



集体建设用地指标交易能否增加农民收入

——一个整体性框架及初步经验证据

龙开胜

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

摘要:以获取建设用地空间为首要目标的集体建设用地指标交易制度如果不能促进农民收入增加,显然不利于这一制度的推行。通过构建集体建设用地指标交易与农民收入关系的整体框架,结合地票交易和宅基地置换等实践案例,分析指标交易能否增加农民收入的问题。结果表明,农民从指标效用价值收益中所获收入Ⅰ,以及指标交易对其生产生活条件的改变所带来的收入Ⅱ,决定了农民收入变化效果。总体上,指标交易并不必然增加农民收入,而是在农民个体、区域和时期上呈现出分化,结果具有不确定性。围绕农民增收这一目标,今后集体建设用地指标交易需要从合理设置指标生产条件及交易方式、完善指标市场配置机制和收益分配规则、平衡长期利益和短期利益以及建立指标交易区域之间的补偿制度等方面加以改革。

关键词:集体建设用地;指标交易;农民收入;地票交易;宅基地置换

中图分类号:F301 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)05-0087-08

一、问题的提出

促进农民收入增长是让农民分享社会发展成果,缩小城乡差距的重要举措。改革开放以来,我国农民收入快速增长,但当前农民收入增长已面临瓶颈,经营性和转移性收入增长空间较小,财产性收入却有很大发展空间^[1-2]。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,今后要“多渠道增加居民财产性收入”,“探索农民增加财产性收入渠道”。土地是农民的重要财产,促进农民土地财产性收入的增长,无疑是增加农民财产收入的重要途径。然而,土地具有位置固定的自然特性,加之我国城乡二元结构下农村土地要素市场发育不完善,集体建设用地使用权与宅基地使用权流转受到现行法律制约,农民从土地上获得的财产性收入严重不足。近年来,重庆、四川、江苏及浙江等地相继开展了以“地票”、城乡建设用地增减挂钩指标为核心的集体建设用地指标交易实践,促进了农村建设用地要素的空间流动。这一举措的首要目标是为了扩张城市建设空间,解决耕地红线与城镇建设用地紧张之间的矛盾^[3]。应该注意的是,集体建设用地指标产生于农民集体所有建设用地,如果指标交易能在增加建设用地空间的同时,使农民能够分享城市发展红利,增加收入,无疑具有积极的意义。如果集体建设用地指标交易严重损害农民土地权益,实际上也不利于这一制度的推行。

目前,已有大量文献对集体建设用地指标交易能否增加农民收入进行研究,形成三种观点:一种

收稿日期:2015-04-21

基金项目:国家自然科学基金项目“集体建设用地指标交易及其收益分配研究”(71341039)

作者简介:龙开胜,男,南京农业大学公共管理学院副教授,博士生导师,博士,主要研究方向为土地法学、土地制度与政策。E-mail:longkaisheng@njau.edu.cn

观点认为“指标交易增加了农民收入”,理由大抵为指标交易实现了土地要素流转,农民获得了土地指标流转带来的财富,以及建设用地复垦而来的农地的经营收入或者流转收入^[4-7];另一种观点认为“指标交易没有增加农民收入”,因为农民退出宅基地进入新社区后,在传统农村的宅院、村边、地头所能创造的收入就没有了,生活成本却在增加^[8],并且政府为获得建设用地指标而给予退出宅基地的农民的补偿,基本上由地方政府部门主导制定^[9],农民多数情况下是以房屋占地面积按一定标准换来不能上市交易的安置房^[10],土地财产价值难以显现,财产性收入并未增长;还有一种观点则认为指标交易对农民收入的影响不能一概而论,尽管指标交易在短期内使农民获得土地资产的货币化收入,却丧失了今后产业升级和工业化需要的建设用地指标,不利于农民长期收入的增长^[11],在空间上也存在近郊农村与偏远农村农民收入的不平衡问题^[12]。由此可见,“集体建设用地指标交易能否增加农民收入”尚有一定争议,对现有研究成果进行系统整合及阐释将有益于这一问题的探讨。围绕农民收入增长的目标,本研究将从理论框架和经验证据两个层面探讨集体建设用地指标交易与农民收入的关系,并提出改革指标交易促进农民增收的建议。

