**集体经营性建设用地入市收益分配制度研究[[1]](#footnote-1)**

郭浩楠，王淑华

（山东建筑大学法学院，济南 250101）

**摘要：**在理论界中，集体与政府之间的收益分配问题成为关注焦点，而在集体与集体成员以及集体成员之间的收益分配中，侧重保护农民权益成为学者们的共同价值取向。在各地实践中，调节金作为政府参与分配的主流方式，明显体现出税收的某些特性与功能，为未来收益分配制度改革指明了方向；而在集体内部收益分配实践中，“以民为本”的理念贯穿始终。由此，提出具体构想：在政府层面上，探索建设集体土地税收制度，逐步实现以税收为主的最终分配参与模式；在集体层面上，明确所有权主体，完善民主决策机制，加强资金监管等，以切实保护农民利益。

**关键词：**集体经营性建设用地；入市收益；分配制度

**中图分类号：**F301.1；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：1672-6995（2020）02-0000-00**

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.000324

**Research on Revenue Distribution System of Profitable Collective Constructive Land**

GUO Haonan，WANG Shuhua

(School of Law, Shandong Jianzhu University, Jinan 250101，China)

**Abstract**: In the theoretical circle, the revenue distribution between the government and the rural collective has become the focus of attention, while in the revenue distribution between the rural collective and the collective members, it is the common value orientation of scholars to focus on protecting peasants' rights and interests. In practice, the adjustment fund of profitable collective constructive land, as the mainstream way for the government to participate in distribution, clearly reflects some characteristics and functions of taxation, and points out the direction for the future reform of revenue distribution system. In the practice of collective internal revenue distribution, the concept of "people-oriented" runs through the whole process. Therefore, the paper puts forward specific ideas as follows: At the government level, we should explore the tax system of collective construction of land, gradually implement the ultimate participatory mode of distribution based on tax revenue; At the collective level, in order to effectively protect the interests of peasants, we should define the ownership subject, improve democratic decision-making mechanism, and strengthen fund supervision, etc.

**Key words:** profitable collective constructive land; revenue of marketization; distribution system

**0 引言**

党的十八届三中全会《决定》提出，“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”。2015 年7 月，原国土资源部审批通过33个试点地区的改革方案，集体经营性建设用地入市改革进入实践操作阶段。农村集体经营性建设用地入市改革的推动与发展，有利于盘活农村土地资源资产，助力农村产业发展兴旺，实现乡村振兴。集体经营性建设用地入市后，收益分配成为核心问题之一。如何平衡政府、农民集体、农民个人三者利益，从而推动改革持续深化是土地制度改革中的重中之重。本文通过对文献梳理明晰当前理论热点，通过对33个试点地区目前检索到的19个政策文本进行分析，总结提炼可供借鉴的经验，期望能为集体经营性建设用地入市收益分配制度改革提供参考。

**1 集体经营性建设用地入市流转收益分配的理论争论**

集体土地入市收益分配的实质在于实现土地使用价值和权利人合法权益的最大化，其分配公平与否直系农民切身利益。在具体的收益分配中，主要涉及政府、集体、集体成员三方利益主体，大体形成了以集体为中心的三层分配关系，即集体与政府之间、集体与集体成员之间以及集体成员内部之间的分配关系。从另一角度又可具体将这三层关系归结为外部分配关系（即集体与政府之间）与内部分配关系（集体与集体成员以及集体成员之间）。

**1.1 集体与政府之间的收益分配关系**

集体应当适当让利于政府，即肯定政府的收益分配权，现为主流观点。如吴昭军（2019）认为，土地所有权具有社会性、公共性，直接关系社会经济秩序与发展，所以，土地增值收益分配应当在尊重产权的基础上，注重公共性与统筹性 [1]，允许政府收取土地增值收益调节金，以保证其公共职能的实现。沈孝强等（2015）从利益衡量角度进行分析，指出“改革应以促进土地权益公平和统筹城乡发展为基本价值取向，土地流转收益优先用于增进农民利益，规范集体提留，限制乡镇政府参与利益分配，兼顾县级政府利益。” [2]刘洪华（2018）则从公共规划权理论视角，肯定了政府参与分配的权利，主张农村集体土地增值收益首先应当补偿他人因公共利益规划所遭受的损失，其次补偿政府因投资基础性服务的合理支出，最后是在农民集体与农民之间分配[3]。当然，也有学者基于绝对产权视角（如李延荣，2006）或传统的“涨价归公”理念，对前述观点予以否认。笔者认为，这两种观点已明显不合时宜。

