

# 集体经营性建设用地增值收益调节金制度探讨

——基于征缴视角及4个试点县市的经验分析

林超<sup>1</sup>, 曲卫东<sup>2,3\*</sup>, 毛春悦<sup>2</sup>

(1.山西财经大学公共管理学院, 山西 太原 030006; 2.中国人民大学公共管理学院, 北京 100872;  
3.中国人民大学房地产税评估研究中心, 北京 100872)

**摘要:** 基于征缴视角, 对德清、郟县、海城、南海四地试点集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金制度的征收机关、征收基准、征收类别、征收比例、缴纳主体和调节金用途等六方面进行比较分析, 发现各地在试行此制度时存在着土地增值收益分配不公平、征收类别划定缺乏长效性、征收比例差异幅度大的问题。完善集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金制度应进一步厘清集体经营性建设用地入市的理论认识问题, 实施统一规范与灵活差异相结合的征地办法, 进一步规范征收实施行为。

**关键词:** 农村发展; 集体经营性建设用地; 土地增值收益; 试点

中图分类号: F321.1

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2019)01-0076-06

## On the Value-added Revenue Distribution System of Collective Operational Construction Land: A Levy Perspective and an Empirical Analysis of Four Pilots

CHAO Lin<sup>1</sup>, WEIDONG Qu<sup>2,3\*</sup>, CHUNYUE Mao<sup>2</sup>

(1. School of Public Management, Shanxi University of Finance & Economics, Taiyuan Shanxi 030006, China;  
2. School of Public Administration and Policy Renmin University of China, Beijing 100872;  
3. Real Estate Tax Assessment Center Renmin University of China, Beijing 100872)

**Abstract:** From the levy perspective, the article compares and analyzes agencies, benchmark, categories, rate, payment entities and purposes of land value-added revenue distribution system of collective operational construction land transfer in Deqing, Pixian, Haicheng, Nanhai. It can be found in these four pilots unfair distribution of land value-added revenue, shortage of long effectiveness in levy categories and dramatic differences in levy rate. The article proposes that improving value-added revenue distribution system of collective operational construction land requires clarifying the theoretical understanding of collective operational construction land transfer, implementing the unified land expropriation with flexible differentiation, and standardizing levy behavior.

**Keywords:** rural development; collective operational construction land; land value-added revenues; pilots

### 一、问题的提出

2015年1月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设

用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(下文简称《意见》),提出建立兼顾国家、集体和个人的土地增值收益分配机制,以土地增值收益调节金形式来调节收益分配,开始在全国15个县(区)试点。各试点县(区)根据当地产业结构、土地供需、前期政策环境等条件制定了各具特色的土地增值收益分配管理办法,有力推进了当地中国农业现代化和新型城镇化。2016年4月由财政部、原国土资源部联合发文《农村集体经营性建设用土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》(下文

收稿日期: 2018-12-11

基金项目: 山西省高校哲学社会科学研究基金项目(2017250); 山西省软科学研究课题(2018041004-4); 山西财经大学青年科研基金项目(QN-2017012)

作者简介: 林超(1987—),男,陕西宝鸡人,博士,讲师,主要研究方向:土地制度与经济。\*为通信作者。

简称《暂行办法》),进一步明确了调节金的征收缴库、使用管理、法律责任的管理细则,为后续试点改革指明了方向。自试点以来,各地都探索了许多新的做法,但同时也暴露出入市主体不积极,入市土地用途较为单一,入市方式市场化程度不高等许多亟待解决的问题,其中最为核心的就是集体经营性建设用地入市土地增值收益分配问题<sup>[1]</sup>。

