

海口市人民政府文件

海府规〔2021〕7号

海口市人民政府关于集体 经营性建设用地入市实施意见（试行）

各区人民政府，市政府直属有关单位：

为构建城乡统一的建设用地市场，规范集体经营性建设用地市场秩序，保障各方合法权益，促进乡村振兴和城乡融合发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》《海南自由贸易港建设总体方案》《海南省统筹推进农村土地制度改革试点工作实施方案》《海南省集体经营性建设用地入市试点办法》等法律法规和相关政策规定，结合我市实际，提出以下实施意见。

一、建立健全集体经营性建设用地入市管理机制

(一) 坚持国土空间规划管控和用途管制。集体经营性建设用地入市是指农村集体经营性建设用地使用权以有偿方式进入土地市场交易的行为。集体经营性建设用地开发利用必须符合国土空间规划布局，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，按规划用途使用土地。涉及占用农用地和未利用地的，应当依法办理农用地和未利用地转建设用地手续，履行耕地占补平衡义务。鼓励城镇开发边界外的集体经营性建设用地优先入市。

(二) 严格项目准入管理。集体经营性建设用地入市开发建设，应严格执行《海南省产业准入禁止限制目录（2019年版）》等产业政策，建设工业仓储、商业服务业、租赁式住宅等符合省市有关规定的产业项目，不得用于建设或变相建设商品住宅，鼓励建设经营性基础设施、公益设施项目。健全产业项目准入制度，集体经营性建设用地入市应参照我省国有建设用地有关规定签订产业项目发展和用地准入协议，具体准入标准、达产时间可结合实际情况确定。

(三) 建立入市计划供应制度。各区政府于每年11月30日前，根据总体规划、详细规划或村庄规划、产业规划、集体经济组织意愿等情况，合理安排下一年度集体经营性建设用地入市供应总量、结构、布局、时序和方式，由市自然资源和规划主管部门统筹年度建设用地供应计划，报市政府批准后公布实施。

（四）严控新增建设用地规模。市自然资源和规划主管部门依据土地利用年度计划于每年一季度向各区预下达集体经营性建设用地新增建设用地计划指标，优先用于乡村振兴项目。坚持节约用地，不占或少占耕地，严格限制占用水田。建立指标分配与存量挖潜挂钩奖励机制，鼓励各区政府通过异地调整、综合整治、用途转换等途径盘活资源，提高农村建设用地节约集约利用水平。宅基地有偿退出办法由市农业农村局另行制定。

（五）科学制定集体建设用地基准地价。集体建设用地基准地价是集体经营性建设用地入市地价评估、底价确定和土地增值收益调节金征收的重要依据。市自然资源和规划主管部门负责组织编制集体建设用地基准地价，报市政府批准后向社会发布。原则上集体建设用地基准地价每3年更新一次，并根据城乡发展和市场状况适时调整。集体建设用地基准地价公布前，地价评估可参考国有建设用地基准地价确定。

二、规范集体经营性建设用地入市交易规则

（六）明确不同入市方式的适用范围及有关要求。集体经营性建设用地可采用出让、出租、作价出资（入股）方式入市交易。以出让方式入市交易的，以入市申请时间为节点，入市面积不得超过集体经济组织所持使用权的全部集体经营性建设用地面积的70%。采用作价出资（入股）方式入市交易的，土地使用权由出资投入改组后的新设企业持有，土地所有权人按约定参与企业经营分红，具体股权份额根据土地成交价款确定，企业因经营需要增

资扩股的，土地所有权人股权份额应按增资扩股时土地市场评估价格重新确定。

（七）实行土地公开交易。集体经营性建设用地入市应采取招标、拍卖、挂牌等方式公开交易，交易程序和交易规则参照国有建设用地交易有关规定执行，不得设定影响公平、公正竞争的限制条件。入市面积 5 亩以下或者零星分散等特殊情况的，经村集体决策同意并报经市政府批准，可采取协议方式交易。起始价（起始租金总额）、协议出让价（协议租金总额）或作价出资（入股）价格以及交易底价，不得低于入市成本，不得低于入市地块所在级别集体建设用地基准地价（以地面地价计算）乘以地价指数之值的 70%。交易竞买保证金参照国有建设用地有关规定执行，但不得低于入市土地增值收益调节金征缴比例。

