

# 集体经营性建设用地增值收益分配的法律实现

李治

(吉林大学法学院, 吉林长春, 130015)

**摘要:**集体经营性建设用地增值收益分配是农村土地制度改革的核心议题。当前改革试点实践以外部分配和内部分配展开多元探索, 均因饱受争议而面临困境。外部分配囿于政府参与分配的法理基础存疑, 致使提取调节金的性质不明, 制度构造整体呈非正式性; 内部分配因自治限度模糊而欠缺规范指引, 造成集体经济组织内部利益失衡。经由农地制度改革系统观念的指引, 提出应构建集体经营性建设用地与国有建设用地“同地同权”的权利联动体系, 兼顾国家利益、集体利益和个人利益的利益共享体系以及土地增值收益分配相关制度的制度协同体系。集体经营性建设用地增值收益分配的法律实现, 应将平衡村民自治和国家管制作为主导原则, 明确政府以税收参与土地增值收益的外部分配, 并优化税收制度以科学合理配置税种、税基、税率等; 将土地增值收益内部分配纳入集体经济组织的自治范畴, 并在具体分配比例、资金使用管理等方面设置规范; 完善土地征收制度、失地成员补偿制度、收益使用监管制度等, 以达到制度协同的增益效果。

**关键词:**集体经营性建设用地; 土地增值收益分配; 体系逻辑; 村民自治

**中图分类号:** D922.3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2025)05-0028-14

自党的十八届三中全会拉开集体经营性建设用地入市改革的大幕后, 中央在全国范围内推动集体经营性建设用地入市的试点改革, 并在2019年修正的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)中明确集体经营性建设用地入市流转的法律规则, 破除了集体建设用地进入市场的制度桎梏和法律障碍, 有效激活了农村土地资源要素。随着改革的审慎稳妥推进, 试点地区针对入市主体、入市范围、入市方式、入市程序、交易规则、收益分配和监督管理等内容不断拓展深化, 改革已初具规模并取得诸多实益<sup>①</sup>。然而, 土地制度改革是一项需要“统筹兼顾、系统谋划、整体推进”的系统性工程, 集体经营性建设用地改革涉及农村集体产权配置、土地用途管制、土地市场化配置、土地增值收益分配等多项内容。遗憾的是, 现有的实践成果和理论研究集中在入市的前中端, 对入市后端的问题关照不足, 尤其是土地增值收益分配机制相对薄弱, 这将会影响改革的后续推进和改革成果的固化提升。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)鲜明指出, “有序推进农村集体经营性建设用地入市改革, 健全土地增值收益分配机制”。鉴于此, 本文拟从集体经营性建设用地增值收益分配的客观实际出发, 探明现有实践模式存在的制度困境, 厘清增值收益分配制度的基本逻辑, 进而构建科学合理的增值收益分配的法律实现机制。

## 一、集体经营性建设用地增值收益分配的实践模式及困境

“土地增值收益的归属”是集体经营性建设用地增值收益分配的理论前提。围绕该问题, 学界形

收稿日期: 2025-02-13; 修回日期: 2025-03-24

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“农村集体所有制法律实现机制研究”(22&ZD202)

作者简介: 李治, 男, 湖南长沙人, 法学博士, 吉林大学法学院博士后, 主要研究方向: 土地法、财产法, 联系邮箱: lizhi8356@163.com

成了以“土地增值收益来源”为逻辑起点的“涨价归公论”<sup>[1](38)</sup>和以“土地所有权属性”为理论预设的“涨价归私论”<sup>[2]</sup>，由此分别推断出土地增值收益应归属于国家还是集体。然而，这两种观点在理论自洽的同时始终遭受着来自相对方的攻击，且因问题导向薄弱而与中国土地制度的客观实践存在间隙，难以妥善解决土地增值收益的分配问题<sup>[3]</sup>。最终，国家在政策层面采取“涨价公私兼顾论”，主张在土地制度改革的过程中由国家和产权所有者共享土地增值收益。故整体而言，集体经营性建设用地增值收益分配工作需要在政府、集体经济组织和集体经济组织成员之间完成，大致可分为外部分配和内部分配两个阶段，外部分配在政府和集体经济组织之间实现，内部分配则在外部分配完成后，在集体经济组织和集体经济组织成员之间再次进行。

### （一）集体经营性建设用地增值收益的外部分配

#### 1. 外部分配的实践模式：政府提取调节金

从集体经营性建设用地入市改革试点的实践情况来看，政府主要通过提取土地增值收益调节金的形式参与土地增值收益的分配，主要依据为财政部、原国土资源部在2016年联合印发的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》（以下简称《调节金暂行办法》）。依据该规定，在农村集体经营性建设用地入市及再转让环节，应按土地增值收益的20%~50%向国家缴纳调节金。其中，土地增值收益按照入市收入或再转让收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益计算，无法核定取得成本的，可根据土地征收或土地收储的区域平均成本情况制定平均成本，或制定按成交总价款一定比例征收调节金的简易办法。同时，《调节金暂行办法》对调节金的征收缴库、使用管理和法律责任等方面均作出了明确规定。制度的改革属性为自身预留了较大的裁量空间和发展潜力，由此也容纳了实践探索的多种可能。从试点地区的实践来看，各地根据《调节金暂行办法》的指引，结合产业结构、土地供需、政策环境、体制保障等条件，综合考虑入市土地用途、地块区位、交易方式等因素，确立分类分级的调节金提取思路，制定出了符合地方实情的土地增值收益分配方案。

围绕政府提取调节金的外部分配模式，试点地区形成了相对稳定的实践探索。一是调节金的征缴主体。根据《调节金暂行办法》的规定，调节金由试点县财政部门会同国土资源主管部门负责组织征收，由农村集体经营性建设用地的出让方、出租方、作价出资(入股)方及再转让方缴纳。试点实践中也存在例外情形，例如，佛山市南海区规定转让调节金由地方税务机关代征<sup>②</sup>。湖州市德清县规定集体经营性建设用地受让方也需要缴纳一定比例的调节金<sup>③</sup>。二是调节金的计提基数。试点地区省级政府和市级政府基本不参与调节金的征收，试点县级政府的征收则主要采取“土地增值收益”和“土地入市成交价”两种模式。前者以“扣除取得成本和土地开发支出后的净收益”为计提基数，如河池市宜州区规定调节金以土地增值收益作为计提基数<sup>④</sup>。后者则考虑到地区土地相关底本资料的缺漏，难以准确核定土地的取得成本和开发成本，因而以土地入市成交的总价款为计提基数。诸多试点地区采取此模式，如柳州市鱼峰区按“宗地成交总价”计提调节金<sup>⑤</sup>。三是调节金的计提比例。试点地区普遍遵循调节金计提比例与土地收益挂钩的原则，即在其他条件相同的情况下，调节金的计提比例与入市土地收益成正相关。调节金计提比例的主要影响因素是位置、用途和入市方式等，通常而言，规划区内高于规划区外，商业类用地高于工业类用地<sup>[4]</sup>。四是调节金的使用。调节金通常统筹用于集体经营性建设用地入市的前期开发、农村基础设施建设、公共服务设施建设和公益事业发展等。例如，佛山市南海区规定“调节金统筹用于农村基础设施建设支出，周转垫付农村集体经营性建设用地土地开发、土地整理资金，以及对农村经济困难群众的社保补贴和特困救助”<sup>⑥</sup>。上海市浦东新区规定，调节金“用于基础设施和公共服务设施建设、产业发展、生态环境建设运营维护等，重点用于农民相对集中居住、乡村振兴示范村建设、高标准农田建设、现代种业提升、农村人居环境整治、农业高质量发展、全域土地综合整治、农业面源污染治理、生态环境保护与修复等”<sup>⑦</sup>。

