

长三角区域一体化背景下城乡建设用地 增减挂钩政策的创新与完善¹

钟晓萍¹, 于晓华²

(1. 中国人民大学农业与农村发展学院, 北京海淀 100872;

2. 德国哥廷根大学农村发展与农业经济系, 下萨克森哥廷根 37073)

【摘要】构建区域性增减挂钩节余指标交易机制是推动长三角地区形成统一土地市场的题中之义。长三角四省(市)经济发展水平和土地资源禀赋差异显著, 区域内指标交易具有必要性; “地票制度”、精准扶贫下指标的跨省域流动以及长三角地区前期的试点经验为区域内指标交易提供了可行性。在分析长三角一体化建设用地市场的经济效果后, 从交易主体、交易价格、交易载体、配套措施四个方面提出近期实现省域内指标交易、中期实现长三角区域内指标交易以及长期实现全国范围内指标交易的机制构想。提出应严格防控无序的增减挂钩、城乡与区域间发展不平衡问题, 严格保护农村居民的居住权利, 推动农民公平合理地分享指标交易形成的增值收益。

【关键词】城乡建设用地; 增减挂钩; 长三角; 区域一体化

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-2359(2021)01-0034-12

土地一直以来是经济增长的一个重要因素, 其对改革开放 40 年来经济的快速增长起着重要推动作用; 同时, 土地的转用开发与融资也是地方政府财政收入的重要来源。中国人地关系紧张、土地资源紧缺, 既需必要面积的耕地来保障粮食供应, 养活 14 亿人口, 又需不断增加建设用地来促进制造业和服务业的扩张, 并满足人民改善居住的需求^[1], 这就要求在产业与城乡间合理配置并高效利用土地资源。而由于种种原因, 中国土地市场受到严格管制, 在区域、城乡以及产业间严重割裂, 没有形成统一的市场。这既降低了土地的利用效率, 又带来了土地细碎化, 造成许多土地资源的浪费。例如, 大城市的建设用地价格畸高, 而在农村又存在大量的建设用地浪费现象。因此, 构建全国统一的土地市场、促进土地资源的优化配置是推动“新常态”下中国经济可持续发展的重要因素。

长三角地区的发展对中国现代化战略具有领头羊作用^[2]; 区域一体化的微观基础在于构建区域统一市场, 而区域统一市场也是形成全国统一市场的必经之途^[3]。但是, 长三角地区三省一市之间经济水平和经济结构存在差异, 土地利用结构和利用效率也不一样。因此, 推动长三角区域一体化最核心力量在于推动形成区域统一市场, 尤其要构建区域统一的土地市场, 减少因区域内人为政策障碍而导致的市场割裂和扭曲, 在区域内实现要素自由流动, 形成统一的价格形成机制, 促进资源的优化配置。作为构建长三角区域统一土地市场的重要一环, 城乡建设用地增减挂钩政策(以下简称“增减挂钩”)的创新与完善, 对于实现耕地保护和集约利用土地的基本政策导向、合理配置城乡间建设用地资源、促进发展成果城乡共享与增加农民收入等方面具有

¹收稿日期: 2020-05-17

作者简介:钟晓萍(1993-), 女, 四川德阳人, 中国人民大学农业与农村发展学院博士研究生; 于晓华(1979-), 男, 江苏南通人, 德国哥廷根大学农村发展与农业经济系教授, 博士生导师。

重要作用。基于此，本文梳理了增减挂钩政策的演进及其特点，讨论实现区域内甚至全国范围内指标交易的必要性与可行性，并提出在长三角地区实行增减挂钩节余指标交易机制，探讨可能产生的风险及相应的防控举措。

一、城乡建设用地增减挂钩政策的

演进与特点

增减挂钩政策基于我国人多地少的基本国情下城镇化进程持续推进的大背景而产生，实质是计划配额管理机制下，在控制建设用地总量、确保耕地面积不减少的基础上，对城乡建设用地的结构调整与优化，也是政府的土地宏观管理权对农民土地产权的重新界定。

1998年以前，地方政府发展经济和进行城市建设占用耕地基本不受约束，导致优质耕地大量流失，引发全社会对保障粮食安全的担忧。1998年修订的《土地管理法》以切实保护耕地、实施土地用途管制为重点，提出实施“占多少，垦多少”的耕地占用补偿制度，并通过土地利用总体规划和年度计划控制新增建设用地指标，以控制建设用地总量、确保耕地面积不减少。此后，地方政府主要通过土地整理复垦、土地开发等方式来补充建设占用的耕地；随着经济发展与城镇化进程的推进，耕地后备资源逐渐减少，各地区（尤其是经济发达地区）的耕地补充能力渐显不足。因此，地方政府有很强的动机在既有政策框架下寻求新的建设用地来源。

1999年原国土资源部出台了“土地置换²”与“指标折抵³”两项政策，为地方政府在计划指标之外提供了新的建设用地指标来源；基于土地置换与指标折抵的政策设计，2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》要求“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”；2008年原国土资源部印发的《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》明确了“增减挂钩”的基本内涵，即“依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）等面积共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，保证项目区内各类土地面积平衡”，同时将增减挂钩项目区的设置以及建设用地指标的置换范围限制在县域范围内。2016年两办印发的《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》提出，深度贫困地区开展增减挂钩不受指标规模限制，“三州三区”及深度贫困县增减挂钩节余指标可跨省域流动；2017年原国土资源部颁布《关于进一步运用增减挂钩政策支持脱贫攻坚的通知》，明确了省级扶贫开发工作重点县的增减挂钩节余指标可在省域范围内流转使用。2018年国办印发的《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》进一步规范了深度贫困地区增减挂钩节余指标跨省域调剂，允许主要帮扶省份及其他有条件的省份结合实际情况将跨省域调入、调出节余指标任务明确到市、县。2020年《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》赋予省级政府永久基本农田以外的农用地转用审批权；《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》提出要完善增减挂钩政策，明确了“城乡建设用地指标的使用应更多地交由省级政府负责”。

