

西安文理学院西安国家中心城市
研究中心系列丛书

土地资源占补 平衡制度创新研究

田富强/著



科学出版社

西安文理学院西安国家中心城市建设研究中心系列丛书

土地资源占补平衡制度创新研究

田富强/著

西安文理学院学术专著出版基金资助



科学出版社

北京

内 容 简 介

本书研究土地利用效率提升与建设用地指标配置,分析土地资源占补指标的价格与收益,进行建设用地指标占补平衡创新,研究土地资源占补平衡对新型城镇化建设的影响,在不同领域进行土地资源占补平衡制度创新,建立种票制度、肥票制度、管票制度、推票制度、沼票制度、沙票制度、河票制度、政票制度、教育土地资源占补平衡制度等。同时研究土地资源占补平衡与发展权问题,对土地资源占补平衡进行评价,探讨其发展趋势。统筹耕地与建设用地指标,建立稳步增长的粮食总产量红线。把土地资源占补平衡制度推广到各领域,全面系统地研究占补平衡制度。

本书适合经济、管理、土地、资源、城镇、农村、粮食、贸易等领域的研究人员、管理人员、教师、学生和关注土地资源问题的广大读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

土地资源占补平衡制度创新研究/田富强著. —北京:科学出版社,2017.9
(西安文理学院西安国家中心城市建设研究中心系列丛书)

ISBN 978-7-03-054601-2

I. ①土… II. ①田… III. ①土地资源-资源管理-研究-中国 IV. ①F323.211

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第236442号

责任编辑:徐倩/责任校对:贾娜娜
责任印制:吴兆东/封面设计:无极书装

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

http://www.sciencep.com

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017年9月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017年9月第一次印刷 印张:16 3/4

字数:328 000

定价:102.00元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

目 录

第一章 土地利用效率提升与建设用地指标配置	1
第一节 土地资源占补平衡研究	1
一、土地资源占补平衡的研究背景	1
二、地票概念	2
三、地票研究综述	4
四、其他研究	7
第二节 城乡建设用地指标配置	7
一、建设用地指标配置是城乡土地比例的统筹	7
二、城乡建设用地指标交易是典型的城镇包围乡村的过程	7
三、从乡村包围城镇到城镇包围乡村	9
四、城乡的布局分工更为简单明确	10
第三节 土地利用效率统筹配置建设用地指标	11
一、利用效率与建设用地指标的总量提升	11
二、地票帮助乡村建设用地利用效率的提升	12
三、土地利用效率的城乡差距	13
四、安置聚居点的土地再度利用	14
五、地票交易最终改变城乡之间的土地用途布局	14
六、城镇建设用地指标紧张	15
第二章 土地资源占补指标的价格与收益	17
第一节 地票的价格	17
一、城乡建设用地成本与指标的价格	17
二、地票与城乡建设用地指标价格的关系	18
三、乡村建设用地指标价格的分类及价格	20
四、乡村闲置建设用地复垦的动机分析	22
五、城乡建设用地指标的价格关系	23
六、地票与城乡建设用地指标的价格的关系推测	23
七、地票价格与城镇建设用地指标的价格关系	24
第二节 土地资源占补指标的价格	25
一、土地资源占补指标价格的高低	25

