



黄山区人民政府办公室关于印发黄山区 农村集体经营性建设用地入市实施方案 (试行)的通知

黄政办〔2025〕12号

各乡、镇人民政府，太平湖风景区管委会，区直有关单位：

《黄山区农村集体经营性建设用地入市实施方案(试行)》已经2025年11月20日区政府第70次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

黄山区人民政府办公室

2025年12月10日



黄山区农村集体经营性建设用地入市 实施方案（试行）

为构建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，落实农村集体经营性建设用地权能，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村集体经济组织法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》和《自然资源部办公厅关于〈深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案〉的通知》等规定，结合我区实际，制定本实施方案。

一、入市范围和条件

（一）国土空间规划确定为工业、仓储、商业服务业等经营性用途的集体建设用地均可纳入入市交易范围。

（二）建立农村存量建设用地盘活机制，指导农村集体经济组织在依法妥善处理原有用地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。深入推进农村集体土地整理，盘活闲置存量建设用地，优先用于支持乡村振兴和农村一二三产融合等发展。

（三）拟入市的集体经营性建设用地应当符合以下条件：

1. 符合国土空间规划以及土地用途管制等相关要求；
2. 符合国家产业政策、土地使用标准、生态环境保护等



相关要求；

3. 纳入年度入市供应计划且经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意；
4. 宗地（包括宗地上建筑物、构筑物和附属设施）产权明晰，界址清楚，无权属争议和法律经济纠纷，具备动工开发所必需的通水、通电、通路、土地平整（山地、丘陵、坡地等特殊地形的土地除外）等基本条件，交易双方另有约定的除外；
5. 已依法完成集体土地所有权登记和不动产权登记；
6. 法律法规规定的其他条件。

（四）中华人民共和国境内的自然人、法人和其他组织，除法律另有规定者外，均可依照本实施方案有关规定取得本区行政区域内集体经营性建设用地使用权进行土地开发、利用、经营。

二、入市主体和方式

（一）集体经营性建设用地入市应当按照法定程序，经本集体经济组织成员或村民代表会议共同讨论决定，入市主体为集体经济组织，也可以委托其他具有法人资格的组织代理实施入市，并就委托事项明确各方权利义务关系。

1. 农村集体经济组织依法取得法人资格的，可以作为入市的实施主体直接实施入市。属于两个以上农村集体经济组织的农民集体共有的，经协商一致后，由其中一个集体经济组织



作为入市主体；

2. 入市主体具体负责按照相关规定提出入市申请，委托有资质的中介服务单位开展相关入市准备工作（包括：土地勘测定界、地价评估、入市方案编制和报批、实施交易活动等工作），签订相关合同，履行包括净地交付等合同约定的权利和义务。

（二）集体经营性建设用地可按出让、出租等有偿使用方式在一级市场入市。

1. 集体经营性建设用地使用权出让，是指入市主体作为土地所有权人，参照国有建设用地出让方式，采用招标、拍卖或者挂牌公开进行交易，将集体经营性建设用地使用权在一定年限内出让给土地使用者，并由土地使用者向所有权人支付土地出让价款的行为。集体经营性建设用地使用权出让的最高年限参照同类用途的国有建设用地执行，即：工业、仓储等用地 50 年，商业服务业用地 40 年。

2. 集体经营性建设用地使用权出租，是指入市主体作为土地所有权人，将集体经营性建设用地使用权在一定年限内出租给承租人使用，承租人按约定向出租人缴纳土地使用权租金的行为。土地出租期限一般不低于 5 年，但最高不超过 20 年，到期后确需继续使用土地的可申请续期，续期具体情况另行协商确定。



(三)以出让方式取得的集体经营性建设用地使用权可以按转让、互换、出资、赠与或者抵押等方式在二级市场入市，但法律、行政法规另有规定或者交易双方签订的合同另有约定的除外。

