天津市蓟州区人民政府办公室关于印发天津市蓟州区集体经营性建设用地入市

试点工作推进方案的通知

各乡镇人民政府和街道办事处，各有关单位：

经区人民政府同意，现将《天津市蓟州区集体经营性建设用地入市试点工作推进方案》印发给你们，请照此执行。

天津市蓟州区人民政府办公室

2023年6月28日

（此件主动公开）

天津市蓟州区集体经营性建设用地入市

试点工作推进方案

为贯彻落实党中央、国务院决策部署和自然资源部工作安排，审慎稳妥推进集体经营性建设用地入市试点工作，依据中共中央办公厅、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）和自然资源部《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），结合蓟州区上一轮试点经验和当前实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，落实市第十二次党代会部署，以建立健全城乡统一的建设用地市场为目标，以符合国土空间规划、用途管制和依法取得为前提，以完善农村集体经营性建设用地使用权权能、规范集体经营性建设用地入市规则、合理平衡入市收益、健全入市监管服务机制为重点，以改革创新、制度建设和实践探索为抓手，与宅基地改革、全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩联动，探索落实国家生态文明建设示范区的路径模式。坚持底线思维、问题导向，循序渐进规范市场交易秩序，切实维护各方合法权益，促进城乡融合发展和乡村振兴。

（二）工作原则

1．坚持继承创新，完善体制机制

在上一轮集体经营性建设用地入市试点经验的基础上，结合新的任务要求，充分吸纳借鉴全国先进试点的成功经验和工作做法，不断延续、发展试点政策，着力在体制机制上取得突破，进一步创新完善相关制度、办法、规定，探索建立与国有建设用地同地同权同责的制度体系。

2．坚持问题导向，找准试点方向

深入分析上一轮集体经营性建设用地入市试点中遇到的核心问题和矛盾焦点，紧扣本轮试点新要求，研究存在问题解决方案，准确把握试点方向，及时跟踪发现新情况新问题，确保取得实效，为乡村振兴和全域旅游发展注入新活力。

3．坚持底线思维，审慎稳妥推进

综合权衡农民集体和个人、用地主体和政府对集体经营性建设用地入市的诉求和意愿，充分评估问题复杂性，严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，实现国家、集体、个人土地增值收益分配公平合理，凝聚社会共识，结合实际审慎稳妥推进。

（三）工作目标

巩固上一轮试点成果，进一步完善入市土地权能，探索形成集体经营性建设用地入市全流程管理机制，创新农村土地金融、农村产业用地准入、使用权转让及分割销售等政策制度，建立健全城乡统一的建设用地市场；进一步盘活农村闲置和低效用地，聚焦解决集体建设用地历史遗留问题、深化带地上物出让模式等，促进城乡要素流动，为一二三产融合、全域旅游发展等提供土地支撑；进一步优化兼顾国家、集体和农民利益的土地增值收益分配机制，实现好、维护好、发展好农民土地权益；基本建立集体经营性建设用地与国有建设用地同权同价、流转顺畅、收益共享的集体经营性建设用地入市制度，形成可复制、易推广的试点成果。

二、工作内容

（一）夯实入市基础

1．开展入市需求摸底调查

组织各乡镇根据招商引资、储备项目以及未来两年拟建设项目情况，梳理研究集体经营性建设用地入市需求。对拟入市项目的性质、投资主体、投资规模等基本情况进行填报，对地上物及出租使用情况进行摸排，对项目用地规划情况、权属情况进行核查，根据项目成熟度研判明确入市实际需求。

建设集体经营性建设用地入市需求库，并建立动态更新机制，对入库项目优先推动入市。

责任单位：市规划资源局蓟州分局、各乡镇

2．加快推进规划编制

结合入市需求，探索与土地发展权相结合的规划编制方法，推进“多规合一”实用性村庄规划编制；城镇开发边界内地区有序推进控制性详细规划编制，统筹合理安排工业、商业等经营性用途地块的规模、布局、开发强度等，适应集体经营性建设用地入市需求。

责任单位：市规划资源局蓟州分局、各乡镇

3．完成入市地块所有权登记

在完成集体经营性建设用地地籍调查工作的基础上，做好集体土地所有权确权登记成果更新，明确土地归属，形成满足集体经营性建设用地入市需要的确权登记成果。

责任单位：市规划资源局蓟州分局、各乡镇

4．明确入市主体和入市实施主体

推动完成农民集体经济组织注册登记，入市主体为具备所有者身份的农民集体和法定代表行使所有权的农村集体经济组织。入市主体委托具备集体建设用地入市整治资格的国有企业或其他具有市场法人资格的组织作为实施主体，依据授权委托书代理实施入市工作。

