

城乡一体化发展背景下的 地票法律制度完善研究

陈治 李瑞雪 著



西南政法大学



经济法论文库

13

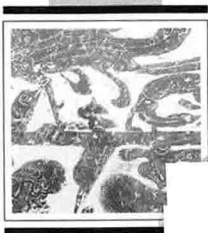
法律出版社
LAW PRESS · CHINA

城乡一体化发展背景下的 地票法律制度完善研究

陈治 李瑞雪 著



西南政法大学



经济法學文庫

13


法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化发展背景下的地票法律制度完善研究 /
陈治,李瑞雪著. —北京:法律出版社,2015.7
(西南政法大学经济法学文库)
ISBN 978-7-5118-8031-4

I. ①城… II. ①陈…②李… III. ①农村—土地所有
权—土地法—研究—中国 IV. ①D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 121042 号



© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财经分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

责任校对/杨昆玲

责任印制/吕亚莉

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/10.75 字数/152 千

版本/2015 年 9 月第 1 版

印次/2015 年 9 月第 1 次印刷

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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-8031-4

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

西南政法大学经济法学科始创于 20 世纪 80 年代初,是全国率先设置的几个经济法专业之一。本学科于 1996 年取得博士学位授予权,2000 年开始向国外和我国港澳台地区招收博士研究生,2002 年和 2007 年被教育部评定为国家级高等学校重点学科。经过多年的积累和传承,本学科在经济法理论和实务研究方面取得了较为丰硕的成果,并在经济法基础理论、农村经济法制等领域形成了自己的研究特色和研究优势,在法学界享有一定的声誉。

根深方能叶茂。本学科在李昌麒教授、种明钊教授等前辈的精心策划、直接组织或推动下,在全国同行的热忱关心和大力支持下,在学科全体教师的共同努力下,已成功推出“经济法博士精品文库”(法律出版社出版)、“西南政法大学经济法系列”(厦门大学出版社出版)和“经济法论坛”(群众出版社出版)等多个系列出版物,建立了“李昌麒经济法网”、“中国农村经济法制创新研究中

心网”和“西南政法大学经济法研究中心网”等多个学术网站。这些系列出版物和学术网站,对夯实本学科的建设平台、繁荣经济法学术研究,产生了并将继续产生极大助益。为进一步拓展本学科的建设平台,推动经济法学研究,我们决定出版“西南政法大学经济法学文库”。与本学科现有的几个系列出版物的侧重点不同,本文库主要为本学科的教师尤其是中青年教师提供一个发表优秀作品的途径,展示本学科教师对经济法学理论和实务问题的新思考和新探索。

当下,经过经济法学界同人的不懈探索,有关经济法的共识增多了,经济法的“合法性”也不再是一个问题。但是,作为一门新兴的法学学科,经济法学的研究在理论上尚需进一步推进,在实证上有待进一步加强。可以说,未来经济法研究,既需要“多谈些主义”,也需要“多谈些问题”;既需要“大胆假设”,也需要“小心求证”;既需要加强“本土性研究”,也需要开拓“国际性视野”;既需要“前瞻性分析”,也需要“回应性探索”。当您推开本文库这扇经济法学研究之门后,您或许看不到惊世骇俗的思想,但我们相信并期待着,您将在本文库中感悟到经济法学的堂奥,见证本学科教师对经济法学脚踏实地、孜孜以求的精神。

些许微衷,尚请贤明察之。



2011年5月

自 序

重庆市自 2007 年经国务院批准成立国家统筹城乡综合改革配套试验区以来,积极开展对农村土地利用的创新实践,推出了地票这一建设用地指标形式并通过在全国率先成立农村土地交易所,为地票供求双方提供专门的交易平台。重庆市这种以土地交易所(以下简称土交所)为基本载体、以地票交易为核心内容的农村土地流转制度改革为其他地区推进城乡统筹发展、优化城乡土地资源配置提供了重要借鉴。地票作为一种重庆市独有的建设用地指标形式,其存在的价值就在于利用市场杠杆撬动农村的土地制度改革。自 2008 年 12 月重庆农村土地交易所运行至今,地票交易以年均 3 场的频率稳步推进,其中 2013 年、2014 年分别实现 5 场交易,交易价格及农民的分红收益均得到较大幅度提升;地票的融资价值亦开始凸显,自 2010 年出现首单地票权利质押后,地票不仅成为持票人融资的新的有效方式,而且地票的预期收益带动了农村房屋抵押贷款评估价

