

农村集体经营性建设用地入市的困境与出路

——基于土地用途管制的视角

陶 然 余家林

摘要：有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，是完善城乡融合发展体制机制的关键举措。本文在测算农村集体经营性建设用地规模及分布的基础上，采用土地用途管制的新视角，分析了农村集体经营性建设用地入市面临的困境。在工业、商业、保障性租赁住房等经营性用途中，农村集体经营性建设用地存在竞争力不足、入市进展缓慢等问题。进一步地，本文辨析了农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系，指出在农村集体经营性建设用地入市受到用途管制约约束的背景下，过度限制成片开发土地征收反而会抑制农村集体经营性建设用地价值的最大化。根据是否位于土地利用规划确定的城镇建设用地范围内，本文把农村集体经营性建设用地区分为“圈内”和“圈外”两种类型，提出了适用于“圈内”的直接和间接两种入市方案，以及适用于“圈外”的异地入市方案，以进一步优化土地管理，释放土地要素支撑经济发展的潜力。

关键词：农村集体经营性建设用地入市 土地用途管制 成片开发

中图分类号：F321.1；F205 **文献标识码：**A

一、引言

有序推进农村集体经营性建设用地入市改革，是深化农村土地制度改革的重点任务，直接关系到城乡统一建设用地市场的健全。2013年，党的十八届三中全会提出建

〔资助项目〕 国家社会科学基金重大项目“农民获得更多土地财产权益的体制机制创新研究”（编号：17ZDA075）。

〔作者信息〕 陶然，香港中文大学（深圳）人文社科学院，电子邮箱：taoran@cuhk.edu.cn；余家林（通讯作者），中国社会科学院农村发展研究所，电子邮箱：yujialin@cass.org.cn。

立城乡统一的建设用地市场，明确“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”^①。2024年党的二十届三中全会强调“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”，并将其作为完善城乡融合发展体制机制的重点任务^②。2025年党的二十届四中全会再次强调，“节约集约利用农村集体经营性建设用地，依法盘活用好闲置土地和房屋，分类保障乡村发展用地”^③。从改革成效来看，自改革试点启动以来，在中央和地方等多方共同努力的推动下，农村集体经营性建设用地入市改革取得了明显成效，提高了土地资源配置效率（Wang and Tan, 2020），加速了农村产业链延伸（Zhu et al., 2025）。然而，相较于农村集体经营性建设用地存量，截至2024年4月，全国累计完成入市面积约13.8万亩，入市规模明显不足。那么，农村集体经营性建设用地入市改革推进缓慢的原因何在？未来应该如何破解？

本文试图从土地用途管制的新视角，探究农村集体经营性建设用地入市面临的困境及出路。作为现代土地规划管理的核心工具之一，土地用途管制旨在避免土地利用“外部不经济”、控制土地利用及开发速度和节省政府财政支出（刘守英，2021），对土地价值、空间格局和社会福利有着直接影响（Turner et al., 2014；Proost and Thisse, 2019），被欧美等国家广泛采用。1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），首次引入土地用途管制制度，以期更好地发挥土地要素对经济发展的保障作用。2024年，中央全面深化改革委员会第四次会议强调，“要建立健全同宏观政策、区域发展更加高效衔接的土地管理制度，提高土地要素配置精准性和利用效率，推动形成主体功能约束有效、国土开发协调有序的空间发展格局，增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力”^④。在农村集体经营性建设用地入市管理的制度安排中，入市土地用途管制同样被放在重要地位，发挥了划定改革操作边界、把握好改革力度和节奏、保障试点工作稳步推进等积极作用（陈明，2025）。截至2025年，农村集体经营性建设用地入市改革经历了2015—2019年的首轮试点和2023—2024年的第二轮试点。两轮试点虽然都将入市土地用途限定在经营性用途，但由于缺乏对经营性用途的清晰界定（张勇和张宇豪，2024），因而对土地的实际用途要求存

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635143.htm。

② 《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》，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046052.htm。

④ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议强调：增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力 进一步提升基层应急管理能力》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6932052.htm。

在差异，主要表现在入市土地能否用于商品住宅开发。

在首轮试点中，中央关于入市土地用途没有明确规定，赋予了试点地区较大的自由裁量空间。王玥等（2021）通过梳理14个试点地区的政策文本发现，入市土地用途普遍被限定在工业、商服、仓储和公共设施等，而浙江省义乌市的义亭镇、赤岸镇将居住用地纳入规划安排，用于改善住房特困户和危房户的住房条件。马翠萍（2025）梳理全国33个试点县（市、区）的入市土地用途规定发现，有19个试点县（市、区）只是简单援引中央指导文件，没有进一步阐释入市土地是否可以用于开发房地产，有7个试点县（市、区）明确禁止利用入市土地开发房地产，有5个试点县（市、区）利用开展集体建设用地租赁住房试点的机会，协同推进入市土地用于建设租赁住房或共有产权房，仅有2个试点县（市、区）真正探索了利用入市土地建设商品房。相较之下，第二轮试点进一步明确了入市土地用途，将经营性用途界定为工业、商业、保障性租赁住房、采矿等，并以负面清单的方式，禁止入市土地用于商品住宅开发。

自试点启动以来，学术界围绕农村集体经营性建设用地入市改革的诸多关键环节开展系统研究，涵盖入市价格形成机制（刘玲等，2015）、收益分配机制（陈红霞和赵振宇，2019；李怀，2020；吕丹和薛凯文，2021；马翠萍，2022；李中仁和蔡庆鸣，2024；岳永兵和刘向敏，2024）、入市交易资格认定（胡中华和湛宇，2017）、入市流转机制（杨遂全和孙阿凡，2015；赵伟等，2023）和事后监管制度建设（贾莉，2023）等。然而，鲜有研究专门从土地用途管制的视角，研究农村集体经营性建设用地入市改革的相关问题。事实上，农村集体经营性建设用地入市改革如果无法有效回应入市土地用途管制问题，就难以突破城乡二元土地制度的体制束缚（吴宇哲和于浩洋，2021），难以支撑城乡融合发展的战略转型。因此，如何完善农村集体经营性建设用地入市制度体系，释放土地要素支撑经济发展的潜力，更好地保障城乡融合发展、乡村振兴等重大国家战略实施的用地需求，已成为亟待破解的核心问题。基于此，本文在测算农村集体经营性建设用地规模及分布的基础上，基于土地用途管制的新视角，首先分析农村集体经营性建设用地入市改革面临的困境，其次辨析农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系，最后根据地块在土地规划确定的城镇建设范围之内（“圈内”）以及之外（“圈外”）进行分项考察，从而构建针对“圈内”农村集体经营性建设用地的直接和间接两种入市方案，以及针对“圈外”农村集体经营性建设用地的异地入市方案。

