

当代土地管理论丛

重庆统筹城乡 土地管理制度改革 研究文集

CHONGQING TONGCHOU
CHENGXIANG
TUDI GUANLI ZHIDU GAIGE
YANJIU WENJI

——地票制度篇

主 编 郑财贵
副主编 张孝成 牛德利



国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

西南师范大学出版社
XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE



013057810

F321.1-53
04
V1



当代土地管理论丛

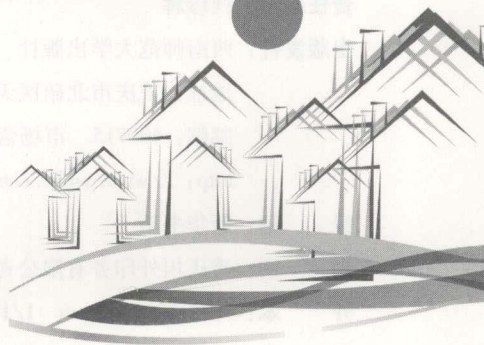
重庆统筹城乡 土地管理制度改革 研究文集

CHONGQING TONGCHOU
CHENGXIANG
TUDI GUANLI ZHIDU GAIGE
YANJIU WENJI

——地票制度篇

主 编 郑财贵

副主编 张孝成 牛德利



北航

C1669089



国家一级出版社 | 西南师范大学出版社
全国百佳图书出版单位 | XINAN SHIFAN DAXUE CHUBANSHE

F321.1-53
04
V1

图书在版编目 (CIP) 数据

重庆统筹城乡土地管理制度改革研究文集——地票制度
篇 / 郑财贵主编. - 重庆: 西南师范大学出版社,
2013. 3

ISBN 978-7-5621-6149-3

I. ①重… II. ①郑… III. ①土地制度 - 经济体制改
革 - 重庆市 - 文集 IV. ①F321.1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 012466 号

重庆统筹城乡土地管理制度改革研究文集——地票制度篇

主 编 郑财贵
副主编 张孝成 牛德利

责任编辑: 杜珍辉

出版发行: 西南师范大学出版社

地址: 重庆市北碚区天生路 1 号

邮编: 400715 市场营销部电话: 023-68868624

<http://www.xscbs.com>

经 销: 新华书店

印 刷: 重庆川外印务有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 380 千字

版 次: 2013 年 6 月 第 1 版

印 次: 2013 年 6 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5621-6149-3

定 价: 32.00 元

前言

党的十七届三中全会提出要建立城乡统一的建设用地市场的要求,《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》(国发〔2009〕3号)提出“设立重庆市农村土地交易所,开展土地实物交易和指标交易试验,逐步建立城乡统一的建设用地市场……”2008年12月4日,重庆市成立了全国首个农村土地交易所,在全国率先开展了农村建设用地复垦指标的地票交易。地票制度的探索创新引起了社会的广泛关注,广大学者围绕地票的运行绩效、功能、法律性质、收益分配机制、定价机制等方面展开了探讨。为更好地总结地票理论研究成果和深化地票制度改革,重庆市国土资源和房屋勘测规划院、国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心、重庆市国土资源和房地产学会规划专委会共同举办了主题为“深化地票制度改革,助推城乡统筹发展”的研讨会。

会议得到了重庆市国土房屋管理系统的领导及相关高等院校的专家学者们的大力支持,征集到涉及地票基础理论、市场体系和地票相关研究等方面的论文。这些学术论文丰富了地票理论基础和实践经验,对完善重庆地票制度具有重要的意义。现将论文精选编入《重庆统筹城乡土地管理制度改革研究文集——地票制度篇》,以展示重庆统筹城乡背景下的地票制度创新成效和研究的最新成果,为研究者更好地认识地票、深化地票研究提供一些思考和启示,为进一步完善地票制度、推进统筹城乡发展提供参考。

当然,由于时间紧,水平有限,本论文集疏漏和偏颇之处在所难免,恳请各位读者批评指正!