值的大幅提高,由此“唤醒”了长期“沉睡”的农村土地资产的融资能力,引导金融资本真正实现“下乡”支农的政策目标。可以说,实践中的地票运作机制已基本定型,且得到了地票市场供需双方的接纳与认可。然而,亦应看到,迄今为止进行的地票供给、地票交易与收益分配等相关活动都是在一些零散的、缺乏体系化的政策与规范背景下进行的,制度供给在整体上具有试错性、非稳定性的特点,在一些关键运行环节上甚至还缺乏基本的社会共识,如是否需要规定地票的强制性使用,如何实现地票制度与既有的土地管理制度的有效衔接,如何推进地票登记等。而要发挥地票这一土地价值发现者的作用,就必须依托完善的地票法律制度,形成包括地票供给、地票申领、地票交易、地票融资、地票收益分配、地票使用、地票登记以及地票市场调控与监管、地票交易平台在内的完整法律体系,运用法治的力量保障地票运作的规范性、实效性与可持续性,真正实现地区城乡统筹发展。

本书是2012年度重庆市重大决策咨询课题的最终成果。相较于已有的研究著述而言,其主要特色在于:第一,以制度建构与完善为着力点,全面、系统地阐述地票运作过程、地票市场调控与监管、地票交易平台法律制度的现状及完善进路,为实践中地票交易的顺畅、规范与可持续运行提供法制保障;第二,就重庆农村土地交易所运行机制存在的不足及解决措施进行专门研究,弥补现有成果中有关交易平台研究的空缺,丰富地票制度研究内容;第三,通过较为翔实的个案研究为进一步推进地票法律制度的完善提供实证素材。

陈治

2015年4月

目 录

第一章 地票的理论解析与制度供给	1
一、地票的含义及其运作过程.....	1
二、重庆地票运行状况.....	5
三、地票法律制度供给现状.....	9
(一)地票运作法律制度供给	9
(二)地票市场调控与监管法律制度供给	10
(三)地票交易平台法律制度供给	11
四、地票法律制度完善进路	12
(一)完善地票法律制度的基本原则	12
(二)地票运作法律制度完善	20
(三)地票市场调控与监管法律制度完善	22
(四)地票交易平台法律制度完善	23

第二章 地票供给与申领法律制度	25
一、地票供给与申领的概述	25
(一)地票供给与申领的含义与程序	25
(二)地票供给与申领的相关规定	26
(三)规范地票供给与申领的意义	28
二、地票供给与申领存在的制度瓶颈	29
(一)复垦计划申报核查规则难以确保复垦计划的科学性	29
(二)现行规则没有将农民确立为独立的复垦权利主体	30
(三)复垦项目实施规则存在缺陷	31
(四)复垦项目验收规则存在缺陷	33
(五)地票签发规则严重缺位	33
(六)地票直接使用规则缺位	34
三、地票供给与申领法律制度完善	35
(一)完善复垦计划申请审核法律制度	35
(二)依法将农村建设用地使用权人确立为申请复垦的权利主体	36
(三)完善复垦项目实施法律制度	37
(四)完善复垦项目验收法律制度	38
(五)制定签发地票实体和程序方面的法律规则	40
(六)将农村集中居住区建设纳入法治化轨道	41
第三章 地票交易法律制度	43
一、地票交易法律制度概述	43
(一)地票交易的含义与程序	43
(二)现行地票交易法律制度的内容	44
(三)构建地票交易法律制度的意义	45

二、地票交易法律制度存在的问题	47
(一)地票出让单元和出让方式规则缺位	47
(二)地票出让价款的支付时间缺少强制性规定	48
(三)出让价格及成交地票的确定规则缺位	49
(四)地票转让法律制度缺位	50
三、地票交易法律制度完善	51
(一)明确地票出让单元和出让方式	51
(二)建立地票出让款项支付的强约束法律制度	52
(三)明确地票出让价格及成交地票的确定标准	53
(四)构建地票转让法律制度	53
第四章 地票权利质押法律制度	57
一、地票权利质押的含义、程序与现行规定	57
(一)地票权利质押的含义与程序	57
(二)地票权利质押法律制度的内容	57
二、构建地票权利质押法律制度的意义	59
(一)消除地票权利质押的法律风险	59
(二)规范地票市场的运行秩序	60
三、地票权利质押法律制度的构建	60
(一)构建地票权利质押法律制度的基本原则	60
(二)地票权利质权的法律性质	61
(三)地票权利质权的设立条件	62
(四)地票权利的合并与分割质押	63
(五)地票权利质押法律关系的内容	64
(六)质押地票的使用限定	65
(七)地票权利质权的实现	66