二、土地资源占补指标价格的形成	27
三、影响土地资源占补指标价格的供给因素分析	27
四、影响土地需求的因素	29
五、地票推广	29
六、降低土地资源占补指标持有者的失望感	33
第三节 土地资源占补指标的收益	34
一、土地资源占补指标交易的资金收益	34
二、土地资源占补指标增加依赖产票制度创新	39
三、城市化中土地用途转变成为收益增加的来源	42
四、城郊耕地的价值和作用	42
五、城市建设用地收益分配比例	44
第三章 新型城镇化建设用地指标占补平衡创新	45
第一节 建设用地与经济结构转型条件下城镇化的物质基础	45
一、土地资源占补平衡的全面推广普及	45
二、转型经济的本质是城市对农村的同化	48
三、城镇化的维度	49
第二节 农民进城与土地资源占补指标进城的制度改进	50
一、发展权悖论要求农民与土地资源占补指标同步进城	50
二、土地资源占补平衡导致发展权不均衡的因素	51
三、理论创新和制度保障	52
第三节 地票与土地指标的统筹	53
一、地票本质是城乡建设用地资源交易	53
二、建设用地指标的统筹与流动	55
三、地票在建设用地指标统筹方面遇到挑战	56
四、三类土地指标的统筹	57
五、三个城镇化同步发展	58
第四节 边远地区乡村建设用地利用效率提升到城郊建设用地水平	61
一、建设用地参与土地城市化进程	61
二、乡村建设用地利用效率提升到城镇水准	62
三、实现城乡建设用地的同等价格	63
四、纯地票制度下乡村交易市场卖地考虑	64
第四章 土地资源占补平衡与新型城镇化建设	67
第一节 带着地票指标进城的新型城镇化	67
一、进城人口在城镇定居	67

二、地票制度乡村建设用地指标进城	67
三、地票额度中拿出一定比例作为进城安置的建设用地指标	70
四、不完全的城镇化与进城人口占地问题	72
第二节 根据城市发展潜力制定土地资源占补指标交易额度	73
一、城市生长潜质分析	73
二、开放地票统筹范围	75
三、扩展地票统筹的范围挑战	76
四、解决发展权悖论需要对不同潜质的城市制定不同的地票统筹区域	76
五、制定城市发展潜质与统筹城乡面积对等的制度	78
第三节 建设用地指标交易与地票制度的覆盖面	79
一、城市发展潜力与新型城镇化建设	79
二、建设用地指标供应模式	80
三、建设用地指标的成本	80
四、计划经济模式经营城市化操作不当	83
五、建设用地指标交易和资源流动一致	83
六、建立全国统一的建设用地指标的市场交易机制	85
七、地票成为唯一供地平台	85
第五章 不同领域土地资源占补平衡制度创新	88
第一节 土地资源占补平衡与土地流转和规模经营	88
一、目前土地制度的变革困境	88
二、规模经营需要激励机制设计	91
三、土地资源占补指标奖励规模经营	92
第二节 种票制度解决粮食安全背景下的留种权	93
一、种票制度设计的背景	93
二、种票制度设计思路	94
三、种票制度设计目标	97
四、保障措施和最终效果	97
第三节 肥票制度试析	98
一、肥力水平成为制约粮食安全的重要因素之一	98
二、肥票制度思路	99
三、肥票制度的具体操作路径	100
四、利益主体的利益损益	102
第四节 管票制度试析	102
一、管理对耕地产量潜力的发掘	102

二、管理激励制度试析·····	103
三、管票的悖论和问题·····	104
第五节 推票制度试析·····	105
一、农业推广的现状与问题·····	105
二、农业推广的激励机制制约·····	106
三、农业推广的激励制度建设·····	107
第六节 沼票制度·····	108
一、土地资源占补平衡筹集沼气建设资金思路·····	108
二、沼票制度建设的实践·····	109
三、存在问题·····	111
第七节 风沙治理的土地资源占补平衡创新·····	111
一、沙票制度的背景·····	111
二、沙票制度的建立·····	112
三、利益分配·····	113
四、建设沙漠城市的土地解决对策·····	114
五、沙漠城市建设的制度创新·····	115
第八节 河票制度试析·····	115
一、河道治理的问题·····	116
二、河票制度创新与对策·····	117
第九节 三产融合下的微城镇化政票制度试析·····	118
一、政票概念内涵·····	118
二、政票制度思路·····	119
三、乡镇合并产生土地资源占补指标交易实践·····	120
四、政票制度实施要点·····	121
第十节 教育土地资源占补平衡试析·····	122
一、教育土地资源占补平衡的特点·····	122
二、教育土地资源占补平衡设计的框架·····	123
第六章 土地资源占补平衡与发展权·····	124
第一节 发展权归属研究·····	124
一、地票制度的本质是发展权交易·····	124
二、地票的三种不同用途·····	126
三、地票落地区域与复垦者进城区域的重合与差距·····	128
四、不同居民对地票发展速度的期望·····	130
五、地票留在乡村的利益博弈·····	131

