

海东市人民政府办公室文件

东政办〔2023〕97号

海东市人民政府办公室 关于印发海东市深化农村集体经营性建设 用地入市试点工作方案的通知

各县区人民政府，市政府有关部门：

《海东市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

2023年10月12日

海东市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案

为稳妥有序推进农村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》、自然资源部《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》和《青海省深化农村集体经营性建设用地入市试点实施方案》要求，结合我市实际，制定如下实施方案。

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，全面贯彻落实党的二十大精神，稳妥有序推进集体经营性建设用地入市，实行与国有建设用地同等入市、同权同价同责，建立健全城乡统一的建设用地市场，激活农村土地资源要素，提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴，全力推进“五个新海东”建设。

二、试点范围及目标

我市开展深化农村集体经营性建设用地入市试点县区：乐都区、民和县、互助县。通过试点，进一步理顺入市土地范围、方式和程序，完善城乡统一的交易规则和服务监督制度，培育和发展农村集体经营性建设用地市场，使市场在土地资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

三、入市规则

(一) 入市条件

1. 入市宗地必须是第三次全国国土调查及其年度变更调查成果中的存量建设用地。
2. 符合国土空间规划管控规则，在国土空间总体规划中确定用途为工业、商业、保障性租赁住房等用地。
3. 完成集体土地所有权登记，土地权属清晰，不存在权属争议。
4. 符合产业准入和生态环境保护要求。
5. 法律、法规规定的其他条件。

(二) 入市主体

农村集体经营性建设用地入市主体为具备所有权身份的农民集体和依法代表行使所有权的农村集体经济组织。

1. 农村集体经营性建设用地依法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代表集体行使所有权。
2. 分别属于村内两个以上农村集体经济组织的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权。
3. 属于镇农民集体所有的，由镇农村集体经济组织代表集体行使所有权。

(三) 入市程序

1. **申请用地**。土地所有权人经所属乡镇人民政府初审后，向当地县区级自然资源主管部门提出入市申请。县区级

自然资源主管部门根据国土空间总体规划、土地权属等进行核实，符合入市要求的，依据详细性规划或实用性村庄规划出具规划条件，明确土地界址、面积、用途等，并会同当地发展改革、生态环境、工业信息化等主管部门明确开发建设强度、产业准入、生态环境保护等要求。

2. 编制方案。土地所有权人参照所属集体建设用地基准地价确定拟入市宗地地价，并编制入市方案。方案应明确宗地的界址、面积、用途、规划条件、开发建设强度、产业准入和生态环境保护要求、使用期限、交易方式、入市价格、集体收益分配安排等内容。方案经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表的同意，形成书面意见，并在出让、出租前不少于十个工作日内，按程序逐级报试点县区政府。

3. 组织审核。试点县区政府在收到方案后五个工作日内，组织自然资源等相关部门围绕拟入市宗地是否符合规划条件、产业准入和生态环境保护要求，是否符合收益分配原则等进行审核并提出意见，土地所有权人要按照审核意见进行修改。

4. 开展交易。土地所有权人可委托海东市公共资源交易中心、土地二级市场交易平台进行交易，在中国土地市场网、土地有形市场等发布交易公告，按照入市方案规定的方式，实行公开交易，具体操作可参照国有建设用地使用权交易有

关规定执行。

5. 签订合同。入市宗地成交并经公示完毕后，土地所有权人与土地使用者签订书面合同，书面合同按照《集体经营性建设用地使用权出让合同》（试点试行）签订，明确土地界址、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等内容，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，并报县区级自然资源主管部门备案。

6. 完成登记。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。入市后有独立分宗要求的，按照出让合同或变更、补充合同的约定办理分割登记。

三、试点内容

围绕完善入市制度体系，探索农村集体经营性建设用地使用权全能的实现形式，通过工业、商业、保障性住房等入市开展工作。

（一）完成地籍调查。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，建立农村集体经营性建设用地数据库，同步纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。采取“日常+定期”模式，做好集体土地确权登记成果更新，保持成果现势性。

