

# 城乡统筹下农村建设用地管理制度 创新研究 ——以重庆为案例

冉茂盛,黄正莉

(重庆大学 经济与工商管理学院,重庆 400044)

**摘要:**重庆农村建设用地管理制度体系作为重庆统筹城乡综合配套改革发展实验的阶段性成果,在优化城乡建设用地配置、提高土地的集约利用率等方面的功能日益呈现,对全国农村建设用地流转改革具有重要借鉴意义。文章首先阐述了重庆农村建设用地管理制度改革的背景与动因,接着综合分析了重庆建设用地管理制度体系两大核心部分(宅基地复垦制度与地票制度)的政策内容、创新亮点与实施意义,并在此基础上,针对重庆实践总结,提出了优化复垦节余土地规划开发环节、寻求兼顾效率与公平的可持续发展模式等重庆农村建设用地管理制度推广与改进的政策建议。

**关键词:**农村建设用地;制度创新;宅基地复垦;地票

中图分类号:F301

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2013)04-0018-06

在中国城乡二元经济结构背景下,统筹城乡发展意在通过城乡资源共享、人力互助、市场互动、产业互补,构建一种“相互依托、优势互补、以乡促城、以城带乡”的城乡共同发展的良性关系。而土地作为一种具有固定性与稀缺性的宝贵生产要素,它的合理流动与优化配置与否成为了城乡统筹发展的关键。如何从合理规划与配置角度出发,促进集体土地在城乡领域依法、合理、有序流动,成为从根本上解决“三农”问题与缩小城乡发展差距的客观要求。重庆市自2007年6月被批准为全国统筹城乡改革试验区以来,以土地管理制度创新为重点领域,推进农村土地资源城乡流转的制度试验探索,建立以改善民生为导向的城乡统筹综合配套制度,优化了城乡建设用地结构与布局,取得了良好绩效。

与此同时,随着城镇化、工业化双双快速发展,城市建设用地的大量需求与农村建设用地粗放浪费矛盾日益凸显。建设用地结构失衡成为优化城乡土地利用配置和统筹城乡协调发展的主要障碍,集体建设用地管理制度也成为土地制度创新探索的重要内容。重庆农村建设用地管理制度创新性的关注了集体建设用地的市场化和土地的资本化<sup>[1]</sup>。重庆以城乡建设用地增减挂钩为原则,通过宅基地复垦释放出大量农村闲置建设用地,以地票制度为依托将释放出的农村

收稿日期:2013-03-26

基金项目:教育部人文社科规划项目“城乡统筹下农村土地的合理利用与优化配置问题及政策研究(以重庆市为例)”(09YJA790204)

作者简介:冉茂盛(1963-),男,重庆云阳人,重庆大学经济与工商管理学院教授,博士研究生导师,主要从事金融与经济增长研究。

土地指标流转至城市,制度衔接连贯,成功推动了集体建设用地的健康流转。本文将重庆农村建设用地管理制度体系作为一个系统,对其改革创新背景与动因、两个核心部分(宅基地复垦与地票制度)的政策内容、创新亮点与实施意义进行综合分析,并对如何进一步优化制度进行初步探析,藉此为全国农村建设用地流转改革的对策提供参考依据。

## 一、重庆农村建设用地管理制度改革创新的背景与动因

### (一) 全国推进城乡统一建设用地市场建立的政策背景

城乡二元的土地市场体制是中国统筹城乡发展下土地管理制度的主要背景。中国城乡割裂的土地市场制度结构,使土地市场的效率和公平双双受损<sup>[2]</sup>,逐步建立城乡统一的建设用地市场,促进集体建设用地的合理规范流转是农村土地管理制度改革的重点<sup>[3]</sup>。城乡统一的建设用地市场,不仅有利于盘活存量土地,提高土地的集约利用率,还能通过土地资本化提高农民收益,推进城镇化的快速发展,实现城乡土地资源的整合,具有很高的效益。党的十七届三中全会也曾明确提出,“逐步建立城乡统一的建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。

