

# 商河县深化农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）（征求意见稿）

## 第一章 总则

**第一条** 为规范深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，构建城乡统一的建设用地市场，根据《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》《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）《省自然资源厅办公室转发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使用权入市试点工作方案〉的通知》《省自然资源厅〈关于建立深化农村集体经营性建设用地入市试点工作协调机制的函〉》（鲁自然资函〔2023〕218号）《自然资源部办公厅〈关于做好农村集体经营性建设用地入市试点地区集体土地确权登记工作的通知〉》（自然资办函〔2023〕596号）《省厅7部门联合印发〈深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案〉的通知》（鲁自然资字〔2023〕45号）《济南市集体建设用地管理办法（试行）》（济政办发〔2021〕22号）《商河县人民政府关于印发〈商河县深化农村集体经营性建设用地入市试点具体实施方案〉的通知》（商政发〔2023〕8号）等法律法规及其他相关文件规定，结合我县实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称农村集体经营性建设用地，是指符合国土空间规划要求，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控边界，执行国土空间用途管制规则，规划确定为工业、

商业等经营性用途，并经所有权和使用权依法登记的农村集体建设用地。

**第三条** 农村集体经营性建设用地入市，是指依照《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定，农民集体以土地所有权人身份通过公开的土地市场，依法将农村集体经营性建设用地使用权以出让、出租等方式交由单位或者个人在一定期限内有偿使用的行为。

**第四条** 中华人民共和国境内外的法人、自然人和其他组织，除法律、法规另有规定外，均可依照本规定取得集体经营性建设用地使用权进行开发、利用、经营。

**第五条** 农民集体对其所有的工业、商业等经营性建设用地依法享有占有、使用、收益和处分的权利。各镇街应当按照本办法和其他有关规定，指导本行政区域内农民集体做好农村集体经营性建设用地入市工作，并对违反有关规定的行为进行监督检查。

县发展和改革委员会、县财政局、县人力资源社会保障局、县自然资源局、县住房和城乡建设局、县农业农村局、济南市生态环境局商河分局、山东银保监局商河监管组等相关部门协同配合做好入市工作。

## 第二章 入市范围

**第六条** 就地入市。符合规划和用途管制并依法取得的集体经营性建设用地，具备开发建设所需基础设施、产业准入、生态环境保护等基本条件，明确可以在原地直接使用的，可以就地入市。

**第七条** 调整入市。在确保建设用地不增加，耕地数量不减少、质量有提高的前提下，结合村庄规划优化用地布局对村庄原有建设用

地复垦后，可以将零星、分散的农村集体经营性建设用地使用权调整入市。

**第八条** 入市地块需纳入集体经营性建设用地年度供应计划，年度供应计划应当对集体经营性建设用地作出合理安排，引导使用存量集体经营性建设用地，严禁将新增集体经营性建设用地、农民宅基地和已明确空间落位的重大工程用地纳入入市范围。

**第九条** 农村集体经营性建设用地入市地块应当符合以下要求：

（一）土地产权明晰且所有权和使用权经依法登记，地上建筑物及其他附着物无权属争议。

（二）未被司法机关、行政机关限制土地权利；

（三）符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划体系，符合产业政策、生态环境保护等要求；

（四）法律法规规定的其他情形。

### 第三章 入市主体

**第十条** 农村集体经营性建设用地入市主体为具备所有者身份的农民集体或依法代表行使所有权的农村集体经济组织，可以是代表其所有权的农民集体，也可以是拥有其所有权的农民集体委托授权的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。

**第十一条** 农村集体经营性建设用地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权。

**第十二条** 农村集体经营性建设用地依法分别属于村内两个以上

农村集体经济组织或村民小组的农民集体所有的，分别由各村内该农村集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权。