1. 以出让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；

2. 集体经营性建设用地使用权转让的，应当履行完毕支付土地价款的义务，取得不动产权证书，按照约定的期限和条件投资开发、利用土地，并经土地所有权人同意。其使用年限为原出让合同确定的使用年限减去原土地使用权人已使用年限后的剩余年限。其中：房屋建设工程已投资额未达到总投资额 25%、工业用地未达到“三通一平”的，可根据安徽省自然资源厅《关于印发完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施意见的通知》（皖自然资规〔2019〕3号）有关规定，按照“先投入后转让”原则，交易双方先行签订建设用地使用权转让合同，办理预告登记，待达到转让条件后，再依法办理不动产转移登记；

3. 对于集体经营性建设用地使用者未按照合同约定及国家法律法规规定使用土地的，相关部门不得办理集体经营性建设用地使用权转让手续。

三、入市程序

— 5 —



(一) 入市申请

1. 集体经营性建设用地入市由集体经济组织或者委托授权的实施主体申请开展，入市事项纳入村级民主管理内容。集体经营性建设用地属于村、组集体经济组织所有的，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，形成会议记录存档。属于乡镇农村集体所有的，乡镇政府也应做好集体决策，确保入市的集体经营性建设用地权属合法、产权清晰。入市申请应当包括拟出让、出租地块的具体位置、四至、权属、地上附着物等基本情况及拟供地项目相关情况，并附村民代表或成员的表决书、相关会议记录等材料。

2. 地块所在乡镇政府应为集体经济组织填写入市申请提供支持和指导。所在乡镇政府在接到入市申请后，应及时召开相关会议对拟入市地块的使用现状、权属状况、地上附着物状况和拟供地项目等相关情况进行审查，根据会议研定结果出具是否同意入市的审查意见。

(二) 入市审核

地块所在乡镇政府同意入市的，应在作出审查同意后的10个工作日内组织区发改委、自然资源和规划局、住建局、农业农村局、生态环境分局等区直相关部门以及入市主体完成审核确认。具体内容为：



1. 区发改委负责审核拟供地项目是否符合产业政策要求；
2. 区自然资源和规划局负责审核拟入市地块是否符合国土空间规划或村庄规划、是否完成所有权和使用权登记等，是否符合地质灾害、压覆矿产等要求，并对符合规定的地块出具规划设计条件；
3. 区住建局负责审核拟供地项目是否符合建设要求；
4. 区生态环境分局负责审核拟供地项目是否符合环保要求；
5. 区直其他相关部门负责根据自身职能审核拟入市地块和供地项目是否符合相关要求；
6. 拟供地项目已经过区级预审的，以预审意见为准。

在区直相关部门审核通过后，由地块所在乡镇政府将各单位审核意见连同入市申请报区入市工作专班办公室。

（三）入市方案报批

1. 地块所在乡镇政府指导协助入市主体委托有资质的测绘和评估中介服务单位进行土地勘测定界、地价评估和地上附着物评估，上述中介服务费用纳入交易成本。
2. 地块所在乡镇政府指导入市主体拟定入市方案，由所属集体经济组织集体进行表决，及时向集体经济组织成员公布，纳入村级民主管理内容。入市方案包括：地块位置、面积、权属、用途、使用年限、规划条件、起始价格、入市方式、集



体收益分配安排等内容。

3. 入市方案由地块所在乡镇政府初审，经区入市工作专班办公室复审后，报区自然资源和规划委员会审议通过，并经区政府批准同意后，由所在乡镇政府指导入市主体组织实施。

（四）交易公告发布

根据区政府批准的入市方案，区自然资源和规划局、公共资源交易分中心按照各自职能，将入市地块纳入区公共资源交易平台统一管理，公开发布交易公告，实行公开交易。入市交易公告应在中国土地市场网、市公共资源交易中心网站、区政府网站、集体经济组织事务公开栏公布。