重庆作为全国统筹城乡改革试验区之一,应以推动农村改革发展、实现城乡一体化的工作重心,担负起先行先验的责任。在全国推进城乡统一建设用地市场建立的政策背景下,重庆大胆创新,率先突破,建立与实施了一系列农村建设用地管理创新的举措,取得了阶段性的经验与成功。

### (二) 重庆城乡建设用地内部结构失衡的现实困境

重庆农村建设用地管理制度改革创新的主要动因还在于打破所面临的城乡建设用地结构失衡的现实困境。现阶段,在重庆城乡内部系统中,城镇建设用地“短缺”与农村建设用地“过剩”的数量结构矛盾凸显并不断深化,这正是城乡建设用地结构失衡的根本问题所在。随着重庆统筹城乡发展的不断推进,一方面,城市社会经济的发展带动了城市规模与城市人口的增加,城镇化的提高给有限新增建设用地资源施加了前所未有的压力。城镇用地需求增加相对于建设用地管制指标的巨大缺口,导致并加剧了城镇建设用地“紧缺”状态。另一方面,农村劳动力向城市涌入所造成的流失使得农地闲置建设用地

(特别是宅基地)逐渐增多,且布局零散,占地大,土地浪费严重。城市建设用地紧缺与农民住宅、集体建设用地的大量闲置的矛盾日益深化。寻求以促进城乡建设用地管理合理流动配置为基点的有效途径,以此调整重庆城乡内部建设用地结构,成为重庆土地管理制度改革工作的重中之重。

此外,从重庆农村建设用地利用现状来看,由于重庆地形的复杂性和多变性,加上政府部门对农村规划建设的管理缺失,重庆农村建设用地分布面广、布局散乱、占地面积过大。据统计,重庆市人均建设用地接近 250 平方米,超过国家标准约 100 平方米,土地粗放使用严重。农村居民住宅建筑容积率过低与建筑质量的低下也造成了土地的浪费。因此,以改革创新农村建设用地管理制度为切入点,盘活农村闲置建设用地,促进城乡内部建设用地合理流动配置,成为解决建设用地内部结构失衡的重要出发点。从根本上讲,打破建设用地内部结构失衡的现实困境,是重庆创新农村建设用地制度改革的强劲动力。

## 二、重庆农村建设用地管理制度体系的研究

近年来,重庆市政府针对该市宅基地闲置荒废的现状,大力开展宅基地复垦。与此同时,重庆土地交易所于 2008 年 12 月 4 日正式挂牌成立,率先创建了地票制度。宅基地复垦与地票制度作为重庆农村建设用地管理制度两大核心部分,制度衔接合理、紧密,为农村建设用地的城乡流动提供了制度保障与流转途径。宅基地复垦后所产生的城市建设用地指标为重庆土地交易所提供了交易品来源,地票制度带来的土地价值增值为宅基地复垦项目的实施提供了可能性。两者相互联系,相互促进,成为农村建设用地管理制度体系的重要组成部分。

### (一) 宅基地复垦

#### 1. 背景

宅基地是农村建设用地的一个重要组成部分。随着重庆经济的不断发展,宅基地面临了一系列严峻的考验:一是,自重庆直辖以来,随着经济的高速发展,农民收入增加,农村住房条件发生很大的变化,旧房被弃之不用,废弃的旧村规模增加的现象越来越严重。二是,随着农村剩余劳动力转移与城镇化进程的加快,鉴于农民工市民化配套政策缺失的原因,农民工大多采用“候鸟”的打工方式,往返于城乡之间,造成大量宅基地闲置与浪费。以重庆东北部的垫江县为例,该县的农村居民住房中存在很大比例空置住房、一户多宅现象,而且农村居民住宅超标准占地现象严重,宅基地利用率低。该县现有农

村人口 795 470 人,拥有宅基地 197 408 亩,人均宅基地面积达 165.4 平方米,按城镇化率计算,其人均宅基地面积达 210 平方米<sup>①</sup>。

