

咨询与决策

——南宁市 2014 年度哲学社会科学重点课题研究成果选

南宁市社会科学院 编著

咨询与决策

——南宁市 2014 年度哲学社会科学重点课题研究成果选

南宁市社会科学院 编著

广西科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

咨询与决策. 南宁市 2014 年度哲学社会科学重点课题研究成果选 / 南宁市社会科学院编著. —南宁: 广西科学技术出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5551-0515-2

I. ①咨… II. ①南… III. ①社会科学—科技成果—南宁市—2014 IV. ①C126.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 306881 号

咨询与决策——南宁市 2014 年度哲学社会科学重点课题研究成果选

ZIXUN YU JUECE NANNINGSHI 2014 NIANDU ZHEXUE SHEHUI KEXUE ZHONGDIAN KETI YANJIU CHENGGUO XUAN

南宁市社会科学院 编著

责任编辑: 罗煜涛 陈勇辉
封面设计: 蒙 晨

责任校对: 徐光华
责任印制: 韦文印

出 版 人: 韦鸿学
社 址: 广西南宁市东葛路 66 号
网 址: <http://www.gxkjs.com>

出版发行: 广西科学技术出版社
邮政编码: 530022

经 销: 全国各地新华书店
印 刷: 广西壮族自治区人民政府办公厅印刷厂
地 址: 南宁市民生路 2 号区政府大院内 邮政编码: 530013
开 本: 787 mm×1092 mm 1/16

字 数: 370 千字 印 张: 17.5
版 次: 2015 年 12 月第 1 版 印 次: 2015 年 12 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-5551-0515-2
定 价: 80.00 元

版权所有 侵权必究

质量服务承诺: 如发现缺页、错页、倒装等印装质量问题, 可直接向本社调换。

《咨询与决策——南宁市 2014 年度哲学
社会科学重点课题研究成果选》

编 辑 部

主 编：胡建华

副主编：黄 燕 文 晴

编 辑：罗美英 黄旭文 王 瑶 周 博

目 录

建设南宁市城乡统一的建设用地市场研究	1
南宁市推进政府购买公共服务研究.....	40
建设南宁市现代文化市场体系研究.....	94
打造南宁智慧旅游城市研究.....	141
南宁市发展空港经济对策研究.....	177
现代学生心理疏导策略研究——以南宁市中小学生为例.....	214
南宁市五合大学城公共文化设施建设研究.....	249

建设南宁市城乡统一的建设用地市场研究

前言

随着我国社会主义市场经济体制的初步建成，我国国有建设用地市场取得了长足发展。然而，与国有建设土地使用制度改革和农地使用制度改革相比，集体建设用地使用制度的改革却一直徘徊不前。随着工业化和新型城镇化的加快推进，对建设用地的需求迅速增加，再加上强大经济利益的驱动，使得集体建设用地自发入市，并形成了大量的集体建设用地隐性市场，与国有建设用地市场形成城乡分割的局面。

当前，全国很多地方纷纷开展了农村集体建设用地流转试点工作，并出台了一系列规范集体建设用地使用权流转的管理办法，主要目的是将农村建设用地与国有建设用地一样，按照“同地、同价、同权”的原则纳入规范管理轨道，为开展构建统一的建设用地市场积累经验。

党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》首次提出了“建立城乡统一的建设用地市场”的战略思想，为城乡建设用地市场改革指明了方向。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）再次提出“建立城乡统一的建设用地市场”，同时指出“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”，进一步明确了深化农村土地制度改革思路，对完善城乡生产要素交换市场，推进土地制度改革，健全城乡发展一体化机制具有重要的意义。

南宁市作为广西首府，近年来经济社会快速发展，对土地的需求也越来越大，直接导致土地供应压力加大，而且随着南宁市大力实施“工业强市、产业旺市”战略和新型城镇化发展战略，土地供需矛盾将会更加突出。在此形势下，如何盘活存量集体建设用地，进一步提高土地利用效率，是当前南宁市全面深化土地制度改革工作面临的重大挑战。基于此，本课题将从南宁市实际出发，在借鉴国内先进地区经验的基础上，提出建立南宁市城乡统一的建设用地市场的总体思路、对策措施和配套政策，为

