

两江经济法治文丛

岳彩申 总主编

# 农村集体土地增值利益分享 法治化研究

龚暄杰 著



A Research on the rule of law for the Interests Sharing about  
the Added Land Value on Rural Collective Land

两江经济法治文丛

岳彩申 总主编

# 农村集体土地增值利益分享 法治化研究

龚暄杰 著



A Research on the rule of law for the Interests Sharing about  
the Added Land Value on Rural Collective Land

---

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

农村集体土地增值利益分享法治化研究 / 龚暄杰著

· -- 北京 : 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3586 - 9

I. ①农… II. ①龚… III. ①农业用地—收入分配—  
法治—研究—中国 IV. ①D922.324

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 122979 号

农村集体土地增值利益分享法治化研究  
NONGCUN JITI TUDI ZENGZHI LIYI FENXIANG  
FAZHUIHUA YANJIU

龚暄杰 著

策划编辑 陈 妮  
责任编辑 马丽娟 贾方武  
装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社  
总发行 中国法律图书有限公司  
经销 新华书店  
印刷 北京虎彩文化传播有限公司  
责任校对 杨锦华  
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法治与经济出版分社  
开本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16  
印张 15  
字数 256 千  
版本 2019 年 7 月第 1 版  
印次 2019 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

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

投稿邮箱/ [info@lawpress.com.cn](mailto:info@lawpress.com.cn)

举报维权邮箱/ [jbwq@lawpress.com.cn](mailto:jbwq@lawpress.com.cn)

销售热线/400-660-8393

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3586 - 9

定价:66.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



让法律被信仰

两江经济法治文丛



两江经济法治文丛

---

**编委会**

(按姓氏笔画排列)

王煜宇 邓 纲 许明月 卢代富  
江 帆 李 树 张 怡 岳彩申  
唐烈英 盛学军

## 总 序

随着我国经济体制改革的不断深化,经济法治建设面临着一系列重大理论与实践问题,急需从理论上展开深入探讨并提出有效的解决对策。“两江经济法治文丛”紧扣中国经济法治建设的主线,围绕如何实现政府与市场关系的法制化、如何发挥市场配置资源的决定性地位等重大理论与实践问题,力求通过出版一批具有前沿性和创新性的著作,寻求经济法治理论的创新,为中国市场经济法治建设提出对策建议。

“两江经济法治文丛”是重庆市“两江学者”特聘教授岗位推动学科建设的平台,是服务重庆及全国经济与法治建设的系列成果。“两江学者”计划作为重庆市最高层次人才计划,被公认为“重庆院士工程”,是重庆市高层次人才队伍建设工程重大专项。在重庆市委人才工作领导小组领导下,由市委组织部、市人力社保局牵头,市教委、市科委等市级有关单位共同实施,在全市重点产业、重点学科、重点建设领域设立100个特聘岗位,以带动全市重大项目、支柱产业和优势学科发展。其中,应用技术领域60个,基础研究领域25个,人文社科领域15个。该计划面向海内外延揽一流精英,造就一批高水平创新团队,培育一批高层次学术技术领军人才,提升重庆核心竞争力,打造内陆开放高地和西部人才中心。西南政法大学经济法学科经过几代人的不懈努力,在科学研究、人才培养、服务社会及文化传承方面取得了突出成就,2003年和2007年两次被确定为国家重点学科,2011年入选设立“两江学者”岗位的单位,2013年我有幸受聘为“两江学者”岗位特聘教授。

为实现“两江学者”计划及特聘教授岗位设置的目标,“两江经济法治文丛”以推动经济法学科建设和服务重庆及全国经济社会发展为目标,选择西南政法大学经济法学科教师及博士的优秀著作出版,重点资助专门研究经济法基本理论、财税金融法、竞争法、消费者保护法、农村

经济法制等领域重大问题的优秀著作。文丛的出版坚持前沿性、科学性、现实性和针对性的原则,突出问题导向,采用灵活多样的著作形式,不仅包括个人专著,还包括合著、论文集等形式。根据申请出版的书稿质量,坚持择优资助和宁缺毋滥的原则,每年资助出版著作2~5部。

我们期待“两江经济法治文丛”的出版能为重庆及我国经济法治建设添砖加瓦,同时也欢迎各界朋友不吝赐教,对文丛的出版提出宝贵建议和意见。

岳彩申

2015年6月3日

## 序

经济学巨擘在《国富论》中意味深长的提点，经典作家在莱茵省议会林木盗窃法辩论中“利益占了上风”的论断，余音缭绕，力透纸背。正所谓“天下熙攘，利来利往”。《大学》指出：“有人此有土，有土此有财。”古往今来，土地与土地利益一直备受关注，不可泄泄视之。当今中国，任何土地利益分配，可能都要受到两重制约：一是土地公有制度（包括国有和集体所有）；二是基于农业国变工业国的土地利益分配背景。鉴于此，土地利益的分配，特别是涉及中国广大农民利益的农村集体土地利益的分配，就不是一个简单的“分蛋糕”问题，而是一个涉及国家意志、利益平衡、制度建构的复合性问题。以此检视，本书以农村集体土地增值利益分享为题展开研究，具有重大的理论和实践意义。