六、发展权补偿价格	131
七、发展权问题亟待解决	132
八、发展权是地区的发展权还是当地居民的发展权	132
九、乡村地区和当地居民的发展权	136
第二节 权票制度补偿乡村未来城镇化需要的建设用地指标	140
一、权票制度内涵	140
二、权票是对地票制度的补充设计	141
三、权票制度设计	142
四、权票与地票并行十分必要	146
第三节 人的城镇化速度随着城乡建设用地资源统筹利用而加快	148
一、城镇建设用地的发展阶段	148
二、城镇化建设用地的快速置换发展阶段	150
第七章 土地资源占补平衡评价与发展	154
第一节 地票制度评价	154
一、地票作为指标的不足	154
二、地票制度对于土地流转的价值	156
三、地票竞争试析	156
四、土地资源占补平衡创新的巨大价值	157
五、土地资源占补指标的集中居住促进作用	158
六、土地财富转移的路径优势	161
七、地票与其他制度的比较	161
八、土地资源占补平衡本身的完善	163
九、土地资源占补平衡的增量改进与土地双轨制的结束尝试	163
第二节 地票发展试析	167
一、土地资源占补平衡是一种创造	167
二、制度创新的生命力标准	169
三、制度的命运	169
四、土地资源占补平衡未来的测度	170
第八章 统筹耕地与建设用地指标	172
第一节 稳步增长的粮食总产量红线	172
一、耕地面积红线转换为稳步增长的粮食总产量红线	172
二、耕地效率提升后可以产生多大建设用地效应	174
三、精细式的粮食安全保障战略	177
四、粮食总产量红线制度与耕地面积红线的关系	183

第二节 粮食安全保障制度	186
一、粮食安全保障制度的激励与控制	186
二、从联产承包制到粮食总产量红线管理	187
三、粮食安全保障的典型控制方式	191
四、总产量指标在各地区之间交易	192
五、高级直接控制要素指标的运作方式	194
六、充足的耕地为耕地红线提供基础	196
第三节 产量红线制度	199
一、产量红线与产票交易	199
二、按照单产和建设用途价值,划分耕地的面积、单产、耕地转变为建设用途后的单位面积建设用途价值的单位	205
三、确保耕地产量稳步增长条件下求得土地指标最佳利用	208
第四节 耕地红线与耕地总量平衡	214
一、用途管制与土地指标	214
二、耕地红线与耕地总量平衡的关系	218
三、耕地红线与耕地总量平衡的关系如何操作	221
第五节 耕地指标分析	228
一、土地指标与耕地占用的关系分析	228
二、耕地指标管理分析	233
三、耕地实际指标提升分析	239
四、人口与土地指标同步进城分析	241
五、耕地用途管制与土地指标的关系	242
第六节 土地管理模式转型	245
一、土地管理精细化转型	245
二、土地管理的两次飞跃	248
三、耕地总量控制与抛荒关系试析	250
四、耕地红线的时空统筹价值	252
参考文献	255
后记	258

第一章 土地利用效率提升与建设用地指标配置

第一节 土地资源占补平衡研究

一、土地资源占补平衡的研究背景

1. 新型城镇化战略中的建设用地紧张问题

(1) 新型城镇化战略的建设用地需求。新型城镇化战略需要更多的建设用地指标，没有包括土地资源占补平衡制度在内的供地制度创新，建设用地指标很难完全满足。深化土地资源占补平衡制度研究，并向不同领域推广，是新型城镇化战略实施的需要。

(2) 粮食安全、耕地总量控制与土地用途管制。建设用地指标供应涉及耕地面积红线和粮食安全保障。土地资源占补平衡制度回避了这个问题，地票建立在严格遵循占补平衡规定基础上，土地资源占补平衡制度着眼于城乡建设用地指标统筹，保护耕地，提供更多的城镇建设用地指标，是新型城镇化战略供地制度创新的有效出路。

