
地票在重庆房地产市场供给侧改革中的作用

马智利¹ 李亦亭 但依然

(1. 重庆大学建设管理与房地产学院, 重庆 400030)

【摘要】:地票是重庆 2008 年起实施的一项重要土地政策,同时也是目前重庆顺应国家供给侧结构性改革而做出的重大举措,其目的在于对土地资源进行有效的整理,并提高其利用效率。多年来,全国各个城市的房价几经起伏,唯独重庆在 GDP 增速连续多年夺冠的情况下,既不限货也不限购,而房价持续平稳。这一“奇怪”现象的背后很大一部分因素正是重庆这特有的地票制度。简述地票的制度内容、交易过程及发展现状,并通过重庆与一线城市中的深圳和上海等土地供应量的比较,进一步分析地票制度对重庆房地产市场中土地供应所发挥的巨大作用,并对其制度的完善提出了建议。

【关键词】:地票制度,重庆房地产,供给侧结构性改革,土地改革制度

【中图分类号】:F293.2 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1001-9138-(2017)04-0003-07

DOI:10.13562/j.chinajeal.estate.2017.12.002

自 2008 年起,重庆正式开始实施地票制度,该制度对重庆土地资源的有效利用起到很大的作用,盘活土地的同时,地票制度对重庆房地产也产生了一定的影响。有数据表明,重庆 GDP 在过去连续十个季度里保持了全国领跑,整体居民人均收入明显增长,而房价相比于同时期各地变动水平却只有微弱的涨幅,在这背后,很大一部分原因都是因为重庆房地产市场做好了土地供给与需求的平衡。

1 地票交易制度及其发展现状

2008 年 12 月 1 日起,《重庆农村土地交易所管理暂行办法》在重庆实施,12 月 4 日,重庆农村土地交易所正式挂牌成立,并进行了首场交易会。此后,重庆在逐渐积累的交易经验中,先后出台了《重庆农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发〔2008〕127 号)、《重庆市农村建设用地复垦项目管理规定(试行)》(渝国土房管发〔2009〕495 号)、《关于规范地票价款使用促进农村集体建设用地复垦的指导意见(试行)》(渝国土房管发〔2010〕384 号)、《优化农村建设用地复垦及地票交易流程方案》(渝国土房管发〔2013〕921 号)、《重庆市农村建设用地复垦项目管理实施细则(试行)》(渝国土房管发〔2014〕319 号)、《深化农村改革综合性实施方案》(中共中央办公厅、国务院办公厅发〔2015〕)、《重庆市地票管理办法》(渝府令〔2016〕295 号)等多个规范指导性文件,对该交易制度的具体流程及农民权益维护等各个方面作了规定和指导,更好地完善和规范了地票运行机制。

目前,地票交易涉及包括农民、政府、竞购方三个交易主体间的两次交易过程,即农民-政府间的交易和政府-竞购方间的交易,其交易过程主要是分为四个环节。

第一,申请复垦环节。农村集体经济组织在自愿的情况下将闲置的宅基地或其他公共建设用地向政府有关部门申请土地复

¹收稿日期:2017-03-07

垦。待复垦计划审批通过以后，会由专业的机构对其申请的土地进行复垦，其复垦过程包括前期测绘、编制实施方案、项目实施等环节。

第二，土地验收环节。复垦的土地将经过土地管理部门和农业部门以及各相关部门严格验收，主要从耕地质量以及耕地数量上进行验收，确认合格后，将腾出的建设用地指标形成“地票”；

第三，地票交易环节。复垦的土地指标由农村土地交易所以一定面积打包起来，申请地票交易，再由重庆市政府在综合考虑各种相关费用的基础上，制定地票交易基准价格并向社会公开拍卖，任何需要地票的法人、机构和个人都可以通过参加竞拍获得地票。

第四，地票落地环节。通过在农村土地交易所竞拍而获得地票的任何法人、机构及个人，都可以在城市规划区范围内去寻找可开发的农业用地，并以地票作为凭证向政府申请该地的建设指标，土地征收后作为国有土地进行招挂拍，持有地票者与其他竞争者在同等条件下参与招挂拍竞争，竞得相应土地使用权。

地票对重庆房地产市场的健康发展做出了巨大的贡献，自重庆农村土地交易所成立及首次交易以来，地票制度一直坚持改革的初衷，并不断完善其交易机制，使其能更好地实现资源配置、耕地保护、土地价值发现、农民权利维护、增加农民财产性收益等。

