附件1:

**明光市农村集体经营性建设用地入市**

**试行工作方案（草案）**

根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国民法典》等相关法律法规以及《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》、《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、抵押二级市场的指导意见》等有关文件精神，为构建城乡统一的建设用地市场，保障农民合法权益，助推乡村振兴战略，拟在全市试行开展农村集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”）工作。现结合我市实际，制定工作方案如下：

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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实党中央、国务院和省、市各级党委政府关于入市工作的部署要求，牢牢把握正确方向，紧紧围绕“同权同责、流转顺畅、收益共享”的总体目标，始终坚持“严守底线、统筹兼顾、节约集约、审慎稳妥”的基本原则，积极借鉴试点地区成功经验，切实在界定入市范围和主体、严格入市条件和程序、健全交易规则和监管机制、完善产权制度和分配机制等方面进一步探索创新，力争尽快取得一批接地气、可推广的入市实践成果，形成一套较实用、可操作的入市工作体系。

二、基本原则

**（一）把握正确方向。**始终把实现好、 维护好、发展好农村集体经济组织和农民土地权益作为入市工作的出发点和落脚点，切实尊重农村土地权利人意愿，充分反映农民利益诉求，着力破解入市难题，不断巩固发展我市农村制度改革成果，真正使政策红利惠及广大农民、得到群众支持。

**（二）坚持严守底线。**始终把严守土地公有制不改变、 耕地红线不突破、农民利益不受损作为入市工作的三条底线，严防以入市为名侵占乱占耕地、漠视侵害农民利益、架空掏空农村集体经济组织资产等情况发生。

**（三）坚持统筹兼顾。**始终把统筹社会各群体利益作为入市工作的关键，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，实现土地征收转用与入市取得的土地增值收益在国家和集体之间分享比例大体平衡，增强工作的协同性、系统性和完整性。

**（四）坚持节约集约。**始终把落实最严格的节约集约用地制度作为入市工作的根本，编制年度入市供应计划，控制集体经营性建设用地供应总量，实行差别化的产业用地政策，坚决遏制产能过剩和重复建设项目用地。

**（五）坚持审慎稳妥。**切实将勇于创新与管控风险贯穿入市工作的过程，采取重点实施、全域推进的方式，按照先工业用地、后商业用地、再其他用地的模式，把握好工作节奏，按阶段、分步骤审慎推进。

三、主要任务

**（一）完善产权制度**

**1、摸清存量底数。**由各乡镇人民政府、街道办事处组织相关技术单位，结合我市第三次全国国土调查初步成果，全面摸清我市存量农村集体建设用地底数，建立存量农村集体建设用地数据台账，上报市自然资源规划局汇交建库。在此基础上，由市自然资源规划局会同各乡镇人民政府、街道办事处按照对农村集体经营性建设用地界定的有关规定，确定存量农村集体建设用地中的经营性用地。

**2、完善确权登记。**由市自然资源规划局会同各乡镇人民政府、街道办事处依据我市农村集体土地确权登记成果和确定的农村集体经营性建设用地范围，结合我市正在开展的农房一体确权登记工作，指导农村集体经济组织对依法取得、土地权属明晰的农村集体经营性建设用地依法申请确权登记。

**3、明确权利义务。**按照《土地管理法》第六十三条规定，明确符合规划用途、依法确权登记的农村集体经营性建设用地所有权人对其所有的经营性建设用地使用权可以出让、出租的权利，出让最高年限可以参照同类用途的国有建设用地执行，通过出让取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、赠与、转租或者抵押；明确入市的农村集体经营性建设用地履行与国有建设用地同等义务，承担相应的基础设施建设，并按照规定缴纳相关税费。

**（二）落实规划管控**

**1、编制村庄规划。**由乡镇人民政府、街道办事处在市自然资源规划局指导下，组织编制 “多规合一”的实用性村庄规划，明确村域主要指标和经济社会发展目标，确定村域范围内土地利用结构、规模和布局，细化村域各类集体建设用地布局，合理配置相关的交通、供水、供电、通讯、商业、旅游等生产和生活服务设施，科学安排村域范围田、水、路、林、村综合整治和重点项目。其中，集体建设用地应与村域空间功能布局中的建设空间相协调。若现阶段无法确定建设用地范围，在不占用生态保护红线、永久基本农田前提下，可先明确建设用地指标，待有具体建设项目时再确定建设用地的位置和范围。

