地票制度实验与效果

——重庆土地交易制度创新之思考

重庆市人民政府市长 黄奇帆

土地是财富之母，土地制度是国家的基础性制度，农村土地制度改革事关我国经济社会发展全局。党的十八届三中全会提出，建立城乡统一的建设用地市场。今年1月，中央就农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点等工作发布了指导意见。这是推进新一轮农村土地制度改革的顶层设计。近年来，重庆市按照中央赋予统筹城乡综合配套改革试验区的要求，探索建立了地票交易制度并付诸实践，受到社会广泛关注。

地票制度设计的政策理论问题

2008年，重庆报经中央同意，成立农村土地交易所，启动了地票交易试点。我国国情，决定了必须实行最严格的耕地保护制度。将农村闲置的宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、公共设施用地等集体建设用地复垦为耕地，无疑会盘活农村建设用地存量，增加耕地数量。按照我国土地用途管制制度和城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡的要求，增加的耕地数量就可以作为国家建设用地新增的指标。这个指标除优先保障农村建设发展外，节余部分就形成了地票。按照增减挂钩政策，地票与国家下达的年度新增建设用地指标具有相同功能。通过交易，获得地票者就可以在重庆市域内，申请将符合城乡总体规划和土地利用规划的农用地，征转为国有建设用地。

这一制度创新，从系统化的层面看，主要基于三方面的理论逻辑。

地票制度是被异化城镇化路径的正常回归。全球城镇化的普遍规律是，城市建设用地增加，农村建设用地相应减少，但农耕地不仅不会减少，还会有所增加。究其根源，城市居民人均居住生活用地约100平方米，而农村则在200—300平方米左右，农村人均用地量约为城镇的2.5倍。理论上讲，一个农村居民进城后，可节约用地150平方米左右，如果将其复垦，耕地必然增加。我国城镇化却出现了与这个普遍规律相悖的情形。2000—2011年，全国1.33亿农民进城，城镇建成区面积增长76.4%，但农村建设用地反而增加了3045万亩。耕地年均减少约1000万亩，直逼18亿亩耕地红线。出现这一问题，其症结在于城乡二元分割的土地制度。我国法律规定，城市土地属于国家所有，农村土地除非国家征收，不得转为城市建设用地。农民进城后，留在农村的建设用地退出渠道淤塞，城市又不得不为其匹配建设用地。这样的“两头占地”，导致城市建设用地刚性增加，农村建设用地闲置。城市建设用地刚性增加是以减少农耕地为前提的。因而，耕地保护陷入了只减难增的局面。重庆鼓励外出务工、安居农民在符合规划的前提下，自愿将闲置宅基地复垦，形成地票后到市场公开交易。这就为农民自愿有偿退出农村宅基地开辟了一个制度通道。它有助于推进土地城镇化和人口城镇化协调发展，为破解我国的“土地困局”提供了一条路径，是顺应城镇化发展普遍规律的。

地票制度是产权经济学的创新实践。我国土地制度与西方国家有着本质区别，农村土地为集体所有，农民虽有使用权，但无处分权。土地产权制度的特殊性决定了必须实行严格的用途管制，并由政府代表社会进行管理，以确保公共利益和长远发展。由于我国农村土地集体所有制产权模糊，导致出现了“人人有份、户户无权”的状况，土地产权很难“动”得起来。地票制度正是针对农村建设用地比较模糊的产权状况，进行确权分置：土地所有权归集体，将土地使用权视为一种用益物权归农民，所有权与使用权按比例获得各自收益；并将耕地复垦验收合格票据化形成的地票，交由政府设立的土地交易所组织市场交易。这样，就把农村闲置的、利用不充分的、价值很低的建设用地，通过指标化的形式，跨界转移到利用水平较高的城市区域，从而使“不动产”变成了一种“虚拟动产”，用市场之手把城乡之间连了起来，实现了农村、城市、企业等多方共赢。

地票制度是恪守“三条底线”的审慎探索。土地是农民的命根子。中央反复强调，推进农村土地制度改革，必须“坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线，这是检验改革成败的试金石。三条底线不能破、必须坚守，是重庆地票制度设计和实践的基本准绳。我们设置了三道“保险”：一是充分尊重农民意愿，规定宅基地复垦必须是农民自愿，且经集体经济组织书面同意；农村公共用地复垦必须2/3以上成员同意，不得搞强迫命令。二是科学分配收益，地票价款扣除必要成本后，按15:85的比例分配到集体经济组织和农户。集体经济组织虽然只获得15%的地票净收益，但还能获得复垦形成的那份耕地，不仅不受到任何损失，还有一部分现金收益，充分保护了集体所有权。农户获得地票净收益的大头，主要是对农民退出土地使用权的补偿，切实维护了农民的利益，同时也有增加农民财产性收入的考虑。三是落实土地用途管制，规定地票的产生、使用都必须符合规划要求，复垦形成的耕地必须经过严格验收，避免了“先占后补”落空的风险，确保了守住耕地红线。

