

附件 2

中共盐边县委文件

盐边委发〔2023〕9号



中共盐边县委 盐边县人民政府
关于印发〈攀枝花市盐边县深化农村集体经营性建设
用地入市试点工作具体推进方案〉的通知

各乡（镇）党委、政府，县直有关部门：

现将《攀枝花市盐边县深化农村集体经营性建设用地入市试点工作具体推进方案》印发给你们，请认真贯彻落实。



攀枝花市盐边县深化农村集体经营性建设用地入市 试点工作具体推进方案

根据《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》、《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈深化农村集体经营性建设用地入市试点工作指导意见〉的通知》、《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》等法律法规和文件要求，为稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，结合盐边县实际，特制定本推进方案。

一、指导思想

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和习近平总书记来川视察重要指示精神，以健全城乡统一的建设用地市场为目标，以符合国土空间规划、用途管制和依法取得为前提，以落实农村集体经营性建设用地使用权权能、形成竞争公平有序的市场配置机制和监管规则、有力保护市场交易主体权利为主线，坚持守住底线红线、审慎稳妥推进入市试点工作。探索农村集体经营性建设用地市场交易规则和服务监管体系，完善规则明晰、程序规范、监管到位的入市流程；探索农民集体更好实现对其土地资产的自主管理权，建立分类别、有级差的入市土地增值收益分配机制，合理平衡国家、集

体和农民个人利益；探索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，激活农村土地资源要素，提高资源配置效率，促进城乡融合发展和乡村振兴，助力攀枝花高质量发展建设共同富裕试验区。

通过试点，探索入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节，保障入市土地权能，推进农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价，在城乡统一的建设用地市场中交易；探索完善农村集体经营性建设用地科学规划和用途管制路径，盘活空闲、废弃和低效利用的存量集体建设用地，提高集体建设用地节约集约利用水平等内容，从入市规则、路径和机制等方面为全省全面开展集体经营性建设用地入市工作提供盐边特色经验。

二、试点内容

围绕完善农村集体经营性建设用地入市制度体系，探索农村集体经营性建设用地使用权权能实现形式，在自然资源部工作方案要求的强化国土空间规划约束和用途管制、明确土地用途和用地方式、建立开发利用监管机制、健全土地增值收益分配机制、研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制、探索入市土地用于保障性租赁住房建设、维护市场主体合法权益、尊重农民入市主体地位八个方面基础上，结合盐边县实际，在试点工作中从以下方面重点探索：

（一）农村集体经营性建设用地依据规划入市。加快实用性乡镇、村庄国土空间规划编制，在规划编制和报批阶段，对需入市的宗地采取承诺纳入规划和指标论证的方式来确定规划条件；合理布局用地性质，在规划中结合产业需求、资源禀赋，合理布局公益性用地、经营性用地，充分保障集体经济组织权益；科学制定集体经营性建设用地供应计划，统筹并合理安排入市规模，保证集体建设用地有序、分批及可持续入市的同时，完善集体建设用地功能配套等基础设施建设，促进集聚发展。

牵头单位：县自然资源和规划局

配合单位：各乡（镇）人民政府、县农业农村局

完成时限：2024年6月

（二）开展存量集体建设用地盘活和历史遗留问题处置。以第三次全国国土调查及年度变更调查成果为基础，开展地籍调查，以宗地为单位掌握集体建设用地的详细情况，摸清拟入市后备资源，探索建立农村集体经营性建设用地数据库，做好集体土地所有权、使用权确权登记台账更新工作。深入推进农村集体土地整理，盘活闲置存量建设用地，优先用于支持乡村振兴和农村一二三产业融合发展用地需求。

