



## 重庆地票制度探析

尹冰 刘燕

陕西地建土地勘测规划设计院有限责任公司，陕西西安 710075

**[摘要]** 伴随着城镇化步伐的加快，统筹城乡建设用地是我国经济社会发展到现阶段的必然要求。重庆市地票制度是我国城乡建设用地增减挂钩政策的重要实践，以“先补后占”代替“先征后补”，建立了城乡统一的土地要素市场，优化了农用地、建设用地的空间布局，对推进我国城乡统筹发展具有重要意义。对重庆地票制度进行经验总结和理论概括，将对推动我国城乡统筹发展产生积极作用。

**[关键词]** 地票；城乡建设用地增减挂钩；土地发展权

### 引言

改革开放 40 年，我国正在经历一场世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。这 40 年间，中国城镇化率由 1978 年的 17.92% 提高到 2017 年的 58.52%，城镇常住人口由 1.7 亿人增长到 8.1 亿人，城市数量由 193 个增加到 657 个，城镇化建设取得长足发展，但背后潜藏的诸多矛盾却日益凸显。快速城镇化在推动我国经济社会快速发展的同时也引发了一系列经济社会问题，一方面农村人口向城镇大规模转移，城镇建设用地需求巨大；另一方面农村废旧住宅、废弃宅基地、空心村等农村集体建设用地闲置、浪费现象严重，土地利用粗放低效，长此以往土地供需矛盾愈发尖锐，这已成为我国统筹城乡发展所面临的突出问题。

地票交易制度是重庆市等地近年来在提高城乡建设用地利用率、加强耕地保护和统筹城乡发展等多重目标导向下的一种制度创新。“地票”一词来源于重庆市统筹城乡发展的实践经验，重庆市通过地票交易统筹配置城乡建设用地资源，实现了城镇建设用地总量增加与农村建设用地集约利用，在解决城镇建设用地短缺难题的同时，盘活了农村集体建设用地，提高了农民财产性收入，在理论上为破除长期以来困扰农村土地市场化改革的制度性障碍提供了可行思路。

### 1 地票的发展历程和本质内涵

为缓解城镇建设用地供应不足、农村建设用地闲置荒废现象，统筹城乡建设用地，促进城乡一体化发展，国务院于 2004 年 10 月出台《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号），明确提出“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”，严格控制建设用地增量，强化节约利用土地。2008 年 6 月，国土资源部向 17 个省市印发了《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发〔2008〕138 号），以“建新拆旧项目区”土地增减挂钩的办法，试图探索解决城镇建设用地与严格保护耕地之间的尖锐矛盾，最终实现增加耕地有效面积，节约集约利用建设用地，城乡用地布局更合理的目标。

2008 年 8 月，国土资源部与重庆市政府签订《推进统筹城乡综合配套改革工作备忘录》，将重庆市率先纳入城乡建设用地增减挂钩试点城市，支持重庆市探索土地利用新机制和耕地保护新模式。2008 年 12 月 4 日，重庆农村土地交易所正式挂牌成立，这是全国首家挂牌成立的农村土地交易所，通过借鉴城乡建设用地增减挂钩政策，突破了现行挂钩的建设用地指标必须在项目区封闭流转和使用的限制，转而采用“跨区县、指标对指标”的模式，实现了城乡建设用地指标远距离、大范围的空间置换，打破了城乡二元土地阻隔，使固化的土地资源转化为可流动的资本。截止 2018 年 6 月，重庆农村土地交易所已累计交易地票 25.9 万亩，总价 505 亿元，成交均价稳定在 19 万元 / 亩左右，地票净收益全部反哺“三农”，直接增加了农民的财产性收入，有效促进了农业和农村经济发展<sup>[1]</sup>。

《重庆市地票管理办法》第二条规定，地票是指土地权利人自愿将其建设用地按规定复垦为合格的耕地等农用地后，减少建设用地形成的在重庆农村土地交易所交易的建设用地指标。可见，地票并不是土地的票据化，也不是集体建设用地使用权的票据化，而是集体建设用地经复垦和验收后所产生的“建设用地指标”的票据化。根据《重庆农村土地交易所管理暂行办法》第十八条的规定，建设用地指标特指农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等农村集体建设用地复垦为耕地后，可用于建设的用地指标。总之，用地指标的出现及其票据化、市场化使得土地从空间上不可转移的实物形态资产转化为可交换的票据，使“不动产”变成了一种“虚拟动产”，本质上既不是土地交易也不是土地使用权交易，而是在确保 18 亿亩耕地红线和充分利用农村闲置建设用地而创新出来的一种土地发展权交易。土地发展权是一种可以与土地所有权分割而单独处分的财产权，是变更土地用途进行非农开发或提高土地集约利用程度的权利。地票交易制度通过建立农村土地交易所，利用市场化手段，依托地票交易流程，将土地发展权从地票生产区移转到地票落地区。地票即为土地发展权移转实现的条件和载体，是将宅基地等农村建设用地的土地发展权以地票交易的形式实现移转的一种土地发展权移转的具体实现形式<sup>[2]</sup>。

