南郑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　为规范农村集体经营性建设用地入市工作，构建城乡统一的建设用地市场，激活农村土地资源要素，提高资源配置效率，同时实现“集体有收益，乡村振兴有保障，农民得实惠”的多方共赢目标，促进城乡融合发展和乡村振兴。依据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《陕西省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》等法律法规规定，结合我区实际，制定本（试行）办法。

第二条　本办法所称农村集体经营性建设用地，是指国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，且依法完成权属登记的集体建设用地。

第三条　农村集体经营性建设用地入市，是指农村集体经济组织以土地所有权代为行使主体身份通过公开交易方式，依法将农村集体经营性建设用地使用权在约定期限内以出让、租赁、作价出资（入股）等有偿方式交由其他单位或者个人使用，并以书面合同约定与土地使用者权利义务的行为。

第四条　农村集体经营性建设用地权能参照国有建设用地

执行，与国有建设用地同等入市，同权同责同价。出让年限、出让价格、用地监管参照国有建设用地确定；可办理不动产登记手续、可依法转让、可办理抵押贷款或融资，如因集体发展需要收回使用权同样参照国有建设用地使用权收回规定进行补偿。

第五条　中华人民共和国境内的企业、其他组织和自然人，除法律法规另有规定外，均可依据本办法有关规定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　自然资源主管部门按照本办法和其他有关规定，负责做好农村集体经营性建设用地入市工作，确保土地所有权人和入市主体的相关活动依法依规进行。区级相关部门根据各自职能职责做好有关工作。

第二章　入市范围、途径

第七条　依法办理并登记集体土地所有权、集体建设用地使用权、符合国土空间规划的农村集体经营性建设用地，具备开发建设所需基础设施等基本条件，明确就地直接使用的，可直接入市。

第八条　农村零星、分散的农村集体经营性建设用地，可在确保建设用地总量不增加、耕地数量不减少、质量有提高的前提下，经区人民政府批准，由农村集体经济组织先行组织复垦为耕地后，将腾挪出的建设用地指标调整到本辖区内的适宜地区入市。

第九条　历史形成的城中村集体建设用地，已确权登记的，可以按照规划统一进行整理、基础设施配套。对不予征收的，属于经营性用途的集体建设用地，可由村集体经济组织入市。

第十条　农村集体经营性建设用地入市地块应当符合以下条件：

（一）符合国土空间规划和村庄规划；

（二）符合产业准入和生态环境保护要求；

（三）规划用途为工业、商业等经营性用途；

（四）已办理集体土地所有权登记；

（五）已办理集体建设用地使用权登记；

（六）经本集体经济组织成员大会三分之二以上成员表决同意，或经成员代表大会三分之二以上代表表决同意；

（七）法律、法规规定的其他条件。

第三章　入市主体及实施主体

第十一条　农村集体经营性建设用地入市主体是享有集体经营性建设用地所有权的农村集体经济组织，入市实施主体是具有法人资格的农村集体经济组织，包括分别属组、村、镇人民政府（街道办事处）的农村集体经济组织，不具有法人资格的农村集体经济组织可以委托其他具有法人资格的组织代为实施入市。

第十二条　属村集体经济组织的农村集体经营性建设用地，

由村集体经济组织作为入市主体，也可委托其他具有法人资格的组织代为实施入市。

第十三条　属组集体经济组织的农村集体经营性建设用地，如该组集体经济组织具有法人资格的，可作为入市实施主体，如不具有法人资格的，可委托村集体经济组织等组织代为实施入市。

第十四条　属镇人民政府（街道办事处）集体经济组织的农村集体经营性建设用地，由镇人民政府（街道办事处）资产经营公司实施入市，也可委托其他具有法人资格的组织代为实施入市。

第四章　入市方式

第十五条　农村集体经营性建设用地可采取出让、租赁、作价出资（入股）等有偿使用方式入市。通过出让等方式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。农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、作价出资（入股）最高年限参照同类用途的国有建设用地执行。

其中，出让最高年限按下列用途确定:

（一）工业用地 50 年;

（二）商业、旅游、娱乐用地 40 年;

（三）其他经营性用途的教育、卫生、养老等用地 50 年。

租赁期限不得超过 20 年。超过 20 年的，超过部分无效，有其他租赁方式的，依据相关法律法规规定执行。

第十六条　农村集体经营性建设用地出让，是指农村集体土地所有权人作为出让方，将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权出让于受让方，由受让方向出让方支付土地出让价款的行为。

