

关于完善城乡统一建设用地的思考与建议

赵小风¹，顾龙友²，陈剑¹

(1. 河海大学公共管理学院，江苏 南京 211100；2. 自然资源部咨询研究中心，北京 100035)

摘要：完善城乡统一建设用地市场，是建设全国统一大市场的重要内容之一。“十四五”期间，我国建设用地市场建设虽取得显著成效，但在实施落地过程中仍存在诸多问题与挑战。究其根源，主要受宏观经济下行、疫情冲击及人口老龄化等因素影响，导致市场运行面临交易规模下降、结构调整压力加大以及改革推进受阻等问题。同时，低效用地再开发、城市更新、农村集体经营性建设用地入市等领域潜力巨大，但在权属界定、收益分配、制度供给和部门协同等方面仍存在难点。未来应以深化对城乡统一建设用地市场建设重要性、复杂性和艰巨性的认识为导向，以完善城乡统一建设用地市场体系的顶层设计为基础，着力从优化住宅用地结构性配置、加强工业用地全过程管理、推进农村集体经营性建设用地入市、健全低效用地再开发机制、完善建设用地二级市场建设等方面着手，加强一二级市场联动，进而促进土地资源高效配置，支撑经济社会高质量发展。

关键词：城乡统一；建设用地市场；新形势；新挑战

中图分类号：F299.232；F301.2；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995(2023)

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001311

Thoughts and Suggestions on Improving the Unified Urban and Rural Construction Land Market

ZHAO Xiaofeng¹, GU Longyou², CHEN Jian¹

(1, School of Public Administration, Hohai University, Nanjing Jiangsu 211100, China; 2, Consultation and Research Center of the Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: Improving the unified urban and rural construction land market is an important part of building a unified national market. During the "14th Five-Year Plan" period, although significant achievements have been made in the development of the construction land market in China, there are still many problems and challenges in its implementation. The root causes mainly lie in the impact of macroeconomic downturn, the shock of the COVID-19 epidemic, and population aging, which have led to problems such as a decline in transaction scale, increased pressure on structural adjustment, and obstacles to the advancement of reforms. At the same time, there is huge potential in areas such as the redevelopment of low-efficiency land, urban renewal, and the entry of rural collective business land into the market, but there are still difficulties in aspects such as rights definition, revenue distribution, institutional supply, and departmental coordination. In the future, efforts should be made to deepen the understanding of the importance, complexity, and arduousness of the development of the unified urban and rural construction land market, and take

收稿日期：2025-09-30；**修回日期：**2026-01-06

基金项目：国家自然科学基金项目“农村建设用地减量化过程及对乡村性的影响——以长三角地区典型县域为例”（42371293）；江苏省自然资源科技项目“城景乡融合视角下全域空间要素配置机制探索”（2025045）

作者简介：赵小风（1978—），男，湖北省荆门市人，河海大学公共管理学院教授，土地利用与规划专业博士，主要从事土地经济与政策、国土空间规划研究。E-mail:zhao-xf@126.com。

通讯作者：顾龙友（1952—），男，江苏省常州市人，原国家土地督察南京局巡视员兼副局长，曾任中国国土资源报社总编辑，主要从事自然资源管理研究。

the improvement of the top-level design of the unified urban and rural construction land market system as the foundation. We should focus on optimizing the structural allocation of residential land, strengthening the full-process management of industrial land, promoting the entry of rural collective business land into the market, improving the mechanism for the redevelopment of low-efficiency land, and improving the construction of the secondary construction land market, strengthening the linkage between the primary and secondary markets, so as to promote the efficient allocation of land resources, and support high-quality economic and social development.

Keywords: urban-rural integration; construction land market; new situation; new challenges

0 引言

完善城乡统一建设用地市场，是建设全国统一大市场的重要内容之一^[1]。改革开放以来，我国建设用地市场建设经历了从无到有、从无序到规范、从小到大的发展历程，取得了举世瞩目的成效。党的二十届三中全会明确提出要“构建城乡统一的建设用地市场，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革”。党的二十届四中全会进一步明确“建立健全城乡统一的建设用地市场”的战略部署，并对建设用地市场提出了更高要求^[2-3]。然而，长期以来城乡土地在权属、流转、收益分配等方面存在制度性差异，导致城乡土地资源分配效率不高，农地权益保护不足，城市扩张成本增加^[4-5]。如何在保持经济稳步增长的同时，提高土地要素配置效率，推进节约集约利用，已成为自然资源管理领域的核心任务。

