

地票交易中农民权利保障体系研究

李瑞雪

(西南政法大学 经济法学院,重庆 401120)

[摘要] 随着我国改革开放的深入发展,农民身份逐步发生了市场化转变。利用市场机制运行的地票交易制度对于农民增收具有极大的促进作用,在地票交易中确认和保护农民权利具有必要性。然而,目前我国在地票交易中确认农民市场主体资格和配置农民市场主体权利方面存在法律缺位。为了保障改革发展成果的公平分享,应依法为农民建立多层次的权利保障体系。以土地发展权为初始范畴,以地票交易平等权、公平权、国家干预权为基本范畴,以地票交易平等参与权、公平交易权、公平分配权、司法救济权、宏观调控权、经济监管权为具体范畴,依法构建我国地票交易经济法范畴体系。

[关键词] 地票交易;农民;市场主体;经济法范畴体系;土地发展权

[中图分类号] DF452

文献标识码:A

文章编号:1001-8182(2015)01-0104-06

随着人类生产力水平的提高,为了适应并提升劳动生产效率,在全社会出现了专业化分工。在农业生产领域,出现了职业化的农民。农民实现自给自足后,对于剩余农产品则需要进行市场交易,为其进一步进行农业生产和提高生活水平提供条件。在我国存在着严重的城乡分野现象,传统农民除了小范围的参与上述市场交易,绝大多数情况下忙碌于田间地头。但是,随着我国改革开放进程的加快,国家开始逐步关注到农民平等参与现代化过程、公平分享现代化成果问题,在制度变迁中,农民身份逐步发生了市场化转变。破除制度挖掘的鸿沟、健全城乡发展一体化体制机制具有了应然性,赋予农民市场主体的法律地位、进行相应的权益配置是实现上述目标的有效途径。经济法在实现城乡一体化方面具有较为突出的作用,涉农劳动、资本、土地等生产要素的交易活动因事关粮食安全、居住权等问题,对市场交易与宏观经济产生影响较大。现代社会

中,农民身份已经发生了市场化转变,逐渐成为了经济法视野中的当然市场主体。同时,在市场竞争中,因为资本、能力等方面的欠缺,农民处于相对劣势的地位,需要经济法树立其实质正义的理念,对市场交易中的农民进行具体的倾斜的权利配置,身份发生市场化转向的农民符合经济法市场主体的特点。地票交易制度是在建设用地增减挂钩制度基础之上的制度创新,其在增加农民收益、统筹城乡发展等方面具有积极的作用。通过法律赋予地票交易中农民市场主体地位,针对实践中地票交易制度在保障农民权益方面的缺陷,构建多层次的权利保障体系实属必要。

一、地票交易中农民权利确认和保护必要性

地票是指在农民自愿的基础上,将农村集体建设用地,即宅基地及其附属用地、农村经营性建设用地、农村公共设施和公益事业用地等,进行复垦,并经国土资源部门验收合格后通过土地交易所等中介机构公开交易,形成可用于规划区

收稿日期:2014-08-20

基金项目:2012年度重庆市重大决策咨询研究课题“把重庆农村土地交易所打造成全国地票交易中心的战略研究”

作者简介:李瑞雪(1987-),男,黑龙江齐齐哈尔人,西南政法大学2013级经济法专业博士研究生,主要研究方向:宏观调控法、金融法。

内的建设用地指标。在地票交易中,农民成为了市场主体。根据十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),通过法律、特别是以实质正义为理念的经济法在地票交易中确认和保护农民权利实属必要。

(一) 保障农民公平分享土地增值收益的根本途径

地票交易涉及土地用途改变而产生增值利益如何分享的问题。《决定》指出,建立城乡统一的建设用地市场,国家、集体、个人公平分享土地增值利益。在地票交易中,通过法律建立农村建设用产权市场、推动农民身份的市场化转变。依法赋予农民享有土地发展权,并加以具体化构建包括地票交易参与权在内的权利体系。通过具有强制执行力的法律坚持实质正义地对农民进行赋权是推动城乡要素平等交换、保证农民公平分享土地增值收益的根本途径。

