

城乡融合背景下地券交易制度设计

——佛山市南海区为例

焦政

佛山市城市规划设计研究院

摘要：城乡融合背景下，国土空间格局优化成为珠三角地区一批自下而上发展起来的城镇需要优先解决的问题，激活土地流量指标为国土空间格局优化提供建设用地在规模和空间上的腾挪弹性并成为解决问题的重要途径。作为全国土地制度改革实践的前沿探索者，南海区进行了卓有成效的基于土地流量指标激活路径的地券交易制度探索。本文通过深入剖析南海区用地现状存在的问题，开展了问题导向下的建设用地流量激活路径思考，并对对应可交易地券规模研判、地券交易制度构建、地券交易规则设置三个层面阐述了南海区地券交易制度设计实践。

关键词：城乡融合；土地改革；地券交易制度；南海区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.014

引言

南海区是广东省乃至全国的“土地改革”先锋，伴随着产业升级与城市发展提质的更高要求，低效建设用地逐渐成为制约城市发展的新瓶颈，而珠三角乃至全国其他同类土地发展模式的城市也面临相同的问题。在存量更新的背景下，盘活存量低效建设用地的土地制度改革既必要也迫切。基于如上背景，并结合城市资源禀赋、自主意愿等，南海区被确立为广东省城乡融合发展改革创新实验区，承担以农村集体建设用地和“三旧”改造改革为重点的试验任务，并以地券交易制度设计为抓手探索了低效建设用地的土地流量指标激活路径。

一、南海区用地现状及问题

（一）高开发强度与低效建设并存突出

1. 土地开发强度高

南海区地处佛山市东部并毗邻广州市，位于粤港澳大湾区的“广佛极点”。源于1980年开始的自下而上农村集体经济建设浪潮和不断的工业化，南海区土地开发强度高：现状建设用地规模约582平方公里，现状开发强度高达54.2%，远超30.0%的国际警戒线和全市37.1%的现状平均开发强度。高强度的现状建设倒逼南海区在自然资源保护开发和利用工作中向存量要质量，以流量腾容量。

2. 存在大量低效建设用地与闲置土地

综合考虑建设年代超过二十年，建筑质量和风貌，消防和安全生产隐患，容积率低于0.7等因素，摸查南海区现状低效建设用地共328KM²，占现状总建设用地的56.4%。同时，南海区的村落周边存在着大量闲置

土地，这些闲置土地已经不属于农用地，主要以堆场、简单构筑物等形式存在。

（二）集体土地主导下城乡二元结构突出

1. 集体建设占主导

受制于自下而上的经济发展模式，集体建设用地位于南海区城乡建设发展中占主导地位。经统计，现状建设用地中集体建设用地占比高达62%，低效建设用地中集体建设用地占比高达73%，占主导地位的集体建设用地及其带来的自发、无序、低效、破碎化等问题是南海区城乡二元结构突出的重要原因。

2. 城乡发展不协调

城乡发展的不协调主要表现在两个方面。一是城乡混杂、半城半乡特征明显。经统计，南海区城乡建设用地中集体建设用地占比超过60%，住宅用地中农村宅基地占比超过60%。二是城市公共服务水平低，与经济发展水平不匹配。经统计，南海区人均公园绿地仅3.6m²/人，远低于国家8m²/人的标准；全区公园绿地5分钟居住用地覆盖率仅32%；教育、医疗等用地缺口大，社区医疗设施步行15分钟覆盖率仅71.3%，社区中小学步行15分钟覆盖率仅68.0%，社区体育设施步行15分钟覆盖率仅10.7%。

（三）建设用地现状空间破碎化突出

1. 工业用地破碎化现象明显

南海区现状工业用地约206平方公里，占现状城镇建设用地比例的53.1%，占现状城乡建设用地比例的43.4%，工业用地占比远超国标10-30%的范围。与此同时，1公顷以下工业用地图斑占全部工业用地图斑的55.7%，工业用地破碎化现象明显。

