

青岛市即墨区人民政府办公室文件

即政办发〔2021〕54号

青岛市即墨区人民政府办公室 关于印发《即墨区农村集体经营性建设用地入市 管理办法（试行）》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，各功能区，区政府各部门，区直各单位：

《即墨区农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》已经区政府研究同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

青岛市即墨区人民政府办公室

2021年12月16日

（此件公开发布）

即墨区农村集体经营性建设用地入市 管理办法（试行）

第一章 总则

第一条 为构建城乡统一的建设用地市场，保障农村集体经营性建设用地入市各方的合法权益，根据《土地管理法》《土地管理法实施条例》规定及《青岛市即墨区人民政府关于印发即墨区推进国家城乡融合发展试验区建设实施方案的通知》（即政发[2021]4号）要求，结合我区实际，制定本办法。

第二条 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、商业等经营性用途的农村集体建设用地。

第三条 即墨区行政辖区内位于城镇开发边界之外依法取得的农村集体经营性建设用地使用权入市及其后续管理，适用本办法；城镇开发边界之内原则上办理国有建设用地使用权，因历史原因确需按照农村集体经营性建设用地使用权入市的，须报经区政府批准后实施。

第四条 农村集体经营性建设用地入市，是指在农村集体经营性建设用地所有权不变的前提下，使用权按照依法、自愿、公平、公开的原则，以有偿方式进入土地市场交易的行为。

第五条 中华人民共和国境内外的自然人、法人、其他组织，除法律法规另有限制外，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。

第六条 区自然资源、发展和改革、农业农村、财政、税务、行政审批、生态环境、人民银行即墨支行、审计、监察等有关部门按照工作职责做好农村集体经营性建设用地使用权入市的管理、监督和服务工作；各镇政府，各街道办事处，田横岛省级旅游度假区、通济新经济区管委（以下统称镇街）负责做好本行政辖区内村庄集体资产清产核资和股份量化，对村庄入市资料准备、相关表决会议召开及入市方案制定等做好审核、监督、管理和协调等工作。

第二章 入市主体

第七条 农村集体经营性建设用地入市主体是代表集体经营性建设用地所有权的农村集体经济组织。

第八条 农村集体经济组织可以直接作为农村集体经营性建设用地使用权入市的实施主体，也可以在清产核资、股份量化的基础上成立集体资产管理公司或农村经济合作社作为入市实施主体，代表原集体经济组织行使农村集体经营性建设用地的占有、使用、收益和处分等权利。

第九条 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集体行使所有权；农村集体经营性建设用地依法属于镇街农民集体所有的，由镇街作为入市实施主体代表集体行使所有权。

第三章 入市方式

第十条 农村集体经营性建设用地可按出让、出租、作价出

资（入股）等有偿使用方式入市，依法取得的农村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。其中，农村集体经营性建设用地使用权出让、作价出资（入股）最高年限参照同用途国有建设用地确定。

第十一条 农村集体经营性建设用地出让，是指农村集体经营性建设用地所有权人将农村集体经营性建设用地使用权在一定期限内让与土地使用权人，并由土地使用权人向农村集体经营性建设用地所有权人支付土地使用权出让金的行为。

第十二条 农村集体经营性建设用地出租，是指农村集体经营性建设用地所有权人将农村集体经营性建设用地一定期限内的使用权出租给土地使用权人，由土地使用权人根据合同约定支付租金的行为。

农村集体经营性建设用地使用权出租最低出租期限不少于5年，最高年限为20年。

第十三条 农村集体经营性建设用地作价出资（入股），是指农村集体经营性建设用地所有权人以一定期限的农村集体经营性建设用地使用权作价，作为出资与他人组建新企业或增资入股到已有企业的行为，该土地使用权由企业持有。

