

## 附件 1

# 云南省关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的实施意见

(征求意见稿)

按照《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》有关规定，依据《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见〉的通知》(厅字〔2022〕34号，以下简称《意见》)精神，结合云南实际，现就深化农村集体经营性建设用地入市试点工作提出以下实施意见。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入落实习近平总书记视察云南重要讲话精神，立足新时代云南省情，围绕“3815”战略发展目标，坚持审慎稳妥推进、守住底线红线、节约集约用地、同地同权同责的工作原则，以夯实集体土地权能为基础，以构建城乡统一的建设用地市场体系为方向，以建立兼顾国家、集体、个人土地增值收益分配机制为关键，将尊重农民主体地位和维护市场主体合法权益摆在突出位置，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，稳妥有序、因地制宜推进集体经营性建设用地入市工作，促进城乡融合发展

和乡村振兴，推动宜居宜业和美乡村建设，助力云南经济社会高质量发展。通过试点，探索形成可复制、易推广的试点成果，从入市规则、路径和机制等方面为全省全面开展农村集体经营性建设用地入市工作提供更为完善的制度、政策和措施保障。

## 二、入市规则

### （一）入市范围和条件

1. 适用范围。农村集体经营性建设用地入市，是指依照《中华人民共和国土地管理法》（以下简称土地管理法）第六十三条规定，农民集体以土地所有权人身份通过公开的土地市场，依法将农村集体经营性建设用地使用权以出让、出租等方式交由单位或者个人在一定期限内有偿使用的行为。农村集体经济组织使用建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，依照土地管理法第六十条规定执行。

2. 入市主体。农村集体经营性建设用地属于农民集体所有。在入市前，土地所属乡镇农民集体、村（组）农民集体已设立集体经济组织的，应完成集体经济组织登记赋码、取得法人资格，并由该集体经济组织作为入市主体组织实施入市，或由其委托的其他法人组织代理实施入市。未设立集体经济组织的，由土地所属乡镇农民集体、村民委员会、村民小组依法代行相应的集体经济组织的职能。

3. 入市条件。试点县（市、区）自然资源主管部门应将拟入市的农村集体经营性建设用地纳入年度建设用地供应计划。拟入

市地块应当符合国土空间规划、产业准入和生态环境保护等要求；产权明晰、无权属争议，已依法办理所有权和使用权登记；未被司法机关查封或行政机关限制土地权利；需要处理的地上建筑物、其他附着物产权和补偿已经处理完毕；具备必要的通路、通水、通电、土地平整等开发建设条件。用于保障性租赁住房建设的，其周边还应具备入住人口所需的公共配套服务设施等条件。

## （二）入市程序

1. 民主决策。农村集体经营性建设用地入市应当依法在本集体内部履行民主决策程序，对入市主体提出的入市动议、入市方案、授权委托、资金使用、收益分配等事项，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。入市宗地信息及成交价格、交易费用、税费缴纳和收益支出等情况，应及时向集体经济组织全体成员公示。

2. 提出申请。入市主体在完成勘测定界、土地权属登记等前期工作后，应向县（市、区）自然资源主管部门提出入市申请，县（市、区）自然资源主管部门依据详细规划提出拟入市集体经营性建设用地的规划条件，明确土地界址、面积、用途和开发建设强度等，并会同有关部门提出产业准入和生态环境保护要求。

3. 评估地价。入市主体可自行委托或授权所在县（市、区）自然资源主管部门委托有资质的土地评估机构参照基准地价、标定地价等进行地价评估，参考土地估价专业评估机构的评估结果，研究确定入市地块起始价和底价。

4. 编制方案。入市主体应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制入市方案，明确拟入市宗地的土地界址、面积、用途、规划条件、产业准入、生态环境保护要求、使用期限、交易方式、入市价格、集体收益分配安排、委托实施入市等内容。县（市、区）人民政府及有关部门应当为入市主体编制入市方案提供指导服务。

5. 入市核对。入市主体应在入市交易前不少于十个工作日，将土地所有权证明、入市方案、入市书面意见等报县（市、区）人民政府。县（市、区）人民政府组织自然资源主管部门会同有关部门对入市主体提交材料进行核对，对不符合规划条件或者产业准入和生态环境保护要求等的，应在收到申请材料后五个工作日内提出修改意见。入市主体应当按照县（市、区）人民政府的意见进行修改。

6. 公开交易。入市主体应当依据入市方案，采取招标、拍卖、挂牌或协议等方式确定土地使用权人，入市方式、程序、规则，参照与国有建设用地相同的方式进行，并纳入公共资源交易平台，实行公开交易。交易结果应及时公布，接受社会和群众监督。

7. 签订合同。成交结果公示后，土地所有权人与土地使用权人签订书面合同，载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易价款支付、交地时间和开工竣工期限、产业准入和生态环境保护要求，约定提前收回的条件、补偿方式、土地使用权

届满续期和地上建筑物、构筑物等附着物处理方式，以及违约责任和解决争议的方法等，并报县（市、区）人民政府自然资源主管部门备案。未依法将规划条件、产业准入和生态环境保护要求纳入合同的，合同无效。县（市、区）自然资源主管部门应及时将合同信息录入自然资源部土地市场动态监测与监管系统。在签订出让合同基础上，政府、农村集体经济组织与土地使用权人签订三方监管协议，明确各方权利和义务。

8. **办理登记。**土地使用权人缴清土地价款和相关税费后，可以向土地所在地的不动产登记机构申请集体建设用地使用权登记。依法利用农村集体经营性建设用地建造的建筑物、构筑物及其附属设施的，可申请地上建筑物、构筑物及其附属设施所有权登记；入市后有独立分宗要求的，按照出让合同或变更、补充合同的约定办理分割登记。

