

农村集体建设用地入市收益分配法律机制研究

◇ 陈寒冰

一、土地权利不彰:农村集体建设用地入市收益合理分配的现实阻碍

(一) 土地产权不明晰,限制性因素多

土地产权是有关土地财产的一切权利的总和。我国土地所有制表现为国家土地所有权和集体土地所有权两种形式,但是,现阶段多数地区普遍存在农村集体土地产权不明晰、农地产权主体模糊或虚置的现象。

(二) 要素市场不完善,资源流动性不强

现阶段,土地、劳动力及资金市场的建立仍不够完善,导致资源流动性不强,不能发挥资源带动农民财产性收入增加的作用。

(三) 制度性体系障碍仍然使保障性财产和资产性财产混同

为了保障农民基本生存条件不受影响或者处于风险不可控的境地,同时为避免集体建设用地挤占耕地影响粮食安全,国家一直将农民的宅基地和建设用地与经营性土地混合在一起,从而使整个农村土地制度改革受到保障性财产功能的制约,无法让集体土地入市,也无法使保障性财产向资产性财产转化。

二、收益分配缺乏规范:农村集体建设用地入市相关法律问题

(一) 现行法律支持力度不足,“小产权房”处置政策分配不公

我国现行法律对农村集体建设土地入市的支持力度不足主要体现在以下三个方面:一是集体建设用地流转制度改革的直接依据是国家的政策、地方性法规及相关的管理措施,国家的基本法律《土地管理法》及《物权法》仍将集体建设用地流转限制在“依法取得建设用地的企业因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移”这一狭小

的范围之内。二是虽然集体建设用地流转进行试点的地区允许集体建设用地用于抵押担保,但是由于农村集体建设用地使用权与国有建设用地存在着法律地位实际不对等的现象,从而导致银行不愿意农村集体建设用地的使用人以农村集体建设用地使用权抵押贷款,这也使得农村集体用地无法有效地获得农地的担保收益。三是农村经营性集体建设用地流转在耕地保护和土地市场影响方面存在争议。

目前,“小产权房”历史遗留问题处置仍然存在利益分配偏向,事实上还在变相剥夺集体和农民财产利益。

(二) 缺乏规范的土地流转收益分配方案

在农村集体土地产权不明晰的情况下,农村集体建设土地入市的权利掌握在乡镇政府和村集体手中。按照法律规定,村集体的经营性建设用地流转,须经村民大会或者村民代表大会表决通过后方可实施,但是在实践中,村民正当的知情权、参与权、决策未得到真正的维护。《土地管理法》修正案(草案)二审稿对此仅仅规定村民等用益物权人有“参与听证”的程序性权利。与此同时,农村集体建设土地流转产生的收益缺乏保障。现有集体建设用地流转大多属于私底下的交易,不但没有签订较为规范的协议,而且有些也没有经过上级部门的审核、批准,用地企业与村集体或农户签订的租赁协议缺乏法律、法规支持,若发生利益纠纷,最终的受害者还是农民。况且,集体建设用地流转收益的分配关系比较混乱,大部分试点地区流转分配比例由政府单方面制定,有的地区集体建设用地流转收益只有很少一部分分给本村集体及其村民,很大一部分则是被乡镇政府、村集体用于发展当地社会经济和所谓的公益事业。在农民和村集体之间分配时,又有大部分用于村集体发展,给予农民的仅是一定的社会福利。

(三)农村集体建设土地入市的市场调控利益分配机制不健全

目前,农村集体建设土地的流转价格由于没有科学的标准,从而存在一些不规范问题。虽然按照规定农村集体建设土地流转定价参照同地段国有土地转让价格,地方政府也制定了流转最低保护价,但是由于缺乏科学的经济分析与市场评估,村集体为获取流转产生的收益,很可能以低于相同地段的国有土地使用权转让价格的标准对外流转农村集体经营性建设用地。同时,由于缺乏完善的服务配套体系,集体建设用地流通过程基本是双方协商确定,没有形成统一规范的集体建设用地流转市场,交易中介、估价机构及政府监管等服务组织还没有介入,造成土地流转信息传播渠道不畅、土地供需失衡、流转价格不合理和收益流失等问题。此外,由于尚未建立全国统一的农村集体建设用地流转机制和流转平台,一些发达地区如上海、广东等农村集体建设用地存量有限,即使全部流转,也无法满足其当地发达的工业对土地的需求,而与此同时,西部经济不发达地区的城市化和工业化则存在明显落后的现象,加之当地农村外出务工的人口数量比较多,年轻劳动力的转移致使农村集体经营建设用地闲置的现象存在。由此可见,区域经济发展不均衡与土地资源配置的矛盾越来越明显。

