

西安市阎良区人民政府办公室文件

阎政办发〔2023〕16号

西安市阎良区人民政府办公室 关于印发《西安市阎良区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

区政府各工作部门、直属事企业单位，各街道办事处：

《西安市阎良区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案》已经区政府第34次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

西安市阎良区人民政府办公室

2023年8月25日



西安市阎良区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案

为健全城乡统一的建设用地市场，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，并为国家开展集体经营性建设用地入市工作提供可借鉴的试点经验，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指导意见》（以下简称《意见》）、自然资源部办公厅《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》、省自然资源厅等 9 部门《陕西省深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（以下简称《工作方案》），制定本工作方案。

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，认真贯彻党的二十大精神，以健全城乡统一的建设用地市场为目标，以符合国土空间规划、用途管制和依法取得为前提，以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线，坚持守住底线红线、审慎稳妥推进，探索农村集体经营性建设用地市场交易规则和服务监管体系，完善规则明晰、程序规范、监管到位的入市流程；探索农民集体更好实现对其土地资产的自主管理权，建立分类别、有级差的入市土地增值收益分配机制，合理平衡国家、集体和农民个人利益；提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴。

通过试点，进一步明确入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节，保障入市土地权能，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；探索完善农村集体经营性建设用地科学规划和用途管制路径，盘活空闲、废弃和低效利用的存量集体建设用地，提高集体建设用地节约集约利用水平；探索形成可复制、易推广的试点成果，为全面开展集体经营性建设用地入市工作提供制度、政策和措施保障。

二、重点内容

结合阎良区区域特点、用地需求、产业特色等因素，在全面探索的同时，从严格入市土地用途、维护市场主体合法权益、健全土地增值收益分配 3 个方面，重点研究土地使用方式管理办法、入市交易监管办法及土地增值收益管理办法 3 项具体试点内容。

（一）研究入市土地使用方式管理办法

确定土地出让、出租、作价出资（入股）具体的实施程序，鼓励集体经营性建设用地采取长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等方式进行供应，结合国家产业园政策、国土空间规划、企业生命周期及产业发展趋势，结合确定建设用地的弹性出让年限等。

（二）研究入市交易监管办法

将农村集体经营性建设用地纳入西安市公共资源交易平台进行公开交易，接受公众监督。建立三方监管协议制度，明确政

府、土地所有权人及土地使用权人等各方权利及义务。同时，制定农村集体经营性建设用地批后监管办法。

（三）研究土地增值收益管理办法

根据国家相关文件，结合阎良区实际，研究确定不同用途土地、不同土地使用方式的土地增值收益金的征收比例，制定土地增值收益分配使用管理办法。

三、试点任务

围绕完善农村集体经营性建设用地入市制度体系和农村集体经营性建设用地使用权权能实现形式，重点在以下 7 个方面探索深化试点工作。

（一）强化国土空间规划约束和用途管制

1.编制乡镇国土空间规划和实用性村庄规划。编制完成乡镇国土空间规划，结合权属来源、入市市场需求，确定入市试点村庄，加快实用性村庄规划编制工作，优化镇（村）集体经营性建设用地布局，依据规划和相关政策，盘活闲置低效存量经营性建设用地。

牵头单位：相关街办、资源规划阎良分局

配合单位：区农业农村局

2.制定农村集体经营性建设用地规划条件审批办法。依据村庄规划，提出拟入市农村集体经营性建设用地规划条件确认、审批办法，规范农村集体经营性建设用地规划条件的内容，依据详细规划提出拟入市农村集体经营性建设用地的规划条件。

牵头单位：资源规划阎良分局

3.制定农村集体经营性建设用地规划许可管理办法。明确规划许可管理要求，界定乡村建设规划许可证或建设工程规划许可证的适用范围，规范并统一规划许可办理事项。优化完善规划许可、规划核实业务事项流程，提高审批效率。

牵头单位：资源规划阎良分局

（二）严格入市土地用途，探索多种使用方式

4.开展入市土地摸底调查。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，掌握拟入市土地的坐落、四至、界址、面积、权属、规划、实际用途、流转情况，摸清可入市后备土地资源，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，并报省级质检完成上图入库。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：相关街办

