



3101155685787705

上海市浦东新区规划和自然资源局文件

浦规划资源规〔2024〕1号

关于印发《浦东新区农村集体经营性建设用地入市试点管理办法》的通知

区政府各相关委、办、局，各管理局，各镇人民政府：

《浦东新区农村集体经营性建设用地入市试点管理办法》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市浦东新区规划和自然资源局

2024年6月19日

上海市浦东新区规划和自然资源局办公室印

2024年6月19日

浦东新区农村集体经营性建设用地入市 试点管理办法

第一章 总则

第一条 主要目标

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）、《浦东新区综合改革试点实施方案（2023—2027年）》的文件精神以及自然资源部《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（自然资办函〔2023〕364号）和《上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（沪规划资源乡〔2023〕201号）的有关要求，深化农村土地制度改革，健全城乡融合发展体制机制，规范浦东新区农村集体经营性建设用地入市试点，建立城乡统一的建设用地市场，保障农村集体和农民合法权益，结合浦东新区实际，制定本办法。

第二条 适用范围

本办法适用于试点期间浦东新区行政区域内的农村集体经营性建设用地入市管理。

第三条 基本原则

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，坚持规划引领、用途管制、依法取得、统一市场、统一监管的原则。农村集体经营性建设用地使用权按照自愿、公开、公平、诚信原则，实行有偿、有期限入市。坚持市场化配置机制，落实集体经营性建设用地与国有建设用地同权同价同责。坚持增值收益合理分配，处理好兼顾国家、集体、农民的土地增值收益分配关系。坚持规划统筹、引领和国土空间用途管制，按照严控增量、盘活存量的原则，加强村庄设计品质，优先推进存量集体建设用地入市，提高农村集体建设用地利用水平。

第四条 管理职责

区规划资源局负责制定入市年度计划，规范入市交易规则，指导入市具体工作。区农业农村委负责农村基层民主管理、集体资产管理、土地增值收益分配指导工作。区财政局负责土地增值收益调节金征缴、使用管理工作，区金融局、区发改委负责抵押融资业务指导工作。区科经委、区商务委、区司法局、区生态环境局、区建交委、区市场监管局等相关职能部门各司其职负责相应的业务指导，区税务局负责税收征缴工作，入市地块所在镇应积极配合落实入市相关工作，并加强基层民主管理和入市收益监管。

浦东新区成立农村集体经营性建设用地入市工作专班，协调解决试点中的相关问题，集体研究有关事项。专班由区发改委、

区科经委、区商务委、区司法局、区财政局、区规划资源局、区生态环境局、区建交委、区农业农村委、区市场监管局、区金融局、区税务局以及入市地块所在镇及集体经济组织代表组成。

第二章 入市方式和程序

第五条 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，可由依法登记的代表农村集体行使所有权的集体经济组织或由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镇农民集体所有的，由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。

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。

第六条 入市类型

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、租赁住宅等经营性用途（商品住宅除外），并经依法登记的集体经营性建设用地。具体包括直接服务产地农产品加工、电子商务、生态友好型制造业、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

功能用途项目用地。

第七条 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属农民集体所有，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；

（二）符合国土空间规划和国土空间用途管制要求；

（三）符合国家和本市产业准入，功能定位和生态环境保护要求；

（四）无违法用地行为，无司法机关依法裁定查封或其他形式限定土地权利的；

（五）具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件；

（六）涉及土地承包经营权、合法地上建筑物、其他合法附着物产权已与权利人达成一致意见并完成相应补偿；

（七）法律法规规定的其他条件。

第八条 计划管理

区规划资源局统筹管理，尊重农民意愿，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，做好入市与成片开发土地征收的衔接，制订年度建设用地供应计划，合理安排年度入市和成片开发

土地的规模、用途、布局等，综合考虑试点地块市政配套等设施的需求，实现两种方式在保障用地方面的有机统一。

第九条 决策程序

尊重农民对入市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。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、资金使用和收益分配等事项，经本集体经济组织民主决策程序后形成决议。

第十条 前期准备

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，达到土地供应条件。

第十一条 入市方案

地块入市前，入市主体应当拟定入市方案。入市方案应包括地块名称、界址、出让面积、规划条件、土地用途、交易方式、出让年限、出让起始价、资金成本与收益测算方案、产业准入和生态环境要求等内容。

