附件1

沙坡头区农村集体经营性建设用地

使用权入市实施细则（试行）

（征求意见稿）

第一章  总 则

**第一条[政策依据]** 为规范集体经营性建设用地入市行为，保障农民合法权益，构建城乡统一的建设用地市场，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》以及自然资源部关于农村集体经营性建设用地相关文件规定，结合我区实际，制定本细则。

**第二条[指导思想]** 农村集体经营性建设用地入市以符合规划（土地利用总体规划、乡镇总体规划、村庄规划等上位规划）、确权登记为前提，着力完善集体建设用地产权制度，形成兼顾政府、集体、个人的土地收益分配机制。建立城乡统一的建设用地市场，使市场在资源配置中起决定性作用，发挥好政府引导、服务、规范、管理入市行为的作用，使农村集体经营性建设用地与国有建设用地享有同等权利和义务，实现同等入市、同权同价，提升农村集体经营性建设用地资产效益。

**第三条[基本原则]** 坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线；坚持用途管制、节约集约，充分发扬民主，按照依法、自愿、公平、公开的原则，进行农村

集体经营性建设用地使用权的入市交易。

第二章  入市范围、方式和要求

**第四条[概念定义]**  农村集体经营性建设用地，是指经批准的各类规划确定为工业、商业等经营性用途并经依法登记的农村集体建设用地和其他历史原因遗留的集体建设用地。

农村集体经营性建设用地使用权入市，是指土地所有权人以出让、租赁、作价（出资）入股的方式，将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权让与土地使用权人，及农村集体经营性建设用地使用权人将不超过合同约定使用期限的剩余期限土地使用权再次转让、转租或抵押的行为。

农村集体经营性建设用地使用权出让，是指农村集体经营性建设用地所有者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，并由土地使用者向土地所有者支付土地出让金的行为。

农村集体经营性建设用地使用权租赁，是指集体土地所有者将农村集体经营性建设用地租赁给使用者使用，由承租人与租赁人签订一定年期的土地租赁合同，并按合同约定支付土地租金的行为。

农村集体经营性建设用地使用权作价（出资）入股，是指集体土地所有者将一定年期的农村集体经营性建设用地使用权收益金折成股份，由土地所有者持股，参与分红的行为。

**第五条[入市范围] 中**心城区外凡国土空间规划（指土地利用总体规划、城乡规划）确定为工业仓储、商业旅游等经营性用途的集体建设用地，均可纳入入市交易范围。对现状为农用地、未利用地的，依据规划的经营性用途入市的，应当依法纳入土地利用年度计划，办理农用地和未利用地转用及增减挂钩手续，并依法履行耕地占补平衡义务。

**第六条[入市主体]** 农村集体经营性建设用地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表村集体行使所有权；分别属于村内两个以上农民集体经济组织的，由村内各该农民集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权；属于乡镇农民集体所有的，由乡镇农民集体经济组织行使所有权，也可由乡镇代表集体作为申请入市的主体。