与既有文献相比，本文具有以下三个方面的边际贡献：第一，基于政策文本与地方实践，本文剖析了农村集体经营性建设用地入市用途管制的政策安排及其演进，有助于深化对农村集体经营性建设用地入市面临困境的理解。第二，本文考察了成片开发土地征收与农村集体经营性建设用地入市之间的关系，进一步阐明成片开发在现有

政策约束下有助于农村集体经营性建设用地实现价值最大化，提出要通过调整征地补偿水平、创新补偿方式来保障农民的利益，而不是简单地限制征地。这就厘清了农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系。第三，本文针对“圈内”“圈外”不同类型的土地入市进行分类施策，提出一套较为完整的改革方案，不仅针对“圈内”地区提出了“区片综合地价”的补偿机制和建设租赁住房的入市途径，也针对“圈外”地区探索了利用城乡建设用地增减挂钩政策实现异地入市的可行性。

二、农村集体经营性建设用地的规模测算及入市困境

（一）农村集体经营性建设用地的规模和分布

2008年，党的十七届三中全会正式提出农村集体经营性建设用地的概念，首次将农村集体经营性建设用地概念从农村集体建设用地概念中区分出来。不过，农村集体经营性建设用地的概念在当时并没有被明确界定，直到党的十八届三中全会后才被明确界定。根据国土资源部《关于印发农村土地征收、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的通知》（国土资发〔2015〕35号），农村集体经营性建设用地是指，农村集体存量建设用地中土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的土地。农村集体经营性建设用地的概念看似清晰，但在现实中，经营性建设用地所有权属难以清晰界定，而且大量农村集体经营性建设用地缺乏农用地转用手续或者手续不完整（陈明，2018），导致用地底数不清。根据2023年国土变更调查成果^①，农村经营性建设用地共3479.60万亩^②，占全国村庄内部建设用地的10.84%，远低于居住用地占比。分地区看，东部地区经营性建设用地占比最高，为16.92%；东北地区次之，为9.65%；西部和中部地区的占比最低，分别为8.35%和8.27%。值得注意的是，在2023年全国村庄内部不同类型建设用地的分布中，其他类型的规模高达7755.80万亩，但实际上包含了大量未办理农用地转用或手续不全的经营性建设用地。

基于上述公开调查数据和现有研究成果，本文初步估算，全国农村集体经营性建设用地的存量规模接近5000万亩，主要分布于以下三类区域。第一类是沿海地区。自改革开放以来，随着农村工业化的推进和出口导向型发展战略的实施，大量非农产业在集体土地上兴起和发展，由此在集体土地上产生了一些工业和城镇。沿海地区的农村集体存量经营性建设用地主要形成于20世纪80年代和90年代，多见于广东、江苏、

① 资料来源：国土调查成果共享应用服务平台，<https://gtdc.mnr.gov.cn/Share#/>。

② 本文用商业服务业用地、工矿用地和仓储用地三类土地面积之和来衡量经营性建设用地面积。

浙江等地。其中，江苏、浙江以工业园区和小城镇发展为主，地方政府用地管控较强；广东则以出口导向企业发展为主，地方政府管控较弱。第二类是不同类型城市的城乡接合部。在地方政府征收土地从而推动城市不断外扩的同时，村集体也利用集体存量建设用地和宅基地发展非农产业。第三类是传统农区。传统农区的集体存量建设用地量大面广，规模甚至有可能超过前两类地区的总和。这些存量主要是过去的村办企业用地，其中不少处于闲置状态。

（二）农村集体经营性建设用地入市用途管制的政策演进

20世纪90年代以来，随着大规模的乡镇企业倒闭，农村集体经营性建设用地大量闲置，而快速城市化和工业化不断推升建设用地需求，建设用地结构性供需错配问题日益突出。为解决该问题，广东省佛山市南海区和中山市、福建省宁德市古田县、江苏省苏州市、浙江省湖州市等经济发达地区率先开展农村集体经营性建设用地入市探索（马翠萍和刘文霞，2023）。例如，1996年苏州市出台《苏州市农村集体存量建设用地使用权流转管理暂行办法》（苏府〔1996〕87号），允许苏州市城区规划区、县级市人民政府所在地的镇以及国家、省级开发区范围外的集体建设用地用于流转，但禁止将流转的集体建设用地用于举办大型娱乐和高档房地产开发项目。随着中央层面释放改革信号，农村集体经营性建设用地入市的地方探索开始加快。1999年11月，原国土资源部批准安徽省芜湖市开展全国第一个农村集体建设用地使用权流转试点。2000年，原国土资源部出台《关于建立土地有形市场促进土地使用权规范交易的通知》，明确依法允许集体建设用地流转。2004年中央“一号文件”鼓励各地政府积极探索集体非农建设用地进入市场的途径和办法。2008年，党的十七届三中全会首次提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场”，并强调“对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”^①，从中央层面突破了农村集体经营性建设用地入市的制度限制。尽管当时从地方到中央都对农村集体经营性建设用地入市进行了积极探索，但直到2012年仍缺乏突破性进展。

2013年，党的十八届三中全会将农村集体经营性建设用地入市工作正式提上改革日程。2014年12月底，中央办公厅、国务院办公厅印发《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》（中办发〔2014〕71号），在全国开展农村集体经营性建设用地入市改革试点工作。2015年6月，有15个试点县（市、区）启动了农村集体经营性建设用地入市改革试点，2016年9月扩大到33个试

^① 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，https://news.cnr.cn/special/18sz/news/201311/t20131115_514147941.shtml。

点县（市、区）。同时，为更好显化农村土地制度改革三项试点工作的整体性、系统性、协同性和综合效益，与2019年《土地管理法》修改工作做好衔接^①，试点期限经历了两轮延长，即从原定的2017年底延长至2019年底。

