划合规性审查、部门出具意见、委托地价评估、群众民主表决、编制入市方案等程序后，参照同类用途国有建设用地的年限和交易程序，采取招标、拍卖、挂牌或者协议的方式公开交易。指导农村集体经济组织根据方案确定的交易方式，在市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。出让意向公示和成交结果公示鼓励由入市主体实施，也可入市主体委托区自然资源部门实施。成交结果公示后，依照《土地管理法实施条例》第四十一条规定签订合同。土地使用权人凭有效合同等符合规定的材料办理后续其他事项。

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

**12.建立监管制度。**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。对入市价格、项目建设、合同履行等实施全过程监管，严格落实规划条件、产业准入和生态环境保护等要求，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分置。土地使用权人应严格按照入市用途使用土地，严禁擅自改有规划条件、违反产业准入和生态环境保护等要求。经依法批准改变土地用途等的，需由农民集体重新表决决定新用途价格、使用年限、收益分配等问题，并重新签订合同或补充合同。区自然资源部门会同有关部门依据职责分工，加强对入市方案、公开交易、合同履行等的全程监管，落实规划条件、产业准入、耕地保护和生态环境保护等要求，形成切实可行管用的办法举措。

**13.促进节约集约。**探索建立覆盖农村集体建设用地的土地使用标准体系，总结推广农村集体建设用地适用的节地技术和节地模式，更多发挥市场机制促进节约集约用地。

**14.妥善处理遗留问题。**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。

**（五）健全土地增值收益分配机制。**重点是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。

**15.完善收益调节。**坚持兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益，结合我区实际，研究土地增值收益核算办法，探索根据不同区城、土地用途、交易方式和政府对周边配套开发投入差异等，完善农村集体经营性建设用地增值收益调节金管理办法，分类确定土地增值收益调节金收取比例，明确土地增值收益调节金用途，实现农民集体在入市和土地征收中土地增值收益分享比例大体相当。注意补齐公共管理和公用基础设施短板。综合分析农村集体经营性建设用地用于工业、商业和保障性租赁住房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。

**16.规范收益分配。**指导农村集体经济组织处理好内部分配问题，既要考虑个人利益，又要兼顾集体经济长远发展。探索合理统筹土地增值收益的有效机制，实现入市所在区域农民个人收益大体均衡。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。完善相应政策措施，明确分配原则，规范分配程序，监督收益使用，规避资金风险，坚决杜绝入市收益被截流、挪用，切实维护农村集体经济组织及其成员的合法权益。

**（六）实现入市与征收和谐共存。**重点是做好土地征收与入市试点工作的衔接，实现两种用地保障方式各有侧重、互为补充，避免出现重叠竞争互相影响、合理用地需求无法及时落地等问题。

**17.保障项目用地。**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。探索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。根据国家及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，探索各类产业项目的供地方式。

**18.保护农民权益。**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。

**（七）探索入市土地用于保障性租赁住房建设。**重点是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指施。

**19.探索建设保障性租赁住房。**坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，探索利用入市土地建设保障性租赁住房，合理解决符合条件的新市民、青年人等群体的住房困难问题。建设保障性租赁住房应充分考虑职住平衡，综合区位、配套基础设施建设等因素，优先使用城区或交通便利区域的土地。

**20.选择合理用地方式。**农村集体经营性建设用地用于建设保障性租赁住房，其土地价值应考虑其公共服务和公益用途的属性。为保障不同入市方式农民和农民集体所获收益大体相当，选择出让用地的，其地价可参考公共服务用地的国有土地使用权划拔权益价；选择租赁、作价出资（入股）用地的，其地价可参考公共服务用地的国有土地使用权出让价。

**21.严格入市土地建设保障性租赁住房的监督管理。**在试点期间，入市土地不得用于建设商品住房。用于保障性租赁住房建设的入市土地应一并纳入年度住宅用地供应计划。严格规范入市土地用于保障性租赁住房建设要求，保障性租赁住房以建筑面积不超过70平方米的小户型为主，严禁改变保障性租赁住房性质，保障性租赁住房不得上市销售或变相销售，严禁以保障性租赁住房为名违规经营或骗取优惠政策。