(二) 加快转变政府职能、强化对权力运行制约和监督的有效路径

地票交易中包括农民、集体经济组织、国土资源部门等权力机关、土地交易所等中介机构、开发商等多元主体。《决定》指出,要加快转变政府职能,同时,要强化对权力运行的制约和监督体系。依法确认和保护农民在地票交易中的权利,可以实现权利与权力的均衡,通过权利制约权力,倒逼政府进行职能转变。具体而言,对于地票交易问题,可以通过立法倾斜地赋予农民救济权等实体性和程序性权利,对抗政府的宏观调控权和监管权,促进政府向服务型转变。通过法律赋予农民相关权利,赋予农民身份市场属性,真正实现地票交易市场化运作,发挥市场在资源配置中的决定性作用。

(三) 建立和规范农村产权流转交易市场的主要前提

《决定》指出,赋予农民更多财产权利,建立和规范农村产权流转交易市场。而包括财产权在内的产权的确认和保护正是法律发挥其应有价值之处。在地票交易中,通过法律、尤其是关注在市场中农民弱势地位的经济法对农民相关权利,如地票交易的参与权、交易权、分配权和救济权等进行确认和保护,可以为农村建立和规范产权流转交易市场提供前提条件。基于我国大部分农村土地归农民集体所有、但农民并未拥有土地完

全产权的事实,通过上述权利的确认和保护,可以在一定程度上拓补农民财产权的产权残缺,利于农村土地从生产型要素向资产型要素的转变。^[1]

(四) 推进农业转移人口市民化、减少户籍改革阻力的有力手段

地票交易制度可以盘活农场产权市场,对于农民增收具有一定的积极作用。根据重庆市等地的现行做法,欲申请地票交易的农民必须在城市或其他地区具有稳定住所。如此规定,对于推进农民进城、顺利进行户籍改革具有极大的促进作用。地票交易强调尊重农民自身意愿,以土地增值利益为激励,以进城居住等要求为条件,通过法律确认和保护农民在地票交易中的各种应有权利,使农民成为真正的市场主体,可以增大农民进行地票交易的积极性,从而利于地票交易制度与户籍改革工作的协同推进,符合《决定》中提及的加快户籍改革、完善城镇化健康发展体制机制的要求。

(五) 健全我国土地用途管制制度的重要体现

根据《宪法》等权威性制度的规定,我国目前对土地用途进行较为严格的管制。地票交易是在不违反现行土地用途管制制度的基础上进行的制度创新,是在确保耕地数量和质量基础上的农村土地流转。在地票交易中确认和保护农民的相关权利本身是对地票交易顺利运行提供保障,拥有法定权利的农民作为市场主体在有序的地票交易市场中获得土地增值利益,实现了不违反现行土地用途管制制度基础上的增收。法律将一定范围内土地复垦的权利赋予了农民,农民为了实现增收必须节约利用土地。可见,产权的界定可以带来土地节约利用的效果,健全了我国土地用途管制制度,符合《决定》中关于健全自然资源资产产权制度和用途管制制度的基本要求。

二、地票交易中农民权利保障不足的表现

(一) 确认农民市场主体资格的法律缺失

以重庆市为例,目前直接规范地票交易行为的规范性文件主要包括《重庆农村土地交易所管理办法》(以下简称《管理办法》)、《重庆市农村建设用地复垦项目管理规定》(以下简称《管理规定》)、《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)》(以下简称《指导意见》)以及《关于完善地票价款分配的补充意见》(以下简称《补充意见》)等,上述规范性文件在地票交易中保护农民实现经济利益方面具有一

