天津市滨海新区人民政府办公室关于印发

天津市滨海新区集体经营性建设用地

入市试点工作方案的通知

各开发区管委会，各委局、各街镇、各单位：

经区人民政府同意，现将《天津市滨海新区集体经营性建设用地入市试点工作方案》印发给你们，请照此执行。

天津市滨海新区人民政府办公室

2023年6月24日

（此件主动公开）

天津市滨海新区集体经营性建设

用地入市试点工作方案

为贯彻落实党中央、国务院有关决策部署和自然资源部工作安排，深化农村土地制度改革，审慎稳妥推进集体经营性建设用地入市试点工作，依据《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，以下简称《意见》）等文件，结合滨海新区实际，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，全面贯彻党的二十大精神，深入落实市第十二次党代会和市委、市政府“十项行动”，特别是滨海新区高质量发展支撑引领行动的决策部署，立足滨海新区实际，提振发展信心，坚持农业农村优先发展，因地制宜、审慎稳妥、循序渐进，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进城乡融合发展，畅通城乡要素流动。发挥滨海新区先行先试和支撑引领作用，做到监管和服务并重、权利与义务对等，规范市场交易秩序，健全风险防范机制，保证市场运行平稳，切实维护各方合法权益，促进农业现代化与新型工业化、城镇化同步发展，促进全体人民共同富裕。

（二）工作原则

**1.落实国家部署，审慎有序推进**

紧扣工作主题，聚焦工作内容，深入分析发展遇到的核心问题和矛盾焦点，科学设计入市步骤和方法，着力在体制机制上取得突破，坚持“点上先试”与“面上推广”结合，综合各方关切，凝聚社会共识，结合实际按程序、分步骤循序稳慎推进。

**2.严守底线思维，创新要素保障**

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，落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控要求，始终围绕建立健全城乡统一的建设用地市场为重点，努力破解理论和实践难题，不断完善和发展具有地方特色的入市制度，聚焦改革主线，落实改革任务。

**3.坚持问题导向，找准试点方向**

紧扣试点任务，以突出问题为导向，研究化解遇到的新情况新问题，并在不突破底线的前提下，大胆探索、大胆试验，确保准确把握试点方向。及时跟踪评估，发现并妥善解决难题，不断积累经验，确保试点顺利实施，为乡村产业振兴和农村经济发展注入新的活力。

**4.坚持兼顾公平，维护农民权益**

合理处理好先行先试与社会稳定的关系，切实尊重农民意愿，充分反映农民利益诉求，实现好、维护好、发展好农民土地权益，夯实农村集体经济组织基础，实现国家、集体、个人土地增值收益分配公平合理，使试点成果惠及广大农民。

**5.借鉴成功经验，充分吸纳运用**

认真贯彻落实国家与市级要求，充分吸纳借鉴全国先进试点的成功经验和工作做法，紧密结合滨海新区工作实际，把学习成果转化为推进滨海新区试点工作的实际成效。

（三）工作目标

通过改革试点，盘活农村闲置和低效用地，促进城乡要素流动，为乡村振兴、三产融合提供要素支撑；增加农民财产性收入，建立兼顾国家、集体和农民的土地增值收益分配机制；健全入市制度体系，赋予集体经营性建设用地完整权能，完善集体经营性建设用地科学规划和用途管制路径，制定全流程市场监管机制，建立健全城乡统一的建设用地市场；街镇经济高质量发展，基本建立政府统筹、群众议事、市场定价、让利于民的具有新区特色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、主要任务

（一）建立健全集体经营性建设用地入市管理机制

**1.优化规划编制**

适当优化详细规划的编制方法和标准，适应集体经营性建设用地入市需求。探索兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的规划编制方法，全面开展“多规合一”实用性村庄规划编制，此外，城镇开发边界内地区有序推进控制性详细规划编制。

**2.摸清入市底盘**

加快完成集体建设用地使用权确权登记颁证。以最新国土变更调查数据为基础，依据规划确定集体经营性建设用地范围，掌握拟入市地块坐落、四至、界址、面积、利用情况，摸清可入市后备土地资源，探索建立滨海新区集体经营性建设用地数据库，并同步纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

**3.明确规划条件**

依据经批准的控制性详细规划或村庄规划，统筹集体经营性建设用地入市的规模、布局、开发强度和开发时序，明确拟入市集体经营性建设用地的规划条件。

**4.建立统一的规划许可管理**

参照国有建设用地模式，对开发边界内外的集体经营性建设用地入市实施统一的规划许可管理。对于农村人居环境和小型基础设施等建设项目，进一步简化审批程序。

**5.严格项目准入管理**

优先保障乡村产业和乡村建设用地需求，服务乡村振兴战略实施，不得用于建设商品住房。细化入市土地的经营性用途，探索集体建设用地使用标准体系，制定入市土地用于工业、商业等不同用途的管理办法。

