

北京市大兴区人民政府办公室文件

京兴政办发〔2017〕36号

北京市大兴区人民政府办公室关于印发 大兴区统筹协调推进农村集体经营性建设 用地入市与土地征收制度改革试点 工作方案的通知

各镇人民政府，区政府各委、办、局（公司）、中心，各街道办事处：

经区政府同意，现将《大兴区统筹协调推进农村集体经营性建设用地入市与土地征收制度改革试点工作方案》印发给你们，请结合工作实际，认真贯彻执行。

北京市大兴区人民政府办公室

2017年5月18日

大兴区统筹协调推进 农村集体经营性建设用地入市与土地征收 制度改革试点工作方案

根据国土资源部 2016 年 9 月 21 日“进一步统筹协调推进农村土地制度改革三项试点任务动员部署会”部署以及国土资源部对大兴区统筹协调推进两项试点工作具体要求，为深化土地管理制度改革，探索用地管理新机制，统筹协调推进农村集体经营性建设用地入市（以下简称入市）与土地征收制度改革（以下简称征地）试点，建立城乡统一的建设用地市场，特制定本工作方案。

一、指导思想与试点方向

按照中央关于农村土地制度改革的总要求，以习近平总书记在安徽小岗村农村改革座谈会上重要讲话精神为统领，结合首都发展的阶段性特征和大兴实际，围绕“处理好农民和土地的关系”这一主线，以建立统一的城乡建设用地市场为目标，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，统筹协调推进入市和征地试点改革，努力发挥法律引领和推动作用，着力推进政策和制度创新，探索建立“同地同权、流转顺畅、收益共享”的农村集体经营性建设用地入市制度和“程序规范、补偿合理、保障多元”的农村土地征收制度，为大兴区集约节约高效利用土地、切实保障农民权益，落实引领新常态、构建高精尖、服务京津冀的功能定位，为北京市解决“大城市病”、加快城乡一体建

设，提供可复制、可推广的实践经验。

二、总体要求与基本原则

坚守四条改革底线，坚持六条工作原则，强化“试制度、试规则”，结合实际，统筹协调推进两项试点，形成更多可复制、可推广经验。

（一）坚持抢抓机遇。土地制度是国家的基础性制度。土地制度改革为大兴区集约节约利用土地、维护保障农民权益、推进供给侧改革、落实区域功能定位、实现又好又快发展，提供了重要历史机遇。各单位、各部门要充分认识试点重要意义，主动靠前，抢抓机遇，加快实施，努力获得更大发展。

（二）坚持勇于担当。各镇是实施镇级统筹与试点改革的责任主体。各镇党政一把手要亲自挂帅、勇于担当，切实承担起落实政治任务、破解关键难题、加快地区发展的职责使命，增强参与改革的积极性主动性，找准关键节点，强化组织协调，加大督查力度，加快项目推进。

（三）坚持改革创新。要用改革的方式办事情，增强改革自觉，减少政策依赖，当好设计师和执行者。立足实际强化探索，研究确定多元化补偿安置实现形式，健全土地增值收益在农民集体内部合理分配及资产保值增值的办法，探索与之相适应的财权事权划分及管理办法，形成更多实践经验。

（四）坚持协同发展。强化土地制度改革与农村、户籍、财税、社保、金融等相关领域改革协调推进，提高改革的系统性完整性。深入研究土地价值与产业发展的关系，强化各镇产业合作互补，合理确定业态，统筹空间布局。增强和发挥入市改革形成

的空间和业态优势，辐射带动周边，推进京津冀产业协同发展。

（五）坚持破解难题。切实发挥土地整治的带动作用，有效解决农村集体经营性建设用地布局零散、建设无序、效率低下等问题，加快解决“大城市病”，推进可持续发展。继续完善土地征收制度，努力解决征地范围过宽、程序不完善、农民权益保障不足、补偿安置途径少标准低等问题，增加群众获得感，缓解社会矛盾累积。

