



集体经营性建设用地入市 政策解读



前 言

《土地管理法》修正案于2019年8月26日经十三届全国人大常委会第十二次会议审议通过，新《土地管理法》自2020年1月1日起施行。相比于2004年修正的《土地管理法》（下称“2004版《土地管理法》”），新《土地管理法》在总结制度改革试点地区成功经验的基础上，作出了多方面的重大突破，集体经营性建设用地入市是其重要内容之一。鉴于新《土地管理法》对集体经营性建设用地入市的规定集中在入市条件及入市后的管理措施两个方面，且规定得较为概括，相关的配套细则亦尚待出台，现结合土地管理方面的法律法规、集体经营性建设用地入市试点地区的相关操作细则及实践经验，对有关集体经营性建设用地在土地一级市场上的入市条件、入市（实施）主体、入市交易程序，解读如下：

一、关于集体经营性建设用地入市条件：

根据新《土地管理法》第二十三条、第五十九条及第六十三条第一款和第二款的相关规定，集体经营性建设用地入市应当符合以下条件：

1. 入市的集体经营性建设用地应当符合土地利用总体规划、城乡规划，规划用途应当为工业或者商业等经营性用途。

【解读】：（1）关于入市地块应当符合土地利用总体规划、城乡规划的理解。



国家正在推进编制国土空间规划，实现“多规合一”。根据自然资源部于2019年5月28日发布的《关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号），各地不再新编和报批主体功能区规划、土地利用总体规划、城镇体系规划、城市（镇）总体规划、海洋功能区划等，今后工作中，主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划等统称为“国土空间规划”。新《土地管理法》要求的集体经营性建设用地入市要符合“土地利用总体规划、城乡规划”，实际上是指要符合经依法批准的土地利用总体规划、城乡规划、村庄规划（如已编制）或国土空间规划（如已编制）。

（2）关于入市地块规划用途应当为工业、商业等经营性用途的理解

关于入市地块的规划用途，新《土地管理法》将其限定在工业、商业等经营性用途，这与新《土地管理法》实施前中央关于集体经营性建设用地入市的顶层设计文件中表述的“工矿仓储、商服等经营性用途”有所差别，但基本思想一以贯之，未明确提及住宅用地。鉴于工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等均属于经营性用地，新《土地管理法》中规定的“工业、商业等经营性用途”中的“等”究竟如何理解，仍需国务院在后续出台的集体经营性建设用地入市配套细则中进行明确。



2. 入市前集体经营性建设用地必须要经过依法登记。

【解读】：入市前集体经营性建设用地必须要经过依法 登记，包含以下两层意思：（1）已取得集体土地所有权证、 集体建设用地使用证（或集体土地使用证）或不动产权证书；

（2）产权明晰，无权属争议。

3. 集体经营性建设用地入市应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。

【解读】：该项条件的典型适用情形是集体经营性建设 用地属村农民集体所有，若集体经营性建设用地属村民小组 农民集体所有或乡/镇农民集体所有的，则参照该项条件执行。 实践中，在乡/镇农民集体经济组织未成立的地区，乡/镇农 民集体所有的集体经营性建设用地入市应经乡/镇党政集体民 主决策。无特别说明，均以入市的集体经营性建设用地属村 农民集体所有为前提展开讨论。

二、关于集体经营性建设用地入市主体

《民法通则》第七十四条、《农村土地承包法》第二条、《物权法》第五十八条至第六十条及新《土地管理法》第九条， 均规定了农民集体的集体所有权人地位，同时，新《土地管理法》第六十三条将集体经营性建设用地入市主体表述为“土地所有权人”。据此，集体经营性



建设用地的入市主体只能是农民集体，即，集体经营性建设用地入市主体与入市实施主体是不同的概念范畴。集体经营性建设用地入市的顶层设计文件中，对入市主体与入市实施主体的关系有明确的界定。根据原国土资源部于2015年3月20日印发的《农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点实施细则》（国土资发〔2015〕35号）的规定，农村集体经营性建设用地入市主体为代表其所有权的农民集体，农村集体经营性建设用地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权，分别属于村内两个以上农村集体经济组织的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权，属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织代表集体行使所有权。实践中，各试点地区对集体经营性建设用地入市主体的表述不一，具体有“集体经济组织”“村民委员会”“村股份经济合作社”及“集体资产管理公司”等。

三、关于集体经营性建设用地入市交易程序：

1. 由入市实施主体委托有资质单位进行地价评估，确定出让底价。
2. 入市实施主体制定入市方案[入市方案包含入市宗地位置、面积、权属、土地用途、建设规模、土地使用条件、使用年限、土地评估价格、入市方式（出让、租赁或作价出资（入股））、入市交易方式（招标、拍卖、挂牌或协议）、竞买要求及用地监管等内容]，入市方案



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表决通过。

3. 入市方案报经自然资源主管部门组织有关部门审查后，报请区（县，地级市）人民政府批准。

5. 公告及进入公共资源交易平台交易。

6. 交易双方签署出让合同，出让合同应载明土地界址、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等内容。

7. 办理土地使用权登记。