

农村集体经营性建设用地入市土地增值收益分配机制

杨宸 (南京农业大学公共管理学院, 江苏南京 210095)

摘要 概述了农村集体经营性建设用地土地增值的产生及理论界的基本主张, 分析了我国集体经营性建设用地增值收益分配现状及存在的问题, 提出了完善土地增值收益分配机制的建议: 建立农村集体经营性建设用地土地增值收益归公制度; 建立城乡统一的土地增值税收体系; 提高征地补偿标准, 建立多元化补偿机制。

关键词 建设用地; 土地增值收益; 分配机制; 集体经营

中图分类号 S29; F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2016)36-0221-03

Distribution System of Rural Profitable Collective Constructive Land's Commercialization Resulting in Land Appreciation Accrual

YANG Chen (College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu 210095)

Abstract The appreciation generate of rural profitable collective constructive land and the essential claims of the theoretical circle were summarized. The appreciation accrual distribution situation and problems of rural profitable collective constructive land were analyzed. The recommendation to perfect the land appreciation accrual distribution system were put forward, such as establishing the rural collective operating land for construction land appreciation accrual to the public system; establishing a unified urban and rural land value-added tax system; improving the land requisition compensation standards, establishing a diversified compensation mechanism.

Key words Constructive land; Land appreciation accrual; Distribution system; Collective operation

2013年11月中共中央提出要建立城乡统一的建设用地市场, 明确在符合土地利用总体规划、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。农村集体经营性建设用地和国有建设用地一样入市势必带来极大的土地增值, 那么就需要建立合理的分配机制, 处理好土地增值收益的分配问题。笔者概述了集体经营性建设用地土地增值的产生及理论界的基本主张, 分析了我国集体经营性建设用地增值收益分配现状及存在的问题, 提出了完善土地增值收益分配机制的建议。

1 集体经营性建设用地土地增值产生及基本主张

1.1 土地增值收益的产生机理 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^[1]。集体经营性建设用地是指属于农民集体所有用于盈利性的建设用地, 从现状用途来看, 集体经营性建设用地主要指乡镇企业用地以及集体经济组织为了解决就业安置、发展集体经济而用作二、三产业的土地。集体经营性建设用地的来源一般是农用地, 而农用地的土地增值一般是指农用地转为建设用地带来的土地价格增加。马贤磊等^[2]指出土地增值收益来源于土地价值增加和政府政策导致的价格扭曲 2 种情况。邓宏乾^[3]认为造成土地增值的因素有 2 个, 一是生产性因素, 二是非生产性因素。该研究认为农用地转为建设用地所发生的土地增值一般是由以下 3 部分组成: 一是农用地转用成本, 该成本是将农用地开发为建设用地的过程中所产生的成本, 一般包括使土地达到“五通一平”的成本、农户安置补偿等; 二是公共投资带来的增值, 因为土地用途发生转变, 政府会相应进行基础设施建设、环境整治、配套设施建设等公共投资, 这些也会造成土地增值; 三是规划管制引起的增值, 这类增值是由于规划管制使某种土地资源显现出稀缺性从而导致另一种用途土地价格增加。

1.2 土地增值收益分配基本主张 关于土地增值收益的分配存在以下 3 种主张,

1.2.1 “涨价归公”论。“涨价归公”论最早由英国经济学家约翰·穆勒^[4]于 19 世纪中期提出, 他认为由于社会进步所带来的价值增加应由国家通过土地税收进行调节。19 世纪后期, 美国经济学家亨利·乔治^[5]也主张土地增值收益应归国家所有, 他认为土地增值并不是个人创造的, 而是社会发展的结果, 因此土地增值收益应归整个社会所有, 在此基础上, 他还提出了“单一税”政策。

1.2.2 “涨价归私”论。支持这一论断的学者认为, 在土地私有制的情况下, 土地增值是产权收益的自然结果^[6]。我国学者从保护农民利益的角度出发支持“涨价归私”论。周天勇^[7]认为在所有权主体没发生变化的情况下, 所有权人有权从中受益; 蔡继明^[8]提出对被征地农民进行全额补偿。

1.2.3 “公私兼顾”论。这是当前众多学者都主张的观点, 代表人物是中国人民大学的周诚教授, 他也是“公私兼顾”论的创始者, 他认为“在公平补偿失地者的前提下, 将土地自然增值的剩余部分用于支援全国农村建设”^[9]。

