

土地与房地产经济系列丛书

教育部人文社会科学研究项目

(10YJE630002)

中国农村集体建设用地 流转收益关系 及分配政策研究

Research on Circulation Income Relationship &
Distribution Mechanism
of Rural Collective-owned Construction Land-use Right in China

王 文 洪亚敏 彭文英 著



经济科学出版社
Economic Science Press

土地与房地产经济系列丛书

中国农村集体建设用地流转 收益关系及分配政策研究

Research on Circulation Income Relationship &
Distribution Mechanism of Rural Collective-owned
Construction Land-use Right in China

王 文 洪亚敏 彭文英 著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村集体建设用地流转收益关系及分配政策
研究/王文, 洪亚敏, 彭文英著. —北京: 经济科学
出版社, 2012. 12

(土地与房地产经济系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2780 - 5

I. ①中… II. ①王…②洪…③彭… III. ①农业
用地 - 土地流转 - 收入分配 - 分配政策 - 研究 -
中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 300162 号

责任编辑: 杜 鹏

责任校对: 杨 海

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

中国农村集体建设用地流转收益 关系及分配政策研究

王 文 洪亚敏 彭文英 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印刷

三河市华玉装订厂装订

880 × 1230 32 开 5.25 印张 160000 字

2013 年 4 月第 1 版 2013 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 2780 - 5 定价: 19.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序

在中国的土地使用制度改革和土地管理中，农村集体建设用地流转已成为当前学界研究的热点，同时也是各地不断进行实践、探索的前沿。因为它不仅牵涉到农民的权益，同时还涉及城镇化、城乡统筹、节约集约用地等一系列大政方针问题。

从 20 世纪 90 年代开始，我国步入快速经济发展和城镇化的轨道，随着城镇人口的增加和城镇规模的扩大，每年都有数百万亩农田通过征用的途径转化为城镇建设用地。问题在于，大量的农民进城之后，属于农村建设用地的住宅用地本应相对减少；随着乡镇企业向园区集中，村办企业建设用地应更为节约集约。但由于多种原因，近年来我国集体建设用地的数量非但没有减少，反而在不断增加，无法实现城乡建设用地增减挂钩、保持耕地总量动态平衡的国策。为此，国家和地方政府只能通过土地利用总体规划控制城镇建设用地的规模，进一步加剧了土地供求关系的矛盾。另外，由于我国现行的法律法规尚未允许集体建设用地的使用权进入市场，致使大量的集体建设用地无法通过合法的渠道流转，既造成土地资源的巨大浪费，同时也为非法的隐性地下市场打开方便之门。当前普遍出现的“以租代征”和“小产权”住房等现象，就是集体建设用地管理失控的写照。在法律法规许可的前提下，如何通过合理的途径引导集体建设用地的使用权进入城乡统一土地市场，已成为进一步推动农村土地使用制度改革、建设新型农村社区、促进新型的城镇化发展的关键。

鉴于农村集体土地流转关系到农民的切身利益，同时也涉及多方

的利害关系，如何从“利益分配”入手，理顺集体建设用地流转过程中的诸多矛盾，成为这本著作论述的要点。在大量调查研究的基础上，本书作者认为，要开放集体建设用地市场，除了要协调好地方政府、集体经济组织和农民之间的利益关系之外，还要从更广泛的角度，从兼顾公平与效率的原则，去思考城乡之间、发达地区与产粮区之间、被征地的农村与仍在种粮的农村之间的利益关系，进而提出相应的政策措施。举例来说，两个位于城市郊区的村庄，根据法定规划，一个村庄通过征地拆迁，其土地获得巨大增值，农民通过安置补偿，收入水平显著提高；另一个村庄的土地未被征收，虽有集体建设用地和部分农田，因无法流转，其收益远低于前者。这种不均衡的利益冲突若处理不当，就会导致农民不安心种地，耕地和基本农田得不到有效的保护，村集体甚至通过非法的途径将农地或建设用地私下出租搞非农建设，造成土地资源配置和土地市场混乱的局面。为了理顺上述各方面关系，本书作者提出市场导向等六项基本原则，并据此设计了赋予农民集体成员收益分配主体地位、科学界定农民集体成员及其相应权限、重点考虑农民之间的利益均衡问题、从税收中提取基本农田保护金等几项政策建议，这些研究成果对于国家制定集体建设用地流转政策、完善相关法规具有重要的参考价值。