在法律明确规定的征地范围外，按照“不征即入”的原则，探索制定通过集体建设用地入市渠道保障用地需求的建设项目目录或清单。

**6.纳入全市土地供应年度计划管理**

集体经营性建设用地入市应纳入全市土地供应年度计划管理，并按照宏观经济调控、产业发展布局、基础设施配套等要求，探索各类产业项目的供地方式。

（二）规范集体经营性建设用地入市交易规则

**1.公布集体建设用地基准地价**

集体建设用地基准地价是集体经营性建设用地入市地价评估、底价确定和土地增值收益调节金征收的重要依据。及时公布集体建设用地基准地价，构建城乡统一的地价体系，并探索集体建设用地基准地价定期更新制度。

参考土地估价专业评估机构的评估结果，研究确定入市标底或底价。

**2.探索区域统筹整备入市**

参考国有土地储备制度，鼓励农村集体经济组织等入市主体委托具有市场法人资格的合作社、镇级联营公司、区土地发展中心等作为入市实施主体。入市实施主体依据授权委托书代理实施入市，对集体经营性建设用地进行整理、开发、利用和管理，提升土地利用效益，促进产业转型升级。

**3.明确入市范围**

在滨海新区范围内的街镇村，依照国土空间总体规划、控制性详细规划、村庄规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地可以纳入入市范围。

积极盘活农村存量建设用地，指导农村集体经济组织在依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，将符合规划的存量集体建设用地，按照集体经营性建设用地入市。

**4.实行土地公开交易**

按照与国有建设用地同等入市、同权同价的原则，将集体经营性建设用地纳入统一的交易平台，通过出让、租赁、作价出资或入股等方式交易。在入市方式、入市年期、价格形成、抵押担保等方面协同推进，逐步构建城乡统一的建设用地市场。

集体经营性建设用地使用权出让、租赁、作价出资或入股以招标、拍卖、挂牌或协议等方式公开交易入市。

**5.规范简化入市流程**

在依法落实民主决策机制基础上，指导入市主体依据规划条件、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入市方案。建立区人民政府对方案提出修改意见的工作机制。

指导入市主体根据入市方案确定的交易方式，在天津市公共资源交易平台及相关媒介发布交易公告，参照国有建设用地有关规定进行交易并确定土地使用权人。

入市宗地成交并完成公示后，指导入市主体与土地使用权人参照合同示范文本签订书面合同。土地使用权人凭合同等规定的材料办理相关规划手续及开发建设需要的其他事项。

（三）加强土地开发利用管理

**1.明确土地开发利用有关要求**

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、使用期限及其他土地使用条件开发利用土地，并在合同中约定提前收回的条件、补偿方式，明确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。

**2.严格闲置土地处置**

创新集体经营性建设用地形成闲置的处理机制，探索优化土地闲置费收取方式等手段，加强对入市土地闲置的监管和处置。

**3.逐步建立农村存量建设用地盘活机制**

在保持农村集体土地所有权、农民宅基地资格权不变的前提下，鼓励村集体及其成员通过自营、出租、入股、合作等方式，利用宅基地发展乡村旅游、民宿等产业，实现土地复合利用。

按规划利用好闲置的集体存量建设用地，符合条件的地区可探索利用增减挂钩、土地整治等措施进一步盘活集体存量建设用地。鼓励将农村闲置建设用地进行整理，调整规划用途，通过入市发展乡村旅游或高端民宿等新产业、新业态。

（四）赋予集体经营性建设用地使用权权能

**1.完善集体经营性建设用地使用权**

参考同类同用途的国有建设用地，研究出让、租赁、作价出资或入股等方式进行集体经营性建设用地入市，明确方式、年限和适用范围等。

探索通过出让、租赁、作价出资或入股等方式取得的集体经营性建设用地使用权进行转让、互换、赠与、出资、出租、抵押等管理办法。

研究因街（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。

参考国有建设用地同等义务，探索完善集体经营性建设用地以土地增值收益调节金和契税等形式提供公共服务。

**2.规范抵押融资管理**

研究出台入市土地抵押管理办法。明确各类已入市的集体经营性建设用地使用权可以办理抵押贷款。探索银行业等金融机构、自然人、企业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。推动集体经营性建设用地入市融资，探索适应集体经营性建设用地的融资政策，推出更合适的贷款、基金等专项产品与服务，满足多元化融资需求。

**3.加快房地一体确权登记**

缴清土地价款和相关税费后，土地使用权人可申请集体建设用地使用权登记。依法利用集体建设用地建造建筑物、构筑物及其附属设施的，可申请地上建筑物、构筑物及其附属设施所有权登记。有独立分宗要求的，按照出让合同或变更、补充合同的约定办理分割登记。完善宅基地使用权及其房屋所有权登记备案并探索抵押融资。