土地增值收益调节金是政府参与集体经营性建设用地入市增值收益分配的唯一工具。孙阿凡等<sup>[2]</sup>认为集体经营性建设用地流转价值受益于周边政府的公共基础设施、公共投资等的外部性;石小石等<sup>[3]</sup>认为政府参与增值收益分配具有合理性,应当平衡集体与政府间的分配关系,董祚继<sup>[4]</sup>认为“涨价共享”也是土地制度改革取向所在。对于政府角色应当参与分配哪一部分收益,如何分配,分配比例这一最关键的问题,王小映<sup>[5]</sup>认为政府作为公共管理者,只能参与因规划管制引起的个别性土地增值分配,应当在土地增值归公和税费义务上对国有土地和集体土地同等对待,樊帆认为<sup>[6]</sup>政府应当明确政府规制目标,合理界定政府职能,避免政府规制失灵,损害收益分配的公正性;谢保鹏等<sup>[7]</sup>、赵振宇等<sup>[8]</sup>认为要转变政府角色,减少行政干预,进行宏观顶层设计,建立增值收益分配方案和长效机制。杨雅婷<sup>[9]</sup>认为政府可以在集体建设用地初次流转中效仿国有土地收益基金,以建立农村集体经营性建设用地流转收益基金方式,在再次流转中以征税方式参与分配。对于分配比例,董秀茹等<sup>[10]</sup>认为 25%~30% 较为合理,韩冬等<sup>[11]</sup>则提出国家与集体分配比例应为 50:50 且存在 10% 的波动区间。以上研究揭示了政府角色参与土地增值收益分配的依据,方式和比例,但鲜有对当下试点地区各地方政府制定的土地增值收益调节金制度进行剖析。本研究拟对当前各试点地区的土地增值调节金制度进行比较,为完善土地增值调节金征缴制度提供决策支持。

## 二、土地增值收益调节金制度的比较

建立农村集体经营性建设用地入市制度是《意见》的主要改革任务之一,其目的是针对农村集体经营性建设用地权能不完整,不能同权同价入市、和交易规则亟待健全等问题,赋予农村集体经营性

建设用地出让、租赁、入股权能,明确农村集体经营性建设用地入市范围和途径,建立健全市场交易规则和服务监管制度。目前参与试点的县(区)已出台了比较完整的入市办法和土地增值收益调节金细则,本研究根据经济发展差异性和地理区域代表性原则,选择德清、郫县、海城和南海作为案例样本,对其土地增值收益调节金制度及其实施特征进行分析。

### 1. 德清土地增值收益调节金制度

德清县位于东部长三角经济圈腹地,县域经济发达,农村集体经济组织经济力量较强,农村土地流转市场活跃,供需矛盾比较突出,在本次集体经营性建设用地入市试点中推进速度较快,具有一定的典型性。在德清试点方案中,以成交价总额为基准,考虑到县域土地开发程度不同,主要基于土地的不同用途,分规划区内和区外确定不同的调节金征收比例。其中以出让、租赁或作价入股方式入市的工矿用地,按县城规划区、乡镇规划区内和其它地区三类,分别对出让人或转让人按成交价 24%、20% 和 16% 征收,商服用地则相应按成交价 48%、40% 和 32% 征收;以转让方式入市的地块,不分区内区外,对工矿用地征收成交价的 2%,商服用地征收成交价的 3%;对受让人,则不管其入市方式与土地用途,区内区外均征收成交价的 3%。

### 2. 成都郫县土地增值收益调节金制度

成都郫县位于我国西部地区,一直是我国西南地区农村土地制度改革的先锋,在城乡统筹、集体建设用地流转制度改革方面曾开展许多大胆探索,并建成覆盖城乡的基准地价体系。郫县的土地增值收益调节金制度最大的特色是,基于成都市城乡统筹综合改革试点、城乡建设用地增减挂钩等先行政策,突出农村零星建设用地的整治异地入市,将基准地价作为征收类别设定依据,更好地体现出“同地同价”。其征收基准分两种:出让方式入市的地块以入市成交价为基准;转让或出租方式入市的以使用权转让或出租收入为基准。在征收比例上:招拍挂出让的工矿用地征收 13%,协议出让的工矿用地征收 23%;招拍挂出让的商服用地按基准地价分三级分级征收,比例分别为 30%、24% 和 15%,协议出让的商服用地也按基准地价分三级分级征收,比例分别为 40%、33% 和 25%。以转让或出租方式