地票交易的功能作用

重庆地票交易的制度设计，与国家全面深化农村土地制度改革和健全城乡发展一体化体制机制，在方向上是完全一致的，从探索情况看也是平稳的。过去6年，重庆累计交易地票15.26万亩，成交额307.59亿元，成交均价稳定在20万元/亩左右。在创新城乡建设用地置换模式、建立城乡统一的土地要素市场、显化农村土地价值、拓宽农民财产性收益渠道及优化国土空间开发格局等方面，都产生了明显效果。

有利于耕地保护。地票运行按照“先造地、后用地”的程序，以复垦补充耕地作为城市建设占用耕地的硬性前置条件，体现为盘活建设用地存量，更有利于落实耕地占补平衡制度。重庆农村闲置建设用地复垦后，95%以上面积可转变为耕地，而地票使用所占耕地仅占63%左右，地票落地后平均可“节余”32%的耕地，使得重庆在城镇化推进过程中，耕地数量不降反增。为避免出现“占优补劣”现象，我们实施补充耕地等级折算、地力培肥等方式加以弥补。重庆正在细化农村建设用地复垦工程质量标准，进一步明确农用地分等定级和产能核算标准，建立地票生成与落地过程中数量和质量的对应关系，更好地保障补充耕地的数量和质量。

打通了城乡建设用地市场化配置的渠道。地票制度设计运用城乡建设用地增减挂钩原理，但突破了现行挂钩项目“拆旧区”和“建新区”在县域内点对点的挂钩方式，采用“跨区县、指标对指标”的模式，实现城乡建设用地指标远距离、大范围的空间置换。通过置换，再经过平台交易，市场的价值发现功能发挥作用，就抹平了城乡建设用地的价值差异，显化了边远地区农村零星分散集体建设用地的资产价值，让“千里之外”的农民分享到大都市工业化、城镇化进程的红利。

开辟了反哺“三农”的新渠道。复垦宅基地生成的地票，扣除必要成本后，价款按15:85的比例分配给集体经济组织和农户。这一制度安排，在实践中发挥了“以一拖三”的功效：一是增加了农民收入渠道。重庆农村户均宅基地0.7亩，通过地票交易，农户能一次性获得10万元左右的净收益，对他们而言，是一笔很大的财产性收入。复垦形成的耕地归集体所有，仍交由农民耕种，每年也有上千元的收成。二是推进新农村建设。近几年，重庆能够完成数十万户农村危旧房改造和高山生态移民扶贫搬迁，就得益于此。三是缓解“三农”融资难题。地票作为有价证券，还可用作融资质押物，并为农房贷款的资产抵押评估提供现实参照系。截至目前，重庆办理农村集体建设用地复垦项目收益权质押贷款118.79亿元，四年增长了20多倍。

推动了农业转移人口融入城市。近年来，重庆累计有409万农民转户进城，其中相当一部分自愿提出退出宅基地，成为地票的重要来源。农民每户10万元左右的地票收益，相当于进城农民工的“安家费”。有了这笔钱，他们的养老、住房、医疗、子女教育及家具购置等问题，都能得到很好的解决。这样，他们就能更好地融入城市生活。

优化了国土空间开发格局。目前，重庆已交易的地票，70%以上来源于渝东北、渝东南地区，这两个区域在全市发展中承担着生态涵养和生态保护的功能，发展导向是引导超载人口转移，实现“面上保护、点上开发”。而地票的使用，95%以上落在了承担人口、产业集聚功能的主城及周边地区。这种资源配置，符合“产业跟着功能定位走、人口跟着产业走、建设用地跟着人口和产业走”的区域功能开发理念，有利于推进区域发展差异化、资源利用最优化和整体功能最大化。

深化地票制度改革需要注意的几个方面

习近平总书记强调：“改革开放在认识和实践上的每一次突破和发展，无不来自人民群众的实践和智慧，要鼓励地方、基层、群众解放思想、积极探索，推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合。”重庆地票改革作为一种先期探索，应当按照中央的要求，完善相关制度，持续深入推进，逐步形成常态化、制度化、法制化的做法。结合地票制度近年运行情况的分析，今后还可以进一步完善三个方面。