市委、市政府及有关部门提供智力支持和决策参考。

一、建设城乡统一的建设用地市场的理论基础

（一）建设用地的概念、分类及其使用权的获取方式

1. 建设用地的概念

建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通基础设施用地、水利设施用地、军事用地等。

2. 建设用地的分类

根据《中华人民共和国土地管理法》的相关阐述，土地可以划分为农业用地、建设用地和未利用土地三大类。根据所有权不同，我国建设用地主要由国有建设用地和集体建设用地共同组成。

（1）国有建设用地

国有建设用地又叫城市国有建设用地，是指属于国家所有即全民所有的用于建造建筑物、构筑物的土地。国家对国有建设用地管理实行的是所有权和使用权分离的制度，国有土地的所有权属于国家，不可流动，而使用权可以依法流动，即国有土地使用权可以出让（或划拨）、转让、出租、抵押等。

国有建设用地主要包括以下四大类：一是现有的属于国家所有的建设用地，如交通用地、水利设施用地、广场用地、市政公用设施用地、工矿企业用地等；二是依法征收的原属于农民集体所有的建设用地、未利用土地和已办理农地转用和征收的原农民集体所有的农用地；三是依法办理农用地转用的国有农用地；四是依法批准使用的国有未利用土地。

（2）集体建设用地

集体建设用地又叫乡（镇）村建设用地或农村集体土地建设用地，是指乡（镇）村集体经济组织和农村个人投资或集资，进行各项非农业建设所使用的土地，具体包括依法批准的农村居民住宅建设用地、乡镇企业建设用地（或集体经营性建设用地）、乡（镇）村公共设施及公益事业建设用地。

3. 建设用地使用权的获取方式

建设用地使用权的取得可相应地划分为两大类，即国有建设用地使用权和集体建设用地使用权。

（1）国有建设用地使用权的获取方式

国有建设用地使用权获取方式包括征用、划拨、出让。

①征用。国家为了兴建厂矿、铁路、公路、港口、水利、国防工程等建设的需要，

依法将农村集体所有的土地收归国家使用，从而形成新的国有建设用地。

②划拨。土地划拨，是土地使用人只需按照一定程序提出申请，经主管机关批准即可取得土地使用权，而不必向土地所有人支付租金及其他费用。我国物权法规定，严格限制以划拨方式设立建设用地使用权。

根据土地管理法的有关规定，可以通过划拨方式取得的建设用地包括国家机关用地和军事用地，城市基础设施用地和公益事业用地，国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地，法律、行政法规规定的其他用地。上述以划拨方式取得的建设用地，须经县级以上地方人民政府依法批准。

③出让。建设用地使用权出让是国家以土地所有人身份将建设用地使用权在一定期限内让与土地使用者，并由土地使用者向国家支付建设用地使用权出让金的行为。土地使用者通过这种出让建设用地使用权的行为即取得建设用地使用权。建设用地使用权出让有三种形式：招标、拍卖和挂牌。

根据我国物权法的规定，工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让。采取拍卖、招标、挂牌方式出让国有建设用地使用权的，当事人应当采取书面形式订立国有建设用地使用权出让合同。

（2）集体建设用地使用权的获取方式

①按照《中华人民共和国土地管理法》等规定的权限和程序，经批准取得集体建设用地。如《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》的规定，乡（镇）村公共设施、公益事业建设需要使用土地的，经乡（镇）人民政府审核，向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按照省（自治区、直辖市）规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准。

此外，农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业，或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的，应当持有关批准文件，向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请，按省（自治区、直辖市）规定的批准权限，由县级以上地方人民政府批准。如果其中涉及占用农用地的，应当依照土地管理法的有关规定办理审批手续。

②通过集体建设用地流转获得使用权。建设用地使用权流转，是指土地使用人将建设用地使用权再转移的行为。《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）明确规定，在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转，流转形式包括转让、互换、出租、抵押等。

