关于《阳春市农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》的起草说明

一、制定背景

2023年3月，阳春市入选自然资源部《深化农村集体经营性建设用地入市试点地区名单》（自然资办〔2023〕364号）。为贯彻落实中共中央办公厅 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》（厅字〔2022〕34号）、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)、广东省土地管理改革协调领导小组办公室《广东省深化农村集体经营性建设用地入市试点实施方案》（粤自然资发〔2023〕4号）、《阳春市深化农村集体经营性建设用地入市试点实施方案》（春府〔2023〕161号）等相关文件要求，审慎稳妥有序推进我市农村集体经营性建设用地入市试点工作，推动健全城乡统一的建设用地市场，保障农民权益，促进城乡融合发展和乡村振兴，需结合阳春市实际制定《阳春市农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》（下称《管理办法》），保障试点工作有序进行。

二、评估论证

（一）必要性

当前，阳春市仍存在集体建设用地分布零散、粗放利用现象严重、权属模糊以及入市主体意愿低、收益内外部分配机制不够明确等问题。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，需结合阳春市实际制定相应管理试行办法，保障试点工作有序进行。

（二）科学性

根据《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，借鉴国内相关试点的成功经验，结合阳春市实际，制定《管理办法》，为实施保障农民权益、乡村振兴战略探索有效制度机制供给和进一步全面深化农村改革探索路径、丰富经验。

（三）合法性

在文件起草过程中，严格落实国家和地方的法律、法规、规章或上级规范性文件要求，保障文件内容的合法性。

综上，经评估，《管理办法》具有必要性、科学性和合法性，可以依法依规开展起草编制工作。

三、制定依据

1.中华人民共和国民法典（中华人民共和国主席令第45号）；

2.中华人民共和国土地管理法（中华人民共和国主席令第32号）；

3.中华人民共和国城市房地产管理法（中华人民共和国主席令第72号）；

4.中华人民共和国土地管理法实施条例（中华人民共和国国务院令第743号）；

5.中华人民共和国土地增值税暂行条例实施细则（中华人民共和国国务院令第138号）；

6.广东省土地管理条例（广东省第十三届人民代表大会常务委员会公告第113号）；

7.广东省集体建设用地使用权流转管理办法（广东省人民政府令第100号）；

8.广东省农村集体资产管理条例（广东省第十二届人民代表大会常务公告委员会第62号）；

9.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）；

10.广东省深化农村集体经营性建设用地入市试点实施方案（粤自然资发〔2023〕4号）；

11.财政部 自然资源部关于延续实施农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金政策的通知（财税〔2023〕52号）；

12.国家金融监督管理局 自然资源部关于做好农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款相关工作的通知（金规〔2024〕3号）；

13.阳春市深化农村集体经营性建设用地入市试点实施方案（春府〔2023〕161号）。

四、主要内容

《管理办法》共九章三十六条，主要包括总则、入市主体与条件、入市方式、入市程序、收益管理、开发利用监管、转让、转租和抵押、法律责任和附则。

第一章“总则”，主要是对《管理办法》制定背景、依据和目的、适用范围、使用权获得者等作出规定，确定农村集体经营性建设用地入市适用范围、概念和原则，落实《广东省深化农村集体经营性建设用地入市试点实施方案》中“2023年3月1日前已批准为建设用地或现状为建设用地的集体建设用地”的用地类型要求，落实国土空间总体规划用途管制规则，界定各相关部门和单位的职能分工。

第二章“入市主体和条件”，明确农村集体经营性建设用地入市的入市主体和实施主体以及入市地块要求，强调了需将农村集体经营性建设用地纳入年度建设用地供应计划，同时应重点保障实施乡村振兴战略、发展乡村产业和乡村建设的用地需求。

第三章“入市方式”，规定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并分别明确其定义，鼓励采用长期出租、先租后让、租让结合、弹性年期出让等方式供应，并设定了农村集体经营性建设用地使用权入市的年限。

第四章“入市程序”，规范入市程序，分为前期准备、民主决议、入市审核、实施交易、登记发证五个阶段，明确农村集体经营性建设用地入市应经阳江市公共资源交易中心实行公开交易，强调了“四议两公开”决策机制在基层民主决议的重要性，界定了各部门的审查内容。

第五章“收益管理”，明确农村集体经营性建设用地入市过程中的收益管理，包括调节金的收缴与使用、农民集体与个人的收益分配指导等。

第六章“开发利用监管”，明确农村集体经营性建设用地使用权入市后的开发利用监管要求，规划建设条件调整、使用权提前收回和期限届满后的处置机制，对涉嫌土地闲置的参照国有闲置土地处置的有关规定依法处置；同时规定了“谁提出、谁负责、谁监管”的原则实施监管责任。

第七章“转让、转租和抵押”，规定了入市土地在二级市场的使用权转移的方式，包括转让、转租和抵押的定义和对二级市场不动产的登记、使用权二级市场的交易方式、抵押融资条件等。

第八章“法律责任”，规定了入市全过程需在合法范围内进行，明确农村集体经营性建设用地使用权入市过程中各参与方的法律责任。

第九章“附则”，规定了《管理方法》的适用条件，说明土地增值收益调节金征收和使用管理、收益分配管理等相关规定另行制定，以及说明《管理方法》的解读机关和有效期。