

高平市统筹协调推进农村集体经营性建设用地入市改革实施方案

为贯彻落实中央、省和晋城市关于深化农村土地制度改革的部署和要求，统筹协调推进农村集体经营性建设用地入市改革，保障农村集体经济组织和农民的合法权益，构建城乡统一的建设用地市场，根据《中华人民共和国土地管理法》《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和高平市《关于盘活农村集体土地资源的实施细则（试行）》（以下简称《实施细则》）精神，借鉴泽州县农村集体经营性建设用地入市试点经验，结合我市实际，制定本方案。

一、指导思想

认真贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，围绕健全城乡发展一体化体制机制目标，以建立城乡统一的建设用地市场为方向，以夯实农村集体土地权能为基础，以建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制为关键，努力发挥法律引领和推动作用，着力推进政策和制度创新，促进土地资源的合理利用和优化配置，提高土地利用效率和节约集约用地水平。

二、基本原则

（一）抢抓机遇，坚守底线。集体经营性建设用地入市是土地管理法的一个重大制度创新，为城乡一体化发展扫除

了制度性的障碍，能够为农民直接增加财产性的收入。要主动靠前，抢抓机遇，加快实施，同时要坚持社会主义市场经济改革方向，确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损。

（二）制度先行，有序推进。制定相关配套政策和措施，确保改革工作的系统性和完整性。积极争取各级各方面大力支持，形成工作合力。明确重点，有条件、按程序、分步骤审慎稳妥推进改革。

（三）政府主导，村为主体。充分发挥市委市政府的主导作用以及乡镇（街道）主责，有效落实村级主体地位，保证入市主体充分公平行使权利、履行职责。

（四）农民参与，公平规范。保障农民参与，切实尊重农民意愿，充分反映农民诉求，通过民主协商化解矛盾、解决问题，增加群众获得感。同时考虑土地受让者的意愿，保障其土地使用权益。统筹考虑土地征收与集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益在国家 and 集体之间分配比例的平衡，实现国家、集体、农民利益统筹兼顾。

（五）立足改革，促进发展。坚持运用改革思维和改革办法统筹推进各项工作，将集体经营性建设用地入市与第三次国土调查、闲置低效建设用地调查紧密衔接，确保重点探索形成突破性成果。及时跟踪评估，发现并妥善解决难题，不断积累经验，确保改革顺利实施，为乡村产业振兴和农村经济发展注入新的活力。

三、目标任务

完善我市农村集体经营性建设用产权制度，明确农村集体经营性建设用地入市主体、范围和途径，建立健全市场交易规则、服务监管制度以及争议调处机制，以城乡统一的建设用地市场建设为抓手，全面推动城乡要素市场一体化，建立“政府引导、村为主体、同权同价、流转顺畅、收益共享、分配合理”的农村集体经营性建设用地入市制度。

四、工作重点

（一）完善农村集体经营性建设用产权制度

1. 界定农村集体经营性建设用地。农村集体经营性建设用地是指依法登记的农村集体建设用地中，土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途的土地。具体包括：土地利用总体规划及城乡规划确定的独立工矿仓储、商服、公共服务设施等集体经营性建设用地；土地利用总体规划确定的村庄及工矿用地中，在剥离居民点用地后的集体经营性建设用地；土地利用总体规划和土地整治规划确定的可复垦的村庄内零星、分散的建设用地，经晋城市人民政府批准复垦后可调整到市域范围内土地利用总体规划和城乡规划确定的经营性用地区域；历史形成的城中村和乡（镇）域中心村集体建设用地，依据批准的改造方案，在优先保障居民住房安置等用地后，剩余的集体经营性建设用地。

2. 明确集体经营性建设用地入市的含义及条件。集体经营性建设用地入市是指集体土地所有者在一定年限内将农

村集体经营性建设用地使用权以出让、出租等形式让与土地使用者，由土地使用者向集体土地所有者支付土地有偿使用收益的行为，以及农村集体经营性建设用地的使用权人，以转让、互换、出资、赠与或者抵押等形式处分农村集体经营性建设用地使用权的行为。新《土地管理法》规定，集体经营性建设用地入市必须符合五个条件：一是符合规划，二是符合规定用途，三是权属清晰，四是必须经过集体依法决策，五是签订书面合同。

