



中国法学学术丛书

| 地票制度研究

黄忠 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



中国法学学术丛书

教育部哲学社会科学研究后期资助项目

| 地票制度研究

黄忠 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

地票制度研究 / 黄忠著. -- 北京 : 法律出版社,
2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3244 - 8

I. ①地… II. ①黄… 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(2019)第 041109 号

地票制度研究

DIPIAO ZHIDU YANJIU

黄 忠 著

策划编辑 高 山

责任编辑 高 山 邓颖君

装帧设计 鲁 娟

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社

开本 A5

印张 13

字数 306 千

版本 2019 年 4 月第 1 版

印次 2019 年 4 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)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636 深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3244 - 8

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

本人近 15 年来对农地法律制度之实证有所探索,深感作为中国法律人,其法学研究当目光向下,注重学风的务实,力求法学能面对中国问题的解决,进而具有些许中国特色、中国风格和中国气派。本人在读到这本著作时,深以为本书正是一部颇具“中国色彩”的法学作品。

正如作者书中所言,相较于国有建设用地使用权和农村土地承包经营权制度,我国现行的农村集体建设用地使用权制度尤为滞后,而发端于成渝两地的地票交易试点则为创新农村集体建设用地使用权制度提供了有益的可贵经验。从地票制度试点运作来看,其对于推动农民土地权益的有效实现、促进城乡土地资源的优化配置和耕地保护与新型城镇化战略的实施都具有重要的参考价值,且获得了《深化农村改革综合性实施方案》等中央文件的肯定,值得推广。然而,遗憾的是当前理论界对地票制度的研究并不系统,在理论上未能就地票交易提供有说服力的解释,也无力指导地票制度在试

点运行后的立法完善。而本书作者依据党的十八届三中全会和党的十九大报告的要求,立足我国土地制度改革的一线实践,将学术目光投向构建城乡统一建设用地市场的目标,就地票制度展开了全面的理论与实证研究,该选题新颖、重大,内容系统、全面,不仅为地票制度这一中国实践创举提炼出了法理依据,还为深化地票制度,乃至构建城乡统一建设用地市场提出了政策建议,是一部研究中国现实土地问题的崭新力作。

认真通读全书,发现作者遵循文本分析与实证研究相结合、综合运用多学科方法的研究进路,重点以实证调查法深入、全面了解成渝等地的地票试点运行情况、农民在地票交易中的获益状况和面临的主要问题,并尝试以法学、经济学、社会学等分析方法对地票的价值、特征、法律属性进行辨析,构建起从地票生产、交易、落地到收益分配等在内的一整套制度框架和理论模型。更为可贵之处在于作者将地票制度纳入城乡统一建设用地市场的构建中进行探讨,最终为进一步深化地票制度改革、优化土地资源配置、促进土地集约和高效利用、切实维护 and 实现农民土地权益、实现土地增值收益的公平分享提供了理论指导、应用指导与决策建议。整体而言,全书思路清晰、结构严谨、体系完整、论证有据、表达流畅,既有基于实证调查的总结分析,又有制度和法律层面的学理阐释,对全面理解地票制度的价值、运作和风险,科学认识地票制度与地役权制度、征地制度、集体建设用地流转、土地增值收益分配、城乡统一建设用地市场等的关联及其联动改革具有重要的启示意义,是一部以小见大、视野开阔、研究焦点突出的土地法学优质作品。

本书作者黄忠博士是西南政法大学民商法学院的一名青年教师。本人曾作为评审专家审阅过他的博士论文《无效法律行为制度研究》,留下了深刻印象,并一直关注着他的成长,包括他对地票制度的

实证与理论研究进程。黄忠博士历时四载,就地票制度完成了30余万字的书稿,其间专注、勤勉、艰辛并接受挑战,安静地在学术上成长着,并努力为经济社会发展作出贡献,实为不易且可贵。作为长辈和忘年之交,本人备感欣慰。本书作为国内第一本系统研究地票制度的个人专著,是黄忠博士耕耘土地法学的发轫之作,其研究结论不仅丰富了我国物权法和土地法的基础理论体系,而且对进一步推进我国土地制度改革也具有重要的启发乃至一定的指导意义。特别是书中在实证调研基础上对地票交易地役权的解释、对地票交易与构建城乡统一建设用地市场关系的论述等颇具学术创新,其价值不言而喻。

