

重庆市长谈农村土地交易所:不希望现贫民窟

<http://news.qq.com> 2008年09月04日 16:33 中国新闻网

农村建设用地:入“市”还是入“城”?——专访重庆市委常委、常务副市长黄奇帆
获批统筹城乡综改试验区一周年,重庆市正式申请设立国内首家农村土地交易所,希望通过市场途径盘活农村存量土地,进而为通过城乡统筹实现城市扩张寻求更大突破

中国新闻周刊:你希望农村土地交易所给重庆市2300万农民带来什么好处?

黄奇帆:我们既不希望贫民窟出现,也不希望农民长期在城里生活,而老家又总在农村。

★《中国新闻周刊》记者/王维博 郭晋嘉(发自重庆)

作为一项涉及农村土地的创新,重庆农村土地交易所的具体细则一直被高度保密。在当前严格的耕地保护和农村土地用途管理原则下,重庆农村土地交易所是如何运作的?它会有什么样的制度创新空间呢?

《中国新闻周刊》记者就此专访重庆市负责该项工作的中共市委常委、常务副市长黄奇帆。
农村建设用地远距离“置换”

中国新闻周刊:目前,国家对耕地保护和农村土地用途方面都有严格规定。在这样的背景下,重庆市提出农村建设用地“入市”,目的是什么?

黄奇帆:我们设立农村土地交易所,希望通过市场化途径,探索农村建设用地与城镇建设用地增减挂钩的新形式,达到优化城乡土地资源,推进农村土地节约集约利用的目的。

总体思路是城市建设用地增加与农村建设用地减少挂钩,城乡建设用地总量不增加。同时严格保护耕地,确保耕地总量不减少、质量不降低。

整个方案设计重庆坚持四个原则,一是坚持稳定完善以家庭联产承包为基础、统分结合的农村土地基本经营制度;二是坚持严格保护耕地,确保耕地总量不减少、质量不降低,有效保护基本农田;三是坚持城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩,城乡建设用地总量不增加;四是坚持依法、自愿、有偿,公开、公平、公正,切实保障农民的合法权益。

中国新闻周刊:“农村土地交易所”的设置有什么制度创新吗?

黄奇帆:指标概念及指标交易制度是方案中最重要的改革,主要有这么几个方面:

一、与现有“先占后补”的用地模式相比,我们进行的是土地指标交易,是“先造地后用地”。先把农村建设用地转化成耕地,才能在城市新增建设用地,这样对耕地的保护力度更大、保护效果更好。一方面农村闲置土地资源依法有序退出,解决农村建设用地浪费问题;另一方面,城市建设用地有比例有节奏增加。

二、城市反哺农村，发达地区支持落后地区。土地以指标形式，通过土地交易所公开交易，实现农村集体建设用地的远距离、大范围置换，提升农村特别是偏远地区的土地价值，促进农民增收和改善农村生产生活条件。

三、激活城乡要素市场，完善城乡市场体系。通过土地资源优化配置，使农村固化的土地资源转化为可以流动的资本。土地指标作为城乡建设的关键要素，它一旦流动起来，必然带动农村要素市场的发育，有力地促进资本、产权、技术等其他要素市场建设。

土地入市：在土地行政主管部门手中要过五道关

中国新闻周刊：农村土地交易所是如何设置的？

黄奇帆：对农村土地交易所的机构，我们有两个层面的考虑。第一个层面是监管机构，成立重庆市农村土地交易监管委员会，由国土、农业、林业、规划、建设、水利、金融、工商、社保等部门负责人组成，负责农村土地交易指导、监督和管理。下设一个办公室，负责全市农村土地交易服务机构资质审查、土地指标核发等日常工作。

第二个层面是交易平台，由市政府出资成立农村土地交易所。这个交易所在市农村土地交易监管委员会领导下，在市土地行政主管部门指导下工作。它要建立全市土地交易信息库，发布交易信息，提供交易场所，办理交易事务。就性质上讲，农村土地交易所是一个非营利性事业法人机构，但实行企业化管理，按照现代企业制度要求，规范设置法人治理结构。比如设立董事会、监事会以及经理层，实行现代企业管理模式。为了节约成本、优化配置管理资源，农村土地交易所在设立初期，与已有的市土地和矿业交易中心场地共同、合署办公。

