上海市青浦区人民法院2022-2026年涉集体经营性建设用地使用权案件审判白皮书

【引言】

土地是民生之本，发展之基。农村集体经营性建设用地制度改革，是党中央深化农村土地改革的重大决策部署，对于建立城乡统一的建设用地市场、保障农民财产权益、推动乡村全面振兴具有深远意义。

2019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》）自2020年1月1日正式实施，明确了集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价的法律地位。2021年9月1日，修订后的《中华人民共和国土地管理法实施条例》正式施行，进一步细化了入市规则、交易程序和监管要求，为改革提供了坚实的制度保障。上海始终坚持以规划为引领、以法治为保障，积极探索符合超大城市特点的集体土地入市路径，在促进城乡要素双向流动、壮大农村集体经济、保障乡村产业发展等方面取得了积极成效。然而，集体经营性建设用地使用权领域的纠纷也相应涌现，对司法裁判水平和社会治理能力提出了新的更高要求。经对2022年至2026年期间青浦法院受理的涉集体经营性建设用地使用权案件的数据分析，发现此类案件呈现出合同缔约履约不规范、多重权利叠加加剧利益冲突、历史遗留问题突出以及监管治理存在缺陷等特征。为此，本白皮书立足审判实践，就集体经营性建设用地使用权案件中反映的案件特征、纠纷原因、审理难点作出分析，提出对策建议，为规范集体土地市场秩序、维护集体经济组织合法权益、服务保障乡村振兴和城乡融合发展提供司法智慧。

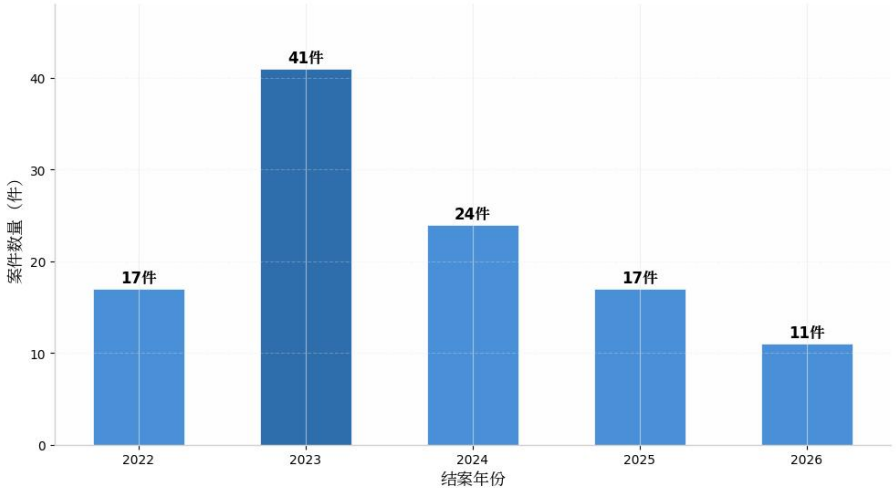
一、 案件概况

（一）涉集体经营性建设用地使用权案件基本情况

2022年至2026年，青浦法院共审结涉集体经营性建设用地使用权纠纷案件110件。从年度分布来看，案件数量总体呈先升后降态势，2023年达到峰值41

件，此后逐步回落。具体而言，2022 年结案 17 件，2023 年结案 41 件，2024 年结案 24 件，2025 年结案 17 件，2026 年结案 11 件（截至统计时点）。2022 年至 2023 年案件数量的快速增长，与《土地管理法》修改后集体土地入市放开、低效建设用地减量化政策以及历史遗留问题爆发等情况密切相关。（见图 1）

图1 2022-2026年涉集体用地使用权案件年度结案趋势



（二）涉集体经营性建设用地使用权案件主要特点

从案件审理情况看，有以下几个特点：

1.案由集中但衍生类型多元

从案由分布来看，土地租赁合同纠纷占据绝对主导地位，共 59 件，占比 53.6%；房屋租赁合同纠纷 13 件，占比 11.8%；民事主体间房屋拆迁补偿合同纠纷 10 件，占比 9.1%；排除妨害纠纷 6 件，占比 5.5%；建设用地使用权纠纷 4 件，占比 3.6%；租赁合同纠纷 4 件，占比 3.6%；建设用地使用权出让合同纠纷 3 件，占比 2.7%；建设用地使用权转让合同纠纷 3 件，占比 2.7%；其他案由 8 件，占比 7.3%。随着减量化推进和城市化更新，涉及征收补偿、排除妨害、建设用地使用权出让等纠纷逐步显现，纠纷类型从单一向多元演变。特别是民事主体间房屋拆迁补偿合同纠纷 10 件，多与减量化过程中地上物拆除及后续补偿相关。（见图 2）