2 集体经营性建设用地土地增值收益分配现状及存在的问题

2.1 分配现状 早在 1996 年, 国家相关部门就在国内进行了集体建设用地土地增值收益分配的试点工作, 但是目前还没有在全国范围内推广。该研究选取了部分典型试点地区用以说明土地增值收益分配现状, 包括苏州、芜湖、安阳、顺德 4 个地区, 这些典型试点地区土地增值见表 1。

2.2 经验总结

2.2.1 土地增值部分归公。土地增值收益一般是由土地开发成本和土地供应纯收益构成。从各试点地区的规定来看, 不管是首次流转还是再次流转, 都需要将一部分的土地增值收益上交到政府部门, 有些地区首次流转和再次流转所缴纳的土地增值收益的比例存在差异, 这都存在一定的合理性。从“公私兼顾”论的角度出发, 土地增值收益部分归公, 可以增加

作者简介 杨宸(1995-), 女, 山东青岛人, 本科生, 专业: 人力资源管理。

收稿日期 2016-09-30

地方政府的财政收入,进而可以支援其他农村建设,或者是可以投资更多的基础设施、公共服务以及社会保障服务建设。

表1 典型试点地区农村集体经营性建设用土地地增值收益分配现状

Table 1 Land appreciation accrual distribution situation of rural profitable collective constructive land in typical pilot areas

序号 Serial No.	地区 Region	分配模式 Distribution model
1	苏州	初次分配中,流转方需要按照规定的最低流转价格的30%上缴给当地政府,如果以租金方式流转的,需要向政府缴纳租金的30% 再次流转,如果增值收益小于20%,那么将不需要向政府支付费用,超过增值收益20%的部分将以30%的比例作为增值稅上缴地方政府
2	芜湖	市、县(区)、乡(镇)以及农村集体经济组织之间按照1:2.5:2的比例对农村集体建设用土地流转所带来的增值收益进行分配
3	安阳	农村集体存量建设用土地流转,集体土地所有者与各级政府的流转收益比为2:3,农户宅基地流转,一般按8:2的比例在土地所有者与管理者之间分配,其中土地所有者所获得的80%的流转收益,再以2:8的比例在所有权人与原农户之间分配
4	顺德	初次流转时,农村集体建设用地的所有者、使用者需要把流转增值收益的10%交给地方政府作为政府的监督管理费用;再次流转时需要把流转增值收益的20%作为增值稅缴纳给地方政府 其次,在农村集体经济组织获得流转增值收益中,收益额的20%必须应用于集体公共事业的建设,其他80%主要按照村民的股份比例分别分配给村民。在随后的调整当中,初次流转交于政府的比例降为7%,农村集体经济组织获得增值收益中用于公共事业以及村民社会保障的比例提高到50%,并将其余50%的大部分分配给村民

2.2.2 征收增值税。税收是调节社会二次分配的重要手段,也是政府财政收入的主要来源。在部分的试点地区中,要求缴纳一定比例的土地增值税,这也是实现增值收益归公的一种措施。集体土地和国有土地一样进行入市流转,需要和国有土地同等对待,对其在流转过程中产生的收益统一收稅。但是由于只是在试点阶段,稅种比较单一,可以进一步完善。

2.3 存在的问题 各个试点地区虽然都推出了集体土地流转的相关规定,但是在实施中仍然存在很多问题。

2.3.1 政府在土地增值收益分配中占主体地位。现阶段,我国土地增值收益分配最主要的特点就是政府在土地增值收益分配中占主体地位。然而迄今为止,我国对于公共利益的界定依然处于模糊阶段,因此,长期以来地方政府以公共利益的名义以较低的价格进行大规模的征地活动,大量的集体土地经征收转变为国有土地,经过土地招标、拍卖、挂牌等市场出让行为,行成了巨额差价,政府从中获取了巨大的土地出让收益,各村集体也在土地相关收益中得到了巨大的资金支持。经过专家测算,土地征收过程中,利益相关者的收益以各级政府最多,约占了60%~70%;其次是村集体,获得其中25%~30%的收益;而农民获取的补偿金额仅占土地增值收益的5%~10%^[10]。有专家对全国35个大城市土地征收-出让过程中土地增值收益分配比例进行研究,发现政府和农村集体的平均分配比例为17:1,华北地区最高,为28.1:1,华南地区最低,也达到了10.5:1,土地增值收益分配比例完全失衡^[11]。

2.3.2 征地补偿标准低,农民权益受到侵害。由于土地收益多,导致了部分地方政府对其依赖性强,常常打着“公共利益”旗号进行大规模的征地,期间不乏农地价值被故意低估、对失地农民补偿不合理的现象。表面上看,补偿范围包含了各个方面,但是从产权的角度来看,现行的补偿机制还是存在很多问题,比如忽略了土地发展权、承包经营权等。农民权益受到侵害具体体现在忽略了对农地价格的补偿。地方政府在此过程中获益巨大,而农民权益受到侵害,这就造成了农民与政府之间的矛盾激化^[12]。