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

**22.明确使用权权能。**坚持依法取得的农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等受法律保护，监督指导自愿平等签订合同的双方依法履约，健全自然人、法人、非法人组织愿用会用农村集体经营性建设用地的机制，提升市场主体参与意愿，除法律和行政法规另有规定、合同约定的外，农村集体经营性建设用地使用权不得提前收回，研究细化因乡镇（街道）、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。交易双方如有争议，依照合同的约定协商处理、申请仲裁或者向法院提起诉讼。探索推动农村集体经营性建设用地与国有建设用地使用权同等进入土地二级市场，完善交易规则，明确除法律、行政法规另有规定或者合同双方另有约定的外，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。推进国有和集体建设用地统一配置、建设、登记机制。土地使用权人凭合同等规定的材料办理规划、施工、竣工、登记等手续。土地使用权人缴清土地价款和相关税费后，可以向土地所在地的不动产登记机构申请集体建设用地使用权登记。依法利用农村集体经营性建设用地建造建筑物、构筑物及其附属设施的，可以申请地上建筑物、构筑物及其附属设施所有权登记；入市后有分宗、分割、转移登记申请要求的，按照出让合同或变更、补充合同的约定，依法办理登记。

**23.创新抵押金融产品。**规范入市土地抵押管理，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，探索合融机构、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。结合国家出台的入市土地抵押贷款管理办法，研究制定农村集体经营性建设用地入市融资方案，在同权同价同责的原则下，探索适应农村集体经营性建设用地的融资政策，推出更合适的金融产品与服务，满足多元化融资需求。

**24.完善信息公开制度。**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。

**25.规范入市合同管理。**入市宗地成交并完成公示后，区自然资源部门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，裁明土地界址、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。入市合同应报区自然资源部门备案。

**26.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，通过区政府、集体经济组织与土地使用权人三方签订监管协议等方式，明确区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性建设用地进行监管的事项清单和具体措施，确定区政府、农村集体经济组织与土地使用权人等各方权利和义务。

三、实施步骤

**（一）前期准备（2023年7月-2023年9月）**

根据自然资源部和省自然资源厅对试点工作的部署安排，区自然资源局会同相关部门进行前期准备，建立组织机构、落实人员、经费安排，组织编制《浉河区农村集体经营性建设用地入市试点实施方案》。

**（二）组织实施阶段（2023年10月-2023年11月）**

根据试点实施方案，抓紧部署启动试点，开展入市村庄范围划定、入市工作基础调查、农村土地确权登记、村庄规划编制等工作。

**1.先行划定入市村庄范围先行划定入市涉及的村庄**（行政村）范围，在报请区政府同意后，作为开展村庄规划编制、土地所有权确权登记等入市前置性工作的重点区域。

**2.开展入市工作基础调查。**在完成村级集体经济组织登记、集体土地所有权登记以及农村集体建设用地基准地价编制公布等工作的基础上，尽快编制好乡镇（街道）国土空间规划和实用性村庄规划，完成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

**3.加快完成农村土地确权登记。**严格按照《河南省自然资源厅办公室关于印发<河南省集体土地所有权确权登记成果更新汇交工作方案>的通知》（豫自然资办发〔2022〕7号）要求，完成先行划定入市村庄的土地所有权确权登记工作，完善入市工作前置条件。

**4.快速推进村庄规划编制。**在先行划定入市村庄范围基础上，尽快开展拟入市村庄的村庄规划编制工作，明确经营性建设用地的具体规划条件，尽快完成相关审批程序，达到成果运用条件，为入市工作夯实规划基础。

**5.建立入市政策机制体系。**即建立以入市管理办法为核心，编制完成规划许可、土地增值收益、贷款管理、二级市场等管理办法的机制体系，形成入市明白纸、入市方案、入市合同、监管协议等模板。

**6.开展调研。**开展试点政策制度建设阶段调研工作，学习入市先进经验，形成调研报告。

**（三）试点工作总结阶段（2023年12月）**

2023年12月底前，形成年度试点工作报告。

**（四）入市试运行阶段（2024年1月-9月）**

完成各项政策体系修订，形成若干入市案例。

**（五）试点总结阶段（2024年10月-12月）**

2024年10月底前，形成全面系统的总结报告，按程序报省政府。

四、组织保障

**（一）加强组织领导**

成立我区农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组，统筹推进、指导全区试点工作。各乡镇（街道）要增强主体意识，充分发挥主动性和创造性，对本辖区入市试点工作负总责，制定具体工作方案，细化年度工作计划，建立工作台账和时间表、路线图，切实推动重点任务和措施落到实处。

**（二）加强宣传引导**

各部门要加强对试点工作的监督管理，密切关注舆情动态，正面引导，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，及时化解试点过程中出现的问题。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。

**（三）加强经费、人员、技术保障**

农村集体经营性建设用地入市试点工作涉及调查研究、土地测绘、土地调查、规划编制、政策研究等多项工作，所需经费全额纳入区财政预算管理。要充分发掘在经济、法律、理论等方面力量较强的科研院校、第三方机构等社会力量，借助其在人员、技术方面的优势，支撑试点工作。