随着农村集体经营性建设用地入市试点工作的推进，学界与政界对如何完善城乡统一建设用地市场展开了深入讨论^[6]。“十四五”时期，我国城乡统一建设用地市场建设取得了积极成效。一方面，国有建设用地供应更加注重质量和结构优化，保障性住房、基础设施和战略性新兴产业用地得到有力支持，为稳投资、稳增长发挥了重要作用^[7]；另一方面，低效用地再开发、城市更新及产业用地提质增效持续推进，推动存量建设用地挖潜增效，缓解了新增用地指标约束。与此同时，农村集体经营性建设用地入市改革在部分地区取得实质性突破，逐步探索形成了与国有建设用地“同权、同价、同市、同能、同责”的市场化交易机制^[8-11]。同时，配套制度供给不断细化，建设用地二级市场、低效用地再开发机制、集体建设用地入市规则等逐步完善，市场运行的制度性基础不断夯实^[12-14]。然而，受宏观经济形势、新冠疫情及人口结构变化等因素影响，土地市场运行也面临交易规模下降、结构调整压力加大、改革推进遇到阻力等多重挑战^[15]。

展望“十五五”时期，我国城乡统一建设用地市场将面临更加复杂的形势和艰巨的任务。全球经济低迷、国内产业转型升级、区域发展不平衡、人口老龄化与空间极化等多重因素交织，对城乡统一建设用地市场提出了更高要求^[16]。同时，低效用地再开发、城市更新、农村集体经营性建设用地入市等领域蕴含着巨大潜力，但也亟需突破政策和制度等方面的掣肘^[17-19]。因此，系统梳理“十四五”时期城乡统一建设用地市场建设的成效与经验，深入分析“十五五”时期面临的形势与挑战，并提出有针对性的政策建议，对于促进土地资源高效配置、推动我国经济社会高质量发展具有重要的理论价值与实践意义。

1 我国“十四五”城乡统一建设用地市场建设取得的成效

1.1 建设用地供应先增后降，供应结构有所调整

在建设用地供应中，政府主导的建设用地一级市场仍占据核心地位。公开数据显示，2000—2024年，我国国有建设用地累计供应总量达336.3万公顷，支撑和保障了实体经济发展需求。其中，供应基础设施用地面积193.3万公顷，占比57.49%；工矿仓储用地面积87.0万公顷，占比25.87%；住宅用地面积40.1万公顷，占比11.92%；商服用地面积15.9万公顷，占比4.73%。国有建设用地供应面积从2020年的55万公顷增长至2022年的76.50万公顷，随后受宏观经济形势影响回落至2024年的60.7万公顷。国有建设用地供应结构有所调整：我国基础设施用地占比显著增加，由2000年的41.27%增加到2024年的62.60%；住宅、商服和工矿仓储用地占比均显著下降，分别由2000年的20.91%、7.45%和30.36%下降到2024年的7.74%、4.12%和25.54%。受新冠疫情和宏观经济形势影响，2000—2024年我国累计出让土地面积130.9万公顷，成交价款总计31.0万亿元。出让面积从2020年的31.5万公顷持续降至2024年的22.4万公顷，降幅达28.9%；成交价款从2020年的8.04万亿元大幅下滑至2024年的4.09万亿元，降幅达49.1%^[20]。

1.2 低效建设用地再开发试点稳步推进

低效用地再开发试点成效显著，成为推动建设用地二级市场发展的重要支撑。自然资源部在全国范围部署的各试点城市坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”的理念，针对列入再开发范围的宗地和项目，“把脉问诊”梳理需求，着力破解堵点、难点问题，探索完善再开发的工作机制、实施模式、支持政策等，着力推动试点工作。一是围绕“从土地要素保障向高品质空间供给的工作定位转变”，加快建章立制。二是探索“单一土地要素供应向自然资源综合要素供应转变”，健全完善土地供应政策。三是谋划“单宗地供应向片区统筹转变”，有序推进低效用地再开发。四是鼓励“单一政策工具向综合政策工具转变”，加强规划和土地政策工具融合创新。五是从“单兵作战向部门协同转变”，多措并举促进低效盘活。截至2024年8月底，各试点地区已完成低效用地认定和上图入库，共认定低效用地19万余宗，面积312万亩。从改造数量看，已实施再开发3万宗，面积144万亩。从改造模式看，政府收储改造、市场主体改造的宗地数量各占一半。从改造目标看，改造为工矿仓储、居住、公共服务用途的面积分别占43%、21%、14%，这促进了产业转型升级，满足了人民群众的更好居住需求，补齐了公共服务短板。从改造类型看，主要分为四类：第一类是用空间优化再造引领产业升级，如泉州等地以产业导入优先、百姓安置优先，建立激励机制合理分享增值收益。第二类是用片区综合开发重塑城市空间，如青岛市崂山区张村河片区，以片区统筹推动低效用地再开发，推动多种资源资产、多种政策工具的融合贯通，提高配套服务和环境品质。第三类是以全域整治助推乡村振兴，如宁波采用全域土地综合整治方式，将边角地、夹心地、插花地等存量集体建设用地归并为大块宗地后，依据规划入市。第四类是以城市更新推动低效用地再开发，如成都在县域范围城镇开发边界内已拆迁或正在拆迁的相同用地性质的未出让国有建设用地中，将容积率指标进行转移平衡^[21-22]。