## 2. 外部分配实践模式面临的困境

第一,政府参与增值收益分配的法理基础存疑。尽管政策层面已经采取“涨价公私兼顾论”的实施方案,但政府参与土地增值收益分配的法理基础仍然存疑。政府作为行政管理者和公共服务提供者,非集体经营性建设用地的所有权人或使用权人,在入市及再转让等市场行为中“不应当直接介入、参与收益分配”<sup>[5]</sup>。政府参与分配面临着所有权理论的挑战,学者指出,农村土地增值收益作为产权的经济现象,应当归属拥有农地产权的所有者,“因为拥有农地产权的所有者基于自身所有的农地享有排他性的占有权、使用权、处置权和收益权”<sup>[6]</sup>。由于法理基础不明,政府在土地增值收益分配中的地位模糊,以何种方式参与分配且确定何种分配比例均未能准确阐明。

第二,政府提取调节金的法律性质不明。根据《调节金暂行办法》的规范内容,提取调节金的行为采用“征收”“缴纳”等词汇表述,同时规定“调节金具体缴库办法按照省级财政部门非税收入收缴管理有关规定执行”,用语的矛盾显示出法律定性的模糊。对此,学界也持有不同的看法:一是“税收说”,该主张认为调节金并非“费”,而是实际具有税收的作用和特点,应当界定为税收或在未来的立法中将其改造为税收<sup>[5]</sup>。二是“非税说”,主张调节金应定性为具有强制性的行政事业性收费<sup>[7]</sup>,或主张调节金是当前土地财政模式运行机制“对政府放弃征地卖地收益的补偿”<sup>[8]</sup>,抑或主张调节金“是国家基于与集体共享土地最终利益的‘权利金’”<sup>[9]</sup>。尽管试点地区在实践中就部分内容达成共识,但“名不正则言不顺”,导致调节金制度整体设计具有非正式性,在具体操作层面因定性模糊致使制度内容差异较大,在稳定性和长效性方面面临着挑战。例如,在调节金的计提基数方面,按照“土地增值收益”和“土地入市成交价”两种模式得出的收益分配结果存在明显差别<sup>[10]</sup>。在调节金的计提比例方面,欠缺客观科学的提取标准,各地政府所确定的计提比例悬殊,极易导致增值收益分配失衡。例如,有研究根据试点地区的调节金提取规定进行定量测算,结果显示:农民集体与政府获取土地增值收益比例在高比例调节金情形下为64%:36%,在低比例调节金情形下为84%:16%<sup>[11]</sup>。此外,《调节金暂行办法》执行期限已届满,调节金制度更是整体面临欠缺法律依据的合法性危机,部分试点地区突破《调节金暂行办法》的规定,在调节金的基础上再增设“土地增值收益平衡再分配金”<sup>⑧</sup>,其合法性更是存疑。

### (二) 集体经营性建设用地增值收益的内部分配

#### 1. 内部分配的实践模式:集体自治

集体经营性建设用地增值收益完成外部分配后,所剩余的部分应归属集体,需要在集体经济组织和集体经济组织成员之间实现合理分配。学界普遍认为,土地增值收益的内部分配属于集体所有权主体行使所有权的范围,应遵循权利自由行使的基本原则,国家不宜过多干涉<sup>[12]</sup>。故而在既有实践中,试点地区制定的地方政府规章、地方规范性文件等均侧重规范外部分配环节的调节金提取规则,对内部分配环节关照明显不足,主要存在如下特征。

一是内部分配的规范整体薄弱,部分地区甚至规范阙如。例如,在焦作市、崇左市扶绥县、柳州市鱼峰区等试点地区的“农村集体经营性建设用地入市管理办法”中均未提及任何与内部分配相关的内容。二是在内部分配的实体性规则方面,部分地区规范空缺,部分地区则概括式地规定“按规定比例留归集体的土地增值收益,归该农村集体经济组织所有,纳入农村集体资产统一管理”<sup>⑨</sup>。还有部分地区要求“集体经营性建设用地入市收益归属集体部分,应大部分留存集体经济组织,纳入集体财产”<sup>⑩</sup>。同时,试点地区普遍规定集体留存的部分应当专款用于发展集体经济、社会保障、完善基础设施和提升农村公共服务等公益事项。例如,广东省规定土地收益的50%以上应当存入银行(农村信用社)专户,“专款用于本集体经济组织成员的社会保障安排,不得挪作他用”<sup>⑪</sup>。三是在内部分配的程序性规则方面,大部分地区未作任何规范,部分地区则概括式地要求集体经济组织“制定集体内部入市收益分配和使用方案,经民主决议(议事)同意或依法授权同意后确定,并报乡(镇)人民政府备

案”<sup>⑫</sup>。还有部分地区要求,在涉及多个入市主体时,应按照《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)规定确定土地收益分配和使用方案,“经入市各主体村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表表决同意或依法授权同意的,报镇人民政府(街道办事处)备案后实施”<sup>⑬</sup>。四是在内部分配的监管方面,大部分地区规范空缺,部分地区强调在内部分配过程中,乡(镇)人民政府应监督指导,分配和使用情况应当纳入村务公开内容,同时接受审计监督和政府监管等<sup>⑭</sup>。

## 2. 内部分配实践模式面临的困境

第一,集体自治的合理限度有待厘清。集体经营性建设用地增值收益的内部分配以集体自治为核心。从现有实践模式来看,大部分试点地区仅提供一般性的指导意见,集体内部的具体分配方案及实施细则,包括分配范围、分配对象、分配比例、实施程序、监督管理、争议处理等问题则交由集体自行决定<sup>[13]</sup>。然而,内部分配的实践模式既与集体经济发展水平挂钩,也与集体产权归属的清晰程度、民主管理制度的健全程度紧密关联。诚如学者所言,“随着农村社会日益分化内生联结机制弱化和消解,村民自治制度在运行过程中出现村民实际参与缺乏、村级民主治理异化、基层干群关系紧张、农民集体行动危机等问题”<sup>[14]</sup>。直面当前村民自治制度构建参差不齐的客观实际,内部分配所赖以支撑的集体自治能够在何种范围及何种程度上实现不无疑问。集体自治限度模糊,致使法律在面对集体经营性建设用地增值收益内部分配问题时顾虑重重,甚至直接采取回避态度形成“规范真空”,又使得政府在引导和规范集体内部分配过程中的角色定位模糊,造成功能效益受限或者“监管缺位”的后果。