5.集体土地所有权和集体经营性建设用地使用权确权登记。采取“日常+定期”模式，适时做好集体土地确权登记成果更新，保持成果现势性。探索国有和集体建设用地统一登记机制。规范做好农村集体建设用地登记工作。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：区农业农村局、相关街办

6.制定集体经营性建设用地使用方式管理办法。在符合规划条件、产业准入和生态环境保护等要求前提下，探索通过出让、

出租等方式进行农村集体经营性建设用地入市的具体途径，制定集体经营性建设用地使用方式管理办法。鼓励农村集体经济组织探索长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等供应方式。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：相关街办

7.制定集体经营性建设用地用途管制办法。细化入市土地的经营性用途，建立集体经营性建设用地用途管制办法，明确入市土地优先保障农产品初加工、冷链仓储物流、农产品交易市场、农旅融合、包装饮用水等乡村振兴和农村一二三产业融合发展需求，防止高耗能、高污染项目从城市流向农村。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：区发改委、生态环境阎良分局、区农业农村局、相关街办

完成时限：2023 年 8 月

8.制定集体经营性建设用地入市流程办法。制定集体经营性建设用地入市流程管理办法，明确入市操作流程，细化入市地块拟定、地价评估、集体经济组织民主决策、方案编制、方案审查、组织交易、地价支付、税费缴纳、不动产登记等各个环节各方的权利义务、重点工作、所需资料及有关要求等，保障入市工作规范有序。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：区财政局、区农业农村局、区税务局、相关街办

9.建立集体经营性建设用地价格体系。完成农用地和集体建

设用地基准地价公示，建立农村集体基准地价等政府公示价格，参考土地估价专业评估机构的评估结果，研究确定入市定价规则。完善农村集体经营性建设用地入市的市场规则、市场价格体系和市场竞争机制。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：相关街办

完成时限：2023 年 6 月

（三）建立开发利用监管机制

10.建立农村集体经营性建设用地入市监管制度。按照同地同权同责的原则，将集体经营性建设用地纳入市级公共资源交易平台公开交易，提高入市土地资源配置效率。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、信用体系管理等措施，依托国土空间基础信息平台，建立和完善城乡统一的建设用地市场监管机制。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：区发改委、相关街办

完成时限：2023 年 8 月

（四）健全兼顾各方的土地增值收益分配机制

11.制定土地增值收益管理办法。综合分析农村集体经营性建设用地用于工业、商业等不同用途的土地增值收益情况，确保农村集体经济组织及其成员从不同用途入市土地所得收益基本均衡。研究土地增值收益核算办法，综合土地用途、用地性质、土地级差等因素，分类确定土地增值收益调节金收取比例，研究

制定入市土地增值收益调节金管理办法，明确土地增值收益调节金核算和征收主体、征收比例，土地增值收益调节金的管理及使用。指导农村集体经济组织之间合作入市、合理分配收益。探索镇村联动等形式，拓宽农村集体经营性建设用地入市市场，采用股权分红等形式获得入市收益。

牵头单位：区财政局

配合单位：资源规划阎良分局、区农业农村局、区税务局、相关街办

完成时限：2023 年 8 月

12.建立农民集体内部土地收益分配机制。制定入市土地增值收益内部分配管理办法，指导农村集体经济组织设立农村集体经营性建设用地入市资金专门账户，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，依法履行民主决策程序，及时公开资金使用情况，严格监督监管，剩余的土地增值收益，在农村集体经济组织成员之间公平分配或通过入股分红等形式，保证农民集体和农民所得利益的长期性和稳定性。研究制定相应的政策措施，认定分配对象，明确分配原则，规范分配程序，监督收益使用，规避资金风险，确保分配结果公平公正，切实维护农村集体经济组织及其成员的合法权益。

牵头单位：区农业农村局

配合单位：区税务局、区财政局、相关街办

完成时限：2023 年 8 月

（五）研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制

13.探索入市保障项目用地制度。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。探索区分城镇开发边界内外，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，探索实现两种用地制度相互补充的政策措施，构建双轨并行的统一城乡建设用地市场。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：区农业农村局、区税务局、区财政局、相关街办

完成时限：2023 年 8 月

14.探索入市农民收益保障机制。综合考虑入市土地增值收益的分配因素，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村农民的补偿等工作。研究集体建设用地入市收益与土地征收补偿大体平衡的有效措施。

