

# 关于公开征求《绩溪县农村集体经营性建设用地入市工作指导意见（征求意见稿）》 意见的公告

为建立健全城乡统一的建设用地市场，稳妥推进我县农村集体经营性建设用地入市工作，助力乡村振兴，我局草拟了《绩溪县农村集体经营性建设用地入市指导意见（征求意见稿）》，现面向社会公开征求意见。

征求意见时间 2022 年 6 月 20 日至 2022 年 7 月 20 日。我们将非常重视您的意见和需求，对于科学合理的将予以充分吸纳，您可以通过电话或邮寄的方式反馈您的宝贵意见（反馈意见请在标题标注“绩溪县农村集体经营性建设用地入市工作指导意见反馈意见”字样）。

邮寄地址：绩溪县会山路 45 号绩溪县自然资源和规划局，  
邮编：245300；

联系人及电话：黄碧云，0563-8159127。

- 附件：1. 关于绩溪县农村集体经营性建设用地入市工作指导意见（试行）起草说明
2. 绩溪县农村集体经营性建设用地入市工作指导意见

(征求意见稿)

绩溪县自然资源和规划局

2022 年 6 月 20 日

## 关于《绩溪县农村集体经营性建设用地入市 工作指导意见》起草说明

### 一、起草背景和依据

为深入贯彻落实党中央国务院和省委省政府关于完善社会主义市场经济体制，扩大市场化配置范围，健全城乡统一的建设用地市场的决策部署，保障农村集体经济组织及其成员的合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等相关法律法规以及《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》，制定了《绩溪县农村集体经营性建设用地入市工作指导意见》。

### 二、起草经过和目的

（一）决策启动方面。根据县委县政府工作安排，我局会同财政局、农水局、临溪镇到泾县自然资源局进行调研，学习集体入市方面的相关文件和工作。

**（二）征求意见和专家论证方面。**2022年5月31日，我局将《绩溪县农村集体经营性建设用地入市工作指导意见》通过电子政务方式向各乡镇人民政府和县直有关单位征求意见。

**（三）起草目的。**一是解决各乡镇开发边界处无法编制成片开发方案，导致无法办理土地征收，通过集体土地报批的方式解决乡镇的工业、文旅项目的用地报批。二是通过集体入市的方式对闲置资产盘活利用方面提供有效的法律和政策支撑。

### **三、主要内容**

指导意见共八章三十六条，对农村集体经营性建设用地入市范围和条件、入市主体和方式、入市程序、收益管理、监管服务等内容作出明确规定。

**说明：**一是集体经营性建设用地入市与国有土地入市交易的程序是一样的，包括入市前的项目预审和入市后的监管与国有土地项目一样，集体入市后的项目在权利上与国有土地项目一样。二是交易资金分配由县财政局另行制定政策。三是房地产开发项目不属于集体入市交易范围。

# **绩溪县农村集体经营性建设用地入市工作 指导意见（征求意见稿）**

## **第一章 总则**

第一条 为审慎稳妥推进全县农村集体经营性建设用地入市，构建全县城乡统一的集体经营性建设用地市场，保障农民合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等相关法律法规以及《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》《安徽省集体经营性建设用地入市工作指导意见》等有关文件精神，参照试点地区成功经验，结合我县实际，制定本意见。

第二条 本意见所称农村集体经营性建设用地是指在国土空间规划或土地利用总体规划、城乡规划等规划中确定为工业、商业等经营性用途并经依法办理土地所有权登记的集体经营性建设用地，现状为农用地的，应当依法办理农用地转用手续。主要包括工业、仓储、商业、旅游、娱乐、综合及其他等

用地。不包括居住用途的集体建设用地。

第三条 本意见所称农村集体经营性建设用地入市，是指农村集体经济组织或经委托授权的实施主体以土地所有者身份通过公开的土地有形市场，依法将集体经营性建设用地使用权在一定年限内以出让、出租等方式交由单位或者个人有偿使用，并以书面合同约定权利义务的行为。