此外,重庆的有些村落由于地理位置不好、生态环境恶化、社区崩溃、人才过度流失和城市化进程缓慢而成为经济衰落、逐渐走向消亡的空壳村。截止 2006 年,重庆就存在 8 个空壳村,其中没有户籍人口且没有户的空壳村有 6 个,户籍人口全部外出的空壳村有两个。空壳村的出现加重了重庆农村集体建设用地闲置浪费程度,农村集体建设用地的利用结构亟待优化。闲置宅基地的流转也就成为了关键问题。

## 2. 内容与流程

所谓的宅基地复垦,是指依据土地利用总体规划、土地整理复垦开发规划,对依法取得的利用效益不高或废(放)弃的宅基地,复垦为耕地或可转为耕地的园地及其他农用地的行为。复垦后,宅基地使用权可进行流转。宅基地从被流转后的实际用途角度,可分为复耕、修建农民集中居住区、作为指标被调剂出去建设工业园区等。

在重庆宅基地具体的流转过程中,采用的是“宅基地换住房”模式。“宅基地换住房”即是,按照一定的价格收回闲置宅基地,将宅基地集中起来,利用其中的一部分修建集中的农民社区,将该部分建成的住宅以低成本卖给农民,同时,宅基地复垦后可获得相应的建设用地指标。在这种模式下,农户基本不交钱就能置换一套 80 m<sup>2</sup> 左右的住房,且配有完整的住房设施。以重庆九龙坡区白市驿镇宅基地复垦项目(2008 年 6 月-2011 年 6 月)为例,农民集中居住安置区在拆旧区就地建设,综合考虑基础设施与公共设施,每户平均用地为 100m<sup>2</sup>,每人平均住房面积为 35 m<sup>2</sup>。

具体的复垦工作流程共有三步。首先是复垦申请。重庆“宅基地换住房”模式要求宅基地流转主体需自愿退出宅基地。农户及集体出于自愿向有关部门申请复垦,相关部门对符合土地利用总体规划与用地年度计划的项目,经批准后实施。其次是复垦实施。在回收闲置宅基地后,近期重点规划农民集中居住区。在拆旧区内就地建设农民集中居住区,在保证集中本区域安置的基础上,根据具体情况实行自愿跨区域安置。最后是指标交易与住宅分配。复垦后的土地经过土地资源管理部门验收合格后,可获得建设用地指标,在重庆农村土地交易所交易。复垦后的土地归农村集体所有,而地票收入扣除项

目成本后,85% 支付给退出宅基地的农户。同时,新住房建成后,退出宅基地的农民还能获得一定面积的新住房。

在重庆“宅基地换住房”的模式下,一方面,将宅基地复垦与村庄整治结合进行,拆违拆乱,整治脏、乱、差,加快了农村基础设施建设,改善了农村整体面貌。另一方面,进一步完善了村庄规划,解决宅基地空置问题,促进农村节约集约用地。

## 3. 制度设计的三大亮点

通过对重庆宅基地制度的研究,可以发现,重庆在制度设计上全面的考虑到了复垦主体的土地权利保障,在土地管理的同时注重农村建设的发展,制度设计具有很强的合理性。

第一,从复垦实施准入条件来看,重庆的“宅基地换住房”模式要求申请宅基地复垦的主体需要拥有稳定的生活来源、其他稳定的住所,各个区县也制定了相关复垦条件以明确复垦准入要求。在宅基地流转指标有限的情况下,重庆复垦实施准入的要求设定提高了复垦的门槛,通过筛选条件优先考虑了农民未来发展的持续性,更是按申请主体实际经济情况安排复垦先后顺序,使复垦效益达到最大化。

第二,从复垦后土地处置方法来看,重庆复垦后的土地同样归农村集体组织所有,但并不统一规划处置。这在一定程度上更多地保障了复垦主体村民的土地权利与土地处置的自由权。

第三,从复垦土地规划布局来看,重庆市将获批准的闲置宅基地土地进行复垦,并就地规划居住区。重庆就地规划居住区的布局安排,一方面使该区域的农民群众并不会因为宅基地复垦项目而被迫迁址,减少村民抵触心理,提高民众自愿性与积极性;另一方面也以此为契机加快当地农村基础设施建设,改善该村庄整体面貌。

