

重庆地票的问题及对策探析

姚君妮¹

(重庆师范大学涉外商贸学院, 重庆 401520)

【摘要】 自地票 2008 年重庆地票拍卖截至今年 1 月, 累计成交地票 20.24 万亩、401.75 亿元, 惠及农户 24.34 万户; 成交其他农村产权 18.56 万亩、10.28 亿元, 惠及农户 4.88 万户。然而, 在重庆地票交易总额增加的同时, 也存在着一些问题。为此, 从地票制和地票作为城市建设用地指标凭证出发对实施过程中出现的问题以及制度本身设计缺陷和出现的相关问题进行分析, 并就如何规范进行讨论。

【关键词】 重庆; 地票

【中图分类号】 D9 **【文献标识码】** A doi:10.1931/j.cnki.1672-3198.2017.21.064

随着我国经济的不断发展, 城镇化中凸显出了不少问题。到 2015 年底, 重庆市城镇常住人口已达 1838.4 万人, 城镇化率达到 60.9%, 城市用地指标短缺和巨大的用地需求间产生了巨大的矛盾; 我国农村土地流转多局限在同一区域的集体组织中, 无法大范围、跨区域流转。农村无法形成土地市场城市建设用地指标短缺、农村建设用地不增反减、农村土地流转制度缺失等问题亟待解决, 因此笔者认为实施地票制的功能, 有助于解决城镇化进程中的一系列问题。

2012 年 11 月, 党的十八大报告中突出强调, 要坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。土地作为社会上一种宝贵的自然资源, 与人们的生活息息相关, 对我国人们生活和经济发展有重要影响, 在新型城镇化中占有不可忽视的地位。针对我国流转机制不健全, 所有权和使用权分离的情况, 重庆从实际出发进行土地改革-地票制。近年来, 重庆、成都、郑州、浙江省诸暨等城市相继试点地票制度, 均引起了社会的广泛关注。

1 地票制的产生及意义

地票是指在农民自愿的情况下, 实行“增减挂钩、耕地占补平衡”的原则, 将农村空置的宅基地以及闲置的集体用地复垦为耕地, 通过验收后增加的耕地数量可兑换为城市建设用地指标, 指标可以公开拍卖。2008 年 12 月 4 日, 标志着重庆地票制正式形成的重庆农村土地交易所挂牌, 重庆的土地改革在探索中前进。

1.1 使农民实现了土地财产权

我国非农业产业的增多和发展, 城市资源优于农村的情况下, 大量农村人口来到城市, 农村建设用地空置, 无法得到有效利用。在地票出现之前, 农民的宅基地和集体建设用地只能在小范围低价值流转, 缺乏市场化的环境和平台, 不能给农民带来高收入, 农民交易意愿低。在农村土地流转受到约束的情况下, 农村居民相比城市居民无法从转让土地使用权上获得公平的收益, 在土地财富上两者差异大, 使农村居民和城镇居民贫富差异大, 不利于社会和谐。在地票交易中从上报交易意愿到交易完成, 有政府监督, 使农民的权益实现了兑换。

¹作者简介: 姚君妮 (1996-), 重庆师范大学涉外商贸学院国际经济与贸易专业, 研究方向: 地票制度。指导老师: 赵逊。

1.2 高效配置城乡资源

我国的城市与农村发展不均衡，城市迅速发展的同时，农村人才和资源流向城市，农村土地荒芜。地票给农民增加收入提供新的途径，增加农民收入，政府收益又反哺社会，共同促进城市与农村协调发展。地票制运行几年来，地票收益推动新型城镇化建设，使户籍改革资金得到落实，又使 350 多亿城市资金反哺农村推动农业现代化，贫困地区特殊旅游，例如“巴渝农村”项目，先后推出城口亢谷、巫溪长红村、彭水丹阳寨的巴渝特色民宿。

1.3 合理调控房地产市场

我国经济发展中房地产占比大，房地产业与我国产业发展和民生问题都息息相关。地方房价不合理，不仅影响人民的生活和幸福感，也会引起人才流失问题。重庆政府对房地产业源头——土地供给进行了有效控制：重庆政府规定通过出让土地的收入在政府收入中的合理占比在 25%左右。在建设用地拍卖地中只有取得地票的企业才有准入资质，缩小了拍卖中政府监管的范围，降低了政府调查企业资质的难度。

1.4 助推户籍改革

地票制推动户籍制度改革，保障农村居民的权益。新型城镇化下加快户籍改革，地票收益解决了户籍改革中费用问题，农村居民变更户籍后，我国的社会福利和保障体系更容易覆盖到原来缺少公共服务保障的原农村居民。重庆在推动户籍制度改革中没有把退地作为加入社保的条件，已转户为城镇户口的原农村居民继续拥有农村居民的权益。重庆实施的户籍制度给转户居民带来利益，但是也导致了农村土地闲置、资源浪费问题严重。至 2014 年重庆市共有 9.67 万户转户居民申请退出宅基地及附属设施用地，地票制度的探索实行，逐渐填补农村土地流转的缺陷。

