

BYYD01-2023-0002

# 余姚市人民政府办公室文件

余政办发〔2023〕83号

---

## 余姚市人民政府办公室 关于印发余姚市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

各乡镇人民政府、街道办事处，市直各部门：

《余姚市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

余姚市人民政府办公室

2023年9月28日

（此件公开发布）

# 余姚市深化农村集体经营性建设用地入市 试点工作实施方案

为深化农村土地使用制度改革，稳妥有序推动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，保障各权益主体的合法权益，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《浙江省土地管理条例》《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》（厅字〔2022〕34号）、《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）等相关要求，为做好我市深化农村集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”）试点工作，现结合余姚实际，制定我市入市试点工作实施方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，深入贯彻党的二十大精神，对标对表高质量发展建设共同富裕示范区要求，坚持审慎稳妥推进、守住底线红线，以建立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权能，形成公平竞争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，以建立分类别、有级差的入市土地增值收益分配机制为关键，合理平衡国家、集体和农民个人利益；推进政

策和制度创新，着力探索构建农村集体经营性建设用地入市市场交易规则和服务监管体系及农民集体更好实现对其土地资产的自主管理权等制度体系，有效解决城乡融合发展不平衡不充分问题，促进农村建设用地合理利用和优化配置，激活农村土地资源要素，提高资源配置效率，为实施乡村振兴战略和推动城乡融合发展探索有效制度机制供给、积累经验。

## 二、主要工作任务

### （一）确定入市主线。

1. 把握原则，坚守底线。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“三条底线”，坚持规划先行，实行统一的国土空间用途管制，严格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，依法依规依用途使用土地。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；入市土地不能搞商品房开发。

2. 打造亮点，突出特色。（1）结合宁波全国首个全域国土空间综合整治试点，系统谋划，将农村集体经营性建设用地入市、全域国土空间综合整治、城乡低效用地再开发、闲置农房盘活等试点工作有机结合，推动城乡融合发展。（2）按照乡村共富要求，以农村集体经营性建设用地入市，推动打造四明山文旅发展区、梁弄革命老区样板区等特色专区，创建农村共同富裕示范区。（3）结合余姚市农村产业发展规划，以农村集体经营性建设用地入市，促进余姚榨菜、杨梅等特色产业发展区

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312,  
(中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312,  
(中文) 楷体\_GB2312

农村一二三产融合发展，推动农村产业升级和乡村振兴。（4）通过落实国土空间规划，以农村集体经营性建设用地入市为抓手，将解决城镇开发边界外的存量土地开发利用问题和带动乡村振兴共富有效结合。

## （二）夯实入市基础。

1. 摸清底数完成登记。属地乡镇（街道）根据余姚市历年土地调查成果和国土空间规划，结合土地实际用途和自身实际需求，有目的、有选择的确定拟入市宗地。农业农村局牵头会同资规等部门建立余姚市农村集体经营性建设用地数据库，配合入市程序，强化入市数字化管理。

2. 落实规划计划编制。加快乡镇国土空间总体规划编制报批，部署试点涉及的村庄及时开展“多规合一”实用性村庄规划编制，统筹全域国土空间综合整治规划。将集体经营性建设用地拟入市地块纳入年度建设用地供应计划，合理安排集体经营性建设用地规模、布局、用途和开发强度、开发时序，促进集体经营性建设用地节约集约利用。

3. 推行农村集体经营性建设用地基准地价体系。坚持同价同权同责的原则，按照建设城乡统一的建设用地市场要求，编制并公布余姚市农村集体建设用地基准地价，保障集体经营性建设用地顺利入市。

## （三）明确入市前提。

1. 入市主体要求。农村集体经营性建设用地入市主体是行

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

删除[市政府办公室]: 街道

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

使集体经营性建设用地所有权的集体经济组织。其中，属于村集体所有（包括属于村股份经济合作社全体成员或者部分成员）的，由村股份经济合作社实施入市。开展农村集体经营性建设用地入市的乡镇（街道）、村（社区）应具备以下基本条件：

（1）村（社区）集体经济组织或乡镇（街道）有农村集体经营性建设用地入市需求；

（2）坚持农村集体经营性建设用地入市民主决策制度。入市土地属于集体经济组织全体成员的，应当召开成员（代表）会议，并有三分之二以上成员（代表）同意；入市土地属于集体经济组织部分成员的，应当召开相关成员（代表）会议，并有权益成员三分之二以上同意。

（3）完成农民集体经济组织登记赋码。

2. 入市土地条件。参照国有建设用地“净地”出让要求，入市土地需为产权明晰，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，已依法完成集体土地所有权登记，地块内无建（构）筑物（规划允许保留的除外），具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件的合法存量集体建设用地。

#### （四）统一入市程序。

1. 编制计划。在市自然资源和规划局编制年度土地供应计划或年中供应计划调整时，将集体经营性建设用地入市地块纳入年度建设用地供应计划，统筹安排入市规模、结构和时序。

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312,  
(中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312,  
(中文) 楷体\_GB2312

