《关于深化集体经营性建设用地入市试点的实施意见（征求意见稿）》起草说明

一、起草背景

集体经营性建设用地入市工作是一项群众有期盼、基层有需求、领导重点关注的民生工程、民生实事。《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》明确指出：“支持浙江率先建立集体经营性建设用地入市增值收益分配机制。”为此，我厅在总结德清、义乌国家试点经验基础上，根据国家意见要求，起草了《关于深化集体经营性建设用地入市试点的实施意见（征求意见稿）》（以下称《实施意见》）。

二、起草过程

自新修订的《土地管理法》和《土地管理法实施条例》颁布施行以来，我们就着手集体经营性建设用地入市方面政策的研究，及时总结梳理德清、义乌原国家试点过程中的经验做法和重点难点问题，起草了文件初稿。2022年底，国家关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见出台后，我厅根据国家要求，结合我省实际，形成了《实施意见（征求意见稿）》，并于2023年1月16日向厅内处室、省级有关部门、各设区市党委和人民政府征求意见。

三、主要内容

《实施意见（征求意见稿）》共4章，分为总体要求、主要内容、试点范围和试点时间、保障措施等四个部分。

**（一）总体要求。**提出“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，对标对表高质量发展建设共同富裕示范区要求，坚持审慎稳妥推进、守住底线红线，以建立城乡统一的建设用地市场为目标，以落实集体经营性建设用地使用权权能为主线，依法深化集体经营性建设用地入市试点，规范市场交易秩序，健全风险防控机制，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，实现集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价同责；积极探索相关国土空间规划编制实施、成片开发土地征收、不同用地方式关联等重要问题的研究，建立完善集体经营性建设用地入市制度体系和增值收益分配机制，促进乡村振兴和城乡融合发展，在高质量发展中扎实推动共同富裕”的总体要求。

**（二）主要内容。**共8条：**一是统筹推进国土空间规划编制。**强化规划引领，统筹并合理安排集体经营性建设用地规模、布局、用途和开发强度、开发时序。优化编制方法，在底线管控基础上，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，实行统一的国土空间用途管制制度，明确规划条件的约束作用，优化规划许可管理制度。**二是合理确定入市土地用途和路径。**加强用途管理，要按照宏观调控、产业发展布局、基础设施配套等要求，纳入建设用地供应统一管理，并明确入市范围。明确入市途径，可以通过就地入市、调整入市、新增入市三种方式。**三是依法尊重农民集体主体地位。**明确入市主体，分别对村集体所有、村民小组所有和乡（镇）农民集体所有三种情形的入市主体作出规定。健全民主决策机制，充分发挥村级党组织的领导作用，严格落实村级重大事项“五议两公开”制度，对入市工作切实履行民主决策程序。**四是切实规范入市程序。**明确入市程序，共分7个步骤，编制计划--提出申请--制定方案--开展审查--入市交易--签订合同--登记服务。**五是健全完善土地增值收益分配机制。**规范土地增值收益管理，按照分类别、有级差，综合考虑确定具体征收比例，并应专项用于农业农村。规范农民集体内部使用，入市收益归农民集体所有，按照有关规定，依法履行民主决策程序，集体内部使用入市收益时，应兼顾集体和成员个人利益。上述两项工作具体由财政和农业农村部门牵头。**六是着力加强入市监管服务。**加强利用监管，构建全程联合监管机制，政府有关部门按照“谁提出、谁监管”原则对合同约定事项实施监管。优化市场化服务，建立城乡统一的基准地价体系，鼓励社会中介组织为集体经营性建设用地使用权交易提供市场化服务。**七是切实维护市场主体合法权益。**坚持依法取得的集体经营性建设用地与国有建设用地同等受法律保护，强化合同履约管理。**八是衔接深化土地征收、集体土地使用制度等研究。**深化入市与成片开发土地征收、集体建设用地使用制度以及农村宅基地制度改革、农村集体产权制度改革等的协同机制。

**（三）试点范围和试点时间。**具体试点名单需待自然资源部明确。试点时间为2年，总体分为部署准备、组织实施、试点总结三个阶段。

**（四）保障措施。**共4条：**一是建立统筹推进机制。**省政府成立由省长担任组长的领导小组，统筹协调解决改革过程中出现的各类矛盾和问题。各试点的县（市、区）及所在设区市党委和政府应建立相应的领导机构，加强组织领导。**二是建立政策协同机制。**省级各相关部门要根据集体经营性建设用地入市需要建立健全相关管理制度和办法。加强协同配合，强化政策集成，建立重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制。**三是建立风险防控机制。**要求严格落实全过程社会风险评估，建立风险防控长效机制，正确引导舆论，坚决防止出现社会不稳定问题，特别是重大群体性事件或舆情事件。**四是建立总结推广机制。**要求试点地区发挥试点示范、突破、带动作用，总结好的经验做法，形成可复制可推广的制度体系和运行模式，为全面开展集体经营性建设用地入市提供坚实支撑。