2 地票制的现状

2.1 地票拍卖市场发展迅速

自 2008 年 12 月重庆农村土地交易所地票的第一次公开拍卖以来，重庆市地票交易日益增加。据重庆农村土地交易所数据显示重庆地票刚开始实行的 2008 年仅 12 月一个月交易 1100 亩，成交单价为 8.16 万元/亩，2009 年全年交易 12400 亩，成交单价为 9.67 万元/亩，成交单价同比增长 18.5%，2016 年全年地票交易 26614 亩，成交单价为 18.99 万元/亩。用 2009 全年的数据与 2016 全年数据做对比，地票交易量增长了 114.6%，成交单价增长了 96.4%。由此可以看出，交易量和交易价格大幅度增加，地票市场的活力非常大。

2.2 地票市场逐渐成熟

据重庆市地票交易所数据显示，2008 年至 2011 年地票成交单价大幅度上涨，2012-至 2014 年年重庆市农村建设用地复垦实施规模较大，市场呈现供大于求的态势，导致地票复垦项目实现地票成交的时间较长。2016 全年交易地票共计 26614 亩，交易量同比增长 26.9%，成交单价为 18.99 万元/亩，成交单价同比增长 1.6%。在 2016 年重庆地票交易价格较为稳定，2012 年至 2016 年成交单价在小范围内波动。说明地票市场经过一个阶段的火爆期后趋于平稳，逐渐成熟起来。

地票的扶贫功能明显。

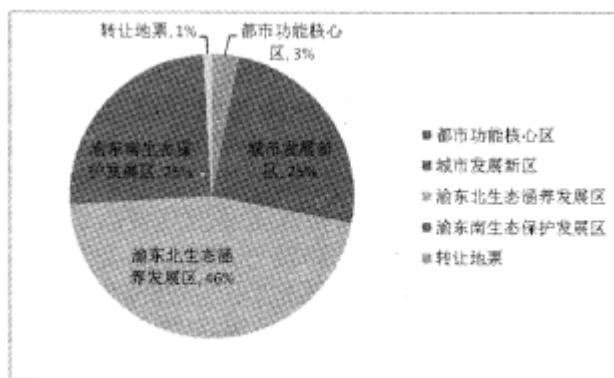


图 1 2016 年重庆地票交易面积分布

据重庆地票交易所数据显示截至 2016 年渝东北生态涵养发展区成交面积为 91021 亩，渝东南生态保护发展区累计成交面积为 50699 亩，在地票交易中有 70%左右的地票都出自渝东南生态保护发展区、渝东北生态涵养发展区。渝东南、渝东北是重庆相对贫困地区，大量的地票交易现象充分体现出地票的扶贫功能。

3 重庆地票实施过程中出现的问题

3.1 农民权益得不到保障

地方政府对获得建设指标更加重视，地票在实施过程中因为涉及政府、企业、当地政府、房地产开发商、农村集体组织等多方利益的情况，会出现多方利益的角逐的情况。在农民对地票政策了解不够深入全面的，发生非自愿、非知情情况下被动参与地票改革。地票制中花销费用名目繁多、缺失细则，政府、村集体的收益保留，地票实施中公司花销不明确，实际上农民获得的收益并不清晰。地票政策不完善，重庆市政府制定的宅基地及附属设施用地与地方政府制定补偿的评判标准不同，实际上村集体从重庆市政府按照大范围的附属设施计算取得补偿款，对农民按照小范围的附属设施面积计算发放补偿款，原属于农民的补偿款因在不知情的情况下被村集体、地方政府截留。

3.2 地票流程复杂，时间长

地票制中花销费用名目繁多、缺失细则，政府、村集体的收益保留，地票实施中公司花销不明确，实际上农民获得的收益并不清晰。资料负责人员和部门混乱，流程细节没有规范化，权责不一致，农民找不到相关负责人解决问题，项目无法进行。在地票实施过程中流程多，从提交申请到地票交易完成耗时长，最快需要 307 天，实际地票实行中花费时间更长，一旦其中有流程出现停滞情况，耗时更长，会增加农民的不信任感。补偿对象补偿款不能及时到位，造成农民对地票政策不认同、乡县政府及村组织信心缺乏的情况。

3.3 农村缺乏可吸引投资项目

地票制给农村带来巨大的收益，同时农村缺乏可供农民投资长远收益率高的产业，获取地票收益后，地票补偿款收益人把资金投向城市，因此地票给农村带来的收益又流向城市，地票收益无法供给农村产业发展。出让宅基地的农民工返乡意愿低，造成农村人口持续流失，不利于富裕农村。

