

乐清市人民政府文件

乐政发〔2023〕23号

乐清市人民政府 关于印发《乐清市农村集体经营性建设用地入市管理办法》的通知

各乡镇人民政府、街道办事处，市政府直属各单位：

《乐清市农村集体经营性建设用地入市管理办法》已经十七届市政府第二十五次常务会议审议通过，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。



(此件公开发布)

乐清市农村集体经营性建设用地入市管理办法

为规范我市农村集体经营性建设用地入市工作，切实保障农民合法权益，节约集约利用土地，构建城乡统一的建设用地市场，促进乡村振兴和城乡融合发展，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》《浙江省土地管理条例》等法律法规和《中共中央办公厅 国务院办公厅关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》《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》等文件精神，结合我市实际，制定本办法。

一、入市范围和职能分工

（一）适用范围。本办法适用于乐清市农村集体经营性建设用地入市行为及其监督管理。

本办法所称乐清市农村集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”），是指依照《中华人民共和国土地管理法》第六十三条之规定，农民集体以土地所有权人身份通过公开的土地市场，依法将农村集体经营性建设用地使用权以出让、出租等有偿方式交由其他单位或者个人在一定期限内使用，并以书面合同与土地使用者约定权利义务的行为。

出让集体土地的所有权人，有权依法出让集体经营性建设用地使用权，但该集体土地的地下资源、埋藏物和公用设施不属于集体经营性建设用地使用权出让范围。

（二）入市原则。入市应遵循依法依规、平等自愿、公平公正、诚实信用、节约集约的原则。

（三）土地使用者范围。中华人民共和国境内外的自然人、法人和其他组织，除法律法规另有规定外，均可依法取得农村集体经营性建设用地使用权，并按照法律法规和合同约定进行开发、利用和经营。

受让人对依法取得的农村集体经营性建设用地，在出让期限内享有占有、使用、收益和依法处置的权利，有权利用该土地依法建造符合相关规划的建筑物、构筑物及其附属设施，并合理使用。

（四）职能分工。市自然资源和规划局负责牵头深化入市试点工作；市发改局、市经信局、市农业农村局、市商务局、市文广旅体局等单位依据职责负责对鼓励支持和限制禁止类产业清单和准入标准把关；市生态环境局负责制定生态环境保护相关要求；市农业农村局、市市场监管局等单位负责做好入市实施主体的法人资格认定工作；市委组织部、市农业农村局等单位负责制定入市的集体民主决策机制；市财政局负责土地增值收益分配机制的制定和监督管理工作；市农业农村局负责土地增值收益在农村集体经济组织内部分配机制的制定和监管工作；市金融工作服务中心、市人行负责入市土地的抵押融资和金融服务体系建设工作；市住建局负责入市土地上的建设安全和质量管理，以及指导入市土地用于保障性租赁住房建设等工作；其它相关部门按照

职责分工配合做好有关工作。

二、入市一般规定

(一)入市主体。入市应当依照法定程序经本集体成员集体决定，代表其行使所有权的农村集体经济组织为入市主体。入市前，土地所属村集体应完成农村集体经济组织登记赋码程序。农村集体经济组织可作为主体自行组织实施入市，也可委托其他具有法人资格的组织代理实施入市。入市地块属于村农民集体所有的，由村经济合作社实施入市；属于村民小组农民集体所有的，可委托所在村经济合作社实施入市，并就委托事项明确权利义务；属于乡镇（街道）农民集体所有的，可委托乡镇（街道）资产经营公司等乡镇（街道）全资公司实施入市。

(二)民主决策。入市应严格执行《浙江省村级组织工作规则》《浙江省农村集体资产管理条例》，严格落实村级重大事项“五议两公开”制度。村级入市主体提出的入市动议、入市方案、委托事项、资金使用、收益分配等应依法履行村级民主决策程序。落实财务公开和信息公示制度，公示入市土地成交价格、交易费用、税费缴纳和收益支出等情况。

