集体建设用地指标交易创新：特征、问题与对策^{*1}

一 基于渝川苏浙等地典型实践

刘澄宇 龙开胜

[摘要] 集体建设用地指标是地方政府通过整理复垦产生的可用于增加城镇建设用地的指标，是国家补性决策基础上的弹性补充。我国集体建设用地指标交易逐步发展，渝川苏浙等地实践在指标来源、交易半径、国家计划指标与交易指标配置以及农民权益保障等方面各具特征，但指标交易面临合法性、耕地保护、跨区域交易、双轨制、收益分配以及对经济社会发展的影响等方面的现实难题。在我国建设用地指标计划管理制度前提下，短期内制度建设需要总结和吸纳改革试点地区的成功经验，从指标交易范围、指标交易平台、指标购买者、指标收益分配和复垦耕地验收与后期维护等方面加以完善。长期看，省域范围内计提建设用地指标交易有助于合理调节指标供需矛盾，显化指标价值，且风险比较容易控制，是未来制度改革的可行选择。

[关键词] 集体建设用地 建设用地指标 土地发展权 指标交易 地票交易

[中图分类号] F 301 . 2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003 — 7470 (2016) — 03 — 0027 (07)

[作者] 刘澄宇 硕士研究生 南京农业大学公共管理学院 江苏南京 210095

龙开胜 副教授 博士生导师 南京农业大学公共管理学院 江苏南京 210095

指标管理是我国建设用地管理的重要工具。由于国家实行严格的土地利用规划和年度计划制度，各地方政府每年能够获得的建设用地计划指标受到严格控制。部分地方政府为获得更多的建设用地指标，采取了引入市场机制、开展指标交易的途径来增加本地区的建设用地指标。^[1-4]我国农村集体建设用地存量巨大且闲置现象严重，将农村闲置建设用地复垦为耕地，获取可用于非农建设的用地指标，然后通过建设用地指标有偿调剂、拍卖等方式用于其他项目建设，有助于缓解我国建设用地指标的紧张局面。目前，重庆、天津、四川成都市、江苏宿迁市以及浙江、山东等地相继开展了以“地票”、城乡建设用地增减挂钩指标调剂为核心的集体建设用地指标交易实践，引起社会各界重视^[5-7]研究指出，集体建设用地指标交易通过市场方式自动搜集和交换信息，在一定程度上纠正了信息不完全导致的计划指标低效率分配问题，^[8]使固化的土地资源变成流动资本，不仅解决了城镇发展的用地问题，而且显化了农村土地的价值，实现了农村建设用地指标市场化配置。^[9]但指标交易也存在复垦土地质量难以保障，地方政府权利范围不好界定，^[10]片面追求增加城镇建设用地指标、违背农民意愿强拆强建，^[11]以及城市可以极其低廉的交易价获得偏远地区的建设用地指标，损害农民利益等问题。^[12] 为全面认识集体建设用地指标交易制度创新及现实困境，本文运用土地发展权思想对集体建设用地指标属性特征进行理解与分析，基于渝川苏浙等地实践考察，比较各地集体建设用地指标交易实践探索的主要特征并揭示其差异，总结指标交易需解决的主要问题，提出相关的解决对策。

一、集体建设用地指标属性特征

¹ * 本文系国家自然科学基金项目“集体建设用地指标交易及其收益分配研究”（编号：71341039）的研究成果。作者龙开胜系本文通讯作者。

集体建设用地指标指地方政府在国家批准试点的前提下，通过农村土地整理和城乡建设用地增减挂钩将经济较落后地区（偏远农村）的集体建设用地整理复垦为耕地后产生的可用于增加城镇建设用地的指标，属于国家计划管理之外的指标，一般用于经济发达地区城镇经营性建设用地项目，部分试点地区的集体建设用地指标可上市流通。

