

刘俊 杨惠 白庆兰 等著

中国市场经济法治研究系列丛书

The Institutional Basis and  
Legal Nature of Land-use Notes

# 地票的制度基础 与法律性质



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

013332734

F321.1  
117

# 地票的制度基础 与法律性质

The Institutional Basis and  
Legal Nature of Land-use Notes

刘俊 杨惠 白庆兰 等著



 法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

F321.1  
117



北航

C1640423

**图书在版编目(CIP)数据**

地票的制度基础与法律性质 / 刘俊等著. —北京:

法律出版社, 2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4556 - 6

I. ①地… II. ①刘…②杨…③白… III. ①农村—  
土地所有权—研究—中国②农村—土地所有权—土地法  
—研究—中国 IV. ①F321.1②D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 021009 号

© 法律出版社·中国

地票的制度基础与法律性质

刘俊,杨惠,白庆兰 等 著

责任编辑 王旭坤

装帧设计 乔智炜

开本 720 毫米×960 毫米 1/16  
版本 2012 年 12 月第 1 版  
出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 12.25 字数 198 千  
印次 2012 年 12 月第 1 次印刷  
编辑统筹 法律教育出版分社  
经销 新华书店  
责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4556 - 6

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

中國市場經濟法研究中心

本书为重庆市农村土地交易所项目“地票的功能和价值”、  
重庆市农村土地交易所项目“地票的法律性质”  
最终成果，特此致谢！

中国市场经济法治研究系列丛书

## 编委会名单

---

主任

刘俊

---

委员

(以姓名拼音排序)

程燎原	付子堂	胡光志	黄胜忠
江帆	刘云生	卢代富	盛学军
孙鹏	谭启平	谭宗泽	王学辉
王煜宇	徐泉	徐以祥	许明月
杨继瑞	岳彩申	张国林	张新民
	张志辽	赵万一	

# 目 录

绪 论	001
一、选题意义和研究背景	001
(一) 选题意义	001
(二) 研究背景	002
二、基本结构和主要观点	003
(一) 基本结构	003
(二) 主要观点	004
第一章 重庆地票制度简介	005
一、产生背景	005
二、主要制度	006
(一) 地票的概念	006
(二) 地票制度的原则	006
(三) 地票制度的功能	006
(四) 地票制度的运作程序	007
三、运行情况	007
第二章 地票制度的主要争鸣与回应	009
一、学界对地票制度的主要争鸣	009
(一) 地票权利内容不尽明确	009
(二) 目前制度下可能导致地票供给不足	010
(三) 地票交易尚未实现市场化运作	013
(四) 地票制度可能带来的负面后果	014
二、争鸣观点的回应	016
(一) 地票制度的自身定位是否清晰	016
(二) 农民从地票交易中获利比例是否合理	016
(三) 地票交易平台是否会出现行政权力 主导的非市场化趋向	017

第三章 地票制度的正当性基础	018
一、问题的提出	018
二、客观现实基础	019
三、法律基础	021
四、理论基础	023
第四章 地票制度的功能和价值	027
一、破解“双保”难题	027
(一) 经济增长与耕地红线的矛盾在现阶段 只能通过空间置换缓解	027
(二) 地票制度的设计优于“增减挂钩”	029
(三) 地票制度在实现空间置换的同时有效解决“双保”难题	034
二、拓展“以工哺农、以城带乡”制度路径	040
(一) “以工哺农、以城带乡”政策梳理	040
(二) “以工哺农、以城带乡”政策导向下的地票制度	043
三、构建经济激励为核心的指标管理制度	049
(一) 指标管理制度的历史演进	049
(二) 指标管理制度的合理性及缺陷	052
(三) 地票对传统指标管理制度的市场化改革	058
第五章 地票法律性质观点评述	063
一、指标说	063
二、权利说(资格说)	064
三、土地发展权说(开发权说)	065
四、特许权说	066
五、资本化说	067
六、利益证券化说	067
七、债权说	068
八、新型权利说	069
小结	070
第六章 地票上的权利性质与权利关系	072
一、与国外土地发展权转移制度之比较	072
(一) 国外土地发展权制度简介	072
(二) 地票制度与土地发展权转移制度之比较	075