1.3 集体经营性建设用地入市深入推进

集体经营性建设用地入市改革成为构建城乡统一建设用地市场的关键环节。目前，入市改革正在以试点方式在全国 350 个县级地区开展。据统计，截至 2023 年，试点区域内农村集体经营性建设用地累计入市交易 719 宗，涉及土地面积约 1.31 万亩，成交总额累计占入市土地评估总价值的 8.06%，土地入市成交总额共计 185.2 亿元，缴纳增值收益调节金共计 22.98 亿元。其中，农村集体经济组织留存资金 91.76 亿元，农民个人获得分配资金 10.83 亿元。试点地区借助土地入市政策的实施，推动产业投资总额已达 1441.57 亿元，新增就业岗位 39645 个，增加劳动者工资性收入累计达 11.39 亿元^[23]。其中，共有 6129 名脱贫人口实现了稳定就业，新增工资性收入累计达 2.7 亿元^[24]。

2 我国“十五五”城乡统一建设用地市场面临的形势与挑战

2.1 党中央、国务院对构建城乡统一建设用地市场有明确要求

《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出要推进土地要素市场化配置，健全城乡统一的建设用地市场体系，并应加快修订《土地管理法实施条例》，颁布农村集体经营性建设用地入市的指导政策，全面深化农村土地征收制度改革，并逐步扩大国有土地有偿使用的范围。《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》明确指出要建立健全城乡统一的土地与劳动力市场，完善全国统一的建设用地使用权转让、出租、抵押等二级市场机制。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》进一步强调，应完善要素市场制度与规则，保障生产要素顺畅流动与资源高效配置，推进城乡建设用地市场的一体化发展。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》提出要加强交易规则建设，完善资源环境要素的确权、登记、抵押和流转等制度安排。《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》要求优化用地政策，推动土地混合开发和用途合理转换，盘活利用存量低效用地，支持国有土地使用权人依照法定程序，通过自建、转让、入股或联营等方式更新改造低效用地^[16]。

2.2 我国经济社会高质量发展对构建城乡统一建设用地市场有明确需求

一是全球经济增速继续放缓，产业结构深度调整，需要土地市场积极调整应对。根据世界银行（2024）的预测，2025—2030 年，全球经济的年均增速预计将呈现持续放缓的趋势。国际货币基金组织（2024）也指出，2030 年前后，全球经济增长率将明显下滑，其中约 75% 的减速归因于人均 GDP 增长乏力。如果不实施深层次的结构性改革以提升生产率并推动经济结构再平衡，中国经济增速预计到 2028 年将逐步降至约 3.5%。随着全球经济格局的演变，产业结构调整呈现发达国家“再工业化”吸引高端制造业回流、新兴经济体凭借成本优势和市场潜力承接国际产业转移的双向流动趋势，使得全球产业链供应链的布局更加分散和多元化。我国制造业在全球产业链中的地位受到冲击，亟需加快产业升级步伐，提升产业链的韧性和附加值。二是区域经济差距仍然较大，区域协调发展任务艰巨。东部与中部、西部及东

北区域之间的经济发展规模绝对差距在持续扩大，但与西部的相对差距呈现缩小趋势。2020—2023年，东部地区同中部、西部和东北区域之间的GDP绝对差距分别增加了78680.3亿元、70299.9亿元和117832.2亿元；与此同时，区域之间的人均GDP绝对差距也分别扩大了8502元、7116元和11543元^[25]。南北方经济发展差距持续扩大态势有所缓解，区域通达程度提升将推动空间聚散格局深入演进。尽管我国在区域协调发展方面取得了显著成效，但区域之间、城乡之间的发展差距仍然较大。东部地区经济发达，科技创新能力强，而中西部地区在基础设施建设、产业发展水平、公共服务供给等方面相对滞后；大城市和城市群在经济增长、人口集聚等方面发挥着重要作用，但中小城市和农村地区面临着人口流失、产业空心化等问题。区域发展不平衡不充分制约了全国统一大市场的形成和整体经济效率的提升。因此，“十五五”时期亟需加强区域间的协同发展和优势互补，促进各类要素合理流动和高效配置。三是中国人口老龄化、空间极化加剧。截至2024年底，我国65岁及以上老年人口达2.40亿人，占全国人口比重16.5%，远高于2023年全球和亚洲平均水平（均为14.2%）。联合国发布的《世界人口展望2024》数据显示，2035年我国65岁及以上人口占比将达22.8%，进入重度老龄化阶段。据《中国人口预测报告2023》和联合国发布的《世界人口展望2024》数据显示，预计到2030年我国育龄妇女数量将降至3亿、主力育龄妇女数量将降至1.2亿，出生人口下降至836万，我国已步入全球极低生育率国家的行列。据《面向中国式现代化的2035城市展望》数据，2035年中国城镇化率将达到75%，对应城镇人口为10.2亿人。未来中国人口仍将进一步向主要城市群集聚，约有78%的人口将集中分布在京津冀、长三角、珠三角、长江中游、成渝、中原、山东半岛七大城市群中。与此同时，中西部和东北地区将持续面临人口外流和老龄化加剧的双重挑战，尤其是东北地区人口负增长的趋势将愈发明显，成为亟需关注的社会经济问题^[3]。

