

农民集体土地流转的

“重庆经验”

系列报道(4)

农村宅基地上市增值不再是梦想

地票交易：强化土地资本属性的一大创举



地票交易,不仅让农村土地实现了升值,更重要的是,强化了土地的资本属性。

一直以来,我国的城乡土地被严格地划分为国家所有和集体所有,并形成了独特的二元管理体制。作为生产要素的土地被人为地区别对待,不能在城乡之间流动,直到2008年12月4日。

这一天,酝酿已久的重庆农村土地交易所成立,并出现了第一张地票。从此,农村可以把集约整理出来的建设用地指标,像卖苞谷一样拿到市场上来卖,土地原有的城乡二元体制开始被局部突破。

新中国首张地票
在重庆降生

时间回溯到12月4日上午,重庆。这一天,重庆农村土地交易所拍卖大厅吸引了全国媒体的目光。11时许,身着正装的刘树森,昂首阔步走进拍卖大厅,寻了一个位子坐下,一副志在必得的样子。

刘树森是重庆玉豪龙实业(集团)有限公司的总裁。作为房地产开发商,参加土地招拍挂对他来说已是家常便饭。今天不同的是,竞拍的标的不是某块开发价值特别大的土地,而是一张地票。

11点半,拍卖会现场的屏幕上挂出了首张地票——标号:08001,面积:300亩,起拍价:1280万元。刘树森对这张地票格外重视,他腰身挺直,背部离开椅子的靠背,把自己手中的牌子举得格外高。在整个拍卖过程中,他的手一直都没有离开举着的号牌,直到拍卖师落槌,他才松下了绷紧的心弦。而这时,地票的身价已翻了一番,达2560万元。

刘树森拍下的这张地票,是我国建国以来的第一张地票。重庆市常务副市长黄奇帆亲自为这张地票颁发了证书。

地票,其实只是建设用地的指标的一个雅号。是指农村集体建设用地,经过复垦成为耕地,并经土地管理部门验收后产生的建设用地指标。换句话说就是,农民兄弟拆掉宅子搬进楼房后,省出来的建设用地指标。记者了解到,集体建设用地除宅基地外,还有乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地。

地票,只是一个用地指标而已。江津区惠农公司是贡献地票的单位之一,惠农公司总经理牟长刚日前在接受记者采访时,指着一处长满青菜的耕地说,原来这里是农民的宅基地,经过复垦变为耕地,建设用地指标就是从这里“整理”置换出来的。

此次参与拍卖的指标来源,包括我市的江津区、城口县、铜梁县等地区。

创新勾地制度
地票按程序落地

刘树森拿到的地票并非实际土地。那么,对他这个开发商有什么用呢?原来,刘树森正在盘算着“勾地”。勾地的基本操作模式为:企业选中地块,申请政府征转用农村土地,参与该地块的招拍挂。

“地票在重庆的哪个区落地使用并不受限制。也就是说,拍得地票的企业和各区县衔接,只要有符合预期的地块,他就可以向当地政府提交报告,申请征收转用这块土地。”重庆农村土地交易所总裁董建国告诉记者,农村土地交易所将采用勾地制度促成地票落地。

据介绍,在勾地过程中,用的就是企业拍下的建设用地指标——地票,而不是国家划拨给重庆的建设用地指标。在没有地票交易之前,城镇建设用地指标只有一个来源,那就是国家下达给重庆的新增建设用地计划。近年来,保持在约100平方公里/年的水平。

按照程序,在征地完成之后,再用国有土地出让方式招标、拍卖、挂牌。

在这样的制度设计下,持有地票的玉豪龙公司,在找到符合开发计划的地块之后,在符合城建规划和土地规划的情况下,可以向政府申请,用自己的地票或者部分地票把看中的农村集体土地征收过来;等政府把集体土地通过征收,变成国有土地之后,玉豪龙公司就可以参与竞标。

在竞标中,刘树森的优势在于,有比别人更详尽的市场调查,以及对这块地开发的足够信心,所以在竞标时就会更有把握。最终即便没能拍到土地,损失的也只是购买地票的利息。

地票以勾地方式落地有哪些好处呢?董建国认为,城镇建设规划体现的往往是政府意志。但企业用哪块地?什么时候开发?政府并不完全了解。如果政府把条件不成熟的地块,规划为城建用地或工业建设用地,而企业并不看好,不去投资,土地就没办法出