此外，对于集体以何种方式让利、政府如何参与，学界亦有不同观点。一种观点认为直接以比例方式在集体与政府之间进行分配。另一种观点则主张以税收等方式间接参与分配。后一种观点认为，基于产权原则，政府作为行政管理者和公共服务提供者，直接按比例参与分配实质上是对农民利益的侵害[4]，缺乏合理依据[5]，且会造成土地市场混乱[6]，混淆了土地财产权与公共管理权的性质[7]。对此，有学者主张政府可通过收取管理费用或增值税等方式参与收益分配[8]，也有学者基于保护农民集体利益和实现社会公平视角[4]以及税收之本质[1]，认为税收方式更为恰当，而对于税收形式，有学者主张采用土地增值税的方式[9]；也有学者主张采用土地交易税、土地使用税等方式[10]。目前观点尚不统一。

**1.2 集体与集体成员之间的收益分配关系**

在集体经济组织与集体成员之间的关系上，学界一致认为应更多地保障农民利益。如蒋省三、刘守英（2003）主张，为保障农民的长远生计，土地流转收益应最大程度地用于农民的社会保障[11]。于建嵘（2015）提出，收益分配比例应向农民倾斜，以保障农民个人权益为主 [12]。还有学者具体提出了“法定+意定”相结合的收益分配模式，即在立法规定集体最低留存比例的基础上，留予成员一定的自治空间，由其决定具体比例 [1]。至于二者之间何种比例最为适当，并无科学的数据测算，往往取决于集体成员和集体组织的谈判与博弈。不乏学者认为，集体组织应当将不少于百分之三十的收益，存入银行专户，用于本集体的公共事业和公益事业，虽然不是直接分配给集体成员，但最终收益仍然应用于集体成员。

**1.3 集体成员之间的收益分配关系**

在集体内部成员之间的分配上，学者们则更多地强调遵循意识自治原则，认为集体内部收益分配的实质是集体自治问题，所以具体分配比例、方式和资金使用情况等问题应由集体成员自主决定[13]。

综上可见，对于集体经营性建设用地入市收益分配问题，学者们基于不同视角，如从法学、经济学、法经济学以及利益衡量理论等角度，已进行了大量且富有成效的研究。通过以上文献梳理可知，当前有关集体土地收益分配的关键问题在于集体与政府之间，而对于集体与集体成员以及集体成员内部之间并无太多分歧，据此，本文重点从内外两层分配关系入手，进行具体研究。

**2 各地政策比较分析及启示**

虽然学界对于政府是否应该参与收益分配存有分歧，但各地实践中均对政府的收益分配权予以了肯定。党的十八届三中全会《决定》明确指出要“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”。与此相应，为规范集体土地增值收益管理，建立兼顾三方利益主体的土地增值收益分配机制，保障农民公平分享土地增值收益，财税〔2016〕41号文件明确规定了政府以收取土地增值收益调节金的方式参与分配，各试点地方也据此制定了相应的管理办法，但其规定又各不相同，具体分析如下。

**2.1集体与政府之间收益分配的比较分析**

通过分析各地政策文本（表1），可以明确看到，各地对政府所获取收益资金的具体用途规定基本一致，即统筹用于城镇、农村基础设施完善，农村环境整治，土地前期开发等支出，以及对农村经济困难群众的社保补贴、特困救助等方面，充分体现了“取之于民，用之于民”的原则，但对政府参与分配方式、调节金计提比例以及其确定标准等方面的规定差异性较大。

**2.1.1 政府参与分配方式不同**

对于政府参与分配方式而言，目前主要采取“提取调节金为主，税收为辅”的模式，即绝大部分试点地方要求集体缴纳一定比例的土地收益调节金以保证政府的分配权利，少数地方还涉及税收问题，如广东省、浙江德清、广西北流等地。

