

【土地问题】



城乡建设用地增减挂钩制度创新思路研究

郑俊鹏^{1,3}, 王婷^{1,2}, 欧名豪^{1*}, 刘震宇³

(1. 南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095; 2. 湖南师范大学 资源与环境科学学院, 湖南 长沙 410081;
3. 长沙永信土地规划咨询有限责任公司, 湖南 长沙 410000)

摘要:城乡建设用地增减挂钩制度是优化城乡土地利用结构、提升建设用地利用效率的有效途径。本文基于土地发展权理论,提出挂钩指标是挂钩中土地发展权转移的载体,并将挂钩的实施分为挂钩指标的生产与使用两个阶段,指出“项目制推进”的实施方式是挂钩制度实施产生问题的重要原因,具体体现在:一是挂钩指标在生产过程中整拆整建,导致挂钩运行成本大、安置补偿不合理、农民被动参与、权益严重侵害;二是挂钩指标的使用封闭运行,导致挂钩指标使用效益低、指标供需区域不匹配。因此,制度创新的关键路径:一是在挂钩指标生产阶段构建闲置宅基地退出机制,将目前挂钩指标的“整拆整用”转变为“零拆整用”,鼓励农民主动参与,降低挂钩运行成本,促进挂钩指标合理有序生产;二是在挂钩指标的使用阶段构建挂钩指标交易机制,将挂钩指标作为一种稀缺性资源和商品,进行挂钩指标的跨区交易,以发挥市场机制在城乡建设用地要素空间配置中的基础性作用。

关键词:城乡建设用地增减挂钩;制度创新;土地发展权;挂钩指标

中图分类号:F301.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)05-0084-07

自20世纪90年代中期以来,我国城镇化水平以年均1个百分点的速度提高。乡村人口以年均1000多万的规模涌入城镇,成为城镇化的主要方式^[1]。理论上,城镇化不仅意味着城市人口增加和农村人口减少,也意味着城镇建设用地的增加和农村建设用地的减少^[2]。然而,我国当前的城镇化发展受长期的城乡二元分割、土地制度不完善等限制,农村人口转移的同时,城镇建设用地的增加并未与农村建设用地的减少相挂钩,农村建设用地外扩内空、城乡建设用地结构失衡问题严重。农村空心化与城乡用地扩张并存,造成了土地资源的闲置浪费和大量耕地被占用,直接威胁到我国18亿亩耕地红线的保护,也成为优化城乡土地利用配置和统筹城乡协调发展的障碍^[3]。发达国家的城镇化历程表明,推进农村土地整理与农村建设,促进

土地要素在城乡间的自由配置,是实现城镇化、工业化进程中城乡土地协调利用与统筹发展的重要途径。城乡建设用地增减挂钩制度正是基于以上背景提出。2004年挂钩制度正式提出以来,中央政府陆续出台了数项推进与规范城乡建设用地增减挂钩的政策,并逐步开展试点实践,挂钩制度有望成为破解城乡用地双增局面的综合途径。

目前理论界对城乡建设用地增减挂钩制度的研究,在挂钩的意义及必要性、挂钩运作模式、挂钩规划、挂钩效益评价和挂钩存在的问题与建议等方面已形成了初步成果。部分学者对各试点省(市)的实施模式进行了总结和对比^[4-5],开展了挂钩规划的编制、挂钩效益的评价等方面的研究^[6-8],还有对挂钩实施中存在的问题与阻力提出了相应的对策建议^[9-11],但总体来说都缺乏对挂钩制度内在

收稿日期:2014-04-12

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(11JZD031);国家社会科学基金重大项目(09&ZD046)