优化配置建设用地计划指标和地票指标。地票具有与国家下达的新增建设用地指标相同的功能，在两种指标并存的情况下，应该科学确定地票在供地总盘子中所占的比例，这是保障地票制度长期稳定运行的关键。地票占比太高，会影响其价值，地票占比太低，节约用地和反哺农村、农民的实际效果又不明显。为此，重庆市规定，国家建设用地计划指标主要满足基础性、民生性用地需求，经营性用地一般通过购买地票获取新增建设用地指标。按照《重庆市土地利用总体规划（2006—2020）》，考虑到人口流动带来的城乡建设用地增减趋势，2020年前，重庆将完成近20万亩农村建设用地复垦任务，每年约有3万亩，恰好与地票需求规模相当，地票制度运行是可持续的。

准确把握地票制度的适用范围。地票制度必须是城乡建设用地指标远距离、大范围置换，就近城镇化并不适用，也无任何意义。这是因为，城市近郊农村土地潜在价值本身就比较高，通过征地动迁，农民即可获得较高的经济收益，没有必要搞地票交易。而远郊农村的闲置建设用地，受区位所限，开发建设机会相对较少，土地价格很低，一旦通过地票交易，就可以突破级差地租的桎梏，充分显化其价值。重庆地票主要来源于相对偏远的渝东南、渝东北地区，也证明了这一点。目前，我国农村集体经营性建设用地入市已进入“试水”阶段。城市近郊集体经营性建设用地入市与远郊地票交易制度若能形成有效配套，就可以让农民无论离城市较近还是远居偏远山区，都能平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

科学设定地票基准价格和收益分配机制。地票作为城市建设用地的“许可凭证”，其价值是通过土地交易所的市场交易过程而实现价格发现的，其价格必然会受落地区域土地供求关系的影响。我们按照使市场在配置资源中起决定性作用同时更好发挥政府作用的要求，做好两方面的调控：一是地票在市场中供应量的调控，二是地票上市基准价格的调控。目前，重庆地票实行每亩17.8万元的最低交易保护价，就是参考地票生产成本、新增建设用地有偿使用费、耕地复垦费等多种因素，综合考虑农民利益保护与地票落地区域的经济承受能力而制定的。下一步，我们将根据经济社会发展水平和地票市场运行情况，适时对基准价格进行调整，既使农民权益得到有效保护，也不至于过度加重城市发展负担，从而让地票改革更健康、更可持续地向前推进。

农村土地制度改革是一项系统性、全局性、政策性极强的复杂工程，关乎亿万农民生存根本，关乎城乡统筹发展，也涉及土地管理法、物权法、担保法等法律法规的适时修订。习近平总书记强调，凡属重大改革都要于法有据，重大改革成果也需要通过法治来巩固。我们期待，理论界和实务界全面准确掌握重庆地票改革的法理逻辑、操作路径和配套制度，并提出更有利于实现改革目标的意见和建议，为深化农村土地制度改革、推动城乡一体化发展做出新的更大贡献。

“互联网+”：弯道超车的新机遇

——陇南电商模式的背后

编者按：4月11日，在“互联网+：信息经济浪潮与机遇”高峰论坛（相关报道见本报4月20日，第783期）上，甘肃省陇南市委书记孙雪涛作了“互联网带富乡村”的发言，介绍了当地抓住“互联网+”机遇实现“弯道超车”脱贫致富的经验，引起了与会人员和社会各界的高度关注。本报特约请孙雪涛撰写此文，具体介绍陇南的主要做法。

□孙雪涛

甘肃省陇南市是全国最偏远和贫穷的地区之一，脱贫致富是大山深处各族儿女多年的期盼，自然也就是党委政府努力奋斗的方向。2013年底，陇南市委全委会议提出：把快速推进扶贫开发作为全局工作的重点，要求合力攻坚，迈出新步伐；把发展电子商务列为三大集中突破之首，短期内实现突破性进展。电子商务刚提出时，很多干部感到无从下手。经过一年多努力，陇南实现了电子商务与扶贫工作深度融合，成效显著：全市开办网店6000多家，新建和加盟网购平台26个，以花椒、核桃、苹果和中药材等为代表的陇南特产在网络上供不应求，其中礼县苹果一度在淘宝网水果大类中销量全国第一，2014年全年共实现销售额7.71亿元；挂牌成立了陇南电子商务职业学院，电商培训30000多人次，直接带动就业16000多人；西北地区首个淘宝网市级地方馆——“特色中国·陇南馆”正式上线运营，国务院扶贫办将陇南列为全国首个电商扶贫试点市，所辖成县和武都区在全国率先被阿里巴巴集团纳入“千县万村”电商计划试点。异军突起的陇南电商受到社会各界高度关注和充分肯定，有媒体称其为“逆袭之路”，甘肃省委书记王三运指出，陇南市“探索出了一个贫困地区发展农产品电子商务的‘陇南模式’”。

