

# 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<sup>\*</sup>

周立群<sup>1</sup> 张红星<sup>2</sup>

(1 南开大学经济学院教授、博导 天津 300071)

(2 南开大学经济学院博士生 天津 300071)

**摘要:**城市化带来大规模农地转用。在现行的制度下,土地的城市化与耕地保护显然存在冲突。严峻的用地实践催生了土地制度变迁,进而开启了农村土地制度变迁之路。在城乡建设用地增减平衡的思路下,各地进行了很多有益的探索,农村土地制度形成了一条从“宅基地换房”、“挂钩”项目到“地票”交易所的演进路径。以中国的实践为基础,本文对这样一条农村土地制度变迁的脉络做了简单勾勒,分析了变迁中存在的问题,并在总结经验的基础上对未来土地制度演进方向做了尝试性探索。

**关键词:**宅基地换房;挂钩项目;地票交易所

**中图分类号:**F301 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-8263(2011)08-0072-07

城市化带来大规模农地转用。自1978年至2007年底,累计600万公顷优质耕地变为非农用地,农地非农化的数量平均每年达20余万公顷。耕地作为一种稀缺的资源日益受到政府和学界的广泛关注。然而,中国的经济增长既得益于市场化取向的制度改革,更得益于农地非农化支撑的城市化、工业化进程。强行制止农地转用会阻碍经济发展。这似乎是一个两难问题。这一问题随着经济的发展日益严峻。据DRC(国务院发展研究中心)的估计,到2020年,中国的城市化率将达到60%。迅速的城市化将伴随着大规模的城市新增建设用地需求。依据《全国土地利用总体规划纲要》,2008-2030年间,农地非农化的数量将超过250万公顷,相当于3750万亩。据测算,2005年全国耕地总量为18.31亿亩,2010年将下降至18.18亿亩。<sup>①</sup>要守住中央规定的18亿亩的红线,2010-2030年耕地面积的减少量需要控制在1800万亩内。在现行的制度下,土地的城市化与耕地保护显然存在冲突。严峻的用地实践催生了土地制度变迁。

## 一、土地制度变迁的起源:约束与突破

根据现行的土地政策,我国农地非农化实行计划管

理,这种计划管理主要体现在三个维度:土地利用总体规划和年度土地利用计划;划定基本农田保护区;规划期内耕地总量动态平衡。<sup>②</sup>土地规划规定了一个地区在一定时间内新增的建设用地总量,也即建设用地规划指标。规划指标在一定时期内自中央分批、逐年下达,在各个地区间分配,形成了年度土地利用计划指标,以便与该地区经济发展周期相匹配。这些年度建设用地指标与“银根”相似,成为国家调控地区性投资的“地根”。基本农田保护区反映了国家的土地利用的用途管制和分区规划。基本农田保护任务自中央逐级下达,并落实到各地区的具体地块。耕地一旦被划入基本农田,就不能建设占用。城市建设所占用的耕地,必须给予同质同量的补充,做到占补平衡。考虑到用地企业自行补充耕地的困难,国家规定,用地企业缴纳一笔补充耕地的费用,由地方政府使用这一专项资金统一组织补充耕地。传统的做法是在城市近郊农村占用耕地,在远郊荒地较为丰富的农村补充耕地。前者称之为使用建设用地指标,后者称之为获得“占补平衡指标”。

以上土地计划管理的三个维度构成了城市建设用地的三大约束。由于地区之间土地资源差异很大,有些地

<sup>\*</sup> 本文是教育部人文社科规划基金项目“农地转让权的分配与边界:基于中国土地制度变迁的实践”(10YJA790270)的阶段性成果。

区开发较早,境内可开垦耕地的荒地等后备资源很少,难以通过开垦荒地来获得占补平衡指标。这意味着有些地区尽管拥有建设用地指标,却不具备相应的补充耕地的能力。更为严重的是,有些发达地区,除了补充耕地乏力之外,还面临着建设用地指标严重不足的问题。