**2.1.2 调节金确定比例及依据差异较大**

（1）在东部经济发达的沿海地区，出现了具有明显调节力度的“累进制”调节金收取方式，即根据总成交价款或增值收益的高低，分别适用不同层级的提取比例，收益愈高，则适用的比例愈高。如浙江义乌市采用“三级超率累进制”，江苏常州市则采用“超额累进制”。

（2）有些地区主要是根据集体经营性建设用地的入市方式、所属规划区域确定不同分配比例，体现了对政府在集体土地增值中贡献程度的价值考量。如在广西北流县试点中，整治后入市的商服用地调节金提取比例为48%，明显高于同类建设用地直接就地入市收益的分配比例（40%）；在安徽金寨县、宁夏平罗县等地，同类集体经营性建设用地，所属规划区域不同，政府参与分配比例亦存差异，且城镇规划区内高于规划区外。

（3）有些地区直接以土地用途为依据确定相应分配比例。一般而言，对于经济价值较高的商服用地，其收益提取比例要高于普通工业用地，如陕西高陵商服用地比工矿用地高5%，福建晋江两者相差高达到15%。

**2.1.3 启示**

（1）应当重视税收这种强有力的调节工具。综上可知，不论是不同地区之间，还是相同地区不同土地之间，调节金的收取都表现出了极大的差异性，但其共同点在于皆体现了政府对集体土地收益的调节功能，而对于调节金的使用更是“取之于民，用之于民”。由此可见，调节金本质在于促进政府对资源的再分配，实现社会公平正义。从该视角来看，调节金明显表现出了税收的某些特性与功能，从而印证了税收应当成为未来政府参与集体土地收益分配最佳模式的理论构想，对此应当予以重视。

**表1 政府与集体收益分配政策文本比较分析**

|  | **区别比较** | **相关政策文本** | **具体规定内容概述** | **备注** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **相同点** | 政府所收取资金的具体用途去向大体一致——农村基础设施完善、农村环境整治等 |  |
| **不同点** | **参与分配方式** | 1.直接收取收益调节金 | 除不参与分配以及分配收益加税费方式地区外 |  |
| 2.调节金+税收（或收取费用） | 《德清县农村集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第34条 | 集体经营性建设用地使用权入市交易应缴纳土地增值收益调节金并按现行税收规定履行纳税义务 |  |
| 《佛山市南海区农村集体经营性建设用地入市管理试行办法》第46、47条 | 除调节金外，农村集体经营性建设用地入市主体还应按规定缴纳相关税费 |  |
| 《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》第26条 | 集体建设用地使用权出让、转让、出租和转租，应当依法缴纳有关税费；具体标准参照省有关规定执行 |  |
| 《郫都区集体经营性建设用地入市规定》第36条、《郫都区集体经营性建设用地入市增值收益调节金征收使用管理暂行办法》第17条 | 出让农村集体经营性建设用地使用权，应缴纳农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金和与契税相当的收益调节金 |  |
| 《北流市农村集体经营性建设用地入市管理办法》第71—75条 | 按比例收取土地收益+整治入市的收取复垦费、转用的审批手续费+对于零星分散整治调整入市的土地提取土地增值收益平衡再分配金 |  |
| **调节金收取比例（依据）** | 1.累进制 | 《义乌市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5条 | 三级超率累进征收率：增值收益未超过扣除项目50%的部分，征收率为30%；增值收益超过扣除项目50%未超过100%的部分，征收率为40%；增值收益超过扣除项目100%的部分，征收率为50% |  |
| 《常州市武进区农村集体经营性建设用地入市收益调节金征收和使用管理暂行办法》第5条 | 按出让价格提取比例：在每亩100万元（含100万元）以内部分按20%缴纳；每亩100万元~200万元（含200万元）部分按30%缴纳；出让价格在200万元以上部分按40%缴纳 |  |
| 2.入市方式、所属规划区域 | 《金寨县农村集体经营性建设用地入市收益管理暂行办法》第8条 | 乡镇集镇规划区内、外，商服类用地分别为40%和35%；工矿、仓储类用地分别为20%和18% | 主要基于政府对土地增值的贡献程度 |
| 《平罗县农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》第30条 | 乡镇规划区内、外，商服、旅游类用地——分别为40%和30%，工业、仓储类用地——分别为30%和20% |
| 《北流市农村集体经营性建设用地入市管理办法》第71条 | （1）就地入市：商服、住宅用地入市——40%，仓储、物流、旅游用地——15%，工业、公益性——5%；（2）整治后入市：对应分别为48%、15%、5%；（3）农地转用（新增）：对应分别为50%、15%、5% |
| 3.土地具体用途 | 《西安市高陵区农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金使用管理实施细则》第7条 | 商服用地——成交总价款的20%；工矿仓储类用地——成交总价款的15% | 主要基于土地的利用价值（经济价值） |
| 《泸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使用管理办法（试行）》第7条、第8条 | 商服用地成交价的13%~17%；工矿仓储用地——成交价的8%~12% |
| 《文昌市农村集体经营性建设用地入市试点暂行办法》第22条 | 商服用地——20%；旅游用地——15%；住宅用地——25%；工业用地——5%；其他用地——10% |
| 辽宁海城市（《辽宁省海城市试点集体土地入市的现状及存在的问题》） | 国家与集体的分配比例：商业用地——3∶7；工业用地——4∶6 |
| 《金寨县农村集体经营性建设用地入市收益管理暂行办法》第8条 | 商服类用地——规划区内外分别为40%、35%；工矿仓储类用地——分别为20%、18% |
| 《晋江市农村集体经营性建设用地入市管理暂行规定》六、收益分配 第（四）条 | 商服用地——30%；工矿仓储用地和其他类型用地——15% |
| 《海城市农村集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收使用管理办法》第7、8条 | 商服类用地——原则上40%；工矿仓储类用地——原则上30% |