入市的地块不管其土地用途,一律只征收土地收益资金1%、基础设施建设资金1%、耕地保护资金1%。

### 3. 鞍山海城土地增值收益调节金制度

鞍山海城作为东北地区农村集体经营性建设用地入市改革试点代表,地区经济发展水平较低,集体经济实力较弱。在集体经营性建设用地入市过程中,政府起着重要推动作用。该地土地增值收益调节金制度最大的特点是入市方式仅有出让与作价出资入股两种,其土地增值收益调节金设置考虑政府与村集体之间的分配,较为单一。征收基准均为扣去成本后的增值收益。征收比例上:工矿用地按出让、作价出资入股两种方式,分别对政府征收30%和20%,对村集体和农民征收70%和80%;商服用地也按出让、作价出资入股两种方式,分别对政府征收40%和20%,对村集体和农民征收60%和80%。

### 4. 佛山南海土地增值收益调节金制度

佛山市南海区位于珠江三角洲地区,自改革开放以来,乡镇经济蓬勃发展,集体经济不断发展壮大,对土地需求一直比较旺盛,因此当地从上世纪90年代就已经开始了集体建设用地流转,对农村集

体经济组织股份合作化改造、集体建设用地基准地价建立等方面形成了完善的配套政策体系。在本次改革过程中,南海结合广东省城市更新(即“三旧”改造),积极拓宽当地产业项目用地渠道,进一步推动集体经营性建设用地入市试点,改革中充分调动城市改造的土地整备和农村居民点的综合整治,将零散、规模效益低的集体土地集中整治规模入市。其土地增值收益调节金征收制度较为复杂,已经考虑到相关税收征收问题,对于不同入市方式的集体建设用地实施不同的纳税方案,开始谋划与国有土地税收相统一的问题。对租赁、作价入股和出租方式入市的土地不收调节金,但需要比照国有建设用地缴纳一定税费;以出让方式入市的土地以土地出让收入为基准征收调节金,但不缴纳税费;以转让方式入市的以土地或房产转让收入为基准征收调节金,且征收除土地增值税以外税费。征收比例将整理(城市改造、农村土地整治)地块与其他地块相区别,分别土地用途实施不同征收比例,具体见表1。

表1 南海集体经营性建设用地使用权入市土地增值收益调节金征收比例

单位:%

土地用途	出 让		转 让	
	城市改造或农村综合整治项目	其他地块	土地使用权	土地使用权及其附着物
工矿仓储	5	10	2.5	1.5
商服用地	10	15	3.5	3.0
公共管理与公共服务设施	5	10	2.5	1.5

通过对上述四地试点县市土地增值收益调节金征收制度分析可知,四地制度在征收机关、征收基准、缴纳主体和调节金用途上大致相同,但在征收类别和征收比例上存在较大差异,见表2。

四个试点县市土地增值收益调节金征收制度的共同之处有:(1)征收机关以当地国土资源局为主。土地增值收益调节金征收机关有国土局和地方税务部门,以国土局为主。这与《暂行办法》第二章第五条所规定的“调节金由试点县财政部门会同国土资源主管部门负责组织征收”保持一致。仅南海试点中,转让调节金和相关税费由地方税务部门负责。(2)征收基准按比例对纯收益征收。集体经营性建设用地入市土地增值收益,按照《暂行办法》规定应指扣除入市过程中土地开发成本后的纯收益,

所以其调节金征收基准应是按比例对纯收益征收。但是,仅海城试点的调节金征收基准严格按《暂行办法》执行,其余三地均以入市成交总价为征收基准。(3)缴纳主体大体相同。按照《暂行办法》规定,调节金原则上由农村集体经营性建设用地的出让方、出租方、作价出资(入股)方及再转让方缴纳。从四地试点县市实施方案梳理可发现,除德清经营性建设用地出让过程中受让方需要缴纳一定的调节金外,其他各地试点都仅对出让方、出租方、转让方收取调节金,受让方、承租方没有缴纳调节金的责任。(4)土地增值调节金用途相同,即主要用于集体经营性建设用地入市前期的土地开发整理投入、农村基础设施与环境的改善和公共与公益事业发展。