“增减挂钩”政策的设计与演进显示出以下6个特点：（1）“增减挂钩”形成的建设用地指标为计划外指标，与地方政府的年度新增建设用地计划指标相结合形成指标“双轨制”；（2）除少数拥有政策特权的地区（如深度贫困地区与对口扶持地区）外，建设用地指标的形成与交易均被限定在县域范围内；（3）“增减挂钩”的实施可以同时形成耕地占补平衡指标与新增建设用地指标，相比单纯的“占补平衡”或计划指标，它在推进城市建设方面更有优势；（4）由于土地开发和整理需要一定周期，因此政策设计出“周转指标”，允许“先占后补”，耕地复垦验收合格后归还周转指标（周期一般为三年）；（5）相比“60%指标折抵”政策，“增减挂钩”形成的新增耕地面积与建设占用耕地的补偿指标之间是100%的折抵，因此，该政策的导向就是在保持耕地面积不减少的基础上将更多的建设用地配置到城市建设当中，体现的是一种“城市偏向”思维；（6）在目前深化“放管服”

²1999年《国土资源部关于土地开发整理工作有关问题的通知》（国土资发358）提出，原有农村宅基地或村、乡（镇）集体建设用地复垦成耕地的，经省级国土资源管理部门复核认定后，可以向国家申请增加建设占用耕地指标。

³1999年《土地管理法实施条例》第十八条第二款规定，土地整理新增耕地面积的百分之六十可以用作折抵建设占用耕地的补偿指标，

改革背景下，省级政府被赋予更大的用地自主权，在农地转用、建设用地指标的使用与分配方面将拥有更多决策权。这些特点对于进一步完善“增减挂钩”政策具有相当的指导意义。

二、允许更大范围内的交易：

完善增减挂钩政策的必要性

(一) 理论框架

理论层面上，当一种商品的供给和需求存在巨大差异时，供需双方进行交易将产生大量潜在收益；此外，如果双方交易的实现具有即时性，即交易存在自发的、自我实现的可能，那么交易将达成并带来帕累托改进。当某种商品的供需双方均能从交易中获益，且这种交易能够自我实施，那么任何意图消除该类市场的行为都将徒劳无功。土地交易市场也不例外。就建设用地计划指标而言，由于信息不对称的存在，计划式的管理体制无法使指标的分配（通常是均等化的初始分配）与各地的土地资源禀赋、经济社会发展水平等条件一一匹配，从而不能充分反映出各地耕地复垦边际成本及利用建设用地边际产出之间的差异，导致指标充裕但经济发展水平相对较低的地区低效率利用建设用地、指标不足而经济发达地区“无地可用”的尴尬情况。我们建立了一个理论框架来分析城乡建设用地增减挂钩节余指标交易带来的经济效益。

在城乡建设用地总量一定的背景下，从经济学上讲，我们假设建设用地总量一定，在图 1 中标示为横轴 OT；由于区域、城乡间的经济社会发展水平存在差异，建设用地利用效率存在差异，比如建设土地在城市和乡村之间、上海和安徽之间都存在回报率的差异。假设城乡建设用地市场是分割的，由于土地不可移动，城镇建设用地需求曲线为向右下方倾斜的 MR_u ；为了便于比较，我们把农村建设用地需求曲线用镜像（从左向右看）表示为向左下方倾斜的 MR_r 。城市的建设用地面积 OQ ，而乡村建设用地面积为 QT 。由于城乡建设用地市场没有统一，导致城乡建设用地的边际回报不一样，城市的建设用地边际回报为 QB ，而乡村（集体）建设用地的边际回报为 QC ，乡村建设用地的边际回报显然低于城市建设用地的边际回报⁴。如果存在一个交易市场机制，比如重庆的“地票”制度，乡村的低边际回报建设用地指标就会转移给城市，最终达到一个市场均衡点 A 。在 A 点，城市建设用地的边际回报 $MR_u = MR_r$ ，这时城市和乡村的建设用地总量分别为 OE 、 ET ，因此，建设用地指标交易将大幅提高土地利用效率，而图 1 中阴影面积 ABC 就是建设用地指标交易带来社会福利的提高。

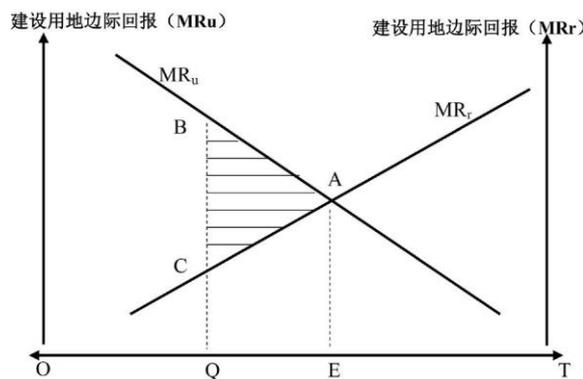


图 1 统一城乡建设用地市场的经济意义

⁴城市建设用地的边际回报远高于乡村建设用地的边际回报，因此存在交易的可能性。如果允许市场交易，则在均衡条件下，城市建设用地的边际回报将等于乡村建设用地的边际回报。