（2）应当在统一标准的基础上，留予各地一定自由裁量余地。在各地试点中，政府收益分配比例及确定标准参差不齐，表现出了明显的地区差异和土地价值差异，而该差异性的存在主要源于各地实际经济发展水平、地理状况、土地价值等因素的不同。各地差异的客观性决定了其制度试点改革的多样性，所以，在后期政策制定或立法中，既要统筹构建统一的规则，又要尊重制度的多样性，避免“一刀切”。具体而言，可由中央顶层做出指导性规定，各地在此基础上根据实际情况进行自由裁量。总之，当前调节金制度的成熟化，也可为后期税收设计提供参考。

**2.2 农民集体与集体成员之间以及集体成员内部之间收益分配的比较分析**

**表2 集体与集体成员收益分配政策文本分析**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **分配模式** | **相关政策文本** | **具体内容概述** | **备注** |
| 全部纳入村集体资金或以集体统一留存支配为主 | 《陇西县集体土地增值收益资金管理办法（试行）》第4条 | 全部纳入村集体资金——主要用于发展生产、增加集体积累、村民的生产生活条件改善及村内公益事业建设支出 |  |
| 文昌市有关办法 第24条 | 纳入集体财产实行“三资代理”，统一由集体经济组织管理和使用，主要用于村庄基础设施、公益设施建设以及该集体经济组织成员的社会保障与发展生产等 |  |
| 集体留存一定比例，其余成员间分配 | 集体占比较大 | 《金寨县农村集体经营性建设用地入市收益管理暂行办法》第12-14条 | 乡镇集体经济组织不向其成员进行分配，主要用于辖区内农村基础设施建设、民生项目等支出；村集体经济组织收益15%~20%用于成员间分配；村小组20%~25%村集体提留，20%~25%用于农户分配  |  |
| 《平罗县农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》第30条 | 不少于60%归村集体经济组织所有，纳入农村集体统一资产管理，其余在成员间分配 |  |
| 《郫都区集体经营性建设用地入市规定》第37条、《郫都区农村集体经营性建设用地入市收益分配指导意见》第6条 | 集体提留不得低于80%，主要用于集体经济组织的发展、生产生活设施改造、新村建设与管理等 |  |
| 《泸县农村集体经济组织土地收益分配和管理使用指导意见》第6条 | 扣除集体支出、弥补亏损和直接补偿给被征地农户的部分后，剩余部分可对集体经济组织成员进行分配；村民进行现金分配原则上不超过净收益的30% |  |
| 倾向农民个体 | 辽宁海城市相关规定 | 在集体和个人的分配比例上，统一设定为2∶8 |  |
| 重庆大足区相关规定 | 集体原则上按照不高于20%土地纯收益进行提留 |  |
| 归集体经济组织所有 | 《义乌市农村集体经营性建设用地入市管理办法（试行）》第40条 | 归农村集体经济组织所有，资金全额纳入镇(街道)农村集体“三资”代理服务中心统一管理 |  |
| 《德清县农村集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》第42条 | 归农村集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，但是村内集体经济组织收益10%留存于村集体，剩余成员间分配 |  |
| 《天津市蓟州区农村集体经营性建设用地入市试点管理办法（试行）》第42条 | 归农村集体经济组织所有，纳入农村集体资产统一管理，但是村内集体经济组织收益不低于10%留存于村集体，剩余成员间分配 |  |
| 《广州市集体建设用地使用权流转管理办法》第24条 | 出让所得收益归集体经济组织成员所有，纳入其集体财产统一管理 |  |

