

解析土地要素市场化配置改革

◎黄奇帆

摘要：本文认为，2020年新《土地管理法》的实施、土地要素和劳动力要素市场化配置改革，是不亚于20世纪80年代农村土地承包制改革和90年代初土地批租制改革的伟大改革。从中央的文件精神出发，本文着重阐释了对新时代土地管理制度的五方面理解。第一，回顾我国城乡建设用地指标管理沿革，本次用地审批权的下放可深化简政放权，激发市场活力，必将对我国城镇化，特别是城市群、都市圈发展产生重要且积极的影响。第二，本次改革再次要求加快构建城乡统一建设用地市场，打破城乡二元壁垒。这一方面的重点是要深化三方面的配套政策，聚焦“谁来入市”“入市成本价格”以及“钱怎么分”。第三，本次国家明确提出，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制，打破市场化交易地域界限。本文着重介绍了重庆地票在这一方面作出的有益探索。第四，在本次土地要素市场化改革中，中央强调要深化产业用地市场化配置改革，这是从做大做强我国实体经济的高度作出的重要制度安排。第五，当前我国不少城市进入减量发展阶段，盘活存量用地的重要性日益凸显。然而，目前我国城市低效闲置土地量仍然巨大，尤其是已出让产业用地盘活难度大。因此，中央在本次改革中再次提出，要充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地，研究完善促进盘活存量建设用地的税费制度，提高用地整体效率和效益。

关键词：新时代土地管理制度 要素市场化配置改革

作者黄奇帆系复旦大学特聘教授，中国国际经济交流中心副理事长。

一、新时代土地管理制度改革意义重大

2020年注定是中国土地管理制度改革具有里程碑意义的一年。这一年，新《土地管理法》从1月1日起正式实施，3月，国务院发布了授权和委托用地审批权的决定，4月、5月中共中央、国务院又先后出台《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，均把土地要素市场化配置放在显著位置，释放出新时代深化土地要素市场化配置改革的强烈信号。若干年后回望，2020年必将是开启中国第三轮土地管理制度改革的新元年，我国必将迎来一个如农村土地承包制和城市土地批租制改革那样波澜壮阔的伟大时期！

改革开放以来，在从计划经济走向市场经济的过程中，我国经历了三次伟大的土地革命。第一次是20世纪80年代初的农村土地家庭联产承包责任制改革，改革本质上看是农村土地的所有权和使用权两权分离，为中国带来了几十万亿元的财富。1978年，春雷一声震天响，小岗村“18个红手印”催生的“大包干”点燃了整个中国的改革热情，1982年起全国全面实施包产到户。农村生产关系的重大调整，极大地释放了农村生产力，不仅农民可以走南闯北打工创业，全国粮食产能也如芝麻开花般“节节高”，由改革初6000亿斤左右，到1996年首次突破10000亿斤大关，现在基本稳定在13000多亿斤，相比改革之初年产能增长1倍多，我们将粮食安全的“中国碗”牢牢端在了自己的手中。农村生产力特别是粮食产量的大幅增长，以及由此带来的农林牧副渔产能增加、税收等增长，保守估计每年为农村新增1万多亿元的财富增值。改革40多年来，累计至少创造了40多万亿元财富。

第二次是20世纪80年代末的城市“土地批租”，其实质是我国城市国有土地所有权和使用权的两权分离。1987年，深圳敲响土地拍卖“第一槌”，一槌激起千重浪，从此奏响了城市土地市场化改革的恢弘序曲，直接促成1988年我国《宪法》删除土地不得出租的有关规定，增加了土地使用权可以按照法律规定转让的条文，同年，《土地管理法》也明确国家依法实行国有土地有

偿使用制度。城市土地批租制让城市的土地财富价值逐步显化，产生了几十万亿元的财富，为中国快速城镇化、几百个城市现代化立下了汗马功劳。仅2007—2019年，全国土地出让价款合同累计就达43.6万亿元，若从城市土地批租制度开始算起，土地出让金加上土地增值税、土地使用税、契税等相关税费，30多年来至少产生60多万亿元财富。

第三次就是我们现在正在积极推动的城市与集体土地全国市场化流动，以新《土地管理法》出台和要素市场化配置改革政策发布为标志，进一步打破井田制的土地要素配置局限。这次改革的核心是允许农村集体经营性建设用地直接入市和探索增减挂钩指标、耕地占补平衡指标等跨省域交易，相信这也将是一次带来几十万亿元财富价值的重大改革。