2.调撤率低，矛盾化解难度较大

从结案方式来看，判决结案 74 件，占比 67.3%；准予撤诉 18 件，占比 16.4%；调解 5 件，占比 4.5%；按撤诉处理 3 件，占比 2.7%；驳回起诉 10 件，占比 9.1%。调撤率（含调解、准予撤诉、按撤诉处理）为 23.6%，低于同期民事案件的平均调撤率。此类纠纷涉及集体土地这一核心生产要素，资金投入巨大，利益冲突激烈，当事人通常对法律关系性质、合同效力、补偿金额等存在根本性分歧，调解空间极为有限。（见图 3）

图2 案由分布

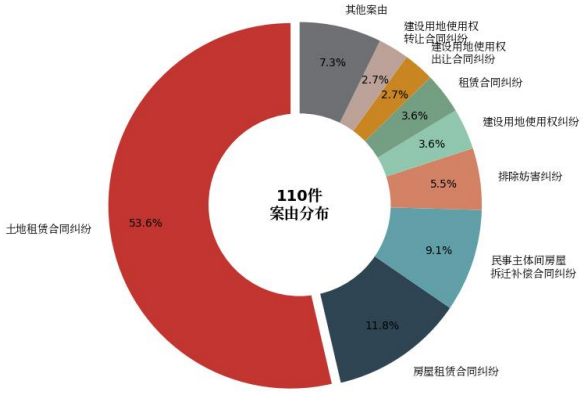
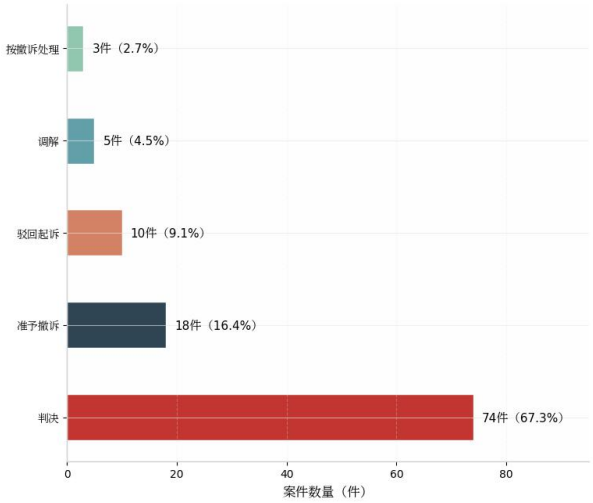


图3 结案方式分布

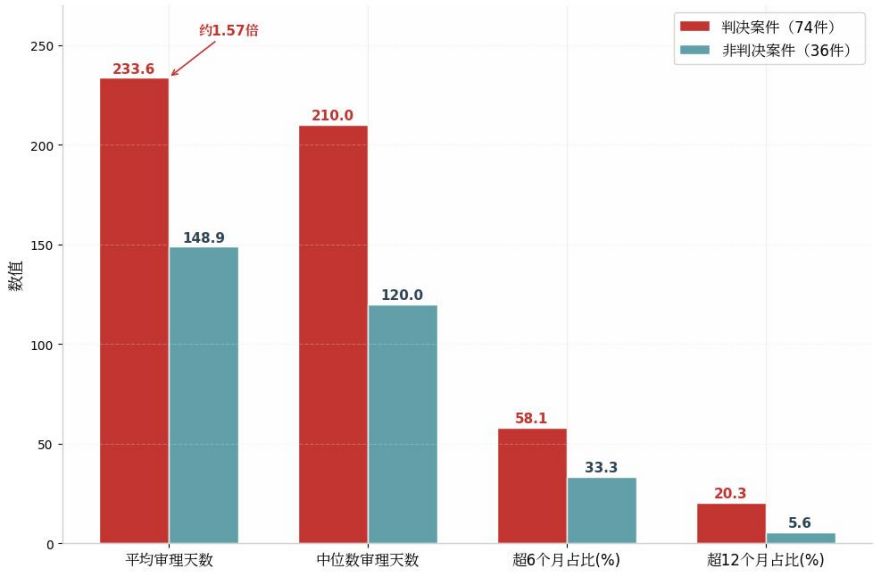


3.审理难度大，平均审理周期长

110 件案件平均审理天数 205.9 天，中位数 181 天，显著高于民事案件的平均水平。其中，判决案件 74 件，平均审理天数 233.6 天，中位数 210 天，超 6 个月占比 58.1%，超 12 个月占比 20.3%。与之形成鲜明对比的是，非判决案件 36 件，平均审理天数 148.9 天，中位数 120 天，超 6 个月占比 33.3%，超 12 个月占比 5.6%。判决案件的平均审理天数约为非判决案件的 1.57 倍，超 12 个月