责任单位：区农业农村委、市规划资源局蓟州分局、各乡镇

5．制定土地供应年度计划

统筹国有和集体建设用地数量，将集体经营性建设用地入市纳入年度建设用地供应计划，合理安排年度入市的规模、用途、布局，结合市场形势及时调控入市土地时序。

责任单位：市规划资源局蓟州分局、各乡镇

6．健全民主议事决策机制

集体经营性建设用地入市相关事项应当根据天津市村集体经济组织重大事项决策“四议两公开”工作要求，依法在本集体内部履行民主决策程序。落实财务公开和信息公示制度，及时公示入市方案、土地成交价格、交易费用、税费缴纳和收益支出等情况。

责任单位：区农业农村委、各乡镇

（二）入市范围及用途

1．入市范围

以自然资源部2021年度国土变更调查现状共享版为基础，认定为存量建设用地，纳入市、区两级违法台账除外。另有合法用地来源的，按照存量建设用地认定。

责任单位：市规划资源局蓟州分局

2．入市途径

已依法办理土地所有权登记的存量集体建设用地，可直接就地入市；其余情形可按照先复垦、再挂钩、后建新入市的原则进行调整入市。

为提高审批效率，探索在调整入市中，由区政府对城乡建设用地增减挂钩项目进行审批；相关责任部门组织研究制定蓟州区城乡建设用地增减挂钩实施管理办法。

责任单位：市规划资源局蓟州分局、区农业农村委、各乡镇

3．入市土地用途

探索入市土地用于工业、商业、农村产业、旅游、公共管理和公共服务、公用设施等，严禁商品住宅开发。制定通过集体经营性建设用地入市渠道保障用地需求的建设项目清单。

在开发区（园区）外，探索通过入市保障符合乡村振兴产业目录的工业、农村产业项目用地，重点探索产业准入、环保要求、用地标准等。

责任单位：区发展改革委、区工业和信息化局、区文化和旅游局、区农业农村委、区生态环境局、市规划资源局蓟州分局等相关部门及各乡镇

4．入市方式和年限

集体经营性建设用地主要采用出让、出租或作价出资（入股）等方式入市，以招标、拍卖、挂牌或者协议出让等形式进行入市交易。

探索将一定年限的农村集体经营性建设用地使用权评估作价，以入股和联营等形式与其他单位或个人共同兴办企业的具体路径。

探索同一宗地只有一个意向用地者的，可以采取协议的方式，商业、旅游、娱乐等经营性用地除外。

集体经营性建设用地使用权出让、出租、作价出资或入股的最高年限，参照同类用途的国有建设用地执行；采用出租方式的，不超过20年。

责任主体：市规划资源局蓟州分局、区农业农村委、各乡镇

（三）入市条件

1．依据经批准的控制性详细规划或村庄规划，明确拟入市地块的规划条件，未明确规划条件的地块，不得入市交易；将入市项目纳入现有规划许可管理体系；

2．符合产业准入政策、土地使用标准、生态环境保护等相关要求；

3．不在成片开发范围内，且纳入土地供应计划；

4．土地及地上附着物产权清晰、无权属争议，且已依法办理土地所有权登记；未被司法机关查封或者行政机关限制土地权利；

5．地块具备通路、通水、通电等动工开发的基本条件；

6．民主决策获得本集体经济组织三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意；

7．法律法规规定的其他条件。

责任主体：市规划资源局蓟州分局、区发展改革委、区工业和信息化局、区文化和旅游局、区农业农村委、区生态环境局、各乡镇

（四）规范入市程序

将入市流程划分为入市前期工作、入市方案编制、入市方案核对、入市交易、办理不动产登记、项目建设、后期监管等环节，制定具体操作流程。根据管理需要，适时并行推进各环节，缩短办理时间，提高工作效率。

责任主体：市规划资源局蓟州分局、区发展改革委、区农业农村委、区住房建设委、区城市管理委、区工业和信息化局、区生态环境局、区财政局、区金融局、区司法局等相关部门及各乡镇