2.3 创新完善城乡统一建设用地市场有巨大潜力空间

一是低效用地再开发潜力巨大，但任务艰巨。随着城镇化和工业化持续推进，各地普遍存在建设用地布局散乱、利用粗放、用途不合理等现象，如城中村、老旧厂区、供而未用和用而不足等闲置低效土地。目前低效用地再开发难度大、任务艰巨，主要体现在：低效用地调查不细，底数不清；复杂的资产处置、债务清偿、职工安置等问题使得再开发的成本居高不下，地方政府的财政平衡压力增大，社会资本的投资收益预期较差；用途转换、供应方式、土地收储资金渠道、地价政策、土地增值分配等方面的政策创新供给不足，导致价值提升难、收益空间小，市场主体参与再开发的积极性有待进一步提高；多部门工作协同不足，在工作推进、规划编制、计划编排、项目立项、项目实施和验收等方面分工和责任不明确，导致低效用地再开发工作推进缓慢。因此，应夯实基础工作，强化政策创新供给，加强部门协调，释放低效用地再开发潜力。二是城市更新、城中村改造成为影响土地市场供需的关键。一线城市的房地产市场需求旺盛，刚需群体长期存在。经济的蓬勃发展、丰富的工作机会、优质的医疗教育资源，吸引着大量人才涌入，对住房的需求持续攀升。政策的调整也为市场注入

了强大动力，需求端的优化限购、降低首付比例等举措，与供给端的“好房子”建设、城中村改造相得益彰，释放出大量购房需求。二线城市的需求则呈现出多元化特征，城市间人口流动、周边乡镇购房及年轻人口返乡置业等需求相互交织。相比之下，三、四线城市的房地产市场由于前期过度开发，库存高企，去库存压力较大^[15]。

3 对我国“十五五”城乡统一建设用地市场建设的建议

3.1 深化对城乡统一建设用地市场建设重要性、复杂性和艰巨性的认识

一是要深刻认识城乡统一建设用地市场建设的重要性。作为区域经济发展的重要基础，城乡建设用地的优化配置直接影响着区域经济的协调发展。建立健全城乡统一建设用地市场是破解资源错配、推动要素高效流动的核心抓手，是推动高质量发展、建设现代化经济体系的必然要求，也是推动自然资源管理制度改革和完善土地要素市场化配置的重要环节。二是要深刻认识城乡统一建设用地市场建设的复杂性。集体土地与国有土地在法律属性、流转权限、收益分配上存在根本性差异。城乡土地产权制度的“二元分割”导致城乡土地权能不对等，从而制约了集体土地资产价值的释放。城乡统一建设用地市场的业务链条覆盖规划编制、用途管制、交易流转、收益分配、监管执法等全流程，必须整合自然资源、农业农村、财政税务、住房建设等多部门职能。三是要深刻认识城乡统一建设用地市场建设的艰巨性。其艰巨性不仅源于制度惯性对改革的束缚，更在于利益格局深度调整引发的多重矛盾。从制度层面看，集体经营性建设用地入市仍处于试点阶段，地方试点探索和实际需求与法律法规时有冲突，导致改革长期处于“破而未立”状态；同时，地方政府对土地财政的依赖短期内难以扭转，征地模式创造的巨额收益与集体土地入市收益形成竞争，削弱了改革内生动力。从利益博弈的角度看，土地增值收益的分配牵涉农民、村集体、地方政府及开发商等多个利益主体，各方诉求差异巨大。此外，城乡基础设施落差、耕地保护刚性约束，以及历史遗留问题相互叠加，也进一步放大了改革阻力^[16]。

3.2 完善城乡统一建设用地市场体系的顶层设计

一是要进一步巩固城乡统一建设用地市场运行基础。首要任务是对国有建设用地与集体建设用地的产权做出明确界定。从目前的法律体系来看，在农村集体建设用地进入市场的过程中，其使用权能仍显得模糊不清，限制了集体建设用地的市场化进程和范围。应当清晰界定建设用地产权，推动集体建设用地与国有建设用地使用权的统一登记与权能平等。针对农村集体经营性建设用地、宅基地及公益设施用地，应当依法核发使用权证和所有权证，同时仍需对农村集体建设用地用途加以细化和规范。此外，还应设立统一的城乡建设用地登记制度、土地信息公示机制和监管体系，以确保土地信息公开透明。二是要积极稳妥地推动增量建设用地入市交易。允许增量建设用地入市，可以有效缓解存量建设用地紧张的局面，扩大供地规模，形成规模效应。为此，需要加快推进城乡统一的建设用地市场改革，并将其与宅基地“三权分置”制度改革协同推进，在宅基地退出机制的基础上，探索废弃或闲置宅基地向增量建设用地的转化路径。三是要逐步放开集体经营性建设用地利用限制。在符合用途