**2.2.1 具体分析**

集体与集体成员间入市收益分配的焦点在于具体的分配模式以及分配比例。在各地实践中，集体与集体成员之间的分配模式大致有以下三种（表1）：

一是全部纳入村集体资金或以集体统一留存支配为主。如甘肃陇西县集体土地入市收益主要用于发展生产、增加集体积累、改善村民的生产生活条件及村内公益事业建设支出。

二是集体按比例留存，其余成员之间公平分配，但各地区分配比例各不相同。主要存在两种分配倾向：①集体占比较大。如，广西北流市规定留足集体，剩余在成员间分配，其中70%作为集体资产，集体经济组织成员只占30%；宁夏平罗县规定农村集体经济组织所获得收益的60%以上归村集体所有，纳入农村集体资产统一管理；四川成都市郫都区则规定在土地增值收益中，集体公积金、公益金、风险金的提留比例原则不得低于80%。②倾向农民个体。如，重庆大足区试点办法规定集体提留比例原则上不高于土地纯收益的20%。

三是全额归农村集体经济组织所有，统一管理，实现再投资分红。如浙江义乌市规定，镇街集体经济组织入市所得收益，应主要用于辖区内农村基础设施建设、民生项目等，而村集体经济组织入市收益，可通过对外投资、购买物业、股份合作、购买政府性债券等用于发展壮大集体经济，同时确定了集体成员最低再收益分红比例，构建了农民的长效收益机制。

综上可见，各地集体经营性建设用地土地入市收益不管是直接分配给农民，还是进行投资再分红，抑或留作集体用于本集体各方面建设完善等，都贯彻了“以民为本”的理念。

**2.2.2 启示**

虽然法律规定“农民集体”为集体土地所有权主体，但其仅是一个抽象的主体，是一定地域内农民个体的集合，而农民个体才是集体土地权利、权益的最终享有者、受益者，因此，不管何种分配模式，只要是以农民受益为最终价值目标即可。具体如何分配，作为一个自治性问题，由集体成员民主决策便可，无须硬性规定，但政府可以对其做出规范性指导。总之，在集体与成员及成员内部之间的分配制度构建上，重点不在于留存与否、分配比例如何，而在于明晰产权，完善民主决策，监督机制，加强集体资金监管等方面，以此确保农民土地权益不受损。

**3 集体经营性建设用地入市收益分配制度完善构想**

**3.1 政府层面收益分配模式设计**

在政府层面，首先应当肯定政府参与分配的权利，其次才考虑以何种方式参与分配。毋庸置疑，政府应当是集体土地入市收益的适格分配主体，但需指出的是，其参与分配的正当性、合理性的根据在于实现社会资源再分配的公平正义，而非他者；此外，还需注意，应当限制政府参与分配层次，将其限于与农村土地增值收益密切相关的一级政府，避免多级政府共同参与出让收益分配而致使农民利益受损。