第四条 县农村集体经营性建设用地入市工作领导小组（以下简称“县入市工作领导小组”）统筹推进全县入市工作；县入市工作领导小组办公室设在县自然资源规划局，具体负责入市的组织协调、督导培训等日常工作。乡镇政府是本辖区内农村集体经营性建设用地入市工作的责任主体，组织开展本辖区内入市工作。县自然资源规划局是全县农村集体经营性建设用地入市工作的监管主体，指导监督镇村组织开展入市工作。县农水局、县财政局、县发改委、县住建局、县人社局、县民政局、县文旅局、县科技商务经信局、县林业局、县城管执法局、县生态环境分局、县税务局等县直相关部门根据各自职能，按照职责分工，协同做好农村集体经营性建设用地入市工作。

第五条 在本县行政区域内实施农村集体经营性建设用地入市的，适用本意见。

## 第二章 入市范围和条件

第六条 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、商业、旅游、娱乐、综合、其他等经营性用途的集体建设用地均可纳入入市交易范围。严禁农村宅基地入市交易。禁止房地产开发或变相开发，实施用途管制和处置。

第七条 严格控制新增集体建设用地入市规模，鼓励利用存量集体建设用地入市交易。对历史形成的零星分散的存量集体建设用地，允许在依据国土空间规划或土地利用总体规划、土地整治规划统一开展农村土地综合整治和基础设施配套，重新划分宗地并调整产权归属后，按照新的规划条件确定入市范围，办理农用地和未利用地转用手续，并依法履行耕地占补平衡义务。对符合国土空间规划或土地利用总体规划和城乡规划等相关规划并经依法办理土地所有权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。

第八条 拟入市的农村集体经营性建设用地应当符合以下条件：

（一）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）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）纳入年度入市供应计划且获得本集体经济组织三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意；

（四）宗地产权明晰、界址清楚、无权属争议、未被司法机关查封或行政机关限制土地权利且已依法完成集体土地所有权登记；

（五）宗地地上建（构）筑物和附属设施权属明晰且未被司法机关依法查封或以其他方式限制权利；

（六）宗地具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件，交易双方另有约定的除外；

（七）法律法规规定的其他条件。

第九条 中华人民共和国境内外的法人、自然人和其他组织，除法律另有规定者外，均可依照本意见有关规则取得本县行政区域内农村集体经营性建设用地使用权，进行土地开发、利用、经营。

### 第三章 入市主体和方式

第十条 农村集体经营性建设用地入市应当按照法定程序经本集体经济组织成员共同讨论决定，由代表其行使所有权的集体经济组织或者村民委员会作为入市主体负责入市工作。

（一）农村集体经济组织或者村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：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民委员会作为入市主体直接实施入市；属于两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，各农村集体经济组织作为入市主体直接实施入市。

（二）经村、组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，也可由村、组集体经济组织组建资产公司或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。

（三）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土地勘测定界和地价评估、做好入市方案报批、委托有资质的中介服务单位实施交易活动等工作，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。

第十一条 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。

（一）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出让给土地使用者，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：

- 1、工业、仓储等用地 50 年；
- 2、商业、旅游、娱乐等用地 40 年；
- 3、综合、其他等用地 50 年；

（二）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。

第十二条 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。

（一）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。

（二）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。

（三）农村集体经营性建设用地使用权转让、赠与、转租、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。

（四）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，并经土地所有权人同意，按照约定的期限和条件投资开发、利用土地。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。

（五）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。

（六）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。

## 第四章 入市程序

第十三条 农村集体经营性建设用地使用权入市按以下程序进行：

（一）申请审核。

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地权属合法、产权清晰。

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，应及时召开相关会议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查，根据会议研究决定结果出具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。

4. 县入市工作领导小组办公室应及时组织县发改委、县自然资源规划局、县住建局、县农水局、县生态环境分局等相关部门会同地块所在乡镇政府以及入市主体实地踏勘审核确认。具体审核内容为：

（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土地利用总体规划、城乡规划等规划，是否符合地质灾害、压覆矿产等要求；