**2、规范规划管理。**“多规合一”的实用性村庄规划依法批准后，必须严格按照规划执行。“多规合一”的实用性村庄规划依法批准前，在不占用生态保护红线、永久基本农田，并符合乡镇土地利用总体规划情况下，可以依据已经批准的市域乡村建设规划、村庄布点规划、美丽乡村建设规划、村庄环境整治规划、村建设规划等相关规划办理集体经营性建设用地规划许可手续。

**（三）制定入市规则**

**1、界定入市范围。**凡国土空间规划或土地利用总体规划和城乡规划等规划确定为工业、仓储、商业、旅游、娱乐、其他等经营性用途的集体建设用地均可纳入入市交易范围，住宅用地视全市住宅用地供应情况经市政府同意后审慎入市交易，严禁农村宅基地入市交易。严格控制新增集体建设用地入市规模，鼓励利用存量集体建设用地入市交易。对历史形成的零星分散的存量集体建设用地，允许在依据国土空间规划统一开展农村土地综合整治和基础设施配套，重新划分宗地并调整产权归属后，按照新的规划条件确定入市范围，办理农用地和未利用地转用手续，并依法履行耕地占补平衡义务。对符合国土空间规划或土地利用总体规划和城乡规划等规划并经依法登记的集体经营性建设用地，具备开发建设所需要的基础设施等条件，明确在本集体经济组织直接使用的，可就地入市。

**2、确定入市主体。**按照《土地管理法》第十一条规定，农村集体经营性建设用地依法属于乡镇、街道农民集体所有的，由乡镇、街道农村集体经济组织作为入市主体进行经营、管理；属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会作为入市主体进行经营、管理；分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该集体经济组织或者村民小组作为入市主体进行经营、管理。考虑到入市工作具有一定专业性，在入市过程中，集体经济组织、村民委员会、村民小组可以直接实施入市，也可以经村、组集体经济组织三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意后，村、组集体经济组织组建资产公司或委托授权具有市场法人资格的组织作为入市主体代理实施入市。入市主体具体负责按照相关规定提出入市申请、聘请有资质的测绘和评估中介服务单位开展入市地块勘测定界和地价评估工作、做好入市方案报批等工作，委托有资质的中介服务单位实施交易活动，签订相关合同，履行包括净地交付等合同约定的权利和义务。

**3、严格入市条件。**拟入市土地应当符合以下条件：

一是符合国土空间规划或土地利用总体规划、城乡规划等相关规划以及土地用途管制等相关要求；

二是符合国家产业政策、土地使用标准、生态环境保护等相关要求；

三是纳入年度入市供应计划且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；

四是宗地产权明晰、界址清楚、无权属争议、未被司法机关查封或行政机关限制土地权利且已依法完成集体土地所有权登记；

五是宗地地上建（构）筑物和附属设施权属明晰且未被司法机关依法查封或以其他方式限制权利；

六是宗地具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件，交易双方另有约定的除外；

七是法律法规规定的其他条件。

**4、细化入市方式。**农村集体经营性建设用地可在一级市场和二级市场入市：

（1）农村集体经营性建设用地使用权可按出让、出租等有偿使用方式在一级市场入市。具体为：

集体经营性建设用地使用权出让，是指入市主体作为土地所有权人，将集体经营性建设用地使用权在一定年限内让与土地使用者，并由土地使用者向所有权人支付土地价款的行为。出让年限可根据实际情况确定，最高年限可参照同类用途的国有建设用地执行，其中工业、仓储等用地不超过50年，商业、旅游、娱乐等用地不超过40年，其他等用地不超过50年，住宅用地不超过70年。

集体经营性建设用地使用权出租，是指入市主体作为土地所有权人，将集体经营性建设用地使用权在一定年期内给承租人使用，承租人按约定向入市主体缴纳土地使用权租金的行为。承租人未按土地使用权合同规定的期限或条件投资开发、利用土地的，土地使用权不得转租。土地出租期限一般不低于5年，但最高不超过20年，具体出租期限由出租合同约定，到期后确需继续使用土地的可申请续期。