(四)相关配套机制和措施不完善

集体建设用地流转一般要符合土地利用总体规划、乡镇规划等,但是从国家对土地的规划来看,规划和国土资源管理部门至今却未将农村集体建设土地纳入城市建设和土地年度利用计划中,从而缺乏对该类性质的土地完善管理方式,使得以“小产权房”等违法违规形式出现的大量农村集体建设用地自发、盲目地进入土地市场,导致国家对供应的经营性建设用地难以从总量上进行有效的管理,以致干扰正常的土地市场秩序。市场交易的前提在于产权界定清晰,虽然2013年1月31日中央下发一号文件,对农村土地开展确权工作,但是至今未全部完成整体工作,依然存在土地确权纠纷、土地权属管理纠纷等问题,导致很多地方的农村集体建设用地没有被充分有效利用。当然,国家对农村集体建设土地入市无法进行有效管理的另一原因是国家对此类性质土地的存量等数据无法全面掌握,使得政府不能及时了解其入市情况。

(五)参与入市土地的集体成员权的分配权行使无法保障

与国有土地入市交易主体为其所有权人(政府代为行使)类似,集体经营性建设用地的交易主体也应为其所有权人,即农民集体,政府已无法代表土地所有者的身份出现在入市交易活动中。集体经营性建设用地入市应由农民集体及其成员占主导地位,在入市主体、交易方式、交易价格以及收益分配等方面与国有土地有所区别。因此,农村集体建设土地入市制度设计需要解决三个问题:一是要理清政府与市场边界;二是要完善农村集体建设土地产权制度;三是要发挥农民的主体地位,这样方能保证改革的红利能够为农民群众共享,使得农民集体成员有更多的获得感。

保障农民充分行使其集体成员权,才能真正发挥农民在集体经营性建设用地入市中的主体作用。在入市交易过程中,集体经济组织代表农民集体,对集体土地等资产行使所有权,把规划为经营性用地的建设用地入市交易,农民个体则基于成员权行使其对集体土地及资产享有的相关实体性权利和程序性权利。农民在集体经营性建设用地入市中发挥主体作用的重要途径就是通过集体成员权的行使,参与入市的全过程。否则,在当前农村集体经济组织与村委会处于机构混同、人员交叉的情形下,入市的主体就有可能是其他权力主体,集体土地入市反而为其他权力主体侵犯农民财产性权利的提供了便利条件,农村集体建设土地还权赋能,最终也只是使其他权力主体提取了土地增值收益,农民财产权利将更加无从保障,更不用说分享城市化发展成果。可见发挥农民主体作用的实质,就要保障农民集体成员权的充分行使,使其能够通过有效途径参与入市交易的全过程。

农民集体成员权的充分行使,能保障其在农村集体建设土地入市过程中获得公平、合理的收益分配。在入市交易过程中,土地权属、入市主体、入市方式、入市价格、收益分配及使用等重大事项都涉及农民的切身利益,不仅按照《村民自治法》应履行相关的民主程序,出于保护农民财产权的考虑,也不能脱离其成员权的充分行使。需要使农民对集体经营性建设用地入市后自身面临的各种风险提前预判和应对,明晰农民集体意志的表达程序及实现路径,并真正体现成员的个人意志,农村集体建

设土地使用权入市流转才能真正反映集体与其成员的双边诉求与利益,才能实现农民在入市中公平合理地获得土地增值收益分配的目标。

三、农村建设用地入市收益分配法律机制

(一)建立和完善入市利益分配必要的法律和配套机制

我国现行的《土地管理法》第四十三条、第六十三条对国有土地使用的申请条件及使用权的禁止情形作了规定,但是这些规定均不利于集体经营性建设用地使用权的直接入市流转,建议解除这些法律对集体建设用地使用权流转的限制,允许其在特定条件下流转。在不违背《宪法》和《物权法》等法律的基础上,将第六十三条修改为:“农民集体所有的土地在符合法律规定的条件下可以转让、出让或出租用于非农建设。”同时可以将法定的条件限定为符合城乡规划、权属关系合法明晰、用途限定等方面。

