

# 松江区人民政府文件

沪松府规〔2026〕1号

## 上海市松江区人民政府 关于印发《上海市松江区农村集体经营性 建设用地入市管理办法》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各部门：

《上海市松江区农村集体经营性建设用地入市管理办法》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。



# 上海市松江区农村集体经营性建设用地入市管理办法

## 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》《中共中央 国务院关于锚定农业农村现代化扎实推进乡村全面振兴的意见》《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革扎实推进乡村全面振兴的意见》和自然资源部、上海市对于农村集体经营性建设用地入市的工作部署，进一步引导和规范松江区农村集体经营性建设用地入市，结合松江区农村土地制度改革试点成果，制定本办法。

### 第二条（适用范围）

本办法适用于松江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）

坚持规划引领和国土空间用途管制，促进国土空间规划实施。坚持同地同价同权同责，推进农村集体经营性建设用地在城乡统一的建设用地市场中交易，保障农民集体和市场主体权益。坚持节约集约利用土地，按照盘活存量、优化结构、完善功能、节约集约的原则，支持农村一、二、三产业融合发展。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，牢牢守住永久基本农田、耕地保护红线和生态保护红线，严禁将农村集体经营性建设用地入

市土地用于个人买地建房、建设商品住宅、别墅大院和私人会馆，切实维护农民土地合法权益。

#### **第四条（管理职责）**

松江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。区规划资源局负责制订入市年度计划，规范入市程序，落实入市具体工作。区发展改革委负责入市项目审批、核准或备案以及抵押融资业务指导和监管；区农业农村委做好农村集体经济组织民主管理、集体资产管理、土地增值集体收益分配的指导和监管，并联动区国资委、区财政局及农村集体经济组织，形成多部门协同监管机制；区财政局负责土地增值收益调节金征缴业务指导和监管，并落实相关工作经费；区税务局做好税收征缴业务指导和监管。

各镇人民政府（街道办事处）应积极配合落实入市相关工作，并指导镇、村级集体经济组织加强基层民主管理和入市收益监管。

松江区人民政府成立农村集体经营性建设用地入市协调监管工作小组，负责协调和监管入市中的相关问题，集体研究有关事项。协调监管工作小组应由本区发展改革、农业农村、经济（商务）、生态环境、建设、规划资源、交通、司法、市场监管、卫健、人社、房管、绿容、水务、财政、税务、国动、文旅、教育、体育等部门组成。集体土地入市前，职能部门提出各项建设要求、管理要素、监管考核和违约处置等要求，作为土地出让条件纳入出让合同和监管协议，并按照“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。

## **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的法定主体是地块的所有权人，由依法登记的代表农民集体行使所有权的农村集体经济组织或由其委托的其他法人组织作为出让人代理实施入市工作。

自然人、法人和其他组织，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详细层次规划等相关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不动产确权登记，持有不动产确权证书，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制土地权利的；

（五）具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件，地下无妨碍施工建设和土地利用的管线；

（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，做好入市和成片开发土地征收的有机衔接，制订年度建设用地供应计划，加强国土资源利用计划联动，年中可根据项目推进情况适当调整入市计划。

### **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（前期开发）**

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，并导入入市主体编制入市方案。

### **第十二条（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）**

商业、办公、乡村旅游等经营性用地应采取公开招拍挂方式出让，位于乡村振兴示范村等有风貌管控要求的地区，可采用附带经批准的规划设计方案或基础设施要求、功能建设要求、运营管理要求的方式实施出让。对于乡村工业、研发、仓储物流等产业类项目，可采用“带产业项目”挂牌方式供应。营利性教育科研设计、医疗卫生、社会福利、文化、体育、邮电设施等社会事业、基础设施项目以及保障性租赁住房等用地，可参照国有建设用地采取协议出让方式供地。

农村集体经营性建设用地地下空间使用权出让，可以参照《上海市地下建设用地使用权出让规定》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，不得高于国有建设用地使用权法定最高出让年限。