为提高交易效率，减少交易成本，农村土地交易所还在各区县设立代理机构，就近受理土地出让申请，进行发布信息、登记等服务。

中国新闻周刊：农村土地交易所交易什么？

黄奇帆：按我们的设想和国家有关部委的建议，在农村土地交易所内交易的主要品种是农村土地指标，若用一个通俗的名称，也可以叫“地票”。包括农民宅基地、乡镇企业用地、村落公用地等农村集体建设用地，经过复垦整理并严格验收，置换出的建设用地指标称“地票”，在农村土地交易所内公开交易。

当然，土地交易所作为一个交易平台，也对农村承包地等农业用地、林业用地和农村集体建设用地使用权的交易提供服务，包括发布交易信息，提供交易场所，规范交易行为，保障交易权益等。

中国新闻周刊：农村土地交易所的交易流程如何进行？怎样保护耕地，确保耕地总量不减少、质量不降低？

黄奇帆：方案对土地指标要求很严，必须是农村土地经过复垦整治，并经过土地行政主管部门严格验收后才行。

一块农村建设用地变成土地指标须经历五个环节：一是受让方提出土地整理立项申请，经区县土地行政主管部门批准后整理所立项的土地；二是在土地整理完毕后，向区县土地行政主管部门提出整理质量验收申请；三是区县土地行政主管部门组织验收，并按一定系数折算为有效耕地面积，出具验收合格证明；四是区县土地行政主管部门向市土地行政主管部门申请核发相关土地指标凭证；五是市土地行政主管部门将农村集体建设用地复垦整理面积和新增耕地面积，扣除农户农村异地安置占地面积后的余额为标的凭据，核发农村建设用地指标凭证。

农民如何参与交易？

中国新闻周刊：农民个体是否有权“携地”入市？

黄奇帆：可以。为了活跃指标交易市场、形成指标交易的有效竞争，我们对交易双方的资格条件没作特别的限制。农村集体经济组织、具有完全民事行为能力 and 民事行为能力的自然人、法人和其他经济组织，比如政府土地储备机构、工商企业和房地产开发商等用地单位，都可以是交易主体。

具体说，农民可以委托当地代理机构向土地交易所提出出让申请，土地交易所接到申请后对其宅基地的复垦进行审查验收，审查通过的进入土地交易所指标信息库，由购买者从土地交易所公布的交易指标里公开竞购。交易成功后，双方在土地交易所进行交易确认，并到相应土地行政主管部门登记备案即可。

中国新闻周刊：在具体交易过程中，如何保护农民的利益？

黄奇帆：农村土地交易所方案，在交易过程的几个重要环节上，都对农民利益作了设计和规定。比如申请耕地复垦整理环节，我们规定：凡农村集体经济组织申请耕地复垦整理，必须经三分之二以上成员或者三分之二以上成员代表同意，防止农村集体经济组织的利益受到损害。凡农户申请宅基地复垦整理，必须有其他稳定居所、有稳定工作或生活来源，避免宅基地复垦整理交易后出现农民生活困难、游离失所的问题。

在申请出让土地指标环节，我们规定：凡农村集体经济组织申请出让，必须出具经三分之二以上成员或者三分之二以上成员代表同意交易的书面材料；凡农村家庭、乡镇企业申请出让，必须提交农村集体经济同意交易的书面材料。

在价格确定环节，我们实行价格保护措施：区县政府根据区域经济社会发展水平、城乡规划与建设、土地市场状况等情况，制定并公布农村土地的基准地价，农村土地交易价格不得低于政府公布的基准地价。农村土地交易价格低于基准地价时，土地所有者有优先回购权。土地所有者放弃优先回购权时，政府土地储备机构有优先购买权。

在土地交易收益分配环节，我们规定：对于不同形式的农村土地交易，交易收益按不同的比例在农民和农村集体经济组织之间分配，农民获益最高的比例可达到 100%。农村集体经济组织获得的土地收益，主要用于农民社会保障和新农村建设等。

中国新闻周刊：你希望农村土地交易所给重庆市 2300 万农民带来什么好处？

黄奇帆：我们既不希望贫民窟出现，也不希望农民长期在城里生活，而老家又总在农村。一方面农村的宅基地一直闲着，而在城里又迟迟没有房子，生不了根。理想状态是，当农村宅基地、基本用地退出时，农民能得到一笔可观的钱，这笔钱多一点的可以在城里买个中低档房子，少一点的至少可以在城里租个廉租房。如果这个目标实现了，那么农村土地交易所就可称得上突破式的改革。

