

农村集体建设用地制度改革： 全局审度与远景展望

陈 明

摘 要 中国农村集体建设用地规模庞大、类型多样、制度复杂，集体建设用地制度改革是深化土地制度改革最主要的边际增长点。过去十年间开展的集体经营性建设用地入市改革取得了显著进展，已经成为深化土地制度改革的重要牵引。不过，现阶段聚焦于经营性用地的改革尚未包含集体建设用地制度的全部内容，改革深度和广度都有待拓展。从当前改革试点来看，要下决心解决制约土地入市的历史遗留问题，以县域为单元统筹考虑入市土地的空间布局，强化村庄规划的严肃性和制度刚性。中国土地制度改革的远景目标是实现城乡形态现代化、土地权利平等化和土地管理规范化的关键锚点和基本约束。从改革远景出发，还应当抓紧考虑集体公益性建设用地制度改革的方向和思路，并以改革协同和政策重组为重点提升土地管理水平。

关键词 土地制度 集体建设用地 经营性用地 公益性用地

作者陈明，中国社会科学院大学政府管理学院副教授，中国社会科学院政治学研究所副研究员（北京 100732）。

中图分类号 F32

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)06-0051-13

一、引言

深化土地制度改革，是构建高水平社会主义市场经济体制的重要内容，是统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的基础工程。中国农村集体建设用地规模庞大、类型多样、制度复杂，集体建设用地制度改革是深化土地制度改革最主要的边际增长点。党的二十届三中全会决定对深化集体建设用地制度改革作出战略部署，强调要构建城乡统一的建设用地市场，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，加快发展建设用地二级市场，盘活存量土地和低效用地。^①

现代土地制度包括产权制度、规划制度、市场制度等多个方面，将土地制度改革放到中国式现代化的全局中去认识和把握，应当明确若干远景目标。一是城乡形态现代化。在现代化进程中，传统的城乡聚落要依从现代经济社会特征发生空间重组和功能重构，这是一场产业布局和居住形态的空间革命。中国大规模的城市化从空间上讲已接近完成，未来要做的主要是城乡之际空间形态的优化调整。由于集体建设用地所处空间的特殊性，其边际变动对于城乡形态优化十分关键。二是土地权利平等化。土地权利平等化一直是土地制度改革的核心议题。现阶段土地权利平等化的内涵是实现集体经营性建设用地和国有建设用地“同等入市、同权同价”。对标更高级改革目标，构建城乡统一的建设用地市场，就不能只考虑集体经营性建设用地，必然

^① 《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》，北京：人民出版社，2024 年，第 9、24 页。

要将全部集体建设用地统筹纳入考虑。在土地市场扩展的同时,为防止改革陷入市场原教旨主义的陷阱,必须要对“平等”的范畴作出必要的廓清和限定。三是土地管理规范化。当前,中国的土地管理特别是集体建设用地管理还存在大量的非规范和模糊地带。只有在土地管理上具备了底数清楚、权属清晰、规划明确、程序规范等条件,才能谈得上深化改革,也才能谈得上现代化。集体建设用地在三个方面都扮演着关键角色,远景目标构成了深化集体建设用地制度改革的关键锚点和基本约束。

2014 年底,中央围绕集体建设用地制度正式部署了农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革“三项改革”。以此为起点,国家层面的集体建设用地制度改革已经历十年探索。十年间,集体建设用地制度改革取得了积极进展,其中集体经营性建设用地入市是“三项改革”中成果最丰富、成效最显著,最有可能全面推开、最具市场潜力的事项。不过,从当前改革试点来看,要大范围推开集体经营性建设用地入市,还有一系列难题需要逐步破解;从改革的远景目标出发,现阶段聚焦于经营性用地的改革尚未包含集体建设用地制度的全部内容,改革深度和广度都有待拓展。总体上讲,目前的改革进展与中央确立的改革目标还有一定的制度距离,制约中国式现代化的土地制度藩篱仍未完全破除。贯彻落实党的二十届三中全会精神,必须加快深化以集体经营性建设用地入市为先导的集体建设用地制度改革,夯实中国式现代化的土地制度基础。

本文的主题是,进一步明确深化集体建设用地制度改革的阶段任务与远景目标,对当前改革试点与未来改革前景进行全局审度,在此基础上提出集体建设用地制度改革的深化方向和若干操作性建议。

二、集体建设用地制度改革总览

人们在讨论集体建设用地制度的时候,习惯于强调经营性用地、公益性用地和宅基地之间的区别。其实这种区分是为了适应改革需要而设定的,早期的集体建设用地制度并未对用地类型作详细划分。据此,文章在叙述改革历程时,首先把集体建设用地制度作为一个整体进行勾勒,后面再针对不同用地类型进行详细刻画和解析。

(一) 集体建设用地制度改革前史

从改革开放到 2014 年中央部署农村土地“三项改革”之间这三十多年,集体建设用地制度变迁可以划分为四个阶段。

1. 1982—1987 年:默许一级市场,封闭二级市场。

早期土地管理中一般避免涉及产权制度,也不太强调规划制度,土地制度的调整主要是关于市场制度的,国有土地和集体土地的差异主要在于市场体制方面。1982 年,国务院印发的《村镇建房用地管理条例》规定,农村社队企业申请建设用地,须报县级以上人民政府批准。将农村集体建设用地交给社队企业(即后来的乡镇企业)使用,实际发生了土地使用权从所有者向使用者的转移,从本质上讲土地已经进入了一级市场,只是市场价格没有显化。这意味着国家对于兴办社队企业这种特定情况下集体建设用地进入一级市场是持默许态度的。1982 年宪法规定,“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者其他形式非法转让土地”,意味着此时土地二级市场明确处于法律上的封闭状态。此时,乡镇企业方兴未艾,大量集体土地成为工矿、仓储用地;乡镇企业直接从一级市场用地比较便利,各种形式的私下流转确实不多。可以认为,这一阶段土地市场发育的客观走向与正式制度设计基本是一致的。

2. 1988—1997 年:放宽一级市场,观望二级市场。

1988 年修改的土地管理法规定,全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体经济组织共同投资举办的联营企业,需要使用集体所有的土地的,须经县级以上人民政府批准。按照这一规定,不仅乡镇企业可以使用集体土地,其他企业与农村集体经济组织联营也可以使用集体土地,相比此前集体建设用地进入一级市场的条件有所放宽。1988 年修改的宪法规定,“土地的使用权可以依照法律的规定转让”;同时土地管理法细化规定,“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让”,为集体建设用地进入二级市场奠定了法理基础。但土地管理法还有一个补充条款,即“土地使用权转让的具体办法,由国务院另行规定”。此后,随