国家于2004年禁止了跨地区补充耕地的做法。个别省份确因土地后备资源不足,报经国务院批准后可以易地开垦,补充耕地。各地之间的建设用地指标原则上不允许交易。针对耕地总量动态平衡的约束,各地转向通过内部的土地整理获得占补平衡指标。依据土地整治的对象,土地整理可分为三类:一类是通过田土坎调整、田块合并、园地退耕、坡改梯等方式增加耕地;一类是对荒草地及滩涂等未利用地加以开垦;一类是对宅基地和其他建设用地进行复垦。相比于通过农地整治增加耕地,整理农村宅基地及其他建设用地的单位成本较高,(涉及到拆旧房,盖新房,复垦原有的宅基地),而两种土地整理的单位收益却相同,都是获得占补平衡指标,因此,单纯获取占补平衡指标所带来的收益首先促进了农地整治,却不足以促进村庄整理。我们从一些实践调研中也可可见一斑。成都市金堂县栖贤乡向前村初期实施的土地整治新增耕地来源主要是农用地和未利用地,建设用地的整治对新增耕地的贡献仅占1.4%。<sup>③</sup>

然而,以获取占补平衡指标为目的的土地整理完全是在征地制度的框架下运作。土地整理的数量取决于征地规模,依附于建设用地指标。而各地当年可利用的建设用地指标则受到国家年度土地利用计划的限制。国家通过土地利用总体规划的方式限制了各地未来十年的农地转用的数量。没有建设用地指标,通过土地整理获得占补平衡指标没有意义。所以,对于同时面临建设用地指标和占补平衡指标双重限制的地区而言,关键在于如何增加城市建设用地指标。对这些地区而言,获得建设用地指标的途径有三:一是向国土资源部申请,但是很难获批;二是寻求与建设用地指标结余地区有偿调剂,当前政策下基本被禁止;三是地方进行制度创新,在无法对建设用地进行增量调整的同时,调整本地区内城乡建设用地存量结构,增加城市建设用地指标。保护耕地的核心不是完全保持位置不变,而是总量不减少,质量不下降。耕地总量可以是动态平衡和城乡平衡。如果允许城乡耕地总量平衡,这一问题迎刃而解,发达地区完全可以在促进城市发展的同时保护耕地。我国农村居民72750万人,人均建设用地188平方米,若可以通过城乡建设用地平衡项目使得农村居民人均建设用地下降30平方米,可新增4362万亩建设用地指标用于城市发展。<sup>④</sup>由此可见,国家保护耕地需要创新机制,寻找级差地租释放的合理渠道。

一个可行的合理的渠道就是引入城乡建设用地增减平衡项目,对建设用地资源进行空间配置。正是沿着这一思路,人们逐渐认识到,在我国现行土地用途管制的体制下,农村中的耕地和建设用地的潜在价值完全不同。

为防止城市和工业占用过多农地,国家严格控制农地转为非农用地的数量,对农地转用的数量实施严格的行政审批,规定农地转用的高额税费。近年来,城市扩张的土地成本不断提高,难度逐渐加大。由于国家控制的是农地转用的增量,所以,城乡建设用地存量结构的变化并不影响农地转用的数量。因此,如果远郊农村的建设用地可以与城市近郊规划建成区中的农地按照一定比例完成空间置换,并不违背国家的土地用途管制,也不占年度计划建设用地指标。通过村庄整理所节约的建设用地不仅可以用来获得占补平衡指标,而且可以直接置换为建设用地指标,并且这些新置换的建设用地指标是年度计划指标之外的增量指标,不受年度计划指标的限制。所以,村庄整理可以同时获得建设用地指标和占补平衡指标,而农地整理只能获得占补平衡指标。因此,涉及农村宅基地和其他建设用地的村庄整理从一般的土地整理项目中独立出来,农村的建设用地开始用于实现更高的价值。这就形成了城乡建设用地增减平衡的思路。

## 二、从“宅基地换房”到“挂钩项目”

天津的“宅基地换房”模式就是这一思路的初期探索。项目实施以政府为主导,以房屋和货币对农村集体建设用地(尤其是宅基地)进行置换。“宅基地换房”项目的实施在三个层面取得突破:(1)对农民而言,经过置换之后,农民的财产性收入提高。置换前,农民房产只能在集体组织内部交易,不能进入城市房地产市场。如果进入属于黑市交易,这类房子被称为“小产权房”,产权是残缺的,交易半径太小,价值受到压抑。置换后,农民的土地资产转变为城市房产和货币资产,这些资产具有完整的产权,可以进入城市房产市场上交易。(2)对政府而言,农村的建设用地转变为城市建设用地,政府获得了规划外的建设用地指标,有力的缓解了城市建设用地需求的压力。(3)土地的集约化程度得到提高。以华明镇为例,该镇初期拥有集体建设用地1.2万亩,实施宅基地换房后,新建用于安置农民的房屋所占土地0.4万亩,结余0.8万亩建设用地可用于商业、住宅、工业用地。<sup>⑤</sup>