### **第十五条（出让合同）**

合同约定需符合国家规定以及市区两级试点方案要求，受让人应按照成交确认书或中标通知书确定的时间与出让人签订出让合同，合同文本报区规划资源局和区农业农村委备案。

受让人应按照成交确认书或中标通知书确定的时间与出让人、松江区人民政府签订监管协议。

### **第十六条（规划许可管理要求）**

集体经营性建设用地使用权受让人完成合同签订并缴清土地价款和相关税费后，向区规划资源局申请办理乡村建设规划许可证，核定建筑工程性质、建筑高度、建设规模等规划建设内容。受让人应当按照规划许可进行建设；确需变更的，须经原发证部门审核同意。

### **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建设的，应按本市规划管理、建筑业管理、房地产管理以及交通、生态环境、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《中华人民共和国土地管理法》进行查处。

### **第十九条（闲置土地）**

出让人和受让人应按照节约集约用地原则，互相监督，严禁造成土地闲置。对逾期未开工满一年的项目，区规划资源局应及时开展闲置土地调查和认定，合理界定土地闲置形成原因，依据《闲置土地处置办法》的相关规定进行处理。

## **第三章 地价管理和收入分配**

### **第二十条（地价管理）**

土地价格应通过具有相应资质的估价机构进行市场评估，出让人应根据土地评估价格、土地市场情况等，结合经营性用地全要素管理要求，综合确定出让地块出让起始价或底价，并经集体经济组织民主决策程序同意。

### **第二十一条（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会同区规划资源局等部门负责征收，由农村集体经营性建设用地的出让方及再转让方缴纳。

### **第二十二条（成本核算和信息公示）**

土地前期成本可由出让地块所在的镇人民政府（街道办事处）与农村集体经济组织共同核定，并形成《松江区农村集体经营性建设用地入市出让成本核算表》。

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**

### **第二十三条（土地使用权登记）**

在签订出让合同、按出让合同约定付清全部出让价款，并与出让人及时签订《交地确认书》后，受让人方可申请办理不动产首次登记。地上合法建造的建筑物、构筑物及其附属设施，可以依法申请地上建筑物、构筑物及其附属设施所有权登记。以出让方式取得的集体经营性建设用地使用权的其他登记可按照本市相关规定办理。

### **第二十四条（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，设定抵押关系应依法办理抵押登记。

集体建设用地抵押时所担保的主债权，原则上主要用于开发建设该出让地块的贷款，不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。设定抵押关系和处理抵押物之前，应征询土地所有权人意见。

见，土地所有权人享有优先购买权。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**

### **第二十五条（合同约定）**

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，但下列情形除外：

（一）产业项目建设用地使用权转让应按照《关于印发〈关于支持工业经济发展加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）〉的通知》（沪规划资源产〔2025〕28号）相关规定执行。

（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。

### **第二十六条（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，土地使用者需要继续使用入市地块的，应在届满前一年提交续期申请书。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，支付有偿使用费并办理土地登记手续。

### **第二十七条（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，出让人不得解除合同，法律和行政法规另有规定、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**

### **第二十八条（配套文件）**

农村集体经营性建设用地入市民主管理、收益分配、土地收益征缴、抵押贷款等具体要求由相关主管部门制定实施细则。

### **第二十九条（施行日期）**

本办法自 2026 年 5 月 15 日起施行，有效期至 2027 年 12 月 31 日。

自 2025 年 1 月 1 日起至本办法施行之日前的期间，本区农村集体经营性建设用地入市管理工作，可参照原《上海市松江区农村集体经营性建设用地入市管理办法》（沪松府规〔2024〕1号）的

规定执行，但其中规定与届时有效的法律、法规、规章及国家、本市政策相抵触的除外。

本办法由松江区人民政府负责解释，由区规划资源局承担具体解释工作。

---

抄送：区委办公室，区人大常委会办公室，区政协办公室，区纪委监委，区法院，区检察院，区群团。

---

上海市松江区人民政府办公室

2026年4月8日印发

---