



亳州市谯城区人民政府
关于印发《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市实施意见（试行）》《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市工作方案（试行）》
的通知

谯政秘〔2023〕32号

各乡镇人民政府，区政府各有关部门：

现将《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市实施意见（试行）》和《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市工作方案（试行）》印发给你们，请按照相关规定要求，认真组织实施。

亳州市谯城区人民政府

2023年5月26日

（此件公开发布）



谯城区深化农村集体经营性建设用地入市 实施意见（试行）

第一章 总则

第一条 为做好农村集体经营性建设用地入市试点工作，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，构建城乡统一的建设用地市场，保障农民合法权益，助力乡村振兴，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《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，参照先行试点地区成功经验，结合我区实际，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和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登记的农村集体建设用地，主要包括工业、仓储、商业、旅游、娱乐、综合及其他等用地。



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、出租等有偿方式交由其他单位或者个人使用,并以书面合同约定权利义务的行为。

第四条 谯城区农村集体经营性建设用地入市工作领导小组(以下简称“区入市工作领导小组”)统筹推进全区入市工作;各部门依据《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市工作方案(试行)》结合各自职能,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 在谯城区行政区域内实施农村集体经营性建设用地入市等相关活动,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,租赁住宅和商品住宅用地按照审慎原则暂不入市交易。

第七条 严格按照自然资源部关于农村集体经营性建设用地入市“二三二”工作原则,持续推动谯城区深化农村集体经营



性建设用地入市工作开展。

（一）抓住两项前置条件：加快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。

（二）紧盯三项负面清单：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房开发。

（三）探索两项重点机制：兼顾国家、集体和农民个人的入市土地增值收益调节机制；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。

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和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，均可依照本意见相关规定取得谯城区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；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，由村



内各该集体经济组织或者村民小组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）按照相关规定入市主体具体负责提出入市申请、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、签订相关合同等工作，同时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，即采用招标、拍卖或者挂牌方式公开进行交易，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限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、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。

（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）入市申请审核

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（地上有建筑物的需说明建筑物质量及消防情况）及拟供地项目相关情况，并附村民代表或成员的表决书、相关会议记录等相关材料。

3.地块所在乡镇政府应为集体经济组织入市申请提供支持和指导。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相关情况等进行审查,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区入市工作领导小组办公室。

4.区入市工作领导小组办公室应及时组织发改、财政、自然资源和规划、住建、农业农村、乡村振兴、生态环境等相关部门会同地块所在乡镇政府以及入市主体进行实地踏勘审核。具体审核内容为:

(1)区发改委负责审核拟供地项目是否符合产业政策要求;

(2)市自然资源和规划局谯城分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和城乡规划等规划,是否符合地质灾害、压覆矿产等要求;

(3)区住建局负责审核拟供地项目是否符合建设要求,如涉及地上建筑物,需审核其质量及消防情况;

(4)区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)其他部门负责根据各自职能审核拟入市地块和供地项目是否符合相关要求。

(二)入市方案报批

1.市自然资源和规划局谯城分局根据入市申请明确入市地块的位置四址,并按规定程序出具拟入市地块规划设计要点。



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，上述中介服务费用纳入交易成本。

3.地块所在乡镇政府会同市自然资源和规划局谯城分局、区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。

4.入市方案由地块所在乡镇政府初审，并提交区入市工作领导小组办公室审查同意，报区自然资源和规划管理委员会主任办公会审议通过后，由区政府批准实施。

（三）交易公告发布

根据批准的入市方案，区土地储备中心、区政府采购中心按照各自职能，将入市地块纳入区公共资源交易平台，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、亳州晚报、市公共资源交易网等主要媒体上向社会公开发布



（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、挂牌方式交易。发布公告后，竞买申请人应按照规定缴纳竞买保证金和相关材料，获取竞买资格，并在指定时间参与竞买。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《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，由市自然资源和规划局谯城分局协助入市主体将成交信息在中国土地市场网、亳州晚报、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《集体经营性建设用地使用权出让合同》，约定双方的权利和义务。入市主体、竞得人和属地乡镇政府签订《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》，落实监管责任。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 日内作出书面答复。投诉人若对答复不认可的，可以收到答复之日起 10 日内向有关