第二,集体内部分配内容有待规范和引导。主导集体内部分配的集体自治原则引导实践走向开放多元的探索道路,但倘若因缺乏规范指引造成集体利益和成员利益失衡,集体自治将陷入“失范”的状态。一方面,在内部分配的实体规范层面,存在收益“全归成员集体”“全归集体成员”和“成员集体和集体成员合理共享”的不同主张,各自形成的内部分配结果存在较大差异,可能导致集体成员利益受损或成员集体管理不堪负荷。如有学者认为,应以法律形式将农村集体建设用地收益权完全界定给集体经济组织成员,“农村社区基础设施建设、公共服务等公益事业的费用,应由村民通过民主程序筹取资金进行支付”<sup>[15]</sup>。这种“全归集体成员”的分配方案可能严重制约集体公益事业发展的资金来源,同时对民主集资抱有不切实际的期待。另一方面,在内部分配的程序规范层面,既有实践聚焦于集体经营性建设用地的入市进程,而明显忽视增值收益的内部分配程序,如内部分配方案的作出、通过和执行等方面均缺乏规范。现行法律规范体系中,集体经济组织与村民委员会的职能存在交叉重叠。《土地管理法》规定,农民集体所有的土地“由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理”。《中华人民共和国农村集体经济组织法》(以下简称《农村集体经济组织法》)规定,集体经济组织可以依法履行“分配、使用集体收益”的职能,而《村民委员会组织法》同样明确村民委员会具有管理本村集体财产、促进农村生产建设和经济发展的职能,村民委员会既可代为行使也有权直接行使集体经济组织的经济职能。就实践而言,试点地区普遍倾向于由村民委员会提出内部分配方案,经村民会议或村民代表会议讨论通过后实施。然而,村民范围与拥有土地权益的集体经济组织成员范围并非完全吻合,存在难以充分代表并反映集体成员经济利益诉求的问题<sup>[16]</sup>。由此,需要在村民委员会和集体经济组织之间准确调适土地增值收益的分配,进而设计合理的内部分配程序,并完善相应的收益使用和监督管理等内容。

## 二、集体经营性建设用地增值收益分配的体系逻辑

我国“正在经历广泛而深刻的社会变革,推进改革发展、调整利益关系往往牵一发而动全身”,要坚持系统观念“为前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进党和国家各项事业提供科学思想方法”<sup>[17]</sup>。

因应中国农村土地制度特色和法治建设的综合诉求,应当充分运用“中国式现代化”的理念,经由“系统观念”的整体指引,在深化农村土地制度联动改革的过程中实现守正与创新<sup>[18]</sup>。集体经营性建设用地增值收益分配的法律实现,既要肯认中国农村制度改革的既得成就,又要把握深化改革的主观能动,以系统观念构建集体经营性建设用地与国有建设用地“同地同权”的权利联动体系,兼顾国家利益、集体利益和个人利益的利益共享体系,以及土地增值收益分配相关制度的制度协同体系,以纾解制度困境,助益中国式农地法治高质量发展。

### (一) 集体经营性建设用地与国有建设用地“同地同权”的权利联动体系

长期以来,城乡二元土地结构下的集体土地和国有土地存在明显的权能差异,国有土地建设用地使用权可以依法顺畅流转,而集体经营性建设用地却被禁止入市交易。随着土地制度改革和法律修改的协同推进,我国开始赋予集体建设用地与国有建设用地同等权能,将集体经营性建设用地纳入国有建设用地市场进行公开交易,实现城乡土地平等入市、公平竞争。集体经营性建设用地与国有建设用地“同地同权”的权利联动体系,构成集体经营性建设用地增值收益分配的制度前提,既能有效激活集体经营性建设用地的财产价值,又能破除价格形成机制方面的特别管制,保障土地增值收益符合市场化配置逻辑。

第一,“同地同权”激活了集体经营性建设用地的财产价值。遵循农村土地制度改革“赋予权利和回归权利”的逻辑主线,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对集体经营性建设用地作出“同等入市、同权同价”的政策性指导,旨在恢复农村土地财产权利的应然属性<sup>[19]</sup>。根据统一城乡建设用地市场的政策目标和“同地同权”的法律指引,集体建设用地使用权应当具有与国有建设用地使用权相同的权利内容,实行相同的交易规则,受到同等的规划和用途管制,由此构建与国有建设用地权利体系一致、权能内容相当的集体土地产权制度<sup>[20]</sup>。两者的权利联动承载着重要的法律意义,既符合集体所有权与国家所有权平等保护的物权法原则,又使得集体所有权回归到物权属性和权能构造的应然状态。“农民集体对其所有的土地依法应享有收益和处分的权能,有权决定在自己所有的土地上为他人设立建设用地使用权,并收取地租以实现其收益权。”<sup>[21]</sup>承认集体建设用地的财产权内容,是集体经营性建设用地获得土地增值收益的基础,可以确保土地能够因其自身价值产生收益。

第二,“同地同权”保障集体经营性建设用地增值收益符合市场化配置的逻辑。在肯定集体经营性建设用地财产价值的基础上,要确保其价值符合市场化配置的基本规律。“同地同权”不仅强调相同用途和相同性质的土地具有相同的法律地位或法律能力,即集体与国有建设用地使用权在法律性质、物权种类和物权基本规格上的同等,还意味着“在政府与市场的关系上,集体和国有两类土地上的建设用地使用权遵循着同样的价格形成机制,市场起着同等的决定性作用”<sup>[22]</sup>。“同权”需要直接吸纳作为核心要求的“同价”<sup>[23]</sup>。集体经营性建设用地增值收益分配需要以土地的“完全补偿”为基础,即“以市价为基准而不是以原用途进行的补偿”,其实质为等价补偿或者市场补偿<sup>[24]</sup>。如果仅仅是赋予集体经营性建设用地财产权益,而对其入市价格形成机制实行有别于国有土地的特殊管制,将违背“使市场在资源配置中起决定性作用”的基本要求,“同权”的实质也会被掏空。例如,入市形成的市场价格可能对集体土地征收补偿领域所设定的“区片综合地价”构成挑战,存在“此消彼长”关联的入市和征地将会激活集体经营性建设用地的竞争价值,加剧土地增值收益分配的紧张关系<sup>[25]</sup>。在此背景下,应当将征地范围严格限定在公共利益的辐射范围内,同时坚守集体建设用地市场化使用的改革主线,使土地增值收益符合市场化配置的基本逻辑<sup>[26]</sup>。

### (二) 兼顾国家利益、集体利益和个人利益的利益共享体系

“同地同权”理念要求破除集体经营性建设用地入市的限制障碍,尝试构建集体经营性建设用地和国有建设用地平等的土地权利体系,以确保其能够基于财产权属性和市场化配置逻辑实现增值收

益。在土地增值收益分配的过程中，应当构建兼顾国家利益、集体利益和个人利益的利益共享体系，“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”，“实现土地征收转用与农村集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益在国家与集体之间分享比例的大体平衡”<sup>⑥</sup>，并且“合理提高个人收益”。