在农村，集体土地增值利益的来源事实上主要就是“三块地”：宅基地、承包地、“农转非”地（农用地转为非农用地）。在所有制给定的前提下，如何分享其中的利益，从法律制度的角度看，目前的主要思路为“两权分离，权利分化”。具体而言，就是实现所有权与其他权利的分离；在此基础上再实现其他权利的进一步分离。事实上，本轮农村土地“三权分置”改革，就是这一思路的具体体现之一。值得注意的是，本书并没有对这方面的利益来源做进一步的区分，而是主要抽取这“三块地”的“公因式”而展开论述。在界定农村集体土地增值利益的概念和分配标准的基础上，本书着重在如下方面展开了研究：一是以土地交易制度的构建为手段，对农村集体土地增值利益的分享方式进行了探索；二是以权利的介涉为目标，对农村集体土地增值利益分享的依据进行了分析；三是以比例原则为重心，探讨了农村集体土地增值利益分享中的利益协调问题。应当说，本书在以上三方面作出了努力，值得肯定。

本书系作者在博士学位论文基础上修改而成。尽管作者努力克服

各种困难展开了认真研究,但一如任何学术成果,本书中需要继续探究的问题也是客观存在的。例如,从制度精细化的角度看,对于构建统合农村“三块地”的增值利益分享规则,本书提出的路线图是否可行?同时,我国农村土地增值利益的分配是一个典型的“诺斯悖论”——既要依靠国家的干预行为,又要规范国家的干预行为。在土地所有制被锁定的情况下,这种纠结可能还会持续下去,如何破解,恐怕也需要进一步的思考和探索。万事开头难,但开弓没有回头箭,期待作者就这一论题持续研究,推出更好的作品以飨读者。

是为序。

卢代富

2018年12月12日

# 目 录

导 论 .....	( 1 )
一、研究的意义 .....	( 1 )
二、文献综述 .....	( 4 )
(一)两个样本的选择及说明 .....	( 4 )
(二)对样本一的分析 .....	( 7 )
(三)对样本二的分析 .....	( 14 )
(四)关于农村集体土地增值利益的研究 .....	( 18 )
三、研究思路与方法 .....	( 24 )
第一章 农村集体土地增值利益的法律意蕴 .....	( 30 )
一、农村集体土地增值利益的内涵 .....	( 30 )
(一)农村集体土地增值溯源 .....	( 31 )
(二)农村集体土地增值利益的定义 .....	( 37 )
二、农村集体土地增值利益的解析 .....	( 39 )
(一)农村集体土地增值利益的特性 .....	( 39 )
(二)农村集体土地增值利益的法律分类 .....	( 42 )
三、小结 .....	( 45 )
第二章 农村集体土地增值利益分享的主要相关理论 .....	( 48 )
一、分享经济理论 .....	( 48 )
(一)分享经济理论的启示 .....	( 48 )
(二)农村集体土地增值利益分享的实现 .....	( 49 )
二、利益相关者理论 .....	( 51 )
(一)利益相关者理论的启示 .....	( 51 )

(二)农村集体土地增值利益分享中的利益相关者理论运用 .....	( 53 )
三、利益协调理论 .....	( 56 )
(一)利益协调理论的启示 .....	( 56 )
(二)农村集体土地增值利益分享中的利益协调 .....	( 57 )
四、社会正义论 .....	( 58 )
(一)社会正义论的启示 .....	( 59 )
(二)农村集体土地增值利益分享中的正义观念 .....	( 61 )
五、小结 .....	( 62 )
第三章 农村集体土地增值利益分享改革的路径研究 .....	( 64 )
一、现有改革的误区 .....	( 64 )
(一)改革理念的偏颇 .....	( 64 )
(二)改革机制中的实践误区 .....	( 68 )
二、农村集体土地增值利益分享改革的典型路径 .....	( 70 )
(一)土地产权改革路径 .....	( 70 )
(二)土地交易改革路径 .....	( 73 )
(三)收益分配改革路径 .....	( 84 )
三、农村集体土地增值利益分享改革的分析 .....	( 89 )
(一)分析标准的选取 .....	( 89 )
(二)对标准与改革的分析 .....	( 96 )
四、小结 .....	( 104 )
第四章 农村集体土地增值利益分享的法治化研究 .....	( 105 )
一、农村集体土地增值利益分享与改革 .....	( 105 )
(一)农村集体土地增值利益的分享 .....	( 107 )
(二)农村集体土地增值利益分享的改革 .....	( 110 )
二、农村集体土地增值利益分享的法治化 .....	( 113 )
(一)农村集体土地增值利益分享改革的特点 .....	( 113 )
(二)农村集体土地增值利益分享的法治路径 .....	( 115 )
三、关于农村集体土地增值利益分享法律制度构建的路径 .....	( 118 )

