政策与管理

近日，习近平总书记强调，耕地是我国最为宝贵的资源。要实行最严格的耕地保护制度，依法依规做好耕地占补平衡，规范有序推进农村土地流转，像保护大熊猫一样保护耕地。为贯彻落实总书记重要指示精神，本期“政策与管理”专栏约请有关研究人员撰文，谈谈城乡建设用地供给机制创新问题。

地票：城乡建设土地供给机制创新

□陶晓龙

在新型城镇化进程中，建设用地供给始终是最重要的制约要素。如何在严格耕地保护的前提下，增加城乡建设土地供给，一直以来都是地方领导高度关注的重大现实问题。

在现行土地管理制度框架下，一定时期一个区域经济社会发展所需生产要素投入中，土地资源要素投入是由土地利用总体规划和年度利用计划所决定的，在按照严格的用途管制和法定程序转征且履行占补平衡法定义务之后，以特定区位一定数量建设用地土地使用权设定，通过招拍挂等市场化方式或划拨方式，以一定价格让渡与新的土地使用权人，从而实现与资本、劳动力、技术和管理等要素相结合，进入简单的或扩大的社会再生产过程，以实现经济增长和社会发展目的。

在工业化、城镇化和农业现代化快速发展阶段，存在巨大的土地资源需求压力。长期以来，我国工业化、城镇化进程中，土地资源的要素投入基本上是以增加土地投放这种外延式投入为主，以城市存量土地再利用、城乡建设用地增减挂钩等内涵式投放为辅的方式进行的。在农村集体建设用地还不能“同地同权”和直接入市投入生产过程的状况下，随着工业化、城镇化和农业现代化快速发展时期的到来，在“双保”的困境中，逐步转变以单纯的土地数量的投入向存量土地利用结构优化和效率的提高是一种必然趋势，也是有限的土地资源承载经济社会发展和民族伟大复兴的必由之路。我们必须创新城乡建设土地供给新机制，优化存量建设用地空间布局，减轻各项建设对耕地占用的压力，在双保两难困境中寻找出路，同时，在新型城镇化进程中，显化和确保农户和农村集体土地财产权益。

重庆的地票试点为破解城乡建设用地不足这个老大难问题探索了一条新路。在我国现行土地管理制度与政策框架基础上，按照国土资源部批准开展城乡建设用地增减挂钩试点的基本理念和重庆市农村集体建设用地复垦规划安排，重庆市将偏远山区散乱、废弃、闲置及低效利用的农村集体建设用地复垦为耕地，在优先满足复垦项目所涉农民集中安置、农村基础设施和公用事业设施建设，以及非农产业发展预留等建设用地指标后，将节余形成的建设用地指标量化为一种具有一定表象特征的票据，通过在公开交易场所的竞争性交易和价格发现，以及票据交易和最终量化指标使用，从而实现建设用地空间置换和地类转换相统一、土地资源资产化与金融资本相结合、实体经济与虚拟经济相融合的一种制度安排。



地票的创新之处在于实现了先垦后用及城乡建设用地的空间位移和土地资源的价值最优化。国土资源部推进的城乡建设用地增减挂钩试点，是对传统计划指标管理制度的创新。城乡建设用地增减挂钩，就是在特定项目区内部，允许农用地和建设用地的调整、互换，通过拆旧地块建设用地使用权的灭失和现有农用地的建设用地使用权的设定，实现建设用地和农用地的空间位移。地票制度是对城乡建设用地增减挂钩试点的进一步制度创新。在增减挂钩试点基本制度基础上，由农村集体建设用地使用权人向区县国土资源管理部门提出将闲置的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进行复垦的立项申请，经批准后进行专业复垦。区县国土资源管理部门组织对复垦后的耕地进行验收，验收合格后，向市国土资源管理部门申请确认并核发建设用地指标凭证，通过市场竞争性价格发现，有偿交易，用于经营性建设用地项目落地使用。地票制度按照统一市场的规则，交易突破了县域范围，指标落地时间也会延长，地票存续期间，也可以实行回购退出制度，地票回购退出制度也会将建设用地指标转化为占补平衡指标。这样，不仅实现了建设用地与农用地的占补平衡、空间位移，大力挖掘用地潜力，提高土地使用效率，还能够将建设用地配置到经济社会发展效益最大化的产业部门，具有价值发现和价值实现功能，同时，便利了金融和社会资本投入土地复垦、农村建设用地整理，乃至美丽乡村建设工作。

