



战旗智库

乡村振兴模式与实践丛书  
战旗智库出品

# 乡村振兴

## 集体土地项目全程运营模式与实践

—— 重点、热点、疑难问题与实务精解 ——

伍波◎编著

· 现代农业园区 · 特色小镇 · 田园综合体 ·  
· 乡村民宿 · 家庭农场 · 共享农庄 · 农家乐 ·

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

乡村振兴中集体土地项目全程运营模式与实践 / 伍波  
编著. —北京: 中国法制出版社, 2019. 4

(乡村振兴实务系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5216 - 0058 - 2

I. ①乡… II. ①伍… III. ①农村 - 集体所有制 - 土地  
所有权 - 研究 - 中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 040569 号

责任编辑 朱丹颖 (投稿联系: ss - nuannuan@ hotmail. com)

封面设计 李 宁

---

## 乡村振兴中集体土地项目全程运营模式与实践

XIANGCUN ZHENXING ZHONG JITI TUDI XIANGMU QUANCHENG YUNYING MOSHI YU SHIJIAN

编著/伍波

经销/新华书店

印刷/三河市国英印务有限公司

开本/710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次/2019 年 4 月第 1 版

印张/18.75 字数/242 千

2019 年 4 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5216 - 0058 - 2

定价: 68.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 010 - 66033393

传真: 010 - 66031119

编辑部电话: 010 - 66067369

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

## 序一

“土地是财富之母，劳动是财富之父”。土地问题对于具有几千年传统农业社会历史的中国而言，更具特殊性与重要性。十八届三中全会以来，我国全面启动了农村土地制度改革进程，以“三块地”改革、农民住房财产权抵押融资为重点的改革不断向纵深推进，土地制度改革不仅直接促进了我国农村面貌的巨大变化，并且与推动新型城镇化、农业供给侧结构性改革等形成了联动互补，改革所产生的巨大效应正在逐步释放。随着乡村振兴战略的落地实施，农业与农村的全方位发展，对我国深化现行土地制度提出了新的要求，加快农村土地制度的理论创新与实践检验，是新时代农村社会经济发展的客观要求。

正是在此背景之下，伍波先生的《乡村振兴中集体土地项目全程运营模式与实践》一书即将出版发行，无疑正当时。该书紧扣乡村振兴战略的时代脉搏，着重分析我国当前乡村振兴中农村集体土地项目投资建设中的热点难点问题，很有特色，很有价值，操作性很强。作者近十多年一直关注农业农村政策法律的改革，并且以多种身份和角色从事农业农村方面的实务工作，积淀了大量的专业经验和研究素材，形成了一批有价值的实操成果，这部著作可以说是他付出了许多心血之后所结出的果实，其中不乏真知灼见。具体体现在以下几个方面：

首先，该书以乡村政策法律为主线，系统梳理了改革实践中遇到的重点、难点问题，以政策法律为基础，提出了解决问题的合理方案，有助于集体经济组织、农户、各类社会主体把握各自的权责底线，共同促进乡村发展。

其次，该书重点收集了成都市农村土地制度改革创新的典型案例。成都

作为全国统筹城乡综合配套改革试验区、农村改革试验区、农村金融改革试验区，通过先行先试取得了一系列重要经验，而作者将紧密跟踪案例过程中收集到的素材编撰成书，将有助于读者对全国改革试验区——成都的做法和经验有更为详尽的了解和认识。

最后，该书以集体土地项目建设运营流程为主线，从顶层设计、规划、用地、建设、运营等全流程，详细解析了在特色小镇、田园综合体、现代农业产业融合发展园区等项目中，对集体土地项目如何进行实际操作，如何解决可能面临的问题等，为社会资本投资运营集体土地类似项目提供了可资借鉴的基本方法和路径。

纵观全书，系统性强、思路清晰，富有新意，是一部将政策法律与项目投资融资实践紧密融合，并且可读性和操作性较强的著作，对各类主体参与乡村振兴集体土地项目建设和管理都具有一定的参考价值和指导意义。