二、集体建设用地指标交易对农民收入的影响:一个整体性框架

集体建设用地指标交易是对在农地上进行非农建设的权利进行交换。与建设用地使用权交易相比,指标交易使原本在空间位置上难以移动的集体建设用地实现了空间转移和要素流动,具有明显的创新特征。本部分将围绕集体建设用地指标交易特征及其与农民收入之间的逻辑联系,通过理论概括与发展,阐明指标交易对农民收入的影响路径和结果,建立分析指标交易与农民收入关系的整体框架。

1. 集体建设用地指标交易过程及其特征

集体建设用地指标交易的标的物是从集体所有建设用地上分离出来的用地指标。图 1 表明了指标交易的一般过程,即首先需要复垦集体建设用地上分离出来的用地指标,然后通过指标交易实现非农建设权利的转移,最后通过指标使用实现耕地转为建设用地。从指标产生、指标交易到指标使用,这一系列过程具有以下特征:

(1) 指标产生与土地用途变化的同步性。交易指标源于建设用地复垦,相应地导致原集体所有的建设用地数量减少,耕地数量增加。由此带来的后果是,集体所有的比较效益较高的建设用地被比较效益较低的耕地所替代,农民集体与农民个体所拥有的资源禀赋发生改变。

(2) 指标转移与土地物质的分离性。指标交易的对象并非土地使用权,而是改变土地用途的权利。用地指标从建设用地上分离出来之后,成为独立的交易客体,其转移不受原土地物质的约束。正是用地指标和土地物质的分离,促进了土地要素的流动,为实现指标价值奠定了基础。

(3) 指标使用与指标来源地的差异性。通过有偿交易获得的集体建设用地指标在改变土地用途这一实际效用与国家计划指标并无差异,但此时指标使用人已非原建设用地所有权人或者使用权人,土地非农建设的权利发生空间转移,导致不同区域土地权利结构发生改变。

结合上述特征以及图 1,可见集体建设用地指标交易促进了建设用地要素的跨区域流动,改变了集体土地所有权人或使用权人的资源禀赋状况和区域土地权利结构,农民生产生活条件发生变化,为农民收入变化创造了条件。

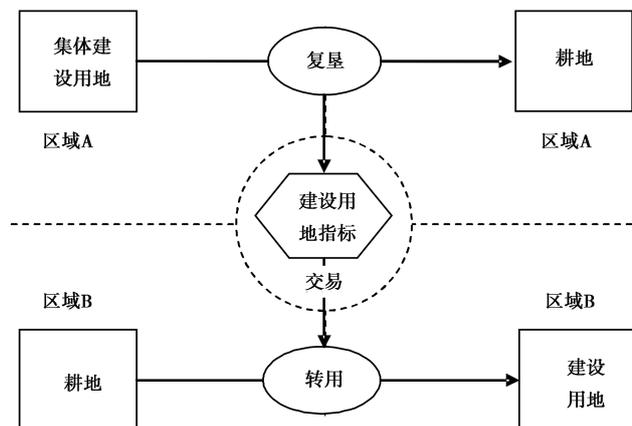


图 1 集体建设用地指标交易过程

2. 指标交易、土地要素流动与农民收入 I

在我国农地转用审批制度下,建设用地指标具有实际效用和稀缺性^[13],具有价值基础。因此,集体建设用地指标从集体所有土地上分离出来之后,即成为可交易的权利客体。更进一步看,指标交易实现了空间位置固定的建设用地要素在不同区域和不同主体之间的转移,使得非农建设的权利在指标供需双方之间重新配置,促进了土地要素的有效流动,这在图1中得到充分展示。在指标要素流动过程中,指标供给方放弃了非农建设的权利,指标需求方则为获得该权利而支付资金,实现了指标效用的货币化,即指标交易带来了收益。尽管指标交易存在行政配置和市场配置等不同方式,但这部分收益直接来源于指标本身的效用,是指标效用价值的价格化,且指标交易收益高低与指标稀缺程度和市场发育程度直接相关。