占比是非判决案件的 3.6 倍，反映出判决案件矛盾尖锐且法律适用复杂。具体来说，事实查明难度大，往往需核查土地性质、规划条件、历史沿革、民主议定程序等，部分案件还涉及地上物价值与土地增值的鉴定评估，进一步拉长审理周期。此外，此类纠纷常呈现多方参与、法律关系交织的特点：村委会基于所有权提起诉讼要求收回土地，政府介入补偿谈判和土地腾退协调，市场主体则就补偿标准、安置方案、审批程序等提出抗辩，由此形成民事与行政交叉的复杂法律关系。上述因素叠加，共同导致此类案件平均审理周期偏长。（见图 4）

图4 判决案件与非判决案件审理周期对比



4.集体经济组织多作为原告方，核心诉求集中

从诉讼参与主体来看，110 件案件中，有 29 件涉及政府（含街道办事处、镇政府）作为诉讼参与主体，占比 26.4%。部分案件出现政府、村委会、街道办三方共同参与的局面，反映出此类案件与行政决策、土地整治、城市规划紧密交织。48 件涉及村民委员会，另有 13 件涉及村经济合作社，即涉集体经济组织案件合计 61 件，占比 55.5%。其中，村委会作为原告起诉的案件 34 件，占涉村委会案件的 70.8%；村委会作为被告的案件 11 件，占比 22.9%；村委会作为第三人

的案件3件，占比6.3%。更为突出的是，48件涉村委会案件中，个别村委会诉讼频次高度集中。比如，青浦区华新镇杨家庄村村民委员会因土地减量化需要集中起诉土地使用人，涉诉案件达到6件，另有数个村委会各涉诉2至3件。

梳理村集体经济组织作为原告方的诉求，呈现两大类型：一是因低效建设用地减量化或城市更新需要收回集体土地。承租企业拒不腾退或就补偿标准无法达成一致，村委会遂起诉要求解除合同、收回土地。此类案件矛盾最为激烈，往往伴随地上物拆除、损失评估等事由，审理周期最长。二是因市场主体长期拖欠土地租赁费。部分历史合同约定的租金标准长期未调整，或承租人因经营困难长期欠付租金，村委会为维护集体资产权益提起诉讼追索欠费。此类案件法律关系相对单一，但由于历史遗留问题可能涉及合同效力。

二、 涉集体经营性建设用地使用权案件产生原因

通过对已受理及审结的涉集体经营性建设用地使用权案件梳理研判，以下几方面因素系导致纠纷产生：

（一） 缔约履约规范不足，交易基础存在瑕疵

集体经营性建设用地流转早期多由地方招商引资驱动，交易缺乏法律上的规范性，缔约程序缺失、合同文本粗疏、履约行为失范问题较为突出，由此引发合同效力、法律关系、履行边界等多方面争议，是纠纷发生的主要诱因。

1.新旧制度更迭，历史交易引发新纠纷

2019年修订前的《土地管理法》对集体经营性建设用地对外流转作出严格限制，原则上仅允许乡镇企业使用本集体土地，禁止集体土地直接向外部主体出让、出租。为拉动地方经济发展，不少乡镇通过租赁、合作、入股等变通模式引进市场主体，大量外来企业实际占有使用集体经营性建设用地。该类交易契合当时地方发展现实，但与旧法限制性规定存在冲突，自始带有效力上的不确定性。

2019 年《土地管理法》修订后，确立集体经营性建设用地入市制度，放开符合规划、依法登记土地的流转通道，但并未对存量历史用地作出统一处置安排。大量早年签订、持续履行的流转合同，处于新旧法律规则衔接的模糊地带。一旦出现土地减量化、城市更新、产业调整等情形，集体经济组织提出收回土地，双方就围绕历史合同能否适用新法、是否可以参照“有利溯及”原则认定合同效力产生争议，使得大量不规范的历史用地关系转化为诉讼案件。