（八）明确入市主体和入市实施主体。集体经营性建设用地入市主体为代表其所有权的农村集体经济组织。土地属村农民集体所有的，由村集体经济组织行使所有权；分别属村内两个及以上农村集体经济组织所有的，由村内相关集体经济组织行使所有权；属镇农民集体所有的，由镇农村集体经济组织行使所有权。尚未成立集体经济组织或集体经济组织不健全的，可由村民委员会、村民小组或镇政府代表其行使所有权。

农村集体经济组织以全资方式设立的土地股份合作社、土地专营公司等具有法人资格的企业，镇域内或者一定区域内各农村集体经济组织组建的具有独立法人资格的土地股份合作社或联

营公司，经农村集体经济组织书面委托授权，可作为入市实施主体在授权范围内代理实施入市事项。

（九）探索区域统筹整备入市。参考国有土地储备制度，鼓励区政府、园区管理机构或其以全资方式成立的土地专营公司通过托管等方式，对产业落后、利用低效、零星分散的存量集体经营性建设用地进行统筹整备，具体负责土地整合清理、产业规划、前期开发、招商引资、土地入市和物业管理等工作，实现统一招商、统一入市，提升土地利用效益，促进产业升级转型。

（十）明确入市交易条件。集体经营性建设用地入市应当符合以下条件：

1. 总体规划划定为建设用地，详细规划或村庄规划确定为工业仓储、商服、租赁性住房等经营性用途，且符合相关产业规划、生态环境保护要求；

2. 土地权属清晰、无争议，依法取得集体土地所有权证或集体建设用地使用权证，包括保留集体性质的留用地；

3. 需要处理的土地使用、承包、经营等权利和地上建筑物、构筑物、其他附着物权益已补偿和处置完毕，或地上建筑物、构筑物、其他附着物经土地所有权人表决同意随土地一同入市流转；

4. 具备开发建设必要的通路、通水、通电、土地平整等条件，但入市方案中另有说明的除外；

5. 未被司法机关、行政机关限制土地权利；

6. 法律法规规定的其他条件。

（十一）多途径推动入市交易。符合本意见规定入市条件的存量集体经营性建设用地，可直接就地入市。

村庄内零星、分散等不具备就地入市条件的存量集体建设用地，在确保建设用地总量不增加、耕地和林地数量不减少，质量有提高的前提下，土地所有权人集体决策同意并经市政府批准的，可先行复垦为农用地后，将腾挪出的建设用地指标调整到其他符合条件的区域入市。鼓励统筹规划产业集中区，先行开展基础设施建设等前期开发工作，为异地调整入市创造条件。

对实施美丽乡村、全域旅游等乡村振兴项目用地以及符合国家规定及我省农村土地制度改革试点要求的土地，占用农用地和未利用地的，可保留集体所有权性质，根据实际用地需求利用年度新增建设用地指标，按“只转不征”方式依法完成农用地和未利用地转为建设用地审批手续后入市。

（十二）规范入市交易流程。集体经营性建设用地入市出让、出租、作价出资（入股）按以下程序进行：

1. 准备阶段

入市申请。集体经济组织充分征求村民意愿后，入市主体或授权实施主体持入市申请书、申请表、集体土地权属证明、勘测定界测绘成果等材料，向区政府提出入市申请。镇（街）政府应提前介入，核实入市地块的现状、权属、地上附着物等情况，并协助集体经济组织对入市地块进行地价预评估以及地上附着物的清点和补偿。