2.3.3 “农村集体”虚化导致农民利益缺失。法律规定国有土地所有权主体为国务院,但在规定集体土地所有权主体时却未对“农民集体”进行定义或限制。作为集体成员,农民同等地享有集体土地所有权,但每一个民又不能单独行使该权利。集体土地所有权行使的代理人是村民委员会或集体经济组织,事实上,村民委员会行使权利并未通过任何程序或者集体成员的授权,相对于村民委员会,农民个体处于弱势地位,在权利行使的过程中,村民委员会和村干部谋取私利的现象就常常发生,土地增值收益的分配很难保证公平^[5]。加之集体土地产权具有不完整性和不充分性,这也会导致集体土地征收转让的过程中农民的权益受损。

3 完善土地增值收益分配机制的建议

建立城乡统一的建设用地市场就要求发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,而政府则需要充分发挥公共管理职能,调节集体经营性建设用土地入市土地收益。根据中共十八届三中全会《中共中央关生活费全面深化改革若干重大问题的决定》提供的理论指导和借鉴试点中的经验,提出以下几点建议。

3.1 建立农村集体经营性建设用土地地增值收益归公制度 根据十八届三中全会《决定》中提出的“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”指导意见,结合各地试点经验,应建立农村集体经营性建设用土地归公制度。在城乡统一的建设用地市场中,使集体建设用土地和国有建设用土地得到平等对待,这样更有利于发挥市场在土地资源配置中的决定性作用,也有利于形成合理的收益分配机制。

因为规划管制而造成土地用途改变的土地增值收益应归政府所有,并由社会共享。根据各个试点的经验总结,对于转用后初次入市流转的农用地,都应按统一标准缴纳土地增值收益,对于多次入市流转的土地,可以根据其开发强度收取一定比例的土地增值收益。

3.2 建立城乡统一的土地增值稅收体系 建立城乡统一的土地增值稅收体系,实现国有土地和集体土地在稅收体系上的同等对待,充分发挥稅收的民主正当性优点。在农用地转用的过程中,按照比例收取一定的耕地占用稅、土地有償使

用税等,在城乡统一的建设用地市场流转的过程中,按统一标准征收印花税、营业税、不动产保有税等。税收的重要功能之一就是“政府之手”进行社会财富的二次分配,通过税收调节土地增值收益,国家可以获得基于社会因素而产生的部分土地增值,然后将这些增值收益用于公共事业或者转移支付,从而有力地促成土地增值社会共享这一目标的实现。

3.3 提高征地补偿标准,建立多元化补偿机制 我国现行的征地补偿标准,无论是与农民的生产生活保障要求相比,还是与土地供应的市场价格和土地增值相比,都显得很低。现阶段我国的土地征收呈现出市场机制和政府宏观调控并存,并以政府宏观调控为主^[2],这种情况的存在就导致了土地增值收益分配的极度不合理,政府获得巨额收益,而农民的收益得不到保障。从保护农民权益的角度出发,应提高征地补偿标准,这样也可以在某种程度上限制地方政府的盲目征地活动。除了货币补偿之外,还可以推广多种形式的补偿机制,如土地入股、土地分红等。

4 结语

在现行的土地征收制度下,政府是最大的受益者。征地产生的巨大收益已成为地方政府的重要财政支柱,与此同时,农民的权益受到侵害,分配上的不公平激化了社会矛盾。城乡统一的建设用地市场的建立有利于我国城镇化进程的推进,以市场形式进行集体土地的流转交易,在此过程中会

产生巨大的土地增值收益。因此必须要认清现阶段土地增值收益分配机制存在的问题,结合试点地区的经验,从增值收益归公、统一的税收体系、合理的集体内部分配以及多元化补偿方式出发,建立合理的土地增值收益分配机制。

