

农地交易的重庆实验

通过建立农村土地交易所，开展“地票”交易和实物交易，重庆市正在尝试破解中国城市化“土地之困”



文/黄奇帆

城市化过程中，全球存在的普遍规律是，城市建设用地大量增加，农村建设用地相应减少，土地集约化利用水平不断提高。由于城乡二元体制阻隔，我国城市化出现了与之相悖的情形。

以1996—2004年为例，农村人口减少了11%，而农村居民点建设用地却增加了1.7%。全国耕地紧逼18亿亩保护红线。城市化、工业化进程，正在遭遇严峻的“土地困局”。

2005年，国土资源部批准部分城市开展城乡建设用地增减挂钩试点，2008年又发布《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》，一定程度缓解了城镇建设用地压力，同时为规模经营和发展现代农业创造了条件。但也存在挂钩范围较小、主要依靠行政性指令配置资源、市场机制作用发挥不够、农民权益保障不够充分等问题。

为此，中央提出了建立城乡统一的建设用地市场的新要求，希望通过市场化交易平台，弥补试点工作中的不足，更好地实现城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡的目标，促进土地集约化利用，走出“土地困局”。

作为国家统筹城乡综合配套改革试验区，重庆市在全国率先探索建立农村土地交易所，开展“地票”交易和实物交易，力求盘活农村存量土地资源，统筹并优化城乡土地利用。

城乡统一的建设用地市场

2008年12月4日，重庆农村土地交易所挂牌成立，标志着全国首个城乡统一土地交易平台应运而生。2009年1月，国务院印发《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》（国发〔2009〕3号）文件，明确要求“设立重庆农村土地交易所，开展土地实物交易和指标交易试验，

逐步建立城乡统一的建设用地市场，通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，率先探索完善配套政策法规。”

重庆农村土地交易所，是以“地票”和农村土地承包经营权、集体建设用地使用权等实物交易为主要交易品种的集中性交易平台。

“地票”是指将闲置的农民宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公益公共设施用地等农村建设用地复垦为耕地而产生的建设用地指标。按照“占补平衡”的原则，通过“地票”交易，转让给有建设用地需求的对象。其目的是通过盘活农村存量闲置的建设用地，一方面解决城市发展的用地指标需求，另一方面解决农村发展缺乏资金的问题。而“实物交易”，是指农村集体土地使用权或承包经营权的流转交易。主要包括耕地、林地等农用地和集体建设用地的使用权，荒山、荒沟、荒丘、荒滩等农村未利用地，以及农村土地承包经营权折资入股后的股权或收益分配权交易。其目的是促进农村土地资源向龙头企业、经营大户和合作经济组织集中，避免弃荒抛荒，促进农业生产的规模化经营。

“地票”是土交所交易业务的主要标的物。它具有与国家下达的年度新增建设用地计划指标、占补平衡指标相同的功能，可在重庆市域凭“地票”将符合土地利用总体规划、城市规划的农用地，按法定程序征转为国有建设用地。“地票”的形成和使用须经过四个基本环节：

一是复垦。在农民自愿和农村集体经济组织同意，且留足农村发展空间的前提下，可提出土地复垦立项申请，经区县土地行政主管部门批准后，可将农村建设用地进行复垦，变为耕地。

二是验收。实行“三级”验收制度。在土地整理完毕后，首先项目业主自查复垦质量，再由区县土地行政主管部门会同农业部门严格验收，并按一定系数折算为有效耕地面积，最后由市土地行政主管部门核发农村建设用地复垦验收合格证，以此作为“地票”的来源。

三是交易。“地票”通过农村土地交易所面向社会公开交易，购买者可以是一切农村集体经济组织、法人或其他组织，以及具有独立民事能力的自然人。四是使用。“地票”持有人可在符合城市总体规划和土地利用总体规划的区域内，选定待开发的土地，凭“地票”完成征地安置补偿，并按招、拍、挂有关规定取得国有建设用地使用权。

“地票”交易包含出让、转让、质押三种类型。其中，“地票”出让和转让均统一通过土交所面向社会公开交易，不得进行场外交易。出让是指建设用地复垦后形成的用地指标首次在土交所交易的行为。我们对“地票”出让实行年度总量调控制度。转让是指“地票”持有人将地票再转移的行为。“地票”在缴清价款并持有一年以上可转让。“地票”有效期为2年，超过期限未落地使用的，由土交所回购。“地票”竞得人缴清价款，办理“地票”登记并取得证书后，可依法申请办理“地票”质押。