农村集体经营性建设用地入市主体可以是代表其所有权的农民集体，也可以是其委托授权的具有企业法人资格的土地股份合作社、土地专营公司等土地中介机构。

**第七条[准入条件]** 农村集体经营性建设用地入市应当符合以下条件：

（一）规划（土地利用总体规划、乡镇总体规划、村庄规划等上位规划）确定为工业、商业等经营性用途；

（二）产权明晰、已依法办理土地所有权登记；土地及宗地上的建（构）筑物、附属设施产权明晰，无权属争议；未被有关机关限制权利。

（三）具备开发建设所需基础设施配套等基本条件。

（四）符合产业准入和生态环境保护要求。

（五）入市相关事项经本集体经济组织民主表决，并报乡镇审查同意。

**第八条[交易方式]** 集体经营性建设用地使用权出让、租赁（出租）等应当实行公开交易。除依法可以采取双方协议方式外，应当采取招标、拍卖、挂牌等竞争性方式确定土地使用权人。

通过出让、租赁（出租）等方式取得的建设用地使用权，可以转让、出租、互换、出资、赠与或者抵押，双方应当签订书面合同，依法办理不动产登记。

**第九条[计划管理]** 优先使用存量集体经营性建设用地，严格控制新增集体经营性建设用地规模。鼓励乡村重点产业和项目使用集体经营性建设用地。

区自然资源局应积极协调市自然资源局统筹安排年度新增建设用地计划指标和“增减挂钩”指标，为集体经营性建设用地入市提供保障。

拟入市土地现状为农用地、未利用地的，应当首先依法纳入土地利用年度计划，办理农用地和未利用地转用手续，履行耕地占补平衡义务后，方可依据规划的经营性用途入市；符合城乡建设用地增减挂钩政策的，报批后方可入市。

在保证耕地数量不减少、质量不降低和建设用地不增加的前提下，可以按照节约集约的原则，采取土地整治、异地调整等方式，合理利用集体经营性建设用地。

**第十条[禁止性规定]**根据“土地用途管制”原则，禁止农用地以建设用地名义出让、租赁，以及农用地与建设用地捆绑出让、租赁、作价出资（入股）。

**第十一条[权益保护]** 农村集体经营性建设用地使用权人依法使用和处置土地使用权，受法律法规保护，土地所有权人及其他任何单位或个人不得剥夺和侵害。

**第十二条[年限管理]** 农村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，农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、作价出资（入股）应根据实际情况确定出让年限，但最高年限不超过下列规定：

1. 商业、旅游等用地 40 年；

（二）工业用地 50 年。

**第十三条[取得人要求]**  农村集体经营性建设用地的取得和使用者，为境内外的自然人、法人或其他组织。

第三章  入市程序

**第十四条[入市前期工作]**  集体经营性建设用地入市前，入市主体应完成以下工作：

（一）确定拟入市宗地实际所有权人与集体土地所有权证载权利人是否一致；若不一致，应申请不动产登记机构重新确权、重新办理集体土地所有权证；

（二）对拟入市宗地进行勘测定界，取得正式测绘成果；

（三）自然资源部门根据正式测绘成果，套合土地利用现状图、土地利用总体规划图、城乡（镇）规划图认定是否为现状建设用地，是否符合规划；拟入市宗地为农用地或未利用地的，依法报批转为建设用地；

（四）取得自然资源部门出具的控制性详细规划和规划设计条件，明确拟入市宗地的位置、面积、土地用途、开发强度、配套设施等要求。

（五）取得发改部门出具的产业意见，工业项目取得环保部门出具的环保意见；

（六）拟入市建设用地由所有权人委托在自然资源部门备案的评估机构进行地价评估，取得评估结果，为入市参考价格。

**第十五条[编制方案]**  入市主体应当制定入市方案，明确拟入市宗地的土地界址、面积、使用期限、土地用途、规划条件、交易方式、入市起始价格、竞买保证金、收益分配、集体组织内部土地经济关系调整、委托入市实施主体等内容。

政府有关部门和乡镇应为入市主体编制入市方案提供便利，对方案编制中涉及的国土空间规划、建设、环保、产业准入等方面政策予以解释说明。

入市方案经本集体经济组织民主决策确定后形成的决议，作为后续申请入市、拟订合同和履约监管协议的依据。

**第十六条[入市流程]** 农村集体经营性建设用地入市按以下程序办理：

（一）民主表决。入市方案须经本集体经济组织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的同意，形成民主决议，结果向全体村民公示。

《集体经营性建设用地入市决议》包括：（1）集体经营性建设用地所有权人、土地位置、四址、面积、用途等；（2）集体经营性建设用地入市有偿使用方式、使用年限；（3）集体经营性建设用地入市交易形式；（4）集体经营性建设用地入市起始价，采用招标、拍卖、挂牌形式的须明确是否设置保留底价；（5）集体经营性建设用地入市成交价款支付方式；（6）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办法等；（7）其他需要集体决策内容。

