

上海市浦东新区合庆镇人民政府文件

浦合府〔2024〕117号

关于印发《合庆镇关于进一步加强农村集体土地使用管理的实施意见（试行）》的通知

机关各办，各事业单位，各镇属企业，各村级组织：

现将《合庆镇关于进一步加强农村集体土地使用管理的实施意见（试行）》印发给你们，请认真组织实施。

上海市浦东新区合庆镇人民政府

2024年11月5日

合庆镇关于进一步加强农村集体土地使用管理的实施意见（试行）

根据《中华人民共和国土地管理法》、《上海市农村集体资产监督管理条例》、《关于进一步加强浦东新区农村集体资金、资产、资源监督管理的指导意见》（浦农业农村委〔2020〕173号）和《浦东新区关于进一步加强农村集体土地使用管理的指导意见》（浦农业农村委规〔2024〕1号）等文件精神，紧紧围绕乡村振兴战略总体要求，进一步加强合庆镇农村集体土地使用管理，促进新型农村集体经济高质量发展，制定如下实施意见。

一、适用范围

本指导意见适用于以下类型农村集体土地：

（一）合庆镇范围内镇、村、组农村集体土地，包括农用地（含承包地、集体机动地、减量化后土地，土地全域整治和高标准农田建设后增加的集体土地、自留地以及换保障的土地）、集体建设用地（含用于经营性和公益服务）。

（二）合庆镇域内南北社区已协议置换动迁但未开发地块的土地。

（三）由相关镇级集体企业代管的国有土地、已实施征地并由村代管的国有土地，其使用管理参照本意见执行。

二、农村集体土地使用管理

（一）总体要求

加强合庆镇农村集体经济组织集体土地等区域全要素、全覆盖使用管理，不断提高土地经营效益，解决承包地细碎化的问题，形成集中连片的生产经营模式，提高农村集体土地的经营水平，促进农村集体经济发展壮大。坚持民主原则，保障农村集体经济组织成员对农村集体土地使用、收益和分配的知情权、决策权、管理权、监督权；坚持公开原则，农村集体土地租赁、使用、改造、收益等行为应当向全体成员公开；坚持成员受益原则，遵循效益决定分配的原则，采取不同的经营模式和管理方式，提高经营管理水平，增加农民财产性收入。

各级农村集体经济组织应严格农村集体土地使用管理要求，按照地类分类管理，严禁违背地类作其他用途，严禁出现违法用地、违法建筑、私自占用、乱种植等现象，严禁出现滚地垅等违背安全生产经营的现象。

（二）分类管理

根据我镇关于加强合庆镇农村集体“三资”监督管理的相关制度文件，以及我镇农村集体土地租赁合同示范文本和土地租赁指导价，结合实际，对我镇农村集体土地实行分类管理。农村集体土地租赁合同文本应录入“上海市农村集体‘三资’监管平台”。

1. 林地

(1) 公益林(含生态廊道): 由镇政府立项建设及国有企业建设移交的林地, 其管理主体为镇林业部门, 镇林业部门与村集体经济组织签订土地流转合同, 土地流转收益归村集体经济组织。

(2) 生态林: 2003至2004年, 由镇政府与企业共同出资建设的林地, 其管理主体为村集体经济组织, 村集体经济组织与企业签订土地流转合同, 土地流转收益归村集体经济组织。

(3) 商品林(苗圃): 按照《中华人民共和国森林法》规定, 商品林由林业经营者依法自主经营。其管理主体为村集体经济组织, 土地流转收益归村集体经济组织。

2. 其他农用地

(1) 农户承包土地: 按照《中华人民共和国农村土地承包法》、《农村土地经营权流转管理办法》等法律法规, 以及市、区相关文件要求, 切实维护农民的土地承包权益, 土地流转收益归出让土地经营权的承包方所有。对流转土地出现“非农化”“非粮化”“非菜化”以及不规范转包、拖欠土地流转费等行为的, 经营主体取消当年度各项评优资格, 列入诚信黑名单, 暂缓发放相关涉农补贴, 并根据相关规定终止土地流转协议。

(2) 集体机动地和减量化后土地: 由集体经济组织统一管理, 其收益按权属归集体经济组织。如对外出租, 租金原则上不低于农村土地经营权流转指导价格。

(3) 自留地：农户自愿放弃耕种的，村集体经济组织可结合实际，经协商一致给予适当补偿后，由村集体经济组织管理并获收益；农户委托村集体经济组织统一经营管理的，收益归农户且不低于农村土地经营权流转指导价格。

(4) 换保障的土地：农户以土地承包权换取社会保障的土地，由村集体经济组织加强土地的集中经营管理。按照合同约定由镇委托本镇农村集体企业统一经营管理，其收益归镇农村集体企业；由镇委托村集体经济组织经营管理的，其收益按照双方合同约定进行分配。