2.变相交易多发，真实目的被形式掩盖

受制于旧法对集体土地对外流转的约束，市场主体为规避监管，普遍采用合作、联营、入股、股权转让等名义完成土地实际流转，真实交易目的被交易表象掩盖，是纠纷高发的重要诱因。例如，部分集体经济组织与企业签订合作、联营协议，但集体经济组织不参与实际经营，不承担经营亏损，仅收取固定收益，名义为合作关系实质系土地租赁关系。缔约主体在缔约阶段未厘清法律关系、明确权利义务，发生利益冲突后，各方均选取对自身有利的法律关系进行主张，进而引发诉讼。

又如，部分乡镇企业以集体经营性建设用地使用权作价入股，后续股东对外转让绝大部分股权，致使集体经济组织丧失控股地位，间接实现集体土地向外流转。交易时，各方主体忽视土地管理法律约束，待到土地价值大幅上涨，隐藏在股权交易背后的土地流转矛盾集中暴露，争议各方对合同性质、效力各执一词。

3.合同约定不明，用地权利边界难划定

用地期限是土地流转的核心条款，但不少早期项目在缔约时即存在用地期限条款缺失、多份文件记载期限不一致的问题。例如，土地租赁类流转中，部分签约主体未能区分普通民事租赁与集体经营性建设用地入市出租的规则差异，对用地最长年限缺乏审慎研判。政府批文、流转合同、不动产权证、办证档案等材料

均可能记载土地使用权期限，民事主体签约时未核对官方档案记载，造成合同约定、行政批复、登记信息相互矛盾。

又如，实践中还存在部分历史用地合同，合同、批文、权证均未对使用期限作出明确记载，形成无固定期限的用地状态。土地价值较低时，期限矛盾被掩盖，但随着规划调整、土地增值，集体经济组织主张收回土地，案涉企业则提出享有长期使用权。由于原始交易文件缺少清晰约定，当事人难以自行协商化解矛盾，进而形成诉讼。

（二） 房地权利互相分离，形成多重利益冲突

集体经营性建设用地制度下，土地所有权归属集体经济组织，使用权由市场主体取得，地上建筑物大多由使用权人投资建设，形成土地所有权、土地使用权、地上建筑物所有权分属不同主体的权利格局。权利构造分离、利益关系复杂，一旦发生土地收回、合同终止情形，潜藏矛盾极易催生大量纠纷。

1.权利主体分离，补偿范围存在利益分歧

集体经营性建设用地土地所有权归集体所有，地上物归投资人所有，两类权利归属不同主体，天然存在利益博弈。例如，多数流转合同在签订时，没有预先约定土地收回后的评估方式与补偿范围。发生收回事由后，集体经济组织基于土地所有权，主张补偿仅限于地上建筑物建安投入；使用权人基于多年经营投入，则要求补偿包含土地剩余年限增值收益，二者价格差异较大，当事人难以自行协商。

又如，案涉地上建筑物的价值鉴定存在房地产整体评估、工程审价两种路径，二者出具的建安重置价结果差距较大。在事前缺少合同约定的情况下，争议双方会分别选择有利于己方的评估模式。上述分歧在土地收回节点凸显，当事人仅能通过诉讼寻求解决。

2.风险预设不足，纠纷矛盾难以自行调和

多数集体经营性建设用地流转协议只重点约定土地交付、费用缴纳，对合同解除、土地收回后的地上物处置，以及拒不配合价值鉴定的后果缺少事先风险研判。例如，集体经营性建设用地需要收回时，部分使用权人因对补偿预期不满，拒绝现场勘验、拒不提交造价与施工资料。由此形成现实矛盾，即所有权人希望尽快收回集体土地，使用权人坚持补偿落实后方才移交土地。双方无法自行达成一致，只能诉至法院裁判。

又如，争议一方主张判决腾退，另一方主张作价补偿，容易引发连环诉讼，衍生多重纠纷。上述争议的根源在于交易阶段未设置对应的风险处置条款，只能将矛盾留待诉讼阶段解决。

3.权利负担后置，缺少多方权利协调机制

土地使用权人取得土地后，常将自建厂房用于融资抵押，也可能因负债遭遇司法查封。但在订立流转协议时，集体经济组织极少就地上物后续设置抵押、被查封的法律后果作出约束，也未提前设计土地收回与抵押权、查封权冲突的处置路径。当村集体行使土地收回权，就会同时面临集体所有权、抵押权人优先受偿权、查封债权人权利的碰撞。上述权利冲突，易引发如下司法困境：若建筑物评估价值低于抵押债权，抵押权人难以接受集体经济组织按评估价格收购房屋；债权人申请拍卖地上建筑物时，集体经济组织坚持收回土地，拒绝竞买人继续使用案涉土地。上述冲突原因在于土地使用过程中不断叠加权利负担，又缺乏事前协调机制，矛盾激化后进入司法渠道。