（二）乡镇审查。乡镇就干群基础、信访稳定、权属来源等问题进行综合评定，并出具审查意见。

（三）提出申请。入市主体（或实施主体）持相关资料向自然资源部门提出入市申请。申请资料包括：

1. 入市申请书；

2. 民主决议表；

3. 入市方案；

4. 土地所有权证书；

5. 所在乡镇审查意见；

6. 宗地测绘成果；

7. 规划条件、产业意见、环保意见、评估报告；

8. 入市主体的法人机构证书及法定代表人身份证明材料；如是组集体，则提供村、乡镇证明负责人身份的证明书及负责人个人身份证明材料；

9. 其他需要提供的资料。

（四）方案会审。区政府组织环保、发改、财政、自然资源和规划等相关职能部门对方案会审。会审内容：区自然资源部门出具的拟入市宗地的规划条件或规划意见；区环保部门出具的环保环评意见；区发改部门出具的产业要求；区财政部门对地上建筑物价值进行财政评审，出具的财政评审报告。同时，对拟入市地块的面积、使用期限、土地用途、规划条件、交易方式、入市起始价格、竞买保证金、收益分配等内容进行研究会审。

（五）批准入市。入市方案经会审符合入市条件的，经区人民政府批准后实施。

（六）组织交易。区政府批准出让（租赁）方案后，区自然资源部门发布交易信息，组织公开交易。成交后签订成交确认书、出让（租赁）合同。

**第十七条[入市交易]** 入市主体根据入市方案确定的交易方式，在本集体经济组织事务公示栏、中卫市公共资源交易平台、区级及以上媒体等发布交易公告，结合实际在二级市场土地交易平台上进行交易。

**第十八条[成交公示]**  农村集体经营性建设用地使用权出让、出租、作价出资（入股）交易成交后，由入市主体与竞得人签订《农村集体经营性建设用地成交确认书》。交易结果在本集体经济组织事务公示栏、中卫市公共资源交易平台、区级及以上媒体等进行结果公示，接受社会和群众监督。

**第十九条[合同管理]**  农村集体经营性建设用地使用权入市交易，双方应当签订农村集体经营性建设用地使用权交易合同。交易合同由土地所在乡镇和区自然资源部门作为合同鉴证单位。农村集体经营性建设用地使用权交易合同示范文本由区自然资源局统一制订。

**第二十条[交地确认]**  自然资源部门应制作《交地确认书》，由集体土地所有权人和土地使用权人进行现场交地并签订《交地确认书》。交地后土地使用权人要及时将《交地确认书》交付区自然资源部门存档备案。

**第二十一条[手续办理]**  集体经营性建设用地使用权的取得人在合同签订后，可以向区自然资源部门领取建设用地规划许可证；在缴清土地价款和相关费用后，可以向不动产登记机构申请集体建设用地使用权登记。

用地人可依法办理报建、验收等后续开发建设相关手续。对依法利用集体经营性建设用地建造建筑物、构筑物的，可以申请集体建设用地使用权及地上建筑物、构筑物所有权登记。

**第二十二条[禁止私自入市]**  禁止个人、土地所有者与用地者私下签订农村集体经营性建设用地使用权出让（租赁）合同或合作开发、作价入股协议，擅自入市和处置农村集体经营性建设用地使用权。

第四章 价格管理

**第二十三条[基准地价]**  区政府公布集体经营性建设用地基准地价，并根据城镇发展和土地市场状况进行适时调整。

**第二十四条[入市价格]**  入市主体根据评估价格，综合考虑土地市场等情况，通过集体经济组织民主决策，确定入市土地标底、底价、起始价、竞买保证金、增幅价。经区政府集体会审决策后，予以实施。

农村集体经营性建设用地公开出让、租赁的起始价（起始租金）或协议出让价（协议租金），原则上不得低于农村集体经营性建设用地基准地价（基准租金）；因特殊原因，起始价（起始租金）或协议出让价（协议租金）低于基准地价的，该宗地在申请入市审批时，入市主体须提交加盖公章的相关说明材料，说明材料应包含降低起始价（起始租金）或协议出让价（协议租金）的原因。