3. 规范农村集体经营性建设用地产权管理，明确权利与义务。一是明晰产权。加快农村集体建设用地所有权和使用权确权登记颁证工作，落实建设用地用益物权，保障土地所有者和使用者的合法权益。在确权登记的基础上对土地使用者的债权债务等产权情况进行明晰。二是明确权利。参照国有建设用地有偿使用制度，对符合规划、依法取得的农村集体经营性建设用地所有权人，明确其对经营性建设用地具有占有、使用、收益和处分的权利，可以将经营性建设用地使用权出让、租赁、作价出资(入股)；集体经营性建设用地使用权最高使用年限与国有建设用地使用权等同，在使用期限内，享有与国有建设用地使用权同等的转让、出租、抵押等权能。三是履行义务。入市的农村集体经营性建设用地应履行与国有建设用地同等义务，承担相应的基础设施建设，按规定缴纳相关税费和土地增值收益调节金，并在国家建设需要时有偿退出。四是不动产产权登记。农村集体经营性建设用

地使用权入市交易后按程序办理不动产权登记手续。

4. 明确农村集体经营性建设用地入市主体及组织形式。

农村集体经营性建设用地入市主体为代表其所有权的农民集体。农村集体经营性建设用地依法属村农民集体所有的，由村集体经济组织代表集体行使所有权；分属于村内两个以上农村集体经济组织的，由村内各相应农村集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权；属于乡镇（街道）内农民集体所有的，由乡镇（街道）内农村集体经济组织代表集体行使所有权。在此基础上，一是积极探索由代表其所有权的农村集体组织自己依法成立的或委托授权的具有市场法人资格的土地股份合作社、土地专营公司、集体资产管理公司等经济组织作为入市主体，代表集体行使所有权。二是积极探索由入市主体（土地所有权人或其法定代表）委托地方政府或者部门实施入市。市政府及相关职能部门要加强服务指导，保证入市主体充分、公平行使权利，履行职责。

（二）明确农村集体经营性建设用地入市途径

1. 就地入市。依法取得、土地利用总体规划及城乡规划确定的工矿仓储、商服、公共服务设施等集体经营性建设用地和土地利用总体规划确定的村庄及工矿用地中，在剥离居民点用地后的集体经营性建设用地，可以采取出让、租赁和作价入股等方式直接就地入市。正在使用的集体经营性建设用地可以在自愿的基础上通过协议或者挂牌等方式纳入有偿使用，优先现有使用人竞得或受让。

2. 异地调整入市。根据土地利用总体规划和土地整治规划，经市政府批准后，在确保“建设用地不增加、耕地数量不减少、质量有提高”的前提下，对已颁发集体土地所有权证的村庄内零星、分散的经营性建设用地先复垦后，按计划调整到我市市域范围内经土地利用总体规划和城乡规划确定的经营性用地区域，采取出让、租赁和作价入股等方式入市。

3. 村庄整治入市。对历史形成的城中村、乡（镇）域中心村，按照“政府主导、规划管控、村为主体、市场运作、村民自愿、一村一策、多方参与、风险可控”的原则，统一规划、统一配套建设基础设施，确定产权归属，在优先保障城中村、乡（镇）域中心村居民住房安置等用地后，规划为经营性用途的集体建设用地可就地入市或异地调整入市。

（三）建立健全市场交易规则和服务监管制度

1. 建立市场交易规则。参照国有建设用地市场交易规则，由市政府制定农村集体经营性建设用地入市管理办法、保障制度等规范性文件，形成城乡统一的建设用地市场交易规则。入市土地开发利用应当符合用地、产业、环保等政策标准要求，产权清晰，具备开发利用的基本条件。在集体建设用地与国有建设用地入市同地、同权、同价的基础上，统一交易平台、统一交易程序、统一管理办法，实现集体建设用地与国有建设用地相同责任义务，保障交易双方的合法权益。

2. 建立城乡统一的基准地价体系。在现行基准地价实施基础上，编制并发布覆盖全市城乡统一的基准地价体系。实行集体与国有建设用地统一的税收制度，建立集体土地所有权主体以多种方式承担纳税义务的途径。

3. 健全和完善集体土地资产处置决策程序。按照市场经济运行和农村治理结构改革的要求，建立集体土地资产处置决策程序，按照村民委员会组织法，对集体资产处置做好决议公示和实施结果公示，使农村集体经济组织成员享有知情权、决策权。其中，入市土地属于村农民集体所有的，入市事项须经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。乡镇（街道）人民政府（办事处）要做好本乡镇（街道）集体资产处置的集体决策工作，防止私相授受，避免集体土地资产流失。同时，做好村级组织集体土地资产处置的指导和监督。

4. 完善配套服务监管制度。市发改、财政、自然资源等相关部门要完善入市集体经营性建设用地的投资立项、财税政策、规划选址等制度。各金融机构要为集体经营性建设用地入市提供金融服务。涉及农村土地产权关系调整的，市政府要依法依规做好权属调整和土地变更登记工作。试行在入市区域建立跨乡镇（街道）村的资产经营公司，按一定比例留地安置，作价入股、分红、补偿等形式进行权益调整。