（三） 历史遗留问题凸显，监管治理存在缺陷

多数纠纷萌芽始于集体土地开发阶段，特定时期的用地实践、集体经济组织内部决策程序缺位、行政审批与档案管理疏漏，造成集体土地争议问题长期累积，在土地增值、规划调整的时间节点集中释放，成为案件多发的重要社会成因。

1.历史问题遗留，关键事实难以查明

早年招商引资背景下，部分村集体为契合地方发展需求，将集体经营性建设用地处置给非本集体外部企业。伴随城市更新推进，土地价值提升，各方对合同效力、补偿标准的预期差距被放大，矛盾纠纷随之爆发。例如，部分联营项目虽取得政府用地批文，但协议仅笼统约定“以土地使用权作为合作条件”，未界定属于合伙联营还是土地租赁。加之时间跨度久，经办人员更替，原始资料保管残缺。企业经营终止后，各方对土地、地上物归属各执己见，缺少协商化解的基础，只能诉诸司法。

2.内部治理失范，决策程序存在瑕疵

新《土地管理法》第63条明确规定，在通过出让、出租等方式流转集体经营性建设用地时，必须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同意。但部分早期集体经营性建设用地流转仅由村委会商议决定，未召开村民会议或村民代表会议表决。该类程序瑕疵在签约时往往被忽视，容易引发后续争议。例如，部分村集体经济组织换届后，对流转协议效力产生争议，以程序瑕疵、土地定价过低等理由，主张确认合同无效或者要求解除合同。案涉企业基于对村集体缔约行为的信赖投入大量资金建设，投资权益面临受损风险，双方对抗加剧，演变为民事诉讼案件。

3.监管存在短板，土地交易风险加剧

集体经营性建设用地使用权纠纷案件涉及的利益较大，监督管理疏漏容易增加矛盾风险隐患。一方面，部分行政机关对集体经营性建设用地流转项目审批把关不严，对项目是否符合国土空间规划、是否履行民主议定程序审查流于形式，出现批地与实际用地不一致、批准用途与实际建设用途不符等问题。另一方面，用地档案管理不规范，审批文件、流转协议、建设手续分散归档，如部分集体经营性建设用地流转仅在乡镇备案，未纳入不动产统一登记公示体系。使得市场主体开展投资、受让、抵押时，难以完整掌握土地权利历史与权利限制。发生争议

后关键证据缺失，当事人自行化解纠纷的条件不足，客观上推动大量争议进入诉讼。

综上，涉集体经营性建设用地使用权纠纷，矛盾根源既有制度变迁下历史交易与现行法律的适配冲突，也有市场主体缔约重落地、轻合规，对期限、补偿、权利负担等风险缺少预先安排，集体经济组织治理存在疏漏、行政监督管理存在短板等共向原因，在规划调整、土地增值、企业经营变动等外部因素触发下转化为诉讼。处理该类案件不能仅聚焦裁判定分止争，还应当回溯成因，从交易规范、行政监管、基层治理层面健全风险预防机制。

三、 针对涉集体经营性建设用地使用权的优化对策建议

（一）强化裁判规则指引，规范市场交易秩序

在规则指引层面，立足审判实践，通过发布典型案例、编撰类案裁判指引等方式，向市场主体释放清晰的交易规则信号。倡导村集体经济组织与用地企业在缔约前充分核查土地性质、规划条件、权属登记及民主议定程序等关键信息，并在合同中明确约定用地期限、补偿标准、权利负担处置路径等核心条款，从源头上减少因约定不明引发的履行争议。

在历史遗留问题处置层面，注重裁判中的利益衡平与释明引导。对于具备补正可能的历史用地关系，依法释明当事人通过行政途径完善相关手续；对于确属无效的合同，综合考量历史背景、实际投入、合同履行年限及双方过错程度等因素，公平合理确定损失分担比例。树立保护善意、尊重历史的裁判导向，避免让守法诚信的市场主体为制度变迁和历史治理缺陷承受不当损失，实现无效认定与利益保护的有机统一。

