

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源乡〔2023〕201号

关于印发《上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》的通知

嘉定区、奉贤区、松江区、金山区、青浦区、崇明区人民政府：

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见〉的通知》（厅字〔2022〕34号）和《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）有关要求，我局会同有关部门研究制定了《上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》，经市政

府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市规划和自然资源局

2023年6月15日

上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案

为健全城乡统一的建设用地市场，审慎稳妥推进本市农村集体经营性建设用地入市试点工作，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见〉的通知》（厅字〔2022〕34号）和《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），制定本工作方案。

一、试点总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，以健全城乡融合发展的体制机制和政策体系为目标，畅通城乡要素流动，以同地、同价、同权、同责为导向，落实农村集体经营性建设用地权能，健全城乡统一的建设用地市场，建立流转顺畅、收益共享、监管有力的农村集体经营性建设用地入市制度。按照“守底线、划区域、定范围、有计划”的要求，加强国土空间规划总体统筹，合理确定入市范围，依法控制用地规模，规范市场交易秩序，统筹平衡收益分配，保护交易主体权

利，审慎稳妥推进本市农村集体经营性建设用地入市，激活农村土地要素，提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴。

（二）工作原则

坚持规划引领和用途管制。按照国土空间规划目标、空间布局和管控要求开发利用农村集体经营性建设用地，把握好入市和征地关系，统筹区域区位、生产生活、经营性和公益性用途以及公共基础设施配套条件，合理确定入市范围、规划布局、用地类型和产业业态，服务乡村振兴战略，促进国土空间规划实施。严格国土空间用途管制要求，严格按照规划许可使用土地。

坚持守住底线红线。严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。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。完善集体土地所有权实现形式，切实尊重农民意愿，落实民主决策程序，保障过程公开透明，严禁损害农民合法权益。强化风险防范意识，做好风险评估和应对预案，审慎稳妥推进。

坚持同地同价同权同责。在符合规划、用途管制、依据集体建设用地基准地价和依法取得前提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同价同权同责，在城乡统一的建设用地市场中交易，适用相同规则，接受市场监管，同等进入土地二级市场。保障农民集体和市场主体权益，加强入市土地的权

益保护机制。入市地块应收缴一定比例的土地增值收益调节金，用于国家和集体建设完善周边基础设施和公共服务。

坚持节约集约利用土地。摸清农村集体建设用地底数，按照盘活存量、优化结构、完善功能、节约集约的原则，有序实施集体经营性建设用地入市，深入推进全域土地综合整治和低效建设用地减量化等工作，盘活农村存量建设用地空间资源，合理布局各类用途土地，推进基本公共服务均等化，支持农村一二三产业融合发展。加强村庄设计品质，促进农村集体经营性建设用地高质量利用。

二、试点范围和条件

（一）试点范围

根据自然资源部确定的试点地区名单，本市试点范围为嘉定区、奉贤区、松江区、金山区、青浦区、崇明区。

试点区应优先选择城镇开发边界外农村地区作为集体经营性建设用地入市区域，坚持紧凑布局导向，向新城、新市镇、产业园区等周边，以及保留（保护）村建设边界内公共基础设施配套成熟的区域集中集聚。

（二）入市条件和类型

集体经营性建设用地入市地块为国土空间规划确定为工业、商业、办公等经营性用途（商品住宅除外），并经依法登记的集体经营性建设用地。入市地块应无权属争议，未被司法机关、行

政机关等部门限制土地权利，且符合产业准入、功能定位和生态环境保护要求，地上建筑物、其他附着物产权补偿已经处理完毕。入市地块一般应具备必要的通路、通水、通电、土地平整等前期开发建设条件，集体经营性建设用地使用权交易双方对前期开发建设条件另有约定的除外。

集体经营性建设用地入市重点面向本市实施乡村振兴战略的需要，推进农村一二三产业融合发展，发挥经济、生态、美学“三个价值”，直接服务产地农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、乡村旅游、创意研发办公、康养、医疗卫生、文化教育、保障性租赁住房等功能用途项目。探索适应乡村多样化用地需求的乡村产业混合用地性质和组合用地模式。鼓励支持在符合规划、区位合理、公共基础设施和公共服务配套完善的区域，利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房，并纳入住宅专项规划和年度住宅用地供应计划，按照全市保障性租赁住房体系实施统一管理。严格禁止入市土地用于建设商品住房。鼓励试点区探索制定入市正负面清单，不断完善入市用途目录、用地标准和供地方式，探索编制入市经营性建设用地用途管理办法。