管制和负面清单管理要求的前提下,应结合实际重点支持利用靠近产业园区或交通便利区域的集体经营性建设用地建设保障性租赁住房,并优先供给有意愿退出宅基地的农民,从而提高农民退出闲置宅基地的意愿。同时,优化村庄空间结构,为后续城乡一体化发展提供物质基础。四是要进一步完善集体建设用地处分权能。应借鉴国有建设用地二级市场的改革经验,出台农村集体建设用地二级市场的具体交易细则,加快构建城乡统一的建设用地二级市场,以完善集体建设用地的处分权能。同时,应推动集体建设用地处分制度逐步与国有建设用地处分制度对接,建立“产权明晰、交易便捷、流转高效”的市场体系,从而推动城乡建设用地的有效衔接^[26-27]。

3.3 优化住宅用地结构性配置

一是完善“人地挂钩”“房地联动”的住宅用地供应机制。一方面,需要优化住宅用地供应计划,健全“人地挂钩”机制,依据常住人口的增加和住房需求的变化,灵活调整住宅用地的供应规模,确保供地计划能够精准匹配市场需求。同时,需加强“房地联动”机制,实时监控住房市场与土地资源之间的动态关系。另一方面,要确保供应计划的执行力强,严格评估和监管执行情况,探索制定“年度住宅用地供应计划完成率”指标,并将其纳入各级政府年度绩效考核体系。同时,应健全住宅用地规划执行的动态监测体系,加强对住宅用地全生命周期的管理。二是推动住房需求集中的区域存量建设用地利用转型。一方面,政府要强化盘活存量土地的主体责任,探索设定相关量化指标,引导存量土地更多投向住宅供应。另一方面,应完善政策措施,鼓励地方政府和社会资本积极参与,推动低效建设用地转型为居住用地。针对闲置土地,政府需进一步加大处置力度,并推动存量工业用地转型为集商业、办公、商务休闲、居住和公共服务于一体的综合功能用地。为提升住宅用地的长期利用效益,政府应制定相关政策,推动旧住房的综合改造,并运用弹性规划政策,合理提升需求集中区域的住宅用地容积率和建筑密度。三是要加大土地供应对租赁住房建设的倾斜力度。应拓宽租赁住房的土地供应渠道,鼓励企事业单位利用自有闲置土地建设租赁住房,同时推动非住宅用地的转型利用,以增加租赁住房的土地供应。此外,还需适当放宽租赁住房用地的容积率限制,并出台相应的政策和制度支持集体建设用地用于租赁住房建设,进一步完善相关机制,扩大利用集体建设用地建设租赁住房的规模^[28-29]。

3.4 加强工业用地全过程管理

一是应构建工业用地的全生命周期管理体系。要通过完善工业用地多元化供给机制、绩效考核制度,以及低效用地再开发等关键环节的政策设计,将工业项目的准入标准、履约考核、产出绩效、节能减排和生态保护等经济、社会、环境要素统一纳入日常监管,对用地主体在土地使用期限内的开发利用状况开展全过程、系统化和动态化管理,实现企业提质增效和用地集约高效。同时,需要建立部门协同的全生命周期管理服务机制,组建相关机构对工业项目准入、用地供应、履约考核、绩效评价、低效用地再开发,以及标准化厂房建设等进行联合会商审查。二是要优化工业用地供应方式。应针对不同行业与不同规模的工业企业,

制定以生命周期为导向的使用指引，以推动长期租赁、租让结合（先租后让）及弹性出让等政策的执行。积极推进工业用地出让年限缩短，着力推行一般工业项目用地年期不超过30年的弹性出让方式。三是要加强混合产业用地供给力度。依据国土空间规划和用途管制的相关要求，合理确定供应规模和结构，尤其是针对同一地块内，应鼓励工业、仓储、研发、办公、商服等用途互利的功能混合布置。混合产业用地在规划条件中需明确主导功能与混合比例要求，以及容积率、建筑高度等规划指标，并明确工业用地规模、分割转让的具体规则和条件。四是要强化供后履约考核机制。项目准入阶段，需要对其可行性、行业发展前景、投资强度、亩均税收等进行系统审查；项目建设阶段，应重点监督项目是否依照合同约定如期开工、竣工和达产；项目竣工阶段，应进行投入评估，重点考察项目的总投资额、亩均投资强度等；项目达产阶段，需进行产出评估，重点关注亩均税收等；项目运营阶段，需进行工业企业资源集约利用综合评价，重点评估项目业态、亩均产值、亩均税收和环境影响等^[30-33]。

