

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.001

欢迎按以下格式引用:喻少如,刘文凯.农地产权结构变迁视域下土地增值收益的公平分享[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(6):205-215. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.001.



**Citation Format:** YU Shaoru, LIU Wenkai. Fair sharing of land value-added income under the perspective of farmland property rights structure change [J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2020(6):205-215. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.001

# 农地产权结构变迁视域下 土地增值收益的公平分享

喻少如,刘文凯

(西南政法大学 行政法学院,重庆 401120)

**摘要:**农地产权结构是搭建土地增值收益分配与宪法秩序有效链接的重要桥梁。从农地产权结构变迁的视角看,我国传统土地增值收益的国有化机制实际在很大程度上符合1982年宪法所确立的社会主义地租国有原则及地利共享秩序。然而,由于宪法土地条款一开始就被注入了地利分配具有倾向性的思想基因,长此以往便忽视了农民作为整体分享土地增值收益的“另一半宪法秩序”。新型城镇化背景下,国家进行了“同地同权”、赋权于“民”的农村土地管理制度改革,其实质是宪法秩序的延续而非替代,我国土地增值收益分配的主要机制仍是征地补偿制度。要实现我国土地增值收益的公平分享,必须回到社会主义“国家—集体”一元论的完整地利共享秩序中来,并遵循实质平等的要求,通过以“人的城镇化”为目标对区片综合地价进行限定、采取倾向于农村及农业发展的“土地财政”政策、打破城乡户籍二元制实现城乡一体化发展等方案,推动农民全过程参与、共享土地利益。

**关键词:**农地产权结构;土地增值收益;宪法秩序;同地同权;区片综合地价

**中图分类号:**D922.32;F321.1

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2021)06-0205-11

任何利益的分配均奠基于社会主体之间的正式与非正式关系。土地增值收益分配问题的研究离不开对集中体现国家、集体和农民个人三者关系的农地产权结构进行考察。基于此,本文试图从农地产权结构变迁而非权利分析的视角对我国土地增值收益分配机制进行探讨。

## 一、传统土地增值收益国有化机制及其农地产权结构基础

### (一) 作为征地补偿核心的土地增值收益国有化机制

从概念上讲,土地增值并不等于土地增值收益,前者是指土地价值潜在的增长,具有“价值性”;

**基金项目:**国家社会科学基金一般项目“新型城镇化进程中集体土地征收补偿制度重构研究”(14BFX091)

**作者简介:**喻少如,西南政法大学行政法学院教授,博士研究生导师,法学博士,Email:1559919351@qq.com;刘文凯,西南政法大学行政法学院博士研究生。

而后者则指的是土地增值“变现”的结果,具有“价格性”。依常理,对“土地增值”实现“收益”,应当包括土地所有者通过土地自主出让进行交易和土地被征收获取补偿两种基本路径。然而,由于我国实行严格的土地用途管制制度,农用地只能用于农业生产而不能转换为建设用地,经依法批准的农村建设用地只能自用而不能他用。因此,对于集体土地所有者而言,土地增值收益实现的自主性被严重压缩。但“压缩”不等于“剥夺”,当集体土地符合土地利用总体规划时,集体土地所有者仍存在一定的自主性空间。2004年《土地管理法》第43条规定,“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”。这一规定将城镇化建设与土地性质挂钩,确立了国家在土地供需市场上的垄断地位,彻底阻塞了集体土地所有者实现土地增值收益的管道。从国家层面看,国家不仅成了土地增值收益实现与否的决定者,而且由国家独享土地出让权、直接掌管土地增值收益,还使其在土地增值收益的分配中拥有了绝对主导权。从农村集体视角看,凡新增建设用地一般只能通过征收集体土地取得,“公益征收”原则实际上已被架空<sup>[1]</sup>。由此,集体土地也就丧失了抵御公权力侵犯的能力,从而成为国有土地的“储备库”。