应该看到，即使妥善解决了集体建设用地流转过程中的利益分配关系，今后要将其使用权纳入城乡统一的土地市场，还有许多需要进一步研究的问题。特别是针对我国人多地少、耕地紧缺的国情，如何遏制集体单位为了谋取利益而采用非法手段不断将耕地转换为集体建设用地的行为，看来也需要制定新的政策措施进行严格把关，才能既盘活集体建设用地又保护基本农田不受侵吞。可以确信，只要这项研究和试点工作能继续进行下去，我国集体建设用地流转的目标在不久的将来一定会实现。

董黎明

2012年11月于北京

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景、意义及目标	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
三、研究目标	4
第二节 相关研究综述	4
一、研究现状	4
二、对现状研究的思考	9
第三节 研究框架及相关概念界定	9
一、研究的技术路线与总体框架	9
二、研究方法	11
三、相关概念界定	11
第二章 集体建设用地流转相关法规政策追溯与评析	16
第一节 中央及部委相关法规政策回顾	16
一、相关法规政策的演进	16
二、现行相关法规政策的冲突与缺失	28
第二节 地方相关政策规定对比分析	30
一、集体建设用地流转内涵及其主体	32
二、农村集体土地所有权主体	35
第三节 小结	36

第三章 集体建设用地流转收益的形成	38
第一节 流转价格的确定	38
一、流转价格的确定方式	38
二、对流转价格的管理	40
第二节 流转收益的形成	42
一、首次流转收益的形成	42
二、再次流转收益的形成	44
第三节 流转收益的规模	44
第四节 流转决策主体	46
第五节 问题与评价	47
第四章 集体建设用地流转收益分配关系	48
第一节 现实中的流转收益分配关系	48
一、首次流转中的收益分配关系	48
二、再次流转中的收益分配关系	49
第二节 收益分配关系中存在的问题	50
一、收益分配主体地方差异明显	50
二、各方权益均未得到有效保障	51
三、收益分配缺乏理论依据和客观标准	51
四、收益分配缺乏统一的政策支撑	51
五、收益分配缺乏统一的规范管理	52
第三节 收益分配关系的理论解析	52
一、基于地租理论的解析	52
二、基于产权理论的解析	54
第四节 收益分配关系的经济解析	56
一、收益分配关系的经济含义	56
二、收益分配的经济关系	57
第五节 小结	59
一、地方政府与农村基层组织之间的利益协调	59

二、集体经济组织与集体成员之间的利益关系	59
三、规划限制下土地权利人之间的利益均衡	60
四、城市居民与农村居民之间的利益均衡	60
五、发达地区与粮食主产区之间的利益均衡	60
第五章 集体建设用地流转收益分配地方实践	62
第一节 流转收益分配相关权利人	62
一、地方政府	62
二、集体经济组织	67
三、土地使用者权益	71
第二节 典型省份流转收益分配比较	74
一、江苏省的流转收益分配	74
二、河南省的流转收益分配	77
第三节 小结	79
第六章 集体建设用地流转收益分配政策设计	81
第一节 收益分配政策目标取向	81
一、总体目标	81
二、具体目标	81
第二节 收益分配基本原则	82
一、市场导向原则	82
二、依据产权原则	82
三、区分层次原则	83
四、兼顾公平原则	83
五、简单易行原则	84
六、自主自愿原则	84
第三节 收益分配主体	85
一、首次流转收益分配主体	85
二、再次流转收益分配主体	88

