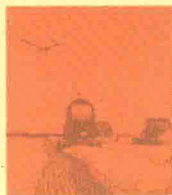


北京市属高等学校高层次人才引进与培养计划项目（IDHT201304079）资助



集体土地 增值收益分配研究

Jiti Tudi Zengzhi Shouyi Fenpei Yanjiu

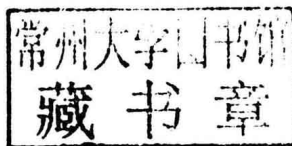
张远索 著

 中国农业出版社

北京市属高等学校高层次人才引进与培养计划项目(IDHT201304079)资助

集体土地增值收益分配研究

张远索 著



中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

集体土地增值收益分配研究/张远索著. —北京:
中国农业出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-109-21437-8

I. ①集… II. ①张… III. ①农村—集体所有制—土地经营—收入分配—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 024657 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 7.5

字数: 205 千字

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

前 言

土地的稀缺性和不可移动性，决定了我国在大力推进城镇化的进程中必将产生突出的用地供需矛盾。这种供需矛盾，一方面体现在不同区域间，另一方面体现在供需数量上。为保证粮食安全，1996年6月，我国提出了耕地总量动态平衡的政策。在此背景下，国家倡导土地节约集约利用、开展土地整理、实行城乡建设用地增减挂钩、试点农村集体土地入市等，很大程度上有效缓解了上述矛盾。然而，随着城市内部土地利用潜力以及农用地整理潜力挖潜实现，城市建设用地指标只能通过直接占用或间接占用农村集体土地来满足。从实践层面看，在农村集体土地被国有化、非农化的过程中，因为土地增值收益分配带来的群体性事件非常多。近年来中央高层已关注到此问题的严重性，并明确要求要更合理地分配土地增值收益这块蛋糕。

有鉴于此，笔者以“北京郊区城镇化进程中集体土地增值收益分配：理论建模与实证检验”为题申请了北京市属高等学校高层次人才引进与培养计划项目并得以立项。课题组在开展调研后发现，此问题的难度远超想象。在相关数据调研方面难有进展，有关部门提供给部分数据也要求严格保密，因此本课题研究的实证检验部分做的不够深入。鉴于此类项目经费管理、绩效考核的特殊性，将本课题研究报告的一部分内容整理成书，将主要内容定位于以下几个方面：一是农村集体土地增

值收益分配相关基础理论，包括地租理论、地价理论、土地产权理论、土地增值理论、公平与效率理论，以及博弈论等其他相关理论；二是农村集体土地增值收益分配的发展背景——新型城镇化，以及现阶段农村集体土地增值收益分配问题主要涉及到的领域——农村居民点整理问题；三是农村集体土地增值收益分配的理论模型；四是农村集体土地增值收益分配理念的新走向。其中在理论模型部分，首次提出 RESSOM 模型，针对农村集体土地增值收益分配主体与权利、农村集体土地增值利益来源与分配模式、农村集体土地增值收益分配过程中的执行与监督问题等进行理论研究。

在此基础上，笔者提出几点粗浅的结论。认为新型城镇化将促使更多农村集体土地国有化、非农化；保障和提高农民的土地权益是后续政策导向；权利不清是公平分配集体土地增值收益的最大障碍；各方重视多元化利益是解决集体土地增值收益分配问题之匙。其中最后一条结论是沿袭了我之前在中国农业出版社出版的《农村居民点整理模式研究》中的思想，政府宜加大对社会效益和生态效益的关注，开发企业也应受制于此，村集体和农民个人也应视其为实实在在的“利益”，这是我最想传达的观点之一。

这本书的内容是在上述课题的研究报告的基础上加以整理提炼的，在此要感谢课题组同仁、相关论文合作作者做出的贡献。也正是因为这个原因，某些章节的条理性方面可能有所欠缺。加之笔者水平有限、时间仓促，本书纰漏、错误之处在所难免，恳请读者批评指正。

张远索

2015 年 12 月

目 录

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景与意义	1
1.2 研究内容与重点	2
1.3 研究思路与方法	3
1.4 研究文献综述	3
第 2 章 相关基础理论	19
2.1 地租理论	19
2.2 地价理论	20
2.3 土地产权理论	21
2.4 土地增值理论	22
2.5 公平与效率理论	23
2.6 其他相关理论	25
第 3 章 集体土地增值收益分配的发展背景与主要领域	
——新型城镇化与农村居民点整理	27
3.1 新型城镇化与集体土地增值收益分配	27
3.1.1 双轮驱动下的新型城镇化发展	27
3.1.2 新型城镇化背景下的城乡土地市场统筹	36
3.1.3 新型城镇化背景下的农民市民化与农民利益	
保护	47