（五）交易活动实施

集体经营性建设用地以出让、出租方式入市的，原则上采取招标、拍卖、挂牌形式交易。发布公告后，竞买申请人应按照招标、拍卖、挂牌公告中规定的申请截止时间前进行报名，按规定缴纳竞买保证金和相关材料，获取竞买资格，并在指定时间到公共资源交易分中心进行交易。集体经营性建设用地使用权出让、出租交易，按价高者得原则确定集体经营性建设用地使用权竞得人，由入市主体与竞得人签订《黄山区集体经营性建设用地成交确认书》。

（六）成交结果公示

土地成交后，由公共资源交易分中心会同区自然资源和规
— 8 —



划局、所在乡镇政府协助入市主体将成交信息在中国土地市场网、市公共资源交易中心网站、区政府网站和集体经济组织事务公开栏等进行公示，公示时间不少于5日，接受社会和群众监督。对成交结果公示期间有异议的，入市主体应当自收到异议之日起3日内作出书面答复。

（七）相关合同签订

成交结果公示结束无异议后，由入市主体和竞得人签订《黄山区集体经营性建设用地出让合同》或《黄山区集体经营性建设用地出租合同》，约定双方的权利和义务，并报区自然资源和规划局及所在乡镇政府备案。在出让（出租）合同基础上，本着平等、自愿、诚信、守约的原则，通过签订三方监管协议等方式明确乡镇政府、农村集体经济组织与土地使用权人等各方权利和义务。

（八）审批手续办理

竞得人缴清相关土地出让价款（租金）后，根据土地出让（出租）合同，在取得土地不动产权证书后，按规定申请办理乡村建设规划许可证；符合施工许可办理条件和要求的，按规定向区住建局申请办理施工许可证。

（九）不动产权登记

竞得人持土地不动产权证书、规划核实材料、房屋竣工验收备案材料、相关税费缴纳凭证等，申请办理房屋所有权首次



登记。

四、收益管理

(一)集体经营性建设用地入市应按照规定缴纳土地增值收益调节金,土地所有权人应以向区政府缴纳土地增值收益调节金的方式履行相应义务、承担相应的基础设施建设等开发成本,土地增值收益调节金具体征收管理办法由区财政部门另行制定。

(二)农村集体经营性建设用地使用权发生出让、出租等交易行为的,入市主体参照国有建设用地扣除土地补偿费、地上附属物和青苗补偿费、社保费、耕地开垦费和耕地占用税等各类必要的税费,以及项目相关配套设施建设费用、中介服务费用等交易成本后,须按土地增值收益的一定比例(工业、仓储用地30%,商业服务业用地35%)缴纳土地增值收益调节金;再转让集体经营性建设用地调节金按土地增值收益的20%征收,由再转让方缴纳。

(三)土地增值收益调节金全额上缴区财政,纳入地方一般公共预算管理,实行收支两条线,由区财政部门统筹安排使用,专项用于:农村基础设施建设支出、农村土地开发支出、农村土地整理支出、农村环境整治支出、农村集体产业发展支出、农村经济困难群众的社保补贴和特困救助。

(四)农村集体经济组织获得的集体经营性建设用地入市



收益，归农村集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，由所在乡镇政府会同区农业农村局指导农村集体经济组织内部决策分配方案。

(五) 区财政局、农业农村局和乡镇政府要指导和监督农村集体经济组织合理使用留存集体的土地增值收益，纳入农村集体资产管理和服务公开内容，定期向本集体经济组织成员公布。

(六) 区财政局、农业农村局、审计局和乡镇政府要加强土地增值收益资金的监督管理。

五、保障措施

成立区农村集体经营性建设用地入市工作专班(详见附件1)，研究入市有关政策，准确把握政策导向和“负面清单”(详见附件2)。稳妥有序推进入市工作，选择合适地块先行先试，加强对各环节的监管，形成规范高效的工作机制和可复制、可推广的实践经验。加强宣传解读，争取群众支持，不断盘活农村闲置资源资产，壮大村级集体经济，助力乡村产业发展。入市工作涉及调查研究、测绘确权、规划编制、基准地价制定等各项工作所需经费，全额纳入区财政预算管理。准确把握入市基本要求，抓住“两项前置条件”，加快完成国土空间规划特别是实用性村庄规划编制，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，不得建设别墅、私家庄园；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。在合法合规的基础上，充分发挥村民自治作用，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。