表 2 试点地区土地增值收益调节金征收方案对比

	德清	郟县	海城	南海
征收机关	国土局	国土局	国土局	国土局、地方税务部门
征收基准	入市成交价	入市成交价	纯增值收益	入市成交价
征收类别	规划区内外	基准地价等级	出让、作价入股	是否是整理地块
征收比例区间(%)	16~48	15~40	20~40	5~15
缴纳主体	出让、出租、转让、受让方	出让、出租、转让方	出让、出租、转让方	出让、出租、转让方

注：为突出各地试点特点，征收类别仅列出除土地用途、入市方式等通用划分依据以外的特色类别；征收比例仅指出让方式的征收比例。

四个试点县市土地增值收益调节金征收制度的不同之处有：（1）征收类别多样。四个试点县市基于《暂行办法》中所规定的土地用途、土地等级和交易方式进行比例设置的通用原则，根据各地特点划定了不同的征收类别，实施不同的征收比例。德清试点以规划区内外为依据，在县（镇）规划区内的地块出让征收比例较高，规划区外的其他地块出让比例则较低；郟县试点以地块基准地价等级为调节依据，等级越高则比例越高；海城试点以出让和作价入股方式不同，收取不同比例调节金；南海试点则配合城市更新土地整备和农村土地整治政策，对这一部分地块实施较低的征收比例。（2）征收比例差距较大。根据《暂行办法》规定，土地增值调节金征收比例是土地增值收益的 20%~50%，还需按成交价款的 3%~5%征收与契税相当的调节金。但所选的四个试点县市的实际实施却与《暂行办法》规定的比例有较大差异。德清、郟县、南海均以成交总价为基准征收，其中德清的征收比例最高，其县规划区内商服用地的征收比例高达 48%；其次是郟县试点，在 15%~40% 之间；南海征收比例最低，在 5%~15% 之间。海城试点则是以土地入市纯收益为征收基准，其征收比例在商服用地入市，政府提取纯收益 40% 作为调节金，而对于工业用地入市，则收取 30% 作为调节金，政府将纯收益的绝大部分留给了村集体组织，只收取少部分纯收益作为调节金。

另外，笔者也了解到其他各试点地区的土地增值收益调节金制度设计上大同小异。多数试点均基于土地用途，以土地出让成交价作为征收基准，但在征收类别、征收比例等方面各地试点差异较大，如北流市征收类别需要考虑是否为新增非转用土地，陇西则将土地位细分为城市规划区、乡镇规划区和乡镇规划外等“三区”实施不同的土地增值收益调节金征收办法。

### 三、土地增值收益调节金制度的问题

通过四年多的改革试点，各地建立了具有地方特色的土地增值收益调节金制度，基本做到了土地征收与入市收益大致相当，基本实现了“同地同价”；进一步健全了包括土地增值收益调节金制度在内的一整套集体土地入市交易规则，规范了集体土地交易市场，为最终的相关立法工作提供了不同样本，为建立正式的集体经营性建设用地入市收益分配制度打下了基础。但是，由于《暂行办法》较《意见》出台晚 1 年多，文件的指导作用被弱化，各地试点在土地增值收益调节金制度实施上还存在着以下问题：

（1）以成交价代替土地纯收益作为征收基准，导致土地增值收益分配不公平。参照国有土地出让金，以成交价作为集体建设用地入市调节金征收基准模糊了政府与集体二者在土地增值收益形成的贡献度，使政府、集体在土地增值收益分配中出现不公平。比如德清政府收取县城规划区内商服用地入市成交价 48% 调节金，其中政府投资成本回收与集体土地自然增值的分配不清晰，明显有损增值收益分配的公平性。

（2）征收类别划定缺乏长效性，制约了农村土地制度改革。试点方案中的征收类别划定各异，本研究所分析的四个试点地区就有以规划区内（外）、基准地价等级、是否为整治项目土地等三种，这虽体现了试点地区当地的用地特点和政策环境等差异，但欠长远考虑。如以是否为整治项目土地为标准，对于集体存量建设用地入市较为合理，但对于不具备存量潜力资源地区明显不合适。以规划区内（外）为划分依据，虽沿袭了城乡二元土地管理思维，却又与城乡统一建设用地市场建设趋势相违背。