年度交易总量控制在 20% 以内

中国新闻周刊：政府在宏观调控方面有什么考虑？

黄奇帆：我们设计了两条措施。第一，为了与现有国有土地管理制度衔接，我们对农村集体建设用地指标交易总量实行计划调控，原则上每年度指标交易量不超过本年度国家下达的城市建设用地计划的 20%；第二，要促进土地指标的有效利用，防止土地指标的囤积和炒作。我们规定，土地指标经核发之日，一年内必须上市交易；首次上市交易之日起，一年内必须与具体用地项目结合使用。否则，由市土地行政主管部门按原土地所在地区当年土地指标基准价格予以收回。

中国新闻周刊：如果试点成功，交易所是否会取代现行的耕地流转模式？下一步，是否也会参照这一模式进行？

黄奇帆：不会，我们坚持走双轨制。媒体经常报道重庆的一些创新，我认为创新就是双轨，一个是建设用地流转，一个是农业用地流转。建设用地我们希望是跟城里的建设用地发生流转，而农业用地仍在农业范围内，而且有三个不变，一、农业用地性质不变；二、集体所有制性质不变；三、农民家庭承包制不变。在三不变的前提下，农业用地的流转实际上就是向龙头企业、种田大户的流转。把这两件事做好了，城乡统筹的目标才有望实现。★

农村土地市场化的重庆探索

★ 本刊记者/王维博(发自重庆)

8 月中旬，重庆市传出消息，已向中央申请全国首家农村土地交易所，在国家现有法律法规和政策范围内，以城市建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩为中心，开展农村土地使用权或承包经营权流转服务。

消息一出，立即引起极大关注，多家媒体报道称，农村土地即将入市。当地理论界接受采访时称其为重庆统筹城乡综改的突破口。

8 月 28 日，重庆市政协常委、西南大学教授邱道持在接受《中国新闻周刊》采访时说，农村土地流转市场化，是对现行土地流转制度的创新。

瞄准进城农民的建设农地

与学者的乐观相比，交易所的主要推动者，重庆市委常委、常务副市长黄奇帆在接受《中国新闻周刊》采访时则认为，农村土地交易所交易范围只在农村集体建设用地与城镇建设用地之间流转，与传统上意义上农村承包土地流转是两个不同的概念。

即使只是集体建设用地的流转，这一市场化的操作模式依然引起人们的极大关注。

邱道持曾任重庆市国土局副局长。他告诉《中国新闻周刊》，和全国其他地方一样，重庆农村存在建设用地存量，相当一部分处于荒芜、闲置的境况。

邱道持说，重庆市直辖 10 年，共有 500 万农民进城，按每人 200 平方米计，至少有 100 多万亩农村建设用地腾出来，“但这 10 年，重庆全市农村建设用地总量仅减少 10 万亩。”

另一方面，重庆每年新城市建设用地指标为 100 平方公里，但实际需求为 300 平方公里，用地非常紧张。同时“民”改“居”之后，对城市建设用地需求也很大。

“事实上，农民进城不是耕地减少，而是增加了。”黄奇帆说，重庆农村人均建设用地 250 平方米以上，城市人均用地只有 80 多平方米，一个农村人口转化为城市人口就节约 170 平方米左右建设用地。“重庆现有农村户籍 2300 万，如果有 1000 万转移进入城镇，就可节约 17 亿平方米建设用地，等于增加 250 多万亩耕地。”

在黄奇帆看来，农村建设用地绝大部分以前都是良田沃土，阳光、土质等农作物种植的基础条件都比较好，通过专业化整理和严格验收把关，可以确保耕地质量不下降。

“城乡统筹的关键环节一是土地，二是农民工，三社会保障和公共服务。就土地而言，农村建设用地、城市建设用地增减挂钩的流转。这正是土地交易所要解决的问题。”黄奇帆说。

土地流转的第四种探索

建农村土地交易所，使农村建设用地进入市场流通，是重庆统筹城乡综合配套改革而向中央申请的 12 项政策之一。

邱道持透露，早在 2005 年，浙江、成都等地就已开始城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点改革。重庆也曾申请加入试点，但一直未获批。