近年来，我国审批土地由每年约800万亩下降到约500万亩，伴随城市化、工业化进入中后期，我们的城市规模不会像过去那样快速扩张，加之技术进步、产业升级以及节约集约管理加强，以后每年审批土地可能会降到400万亩。假如，其中六分之一建设用地指标通过跨省域交易，按照云南省与上海跨省域指标交易50万元/亩计算，每年将带来3000多亿元的区域财富转移；占用耕地近几年约为审批土地的40%，各省市耕地开垦费和市场化交易标准：旱地由几万元到20多万元不等、水田由几万元到60多万元不等，均按每亩20万元测算，每年将带来约3000多亿元财富；集体经营性建设用地入市，按政府公益性征地，今后下降到审批土地的50%左右，33个国家试点区域对不同用途的经营性用地入市价格由20万元/亩到200万元/亩不等，均按50万元/亩测算，保守估算每年可创造10000亿元财富。仅此三项，未来30年所产生的财富就将超过50万亿元。当然，市场的培育、成熟需要一个过程，但总体上看，随着交易量水涨船高，这次改革的巨大价值会逐渐显化出来。

所以，从这个意义上说，此次土地要素市场化配置改革，是不亚于前两次因土地管理制度调整，“无中生有”变出巨额财富同等重要的改革。当前而言，其重大意义还在于，有利于推动国家治理体系和治理能力现代化，贯彻落实“放管服”改革要求；有利于促进经济高质量发展，可以更好地在科技

变革中抢抓发展先机，保障新产业、新业态等实体经济发展用地；有利于加快全国区域经济协同发展，促进以城带乡、东部带动西部、发达地区带动落后地区；也有利于促进资源节约集约利用，促进生态文明建设。而且，土地是财富之母、生产之要，土地要素市场化配置改革势必牵动劳动力、资本、技术和数据资源其他四大要素改革协同推进，形成多要素相互激荡、财富叠加的综合改革效应，为新时代中国经济社会发展注入新的强劲动力。

因此，我认为，在当下推进土地要素市场化改革具有极其特殊而重要的价值，体现了中央高瞻远瞩、总揽全局的战略谋划，以及坚持问题导向、全面深化改革的务实精神。从中央的文件精神理解到具体实践，应重点思考、把握好五方面的改革内容。

二、深化简政放权，激发市场活力

（一）我国城乡建设用地指标管理沿革

我国的基本国情是人均耕地、优质耕地及耕地后备资源少。长期以来，随着人口不断增长，城镇化、工业化对耕地不断挤压占用，严重威胁国家粮食安全。于是，国家出台相关政策，控制建设用地规模，确保耕地红线特别是永久基本农田，成为保障国家粮食安全的根本出发点及重要战略举措。

为加强建设用地规模控制，我国总体上经历了从项目到区域的转变。1987年，国家开始从项目层面对特定项目所需占用额定土地面积进行控制，此举具有典型的计划经济思维，但随着后来市场化的演进，各地区项目的独特差异越来越明显，在项目层面控制建设用地指标变得难以为继。从2008年开始，国家明确对各地区新增建设用地指标实行“统一分配、层层分解、指令性管理”，不再对具体项目用地进行额度控制，而是每年对各个省要使用的土地指标下达一定额度。比如重庆一年可以征用20万亩土地指标，或者贵州一年可以征用25万亩土地指标，各个省市就在这个指标范围内进行项目的管理和分配。当然，涉及农用地征收还需报中央审批，如占用基本农田，或者

占用基本农田以外耕地超过35公顷、农用地超过70公顷的就须报国务院审批。这样以各级政府为主体，以不同年份总量控制为核心的建设用地指标控制体系基本形成：即中央每年对各地新增建设用地指标进行总量管控，同时农用地转用程序需报中央审批。

相较于项目用地指标全部由中央管控，建设用地指标实行国家计划管理、农用地转用报中央审批，赋予了地方在一定额度内对项目指标分配的自主权，在充分保障国家粮食安全、合理控制土地开发时序规模、防止圈地与土地寻租等方面起到了十分重要的作用。但从客观上来讲，从“用地单位申请，到县、市、省级政府层层审查，再到国务院审批”，整个用地审批周期较长，审批效率低下，也导致中央一级审批范围较大，承担了部分本应由地方政府承担的事权，各级政府责权、事权不相符。例如，法律规定，征收土地补偿安置方案由市、县级政府负责具体制定和实施，理所当然事权应属于市、县级政府，但土地征收获得最终批准，却要经过层层形式上的审查后报国务院决定。

基于这种大的背景和趋势，2020年3月12日，国务院提出两类用地审批权下放：一是将国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项，授权所有省级政府批准，赋予了省级政府更大的用地自主权。二是将“含金量”更高的永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项，委托部分试点省级政府批准。北京、天津、重庆等八个省市作为首批试点，试点效果好的话将来可能会在全国范围内实施。

（二）建设用地指标审批权下放的意義

从本质上看，此次用地审批权下放，是贯彻落实国家“放管服”改革要求的重要体现，让中央政府可以从具体用地审查等微观事务中解脱出来，从而将更多精力放在宏观决策的制定和事中事后监管上，同时压实省级政府责任，激发地方政府自主决策活力，特别是让省级政府在促进经济发展和调整年度用地供应计划上拥有更大自主权，这体现了国家治理体系和治理能力现代化建设的有关要求，让各级政府职责分工更加明确，责权一致，行政效能

