

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.01.006

重庆地票制度施行中存在的问题与对策^{*}

刘朝旭,雷国平

(东北农业大学 资源与环境学院,哈尔滨 150030)

摘要:重庆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”,建成了城乡统一的土地要素市场,显化了农村土地价值,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。重庆地票制度在实践中不断完善,运行情况良好而稳健;但也暴露出一些问题,应鼓励农民参与复垦,规范复垦验收环节,动态调控地票价格,扩大地票适用范围,完善地票价款收益分配机制,以深化统筹城乡土地制度改革。

关键词:重庆地票制度;统筹城乡;增减挂钩;城乡建设用地;农村土地交易所;复垦耕地;土地制度改革;土地收益分配

中图分类号:F301.1;F127719

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2011)01-0032-05

Problems Existed in the Implementation of Chongqing's Securitized Land Exchange and Its Countermeasures

LIU Zhao-xu, LEI Guo-ping

(School of Resources and Environment, Northeast Agricultural University, Heilongjiang Haerbin 150030, China)

Abstract: Chongqing's securitized land exchange system is an important practice in China's urban and rural construction land on quota of the increase and decrease, uses land reclamation first and then expropriation of the land to replace firstly expropriating the land and then land reclamation, has set up unified urban and rural land factor market, unveils rural land value, has optimized the space layout of arable land and construction land and is of important significance to furthering China's overall urban and rural development. Chongqing's securitized land exchange system is continuously perfected in practice and is stable and good in operation but has some problems. In order to deepen overall urban and rural land system reform, the peasants should be encouraged to take part in the land reclamation, the inspecting and accepting link of the land reclamation should be standardized, the price of securitized land should be dynamically regulated, the application range of securitized land should be enlarged, and the pattern of income distribution of securitized land should be perfected.

Key words: Chongqing's securitized land exchange system; overall urban and rural development; quota for land increase and decrease; urban and rural construction land; rural land exchange; reclamation of land; land system reform; income distribution of land

* 收稿日期:2010-11-09;修回日期:2010-12-11

作者简介:刘朝旭(1986—),男,河北衡水人;硕士研究生,在东北农业大学资源与环境学院学习,主要从事土地政策与土地评价研究;E-mail:liuzhaoxu19@yahoo.com.cn。

雷国平(1963—),男,辽宁沈阳人;教授,博士,现任东北农业大学资源与环境学院院长,主要从事土地利用与管理研究;E-mail:guopinglei@126.com。

我国城市化进程中越来越多的农村人口转移到城镇居住,一方面造成城镇建设用地需求巨大,另一方面农村宅基地空置等低效率使用情形越来越多,这一问题已成为我国统筹城乡发展所面临的突出问题。重庆市作为国家城乡建设用地增减挂钩试点城市,在这方面做了有益的尝试。2008年12月4日,重庆市成立了全国首个农村土地交易所,推出了地票制度。重庆地票制度,在显化农村建设用地价值,助推户籍制度改革,促进城乡统筹发展等方面发挥了积极的作用。本文对目前地票交易实践的基本情况进行总结,分析其存在的问题,并提出相应的对策建议。

一、重庆地票制度概要

1. 地票的含义

按照《重庆农村土地交易所管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》)第18条的规定,重庆农村土地交易所交易的地票,指“包括农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地,经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标”(郭振杰,2009)。按照《暂行办法》第27条规定,地票的购买用途是“增加等量城镇建设用地”和“指标落地时,冲抵新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费”。由此可知,地票实质上指的是城乡建设用地增减挂钩指标,而地票的持有者则拥有了增加相应面积的城镇建设用地的“资格”。