第四节 收益形成及分配程序	89
一、首次流转收益形成及分配	89
二、再次流转收益形成及分配	94
第五节 各方权益分析	96
一、农民权益	96
二、集体经济组织权益	100
三、地方政府权益	104
第六节 实施效果评价	107
一、衡量标准	107
二、满意度分析	109
三、经济效益分析	110
四、社会效益分析	111
五、耕地保护效果分析	113
第七章 结论与政策建议	114
第一节 研究结论	114
第二节 政策建议	116
一、以完善产权制度确定收益关系	116
二、以市场方式形成流转收益	118
三、以税收方式进行收益调节	118
四、以条例规则规范收益分配	119
五、以行政规范监督收益用途	119
六、以科学规划引导流转行为	120
七、以农业补贴实现利益均衡	120
八、健全配套制度体系, 保证流转政策的实施	121
附录 集体建设用地流转中的收益关系与收益分配	
调研报告	123
参考文献	149

第一章

绪 论

第一节 研究背景、意义及目标

一、研究背景

当前中国正处于城市化的快速增长期，基于人多地少的基本国情，中央政府对城市新增建设用地实行严格的指标控制，部分城市建设用地紧缺，供求矛盾十分突出。据有关研究测算，中国若要在2020年达到城镇化率60%、工业化率70%的目标，需要新增1.5亿亩建设用地。而在坚守18亿亩耕地红线的强力约束下，在此期间实际可供增加的建设用地不足3000万亩，即将面临的1.2亿亩建设用地缺口，很可能成为制约中国经济发展的最为严重的资源性约束。^①

与城市建设用地日趋紧缺相对应的是数量巨大的农村集体建设用地多被低效利用。据统计，中国的农村集体建设用地总量达1700万公顷，大约相当于全部城市建设用地700万公顷的2.5倍^②。以

① 参见全国政协十一届一次会议提案第0125号，“关于促进农村集体建设用地流转，推进我国工业化城镇化进程的提案”（民革中央），2008年。

② 参见刘守英：《中国的二元土地权利制度与土地市场残缺——对现行政策、法律与地方创新的回顾与评论》，“民商法前沿”系列讲座现场实录第325期。据有关统计，2007年10月31日我国城乡建设用地已达约26万平方公里。引自国土资源部咨询研究中心副主任刘文甲：《对土地使用制度的几点思考》。

地处中国东部地区且人口分布密度较高的江苏省为例，2004 年土地利用变更调查结果显示，该省人均村庄用地面积达 218 平方米，与人均城镇用地面积 63 平方米相比较，前者相当于后者的 3.5 倍。

中国农村集体建设用地的低效利用与大量闲置，对国家而言是稀缺资源的浪费，对农民集体而言是集体资产收益的损失，对地方政府而言则意味着潜在税源的流失。于是，在利益机制的驱动下，在地方政府或农民集体组织的主导下，农村集体建设用地流转先在个别地区试探性开启，随后迅速被其他地区仿效，进而渐趋普及。如今在一些省区，因集体建设用地流转而形成的集体土地工商化利用已颇具规模，特别是在一些东南沿海地区，用于发展二、三产业的集体建设用地已然占据了当地建设用地的半壁江山^①，这不仅有力地支持了当地的工业化与城镇化进程，为地方政府提供了可观的财政收入，同时也为农民集体带来明显高于农地的经济收益。因此，就总体情况来看，地方政府与村民集体对农村集体建设用地流转的评价无疑是褒多于贬。

回溯各地推进集体建设用地使用权流转的初始目的，可谓多有不同：或为解决乡镇集体企业的土地资产处置，如浙江的湖州；或为盘活集体土地，以解决开发区的供地不足，如江苏的昆山；或为促进当地的工业化，并试图将民间的越轨之举纳入规制的轨道，如广东的南海；等等。而各地的相同之处则在于，实施集体建设用地使用权流转后，客观上为当地农民集体保有了建设用地的所有权，使之能够凭借自有土地持续分享社会经济的发展成果，同时也促进了当地的工业化与城市化进程。