当然,农地权利体系问题涉及面广,牵涉利益复杂,要对各层面的利益给予全面、公平和妥适的考量,不仅需要深厚的理论水平,而且需要对中国国情的敏锐透视与剖析,甚至需要有政治家的思维和睿智,这对研究者提出了极高的要求。本人希望黄忠博士能以本书为基础,继续扩展研究视野,不间断地躬身实践,用可靠的大数据说话,就中国土地问题展开更深入的研究,凝练更具解释力的理论,提出更具可行性的对策。“地者,政之本也。”作为一名长期从事土地法学研究的学者,本人殷切盼望能有更多的年轻学者加入土地法学的实证研究事业中,为我国土地法律制度的现代化、体系化与科学化贡献活力与智慧。

是为序。

陈小君

目 录

引 论 / 001

第一章 地票制度的产生背景及其

运作流程 / 013

一、我国土地管理模式的演进与用地指标控制 / 014

二、用地指标的行政计划配置与地票交易
的产生 / 036

三、地票制度的发展历程及其运作流程 / 047

第二章 地票交易的特征及其合法性

分析 / 061

一、指标跨县置换与资源优化配置 / 063

二、“先复垦,后交易”与耕地保护 / 071

三、指标的市场化置换与城乡统筹发展 / 074

四、《物权法》与地票交易制度的合法性 / 081

第三章 地票交易的法律属性辨析 / 086

一、关于地票交易法律属性的诸观点及其评析 / 087

- 二、地票的独立性与可交易性分析 / 095
- 三、地票的物权属性分析 / 103
- 四、地票交易的地役权解释论 / 106
- 五、将地票交易纳入地役权范畴的意义 / 113

第四章 地票的生产制度研究 / 118

- 一、地票生产的基本流程 / 118
- 二、地票生产的主体分析 / 120
- 三、地票生产的前提条件分析 / 138
- 四、地票生产后的检验和折算制度分析 / 142

第五章 地票的交易制度研究 / 151

- 一、地票交易的主体分析 / 151
- 二、地票交易的客体分析 / 168
- 三、地票交易的平台分析 / 173
- 四、地票交易的方式分析 / 177
- 五、地票交易的价格分析 / 181

第六章 地票价款的分配制度研究 / 190

- 一、征地模式下的土地收益分配模式及其检讨 / 191
- 二、地票交易模式下的土地收益分配现状
及其改进 / 214
- 三、地票价款的分配程序规则 / 234

第七章 地票的落地及其配套制度研究 / 240

- 一、地票落地与土地出让制度 / 241
- 二、地票落地与土地征收制度 / 245
- 三、城乡建设用地市场一体化下的土地收益
分配原则 / 251
- 四、城乡建设用地市场一体化下的土地收益
分配机制 / 258

第八章 城乡统一建设用地市场的构建

与地票交易制度的深化 / 270

一、我国农村集体建设用地流转的态势：

从禁锢到承认 / 270

二、城乡统一建设用地市场的两种类型：

实物交易与指标交易 / 288

三、农村集体建设用地实物交易试点面临

的问题及其分析 / 295

四、农村集体建设用地指标(地票)交易面临

的问题及其分析 / 315

第九章 构建城乡统一建设用地市场中的

《宪法》难题及其化解 / 328

一、构建城乡统一建设用地市场中的《宪法》

疑问 / 329

二、城乡二元地权格局与地权平等 / 333

三、土地的不可移动性与乡乡公平 / 341

四、地权配置与国家属性 / 345

五、市民化与《宪法》疑问之化解 / 351

六、《宪法》第10条与集体建设用地市场化

改革 / 359

主要参考文献 / 362

致 谢 / 404

引 论

长期以来,我国在土地二元所有制的基础上一一直实行着城乡有别的建设用地制度:农村集体建设用地只能适用于乡镇企业用地、农民住宅用地、集体经济组织的公共设施和公益事业用地,^①且以无偿为原则;而城市工商业和居住用地则必须使用国有土地,即使需要占用集体土地的也必须先由国家通过土地征收将集体土地转为国有土地后再出让或划拨给土地使用者。

在上述城乡建设用地双轨制的制度约束下,随着城镇国有土地使用制度改革和市场经济的发展,城镇国有土地的市场化配置程度不断提高,土地的价值也得到了充分实现,但农村集体建设用地的市场化流转却长期受到限制,土地价值的实现受到了极大的