**（三）收益分配。**农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金应按照分类别、有级差，综合考虑规划用途、区位条件、交易方式和政府对周边配套开发投入等因素，按照国家规定确定具体征收比例。农村集体经济组织获得的入市土地增值收益，归农村集体经济组织全体成员所有。集体内部使用土地增值收益时，应兼顾集体和成员个人利益，依法履行民主决策程序，将土地增值收益纳入农村集体资产统一管理，分配及使用情况纳入信息公开内容，严格落实农村集体经济组织财务制度，加强农村集体经济组织财务管理。

（四）监督管理。建立农村集体经营性建设用地入市全过程监管机制，县（市、区）人民政府及有关部门按照“谁提出、谁监管”的原则对合同约定事项实施监管，县（市、区）自然资源主管部门要加强对使用农村集体经营性建设用地行为的监督检查，严格用途管制要求，严肃查处违法用地行为。

### 三、保障措施

（一）强化规划实施保障。加快推进试点县（市、区）国土空间规划编制实施，特别是尽快完成实用性村庄规划编制审批实施，优先保障宅基地、公益性公共设施用地后，合理安排农村集体经营性建设用地规模，实现入市地块区域详细规划全覆盖，为入市提供规划支撑。试点县（市、区）要完善规划条件、规划许可、规划核实业务链条的实施和监管规定，确保入市项目依规实施。科学规划乡村产业布局，完善基础设施和公共服务设施规划建设，支撑农村集体经营性建设用地入市。

（二）保障入市用地需求。试点县（市、区）自然资源主管部门在编制年度建设用地供应计划时，应考虑农村集体经营性建设用地入市需求，合理安排供应面积、用途、时序。加强经营性建设用地分类管理，优先保障实施乡村振兴战略、发展乡村产业、乡村建设的用地需求，优先发展实体经济，鼓励用于工业、商业，有序用于文化旅游、休闲娱乐，积极探索支持采矿、保障性租赁住房建设。妥善处理 2009 年以前已经形成并经第二次全国土地调查为建设用地、但尚未取得合法用地手续的历史遗留建设用地手续

问题，涉及新增建设用地计划指标的，由试点县（市、区）统筹保障。

（三）拓展入市试点模式。依法取得、符合规划和用途管制规则的存量集体经营性建设用地，具备开发建设所需基础设施等基本条件，可就地入市。对历史形成的零星分散的存量集体建设用地，可依据国土空间规划开展农村土地综合整治和基础设施配套，重新划分宗地并确定产权归属后，按照新的规划条件调整入市。允许通过城乡建设用地增减挂钩政策，将腾挪出的节余指标调整到产业集中区或者其他符合条件区域，实现异地调整入市。鼓励乡村振兴产业和项目使用农村集体经营性建设用地，积极盘活闲置、低效、空闲的存量建设用地。历史遗留矿山废弃土地中的集体建设用地，修复后国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的，土地所有权人可出让、出租用于发展相关产业。

（四）完善入市实施机制。试点县（市、区）要根据入市项目产业类别、用地需求等，充分发挥政府资金、信息等资源统筹优势，强化部门协调联动和政策衔接，指导帮助农村集体经济组织规范开展入市工作。参照国有建设用地转让、出租、抵押有关规定，推动农村集体经营性建设用地与国有建设用地使用权同等进入土地二级市场。切实维护市场主体合法权益，除法律和行政法规另有规定、合同另有约定的外，土地使用权人依法取得的农村集体经营性建设用地使用权，不得提前收回。统筹推进农村集

体经营性建设用地入市改革与深化农村宅基地制度改革、农村集体产权制度改革，做好与城乡融合发展、乡村振兴等重大国家战略的衔接。

（五）加强金融政策配套。完善银行业金融机构、企业、自然人作为抵押权人申请以农村集体经营性建设用地使用权办理不动产抵押的具体路径，创新入市土地抵押贷款等金融产品。建立入市流程与办贷流程融合方案，明确办理路径，优化操作流程。

#### 四、工作要求

（一）建立协同推进机制。省人民政府成立深化农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组，加强组织领导。各级各部门要加强协同配合，切实保障农村集体经营性建设用地入市试点工作顺利实施。试点县（市、区）党委政府要明确工作机构，制定具体推进方案，因地制宜进行差别化探索，指导农村集体经济组织把试点任务和措施落到实处。

（二）建立风险防范机制。要强化风险意识、底线思维，严格落实全过程社会风险评估，建立风险防控长效机制。试点地区党委政府要加强对相关政策的宣传解读，正确引导舆论，畅通民意表达渠道，及时回应社会关切。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，确保试点平稳运行。

（三）建立总结推广机制。试点县（市、区）要把“试制度、试成效”放在更加突出位置，把制度创新和集成作为核心任务，发挥试点示范、突破、带动作用，及时总结好的经验做法，形成

可复制可推广的制度体系和运行模式，为全省全面开展农村集体经营性建设用地入市提供坚实支撑。

（四）建立底线防控机制。各级各部门要严格贯彻落实国家对入市试点工作意见要求，确保试点工作有规可依、依制而行；要严格限定试点范围，严禁擅自扩大，确保试点推进封闭运行、风险可控。坚决防止搞暗箱操作，或以长租、低价、“阴阳合同”等方式，掏空农村集体经济组织资产，削弱农村土地集体所有制；防止利益驱动绑架规划，随意调整国土空间规划，破坏规划和用途管制制度；防止以入市为名侵占耕地、弄虚作假乱占耕地，更不得占用永久基本农田，严禁突破耕地保护红线，损害国家粮食安全；防止由少数人操控，单位或个人非法处置、侵占入市土地及其收益，损害农民合法权益；防止污染环境、高耗能高排放项目向农村转移，破坏乡村风貌。