2. 新型城镇化战略前后的建设用地需求与供应

(1) 新型城镇化战略之前的建设用地需求与供应。新型城镇化战略标志着城镇化速度与质量发生质的变化。以前的城镇化是不自觉的城镇化，以后的城镇化形成土地资源高效利用的制度。以前的城镇化是无序的供地制度，以后的城镇化必须建立有序的供地制度。

(2) 新型城镇化战略之后的建设用地需求与供应。未来新型城镇化战略需要更为持久的大量的建设用地供应，城镇化比例和城镇化速度决定了未来的城镇化，必须以可持续的建设用地指标供应为基础，以往的无序供地制度很难可持续发展，土地资源占补平衡制度是一种很有发展潜力的供地制度。

3. 建设用地的利用效率提升路径是城乡建设用地指标统筹

(1) 建设用地需求量增加过快。面对增量稳步提升的建设用地指标，要进行高效利用土地资源的制度创新。土地资源占补平衡制度作为相对比较成熟的制度设计，具有不危害耕地红线的先天优势，可以为建设用地指标的可持续大量供应提供支撑。

(2) 效率提升要充分利用乡村的闲置建设用地。在耕地指标、乡村建设用地指标与城镇建设用地指标三大块土地指标中, 如果不触及、不突破耕地红线, 必须在乡村建设用地指标与城镇建设用地指标之间做出统筹安排。大量的闲置乡村建设用地资源是城镇化发展的必然结果, 是城镇化发展的建设用地指标来源。解决好建设用地指标的利用效率问题, 要从乡村建设用地指标入手, 解决好乡村建设用地指标利用效率问题, 可以拉动城镇化发展, 同时解决大量劳动力进城后的闲置土地资源利用问题。

(3) 城乡建设用地指标自由配置。土地资源占补平衡是良好的耕地占补平衡实施平台, 开放城乡建设用地指标流动渠道, 建立市场交易平台, 是土地资源占补平衡制度的思路。这个思路进一步开掘, 可望对建设用地指标配置作出贡献。

二、地票概念

1. 地的概念

1) 地票与建设用地

(1) 地票制度解决建设用地指标紧缺问题。地票制度的初衷是为解决建设用地指标紧缺问题。建设用地指标的紧缺, 是驱动土地资源占补平衡创新的原动力, 也是最大的利益驱动。地票制度创新, 就是为解决城镇化用地而谋求的制度创新。

(2) 地票制度的利益驱动。制度是利益驱动的产物, 没有利益驱动, 制度的创新动力不足, 制度创新不能没有利益驱动, 没有利益驱动的制度创新行而不远。利益群体追求利益的冲动, 形成从开始到成熟、从试点到普及的动力机制。讳言利益对地票制度创新的价值不客观, 制度的受益者获益, 而获益者只涉及小部分人, 这样的制度创新, 其利益驱动不为大多数人接受。地票制度的最大受益者是建设用地指标的获取者, 地票受益者还有广大农民。这部分人在地票制度实践中属于弱势群体, 被动地参与土地资源占补平衡实践。很多人受到经济盘剥, 土地资源占补平衡的强大利益驱动会引发负面的评价。

2) 地票与耕地

耕地参与土地资源占补平衡交易, 涉及三个问题: 一是耕地红线保护, 土地资源占补平衡是耕地红线的产物, 没有耕地红线保护制度, 就没有占补平衡制度的产生, 没有占补平衡制度, 土地资源占补平衡就无法出现, 如果耕地红线制度出现重大变化, 随其出现的耕地占补平衡制度和地票制度都将重新定位; 二是粮食安全保障, 在占补平衡的框架内进行地票制度创新, 前提是在保护耕地面积不减少的条件下保护粮食安全, 粮食安全保障需要保护耕地面积, 也需要提升耕地利用效率, 尽量不触动耕地面积, 不引发耕地面积减少, 是在不考虑耕地利用效率的条件下, 对粮食安全保障的考虑, 如果考虑耕地利用效率与