虽然试点未获批，但在农村土地流转的其他方面，重庆一直在进行探索。去年 6 月份，重庆获批城乡统筹综改试验区以后，有关方面就可开始进行土地流转的“先行先试”。

邱道持介绍，重庆的土地流转探索主要有三种：

一是土地入股，建立土地股份公司，农民以土地折价入股，与业主共组公司。例如涪陵某养殖公司，业主出资 100 万，与农民共同承包 200 亩地，农民以耕地的 30 年承包权折算入股，按股分红。

另一种就是九龙坡、江北区先行试点的“土地换保障”流转方式，即以宅基地换住房；农耕地/农业承包权换就业或社会保障，但这种方式只能在近郊试行，因为这些地区工业基础好，财力厚，农用地流转时有较高收益。

这种“换”有两种去向：交给村里，发展农业，花卉、现代养殖，在村里建立养老等保障，仍为农业用地，部分宅基地复垦耕地发展农业，耕地总量不减少。

第三种是村、镇建立农村土地流转服务中心，将自发的农地流转变成为有组织的流转。

三种尝试基本上都是区县范围内的农业用地流转，但为后来的建设用地指标跨区交易积累了经验。邱道持说，综改试验区先行先试的权力也给农村土地交易所的探索提供了改革的空间。

除了区县的探索外，综改试验区获批后，部分土地专家也给重庆提出建立农村土地交易所建议。去年10月，现任北京大学中国经济研究中心主任周其仁，就曾给同为国家综改区的重庆和成都提出试办土地交易所的建议，在其建议递交到时任中共重庆市委书记的汪洋时，当时就得到了积极的回应。

曾担任过国土局副局长的邱道持去年底也曾以“以制度促进农村土地流转”为题进行调研，并向市政府提出“建设农村土地交易市场”的建议。

去年底，有关部门开始着手研究农村土地交易所的方案，重庆市政府研究室的一位负责人透露，相关细则一直列为高度机密，参与人员甚至与市政府签订“保密协议”，不得向外界透露任何具体细节。

但该负责人说，方案主要由政府研究室和国土局的部分专家参与，具体细则也考虑了一些外地专家的建议。

一年多的探索，在今年4月开始突破。知情者透露，重庆市政府在2008年4月底向国务院递交申请，两个月后，国务院各部委组成调研组来渝进行专题调研。8月6日，国土资源部与重庆市政府签订《推进统筹城乡综合配套改革工作备忘录》，首次将重庆纳入城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点，支持“探索建立城乡统一的土地交易市场”。

知情者说，“9月下旬，相关政策即将陆续出台。”

保护农民利益的配套制度成关注焦点

“农民如果能够自由交易，其收益自然比现在的拆迁补偿高出若干倍。”8月25日，重庆市合川区合阳城街办事处马岭村主任宋廷康接受《中国新闻周刊》采访，显得很兴奋。

“以前土地流转都在区县范围内，转来转去还是搞农业，农民真正从流转中得到的收益并不高”宋廷康说。

有关方面估计，重庆农村土地交易所一旦获批，将直接给重庆带来以下诸多好处，包括改变现有的“政府拿地之后卖地”的现实局面，解除征地制度所造成的对立，让农民更好地参与土地的市场交易，获得更多收益。

担任合川区濮湖村村文书的唐传容对此看法不同，“宅基地进行市场交易是件好事，但现在农户宅基地每家只有几百平米，这么小的一块地，即使复垦了，指标太小拿到市场上卖给谁？”

此外，村集体的建设用地怎么交易，所得的利益如何分配？也是一个现实问题，在唐传容看来，要真正保障农民利益，土地交易所还需更多的配套制度才能实现。

显然，建立农村土地交易所，如何解决利益的二次分配，保障农民收益是重要课题。

作为土地问题专家，邱道持认为，完善、建立该制度，充分尊重农民意愿，让农民有知情权，有话语权，听取农民意见，建立完备的权益分配，交易规则，定价规则等，才能切实保证农民利益。

作为重庆市农村土地交易所的主要推动者，黄奇帆也表达了同样的看法，在他看来，保障农民利益是土地流转的根本宗旨，而在市场化过程中，农民利益更需要科学、严密、严格、透明的流程管理来保障。★