第十七条　农村集体经营性建设用地租赁，是指农村集体土地所有权人作为租赁方，将一定年限内的农村集体经营性建设用地使用权租赁给承租方，由承租方根据合同约定向租赁方支付租金的行为。

第十八条　农村集体经营性建设用地作价出资（入股），是指农村集体土地所有权人作为出资（入股）方，将一定年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）形成的股权由该农村集体土地所有权人或其委托的主体单位持有。

第十九条　农村集体经营性建设用地使用权转让，是指农村集体经营性建设用地使用权人将已入市的农村集体经营性建设用地使用权再转移的行为。

农村集体经营性建设用地使用权出租，是指农村集体经营性建设用地使用权人作为出租人，将已入市的农村集体经营性建设用地使用权出租，由承租人向出租人支付租金的行为。

第二十条　农村集体经营性建设用地使用权抵押，是指将农村集体经营性建设用地使用权作为债权担保的行为。以出让、作

价出资（入股）方式取得的农村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。

农村集体经营性建设用地使用权抵押应当办理抵押登记；抵押权因债务清偿或其他原因而消灭的，应当办理注销抵押登记。

第二十一条 以租赁方式取得的农村集体经营性建设用地使用权抵押的，其抵押最高期限不得超过租金支付期限，抵押登记证应当注明租赁土地的租赁期限和租金交纳情况。

第五章 入市程序

第二十二条 农村集体经营性建设用地出让、租赁交易形式有招标、拍卖、挂牌和协议。原则上采用招标、拍卖和挂牌形式交易。规划为工业用途的农村集体经营性建设用地入市可参照国有建设用地实行弹性出让、先租后让、租让结合的方式。

第二十三条 农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁等活动，应当有计划地进行，纳入土地供应计划。

第二十四条 入市决议。集体经营性建设用地入市事项须经本集体经济组织集体研究决定，并形成《集体经营性建设用地入市决议》。

（一）集体经营性建设用地属村集体经济组织的，入市事项须按相关农村集体经济组织管理办法规定，召开成员大会或成员代表会议，到会成员占应到会成员的三分之二以上，且通过人数

占到会成员的三分之二以上方有效;

（二）集体经营性建设用地属组集体经济组织的，参照前项规定执行;

（三）集体经营性建设用地属镇人民政府（街道办事处）集体经济组织的，入市事项须经镇（街道）党（工）委会议集体研究决定。

《集体经营性建设用地入市决议》应当载明的事项:

1. 载明集体土地所有权人、土地位置、土地四址、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地价款支付方式;

5. 其他需要集体决策的内容。

第二十五条　申请用地条件。由入市土地所有权人（集体经济组织）填写《南郑区农村集体经营性建设用地入市申请书》，并随文附《农村集体经营性建设用地入市决议》向自然资源主管部门提出书面申请。自然资源主管部门收到书面申请后，于10个工作日内，会同相关部门对地块是否符合入市规定进行审查，审查内容由自然资源主管部门另行规定，通过审查后相关部门于7个工作日内提出具体用地要求。

自然资源主管部门依据相关规划提出拟出让、出租的集体经营性建设用地的规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发建

设强度等；

发改、行政审批等主管部门提出产业准入要求；

生态环境主管部门提出生态环境保护要求。

第二十六条 拟定入市土地出让底价。集体经营性建设用地入市出让底价参照国有建设用地出让底价确定程序执行，由三项价格作为参考，分别为基准地价、评估价、成本价。入市土地地价不得低于基准地价、评估价、成本价。

南郑区农村集体经营性建设用地出让地价确定管理办法（试行）由自然资源主管部门另行制定。

第二十七条 编制出让、出租等方案。集体土地所有权人依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制集体经营性建设用地出让、出租等方案，载明宗地的土地界址、面积、用途、规划条件、产业准入、生态环境保护要求、使用期限、交地时间和开工竣工期限、交易方式、入市底价、集体收益分配安排等内容。

入市地块出让、出租等方案由本集体经济组织集体民主决策审定，其流程参照本办法第二十四条规定执行。形成《南郑区农村集体经营性建设用地入市方案审查意见》（下称《入市方案审查意见》），其中村、组集体经济组织应在《入市方案审查意见》形成5个工作日内，上报镇（街道）党（工）委会议集体审议，通过后形成《会议纪要》。

第二十八条 入市申请。土地所有权人应在出让、出租前不

少于10个工作日，由集体经营性建设用地入市实施主体向南郑区农村集体经营性建设用地入市试点推进机制办公室（区入市试点机制办）提出入市申请，申请资料应包括:

（一）集体土地所有权证书、集体经营性建设用地使用权证书或其他证明材料;

（二）《农村集体经营性建设用地使用权出让（出租）方案》;

（三）集体经济组织《入市方案审查意见》；

（四）镇（街道）党（工）委会会《会议纪要》；

（五）其他需要提供的资料。

第二十九条 审查出让、出租等方案。区入市试点机制办在收到入市申请5个工作日内组织相关部门开展审核工作，审核无异议后签发《南郑区农村集体经营性建设用地入市交易出让方案审查意见》，报南郑区人民政府进行最终审核，集体研究通过后签发《南郑区农村集体经营性建设用地入市交易出让方案审查意见确认书》。

（一）发改、行政审批等主管部门审核产业准入政策要求;

（二）生态环境主管部门审核生态环境保护要求;

（三）自然资源主管部门审核国土空间规划（包含村庄规划）管控要求和确认土地所有权、集体建设用地使用权。

（四）其他相关部门按照各自职能进行审核。

第三十条 公开交易信息。入市的集体经营性建设用地纳入汉中市公共资源交易中心、土地二级市场交易平台进行交易，在

土地市场或者指定的场所、媒介公开发布交易公告，公布宗地的基本情况和交易的时间、地点等信息。具体交易流程参照国有建设用地有关规定执行。

集体经营性建设用地使用权作价出资（入股）完成后，其交易信息应在集体经济组织事务公示栏、市公共资源交易中心等进行公布。新组建的企业或增资入股后的企业在完成工商登记后，应当申请入市土地的使用权登记。

第三十一条　交易确认和公示。集体经营性建设用地使用权出让、租赁交易完成后，由市公共资源交易中心与竞得人签订《汉中市南郑区农村集体经营性建设用地成交确认书》（以下简称《成交确认书》）。

交易结果应在集体经济组织事务公示栏和市公共资源交易中心等进行公布，接受社会和群众监督。

第三十二条　签订三方监管协议及入市合同。入市宗地成交并经公示完毕后，交易双方以及南郑区人民政府应当参照自然资源部、国家市场监督管理总局印发的《集体经营性建设用地使用权出让监管协议》示范文本（试点试行）签订三方监管协议。

交易双方参照自然资源部、国家市场监督管理总局《集体经营性建设用地使用权出让合同》示范文本（试点试行）签订书面合同，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，并报市区两级自然资源主管部门备案。区级自然资源主管应及时将合同信息录入土地市场动态监测与监管系统。

第三十三条　缴纳土地价款及税费。集体经营性建设用地使用权取得人应按照合同约定按期足额缴清土地价款，按现行税收规定履行纳税义务。

第三十四条　办理权属登记。土地使用权人缴清土地价款和相关税费后，申请集体经营性建设用地使用权及地上合法建筑物、构筑物所有权转移登记。依法利用农村集体经营性建设用地建造建筑物、构筑物及其附属设施的，可以申请地上建筑物、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，参照国有建设用地使用权申请办理。

第三十五条　供后监管。集体经营性建设用地使用权人应按照法律、法规和国家、省、市、区有关规定使用，科学合理开发和利用土地，不得损害国家、集体和其他人的利益。

自然资源、发改、生态环境、住建、城市管理、镇人民政府（街道办事处）等相关部门应按照《监管协议》以及各自职责加强对集体经营性建设用地开发利用情况的监管，确保使用权人依法依规使用土地。

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

（一）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；

（二）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；

（三）疑似高耗能、高污染项目的。

第三十七条　按租赁方式取得的集体经营性建设用地使用权，承租人未按合同约定按时交纳土地租金的，集体土地所有权人可以依法解除合同，收回土地使用权。

第三十八条　因国土空间规划调整或公共利益需要，政府依法对集体经营性建设用地实行征收的，经区人民政府批准后，集体土地所有权人可提前收回土地使用权，但应对相关权益人依法予以补偿，集体土地所有权人和集体经营性建设用地使用权人应当服从。

第六章　收益管理

第三十九条　村集体经营性建设用地入市，承担相应的基础设施建设等开发成本，以向区政府缴纳土地增值收益调节金的方式履行相应义务。农村集体经营性建设用地使用权发生出让、租赁、作价出资（入股）和转让等交易行为的，由农村集体经营性建设用地的出让方、出租方、作价出资（入股）方及再转让方缴纳土地增值收益调节金。

