

农村集体经营性建设 用地入市法律政策与 操作流程解读





农村集体经营性建设用地入市 法律政策与操作流程解读

2019年修正、2020年实施的新《中华人民共和国土地管理法》为农村集体经营性建设用地入市提供了法律依据，实现了重大突破，2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》对相关规定又进行了细化，主要目的是建立城乡统一的建设用地市场，实现集体经营性建设用地与国有建设用地同权同价。

乡村振兴已经作为国家战略。随着乡村振兴的全面推进，休闲农业、乡村旅游项目的建设开发需要大量低成本的土地，集体土地利用问题尤为重要。

依据传统的审批流程，农村土地归集体所有，城市建设用地归国家所有。农村集体土地要变成城镇建设用地，需要通过地方政府征地，转换土地性质。直接在农村集体土地上建设的房子，是小产权房，一般来说不允许上市交易，也没有房产证。这套“政府征地—土地拍卖—开发商开发”的体制的优点是能为我国城镇化迅速积累资金，让政府有钱投入基础设施建设，缺点则是由于政府垄断土地供应，所以房价、地价越来越高。而且在征地环节中，往往引发农村集体组织和地方政府的冲突。

新《中华人民共和国土地管理法》打通了历年来集体建设用地无法进入市场流转的法律障碍，增加了土地市场上的集体建设用地供给，为乡村旅游项目的业主方、运营方合法取得集体建设用地使用权破解了僵局，提供重要机遇。

一、入市条件

农村集体经营性建设用地入市有两个前置条件：

一是必须是规划确定的。根据2020年12月15日，自然资源部办公厅印发的《关于进一步做好村庄规划工作的意见》，拟入市的农村集体经营性建设用地如果不纳入国土空间规划，包括作为详细规划的村庄规划，是无法安排使





用的。

二是必须是完成集体土地所有权和使用权确权登记。根据2022年1月26日，自然资源部印发的《关于加快完成集体经营性建设用地所有权确权登记成果更新交汇的通知》，集体经营性建设用地入市前，应依法完成集体土地所有权确认登记。集体土地所有权未登记或者存在权属争议的，集体经营性建设用地不得入市交易。

同时有三项禁止性条件：一是不得通过农用地转为新建设用地入市。二是不得将宅基地纳入入市范围。三是符合入市条件的土地不得进行商品房开发。

农村集体经营性建设用地来源方面，主要分为两种，一是现有集体建设用地，就是通过盘活利用闲置宅基地，使其成为可入市的集体经营性建设用地。二是新增集体建设用地。

2021年12月21日，国务院办公厅印发的《要素市场化配置综合改革试点总体方案》提出：在依法自愿有偿的前提下，允许将存量集体建设用地依据规划改变用途入市交易。在企业上市合规性审核标准中，对集体经营性建设用地与国有建设用地给予同权对待。

二、使用规制

可使用集体经营性建设用地的，主要指工业、商业等经营性用途，比如农村一二三产业融合发展、乡村文旅、养老服务、采矿用地以及规模较小、不能进区入园的一些农村小微工业项目等。

2019年11月27日，自然资源部印发的《关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》提出：农村集体经济组织可依法使用本集体经济组织所有的建设用地自办或以建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办养老服务设施。符合国土空间规划和用途管制要求、依法取得的集体经营性建设用地，土地所有权人可以按照集体经营性建设用地的有关规定，依法通过出让、出租等方式交由养老服务机构用于养老服务设施建设，双方签订书面合





同，约定土地使用的权利义务关系。鼓励盘活利用乡村闲置校舍、厂房等建设敬老院、老年活动中心等乡村养老服务设施。

2021年1月28日，自然资源部、国家发展改革委、农业农村部印发的《关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》提出：农村集体经济组织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，可以依据《中华人民共和国土地管理法》第六十条规定使用规划确定的建设用地。单位或者个人也可以按照国家统一部署，通过集体经营性建设用地入市的渠道，以出让、出租等方式使用集体建设用地。探索在农民集体依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后，将符合规划的存量集体建设用地，按照农村集体经营性建设用地入市。在符合国土空间规划前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等农村产业。

2022年11月18日，自然资源部印发的《关于做好采矿用地保障的通知》提出：不符合法定可以征收情形的，可以在办理农用地转用审批手续后按照《中华人民共和国土地管理法》规定通过集体建设用地土地使用权入股、联营，或者按照国家统一部署通过集体经营性建设用地入市等方式保障采矿用地合理需求。

保障性租赁住房也可以使用集体经营性建设用地。2021年6月24日，国务院办公厅出台《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，提出：人口净流入的大城市 and 省级人民政府确定的城市，在尊重农民集体意愿的基础上，经城市人民政府同意，可探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房；应支持利用城区、靠近产业园区或交通便利区域的集体经营性建设用地建设保障性租赁住房；农村集体经济组织可通过自建或联营、入股等方式建设运营保障性租赁住房；建设保障性租赁住房的集体经营性建设用地使用权可以办理抵押贷款。





需要注意的是，近年来有些开发商打着“农村集体经营性建设用地入市”的旗号，借“民宿”之名，实际占用集体建设用地建“别墅”，继续搞“小产权房”，公开对外销售，这是现行法律法规不允许的。

使用方式分为出让和出租两种方式。《中华人民共和国土地管理法》第六十三条规定：土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。具体要求是两个“应当”：一是应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。二是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。

省级土地管理条例提出国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人依法可以通过出让、出租、作价出资（入股）等方式交由单位或者个人使用。使用年限参照国有建设用地使用年限。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十三条规定：集体经营性建设用地的出租，集体建设用地使用权的出让及其最高年限、转让、互换、出资、赠与、抵押等，参照同类用途的国有建设用地执行，法律、行政法规另有规定的除外。

三、具体流程

有关集体经营性建设用地的程序规定：

第一步是自然资源主管部门提出规划条件和相关要求。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十九条规定：土地所有权人拟出让、出租集体经营性建设用地的，市、区人民政府自然资源主管部门应当依据国土空间规划提出拟出让、出租的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。市、区人民政府自然资源主管部门应当会同有关部门提出产业准入和生态环境保护要求。

第二步是编制出让、出租方案。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十条规定：土地所有权人应当依据规





划条件、产业准入和生态环境保护要求等，编制集体经营性建设用地出让、出租等方案，并依照《中华人民共和国土地管理法》第六十三条的规定，由本集体经济组织形成书面意见，在出让、出租前不少于十个工作日报市、区人民政府。市、区人民政府认为该方案不符合规划条件或者产业准入和生态环境保护要求等的，应当在收到方案后五个工作日内提出修改意见。土地所有权人应当按照市、区人民政府的意见进行修改。集体经营性建设用地出让、出租等方案应当载明宗地的土地界址、面积、用途、规划条件、产业准入和生态环境保护要求、使用期限、交易方式、入市价格、集体收益分配安排等内容。

第三步是出让并签订合同。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十一条规定：土地所有权人应当依据集体经营性建设用地出让、出租等方案，以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用者，双方应当签订书面合同，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；造成损失的，依法承担民事责任。合同示范文本由国务院自然资源主管部门制定。

第四步是缴费和办理登记。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十二条规定：集体经营性建设用地使用者应当按照约定及时支付集体经营性建设用地价款，并依法缴纳相关税费，对集体经营性建设用地使用权以及依法利用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所有权，依法申请办理不动产登记。