2. 地票制度的运行环节

地票运行的全过程分为复垦、验收、交易和使用四个环节,即:按照规划和复垦整理规程,在农民自愿和农村集体同意的前提下,将闲置的农村宅基地及其附属设施用地、农村公共设施等农村集体建设用地,进行专业复垦变为耕地;经土地管理部门会同农业部门严格验收后,对复垦产生的耕地质量和数量进行把关,确认腾出的建设用地指标作为地票的来源;地票通过农村土地交易所面向社会公开交易,各项收益和补贴归农民和农村集体所有,农村集体经济组织获得的土地收益,主要用于农民社会保障和新农村建设等;购得地票的单位在城市规划区内选定待开发的土地,由区县(自治县)人民政府办理征收转用手续并完成补偿安置后,按招拍挂有关规定取得国有建设用地使用权。

3. 地票制度的设计特点

重庆的地票制度与其他城乡建设用地增减挂钩试点城市的制度设计有所区别:一是重庆的地票交易超越了传统的“挂钩”试验的行政区界限,把远郊区纳入“挂钩”试验的范畴。二是实现价格统一化。地票将不同区域的挂钩指标打包进行拍卖,然后按照面积分配拍卖收益。地票价格的高低与项目无关,与级差地租无关,仅与拍卖价格有关,实现指标价格的统一化。三是把土地的交易转化为票据化的模式。地票模式是把挂钩指标票据化,通过地票形式,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,使固化的土地资源转化为可流动的资产。四是先复垦后占地,减少了“挂钩”风险。地票模式是先对农村集体建设用地进行复垦,验收合格后增加的耕地指标通过地票在交易所进行拍卖,实行“先造地后用地”的操作模式(刘健,2010)。

4. 地票制度的创新意义

重庆地票制度设计主要有四个方面的创新意义:一是以“先补后占”代替过去的“先征后补”,先把农村建设用地转化成耕地之后,才在城市新增建设用地,有利于坚守耕地红线和提高耕地质量。二是建成了城乡统一的土地要素市场,利用级差土地收益提升了偏远农村的土地价值,开辟了城市反哺农村的新渠道,增加了农民收入。实质是在城乡之间建立了要素双向对进的通道,农村的用地指标流向城市,城市资金则流向农村。三是通过显化农村土地价值,提高农民进入城镇生活和发展的能力,成为妥善解决统筹城乡户籍制度改革转户农民退出集体土地的后相关问题的有效途径。目前重庆市已经把地票制度作为助推户籍制度改革的重要推手,推动农民工进城落户。四是利用市场化机制,优化了农用地、建设用地的空间布局,实现了耕地连片、居民点集中,促进了农业产业化经营和新农村建设。

二、地票制度的运行现状

自2008年12月4日重庆农村土地交易所正式挂牌成立以来,截至2010年9月30日,重庆市土交所共举行地票交易会17场,交易地票29720亩,成交金额36.71亿元,成交均价12.14万元/亩,成交最高单价20万元/亩。地票购买者中土地储备机构

占46%、园区建设单位占24%、民营企业占21%、国有企业占8%、个人占1%。

表1 重庆地票交易会历次交易情况表

交易场次	地票面积 /亩	成交金额 /万元	单张地票最高成交价 /万元/亩	成交均价 /万元/亩
1	1 100	8 980	8.53	8.16
2	1 300	10 450	8.07	8.04
3	1 100	8 180	8.25	8.17
4	1 100	10 280	9.50	9.35
5	1 200	11 230	9.38	9.36
6	2 500	23 900	9.65	9.56
7	4 000	39 580	9.70	9.70
8	1 200	16 296	14.33	13.58
9	1 800	20 286	12.70	11.27
10	1 200	16 300	14.20	13.58
11	1 500	21 060	14.40	14.04
12	2 000	27 100	14.50	13.55
13	1 720	24 310	18.00	14.13
14	2 000	26 600	13.30	13.30
15	1 000	16 958	20.00	16.96
16	1 000	16 200	17.00	16.20
17	4 000	63 000	16.10	15.75