首轮试点对农村集体经营性建设用地入市用途没有明确界定，各地根据自身需要进行不同探索。随着试点工作的推进，中央开始吸收地方实践探索成果，完善了农村集体经营性建设用地入市的顶层设计，同时明确农村集体经营性建设用地入市用途。2019年修正的《土地管理法》和2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》（以下简称《土地管理法实施条例》）从国家上位法层面允许农村集体经营性建设用地入市。其中，《土地管理法》（2019年修正）规定，“集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地”。《土地管理法实施条例》（2021年修订）单列一节，对农村集体经营性建设用地管理进行规定，明确市、县人民政府对集体经营性建设用地出让、出租等方案的审核权限。2022年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的意见》，启动深化农村集体经营性建设用地入市试点工作，即第二轮试点工作。在此基础上，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》（自然资办函〔2023〕364号），在全国约350个县（市、区、旗）开展为期两年的试点工作，允许探索入市土地用于工业、商业、保障性租赁住房等不同用途，探索通过农村集体经营性建设用地入市保障采矿用地合理需求，严格监管入市土地建设保障性租赁住房，并禁止入市土地用于建设商品住房。党的二十届三中全会以来，农村集体经营性建设用地入市工作从试点阶段转向常态化推进阶段，政策表述从强调深化入市试点转向强调有序推进入市改革。

（三）土地用途管制视角下农村集体经营性建设用地入市面临的困境

可以肯定的是，未来相当长一个时期，中国不仅将严禁农村集体经营性建设用地用于商品房开发，而且在其上建设的商品房将仍属非法“小产权房”，各地近年来也明显加大了对此类违法建设的查处和拆除力度。之所以出现上述情况，是因为住宅用地出让金是地方“土地财政”的主要支柱。在缺乏替代性财源的情况下，如果允许农村集体经营性建设用地直接进入城市普通商品住宅的用地市场，不仅地方财政会受到显著的负面影响（Wen et al., 2024），而且近年来价格不断下跌甚至严重泡沫化的商品房市场也会受到更大冲击。因此，农村集体经营性建设用地直接进入商品房市场，不仅难以协调利用农村集体经营性建设用地建设的住房购买者和利用国有建设用地建

^① 资料来源：《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/npc/c2/c12435/c12491/201905/t20190521_271085.html。

设的住房购买者之间的巨大利益差异，甚至还可能引发严重冲突。出于这个考虑，不仅地方坚决反对这种做法，中央也不会轻易进行这样的政策调整。那么，在这个约束下，农村集体经营性建设用地入市的前景到底有多大呢？

首先，就工业用途来看，农村集体经营性建设用地与国有工业园区用地相比基本没有优势。在扣除基础设施和征地补偿成本之后，地方政府在“逐底式招商引资竞争”中提供的园区工业用地净地价往往非常低，甚至很多地区还在土地出让和投资到位之后返还一半乃至全额的土地出让金。对于国有工业园区用地，政府配套服务更为到位，基础设施水平日益完善，且所建工业厂房有“大产权”。相比之下，绝大部分农村集体经营性建设用地在工业用途上缺乏竞争力。即使考虑到农村集体经营性建设用地为集体自有土地，供地无须支付征地成本，但地方政府仍可压低国有工业园区地价并提供更完备的补贴性基础设施，其根本原因就在于地方政府垄断了工业税收和利润丰厚的商住用地供应，可以用部分税收与商住用地出让净收益来补贴国有工业园区用地。显然，村集体经济组织缺乏地方政府的横向补贴能力。因此，地方政府对国有工业园区用地可以亏本出让，而集体土地用于工业则必须取得正收益，这显然大幅降低了后者在工业用途上的竞争力。

现实中不难观察到，即使是全国范围内村集体直接以“村级工业园”或更零散模式向制造业供地最多的珠三角地区，其农村集体经营性建设用地基本上是过去早就出租的存量土地，而且大部分存量形成于20世纪90年代末期以及21世纪的前10年。这一时期珠三角地区出口的增长非常快，而当时地方政府建设的国有工业园区尚未形成规模，村集体就有机会向一些制造业厂商出租或出让土地，甚至部分地块还由受让人补办手续后转成国有土地。但受经济增速放缓、产业升级、国际贸易冲突加剧等因素的影响，珠三角地区不少城市的制造业出口增速下降。近年来，珠三角地区很多村集体的工业用地租金基本没有增长，甚至有工厂要么直接倒闭，要么向欠发达地区国有工业园乃至其他后发国家迁移，导致集体建设用地大规模闲置。即使仍有部分集体建设用地还在出租，其出租对象也大都是未来大概率会被淘汰的低端产业。笔者在珠三角地区调研发现，一些企业之所以继续租用集体工业用地，有不少是期望这些土地未来被政府征收并转为商住用途后进行“套利”。至于长三角、京津冀等主要都市化区域以及其他大部分地区，农村集体经营性建设用地进入城市工业用地市场的整体规模要小得多，国有工业园仍占据绝对主导地位。可以看出，即使在农村集体工业用地早已大规模入市的珠三角地区，由于国有工业园区竞争，农村集体经营性建设用地为村民持续创收的前景并不乐观。

其次，农村集体经营性建设用地进入城市商业用地市场的前景也不乐观。地方政府很容易通过城市规划实施土地用途管制来限制农村集体经营性建设用地实现增值的

机会。特别是地方政府在有可出让的国有土地时，往往会毫不犹豫地约束农村集体经营性建设用地入市。此外，由于相当长一个时期内政府为应对城市住宅价格过快上涨而实施了多轮商品住房市场的调控措施，经济中的大量流动性早就大规模涌入城市商业、商务办公、文旅酒店等行业进行土地开发和资产运营，导致大部分一二线乃至三四线不少城市出现了写字楼空置率上升、商业地产租金明显下降等问题。可以预期，随着经济增速下行和地方债务压力加大，未来一个时期，地方政府通过城市规划和土地利用规划来限制农村集体经营性建设用地进入商业用地市场的积极性将进一步强化^①。

最后，利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房面临供地方式单一、规模小和区位优势不足等问题。2017年8月，原国土资源部、住房和城乡建设部联合印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（国土资发〔2017〕100号），确定在北京、上海、沈阳、南京、杭州、合肥、厦门、郑州、武汉、广州、佛山、肇庆、成都13个城市开展第一批利用农村集体经营性建设用地建设租赁住房试点，意在盘活农村集体经营性建设用地，增加租赁住房供应，缓解大城市住房压力，建立租购并举的住房体系，促进房地产市场平稳健康发展。2019年，财政部、住房和城乡建设部推动鼓励住房租赁市场发展的中央财政奖补试点工作，北京、上海、广州、深圳等16个城市获得为期3年、每年6亿~10亿元中央财政奖补资金，希望推动主要人口流入地城市租赁住房供应。2020年7月，天津、石家庄等8个城市通过竞争性评选进入试点范围。这个奖补试点意在鼓励主要人口流入地城市通过包括农村集体经营性建设用地在内的多渠道增加租赁住房供应。