目 录



基础理论

“地票”英译探讨·····	(2)
地票交易制度基础理论浅析·····	(10)
地票的法律性质探析·····	(18)
地票的产权关系分析·····	(23)
地票交易中置换耕地数量质量折算方法探析·····	(31)
浅谈地票制度对农民权益的影响·····	(38)
地票制度风险防范策略研究·····	(44)
基于县级农村宅基地复垦调查的地票绩效评价·····	(52)
全国开展地票交易的经济学分析·····	(62)
地票交易制度风险评析研究·····	(72)
地票对宅基地管理制度改革的启示探讨·····	(84)
地票制度对统筹城乡作用浅析·····	(89)
地票制度中的农村土地产权改革研究·····	(95)
地票制度与耕地保护制度衔接研究·····	(101)

市场体系

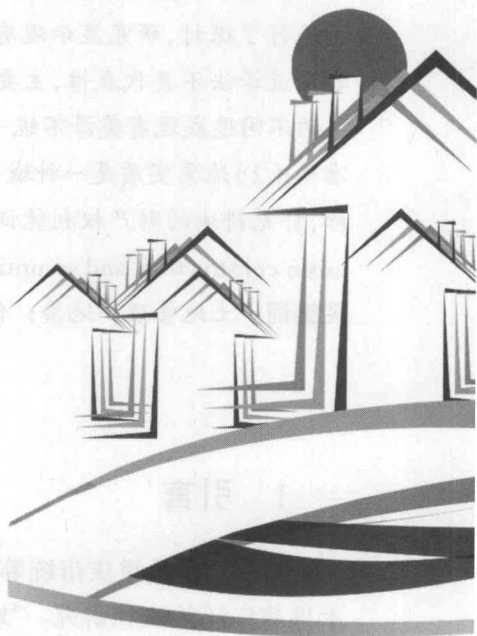
地票价格调控的目标与措施浅析·····	(110)
---------------------	---------

重庆地票收益分配问题及对策研究·····	(118)
对完善重庆地票制度运行的构想——荣昌、铜梁、忠县三县的调研·····	(128)
关于增加地票有效供给的思考·····	(132)
重庆地票收益分配机制研究·····	(137)
重庆市地票交易制度研究·····	(144)
地票交易市场运行诊断及对策研究·····	(151)
地票二级市场功能及定位研究·····	(158)
关于开放地票交易二级市场的思考·····	(165)
地票交易二级市场构建思路研究·····	(171)
浅析地票交易二级市场开放后的监管机制构建·····	(179)
重庆地票二级市场开放风险评估研究·····	(186)
地票转让交易现状及规范策略研究·····	(197)
开放地票二级市场的可行性分析·····	(205)
基于地票的用地指标市场化配置研究·····	(211)
地票制度运行状况浅析·····	(220)
浅析地票制度对房地产市场的影响·····	(226)

他山之石

耕地占补指标交易体系建设研究·····	(232)
重庆市小城镇用地问题及对策研究·····	(238)
土地整治潜力评价研究·····	(245)
重庆市巴南区农村居民点复垦潜力评价研究·····	(253)
西南丘陵山区县域农村建设用地整治潜力研究——以重庆市合川区为例·····	(264)

基础理论



“地票”英译探讨

郑财贵^{1,2}, 王艳^{3,4}

1. 重庆市国土资源和房屋勘测规划院, 重庆 江北 400020;
2. 国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心, 重庆 江北 400020;
3. 重庆市渝中区国土资源管理分局, 重庆 渝中 400010;
4. 重庆公共管理学院, 重庆 渝中 400041

摘 要:为丰富土地专业科技英语理论、规范学术研究、促进国际学术交流沟通,有效宣传改革经验做好基础研究,研究采用文献资料法、比较分析法和合成法对“地票”英译进行了探讨,研究显示现有“地票”英译有10种,直译者数量居多,意译者种类较多,非主流译法不具代表性,主要原因是不了解地票的发展历史和内涵,未考虑汉英表达方式的的不同造成现有英译不统一的现实。研究得到如下结论:(1)现有“地票”英译文均不准确;(2)地票实质是一种城乡建设用地增减挂钩指标的凭证,是一种能增加建设用地指标,补充耕地的财产权利凭证;(3)“地票”作为专业学术名词,不宜采用意译,应直译为urban construction land securities。