定的积极作用。但是,从上述文件的法律渊源角度分析,要么是地方政府规章,要么仅是地方政府部门制定的政策,效力等级极低。如前所述,对于地票交易中的农民而言,取得经济法视野下市场主体资格的方式主要包括法定取得和参加经济法调整的经济关系而取得。然而,我国目前不仅缺少直接规定地票交易中农民市场主体资格的更具效力的基本法,甚至对于规范地票交易市场关系本身的法律都存在缺位。在地票交易中缺失确认农民市场主体资格的法律,不利于地票交易中农民权利的保障,阻碍地票交易中农民应有权利向实有权利的转化,最终影响农民对改革发展成果的公平共享。

(二)复垦环节中农民权利的保障不足

对于农民申请复垦的相关问题在推行地票交易制度的各地均有较为详细的规定,然而,其中存在着多处不足。

首先,以重庆《管理办法》的规定为例,根据《管理办法》第二十条的规定,农民申请复垦应坚持“农民自愿”的原则,但是整个《管理办法》却缺少全面保障“农民自愿”的制度性规定。仅在第三十二条规定,农村土地交易中发生的纠纷,可向国土资源等有关行政主管部门申请调解仲裁。不能调解仲裁的,通过法律途径解决。但对于申请复垦行为意愿本身提出异议是否属于可以申请仲裁的事项,以及对于此问题不能调解仲裁的,可以通过何种法律途径进行解决均未作规定,我国现行法律制度也没有可以对此进行衔接的针对性规定。

其次,根据《管理办法》第二十一条的规定,农民申请复垦,必须经所在集体经济组织的书面同意。如此规定,将农民参与复垦资格评定的权力赋予了集体经济组织,并没有突出农民在地票交易中的市场主体地位。给予集体经济组织以权力寻租的空间,为不当干涉农民参与地票交易提供了可能。

最后,根据各地的现行做法,土地权利人复垦立项申请之前,政府相关部门要对地票交易行为进行宏观调控,编制城乡建设用地挂钩专项规划。因此,政府宏观调控对农民申请复垦进行了一定的限制。在下达的地票交易指标远小于农民意愿,即政府指标供给小于农民复垦需求时,需要通过制度规定公正的程序来评定农民参与复垦的资格。然而,在此方面,我国目前存在制度缺

位。在实践中各地做法不一,不能保证对申请复垦农民的公平对待。

(三)验收环节中农民权利的保障不足

一方面,复垦验收机构不具中立性。根据《管理办法》、《管理规定》等相关文件规定,农民如果选择委托农村土地专业复垦机构进行复垦,则承担复垦项目的承担单位应为区县国土资源部门所属土地整治机构。同时,根据相关规定,对复垦项目组织验收抽查的主体是国土房管局。因此,对于复垦验收工作而言,国土资源部门既是裁判员又是运动员。不具中立性的复垦验收机构无法保证验收结果的科学性,在可能影响土地资源保护的同时对地票交易中农民的权利也可能造成侵害。缺乏具有可操作性的验收标准,复垦验收机构几乎可以单方决定复垦的土地是否可以通过置换变为可以到土地交易所进行交易的地票,对农民参与地票交易造成阻碍。另一方面,复垦验收纠纷缺少司法救济的途径。与申请复垦环节存在的农民救济权缺失一样,在复垦验收环节,农民对于验收纠纷也缺少相应的司法救济途径。对于复垦验收主体、方式和标准存在异议,但却缺少相应的司法救济手段,无法实现对政府相关部门监管权力的有效制约,最终影响到农民参与权的实现。

(四)交易环节中农民权利的保障不足

复垦的土地经过验收合格和新增面积计算后,可以进入土地交易所等中介平台进行交易。但是,作为市场主体的农民,在地票的交易环节仍然存在阻碍其公平交易权实现的情形,主要包括地票交易过程存在缺陷和土地交易所等中介平台自身有待完善两个方面。

在地票交易过程中,不同的地票打包方式将会直接影响地票的价值,^[2] 现行打包决定权归属土地交易所,农民无法实现资源自主配置,在一定程度上使其丧失市场交易的主动权,无法与地票需求方进行公平交易。同时,实践中,地票交易信息公示制度并未完全建立。以重庆市为例,仅将交易信息公示在重庆市国土资源与房屋管理局官网以及土地交易所的电子屏幕。对作为地票交易中重要市场主体的农民缺少其他更具针对性和可操作性的信息披露方式,将增大农民信息不对称的程度,无法实现国家增强其市场竞争力的培育目标。同样地,对于上述问题农民也无法得到有效救济。