着国有土地使用权流转办法的出台，国有土地市场得到了快速有序的发展，但集体建设用地流转的具体办法一直没有出台。^① 也就是说，这一时期关于集体建设用地进入二级市场的正式制度是不完备的，从法理基础到实际操作缺失了一个环节。可以推断，最初的设想是希望逐步放开集体建设用地二级市场的，但后来由于“土地财政”“土地金融”的兴起，央地博弈之下不但这一设想被长期搁置，还引发了下一阶段土地市场的加剧收紧。

3. 1998—2003 年：扎紧一级市场，关闭二级市场。

1998 年修改的土地管理法规定，“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外”。“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”显然，这一阶段国家对集体建设用地管理持严控和收紧态度。虽然以“两个除外”对集体建设用地特定情况下入市作出了补充许可，但随着乡镇企业退出历史舞台，第一个“除外”客观上失去了适格的主体；同时由于缺乏关于企业破产、兼并后土地转移方式的具体规定，第二个“除外”事实上也难以操作。同时，这一时期国家还通过“规划管制”和“计划管控”集中上收了土地管理权，从正式制度上讲增量的建设用地需求只剩下使用国有土地这一条路。

4. 2004—2014 年：管住一级市场，试水二级市场。

2004 年，土地管理法再行修改，关于集体建设用地的规定与上一版基本保持一致。然而，仅仅半年之后，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》便提出，“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。可见，尽管这一时期法律上对集体建设用地的一级、二级市场都保持关闭，但政策上在管住一级市场的同时，对二级市场的管制却有所松动，实践中也开始了存量集体建设用地使用权流转的试点探索。其中，安徽芜湖、浙江湖州、广东南海、江苏昆山等地在土地行政主管部门支持下，开展了一系列集体建设用地入市的试点。有的地方通过试点形成了制度性成果，比如，广东早在 2005 年就出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》。2013 年，党的十八届三中全会决定明确提出，在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价^②，集体建设用地制度改革的大幕徐徐拉开。

（二）集体经营性建设用地入市改革

2014 年 12 月 31 日，中办、国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》，地方分散的试点探索上升到了国家层面，顶层设计、改革框架、协同配套等方面的考虑都更加成熟。农村土地“三项改革”中，土地征收制度改革已告一段落，宅基地制度改革未来主要集中到“保障居住、管住乱建”方面，管理意蕴大于改革意蕴，集体经营性建设用地入市改革已经成为深化土地制度改革最后的“低垂的果实”。

2020 年，新修改的土地管理法开始实施；次年，土地管理法实施条例也修改完成，很多地方都做好了集体经营性建设用地入市全面推开的准备。就在各方焦急等待之际，2022 年 9 月，中央深改委审议通过了《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》。^③ 2023 年 3 月，自然资源部办公厅印发《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》，深化试点正式启动（见表 1）。

① 黄小虎主编：《新时期中国土地管理研究》（上卷），北京：当代中国出版社，2006 年，第 25 页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013 年，第 13 页。

③ 这个过程中有一个细节变化很少有人注意到，中央深改委审议的文件是《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》，但后来中办、国办印发的文件是《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》，相比前者少了“指导”二字。这绝不仅仅是文件名称的简单改动。从政策制定的习惯来说，“指导意见”通常是粗线条的方向指引，部门和地方有较大的行动自主权；而“意见”通常来说更为详细具体，部门和地方要直接遵照执行。从这一措辞的变动，可以推断在深化试点政策出台过程中，很可能经历了一个试点权限先放松后收紧的过程。

表 1 农村集体经营性建设用地入市改革的政策阶段

政策阶段	重要部署	政策要义
首轮试点阶段 (2014—2018 年)	2014 年底, 中办、国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》	完善农村集体经营性建设用地产权制度, 明确入市范围、入市主体和入市途径, 建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制
	2016 年 9 月, 国土资源部采取“试点联动”的方式统筹推进各项改革	征地制度改革和集体经营性建设用地入市改革覆盖到全部 33 个试点地区, 宅基地制度改革试点范围仍旧保持不变
法律修订阶段 (2019—2021 年)	2020 年 1 月, 修改后的《中华人民共和国土地管理法》施行	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
	2021 年 9 月, 修改后的《中华人民共和国土地管理法实施条例》施行	明确了农村集体经营性建设用地入市交易的具体程序和实施办法
深化试点阶段 (2022—2024 年)	2022 年 11 月, 中办、国办印发《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》	强调推进农村集体经营性建设用地入市改革, 事关农民切身利益, 涉及各方面利益重大调整, 必须审慎稳妥推进。严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线, 落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控要求
	2023 年 3 月, 自然资源部办公厅印发《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》	进一步明确入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节; 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; 从入市规则、路径和机制等方面探索形成可复制、易推广的试点成果。深化试点的期限是 2023 年 3 月—2024 年底

资料来源: 中国人大网、中国政府网、自然资源部等网站。

(三) 现阶段改革的逻辑设定

1. 边界限定和逻辑起点。

现阶段集体建设用地制度改革有两个重要的限定条件:

一是经营性建设用地。当前集体建设用地制度改革框架下, 特别强调“经营性”这个范畴。在正式文件中, 集体经营性建设用地概念始见于 2008 年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》, 这个文件中两次提及“经营性”概念, 一是强调征地中要严格界定公益性和经营性建设用地; 二是强调允许农村集体经营性建设用地使用权依法转让。如果继续向前追溯, 早在 2001 年, 国家土地管理局局长邹玉川在安阳土地制度创新座谈会上就提出过, 在公共设施和公益事业建设中也应严格界定经营性用地与公益性用地。^① 综合上述信息可以判断, 公益性与经营性划分的思想源流来自土地划拨和征地管理领域, 后来才被移植到了集体建设用地制度改革当中。将集体建设用地入市范围限定在经营性范畴, 表面上看是一种束缚, 实则是推动改革的一招妙棋。如果不作出这一边界限定, 还是像早期地方分散试点那样将全部集体建设用地搅和在一起, 那么各方恐难以就改革方向达成共识, 也就不会有今天的入市改革成果。

二是符合规划和用途管制。现阶段改革中, 将入市范围限定在了国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途的存量集体建设用地。集体建设用地主要分布在村庄, 而绝大部分村庄过去是没有详细规划的, 国土空间规划体制改革后各地才开始编制村庄规划。也就是说, 作为集体经营性建设用地界定依据的法定规划, 大多是新编制的。各地出于推动改革、促进发展的考虑, 在村庄规划中确定经营性用地范围的时候通常采用了宽口径标准, 这一做法在首轮试点中大多得到了默许, 但深化试点中要求从严掌握。