（二）建设用地的概念及分类

建设用地市场是指土地及其地上建筑物和其他附着物作为商品进行交换的总和。目前，我国建设用地市场主要由国有建设用地市场和集体建设用地市场构成，经过多年的实践，前者运行比较成熟，而后者发展则相对滞后，隐形市场大量存在。这两类建设用地市场发展状况如下。

1. 国有建设用地市场

国有建设用地市场由土地使用权出让市场、土地使用权转让市场和土地使用者之间进行的土地使用权转让市场组成，这三个市场分别为土地一级市场、土地二级市场 and 土地三级市场。经过多年的发展，国有建设用地市场发展已经相对成熟，用地规则日趋完善。

2. 集体建设用地市场

《中华人民共和国土地管理法》规定，我国土地实行社会主义公有制，即城市的土地属于国家所有，农村的土地属于农民集体所有。我国土地所有制呈现出典型的城乡二元结构特征。这一制度对集体建设用地的限制也很多，使得集体建设用地的流转面临着许多障碍。再加上现有法律法规对集体建设用地规定比较模糊，导致了我国集体建设用地长期以来就在隐形市场中自发无序流转，特别是一些地方小产权房大量兴起，在一定程度上影响了建设用地市场秩序。集体建设用地市场是一个不够完善的市场，需要进一步加大改革力度，制定流转规则，实现与国有建设用地同等入市、同权同价。

（三）城乡统一的建设用地市场的概念及特征

1. 城乡统一的建设用地市场的概念

改革开放以来，我国城镇国有建设用地市场从无到有、从小到大、从无序到规范，建设发展取得了明显的成效，但农村集体建设用地市场发展不平衡、不规范的问题仍十分突出，农村集体土地市场尚未发育，城乡建设用地市场呈现明显的二元特点。建立城乡统一的建设用地市场目标在于改变城乡建设土地市场二元结构的结局。

对于城乡统一的建设用地市场的概念，有许多不同界定。如有学者认为，城乡统一的建设用地市场是“打破国家对土地一级市场的行政垄断，实现城乡土地权的对等和城乡土地市场的统一，在国家科学宏观调控下，允许农村集体建设用地直接合法进入市场，充分发挥市场对土地资源配置的基础性作用”。也有学者认为，建立平等开放、

城乡统一的土地市场体系，就是在统一规划管制下对经营性用地，无论是国有用地还是集体所有用地，不区分城乡居民身份和城乡企业身份，只要土地性质相同，土地使用权的市场开放范围就应当一致，在土地市场上国有建设用地和集体建设用地使用权实行同等待遇。结合学者的研究及当前土地改革的实际情况，我们认为城乡统一的建设用地市场是在符合规划和用途管制的前提下，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。

2. 城乡统一的建设用地市场的特征

对城乡统一的建设用地市场特征的充分认识，是推进城乡用地市场稳步发展的前提条件。具体来说，城乡统一的建设用地市场具有以下两个方面的特征。

（1）城乡统一用地市场具有平等性

城乡统一用地市场平等性表现为两个方面：一是在符合土地总体规划的前提下，农村集体用地可以享有与国有建设用地平等的土地市场准入资格，农村集体土地可以在更多的市场主体间、在更宽的范围内、在更广的用途中进行市场交易。二是平等的收益权。农村集体经营性用地与国有建设用地一样，都应当通过有形的土地市场进行流转，由市场决定土地价格，并平等地承担税费义务。

（2）城乡统一建设用地市场具有统一性

城乡统一建设用地市场统一性是指国有建设用地和集体建设用地适用统一的监管政策。土地管理部门将依据相关土地管理法规对国有建设用地和集体建设用地从规划、数量、价格方面进行统一的监管。在符合用途管制和土地利用总体规划的前提下，集体建设用地和国有建设用地入市交易适用统一的招标、拍卖、挂牌制度以及实行统一的交易许可制度。

