

兴宁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 为深化农村土地制度改革，全面推进全域土地整治，激活农村土地资源要素，赋予农民更加充分的财产权益，提高土地资源配置效率，促进苏区振兴和城乡融合发展，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，构建城乡统一的建设用地市场体系，保障农村集体经济组织和农民的合法权益，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》、《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见〉的通知》（厅字〔2022〕34号）、《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）等法律、文件的规定，落实《国家发展改革委财政部关于印发〈支持梅州对接融入粤港澳大湾区加快振兴发展总体方案〉的通知》、《中共广东省委关于实施“百市千镇万村高质量发展工程”促进城乡区域协调发展的决定》有关要求，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于兴宁市行政区域内的农村集体经营性建设用地入市管理。

第三条 本办法所称农村集体经营性建设用地，是指在国土空间规划中确定为工业、仓储、商业等经营性用途，并经依法登记的农村集体建设用地。

第四条 本办法所称农村集体经营性建设用地入市，是指集体土地所有权人将一定年限的集体经营性建设用地使用权通过出让、出租等方式交由单位或个人使用，在所有权不变的前提下，土地使用者依法有偿取得一定年限的集体经营性建设用地使用权的行为，土地使用权人享有依法转让，交换、出资、赠与或者抵押等权利。

第五条 集体经营性建设用地入市，是农民集体以土地所有者身份通过公开方式，依法将农村集体经营性建设用地使用权在一定期限内以出让、租赁、作价出资(入股)等有偿方式交由其他单位或者个人使用，并以书面合同约定与土地使用者权利义务的行为。

第五条 农村集体经营性建设用地入市以符合国土空间规划、用途管制和依法取得为前提，以严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损为底线，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。

第六条 市人民政府对本地区农村集体经营性建设用地入市负总责，加强组织领导和监督检查，统筹协调各部门切实抓好试点工作。市自然资源主管部门负责具体推进，各

镇人民政府（街道办事处）、市委宣传主管部门和市农业农村、发改、司法、财政、税务、金融、科工商务、住建、生态环境、市场监管、审计、政务数据等主管部门按照职能分工做好农村集体经营性建设用地入市相关工作。

第二章入市范围、方式和条件

第七条 农村集体经营性建设用地应符合国土空间规划，权属清晰无争议，已办理集体土地所有权和集体土地使用权登记。优先对纳入集体经营性建设用地成果数据库的存量农村集体经营性建设用地开展入市。

农村集体经营性建设用地入市应立足产业基础和现实需求，集约化配置集体经营性建设用地，优先保障农产品初加工、深加工、仓储和物流等设施用地、住宿、餐饮、停车场等乡村休闲旅游项目用地和农村一、二、三产业融合项目用地，探索入市土地用于保障性租赁住房建设。

第八条 市自然资源主管部门联合各镇人民政府、街道办事处按照国土空间规划、产业规划及土地利用的实际情况，以及农民集体意愿共同编制农村集体经营性建设用地年度供应计划。

第九条 农村集体经营性建设用地入市形式包括使用权出让、出租等有偿使用方式：

（一）农村集体经营性建设用地使用权出让，是指农村集体经济组织以土地所有者的身份将农村集体经营性建设用

地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者根据合同约定向农村集体经营性建设用地所有权人支付出让土地价款的行为。

(二)农村集体经营性建设用地使用权出租,是指农村集体经济组织以土地所有者的身份将农村集体经营性建设用地使用权在一定年限内出租给土地使用者,由土地使用者根据合同约定向农村集体经营性建设用地所有权人支付租金的行为。

第十条 集体经营性建设用地使用权以出让方式入市的,最高年限为商服用地 40 年,工矿仓储、公共管理与公共服务用地、公用设施用地、特殊用地 50 年,鼓励根据实际情况采取弹性年期方式出让。集体经营性建设用地使用权使用期限届满后,由土地所有权人依法按照合同约定收回。集体经营性建设用地使用权以租赁方式入市的,最低租赁期限不少于 5 年,最高租赁期限不得超过 20 年。

第十一条 农村集体经营性建设用地入市地块应当符合以下条件:

(一)符合国土空间规划,符合国家产业政策、环保要求、土地供应政策和土壤污染防治要求等规定;

(二)土地产权明晰,界址清楚,无权属争议,已依法完成集体土地所有权和使用权登记;