行政监督部门投诉或当地有管辖权的法院进行申诉。

（七）审批手续办理

竞得人根据土地出让（出租）合同规定在规划方案依法审批后，并缴清相关土地出让价款（租金），可按相关规定向市自然资源和规划局谯城分局申请办理乡村建设规划许可证，向区住建局申请办理施工许可证等相关建设审批手续。

（八）不动产登记

竞得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，申请办理房屋所有权首次登记。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 土地增值收益在扣除成本和调节金后全额纳入农村集体经济组织专项账户，实行收支两条线。由农村集体经济组织统筹安排使用，专项用于下列支出：

- （一）农村基础设施建设支出；
- （二）农村土地开发支出；
- （三）农村土地整理支出；
- （四）农村环境整治支出；



(五) 农村经济困难群众的社保补贴和特困救助。

第十五条 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。区农业农村局牵头制定农村集体经济组织成员资格认定及资产分配管理办法，完善农民集体土地收益分配机制。乡镇政府会同区农业农村局指导农村集体经济组织内部分配决策。

第十六条 区财政局会同市自然资源和规划局谯城分局研究制定农村集体经营性建设用地入市增值收益分配调节金管理办法，调节金分别按入市或再转让农村集体经营性建设用地土地增值收益的 20%-50%征收；会同区农业农村局和乡镇政府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。

第十七条 区审计局、区农业农村局、区财政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

第十八条 区发改、财政、自然资源和规划、农业农村、乡村振兴、住建、城管、文旅体、经信、人社、民政、生态环境、审计、税务、金融监管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。

第十九条 自然资源和规划、住建、乡镇政府应各司其职、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。

第二十条 金融监管部门会同银行等单位研究制定集体经营性建设用地使用权抵押、融资相关办法，为集体经营性建设用地使用权与国有建设用地使用权在金融上享受同等政策提供支持。

第二十一条 出让方（出租方）交付土地后，受让方（承租方）应按照出让（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（出租）合同约定加强监管。

第二十二条 乡镇政府应充分发挥指导、监督、管理和协调作用，按照监管协议规定，对土地使用权人和入市主体的相关活动依法依规进行监管。

第二十三条 农村集体经营性建设用地使用权因出让（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，由土地所有人报经区人民政府批准后，可以提前收回土地使用权，并对相关权益人依法给予补偿。

第二十四条 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

第二十五条 入市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。

第二十六条 农村集体经济组织应在所在乡镇政府的指导下，规范其内部组织结构，严格依法按程序处理集体经济组织内部事务。集体经营性建设用地使用权出让（出租）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。

第二十七条 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许可内容。对未经依法批准，擅自改变规划用途或规划许可内容建设以及未按合同约定时间开工、竣工的，市自然资源和规划局谯城分局、区城管局、区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、监管协议规定进行处理。

第二十八条 区入市工作领导小组单位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。

第二十九条 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，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。

第三十一条 本意见所称的中介服务单位，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

第三十二条 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。

第三十三条 本意见由市自然资源和规划局谯城分局负责解释。

第三十四条 本意见有效期至 2024 年 12 月，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。《亳州市谯城区人民政府关于印发〈谯城区农村集体经营性建设用地入市工作方案（试行）〉〈谯城区农村集体经营性建设用地入市实施意见（试行）〉的通知》（谯政秘〔2022〕15 号）即日起废止。



谯城区深化农村集体经营性建设用地入市 工作方案（试行）

根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《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，为构建城乡统一的建设用地市场，有效盘活农村存量建设用地，保障农民合法权益，助力乡村振兴，经研究，决定在全区开展深化农村集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”）工作。现结合我区实际，制定工作方案如下：

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，全面贯彻党的二十大精神，认真落实党中央、国务院和省、市、区各级党委政府优先发展农业农村、全面推进乡村振兴的决策部署，牢牢把握正确方向，紧紧围绕“健全城乡统一的建设用地市场”的总目标，以符合国土空间规划、用途管制和依法取得为前提，始终坚持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