3.5 推进农村集体经营性建设用地入市

一是要加强国土空间规划整体统筹。合理界定入市范围，依法限定用地规模，规范市场交易行为，统筹平衡收益分配，保障交易主体权益，审慎稳妥推进入市。二是要注重规划引领和用途管制。严格依据国土空间规划目标和管控要求，有序开发利用农村集体经营性建设用地。妥善处理入市和征地关系，综合考虑区域区位、生产生活、经营性和公益性用途，强化国土空间用途管制，严格按照规划许可使用入市土地。三是要坚持同地、同价、同权、同责。在符合规划、用途管制，以及基于集体土地基准地价和合法取得土地的前提下，推动农村集体经营性建设用地与国有建设用地在统一的城乡建设用地市场中进行交易。两者应当遵循相同的规则，纳入统一市场监管，并且平等进入二级市场。四是要坚持节约集约利用入市土地。积极推动全域土地综合整治和低效建设用地再开发等工作，盘活农村存量建设用地空间资源，合理规划各类用途土地，支持农村一、二、三产业协同发展。强化村庄设计品质，推动农村集体建设用地可持续、高质量利用。五是要探索农村集体经营性建设用地出让、出租及入股、联营的具体路径。探索推行“政府托管”模式，由专业团队统一规划开发；鼓励跨村合作，通过入股联营、项目共建实现资源整合；可创新土地作价入股机制，与社会资本合作开发产业项目。同时，完善农村集体经营性建设用地出租、出让规则，针对不同区域特点制定差异化政策。政府要强化政策保障，健全农村集体经营性建设用地产权登记、抵押融资等配套制度，并加强农民培训以提升市场参与能力。六是要构建合理的收益分配机制。政府通过土地增值收益调节金支持公共服务；村集体保留部分收益用于改善农民生活和维护基础设施；剩余收益在集体成员间公平分配。同时，规范调节金的征缴与使用，确保其切实投入农村基建和社会保障。七是要健全完善城乡统一的土地市场交易平台。平台应重点完善农村集体建设用地的信息发布、交易鉴证、成交公示等专项服务功能，制定统一的交易规则、服务流程和监管标准，吸引和引导农民集体、企业等多元主体通过平台进行规范、透明的交易，实现与国有建设用地“同平台、同规则、同服务”，降低交易成本，提升要素配置效率。

八是健全集体建设用地指标异地调节机制。可借鉴地方实践经验，探索允许零散、闲置的集体经营性建设用地复垦后，通过指标整合在产业集聚区集中入市，促进土地指标跨区域流动，实现资源优化配置^[34]。

3.6 大力推进低效用地再开发

一是畅通低效用地再开发路径。鼓励土地使用权人以自主方式开展开发建设，可通过转让、入股、联营等多元形式推进，同时支持对集中连片区域进行整体改造。针对单宗低效用地牵涉多方权利人时，可由各方协商出资组建合资项目公司，作为集中统筹开发改造的责任主体；针对相邻的多块宗地，则可由原国有土地使用权人共同新设项目公司，作为统一主体推进开发更新。二是要完善二级市场交易规则，细化存量工业用地转让要求。针对已经无法通过自主更新或者联合更新的低效用地，可以考虑整体收回，或对企业用而不足的用地通过分割收回、转让等方式盘活利用。工业项目的国有建设用地使用权首次转让，对于开发投资未完成土地使用权出让合同约定开发投资总额25%的，可先签订转让合同，办理不动产预告登记，待开发投资总额达到法定要求时，再依法办理不动产转移登记。三是加强园区内分割、转让的产业用地管理。分割转让的产业用房在保持用于产业发展的前提下，可用于引进相关产业链合作伙伴的产业项目。四是要制定多途径鼓励引导政策。明确对低效用地再开发的奖励扶持政策，在财政资金支持、土地出让金补助、税费减免、规划调整、自主改造、土地续期、历史遗留用地处置、协议供应等方面出台相关政策细则。完善引导市场参与的激励机制，重点在扩大权能、地价补交、收益分配、税费征收等方面出台优惠政策，降低低效用地转让再开发的交易门槛和制度性交易成本。探索构建市场化导向的存量用地盘活机制，借助依法协商收回、协议置换及费用奖惩等多种方式，引导低效用地腾退出清。五是进一步明确土地储备专项债在低效用地再开发试点中的操作细则，充分释放政策红利，提高土地再开发积极性^[8-9]。

