

番禺区农村经济发展建设用地合作开发建设 管理办法（试行）

（征求公众意见稿）

第一章 总 则

第一条 为进一步加强农村经济发展建设用地的开发建设管理，规范村企合作开发行为，保障农村集体经济发展，保护农村集体经济组织及其成员合法权益，根据《广东省农村集体资产管理条例》、《广东省农村集体经济组织管理规定》、《广东省土地使用权交易市场管理规定》、《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》、《广州市农村集体资产交易管理办法》等有关规定，结合我区实际，制定本办法。

（注：农村经济发展建设用地的开发建设可采用自主开发、合作开发等方式，本办法主要针对合作开发行为进行规范。）

第二条 本办法所称农村经济发展建设用地，是指番禺区内以农村集体经济组织名义取得合法用地手续、完善权属登记的建设用地。包括：1. 以出让或划拨方式取得的国有建设用地；2. 集体土地所有权不变，办理了使用集体建设用地手续的集体建设用地。已纳入城市更新改造项目的农村经济发展建设用地不适用本办法。

本办法所称农村集体经济组织，是指经济联合社、经济合作社和农村股份合作经济联合社及其所属经济实体、自然村、生产队（或村民小组）。（注：参照《广州市农村集体资产交易管理办法》（广州市人民政府令第119号）第二条、《番禺区农村集体资产交易管理实施细则》（番府〔2016〕19号）第二条的规定。）

第三条 本办法所称村企合作开发，是指农村集体经济组织以出让、出租、转让、转租、抵押农村经济发展建设用地，或以农村经济发展建设用地作价入股等方式，引入其他市场主体共同开发，根据合作双方投入成本，分享收益的行为。

村企合作开发的集体建设用地、留用地不得用于商品房开发和住宅建设；不得通过非法延长合作开发期限或改变规划用途等手段，变相进行带居住功能产品的开发并向社会出售。（注：（1）《广州市人民政府办公厅关于贯彻实施〈广东省征收农村集体土地留用地管理办法（试行）〉的通知》（穗府办〔2012〕7号）第四点第（九）项规定，留用地可以按照规划要求用于除商品住宅建设以外的用途。（2）《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》（穗府办〔2015〕39号）第三条第（三）项规定，通过出让、转让、出租、转租方式取得的集体建设用地不得用于商品房开发和住宅建设。）

第四条 区国土规划局、区农业局、区住房城乡建设局、各

镇政府（街道办事处）依照各自职责，负责依法监督、指导辖区内农村经济发展建设用地合作开发建设工作。（注：（1）广东省实施《中华人民共和国土地管理法》办法（2008修正）第四条规定，市、县人民政府土地行政主管部门统一负责本行政区域内土地的管理和监督工作。（2）《广东省农村集体经济组织管理规定》第五条规定，各级人民政府农业行政主管部门负责对农村集体经济组织的经营管理进行指导、监督和服务，并依法维护农村集体经济组织及其成员的合法权益；《番禺区农村集体资产交易管理实施细则》第六条规定，区农业局负责统筹、协调、监管和指导全区农村集体资产交易管理工作，组织实施本实施细则。（3）《广东省农村集体资产管理条例》第四条规定，县级以上人民政府农业行政主管部门、乡镇人民政府、街道办事处负责指导农村集体资产管理工作，并依照本条例的规定对农村集体资产管理实施监督；第三十一条规定，县级以上人民政府有关部门、乡镇人民政府、街道办事处应当掌握农村集体资产管理状况和集体经济组织基本情况，了解农村集体经济发展动态，做好指导监督工作。（4）《中华人民共和国建筑法》、《建设工程安全生产管理条例》有关规定）

区国土规划局负责指导农村集体经济组织办理用地手续，负责农村经济发展建设用地开发建设过程中涉及的集体建设用地使用权出让、出租、转让、转租、抵押业务，以及国有建设用地使用权转让、抵押业务。（注：《广州市集体建

设用地使用权流转管理办法》、《广东省土地使用权交易市场管理规定》及《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》有关规定。)

各镇政府（街道办事处）负责对辖区内农村集体经济组织经济发展建设用地的日常监管，协助农村集体经济组织办理用地手续；负责农村经济发展建设用地开发建设过程中涉及的国有建设用地使用权出租、转租业务。各镇政府（街道办事处）成立农村经济发展建设用地开发建设管理工作领导小组（以下简称镇街工作领导小组），具体实施监管工作。镇街工作领导小组组长由镇街主要领导担任，成员由镇街国土规划、农业、民政、建设、经济、城管等部门负责人组成。

