

上海城乡统一建设用地的运行体制与机制

代兵 徐小峰¹

(上海市地质调查研究院 200072)

【摘要】：加快建设城乡统一的建设用地市场是促进城乡融合发展的重要举措，也是优化土地要素市场化配置的关键环节。建设和完善城乡统一的建设用地市场，要以集体产权平等为基础，建立权益平等的产权制度体系；以供应方式创新为重点，建立城乡统一的市场交易机制；以利益关系协调为核心，建立权责统一的收益分配机制；以政府、市场服务为支撑，建立城乡统一的市场调节机制、市场价格机制、市场服务机制、风险防控机制。

【关键词】：城乡统一；建设用地；集体建设用地；国有建设用地

建立和完善城乡统一的建设用地市场，是落实国家乡村振兴和城乡融合发展战略的重要抓手，推动高质量发展、建设现代化经济体系的必然要求，^[1]也是促进自然资源管理制度改革和优化土地要素市场化配置的关键环节。上海历来高度重视城乡统一的建设用地市场建设，按照国家部署在松江区开展农村土地制度改革和建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点，在全国率先探索开展产业用地复合利用、集体土地建设租赁住房、集体建设用地流转等实践，为建设城乡统一的建设用地市场奠定了实践基础。随着试点深入，一些关键问题凸显并亟待突破。

一、基本现状

上海城乡统一的建设用地市场的建设基础制度已经确立。上海在全国率先完成农村产权制度改革和农村地籍调查，明确国有和集体土地产权主体；建立国土空间规划体系，并基本实现除留白区域外的空间规划全覆盖；构建全域、全要素、全过程的国土空间用途管制制度；发布城乡一体化的建设用地基准地价成果，为城乡统一建设用地的建设和运行夯实了基础制度。

结合改革试点，上海已初步构建城乡统一的建设用地市场制度体系。但总体来看，市场本身还存在国有和集体建设用地市场成熟度不匹配、一级市场和二级市场相对分割的情况。主要表现在：一是国有和集体建设用地市场成熟度不匹配。上海土地交易市场自2008年建立以来，一直承担着上海国有建设用地市场化交易和服务功能，其供应方式、交易平台、交易制度、交易规则及管理相对完善和成熟，属于全国阳光市场典范。但集体建设用地市场还处于发育阶段，供应方式、交易规则和管理办法都有待完善。二是一级市场和二级市场相对分割。结合松江区试点，建立城乡统一的一级市场交易规则和服务监管制度，实施同口径评估、同流程审批、同平台监管、同市场交易，基本实现了“同地、同权、同价”。但城乡二级市场都还处于探索阶段，自2012年以来，上海国有建设用地二级市场仅公开交易地块62幅，且以园区平台公司成片开发再转让为主(占比89%)；集体建设用地二级市场暂无公开转让，使用权抵押地块仅1幅。

二、主要问题

(一) 城乡建设用地产权权能不对等

¹ 作者简介：代兵，管理学博士，上海市地质调查研究院首席专家、国土资源规划所所长，高级工程师。；徐小峰，上海市地质调查研究院国土资源规划所副所长，高级工程师。

一是集体建设用地权利主体能力不足，影响权能实现。表现为集体经济组织自治管理能力不足，基层民主建设、制度管理等不完备，市场交易不确定性较大；农村集体经济组织经营能力相对较弱，尤其是村级集体经济组织，难以与社会资本同台竞争。二是长期以来的城乡二元土地所有制结构导致集体建设用地产权歧视。2021年修订并发布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》丰富了集体建设用地产权权能，但权能不完整、实现方式单一、权益保障不充分状况并未得到根本性转变，要实现与国有建设用地同权，还需要市场验证和社会认同。