作者简介:郑俊鹏,男,南京农业大学公共管理学院博士生,主要研究方向为土地利用规划与管理。

欧名豪,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为土地利用规划与管理、土地资源可持续利用。

* 欧名豪为本文通信作者。

机制的研究,对制度完善的研究也基本停留在问题—原因—对策的浅层分析,较少触及产权、市场等深层次问题,缺乏深度、系统性和有效性。在理论和制度实践中之所以存在大量的矛盾和困境,很大程度上是因为我们并没有深入剖析城乡建设用地增减挂钩制度本身的缺陷与问题。只有深入研究挂钩制度的内涵与运行机制,分析制度设计的缺陷,才能提出有价值的政策建议。本研究基于土地发展权理论,通过挂钩制度的内涵与目前实践的总结,从挂钩指标的生产和使用两个阶段分析挂钩制度的内在缺陷,并以保障农民权益为首位,提出制度创新的思路与关键路径。

一、城乡建设用地增减挂钩的内涵

根据国家挂钩政策的规定,城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩,是指依据土地利用总体规划,将若干拟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(即建新地块)共同组成建新拆旧项目区(即项目区),通过建新拆旧和土地复垦,最终实现项目区内建设用地总量不增加,耕地面积不减少、质量不降低,用地布局更合理的土地整理工作。通俗地讲,城乡建设用地增减挂钩是指在一定条件下,通过减少拆旧地块的农村建设用地,并整理复垦新增一定数量和质量的耕地后,可增加建新地块相应数量的城镇建设用

地。试点实践中,采取“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”的办法,即国土部门先使用国家或省下达的挂钩周转指标,用于项目区内建新地块占用耕地,到期再用拆旧地块农村建设用地整理而来的耕地面积归还,而归还的耕地面积不得少于下达的挂钩周转指标,周转指标也只能在项目区内周转。

从产权的角度来看,城乡建设用地增减挂钩其实是城乡土地发展权的转移。土地发展权是土地变更用途使用和对土地原有集约度的改变之权^[12],是一种可以与土地所有权分割而单独存在和处分的财产权。目前世界上清晰地将发展权从土地所有权中分离出来并加以应用的比较有代表性的是英国的发展权国有化和美国的发展权转移。而城乡建设用地增减挂钩类似于美国的土地发展权转移,是将拆旧地块的农村建设用地整理复垦形成的耕地的开发建设权利转移到建新地块,最终拆旧地块耕地将被保护,其使用受到严格限制,而建新地块获得发展权后,可占用耕地进行城镇开发建设。挂钩指标,是城乡建设用地增减挂钩中土地发展权转移的载体,是挂钩拆旧建新的桥梁。具体来说,将农村建设用地拆旧区和城镇建新区共同组成项目区,拆旧区进行挂钩指标的生产和使用,以获得土地发展的权利,而建新区进行挂钩指标的使用,通过拆旧区农村土地发展权的转移与建新区城镇资金的回流,最终实现项目区内城乡土地的优化配置与城乡协调发展(如图1所示)。

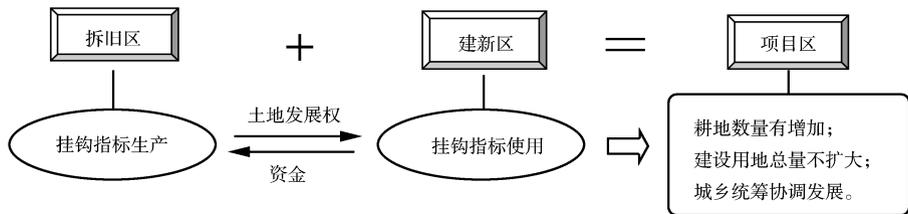


图1 城乡建设用地增减挂钩制度的内涵

二、城乡建设用地增减挂钩实践的总结

从2006年5个试点省(市)第一批开展挂钩实践,到2010年全国已有27个省(市、区)加入试点,挂钩制度在全国范围内迅速推进。在国家挂钩政策文件总的规定与指导下,部分省(市)如天津、山东、江苏、重庆等形成了较为鲜明的特色和模式。本文着重从挂钩指标的生产和挂钩指标的使用两个阶段总结各地实践的运行模式。