（3）征收比例差异幅度较大，阻碍了城乡土

地市场建设。调节金征收比例过高必然会影响集体经济组织入市积极性,增加交易成本,导致交易双方为躲避较高费用而采取非市场化交易方式,不利于集体建设用地市场培养与发育;调节金征收比例过低虽然将绝大多数的土地增值收益留在了集体经济组织内部,但未能体现出公共投资对集体土地增值的贡献作用,且较高的收益比例使集体经济组织盲目追求入市,增加政府土地征收难度,阻碍了许多非盈利性公共项目落地。

上述问题的出现除了与各地经济发展状况、土地市场现状、各地政策背景的差异外,其背后更深层次的原因是:

(1) 集体经营性建设用地入市范围不够明确。试点《意见》仅规定在符合土地利用规划和土地用途管制前提下,允许存量集体经营性建设用地入市,并未规定其他细节问题,因此具体征收实施上各自为政。比如征收类别的划分是否考虑规划区“圈内”与“圈外”,规划区“圈内”与“圈外”的划分直接影响了土地价值,从而影响到土地增值收益的分配<sup>[12]</sup>。因为在我国现行城市规划体系内,规划区内是城市经济社会未来优先发展空间,政府的基础设施、招商引资、民生改善等投资、规划、项目会重点配置在该区域,诸如轨道交通、输电供水、学校、医院等,所以在规划区内的土地价格会随着预期收益而大幅增加,而规划区外的土地利用短期内不是政府重点优先投资区域,其价值只能随着城市发展而缓慢增长。再如,对于集体经营性建设用地是以规划用途还是以现状用途入市<sup>[13]</sup>,若以现状用途入市,则为存量集体经营性建设用地,其涉及面多分布在东南沿海和大城市周边,全国范围内入市范围有限;若是以规划用途入市,则为新增集体经营性建设用地,违背了《意见》中存量建设用地范围,引发土地征收与入市范围的冲突。因此,由于集体经营性建设用地基本范围规定不明确,造成了各地政府中征收类别划分和征收比例设置的巨大差异。

(2) 对土地增值收益调节金性质把握不准确。按照马克思地租理论和土地利用外部性理论,集体建设用地增值收益既包括土地自然增值部分,也包括外部投资创造的经济增值部分,增值收益应当对各部分进行严格区分,才能实现公平分配。土地增

值收益调节金制度旨在建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,保障农民公平分享土地增值收益。但《暂行办法》中对于土地增值收益调节金的规定是对土地净收益的调节分配,需要扣除前期土地取得成本和开发支出,仅对土地增值收益进行了剥离,体现出对政府投资成本的回报,未考虑到集体和个人的分配。在试点中,各地则按照国有建设用地与集体建设用地“同地同权同价”精神,同时为规避入市用地成本核算的复杂性,未对集体经营性建设用地入市与国有建设用地出让进行区分,将土地增值收益调节金简单等同于国有建设用地的土地出让金,造成增值收益在各主体分配不均。

(3) 《暂行办法》对征收实施办法规定过于宽松。《暂行办法》文件是为有效落实《意见》的配套办法,因而只提出了调节金征收的指导意见,并未作具体规定,以充分发挥地方制度创新的能动性。比如第六条规定调节金征收基准是土地净收益,但第九条又允许地方制定按成交总价款一定比例征收调节金的简易办法。这些规定既给地方制度创新提供了空间,也给地方制度制定造成了误区,导致各地征收类别和征收比例差异巨大,且形成了制度多样化执行局面。虽说试点是中国政策制定过程中特殊而重要的一项机制,是不断试错,学习总结与推广的过程<sup>[14]</sup>,允许地方试点进行一定的突破和试错<sup>[15]</sup>。但因能动性过大所形成的复杂多样的地方政策势必加大对实践经验的总结难度,不利于形成可复制、可推广、利修法的改革成果。

#### 四、土地增值收益调节金制度的完善

集体经营性建设用地入市是探索构建城乡统一建设用地市场的重大制度突破,其入市增值收益分配改革是关系到改革成功与否的重要环节。土地增值收益调节金是目前平衡集体经营性建设用地入市收益在国家、集体经济组织、农户之间分配的唯一工具,根据对各试点方案的比较分析,笔者认为应当从以下几方面对集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金制度进行完善。