**第十三条** 农村集体经营性建设用地依法属于镇街农民集体所有的，由镇街农村集体经济组织代表集体行使所有权，或者委托授权给负责管理的镇街政府作为入市实施主体代表集体行使所有权。

## 第四章 入市方式

**第十四条** 规划用途为工业的农村集体经营性建设用地可按出让、租赁等有偿使用方式入市。引导和鼓励位于城镇开发边界内的工业用途农村集体经营性建设用地采用弹性年期出让和租赁方式入市。

规划用途为商业的农村集体经营性建设用地参照国有建设用地按 40 年期出让方式入市。

**第十五条** 农村集体经营性建设用地出让，是指入市主体以土地所有者身份将集体经营性建设用地使用权在一定年期内让予土地使用者，由土地使用者根据合同约定向土地所有者支付土地价款的行为，集体经营性建设用地出让的最高年限参照同类用途的国有建设用地执行。

入市主体可委托自然资源部门进行出让。通过招标、拍卖或者挂牌方式，经招拍挂程序交易完成后，签订成交确认书。在成交确认书约定的日期内竞得人和入市主体签订集体经营性建设用地出让合同。

入市主体和竞得人按合同约定缴纳相关费用，入市主体交付土地。受让人应当按照出让合同和监管协议约定的条件使用土地，未经批准不得擅自改变土地使用条件。确需改变土地使用条件的，必须经入市

主体、县自然资源局同意，报县政府审核后，签订集体建设用地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整土地使用权出让金，办理不动产权证变更登记手续。

**第十六条** 农村集体经营性建设用地租赁，是指入市主体以土地所有者身份，将规划为工业用途的集体经营性建设用地使用权在一定年期内租赁给承租人，由承租人根据合同约定向土地所有者支付土地租金的行为。土地使用者未按合同约定的期限或条件投资开发、利用土地的，土地使用权不得转租。

土地租赁期限最低不得少于5年，最高不得超过20年，具体租赁期限由租赁合同约定，到期后确需继续使用土地的，在工业用地最高出让年期内，可申请续期。

土地使用权租赁，入市主体与承租人应当签订租赁合同，租赁合同不得违背国家法律、法规规定的土地使用条件。租赁合同内容应当包括租赁方、承租方、宗地的位置、范围、面积、用途、租赁期限、土地使用条件、土地租金标准、支付时间和支付方式、土地租金标准调整的时间和调整幅度、入市主体和承租方的权利义务等。

## 第五章 入市程序

**第十七条** 农村集体经营性建设用地应当按照规定采取招标、拍卖、挂牌方式入市。入市前须落实经文物主管部门核定可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”制度。

**第十八条** 入市意向审核。建立集体经营性建设用地入市民主决策机制，入市由集体经济组织或其委托授权的实施主体申请开展。入市事项纳入民主管理内容。入市主体发起集体经济组织内部土地资产

处置决策程序并确定入市方式。

农村集体经营性建设用地属于农村集体经济组织所有的，须经本集体经济组织成员会议三分之二以上成员或三分之二以上成员代表的同意；属于镇街农民集体所有的，由镇街实行集体研究决策。

入市主体提出入市意向申请，附选址红线图、权属证件，经镇街审核后报县自然资源局。

### **第十九条** 入市方案审核。

（一）初审。县自然资源局根据发改、环保、住建、属地镇街等相关部门出具的意见，审查入市地块的合法性。

（二）评估。入市主体委托土地评估机构对入市宗地地价进行评估；地上附着物可委托资产评估机构进行评估。

（三）拟定方案。入市主体拟定入市方案，纳入村级民主管理内容。方案应当包括以下内容：宗地位置、面积、权属、用途、年限、使用条件、起始价格、配置方式（出让、租赁）、入市方式（招标、拍卖、挂牌）及其他需要集体决策等内容。入市价格不得低于入市成本，且不得低于国家规定的相应国有建设用地最低价标准。

竞买保证金按照起始价的100%确定。

（四）审核。入市方案由所在镇街审查确认后，县自然资源部门报请县政府审核后实施。

### **第二十条** 组织交易。

（一）公告及交易。入市方案经县政府审核后，纳入公共资源交易平台，统一管理，公开发布信息，实行公开交易。

（二）签订成交确认书及公示。土地成交后，签订成交确认书。交易结果须在集体经济组织政务公开栏等进行公示，接受群众及社会

监督。

(三)签订合同和监管协议。受让人或承租人与入市主体签订《集体经营性建设用地使用权出让合同》或《集体经营性建设用地使用权租赁合同》；受让人或承租人与入市主体、镇街签订《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》或《集体经营性建设用地使用权租赁监管协议》。