⁵为简便表达，用 L_t 表示 $Land_{total}$ ，用 L_u 表示 $Land_{urban}$ ，相应地， L_r 表示 $Land_{rural}$ 。由于 $L_t = L_u + L_r$ ，土地利用产生的总回报用 $Y(L_t)$ 表示，则有 $Y(L_t) = Y(L_u) + Y(L_r)$ ，当市场均衡时，根据经济学求解最优解的一阶条件，有 $\partial Y(L_t) / \partial L_u = \partial Y(L_u) / \partial L_u + \partial Y(L_r) / \partial L_r \cdot (-1) = 0$ ，即 $\partial Y(L_u) / \partial L_u - \partial Y(L_r) / \partial L_r = 0$ ，因此可以得到 $\partial Y(L_t) / \partial L_u = \partial Y(L_r) / \partial L_r$ ，即 $MR_u = MR_r$ 。

如果把上述的城市和乡村分别替换为上海、安徽，也可以得出同样的结论：如果安徽的建设用地边际回报率低于上海，那么在上海与安徽进行土地指标交易，就会增加社会福利。

（二）实证证据

从我国土地指标交易的实践来看，在限定建设用地指标仅能在县域范围内调剂的情况下，由于县域内各地经济发展水平通常不大，如此设计则人为地抑制了巨大的市场需求，从而扭曲了市场价格，无法实现建设用地的优化配置。结果是国土部门一方面无法保证建设用地的高效利用，另一方面不得不承担远远超出其能力的、对地方政府违法占地用地的监督监察回，因此，在建设用地指标计划管理体制下引入和有效利用市场机制，允许扩大指标交易的范围，有利于在城市建设与耕地保护之间形成一个良好的平衡，从而既不阻碍城镇化进程，也不会危害我国的粮食安全，并有利于从宏观上整体提高土地利用效率，增加经济产出。面对推动“长三角一体化”的重大国家发展战略，“增减挂钩”节余指标有必要在整个长三角区域内自由流动，这才能在形式上和结果上都达成“长三角一体化”的目标。

从实际情况来看，长三角地区上海、江苏、浙江、安徽4省（市）的经济发展水平和土地资源禀赋存在较大差异（见表1）。以安徽省相关数据为100，2016年上海、江苏、浙江和安徽的人均GDP之比为332:287:275:100，而四地人均耕地比为16:70:48:100，上海经济发展水平最高而人地关系最为紧张，安徽则经济发展水平最低而土地资源禀赋最多，至少意味着可以通过建设用地指标的交易使双方获益。

表1 沪苏浙皖相关经济社会指标对比

	人均GDP (元)	单位城市建设用地面积产生 GDP(亿元/平方公里)	城市建设用地占 市区面积比重	单位人均GDP占用城市建设 用地面积(平方公里/万元)	人均耕地 (亩)	永久基本农田 保有率
2016						
上海	116562	14.73	30.17%	678.88	0.197	89.03%
江苏	100650	22.80	8.44%	438.58	0.882	85.76%
浙江	96383	25.64	7.72%	390.02	0.602	81.01%
安徽	35092	13.80	6.21%	724.64	1.252	84.00%
2013						
上海	150853	-	-	-	0.197	-
江苏	80402	20.25	9.24%	493.83	0.902	-
浙江	77640	21.85	8.29%	457.67	0.615	-
安徽	28048	12.18	5.92%	821.02	1.274	-
2010						
上海	76074	-	-	-	0.259	-
江苏	56049	17.21	8.99%	581.06	0.957	-
浙江	56938	17.94	8.34%	557.41	0.607	-
安徽	18751	8.98	5.17%	1113.59	1.259	-

资料来源:整理自2011年、2014年、2017年《中国城市统计年鉴》《国土资源统计年鉴》相关数据

从表1可见,2010—2016年,江苏、浙江和安徽的单位城市建设用地面积产生GDP均有增加,安徽的城市建设用地利用效率提高了54%,增幅最大;江苏提高了32%,浙江则提高了43%。但就绝对值而言,4省(市)利用城市建设用地的效率仍存在明显差异:2016年,江苏与浙江的利用效率分别比安徽高出65%、86%,上海略高于安徽,为7%;并且,江苏与浙江之间的建设用地利用效率

比由 2010 年的 96:100 拉大至 89:100。相应地，城市建设用地的集约利用度，以“单位 GDP 占用城市建设用地面积”衡量，2016 年浙江最为集约（从而也与其人均土地资源禀赋最为紧张相一致），为每万元人均 GDP 占用 390 平方公里的建设用地；江苏次之，上海再次，安徽则相对利用粗放，每万元 GDP 占用 725 平方公里的建设用地，为浙江的 1.86 倍。

此外，我们发现 2016 年上海、江苏、浙江和安徽的城市建设用地回报存在一定差异，分别为 98.2 万元/亩、152 万元/亩、170.9 万元/亩和 92 万元/亩。显然，在长三角三省一市中，城市建设用地经济回报率最高的是浙江，最低的是安徽。如果把部分安徽的建设用地指标出售给浙江，作为指标出售方的安徽会获得更高的收益，而这部分指标对应的建设用地在浙江会创造出更高的价值。从整个区域来看，建设用地指标的跨省交易，每年每亩地能多创造 78.9 万元的 GDP。⁶

