乐清市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**【依据】为规范我市农村集体经营性建设用地入市工作，切实保障农民合法权益，节约集约利用土地，构建城乡统一的建设用地市场，促进乡村振兴和城乡融合发展，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》《浙江省土地管理条例》等法律法规和《中共中央办公厅 国务院办公厅关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》《浙江省农村集体建设经营性建设用地入市指引（试行）》等文件精神，结合我市实际，制定本办法。

**第二条【适用范围和概念】** 本办法适用于乐清市农村集体经营性建设用地入市行为及其监督管理。

本办法所称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、出租等有偿方式交由其他单位或者个人在一定期限内使用，并以书面合同约定与土地使用者权利义务的行为。

作为出让集体土地的所有权人，有权依法出让集体经营性建设用地使用权，但该集体土地的地下资源、埋藏物和公用设施不属于集体经营性建设用地使用权出让范围。

**第**三**条**【入市原则】农村集体经营性建设用地入市，应遵循依法依规、平等自愿、公平公正、诚实信用、节约集约的原则。

**第**四**条**【土地使用者范围】中华人民共和国境内外的自然人、法人和其他组织，除法律法规另有规定外，均可依法取得农村集体经营性建设用地使用权，并按照法律法规和合同约定进行开发、利用和经营。

受让人对依法取得的集体经营性建设用地，在出让期限内享有占有、使用、收益和依法处置的权利，有权利用该土地依法建造符合相关规划的建筑物、构筑物及其附属设施，并合理使用。

* **第**五**条**【职能分工】 市发改局、市经信局、市商务局、市文广旅体局依据职责负责制定鼓励支持和限制禁止类产业清单和准入标准；市生态环境局乐清分局负责制定生态环境保护相关要求；农业农村局、市场监督管理局负责做好入市实施主体的法人资格指导工作；组织部、农业农村局负责制定入市的集体民主决策机制；财政局、农业农村局、中国人民银行乐清市支行负责土地增值收益分配机制的制定和监督管理工作；农业农村局、纪委监委负责土地增值收益在农村集体经济组织内部分配机制的制定和监管工作；银保监组、中国人民银行乐清市支行负责入市土地的抵押融资和金融服务体系建设等；住房和城乡建设局负责入市土地上的建设安全和质量管理工作；市委政法委负责社会稳定风险评估和防控工作，其它相关部门按照职责分工配合做好有关工作。

第二章 一般规定

**第**六**条**【入市主体】农村集体经营性建设用地入市主体是行使集体经营性建设用地所有权的集体经济组织或村民委员会。其中，属于村农民集体所有的，由村（股份）经济合作社实施入市；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，村内各该农村集体经济组织或村民小组已经依法取得法人资格的，由村内各该农村集体经济组织或村民小组直接实施入市，尚未依法取得法人资格的，在自愿的基础上，村内各该农村集体经济组织或村民小组可委托所在村（股份）经济合作社实施入市，并就委托事项明确各方权利义务；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇资产经营公司等乡镇全资下属公司实施入市。

**第**七**条【民主决策】** 农村集体经营性建设用地入市应严格执行《浙江省村级组织工作规则》，落实村级重大事项“五议两公开”制度，入市主体提出的入市动议、入市方案、委托事项、资金使用、收益分配等应依法在本集体经济组织内部履行民主决策程序。

(1)农村集体经营性建设用地属村集体经济组织的，由村股份经济合作社(村经济合作社)成员会议或成员代表会议按一事一议的要求形成决议，到会成员占应到会成员的三分之二以上，且通过人数达到应到会成员的三分之二以上方有效。

(2)农村集体经营性建设用地属乡镇（街道）集体经济组织的，入市事项须经乡镇（街道）党政联席会议或乡镇（街道）领导班子办公会议集体研究决定。

**第**八**条【入市范围】** 同时满足以下条件的农村集体建设用地，可按程序申请入市。

（1）国土空间规划或村庄规划确定为工业、商业等（除商品住宅外）经营性用途的集体建设用地；

（2）以第三次全国国土调查成果为基础，及最新年度变更调查成果为基准，结合现状地类分析确认为建设用地的。

（3）已依法办理集体土地所有权确权登记；

（4）具备开发建设所需基础设施等基本条件；

（5）地块内无建（构）筑物，规划允许保留的除外；

（6）未被司法机关查封或行政机关限制。

**第**九**条【入市土地用途】** 农村集体经营性建设用地入市用途应符合国家、省、市和乐清市产业政策和生态环境保护等要求，可用于工业、商业、保障性租赁住房，不得用于商品住宅建设，鼓励营利性的养老、教育、科研、医疗卫生、文化体育等项目。

第十条【入市方式】 农村集体经营性建设用地入市的方式包括出让、租赁、作价出资（入股）三种，探索村集体经济组织采用固定回报加年约定分红方式参与入市。交易形式有招标、拍卖、挂牌和协议，原则上采用招标、拍卖和挂牌形式交易，也可采用租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等供应方式。