(三)原地上建筑物、构筑物及其他附着物权属清晰无争

议，经所有权人书面同意可随土地一同入市流转；

(四)未被司法机关、行政机关限制土地权利；

(五)具备必要的道路、通水、通电、土地平整等开发建设条件，但集体经营性建设用地使用权交易双方另有约定的除外；

(六)法律法规规定的其他条件。

第三章入市主体

第十二条 农村集体经营性建设用地入市主体是代表集体行使集体经营性建设用地所有权并经依法注册登记的农村集体经济组织。

农村集体经济组织可以通过授权或者委托村民委员会等其他具有法人资格的组织代理实施入市，并就授权或者委托事项明确各方权利义务关系。

第十三条 农村集体经营性建设用地属于村农民集体所有的，由村集体经济组织依法代表集体行使所有权；分别属于村内两个以上集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织依法代表集体行使所有权；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇集体经济组织代表集体行使所有权。

第十四条 中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和自然人，除法律、法规另有规定外，均可依照本办法取得农村集体经营性建设用地使用权进行开发，利用、经营。

第四章入市程序

第十五条 集体经营性建设用地入市应当采用招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用者。集体经营性建设用地可按出让、租赁、作价出资（入股）等有偿使用方式入市，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、出租、抵押等。法律、行政法规另有规定或者交易双方签订的合同另有约定的除外。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，集体经营性建设用地租赁的最高年限不超过 20 年。

第十六条 农村集体经济组织具备集体经营性建设用地入市意愿的，由农村集体经济组织或其授权委托的其他组织作为入市主体向所在镇人民政府、街道办事处提出入市申请，所在镇人民政府、街道办事处协助入市主体初步确定入市地块选址、面积、权属状况、土地使用情况、地上附着物状况、拟入市用途、入市交易方式等基本情况，核查是否具备入市条件，符合入市条件的，经农村集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意后，由所在镇人民政府出具初审意见，并将相关资料呈报市自然资源主管部门核查。

第十七条 经核查符合条件的，市自然资源主管部门依据国土空间规划提出拟出让、出租的用地规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发建设强度等，并会同市发展改革、

生态环境主管部门对拟入市地块提出产业准入和生态环境保护要求后，将规划条件、产业准入要求和生态环境保护要求等材料转交至入市主体。入市主体应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求编制集体经营性建设用地出让、出租等方案，组织本农村集体经济组织成员召开村民代表会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表表决同意后；形成书面请示材料，报市人民政府提出入市申请。申请资料应包括：

- （一）入市申请书；
- （二）《农村集体经营性建设用地使用权入市方案》；
- （三）《农村集体经营性建设用地使用权入市决议》；
- （四）土地所有权、使用权证明材料；
- （五）所在镇人民政府（街道办事处）初审意见；
- （六）开发利用监管协议；
- （七）其他需要提供的资料。

第十八条 由市人民政府组织建设用地审批审核领导小组对入市方案进行会审审核。会审审核提出修改意见的，入市主体应当按照审核修改意见进行修改后重新组织本农村集体经济组织成员召开村民代表会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表表决同意后，提交市建设用地审批审核领导小组会审审核。

第十九条 入市方案应包含以下内容：

(一)载明集体经营性建设用地所有权人、地块位置、四至、面积、开发用途、用地规划条件、使用年限等；

(二)集体经营性建设用地产业准入和生态环境保护要求；

(三)集体经营性建设用地入市交易方式；

(四)集体经营性建设用地入市交易底价，采用招标、拍卖、挂牌形式的应明确是否设置保留底价；

(五)集体经营性建设用地入市地价款支付方式；

(六)集体经营性建设用地入市双方的权利义务及违约责任，期限届满时集体经营性建设用地使用权及地上建筑物的处理方式等；

(七)集体经营性建设用地入市收益分配；

(八)其他需要集体决策的内容。

第二十条 入市申请经市人民政府审核批准后，由入市主体根据入市方案确定的交易方式，在兴宁市农村产权交易平台或梅州市公共资源交易平台进行公开交易。交易结果应在村委会固定的公示栏和兴宁市人民政府网站等进行公布，接受社会和群众监督。

第二十一条 农村集体经济组织和土地使用者应按照成交确认书或中标确认书约定的时间签订集体经营性建设用地使用权出让(租赁)合同，镇人民政府（街道办事处）、农村集体经济组织与土地使用者应当按照有关规定签署三方

监管协议。

第二十二条 书面合同应载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开工竣工期限、产业准入和生态环境保护要求,约定提前收回的条件、补偿方式、土地使用权届满续期和地上建筑物、构筑物等附着物处理方式,以及违约责任和解决争议的方法等,并在合同签订后5个工作日内报市自然资源主管部门备案。未将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的,合同无效;造成损失的,依法承担民事责任。