实际操作中多采用“村集体+企业”或“政府+村集体+企业”模式，村集体提供土地，企业负责建设运营。在收益分配上，村集体和村民通过土地租金、项目分红等方式获得长期收益^②。但是，一方面，出于担心财政收入下降的考虑，地方政府积极性不高；另一方面，受融资、规划等局限，农村集体经营性建设用地不仅供地方式单

① 与“占有性征收”（possessory taking）直接获取土地的所有权不同，这种通过城市规划并以土地用途和利用强度管制来实施的做法，实质上构成了对该幅土地开发权的“土地准征收”（quasi-land takings），或可称为“规制性征收”（regulatory taking）（Eagle, 1988）。就集体经营性建设用地而言，城市规划会大幅压低村集体经营性建设用地的利用价值和土地收益。更糟糕的是，以这种方式进行的“规制性征收”，因其可以穿戴一个“科学规划”的“外衣”而更为隐蔽，对村民及村集体的损害往往远大于“占有性征收”。既然政府通过城市规划以及土地用途和利用强度管制就可以间接限制特定地块的土地发展权，那么即使采取各种措施加大了地方政府实施“占有性征收”的难度，也无法保证本可合理配置为非公益用途的集体建设用地不会因地方政府行为而遭受利益损失。

② 资料来源：《国内集体土地租赁住房模式的创新实践》，<http://m.fangchan.com/data/13/2022-09-14/6975729699574321341.html>。

一、供应规模过小，而且供应区位的租赁价值往往不高。整体来看，地方政府在利用农村集体经营性建设用地增加租赁住房上的进展仍然有限，除北京供应较多外，其他城市总量仍然较小（李梦晗等，2021；严雅琦和田莉，2021）。

入市试点的实际进展也印证了上述观点。两轮试点加起来共完成土地入市13.8万亩，远低于本文估算的5000万亩农村集体经营性建设用地存量。其中，首轮试点中，截至2019年10月底，33个试点县（市、区）完成土地入市1.26万宗，面积共计12.5万亩；第二轮试点中，截至2024年4月，350个试点县（市、区）完成土地入市719宗，面积共计1.3万亩。尽管第二轮试点的范围更大，但由于受土地用途管制加强的影响，入市进展反而相对缓慢。调研发现，在第二轮试点期间，广西陆川县完成农村集体经营性建设用地入市共3宗、面积共计7.61亩，均用于仓储，远远低于该县1.5万亩的农村集体经营性建设用地存量。

三、“圈内”农村集体经营性建设用地入市的破局之路

根据是否位于土地利用规划确定的城镇建设用地范围内，农村集体经营性建设用地可划分为“圈内”和“圈外”两种类型。“圈内”与“圈外”的农村集体经营性建设用地因所处区位不同，在资源禀赋、市场需求和开发可行性等方面差异显著。与“圈外”相比，“圈内”的农村集体经营性建设用地建设需求相对旺盛，基础设施配套也更易完备，可实现直接入市；更重要的是，还可通过征收方式实现间接入市。因此，区分“圈内”与“圈外”，进而实施差异化策略，不仅有助于精准匹配土地功能与区域发展需求，也有利于统筹兼顾用途管制与制度安排，以提升农村集体经营性建设用地入市改革的系统性与实效性。

（一）农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系辨析

《土地管理法》（2019年修正）出台后，如何处理农村集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的关系，实现两种方式在保障合理用地需求方面的有机统一，成为深化改革试点工作的重点任务和关注焦点^①。

《土地管理法》（2019年修正）新增的第四十五条首次引入为“公共利益需要”可以依法实施征收的规定，并以部分列举与概括方式明确了土地征收范围，其本意是缩减征地范围，通过征收方式把公益性用地从农民集体所有转化为国有。而该条款最容易引发争议之处恰恰就是只对“公共利益需要”进行了部分列举，特别是第（五）项

^① 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》（自然资办函〔2023〕364号），将“研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制”列入8个重点试点任务之一。

提到“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要土地的”可以依法实施征收。虽然该条款的后半部分追加了以下限定，即“第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划”“第（五）项规定的成片开发应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准”，但该条款允许“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内”（“圈内”），可以实施成片开发土地征收。同时，第六十三条规定：“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，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”，允许农村集体经营性建设用地入市。综合上述两项条款可以看出，在“圈内”，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农村集体经营性建设用地面临两种选择：一是地方政府对其征收后开发，即间接入市；二是实施农村集体经营性建设用地直接入市。

一些学者强调，实施成片开发土地征收应设立较高的门槛，而不能只依据征地规模来决定是否符合成片开发标准，若达不到门槛则宁可不实施征收，但应允许片区内的农村集体经营性建设用地入市。例如唐健（2020）提出，如果按照《土地管理法》在2019年修正之前的规定，只要是“圈内”的成片开发，不管什么用途都可征收，那么如何保障失地农民和村集体的利益？又如何实现农村集体经营性建设用地入市这个意在维护农民利益的土地改革方案？当然，为缓解征地可能带来的矛盾，《土地管理法》（2019年修正）完善了征地程序，把原来的批后公告改为批前公告，与农民签订协议后才能提出办理征地申请，必要时组织召开听证会。如果绝大多数农民不赞成补偿方案，则要采取听证的方式；听证后如果群众对方案仍不满意，则要适当修改安置补偿方案。应该说，批前公告以及听证会等法律确认程序有助于更好地维护农民的合法权益。然而，如何通过更公正的程序既能保护农民合法权益，又能确保“圈内”通过成片开发土地征收来实现部分“涨价归公”？这是未来改革中必须完善的重大问题。

本文认为，希望通过尽量减少成片开发土地征收来保护农民利益的观点固然有其道理，但过度强调农村集体经营性建设用地直接入市可能会带来更严重的问题。关键仍然在于，在现行土地用途管制下，农村集体经营性建设用地入市的前景有限，难以与国有土地竞争。可以试想下面这个情形：当地方政府希望将某块农村集体经营性建设用地征转为国有后再进行房地产开发，并且这块地的“最高最佳用途”确实是商品房开发，那么就只能走成片开发土地征收这一途径。这是因为如果走农村集体经营性建设用地入市途径，就无法进行房地产开发，那么村集体的收益可能非常有限，此时实施农村集体经营性建设用地入市未必对农民有利。换句话说，在农村集体经营性建

设用地入市还受土地用途管制的背景下，过度限制成片开发土地征收未必能提高农村集体经营性建设用地入市的增值空间。因此，开发农村集体经营性建设用地的根本办法不在于限制地方政府通过成片开发继续征地，而在于通过调整征地补偿水平、创新补偿方式来保障农民利益。

