

上海市崇明区人民政府文件

沪崇府规〔2023〕4号

上海市崇明区人民政府关于印发《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》的通知

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》已经区政府第39次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

特此通知。

2023年12月14日

（此件公开发布）

上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法(试行)

第一章 总 则

第一条（目的与依据）

为全面贯彻落实《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》等法律法规以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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）《上海市规划和自然资源局关于印发〈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》（沪规划资源乡〔2023〕201号）和《上海市崇明区人民政府办公室关于印发〈本区农村集体经营性建设用地入市试点推进工作方案〉的通知》（沪崇府办发〔2023〕16号）的文件精神和有关决策部署，为加快推进乡村振兴战略实施，以健全城乡统一的建设用地市场为目标，以探索农村集体经营性建设用地市场交易规则和服务监管体系为导向，为了规范崇明区农村集体经营性建设用地入市工作，现制定本办法。

第二条（定义）

本办法所指的农村集体经营性建设用地，是指国土空间规划

确定为商业、办公、工业等经营性用途（商品住宅除外），并经依法登记的集体经营性建设用地。

本办法制定的目标是以同区域、同地、同价、同权、同责为导向宗旨，稳步加快健全城镇和农村统一的建设用地规范市场，逐步建立完善的农村集体经营性建设用地入市制度流程。

第三条（适用范围）

本办法适用于试点期间崇明区行政区域内的农村集体经营性建设用地入市管理。

第四条（基本原则）

（一）坚持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。

（二）坚持规划引领和用途管制。按照国土空间总体规划，以整体区域发展为目标，统筹空间布局，合理确定入市范围、规划布局、用地类型和产业业态，严格国土空间用途管制要求，严格按照规划许可使用土地。

（三）坚持同地同价同权同责的管理制度，应在符合权属清晰、规划、用途管制以及依据城乡建设用地基准地价前提下，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。应遵循公开、公平、公正和诚信原则，实行有偿、有期限、可入市的使用制度。

（四）坚持做好权益分配及保护机制，建立健全农村持续发

展和农民持续增收机制，以及农民参与、共建共享的利益分配机制，处理好土地增值收益分配关系，充分发挥市场的决定性作用。

第五条（管理职责）

崇明区人民政府负责本行政区域内农村集体经营性建设用地入市区域统筹、综合管理和监督工作。具体由区规划资源局、区农业农村委负责牵头落实解决。

崇明区人民政府成立农村集体经营性建设用地入市工作协调监管机构，负责协调解决在出让前、出让中、出让后所碰到的相关问题，入市工作协调监管机构负责出让后对地块的全生命周期管理进行监管。

集体经济组织在土地入市前应征询区农村集体经营性建设用地入市工作协调监管机构成员部门意见，区发展改革委、区经委、区科委、区公安分局、区规划资源局、区生态环境局、区建设管理委、区农业农村委、区水务局、区文化旅游局、区卫健委、区绿化市容局、区国动办、区住房保障房屋管理局、区交通委等相关职能部门以及入市地块所在（乡）镇人民政府应提出各项规划条件、建设管理、功能业态管理、运营管理、环境保护、转让管理、违约责任管理等内容，作为入市条件纳入入市方案、合同以及监管协议中。按照全生命周期管理的要求，切实履行“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对受让人的合同履行情况进行要素评定，依法实施监管。

区规划资源局负责制定入市年度计划，规范入市程序，落实入市具体工作；区农业农村委做好农村集体经营性建设用地入市民主管理、入市增值收益分配指导和监管工作；区财政局负责土

地增值收益调节金征收使用管理和抵押融资业务指导和监管工作；区税务局做好税收征缴业务指导和监管工作。

各（乡）镇人民政府应积极配合落实入市相关工作，并加强基础民主管理和入市收益监管。

第二章 入市方式和程序

第六条（入市权利双方）

农村集体经营性建设用地入市出让人是入市地块的所有权人，可由农村集体经济组织代表农民集体负责入市工作，其中，属于（乡）镇集体所有的，由（乡）镇集体经济组织代表集体行使所有权，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。集体经济组织尚未依法取得法人资格的，可以通过授权或者委托其他具有法人资格的组织代理实施入市，并明确双方权利义务关系。