发展电商的初衷和动因

陇南作为典型的欠发达、欠开发地区，2013年全市283万人中有83万为贫困人口，贫困问题是最主要的市情。我们清醒地认识到如果采取单纯追求GDP增长的发展模式，只能跟在别人后面亦步亦趋永远落后，而且还很可能要付出牺牲环境的巨大代价。必须坚持继承与创新相结合，立足自身的发展优势和不断发展变化的形势，因势利导，在积极进取中认准重点，把有限的力量用在刀刃上，有所为有所不为。在电子商务已深刻影响发达城市人们的生产和生活方式的大背景下，陇南选择大力发展以农特产品为主的电子商务，主要基于三点考虑。

一是意图解决农特产品卖难的问题。陇南是甘肃唯一全境位于长江流域的地市，生态良好、资源丰富。多年来，陇南围绕扶贫开发，大力发展农业特色产业，花椒、油橄榄种植面积和产量均为全国第一，核桃种植面积居全国第二，是甘肃省最大的中药材生产和出口基地，有“千年药乡”之称，全市14个产品通过了国家地理标志产品认证。但由于点多面广、经营分散和产业链短等，长期以来生态、绿色、环保的优质农产品“养在深闺人未识”，普遍存在着销售难的困境，严重制约着农民增收。发展以农特产品交易为主的电子商务，虽对GDP增长、扩大固定资产投资和税源影响甚微，但却非常有利于产销双方直接对接、能够成倍拓宽销售渠道、有效帮助群众增收。

二是决心打破信息长期闭塞的局面。陇南地处甘陕川三省交界地带，山大沟深，历史上以险峻著称的古蜀道穿境而过，至今全市也只有两个县通高速公路，高铁和机场尚在建设中。交通不便、信息闭塞一直是经济发展的主要瓶颈。高速公路短期内不能修到每个县，但信息高速公路进村入户的条件已成熟。电子商务把空间上的万水千山变为了网络里的近在咫尺，可以使陇南扬长避短，把优势资源与外面市场精准对接，通过打破信息流瓶颈带动人流、物流和资金流等要素聚集，改善产业集群规模小、实力弱和集约化程度低的状况，快速培养新的经济增长点，助推陇南建设成为甘肃省向南开放的桥头堡。

三是有助激发干部群众观念的转变。思想观念的落后才是真正的落后，对此，习近平总书记有着精辟的论述：“弱鸟可望先飞，至贫可能先富，但能否实现‘先飞’、‘先富’，首先要看我们头脑里有无这种意识”以及“贫困地区完全可能依靠自身的努力、政策、长处、优势在特定领域‘先飞’，以弥补贫困带来的劣势”。对于陇南而言，在电子商务这一特定领域发力，能够极大拓展干部群众视野，学会应用互联网思维进行创业创新，是“扶贫先要扶志”的重要内容，将给农民群众特别是年轻一代带去受益一生的精神财富，从而阻止贫困现象代际传递，真正实现自我发展。

“陇南模式”的内容及做法

方向既定，剩下就是狠抓落实。没有成熟的经验可借鉴，陇南只能摸着石头过河，一步一步探索适合自身的发展模式。在充分尊重市场规律的同时，采取了许多非常规的措施，特别是用好政府推动这一“有形的手”，探索出政府引导、市场推进、社会参与、协会运作、微媒助力“五位一体”的发展模式。

政府推动，先扶后扶再监管。立足于发展基础薄弱，确定电子商务发展不同阶段的思路：初期，政府像托管婴儿一样精心呵护，耐心提供服务，全方位提供帮助；中期，加强指导，出台扶持政策，培育壮大电商产业；各项工作走向正轨时，政府退居幕后，强化对市场主体的监管，推动电子商务健康持续发展。注重强化组织领导，市、县均成立电子商务工作领导小组及办公室，明确职责任务，人员定岗定编，强力推动电子商务快速发展。同时，把电子商务纳入全市目标责任书管理体系，进行评价考核，形成电子商务加快发展的责任倒逼机制。注重加强金融支持，市、县分别设立电子商务财政专项扶持资金，以贴息和以奖代补等方式对发展电子商务给予支持。