未经公开入市交易或者未经批准采取协议方式入市交易的，农民集体与用地者不得私下签订出让、出租合同或作价出资（入股）协议。

**第十一条【出让】**  农村集体经营性建设用地出让，是指入市主体将农村集体经营性建设用地使用权在一定期限内让与土地使用者，并由土地使用者向农村集体经营性建设用地所有权人支付土地使用权出让金的行为。

**第十二条【租赁】**  农村集体经营性建设用地租赁，是指农入市主体将农村集体经营性建设用地一定期限内的使用权租赁给土地使用者，由土地使用者根据合同约定支付租金的行为。

**第十三条【先租后让】**  先租后让的租赁年限一般为5年，最高不超过10年，与后续出让年期总和不得超过该宗土地用途的法定最高出让年限。租赁期满并达到约定的相关条件经验收合格的，可以申请办理转出让手续；租赁期满未达到合同约定标准的，一年内可申请延期一次，超过一年仍未达标的，市政府将无偿收回土地使用权。

**第十四条【租让结合】** 租让结合是在第十三条基础上，租赁期满后，承租方投资产业用地项目达到约定条件后将部分用 地保持租赁、部分用地转为出让的供应方式。

**第十五条【弹性年期】** 弹性年期是指以低于对应用途国有建设用地使用权出让法定最高年限的使用年期出让的供应方式。期限届满仍符合产业政策和导向要求的，仍然正常生产并保持增长态势,并达到约定的相关条件经验收合格的，土地使用权人可依法申请续期并补缴土地出让金。

#### **第十六条【作价出资】** 入市主体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、联营等形式与其他单位或个人共同兴办企业。土地使用权由企业持有，农村集体经营性建设用地的土地使用权作价出资（入股）形成的股权由集体所有权人持有。

第十七条【公开交易】 以招标、拍卖、挂牌等公开方式入市的，入市主体应委托市自然资源和规划局、市公共资源交易中心通过全省统一的建设用地使用权交易管理平台公开发布交易公告，实行公开交易；同时，在中国土地市场网、土地有形市场或者指定的场所、媒介发布交易公告。入市交易完成后，受委托的市自然资源和规划局、市公共资源交易中心、入市主体与竞得人签订成交确认书。

农村集体经营性建设用地使用权出让需设置底价的，集体经济组织可邀请相关专家和成员代表等组成议价小组（不少于5人的单数），于交易活动开始前30分钟内由议价小组确定底价，并在交易活动结束前严格保密。

**第**十八**条【历史遗留用地处置】** 对2009年以前已经形成并经第二次全国土地调查为建设用地、但尚未取得合法用地手续的历史遗留建设用地，依法按照土地管理相关法律法规及政策规定处理到位后，经规划同意允许保留地上建筑物再次利用的，且当时已达成使用补偿，现今所有权人无异议的，可由属地镇街（功能区）报请市政府“一事一议”确定供应方式。

**第**十九**条【最高使用年限】** 以出让或作价出资（入股）方式入市的，农村集体经营性建设用地使用权最高年限，不得超过法律规定的同类用途国有建设用地使用权出让最高年限，即居住用地（保障性租赁住房）70年；工业用地50年；教育、科技、文化、卫生、体育用地50年；商业、旅游、娱乐用地40年；综合或其他用地50年。

以租赁方式入市的，土地租赁期限一般不低于5年，但最高不超过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可在合同到期前1年申请续期。

第三章入市程序

**第**二十**条【编制计划】** 市人民政府编制年度建设用地供应计划时，应将农村集体经营性建设用地入市一并纳入，统筹安排入市规模、结构和时序，并在政府网站上向社会公布，供社会公众查阅。用于保障性租赁住房建设的入市士地应一并纳入年度住宅用地供应计划。

