

# 上海市崇明区人民政府办公室文件

沪崇府办发〔2023〕16号

---

## 上海市崇明区人民政府办公室关于印发 本区农村集体经营性建设用地入市 试点推进工作方案的通知

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

《崇明区农村集体经营性建设用地入市试点推进工作方案》已经区委、区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2023年6月27日

（此件公开发布）

# 上海市崇明区农村集体经营性建设用地入市试点推进工作方案

根据《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)和《上海市规划和自然资源局关于印发〈上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案〉的通知》(沪规划资源乡〔2023〕201号),上海市崇明区作为入市试点地区之一,现结合本区实际,制定本工作方案。

## 一、试点总体要求

### (一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大精神,以健全城乡融合发展的体制机制和政策体系为目标,畅通城乡要素流动,以同地、同价、同权、同责为导向,落实农村集体经营性建设用地权能,健全城乡统一的建设用地市场,建立流转顺畅、收益共享、监管有力的农村集体经营性建设用地入市制度。按照“守底线、划区域、定范围、有计划”的要求,加强国土空间规划总体统筹,合理确定入市范围,依法控制用地规模,规范市场交易秩序,统筹平衡收益分配,保护交易主体权

利，审慎稳妥推进本区农村集体经营性建设用地入市，激活农村土地要素，提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴。

## **（二）工作原则**

**坚持规划引领和用途管制。**按照国土空间规划目标、空间布局和管控要求开发利用农村集体经营性建设用地，把握好入市和征地关系，统筹区域区位、生产生活、经营性和公益性用途以及公共基础设施配套条件，合理确定入市范围、规划布局、用地类型和产业业态，服务乡村振兴战略，促进国土空间规划实施。严格国土空间用途管制要求，严格按照规划许可使用土地。

**坚持守住底线红线。**严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线。紧盯“三项负面清单”，不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把宅基地纳入入市范围，符合入市条件的土地不能搞商品住宅开发。完善集体土地所有权实现形式，切实尊重农民意愿，落实民主决策程序，保障过程公开透明，严禁损害农民合法权益。强化风险防范意识，做好风险评估和应对预案，审慎稳妥推进。

**坚持同地同价同权同责。**在符合规划、用途管制、依据集体建设用地基准地价和依法取得前提下，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同价同权同责，在城乡统一的建设用地市场中交易，适用相同规则，接受市场监管，同等进入土地二级市场。保障农民集体和市场主体权益，加强入市土地的权

益保护机制。入市地块应收缴一定比例的土地增值收益调节金，用于国家和集体建设完善周边基础设施和公共服务。

**坚持节约集约利用土地。**摸清农村集体建设用地底数，按照盘活存量、优化结构、完善功能、节约集约的原则，有序实施集体经营性建设用地入市，深入推进全域土地综合整治和低效建设用地减量化等工作，盘活农村存量建设用地空间资源，合理布局各类用途土地，推进基本公共服务均等化，支持农村一二三产业融合发展。加强村庄设计品质，促进农村集体经营性建设用地高质量利用。

## 二、试点工作组织

**(一) 成立试点工作领导小组。**根据《上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》的要求，成立区试点工作领导小组，由区委、区政府领导任组长、副组长，成员由区发展改革委、区经委、区教育局、区科委、区公安分局、区民政局、区司法局、区财政局、区人力资源社会保障局、区规划资源局、区生态环境局、区建设管理委、区农业农村委、区水务局、区文化旅游局、区卫生健康委、区应急局、区市场监管局、区绿化市容局、区国动办、区住房保障房屋管理局、区交通委、区投资促进办、区气象局、区税务局及各乡镇主要负责同志组成，领导小组办公室设在区规划资源局。

**(二) 建立区级协调监管机制。**在市级试点推进工作指导下，

成立区试点工作协调监管机制，由区发展改革委、区经委、区教育局、区科委、区公安分局、区民政局、区司法局、区财政局、区人力资源社会保障局、区规划资源局、区生态环境局、区建设管理委、区农业农村委、区水务局、区文化旅游局、区卫生健康委、区应急局、区市场监督管理局、区绿化市容局、区国动办、区住房保障房屋管理局、区交通委、区投资促进办、区气象局、区税务局等部门主要领导任成员的协调监管机制，办公室设在区规划资源局。