入市联审。区政府组织区级自然资源和规划、农业农村、住建、环保以及产业主管部门等有关单位对入市申请进行联合审查。

地价评估及入市方案拟定。符合入市条件的，由入市主体或授权实施主体委托土地估价专业评估机构进行地价评估，土地评估报告需经市自然资源和规划主管部门备案。入市主体或授权实施主体根据地价评估结果、产业政策、土地市场等因素合理确定入市起始价，拟定入市方案，明确入市地块的界址、面积、使用期限、用途、规划条件、交易方式、入市价格、地上附着物处理、收益分配等内容，并根据入市方案拟定入市合同。

入市方案表决。入市方案、入市合同等按照农村基层“四议三公开”议事程序，经村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表表决同意后，形成集体决策决议材料（集体表决书、公示照片等）。集体决策过程和决议材料需镇（街）政府指导、监督和备案。

入市条件相对成熟、资料相对完善的，入市主体或授权实施主体可直接进行入市方案表决，简化准备阶段流程。

2. 审批阶段

入市方案审批。入市方案、入市合同等经表决通过后，区政府组织召开联席会议对入市地块权属情况、规划条件、用途管制、产业准入、生态环境保护、竞买条件设置等是否符合要求以及集体民主决策程序的合法有效性等内容进行审查，确定入市交易底价，并严格保密。符合入市要求的，由区政府报市政府批准。

3. 交易阶段

公告及交易。市政府批准后，由市自然资源和规划主管部门在中国土地市场网、海南省公共资源交易服务中心网站，以及本省主要媒体上发布入市交易公告。公告期满，由市自然资源和规划主管部门组织在海南省公共资源交易服务中心公开交易。

签订成交确认书及公示。土地成交后，市自然资源和规划主管部门应当向中标人发出中标通知书或与竞得人签订土地成交确认书。土地成交之日起10个工作日内，市自然资源和规划主管部门在中国土地市场网、海南省公共资源交易服务中心网站等媒介，入市主体或授权实施主体在村委会事务公开栏公布、公示土地成交信息。

4. 交易完成

签订合同。土地交易双方应按成交确认书约定签订入市合同（协议）、动工开发协议、产业项目发展与用地准入协议。市自然资源和规划主管部门向受让人、承租人发出土地增值收益调节金缴款通知书，明确成交土地坐落、面积、交易方式、成交总价款、调节金金额和缴纳期限等。

以协议方式进行交易的，完成准备阶段并经市政府批准后，方可签订入市协议、动工开发协议、产业项目发展与用地准入协议等。

入市合同（协议）必须载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开工竣工期限、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，使用权转让、转租、抵押条件，以及违约责任和解决争议的方法等，并报区自然资源主管部门备案。未依法将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的，合同无效；造成损失的，依法承担民事责任。

（十三）明确新增建设用地入市审批流程和指标落实方式。符合本意见第（十一）条规定以“只转不征”方式入市且纳入年度集体建设用地供应计划的，市自然资源和规划主管部门与区政府并联办理农用地或未利用地转为建设用地审批和入市方案审批手续，入市方案经市政府批准后，一并落实新增建设用地指标和耕地占补平衡指标，涉及占用耕地的，耕地占补义务由农村集体经济组织负责，无法落实耕地占补的，可按规定缴交耕地开垦费，由市政府负责开垦落实。存在历史未落实留用地指标的，须按“只转不征”入市规模核定抵扣留用地指标，并在留用地管理台账中予以核销，耕地占补义务按有关规定由市政府负责落实。

（十四）明确地上附着物处置标准。在制定入市方案前，土地所有权人应对入市地块上的建筑物、构筑物、青苗等地上附着物进行调查、造册，可参考土地征收有关规定签订补偿协议书，明确补偿方式、兑现时间、违约责任等，并按协议约定实施补偿、清表和土地平整。地上附着物价值可参考征地补偿标准确定，涉及评估的，由土地所有权人和原投资方共同委托专业机构评估。

