

苏州高新区（虎丘区）农村集体经营性建设 用地入市操作办法（试行） （征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市，构建城乡统一的建设用地市场体系，保障农村集体经济组织和农民的合法权益，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》、中共中央办公厅 国务院办公厅《印发〈关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见〉的通知》（厅字〔2022〕34号）、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》（自然资办函〔2023〕364号）、江苏省自然资源厅《关于印发〈深化农村集体经营性建设用地入市试点工作实施方案〉的通知》（苏自然资发〔2023〕111号）、江苏省人民政府《关于开展苏南重点城市要素市场化配置综合改革试点的通知》（苏政发〔2026〕23号）等规定和有关要求，结合我区实际，制定本办法。

第二条 苏州高新区（虎丘区）行政区域内的农村集体经营性建设用地入市，适用本办法。

本办法所称农村集体经营性建设用地，是指在国土空间规划（村庄规划）中确定为工业、仓储、商业等经营性用途并经依法登记的农村集体建设用地。

第三条 在农村集体土地所有权不变、耕地红线不突破、农民

利益不受损的前提下，农村集体经营性建设用地使用权按照依法、自愿、公平、公开的原则，实行有偿、有期限的使用制度。

坚持规划引领、用途管制、村民自愿、权益保障、权属清晰、权能完整、统一市场、统一监管、同权同责、合理分配的原则。

第二章 入市要求

第四条 农村集体经营性建设用地入市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，优先支持农村一二三产业融合发展项目和农村服务业、公益事业项目，兴办乡村旅游、农产品销售、特色田园乡村、田园综合体等项目建设。产业类项目须属于《产业结构调整指导目录(2024 年本)》鼓励类。

第五条 集体经营性建设用地入市地块原则上使用存量建设用地，应以国土空间规划（村庄规划）编制和集体土地所有权确权登记为前提，不得通过农用地转为新增建设用地入市。不得将农民的宅基地纳入入市范围，不得进行住宅开发，严禁建设豪华别墅、私家庄园或此类隐形变异形态。

第六条 农村集体经营性建设用地开发利用须严守生态保护红线、永久基本农田等空间管控边界，执行国土空间用途管制规则，按照规定用途使用土地。

第三章 入市范围和方式

第七条 入市范围

应优先选择城镇开发边界外农村地区作为集体经营性建设用

地入市区域。城镇开发边界内无法实施成片开发的地区也可结合实际情况开展集体经营性建设用地入市。

第八条 入市条件

农村集体经营性建设用地入市地块应当符合以下条件：

（一）权属清晰，没有争议，并经依法登记，且未被司法机关查封或行政机关限制土地权利；

（二）地上建筑物、构筑物及其他附着物产权和补偿已处理完毕；

（三）具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件，入市交易双方另有约定的除外；

（四）详细规划确定为工业、仓储、商业等经营性用途；

（五）符合产业政策和环保安全等要求。

第九条 入市主体

农村集体经营性建设用地的入市主体为不动产登记确认的土地所有权人。属于村农民集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权；属于镇（街道）农民集体所有的，由镇（街道）集体经济组织代表集体行使所有权。其中属于两个以上农民集体所有的，由所涉及的集体经济组织代表集体共同行使所有权。

第十条 入市方式

集体经营性建设用地可按出让、出租或作价出资（入股）等有偿使用方式入市，实行公开交易。除符合条件的低效用地再开发、原集体流转等土地使用权人可以申请采取协议出让方式外，应当采

取招标、拍卖、挂牌等方式确定土地使用权人。

第十一条 使用年限

农村集体经营性建设用地使用权以出让、作价出资(入股)方式入市的，不得超过同类用途国有建设用地使用权出让的最高年限。以出租方式入市的，出租期限根据项目的具体情况确定，最低出租期限不少于5年，最高出租期限不超过20年。

第四章 入市流程

第十二条 项目预审

三大功能片区（各镇、街道）根据项目招商申报项目预审。项目明确招商意向后，由三大功能片区（各镇、街道）报区相关部门初审。参照产业项目预审机制，组织开展项目准入预审工作。经管委会同意后，列入上市计划。

第十三条 入市准备

农村集体经营性建设用地入市前应达到土地上市要求，完成拟入市地块的拆迁安置、场地平整，以及土壤检测、文物勘探等前期工作；并取得拟入市地块的规划设计条件，包括拟入市地块的位置、面积、土地用途、开发强度、配套设施等要求。

区资规分局委托有资质的第三方机构，根据规划设计条件，对地块入市价格进行评估（具体评估规则由市自然资源部门统一制定），确定出让起始价。

第十四条 入市方案

入市主体依据规划条件，编制入市方案。入市方案须在本集体

经济组织所在地公示无异议后，依法形成《农村集体经营性建设用地入市决议》。农村集体经营性建设用地所有权属于村集体的，使用权入市应经本村集体经济组织成员大会或成员代表大会三分之二以上同意。农村集体经营性建设用地所有权属于镇（街道）集体的，使用权入市事项须经镇（街道）党委会议集体研究决定。