农村集体经营性建设用地使用权的起始价（起始租金）或协议出让价（协议租金）的设定不符合上述要求的，区自然资源局不予受理。

**第二十五条[入市义务]**  农村集体经营性建设用地入市，在享有国有土地同等权利的同时，也要承担同等的责任和义务。

入市的土地要缴纳土地增值收益调节金，依法纳税。

**第二十六条[中介服务]**  鼓励社会中介组织为集体经营性建设用地使用权交易提供咨询、估价、勘测、设计、融资担保等市场化服务。社会中介机构实行备案制。政府相关部门要加强指导、监督，推动将集体经营性建设用地使用权交易纳入土地市场信用体系，实施失信联合惩戒。

第五章  资金管理和收益分配

**第二十七条[资金账户]**  区财政局负责资金管理。竞得人应按照集体经营性建设用地使用权出让合同约定，将成交价款缴入指定专户。逾期未缴清的，出让人有权解除合同，并可向竞得人请求违约赔偿。

**第二十八条[调节金征收]**  出让、租赁集体经营性建设用地使用权，或以集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）并取得收入的单位和个人，依照规定向政府缴纳土地增值收益调节金。征收比例的设置应充分考虑土地用途、交易方式和政府对入市宗地周边基础设施、公共服务配套等开发投入等因素。为平衡农民集体入市收益，可按不同土地用途、不同地价级别，分别征收20%—50%的土地增值收益调节金。土地增值收益调节金的征收使用按照区政府出台的相关文件执行。

集体经营性建设用地使用权以出售、交换、出租、作价出资（入股）等方式再转让的，缴纳的土地增值收益调节金应与同等条件下国有土地使用权转让、转租应承担的相关税费总额相当。

**第二十九条[收益分配]**  综合考虑形成土地增值收益的因素，从实际出发，合理确定政府、集体和个人收益分配比例关系，实现土地征收转用与农村集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益在政府和集体之间分配比例的大体平衡。

农民集体经济组织取得的土地增值收益，按规定比例留归集体后，在农民集体经济组织成员之间公平分配。农民集体经济组织取得的收益应纳入农村集体资产统一管理。

**第三十条[规范监管]**  采取审计等措施，对入市交易和土地增值收益分配使用、政府收取调节金和农村集体留成资金使用进行全过程、全方位监管，确保按规定用途使用。将农村集体留成资金的使用情况纳入村务公开，发挥村务监督机构的作用，严格监督监管。

**第三十一条[税收政策]**  农村集体经营性建设用地使用权入市，应当依法缴纳有关税费，实行与国有建设用地相协调的税收制度。税收政策由区税务部门予以执行和落实。

第六章     开发利用

**第三十二条[节约利用]**  集体经营性建设用地使用权人应按照法律、法规和国家、自治区、市有关规定，科学合理开发土地、节约集约用地，不得损害国家、集体利益和其他社会公共利益。

**第三十三条[批后利用]**  农村集体经营性建设用地出让、租赁、作价出资（入股）后，土地使用者必须严格按照出让、租赁合同的约定开发使用土地，不得擅自改变土地用途、容积率。确需改变土地用途、容积率的，应当经土地所有权人同意和原批准机关批准，并签订补充合同或重新签订合同。

**第三十四条[用途改变]**  出让（租赁）农村集体经营性建设用地拟改变土地用途的，按以下程序进行：

（一）书面申请。土地使用权人和土地所有权人共同向区自然资源部门书面提出申请。

（二）制订方案。区自然资源部门书面答复可改变的，需出具新的规划条件或规划意见，由土地使用权人与土地所有权人协商后共同制定方案；农村集体经营性建设用地设有抵押权的，制定方案时，应书面通知抵押权人。制订的方案包括收回方案或不收回方案，其中，收回重新出让（租赁）方案应包括土地用途改变内容、地上建筑物的补偿、重新出让（租赁）的年限、重新出让（租赁）的合同条款要求等，不收回方案应包括土地用途改变内容、是否需补缴出让金或提高租金以及具体补缴（提高）数额及方式等。