由于集体建设用地指标交易能够带来收益,农民又是集体经济组织的成员以及集体所有土地的使用权人,因而由农民享有指标交易所带来的收益具有法律和实践上的必然合理性,这些收益无疑将成为农民收入的一部分。从属性上看,这部分收入因指标效用价值而产生,属于农民因指标交易获得的财产性收入,可视为农民收入 I。但指标交易带来的收益并不等同于农民收入 I,实际上农民获得指标收益的一部分或者全部,取决于指标权利的归属以及指标收益分配规则。一方面,指标权利归属状况界定了不同主体的地位和作用,决定了指标收益能否直接转化为农民收入。指标收益本质上是指标价格,农民只有成为指标的真正权利主体才能参与交易获得收入。另一方面,并非所有情况下农民都能成为指标权利的主体,此时指标收益能否转化为农民收入取决于指标收益分配规则。如果收益分配规则既没有给予农民收益份额,也没有给予农民参与或者讨价还价的机会,农民只能被动地接受既定收益规则时,指标收益能够转化为农民收入的份额就会很低。

由此可见,集体建设用地指标从集体所有建设用地中分离出来成为一项独立的权利后,通过交易实现了位置固定的建设用地要素的流动,产生收益并转化为农民收入 I,此部分收入的多少取决于指标交易收益总额和农民所获份额。

3. 指标交易、生产生活条件变化与农民收入 II

指标交易在促进土地要素流动的同时,也改变了农民生产生活条件。农民除了从指标收益中获得收入之外,其他方面的收入也会受到影响。由于农民生产生活条件引起的收入变化并非直接源于指标本身效用,而是指标交易引起的农民土地权利结构和自身条件变化所带来的收益和损失,因此归于农民收入 II。指标交易所导致的农民收入 II 主要包括以下部分:

(1) 农民土地权利变化与收入 II。图1表明,指标交易导致了集体建设用地数量减少和耕地数量增加,农民享有的土地资源禀赋和权利结构发生变化。由于指标交易后农民土地权利只及于农业用途,农民仅能从复垦土地上获得收入。此时农民能否获得收入,取决于复垦而来的耕地的承包经营权归属情况,只有将承包经营权赋予农民时,才能为农民带来收入 II。具体而言,如果农民自行经营该土地,则获得经营性收入;如果流转给他人,则获得财产性收入;如果任由土地闲置荒芜,则无收入。在收入水平上,这部分收入与耕地产出效益或者流转价格紧密相关。另外,尽管指标使用会带来其他地区的耕地转用和土地增值,但转移后的土地权利和原建设用地权利人已无必然联系,农民难以分享土地增值收益。

(2) 农民自身条件变化与收入 II。指标交易实现了非农建设权利的空间转移,但农民并不一定会随之转移。如果指标转移的同时农民实现了身份和就业转换,农民能够获得可持续的工资性收入;如果农民未能实现转移,其收入会受到不利影响。具体表现为,建设用地复垦会改变农民居住地和农业生产半径,影响原有承包地的耕作以及自给自足的庭院生产经营,带来经营性收入损失。特别是指标交易导致农民居住地搬迁难以从事农业生产,又需要购买满足日常生活需要的粮食、蔬菜等产品且社会保障不完善时,农民净收入水平就会明显降低。

综上分析,指标交易改变了农民享有的土地权利和自身条件,使得农民在指标收入之外面临新增耕地收入以及生产半径和自身就业变化带来的农业和非农业收入等形式的收入 II,此部分收入与耕地产出效益、土地流转价格以及农民生产半径和就业状况紧密相关。

4. 指标交易对农民收入的影响结果:农民收入分化及不确定性

上文分析表明,指标交易带来的农民收入主要由两部分构成:一是农民从指标交易收益中能够获得的收入 I,体现的是指标的效用价值;二是指标交易对农民生产经营条件的改变所带来的收入 II,体现的是指标交易对农民享有的土地权利和自身条件的影响。因此,集体建设用地指标交易能否增加农民收入,取决于收入 I 和收入 II 的具体情况。结合图 1 中指标交易的权利跨区域转移特征,以及农民自身条件、区域发展与时期的差异,指标交易对农民收入的影响产生以下分化结果:

(1) 农民收入的个体分化。根据前述分析结果,参与指标交易的农民确实能够获得土地财产性收入,即收入 I。对于农民收入 I,不同农民享有的收益份额在一定时期和区域内是一致的,收入 I 的差异实际上反映的是复垦建设用地面积和指标交易价格的差异。农民收入 II 取决于农民就业状况、拥有资源禀赋和生产半径以及生活条件等因素,这些因素因人而异,因此收入 II 在农民个体上产生明显分化。总体上,农民因指标交易在土地权利享有以及就业、农业生产条件和生活、居住状况等方面得到改善,收入 II 将会增加;反之,收入 II 就会降低。

(2) 农民收入的区域分化。图 1 显示,指标交易导致区域间土地利用结构变化,比较效益较高的建设用地和比较效益较低的耕地分别向特定区域集中,同时区域间经济社会发展、资源禀赋均存在差异,不同区域农民收入出现分化。在建设用地指标稀缺、指标交易市场发育程度高的地区,指标交易价格将较高,指标交易会相应地提高指标来源地农民收入 I;反之指标价值难以显化,农民获益有限。在耕地大量集中,资金、技术、人才等要素大量流出的指标来源地,指标交易难以改善该区域农民生产生活条件,农民收入 II 难以增长;而在非农产业发达、指标交易进一步促进区域发展、农民同步转移的地区,农民收入 II 将会增加。

(3) 农民收入的时期分化。尽管指标交易使退出集体建设用地的农民获得了一次性土地财产收入,但这并不能确保其今后能够获得稳定、持续的长期收入流,甚至还会发生获得的土地财产收入不足以补偿其失去建设用地使用权和居住地改变所带来的当期收入损失的不利情形。特别是部分农民会因为指标交易失去承包地和其他农业经济来源而又不能实现就业和身份的转换,从长远来看其收入必将是减少的。另外,尽管依赖指标输出的地区短期内获得了指标收益,但同时赖以发展的基础资源却发生了转移,长期来看也不利于区域间收入差距的缩小。

综上所述,指标交易对农民收入的影响在农民个体、区域和时期上呈现出分化结果,指标交易增加(或者减少)农民收入不具有必然性,而是存在不确定性。集体建设用地指标交易能否增加农民收入,要从指标交易状况、农民自身状况、区域经济社会发展条件以及所处时段进行综合考察。综合上述结果,集体建设用地指标交易影响农民收入的一般框架可概括为图 2。

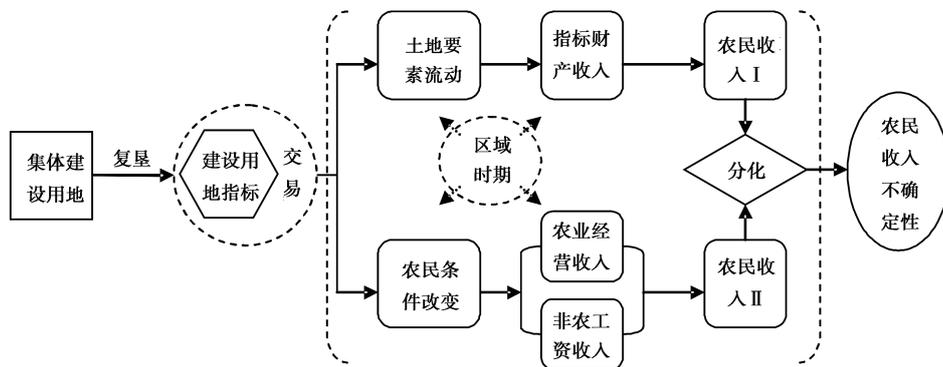


图 2 集体建设用地交易影响农民收入的整体框架

图 2 虚线括号内的内容揭示了指标交易影响农民收入及其分化结果形成的核心路径,同时也阐明了构成整体框架的“指标交易过程”“农民收入影响路径”以及“收入分化结果”三个基本要素。按照整体框架的抽象描述,集体建设用地指标交易增加农民收入不具有确定性,与已有研究成果中的三种观点能够相互印证。对于各地的集体建设用地指标交易实践探索,需要深入观测指标交易过程和