但是，我们也必须注意到，实行地票制度也蕴涵了一定的风险。一是房地产市场低迷时，地票价格很难保持较高水平，地票供给和需求方都缺乏参与地票交易的积极性，这就会在很大程度上影响地票市场的良好运行与农村建设用地整理工作的开展。二是房地产市场繁荣时，土地需求旺盛，如果采用持地票即可使用建设用地的制度安排，则会对地票需求产生乘数放大效应。如果不能保持一定数量的地票储备，甚至在大量资金炒作下，地票储备都难以平抑市场，地票投机可能盛行。三是在房地产市场繁荣时，如果参与土地竞买者不需要持有地票，则持有地票者很难确保自己选择的地块能被稳定获得，就会挫伤地票购买者的积极性，从而出现土地出让市场火热，而地票市场低迷的情况。

因此，推行地票制度，需要健全风险防范机制。既保证地票市场平稳，避免过多的炒作与过大的波动，又要确保地票价格相对稳定，保护农户与农民集体权益。在制度稳定的前提下，地票价格的正常波动，农户与农民集体收益在一定范围内的起伏变化是应该允许的。建立一个既确保平衡，又能适度进行调节的稳定的地票交易市场，是防范地票交易制度风险的关键。

一方面，我们需要明确地票交易制度的发展方向。有着稳定预期的市场才是一个能持续稳定发展的市场。当前地票的一些运行风险来自于地票未来交易和落地制度的不明确，持票人是否可以及时拿到土地使用权，何时拿到与如何拿到，都在很大程度上影响地票市场供求关系变化。因此，应该加强地票交易制度的研究，明确地票交易规则，以及政府对地票市场的管理和调节方式，避免制度不明确引起的风险。

另一方面，需要建立地票政府储备制度。在制度明确的基础上，地票的风险更多来自于土地供应市场的投机对地票市场的冲击，以及如何在市场低迷阶段保护农户与农民集体的利益。有必要建立政府背景的地票储备制度，通过政府背景的企业在价格较低时收购一定数量的地票，并保持政府掌握地票数量的动态变化，以保证市场供求关系的相对平衡，从而稳定地票价格，抑制投机。在地票市场价格走低，甚至低于农户与农民集体的基本预期时，加大地票收购力度，保证农户与农民集体权益。同时也要建立严格制度，防止土地和金融联动的系统性风险，避免政府的地票储备企业和其他融资平台成为地票投机的一个来源。

新型城镇化的土地供给

□刘庆斌

建设土地供给与耕地保护始终是新型城镇化过程中的焦点和难点问题。《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》明确指出，到2020年，要努力实现一亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。一方面这些人口的居住和就业需要大量建设用地；另一方面随着大量农民转移进城，其在农村的土地承包经营权和宅基地使用权需要流转。必须高度重视城镇化发展中的土地问题，不断探索土地改革的新思路、新办法，同步推进征地、节约集约用地和农村土地产权制度改革，着力建立新型城镇化土地、人口、产业协同机制，切实保护耕地，保障农民土地权益。

充分发挥市场配置土地资源的决定性作用。完善农村土地产权体系，统一城乡利用规划和地价体系，打破地方政府垄断土地市场。在土地权属明确的基础上，进一步赋予农村集体建设用地出让、租赁、入股的土地使用权能，通过与国有土地使用权取得、流转、使用相一致的方式，推动农村集体土地无障碍进入城乡统一土地市场流转，实现农村集体土地与国有土地同权同价。积极探索城中村土地转换用途以后的增值收益分配模式，建立完善农村土地使用权股份化与经营专业化模式，为推进新型城镇化搭建新平台。将现行的政府主导土地征收和转用制度转变为更有效率的以市场为导向的土地配置制度，推进城乡建设用地市场化。

