

基于发展权的集体经营性建设用地入市增值收益分配研究

——以江苏省赣榆区为例

张建¹, 邹先明^{1,2}, 李鑫¹

(1.中国矿业大学 公共管理学院, 江苏 徐州 221116; 2.华中科技大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430074)

摘要: 基于土地发展权视角分析集体经营性建设用地入市增值收益的形成机理, 提出按照利益主体对发展权实现的贡献度进行入市增值收益分配的思路, 构建增值收益分配模型, 并以江苏省赣榆区为例, 综合运用模糊综合评价法、熵权法和层次分析法对赣榆区集体经营性建设用地入市增值收益分配比例进行了实证研究。结果表明, 集体经营性建设用地入市是土地发展权实现的过程, 用途变更权、强度提高权和流转交易权分别对应用途性增值、投资性增值和供求性增值。将发展权量化, 得到区政府、镇集体、村集体和农民对入市发展权增值收益的实现程度, 计算得到赣榆区入市增值收益分配的比例为: 区政府 23.57%, 镇集体 13.97%, 村集体 24.72%, 集体成员(农民) 37.74%。而现实中镇集体的分配比例达到 30.28%, 镇集体收益分配比例明显偏高。从显化集体经营性建设用地入市价值增值, 确保集体资产保值增值以及提高入市增值收益分配科学性等方面提出了相应的政策建议。

关键词: 集体经营性建设用地; 入市增值; 收益分配; 发展权

中图分类号: F301

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2022)06-0088-09

Research on the formation and income distribution of the market value-added of collective operational construction land based on land development rights: Set Guanyu District, Jiangsu Province as an example

ZHANG Jian¹, ZOU Xianming^{1,2}, LI Xin¹

(1.School of Public Policy and Management, China University of Mining and Technology, Xuzhou 221116, China;

2.College of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Based on the land development rights theory, this paper analyzes the formation mechanism of the value-added income of collective construction land after entering the market, puts forward the thought of market value-added income distribution according to the contribution of interest subjects to the realization of development rights. Through building value-added income distribution model, and using fuzzy comprehensive evaluation method, entropy weight method and analytic hierarchy process, this paper makes an empirical study on the proportion of value-added income distribution of collective operational construction land in Ganyu District, Jiangsu Province. Results show that collective operational construction land entering the market is the process of land development right realization, and the change of use right, the increase of intensity right and the transfer and transaction right correspond to the value added of use, investment and supply and demand respectively. By quantifying the development rights, we get the realization degree of the value-added income of the county-level government, the town collective, the village collective and the farmers. The distribution proportion of the value-added income of Ganyu District is as follows: the county-level government 23.57%, the town

collective 13.97%, the village collective 24.72% and the collective members (farmers) 37.74%. In reality, the proportion of town collective income distribution reaches 30.28%, and the proportion of town collective income distribution is obviously high. Finally, this paper puts forward corresponding policy suggestions from the perspectives of exploring market value increment of

收稿日期: 2022-06-25

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(20YJC630205); 国家级大学生创新创业训练计划项目(202110290081Z); 中央高校基本科研业务费专项青年科技基金项目(2021QN1076)

作者简介: 张建(1989—), 男, 江苏徐州人, 副教授, 主要研究方向为土地经济与政策。

collective profit-making construction land, ensuring the preservation and increment of collective assets and improving the scientific distribution of market value increment income.

Keywords: collective construction land; value-added from market entry; value-added income distribution; development rights

一、问题的提出

长期以来,我国实行城乡二元土地制度,农村集体建设用地需转变为国有建设用地后方可进入市场。城乡土地关系极不平等,政府依靠行政权力攫取了大部分土地增值收益,而农民只获得少量征收补偿费用^[1,2]。为扭转城乡不平等的土地制度,中共十八届三中全会提出“建立城乡统一的建设用地市场,在符合规划和用途管制前提下,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”。2015年3月,原国土资源部在全国选择15个地区作为农村集体经营性建设用地入市试点,2016年试点范围扩大到33个县(市、区)。2019年《土地管理法》修正后允许集体经营性建设用地以出让、出租等方式直接入市。

集体经营性建设用地入市赋予集体土地发展权,打破了国家对土地发展权的垄断,成为保护农民土地权益、提高农村建设用地利用效率的重要土地制度改革^[3]。在保留集体土地所有权性质的基础上,通过赋予经营性建设用地直接进入土地市场有偿使用的权利,不仅可以盘活农村闲置、低效存量建设用地,提高农民的土地财产权收益,还增强了农民集体分享土地增值收益的博弈能力。已有文献强调了集体土地发展权实现的重要意义,如 Shi 等指出集体土地发展权使得农村低效存量建设用地得以重新配置,进而提高土地利用效率^[4],刘永湘等强调了集体土地发展权实现对于保护农民土地权益的重要意义^[5],张军等认为将土地发展权赋予农村集体,有助于提高土地资源配置效率,平衡城乡发展^[6]。事实上,要实现集体土地发展权价值,关键是促进集体经营性建设用地流转和开发利用。