3.7 完善建设用地二级市场建设

一是需明晰不同权能的土地转让条件，将一切导致土地使用权发生转移的行为统一纳入“土地使用权转让”的监管范围。通过细化土地转让交易规则，规范土地分割与合并转让的具体操作流程，健全差异化税费调整政策，激发市场活力，推动存量土地的高效流转。二是需针对土地出租环节中长期存在的操作不规范、监管不到位等问题，进一步强化制度建设和监督管理。应明确以出让、租赁、作价出资或入股等途径取得的土地使用权出租要求，以及以划拨方式取得的土地使用权出租条件。加强划拨土地使用权出租管理，规范土地使用权出租合同和期限。三是需明确不同权能的土地抵押条件，依法保障物权的权能充分实现，使符合条件的自然人和企业等各类主体均可成为抵押权人。应鼓励和支持以有偿方式取得土地使用权的经营性养老、教育等社会领域企业，将其合法拥有的建设用地使用权及相关设施等资产用于抵押融资，并同步建立相应的风险防控措施。放宽土地使用权抵押限制，扩大抵押物范围，支持多次抵押和分割抵押。规范土地使用权抵押行为，明确相关当事人权利与义务，

依法签订抵押合同，并依法办理抵押登记等^[7,12]。

3.8 建立一级与二级市场联动机制

一是要完善涉地信息反馈机制。及时梳理汇总土地市场交易数据信息，总结其规模、结构、时序和节奏等规律，定期编制土地市场监测报告，为交易主体提供市场形势分析服务。及时公布基准地价、标定地价、已成交宗地价格，为交易双方合理确定交易价格提供参考。二是要贯通平台信息查询与回溯流程。通过网上交易系统，将交易合同信息与土地市场动态监测监管系统中的供地合同信息进行关联，实现宗地一级市场供应、二级市场交易数据信息的双向互查、可追溯，促进土地一级市场、二级市场的联动融合。三是要推进平台信息汇集与互通。积极落实“放管服”改革要求，加强交易管理、不动产登记和税务征缴等业务衔接，着力推动交易、登记、税务、金融、涉地司法处置，以及涉地资产处置等多平台数据信息互联互通。四是要加强涉地司法处置工作衔接，推动执行联动机制完善。自然资源主管部门应当与人民法院建立工作协作机制，对于拟依法通过司法途径处置的国有建设用地使用权，在启动司法拍卖程序之前，对标的物及受让方资格条件进行严格审查，以确保权属关系明确、符合法定及合理开发利用标准、避免土地在处置完成后出现登记变更受阻或难以实现实际开发利用的情形^[35]。

4 结论

“十四五”时期，我国建设用地市场建设取得了显著成效。国有建设用地供应总量大幅增长，供应结构更加契合基础设施建设和产业升级的需求；低效建设用地再开发试点稳步推进，形成了多样化的改造模式，盘活了大量存量土地资源；农村集体经营性建设用地入市改革不断深化，制度性成果逐步显现，有效拓宽了乡村产业发展和农民增收的空间；城乡统一建设用地市场制度体系持续完善，二级市场建设、节地模式创新和政策供给不断细化，推动了土地要素市场化配置。总体而言，“十四五”时期建设用地市场在支撑实体经济发展、促进城乡协调、推动土地节约集约利用等方面发挥了重要作用，为“十五五”时期构建城乡统一建设用地市场奠定了坚实基础。

“十五五”时期，要根据党的二十届四中全会“加快完善要素市场化配置体制机制，推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放”的精神，建立“土地产权明晰、交易规则健全、市场配置高效、服务监管完善”的城乡统一建设用地市场体系，更好地服务于自然资源“两统一”职责的履行，更好地服务和保障乡村振兴、城市更新、中国式现代化等国家战略和政策的落地实施。

参考文献

- [1]侯华丽. 土地要素市场要在全统一大市场建设中展现新作为[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(6):1.
- [2]王理, 赵民. 论构建城乡统一的建设用地市场:基于对“同地、同权、同价”的辨析[J].

城市规划, 2025, 49(6):16-24, 120.

[3]侯华丽. 深刻把握新时期构建城乡统一建设用地市场的改革主线[J]. 中国国土资源经济, 2025, 38(6):1.

[4]钟苏娟, 黄贤金. 城乡建设用地市场一体化测度及实证分析[J]. 中国土地科学, 2023, 37(8):62-72.

[5]何明俊. 作为公共政策的土地发展权:关于建立城乡统一的建设用地市场的思考[J]. 城市规划, 2022, 46(11):14-20.

[6]林依标, 林瀚. 集体经营性建设用地入市的实践思考[J]. 中国土地, 2021(6):4-8.

[7]张祥. 国有建设用地二级市场建设的连云港实践[J]. 中国土地, 2025(5):60-61.

[8]张鹏岩, 李光辉, 张金炳, 等. 低效用地再开发:理论认识、内在机理与实践路径[J]. 中国土地科学, 2025, 39(2):1-11.

[9]张立新, 朱道林. 低效用地再开发推动经济高质量发展路径探索[J]. 中国土地, 2025(1):22-24.