数据来源:重庆市农村土地交易所

从表1可看出,地票的成交均价和最高单价都呈稳步上升趋势。截止到2010年9月30日,重庆市已有16宗地票顺利落地,有的企业购买的地票已走完农用地转用、土地征收及国有建设用地使用权招拍挂程序,正按规定组织进行房地产开发。总体来说,经过近两年的探索和实践,重庆地票制度不断完善,逐渐被社会各界认同,运行情况良好而稳健,交易越来越活跃,促进了重庆市统筹城乡土地制度改革的推进。

三、重庆地票制度存在的问题

重庆地票制度在我国属于首创,由于没有可以借鉴的成功经验,因此需要在摸索中不断地进行完善。通过地票制度近两年时间的探索和实践,我们看到在地票制度施行的各个环节以及利益分配方

面仍然存在着一些问题。

1. 宅基地复垦环节存在的问题

将农村建设用地复垦为耕地,是地票交易链条的起点,也是地票制度设计的重点。农村建设用地复垦是一个需要有组织、有资金、有技术的系统工作。虽然《暂行办法》规定,对于农村土地复垦,“农村集体经济组织或自然人可以自行申请,也可以委托农村土地专业复垦机构复垦”。但是由于农村集体经济组织和农户基本不具备自主进行复垦的技术和条件,因此复垦基本上全部由专业复垦机构完成。这样的现状造成农户失去了在复垦环节中参与和获得收益的机会,对复垦环节的监督和农民权益的保障都不利。同时资金周转问题是复垦工作能否顺利开展的关键。目前重庆市对于宅基地复垦资金的管理和周转没有明确的规定,因此难免会在实际的工作中产生资金不足和周转不畅的问题。

2. 复垦耕地验收环节存在的问题

依照重庆市《暂行办法》的规定,在核发地票之前,区县国土资源部门要按规定对复垦后的土地进行验收,验收合格后向市级国土资源部门申请确认并核发城乡建设用地挂钩的地票。复垦耕地验收和确认的环节由政府部门全盘负责,由于复垦耕地的未来利用与国土资源部门没有直接关系,很难保证国土资源部门的行为能够公正、公开和公平,如果土地复垦机构同政府部门构成合谋,复垦耕地质量和数量就难以保障,就会损害将来使用这些复垦耕地的农民的利益。同时宅基地复垦完成后产生的耕地存在着等级和质量上的差别,如何对复垦后耕地的质量进行评定,按照等级折算入地票,同时如何在地票落地时将地票与征用的农地进行等级上的折算,都是急需解决的问题。

3. 地票交易环节存在的问题

重庆市土交所在地票拍卖时实行了基准价格保护制度,保证了地票交易的基础收益,同时也保障了农民和农村集体经济组织的利益。而且根据目前的交易情况来看,地票的成交均价和最高单价都呈现出不断提高的趋势。在这样的情况下,如何给地票确定一个合理的价格区间,成为我们需要考虑的问题。《暂行办法》第27条规定,“地票冲抵新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费”。目前,重庆市主城6区的新增建设用地土地有偿使用费和耕

地开垦费标准为每亩约 7.33 万元,如果地票的交易价格过高,产生大量地票落地时无法冲抵的支出,就会加大房地产开发商的开发成本,这笔费用必然会同土地出让金一起转嫁给房地产开发企业,提高房地产开发成本,有推高房价的可能性。这一问题关系地票交易的发展和房价的控制,关系国计民生。

重庆地票交易采用的是“打包”方式,交易单位一般都是几百亩,采取公开拍卖的方式进行交易。从目前地票交易体现出的情况来看,指标的价格与指标打包成地票方式密切相关。开发商会根据自己的开发项目的特点和资金实力对所购地票的打包规模进行选择。比如由更多指标打包而成的地票,自然将那些建设项目小、用地面积不大的开发者排斥在外。这样的打包方式容易造成交易不够活跃、竞价不够充分等问题,使地票的价格形成机制不够科学、合理。

同时地票交易还存在着二级市场的建设问题。由于地票制度开展时间较短,重庆市农村土地交易所目前只建立了地票交易的一级市场,但是二级市场的建设是制度建设的一个必然趋势。因为二级市场可以提高地票交易的流动性和完整性,建立一个良性的地票转让和退出机制,也有利于刺激一级市场的发展。