**（三）建立试点工作推进专班。**建立由区规划资源局、区农业农村委牵头，区发展改革委、区经委、区财政局、区建设管理委、区住房保障房屋管理局、区投资促进办、区税务局等部门为主要成员的试点工作专班，形成协同推进、分头负责的组织架构。

### 三、试点工作职能分工

**（一）工作领导小组：**指导协调监管机构和工作推进专班开展工作，审议研究操作细则、配套实施细则和管理办法等。

**（二）协调监管机构：**参照国有建设用地入市的管理要求，建立入市监管制度；制定全生命周期操作细则和管理办法，对各项建设要求、管理要素、监管考核和违约处置等提出要求。

**（三）工作推进专班：**配合区协调监管机构相关单位研究调研并拟定管理办法及配套实施细则，根据各自职能推动工作稳步落实。

#### **四、试点主要内容**

为健全城乡统一的建设用地市场，确保本区农村集体经营性建设用地入市试点工作稳妥有序开展，按照自然资源部和上海市试点工作方案的工作要求，现确定本区试点工作主要内容。

##### **（一）制订试点配套文件**

各职能部门按照本区实际情况，稳步开展推进农村集体经营性建设用地入市的相关配套文件研究制定，形成本区的《集体经营性建设用地“1+X”的配套文件》，具体如下：

1. 《崇明区农村集体经营性建设用地入市管理办法》（**责任单位：区规划资源局**）

2. 《崇明区农村集体经营性建设用地土地增收收益调节金征收使用管理实施细则》（**责任单位：区财政局**）

3. 《崇明区农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款试行管理办法》（**责任单位：区财政局**）

4. 《崇明区农村集体经营性建设用地入市集体收益分配管理规定》（**责任单位：区农业农村委**）

5. 《崇明区农村集体经营性建设用地入市民主管理的实施意见》（**责任单位：区农业农村委**）

6. 《崇明区集体建设用地基准地价标准》（**责任单位：区规划资源局**）

##### **（二）开展入市地块摸底和意愿调查**

按照自然资源部及市规划资源局的工作要求，结合“三项负

面清单”的目标，优先寻找国土空间规划已确定为商业、办公、租赁住房、工业、科研和公共基础设施等经营性用途（商品住宅除外），并经依法依规登记的集体建设用地的地块。各乡镇应稳步开展排摸城市开发边界外权属已清晰、登记已完成、规划已编制、区位较成熟、配套较完善的入市地块。区规划资源局牵头各乡镇建立健全拟入市地块项目计划库，同步为计划库内的项目配备意向储备库。

### **（三）优化规划编制流程，完善用途管制和行政许可制度**

严格落实国土空间总体规划及用途管制要求，按需开展郊野单元规划编制工作，应以规划空间引导为目标，优化整体布局，尽量区域集中发展，做到空间资源归整合、整体化，打破零星布局的模式。应以打造一镇式的模块，在空间规划布局时将所需多种土地用途融入聚集整体共同发展。完善明确用途管制规则和行政许可制度。

### **（四）完善农村集体建设用地所有权确权登记**

集体经营性建设用地入市与国有建设用地入市的区别在于，前者入市之后只改变使用权人但不改变所有权的性质，仍属于集体经济组织所有。按照“入市前地块权属清晰、无争议”的工作要求，优先对试点区域分批分类分阶段地查明土地权属、历史情况、使用情况及地上物情况等，进一步完善辖区范围内的集体土地所有权登记工作，在无任何争议的前提下，确保顺利有效地推动集体经营性建设用地入市。

### **（五）编制入市年度计划，探索入市准备机制**

参照国有建设用地供应计划编制集体经营性建设用地入市供应计划，需注意与征收为国有的开发地块做好优化布局，并统一纳入到本区年度土地供应计划中，做好与利用计划的联动性；需明确规划落定、土地权属清晰、土地所有权人的意愿、整体统筹的发展布局、土地市场的情况、招商完成的情况等。入市地块须达到净地标准，包括完成地上构（建）筑物的拆除补偿以及平整工作，且应满足基本的通路、通水、通电等条件。

### **（六）优化存量建设用地盘活机制，创新集体建设用地形成闲置的处理机制**

参考存量产业用地管理办法，打破存量建设用地低效、闲置未利用的状态，优化盘活再利用的循环机制；参考闲置土地处置办法及低效用地处置办法等文件，建立健全以全生命周期管理为抓手目标的动态长效管理机制；探索研究解决历史遗留的闲置集体建设用地，制定相关的针对性政策意见，将缺乏合法权证手续、不符合规划、有争议矛盾的问题通过政策指导意见妥善解决。

