

荆州市荆州区人民政府

荆区政函〔2023〕7号

荆州市荆州区人民政府 关于印发《荆州区深化农村集体经营性 建设用地入市试点工作实施 推进方案》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府有关部门：

现将《荆州区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施推进方案》印发给你们，请结合工作实际，认真贯彻落实。



荆州区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施推进方案

为规范集体经营性建设用地入市行为，构建城乡统一的建设用地市场，保障农民合法权益，根据《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）、《省自然资源厅关于印发湖北省深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案的通知》（鄂自然资发〔2023〕16号）精神，结合我区实际，制定本实施方案。

一、目标任务

荆州区作为全省深化农村集体经营性建设用地入市试点，按照坚守底线红线、坚持节约集约、坚持同地同权同责等原则，开展农村集体经营性建设用地入市实践和研究。以试点为契机，统筹保护与开发的关系，聚焦重点任务，在全区整体开展探索合适的入市途径，完成一批地块入市，实现优化城乡土地资源配置，推动农村一二三产业融合发展。试点工作分两年完成：2023年，加快规划编制和确权登记工作，实现国土空间规划或村庄规划全覆盖、确权登记全覆盖，规范入市程序，实施不低于60亩符合条件的土地入市交易工作，推进5个项目；2024年对符合条件的农村集体经营性建设用地全部实施入市，建立一套完整且符合

荆州区实际的农村集体经营性建设用地入市政策制度体系，形成可复制、易推广的改革成果，为全面开展农村集体经营性建设用地入市工作提供实践、政策、制度参考。

二、试点内容

（一）夯实工作基础。

1. 入市政策宣传，营造工作氛围。召开区直部门、各镇（办）政策宣讲会议，宣传集体经营性建设用地入市的相关法律法规、政策，营造良好的试点工作氛围。

2. 全面摸底调查，强化规划衔接。结合荆州区实际，对全区的存量集体经营性建设用地情况进行全面摸底，摸清荆州区现状存量集体经营性建设用地底数、集体建设用地使用权登记发证、村庄规划编制、入市意愿、拟入市项目等情况。确保村庄规划与项目实施相衔接，打牢发展基础。在掌握基本情况后，建立存量集体经营性建设用地底图，完善各地村庄规划编制，盘活现有农村存量建设用地。

3. 建立入市项目数据库，做好项目匹配。在全省系统部署入市调查工作基础上，统一表格、统一内容、统一标准，掌握荆州区的拟入市土地坐落、四至、界址、面积、权属、规划、流转等情况，摸清拟入市后备土地资源，建立可扩充的集体经营性建设用地成果数据库，并纳入荆州区国土空间规划“一张图”管理，实现数据动态调整更新，保持成果现势性。各镇（办）根据招商引资、储备项目和拟建项目情况，研究梳理集体经营性建设用地

入市需求，发挥各地资源优势，衔接项目落地规划，推动优势产业发展和文旅项目落地。

（二）探索国土空间规划引领和用途管制机制。

1. 加快推进规划编制。加快完成全区国土空间规划编制特别是实用性村庄规划编制，统筹并合理安排入市的规模、布局、开发强度和开发时序等，完善功能配套，促进集聚发展。

2. 加强规划许可管理。依据详细规划提出拟入市用地的规划条件，暂无详细规划作为法定规划依据的地区可采取规划选址论证的方式明确规划指标，未明确规划指标的地块不得入市交易。规范并统一全区范围内规划许可办理事项要求，规范并明确入市地块规划条件、建设用地规划许可、建筑工程施工许可、乡村建设规划许可、规划核实等业务链条的实施和监管，优化事项流程，提高审批效率，加强执法巡查，保障入市项目规范实施。

3. 盘活闲置存量建设用地。坚持各类政策协调配合、联动共促，深入推进农村集体土地整理，盘活闲置存量建设用地。指导农村集体经济组织在依法妥善处理原有相关权利人的利益关系后，将符合规划的存量集体建设用地，按照农村集体经营性建设用地入市。

（三）探索土地用途和用地方式管理机制。

1. 探索入市土地用途管理。细化入市土地的经营性用途，入市的集体经营性建设用地可以用于工业、商业、保障性租赁住房等用途，优先支持乡村振兴和农村一二三产业融合，重点发展

乡村旅游、公益事业、农产品加工、养老设施等项目建设。不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把宅基地纳入入市范围，符合入市条件的土地不能搞商品住宅开发。

2. 探索集体经营性建设用地使用方式。在符合规划条件、产业准入和生态环境保护等要求前提下，探索农村集体经营性建设用地出让、出租等方式入市的具体路径，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。根据荆州区实际，探索长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等供地方式。