通常讲,土地增值收益分配是否公正,除了需关注分配过程的主导权之外,还需审视分配方案本身的设计。根据2004年《土地管理法》的相关规定,我国土地征收以按土地原用途价值予以补偿为原则。年均产值是土地原用途价值计算的基本计量单位,农村集体和农民个人实际可能获得的征地补偿与其所享有的土地承包期限密切相关<sup>[2]</sup>。也就是说,农村集体和农民个人所能获得的征地补偿安置费用总和是其在承包经营期限内从事农业生产的预期收益,而因土地用途转换所产生的由国家实现并掌管的土地增值收益,国家并未与被征地集体和农民分享,而是全部被国有化了。如果站在农民的立场,以其承包期内的预期收益为对价对其进行补偿,似乎存在一定的合理性,因为毕竟目前农民享有的法定物权主要限于用益物权。然而,以此标准对作为集体土地所有者的农村集体进行补偿,岂不是也将其置于了一种“承包经营权人”的境地?反观针对农民个人的实际补偿,现行制度中土地补偿费并非是给予享有承包经营权的农民个人的补偿,针对农民个人的补偿是安置补助费。根据土地征收补偿的一般理论,土地补偿费是对土地权利人的财产性补偿,而安置补助费是对土地权利人的功能性补偿。所谓功能性补偿即意味着其是一种政府对失地农民社会权利的保障、帮扶与救助,它的法理基础是土地功能的多样性,而非土地本身的财产价值<sup>[3]</sup>。由此观之,农民在征地补偿过程中似乎仅是土地“供养”的对象,而非土地产权人。

## (二) 土地增值收益国有化的农地产权结构基础

传统土地增值收益国有化机制中所呈现出的集体所有者类似于“承包经营权人”、承包经营权人类似于土地“供养”者的法律错位不是无源之水、无本之木,其实际上与孕育我国征地补偿制度的农地产权结构“血脉相依”。从中华人民共和国土地制度的历史演变看,农村土地集体所有制是在实现由新民主主义革命向社会主义革命过渡的社会主义改造过程中产生的,其创立伊始就是一种有意识的政治安排,是旨在消灭土地私有实现全民所有的过渡步骤和权宜之计<sup>[4]</sup>。改革开放以后,基于对社会主义发展阶段性的总体认识,国家虽然没有继续推进集体土地的国有化,但也并未将集体所有和农民的承包经营当作一种权利,而是将其视为一项服务于国家目标的国家政策。“作为政策的集体土地所有制主要服务于三个目标:农民的社会保障、国家的城市化和粮食安全”<sup>[4]</sup>。政策性的集体所有制产生了两方面的效果:其一,集体土地是国家赋权农民无偿使用,为其提供社会保障的生产生活资料,作为义务,农民必须以农业用途为限,保障国家的粮食安全。集体公有制既不

是一种成员共有的私有产权,也不是一种纯粹的国家所有权,而是由国家控制但由集体承受其控制结果的一种农村社会主义安排<sup>[5]</sup>。其二,为满足社会主义工业化和城镇化建设的土地供给,集体土地不过是国家交由农民保管、使用,依其所需可按其意志进行配置的一种国家资源。农地私有制的消灭本身就意味着农村土地集体所有既非农民个人所有,也非特定农村集体所有,而是“包含了若干全民所有的成分”<sup>[6]</sup>。集体所有权中“全民所有成分”的存在,客观上赋予了国家对集体土地进行管理的正当性基础。所以,集体土地并不具有与国有土地相平等的法律地位。从资源的控制强度看,集体土地很大程度上已经被国有化了<sup>[7]</sup>。

在准国有化的集体公有制下,我国的农地产权结构具有显著的国家本位主义特征。在国家与集体之间,国家实际上是全部资源的掌控者和分配者。集体和农民对土地的占有、使用原本就是国家进行资源配置的结果,因此土地处分——再分配的权能也仍属于国家。反过来说,土地集体所有并非是要在国家所有之外创设一种完全独立的所有权制度,而是一种具有“专属”性质的占有使用权,其不具备对抗国家公权力的私的财产权属性。从集体与农民的关系看,“政社合一”的人民公社是高度集中计划经济体制下国家对集体内部资源进行配置的制动装置。人民公社解体后,在集体成员再组织化进程长期停滞不前的状况下,由具有政权组织性质的乡镇政府或村民委员会代行集体经济组织职能,实际割断了集体土地权利人与行使者之间的联系,进而重新补足了国家对集体内部资源进行配置的能力。现实中,“政府将村委会当成其下属机构,村民也大多数认为村委会代表政府”<sup>[8]</sup>,集体经济组织早已被科层化,并成为“政府一族”的资源配置的一环。所有的利益都由政府提供,并由政府分配,农民个人所享有的不过是一种反射利益。与传统农地产权结构相适应,集体土地从征收到补偿更多的是国家进行资源调配的过程,而非公权对私权的限制与剥夺,其背后隐含着一种国家对土地资源进行管理——将部分土地配置给集体和农民使用——根据国家需要征收土地——按“原配额”予以补偿的国家、集体、农民之间的单向度关系。据此,为满足城镇化建设需要,国家征收集体土地的行为本质上属于一种“收回”行为。土地“收回”的成本即是土地“发放”时国家对集体和农民所“承诺”的范围或者由此对其产生的可期待利益。至于农地是否增值、增值收益该如何分配,则是国家进行再分配的问题,而与集体和农民个人并无必然关联。由于农村集体实际上同样扮演着资源配置者的角色,而农民近乎只享有反射性的利益,所以虽然安置补助费面向的是被征地农民的利益,但也仍与土地补偿费一并交由集体进行内部分配。很长一段时间,农民个人对征收、补偿争议均无诉权的事实恰是其法律地位的反证。