作为地票交易中介平台的土地交易所自身也存在若干有待完善之处。以重庆市为例,在现有制度架构下的土地交易所,其自身并非是市场中参与自由竞争的企业,是具有地方行政色彩的事业单位,内部治理结构尚未充分发挥作用。同时,土地交易所与国土房管局、林业部门、农业部门、金融办等外部多个行政监管主体之间的关系尚未完全厘清。存在以上缺陷的地票交易的中介平台很难确保农民在地票交易中充分实现公平交易权。

(五)使用环节中农民权利的保障不足

首先,地票交易二级市场开放力度不够。目前,关于地票交易二级市场缺少相应的制度性规定,考察各地方实践,地票交易二级市场开放力度仍然不够。虽然在地方,地票通过抵押等方式在二级市场流转已有多个成功案例,但是,制度、特别是相关法律制度的缺位难以确保这些地票流转方式的持续性和规范性运行。二级市场的缺位会对一级市场产生负面影响。^[3]地票交易二级市场建设的落后对于提升地票价值、进而提高农民可分配收益具有严重的阻碍作用。

其次,收益分配结构不合理。以重庆市为例,农民个人申请地票交易而产生的地票收益的使用方向主要包括按照地票价款1%支付给土地交易所交易佣金、支付复垦费用^①和融资费用等成本、剩余收益按照85:15的比例分别分配给参与地票交易的农民及其所在集体经济组织。为了规范地票收益分配,重庆市先后发布了《管理办法》、《管理规定》、《指导意见》和《补充意见》。但这些规范性文件在地票收益分配问题上,并没有坚持市场化原则,没有凸显农民在地票交易中的市场主体地位。仅起中介平台作用的土地交易所要分享地票价款1%的收益、关于复垦费用制定了具体的费用标准、对农民与农村集体经济组织制定的收益分配比例等问题体现了政府的过度干预。现行分配结构无法确保农民公平分享地票交

易收益。

再次,利益分配中政府干预缺少制度性约束。在宏观调控方面,对于地票交易相关收入征管政府并没有全面建立起“收支两条线”制度,关于地票项目支出也并未建立健全的预决算制度。在监管方面,缺少专业性的监管机构,对于监管主体的职权和职责也缺少具有可操作性的规范性文件,难以确保项目实施预期效果的实现,最终影响农民地票收益。

最后,农民公平分享利益的司法救济权配置缺位。司法对于合法权利的实现具有极大的保障作用,对于地票收益分配纠纷目前我国缺少具有针对性的司法解决措施,特别是在其他救济途径缺位或失灵的背景下,在地票收益分配中农民的弱势地位将被凸显,这将直接影响到作为主场主体的农民公平分享经济利益。

三、构建地票交易中农民权利保障体系

(一)地票交易中经济法范畴体系的框架结构

岳彩申教授认为,从认识论上讲,范畴是不同法律部门之间区分的基本点。根据抽象程度的不同,其以初始范畴、基本范畴、普通范畴和具体范畴为基点构建了经济法范畴体系。^[4]在地票交易中,发挥经济法的结构性调整功能、构建经济法范畴体系对于保障农民权利具有重要作用。笔者认为,在构建地票交易经济法范畴体系时,可以借鉴上述部分观点,构建可以体现地票交易特色的法律范畴体系。初始范畴是经济法范畴体系的逻辑起点,其中经济权利具有高度抽象性、异质性,并且体现了经济法的权利本位,成为了经济法初始范畴的当然选择。土地发展权是指“土地管理者、所有者或使用者以及其他利益相关者对于因土地用地改变、开发强度增强而产生的增值利益进行分享的权利”^[5]。因为地票交易涉及的核心问题是土地发展权的公平分享,所以通过立法赋予农民土地发展权等经济权利,将之作为初始范畴,可以成为农民在地票交易中享有其他权