第二十三条 集体经营性建设用地使用权入市交易完成后,受让人(承租人)可办理不动产登记。办理不动产登记时,受让人(承租人)应向市不动产登记中心提交不动产登记申请书、申请人身份证明材料、合同、地价款缴纳凭证、土地增值收益调节金(以下简称“调节金”)缴纳凭证和完税证明等资料。

第二十四条 集体经营性建设用地使用权人应按照法律、法规和国家、市、市有关规定使用,科学合理开发和利用土地,不得损害国家、集体和其他人的利益。出让人交付土地后,受让方(承租方)应该按照合同约定的动工,竣工期限进行建设。受让方(承租方)取得土地使用权后,造成闲置的,出让方(出租方)可以收回使用权。用地位于城镇开发边界内的,受让人(承租人)应向市自然资源主管部门申请办理

《建设工程规划许可证》；

用地位于城镇开发边界外的，受让人(承租人)应向市自然资源主管部门或受委托的所在镇人民政府（街道办事处）申请办理《乡村建设规划许可证》。

第五章 入市地价和收益管理

第二十五条 农村集体经营性建设用地使用权入市土地价格应参照国有（集体）建设用地基准地价等政府公示地价和参考土地估价专业评估机构的评估结果确定,并经农村集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意。

第二十六条 农村集体经营性建设用地使用权出让(含转让)的，入市底价原则上不得低于土地取得成本;不得低于所在集体建设用地级别基准地价的 70%。

农村集体经营性建设用地使用权长期租赁的，租赁期间租金不调整的，可按不低于该宗地足年期出让评估价格的 2% 确定年租金标底;租金调整的，可按该宗地足年期出让评估价格的 2%确定首期年租金标底;租金调整周期不得低于 5 年。农村集体经营性建设用地使用权先租后让的，租赁期租金标准按照租赁期与最高年期的比值进行年期修正确定。转出让后，已交租金冲抵出让价款。租让年期之和不超过法定最高出让年限，鼓励在出让阶段实行弹性年期。

农村集体经营性建设用地使用权弹性年期出让的，出让

价格标底按不低于弹性年期与最高年期的比值进行年期修正，农村集体经营性建设用地使用权入市价格低于所在集体建设用地级别基准地价的 80%，原则上政府有优先购买权。

第二十七条 受让人(承租人)按合同约定，通过市财政监管账户，向出让(出租)人支付集体经营性建设用地使用权保证金(定金)及剩余出让(出租)价款。

出让(出租)人完成土地交付后，市财政监管账户自收到将定金抵作的集体经营性建设用地使用权出让(出租)价款的 10 个工作日内将该款项转出至出让(出租)人账户，并在受让人(承租人)按合同约定付清后续出让(出租)价款 10 个工作日内，将征收调节金后的剩余出让(出租)价款一次性转出至出让(出租)人账户。出让(出租)人应当及时查收确认。

第二十八条 农村集体经营性建设用地使用权入市保证金(定金)不得低于出让(出租)价款的 20%，不得超过出让(出租)价款的 50%。

第二十九条 农村集体经营性建设用地使用权入市(含转让)的，应当按照规定缴纳调节金。

第三十条 调节金主要统筹用于城镇和农村基础设施完善，农村环境整治、土地前期开发生态补偿、土地复垦、失地农民保障以及对农村经济困难群众的社保补助和特困救助等。

第三十一条 农村集体经营性建设用地入市收益归农村集体经济组织全体成员所有，在集体经济组织内部合理分配，使用和监管。主要用于社会保障、完善基础设施和提升农村公共服务等公益事项。

第六章 确权登记

第三十二条 对 2023 年 3 月 1 日前已经形成且现状为建设用地(现状地类以 2022 年度国土变更调查成果数据库为准)、但尚未取得合法手续的存量集体建设用地，按照下列情形处置后，符合国土空间规划的，可进行入市：

(一)2009 年 12 月 31 日前已经形成的历史遗留建设用地，权属无争议的，经所在村集体经济组织或村民委员会同意，并公告至少 30 天无异议，经所在镇人民政府审核同意后，以土地利用现状的实际用途按照国家标准的《土地利用现状分类》划分的二级地类或《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》划分的三级地类认定登记用途予以确权登记；

(二)2010 年 1 月 1 日至 2023 年 3 月 1 日之间形成的建设用地，无建设用地合法来源的，应先办理转用手续，无权属来源材料的，应当查明土地历史使用情况和现状，权属无争议的，经所在村集体经济组织或村民委员会同意，并公告至少 30 天无异议，经镇人民政府审核，报市人民政府批准后，以土地利用现状的实际用途按照国家标准的《土地