五项基本原则

重庆农村土地交易所严格坚持五项基本原则。

一是严格在法律政策框架内开展改革试验。土交所的建立和运作始终遵循《土地管理法》《土地承包法》《物权法》和中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》、国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》《关于加强土地调控有关问题的通知》和《关于推进重庆统筹城乡改革和发展的若干意见》等法律、政策，坚持以家庭联产承包为基础，坚持统分结合的双层经营体制，坚持稳定和完善农村基本经营制度，坚持土地用途管制。土地交易只是使用权和收益权的流转，不改变土地的集体所有性质，不改变土地的用途，不损害农民的权益。

二是坚持最严格的耕地保护制度。“地票”的运行实践，以“先补后占”彻底改变了过去“先占后补”的做法，使最严格的耕地保护制度得到有效落实。同时，加强农村宅基地管理，严控农村建

设用地增量。

三是把维护“三农”利益特别是保护农民合法权益放在首位。坚持复垦必须自愿、依法、有偿；流转必须公开、公平、公正。复垦产生的建设用地指标，优先为农村留足发展用地空间。复垦形成的耕地归原集体经济组织，“地票”收益全部用于“三农”。其中，农民收益总体不低于“地票”平均价款的80%。

四是把农村土地确权、登记、颁证作为重要前提。今年将完成主城区农村宅基地确权、登记、颁证，3年内完成全市农村土地确权、登记、颁证。同时，结合土交所运营和户籍制度改革，制定了《户籍制度改革农村土地退出与利用办法》，规定户籍制度改革中退出的农房宅基地、集体建设用地和承包地，经整治复垦后，农村土地整治机构可向区县土地登记机构申办农村集体土地使用权证，实现了不动产统一登记。

五是坚持市场化的改革方向。在符合规划的前提下，让农村集体建设用地享有与国有土地平等的权益，实现农村建设用地资源证券化和城乡建设用地权能的并轨。土地交易所实行现代企业管理模式，突破行政化配置资源的局限。

实验成效初显

首先，确保了耕地的数量和质量。对农村闲废置建设用地进行复垦，是农村存量建设用地的盘活，既新增了耕地，又新增了建设用地指标。2009年，重庆耕地面积为223.76万公顷，在城市的快速扩张过程中，耕地不仅没有减少，还比2008年增加了0.17万公顷。

其次，促进了农业产业化发展。土地交易所形成了一个全市统一的土地供求信息平台，不仅为小宗承包地流转免费提供交易和信息服务，还组织大宗承包地进场交易，资源能够在更高平台、更大范围内实现竞争交易，流转方将获得更多的收益。目前，通过土交所这个信息平台，发布了供求双方的大量信息，共撮合流转农村承包土地、林地经营权250.3万亩，优化了农用地的空间布局，为农业产业化、规模

化经营创造了条件。

再有，保障了科学发展的用地需求。“地票”通过土地交易所公开交易，实现了全市范围内大范围、远距离置换，突破了城市化、工业化的用地瓶颈。

以重庆江津区孔目村为例，该村32户113人由小村落集中到农民新村，退出了47.5亩宅基地及附属设施用地，户均安置面积175平方米，加上公共服务设施用地，安置总面积为10亩，共节约建设用地37.5亩。原宅基地及附属设施用地复垦为耕地后，经验收折算，并扣除农民新村安置面积，形成了36.2亩“地票”。按孔目村人均水平的80%保守计算，每人能节约建设用地指标0.26亩。未来2至3年，全市约有45万户农民由小村落集中到大村落居住，将节约出建设用地41.3万亩。到2020年，随着重庆1000万农民转户进城，将节约出建设用地指标260万亩。

同时，为城镇化过程中农民转户入城提供了利益补偿机制。农民通过获取“地票”和承包权入股分红的双重收益，在户籍改革政策扶持下，能够解决好就业、住房、养老、医疗、教育等社会保障问题，很快融入城市生活。