3.1.4 农民利益保护视角下的新型城镇化评价体系	59
3.2 农村居民点整理与集体土地增值收益分配	64
3.2.1 农村居民点整理与利益分配既有研究	64
3.2.2 台湾农村社区重划与利益分配	73
第4章 集体土地增值收益分配的两个理论模型	102
4.1 RESSOM 模型	102
4.1.1 模型构建	102
4.1.2 集体土地增值收益分配主体与权利	110
4.1.3 集体土地增值收益利益来源与分配模式	117
4.1.4 集体土地增值收益分配执行与监督	127
4.2 博弈论模型	134
4.2.1 博弈论理论	134
4.2.2 博弈论在集体土地增值收益分配中的应用 ——以“宅基地换房”类农村居民点整理 为例	139
第5章 农村集体土地增值收益分配理念新走向	156
5.1 农村土地制度改革新思路	156
5.2 “人的新农村”建设研究	161
5.3 农村土地“三权分置”下的农民利益保护	165
5.4 农村集体经营性建设用地入市	170
第6章 结论与讨论	174
6.1 结论	174
6.2 讨论	176
附录1 中华人民共和国土地管理法	178
附录2 深化农村改革综合性实施方案	199
参考文献	216

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景与意义

现阶段我国处于快速城镇化时期，大量农村集体土地国有化、非农化。在此过程中，农村集体经济组织的土地由于用途发生改变，产生巨幅增值收益。合理分配这个增值收益蛋糕，是事关社会公平、稳定发展大局的重要一环。前任总理温家宝在 2011 年底的中央农村经济会议中指出，推进集体土地征收制度改革，关键在于保障农民的土地财产权，分配好土地非农化和城镇化产生的增值收益，“不能再靠牺牲农民土地财产权利降低工业化城镇化成本，有必要、也有条件大幅度提高农民在土地增值收益中的分配比例”。2013 年 11 月，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”。习近平总书记对国土资源工作极为重视，在党的十八大、十八届三中全会上，对国土资源工作提出了一系列新论述，他指出“土地改革事关重大，涉及面广，牵一发而动全身”，完善征地改革土地增值分配兼顾各方利益。2014 年 12 月，习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议，会议指出，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，在试点基础上有序推进。两届政府的高层领导人都对土地改革与增值收益分配问题做出指示，凸显出

中央政府对此问题的高度关注，这也表明了农村集体土地增值收益分配问题的重要性和严重性。但遗憾的是，在如何合理分配集体土地增值收益的问题上，我国在理论层面和实践层面至今都没有形成各方认可的合理方案。由于问题的敏感性，难以全面系统地获取农村集体土地增值收益分配实践层面的数据。

在此背景下，本研究拟从理论层面探讨我国集体土地增值收益分配的问题，通过总结相关基础理论、分析发展背景和主要领域、构建理论模型以及探讨政策走向等，较为系统地构建农村集体土地增值收益分配的理论体系，并着重研究农村居民点整理与土地增值收益分配问题、农村集体土地增值收益分配主体与权利、农村集体土地增值收益来源与分配模式、农村集体土地增值收益分配过程中的执行与监督问题等，可为我国农村集体土地增值收益问题的有效解决提供参考。

1.2 研究内容与重点

本研究主要包括以下几个方面：

一是农村集体土地增值收益分配相关基础理论，包括地租理论、地价理论、土地产权理论、土地增值理论、公平与效率理论，以及博弈论等其他相关理论。

二是农村集体土地增值收益分配的发展背景——新型城镇化，以及现阶段农村集体土地增值收益分配问题主要涉及到的领域——农村居民点整理问题。

三是农村集体土地增值收益分配的理论模型。

四是农村集体土地增值收益分配理念的新走向。

本研究的重点包括：农村居民点整理与土地增值收益分配问题、农村集体土地增值收益分配主体与权利、农村集体土地

增值利益来源与分配模式、农村集体土地增值收益分配过程中的执行与监督问题等。

1.3 研究思路与方法

本研究拟在综述既有研究文献的基础上,从总结相关理论入手,分析农村集体土地增值收益分配的发展背景与主要领域。发展背景主要是分析新型城镇化问题,对新型城镇化内涵、新型城镇化下的城乡土地市场统筹、农民市民化与权益保护、新型城镇化评价指标体系构建等问题进行分析;集体土地增值收益分配问题的主要领域定位于农村居民点整理,梳理农村居民点整理与利益分配既有研究,借鉴台湾农村社区重划与利益分配的经验。在此基础上探索构建理论模型:一是首创RESSOM模型,从理论层面对农村集体土地增值收益分配主体与权利、农村集体土地增值利益来源与分配模式、农村集体土地增值收益分配过程中的执行与监督问题等进行梳理分析。二是博弈论模型,运用博弈论思想分析农村居民点整理常见模式“宅基地换房”中涉及主体的博弈过程。三是,从农村土地制度改革、“人的新农村”、“三权分置”、农村集体经营性建设用地入市等角度探讨农村集体土地增值收益分配理念的新走向。