第一，明确政府可以参与集体经营性建设用地的增值收益的分配。针对土地增值收益分配问题，学界采取增值贡献、地租形态、产权归属、公平正义等多重研究路线，对于国家、集体和个人参与土地增值收益分配的依据及比例关系存在明显的认知分歧<sup>[27]</sup>。如果问题纯粹停留在理论层面，争议始终难以终结，必须高度关切中国式农村土地制度运行的客观实际和改革的目标方向，明晰主体参与土地增值收益分配的理据，并以此确定相应的分配比例。政府参与集体经营性建设用地增值收益分配的主要理由在于：其一，集体经营性建设用地的保值增值，在宏观维度上有赖于国家在人口政策、生态治理、资本引导等方面的持续性制度供给，以实现生产要素的集聚和公共服务水平的提升；在微观层面更是直接受益于政府的产业空间发展规划，以及前置性公共产品供给所形成的物质性支撑。其二，集体经营性建设用地入市后的保值增值仍然需要政府通过公共财政资金对基础设施和公共服务进行持续性供给和维护，而公共财政并非凭空产生，需要有资金来源<sup>[28]</sup>。其三，根据“同地同权”的权利义务对等性要求，集体经营性建设用地经由入市完成土地要素的市场化价值释放，在实现与国有建设用地相同的权利内容时，也应当承担与之相应的社会义务<sup>[29]</sup>，经由政府参与分配实现土地增值收益的全社会共享。

第二，集体经营性建设用地增值收益分配应当“合理提高个人收益”。我国农村土地法律制度变革的重心在于增加农民的财产性收入，通过赋予农民更多更实际的财产权益，有效利用集体与农民财产的增值功能实现农民收入的持续增长<sup>[19]</sup>。集体经营性建设用地增值收益分配应当以“增加农民的财产性收入”为主线展开。其一，要确保集体经济组织获得合理的土地增值收益分配份额。集体参与分配是集体所有权的本质要求，是权利构造的应有之义。由于集体成员处于分配链的末端，“合理提高个人收益”必须建立在成员集体获得合理分配份额的基础之上。诚如学者所言，在城市支持农村的发展新阶段，兼顾国家、集体和个人利益应采取“向集体和个人倾斜”的收益分配策略，方能实现农民共享改革发展成果的制度变革目标<sup>[12]</sup>。其二，要确保集体经济组织成员公平共享土地增值收益。“合理提高个人收益”并非强制要求将土地增值收益全部分配给集体成员，而是强调由集体成员共享土地增值收益，这既可以通过直接分配的方式实现，也可以通过集体经济组织留存增值收益，发展集体经济、完善基础设施和提供公共服务等间接方式实现。同时，集体成员的收益共享应当遵循实质公平和程序正义，依法通过集体民主决策的方式实现。其三，明确成员集体和集体成员之间的分配并行不悖。合理的收益分配制度，既应满足集体经济组织的自身发展需求，亦应切实保障集体经济组织成员的合法权益，更须回应集体经济组织适度开放的现实诉求<sup>[30]</sup>。集体经济组织留存收益表面必然导致成员份额缩减，但作为发展壮大新型农村集体经济、巩固社会主义公有制、促进共同富裕的重要主体，通过合理限定集体留存收益的用途，更能够实现集体成员之间共享收益的实质公平。例如，要求将部分集体留存收益用于补助残弱群体，以有效平衡成员之间的利益冲突。

### （三）集体经营性建设用地增值收益分配与配套制度的协同体系

集体经营性建设用地增值收益分配的法律实现，必须以中国农村土地制度改革的整体性为概观，坚持“普遍联系的、全面系统的、发展变化的”全面深化改革思维，除聚焦土地增值收益分配制度本身外，还应在制度运行的全程兼顾相关制度的保障与协调，以破除制度掣肘，达到制度协同的增益效果。

第一，划定集体经营性建设用地入市制度与土地征收制度的界限。为满足我国城镇化快速发展的需求，立法层面确立了实施城市规划所需集体土地的征收单轨制，使国家能够以较低成本获得土地，进而实现社会经济发展的巨大效益。随着集体经营性建设用地入市改革推进至实质性实施阶段，实

施城市规划所需集体土地不再完全依赖征收,这意味着征收单轨制将转向入市和征收相结合的双轨制<sup>[31]</sup>。然而,在制度适用层面,集体经营性建设用地入市制度与土地征收制度存在冲突,入市流转与征收的客体范围部分重叠,且入市增值收益和征收补偿存在明显差别,致使实践中针对同一宗土地出现“农民希望入市,政府希望征收”的困境。基于价值目标和制度构造的差别,入市制度和征收制度的紧张关系构成私益流转和公益征收的博弈,蕴含着私人利益和公共利益之间的冲突。需要深刻认识到,私人利益的最大化依赖公共利益的整体发展,而公共利益的实现应符合私人利益的期待,构建各自清晰的制度运行机制方能化解冲突<sup>[32]</sup>。故而,应当协调入市制度和征收制度各自的适用目的、适用范围和适用方式等,并实现入市增值收益和征地补偿之间的平衡,因地制宜地让两种土地利用模式相互竞争和借鉴,在地尽其利、地利共享的目标下实现制度的“双轨”协同<sup>[33]</sup>。

第二,以失地成员补偿制度、土地增值收益使用监管制度等保障集体经营性建设用地增值收益分配的法律实现。集体经营性建设用地增值收益分配的制度目标在于尊重农民主体的权利地位,改变农民主体的弱势地位,让广大农民群众真正共享改革发展成果。因此,科学合理地确定土地增值收益分配方案固然重要,但倘若分配方案在实施过程中未能真正惠及农民群众,甚至反而减损农民权益,必然造成制度的整体落空。在集体经营性建设用地增值收益分配过程中,必须坚守“农民利益不受损”的底线原则,充分保障因入市而丧失土地承包经营权或宅基地使用权的集体经济组织成员的权益,完善失地成员的补偿范围、补偿标准、补偿方式等内容。在土地增值收益分配完成后,应当建立严格的收益使用监管制度,以防范侵占、挪用、截留、哄抢、私分、破坏土地增值收益等行为,确保集体经济组织成员能够切实取得收益,集体经济组织能够将留存收益真正用于集体公共事业或发展壮大集体经济等。

### 三、集体经营性建设用地增值收益分配的实现路径

集体经营性建设用地增值收益分配是多主体共同参与的过程,既要避免政府因土地财政依赖惯性而激励不足,又要防范集体经济组织对收益管理不善致使集体成员利益受损,还要防止集体成员过度要求分配收益进而给集体管理造成阻碍<sup>[34]</sup>。因此,集体经营性建设用地增值收益分配的法律实现,应当以平衡村民自治和国家管制为主导原则,合理界定村民自治的限度,准确定位国家管制的角色。在具体的法律配置中,应优化税收制度以合理实现政府参与外部分配,完善集体经济组织的分配机制以合理实现内部分配,并通过相关制度的协同以保障分配方案的有效制定和执行。

#### (一) 集体经营性建设用地增值收益分配的主导原则: 平衡村民自治和国家管制

集体经营性建设用地增值收益分配的实现,既需要政府有效介入以推进入市流程和土地增值收益分配进程,又需要依托以村民自治为内核的民主制度,实现集体土地的入市决策和增值收益的内部分配。在此过程中,无论是“同地同权”的权利主张,还是政府、集体和个人利益共栖的利益诉求,抑或土地增值收益相关配套制度的协同,均需在村民自治和国家管制所拉开的巨大张力中予以消解。以平衡村民自治和国家管制为主导原则,一是高度契合增值收益分配的主体配置,即政府、集体经济组织和集体经济组织成员之间的错综关系能够嵌入原则结构中;二是高度符合增值收益分配的实施逻辑,能够在外部分配和内部分配的不同阶段优化原则的配比调整;三是合理保障增值收益分配的最终效果,主导原则贯穿分配制度的全程,真正兼顾国家、集体和个人利益。