二、与物权法上地役权制度之比较	077
(一)物权法上的地役权制度概述	078
(二)地票制度与地役权制度之比较	080
三、地票权利为一种新型准物权	082
四、地票上的权利关系	085
(一)地票与复垦土地既有权属	085
(二)地票权利的初始归属	086
(三)地票使用与土地征收	086
(四)地票使用与土地出让	087
第七章 地票的可交易性	088
一、地票可交易性的质疑	088
二、建设用地指标可交易性的理论证成	089
(一)经济学理论依据	089
(二)法学理论基础	091
三、我国建设用地指标可转让性的地方实践考察	092
(一)赋予建设用地指标可转让性的背景和动因	092
(二)地票与其他地区建设用地指标转让实践比较	093
四、建设用地指标票证化和赋予其可交易性的理论和实践论证	096
(一)公共管理指标票证化的理论和实践	096
(二)公共管理指标可交易性的理论和实践依据	096
(三)地票具有可交易性的法理依据	098
第八章 地票权利的利益基础	099
一、建设用地指标制度的演进与地票的生成	099
(一)传统建设用地指标管理制度的确立与发展	099
(二)城乡建设用地“增减挂钩”政策的提出与“双轨制”建设 用地指标管理制度的形成	100
(三)建设用地指标挂钩置换从封闭走向开放	101
(四)地票是建设用地挂钩指标的凭证	103
二、建设用地指标的行政许可属性	103
(一)行政许可法律关系解构	103
(二)建设用地指标的行政许可属性	104
(三)行政许可的财产属性	106
三、地票上财产利益的生成机理	106

(一)地票利益根源于不同土地用途之间的市场价值差别	106
(二)地票利益也来源于建设用地指标的稀缺性	109
小结	109
第九章 地票交易的风险及控制	110
一、地票制度与耕地保护	110
(一)关于复垦耕地的数量和质量问题	110
(二)关于复垦耕地可能抛荒的问题	111
二、地票制度与土地利用秩序	112
(一)关于城市与农村经济发展的用地矛盾问题	112
(二)关于建设用地指标的“双轨制”问题	113
(三)关于地方政府可能出现的土地超额储备问题	114
三、地票制度与农民利益的保护	114
(一)地票运行中农民的法律地位问题	114
(二)地票收益分配中的农民利益问题	115
四、地票制度与房地产市场	116
(一)关于房地产市场的建设用地成本问题	116
(二)关于农民进城使城市房屋的需求量增加的问题	116
结语	118
参考文献	122
附录	126
1. 中华人民共和国土地管理法(2004.8.28 修正)(节选)	126
2. 城乡建设用地增减挂钩试点管理办法(国土资发[2008]138号)	127
3. 国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见(国发[2009]3号)(节选)	130
4. 重庆农村土地交易所管理暂行办法(渝府发[2008]127号)	131
5. 重庆农村土地交易所交易流程(暂行)(渝国土房管发[2008]742号)	137
6. 重庆市农村建设用地复垦项目管理规定(试行)(渝国土房管发[2009]495号)	145
7. 重庆市国土房管局关于进一步规范农村建设用地复垦工作的通知(渝国土房管发[2009]778号)	148
8. 重庆市国土房管局关于完善地票价款分配的补充意见(渝国土	