进一步提高建设用地集约化程度。按照“严守底线、调整结构、深化改革”的思路，在控制建设用地增量、盘活存量、把握流量上狠下功夫，将新增建设用地与存量用地的开发利用水平相挂钩，强化城镇土地投资强度和用地进度“双约束”，积极探索闲置低效用地开发与再配置的新途径。探索建立以用途管制和权益管理为基础、覆盖地上地下空间的国土空间规划体系，划定基本农田边界线、城乡建设用地边界线和生态红线，建立土地用途转用许可的规划管理新模式。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成生产、生活、生态空间的合理结构。严格控制新建各类新城新区，严格制止大广场、大马路等土地浪费现象。减少工业用地，适当增加生活用地特别是住宅用地，严格保护耕地、园地等农业空间资源。通过立体开发、复合利用、循环利用等方式，鼓励开发利用城镇地上地下空间，加快推进城中村、旧厂房等的改造，积极支持和推动城镇低效用地再开发，盘活城镇存量建设用地。

严格界定公益用地范围。随着城镇化的快速推进，公共利益的外延不断被扩大，不少地方政府滥用公权力侵犯农民土地财产权益，尤其是征收农民土地缺乏严肃性、规范性，随意征地行为屡屡发生。因此，在推进新型城镇化中，必须严格界定公益性用地范围，切实保障农民土地财产权益。抓紧完善相关法律法规，用法律的形式界定哪些为公共利益，哪些项目属于公益性用地范围，哪些属于非公共利益范围。制定公共利益征地负面清单。通过列举并公开不属于公共利益用地的清单，使之成为各级政府和国土部门加强土地管理的依据。在土地征收时严格“公共利益用途”审核，通过严格界定、审核公共利益，从法律层面对各种土地征收行为进行限制，减少非公益性用地划拨，清理以公共利益为名划拨而实际上用于营利性目的的土地。

加快推进征地制度改革。加快推进农村土地确权登记，给农民发放土地使用证书，明确农民土地产权，防止因产权不明晰而致使农民土地权益受损。建立土地征收听证制度，为利益相关方搭建表达利益诉求的平台，赋予农民充分的知情权、参与权、谈判权。被征地农民可以就土地征收是否合法合规发表意见，农民和政府双方可以平等协商确定土地征收补偿标准、完善土地征地补偿方案。提高对农村土地转为商业用途的补偿标准，不管是公益性用途还是非公益性用途，只要是将农村土地转为建设用地，相关补偿都应与该土地当时当地的商业价值相符。建立多区域、多用途征地价值补偿评估体系，健全被征地农民土地发展权益转换保障机制、土地征用增值收益分配机制，保障土地民生、保护农民权益，国家、集体、个人利益协调同步增长。

最大限度保护农民土地权益。建立农村土地流转市场，让农户拥有的土地承包经营权和宅基地用益物权资产化。延长农村土地使用权的期限，使自动续期合法化。亟须在修订《土地法》时明确土地承包权的权能，包括占有、使用、收益、转让、抵押和遗赠等，同时还要明确禁止在承包期内对农民承包地进行重新分配和调整。在法律赋予农民宅基地用益物权的同时，应考虑赋予农民宅基地“收益权”，使宅基地用益物权的赋权与一般用益物权同步。建立宅基地退出流转机制和平台建设，明确农民的宅基地财产权利，不以退出宅基地使用权为农民进城落户的条件。在推进新型城镇化中还需要建立健全失地农民保障制度，创新农村土地“功能性替代”机制，将完全失地或部分隐性失地的农民全部纳入城镇最低生活保障体系，确保农民失去土地而不失去其生存和发展能力，真正让失地农民当期有保障、未来可持续、预期稳定，共享工业化与城镇化发展成果。