宅基地换房的最大缺陷在于,城乡建设用地置换的范围窄,被置换出来的建设用地指标与具体的地块相捆绑,仅仅适用于城市周边地区。尽管远郊农村也存在大量未集约利用的建设用地,可以通过土地整理获得用于城市发展的建设用地指标,但是,由于这些地区远离城

市,整理出来的建设用地并不处于城市发展的区域,因此这些建设用地不能直接用于城市化,也就无法获取区位租。宅基地换房的优势在于,严格控制交易范围,可以保证复垦耕地的质量、数量不至于与原有耕地差距过大,监管的成本较低。问题的关键在于,城市的发展需要的是可转用农地的指标,指标代表的是一种权利。农村的建设用地是一个权利束,权利束中的每一个权利子集都可以单独交易,可转用农地的权利也不例外。通过对农村土地整理获得的建设用地指标可以从具体的地块中独立出来,单独交易,单独使用。尽管城市是在近郊区域扩张,但是,建设用地指标却不一定要在近郊农村通过土地整理获得。恰恰相反,远郊农村在土地整理方面往往具有成本优势,主要体现在两个方面:远郊农村闲置荒地较多,建设用地利用程度更为粗放;相同的总投入下,新增的建设用地指标更多。如果选择在原区域范围内安置农民,安置成本较低。我们可以对此作如下表述:

假定具体建筑项目成本相同,比较而言,单位新增建设用地指标的土地整理成本要低于在近郊实施的成本。假设项目总建筑成本相同,均为  $C_{\text{建筑}}$ ,由于远郊农村比近郊农村土地资源丰富,就好比远郊农村土地整理的生产率要高于近郊农村土地整理的生产率,相同的总投入下,远郊农村比近郊农村通过土地整理所新增的建设用地指标更多,即  $Y_{\text{远郊}} > Y_{\text{近郊}}$ ,远郊农村建设用地的地价低,用于安置农民的土地成本较低,即  $\pi_{\text{远郊}} < \pi_{\text{近郊}}$ ,远郊农村获得单位新增建设用地指标的成本为  $y_{\text{远郊}} = \frac{Y_{\text{远郊}}}{C_{\text{建筑}} + \pi_{\text{远郊}}}$ ,近郊农村获得单位新增建设用地指标的成本为  $y_{\text{近郊}} = \frac{Y_{\text{近郊}}}{C_{\text{建筑}} + \pi_{\text{近郊}}}$ ,显然,  $y_{\text{远郊}} < y_{\text{近郊}}$ 。

“指标挂钩”模式突破了“宅基地换房”模式的区位限制。2004年成都市最先试行“指标挂钩”模式。2005年,国土部首次对城乡建设用地增减挂钩进行了制度规范。为避免“指标挂钩”改革带来的风险,国家批准在天津、浙江、江苏、四川作为试点,挂钩项目需要国土部审批,挂钩指标只能在项目区内流转。在这一模式下,城市建设用地增加和农村建设用地减少的项目不再同时局限在城市近郊周边实施。项目实施的范围开始在城市近郊和远郊农村之间进行,指标的交易开始突破了具体地块的限制,交易的半径延长。和宅基地换房相比,“指标挂钩”模式允许指标独立交易,并不依附于实施土地整理的远郊农村,可以独立出来用于城市近郊的农地转用。土地置换的范围变大,置换更加体现区域之间的比较优势。交易剩余的空间变大,使得投资于土地整理以获得建设用地指标的项目获得更大的收益。

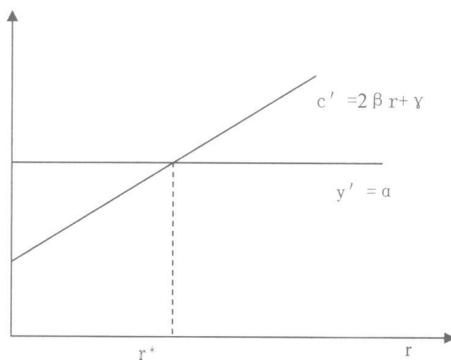
由于“指标挂钩”交易要求在选定的项目区内封闭式运作,对于建设用地指标的需求方和供给方来讲,双方都没有其他可选择的交易方。这样一种交易就类似于双边垄断的市场结构,市场缺乏竞争性,定价也缺乏效率,往往成为买卖双方谈判力的结果。