(四)缴纳土地成交价款和土地增值收益调节金。受让人或承租人及入市主体应按合同约定及时足额缴纳成交价款。在成交价款中按照入市主体、县财政和第三方三个部分进行清算。补偿安置费、社保补贴、地上物补偿等划入村财镇管账户，耕地占用税、新增费、占补平衡费等划入县财政，测绘费、评估费等划入第三方，收益调节金按照比例划入县财政和村集体经济组织。

**第二十一条** 办理不动产权登记。受让人按本合同约定付清本宗地全部出让价款后，持合同、监管协议、出让价款缴纳凭证、土地增值收益调节金缴纳凭证、完税证明等相关材料，申请办理不动产登记。

## 第六章 使用权权能

**第二十二条** 依法取得的集体经营性建设用地使用权，在使用期限内可以转让、转租、出租、抵押。集体建设用地转让、转租、出租、抵押应遵循依法依规、诚实守信、公平自愿的原则。

**第二十三条** 农村集体经营性建设用地使用权转让、转租，是指已取得农村集体经营性建设用地的使用权人，将土地使用权转移、转租的行为，包括出售、交换和赠予。

土地使用者通过转让、转租方式取得的土地使用权，其使用年限为原合同约定的使用年限减去原土地使用者已使用的年限后的剩余年限。

土地使用权转让、转租应当签订转让、转租合同。土地使用权转让、转租时，土地使用权出让合同和登记文件中所载明的权利、义务随之转移，其地上建筑物、其他附着物所有权随之转让、转租。

土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权转让、转租，应当依照规定办理不动产登记。土地使用权和地上建筑物、其他附着物分割转让、转租的，应当经县自然资源部门批准，并依照规定办理不动产登记。

土地使用权转让、转租的价格明显低于市场价格的，县政府有优先购买权。

**第二十四条** 农村集体经营性建设用地使用权出租，是指以出让、租赁方式取得集体经营性建设用地使用权后，土地使用权人再将其租赁给承租人的行为。出租土地使用权的，必须经入市主体同意。

土地使用权出租的期限不能超过原合同约定的使用年限减去原土地使用者已使用的年限后的剩余年限。

农村集体经营性建设用地使用权出租，租赁人与承租人应当签订租赁合同，租赁合同不得违背国家法律、法规规定的土地使用条件。

**第二十五条** 农村集体经营性建设用地使用权抵押，是指土地使用权人不转移对土地的占有，将该集体经营性建设用地使用权作为债权担保的行为。以出让、租赁、转让、转租方式取得的集体经营性建设用地使用权，可参照国有建设用地使用权抵押的相关规定办理抵押。

农村集体经营性建设用地使用权抵押应当办理抵押登记；抵押权



因债务清偿或其他原因而消灭的，应当办理注销抵押登记。

以租赁方式取得的农村集体经营性建设用地使用权抵押的，其抵押最高期限不得超过租金支付期限，抵押登记证应当注明租赁土地的租赁期限和租金交纳情况。

## 第七章 监督管理服务

**第二十六条** 根据《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》或《集体经营性建设用地使用权租赁监管协议》，入市主体和受让人有权按照本协议约定的内容、期限及方式等要求监管人履行监管职责，并拒绝监管人不符合本协议约定的监管要求。