牵头单位：区农业农村局

配合单位：区税务局、区财政局、资源规划阎良分局、相关街办

完成时限：2023 年 8 月

（六）维护市场主体合法权益

15.建立集体建设用地交易信息公开制度。建立公示地价制度，完成农用地和集体建设用地基准地价公示，完善集体土地公示地价体系，强化地价监测更新，及时向市场发布集体建设用地政策、用地价格、供应计划、供应公告、供应结果等相关信息，畅通农村集体经营性建设用地等交易主体获得市场整体信息的

基本渠道。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：相关街办

完成时限：2023 年 8 月

16.规范入市合同管理。入市宗地成交并完成公示后，资源规划阎良分局要指导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方法等。入市合同报市资源规划局备案。土地使用权人凭合同等规定的材料到资源规划阎良分局办理相关规划及不动产登记手续，依法办理开发建设需要的其他事项。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：区市场监管局

完成时限：2024 年 12 月

17.建立三方监管协议制度。在出让合同的基础上，依据农村集体经营性建设用地开发利用要求，本着平等、自愿、诚实、守信的原则，通过签订三方监管协议等方式，明确政府、农村集体经济组织与土地使用权人等各方权利和义务。

牵头单位：资源规划阎良分局

配合单位：区发改委、生态环境阎良分局、区住建局、区市场监管局

完成时限：2024 年 12 月

（七）坚持农民入市主体地位

18.确定农村集体经济组织入市主体地位。推动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，探索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。

牵头单位：区农业农村局

配合单位：相关街办

完成时限：2023 年 8 月

19.健全民主决策机制。建立完善村（社区）集体经济组织管理办法，健全相关议事决策制度，按照村民自治原则，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。依法拟定入市方案、土地收益分配、资金使用监管等事项，落实财务公开和信息公示制度，及时公示入市土地成交价格、交易费用、税费缴纳和收益支出等情况，切实保护集体经济组织成员的权利。

牵头单位：区农业农村局

配合单位：相关街办

完成时限：2023 年 8 月

四、保障措施

（一）强化试点组织领导。区委、区政府对全区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作负总责，资源规划阎良分局为试点牵头部门，研究制定试点工作推进方案和落实举措，其他各部

门和各单位要夯实工作责任，切实统一思想，细化责任分工，强化组织保障，指导农村集体经济组织把试点的各项任务和措施落到实处。农村集体经营性建设用地入市涉及规划编制、不动产地籍调查、登记等大量基础工作，由区财政局安排试点工作专项资金，用于推进试点工作。

（二）建立试点工作协调机制。成立阎良区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组，主要职责是贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府决策部署，统筹推进全区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，加强部门协同，强化政策衔接，协同推进试点工作；研究部署试点年度重点工作，督促调度试点任务完成情况和政策落实情况；研究协调解决试点工作中的重大问题。

（三）规范推进试点实施。深化农村集体经营性建设用地入市试点，必须严格准入条件、规范程序。试点要坚持试点封闭运行、风险可控、有效开展，遇到重大问题要及时报告。试点期间不仅要严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，还要落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条红线，要抓住编制实用性村庄规划，完成集体土地所有权和集体建设用地使用权确权登记两项前置条件，紧盯“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，不能搞商品住宅开发”三项负面清单；积极探索“两项重点机制”，即兼顾国家、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。严禁借道农村集体经营性建设用地使用权抵押融资新增隐性债务。

（四）强化政策宣传引导。改革试点工作社会关注度、敏感度高，试点期间要正确把握舆论导向，准确发布深化农村集体经营性建设用地入市试点相关政策解读和市场信息，妥善回应社会关切。要加强对试点典型案例、试点成效的总结推广，试点工作中的新举措、新成效、新亮点，要谨慎有序组织宣传。进一步健全信息发布制度，充分调动农村集体经济组织 and 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，促进农村集体经营性建设用地市场的培育和发展。

- 附件：1.西安市阎良区深化农村集体经营性建设用地入市试点工作任务清单
- 2.阎良区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 1