(5) 全域土地整治、高标准农田建设后和其他新增可耕种土地：由集体经济组织统一管理，其收益按权属归集体经济组织。

3. 建设用地

各集体经济组织要节约集约利用集体建设用地，加强对集体建设用地的盘活增效，通过腾笼换鸟、租税联动以及零增地改扩建等方式，壮大集体经济发展。通过规范土地减量化流程，严格履行重大事项的民主决策程序，保障集体经济组织合法权益。

(1) 用于经营的集体建设用地：进一步加强集体经营性建设用地的经营管理，其收益按权属归集体经济组织。根据新区相关部门确定的农村集体经营性建设用地使用指导价，结合我镇实际制定的农村集体经营性建设用地使用指导价，建立增

长机制，确保资产保值增值。集体经营性建设用地对外租赁的，应按照《关于进一步加强浦东新区农村集体资产租赁管理的指导意见》（浦农业农村委〔2021〕2号）要求，进行公开租赁；对集体企业改制后的土地使用费，应逐年递增，原则上不低于最低使用指导价。

（2）用于公益服务的集体建设用地：根据我镇制定的指导价格，建立、完善合同管理，其收益按权属归镇村集体经济组织。

4. 南北社区已协议置换动迁但未开发地块的土地

合庆镇域内南北社区已协议置换动迁但未开发地块的土地，由于仍未征收，土地所有权仍归农村集体所有，属地村仍是落实土地管理责任的主体，各村应与浦投公司组建村、组巡查队伍，开展日常巡查、看护和监管，防止出现违法用地、违法建筑、私自占用、乱种植和二次补偿等现象。

（1）对于此类土地管理应以看护为主，如需实施临时耕种及租赁，需将租赁用途、期限、单价、金额等具体信息报镇党委政府审核通过后，按相关规定执行。租赁取得的收益按权属归镇村集体经济组织。

（2）在按规划用途供应土地前，未经审批不得修建建筑物、构筑物和其他附着物，不得实施地面固化工程，不得影响市容环境和妨碍居民日常生活，清退时不得产生二次补偿费用。农用地须作农业相关用途，禁止撂荒和非农建设占用。

(3) 土地管理部门根据定期发布的卫片信息，及时发现违法用地，并由综合行政执法队对巡查发现的案件及时查处，依法整改。

(三) 加强农用地平整覆土项目管理

严格控制并加强对平整覆土项目的管理。项目实施由镇级集体企业或村集体经济组织负责立项，并履行相关民主决策程序，相关项目实施需取得区级相关部门审核批准。平整覆土项目净收益按权属归镇、村集体经济组织。

具体要求：一是严格控制在可耕作土地上进行土地平整覆土的行为。除全域土地整治、高标准农田建设、一般土地整理复垦、减量化复垦（按耕地用途）等项目外，确因统一标高建设中存在低洼地和坑塘水面无法在项目范围内用土平衡之外，均不得随意进土和堆土。二是符合进土堆土作业要严格把控回填土的质量，禁止将渣土、河底淤泥、重金属污染物或者其他有毒有害物质用作复垦回填或者充填材料。回填土必须提供经有资质的第三方机构检测合格的报告，按照《关于贯彻落实市〈关于做好拟开垦耕地土壤污染状况调查工作的通知〉的通知》（浦农业农村委〔2020〕188号）明确的具体技术和程序要求执行。三是严禁在已上图入库的高标准农田上进行覆土、进土、做泥库等作业行为。

(四) 程序要求

1. 决策程序

村级农村集体经济组织的集体土地经营管理中的重大事项，在提交民主决策前，报镇人民政府预审备案，预审备案通过后，提交村党员大会审议后再提交成员（代表）会议决议。

镇级农村集体经济组织的集体土地经营管理中的重大事项，由镇级各农村集体公司（全资、控股）确定后向镇经联社理事会报告，由镇经联社理事会报镇人民政府预审备案。预审备案通过后，提交成员代表会议决议。

2. 租赁备案预审程序

农村集体土地的租赁由农村集体经济组织按相关规定拟定租赁方案，租赁方案一般应包含租赁的期限、价格、用途和方式等。同时填写农村集体土地租赁预审表，随农村集体经济组织租赁交易方案的决议或会议纪要、承租方加盖公章的登记证书、法人身份证复印件、授权委托书、原合同复印件（续租的需提供）、标的物产权证复印件（如有）、集体资源方位图等必备资料，经镇相关职能部门预审确认。经各职能部门确认通过后，由镇经发中心根据我镇农村集体资产租赁实施细则的相关要求，履行备案手续。