农村集体经营性建设用地收益，是指农村集体经营性建设用

地入市环节的土地价款扣除成本以及入市增值调节金后的净收益，以及再转让环节的再转让收入扣除成本以及入市增值调节金后的净收益。

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办法由区财政部门另行制定。

第四十条　土地增值收益调节金主要统筹用于规划编制、耕地保护、自然资源调查监测、地价评估、城镇和农村基础设施完善、农村环境整治、土地前期开发、入市工作经费等支出。土地增值收益调节金按照政府非税收入管理，资金全额上缴区财政，纳入财政一般预算，实行收支两条线管理。

第四十一条　农村集体经济组织获得的农村集体经营性建设用地入市收益，归农村集体经济组织及其成员所有的，由村集体自主管理和民主决策，留归村集体的收益主要用于村域内公益事业及基础设施建设；直接分配给村级经济组织成员的由其自行支配。其中属镇人民政府（街道办事处）集体经济组织入市的，其获得的收益应主要用于辖区内公益事业、农村基础设施建设、民生项目等支出，可以不用在集体经济组织成员间分配。

农村集体经营性建设用地土地入市收益分配管理办法由区农业农村部门另行制定。

第四十二条　农村集体经济组织应当严格管理入市收益的核算，资金使用情况向本集体经济组织成员公开，并接受所在镇人民政府（街道办事处）和区农业农村部门监督，切实保护集体

经济组织成员的权利。

第七章　法律责任

第四十三条　集体经营性建设用地使用权入市违反上级法律法规及本办法的规定交易的，相关部门不得为其办理不动产权登记、规划许可、施工许可等手续。

第四十四条　农村集体经济组织要在所属镇人民政府（街道办事处）领导下，规范内部组织结构，完善内部管理制度，严格依法依程序处理集体经济组织内部事务。农村集体经营性建设用地合同签订后，即具有法律效力。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。

第四十五条　国家公职人员在农村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，造成集体资产流失的，由所在单位或者上级机关给予行政处分；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

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侵占、挪用农村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。

第四十六条　建立农村集体经营性建设用地联合动态监管、

日常巡查制度，开展常态化巡查，对入市地块的土地用途、开发建设进度、规划执行、产业落地、生态保护等情况进行全程监督检查。任何单位和个人有权举报集体经营性建设用地入市及使用环节的违法违规行为，相关部门应当依法受理、核查。

第四十七条　单位或个人使用集体经营性建设用地，存在非法占地、擅自改变土地用途、突破规划条件、未取得规划许可擅自建设等违法行为的，按照以下规定处置：

（一）未经批准擅自占用本辖区集体经营性建设用地，或者超出合同约定面积占用土地的，由自然资源主管部门责令退还非法占用土地；违反国土空间规划的，限期拆除地上建筑物、构筑物及附属设施，恢复土地原状；符合国土空间规划的，依法没收地上新建建筑物、构筑物及附属设施，并按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》相关规定处以罚款。

（二）使用权人擅自变更合同约定的工业、商业等经营性用途，或者不按照规划条件、生态保护、产业准入要求开发利用土地的，责令限期改正；逾期未改正的，自然资源主管部门依法解除入市合同、收回土地使用权交还村集体，自然资源、生态环境、农业农村依法予以查处。

（三）未取得乡村建设规划许可证，或者不按照规划许可内容进行建设的，由所在地政府依据《中华人民共和国城乡规划法》相关规定，责令停止建设、限期整改；无法整改消除影响的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期整改；逾期不改正的，可以

拆除。

第四十八条　在集体经营性建设用地出让、租赁、作价出资（入股）、转让、抵押等交易环节，存在提供虚假材料、恶意串通、欺诈胁迫、变相倒卖土地使用权等违法违规交易行为的，交易结果无效：

（一）已签订入市合同的，依法解除合同，收回集体经营性建设用地使用权，没收违法所得；造成集体经济组织损失的，违法方应当依法承担赔偿责任。

（二）以欺骗、贿赂等不正当手段取得集体经营性建设用地使用权的，撤销相关批准文件、不动产权属登记，责令限期退还土地，并依法追究相关主体责任。

第八章　附　则

第四十九条　本办法自印发之日起30日后施行，有效期2年。

抄送：市政府办公室。

区委各工作部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区纪委监委，区人武部，区法院，区检察院，各群团、民主党派，工商联。

汉中市南郑区人民政府办公室　　2026年　月　日印发

校对人：市自然资源局南郑分局　　共印　份