中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员

四川省决策咨询委员会委员

四川省乡村振兴战略智库首席专家

战旗智库首席专家

郭晓鸣

2018年10月

## 序二

土地是国之基础，民之根本。在国家乡村振兴战略下，目前我国正在进行城乡二元到城乡融合的改革。土地利用，不能仅关注其经济性，还应该重视其法律属性。目前涉及乡村土地的法律已相对滞后，如何按照国家的改革方向利用好集体土地为乡村振兴服务，同时又不违反国家政策法律红线是值得深入探讨的问题。本书笔者作为土地实务专家，并拥有专业律师背景，长期跟踪国家土地政策并深度参与成都市多年统筹城乡土地改革，总结形成了具有一定指导意义与推广价值的土地利用实操范式。相信本书可以帮助读者紧紧把握正确的法律制度风向标，为有志于投身国家乡村振兴战略、参与田园综合体、特色小镇建设等的各类主体提供最新的集体土地实用知识和问题答疑。

本书特点鲜明，概括起来主要有以下三点：第一，时效性。2018年年底，《中华人民共和国农村土地承包法》修改完毕。国务院已就33个试点地区农村土地制度改革的经验总结向全国人大常委会报告。本书除对现行法律法规进行最新解读外，还增加了对上述最新法律规定及改革实践经验的介绍。

第二，系统性。本书从“三农”政策脉络出发，首先介绍了我国农村土地有关的政策法规概况，然后深入集体土地运营各个环节的实质性问题，最后配合案例及评析，自成体系，使读者在最短的时间内吸收大量有用信息。

第三，实用性。集体土地运营最需要的是具有丰富现实经验的操盘手。本书选取了大量集体土地运行实践的案例，通过对案例的系统分析，重点梳理了社会资本在参与集体土地运营过程中遇到的法律问题及解决思路与对

策，为各类读者提供有益借鉴与启示。

在本书写作期间，作者就其研究中遇到的一些问题与我进行了多次交流，完稿后，请我为之作序。出于共同的研究兴趣，我欣然同意，写了这些文字，聊以为序，谨与作者共勉。

学习时报总编辑

中央党校报刊社总编辑

丁茂战

2019年2月

# 自序

砥砺前行，

不忘初心，

与乡村振兴战略同行

乡村振兴战略是继统筹城乡发展、建设社会主义新农村之后，我们党在十九大报告中首次提出的解决“三农”问题的重大决策部署，是向全党和全国人民吹响解决“三农”问题的总号角。战略围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”20字总要求，涉及产业发展、生态环境、精神文明、社会治理、农民生活等“三农”问题的各个方面，是政治、经济、文化、社会、生态“五位一体”的综合体现和在农村的具体落实。

在乡村振兴战略提出前，国家分别提出了城乡一体化、全国统筹城乡综合配套改革试验区、社会主义新农村建设、中国美丽乡村建设等解决“三农”问题的主题。中央从2004—2017年连续14年发布了14个与“三农”问题相关的中央一号文件，但是这14个文件涉及的“三农”问题的主题没有任何一个像2018年中央一号文件正式全面发布的“乡村振兴战略”一样全面、系统，目标、路径一应俱全。2018年中央一号文件提出了“中央统筹、省负总责、五级书记一起抓”的高规格要求；同时规定党内制定农村工作条例，立法机构应将乡村振兴法纳入立法规划。这些要求和规定都体现出本次乡村振兴战略的紧迫性、严肃性和责任性。

2004—2018年，连续十五年的中央一号文件都以“三农”（农业、农村、农民）为主题，笔者由于工作的原因，有幸一直从事与“三农”紧密相关的工作。

作为法律专业工作者，笔者参与了“三农”问题及城乡统筹政策法律方面的工作。2003年，笔者作为执业律师和政府法律顾问深度参与了成都市城乡一体化工作，先期参与了成都市“三个集中”以及“六个城乡一体化”改革中的大量政策法律事务。“三个集中”即工业向园区集中、农民向城镇集中、土地向业主集中；“六个城乡一体化”即城乡规划一体化、城乡产业发展一体化、城乡市场体制一体化、城乡基础设施一体化、城乡公共服务一体化、城乡管理体制一体化。为此易中天教授专门到成都采访、调研，出版了一本《成都方式》的专著。2003—2007年，成都市进行的城乡一体化改革是成都市自身的探索和实践，由于城乡二元结构背景下的政策和法律体系障碍，工作中涉及的农民身份、土地权属、集体经济发展、集体资产改革、农村社会公共服务等重要问题，都没有国家层面的政策法律文件的直接依据。2007年6月7日，国家批准成都作为全国统筹城乡综合配套改革试验区，记得当时一起参加改革工作的一位同志开玩笑说，成都全国统筹城乡试验区的设立批文，相当于国家给了成都一张推进城乡一体化以及开展统筹城乡改革的营业执照。也正是有了国家层面的批准和支持，2008年1月1日中共成都市委、成都市政府联合发布了《关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见》（成发〔2008〕1号）的一号文件，该《意见》就农村土地承包经营权、农村集体建设用地、农村房屋流转等问题进行了规定。成都批准设立为全国统筹城乡综合配套改革试验区后，笔者作为成都市统筹城乡及农村产权制度改革法律工作组成员，深度参与和见证了改革中的重要工作和取得的重要改革成果，参与了承包经营权长久不变试点改革、集体资产股份量化改革、建设用地指标交易规则的设立、新农村四大基础工程改革工作等城乡统筹及农村产权制度改革的相关重要工作；参与和见证了全国首家集体土地及农村产权交易平台——成都市农村产权交易所的设立；参与和见证了全国首家农村产权纠纷解决平台——成都仲裁委农村产权仲裁院的设立和首例农村产权纠纷仲裁裁判工作；多次列席参加了由成都市主要领导主持及各区市县主要领导参加的“产改联席会”；持续多年列席