集体建设用地指标在形式上表现为建设占用耕地指标，是国家对于“农转用”稀缺资源的一种配置方式。Alchian 说过：“一个社会中的稀缺资源的配置就是对运用资源权利的安排”，^[13]而集体建设用地指标本质上就是一种将农用地转为建设用地的权利，即狭义的土地发展权。因此，本部分运用土地发展权思想，通过与国家计划指标比较，对集体建设用地指标属性特征进行分析，具体从权力属性、配置方式、可交易性、有偿性、时效性几个方面展开：

1 . 权力属性

在建设用地计划管理制度下，我国通过层层分解下达对建设用地指标实行完全控制，指标权利、分配、使用均受国家限制，级差收益也由政府获得，因而国家计划指标是基于国家公权力下的国有属性。而目前试点地区的集体建设用地指标交易显示国家对于建设用地指标的干预和限制有所放松，地方政府被赋予了更多的权利和自主性，可以通过整理复垦产生集体建设用地指标，并在特定范围内进行交易，指标收益均由地方获取，国家不再截取，表明集体建设用地指标逐渐向私权方向演进。

2 . 配置方式

国家计划指标对土地产权人变更土地用途的权利进行完全管制，农用地转为建设用地必须经政府批准并取得国家计划指标才可进行，属于国家行政配置方式。而集体建设用地指标及其交易的出现表明国家对“农转用”这一权利的管制有所放松，且对于我国这样一个处于转型中的大国，其管制放松的途径只能通过向地方政府分权来进行。事实上也是如此，在不违背耕地保护基本国策的前提下，国家赋予了试点地区地方政府自主整理复垦产生集体建设用地指标并进行交易的权利，资源转为由市场机制进行配置。

3 . 可交易性

计划管理制度下，个人不具备自主进行“农转用”的权利，国家剥夺了土地产权人的剩余控制权。集体建设用地指标的出现，实质是国家将一部分剩余控制权赋予了土地产权人，农户可以通过整理复垦产生集体建设用地指标并通过市场交易获取收益，既给予了一些农户整理复垦节约用地的动力，又给予了另一些用地者通过购买集体建设用地指标而进行“农转用”的权利。这样一种国家产权管制放松的演变也就决定了集体建设用地指标可交易的特点，资源由市场机制进行配置。

4 . 有偿性

集体建设用地指标是地方政府通过对农村集体建设用地整理复垦产生新增耕地后折抵产生的，一般借助于农村土地综合整治和城乡建设用地增减挂钩项目，地方政府需支付大量的资金来推动复垦项目产生集体建设用地指标，因此对于地方政府而言，集体建设用地指标的获取是有偿的。而用地单位如要获得集体建设用地指标，则需通过市场交易支付指标价格，这样最初地方政府推动项目所支付的补偿、复垦等费用最终均会转嫁到用地者身上。虽然现有试点地区在国有土地出让时考虑到了集体建设用地指标价格成本，重庆市直接规定可以冲抵新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费，集体建设用地指标价格在缴纳土地出让金时得到一定补偿，但由于指标的稀缺性以及市场机制特性，指标最终成交价格必然会产生溢价，也就是说用地单位支付的集体建设用地指标价格包括冲抵费用和愿意支付的溢价成本，这就导致了使用集体建设用地指标的成本要高于使用国家计划指标的成本。因此，在地方政府层面，集体建设用地指标获取具备有偿性，在用地单位层面，相较于使用国家计划指标，使用集体建设用地指标的用地成本更高。

5 . 时效性

由于一定的私权属性，集体建设用地指标在国家规定的范围内随时可以复垦产生并随时可以进行交易，不存在时间年度限制。

二、集体建设用地指标交易创新及问题

1 . 集体建设用地指标交易创新特征：基于渝川苏浙典型实践的考察

在我国土地利用年度计划控制下，一个非农建设项目的实施必须同时拥有新增建设用地计划指标和耕地占补平衡指标。通过整理复垦农村集体建设用地并将节余的建设用地指标用于其他非农项目建设，在获得建设用地指标的同时也实现了耕地占补平衡，较之其他指标来源具有明显优势。本文选择实施时间较长、具有明显代表性的渝川苏浙等地实践作为考察对象。