再者，就江苏、浙江、安徽 3 省内部来看，各地市之间的经济发展水平、土地资源禀赋、建设用地利用效率以及建设用地利用集约度存在显著差异（见表 2）。这表明，各省地市间的建设用地指标交易和流动有利于优化建设用地资源配置效率。以安徽省为例，截至 2018 年年底，该省农村建设用地 1684 万亩，人均 385 平方米。而皖北和大别山地区（阜阳、亳州、宿州、滁州、六安、安庆 6 市），人口占该省 50%，村庄用地占该省的 60%，人均村庄用地 453 平方米，高于全省平均水平；同时 6 市所在地区也是安徽脱贫攻坚重点区域，共有国家级贫困县 18 个、省级贫困县 11 个，占全省贫困县总量的 90%。⁷因此，欠发达地区开展“增减挂钩”节余指标在省域范围内流动甚至跨省域流动，有利于促进建设用地资源优化配置，实现帕累托改进。

表 2 2016 年沪苏浙皖城市相关经济社会指标对比

	人均 GDP（元）	单位城市建设用地面积产生 GDP （亿元/平方公里）	城市建设用地占市 区面积比重	单位 GDP 占用城市建设用地面积 （平方公里/万元）
上海市	116562	14.73	30.17	678.88
江苏省				
南京市	127264	13.64	11.69	733.12
无锡市	141258	32.09	17.47	311.62
徐州市	66845	23.81	7.97	420.07
常州市	122721	22.12	9.20	452.04
苏州市	145556	33.94	9.80	294.67
南通市	92702	27.51	11.50	363.46
连云港市	52987	9.99	7.90	1001.48
淮安市	62446	12.44	5.47	803.81
盐城市	63278	30.92	2.89	323.42
扬州市	99151	30.06	6.42	332.63
镇江市	120603	27.19	12.96	367.78
泰州市	88330	25.16	10.40	397.39
宿迁市	48311	27.34	3.99	365.78

续表 2 2016 年沪苏浙皖城市相关经济社会指标对比

人均 GDP（元）	单位城市建设用地面积产生 GDP	城市建设用地	单位 GDP 占用城市建设用地面积
-----------	------------------	--------	-------------------

⁶为了便于分析，这里我们假设土地的边际收益等于平均收益。

⁷用活土地政策，助力脱贫攻坚——省自然资源厅解读《安徽省城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂管理办法》[EB/OL]. http://zrzyhghj.tl.gov.cn/3227/3229/201902/t20190211_566200.html。

		(亿元/平方公里)	占市区面积比重	(平方公里/万元)
浙江省				
杭州市	124286	22.36	10.38	447.24
宁波市	110656	25.47	9.14	392.56
温州市	55779	28.34	13.73	352.83
嘉兴市	83968	38.24	10.23	261.52
湖州市	77110	21.55	6.77	464.02
绍兴市	96204	22.38	7.22	446.85
金华市	67158	37.60	4.78	265.95
衢州市	58281	17.38	3.06	575.27
舟山市	107463	21.04	5.71	475.35
台州市	64287	29.99	8.46	333.45
丽水市	56238	31.03	2.60	322.25
安徽省				
合肥市	80138	14.39	33.23	694.89
芜湖市	73715	16.16	11.20	618.65
蚌埠市	41855	9.69	23.40	1031.88
淮南市	27990	8.76	6.34	1141.27
马鞍山市	65833	16.41	12.93	609.20
淮北市	36427	8.78	11.97	1138.88
铜陵市	59960	11.97	6.67	835.68
安庆市	33294	15.31	12.35	653.09
黄山市	41905	11.54	2.12	866.83
滁州市	35301	16.74	6.05	597.40
阜阳市	17642	11.78	6.08	848.87
宿州市	24270	17.33	2.68	577.00
六安市	23298	14.39	1.86	694.85
亳州市	20611	15.16	3.05	659.59
池州市	40919	15.92	1.46	628.16
宣城市	40740	19.59	2.09	510.48

资料来源:整理自 2017 年《中国城市统计年鉴》相关数据

三、允许更大范围内的交易:

完善增减挂钩政策的可行性

由各级地方政府进行政策创新试点并将试点经验在更大范围内推广实施,被认为是中国能够适应内外部环境变化并取得较好经济成就的重要原因。^[7]就“增减挂钩”节余指标突破县域范围进行交易而言,目前已有不少地区建设用地指标的省域范围内交易甚至跨省域交易在试点探索,为在长三角地区进行区域内指标交易提供了有益借鉴。

(一) 建设用地指标省域范围内调剂:重庆的地票制度

增减挂钩政策很重要的一个特点是项目实行封闭式运行,拆旧区和建新区须一一对应,且限于县域范围内。2007年重庆市获批“全国统筹城乡综合配套改革试验区”,政策探索空间进一步扩大,后创新性地探索出“地票”制度,其基本运作流程为:其一,由符合条件的土地产权持有人将其闲置的农村建设用地进行复垦,经验收合格后形成“地票”(即挂钩指标)。其二,土地产权持有人将地票统一委托给区县国土部门定期投放到市农村土地交易所,交易所将零散的地票打包后定期组织公开拍卖,地票成交价款扣除相关成本后,全部返还土地产权持有人。其三,拍得地票的经营主体,可在全市规划区内的建设留用地中选择拟落地的地块,经政府征收和“招拍挂”后,地票指标得以最终落地,地票则冲抵新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费;若持有地票但未在“招拍挂”中获胜,地票则由政府原价赎回。因此,“地票”制度下,建新区和拆旧区不再严格对应,减少农村建设用地形成的指标可以在市域甚至更大范围内交易,指标变得高度抽象化、市场化⁸,凡有交易的经营主体均可参与交易所竞拍,交易及交易主体的范围均有所扩大。此外,不同于增减挂钩政策的“先占后补”,“地票”制度实现了“先垦再占”,体现了以耕地保护为先的原则。其四,通过市场竞拍得到的地票价款在扣除成本后,全部返还土地产权持有人,由村集体与农户按照 15:85 进行分配,也有利于保障农户的土地财产权利。