公共安全风险防控重在维护群众利益

□赵增彦

安全风险防控与人民群众切身利益息息相关。当前，我国经济社会发生深刻变化，改革进入攻坚期和深水区，因征地拆迁、环境保护、医疗纠纷、执法司法等关系群众切身利益问题引发的社会矛盾多发叠加，为伸张诉求、维护权益而采取的非理性行为明显增多，诉求群体之间相互串联而导致的群体性事件时有发生。出现这些矛盾冲突，尽管原因错综复杂，但归根结底还是与群众利益没有得到有效维护密切相关。创新社会治理，强化公共安全风险防控，重在及时解决群众合理合法的利益诉求。

健全服务群众机制，寓常规管理于周到服务之中。人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关；党和政府是人民群众实现自身利益的坚定领导者。维护好实现好发展好群众利益，是实现社会稳定的根本途径，是加强社会治理的根本旨归。服务型政府，是一个通过科学管理来为社会公众提供公共产品和优质服务的政府；服务型政府，从工具理性而言，是科学管理，就价值理性而言，是为群众提供精准、优质、高效的基本公共服务。社会管理，说到底是对人的管理和服务，说到底就是做好群众工作，说到底就是要解决好群众合理合法的利益诉求；一切社会管理部门都是为群众服务的部门，一切社会管理工作都是为群众谋利益的工作，一切社会管理过程都是做群众工作、解决群众合理合法利益诉求的过程。打造服务型政府，就是要充分尊重人民群众的主体地位，始终把群众呼声作为第一信号、把群众需要作为首要选择、把群众权益作为优先考虑、把群众满意作为最高标准，通过暖人心、惠民生的实际行动，播种下党和群众鱼水深情、血肉相连的种子。

畅通利益表达机制，化事后应对处置为事前风险防范。实践反复证明，事事处处、时时刻刻关心群众生活，紧抓民生之本、解决民生之急、排除民生之忧，是推进平安中国建设的根本着力点。充分尊重和保护人民群众表达利益诉求的权利，畅通和拓宽人民群众利益诉求表达的渠道，满足人民群众理性表达愿望诉求的需要，关键在于健全畅通、调处、保障和维护利益的机制体制。单纯维稳，不解决群众利益问题，就是本末倒置，势必适得其反。社会治理重点在基层。加强社会治理，必须突破旧有的思维定式，强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理理念，注重关口前移、重心下移、力量下沉，从以往习惯于事后“灭火”转变为源头“防火”，从以往习惯于运用高压维稳的“硬”管控、硬压服向更多地运用群众路线的方式、民主协商的办法转变，从青睐硬性行政手段到更多地运用法律规范、经济调节、道德约束、心理疏导等综合治理的转变，善于引导群众正确理解党和国家的方针政策，善于教育群众以合法的方式表达利益诉求、解决利益纠纷，着力实现从被动应对向主动治理转变、从事后处置向事前预防转变、从经验式管理向科学化治理转变、从被动维稳向主动创稳转变，确保对群众诉求及时反应、就地处理，做到最大限度地把矛盾和问题预防在发生之前、化解在萌芽状态、处置在初始阶段、解决在基层单位。

坚持严格规范公正文明执法，依法高效化解利益矛盾。法治的基本功能，在于规范权力运行、平衡社会利益、保障合法权利、惩戒违法犯罪、实现定纷止争、促进公平正义。现代社会，是充分运用制度化、法治化方式解决利益矛盾的社会。切实解决好群众合理合法的利益诉求，需要加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府，需要扎实推行政府权力清单制度，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，全面推进科学决策、民主决策、依法决策、政务公开，严格遵循公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的重大行政决策程序，确保没有法律法规依据任何行政机关均不得减损公民、法人和其他组织的合法权益或者增加其义务，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，坚决消除权力设租寻租空间，最大限度地减少和预防矛盾纠纷。切实解决好群众合理合法的利益诉求，需要加快完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度，厉行领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，保证公正司法，提高司法公信力，依法及时处理群众反映的侵害群众合法利益的各种问题，坚决纠正各种损害群众利益的不正之风，严厉惩处各种损害群众合法利益的违规违法行为，切实把依法维护群众合法利益的主导权牢牢掌握在党和政府手中，真正让人民群众切实感受到公平正义就在身边。