房管发〔2010〕220号)	150
9. 重庆市国土房管局关于规范地票价款使用促进农村集体建设 用地复垦的指导意见(试行)(渝国土房管发〔2010〕384号)	151
10. 重庆市国土房管局关于进一步规范农村建设用地复垦管理工 作的通知(渝国土房管发〔2011〕55号)	154
11. 重庆市国土房管局关于稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点 工作的紧急通知(渝国土房管发〔2011〕127号)	158
12. 重庆市国土房管局关于进一步规范农村宅基地及其附属设施 用地复垦管理实行地票价款直拨的通知(渝国土房管发 〔2011〕162号)	159
13. 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〔2011〕170号)	161
14. 成都市人民政府关于完善土地交易制度促进农村土地综合整 治的意见(试行)(成府发〔2010〕27号)	163
15. 建设用地指标登记和使用管理暂行办法(成国土资发〔2010〕 219号)	165
16. 关于实行国有经营性建设用地使用权出让“持证准入”制度的 公告(2010年8月5日成都市国土资源局发布)	168
17. 成都市农村土地综合整治项目立项实施验收管理暂行办法 (成国土资发〔2010〕218号)	169
18. 关于进一步完善国有经营性建设用地使用权出让“持证准入” 制度的公告(2010年11月16日成都市国土房管局发布)	175
19. 成都市国土资源局关于完善建设用地指标交易制度促进农村 土地综合整治的实施意见(成国土资发〔2011〕80号)	176
20. 关于实行国有经营性建设用地使用权“持证准用”制度的公告 (2011年4月14日成都市土地矿权交易中心、成都农村产权 交易所发布)	178

# 绪 论

## 一、选题意义和研究背景

### (一) 选题意义

2008年8月重庆经国土资源部同意开始地票制度创设和实践的试点。尽管此制度与“增减挂钩”有着基础理念上的继承关系,但重庆市在试点前后所做的调研和设计,将其塑造成一种新的土地资源管理方式。截至2012年年底,重庆市已完成地票交易9.95万亩,金额达198亿元。尽管地票交易的规模逐年递增,然而,在短短四年多的试点过程中,重庆在探索中碰到的困难、周边城市效仿中遭遇的难题、封闭运行带来的不知情者的误解、对风险不可预知而导致的改革态度上的踟蹰,种种因素导致地票制度引发了不少质疑之声。这些疑问有些是对地票产生来源的不认同,有些是对地票现行运行程序的异议,有些是对地票发展前景的动摇。追根溯源,不能解释清楚地票从何处来,将向何处去的根本原因,在于对地票制度的基础性研究匮乏。许多质疑简单停留在对表象的简单解读上,比如地票交易价格会带来出让地价提升从而拉高房价,这种评价就是没有搞清楚引起房价上升的真实因素,也没有理解地票在利益角力中可以发挥的效用。

我们认为,地票对于实现城乡统筹目标、促进社会资本向农业转移、解决三农问题和推进城镇化

进程等改革中亟待解决的重要问题,都将发挥不可忽视的正面效用,而要说服质疑者对地票的误解,就必须从地票制度生成的正当性和其存在的长期性,从地票本身的功能和价值以及地票的法律性质这些基础问题出发,厘清地票制度的内在逻辑,厘清地票制度与现有其他用地指标管理制度的区别,从本质入手来解读实践中遇到的新问题,确定未来发展方向。总之,只有将地票的基础理论讲清楚了,才能充分认识到在土地公有制的前提下,地票的确将为改革进程中诸多难题的破解提供有益的制度路径。

## (二) 研究背景

2010年12月成都举行的类似“地票”交易因价格超出预期而被叫停,由此,与地票或建设用地指标市场交易相关的举措是否可以突破“增减挂钩”政策范畴,以及“高地票价是否推高房价”的疑问成为热点,对于建设用地指标空间置换模式也引起许多研究者的兴趣。