^① 《物权法》分别使用了建设用地使用权与宅基地使用权的概念。但按照《物权法》第十二章的规定,建设用地使用权其实是可以包含住宅建设用地使用权含义的,因此为叙述简便,除特别标明的以外,本书使用的农村集体建设用地(使用权)包含了宅基地(使用权)的概念。

禁锢。^①然而,由于城镇化进程的不断加快,土地的资产属性日益显现,这就直接诱发了一些地方的农村集体建设用地大量隐形交易、^②小产权房和“以租代售”现象蔚然成风、^③土地投机猖獗、^④土地市场秩序混乱、^⑤集体土地资产性收益分配不公^⑥等一系列问题。^⑦上述结果不仅严重背离法治,^⑧而且极大地损害了农民的土地权益,^⑨危及交易安全,^⑩并制

① 参见黄珂、张安录:《城乡建设用地的市场化整合机制》,载《改革》2016年第2期。

② 参见王崇敏、孙静:《农村宅基地使用权流转析论》,载《海南大学学报》(人文社会科学版)2006年第2期;姚丽、魏西云、章波:《北京市郊区宅基地流转问题研究》,载《中国土地》2007年第2期;廉大为、赵雪锋:《集体建设用地指标交易市场化机制研究——以上海市为例》,载《华东经济管理》2012年第11期;罗湖平:《中国土地隐性市场研究综述》,载《经济地理》2014年第4期;宋志红:《中国农村土地制度改革研究:思路、难点与制度建设》,中国人民大学出版社2017年版,第192~193页;宋志红:《中国农村土地制度改革八讲》,国家行政学院出版社2017年版,第124页。

③ 参见韩康、肖钢:《积极探索建立有中国特色的农村宅基地市场——启动农村宅基地市场化改革研究》,载《理论前沿》2008年第13期;杨磊:《国土部宣战小产权》,载《南风窗》2010年第5期;宋才发:《农村集体建设节约集约用地的法律探讨》,载《河北法学》2010年第6期。

④ 参见郭立芳:《透视农村违规圈地现象》,载《中国国土资源报》2008年5月30日,第6版。

⑤ 参见杨秀琴:《农村集体建设用地公开流转势在必行——基于隐性流转与公开流转的效率差异分析》,载《农村经济》2011年第12期;韩松:《论农村集体经营性建设用地使用权》,载《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2014年第3期;李建建、戴双兴:《加快构建城乡统一的建设用地市场》,载《经济研究参考》2014年第23期。

⑥ 参见诸培新、唐鹏:《农地征收与供应中的土地增值收益分配机制创新——基于江苏省的实证分析》,载《南京农业大学学报》(社会科学版)2013年第1期;冯剑玉:《对集体建设用地流转及收益分配的相关思考》,载《中国集体经济》2014年第11期。

⑦ 参见王小映:《推进集体建设用地市场化改革》,载《中国土地》2005年第12期;董建国:《农村土地制度改革的实践与思考——以重庆为例》,载《中国党政干部论坛》2012年第12期;朱木斌:《集体非农建设用地流转制度变迁的动力机制》,国家行政学院出版社2012年版,第77~78页。

⑧ 参见高永生、孙奇:《农村集体建设用地直接入市宜慎行》,载《中国国土资源经济》2009年第5期。

⑨ 参见张梦琳:《集体建设用地流转:绩效分析及政策选择——基于苏州、芜湖、南海三地的流转实践》,载《国土资源》2008年第11期;刘守英:《破解城乡二元土地制度格局》,载《中国地产市场》2009年第5期;姜大明:《建立城乡统一的建设用地市场》,载《中国国土资源报》2013年11月22日第1版;郭炜、高杰:《集体建设用地使用权流转研究——以四川省为例》,载《农村经济》2015年第12期。

⑩ 参见张志强:《农村集体建设用地“入市”研究》,中共中央党校2010年博士学位论文,第65页。

约了城乡一体化发展目标的实现。^① 因此如何改革农村集体建设用地使用制度,如何依法规范农村集体建设用地流转,如何实现城乡建设用地市场的接轨等问题就当然地成为我国新时期土地制度改革的一项重要内容,甚至被论者称作我国的“第三次土地革命”。^② 党的十八届三中全会首次提出了“建立城乡统一的建设用地市场”的要求,党的十九大报告还进一步提出要“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。

