

# 上海市奉贤区人民政府文件

沪奉府发〔2026〕9号

## 上海市奉贤区人民政府关于 印发《上海市奉贤区农村集体经营性建设用地 入市试点管理办法》的通知

区财政局、区规划资源局、区农业农村委：

《上海市奉贤区农村集体经营性建设用地入市试点管理办法》已经区政府常务会议审议通过，现印发给你们，请遵照执行。

特此通知。

2026年1月23日

（此件公开发布）

# 上海市奉贤区农村集体经营性建设用地入市 试点管理办法

## 第一章 总则

### 第一条 主要目标

为全面贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》（厅字〔2022〕34号）的文件精神以及自然资源部《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（自然资办函〔2023〕364号）和《上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（沪规划资源乡〔2023〕201号）的有关要求，深化农村土地制度改革，健全城乡融合发展体制机制，规范奉贤区农村集体经营性建设用地入市试点，建立城乡统一的建设用地市场，保障农村集体和农民合法权益，结合奉贤区实际，制定本办法。

### 第二条 适用范围

本办法适用于试点期间奉贤区行政区域内的农村集体经营性建设用地入市管理。

### 第三条 基本原则

坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，坚持规划引领、用途管制、依法取得、统一市场、统一监管的原则。农村集体经营性建设用地使用权按照自愿、公开、公平、诚信原则，实行有偿、有期限入市。坚持市场化配置机制，落实集体经营性建设

用地与国有建设用地同权同价同责。坚持增值收益合理分配，处理好兼顾国家、集体、农民的土地增值收益分配关系。

#### **第四条 管理职责**

奉贤区人民政府负责本行政区域内农村集体经营性建设用地入市总体统筹、综合协调和监督管理。区农业农村委负责农村集体经济组织民主管理、集体资产管理、土地增值收益分配指导和监管工作。区规划资源局负责制定入市年度计划，规范入市交易规则，指导和监管入市具体工作。区财政局（金融办）负责土地增值收益调节金征缴、使用管理和抵押融资业务指导和监管。区发展改革委、区经委、区建管委（交通委）、区生态环境局、区绿容局、区房管局、区水务局、区市场监管局等相关职能部门各司其职负责相应的业务指导和监管，区税务部门负责税收征缴管理工作，入市地块所在街镇应积极配合落实入市相关工作，并加强基层民主管理和入市收益监管。

### **第二章 入市条件、方式和程序**

#### **第五条 入市主体**

农村集体经营性建设用地入市主体为农村集体经济组织，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；属于街镇农民集体所有的，由街镇集体经济组织代表集体行使所有权。

## 第六条 入市方式

农村集体经营性建设用地入市，参照国有建设用地相关规定，合理确定集体经营性建设用地使用权的出让（出租）方式、出让（出租）年限和适用范围等，供应方式一般采取招标、拍卖、挂牌等有偿方式。鼓励农村集体经济组织探索先租后让、租让结合、带建筑出让、弹性年期出让等方式实施土地供应，也可结合农地流转和集体经营性建设用地出让等组合方式实施项目。农村集体经营性建设用地地下空间使用权出让，参照《上海市地下建设用地使用权出让规定》、《上海市地下建筑面积分类及计算规则》等相关规定执行。

## 第七条 用地类型

集体经营性建设用地入市地块类型为国土空间规划确定为工业、商业、办公等经营性用途（商品住宅除外），并经依法登记的集体经营性建设用地。具体包括直接服务产地农产品加工、电子商务、仓储保鲜冷链、乡村旅游、创意研发办公、康养、医疗卫生、文化教育、保障性租赁住房等功能用途项目用地。

## 第八条 入市条件

入市地块应无权属争议，未被司法机关、行政机关等部门限制土地权利。入市地块地上建筑物、其他附着物产权补偿处理完毕，具备必要的通路、通水、通电、土地平整等前期开发建设条件以及法律法规规定的其他条件，农村集体经营性建设用地使用权交易双方对前期开发建设条件另有约定的除外。农村集体经营性建设用地产业项目须符合区发改委、区经委、区科委、区规划资源局、区生态环境局的产

业准入、功能定位和生态环境保护要求。

### 第九条 计划管理

区规划资源局应会同相关镇人民政府(街道)根据国土空间规划、经济社会发展规划、产业政策、土地市场状况和土地所有权人意向,制定年度入市供应计划。

### 第十条 民主决策

尊重农民对入市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。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,须经本集体经济组织成员大会或成员代表大会出席人数三分之二以上同意并形成决议。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。