**第**二十一**条 【入市准备】** 入市主体可自行或委托专业（中介）机构对拟入市地块进行拆迁安置、场地平整、基础设施建设，形成入市地块“净地”条件，开展宗地勘测定界等前期工作，提交市自然资源和规划局出具入市地块红线图。

**第**二十二**条 【入市申请】** 入市地块完成土地前期开发相关工作后，入市主体应向市自然资源和规划局提出入市申请。申请资料应包括：

（1）入市申请书，入市申请应当包括拟入市宗地位置、面积、规划用途、前期开发情况、地上附着物等基本情况；

（2）村民成员或代表的表决书或相关会议纪要等相关材料；

（3）土地所有权证明材料和入市地块红线图；

（4）所在乡镇人民政府（街道办事处、开发区管委会）和相关部门意见；

（5）农村集体经济组织登记证等身份证明材料。

**第**二十三**条【提出规划条件】** 市自然资源和规划局收到入市申请后，对符合国土空间规划要求的，应当会同市发改局、市建设局、市生态环境局乐清分局等部门依照相关法律法规及时提出规划条件。

1. 市自然资源和规划局明确拟入市地块的土地界址、面积、用途和开发强度；

（2）市发改局明确产业准入要求；

（3）市生态环境局乐清分局明确生态环境要求。

**第**二十四**条【确定起始价】** 入市主体应当交由市自然资源和规划局委托有资质的土地估价机构对拟入市地块进行地价评估，在市自然资源主管部门指导下，结合产业政策、土地市场情况等因素综合确定入市起始价和底价。

1. 土地价格评估在乐清市政府2023年公示的《乐清市集体建设用地基准地价》成果及修正体系的基础上进行确定。
2. 入市价格低于基准地价80%的，市人民政府有优先购买权。
3. 集体经营性建设用地入市需设置底价的，集体经济组织可邀请相关专家和成员代表组成议价小组。交易活动开始前30分钟内，由议价小组确定底价，并在交易活动结束前严格保密。

**第**二十五**条【社会稳定风险评估】**入市主体为社会文档风险评估的责任主体，应委托第三方机构开展社会稳定性风险评估，并按规定进行备案。

**第**二十六**条【编制入市方案】** 入市主体应当依据拟入市地块的规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，按照标准格式编制入市方案，入市方案可委托第三方机构编制。入市方案应明确入市宗地位置、面积、权属、土地用途、规划条件、产业准入、开竣工时间和控制指标、入市方式、使用年限、入市起始价、收益分配等要求。

**第**二十七**条【方案表决公示】** 入市方案须经本集体经济组织或者村民代表会议民主决策确定，农村集体经营性建设用地形成入市决议，并按规定进行不少于5个工作日公示，作为后续申请入市、农村集体经营性建设用地拟订合同和履约监管协议的依据。农村集体经营性建设用地属乡镇集体经济组织所有的，入市方案须经乡镇党政联席会议或乡镇长办公会议集体研究决定。

**第**二十八**条【方案核对】** 入市主体应当在实施入市交易前不少于十个工作日内，将入市方案材料报送入市试点工作领导小组办公室。领导小组应组织由自然资源和规划局牵头，会同发展改革、财政、经信、农业农村、住建、生态环境等部门，对拟入市宗地是否履行民主决策程序，是否符合国土空间规划、生态环境保护、产业准入要求等内容进行联合审查，并在收到方案后五个工作日内提出修改意见。入市主体按照意见进行修改完善后再次报送，方案核对通过后由市人民政府出具入市核对书。

**第**二十九**条【入市交易】** 农村集体经营性建设用地使用权入市方式、程序、规则，采用与国有建设用地相同的方式进行，纳入全省统一的建设用地使用权交易管理平台。

土地成交后，交易结果除参照国有建设用地使用权出让的相关规定公示外，还应当在按照农村集体资产管理的有关要求进行公示，接受社会和群众监督。

**第**三十**条【签订合同】** 土地交易结束之日起20个工作日内，土地所有权人和受让人应当按照成交确认书的约定签订农村集体经营性建设用地使用权出让或租赁合同，并报市自然资源和规划局备案，市自然资源和规划局应及时将合同信息录入土地市场动态监测与监管系统。

交易双方使用自然资源部与国家市场监督管理总局联合制定的示范合同，在市自然资源和规划局见证下正式签订合同，并现场拍照。

合同签订后，受让方可向市自然资源和规划局领取建设用地规划许可证，依法办理开发建设需要的其他事项。

入市地块使用标准地的，受让方应与属地乡镇（街道、园区）签订标准地履约协议。

**第**三十一**条【三方监管协议】** 依据入市地块开发利用要求，本着平等、自愿、诚信、守约的原则，通过签订三方监管协议等方式，明确市人民政府、农村集体经济组织与土地使用权人等各方权利和义务。

监管协议使用自然资源部与国家市场监督管理总局联合制定的示范文本。

**第**三十二**条【不动产登记】** 农村集体经营性建设用地使用者应当按照约定及时支付出让（出租）价款，并依法缴纳相关税费和土地增值收益调节金，对农村集体经营性建设用地使用权以及依法利用农村集体经营性建设用地建造的建筑物、构筑物及其附属设施的所有权，依法申请办理不动产登记。