2. 农业用地破碎化现象明显

南海区现状农用地与建设用地混杂和相互穿插现象明显。经统计，被建设用地包围的1公顷以下农用地图斑4295处，总面积约12.8平方公里。破碎化的农用地既丧失了高质量耕作的可行性，也为建设用地的成片连片建设带来较大阻力。

（四）发展方向与用地空间供给矛盾突出

1. 城规与土规冲突现象明显

城市规划是地方政府开展建设活动的总体指导，其明确了一定时期内城乡建设的方向和重点；土地规划则是地方政府进行国土保护与开发的底线控制，通过规模、指标与空间限制国土开发的无序性蔓延。城规与土规的矛盾更多的体现在空间布局上，据统计，南海区城规与土规冲突图斑约为12.21万个，规模约为166.1平方

公里，占现状建设用地比例的28.5%。

2. 土规“挂起”问题突出

在城规与土规不符的用地中，约有10万亩的现状建设用地为“土规挂起”用地，即现状建设用地的各项证件和手续齐全，但在土规中并没有安排建设用地规模。这些有证但不符合土规的用地需要较大的外生动力驱动，才能保障符合规划方向的更新改造活动。

二、问题导向下的建设用地流量激活思考

基于现状用地问题，进行如下思考：（1）高强度与低效建设并存显示了建设用地供需矛盾，需锚定存量来挖掘低效用地潜力。（2）集体土地主导下城乡二元结构突出显示了城乡发展需求与建设用地供给的空间不匹配，需将错配的资源要素扭转出来，并在理想蓝图和发展现状之间探索一条“扭转错配资源”的复位路径。（3）建设用地现状空间破碎化显示了自下而上发展模式下的国土空间破碎化，需将零散的建设空间整理出来，并探索构建零散图斑向主要建设空间腾挪的路径和配套支持零散图斑腾挪的动力机制。（4）发展方向与用地空间供给矛盾的解决最终导向低效建设用地整理出来后的“要素配置路径”问题，需探索借助市场之手高效配置建设用地要素的配套机制。承接如上思考，探索建立推动建设用地市场的供给侧改革机制，形成政府引导下的市场良性运作（图1）。

三、南海区地券交易制度设计的实践探索

（一）合理研判可交易地券规模

1. 地券供给可行性研判

南海区存在大量低效建设用地并主要有三种类型，通过估算地券供给侧规模充足。1) 低成本可复垦现状建设用地规模估算。低成本可复垦的现状建设用地主要为无上盖物的现状建设用地，结合现状建设用地叠加无建筑物覆盖的影像图分析可知，南海区共有不需要拆

除建筑物，可复垦为农地且成本相对较低的现状建设用地规模约为13.4万亩。2) 结合土地使用权证的估算。是否有土地使用证是复垦难易程度的另一个维度，在无地上覆盖的建设用地中，有6.8万亩没有土地使用证，这部分相对容易进行复垦。3) 可复垦建设用地规模估算。在无上盖物覆盖的建设用地中，有8.9万亩符合土地利用规划，可以复垦出相应的建设用地规模指标，另有1.9万亩不符合土地利用规划，仅可以复垦出建设用地指标和补充耕地指标。

2. 地券需求可行性研判

南海区现状建设空间破碎，且存在较大的“农转用”规模需求和完善建设用地手续需求，地券交易的需求侧旺盛。1) 新增农转用需求研判。2007-2016年期间，南海区共计批准建设用地8.3万亩，其中有建设用地有4.2万亩，集体建设用地有4.1万亩，平均每年有8000多亩农地实现了农转用。2) 完善建设用地手续需求研判。地券交易的另一需求方主要来自不符合规划的建设用地，可以通过购入规模指标来完善用地手续。经统计，无覆盖物的建设用地中无证且不符合规划的面积有1.9万亩，这些可以成为规模指标的潜在需求方。