① 例如,根据《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)》的规定,复垦项目工程成本包括退地工作经费、工程施工费、其他费用。复垦宅基地及其附属设施用地的退地工作经费按房屋和地上构(附)着物补偿费、土地使用权补偿费、农户购房补助三项费用之和的2.8%核算,复垦其他农村集体建设用地的退地工作经费按房屋和地上构(附)着物补偿费、土地使用权补偿费两项费用之和的2.8%核算;工程施工费原则上按不高于1.2万元/亩核算,工程施工费包括建(构)筑物拆除工程费、土地平整工程费、农田水利和田间道路工程费、其他工程费;其他费用中的前期工作费、竣工验收费、工程监理费、业主管理费,分别按0.15-0.22万元/亩、0.04-0.06万元/亩、0.02-0.03万元/亩、0.02-0.03万元/亩核算。根据《关于完善地票价款分配的补充意见》的规定,市农村土地整治中心项目管理成本按0.1万元/亩核算;区县和乡镇项目管理成本按1万元/亩核算,由区县自行确定分配方案。

利的出发点。由土地发展权这一初始范畴引申而来,可以将地票交易平等权、地票交易公平权及地票交易国家干预权作为地票交易法律制度的基本范畴。为了将基本范畴具体化,转变为实践中可以适用的权利保障体系,可以将基本范畴进行进一步阐释,将地票交易平等权和公平权细化为地票交易平等参与权、公平交易权、公平分配权以及相应的司法救济权,将地票交易国家干预权细化为地票交易宏观调控权和地票交易经济监管权,把上述权利(力)作为具体范畴。以土地发展权——地票交易平等权、公平权、国家干预权——地票交易平等参与权、公平交易权、公平分配权、司法救济权、宏观调控权、经济监管权为框架,架构我国的地票交易经济法范畴体系。“权利是制度的权利,某一法律制度所负载的法律价值和理念或多或少地反映到权利的生成与展开,权利的制度属性对其生存状态产生着深刻的影响。”^[6]通过以上多层次的经济法权利体系的构建,可以为地票交易中农民权利的实现提供有力保障。

(二)确立农民的市场主体法律地位

构建经济法范畴体系对于保障权利具有极大的促进作用,然而,在构建权利保障体系之前,必须依法明确权利(力)享有的主体,这是法律目的实现的根本前提。根据我国现行法律规定,绝大多数农村土地归农村集体经济组织所有。而在地票交易中,作为农村经济组织的成员——农民的市场主体地位并未得到法律的确认。农民市场主体地位的内涵是指“在市场经济活动中,让农民在从事农业生产经营活动时根据市场的需求和变化来从事农业生产经营活动,拥有生产经营自主权,独立自主地参与市场活动和市场竞争,成为独立的市场主体”^[7]。地票交易中农民市场主体资格的法律确认对于农民权利的实现意义重大,因此应通过法律直接规定和规范相应的经济关系来确认地票交易中农民市场主体资格的法律地位。一方面,应通过立法直接确认农民为享有土地发展权的当然主体;另一方面,通过立法规范地票交易市场的运行,给农民参加地票交易经济关系取得市场主体法律地位提供制度供给。在立法中,应充分考虑目前地票交易市场中存在市场缺位、信息失灵、外部性等缺陷,正视具体农民在地票交易市场中的劣势地位,对其倾斜地进行权利配置,并且,依法确认并规制政府的地票市场干预行为。如此,可以为地票交易经济法范