然而,农村土地制度改革实践中,集体经营性建设用地发展权实现还面临许多障碍,直接影响入市增值额及农民获取的增值收益。首先,符合入市条件的集体经营性建设用地规模较小、用地分散,土地增值难以提升^[7,8]。其次,对可入市的集体经营性建设用地限制过多、审批较严,无法向高价值用

途转变,制约了土地增值收益的形成。此外,政府主导收益分配程序、以管理权取代集体所有权职能,普遍“一刀切”地征收土地收益分配调节金,加剧了土地收益分配矛盾^[9]。因此,如何基于发展权实现优化集体经营性建设用地入市增值收益分配,建立合理的增值收益共享机制,为实践中增值收益分配提供理论依据,成为迫切需要研究的问题。因此,本文基于土地发展权理论揭示集体经营性建设用地入市增值收益形成机理,并提出基于发展权实现贡献度的增值收益分配原则,基于连云港市赣榆区的集体经营性建设用地入市调研进行了实证检验,提出了集体经营性建设用地入市增值收益分配优化政策建议。

二、集体经营性建设用地入市与发展权实现

(一) 集体经营性建设用地发展权内涵

土地发展权的内涵较农地发展权广,是指土地变更用途使用和对土地原有集约度的改变之权^[10],土地发展权包括了农地发展权。当然,农民集体土地不仅包括农用地,还包括集体建设用地,同样存在变更用途和集约利用的权利,因此,刘永湘等提出集体土地发展权的概念,实质上包括了农用地发展权和集体建设用地发展权^[5]。本文以集体经营性建设用地为研究对象,将集体经营性建设用地发展权界定为在集体土地产权性质不变的条件下,法律政策允许集体经营性建设用地改变土地用途、提高土地利用强度的权利。

根据土地发展权的内涵,土地发展权应当包括用途变更权和强度提高权,土地发展权配置过程中还会存在流转交易权。集体经营性建设用地入市过程中的用途变更权表现为低效建设用地转变为高效建设用地,如闲置建设用地转变为工商业用地,工业用地转变为商业用地和住宅用地。强度提高权是指集体经营性建设用地允许的开发程度、投资强

度、容积率等投资强度的提高权利。入市过程中的流转交易权是指集体经营性建设用地开发利用权由村集体或乡镇流转给其他市场主体的权利,也包括异地调整入市过程中土地发展权的转移。

(二) 集体经营性建设用地入市流程与发展权实现

按照入市流程,集体经营性建设用地入市可分为入市审批、土地整治、异地调整入市、土地流转、土地开发等环节^[11],不同环节集体经营性建设用地分别对应着用途变更权、强度提高权、流转交易权等不同的发展权实现过程,从而对其增值收益产生影响^[12,13]。

1. 入市审批:用途变更权

集体经营性建设用地直接入市需符合土地利用总体规划、城乡规划,并在满足用途管制的情况下作为工、商业经营性用地入市,纳入土地利用年度计划供地安排。市、县人民政府自然资源主管部门是集体经营性建设用地入市的审查责任主体,入市地块在依法办理土地所有权登记的基础上要进行审批,符合规划的集体经营性建设用地获得入市流转权能。目前,法律中的集体经营性建设用地主要是指土地分类中的商服用地和工矿仓储用地,不包括农民宅基地、公益性建设用地,从而缩小了可供入市的建设用地范围。值得注意的是,2019年中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》(以下简称《意见》)规定“允许村集体在农民自愿前提下,依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市”,进一步扩大了可供入市的集体经营性建设用地范围。入市审批过程中,符合经营性用途的工矿仓储用地转变为商业用地,闲置宅基地和公益性建设用地转变为工商业用地等都是用途变更权的实现。

2. 土地整治与开发:强度提高权

许多地区集体经营性建设用地是由废弃厂房用地、闲置用地等转变而来,地块分散、规模小、开发程度低,往往达不到入市要求。因此,需要经过土地整治,提升集体经营性建设用地规模和开发水平。由于规模效益、集聚经济的存在,集中连片的集体经营性建设用地更能满足大中型企业的发展需求,有利于增加土地投资强度,完善集体经营

性建设用地发展权,从而提升土地价值。此外,为提高集体经营性建设用地利用效率,获得土地发展权的区域必然带来政府在基础设施上的投入倾斜,如公共交通、道路等配套设施建设。

土地资源的开发利用是实现发展权价值的关键^[10]。经过规划审批的集体经营性建设用地发展权最终的实现依赖土地的开发利用,通过集体经营性建设用地用途变更权的实现,增加对土地的投资强度,从而实现土地价值增值。