六、附则

- (一) 本实施方案由区自然资源和规划局负责解释。
- (二) 本实施方案自发布之日起施行。在施行过程中，若国家、省、市出台集体经营性建设用地新政策的，按新政策执行。



附件 1

黄山区集体经营性建设用地入市工作 专班成员名单及职责分工

一、成员名单

组 长：吴小胜 区委副书记、区长

副组长：洪伟安 区委常委、常务副区长

苏俊颖 区政府副区长

成 员：陈 求 区政府办主任

孙鸿杰 区发改委主任

汪自敏 区科技工信局局长

苏建华 区民政局局长

崔云斌 区司法局局长

徐冬 区财政局副局长

吴桂枝 区人社局局长

白邵勇 区自然资源和规划局局长

余狮红 区住建局局长

吴向阳 区农业农村局局长

聂 力 区文旅体局局长

鲍 倩 区审计局局长



黄山区人民政府行政规范性文件

任家胜 区林业局局长
凌 睿 区城市管理局局长
周和敏 区生态环境分局局长
俞 娟 公共资源交易分中心主任
黄 健 区税务局局长
刘霞光 汤口镇镇长
张金龙 谭家桥镇镇长
邵启明 三口镇镇长
黄金兵 新明乡乡长
宣慧娟 仙源镇镇长（人选）
吴 飞 甘棠镇镇长
苏 海 龙门乡乡长
吴晓晖 耿城镇镇长
马 利 焦村镇镇长
苏 笋 太平湖镇镇长
夏维玉 乌石镇镇长（人选）
汪晓娟 永丰乡乡长
程超山 新华乡乡长
阎 璐 新丰乡乡长

区集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”）工作专班

下设办公室，办公室设在区自然资源和规划局，由白邵勇兼任



办公室主任，程宏祥任办公室副主任，区发改委、财政局、住建局、农业农村局、文旅体局、生态环境分局、公共资源交易分中心明确专人负责。涉及人员调整，不另行发文。

二、职责分工

（一）乡镇政府职责

乡镇政府是本辖区入市工作的责任主体，组织开展本辖区入市工作。具体负责组织开展存量集体建设用地摸排、村庄规划编制工作，指导协助入市主体开展入市地块的勘测定界、地价评估以及入市申请、方案编制、地块交付和交付后土地利用监管等工作，牵头开展入市地块审查、方案初审，监督指导农村集体经济组织履行民主程序、健全集体土地资产处置决策程序，监督检查农村集体经济组织对入市地块增值收益分配和使用等工作；会同区自然资源和规划局做好集体经营性建设用地范围界定和确权登记工作；会同区城市管理局、区自然资源和规划局对入市地块内建筑物合法性进行认定，依法对违法建设进行查处。

（二）主管部门职责

区自然资源和规划局是全区入市工作监管主体，指导监督各乡镇入市工作。指导各乡镇政府开展农村集体建设用地摸排、村庄规划编制工作，组织各乡镇政府开展集体经营性建设用地范围界定、确权登记工作，指导入市主体开展入市地块的



勘测定界、地价评估以及入市申请、方案制定、地块交付和交付后土地利用监管等工作；组织相关部门开展入市地块审核、方案审查、地价评审等工作，会同公共资源交易分中心指导入市主体开展入市交易具体实施、交易结果确认等工作；建立基准地价体系，做好权限内的市场中介、规划许可审批、不动产登记、土地利用监管等相关管理和服务工作；会同各乡镇政府和区城市管理局对入市地块内的建筑物合法性进行认定。