手。因此,政府的规划要和市场需求相衔接。

“为使地票落地,政府准备规划多少地块,会把规划亮出来,企业想要就可以去勾。勾完之后,再由政府招拍挂,这些土地是企业勾过的,有市场需求,肯定能够卖出去。”

强化资本属性
土地在流动中升值

12月4日是一个转折点。在此之前,农民即使省出了建设用地指标,也不能像卖苞谷一样拿到城里去卖。但这一天之后,重庆农村土地交易所的挂牌成立,让农村出售建设用地指标的梦想变成了现实。

在董建国看来,城市土地的升值,是农村若干年来对城市的支持,带来了城市土地的投资。这其中既有政府的财政投资,也有社会投资。从政府的财政性投资来讲,在投入到城市的同时,也应对农村有所补偿,必须让偏远地区的农民分享到城市发展的成果。

“如果没有地票这种交易方式,就实现不了远郊土地价格的提升。就永远是城

区的土地值钱,偏远农村的土地不值钱。而现在,通过地票交易,远郊土地价值也能得到提升。”董建国认为,重庆农村土地交易所中的地票交易,实际上蕴含了城镇对农村的反哺之义。

而事实上,地票交易,还实现了城乡建设用地的统筹互动,不仅让农村土地实现了升值,更重要的是,强化了土地的资本属性。

在没有成立土地交易所之前,区县内部的建设用地流转没有这么通畅。一般来讲,只是把偏远地区的或者零散的集体建设用地,调整到城镇周围来用。其并没有征用为国家所有,其所有权仍属于集体。受此限制,企业获得的建设用地不能抵押,开发的楼盘也不能卖给城镇居民。

对于重庆土地交易所成立的意義,重庆市常务副市长黄奇帆是这样看的,“通过开展远距离、大范围的土地资源优化配置,使固化的土地资源转化为可流动的资本。土地,作为农村最主要的生产要素,它一旦流动起来,必然带动农村要素市场的发育,并有力地促进资本、产权、技术等其他要素市场建设。”

【新闻纵深】

地票探索:立足重庆,面向全国

地票出现的另一个意义在于,打破了城乡二元体制对土地的束缚。具体讲,就是强化了用途管理制度,淡化了权属管理制度。所谓权属管理变化,是所有权和使用权变化;而用途管制,主要是看用途变不变,而不管所有权是如何变化。

原重庆市国土局副局长邱道特为记者梳理了前50年的土地改革脉络:1947年,在西柏坡召开的中共第一次全国土地大会确定,从官僚资本手中没收的城市土地为国家所有,将农村土地分给农民。明确了土地所有权分两种,即国家所有和农民所有。解放后,仍然延续这样的土地大纲。1956年,国家对农村的土地政策进行了调整,把农民私有土地转变成集体所有土地。

这样的体制延续了很久。就是后来的联产承包制,也没触动这一所有制格局,在土地政策里仍分国有土地和集体土地。在思维上也仍然延续了这样一种模式:国有土地是城镇发展用地,集体土地是农村

发展用地。

邱道特认为,农村建设用地的区别是客观存在的,不管法律怎么规定,它都是两个东西,各有各的特点。但是我国用权属管理体制把它们人为地分割开了,这样的弊端在于,两类土地不能互相补充,互相流动。

如果把土地看作生产要素,那么,其能不能流动,能不能进入市场,将是能否发挥作用的关键。地票交易的精妙就在于,打破了原来的二元土地制度,让城镇建设用地的和农村建设用地实现互补,更符合国际主流的用途管制方式。“从这个角度讲,地票在中国的土地改革中具有划时代的意义。”

邱道特说这样的话是有原因的。首张地票的交易场所——重庆农村土地交易所系全国首家,其意义并不局限于一个局部。“农村土地交易所应立足重庆,服务西部,面向全国。所以,这家农村土地交易所,叫重庆农村土地交易所,而不是重庆市农村土地交易所。”



土地是农村最重要的生产要素