制定建设用地历史遗留问题处置办法，妥善解决无合法用地手续的历史遗留问题。对2009年以前已经形成并经

第二次全国土地调查为建设用地的，在合法合规的基础上，充分发挥村民自治作用，稳妥解决不符合规划、缺乏合法手续、土地利用效率低等历史遗留问题。

牵头单位：县自然资源和规划局、县农业农村局

配合单位：各乡（镇）人民政府

完成时限：2023年12月

（三）更新集体建设用地基准地价。完善农村集体经营性建设用地入市的市场价格体系，对因国土空间规划调整，已不适用的基准地价地区进行修正；将集体建设用地基准地价在用途上根据工业、商业等用途进行分类细化，在空间上根据各乡（镇）建设及交通情况进行土地等级细分，完善适合我县集体建设用地入市实际情况的基准地价体系。

牵头单位：县自然资源和规划局

配合单位：县财政局、各乡（镇）人民政府

完成时限：2023年12月

（四）构建多元化农村集体经营性建设用地使用方式。在符合规划条件、产业准入和生态环境保护等要求前提下，以拍卖、挂牌、租赁等不同的方式推进农村集体经营性建设用地入市。指导农村集体经济组织通过长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期出让等方式供应土地。

牵头单位：各乡（镇）人民政府

配合单位：县自然资源和规划局、县农业农村局

完成时限：2024年10月

（五）规范入市经营性土地用途管理。结合盐边县实际，细化入市土地的经营性用途，建立入市土地用于工业、商业、保障性租赁住房等不同用途的管理办法。通过农村集体经营性建设用地入市、工矿废弃地复垦等方式保障采矿用地的合理需求。研究完善农村集体经营性建设用地准入政策。建立农村集体经营性建设用地项目准入机制。

牵头单位：县自然资源和规划局、县经信科技局

配合单位：县发展和改革委员会、县农业农村局、各乡（镇）人民政府

完成时限：2024年10月

（六）明确入市主体和坚持民主决策。推动农村集体经济组织完成登记赋码发证，入市主体应为具备所有者身份的农民集体或依法代表行使所有权的农村集体经济组织，同时允许由其委托具有市场法人资格的组织，依据授权委托书代理实施入市。指导农村集体经济组织综合分析并了解入市、土地征收、土地整理的利弊和影响，遵守村民自治原则，尊重农村集体经济组织成员对入市的选择权，实现农民集体对农村集体经营性建设用地的自主管理和民主决策。各集体经济组织应当按程序落实“四议两公开”机制，参照执行《四川省农村集体经济组织条例》有关“三

会”运行的规定，落实财务公开和信息公示制度，切实保护农村集体经济组织成员的权利。

牵头单位：各乡（镇）人民政府、县农业农村局

配合单位：盐边发展集团、县自然资源和规划局、县财政局

完成时限：2024年10月

（七）搭建自然资源交易平台。整合农村产权交易、国有建设用地交易机构，组建盐边县自然资源交易机构并搭建交易平台，建立自然资源入市系统，将盐边县国有建设用地、集体经营性建设用地、林权、采矿权、探矿权等交易工作统一纳入交易平台管理。

牵头单位：县委编办

配合单位：县人力资源和社会保障局、县行政审批局、县自然资源和规划局、县林业局、县农业农村局

完成时限：2023年10月

（八）规范农村集体经营性建设用地入市流程。制定农村集体经营性建设用地入市管理办法、入市公开交易规则等管理性政策文件。在依法落实民主决策机制基础上，指导农村集体经济组织编制农村集体经营性建设用地出让、出租等方案。参照公示的集体建设用地基准地价和土地估价专业评估机构的评估结果，研究确定入市底价的定价规则。完善农村集体经营性建设用地入市的市场规则和

市场竞争机制，保障公开公平交易和竞争。

牵头单位：各乡（镇）人民政府、县自然资源和规划局

配合单位：盐边生态环境局、县农业农村局、县税务局、县财政局

完成时限：2023年10月

（九）建立入市农村集体经营性建设用地监管制度。

按照同地同权同责的原则，参照国有建设用地土地利用动态巡查制度加强集体建设用地供后开发利用，通过信息公示、预警提醒、开竣工申报、现场核查、跟踪管理、竣工验收、闲置土地查处、建立诚信档案等手段，实现对入市的集体建设用地批后开发利用实行全程监管，建立和完善城乡统一的建设用地市场监管机制。制定农村集体经营性建设用地入市监管办法、集体经营性建设用地闲置处置办法，研究建立三方监管协议，明确县政府对农村集体经济组织和土地使用权人使用农村集体经营性建设用地的监管权利，研究制定对土地前期入市流程和后期开发利用进行监管的事项清单和具体措施。