3. 直接入市与异地调整入市:流转交易权

集体经营性建设用地直接入市是在保留土地发展权集体所有的基础上,将一定期限的建设用地使用权流转给其他主体,使用主体支付一定的流转费用,从而取得一定期限的经营收益。流转交易权是实现集体建设用地资源优化配置的市场化方式,通过“价高者得”的方式将发展权流转给经济效益好的经营主体,从而最大化发展权增值收益。

区位条件差、落后地区的集体经营性建设用地缺乏市场需求,即使拥有发展权,也面临着发展权无法实现的障碍。为此,《意见》允许集体经营性建设用地异地调整入市,通过将落后地区集体建设用地复垦为耕地,转变为建设用地指标,然后以一定的价格将建设用地指标卖到区位条件好、需求旺盛的区域,从而实现发达地区耕地占补平衡,缓解建设用地供求紧张局面。异地调整入市过程中,落后地区的土地发展权转移到发达地区,从而实现更大的价值增值。

三、集体经营性建设用地入市增值收益形成机理与分配模型

(一) 基于发展权的集体经营性建设用地入市增值收益形成机理

土地增值是现实经济生活中土地价格的增加值^[14],土地增值来源一般可分为投资性增值、供求性增值和用途性增值^[15,16]。从发展权的视角来看,集体经营性建设用地入市增值收益来源于集体土地发展权的实现程度,入市过程包含了用途变更权、强度提高权和流转交易权等发展权的实现。发展权实现过程中,土地用途、土地投资、土地供求关系等影响土地增值的一般因素也发生变化,从而实现集体经营性建设用地价值增值。发展权类型在不同的集体经营性建设用地入市阶段对应的增值

成因如图 1 所示。

1. 用途变更权与集体经营性建设用地用途性增值

由于规划用途的不同，集体经营性建设用地带来的增值收益存在很大差异。一般情况下，规划为商服用地的集体经营性建设用地增值要高于工业用地，如 2015 年浙江省德清县入市的 41 宗集体经营性建设用地中，8 宗商业用地的平均地价为 31 万元每亩，33 宗工业用地平均地价为 25 万元每亩^[17]。此外，少部分改革试验区放松了集体经营性建设用地入市后用作住宅用地的管制，如广西壮族自治区北流市探索集体经营性建设用地以住宅用地为主体的供地机制，允许部分入市地块作为住宅用地或商住用地，从而很好地实现了土地价值增值^[18]。

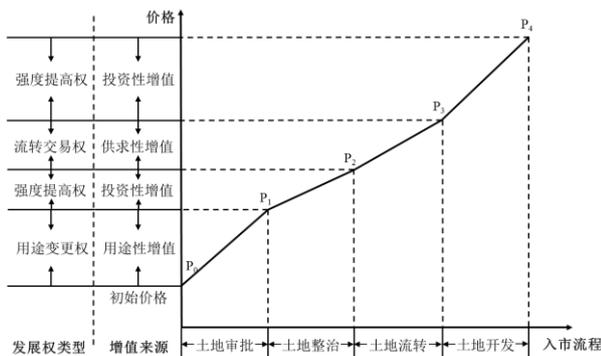


图 1 集体经营性建设用地入市增值收益形成机理

2. 强度提高权与集体经营性建设用地投资性增值

强度提高权在集体经营性建设用地入市前期土地整治开发和后期土地投资开发阶段实现的，主要影响土地增值因素中的直接性投资，通过增加宗地上的资本、技术、劳动力投入而带来土地价值增加。一般而言，土地前期开发程度越深，相应的投入成本越大，入市宗地所能带来的预期收益和价格就越高。政府基础设施建设投资产生区域经济价值的差异，并直接投射到获得发展权的集体经营性建设用地价值之中，形成外部投资辐射性增值^[19]。入市后期土地上的投资开发是经营者行为，价值增值收益也归开发者所有，而与政府、村集体等入市主体不再有关联。

3. 流转交易权与集体经营性建设用地供求性增值

流转交易权改变了集体经营性建设用地供求关系，降低了建设用地需求方信息获取成本。当然，

流转交易权是否能够最大化土地增值收益，还取决于区域内集体经营性建设用地供给量和需求量。此外，流转交易权的价值增值还与入市方式有关，以招标、拍卖、挂牌等市场化程度较高的方式入市可以充分实现竞争机制，带来集体经营性建设用地较大增值，而以协议方式入市的集体经营性建设用地供求关系不紧张，入市价格较低。