集体建设用地无论采用哪种方式入市都会改变现有单一的城市土地供应格局,且国有和集体所有的建设用地使用权由于取得方式和取得成本的不同,因而权利内容也有差别,短时期内无法破解城乡土地的二元体制而将两种权利简单并轨。因此在修订《土地管理法》时,建议参考《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,具体界定集体建设用地使用权流转含义、对象、范围、程序、方式、用途和年限等,使集体建设用地使用权流转有法可依,用法律来规范集体建设用地使用权流转市场的有序发展。

笔者认为,未来要通过制定《集体建设用地入市管理条例》的方式,建立起城乡一体的建设用地使用权商品化价值确定机制,以及统一的建设用地使用权交易市场机制,在明晰农村集体土地所有权主体和权能基础上,进一步制度化和具体化集体经营性建设用地流转主体,直接参与入市过程中与对手的“直接谈判权”和其他相关法律程序。要建立规范的土地权利信息登记、土地调查统计、土地合同管理等动态土地管理制度,同时确立基于市场价值判断的土地评估定价、资产评估定价等价格评定制度,逐步形成城乡一体化的土地市场价值评估机制。土地的流转必须通过完善市场机制来降低土地交易和收益分配的制度成本,必须建立集体建设用地流转收益的公平分配机制。同时,也要建立土地投融资、委托代理、法律咨询等中介服务机构体

系和多元化监督体系,在充分保障农民基于土地所享有的全部权益的同时,兼顾地方政府和农村集体组织的土地管理成本、交易服务成本,以及他们的财政收支平衡,实现土地的利益在国家、集体和个人之间的合理公平分配。明确规定各方在市場中的权利权能和入市各方利益分配比例。

(二)明晰集体经营性建设用地各类产权的利益关系

长期以来,我国为发挥土地最大的社会和经济效益,实现社会的协调发展,对集体土地所有权进行了较为严格的限制:国家建设需要征地时,集体不得拒绝;集体需要改变土地用途等需要经过审批;集体土地所有权不得转让交易,集体土地使用权也禁止流转。这些限制实质上违背了法律的公平原则,而且也是对集体土地的一种产权歧视,给农民和集体带来了很大损失。从国家层面上,出于对耕地保护等方面的考虑,合理限制集体土地产权流动是必要的,但必须以对农民和集体带来的损失最小化为前提。实际上,法律制度对集体土地所有权的过度限制造成了一些不该有的社会矛盾,政府征地行为的随意扩大化也导致了集体土地所有权主体无法对土地处分权和收益权进行充分行使,时常引发农民集体上访和暴力冲突事件。因此,为实现国家、集体和社会的协调发展,应当尽量减少对集体土地所有权的不合理限制,让集体土地所有权人充分享有土地的各项权能,赋予农民对集体土地产权的自由行使。

我国《物权法》将建设用地使用权定义为一种用益物权,但同时又规定了“集体所有的土地作为建设用地的,应当按照土地管理法等法律规定办理”,这种对集体建设用地使用权的模糊规定容易让土地交易相关主体产生困惑,但同时也为集体建设用地使用权法律制度改革留下了空间。参照国有土地制度的做法,应当赋予集体建设用地使用权的物权地位,并对其权利的设定、转让、收回和续期等做出明确规定,在不违反国家土地利用总体规划前提下,让集体建设用地使用权与国有建设用地使用权享有同等的权利内容,即占有权、使用权、部分处分权和部分收益权。

国家要从法律制定方面,增强银行、基金会等金融机构对集体建设用地用于抵押担保的信心。由于短期内修改《物权法》和《担保法》的成本过高,可以考虑由最高人民法院对涉及农地抵押贷款的

条例做出重新司法解释。同时由各金融机构充分发挥其金融市场主体作用,制定各种集体建设用地抵押担保方案,为实现集体经营建设用地的交换价值,最大可能地保障农民的土地收益权。