[10]王小映. 农村集体经营性建设用地出让性质和特征的分析:兼论国有土地出让合同的性质[J]. 农村经济, 2022(12):11-16.

[11]赵伟, 诸培新, 余杰. 集体经营性建设用地入市对城乡融合发展影响研究:基于浙江省德清县改革试点的经验证据[J]. 中国土地科学, 2023, 37(7):42-52.

[12]张易. 江西省土地二级市场发展现状与对策研究[J]. 中国土地, 2023(8):52-54.

[13]耿慧志, 沈洁, 刘守英, 等. 集体经营性建设用地入市对国土空间演进的影响[J]. 城市规划, 2020, 44(12):28-34.

[14]张兴, 丁宇, 闫倩, 等. 存量时代城镇低效用地识别与再开发模式分析[J/OL]. 中国国土资源经济:1-14[2025-08-29]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001215>.

[15]王汉杰, 刘畅, 于晓华. 长三角一体化背景下的城乡统一建设用地市场:理论逻辑、现实困境与推进路径[J]. 中国软科学, 2021(1):76-84.

[16]钟苏娟, 黄贤金, 陈志刚, 等. 县域城乡建设用地市场融合模式及分异机制:基于浙江省德清县与广东省南海区的案例比较分析[J]. 中国农村经济, 2024(11):23-41.

[17]程淼, 孙伟杰, 谢巧巧, 等. 新形势对广东低效建设用地再开发影响与对策[J]. 中国国土资源经济, 2024, 37(10):83-89.

[18]洪亮平, 李沂晓, 乔杰. 价值共创:初论城市更新的理论范式及建构路径[J]. 城市规划, 2025, 49(7):4-13, 22.

[19]王克强, 杨亚炫, 刘红梅, 等. 集体经营性建设用地入市影响城乡融合发展研究[J]. 农业技术经济, 2023(2):45-63.

[20]中华人民共和国中央人民政府. 2024年中国自然资源公报[EB/OL]. (2025-03-14)[2026-01-05]. <https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202503/content>

_7015063.htm.

[21] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 举行“推动高质量发展”系列主题新闻发布会 [EB/OL]. (2024-09-19) [2026-01-05]. <http://www.scio.gov.cn/live/2024/34820/tw/index.html>.

[22] 中华人民共和国自然资源部. 国新办新闻发布会聚焦自然资源事业高质量发展 [EB/OL]. (2024-09-20) [2026-01-05]. https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202409/t20240920_2859214.html.

[23] 刘剑. 一场推动城乡融合发展的深刻变革 [N]. 中国自然资源报, 2024-09-02 (001).

[24] 中国自然资源报社. 一场推动城乡融合发展的深刻变革: 自然资源系统深化建设用地市场改革述评 [EB/OL]. (2024-09-02) [2026-01-05]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1809070602908313206&wfr=spider&for=pc>.

[25] 卢伟, 李沛霖. “十四五”时期中国区域协调发展进展及“十五五”时期面临的形势和重大任务 [J]. 区域经济评论, 2025 (2): 36-49.

[26] 张占录, 卫思夷. 引入土地发展权构建城乡统一建设用地市场框架: 基于复杂适应系统理论 [J]. 中国人民大学学报, 2022, 36 (6): 147-161.

[27] 程淼, 谭春婵, 孙伟杰, 等. 新质生产力对产业用地配置及利用的影响与对策: 以广东省为例 [J/OL]. 中国国土资源经济: 1-10 [2025-08-29]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001240>.

[28] 王逸邈. 上海以存量住房交易为主阶段的住宅用地供应策略 [J]. 上海房地, 2021 (2): 15-18.

[29] 李小帆. 人地匹配视角下我国住宅用地供给的空间效率分析: 兼论用地指标跨区域交易的作用 [J]. 经济学 (季刊), 2023, 23 (5): 1973-1990.

[30] 赵硕威, 刘伯恩, 刘芮琳, 等. 产业用地多元化供应的地方实践与思考 [J]. 中国国土资源经济, 2025, 38 (3): 80-89.

[31] 赵小风, 张松岩, 赖松清, 等. 完善工业用地供应改革的江苏探索实践 [J]. 中国土地, 2024 (6): 44-47.

[32] 赵小风, 王瑾, 詹运洲, 等. 工业用地混合利用: 地方经验、价值导向和政策设计 [J]. 城市规划学刊, 2025 (2): 89-96.

[33] 张松岩, 金志丰, 赵小风. 关于推进工业标准厂房建设的思考 [J]. 中国土地, 2023 (11): 44-46.

[34] 赵万一, 绳正阳. 农村集体经营性建设用地入市的制度困境及法律完善 [J]. 河南社会科学, 2025, 33 (7): 60-61.

[35] 马凯, 陈飞, 陈洁, 等. 不确定环境下的土地一二级市场联动研究 [J]. 中国土地, 2025 (7): 60-61.