1. 挂钩指标的生产和使用

挂钩指标的生产和使用是将拆旧区的农村建设用地整理复垦为耕地,以获得城镇建新的权利。从拆旧区的区位来看,目前已形成在纯农村地区拆旧,如四川的“拆院并院”、山东的农村社区化建设;在城市近郊拆旧,如天津华明镇模式、江苏的“万顷良田”等。从拆旧区规模和范围来看,试点项目区的拆旧大部分为整村连片大规模拆迁,涉及农民和农村集体众多,如天津华明镇项目涉及12个村,41063个农民,13268户农户,农村建设用地800多公顷。从拆旧安置模式来看,可分为撤村并居式、

迁村并点式、拆旧建新式和整体搬迁式等,这四种模式都可归结为缩并自然村,建设中心村或集中进镇两种方式。从安置补偿方式来看,绝大部分地区早期采用的安置补偿方式是以宅基地及其农村住房换取安置点新房,即宅基地换房,近几年部分地区结合区域特点,进一步探索形成了“双置换”“三置换”等模式。

2. 挂钩指标的使用

挂钩指标的使用,是挂钩指标在城镇建新区的落地过程。从挂钩指标的使用和偿还方式来看,天津、山东等地采用“先用后还”的方式,而四川、重庆、江苏等地则是“先造后用”,即先生产挂钩指标再使用,农村建设用地经复垦验收合格形成挂钩指标后,才能在城镇建新。从挂钩指标的使用范围来看,除重庆外,总体来说都在县(市、区)项目区范围内落地,重庆的“地票”交易突破了县域行政范围,允许挂钩指标能在全市域范围内不论项目区使用。从挂钩指标的配置方式来看,可分为行政配置和市场配置两种。行政配置是指地方政府将挂钩指标通过行政指令在全县或项目区范围内进行配置,大部分项目在编制项目区实施规划时,就已经通过行政配置的方式大致确定了挂钩指标在县域内的落地位置、范围、规模及使用时序。除行政配置外,江苏、浙江等部分经济较为发达地区以及重庆探索了挂钩指标的市场配置。江浙部分地区通过购买其他地方的用地指标缓解本地用地指标紧缺的状况,是挂钩指标市场配置的最初动力。重庆在江浙建设用地指标交易的基础上进行了“地票”交易,实现了在全市域范围内挂钩指标的市场配置^[13]。

三、城乡建设用地增减挂钩制度的缺陷

挂钩制度的实施尽管有效促进了耕地保护和节约集约用地,推动了新农村建设与城乡统筹发展,但也存在很多问题,主要体现在:试点盲目推进,缺乏统筹安排;农民土地合法权益得不到有效保障;拆旧安置难度大,资金平衡难等。产生上述问题的原因,除了长期以来城乡二元结构的存在、农村土地产权的不完整、政府的过度干预以及城乡土地市场的不完善外,还有挂钩制度设计本身的缺陷。而这一制度缺陷集中体现在项目制推进上。根据相关政策文件,挂钩试点应以项目区为主体组织实施,项目区在试点市、县行政辖区内设置,建新拆旧地块在地域上要尽可能接近,便于实施和管

理。以项目区为主体实施尽管好操作、便于管理,但在挂钩指标的生产与使用中带来了较大的隐患。

1. 挂钩指标的生产整拆整建

由于目前挂钩制度要求挂钩试点应以项目区为主体组织实施,因此绝大部分试点项目区拆旧与安置都是在划定的拆旧与安置范围内成规模连片开展。这种整拆整建的行为将带来:

(1) 运行成本大

据有关调查,48个典型村宅基地废弃率平均为8.4%,最大值为25%,宅基地空闲率平均为10.0%,最大值为18.7%,全国状况类似^[14]。也就是说,一个村约20%的宅基地是真正闲置、空闲需要整理的。挂钩项目制推进下往往整村拆建,很多本来条件设施较好、建房年代较近、使用程度较高的农村建设用地也被纳入到实施范围。特别是随着经济收入增加,农民住房修缮越来越好,对这些农村建设用地进行整理大大增加了拆旧和建新成本,现阶段也没有必要。同时,整拆整建项目的开展动辄涉及多个农村集体与农民。参与农民越多,其动员与实施的难度越大,交易成本越高。并且还有一些不愿进城进镇或是改变居住场所与生活习惯的农民被迫参与到项目中来,这不仅要耗费大量的时间与精力进行谈判,甚至还有可能引发社会冲突。因此,项目制推进下的整拆整建尽管的确在较短时间内节省出大量用地指标,但不论农村建设用地利用状况与农民参与意愿的拆建,其经济成本和交易成本都大大增加。

(2) 安置补偿不合理

整片拆迁下地方政府能一次性获取较多的城镇建新指标,在此驱动下极易忽视农民利益而急于求成。由于城镇建新留用指标是挂钩周转指标扣除农民安置区指标的余值,在挂钩周转指标一定的情况下,农民安置区用地越少,用于城镇建新的指标就越多,因此,地方政府在安置区建设中不顾农民生产、生活习惯,一味要求农民集中居住,让农民进城、进镇或社区住高楼。加上补偿标准混乱,未将发展权的收益分配考虑进来,拆旧安置后大量农民的身份、就业、社保等问题事先缺乏充分的统筹考虑事后又难以解决,农民在挂钩中获益很少甚至受损,由此引发了社会各界对挂钩制度是对农民权益又一次剥夺的质疑与责难。

2. 挂钩指标的使用封闭运行

现行挂钩制度规定,挂钩周转指标在试点市、

县行政辖区项目区内封闭运行,这意味着挂钩指标的配置方式是一种行政配置。这种配置方式有可能带来两个问题:

(1) 挂钩指标使用效益低

不论挂钩试点的筹资方式是市场主导还是政府主导,挂钩的先期投入都是由政府垫付,并且拆旧建新置换出来的挂钩指标能否实现资金平衡和获得预期收益,这些问题对于所有的试点项目都是不确定的。在经济较发达地区,建设用地指标需求旺盛,挂钩指标在本项目区内使用,只要挂钩实施规划中资金预算较为合理,其资金平衡难度相对较小,通过区域内挂钩指标的转移就能实现城乡土地的优化。但对于广大经济欠发达地区,建设用地指标需求相对较少,挂钩指标在本市、县行政辖区项目区内“点对点”行政配置,一旦拆旧建新的级差地租不明显,或是未按计划将挂钩指标落地,资金就很难平衡,不仅地方政府面临财政风险,拆旧区农民安置与农村发展建设也无法落实。挂钩指标的封闭运行导致指标使用效益低,财政负担重,财政风险高,部分地区政府还要负责资金不足部分的兜底,即使整理潜力大,也不会积极推进。

(2) 挂钩指标供需区域不匹配

挂钩指标的封闭运行也可能导致区域间的不匹配,即真正发展急需建设用地指标的区域由于拆旧潜力小等原因得不到挂钩指标,而拆旧潜力大能够提供挂钩指标的区域因指标需求与资金不足而缺乏挂钩动力。这种情况在劳动力输出地与输入地间比较明显。城镇化、工业化进程下经济欠发达地区的农村劳动力向经济较发达地区转移,造成劳动力输出地闲置的农村建设用地较多,“空心村”现象普遍,但受经济发展水平制约,劳动力输出地缺乏整理资金与激励机制,挂钩动力不足。而劳动力输入地由于人口的机械增长与经济的发展,其用地需求大,但受耕地保护与建设用地指标控制,土地的瓶颈效应明显。挂钩指标的封闭运行,并不允许挂钩指标的跨区域合作与交易,造成了劳动力输出地的土地资源浪费与劳动力输入地的土地资源紧缺并存的局面。