（注：《广东省农村集体资产管理条例》第四条规定，县级以上人民政府农业行政主管部门、乡镇人民政府、街道办事处负责指导农村集体资产管理工作，并依照本条例的规定对农村集体资产管理实施监督）

第二章 村企合作条件

第五条 农村集体经济组织因缺乏建设资金和技术力量等客观原因，拟引进有实力的企业合作开发建设农村经济发展建设用地的，可进行村企合作，开发建设成工业、商业或经营性的科研、文化、教育等经济实体项目。鼓励通过纳

入政府土地储备或公开出让配建的办法，建设公租房等保障性住房。鼓励留用地开发与旧村庄改造相结合，促进成片连片更新改造。

第六条 鼓励农村集体经济组织与具有相应资质条件、资金实力，且在最近3年内无发生违法经营行为和无不良信用记录的企业合作开发建设农村经济发展建设用地，并依照农村经济发展建设用地使用权交易流转有关规定通过广州公共资源交易中心、区集体建设用地使用权流转交易中心、镇街农村集体资产交易中心公开交易选定。

第七条 镇政府（街道办事处）、农村集体经济组织要积极开展农村经济发展建设用地招商，引进优质项目。镇政府（街道办事处）要对拟引进项目的选址、建设开发、准入条件、产业发展需要等多方面进行指导。

第八条 引进项目应符合《广州市番禺区人民政府印发〈广州市番禺区优先发展的现代产业导向目录〉的通知》（番府〔2010〕130号）要求，主要包括汽车及零配件、船舶及配套、数字家庭与数字电视、生物医药与健康服务、数控机床、输配变电、动漫游戏、灯光音响、珠宝首饰、现代服务业等产业，以及新一代信息技术、新能源、新能源汽车、新材料等战略性新兴产业的投资项目。（注：参考《广州市番禺区人民政府印发〈番禺区招商引资工作规程（试行）〉的通知》（番府〔2012〕138号第六条规定）

第三章 表决审核程序

第九条 表决程序

农村集体经济组织拟引进企业进行合作开发建设农村经济发展建设用地的，按如下程序进行：

（一）可行性研究。农村集体经济组织拟启动合作开发前，对投资数额较大的，应当进行可行性研究。可行性研究可以委托具备法定资质的第三方进行。在可行性研究阶段，农村集体经济组织可以提请属地镇政府（街道办事处）牵头咨询相关部门对以下事项的意见和建议，以增强合作开发的可行性。

区发改局会同区招商办、区市场和质量监管局予以指导拟流转地块是否符合产业政策、产业规划，核查农村集体经济组织拟引进企业的基本情况、经营及信用情况等。

区国土规划局予以指导拟流转地块是否取得合法的权属证，是否符合土地利用总体规划和城乡规划，地块用途、出让年限、流转底价等是否符合有关要求。

区城管局予以指导拟流转地块上是否有违法建筑。

（注：《广东省农村集体资产管理条例》第二十七条规定，农村集体经济组织以集体资产投资或者参股企业经营，投资数额较大的，应当进行可行性研究。可行性研究可以委托具备法定资

质的第三方进行。)

(二) 资产评估。农村集体经济组织拟启动合作开发前，对投资数额较大的，应当对农村集体资产价值进行评估，并委托具备法定资质的资产评估机构进行。评估结果应当向本组织全体成员公布，并报属地镇政府（街道办事处）备案。

(注：《广东省农村集体资产管理条例》第二十八规定，有下列情形之一的，应当对农村集体资产价值进行评估：（一）数额较大的资产实行参股、联营、股份合作、合资、合作经营的；（二）数额较大的资产进行拍卖、转让、置换等产权变更的；（三）数额较大的资产抵押及其他担保的；（四）农村集体经济组织合并、分立、改制、改组及其设立或者占有份额的企业兼并、分立、破产清算的；（五）其他依法需要进行资产价值评估的。第二十九条规定，农村集体资产价值评估应当由农村集体经济组织成员大会或者成员代表会议决定，并委托具备法定资质的资产评估机构进行。评估结果应当向本组织全体成员公布，并报乡镇人民政府、街道办事处备案。)

(三) 咨询规划条件。农村集体经济组织拟启动合作开发前，应当先向区国土规划部门咨询了解该农村经济发展建设用地的规划用地性质、相关技术经济指标等情况，向区国土规划部门申请出具该用地的规划红线并提供规划条件，及委托有资质的设计单位对该地块进行规划方案的初步设计。

