

实施集体经营性建设用地入市 助推城乡融合发展研究

摘要：城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。集体经营性建设用地入市改革是城乡融合中要素双向流动的重要内容。本文从集体经营性建设用地入市政策背景，巴中实施集体经营性建设用地入市工作的成效，及针对存在的问题提出建议，探讨集体经营性建设用地入市在城乡融合发展中发展作用、主要做法，以及顶层设计的优化。

主题词：集体经营性建设用地入市 城乡融合 要素流动

课题负责人：郑洲，巴中市自然资源和规划学会办公室主任，国土资源工程师。

党的二十届三中全会强调，城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。省委明确提出“四化同步、城乡融合、五区共兴”发展战略。着力破除城乡二元结构，抓紧完善城乡融合发展体制机制，促进各类要素双向流动，增强城乡经济联系，畅通城乡经济循环是城乡融合着力点。有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制，是城乡融合中深化土地制度改革重要内容。本文将全面分析实施集体经营性建设用地入市工作的政策背景，探讨其对城乡融合发展的作用机制，阐述巴中在实施集体经营性建设用地入市工作中的成效和意义，分析面临的问题及提出建议，

为相关政策制定和优化提供理论支持和实践参考。

一、集体经营性建设用地入市的政策背景

长期以来，城乡二元土地制度是导致城乡发展不平衡的重要障碍。城市土地归国家所有，国有建设用地可以通过招拍挂等方式进行市场化交易，而农村建设土地归集体所有，其使用受限制。这种制度安排使得农村土地难以充分发挥其市场价值，农民也无法像城市居民那样获得土地增值收益，导致乡村振兴动力不足。为破解城乡二元土地制度的制约，促进城乡融合发展，2019年新修订的《土地管理法》中第五章第63条规定：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同。”明确农村集体经营性建设用地使用权可以转让、出租或者抵押，为实施集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价提供了法律依据。

2022年底，中共中央办公厅、国务院办公厅于出台了《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》。2023年，印发了《深化农村改革实施方案》，进一步明确了集体经营性建设用地入市要坚持同地同权同责的工作原则以及优先保障实施乡村振兴战略、发展乡村产业和乡村建设用地需求的工作基调，为集体经营性建设用地入市指明了路径。

二、集体经营性建设用地入市对城乡融合发展的作用

实施集体经营性建设用地入市主要对国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，且已依法办理土地所有权登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、租赁等方式交由单位或个人在一定年期内有偿使用，从而实现城乡土地“同地、同权、同价、同责”。实施集体经营性建设用地入市对城乡融合主要有以下几点促进作用。

（一）促进土地要素流动。集体经营性建设用地入市打破了农村集体土地市场的封闭状态，允许集体经营性建设用地通过出让、租赁、入股等方式直接进入土地市场交易，做到了与国有建设用地同地同权同价，同时有效保障了乡村振兴、康养文旅等农村产业用地需求，大力促进了城乡资本、技术、人才等要素的自由流动，为农村地区引入了更多发展资源。

（二）提升农村经济活力。集体经营性建设用地入市为农村地区提供了更多的产业发展空间，促进了农村产业结构的优化升级。通过引入现代农业、乡村旅游、农村电商等新兴产业，充分发挥农村集体经营性资产的效益，农村地区的经济活力得到显著提升，农民收入水平不断提高。

（三）推动基础设施改善。集体经营性建设用地入市带来的土地增值收益可用于农村基础设施和公共服务设施建设，改善农村生产生活条件。同时，随着城乡基础设施和公共服务设施的共建共治共享，城乡居民的生活质量将得到进

一步提升。

（四）增加农民财产收入。集体经营性建设用地入市使得农民能够分享土地增值收益，增加财产性收入。随着农村经济的发展和农民收入水平的提高，城乡居民收入差距将逐步缩小，城乡融合发展的基础将更加坚实。

三、巴中实施集体经营性建设用地入市试点情况

（一）确定试点。自然资源部办公厅于 2023 年 3 月印发了《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》（自然资办函〔2023〕364 号），并随文发布了入市试点地区名单，我市南江县被正式纳入全国农村集体经营性建设用地入市试点县，为四川省 19 个试点县（市、区）之一。