（二）入市方案：直接入市和间接入市

1. 直接入市方案：农村集体经营性建设用地更多用于租赁住房建设。对于发达地区的很多农村集体经营性建设用地，尤其是工业用地，目前政府基本上按照“工改工”“转为新型产业用地”的思路盘活，即通过提升容积率及功能混合的模式加以利用。但由于工业改造的投入大、收回成本时间长、补助额度不高，尤其是改造后的高层工业大厦在招租及分割出售等方面存在不确定性，大部分村集体的改造意愿不强，因而大部分用于工业的农村集体经营性建设用地难以推进。考虑到现有城市用地结构的巨大扭曲，主要人口流入地城市的房价仍远超大多数农业转移人口和高校毕业生的支付水平，这部分数量庞大的群体难以在城市获得体面的住房，本文认为未来的发展方向应是在人口流入地城市利用农村集体经营性建设用地建设更多租赁住房，不仅非常必要，而且完全可能。当然，为防止对商品房市场造成过大冲击，农村集体经营性建设用地在短中期只能主要转化为租赁住房用地。

2021年，国务院办公厅印发的《关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号）就提出，“人口净流入的大城市 and 省级人民政府确定的城市，对企事业单位依法取得使用权的土地，经城市人民政府同意，在符合规划、权属不变、满足安全要求、尊重群众意愿的前提下，允许用于建设保障性租赁住房，并变更土地用途，不补缴土地价款，原划拨的土地可继续保留划拨方式；允许土地使用权人自建或与其他市场主体合作建设运营保障性租赁住房”^①。但迄今为止，该政策还没有得到地方政府和社会的积极响应，主要原因是仍然存在一些关键政策堵点，难以有效激发社会资本进入的积极性。首先，当前此类租赁住房建设的实施主体仍是头部房地产商及其租赁事业部，他们对重资产投资比较谨慎，并注重短期回报率，运营项目以中高端租赁住房为主，主要面向收入较高的城市白领，不能覆盖农村外来流动人口和毕业大学生群体。其次，租赁住房项目是否盈利对土地成本非常敏感，但是地方政府不太愿意增加租赁住房用地供应，即使供应也往往不愿对租赁住房用地免收土地出让金。最后，城市用地规划灵活性严重不足、租赁住房建设融资难等一系列问题亟待解决。

为利用农村集体经营性建设用地大规模建设租赁住房，可考虑以下配套政策组

^① 《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》（国办发〔2021〕22号），https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-07/02/content_5622027.htm。

合。一是允许村集体利用农村集体经营性建设用地，自主、融资或合作新建租赁住房。主要人口流入地城市需要调整用地规划，对区位较好、有建设租赁住房财务可行性的农村集体经营性建设用地，由村集体申请，向政府无偿缴纳部分农村集体经营性建设用地作为公益事业用地后，直接调整为70年期限的居住用地并免收土地出让金；同时，住房建成后前20年只能出租，后50年参照当时周边商品房楼面地价缴纳合理出让金后就可以转为商品房，并将土地性质转为国有。这将大大激发村集体向政府申请土地用途变更后自筹资金、贷款或与投资方合作建设的积极性。如是，前20年租期可让村集体或合作者收回成本并有所收益；20年后补缴出让金转为商品房的政策不仅降低了对现有商品房的冲击，而且将有效激励城市中低收入群体（尤其是农民工群体）在城市定居，他们也将经历一个先租赁再逐渐实现“居者有其屋”的过程。既然村集体已经向政府无偿缴纳一定比例（如50%~60%）的土地作为片区的公益事业用地和基础设施建设的融资地块（政府可出售并为基础设施建设融资），满足了片区内公立学校、道路和绿地等基础设施的建设用地需求，这意味着即使免收出让金，地方政府在调整农村集体经营性建设用地为住宅用地后也并非一无所获。

二是在上述租赁住房建成后，政府可以征收10%的租金所得税，用于建设片区内接收外来流动人口子女义务教育的公立学校，以及作为教师聘用、学校运营等方面的经费补充。该措施不仅可以因建设更多城市公立学校而增加教师就业岗位，缓解日益严峻的大学生就业问题，还可解决外来人口在流入地城市的家庭居住和随迁子女就学问题，有助于他们实现永久性迁移。

三是为防止建设租赁住房后业主私自销售，政府可强制要求业主将物业交由物业租赁管理企业进行招租。物业租赁管理企业提供物业管理服务，可抽取租金的8%~10%作为管理费。近年来，物业租赁管理企业蓬勃发展，专业水平加速提高，上述做法将有助于提高物业管理水平，同时提供更多的行业就业机会。

四是为鼓励社会资金参与提供租赁住房，应在政策上合理放开针对此类租赁住房建设的银行贷款。对那些建成后愿意被纳入政府保障性住房体系的建设项目，允许国家开发银行、中国农业发展银行等政策性银行提供利率优惠的中长期政策性贷款；而对那些不愿意被纳入保障性租赁住房、租金完全由市场定价的项目，则推动商业银行给予信贷支持。对于此类在农村集体经营性建设用地上建设的租赁住房，村集体在缴纳部分公益性用地后将获得剩余土地用途变更后的土地证。村集体完全可用土地证和未来租金收益作抵押，以取得银行的开发贷支持。

2. 间接入市方案：征为国有并分享部分住宅用地出让金。间接入市方案适用于以下特定情况，即农村集体经营性建设用地在区位和规划上适合作为商品房建设用地，且政府也有意愿征用后再出让为住宅用地。这一般是地方政府为集约节约利用低效的农村集

体存量建设用地而采取的行动。在此过程中，政府一般要将一定比例（如40%左右）的住宅用地出让金返还给村集体。但由于此类转化一般是在一个范围较大的低效用地片区内，由政府出面全部收回整个片区的所有农村集体经营性建设用地，然后依据规划按其中一定比例（如30%~40%）转化为住宅用地，其余的转化为高效的新型产业用地。