除重庆“地票”制度外,2014年原国土资源部允许四川试点“省内跨县、市开展增减挂钩”:2016年初,位于秦巴山区的巴中市将 300 公顷增减挂钩节余指标以每公顷 442.5 万元(亩均 29.5 万元)的价格出让给成都高新区,总金额超 13 亿元⁸,既为巴中市筹集了脱贫攻坚所需资金,也缓解了成都用地指标紧张的状况。2017年原国土资源部《关于进一步运用增减挂钩政策支持脱贫攻坚的通知》也允许省级扶贫开发工作重点县的增减挂钩节余指标在省域范围内流转。

(二) 建设用地指标跨省域范围流动:精准扶贫下的政策创新

2016年两办印发的《关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的实施意见》提出,深度贫困地区增减挂钩节余指标可跨省域流动;2018年国办印发《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》、自然资源部印发《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂实施办法》将增减挂钩节余指标跨省域调剂的调出地区限定在“三区三州”⁹及其他深度贫困县,并确定北京、上海、天津、江苏、浙江、广东、福建、山东 8 省(市)为主要帮扶省份(试点省份包括了长三角的上海、江苏和浙江三地)。政策文件规定了指标的跨省域调剂由国家统一下达调剂任务,统一确定调剂价格标准,¹⁰统一资金收支¹¹,以实现节余指标调剂的资金区域整体平衡。据报道,2018年1月,浙江省嘉兴市嘉善县与四川省凉山彝族自治州木里藏族自治县签订意向性的框架协议,嘉善拟在 3 年内以每亩 72 万元价格购买木里 3000 亩节余指标,并在协议签订后 1 个月内向木里支付 5000 万元前期工作经费。因此,建设用地指标的可交易范围进一步扩大,即可跨省域流动,并不意味着这种大范围的交易是不可管理的;虽然目前的节余指标跨省域交易政策带有一定的政治意向性,统一确定交易价格标准也会在一定程度上扭曲市场价格,但从浙江嘉善与四川木里的节余指标交易来看,其价格高于四川省内巴中与成都的指标交易价格,也高于重庆的地票价格¹²,从而在某种程度上更能反映出市场的供求情况。

(三) 长三角地区各省(市)前期相关试点探索:积累经验

在占补平衡指标交易方面,浙江省在 21 世纪之初就探索了省域范围内的交易,形成了“折抵指标有偿调剂”“基本农田易地代保”以及“易地补充耕地”三项具有可操作性的政策体系,有学者称之为“浙江模式”⁶;江苏省 2005 年建立了“耕地异地补充机制”,在苏南和苏北之间有偿调剂使用耕地占补指标;安徽省 2006 年开始探索建立土地整理新增耕地折抵建设用地指标

⁸四川:城乡建设用地增减挂钩如何助力脱贫 fEB/OL],<http://cq.people.com.cn/n2/2018/0510/c365403-31558876.html>.

⁹即西藏、四省藏区、南疆四地州和四川凉山州、云南怒江州、甘肃临夏州。

¹⁰根据《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》,节余指标调出价格根据复垦土地的类型和质量确定,复垦为一般耕地或其他农用地的每亩 30 万元,复垦为高标准农田的每亩 40 万元;节余指标调入价格根据地区差异相应确定,北京、上海每亩 70 万元,天津、江苏、浙江、广东每亩 50 万元,福建、山东每亩 30 万元。

¹¹调剂资金分两个阶段向调出省份支出:核定资金总额后支出 70%调剂资金;确认完成拆旧复垦安置后,再支出剩余 30%调剂资金。

¹²根据重庆土地产权交易所的数据,地票亩均价格约为 20 万元。

省级交易平台，允许有偿调剂使用折抵指标。

在增减挂钩政策方面，浙江省自然资源厅 2018 年出台《浙江省国土资源厅关于做好城乡建设用地增加挂钩节余指标调剂使用管理工作的通知》，允许节余指标跨县域调剂使用，并建立“浙江省城乡建设用地增减挂钩节余指标跨县调剂系统”作为节余指标交易平台；此外，浙江省 2018 年通过跨省域交易调入 2.54 万亩城乡建设用地指标，获得了增量建设用地指标。江苏省 2017 年印发《江苏省增减挂钩节余指标流转使用管理暂行办法》，允许省重点帮扶县、扶贫开发重点片区和黄河故道流域、黄桥茅山革命老区节余指标可在省域或市域内流转使用；该年省域范围内流转节余指标 1.45 万亩，筹集资金 111.45 亿元。安徽省自 2016 年开始开展贫困县增减挂钩节余指标跨县有偿调剂工作，到 2018 年年底，10 个贫困县共调剂出节余指标 3.63 万亩，成交价款 152.7 亿元¹³；2019 年 1 月出台的《安徽省城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂管理办法》明确国家级、省级扶贫开发工作重点县可在省内跨县域有偿调节日节余指标。可见，浙苏皖 3 省在前期的占补指标交易方面积累了一定经验，并且近年来逐步开展节余指标一定条件下在省域内跨县域调剂使用的工作，这为构建长三角地区的节余指标交易机制打下坚实基础。