三、试点主要内容

围绕完善农村集体经营性建设用地入市制度和政策体系，强化规划引领和用途管制，创新农村集体经营性建设用地使用权权能实现形式，完善入市规则和程序，健全城乡建设用地一体化市

场，探索入市委托和民主决策机制，加强入市收益分配管理。

（一）强化国土空间规划约束和实施行动

1. **加强规划引领。**全面落实国土空间总体规划传导要求，优化配置集体经营性建设用地空间资源，保障乡村建设与产业发展需求，整体实施国土空间规划。健全基于本市控制性详细规划或郊野单元村庄规划“一张图”实施用途管制和行政许可的国土空间信息平台，完善用途管制规则和行政许可制度，明确集体经营性建设用地开发利用条件，规定空间准入审查内容和程序。

2. **优化存量建设用地盘活机制。**把握系统性、整体性和均衡性，立足区域发展现状、用地规模和布局等，统筹推进国土空间规划实施，盘活农村集体存量建设用地。严格区域建设用地总量控制，科学把握零散农村宅基地、低效工业用地及其他建设用地整理规模和节奏，腾挪激活节余建设用地空间资源，为农村一二三产业融合发展和城乡统筹发展提供土地要素保障。完善农村集体土地所有权确权登记，稳妥解决集体建设用地历史遗留问题，创新闲置集体建设用地处理机制。探索以镇域为单元的空间资源分配均衡调节机制，针对农村集体经营性建设用地入市开展综合评估，合理确定入市规模、结构、时序，构建不同集体经济组织间的利益均衡路径。

（二）探索入市委托和民主决策机制

重点是探索入市相关议事决策机制，维护农村集体经济组织

的入市主体地位。

1. 明确入市主体，探索入市委托制度。农村集体经营性建设用地入市主体为农民集体，由依法登记的代表农村集体行使所有权的集体经济组织或其委托的其他法人组织代理实施入市工作。其中，农村集体经营性建设用地属于村集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权；分别属于村内两个及以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织代表集体行使所有权；属于乡镇（街道）农民集体所有的，由乡镇（街道）集体经济组织代表集体行使所有权。

区、乡镇人民政府（街道）应加强指导服务，探索由代表其所有权的农民集体委托具有市场法人资格的土地股份合作社、土地专营公司等作为入市实施主体统一实施，依据授权委托书明确双方权利义务关系，保障入市主体充分、公平行使权利，按照市场经济运行规范要求有序开展入市工作。

2. 尊重农民主体地位，履行民主决策。尊重农民对入市、征收的选择权和合理诉求，维护农村集体经济组织的入市主体地位，防止其他组织未经授权代表农村集体经济组织实施入市。注重发挥基层党组织的领导核心作用，按照村民自治原则，加强自主管理和民主决策，对入市动议、入市方案、授权委托、资金使用、收益分配等事项，须经本集体经济组织成员大会或成员代表大会出席人数三分之二以上同意并形成决议。集体经济组织应当

按照农村集体资产管理有关规定，落实民主决策、财务公开和公示制度，入市地块成交价格、交易费用、税费缴纳和收益支出等信息应及时向集体经济组织成员公示。

（三）完善入市规则和程序

建立规范高效的入市规则、规划土地审批和建设方案审查程序以及基本建设程序。

1. 编制年度计划，探索准备机制。区规划资源部门应会同乡镇人民政府（街道）根据国土空间规划、经济社会发展规划、产业发展布局、土地市场状况和土地所有权人意向，制定年度入市供应计划，经区人民政府审议后上报市规划资源部门。编制入市供应计划，在统筹国有和集体建设用地数量的基础上，做好入市和成片开发土地征收的有机衔接，纳入年度建设用地供应计划，加强国土资源利用计划的联动，有序控制入市规模和节奏。鼓励试点区探索建立入市准备机制，集体土地所有权人可以自行或委托区土地储备机构等专业部门实施土地开发前期准备。