### 第十一条 前期准备

入市主体在农村集体经营性建设用地入市前应完成拟入市地块房屋土地权属调查(勘测定界),依法申请并取得区规划资源部门核发的规划土地意见书,包括地块位置、面积、用途、开发强度及配套设施等要求,开展地价评估并合理确定入市价格。集体土地所有权人可以自行或委托土地储备机构等专业部门实施前期准备,达到土地供应条件。

### 第十二条 入市方案

农村集体经营性建设用地入市方案应包括地块名称、界址、面积、规划条件、土地用途、使用年限、交易方式、入市价格、收益分配、委托入市实施主体、产业准入和生态环境保护要求等内容。区人民政府相关组成部门和镇人民政府（街道）应为入市主体编制入市方案做好服务和支持。区规划资源部门负责指导入市方案编制和协助开展入市前征询工作，并将征询意见连同规划土地意见书一并纳入入市方案。入市方案须经本集体经济组织成员大会或成员代表大会三分之二以上成员或者成员代表同意，形成入市决议并按相关规定进行公示。入市方案作为后续申请入市、拟定合同和履行监管协议的依据。

### 第十三条 入市申请

入市主体应向区人民政府提出入市申请，提供土地权属证明材料、入市决议、入市方案等申请材料。探索建立区规划资源局、农业农村委等部门对入市方案提出修改意见的工作机制，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、投资运营要求、生态环境保护、收益分配情况以及其他入市基本条件。入市主体按照修改意见完善入市方案后，由区规划资源部门向市土地交易市场提交，通过入市研判后发布入市公告。

农村集体经营性建设用地入市实行与国有建设用地同等入市制度，在全市统一的土地交易市场内进行，实施统一规则、统一平台、统一监管。

### 第十四条 出让年限

农村集体经营性建设用地使用权出让年限，参照国家和本市有关

国有建设用地的规定。

### 第十五条 出让合同

出让交易活动结束后，交易双方应按照《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国民法典》等法律规定签订出让合同，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。出让合同根据本市统一格式文本拟定，签订后须报区规划资源部门备案。

### 第十六条 监管协议

出让人、受让人应当与监管人奉贤区人民政府签订监管协议。监管协议应当载明监管事项、监管措施、三方间的权利与义务及法律责任等内容；各监管事项的具体监管要求、监管方案、违约整改要求等可以在监管协议所附监管清单中明确。监管人可以指定区规划资源局和区农业农村委负责牵头组织、协调各项监管事宜，协调机构各成员依据各自职能实施监管，共同履行土地开发建设与利用全过程的监管职责。监管协议根据本市统一格式文本拟定，与同一宗地相对应的出让合同配套使用。出让人、受让人签订补充合同的，还应同步签订补充监管协议。

### 第十七条 土地开发、利用和经营的要求

农村集体经营性建设用地应参照国有建设用地，对项目在用地期限内的利用状况实施全过程动态评估和监管，将项目的建设、投入、

产出、节能、环保、本地就业等经济、社会、环境各要素纳入合同管理，加强土地利用全要素全生命周期管理。

受让人应按出让合同的规划用地性质、规划要求、开发期限和条件等约定进行开发、利用和经营。

受让人在出让地块上进行开发的，应按本市规划管理、建筑业管理、房地产管理以及交通、环保、卫生、环卫、消防等城市管理的有关规定申请办理各项审批手续。

### **第三章 地价管理和收益分配**

#### **第十八条 地价管理**

农村集体经营性建设用地使用权应与国有建设用地使用权“同地、同权、同价、同责”，土地价格应通过具有相应资质的专业评估机构根据上海市城乡建设用地基准地价进行市场评估，根据土地估价结果和政府产业政策综合确定入市起始价，并经集体经济组织民主决策同意。

#### **第十九条 土地增值收益管理**

农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金由区财政局负责征收，充分考虑土地用途、土地等级、交易方式等因素后，合理确定调节金征收比例。

收益调节金由区财政局管理，纳入地方一般公共预算统筹安排使用，优先用于基础设施和公共服务设施建设、产业发展、生态环境建设运营维护等，重点用于农民相对集中居住、乡村振兴示范村建设、高标准农田建设、现代种业提升、农村人居环境整治、农业高质量发

