

松江区人民政府文件

沪松府规〔2021〕2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：

经区政府第149次常务会议审议通过，现将《上海市松江区农村集体经营性建设用地入市管理办法》印发给你们，请认真遵照执行。



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》和《上海市农村集体资产监督管理条例》，引导和规范松江区农村集体经营性建设用地入市，建立城乡统一的建设用地市场，健全城乡发展一体化体制机制，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）

在确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的前提下，农村集体经营性建设用地使用权应遵循公开、公平、公正和诚信原则，实行有偿、有期限、可入市的使用制度。

积极探索和建立农村持续发展和农民持续增收机制，以及农民参与、共建共享的利益分配机制处理好兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配关系，充分发挥市场的决定性作用。

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）

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。区规划资源部门负责制定入市年度计划，规范入市程序，落实入市具体工作。区农业农村部门做好农村土地民主管理、集体资产管理、土地增值收益分配指导和入市备案工作，区财政部门负责土地收益征缴业务指导；区税务部门做好税收征缴业务指导；区发展改革委（金融银监部门）负责抵押融资业务指导。

集体土地入市前，集体经济组织应征询相关职能部门意见，本区农业、规划资源、发改、经济、建设、房屋管理、生态环境、绿化市容、交通、民防、卫生防疫、水务、文物等相关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。

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机构，负责协调解决出让中的相关问题，集体研究有关事项。协调机构应由发展改革委、农业农村委、经委、生态环境局、建

设管理、规划资源局、交通委、卫生健康委、水务局、财政局、税务局等部门组成，以及入市地块所在镇人民政府（街道办事处）及集体经济组织应委派代表参加。

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，可由农村集体经济组织代表农民集体负责入市工作。其中，属于镇（街道）农民集体所有的，由镇（街道）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；分别属于两个及以上农民集体所有的，由各村集体经济组织共同行使集体所有权。集体经济组织尚未依法取得法人资格的，可以通过授权或者委托其他具有法人资格的组织代理实施入市，并明确双方权利义务关系。

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）

依法取得、符合规划的集体存量建设用地，具备开发建设所需基础设施等基本条件，可以直接就地入市。

根据郊野单元村庄规划等国土空间规划，经市人民政府批准后，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，对村庄内零星、分散的集体建设用地先复垦后，可

按计划调整到符合规划的区域入市。

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政策、环保政策，符合农村集体经营性建设用地入市政策，具备开发条件；

（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）法律法规规定的其他条件。

第八条（计划管理）

区人民政府统筹管理，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，控制节奏，统筹安排年度出让计划。

第九条（决策程序）

农村集体经营性建设用地入市事项，应召开本集体经济组织成员或成员代表会议，经三分之二以上成员或成员代表同意，

并形成决议。

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（出让方案）

地块出让前，出让人应当通过协调机构征询各部门意见，并拟定出让方案。出让方案应包括地块的名称、出让面积、土地用途、容积率、出让方式、出让年限、出让起始价、现场竞价方式、竞买保证金、加价幅度、房屋土地权属调查报告书、地块位置示意图、出让条件、出让收入分配方案等内容。

出让方案应经集体经济组织成员或成员代表会议三分之二以上同意，经镇人民政府（街道办事处）审核，报松江区人民政府批准后组织实施。

第十二条（入市申请与出让）

出让人向市土地交易中心提交农村集体经营性建设用地出让申请，委托市土地交易中心编制出让文件，发布出让公告，组织出让工作。

第十三条（统一交易市场）

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。

遵循公开、公正、公平的原则，在统一的国有土地交易市

场的基础上，增加农村集体经营性建设用地入市交易的服务、管理功能，完善交易监管规则。

第十四条（出让方式）

农村集体经营性建设用地使用权出让应采取招标、拍卖、挂牌或协议方式。

第十五条（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，最高出让年限应与国有建设用地使用权等同。

第十六条（出让合同）

受让人应按照成交确认书或中标确认书约定的时间签订出让合同和监管协议。

出让合同应由出让人、受让人共同签订，合同文本报松江区规划资源局备案。

监管协议应由出让人、受让人、松江区规划资源局共同签订。

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、消防等城市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建设用地的，应按照违法用地和违法建设相关规定进行查处。

第三章 地价管理和收入分配

第十九条（地价管理）

集体建设用地使用权应与国有土地“同权、同价、同责”，土地价格应通过具有土地估价资质的估价机构进行市场评估，在此基础上结合经营性用地全要素管理要求，综合确定出让地块出让起始价或底价，并经集体经济组织成员或成员代表会议三分之二以上同意。

第二十条（土地增值收益分配）

松江区人民政府应结合农村集体产权制度改革，参照国有土地收益分配方式，探索农村持续发展及农民增收机制、公共服务配套设施建设与国有土地同责机制以及不同区域间土地增值收益的平衡机制，兼顾近期与远期、公益性与经营性、入市地块所在区域与整个地区间的关系，按照合理比例收取农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金，并解决农民基本保障。

农村集体经济组织应制定经成员认可的土地增值收益分配办法，取得的收益纳入农村集体资产统一管理，分配情况纳入

农村“三资”监管平台公开，接受集体内部审计监督和政府监管。

第四章 土地使用权登记和抵押

第二十一条（土地使用权登记）

在签订出让合同、并按出让合同约定付清全部出让价款后，受让人方可申请办理土地使用权首次登记，领取不动产权利证书。

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。以房屋在建工程、新建房屋连同土地抵押等情形，应当按照《上海市房地产抵押办法》相关规定办理。

设定抵押关系和处理抵押物之前，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，不得改变土地所有权性质和出让合同约定的使用条件。

第五章 土地使用权转让、续期和收回

第二十三条（合同约定）

出让人和协调机构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，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）集体经济组织以协议方式取得农村集体经营性建设用地使用权的，建设用地使用权不得擅自整体或分割转让。建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构、实际控制人均不得改变。

（二）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，应事先经出让人和协调机构同意。

（三）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，应事先经出让人和协调机构同意，或由出让人按照出让合同约定的价格和方式优先回购。

（四）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利证书，取得建设工程规划许可证、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（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申请续期。经出让人和协调机构同意继续使用土地的，应重新签订出让合同，支付土地出让价款，并办理土地变更登记手续。

第二十五条（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，不得收回，法律法规另有规定的除外

出让合同约定的使用年限届满，受让人未申请续期的，或者申请续期但未获批准的，土地使用权由集体经济组织无偿收回，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。

因公共利益需要，土地需征收为国有的，按民法典等法律法规终止合同；出让人提前收回使用权的，按合同约定终止合同，并给予适当补偿。

第六章 附则

第二十六条（施行办法）

本办法自 2021 年 8 月 1 日起施行。

抄送：区委办公室，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监察委，
区法院，区检察院，区群团。

上海市松江区人民政府办公室

2021 年 7 月 1 日印发