耕地面积保护相结合的制度设计，地票制度将发生重大变化；三是耕地利用效率，土地资源占补平衡没有涉及耕地利用效率。研究土地资源占补平衡，离不开耕地利用效率的分析。如果耕地利用效率发生变化，土地资源占补平衡的基础也将发生变化。耕地利用效率的提升，可以在保障粮食总产量不下降的条件下，少利用一部分耕地。在新型城镇化战略的发展过程中，建设用地指标需求量大增。少利用的这部分耕地包括两部分：一是保留一定比例，留待以后粮食需求量增加后应对粮食安全需求；二是其余部分，特别是其中的大量抛荒耕地，完全可以转变为建设用地指标，土地资源占补平衡将会发生质的变化。地票制度将从占补平衡的框架中解脱出来，耕地总量略有减少，粮食总产量略有增加，建设用地指标逐步增加，新的框架让地票制度成为配置耕地资源、提高利用效率的关键。

3) 地票与土地

土地利用效率提升有两个途径：一是通过建设用地内部的结构调整，统筹城乡建设用地指标，在土地资源占补平衡下，让城乡建设用地指标自由流动，实现建设用地指标的利用效率提升，最终把大规模低效利用的乡村建设用地指标，逐步转变为城镇建设用地指标；二是通过土地资源占补平衡创新，最大限度地提升耕地的利用效率，才能从整体上提升土地的利用效率。耕地利用效率的提升，离不开地票制度框架。在粮食总产量不下降的条件下，对土地资源占补平衡提高耕地利用效率的行为进行激励。

地票制度实现了土地用途的转变，如图 1-1 所示。

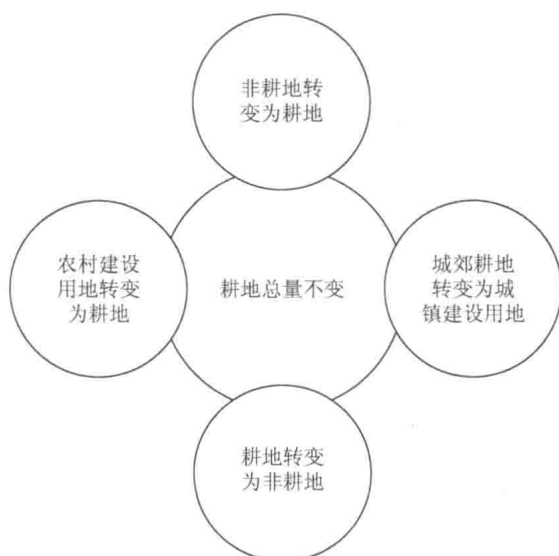


图 1-1 地票制度实现了土地用途的转变

2. 票的含义

票是钞票，是交易的票据，是配额供应指标（如粮票），是价格双轨制下购买商品时存在价格差的票证（如低价肥料），是有价证券（如股票），是可以储存的有价值物（如银票）。

（1）地票与钞票。钞票即货币。以往农民复垦耕地，没有更深一层的含义，也不会有人对粮农复垦耕地予以激励。有了土地资源占补平衡创新以后，粮农复垦耕地行为有了激励，产生的地票收益可以让粮农分享。地票虽然并非钞票，但是可以带来一定数量的货币收益。

（2）地票与交易票据。地票是一种有经济价值的票据。这种票据具有核算价值和意义，可以对占补平衡条件下建设用地指标与耕地指标的相互沟通进行记录。地票事关新型城镇化战略的健康实施，具有很高的实验价值，小票据承载着大改革。

（3）地票与配额供应指标。票的一个重要含义是配额供应的指标。例如，取消以前的粮票，就是凭证供应的配额指标的载体。地票出现以前，建设用地指标供应是一种情况，地票出现以后，地票成为一种相对新鲜的制度尝试，承担着配额供应建设用地指标的任务。

（4）地票与价格双轨制下的票证。地票的价格等于完全让市场配置建设用地指标的价格减去计划方式配置建设用地指标的价格。地票支出实际上是一种价差反映，大量建设用地指标通过计划方式配置，完全让市场配置建设用地指标目前并不存在。完全让市场配置建设用地指标的价格等于地票的价格与计划方式配置建设用地指标的价格之和。地票的价格决定了地票的价值，地票的价值类似于有价证券，这种价值必须在限定时间内实现。一般必须在交易后 2 年内落地，到期地票不得继续使用，由交易所原价购回。地票实现价值有地域限制，落地范围必须在城镇规划范围内。地票还有额度控制，例如，重庆市每年地票交易量是城市新增建设用地计划指标的 10%，以避免投资过热产生泡沫，确保经济社会健康发展^[1]。地票没有无限期的储存价值，但在 2 年期限内具有价值。