现阶段改革的制度逻辑是: 以历史正义、发展趋势、范围限定作为改革的约束条件, 在此约束下将历史上存量的乡镇企业用地直接格式化作为待出让的土地储备, 重建集体建设用地一级市场(出让、出租), 并同步放开二级市场(转让、抵押)。这一改革设计能够与中国特色社会主义基本经济制度相兼容, 也符合构建高水平社会主义市场经济体制的要求, 是一个能够为各方所接受的推进方案。

2. 两轮试点的逻辑变动。

深化试点伊始, 自然资源部即特别强调要紧盯“三项负面清单”: 不能通过农用地转为新增建设用地入

① 邹玉川:《将革命进行到底——在土地制度创新(安阳)座谈会上的讲话》, 载刘允洲主编:《制度创新之路: 农村集体建设用地流转管理实践与理论》, 北京: 人民日报出版社, 2001 年, 第 17 页。

市，不能把农民的宅基地纳入入市范围，符合入市条件的土地不能搞商品房开发。实际上，前后两轮试点的差异不仅限于负面清单规定的范围，两者在试点数量、土地存量、土地来源、入市方式、入市规模、入市用途、改革协同等方面都存在较大变动（见表2）。

表2 前后两轮试点的比较

	首轮试点	深化试点
试点数量	33个县（市、区）	350个县（市、区），含首轮试点33个试点地区在内
土地存量	试点地区普遍存量较大	不少试点地区存量较小
入市范围	利用农村承包地退出、宅基地退出、集体建设用地重新界定登记等方式确定入市土地来源	不能通过农用地转为新增建设用地入市，不能把农民的宅基地纳入入市范围
入市方式	就地入市、调整入市、城中村整治入市	就地入市、调整入市
入市规模	规模较大，符合入市条件的土地敞口供应	规模较小，有些地区刻意压住入市节奏
入市用途	工业、商业、保障性住房，部分地区商品房开发	工业、商业、保障性住房，不能用于商品房开发
改革协同	农村土地“三项改革”试点联动	集体经营性建设用地入市单独试点，部分地区叠加全域土地综合整治、低效用地再开发试点

资料来源：实地调查、自然资源部相关政策文件。

相较于首轮试点，深化试点的特征可以概括为试点数量扩大、边限定收紧、入市规模缩小。之所以深化试点，主要是考虑到集体经营性建设用地入市事关各方面利益重大调整，入市范围、土地用途、入市方式和程序、监管环节等方面还有一些模糊地带和疑难杂症需要研究解决。目前，深化试点已经结束，但试点成效尚未全面披露，下一步政策走向也未明确。要注意的是，深化试点已经是“修法后再试点”，这意味着除了350个试点地区之外的其他地区要暂缓按照新修改的土地管理法开展入市交易。这个情况下试点时间不能太长，更不能像首轮试点那样反复延期，否则新法长期悬置，有失严肃性与正当性。

在改革总览基础上，文章后面部分主要讨论两方面问题：一方面，在目前的入市改革试点框架内，面临哪些操作难题，如何破解；另一方面，着眼长远目标，如何以集体经营性建设用地入市改革为牵引，推动集体建设用地制度改革的深化和拓展。

三、试点之内：集体经营性建设用地入市的若干难题

集体经营性建设用地入市改革所涉内容很多，不过大多是规则性、程序性的，历经十年时间、两轮试点，入市主体、入市方式、交易规则、收益分配等方面已经形成了比较成熟的制度性成果。不过，当前在入市范围、空间布局、市场建制等方面仍存在若干操作难题和深层问题，需要逐步破解。

（一）入市范围问题

关于可入市土地的范围，在两轮试点和新修改的土地管理法中规定是一贯的、明确的，即国土空间规划确定为工业、商业的存量集体建设用地。但基于这个标准，很多地方在试点过程中难以操作，明确的规定成了“空制度”。深化试点中，有三类土地难以直接认定为可入市的集体建设用地，如果把这三类都暂时排除，很多地区存量近乎清零。

1. 无合法来源的集体建设用地。

过去称为无权源建设用地，实际就是各个时期形成的非法用地。如果追根溯源，存量的集体经营性建设用地都是农用地转用而来的，但也是有合法手续要求的。改革前史的讨论可见，1998年之前，兴办集体企业占用土地至少要有县级以上政府的审批手续；1998年之后占用土地的，除了审批手续，还应该符合土地利用总体规划和年度计划。在那个经济高速增长的年代，各地都是将紧俏的土地指标优先用于中心城区，乡镇都鲜少分配到土地指标，就更不用说村庄了。合法用地的通道堵上后，很多地方就开始冒险未经审批非法占地。从几次市场整顿的结果看，非法用地量达到75%以上，其中大部分是集体违规用地。^① 现阶段改革中，对于历史形成的无合法来源土地一般向前追溯到国土“二调”，如果国土“二调”时已经是建设用地的，允许参照

① 刘守英：《中国土地问题调查：土地权利的底层视角》，北京：北京大学出版社，2017年，第260页。

低效用地再开发、城中村改造等政策中相关规定，稳妥有序认定和解决历史遗留问题。这个程序操作起来比较复杂，大多数地区尚未启动相关工作，历史形成的无合法来源土地大多处于搁置状态。

2. 用地手续不完备或历次国土调查不一致的集体建设用地。

除了上述无合法来源土地，还有一些集体建设用地当年用于兴办企业时是经过审批的，也符合国土空间规划，但缺少完整的农用地转用、供地审批、增减挂钩、工矿废弃地复垦、产权登记等手续。这部分土地不完全是非法用地，但按照现行的土地卫片执法判定规则，如果出现翻建、新建行为大概率会被认定为新增违法用地。还有一些存量集体建设用地在历次国土调查和变更调查中登记不一致，有的地块在国土“二调”时是建设用地，在国土“三调”时因为种种原因反而又被调整为耕地。在最严格的耕地保护制度下，土地用途管制是一个刚性标准，全国都在进行集中整治，试点地区也尽量避免触碰此类土地。

3. 首轮试点中部分地区重新界定的集体经营性建设用地。

首轮试点的 33 个地区都被纳入了深化试点，其中一些地区在首轮试点时已经根据当时的改革政策重新界定了集体经营性建设用地的范围，将部分实际用于经营性用途的宅基地和公益性用地纳入了入市范围，并且通过新编制的村庄规划予以确认。比如，贵州湄潭通过分割登记将部分宅基地转为了集体经营性建设用地，广西北流将部分农民退出的承包地落实占补平衡后转为集体经营性建设用地。这些做法在深化试点中属于“负面清单”之列，相应地块目前处于冻结状态，成了新的历史遗留问题。

