



地票制度实验与效果

□黄奇帆(重庆市政府市长)

党的十八届三中全会提出建立城乡统一的建设用地市场。2015年1月,中央就农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点等工作发布了指导意见。这是推进新一轮农村土地制度改革的顶层设计。近年来,重庆市按照中央赋予统筹城乡综合配套改革试验区的要求,探索建立地票交易制度并付诸实践,受到社会广泛关注。

地票制度设计的政策理论问题

2008年,重庆报经中央同意,成立农村土地交易所,启动了地票交易试点。我国国情,决定必须实行最严格的耕地保护制度。将农村闲置的宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、公共设施用地等集体建设用地复垦为耕地,无疑会盘活农村建设用地存量,增加耕地数量。按照我国土地用途管制制度和城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡的要求,增加的耕地数量可以作为国家建设用地新增的指标。这个指标除优先保障农村建设发展外,节余部分就形成了地票。按照增减挂钩政策,地票与国家下达的年度新增建设用地指标具有相同功能。通过交易,获得地票者就可以在重庆市域内,申请将符合城乡总体规划和土地利用规

划的农用地,征转为国有建设用地。

这一制度创新,从系统化的层面看,主要基于三方面的理论逻辑。

地票制度是被异化城镇化路径的正常回归。全球城镇化的普遍规律是,城市建设用地增加,农村建设用地相应减少,但农耕地不仅不会减少,还会有所增加。究其根源,城市居民人均居住生活用地约100平方米,而农村则在200平方米~300平方米左右,农村人均用地量约为城镇的2.5倍。理论上讲,一个农村居民进城后,可节约用地150平方米左右,如果将其复垦,耕地必然增加。我国城镇化却出现与这个普遍规律相悖的情形。2000~2011年,全国1.33亿农民进城,城镇建成区面积增长76.4%,但农村建设用地反而增加了3045万亩。耕地年均减少约1000万亩,直逼18亿亩耕地红线。出现这一问题,其症结在于城乡二元分割的土地制度。我国法律规定,城市土地属于国家所有,农村土地除非国家征收,不得转为城市建设用地。农民进城后,留在农村的建设用地退出渠道淤塞,城市又不得不为其匹配建设用地。这样的“两头占地”,导致城市建设用地刚性增加,农村建设用地闲置。城市建设用地刚性增加是以减少农耕地为前提的。因而,耕

地保护陷入只减难增的局面。重庆鼓励外出务工、安居农民在符合规划的前提下,自愿将闲置宅基地复垦,形成地票后到市场公开交易。这就为农民自愿有偿退出农村宅基地开辟了一个制度通道。它有助于推进土地城镇化和人口城镇化协调发展,为破解我国的土地困局提供了一条路径,是顺应城镇化发展普遍规律的。

地票制度是产权经济学的创新实践。我国土地制度与西方国家有着本质区别,农村土地为集体所有,农民虽有使用权,但无处分权。土地产权制度的特殊性决定了必须实行严格的用途管制,并由政府代表社会进行管理,以确保公共利益和长远发展。由于我国农村土地集体所有制产权模糊,导致“人人有份、户户无权”,土地产权很难“动”得起来。地票制度正是针对农村建设用地比较模糊的产权状况,进行确权分置:土地所有权归集体,将土地使用权视为一种用益物权归农民,所有权与使用权按比例获得各自收益;将耕地复垦验收合格票据化形成的地票,交由政府设立的土地交易所组织市场交易。这样,就把农村闲置的、利用不充分的、价值很低的建设用地,通过指标化的形式,跨界转移到利用



重庆涪陵区珍溪镇洪湖村黄泥湾居民点

水平较高的城市区域,从而使“不动产”变成一种“虚拟动产”,用市场之手把城乡连接起来,实现农村、城市、企业等多方共赢。

地票制度是恪守“三条底线”的审慎探索。土地是农民的命根子。中央反复强调,推进农村土地制度改革,必须“坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线,这是检验改革成败的试金石。三条底线不能破、必须坚守,是重庆地票制度设计和实践的基本准绳。我们设置了三道“保险”:一是充分尊重农民意愿,规定宅基地复垦必须是农民自愿,且经集体经济组织书面同意;农村公共用地复垦必须2/3以上成员同意,不得搞强迫命令。二是科学分配收益,地票价款扣除必要成本后,按15:85的比例分配到集体经济组织和农户。集体经济组织虽然只获得15%的地票净收益,但还能获得复垦形成的那份耕地,不仅不受到任何损失,还有一部分现金收益,充分保护了集体所有权。农户获得地票净收益的大头,主要是对农民退出土地使用权的补偿,切实维护了农民的利益,同时也有增加农民财产性收入的考虑。三是落实土地用途管制,规定地票的产生、使用必须符合规划要求,复垦形成的耕地必须经过严格验收,避免“先占后补”落空的风险,确保守住耕地

红线。

地票交易的功能作用

重庆地票交易的制度设计,与国家全面深化农村土地制度改革和健全城乡发展一体化体制机制,在方向上是完全一致的,从探索情况看也是平稳的。过去6年,重庆累计交易地票15.26万亩,成交额307.59亿元,成交均价稳定在20万元/亩左右。在创新城乡建设用地置换模式、建立城乡统一的土地要素市场、显化农村土地价值、拓宽农民财产性收益渠道及优化国土空间开发格局等方面,都产生了明显效果。

