提案内容：

**关于深化集体经营性建设用地制度改革，扎实推进乡村共同富裕的提案**

**※背景情况※**

共同富裕是社会主义的本质要求，当前，最大难点和最艰巨的任务仍在农村。农村土地资源是发展集体经济的首要资源，是城乡要素融合的主要载体，是乡村推进共同富裕的基础支撑。二十大报告强调，“深化农村土地制度改革，赋予农民更加充分的财产权益”。上海作为社会主义国际化大都市、改革开放排头兵，有条件也有义务，在探索集体土地制度改革上，先行探路、走在前列；在促进城乡融合发展、推进共同富裕上，先行示范、作出表率。

**――――――――――――――――――――――**

**※问题及分析※**

当前，集体经营性建设用地是集体经济获得收益的主要渠道。由于农村土地制度改革不到位，使得集体土地产权权能缺失，束缚了基层乡村的发展积极性，阻碍了集体经营性建设用地资产的盘活利用。

**1、收益分配机制不够完善，集体经营性建设用地入市可持续性不强**

就全国范围来看，集体经营性建设用地入市试点实践的差异主要体现在土地增值收益分配方面。我市的做法是将收益交由镇级集体经济组织统筹管理。这有其合理性，通过镇级集体统筹，可增加分配的公平性。但也造成了村级集体尽可能多列成本的行为，导致集体土地入市项目账面大都亏本，不利于集体土地入市的可持续。此外，对于基层政府来说，由于分享不到入市收益，缺乏推进入市工作的积极性，更倾向于集体建设用地减量化，将建设用地指标转移到城市开发边界内使用。

**2、风险化解机制尚未建立，集体土地作价入股实际操作难度较大**

从整体看，当前集体建设用地使用权作价入股实际操作难度仍然较大，主要原因就在于集体经济组织的特殊性。农村集体经济组织因自身具有经济和公共服务的双重职能，以及以土地作为成员权的主要保障，因此难以承担经营风险，也难以承担所占股份的权责，导致作价入股工作难以推进。

**3、用地规划调整过于刚性，难以满足乡村振兴产业融合发展需求**

集体经营性建设用地来源多为集体企业原有厂房用地。随着乡村振兴产业融合发展要求不断提升，旧厂房已不能满足高质量项目需求。由于农村集体建设用地规划调整过于刚性、流程过于繁琐、时间过于漫长，导致项目用地改建的时间成本和政策风险都很高，使得项目方不敢投、不能建，这成为盘活利用集体经营性建设用地最大的瓶颈障碍。

**――――――――――――――――――――――**

**※建议※**

**1、深化集体经营性建设用地入市改革，探索更可持续的收益分配方式**

推进农村集体经营性建设用地入市改革，是国家对集体经营性建设用地放权赋能、实现与国有建设用地同权同价的顶层设计。涉及国家、集体、农民各方利益的重大调整，是彰显集体财产权益的重要举措。应优化探索更为合理的入市收益分配方式，统筹考虑村、镇两级集体经济组织利益，使入市工作更可持续。同时，兼顾基层政府收益，提高基层政府推进入市工作的积极性。

**2、探索集体经济组织经营风险分担机制，促进集体资产入股多方共赢**

集体经营性建设用地使用权作价入股，是集体经济分享项目成长收益的有效途径。相较于传统的使用权出让或收取租金收益，使用权作价入股可分享经济增长红利，更加彰显集体土地资产价值，同时也能帮助项目方降低投资需求和运营成本，是一种多方共赢的方式，也更符合乡村振兴中资源变资产、资产变股权、村民变股东的“三变”要求。应探索村、镇两级集体经济组织经营风险和收益分担机制，并体现强村带弱村实现共同富裕的发展导向。

**3、推进集体建设用地规划放权赋能，探索负面清单和三级管控制度**

大力推进集体建设用地规划放权赋能，在坚守三条改革底线的基础上，实行负面清单制度，对于集体建设用地的规划调整，探索实行村级主导、镇级管理、规资部门审控的三级管控制度。在管住底线的同时，更多地向集体经济放权赋能，释放村集体干事创业的内生动力，有效盘活集体建设用地资源，促进村集体“造血”，营造更有活力的制度环境。