地上附着物随土地入市流转的，可于入市成交后按约定补偿，由土地竞得人自行实现用地条件后开发利用。地上附着物具体处置要求需纳入土地交易公告。

三、加强土地利用管理

（十五）明确土地利用有关要求。依法取得集体经营性建设用地的使用权人，应按照法律法规有关规定和出让、出租合同或作价出资（入股）协议确定的开发期限、土地用途及其他土地使用条件开发利用土地。因详细规划或村庄规划调整等原因，确需改变土地用途或变更容积率等规划条件的，参照国有建设用地改变土地用途或变更容积率的程序办理相关手续，土地使用权人与入市主体应当重新签订合同或者签订变更、补充合同。集体经营性建设用地开发建设应符合片区城市建筑风貌管控的要求。

（十六）严格闲置土地处置。集体经营性建设用地土地使用权人，未按照出让、出租合同或作价出资（入股）协议约定的开发期限开发土地的，由土地所有权人会同市自然资源和规划主管部门参照国有土地闲置的认定标准，认定是否属于闲置土地。对认定为闲置土地的，由市自然资源和规划主管部门指导土地所有权人参照国有闲置土地处置的有关规定进行处置。土地使用权人未按合同（协议）和动工开发协议约定用途和期限使用土地，又拒不改正，造成土地闲置的，土地所有权人报经市政府批准，可以无偿收回土地使用权。

（十七）明确土地使用权到期处置方式。集体经营性建设用

地使用权期限届满的，经市政府批准，土地使用权可由代表其所有权的农村集体无偿收回，其地上建筑物、构筑物及其他附着物按照集体经营性建设用地使用权出让、出租、作价出租（入股）合同（协议）约定处理，法律法规另有规定的，从其规定。

（十八）规范土地使用权提前收回处置。土地所有权人不得违反合同（协议）约定或法律法规有关规定，提前收回集体经营性建设用地使用权。因公共利益需要征收集体经营性建设用地的，由土地所有权人报经市政府批准后，可提前收回土地使用权，并对相关权益人依法给予合理补偿。土地所有权人和使用权人应当服从。收回集体经营性建设用地使用权，由双方按合同（协议）约定办理，法律、行政法规另有规定的除外。

四、明确不动产权能和登记原则

（十九）确定土地使用权最高年限。以出让、作价出资（入股）方式取得的集体经营性建设用地使用权最高年限参照同类用途的国有建设用地执行；以出租方式取得的集体经营性建设用地使用权年限最长不得超过 20 年。鼓励入市主体或入市实施主体根据产业生命周期、市场需求，合理确定入市宗地使用年限。

（二十）明确转让转租有关要求。以出让、出租、作价出资（入股）方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、转租，法律、行政法规或者交易双方签订合同（协议）另有约定的除外。集体建设用地使用权转让后，合同和土地登记文件中载明的权利、义务随之转移，集体建设用地使用权转租后，合同和土地登记文

件中载明的权利、义务仍由受让人（承租人）承担，具体转让、转租办理的条件、程序和剩余年限参照国有建设用地有关规定执行。

（二十一）落实分割转让权能。集体经营性建设用地使用权以出让、作价出资（入股）方式取得的，地上建筑物所有权可参照国有土地关于房屋销售（预售）、转让规定办理房屋预售许可、现售备案以及房屋买卖合同备案等相关手续，具体分割标准按国有土地有关规定执行。集体经营性建设用地入市用于建设租赁式住房项目的，不得分割转让、以租代售。具体分割转让事项应当纳入入市方案、入市交易公告、入市合同。

（二十二）规范土地抵押融资。以出让、作价出资（入股）等方式取得的集体经营性建设用地使用权，可设定抵押权；以出租方式取得的集体经营性建设用地使用权，承租人在按规定支付租金并完成土地开发建设后，可设定抵押权，但出租土地使用权只能按合同租金与市场租金的差值及租期估价。