（牵头单位：乐都区政府、民和县政府、互助县政府，配合单位：市自然资源局。以下任务均需牵头单位落实，不再列出。）

（二）夯实规划基础。加强国土空间规划与入市计划相衔接，拟入市存量土地纳入“一张图”管理范畴。全面推进城镇开发边界内详细性规划及实用性村庄规划编制，合理安排城镇开发边界内外建设用地空间布局。多规合一实用性村庄规划编制，要统筹安排集体经营性建设用地入市规模、布局、开发强度和开发时序等。未确定规划条件的，不得入市交易。在符合“三区三线”管控要求，并衔接落实县、乡镇国土空间总体规划的前提下，实用性村庄规划可先行审批。

（配合单位：市自然资源局、市住房建设局、市农业农村局）

（三）规范用地管理。制定入市土地用于工业、商业、保障性租赁住房等不同用途的管理办法。参照同类用途国有建设用地确定入市土地使用年限，工业用地 50 年、商业用地 40 年、租赁土地 20 年（短期租赁不超过 5 年）。农村集体经营性建设用地入市应符合产业政策和环保安全等要求，优先保障农村一融合发展项目和农村服务业、公益

事业项目，兴办农产品冷链、加工、仓储以及乡村旅游、农产品销售、养老等设施。通过农村集体经营性建设用地入市，保障采矿用地的合理需求。（配合单位：市发展改革委、市自然资源规划局、市生态环境局、市住房建设局、市农业农村局）

（四）健全统一市场。将集体经营性建设用地纳入年度供地计划，合理安排入市规模和时序。建立集体经营性建设用地使用权出让监管制度，由政府、农村集体经济组织和土地使用权人三方共同监管，明确试点县区政府对农村集体经济组织和土地使用权人使用集体经营性建设用地进行监管的事项清单和具体措施，并按照《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》（试点试行）签订三方监管协议。督促土地使用权人严格按照国土空间总体规划确定的用地性质使用土地，严禁擅自改变规划条件、违反产业准入和生态环境保护等要求。列入受污染地块名录的集体土地，在未经修复前不得入市。参照海东市《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施方案》，将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。（配合单位：市发展改革委、市自然资源规划局、市生态环境局、市工业信息化局、市住房建设局）

（五）节约集约用地。工业用地可采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等方式供地，具体参照《自然资

源部关于完善工业用地供应政策支持实体经济发展的通知》（自然资发〔2022〕201号）执行。按照《自然资源部关于发布工业项目建设用地控制指标的通知》（自然资发〔2023〕72号），严禁在工业项目用地范围内建造成套住宅、专家楼、宾馆、招待所和培训中心等非生产性配套设施，严格入市工业项目用地规模管控，总结推广节地技术和节地模式。未按照入市合同约定的开发期限开发土地，造成土地闲置的，参照国有闲置土地处置的有关规定进行处置，加强对入市土地闲置的监管和处置。（配合单位：市自然资源规划局）

（六）建立分配机制。建立入市增值收益调节制度。按照兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的要求，根据《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收管理办法》（财税〔2016〕41号），制定适合本地实际的土地增值收益核算办法，科学测算国家、乡镇、村级集体经济组织和农民分配比例，可根据不同用途实行差别化征收。同时，建立入市收益分配监管办法，形成入市收益分配实效性督查机制，将入市成交价款拨付落到实处，杜绝截留、扣押和返还土地成交价款等侵害群众利益的行为。（配合单位：市发展改革委、市财政局、市自然资源规划局）

（七）建立协调机制。做好成片开发按土地征收与入市试点工作的衔接，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，建立两种

用地制度相互补充的政策措施。统筹推进入市试点与深化农村宅基地制度改革、农村集体产权制度改革，做好城乡融合发展、乡村振兴等重大国家战略的衔接。（配合单位：市发展改革委、市自然资源规划局、市农业农村局）