畴体系中具体权利的落实奠定基础,实现农民在地票交易中的经济权利。

(三)建立农民市场主体地票交易平等权、公平权保障体系

为了在地票交易中保障农民市场主体经济权利,即土地发展权的实现,需要以地票交易平等权、公平权为基点,从具体范畴的构建入手,建立多元化的权利保障体系实属必要。

第一,地票交易平等参与权。在立法赋予农民地票交易平等参与权时,一方面,在申请环节应取消若干地方要求的申请复垦须经农村集体经济组织书面同意的规定。凡农民家庭申请农村宅基地及其附属设施用地复垦,要确保农民个人,而非农民集体真正成为地票交易的市场主体。另一方面,为了保证复垦申请的公平,应依法制定严格的资格审查程序。对于规划指标有限而多个合格农民主体申请复垦的情形,可以采用摇号等方式确定复垦资格和顺位,保证程序正义的实现。

第二,地票交易公平交易权。首先,不同的地票打包方式会产生不同的地票收益,为了充分尊重农民市场主体的法律地位,应将地票打包方式的决定权赋予农民个人,土地权利交易所等中介平台为了保障地票交易的顺利进行,可以对地票打包进行指导和建议,但不可侵犯农民的自主决定权。其次,应依法建立地票交易信息披露制度,通过立法规定包括中介平台、国土资源部门在内的相关主体通过法定的方式、在法定的时间、地点对地票交易信息进行披露,披露的内容包括不限于本期申请拍卖的指标亩数、本期参与拍卖的主体信息、往期地票拍卖情况等,赋予农民地票交易知情权,提升其在市场竞争中的地位和能力,保障其公平交易权的实现。最后,为了给农民公平交易提供优质的中介服务,应依法完善土地交易所治理结构,对其进行去行政化改造。可以适当引入民间资本,将土地交易所打造成地票交易中介公司,设立董事会、监事会和经理层,保证其市场化运作。

第三,地票交易公平分配权。一方面,应积极推进地票二级市场的开放,为提高可分配收入提供保障。具体而言,可以在不违反现行法律制度的前提下,制定出具有针对性的地票质押、地票转卖相关的制度性规范,增大地票的经济价值。另一方面,在地票收益进行分配时,要严格依照

市场化的原则,对于土地交易所佣金、复垦成本等费用,可以在依照严格的程序组织听证后,制定政府指导价。至于剩余收益在农民和集体之间的分配问题,以重庆市为例,对于农民以宅基地及其附属用地进行复垦而获得指标进行交易取得的收益,建议取消现行的依照85:15的比例进行分配的规定,为了突出农民市场主体的法律地位,笔者建议将比例更改为95:5,使农民更多地分享到改革发展成果。^①

第四,地票交易司法救济权。地票交易司法救济权的实现主要涉及地票交易行政诉讼制度的建立和完善。在地票交易大省,如重庆市,笔者建议可以设立专门解决地票交易纠纷的巡回法院或者巡回法庭,并配备具有专业的地票交易知识的法官。通过相关立法,赋予农民对包括但不限于以下事项可以通过行政诉讼进行救济的权利:在复垦环节,违背农民意愿强行复垦;在验收环节,农民对于复垦验收主体、方式和标准存在异议;在交易环节,相关责任主体没有履行信息披露义务;在使用环节,农民对于地票价款分配情况存在异议等。司法是社会公平正义实现的最后一道防线,对于事关农民重大经济利益的地票交易纠纷必须依法构建相应的司法救济措施,以确保农民在地票交易中成为真正的市场主体,与其他市场主体同享诉权。

(四)依法确认和规范政府的市场干预权

在保障地票交易中农民市场主体经济权利方面,除了应赋予农民地票交易平等权、地票交易公平权外,还应从国家干预权出发,依法确认和规范政府的市场干预行为。从具体范畴构建入手,在地票交易宏观调控和经济监管两个方面构建权力二元结构。

第一,地票交易宏观调控权。一方面,应依法建立交易调控管理制度。以重庆市为例,根据《暂行办法》第二十六条的规定:“市人民政府对城乡建设用地挂钩指标交易总量实行计划调控,每年度交易指标量要根据年度用地计划、挂钩周转指标规模和经营性用地需求情况,合理确定。”未来立法中,应进一步深化此项规定,确定具有可操作性的验证合理与否的标准,并且依法规定相关