（四）国内有关建立城乡统一的建设用地市场研究综述

关于如何建立城乡统一的建设用地市场，很多学者对此进行了研究，形成了丰富的研究成果。目前，国内学者主要是从以下几个方面研究建立城乡统一的建设用地市场。

1. 分析城乡统一建设用地市场的制度构建

曹笑辉、汪渊智（2014年）通过对当前建设用地市场制度的特点和立法目标进行分析，发现现行建设市场用地制度构建中存在着两组对立的立法价值，需要从“基础规范”和“矫正规范”两个方面入手来协调和平衡这两组价值，最后具体分析了城乡统一建设用地市场的制度构成及其相应的功能。张合林、曹晶晶（2013年）分析了我国建设用地市场存在的问题及原因，以运用现代土地产权理论和新制度经济学的制度

变迁理论为基础,研究了建设用地市场的演变动力和发展路径,构建出我国城乡统一建设用地市场制度框架,并提出配套的政策措施保障,以促进建设用地资源的有效配置和社会福利的最大化。郑云峰(2013年)探讨了造成我国城乡建设用地市场二元结构的制度根源及其产生的不良后果,分析了阻碍城乡建设用地市场一体化的制约因素,提出了促进我国城乡建设用地市场一体化的对策与建议。

2. 从城乡土地价格出发构建一体化的土地市场

肖顺良等(2011年)以农地发展权及阿隆索土地竞租模型理论为基础,分析了工业用地价格作为城乡一体化地价衔接点的原因,以及城乡一体化地价涉及的价格类型,并指出农地发展权是集体农用地价格与国有建设用地价格衔接的理论基础。在此基础上,论证了城乡一体化地价的衔接过程。刘小玲(2005年)分析了中国城乡土地市场的结构现状,探索了城乡土地市场体系建设的路径选择,提出要建立城乡一体化的土地市场体系,关键是建立城乡协调的地价体系,培育城乡土地所有权市场,改革土地征用制度,同时她给出了一个框架模式。

3. 从农村土地流转的角度构建一体化的土地市场

在目前的土地市场中,城市国有土地的流转是由政府垄断的,另外还有一部分集体非农建设用地在隐性流转。集体非农建设用地流转的隐形市场非常混乱,农民擅自将农用地非农化使用,交易秩序十分混乱,严重影响了城市国有土地的宏观调控。建设城乡一体化的建设用地市场的一项重要内容就是如何规范农村集体建设用地流转。围绕这一问题,学者从以下几个方面进行研究:一是集体建设用地流转的现状、存在的问题及可行性研究。包括集体建设用地流转中存在的低效率流转、产权制度不完善、流转管理制度缺失、征地制度不合理、相关法律法规不足等问题(张四梅,2014年;高艳梅、顾湘、王贝,2013年)。二是关于集体建设用地流转模式的研究。有学者总结了各地土地流转的实践经验,提炼出一些本土化流转模式。如王媛(2010年)以天津宅基地换房、成都农权交易所、嘉兴两分两换、宣城农屋贷款模式为典型案例,分析各自的模式背景、结构和绩效。陈燕(2011年)介绍了当前城乡建设用地市场一体化的成功实践经验,如南海模式、苏州模式、安阳模式、芜湖模式和宁阳模式,提出了推动建设城乡建设用地一体化的构想。有学者从提高土地资源的配置效率角度划分集体建设用地流转模式。如高迎春(2007年)等对农村集体建设用地的范围、形成过程、社会功能和流转要求等方面进行分析,对比“转权让利”“保权让利”^①两种流转

^①“转权让利”模式是指集体非农建设用地流转时,先将集体建设用地的所有权转为国有,同时补办国有土地出让或租赁手续,收取的土地出让金收益大部分再退还给集体经济组织的一种流转模式;“保权让利”模式是指保持集体土地的所有权不变,仿照国有土地的有偿使用方式进行集体非农建设用地的使用权直接流转,由集体经济组织来获取土地收益。