我国城市化、工业化快速发展,大量土地从农业部门转移到非农建设部门。目前现行建设用地配置核心体系是以土地利用总体规划、土地用途管制制度和土地利用年度计划构成的复杂机制,而且带有强烈的行政干预色彩。我国《土地管理法》(2004)第21条规定:“土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。”第4条规定:“国家实行土地用途管制制度,严格限制农用地转为建设用地。”《土地利用年度计划管理办法》(2006)第12条规定:“新增建设用地计划指标实行指令性管理,不得突破。”而研究表明,我国大城市普遍存在用地过度扩张、土地低效利用的现象(吴郁玲、曲福田,2007),现行行政指令性管理在实践中受到严峻挑战。在指令性分配外,从农村建设用地指标中转移部分到城镇建设中来,是中央为解决“保耕地”与“保增长”二者间矛盾的两全之举。但对这种在体制外运行的指标交易应当以何种形式展开存在不同见解,有研究者反对放开市场价格,避免利益驱动下农民被迫交出建设用地,合法权益受到侵害,并失去回归农业生产维持生活的底线(陈锡文,韩俊,2010);有研究者认为用地指标置换有利于通过土地级差地租实现城乡统筹,政策本身设计目的是合理的,主要是收益分配和操作程序没有设计好(党国英,赵继成,2011)。对地票的研究主要集中在地票因操作程序的缺陷带来不利效果如何克服(刘云生、黄忠,2010;吴义茂,2010;王守军、杨明洪,2009)。总体而言,对地票的认识或者停留在将“增减挂钩”与地票混为一谈上,或更多关注如

何完善地票运作程序。

## 二、基本结构和主要观点

### (一) 基本结构

地票作为一项深具中国特色的制度创新,其究竟仅仅只是一项阶段性的权宜之计,或是一个撬动中国土地管理制度的重要杠杆?其究竟是有损于农民的利益,还是扩大了农民对土地增值收益的分享?这一领域有很多重要问题需要深入的研究和论证。本书主要围绕地票的功能与作用和地票的法律性质两个主题展开,是对地票基础理论研究的一个初步尝试,未来还将在此基础上作进一步的研究。

本书第一至四章是对地票的制度基础的求证。针对理论与实务界对地票制度的种种质疑,本书从现有法律法规和政策性规定出发,回答了地票制度设计有无科学的理论依据和客观基础,能否建立起具有内在逻辑关系的内容体系,以及该制度特有的调整方法与制度规则在当下制度体系中是否最有效、最佳的方案,客观上有无长期发展的可持续性等重要理论问题。其中第一章回顾了重庆在地票制度试点过程中的主要做法和成功经验;第二章归纳了现在研究中的主要争鸣观点,并对观点进行了初步评价;第三章分析了地票制度的正当性基础;第四章从地票制度可以破解保增长、保红线的两难选择,是实现“以工哺农、以城带乡”的制度路径,以及是管理模式由行政集权向经济激励为核心转变等方面阐释了地票制度在既有制度框架下可以发挥最大效用,解决资源利用效率和城乡二元发展带来的问题。

本书第五至八章是对地票的法律性质的探讨。法律性质是法律制度研究的一个基础而核心的命题,只有准确地揭示出地票的法律性质,才能科学地确立地票交易应当适用的法律规则,进而建构良性、合理的地票交易法律制度。针对学界对地票法律性质认识不一且论证欠系统深入的研究现状,本书第五章梳理并评析了现有研究中关于地票法律性质的主要观点;在此基础上,第六章详细论证了地票上的权利性质,从与土地发展权及地役权的比较中指出地票上生成了一种新型准物权,并总结了对地票权利关系的基本认识;进而在第七章和第八章专门针对地票的可交易性及地票权利的利益基础进行了深入分析。

最后本书第九章专门探讨了地票制度在一定条件下可能产生的

负面影响,以及减少这种负面影响的对策。

## (二)主要观点

1. 建设用地指标总量控制理念是土地资源合理利用的科学方法,指标管理应当长期存在下去。

2. 地票制度是完全不同于以往任何土地利用管理模式创新手段,是以市场经济为前提,通过私法理念实现公法上目标的新型管理模式。其施行将对我国土地利用的所有行政措施带来深度影响,带领原有的集权管理走出困境。

3. 拓宽地票生成对象的适用范围,政府根据农田水利建设工程以及基本农田土地整治所提升的粮食产能(以标准产能亩为计量单位),一次性或者在一定年限内每年生成一定数量的地票。此举不仅解决地票制度长期存续的问题,还将对“以城带乡”政策的实现打开突破口。