## 二、传统农地产权结构的制度根源及其利弊分析

### (一) 传统农地产权结构的制度根源

我国现行宪法第10条规定,“城市的土地属于国家所有”,“集体和城市郊区的土地,除法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有”,“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。从字面含义看,我国土地实行的是全民所有和劳动群众集体所有两种制度,二者并无法律地位和权能范围的本质区别。只是在两种所有制具体实现的过程中,《土地管理法》对之进行了区别对待。在《土地管理法》中,国有土地拥有完整的占有、使用、收益、处分权能,而集体土地不仅在使用权方面受到土地用途管制制度的严格管控,而且其处分权能甚至直接被征收补偿制度所剥夺。正如有学者所指出的,“集体土地所有权的不完全性,违反了所有权平等的要求”<sup>[9]</sup>。那么值得思考的是,《土地管理法》

的一系列规定是否就是传统农地产权结构的制度根源,这样的规定又是否涉嫌“违宪”?

围绕上述问题,部分学者认为,宪法土地条款本身存在正当性问题,应以人权保障、物权平等、财产权自由等原则重塑宪法秩序,并提出了土地国有条款属于授权性规范、名义性规范、主权性规范、陈述性规范等宪法解释论,以及删除土地国有条款、增加土地征购条款等宪法修改论,进而竭力主张将城乡二元制的土地产权结构“做虚”,以实现国有土地与集体土地的实质平等;另一部分学者则是从我国土地制度对城镇化建设所作出的巨大贡献和改变现行制度可能导致的“劣质城市化”、产生“土地食利阶层”等后果出发,将宪法序言和第6条关于生产资料社会主义公有制的规定作为理解宪法第10条的前提和基础,认为由国家掌握土地增值收益进行多种方式分配的法律制度符合中国“地利共享”的土地宪法秩序,并极力主张将城乡二元制的土地产权结构“做实”,以维持现行制度的优势<sup>[10]</sup>。依笔者之见,表面上看双方是对宪法条文应当如何理解的争论,而实际上却是双方在对国有土地与集体土地的法律地位、集体所有权的权能范围以及土地增值收益的归属等问题的认识上存在根本分歧。双方虽然都认为传统农地产权结构的制度根源在于宪法,而非土地管理法的制度设计,但因论证的出发点不同,所以很难达成共识。因此,有必要从“宪法规范的属性—宪法规范的内涵—宪法规范意指的宪法秩序”的认识思路重归探究宪法真意的正途,然后再根据社会现实与宪法秩序是否产生了冲突以及冲突能否调和的客观事实,继而考虑是否应从宪法变迁的视角释宪或者修宪。