（3）县住建局负责审核拟供地项目是否符合建设要求；

（4）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；

（5）县其他部门负责根据自身职能审核拟入市地块和供地项目是否符合相关要求；

（6）拟供地项目已经过县级预审的，以预审意见为准。

（二）入市方案报批。

1. 县自然资源和规划局根据入市申请明确的位置四至按规定程序出具拟入市地块规划设计条件。

2. 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，上述中介服务费用均纳入交易成本。

3. 地块所在乡镇政府会同县自然资源规划局、县农水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。

4. 入市方案由地块所在乡镇政府初审，经县入市领导小组组织县发改委、县自然资源和规划局、县农水局、县住建局、县财政局、县科商经信局、县文旅局、县税务局、县审计局、县生态环境分局等县直相关单位会签同意后，由所在乡镇政府报县政府批准后实施。

### （三）交易公告发布。

根据县政府批准的入市方案，县土地收购储备中心、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）。

### （四）交易活动实施。

农村集体经营性建设用地以出让、出租方式入市的，原则上采取招标、拍卖、挂牌形式交易。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《绩溪县农村集体经营性建设用地成交确认书》。

#### （五）成交结果公示。

土地成交后，由县公共资源交易中心会同县土地收购储备交易中心协助入市主体将成交信息在集体经济组织事务公开栏和中国土地市场网、市公共资源交易网等进行公示，公示时间不少于 7 日，接受社会和群众监督。

#### （六）相关合同签订。

成交结果公示结束无异议后，由入市主体和竞得人签订《绩溪县农村集体经营性建设用地出让合同》或《绩溪县农村集体经营性建设用地出租合同》，并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 7 日内作出书面答复。

#### （七）审批手续办理。

竞得人缴清相关土地出让价款（租金）后，根据土地出让（出租）合同，取得土地不动产权证书后，可按相关规定向县

政务服务中心县自然资源规划局行政审批窗口申请办理乡村建设规划许可证，向县政务服务中心县住建局行政审批窗口申请办理乡村建设工程施工许可证。

#### （八）不动产登记。

受让人持土地不动产权证书、规划核实材料、房屋竣工验收备案材料、相关税费缴纳凭证等，申请办理不动产登记。项目后续建设中的如基础设施配套等相关费用，由相关部门制定具体的配套政策。

## 第五章 收益管理

第十四条 农村集体经营性建设用地入市，交易双方都应按照规定缴纳土地增值收益调节金，土地所有权人应以向县政府缴纳土地增值收益调节金的方式履行相应义务、承担相应的基础设施建设等开发成本，土地增值收益调节金具体征收管理办法由县财政部门另行制定。

第十五条 农村集体经营性建设用地使用权发生出让、出租等交易行为的，参照国有建设用地扣除土地补偿费、地上附属物和青苗补偿费、社保费、耕地开垦费和耕地占用税等各类必要的税费和相关中介服务费用等交易成本后，入市主体（出让方、出租方）须按规定标准缴纳土地增值收益调节金。具体标准由县财政部门另行制定。



第十六条 农村集体经营性建设用地使用权发生转让、赠与、转租等交易行为的，按照收益的“初次分配基于产权、再次分配基于税收”原则，在契税暂无法覆盖农村集体经营性建设用地转让环节的过渡期间，土地受让方（承租方）须根据相关规定再按成交价款的 3%—5%标准缴纳与契税相当的土地增值收益调节金。

第十七条 土地增值收益调节金全额上缴县财政，纳入地方一般公共预算管理，实行收支两条线，由县财政部门统筹安排使用，专项用于：

- （一）农村基础设施建设和农田水利建设支出；
- （二）高标准农田和耕地保护及土地综合整治支出；
- （三）农村教育、文化和精神文明建设支出；
- （四）农村环境整治和生态保护修复及以工代赈工程建设支出。

第十八条 农村集体经济组织获得的集体经营性建设用地入市收益，归农村集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，由所在乡镇政府会同县农业农村水利局指导农村集体经济组织内部决策分配方案。

第十九条 县财政局、县农水局和乡镇政府要指导和监督农村集体经济组织合理使用留存集体的土地增值收益，纳入农村集体资产管理和村务公开内容，定期向本集体经济组织成员

公布。

第二十条 县财政局、农水局、审计局和乡镇政府要加强对土地增值收益资金的监督管理。

## 第六章 监管服务

第二十一条 县发改委、县财政局、县自然资源规划局、县农水局、县住建局、县科技商务经信局、县人社局、县民政局、县生态环境分局、县税务局等相关部门根据各自职能职责做好农村集体经营性建设用地入市的监督、管理、服务和配套政策制定工作。县自然资源规划局在编制年度供地计划时，应对集体经营性建设用地入市的总量、结构、布局等作出合理科学安排。