（五）确定入市收益分配和使用要求

**1.科学征收土地增值收益调节金**

统筹考虑城镇和农村基础设施建设、生态修复、农民保障等因素，研究出台集体经营性建设用地土地增值收益调节金管理办法，明确土地增值收益调节金的征收比例和用途。坚持增值收益最大限度让利于民，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相当的原则，探索土地增值收益核算办法，根据土地用途、交易方式和配套完备程度等因素，按照扣除土地取得成本及前期合理投入后增值额的一定比例缴纳土地增值收益调节金。确保农民集体经济组织及其成员从工业和商业等不同用途入市的土地，所得收益基本均衡。

**2.规范集体内部土地增值收益分配**

研究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。

（六）完善配套制度

**1.完善集体建设用地信息公开制度**

依托土地利用动态巡查制度、公示地价制度等，及时向市场发布用地政策、供应计划、供应结果等相关信息，畅通集体经营性建设用地交易主体获得市场整体信息的基本渠道，充分发挥竞争机制和价格机制在城乡土地资源配置中的作用。

**2.建立集体经营性建设用地入市全流程监管制度**

通过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、信用体系管理等措施，构建城乡统一的建设用地市场全流程监管机制。

研究建立三方监管协议，明确区政府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。

**3.探索处理历史遗留问题的政策措施**

妥善处理历史遗留问题。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，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。

**4.规范集体资金资产管理**

指导入市主体设立农村集体经济组织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。

**5.健全民主议事决策机制**

集体经营性建设用地入市应当依法在集体内部履行民主决策程序。对入市动议、入市方案、委托代理、资金使用、收益分配等事项，须经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意。

落实财务公开和信息公示制度，及时公示入市土地成交价格、交易费用、税费缴纳和收益支出等情况，切实保护农村集体经济组织成员的权利。

（七）开展重点问题研究

根据集体经营性建设用地入市试点工作任务，结合滨海新区实际情况，开展1个综合类和2个专题类的重点问题研究，为形成高质量试点提供理论支撑。

综合类：土地征收与入市改革联动专题研究，探索实现两种方式在保障合理用地需求方面互为补充，有机统一。

专题类：土地增值收益分配专题研究，为滨海新区建立兼顾国家、集体和农民的土地增值收益分配机制提供理论支持和实践参考。

土地整备制度专题研究，为滨海新区有效解决集体建设用地零星分散，实现集体建设用地的统筹综合开发，提升土地利用效率提供理论支持和实践参考。

三、进度安排

（一）准备部署阶段（2023年5月底前）

形成区级试点工作方案，明确工作机构，制定具体推进方案，确保工作稳妥有序开展。同时做好部署，启动试点、建立工作协调机制、开展入市调查摸底、制定配套规章制度、宣传发动培训等前期工作。

（二）组织实施阶段（2023年6月—2024年12月）

在做好入市土地调查摸底、科学编制村庄规划、完成确权登记办证和集体建设用地基准地价编制、公布等工作的基础上，按照试点工作方案稳妥有序推进试点的各项工作。每年年底形成年度工作报告，报市人民政府。

（三）试点总结阶段（2024年9月—12月）

2024年9月底前完成试点总结报告，报市人民政府。12月底前按照自然资源部统一部署和市规划资源局工作要求，配合完成试点验收工作。

四、保障措施

（一）加强组织领导

成立滨海新区集体经营性建设用地入市试点工作领导小组，区长任组长，分管副区长任副组长，市规划资源局滨海新区分局、区农业农村委、区财政局、区发展改革委、区住房建设委、区文化旅游局、区生态环境局、区司法局、区网信办、区政务服务办、区市场监管局、区金融局等相关部门负责同志为成员。主要职责为：落实中央关于滨海新区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、立法建议和年度工作安排等，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滨海分局，负责会同相关部门建立共同深化试点的工作协调机制，推进实施试点工作中的各项具体任务。

试点工作所需经费由市规划资源局滨海分局经费统筹解决。在工作开展过程中，要充分发掘经济、金融、法律方面力量较强的院校、第三方机构等社会力量在人员、技术方面的优势，支撑滨海新区集体经营性建设用地入市试点工作。

改革试点工作社会关注度、敏感度高。各相关部门要高度重视，按照试点工作协调机制，立足各自职能，明确任务分工，统筹协调，加强沟通，密切配合，形成合力。做到审慎稳妥、积极主动推进，确保改革试点工作圆满完成。

（二）注重宣传引导

认真正确把握政策内容、舆论导向，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，切实做到封闭运行，风险可控，确保试点地区的团结和谐和安定稳定。

（三）加强监督检查落实

相关部门要建立健全检查督查和狠抓落实的机制，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，及时掌握工作进展情况。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。