## (二)地票制度

重庆宅基地复垦为耕地后,经验收可获取相应的建设用地指标,这就涉及到了重庆特有的“地票制度”。重庆市为了加快宅基地流转于 2008 年 12 月成立了全国第一个土地交易所,率先创建了地票制度。重庆土地交易中心作为一个平台,为两类交易品种提供中介服务,一是实物交易(实盘),即农村集体土地使用权、农村承包经营权流转与林权交易等的交易;二是地票交易(虚盘)。

## 1. 内容与流程

“地票”是指农村宅基地及其附属设施用地、乡

<sup>①</sup>数据来源: <http://www.clr.cn/bao/read.asp?ID=147210>

镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地复垦为耕地后,经土地和农业相关部门严格验收后与建设用地挂钩的用地指标。目前重庆进行的“地票”交易试验改革的主要对象是宅基地。

重庆地票的运作主要是建设用地需求主体(城市)与供给主体(农村)之间对建设用地指标进行交易的一种票证化过程<sup>[4]</sup>。其运行流程为:第一步,复垦以获得地票。市国土资源行政主管部门依据土地利用总体规划,确定新增建设用地规模。国土资源有关部门在指标的限制下,批准自愿申请复垦并符合土地利用总体规划的复垦项目实施。在土地复垦完毕与质量验收合格后,相应的农户与集体经济组织可获得相应面积的“地票”。第二步,交易地票。地票所有者委托代理机构向农村土地交易所提出出让指标申请。在通过相关部门资质审查合格后,该指标列入交易所指标信息库。农村土地交易所向社会发布竞购公告、公开竞购地票的方式交易地票。第三步,使用地票。地票购买者在土地招拍挂中,若成功取得城市建设用地使用权,则可以用购买地票的费用冲抵耕地开垦费和新增建设用地有偿使用费;若未取得使用权,政府将返回地票拥有者地票的购买价款。第四步,地票收益的分配。在地票制度下,为了确保农民权益,重庆政府规定了农村土地所有权与使用权流转所得收益的分配比例,85%的价款收益(最低每亩9.6万元)归宅基地复垦的农民所有,余下15%价款为集体经济组织所得<sup>[5]</sup>。

## 2. 制度设计的三大亮点

重庆地票制度的创新设计具有两大优势:一是通过指标设计与交易权限的限制,使地票指标有限制地发挥土地使用权的作用,更为稳定,具有过渡作用;二是在地票交易实施的过程中,重庆市在保障土地流转主体基本权利的基础上,强调政府主导作用,利用政府的资源与能力优势,提高了土地整改的效率,使得土地流转的发展更为平缓。

第一,在指标设计方面。一是地票只能通过重庆农村土地交易所购买所得。指标获取途径的唯一性强化了重庆农村土地交易所作为用地指标集中交换平台的作用,间接提高了用地指标的市场化程度,利于合理的指标价格形成。二是重庆年度地票交易总量因“宅基地流转指标年度面积为新增年度建设用地10%”而受到限制。重庆宅基地流转计划

指标总量的确定性,有利于本地当年的土地全局规划与分配。三是重庆作为省级行政区,建设用地指标在省域范围内流转,这利于缩小省域范围内土地流转收益的差距,也最大限度使偏远山区的农民享受城市化快速发展的成果。

第二,在交易指标权限方面。重庆地票所代表的权利仅仅局限于土地的选择权。地票拥有者只是获得了增加等量建设用地的资格,并不一定就能获取相应面积的城市建设用地使用权。重庆限制地票功能的设计,作用在于可全面权衡考虑土地相关各方利益,将城市建设用地使用权分配给更优的用地企业,并非一定是地票拥有企业。