关键词: 土地管理; 地票; 合成法; 英译

1 引言

地票制度是重庆市统筹城乡土地制度的重大改革探索和实践创新之一,引发了学术界的广泛关注和研究。“地票”一词科学准确的翻译对加强国内外交流研究至关重要。名词翻译是科技翻译基础,科技词汇的构成方法通常有转化法、派生法、合成法、压缩法、混合法、符号法、字母形象法等。地票产生至今只有3年多时间,处于发展初步阶段的地票致使学界对其英译呈现百花齐放、百家争鸣的格局。Land ticket(s)^[1], land

voucher^[2], land exchange^[3], land quota^[4-5]等各种译法纷繁芜杂,缺乏统一共识。有必要通过分析现有地票各种译法的优缺点,剖析地票的含义,结合英文词汇的构词方法得出“地票”的英文翻译。“地票”一词的翻译既不能简单地直译,又不宜生硬地组合。因此,科学准确地翻译“地票”一词,对丰富土地专业科技英语理论、规范学术研究、促进国际学术交流沟通,有效宣传改革经验做法,进一步完善地票制度具有理论价值和现实意义。

2 “地票”一词英文翻译的现状

2.1 现有“地票”译文的种类

中国知网(CNKI)是世界上最大的连续动态更新的中国期刊全文数据库,收录国内1994年至今8200多种重要期刊^[6]。期刊数据库相比学位论文、书籍等有较强的时效性,比报纸更具专业性、学术性。通过CNKI文献检索,共收集34篇有地票英文翻译的相关文献。整理归纳现有“地票”英译达10种之多,见表1所示。其中land ticket(s), land coupon, securitized land 和 land quota 分别排在前四位,其余6种在文献中均只出现一次。

表1 CNKI文献中“地票”一词英译频率表

序号	译法	频率
1	land ticket (s)	13
2	land coupon	8*
3	securitized land	4
4	land quota	3
5	land securities	1
6	land development	1
7	land index	1
8	land voucher	1
9	land exchange	1
10	charter of estates and building land	1
合计	—	34

注: *表示此8篇文章为《重庆统筹城乡综合配套改革研究文集土地与房屋篇》中英译原稿。

2.2 现有“地票”译文的特点

对10种“地票”译文的梳理可得出以下特点。一是直译者数量居多。Land ticket(s)和land coupon 均是从“地”和“票”的含义寻找英语相应词汇搭配,两者使用频率占总数的61.76%。二是意译者种类较多。Land securities, securitized land 和 land voucher 是将地票理解为有价证券或凭证,占17.65%; land quota, land index 和 charter of estates and building land 则将地票理解为指标配额或者某种许可; land development 则是和国外土

地发展权联系起来理解为一种发展权。三是非主流的译法和理解不具备代表性。Land exchange 仅指一般的土地交易而非地票本身特有,故使用频率最少。因此,将地票理解为票据、有价证券等使用频率较高,占使用频率的近 80% (表 2)。

表 2 现有“地票”英译相关单词词义表

序号	英语单词	含义
1	land	陆地; 国家; 地产; 土地
2	ticket	票; 入场券; 标签; 传票, 交通违规的通知单
3	coupon	优惠券; 息票, 通票; 试样, 试件; 配给券
4	securities	有价证券; 安全; 保证; 担保
5	quota	定量, 定额; 配额; 指标
6	development	发展, 进化; 新生事物, 新产品; 开发区
7	index	索引; < 数 > 指数; 指示; 标志;
8	voucher	证件; 凭证; 收据; 证人; 代金券
9	exchange	交换; 交易; 交易所; 兑换 (率)
10	charter	许可证; 纲领; 宪章; 包租