有利于耕地保护。地票运行按照“先造地、后用地”的程序,以复垦补充耕地作为城市建设占用耕地的硬性前置条件,体现为盘活建设用地存量,更有利于落实耕地占补平衡制度。重庆农村闲置建设用地复垦后,95%以上面积可转变为耕地,而地票使用所占耕地仅占63%左右,地票落地后平均可节余32%的耕地,使得重庆在城镇化推进过程中,耕地数量不降反增。为避免出现“占优补劣”现象,我们实施补充耕地等级折算、地力培肥等方式加以弥补。重庆正在细化农村建设用地复垦工程质量标准,进一步明确农用地分等定级和产能核算标准,建立地票生成与落地过程中数量和质量

的对应关系,更好地保障补充耕地的数量和质量。

打通了城乡建设用地市场化配置的渠道。地票制度设计运用城乡建设用地增减挂钩原理,但突破了现行挂钩项目“拆旧区”和“建新区”在县域内点对点的挂钩方式,采用“跨区县、指标对指标”的模式,实现城乡建设用地指标远距离、大范围的空间置换。通过置换,再经过平台交易,市场的价值发现功能发挥作用,就抹平了城乡建设用地的价值差异,显化了边远地区农村零星分散集体建设用地的资产价值,让“千里之外”的农民分享到大都市工业化、城镇化进程的红利。

开辟了反哺三农的新渠道。复垦宅基地生成的地票,扣除必要成本后,价款按15:85的比例分配给集体经济组织和农户。这一制度安排,在实践中发挥了“以一拖三”的功效:一是增加了农民收入渠道。重庆农村户均宅基地0.7亩,通过地票交易,农户能一次性获得10万元左右的净收益,对他们而言,是一笔很大的财产性收入。复垦形成的耕地归集体所有,仍交由农民耕种,每年也有上千元的收成。二是推进新农村建设。近几年,重庆能够完成数十万户农村危旧房改造和高山生态移民扶贫搬迁,就得益于此。三是缓解三农融资难题。地票作为有价证券,还可用作融资质押物,并为农房贷



重庆农村土地交易所正在进行地票竞拍交易

款的资产抵押评估提供现实参照系。截至目前,重庆办理农村集体建设用地复垦项目收益权质押贷款 118.79 亿元,4 年增长了 20 多倍。

推动了农业转移人口融入城市。近年来,重庆累计有 409 万农民转户进城,其中相当一部分自愿提出退出宅基地,成为地票的重要来源。农民每户 10 万元左右的地票收益,相当于进城农民工的“安家费”。有了这笔钱,他们的养老、住房、医疗、子女教育及家具购置等问题,都能得到很好地解决。这样,他们就能更好地融入城市生活。

优化了国土空间开发格局。目前,重庆已交易的地票,70%以上来源于渝东北、渝东南地区,这两个区域在全市发展中承担着生态涵养和生态保护的功能,发展导向是引导超载人口转移,实现“面上保护、点上开发”。而地票的使用,95%以上落在承担人口、产业集聚功能的主城及周边地区。这种资源配置,符合“产业跟着功能定位走、人口跟着产业走、建设用地跟着人口和产业走”的区域功能开发理念,有利于推进区域发展差异化、资源利用最优化和整体功能最大化。

深化地票制度改革 需要注意的几个方面

重庆地票改革作为一种先期探索,应当按照中央的要求,完善相关制度,持

续深入推进,逐步形成常态化、制度化、法制化的做法。结合地票制度近年运行情况的分析,今后还可以进一步完善三个方面。

优化配置建设用地计划指标和地票指标。地票具有与国家下达的新增建设用地指标相同的功能,在两种指标并存的情况下,应该科学确定地票在供地总盘子中所占的比例,这是保障地票制度长期稳定运行的关键。地票占比太高,会影响其价值;地票占比太低,节约用地和反哺农村、农民的实际效果又不明显。为此,重庆市规定,国家建设用地计划指标主要满足基础性、民生性用地需求,经营性用地一般通过购买地票获取新增建设用地指标。按照《重庆市土地利用总体规划(2006—2020)》,考虑到人口流动带来的城乡建设用地增减趋势,2020 年前,重庆将完成近 20 万亩农村建设用地复垦任务,每年约有 3 万亩,恰好与地票需求规模相当,地票制度运行是可持续的。

准确把握地票制度的适用范围。地票制度必须是城乡建设用地指标远距离、大范围置换,就近城镇化并不适用,也无任何意义。这是因为,城市近郊农村土地潜在价值本身就比较高,通过征地动迁,农民即可获得较高的经济收益,没有必要搞地票交易。而远郊农村的闲置建设用地,受区位所限,开发建设机会相对较少,土地价格很低,一旦通过地票交

易,就可以突破级差地租的桎梏,充分显化其价值。重庆地票主要来源于相对偏远的渝东南、渝东北地区,也证明了这一点。目前,我国农村集体经营性建设用地入市已进入试水阶段。城市近郊集体经营性建设用地入市与远郊地票交易制度若能形成有效配套,就可以让农民无论离城市较近还是远居偏远山区,都能平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

科学设定地票基准价格和收益分配机制。地票作为城市建设用地的“许可凭证”,其价值是通过土地交易所的市场交易过程而实现价格发现的,其价格必然会受落地区域土地供求关系的影响。我们按照使市场在配置资源中起决定性作用,同时更好发挥政府作用的要求,做好两方面的调控:一是地票在市场中供应量的调控,二是地票上市基准价格的调控。目前,重庆地票实行每亩 17.8 万元的最低交易保护价,就是参考地票生产成本、新增建设用地有偿使用费、耕地复垦费等多种因素,综合考虑农民利益保护与地票落地区域的经济承受能力而制定的。下一步,我们将根据经济社会发展水平和地票市场运行情况,适时对基准价格进行调整,即使农民权益得到有效保护,也不至于过度加重城市发展负担,从而让地票改革更健康、更可持续地向前推进。