提高。相应地，减少了用地审批程序、缩短了审批时限、提高了审批效率，可以满足地方最为迫切、最为需要和最为有效的用地诉求，有效促进重大基础设施、公共服务设施以及新基建项目投资落地，对于我国在疫情过后稳投资具有重要意义。过去，我们很多产业项目，特别是基建项目，占用耕地和基本农田情况比较多，需走漫长的国务院审批程序，导致项目迟迟不能落地。此次审批权下放后，试点省市占用基本农田的基建项目不用报国务院审批，而是由试点省市按原审批标准直接处理，产业项目、基建项目的审批效率必将提高，从而加速试点省市产业项目落地和基础设施建设。

对审批制度改革，常常有人担心“一放就乱，一收就死”。对此次用地审批权下放，我们大可放心。在提高审批效率、优化区域土地资源的同时，并不会导致大规模的建设用地新增。原因在于，国家对建设用地指标的控制，包括“指标总量控制”和“农转用程序报中央审批”两方面，此次用地审批权下放只是对“农转用程序报中央审批”进行改革，而“指标总量管控”并没有变、审批标准也没有变。所以，从这个意义上来看，审批权下放意在区域内建设用地“布局”优化调整，是在年度新增用地总量不变的前提下提高用地“效率”，并不会导致建设用地大规模增加。而且，国务院将建立工作评价机制，根据各省市年度土地管理水平综合评估结果，对试点省市进行动态调整，对连续排名靠后或考核不合格的省市，国务院将收回委托权，这也是悬在试点省市头上的“一把利剑”。

此次用地审批权的下放，必将对我国城镇化特别是城市群、都市圈发展产生重要且积极的影响。2019年中央财经委员会第五次会议提到，中心城市和城市群正成为承载发展要素的主要空间形式，要增强承载经济和人口的能力。可以看出，我国不再追求城市平均化，有意扶持中心城市和城市群的发展。此次审批权下放的8个试点省市，与我国京津冀、长三角、粤港澳、成渝地区双城经济圈等大城市群密切相关。可以预见，此次审批权下放，将改变城市间土地供给格局、转变土地资源配置理念，进一步加速城市分化，促进“北上广深”等城市群和中心城市的建设空间扩张，重塑城市发展新格局。

三、构建城乡统一建设用地市场，打破城乡二元壁垒

一直以来，我国城乡土地实行“双轨制”管理，具有不同的配置方式。其中，城市土地属于国家所有，新中国成立以来经历了“有偿租用”“无偿划拨”“有偿出让”的阶段。在新中国成立初期，城市土地实行有偿租用，使用城市土地需向国家缴纳租金。1954年，根据计划经济安排，土地管理进入无偿划拨阶段，经政府批准占用的土地，不再缴纳租金。改革开放后，土地行政划拨导致效率低、土地浪费严重等弊端逐渐显现，国家开始实行土地有偿使用制度改革，最终形成了现在的城市国有土地有偿使用制度。而我国农村土地，先后经历“农民私有”“合作社所有”“人民公社所有”“生产队所有”“集体所有”等多个阶段，从“吃大锅饭”到“包产到户”“包干到户”，从允许土地适度流转到全面取消农业税，中央对农村的政策与时俱进地调整，逐步确立形成了具有中国特色的以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，有效激发了农村生产力、激发了农民致富动力。特别是党的十八大以来，中央对深化农村土地制度改革作出系列重大决策部署，如推进农村土地确权颁证、开展宅基地和耕地“三权分置”、统筹“三项改革”、发展多种形式适度规模经营等，初步构建了新时代的农村土地管理制度“四梁八柱”。

（一）城乡土地二元结构长期并立带来的问题

从宏观、整体格局看，虽然我国土地制度历经多次改革调整，但城乡土地二元结构长期并立的问题并没有根本解决。城乡土地拥有不同配置方式，特别是农村土地市场化配置程度极低，以及土地增值收益在城乡间分配不均，带来一系列严重问题。

一是集体建设用地合法市场通道基本关闭。1998年《土地管理法》规定，农地转为建设用地，必须实行征地；建设需要用地，必须使用国有土地。导致集体建设用地利用陷入制度困境：第一，在建设用地指标管制下，

大量建设用地指标向城市倾斜，导致农村建设用地指标非常少，农村集体为了增加农民收入和发展集体经济，不得不在未经征为国有的情况下就自发将集体土地用于非农建设，这部分用于非农建设的集体土地就处于法外状态；第二，农村集体土地不管是宅基地还是承包地、农业用地，只要没有被征收国有，就不能转让，也不能抵押融资，极大地限制了集体建设用地产出水平和农民财产性收入。

二是土地增值收益城乡分配不合理程度加剧。伴随着城镇化进程，土地价值日益显化，土地增值收益迅速攀升。一方面，围绕土地利益的矛盾不断加剧，比如，被征地农民与地方政府之间的利益矛盾，土地级差收益的归属和公平分配矛盾，农民之间的土地补偿不公平矛盾，城市和农村在增值收益分配上极不合理的矛盾等。另一方面，在政府垄断土地一级市场下，政府土地出让收入的增长进一步增加了政府征地的热情，低进高出、“以地生财”，导致土地被过度征收、低效利用，不利于耕地保护和土地的节约集约利用，也严重损害了农民土地财产权益。

