关于《汕尾市农村集体经营性建设用地入市 管理办法》起草情况的说明

为了贯彻国家和我市农村“三块地”改革精神，促进农村发展，加强国土空间规划管理，根据贯彻《中华人民共和国民法典》、《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》的有关规定，我局起草了《汕尾市农村集体经营性建设用地入市管理办法》（下称“《办法》”），拟作为市政府规范性文件发布，现就相关问题说明如下：

一、必要性和起草经过

2019年《中华人民共和国土地管理法》修正后，明确规定了集体经营性可以直接由土地所有权人入市交易，并原则上规定了入市的方式和要求。而在此之前，国家已经33个县（市）进行了农村集体经营性建设用地的入市试点，积累了一定的经验，自然资源部等国家部委也出台了一些列的指导文件。我市作为集体土地较为丰富的地区，也面临着集体经营性建设用地入市的需求。

为了规范我市农村集体经营性建设用地入市的条件、主体、途径、方式、程序，土地增值收益调节金的分配使用及

开发管理，避免无序或违法入市产生的问题，必须结合我市实际情况进行规范。2020年10月，我局按照市委市政府部署，根据上位法规定，参考其他试点城市规定，并在研究了农村集体经营性建设用地情况后，开始起草本《办法》，该办法已征求过一轮意见，鉴于《办法》调整内容较大，现再次征求相关部门意见。

二、主要内容

《办法》分为九章：

（一）第一章为“总则”，其中首先明确了我市可以入市的农村集体经营性建设用地为国土空间规划中确定为经营性用途的存量农村集体建设用地，入市不转移所有权，仅以使用权有偿转移；其次规定了集体建设用地入市的条件，并要求不得用于商品房地产开发和住宅开发建设；再次，划分了各部门在该项工作中的职责。

（二）第二章为“入市主体”，首先要求入市主体为代表农村集体行使集体经营性建设用地所有权的农村集体经济组织特别法人；其次，依次规定了属于组级集体经济组织、村集体经济组织和镇街集体经济组织集体建设用地的入市实施主体。

（三）第三章为“入市途径”，分别规定了现状入市、复垦置换入市、整治后入市三种途径的条件和程序要求。

（四）第四章为“入市方式”，首先规定了一级市场的

出让、作价出资（入股）、租赁；其次规定了二级市场的抵押、转让和转租。

（五）第五章为“入市程序”，首先，就出让和出租而言，由享有建设用地所有权的集体经济组织向镇街申请列入入市计划统筹实施。列入计划后由镇街会同县（市、区）农村农业部门、自然资源部门、生态环境部分申请相关条件和要求。集体经济组织根据相关条件和要求形成入市方案并进行表决通过后报县（市、区）人民政府审批，并根据审批后的方案采取“招拍挂”形式入市，起始价通过评估确定且必须经自然资源部门确认和备案。交易应当在公共资源交易中心公开进行，并参考国有建设用地入市流程进行；其次，转让、转租也应当经所有权人同意，并在公共资源交易中心公开交易，重新签订出让和租赁合同，且政府有优先受让和承租权；再次，抵押也应当进行登记。

（六）第六章为“土地增值收益调节和分配使用”，首先定义了不同入市方式情况下的土地增值收益，土地开发成本，以及土地增值收益调节金；其次，规定调节金缴纳主体及收取标准；再次，规定了收取的时间节点和程序；最后，规定了调节金的在区县和镇街之间的分配及使用。

（七）第七章为“开发管理”，首先严格规定了用途变更和条件变更的表决程序和批准程序，以及地价补交标准；其次，规定了期满处理和使用权提前收回的条件。

（八）第八章为法律责任，主要包括对强迫交易、撤回交易、拒绝成交、虚假成交、不缴纳或逃避调节金、滥用调节金、违法使用土地等违法行为的法律责任。

（九）第九章“附则”，因为目前上位法律法规还在制定中，所以规定日后有效执行上位法律法规。

三、主要法律政策依据、合理性和可行性

本《办法》主要法律依据为《中华人民共和国民法典》、《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》，同时还有《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见〉的通知》《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》《中国银监会 国土资源部关于印发〈农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法〉的通知》，并也参考了德清、南海、蓟门、巴中、武进、大足、大兴、晋江、泸县、文昌、义务等地的规范性文件。

本《办法》的主要规范内容均有上位法直接依据或参考依据，具有理论依据和实操依据，也符合我市农村集体经营性建设用地入市的需要，具有合理性和可行性。

四、对经济社会各方面可能产生影响的评估分析

本《办法》施行后，将为我市农村集体经营性建设用地入市提供具体全方面的规范依据，促进、保障我市存量集体

经营性建设用地依法有序入市，维护集体经济组织合法权益，增加集体经济组织成员收入，提高农村基层组织治理水平和治理能力，减少政府征用土地成本，平衡国家、集体和个人对入市利益的共享，同时促进我市国土空间布局进一步优化。

各区县（市）可以根据《办法》的规定，根据拟入市地块的实际情况，因地制宜地选择科学、可行的途径、方式、形式进行试点，不断总结经验，将我市农村综合改革工作推上新的台阶。

特此说明

汕尾市自然资源局

2022年11月8日