此外，充实了新农村建设资金。土地交易所的价格发现功能，使一些边远山区的农村建设用地，能够分享城市周边土地的级差收益，获得更大的市场价值。

距重庆市区600公里的城口县，一宗61.86亩复垦土地，本县出让起始价（包含指标和实物）仅为1.13万元/亩，而目前全市光“地票”成交的均价就达到11.57万元/亩。通过土交所“地票”交易，平均价值提高了十多倍。

目前，全市交易“地票”3万亩，为农村输入资金36亿元，加大了城市反哺农村、发达地区支持落后地区的力度。而由于“地票”市场价值的发现，工商银行等六家金融机构已为土地整治授信145亿元。重庆尚岭农业公司在中信银行获得首单地票抵押贷款3000万元，开辟了城市金融资本进入农村的新渠道。□

（作者为重庆市市长）

word版下载: <http://www.ixueshu.com>

免费论文查重: <http://www.paperyy.com>

3亿免费文献下载: <http://www.ixueshu.com>

超值论文自动降重: http://www.paperyy.com/reduce_repetition

PPT免费模版下载: <http://ppt.ixueshu.com>

阅读此文的还阅读了:

- [1. 政府插手农地交易渔利是可耻的](#)
- [2. 红色重庆的文化实验](#)
- [3. 农地征用矛盾与市场交易机制](#)
- [4. 重庆:成立药品交易所](#)
- [5. 规范产权交易 促进源头治腐——重庆联交所开创产权交易“重庆模式”](#)
- [6. 交易成本视角下农地流转的机制分析](#)
- [7. “农地入股”的重庆标本](#)
- [8. 农地“地下交易”需关注](#)
- [9. 从金融交易的角度看农地流转新政](#)
- [10. 农地制度改革、农地交易与村民自治](#)
- [11. 工业化进程中的农地交易与农地集中](#)
- [12. 审视传统农地产权及地权交易](#)
- [13. 重庆地票交易浅析](#)
- [14. 农地规模经营“湖北实验”](#)
- [15. 重庆:首推网络交易“亮照系统”](#)
- [16. 重庆:用好农地政策促进农民增收](#)
- [17. 基于交易效率的农地流入方交易费用研究](#)
- [18. 探析重庆地票交易](#)
- [19. 重庆农地交易所开启农地流转新模式](#)
- [20. 重庆农村产权交易市场发育现状](#)
- [21. 重庆:全面开展农地确权登记](#)
- [22. 重庆农地交易收紧](#)
- [23. 农地制度安排与交易成本](#)
- [24. 重庆土改试验:从农地入股到农村土地交易所](#)
- [25. 浅析重庆地票交易制度](#)

[26. 长沙农地综合交易平台开锣](#)

[27. 农地流转路径新探索——重庆地票交易制度研究](#)

[28. 农地流转与水权交易的相互影响机制研究](#)

[29. 制度失灵:农地交易失控之源](#)

[30. 我国农地交易中利益分配的法律探讨——基于农地发展权及其归属](#)

[31. 重庆:五年磨砺 铸就产权交易 “重庆模式”](#)

[32. 经营农地——中国首个农地交易所成立始末](#)

[33. 重庆:重庆药品交易所开市](#)

[34. 肥西 农地新实验](#)

[35. 重庆 “三权” 抵押探索: 破解农地抵押困局](#)

[36. 重庆实验 “居者有其屋”](#)

[37. 重庆地票二级市场交易机制探析](#)

[38. 用市场发现土地价格——重庆农地竞价流转见闻](#)

[39. 农地交易的重庆实验](#)

[40. 开放农地整理指标全国交易市场](#)

[41. 以制度建设降低农地流转交易成本](#)

[42. 农地流转的交易成本与价格研究——农地流转价格的决定因素分析](#)

[43. 交易平台能否活跃农地流转——基于交易成本的分析](#)

[44. 浅论重庆场外交易市场的发展](#)

[45. 浅析重庆市山区农地的经营问题](#)

[46. 多地试点:农地产权交易改革提速](#)

[47. 重庆首例非法占用农地案判决](#)

[48. 重庆地票交易问题研究](#)

[49. 制度安排、交易成本与农地流转价格](#)

[50. 重庆盘活七大农地资源促农增收](#)