尽管多数地区在试行集体建设用地流转中取得了较为显著的成

^① 例如，“到 2002 年，南海全市工业用地共 15 万亩，其中保持集体所有性质的有 7.3 万亩，几乎占了一半”；“在昆山开发区 8 万多亩工商用地当中，未经国家征地、由农户转让使用权的土地约 2 万亩”（刘守英）。

效，但仔细研究现行法规以及中央及地方的相关政策，并依“上位法优于下位法、后法优于前法以及特别法优于一般法”的法律适用规则，不难发现，上述地区的多数集体建设用地流转依然处于合理不合法的尴尬境地。

而且，进一步分析各省市已出台的集体建设用地流转管理办法，可以看到，各地有关集体建设用地流转的价格确定、收益形成以及收益分配的相关条款等存在较为明显的差异。例如，同于2001年出台的浙江湖州与安徽芜湖的集体建设用地流转办法，前者规定，土地收益分配遵循谁所有谁收益的原则，土地行政主管部门只按土地流转收益金额收取5%的手续费；而后者则明确规定，土地收益要在土地所有权人与市、县、镇三级政府之间分配。大相径庭的收益分配规则，无疑会影响到相关地区农民集体及其成员的土地权益，并成为影响社会稳定的不和谐因素。

二、研究意义

随着建设用地因经济稀缺所引致的快速升值，农民集体及其成员维护自身土地权益的意识日趋强烈，实现集体建设用地的市场化流转以及流转收益的合理分配，已然成为集体建设用地产权制度改革中一道绕不过去的坎儿。积极探索集体建设用地使用权直接入市流转的可行途径，已在社会各界基本达成共识。中央相关政策也有了较大突破，十七届三中全会决定中对集体建设用地使用权流转（以下简称“集体建设用地流转”）范围做出了原则规定。与此同时，在市场比较利益驱动下，农村集体建设用地流转隐性市场已悄然形成，亟待正确引导和规范。因此，适时出台相关法规政策，使其步入合法轨道，已成为当务之急。

土地既是经济活动的基本要素也是社会财富的重要组成部分。土地流转中的诸多矛盾集中到一点，就是各方的“利益分配”问题。中央决策层之所以对开放集体建设用地市场持十分谨慎态度，其中一个重要原因就是，担心在各方利益关系没有理顺、相关配套

改革没有到位的情况下，集体建设用地市场一旦放开，很可能会引发新的社会矛盾。

那么，究竟需要理顺哪些方面的利益关系？仅仅是政府、集体经济组织和农民之间的利益协调吗？还是应该从更广泛的角度、从公平与效率的角度来思考问题，如城乡之间、发达地区与产粮区之间、被征地农民与种粮农民之间的利益均衡问题。另外，又通过怎样的途径和机制来实现各方利益均衡，是中央计划还是市场导向？这些问题都亟待理论界做出回答。如果这些问题不解决，规范集体建设用地市场秩序、构建城乡统一土地市场、有效解决我国“三农”问题将很难落到实处。

三、研究目标

本书研究的目的，旨在深入探究现实中限制集体建设用地合法入市交易、影响集体建设用地权益价值充分实现、制约集体建设用地流转收益不能依产权归属合理分配的深层次原因。通过实地调研和理论分析，找出集体建设用地流转中的诸多矛盾，厘清各种收益分配关系，以期为中国政府完善集体建设用地使用权流转的收益分配制度，合理调节国家、集体与个人的土地利益关系，依法保护农民集体及其成员的财产权，进一步发挥市场机制配置集体建设用地资源的基础性作用，促进集体建设用地的节约集约利用，提供决策支持。

第二节 相关研究综述

一、研究现状

（一）国外研究

鉴于中国特定的农村集体土地制度，国外相关研究较少，且

在国外土地经济学研究中较少使用“土地流转”这个词汇。但仍有一些国外学者对中国农村集体土地问题进行了研究。如 Carter 等 (Carter and Yao, 1996) 认为, 弱的不完善的土地产权会导致土地的经常调整; Brandt (2002) 也提出, 中国农村集体土地产权模糊和使用权不稳定, 阻碍了农村集体土地资源的有效配置; Charles C. Krusekopf (2002) 也认为, 中国农村集体土地产权制度不稳定是导致农村集体土地使用权流转市场发展缓慢的原因之一。