要确定宪法土地国有条款的规范属性,应当首先判断其是一项规则还是一项原则,而法律规则与法律原则最主要的区别在于,是否预先设定了“明确和具体的事实状态”,以及与之相联系的“明确具体的法律后果”<sup>[11]</sup>。我国现行宪法第10条第1款法律后果要素的缺失不证自明,但对于“城市土地”是否属于“明确具体的事实状态”,学界尚有争议。有学者认为,该条款只是对1982年宪法通过时城市土地国有化成果的历史确认<sup>[12]</sup>。倘若这一判断能够成立,由于1982年宪法通过时“城市”的边界是完全可以确定的,那么该条款所包含的事实状态也就是清晰的。然而,从修宪的相关资料看,1982年宪法之所以新增宪法第10条的规定,很大程度上是要明确“坚持土地公有制”而非仅仅是为了确定土地的权属范围<sup>[13]</sup><sup>15</sup>。针对宪法草案全民讨论期间有人提出的“城市的市区范围是不断变化的”,以及“新增城市的土地归属”等问题,彭真同志在1982年11月26日代表宪法修改委员会所作的《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》进行了专门的回应:“全民讨论中有人指出,全国各地情况不同,有些地方镇的建制较大,今后还要发展,实际上是小城市。因此删去了有关镇的规定,可根据实际情况分别处理。”<sup>[14]</sup>由此可见,在修宪者的视野中,“城市土地”原本就是一个“动静结合”的概念。因此,在既没有“明确事实状态”,也缺少“具体法律后果”的情况下,宪法土地国有条款应属于“原则”而非“规则”。作为原则的土地国有条款并不要求“城市的土地属于国家所有”,必须以“全有或者全无”的“决断性”<sup>[15]</sup>方式运作,但这不等于说“城市的土地既可以归国家所有,也可以归集体所有”。作为最佳化命令的“原则”要求某事在相对于法律上与事实上可行的范围内尽最大可能实现<sup>[16]</sup>。

既然城市土地国有化是一项重要的宪法原则,那么确立这项原则的动因是什么?为何不能一蹴而就却又保留了其他土地的集体所有?集体所有到底有没有受到限制?若受到限制,这样的限制是否符合社会主义的公平正义理念?如钱穆先生所言,“要讲一代的制度,必先精熟一代的人事”<sup>[17]</sup>。探寻某一宪法规范的内涵及其背后的宪法秩序同样也必须以对修宪时社会现实需要以及

修宪者历史意见的考察为依归。根据肖蔚云教授的论述,1982年宪法之所以要确立城市土地国有化的原则,一方面是为了解决各地对城市房屋所有人征房产税、地产税不一致的问题;另一方面是因为在“城市发展越来越快,地价逐步上涨的情况下,把城市土地统一收归国有,更显得必要和及时”<sup>[13]43</sup>。前一动因是形式意义上法律制度统一的要求,而后一动因则属于实质意义的社会现实所需。换言之,1982宪法规定城市土地属于国家所有原则的核心要旨在于实现“地租”的国有化。根据马克思主义经典作家的观点,土地和地租私有必然会导致“土地所有者剥削地球的躯体、内脏、空气,从而剥夺生命的维持和发展的权利”等“人剥削人”的严重不公现象发生<sup>[18]</sup>。所以,“土地只能是国家的财产”,不能归属于任何特定人群<sup>[19]232-233</sup>。而“土地国有化将彻底改变劳动和资本的关系,并最终消灭工业和农业中的资本主义生产方式”<sup>[19]233</sup>。其之所以能够消灭剥削的原因在于社会主义公有制通过消灭土地食利者将地租国有化,再以多种形式的国家分配方式将地租重新转交给全社会,从而实现地利的共享<sup>[19]323</sup>。由于土地国有化是地租共享的前提,因此宪法土地国有条款不仅符合社会主义公平正义理念,而且是社会主义公有制的必然要求。从修宪时的社会历史条件看,我国已经消灭了人剥削人的制度,建立起了社会主义制度。在此意义上,宪法规定土地国有很大程度上是对当时社会现实的一种确认。但依照上述马克思主义地利共享的逻辑,按理说,全部土地都归国家所有才更符合社会主义原则的要求,那么为何1982宪法没有把集体土地也规定为国有呢?从许崇德教授对1982年宪法修改过程的纪实情况看,自1982年3月10日至4月15日,宪法修改委员会就土地所有权的问题先后进行了5次较为集中的讨论,共有12位修宪参与者发表了自己的看法<sup>[14]399-427</sup>。就讨论内容而言,在观点比较明确的9位修宪参与者之中,有7位明确表示赞成“土地国有”,其中,有5位修宪参与者坚定支持土地全部国有,其主要理由是为了保障国家的开发建设,防止农民“坐地起价”成为食利阶层,当然也有出于合理利用土地的考虑;而另外4位,无论是否明确支持土地全部国有,均从更为务实的角度表达了维持土地“集体所有”的必要性与可行性。分而论之,保留土地“集体所有”的必要性在于“土地所有制牵涉心理状态”,“宣布土地国有震动太大”,“即便规定国有将来也还要给农民补偿”;其可行性在于我国土地已经消灭了农民个体所有,不必宣布国有,没有实际意义,而且可以通过禁止土地买卖、制定《土地征用条例》消除反对保留集体所有观点的担忧,从而渐进实现全部土地的国有。由此可见,修宪者根本上赞同的是土地全部国有,之所以保留“集体所有”,更多的考虑是为了避免影响农民的生产积极性,避免造成不必要的社会动荡。是故,1982年宪法保留的土地“集体所有”是社会主义公有制下的集体所有,而非私有制意义上的集体所有,其仍遵循马克思主义地利共享的逻辑,符合社会主义的公平正义理念。值得指出的是,依照社会主义地利共享理论,地租国有后,理应通过公平正义的分配方案让全国人民不分城市与农村人口对地进行分享。然而,因1982年宪法修改时关于农村土地所有权应如何规定问题的讨论是围绕如何使之有利于国家征用土地进行国防和经济建设为中心而展开的<sup>[20]</sup>,所以,无论在具体制度设计上还是在实施过程中,国家均有意无意地将国有后的地租主要用于社会主义工业化和城镇化建设。虽然“现行法在地权的初始分配上‘厚此薄彼’,在一定程度上顺应了新中国经济与社会特殊发展历程,具有历史的正当性”<sup>[21]</sup>,但却忽视了农民作为整体分享土地增值收益的“另一半宪法秩序”。长此以往,便阻隔了农民作为整体分享土地增值收益的机会与渠道。由此可见,解决土地增值收益分配不公的问题无需重新释宪或者修宪,关键在于对潜藏于宪法规范体内的利益分配倾向性进行适度纠偏,使之遵循完整“地利共享”宪法秩序本意的要求。