1. 农村集体经营性建设用地属村集体经济组织的，由村股份经济合作社（村经济合作社）成员会议或成员代表会议按一事一议的要求形成决议。决议需应到会成员三分之二以上通过方为有效。

2. 农村集体经营性建设用地属乡镇（街道）集体经济组织

的，入市事项须经乡镇（街道）党政联席会议或乡镇长（主任）办公会议集体研究决定。

（三）土地来源。依法完成集体土地所有权登记、符合国土空间规划和用途管制规则的农村存量集体经营性建设用地，可按规定申请入市。乐成中心城区范围内的集体经营性建设用地原则上不予就地入市。建立农村存量建设用地盘活机制，在妥善处理原使用集体土地相关权利关系的前提下，对符合规划的农村存量集体经营性建设用地可按照要求入市。

（四）入市条件。同时满足以下条件的农村集体建设用地，可按程序申请入市。

1. 国土空间规划或村庄规划确定为工业、旅游、娱乐、商业（除商品住宅外）等经营性用途的集体建设用地；
2. 已依法办理集体土地所有权确权登记，安置补偿落实到位；
3. 具备开发建设所需基础设施等基本条件；
4. 地块内无建（构）筑物，规划允许保留的除外；
5. 未被司法机关查封或行政机关限制。

（五）入市土地用途。入市用途应符合国家、省、温州市和乐清市产业政策和生态环境保护等要求，可用于工业、商业、保障性租赁住房，不得用于商品住宅、别墅、公寓、私人会馆等经营性房地产开发。鼓励用于营利性的养老、教育、科研、医疗卫生、文化体育等项目。

(六)入市方式。入市的方式包括出让、租赁、作价出资(入股)三种,探索村集体经济组织采用固定回报加年约定分红方式参与入市。原则上采用挂牌形式交易,也可采用租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等供应方式。

未经公开入市交易或者未经批准采取协议方式入市交易的,不得私下签订出让、出租合同或作价出资(入股)协议。

1. 出让。农村集体经营性建设用地出让(以下简称“出让”),是指入市主体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者,并由土地使用者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。

2. 租赁。农村集体经营性建设用地租赁(以下简称“租赁”),是指入市主体将农村集体经营性建设用地一定期限内的使用权租赁给土地使用者,由土地使用者根据合同约定支付租金的行为。

3. 先租后让。先租后让的租赁年限一般为5年,不超过10年,与后续出让年期总和不得超过该宗土地用途的法定最高出让年限。租赁期届满前达到约定的相关条件且验收合格的,可以申请办理转出让手续;租赁期届满前未能达到合同约定标准的,租赁期内可申请延期1年,到期经验收仍未达标的,按照合同约定收回土地使用权。

4. 租让结合。租让结合是指先行以租赁方式供应用地,承租方投资产业用地项目达到约定条件后将部分用地保持租赁、部

分用地转为出让的供应方式。

5. 弹性年期。弹性年期是指以低于对应用途国有建设用地使用权出让法定最高年限的使用年期出让的供应方式。期限届满仍符合产业政策和导向要求，并能正常生产、保持增长态势、达到约定的相关条件经验收合格的，土地使用权人可依法申请续期并补缴土地出让金。

6. 作价出资。入市主体将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权评估作价，以入股、联营等形式与其他单位或个人共同兴办企业。土地使用权由新设企业持有，农村集体经营性建设用地的土地使用权作价出资（入股）形成的股权由本集体所有权人持有。

（七）公开交易。以招标、拍卖、挂牌等公开方式入市的，入市主体应委托市自然资源和规划局、市公共资源交易中心通过浙江省自然资源智慧交易平台公开发布交易公告，实行公开交易；同时，在中国土地市场网、土地有形市场或者指定的场所、媒介发布交易公告。入市交易完成后，入市主体与竞得人以及受委托的市自然资源和规划局、市公共资源交易中心四方签订成交确认书。