（二）层级构建地券交易制度

地券交易制度设计思路主要在于将农用地转为建设用地的各类要件指标形成地券，通过市场交易促进建设用地的规模化、正规化和高效化。

1. 地券需求

农用地转建设用地需要三个条件，也就是需要具备三类地券。

建设用地指标（建地券）：农用地转为建设用地必须要符合农转用的计划，产生了建设用地指标；“增减挂钩”制度施行以来，存量建设用地改为农用地后可以将原地块的建设用地指标用于其他地块的农转用。

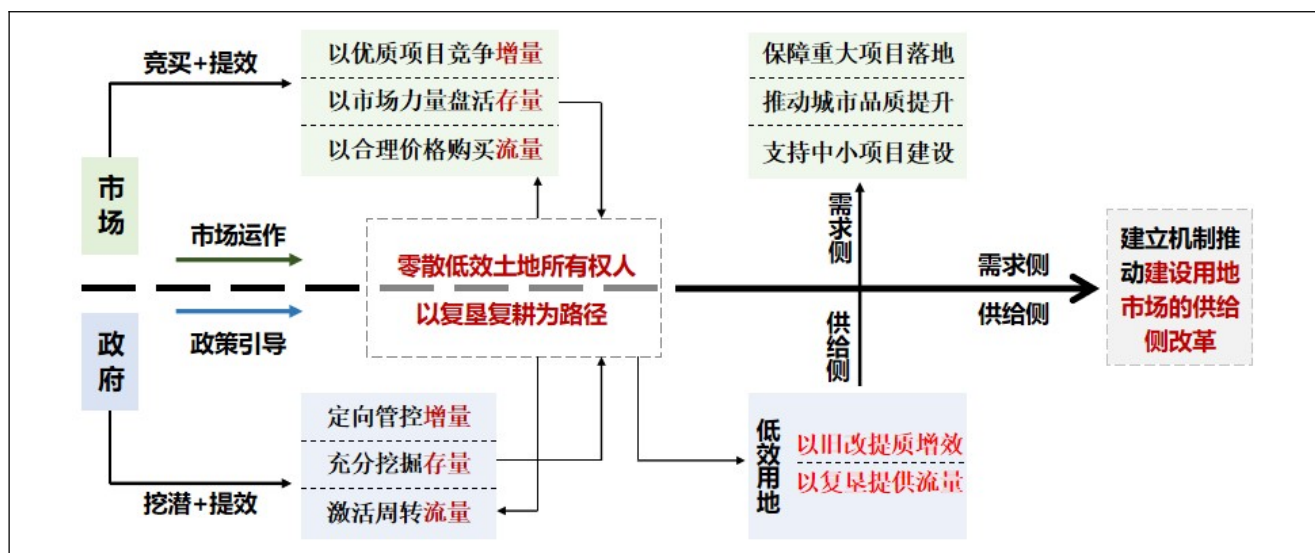


图1 建设用地流量激活路径思考构架

补充耕地指标（耕地券）：按照国家“占一补一”的政策要求，占用耕地必须补充相应规模的耕地，未利用地开垦为耕地后可以用于农转用过程的补充耕地，建设用地复垦为耕地后也可以用于农转用过程的补充耕地，产生了补充耕地指标。

规划空间指标（规模券）：农用地转为建设用地还要符合土地利用总体规划，符合土地利用总体规划的建设用地复垦为农地或耕地可以获得相应规模的规划空间指标，即可周转的建设用地规模指标。

2. 地券生成

南海区通过城乡建设用地综合整治产生的地券，主要来自低效建设用地。不同类型现状建设用地通过复垦为农地、耕地可以产生不同的地券，用于农转用过程：现状低效建设用地复垦为农地的，可以产生建设用地指标，用于农转用过程；现状建设用地复垦为耕地的，经国土部门验收备案后，产生建设用地指标和补充耕地指标，用于农转用时的“占一补一”；符合规划的现状低效建设用地复垦为农用地，在产生建设用地指标的同时可以产生规划空间指标。

3. 地券交易

地券出让主体：地券的出让主体是产生地券的土地权属人，既包括经济社、经联社，也包括作为土地权属所有者的街镇国资办和用地企业。其中，第三方专业的土地整理机构，不能作为出让主体，但是可以允许其参与地券出让收益的分配。