5. 积极培育中介组织。积极培育经营性建设用地市场交易中介组织，为入市交易提供地价评估、交易代理等服务。

引导国有建设用地市场交易中介组织积极参与集体经营性建设用地交易中介服务。

6. 修改完善各类规划。在摸清全市存量农村集体建设用地底数基础上，确定其中的经营性用地数量，根据改革工作的需要，对土地利用总体规划和城乡规划等各类规划进行修改完善，做好国土空间规划与相关规划的有序衔接。

（四）建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。

1. 按照合理比例收取入市土地增值收益调节金。市集体经营性建设用地入市改革和土地征收工作领导小组要及时制定并发布我市集体经营性建设用地入市管理办法，根据财政部政策法规合理确定我市农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金收缴标准，实现土地征收转用与集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益，在国家和集体之间分享比例的大体平衡。同时，考虑将农村集体经营性建设用地在转让、出租等二级市场活动中土地增值收益调节金的收缴一并纳入管理办法，统一纳入国土收益帐户管理。

2. 健全土地增值收益在农村集体经济组织内部的分配机制与监管制度。集体经营性建设用地一级市场入市以现金形式取得的土地出让权益，在留取土地增值收益调节金后属于农村集体经济组织所有。农村集体经济组织要在乡镇（街道）人民政府（办事处）的指导下，通过民主决策和公开程序，合理确定集体留存比例和农民集体经济组织成员内部分

配比例，确保全体成员享受到集体土地入市带来的财产性收入合理公平地增加。对于留存集体的土地增值收益，纳入农村集体资产管理，统一纳入村务公开内容，定期向本集体经济组织的成员公布，接受监督。市农业农村、审计等部门以及乡镇（街道）人民政府（办事处）要对土地增值收益加强监督管理。

五、时间安排和工作步骤

（一）出台方案制度（2020年7月底前）。通过学习试点地区先进经验，出台《高平市统筹协调推进农村集体经营性建设用地入市改革实施方案》，在此基础上制定集体经营性建设用地入市管理办法、相关配套政策措施以及服务监管制度等政策体系。成立高平市农村集体经营性建设用地入市改革工作机构，强化组织领导，明确工作职责，列出配套政策措施清单等工作。力争做到基础工作先行，配套制度到位，启动项目稳妥，政策宣传到位，公开规范实施，监督服务到位。

（二）全面组织实施（2020年8月开始）

完成农村集体经营性建设用地摸底调查，符合入市条件的建立目录清单。编制并发布我市集体建设用地基准地价，建立城乡统一的基准地价体系。按照“守底线、可复制、防风险”原则，分类型选择基础好、条件成熟的行政村先行实施，边实施边总结边评估，及时研究解决工作过程中存在的问题。稳妥探索集体经营性建设用地入市改革，做好改革前

的各项准备以及实施过程中的监测分析和宣传解释等工作，待国家、省和晋城市出台具体的集体经营性建设用地入市法律法规后，做好衔接完善工作。

六、保障措施

（一）加强组织领导。为加强农村集体经营性建设用地入市改革工作，成立高平市农村集体经营性建设用地入市改革和土地征收工作领导小组，负责对市农村集体经营性建设用地入市改革工作进行阶段性总结，并定期不定期对改革工作进行全面综合评估，逐步修改和完善我市农村集体经营性建设用地入市相关制度。各成员单位要按照各自职责，加强对农村集体经营性建设用地入市改革工作的指导、监督和管理。

（二）健全工作机制。为确保农村集体经营性建设用地入市改革工作不走弯路，建立健全相应的工作机制，包括改革政策完善机制、公开公示机制、风险评估机制、纠错处置机制、纠纷矛盾调解机制、政策技术咨询机制和联席会议协商机制等。发改、农业农村、自然资源、财税、金融等相关部门统筹协调配合，精心组织实施。

（三）坚持依法行政。在推进农村集体经营性建设用地入市过程中，要严守土地所有权的性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损，有效防范各类潜在风险。要把农村集体经营性建设用地入市的基础做扎实，确保待入市的土地符合空间规划、用途管制和依法取得，不得突破现有规划，

不得随意改变土地用途，不得出现违法用地的行为。

（四）营造良好氛围。要加强集体经营性建设用地入市相关政策知识宣传普及，利用网络、报刊、电视、广播、微信等各类媒体开展宣传报道工作，总结推广好经验好做法，充分激发集体经济组织和用地企业的积极性、主动性。

（五）强化村级组织建设。农村集体经营性建设用地入市改革必须强化村级组织建设，村级组织建设管理、监督、决策等要制度化、程序化、规范化，严格村务工作程序、工作制度、村务公开等，尊重和保障农民群众的知情权、决策权、管理权和监督权。