第五章 地票收益分配法律制度	67
一、地票收益分配法律制度概述	67
(一)地票收益分配的含义与程序	67
(二)地票收益分配法律制度的现状	68
(三)构建地票收益分配法律制度的意义	71
二、地票收益分配法律制度存在的问题	72
(一)地票转让收益分配法律制度缺位	72
(二)地票出让价款的分配主体规定不合理	73
(三)地票收益分配中的政府定价制度有待完善	73
(四)地票收益分配的法律责任规则缺位	74
(五)地票收益分配法律纠纷解决机制存在缺陷	75
三、地票收益分配法律制度完善	76
(一)建立地票二级市场收益分配法律制度	76
(二)调整地票出让收益分配主体	77
(三)完善地票收益分配中的政府定价制度	78
(四)健全地票收益分配法律责任规则	79
(五)构建地票收益分配法律纠纷解决机制	80
第六章 地票使用法律制度	82
一、地票市场供需失衡与“双轨制”背景下地票强制性使用制度的缺失	82
二、建立持票准入制度的合理性与可行性	85
(一)持票准入的含义及其合理性	85
(二)持票准入的可行性分析	87
(三)持票准入制度的边界	94
三、建立持票准入法律制度的具体建议	95

(一) 设定持票准入的适用范围、标准及法律程序	95
(二) 确保持票准入范围的动态调节	97
(三) 完善相关法律制度	98
第七章 地票登记法律制度	100
一、地票登记的含义、程序与制度现状	100
(一) 地票登记的含义与程序	100
(二) 地票登记法律制度的缺失	101
二、构建地票登记法律制度的意义	101
(一) 维护地票市场交易安全	101
(二) 节约地票市场交易成本	102
(三) 优化地票市场宏观调控效果	103
三、地票登记法律制度的构建	104
(一) 地票登记法律制度的基本原则和框架	104
(二) 明确地票登记机构及其权责	105
(三) 建立地票登记信息公开法律制度	106
(四) 建立地票权利取得和消灭登记法律制度	107
(五) 建立地票权利变更登记法律制度	108
第八章 地票市场调控与监管法律制度	110
一、地票市场调控与监管的含义与特点	110
二、地票市场调控与监管的表现形式	111
(一) 地票供给计划	111
(二) 地票储备	112
(三) 地票交易财税调控	112
(四) 地票价格调控	113

(五)地票交易市场绩效评估	114
(六)地票市场秩序维护	114
(七)地票信息公开	115
三、地票市场调控与监管法律制度的现状	115
四、构建地票市场调控与监管法律制度的意义	116
五、地票市场调控与监管法律制度的构建	118
(一)地票供给计划法律制度	118
(二)地票储备法律制度	119
(三)地票交易财税调控法律制度	120
(四)地票价格调控法律制度	122
(五)地票市场秩序维护法律制度	123
(六)地票交易信息公开法律制度	125
(七)地票交易市场绩效评估法律制度	126
 第九章 地票交易平台运行法律制度	127
一、重庆农村土地交易所运行法律制度现状	127
二、重庆农村土地交易所发展前景	
——打造全国地票交易中心的战略选择与现实意义	129
(一)实现国家层面宏观调控的需要	129
(二)扩大地票供应来源,调剂区域性的地票供求矛盾	130
(三)形成合理市场竞争,提高政策透明度	131
(四)推动建立全国层面的建设用地指标的单一供应机制	131
三、将重庆农村土地交易所打造成全国地票交易中心的现实基础	
.....	132
(一)交易平台及交易模式具有开创性且运行状况良好	132
(二)契合国家宏观政策的基本导向	133

(三)符合重庆市自身的重要战略地位	133
四、将重庆农村土地交易所打造成全国地票交易中心的主要障碍	134
(一)重庆农村土地交易所运行经验不足	134
(二)地票交易制度存在障碍	135
(三)重庆农村土地交易所自身存在若干制约因素	137
五、完善农村土地交易所运行机制的法律对策	138
(一)加强土交所独立决策的法律地位	139
(二)拓展土交所全程参与的监督职能	139
(三)健全土交所内部治理结构	141
(四)提升土交所外部监管机构的监管权威	143
(五)细化土交所运作的保障措施和条件	144
 附录 地票运作的实践案例	145
附录一 重庆市梁平县龙门镇乐胜村调研	145
附录二 重庆农村土地交易所调研	147
附录三 重庆市江津区李市镇牌坊村调研	151
附录四 谢某地票证书诈骗案	154
 致 谢	157

第一章 地票的理论解析 与制度供给

一、地票的含义及其运作过程

地票,是指农村建设用地使用权人将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 and 农村公益事业用地等农村集体建设用地复垦成耕地后产生的可交易建设用地指标。