（五）优化收益分配

1．土地增值收益调节金

完善修订集体经营性建设用地土地增值收益调节金管理办法。按照农民集体在入市和土地征收中土地增值收益分享比例大体平衡的原则，综合考虑不同区域、土地用途、交易方式、土地级差和政府对周边配套开发投入差异等因素，分类确定土地增值收益调节金具体收取比例；探索农民集体经济组织及其成员从工业、商业、乡村文旅等不同用途入市的土地，所得收益基本均衡的实现方式。明确土地增值收益调节金的用途，探索区、乡镇两级政府之间的土地增值收益调节金分配比例。

责任主体：区财政局、市规划资源局蓟州分局、区农业农村委、各乡镇

2．集体内部土地增值收益分配

入市主体设立集体经营性建设用地入市资金专门账户，按规定比例留归集体的土地增值收益，纳入农村集体资产统一管理，及时公开资金使用情况，严格监督监管；按照不低于被征地农民补偿水平的标准，入市主体做好涉及产权调整相关农民的补偿等工作；剩余的土地增值收益，在农村集体经济组织成员之间公平分配。制定集体内部土地增值收益分配及使用指导意见，明确分配原则，规范分配程序，监督收益使用，规避资金风险，切实维护农村集体经济组织及其成员的合法权益。

责任主体：区农业农村委、各乡镇

（六）完善集体经营性建设用地使用权权能

1．抵押融资

研究出台入市土地抵押管理办法，明确以出让、出租、作价出资（入股）等方式入市的农村集体经营性建设用地，可以办理使用权抵押融资。金融机构、自然人、企业均可作为抵押权人申请以农村集体经营性建设用地使用权办理不动产抵押相关手续，并签订抵押合同，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。

协调金融机构共同探索适应集体经营性建设用地的融资政策，创新农村土地抵押融资具体路径，丰富农村土地金融产品，推出针对性的贷款、基金等专项产品与服务，满足多元化融资需求。

责任主体：区金融局、区司法局、市规划资源局蓟州分局

2．二级市场

探索集体经营性建设用地进入土地二级市场的交易规则，明确除法律、行政法规另有规定或者合同双方另有约定外，以出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、赠与、出资或者抵押。

推进集体经营性建设用地使用权和地上建筑物所有权房地一体、分割转让，规范转让流程，研究制定集体经营性建设用地入市项目用地地上房屋现房销售管理规定。

责任主体：区住房建设委、市规划资源局蓟州分局

3．到期与提前收回

农村集体经营性建设用地使用权出让、出租期限届满的，土地使用权可由代表其所有权的农民集体按照农村集体经营性建设用地使用权出让（出租）合同的约定处理。法律法规另有规定的，从其规定。

研究细化因乡镇、村公共设施和公益事业建设等需要收回集体经营性建设用地使用权的具体情形，探索依法给予土地使用权人合理补偿的标准规范。

责任主体：市规划资源局蓟州分局、区农业农村委、区财政局、各乡镇

（七）实施全流程监督管理

1．开发利用

依法取得集体经营性建设用地的使用权人，依据法律法规有关规定，按照合同载明的土地界址、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及其他土地使用条件，开发、利用、经营土地。

因规划调整等原因，确需改变土地用途或变更容积率等规划条件的，参照国有建设用地改变土地用途、变更容积率的程序办理相关审批手续。

责任主体：市规划资源局蓟州分局、各乡镇

2．全流程监督管理

规范从入市方案编制、政府审查、入市交易、供后监管到退出收回的全生命周期管理规则。重点增加年度建设用地供应计划、入市价格监管、开发利用申报、土地市场动态巡查、闲置土地管理、信用管理等措施内容，构建城乡统一的建设用地市场监管机制。

参照国有建设用地中闲置土地的处置要求，创新对集体建设用地形成闲置的处理机制。探索政府与农村集体经济组织共同监管的形式，通过三方监管协议，明确区政府相关部门对农村集体经济组织与土地使用权人使用集体经营性建设用地进行监管的事项清单和具体措施。

责任主体：市规划资源局蓟州分局、区住房建设委、区发展改革委、区工业和信息化局、区生态环境局、区财政局、区司法局、各乡镇

3．探索处理历史遗留问题

对2009年以前已经形成并经第二次全国土地调查为建设用地、但尚未取得合法用地手续的历史遗留建设用地，探索解决集体建设用地历史遗留问题的政策措施，分类型制定处置办法，稳妥灵活解决不符合规划、缺乏合法手续、土地利用效率低等历史遗留问题。