结合表 1 及四地指标交易规定和实地调查的结果，各地实践在以下方面具有明显差异：

（1）指标来源与复垦耕地规模。重庆“地票”由单个农户独立申请，申请复垦的宅基地不能和其他建设用地有公共面积或者被其他房屋包围。这保证了宅基地复垦后能够与其他耕地连片，便于耕作，但单个农户申请难以形成规模效应，农业基础设施建设难度大。其他三个地方采取农村土地综合整治或者增减挂钩方式，便于形成宅基地复垦的规模效应，有利于农业基础设施的建设，但问题是大面积的移民以及跟做半径变大，耕地耕作面临困境。

表 1 集体建设用地指标交易实践比较

比较地区	重庆“地票”交易	成都建设用地指标交易	江苏宿迁“绿票”交易	浙江建设用地复垦指标有偿调剂
指标来源	土地权利人申请土地复垦，但提出申请的农民家庭应拥有其他稳定住所、稳定生活来源	农村土地综合整治“整村推进”，申报主体是农民集体和农户	农村土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩，国家下达计划指标也纳入	农村土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩
交易范围	直辖市范围内跨区、县交易	成都市域范围内跨县、区交易	市区范围内	可以在县（市、区）内和设区的市、县（市、区）之间有有偿调剂
交易对象	重庆农村土地交易所与一切经济主体之间	一切拥有指标和需要指标的经济主体	严格限于市、区两级政府、开发区管委会和市属投融资公司	各镇（街道）政府
交易方式	挂牌、拍卖等	挂牌、拍卖等	公开挂牌交易	行政调剂、定价和协商
指标用途	增加等量城镇建设用地，指标落地时冲抵新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费	国有经营性建设用地首次出让的“准用”条件	市区范围内建设项目用地报批条件	等量增加城镇建设用地

注：浙江建设用地复垦指标有偿调剂的最新依据是《浙江省土地整治条例》，但指标有偿调剂具体办法尚在制定中，因此表中交易对象、方式和指标用途仍是此前的做法。

（2）指标购买、指标落地与购买者权益。重庆“地票”购买人可以是一切法人和具有独立民事能力的自然人或者其他经济组织，购买的建设用地指标可以增加等量城镇建设用地，并且指标落地时，冲抵新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费。但“地票”购买者只是获得选择地块的资格，仍需参加招拍挂活动和其他企业平等竞争土地使用权，如果竞拍失败，“地票”购买者只能获得“地票”价款本金的返还，利息损失作为投资风险自担。宿迁“绿票”购买主体为区政府、开发区管委会和市属投融资公司，其他普通自然人和法人不能参与指标交易。“绿票”等额用于市区范围内建设项目用地报批，解决了企业购买指标所面临的指标难以落地问题。成都指标则是国有经营性建设用地首次出让的“准用”条件，但指标购买者是土地使用者，而不是政府。

(3) 指标交易半径与跨区域交易。按照我国集体建设用地管理和城乡建设用地增减挂钩相关规定,为控制指标交易风险,保护耕地资源,促进县域经济发展,集体建设用地指标交易局限于本县(市)范围之内。重庆和成都由于城乡统筹改革试验试点,指标交易突破了县域范围,重庆可在直辖市范围内跨区、县交易,成都可在市域范围跨县、区交易,交易半径较大,具有明显市场特征。江苏宿迁“绿票”只能在市区范围内交易;浙江集体建设用地复垦指标交易范围经历了多次变化,在《浙江省土地整治条例》实施之前一度局限于本县(市)范围之内各镇(街道)政府之间的行政调剂,不过当前制度设计已允许在设区的市、县(市、区)有偿调剂。交易半径决定了指标供需平衡状况和各方参与的积极性,尽管四地实践扩大了交易范围,但其他地区并不能以此为参照进行交易,总体上仍然是地方政府热情高,农民积极性不足。