各职能部门审核内容：

（1）农发办负责审核拟出租土地是否符合农业生产要求及农业产业发展导向等；

（2）规建办负责审核拟出租土地是否符合规划，若土地近期内有规划调整等事项，应提出租赁期限建议等；

（3）城建中心负责核实出租地块近期内是否涉及土地征收等事项，并提出意见；

（4）五违办负责审核拟出租土地是否存在违法建筑、违章搭建等情况，若存在上述情况应整改完毕后再予审核；

（5）综合行政执法队负责审核拟出租土地是否存在违法用地情况，若存在违法用地应整改完毕后再予审核；

（6）土地管理部门负责对拟出租土地面积进行确认；

（7）经发中心负责审核拟出租土地价格是否符合我镇现行指导价，及其他租赁信息、材料是否完备等事项。

三、土地使用情况长效监管机制

各集体经济组织根据权属做好农村集体土地使用管理工作，镇相关职能部门应根据自身职责范围，加强对各集体经济组织土地使用情况的监督管理，共同做好合庆镇农村集体土地使用监管工作，形成镇村协同的长效监管机制。

（一）长效管理要求

为进一步规范土地使用，同时满足农村集体土地对外出租过程中的正常看护及使用需要，针对土地违规整治过程中较为突出的集装箱问题设置口径如下，超过以下使用范围的集装箱应严格予以查处。

1. 出于农用地管护需要，对外出租的农用地上无配套设施用于看护及放置农机具的，可设置集装箱等类似设施。设置数量以单个承租主体为例，可设看护用集装箱、放置农机具集装

箱各1个，看护用集装箱的使用应严格遵循消防安全及排污等要求，严禁出现明火灶具，居住人数不得超过2人，放置农机具的集装箱不得作其他用途。若单个承租主体承租面积超过50亩，可增设看护用集装箱1个。

2. 集体建设用地或其他非农用途土地，无配套设施用于看护场地的，可设置集装箱等类似设施。设置数量以单个承租主体为例，可设看护用集装箱1个，其使用应严格遵循消防安全及排污等要求，严禁出现明火灶具，居住人数不得超过2人。

（二）长效监管职责

1. 各级农村集体经济组织监管职责

农村集体经济组织作为农村集体土地管理主体，应做好土地日常维护管理工作，租赁后加强对承租方使用情况监管，若出现本实施意见严令禁止的情况，应及时通知承租方整改，若对方不予配合，需及时向相关职能部门反映，并配合做好土地违规使用综合整治工作。各集体经济组织按照镇相关要求，每年年底上报农村集体土地使用管理工作情况。

2. 相关职能部门监管职责

（1）镇农发办牵头、各相关职能部门协同参与，共同做好合庆镇农村集体土地使用的长效监管工作，镇农发办建立定期例会制度，定期组织开展巡查，发现问题及时通知各相关职能部门处置。

(2) 综合行政执法队、镇五违办根据土地管理部门提供的土地使用基础信息资料，每季度开展一次抽查工作，同时将抽查情况通报土地管理部门，并抄报镇政府。

(3) 综合行政执法队、镇五违办应当协同土地管理部门开展土地违规使用综合整治工作。

(4) 综合行政执法队对违规使用土地的使用人拒不配合土地管理部门整改违规行为的，根据相关法律、法规和规章开展立案查处工作。

(5) 经发中心要建立租赁管理检查机制，强化日常监督。监督检查过程中，发现存在违法违规风险或者管理疏漏的，应当发出风险预警或者整改通知，并跟踪检查。对工作推进不力、措施落实不到位的进行约谈，对农村集体土地使用过程中存在重大问题等，情节严重的，依法依规追责。

四、相关工作要求

(一) **强化组织领导。**各农村集体经济组织要充分认识农村集体土地使用管理工作的重要性，进一步加强组织领导，明确责任分工，按照集体土地分类管理办法，明确工作措施和工作计划，积极推动农村集体土地资源的健康管理和高质量发展。

(二) **加强日常管理。**各农村集体经济组织要加强对农村集体土地的日常管理，根据本镇加强农村集体土地使用管理的实施意见，结合本村集体经济组织经济状况和发展实际，完善

集体土地经营管理机制，多举措增加村集体经济组织收入，促进村集体经济组织发展壮大。

（三）形成监管合力。各相关职能部门应结合自身职责，细化各部门在农村集体土地使用监管工作中所承担的责任，不断探索协同监管、联检联治等工作机制，形成监管合力，有效增强监管的整体性、系统性和协同性，共同织密农村集体土地使用监管网。

五、附则

本实施意见由合庆镇经济发展服务中心负责解释，自 2024 年 11 月 5 日起施行，至 2025 年 12 月 31 日止。