农村集体经营性建设用地的土地使用权作价出资（入股）形成的股权由集体所有权人持有。

第十四条 农村集体经营性建设用地使用权转让，是指已取得农村集体经营性建设用地的使用权人，将土地使用权再转移的

行为，包括买卖、交换和赠予。

通过转让方式取得的土地使用权，其使用年限为原合同约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。

第十五条 农村集体经营性建设用地使用权抵押，是指土地使用权人不转移对土地的占有，将该集体经营性建设用地使用权作为债权担保的行为。以出让、出租、作价出资（入股）和转让方式取得的集体经营性建设用地使用权，可参照国有建设用地使用权抵押的相关规定办理抵押。

第四章 入市途径

第十六条 对国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，依法办理土地所有权登记的存量农村集体建设用地和依法办理农转用、未利用地转用手续的新增建设用地，明确可以在原地直接使用的，可以就地入市。

第十七条 农村集体经营性建设用地入市地块应当符合以下要求：

- （一）产权明晰、无权属争议；
- （二）未被司法机关、行政机关限制土地权利；
- （三）符合产业及生态环境保护等政策及标准要求。

第五章 入市程序

第十八条 农村集体经营性建设用地应当按照规定采取招标、拍卖、挂牌等方式入市。 本办法实施之前已流转的集体经营性建设用地，在尊重原土地使用权人意愿的前提下，按照自愿协商

的原则，可参照现行试点政策，采取协议入市方式进行规范。

第十九条 入市集体决策。

（一）意向申请。入市实施主体准备好拟入市地块选址红线图、权属证件等资料，向所属镇街提出入市意向申请。

（二）拟定方案。意向申请经镇街审核同意后，入市实施主体依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，拟定《农村集体经营性建设用地入市方案》，入市方案主要内容应包括：农村集体经营性建设用地所有权人、土地界址、面积、用途、规划条件、产业准入和生态环境保护要求、交易方式（出让、出租或作价出资）、入市方式、使用期限、入市价格、地价款支付方式和期限、双方的权利义务及违约责任，期限届满时使用权及地上建筑物的处理办法、集体收益分配安排等内容。

（三）集体决策。建立集体经营性建设用地入市民主决策机制，入市方案拟定后，召开本集体经济组织成员大会，经本集体经济组织成员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的，形成《农村集体经营性建设用地入市决议》；属于镇街农民集体所有的，镇街要集体研究决策，确保入市的集体经营性建设用地权属合法，产权明晰。入市方案通过后，应当在集体经济组织政务公开栏进行公示。

第二十条 农村集体经营性建设用地使用权入市地价须经有资质的评估机构评估，地价评估报告须按规定取得全国土地估价监管系统备案号。

第二十一条 入市方案审核。

（一）初核。入市实施主体将入市方案报所属镇街进行初审，经审核同意的，所属镇街出具初审意见，由入市实施主体向区自然资源局提出入市申请，申请资料应包括：入市申请书、入市决议、入市方案、土地所有权证明材料、所在镇街审核意见、其他需要提供的资料。

（二）审核。区自然资源局会同区发展和改革局、生态环境分局等部门根据职责对入市方案进行审查，经审查不符合规划条件或者产业准入和生态环境保护要求等的，应当在收到方案后五个工作日内提出修改意见，土地所有权人应当按照修改意见进行修改。经审核同意后，由区自然资源局报区政府后组织入市交易活动。

第二十二条 组织入市交易。

（一）公告及交易。区自然资源局参照《青岛市国有建设用地使用权网上交易规则》（青政服规[2020]第18号）有关规定，组织公告及交易活动。

（二）成交及公示。土地成交后，交易双方签订成交确认书。交易结果应当在集体经济组织政务公开栏等进行公示，接受群众及社会监督。

（三）签订合同。受让人或承租人与入市实施主体签订集体经营性建设用地出让或出租合同。

出让或出租合同应当载明土地界址、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，并报区自然资源局备案。未依法将规划条件、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。

（四）缴纳土地收益调节金及相关税费。土地使用权人应当按照约定及时支付集体经营性建设用地价款，并依法缴纳相关税费。

第二十三条 办理不动产权登记。土地使用权人持登记申请书、用地批复、土地使用合同、地价款及土地收益调节金缴纳凭证、不动产权籍调查表、宗地图等材料，办理不动产权登记。通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权依法转让、互换、出资、赠与或者抵押的，双方应当签订书面合同，并书面通知土地所有权人。