此时，政府可以按照类似“区片综合地价”的方法，制定给予村集体产业用地的统一补偿标准。具体而言，将整个片区中规划要转化的住宅用地面积的预期出让金乘以某个分享比例（如40%，即政府在住宅用地出让金中拿走剩下的60%），然后加上片区将升级为新兴产业用地的预期出让金，就得到整个片区的总出让金。进一步地，将片区总出让金除以片区土地出让总面积，便得到集体经营性建设用地补偿的“区片综合地价”。在此过程中，农村集体经营性建设用地被“征转”为国有土地，但获得了片区内部分的住宅用地出让金和全部的工业用地出让金。村集体可以用这个收益部分或全部购买片区内更新升级后所建的新型产业物业，相当于从政府购买这些物业及附带的国有土地使用权。政府既可以按上述“区片综合地价”收回土地后委托相关企业建设新型产业物业，然后以市场价格出让给村集体；也可以直接允许村集体用其货币补偿收益回购新型产业用地的使用权，然后建设为新型产业物业后自行出租。无论采用哪种方式，村集体都可以获得新物业的持久收益权以及国有土地使用权到期后的物业优先续期权。

由于上述模式让村集体获得了更高的土地收益，农村集体经营性建设用地就不必“直接入市”，就可以有效绕开前文第二部分所讨论的入市收益不高、用途管制等问题。特别是村集体既可将原来低效用地直接变现，还可购买或投资建设具备“大产权”的物业，而后者在现有法律框架下显然要比集体土地上直接建设物业更容易实现交易和抵押，因此也具备更高的市场价值。如果上述方案因其补偿标准提高而得到大部分村民的支持，那么在农村集体存量经营性建设用地上推动成片开发征收就不再困难，也不会出现征地过程中损害村集体财产权益的情况。

此外，由于拆除农村集体经营性建设用地上的旧厂房比拆除农房较容易，因此在城中村、城边村的宅基地进行拆除重建式更新时，可以考虑把农村集体经营性建设用地一起纳入片区更新范围作为腾挪空间，即拆除农村集体经营性建设用地上的旧厂房后在原址建设安置房，待拆迁户搬入安置房之后再拆除旧农房。这种空间腾挪式拆迁不仅可以大幅降低拆迁的临时安置成本，还可以有效避免拆迁过程中出现“钉子户”问题，并让原来相对低效的集体产业用地转化为设施更完备的新型产业用地。

上述讨论还有助于学术界对中国语境下的土地征收模式做一个更为广义的理解。在这个语境下的传统土地征收模式中，政府不仅单方面实施强制征地，还单方面制定征地补偿标准，由此引发了学术界对地方政府不能滥用征收权、征地应局限于公益事

业用途的不断呼吁。但如果在公益事业用途征地之外，未来还能通过制定更公平的补偿标准引导村集体配合政府实施成片开发土地征收，那么政府征地的合法性就会大幅提高。

四、“圈外”农村集体经营性建设用地的异地入市方案

除了“圈内”，“圈外”还有大量农村集体经营性建设用地，其总量甚至还可能超过“圈内”。据笔者测算，全国农村集体经营性建设用地中，超过一半位于“圈外”，规模高达2000万~3000万亩。根据笔者调研，广西北流市有2/3的农村集体经营性建设用地位于“圈外”。除很少一部分具有开发价值外，大部分农村集体经营性建设用地不适合用于工业、商业和保障性租赁住房开发。这恰恰是现有“圈外”农村集体经营性建设用地入市最为尴尬的地方：“圈外”工业、商业发展的机会相对有限，这种情况下允许农村集体经营性建设用地进入工业、商业和保障性租赁住房用地市场，多少有点像给“圈外”的农民画了一个“大饼”。因此，有没有办法将这个“大饼”真正做实，就成为未来推进乡村全面振兴过程中必须考虑的一个重要问题。

一种至少能够部分缓解上述矛盾的思路就是，考虑在“圈外”通过试点适度放开农村集体经营性建设用地只能用于工业、商业和保障性租赁住房等用途的管制，特别是在合适的区位允许利用此类土地进行一些中低密度的中高档独立住宅、康养养老、文旅度假类等商业项目的开发。这样既能大幅提高这些土地的非农利用价值，也有利于城市中高收入人群在“圈外”的农村进行具有法律保障的住宅物业投资。由于这些农村集体经营性建设用地分布在“圈外”，而各个城市的“圈内”已包含了绝大部分市场价值最高的商住用地，上述政策将不会对地方财政的土地出让金收入造成太大的负面影响。如果政策制定得当且执行有效，地方政府甚至还可能通过征收土地增值税收入或分享部分出让金等方式实现“土地财政”收入的增加。

当然，考虑到“圈外”的很多农村集体经营性建设用地由于区位因素未必适合进行商业开发，只要城市中高收入居民对“圈外”商业开发有一定的市场需求，那么就可以采用空间置换的方法，让一个较大片区内的“圈外”农村集体经营性建设用地以“片区统筹”的方式实现“异地入市”，或转为国有后实现间接的“异地入市”。而地方政府可以通过征收土地增值税或制定土地出让金分成比例，并在各参与村集体之间进行合理分配，实现各参与村庄的普遍受益。

这里就需要利用到一个比较成熟的政策工具，即城乡建设用地增减挂钩政策。二十多年来，中国耕地保护政策体系的一个重大创新举措就是原国土资源部推动的城乡建设用地增减挂钩政策。这项政策的核心逻辑是，符合条件的地方可以将农村低效闲

置的宅基地、经营性建设用地和公益性建设用地等农村集体建设用地复垦为耕地，新增耕地在扣除当地必要的安置等建新占用后，获得节余下来的建设用地指标，即“城乡建设用地增减挂钩节余指标”^①。不妨通过一个虚拟的案例来进一步阐明上述思路。例如，某城市“圈外”A村有集体经营性建设用地300亩，且该地块适合进行低密度的中高档住宅或商业地产开发，地方政府就可以在与A村集体讨论的基础上制定相关政策，如赋予该村150亩经营性建设用地“直接入市”实现出让或转为国有后“间接入市”并分享部分出让金的权利。在前一种情况下，地方政府可抽取一定比例的土地增值收益；在后一种情况下，地方政府可以分享部分出让金给村集体。无论是哪种情况，都意味着政府可以抽取土地增值收益的某个比例（如50%）作为土地增值税，从而实现部分“涨价归公”。

接着，地方政府可以要求A村将剩下的150亩农村集体经营性建设用地的开发权无偿交给政府，而由于之前150亩的部分开发权收益已经使A村大幅受益，A村也会愿意接受这样的安排。然后，地方政府可授予有闲置农村集体经营性建设用地、但不适合进行住宅开发的B村分享A村剩余150亩土地的开发权益，并以同样方式由地方政府和B村集体分享开发利益。地方政府赋予B村在A村相应的部分开发收益权，并要求B村将其闲置的农村集体经营性建设用地进行复垦。政府除收取“圈外”集中供地后的部分土地出让金外，还可以获得一些额外的建设用地指标。