参加了成都市农委组织召开的处以上干部参加的“主任办公会”；受成都市委党校的邀请，多次为成都市副处级以上干部培训班讲座“城乡统筹中的重要问题政策法律体系”；受成都仲裁委的邀请，在成都仲裁委农村产权仲裁院成立仪式上为首届农村产权仲裁员培训农村产权仲裁规则；在四川省司法厅、成都市人民政府、成都市司法局的指导下，领衔建立了成都市律师协会城乡统筹法律专业委员会并任首届主任，同时协助指导筹建了四川省律师协会城乡统筹法律专业委员会，组织了有关城乡统筹领域的各类课题调研，受政府及成都仲裁委委托担纲组织编写了相关内部材料。

作为涉农产业行业平台负责人及农业全产业链双创平台创始人，笔者参与了“三农”产业及投融资工作。2013年，笔者在成都市人民政府的指导和支持下，推动成都市市级以上700多家农业产业化龙头企业行业平台建设，融合国内国际及四川省内的银行、担保、小贷、会计、法律、税务、资产评估等行业组织，共同发起组建了成都农业产业化龙头企业融资与上市孵化中心，其间广泛接触成都、四川以及全国农业龙头企业、家庭农场为代表的新型农业经营主体以及愿意投资农村产业链的各类投融资机构。在国家“大众创业、万众创新”的“双创”战略引领下，2016年，笔者在成都农业产业化龙头企业融资与上市孵化中心的基础上，领头发起成立了全国农业产业化全产业链创新创业孵化平台——三浓创咖众创空间，以农业产业化龙头企业集群为产业基础，以人才、技术、资本、土地、市场等五大核心关键要素为资源打通农业全产业链，促进农业农村创新创业工作。同时，笔者也作为研究机构负责人参与到国家乡村振兴战略中。2018年2月，习总书记视察四川，在成都市郫都区战旗村视察调研时提出“乡村振兴要走在前列，起好示范”的嘱托，这既是对战旗村的鼓励，又是对郫都区、成都市、四川省的期望。为了落实习总书记来川视察和战旗村调研时的嘱托，在中共郫都区委的支持下，中共四川省委农村工作委员会批准同意，由深度参与国家统筹城乡综合配套改革试验区改革的部分专家为主要发起者，融合了国际国内官方智库、社会智库中在乡村振兴理论与实务领域内有建树的专家，筹建成