第二十四条 开发利用。以出让、转让等方式取得的集体经营性建设用地，参照同类用途的国有建设用地执行，各审批部门应予以办理后续审批手续，法律、行政法规另有规定的除外。土地使用权人应按照法律、法规和上级有关规定及土地使用合同约定，科学合理开发利用土地，不得损害国家、集体和他人的合法权益。

第六章 农村集体经营性建设用地出让

第二十五条 对符合协议出让条件的，由村集体经济组织负责人签署入市价格，按上述程序报区政府批准后，由入市实施主体和土地使用权人签订土地出让合同。对应当进行招标、拍卖或者挂牌方式出让的，按上述程序报区政府批准，在交易完成后，入市实施主体和土地使用权人签订成交确认书；在成交确认书约定的时间内签订《集体经营性建设用地出让合同》。

第二十六条 土地使用权人按出让合同约定在 30 日内，支付全部土地使用权出让金及相关费用，逾期未全部支付的，入市实施主体有权解除合同，并可请求违约赔偿；入市实施主体按合同约定及时交付土地，逾期未交付的，土地使用权人有权解除合同，并可请求违约赔偿。

第二十七条 土地使用权人应当按照《集体经营性建设用地出让合同》的规定及有关要求开发、利用、经营土地，未按合同规定的期限和条件开发、利用土地的，由入市实施主体予以纠正，直至收回土地使用权。

第二十八条 土地使用权人需要改变出让合同规定的土地用途的，应当经入市实施主体和区自然资源局同意，按照有关规定重新签订《集体经营性建设用地出让合同》，调整土地使用权价格，办理不动产权登记。

第七章 农村集体经营性建设用地出租

第二十九条 土地使用权出租，出租人与承租人应当签订出租合同，出租合同不得违背国家法律法规规定的土地使用条件。

出租合同内容应当包括出租方、承租方、宗地的位置、范围、面积、用途、出租期限、土地使用条件、土地租金标准、支付时间和支付方式、土地租金标准调整时间和调整幅度、出租方和承租方的权利义务等。

第八章 农村集体经营性建设用地作价出资（入股）

第三十条 入市实施主体以集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）的，其土地使用权价格必须经有资质的土地评估机构进行地价评估，显化土地资产。其作价出资（入股）金额、入股期限、分红比例或方式应由本集体经济组织成员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，并报镇街和区自然资源局备案。

第三十一条 农村集体经营性建设用地作价出资（入股）的，入股方和受入股主体应签订土地使用权作价入股合同。入股合同不得违背国家法律法规和规定的土地使用条件，并明确双方的权利和义务。

第三十二条 农村集体经营性建设用地作价出资（入股）的，土地所有权人、使用权人应当到区自然资源局办理不动产权登记手续。

第九章 农村集体经营性建设用地转让

第三十三条 土地使用权转让应当签订转让合同。土地使用权转让时，土地使用权出让合同和登记文件中所载明的权利、义务随之转移，其地上建筑物、其他附着物所有权随之转移。

第三十四条 地上建筑物、其他附着物的所有人或者共有人，享有该建筑物、附着物使用范围内的土地使用权。土地使用权人转让地上建筑物、其他附着物所有权时，其使用范围内的土地使用权随之转让。但地上建筑物、其他附着物作为动产转让的除外。

第三十五条 土地使用权转让的价格应当经有资质评估机构进行评估。土地使用权转让价格明显低于市场价格的，入市实施主体有优先购买权。

第三十六条 有下列情形之一的，相关部门不得办理农村集体经营性建设用地使用权转让手续：

（一）未按照规定缴纳土地收益调节金及有关税费；

（二）农村集体经营性建设用地使用权人开发总面积不足三分之一或已投资额占总投资额不足百分之二十五的。

第十章 农村集体经营性建设用地抵押

第三十七条 土地使用权抵押时，其地上建筑物、其他附着物随之抵押。地上建筑物、其他附着物抵押时，其使用范围内的土地使用权随之抵押。

第三十八条 土地使用权抵押，抵押人和抵押权人应当签订抵押合同。抵押合同不得违背国家法律法规规定的土地使用条件。

第三十九条 土地使用权和地上建筑物、其他附着物抵押，抵押人、抵押权人应当向区自然资源局办理抵押登记手续。

第四十条 抵押人未能履行到期债务或者在抵押合同期间宣告解散、破产的，抵押权人有权依照国家法律法规和抵押合同的

规定处分抵押财产。

因处分抵押财产而取得土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权的，应当依照规定办理过户登记手续。