关于政府以何种方式参与分配，在理论界更倾向于以税收方式进行，而实践中却恰与此相反。对此，笔者认为主要有两点原因：一是现有集体经营性建设用地入市处于探索阶段，如何实现分配正义，以及如何弥补政府丧失土地出让垄断权所导致的地方财政缺口，此时还未寻得一个恰当的平衡点；二是当前国有城市土地税收制度本身存有瑕疵，如存在税基窄、税率不合理、重复征税等问题。统筹城乡建设用地市场，实现“同地同权”，要求集体经营性建设用地与国有建设用地享有同等“待遇”，但现有税收体制尚不完善，因而暂时无法为集体土地税制设计提供切实可行的参照。基于此，笔者提出以下构想。

**3.1.1 完善现有“按比例分配为主、税收为辅”的分配模式**

政府从集体土地收益中收取调节金，也是在寻求该平衡点的一个尝试。首先，在中央顶层设计层面，应当明确规定政府参与分配的比例计提基数（总成交价款还是增值部分），然后根据入市方式、土地用途、所属规划区域等划分标准，分别设定不同比例幅度；其次，在地方政策层面，由各地结合自身具体情况在比例幅度内确定恰当分配比例。在中央统筹规定内，地方自由裁量探索落实，待到政府参与分配模式较为成熟统一时，可考虑将该比例基数、比例幅度作为立法确定税基、税率的参照。

**3.1.2 逐步向“税收为主、按比例提取为辅”分配方式过渡**

逐步探索构建集体土地税收制度，确保政府参与分配的合理性、合法性。在具体设计上，可参照城市国有土地税收体系设置相关税目；根据土地用途、区位差异、入市方式等因素，分别设置不同税率，同时也应当基于税收的调节作用，对经济发展水平低、地理位置偏僻、用地需求量不大的地区，实行税收优惠或税收减免政策等，以减轻农民税负，使其获得更多的财产性收益，进而实现对地区间收益不平衡格局的优化，缩小地区间差异，推动城乡一体化建设。

总之，应当综合前期试点改革经验，结合目前国有建设用地税收体系设计，完善税收体制，逐步将集体土地入市收益纳入税收体系，实现与国有土地的“同地同权”。

**3.2 集体层面收益分配制度安排**

就集体层面而言，重点在于切实做好农民土地权益维护的保障性工作。收益分配问题，尤其是集体组织内部的收益分配，是整个集体经营性建设用地入市过程中的后置性事项，其顺利、公平与否，取决于前期各项制度机制是否完善健全，因此，保护农民根本利益当以此为重。此外，农民集体所有主体、形式的特殊性决定了农民受益方式的多元化——既可直接实实在在具体到个人，亦可基于其集体成员身份享受集体组织给予的普惠性利益，所以，集体组织内部（包括集体与集体成员之间以及集体成员之间）收益分配，只要“以农民利益为中心”即可，至于具体如何分、如何用，应当留予农民自主决定。综上，笔者认为集体组织内部收益分配制度的构建，可从以下方面着手。

**3.2.1 明晰所有权主体**

在现行法律制度框架下，乡镇、村、村民小组三级农民集体导致了集体土地产权主体的模糊性，易造成交叉权属的情况，进而给土地收益分配带来困难。在具体实践中，集体土地收益存在层层提留现象，这极易侵害农民土地权益。因此，要改变当前窘境，产权明晰无争议是前提[17]。对此，笔者提出两种改革思路：一是保留三级农民集体，划定地界，明定每一宗土地权属主体，具体到每一级集体（乡镇、村、抑或村小组集体），根据产权理论，确定土地收益归属，将其直接具体到各所有权主体，不再层层提留。乡镇农民集体所得收益，可用于本辖区内基础设施建设、生态绿化、民生保障等；村集体获取的收益主要用于村内公益事业支出；村民小组集体的收益则可直接在该集体成员间公平分配。二是只保留村一级农民集体，明确各村之间的土地归属。对于本集体组织所得的入市收益，按一定比例留予村集体，具体用于村内各项公益事业、农民社会保障等方面的支出，剩余部分在村集体成员之间进行分配。通过明晰集体土地权利归属，为集体土地收益分配顺利、公平地进行扫清障碍。