由于这些问题的存在，长期以来集体经营性建设用地存量就没有准确底数，综合各方估计大约在 4000 万—5000 万亩之间，4200 万亩这个数字用得比较多，约占全国集体建设用地总量的 13%。^① 不但是全国层面底数不清，试点地区的数字出入也非常大，比如贵州湄潭在最初的现状核查中确定的集体经营性建设用地为 4625 亩，占集体建设用地比例为 5.8%，其中可入市土地为 1600 多亩。^② 但经过重新界定之后，集体经营性建设用地面积一下增加到了 20250 亩，占集体建设用地比例上升到 25%。^③ 摸清底数是推进改革的前提。近期，自然资源部布置了摸底调查，要求各地统计存量集体经营性建设用地以及三年内具备入市条件的土地数量。由于各种历史遗留问题的存在和各地衡量标准差异，恐怕只能摸到一个大概，对于大体掌握全局情况有一定帮助，但难以做到精准。

（二）空间布局问题

从发展导向上讲，入市改革不仅应该实现城乡建设用地同等入市的目标，还应该同步实现乡村空间优化布局和土地资源集约利用。尽管两轮试点方案都没有对空间布局作出细化安排，但入市方式和产业导向会直接影响空间布局。首轮试点中明确了入市方式，既可以在本村就地入市，也可以调整到产业集聚区入市；深化试点中要求入市土地优先用于支持乡村振兴和一二三产业融合发展。下面，通过几个实际案例的比照，看一下改革试点对城乡空间布局产生了何种影响。

江苏省常州市武进区是两轮试点地区，集体经营性建设用地存量约 11.9 万亩、1.1 万宗，首轮试点中已出让 1.3 万亩、1259 宗，绝大部分是就地入市。^④ 2017—2023 年，武进区有公开出让数据的 157 宗入市地块全部是就地入市，其中 63.1% 位于城镇开发边界内，18.5% 位于集聚提升类村庄，还有 18.4% 位于一般村庄、拆迁撤并村庄或者连片农田区。这个布局整体是比较分散的，由此带来的直接问题就是难以形成产业集聚，降低了空间整体利用效率。从空间分布上看，即便是处于城镇开发边界内的地块，也并非集中连片；城镇开发边界外的地块更是与农田插花分布，影响了土地规模连片经营。从地块规模上看，城镇开发边界内每宗地块平均面积为 37 亩，而城镇开发边界外每宗地块平均面积只有 11 亩，城乡土地规模效应差距比较大。^⑤ 从开发效率看，武进区 13 个镇（开发区）入市土地平均建筑密度为 51%、平均容积率为 0.64，开发强度偏低、集

① 叶兴庆：《农村集体经营性建设用地的产权重构》，《中国经济时报》2015 年 5 月 27 日。

②④ 数据来自实地调查中获得的文件资料和现场访谈。

③ 张义博、申佳：《建立城乡统一建设用地市场的探索——贵州省湄潭县农村集体经营性建设用地入市改革调查》，《中国发展观察》2018 年第 21 期。

⑤ 数据来自根据江苏省农村集体经营性建设用地网上交易系统数据进行的测算。

约利用水平不高。^① 由于特定的历史形成轨迹，存量集体经营性建设用地主要散布在城镇开发边界外的村庄，采用就地入市难以避免地会延续这种分散特征。

贵州省湄潭县也是两轮试点地区，但主要采用的是调整入市方式。2015 年至今，湄潭县入市土地 198 宗，其中就地入市 21 宗，调整入市 171 宗，后者占比达到 86.4%。^② 令人意外的是，湄潭县调整入市后的地块大多仍然分布在城镇开发边界以外，甚至有相当数量的土地仍然散布于村庄。这个结果当然有当地政府工作导向的因素，但也确实与特定的产业结构脱不开关系。市场经济条件下，空间集聚的向心力和离心力各有三个来源：向心力来自关联效应、厚实的市场、知识溢出和其他外部经济，离心力来自不可流动的生产要素、土地租金/运输成本、拥塞和其他外部不经济。^③ 深入分析可以发现，湄潭县入市土地的布局其实并不违背空间经济规律。该县地处西南丘陵山区，茶产业是乡村主导产业，全县茶叶种植面积 60 多万亩，在各个乡镇均有分布。茶叶生产加工主要集中在每年 3—6 月，主要商业模式是采摘茶青在地头附近炒制后外销，具有生产空间散布、生产时间集中和生产峰谷明显等特征。基于这一特征，湄潭县茶产业空间离心力显然大于向心力，即便在完全市场条件下，产业用地大概率也会靠近产地分散布局，况且历史形成的集体经营性建设用地还存在着较强的路径依赖特征，调整入市后仍然散布于村庄也就不奇怪了。

首轮试点时，就有学者对入市“小散乱”的情况提出过批评，认为一些地区在“先试先行”的宽松政策下大规模开展零散土地无序入市，影响了土地市场秩序，挤占了生态和农业空间。当然，这种批评的另一面似乎是在为北京市大兴区“统筹入市”辩护和正名。^④ 从首轮试点开始，大兴区即明确了“镇级统筹、减量入市”的方案，以镇为基本单元对全区 7.96 万亩存量集体经营性建设用地进行统筹规划，其中约 4 万亩土地“还耕还绿”后，其余土地调整到全区范围内规划的产业引导区集中入市。这一方案对于优化国土空间布局具有积极意义，但存在特定条件约束，很难作为一种常态化做法去复制推广。

上述三个实例分别代表了三种情况：北京大兴和贵州湄潭代表了两种极端情况，前者由于区位条件和产业基础的特殊性，有必要采用统筹整理的方式入市；后者由于地理条件和产业类型的特殊性，无论采用何种入市方式，在市场规律作用下可能都会维持散布的格局；江苏武进代表的则是一种中间形态，也是一种普遍状态。当前，试点地区中就地入市的比例大约要占到 60%—70%，如果未来此项改革推广后各地都沿袭就地入市为主的做法，则意味着将在全国乡村增加/固化数十万个低效非农建设点，显然有违改革初衷。或许有人会提出在村庄就地入市是出于支持乡村振兴和一二三产业融合发展的需要，这个说法恐怕很难站住脚。前面分析的武进区 157 宗入市地块中，绝大部分是用于工业制造业项目，只有 9 宗用于农业、生态、文旅等乡村振兴类项目，也就是说相当一批工业项目布局到了村庄。乡村振兴是全局性概念，县城和市镇是乡村全面振兴的核心动力引擎，真正需要直接在村庄落地的乡村产业项目比较有限，对建设用地的需求潜力实际并不大。^⑤ 因此，需要尽快研究明确一般性地区集体经营性建设用地入市需要遵循的空间布局导向，以免给国土空间格局优化留下长期隐患。