(二) 基于发展权实现贡献度的集体经营性建设用地入市增值收益分配模型

1. 增值收益分配思路

土地发展权源于国家的土地用途管制，是由土地利用规划和城乡规划等公共管制机制配给的一种权利，通过这种配置机制，获得发展权的集体经营性建设用地拥有转变用途及投资开发的优先权，享受“超额”的土地收益^[19]。集体经营性建设用地入市过程中，政府要提供所有权审批、规划管理、用途审核等公共服务，因此，集体经营性建设用地用途变更权主要由政府规划赋予，应当由政府分享大部分因用途变更权实现而带来的增值收益；在集体经营性建设用地入市前期和后期土地整治、投资开发过程中，随着单位土地上资本、劳动力投入增加，集体建设用地强度提高权实现，主要影响土地增值中的直接性投资增值，按照“谁投资，谁受益”的原则，强度提高权实现获得的增值收益，应归投资人享有，主要包括农民集体和政府，具体投资人还应根据实际情况做出判断；集体经营性建设用地在流转过程中实现发展权价值增值，本质是集体建设用地所有权垄断和资源稀缺带来的，集体经营性建设用地直接入市过程中，所有者让渡一定年限的土地使用权，土地流转价值必然包含了所有权在经济上的实现，产生的价值增值理应归农民集体和集体成员（农民）共同所有。

土地发展权价值是土地转换前后的价值差额减去转换过程中的成本^[20,21]，即发展权增值=入市成交价格-初始价格-入市成本。而入市增值收益=入市成交价款-入市成本=初始价格+发展权增值。在集体经营性建设用地入市增值收益分配过程中，对于入市土地的初始价格，依据产权理论，农民集体和集体成员作为入市土地的所有者和使用者，有权分享收益中的初始价格，分配比例可参照研究区土地征收中土地补偿费的分配比例；对于发展权增值部分，应当在区政府、农民集体（镇集体和村集

体和集体成员(农民)间进行分配。关于土地增值收益,许多学者提出了按“贡献度”进行分配的思路^[15,22],本文认为可以按照利益主体对集体经营性建设用地发展权实现度做出的贡献进行增值收益分配。

2. 增值收益分配模型

分别用 X 、 Y 表示集体经营性建设用地初始价格、发展权增值,用 X_i 、 α_i 表示收益分配主体 i 分得初始价格部分的分配额、分配比例,用 Y_i 、 β_i 表示收益分配主体 i 分得发展权增值部分的分配额、分配比例;当 $i=1, 2, 3, 4$ 时,分别表示区政府、乡镇集体、村集体和集体成员(农民)。

设集体经营性建设用地入市成交价格为 a 元/ m^2 ,初始价格为 b 元/ m^2 ,入市成本为 c 元/ m^2 ,村集体、集体成员(农民)分得集体经营性建设用地初始价格的比例分别为 α_3 、 α_4 ;区政府、乡镇集体、村集体、集体成员(农民)分得发展权增值部分的比例分别为 β_1 、 β_2 、 β_3 、 β_4 。

则 $X_i=X\alpha_i$ 、 $Y_i=Y\beta_i$,收益分配主体 i 增值收益分配额 $\varphi_i=X_i+Y_i$,且发展权增值 $Y=a-b-c$, $\alpha_3+\alpha_4=1$, $\beta_1+\beta_2+\beta_3+\beta_4=1$ 。

将各变量代入增值收益分配模型,得到收益分配主体 i 增值收益分配额 φ 为:

区政府: $\varphi_1=X_1+Y_1=(a-b-c)\beta_1$;

乡镇集体: $\varphi_2=X_2+Y_2=(a-b-c)\beta_2$;

村集体: $\varphi_3=X_3+Y_3=b\alpha_3+(a-b-c)\beta_3$;

集体成员(农民): $\varphi_4=X_4+Y_4=b\alpha_4+(a-b-c)\beta_4$ 。

四、实证研究

(一) 数据来源与研究方法

1. 研究区域

本文以江苏连云港市赣榆区为研究区域。赣榆区作为江苏省集体经营性建设用地入市改革省级试点,于2020年7月在全省率先完成首宗入市交易,并做到“交地即发证、发证即开工”等多方面创新;另一方面,赣榆区位于连云港市,2021年,连云港市GDP在全省13市中位居12,属欠发达地区,以赣榆区为例可为全国大部分中西部地区提供借鉴。

根据《赣榆区集体经营性建设用地入市增值收益分配管理暂行办法》和《赣榆区集体经营性建设

用地入市增值收益调节金征收和使用、管理暂行办法》,赣榆区集体经营性建设用地入市主体为土地所有权人,即农民集体。入市流程主要分为以下4个步骤:①民主决策,由代表农民集体行使所有权的集体经济组织或村委员进行民主决策,确定入市方案、入市决议等事项,且必须经三分之二以上村民会议成员或者三分之二以上村民代表同意;②完成入市前期工作,勘测定界、依法申请取得规划条件、确定入市价格等;③形成入市方案和入市决议,编制入市方案,明确土地用途、规划条件、土地经济关系调整等内容;④依法审核,入市主体逐级提出入市申请,提供申请材料,区自然资源主管部门会同有关部门审核,入市申请经审核通过的,经区人民政府批准后依法进行交易。对于入市增值收益分配,则按照出让成交总价款的一定比例收取调节金,总价款在100万元以内(含100万元)、100万~200万元(含200万元)和200万元以上的,区政府分别收取5%、10%和15%;除调节金以外的收益按照镇集体30%、村集体70%的比例分成。