4. 地票落地环节存在的问题

《暂行办法》只赋予了地票持有者对地块的选择权。地票持有者人要在符合城市规划和土地利用规划的范围,寻找尚未被国家征收、又符合其市场开发需求的地块,看准地块后,向政府提出征地建议。如果该地块符合两规,又有市场需求,政府就按程序对该地块进行征用,并作为经营性用地进行招拍挂。地票持有者和其他开发者成为平等的竞争者,地票持有人不能享有同等条件下获得国有城镇土地使用权出让时的优先权。地票持有人拍到该地块使用权,地票的价格计入到招拍挂价格之中;拍不到该地块,政府从拍卖价中扣除地票价格,这部分返给地票持有人,但只返还本金,利息损失作为投资风险由地票持有人支付。也就是说会存在买到地票却拿不到地的情况,造成建设用地开发者购买地票的动力不足。

截止 2010 年 9 月 30 日,地票购买者中土地储备机构占 46%、园区建设单位占 24%、民营企业占 21%、国有企业占 8%、个人占 1%。数据表明,民营

企业相对于政府储备机构和园区建设单位购买动力偏低,主要原因是政府储备机构和园区建设单位能够在政府完成征地后,以划拨或协议出让的方式直接使用该宗土地,而购入地票的企业仍须通过招拍挂的方式竞买,即企业优先选地后却不一定能够在招拍挂中竞得该地块的土地使用权。企业特别是民营企业竞购地票的热情不高,将严重影响地票的竞买环境(黄忠,2009),同时容易造成腐败的现象。

5. 如何更有效地保障“三农”利益

如果是农民宅基地复垦所得的地票,交易成功后,农民可得到三笔收益:(1)农民的房屋及其附着物按当地征地拆迁补偿标准进行补偿;(2)按复垦区县 100 平方米乡镇房屋市场价的 20% 给予农民购房补助;(3)复垦增加的耕地仍由该农户承包耕种。而属于集体经济组织的地票(比如乡村公用设施或乡镇企业废弃的建设用地),首先按照乡镇国有土地出让金标准给予所有权补偿,主要用于村民的社会保障;其次在地票收益中还将拨付给复垦区县一笔耕地保护基金或用于农村基础设施建设的专项基金。此外地票落户区县还将获得约占地票交易总额 10% 左右的新增建设用地有偿使用费,用于改善当地农村发展条件。虽然重庆市地票制度已将切实保护“三农”利益作为开展各项工作必须遵循的基本原则和重点内容,并从程序和实体两方面对保护“三农”利益作出了详细规定,但仍存在一些问题,主要有:一是如何提高农民在地票制度运行中获得的经济效益。随着地票价格的不断走高,需要进一步思考如何让农民得到更多的实惠。二是如何为农村发展留足用地空间。目前,对于科学合理确定农村发展用地国家没有明确的指导性意见和标准,并且现阶段大部分地区都缺少农村产业发展规划、村级土地利用规划等有关规划。

四、完善地票制度的对策建议

1. 在复垦资金的周转环节加强管理和创新,鼓励农民参与复垦

在复垦资金的筹集和周转环节,重庆农村土地交易所应该考虑与银行等金融机构开展合作,开辟新型农村土地整治项目的融资渠道,建设土地整治的信用平台,有计划、有控制地管理复垦资

金的周转和利益的分配。从目前的实际操作来看,农村建设用地的复垦多是由区县政府的土地整理公司来运作。笔者认为应该鼓励农民参与复垦,因为这会对复垦过程起到一定的监督作用,同时农民可以获取一部分收益。但是由于存在农民的议价能力有限、开发企业的趋利性质等问题,在制度设计时应该对农民参与的方式和利益的分配进行明确的规定,防止这些复杂的因素导致分配关系的扭曲。