### **（七）探索入市委托和民主决策机制**

重点是探索入市相关议事决策机制，维护农村集体经济组织的入市主体地位。农村集体经营性建设用地入市主体为农民集体，由依法登记的代表农村集体行使所有权的集体经济组织或由其委托的其他法人组织代理实施入市工作。其中，农村集体经营性

建设用地属于村集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权；分别属于村内两个及以上农民集体所有的，由村内各该集体经济组织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。

尊重农民对入市、征收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。注重发挥基层党组织的领导核心作用，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、收益分配等事项，须召开本集体经济组织成员大会或成员代表大会会议，经同意并形成决议。集体经济组织应当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成员公示。

#### **（八）探索入市规则和程序**

1. **入市条件征询和入市方案编制。**入市地块出让前，入市主体应完成拟入市地块的房屋土地权属调查（勘测定界）、依法申请取得规划土地意见书并同步编制入市方案。入市方案需包括地块名称、界址、入市土地面积、规划条件要素、土地用途、使用年限、入市方式、入市价格、收益金分配、委托入市实施主体、产业准入类型和生态环境保护要求等条件内容。区规划资源局应指导入市主体完成入市方案编制，受入市主体委托牵头征询相关

部门以及入市地块所在（乡）镇人民政府的意见，连同规土意见书一并纳入入市方案中。入市方案必须经拟入市地块所在的集体经济组织成员大会或成员代表大会集体决策同意，并按相关规定流程进行公示。入市方案将作为后续申请入市、拟定合同和履行监管协议的依据。

**2. 合理评估入市价格、建立评估技术规范。**入市主体应当参照国有建设用地入市要求委托有资质的土地估价专业评估机构进行土地市场评估，并应成立由规划资源、农业农村、所在地块集体经济组织等相关部门组成的价格认定小组，主要对第三方评估的土地价格进行集体决策，为入市方案确定入市挂牌起始价。应结合上海市城乡建设用地基准地价标准，加快制定我区集体建设用地区片地价标准，并根据市场动态变化，及时更新区片地价标准，健全地价监测制度。

**3. 试点入市申请和研判。**入市主体应向区规划资源局提出入市申请，入市申请时需附带提供土地权属证明材料、入市集体决策材料、入市方案等。由区规划资源局会同区农业农村委等相关职能部门对入市方案核提意见，重点核对民主决策程序、国土空间规划、用途管制要求、产业准入要求、生态环境保护、收益金分配、投资运营要求、建设管理要求等全生命周期管理要求。入市主体按照所提修改意见完善入市方案后，由区规划资源局向市土地交易市场提交审核后发布入市公告。

**4. 合同和监管协议签订。**入市摘牌交易活动结束后，交易双方(入市主体与受让主体)应签订集体建设用地使用权出让合同，载明土地界址、出让面积、土地用途、规划条件要素、使用期限、交易价款支付方式、交地时间、开竣工期限、产业准入和生态环境保护等要求，约定提前收回的条件、闲置收回的条件、低效收回的条件、补偿方式、土地使用权届满续期和地上(构)建筑物等附着物的处理方式以及违约责任和解决争议的方法等。由区工作协调监管机制与交易双方签订监管协议，按照“谁提出、谁监管”的原则进行全生命周期管理。

**5. 规划许可规则和程序。**集体经营性建设用地使用权受让人与入市主体完成合同签订并缴清全部土地价款和相关税费后，应申请办理乡村建设规划许可证以及施工许可证等事项。集体经营性建设用地使用权受让人应严格按照规划和合同确定的土地用途进行开发建设及运营管理，如改变经营用途及规划条件，须依法申请办理规划调整等手续，经批准后重新签订补充合同，按规定受让人向入市主体补缴土地价款、土地增值收益调节金及相关税费。

**6. 办理不动产登记。**集体经营性建设用地使用权受让人在缴清土地价款和相关税费后，应依照不动产登记条例的相关规定，向区自然资源确权登记中心申请办理集体建设用地使用权登记。按规定经竣工验收部门完成验收合格的合法房屋，可依法申请办理所有权登记。

### **（九）维护农民和市场主体合法权益**

要充分尊重遵循农民对前期补偿、入市流程、入市地价的选择权和合理的诉求问题，按照同权同价的原则基础，对于前期补偿等合理标准应参照不低于被征地土地农民的水平标准执行。维护和巩固集体经济组织的入市主体地位，应充分确定农民的决定权，防止在推进入市过程中存在弄虚作假、强权压倒的现象存在。坚决防止暗箱操作、谎报虚报、未经农民集体决策擅自处置集体经济组织资产等情况的出现。