三是由土地问题引发的社会不稳定增加。近年来，农村土地征收补偿制度的缺陷，以及征地过程中出现的趋利行为、强拆行为、违法程序行为、征地规模过大等问题，导致农村居民与地方政府之间的矛盾加剧，围绕土地的纠纷也越来越多。

（二）推进城乡统一的建设用地市场存在障碍

基于以上问题日益凸显，党的十八届三中全会明确提出，建立城乡统一的建设用地市场，在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。随后，国家层面统筹部署开展了长达五年之久的农村土地管理制度“三项改革”试点，其中一项改革就是农村集体经营性建设用地不需要征为国有，可以直接入市交易。在试点的基础上，2019年中央一号文件明确提出，全面推开农村集体经营性建设用地入市改革。但从当前进展看还不理想，主要存在以下几个方面的障碍：

一是宏观法律制度制约。长期以来，我国相关法律规定城市土地是国有制、农村土地是集体所有制，如今城乡之间土地要接轨，建设城乡一体的建设用地市场必须要有新的法律来确定，现行法律对集体土地所具有的权利结构和权能体系界定不清，导致集体经营性建设用地入市后农民集体和农民的土地处分和收益权能难以实现。

二是地方政府积极性不高。按照原来的做法，“低进高出”的土地征收对于地方政府来说是一个既挣钱又省事的方式。农村经营性建设用地入市之后，建设用地供给主体将从国家变为国家和集体并存，一方面可能会影响地方政府土地财政收入，另一方面国家征收土地需要对城市基础设施进行投入，而农村建设用地入市收入并没有这种投入，若两者同等分配的话也有不公平的地方，所以地方政府往往积极性不高。

三是市场化程度低。当前城乡统一的建设用地市场建设中，土地资源配臵尚没有达到像股票交易那样的市场化程度，更多的是地方政府主观操作来推进。

四是相关配套制度未跟上。包括价格机制、收益分配机制、供后监管机制等。所以，建立健全城乡统一的建设用地市场，是落实新《土地管理法》、推动城乡统筹发展、维护农民权益、缓解城市建设用地紧张的必然要求。

（三）构建城乡统一建设用地的政策配套建议

中央出台的《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》（以下简称《意见》）再次要求加快建设城乡统一的建设用地市场，建立同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度。实现中央提出的“加快建设”要求，重点要深化三方面的配套政策或改革研究。

一是聚焦“谁来入市”——明确入市对象范围和入市主体。明晰的土地产权关系是保障市场交易安全，发挥市场机制优化配置土地资源的重要条件。要推进集体经营性建设用地直接入市，必须加强农村地籍调查，加快多规合一的实用性村规划编制，尽快明确入市对象范围。同时，在进一步完善

集体土地所有权、使用权登记发证工作以及厘清产权关系的基础上，要进一步明确入市主体。

二是聚焦“入市成本价格”——完善城乡建设用地价格形成机制。加快探索建立城乡一体的土地级别和基准地价，建立入市交易宗地成本价格的测算机制，实现集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权同价。

三是聚焦“钱怎么分”——积极探索入市收益分配制度。要科学研究土地增值收益的分配方式，对参与分配的人员、集体经济组织成员权进行合理界定。要认真处理好土地增值收益分配调节金问题，对土地增值收益分配调节金的比例设置及计算、使用方式、分配方式、分成比例等要科学合理确定，一定要维护和保障好农民权益，使农民公平分享土地增值收益。这方面，若我们研究世界发达国家的经验和惯例，就会发现一个很重要的配套措施，即征收土地增值税。

打个比方，征收城市一块地A需要3000万元/亩的成本，然后把这块地卖出去获得5000万元收益，这样城市A获得增值收益就是2000万元。同样地，征收农村一块地B却只需要300万元/亩的成本，按照同权同价交易的思路，同样卖5000万元/亩，这块农村土地就产生了4700万元增值收益。若简单的将这2000万元和4700万元的增值收益直接分别分配给政府和集体经济组织，显然不合理。因为城市土地A获得的增值收益前提来源于政府按规划投入的比较完善的基础设施和公共服务设施，而产生的增值收益大部分反过来又要用于城市其他基础设施建设和公共设施建设投入，形成资金流的正向循环，城市也才得以发展、品质才得以提升；而农村土地B的增值收益，如果没有政府的规划引导以及基础设施、公共服务投入，要实现同权同价的增值不可能，同时如果其增值收益不能反过来投入公共设施建设中，全部归农村集体或者农民所有，就会不公平。解决的一种办法就是按增值幅度征收不同比例的土地增值税。如果农村土地入市增值1倍，政府征收30%的增值收益；增值2倍，政府征收50%；增值3倍以上，政府则征收60%以上，依此类推用数学模型完全可以算清楚这笔账。回头看农村土地B，土地增值4700万元，假如说政府要收60%的增值税，那么农村土地B还有近2000万元的增值收益归