除了效率层面的损失,城乡建设用地增减挂钩的做法的最大风险就是政策实施过程的操作质量。扩大挂钩半径可以在提升土地置换的交易空间的同时导致项目执行质量的监管变的困难。如果监管不力,各地可能会一哄而起,纷纷在高地价的的城市近郊占用耕地,要么不在郊农村进行村庄整理,对建设用地进行复垦,要么复垦后的耕地质量严重劣于城郊占用的耕地,从而变相减少了国家耕地总量、降低了耕地质量,从而威胁粮食安全。所以,为防范和化解改革的风险,减少监督的成本,国土部于2004年强调,城乡建设用地增减平衡要采取挂钩的形式,挂钩的半径严格限于具体实施的地方内部。2005年国土部又提出“项目区”的概念,以项目区作为实施挂钩的工具。土地的空间置换限于项目区内进行,项目区需要得到国土部的审批。这样,项目区的距离和差异构成了建设用地指标挂钩的半径。这一半径由国土部根据地区间的特点决定,明显带有计划的特征。

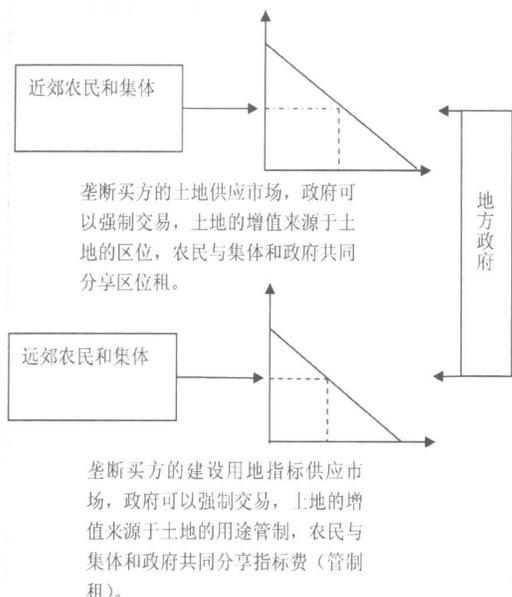
然而,国土部的决策也并非空穴来风。作为挂钩半径的决策者,国土部同样面临着权衡。从监管的层面看,拆旧区和建新区之间离得越远,耕地质量间的差异越大,监管成本越高。同时,挂钩的半径越大,挂钩剩余和空间越大,比较优势最高的地区和比较优势最低的地区挂钩空间最大。因此,随着挂钩半径增加,监管成本日益增加,而挂钩的剩余也逐渐增加。由于挂钩剩余的增速慢于监管成本的增速,挂钩半径存在一个最优值。

我们可以将这一观点模型化。假设挂钩剩余为  $y$ ,挂钩半径为  $r$ ,监管成本为  $c$ ,  $y = \alpha r$ ,  $c = \beta r^2 + \gamma r$ 。根据边际决策的原则,最优挂钩半径  $r^*$  必须满足  $\alpha r^* = 2\beta r^* + \gamma$ ,即

$$r^* = \frac{\gamma}{\alpha - 2\beta} (\alpha > 2\beta, \gamma > 0, \beta > 0), \text{如下图所示:}$$



如果不改变近郊农村农地转用的征地制度,那么挂钩项目的收益通常做如下分配:用于补偿拆旧区农村和农民,这只是指标费的一部分,还有一部分指标费归项目的开发者,由于这一拆旧项目通常也是政府组织的,因此也归政府所有;建新区农民得到的是对当地耕地的补偿,应该属于土地区位租的一部分,另一部分区位租归征用土地的政府所有;另一部分为缴纳税费,土地出让金、耕地保护基金等。政府所得收入中既包括远郊农村整理而带来的指标费也包括近郊农村土地征用而带来的区位租。远郊农民与集体所得部分指标费和近郊农民与集体所得部分区位租分别依据土地的使用权和所有权获得。我们可以对这一模式下的收入分配流向作如下解析:



指标交易严格限制在项目区内既缺乏效率又显失公平。通过土地整理获得平衡指标的农民获得补偿低,通过村庄整理获得挂钩指标的农民获得补偿高。具备村庄整理条件的农村,进入挂钩项目的可获得高补偿,没有进入挂钩项目的则不能通过村庄整理获得收益。在这一分配村庄整理的规则之下,项目实施权和定价权完全由政府决定,既不利于指标的价格发现,又不能平衡与项目区相似条件的农民利益。能否可以在监管成本允许的范围内,放在同一区域内的不同村庄公开竞争获取挂钩的机会?随着拆旧区和建新区内参与挂钩项目的村庄日益增加,两区各自的范围也在扩大,交易的对手方增加,指标的流动性凸显。指标挂钩的模式就演变到了地票交易所模式。

### 三、地票交易的经验研究

无论是组织程度与交易半径还是流转之后带来的收入分配与福利效应,天津的“宅基地换房”模式和成都的“指标挂钩”模式都属于指标交易市场的初级阶段。重庆的地票交易所是指标交易的高级阶段。

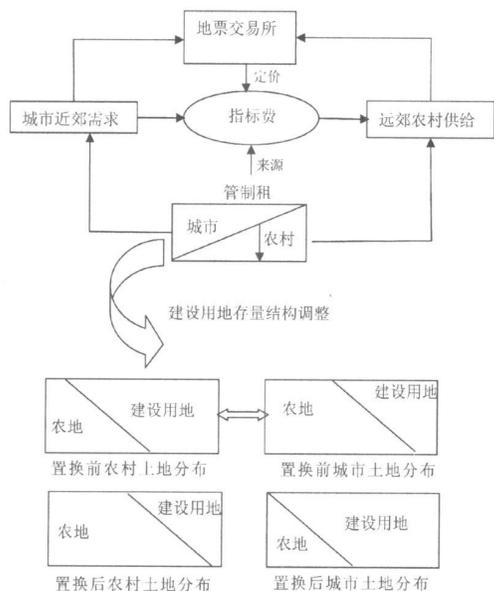
#### (一) 地票交易的源起

地票交易源于挂钩项目的拓展和深化。首先政府设定挂钩范围,在范围以内允许挂钩,而在范围以外则不允许挂钩。同时,在允许挂钩的范围内要采取市场竞争的方式,拆旧区和建新区自由选择各自的交易对象。由于交易对象逐渐增多,交易的组织形式也由过去的一对一谈判转变为交易所内的多方参与,挂钩指标的价格被更充分发现。这时,交易所内交易的挂钩指标就演变为地票。因此,所谓地票,就是在交易所内交易的挂钩指标。

从宅基地换房到地票交易所,农村的建设用地逐渐证券化。远郊农村和城市近郊之间的土地置换,不可能是具体地块的转让,只能是表明权利的交易,而地票只是一种权利的表达。同时,证券化也是一种融资的过程。中国的城市化不是缺少土地,而是缺少资本。只要追加适当投资用于村庄整理,完全可以在不减少耕地的约束下增加城市建设用地。然而,仅仅依靠农村、农民和农业的资本积累,不足以完成村庄整理。因此,要进行大规模的村庄整理,必须有更多的外部资本进入。资本积聚于城市,需要通过合理、合法、可控的渠道进入农村,参与村庄整理,获得建设用地指标,实现城乡间土地置换,改变城乡建设用地的存量结构。地票作为证券化的建设用地指标,成为城乡之间资本融通的工具。

地票交易的产生需要一个制度前提,那就是国家土地宏观调控对城市建设用地总量的控制。随着城市的扩张,城市居住用地、工业用地、商业用地和公益性用地的需求在不断膨胀。城市土地价格的飙升使得建设用地指标(农地转用的权利)的价值不断增加,从而使建设用地指标成为稀缺的资源。同时,农村存在大量的闲置建设用地,随着乡镇企业的破产和人口向城市的迁移,农村中的企业用地和宅基地还会继续闲置。远郊农村的土地由于地处偏离城市,不具有区位租,不能直接参与城市化。同时,远郊农村的建设用地在空间上又是固定的,不能像劳动力和资本那样可以在不同的地区之间自由流动,可以转让的只能是其作为建设用地的权利。所谓地票,就是对这样一种剥离出来的,可以将农地转变为建设用地的权利的标准化的。

