附件 2

云南省深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案

（征求意见稿）

为深入贯彻落实《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，依法稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，根据《自然资源部办公厅关于印发〈深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案〉的通知》（自然资办函〔2023〕364 号，以下简称《部方案》），制订本工作方案。

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，认真贯彻党的二十大精神，严格贯彻落实国家对入市试点工作意见和省委省政府工作要求，立足新时代云南省情，结合试点县（市、区）实际，审慎稳妥、因地制宜推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，积极探索和总结农村集体经营性建设用地入市方法、路径、程序、收益分配、权益维护、服务监管等经验和办法，进一步激活农村土地资源要素，提高资源配置效率，形成一批可复制、易推广的试点成果，促进城乡融合发展和乡村振兴。

二、试点任务

各试点县（市、区）要严格按照国家、省的试点工作意见和工作方案推进试点工作，针对《部方案》提出的8个方面24项具体内容全面开展探索，也可以因地制宜选择其中若干方面进行重点探索。通过试点，重点取得以下5个方面的实践经验和制度成果。

（一）探索构建完整的入市制度体系。探索入市主体权能及实现方式，全面梳理建立农村集体经营性建设用地入市民主决策、提出申请、评估地价、编制方案、入市核对、公开交易、签订合同、办理登记、收益分配、监督管理等全链条流程机制，针对各环节明确规则，提出切实可行的入市管理办法。

（二）探索管控有力、支撑有效的规划管理方式。结合村庄发展定位，加快村庄规划编制，落实上位国土空间开发保护要求，在优先保障宅基地、公益性公共设施用地后，合理安排不同用途土地规划布局，明确入市地块规划条件，完善规划许可管理制度及审批办理流程。统筹安排入市土地规模、位置、开发强度和开发时序，推动集体建设用地节约集约利用。农产品初加工、休闲观光旅游等一二三产业融合发展，矿山、加油站等受地形地貌和资源条件限制，确需在城镇开发边界和村庄建设边界未覆盖地区选址建设的项目，按照“约束指标+分区准入”方式探索国土空间规划用途管制规则和解决途径，保障土地入市。

（三）探索政府引导帮扶和诚信约束机制。在充分发挥农村

集体经济组织入市主体作用的基础上，发挥政府的政策、资金、信息等资源统筹优势，指导帮助入市集体做好规划引导、项目引入、土地前期开发，以及用地报批、交易、监管等服务，弥补入市集体组织管理能力短板，提高入市工作的规范性、项目的可行性。着重探索入市集体、土地使用权人之间依法公平履行权利义务的具体办法，在签订出让合同的基础上，本着平等、自愿、诚实、信用的原则，由政府、集体、土地使用权人签订三方监管协议，强化权利义务履行监督。探索农村集体经营性建设用地形成闲置的处理机制及违约开发土地退出机制。

（四）探索入市土地使用权能实现形式。推进入市土地与国有建设用地同地同权同责，提升市场主体参与意愿。参照同类用途国有建设用地，研究入市土地出让、出租以及使用年限、适用范围等具体措施，研究入市土地转让、互换、赠与、出资、再出租、抵押等二级市场交易规则，探索银行业金融机构、企业、自然人作为抵押权人申请以集体经营性建设用地使用权办理不动产抵押贷款的具体路径。

（五）探索合理平衡国家、集体和农民个人利益的入市增值收益分配机制。探索综合考虑土地不同区域、不同用途、土地级差等因素，分类确定土地增值收益调节金收取比例的办法。探索农村集体内部公平、规范分配入市收益，监督收益使用，规避资金风险的指导措施。探索集体建设用地入市收益与土地征收补偿

大体平衡、入市集体及其成员从不同用途入市土地所得收益基本均衡、入市所在区域农民个人收益大体均衡的有效措施。

三、试点地区及期限

（一）**试点地区**。按照国家工作方案，确定石林县、沾益区、峨山县、腾冲市、镇雄县、玉龙县、思茅区、临翔区、元谋县、元阳县、文山市、大理市、祥云县、芒市、兰坪县等15个县（市、区）为国家深化农村集体经营性建设用地入市试点。

（二）**试点工作期限**。试点工作为期两年，至2024年底结束。

四、工作步骤

（一）准备部署阶段（2023年4月底前）

试点县（市、区）党委、政府要高度重视、周密部署，明确工作机构，制定试点工作具体推进方案，推进方案经州（市）党委、政府审查同意后，于2023年4月底前报送省自然资源厅备案。试点县（市、区）要抓紧部署启动试点，建立工作协调机制，确保试点工作有序开展。

（二）组织实施阶段（2023年5月-2024年12月）

试点县（市、区）按照“边试点、边研究、边提炼、边完善”要求，做好试点工作组织实施。

1.调查摸底。以第三次全国国土调查及最新的年度国土变更成果为基础，对试点县（市、区）现状农村集体经营性建设用地进行调查摸底、分类汇总，全面掌握集体经营性建设用地分布、面积，开展权属调查、确权登记工作。调查了解集体经济组织对

农村集体经营性建设用地入市意愿及企业入市需求，建立入市地块台账，掌握入市底数潜力，夯实入市基础条件。

2.编制规划。加快完成试点县（市、区）国土空间规划，2023年8月底前完成行政村“多规合一”实用性村庄规划编制审批，实现入市地块区域详细规划全覆盖，确定入市地块的工业、商业、文化旅游、休闲娱乐、采矿、保障性租赁住房等具体土地用途和规划用地条件。