收入影响因素及路径,才能得出农民收入增加(或减少)的明确结论。

三、集体建设用地指标交易能否增加农民收入:初步的经验证据

结合上文整体框架,进一步以地票交易和宅基地置换为例,阐述集体建设用地指标交易对农民收入的影响,并总结指标交易增加农民收入的实践经验。

1. 地票交易与农民收入变化:农民收入 I 占主导地位

“地票”即建设用地挂钩指标,地票交易就是将集体所有建设用地复垦成耕地后获得的建设用地指标以有偿方式转让的行为。本部分以国家统筹城乡综合配套改革试验区重庆地票交易为例考察其与农民收入之间的关系。重庆地票交易在重庆农村土地交易所内以公开拍卖、挂牌的方式进行,具有跨县交易的特点,指标交易价款一定程度上体现了市场供求关系。按照《重庆农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发[2008]127号)、《重庆市国土房管局关于调整地票价款分配及拨付标准的通知》(渝国土房管发[2011]170号),复垦宅基地及其附属设施用地的,农户和农村集体经济组织应得价款按85:15比例分配,按复垦新增耕地面积结算,土地使用权人所得费用不低于12万元/亩,集体经济组织所得费用不低于2.1万元/亩。具体而言,地票交易中农民能获得的收入包括:①房屋和地上构(附)着物补偿费、农村宅基地及其附属设施用地使用权补偿费、农户购房补助;②农村集体经济组织所得地票价款形成的农村集体财产在本集体经济组织成员间的分配;③复垦形成的耕地的农业生产经营或者流转收益。其中,第①、②项收入实质上是地票成交价款。由于地票交易收益大部分由农民家庭所有,表明农民收入 I 占主导地位。结合重庆地票交易规则,该实践中农民收入特点归纳如下:

(1)地票交易收益受益群体的特殊性。重庆地票交易规则明确规定,凡农民家庭申请农村宅基地及其附属设施用地复垦,必须提供集体土地使用证或其他权属证明,以及拥有其他稳定住所、稳定生活来源的证明和所在农村集体经济组织同意复垦的书面材料。可见符合条件且自愿参与地票交易的农民才能从指标收益中获得收入 I,不具备规定条件的农民则不能获得该收入。

(2)农民收入 I 和指标成交价款的关联性。重庆地票交易净收益的85%应支付给农户,农民地票收入与地票价款直接挂钩。以近期的2014年第4场地票交易为例,该场地票交易价格为280.55元/m²(18.7万元/亩),复垦成本55.5元/m²(3.7万元/亩),农户(使用权人)所得191.29元/m²(12.75万元/亩),农村集体经济所得33.76元/m²(2.25万元/亩)。由于每场交易的地票均通过不同地区的指标打包而来,在同一交易场次中不同来源地的地票成交价格相同,农民所获收入也相同。但不同场次地票交易价格并不相同,从第34场到37场的交易情况来看,地票成交价款由20.1万元/亩降到了18.7万元/亩,农民收入 I 随之减少。

(3)短期收入向长期收入的可转换性。农民获得的地票价款是短期性收入,由于获得收入 I 的农民在收入来源和住所上具有特殊性,其退出建设用地后其它收入仍有保障,并且收入 I 还有助于其向城市及非农产业转移,分享城市和社会发展红利,甚至还可以享有复垦而来的耕地经营收入或者流转收入,因而能够获得长期收入。

综上所述,符合规定条件的农民因参与地票交易而能在短期和长期收入上获益,但由于重庆地票交易平台和交易规则全市统一,农民收入 I 在地域上的分化并不明显。还要注意的,地票购买者购买的地票可用于增加等量城镇建设用地,这会促使建设用地向城市集中,可能导致农村失去未来发展的机会,不利于农村地区农民增收和城乡收入差距缩小。

2. 宅基地置换与农民收入变化:农民收入 II 占主导地位

宅基地置换是政府支付补偿给农民,农民退出原有宅基地和房屋的行为。政府支付补偿的目的是为了获得原宅基地所结合的建设用地指标,可视为指标交易的一种形式。宅基地置换的前提是政府利用置换指标所能产生的收益至少不小于置换成本。然而,宅基地置换作为政府通过行政手段配置资源的途径,并不是建设用地指标的市场交易,农民所获收益也不是指标市场交易收益,而是原有