(一)把握正确方向。加快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。切实尊重农村土地权利人意愿,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,着力破解入市难题,不断巩固发展我区农村制度改革成果,真正使政策红利惠及广大农民、得到群众支持。

（二）坚持底线思维。始终把坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损作为入市工作的底线。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、削弱农村集体土地所有制等情况发生。同时严禁通过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、严禁符合入市条件的土地搞商品房开发。

（三）坚持统筹兼顾。始终把统筹入市各方利益作为入市工作的关键，探索建立兼顾国家、集体和农民个人的入市土地增值



收益调节机制；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。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，提高入市工作的系统性和完整性。

（四）坚持节约用地。始终把落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度作为入市工作的根本原则，控制集体经营性建设用地供应总量，实行差别化的产业供地政策，坚决遏制把高污染、高耗能等落后产能项目通过入市放到农村去。

（五）坚持审慎稳妥推进。切实将勇于创新与管控风险贯穿入市工作的全过程，采取重点实施、全域推进的方式，以存量农村集体建设用地为主，按先工业用地、后商业及其他用地的模式，把握好入市工作节奏，严格条件、规范程序，按阶段、分步骤审慎稳妥推进。

三、主要任务

（一）完善产权制度。

1.摸清存量底数。由各乡镇政府组织相关技术单位，结合我区最新年度变更调查成果及第三次全国国土调查成果，全面摸清我区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，上报市自然资源和规划局谯城分局汇交建库。在此基础上，由市自然资源和规划局谯城分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。

2.完善确权登记。由市自然资源和规划局谯城分局会同各乡镇政府依据我区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，结合我区正在开展的农村房地一体确权登记工作，指导农村集体经济组织对依法取得、土地权属明晰的农村集体经营性建设用地依法申请土地所有权和使用权确权登记，没有完成确权登记的集体经营性建设用地不得进行入市。

3.明确权利义务。按照《土地管理法》第六十三条规定，明确符合规划用途、依法确权登记的农村集体经营性建设用地所有权人对其所有的经营性建设用地使用权可以出让、出租，出让最高年限可以参照同类用途的国有建设用地执行。通过出让取得的集体经营性建设用地使用权可以依法转让、赠与或者抵押；明确入市的农村集体经营性建设用地履行与国有建设用地同等义务，承担相应的基础设施建设，并按照规定缴纳相关税费。

（二）落实规划管控。

1.编制村庄规划。由各乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划，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、旅



游等生产和生活服务设施，科学安排村域范围田、水、路、林、村综合整治和重点项目。其中，集体建设用地应与村域空间功能布局中的建设空间相协调。若现阶段无法确定建设用地范围，在不占用生态保护红线、永久基本农田前提下，按规定可先明确建设用地指标，待有具体建设项目时再确定建设用地的位置和范围。

2.规范规划管理。“多规合一”的实用性村庄规划依法批准后，必须严格按照规划执行。“多规合一”的实用性村庄规划依法批准前，在不占用生态保护红线、永久基本农田，并符合乡镇土地利用总体规划情况下，可以依据已经批准的乡村建设规划、村庄布点规划、美丽乡村建设规划等相关规划办理集体经营性建设用地规划许可手续。

（三）制定入市规则。

1.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、商业、旅游、娱乐、健康养老等经营性用途的集体建设用地均可纳入入市交易范围。引导优先使用存量集体经营性建设用地，严禁通过农用地转为新增建设用地入市。

2.确定入市主体。按照《土地管理法》第十一条规定，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；分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该集体经济组织或者村民小组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、村民小组可以直接实施入市，也可以经村、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，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。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入市地块勘测定界和地价评估工作、做好入市方案报批等工作，委托有资质的中介服务单位实施交易活动，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。

3.严格入市条件。拟入市土地应当符合以下条件：

一是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以及土地用途管制等相关要求；

二是符合国家产业政策、土地使用标准、生态环境保护等相关要求；

三是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；



四是宗地产权明晰、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；

五是宗地地上建（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；

六是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；

七是法律法规规定的其他条件。

4.细化入市方式。农村集体经营性建设用地可在一级市场和二级市场入市：

（1）农村集体经营性建设用地使用权可按出让、出租等有偿使用方式在一级市场入市。具体为：

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，将集体经营性建设用地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向所有权人支付土地价款的行为。出让年限可根据实际情况确定，最高年限可参照同类用途的国有建设用地执行，其中工业、仓储等用地不超过 50 年，商业、旅游、娱乐等用地不超过 40 年，综合、其他等用地不超过 50 年。