(二) 集体建设用地供需调节不充分

一是集体建设用地供地计划、土地储备制度有待建立和明确。上海市规划和自然资源局开展全市集体经营性建设用地入市规模潜力分析和入市地块梳理，要求各区按照地块入市条件成熟度进行入市地块申报，以便形成入市年度用地计划，同步考虑与国有建设用地年度用地计划合并形成城乡统一建设用地的用地计划；集体建设用地拟以土地前期准备的操作形式，完成类似国有建设用地土地储备等相关内容，但尚未形成正式的管理制度规范。二是农村要素资源缺乏交易平台，信息公开不足，资源供需难以有效匹配。上海市农业农村委结合乡村振兴示范村建设，将乡村振兴示范村的相关建设需求和资源信息以清单形式在其官网上公布，但在全市层面包括农村土地要素在内的各类要素供给信息缺乏系统性整理、公示、发布的平台和机制，造成农村要素资源信息公开不充分，市场主体搜寻成本较高，资源供需难以有效匹配。

(三) 土地供应方式创新突破不主动

一是集体建设用地供应方式有待完善。传统的农村集体经营性建设用地供应方式已不再适应乡村第一、二、三产业融合发展需求，除加快推广集体经营性建设用地入市外，集体经营性建设用地作价入股和集体建设用地使用的管理程序、监管措施等尚未规范，这影响了市场主体的参与积极性。二是国有建设用地供应方式须加快创新。“五型经济”发展对土地复合利用的需求不断增加，亟须创新土地复合用地供应方式和弹性用途转换方式；随着“放管服”审批制度改革的深入推进，需要政府提前谋划、做好服务，增加产业用地“标准地”供应和保障。三是二级市场盘活路径不畅，市场主体自主盘活缺乏动力。国有建设用地盘活仍以政府主导模式为主，包括土地收储和区域整体开发，以市场主体为主实施有条件零星开发的案例较少。

(四) 市场价格形成与调控机制欠缺

一是土地价格市场化程度尚显不足。国有产业用地的地价与产值落地、绩效奖励、税收优惠等挂钩，造成了二级市场价格明显高于一级市场、地价分布与区位不匹配等问题，价格信号失真，市场配置资源的决定性作用没有得到充分发挥，严重影响了土地市场秩序。由于集体经济组织的管理能力与议价能力参差不齐，集体经营性建设用地惜售与贱卖并存；开发商对集体土地的价值实现仍然心存顾虑，突破与审慎并重，交易双方仍以试探为主，对集体资产价值缺乏准确的认知与定位，亟须建立公开、透明、权威的价格信号体系。二是公示地价体系的作用不够显化。公示地价是地价管理的核心，是要素价格市场化改革的重要内容。上海公示地价体系在一体化、联动性、精细化等方面均较为完善，但仍存在公示地价的公布比例较低、公众难以查询和使用等问题；基准地价存在更新周期长、现势性差等问题；区段地价成果缺乏法定地位和公示程序，应用范围狭窄；城乡统一的地价体系尚需市场检验与优化升级。三是评估技术体系不够完善。上海国有建设用地基准地价和土地价格评估形成了一套科学合理的技术体系，而集体建设用地价格评估的探索实践仅在个别区试点，较为局限。四是土地资源综合价值难以显化。现有地价体系难以应对不断涌现的新产业、新业态、新模式；除土地经济价值以外，土地资源的资源价值、生态价值、社会价值等评估技术方法基本处于空白状态，综合价值难以显化。

(五) 土地收益分配调节机制尚未健全

一是集体建设用地一级市场土地增值收益分配制度尚待完善。为保护农村集体经济组织收益，集体经营性建设用地入市过程中集体分成比例较多，政府分成比例较少，但政府承担了较多的规划和基础设施建设责任，呈现出权责不对等情况。因此，

地方政府更倾向于土地征收再出让，对入市推进积极性不高。对农民而言，土地征收能够获得一次性较大金额补偿，而入市通过年度分红形式获得的收益账面额度较少，也更倾向于土地征收，对于入市积极性也不高。二是宅基地“三权分置”的收益分配体系尚未建立。宅基地“三权分置”可以放活宅基地使用权，但由于没有赋予集体经济组织所有权的相关收益权，集体经济组织在没有收益的情况下还得因宅基地活化利用而增加相关基础设施建设、维护、公共服务等责任和资金投入，权责不对等。宅基地资格权实现形式和使用权活化利用方式尚在探索，资格权和使用权相关主体的收益分配方式和分配比例有待研究明确。三是存量建设用地盘活利益分配机制尚未明确。存量建设用地盘活过程中，政府、原土地权利人选择土地收储、共同开发、自主开发等不同路径时，收益分配机制不明确，影响了相关主体的参与意愿。