2.3 现有“地票”译文问题分析

从现有“地票”译文的特点可以发现以下问题。一是译文对地票的发展历史不了解, 仅停留在对其字面意义的理解。地票是从城镇建设用地增加和农村建设用地减少(简称城乡建设用地增减挂钩)发展起来的, 忽视这一历史演化背景难以准确翻译。二是对“地票”中“地”和“票”的理解不准确, 加之未考虑汉语和英语表达的差异, 导致翻译全部采用“land”一词, 偏离了地票本身的内涵。三是对单复数的应用不统一。对同一种理解方式, 单复数混合使用, 如 land ticket 和 land ticket (s), land securities 则直接采用复数形式。因此, 要准确翻译地票一词, 还需要从地票的起源和内涵进行深入分析。

3 地票的起源和内涵

3.1 地票的起源

地票是从城乡建设用地增减挂钩政策逐步演变而来的。2004 年, 国务院下发《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号), “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。”次年, 国土资源部根据 28 号文件

下发《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》(国土资发〔2005〕207号)开展挂钩试点。2008年4月,重庆作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,为实现城乡统筹发展提出了“设立农村土地交易所、用市场化的办法来科学发现农村土地价格、开辟城市反哺农村新途径”的设想;6月27日国土资源部出台《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发〔2008〕138号),正式将项目区内的挂钩指标周转置换纳入法制轨道。8月5日,国土资源部与重庆市政府签订《推进统筹城乡综合配套改革工作备忘录》明确提出“……国土资源部支持重庆市设立农村土地交易所,探索建立城乡统一的土地交易市场。重庆市制定详细的农村土地交易所具体实施办法,稳妥推进农村土地交易所的建立”;11月17日,重庆市制订《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发〔2008〕127号);12月4日,重庆挂牌成立全国首家“农村土地交易所”,随后进行了首场地票交易;12月31日,《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》(国发〔2009〕3号),明确“……设立重庆市农村土地交易所,开展土地实物交易和指标交易试验,逐步建立城乡统一的建设用地市场,通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,率先探索完善配套政策法规。”至此,重庆建立地票制度,开启了地票交易的大规模探索。

3.2 地票与增减挂钩周转指标

地票不同于城乡增减挂钩周转指标。城乡建设用地增减挂钩是指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)等共同组成建新拆旧项目区(项目区),通过建新拆旧和土地整理复垦等措施,在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上,最终实现增加耕地有效面积,提高耕地质量,节约集约利用建设用地,城乡用地布局更合理的目标。挂钩试点通过下达城乡建设用地增减挂钩周转指标进行。挂钩周转指标专项用于控制项目区内建新地块的规模,同时作为拆旧地块整理复垦耕地面积的标准,不得作为年度新增建设用地计划指标使用。挂钩周转指标应在规定时间内用拆旧地块整理复垦的耕地面积归还,面积不得少于下达的挂钩周转指标⁽¹⁾。

因此,城乡建设用地增减挂钩是一项政策,也可说是一项试点工作。国土资源部并未提出“城乡建设用地增减挂钩指标”这一概念,而是通过借予地方政府一定数量的年度新增建设用地计划指标,用于周转挂钩工作中需新增城镇建设用地的指标,完后需交回借给的新增建设用地计划指标。然而,地票无需借也无需还计划指标,还可

(1) 《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》(国土资发〔2008〕138号)第二条、第六条规定。

上市交易并进行质押等,与城乡建设用地增减挂钩周转指标性质完全不同,而是创造出可用于建设的用地指标的新事物,具有实现城乡建设用地增减功能的指标。因此,地票作为新生事物脱胎于城乡增减挂钩周转指标又不同于周转指标,需对地票的内涵进行抽象和概括。