(1) 进一步厘清集体经营性建设用地入市的一些理论认识问题。明确集体经营性建设用地入市是否包括新增建设用地、土地增值收益调节金是否能够等同于土地出让金等一系列入市的基本理论

问题,提升制度设计的精准性,明确各业务部门职责,使制度更具操作性。

(2) 实施统一规范与灵活差异相结合的征收办法。首先是统一征收基准。征收基准是调节金征收的基础,必须统一规范。根据《暂行办法》,土地增值收益调节金与土地增值税类似,应当以土地增值纯收益为征收基准,可以通过测算地区过去三年内所有国有建设用地成本的平均值作为该地区集体经营性建设用地入市成本,从而获得土地增值纯收益。其次是统一设置征收类别。因区位、用途和规划造成的价值差异均可反映在基准地价评价体系中,应当尽快建立集体建设用地基准地价体系,以此作为征收类别。最后是灵活设置征收比例。在科学测算各地试点比例的基础上,制定出相对集中的比例范围,避免过于宽泛的区间,各地根据当地地价水平、市场供需等来确定设置征收比例,调节增值收益分配,以促进城乡统一建设用地市场建设。

(3) 进一步规范征收实施行为。在集体建设用地税收体系没有建立起来之前,统一全国土地增值收益调节金征收机关为当地国土资源管理部门。被征收主体除了出让方、出租方、转让方以外,还应包括受让方。此外,对于调节金支出,应参照国有建设用地出让金管理办法,坚持收支两条线,严格执行财政、审计、预算制度,各地可以根据区域农村发展现状,将资金有重点地投入到农村教育、医疗、社保等公共服务,以及农村道路、排水、排污、垃圾处理等基础设施,提高城乡公共服务均等化水平,真正使集体土地入市收益贡献于农村发展。

#### 参考文献:

- [1] 何格,别梦瑶,陈文宽.集体经营性建设用地入市存在问题及其对策——以成都市为例[J].中州学刊,2016(2):43-47.
- [2] 孙阿凡,杨遂全.集体经营性建设用地入市与地方政府和村集体的博弈[J].华南农业大学学报(社会科学版),2016,15(1):20-27.
- [3] 石小石,白中科.集体经营性建设用地入市收益分配研究[J].中国土地,2016(1):28-30.
- [4] 董祚继.增值收益归“公”还是归“私”——关于土地增值收益分配问题的思考[J].中国土地,2016(12):5-7.
- [5] 王小映.论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配[J].农村经济,2014(10):3-7.
- [6] 樊帆.集体经营性建设用地流转收益分配研究——基于政府规制失灵的视角[J].湖北社会科学,2016(11):80-85.
- [7] 谢保鹏,朱道林,陈英,等.土地增值收益分配对比研究:征收与集体经营性建设用地入市[J].2018,54(3):334-339.
- [8] 赵振宇,陈红霞,赵繁蓉.论集体经营性建设用地增值收益分配——基于博弈论的视角[J].经济体制改革,2017(4):77-83.
- [9] 杨雅婷.农村集体经营性建设用地流转收益分配机制的法经济学分析[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2015(2):15-21.
- [10] 董秀茹,薄乐,赫静文.农村集体经营性建设用地流转收益分配研究——基于分配主体利益诉求及博弈理论[J].国土资源科技管理,2016,33(3):80-85.
- [11] 韩冬,韩立达,何理,等.基于土地发展权和合作博弈的农村土地增值量化分配比例研究——来自川渝地区的样本分析[J].中国土地科学,2017(11):62-72.
- [12] 陈红霞.集体经营性建设用地收益分配:争论、实践与突破[J].学习与探索,2017(2):70-75.
- [13] 张占录,赵茜宇,林超.集体经营性建设用地入市亟需解决的问题[J].中国土地,2015(12):20-21.
- [14] 薛澜.顶层设计与泥泞前行:中国国家治理现代化之路[J].公共管理学报,2014(4):1-6.
- [15] 杨宏山.政策执行的路径——激励分析框架:以住房保障政策为例[J].政治学研究,2014(1):78-92.

责任编辑:张燕