第三,在实施过程政府主导作用强弱方面。重庆地票交易前,复垦项目的实施主体由本地区政府成立的整理机构进行;地票交易后,重庆政府对于交易收益有具体的分配规定。政府主导作用较强。其主要原因在于,农村集体建设用地(包括农户宅基地)的流转涉及到近郊农业用地非农化和远郊建设用地的复耕,因此需要政府承担模拟市场的功能,这就是重庆“地票”交易的实质<sup>[6]</sup>。

## 3. 实施意义

第一,地票制度有效化解了城乡二元用地矛盾。地票制度作为城乡统一土地市场探索的阶段性成果,使得由农村建设用地复垦产生的建设用地指标实现了城乡远距离、大范围的空间置换,建设用地结构不平衡状况得到改善。在化解了城市化进程中城市用地扩张与坚守18亿耕地红线的矛盾的同时,实现了边缘区县农村集体建设用地使用权的增值,促进城乡土地要素流通,提高了全市土地利用价值。此外,地票制度实现了土地资产的证券化,资产价值得以显化,预期土地价值增值使得城乡用地矛盾化解可持续性得到保证。自2008年至2011年底,地票交易量逐年增加,成交金额也大幅度提高(具体地票交易动态见表1及图1),共计成交面积8.86万亩,成交金额175.37亿元<sup>②</sup>,很大程度上保障了矛盾化解的可持续性。

第二,地票交易推进了集约型城市化发展模式的探索实践。在地票制度下,土地作为稀缺性的生产要素被吸引向城市聚集,以此提升资产的价值和在规模化竞争中优化产业结构,最终实现的是产业的优化布局与可持续发展的经济发展模式,避免了低成本的城市化发展模式和产业扩张模式<sup>[8]</sup>。证券化的

<sup>②</sup>数据来源:《重庆市国土资源和房屋管理2011年公报》[http://www.cqgtfw.gov.cn/zwgkml/tjfx/gtfggh/201211/t20121120\\_197975.html](http://www.cqgtfw.gov.cn/zwgkml/tjfx/gtfggh/201211/t20121120_197975.html)(重庆市国土资源和房屋管理局公众信息网)

“地票”交易造成的城市产业集群,是对集约型城市化发展模式的探索试验。

表1 地票交易动态数据表(2008年至2011年)

年份	地票交易会数	地票交易宗数	成交面积(万亩)	成交金额(亿元)
2008	1	2	0.11	0.898
2009	7	52	1.24	11.99
2010	11	86	2.22	33.30
2011	6	80	5.29	129.18

数据来源:《重庆市国土资源和房屋管理2011年公报》。

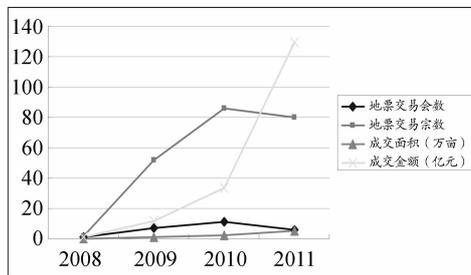


图1 地票交易动态图(2008年至2011年)

第三,地票制度引领了城市反哺农村的利益分配新格局。一方面,土地转换的增值收益提高了农民的个人财产性收入。宅基地复垦得到的地票成功交易后,农民不仅能得到新建住宅与征地拆迁补偿,还能分配到85%的地票收益。另一方面,地票制度开辟了“三农”建设资金来源的新途径。重庆政府规定,属于集体建设用地部分(农村闲置的工矿企业、学校和废弃道路等)以“地票”形式获取的纯收益,至少80%用于农民新村基础设施和公共服务设施建设,提高了农村居民共享公共财富的水平。地票收益为农业与农村发展提供了资金支持,成为“三农”发展资金的新来源。