农村集体经济组织，农民也会笑呵呵的。类似这一类税收征收办法，我们的税法都还未开展，因此，今后要配套落实这些措施。

四、实施跨省指标交易，打破市场化交易地域界限

（一）跨区域指标交易的提出

诺贝尔经济学奖得主科斯提出过一个著名定理，基本要点就是凡是政府管理的、有总量管制的公共资源，都可以进行市场化交易，而市场化交易一定会使政府管理能够实现更好的资源优化配置，产生更好效果。这个原理的一种应用，就是全球的碳汇交易。其实，土地本身就具有资源、资本、资产的“三资”属性，只要制度设计科学合理，一样可以利用科斯定理实现市场化交易。国家实施计划指标管理制度，土地从一种不动产转换为建设用地指标，就基本具备了科斯定理的基础和前提。目前的问题是，土地计划指标仍然属于行政性配置，由中央每年统一分配给各地区，而地方由于发展快慢不一导致“饥饱不一”，虽然国家允许在一定范围内交易，但最多限于省域范围内交易，土地市场价值显化并不充分。本次国家明确提出，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制，成为各方面高度关注的话题。进一步分析，这个改革其实包含了两类核心指标的交易。

第一，耕地占补平衡指标。根据《土地管理法》的规定，国家实行占用耕地补偿制度，建设占用多少耕地，各地政府就应补充划入同等数量且质量相当的耕地。简单来说，如果一个省市的某地区每年占用1万亩耕地，该地区必须在本行政区内其他地方复垦出1万亩耕地，最终使得地区内耕地不减少。占补平衡范围，最初允许在一个县域内，后来拓展到市域内，再后来拓展到可以在省域内平衡。但由于我国万年来的农耕文明，我国勤劳的农民早已将可以耕种的地方统统变成耕地，很多地方25度以上的坡耕地还在耕种，说明我国的耕地后备资源不多，且区域分布不均。随着补充耕地持续开展，一些省市，特别是直辖市和东部省份，在本省域内落实耕地占补平衡难以为继。比如，上海每年征地需求较大，若一年征用1万亩耕地，5年就是5万亩，

但要在上海找到荒地复垦出5万亩的耕地非常困难。在这样的现实情况下，破坏生态的耕地占补平衡现象在各地频现，为了占补平衡，弯曲的河道变得笔直，山地被复垦为耕地，森林也被破坏了。习近平总书记要求“要像保护大熊猫一样保护我们的耕地”，而上述做法显然与生态文明建设的要求不符，此外，还出现了先占后补、占优补劣等问题。基于此，2017年国家提出了跨省域的耕地占补平衡，这样就可以做到如果上海占用5万亩耕地，由内陆地区帮助其将耕地复垦出来，从而实现全国的耕地使用占补平衡，当然，在耕地占补平衡指标交易中，内陆地区也可以从沿海地区获得一定补偿。但是出于监管的考虑，目前跨省域补充耕地由国家统一组织实施，市场化程度并不高。

第二，城乡建设用地增减挂钩。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（即新建地块），等面积共同组成建新拆旧项目区，通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区各类土地面积平衡的基础上，最终实现建设用地增量不增加，耕地面积不减少、质量不降低，城乡用地布局更合理的目标。该项举措于2005年提出，先是严格限定在县域内，此后于2015年拓展至省域内。但随着各地经济建设发展，也产生了与耕地占补平衡相似问题，如像上海这样的发达地区，农村的土地本来不多，要让农村土地与城市的建设用地增减挂钩，实施余地不大。而西部地区农村土地多，实施增加挂钩余地很大，但是缺少级差地租的动力，土地价值不高，所以最终西部地区增减挂钩的效果也未达到预期。基于此，2018年国家开始推行建设用地增减挂钩指标跨省域调剂，但主要是从促进脱贫攻坚的角度出发，针对“三区三州”和深度贫困县开展，所以也没有充分发挥市场决定性作用。2018年，上海和云南开展了跨省域的增减挂钩指标交易，云南将3万亩建设用地指标以每亩50万元的价格调剂给上海，获得150亿元的收入。这笔交易收入极大地促进了云南乡村振兴和脱贫攻坚，也增强了上海的可用地能力。