(4) 国家下达计划指标与交易指标的“双轨制”。重庆“地票”交易实施后,使用集体建设用地指标需有偿取得,使用国家下达的新增建设用地指标则是无偿分配的,形成用地指标配置的“双轨制”。为此,重庆规定主城区经营性用地只能使用“地票”,国家下达计划指标则用于国家重点项目和公共设施、公益事业等公共利益目的用地。成都指标交易则限定于国有经营性建设用地首次出让使用,浙江明确规定为土地整治复垦建设用地节余指标,均没有扩大到国家下达计划指标。宿迁“绿票”将国家下达计划指标也纳入交易体系,解决了“双轨制”问题,然而所有建设均需通过市场交易获得建设用地指标,面临加大用地成本、无力购买指标地区无法发展的质疑。

(5) 农民权益保护状况。重庆单个农户申请及对住房、收入的严格审核保证了农民复垦宅基地后不会流离失所,且重庆要求“地票”平均价款扣除复垦项目工程成本和融资成本后,85%的收益支付给退出宅基地的农户,一定程度上保障了农户权益。江苏宿迁和浙江采取政府主导的农村土地综合整治模式,农民不具有自主决定权。这些地方大规模推进农村土地综合整治容易侵害农民利益,纵使按照成都所采取的农民集体和农户拥有决定权以及与投资者的谈判权利的方式,也无法保证所有农民都愿意退出宅基地进行复垦,少数人的意见被忽略。上述比较表明,各地指标交易做法有其自身特征,体现了各自的积极作用。重庆“地票”对指标跨区域交易和尊重农民意愿具有积极借鉴作用;成都解决了农民的谈判权和社会资本参与整治的问题;宿迁“地票”对解决指标“双轨制”和避免企业购买指标所面临的指标落地难等问题具有积极意义;浙江实践解决了非市场条件下的节余指标有偿使用问题。

2. 当前集体建设用地指标交易的主要问题

各地实践为集体建设用地复垦后节余建设用地指标有偿使用提供了借鉴,然而,作为一种狭义的土地发展权,集体建设用地指标与国家计划指标在来源、配置方式以及价格等方面存在差异,而且集体建设用地指标的权利内涵可能在交易过程中发生变化,特别是成渝两地的集体建设用地指标交易实践,指标供给者卖出的是土地发展权,而作为个体或企业的购买者购买到的却只是一种优先划地权或市场准用权,获得指标的购买者并非就一定能够获得新增建设用地的使用权,其还需通过招拍挂的方式与其他用地者进行公平竞争。因此,我国集体建设用地指标交易仍然面临诸多理论及现实问题。

(1) 合法性问题。我国目前实行严格的建设用地指标计划管理制度,各地土地利用总体规划以及国家下达的建设用地指标是各地建设项目报批的依据。城乡建设用地增减挂钩试点,也需要国土资源部下达的周转指标。通过集体建设用地复垦获得用地指标到城镇使用,虽然没有增加建设用地总量,耕地数量也没有减少,但这是在国家下达计划指标之外,增加了建设项目可以用地数量,是对建设用地规划管理、计划管理的突破。按照依法治国的要求,土地管理制度改革试点必须严格依法进行,不能突破现行政策法律规定,需要先行先试的,要按照法定程序获得授权。尽管目前各地国土管理部门对指标交易具有强烈愿望,但这一做法尚无直接法律依据,面临违法风险等不利后果,亟需从法制层面加以明确。

(2) 耕地保护问题。从农村集体建设用地上整理复垦出优质的耕地是指标交易进行的前提,也是指标交易可持续的保障。现有实践却表明,指标交易会 对耕地保护产生不利影响:一是各地为了满足城镇建设项目对用地指标需求,会在农村地区盲目推动建设用地复垦,由此在国家下达计划指标之外,扩大建设用地指标供给并用于城镇周边非农化建设,造成大量优质农田被占用;二是农村集体建设用地复垦后,尽管在数量上城镇建设用地增加与农村建设用地减少相平衡,但由建设用地复垦而来的