(三)建立城乡一体化的建设用地收益市场化分配制度

在未来修订《土地管理法》之后,也必须制定专门的集体土地直接入市的管理条例,系统性地规定参与集体土地入市的各方收益如何分配,公平平衡各方利益,特别是农民内部和外部利益的协调。

在集体土地产权制度改革的基础上,城镇国有和集体所有土地使用权性质统一后,城乡建设用地使用权市场整合将会弥补分割状态下出现的社会福利的损失,也符合我国城乡统筹发展的战略。在城乡统筹背景下,让市场能在城乡资源配置中发挥基础性作用是关键,市场要素能够按照价格信号自由地流动,不仅可以提高资源配置效率,同时农民能够从这种资源利用效益提高中获得收益,分享社会福利的增加,实现效率与公平的统一。统一后的市场能从多角度做出一般性质的规定,包括市场规则、要素流动规则和市场体系规定等,这样统一、开放、竞争有序的市场不仅有利于政府管理,而且也有利于市场的繁荣发展,提高各类市场参与主体的总体福利水平。要形成统一的城乡建设用地使用权市场,除了要进行上述产权制度改革外,还需要土地交易法律制度和土地税费体制改革,以及建设用地市场体系、市场宏观调控体系和其他配套体系的建立,这样才能逐渐转变现在的市场分割状态,实现规范化的建设用地市场运行。

(四)农村集体建设土地入市农民集体资产获益权的行使

农村集体建设土地作为农民集体所有的财产,通过入市取得的收益应在农民集体及其成员之间合理分配,这样既能保证集体资产有所壮大,也能实现集体成员获得相应财产性收益。这种集体成员应获得的财产收益的分配和使用不仅应当经集体成员大会决议,还应当保障每个集体成员能够获得公平、合理的分配,不得随意剥夺特殊成员参与分配的合法权益。量化股权为集体成员参与收益分配提供了核算基础,与集体成员的界定标准同理,应当在农民集体内部自主决议的基础上,由法律法规的强制性规定保障特殊群体的基本权利,以维护其获得集体收

益分配的合法权益。有些地区已经对集体成员进行股权量化,按照人头股、基本股、劳龄股、贡献股等方式,量化方式各不相同。当然,集体经济组织及其相关负责人形成的决议若侵犯到农民的集体成员权益的,农民可依正当程序予以救济。

值得关注的是,鉴于乡镇范围内集体建设用地和耕地分布不均衡,规划也呈现出相对集中的特点,在现行各村之间独立核算的体制下,农村集体经营建设用地较多的村获得土地增值收益较多,耕地面积较多的村承担了耕地保护责任却未能获得相应的补偿,这就导致乡镇范围内因规划或历史原因导致收益不均衡的问题。因此有必要建立在一定的区域范围内对农村集体建设土地入市收益进行再统筹分配的机制,比如北京、上海通过镇级统筹或区域统筹的方式解决入市收益不均衡的问题,实现入市收益在农民集体内部以及区域范围内的相对公平、公正分配。

农民集体作为土地的所有者,其入市收益的大部分应当归农民集体及其成员所有,这也是我国农村土地制度改革为集体土地还权赋能、完善农村集体建设土地产权制度的目的所在。当然,按照“同地、同权、同责”,集体经营性建设用地也应当承担必要的公共基础设施建设等其他公共支出费用,土地增值收益调节金应当综合土地增值形成因素、基础设施建设等因素确定适当比例。

为了在立法中明确集体土地入市各种农民收益权条款和保障措施,建议在修改《土地管理法》的过程中,除了明确规定集体经营性建设用地可以自由流转外,还应该规定集体成员资格区分制度,以及公开、公平、公正的流转收益分配程序制度,或者制定专门的《集体经营性建设用地流转管理办法》,或者在《民法典物权编》专门规定集体成员的土地收益分配程序和法律原则。待土地法律制度的基本法修订以后,可以根据各个试点总结的经验,由国务院制定专门规范性细化的《集体经营性土地流转收益分配条例》。

作者简介:陈寒冰,周口师范学院副教授、法学博士。

(摘自《郑州大学学报(哲学社会科学报)》2019年第4期,原题《土地权利与农民财产性收入增长的关》)