（三）集体表决。方案制定后，由土地所有权人进行集体表决。

（四）落实方案。收回重新出让（租赁）的，经有批准权的机关批准后，申请重新出让（租赁）；不收回的，申请签订《集体建设用地使用权出让（租赁）补充合同》，需补缴出让金（租金）的缴纳土地出让金（租金）后,办理土地变更登记。

**第三十五条[期满续期]**  出让（租赁）合同约定的土地使用期届满，土地使用权人要求续期的，应当最迟于届满前一年向土地所有权人提出申请，经土地所有权人表决同意续期的，重新签订出让（租赁）合同，并支付出让金（租金）。在同等条件下，现土地使用权人有优先续期权。

交易合同约定的土地使用期届满且不续期的，土地使用者应当到原登记机关办理土地使用权注销登记，土地使用权由土地所有权人无偿收回，其地上建筑物、附着物的补偿按照合同约定处理。

**第三十六条[公共利益]**  国家为了公共利益的需要，依法对农村集体经营性建设用地实行征收的，土地所有权人和农村集体经营性建设用地使用权人应当服从。原建设用地使用权交易合同自批准集体土地征收之日终止。

第七章    供后监管

**第三十七条[监管主体]**  土地所有权人会同区自然资源局负责对土地使用权人落实入市政策和履行入市合同情况进行的监督管理。

财政、发改、生态环境、住建、自然资源等有关部门，按照各自职责共同做好相关监管工作。

**第三十八条[监管内容]**  农村集体经营性建设用地入市后监管的主要内容：

（一）是否按照批准的位置和面积使用土地；

（二）是否按照规定的时限开工、竣工，是否存在土地闲置；

（三）是否按照规定的用途使用土地；

（四）是否完成规定的投资强度；

（五）改变土地用途和容积率的，是否办理相关手续、补缴土地出让金；

（六）是否存在擅自改变使用权人的行为，变更使用权人是否按规定办理有关手续；

（七）是否符合环境保护指标要求；

（八）其他需要列入监管的事项。

**第三十九条[信息公示]**  农村集体经营性建设用地入市合同签订后，土地使用权人应在项目所在地村集体制作并设立《农村集体经营性建设用地建设项目用地信息公示牌》，接受社会监督。（公示内容包括农村集体经营性建设用地使用权人、项目名称、土地用途、土地面积、土地坐落、土地供应方式、土地使用期限、规划条件、开工日期、竣工日期、监管机构、举报电话等。）

**第四十条[现场核查]**  应土地所有权人的要求，自然资源部门会同土地所有权人可在开竣工时间以及开发建设过程中，按照监管内容，定期或不定期对项目建设情况进行现场核查，获取照片，并做好记录。核查记录要存档备案。

**第四十一条[竣工验收]**  应土地所有权人的要求，区自然资源局会同土地所有权人及相关部门，在建设项目竣工时进行土地复核验收，重点核验实际用地情况和履行合同情况，并为所有权人出具土地利用复核验收意见书。

复核验收结果不符合合同规定的，土地使用权人应按照合同约定及整改意见要求，限期进行整改。

**第四十二条[闲置土地]**  应所有权人要求，有下列情形之一的，可按闲置土地予以处置：

（一）超过合同规定的动工开发建设期限满一年未动工的；

（二）已动工开发建设但开发建设的用地面积占应当动工开发建设总用地面积的比例不足1/3，或者已投资但投资额（不含土地取得成本）占总投资额（不含土地取得成本）的比例不足25%，且未经批准中止开发建设连续满一年的。