耕地需要长期精心维护才能保证土地质量。目前各地复垦过程中确保了耕地数量的平衡，耕地质量的提升尚待观察，需进一步努力。

（3）跨区域交易问题。我国现行政策将集体建设用地指标交易局限于县域范围之内，目的是发展县域经济，但试点地区交易半径却各不相同。除了前述合法性问题外，就交易半径带来的问题而言，对于经济欠发达地区，县域经济增长本身就缺乏动力，更无资金购买集体建设用地复垦指标，指标价值难以显化，农民权益得不到保护。扩大交易范围同样面临问题，如果允许全国范围内交易，将导致指标由中西部地区向东部地区流动、由落后贫穷地区向富裕地区流动，引起区域发展不平衡的担忧，也面临全国范围内土地利用总体规划和土地利用年度计划调整、耕地占补平衡和基本农田保护等一系列技术问题。因此，交易范围以多大为宜，尚需要仔细斟酌。

（4）指标配置“双轨制”问题。允许集体建设用地指标调整到城镇使用，将使建设用地指标供给呈现两种途径：一是无偿取得国家下达的建设用地计划指标；二是有偿取得的集体建设用地指标。“双轨制”导致建设用地指标使用成本不一致，用地单位从经济利益出发会倾向于使用国家计划指标，如果土地需求不高，会进一步引起集体建设用地指标需求不足，因为使用这类指标需要付出更高成本，需求不足又会导致指标价值难以提高，集体建设用地复垦的动力将缺失。前文分析还表明，不同地区指标购买者的权益也是不一样的，通过交易获得建设用地指标并不意味着必然获得建设用地使用权，这在一定程度上削弱了集体建设用地指标所能发挥的作用。另外，“双轨制”还会增加指标配置中的寻租行为，不利于指标的公平合理配置。

（5）指标收益分配问题。集体建设用地指标交易带来的收益分配至少涉及农户、农民集体、地方政府三个群体。农户和农民集体能够获得的收益水平，直接影响其复垦农村建设用地的意愿，地方政府所能获得的收益，影响其推进农村建设用地复垦的积极性。如果指标交易收益均归农户和农民集体，地方政府将没有动力推动复垦；如果指标交易收益归政府，农户和农民集体的利益得不到保障，其土地权益被侵害。就目前实践来看，地方政府乐于推动复垦获得指标，无非是建设用地需求大，纵使在指标交易收益上有所损失，也会在指标用到城镇建设项目后通过土地出让获得巨额出让金，从而具有动力推进复垦。如果建设用地需求不足，指标交易市场不完善，指标价值得不到显化，指标交易收益本身就不会太高，三者如何分享收益将更为复杂。

（6）经济社会发展问题：对社会稳定与房价的影响。集体建设用地指标交易的目标之一就是增加用地指标供给，获得建设空间，特别是城镇建设空间。实践表明，指标需求主要位于城市周边和经济发达地区，指标交易无疑会增加城镇建设用地指标供给，导致城镇建设用地进一步扩张，城镇周边土地征收面积会增加，失地农民问题不可避免。集体建设用地复垦也会导致农民失去宅基地，改变农地耕作半径，如果不实际地推动农村土地综合整治，违背农民意愿进行村庄拆并，搞大拆大建，也会导致农民利益受损，不利于农村稳定，这已经受到国家政策部门的高度重视。另外，使用集体建设用地的建设项目会支付比使用国家计划指标更高的成本，是否会引起使用这些指标的建设用地，特别是房地产用地的成本上升也为各界所关注。