（三）市场体制问题

从两轮试点情况看，目前只能说在各方努力下集体经营性建设用地进入了市场，但在市场规模、资源配置、交易结构方面都还存在一些问题，距离“构建城乡统一的建设用地市场”这一改革目标尚有较大距离。

① 通常情况下，工业用地建筑密度低于 30% 或容积率低于 0.8 就被视作低效用地，容积率低于 0.6 几乎可以视作严重低效。关于武进区入市土地建筑密度和容积率的测算参见王文景：《常州市武进区农村集体经营性建设用地入市问题及对策研究》，中国矿业大学硕士学位论文，2020 年。

② 数据来自实地调查中获得入市台账。

③ 藤田昌久、克鲁格曼、维纳布尔斯：《空间经济学》，梁琦主译，北京：中国人民大学出版社，2012 年，第 306 页。

④ 舒宁：《北京大兴区国家集体经营性建设用地入市改革试点探索》，《规划师》2017 年第 9 期。

⑤ 陶然也持类似看法，他认为“圈外”集体经营性建设用地存量大概有 2000 万—3000 万亩，农产品加工、乡村文旅开发、制造业发展只会使用很少一部分，未来乡村工业、商业建设用地需求并不大。参见陶然：《人地之间：中国增长模式下的城乡土地改革》，沈阳：辽宁人民出版社，2022 年，第 211—212 页。

1. 市场规模狭小。

目前,两轮试点加起来总共完成了约 10 万亩土地的入市(其中 70% 为租赁),相较于 4000 多万亩的存量来说,试点只覆盖了不足 1/400,市场太小太薄。从两轮试点比较看,深化试点地区数量是首轮试点的 10 倍以上,但实际入市规模却远远小于首轮。首轮试点中,33 个试点地区用 4 年时间完成土地入市 9 万余亩,平均每个试点地区每年入市 680 亩;深化试点中,350 个试点地区 1 年只完成了 1.3 万余亩,平均每个试点地区每年入市只有 37 亩。^①调查发现,深化试点中各地普遍避免触碰矛盾和难点,入市地块都是比较便于操作的部分,试点地区数量扩大没有带来实际作用。

2. 市场竞争不足。

就地入市中,绝大多数是原址原主补办手续,土地出让价格主要依据地方政府确定的基准地价小幅上下浮动。前文分析的武进区 157 宗出让地块,全部都只有一个出价人,大部分地块的竞得人就是原来使用该地块的企业。土地的不可移动性和用地人的不可变性决定了不可能存在一个充分的市场竞争和议价过程。招拍挂的情况尚且如此,竞争性和公开度更低的协议出让的情况就更可想而知了。现在看来,反而是采用出租方式入市时,用地人能够在更大范围内选择,各类土地能够形成更加完全的市场竞争,价格发现机制也更符合市场规律。

3. 行政配置繁密。

就地入市中,集体土地与国有土地遇到的管制结构是差不多的,行政配置过多主要体现在调整入市上,而这又与调整入市本身的市场结构有关。以浙江德清为例,这里几乎囊括了调整入市可能面临的各种交易结构:(1) 产权互换入市。拆旧地块村庄与建新地块村庄互换土地所有权,综合核算补足差价。(2) 指标交易入市。拆旧地块村庄如不具备入市条件或不愿自行入市,可以复垦后将土地指标交易给其他村庄入市。(3) 村庄合作入市。拆旧地块村庄与建新地块村庄组建联营公司,共同分享入市收益。(4) 镇级统筹入市。由镇级政府组建入市平台统一储备、统一入市、统一分配。^②在如此复杂的交易结构下,完全靠市场交易几乎是不可能的,政府必然要发挥重要的配置作用。

就地入市中竞争不充分问题、调整入市中行政配置过多问题都是由集体经营性建设用地这种经济要素自身的禀赋结构决定的,在现有土地管理体制下几乎无解。能够寻求边际改善的主要是市场规模,市场规模扩大、市场容量增加后,同时也会对另外两个问题的改进产生一定的促进作用。很多人认为入市规模狭小主要是因为地方政府怕影响土地财政,故而没有积极性。这个说法其实不成立。土地财政的主要来源是商业、住宅用地出让收入,而绝大部分集体经营性建设用地的入市用途是工业,商业用途的很少。商品住宅更是只在个别地区开展过零星探索,深化试点时已经在顶层设计上全面禁止了,与地方政府的积极性无关。作为工业用地出让时,集体土地与国有土地价格大体相当,有时候可能还比国有土地贵,亦不构成影响地方积极性的因素。

真正导致现阶段改革中入市规模狭小的原因有三点:一是历史存量偏少。首轮试点时是从全国范围内选取了 33 个历史存量大、工作基础好的地区,而深化试点地区扩展到每省 10 个左右,其中很多地区历史存量本来就不多。二是边界限定收紧。深化试点时大幅收缩了可入市土地的边界限定,包括首轮试点地区在内很多地方可入市土地范围都大幅收窄。三是改革经验不足。深化试点地区大多缺少土地制度改革经验,面对复杂的政策约束不知从何入手;还有一些地方对政策持观望态度、避责心态明显,个别省份甚至要求本省各试点地区每年入市以 3—5 宗为宜,人为控制入市规模。未来改善这一问题的思路是进一步明确改革方向和政策预期,实事求是调整优化改革的边界限定。

① 参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2018-12/23/content_2067609.htm, 2018 年 12 月 23 日;《农村集体经营性建设用地入市试点取得阶段性成果》, https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202404/120240429_2844002.html, 2024 年 4 月 29 日。

② 唐健、陈俊、梁鸿:《集体经营性建设用地调整入市:湄潭方案》,《中国改革》2017 年第 3 期。

四、试点之外：集体建设用地制度改革的长策思考

集体经营性建设用地入市改革实际是集体建设用地制度全局改革在现阶段的一个载体和抓手，只包含了集体建设用地制度改革的部分内容，未来改革要以现阶段方案为蓝本继续延伸拓展。集体建设用地制度改革涉及城乡形态现代化、土地权利平等化、土地管理规范化和一系列长远目标的实现，在全面推进现代化的临界点上，应该对深化改革的目标设定、逻辑过程、政治经济约束等问题有所考虑。