三、地票研究综述

1. 地票的内涵与基本情况

（1）地票内涵。地票研究方兴未艾，城镇建设用地指标紧张，乡村建设用地指标大量闲置^[2]。重庆市通过了《重庆农村土地交易所管理暂行办法》，举行了农

村土地交易会^[3]。地票是经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标^[4]。通过集体建设用地与城镇建设用地的远距离、大范围置换,提升偏远农村的土地价值,实现城市反哺农村的目的^[5]。城乡建设用地置换是有效缓解“城市建设用地短缺”和“农村建设用地闲置”之间矛盾的重要途径^[6]。地票通过土地资产的货币化实现节省耕地的可持续发展模式^[7]。地票能降低集体建设用地体制外流转的成本和制度风险^[8]。

(2) 地票基本情况。地票最高单价为 270 万元/hm²,最低单价为 120.30 万元/hm²,平均单价为 167.25 万元/hm²^[1]。截至 2011 年年底,重庆市进行 23 场交易,累计交易地票 175 亿元。交易 5906.67hm²,使用 3240hm²^[9]。

(3) 地票研究文献。地票研究文献有国土资源部《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》^[10]、成都市人民政府《关于完善土地交易制度促进农村土地综合整治的意见(试行)》^[11]、成都市国土资源局《关于完善建设用地指标交易制度促进农村土地综合整治的实施意见》^[12]、重庆市人民政府《重庆农村土地交易所管理暂行办法》^[13]、重庆市农村土地交易所《重庆市城乡建设用地优化配置与农村建设用地复垦研究报告》^[14]及重庆市国土资源局和房屋管理局《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》^[15]。北京大学国家发展研究院综合课题组^[16],陈悦^[17],魏峰等^[18],沈冰等^[19],付海涛和段玉明^[20],岳彩申和张晓东^[21],黄忠^[22],对地票制度与运行问题的研究都很有意义。

2. 地票的基本功能和意义

(1) 地票制度的基本功能。地票具有协调土地市场与管理秩序、完善耕地占补平衡、优化城乡建设用地布局、促进缩差共富和为农村土地产权制度改革形成制度供给五大功能^[23]。地票实现了实物资产的证券化,完成了实物资产货币化过程^[24]。

(2) 地票的重要意义。允许集体土地直接入市不能取代地票制度^[25]。地票制度存在广阔的交易空间和制度变迁动力^[26]。地票制度有效保护耕地^[27],对推进我国城乡统筹发展具有重要意义^[28]。地票最大的意义在于能有效解决农村建设用地闲置和城镇建设用地紧张的矛盾^[4],城乡统筹以地票模式探索农村集体建设用地流转管理制度改革^[29]。地票是对农村土地资产价值的重新发现,是我国城乡二元体制下对农民土地利益的补偿^[30]。叶延^[31]认为提高土地的整体利用效率,让外围地区获得建设用地指标转让的收益,实现区域经济的一体化发展^[32]。地票模式是城乡建设用地市场一体化的初步探索^[33],开启了农村土地制度变迁之路,形成了从宅基地换房、挂钩项目到地票的演进路径^[34]。地票制度对我国农村建设用地的流转具有重要参考价值,为城乡土地提供了统一的交易制度通道^[35]。

3. 地票的价格与收益

(1) 地票价格。地票价格是农用地转为建设用地并产生土地增值收益的权益价格,是耕地的国家粮食安全保障价格与生态价格之和^[36]。影响地票价格的成因主要包括地票用途、竞价累积效应、地票票面面积、拍卖方式和市场需求^[37],张泽梅^[38]与严伟涛^[39]对地票价格进行了探析。地票要以社会福利最大化为目标定价,保障地票交易各方——供票农民、地票落地政府、地票购买者的权益^[40],地票价格形成机制应该考虑市场定价和政府管制相结合的原则^[41]。地票生产价格加上农村土地发展权补偿价格,形成成本价格^[42]。