(六) 市场服务和风险管控有待加强

一是城乡统一的市场中介服务体系有待加快构建和完善。从事集体经营性建设用地市场中介服务的主体较少，相关中介服务体系、信息披露机制、市场监管机制和市场服务相关法规缺失，有待结合国有建设用地市场中介服务体系建设的经验，加快建立城乡统一的建设用地市场服务体系。二是土地市场受到其他要素影响，难以实现综合协同配置。在推进城乡统一的建设用地市场建设过程中，存在的一些问题短板，涉及财政、金融、数据信息等各个领域，需要相关部门协同配合。三是农村集体经济组织能力有限，难以有效参与市场竞争。农村集体经济组织的自治管理能力不足，基层民主建设、制度管理等不完备，对于村民或社员约束力不够，导致市场主体与农村集体经济组织的合作存在较大的不确定性，一旦出现少数农民反悔问题，政府大多考虑社会稳定而弱化市场主体利益，这会降低市场主体参与集体土地开发的意愿。农村集体经济组织的经营能力也相对较弱，尤其是村级集体经济组织，难以与社会资本同台竞争，如果政府部门不干预，农村集体经济组织很难实现长效增收。四是城乡统一的建设用地监管制度尚未建立。国有建设用地监管制度相对完善，但集体建设用地监管制度，如闲置用地处置、违法用地处置、供后监管等尚未建立，需从城乡统一的角度，修订完善相关监管制度，降低市场配置过程中的风险。

三、经验借鉴

相关省市在交易平台、交易规则、基础制度、交易管理、税费调节和配套制度等方面进行了试点探索，有关经验做法可供上海参考借鉴。

(一) 土地产权制度改革是城乡统一的市场平台建设的前提基础^[2]

各地经验表明，集体土地市场交易主体主要依托农村集体产权制度改革予以明确。各地通过产权制度改革明确具体的入市主体、后续集体土地一级市场的供地主体和收益分配的格局。江苏武进和上海松江将入市主体明确为镇级集体，这既有利于镇级集体经济组织的发展壮大，也有利于镇域范围内增值收益的统筹分配和区域共同富裕；浙江德清允许将入市主体明确为村集体，也在收益分配中把一定比例用于镇域范围内统筹。农村土地市场交易中土地增值收益的区域统筹已成为制度设计中的重点内容。

(二) 交易信息同步共享是城乡统一的市场平台建设的核心

各区在试点过程中出现直接实施城乡建设用地统一平台(浙江德清、江苏武进等)和单独建立集体土地交易平台(广东南海)两种情形，但都兼顾国有和集体两个市场在公告、交易、成交、公示等环节的信息同步和共享，以有效降低市场交易成本，促进城乡建设用地要素信息交互。随着“放管服”改革和政府协同管理力度加大，建立城乡统一的建设用地市场交易平台是总趋势。

(三) 城乡统一基准地价体系是市场价格机制建设的基础

浙江德清、江苏武进统一级别划分成果、价格内涵和价格水平，“弱化差异，强化同地同价”。基于城乡建设用地成熟程

度和价格实现程度差异，部分试点地区(海南三亚、四川成都、安徽黄山等)专门制定了集体建设用地基准地价，但也兼顾城乡衔接。随着集体经营性建设用地市场的逐步成熟，城乡建设用地“同地、同权、同价”将逐步实现，建立城乡统一的基准地价体系将成为后续改革的重要趋势。

(四)交易规则、登记管理、服务监管等制度可率先统一

各地参考国有建设用地有偿使用制度，从土地交易规则、不动产统一登记、交易服务监管等方面制定了集体经营性建设用地出让管理办法，基本实现了城乡建设用地市场统一。部分地区如浙江德清在集体经营性建设用地抵押服务、第三方机构服务机制建设、不动产统一登记等方面走在全国前列。上海可借鉴浙江德清经验，加快培育信息型、土地交易代理型、技术型、公证型服务中介，完善中介服务行业相关管理制度。