(四) 草拟村企合作开发建设初步方案（征求意见稿）

并公开征求意见。农村集体经济组织在参考当时当地市场行情的情况下，组织草拟村企合作开发建设方案（征求意见稿），在本村（或村民小组）村务公开栏公示 7 天，公开征求和广泛听取村民的意见和建议。（注：《广州市番禺区村级事务议事决策规则》第三条规定，初步议案形成后，由村“两委”联合张榜向全体村民公布，由村民海议，公布时间不少于 3 天）

（五）拟定村企合作开发建设正式方案（讨论表决稿）。征求意见期满后，农村集体经济组织应当组织召开村（或组）干部、村民代表和党员联席会议，根据收集的意见和建议对方案进行修改完善，形成村企合作开发建设方案（讨论表决稿）。

方案的主要内容包括：项目名称，农村经济发展建设用地基本情况（包括地域位置、面积、四至范围、国土证号及相关技术经济指标、规划设计条件等情况），土地挂牌面积位置、建筑物总面积、建设期限，物业分配比例，村（或组）成立项目建设监管小组的成员名单及其职责任务等。

（六）提交村企合作开发建设正式方案（讨论表决稿）给成员大会或成员代表会议讨论、表决。村企合作开发建设正式方案（讨论表决稿）拟定后，农村集体经济组织按照《广东省农村集体资产管理条例》、《广东省农村集体经济组织管理规定》和本农村集体经济组织章程的有关规定，将方案提交给成员大会或成员代表会议讨论、表决，形成会议决议。

经表决通过后，形成正式定稿的村企合作开发建设方案。

（注：（1）《广东省农村集体资产管理条例》第十二规定，农村集体经济组织应当制定章程，依照章程管理农村集体资产。章程应当载明下列事项：（十四）其他涉及成员利益的重大事项。第十三条规定，下列事项，由农村集体经济组织成员大会决定：

（七）其他应当由成员大会决定的事项。第十四条规定，下列事项，由农村集体经济组织成员代表会议决定：（三）建设用地使用权的流转。（2）《广东省农村集体经济组织管理规定》第十条及《广东省农村集体资产管理条例》第十二条规定，成员大会应当有本组织具有选举权的成员的半数以上参加，或者有本组织三分之二以上的户的代表参加，所作决议决定应当经到会人员的半数以上通过。成员代表会议应当有本组织三分之二以上的成员代表参加，所作决议决定应当经到会代表三分之二以上通过。（3）

《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》第七条第（二）项规定，集体经济组织成员会议或成员代表会议对流转基本事项进行表决须取得本集体经济组织的 2/3 以上成员或者成员代表同意。但该办法为地方规范性文件，效力低于地方性法规《广东省农村集体资产管理条例》，故应适用《广东省农村集体资产管理条例》等有关规定）

（七）村企合作开发建设正式方案公示。农村集体经济组织应当在成员大会或成员代表会议结束后 3 天内，将表决通过的村企合作开发建设方案及会议决议，在本村（或村民

小组)村务公开栏公示 15 天,并将公示过程、公示结果记录(拍照)存档。(注:《广东省征收农村集体土地留用地管理办法(试行)》(粤府办〔2009〕41号)第十条规定,流转方案应在本集体经济组织范围内公示 15 日。《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》第七条规定,本集体经济组织将集体经济组织成员会议决议或成员代表会议决议进行公示,公示时间不得少于 15 日。《广州市番禺区村级事务议事决策规则》第三条规定,表决结束后 3 天内需向全体村民公布表决结果,公布时间不少于 10 天。)

上述(四)至(七)项公示及表决程序,由农业、民政部门负责指导和监督。

第十条 审核程序

依据《广州市人民政府关于规范农村集体经济组织管理的若干意见》(穗府〔2014〕34号)第四点“加强农村集体资产和财务管理”的有关规定,农村集体经济组织须将村企合作开发建设方案报属地镇政府(街道办事处)审核。

(一) 报送工作

公示结束后,农村集体经济组织按穗府〔2014〕34号第四点规定,报属地镇政府(街道办事处)审核村企合作开发事项,同时提交如下材料:

1. 国有土地或集体土地权属证书;
2. 国土规划部门出具的规划红线和规划条件;

3. 村企合作开发建设方案及选择合作企业条件委托书；
4. 成员或成员代表的签到表、会议记录（或会议决议）及其签名确认结果；
5. 公示记录（照片）及其公示结果说明。