（二十三）明确不动产权证办理条件。受让人缴清土地出让金、承租人缴交租金达到合同约定办理不动产登记条件或作价出资（入股）新设企业完成出资（入股）手续，并按有关规定缴清土地增值收益调节金及其他法定税费后，持土地成交确认书、缴款凭证、完税证明、入市合同（协议）等有关材料，与入市主体共同申请办理集体经营性建设用地使用权权利证书。容积率、土地用途变化以及集体建设用地使用权转移的，按有关规定缴纳相关税费后，方可办理不动产登记手续，涉及支付合同价款、缴纳

土地增值收益调节金的，按本意见第（二十六）（二十七）条规定执行。受让人、承租人可持集体建设用地使用权权利证书依法申请办理报建、施工、竣工验收等手续，项目完成开发建设，可向不动产登记机构申请办理地上建筑物、构筑物所有权首次登记。

（二十四）规范入市出租不动产登记行为。以出租方式取得集体经营性建设用地使用权的，土地使用权期限按合同（协议）约定的出租期限登记，不动产权利证书应备注租金缴纳方式、支付进度等情况。承租人缴纳当年或当期租金后，持不动产权利证书、租金缴款凭证向不动产登记机构申请备案。未足额缴纳租金的，不予受理不动产变更、转移、抵押等登记申请。

（二十五）坚持房地一体登记原则。集体经营性建设用地使用权变更、转移、抵押的，地上建筑物、其他附着物所有权一并变更、转移、抵押。转让、抵押地上建筑物、其他附着物所有权的，集体经营性建设用地使用权一并转移、抵押。

五、确定入市收益分配和使用要求

（二十六）明确土地增值收益调节金缴纳原则。土地成交后，原则上由集体经营性建设用地的出让方、出租方、作价出资（入股）方缴纳土地增值收益调节金。区政府可根据缴款通知书要求代入市主体向市自然资源和规划局指定账户缴纳土地增值收益调节金，并按成交地价将土地出让金、租金余额支付给入市主体。土地增值收益调节金不得分期缴纳。

（二十七）合理确定土地增值收益调节金征缴标准。集体经

经营性建设用地入市土地增值收益调节金以土地成交总价款为缴费基数，根据土地用途、集体建设用地基准地价级别，分级分类确定计提比例：

1. 入市地块用于商服用途的，V级提取比例15%、IV级提取比例20%、III级提取比例25%、II级提取比例30%、I级提取比例35%。

2. 入市地块用于租赁住房用途的，V级提取比例10%、IV级提取比例15%、III级提取比例20%、II级提取比例25%、I级提取比例30%。

3. 入市地块用于工业仓储用途的，III级提取比例3%、II级提取比例5%、I级提取比例8%。

4. 入市地块用于经营性公共管理与公共服务用途的，III级提取比例5%、II级提取比例5%、I级提取比例10%。

集体建设用地基准地价公布前，基准地价级别按国有建设用地确定，国有建设用地基准地价未覆盖区域，按基准地价对应用途最低级别确定。

（二十八）建立资金统筹和留用制度。集体经营性建设用地入市征缴的土地增值收益调节金，纳入一般公共预算统筹管理，优先保障农业农村发展。位于海口市征地综合地价一类区片范围的集体土地入市征缴的调节金全额划入市级国库，由市政府统筹使用和分配；位于海口市征地综合地价二、三、四类区片范围的集体土地入市征缴的调节金由市、区按5:5比例分成，分别划入

市、区两级国库，区政府留用资金优先用于入市宗地周边基础设施建设、耕地保护、生态修复等。

（二十九）规范入市收益的内部分配。土地所有权人依法取得的入市收益，归农村集体经济组织全体成员所有，原则上预留不少于 20%的收益用于集体发展、公益福利事业、基础设施建设等，改善生产生活条件。入市收益分配应根据我市有关规定由农民集体制定分配方案，依法履行民主决策、公示公告等程序，报镇（街）政府、区农业农村主管部门备案，并接受审计监督。集体内部收益分配指导意见由市农业农村主管部门另行制定。