（二）重庆地票制度介绍

关于耕地占补平衡和城乡建设用地增减挂钩指标交易，近些年重庆市做

了有益探索。2008年，经国务院同意，重庆依据科斯定理，提出设立农村土地交易所、开展地票交易试点的构想，经过十年来的探索完善，已经形成了比较成熟的制度体系。制度的五大支柱为：一是自愿复垦，即农户等土地权利人在住有所居的前提下自愿申请复垦，按规程组织实施并验收，复垦形成的新增耕地仍归农村集体经济组织所有，由原农户优先承包使用。二是公开交易，地票在重庆农村土地交易所公开组织交易，在全市范围内采取挂牌或拍卖方式确认成交，购买方为新增经营性用地使用者。三是收益归农，地票价款扣除复垦成本后，净收益全部归农民和集体经济组织所有。其中，复垦宅基地形成的地票，由农户与农村集体经济组织按85：15比例分配收益，有效保障了农村宅基地的用益物权价值和集体经济组织的所有权价值实现。四是价款直拨，地票价款经重庆农村土地交易所核算后，直接注入农户和农村集体经济组织账户，避免多层级拨款出现资金截留或者跑冒滴漏。五是依规使用，地票使用要符合国土空间规划，规定新增经营性建设用地实行“持票准用”，每年重庆房地产用地约需3万多亩，均须购地票解决。按照这种制度安排，农村复垦形成的指标变成地票，在土地交易所进行“招拍挂”出让，如开发商购买了地票1000亩，就可以在城乡结合部征用1000亩的土地，这样就实现了农村减少1000亩建设用地、增加1000亩耕地，城市相应增加了1000亩的建设用地、征用了1000亩耕地，整体上实现了增减挂钩和耕地占补平衡，保证了重庆市房地产开发用地，同时保证了3400多万亩的耕地总量不减少。截至2019年12月底，重庆市累计交易地票31.2万亩、610.8亿元，均价基本保持在20万元/亩，地票市场运行总体平稳。农房由原先不值钱或几千元增加到几万元，财产性收益明显增加，深受农民欢迎。

地票制度建立了市场化的“远距离、大范围”城乡区域反哺机制，让远在千里之外的农村土地价值得以发现和大幅提升，在促进脱贫攻坚、耕地保护、城乡统筹、区域协调、助农增收、生态保护等方面发挥了重要作用。一是有利于耕地保护。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。二是打通了城

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”只在县域内点对点挂钩方式，采用“跨区县、指标对指标”的市场化交易模式，实现城乡建设用地指标远距离、大范围的空间置换。三是开辟了反哺“三农”的新渠道。复垦宅基地生成的地票，扣除必要成本后，十多年来农民已从地票交易中累计获得近400亿元收益，同时集体经济组织也获得约150亿元、消除了大量的集体资产“空壳村”，有力地推动了脱贫攻坚、乡村振兴。四是稳定重庆市房地产价格。相比其他省市，重庆市每年多出3万亩多地票用于房地产开发，房地产用地供应比较充足，成为重庆房价比较合理的重要因素。

总体上看，重庆地票制度改革探索符合习近平总书记提出的“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”的农村土地改革底线原则，兼具中央关于城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡市场交易的综合功效，2014年国务院副总理汪洋评价地票“不碰红线、创造红利”，2018年地票入选全国“改革开放40年地方改革创新40案例”，建议国家可考虑将重庆农村土地交易所升级成为全国性平台或区域性平台，由相关部委直接管理。

五、深化产业用地市场化配置改革，助推实体经济发展

实体经济是实现“中国梦”、国家繁荣富强的重要基石。习近平总书记一向重视实体经济，作出了“实体经济是一国经济的立身之本、财富之源。先进制造业是实体经济的一个关键，经济发展任何时候都不能脱实向虚”“我们是靠实体经济发展起来的，还要依靠实体经济走向未来”等重要论断，体现了对经济发展规律的深刻认识，明确了实体经济的重要基础性地位。

在土地要素市场化改革中，中央专门用一段话强调要深化产业用地市场化配置改革，这是从做大做强我国实体经济的高度作出的重要制度安排。产业用地，主要是指工业用地或者制造业用地。我国对于工业用地管控的政策基础是《土地管理法》，但原来的《土地管理法》中并未明确对土地进行分类，工业用地出让总体上按照国有土地出让规定进行。直至2004年国务院首

次明确规定：“工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让，其出让价格不得低于公布的最低价标准。”这对于还原工业用地本来价值，促进土地节约集约利用，增加土地资源对社会经济可持续发展的保障能力具有重要意义。2005年12月，深圳市龙岗区宝龙工业城的两宗工业及工业配套用地在深圳市土地房产交易中心成功挂牌出让，这是首次在产业用地供应领域引进市场化机制配置土地资源。深圳龙岗第一槌后，我国工业用地“招拍挂”出让制度逐步推进，国家出台了“统一制订公布各地工业用地出让最低价标准，配套提出对低于最低价标准出让土地，或以各种形式给予补贴或返还等行为，追究法律责任”的一系列规定，但各地在具体实施中仍存在价格倒挂、市场化配置不充分等问题。