地券购买主体：地券的购买主体是农转用土地的权利人，既包括经济社、经联社，也包括了租用、征用农地的街镇国资办和用地企业。其中，土地出让方应配套全部地券后进入出让程序；此外，通过招拍挂获得建设用地的用地主体不需作为地券的购买主体。

地券交易的市场层级：南海区地券交易只设区级市场，地券的购入方和出让方都可以进入交易市场进行交易，在区级市场交易保证同一种地券在同一次交易中有相同的价格。

（三）系统设置地券交易规则

1. 交易平台设计

南海区已建成的地券交易平台挂靠在职区公共资源交易中心，交易过程设置如下：1）申请出让。低效建设用地所有权人复垦复耕并得到确认后产生地券，而后向区公共资源交易中心提出地券出让申请，明确拟出让地券的规模、成本和意向出让价格等，申请出让地券纳入地券交易库。2）发布公告。区公共资源交易中心通过各种公开媒介向社会公开发布地券交易公告，并附相关详细信息。3）申请竞购。地券竞购方向区公共资源交易中心提出竞购申请，明确拟竞购地券的规模、意向成交价格等。4）竞拍底价。区公共资源交易管理委员会土地交易专责组根据当期竞拍地券的复垦成本和拟成交价格综合确定地券底价，并根据近期地券交易的平均成交价格对底价进行动态调整。5）地券成交。通过打包

竞拍、单独竞拍多种方式竞拍地券，触发设置价格或规模条件后视为地券成交。6）交易完成。地券的竞得方在给出让方支付全部地券价款后完成交易，并办理地券证书；在符合城乡规划、土地利用总体规划等相关规划的要求下，地券购得方持地券证书办理农转用相关手续。

2. 配套规则设置

（1）预留政府和村集体对于流量指标管控空间

为充分发挥政府统筹引导作用，利用好地券制度推进国土空间整体格局的优化，在地券制度设计中明确地券交易只允许采取挂牌或拍卖方式进行，禁止私下交易。镇人民政府（街道办事处）、农村集体经济组织作为复垦权属人的，可根据实际需求预留不超过30%的地券由镇（街道）内统筹使用。

（2）灵活管理弹性使用，保障不同规模地券用足用尽

为应对地券规模与竞得方使用需求存在偏差的问题，在地券交易制度设计上明确规定：符合规划要求的地券在使用过程中，可以一次性或分割使用。

（3）借力城市更新，提供地券交易内生动力

为更好的通过地券交易推动零散建设用地复垦和理想蓝图实现，在城市更新政策中明确规定：应在城市更新项目土地出让收益（政府所得部分）中提留不少于10%，用于推进城市更新，鼓励对现状低效或闲置建设用地进行复垦或复耕，推动用地节约集约。

四、结语

南海区的地券交易制度设计为“现状开发强度大、低效用地占比高、现状建设破碎度高”地区的国土空间格局优化和城乡融合发展做出了激活土地流量指标方面的路径探索。但需要注意到该制度得以有效运转的底层逻辑来自区域内足够大的地价级差。由此，地券交易制度在后续的延伸和优化中，还应注重适用范围的延展，特别是需要探索珠三角其他城市和粤西、粤东、粤北等地区的地券交易可行性，以最大效益发挥好市场主导土地资源要素流动的能动性。

参考文献

[1]佛山市自然资源局南海分局.佛山市南海区地券实施管理暂行办法[Z].2022.

[2]佛山自然资源局南海分局.南海区“三旧”改造：十一年记白皮书（2007-2018）[R].佛山南海.2018.

[3]黄利华,李汉飞,焦政.集体土地主导权下的城市更新路径研究——以佛山市南海区为例[J].规划师,2022,38(10):74-79.

[4]佛山市自然资源局南海分局.佛山市南海区“三旧”改造综合试点工作中期评估报告[R].佛山南海.2019.

[5]佛山市自然资源局南海分局.南海区工业用地情况的报告[R].佛山南海.2017.