地票的运作过程包括地票产生、地票交易、地票收益分配、地票使用、地票落地等环节。同时,为了保障地票制度平稳运行,在地票产生、地票交易过程中还涉及地票登记环节。

从地票的运作过程中,可以总结出地票具有的三重属性。

1. 地票的经济属性。地票首先是一种可以显化土地资源市场价值的重要工具,因而具有明显的经济属性。其具体表现为三个方面:(1)使农村建设用地指标化,间接实现农村土地入市交易。

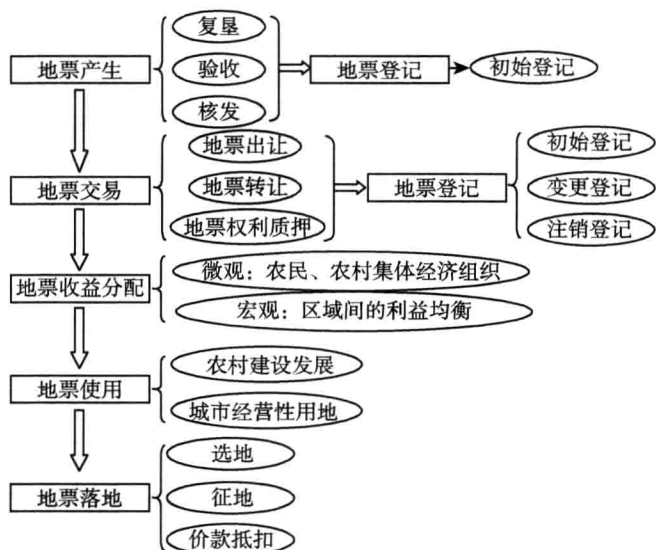


图1 地票运行流程

在既有的土地制度框架下,农村集体土地只有通过国家征收程序转变为国家所有后,才能将土地使用权出让给使用者,这就使农村集体经济组织及其成员无法分享因土地资源的稀缺性和市场机制的作用而带来的增值收益。与此同时,农村靠近城市的近郊地区与远离城市中心地带的远郊地区也因征地制度的施行面临日益严重的发展失衡问题。地票制度设计的初衷即是在一定程度上解决城乡之间以及农村远郊与近郊地区之间的利益均衡问题。地票产生于城乡建设用地指标的增减挂钩,通过农村土地交易所的市场化交易平台,使指标背后凝结的农村集体土地的财产价值得以彰显,并且由于地票生产区一般集中在农村远郊地区,因而远郊农民能够获得更大的分享土地增值收益的机会,这是在不突破现有土地基本制度背景下实现城乡土地价值均衡的理性选择。(2) 允许冲抵新增建设用地使用费与耕地开垦费,节约持票人的征地成本。地票是一种功能单一的可交易指标凭证,其与征地制度并不挂钩,但是为了激励地票购买、增进市场活跃

程度,允许地票落地时冲抵新增建设用地使用费与耕地开垦费,这就使地票持票人潜在的征地成本有所降低。(3)作为一种新型融资工具,促进自身的加速流转。地票的经济属性不仅表现在它能够发现土地的市场价值,而且其自身也可通过二级市场的流转获得增值。典型的例证是地票权利质押,在地票完成交易之后、落地之前可以将地票向金融机构质押获取贷款,这种变持票被动等待征地为主动赢取融资激励的做法,既降低了持票人可能面临的风险,同时又最大限度地发挥地票的经济价值。

2. 地票的权利属性。地票不仅是一种可交易的指标,而且表征了一种特定的权利。“地票的价值取决于地票所表彰的权利或利益,而非作为权利或利益载体的纸质或电子化票据”,其权利的内容“主要表现为申请将等量的农业用地变为城镇建设用地,即实现用途转化,从低经济价值的用途到高经济价值的用途”,亦可被称为“农地用途变更权”。^① 地票运作过程实际上是一定主体围绕地票权利产生(初始归属)、地票权利移转、地票权利实现而从事相关活动的过程。(1)地票权利产生于农村建设用地使用权人的复垦,涉及的相关主体包括农村建设用地使用权人、受托承担具体复垦任务的工程单位、负责复垦管理与规范的土地整治中心以及保障复垦地块权属合法性、复垦真实性的国土行政管理部门、乡镇政府。经过复垦—验收—核发一系列地票形成程序后,地票权利负载在地票凭证上。但是值得注意的是,在地票形成环节,地票权利尚未现实地发挥作用,一般是在地票初始权利人向土地交易所提交交易申请,地票申购人受让地票时,地票权利的核心内容即申请变更农地用途的权利才真正现实地体现出来。但不可否认的是,地票权利的初始归属者仍为农村建设用地使用权人,因为地票的申领与取得意味着农村建设用地使用权人当然享有依法转变土

^① 关于地票的权利性质及其具体内容的阐述可详见刘俊等著:《地票的制度基础与法律性质》,法律出版社2013年版,第65页、第83~84页。