

关于《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）》的政策解读

一、起草的背景和必要性

（一）背景

1. 新《土地管理法》正式实施，为重塑城乡建设用地格局提供法律基础。新《土地管理法》第六十三条提出允许农村集体建设用地通过出让、出租等方式交由单位或个人使用，破除了多年来集体建设用地不能直接进入市场的法律障碍，是构建城乡统一的建设用地市场的一项重大制度创新。

2. 盘活存量建设用地是构建要素市场化配置体制机制的新要求。2020年3月30日，中共中央 国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（中发〔2020〕9号），在我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的论断下，提出建立健全城乡统一的建设用地市场、深化产业用地市场化配置改革、鼓励盘活存量建设用地、完善土地管理体制的新要求。

3. 集体经营性建设用地入市改革是自贸港制度体系的重要组成部分。2018年4月，中共中央和国务院印发《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》（中发〔2018〕12号）明确提出，在海南全省统筹推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。

（二）必要性

1. 改革政策本地化的需要。《海口市统筹推进农村土地

制度改革试点工作实施方案》提出要着力政策和制度创新，力争在全市范围内探索出一条符合市情的农村土地制度改革新路子，助力海南自由贸易试验区和中国特色自由贸易港建设，为海南省土地制度改革完善提供“海口经验”“海口样本”。因此，结合海口市情，在立足实际的基础上创新，是实现上位政策的本地化，打造“海口样本”的现实需要。

2. 破解历史遗留难题的需要。多年来，海口市城市快速发展，城镇边界不断扩大，各种历史遗留难题，积重难返，其中留用地问题是一系列矛盾的痛点和焦点，落实征地留用地及留用地的开发利用已经成为影响海口城市发展的难题。探索农村土地制度创新，统筹推进集体经营性建设用地入市改革，是解决历史遗留问题、破解城乡发展中的土地制度瓶颈的新机遇。

3. 促进城乡融合和乡村振兴的需要。通过集体经营性建设用地入市改革建立健全兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，充分调动政府、集体、企业的积极性、主动性、创造性，以扩大建设用地供应保障城乡发展需求，以低投入减少企业用地成本，以土地交易税费扩展城乡建设资金来源，以土地增值收益提高农村集体和个人收入水平，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，实现城乡融合发展，落实乡村振兴战略。

二、起草依据

1. 中华人民共和国土地管理法（2019年修正）
2. 中共中央、国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制

制和政策体系的意见（中发〔2019〕12号）

3. 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（中发〔2018〕12号）

4. 中华人民共和国土地管理法实施条例（中华人民共和国国务院令 第743号）

5. 关于印发《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》的通知（财税〔2016〕41号）

6. 海南省统筹推进农村土地制度改革试点工作实施方案（琼农土改〔2019〕1号）

7. 海南省集体经营性建设用地入市试点办法（琼自然资改〔2019〕8号）

8. 海南省人民政府关于支持产业项目发展规划和用地保障的意见（试行）（琼府〔2019〕13号）

9. 海口市统筹推进农村土地制度改革试点工作实施方案（海农土改〔2019〕1号）

三、主要内容

本《意见》共六部分三十六条，包含入市管理机制、入市交易规则、土地开发利用管理、不动产权能和登记原则、入市交易收益分配与使用、保障措施等六个方面的规范要求，以及必要的入市申请、入市方案等配套文本范本。主要内容如下：

（一）严格集体经营性建设用地入市管理。一是强调规划引领和用途管制，按规划用途使用土地。二是入市项目应当符合海南省产业准入禁止限制目录，强调入市项目不得发

展房地产，同时将集体经营性建设用地纳入产业项目准入管理制度，促进集体土地高质量开发利用。三是建立入市土地计划供应制度，统筹集体经营性建设用地年度供应计划管理，确保集体土地有序进入市场。四是明确新增集体经营性建设用地纳入土地利用年度计划，严控新增建设用地规模，建立指标分配与存量挖潜挂钩奖励机制，鼓励存量资源盘活利用。五是充分结合基准地价编制进展，明确集体经营性建设用地地价评估依据。

（二）优化集体经营性建设用地入市交易规则。一是在入市方式选择上，明确入市可以选择出让、出租、作价出资（入股）等方式，并着重强调了以出让方式入市交易的限制条件以及作价出资（入股）方式入市交易的股权分配和增资扩股的要求。二是在交易方式上落实与上位政策的衔接，强调入市应采取招标、拍卖、挂牌等方式公开交易，特殊情况下可以采用协议方式交易，并明确入市价格及竞买保证金的设置要求。三是在入市主体选择上，在突出优先选择集体经济组织的基础上，提供多元化多层级的入市主体选择。四是在发展引导上，针对海口现状提出探索建立区域统筹协调机制，通过统筹整備入市，实现统一招商、统一入市的目标。五是在入市条件上，按照符合规划、权属清晰的要求，强调入市土地必须权属清晰、无争议，完善土地使用、承包、经营等权利和地上建筑物、构筑物、其他附着物权益的补偿和处置。六是在入市途径上，明确就地入市和异地调整入市等途径推动入市交易，同时对集体农用地可按“只转不征”方

