

增减挂钩指标市场化政策研究

——以重庆地票制度为例

余欢¹

（南京农业大学，江苏 南京 210095）

【摘要】：通过研究增减挂钩指标政策的变迁过程，结合现实条件分析当下不同的增减挂钩模式下的政策改革，探讨包括中央政府、地方政府和集体在内的不同主体的制度需求。以重庆地票为代表的市场化政策的产生与发展为例，探究当下增减挂钩政策指标市场化的现实意义，为促进政府的宏观调控和市场化配置得以协调发展，从不同的角度提供可能的参考建议。

【关键词】：增减挂钩指标 市场化 城乡建设用地

【中图分类号】 F321.1 **【文献标识码】** A

中国人多地少，耕地资源稀缺，为保护耕地，控制建设用地总量，中国建设用地指标采取自上而下的分配方式。然而随着经济社会的发展，城市化、工业化进程的加快，中国城镇建设用地需求不断增加，城镇建设占用耕地与耕地保护之间的矛盾日益突出。为破解耕地保护与建设用地保障这一两难困境，解决城镇发展建设用地指标问题，政府于 2005 年正式出台了城乡建设用地增减挂钩政策，并以试点先行的方式在全国范围内逐步推广。

1 重庆地票制度的提出背景

在形势严峻的耕地保护任务前，中央政府不仅需要从制度上采取强制性行动来规范地方行为，更需要考虑为地方保护耕地寻找内生性动力。结合中国在 21 世纪初的发展目标，我们可以发现中央政府出台严格的土地管制制度的目的并不只是为了限制建设用地的扩张，而是为了抑制过快的经济发展速度，解决其带来的耕地数目急剧下降与粮食安全问题。作为追求社会利益最大化的社会行政主体，实现经济发展与耕地保护的双赢才是中央政府的目标，但囿于其掌握的知识和信息有限，与地方政府能够实际了解当地情况不同，中央无法作出对每个地区都适用的制度安排，存在的信息不对称等问题使其在制度供给时无法做出最佳决策，即使有制度创新的想法，实施起来的风险和成本也很大。而地方政府作为在外部规则中与中央博弈的地方统治代表，经济发展速度与其自身的利益结构和当地人民的社会福利都有着紧密的联系。土地财政是地方政府的主要收入来源，关系到地方经济发展的命脉，故即使在中央对全国土地实行了严格管控的背景之下，地方政府仍要在完成中央的指令下，为城市土地开发寻找合法化空间。所以对于中央政府来说，浙江等地进行的自发性创新尝试帮助其探索了制度发展的方向，节约了自身的制度创新成本，为政策演化提供了新的思考途径，即在后续如何通过政策制度的创新改革平衡地方发展需求和耕地保护的目标。

长远来看，多数学者认可增减挂钩作为一项国土管理创新制度，在优化土地利用结构，促进新农村建设，统筹城乡发展，提高土地节约集约度等方面发挥着很大的作用，为产业经济和城镇建设提供了发展空间。目前已开展的城乡建设用地增减挂钩政策实践虽有一定的成效，但由于在项目推进下大拆大建、收益分配混乱等问题上争议颇多，造成了违背农民意愿、侵犯农民

作者简介：余欢(1999-)，女，安徽安庆人，本科在读。

权益等负面影响，在政策的具体实施过程中，有些地方政府将获取建设用地指标作为工作的首要任务，只注重耕地数量而忽视耕地质量，提供建设用地“寻租”的途径，农民集体的权益没有得到尊重与保障。随着增减挂钩政策的不断深化，增减挂钩试点规模不断扩大、试点区域不断增多，部分试点区域突破了国家制定的增减挂钩基本实施框架，对传统增减挂钩模式进行了较大幅度的创新。很多试点区域在增减挂钩基本框架内进行模式探索，先后出现了多种特点鲜明的增减挂钩模式，如天津的“宅基地换房”模式、江苏的“万顷良田建设”模式、山东的农村社区建设模式等模式。在此背景下，重庆政府在全国范围内率先开展了农村土地管理制度的改革探索。