三、集体建设用地指标交易创新对策思考

1. 完善集体建设用地指标交易法制建设

合法性是指标交易实践发展的基础，也是指标交易制度顶层设计必须解决的问题。总体上看，需要清理现行土地管理法律、政策中限制集体建设用地指标交易的条文，由国务院或者国土资源部出台集体建设用地指标交易管理办法，统一全国各地指标交易的法制基础，为各省择机建立因地制宜的指标交易制度提供法律依据。具体操作层面上，有必要在《土地利用年度计划管理办法》中对通过集体建设用地复垦形成的用地指标加以规定，使利用这一指标进行非农建设具有合法依据；同时改革土地利用总体规划制度，在土地利用总体规划中增加弹性空间，为集体建设用地指标落地提供规划空间上保障。另外，还要明确集体建设用地指标交易试点的授权程序和条件，为各地评估当地实践、申请改革试点提供法律依据。

2. 借鉴试点地区成功经验规范指标交易过程

集体建设用地指标交易是对现行集体建设用地管理制度的突破。短期内，在法制不完善前提下，总结改革试点地区的成功经验并加以吸收消化，对于规范已经开展或者即将授权开展的指标交易具有借鉴意义。结合渝川苏浙等地典型实践的经验以及指标交易的实现问题，提出以下建议。

（1）尊重农民意愿。集体建设用地指标由存量集体建设用地复垦后产生，必须尊重农民意愿。笔者认为重庆的经验值得推广，即只有农民自愿且其有固定住所和稳定收入来源时，才能接受其复垦申请，不能为了获得用地指标而强迫农民退出土地。

（2）明确指标交易对象。集体建设用地指标作为非农建设的前提，需要符合土地利用规划、土地利用年度计划和建设用地总量等的管制要求，政府购买指标可以避免用地单位购买指标所面临的落地难等问题。由政府购买指标，指标成本可以纳入土地开发费用中，并在出让底价中加以体现，有助于政府协调好集体建设用地指标与国家下达计划指标的关系，避免形成新的“双轨制”并对经济社会发展造成不利影响。这一方面，江苏宿迁由区政府、开发区管委会和市属投融资公司购买指标的做法值得借鉴。

（3）构建指标交易的统一平台。重庆、成都以及宿迁均设立了指标交易场所。未来各地区应建立集体建设用地指标交易平台，出台指标交易规则，将指标交易纳入有形市场统一管理，促进指标交易的常态化、公开化和透明化，从而平衡指标供需匹配关系并形成指标的合理价格。

（4）合理分配指标收益。指标交易带来的收益，是原土地权利人放弃建设用地而带来的收益，理应由退出土地的使用权人以及土地所有权人享有和支配，应确保集体获得的收益用于农村土地整理复垦、耕地保护、农村公共设施和公益事业建设，切实保障农民土地财产权益。

（5）加强复垦耕地验收管理和后期维护。良好的复垦耕地质量和基础设施状况是集体建设用地指标交易的有效保障，应对复垦耕地质量、地力等级及基础设施条件进行全面严格验收，强化复垦耕地后期维护，切实提升耕地质量，促进指标交易可持续。

3. 适时建立省域范围内的集体建设用地指标交易制度

结合各地实践，局限于县域范围内的集体建设用地指标有偿调剂已不能满足地方经济社会发展的需要。从长远来看，集体建设用地指标交易范围需要适时扩大，才能促进建设用地指标的合理配置。为充分实现集体建设用地指标价值，避免指标交易引起农村大拆大建、指标供给过度或者需求过度等不利于农民土地权益保护的行为，应分步骤、因地制宜地建立省域范围内的集体建设用地指标交易制度。

首先，应适时将局限于县域范围的指标交易制度扩大到市域范围内，即在市域范围内可以跨县、区交易，这种跨区域的指标交易完全符合土地管理制度改革的封闭运行、风险可控原则，也是各地国土管理部门的迫切需求。建立市域范围内的指标交易制度只需要在城乡建设用地增减挂钩实践上将“建新区”和“拆旧区”半径适当扩大即可，各地短期内基本可以推行，并且可以作为建立更大范围内指标交易制度的过渡。