据统计，截至 2016 年上半年，重庆农村土地交易所组织的地票交易规模已达 17.7 万亩，成交总额达到 353.4 亿元，并且该交易量仍呈逐年上升趋势。据统计，截至 2016 年，重庆地票交易由 31 个区县提供，其中 70% 以上的地票来自于偏远且较为落后的渝东南和渝东北，而置换出的指标几乎 95% 以上都用在了人口大量聚集的核心都市区及政府重点打造的发展新区。

同时，随着地票制度不断地发展完善，地票的需求主体也逐渐多元化，截至 2016 年，地票的购买主体包括国有企业、土地储备机构、园区建设单位、民营企业及个人等，其中国有企业及土地储备机构为购买主力，而民营企业等较为次之。

2 地票在重庆房地产市场发挥的作用

2008 年底，重庆农村土地交易所挂牌成立，在全国首个实现了在确保耕地一亩不减的前提下，根据国家城市建设用地占补平衡的规定，引导农民对废弃的宅基地和荒地进行复垦，形成城市建设用地指标，即“地票”。

地票制度对重庆土地资源进行了优化配置，盘活土地并显化农村土地资产价值，该制度对重庆房地产也起到了相当的影响。有数据表明，在过去的 5 年里，重庆 GDP 增长了 98%，居民人均收入增长了 55%，而房价却只增长了 12%。此外，重庆作为全国一二线城市中唯一一个没有执行过限购政策的城市，事实上除了主要针对别墅等超高端住宅的持有税（且税率不高）之外，对于房地产市场几乎都是“放任”的状态，但在这样的情况下，重庆的房价不但低于成都、西安，甚至还比不上兰州和南宁，而在这惊人事实的背后，很大一部分原因都是因为重庆房地产市场做好了供给与需求的平衡。

重庆有着富足的土地资源以及较为平缓的人口净流入作为房地产市场发展背景，而地票则有效的利用这一优势，更好的对重庆的土地进行整理和利用。

笔者认为，地票制度的施行对重庆房地产健康发展起到助推作用，该制度符合重庆整体发展趋势，以该城市充足的土地供应量以及相对平稳的人口增长速度为基础，更好地协调了重庆市房地产市场的供需平衡。

国家统计局数据显示，2014 年重庆供地 1864.59 万平方米，京沪深分别是 580.76 万平方米、313.18 万平方米、105.73 万

平方米，也就是说 2014 年重庆供地面积是京沪深的 3 倍、6 倍、18 倍以上。重庆土地资源如此宽裕，一方面归功于自然地理的优越，还有一方面就是归功于“地票制度”能对重庆土地进行有效的整理。

近年来，严守 18 亿亩耕地红线已经成为中国政府反复强调的重点，但正如上文所说，许多城市随着城市化的加速，土地供应严重不足，使得这一底线正在遭受不断的冲击和侵蚀。

目前对重庆来说正是城市化和工业化的加速期，需要大量的城市建设用地，是“地票制度”的有效实施使得在城乡建设用地总量不增加、耕地总量不减少的前提下，仍可通过合理的指标置换达到优化城市建设的目的。从横向来看，“地票制度”打通了传统的城乡二元土地分割现状，在完成农村闲置土地置换的情况下完成农民的城镇化。从纵向来看，“地票制度”是“先造地后用地”，首先使农村闲置建设用地转化成耕地，之后才在城市新增建设用地，对耕地的保护力度更大、保护效果更好。同时，地票交易使得农村里闲置的住房得到大大的增值。一般的农村闲置住房，无论其住房质量多么好，由于地势偏远终究只能以相当低廉的价格出售，但地票的存在却能使该土地以数倍的价格成交，这对于改善农村居民生活有很大的帮助。

如复垦出 1000 亩耕地，即产生 1000 亩“地票”，将该“地票”置于土地交易所去挂牌交易，能按照 20 万每亩的价格拍给开发商，由此开发商便可以到城郊结合部取得 1000 亩用地的优先权。而他们进行地票交易的价款扣除成本后，85%直补农民，15%归集体。据统计，截至 2016 年上半年，重庆农村土地交易所累计交易地票 17.7 万亩，即在农村新增加了 17.7 万亩耕地，同期城镇规模扩展实际占用耕地仅 7 万亩。以这样的方式使得城乡土地增减挂钩，不难想象 10 年以后，重庆 3300 万亩耕地一亩不少也能满足不断扩大的城市建设用地的需要。