本研究以定性分析为主,涉及到的具体方法主要包括:文案调查法、实地调查法、个案研究法、对比分析法等。

1.4 研究文献综述

新型城镇化是新一届政府治国理政的重要战略抓手,城镇

化进程中,涉及大量的农村土地问题,而土地增值收益分配问题是我国农村土地工作的核心(周跃辉,2014)。最高人民检察院检察长曹建明在2013年接受采访时表示,现阶段我国每年70%~80%的群体性上访事件都和拆迁、征地有关。在拆迁、征地过程中一方面确实有老百姓的胃口越来越高的问题,但是更多的还是地方政府在拆迁和征地过程中伤害到老百姓利益,特别一些地方暴力拆迁,严重损害了农民的利益,进而激化矛盾,影响社会和谐。有鉴于此,党的十八届三中全会提出“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”,中央将农村集体土地增值收益分配问题提高到国家战略高度,凸显高层致力于妥善解决此问题的决心。近几年,我国理论界将此问题作为研究热点之一,开展了大量研究,取得了丰硕成果,对这些成果进行归纳分类并予以述评分析,旨在通过理论梳理,发现既有研究的相对薄弱之处,为后续研究提供参考。既有研究主要集中在以下几个方面:

1. 农村集体土地增值收益产生机理

土地增值收益,通常是指土地用途发生变化而导致土地价值增加的部分,也就是说同一地块投资的行为和方向由低收益率用途置换为高收益率用途时引起的土地价值的增值(李元,2013),比如农业用地转为建设用地进行商品房开发等导致该地段增值。农村集体土地增值收益,是指农民集体所有的耕地、园地等农用地以及集体建设用地收益的增加(郜瑞燕等,2013)。有研究对该“增值”部分进行了分解,认为土地增值来源包括该土地直接投资性增值和外部投资辐射性增值等投资性增值,以及供求性增值和用途性增值(刘江涛等,2012)。比如宅基地的增值,一是由于土地资源的稀缺性,宅基地本身具有增值性;二是政府在征收农民宅基地以后,通过土地一级

开发,达到“五通一平”或“七通一平”,即将生地或毛地做成熟地,然后通过招拍挂的方式出让给开发商进行城市住宅等建设,在此过程中,宅基地的增值体现为投资性增值和改变用途带来的增值(穆向丽等,2014)。在此基础上,有学者归纳了土地增值收益的主要来源,包括集体农业用地及未利用土地转为集体建设用地、集体农业用地及未利用土地转为国有建设用地、集体建设用地转为国有建设用地、集体建设用地深度开发、国有建设用地深度开发等(俞静琰,2013)。也有研究对土地增值收益的费用内涵进行了分析,认为土地增值收益是土地出让总价款扣除地上附着物补偿费、青苗补偿费、拆迁补偿费、土地开发费和相关业务费等五类费用后的剩余部分,它包括支付给农民的土地补偿费、安置补助费和社会保障费用,也包括政府收取的各类税费和获得的出让金纯收益(廖洪乐,2013)。有学者提出,如果我们沿袭当前的征地补偿做法,将农村集体土地,尤其是城市郊区的农村集体土地视为传统的农业用地的话,是不合理的,甚至是不可思议的。长期以来征地矛盾丛生、农民不满、纠纷不断的根源在于这种采取被征地被征用前三年平均产值的倍数法补偿的思路不符合实际(张鹏等,2008)(见附录1)^①。

2. 农村集体土地增值收益分配现状及问题

(1) “公共利益”界定

我国目前的法律没有对“公共利益”作出明确界定,比如《土地管理法》也只是在其第二条规定中提出“国家为公共利

^① 《中华人民共和国土地管理法》是我国土地管理事业的蓝本和标尺,对土地管理实践起了巨大作用。但因社会发展太快,这部2004年修订并使用至今的法律里面有些条文规定明显过时。将其作为本书的附录之一,旨在引起读者对该部法律本身及其与当前政策可对比的方面的关注和思考。