(五)城乡统一的土地税费调节机制须加快建立和完善

少数地区(如广东南海)按照“同权、同价、同责”思路，建立了集体建设用地相关税费缴纳制度，以此调节政府与集体之间及区域之间的利益分配，在城乡建设用地“同责”方面走在前列。上海可借鉴此经验，加快建立集体建设用地税费政策，解决目前税费缴纳程序不畅、制度不全、调节不够等问题；同时，进一步思考从税费政策、税费结构等方面来调节土地收益分配，促进区域公平和代际公平。

(六)完善配套管理制度有助于加快城乡统一的市场建设进度

广东南海探索的集体经营性建设用地转让、浙江德清推进的集体经营性建设用地抵押，一定程度上完善了集体建设用地二级市场相关政策，提高了集体建设用地市场的活跃度。广东南海和江苏武进的集体建设用地供应计划管理，将集体建设用地与国有建设用地供应计划统一安排，这有利于政府对城乡建设用地的总体统筹和市场调控。上海可借鉴上述经验，进一步在计划管理和集体土地前期储备等制度方面进行创新，完善城乡统一的市场调节机制；加快完善集体经营性建设用地转让、抵押等二级市场相关政策，通过试点推广转变目前“国有为主、集体为辅”的观念和集体土地产权权能缺失的认知，降低市场主体对集体土地的产权歧视。

四、总体思路

(一)总体思路

1. 结合乡村振兴战略推进实施，夯实城乡统一的市场制度基础

上海已夯实农村土地产权、郊野单元村庄规划、国土空间用途管制、城乡统一基准地价等基础制度，但还存在集体土地产权歧视、乡村用地供应程序不健全、基准地价体系不完善等基本问题，需要结合乡村振兴战略推进农村土地制度改革试点，持续完善农村土地市场基础制度，为建设城乡统一的建设用地市场奠定基础。

2. 以公共资源交易中心建设为载体，搭建城乡统一的市场交易平台

上海国有建设用地一级市场相对成熟，集体建设用地一级市场和国有建设用地二级市场已开展试点探索，但集体建设用地二级市场建设相对滞后。可结合集体经营性建设用地入市试点，建设完善城乡统一的建设用地一级市场；以公共资源交易中心建设为载体和契机，同步推进国有建设用地二级市场纳入土地市场交易平台，^[3]完善相关交易规则；逐步推进集体建设用地与国有建设用地一、二级市场融合，最终实现城乡统一的建设用地市场交易平台建设。

3. 以“同地同权同价同责”为目标，完善城乡统一的市场管理机制

结合国土空间规划体系建设，上海国有建设用地通过编制控制性详细规划、集体建设用地通过编制郊野单元村庄规划，指导城乡建设用地布局，通过搭建“规划空间分区—分区准入管制规则—分地类转换管制机制—管制实施监管监督”的国土空间用途管制制度框架体系，形成一张图(规划落图)、一清单(空间准入清单)、多机制(分项用途转换机制)的国土空间用途管制制度，实施国土空间规划和用途管制的统一管理，基本实现城乡建设用地规划“同地”目标。但由于集体产权歧视、乡村建设用地市场发育迟缓、土地增值收益分配机制未健全等原因，离城乡建设用地“同权同价同责”目标还有差距，需要从建立权利体系、完善价格机制和收益分配机制等方面进行重点突破。

4. 以配置高效、监管规范、风险可控为导向，完善管理体制和保障措施

在夯实制度基础、建立交易平台、完善市场机制的基础上，还应考虑市场配置过程中存在管理体系协同不足、农村集体经济组织能力有限、市场服务体系有待完善等问题，通过加强管理制度建设和完善相关配套保障措施，促进土地要素高效配置，确保土地市场管理规范和社会经济发展风险可控。

5. 以供应方式创新和存量用地盘活为重点，保障城市高质量发展

上海城市建设和经济社会发展已改变以往增量为主、低效扩张的路径，走存量为主、高质量发展的新路径，供应方式创新和存量用地盘活将成为支撑城市高质量发展的重要抓手。同时，土地要素市场化配置的根本目的在于充分运用市场机制提高土地要素的配置质量与效率，^[1]合理保障城市发展用地需求。因此，在城市转型压力和土地资源紧缺的双重挑战背景下，上海土地管理应重点聚焦两个方面：创新产业土地使用方式和土地供应方式；盘活存量低效的国有建设用地和农村集体建设用地。