从实践来看,农村集体建设用地的流转也已成为社会经济发展的客观要求,地方政府纷纷进行相关的试点探索。但是,由于《土地管理法》和《物权法》等现行法律一直严格限制集体建设用地的入市,^③

① 参见任平、周介铭:《基于统筹城乡发展视角的农村土地管理问题研究》,载《华东经济管理》2009年第1期;张占斌、倪茉莉:《统筹城乡发展背景下农村土地制度改革探讨》,载《学习论坛》2012年第2期;薛凤蕊:《农村宅基地占用与流转制度创新》,载《开放导报》2014年第1期。

② 参见赵晓:《启动第三次土地革命正当其时》,载《中国新闻周刊》2008年1月7日;张凤玲:《土地管理法再修征地范围》,载《中国房地产报》2013年3月10日,第A03版。

③ 《土地管理法》第43条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。”第63条进一步规定:“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设;但是,符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业,因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”针对擅自将农民集体所有的土地使用权出让、转让或者出租用于非农业建设的行为,《土地管理法》第81条、《土地管理法实施条例》第39条规定可由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正,没收违法所得,并处违法所得5%以上20%以下罚款。2007年的《物权法》“建设用地使用权”一章在详细规定国有建设用地使用权流转(第135条~第150条)后,其第151条又特别指出:“集体所有的土地作为建设用地的,应当依照土地管理法等法律规定办理。”而对于宅基地使用权转让,《物权法》第153条也规定应适用土地管理法等法律和国家有关规定。由此可见,在集体建设用地流转方面,相对于《土地管理法》,《物权法》其实并未作出实质性的改变。不过值得关注的是,2015年2月27日,全国人民代表大会常务委员会通过决定,授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。按照决定,在2017年12月31日之前上述试点地区可以暂时调整实施集体建设用地使用权不得出让等的规定。在符合规划、用途管制和依法取得的前提下,允许存量农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股,实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价。这一决定在一定范围内开启了农村集体建设用地入市的大门。

因此在社会主义市场经济不断发展的形势下,如何突破“最严格的土地管理制度等于行政管制或者等于指令性计划”的窠臼,实现最严格的土地管理制度与市场机制的有效衔接和协调就成为当代中国土地管理科学研究和实践所面临的一项重大课题。^①事实上,考察1998年以来我国地方政府有关土地利用方面的政策创新,我们不难发现,各地政府在寻求突破中央政府对耕地非农化限制的方式中,都无一例外地带有市场化的色彩。^②发端于成渝两地的地票交易制度无疑也是农村集体建设用地市场化改革进程中的一项重要尝试。自2008年重庆农村土地交易所举行国内首场地票交易以来,地票交易这一制度创新引起了学界和政府的高度关注,并被认为是创新农村集体建设用地使用权制度、^③提高集体建设用地市场化程度、^④推进征地制度改革、维护和实现农民的土地权益的一项有益探索。^⑤

近年来,兴起于成渝的地票交易模式还在湖南、湖北、浙江、江苏、安徽、广东、山东、河南等地获得推广,并获中央肯定。2015年11月,

① 靳相木:《新增建设用地指令性配额管理的市场取向改进》,载《中国土地科学》2009年第3期。

② 参见汪晖、陶然:《论土地发展权转移与交易的“浙江模式”——制度起源、操作模式及其重要含义》,载《管理世界》2009年第8期;王慧玲:《耕地利用的计划管理制度:地方政府创新实践分析》,南京农业大学2010年硕士学位论文,第38页;陈铁雄:《优化市场配置推进节约集约》,载《中国国土资源报》2015年1月18日,第3版;汪莉、彭婷婷:《从静态模式到动态分析:建设用地指标法律属性探析》,载《江淮论坛》2017年第2期。