土地和房屋财产的某种对价。本部分以长三角地区宅基地置换为例探讨其与农民收入变化的关系。研究数据和资料来源于课题组在 2013 年 8 月和 2014 年 7 月对长三角地区上海、南京、苏州和湖州、嘉兴等地宅基地置换进行的深入调研。调查结果显示(表 1),多数农民通过宅基地置换而来的是房屋、社保和租金,这与整体框架中的收入 I 类似。从等价交换的角度看,农民获得的类似于收入 I 的经济补偿只是原有土地和房屋的对价,难以实质性增加农民收入。但宅基地置换改变了农民生产生活条件,对农民收入 II 造成的影响值得关注。

表 1 调研区县宅基地置换方式

省市	区县	街道(镇)	置换方式
江苏省南京市	江宁区	东山街道	换房屋+换租金
	浦口区	石桥镇	换房屋+换租金/换社保
江苏省苏州市	张家港市	锦丰镇	换房屋+换租金/换社保
	常熟市	碧溪镇	换土地+换社保
浙江省湖州市	长兴县	林城镇	换房屋+留地
浙江省嘉兴市	嘉兴市	七星镇	换房屋+换社保
上海市	嘉定区	外冈镇	换房屋+换社保

注:本表由课题组调研成果整理而来,在课题组其他成员研究成果中亦有应用。

通过对调研地区宅基地置换政策以及宅基地置换安置小区的 217 份调研问卷结果的分析表明,因宅基地置换带来的农民收入和损失情况大致可归纳如下:

第一,已居住在城镇且在城镇工作的农户,获得一次性现金补偿。

第二,仍在农村居住的农户,按原来宅基地面积获得相应面积的安置房,安置房需支付成本价,虽然政府不限制其上市交易,但安置房并不一定有土地使用权证(一般有房产证),且大多用于自住,难以变现;支付安置房购买款外,原土地和房屋补偿多余的差价获得现金补偿,基本上等于房屋装修成本,部分装修标准高的农户,还需要补贴部分钱款。

第三,置换后多数农民生产半径明显扩大,承包地难以耕种,所有日常生活支出均需购买,生活成本明显增加;置换之前粮食、蔬菜等均可自给自足。搬到安置区居住,还可能需缴纳物业费。部分地区甚至进一步采取承包地换保障的方式,农民退出了承包地,导致无地可种。

第四,置换对于农民就业状况并无明显改善,大部分农民仍居住在农村。

第五,置换后农民享有的医疗保险、养老保险较之未置换农民并无显著增长。

从上述农民收入构成看,农民收入 II 占主导地位,农民收入变化的总体特征如下:

(1)农民农业经营性收入的分化。调研地区大部分年轻农民已经进城务工,实现了就业的非农化,从事农业生产的极少,宅基地置换对其收入影响并不明显。但对老年人而言,收入主要来源于农业经营,宅基地置换后无地可种,或者生产半径过大有地也无法耕种,加之粮食、蔬菜等均需购买,生活成本增加,收入 II 下降明显。

(2)农民财产性收入的不完全性。农民以失去原宅基地和房屋为代价获得相应补偿,并非市场交易价格,不属于土地财产性收入。已经定居城市的农民获得的一次性补偿收入能够增加其财产总量,但对仍然在农村居住,或在城镇安置却未市民化的农民而言,置换获得的土地和房屋的补偿收入只是财产的平等交换结果,甚至可能被安置的成本所抵消,而且新居住地的房屋和土地产权也不一定完整,农民享有的财产性收入增加程度并不明显。

(3)安置区经济社会发展对农民增收的重要性。地方政府推动的宅基地置换项目具有一定的强制性,置换后农民居住于政府统一规划建设的安置区。如果安置区缺乏产业发展基础,社会保障条件亦不到位,农民将难以获得长期稳定的收入,生活水平无法提高。上述收入构成中第三至五项反映的就是这种情形。