三、主要目标和任务

按照“试制度、试规则”总体要求，入市改革重在探索建立“同权同价、流转顺畅、收益共享”的农村集体经营性建设用地入市制度，征地改革重在探索形成“程序规范、补偿合理、保障多元”的土地征收制度，提出创新举措，形成可复制、可推广的改革经验，为国家修法提供实践依据。

（一）启动“一库一池”。在镇级统筹基础上，全面启动区级调控工作方案，加快启动“大兴区集体经营性建设用地区级调控指标库”和“大兴区集体经营性建设用地区级统筹资金池”，实现全区参与、南北互动。

（二）提高农民组织化程度。尊重农民意愿，提升农民市场契约精神和法律意识，强化镇级土地联营公司的市场主体功能和集体股份制属性，推进联营公司提升再造，完善其经济、社会、政治功能，实现农民自我管理、自主经营、自我提高。充分发挥基层党组织作用，完善基层治理。

（三）推进金融创新。围绕保障农村集体经营性建设用地与国有用地“同地同权同价”，建立农村集体经营性建设用地价值

评估体系及配套金融措施，完善与征地改革相适应的金融支持政策和配套措施。丰富金融产品，明确农村集体经营性建设用地使用权可设定抵押权，创新以农村集体经营性建设用地入市后未来收益为抵押的专项金融产品，还原土地的资产属性和市场价值。

（四）完善分配机制。探索建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，明确制度安排、分配比例和实现形式，实现土地征收与农村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，切实保障集体经济组织成员合法权益。

（五）转变政府职能。厘清政府与市场的关系，切实发挥市场在资源配置中的决定性作用。加快与试点相关的审批制度改革，优化审批流程，推进简政放权，更好发挥政府作用，加快政府职能转变。

（六）保障农民权益。入市试点中，继续巩固农民主体地位及相应政治经济权利。切实发挥地方政府的征地主体功能，形成多层次、多形式的土地征收民主协商及公示机制，强化信息公开，保障农民参与权、知情权。合理确定补偿标准，适当提高农民集体分享的增值收益。探索多元化补偿安置方式，强化社会保障与就业创业支持。

（七）厘清事财权限。在合理提高集体和个人收益基础上，推进政府和村集体、企业之间的财权事权划分，推进事权下放，明确权利义务，制定与之相适应的权限管理办法，激发基层干事创业活力，优化政府管理服务。

（八）强化试点对接。完善供地保障对接机制，围绕两项试

点的配合、磨合等问题，统筹考虑、协调推进两项改革任务。在征地改革缩小范围、缩减规模的同时，放开入市，通过农村集体经营性建设用地入市增加部分建设用地供给，满足区域经济社会发展用地需求。

（九）制定征收目录。配合市级部门，研究确定“公共利益”的概念，严格界定公共利益用地范围，探索制定土地征收目录，建立土地征收数据库，确定及实施具体项目。

（十）完善征收机制。建立健全风险评估、争议裁决等机制，强化法治支持，建立公开、公平、公正、高效的土地征收程序和管理体制。

四、主要程序与重要环节

2015 年底，区政府印发了《大兴区农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（京兴政发〔2015〕32 号），对入市工作 4 个环节、26 个步骤做出明确规定。本方案重点规定土地征收的程序和环节。

（一）征收前。

1. 办理项目前期手续。区发改委、规划分局、国土分局等部门依法依规办理项目立项、规划、预审等手续，明确项目的投资、位置、用地规模和性质等情况。

2. 开展社会稳定风险评估。区维稳办牵头，会同相关部门就拟征收地块开展社会稳定风险评估，形成评估报告报送区政府。

3. 确定补偿安置费用标准。征地单位与被征地农村集体经济组织在不低于地区征地补偿费最低保护标准基础上，协商确定征地补偿安置费用标准。

4. 签订书面协议。征地单位与被征地农村集体经济组织（村民委员会）应签订书面协议，协议包括补偿方式、补偿款金额及支付方式、安置人员数量及安置方式、青苗及土地附着物补偿、违约责任和纠纷处理方式等内容。