市场运作，企业为主生活力。尊重市场规律，发挥企业主体作用，一方面，招商引资，建设阿里巴巴·产业带、电商产业孵化园、农产品交易中心、顺通电商物流园等基础服务平台，大力推进农村信息化建设，支持电信、移动、联通运营商加快宽带网络配套步伐，鼓励群众采取集资的办法架通光缆；另一方面，引导传统企业转型，激活民间资本投资，加快建设网货供应平台、物流中心、产品研发中心和包装仓储中心。通过双轮驱动，不断完善电商发展的链条，唱好电商发展大戏。

百姓创业，广泛动员齐参与。积极探索“网吧变网店、网民变网商”的路子，注重通过广泛宣传和开展培训，有效凝聚各方力量。多方筹措经费，通过“走出去、请进来”等多种办法，选派骨干人员和青年电商讲师外出学习培训，组建陇南电子商务协会培训中心。在政府的强力动员引导下，各行各业、不同群体积极参与电商发展，大学生村官、返乡青年、农村“两后生”、致富带头人、农产品购销商、专业大户纷纷开办网店，形成了男女老少齐上阵的电商创业热潮。

协会服务，三商联动一盘棋。坚持依靠行业协会提高发展层次，建立市、县区、乡镇和村四级电商协会合计达327个。充分发挥组织、协调、服务、监管功能，建立行业自律规则和退出机制。引导龙头企业按照网店销售特点生产加工适销对路的产品，改进包装设计，突出文化元素，彰显地域特色，注重品牌培育，提高陇南特产的影响力。建立健全部门协作机制和落实监管责任，规范网上交易，建立质量追溯和监督管理体系，及时处理交易中出现的纠纷，严厉惩处违规行为，树立陇南电子商务的良好形象。着眼于解决制约陇南电商发展的深层次问题，充分发挥职能作用，全力推进电商资源整合，提出了促进三商（网商、供货商、物流商）形成产业链条，搭建区域行业共享平台的思路，力求推动电子商务向更高层次、更高水平发展。

微媒营销，绿色产品传美名。坚持把“新媒体营销”作为宣传推介贫困乡村特色资源、打造电商扶贫名片、实现电子商务集中突破的“助推器”，充分发挥电子商务的宣传促销和增值作用，不断扩大陇南特色农产品的知名度和影响力。积极创建微媒体宣传矩阵，全市共开设了政务微博2690个，开通政务微信公众平台180个、政务网站385家、商业网站27家，培育了一批知名博主和“陇南美”等影响较大的自媒体。市县乡村广大干部带头，利用微博、微信等新媒体广泛宣传推介电子商务知识和特色农产品，通过挖掘产品特色和文化内涵讲故事、自编微视频等方式，叫卖特色产品，宣传良好生态、旅游产品、民俗文化，品牌效应不断增强。

“陇南模式”的效应和延伸

如今在陇南，发展电子商务刻不容缓的理念已深深根植于干部群众心中，这当中涌现出一批被津津乐道的先进典型，星星之火已转成燎原之势：成县县委书记李祥用个人微博叫卖核桃而走红网络，被誉为“核桃书记”，仅粉丝数量就达20多万；礼县副县长潘喆用个人微博发布苹果因冰雹致外表有伤疤而滞销的消息，发起购买“爱心苹果”的助农行动，几天内就销售20多万斤，为群众挽回损失30多万元；成县大学生村官张璇，帮村民销售10000多只散养土鸡，被列为团中央评选的全国百名“向上向善好青年”候选人；徽县中坝村“核益康”个人网店达到3个皇冠的信用等级，年销售额400多万元，在其影响带动下村里一大批返乡青年争相创业，现已有多个皇冠级别的网店，中坝村的目标是直指西北第一个淘宝村……

潮平两岸阔，风正一帆悬。“互联网+”是时代发展的新形态、新业态，互联网与产业的深度融合已成为必然趋势。互联网超越空间的特征，让陇南和发达地区站到了同一起跑线上。面对瞬息万变的互联网经济，陇南才刚刚进入起步阶段，逆水行舟，不进则退。社会各界对“陇南模式”的肯定既是鼓舞，更是鞭策。未来，陇南将继续紧紧抓住信息技术革命带来的难得机遇，顺势而为、主动作为，积极适应经济和社会发展的新常态，尽快实现网上网下“两个陇南”的互相推动、同步发展、深度融合，书写互联网时代的陇南篇章。

（作者系中共甘肃省陇南市委书记）