（八）建设保障性租赁住房。充分考虑职住平衡，综合区位、配套基础设施建设等因素，优先在有条件的工业（产业）园区、乡镇周边或居民集聚、交通便利区域建设保障性租赁住房。用于保障性租赁住房建设的入市土地，应符合土壤污染管控要求，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，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，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。试点期间入市土地不得用于建设商品住房。（配合单位：市住房建设局、市自然资源规划局）

（九）维护合法权益。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。依照法律法规规定，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，应依法给予土地使用权人合理补偿。根据《农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理办法》（银监发〔2016〕26号），制定适合本地实际的抵押贷款管理办法，创新入市土地抵押贷款等金融产品，规范入市土地抵押、贷款管理。形成“推进

入市+农民持续增收+产权抵押”综合建设模式。（配合单位：市自然资源局、市金融办、人行海东分行、海东金融监管局）

（十）维护主体地位。成立农村集体经济组织并完成注册登记，入市主体为具备所有者身份的农民集体和依法代表行使所有权的农村集体经济组织，也可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。按照村民自治原则，坚持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。督促农村集体经济组织落实财务公开和信息公示制度，切实保护农村集体经济组织成员的权利。（配合单位：市农业农村局、市财政局、市自然资源局）

四、进度安排

试点工作为期两年，至2024年底结束，分为动员部署、组织实施、试点总结三个阶段。

（一）动员部署阶段（2023年10月15日前）。全面启动试点工作，试点县区制定推进方案，成立工作领导小组。以第三次全国国土调查及其年度变更调查成果为基础、确权登记成果及详细性规划或实用性村庄规划，确定一批可入市的村庄、选定地块及意向项目。将经过审批的推进方案报市自然资源局和省自然资源厅备案。试点县区应完成入市具体村庄土地调查摸底、村庄规划及详细性规划编制、确权登记颁证和集体经营性建设用地基准地价编制公布等各类

基础性工作，建立农村集体经营性建设用地数据库。

（二）组织实施阶段（2023年10月16日至2024年9月30日）。10月底前，按照试点推进方案，结合地区实际，形成入市操作流程及工作规则，制定土地增值收益调节金征收管理办法、入市收益分配监管办法和三方监管协议等制度，落实举措细则，推动落实各项试点工作任务。11月15日前，试点县区要完成至少1宗集体经营性建设用地入市（租赁、出让等）。11月底前，试点县区形成年度工作报告，经市政府审核后，逐级报省政府。12月底前，市自然资源规划局形成市级年度工作报告，并经市政府同意后报省政府。

（三）试点总结阶段（2024年10月1日至2024年12月31日）。10月底前，试点县区及市自然资源规划局要形成全面系统的总结报告，内容应包含政策制度制定、入市程序规则、深化试点工作推进等情况及取得的成果、形成可复制可推广的经验，经市政府审核后报省政府。

五、保障措施

（一）加强组织领导。试点县区各级党委和政府要提高政治站位，落实主体责任，坚持把党的全面领导贯穿于入市试点全方面全过程，强化“党政同责、一岗双责”，落实本地区入市试点工作主体责任。要成立农村集体经营性入市试点领导小组，研究制定相应的工作规则，通过制定时间表和路线图等方式，细化年度工作计划，指导农村集体经济组织

将试点的各项任务和措施落到实处。

（二）强化协调配合。建立试点工作市级协调机制，由市政府分管领导担任召集人，统筹自然资源、发展改革、财政、生态环境、住房和城乡建设、农业农村、银保监、税务等部门力量，立足各自职能，明确任务分工，加强协调配合，协同推进试点工作，及时发现和解决相关问题和难题，总结经验成效，稳妥有序推进试点工作。各试点县区要参照市级做法，建立深化试点工作协调机制，既注重全局性谋划，加强系统性布局，强化土地综合整治、美丽乡村建设、乡村振兴与入市试点协调衔接，实现整体性推进，又注重重大理论和实践问题的研究，加强体制机制建设，明确具体操作措施，确保试点工作稳步推进。入市试点工作经费纳入相应的县区级财政预算。