模式，提出了选择“转权让利”模式作为规范农村集体建设用地流转制度的建议。

4. 其他方面的研究

吴冠岑、牛星（2009年）在对当前城乡建设用地市场现状进行分析的基础上提出了现代市场理念下城乡一体化建设用地市场的必然要求，并认为“不转权”的集体建设用地市场是关键，指出城乡一体化的建设用地市场可以通过乡镇企业建设用地直接入市、宅基地一体化流转以及缩小征地范围三个方面实现。王卫（2013年）研究认为，目前我国城乡建设用地总量足以满足我国人口规模达到峰值时的建设用地需求，土地的异地流转成为必然，建立城乡统一的建设用地市场势在必行。政府治理和市场治理相结合的城乡统一的建设用地流转模式解决了城市用地困难和盘活农村土地问题，更大范围地实现了土地指标的优化配置，既解决了城乡二元土地制度暴露出的问题与矛盾，又避免了一体化带来的担忧。该模式需要土地产权的明晰、公共利益的合理界定、城乡土地利用规划的编制、统一地价体系的制定和管理与服务部门的建立五点保证，方能得以顺利运行。王艳霞（2014年）围绕农村土地改革如何打破政府对市场的垄断、构建城乡统一的建设用地市场、明晰和稳定农地产权以及土地利用规划、土地用途管制相关配套制度的完善提出了有针对性的建议。

综上所述，改革现有土地资源配置方式，建立城乡统一的建设用地市场已经成为大多数学者的共识。学者们对影响城乡统一建设用地市场构建的客观因素进行了分析，并从各自角度提出了促进建立城乡统一的建设用地市场的政策建议，具有重大的参考价值。但是，学者的研究也还存在不足之处，如提出的政策建议总体上看比较宏观，对于指导地方政府推进土地制度改革的可操作性不是很强，仍需要依据各地实际情况仔细梳理推进建立城乡统一建设用地市场过程中存在的问题及主要障碍，明确下一步土地改革思路，提出可操作性的政策建议。

二、建设城乡统一的建设用地市场的重大意义

（一）有利于提高农村集体建设用地利用效率

从土地产权的角度来看，当前我国的土地分为国有土地和农村集体土地两类。我国现行法律严格限制集体土地出让、转让或出租用于非农建设。在目前城乡一体化发展的大背景下，土地已成为制约城乡统筹发展的瓶颈性因素。当前，城乡无法融合的矛盾从土地资源配置上来看，主要表现在农民甚至集体没有土地处分权，导致农村建设用地市场缺失。2012年，南宁市实行城乡统一的户口登记管理制度，打破了城乡二元户籍壁垒，一些农村人口进入城区就业、居住，其中一部分精英甚至在南宁城区或者其他城市购置了房产，但是其在农村老家的宅基地只能长期搁置不用，依照现行土

地财产制度，这些本该出租转让或上市交易的土地，不能上市流通，也不能挪作他用，造成了资源的极大浪费。通过建立城乡统一的建设用地市场，可以使闲置的农村集体建设用地、农民宅基地甚至老旧闲置住房统一服务于城乡各项建设，进而盘活全市农村土地资源，提高土地利用效率，缓解当前土地需求的压力。由此可见，建立城乡统一的建设用地市场，改革农村集体建设用地使用制度，可以推动农村经营性集体建设用地在符合规划的前提下进入市场，既是使农村土地的资源价值和功能更加显化的需要，也是盘活土地资源、提高土地利用效率、规范土地市场的需要，有利于推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展机制，促进现代农业、农业产业化发展。