区规划资源局应协助入市主体开展地块入市前部门征询，并指导入市主体编制入市方案。

第十二条 公开交易

区规划资源局应对入市方案提出修改意见，入市主体按照修改意见完善入市方案，由区规划资源局报经区人民政府同意后，

向市土地交易市场提交，通过入市研判后发布出让公告，实行公开交易。

农村集体经营性建设用地入市实行与国有建设用地同等入市制度，在全市统一的土地交易市场内进行，实施统一规则、统一平台、统一监管。

第十三条 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，也可结合农村土地经营权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。

第十四条 出让年限

农村集体经营性建设用地使用权出让年限，参照国家和本市有关国有建设用地的规定执行。

第十五条 入市合同

入市交易活动结束后，交易双方应按照《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国民法典》等法律规定签订入市合同，载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、前期成本、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。合同文本报区规划资源局备案。

第十六条 监管协议

出让人、受让人应当与区人民政府签订监管协议。监管协议应当载明监管事项、监管措施、三方间的权利与义务及法律责任等内容；各监管事项的具体监管要求、监管方案、违约整改要求等可以在监管协议所附监管清单中明确。区人民政府指定区规划资源局和区农业农村委负责牵头组织、协调各项监管事宜，相关职能部门依据各自职能实施监管，共同履行土地开发建设与利用全过程的监管职责。监管协议根据本市统一格式文本拟定，与同一宗地相对应的出让合同配套使用。出让人、受让人签订补充合同的，还应同步签订补充监管协议。

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，对项目在用地期限内的利用状况实施全过程动态评估和监管，通过健全用地的用途管制、功能设置、业态布局、产业准入、综合效益评估、土地使用权退出等机制，加强土地利用全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的，应按本市规划管理、建筑业管理、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申请办理各项审批手续。

第十八条 违法违规处理

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，应按照有关法律法规查处或者按照合同约定处理。

第三章 地价管理和收益分配

第十九条 地价管理

农村集体经营性建设用地使用权应与国有建设用地使用权“同地、同权、同价、同责”，土地价格应通过具有相应资质的专业评估机构根据上海市城乡建设用地基准地价进行市场评估，在此基础上结合经营性用地全要素管理要求，根据土地估价结果和政府产业政策综合确定入市起始价，并经集体经济组织民主决策同意。

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，充分考虑土地用途、土地等级、交易方式等因素后，合理确定调节金征收比例。

收益调节金由区财政局管理，纳入地方一般公共预算统筹安排使用，优先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、生态保护与修复等。资金支付按照国库集中支付制度有关规定执行。

入市收入扣除土地增值收益调节金以外部分，归集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，分配情况纳入农村“三资”监管平台，接受集体内部审计监督和政府监管。

农村集体经济组织应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全体成员公示。

第四章 土地使用权登记和抵押

第二十一条 不动产登记

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

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，设定抵押权应依法办理抵押登记。

农村集体经营性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。以在建建筑物、新建房屋连同土地抵押等情形，应当按照国家和本市的相关规定办理。

按照土地出让合同约定的自持部分物业，应整体抵押，不得分割抵押。设定抵押权和处理抵押物之前，应征询土地所有人意见，土地所有人享有优先购买权。抵押权实现后，受让人应承继原出让合同中约定的权利和义务。

第五章 土地使用权转让、续期和收回

第二十三条 使用权转让

出让人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，受让人可依法和按照出让合同约定转让农村集体经营性建设用地使用权。涉及以下情形的，应在出让合同中作如下约定及相应的违约责任：

（一）工业用地产业项目类和研发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。

（三）属于房屋建设工程转让的，受让人应付清土地出让价款并领取不动产权证书，取得建设工程施工许可证，并完成房屋建设开发投资总额的百分之二十五以上。

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续期申请。经出让人同意继续使用土地的，应重新签订出让合同及监管协议，支付土地出让价款，并办理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，出让人不得解除合同，法律法规另有规定、合同另有约定的除外。

可在出让合同中约定：出让合同约定的使用年限届满，受让人未提出续期的，或者提出续期但出让人未同意的，土地使用权由出让人无偿收回，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。

国家依法征收该宗土地的，按照法律法规终止合同并给予相应补偿；出让人提前收回使用权的，按出让合同约定终止合同，并给予受让人相应补偿。

第六章 附则

第二十六条 有效期

本办法自 2024 年 6 月 20 日起施行，有效期至 2024 年 12 月 31 日。