3.3 地票的内涵

如果说国家规定新增建设用地需获取无偿的年度新增建设用地计划指标,那么地票制度创造出新的“新增建设用地市场指标”(暂且这么称呼),这个指标需通过市场购买,无需获取年度新增建设用地计划指标即可新增建设用地。同时,新增建设用地市场指标需要将农村建设用地复垦为耕地后才能获得,且未规定必须当年使用,最长有效期可达3年^[7]。因此,可以套用城乡建设用地增减挂钩概念,地票制度创造了“城乡建设用地增减挂钩指标”这一概念。地票实质上是一种城乡建设用地增减挂钩指标的凭证,这种建设用地指标“特指农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等农村集体建设用地复垦为耕地后,可用于建设的用地指标”⁽¹⁾。因此,从规范性文件看,地票交易是一种指标交易,是一种城乡建设用地增减挂钩指标的凭证,是作为指标交易的载体。但不能反过来说城乡建设用地增减挂钩指标是地票。

地票作为指标交易的认识只是地票的表象,是对城乡建设用地增减挂钩政策的经验认识,还难以上升到抽象、概括的学术定义,还需从地票的功能深入分析。地票具有3大基本功能。一是新增建设用地指标的功能。购买者购买了地票,就享有将规划区内农用地(未利用地)转化为建设用地的权利,可在城镇规划区内选择待开发地块,凭地票申请由当地政府办理征(转)用手续。二是耕地占补平衡指标的功能。购买者在使用地票进行开发建设时,已先行补充了相应面积的耕地,无需再补充耕地或缴纳耕地开垦费。三是作为有偿凭证的功能。地票可作为财产权利的凭证到金融机构进行质押。因此,地票不是城乡建设用地增减挂钩指标本身,也不仅仅是城乡建设用地增减挂钩指标的凭证,而是一种能增加建设用地指标,补充耕地的财产权利凭证。

⁽¹⁾ 见《重庆市农村土地交易所管理暂行办法》第18条规定,地票指“包括农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地,经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标”。

4 “地票”英译分析

4.1 英译的基本原则

一百多年前,严复在其所译的赫胥黎《天演论》的序言中提出了“译事三难:信、达、雅”^[8],后演变成翻译的三大原则。一是“信”的原则。要求按照原文的意思,尽量遵循原文的气势内容和观点翻译,完整地表达原文作者的意思,不得对原文的意思做任何增删或改形近神似。二是“达”的原则。要求译文通顺流畅,符合英文的表达习惯,遵循语言习惯,采用约定俗成的表达方法。三是“雅”的原则。要求译文选用的词语得体,简明优雅有文采。英语翻译可分为直译和意译。直译是既保持原文内容,又保持原文形式的翻译方法或翻译文字。意译,也称为自由翻译,是只保持原文内容,不保持原文形式的翻译方法或翻译文字^[9]。汉语的基本单元是汉字,英语的基本单元是单词。“地票”的英语翻译首先要分析“地”和“票”具体指什么。

4.2 “地票”中“地”的翻译

通过对地票起源和内涵的分析以及现有规范性文件的表述,“地”不是一般意义上的土地,而是特指建设用地,不能直接译为 land。根据“信”的原则,这里的“地”起码应翻译成“construction land”。当然这里的“建设用地”是指农村建设用地还是城镇建设用地?根据地票功能分析,地票首要的功能是新增建设用地指标的功能,主要是新增城镇建设用地指标。新增农村建设用地固然也需要指标,但不需通过购买地票解决,而是使用年度新增建设用地计划指标,由国家下达无需通过市场购买。地票的来源是通过农村建设用地复垦形成指标,但是交易目的不是为使用农村建设用地指标,而是通过交易后获得城镇建设用地指标,实际使用也是作为城镇建设用地指标使用。因此,“地票”中的“地”直译应为 urban construction land。