（三）其他部门职责

1. 区政府办负责入市工作的综合协调，做好区政府相关文件的印发和区入市工作专班交办任务的督办等工作。
2. 区发改委、科技工信局、文旅体局、林业局、生态环境分局负责依据相关产业政策，完善相关审批流程，做好入市地块项目性质、环境保护等方面的审核和方案审查工作，提出调整修改有关产业政策的意见和建议。
3. 区民政局、司法局、人社局负责根据部门职能配合做好入市相关服务监管工作。
4. 区财政局负责牵头制定《黄山区集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理指导意见（暂行）》，会同区直相关部门做好入市方案审查工作，会同区自然资源和规划局、农业农村局、各乡镇政府指导监管集体经营性建设用地增值收益调节金收取及使用，做好入市工作财政支持，提出调整



修改有关金融抵押政策的意见和建议。

5. 区住建局负责协同区直相关部门做好入市地块审查工作，按规定为建设单位办理施工许可证等相关建设手续，并严格按照《建设工程质量管理条例》，对建设工程质量等实施监督管理，协助乡镇政府依法对违法建设进行查处。

6. 区农业农村局会同区财政局制定《黄山区集体经营性建设用地入市工作中收益分配指导意见》，指导监管集体经营性建设用地配套农业现代化建设工作，提出利用集体经营性建设用地发展现代农业方向的意见和建议；会同区直相关部门做好入市地块审核和方案审查工作，会同各乡镇政府、区财政局指导监督农村集体经济组织对入市地块增值收益分配工作。

7. 区审计局负责做好集体经营性建设用地增值收益分配使用管理以及调节金征收使用管理的审计监督。

8. 区城市管理局负责会同区直有关部门及乡镇政府对城镇规划建设用地范围内的集体入市地块上的违建建筑物依法进行处置。

9. 公共资源交易分中心负责会同区自然资源和规划局指导入市主体做好入市交易具体实施、交易结果确认等工作。

10. 区税务局负责做好入市相关税收工作，会同区财政局创新入市税收方式，提出调整修改有关税收政策的意见和建议。



附件 2

黄山区集体经营性建设用地入市负面清单

一、土地性质和规划层面的禁止与限制

1. 非经营性建设用地不得入市

清单内容：严禁宅基地等非经营性集体建设用地入市。

2. 不符合国土空间规划的土地不得入市

清单内容：入市土地必须符合国土空间规划，并依法办理规划许可。严禁农用地、未利用地或生态保护用地入市。

3. 位于禁止或限制建设区域的土地不得入市

清单内容：严禁或限制永久基本农田保护区、生态保护红线、地质灾害易发区、洪涝灾害高风险区、历史文化保护区核心范围等范围内的土地入市。

二、土地权属和来源层面的禁止与限制

4. 权属不清晰或有争议的土地不得入市

清单内容：土地所有权、使用权存在边界、权属纠纷的，在争议解决前严禁入市。

5. 土地来源不合法的不得入市

清单内容：通过非法占用、以租代征、未批先建等方式占用的集体土地，严禁通过入市使其合法化。



6. 违法违建地块在处置前不得入市

清单内容：土地上存在违反规划、未取得合法报建手续的建筑物、构筑物，必须在依法完成处置（如拆除、没收、罚款并补办手续）后，方可入市。

三、用途和开发建设层面的禁止与限制

7. 不得用于商品住宅类开发

清单内容：严禁利用集体经营性建设用地建设商品住宅、别墅、私家庄园。

8. 不得用于法律和政策禁止或限制的产业项目

清单内容：严禁将入市土地用于《产业结构调整指导目录》中禁止类和淘汰类的产业，以及高污染、高耗能、产能严重过剩的项目。

四、程序和管理层面的禁止与限制

9. 严禁违规占用农房和宅基地

清单内容：不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地，严禁退休干部到农村占地建房。

10. 未履行法定民主决策程序的不得入市

清单内容：入市方案必须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意，未履行民主决策程序，严禁入市。

11. 未在法定平台公开交易的，不受法律保护



黄山区人民政府行政规范性文件

清单内容：入市土地必须在政府指定的公共资源交易平台和土地市场公开进行交易。严禁任何形式的私下协议转让。