（二）有利于推动城乡一体化发展

由于城乡二元制的存在，城乡分割的制度未打破，国有建设用地市场和集体建设用地市场被无形地分离。国有建设用地逐步形成了以招标、拍卖、挂牌等出让方式，建设用地市场得到了很大程度的完善；而农村建设用地市场缺失，农村建设用地无法在城乡间合理流动。国家通过土地征用方式，将农村建设用地变为城市建设用地，给予的补偿价值过低，因而集体建设用地的经济价值难以得到体现，而对于城市中旧城改造涉及拆迁的土地，却按房地产市场价格进行补偿。当前，随着南宁市工业化、城市化快速推进，经济建设和社会发展对非农建设用地需求不断扩大，农村土地尤其是城市郊区农地的价值日益提升，农地流转的隐形市场普遍存在。为此，迫切需要建立统一的城乡土地市场，以规范和高效利用农村集体土地，增加农民和农村集体经济组织收入，打破城乡二元结构，促进城乡协调发展。城乡统筹要求土地资源在城乡间合理流动土地要素作为一种重要的资源要素，在城乡协作中将发挥主要作用。特别是在乡镇企业发达的农村，农民大部分收益逐渐来自于非农产业，村里以企业的形式集中使用土地，但无法像城市的企业一样，将其土地转让、出租、抵押等，而且现行集体土地制度无法达到城乡协作的要求。综上所述，从城乡统筹发展的四个层面来看，无不要求发挥市场机制在土地资源配置中的基础性作用，建立协调城乡土地资源关系的新模式。目前南宁市农村建设用地市场缺失，已经成为城乡统筹发展的重要制约因素，因此加快建立南宁市城乡统一的建设用地市场已迫在眉睫。

（三）有利于化解土地纠纷等社会矛盾

现行集体建设用地制度存在诸多问题，如土地利用规划被削弱、耕地保护被冲击、集体建设用地自发进行隐形交易（小产权房等）等，进而导致土地纠纷不断、社会矛盾激化等问题。当前，各地征地中的纠纷时常发生，随着城镇化的推进，南宁市经济

快速发展过程中的土地纠纷等社会问题也日益突出，通过土地征用方式将农村建设用地变为城镇用地，农民得到的补偿很少，而且有些地方用集体土地搞房地产开发，小产权房乱象丛生，极大地扰乱了房地产市场。集体建设用地使用权的流转由于缺乏法律依据而不得不采用口头协议或“地下交易”的方式，使得因流转程序不规范、手续不完备，土地流转合同权利和义务不明确而导致的土地纠纷时常发生，且缺乏正当解决纠纷的渠道，极大地影响了社会稳定。因此，构建南宁市城乡统一建设用地市场，发挥市场机制在土地资源分配中的基础性作用，有利于化解农村征地过程中的矛盾，促进城镇化建设。

（四）有利于有效保障农民土地权益

在现有建设用地制度的安排下，农村集体建设用地要转化为城市建设用地，只能通过征地制度进行。而根据《中华人民共和国土地管理法》规定，政府将农民集体建设用地征收为国有的补偿标准，按照征收耕地的补偿标准确定，而征收耕地的土地补偿费和安置补偿费按照该耕地被征前三年的平均产量确定。但是，政府在将农民集体土地（包括集体建设用地）征收为国有并出让给工商业企业的过程中，土地资产出现巨额增值，但农民没有参与分配增值部分。因此，城乡建设用地二元结构的制度安排使得集体建设用地的资产属性无法显现。当前，农民难以获取集体建设用地流转收益，极大地损害了农民的权益，制约了南宁市农村经济的发展。由于缺乏依法监管与市场机制，南宁市农村土地市场价值和资产资源属性在流转中不能得到充分体现，加上农村土地产权关系混乱、集体经济组织结构不完善，使得本属于农民集体及农民的土地流转收益亦难以得到法律的切实保障。一些资料显示，南宁市绝大多数农民集体组织和农民的土地流转收益很少。建立城乡统一的建设用地市场，将会实行同地同价，体现集体土地的真实价值，使农民权益得到保障，能享受到土地增值部分的收益。

（五）有利于增强政府对土地市场的宏观调控能力

目前，各级政府对土地市场的宏观调控主要是通过土地利用总体规划和城市规划来进行的，对建设用地实行总量控制和年度计划管理。然而，土地交易市场上同时也存在着大量的农民集体建设用地的需求者和供给者。在经济利益的驱动下，必然会出现众多集体建设用地进行“地下”交易，使耕地保护的基本国策受到冲击。受流转利益的驱动，未经批准随意占用耕地并出让、转让、出租用于非农建设，或低价出让、转让和出租农村集体土地的现象时有发生。在利益的驱使下，一些地方想尽办法将耕地变为集体建设用地，耕地的占补平衡难以贯彻落实，耕地保护受到威胁。并且，由于缺乏城乡统一的建设用地市场，政府无法有效监管“地下交易”，也无法获得准确的