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

5.规范市场交易。

（1）结合我区国有建设用地市场交易制度，形成城乡统一建设用地市场交易规则。入市活动由入市主体持权属证书等有关材料提出申请，经所在乡镇审查同意，区入市工作领导小组办公室编制入市方案报区自然资源和管理委员会主任办公会审议通过后实施。入市交易在区政府采购中心公开进行，并通过区政府、市公共资源交易网等网站公开交易信息。转让、抵押等活动相关规则，参照国有建设用地有关规定执行。

（2）建立基准地价体系。在已经发布的我区乡镇集体土地基准地价基础上，建立健全城乡统一的基准地价体系。协议成交

价和公开交易底价不得低于该区域的基准地价。

（3）健全集体土地资产处置决策程序。按照市场经济运行和乡村治理结构性改革的要求，建立集体经济组织征求群众意见、制定处置方案、成员会议讨论决策、强化公示监督的集体土地资产处置决策程序。健全我区农村集体建设用地资产管理组织机构和内部补偿机制，防止私相授受，杜绝内部纠纷。

6.强化市场监管。在区入市工作领导小组统筹下，市自然资源和规划局谯城分局、区发改委、区农业农村局、区乡村振兴局、区财政局、区经信局、区生态环境分局、区司法局、区人社局、区民政局、区文旅体局、区审计局、区税务局、区金融监管局等相关部门按照有关要求，完善规划、投资、收益分配、市场中介以及金融、税收、审计等相关服务和监管制度。

（四）建立收益分配机制。

健全土地增值收益在政府、农村集体经济组织和村民个人之间的分配机制。按照国家有关规定，财政部门会同自然资源和规划部门，结合我区实际制定完善谯城区农村集体经营性建设用地入市增值收益调节金管理办法。农业农村部门会同相关部门制定农村集体经济组织成员资格认定及资产分配管理办法。入市土地增值收益在扣除成本和调节金后全额纳入农村集体经济组织专项账户，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土地增值收益纳入农村集体资产统一管理，分配使用情况纳入村务公开内容，接受审计监督和政府监管。

（五）完善使用权抵押、融资机制。

按照国家有关规定，金融监管部门会同相关部门制定完善谯城区集体经营性建设用地使用权抵押、融资管理办法，推动集体经营性建设用地使用权与国有建设用地使用权“同地同权同责”。

四、工作步骤

按照自然资源部和安徽省自然资源厅关于试点工作通知要求，在 2024 年底前结束，总体分为准备部署、组织实施、试点总结三个阶段。

（一）准备部署阶段（2023 年 5 月前）

修改完善《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市工作方案（试行）》《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市实施意见（试行）》等政策文件。

（二）组织实施阶段（2023 年 5 月—2024 年 12 月）

《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市工作方案（试行）》《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市实施意见（试行）》经区政府批准后，区直相关部门及时出台配套文件，并开



展摸清存量底数、完善确权登记、编制村庄规划等工作。在前期试点基础上深化入市工作。

（三）试点总结阶段（2024 年 10 月—2024 年 12 月）

在总结入市试点工作开展情况，分析入市工作过程中存在的问题及难点，提出相应的解决办法或路径，形成一批可推广可复制的入市典型案例，为全面推开入市工作、不断完善入市工作体系提供坚实可靠的实践基础。

五、保障措施

（一）组织保障。为保障我区入市工作顺利开展，成立谯城区深化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详见附件），研究入市相关文件，处理入市各类问题，组织入市方案审查，强化部门联动配合，开展工作落实情况的督导检查，统筹推进全区入市工作。区入市工作领导小组下设办公室，设在市自然资源和规划局谯城分局，具体负责入市的组织协调、督导培训等日常工作。区入市工作领导小组各成员单位要按照职责分工，各司其职，密切协作，主动作为，确保我区入市工作有序推进。各镇村组织作为入市工作的责任主体，要抽调力量，成立专班，上下联动，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。一是建立工作联席会议制度。区入市工作