3. 探索入市途径。探索集体经营性建设用地就地入市、调整入市、整治入市三种途径。符合规划和环保要求，具备开发建设所需的基础设施条件，能就地直接使用的土地，可就地入市；村庄内零星、分散的土地，经荆州市、荆州区人民政府批准且先行复垦后，可将用地指标调整到适宜地段入市；全域国土综合整治试点地区，依据批准备案的实施方案，开展全域国土综合整治和基础设施配套，重新划分宗地并确定产权归属，整理后规划为经营性用途的集体建设用地，可依法入市。结合荆州区实际，探索镇村联动、村村合作等入市模式，拓宽集体经营性建设用地入市渠道。

4. 完善入市条件。拟入市的集体经营性建设用地应产权明晰，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；国土空间规划确定

为工业、商业等经营性用途；符合国家产业政策、土地使用标准、生态环境保护等政策及标准要求；具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件，但集体经营性建设用地使用权交易双方另有约定的除外。探索集体经济组织委托土地储备机构及具备相关资质的平台公司开展入市土地前期开发、管护等工作。

（四）探索开发利用监管机制。

1. 加强开发利用监管。明确三方权利义务，签订监管协议，建立三方监管制度。参照国有建设用地开发利用的监管制度，探索通过年度建设用地供应计划、入市价格监管、开发利用申报、土地市场动态巡查等措施，依托土地市场动态监测与监管系统，建立和完善城乡统一的建设用地市场监管机制。

2. 推进土地节约集约利用。参照《闲置土地处置办法》（中华人民共和国国土资源部令第53号）中对国有建设用地的闲置土地处置要求，探索建立闲置集体建设用地的监管形式和处理机制，探索建立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。

3. 妥善处理历史遗留问题。探索解决集体建设用地历史遗留问题的措施，明确对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，充分发挥村民自治组织作用，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）探索土地增值收益分配机制。

1. 制定入市土地增值收益调节金管理办法。依据中、省有关规定，制定全区入市土地增值收益调节金管理办法，根据出让、出租等不同入市方式以及工业、商业和保障性租赁住房建设等不同入市用途，分类分级确定调节金收取比例，确保农村集体经济组织从不同方式、不同用途入市土地的收益基本均衡。土地增值收益调节金纳入地方一般公共预算管理，主要用于农村基础设施建设、农村生态补偿、农民保障等。入市土地契税征缴按照国家和省有关规定执行。

2. 完善农民集体土地收益分配机制。由镇（办）、村两级农村集体经济组织具体开展入市增值收益的管理，设立入市资金专门账户，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，制定相应的政策措施，明确农民集体入市收益使用及分配的原则，及时公开资金使用情况，严格监督管理，防止因入市收益使用及分配不公引发矛盾和风险，切实维护农村集体经济组织及成员的合法权益。

（六）探索入市与成片开发土地征收之间的协同机制。

1. 探索制定入市保障用地的项目清单。探索根据荆州区城镇开发边界内外，合理安排年度入市和成片开发土地征收的规模、用途、布局等，制定实现两种用地制度相互补充的政策措施。探索制定通过入市渠道保障用地需求的项目清单。根据荆州区经济发展需求、产业布局、基础设施配套情况，统筹国有和集体建

设用地数量，将农村集体经营性建设用地纳入年度建设用地供应计划。

2. 探索保障入市农民权益保障机制。尊重农村集体经济组织成员的选择权，充分听取意见建议和合理诉求。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机制。

探索利用入市土地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，优先使用城区、靠近产业园区或交通便利区域的土地，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；严格入市土地建设保障性租赁住房的监督管理，用于保障性租赁住房建设的入市土地一并纳入年度住宅用地供应计划。在试点期间，入市土地不得用于建设商品住房，严格禁止下乡利用农村宅基地等建设别墅大院和私人会馆，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）探索保障市场主体合法权益机制。

1. 明确农村集体经营性建设用地使用权权能。参照同类用途的国有建设用地，研究全区集体经营性建设用地使用权的出让方式、出让年限和适用范围等。探索集体经营性建设用地进入土

地二级市场的交易规则，明确除法律、行政法规另有规定或者合同双方另有约定外，以出让等方式取得的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。研究细化因镇、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。探索国有和集体建设用地统一配置、建设、登记机制。规范做好农村集体建设用地确权登记工作。

2. 创新入市土地抵押贷款等金融产品。依据中、省有关规定，研究制定入市土地抵押管理办法，探索入市土地使用权办理不动产抵押的具体路径及相关规范要求。研究编制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，探索适应集体经营性建设用地的融资政策，引导金融机构推出合适的贷款、基金等专项产品和服务，满足多元化融资要求。