3.4 地票市场稳定性差

地票供给量和单价在一年内大幅度上涨，不利于地票市场稳定。据重庆农村土地交易所数据显示 2011 年地票交易 52900 亩，交易量同比增长 138.1 %，成交单价为 24.42 万元 / 亩，成交单价同比增长 62.9 %，2012 年交易 22340 亩，交易量同比减少 57.8 %，成交单价为 20.88 万元 / 亩，成交单价同比下降 14.5 %。2011 至 2012 地票成交量和成交单价明显变化过大，2012 至 2014 年年交易量仅 2 万余亩。土地作为一种有限的自然资源，所实现的利用价值高，房地产市场过少的政府主导行为会使房地产市场混乱，过多的市场干预会增加房地产建设的成本。地票价格由地票的价值和市场的需求决定，地票是房地产商拍买建设用地的“人门券”的性质决定了房地产市场没有崩溃之前，地票在市场上不会存在地票持续流拍的情况，但是短时间内地票供给过多，容易存在大量闲置的情况，地票供给过少易致使市场恐慌，地票交易市场混乱。

3.5 复垦问题

利益相关方因为利益驱使，很有可能不按照要求检查复垦地。复垦结束后，对复垦完成的耕地没有合理有效的规划分配，任其荒废或是用作其他途径。源于每个地区不同适合种植的作物不同，有些地区因当地的历史风俗对土地的利用方式不一样，在复垦过程中，不适宜、不专业的复垦，致使土地流失，不适合耕作，复垦工作人员不结合当地农民需求工作同样导致土地资源的浪费。复垦施工方被拖欠费用，复垦资金一直不到位，因资料户资料不完善，复垦结束后国土资源和房屋管理局专家验收缓慢。

4 地票制问题相关解决办法

4.1 严格监察政府及工作人员，保障农民权益地方政府要保证自身的廉洁，对于虚报、谎报补偿用地的行为，设置小组进行督查的处理，地票实施过程中一系列的违法、违规行为，依法进行惩处。政府部门和相关企业、人员要明确、贯实地票制，针对不同的情况，因地制宜的落地票制做好基层工作能够实行权责到人，使农民权益真正得到保障。

4.2 加大对地票制度知识的宣传

加大对基层人员关于地票制度知识的了解和培训力度，在农村地票制实施地区进行广泛而深入的宣传，使大家都正确了解地票制度。政府部门对土地征收补偿安置政策、农转城退地补偿政策进行综合考量，并且考虑到其他在城镇化进程中正在实施的土地政策。各级政府统一实施条例，相关各级部门在地票制实施过程中要及时发现问题并听取民众意见，负责任的解决问题，使地票制度更加完善。

4.3 从根本上完善地票制度，重视复垦问题

在重庆地票制实施的过程中，出现了各种意外情况，相关部门要从实际出发、深入宅基地出让地区制定并完善地票政策，了解实际情况。对于可不进行复垦改造的宅基地要考虑是否纳入地票实施的范围内，对于各种情况的补偿标准，依照各地的实际情况制定不同的细则，地票漏洞导致的问题不可视而不见、避而不谈。在地票制的不断完善中简化行政流程、项目透明。政府各部门和专业人员要高效的落地票制中的各种流程，复垦验收后及时落实补偿款。

4.4 加大力度打造农村特色项目

要使地票制带动农村经济的发展，不使农村经济陷入困境，就要发展农村特有产业，农产品与农产品加工相结合，打造自有的品牌。发展农村特色经济，把农业和娱乐相结合，如“农家乐”这样的特色项目，不断创新模式，打造农业特色乐园，把吃住行相结合，提高从业人员的素质，高端的旅游服务质量吸引城市居民到农村消费，甚至是外地、国际游客观光旅游。

4.5 合理调控地票市场

在政府财政收入有较大部分来源于出让土地指标的情况下，要合理调控地票市场避免因企业的投机性致使政府陷入市场陷阱。要使地票发挥自身的功能，实现地票价值，实现土地交易平台功能作用，打造合法、规范的地票市场。根据市场需求，对地票的供应量做到合理调控，以免地票市场混乱。

参考文献

[1] 凌成树，朱玉碧．重庆市地票制度运行现状及问题研究[J]．安徽农业科学， J． ournal of Anhui Agri． Sci， 2012， 40（ 5 ）： 3062-3064， 3080．

[2] 尤嫚．基于农民权利保护的地票交易制度研究[D]．南京：南京农业大学， 2014．

[3] 文臣．地票制度研究[D]．成都：西南政法大学， 2012．