展、全域土地综合整治、农业面源污染治理、生态保护与修复等。资金支付按照国库集中支付制度有关规定执行。

入市收入扣除土地增值收益调节金、出让人应缴税费以外部分，归集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，分配、使用情况纳入农村“三资”监管平台公开，接受集体内部审计监督和政府监管。

#### **第二十条 税费征管**

奉贤区农村集体经营性建设用地入市的税费征管按国家和本市相关规定执行。

### **第四章 土地使用权登记和抵押**

#### **第二十一条 不动产登记**

农村集体经营性建设用地受让人缴清土地价款和相关税费后，依照《不动产登记暂行条例实施细则》《上海市不动产登记若干规定》等相关规定，向不动产登记部门申请集体建设用地使用权登记。地上合法建造的建筑物、构筑物及其附属设施，可以依法申请地上建筑物、构筑物及其附属设施所有权登记。入市后有独立分宗要求的，应在符合规划的基础上，按照出让合同或补充合同的约定办理分割登记。集体经营性建设用地使用权发生变更、转移、抵押的，地上建筑物、其他附着物所有权一并变更、转移、抵押。受让人应配合区规划资源局和不动产登记部门完成合同信息申报工作，区规划资源局应将合同信息上传至土地市场动态监测监管系统。

#### **第二十二条 使用权抵押**

通过农村集体经营性建设用地入市取得的建设用地使用权及其

地上的建筑物、构筑物及其他附属物可以设定抵押权。土地使用权抵押，抵押人与抵押权人应签订抵押合同，设定抵押关系应依法办理抵押登记，并书面通知土地所有权人。

农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款的用途、期限、额度、利率参照国有建设用地相关管理规定执行。

可在出让合同中约定：实现抵押权时，农村集体经济组织在同等条件下享有优先购买权。抵押权实现后，不得改变土地所有权性质和出让合同约定的使用条件。

## **第五章 土地使用权转让、续期和收回**

### **第二十三条 使用权转让**

出让人和协调机构应在农村集体经营性建设用地出让前明确物业持有和转让管理要求，并在出让合同中约定，受让人可依法和按照出让合同约定转让农村集体经营性建设用地使用权，但涉及以下情形的，出让合同中应作如下约定：

（一）工业用地产业项目类和研发总部产业项目类建设用地使用权不得整体或分割转让；建设用地使用权人出资比例结构、项目公司股权结构不得改变，确需改变，应事先经出让人同意。

（二）营利性教育、医疗、养老等设施用地自持要求按照《关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定》（沪规划资源规〔2022〕2号）执行。

（三）法律法规规定的其他情形。

集体建设用地使用权转移登记、房屋建设工程转移登记参照国有

土地上存量房地产买卖的转移登记和房屋建设工程转让的转移登记办理。

农村集体经营性建设用地使用权转让后，受让人应按照原出让合同中约定的权利和义务履行。

#### 第二十四条 使用权到期续期

农村集体经营性建设用地使用权出让合同约定使用期限届满，受让人要求继续使用土地的，应当不迟于届满前一年向出让人提出申请续期。经出让人同意继续使用土地的，应重新签订出让合同，支付土地出让价款，并办理建设用地使用权变更登记手续。

#### 第二十五条 使用权收回

受让人依法取得的农村集体经营性建设用地使用权，未违反合同约定，在出让合同约定的使用年限届满前，不得收回。

可在出让合同中约定：出让合同约定的使用年限届满，受让人未提出续期的，或者提出续期但出让人未同意的，土地使用权由出让人无偿收回，其地上建筑物、构筑物和其他附着物按照出让合同的约定处理。

国家依法征收该宗土地的，按照法律法规终止合同并给予相应补偿；出让人提前收回使用权的，按出让合同约定终止合同，并给予受让人相应补偿。

参照国有建设用地闲置土地处置要求，探索建立集体建设用地闲置处理机制，以及政府与农村集体经济组织共同监管的机制。明确各部门及属地政府的管理职责和工作要求，将出让地块纳入区域网格化

管理，加强项目在土地使用期限内的全过程动态监管。以土地全生命周期管理为抓手，建立土地出让前、出让中和出让后三个阶段长效管理机制。

---

抄送：各镇人民政府，西渡街道办事处、头桥街道办事处、海湾旅游区管委会。

---

上海市奉贤区人民政府办公室

2026年1月27日印发

---