（二）审核工作

镇街工作领导小组收到农村集体经济组织提交的送审材料后，须对提交的村企合作项目有关材料进行审核，同时对可行性研究报告、资产评估、村企合作开发建设方案征求意见情况、组织召开成员大会或成员代表会议情况、表决签名确认结果及公示情况等进行核实。符合规定程序和条件的，出具审查核实意见。

镇街工作领导小组应当在收齐农村集体经济组织提交材料后 30 个工作日内完成全部审核工作。

（注：《广州市人民政府关于规范农村集体经济组织管理的若干意见》第四点“加强农村集体资产和财务管理”第（三）项加强合同管理的规定，农村集体经济组织开展出租、发包、投资、转让、建设等经营活动的，必须签订合同，合同签订须依法、规范、有效。重大经营合同事项须经成员大会或成员代表会议表决和公示，报镇人民政府（街道办事处）审核通过后方可签订，签订后的合同须报镇人民政府（街道办事处）主管部门存档。）

第四章 公开交易

第十一条 农村集体经济组织村企合作开发建设方案经属地镇政府（街道办事处）审核后，应严格按照《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《广东省土地使用权交易市场管理规定》、《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》、《广州市国土资源和规划委员会关于印发广州市集体建设用地使用权流转管理办法实施细则的通知》（穗国房字〔2015〕665号）、《广州市农村集体资产交易管理办法》、《番禺区农村集体资产交易管理实施细则》等有关规定，实行公开交易。

第十二条 以出让、出租、转让、转租集体建设用地使用权方式进行合作开发的，通过区集体建设用地使用权流转交易中心（含各镇街分中心）进行交易；以转让国有建设用地使用权方式进行合作开发的，通过广州公共资源交易中心进行交易；以出租、转租国有建设用地使用权方式及其他方式进行合作开发的，通过各镇街农村集体资产交易中心进行交易；以抵押集体建设用地使用权或国有建设用地使用权方式进行合作开发的，由合作双方提供抵押合同等材料直接向区国土规划局申请办理抵押登记。（注：《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》第九条、《广东省土地使用权交易市场管理规定》第五条及《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》有关规定。）

第五章 合同签订与履行

第十三条 通过公开交易，中标后的企业必须与农村集体经济组织签订村企合作开发建设合同（协议），明确双方的责任、权利、义务。合同签订后 5 天内，农村集体经济组织应当将正式合同文本及其相关附件材料报属地镇政府（街道办事处）存档。（注：《广州市人民政府关于规范农村集体经济组织管理的若干意见》第四点“加强农村集体资产和财务管理”第（三）项加强合同管理的规定，签订后的合同须报镇人民政府（街道办事处）主管部门存档。）

第十四条 农村经济发展建设用地村企合作开发建设项目实施期间，镇政府（街道办事处）应当指导农村集体经济组织成立专门的项目建设监管小组，负责对合同签订与履行过程进行监督和检查，并定期公示和向成员代表会议报告监督检查结果情况。

第六章 保障措施

第十五条 合作开发企业应当在村企合作开发建设合同（协议）签订后 5 个工作日内，按照交易公告约定交纳合作开发履约保证金，保证金数额一般不超过项目投资总额的

30%，由农村集体经济组织（项目建设监管小组）负责接收和保管，项目所在地镇政府（街道办事处）承担“三资”监管工作职责的机构负责监管，以保障村企合作开发建设合同能够全面、顺利地履行和农村集体经济组织的合同权益能够如约得到实现。（注：参照《广州市农村集体资产交易管理办法》第二十九条规定：竞投人应当按照交易公告要求向交易服务机构交纳交易保证金。一份保证金只能参加一项交易的竞投。竞投人未能成功竞得的，在该项交易结果公示结束后5个工作日内一次性全额返还。竞投人成功竞得的，在合同签订后5个工作日内一次性全额返还，或者按公告约定转为合同履约金。《番禺区农村集体资产交易管理实施细则》第二十九条规定：竞投人应当按照交易公告要求以现金、支票、汇票等方式交纳保证金。保证金数额一般不超过总标的金额的30%，具体数额由农村集体确定。竞投人成功竞得的，在合同签订后5个工作日内一次性全额免息返还，或者按公告约定转为合同履约金。）

第十六条 区国土规划局、区农业局、各镇政府（街道办事处）依照各自职责，指引农村集体经济组织将下列内容作为合同条款：（注：（1）《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》第五条规定，市国土资源和规划委员会负责全市集体建设用地使用权流转工作的政策制定、监督管理和实施检查；各区国土规划部门负责本辖区内集体建设用地流转的具体实施工作；第三十条规定，市国土资源和规划委员会负责依据本办法制