第四十一条 处分抵押财产所得，抵押权人有优先受偿权。

第四十二条 抵押权因债务清偿或者其他原因而消灭的，应当依照规定到区自然资源局注销抵押登记手续。

第十一章 土地使用权终止

第四十三条 土地使用权因土地使用权出让合同规定的使用年限届满、提前收回及土地灭失等原因而终止。

第四十四条 土地使用权期满，土地使用权人可以和入市实施主体协商续期。对不符合有关规定的、入市实施主体不同意续期的或土地使用权人不愿意续期的，土地使用权由土地使用权人无偿退还给入市实施主体。地上建筑物、其他附着物按照残值评估后，在不超过残值价格范围内由土地使用权人与入市实施主体协商处理。

对不予续期的，土地使用权人应当办理土地使用权注销登记；对符合有关规定且土地使用权人要求续期的，在同等条件下，原土地使用权人有优先受让权（承租权），依照入市的有关规定重新签订合同，支付土地使用权出让金（租金），并办理登记手续。

第四十五条 特殊情况下，因城乡规划或公共利益需要，国家可依法征收集体经营性建设用地，并根据土地使用者已使用的年限和开发利用的实际情况给予相应补偿。入市时所签订的交易

合同自有权机关批准征收集体土地之日起终止。

第十二章 收益管理

第四十六条 出让、出租、作价出资（入股）、转让农村集体经营性建设用地使用权的，应按照法律法规规定缴纳土地收益调节金及相关税费。

土地收益调节金具体征收使用管理办法由区自然资源局会同财政局另行制定。

第四十七条 土地收益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、土地前期开发等支出。土地收益调节金按照政府非税收入管理，资金全额上缴国库，纳入一般公共预算，实行收支两条线管理。

第四十八条 农村集体经济组织获得的集体经营性建设用地入市收益，归农村集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，由农村集体经济组织内部决策分配方案。

第四十九条 镇街要指导和监督农村集体经济组织合理使用留存集体的土地收益，纳入农村集体资产管理，纳入政务公开内容，定期向本集体经济组织成员公布。

第五十条 区财政、农业农村、审计等部门要加强对土地收益资金的监督管理。

第十三章 法律责任

第五十一条 农村集体经营性建设用地使用权入市违反本办法的规定交易的，区相关部门不得为其办理规划、建设以及二级

市场转让等有关手续。

第五十二条 农村集体经营性建设用地使用权人造成土地闲置的，参照《闲置土地处置办法》（国土资源部 53 号令）规定处理。

第五十三条 农村集体经济组织要在所属镇街的指导下，规范其内部组织结构，严格依法依程序处理集体经济组织内部事务。集体经营性建设用地合同签订后，即具有法律效力，受国家法律保护。集体经济组织不得以内部成员反悔、不同意或村委会换届等原因，擅自撕毁合同，阻挠土地使用权人使用土地。

第五十四条 国家工作人员在集体经营性建设用地入市过程中存在收受贿赂、徇私舞弊、泄露秘密、玩忽职守、滥用职权的，由其所在单位给予行政处分或由监察机关给予政务处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

农村集体经济组织经营管理者，在集体经营性建设用地入市过程中存在玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假等行为或者擅自侵占、挪用集体经营性建设用地入市收益，构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

第十四章 附 则

第五十五条 本办法由区自然资源局负责解释。

第五十六条 本办法自 2022 年 1 月 16 日起发布试行，试行为期 2 年。