2. 提出申请。入市主体在完成勘测定界等前期工作并报属地乡镇（街道）集体讨论同意形成书面意见后，向市自然资源和规划局提出入市申请。市自然资源和规划局依据国土空间规划提出土地界址、面积、用途和开发强度等规划条件。属地乡镇（街道）牵头会同相关职能部门就入市宗地产业准入和生态环境等要求提出意见；入市主体委托有资质的土地评估机构进行地价评估，评估报告须按规定进行备案。

删除[市政府办公室]: 街道

删除[市政府办公室]: 街道

3. 制定方案。入市主体依据规划条件、产业准入和生态环境保护等要求，编制入市方案，明确拟入市宗地的土地界址、面积、土地用途、使用年限、规划条件、交易方式、入市价格、收益分配等内容。入市方案经本集体经济组织依照土地管理法的规定经民主决策确定后形成入市决议，并按规定进行公示、公开，作为后续入市、拟定合同和履约监管协议的依据。入市底价应当根据地块评估价格、产业政策等因素综合确定。

4. 入市核对。入市主体根据入市方案形成书面意见，并由属地乡镇（街道）集体研究同意后，在入市交易前不少于十个工作日提交市自然资源和规划局，市政府授权市自然资源和规划局牵头会同相关部门在收到方案后5个工作日内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，是否履行民主决策，是否符合收益分配原则等内容进行核对，提出修改意见。入市主体应当按照修改意见对方案进行修改，修改完善后报市政府出具入市核

删除[市政府办公室]: 街道

准通知书。

5. 入市交易。农村集体经营性建设用地使用权入市方式、程序、规则，采用与国有建设用地相同的方式进行。入市交易纳入全省统一的建设用地使用权交易管理平台，参照国有建设用地使用权出让网上交易规则进行。入市主体委托市自然资源和规划局在浙江省自然资源网上交易系统、土地有形市场公开发布交易公告。入市交易完成后，由市自然资源和规划局、入市主体与竞得人签订成交确认书。交易结果及时公布，接受社会和群众监督。鼓励农村集体经济组织探索长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等供应方式。

6. 签订合同。土地交易结束之日起 20 个工作日内，出让人和竞得人应当按照成交确认书的约定签订集体经营性建设用地使用权出让合同。合同须载明土地所有权人、土地使用权人，土地界址、面积、土地用途、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及补偿方式，土地使用权期限届满续期和届满地上建筑物、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。受让人应当在合同签订后 5 个工作日内，将合同报市自然资源和规划局备案。同时，入市主体、受让人和土地所在乡镇（街道）签订三方监管协议，加强后期监管。

7. 登记确权。土地使用权人按照约定缴清集体经营性建设用地价款，依法缴纳相关税费后，依法申请办理不动产登记。

8. 开发建设。在取得不动产权登记证书后土地使用权人可向市自然资源和规划局申领乡村建设规划许可证。施工许可证的办理具体参照基本建设项目的相关程序办理。并按照出让合同和监管协议落实履约管理。农村集体经营性建设用地涉嫌土地闲置的，参照《闲置土地处置办法》的有关规定依法处置。

9. 提前收回。土地使用权人依法取得的农村集体经营性建设用地使用权，不得提前收回，法律法规另有规定、合同另有约定除外。符合规定需提前收回的，应依照法律法规和合同约定办理，给予土地使用权人合理补偿。农村集体经营性建设用地上依法征收为国有土地的，农村集体经营性建设用地使用权一并收回，并依法予以相应补偿。

#### (五) 配套保障机制。

1. 落实产业准入要求。参照国有建设用地项目产业准入机制，严格落实产业项目准入要求。项目应符合国家产业政策、行业准入标准、安全环保要求以及产业发展规划、国土空间规划、控制性详细规划等。由属地乡镇（街道）牵头会同相关部门对入市项目进行准入把关，其中一二三产融合项目由市农业农村局作为牵头审核部门，文旅项目由市文广旅游局作为牵头审核部门，其他产业项目由对应的职能部门牵头审核。相关指标和要求作为出让条件和履约监管协议的指标内容。

2. 完善入市土地增值收益在国家与集体之间的分配机制。由市财政局牵头，制订农村集体经营性建设用地土地增值收益

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

删除[市政府办公室]: 街道



调节金征收相关办法。增值收益调节金应坚持兼顾国家、集体、农民权益，按照分类别、有级差，综合考虑区位条件、土地用途、交易方式和政府对周边配套开发投入等因素，确定具体征收比例，并优先用于农业农村。

3. 健全土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制。村集体获得的入市收益，纳入农村集体资产统一管理，制定兼顾集体和成员个人利益的使用或分配方案。入市收益重点用于农村集体经济发展，壮大集体经济组织实力。农业农村局牵头会同属地乡镇（街道）和相关部门做好监督指导，健全完善政策机制。

删除[市政府办公室]: 镇街道

4. 鼓励金融改革创新助力入市土地同价同权。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农村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。市金融发展服务中心牵头会同相关银行金融机构，在同权同价同责的原则下，探索适应农村集体经营性建设用地的融资政策。鼓励各金融机构推出更合适的金融产品与服务，满足多元化融资需求，助力推动农村集体经营性建设用地入市和乡村振兴发展。