③ 参见刘健、张桂林:《重庆“地票”:破解保地用地矛盾的制度创新》,载《半月谈》(内部版)2010年第8期。

④ 参见叶红玲:《土地管理:在不断改革创新中前行——国土资源系统深化改革述评》,载《中国国土资源报》2013年11月12日,第1版。

⑤ 参见黄忠:《地票交易的正当性辩》,载刘云生主编:《中国不动产法研究》(第7卷),法律出版社2012年版,第138~145页;谭峻:《重庆市地票交易制度评论》,载《公共管理与政策评论》2013年第2期;周远征:《重庆多项改革探索获重视》,载《中国经营报》2013年12月2日,第A14版;刘溟、冉瑞成:《地票:统一城乡用地市场的创新试验》,载《经济日报》2014年1月13日,第13版;冯桂:《重庆地票制度的价值及其对城乡一体化改革的启示》,载《国家行政学院学报》2014年第1期。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》，专门提出要“按照有关法律法规，完善和拓展城乡建设用地增减挂钩、‘地票’等试点，推动利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁”。2016年的中央一号文件指出：“完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点，将指标交易收益用于改善农民生产生活条件。探索将通过土地整治增加的耕地作为占补平衡补充耕地的指标，按照谁投入、谁受益的原则返还指标交易收益。”2018年的中央一号文件再次强调：“改进耕地占补平衡管理办法，建立高标准农田建设等新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，将所得收益通过支出预算全部用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。”2018年的《政府工作报告》还进一步指出，改进耕地占补平衡管理办法，建立新增耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂机制，所得收益全部用于脱贫攻坚和支持乡村振兴。^①

然而，遗憾的是，目前学术界就地票交易的研究并不深入，相关文献大致可分为三类。

第一类主要是对地票交易的一般性介绍研究。这主要包括对成渝两地开展地票交易的意义、地票交易的流程、地票交易的基本特征等问题的阐释。^②例如，童代志介绍了重庆地票制度的设计理念、操作步骤、推进原则、主要做法和取得的成效，并认为，地票制度改革创新了人口及土地城镇化的方式，促进了政府职能的转变，落实了农村集体和农民的财产权，促进了城乡土地统筹管理，优化了城镇建设时序和空间布局，推动了相关配套改革的联动。^③郭振杰从地票的权利

① 2018年3月10日，国务院办公厅印发了《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》和《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》。

② 参见刘俊、杨惠、白庆兰等：《地票的制度基础与法律性质》，法律出版社2012年版；陈治、李瑞雪：《城乡一体化发展背景下的地票法律制度完善研究》，法律出版社2015年版。

③ 参见童代志：《重庆地票制度改革实践》，载《经济研究参考》2013年第64期。

主体、权利内容、登记和抵押、价值构成和制度的正当性五个方面介绍了地票交易制度。^①

第二类主要是从经济学角度对地票交易的探讨。其研究内容主要包括对地票交易的经济动因、地票交易的价格形成及经济效果、地票交易的收益分配等问题的分析。例如,王守军、杨明洪认为,农村宅基地使用权实质上是一种“选择权”,农民可以根据需要选择不同的宅基地利用方式和形态。^② 谢新认为,重庆地票市场拍卖的并非地票本身或与之捆绑的建设用地额度,而是持票企业能够以企业级差租金的形式转移一部分政府应得的土地和建设用地额度拍卖收入的特权,因此,现行的地票制度设计还没有能够充分反映市场机制的原则,发挥市场机制的作用。^③ 程世勇分析了制度框架下集体建设用地实物资产向证券化资产的转换、地票交易相关利益主体的选择和资产价格机制的形成、城乡地票交易的福利效果等问题,指出地票交易制度是从体制内探索城乡建设用地结构性调整的一种路径,并认为地票交易作为一种制度创新,仍然不能完全取代农村建设用地流转,要实现区域的后发优势和增加农民收入,还必须关注基本的制度层面的问题。^④ 邱继勤等人通过研究揭示了地票产生的机理,探讨了地票落地的用途管制、空间管制的特殊性,并提出了五点建议,即完善交易产品安全管理制度、交易主体准入制度、交易价格监管制度、交易收益分配