入市决议应包括：

（一）载明农村集体经营性建设用地所有权人、地块位置、四至范围、宗地面积、开发用途等（宗地内有建筑物需保留一并入市的，需符合规划、房屋质量、消防安全要求）；

（二）农村集体经营性建设用地入市有偿使用方式、交易形式、使用年限、交易底价、起始价、支付方式；

（三）农村集体经营性建设用地入市双方的权利义务及违约责任；

（四）经第三方审计的成本核定报告；

（五）农村集体经营性建设用地入市收益分配方案；

（六）其他需要集体决策的内容。

农村集体经营性建设用地入市决议经三大功能片区（各镇、街道）同意后进行公示，公示期限不少于 5 天。

第十五条 区级审核

（一）入市主体向区资规分局提出入市申请。申请资料应包括：

1. 入市申请书；
2. 《农村集体经营性建设用地使用权入市方案》；

3. 《农村集体经营性建设用地使用权入市决议》；
4. 土地所有权证明材料；
5. 所在功能片区（镇、街道）审核意见；
6. 属地出具的原土地使用权人安置补偿到位说明；
7. 经第三方审计的成本核定报告；
8. 投资发展监管协议；
9. 其他需要提供的资料。

（二）区资规分局将入市材料报区政府，由区政府组织相关部门召开专题联席会议，形成入市审核意见。

各部门按照职责，对以下内容进行审核：

1. 区生态环境局审核是否符合环保准入要求；
2. 区经发委依据相关产业政策，对项目性质进行审查；
3. 区城乡局负责审核水务、农业相关要求以及入市收益分配方案；
4. 区文体旅局负责审核文体娱乐类项目准入要求；
5. 区住建局负责审核拟供地项目是否符合建设要求，如宗地内有建筑物需保留一并入市的，需审核其建筑安全质量及消防设计审查验收情况；
6. 区资规分局审核权属、地类、面积、规划要求；
7. 三大功能片区（各镇、街道）负责审核集体经济组织民主决策程序的合规性以及成本核定情况；
8. 其他部门负责根据各自职能审核拟入市地块和供地项目是

否符合相关要求。

审核通过后形成入市审核意见，经区政府批准后方可组织入市工作。

第十六条 公开交易

（一）资规分局负责将农村集体经营性建设用地上市组卷材料报市资规局、市政府逐级审核同意后，进行上市挂牌公告。

（二）农村集体经营性建设用地出让、出租、作价出资(入股)参照国有建设用地交易有关规定执行，由入市主体与竞得人签订《成交确认书》，并按相关规定予以公示，公示时间不少于 5 天。

集体经济组织应将交易结果在本集体经济组织同步进行公示，接受社会和群众监督。

（三）成交结果公示结束无异议后，农村集体经营性建设用地使用权交易双方应在成交后十个工作日内签订《农村集体经营性建设用地使用权出让（出租、作价出资<入股>）合同》，并按合同约定在规定期限内支付土地价款，按规定缴纳相关税费和调节金。

（四）入市交易完成后受让方可向不动产登记机构申请使用权登记，并申请办理开发建设的相关行政许可。

第五章 开发利用监管

第十七条 集体经营性建设用地使用权人须严格按照法律法规及入市合同约定的开发建设期限、土地用途、规划条件等内容，开发和利用土地，不得损害国家、集体及他人合法权益。

第十八条 区资规分局会同入市主体对土地合同约定事项实施监管，确保使用权人依法依规使用土地。三大功能片区（各镇、街道）根据《投资发展监管协议》约定条件，对项目履约情况进行监管。

第十九条 任何单位和个人不得擅自变更规划建设条件，因政府规划调整、重大公共事件、自然灾害等原因，确需变更的，须依法办理相关变更手续，签订合同变更协议或重新签订合同，由使用权人按相关规定补缴土地价款。产生增值的，使用权人应当补缴土地增值收益调节金和有关税费。缴费完毕后可依法办理土地变更登记。

第二十条 使用权人未按合同约定的开发期限开发土地，造成土地闲置的，参照国有闲置土地处置的有关规进行处置。

第二十一条 土地使用期限届满后，使用权人可依规申请续期。未申请续期或续期未获批的，可由集体经营性建设用地所有权人无偿收回土地，地上建（构）筑物及附着物按入市合同的约定处置。法律法规另有规定的从其规定。因公共利益需要依法征收土地的，经区政府批准后，所有权人可提前收回土地使用权，并对土地使用权人依法予以补偿。

第六章 二级市场

第二十二条 以出让、出租等方式依法取得的集体经营性建设用地使用权，土地使用权人按照合同和监管协议约定的期限和条件开发建设和投资后，在使用期限内可以通过转让、转租、抵押等方

式依法处置使用权，但不得分割转让、分割抵押。

第二十三条 集体经营性建设用地使用权因转让等原因而发生权属变更的，当事人应当采取书面形式订立相应的合同，原土地使用者的权利、义务随之转移。使用期限不得超过集体经营性建设用地使用权的剩余期限，并依法缴纳土地增值收益调节金等有关费用，办理不动产转移登记。

第二十四条 集体经营性建设用地使用权抵押登记参照国有建设用地使用权抵押的相关规定办理。

第七章 附则

第二十五条 农村集体经营性建设用地入市宗地的土地增值收益调节金和入市净收益分配，按照《苏州高新区（虎丘区）农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收和使用管理办法（试行）》和《苏州高新区（虎丘区）农村集体经营性建设用地入市净收益管理办法（试行）》的规定执行。

第二十六条 本办法由虎丘区人民政府负责解释，具体解释工作由区党政办商区财政局、区城乡局、资规分局承担。本办法自 2026 年 10 月 XX 日起施行，试行期两年，施行期间，如上级部门出台新的政策，按新的政策执行。