2 重庆地票制度的产生和发展

2.1 重庆地票的产生

当指标市场丧失了应有的活力，各地地方政府不得不开始在地方已有的土地政策下考虑新的发展策略。重庆市作为中国典型的城乡二元结构体制区，发展极不均衡。发达地区对于建设用地的需求十分强烈，而相对落后地区由于地区发展滞后等原因，许多农民选择外出务工，而农村的年轻一代也由于工作变化等原因搬迁到城区，不再在农村居住，农村开始出现大量闲置的宅基地。为加快其转变城乡二元结构体制，2007 年国务院批准重庆为全国统筹城乡综合配套改革试验区。在此背景下，重庆政府在全国范围内率先开展了农村土地管理制度的改革探索。2008 年重庆市农村土地交易所挂牌即地票交易制度的正式诞生，标志着重庆在统筹城乡发展过程中对土地流转方式的重要创新。

制度变迁的过程反映了中央和地方政府对于存在的现实问题所进行的调整和改进。对于以重庆地票为代表的增减挂钩市场化政策的出现，有学者认为是在耕地保护制度和土地用途管制制度环境下，中央政府保护耕地的目标、地方政府发展地区经济的目标、村集体发展集体经济的目标和农民增加土地权益的目标均不能得到实现的情况下，产生了制度创新需求。

2.2 重庆地票制度的发展

重庆“地票”制度作为首次引入市场交易平台的政策，引起了众多学者的关注。顾汉龙通过对比重庆市指标周转模式和地票交易两种模式，得出地票交易模式在耕地保护和农民权益保障方面具有更好的表现，但“挂钩”指标利用效率较低的结论。张鹏等认为重庆土地地票交易制度由于城乡土地边际收益和边际成本间的差异，存在广阔的交易空间和制度变迁的动力。慕卫东认为地票制度在新增城镇建设用地指标、耕地有效保护和增加农民收入三方面有基础的功能，与其他制度相结合还有很多延伸功能，有很大的发展空间。

“地票”本质作为城乡建设用地增减挂钩的延伸和远距离、大范围建设用地指标置换，突破了指标在县域范围内的流转，允许跨区县交易，极大的扩展了交易范围，让指标在全市范围内进行市场化配置。通过将落后地区土地未来的发展权利出让给指标需求方即发达地区，解决发达地区的指标供给困境，又为落后地区带来直接的发展财政资源，从而实现了地方政府自身的利益目标。在耕地保护方面，地票交易首次打破了以往先占后补的做法，而采取先复垦再申请的方式，复垦的土地验收合格后土地权利人才可获发城乡建设用地挂钩指标凭证，也即“地票”。作为一个山地丘陵占城市总面积 98%的特大城市，复垦的宅基地中必将形成存在一定坡度的耕地，通过验收复垦的土地更能有效保障耕地的质量，从而有利于真正意义上完成耕地保护的目标。

但与此同时，“地票”交易作为一种市场行为，并不完全遵循市场配置，因为其每年度的挂钩指标交易量由重庆市人民政府根据土地利用年度计划、指标规模和用地需求情况实行计划调控，交易的价格也是由市人民政府统一制定交易基准价，而非遵循市场供需原则，但其作为中央允许下增减挂钩政策的首次市场化创新尝试，市(省)域范围内的市场化交易形式取得了不错的成功，即为发达地区谋得发展空间和机会的同时，又给落后地区提供资金等生产要素，让中央政府看到了增减挂钩市场化政策的发展潜力。

当农民将宅基地复垦后，其自身的社会福利水平是否得到有效保障就有赖于社会保障水平。这其中包括个人生活环境的改变对农民精神生活的影响，当农民失去宅基地，其生活居所带来的生活方式的改变是正面还是负面的，是我们在考虑农民福利是否提升的重要层面。政府通过提高医疗保障和农民子女的受教育权益，可以有效提高农民的社会保障水平，从而增进农民公平感。

地票制度的出现，是地方政府在改革背景下结合当下形势中三方各自的利益结构，充分考虑了各方的目标、对制度创新的需求以及对于制度行为的接纳度后进行的制度创新。通过充分保障农民集体的利益，地票制度实现了中央政府的公平需求，优化了农村用地和城市用地的空间布局，之于促进城乡一体化具有重要的实践探索意义，为中国农村土地改革提供了新的理论和经验。