**第二十七条** 入市主体和受让人应按照出让合同、监管协议的约定及相关法律法规及政策文件要求实施土地开发利用和保护，配合监管人根据相关法律法规及政策文件要求、出让合同和监管协议所进行的监管。

入市主体和受让人有义务如实提供真实情况和必要的资料，不得拒绝和阻挠监管。对出让人或受让人未按合同约定需要承担违约责任的，另一方当事人应向监管人提供相关证据。

**第二十八条** 监管人有权按照监管协议约定的内容、期限及方式等履行监管职责。在监管期限内，监管人有权根据具体情况，选择监管协议约定范围内的监管方式和监管措施。

监管人有权对被监管人提交的情况和资料进行核查，认为提交的材料不符合要求的可要求其再行提交。

**第二十九条** 监管人有义务为入市主体和受让人在出让合同签订、

履约等过程中提供必要的服务，并及时将监管情况告知入市主体和受让人。

**第三十条** 充分发挥领导小组各成员单位协同机制作用，确保入市主体和受让人的相关行为依法依规进行。

自然资源部门作为集体经营性建设用地入市的行业主管部门，负责集体经营性建设用地入市方案的审查工作，组织地价评估，开展招标、拍卖、挂牌、协议出让出租等入市交易的具体实施、交易结果确认、权限内的不动产登记、土地利用监管等相关管理和服务工作；负责地块入市交易的监督工作；负责“多规合一”实用性村庄规划审查，确定入市地块的规划用地性质、出具项目用地规划设计条件等工作。

发改部门负责依据相关产业政策，对审批项目的产业准入条件、项目性质、立项、投资建设等内容进行审查。

财政部门负责会同县有关部门制定土地增值收益调节金管理办法，合理确定调节金征收比例，土地增值收益调节金按照政府非税收入管理，资金全额上缴县财政，实行收支两条线管理。

住建部门负责指导建筑工程质量管理，做好已取得施工许可证的工程的质量监督等工作。

农业农村部门按照职能职责积极推动农村集体经济组织完成登记赋码，指导农村集体经济组织落实财务公开制度，切实保护农村集体经济组织成员的权利。

生态环境部门负责对项目地块的生态环境条件是否符合相关规定和程序进行审核把关。

行政审批部门负责入市项目的相关审批工作。

税务部门负责入市项目各项税费征收工作。

银行业监管部门在政策上对农村集体经营性建设用地入市融资及入市土地抵押贷款等方面对银行机构进行指导。

各镇（街道）党（工）委、政府（办事处）作为统筹农村集体经营性建设用地入市工作的责任主体，要监督和指导村级组织切实履行民主程序，完成本镇街区域内农村集体经营性建设用地入市项目初审，监督检查农村集体经营性建设用地增值收益分配和使用等工作。负责指导农村集体经营性建设用地地上建筑物拆除腾退等工作。负责组织编制“多规合一”实用性村庄规划，并上报县政府审批。

## 第八章 期限届满与土地使用权终止

**第三十一条** 因公共利益需要，国家征收集体土地，涉及入市宗地的，土地补偿费归入市主体所有。入市主体与受让人协商，并给予其公平补偿。征收时，宗地范围内由受让人建设的附着物的补偿费归受让人所有。

**第三十二条** 对受让人依法使用的集体经营性建设用地使用权，在本合同约定的使用年限届满前，除下列情况外，入市主体不得收回集体经营性建设用地使用权：

- （一）为镇、村公共设施和公益事业建设，确需使用土地的；
- （二）受让人不按照约定用途使用土地，且未依法办理改变土地用途手续的；
- （三）受让人违反产业准入要求、生态环境保护要求等使用土地且拒不改正的；
- （四）受让人因撤销、迁移等原因而停止使用土地的；

(五) 法律法规规定的其他情形。

为镇街、村居公共设施和公益事业建设等公共利益收回集体经营性建设用地使用权的，入市主体根据收回时由受让人建设的建筑物、构筑物及其附属设施的价值和剩余年期集体经营性建设用地使用权的评估市场价格及经评估认定的直接损失给予受让人补偿。

**第三十三条** 本合同约定的使用年限届满，受让人需要继续使用本合同项下宗地的，至迟于届满前一年向入市主体提交续期申请书，除下列情况外，入市主体应当同意予以续期：

(一) 依据第三十二条需要征收集体土地的；

(二) 依据第三十三条或合同其他约定等需要收回本合同项下出让宗地的；

(三) 法律法规规定的其他情形。

入市主体同意续期的，受让人依法办理出让、租赁等有偿用地手续，重新签订出让、租赁等土地有偿使用合同，支付出让价款、租金等土地有偿使用费，并办理合同备案、不动产登记等手续。