第一,合理界定集体经营性建设用地增值收益分配中村民自治的限度。村民自治在中国特色社会主义农村基层民主制度和乡村治理体系中居于基础性地位,以主体性、根本性的作用推动着农村的发展<sup>[35]</sup>。然而,自治本身属于自在自为的范畴,自治对利益的处分既可能达致利益的实现、维持或增益,



也可能招致利益的让渡、减损或放弃等，而在意思自治所不及或所不能的领域，自治的效果更是会有所折扣。在集体经营性建设用地增值收益分配过程中，应合理界定村民自治的限度：其一，尊重集体土地所有权的配置逻辑。集体土地所有权的归属和构造与我国社会主义基本经济制度紧密关联，基于法权逻辑应当享有使用、处分等基本权能，以获取相应的土地增值收益。同时，集体土地所有权有别于传统私法的绝对所有权，以公有制形式承载着集体的公共利益，关系到集体成员对集体公有利益的公平享有。故而，集体土地所有权具有受公法管理的属性，法律对其权能的规制就是对集体自治自由的保护和限制<sup>[36]</sup>。其二，集体经营性建设用地入市决策和增值收益分配决策应当遵循民主程序。村民自治的本质是团体自治，强调依据团体成员的意思进行团体事务的管理，“具体表现为社会团体的成员共同决定，且每个成员的行为皆受团体共同决定约束”<sup>[37]</sup>。在集体经营性建设用地的入市阶段，应当突出农民集体在空间规划和村庄规划编制中的主体地位，切实保障农民集体成员的参与权和知情权<sup>[18]</sup>。同时，集体内部的入市决议和增值收益分配方案均需通过民主决策机制实现，沿循收益分配方案的拟定、提出、审议、监督、备案、执行等程序展开，以体现民主管理原则和公开、公平、公正原则等<sup>[38]</sup>。

第二，准确定位集体经营性建设用地增值收益分配中国家管制的角色。任何采取“多数裁定规则”的自治策略，都极易因强调“多数人的民主”而减损“少数人的权益”，致使民主权利异化为“残暴多数的威胁”<sup>[39]</sup>。同时，自治制度也潜藏着反民主的因素，权利(力)掌控者可能基于自身利益诉求对群体利益形成不当控制，以权谋私导致群体利益的落空。在集体经营性建设用地增值收益分配中，应当明确国家管制的角色定位和在位场合，以使自治制度回归到真正的民主。其一，明确政府作为土地增值收益分配者的角色。政府基于自身贡献及均衡社会利益的要求，以合理限度参与到收益的外部分配阶段，政府的参与行为应受到国家法律的严格限制。其二，明确政府作为指导者和监督者的角色。基于集体土地所有权的属性，凡是归属于所有权权能行使范畴的内容，政府都必须从主导者退居为指导者。例如，在农村集体组织民主决议过程中，政府只能提供引导，而不能主导议程。在土地增值收益的使用阶段，政府还应承担监督者的责任，防范个别主体对集体收益的不当控制和以权谋私等行为。其三，合理确定国家管制的范围和强度。管制范围实行全阶段覆盖，应当包含集体经营性建设用地的入市决策环节、入市增值收益的外部分配和内部分配环节、收益使用监管环节等，并对具体的管制事项予以明确；管制强度则遵循规范区分逻辑，合理厘定效力性规定与管理性规定的各自适用范围，并适配不同的法律处理后果<sup>[12]</sup>。

## (二) 外部分配：优化税收制度以合理实现政府参与分配

第一，明确政府以税收方式参与集体经营性建设用地增值收益的分配。现有针对政府提取调节金性质的论争，本质是对政府的参与方式持有不同见解。党的二十大报告提出，“构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系”。根据三次分配体系，初次分配旨在通过市场机制配置生产要素，使生产要素由市场评价贡献，按贡献决定报酬；再分配主要通过税收、社会保障、转移支付等方式，合理调节城乡、区域、不同群体间的分配关系；第三次分配主要通过发展慈善等社会公益事业进行<sup>[6]</sup>。在集体经营性建设用地出让转让等活动中，应当按照“初次分配基于产权，二次分配政府参与”<sup>[7]</sup>的原则，明确政府以税收方式参与土地增值收益的再分配。其一，政府以税收方式参与分配符合法治要求。在“尊重集体土地所有权和公民财产权，并主要通过市场逻辑来合理利用土地资源”的宪法整体框架的要求下，土地使用权因市场流通产生的增值，由国家通过税收制度进行收益分配符合宪法和法律的规定<sup>[40]</sup>。而所谓的“行政事业性收费”主张，既不符合缴费与服务有偿交换的关系特征，也容易造成权力寻租，违背“简政放权”的法治政府改革方向。其二，政府参与分配立基于政府自身的贡献。土地在入市阶段基于自身价值实现“由市场评价贡献”的初次分配，但其中包含着政府对集体经营性建设用地入市区域的公共基础设施投入，且入市并不能自发有序完成，有赖于政府的制



度供给和措施支持,应肯认政府对集体经营性建设用地土地市场建设和有序运转的贡献。在土地再流转阶段,因市场交易形成的价格差额属于土地增值收益部分,政府对此课税具有合理性。其三,税收在实现财政收入的同时,也在经济、社会、文化等政策中发挥作用。因规划用途、耕地保护、土地管制等方面的差异,不同集体所享有的集体经营性建设用地的数量以及由此获取的增值收益存在差距<sup>[41]</sup>,政府以税收方式参与二次分配有利于平衡远近郊农民、东南西北中不同功能区划和土地资源禀赋地区的农民之间的利益<sup>[42]</sup>。其四,税金与土地增值调节金的用途实质相符,均是为了增加地方政府的财政收益,以用于城乡基础设施建设、农村环境整治、生态补偿、乡村振兴等领域<sup>[43]</sup>,且计算标准相似,两者在制度层面具备兼容性。

第二,优化政府参与集体经营性建设用地增值收益分配的税收制度。对于如何科学合理配置税种、税基、税率等以优化税收制度,实现提取调节金模式“由费向税”的应然性质转变,学界持有不同的主张。例如,有学者提出增设新税种“集体土地入市所得税”,对通过出让、租赁、作价出资(入股)等方式取得的集体经营性建设用地入市收益进行征收<sup>[5]</sup>。还有学者认为,集体经营性建设用地出让或出租收入属于集体财产性所得,应当纳入所得税征管体系,征收企业所得税<sup>[3]</sup>。然而,税种的开征、税收要素的设定等涉及宪法财产权,作为税收方面的基本制度必须依据法律规定,而不得随意变更或增加税种<sup>[44]</sup>。2019年《中华人民共和国土地增值税法(征求意见稿)》将“出让、转让国有和集体土地使用权、地上的建筑物及其附着物”纳入土地增值税的范畴;2020年通过的《中华人民共和国契税法》和2021年通过的《中华人民共和国印花税法》均不再区别对待国有土地和集体土地,而是规定一体缴纳契税和印花税。未来的税制优化和完善,应当遵循“同地同权”的改革目标,将集体经营性建设用地增值收益纳入土地增值税的范畴。在集体经营性建设用地流转环节,应统筹土地增值税、企业所得税、个人所得税等税种的优化和完善,以适应因入市造成的土地增值收益分配体制变化;在集体经营性建设用地保有环节,可以通过完善房地产税制度,为公共服务供给筹集资金并引导民众合理利用土地资源<sup>[40]</sup>。土地增值税的征收范围,除集体土地使用权的出让、作价出资、入股外,还可纳入租赁等情形以拓宽税源。在确定税基方面,应当坚持集体经营性建设用地的“增值收益”而非“成交总价”,并明晰法定扣除项目的具体范围和标准,尤其要明确首次入市土地的增值额确定方法,同时严格限定土地增值税的减免条件<sup>[33]</sup>。在设定税率方面,应当尊重土地财产权的本质特性,综合考虑土地增值收益的贡献因素,不宜将各项税金的综合税率提高到入市增值收益的50%以上<sup>[40]</sup>。