其次，在评估市域范围内指标交易绩效的基础上，适时建立省域范围内的集体建设用地指标交易制度。省域范围内集体建设用地指标交易制度是我国土地集约节约利用的重要环节，建立省域范围内的交易制度既有必要，也具有可行性。从必要性看，省域范围内集体建设用地指标交易是在保证建设用地总量不增加、耕地数量不减少的前提下，缓解各省经济社会发展对建设用地指标的需求，提高集体建设用地整理复垦的科学性与全局性，增加耕地保护经济激励，完善建设用地指标配置制度的需要。

并且省域范围内指标交易扩大了交易半径，需求方和供给方选择范围更大，既有助于指标供需匹配，增加闲置建设用地较多地区指标的供给，也有助于形成合理的指标交易市场，促进城乡土地要素流动，显化指标价值，增加农民收入。从可行性看，将指标交易控制在省域范围内，一是不会导致指标由中西部经济欠发达地区向东部经济发达地区集中，不会剥夺落后地区未来发展空间；二是我国建设用地指标分配、占补平衡等均以省级行政区为考核单位，省域内指标交易与土地利用总体规划、土地利用年度计划等的衔接以及监管比较方便，不会面临跨省土地利用总体规划调整、土地利用年度计划变更以及耕地占补平衡等复杂问题；三是省域内交易仍然具有封闭性，指标总量及风险比较容易控制，可行性高。

不过，建立跨省域的指标交易制度在目前而言并不可行，原因为：一是可能导致区域发展的不均衡，建设用地指标将可能向东部地区大量转移，剥夺中西部地区未来发展空间；二是省域间指标交易涉及跨省土地利用总体规划调整、土地利用年度计划变更以及耕地占补平衡等复杂问题，短期内难以解决。

最后，省域范围内集体建设用地指标交易制度在具体操作上，同样需要吸纳前文借鉴试点地区成功经验规范指标交易过程的建议，才能为促进集体建设用地指标交易可持续提供保障。

参考文献：

- (1) 陈美球，马文娜．城乡建设用地增减挂钩中农民利益保障对策研究—基于江西省《“增减挂钩”试点农民利益保障》专题调研 [J] ．中国土地科学，2012 ， (1 0) ．
- (2) 汪晖，陶然．论土地发展权转移与交易的“浙江模式”—制度起源、操作模式及其重要含义 [J] ．管理世界，2009 ， (08) ．
- (3) 汪晖，王兰兰，陶然．土地发展权转移与交易的中国地方试验—背景、模式、挑战与突破 [J] ．城市规划，2011 ， (07) ．
- (4) 段力，傅鸿源．地票模式与农村集体建设用地流转制度的案例研究 [J] ．公共管理学报，2011 ， (0 2) ．
- (5) 周立群，张红星．农村土地制度变迁的经验研究：从“宅基地换房”到“地票”交易所 [J] ．南京社会科学，2011 ， (08) ．
- (6) 王晴，方创琳，王振波．我国当前城乡建设用地置换的实践探索及问题剖析 [J] ．自然资源学报，2011 ， (09) ．
- (7) 张海鹏．我国城乡建设用地增减挂钩的实践探索与理论阐释 [J] ．经济学家，2011 ， (11) ．
- (8) 张蔚文，李学文．外部性作用下的耕地非农化权配置——“浙江模式”的可转让土地发展权真的有效率吗？ [J] ．管理世界，2011 ， (0 6) ．
- (9) 覃琳，邓杨琼，郑凌．浅谈耕地占补指标交易体系建设—基于重庆地票制度 [J] ．国土资源科技管理，2013 ， (03) ．
- (10) 袁志刚．土地指标交易对于新型城镇化的意义 [J] ．中国人力资源社会保障，2013 ， (05) ．
- (11) 李云，严俊．政府主导下的增减挂钩项目实施模式初探 [J] ．资源与人居环境，2013 ， (0 7) ．

(12) 姜和忠. 城乡建设用地统筹及土地收益分配: 效率与公平 [J] . 农村经济, 2011 , (0 4) .

(13) Alchian A . Some Economics of Property Rights [J] . Political , 1965 , (30) .

岁从清

样对编任责校