（2）以出让、出租等方式取得的农村集体经营性建设用地使用权可按转让、赠与、转租或者抵押等方式在二级市场入市，但法律、行政法规另有规定或者交易双方签订的合同另有约定的除外。集体经营性建设用地使用权转让、赠与、转租、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行。

**5、规范市场交易。**

（1）出台入市管理文件。结合我市国有建设用地市场交易制度，制定《明光市农村集体经营性建设用地入市试行指导意见》、《明光市农村集体经营性建设用地入市交易规则》和入市交易合同示范文本，形成城乡统一建设用地市场交易规则。入市活动由入市主体持权属证书等有关材料提出申请，经所在乡镇人民政府、街道办事处审查同意，市入市工作领导小组办公室组织市发改委、市自然资源规划局、市农业农村局、市住建局、市生态环境分局等市直相关部门审核确认后，编制入市方案报市入市工作领导小组组织会签、市土地管理委员会审议、市政府批准后实施。入市交易在市公共资源交易中心公开进行，签订书面合同后通过市政府、市公共资源交易网站公开交易信息。转让、抵押等活动相关规则，参照国有建设用地有关规定执行。

（2）建立基准地价体系。在城市基准地价体系基础上，制定公布我市农村集体经营性建设用地土地级别和基准地价，建立健全城乡统一的基准地价体系。协议成交价和公开交易底价不得低于该区域的基准地价。

（3）健全集体土地资产处置决策程序。按照市场经济运行和乡村治理结构改革的要求，建立集体经济组织征求群众意见、制定处置方案、成员会议讨论决策、强化公示监督的集体土地资产处置决策程序。健全我市农村集体建设用地资产管理组织机构和内部补偿机制，防止私相授受，杜绝内部纠纷。

**6、强化市场监管。**在市入市工作领导小组统筹下，市自然资源规划局、市农业农村局、市发改委、市财政局、市经信局、市人社局、市民政局、市文旅局、市审计局、市税务局、市生态环境分局等相关部门按照有关要求，完善规划、投资、收益分配、市场中介以及金融、税收、审计等相关服务和监管制度。

**（四）建立分配机制**

**1、完善入市土地增值收益在国家与集体之间的分配机制。**按照国家有关规定，结合我市实际制定《明光市农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收管理暂行办法》，综合考虑形成土地增值收益的因素，明确土地增值收益核算办法，确定收取土地增值收益调节金的合理比例。入市后再转让取得的转让收益，也应收取土地增值收益调节金。

**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。**农村集体经济组织取得的土地增值收益，按规定比例留归集体后，由集体经济组织通过民主议定程序确定合理使用或分配方案。农村集体经济组织取得的收益纳入农村集体资产统一管理，制定农村集体经济组织成员资格认定试行办法和土地增值收益分配办法，分配情况纳入村务公开内容，接受审计监督和政府监管。

四、工作步骤

按照“试点先行、全域推进”的思路，在村民意愿强烈、入市需求集中、工作基础较好的几个乡镇、街道开展工业、旅游等用地入市试点工作，经总结评估后向全市全面推开。具体进度安排如下：

**（一）准备阶段（2021年5月—6月）**

开展入市工作调研，起草《明光市农村集体经营性建设用地入市试行工作方案》和《明光市农村集体经营性建设用地入市指导意见（试行）》。

**（二）启动阶段（2021年7月—8月）**

《明光市农村集体经营性建设用地入市试行工作方案》和《明光市农村集体经营性建设用地入市指导意见（试行）》经市委、市政府批准后，立即组建入市工作机构，组织入市工作培训，出台相关配套文件，开展摸清存量底数、完善确权登记等工作。同时，总结村庄规划试点工作，在全市逐步推开村庄规划编制工作；选择某个乡镇、街道一宗工业用地，先行开展入市试点工作，梳理试点问题，汲取试点经验，为其他试点乡镇、街道开展入市工作提供模板。