2. 数据来源

截至2022年3月底,赣榆区集体经营性建设用地入市土地共计55宗,涉及11个乡镇,总成交价款达4.8亿元。综合考虑各乡镇交易案例的数量、交易潜力及调研结果等,本文选取了6个乡镇的42个交易案例,研究对象分别为柘汪镇、石桥镇、海头镇、塔山镇、城西镇和厉庄镇。

本文所用数据包含入市成交价格、初始价格、入市成本、初始价格分配比例和发展权增值分配比例,其中入市成交价格指集体经营性建设用地通过出让、出租等方式直接入市的成交价款,数据来源于江苏省农村集体经营性建设用地网上交易系统和2022年5月份的实地调研。初始价格指在允许集体经营性建设用地直接入市政策出台以前,未通过直接入市方式进行流转的价格,数据来源于实地调研;入市成本指集体经营性建设用地直接入市过程中产生的总成本,数据来源于实地调研。初始价格分配比例指集体经营性建设用地初始价格在农民集体和集体成员(农民)间的分配,数据来源参照研究区土地征收中土地补偿费在农民集体和集体成员(农民)之间的分配比例。发展权增值分配

比例按照各收益分配主体对发展权增值的贡献度进行划分,本文主要利用模糊综合评价法来确定收益分配主体的贡献度,进而计算政府、集体和成员之间的分配比例。

3. 研究方法

选用模糊综合评价法来确定收益分配主体的贡献度^[23]。主要分为以下 8 个步骤,依次是:确定因素集、确定各因素权重、确定评语集、进行单因素评价、构造评价矩阵、确定综合评价结果、计算贡献度、计算发展权增值分配比例。

(二) 研究结果与分析

1. 变量测算

根据本文建立的增值收益分配模型,首先需测算调研乡镇入市的成交价格、初始价格和入市成本,再综合运用模糊综合评价法、熵权法和层次分析法获取各收益分配主体发展权的增值收益分配比例。

(1) 通过入市土地的成交价格和面积计算各宗入市土地单位面积价格,并取各乡镇单位面积土地的平均价格作为入市成交价格 a ,通过座谈访问获取到研究区内集体经营性建设用地初始价格 b 和入市成本 c ,具体结果见表 1。

表 1 研究区集体经营性建设用地入市变量测算结果

乡镇	元/m ²		
	入市成交价格 a	初始价格 b	入市成本 c
柘汪镇	270.71	90.52	54.34
石桥镇	279.07	54.22	45.99
海头镇	332.68	92.35	68.81
塔山镇	254.99	44.33	74.04
城西镇	275.46	48.60	118.57
厉庄镇	308.29	60.00	109.93

注:数据来源于课题组实地调研。下同。

(2) 参照《市政府关于印发连云港市征地补偿和被征地农民社会保障办法的通知》中提出的土地征收中土地补偿费在集体和农民间的分配比例,获得初始价格分配比例 $\alpha_3=20\%$, $\alpha_4=80\%$ 。

(3) 利用模糊综合评价法确定发展权增值分配比例。首先要确定各因素权重,本研究运用熵权法和层次分析法综合确定。熵权法中对用途性增值、投资性增值和供求性增值各选取了 3 个评价指标。在进行指标选取时,为避免重复,应剔除相关性较强的指标,因此还需对各增值的指标进行相关性分析,若显著性 <0.05 ,则相关性显著。经检验,各增值的评价指标不具显著相关性,通过检验,可进行下一步计算。评价指标及权重计算结果见表 2。

表 2 基于熵权法的评价指标及权重计算结果

评价指标	柘汪镇	石桥镇	海头镇	塔山镇	城西镇	厉庄镇	权重 1	权重 2
用途性增值								
工矿仓储用途占比(%)	1.00	0.91	0.90	1.00	1.00	1.00	0.1863	0.4049
农用地转用占比(%)	0.00	0.00	0.40	0.33	0.80	0.50	0.0885	
平均入市土地面积(m ²)	76 364	20 331	58 501	13 790	20 520	20 484	0.1300	
投资性增值								
平均入市成本(元/m ²)	54.34	45.99	68.81	74.04	118.57	109.93	0.0960	0.2658
到国道的平均距离(km)	1.41	1.52	0.63	3.54	2.08	0.59	0.0839	
地均营业面积 50 平方米以上的综合商店或超市(个/km ²)	0.44	1.84	1.01	1.76	1.28	1.74	0.0859	
供求性增值								
成交均价(元/m ²)	270.71	279.07	332.68	254.99	275.46	308.29	0.1013	0.3293
工业企业个数(个)	186.00	218.00	468.00	51.00	136.00	54.00	0.1248	
入市土地宗数(宗)	3.00	11.00	10.00	9.00	5.00	4.00	0.1032	