五、对策建议

(一) 建立权益平等的产权制度体系

1. 完善集体经营性建设用产权结构和权能

完善集体建设用地所有权、使用权、收益权和处分权权利束，建立集体建设用地占有、使用、转让、抵押等完整权利体系。结合集体经营性建设用地入市管理办法制定，明确集体经营性建设用地转让、抵押等权利内容，赋予其与国有建设用地同等的权能，为市场主体开发建设提供良好的融资环境。结合城乡统一的建设用地市场体系建设，从市场调节机制、市场交易机制、市场价格机制、收益分配机制、市场服务机制、风险防控机制等方面逐步构建城乡统一的制度体系，保障集体经营性建设用地权能实现。

2. 探索农村宅基地“三权分置”权能实现机制

积极探索开展宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”理论、权利内涵及实现机制研究。结合松江区、奉贤区宅基地改革试点，探索宅基地集体所有权有效实现形式和行使方法路径；合理界定宅基地资格权，探索宅基地资格权实现形式；开展宅基地有偿使用和有偿退出制度试点，探索宅基地使用权流转、抵押和活化利用模式，建立宅基地增值收益分配，不断完善宅基地利用管理制度体系，不断提高宅基地市场化配置水平。

(二) 建立城乡统一的市场调节机制

1. 建立城乡一体的计划管理制度

结合集体经营性建设用地入市试点，加快集体建设用地供地计划管理制度建设，逐步将集体经营性建设用地供应计划与国有建设用地供应计划合并形成城乡统一的建设用地供应计划，实现城乡建设用地供给侧总体调控，提高计划管理的科学性和合理性。

2. 建立集体土地的前期准备制度

探索委托市、区两级土地储备中心或集体经济组织下属资产经营公司等开展前期准备模式，研究明确储备主体、资金来源、收益分配等相关内容，形成符合集体建设用地特征的前期准备制度，加强集体建设用地调控，规范城乡统一的建设用地市场运行，提高建设用地保障能力。

3. 完善城乡统一的土地市场平台

加快用地二级市场平台建设，将国有建设用地股权转让纳入二级市场进行监管，规范二级市场转让行为；加快将集体建设用地作价入股、使用等行为，纳入一级市场管理范围，逐步引导存量集体建设用地交易行为纳入二级市场，最终实现城乡一、二级市场统一平台交易和监管。

(三) 建立城乡统一的市场交易机制

1. 完善集体建设用地供应方式

一是加快出台集体经营性建设用地入市管理办法。结合国家政策，加快制定上海农村集体经营性建设用地入市的实施意见，为上海农村集体经营性建设用地入市推广奠定制度基础。二是加快研究出台集体经营性建设用地作价入股和集体建设用地使用相关管理办法。

2. 创新国有建设用地供应方式

一是深化产业用地利用方式改革和实践。深化产业用地先租后让、长期租赁、弹性年期等政策的实践和创新，结合试点情况研究出台鼓励和支持产业用地先租后让、长期租赁的政策。加大“标准地”供应力度，持续优化和标准化出让流程，确保各区在全年内持续性有成熟“标准地”，可供企业随时摘牌，切实变“项目等地”为“地等项目”。二是完善土地混合利用政策。鼓励产业用地混合利用，提高单一用途产业用地混合成分比例，鼓励功能用途互利的用地混合布置、空间设施共享，强化公共服务设施和市政基础设施的功能混合。扩大单一用途产业用地的用途兼容范围，结合规划产业主导功能，由企业自主选择，可以包括工业、研发、普通仓储物流等产业用途。