交易数据，容易形成建设用地数量超过年度计划和建设用地供应总量失控的局面，极易导致土地利用混乱。土地利用规划失效的局面，最终削弱政府对土地市场的宏观调控能力，扰乱土地市场秩序。通过建立城乡统一的建设用地市场，将城乡土地交易如数纳入政府监控范围，不仅有利于耕地保护，强化土地资源的优化配置，而且也能进一步增强政府对土地市场的宏观调控能力。

三、南宁市城乡建设用地市场发展现状

（一）城乡建设用地基本情况

截至 2013 年底，南宁市建设用地面积为 190 686.65 公顷，占全市土地总面积的 8.63%，整体占比较小。其中城乡建设用地面积为 121 662.68 公顷，交通运输用地面积为 36 894.55 公顷，水库水面和水工建筑用地面积为 32 129.42 公顷，分别占建设用地面积的 63.80%、19.35%和 16.85%（见表 1）。

表 1 南宁市 2010~2013 年建设用地面积统计表

年份	建设用地面积（公顷）	城乡建设用地面积（公顷）	土地总面积（公顷）
2010 年	164 077.18	116 429.35	2 209 930.54
2011 年	166 871.74	117 931.33	2 209 930.54
2012 年	187 203.69	118 871.49	2 209 930.54
2013 年	190 686.65	121 662.68	2 209 930.54

数据来源：根据南宁市国土资源局调研资料整理。

（二）主要做法与成效

土地是最重要的生产要素之一。党的十八届三中全会通过的《决定》提出建立城乡统一的建设用地市场，推进城乡要素平等交换等重要任务。近年来，在市委、市政府的坚决领导下，南宁市亦在围绕统筹城乡配套改革背景和框架下，对城乡统一建设用地市场领域诸问题进行了有效的探索，取得了一定成效，将为南宁市统筹统一建设用地市场的建立健全奠定有益的基础。

1. 高度重视城乡统一建设用地市场的构建

南宁市委、市政府历来重视城乡建设用地市场建设工作，始终把构建城乡建设用地市场建设作为推进城乡统筹发展的重大举措和深化农村综合改革的重要内容，相继颁布实施了《南宁市土地交易市场管理规定（试行）》（南府发〔2004〕30号）、《南宁市关于统筹城乡改革推进城乡一体化发展的实施意见》（南发〔2011〕38号）、《南宁市

统筹城乡综合配套改革实施方案》(南办发〔2011〕85号)、《南宁市统筹城乡改革促进土地管理工作实施办法(试行)的通知》(南府办〔2011〕272号)、《南宁市人民政府办公厅关于印发〈南宁市城乡建设用地增减挂钩试点工作总体方案〉的通知》(南府办〔2010〕190号)、《南宁市人民政府关于推进被征地拆迁农民补偿安置工作的指导意见》(南府发〔2009〕62号)等一系列文件,着力从推进城乡生产要素平等交换、规范政府征地行为和保障被征地农民的利益,推进在农村宅基地确权颁证,施行城乡建设用地增减挂钩试点,推进“城中村”改造,加强农村居民点整治和严厉打击建设用地“两违”等方面,对城乡统一建设用地市场构建工作做了有益的探索和前期准备,取得了较大的成效和宝贵的改革实践经验。

2. 大力推进征地拆迁制度改革创新

根据现行《中华人民共和国土地管理法》第二条、第八条的规定,我国城乡的土地所有制实施严格的城乡二元土地制度,即在国家的征地制度下,将农村土地转变为国有土地以后,才可进入城市建设用地市场。自2005年以来,南宁市相继出台了《南宁市人民政府关于印发南宁市集体土地征收与补偿安置办法的通知》(南府发〔2013〕10号)等一系列政策性文件。2011年9月,南宁市征地制度改革试点方案获国土资源部批复,成为全国11个试点城市之一,改革试点以完善土地管理政策体系、创新补偿安置方式、深化土地管理审批制度改革和推进农村村民宅基地审批制度改革为重点,全市积极稳妥、循序渐进地推进新一轮征地管理制度改革,既有效地保护被征地农民的合法权益,又保障经济社会快速发展的用地需求(表2)。通过开展新一轮征地制度改革,多层次、多渠道地拓展被征地农民的安置途径和保障措施,切实维护被征地农民的合法权益,推动征地拆迁补偿安置工作科学发展,有效地缓解了城乡建设用地供需矛盾。同时南宁市关于征地拆迁制度的创新实践将为城乡统一建设用地市场构建,尤其是集体建设用地定价和利益分配提供有益的探索。