四、城乡建设用地增减挂钩制度创新的思路与关键路径

1. 制度创新的基本思路

新制度经济学认为,一项新制度的出现只有当

制度创新的预期收益大于克服原有制度所需成本时才成为可能^[15]。现行挂钩制度在挂钩指标生产过程中运行的经济成本与交易成本大,在挂钩指标使用的过程中指标配置模式僵化、使用效益低。挂钩制度的创新应降低挂钩指标生产的运行成本,提高挂钩指标的使用效益,需要对现行挂钩制度进行重新设计与完善,以弥补现有制度缺陷、改进制度运行效果。

具体来说,挂钩制度的创新需要:(1)规范挂钩指标的生产。杜绝项目区的整拆整建,通过引导广大农村中分散的闲置、空闲农村建设用地有序退出与“聚零为整”,以较低的拆旧建新成本与交易成本形成挂钩指标;(2)探索挂钩指标的跨区配置。打破挂钩指标的封闭运行,通过区域间的合作与交易,实现挂钩指标的有效供给与需求;(3)完善挂钩的运行规则。在现有的制度框架下完善农村建设用地退出的程序与补偿资金的支付、复垦耕地质量的监管、挂钩指标市场交易规则的制定与监管等。创新的基本框架可用图2表示。

2. 制度创新的关键路径一:构建闲置宅基地退出机制

挂钩制度的创新,首先要谨慎对待挂钩拆旧,杜绝整拆整建,要始终把农民的利益放在首位,通过引导、鼓励的方式而不是强迫、被动的方式让农民参与到挂钩中来,也不应“一刀切”地将所有农民纳入实施。这就要求我们对制度中挂钩开展形式、拆旧的范围、规模等问题进行分析与完善。

当前城乡二元分割体制下,随着城镇化的发展,“空心村”现象普遍出现,已定居城镇的居民双重占有土地资源。宅基地闲置或隐性流转,为挂钩拆旧提供了有利平台。闲置宅基地的退出整理复垦为耕地,不仅可以盘活农民闲置的土地,为其提供进城进镇的资本,从而有利于城镇化的健康发展;而且能以较低的成本特别是交易成本提供挂钩指标,缓解土地供需矛盾,实现耕地占补平衡;这也符合城镇化发展下城乡土地利用关系的变化规律。并且闲置宅基地退出的潜力巨大。据有关统计,通过农村散乱、废弃、闲置的建设用地进行整理复垦,约可净增13%左右的耕地^[14],按2008年全国农村居民点用地面积2.48亿亩计算,将产生约3224万亩的挂钩指标潜力,尽管与《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》中到2020年新增建设占用耕地规模4500万亩还有一定差距,但能够实现《纲要》中到2020年农村土地整理补充耕地2730

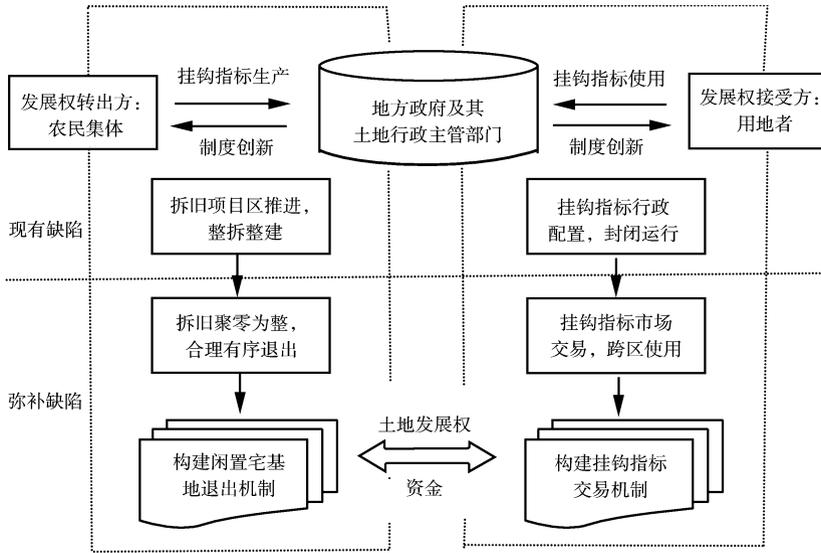


图 2 挂钩制度创新的框架设计图

万亩的目标。未来十年我国仍将处于城镇化加速发展时期,届时仍有大量农村剩余劳动力转移到城镇,闲置宅基地整理的潜力将进一步增大。因此,从闲置宅基地中寻找用地空间,构建闲置宅基地退出机制是挂钩制度创新中挂钩指标生产的关键路径。