3 问题与讨论

增减挂钩政策形成初期，地方政府作为政策形成的主要推动者，为了协调当地经济发展和国家政策而推出的突破性创新举措成为了增减挂钩政策的雏形，实现了建设用地利用的跨区域有效配置，也为欠发达地区输入了丰富的财政资源，一定程度上解决了地区内各区由于耕地潜力差异和建设用地需求造成的用地矛盾，成为地方在不打破中央严格的土地管制制度下具有一定可行性的操作模式。在增减挂钩政策的形成阶段，地区的制度创新行为成功地引起了中央政府的注意，地方政府对于扩张城市规模和推动经济发展的强烈需求也让中央政府看到了创新行为的可行性，在此背景下，增减挂钩政策的试点范围不断扩大，最终正式登上了历史的舞台。各省市也经过自己不断的尝试和改进，在经济情况、社会环境、地域环境不同的情况下，贯彻中央政策，选择试验适合自己的模式。在增减挂钩政策出台后，在政策的实施过程中也根据实际情况不断进行着调整，由于一些地方政府利用政策盲目扩大试点，逼农民上楼，增加建设用地指标，侵害了农民集体的利益，中央开始对地方政府的行为进行严格规范，实施监察制度，对试点地区进行控制，以保障农民利益在政策中不受损失。在增减挂钩政策施行中期，由于各地陷入了供给困境，仅一个地区内的指标挂钩不能满足用地需求，而此时市场化政策的出现突破了以往各种模式的界限，增减挂钩指标市场化成为具有借鉴意义的流转方式。而后增减挂钩政策扶贫工作中的成功应用，让增减挂钩节余指标跨省流动成为中央许可下众多地区获得(卖出)指标的趋势与选择。

地票交易作为在全国率先开展的市场化交易模式，其政策实施切实影响着地区经济的发展和农民生活水平，不适宜的制度实施将会导致农民的生活条件无法得到保障，如何合理地调整增减挂钩指标市场化政策，是当下中央政府需要关注的重要问题。由于当下的地票交易是通过农村土地交易所来沟通农户和市场的交易过程，交易环节、价款公示方法、公示范围等环节都将影响农民满意度与公平感。在此情况下，操作透明化将减少农民对于政府缺乏信任的现象，增加政府公信力，同时有效监管资金的流向，减少官员寻租的腐败行为，有利于地票政策的良好可持续性发展。同时，对于政策实施文件、补助实行方法，政府需要加大宣传力度，以召开听证会、村集体开会等形式来保证农民都可以了解到政策的相关内容，明确每个环节的流程，增进农民的参与度，充分发挥地票政策的自主性，适应市场化政策改革的方向。

参考文献:

- [1]任平, 吴涛, 周介铭. 城乡建设用地增减挂钩制度实施绩效分析与评价[J]. 中国农业资源与区划, 2014, 35(06): 25-31.
- [2]叶剑平. 城乡建设用地增减挂钩政策内涵[J]. 中国地产市场, 2010(12): 8.
- [3]顾汉龙, 冯淑怡, 曲福田. 重庆市两类城乡建设用地增减挂钩模式的比较[J]. 中国土地科学, 2014, 28(09): 11-16+24.
- [4]张鹏, 刘春鑫. 基于土地发展权与制度变迁视角的城乡土地地票交易探索——重庆模式分析[J]. 经济体制改革, 2010(05): 103-107.

-
- [5]慕卫东. 重庆地票制度的功能研究：制度经济学视角[D]. 重庆：西南大学，2016.
- [6]杨雅婷. 天津城乡一体化建设中宅基地换房模式探析[J]. 中国房地产，2015(18)：53-60.
- [7]上官彩霞，冯淑怡，陆华良，曲福田. 不同模式下宅基地置换对农民福利的影响研究——以江苏省“万顷良田建设”为例[J]. 中国软科学，2017(12)：87-99.
- [8]崔行臣. 城乡统筹背景下农村社区教育信息化体系建设模式研究——以山东省为例[J]. 成人教育，2018(3)：38-41.
- [9]上官彩霞. 城乡建设用地增减挂钩实施中宅基地置换的模式选择及其对农民福利的影响研究[D]. 南京：南京农业大学，2015.
- [10]刘俸材，马泽忠，李爱迪. 重庆地票制度运行现状与改进建议[J]. 价值工程，2015，34(01)：147-148.
- [11]刘澄宇，龙开胜. 集体建设用地指标交易创新：特征、问题与对策——基于渝川苏浙等地典型实践[J]. 农村经济，2016(03)：27-33.