3. 规范入市交易与合同管理。入市土地应在荆州市国土资源网上交易系统、荆州市公共资源交易信息网及时发布用地政策、用地价格、供应计划、供应公告、供应结果等相关信息，畅通集体经营性建设用地交易主体获得市场整体信息的基本渠道，保障集体经营性建设用地等公开交易。入市宗地成交并完成公示后，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，载明土地界址、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办法等。土地使用权人应严格按照合同约定进行土地开发、利用和经营。

（九）探索维护农民入市主体地位机制。

1. 明确入市主体。集体经营性建设用地所有权人为入市的法定主体，包括乡镇农民集体、村农民集体、村民小组集体，由相应的集体经济组织代表行使所有权。集体经济组织可作为入市的实施主体，也可由集体经济组织委托其他具有法人资格的合作社、镇级联营公司等组织，依据授权委托书代理实施入市。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。

2. 健全民主决策机制。发挥基层党组织领导核心作用，按照村民自治组织原则，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。拟定入市方案、入市决议、授权委托、收益分配、资金使用等，必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二成员或三分之二以上村民代表同意，并形成决议。集体经济组织应当按照农村集体资产管理有关规定，落实财务公开和信息公示制度，及时公示入市宗地成交价格、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。

（十）做好试点工作全面总结。

在省级工作指导下，结合荆州区实际，在 2023 年 12 月底前，形成年度工作报告报送市人民政府和省自然资源厅。报告包括试

点工作组织实施情况、土地入市情况、制度机制成果、政策研究实践、存在的主要问题、下步工作打算等内容。2024年12月底前，全面梳理全区两年的试点工作、形成全面系统的总结报告，配合省自然资源厅开展试点工作的总结评估。

三、入市程序

（一）做好入市准备。入市主体完成拟入市宗地勘测定界、土地权属明晰后，向区自然资源和规划分局提出入市意向。区自然资源和规划分局会同区发改局、区生态环境分局向入市主体提供依据详细规划确定的拟入市宗地的规划条件，明确产业准入、生态环境保护要求等。

（二）组织地价评估。入市主体可聘请土地估价专业评估机构开展地价评估，或者参照法定公示地价，确定拟入市宗地地价。

（三）制定入市方案。区自然资源和规划分局指导入市主体编制入市方案，明确拟入市宗地土地用途、规划条件、开发强度、交易方式、入市底价、收益分配、集体经济组织内部土地经济关系调整等内容。方案交由集体经济组织民主决策后形成入市决议，作为后续入市、拟定合同和履约监管协议的依据，并作为政府有关部门受理、核对入市的要件。

（四）进行入市核对。入市主体向区自然资源和规划分局提交拟入市宗地的勘测定界成果、土地权属证明、入市方案、入市决议等材料，用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的地块须提交土壤污染状况调查报告等相关文件。区人民政府收到入市

方案资料后 5 个工作日内，组织自然资源主管部门等相关部门对拟入市宗地是否符合国土空间规划和用途管制，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核对，提出意见及建议，将核对情况一并纳入公开交易材料。

（五）实施公开交易。按照土地市场信息公开要求、政府公示地价制度，区人民政府根据本地经济社会发展和国土空间规划实施情况等，将拟入市宗地纳入年度建设用地供应计划，入市主体可委托区自然资源和规划分局在荆州市国土资源网上交易系统、荆州市公共资源交易信息网、土地市场监测监管系统（以下简称“监测监管系统”）上报出让公告，同步中国土地市场网，同时将出让公告推送到荆州区土地有形市场，实行公开交易，确定土地使用权人。

（六）签订交易合同和监管协议。入市宗地成交并公示完毕后，区自然资源和规划分局在监测监管系统下载电子合同，组织交易双方签订交易合同，并配套签订三方监管协议。三方监管协议中的“三方”指监管方、出让方和受让方。出让方为农村集体经济组织，未设立村集体经济组织的，村民委员会可以依法代行村集体经济组织的职能，其与受让方签署《集体经营性建设用地使用权出让合同》；监管方为区人民政府，其与出让方、受让方签署《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》。《监管协议》与《出让合同》配套使用。土地使用权人凭合同等规定的材料到市县自然资源主管部门办理相关规划手续，依法办理开发建设需

要的其他事项。

(七) 办理不动产登记。土地使用权的受让方在缴纳土地价款、相关税费及土地增值收益调节金后，办理《乡村建设规划许可证》或《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》，申请集体建设用地使用权登记及地上建筑物、其他附着物所有权登记。具备独立分宗条件的，依法办理分割登记。