定流转交易登记管理细则、集体建设用地使用权流转合同示范文本等配套文件)。(2)《广州市农村集体资产交易管理办法》第七条规定,区农业行政主管部门或者区人民政府指定的机构、镇(街)农业管理机构或者镇人民政府(街道办事处)指定的机构是本辖区内农村集体资产交易的管理机构,履行以下职责:(三)监督交易的进程以及合同的签订、变更;第八条规定,区人民政府可以建立本辖区统一的农村集体资产交易服务机构,或者根据本辖区实际分级、分片建立农村集体资产交易服务机构。交易服务机构是农村集体资产交易的专门服务平台,履行以下职责:(五)指导交易合同签订。)

(一)合同履行过程中,农村集体经济组织(项目建设监管小组)应当按照合同中约定归农村集体经济组织享有分配权的物业的建筑工程实际完成时间和进度,经现场查看核实后,按如下方式分期分批退回合作开发履约保证金给合作企业。

1.农村集体经济组织分配物业占用的土地独立分割的,退回的时间与比例为:

(1)全部主体工程完成封顶后15日内,退回总额的30%;

(2)合作项目经综合验收合格,办妥农村集体经济组织可分配建筑物业的整体移交手续实际交付使用后15日内,退回总额的30%;

(3) 合作项目办妥竣工验收备案手续，并办妥农村集体经济组织可分配建筑物业的分户房地产权证手续后 15 日内，退回总额的 35%；

(4) 余款 5% 作为工程质量保证金，待保修期满无质量问题后 15 日内，一次性退回。若合作开发企业在合作项目申请报建时已向建设主管部门交纳 5% 工程质量保证金，则该余款 5% 随上述第 (3) 项的款项一并退回。

2. 农村集体经济组织所分配的物业与合作开发企业的物业连成一体，退回的时间与比例为：

(1) 办妥农村集体经济组织可分配建筑物业的整体移交手续并实际交付使用，且办妥农村集体经济组织可分配建筑物业的分户房地产权证手续后 15 日内，退回总额的 95%；

(2) 余款 5% 作为工程质量保证金，待保修期满无质量问题后 15 日内，一次性退回。若合作开发企业在合作项目申请报建时已向建设主管部门交纳 5% 工程质量保证金，则该余款 5% 随上述第 (1) 项的款项一并退回。

(二) 合作企业不得将建成物业使用权转让给第三方。如合同（协议）约定可转让物业使用权的，须按约定比例先行支付转让金给农村集体经济组织后方可转让该物业使用权。

(三) 合作企业不得将正在开发建设的农村经济发展建设用地和建成物业进行抵押融资。

第十七条 在项目开发建设过程中，重大决策须经农村集体经济组织成员大会讨论决定。未经成员大会讨论决定，农村集体经济组织不得向合作企业出借数额较大的资金。

（注：《广东省农村集体经济组织管理规定》第九条规定，农村集体经济组织的最高权力机构是成员大会。凡涉及成员切身利益的重大事项，必须提交成员大会讨论决定。）

第七章 责任追究

第十八条 村企合作开发的集体建设用地、留用地用于商品房开发和住宅建设，或通过非法延长合作开发期限、改变规划用途等手段使用集体建设用地、留用地的，应当按照违法用地和违法建设相关规定进行查处。（注：《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》（穗府办〔2015〕39号）第二十八条规定，集体建设用地用于商品房地产开发和住宅建设，或不按照批准的用途使用集体建设用地的，应当按照违法用地和违法建设相关规定进行查处。）

第十九条 有下列情形之一的，由区有关部门或者属地镇政府（街道办事处）依照《广东省农村集体资产管理条例》等有关规定，责令限期改正，可以向农村集体经济组织提出对直接责任人暂停职务或者予以罢免的建议；造成损失的，由负有责任的人员承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑

事责任。（参照《广东省农村集体资产管理条例》第三十九条规定）

- 1.不按规定履行民主表决程序、申请审核程序的；
- 2.不按规定通过相关交易服务机构公开交易的；
- 3.其他严重违反有关法律、法规、规章的行为。

第二十条 政府有关部门及其工作人员在农村经济发展建设用地合作开发建设的指导监督工作中以权谋私，滥用职权，玩忽职守，造成农村集体资产损失的，由所在单位或者上级主管部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。（参照《广东省农村集体资产管理条例》第四十条规定）

第八章 附 则

第二十一条 本办法未明确的事项，依照法律法规规章和上级规范性文件的有关规定执行。

第二十二条 本办法自发布之日起施行，有效期 3 年。