境内外的自然人、法人和其它组织，除法律、法规另有规定外，均可依照本办法的规定受让农村集体经营性建设用地使用权，并进行土地开发、利用和经营。

第七条（入市类型）

经依法登记、权属清晰且符合国土空间规划为商业、办公、工业等经营性用途（商品住宅除外），主要面向农村一二三产业发展，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。

第八条（入市条件）

农村集体经营性建设用地入市，应具备以下条件：

（一）农村集体经营性建设用地归农民集体所有，并完成集体土地所有权登记，持有集体建设用地所有权证，土地权属清晰、无争议、未被司法机关行政机关等执行限制土地权利情况的；

（二）符合国土空间规划和国土空间用途管制要求；

（三）符合国家、本市和本区产业准入、环保等必要政策；

（四）具备必要的通路、通水、通电基础的开发建设条件，且需完成地上（构）建筑物补偿、拆除及其产权注销、土地平整等事项，交易双方对前期开发建设条件另有约定的除外；

（五）法律法规规定的其他条件。

第九条（计划管理）

区规划资源局应整体统筹协调各乡镇入市管理工作，以尊重农民意愿为前提，根据经济社会发展规划、产业政策、国土空间规划、土地利用年度计划、土地市场状况和所有权人意向申请，控制入市节奏，制定入市供应计划。

第十条（入市决策程序）

农村集体经营性建设用地入市动议、入市方案、入市价格、授权委托、资金使用、收益分配等相关事项，应根据《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市民主管理实施意见（试行）》相关规定，经民主决策程序后形成书面决议。集体经济组织应按

照农村集体资产管理规定，将决议的事项、资金的使用、收益支出等情况信息及时向集体经济组织成员公示。

第十一条（前期开发和准备）

入市的农村集体经营性建设用地可由集体土地所有权人自行或委托土地储备机构实施前期开发，如涉及水系、公益林等情况，须依法取得并完成填堵河道、迁移林木的行政许可批复，方才达到土地供应条件。

达到土地供应条件后，入市主体应完成拟入市地块的勘测定界并依法申请取得区规划资源局核发的乡村规划土地意见书。入市主体可委托区规划资源局组织完成对拟入市地块的征询工作，将征询意见纳入出让方案中。

第十二条（入市方案）

农村集体经营性建设用地入市方案应包括地块的界址、地块的名称、地块面积、土地用途、规划条件、交易方式、使用期限、入市价格、交易委托、收益分配、违约责任等以及各行业部门出具的产业准入、建设要求、生态环境保护 and 地下管线普查等方面内容。

入市方案应经集体经济组织成员或成员代表会议同意并形成决议后，报区人民政府后组织实施。

第十三条（入市申请和入市研判）

入市主体应向区规划资源局提交土地权属证明、入市决议、入市方案、集体经营性建设用地使用权预合同、监管协议等相关材料并向区人民政府提出入市申请。区规划资源局应会同区农业农村委等相关职能部门对入市前的民主决策程序、规划条件、用途管制要求、产业准入要求、投资运营管理、生态环境保护、出

让前期成本与收益分配之间的平衡情况等其它入市基本条件提出修改意见。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，通过入市研判后发布入市公告。

第十四条（入市方式）

农村集体经营性建设用地入市，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，可探索“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。农村集体经营性建设用地地下空间使用权出让，参照《上海市地下建设用地使用权出让规定》《上海市地下建筑面积分类及计算规则》等相关规定执行。