四、增减挂钩政策的完善：

构建长三角区域节余指标交易机制

如前所述，在城镇化进程持续推进的情况下，如何在控制建设用地总量甚至实现建设用地“减量化”、确保耕地面积不减少甚至有增加的基础上，在城市建设和耕地保护之间形成一个良好的平衡是当前国土资源管理以及供给侧改革中面临的重大课题，而长三角区域一体化又是我国经济健康发展的重要支撑，因此，为了更好地促进长三角区域一体化，政策应当给出相当的“允许探索空间”，协调和促进该区域土地管理制度与政策的一体化，构建区域性的、城乡统一的土地市场与土地制度。具体到城乡建设用地增减挂钩政策的创新与完善，中央政策应当引导和鼓励 4 省（市）在近期实现省（市）域内节余指标自由调剂与流动，在中期搭建起长三角区域性节余指标交易机制，在长期逐步允许全国范围内的节余指标交易。

（一）近期目标：实现省域内节余指标自由交易

基于重庆及其他地区已形成比较成熟的节余指标交易体系，以及江苏、浙江、安徽已不同程度开展节余指标省域内调剂的工作，建议在近期（2—5 年）内引导和鼓励 4 省（市）允许节余指标在各自辖区范围内，通过搭建省级节余指标交易平台（土地产权交易平台、节余指标交易系统 etc. 独立法人机构），实现增减挂钩节余指标跨县域流动和交易。

1. 交易主体

从供给方来说，在初始阶段，由于增减挂钩项目多由县级政府部门主导而在县域范围内实施，县级政府相关部门实际上掌握了项目实施的总体成本、节余指标数量等重要信息，因此地方政府成立的独立法人机构应当作为节余指标的供应主体参与市场交易。重庆等地的试点经验表明，随着增减挂钩项目突破县域范围而在地级市一级甚至省域范围内实施，农村集体经济组织也能够成为市场交易的主体，这也与近些年政策逐渐允许农村集体经营性建设用地直接入市而赋予农村集体经济组织特别法人的产权地位相一致。除法律规定的特殊情况外，农村土地由农民集体所有，农村土地所有权人应有权合法合理地自由处置其土地财产权益；在增减挂钩节余指标交易层面，如果增减挂钩项目的实施（通常为通过农用地和宅基地整理、复垦形成新增建设用地指标与占补平衡指标）是由某农村集体经济组织主导的，那么所形成的具有市场价值的相关指标应当允许农村集体经济组织直接参与市场交易。因此，增减挂钩节余指标的交易主体应由以地方政府相关部门为主逐渐过渡到以农村集体经济组织为主。从需求方来说，有用地需求的单位或机构在向当地自然资源主管部门备案登记以后，应当可以直接参与增减挂钩节余指标的竞买。

¹³ 《安徽省自然资源厅关于印发安徽省城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂管理办法的通知》文件及解读 [EB/OL]. <http://www.bengbu.gov.cn/public/22121/35763641.html>.

2. 交易价格

鉴于节余指标交易体系整体尚不成熟，且省域内各县（市、区）获得节余指标的边际成本与利用节余指标的边际收益存在明显差异，依据节余指标的生产成本定价被视为目前比较可行的方法。以指标的生产成本进行定价的主要思路是在本县域土地复垦、农民安置等成本费用的基础上，加以一定的利息、利润或考虑指标可能产生的增值收益来计算土地指标价格。因此，可以有两种进行指标定价的方式：其一，使用成本逼近法，设置指标交易价格区间，以“基础成本+本地市场平均利润”为价格下限，以“基础成本+本地平均土地转用增值收益（的较高比例）”为价格上限，以此区间内价格成交的交易视为合理合规。其二，仅依据基础成本制定最低保护价，但最低保护价并不意味着交易要实施政府指导价；只有当市场交易价格低于最低保护价时，节余指标持有者可选择由省一级政府土地储备中心按最低保护价对节余指标进行收储。同理，在区间价格方式下，交易价格低于区间价格下限时，也可以选择由省级土地储备中心收储；当交易价格高于区间价格上限时，应暂时冻结指标交易，并由第三方机构或相应的政府主管部门对指标交易双方的项目及预期收益进行再评估，以考察交易价格的合理性。

3. 交易平台

建议建立省一级的指标交易平台，由省级相关主管部门统筹所辖范围内的指标交易信息、提供指标交易服务；在搭建省级平台的基础上，有条件的省份或者地级市可以单独或部分建立市级指标交易平台，以此作为省级平台的分支机构，实行公开竞价交易。从平台运行层面来说，省级平台可对每次成功交易收取一定比例（如）的管理费用，所得费用用于维持交易平台正常运作；除了维持交易平台日常运转之外，考虑到节余指标交易价款数量较大，因而交易平台收取的管理费体量加大，故可以考虑将管理费的一定比例用于耕地保护专项基金或用于补偿集体和农户的土地产权权益。贫困地区的节余指标可优先投入交易，并可免收管理费用，以在助力脱贫攻坚的同时尽量不扭曲市场价格。