## 2 地票制度的现实困境

近 10 年来,重庆市地票交易制度在不断的探索与实践,形成了以《重庆市地票管理办法》为总纲,以“自愿复垦、公开交易、收益归农、价款直拨、依规使用”为核心内容的地票制度体系,并且围绕土地复垦、复垦验收、地票交易、地票使用等四个环节建立了较为完善的运作框架。首先实施土地复垦。在农民自愿、农村集体经济组织同意的前提下,对土地利用总体规划确定的城市(镇)扩展边界以外的农村建设用地实施复垦。第二步进行复垦验收。由国土资源主管部门会同农业、水利部门,对复垦产生的耕地等农用地进行验收,从质量和数量两个方面把关,在留足农村发展用地空间的基础上,确认腾出的建设用地指标数量,作为地票来源。第三步为地票交易。在重庆农村土地交易所公开交易,具有独立民事行为能力的自然人、法人或其他组织均可参与竞买。交易完成后发给地票证书。最后是地票使用。购得地票的主体选定符合土地利用总体规划、城乡规划的待开发土地,凭地票办理农用地转用审批手续后,国土资源主管部门按规定组织供地。可以看到,正是完善的制度体系及交易流程保障了重庆市地票改革的平稳有序推进。然而作为城乡土地流转的试水石,重庆市地票交易制度也面临着诸多瓶颈。

### 2.1 地票落地政策有失公平

相比以往的土地供应模式,地票制度为地票持有人在自主选择开发地块时提供了一定的自由空间,即有权利在符合城市规划和土地利用总体规划的前提下寻找尚未被国家征收又符合其市场开发需求的地块,并向政府提出具体的征地建议。但地票持有人购得地票只是获得了新增城镇建设用地的指标,并不意味着直接获得了同等面积的城镇建设用地使用权。在具体地块的出让过程中,地票持有人和其他土地竞购者仍是平等的竞争关系,均需参加国有土地使用权“招拍挂”出让程序,地票持有人并不享有同等条件下获得城镇建设用地使用权的优先权。若地票持有人竞购成功,地票价格可用于冲抵新增建设用地土地有偿使用费和耕地开垦费,最终将地票落地为实际的建设用地地块。但是,如果地票持有人在土地出让中竞购失败,不仅无法取得目标地块,影响预期开发收益,还会极大挫伤持有地票的积极性。可见,现行地票落地政策对地票持有人的利益保护并不完善,此举势必影响地票的市场需求及成交价格,地票市场或将逐步走低。

### 2.2 地票交易市场体系尚不完善

目前,重庆地票交易一级市场发育基本成熟,但地票转让、退出机制缺失却在一定程度上影响着市场交易的积极性和地票的流通效率。《重庆市地票管理办法》第二十条规定:“购得地票超过 2 年,或者因地票质权人行使质权的,权利人可以申请地票转让。”但至于如何转让并未规定更加细化的转让制度及程序。2009 年 12 月,重庆农村土地交易所分别与中信银行重庆分行、招商银行重庆分行签订合作协议,开辟了地票质押贷款业务,为地票增加了新的融资功能。近年来,重庆地票质押规模在不断加大,而保护地票质权人的合法权益就变得尤为重要,因此如何更有效地为质权人畅通行使质权的渠道已成为当务之急。此外,若 2 年之内地票未实现落地,转让、退出机制的缺位将造成地票闲置,资源便得不到有效利用。因此,开放二级市场已成必然<sup>[3]</sup>。

### 2.3 地票落地区失地农民的权益保障不足

根据《重庆市地票管理办法》第二十九条的规定,对于复垦农村宅基地及其附属设施用地的,地票价款扣除复垦成本后所得地票净收益按照 85:15 的比例分配给宅基地使用权人和农村集体经济组织,同时复垦为耕地后仍归原宅基地使用权人承包经营;对于复垦农村集体经济组织公共设施、公益事业等建设用地的,地票净收益全部归农村集体经济组织。这一规定按照集体土地的不同类别分别量化了农村集体土地所有权和使用权的收益分配比例,最大限度地保护了农民和农村集体经济组织的合法权益。但遗憾的是,现行地票制度设计中没有充分考虑落地区失地农民的利益保障问题,仍是按照《物权法》、《土地管理法》中关于征收制度的规定进行补偿,仅包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费,基本上属于适当补偿,形式单一且力度有限。随着地票市场的不断发展,市郊越来越多的农民将因地票落地这种“非公共利益”而失去土地,他们作为地票制度不可或缺的参与主体,理应被纳入地票收益分配主体之列,以此加大对其土地发展权丧失的补偿。