（二）深化府院联动机制，推动源头综合治理

在审判协同层面，依托现有府院联动机制，加强司法与行政的良性互动。针对民事案件审理中涉及的土地性质认定、规划条件确认等需行政确认的事项，通

过司法建议或协调函等方式，商请相关职能部门在合理期限内作出明确认定，避免因事实不清导致案件久拖不决。

在监督共治层面，注重发挥司法大数据的“晴雨表”作用。针对审判实践中发现的审批程序系统性瑕疵、招商引资政策法律风险、集体经济组织治理失范等共性问题，及时向区委、区政府及规划资源、农业农村等主管部门反馈，推动实现从“解决一个纠纷”到“防范一类风险”的治理升级。针对涉及集体土地入市规则完善、历史遗留用地处置等宏观政策层面的问题，可主动向上级法院和区委、区政府报送专项调研报告，为顶层设计与制度完善提供决策参考。

（三）健全多元解纷机制，助力基层依法治理

在纠纷化解层面，坚持和发展新时代“枫桥经验”，主动融入党委领导下的基层治理格局。对于尚未进入诉讼程序的潜在纠纷，主动对接区规划资源局、农业农村委、属地街镇等行政机关，推动构建行政调解、行业调解、律师调解等多元解纷格局。对于已进入诉讼程序的案件，积极引入特邀调解员参与调解，充分发挥村集体经济组织内部协商和基层自治的解纷功能，促成矛盾纠纷实质性化解。

在纠纷预防层面，延伸司法服务触角，加强对村集体经济组织的普法宣传与风险提示。依托巡回审判、典型案例发布等形式，提升基层依法治理水平。对于涉及土地收回、征收补偿等可能引发群体性纠纷的案件，可探索建立法院与属地政府、村集体经济组织的联合调处机制，以司法权威增强调解方案的可执行性，以行政资源和基层自治力量提升矛盾化解的实效性，实现法律效果、政治效果与社会效果的有机统一。

四、典型案例

案例一、集体经营性建设用地使用权期限以登记为准——某村民委员

会诉上海某具有限公司土地租赁合同纠纷案

基本案情

1997 年 4 月，案外人上海某童车厂重固分厂就 29 丘地块获颁房地产权证，载明土地权属为集体，用途为工业用地，总面积 7,264 平方米。2000 年 2 月，案外人上海某经济发展有限公司就相邻的 31-2 丘地块获颁房地产权证，载明土地权属为集体，用途为工业用地，使用年限至 2019 年 9 月 26 日，总面积 26,384 平方米。2000 年 4 月和 7 月，上海某具公司（以下简称某具公司）就上述两地块上的厂房及土地使用权分别与案外人签订《产权转让协议》。2000 年 8 月，青浦区人民政府批复同意上述两地块用地均变更为某具公司、使用，性质不变、用途不变。同年 8 月，某具公司就 29 丘地块获颁房地产权证，未载明使用期限；就 31-2 丘地块获颁房地产权证，载明使用期限为 2000 年 8 月 7 日至 2019 年 9 月 26 日。2006 年，因新建厂房，某具公司就 31-2 丘地块换领新证，使用期限一栏为空白，其余登记内容不变。此后，某村民委员会作为土地所有权人因土地期限届满等问题诉至法院，要求某具公司腾退两地块并支付占有使用费。

裁判结果

上海市青浦区人民法院经审理认为，集体经营性建设用地使用权经依法登记的，其用地期限以登记内容为准。关于 29 丘地块，房地产权证未载明使用期限，某具公司有权继续使用；关于 31-2 丘地块，因房地产权证明确记载使用期限届满，某具公司未能与土地所有权人

就续期事宜达成一致，应当腾退并支付土地占有使用费。同时，土地所有权人收回土地时，应当对地上建筑物价值给予合理补偿，且原告自愿对地上物进行补偿，故认定原告支付被告部分地上物补偿款。

典型意义

本案是人民法院依法规范集体经营性建设用地流转秩序、妥善化解用地期限不明争议的典型实践。明确集体经营性建设用地的用地期限应当以不动产登记内容为准，权证未载明使用期限的，使用权人有权继续使用，记载期限已届满且未能达成续租合意的情况下应予以腾退。同时，本案合理平衡了土地所有权人与使用权人之间的利益，对地上建筑物价值给予合理补偿，为类案中历史用地期限届满后的腾退及补偿问题提供了清晰的裁判指引，同时也引导市场主体依法依规利用集体土地，促进土地资源有效流转。