课题组按照“独立性、代表性、权威性”的原则,邀请了赣榆区自然资源和规划局、镇自然资源所和村干部中对入市状况较熟悉的 3 名专家,以及中国矿业大学、东北大学、安徽建筑工程大学、中国地质大学(武汉)对集体经营性建设用地入市研究较深的 4 名专家学者对各增值因素的贡献度打分,基于打分结果计算的指标权重如表 2 所示。

表 3 基于层次分析法的指标权重

序号	用途性增值	投资性增值	供求性增值	CR
1	0.680 6	0.117 9	0.201 4	0.023 8
2	0.539 0	0.297 3	0.163 8	0.008 9
3	0.251 9	0.588 9	0.159 3	0.051 8
4	0.282 8	0.073 8	0.643 4	0.063 0
5	0.333 8	0.141 6	0.524 7	0.051 7
6	0.090 9	0.454 5	0.454 5	0.000 0
7	0.685 3	0.221 3	0.093 4	0.052 1
均值	0.409 2	0.270 8	0.320 1	

由表3可以看出, CR均小于0.1, 通过一致性检验。

接着, 求取熵权法和层次分析法的平均值, 计算结果如表4所示。

表4 指标权重计算结果

指标	用途性增值	投资性增值	供求性增值
熵权法结果	0.404 9	0.265 8	0.329 3
层次分析法结果	0.409 2	0.270 8	0.320 1
平均值	0.407 0	0.268 3	0.324 7

然后, 利用专家打分法对各增值收益来源进行评价。由于本研究提出按照“贡献度”的增值收益分配思路, 因此将评语集确定为 $V=\{\text{无, 较低, 低, 一般, 较高, 高}\}$, 并将其量化为 $P=\{0,0.1,0.3,0.5,0.7,0.9\}$ ^[24]。根据上述7位专家的评分结果构建评价矩阵, 求出区政府、乡镇集体、村集体和集体成员(农民)的贡献度, 最后对各分配主体的贡献度大小进行标准化, 得到发展权增值分

配比例(表5)。

表5 发展权增值分配比例

分配主体	贡献度	分配比例(%)
区政府	0.402 6	34.14
镇集体	0.238 7	20.24
村集体	0.316 4	26.84
集体成员	0.221 4	18.78

2. 增值收益分配比例理论值测算

由初始价格 b 和初始价格分配比例 α , 可得出初始价格分配情况; 由入市成交价格 a 、初始价格 b 、入市成本 c , 可得出发展权增值; 由发展权增值和发展权增值分配比例 β , 可得出发展权增值分配情况; 由初始价格分配额 X 和发展权增值分配额 Y , 可得出研究对象增值收益分配额及其比例(表6)。从理论结果来看, 区政府、镇集体和村集体在柘汪镇的分配中均占比最低, 集体成员在柘汪镇的分配中占比最高。

表6 研究对象增值收益分配比例(理论值)

研究对象	区政府		镇集体		村集体		集体成员	
	$\varphi_1(\text{元}/\text{m}^2)$	比例(%)	$\varphi_2(\text{元}/\text{m}^2)$	比例(%)	$\varphi_3(\text{元}/\text{m}^2)$	比例	$\varphi_4(\text{元}/\text{m}^2)$	比例(%)
柘汪镇	42.97	19.86	25.47	11.77	51.88	23.98	96.05	44.39
石桥镇	61.06	26.20	36.20	15.53	58.85	25.25	76.97	33.02
海头镇	58.56	22.19	34.72	13.16	64.51	24.45	106.09	40.21
塔山镇	46.64	25.77	27.65	15.28	45.54	25.17	61.13	33.78
城西镇	36.97	23.56	21.92	13.97	38.79	24.72	59.22	37.74
厉庄镇	47.24	23.81	28.00	14.12	49.14	24.77	73.98	37.30
平均值		23.57		13.97		24.72		37.74

3. 增值收益分配比例实际值测算

根据赣榆区集体经营性建设用地入市增值收益分配办法, 结合入市成交价, 可得出研究对象增值收益分配额及其比例。从实际结果来看, 区政府的分配比例区间为(17.6%, 25.2%), 镇集体的分

配比例区间为(28.6%, 33.6%), 村集体的分配比例区间为(45.4%, 52.9%), 其中区政府在石桥镇的分配中占比最低, 镇集体在城西镇的分配中占比最低, 村集体在石桥镇的分配中均占比最高, 计算结果见表7。

表7 研究对象增值收益分配比例(实际值)

研究对象	区政府		镇集体		村集体	
	分配额(元/ m^2)	比例(%)	分配额(元/ m^2)	比例(%)	分配额(元/ m^2)	比例(%)
柘汪镇	40.62	20.98	64.91	33.53	88.10	45.50
石桥镇	41.86	17.66	69.92	29.51	125.20	52.83
海头镇	49.90	20.03	79.16	31.78	120.06	48.19
塔山镇	38.25	20.33	54.29	28.85	95.63	50.82
城西镇	41.32	25.17	47.07	28.67	75.80	46.17
厉庄镇	46.24	22.82	59.51	29.37	96.85	47.80
平均值		21.17		30.28		48.55