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，会商解决入市过程中遇到的重大问题。二是建立信息报告制度。区入市工作领导小组成员单位和各乡镇政府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，经办公室汇总后报区领导小组。

（三）技术保障。在区直有关部门提供政策咨询、业务指导的基础上，入市主体可委托有资质的中介服务单位开展土地调查、规划编制、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，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。入市工作涉及土地测绘、土地调查、土地确权、规划编制、土地级别和基准地价编制等各项工作所需经费，全额纳入财政预算管理。

附件：谯城区深化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



附件：

谯城区深化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：宋保众 区委副书记、区长
副组长：梁 超 区委常委、常务副区长
成 员：田 亚 区政府党组成员、办公室主任
刘 芳 市自然资源和规划局谯城分局局长
王 钊 区发改委主任
张 伟 区司法局局长
李 斌 区经信局局长
王玉全 区财政局（区金融监管局）局长
戴 伟 区农业农村局局长
黄 丹 区乡村振兴局局长
陈永强 区住建局局长
徐春雷 区人社局局长
王淑侠 区文旅体局局长
曹 磊 区民政局局长



王景林 区商务局局长

李 波 区审计局局长

李镇彪 区城市管理局局长

张 健 区生态环境分局局长

李红伟 区税务局局长

各乡镇政府主要负责人

谯城区深化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，办公室设在市自然资源和规划局谯城分局，由刘芳局长兼任办公室主任。

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排、村庄规划编制工作；负责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；会同市自然资源和规划局谯城分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；会同区城市管理局、市自然资源和规划

局谯城分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

市自然资源和规划局谯城分局是区入市工作指导主体，指导监督各乡镇入市工作。具体负责牵头起草《谯城区深化农村集体经营性建设用地入市工作方案（试行）》《谯城区深化集体经营性建设用地入市实施意见（试行）》；指导各乡镇政府开展农村集体建设用地摸排、村庄规划编制工作；指导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；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；会同各乡镇政府和区城市管理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.区政办负责入市工作的综合协调，做好政府相关文件的印发和入市工作领导小组交办任务的督办以及入市工作的年度目



标管理考核等工作。

2.区农业农村局负责牵头制定完善谯城区农村集体经济组织成员资格认定及资产分配管理办法,指导监管农村集体经营性建设用地配套农业现代化建设工作,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;会同相关部门做好入市地块审核和方案审查工作。

3.区乡村振兴局负责指导利用农村集体经营性建设用地发展乡村振兴产业工作;会同相关部门做好入市地块审核和方案审查工作;会同各乡镇政府、区农业农村局指导监督农村集体经济组织收益分配使用等工作。

4.区财政局会同市自然资源和规划局谯城分局制定完善谯城区农村集体经营性建设用地入市增值收益分配调节金管理办法,会同相关部门做好入市方案审查工作,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。

5.区金融监管部门负责牵头制定完善谯城区集体经营性建设用地使用权抵押、融资管理办法,引导银行等金融部门支持农村集体建设用地使用权出让(出租)融资抵押。

6.区发改委、区经信局、区文旅体局、区商务局、区生态环境分局负责依据相关产业政策,完善相关审批流程,做好入市地块项目性质、环境保护等方面的审核和方案审查工作,提出调整



修改有关产业政策的意见和建议。

7.区住建局负责办理各乡镇政府入市地块项目建设工程的质量监督验收等相关建设手续，并做好入市地块上建筑物质量、消防核验等工作。

8.区税务局负责会同相关部门做好入市方案审查工作；做好入市相关税收工作，会同区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.区城市管理局负责会同各乡镇政府和市自然资源和规划局谯城分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。

10.区审计局负责会同相关部门做好入市方案审查工作；做好农村集体经营性建设用地增值收益分配使用管理的审计监督。

11.区人社局、区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；区司法局负责做好集体经营性建设用地入市合法性审查工作。