5. 民主协商。签订协议前，被征地农村集体经济组织（村经济合作社或镇合作经济联合社）召开成员大会（村民代表大会），就协议主要内容充分听取村民意见，形成书面决议。

6. 第一次公示。签订协议后，农村集体经济组织向村民公示征地补偿安置协议。村民对公示内容无异议后，启动土地征收程序。

（二）征收中。

1. 发放一次性告知单。区国土分局就征地流程、所需材料等形成一次性告知单，发放给被征地农村集体经济组织和征地单位。农村集体经济组织和征地单位按照要求准备材料，并报区国土分局。

2. 区级部门审核及第二次公示。区国土分局审核上报材料，对农村集体经济组织在签订征地补偿安置协议前是否履行民主程序、征地双方达成协议的内容是否符合法律规定进行监督，并在区政府、国土部门网站及被征地村对征地补偿安置协议进行公示，公示时限为 5 个工作日。

3. 编制审查报告及“一书四方案”。区国土分局根据建设项目申报材料、征地补偿安置协议书和征地补偿安置公示听取意见的结果，形成审查报告，编制“一书四方案”（一书：建设用地项目呈报说明书，四方案：农用地转用方案、补充耕地方案、征收

土地方案、供地方案)。

4. 区政府审核。公示结束后，区国土分局将“一书四方案”报区政府。区政府对“一书四方案”和社会稳定风险评估报告进行审核，出具书面审核意见。

5. 市级部门审查。区政府将“一书四方案”和社会稳定风险评估报告随函报送市规划国土委，市规划国土委进行审核并报市建设用地审批小组会审查，审查通过后报送市政府审批。

6. 市政府审批。市政府批准土地征收及农用地转用后，向大兴区政府核发批复。

7. 征地公告。区政府收到征收土地批复文件后，在区国土分局政务网站及被征地的村进行征地公告，公告期限为 10 个工作日。

(三) 征收后。

1. 项目立项及审查。区发改委牵头，以建设单位为主体，办理立项相关手续。区规划分局、园林绿化局、民防局等部门，同步分别对设计方案、园林工程、民防工程进行审查。

2. 项目建设。区住建委牵头，指导建设单位，办理工程招投标、施工许可证等事项。做好施工及开展施工阶段工程质量监督管理，保障工程质量。

3. 不动产登记。区不动产登记中心受市规划国土委委托，承担权限内的不动产登记工作，核发不动产权证和不动产登记证明。

4. 收益分配及资产管理。确保土地增值收益在国家和集体之间分配大体平衡，适当提高个人收益。集体经济组织取得的收益

纳入农村集体资产统一管理，分配情况纳入村务公开，接受监督。其中，以货币资金形式取得的土地增值收益，由镇级土地联营公司统筹管理、合理分配；给集体的留用地或物业等方式形成的资产，探索发展土地股份合作等形式；给农民的社会保障费用，进入农民个人账户。

5. 多元化保障。对补偿安置，探索采用货币补偿和实物补偿相结合的方式，尝试预留土地、物业等方式。对涉及的农民住房，采取重新安排宅基地、提供安置房、货币补偿等方式，保障住房财产权益。建立创业就业平台，通过就业咨询、就业指导等多种方式，支持引导农民自谋职业、自主创业。完成转非劳动力社保制度对接。

五、任务分解与工作安排

2017 年是试点改革“出经验、出制度、出成效”的关键一年，主要有以下工作：

（一）加快拆除腾退。完成 11 个镇土地联营公司组建，完善企业法人治理。加快推进西红门、旧宫、瀛海、黄村 4 个镇拆除腾退，启动南部 7 个镇拆除腾退。明确各镇拆除腾退具体面积、涉及地块、负责人员和时间进度。研究解决入市地块周边必要市政基础设施及配套公共服务设施建设等问题。

（二）丰富供地方式。完成黄村、瀛海、长子营、青云店、北臧村、庞各庄、魏善庄、安定、采育共 9 个镇农村集体经营性建设用地地块控规编制，完成榆垓镇、礼贤镇农村集体经营性建设用地规划实施方案。继续有计划、有组织地推动西红门、旧宫、黄村、瀛海等镇一批条件成熟的地块入市，做好组织实施和服务

