

摘要

近几年来，围绕着我国土地权利体系，农村集体建设用地入市，土地资产收益分配以及征地制度、土地税费制度改革等问题，学者们进行了卓有成效的探索。然而，由于法律制度的不匹配、改革实践的不成熟和理论研究的相对滞后，对于城乡建设用地市场结构、交易模式和运行机制以及如何建立城乡统一的建设用地市场等问题，学术界还缺乏系统、深入的研究。

本文分析的建立城乡统一建设用地市场的原因有如下三点：

（1）产权理论为农村集体建设用地入市交易提供了充分的理论依据

从产权角度来看，首先，农村集体经济组织对集体建设用地的产权就是不完整且缺乏保障的，表现在使用权、收益权、处分权等方面；其次，权能是可以分离的，所有权人不必自己行使各项权能，可以通过市场将土地使用权转移给需求方以实现优化配置；第三，根据物权平等保护及法定原则，农村集体建设用地使用权作为一种用益物权，应该与城市国有建设用地一样，允许其流转交易，有明确的市场主体、交易规则并且权利依法受到保护，即“同地同权”。

（2）城乡土地资源配置现状及由此引发的社会问题是建立城乡统一建设用地市场的现实驱动力

从现实需求来看，城乡之间土地供需结构不平衡，城乡建设用地“双增加”影响了土地资源的高效配置和节约集约利用，还给耕地及生态环境保护带来了威胁；地方政府财政风险加剧、征地拆迁引发冲突多发等等一系列现实问题影响了城乡统筹协调发展和新型城镇化进程。在现实背景和经济规律的驱动下，我国农村集体建设用地自发进入市场流转的现象普遍发生，由此也引发了市场混乱无序、农民权益受损、治理成本高等问题，因此需要建立一个规范的城乡统一建设用地市场。

（3）建立城乡统一的建设用地市场是我国土地市场改革的政策导向

从政策导向来看，近年来的政策改革涉及我国传统土地制度的多个方面，包括宅基地制度、征地制度、农村集体经营性建设用地使用权入市制度以及土地二级市场制度等，由此可知，建立城乡统一的建设用地市场是中国今后农村土地乃至整个城乡土地市场改革的一个重大方向。

由于我国长期以来实行城乡二元化的土地制度，农村集体建设用地向城市流转交易受到严格的制度规制，由此形成了**城乡二元化的建设用地市场结构**。本文通过分析城市、农村建设用地市场，征地市场、指标交易市场的市场要素、交易模式和运行机制，发现现有城乡建设用地市场的交易模式和运行机制影响了公平

和效率的实现，须予以改进和完善，具体表现在：

我国城市土地一级市场是垄断竞争型市场，这种市场结构通过政府对城市增量土地和存量土地供应的垄断，控制建设用地的扩张和城市土地利用空间布局。一级市场以“招拍挂”为主要交易模式，相较于以往的划拨和协议出让，引入市场竞争机制，遵循地租规律，显化了土地价值。政府也可通过具体出让方式的选择实现稳定住房价格等宏观政策目标。我国城市土地二级市场目前尚不规范和成熟，土地一级市场的“双轨制”导致二级市场仍呈现不完全竞争的市场结构。

相比于城市建设用地，农村集体建设用地的用途被严格限制在三个方面：农民自用、以土地合伙或入股与他人办企业、进行农村公共设施建设和自建宅基地的范围。农村建设用地市场的交易也因此受到严格的限制。农村集体建设用地被赋予了更多的是保障性和非商品化属性，法内市场发育滞后。而在市场供求机制和各种激励机制的作用下，法外市场较为活跃，出现了转让、出租等多种交易模式。

农业用地转为非农民自用的建设用地，除“三处例外”外，都必须通过征地完成从土地集体所有向国有的所有权的转变，从根本上反映了农村集体建设用地和城市国有建设用地“同地不同权”。在征地市场的运行中，由于长久以来的征地超出“公益性”用途范围，对失地农民的补偿标准低，造成了行政权大量侵犯农民的土地财产权，政府截留大量级差地租，土地收益分配格局严重失衡，增加了潜在的社会矛盾；政府在巨额土地财政的驱使下，征地成本与工商业用地出让价格的差价越大，“拿地”动机越大，加速了城市“摊大饼”式的扩张，土地集约利用水平低，进而影响了公平和效率。

土地指标的交易中，城乡建设用地“增减挂钩”赋予拥有集体建设用地指标的农民更大的土地发展权，通过土地发展权转移实现了土地发展权的市场价值，提高了集体建设用地的价值；农民的生活条件得到改善；农地更加规模化经营；城市反哺农村的力度更大，增加了公平和效率。

基于上述对城市、农村建设用地市场以及征地市场、建设用地指标交易市场运行现状和问题的分析，从转变政府角色、规范市场交易基础、拓展市场交易模式、合理选择交易方式、完善价格和收益分配机制、完善法律法规及相关制度保障等方面对市场予以改进和完善。