### (三) 内部分配:完善集体经济组织的内部分配机制

第一,集体经营性建设用地增值收益的内部分配属于村民自治的事项。获取收益是集体土地所有权的权能范畴,集体经营性建设用地增值收益的内部分配应当同入市决策一并纳入村民自治的范畴,通过成员集体的民主决策机制予以实现。问题在于,成员集体的民主决策机制应当如何实现?在现行的法律制度框架下,农村集体经济组织与村民委员会的职能存在交叉重叠,土地增值收益分配事项也因此面临着归属难题。事实上,农村集体经济组织和村民委员会职能分离,是构建协同共治的乡村治理体系的关键,也是落实“村社分离”和“政社分开”的必然要求。在《农村集体经济组织法》已经施行的背景下,基于立法目的、规范意旨和规范内容的考量,理应明确限定村民委员会的职能范围为社会职能和政治职能,将经济职能交由集体经济组织承担<sup>[45]</sup>。根据《农村集体经济组织法》的规定,农村集体经济组织依法代表成员集体行使所有权,“使用集体经营性建设用地或者通过出让、出租等方式交由单位、个人使用”“分配、使用集体收益”均属于其职能范围。村民委员会、村民小组可在未设立集体经济组织的情形下代行其职能,但在讨论决定有关集体财产和成员权益的事项时应当参照适用该法的相关规定。因此,应当将集体经营性建设用地增值收益的分配事项归属于农村集体经济组织,而非村民委员会等其他主体,以真实反映集体经济组织成员的土地权益和利益诉求。内部分配方案原则上应由集体经济组织提出,确定具体的分配比例、分配方式、收益使用和监督管理等内容,支

持在尊重村民自治原则主导下的多样化探索。同时，集体经济组织的组织形态意味着其需要借助成员个体形成组织体的意志，才能向外部主体处置其所经营管理的集体资产的权能，内部分配方案由此应当遵照民主决策程序实现<sup>[46]</sup>。根据《农村集体经济组织法》的规定，内部分配方案应在成员大会或成员代表大会召开前提供给农村集体经济组织成员查阅，并经由集体经济组织成员大会或成员代表大会全体成员三分之二以上同意方可通过。

第二，集体经营性建设用地增值收益的内部分配方案应当受到一定限制。诚如学者所言，“村民自治源于基层群众的自发探索，但村民自治的法律定型和制度构建乃是国家意志的结果”<sup>[47]</sup>。村民自治作为制度化的民主形式，其自治的主体、内容、组织形式和运作模式应当体现国家意志，根据国家的相关法律制度进行安排<sup>[48]</sup>。集体经营性建设用地增值收益分配应当体现出自治性和强制性相结合的特点，这既符合村民自治的内在机理，也关照到当前集体自治和民主管理能力参差不齐的客观实际。自治性要求内部分配方案的通过需要经过成员的意志表达与决策参与，而强制性则在于由法律预先设定内部分配的底线规则，防范成员短视行为对集体长远利益的损害<sup>[49]</sup>。有鉴于此，在内部分配的具体比例方面，针对集体经济组织和集体经济组织成员之间的分配，应当允许将增值收益部分分给集体经济组织成员，使成员直接获益以激发入市参与热情，减轻土地流转利用的内部阻力<sup>[9]</sup>。但与此同时，应当禁止将增值收益全部分给集体经济组织成员，谨防集体经济组织因收益落空而被虚置，确保部分收益由集体统筹使用，以保障集体经济组织履行“完善农村社会保障、促进农村公共事业发展、促进农村产业经济发展”等公共职能。针对集体经济组织成员之间的分配，可以设置相关的引导性条款，要求向农村妇女、儿童、残障人士等弱势群体予以关照救助，实现分配的实质正义。在内部分配的资金使用方面，谨防个别群体对集体留存收益的不当控制和以权谋私，应当对集体经济组织留存的部分进行用途限制。总体上要求集体留存收益应用于集体内部成员的社会保障和公益事业等，既包括集体经营性建设用地获取的直接收益，也包括将该直接收益用于再投资获得的新增收益。例如，杭州市临安区规定，集体经济组织可以将土地增值收益“通过对外投资、购买物业、股份合作、购买政府债券等方式”获取再投资收益，新增收益应当再进行分配<sup>⑧</sup>。

#### （四）完善集体经营性建设用地增值收益分配的配套制度

第一，实现集体经营性建设用地入市制度与土地征收制度的“双轨”联动。从制度效果而言，入市制度与土地征收制度均能够有效增加城乡建设用地供给量，但就制度功能而言，前者旨在通过促进集体土地的顺畅流转以实现集体和农民的土地财产权益，后者旨在实现公共利益。集体土地的征收制度应当遵循“抑公扬私”的基本理念，系统考量公共利益、补偿标准、征收流程等内容。既要严格界定“公共利益”以限缩征地范围，为集体经营性建设用地入市创造条件和扩充制度容纳空间，又要探索建立以市场价格确定集体经营性建设用地使用权的征收补偿标准<sup>[50]</sup>，推进土地征收补偿与入市增值收益的平衡。由此，构建制度的“双轨”运行机制：土地征收制度作为“权力命令型”非农化机制，应当收缩至公共利益辐射范围内以实现制度目标，并逐渐消减成片开发的模式以规避征地权力滥用的风险；入市制度作为“权利协商型”非农化机制，通过集体经营性建设用地的入市增量，既可以补足征地制度限缩造成的土地供给缺口，适配城镇化发展的用地需求，又能够兼顾保障集体平等发展权益，有效增加农民的财产性收入<sup>[18]</sup>。

第二，完善集体经营性建设用地入市的失地成员的补偿制度。保障集体经营性建设用地入市的失地成员的权益，应坚守“农民利益不受损”的原则。除集体产权制度实现“村民变股东，土地权利变股权”的情形，因入市造成的土地承包经营权或宅基地使用权的丧失应当界定为集体土地使用权的收回，这种收回行为宜理解为具有准公益性质的征收行为，应当按照公平原则对权利人的特别牺牲给予补偿<sup>[51]</sup>。集体经营性建设用地增值收益分配应当遵循类似于征收补偿厘定的“功能替代”路径，承载失地农民的生存保障功能，补偿内容依据权利所承载的功能属性确定，实现失地农民权益“同等置换”