牵头单位：县自然资源和规划局

配合单位：各乡（镇）人民政府、县农业农村局、县住建局、县审计局

完成时限：2023年12月

(十)完善集体建设用地交易信息公开制度。按照土地市场信息公开要求、政府公示地价制度等，及时向土地市场发布用地政策、用地价格、供应计划、供应公告、供应结果等相关信息，畅通农村集体经济组织等交易主体获得市场整体信息的基本渠道，保障农村集体经营性建设用地等公开交易。

牵头单位：县自然资源和规划局、县行政审批局

配合单位：各乡（镇）人民政府

完成时限：2024年10月

(十一)探索土地增值收益管理办法并完善分配机制。通过市场、入市案例综合分析农村集体经营性建设用地用于工业、商业等不同用途的土地增值收益情况。并按照不低于被征地农民补偿水平的标准，指导农村集体经济组织做好补偿工作。研究集体建设用地入市收益与土地征收补偿大体平衡的有效措施，确保农村集体经济组织及其成员从不同用途入市土地所得收益基本均衡。制定农村集体经营性建设用地入市增值收益调节金管理办法。建立农村集体经济组织之间合作入市、合理分配收益的机制。指导各农村集体经济组织公开资金使用情况，严格监督管理，明确分配原则，规范分配程序，监督收益使用，规避资金风险，切实维护农村集体经济组织及其成员的合法权益。

牵头单位：县财政局、县农业农村局

配合单位：各乡（镇）人民政府、县税务局、县自然资源和规划局

完成时限：2024年10月

（十二）规范入市土地合同管理。入市宗地成交并完成公示后，指导农村集体经济组织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。入市合同应报县自然资源和规划局备案。土地使用权人可凭合同及其他规定的材料到县自然资源和规划局、县住建局等部门办理相关规划、施工等其他手续。

牵头单位：县自然资源和规划局

配合单位：县住建局、盐边生态环境局、县税务局、县经信科技局

完成时限：2023年10月

（十三）实行集体建设用地规划许可管理。依据村规划、片区规划提出拟入市农村集体经营性建设用地的规划条件，未确定规划条件的地块，不得入市交易。建立集体建设用地规划许可管理机制，制定乡村规划许可管理办法、乡村建设工程规划许可管理办法。保障规划许可管理工作扎实落

地，促进农村集体经营性建设用地入市项目规范实施。

牵头单位：县自然资源和规划局

配合单位：各乡（镇）人民政府

完成时限：2023年12月

（十四）明确农村集体经营性建设用地使用权权能。

参照同类用途的国有建设用地。探索农村集体经营性建设用地进入土地二级市场的交易规则，建立已入市的农村集体经营性建设用地使用权以转让、赠与、出资等方式变更土地使用权人的实施办法。研究建立因公共设施、公益事业建设需要，需收回已入市的农村集体经营性建设用地使用权时，依法给予土地使用权人合理补偿的标准规范。

牵头单位：县自然资源和规划局、各乡（镇）人民政府

配合单位：县行政审批局、县财政局

完成时限：2024年10月

（十五）建立集体建设用地使用权土地抵押贷款制度。

参照国有建设用地使用权抵押管理，建立已入市的农村集体经营性建设用地使用权办理抵押贷款的渠道，探索银行业金融机构、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实施办法。研究制定农村集体经营性建设用地入市融资方案，在同权同价同责的原则下，探索适应农村集体经营性建设用地的融资政策。研究出台入市集体经营性建设用地抵押贷款管

