

关于深化集体经营性建设用地入市改革的建议

2020年1月1日新修正的《中华人民共和国土地管理法》明确集体经营性建设用地可依法入市，标志着此项改革从试点探索上升为国家法律意志。此后国家持续部署深化试点，我市积极响应推进。集体经营性建设用地直接入市打破国有建设用地垄断格局，是推进城乡一体化、乡村振兴的关键举措，对我市盘活农村闲置土地、增加村集体与农民收入、优化资源配置、建设共同富裕先行市具有重要意义。通过试点实践，发现我市在推进这项改革中仍面临不少困难和问题：

（一）入市资源禀赋不足，开发难度大。试点严格限制新增建设用地入市，我市符合条件的存量资源有限，且存在地块小、布局散、区位偏等问题，多为低端出租业态，安全环保隐患突出；村民对长期收益存疑，清退改造意愿弱；部分地块因规划不符、基础设施匮乏、整合成本高，缺乏市场吸引力。以北仑区为例，符合条件地块少、面积小，村集体意见统一难，短期可实质入市地块稀缺。

（二）市场化机制不健全，主体参与度低。省级交易平台功能未充分发挥，基层依赖政府协调，国有平台“托底”现象存在，信息壁垒未打破；金融配套滞后，机构对集体土地权属稳定性存忧，抵押融资门槛高，评估价偏低导致按揭缺失，抑制投资积极性；土地用途限制严，商品房开发禁止，

其他业态受多重约束，市场主体持观望态度。

（三）收益分配机制不完善，利益平衡难。入市与征收收益平衡存在矛盾，部分村集体倾向等待征收；不同村庄因资源、区位等差异，入市收益差距可能拉大，引发社会矛盾。集体内部分配比例、使用方向缺乏统一指导，农民“分光吃尽”的短期行为不利于集体经济可持续发展。

（四）法规政策衔接不畅，操作存风险。《土地管理法》虽赋予入市权利，但配套实施细则、监管办法等不健全，土地确权、用途变更、收益分配等环节缺乏明确操作依据，基层推进试点顾虑多、态度保守。

对此，建议

（一）探索资源整合，拓展入市空间。坚守耕地和生态红线，探索灵活整合机制：一是审慎推进“占补平衡”优化，鼓励村集体通过土地整治复垦新增耕地，置换指标将规划区域周边农用地转为建设用地，整合优质地块入市；二是推动跨村域统筹，引导乡镇层面整合资源，探索“飞地抱团”模式，集中开发零散指标，实现资源共享、收益共赢。

（二）健全市场化机制，激发主体活力。一是强化交易平台建设，优化省级交易平台宁波板块功能，加强部门信息共享，提供一站式服务，加大地块宣传披露力度，提升市场透明度；二是创新金融支持，建立全市统一基准地价和评估机制，推动金融机构出台专项信贷产品，设立融资风险补偿

或担保基金，发展抵押、租赁权融资业务；三是精准引导产业落地，结合宁波产业特色确定用途，完善准入和批后监管机制。

（三）构建多元收益分配体系，促进公平共享。一是设定差别化动态增值收益调节金政策，综合多因素合理确定征收比例，平衡征地与入市收益；二是推广跨集体利益平衡模式，鼓励村集体以土地入股组建联合开发主体，按股权分配收益；三是规范集体内部分配，落实民主决策和公开制度，出台指导意见引导收益多用于集体经济发展、公共服务和社保缴纳等，加强培训监督。

（四）完善地方法规体系，强化制度保障。市级层面总结试点经验，制定符合宁波实际的入市管理办法或实施细则，涵盖规划引导、确权、入市程序、交易规则、抵押、收益分配、监管、法律责任等环节，为基层实践提供清晰指引，降低改革风险。