（三十）鼓励村集体购买自持物业。集体经营性建设用地以出让方式入市交易且符合本意见第（二十一）条分割转让要求的，农民集体可利用入市收益购买物业，并由农民集体整体自持，具体价格和面积需在入市方案中明确，并纳入入市交易公告。受让人向规划主管部门提交建筑设计方案时，一并提交建筑分割方案。建筑分割方案由交易双方协商确定，并依法履行集体决策程序，作为不动产分割登记依据。购买物业在办理不动产登记手续时，应当备注“整体自持，不得转让”。

（三十一）统一入市税收征管。集体经营性建设用地与国有建设用地同地同权同责，入市交易涉及的税收征管参照国有建设用地有关规定执行。集体经营性建设用地使用权转让、转租的，统一按国有建设用地有关规定依法缴纳相关税费，不再缴纳土地增值收益调节金。

六、强化保障措施

（三十二）加强资金监管。强化入市交易资金管理，各区应设立集体经营性建设用地入市资金专管账户，交易涉及的竞买保证金、土地出让金、租金、土地增值收益调节金等资金均应纳入专管账户统筹管理。鼓励区政府设立资金池统筹入市资金的管理和使用。建立健全资金分配机制，明确划转程序、记录收益流向、保护资金安全，确保国家、集体、企业之间的资金往来流转顺畅，归属清晰。严禁任何单位和个人侵占、挪用专管账户资金。

（三十三）规范集体资金资产管理。集体经营性建设用地入市收益纳入集体账内核算，实行专户存储、专账管理、专款专用、专项审计监督。农民集体土地股权转让经镇（街）政府批准后纳入农村产权交易平台实行公开交易，累计转让份额不得超过农民集体总持股份额的 50%。未经公开交易的，农民集体与用地者不得私下签订股权转让协议。各级农业农村主管部门负责集体入市收益、股权、物业等集体资金、资产管理的指导、监督和服务。区、镇（街）政府应加强监管，依法对农民集体的资产、财务收支等情况进行审计监督。

（三十四）强化部门协作。各区政府、自然资源和规划、农业农村、发展改革、住房和城乡建设、生态环境、市场监管、税务、产业主管等单位和部门，按照职责分工，统筹安排、协同推进集体经营性建设用地入市工作。金融机构应采取有针对性的措施，加大对集体经营性建设用地入市项目的融资支持力度，通过拓宽授信及抵押范围等方式，实现集体经营性建设用地及地上建筑物的抵押、融资权能。

（三十五）严厉查处违法违规行为。严禁化整为零规避审批，

变相交易集体经营性建设用地。未经公开交易或者未经批准采取协议方式交易的，农民集体与用地者不得私下签订土地出让、出租合同、作价出资（入股）协议，一经发现，按非法买卖土地严肃查处，并依法追究相关责任人法律责任。有关工作人员在集体经营性建设用地入市交易及后续开发管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依纪依法处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（三十六）建立健全城乡统一的社会信用管理体系。统筹建立集体经营性建设用地全生命周期信用档案，将违法违规违约行为信息纳入社会信用评价体系，对失信责任主体实施联合惩戒，限制或禁止失信主体以直接或间接方式参与本市建设用地使用权交易活动。推进城乡统一的建设用地市场信用体系建设，构建公平、公正、守信的市场环境。本意见由市自然资源和规划主管部门负责解释，自2021年10月14日起施行，有效期三年。

- 附件：1. 海口市集体经营性建设用地入市申请表
2. 海口市集体经营性建设用地入市方案（范本）
3. 海口市集体经营性建设用地入市方案表决书



（此件主动公开；联系人：王克壮，电话：68512605）