理办法。

牵头单位：县财政局

配合单位：县行政审批局、县自然资源和规划局

完成时限：2024年10月

三、实施步骤

本次试点工作为期两年，2023年启动，2024年底结束。总体分为准备部署、组织实施、试点总结三个阶段。

（一）准备部署阶段（2023年5月前）

2023年5月底前，明确工作机构，制定具体推进方案，确保试点工作稳妥有序开展。同时，抓紧做好部署启动试点、建立工作协调机制、开展入市土地调查摸底、入市试点工作培训等前期工作。

（二）组织实施阶段（2023年5月-2024年10月）

在做好入市土地调查摸底、科学编制村规划，完成农村集体经济组织登记赋码发证、集体土地所有权登记、集体建设用地使用权登记以及集体建设用地基准地价更新工作、公布等工作基础上，按照具体推进方案稳妥有序开展试点工作。2023年12月底前，完成第一批宗地入市工作。并对入市土地工作开展情况跟踪研究，发现并解决试点中发现的问题，总结工作经验及不足。完善入市工作流程，修订相关政策文件。2024年根据完善后的政策，适当扩展集体经营性建设用地入市范围和规模，结合盐边县实际，

（三）试点总结阶段（2024年10月-12月）

系统评估我县试点工作政策和实际做法的实施效果，全面总结我县试点工作中存在的风险和不足。形成我县农村集体经营性建设用地入市试点工作全面系统的总结报告，2024年10月底前报省政府。

四、保障措施

（一）加强组织领导。由县委、县政府对本次农村集体经营性建设用地入市工作负总责，成立由县委、县政府主要负责人担任组长的农村集体经营性建设用地入市试点工作领导小组，推进落实试点各项工作，加强组织领导和监督检查，统筹协调各部门切实抓好试点工作；研究制定相应的工作规则，细化年度工作计划，指导农村集体经济组织把试点的各项任务和措施落到实处。

（二）规范试点实施。深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，事关农民切身利益，涉及各方面利益重大调整，必须严格准入条件、规范程序。试点实行封闭运行，确保风险可控，试点中遇到的问题及时上报争取支持。严格落实国土空间规划和用途管制要求，严守耕地和永久基本农田、生态保护红线，推进土地资源节约集约利用。抓住“两项前置条件”，加快完成国土空间规划编制特别是实用性村庄规划，完成集体土地所有权和使用权确权登记；

紧盯“三项负面清单”，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；探索“两项重点机制”，兼顾国家、集体和农民个人的入市土地增值收益调节机制，保护农民集体和个人权益，保障市场主体愿用、会用入市土地的权益保护机制。严禁各部门借道农村集体经营性建设用地使用权抵押融资新增隐性债务。

（三）健全工作机制。由县自然资源和规划局会同相关部门建立共同深化试点的工作协调机制，按照职责分工，统筹协调和指导各集体经济组织稳妥推进农村集体经营性建设用地入市试点工作，并对因入市涉及的规划、环保、产业等要求给予支持。应建立相应的试点工作协调机制，统筹自然资源、发展改革、财政、生态环境、住建、农业农村等部门力量，立足各自职能，明确任务分工，加强协调配合，协同推进试点工作，注重及时发现和解决出现的矛盾和问题，适时总结经验做法，确保试点工作有序推进。

（四）做好风险维稳。注重重大改革措施的社会风险防范措施，定期组织开展试点改革实施成效的总结，确保改革有序、有效、平稳开展，根据成果不断完善改革探索和实践。建立群体性事件、突发事件防控机制，密切关注试点改革过程中的社会动态，做好风险防控，加强监控，防止试点改革被恶意利用，引发群体性事件，造成社会负

面影响。

（五）强化宣传引导。要正确把握舆论导向，准确发布农村集体经营性建设用地入市试点相关政策解读和市场信息，妥善回应社会关切。加强对试点典型案例、试点成效的总结推广，及时宣传报道试点工作中的新举措、新成效、新亮点，为深化入市试点工作营造良好舆论环境和社会氛围。进一步健全信息发布制度，充分调动农村集体经济组织和市场主体参与入市试点工作的积极性，提高社会各界的参与感和获得感，促进农村集体经营性建设用地市场的培育和发展。

中共盐边县委办公室

2023年8月30日印发