（一）城乡形态现代化

城乡形态是指不同等级、不同类型城市和乡村之间的空间布局关系以及关联形成的人口布局、经济联系和功能分化。城乡形态在大地景观上的投射就是通常意义上的空间布局，空间布局具有强烈的基底效应和导向效应，一旦固定下来，将在超长历史时间中都具有不可逆的规定性。空间布局是城乡形态的外部特征，空间布局与经济活动之间的耦合关系是城乡形态的秩序基核，表观秩序背后有着复杂的微观基础和制度根源。^①

从世界规律讲，现代化过程中传统城乡形态会逐步分化为城市区块、市镇和半稠密区块、乡村区块三类空间功能区。通常来说，市镇和半稠密地带具备一定水平的人口和产业集聚，主要功能是作为区域性专业化节点、城市居民第二居所、乡村集中居民点；乡村区块主要功能是大田农业或畜牧业、林果业生产，高度发达状态下将逼近“农业车间”形态。当然，这只是一种发展模型的简要勾勒，并不意味着所有地区都照此复刻。但从趋势上讲，现代化进程中多数地区的城乡形态会朝着这个方向演化，如果这种演化尚未发生或阻力很大，那可能意味着存在特定的政治经济问题。

作为世界上最大的原住民国家，中国的城乡形态是从一个市镇绵密弱小、村庄星罗棋布、农田细碎分散的基底上起步的，演化过程注定是波折而漫长的。改革开放以来，城乡形态朝着现代化方向不断跃迁，但近年来空间分化重组速度明显放缓，且过去多年积累的问题也开始集中释放。这些问题大多与土地制度尤其是集体建设用地制度密切相关。相当一批村庄中，空间布局无序、土地利用低效，大量闲置建设用地既得不到合理利用，也无法退出、腾挪或者复垦，造成了巨大浪费。直接表现就是乡村人口从1995年峰值时的8.6亿人减少到2022年的4.9亿人，而同期村庄建设用地规模却从2.5亿亩扩张到了3.2亿亩；其中宅基地从1.43亿亩增加到1.88亿亩，增幅占村庄建设用地增幅的64.3%。^②这一表现反映到城乡形态上的结果是：在城镇化大潮下，市镇规模未能有效提升，村庄规模却大幅膨胀。一边是城镇建设用地指标紧张；另一边却是大量乡村建设用地低效利用。

根据自然资源部披露的数据估算，现在村庄集体建设用地总面积3.2亿亩，其中宅基地1.88亿亩，集体经营性建设用地4200万亩，集体公益性建设用地2045万亩。除去这三项，还有近7000万亩建设用地难以明确用途，现状中实际包含上述各种用途或者是废弃。^③在整个集体建设用地大盘子中，宅基地毫无疑问占绝对大头，但现阶段从农民生计和社会稳定大局出发，政策上对宅基地问题比较审慎，改革空间不大。即便暂不将宅基地纳入考虑，再将交通运输用地排除在外，仍然有近1亿亩集体建设用地有优化布局、提质增效的空间。

从城乡形态现代化角度看，集体建设用地制度改革仍面临若干问题：一是关于城乡形态演化趋势认识模糊。一些部门和地方对于城乡形态现代化的一般规律和收敛方向缺乏清晰认识，直接影响到空间规划和土地政策的走向。二是部分地方国土空间规划偏离实际。审计署对16省的审计发现，有1783个村庄规划偏离实际或流于形式，某市统一要求29个村庄各自新建3750平方米幼儿园和小学，而有的村仅37名村民。^④三是

① 陈明：《城乡形态现代化的空间布局与制度基础》，《社会科学战线》2024年第6期。

② 熊柴、蔡继明、刘媛：《农村宅基地的时空变化、驱动逻辑及减量治理》，《天津社会科学》2024年第4期。

③ 集体公益性建设用地包括公共管理与公共服务用地710万亩、交通运输用地960万亩、公用设施用地250万亩、绿地和开敞空间125万亩。参见自然资源部2022年全国国土变更调查数据结果。

④ 参见《国务院关于2023年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202406/t20240627_437805.html，2024年6月27日。

集体经营性建设用地入市未能充分发挥先导作用。集体经营性建设用地是一项先导性作业，对于未来城乡形态演化具有重要的引领作用。一些地方集体经营性建设用地入市缺乏空间统筹，如果未来更多地方沿用这种简单化操作，村庄用地低效分散问题将会固化和加剧。四是长期未将集体公益性建设用地纳入考虑。现在已经开展的全域土地综合整治、城市低效用地再开发试点还是将主要目光放在宅基地和经营性建设用地上，很少将规模甚大的公共设施和公益事业用地及未明确用途的其他用地纳入考虑。其实后者闲置低效的情况更加严重，如果能将其与经营性建设用地一并考虑，那么对于城乡空间布局优化和土地资源潜能的释放，都将有更强的拉动作用。

集体建设用地在中国城乡形态构造中处于一个枢纽位置，其现状布局本质上是一套非规范制度的历史产物。深化集体建设用地制度改革，首先应该廓清城乡形态现代化的空间布局与制度方位，在这个框架下通盘设计改革方案，而不是被非规范的制度结果牵着鼻子走。

（二）土地权利平等化

现阶段改革中，土地权利平等的是内涵集体经营性建设用地与国有土地“同等入市、同权同价”。这只是对当前改革目标的一种概括表述，并不能包容土地权利平等化的完整含义。追逐平等土地权利的背后，其实是现代社会土地所有权与开发权分离的情况下，土地所有者与管理者之间围绕土地开发权归属和分配问题的长期博弈。^① 实际上，作为一种空间位置不可移动的自然资源，土地的市场地位必然受到空间区位、规划管制、历史累积、政经结构等条件的约束，不同土地的开发权不可能绝对平等。廓清这些约束条件之后的那个“余值”，才是追求土地权利平等化真正的可能性空间，改革目标应该在这一空间中设定。

1. 土地入市地位受空间区位的约束。

空间区位天然具有不平等性。正如莫里斯所言，地理是不公平的。步入现代化之前的数千年里，生活在大不列颠岛北部和西部贫瘠土地以及爱尔兰黏重潮湿土地上的人口，始终比在大不列颠岛东南部肥沃土地上的人口少而穷。^② 在现实中，城市和乡村构成了地理空间上最大的不平等。历史上的绝大多数城市，通常在安全防卫、贸易口岸、通道节点、腹地纵深等方面具有更优越的地理条件。城市一经形成，更是会不断强化相对于乡村的种种优越地位，与城市的相对距离构成了地价的基准。入市改革中，一些远离城市的存量集体经营性建设用地获得了接近城市土地的市场价格，实际恰恰是存在市场管制的结果。一旦大幅放开市场准入，在平等的价格形成机制下，大量远离城市的集体建设用地必然出现低地价甚至零地价。这是土地权利平等化的一个必然结果，也是必须做好的思想准备。