发展之路

将生态文明建设融入发展全过程

□周文华

面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，走可持续发展道路。近日，中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》，贯彻落实意见要求，需要把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，真正实现全面协调的永续发展。

存在的主要问题

公众对生态文明建设的参与度有待提高。尽管生态问题已经影响到人们的生存与发展，但至今仍有部分干部群众生态保护意识不强。有的干部认为，生态文明建设是一项长期而复杂的系统工程，做起来投资大、难度大、不易短期见效，很难具体量化。有些群众总觉得生态文明建设是政府的事情，个人难有作为，缺乏采取行动的积极性、主动性和创造性。也有一些群众有参与环保志愿服务的意向，但参与渠道不畅通，知识储备和能力训练不足。这些都使得有关生态保护的一些管理制度得不到很好落实，生态脆弱地区不能得到有效治理。

生态文明建设的投入不足。一般而言，城区生态保护投入大一些，效果相对显著，但是在城乡结合部和农村地区投入很少，进展相对较慢。例如，长期以来，大城市的近郊区都有大量裸露堆放的生活垃圾，很少得到科学处理，污水也未能很好地纳入城市污水管理系统。一些城乡结合部和农村地区由于交通便利、面积大、地价低等特点，成了城区生活垃圾的堆放地和污染企业聚集地。有些垃圾场甚至就位于城市的地下水源补给区内，垃圾渗滤液和污水对土壤、地表水和地下水均造成不同程度的污染，这反过来又影响到市区的供水质量。绿化等方面的投入也严重不足，除了城市中心区的公园和道路两侧，在城乡结合部和广大农村地区，绿化美化工作基本“靠天吃饭”，很少有实实在在的财政投入其中。

生态文明建设的综合协调机制亟须加强。对生态问题要采取综合治理的方法，作为一个复杂的系统工程来操作，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。但是，在实际工作中，城市规划、区域合作、产业结构调整、能源结构改善、扩大公共交通、推进节能减排以及环保部门之外的机关、企业、学校、社会团体和个人的配合等方面都还需要多做努力，生态文明建设的财政投入机制、科技支撑机制、监督机制、协同创新机制、激励机制、效果评估机制、问责机制等都亟须加强。



对策建议

切实发挥政府的主导作用。在城市发展规划、有关规章制度、财政投入等方面，需要进一步加大对生态文明建设的支持力度。在对生态文明建设各项具体工作进行落实时，除环保部门外的其他政府有关部门，需要进一步加大支持和配合的力度。需要进一步加大改革力度，引进竞争机制，将垃圾处理等工作进行产业化经营。即由政府指导和引导企业投资、投标建设及管理，把政府的职能转化为监督和管理职能。

充分发挥公众的主体作用。加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气。进一步加强对生态建设宣传引导工作的研究，在内容与形式上着重民众的接受性，让节约用水、垃圾减量、垃圾分类、绿色出行、绿色消费等成为社会公众的自觉行动。

健全完善生态文明建设制度体系。把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。还需要健全完善系统完整的生态法律制度、生态规划制度、生态考核制度、生态经济制度、绿色消费制度等，形成务实管用、有机统一的生态文明建设制度体系。

给自然留下更多修复空间。推动资源利用方式根本转变，大幅降低能源、水、土地消耗强度，提高利用效率和效益。实施重大生态修复工程，控制国土开发强度，调整空间结构，给农业留下更多良田，给子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。发展循环经济，促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。以解决损害群众健康突出环境问题为重点，进一步强化水、大气、土壤等污染防治。加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气。