责任主体的法律职责,发挥法律的威慑作用。另一方面,参照财政部颁发的《关于城乡建设用地增减挂钩试点有关财税政策问题的通知》中的相关规定,对于地票交易价款政府应依法严格实行“收支两条线”管理,作为土地出让收入的一部分,应就地全额纳入国库。同时,应建立地票交易项目支出预决算制度,并按照项目实施进度核拨资金。

第二,地票交易经济监管权。首先,应依法确定地票交易监管原则。依法明确监管原则可以为监管主体履行监管职权和职责提供指引。特别是当出现法律漏洞或者监管权冲突的情形时,法定的监管原则对于解决上述具有突出的作用。地票交易制度的设计初衷是在保护耕地的前提下,盘活农村土地市场,增加农民收益。因此,为了实现农民共享改革发展成果,突出农民在地票交易中的市场主体地位,从前文提出的地票交易中经济法初始范畴角度出发,应将保护农民市场主体经济权利确立为最高的监管原则。其次,应依法确立地票交易主体监管机构。根据国务院发布的《关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知》中的相关规定,将国土资源部门确定为搭建平台的主体。建设用地增减挂钩制度与地票交易制度不同,前者严禁跨县级行政区域设置挂钩项目区,但是后者是针对前者的创新,在运作流程等方面具有相似性,其指标都是农村集体经济组织或农民将其建设用地复垦为耕地后转化而来的。^②因此,可以借鉴关于前者的相关规定,依法将各级国土资源管理部门确定为地票交易的主体监管机构,负责对包括土地交易所运作在内的地票交易的全程监管,并且协调其他相关部门的监管工作。最后,应依法规定监管机构的监管权责。笔者建议,在地票交易市场存在市场失灵现象的背景下,通过法律赋予相关行政主体市场一定的监管权具有必要性。但权力不可脱离法律的缰绳,也应通过立法对监管权进行严格的限定,防止包括监管权在内的行政权力对农民市场主体经济权利的侵蚀。如在复垦验收环节,应在细化复垦验收标准的基础上,将相关标准上升到法律的高度制约复垦验收机构的监管权力,确保其在复垦验收工作中保持

① 随着地票二级市场的逐步开放,地票交易价格会进一步提升,价款总额的5%分配给集体经济组织对于集体经济组织而言数额总量仍然可观。况且,在现阶段我国农村集体资产监管不健全的背景下,将地票价格总额的15%分配给农村集体经济组织也存在着相当大的挪用、侵吞的风险,从而损害农民自身的利益。

中立。同时,为了保证监管目的的实现,还应对责任机构及责任人个人制定具体的法律责任。如对涉嫌挪用、侵吞地票价款的个人应给予包括撤职和开除在内的惩罚措施,涉嫌犯罪的,还应将其移送司法机关。通过法律,真正实现监管主体的权责相统一。

四、结语

地票交易制度提升了远郊农村建设用地的价值,制度设立初衷在于实现土地增值利益的公平分享。然而,在地票交易中因农民市场主体地位没有得到法律上的确认等原因,在地票交易市场中存在着市场失灵的现象。实践中,通常表现为地票复垦、验收、交易和适用等各个环节均存在农民权利保障不足的弊端。在克服地票市场失灵方面,政府具有积极的作用。但在相关法律缺位的前提下,政府失灵现象也被凸显。为了克服地票市场中出现的市场和政府双重失灵现象,一方面,需要依法确立农民的市场主体地位,这是保护农民合法权益的前提和基础。另一方面,应依法构建多层次的农民权利保障体系。从农民自身出发,应赋予农民地票交易平等参与权、公平

交易权、公平分配权和司法救济权,改变农民在市场竞争中处于的劣势地位,实现实质正义。从市场干预者政府出发,应依法确认和规范政府干预地票交易市场的权力,具体而言,包括地票交易宏观调控权和地票交易经济监管权。通过以上法律制度的确立和完善,最终在地票交易中实现土地增值利益的公平分享。