还有一些国外学者研究了土地收益平等待遇问题, 针对土地利用规划限制对土地价值产生的影响, 提出了实现土地增值社会公平分享的思路。如 Belwet 等 (Belwet, R. A and Lane, J. I., 1993) 提出实现平等待遇的庇古税方法, 即对规划管制下允许转用的农地业主征税, 对限制转用的农地业主补贴, 以平衡收益; 也有学者提出通过土地发展权交易来实现利益均衡, DING Cheng-ri (2008) 认为, 美国的土地发展权转让制度对解决中国的土地问题具有重要的借鉴意义。

(二) 国内研究

国内学者对我国集体建设用地使用权流转问题进行了大量研究, 其中与本书相关的研究主要集中在以下五个方面。

1. 关于集体建设用地流转主体

究竟谁是集体建设用地流转主体, 是否应区分首次流转与再次流转? 在这一问题上, 地方规定与一些学者的观点存在冲突。地方上通常将首次流转主体界定为集体土地所有者, 再次流转主体界定为集体建设用地使用者; 而一些学者 (岳晓武, 2005; 殷少美, 2005) 则指出, 将集体建设用地使用权流转主体扩大到土地所有权人的做法, 很可能导致集体土地进入市场的失控; 李延荣 (2007) 也指出, 集体建设用地使用权流转, 仅指集体所有的建设用地使用权在土地使用者之间的转移, 不包括发生在土地使

用者与土地所有者之间的土地使用权首次流转。以上学者认为,以所谓的“首次流转”获得建设用地使用权的做法,实质上是规避政府审批的非法占地行为。“首次流转”通常是增加建设用地的供给总量,而不是提高现有存量建设用地的利用率。而“再次流转”是对存量建设用地使用权的重新分配,提高土地资源利用效率(岳晓武,2005;殷少美,2005;李延荣,2006;李璐,2008)。

2. 关于农村集体土地产权问题

针对我国农村集体土地产权制度问题,很多学者进行了深入研究和思考。一些学者分析了我国农村集体建设用地的制度缺陷(殷少美,2005;李兴国,2006;尹金辉,2007;马俊驹,2007),指出我国现行农村集体土地产权制度不健全、产权主体不明确、产权关系不清、权能残缺,这使得集体建设用地流转缺乏产权基础。一些学者研究了集体土地产权制度改革的方向和思路。张婉丽、佟绍伟、刘艳萍(2004)提出,应对两种土地所有权给予平等的保护,限制征地权的行使,严格禁止借公共权力侵犯集体土地所有权,完善和发展土地使用权及他项权利体系;吴次芳、谭蓉等(2010)也提出,应把土地产权制度改革的重点放在夯实土地他物权、彻底物权化、以个体权利约束公权力上;朱启臻、刘璐等(2006)则认为,农村土地制度改革的方向是,废除目前的集体所有形式,还权利于农民。

3. 关于政府参与流转收益分配

周建春(2003)提出,集体非农建设用地流转收益应根据产权关系进行分配。殷少美(2005)总结了集体建设用地流转的理论研究,概括为三种观点:(1)绝对地租、部分级差地租Ⅰ和土地资本Ⅰ归集体,比例约占总价值的53%,而且部分级差地租Ⅱ和土地资本Ⅱ则应归国家,约占总价值的47%;(2)绝对地租归土地所有者,级差地租Ⅰ归政府,级差地租Ⅱ归集体建设用地使用者;(3)将收益中的大部分归土地使用权人和农村集体经济组