立了四川战旗乡村振兴研究院并登记注册在战旗村，笔者有幸受党委、政府的信任出任研究院负责人。

本书以国家乡村振兴战略相关政策法律改革推进为基本线索，以投资者参与集体土地项目运营全程各环节可能涉及的基本概念理论知识和实务难题为主要内容，以项目建设运营流程为基本时序，结合笔者多年从事执业律师、政府顾问、项目顾问、直接参与投资、项目孵化等多角度的专业和经验以及系统思考，从顶层设计、规划定位、土地取得、项目建设、项目投融资、项目运营、纠纷预防与风险防控全过程贯穿集体土地项目的开发运营；本书通过政策理论梳理，实务疑难问题解答的方式，旨在为有意或正在投身乡村振兴的投资者提供一个对乡村振兴集体土地项目系统运营的认识，有效避免或解决投资及运营过程中可能带来的各种困难与风险。在当前我国经济社会结构发生深刻变革的背景下，有意投身这场农村改革热潮的各类主体，如何从乡村实际出发，顺势而为，在国家相关改革政策和法律的引领下，将集体土地项目认识好、运行好，创造出价值；同时又避免工商资本、社会资本下乡经营农业过程中可能出现的借机炒作、过分非农化经营和损害农民利益等行为。土地制度是乡村振兴制度体系的核心制度，不管是以农村农用地为基础的农村承包经营权制度，还是以建设用地为基础的宅基地管理、集体经营性建设用地使用权入市、新的征地制度改革等，很多规定和内容都是体现国家规划和用途管制的限制性和禁止性规定，所以对相关政策法律的透彻研究和对集体土地项目的系统运营认识和准备都必不可少。

本书共八篇，以乡村振兴各项改革政策及法律规定为基础梳理各篇基本概要，针对农村集体土地项目运营中的典型问题进行专业解答，同时提供经全国统筹城乡试验区——成都改革试验过程中有关集体土地的各类模式与范本，力求覆盖项目推进中的核心问题，最后附上相关政策文件汇编予以佐证和便于读者查看。

第一篇为“顶层设计”——思想与政策法律篇，提示乡村振兴项目特

别是特色小镇、田园综合体等规模化用地项目，在投资建设前，需要把握好中央改革的方向，认真领悟和学习国家政策法律，做好项目的顶层设计，这既是项目的方向，又是项目的底线。

第二篇为“多规合一”——规划篇，主要介绍项目在做好顶层设计后，需要就项目本身的用地情况、产业情况、建设情况结合项目所在地的产业规划、土地利用规划、城乡规划等情况与项目做好多规合一的融合并得到当地政府主管部门的认可。

第三篇为“资源取得”——土地篇，该篇是集体土地项目的重要环节也是本书的重要部分，主要介绍项目在做好顶层设计和多规合一的项目规划得到当地政府认可的同时，需要与政府和集体经济组织签订项目战略合作协议以及和村民或村集体签订好土地流转协议及集体建设用地出让协议，保证项目用地的合法有效取得。由于集体土地不是政府直接供地，需要等项目确定后从集体土地所有权人手里取得项目用地，因此要避免集体土地项目确定后项目用地却迟迟落实不了的情况发生。

第四篇为“项目推进”——建设篇，本篇主要介绍在土地合法有效取得后，如何合法开展项目建设，书中重点介绍了在乡村振兴战略提出前，国家批准成都市作为全国统筹城乡综合配套改革试验区的项目建设情况，部分项目对乡村振兴项目仍然具有极强的借鉴意义。

第五篇为“资金运营”——投融资篇，主要介绍乡村振兴项目除了投资者自身投资外，在借助政策性资金、金融杠杆、项目资本性融资中需要了解掌握的一些问题和相关政策法律规定。

第六篇为“项目招商”——产业篇，主要介绍乡村振兴项目必须以产业为基础，厘清当前国家鼓励发展的产业形态以及在从事相关产业时如何融合农业产业化龙头企业、家庭农场、专合组织等新型经营主体的资源和优势，并找到与当地村集体、村民建立利益共享的利益联结机制。

第七篇为“纠纷解决”——司法篇，主要介绍乡村振兴项目中容易产生纠纷的内容和处理救济的办法，为乡村振兴项目中防范和解决纠纷提供思

路和方法。

第八篇为成都案例篇，主要介绍成都市作为全国统筹城乡改革试验区、第二批农村改革试验区的一些先进村集体、政府职能部门在改革中围绕土地、产业、金融、经营等各环节开展的改革创新和实践探索，对乡村振兴土地项目的全程系统运营提供更多的借鉴和模式参考。

本书通过上述章节的安排系统总结了农村集体土地项目 S-DLCFO-D 七步全程系统运营模式，以期为读者提供一个全面思考、整体把握、系统推进的集体土地项目运营管理模式。

由于国家乡村振兴战略刚刚提出，在新的战略规划下，国家层面正式的法律和具体规定较少甚至是空白，成型的可借鉴项目和模式也较少。本书主要梳理和总结了近十多年来与乡村振兴战略方向一致的改革政策和改革试验区一些代表性项目运营情况，由于时间跨度较长且是对集体土地项目全程系统性介绍，难免在政策梳理和专业章节认识上有诸多疏漏和不足，敬请各领域的读者、专业人士、专家指导批评，以帮助笔者优化完善。