四、实施步骤

(一) 准备阶段（2023年9月至9月中旬）。

1. 成立工作专班（2023年9月上旬）。依据党中央、国务院关于深化入市试点工作的意见及湖北省的相关部署，成立以区长为组长，常务副区长、分管副区长为副组长，区自然资源和规划分局、区财政局、区农业农村局、区住建局、区税务局、区生态环境分局、区司法局、区市场监管局、区发改局、市不动产登记交易中心荆州区办事处、区农经中心、区金融办、川店镇、马山镇、八岭山镇、李埠镇、弥市镇、郢城镇、城南街道办事处、东城街道办事处主要负责人为成员的工作专班，确保试点工作稳妥有序开展。

2. 入市政策宣传和调查摸底（2023年9月上旬）。组织开展全区入市政策宣传，全面摸清现有项目储备情况以及农村集体经营性建设用地底数，形成农村集体经营性建设用地底图，梳理可盘活利用潜力，为实现农村“三产”融合发展打牢基础。

3. 推进方案制定（2023年9月中旬）。根据省厅下发的工

作实施方案和摸底调查情况，制定推进方案，报市人民政府批准实施。方案批准后 15 日内抄送省自然资源厅。

（二）组织实施阶段（2023 年 9 月中旬至 2024 年 12 月）。

做好全区入市土地调查摸底、科学编制村庄规划并纳入国土空间规划“一张图”，完成集体土地所有权登记、集体建设用地使用权确权登记以及农村集体建设用地基准地价编制、公布等工作基础上，按照具体推进方案稳妥有序开展试点工作。2023 年 12 月底前，形成年度工作报告报送市人民政府和省自然资源厅。报告包括试点工作组织实施情况、土地入市情况、制度机制成果、政策研究实践、存在的主要问题、下步工作打算等内容。

（三）试点总结阶段（2024 年 10 月至 12 月）。

2024 年 12 月底前，梳理两年试点工作，形成全面系统的总结报告，报市人民政府和省自然资源厅，配合省厅开展试点工作的检查评估。

五、保障措施

（一）明确职责分工。

为保障农村集体经营性建设用地入市试点工作有序推进，加强对试点工作的统一领导，明确工作专班成员职责分工：区自然资源和规划分局负责牵头组织编制乡镇国土空间规划、村庄规划、编制入市土地年度供应计划、开展摸底调查和确权登记颁证、核对入市条件、开展“招拍挂”、协议出让等入市交易的具体实施、土地利用监管等相关管理和服务等管理工作；区不动产登记交易

中心负责不动产登记发证等相关工作；区发改局负责依据相关产业政策，对产业准入条件、项目性质、立项、投资建设等内容进行核对；区财政局负责保障试点工作经费，制定土地增值收益调节金缴纳与使用相关制度，对入市主体的“三资”账户和入市增值收益分配、使用情况进行监管；区农经中心负责指导设立并开展农村集体经济组织登记管理，指导农村集体经济组织规范村务公开和民主决策；区生态环境分局负责对入市地块的生态环境条件是否符合相关规定和程序进行核对，并办理环评相关手续；区住建局负责指导项目建设管理，做好工程质量监督、质量认定、建设风貌管控等工作；指导试点期间入市主体使用入市土地建设保障性租赁住房，制定入市宗地后续建设及监管规则等；区税务局负责指导集体经营性建设用地入市相关税收征管工作，完善税收相关手续；区司法局负责审查试点期间集体经营性建设用地入市试点工作相关文件政策合法合规性、提供法律咨询服务；区市场监管局负责做好入市过程中出让合同监管等相关工作；区金融办负责指导试点地区做好入市土地抵押融资等相关工作；各镇（办）负责监督和指导村集体经济组织切实履行民主程序，完成辖区内农村集体经营性建设用地入市项目初步审查，配合土地整治开发工作，监督检查农村集体经营性建设用地增值收益分配和使用等工作，负责指导农村集体经营性建设用地地上建筑物拆除腾退工作；其他各成员单位根据本单位部门职能做好相关工作。

（二）规范试点实施。

试点工作要审慎稳妥规范推进。要抓住“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报批，完成集体土地所有权和使用权确权登记；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；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。严肃查处试点工作中的各类违法、违规、违纪行为。

（三）加强舆论监督。

各相关单位要通过多种途径宣传集体经营性建设用地入市的重要意义、目标要求和主要任务，加强经验交流，为集体经营性建设用地入市营造良好的舆论氛围，试点工作专班各相关单位要做好舆情监测，发现问题及时报告，正确引导舆论。严格落实试点考评机制和督查机制，加强相关责任部门推进试点情况的督查力度，努力形成各司其职、各负其责、上下协调、有机配合的工作格局。

附件：荆州区集体经营性建设用地入市程序流程图

附件

荆州区集体经营性建设用地入市程序流程图

农村集体经营性建设用地入市流程图