式依法完成农转用审批后入市。**七是**在入市流程上，结合海口市、区、镇三级政府的特点，在省试点办法的基础上进一步优化，以不同阶段为界限划分为“准备阶段-审批阶段-交易阶段-交易完成”四步流程，同时考虑到入市条件相对成熟、资料相对完善的情形，在准备阶段可以直接进行入市方案表决，进一步简化入市程序。**八是**在新增入市审批和指标落实上，通过并联审批简化流程，增量使用和存量消化相衔接，为解决历史未落实留用地提供新的路径。**九是**在地上附着物处置上，要求入市前明确建筑物、构筑物、青苗等地上附着物的处置标准和补偿时序，保护各利益相关方合法权益。

（三）强化土地开发利用和供后监管。一是明确要求入市后集体经营性建设用地使用权人严格按照法律法规和合同约定利用土地，按程序办理规划条件变更手续，重新或补充签订入市合同，同时强调开发建设应符合城市建筑风貌管控的要求，支持美丽海口建设。**二是**严格闲置土地处置，对认定为闲置土地的，参照国有土地有关规定进行处置，直至收回土地使用权。**三是**明确土地使用权到期处置方式，经市政府批准，使用权期限届满后可由代表其所有权的农村集体无偿收回。**四是**明确土地使用权非因公共利益需要不得提前收回，保障土地使用者的合法权益。

（四）夯实集体经营性建设用地权能基础。一是明确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，同时鼓励根据产业生命周期、市场需求弹性设定使用年限。**二是**明确集体经营性建设用地转让、转租权利义务

关系。**三是**落实分割转让权能，以出让、作价出资（入股）方式取得的集体经营性建设用地，在入市方案中明确允许分割转让并经市政府审批同意的，地上建筑物所有权可参照国有土地房屋销售的相关规定进行分割销售。**四是**规范土地抵押融资权能，强调以出租方式取得的集体经营性建设用地使用权抵押必须按规定支付租金并完成土地开发建设，且只能按合同租金与市场租金的差值及租期评估抵押金额。**五是**明确集体经营性建设用地使用权入市交易、规划调整、二次交易、竣工验收后的不动产登记要求，实现土地权能。**六是**针对以出租方式入市的集体经营性建设用地可能存在分期缴纳租金的情形，规范不动产权利证书备注和备案要求。**七是**坚持房地一体登记原则，明确“房随地走、地随房走”。

（五）统筹入市收益分配和使用。一是明确土地增值收益调节金一次性缴纳的原则。二是采用按入市成交总价款的一定比例征收调节金的简易办法，根据土地用途、基准地价级别，分级分类确定计提比例。三是规范土地增值收益的管理和使用，建立合理的增值收益调节金再分配机制，统筹一定区域范围内增值收益调节金的收取和分配，保障不同区域土地权利人利益的相对平衡。四是建立集体内部收益分配和集体提留制度，针对各地区发展不均衡的情况，明确集体预留资金的最低比例，夯实集体经济，保障村民长远利益。五是**是从保障村民长远收益、尊重本地风俗习惯的角度考虑，鼓励集体回购集体经营性建设用地入市开发后的物业并“整体自持，不得转让”，让村民拥有看得见摸得着、细水长流的**

收益。**六是**统一入市税收征管，明确集体经营性建设用地与国有建设用地同地同权同责。

（六）多措并举强化措施保障。一是从加强集体经营性建设用地入市资金监督管理出发，建立“一个账户管到底”的资金监管制度，鼓励设立集体经营性建设用地入市资金池，为集体土地入市提供资金保障。**二是**从入市收益纳入集体账内核算，建立健全集体自身管理制度，落实政府监管责任等方面规范集体资金资产管理，同时强调村集体持有的土地相关股权转让份额不得超过总持股份额的50%，且必须实行公开交易。**三是**强化部门协作，特别是金融机构作为重要协作部门，应当加大对集体经营性建设用地入市项目的融资支持力度。**四是**强调严厉查处化整为零规避审批、变相交易、私下流转、徇私舞弊、滥用职权等违法违规行为。**五是**将集体经营性建设用地流转使用纳入统一的社会信用管理体系，以信用监管和联合奖惩为手段，完善倒逼机制，促进优胜劣汰，推动土地要素向优质企业集聚。

四、预期政策效应分析

1. 建立城乡统一的建设用地市场

《意见》的制定并实施是海口市落实国家农村土地制度改革的重要举措，同时也意味着海口市城乡统一的建设用地市场正式建立，其必然带来三个层面的重大变化：**一是**有利于政府掌握并调整土地供应，增加税收、土地增值收益调节金等财政收入，补充城乡建设资金来源；**二是**有利于企业产权登记、保障合法权益，融资抵押、扩展资金来源，保障项

目顺利实施；**三是**有利于保障农民的知情权、参与权，落实集体“三资”监督管理，体现集体土地价值，进一步提高村集体及农民收入。

2. 支持城乡融合发展和乡村振兴战略

乡村振兴首先是产业振兴，城乡融合核心是产业融合。《意见》紧紧抓住土地要素市场化配置的牛鼻子，充分调动城乡资产、资金、资源，从用地支持、基础设施支持、建设用地指标支持、资金支持、盘活乡村闲置资源等多个方面推动乡村产业振兴，支持农村一二三产业融合发展，保障乡村产业体系建设，《意见》出台后将为城乡融合和乡村振兴注入强大动力。