3. 丰富存量建设用地盘活政策

一是完善存量建设用地盘活路径。优化和明确市场主体参与存量建设用地盘活的路径和政策，在保障功能品质的前提下更好地提高市场配置效率。探索存量工业用地“ROT”（租赁—运营—移交）等新模式，降低存量工业用地转型成本。二是建立引导倒逼退出联合机制，推进低效产业用地处置。探索低效产业用地倒逼和退出机制，梳理评价产业用地绩效情况，尝试构建差别化税费、资源价格等倒逼机制，形成利益引导和强制退出通道。综合运用法律、契约和市场化手段，探索园区平台优质物业换低效用地、涉地股权转让等市场化退出方式，形成典型案例，积累处置经验，形成政策储备。三是开展集体存量建设用地盘活政策研究。加快梳理郊区存量集体建设用地规模和分布情况，调研不同主体存量集体建设用地盘活政策和利益诉求，研究制定集体建设用地存量盘活政策，促进集体建设用地布局调整和效率提升。

(四) 建立城乡统一的市场价格机制

1. 建立城乡统一的地价管理体系

一是分析国有与集体土地出让的权能边界与价值构成，按照全市统筹的空间规划导向和土地管理政策，基于市场价值信号，形成城乡一体的地价技术体系、成果体系和管理体系。二是形成城乡统一的“三价格一指数”地价体系成果，与市场地价形成不同程度的挂钩联系，满足不同群体的应用需要。三是加强地价公示，引导各类群体的地价认识。增加基准地价的更新频率，提高成果的现势性，扩大应用范围并优化应用方式，充分发挥地价杠杆在优化土地资源配置方面的重要作用。

2. 研究拓展地价评估技术和方法

一是适应新产业、新业态、新模式发展对立体化、复合式开发利用的需求，开展细分用地类型、创新土地管理模式的地价评估应用实践。二是分析国有与集体、城镇与乡村等不同类型建设用地的权能边界和价值构成，开展集体建设用地地价评估，形成系统、科学、合理的评估技术方法体系。三是开展宅基地“三权分置”不同权利价格的研究和评估，为宅基地不同权利主体的权利实现奠定基础。

3. 完善市场化交易价格形成机制

一是将市场价格与绩效奖励分开，促进土地要素的市场化配置。二是二级市场地价的稳定关系到整个国民经济秩序的稳定，目前国有建设用地二级市场价格监测机制尚未建立，集体经营性建设用地入市后也需建立二级市场地价监测机制。三是运用现代科技信息手段进行地价监管是应对海量地价信息、地价数据资料等问题的有效途径。

(五) 建立权责统一的收益分配机制

1. 建立权责对等的集体建设用地收益分配机制

集体建设用地收益分配比例设置直接关系到各级政府、集体的收益分配，各级政府与集体间利益博弈是改革的关键风险点。合理界定政府、集体和农民在集体建设用地开发利用过程中的责任，“以责定权”，明确集体建设用地的收益分配比例，以政府税费形式体现政府管理的贡献，同时明确集体经营组织收益用于农村集体空间基础设施建设的责任，做到权责对等。上海可结合集体经营性建设用地入市试点，以更多的案例数据基础，加强入市调节金比例测度研究，合理确定各级政府与集体之间的分配比例区间；加快研究明确土地收益征缴、税收征缴政策和程序；调节金收取比例应与基准地价用途、级别充分衔接，并结合入市方式差异进行适当修正。

2. 探索市场化存量建设用地增值收益分配机制

一是建立土地收储增值收益共享机制。结合已有土地收储案例，研究制定原土地权利人退出土地使用权、参与土地增值收益分配的比例，通过合同、契约等方式予以明确，提高土地收储效率。土地储备出让收益按照“公私兼顾”原则，应优先偿付征收与拆迁补偿费用；优先偿付招拍挂溢价、土地所有权收益、生态补偿金以及其他国家规定的各类专项基金。剩余净收益收储双方可按比例分享。二是建立市场主体自主开展城市更新的财政支持政策。允许原土地权利人按照规划要求开展自我更新或引入第三方合作单位的联合更新改造，对于存量工业用地按规划和产业导向提高容积，不再要求补缴土地出让金；对于存量工业用地按规划转型为其他用途的，简化审批程序，降低存量补地价水平，提高原土地权利人自主开展城市更新的积极性，降低政府财政压力。