参 考 文 献

- [1] 黄美均,诸培新.完善重庆地票制度的思考——基于地票性质及功能的视角[J].中国土地科学,2013(6):50.
- [2] 张泽梅.重庆地票交易价格问题研究[J].社会科学研究,2012(6):32.
- [3] 黄忠.让市场发挥更大能量——地票制度再创新的思考[J].中国土地,2013(2):21.
- [4] 李昌麒,岳彩申.经济法学[M].北京:法律出版社,2013.
- [5] 李昌麒.中国改革发展成果分享法律机制研究[M].北京:人民出版社,2011.
- [6] 梁上上.利益衡量论[M].北京:法律出版社,2013.
- [7] 余建杰.新形势下农民市场主体地位的缺失与确立路径[J].科学社会主义,2011(6):113.
- [8] 黄忠.地票交易的地役权属性论[J].法学,2013(6):16.

(责任编辑:韦家朝)

(上接第 103 页)

史以及集体土地所有权制度变迁的基本轨迹,符合《农村集体土地征收补偿条例(草案)》所提出的“公平”原则,也与“十八大报告”提出的“城乡发展一体化”目标相一致。当然,集体土地处分为行为规制研究的最大问题莫过于与中央“做实土地承包经营权”政策的协调过程中,如何处理好集体土地所有权与集体土地用益物权的收益配置问题。这是农村土地基本经营制度改革和完善应当考虑的基本问题。

参 考 文 献

- [1] 刘建华.马克思所有制实现形式理论及其现实意义[J].当代经济研究,2001(7):12.
- [2] [美]克里斯特曼.财产的神话:走向平等主义的所有权理论[M].张绍宗,译.桂林:广西师范大学出版社,2004:49-52.
- [3] 马俊驹,江海波.论私人所有权自由与所有权社会化[J].法学,2004(5):86.
- [4] 王申义.论物权的社会化[J].法学评论,1999(1):56.
- [5] 贺书霞.土地保障功能及其转移路径[J].农村经济,2011(4):36.
- [6] 杜颖.日本的近现代土地所有权理论[J].中外法学,1997(3):107.
- [7] 杜润生.杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实[M].北京:人民出版社,2005:26-28.
- [8] 《当代中国的农业合作制》编辑室.当代中国典型农业合作社史选编(上)[M].北京:中国农业出版社,2002:108-109.
- [9] 蔡定剑.宪法精释[M].北京:法律出版社,2006:195-207.
- [10] 何男.并村带来了什么[N].大连日报,2003-11-04.
http://www.dlxww.com/gb/daliandaily/2003-11/04/content_220964.htm.
- [11] 涂重航.20余省市撤村圈地发财 失地农民“被上楼”[N].新京报,2010-11-02. <http://news.qq.com/a/20101102/000549.htm>.
- [12] 关秀献.土地征收存在问题及法律对策[J].广西大学学报:哲学社会科学版,2011(8).
- [13] 梁慧星.中国物权法研究(上)[M].北京:法律出版社,1998:262-263.
- [14] 凯尔森.法与国家的一般理论[M].沈宗灵,译.北京:中国大百科全书出版社,1996:3-5.
- [15] 江平.中国土地立法研究[M].北京:中国政法大学出版社,1999:257.
- [16] 谢晖.法律信仰的理念与基础[M].济南:山东人民出版社,1997:168-169.

(责任编辑:韦家朝)

地票交易中农民权利保障体系研究

作者: [李瑞雪](#)
作者单位: [西南政法大学经济法学院, 重庆, 401120](#)
刊名: [广西大学学报 \(哲学社会科学版\)](#)
英文刊名: [Journal of Guangxi University \(Philosophy and Social Science\)](#)
年, 卷(期): 2015, 37(1)

引用本文格式: [李瑞雪](#) [地票交易中农民权利保障体系研究](#)[期刊论文]-[广西大学学报 \(哲学社会科学版\)](#) 2015(1)