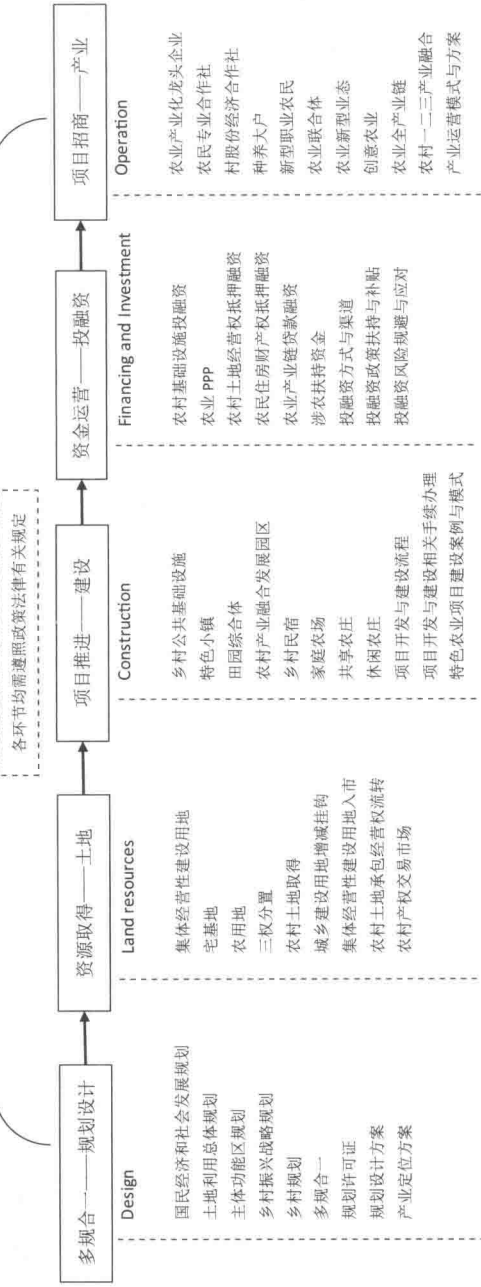
2019年1月

本书导读——农村集体土地项目 S-DLCFO-D 全程运营模式图

顶层设计——思想与政策法律

Strategy

习近平总书记“三农”论述 乡村振兴战略 乡村相关政策法律体系



各环节均可产生相应法律纠纷

行为效力与后果 合同效力 救济途径 风险与责任

Dispute

纠纷预防与风险控制

# 目 录

第一篇	“顶层设计”——思想与政策法律篇	/1
一、	习近平总书记关于“三农”和实施乡村振兴战略的重要论述	/1
二、	政策体系	/7
	（一）“十八大”以来农村改革的政策体系	/7
	（二）2018年“乡村振兴战略”的实施意见	/12
	（三）《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》	/14
	（四）全国统筹城乡综合配套改革试验区、第二批全国农村 改革试验区——成都市城乡统筹改革的政策体系	/18
三、	法律体系	/23
	（一）宪法	/23
	（二）全国人大及其常委会——基本法及相关普通法	/24
	（三）国务院及各部委——行政法规、部门规章及相关 规范性文件	/27
	（四）最高法院——司法解释及相关指导性文件	/28
第二篇	“多规合一”——规划篇	/30
一、	“多规合一”基本概述	/30
二、	相关规划概念简述	/32
	（一）国民经济和社会发展规划	/32
	（二）土地利用总体规划	/33
	（三）乡村规划	/33
	（四）主体功能区规划	/33
	（五）乡村振兴战略规划	/34