构建闲置宅基地退出机制,现阶段应主要以闲置宅基地为整理复垦对象,分析农民退出宅基地的条件,确定合理的补偿标准,引导那些“一户多宅”、或已在城镇就业定居、或有进城进村镇社区居住意愿且不再申请新的宅基地的农民,主动申请将闲置、空闲和废弃的宅基地退出;并以拆旧地块整体统筹,统一实施、分散开展的形式,将退出的宅基地整理复垦为耕地,经验收合格后进入挂钩指标专用库;而地方政府应建立挂钩指标库与资金库,可将挂钩指标用于本地城镇建设,也可通过有偿转让方式跨区使用,通过土地出让或是指标交易获得挂钩指标收益,经审核入资金库后为挂钩指标的生产提供资金。闲置宅基地退出机制的构建,将目前挂钩的“整拆整用”转变为“零拆整用”,旨在通过适度的激励与合理的组织,鼓励农民主动参与、规范政府挂钩管理,促进挂钩指标有序生产。闲置宅基地退出机制的基本思路如图 3 所示。

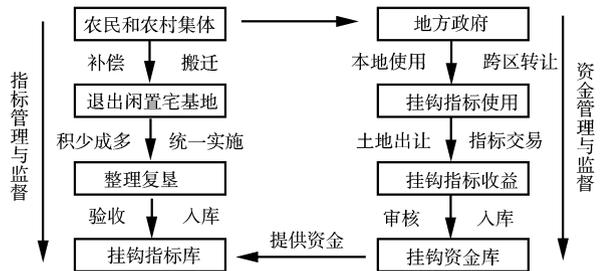


图 3 闲置宅基地退出机制构建的基本思路

标使用效率的损失。挂钩指标的交易能够很好地解决挂钩指标供需不匹配、需求方指标紧缺和供给方挂钩资金的问题。挂钩指标供给方可通过预支挂钩指标获得挂钩收益,不仅能筹集充足的资金开展拆旧,还能最大限度地减少挂钩的财政风险。而指标需求方通过有偿交易获得城镇建新的权利,推动城镇发展,并且还能促进城镇土地集约利用,因为挂钩指标的成本将计入供地成本中。其实,指标交易在江浙等省已开始探索,只是缺乏合理的市场交易机制和规范统一的交易平台,同时,对江苏、辽宁、安徽等省的国土部门工作人员的有关调查表明,被调查者绝大多数都有进行指标跨区交易的供需意愿^[16]。因此,要提高挂钩指标的使用效益,解决挂钩指标的供需匹配,需要将挂钩指标在更大范围内使用与规范交易,挂钩制度创新的关键路径之二就是要构建挂钩指标的交易机制。

3. 制度创新的关键路径二:构建挂钩指标的交易机制

市场经济条件下,基础性资源的市场配置方式往往比行政配置方式更为有效。现行挂钩制度下挂钩指标的行政配置方式过于僵化,造成了挂钩指

构建挂钩指标的交易机制,应将挂钩指标作为一种稀缺性资源和商品,允许挂钩指标进行市场交易;应构建区域间挂钩指标的交易平台,通过交易平台信息的发布与反馈,形成农村建设用地整理潜