（三）依法依规实施。严格落实国土空间规划和用途管制要求，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线，推进土地资源节约集约利用，牢牢把握“规划是前提”“完成确权登记”的两项前置条件，“不能是新增”“不能搞房地产”“不能随意拆房子”的三项负面清单要求，探索“利益分配机制”“权益保护机制”的两项重点机制，依法依规完善试点相关政策，守正创新，坚持原则性和灵活性相统一，既要注重时刻与党中央精神对标对表，坚决守住党中央要求的政策底线，也要结合实际创造性地开展工作，确保试点工作

取得预期效果。严禁试点县区各级政府及相关部门通过入市或以其它形式变相入市抵押融资新增隐形债务。

（四）强化宣传引导。积极开展入市试点宣传引导，把握正确的舆论导向，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，妥善回应社会关切，及时宣传报道试点工作中的新举措、新成效、新亮点，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，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，促进农村集体经营性建设用地市场的培育和发展。

附件：海东市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作
领导小组

附件

海东市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组

为统筹指导试点县区顺利推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，强化部门协同配合，形成工作合力，成立海东市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组（以下简称“领导小组”）。领导小组组成如下：

组 长：	魏成玉	市政府副市长
副组长：	马俊林	市政府副秘书长
	王晓红	市自然资源规划局局长
成 员：	詹晋滨	市自然资源规划局副局长
	马中梅	市发展改革委副主任
	张文元	市工业和信息化局副局长
	李正宏	市财政局副局长
	马国庆	市生态环境局副局长
	文怀桂	市住房建设局房产管理局局长
	康 宁	市农牧综合行政执法监管局局长
	贾 勇	市金融办高级经济师
	申大孝	国家金融监督管理总局海东监管分局 副局长

曹鲁峰 人行海东分行副行长
时盛利 乐都区政府副区长
贺世军 互助县政府副县长
焦兴龙 民和县政府副县长

领导小组办公室设在市自然资源规划局，王晓红同志兼任办公室主任，詹晋滨同志兼任办公室副主任，负责具体推动落实领导小组各项工作部署，督促指导各试点县区制定试点推进方案和试点的组织实施，协调研究相关问题并提出处理意见，建立部门联动和信息沟通机制，承担领导小组其他日常工作。各成员单位职责分工如下：

市自然资源规划局：负责持续推动试点工作，指导试点县区开展基础情况调查、数据库建立运行、完善入市程序和相关政策措施；会同领导小组成员单位加强对工作任务的跟踪督促，及时向各成员单位通报有关情况，重大事项及时向市和省自然资源厅请示报告。

市发展改革委：负责指导试点县区建立完善产业准入和重点支持领域目录清单等制度，统筹产业项目布局，参与相关政策制定等工作。

市财政局：负责指导试点县区研究制定入市增值收益调节金管理办法，及征缴入市土地增值收益调节金相关工作。

市生态环境局：负责指导试点县区开展集体经营性建设用地入市地块涉及生态环境保护及土壤污染地块修复的相关工

作，协调解决落实试点工作中的生态环境保护要求等问题。

市住房建设局：负责指导试点县区做好入市土地用于保障性租赁住房建设工作，制定相关政策措施。

市农业农村局：负责指导试点县区做好入市工作与宅基地制度改革试点等相关工作的衔接，规范集体经济组织运行管理，落实农村集体经济组织民主决策机制和农村集体收益分配机制，维护集体经济组织成员合法权益。

市工业和信息化局：负责指导监督各试点县区工业项目产业准入审核工作。

市金融办、人行海东分行、海东金融监管局：负责指导试点县区研究制定入市土地抵押贷款管理办法，做好入市土地抵押融资等相关工作。指导金融机构开展集体经营性建设用地抵押融资业务。

是否宜公开选项：宜公开

抄送：市委办，市人大办、市政协办。

海东市人民政府办公室

2023年10月12日印发