（八）协议出让。供应商业、旅游、娱乐和工业等各类经营性用地以外用途的土地，同一宗地只有一个意向用地者的，可委托市自然资源和规划局参照国有建设用地使用权协议出让的相关规定办理。

（九）历史遗留用地处置。对 2009 年以前已经形成并经第二次全国土地调查为建设用地、但尚未取得合法用地手续的历史遗留建设用地，依法按照土地管理相关法律法规及政策规定处理到位后，在符合地块规划、质量安全、消防安全，经乡镇（街道）会同有关部门单位研究同意允许保留地上建筑物再次利用，且当时已达成使用补偿、现今所有权人无异议的条件下，可由属地乡镇（街道）报请市政府确定供应方式。

（十）最高使用年限。以出让或作价出资（入股）方式入市的，农村集体经营性建设用地使用权最高年限不得超过法律规定的同类用途国有建设用地使用权出让最高年限，即居住用地（保障性租赁住房）70 年；工业用地 50 年；教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年；商业、旅游、娱乐用地 40 年；综合或其他用地 50 年。

以租赁方式入市的，土地租赁期限一般不低于 5 年，但最高不超过 20 年，具体租赁期限由租赁合同约定，到期后确需继续使用土地的可在合同到期前 1 年申请续期。

三、入市程序

（一）编制计划。市政府将农村集体经营性建设用地入市一并纳入年度建设用地供应计划，统筹安排入市规模、结构和时序，并在政府网站上向社会公布，供社会公众查阅。其中，用于保障性租赁住房建设的入市土地应一并纳入年度住宅用地供应计划。

（二）入市准备。入市主体可委托专业机构对拟入市地块进

行拆迁安置、场地平整、基础设施建设，形成“净地”后开展宗地勘测定界等前期工作，并将成果提交市自然资源和规划局出具入市地块红线图。

涉及用途变更为住宅（仅保障性租赁住房）和公共管理与公共服务用地的，应当依法在用途变更前按照土壤污染防治有关规定进行土壤污染状况调查。

存在土壤污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得进入入市程序。

（三）入市申请。入市地块完成土地前期开发形成“净地”后，入市主体向地块所在的乡镇（街道）提交入市申请；地块所在的乡镇（街道）经初审后形成初步意见，向市自然资源和规划局提交入市相关材料。提交资料应包括：

1. 入市申请书，应包括拟入市宗地位置、权属、面积、规划用途、前期开发情况、地上附着物等基本情况；
2. 农村集体经济组织成员（或代表）的表决书或相关会议纪要等相关材料；
3. 土地所有权证明材料和入市地块红线图；
4. 所在乡镇（街道）和相关部门意见；
5. 农村集体经济组织登记证等身份证明材料。

（四）提出规划条件。市自然资源和规划局收到入市相关资料后，对符合国土空间规划要求的，应当会同市发改局、市经信

局、市住建局、市生态环境局等部门依照相关法律法规及时提出规划条件、产业准入、“标准地”指标和生态环境保护要求：

1. 市自然资源和规划局明确拟入市地块的土地界址、面积、用途和开发强度；
2. 市发改局明确产业准入要求；
3. 市生态环境局明确生态环境要求；
4. 市经信局根据工业用地“标准地”指标结合产业类型出具要素条件及竞买对象亩均效益评价要求。

（五）确定起始价。入市主体应当交由市自然资源和规划局委托有资质的土地估价机构对拟入市地块进行地价评估，土地价格根据公布的乐清市集体建设用地基准地价成果及修正体系进行评估确定。入市地块起始价需在市自然资源和规划局指导下，结合产业政策、土地市场情况等因素综合确定。

（六）编制入市方案。入市主体应当依据拟入市地块的规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，按照标准格式编制入市方案。方案应明确入市宗地位置、面积、权属、土地用途、规划条件、产业准入、开竣工时间和控制指标、入市方式、使用年限、入市起始价、收益分配等要求。方案履行公示程序前，需提请市农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组（以下简称“市试点工作领导小组”）办公室预审，待通过后履行公示、表决流程。

