

180528

中共中央办公厅

厅字〔2022〕34号

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

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，中央和国家机关各部委，解放军各单位和武警部队，各人民团体：

《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》已经党中央、国务院同意，现印发给你们，请结合实际

认真贯彻落实。

中共中央办公厅

国务院办公厅

2022年11月23日

(此件发至县团级)

关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见

党的二十大强调，深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益。农村集体经营性建设用地入市是我国土地制度的重大改革，事关农民切身利益，涉及各方面利益重大调整。为深化农村集体经营性建设用地入市试点工作（以下简称试点工作），现提出如下意见。

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，深入贯彻党的二十大精神，立足我国基本国情和发展阶段，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，因地制宜、循序渐进，坚持问题导向和底线思维，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，促进农业现代化与新型工业化、城镇化同步发展，使改革成果惠及广大农民群众。

（二）工作原则

——坚持审慎稳妥推进。把握好试点工作节奏，严格条

件，规范程序，逐步推开，注重防范应对风险挑战，维护经济社会稳定。

——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。完善集体土地所有权实现形式，保证农民集体所得收益的长期性和稳定性；实行统一的国土空间用途管制，落实耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控要求；落实农民集体对其土地资产的自主管理权，公平合理分配使用土地增值收益。

——坚持节约集约用地。盘活使用空闲、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。在符合规划、用途管制和依法取得前提下，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，在城乡统一的建设用地市场中交易，适用相同规则，接受市场监管。

二、工作安排

各省（自治区、直辖市）党委和政府要兼顾不同发展阶段的区域，统筹工业、商业等经营性用地需求，稳妥推进试点工作，做到“用途广覆盖、条件要具备、时序有先后”。在保留原有33个试点县（市、区）的基础上，各省（自治区、直辖市）可结合实际选择入市需求集中、工作基础好、

土地管理水平高的县（市、区、旗），用两年左右时间深化试点工作，试点县（市、区、旗）具体数量原则上不得超过本省份县（市、区、旗）数量的10%，做到稳妥可控。试点县（市、区、旗）可优先安排在农村宅基地制度改革试点地区、国家城乡融合发展试验区以及农村改革试验区。试点工作要与深化农村宅基地制度改革试点、农村集体产权制度改革等加强协同。2024年12月底前，根据各省（自治区、直辖市）工作进展情况，自然资源部会同相关部门研究提出制定完善有关政策和进一步推进工作的意见建议，向党中央、国务院请示报告。

三、入市规则

（一）适用范围。农村集体经营性建设用地入市，是指依照《中华人民共和国土地管理法》（以下简称土地管理法）第六十三条规定，农民集体以土地所有权人身份通过公开的土地市场，依法将农村集体经营性建设用地使用权以出让、出租等方式交由单位或者个人在一定期限内有偿使用的行为。具体管理依照《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称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。

（二）入市主体。农村集体经营性建设用地属于农民集

体所有。在入市前，土地所属村（组）集体应完成农村集体经济组织登记赋码，并由该集体经济组织作为入市主体组织实施入市，或由其委托的其他法人组织代理实施入市。入市主体应依照土地管理法实施条例第四十条的规定编制入市方案并经本集体经济组织民主决策形成决议。

（三）入市程序。农村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，纳入年度建设用地供应计划，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，在统一的交易平台公开交易。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）登记服务。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。

（五）市场监管。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市、县级政府的要求进行修改。土地使用权人应严格按照国土空间等规划确定的用途使用土地，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。经依法批准改变土地用途等的，需重新签订合同或补充合同，补缴土地价款、土地增值收益调节金及相关税费。市、县级政府自然资源主管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。

四、需要把握的重要问题

（一）把握好国土空间规划编制实施涉及的利益平衡。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。在农村集体经营性建设用地入市，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。

（二）把握好土地用途、用地方式之间的关联性。根据本地实际细化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，鼓励用于工业、商业，积极支持保障性租赁住房建设。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，冲击市场秩序。探索按照公开、公平、公正原则，推动农村集体经济组织在

使用建设用地兴办企业或以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业时，严格履行公开交易程序，明确土地使用权年期、用途，完善相关规划、用地手续。

（三）把握好建设用地市场调控。依照土地管理法第二十三条规定，完善土地利用年度计划管理，强化开发利用监管。按照城乡统一的建设用地市场调控政策要求，探索完善合理控制入市规模和时序的有效措施，防止一哄而上、集中入市。探索在双方自愿的前提下，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。

（四）把握好入市土地增值收益调节。坚持兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益，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的同时，探索根据不同区域、土地用途、交易方式和政府对周边配套开发投入差异等，由国家适当调节土地增值收益。注意补齐公共管理和公用基础设施短板。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。

（五）把握好入市与成片开发土地征收之间的关系。依法依规实施成片开发土地征收，衔接深化试点工作，实现两种方式各有侧重、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。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。

（六）把握好入市土地用于保障性租赁住房建设。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，在一些区位合理、基础设施配套完善的区域，积极支持保障性租赁住房建设，注重优先保障新市民、青年人等群体的租赁住房需求。试点期间，入市土地不得用于建设商品住房。将农村集体经营性建设用地依据规划用于保障性租赁住房建设，纳入住宅用地供应计划，稳妥有序供应。既要防止住宅用地供应不足，又要防止过量，确保落实稳地价、稳房价、稳预期的要求，研究出台入市增值收益调节金、入市土地抵押等方面管理办法。

（七）把握好维护市场主体合法权益。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。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。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。

(八) 把握好尊重农民主体地位。尊重农民对入市、征收的选择权与合理诉求，维护农村集体经济组织的入市主体地位。防止其他组织代表农村集体经济组织实施入市。完善入市相关议事决策机制，尊重农民意愿，把选择权交给农民，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。

五、工作要求

(一) 严防突破底线。在试点工作推进中要强化风险防范意识，做好风险评估和应对预案，加强指导和监测监管。坚决防止搞暗箱操作，或以长租、低价、“阴阳合同”等方式，掏空农村集体经济组织资产，削弱农村土地集体所有制；防止利益驱动绑架规划，随意调整国土空间规划，破坏规划和用途管制制度；防止以入市为名侵占耕地、弄虚作假乱占耕地，更不得占用永久基本农田，严禁突破耕地保护红线，损害国家粮食安全；防止由少数人操控，单位或个人非法处置、侵占入市土地及其收益，损害农民合法权益；防止

污染环境、高耗能高排放项目向农村转移，破坏乡村风貌。依规依纪依法严肃查处试点工作中的各类违纪违法行为。

（二）加强组织领导。按照国家统一部署深化试点工作的有关市、县党委和政府要高度重视，明确工作机构，制定具体推进方案，切实抓好组织实施。夯实工作基础，按照规定编制好县级国土空间规划、乡镇国土空间规划和实用性村庄规划，健全城乡统一的市场监测、调控和监管制度，建立覆盖城乡的政府公示地价体系，细化完善交易规则，加强舆论引导。

自然资源部会同国家发展改革委、财政部、生态环境部、住房城乡建设部、农业农村部、中国银保监会等建立工作协调机制，统筹指导各地稳妥推进试点工作。各省（自治区、直辖市）党委和政府要增强主体责任意识，对本地区农村集体经营性建设用地入市负总责，加强组织领导和监督检查；省级政府要依据本意见指导有关地区制定工作方案，将试点县（市、区、旗）名单送自然资源部，跟踪进展，研究问题，并于2024年11月底前按程序报告有关情况。

中共中央办公厅秘书局

2022年11月24日印发

中共河南省委办公厅

2022年11月27日翻印