2. 规范复垦耕地验收环节,完善复垦耕地分等定级制度

为了保障复垦耕地的质量和数量,在宅基地复垦实施之前,应该编制农村建设用地复垦专项规划,确定农村建设用地复垦的规模和布局,充分论证并征求集体经济组织和农民的意见。严格按照规划和标准进行复垦整理。在复垦结束之后,土地管理部门会同农业部门对复垦产生的耕地数量和质量严格验收,并获得复垦耕地使用者的签字同意后才可以产生地票。同时,还应完善复垦耕地等级折算制度。目前重庆市补充耕地按等级折算工作主要以农用地分等定级成果为基础,而农用地分等工作尺度较小,最大比例尺一般为1:50 000~1:100 000,但宅基复垦耕地一般为几亩,甚至更小。农用地分等的评价因素侧重于气候、地形地貌与土壤等自然方面,基础设施条件与耕作便利条件等方面的因素考虑较少(陈桂坤,等,2009)。因此,今后可以考虑在农用地分等成果的基础上,根据复垦耕地的具体条件进行适当修正来确定占用耕地等级,并在考虑相应修正因素的基础上,对复垦耕地等级进行鉴定。

3. 动态调控地票价格,建设地票交易二级市场

在地票交易价格的调控方面,政府应该根据房地产业的发展趋势,定期对地票的竞拍起始价进行调整。此外,重庆市政府对地票交易实行总量调控,每年地票交易规模控制在国家下达的建设用地计划指标的10%左右,这对稳定地票价格也是一个保障。

目前,重庆市对地票的拍卖形式进行了灵活的创新。比如,在重庆市土交所的第十场地票拍卖会上,共拍卖土地1500亩,其中第一部分500亩作为一份,采取“总价优先”的拍卖方式,对总价进行

拍卖;第二部分200亩采取“单价优先”的拍卖方式,竞得单位提出其需求地票面积(必须是50亩或50亩的整数倍),剩余地票继续拍卖,直到拍完为止;第三部分800亩将平均分成8份,按每份100亩采取“总价优先”的拍卖方式对总价进行拍卖。这样的拍卖形式使得不同的竞购方都能够找到适合自己的竞拍方式和竞拍规模,形成更加活跃的地票拍卖市场。但值得注意的是,要对地票的拍卖市场进行严格的监督和管理,防止某些竞购方对地票的打包方式进行控制,产生腐败,对地票拍卖市场的健康发展造成损害。

在地票交易二级市场的制度设计中要防止“炒票”现象的出现,造成房地产开发商拿地成本的增加,推高房价。可以实行地票转让最高限价制度,并规定地票的有效期限,在有效期内地票可以进行转让,超过有效期地票由土交所进行回购。同时重庆市还应该进一步扩大地票交易总量,丰富地票的内涵和种类,并扩大地票的适用范围,使交易环节在制度上更加完善。目前,重庆市地票的质押业务也得到了初步的实践。2009年12月27日,重庆农村土地交易所与中信银行、招商银行分别签订了地票质押合作协议,农村土地的权证抵押工作正式启动。2010年7月26日,岭尚公司与中信银行重庆分行协商,将300亩地票整体质押,获得质押金额3000万元。岭尚公司拍卖价4270万元的地票贷到3000万,远高于土地或在建工程,说明地票具有很强的融资功能。原因是地票抵押作为权益类的抵押,比一般土地或在建工程抵押的风险性更小,更加保值。地票作为融资渠道的优质性,会使得地票抵押活动逐渐繁荣起来,因此应该对地票抵押和融资的功能进行更加深入的研究,不断优化完善地票质押融资的流程和管理细则。

4. 扩大地票适用范围,激发地票购买动力

重庆市现已下达文件规定,今后主城区的经营性用地,政府不再下达用地指标,而一律要求通过地票交易获得。这一规定,在一定程度上可以防止建设用地指标双轨制的出现,同时激发建设用地开发者购买地票的动力。然而,由于工业、公共设施、教育卫生、扩大内需项目以及郊区县的建设用地指