4. 其他配套政策措施

在逐渐放开节余指标一级市场的同时，考虑到可能出现指标无法落地的情况，应逐步构建有序的节余指标二级市场，探索节余指标的二次交易机制，并赋予节余指标质押融资功能。此外，为了避免政策放开可能带来的部分地区盲目卖出节余指标（而导致自身发展用地无法得到满足）的情况，或者买入方通过“囤积居奇”试图在二级市场上牟利的情况，建议设定节余指标“卖出上限”（如该县域城乡建设用地总量的50%）和（或）节余指标“买入上限”¹⁴，并将下达各县域的年度计划指标与买卖双方的市场交易指标相挂钩，适当减少交易双方的计划指标，可以在一定程度上避免盲目交易指标，也可能通过逐渐减少计划指标从而推动建设用地“减量化”目标的实现。

（二）中期目标：实现长三角区域性节余指标自由交易

在沪苏浙皖4省（市）省域内节余指标自由交易的基础上，通过联通4省（市）各自的省级指标交易平台，搭建起区域性的节余指标交易平台，这也是长三角地区土地市场和土地制度一体化的重要体现。与省域内节余指标自由交易机制的构想类似，长三角区域性的节余指标交易平台也应构建二级交易市场，同时允许贫困地区的节余指标优先交易，将交易平台收取的管理费用用于维持平台的日常运转以及区域性的耕地保护项目等。制定节余指标最低保护价、设定买卖节余指标上限、计划指标与节余指标交易相挂钩等限制性措施也应当施行。这里应当注意的是，长三角区域性的节余指标交易平台应当处于自然资源部的监管之下，自然资源部每年下达4省（市）的计划指标可以与4省（市）上一年交易的节余指标总量挂钩，从而在长三角地区推动建设用地总量“减量化”，并对长三角地区盘活城市存量建设用地形成一定的倒逼机制，提升长三角地区的集约节约用地水平。

¹⁴ “买入上限”又可按照节余指标卖出方的比例和（或）买入方的比例分别设置。例如，单个买入者购买节余指标数量不能超过自身建设用地总量的一定比例，和（或）不能购买单个卖出者超过该卖出者建设用地总量的一定比例，

（三）长期目标：实现全国范围内节余指标自由交易

在总结各省省域范围内和长三角区域性节余指标自由交易所形成的经验、产生的问题的基础上，以长三角城乡建设用地增减挂钩交易平台为基础，逐步探索全国范围内的增减挂钩节余指标自由交易。这样，长三角将成为全国建设用地指标交易的领头羊和交易中心。构建起全国统一的建设用地指标交易市场，经济欠发达地区的节余指标更多地流入经济发达地区，有利于实现建设用地的优化配置，并有利于推动主体功能区的形成；同样，将年度计划指标与各省（自治区、直辖市）的节余指标交易量相挂钩，有利于推动全国性的建设用地“减量化”，在保障耕地红线的基础上更好地推进城镇化进程。

五、进一步讨论：风险与防控

虽然学界较为主流的意见是放开对节余指标跨区域交易的限制，但政策制定者仍然对此持谨慎的态度。中央政府最为主要的担忧有四点：

第一，节余指标交易范围扩大化可能造成无序的增减挂钩，从而加剧耕地保护的严峻形势。无论是省域内节余指标交易，还是区域性的指标交易，抑或全国性的指标交易，随着节余指标交易范围突破县域范围，中央政府担心一旦出现危及耕地保护红线的风险，其对于国家粮食安全的危害将是难以承担的。这种担忧不无道理，因为在前期的试点中，部分地方政府以追求增量建设用地指标为重点，而轻视甚至忽视耕地复垦，出现“占多补少”“占优补劣”的现象，使耕地保护流于形式。因此，从保护耕地的角度，可以借鉴重庆的“地票制度”，严格实行“先垦后占”，当复垦的耕地在面积（数量）、产能（质量）方面验收合格后，其形成的节余指标方可进行交易；或者，在已有“周转指标”设计的基础上进行完善，首先赋予意愿卖出指标方50%的周转指标进入平台交易，剩余50%的指标在耕地复垦验收合格后发放，以改变地方政府追求增量建设用地指标的激励，更好地保护耕地。在建设长三角统一建设用地市场的同时，可以考虑仿照欧盟在长三角率先实施统一的农业政策四，把保护耕地、保障粮食安全与活跃城乡建设用地市场统合在一起，进一步推动长三角的一体化进程。

第二，节余指标交易范围扩大化可能导致大城市挤压中小城市、城市挤压乡村、东部挤压中西部，加剧城乡、区域间的发展不平衡。在市场交易中，节余指标由价高者得，因此中央政府与学界都担忧增减挂钩节余指标会被经济社会发展水平较高的城市（相对于乡村）、东部地区（相对于中西部地区）、大城市（相对于中小城市）所垄断；在长三角区域内部，则可能出现安徽省的节余指标大量流入上海、江苏和浙江三省市，从而可能使指标流入区的城市出现盲目性扩张、建设用地粗放利用，而指标流出区整体的发展机会会受到挤压的现象。因此，在设计更大范围内的节余指标交易机制时，需要强调设定买卖节余指标上限、计划指标与节余指标交易相挂钩等限制性措施的重要性；并且，从国际情况来看，节余指标交易能够在一些限制条件下顺利、有序地进行¹⁵。