5. 建立多方协同的监管机制。农村集体经营性建设用地使用权人，应按照法律法规有关规定和入市合同、监管协议确定的规划条件、产业准入、生态环境保护要求、开发期限及其他土地使用条件开发利用土地。农村集体经济组织作为入市主体，

应积极督促土地使用权人按照入市合同和监管协议约定开发利用土地，发现存在违法违规使用的，应当及时报告属地政府或相关主管部门。属地乡镇（街道）应当积极会同相关主管部门加强对辖区内农村集体经营性建设用地的开发利用监管，督促土地使用权人依法依规使用土地。

删除[市政府办公室]: 街道

### 三、试点工作安排

#### （一）部署准备（2023年3月—9月）。

出台《余姚市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》，组建试点工作领导小组和工作专班，明确相关单位工作职责，落实分工。

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

#### （二）组织实施（2023年9月—2024年10月）。

试点工作方案发布后，稳步推进入市工作。做好专项研究，摸清入市地块情况，做好各项规划统筹，指标确定，有序组织实施。研究解决入市过程中遇到的各类问题，加强单位间联动配合。根据试点工作方案，明确具体试点地块，先试先行，积极稳妥开展农村集体经营性建设用地入市试点工作。

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

#### （三）试点总结（2024年10-12月）。

试点工作进入尾声后，形成农村集体经营性建设用地入市试点报告，为总结试点经验提供支撑。

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

### 四、保障措施

（一）强化组织领导。成立由市长担任组长，相关副市长担任副组长，各相关部门为成员单位的试点工作领导小组，统

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

筹协调试点过程中出现的各类矛盾和问题。领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源和规划局，推动落实各项试点工作任务。

（二）健全工作机制。市自然资源和规划局、市发展改革局、市财政局、市住房和城乡建设局、市农业农村局、市生态环境余姚分局、市金融发展服务中心、四明山旅游度假区管理中心等单位要立足各自职能，明确任务分工，加强协调配合，确保试点工作有序推进。市自然资源和规划局牵头负责地块入市相关的规划依据和土地出让等工作；市农业农村局牵头负责拟入市项目排摸推进工作，会同属地乡镇（街道）和相关部门对村集体获得的入市收益分配方案做好监督指导；市财政局牵头负责入市土地增值收益分配办法的制定；市金融发展服务中心牵头探索制定适应农村集体经营性建设用地融资政策；四明山旅管中心牵头负责四明山区域的拟入市项目的排摸推进工作；各乡镇（街道）负责辖区内入市项目的排摸推进和指导监管工作。

（三）强化宣传引导。各政府部门和乡镇（街道）要正确把握舆论导向，准确及时发布农村集体经营性建设用地入市试点相关政策解读；畅通民意表达渠道，及时回应民众关切，防止出现社会不稳定问题。

## 五、附则

本办法自 2023 年 11 月 1 日起施行，有效期至深化农村集

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

删除[市政府办公室]: 街道

删除[市政府办公室]: 街道政府

设置格式[市政府办公室]: 字体: (默认) 楷体\_GB2312, (中文) 楷体\_GB2312

删除[市政府办公室]: 街道

体经营性建设用地入市试点工作结束(2024年12月底)。期间，法律法规及上级文件等另有规定的，从其规定。

附件：余姚市深化农村集体经营性建设用地入市领导小组  
成员名单

附件

## 余姚市深化农村集体经营性建设用地入市 领导小组成员名单

为构建城乡统一的建设用地市场，统筹推进全市的农村集体经营性建设用地入市，研究解决入市过程中遇到的各类问题，加强部门间联动配合，经研究，决定成立农村集体经营性建设用地入市领导小组。具体成员名单如下：

组 长：沃勇特

副组长：吕军云 吕乐

成 员：胡建立 市政府办公室

叶立峰 市政府办公室

茅文杰 市发展和改革委员会

王燎民 市经济和信息化局

王文辉 市财政局

陈国军 市自然资源和规划局

周烈钢 市住房和城乡建设局

鲁海滨 市农业农村局

周建铭 市商务局

杨玉红 市文化和广电旅游体育局

诸剑军 宁波市生态环境局余姚分局

宋越敏 市金融发展服务中心

梅百烽 四明山旅游度假区管理中心

全市各乡镇长、街道办事处主任

领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源和规划局，具体负责领导小组的日常工作，由陈国军兼任办公室主任，石运通、孙建平兼任办公室副主任。领导小组负责统筹协调，各职能部门要切实强化责任意识，确保工作有力有序推进。遇到岗位或分工调整的，名单相应调整，不再重新发文。

删除[市政府办公室]:

---

抄送: 市委各部门, 市人大常委会、市政协办公室, 市人武部, 市法院, 市检察院。

---

余姚市人民政府办公室

2023年9月28日印发

---

带格式表格[市政府办公室]

设置格式[市政府办公室]: 行距: 固定值 5 磅