## 3 地票制度的优化理路

重庆地票制度作为一种制度创新,自开创以来一直在统筹城乡土地利用、打破城乡二元结构、促进城市反哺农村等方面发挥着重要作用,然而正如上文所言,其制度设计及运行实践中仍然存在着诸多问题,需要积极稳妥地推进其优化和完善<sup>[4]</sup>。

### 3.1 建立土地出让“持票准入”制度

从公平的角度考虑,在地票落地环节,应将持有地票作为参与土地使用权“招拍挂”出让的前提条件,即建立土地出让“持票准入”制度,从而赋予地票持有人一定程度的“优先权”。这意味着要想参加土地出让的招拍挂程序,竞购者必须持有地票,未持有地票的其他竞购者不享有招拍挂的竞争资格,以免地票持有人竞购落空,更好地保护地票持有人的合法权益,同时为地票市场提供了持续的需求动力。

### 3.2 适度探索地票交易二级市场

完整的地票交易市场应当是由一级市场和二级市场组成的一个有序开放的市场体系。一级市场通过农村土地交易所打包拍卖地票,二级市场是地票持有人将地票转让给不同层次的地票需求者。从目前的交易现状来看,地票一级市场交易过程比较复杂,打包面积较大,无法满足中小需求者的实际需要。建立二级市场可以为地票持有人提供一个良性的转让和退出平台,可以对地票进行更有效地分配,使其流通到更需要地票的需求者手中,更好地提高流通效率。同时,也有利于刺激一级市场的交易和发展,使整个市场更具活力,从而推动地票市场健康、有序发展<sup>[5]</sup>。

### 3.3 保障地票落地区失地农民的土地发展权权益

中国农村土地权利体系的构建,必须把农民权益作为第一位考虑因素,而利益分配机制是实现农民利益的核心机制。同样是对农民土地发展权的剥夺,复垦地区的农民可以获得一定比例的地票净收益,而落地区的农民却只能获得一些征收补偿,这两个群体之间的利益失衡缺乏应有的合理解释和制度支撑。因此,在完善地票制度设计时亦要明确落地区失地农民在农村集体建设用地流转中的主体地位,要以市场价格为基础,采用公正的价格评估对失地农民进行合理补偿,使其切实获得公平的地票交易收益<sup>[6]</sup>。

今年5月,重庆市国土房管局联合相关部门印发了《关于拓展地票生态功能促进生态修复的意见》,明确按照“生态优先、实事求是、农户自愿、宜耕则耕、宜林则林、宜草则草”的原则因地制宜实施农村建设用地复垦,无论复垦为耕地或形成宜林宜草地,在验收合格后均可按规定申请地票交易,扩大了地票政策覆盖面,进一步发挥地票助推脱贫攻坚、乡村振兴、国土绿化等方面的作用。由此,重庆地票被赋予了全新的生态建设功能,稳步推进地票改革的步伐正在大步迈进。早在3月份,国务院办公厅印发了《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》,建立了增减挂钩节余指标跨省域调剂机制,这既是我国土地管理制度的又一重大创新,也是实施十九大乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的有力举措。借鉴于此,地票未来的发展前景将更为广阔,全国统一的地票交易市场有望早日建成。

#### [参考文献]

- 
- [1] 陈悦,重庆地票交易制度研究[J].西部论坛,2010,20(6):1-5.
  - [2] 黄奇帆,地票制度实验与效果——重庆土地交易制度创新之思考[N].学习时报,2015-5-4.
  - [3] 黄忠,城乡统一假设用地市场的构建:现状、模式与问题分析[J].社会科学研究,2018,(2):83-94.
  - [4] 王育红,刘文海.土地发展权的法律性质[J].河北法学,2017,(4):134-140.
  - [5] 马智利,陈锋,马敏达.重庆地票二级市场的开放与交易机制研究[J].西部论坛,2014,24(3):1-7.
  - [6] 苏艳英,英国“地产中心主义”对中国农地体系构建的启示[J].世界农业,2016,(8):21-25.