(2) 地票收益。地票兼顾了涨价归公和涨价归农^[43],从地票利益分配机制来看,农民所得的实惠有限^[44],政府在制定相关政策时减少盲目性,可保障政策的公平性^[45]。

(3) 地票的利益分配。路乾认为地票交易中的市场机制会促使要素流向城镇、土地向大城市集中的“马太效应”,存在价格可操纵、政府无意创租和无法真正释放农村土地资源等问题。政府应更多地发挥提供服务的作用,加大监管力度,实现地票标准化,让被征地农民也能从地票交易中获益^[4]。要确立农民的复垦主体与地票交易的主体地位^[46]。

4. 地票存在问题与对策

(1) 地票制度存在的问题。地票交易存在指标同市不同价、商业开发者搭便车以及指标泛滥^[47]、边远地区支撑性发展要素过度流失、地票来源受限及内涵不够丰富的问题^[23]。刘朝旭和雷国平^[48]对地票制度的创新、问题与对策进行了探索。地票制度风险评估能够有效规避、减小风险,保证地票制度安全运行^[49],地票制度在运行中出现了功利主义需求与制度理性相冲突、政府机构职能异化、农民权益保障不足、政策调控过度而市场机制弱化等现象^[28],利益冲突问题必须引起思考^[26],把规划建设用地流转与指标交易结合起来统筹考虑^[50]。

(2) 完善地票制度的对策建议。地票应严格复垦耕地质量管理^[23]。要明确交易主体、完善交易监管机构、建立交易收益分配制度^[27],逐步开放地票交易二级市场^[51],放开地票年度总量限制,将城乡建设用地增减挂钩与地票合并,创设耕地保护发展权交易方式进一步扩大交易标的^[22]。地票制度与现有国有土地制度和农村土地制度的衔接非常重要,地票具有特有的法律性质^[35],黄忠^[52]对地票的相关法律问题进行了辨析。

(3) 需要的制度支持。实施地票制度,必须改革征地制度。地票制度的改革应当与缩小征地范围以及允许集体建设用地使用权直接入市等问题一并展开^[30]。

四、其他研究

农村宅基地使用权可以以实物交易和地票交易的形式进行流转,具有突破性^[53]。宅基地使用权地票交易通过市场机制对农村低效率使用的宅基地进行有效配置^[54]。宅基地进入地票交易市场,解决城乡统筹背景下农村人口进城购房资金问题以及城乡差距较大、社会严重不公问题^[55]。地票制度大范围推广能否实现取决于粮食安全保证能否实现^[56],以重庆地票交易制度为蓝本,吸收成都地票交易制度的合理成分,探索建立成渝经济区统一的地票市场,逐步建立全国统一的地票市场,实现利益的最优化配置是今后地票制度完善的重中之重^[57]。地票制度变迁将收敛于一个完全改革的均衡状态^[58]。

第二节 城乡建设用地指标配置

一、建设用地指标配置是城乡土地比例的统筹

乡村土地比较复杂,主要包括耕地和乡村建设用地,其中耕地属于一类用地指标,乡村建设用地属于三类用地指标。城镇土地基本上是建设用地(其中也有耕地,但城镇耕地不作为耕地指标管理)中首先被保证的指标,属于二类用地指标。三类用地指标在城乡的分布和统筹决定了中国土地分布总的格局。三类土地指标中,属于乡村的有耕地和乡村建设用地指标。乡村要着力保护耕地指标不被侵占,主要是不被城镇建设用地侵占,其次不被乡村建设用地侵占。在确保粮食安全的条件下,要重点保护城镇建设用地指标。