**（三）实施阶段（2021年9月—2023年8月）**

**第一阶段（2021年9月-12月）**

在总结该乡镇、街道工业用地入市试点工作基础上，根据入市计划，按照成熟一宗、实施一宗，有序向具备条件的乡镇、街道推开工业用地入市工作，稳步向其他具备条件的乡镇、街道推开集体经营性建设用地入市工作。

**第二阶段（2022年1月-6月）**

在总结试点乡镇、街道工业、旅游等用地入市工作基础上，逐步向全市推开工业、旅游等用地入市工作。

**第三阶段（2022年7月-2023年8月）**

在总结全市工业、旅游等用地入市工作基础上，根据上级有关精神和我市土地供应情况，适时推开其他用地入市工作，不断完善入市工作体系，力争成为滁州市入市工作样板。

五、保障措施

**（一）组织保障。**为保障我市入市工作顺利开展，成立市入市工作领导小组（成员名单及职责分工详见附件），研究入市相关文件，处理入市各类问题，组织入市方案审查，加强部门联动配合，开展工作落实情况的督导检查，统筹推进全市入市工作。市入市工作领导小组下设办公室，设在市自然资源规划局，具体负责入市的组织协调、督导培训等日常工作。市入市工作领导小组各成员单位要按照职责分工，各司其职，密切协作，主动作为，确保入市工作有序推进。各镇村组织作为入市工作的责任主体，要抽调力量，成立专班，上下联动，确保入市工作顺利推进。尤其是试点乡镇、街道要加强政策研究，做好信息沟通，及时报告入市工作开展情况，形成工作合力。

**（二）机制保障。**一是建立工作会议制度。市入市工作领导小组根据工作需要不定期召开工作会议，研究部署相关工作，会商解决重大问题。二是建立信息报告制度。市入市工作领导小组成员单位和各乡镇人民政府、街道办事处要及时向领导小组办公室报告入市任务落实情况、存在问题和应对措施，经办公室汇总后报市领导小组。三是建立考评奖惩机制。入市工作纳入年度市政府交办任务目标管理绩效考核内容，制定具体考评办法，严格兑现奖惩。

**（三）技术保障。**在市直有关部门提供政策咨询、业务指导的基础上，委托有资质的中介服务单位开展土地调查、规划修编、土地级别和基准地价编制等工作，为入市工作提供技术支撑。同时，建立集体经营性建设用地中介服务单位评选入库机制，引导国有建设用地市场交易中介服务单位参与集体经营性建设用地交易中介服务，为入市交易提供地价评估、交易代理等服务。

**（四）经费保障。**入市工作涉及调查研究以及土地测绘、土地调查、土地确权、规划修编、土地级别和基准地价编制等各项工作所需经费，全额纳入市乡（镇）财政预算管理。

附件：明光市农村集体经营性建设用地入市工作领导小组成员名单及职责分工

附件：

**明光市农村集体经营性建设用地入市工作**

**领导小组成员名单及职责分工**

一、成员名单

组 长：张传宗 市委副书记、市政府市长

副组长：叶方毕 市委常委、市政府常务副市长

徐礼锋 市政府副市长

马殿勇 市政府副市长

成 员：於 星 市政府办

朱其昊 市发改委

李仁标 市财政局

张心勇 市农业农村局

曹 近 市自然资源规划局（林业局）

彭宝奇 市住建局

石维平 市人社局

秦荣先 市文旅局

史 瑞 市民政局

陈世锋 市商务局

吴文良 市经信局

姜道巨 市数据资源局

曹 辉 市审计局

张正飞 市城管执法局

尹相杰 市生态环境分局

谢鸿志 市税务局

明光街道

明东街道

明西街道

明南街道

苏巷镇

涧溪镇

石坝镇

女山湖镇

自来桥镇

管店镇

三界镇

张八岭镇

桥头镇

古沛镇

潘村镇

柳巷镇

泊岗乡

市农村集体经营性建设用地入市（以下简称“入市”）工作领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源规划局，由曹近兼任办公室主任，朱锋、武腾、巴林、王厚平任办公室副主任，从市发改委、市财政局、市农业农村局明确专人根据需要集中办公。