4. 地票交易制度应当向全国推广,指标置换区域跨度越大,土地级差地租利益越显著,制度本身设计功能才能最大发挥。城乡统一建设用地的政策设计可以以此为切入口。

5. 地票交易属于引入私法理念,运用市场机制实现公法目标的一种制度尝试,是对建设用地指标管理制度的市场化改造。

6. 地票表彰的是将同等数量农用地变更成建设用地的权利,其权利基础是国家通过法律制度已经确认的农村建设用地用途性质。

7. 以土地用途利益差距为基础的地票权利,属于土地财产权的一部分——由土地用途确立的土地利益及其权利,具有准物权的性质。

## 第一章 重庆地票制度简介

### 一、产生背景

2007年,中央政府批准重庆为全国统筹城乡综合配套改革试验区。为了实现城乡统筹发展的目的,2008年4月,重庆市委到渝东南调研时,提出了“设立农村土地交易所、用市场化的办法来科学发现农村土地价格、开辟城市反哺农村新途径”的设想;随后,黄奇帆市长亲自主持设计相关制度;同年,8月5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》,其中即包括“……国土资源部支持重庆市设立农村土地交易所,探索建立城乡统一的土地交易市场。重庆市制定详细的农村土地交易所具体实施办法,稳妥推进农村土地交易所的建立……”;11月17日,重庆市人民政府第22次常务会议审议并通过了《重庆农村土地交易所管理暂行办法》(渝府发〔2008〕127号文件);12月4日,重庆挂牌成立全国首家“农村土地交易所”,随后进行了首场地票交易;12月21日,温家宝总理在重庆调研时对设立重庆农村土地交易所表示认同;12月31日,国务院常务会议审议并通过了《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》(国发〔2009〕3号文件),明确“……设立重庆农村土地交易所,开展土地实物交易和指标交易试验,逐步建立城乡统一的建设用地市场,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,率先探索完善配套政策法规。……”



自此,重庆地票制度在不到9个月的时间里即完成了从构想提出到实际实施再到得到中央政府认可的过程,重庆地票制度初步建立。

## 二、主要制度

重庆市政府以及市国土房管局相继出台了《重庆农村土地交易所管理暂行办法》、《重庆农村土地交易所交易流程(暂行)》、《重庆市农村建设用地复垦项目管理规定(试行)》、《关于规范地票价款使用促进农村集体建设用地复垦的指导意见(试行)》、《关于完善地票价款分配的补充意见》及《关于进一步规范农村建设用地复垦管理工作的通知》等规范性文件,并制定了《地票证书》、《地票成交确认书》、《地票竞买须知》、《地票投标[竞买]申请书》、《授权委托书》、《地票挂牌出让竞买报价单》、《农村建设用地复垦协议书(一)》、《农村建设用地复垦协议书(二)》、《农村建设用地复垦申请表》等政策文件。上述政策文件的主要内容如下:

### (一)地票的概念

地票实际上为一种建设用地指标,是指农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和公益事业建设用地等农村集体建设用地复垦为耕地后,可用于建设的用地指标。

### (二)地票制度的原则

一是严格在政策法规框架内开展改革试验,注重与现行土地利用制度的充分对接;二是坚持实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度;三是始终把维护“三农”利益放在首位,切实保障农民和农村集体的土地财产权;四是坚持以清晰的土地权属作为工作开展的重要前提,将确权、复垦、再确权有机结合;五是坚持市场化原则,在市场中发现价格,协调供需关系,促进城乡建设用地市场有序对接;六是坚持与相关改革配套联动,综合考虑地票制度与其他土地制度改革及财税、金融、户籍改革等的关联性,系统设计,统筹推进。

### (三)地票制度的功能

地票制度具有新增建设用地指标、耕地占补平衡指标、有价凭证、实现土地财产权益、反哺“三农”的功能。