2014年国家确定辽宁省阜新市、浙江省嘉兴市、安徽省芜湖市、广西梧桐市四个城市，开展为期三年的工业用地市场化配置改革试点，重点从健全工业用地市场供应体系、市场流转体系、合理价格体系、用地布局体系、准入制度和评价体系、监管体系六个方面推进改革，试点取得了一些积极经验，对推动全国工业用地市场化配置起到了一定作用。但从各地工业用地反映出的问题看，我国工业用地市场化配置还存在如下几个问题：一是工业用地供需矛盾突出，用地配置和产业布局失调。一直以来，工业项目因在促进经济增长方面作用重大，成为各地招商引资的宠儿，一些地方甚至掀起了开发区、产业园区建设“狂潮”，造成园区基础设施重复投入和土地使用指标分散的不利局面，加剧了土地供需矛盾。一些地方招商引资“捡到篮里就是菜”，不好的项目占用大量土地，而真正的好项目却无法及时落地。二是用地控制标准执行不严，工业用地价格偏低。按照国家有关要求，工业用地出让过程中国家对土地容积率、绿地率、出让底价等都有明确要求，但在实际操作中，各地政府为招商引来项目，并没有把握好工业用地准入门槛，有些地方土地价格远低于规定标准，甚至出现“零地价”“价格倒挂”问题。三是“招拍挂”出让流于形式，“供地前置”问题突出。在招商引资中，不少地方采取“量体定做”、定向出让等人为限制公平竞争的非市场手段开展所谓的“招拍挂”。而在出让程序上，允许工业用地出让程序前置于项目审核，即土地招拍挂成

交后，自然资源部门与摘牌企业直接签订土地出让合同，企业获得土地后再办理相关报建手续，这样做的话，一旦企业不能在规定时间内办完项目手续，就可能造成土地闲置或浪费。四是供地方式单一，流转机制不畅。现行普遍的做法是一律采取招拍挂方式出让，除处置国有企业原划拨土地使用权有作价出资入股的外，租赁等供地方式十分鲜见。另外，工业用地一律按照50年出让，但实际企业平均生命周期普遍不足15年，此后工业用地被迫闲置，而且由于缺乏完善的土地流转机制和二级市场，被闲置的工业用地得不到流转、盘活。

基于以上问题，国家在此次深化产业市场化配置改革中，明确提出两条政策：一是健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系。二是在符合国土空间规划和用途管制要求的前提下，调整完善产业用地政策，创新使用方式，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。

对第一条政策，主要是增加了企业用地的可选择性，企业既可以土地出让方式取得用地，也可采取租赁、入股等方式获得。《意见》提出的弹性年期供应概念，旨在解决企业生命周期和工业用地出让周期不一致的问题，在工业用地法定最高出让年限50年内，根据企业生产经营需求设定不同的弹性出让年限，并按此确定土地出让价格。这里面工业用地价格管理的配套政策非常关键，特别是随着弹性年期供应工业用地的逐渐增多，还要考虑制定工业用地从当前的“政策定价”过渡到“市场定价”的相关制度。另外，租赁用地是一个好的制度安排，有利于企业轻装前行，但从近几年不少地方的探索实践看，有点“叫好不卖座”，因为在现有政策体系下，企业前期确实可以较低成本获得土地使用权，但后期在工业用地的产权办证、项目资产增值、贷款融资等方面存在诸多困扰，从而降低企业租赁土地的积极性，所以需要尽快完善租赁抵押等配套政策。

对第二条政策，重在促进工业用地由低效变高效，其中一个比较新的概念是混合用地。2018年国家出台标准，明确混合用地是土地使用功能超出用地兼容性规定的适建用途或比例，需要采用两种或两种以上用地性质组合表达的

用地类别。推行混合用地好处显而易见，有利于发挥市场对资源要素的主导作用，推进存量空间的精细化提升，促进城市、镇功能的合理复合化发展。混合用地的关键要把握好适建用途或比例，否则就会出现功能不匹配或者开发过度等问题。同时，混合只应是工业用地间的混合，不应是工业用地和房地产用地的混合，否则就可能“醉翁之意不在酒”，出现借工业之名行开发房开之实。不少地方招商引资时，一些工业企业常常要求搭配房地产用地，就是典型的浑水摸鱼、挂羊头卖狗肉，不是真正搞工业，而是“洗快钱”。

六、盘活存量建设用地，提高用地整体效率和效益

伴随城镇化进入中后期，城市发展摊大饼的方式已不可持续，不少城市进入了减量化发展阶段，盘活存量用地的重要性日益凸显。国家层面，近些年出台了不少文件，支持开展有关改革试点。2012年，原国土资源部出台《闲置土地处置办法》，规定未动工开发满两年的实行无偿收回；2013年，原国土资源部出台《开展城镇低效用地再开发试点指导意见》，按照“全面探索、局部试点、封闭运行、结果可控”的要求，在上海、江苏等十省开展城镇低效用地再开发利用试点，涌现出广东“三旧改造”、上海城市更新等一批再开发模式。自然资源部成立后，强力施行增量必须要和盘活存量挂钩的机制，引导、督促地方政府2018年、2019年消化处置2015年、2016年以前的批而未供以及闲置土地近900万亩，相当于2019年全国新增建设用地量的1.8倍，取得了积极成效。