（七）方案表决公示。入市方案须经本农村集体经济组织成

员（或代表）会议民主决策确定，并形成农村集体经营性建设用地入市决议。决议形成前，方案应当按规定公示不少于 15 日；决议形成后，应将决议结果在集体经济组织范围内公告，作为后续申请入市、农村集体经营性建设用地拟订合同和履约监管协议的依据。农村集体经营性建设用地属乡镇（街道）集体经济组织所有的，入市方案须经乡镇（街道）党政联席会议或乡镇长（主任）办公会议集体研究决定。

（八）方案核对。入市主体应当在实施入市交易前 10 个工作日，将入市方案材料报送至市试点工作领导小组办公室。市试点工作领导小组办公室对拟入市宗地是否履行民主决策程序，是否符合国土空间规划、生态环境保护、产业准入等要求进行联合审查，并在收到方案后 5 个工作日内提出修改意见。入市主体按照意见进行修改完善，经核对通过后由市自然资源和规划局报市政府出具入市核对书。

（九）入市交易。农村集体经营性建设用地入市方式、程序、规则，采用与国有建设用地相同的方式进行，纳入全省统一的建设用地使用权交易管理平台，参照《浙江省国有建设用地使用权出让网上交易规则》进行。入市主体应委托市自然资源和规划局和市公共资源交易中心通过浙江省自然资源智慧交易服务平台、土地有形市场等发布交易公告，实行公开交易。

土地成交后，交易结果除参照国有建设用地使用权出让的相关规定公示外，还应按农村集体资产管理的有关要求公示，

接受社会和群众监督。

（十）签订合同。土地交易结束之日起 20 个工作日内，出让人和竞得人应当按照成交确认书的约定签订集体经营性建设用地使用权出让（租赁）合同。合同须载明土地所有权人、土地使用权人，土地界址、面积、土地用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开竣工期限、产业准入和生态环境保护等要求，约定提前收回的条件及补偿方式，土地使用权期限届满续期和届满地上建筑物、构筑物等附着物处理方式，以及违约责任和解决争议的办法等。受让人应当在合同签订后 5 个工作日内，将合同报市自然资源和规划局备案。市自然资源和规划局应及时将合同信息录入土地市场动态监测与监管系统。

交易双方使用自然资源部与国家市场监督管理总局联合制定的示范合同，在市自然资源和规划局见证下正式签订合同，并现场拍照。

合同签订后，受让方可向市自然资源和规划局申请领取建设用地规划许可证，依法办理开发建设需要的其他事项。

入市地块使用标准地指标供应的，受让方应与属地乡镇（街道）、功能区签订标准地投资合同。

（十一）三方监管协议。由属地乡镇（街道）履行三方监管协议签订职责。出让人、受让人、属地乡镇（街道）应在集体经营性建设用地使用权出让（租赁）合同基础上，依据出让方案签订出让（租赁）监管协议，明确属地政府、农村集体经济组织与

土地使用权人各方权利和义务。

监管协议使用自然资源部与国家市场监督管理总局联合制定的示范文本。

（十二）不动产登记。农村集体经营性建设用地使用者应当按照约定及时支付出让（出租）价款，并依法缴纳相关税费和土地增值收益调节金，对农村集体经营性建设用地使用权以及依法利用农村集体经营性建设用地建造的建筑物、构筑物及其附属设施的所有权，依法申请办理不动产登记。

农村集体经营性建设用地入市后原则上应当以宗地为单位整体登记，不得擅自改变用途或分割转让转租，入市合同另有约定的从其约定。

四、开发利用管理

（一）二级市场。通过出让等方式取得的农村集体经营性建设用地使用权可以依法转让、出租或者抵押，双方应当签订书面合同，并书面通知出让人和市自然资源和规划局。具体参照同类用途的国有建设用地使用权有关规定执行，法律法规另有规定或者入市合同另有约定的从其约定。