案例二、集体土地未经审批出租用于工业经营的，土地租赁合同无效

——某村民委员会诉上海某实业公司土地租赁合同纠纷案

基本案情

2006 年至 2015 年，某村民委员会与上海某实业公司先后签订多份《土地租赁合同》，将 17 亩土地出租给该公司作堆场、车辆停放及绿化场地使用，租期至 2023 年 6 月 30 日。2023 年，村委会两次书面告知不再续租，要求腾退并支付欠付费用，但公司未搬离。经青浦区规划和自然资源局出具说明，案涉土地虽现状登记为工业用地，但均未查询到相关用地审批手续。某村民委员会诉请该公司腾退土

地、清空地上物、恢复土壤状态并支付占有使用费。上海某实业公司辩称因无环评手续已被责令停产，请求酌情减少费用。

裁判结果

上海市青浦区人民法院经审理认为，案涉土地在出租前为农用地，村委会将其出租用于工业经营，未依法办理农用地转用审批手续，违反法律关于土地用途管制的效力性强制性规定，双方就上述土地签订的两份《土地租赁合同》无效。合同无效且租赁期限届满后，上海某实业公司应腾退返还土地、清空地上物并恢复土地土壤状态，并参照合同约定的租金标准支付自 2023 年 1 月 1 日起至实际腾退之日止的土地占有使用费。上海某实业公司在合同租期届满前系因自身原因停产，不属于减免占有使用费的法定事由，其抗辩不予采纳。据此判决，上海某实业公司内腾退案涉土地并恢复土壤状态，支付土地占有使用费。

典型意义

本案是集体土地利用中登记现状与法定审批程序脱节的典型情形，明确了集体经营性建设用地入市的法定边界。案涉土地虽已形成工业占用的现状，但缺失农用地转用审批手续的违法状态，不因占用时间长久或登记现状而合法化。在合同无效的法律后果处理上，人民法院判令返还土地、恢复原状并参照租金标准计付占有使用费，既严守了土地用途管制底线，又兼顾了承租人的合理负担。本案的审理不仅为处理因历史遗留问题导致的违法用地提供了清晰的裁判参照，更对引导市场主体合法合规用地、促进行政主管部门加强土地用地动态

监管具有重要的示范意义。

案例三、未经民主议定程序的续租合同对集体经济组织不具拘束力——盛某与某村民委员会、某村民小组土地租赁合同纠纷案

基本案情

2013 年 2 月，某村民委员会（以下简称村委会）经村民商议后，某村民小组（以下简称村民小组）与村民盛某签订《租赁合同》，约定租期十年，盛某自行修缮坍塌仓库且不计租金，其出资修建的财产归其所有。合同签订后，盛某投入资金对场地进行了修缮改造，新建了仓库、围墙及场地道路。2022 年 10 月，盛某与村民小组负责人签订《续租合同》，约定续租五年。后村民小组向盛某发出告知书，称租赁期限届满不再续租，要求其腾退返还，涉案场地随后另行出租他人使用。盛某遂诉至法院，请求确认合同解除，并要求村委会、村民小组赔偿其场地改建损失 83 万余元及租金、违约金等各项损失。

裁判结果

上海市青浦区人民法院经审理认为，涉案 2013 年《租赁合同》系双方真实意思表示，合法有效，该合同租期届满，已履行完毕。关于《续租合同》，村民小组负责人与盛某在明知未征求全体队员意见的情况下擅自签约，并非集体经济组织的真实意思表示，对村委会、村民小组不具拘束力，盛某据此主张的租金差额等预期利益损失不予支持。最终，法院综合考虑租赁期内盛某对涉案场地的改建投入以及合同到期后出租人对场地的利用情况，依照公平原则、绿色原则，酌

情确定村委会、村民小组向盛某补偿 5 万元，并驳回盛某的其他诉讼请求。

典型意义

本案的裁判集中体现了对集体经营性建设用地盘活利用中租赁关系全周期的规范与引导。针对实践中村民小组负责人擅自对外签约的突出问题，本案明确未经民主议定程序的续租合同不属集体经济组织真实意思表示，对其不具拘束力。这一裁判导向有力地倒逼了集体资产租赁严格落实民主决策程序，从源头防范因个人引发的资产流失与矛盾纠纷，对依法保障农村集体经济组织合法权益、提升基层治理法治化水平具有重要的示范和教育意义。