4.3 “地票”中“票”的翻译

地票作为城乡建设用地增减挂钩指标的凭证,也是必须复垦农村建设用地、能增加建设用地指标,补充耕地的财产权利凭证,其内涵不是简单意义上的无价值的凭证,而是有价凭证。汉语中的“票”既可以指无价值的凭证(印的或写的凭证纸片、无记名投票用纸等),也可以指有价的凭证(钞票或其他形式的纸币、所有权证、债券证等)。英语对无价凭证和有价凭证有较大的区分。考察英语中和“票”有关单词的含义(见表3),可以发现 ticket, quota, voucher 和 charter 不具备有价凭证的含义,不能用于“地票”中“票”的翻译;coupon 表示有价证券特指赠券和减价优待卷,也与地票的含义

相去甚远。Certificates 虽然也有证券的含义,但只在经济学中使用 lost certificate 表示遗失证券,英语习惯用法主要表达证明文件(事物)。因此,“地票”中“票”的翻译采用 securities 最为准确,且必须采用复数形式。

表 3 英语中“票”的各种含义

序号	英语单词	含义
1	ticket	是指无价值的凭证,如入场券、车票、标签、证明书、许可证、执照等。
2	coupon	作为无价凭证特指连张式的车票、联票、配给券;作为有价证券特指赠券、减价优待券和息票。
3	securities	Security 的复数形式,特指有价证券、债券、股票等。
4	quota	是指配额、定额、限额。广义的配额是对有限资源的一种管理和分配,是对供需不平等或者各方不同利益的平衡。狭义的配额指一国(地区)产品过度出口而主动或被动地控制产品进出口数量或者价值。
5	voucher	外贸用于指传票、凭单;会计用于指记账凭证。
6	charter	指特许状、凭照、许可证等行政许可的证件。
7	certificates	Certificate 的复数形式。指凭证(证明所有权的文件)、单据、证券(作为证券意思指在 lost certificate 中使用表示遗失证券)。美式英语还指流通券,纸币。

4.4 “地票”的英文翻译

通过对“地票”中“地”和“票”的分析,“地票”直译应为 urban construction land securities。若按照地票的含义“城乡建设用地增减挂钩指标的凭证”进行意译则要翻译成 securities of urban and rural construction land linked index,过于复杂,不适宜作为一个专有名词使用,适合作为“地票”英译的概念解释。意译一般要在特定的句子或文章中视具体语境,在直译无法或难以准确表达时使用。“地票”作为专业学术名词,译为 urban construction land securities,能够准确表达,组词通顺流畅,言简意赅。

5 结论

现有“地票”英译文种类繁多,缺乏科学准确的翻译,不利于国际学术交流和促进学术研究。作为新生事物,准确的翻译要考察地票的起源和内涵。地票实质上是一种城乡建设用地增减挂钩指标的凭证,是一种能增加建设用地指标,补充耕地的财产权利凭证。“地票”中的“地”应翻译为 urban construction land,“票”应翻译为 securities。

“地票”作为专业学术名词,不宜采用意译,应直译为 urban construction land securities。

致谢

本文为国土资源部软科学项目(201246)、重庆市科委软科学项目(cstc2012cx-rkxA00110)、重庆市项目博士后资助(XM20120039)重庆市社会科学规划重点项目(2011ZDGL12)的阶段性成果之一。

参考文献:

- [1] 邱继,邱道持.重庆市农村土地交易所地票定价机制探讨[J].中国土地科学,2011,25(10):77~81.
- [2] 胡韵.地票制度研究——以解构重庆地票制度为视角[D].北京:中国政法大学硕士学位论文,2011:1~2.
- [3] 刘朝旭,雷国平.重庆地票制度施行中存在的问题与对策[J].西部论坛,2011,21(1):32~38.
- [4] 王彦美,谷达华,牛德利等.重庆市地票交易中置换耕地折算方法研究[J].国土资源科技管理,2010,27(5):126~130.
- [5] 郭振杰,曹世海.地票的法律性质和制度演绎[J].政法论纵,2009,4(2):46~50.
- [6] 中国知网.数据库介绍信息[EB/OL].<http://202.202.96.92/kns50/Navigator.aspx?ID=CJFD>.
- [7] 重庆市国土资源和房屋管理局.重庆地票政策实用指南[M].重庆:西南师范大学出版社,2011:60.
- [8] 严复.天演论[M].郑州:中州古籍出版社,1998:1~3.
- [9] 黄天源.直译与意译新探[J].四川外语学院学报,1998(1):74~78.