**第三十四条** 土地出让期限届满，受让人申请续期未获同意或没有申请续期的，受让人交回不动产权证，并依照规定办理不动产注销登记，集体经营性建设用地使用权由出让人无偿收回。

土地使用期限届满未续期的，受让人不按约定交回不动产权证，未办理不动产注销登记的，出让人经公告或通知受让人后，可以持本出让合同及有关补充协议等办理不动产注销登记。

宗地范围内建筑物、构筑物及其附属设施，由入市主体和受让方按照合同约定处理。

土地使用权因土地使用权出让合同规定的使用年限届满、提前收

回及土地灭失等原因而终止。

## 第九章 收益管理

**第三十五条** 本办法所称调节金，是指按照建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度的目标，在农村集体经营性建设用地入市及再转让环节，对土地增值收益收取的资金。

入市主体通过出让、租赁等方式取得农村集体经营性建设用地入市收益，以及入市后的农村集体经营性建设用地土地使用权人，以出售、交换、赠与、出租或其他视同转让等方式取得再转让收益时，都应缴纳土地增值收益调节金。

**第三十六条** 农村集体经营性建设用地土地增值收益，是指农村集体经营性建设用地入市环节入市收入扣除入市成本后的净收益，以及再转让环节的再转让收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益。

入市成本包括入市主体取得集体建设用地使用权相关费用、社会保障费用以及评估费、公告费等出让费用。入市成本根据具体宗地实际情况确定。入市成本纳入农村集体资金资产管理，县农业农村局依法进行监督监管。

入市主体取得集体建设用地使用权相关费用（新增建设用地有偿使用费、耕地占用税、耕地开垦费）和社会保障费用按照入市时间节点收费标准计入成本。

**第三十七条** 按照土地征收转用与农村集体经营性建设用地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，结合土地用途、土地等级、交易方式等因素，确定土地增值收益调节金征收比例，具体征收标准如下：

（一）入市土地属于工业用途的，调节金按土地增值收益的 20% 计提。

（二）入市土地属于商业用途的，调节金按土地增值收益的 50% 计提。

（三）已入市的集体土地使用权进行转让、转租的，调节金按照财政部有关文件执行。

**第三十八条** 调节金纳入地方一般公共预算管理，由财政部门统筹安排使用。资金支付按照国库集中支付制度有关规定执行。

**第三十九条** 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，纳入农村集体资金资产管理，用于村级组织补短板、强弱项，统筹农村产业发展、农村基础设施建设、农村环境整治、土地清障、土地前期开发以及其他用于支持乡村振兴的支出，使用情况纳入村级财务公开和农村集体经济审计内容。

## 第十章 法律责任

**第四十条** 农村集体经济组织要在各镇街的指导下，规范其内部组织结构，严格依法依程序处理集体经济组织内部事务。集体经营性建设用地入市合同签订后，即具有法律效力，受国家法律保护。集体经济组织不能以内部成员反悔、不同意或村委会换届等原因，擅自撕毁合同，阻挠土地使用者使用土地。

**第四十一条** 各相关部门应各司其职、密切配合，共同建立健全

农村集体经营性建设用地入市后的监管机制和工作制度，切实加强入市宗地开发利用的全程监管，督促使用人严格按照合同约定开发利用土地。对未经依法批准，擅自将农用地变为建设用地的、未按规划用途或规划许可条件建设的、未按合同约定时间动工、竣工的，依照相关法律法规及合同约定进行处理。

**第四十二条** 国家工作人员在农村集体经营性建设用地入市过程中存在玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假等行为，造成集体资产流失的，由所在单位或者上级机关给予行政处分；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

**第四十三条** 农村集体经济组织经营管理者，在集体经营性建设用地入市过程中存在玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假等行为或者擅自侵占、挪用集体经营性建设用地入市收益，构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

## 第十一章 附则

**第四十四条** 本办法具体执行中的问题由县自然资源局负责解释。

**第四十五条** 本办法自 2023 年 月 日起施行，有效期至 2024 年 12 月 31 日。