2. 开展入市征询，制定入市方案。入市地块出让前，入市主体应完成拟入市地块勘测定界，依法申请取得区规划资源部门核发的规划土地意见书，编制入市方案。入市方案应包括地块名称、界址、面积、规划条件、土地用途、使用年限、交易方式、入市价格、收益分配、委托入市实施主体、产业准入和生态环境保护要求等内容。探索区规划资源部门介入指导入市方案编制和协助

开展入市前征询的工作机制，区规划资源部门应牵头征询区农业农村、发展改革、建设管理、房屋管理、商务、经济信息化、生态环境、水务等部门，以及入市地块所在镇人民政府（街道）的意见，连同规划土地意见书一并纳入入市方案。入市方案须经本集体经济组织成员大会或成员代表大会出席人数三分之二以上同意，形成入市决议并按相关规定进行公示。入市方案作为后续申请入市、拟定合同和履行监管协议的依据。

3. 合理评估入市价格，建立评估技术规范。入市主体应当委托土地估价专业评估机构进行入市土地市场评估，并根据土地评估价格，确定入市起始价格或标底（底价）。试点区应参照国有建设用地，依据上海市城乡建设用地地价管理要求，深化细化入市价格评估要求、技术规范和定价规则。按照城乡统一建设用地的要求，市规划资源部门及时更新集体建设用地基准地价，健全地价监测和信息发布制度。

4. 提出入市申请，加强入市研判。入市主体应向区人民政府提出入市申请，提供土地权属证明材料、入市决议、入市方案等申请材料。探索建立区人民政府指定区规划资源部门对入市方案提出修改意见的工作机制，重点核对民主决策程序、国土空间规划、用途管制要求、产业准入要求、投资运营要求、生态环境保护、收益分配情况以及其他入市基本条件。入市主体按照修改意见完善入市方案后，由区规划资源部门向市土地交易市场提交后

发布入市公告。市级相关部门和试点区应积极探索符合乡村产业特点的入市研判规则、程序与方法以及符合乡村特色的项目审查程序。

5. 签订入市合同，建立监管机制。入市交易活动结束后，交易双方应签订书面合同，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。试点区政府与交易双方签订监管协议，履行全过程监管职责。探索政府与农村集体经济组织共同监管的形式，加强对入市土地闲置的监管和处置。入市合同和监管协议示范文本由市规划资源部门会同市农业农村、市市场监督管理等部门参照国家示范文本制定。入市合同文本报试点区规划资源部门备案。探索入市土地全过程监管的事项清单和具体措施，并纳入土地全生命周期监管。

6. 办理规划许可，严格用途管制。集体经营性建设用地使用权受让人完成合同签订并缴清土地价款和相关税费后，申请办理乡村建设规划许可证，依法办理开发建设需要的其他事项。集体经营性建设用地使用权人应当严格按照国土空间规划确定的用途使用土地，严禁擅自改变规划条件。依法批准改变规划条件的，必须重新签订入市补充合同，集体经营性建设用地使用权受让方

向入市主体补缴土地价款、土地增值收益调节金及相关税费。探索符合乡村建设项目特点的策划、规划、投资、建设、运营全过程管理政策机制。

7. 办理不动产登记，严格信息申报。受让人缴清土地价款和相关税费后，依照不动产登记相关规定，向土地所在区不动产登记事务机构申请集体建设用地使用权登记。地上合法建造的建筑物、构筑物及其附属设施，可以依法申请地上建筑物、构筑物及其附属设施所有权登记。入市后有独立分宗要求的，应在符合规划的基础上，按照入市合同或补充合同的约定办理分割登记。集体经营性建设用地使用权发生变更、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。受让人应配合区规划资源部门和不动产登记事务机构完成合同信息申报工作，区规划资源部门应将合同信息上传至土地市场动态监测监管系统。坚持乡村产业实体化导向，根据乡村产业特点和功能需求，深化研究不同用途入市土地的分割转让要求和监管措施。