表2 2011~2013年南宁市征收集体土地情况表

年份	获批准					
	总用地面积 (公顷)	征收集体 土地面积 (公顷)	其中			
			耕地		建设用地	
			面积(公顷)	占征收(%)	面积(公顷)	占征收(%)
2011年	1 977.57	1 676.24	635.99	37.94	361.14	21.54
2012年	2 860.69	2 567.52	1 221.88	47.59	307.38	11.97
2013年	2 615.59	2 393.70	1 167.94	48.79	300.38	12.55

数据来源:根据南宁市国土资源局调研资料整理。

3. 着力推进城乡建设用地增减挂钩试点工作

除在上述征收或者征用情形下建立城乡二元建设用地市场交易联系外,南宁市近年来积极推进城乡建设用地增减挂钩试点工作,在一定程度上丰富了农村建设用地的上市交易的渠道。自 2010 年以来,南宁市作为开展城乡建设用地增减挂钩试点城市,出台了《南宁市城乡建设用地增减挂钩试点工作总体方案》(南府办〔2010〕190 号),计划在 3 年内首批 4 个以上试点项目区进行实施和竣工验收,建设新村(新区)4 个以上,搬迁农村居民集中安置居住 2 000 户以上,节约建设用地指标 100 公顷以上。计划用 8 年的时间实现各县(区)均有效地开展城乡建设用地增减挂钩工作,完成项目 20 个以上,建设新村(新区)30 个,安置居民 15 000 户,复垦耕地 800 公顷,节约建设用地指标 600 公顷。截至目前,西乡塘区坛洛镇同富村城乡建设用地增减挂钩项目,兴宁区里罗、四塘、平垌煤矿社区城乡建设用地增减挂钩试点项目,宾阳县邹圩、洋桥、古辣 3 个镇的城乡建设用地增减挂钩试点项目,横县南乡、马岭和横州等 6 个乡(镇)城乡建设用地增减挂钩等进展顺利,成效初现。

4. 开展农村宅基地登记发证工作

截至 2014 年 7 月,全市农村宅基地使用权和集体建设用地使用权确权登记发证总面积为 470.28 平方千米,应发证约为 100 万宗,已发证约 71.6 万宗,发证率约 71.6%。其中,市本级面积为 265 平方千米,农村宅基地约 44 万宗,已发证约 18 万宗,发证率约 41%。完成《南宁市统筹城乡发展试点区域农村住宅房屋所有权和宅基地使用权统一确权登记实施办法》(送审稿),并正在报请批准实施。农村宅基地使用权和集体建设用地使用权确权登记发证将为南宁市城乡统一建设用地市场建设奠定前提基础。

5. 推进建设用地土地管理机制创新

近年来,南宁市针对全市土地管理机制存在的问题以及全市经济社会发展的需求,有针对性地制定土地管理整改意见;建立各级联动发展的新格局,加强对建设用地规模、建设用地项目等的监管,形成统一的全程监管体系;加强土地管理的信息化水平,构建基础数据库和信息平台,实现土地使用数据的实时动态更新和信息共享;建立土地管理共同责任制度,初步形成由市政府领导、市国土资源部门牵头、政府有关部门密切配合、社会各界齐抓共管的土地管理机制;创新土地开发利用管理机制,按照产业集聚、布局集中、用地集约的原则安排项目建设,进一步完善各类工程项目建设用地标准,及时修订与用地标准不一致的建设标准和设计规范,提高单位建设用地投资强度和产出率。