第十五条（出让年限）

农村集体经营性建设用地出让年限参照国家和本市的相关规定，出让年限不得超过国有建设用地使用权的法定最高出让年限。

第十六条（出让合同和监管协议）

受让人应按照成交确认书或中标通知书约定的时间签订出让合同和监管协议。

出让合同应由出让人、受让人共同签订，合同文本报区规划资源局备案。

出让监管协议应由出让人、受让人、区人民政府共同签订。

第十七条（土地开发、利用和经营的要求）

农村集体经营性建设用地应参照国有建设用地，加强土地利用要素全生命周期管理。

受让人应按出让合同的规划用地性质、规划要求、开发期限和条件等约定进行开发、利用和经营。

受让人在出让地块上进行开发建设的，应按本市规划管理、建筑管理、房地产管理以及交通、环保、卫生、环卫、消防等城乡管理的有关规定办理各项申请审批手续。

第十八条（违法查处）

受让人不按照批准的用途和条件使用农村集体经营性建设用地的，应按照违法用地和违法建设的相关规定进行查处。

第三章 地价管理和收入分配

第十九条（地价管理）

农村集体建设用地使用权应与国有土地“同权、同价、同责”，入市主体可委托具有相应资质的专业评估机构对拟入市地块进行市场评估，评估机构应参照本市城乡建设用地基准地价标准进行公平、公正的评估。在此基础上结合前期产生的补偿成本、产业、经营性用地全要素管理的要求，综合确定出让起始价并经集体经济组织成员或成员代表会议集体决策同意。

第二十条（土地增值收益分配）

农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金由区财政局负责征收使用管理，具体应充分考虑土地用途、土地等级、土地区域、交易方式等因素，具体按照《上海市崇明区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实施细则（试行）》规定确定调节金征收比例。

农村集体经济组织应按照《上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市集体收益分配管理规定》（试行）的规定，管理和使用入市集体收益。

第四章 土地使用权登记和抵押

第二十一条（土地使用权登记）

在签订出让合同后，集体经营性建设用地使用权受让人按出让合同约定缴清全部出让价款和相关税费后，受让人方可依照不动产登记条例的相关规定申请办理集体经营性建设用地使用权登记。

第二十二条（土地使用权抵押）

以入市途径依法取得的农村集体经营性建设用地使用权及其地上的建筑物、构筑物及其他附属物可以设定抵押权。土地使用权抵押，抵押人与抵押权人应签订抵押合同，设定抵押关系应依法办理抵押登记。

农村集体建设用地抵押时所担保的主债权仅限于开发建设该出让地块的贷款，且不得超过合同约定的土地出让价款总额。

以房屋在建工程、新建房屋连同土地抵押等情形，应当按照《上海市房地产抵押办法》相关规定办理。

可在出让合同中约定，设定抵押关系和处理抵押物之前，应事先征询出让人意见，在同等条件下出让人享有优先购买权。抵押权实现后，不得改变土地所有权性质和出让合同约定的使用条件。

第五章 土地使用权转让、续期和收回

第二十三条（合同和监管协议约定）

出让人和协调监管机构应在农村集体经营性建设用地出让前明确物业持有和转让管理要求，并在出让合同中约定，受让人可依据相关法律法规和出让合同约定转让农村集体经营性建设用地使用权，涉及下列情形的，出让合同中应作如下约定：

（一）工业用地产业类项目和研发类总部产业项目类建设用地使用权不得整体或分割转让；建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构不得改变，确需改变，应事先经出让人同意。

（二）营利性教育、医疗、养老等设施用地应由受让人整体持有，不得分割转让；确需整体转让的，应事先经出让人同意，或由出让人按照出让合同约定的价格和方式优先回购。

农村集体经营性建设用地使用权转让后，受让人应按照原出让合同中约定的权利和义务履行。

第二十四条（使用权到期续期）

农村集体经营性建设用地使用权出让合同约定使用期限届满，受让人要求继续使用土地的，应当至迟于届满前一年向出让人提出

申请续期。经出让人同意继续使用土地的，应重新签订出让合同，支付土地出让价款，并办理集体建设用地使用权变更登记手续。

第二十五条（使用权收回）

受让人依法取得的农村集体经营性建设用地使用权，未违反合同约定，在出让合同约定的使用年限届满前，不得收回，法律法规另有规定的除外。

可在出让合同中约定，出让合同约定的使用年限届满，受让人未申请续期的，或者申请续期但未获批准的，土地使用权由集体经济组织无偿收回，其地上建筑物、构筑物和其他附着物按照出让合同的约定处理。法律法规另有规定的，从其规定。

因公共利益需要，土地需征收为国有的，按民法典等法律法规终止合同；出让人提前收回使用权，按合同约定终止合同，并给予适当补偿。

第六章 附 则

第二十六条（本办法期限）

本办法自 2024 年 1 月 15 日起施行，至 2024 年 12 月 31 日止。执行期间，如遇国家和上海市新出台规定与本办法不一致的，按国家和上海新出台规定执行。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，
区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。

上海市崇明区人民政府办公室

2023 年 12 月 14 日印发