（二）主要做法。一是定规则，编制方案。编制《巴中市南江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》，明确试点原则、流程、试点六个方面，建立了集体经营性建设用地入市价格体系。结合县域内资源禀赋、基础设施、产业发展等情况，先行在集州镇、公山镇、长赤镇、正直镇、贵民镇、光雾山镇等 6 个乡镇完成了 16 个村级片区规划编制工作，涉及 71 个行政村或社区。二是守底线，助力“三农”。始终坚持耕地红线不突破，在符合规划、用途管制和依法取得前提下，推进农村集体经营性建设用地入市。巴中市在南江县先后开展了 2 轮摸底调查和 1 轮实地核查，掌握了全县集体建设用地存量和预期规模，并完成了宅基地地籍调查。经统计摸排，锁定了南江县的集体建设用

地潜力，全面掌握拟入市土地的坐落、权属、面积、规划等属性，并在此基础上，同步开展了测绘和确权登记工作。在充分调研、论证基础上，出台《巴中市南江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》1个中心文件及《南江县农村集体经营性建设用地入市交易规则》《南江县农村集体经营性建设用地入市收益分配管理指导意见》《南江县集体土地资产处置管理办法》等6个配套文件，形成“1+6”试点政策体系，坚持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，进一步明确入市的交易程序、资金管理、收益分配等内容，建立土地增值收益分配机制，确保村集体经济组织每位成员能公平分享土地入市收益。三是抓重点，示范带动。入市的集体经营性建设用地重点保障农村商业服务业、康养文旅、工业矿业等市委、市政府主导产业，把准服务方向。在试点工作安排时序上，采取先易后难、示范带动，条件成熟一个，稳步推进一个，不搞运动式，不搞一刀切，避免出现风险问题。

（三）取得成效。2023年9月，南江县和巴中文旅新区分别流转1宗农村集体经营性建设用地，2宗地块8.98亩，共实现流转收入327.22万元，通过调节收益分配后，涉及农村村民535人直接受益133万元，县级财政留存调节金63.39万元。企业较采取征收方式拿地的单独选址项目，节省用地成本53.95万元。2024年2月，南江县集州街道幸福村村委会入市交易2宗集体经营性建设用地使用权。两

宗地合计 **101** 亩，土地用途均为工业用地，总成交价款 **2848.53** 万元，其中土地成本 **2459.39** 万元，村集体收益 **104.28** 万元，县级财政留存调节金 **284.85** 万元。目前，南江县共入市 **4** 宗集体经营性建设用地，实现出让收入 **3175.75** 万元。集体经营性建设用地入市现实意义。一是**拓展用地保障途径**。由于国有建设用地指标争取相对繁琐，要做到全面保障农村产业项目用地有一定困难，通过农村集体经营性建设用地入市可破解用地瓶颈，盘活农村存量建设用地，为助推农业产业发展提供用地支撑。二是**增加农民财产性收益**。通过集体经营性建设用地入市，拓展农村土地利用方式和途径，能极大提升农村土地利用价值，壮大农村集体经济组织收入，让农民享受到土地增值收益。三是**激活全域旅游资源**。我市作为红色革命老区和秦巴山区中心城市，全市旅游资源丰富，入市需求旺盛，可通过“还权赋能、盘活利用、多极增收”入市实践，提升旅游服务基础设施，释放全域旅游资源潜能，协调推进“三区同建”。

四、集体经营性建设用地入市存在问题

（一）法律法规不健全。目前，我国关于集体经营性建设用地入市的配套法律法规尚不健全，在入市工作具体开展中，相关细致的法律法规主要由试点地区自行制定，不同地区出台的政策文件存在差异，入市过程中可能存在一定的差异性，对全面实施集体建设用地入市的统一性和规范性有一定影响。

（二）产权不清晰。农村集体土地产权不清晰是制约集建地入市的重要因素之一。由于历史原因和制度缺陷，农村集体土地的产权归属和使用权流转存在诸多问题，影响了入市土地的合法性和合规性。