二、城乡建设用地指标交易是典型的城镇包围乡村的过程

1. 建设用地指标配置确定了城乡土地布局

(1) 乡村面积减少对乡村用地影响不大。耕地面积大,建设用地总量却并不大。从微观来看,城镇对乡村的侵占比较明显,乡村建设用地指标减少主要是因为乡村建设用地指标的城镇化。虽然这个进程中涉及的土地指标与 18 亿亩($1\text{亩}=667\text{m}^2$)耕地红线相比微不足道,但乡村建设用地指标城镇化影响不容忽视。假定目前乡村总面积为 p ,包括两个部分:耕地总面积 q 和乡村剩余建设用地面积 o , $p = q + o$ 。假定转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积为 s ,

城镇面积主要是建设用地，原有城镇建设用地面积为 t ，乡村建设用地指标和转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积之和为 r ，则乡村面积减少，此时剩余乡村建设用地指标 o 为： $o = r - s$ ， $r = o + s$ 。假定城镇面积 m 等于原有城镇建设用地面积 t 与转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积 s 之和： $m = s + t$ 。假定城乡面积总量为 u ，城乡面积包括乡村面积 p 和城镇面积 m ，则： $u = p + m = q + o + s + t$ 。假定转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积 s 占乡村面积 p 及转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积 s 之和的比例为 v ，则： $v = s / (p + s) = s / (q + o + s)$ 。转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积 s 占原有城镇建设用地面积 t 的比例为 w ，则： $w = s / t$ 。乡村面积包括耕地面积，耕地面积在耕地红线 18 亿亩水平之上。因此乡村面积大于原有城镇建设用地面积 t ： $p > t$ ，则： $w > v$ 。转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积占乡村面积及转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积之和的比例，与转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积占原有城镇建设用地面积的比例相比微不足道，三类用地指标的关系和发展趋势如图 1-2 所示。

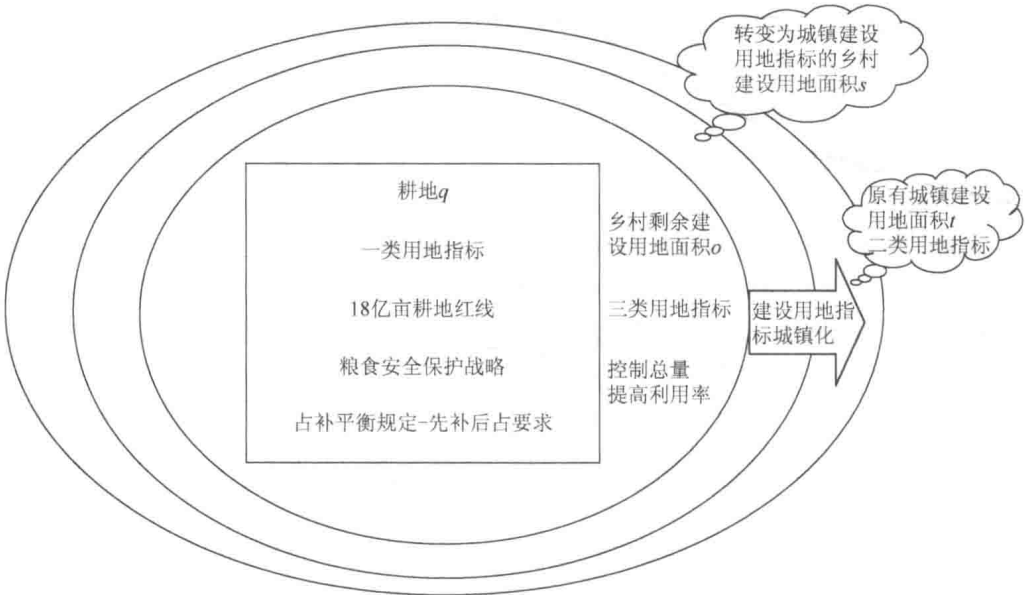


图 1-2 三类用地指标的关系和发展趋势

（2）城镇建设用地指标的增加对城镇面积影响较大。城镇建设用地存量与乡村总面积相比微不足道。城镇建设用地指标的提升，对城镇影响大。转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积占原有城镇建设用地面积的比例，比转变为城镇建设用地指标的乡村建设用地面积占乡村面积及转变为城镇建设