地票交易制度基础理论浅析

白佳飞^{1,2}

1. 重庆欣荣土地房屋勘测技术研究所, 重庆 江北 400020;

2. 国土资源部土地利用重点实验室重庆研究中心, 重庆 江北 400020

摘 要:在统筹城乡的背景下,重庆市创造性地提出了地票交易制度,实现了远郊农村建设用地与城市建设用地之间潜在的供需关系,很好地解决了农村宅基地空置等低效率使用问题,打破城市发展普遍遭遇的土地资源瓶颈。笔者在对地票交易制度相关理论分析的基础上,针对其在实践中存在的各种矛盾和问题,提出了一些改进的建议,以使地票交易制度逐渐走向完善。

关键词:土地资源管理;地票;城乡统筹;建设用地

1 引言

2007年,国务院批准同意重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革实验区,在这样的背景下,重庆市推行了跨区域(市内)的地票交易制度,为一系列关于土地制度的难题寻求可行的路径。作为重庆市重点建设的要素市场之一,重庆市农村土地交易所于2008年12月4日正式挂牌成立,由重庆市政府出资成立,系非营利性事业法人机构,但实行现代企业管理模式,其职能是建立农村土地交易信息库,发布交易信息,提供交易场所,办理交易事务。重庆市农村土地交易所主要从事地票交易,所谓地票,是指包括农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地,经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标。

2 地票交易制度的意义

城镇化的发展具有很强的外部性,因为所需新增建设用地直接威胁到了我国粮食生产的安全,其影响不易在国有土地交易(出让)的成本和价格上体现。地票的出现发挥了市场机制应对保护耕地的基础性作用,使得城市土地的价格能够反映耕地资源稀缺程度和保护耕地的成本。在地票交易机制下,土地发展权具有商品属性,其价格信号功能引导经济主体(政府)把耕地保护成本作为城镇化和工业化发展投资决策的一个重要因素,促使其发展外部成本的内部化。同时作为城市的经营者——政府,当把耕地保护作为其发展城市的一个成本时,作为理性的经济体,这无意中提高了城市的集约化发展。

2.1 土地管理制度改革是依法依规的有益探索

在我国现阶段,由于农村社会保障的缺失,使得土地不仅是最基本的农业生产要素,还对农民起着重要的保障作用^[1]。同时,出于保证国家粮食安全和生态安全的考虑,我国一直限制农村集体建设用地直接入市流转。比如,《土地管理法》第三十六条规定:“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农建设”;“依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体的土地”。《中华人民共和国城市房地产管理法》第八条规定:“城市规划区内的集体所有的土地,经依法征用为国有土地后,该幅国有土地的使用权方可有偿出让。”虽然中共中央十七届三中全会在《关于推进农村改革发展若干重大问题的决议》中规定:在土地利用规划确定的城镇建设用地范围外,经批准占用农村集体土地建设非公益性项目,允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益,逐步建立城乡统一的建设用地市场。一般意义上,“城镇建设用地范围外”的建设用地,由于经济发展程度不高、区位不佳、交通不便等一系列因素的制约,致使其作为建设用地的经济价值还没有彰显出来,大规模地用于非公益性的项目建设是不现实的。而真正具有经济价值的城郊建设用地却不能参与开发经营,许多地方突破现行法律法规的限制,进行了城郊集体建设用地流转的试行或者直接上市。

重庆市地票交易制度通过农村多余建设用地的复垦,形成地票,进入农村土地交易所交易,置换出的建设用地指标,在城市近郊通过征地的方式落地,巧妙地避开了近郊土地不能直接入市的法律问题。在保护耕地红线的前提下,根据比较优势的原则,利用市场化的方式,实现了土地资源利用在远郊农村和城镇之间空间的优化配置,在制度的框架内解决了当前土地管理制度中所存在的问题。