然而，目前我国城市低效闲置土地量仍然巨大。根据自然资源部的统计，2017年以前全国批而未供土地近1500万亩，相当于全国3年的供地量，近两年新批土地中自然还有一定比例没有供出，这类土地可以通过加强招商引资、鼓励万众创业大众创新、加快完善相关用地手续等相对较快地盘活。最难盘活利用的一类土地是已出让产业用地，有相当比例产业用地因为规划临时变更、非净地出让、项目不景气等原因而闲置，难以盘活的主要症结在于：

一是用地政策限制严格，市场主体参与积极性低。按照《土地管理法》

等法律政策规定，存量建设用地再开发必须由政府统一拆迁并收回国有土地使用权后，再以出让或划拨的方式确定开发单位，其中工业和经营性用地必须通过招拍挂。可见，现行用地政策都将“退二进三”严格限制在政府统一拆迁、统一招商建设的单一开发模式内，而此种模式将开发主体严格限制为政府，政府主导下的低效用地再开发难以发挥市场作用，各用地业主也因无法参与后续利用而缺乏改造积极性，大大降低了低效用地再开发效率。

二是利益主体诉求复杂，拆迁难度大。一方面，复杂的利益主体导致复杂的利益诉求。城镇低效用地再开发拆迁涉及个人、企业、国家机关等多方利益主体，原土地使用权人获取土地也涵盖划拨、招拍挂出让、协议出让、租赁等多种方式，多种权利人提出了就地还经营房、自主开发、现金补偿、房屋安置、土地补偿等多种诉求，涵盖了资金、土地、房屋、机器设备等多个方面。另一方面，增值收益量化困难，利益诉求难以协调。低效用地再开发的土地增值收益包含了地块用途改变和土地追加投入形成的级差地租，前者由政府决定，后者投入主体则包括全社会和原工业企业，涉及主体都应具有土地发展权、增值收益分配权。对构成增值收益的各部分难以量化，导致各方利益诉求难以协调一致。在政府“统拆统建”的现行模式下，原土地使用权人拿一个固定补偿，市场增值仅在政府和获得改造后用途的使用者间进行分配，忽略了原土地使用权人的发展权诉求。面对再开发的高额增值收益，原土地使用权人参与再开发分配的诉求越来越强烈。利益诉求的复杂性与难以协调性，大大增大了拆迁难度。

三是企业搬迁用地落实难，拆迁周期长。一般而言，企业搬迁后应进园区，但由于用地企业的经营管理、规范标准等参差不齐，企业搬迁入园面临用地紧张、可能无法满足入园条件等诸多困境。同时，工业企业搬迁涉及人员多、器材多，有的甚至对企业选址有特殊要求，通常用地规模与位置协商、企业员工安置、机械设备搬迁等将耗费大量时间，导致拆迁周期延长。

四是资金平衡困难，融资压力大。在现行城镇低效用地再开发模式下，一方面，政府直到土地出让才能回笼资金，前期的拆迁、平整均需垫资，资金需求量大，融资压力大；另一方面，城镇用地拆迁成本高，加上基础设施

建设投入，资金难以平衡，财政压力大。

基于此，中央在这次土地要素市场化配置改革中再次提出：要充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地，研究完善促进盘活存量建设用地的税费制度。贯彻中央精神，关键要从两方面着力：一是如何充分市场化，要研究更多运用市场机制来盘活存量土地和低效用地的引导性、鼓励性政策，全面提升市场主体参与存量用地盘活利用的积极性，鼓励自主开发、联合开发，建立多渠道盘活利用机制。二是完善相关税费制度，需要进一步研究完善存量用地盘活利用的收益分配机制，实现地方政府、原土地使用权人、开发单位等主体间利益合理分配。此外，还要强化监督管理，避免权力寻租。

除了城镇存量建设用地外，农村也有不少存量建设用地。全世界有个经济现象，100年的城市化进程，耕地越来越多，因为农民每人在农村要使用250~300平方米，进城后只要100平方米，1亿人进城就可以多出150亿~200亿平方米。所以，城市化过程本应是农村建设用地大量减少、城市建设用地少量增加的过程，最后使得整个国家建设性用地总量减少、耕地增加，无论发达国家还是发展中国家都是如此。但中国几亿农民进城，却出现耕地减少、城乡建设用地“双增长”现象。根源在于农民进城后，城市刚性扩张、需要用地，而农民在农村的建设农地没有跟进退出，导致农民两头占地、人均350~400平方米，城乡用地就扩张了3倍。因此，优化城乡发展布局、严格耕地保护，一个重要方面是要设法引导、支持进城农民自愿有偿退地，要进一步研究完善农村闲置低效土地盘活利用政策，采取复垦、经营性建设用地入市、就地旅游开发等多条路径，既增加农民的财产性收入，也增强农民进城生活的实力。

相信此次土地要素市场化改革，绝不亚于20世纪80年代初的农村土地家庭联产承包责任制改革，也绝不亚于90年代的城市土地批租制改革，它必将开启我国第三次土地管理制度改革新元年。让我们共同期待一个波澜壮阔伟大时期的到来！