2. 土地入市用途受规划管控的约束。

现代社会中土地利用并非单纯由产权决定的，而是受到规划管制、税收制度、邻避规则的多重制约。这是一个世界通行做法，经济越发达，土地受到的产权之外的约束就越多。比如荷兰，在公法范畴中，土地利用规划可以限制所有者变更土地用途的权利，市镇政府有权在其辖区内行使优先购买权；在私法范畴中，土地利用行为还受到妨害法、好邻居法、侵权行为法的规范。^③ 从制度上讲，集体土地和国有土地都受到规划和用途管制的约束，这一点上两者是“同权”的。不过，入市改革暴露出了集体建设用地面临的一些特殊困境：一方面，集体土地上历史遗留问题比较多，一些地方“三区三线”等刚性指标不符合乡村实际，村庄规划与发展需求错位；另一方面，少数地方在规划中盲目扩大经营性建设用地的比重，村庄规划与发展趋势脱节。从远期看，集体建设用地制度改革还面临农田保护和批量增加耕地、建设用地总体减量、宅基地权益合理转移乃至城乡形态现代化等历史任务，这些都需要科学的规划体系作为牵引。从地权平等角度讲，集体建设用地制度改革不是追求放松规划和用途管制，而是要更好发挥国土空间规划的引导和规制作用。

3. 土地入市规模受历史累积的约束。

入市改革伊始就有人提出过一个质疑，认为各地集体经营性建设用地的存量本身不平衡，广东、浙江等

① 参见华生：《城市化转型与土地陷阱》，北京：东方出版社，2013年，第80—83页。

② 伊恩·莫里斯：《地理即命运》，李阳译，北京：中信出版社，2024年，第18页。

③ 尼德汉姆：《荷兰土地使用规划：原则与实践》，罗震东译，南京：东南大学出版社，2014年，第105、119页。

经济发达地区存量多，中西部地区存量少，如果按照历史存量入市，会扩大地区间经济发展的不平等程度。这个说法看似有道理，实则运用了错误的衡量尺度。入市改革的初衷是以此为牵引逐步将城乡二元结构下分割的土地市场统一起来，这是一项以城乡土地权利特别是开发权的平等化为目标的改革，出发点本来就不是拉平经济发展差距。事实上，集体经营性建设用地的历史累积水平本身就是市场化结果的一种反映。虽然是管制条件下的市场配置，但结果并未严重偏离区域经济的基本面。从现实出发，中西部地区的后发工业化中，规模工业从一开始就已经向园区集中，对分散工商业用地的需求并不旺盛。因此，非但现阶段改革中不应当追求所谓的规模相当甚至借此拉平经济差距，未来集体建设用地制度的全面改革同样要以不同类型建设用地的历史存量为基准约束。

4. 土地入市步伐受政经结构的约束。

现有的土地制度是在一个强政治经济约束结构下形成的，从改革平稳的角度出发，制度转型也要在充分考虑政治经济格局的影响下拿捏好力度和节奏。比如，深化试点中的“三项负面清单”，就是基于谨慎的政治经济考虑确定的。这一约束之下，不可能将集体建设用地建设商品房问题纳入讨论，更不宜将宅基地和集体经营建设用地纠缠到一起。从技术角度讲，一味地抓住这些问题不放反而会让改革路径变得模糊复杂，不利于改革的稳步推进。

集体建设用地制度改革追求的土地权利平等化，绝不是片面追求巨额收益、放松规划管制抑或是各种类型土地全面入市。建立城乡统一的建设用地市场更不是允许集体土地入市就完成任务了，而是有着相当复杂的制度规则需要去探讨。比如，集体经营性建设用地入市推广需要分几步走，如何推进集体公益性建设用地的集约开发，城镇开发边界内外的集体建设用地分别适用何种规则，等等。只有这些问题解决了，才真正进入了构建城乡统一建设用地市场的制度通道。同时，上述问题的解决过程蕴含了促进土地开发权公平分享的意涵，这就触及了土地权利平等化的深层含义。

（三）土地管理规范化

土地管理规范化不但是深化土地制度改革的基础工作，也是实现中国式现代化必须解决的问题——没有哪个国家是在土地这种核心资源资产模糊的状态下走向现代化的。实现集体建设用地管理规范化，最起码要解决以下四个方面问题。

1. 历史遗留问题拖延不决。

归纳来说，集体建设用地的历史遗留问题主要集中在三方面：一是1987年土地管理法施行至2009年国土“二调”之间发生的建设用地使用行为未取得完整的合法用地手续。这个问题在两轮试点中反复出现，目前央地之间对于处置原则已经基本达成共识。二是部分现状集体建设用地与“三区三线”等刚性指标存在冲突。这里面既有上述期间发生的，也有后来发生的；既有可以归入经营性的工业、商业用地，也有相当数量的宅基地和公益性建设用地，目前各方对于处置原则尚无一致认识。三是由于上述问题的交叉存在，各地很难掌握集体建设用地中各类土地的底数；或者说只有大概数量估计，但缺少准确空间信息。过去多年里，各地都没有下决心解决这些问题，如今对国土空间规划、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革造成严重掣肘，到了必须解决的时候了。

2. 土地权利缺少规范保障。

入市改革中有一个很有意思的案例，广东一个村庄把土地“自己出让给了自己”，难道说所有权还不如使用权“硬”？东莞市万江街道官桥濠村将一宗11.75亩的商业金融用地以7054万元的价格出让给了东莞市万江街道官桥濠股份经济联合社，出让过程中缴纳土地增值收益调节金2366万元。^①按照现行土地管理法，集体经济组织既可以使用自有建设用地兴办企业，也可以出让、出租。经了解发现，该案例后续运作中涉及企业代建运营、地块权属交错等问题，如果集体经济组织直接使用土地则面临诸多法律模糊地带。因此，官

① 自然资源部自然资源开发利用司编：《农村集体经营性建设用地入市试点典型案例汇编》，北京：中国大地出版社，2024年，第34—37页。

桥涪村宁可缴纳 2000 多万的收益调节金，也要把土地出让给自己。这个案例只是集体土地各类问题的一个缩影，其他诸如集体所有权行使机制不健全、村庄内部以自治否决法治等问题都已经有很多讨论。概言之，土地管理规范化缺的不是法律，缺的是集体所有制下法治的有效实现机制。