力大但缺乏资金的经济较落后地区与挂钩指标紧缺的经济较发达地区的有效供需;在双方各自核算交易的成本与收益,并充分考虑耕地保护的外部性基础上,分析挂钩指标价格的内涵,合理确定挂钩指标的价格;通过市场竞争达成交易后,指标供给方将获得的挂钩指标收益纳入挂钩资金专用库,以供挂钩指标的滚动生产或弥补挂钩指标的生产成本,并按照挂钩资金管理暂行办法进行合理的收益分配;而指标需求方按照国家供地政策与购买计划,将指标在本行政区内落地使用,并将收支状况一并计入挂钩资金专用库。挂钩指标交易机制的构建,将目前挂钩指标使用的行政配置与封闭运行,转变为市场配置供需调节,旨在发挥市场机制在城乡建设用地要素空间配置中的基础性作用。挂钩指标交易机制的基本思路如图4所示。

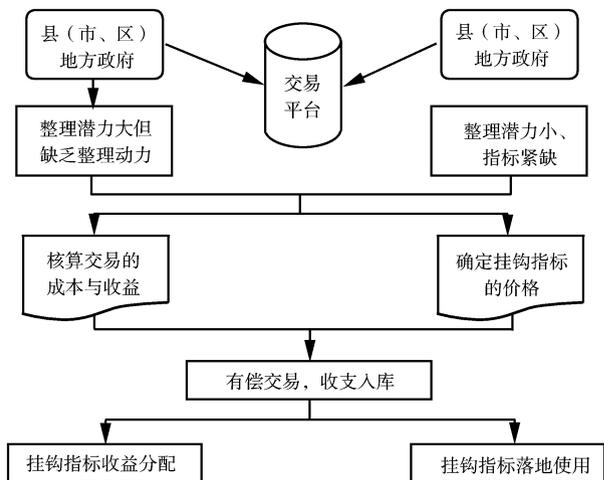


图4 挂钩指标交易机制构建的基本思路

4. 制度创新的保障措施

(1)加强挂钩规划与实施监管。项目区实施规划特别是建新区规划要与现行土地利用总体规划及村镇建设规划衔接;跨区交易中,政府明确进入挂钩指标供需库的试点区域、供需信息审核、挂钩交易周期、交易规模、交易方式、挂钩指标使用与管理细则、交易备案等总体运行规则,实行平台准入与监管制度,各地方建立挂钩指标交易台账,通过多方供需主体的协商与讨价还价形成挂钩指标一级市场的交易;定期公开挂钩指标交易情况、挂钩指标库的使用与挂钩资金库的收支状况等,完善各县(市、区)人民政府自查、省级国土部门年度考核的管理。

(2)严格耕地质量管理与考核。对于建新区占用的耕地,制定硬性指标与强制规定,严格要求

建设单位将一定比例的表土层剥离,用于拆旧区农村建设用地整理的耕地;严格新增耕地的质量评定和验收,并建立监督检查机制,与官员政绩考核相挂钩;对补充后过于分散的耕地,鼓励其因地制宜合理发展农业,并逐步引导规模经营。

(3)转变官员政绩观考核方式。政绩推动下,一些地方政府把挂钩政策仅作为解决地方经济发展用地、降低政府取得土地成本、快速获取用地指标的手段。将挂钩的“整拆整用”转变为“零拆整用”,需要政绩考核观的转变:一是不以GDP论政绩,要注重民生,要将社会、生态效益纳入考核目标;二是建立官员责任终身制,避免急功近利,即官员对其在职期间的工作负终身责任,不论是否在位,对违规操作、损害农民权益的行为都可追究,而对有利于社会经济长远发展的业绩均可嘉奖;三是加强官员政绩观教育。

(4)其他保障措施。城乡建设用地增减挂钩是一个系统工程,除了上述制度保障,其运行还有赖于很多更深层次的制度建设。比如,如何以更低的成本改革包括土地发展权在内的农村土地产权制度,如何进行包括户籍、社会保障、就业、居住等配套政策在内的改革,如何构建与完善城乡统一的土地市场等。

参考文献:

- [1] 卢向虎,朱淑芳,张正河. 中国农村人口城乡迁移规模的实证分析. 中国农村经济,2006(1):35-41.
- [2] 魏剑锋. 中国粮食产量增长的潜力及实现机制分析[J]. 中国人口·资源与环境,2009(4):168-174.
- [3] 刘彦随,刘玉,翟荣新. 中国农村空心化的地理学研究及整治实践[J]. 地理学报,2009,64(10):1193-1202.
- [4] 王君,朱玉碧,郑财贵. 对城乡建设用地增减挂钩运作模式的探讨[J]. 农村经济,2007(8):29-31.
- [5] 李占军,范之安,高明秀. 挂钩政策下农村居民点整理模式与对策研究——以山东省泰安市为例[J]. 山东农业大学学报:社会科学版,2007(1):32-36.
- [6] 甘立彩,周宝同. 基于“挂钩”下的农村建设用地整理效益分析——以江苏省太仓市为例[J]. 乡镇经济,2008(10):42-45,73.
- [7] 周小平. “挂钩”专项规划的几个问题[J]. 中国土地,2009(12):54.
- [8] 周小平,黄蕾,谷晓坤,等. 城乡建设用地增减挂钩规划方法及实证[J]. 中国人口·资源与环境,2010,20(10):79-85.
- [9] 张宇,欧名豪,张全景. 挂钩,该怎么挂——对城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策的思考[J].

- 中国土地, 2006(3):23-24.
- [10] 李旺君, 王雷. 城乡建设用地增减挂钩的利弊分析[J]. 国土资源情报, 2009(4):34-37.
- [11] 刘建生, 王志凤, 孟展. “增减挂钩”操作问题及改进建议[J]. 中国土地, 2011(6):23-24.
- [12] 臧俊梅, 王万茂, 陈茵茵. 农地非农化中土地增值收益分配与失地农民权益保障研究[J]. 农业经济问题, 2008(2):80-85.
- [13] 吴义茂. 建设用地挂钩指标交易的困境与规划建设用地流转——以重庆“地票”交易为例[J]. 中国土地科学, 2010, 24(9):24-28.
- [14] 刘彦随, 刘玉. 中国农村空心化问题研究的进展与展望[J]. 地理研究, 2010, 29(1):35-42.
- [15] 辞海编辑委员会. 辞海(第六版缩印本)[M]. 上海: 上海辞书出版社, 2010:2455.
- [16] 李效顺, 曲福田, 张绍良. 基于管理者认知调查下的土地指标配置分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(11):92-98.

(责任编辑: 刘浩)

New Thoughts on Urban and Rural Construction Land Reallocation System

ZHENG Junpeng^{1,3}, WANG Ting^{1,2}, OU Minghao¹, LIU Zhenyu³

(1. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China

2. College of Resources and Environmental Science, Hunan Normal University, Changsha 410081, China;

3. Changsha Yongxin Land Planing and Consulting Co. Ltd, Changsha 410000, China)

Abstract: The institution of hook between urban construction land increase and rural residential land decrease is an effective way to optimize the structure of urban and rural land use and improve the efficiency of construction land use. Based on the theory of land development right, the paper puts forward the idea that the hook quota is the vectors of land right transfer. Then this paper divides the hook into two stages namely hook quotas' production and usage, and points out that project propulsion is one of the important reasons causing the problem, which is manifested firstly as the entire demolition renovation in the production process of the hook quotas, leading to big hook running costs and unreasonable compensation, and secondly as the closed operation in the process of using hook quotas, causing the low efficiency and supply and demand region unmatched. A two-stage innovation in the hook quotas production and use is the key to improving the institution of plus and minus hook between urban and rural construction land. Research conclusions: one of the critical paths of system innovation is to build an idle rural residential land exit mechanism, changing “entire demolition entire use” into “scattered demolition entire use”, and promoting the rational and orderly quota production; the second path is to build a hook quotas trading mechanism, taking hook quotas as a scarce resource and commodity, and allowing cross-regional transactions, and giving a full play to the basic role of the market mechanism in the urban and rural construction land of spatial configuration.

Key words: Plus and Minus Hook Between Urban and Rural Construction Land; Institutional Innovation; Land Development Right; Hook Quota