保障。在挂牌出让基础上，探索转让和租赁、自主开发、作价入股等方式，加快相关手续办理。完成西红门镇、旧宫镇先行先试项目与试点政策对接。

推进北部镇整体供地与南部点状供地方式，在北部镇探索产城共建模式，在南部镇引导发展宜旅、宜绿、宜农产业。推进西红门镇已入市项目建设，争取年底完成主体工程建设。

（三）启动“一库一池”。在镇级统筹基础上，实现区级调控功能。按照市政府批复，建立“大兴区集体经营性建设用地区级调控指标库”，完成第一期区级调控指标在瀛海镇、黄村镇规划编制工作。启动“大兴区集体经营性建设用地区级统筹资金池”，明确统筹资金主要使用方向，完善具体管理办法。

（四）注重业态发展。按照《北京市十三五时期现代产业发展和重点功能区建设规划》的要求，坚持业态发展与供地途径相结合，各镇按照构建高精尖经济结构要求，选择发展符合首都功能定位和地区实际的主导现代产业，在农村集体经营性建设用地上重点引进高端生产性服务业和高品质生活性服务业，引进一批国有大型企业和上市公司，建立产业项目库。加快农村集体经营性建设用地产业规划、功能承接及扶持政策研究，积极推进《农村集体经营性建设用地腾退后非建设用地总体规划研究》，完善支持政策，加快西红门、黄村、瀛海3个镇拆除腾退后非建设用地地块绿地系统规划编制。

（五）完善制度政策。完善入市配套制度和土地征收制度，做好配套政策的编制和修订，统筹考虑农村集体经营性建设用地入市试点和土地征收制度改革试点“二合一”。完善供地保障对

接，缩小土地征收范围，凡是不在目录范围的不得征地，对现有或准备实施的线性工程、学校、医院等公益项目，全部纳入征地改革内容。对转而未征的经营性建设用地，采用入市方式，重点解决“放”的多重效益。做好入市与征地规划对接。确定合理比例征收土地增值收益调节金，实现土地征收与农村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大体平衡。制定土地增值收益调节金管理细则，规范收缴和使用管理。修改完善农村集体经营性建设用地入市收益资金管理办法，健全土地增值收益在农民集体内部合理分配的办法。对镇级土地联营公司组建和运行方面加大监管力度，建立现代企业治理结构。完善优化“区级负责、区级审批、市级备案”的农村集体经营性建设用地入市审批程序。建立大兴区农村集体经营性建设用地土地整理系统，完成农村资产管理、财务监督和股权交易 3 个平台建设。加强试点工作的沟通协调、组织督导、信息交流、舆情监测和舆论引导，营造良好氛围。发挥基层党支部和党员作用，推进基层党的建设创新研究。

（六）推进征地改革。完成《北京市建设征地补偿安置办法》修改建议。建立土地征收社会稳定风险评估制度和争议协调裁决机制。强化土地征收信息公开，形成多层次多种形式的土地征收民主协商及公示机制。完善征地补偿标准，创新为被征地集体经济组织预留土地、物业等多元化补偿机制，改革征收农民住房补偿办法。探索建立集体建设用地利用与耕地保护联动机制，探索耕地保护补偿激励机制。落实北京市《关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》（京政发〔2016〕43 号）要求，妥善解决转非

劳动力社保制度对接问题。结合大兴实际，强化与临空经济区建设、棚户区 and 城中村改造、线性工程推进的衔接，研究确定西红门镇、旧宫镇可实施的具体项目。

（七）完成试点总结。按照市试点领导小组要求，深入总结三年试点工作，总结提炼“镇级统筹”等模式，体现大兴元素，形成可复制、可推广的经验，形成全面系统的总结报告和政策实施效果评估，形成对相关法律法规的修改建议，上报市委市政府核定后报国土资源部。做好土地改革试点结束后项目收尾衔接工作。接受试点工作考核。参加试点工作总结大会，交流工作经验。