利用现状分类》划分的二级地类或《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》划分的三级地类认定登记用途予以确权登记；

(三)按第(一)(二)款办法登记的使用权，登记在农村集体经济组织名下后，以出让方式进行入市的，可在该农村集体经济组织依法完成一级市场出让交易后，注销原使用权登记，根据交易结果，按照市自然资源主管部门出具的规划条件用途，对受让人依法取得的使用权进行首次登记；以出租方式进行入市的，可在该农村集体经济组织依法完成一级市场出租交易后，根据交易结果，按照市自然资源主管部门出具的规划条件用途，对承租人依法取得的租赁权进行首次登记。

第三十三条 对 2009 年 12 月 31 日前已经形成的工矿、商业性质的地上建筑物、构筑物，其涉及的土地按照本办法第三十二条相关规定完成了入市交易的，受让人(承租人)出具《安全责任承诺书》可进行房地一体登记。

第七章 转让、抵押、续期和收回

第三十四条 农村集体经营性建设用地使用权的转让、转租、交换、出资、赠与或抵押的，参照同类用途的国有建设用地执行，法律、行政法规另有规定的除外。保障性租赁住房项目只能作为保障性租赁使用，不得上市销售或变相销售、分割、转让。

第三十五条 农村集体经营性建设用地使用权转让的，双方当事人应凭书面合同等材料办理不动产转移登记，同时依法缴纳调节金和相关税费。

第三十六条 集体经营性建设用地使用权转让的，应当符合下列条件：

- （一）不存在法律法规规定禁止入市的情形；
- （二）按照出让（租赁）合同的约定，履行完毕支付地价款、租金的义务，并取得不动产权证书；
- （三）按照出让（租赁）合同约定的期限和条件投资开发、利用土地；
- （四）国家法律、法规规定和出让（租赁）合同约定的其他条件。

第三十七条 以出让方式取得的集体经营性建设用地使用权，原则上不得分割转让。

第三十八条 通过转让、转租、交换、出资、赠与等方式取得的土地使用权，其使用年限为原出让（租赁）合同确定的使用年限减去原土地使用权人已使用年限后的剩余年限。

第三十九条 通过农村集体经营性建设用地入市取得的建设用地使用权可以设定抵押权。抵押双方应签订抵押合同，依法办理抵押登记，实现抵押权时，土地所有权人在同等条件下享有优先购买权。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。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。

第四十条 因公共利益需要，国家征收集体土地，涉及出让(出租)宗地的，土地补偿费归出让(出租)人所有，出让(出租)人同意与受让人(承租人)协商，并给予其公平补偿，征收时，宗地范围内由受让人(承租人)建设的附着物的补偿费归受让人(承租人)所有。

第四十一条 对受让人(承租人)依法使用的集体经营性建设用地使用权，在合同约定的使用年限届满前，除非有下列情况，出让(出租)人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，需要使用土地的；

(二)受让人(承租人)不按照约定用途使用土地的，且未依法办理改变土地用途手续的；

(三)受让人(承租人)因撤销、迁移等原因而停止使用土地的；

(四)受让人(承租人)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；

(五)出让、租赁合同双方约定的其他情形。

为镇村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，出让(出租)人根据收回时由受让人(承租人)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(承租人)补偿。

第四十二条 农村集体经营性建设用地使用权出让(租赁)合同约定使用期限届满,受让人(承租人)需要继续使用土地的,应当不迟于届满前一年向出让(出租)人提出申请续期。经出让(出租)人同意继续使用土地的,应重新签订出让(租赁)合同,支付土地出让(出租)价款,并办理合同备案、集体建设用地使用权变更登记等手续。

第四十三条 土地出让(出租)期限届满,受让人(承租人)申请续期未获同意或没有申请续期的,由受让人(承租人)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(出租)人无偿收回,其地上建筑物、构筑物和其他附着物按照出让(租赁)合同的约定处理。

第八章 农村集体建设用地整備

第四十四条 农村集体建设用地整備是指为提升土地利用效益、促进产业转型升级,依据国土空间规划,对用地零散、效率低下或不利于空间和功能优化的存量农村集体建设用地进行整合、土地清理及前期开发,以备统筹安排、规划、使用、管理、入市等的行为。