益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。”，在此背景下，很多地方政府为了当地利益，往往将很多项目冠以“公共利益”旗号，进而对农村集体土地进行征收。在此情形下，“公共利益”成为很多地方政府手中的大棒，更有力地打向被征收农民（潘嘉玮，2009）。一方面，公共利益容易与国家利益、政府利益、集体利益等概念混淆；另一方面，公共利益也难以与商业利益明确分开，比如现阶段我国大量村集体土地被征收以后用来开发建设商品房，这种情形很难定义为是“公共利益”还是“商业利益”，因此在现实生活中，以获取商业利益或利益集团的利益为目的的征收时常打着公共利益的幌子进行（江国华等，2014）。在公共利益的属性归属上，有研究认为，公共利益应该定位为卡尔多—希克斯效率，表现为土地征收后的社会总效用或社会总产出的增加，土地被征收以后，其配置效率得到提高，当然这种提高要建立在对被失地农民的合理补偿之上（高建伟等，2009）。

（2）失地农民获得补偿

由于“公共利益”内涵界定不清，造成征地范围过大。加之农地产权制度不健全，农民缺失对土地的发展权、地方政府职能错位，对“土地财政”依赖性增强、村委会的双重“代理”身份使农民利益让位于公权力等原因，导致被征农地价值被低估，对失地农民的补偿不合理。具体体现在：忽略了对农地价格的补偿；一次性的货币补偿，未考虑到土地的未来收益；原用途补偿，未考虑到土地的增值收益；补偿标准设定上限，与农民承包权年限不符，带有明显的计划经济色彩；未妥善考虑农民日后生活。地方政府在农地非农化中获取巨大收益，失地农民权益受损严重，农民与政府之间矛盾升级（单娇颖，2014）。有学者采用物元模型研究了农地非农化过程中土

地增值收益合理的分配格局，发现农民所应获得的理论补偿是现实补偿的4~12倍，农地转用过程中土地增值收益分配不合理，主要是偏向于用地单位和政府，失地农民的权益受损程度大。农民所获得的收益与政府所得增值收益差距高达数倍可见目前土地增值收益分配有待大幅改进（苑韶峰等，2012）。

（3）失地农民后续保障

有研究指出，失地农民所获得的征地补偿费相对较低，现有的土地补偿改革思路多数是以提高农地产值标准以及补偿倍数，这种改革思路无法使农民持续分享农地非农化后的增值收益，后续生活保障成为难题（诸培新等，2013）。在失地农民市民化转型过程中，有很多后续保障工作要做，其中改善失地农民的文化水平是非常重要的工作，唯有如此才能促进失地农民自身发展，保障其可持续生计，否则，很难改变失地农民竞争能力低下的局面，难以改变其弱势群体的地位（鲍海君等，2014）。有学者研究发现，美国在征地补偿过程中，采用公平补偿原则，以当前的市场价格为标准，确定土地补偿价格。这种价格不仅包括土地现在的价值，还包括土地未来的可能的价值。如果该地块的征收行为导致其相邻或相关地块的价值降低，相邻或相关地块的所有者也有权向征地机构提出补偿要求（陈攻任等，2011）。这种重视土地当前价值和土地发展权、生态价值等潜在价值的补偿理念，值得我国借鉴。

（4）增值收益分配的地区差异

我国不同地区失地农民所获补偿不尽相同。以农民上楼模式为例，北京、天津、山东等地多是一处宅基地能换得一套新房，西北某些城市则需要补缴部分成本后才能用宅基地换取一套新房，而以深圳为代表的南方城市，则一处宅基地可以换几套住房，各地土地增值收益不同、新建楼房容积率不同等，都

会导致增值收益分配的地区差异，但最主要原因还是主观上导致的政府和集体分配比例不同。有研究发现，华南地区政府与农村集体土地收益分配比例为 10.5 : 1，而在华北地区，这一比例高达 28.1 : 1，这在一定程度上体现了不同地区政府的强弱势程度（王法俊，2012）。有学者认为，城市郊区的农民不是普通意义上的农民，而是“土地食利者”，他们的状况远远好于全国一般地区的农民，只是因为土地非农化过程伴随着巨大的增值收益，所以他们会借征地机会，要求更多的补偿（贺雪峰，2014）。