4. 结果对比分析

比较研究区集体经营性建设用地入市各主体增值收益分配比例的理论值与实际值(表8), 可以看出: 赣榆区现行增值收益分配办法中并未明确村

集体和集体成员间的分配比例, 而理论上两者间的分配比例清晰可见, 分别为: 村集体 24.72%、集体成员 37.74%; 区政府的分配比例在实际中和理论上变化不大, 但镇集体实际中的分配比例高出理论值

16.31%，明显偏高，且高出的这部分仅有一小部分来源于政府应得，绝大部分来源于村集体和集体成员应得，这在较大程度上牺牲了村集体和集体成员的利益。

表 8 赣榆区集体经营性建设用地入市增值收益分配理论值与实际值对比 %

分配比例	优化值	实际值
区政府	23.57	21.17
镇集体	13.97	30.28
村集体	24.72	48.55
集体成员	37.74	

五、研究结论与政策建议

（一）研究结论

基于发展权视角分析集体经营性建设用地入市增值收益的形成机理，提出按照利益主体对发展权实现的贡献度进行增值收益分配的思路，构建增值收益分配模型，并以江苏省赣榆区为例进行了实证研究，主要得出以下结论：

（1）从入市增值收益形成机理来看，集体经营性建设用地发展权中用途变更权的实现将会带来用途性增值，强度提高权的实现将会带来投资性增值，流转交易权则会带来供求性增值。

（2）基于利益主体对发展权实现贡献度的增值收益分配优化研究表明，赣榆区集体经营性建设用地入市过程中镇集体实际分配比例要明显高于优化值，且集体成员分享的增值收益分配比例要高于村集体。

（二）政策建议

1. 适度放宽用途管制，显化集体经营性建设用地入市价值增值

现实中符合规划用途的存量集体经营性建设用地数量较少，地块分散，通常无法满足企业发展用地需求。尽管中共中央、国务院于 2019 年颁布的《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》规定“允许村集体在农民自愿前提下，依法把有偿收回的闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市”，但这一允许增量集体经营性建设用地入市的做法最终未能体现在国务院颁布的《中华人民共和国土地管理法实施条例》中，且增量集体经营性建设用地入市缺少实施细则，对地方政府入市改革不会产生太大的激励效果。此外，当前我国有关集体经营性建

设用地入市的文件中规定的入市范围仅限于工业、商业等经营性用途，未提及住宅用地，从而限制了集体经营性建设用地向价值更高土地用途转变的可能性，也无法真正实现与国有土地“同价、同权、同市”。

未来，可以考虑适度放宽对集体经营性建设用地入市的过多管制，出台闲置宅基地、公益性建设用地转变为集体经营性建设用地入市的实施细则，对其入市条件补充登记，满足增量经营性建设用地入市条件。应当有条件允许住宅用地入市用途，合理保障农村居民“户有所居”，在避免“资本下乡”侵蚀农民利益以及对国有住房市场带来较大冲击的情况下，适当允许商业性住宅用地入市，以缓解部分地区住房紧张局面，保障低收入群体住房需求。

2. 完善收益分配管理机制，确保集体资产保值增值

现行法规条例中并没有对集体经营性建设用地入市明确征收土地增值税，但在财政部、原国土资源部印发的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》指导下，多数地方政府出台了集体经营性建设用地入市增值收益分配办法，向入市主体征收土地增值收益调节金，并规定了县级政府收益调节金征收比例。原则上国务院部委规定的收益调节金征收部分是扣除取得成本和土地开发支出后的净收益，但多数地方政府实施过程中多是以入市收益为基数，以避免历史成本无法获取难题。多数地方政府也尚未将调节金纳入税收统一管理，而是用于城镇和农村基础设施建设、农村环境整治、生态补偿、乡村振兴等领域。因此，当前对收益调节金的用途无疑更多是为了增加地方政府的财政收益。此外，地方政府并未明确村集体经济组织和村民之间的收益分配比例，农村集体获得的增值收益如何管理、如何保持增值，仍然缺少指导性政策意见，不利于村集体经济可持续发展。

对于增值收益分配和管理问题，集体经营性建设用地入市增值收益调节金理应纳入地方税收体系，实现收支两条线管理。省级以上政府应当尽快出台指导性实施细则，以规范县级政府调节金征收和使用，有效保障政府财政收益和科学支出。对于增值收益分配的管理，应综合考虑集体经济发展、乡村共同富裕、村民收入水平提高等因素，以民主决策方式确定村集体和农民内部增值收益分配比例，或将分配金折股量化，用于村集体经济的发展。