### 三、城乡统筹发展中农村建设用地管理制度改进的政策建议

中国现正处于统筹城乡发展,致力于形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期。重庆作为全国统筹城乡综合配套改革试验区,从实际出发,先试先行,全面推进了土地管理制度的改革并取得了阶段性的成果。宅基地制度与地票制度开辟了城乡建设用地双向流动的新途径,在满足城市建设用地大量需求的同时实现了农村(特别是偏远贫困区县)土地价值增值,在创新农村建设用地管理制度、优化城乡建设用地布局等方面发挥了积极作用。重庆试点工作的实践定会成为全国农村建设用地管理制度建立的重要参考依据。然而,重庆现行建设用地管理制度还是城乡统筹的初步探索,在实践中出现了一些不足之处。一方面,政策运作本身存在需要优化的环节。例如宅基地复垦实施过程中,节余土地用途的判断标准与规定的缺乏,削弱了宅基地

复垦的土地资源盘活作用。又如,地票制度下,地票交易“落地困境”一定程度上影响了地票交易的预期效益。另一方面,从长期发展来看,制度功能具有一定的时效性,既定不变轨迹的发展势必会带来后续的更多问题,因此需要具有前瞻性的确定战略调整方向,不断改进与完善农村建设用地管理制度。

#### (一)优化节余土地规划开发环节

在重庆宅基地复垦制度下,宅基地使用权置换出的节余土地,除部分用于建设集中居民区外,需复垦为耕地或可转为耕地的园地及其他农用地,以此达到保护耕地的作用。在实施过程中,耕地成为了重庆节余土地用途变更的首选种类。据统计,截止2012年9月,重庆通过农村建设用地复垦项目确认发证共计减少建设用地15831m<sup>2</sup>,新增耕地13490.25m<sup>2</sup>,85.21%比例的节余土地变更为耕地<sup>③</sup>。但是在85%比例的节余土地中,复垦后的耕地是否有足够高的肥力,成为了重庆宅基地复垦制度实施过程中较少考虑到的环节。因此,重庆应当注重平衡节余土地的用途变更性增值和宅基地复垦为耕地之间的利益关系,以此取得最优化的整体效益。例如,应当以复垦后的耕地肥力是否能够达到较高水平与节余土地的地理位置作为选择节余土地变更用途的关键因素。某些节余土地本身为坡地、台地,复垦后的耕地质量无法得到保证,此时就要考虑复垦为耕地的必要性。同时,对于靠近城镇建成区的农村地区,可与现有城镇连片发展,利用城镇的基础、配套设施,实现节余土地的用途变更性增值<sup>[7]</sup>。如何将社会效益、环境效率与经济效率有机统一起来,取得最优化的节余土地规划开发方案是重庆宅基地复垦过程中需要优化的重要环节。

#### (二)探索指标交易落地困境解决方案

在重庆地票制度中,竞得主体选择符合程序规划和土地规划的相应耕地,拟做自身建设项目,政府将该耕地征转为城镇建设用地,再通过土地招拍挂转让给竞得主体<sup>[9]</sup>。这种对地票功能限制的设计,有利于实现建设用地指标的最优化分配,但本身存在一定的问题。重庆关于“经营性用地只能使用地票”的规定与国家关于“非公共利益用地不属于政府土地征收范围”相悖,造成了指标的“落地”(落实到具体地块)困境。这势必会影响到指标交易市场的活跃度,削弱市场的价格发现功能,最终降低农村复垦项目申请的积极性,不利于城乡建设用地结构调整。因此,如何在允许集体所有的规划建设用地流转的基础上,把规划建设用地流转与指标交易结合起来统筹考虑<sup>[10]</sup>,寻求指标交易落地困境解决方案,成为了地票制度完善的重点任务。