第二十二条 县自然资源规划局、县住建局等部门应各司其职、密切配合，采取建设项目用地信息公示、现场核查、竣工验收、定期通报、诚信档案建立等方式，建立健全农村集体经营性建设用地入市后的监管机制和工作制度，切实加强入市土地开发利用的全程监管，督促土地使用者严格按照合同约定开发利用土地。项目用地批后管理纳入土地监管平台。

第二十三条 出让方（出租方）交付土地后，受让方（承租方）应按照出让合同（出租合同）约定的动工、竣工期限进行建设，出让方（出租方）应按照出让合同（出租合同）约定

加强监管。

第二十四条 乡镇政府应充分发挥指导、监督、管理和协调作用，确保土地使用权人和入市主体的相关活动依法依规进行。

第二十五条 农村集体经营性建设用地使用权因出让合同（出租合同）约定的使用年限届满、提前收回及土地灭失等原因而终止。

（一）土地使用权期满，土地使用者不再继续使用土地的，应将土地使用权无偿退还给土地所有权人，地上建筑物、其他附着物所有权由土地使用者与土地所有权人协商处理。土地使用者应当申请办理土地使用权注销登记。

（二）土地使用权期满，土地使用者需要继续使用土地的，可以和土地所有权人协商续期，应当按照有关规定重新确定使用方式，支付土地使用权出让金（租金），并依法办理不动产登记。

（三）因公共利益需要征收土地的，由土地所有权人报经县人民政府批准后，可以提前收回土地使用权，并对相关权益人依法给予补偿。

第二十六条 农村集体经营性建设用地闲置的调查、认定和处置，参照《闲置土地处置办法》（国土资源部令第53号）有关规定执行。

## 第七章 法律责任

第二十七条 入市的主体和具有土地使用权的企业、法人或自然人，都应遵守相关的法律法规规定，严格履行各自的权利和义务，确保农村集体经营性建设用地入市工作规范有序。

第二十八条 农村集体经济组织、村民委员会应在所在乡镇政府的指导下，规范其内部组织结构，严格依法依程序处理集体经济组织内部事务。集体经营性建设用地合同签订并生效后，即具有法律地位，受国家法律保护。集体经济组织不能以内部成员反悔、不同意或村委会换届等原因，擅自更改或撤销合同，阻挠土地使用者使用土地。

第二十九条 农村集体经营性建设用地使用权入市成交后，任何单位和个人不得擅自更改规划建设条件。对未经依法批准，擅自改变规划用途或规划许可条件建设以及未按合同约定时间动工、竣工的，县自然资源规划局、县住建局等部门和所在乡镇政府、入市主体应按照相关法律法规及合同约定进行处理。

第三十条 县相关部门工作人员在农村集体经营性建设用地使用权交易过程中收受贿赂、徇私舞弊、泄露秘密、玩忽职守、滥用职权的，由其所在单位给予行政处分或由监察机关给予政务处分；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

第三十一条 农村集体经济组织经营管理者在农村集体经

营性建设用地使用权入市过程中存在玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假等行为或者非法转让集体土地、擅自侵占挪用集体经营性建设用地入市收益的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

第三十二条 中介服务单位及其工作人员在农村集体经营性建设用地使用权交易过程中，有违反有关法律、法规及业务管理规则、保密协议等规定行为的，县直行业主管部门应当依据相关服务约定予以处理；造成损失的，依法追偿；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

第三十三条 本意见所称中介服务单位，是指为土地交易市场提供有关专业服务的个人、机构或组织，包括银行、公证处、评标专家、主持人、咨询机构及相关行业组织等。

## 第八章 附则

第三十四条 本意见实施之前已办理流转的农村集体经营性建设用地，可参照本意见予以规范；本意见实施之后，除存在历史遗留问题的农村集体经营性建设用地外，原则上均纳入入市范围。

第三十五条 本意见由县自然资源规划局负责解释。

第三十六条 本意见试行两年，自发布之日起施行，施行过程中与法律法规及上级政策不一致的从其规定。