（四）健全城乡一体化建设用地市场

农村集体经营性建设用地入市参照国有建设用地实施统一规则、统一程序、统一平台、统一监管，推动集体建设用地使用权交易纳入统一土地交易市场。

1. 实行公开交易，探索多种集体土地利用方式。对于入市集体经营性建设用地，参照国有建设用地相关规定，合理确定集体

经营性建设用地使用权的出让（出租）方式、出让（出租）年限和适用范围等，供应方式一般采取招标、拍卖、挂牌等有偿方式。对于商业办公等乡村产业融合项目，探索“招标挂牌”复合方式出让，对于重点扶持的乡村工业、仓储物流等产业类项目，可以探索定向挂牌方式出让。对于营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等基础设施、社会事业项目、保障性租赁住房等用地，可采取协议出让方式供地。鼓励农村集体经济组织探索先租后让、租让结合、带建筑出让、弹性年期出让等方式实施土地供应，也可结合农地流转和集体经营性建设用地出让等组合方式实施项目。指导农村集体经济组织将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权评估作价，以入股、联营等方式与其他单位或个人共同兴办企业。

2. 维护市场主体合法权益。除法律和行政法规另有规定、合同约定的外，农村集体经营性建设用地使用权一般不得提前收回。依照法律法规规定，因国家公共利益需要征收为国有并提前终止合同的，应按届时土地征收规定，给予农村集体经济组织和集体建设用地使用权人相应补偿。因农村公共设施和公益事业建设等需要收回农村集体经营性建设用地使用权的，应依法给予土地使用权人合理补偿。合同约定的出让年限届满，土地使用者需要继续使用入市地块的，应在届满前一年提交续期申请书，同意续期的，应重新签订出让、租赁合同及监管协议，支付有偿使

用费并办理土地登记手续。探索农村集体经营性建设用地土地二级市场交易，明确除法律、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、赠与或者抵押等。

3. 完善集体建设用地交易信息公开制度。试点区按照土地市场信息公开要求、政府公示地价制度等，及时向市场发布用地政策、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，保障农村集体经营性建设用地等公开交易。

（五）加强入市收益分配管理

重点是探索合理统筹土地增值收益的有效机制，兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益，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。

1. 完善土地增值收益收缴管理。土地增值收益调节金收缴和使用具体办法由试点区根据国家和本市相关规定研究制定。试点区财政会同规划资源等部门按规定组织收缴土地增值收益调节金。土地增值收益调节金计提比例应按照土地征收转用与入市取得的土地增值收益在国家和集体之间分享比例大体平衡以及保障农民利益等原则，考虑近郊远郊、基准地价、土地用途、交易方式和政府对周边配套开发投入差异等，以转移集体经营性建设用地使用权总收入的一定比例征收。按照不同集体经济组织间的

条件相近地块地价水平和收益基本相当原则，加强市、区、镇的总体统筹，优先保障集体经济组织的收益水平。

2. 规范农民集体收益内部分配。做好入市农民权益保障，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产权调整相关农民的补偿等工作。农村集体经营性建设用地入市收入扣除土地增值收益调节金以外部分，归农民集体所有，并纳入农村集体资产统一管理，接受集体内部审计监督和政府监管。农民集体所得入市收益的内部分配及使用，应按照农村集体资金资产管理的有关规定，履行民主决策程序，市农业农村部门指导区级研究集体经济组织民主管理和土地增值收益集体分配办法，确保农民集体在入市和土地征收中土地增值收益分享比例大体相当，兼顾集体和成员个人利益，兼顾集体经济长远发展。加强镇级统筹，合理规划配置空间资源，探索乡镇（街道）村、村村集体经济组织合作入市的收益合理分配有效形式，均衡乡镇（街道）、村内部集体经济组织之间的收益。

3. 引导收益调节金向乡村倾斜。土地增值收益调节金优先对区内纯农地区、生态保护区以及经济相对薄弱村进行倾斜，用于基础设施和公共服务设施建设、产业发展、生态环境建设运营维护等，重点用于农民相对集中居住、乡村振兴示范村建设、高标准农田建设、现代种业提升、农村人居环境整治、农业高质量发展、全域土地综合整治、农业面源污染治理、生态环境保护与修复等。

（六）研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制

重点做好成片开发土地征收与入市试点工作的衔接，实现两种方式在保障合理用地需求方面的有机统一。

探索入市保障项目用地制度。按照区域经济调控、产业发展布局、基础设施配套等要求，统筹国有和集体建设用地数量，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。鼓励试点地区探索制定通过集体建设用地入市渠道保障用地需求的建设项目目录或清单。