3. 加快建立城乡统一的土地税费调节机制

一是根据国家《土地增值税法》，加快土地税收法规整合与完善，制定集体土地增值收益分配各项税费政策，统一城乡土地增值收益分配机制。二是降低二级市场转让税负。土地转让环节涉及增值税、土地增值税、城市维护建设税、契税、印花税、各类所得税以及各种附加税等税种，为鼓励支持存量建设用地转让盘活利用，可建立“重保有、轻流转”的土地税费结构，在适当提高土地保有环节税负[4]的基础上，降低流转环节税负，提升土地二级市场的交易活跃度。

(六) 建立城乡统一的市场服务机制

1. 建立城乡统一的市场中介服务体系

加快完善从事农村集体建设用地交易的市场中介服务、信息披露、市场监管和市场服务相关法规，积极培育信息型、土地交易代理型、技术型、公证型服务中介，完善土地市场中介服务行业管理制度，为市场主体提供信息、咨询、评估、预测等服务，[5]积极营造良好的中介服务环境。

2. 营造城乡平等的市场管理服务环境

参照国有建设用地市场管理服务政策制度，将集体建设用地纳入服务范围，从市场服务平台、市场准入标准、市场交易规则、市场监督管理等方面建立城乡统一的建设用地市场管理政策制度，完善制度环境。借鉴国际经验，建立以土地权利抵押为基本业务的政策性银行(土地银行)与商业金融机构、民间金融机构相互配合的金融服务体系，为城乡建设用地交易提供资金服务。结合乡村特点、体现城乡差异，制定符合乡村实际的项目绿化、消防等市场准入要求，打通建设项目从策划、土地供应、开发建设到经营管理的整个环节，避免因乡村项目落地经营环节不畅，影响乡村土地要素市场化配置效果。

(七) 建立统一规范的风险防控机制

1. 建立城乡统一的建设用地监管制度

一是系统完善城乡建设用地监管制度。从城乡统一管理角度，尽快全面梳理修订相关政策文件，将集体建设用地纳入土地全生命周期管理、闲置用地处置、违法用地处置、供后监管等相关政策文件中，建立城乡统一的建设用地监管制度体系，[6]完善相关风险防控机制。二是加强涉地股权转让监管。考虑到土地转让环节涉及增值税、土地增值税、城市维护建设税、契税、印花税、各类所得税及附加税等税种，使用权主体大多采取股权转让方式进行避税，实现土地使用权的转移，主管部门应加强对涉地股权转让联合监管。

2. 加强集体经济组织经营管理能力建设

一是加大力度培植或聘请职业经理人管理集体资产管理公司，提高资产管理公司运作管理能力，确保集体资产能够长期稳定保值增值。二是加强村集体基层队伍能力建设和村集体自治组织规范化建设，增强村民自治的主动参与性和村集体行动能力，提高农村社区治理水平。

3. 提高土地市场数字化智慧化治理水平

一是加快智慧土地市场应用场景建设，做好城乡统一的土地市场大数据集成展示、分析应用和智慧应用场景研发，提高城乡统一的建设用地市场数字运行、智慧治理水平。二是尽快建立建设用地二级市场交易价格监测调控机制，避免二级市场对一

级市场造成扰动，逐步实现城乡一、二级市场平稳过渡。三是尽快出台公共资源交易管理办法，加快全市公共资源交易平台建设，做好部门信息资源整合、共享和监管，提高要素资源市场化配置效率。

参考文献

- [1] 晓叶. 城乡统一的土地要素市场之建设与完善[J]. 中国土地, 2020(5):1.
- [2] 陈乙萍. 城乡统一建设用地市场培育问题及运行机制研究[D]. 西南大学, 2017.
- [3] 王欢. 城乡统一建设用地市场的构建研究[D]. 山东农业大学, 2019.
- [4] 叶明权. 城市土地二级市场的制度缺陷及对策[J]. 中国土地, 2005(9):21-22.
- [5] 黄雯雯. 构建城乡统一的建设用地市场机制实证研究[D]. 新疆农业大学, 2015.
- [6] 杜小刚. 建立城乡统一建设用地市场的思考[J]. 中国土地, 2018(12):26-27.