除了中央政府担忧的耕地保护以及发展平衡性问题外，“增减挂钩”政策实施过程中农民的土地财产权益保障也是学界关注的一个重点。

第三，农民居住权利要受到保护，不能强制农民“上楼”。在城乡建设用地增减挂钩的实践中，一些地方政府为了节余更多的建设用地指标，采取措施强制农民上楼、集中居住，这对农民生活、农业生产以及农村文化造成较大的负面影响。首先，“上楼”在很大程度上导致农户的水电气支出以及肉、蔬菜、水果等消费支出的增加，生活成本显著上升^[11]；甚至部分地区进行所谓的“村庄改造”后，农民连上厕所都出现困难，给农民的生活造成很大的不便。其次，一些集中居住点距离农民的耕作地较远，给农业生产、运输和储存带来诸多不便，影响农业生产^[12]，此外，长三角地区的农村居民大多“依水而住”，居住分散，这是一种历史文化形成的选择，而集中居住则导致这种典型的农村文化逐渐丧失。

¹⁵美国的土地发展权转移交易（TDR）是根据一些标准将部分地区划为发送区（即保护区），部分地区划分为接收区（即发展区），再依据潜在的发展价值估计发展权的数量，最后对接收区进行密度限制。

固然，集中居住也给农民提供了一些生活便利，例如改善了农民的居住环境。但是，实行村庄改造、推动集中居住要尊重农民的选择，他们的居住权利要得到必要的保护，应坚决禁止采取强制手段“赶”农民上楼。

第四，应当公平、合理地分享节余指标交易产生的增值收益。如前所述，增减挂钩政策的一个重要特点是体现了政府一贯的政策导向——“城市偏向”。^[13]从宏观层面来说，增减挂钩调整的是城乡建设用地的结构，具体到微观层面，就是拆旧区的农民以获得一定补偿为条件放弃了其拥有的建设用地权利，从而通过节余指标调剂或交易为城市建设提供建设用地增量。在重庆的“地票”制度下，指标交易所获得的大部分收益由村集体与农民获得；但在全国多数地区，增减挂钩项目的主导者多为县级政府，使得农民所得的增值收益比例偏低，农民的土地财产权利受到侵害，且可能导致其长久生计无法得到保障。在福建某县的增减挂钩项目中，村集体和农民获得按固定补助标准计算的挂钩指标补偿，而乡镇政府则得到剩余的全部土地收益^{16[14]}；在成都某县的增减挂钩项目中，政府通过节余指标交易获得 11 亿元增值收益，扣除全部成本后，县级政府得到近 4 亿元净收益，而失去了宅基地及房屋的农民共仅获得 2000 万元补偿，仅为地方政府收益的 5%^[15]。因此，从保障农户的财产权益、增加农户的财产性收入角度来说，允许村集体和农户进行集体建设用地整理与复垦，形成节余指标进入交易平台进行交易是节余指标交易扩大化的题中之义；在政府主导的增减挂钩项目中，对农民的安置费用可以算作成本并按固定标准进行补偿，但在交易后扣除所有实施成本形成的净增值收益，应当允许村集体和农民公平、合理地分享一定比例（如 30%）的收益，作为对其放弃建设用地权利的补偿。因为增值收益形成的基础，在于村集体和农民放弃了其土地财产权利，这也是土地增值收益“公私共享”的应有之义。

参考文献：

[1]于晓华. 以市场促进农业发展：改革开放 40 年的经验和教训[J]. 农业经济问题, 2018(10).

[2]刘志彪. 长三角更高质量一体化发展的三个基本策略问题分析[J]. 江苏行政学院学报, 2019(5).

[3]刘志彪. 区域一体化发展的再思考——兼论促进长三角地区一体化发展的政策与手段[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2014(6).

[4]Olson M. Power and prosperity: Outgrowing communist and capitalist dictatorships[M]. New York: Basic Books, 2000.

[5]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(6).

[6]汪晖, 陶然. 论土地发展权转移与交易的“浙江模式”一制度起源、操作模式及其重要含义[J]. 管理世界, 2009(8).

[7]Heilmann S. From local experiments to national policy: the origins of China's distinctive policy process [J]. The China Journal, 2008(59).

[8]谭明智. 严控与激励并存: 土地增减挂钩的政策脉络及地方实施[J]. 中国社会科学, 2014(7).

[9]刘红梅, 刘超, 孙彦伟, 等. 建设用地减量化过程中的土地指标市场化机制研究[J]. 中国土地科学, 2017(2).

[10]于晓华. 制定共同农业政策推动长三角经济一体化：欧洲共同农业政策的启示[J]. 经济研究参考, 2019(22).

¹⁶这类类似于改革前的土地征收制度。在该制度下，农民仅按照耕地的年产值倍数法获得补偿，地方政府获取了绝大部分土地增值收益。

-
- [11]周飞舟, 王绍琛. 农民上楼与资本下乡: 城镇化的社会学研究[J]. 中国社会科学, 2015(1).
- [12]叶继红, 孙崇明. 农民上楼: 风向与治理—基于“结构—过程”的分析框架[J]. 浙江社会科学, 2020(3).
- [13]于晓华, 钟晓萍, 张越杰. 农村土地政策改革与城乡融合发展—基于中央“一号文件”的政策分析[J]. 吉林大学社会科学学报, 2019(5).
- [14]严金海. 政策网络、行动者互动与土地增减挂钩收益分配—以福建省尤溪县为例[J]. 农业经济问题, 2019(7).
- [15]顾汉龙, 冯淑怡, 张志林, 等. 我国城乡建设用地增减挂钩政策与美国土地发展权转移政策的比较研究[J]. 经济地理, 2015(6).