的目标<sup>[52]</sup>。因此,若向失地成员重新分配承包地或宅基地,应当按法定补偿基准确定承包地上的青苗费损失或宅基地上的房屋及其附属设施的损失;若不予重新分配,则应补偿全部损失,即对土地承包经营权及其预期存续期间的耕作收益予以补偿或对宅基地使用权损失及其上的房屋、附属设施所有权损失予以补偿<sup>[12]</sup>。

第三,完善集体经营性建设用地增值收益的使用监管制度。其一,健全集体财务公开制度。集体经济组织应当将土地增值收益的内部分配方案和使用管理情况向集体经济组织成员公布,包括但不限于财务报告、资产负债表、收入支出明细等相关资料,以确保成员的知情权和监督权。其二,完善集体经济组织内部监督管理制度。在集体经济组织的组织机构及其内部治理机制完备的基础上,由集体经济组织理事会起草土地增值收益的分配方案,并依据民主决策通过的分配方案实施财产的使用管理,保障财产安全;农村集体经济组织监事会“行使监督理事会执行成员大会和成员代表大会决定、监督检查集体财产经营管理情况、审核监督本农村集体经济组织财务状况等内部监督职权”(《农村集体经济组织法》第三十条、第三十二条),以确保分配方案如实执行。其三,加强基层政府的引导和监管职责。政府在集体经营性建设用地入市决策、增值收益分配和执行等阶段,应当在充分尊重村民自治的基础上,通过第一书记、驻村干部等制度加强引导<sup>[53]</sup>;在收益使用管理阶段,政府部门应当根据情况开展定期审计和专项审计等工作,以确保收益真正惠及广大农民群体。同时,政府应有效参与土地增值收益分配过程中的纠纷调解工作,并对集体经济组织理事会成员、监事会成员或者监事、主要经营管理人员等主体进行监督管理,针对违法行为可以依法责令限期改正、依法给予处分或者行政处罚等。

## 四、结语

在中国农村土地制度改革进程中,“土地资源并非问题,真正的问题是土地利益分配,核心是经济发展城市扩张所占用农地非农使用增值收益如何分配的问题”<sup>[1](30)</sup>。土地增值收益分配是集体经营性建设用地入市改革的核心议题,是深化推进集体经营性建设用地入市改革的关键,直接关系到亿万农民的财产权保护和切身利益实现。落实《决定》关于深化土地制度改革的部署,应当有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,健全土地增值收益分配机制,让农民集体、农村集体经济组织及其成员分享农村土地要素流动的改革成果。因此,应当坚持农村土地制度改革的“系统观念”指引,构建集体经营性建设用地与国有建设用地“同地同权”的权利联动体系,兼顾国家利益、集体利益和个人利益的利益共享体系,以及土地增值收益分配相关的制度协同体系。未来,伴随着集体经营性建设用地入市改革的全面深化,要及时将改革成果固化为法律制度。既要通过优化税收制度合理实现政府参与外部分配,又要厘清村民自治限度以完善集体经济组织的内部分配规则,还要注重发挥与土地征收、失地成员补偿、增值收益使用监管等制度的协同效应,以确保改革发展成果真正惠及广大农民群众。

### 注释:

- ① 中华人民共和国自然资源部官网显示,自2023年3月启动的新一轮农村集体经营性建设用地入市试点工作,截至2024年4月,全国各试点地区合计完成1.31万亩农村集体经营性建设用地入市,总成交额达185.2亿元,累计带动产业投资规模1441.57亿元,解决农村脱贫人口就业6129人。详细数据可参见《农村集体经营性建设用地入市试点取得阶段性成果》,载[https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202404/t20240429\\_2844002.html](https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202404/t20240429_2844002.html),2024年12月2日访问。
- ② 参见《佛山市南海区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金与税费征收使用管理试行办法》第十二条。

- ③ 参见《德清县农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收和使用规定(试行)》第五条,该条在2021年11月被修改。
- ④ 参见《宜州区集体经营性建设用地土地增值收益分配使用管理办法(试行)》第四条、第十五条。
- ⑤ 参见《鱼峰区农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收和使用管理办法(试行)》第六条。
- ⑥ 参见《佛山市南海区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金与税费征收使用管理试行办法》第十七条。
- ⑦ 参见《浦东新区农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理实施细则(试行)》第十三条。
- ⑧ 参见《福绵区集体经营性建设用地土地增值收益调节金等费用征收使用管理办法(试行)》第六条。
- ⑨ 参见《宜州区集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第四十五条,《福绵区集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第四十五条。
- ⑩ 参见《巴马瑶族自治县集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第五十九条,《环江毛南族自治县集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第五十七条。
- ⑪ 参见《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》第二十五条。
- ⑫ 参见《巴马瑶族自治县集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第五十九条,《环江毛南族自治县集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第五十七条,《北流市农村集体经营性建设用地入市管理办法》(修订)第七十九条等。
- ⑬ 参见《浦北县农村集体经营性建设用地入市成本管理和收益分配指导意见(试行)》第十四条。
- ⑭ 参见《巴马瑶族自治县集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第五十九条,《浦北县农村集体经营性建设用地入市成本管理和收益分配指导意见(试行)》第十六条,《北流市农村集体经营性建设用地入市管理办法》(修订)第七十九条等。
- ⑮ 参见中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。
- ⑯ 参见《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》。
- ⑰ 参见《国土资源部关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》。
- ⑱ 参见《杭州市临安区农村集体经营性建设用地入市收益分配管理规定(试行)》第五条、第六条。

## 参考文献:

- [1] 贺雪峰,桂华,夏柱智.地权的逻辑Ⅲ:为什么说中国土地制度是全世界最先进的[M].北京:中国政法大学出版社,2018:38.
- [2] 郭亮.从理想到现实:“涨价归公”的实践与困境[J].社会学研究,2021,36(3):23-46,225-226.
- [3] 贺林波,汪诗荣.共同富裕背景下集体经营性建设用地入市收益分配:方式、冲突与路径[J].地方财政研究,2023(2):41-50.
- [4] 贺雪峰.三项土地制度改革试点中的土地利用问题[J].中南大学学报(社会科学版),2018,24(3):1-9.
- [5] 吴昭军.集体经营性建设用地土地增值收益分配:试点总结与制度设计[J].法学杂志,2019,40(4):45-56.
- [6] 李慧中,张期陈.征地利益论[M].上海:复旦大学出版社,2011:259.
- [7] 伏绍宏,洪运,唐欣欣.集体经营性建设用地入市收益分配机制:现实考量与路径选择:以郫都区为例[J].农村经济,2017(10):37-43.
- [8] 岳永兵,刘向敏.集体经营性建设用地入市增值收益分配探讨:以农村土地制度改革试点为例[J].当代经济管理,2018,40(3):41-45.
- [9] 赵红梅.集体经营性建设用地入市的价值取向与制度安排[J].环球法律评论,2022,44(4):5-20.
- [10] 周佳宁,陈诗婷,邹伟.政府参与集体经营性建设用地入市增值收益分配的理论依据及优化策略[J].干旱区资源与环境,2024,38(12):13-24.
- [11] 谢保鹏,朱道林,陈英,等.土地增值收益分配对比研究:征收与集体经营性建设用地入市[J].北京师范大学学报(自然科学版),2018,54(3):334-339.
- [12] 肖新喜.集体经营性建设用地增值收益分配的制度改革[J].学习与实践,2019(9):55-62.
- [13] 马翠萍.农村集体经营性建设用地入市收益分配的实践探索与制度优化[J].改革,2022(10):106-116.
- [14] 李燕凌,高猛.新中国农村基层治理变革的三重逻辑[J].中国农村观察,2022(6):2-22.
- [15] 伍振军,林倩茹.农村集体经营性建设用地的政策演进与学术论争[J].改革,2014(2):113-119.
- [16] 宋志红.集体经营性建设用地入市试点的三个问题:基于德清、南海、文昌实施办法的规范分析[J].中国国土资源经济,

2016, 29(7): 4-9.