案例四、租赁集体经营性建设用地遇减量化搬迁的土地补偿款归所有权人所有——上海某管理有限公司诉上海市青浦区某镇人民政府、某村民委员会民事主体间房屋拆迁补偿合同纠纷案

基本案情

1991 年，原青浦县人民政府核准案外人某村养鸡场使用案涉土地。2006 年 5 月 23 日，案外人大江公司、某村民委员会（以下简称村委会）、上海某管理有限公司（以下简称某管理公司）签订《土地有偿使用协议书》，约定肉禽场地面资产转让给某管理公司，转让金额 700 万元。某管理公司取得案涉土地 38 年使用权，每年按每亩 3000 元的标准支付有偿使用费，每 5 年递增 5%。协议同时约定，如遇市、区政府规划征用、动迁，双方无条件服从，协议自行终止。

协议签订后，某管理公司投入使用。2023 年 6 月 26 日，某管理公司与镇减量办签订搬迁补偿协议，就地上物、停产停业损失、职工经济补偿等达成货币补偿约定，补偿款合计 6,700 万余元，并明确不得再就地上物补偿提出权利主张。2024 年 2 月，某管理公司起诉请求判令上海市青浦区某镇人民政府、村委会，主张其系买断而非租赁，要求支付土地补偿款 280 万余元。上海市青浦区某镇人民政府及村委会辩称通过租赁取得土地使用权的不予补偿，土地补偿归村集体所有。

裁判结果

上海市青浦区人民法院经审理认为，案涉《土地有偿使用协议书》明确约定了每年每亩使用费金额、使用期限 38 年及支付方式，符合租赁合同的基本特征，应认定为租赁合同关系，其中超出 20 年期限部分无效。某实业公司主张土地使用系买断，但协议约定难以表明双方已就土地使用转让达成一致，不予采纳。本案中，双方就案涉土地使用权的租赁合同关系已按约终止。现镇政府已就地上物进行了适当补偿，根据当地政策，通过租赁方式取得土地使用权的，土地补偿归村所有。据此，驳回原告上海某管理有限公司的诉讼请求。

典型意义

本案妥善处理了合同部分无效与遇征迁提前终止后的补偿分配。本案厘清了土地所有权与使用权在征收补偿中的权益边界，既依法保障了农村集体经济组织的合法财产权益，又兼顾了承租人的合理投入补偿，为规范集体经营性建设用地流转秩序、依法妥善处置历史遗留

用地合同无效后的征迁利益分配提供了清晰的裁判指引。

案例五、历史土地流转引发征收补偿分配争议，行政与司法协同促实质化解——某村民委员会诉上海某实业发展有限公司土地使用权转让合同纠纷案

基本案情

2004 年 4 月，某村民委员会（以下简称村委会）与上海某实业发展有限公司（以下简称实业公司）签订《土地使用权转让书》，约定村委会将坐落于某地的约 8 亩土地使用权转让给实业公司用于开发投资。2005 年，实业公司就该地块依法取得了房地产权证。2021 年，实业公司与徐泾镇房屋土地征收补偿办公室签订补偿协议，取得征收补偿款 300 余万元。村委会认为，实业公司系基于本村所有的土地获得全部补偿款，其中理应包含村集体利益，遂诉至法院，要求分得一半的补偿款，双方就分配问题未能协商一致。

裁判结果

案件审理中，面对这起时间跨度长、土地所有权与使用权利益交织复杂的历史遗留纠纷，人民法院与相关行政部门紧密配合，依托行政部门的积极协调，组织双方当事人开展调解。最终，在行政与司法的有效衔接下，促成双方就征收补偿款的分配达成调解协议：在 300 余万元的补偿款中，由村委会分得 22 万元，剩余款项归实业公司所有，纠纷得以实质性化解。

典型意义

本案是人民法院联动行政机关、运用多元解纷机制妥善化解历史遗留土地征收补偿争议的典型样本。面对土地所有权人与实际使用权人之间的利益冲突，本案的妥善处理明确了此类纠纷不能简单化地一刀切，而应当在尊重历史事实与保障村集体基本权益之间寻求平衡点。通过行政协调与司法调解的有效衔接，既防止了因机械裁判可能引发的衍生纠纷，又有效降低了当事人的诉讼成本，实现了法律效果与社会效果的有机统一，为基层化解类似历史遗留的土地征拆补偿争议提供了重要的实践参考。