① 参见郭振杰:《地票的法律性质和制度演绎》,载《政法论丛》2009年第2期。

② 参见王守军、杨明洪:《农村宅基地使用权地票交易分析》,载《财经科学》2009年第4期。

③ 参见谢新:《指标控制下城乡土地流转微观机制分析——以成渝地票实践为例》,载《中国农村经济》2012年第12期。

④ 参见程世勇:《地票交易:体制内土地和产业的优化组合模式》,载《当代财经》2010年第5期。

制度、交易风险预防控制制度。^① 魏峰、郑义、刘孚文认为,重庆地票制度有利于提高城乡土地利用效率和显化农村土地价值。^② 张鹏、刘春鑫认为,重庆地票交易利用的是西方国家土地发展权的相关理论和土地发展权还原机制构建的长效建设用地之间的供需平台,并指出地票交易可能引发双轨制供地体制下,地方政府与农村集体经济组织之间的利益冲突问题。^③ 韩立达、肖云基于对成都和重庆农村集体建设用地市场的调研,分析了当前农村集体建设用地上存在的突出问题,并在此基础上提出了发展我国农村建设用地的构想。^④ 李南洁认为,地票的实质是对征收转用耕地的国家粮食安全保障价值和生态价值的补偿,地票价格是农用地转为建设用地并产生土地增值收益的权益价格,该权益价格不是土地增值收益,而是耕地的国家粮食安全保障价格与生态价格之和。^⑤ 张泽梅分析了地票起拍价格和成交价格的特征,并分别就成都和重庆地票交易价格的成因进行了分析。^⑥ 以重庆为例,其研究指出,重庆地票交易价格的成因主要包括地票用途、竞价累积效应、地票票面面积、拍卖方式和市场需求。^⑦ 鲁春阳等人讨论了地票交易收益分配的问题,认为当前制度中存在参与收益分配主体不一致、收益分配缺乏理论依据和收益分配缺乏统一管

① 参见邱继勤、邱道持、石永明:《城乡建设用地挂钩指标的市场配置》,载《城市问题》2010年第7期。

② 参见魏峰、郑义、刘孚文:《我国农村集体建设用地市场配置机制研究——以重庆地票制度为例》,载《现代农业科技》2010年第8期。

③ 参见张鹏、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》,载《经济体制改革》2010年第5期。

④ 参见肖云、韩立达:《发展我国农村建设用地的构想——基于成都、重庆的实证分析》,载《天府新论》2010年第5期。

⑤ 参见李南洁:《地票价格探析:基于耕地价格的思考》,载《西部论坛》2013年第3期。

⑥ 参见张泽梅:《成都地票交易价格分析》,载《经济与管理研究》2012年第7期;张泽梅:《重庆地票交易价格问题研究》,载《社会科学研究》2012年第6期。

⑦ 参见张泽梅:《重庆地票交易价格问题研究》,载《社会科学研究》2012年第6期。

理这三个问题;并提出了按照产权关系厘清参与收益分配主体,合理安排收益分配比例和加强对收益分配、利用的监督等建议。^① 杨庆媛等人提出,应加强对地票交易制度的理论研究,充分认识地票的实质。从地票价值构成角度构建地票基准价格和地票收益测算体系;从农民财产权转移角度建立地票收益分配机制;从区域发展权转移角度和区域发展能力减损角度制定国家下达建设用地计划指标的补偿与奖励政策;构建地票制度运行的监测预警体系,促进地票制度健康有序运行。^② 马晓妍、叶剑平、郎文聚指出,构建建设用地指标跨区域市场化配置机制,既能保证建设用地指标初次配置的公平性和稳定性,又能实现再次分配的效率性和灵活性;既有利于满足发达地区的土地利用,又能增加欠发达地区的收入,更有利于创新土地金融制度、挖掘建设用地指标融资功能、缓解地方财政压力。^③

第三类主要是从法学角度对地票交易的探讨。其主要讨论的是关于地票的法律属性、地票交易的风险以及地票交易制度与现行土地制度的关系等问题。比如黄忠提出了地票交易制度所面临的四大问题:首先,现有地票交易制度安排对“三农”的支持力度仍然有限;其次,现有的地票交易方式对地票交易的秩序和地票真实价格的发现都有不利影响;再次,现有制度下地票权利的内容不明晰,对房地产市场的影响尚不确定;最后,现有制度下的地票交易可能形成建设用地指标的“双轨制”,存在制度风险。^④ 沈萍认为,制度运行可能存在耕地质量难以保证、地票供给困难、地票持有者权利模糊和地票登记规定

① 参见鲁春阳、文枫、杨庆媛:《地票收益如何分配》,载《中国土地》2010年第7期。

② 参见杨庆媛、鲁春阳:《重庆地票制度的功能及问题探析》,载《中国行政管理》2011年第12期。

③ 参见马晓妍、叶剑平、郎文聚:《建设用地指标跨区域市场化配置可行性分析》,载《中国土地》2017年第10期。

④ 参见黄忠:《浅议“地票”风险》,载《中国土地》2009年第9期。