集体经营性建设用地入市后原则上应当以宗地为单位整体登记，不得擅自改变用途或分割转让转租，出让合同另有约定的除外。

**第五章 开发利用管理**

**第**三十三**条【二级市场】** 通过出让等方式取得的农村集体经营性建设用地使用权可以依法转让、互换、出租、赠与或者抵押，双方应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。具体参照同类用途的国有建设用地使用权有关规定执行，法律、法规另有规定或者合同另有约定的除外。

农村集体经营性建设用地使用权出租或转租的，不得违反法律法规和合同的相关约定。

当土地使用者将取得的农村集体经营性建设用地再出租时，最长租赁期限不得超过二十年或最高剩余年限。

农村集体经营性建设用地使用权发生转让等交易行为的，交易双方都应当按照规定缴纳土地增值收益调节金。

**第**三十四**条【转让条件】** 有下列情形之一的，相关部门不得办理农村集体经营性建设用地使用权转让手续：

（1）农村集体经营性建设用地使用者不按照批准的用途和规划条件擅自使用土地的；

（2）农村集体经营性建设用地使用权人开发总面积不足三分之一或已投资额占总投资额不足百分之二十五的；

（3）合同另有规定的，依照合同约定办理。

**第**三十五**条【**抵押融资**】** 以出让、租赁、作价出资（入股）等方式入市的农村集体经营性建设用地使用权，可以设立抵押权。银行业等金融机构作为抵押权人申请以农村集体经营性建设用地使用权办理不动产抵押相关手续，并签订抵押合同，办理抵押登记。在抵押权存续期间，如国家依法征收该宗土地，抵押人应当以所得补偿费用优先偿还借款人债务。贷款到期后抵押人未清偿债务或出现约定的实现抵押权的情形，抵押权人对该宗土地使用权有优先处置和受偿权。

**第**三十六**条【监管机制】** 市自然资源和规划局、发改、经信、住建、环保等相关主管部门和属地产业平台、乡镇（街道、园区）按各自职责加强对农村集体经营性建设用地的开发利用监管，督促农村集体经营性建设用地使用权人依法依规使用农村集体经营性建设用地。

（1）自然资源主管部门监管责任

市自然资源和规划局应加强农村集体经营性建设用地开发利用的动态巡查，督促使用权人按照入市合同和开发协议约定及时开发利用。涉嫌土地闲置的，参照《闲置土地处置办法》的有关规定依法处置。

（2）乡镇监管责任

属地乡镇人民政府（街道办事处）应当积极配合自然资源主管部门加强对辖区内农村集体经营性建设用地的开发利用监管，督促使用权人依法依规使用土地。

（3）集体经济组织责任

农村集体经济组织督促使用权人按照入市合同和开发协议约定开发利用土地，发现存在违法违规使用的，应当及时报告属地自然资源主管部门和乡镇政府（街道办事处）。

由政府有关部门按照“谁提出、谁监管，谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则对约定事项实施监管。

**第**三十七**条【改变规划条件】** 经依法批准改变土地用途等规划条件要求的，由土地使用权人与土地所有权人签订入市补充合同，补缴相关价款和土地增值收益调节金，依法缴纳有关税费后，办理不动产变更登记。法律法规另有规定的，从其规定。

**第**三十八**条【续期规定】** 农村集体经营性建设用地使用权期限届满的，按入市合同的约定办理，法律法规另有规定的按规定办理。

**第**三十九**条【提前收回】** 土地使用权人依法取得的农村集体经营性建设用地使用权，不得提前收回，法律法规另有规定、合同另有约定除外。符合规定需提前收回的，应依照法律法规和合同约定办理，给予土地使用权人合理补偿。

农村集体经营性建设用地被依法征为国有土地的，农村集体经营性建设用地使用权一并收回，并依法予以相应补偿。

第六章 附则

第四十条【收益管理】 农村集体经营性建设用地入市增值收益的征收、入库、使用管理按照财政部门有关规定执行。农民集体获得的农村集体经营性建设用地入市收益的内部使用按照农业农村部门有关规定执行。保障集体建设用地入市收益与土地征收补偿大体平衡，不同用途入市土地所得收益基本均衡。

第四十一条【试行日期】 本办法自印发之日起试行。