- [17] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 21.
- [18] 陈小君. 深化农村土地制度联动改革的法治目标[J]. 法学家, 2023(3): 15-29.
- [19] 陈小君. 我国农村土地法律制度变革的思路与框架: 十八届三中全会《决定》相关内容解读[J]. 法学研究, 2014, 36(4): 4-25.
- [20] 高圣平. 论集体建设用地使用权的法律构造[J]. 法学杂志, 2019, 40(4): 13-25.
- [21] 韩松. 集体建设用地市场配置的法律问题研究[J]. 中国法学, 2008(3): 65-85.
- [22] 靳相木. 集体与国有土地“同权同价”的科学内涵及其实现[J]. 农业经济问题, 2017, 38(9): 12-18.
- [23] 黄贤金. 论构建城乡统一的建设用地市场体系: 兼论“同地、同权、同价、同责”的理论圈层特征[J]. 中国土地科学, 2019, 33(8): 1-7.
- [24] 刘洪华. 论农村土地增值收益分配制度的重构[J]. 中国不动产法研究, 2018, 18(2): 221-229.
- [25] 胡大伟. 土地征收与集体经营性建设用地入市利益协调的平衡法理与制度设计[J]. 中国土地科学, 2020, 34(9): 10-16.
- [26] 温世扬. 集体经营性建设用地“同等入市”的法制革新[J]. 中国法学, 2015(4): 66-83.
- [27] 靳相木, 陈阳. 土地增值收益分配研究路线及其比较[J]. 经济问题探索, 2017(10): 1-5.
- [28] 程雪阳. 论集体土地征收与入市增值收益分配的协调[J]. 中国土地科学, 2020, 34(10): 28-33.
- [29] 陈小君. 集体建设用地使用权物权规则之省察反思[J]. 现代法学, 2021, 43(6): 3-17.
- [30] 肖鹏. 农村集体经济组织收益分配的多元主体制度[J]. 学海, 2024(3): 47-58, 214.
- [31] 欧阳君君. 城市规划实施中的征地与集体经营性建设用地入市之关系协调[J]. 西南民族大学学报(人文社科版), 2019, 40(7): 92-96.
- [32] 陈耀东. 集体经营性建设用地入市流转的法律进路与规则设计[J]. 东岳论丛, 2019, 40(10): 119-129.
- [33] 黄忠. 集体建设用地制度改革的征税与征收模式辨析[J]. 中外法学, 2022, 34(1): 124-142.
- [34] 蔡立东. 城乡融合发展视域下农村土地权利制度优化的实现路径[J]. 中国法学, 2025(1): 70-90.
- [35] 鞠海亭. 村民自治权的司法介入: 从司法能否确认农村集体组织成员资格谈起[J]. 法治研究, 2008(5): 29-34.
- [36] 韩松. 农民集体土地所有权的权能[J]. 法学研究, 2014, 36(6): 63-79.
- [37] 冯乐坤. 村民自治立法之批判[J]. 法制与社会发展, 2009, 15(1): 133-141.
- [38] 管洪彦. 论农村集体经济组织收益分配的基本原则和制度构造[J]. 学习与探索, 2022(12): 66-74.
- [39] 科恩. 论民主[M]. 聂崇信, 朱秀贤, 译. 北京: 商务印书馆, 2007: 74.
- [40] 程雪阳. 集体经营性建设用地入市背景下土地税制的完善[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2022, 75(4): 154-162.
- [41] 陆剑. 集体经营性建设用地入市的实证解析与立法回应[J]. 法商研究, 2015, 32(3): 16-25.
- [42] 宋志红. 中国农村土地制度改革研究: 思路、难点与制度建设[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 268-269.
- [43] 张建, 邹先明, 李鑫. 基于发展权的集体经营性建设用地入市增值收益分配研究: 以江苏省赣榆区为例[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2022, 23(6): 88-96.
- [44] 刘剑文, 熊伟. 财政税收法[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 181.
- [45] 高圣平. 农村集体经济组织法中的四对基本关系[J]. 政法论丛, 2024(5): 33-50.
- [46] 夏沁. 论农村集体经济组织对集体资产的经营管理权能[J]. 学海, 2024(3): 25-36, 213-214.
- [47] 王勇. 村民自治的规范与法理: 兼论村民自治规范体系的完善[J]. 法制与社会发展, 2022, 28(4): 72-87.
- [48] 徐勇. 中国农村村民自治[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2018: 2.
- [49] 宋天骥. 论农村集体收益分配的法律逻辑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2024, 24(5): 135-146.
- [50] 蔡立东, 陶飞. 集体经营性建设用地使用权独立征收补偿的确立与实现: 基于权利逻辑的证成[J]. 中国人民大学学报, 2024, 38(5): 25-39.
- [51] 程雪阳. 集体经营性建设用地入市制度的实施与司法应对[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2024, 77(6): 179-188.
- [52] 许中缘, 崔雪炜. 集体土地征收补偿制度的功能定位[J]. 浙江社会科学, 2019(10): 30-39, 49, 157.
- [53] 李中仁, 蔡庆鸣. 农村集体经营性建设用地入市收益分配为何出现困境?: 基于湖南省 S 市的案例分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2024, 45(2): 95-103.

## On the legal realization of the distribution of value-added income from collective land designated for business-related construction

LI Zhi

(School of Law, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** The distribution of value-added income from collective land designated for business-related construction is the core content of rural land system reform. The current reform pilot practice has launched multiple explorations into external partial distribution and internal distribution, but they are all controversial and face difficulties. The external distribution is limited by the legal basis of the government's participation in the distribution, which makes the nature of the extraction of adjustment funds unclear, and the overall institutional structure is informal. Besides, internal distribution lacks normative guidance due to vague autonomy limits, resulting in an imbalance of interests within collective economic organizations. Through the guidance of the system concept of agricultural land system reform, we should build a rights linkage system of “the same land and the same rights” between collective commercial construction land and state-owned construction land, as well as a benefit-sharing system that takes into account national interests, collective interests and individual interests, and a system coordination system of related systems for the distribution of land value-added income. The legal implementation of the distribution of land value-added income from collective operating construction land should take the balance of villagers’ autonomy and state control as the leading principle, clarify that the government participates in the external distribution of land value-added income with taxation, and optimize the taxation system to scientifically and rationally allocate taxes, tax bases, tax rates, etc., bring the internal distribution of land value-added income into the autonomous scope of collective economic organizations, and set norms and guidance in the specific distribution ratio, fund use management, etc., improve the land expropriation system, the compensation system for members who have lost their land, and the supervision system for the use of income, etc., in order to achieve the synergistic effect of the system.

**Key words:** collective land designated for business-related construction; distribution of land value-added income; systematic logic; village self-governance

[编辑：苏慧]