### **（十）完善土地增值收益调节金收缴和使用管理**

根据《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》文件要求，应充分考虑农民利益不受损害的原则基础上，切实做好国家和集体组织在土地增值收益调节金之间的享受平衡度。原则上将按照《上海市城乡建设用地基准地价（2020年）》版的区域用途划分及结合《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》的规定下限标准进行区分比例。对于国家征收的部分土地增值收益调节金应纳入公共预算统筹中，优先用于拟入市地块前期的基础配套设施和公共设施的建设完善。对于集体经济组织享有的部分土地增值收益调节金，应优先用于本行政区域内乡村振兴示范村的发展、产业融合发展、生态环境建设改善、农业配套发展等，支付使用需按照规定单列台账制度。

### **（十一）规范农民集体收益内部分配**

农村集体经营性建设用地的土地所有权为农民，故入市后所收益的土地增值收益调节金由区财政收取部分收益金外，其余部分将全部归入市地块土地所有权的集体经济组织所有。对于收益金的管理及分配，应由集体经济组织统一管理，设立统一的专款专户专用账户，须对收支使用情况等做好台账管理并予以公示。

## **五、试点实施步骤**

根据全市的试点工作方案时间节点安排，本区农村集体经营性建设用地入市试点工作从2023年4月启动，至2024年底结束，为期两年，分别为准备部署、组织实施、试点总结三个阶段目标。

### **（一）准备部署阶段（2023年6月前）**

完成本区入市试点工作推进方案，建立工作领导小组、工作协调监管机构、试点工作推进专班并明确工作职能分工。稳妥推进入市前准备工作，确保试点工作的顺利开展。

### **（二）组织实施阶段（2023年7月-2024年10月）**

稳步推进入市地块的调查摸底、规划确定、地价分析、确权登记，编制配套文件、年度入市计划，建立入市准备机制，规范入市程序和规则等工作。

### **（三）试点总结阶段（2024年11月-12月）**

2023年12月底前，根据我区入市试点推进工作的进度及阶段性成果情况，形成年度工作报告并报送市政府。

2024年10月底,根据我区入市试点推进工作的成效和经验、完成情况,总结试点工作成果并形成报告。

## **六、保障措施**

### **(一) 加强组织领导**

区委、区政府应加强本区农村集体经营性建设用地入市试点推进的组织领导,区试点工作专班应配合试点工作领导小组稳妥推进入市试点工作。完善建立以发展改革、农业农村、财政、税务、市场监督管理等部门在内的试点工作协调监管机制。各乡镇应配合试点工作专班认真排摸梳理入市地块情况,积极向集体经济组织、农民大力宣传推广。

### **(二) 加强统筹协调、健全工作机制**

区规划资源局、区农业农村委应根据职责分工带领试点工作专班成员统筹协调和指导试点乡镇稳妥推进入市试点工作。加快制定相应的配套管理办法,规范有序地做好入市前期准备工作。

### **(三) 加强协同、切实监管**

试点工作协调监管机制应发挥主观能动性,对区各职能部门所提出的入市条件、规划要求、建设标准、产业准入、投达产等,应切实做到“谁提出、谁监管”的工作原则,加强协同监管机制,切实落实全生命周期管理的初衷和要求。入市工作应在试点区域封闭运行,确保风险可控,加强监测监管,遇到的重大问题要及时反映。严格落实国土空间规划和用途管制要求,严守耕地和永

久基本农田、生态保护红线，推进土地资源节约集约利用。坚决防止搞暗箱操作或以长租、低价、“阴阳合同”等方式，掏空农村集体经济组织资产，削弱农村土地集体所有制；防止由少数人操控，单位或个人非法处置、侵占入市土地及其收益，损害农民合法权益；防范利用集体经营性建设用地入市建设别墅大院和私人会馆；用于保障性租赁住房的入市土地，严禁改变保障性租赁住房性质，保障性租赁住房不得上市销售或变相销售，严禁以保障性租赁住房为名违规经营或骗取优惠政策；防止污染环境、高耗能高排放项目向农村转移，破坏乡村风貌。依规依纪依法严肃查处试点工作中的各类违法违纪行为。

---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，  
区人民法院，区人民检察院，区各人民团体。

---

上海市崇明区人民政府办公室

2023年6月27日印发

---