



中国建立健全城乡统一建设用地的 市场的现实基础分析

报告人：丁琳琳

2016年12月10日

问题的提出



IAED

十七届三中、十八届三中全会明确提出改革目标：

逐步建立→建立城乡统一的建设用地市场

改革的目的是：

建设统一开放、竞争有序的市场体系

改革的具体目标：

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”。

问题的提出



IAED

社会各界观点不同：

观点1： 建立城乡统一的建设用地市场是一个必然趋势，应有限度地放开农村土地市场,以利用市场机制有效配置土地资源；需要建立起城乡一体的建设用地市场体系。

观点2： 对“城乡统一建设用地市场”理解上的分歧。

“一种产权，一个市场” or “两种产权，一个市场”？

“不可能在同一个市场交易” or “只有一个市场”？

“统一”的内涵究竟是什么？可能“同地同权同价”吗？

问题的提出



IAED

需要研究/需要解决的问题是：

1. 真实的世界发生了什么？ / “统一” 是不是改革的方向？
2. 生发的事实是什么样子，达到什么程度？ / 改革内容是否脱离实际？

实事求是的改革才有可能成功

基于实践的理论探讨有利于指导实践

小结：

建立城乡统一建设用地市场

是否具备现实基础

研究内容与结果



IAED

（一）城镇国有土地使用制度改革提供了制度基础

- 1、实现了国有土地的“两权分离”，打破了单一的土地使用方式
- 2、建立了较为成熟的国有土地有偿使用制度体系

（二）城镇国有土地市场提供了相对成熟的制度框架和发展经验

研究内容与结果



IAED

（三）农村集体建设用地入市有丰富的实践积累

1、为建立健全城乡统一建设用地市场，打下了社会基础。

1987年至今20多个省（或直辖市）的40多个市、县（区）试验了农村集体建设用地入市，出台了（甚至省级）政策文件，农村集体建设用地入市实践基础广。

2、形成了多层次的农村集体建设用地市场。

3、形成了初步的农村集体建设用地市场制度体系框架

4、积累了制度探索和建设经验

研究结论



IAED

结论1:

城乡两个建设用
地市场制度有统一的基础

	国有	集体
地籍管理制度	国务院批准农牧渔业部、国家计委等部门关于进一步开展土地资源调查工作的报告的通知（国发[1984]70号）	
	关于加强地籍管理工作的通知（[1987]国土[籍]字第111号）	
	土地登记规则（1989年国家土地管理局）	
	确定土地所有权和使用权的若干规定（[1989]国土[籍]字第73号）	
	土地利用现状分类（GB/T 21010-2007）（2007年国家标准化管理委员会）	
	土地登记办法（2007年国土资源部令40号）	
	土地调查条例（2008年国务院令518号）	
	土地调查条例实施办法（2009年国土资源部令45号）	
	不动产登记暂行条例（2014年国务院令656号）	
		城镇土地分等定级规程（GB-T 18507-2001）
		关于开展第二次全国土地调查的通知（国发[2006]38号）
		集体土地所有权调查技术规定（国土资发[2001]359号）
土地价格管理制度	土地估价报告备案办法（试行）（国土资发[2001]42号）	
	土地估价管理办法（草案）（征求意见稿）（2011年国土资源部）	
	关于实行电子化备案完善土地估价报告备案制度的通知（国土资源厅发[2012]35号）	
	城镇土地估价规程（GB-T 8508-2001）	农用地估价规程（GB/T 28406-2012）
土地交易制度	担保法（主席令8届第50号）	农村集体土地使用权抵押登记的若干规定（[1995]国土[籍]字第134号） 农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款管理暂行办法（银监发[2016]26号）
	城市房地产抵押管理办法（1997年建设部令56号）	农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法（2016年人民银行、银监会、保监会、财政部、国土资源部、建设部）
土地收益分配制度	新增建设用地土地有偿使用费收缴使用管理办法（财综字[1999]117号）	农村集体经营性建设用地上地增值收益调节金征收使用管理暂行办法（财税[2016]41号）
土地市场	全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）	

表1 城乡两个建设用地的配套制度现状

研究结论



IAED

结论2:

城乡两个建设用地
市场制度有一定的衔接

制度框架		集体	国有
一级子系统	二级子系统		
地籍管理制度	土地调查	较弱	强
	土地确权登记	弱	强
	土地分等定级	弱, 覆盖面小	强
	土地统计	弱	强
	地籍档案管理	弱	强
土地价格管理制度	土地估价和基准地价	弱, 覆盖面小	强
	最低价保护	有	有
	最高限价	无	有
	土地价格监控与更新	无	有
土地交易制度	交易对象(客体)	明确	明确
	交易原则	没明确	明确
	市场主体	明确, 不统一	明确
	交易形式	衔接, 不充分	明确
	土地入市门槛	有衔接, 有欠缺	明确
	土地用途	有衔接, 不对等	明确
	使用限期	衔接, 灵活	明确, 单一
	到期续期	不明确	不明确
	交易方式	明确, 衔接	明确
	支付与限期	明确, 灵活	明确
	土地使用权中止	明确, 衔接	明确
	有偿使用费收支管理	明确, 特性	明确
	供给方准入制度	明确, 特性	-
	供地范围	明确, 不统一	-
土地收益分配制度	税收制度	缺乏	配套
	收费制度	有弹性, 不统一	配套
	权益主体	多, 不清晰	清晰
土地市场调控制度	土地利用计划	配套, 更滞后	配套, 滞后
	土地储备	无, 探索中	配套
土地市场监管制度	闲置土地整治	无, 被涉及	配套
	交易秩序整治	无	配套

表2 城乡两个建设用地市场制度的衔接情况

研究结论



IAED

结论1 + 结论2 + 环境支持 —

国家政策明确支持；
相关制度改革的深化

建立城乡统一建设用地市场具备一定的现实基础
到了考虑建立健全城乡统一建设用地市场的时候



IAED

谢谢!