第四十五条 农村集体建设用地整備坚持政府主导、村民自愿、保障权益、用途管制、规划引领、节约集约、多方参与的原则,积极探索和建立集体经营性建设用地整理和储备

的机制。

第四十六条 下列情形的农村集体建设用地可以纳入土地整备范围：

（一）现有土地用途、建筑物使用功能明显不符合国土空间规划、用途管制的；

（二）为保证规划实施，用地零散、效率低下或不利于空间和功能优化的农村集体建设用地，需要进行土地整理的；

（三）村集体经济组织自愿申请进行土地整备的。

第四十七条 通过对零散集体建设用地、废弃的集体公益性建设用地、退出的宅基地等进行用地整备，重新划分宗地并确定产权归属后，可按新的规划条件入市。

第四十八条 农村集体建设用地整备方案由村集体经济组织提出申请，由所在镇人民政府、街道办事处初步审查，经市自然资源主管部门审核后呈市人民政府批准。

第四十九条 农村集体建设用地整备方案批准后，市土地储备中心。村集体经济组织及其他市场主体均可作为实施主体，参与农村集体建设用地整备。

第五十条 经批准整备后的用地纳入集体储备建设用地进行管理，对原权利人的土地使用权和房屋所有权进行注销登记。

第五十一条 经批准进行用地整备后作为集体储备的建设用地，不得进行商品住宅建设。

第九章 农村集体建设用地综合整治

第五十二条 农村集体建设用地综合整治是指依据旧村庄升级改造、村级产业区提质改造等建设需要，在符合兴宁市全域土地综合整治的区域内对土地利用效率低下的连片农村集体建设用地实施综合区域全面整治。

第五十三条 按照政府主导、尊重民意、多方参与的原则，依据国土空间规划，对符合综合整治区域内各类土地资源进行重新划分，通过生态保护修复、占补平衡、土地复垦、城乡建设用地增减挂钩等，探索低效建设用地退出利益平衡机制，重新划分宗地和确定产权归属，提高土地效用。

第五十四条 农村集体建设用地综合整治，在优先保障农村住房安置和基础设施配套等用地后，在国土空间规划中属于经营性用途的农村集体建设用地，可入市或由村集体经济组织自行开发。

第五十五条 农村集体建设用地综合整治片区由镇人民政府、街道办事处负责划定，整治方案经市自然资源主管部门审核后报市人民政府批准。

第五十六条 农村集体建设用地综合整治片区划定后，市土地储备中心、村集体经济组织及其他市场主体均可作为实施主体，参与片区综合整治。

第五十七条 农村集体建设用地综合整治方案由实施主体负责编制，须包括宗地划分、规划调整、土地权属调整、

拆迁安置补偿，土地复垦实施、基础设施配套建设、土地开发建设等具体实施计划及措施。

第五十八条 农村集体建设用地综合整治方案经镇人民政府（街道办事处）初审后，报市自然资源主管部门审核。市自然资源主管部门在征求住建、发改、生态环境等主管部门意见后，报市人民政府批准实施。

第十章 监管责任

第五十九条 依法取得农村集体经营性建设用地的使用权人，应当严格按照法律法规有关规定和入市合同约定的开发期限、土地用途及其他土地使用条件，科学合理开发和利用土地，不得损害国家、集体和其他人的利益。

农村集体经营性建设用地土地使用权人未按照入市合同约定的开发期限开发土地，造成土地闲置的，按照合同约定，参照国有闲置土地处置的有关规定进行认定和处置。镇人民政府、街道办事处和市相关职能部门负责开展进行调查、认定工作，出让人(出租人)根据认定负责后续处置工作。符合收回条件的，出让人(出租人)可以解除土地出让（出租、作价出资<入股>）合同，依法收回土地使用权。

第六十条 出让人(出租人)未能按期交付土地或交付的土地未能达到合同约定的土地条件或单方改变土地使用条件的，受让人(承租人)有权要求出让人(出租人)按照规定的条件履行义务，并且赔偿延误履行而给受让人(承租人)造

成的直接损失。

第六十一条 土地使用者应严格按照经政府部门批准产业准入要求、生态环境保护要求等使用土地。土地使用者违反上述要求的，依法接受相关部门处罚。

第六十二条 入市后的农村集体经营性建设用地采用“合同+协议”双监管模式进行监管。镇人民政府、街道办事处根据《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》约定条件，对项目履约情况进行监管。

第六十三条 各镇人民政府、街道办事处应当依法对集体建设用地使用行为进行监督检查，建立健全动态巡查制度，及时发现和制止违法建设行为。

第六十四条 相关工作人员在农村集体经营性建设用地管理过程中存在违法违纪行为的，应及时查处；构成犯罪的，移交司法机关处理。

第六十五条 关于农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金的管理办法另行制定。

第十一章附则

第六十六条 本办法具体由兴宁市自然资源主管部门负责解释。

第六十七条 本办法自公布之日起施行，有效期3年。如试行期间出台新的相关规定，则按新规执行。