(一)以混合型交易为目标构建农村集体土地交易制度 .....	(119)
(二)以土地征收补偿为重点构建分配权利法律制度 .....	(124)
(三)以实现利益协调为目标构建利益协调法律制度 .....	(130)
四、小结 .....	(130)
<b>第五章 农村集体土地增值利益分享的土地交易法律制度 .....</b>	<b>(132)</b>
一、交易模式重构改变土地增值利益实现方式 .....	(132)
二、构建“政府—市场”混合型农村集体土地征收储备制度 .....	(134)
(一)现有土地征收储备制度存在的不足 .....	(134)
(二)重构土地储备与土地征收、土地交易的关系 .....	(137)
三、小结 .....	(149)
<b>第六章 农村集体土地增值利益分享的分配权利法律制度 .....</b>	<b>(151)</b>
一、农村集体土地增值利益分享的权利体系 .....	(151)
(一)农村集体土地增值过程中的土地权利与权利重构 .....	(152)
(二)土地征收相关的契约关系与分配权利 .....	(161)
二、农村集体土地增值利益分享相关的权利制度 .....	(167)
(一)成员权制度 .....	(167)
(二)处分权制度 .....	(173)
三、小结 .....	(177)
<b>第七章 农村集体土地增值利益分享的利益协调法律制度 .....</b>	<b>(179)</b>
一、确定利益协调价值目标的利益平衡原则 .....	(179)
二、确定利益协调优先价值的权利优先规则 .....	(181)
(一)原生权利优先规则 .....	(182)
(二)市场权利优先规则 .....	(183)
(三)弱者权利保护优先规则 .....	(184)
(四)程序权利优先规则 .....	(185)
三、确定利益协调适当限度的比例原则 .....	(186)
(一)妥当性原则 .....	(188)
(二)必要性原则 .....	(189)

(三)法益相称性原则 .....	(191)
四、小结 .....	(192)
结    论 .....	(194)
一、本书的研究方法 .....	(194)
二、本书的主要结论 .....	(194)
三、本书研究的不足 .....	(195)
参 考 文 献 .....	(197)
后    记 .....	(224)
致    谢 .....	(226)

# 导 论

## 一、研究的意义

无论古今中外,尽管称谓、内涵、外延有些许不同,但作为一个理论范畴而言,利益贯穿人类社会发展,也是解释社会生活的基础密码,关于利益的理论在人类思想宝库中已蔚为可观。《韩非子·八经第四十八》载:“凡治天下,必因人情。人情者,有好恶,故赏罚可用;赏罚可用,则禁令立而治道具矣。”恩格斯(Friedrich Engels)在论述经济关系时也说,利益是一个社会的经济关系最重要的表现形式。<sup>①</sup> 社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)在谈到类似话题时也认为行为的背后其实是人与人之间趋同或者对立的利益关系。利益规律是法的基本规律。<sup>②</sup> 就某种程度而言,可以说利益范畴是人文社会科学研究的基本范畴,<sup>③</sup>利益问题是哲学、政治学、社会学、法学、经济学等人文社会科学不可避免的基本问题。文明社会从来不主张唯利是图,利益视角也不能解释人类历史上和现实中全部的对理想与梦想的高尚追求,但是,作为一种理论视角,利益分析是重要而不可忽视的。

“土地是财富之母”,<sup>④</sup>这是英国经济学家威廉·配第(William Petty)广为人知的一句名言。中国农村改革之父杜润生曾经指出,中国

---

① 参见卫兴华:《论社会主义制度下的物质利益关系》,载《经济研究》1979年第1期。

② 参见李双元、李赞:《构建国际和谐社会的法学新视野——全球化进程中的国际社会本位理念论析》,载《法制与社会发展》2005年第5期。

③ 参见杨军:《应该确立“利益”作为经济政治学基本范畴的地位》,载《学术论坛》2005年第2期。

④ [英]威廉·配第:《赋税论·献给英明人士货币略论》,陈冬野等译,商务印书馆1978年版,第53页。

最大的问题是农民问题,农民最大的问题是土地问题。<sup>①</sup> 土地在我们这样一个以农业立国的大国中被视为“最为稀缺的不可再生资源和最基本的生存资料”。<sup>②</sup> 中国正处于城市化的进程中,土地问题一头连着农村,一头连着城市。土地问题不仅是农村问题,也是全局问题。我国当前所面临的众多重大经济社会问题跟农村土地制度有着密不可分的关系,当前房价问题、土地财政<sup>③</sup>、地方债等全局性问题也或多或少地与农村土地制度有着联系。改革农村土地制度已经成为一种共识,能不能找到农村土地制度改革的突破口,是改革能否成功的关键,其中农村集体土地<sup>④</sup>的增值利益分配,是改革中各方面最为关注的部分。