综上分析,宅基地置换作为政府获得建设用地指标的一种方式,对农民收入产生显著影响。一方面,政府制定的置换补偿标准决定了农民所能获得的类似于收入 I 的补偿水平,不同补偿政策导致农

民收入的区域分化;另一方面,宅基地置换对农民生产生活条件的改变决定了农民收入Ⅱ的个体和时期分化。与地票交易类似,宅基地置换同样会导致建设用地向城市集中,不利于城乡平衡发展。

3. 既有实践案例的总结:农民收入增加的经验

通过对地票交易和宅基地置换的分析表明,地票交易增加了特定农民的收入Ⅰ,宅基地置换则对农民收入Ⅱ带来不利影响,与整体框架的研究结果一致。结合整体框架和实践经验,可见下列情形有助于农民收入增加。

(1) 鼓励符合条件的农民自愿退出闲置建设用地将有助于农民增收。地票交易中农民按照自愿原则和规定条件提出复垦申请,只有达到规定要求的农民才能获益,避免了农民盲目退出建设用地可能遭遇的损失。宅基地置换则具有一定强制性,项目实施区域内所有农民无差别退出宅基地显然忽略了农民个体差异,这种情形下农民只能被动接受既定补偿标准和规则,自身诉求难以满足,收入难以增加。因此,鼓励农民自愿参与指标交易较之强制参与有助于农民收入增长。

(2) 提高指标交易价格和农民参与度有助于农民增收。农民从指标交易中所获收入本质上是指标交易收益,如果指标交易价格过低,农民收入自然不会高。从这一角度看,增加农民收入的两条途径为:一是促进建设用地指标有效流动,充分实现指标价值,增加可供分配的资金总额,如更高的地票价格或者置换指标价格;二是提高农民参与程度,使农民能够争取到更高的收益份额和应得收益,同时制约政府为获取建设用地指标而强制农民退出建设用地的行为,避免政府对农民土地权益的损害。由此进一步推断,政府主导下强制农民退出宅基地,纯粹以获取建设用地指标为目标的行动方案对提高农民收入是难以奏效的。

(3) 长期稳定的可持续收入流比一次性现金收入更有利于农民增收。一次性现金收入或者房屋等实物补偿是农民从指标交易中获得收入的主要形式。考虑资金时间价值以及一次性现金收入支配方式与长期稳定收入流的支配方式差异,一次性现金收入使农民陷入困境的风险更高。较之一次性现金收入,足额社会保险、提供工作岗位、可持续的农业经营收入和分红,更加有利于提高农民长期收入,这在宅基地置换中尤为重要。也就是说,当指标交易无法释放土地价值增加农民收入Ⅰ时,就必须增加农民收入Ⅱ,才能促进农民增收。

(4) 改善农民生产生活条件有助于农民增收。地票交易明确界定了农民参与条件,农民生产生活条件在退出土地前已得到改善,农民收入Ⅰ得以增加。宅基地置换没有把农民自身状况作为前置条件,置换后多数农民的状况也未得到改善,收入Ⅱ缺乏保障。同时,指标来源地资源外流也会导致该区域未来发展动力不足,城乡收入差距加大。因此,改善退出土地农民生存状况以及指标来源地经济社会发展对于农民增收不可或缺。

四、如何进行指标交易才能增加农民收入:几点建议

指标交易的首要目标是争取建设用地空间,但指标直接来源于农民集体所有的建设用地,如果指标交易不能增加农民收入,显然不利于这一制度的推行。本研究从理论框架和实践案例两个层面分析了指标交易对农民收入的影响以及增加农民收入的经验,最终的结论是集体建设用地指标交易并不必然能够增加农民收入,农民收入具有分化的不确定性,指标交易制度需要科学设计才能促进农民增收。围绕农民增收的目标,提出未来集体建设用地指标交易制度改革的几点建议:

(1) 合理设置指标生产条件及交易方式。远离城市的地区经济发展水平不高,集体建设用地能够被二次开发利用的可能性较低,比较适合采取农民自愿参与的地票交易方式促进土地要素流动,不适合大规模推动宅基地置换;城市周边地区经济社会发展水平高,集体建设用地二次开发利用的机会较多,宅基地置换有利于农民获得财产价值高的房屋,地票交易则难以体现土地使用权自身经济价值。因此,具体制度设计应对指标生产地域、条件和交易方式进行规范。