下图反映了地票交易的基本流程:<sup>⑥</sup>



## (二) 地票交易的市场组织

地票市场分为一级和二级两个市场。省级政府成立交易机构, 可视为总包买商。由于地票的生产主体比较分散, 所以在一级市场上, 包买商成为生产者的统一代理人, 集合所有各地方政府出售的地票。在二级市场上, 政府将标明一定建设用地指标的地票出售给用地单位。用地单位拿到建设用地指标后, 在符合城市发展规划和产业发展规划的前提下, 选择具体的投资区位, 然后联系政府进行征地。作为包买商的省级政府交易机构是交易所中的做市商, 对供求双方进行双边报价。

多方参与的地票交易有两种组织形式, 即订单驱动市场和做市商市场。订单驱动市场是一种竞价市场, 地票交易价格由市场上的买方订单和卖方订单共同驱动的, 交易价格由买卖双方的力量直接决定, 买卖双方互为对手方。而做市商市场是一种连续交易商市场, 地票交易的买价和卖价都由做市商给出, 做市商根据市场的买卖力量和自身情况进行指标的双边报价。买卖双方之间并不直接成交, 而是分别从做市商手中买进或卖出指标。做市商在其所报的价位上接受供需方的买卖要求, 以其自有资金或地票与供需方交易。做市商的收入来源是买卖地票的差价。在这一制度下, 地票的成交价格由做市商决定。供需双方都以做市商为对手, 相互之间不发生直接联系。在地票交易市场发展的初期, 市场认可度不高, 各种政策和制度层面不完善, 采用做市商制度有助于增加地票交易的流动性, 实现供求平衡。

然而, 在重庆地票交易所内, 市级政府成立的交易机构是唯一的做市商。在提升流动性的同时, 做市商的唯一性也带来了地票交易市场的垄断特征。从市场结构角

度讲, 做市商对于建设用地指标进行垄断购买和垄断销售, 带来了效率损失。双边垄断的低效有赖于做市商数量的增加以及由此带来的做市商之间的竞争减轻乃至消除。

### (三) 新的价格双轨制: 规划指标与平衡指标

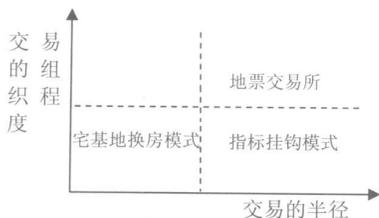
值得注意的是, 当城乡建设用地增减平衡制度实施后, 建设用地指标分为两类: 一类是国土部批准的规划内的建设用地指标。这类指标的使用有几个限定条件, 即必须按照年度计划量使用, 不能跨期调整; 必须在城市规划区内使用; 必须严格限定在规划量以内; 使用建设用地指标同时附有补充耕地的责任; 利用指标的项目不能在基本农田落地。另一类是通过在农村投资于建设用地整理项目而节余出来的建设用地指标。为简单起见, 我们将第一类指标称为规划指标, 第二类指标称为平衡指标。与第一类指标相比, 平衡指标的特点在于没有固定的数量限制。如果将国土部划拨的规划指标视为存量指标的话, 那么通过村庄整理而产生的城市建设用地指标可被称为增量指标。平衡指标的使用可根据经济发展的周期跨期调整。同时, 平衡指标是在土地整理项目完成后才获批, 在交易所中交易的地票价格已经包含了土地整理的成本, 因此, 通过交易所购买的平衡指标不再附有补充耕地的责任。

平衡指标的分配原则不同于规划指标。规划指标的一级配置采用计划分配方式, 层层分解给各级政府。由于国家规定各地政府之间不能买卖指标, 在二级配置层面, 政府便将规划指标和具体的地块捆绑起来, 一起出让给开发商。所以, 平衡制度的实施意味着建设用地指标的配置开始出现了“双轨制”, 一类是计划加批租模式, 一类是交易所模式。两类指标如何并轨? 规划指标是否可以进入交易所交易? 如果进入, 有何影响? 平衡指标的获得要求先复垦为耕地后出让指标, 不存在补充耕地的义务, 规划指标同时附有耕地补充的任务, 并且拥有规划指标的政府是先出让指标后补充耕地, 两种指标的权利并不完全相同。规划指标进入交易所时应该采取何种形式? 是附加补充耕地的任务还是不附加? 如果附加的话, 指标的价格会低些, 不附加的话价格会高些, 价格波动的范围取决于土地整理的成本。