可以尝试以委托资产管理公司代管的形式管理好集体资产,以确保集体资金保值增值。

3. 健全民主决策程序,提高入市增值收益分配科学性

法律上对集体经营性建设用地入市规定了多数人同意原则,即“本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意”。然而,有关增值收益分配的民主决策程序尚未建立。实践中,不管是区政府增值收益分配调节金的收取,还是增值收益在村集体内部成员之间的分配,地方政府在话语权上均处于相对强势地位,而村集体自主权相对较小。许多地方集体经营性建设用地入市过程中,由于地方政府掌握了用途管制权,往往成为推动入市改革的重要力量,乡村集体更多的是配合、服从,并未真正成为入市主体和规划者,在收益分配上也处于被动地位。

因此,各地在推进集体经营性建设用地入市时,应进一步理顺地方政府用途管制权、村集体流转交易权、村集体投资企业投资权等发展权关系,以及对应的增值收益分配类型,然后建立政府官员、乡村干部、村民代表等多主体组成的入市民主决策小组,统筹商议集体经营性建设用地入市用途、程序和增值收益分配,尤其要增强村集体的博弈能力。在村集体和农民之间的增值收益分配上,要通过村民大会或村民代表大会形式决定增值收益分配的用途和比例,以做到民主决策、公开透明,更好保护村民利益。

参考文献:

- [1] 诸培新,曲福田. 农地非农化配置中的土地收益分配研究——以江苏省N市为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2006(3): 1-6.
- [2] 刘元胜,胡岳岷. 农民权益:农村土地增值收益分配的根本问题[J]. 财经科学, 2017(7): 40-49.
- [3] 唐健,谭荣. 农村集体建设用地价值“释放”的新思路——基于成都和无锡农村集体建设用地流转模式的比较[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013(3): 10-15.
- [4] SHI Chen, TANG Bosin. Institutional change and diversity in the transfer of land development rights in China: The case of Chengdu[J]. Urban Studies, 2020, 57(3): 473-489.
- [5] 刘永湘,杨明洪. 中国农民集体所有土地发展权的压抑与抗争[J]. 中国农村经济, 2003(6): 16-24.
- [6] 张军,郑循刚. 基于使用权的农村土地增值收益分配改革思路[J]. 中国农业资源与区划, 2020, 41(1): 66-73.
- [7] 江晓华. 集体建设用地市场化的制度风险及治理[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2014, 13(2): 1-7.
- [8] 王敏,诸培新,张志林. 集体建设用地流转增值收益共享机制研究——以昆山市为例[J]. 中国土地科学, 2016, 30(2): 51-57.
- [9] 樊帆. 集体经营性建设用地流转收益分配研究——基于政府规制失灵视角[J]. 湖北社会科学, 2016(11): 80-85.
- [10] 臧俊梅,王万茂. 中国农地发展权的配置与流转研究[J]. 国土资源科技管理, 2008(2): 14-18.
- [11] 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]. 北京师范大学学报(自然科学版), 2018, 54(3): 334-339.
- [12] 陶源. 二元公有制下土地发展权与土地增值收益分配的研究[J]. 云南财经大学学报, 2021, 37(4): 101-110.
- [13] 林龙,靳浩. 我国农地发展权归属探析[J]. 农村·农业·农民(B版), 2021(5): 46-48.
- [14] 朱道林. 试论土地增值[J]. 中国土地科学, 1992, 6(6): 12-15, 8.
- [15] 周诚. 关于我国农地转非自然增值分配理论的新思考[J]. 农业经济问题, 2006(12): 4-7, 79.
- [16] 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.
- [17] 房骏. 交易费用理论在集体建设用地入市分析中的拓展[D]. 杭州:浙江大学, 2016.
- [18] 黄贤金,戴垠澍. 对广西北流市农村集体经营性建设用地入市改革的思考[J]. 南方国土资源, 2018(3): 19-23.
- [19] 张承,彭新万. 利益共享模式下的农地发展权价值形成与分配——基于政府公共服务视角[J]. 经济问题探索, 2020(11): 73-85.
- [20] CAO Y, WU C F. Allocation of land value increment from TDR perspective[C]//Applied Mechanics and Materials. Trans Tech Publications Ltd, 2014, 675: 1209-1217.
- [21] QI L, WU D. Allocating land value increment of "linkage between urban-land taking and rural-land giving" from the perspective of land development right[J]. Basic & Clinical Pharmacology & Toxicology, 2020, 126: 146-146.
- [22] 徐进才,徐艳红,庞欣超,等. 基于“贡献—风险”的农地征收转用土地增值收益分配研究——以内蒙古和林格尔县为例[J]. 中国土地科学, 2017, 31(3): 28-35.
- [23] 虞晓芬,傅玳. 多指标综合评价方法综述[J]. 统计与决策, 2004(11): 119-121.
- [24] 薄乐. 农村集体经营性建设用地入市收益分配研究[D]. 沈阳:沈阳农业大学, 2017.

责任编辑:黄燕妮