责任主体：市规划资源局蓟州分局、区住房建设委、区发展改革委、区工业和信息化局、区生态环境局、区财政局、区城市管理委、区司法局、各乡镇

三、进度安排

（一）准备部署阶段（到2023年5月）

1．研究制定区入市试点工作推进方案及操作流程，经区委区政府审定报市人民政府批复后印发。

2．组织区级相关部门、乡镇政府、农村集体经济组织等召开座谈会，充分了解各方主体意愿；建立工作领导小组和协调机制、开展入市土地摸底调查、完成入市试点动员培训等前期工作。

3.开展考察学习，借鉴先进试点地区的经验做法，进一步完善试点工作推进方案及操作规则。

（二）实施阶段（2023年5月到2024年12月）

1．2023年6月底前

（1）推动具备入市条件地块所在地区的村庄规划或控制性详细规划编制。

（2）结合入市工作需要，研究制定农村集体经营性建设用地入市管理办法、增值收益调节金、城乡建设用地增减挂钩、历史遗留问题、地上房屋分割销售、集体内部收益分配等政策文件。

（3）推动集体经济组织意愿强、入市条件完备、产业发展前景好的入市地块作为首批项目实施入市，争取完成2宗入市案例。

2．2023年11月底前

（1）建立1处决策规范、产业形态优质、收益分配合理的优秀样板案例。

（2）陆续出台全部入市配套操作规则，初步形成完整的入市制度体系。

（3）力争2023年内实现多宗地块入市交易。

（4）总结试点工作，形成年度工作报告，提请区委区政府审议后，上报市政府。

3．2024年6月底前

（1）对已入市地块进行跟踪服务，在督促开发利用的基础上，继续征求相关各方的意见建议，进一步完善入市相关规则和程序。

（2）对出台的管理办法和配套制度进行中期评估，及时修改完善相关制度，总结经验做法，建立系统全面的入市制度体系。

（三）总结阶段（2024年9月到12月）

2024年9月底前，形成全面的总结报告，经区委区政府审定后，上报市政府。

四、保障措施

（一）加强组织领导

成立蓟州区集体经营性建设用地入市试点工作领导小组，由区委、区人民政府主要领导任组长，区委常委、副区长任常务副组长，分管副区长任副组长，市规划资源局蓟州分局、区发展改革委、区财政局、区住房建设委、区农业农村委、区工业和信息化局、区商务局、区文化和旅游局、区生态环境局、区城市管理委、区司法局、区委网信办、区政务服务办、区金融局、区土地整理中心等职能部门主要负责同志，以及各乡镇党委书记为成员。领导小组主要职责：落实中央关于集体经营性建设用地入市试点工作的有关要求，按照自然资源部和天津市工作部署，指导和统筹集体经营性建设用地入市试点工作的组织实施，定期或不定期召开会议，审议和研究入市试点工作的重大政策、重大问题和年度工作安排等，协调有关重要事项。

领导小组下设办公室，办公室设在市规划资源局蓟州分局，办公室主任由分管副区长兼任，办公室副主任由市规划资源局蓟州分局局长、区农业农村委主任兼任。领导小组办公室负责会同相关部门建立月例会协调机制，形成月报。从各职能部门抽调骨干人员作为专班人员，全脱产负责推进落实试点各项具体任务。

试点工作所需经费由区财政足额保障。在工作开展过程中，充分发挥咨询机构、院校等在规划、土地、经济、金融、法律方面的专业优势，为集体经营性建设用地入市试点工作提供技术支撑。

各相关部门要高度重视，立足自身职能，明确任务分工，统筹协调，加强沟通，密切配合，形成合力。及时发现和解决出现的矛盾和问题，审慎稳妥有序推进，确保试点工作圆满完成。

（二）加强宣传引导

按照国家、天津市的部署和要求，认真把握政策内容，通过舆情监测、正面引导、信息通报等方式，做好农民群众宣传引导，及时解决在试点过程中出现的问题，超前防范，有效化解矛盾，发现问题及时报告，切实做到风险可控，确保试点地区的团结和谐和安定稳定。

（三）加强监督检查

各相关部门要建立健全检查督查机制，领导小组办公室定期对改革试点工作落实情况、工作阶段性任务完成情况进行检查督办，及时掌握活动进展情况。建立健全抓落实和问责机制，一级对一级负责，层层抓好落实，对改革试点工作开展不力和失职渎职的要追究责任，确保改革试点工作有力有效有序。