(六) 产业发展规划 ..... /34

(七) 生态环境保护规划 ..... /35

◆ 重点、热点、疑难问题及解答

【重点、热点问题】

1. 土地利用总体规划实施有哪些具体要求? ..... /35
2. 确需修改土地利用总体规划的情形有哪些? 应履行何种程序? ..... /35
3. 如何制定城乡建设用地规模边界调整方案? ..... /36
4. 乡镇土地利用总体规划应重点突出哪些内容? ..... /36
5. 村土地利用规划与乡镇土地利用总体规划的关系如何? ..... /36
6. 村土地利用规划应重点突出哪些内容? ..... /37
7. 乡村建设规划许可证是否是办理用地审批手续的前置程序? ..... /37
8. 项目建设前, 如何办理乡村建设规划许可? ..... /37
9. 在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的, 应承担哪些法律后果? ..... /38
10. 特色小镇、田园综合体等项目打造中, 在村庄建设和发展方面应满足哪些要求? ..... /38
11. 特色小镇、田园综合体建设中, 需要在乡规划、村庄规划区内进行乡镇企业、乡村公共设施和公益事业建设的, 应如何办理手续? ..... /38
12. 田园综合体等项目打造中, 需要配建乡村公共公益设施, 确需占用农用地的, 应如何办理手续? ..... /39
13. 乡村民宿建设中, 使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理, 应遵循哪些规定? ..... /39
14. 田园综合体、特色小镇、乡村民宿等项目引入后, 需要修改原有乡规划、村庄规划的, 应当如何履行审批程序? ..... /40
15. 田园综合体、特色小镇等项目建设中, 涉及村庄整治规划编制的, 应遵循哪些基本要求? ..... /40

16. 乡村规划师在当地田园综合体建设中主要有哪些保障和作用，对特色小镇、田园综合体等乡村振兴建设项目有何作用？ ..... /41
17. 造成各类规划调整的主要因素有哪些，有关部门如何最大限度地避免规划修编或调整？ ..... /41
18. 特色小镇、田园综合体等项目实施中，如何防范及处理因规划调整带来的不可抗力风险？ ..... /42

### 【疑难问题】

- 特色小镇、田园综合体等各类乡村振兴项目规划中，应如何认识国家政策提出的“多规合一、一张蓝图”的问题？ ..... /43

## 第三篇 “资源取得”——土地篇 ..... /46

- 一、我国土地制度基本概述 ..... /46
- 二、相关概念简述 ..... /47
- （一）所有权及土地所有权制度 ..... /47
- （二）建设用地 ..... /48
- （三）集体土地所有权 ..... /48
- （四）集体建设用地使用权 ..... /48
- （五）农用地 ..... /49
- （六）设施农用地 ..... /49
- （七）未利用地 ..... /49
- （八）土地征收 ..... /49
- （九）农村土地经营权 ..... /50
- （十）农村集体经营性建设用地入市 ..... /50
- （十一）农村土地经营权流转 ..... /50
- （十二）农用地“三权分置” ..... /51
- （十三）宅基地“三权分置” ..... /51
- （十四）农村三块地改革 ..... /52
- （十五）城乡建设用地增减挂钩 ..... /52
- （十六）耕地占补平衡 ..... /53
- （十七）农村产权交易市场 ..... /53

## ◆ 重点、热点、疑难问题及解答

## 【重点、热点问题】

1. 田园综合体、特色小镇、农村产业融合发展园区等规模化用地的乡村振兴项目建设中一般会涉及什么性质的土地，哪些用途的土地，应如何规划和运营？ ..... /54
2. 田园综合体、农村产业融合发展园区、家庭农场、农家乐等建设项目中，如何流转农用地，需要注意的问题有哪些？ ..... /55
3. 田园综合体、农村产业融合发展园区项目建设中，有哪些土地适度规模经营方式符合国家政策和法律？ ..... /56
4. 田园综合体、农村产业融合发展园区项目建设中，如何取得和运用好设施农用地？ ..... /57
5. 特色小镇、田园综合体、农村产业融合发展园区项目建设中，项目主体如何利用“城乡建设用地增减挂钩”制度取得项目建设用地，国家试点区域又有什么样的模式突破？ ..... /60
6. 特色小镇、田园综合体、农村产业融合发展园区等项目建设中，全国试点区域取得集体经营性建设用地的模式和程序是怎样的？ ..... /62
7. 除了特色小镇、田园综合体、农村产业融合发展园区中以增减挂钩或集体经营性建设用地入市方式获取建设用地进行项目建设外，如果直接使用宅基地盘活闲置农房打造共享农庄、乡村民宿项目应注意些什么问题？ ..... /64
8. 在“三块地”改革的宅基地试点改革中，宅基地是如何实现“有偿退出”为乡村振兴中共享农庄、乡村民宿等项目提供建设用地的？在试点区域内宅基地退出和利用采取哪些方法？ ..... /65
9. 田园综合体、特色小镇、农村产业融合发展园区、家庭农场等项目中，如何有效取得农村四荒地进行项目建设？ ..... /67
10. 项目主体获取农用地应如何签订农村承包土地经营权流转合同？ ..... /68