#### (三)注重调整实现市场与政府力量的动态平衡

在重庆宅基地复垦制度与地票制度贯彻初期,首要任务在于实现政策的平稳与稳定推进。此时,

③数据来源:《重庆市2012年第三季度国土资源综合统计》<http://www.cqgtf>

政府承担模拟市场的功能,充分发挥了其资源与能力优势,提高了土地整改效率。然而,随着后续推进,土地指标交易市场将逐渐趋于稳定,保持现有较强的政府主导力量必然会干扰指标市场化价格形成机制,土地交易价格无法正确反映其真实价值,造成低效率的土地市场结构。尊重土地交易的市场化性质,发挥市场的基础作用,把土地资源纳入市场机制配置的框架内是历史的必然。因此,在重庆农村建设用地制度实施的不同阶段,应判断土地市场中市场机制配置与政府合理调控强度大小的最佳状态组合,在制度创新与完善过程中不断探索市场与政府的平衡点,以实现利益的最优化配置。

#### (四) 寻求兼顾效率与公平的可持续发展模式

地票交易实现了建设用地指标的重庆市域间大范围、远距离的空间置换,身处偏远区县通过盘活存量实现了闲置土地价值增值,土地资源也逐渐向高收益发展区域聚集,土地使用效率大大提高。但在实践过程中,区域发展的公平性问题日益凸显,重庆市域间区域发展不平衡问题将成为地票交易的遗留问题。经济发达地区通过购买“地票”获得了充足的建设用地指标发展产业的同时,经济条件落后的地区尽管短期内获得了地票交易所得,却丧失了长期土地发展权,区域发展的公平性大大降低<sup>[11]</sup>。因此,地票交易在提高土地使用效率的时候,还应有效地兼顾公平,防止“马太效应”的产生。在建立地票合理收益分配机制时,从使用权转移与区域发展保障能力两方面出发,将提供地票的区域主体划入地票收益分配链,以此作为需求兼顾效率与公平的可

持续发展模式的起点。

#### 参考文献:

- [1] Yueh L. Institutions in transition; land ownership: property rights and social conflict in China[J]. *Asian - Pacific Economic Literature*, 2006, 20(2): 84 - 85.
- [2] 吴丹妮. 中国农村集体建设用地流转研究[J]. *重庆大学学报:社会科学版*, 2010(1): 100 - 104.
- [3] 张合林, 郝寿义. 城乡统一土地市场制度创新及政策建议[J]. *中国软科学*, 2007(2): 28 - 40.
- [4] 杨继瑞, 汪锐, 马永坤. 统筹城乡实践的重庆“地票”交易创新探索[J]. *中国农村经济*, 2011(11): 4 - 9, 22.
- [5] 重庆市人民政府. 重庆农村土地交易所管理暂行办法[K]. 2008 - 12 - 03.
- [6] 周靖祥, 陆铭. 内地农村土地流转何去何从? ——重庆实践的启示[J]. *公共管理学报*, 2011(4): 85 - 95, 126.
- [7] 程世勇. 城乡建设用地流转:体制内与体制外模式比较[J]. *社会科学*, 2010(6): 45 - 52, 188.
- [8] 蒲方合. 宅基地使用权置换中的利益平衡机制研究[J]. *经济体制改革*, 2009(4): 92 - 96.
- [9] 王守军, 杨明洪. 农村宅基地使用权地票交易分析[J]. *财经科学*, 2009(4): 95 - 101.
- [10] 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(9): 24 - 28.
- [11] 杨庆媛, 鲁春阳. 重庆地票制度的功能及问题探析[J]. *中国行政管理*, 2011(12): 68 - 71.

## A Study on Management Institution Innovation of Rural Construction Land in Chongqing under the Urban - rural Co-ordination

RAN Maosheng, HUANG Zhengli

(School of Economics and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** As an achievement of overall urban and rural comprehensive development reform in Chongqing, Chongqing's management system of rural construction land has great utilization significance on China's rural construction land circulation reform. The functions to optimize configuration of urban and rural construction land and to increase land-use ratio become more and more prominent for the management system. The paper firstly describes the background and the reason of the management system. Then two cores' (homestead land reclamation and land ticket trade) policies, innovativity, and implication are analyzed. Finally, relevant policy suggestions are put forward further for Chongqing rural construction land administration promotion and improvement.

**Key words:** rural construction land; institutional innovation; homestead land reclamation; land ticket trade

(责任编辑 傅旭东)