（5）增值收益的分配管理

有研究指出，农村集体土地增值收益的分配管理方面存在诸多问题。土地产权界限模糊，造成中央政府、地方政府、农村集体组织、农民等各方主体在土地增值收益分配中的决策权、收益权分布不均衡；土地税费体系尚待进一步合理化；土地交易管理的支持系统有待完善等（胡士戡等，2009）。还有研究认为，增值收益分配管理存在的问题包括农民利益受损，社会矛盾激化；耕地面积锐减，粮食安全受到威胁；土地利用不经济，盲目征地；土地财政带来国有资产流失等等（罗辉等，2012）。而导致这些问题的核心原因在于征地过程中补偿价格的确定以及增值收益分配中农民的参与弱化，政府公权的作用过大（罗华等，2013）。农民地位和政府地位的巨大差别，导致以下几方面都可能存在不公平：一是分配主体不公平，我国有关的法律、法规限制了农村集体土地要素的真正主体真正参与到农转非土地增值收益分配中来；二是分配格局不公平，政府所占的优势巨大，老百姓的利益总是被损害；三是分配形式不公平，政府和开发商分别以管理者和投资者的身份获取了大部分增值收益，而农民得到的现有耕作方式和技术条件下若

千年的农地收益（高雅等，2010）。

（6）增值收益分配的困境

我国城镇化模式多数是通过大量征收农村集体土地，而忽视通过旧城改造等方式进行城市土地利用效率的提升工作。在此背景下，政府寻租成为一种可能，很多地方政府热衷于大规模征地，利用自身强势地位，大量征地，从中攫取利益（王家庭等，2009）。集体土地增值收益分配的困境主要体现在以下两个方面：一是不同来源的土地增值收益难以分割，在实践中土地增值表现为一个综合的市场价格；二是土地增值收益分配与土地产权保护的矛盾，一方面以农民为组分的农村集体经济组织是土地所有权人，另一方面政府有权对土地用途进行管制，并且通过修路、改善环境等外部性措施促使地块升值，权力与贡献之间的比值很难量化（朱一中等，2012）。

3. 农村集体土地增值收益分配方案优化

（1）设置土地发展权

在城镇化背景下，大部分农村集体土地都有非农建设的机会，只是由于土地用途管制导致其发展机会丧失或延后。比如黑龙江省的很多农田，承担着保障国家粮食安全的责任，失去了进行非农建设的机会。而事实上他们在义无反顾地支持国家建设的同时，迫切希望在规划和用途管制的前提下，农民同样可以像开发商一样开发经营自己的集体经营性建设用地（杨吉人，2014）。因此应当重视农地发展权概念，加大财政转移支付力度，补偿那些失去发展机会的土地所有者（陈珍，2011）。农地发展权实质上是农地产权人牺牲实际发展所获得的机会成本补偿的收益。在进行非农建设时，农地转用者应该购买农地发展权，保有农地者可以出售其农地发展权，即学习美国的土地发展权转移理念，保有农地农用的土地权利人，也参与分享

农地转用的增值收益（王佑辉等，2009）。在暂缓偏远地区农村大拆大建整理的情况下，通过财政转移支付的形势，将相对发达地区农村居民点整理增值收益中的部分收益，转移到偏远地区农村，支持当地群众居住条件的改善和生活水平的提高（张远索等，2014）。有学者认为，农村集体土地价值内涵丰富，包括粮食安全价值、社会保障价值、生态安全价值、市场价值以及发展权价值，不应该一次性给农民补偿收益，而应该有条件地把土地未来的、持续的增值收益的大部分让渡给农民（朱艳丽，2013）。另外还有学者对英美国家的农地非农化进程中带来的增值收益分配管理方式进行了研究，指出其将土地发展权与土地所有权分离出来的做法值得借鉴（彭江波等，2013）。

（2）提高补偿标准，构建增值收益分配机制

有学者认为，应该加快集体建设用地入市步伐，即实现农村集体土地同地、同权、同价，让农民真正享受到集体土地增值收益（刘守英，2011）。提高补偿标准、设置农村集体土地增值收益分配机制才能保障农民土地权益。一是用法律保护农民的土地承包经营权，农民是否退出承包地，必须建立在完全自愿的基础上；二是确立公正补偿原则，建立救济途径；三是提高补偿标准，建立平衡机制；四是健全机制，让农民分享土地增值收益，比如预留农村集体发展用地，允许村庄保留一部分“公地”等；五是健全土地确权制度（何虹，2013）。要完善征地补偿机制，征收农村集体建设用地必须依法进行，按照同地同价原则给农民以足额、合理补偿，并将失地农民后续的就业、住房、社保等问题纳入工作范畴（赵阳，2013）。有研究通过考察具体城市的区片征地综合补偿机制后发现，在征地中依然存在很多问题，并提出构建集体土地增值收益分配机制