农村集体经营性建设用地使用权出租或转租的，不得违反法律法规和入市合同的相关约定。

土地使用者将依法取得的农村集体经营性建设用地再出租的，最长租赁期限不得超过 20 年且不得超过剩余年限。

农村集体经营性建设用地使用权发生转让等交易行为的，交

易双方都应当按照规定缴纳土地增值收益调节金。

(二)改变规划条件。规划条件在土地出让后不得擅自改变，因涉及公共利益确需变更的，必须符合规划要求并依法审批。出让合同有相关约定的按照约定办理；法律法规另有规定的，从其规定。受让人与出让人签订入市合同变更协议或重新签订合同，同步签订补充监管协议。需补缴土地价款、土地增值收益调节金及相关税费的，待补缴后依法办理不动产变更登记。

(三)转让条件。存在农村集体经营性建设用地使用者不按照批准的用途和规划条件擅自使用土地的、不符合合同约定内容的，不得办理农村集体经营性建设用地使用权转让手续。

(四)抵押融资。以出让等方式入市的农村集体经营性建设用地使用权，可以设立抵押权。银行等金融机构应与被抵押权人签订抵押合同，并办理抵押登记。在抵押权存续期间，如国家依法征收该宗土地，抵押人应当以所得补偿费用优先偿还抵押权人债务。贷款到期后抵押人未清偿债务或出现约定的实现抵押权的情形，抵押权人对该宗土地使用权有优先处置和受偿权。

(五)监管机制。市发改局、市经信局、市自然资源和规划局、市住建局、市农业农村局、市生态环境局等相关部门和属地乡镇(街道)按各自职责加强对农村集体经营性建设用地的开发利用联合监管，督促农村集体经营性建设用地使用权人依法依规使用农村集体经营性建设用地。

1. 市自然资源和规划局要加强农村集体经营性建设用地开

发利用的动态巡查，督促使用权人按照入市合同和开发协议约定及时开发利用。涉嫌土地闲置的，参照《闲置土地处置办法》有关规定依法处置。

2. 乡镇（街道）要结合“一支队伍管执法”改革加强监管，督促土地使用权人依法依规使用土地，履行《三方监管协议》约定的相关职责。

3. 入市主体要积极配合政府部门督促土地使用权人按照入市合同和监管协议约定开发利用土地，发现存在违法违规使用的，应当及时报告属地乡镇（街道）和相关主管部门。发现存在违法违规使用土地而瞒报的，追究相应责任。

4. 其他相关部门按照“谁提出、谁监管，谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”的原则对约定事项实施监管。

（六）期限届满。农村集体经营性建设用地使用权期限届满的，按入市合同的约定办理，法律法规另有规定的按其规定办理。

（七）提前收回。土地使用权人依法取得的农村集体经营性建设用地使用权，不得提前收回。法律法规另有规定、合同另有约定的除外。符合规定需提前收回的，应依照法律法规和合同约定办理，给予土地使用权人合理补偿。

农村集体经营性建设用地被依法征为国有土地的，农村集体经营性建设用地使用权一并收回，并依法予以相应补偿。

五、其他

（一）收益管理。保障集体建设用地入市收益与土地征收补

偿大体平衡，不同用途入市土地所得收益基本均衡。农村集体经营性建设用地入市增值收益的征收、入库、使用管理按照财政部门有关规定执行。农民集体获得的农村集体经营性建设用地入市收益的内部使用按照农业农村部门有关规定执行。

（二）施行日期。本办法自 2024 年 1 月 12 日起施行，有效期 5 年。

抄送：市委各部门，市人大、政协，市人武部，市法院，市检察院，
各人民团体，各民主党派，市管国企。

乐清市人民政府办公室

2023 年 12 月 12 日印发