如果只有A村适合上述开发，但只有一般农田而没有足够的集体经营性建设用地，那么就可以在更大片区范围内利用增减挂钩政策先将B村的闲置集体经营性建设用地进行复垦，然后在A村推动部分农用地转用，最后推进相关建设。事实上，上述跨村统筹的增减挂钩操作，既可以跨村实施，也可以跨乡镇实施，政府只需确保那些减少农村集体经营性建设用地的村集体、村民获得一定的开发权增值收益，或者用这些收益在相应开发地段（或其他任何有投资价值的地段）购买一些可以给村民带来长久收益的经营性资产。

上述在“圈外”适度放开集体经营性建设用地的中低密度、中高档安居型独立住宅开发，并配合跨村统筹乃至在一定片区范围内实施增减挂钩政策，实现“异地入市”的目标，不仅可以为很多原来没有开发潜力的低效农村集体经营性建设用地创造价值，实现更广泛的收益共享，也可以为地方政府在“圈内”的土地财政收益之外开拓新的“圈外”增收空间，将更多财力助力农业发展和乡村振兴。当然，“圈外”所有的农村集体经营性建设用地不可能都通过上述方法充分发挥效益，其中相当部分未来会依照增减挂钩政策进行复垦，甚至部分有条件的还可以转化为永久基本农田。

^① 参见陶然（2022）关于耕地保护和土地指标交易的讨论。

“圈外”异地入市方案可能会涉及永久基本农田的划定和调整工作。在确保耕地数量和质量的前提下，能否合理调整现有基本农田的空间位置成为关键，甚至决定了国土空间规划的成败。同时，能否实现“圈外”农村集体经营性建设用地异地入市，取决于指标输入区是否受到基本农田的空间限制。目前很多地区，尤其是发达地区的城市，基本农田一旦划定就很难调整，而之前的基本农田划定往往不能适应城市发展的要求。经常出现的情况是基本农田插花式分布，四面八方包围城市。例如，地方政府在优化道路线路时，本可通过调整道路走向减少土地占用，却因涉及基本农田而无法实施。发展建设难免会碰触基本农田，而碰触基本农田就必须报经国务院审批。如果不能进一步优化国土空间规划布局，那么“圈外”农村集体经营性建设用地异地入市的潜力就很难释放。因此，应增强国土空间规划制定的目标导向，允许地方在耕地保质保量的前提下调整现有基本农田的空间位置，推动基本农田经空间调整后实现集中连片和规模经营；同时，建立一个调整基本农田位置的动态机制，加强基本农田管理的科学性，为城市连片建设开拓空间，也为传统农区的大片低效农村集体经营性建设用地入市创造条件。

五、研究结论与展望

农村集体经营性建设用地入市是土地制度改革的重要组成部分，不仅关乎土地要素市场化配置效率的提升，更关系到城乡融合发展的制度保障和农民财产权利的充分实现。本文根据土地所处区位差异，区分“圈内”和“圈外”两种类型，提出未来农村集体经营性建设用地入市的破局之路。对于“圈内”农村集体经营性建设用地，可以考虑两种方案：一是直接入市方案，直接进入城市租赁住房用地市场，由村集体贷款或与投资方合作建设租赁住房，提供给城市中低收入群体，尤其是农业转移人口和新毕业大学生；二是间接入市方案，由地方政府征为国有后以商品住宅用地出让，但要求采用类似“区片综合地价”的方式，地方政府与村集体分享部分土地出让金。对于“圈外”农村集体经营性建设用地，应适度放松入市用途管制，提升土地非农利用价值。由于“圈外”大多农村集体经营性建设用地受区位限制不适合开发，可利用城乡建设用地增减挂钩政策，采用空间置换的方法，在一个较大片区内以“片区统筹”的方式，实现“圈外”土地“异地入市”，或转为国有后实现间接“异地入市”。

本文提出的解决方案有助于实现以下三个方面的战略目标：第一，推动农村集体经营性建设用地参与租赁住房建设，扩大城市住房供给，满足城市中低收入群体的住房需求，尤其是满足农业转移人口和新毕业大学生的住房需求，进一步加快农业转移人口市民化进程。同时，还能撬动新增住房消费，形成内需支撑的新增长点，有效抵

消当前外需不确定性对经济的下行压力，助推中国经济实现结构优化与持续增长。第二，在利用农村集体经营性建设用地增加租赁住房供应时，若能将租金所得税用于学校建成后的日常运营，为外来流动人口的子女提供义务教育，这将有助于通过增加教师岗位解决部分大学生就业问题，同时可解决外来人口在流入地城市实现永久性迁移的家庭居住和随迁子女就学问题。第三，结合城乡建设用地增减挂钩政策，在有条件的地区有序腾退“圈外”低效农村集体经营性建设用地，通过配套制度设计来确保将其转化为优质耕地。这不仅有助于提高土地资源配置效率，夯实粮食安全根基，为发展农业适度规模经营提供空间保障，而且能为集体经营性建设用地复垦的村庄和地区带来可观的收入，为推进乡村全面振兴提供资金保障。

改革从来需要妥协，更不可能完美，但最重要的是各相关利益群体都有机会参与到改革方案制定、实施和调整的公共政策辩论中，摆明各自的利益所在，也能共同研究不同改革方案给各自带来的损益，在此基础上寻求以“做大蛋糕、合理分配”的方式来解决，尤其是给潜在受损者相应补偿以减少阻力。只有这样，才能在结合地方改革经验的基础上，制定出既能照顾到全局，还能在关键领域实现突破的有效改革方案。

参考文献

- 陈红霞、赵振宇，2019：《基于利益均衡的集体经营性建设用地入市收益分配机制研究》，《农村经济》第10期，第55-61页。
- 陈明，2018：《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望》，《农业经济问题》第4期，第71-81页。
- 陈明，2025：《农村集体建设用地制度改革：全局审度与远景展望》，《学术月刊》第6期，第51-63页。
- 胡中华、湛宇，2017：《农村集体经营性建设用地市场化的法律障碍及其跨越——以入市交易资格为切入点》，《中国地质大学学报（社会科学版）》第4期，第36-45页。
- 贾莉，2023：《集体经营性建设用地入市事后监管制度的变迁：地方探索、改革困境及化解之道》，《贵州社会科学》第9期，第152-160页。
- 李怀，2020：《农村集体经营性建设用地入市收益分配改革：模式、困境与突破》，《东岳论丛》第7期，第128-137页。
- 李梦晗、陈宇琳、王崇烈，2021：《风险—收益视角下的北京集体土地租赁住房开发模式研究》，《北京规划建设》第3期，第44-49页。
- 李中仁、蔡庆鸣，2024：《农村集体经营性建设用地入市收益分配为何出现困境？——基于湖南省S市的案例分析》，《吉首大学学报（社会科学版）》第2期，第95-103页。
- 刘玲、邹文涛、林肇宏、陈诗高，2015：《农村集体经营性建设用地入市定价空间的经济分析》，《海南大学学报（人文社会科学版）》第4期，第51-56页。
- 刘守英，2021：《土地制度与中国发展》，北京：中国人民大学出版社，第402-403页。
- 吕丹、薛凯文，2021：《农村集体经营性建设用地入市收益的分配演化博弈：地方政府角色与路径》，