同时地票拥有相当的供给潜力，据重庆市经营性用地供需预测数据，到 2020 年，地票供给量将会达到同期地票需求量的 1.98 倍，毫无疑问能够满足市场交易的扩大。此外，地票除了有充足的供给量，需求量方面也是相当乐观的。

有政策规定，新增经营性建设用地必须以地票方式解决，该规定将为市场形成持续的地票需求动力。有了地票制度的助力，相比于土地供应严重不足的一线城市以及许多二线城市，重庆房地产市场在本就缓和的需求端的前提下又大大减少了供应端的压力，使得总体的供需相对平衡。

总体来说，“地票制度”是基于重庆相对富足的土地资源以及相对平缓的人口净流入这一大背景，并通过大量农村土地的整理及有效利用，平衡了重庆城乡土地的供需状况，解决了重庆城市快速发展中用地紧张问题，对重庆持续拥有一个稳定健康的房地产市场做出了巨大贡献，同时一定程度上平衡了城乡间财富的分配，对于提高重庆经济增速起到了一定作用。

3 更好发挥地票作用的对策建议

3.1 编制地票供求平衡专项规划

地票制度为重庆房地产市场提供了充足的土地供给，但并不能一味地增量，应用科学的方法测算出地票的供给潜力以及需求潜力，对“地票”的供需状况做出合理判断，并提供适当的规划。

根据国家相应政策和建设用地规划，形成一套详细的地票指标土地供应目录，进一步完善农村建设用地复垦数据库、地票交易数据库、地票落地情况数据库，使地票充分信息化、系统化、科学化，促进地票交易制度的可持续发展。

3.2 加强复垦耕地质量监督

目前由于地票复垦的审批人与未来的使用者之间并无直接关系，由此易导致宅基地的复垦质量低下，形式上“增减平衡”

而实质却造成了部分土地浪费的现象。对此，笔者认为对于复垦申请与审批阶段各个利益方设置一定约束机制。首先，在复垦申请环节就进行严格的审查，对复垦后的利用程度进行预测，利用程度偏低的土地则不得通过审批。其次，在复垦环节通过加大投资力度及优化复垦设计方案来尽可能提升新增耕地质量。

最后，在验收环节可将未来耕地使用者加入监管，通过利益的牵制以达到加强监管力度的效果。同时，可引入耕地质量等级折算标准，将重庆市农用地分清等级，并制定可用于计算出等级的折算系数及相应算式，有利于实现“增减”耕地质量上的平衡。

3.3 扩大地票适用范围

为了地票更全面有效地使用，地票指标应覆盖全市商业、旅游、娱乐和商品住宅等新增经营性建设用地。重庆有大片的区县乡镇，这些地方也有发展工商业等非农产业的需求，政府可以根据城市不同功能区实行差异化的地票使用政策：根据社会经济发展的需要，人口密集度高、现代化强、用地紧张的区域更多的使用地票，而人口密集度较低、更新速度较慢的区域则相对较少的使用地票，形成不同梯度的地票使用比例，并且该比例应根据各地区的发展状况定期调整。

这样既可以扩大地票的使用范围，增加其影响力，又能使农村集体建设用地的流转更加有序、科学。

3.4 强化相应法律责任与义务

目前地票制度的相关法律条款仍不健全，实施力度也有所欠缺，“违约成本”较低的情况下就会有部分人群甘愿承受些许的惩罚也要“非法”行之。要提高地票制度的违约成本，首先必须要明确地票制度中各个环节参与人的责任与义务，并针对不同的责任人制定相应的法律法规，强化立法保障，而不仅仅是将地票制度中的权责停留在条例和规定的层面上。

2016年重庆市出台了《重庆市地票管理办法》，这也是在不断完善与细化相应规章制度中的一大新突破，这样的局面非常有利于重庆市城乡土地有效的整治和利用，同时这些文件也为地票制度的法制化提供了依据和条件，但不得不说在违约惩处的实施力度上也应该给予相当的重视。

4 总结

重庆地票制度的实施是保障房地产业稳步健康发展的重要举措，该制度牢牢把握国家供给侧结构性改革的要点，努力实现重庆城乡土地供需的平衡，并开辟了城市支持农村、工业反哺农业的新途径。在重庆，地票交易进一步市场化是必然的发展趋势，然而由于多种复杂因素的结合，完全实现其发展仍需要相当的努力和谨慎，只有对其相关法律、权益逐步地完善才能进一步实现资源优化配置、城乡用地供需平衡，从而推动重庆房地产业健康、持续、稳定发展。