六、职责分工

区试点工作领导小组作为全区农村集体经营性建设用地入市和土地征收制度改革的领导机构，负责贯彻执行中央农村土地制度改革工作方针政策和市委市政府决策部署，把握大兴区两项试点的改革方向，明确总体思路，审议和研究推动改革试点工作的重大政策、重大问题、立法建议以及年度工作安排等。

区试点办作为区试点工作领导小组的办事机构，是全区农村集体经营性建设用地入市和土地征收制度改革工作的协调主体，负责落实领导小组审定事项，拟定年度工作要点，组织研究试点工作重大问题，统筹协调有关方面制定相关配套制度；编制年度试点改革评估报告；负责领导小组会议筹备及与相关部门和试点镇日常联系等。

区国土分局作为试点改革的行业主管部门和监督主体，负责两项试点改革的审查工作，组织地价评审，开展招标拍卖挂牌入市交易的具体实施、交易结果确认、权限内的不动产登记、土地

利用监管等相关管理和服务工作，负责地块入市交易的监督工作。提出调整、修改有关土地制度的意见和建议。

区规划分局负责组织农村集体经营性建设用地规划研究、入市规划调整、出具项目用地规划文件等工作，研究两项试点规划衔接，提出调整、修改有关规划制度的意见和建议。

区发改委负责制定审批流程，依据相关产业政策，对项目性质等进行审查。提出调整、修改有关产业政策的意见和建议。

区金融办负责制定农村集体经营性建设用地融资指导意见，积极引导金融机构创新相关产品、完善配套措施，推动实现农村集体经营性建设用地使用权抵押融资，提出调整、修改有关金融支持的意见建议。

区住建委负责指导农村集体经营性建设用地地上物拆除腾退、公共租赁住房建设管理，提出调整、修改有关拆除腾退等制度的意见和建议，研究土地征收制度改革与临空经济区建设、棚户区区和城中村改造、线性工程的衔接问题。

区农委负责指导农村集体经营性建设用地配套农业现代化建设工作，加强对配套农业发展项目的监管，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建议。

区财政局负责指导土地增值收益调节金收取及使用管理，积极探索财政支持试点工作的办法，提出调整、修改有关财政制度的意见和建议。

区国税局负责两项试点配套税收工作，积极创新国税征收方式，提出调整、修改有关国税征收制度的意见和建议。

区地税局负责两项试点配套税收工作，积极创新地税征收方

式，提出调整、修改有关地税征收制度的意见和建议。

区经管站作为集体经济组织运行及管理的指导主体，负责指导农村集体经营性建设用地入市主体及组织运行，提出调整、修改有关集体经济组织管理制度的意见和建议。

区四有办负责落实搬迁村四有工作机制，推广资产经营、就业安置等工作模式和方法，保障搬迁村民长远利益。

区维稳办负责协调指导监督相关单位开展征收地块社会稳定风险评估等工作。及时会同相关单位对内幕性、煽动性和行动性情报信息开展专题会商，研究部署防范和处置措施。

区产促中心负责组织、协调、指导与改革试点相配套的产业招商工作，明确产业导向，建立完善产业项目库，研究、调整相关产业发展政策。

各镇党委政府作为镇级统筹与试点改革的责任主体，负责组织协调镇级土地联营公司（股份合作社）的组建，监督和指导村级组织切实履行民主程序，完成本镇域内农村集体经营性建设用地入市项目初审，指导土地整治开发工作，监督检查农村集体经营性建设用地增值收益分配和使用等工作。确定土地征收制度改革的具体项目和工作时序。

各镇土地联营公司（股份合作社）作为两项试点改革的实施主体，按照试点要求，实施镇级统筹的土地整理、资金筹措、基础设施建设、入市申请等工作，对土地征收的资产经营和收益分配进行统筹管理。

抄送：区委办公室、各部、委，区人大办公室，区政协办公室，区纪检委，区人民法院，区人民检察院。

北京经济技术开发区工委办、管委办。

北京市大兴区人民政府办公室

2017 年 5 月 18 日印发