马克思(Karl Heinrich Marx)说:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”<sup>⑤</sup>“利益”一直被学者们认为是解开人类社会发展的一把钥匙。经济学家厉以宁认为改革有两种导向:一种是利益导向,另一种是危机导向。收入差距的扩大需要有效控制。<sup>⑥</sup> 在传统计划经济体制向市场经济体制转轨的过程中,经济基础与上层建筑的传统耦合机制失去了稳固的基础,<sup>⑦</sup>剩余分配的控制权正在经历巨大调整,利益分配由微观经济学的研究视野进入了更广大的研究领域。我国集体土地增值分配如果存在问题,可能会导致人们产生不公正、焦虑的负面情绪,社会心理失衡所引发的破坏性的风险情绪一旦得不到矫正而失控,就会成为社会持续发展的不稳定因素。特别是,我国目前已经呈现出了高风险社

---

① 参见柳忠勤:《中国最大的问题还是农民问题——访我国著名经济学家杜润生》,载《今日国土》2002年Z1期。

② 高涤陈、申恩威:《制度性变革——中国土地的根本出路》,载《中国统计》2004年第2期。

③ 根据国家审计署的专项审计结果,2014年土地出让金在整个地方政府性基金收入中的比例高达86%,而这一比例在2001年仅为16.6%。

④ “农村集体土地”与“集体土地”严格来讲是不同的,农村集体土地是农村和城市郊区属于农民集体所有部分的土地。本书中可能涉及的“集体土地”也指的是“农村集体土地”。

⑤ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1956年版,第82页。

⑥ 林毅夫、庄巨忠、汤敏等编:《以共享式增长促进社会和谐》,中国计划出版社2008年版,第118页。

⑦ 参见牛飞亮:《体制改革、社会博弈与利益分配》,载《探索》1999年第2期。

会<sup>①</sup>的特征,财富的社会生产与“风险的社会再生产”伴生。而让人担忧的是,旧的不稳定因素还未消除,不同层面的利益群体又借改革的机会,往土地制度的改革中间夹带“私货”:一是在既有利益中固化收益分配结构;二是打破利益生成方式,形成新的收益方式。因此,对农村集体土地收益分配的法律改革,必须将社会公正的视角延伸到改革过程本身。在土地问题上,我们对征地强拆引发的社会危机能够及时回应,推动征地补偿的改革,却忽视了主动以理性的态度进行利益导向的制度改革。土地问题归根结底是利益问题,而城市化引发的集体土地的增值利益是土地利益分配的核心问题。甚至可以说,不能正确处理土地权利的分配并且妥善处置有关土地的利益关系,是历史上政权更迭的主要原因,也是执政党治理成效的主要衡量标准。<sup>②</sup>原国土资源部调控和监测司巡视员董祚继在谈到土地增值收益分配时说,相关改革推进既需要地方政府解放思想、大胆创新,也需要理论界加强研究,用有说服力的理论成果引领和支撑改革实践。利益问题的改革,不是改革利益的生成方式,而是改革利益的分配方式;不是追求利益独占,而是追求利益分享,实现共享增值利益是顺利推进进一步改革和发展的必要条件。从问题解决的角度出发,解决农村土地问题的不二法门是“集体土地增值利益分享”。

“追求利益是人类最一般、最基础的心理特征和行为规律,是一切创造性活动的源泉和动力。”<sup>③</sup>实现发展利益公平、正义地分享,是立法者在进行利益处理方面应该追求的价值目标。如何实现土地增值利益的共享,实现土地利益增值分配改革的共治,是关系全面建成小康社会共建成效的重大课题。

利益与利益分配广泛存在于经济社会的各个环节,当然,社会本身也是具有一定的内在机制来调节利益关系、抑制利益冲突的。然而,由于农村土地之上利益呈现出了多元化的特点,利益相关者的利益需求也

---

① 参见[德]乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,译林出版社2004年版,第15~21页。

② 参见唐欣瑜、梁亚荣:《我国农民集体土地收益权权利演进之回顾与展望》,载《农业经济问题》2014年第5期。

③ 张文显:《法哲学范畴研究》(修订版),中国政法大学出版社2001年版,第220页。