3.完成确权登记颁证。试点县（市、区）政府统筹组织，以有入市条件的农村集体经营性建设用地为重点，指导集体经济组织收集权属资料，完成集体土地所有权和使用权确权登记颁证，确保入市土地权属清晰。

4.基准地价编制及公布。试点县（市、区）完成入市土地区域集体建设用地基准地价编制工作，保证入市土地资产价值权益。

5.制定政策。试点县（市、区）政府以及相关部门，研究制定本地农村集体经营性建设用地入市管理办法、土地增值收益调节金征收和使用规定、入市收益分配管理规定、集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理等配套政策文件，完善城乡统一的建设用地交易平台和交易的程序机制等，确保试点工作规范开展。

6.入市交易。试点期间每个试点县（市、区）入市交易地块尽可能覆盖不同用途，有条件的地区可以探索集体建设用地+国有建设用地等组合交易方式，并妥善处理好不同用途、性质土地组合交易涉及的权益划分保障问题，合理满足建设项目实际用地需

求。入市土地交易要纳入公共资源交易平台等城乡统一的建设用地市场中实施。

试点县（市、区）要着重围绕本方案明确的5项重点任务推进试点工作，探明措施路径，形成实例样板。2023年11月10日前，试点县（市、区）形成年度工作报告报省自然资源厅；2023年11月30日前，省自然资源厅综合形成省级年度工作报告，报省政府审定后报自然资源部。

（三）试点总结阶段（2024年10月-12月）

试点县（市、区）要及时总结试点经验，逐步构建城乡统一的集体经营性建设用地入市规则体系，形成可复制、可借鉴、可推广的经验和模式。2024年10月10日前，试点县（市、区）形成全面系统的总结报告报省自然资源厅；2024年11月10日前，省自然资源厅形成省级总结报告，经省政府审定后报自然资源部。期间，省自然资源厅会同有关部门适时组织专家对试点县（市、区）工作情况进行评估。

五、组织保障

（一）加强组织领导。省级成立由分管副省长担任组长，省政府副秘书长、省自然资源厅党组书记、厅长担任副组长，省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省林业和草原局、省乡村振兴局、人行昆明中心支行、云南银保监局等部门负责人为成员的深化农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组

（以下简称“省级试点工作领导小组”），在省自然资源厅设领导小组办公室，抓好试点各项工作的协调推进、评估督导。

（二）明确职责分工。各试点县（市、区）党委、政府对本地区试点工作负总责，严格按照省试点工作方案，加强组织领导，落实人员、经费保障，对试点任务明确时间表、路线图，压实各部门责任，规范试点探索，严格风险防控，强化宣传引导，突出试点成效，高质量完成试点任务。省级试点工作领导小组成员单位要根据部门职责做好试点工作指导，认真落实《意见》相关任务和领导小组议定事项。省发展改革委做好入市地块产业项目准入、交易平台规范、入市与城乡融合发展衔接等指导工作；省财政厅做好土地增值收益调节金征收、入库、使用管理等办法制定的指导工作；省自然资源厅做好国土空间规划编制审批、土地调查、确权、转用、评估、交易、流转、开发监管等服务指导，牵头组织试点工作评估和检查督导；省生态环境厅做好试点地区入市地块生态环境保护相关指导工作；省住房城乡建设厅做好使用入市土地建设保障性租赁住房的指导工作；省农业农村厅做好乡村产业发展、闲置宅基地和闲置住宅盘活利用以及村集体收益分配等指导工作；省文化和旅游厅做好使用入市土地建设文化旅游项目等指导工作；省林业和草原局做好入市土地办理林地手续等指导工作；省乡村振兴局做好使用入市土地发展乡村振兴项目以及项目引入、资金使用等指导工作；人行昆明中心支行、云南银保监局等部门做好制定入市土地抵押贷款具体办法的指导工作，

协调指导省级银行业金融机构制定入市土地抵押贷款的操作规程，鼓励银行业金融机构积极探索入市土地抵押贷款产品创新，探索一批入市土地抵押贷款的具体实例。

（三）规范试点实施。入市试点工作涉及各方面利益重大调整，要严格封闭运行，确保风险可控。要把握好国土空间规划特别是实用性村庄规划编制、集体土地所有权和使用权确权登记两项入市前提条件。要充分考虑和评估农民集体内部，集体与政府、企业间的利益分配关系，要坚决维护农民权益，防止农村集体经济组织资产被非法侵占、流失，农村土地集体所有制弱化等问题；建立兼顾好国家、集体和农民个人的入市土地增值收益分配调节，保障市场主体愿用、会用入市土地的权益保护机制。严禁以入市为名，随意破坏规划和用途管制制度，突破耕地和生态保护红线，破坏乡村生态环境，借机搭车、一拥而上；不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把宅基地纳入入市范围，符合入市条件的土地不能搞商品住宅开发。各级各部门要切实强化风险底线意识，加强巡查执法，对倾向性、苗头性问题第一时间纠正制止，对造成违法事实的，严肃查处追责，对重大问题要及时上报。各级各部门特别是试点县（市、区）要正确把握舆论导向，及时准确发布试点相关情况，妥善回应社会关切。严禁试点县（市、区）借道农村集体经营性建设用地使用权抵押融资新增政府隐性债务。

（四）强化指导督促。省级试点工作领导小组成员单位要各司其职，各负其责，密切配合，协同推进，共同完善政策制度体

系，加强政策落实，确保试点工作有序推进。领导小组办公室要加大统筹指导力度，及时发现问题、研究问题、解决问题，定期通报工作进展，对工作推进不力的要强化督促指导；及时总结试点工作经验,不断完善我省集体经营性建设用地入市政策和规则。

附件：云南省深化农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组成员名单