（三）规划条件不足。实施入市前提需要通过规划条件明确、控制具体宗地的入市用途。然而，目前部分地区的规划条件不够明确或完善，导致在集体经营性建设用地入市过程中，难以准确界定其用途。如南江县国土空间规划和村级片区规划两项规划，由于规划编制单位不同、成果内容的侧重点不同、形成的时间跨度较长，导致两项规划契合程度不够。

（四）收益分配机制不完善。土地增值收益分配机制不完善是集体经营性建设用地入市面临的重要挑战之一，在相关政策文件中已强力要求做到“农民利益不受损”，但并未全面明确具体分配要求，在保障合理分配土地增值收益方面缺乏成熟稳定的机制。

五、以集体经营性建设用地入市助推城乡融合发展建议

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，健全土地增值收益分配机制。为集体经营性建设用地入市坚定了信心，提出了主攻方向。现提出如下建议。

（一）加快完善法规体系。国、省层面在这两轮入市试

点基础上，要加快完善集体经营性建设用地入市的路径法规体系，明确入市主体、入市范围、入市模式和交易方式等关键要素。同时，加强法律法规的宣传和普及工作，提高各方对集体经营性建设用地入市的认识和理解，解决推进中上位依据问题。

（二）加快推进产权确权。加快推进农村集体土地产权制度改革，明确产权归属和使用权流转规则，及时完成集体土地所有权和使用权确权登记，通过登记颁证等方式，保障农村集体土地的合法性和合规性。同时，加强产权保护力度，对动态变更和调整土地权属的应及时登记保护，切实维护农民集体和个人的合法权益。

（三）合理收益分配机制。建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的农村土地增值收益分配机制，明确分配比例，提留去向。通过制定合理的分配比例和分配方式，保障各方利益得到合理体现。同时，加强对土地增值收益使用的监管和管理力度，确保农民利益不受损以及收益用于农村基础设施和公共服务设施建设等公益事业。

（四）严格土地用途管制。坚持应编尽编、按需先编的原则，加快编制村级片区国土空间规划，严守“三区三线”划定成果和符合国土空间管控规则、符合现行法定上位规划、充分衔接在编上位国土空间规划。结合学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治、改革完善耕地占补平衡管理等行业政策编制集体经营性建设用地入市专项规划。加强

对入市土地的规划、用途管制和环境保护等方面的监管，防止乱占滥用土地资源。

（五）贴合产业发展入市。结合区域产业发展定位，集体经营性建设用地入市应主要用于促进现代化农业产业体系构建，促进一二三产融合发展，发展有机农业示范基地及种养循环试点园区为重点，用于推动农副产品加工及冷链物流，构建生态全产业链，有力保障推动乡村振兴、城乡融合发展。

（六）加强政策宣传培训。积极加大对集体经营性建设用地入市政策的宣传与培训，提高农村集体经济组织、农民以及社会各界对政策的理解与认同。通过举办培训班、座谈会等形式，普及集体经营性建设用地入市的相关知识，加强农村集体经济组织、农民以及社会各界的参与意愿和沟通协作，共同推动集体经营性建设用地入市工作的顺利开展。

结语

集体经营性建设用地入市作为城乡融合发展及深化土地制度改革的重要组成部分，对打破城乡二元结构、促进城乡资源要素自由流动、实现城乡共享美好生活具有重要意义。加强政策保障和机制创新，不断完善入市交易规则和相关规范，确保入市工作有序进行，为城乡要素流动注入新动力，将有力推进土地节约集约利用，促进产业振兴与乡村振兴相结合，实现城乡融合发展目标。

参考文献

- [1] 自然资源部办公厅,《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》,2023-3
- [2] 财新网,集体土地入市条件已成熟,2013-11-11
- [3] 第一财经,构建统一建设用地市场,要充分保障农民财产权益,2023-9-5
- [4] 网易,“农地入市”解困高地价,2009-11-22

课题组成员：郑洲 陈勇 闫鹏 谢江燕

巴中市自然资源和规划学会

2024年9月5日