(2) 完善指标市场配置机制和收益分配规则。指标价格一定程度上决定了农民所能获得的收入水平。各地区应建立集体建设用地指标交易平台,出台指标交易规则,将指标交易纳入有形市场统一

管理,促进指标交易的常态化、公开化和透明化,平衡指标供需匹配关系并形成指标的合理价格。在此基础上,完善指标收益分配规则,总体上提高农民收益份额及讨价还价能力,提高农民参与机会,确保农民能够获得应得收益份额。

(3)制度设计应平衡长期利益和短期利益。短期收益是农民近期可预期的收入,长期收入则包含城市化、经济增长带来的红利。长期来看,政府应从利用集体建设用地指标进行农地转用后的土地出让收益中足额提取支农资金用于土地复垦和退出土地的农民的社会保障、维持原有生活水平补贴以及农村基础设施建设等,确保农民能够分享土地增值收益,而限于指标收益。因此,指标交易制度应对指标交易范围和速度进行规划和控制,提升指标生产的可持续性和农民生产生活条件的稳定性与可改善性。

(4)建立指标交易区域之间的补偿制度。在保障农民个体收入的同时,需关注区域之间农民收入平衡性问题。指标交易在导致农民土地财产发生转移的同时,还导致了区域之间耕地保护义务等的转移。指标交易价格仅仅是指标作为稀缺资源的交易价格,并不包括指标所承载的耕地保护义务等方面的价格。因此,建立指标购买地区向指标卖出地区的财政转移支付机制,实现指标购买地区向指标卖出地区的经济补偿,弥补指标卖出地区因承担更多耕地保护义务而在发展机会上的损失,有助于保证区域发展的平衡。指标购买地区所支付的补偿资金,可从利用所获指标转用土地出让后的土地出让金中提取。

致谢:本文在国家自然科学基金委员会管理科学部主任基金2013年第4期应急研究项目“促进农村土地流转、增加农民收入的改革政策与配套措施研究”结题验收汇报会和2015年中国土地科学论坛上得到相关专家的指导和启发,在此表示感谢。作者文责自负。

参考文献:

- [1] 金丽霞. 中国农民土地财产性收入:增长困境与对策思路[J]. 江海学刊,2013(6):96-101.
- [2] 石磊,张翼. 农地制度、财产性收入与城乡协调发展[J]. 学术月刊,2010,4(4):62-68.
- [3] 张一鸣,刘俊. 建设用地增减挂钩制度:问题与出路[J]. 西南政法大学学报,2011,13(4):20-24.
- [4] 北京大学国家发展研究院综合课题组. 还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究[J]. 国际经济评论,2010(2):54-92.
- [5] 袁志刚. 土地指标交易对于新型城镇化的意义[J]. 中国人力资源社会保障,2013(5):59.
- [6] 张鹏,刘春鑫. 基于土地发展权与制度变迁视角的城乡土地地票交易探索——重庆模式分析[J]. 经济体制改革,2010(5):103-107.
- [7] 段力誌,傅鸿源. 地票模式与农村集体建设用地流转制度的案例研究[J]. 公共管理学报,2011(2):86-92,127.
- [8] 陈锡文. 农村改革三大问题[J]. 中国改革,2010(10):16-20.
- [9] 陶然,汪晖. 中国尚未完成之转型中的土地制度改革:挑战与出路[J]. 国际经济评论,2010(2):93-123.
- [10] 冯双生,张桂文. 宅基地置换中农民权益受损问题及对策研究[J]. 农业经济问题,2013(12):31-39.
- [11] 程世勇. “地票”交易:模式演进和体制内要素组合的优化[J]. 学术月刊,2010(5):70-77.
- [12] 姜和忠. 统筹城乡建设用地中的农民土地权益保障——以浙江省宁波市为例[J]. 宁波大学学报:人文科学版,2010(5):109-113.
- [13] 黄忠. 地票交易的地役权属性论[J]. 法学,2013(6):15-25.

(责任编辑:刘浩)