在现行的法律制度框架下，我国建设用地市场呈现典型的城乡二元化分割结构，主要表现在：一个完整的建设用地市场被分割成农村集体建设用地市场和城市国有土地市场，集体建设用地必须首先通过征收，把土地性质转变为国有土地后才能进入城市土地市场。城乡二元化建设用地市场的内涵包括产权的二元化、开发主体的二元化、市场特征的二元化、价格和收益分配的二元化，这是随着土

地相关的法律及制度演变形成的。以有偿使用、土地征收、用途管制为核心的土地管理制度在形成和演变过程中体现出了几大特征：一是坚持土地公有制；二是法律框架和所确定的权利体系不完善；三是体现了严格控制农地转用；四是土地改革通常遵循“时间推动政策，局部推动整体”的路径。由于这种二元化结构违背了同地同权、级差地租、土地发展权、公平和效率等基本规律，因此产生了一系列负面影响，包括：城乡建设用地供需不平衡，大量土地闲置浪费；城乡建设用地低效配置，影响产业发展和经济增长；收益分配机制不健全，农民基本权益得不到保障等。

在研究如何建立城乡统一建设用地市场的过程中，以实现公平和效率作为城乡统一建设用地市场的根本目标。理想的城乡统一建设用地市场应形成一定规模的供给和需求，拥有合法的、多样的土地使用权交易模式，公平的交易规则，开放、统一的交易平台，以土地确权登记、公众认同参与和完善的市场机制为支撑，以健全的土地管理等相关法律法规作为保障，以组织管理和权威评估机构为基础，符合“同地同权”和级差地租规律，实现土地发展权的转移，最终实现公平和效率。

本文将“公平”定义为代际公平、权利公平、机会公平、收益分配公平和制度公平，将“效率”定义为城乡建设用地资源得到有效配置，社会福利最大化。公平与效率之间存在相互影响、相互制约的对立统一的关系。现有的城乡二元化建设用地市场结构影响了公平和效率，理想的城乡统一建设用地市场所发挥的作用有助于实现公平和效率，因此，本文以“公平和效率”作为建立城乡统一建设用地市场的根本目标。由于农村土地主要是保障品，需要坚持公平原则才能发挥其保障作用；同时也是资本品，追求效率可以实现土地资源的优化配置和经济收益最大化。因此，应该在“公平优先，兼顾效率”的目标和原则下，建立城乡统一的建设用地市场。

已有的城乡统一建设用地市场的政策试点及各地的法外探索为市场建立积累了宝贵的实践经验，总结为两大类——纯粹土地的交易和土地指标的交易。

纯粹土地的交易中，“蛟龙模式”和“锦江模式”为土地使用者使用集体土地发展产业项目开辟了新的途径，宅基地上建经营性住房为农民及开发商在集体土地上发展房地产或旅游项目开辟了新的途径。但在交易中仍存在问题，如农民就业问题得不到保障；农民集中安置后依然是农村户口，没有社保；农民的收入流稳定性存在一定风险；农村建设用地及地上房屋的产权得不到法律肯定，进而导致市场没有金融杠杆支撑，易产生规划、品质、产权纠纷方面的问题，以及税费损失、土地价值的不完全释放等。

土地指标的交易中，重庆“地票”交易打破了地域范围限制，允许跨区县指

标交易，同时实行市场定价，赋予拥有集体建设用地指标的农民更大的土地发展权，通过土地发展权转移实现了土地发展权的市场价值，提高了集体建设用地的价值；发挥了市场资源配置作用，有效保护和增加了耕地，赋予农民更多财产权利，优化了城乡建设用地布局，支持了新农村建设，助推了户籍制度改革，促进了农村金融改革，是截至目前发展较为成熟、成效显著、市场开放程度较高的城乡统一建设用地市场地方实践的典型。

在上述分析基础上，本文探索建立城乡统一的建设用地市场结构、市场体系、市场要素和运行机制。

统一的城乡建设用地市场包括征地市场和建设用地市场两个子市场，其中，建设用地市场又分为建设用地一级市场、二级市场和土地发展权转移市场，这种结构改变了原有的城乡建设用地二元分割市场格局，避免了“集体受限”和“征地越限”问题的产生。

城乡统一的建设用地市场需要融合市场运行机制、规划管理机制、公共参与机制和配套保障机制，建立起一个能够充分发挥市场交易、规划监管、公众决策、法律保护的完善的市场体系，整个市场体系由市场经济体系、政府调控体系、社会监督体系和法律制度体系四部分复合而成。

设定城乡统一建设用地市场的市场要素，应明确市场主体、市场客体、交易场所、交易方式、交易流程及规则。从市场法律法规、供求机制、价格机制、竞争机制、激励机制等方面提出建立城乡统一建设用地市场运行机制的设想和建议。

关键词：建设用地市场，二元化，交易模式，运行机制，公平与效率