织, 充分保障农民的知情权和相应的财产权。张琦等(2007)还根据流转类型的不同探讨了其收益分配问题, 并指出, 首次流转过程中的收益, 应首先考虑土地所有者, 即流转收益的绝大部分应该归土地所有者, 这是土地所有权的直接体现。刘宪水等(2005)在合理分配流转收益的分析中指出, 政府及相关管理部门应通过适当的税收机制参与土地收益分配, 分配比例控制在5%以内; 集体建设用地再次流转中的土地收益, 应绝大部分归流转方, 有增值的, 流转方可与土地所有者按合同约定分享土地增值收益。

从以上分析可以看出, 目前争论的焦点在于, 政府部门是否有权直接参与集体建设用地流转收益分配。一些学者(李延荣, 2006; 张新桥, 2007; 吕萍, 2007; 郝书辰, 2007)认为, 地方政府既不是集体土地所有者又不是土地使用者, 没有理由直接参与流转收益分配; 另外一些学者(卢吉勇等, 2002; 吕传进, 2005; 等等)则认为, 政府的基础设施建设带来了土地增值, 理应参与收益分配。还有学者(黄祖辉, 2002)提出, 应通过合理配置和界定土地发展权来确定土地增值收益归属。一些学者则围绕土地发展权的配置进行了讨论, 提出了土地发展权“归农论”(汤志林, 2006; 刘祚祥, 2006)、“归公论”和“公私兼顾论”(周诚, 2006)等主张。

4. 集体经济组织与集体成员关系

农村集体土地究竟归谁所有? 很多地方规定中将农村集体经济组织界定为土地所有者。而根据《物权法》的相关规定, “农民集体所有的不动产和动产, 属于本集体成员集体所有。”即集体成员共同享有土地所有权, 而在实际操作中往往将两者混淆。一些学者(周建春, 2003; 张婉丽、佟绍伟、刘艳萍, 2004)对乡(镇)、村、村民小组三级农民集体之间关系进行了探讨, 指出这三级农民集体的土地所有权地位平等, 不存在隶属关系。

佟绍伟、刘燕萍等(2009)研究认为, 应通过健全农地产权制度来推进集体土地流转, 重点是要落实乡(镇)、村和村民小组三

类农民集体土地所有权主体；必须由农民集体成员选举产生代表行使集体土地所有权，而不能由作为行使主体的村委会或村干部行使；明确界定农民集体成员的资格，《土地管理法》应规定集体土地所有权的行使由农民集体 2/3 以上或者 2/3 以上集体成员同意。同时，对于婚嫁、丧偶等而引起的身份变化要进行深入研究，在乡镇或村要做出明确规定。刘守英（2008）认为，集体经济组织在法律上应当明确在土地流转中只是起着中介作用，明确不得收地转租，不得代替农户与承租者直接签订流转合同，不得截留属于承包农户的地租。

5. 关于农民集体“成员权”界定问题

现行农村土地制度并未明确农村集体经济组织成员资格及其权益问题。近年来，集体建设用地流转规模日益扩大，农村集体土地资产价值显化，流转收益如何在农民集体内部分配、哪些成员可以参与分配等问题浮出水面，这些问题也往往成为纠纷的主要原因，学术界对这些问题进行了研究。

早在 1988 年周其仁和刘守英就提出了“社区成员权”的概念。所谓社区成员权，是指土地集体所有制赋予村庄内部每个合法成员平等地拥有村属土地的权利。之后，一些相关研究便沿袭了这一社区成员权的概念（姚洋，2000；张新光，2004）。王瑞雪（2007）认为，成员权是一种依附于社区居民身份的“成员权”，是乡村习俗与国家意志耦合的结果，它不仅继承了小农经济下农村固有的传统习俗，而且还强烈地反映出国家意志干预的痕迹。成员权是与农民村籍密切相关的具有财产权利属性的复合权利束，是一组以土地权利为核心的身份权。苏运来（2005）提出，集体土地所有权是一定社区范围内的农民共同共有的所有权。韩松（2005）认为，集体成员是农村社区范围内依赖集体土地和其他自然资源及财产为基本生存保障的自然人。

目前，学术界对于农村集体成员资格的认定尚缺乏统一认识，主要有以下三种观点：一是主张以单一户籍确认成员资格（孟勤