西安市阎良区深化农村集体经营性建设用地入市 试点工作任务清单

| 序号 | 主要任务 | 工作细目 | 完成时限 | 牵头单位 | 配合单位 |
|-----|-------------------|------------------------------|------------|---------------|---------------------------|
| (一) | 强化国土空间规划约束和用途管制 | 1.编制乡镇（街道）国土空间规划和实用性村庄规划 | / | 相关街办、资源规划阎良分局 | 区农业农村局 |
| | | 2.制定农村集体经营性建设用地规划条件审批办法 | / | 资源规划阎良分局 | / |
| | | 3.制定农村集体经营性建设用地规划许可管理办法 | / | 资源规划阎良分局 | / |
| (二) | 严格入市土地用途，探索多种使用方式 | 4.开展入市土地摸底调查 | / | 资源规划阎良分局 | 相关街办 |
| | | 5.完成集体土地所有权和集体经营性建设用地使用权确权登记 | / | 资源规划阎良分局 | 区农业农村局、相关街办 |
| | | 6.制定集体经营性建设用地使用方式管理办法 | / | 资源规划阎良分局 | 相关街办 |
| | | 7.制定集体经营性建设用地用途管制办法 | 2023 年 8 月 | 资源规划阎良分局 | 区发改委、生态环境阎良分局、区农业农村局、相关街办 |
| | | 8.制定集体经营性建设用地入市流程办法 | / | 资源规划阎良分局 | 区财政局、区农业农村局、区税务局、相关街办 |

| 序号 | 主要任务 | 工作细目 | 完成时限 | 牵头单位 | 配合单位 |
|-----|----------------------|------------------------|-------------|----------|---------------------------|
| | | 9.建立集体经营性建设用地价格体系 | 2023 年 6 月 | 资源规划阎良分局 | 相关街办 |
| (三) | 建立开发利用监管机制 | 10.建立农村集体经营性建设用地入市监管制度 | 2023 年 8 月 | 资源规划阎良分局 | 区发改委、相关街办 |
| (四) | 健全兼顾各方的土地增值收益分配机制 | 11.制定土地增值收益管理办法 | 2023 年 8 月 | 区财政局 | 资源规划阎良分局、区农业农村局、区税务局、相关街办 |
| | | 12.建立农民集体内部土地收益分配机制 | 2023 年 8 月 | 区农业农村局 | 区税务局、区财政局、相关街办 |
| (五) | 研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制 | 13.探索入市保障项目用地制度 | 2023 年 8 月 | 资源规划阎良分局 | 区农业农村局、区税务局、区财政局、相关街办 |
| | | 14.探索入市农民收益保障机制 | 2023 年 8 月 | 区农业农村局 | 区税务局、区财政局、资源规划阎良分局、相关街办 |
| (六) | 维护市场主体合法权益 | 15.建立集体建设用地交易信息公开制度 | 2023 年 8 月 | 资源规划阎良分局 | 相关街办 |
| | | 16.规范入市合同管理 | 2024 年 12 月 | 资源规划阎良分局 | 区市场监管局 |
| | | 17.建立三方监管协议制度 | 2024 年 12 月 | 资源规划阎良分局 | 区发改委、生态环境阎良分局、区住建局、区市场监管局 |
| (七) | 坚持农民入市主体地位 | 18.确定农村集体经济组织入市主体地位 | 2023 年 8 月 | 区农业农村局 | 相关街办 |
| | | 19.健全民主决策机制 | 2023 年 8 月 | 区农业农村局 | 相关街办 |

附件 2

阎良区深化农村集体 经营性建设用地入市试点工作领导小组

为切实强化对农村集体经营性建设用地入市试点工作的组织领导，稳妥有序推进入市试点工作，决定成立阎良区农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组。具体组成如下：

组 长：于海夫 区长、航空基地管委会主任
副组长：郭 强 区委常委、常务副区长
成 员：许冬松 资源规划阎良分局局长
 高强胜 区发改委主任
 魏 娜 区财政局局长
 郑伟杰 生态环境阎良分局局长
 康 震 区住建局局长
 王 勇 区农业农村局局长
 赵晓飞 区税务局局长
 赵海卫 区市场监督管理局局长

以及相关街办主要负责同志。领导小组下设办公室，办公室设在资源规划阎良分局，办公室主任由资源规划阎良分局主要负责同志兼任。主要职责是发挥主体责任，统筹推进阎良区农村集体经营性建设用地入市试点各项具体任务，落实领导小组交办的其他任务。

西安市阎良区人民政府办公室

2023 年 8 月 25 日印发