3. 改革事项协同配套不足。

农村土地“三项改革”最初是分开试点，后来发现效果不行，又进行了并轨。近几年，土地制度改革中协同配套问题非但没有解决，甚至有更加分散的趋向。从大的框架看，城乡融合发展试验区、农村改革试验区、农村土地“三项改革”试点地区等都部署了集体建设用地制度改革事项，各类试点试验地区大多不重合、试点内容深浅不一，难以形成改革合力。从具体领域看，有关部门先后部署了集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革、全域土地综合整治、超大特大城市城中村改造、低效用地再开发等一系列试点任务，各地还自行开展了一些小规模、小范围试点。试点试验是推进改革的一大法宝，但近年来土地领域的一些改革试点间协同性不强，试点成果的推广运用方向也不明确，甚至带有一定程度的“运动式试点”和争抢政绩的味道，有必要引起警惕。

4. 土地政策太过频密细碎。

关于土地利用的政策规定太过分散细碎，很多时候还需要叠加产业约束，给政策的执行和落地带来了困扰。比如，在入市改革试点地区，本来就可以正常使用集体经营性建设用地，但农业农村和自然资源部门又印发了各类“指导目录”“工作指引”“政策指南”，框定了一系列优先发展的乡村产业范围，把本来简单的事情搞复杂，无端增加了对市场的干预和扭曲。在非试点地区，乡村发展旅游、养老使用集体建设用地甚至需要相关行政主管部门分别发文确认。土地政策的频密细碎一方面加大了基层土地管理复杂程度，另一方面又留下了更多的政策裁量空间，大幅增加了政策实施的交易成本。

五、深化方向与政策含义

深化农村集体土地制度改革的基本思路是：近期，解决改革试点中暴露的问题和梗阻，为全面推开农村集体经营性建设用地入市扫清障碍；远期，按照经营性用地、公益性用地、宅基地的位序分类分步推进集体建设用地制度改革，实现农村集体建设用地的集约节约、合理布局、总体减量。具体政策建议如下：

第一，下决心解决制约入市的历史遗留问题。通过两轮试点，入市面临的历史遗留问题已经得到了充分暴露，各地也形成了一些行之有效的处理方案。综合各地政策，建议将可入市的存量集体建设用地范围明确为：2009 年以前已经形成且国土“二调”和“三调”中均为建设用地，并在国土空间规划中确定为工业、商业用途的集体建设用地。在这个范围内，本着尊重历史、有利发展、稳妥审慎的原则，分类解决其中部分用地缺少合法手续的问题。历史遗留问题解决应该考虑长期的政策协同，比如，国土空间规划中划定的“三区三线”确不符合实际的，应同步建立一定的纠偏措施。

第二，明确集体经营性建设用地入市的空间布局思路。按照城乡形态现代化的目标指向，在县域范围内统筹考虑入市土地的空间布局。政策导向上，宗地位于城镇开发边界外，确属乡村产业发展亟需的仓储、物流、冷链、烘干等设施用地，或现有生产设施搬迁难度大、成本高的，可以考虑就地入市；与上述产业关联不大的工业、商业用地，特别是被连片农田包围的小幅宗地，应当尽量调整到城镇开发边界内入市。未来，还应充分考虑入市土地指标化的可能，与城乡建设用地增减挂钩指标省内调剂、跨省交易等政策有机衔接。

第三，增强村庄规划的严肃性和制度刚性。村庄规划看似范围小，却是国土空间规划落地的“最后一公里”。编制村庄规划必须充分考虑发展实际，不能随意扩大工业、商业用地范围，更不能将现状宅基地和农用地随意规划为经营性建设用地。未来，县域范围内要在全面考虑各类集体建设用地空间布局的基础上，统筹开展村庄规划编制工作。建议针对各地村庄规划中出现的问题，修订完善村庄规划编制标准和导则，将这一工作作为入市改革全面推开的前置程序。

第四，着手考虑集体公益性建设用地制度改革思路。集体公益性建设用地存量很大，闲置浪费规模不小，是未来推动土地集约节约利用的重要挖潜对象。这类土地的改革方向目前还处于政策的空白地带，部分地区

结合入市试点开展过零星探索。比如，广西玉林将闲置的学校用地通过规划确定为仓储用地入市，容积率和建筑密度大幅提升；江苏泰州将村庄内闲置和废弃的公益性用地重新规划，统筹用于乡村政务服务、医疗卫生、文化教育等设施的建设。建议尽快启动集体公益性建设用地制度改革研究，明确接续改革的方向和思路。除此之外，还有必要针对农民自建区建设、宅基地权益流转和减量、城镇开发边界内集体土地（住房）管理等问题储备一批改革事项，以回应中长期发展需求。

第五，以改革协同和政策重组为重点提升土地管理水平。随着入市改革趋于成熟，已经具备了统筹全域土地综合整治、超大特大城市城中村改造、低效用地再开发等改革事项的条件，未来要在试点范围、空间统筹、政策适用等方面做好衔接。现行集体建设用地政策要大幅调整合并，将基础性规则归并为可以直接对照操作的明确条款。基础规则明确后，利用3—5年时间摸清集体建设用地真实底数，这项工作可以与年度国土变更调查配合推进。实现土地管理规范化和并不是一个简单的技术过程，其背后涉及相当多的政治抉择，同时还与国家治理体系和治理能力现代化紧密相连。问题虽然容易看到，但目标的全面实现将是一个长期过程。

〔本文为中国社会科学院国情调研重大项目“深化农村集体经营性建设用地入市改革的进展与评估”（2024GQZD010）的阶段性成果〕

（责任编辑：沈 敏）

Reform of the Rural Collective Construction Land System: A Holistic Assessment and Future Outlook

CHEN Ming

Abstract: China holds a vast stock of rural collective construction land, distinguished by its large scale, diverse categories and intricate institutional design. Deepening the reform of the collective construction land system is now the critical edge at which further land system reforms are advancing. Over the past decade, the rural collective commercial construction land marketization reform has advanced markedly. It has become a key lever for advancing the broader land system reform agenda. However, the present reform, which focuses almost exclusively on commercial-use land, has not addressed the full spectrum of the collective construction land system. As a result, its depth and breadth still need to be fully developed. Experience from the pilot regions indicates that three issues must be tackled resolutely: (1) resolving the historical legacy issues that still hinder marketization; (2) integrating the spatial layout of marketized land at the county scale; and (3) strengthening the authority and enforceability of village planning. The long-range goals of China's land system reform are modernizing the urban-rural spatial form, equalizing land rights, and standardizing land management. These goals serve as both the key anchor points and the fundamental constraints for deepening collective construction land reform. Looking ahead, the reform of collective public-interest construction land must be placed on the agenda without delay, and land management capacity should be upgraded through coordination of reforms and realignment of policies.

Key words: land system, collective construction land, commercial-use land, public-interest land