建设用地指标的双轨制还影响到国家利用土地进行宏观调控。规划指标由国家来掌握, 而平衡指标则掌握在村庄整理项目的实施者手中。当城乡建设用地增减平衡制度大规模推广后, 地根的供给日益掌握在村庄整理项目的开发商手中, 国土部的控制力会减弱。“地根”政策的传导渠道变得更加复杂。

#### 四、问题与展望

以中国土地制度变迁的实践为基础,我们可以看到这样一条建设用地指标交易发展的脉络:国家实施土地用途管制制度,对各地区年度可利用的建设用地指标进行额度限制。由于地区之间建设用地需求和土地资源禀赋存在差异,地区之间指标交易产生巨大的交易剩余。规划指标的交易在产生交易剩余的同时也带来了巨额监管成本和巨大粮食安全风险。鉴于此,国家于2004年禁止了大跨度的规划指标有偿调剂、基本农田异地代保和易地补充耕地的做法,各地开始转向通过内部的土地整理获得建设用地指标和占补平衡指标的途径。由于国家控制的是农地转用的增量,所以,城乡建设用地存量结构的变化并不影响农地转用的数量。因此,如果远郊农村的建设用地可以与城市近郊规划建成区中的农地按照一定比例完成空间置换,并不违背国家的土地用途管制,也不占用年度计划建设用地指标。这就形成了城乡建设用地增减平衡的思路。天津的“宅基地换房”模式就是这一思路的初期探索。在“宅基地换房”模式下,城乡建设用地置换的范围窄,被置换出来的建设用地指标与具体的地块相捆绑,仅仅适用于城市周边地区。“指标挂钩”模式突破了“宅基地换房”模式的区位限制。由于“指标挂钩”交易要求在选定的项目区内封闭式运作,对于建设用地指标的需求方和供给方来讲,双方都没有其他可选择的交易方。这样一种交易就类似于双边垄断的市场结构,市场缺乏竞争性,定价也缺乏效率,往往成为买卖双方谈判力的结果。随着拆旧区和建新区内参与挂钩项目的村庄日益增加,两区各自的范围也在扩大,交易的对手方增加,指标的流动性凸显。指标挂钩的模式就演变到了地票交易所模式。地票交易所成为指标交易的高级阶段。我们可以将这一演进过程用下图表示:<sup>⑦</sup>



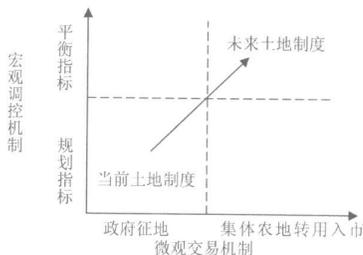
建设用地指标交易制度改革只是土地制度变迁的宏观层面。构建一个高效的土地制度,还需要改造土地宏观调控的微观基础。<sup>⑧</sup>现代制度经济学研究发现,制度具有互补性,制度协同会产生一般性收益递增。要获得制度的协同效应,单纯的土地调控制度的改革并不彻底,必须同时推进农地转用的微观交易机制改革。农地转用的微观交易机制有政府征地和集体农地入市转用两种模

式。宏观的土地管理有两个机制,一个是总量控制,指标层层分解,地区间不允许调剂,被称为规划指标机制。另一个是调整城乡建设用地存量结构,各地发挥资源优势,指标可在交易所交易,被称为平衡指标机制。微观机制和宏观机制的不同组合给效率带来很大差异。

地票交易所产生之前,地方政府的土地储备要受到国家规划指标的限制。如果近郊农村农地转用仍然采用国家征地模式,那么,随着地票交易的活跃,地方政府就有了更充裕的建设用地指标,国家征地模式会在更大范围实施,近郊农村集体农地入市转用的土地城市化道路会受到压制。征地制度不解决,指标交易会进一步激化近郊农村征地带来的矛盾。因此,地票交易所制度应该配合农地转用的微观交易机制的改革。