**3.2.2 完善民主决策机制**

“农民集体”作为集体土地的所有权主体，其特殊性决定了集体成员对集体土地权利的特殊共有形式，因此，为确保每个农民个体的利益，有关集体经营性建设用地入市的重大事宜应由集体成员共同决定。具体到收益分配中，则主要针对集体留存比例、集体资金用途的确定等事宜进行民主决议。具体而言，集体内部的收益分配方案应当经集体经济组织或村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表同意并签名盖章后方可贯彻落实，以保障农民主体权利，保护农民合法权益。

**3.2.3 建立资金监管体制**

法律明确集体土地所有权主体的同时，也对具体权利代行主体做出了相应规定。如《土地管理法》规定村集体经济组织或村委会、村内集体经济组织或村民小组、乡镇集体经济组织等分别经营、管理其所在集体所有的土地。在实践中，也存在不同代行主体，但不管是集体经济组织抑或村民委员会，进行实际操作的都是由具体的人来实施，如集体经济组织成员、村干部等主体，而其皆为“理性经济人”，不可避免地存在自利动机。所以，为保护农民土地权益，应当建立独立于集体经济组织、自治组织的专门监督机构，对集体资产的使用和分配进行约束和监督；同时，完善村内事务公示制度，规定应当明确公示集体资金的具体用途，接受农民对集体资产的群众监督。建立专门监督与大众监督相结合的“双监督”机制，坚决避免集体资产流失和管理者中饱私囊，切实维护农民利益。

**4 结语**

集体经营性建设用地入市收益分配应兼顾国家、集体和个人的利益，已成为理论界共鸣，也是实践改革的价值取向。三者之间的利益权衡问题，理应从三者之间关系出发。在集体经营性建设用地入市收益分配中，对于政府而言，应立足于资源配置功能之理念，逐步实现税收方式的参与分配模式；对于集体及集体成员而言，则应当构建明确集体土地所有权归属、完善民主决策机制、建立健全资金监管体制等切实保障农民利益的相关制度。总之，只有政府、集体、个人三个层面的制度配套与协调推进，才能保障国家土地制度改革不断创造新成就。

**参考文献**

[1]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.

[2]沈孝强,吴次芳,陆汝成.集体建设用地使用权入市改革的利益衡量：一个分析框架[J].经济体制改革,2015(2):82-86.

[3]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.

[4]陈建.农村集体经营性建设用地入市收益分配简论[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2017,18(6):99-105.

[5]宋志红.集体建设用地使用权流转法律制度研究[M].北京：中国人民大学出社,2009：233.

[6]陶镕.集体建设用地使用权流转收益分配之法律探讨[J].湖南社会科学,2013(1):69-72.

[7]邓宏乾,彭银.土地流转、收益分配与农地制度结构性变革[J].江汉论坛,2016(10):5-10.

[8]陈红霞.集体经营性建设用地收益分配:争论、实践与突破[J].学习与探索,2017(2): 70-75.

[9]陈小君.构筑土地制度改革中集体建设用地的新规则体系[J].法学家,2014(2):30-36.

[10]岳晓武,雷爱先.农民集体所有建设用地使用权流转若干问题[J].中国土地,2005(12):9-11.

[11]蒋省三,刘守英.农村集体建设用地进入市场势在必行[J].安徽决策咨询,2003(10):18-19.

[12]于建嵘.集体经营性建设用地入市的思考[J].探索与争鸣,2015(4):55-58.

[13]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.

[14]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.

1. **收稿日期：**2019-07-18；**修回日期：**2019-07-31

**基金项目：**国家社科基金项目“‘同权同价’视角下集体经营性建设用地使用权出让法律制度研究”（14BFX081）

**作者简介：**郭浩楠（1993—），女，山东省淄博市人，山东建筑大学法学院硕士研究生，研究方向为民商法学。 [↑](#footnote-ref-1)