四、实施步骤

试点工作为期两年，2022年底启动，2024年底结束，共分为准备部署、组织实施、试点总结三个阶段。其中，松江区可在深化完善政策机制等工作的同时，先行启动试点实施工作，并落实本工作方案的要求。

（一）准备部署阶段（2023年6月前）

2023年6月前，区委、区政府要高度重视，制定本区试点具体推进方案。推进方案要细化任务目标和实施计划，建立工作组织和协调机制，正确把握舆论引导，加强试点宣传，做好入市前期准备工作，确保试点工作审慎稳妥开展。

（二）组织实施阶段（2023年6月-2024年12月）

试点区在做好入市土地调查摸底、规划分析、地价分析等前

期工作的基础上，按照本区试点工作方案确定的任务目标和实施计划，制定入市配套政策、编制年度入市计划、建立入市准备机制、规范入市程序和规则、形成城乡统一的市场环境、优化完善入市服务，在此基础上，稳妥有序开展试点工作。

2023年12月底前，试点区要形成年度工作报告，报市政府。市规划资源部门要跟踪进展，研究问题，并于2024年1月底前，形成本市年度工作报告按程序报自然资源部。

（三）试点总结阶段（2024年10月-12月）

2024年10月底前，试点区结合本区试点工作方案中明确的任务目标，对照评估完成情况，进行试点成效和经验总结，形成全面系统的总结报告，总结报告应包括试点总体成效、制度建设情况、政策文件制定情况、试点案例、问题建议等部分内容，报市政府。

2024年11月底前，市规划资源部门在试点区总结报告基础上，形成市级总结报告，经市政府审定后报自然资源部。

五、保障措施

（一）加强组织领导

市委、市政府加强本市农村集体经营性建设用地入市的组织领导，指导建立包括发展改革、规划资源、农业农村、财政、金融、产业、住建、房管、环保、税务、市场监督管理等部门在内的试点工作协调机制，统筹协调和指导试点区审慎稳妥推进入市

试点工作，加强跟踪评估和监督检查。区委、区政府是入市试点工作的责任主体，应落实组织领导，强化宣传引导和政策解读，营造良好舆论环境和社会氛围，细化试点方案，建立区级协调和监管机制，落实工作举措，明晰入市规则，细化年度工作计划，指导集体经济组织落实试点任务和措施，研究制定或深化完善调节金收缴和使用管理、抵押贷款、收益分配和民主管理等政策细则，切实抓好试点工作。

（二）协同开展各项改革

建立入市与成片开发土地征收之间的协同机制，处理好农村集体经营性建设用地入市、作价（出资）入股和集体建设用地使用的关系、适用范围和利益调节机制，完善用地准入政策，探索多元化供地方式。加强农村集体经营性建设用地入市与深化农村宅基地制度改革、农村集体产权制度改革、国家城乡融合发展等政策的协调，完善农民基层民主制度，妥善处理好农民、集体、国家等多方利益。规范入市土地抵押管理，创新入市土地抵押贷款等金融产品，满足多元化融资需求。

（三）加强试点监管

入市工作应在试点区封闭运行，确保风险可控，加强监测监管，遇到的重大问题要及时反映。严格落实国土空间规划和用途管制要求，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线，推进土地资源节约集约利用。坚决防止搞暗箱操作，或以长租、低价、“阴

阳合同”等方式，掏空农村集体经济组织资产，削弱农村土地集体所有制；防止由少数人操控，单位或个人非法处置、侵占入市土地及其收益，损害农民合法权益；防范利用集体经营性建设用地入市建设别墅大院和私人会馆；用于保障性租赁住房的入市土地，严禁改变保障性租赁住房性质，保障性租赁住房不得上市销售或变相销售，严禁以保障性租赁住房为名违规经营或骗取优惠政策；防止污染环境、高耗能高排放项目向农村转移，破坏乡村风貌。依规依纪依法严肃查处试点工作中的各类违纪违法行为。

公开属性：主动公开信息

抄送：国家自然资源督察上海局，市农业农村委，市发展改革委，市
财政局，市生态环境局，市住房城乡建设管理委，市市场监督
局，市税务局，上海银保监局，市房管局。

上海市规划和自然资源局办公室

2023年6月15日印发