参考文献

- [1] 李元. 宝鸡市统筹城乡经济发展过程中土地增值收益共享模式研究[D]. 西安:长安大学,2013.
- [2] 马贤磊,曲福田. 经济转型期土地征收增值收益形成机理及其分配[J]. 中国土地科学,2007,20(5):2-6.
- [3] 邓宏乾. 土地增值收益分配机制:创新与改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2008,47(5):42-49.
- [4] 约翰·穆勒. 政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用:下卷[M]. 赵荣潜,桑炳彦,朱泱,译. 北京:商务印书馆,1999:391.
- [5] 亨利·乔治. 进步与贫困[M]. 吴良健,王翼龙,译. 北京:商务印书馆,2010:369.
- [6] 朱一中,曹裕. 农地非农化过程中的土地增值收益分配研究:基于土地发展权的视角[J]. 经济地理,2012,32(10):133-138.
- [7] 周天勇. 维护农民土地权益的几个问题[J]. 理论视野,2006(4):16-17.
- [8] 蔡继明. 必须给被征地农民以合理补偿[J]. 中国审计,2004(8):18.
- [9] 周减. 我国农地转非自然增值分配的“公私兼顾”论[J]. 中国发展观察,2006(9):27-29.
- [10] 廖霞林,罗志鹏. 城镇化进程中土地征收增值收益分配机制研究[J]. 人民论坛,2014(34):80-82.
- [11] 沈飞,朱道林. 政府和农村集体土地收益分配关系实证研究:以我国土地征用-出让过程为例[J]. 中国国土资源经济,2004,17(8):17-19.
- [12] 单娇颖. 农地非农化进程中土地增值收益分配研究[D]. 哈尔滨:黑龙江大学,2014.

(上接第215页)

表2 格尔木太阳总辐射/晴空辐射与气象要素的相关性

Table 2 The correlation of global solar radiation in Golmud / sky radiation and meteorological factors

气象要素 Meteorological elements	相关系数 Correlation coefficient	偏相关系数 Partial correlation coefficient
日白天降水量 Precipitation during the day	-0.333	-0.138
日平均低云量 Daily average low cloud cover	-0.451	0.052
日平均地表温度 Daily mean surface temperature	0.010	0.302
日平均风速 Daily average wind speed	0.037	0.008
日平均气温 Daily average temperature	-0.057	-0.295
日平均气压 Daily average air pressure	0.012	0.084
日平均水汽压 Daily average water vapor pressure	-0.301	-0.012
日平均相对湿度 Daily average relative humidity	-0.517	0.039
日平均总云量 Daily average total cloud cover	-0.671	-0.010
日气温日较差 Diurnal range of daily temperature	0.768	0.143
日日照百分率 Daily sunshine percentage	0.931	0.313
日日照时数 Daily sunshine hours	0.903	-0.005

3 结论

(1)近35年来格尔木直接辐射的总体走势与年总辐射相近,但直接辐射的变幅大于总辐射。

(2)近35年虽然总辐射的变化趋势不明显,但直接辐射占总辐射的百分率存在明显的阶段性变化;总辐射年变化曲线呈双峰型,且春季比秋季多。

(3)月太阳总辐射主要与日照、总云量、水汽压、相对湿度、蒸发量、低云量等因素相关;其中日照、总云量与总辐射相关性较好。

(4)总云量愈多可明显减少太阳总辐射和直接辐射,而使散射辐射显著增加。

参考文献

- [1] 白建辉,王庚辰. 影响太阳总辐射各主要因子的分析[J]. 高原气象,1994,13(4):485-487.
- [2] ABAKUMOVA G M, FEIGELSON E M, RUSSAK V, et al. Evaluation of long-term changes in radiation, cloudiness, and surface temperature on the territory of the former Soviet Union[J]. Journal of climate, 1996, 9(6): 1319-1327.
- [3] LIEPERT B G. Observed reductions of surface solar radiation at sites in the United States and worldwide from 1961 to 1990[J]. Geophysical research letters, 2002, 29(10):1421.
- [4] 汪凯,叶红,陈峰,等. 中国东南部太阳辐射变化特征、影响因素及其对区域气候的影响[J]. 生态环境学报,2010,19(5):1119-1124.
- [5] 吕宁,刘荣高,刘纪远. 1998-2002年中国地表太阳辐射的时空变化分析[J]. 地球信息科学学报,2009,11(5):623-630.
- [6] 杨建莹,刘勤,严昌荣,等. 近48a华北区太阳辐射量时空格局的变化特征[J]. 生态学报,2011,31(10):2748-2756.
- [7] 申彦波,赵东,祝昌汉,等. 近50年来鄂尔多斯地面太阳辐射的变化及与相关气象要素的联系[J]. 高原气象,2009,28(4):786-794.
- [8] 祁栋林,李晓东,郭彩萍,等. 1980-2010年青藏高原柴达木盆地太阳辐射变化特征研究[J]. 安徽农业科学,2013,41(10):4484-4488,4492.
- [9] 李月高,汪青春. 柴达木盆地太阳能资源分布及评估初探[J]. 青海科技,2009,16(2):31-34.