反过来讲,如果仅仅改变微观交易机制而不改变指标的配置模式,就会带来集体乱占耕地的现象,而这恰恰是中央政府担心的问题。中央担心放开了农村建设用地的流转,会出现大量侵占农地的行为。但是,“小产权房”乱占用农地,并非集体成为农地转用的主体所导致,而是源于土地宏观调控机制的问题。由于规划指标由行政体系配置,取决于各地区政府的博弈,并不遵循比较优势的原则。不具发展优势的地区产生资源浪费,这些地区缺乏投资机会,计划指标年年有剩余,要么上马一些没有经济价值的项目,要么过期作废或赠送给临近地区。发达地区面临发展潜力的限制和耕地保护的壓力,这些地区有很多带动地方经济的项目,却没有指标可用。解决的办法是,首先允许初始划拨的建设用地计划指标在特定的地区间交易。超出特定地区,不允许规划指标交易。其次是开辟新的获得城市建设用地指标即平衡指标的途径。在保证耕地保护的前提下,盘活已有的建设用地存量,对城乡建设用地进行空间置换,释放级差地租。

未来的土地制度方向是集体农地入市转用模式加建设用地指标交易所机制。前一种机制用来解决城市近郊的土地城市化,侧重于区位租的分配。后一种机制用来控制建设用地总量,调节投资周期,解决城市远郊农村建设用地的闲置问题,侧重于指标费(管制租)的分配。相应的机制搭配及演进趋势如下图所示:



本文仅仅讨论了土地制度的改革,只涉及土地资本的交易,而城市化的过程除了土地的交易还包括劳动力的转移。如何将建设用地指标的转移与劳动力的转移结合起来,正确处理城乡建设用地增减平衡项目实施与劳动力转移的矛盾,实现土地交易和劳动力转移的协调发展,是“宅基地换房”、“挂钩项目”和地票交易都会面临的问题。

远郊农村的村庄整理要以保证给所有农民建设新住宅为前提。然而,随着城市化推进和农村劳动力转移,一部分远郊农村居民进城务工,在城市找到工作并愿意长期定居,农村的房子并不居住。因此,即使是在经过村庄整理之后,农村中仍然存在一些集体建设用地的浪费,这种浪费是由建设用地指标的转移和农村劳动力转移不一致导致的。对于这一问题,可以考虑如下的解决思路:对于那些在城市找到工作并愿意定居的农民,可允许他们自愿选择退出原集体经济组织,将其拥有的宅基地复垦为耕地,经过验收后可将附带的建设用地指标一起带走,通过地票交易所获得相应的补偿,从而实现土地制度的改革与户籍制度改革联动推进。<sup>⑨</sup>

注:

- ①北京大学国家发展研究院综合课题组:《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础》,北京大学出版社2010年版,第25页。
- ②汪晖、陶然:《论土地发展权转移与交易的“浙江模式”》,《管理世界》2009年第8期。
- ③④北京大学国家发展研究院综合课题组:《还权赋能:奠定长期发展的可靠基础》,北京大学出版社2010年版,第64、72页。
- ⑤程世勇:《“地票交易”:模式演进和体制内要素组合优化》,《学术月刊》2010年第5期。
- ⑥此图主要借鉴程世勇(程世勇,2010)的一篇文章中的图形,本文对原图略有改动,以便与本文中的概念前后一致。
- ⑦这一图形取自程世勇,《“地票交易”:模式演进和体制内要素组合优化》,《学术月刊》2010年第5期,作者略有改动。
- ⑧周立群、张红星:《农地适度非农化:寻求合理的实现机制》,《学术月刊》2011年第2期。
- ⑨陆铭、陈钊:《为什么土地和户籍制度需要联动改革——基于中国城市和区域发展的理论和实证研究》,《学术月刊》2010年第9期。

〔责任编辑:春 潮〕

## Empirical Research of Changes of Rural Land Institution: from “Homestead Exchange for House” to “Land Securities Exchange”

*Zhou Liqun & Zhang Hongxing*

**Abstract:** Urbanization lead to large-scale farm land conversion. Under current system, the urbanization of land is clearly in conflict with the protection of farmland. Practices of land use gave birth to institution changes, and opened the way of rural land capitalization. Under the idea of construction land balance between urban and rural, many areas carried out a lot of exploration and formed a evolution path: from “Homestead Exchange for house”, “linked projects” to Land Securities Exchange. Based on the practice of land changes in China, this paper describes this rural land capitalization, analyzes the problems in change, and explores the direction of the land institution.

**Key words:** homestead exchange for house; linked projects; land securities exchange