《农业技术经济》第9期，第115–128页。

马翠萍，2022：《农村集体经营性建设用地入市收益分配的实践探索与制度优化》，《改革》第10期，第106–116页。

马翠萍，2025：《农村集体经营性建设用地入市：地方政府制度创新行为研究》，《中国农村经济》第2期，第20–38页。

马翠萍、刘文霞，2023：《农村集体经营性建设用地形成及入市制度变迁》，《重庆社会科学》第12期，第34–48页。

唐健，2020：《成片土地开发制度演变及政策设计》，《中国土地》第10期，第4–8页。

陶然，2022：《人地之间——中国模式下的城乡土地改革》，沈阳：辽宁人民出版社，第255–304页。

王玥、卢新海、贺飞菲，2021：《集体经营性建设用地入市试点政策选择研究——基于14个试点地区的政策文本分析》，《学习与实践》第5期，第79–87页。

吴宇哲、于浩洋，2021：《农村集体建设用地住宅用途入市的现实约束与赋能探索》，《中国土地科学》第5期，第93–99页。

严雅琦、田莉，2021：《集体土地建设租赁住房的策略：基于“准公共物品”的视角》，《北京规划建设》第3期，第5–10页。

杨遂全、孙阿凡，2015：《农村集体经营性建设用地流转范围探讨》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第6期，第1–6页。

岳永兵、刘向敏，2024：《地方政府参与农村集体经营性建设用地入市收益分配的逻辑、难点及方式》，《地方财政研究》第2期，第31–39页。

张勇、张宇豪，2024：《农村集体经营性建设用地入市的内在逻辑和实施路径》，《西北农林科技大学学报（社会科学版）》第5期，第44–52页。

赵伟、诸培新、余杰，2023：《集体经营性建设用地入市对城乡融合发展影响研究——基于浙江省德清县改革试点的经验证据》，《中国土地科学》第7期，第42–52页。

Eagle, S. J., 1988, “The 1997 Regulatory Takings Quartet: Retreating from the Rule of Law”, *New York Law School Law Review*, 42(2): 345–406.

Proost, S., and J.-F. Thisse, 2019, “What Can Be Learned from Spatial Economics?”, *Journal of Economic Literature*, 57(3): 575–643.

Turner, M. A., A. Haughwout, and W. van der Klaauw, 2014, “Land Use Regulation and Welfare”, *Econometrica*, 82(4): 1341–1403.

Wang, R., and R. Tan, 2020, “Efficiency and Distribution of Rural Construction Land Marketization in Contemporary China”, *China Economic Review*, 60, <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2018.09.004>.

Wen, L., S. Yang, M. Qi, and A. Zhang, 2024, “How Does China’s Rural Collective Commercialized Land Market Run? New Evidence from 26 Pilot Areas, China”, *Land Use Policy*, 136, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2023.106969>.

Zhu, J., X. Ke, and L. He, 2025, “How Collectively Owned Operating Construction Land Marketization Affects Rural Industrial Convergence: Empirical Evidence from a Rural Land Institutional Reform in China”, *Land Use Policy*, 157, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2025.107662>.

Challenges and Pathways of Rural Collective Commercialized Construction Land Entering the Market: A Land Use Regulation Perspective

TAO Ran¹ YU Jialin²

(1. School of Humanities and Social Science, The Chinese University of Hong Kong, Shenzhen;

2. The Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences)

Summary: Orderly advancement of the market-oriented reform of rural collective commercialized construction land constitutes a key task in deepening China's rural land system reform and bears directly on the establishment of a unified urban-rural construction land market. In terms of reform outcomes, since the launch of the pilot programs, significant progress has been achieved through the joint efforts of the central government, local governments, and other stakeholders. However, compared with the existing stock of rural collective commercialized construction land, the scale of market entry remains relatively limited. This inevitably raises two important questions: Why has the reform progressed so slowly? And how can these obstacles be overcome in the future?

This paper attempts to explore the dilemmas and possible solutions facing the market-oriented reform of rural collective commercialized construction land from a new perspective of land-use regulation. As one of the core instruments of modern land planning and management, land-use regulation aims to prevent the "external diseconomies" of land use, control the pace of land utilization and development, and reduce government fiscal expenditures. Within the institutional arrangements governing the market entry of rural collective commercialized construction land, land-use regulation has likewise become an important policy instrument. Based on estimates of the scale and distribution of rural collective commercialized construction land, this paper adopts the new perspective of land-use regulation to first analyze the dilemmas confronting the reform. Second, it clarifies the relationship between the market entry of rural collective commercialized construction land and land expropriation for integrated-area development. Finally, by separately examining land parcels located inside and outside the urban development boundaries designated in territorial spatial planning, the paper constructs two market-entry schemes, direct and indirect, for "inside-the-boundary" rural collective commercialized construction land, as well as an off-site market-entry scheme for "outside-the-boundary" land.

Compared with the existing literature, this paper makes three marginal contributions. First, drawing on policy documents and local practices, the paper analyzes the policy arrangements and evolution of land-use regulation governing the market entry of rural collective commercialized construction land, thereby deepening the understanding of the dilemmas faced by the reform. Second, the paper examines the relationship between land expropriation for integrated-area development and the market entry of rural collective commercialized construction land, clarifying the relationship between market entry reform and land expropriation for integrated-area development. Third, the paper proposes differentiated policy approaches for different categories of rural collective commercialized construction land, those "inside" and "outside" the designated urban development boundaries, and develops a relatively comprehensive reform framework.

Keywords: Rural Collective Commercialized Construction Land Entering the Market; Land Use Regulation; Block Development

JEL Classification: O18; Q24; R52

(责任编辑:黄慧芬)