二、职责分工

**（一）乡镇人民政府、街道办事处职责**

乡镇人民政府、街道办事处是本辖区入市工作的责任主体，组织开展本辖区入市工作。具体负责组织开展存量集体建设用地摸排、村庄规划编制工作，指导协助入市主体开展入市地块的勘测定界、地价评估以及入市申请、方案编制、地块交付和交付后土地利用监管等工作，牵头开展入市地块审查、方案初审，监督指导农村集体经济组织履行民主程序、健全集体土地资产处置决策程序，监督检查农村集体经济组织对入市地块增值收益分配和使用等工作；会同市自然资源规划局做好农村集体经营性建设用地范围界定和确权登记工作；会同市城管执法局、市自然资源规划局对入市地块内建筑物合法性进行认定，依法对违法建设进行查处。

**（二）主管部门职责**

市自然资源规划局是全市入市工作监管主体，指导监督各乡镇、街道入市工作。具体负责牵头起草《明光市农村集体经营性建设用地入市试行工作方案》和《明光市集体经营性建设用地入市试行指导意见》，制定《明光市集体经营性建设用地入市交易规则》；指导各乡镇人民政府、街道办事处开展农村集体建设用地摸排、村庄规划编制工作，组织各乡镇人民政府、街道办事处开展农村集体经营性建设用地范围界定、确权登记工作，指导入市主体开展入市地块的勘测定界、地价评估以及入市申请、方案制定、地块交付和交付后土地利用监管等工作；组织相关部门开展入市地块审核、方案审查、地价评审等工作，会同市数据资源管理局指导入市主体开展入市交易具体实施、交易结果确认等工作；建立基准地价体系，做好权限内的市场中介、规划审批、不动产登记、土地利用监管等相关管理和服务工作；会同各乡镇人民政府、街道办事处和市城管执法局对入市地块内的建筑物合法性进行认定，协助乡镇人民政府、街道办事处依法对违法建设进行查处。

**（三）其他部门职责**

1、市政府办负责入市工作的综合协调，做好市政府相关文件的印发和市入市工作领导小组交办任务的督办以及入市工作的年度目标管理考核等工作。

2、市农业农村局负责牵头制定《明光市农村集体经营性建设用地入市工作中农村集体经济组织成员资格界定及收益分配的指导意见》，指导监管农村集体经营性建设用地配套农业现代化建设工作，提出利用农村集体经营性建设用地发展现代农业方向的意见和建议；会同市直相关部门做好入市地块审核和方案审查工作，会同各乡镇人民政府、街道办事处、市财政局指导监督农村集体经济组织对入市地块增值收益分配工作。

3、市财政局负责牵头制定《明光市农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收管理暂行办法》，会同市直相关部门做好入市方案审查工作，会同市自然资源规划局、市农业农村局、各乡镇人民政府、街道办事处指导监管农村集体经营性建设用地增值收益调节金收取及使用，做好入市工作财政支持，提出调整修改有关金融抵押政策的意见和建议。

4、市数据资源局负责会同市自然资源规划局指导入市主体做好入市交易具体实施、交易结果确认等工作。

5、市发改委、市文旅局、市商务局、市经信局、市生态环境分局负责依据相关产业政策，完善相关审批流程，做好入市地块项目性质、环境保护等方面的审核和方案审查工作，提出调整修改有关产业政策的意见和建议。

6、市住建局负责会同市直相关部门做好入市地块审核和方案审查工作，指导各乡镇人民政府、街道办事处对入市地块项目建设工程的监督验收并按规定办理相关建设手续。

7、市税务局负责会同市直相关部门做好入市方案审查工作；做好入市相关税收工作，会同市财政局创新入市税收方式，提出调整修改有关税收政策的意见和建议。

8、市城管执法局负责会同各乡镇人民政府、街道办事处和市自然资源规划局对入市地块内的建筑物合法性进行认定，协助乡镇人民政府、街道办事处依法对违法建设进行查处。

9、市审计局负责会同市直相关部门做好入市方案审查工作；做好农村集体经营性建设用地增值收益分配使用管理以及调节金征收使用管理的审计监督。

10、市人社局、民政局负责根据部门职能配合做好入市相关服务监管工作。