**第四十三条[闲置土地处置]**  对认定的闲置土地，土地所有权人会同区自然资源局拟订处置方案。处置方案报经区政府批准后，由区自然资源部门组织实施。

闲置土地被认定后，不动产登记机构不得为其办理土地使用权转让、抵押、出租手续，其他有关部门不得为其办理相关批准手续。

第八章  转让、转租、抵押

**第四十四条[概念定义]**  农村集体经营性建设用地使用权转让，是指土地使用权人将农村集体经营性建设用地使用权再转移的行为，包括出售、交换与赠与。

农村集体经营性建设用地使用权转租，是指承租人将农村集体经营性建设用地使用权再次租赁的行为。以出让方式取得的农村集体经营性建设用地使用权出租的，纳入农村集体经营性建设用地使用权转租的管理范畴。

农村集体经营性建设用地使用权抵押，是指土地使用权人将通过农村集体经营性建设用地入市取得的农村集体经营性建设用地使用权，以不转移占有的方式向抵押权人提供债务履行担保的行为。

**第四十五条[前提条件]**  农村集体经营性建设用地使用权转让、转租、抵押的，应遵守原出让（租赁）合同的约定，并已按照出让（租赁）合同约定支付出让价款或租金。

**第四十六条[权利义务转移]**  农村集体经营性建设用地使用权转让的，原受让人的权利、义务随之转移；农村集体经营性建设用地使用权转租的，转租双方应当继续履行原租赁合同。

**第四十七条[年限管理]**  转让、转租约定的使用期限不得超过初次入市交易合同约定使用期限的剩余期限。

**第四十八条[登记办理]**  农村集体经营性建设用地使用权转让、转租和抵押的，交易双方应当持不动产登记证书、初次交易合同和本次交易合同等资料向原登记机关申请办理转移登记、抵押登记等手续。抵押权因债务清偿或者其他原因而消灭的，应当办理抵押权注销登记。因处分抵押财产而取得农村集体经营性建设用地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权，应当办理转移登记。

**第四十九条[抵押权实现]**  农村集体经营性建设用地使用权被作为抵押物的，债务人不履行债务时，抵押权人有权依法申请处分抵押的农村集体经营性建设用地使用权，并对处分所得享有优先受偿权。

第九章  调整入市管理

**第五十条[基本概念]**  调整入市是指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，根据土地利用总体规划和土地整治规划，对零星、分散的农村集体建设用地复垦验收合格后，经区政府批准，调整置换到其他区域进行入市的行为。

**第五十一条[基本原则]**  调整入市应当遵循以下基本原则：

（一）不得涉及基本农田；

（二）符合土地利用总体规划、土地整治规划、城市总体规划和乡镇总体规划;

（三）建设用地不增加、耕地数量不减少、质量有提高，用地布局更加合理，节约集约用地水平有提高；

（四）充分尊重农民意愿，依法保护农民和集体经济组织的合法权益。

**第五十二条[基本程序]**  调整入市按照先整治复垦、再报批实施规划、最后进行入市的程序进行。

**第五十三条[复垦要求]**  对照土地利用现状，确定整治复垦区位置。由整治复垦区所在乡镇或集体经济组织按照增减挂钩项目要求实施复垦。所选地块要能够与周边耕地集中连片、有利于耕种和保护。

**第五十四条[复垦验收]**  复垦实施完毕，整治复垦区所在乡镇或集体经济组织提出验收申请，由区政府组织有关部门初验,经市相关部门验收合格后，报自治区自然资源厅复核。

**第五十五条[入市审查]**  区自然资源部门依据相关规定，对集体经济组织或其授权委托的入市实施主体提交的申请材料进行审查，对符合调整入市条件的，编制调整入市实施方案。

**第五十六条[复垦费用]**  土地使用权人所缴纳的成交价款在扣除政府应征收的调节金后，在保证置换区的农民集体所获收益不低于当地征地补偿价格的前提下，给予整治复垦区农民集体不高于1万元/亩的复垦费用。整治复垦区和置换区在同一个乡镇的，整治复垦资金由乡镇内部协调。

第十章  附 则

**第五十七条[管理监督]**  区自然资源部门负责全区范围内农村集体经营性建设用地使用权入市的管理和监督工作。

**第五十八条[文件时效]**  本细则自发布之日起实施。