## (二) 传统农地产权结构的利弊分析

功利地看,不管是现代社会发展的客观规律,还是人为的制度设计,传统农地产权结构都是将城镇化成本降到最低的绝佳路径。而如果说传统农地产权结构的设计初衷是为了降低征地成本的话,那么在私主体大量参与城镇化建设的社会主义市场经济体制下,除了真正意义上的公益建设征收,政府的眼光便转移到通过土地优惠政策促进地方经济发展以及获取土地增值收益弥补地方财政不足上来。尤其是在1994年实行“财权集中、事权下放”的分税制改革以后,在地方财政和绩效考核的双重压力之下,通过征地来弥补地方财政缺口就几乎成为地方政府的一致选择。该种做法被形象地称之为“土地财政”,其实质是政府通过赚取价格剪刀差的方式为城市公共服务设施建设提供一次性投资<sup>[22]</sup>。现实中,土地增值收益的国有化不仅填补了地方政府进行城市公共设施建设、提供城市公共服务,以及偿还地方债务的财政缺口,而且还支撑起了地方政府以土地收入为抵押进行政府投资的能力<sup>[23]</sup>。所以,无论是为城镇化建设降低成本还是为其提供支撑,我国传统的土地增值收益分配机制可谓是功不可没。

然而,因其在地权的初始分配上“厚此薄彼”,我国传统的土地增值收益分配机制也造成了诸多发展不平衡、不充分的问题。就城市发展而言,在高额土地增值收益的刺激下,地方政府过度依赖土地出让收入和土地抵押融资推进城镇化建设,甚至不惜铤而走险采用违法违规手段征收土地<sup>[24]</sup>,加剧了土地的粗放式利用,浪费了大量耕地资源,威胁到国家粮食安全和生态安全,加大了地方政府性债务等财政金融风险。就农村、农业和农民发展而言,由于农村集体和农民个人几乎与土地增值收益无缘,“城进乡退”的现象愈加凸显,城乡差距越拉越大<sup>[25]</sup>;为保障城镇化建设的土地供给,集体土地长期处于被征收或待征收的产权不稳定状态,而为降低征地成本,农地产权权能一直受到严格管控,这使得农业的自主发展和吸引投资能力大打折扣,农业现代化发展面临严重困境;因征地补偿标准不足以维持农民原有生活水平不降低,更无法实现农民长远生计有保障,农村出现了大量无土地、无工作和无社保的“三无农民”;土地作为集体共享的资源,在人民公社解体之后集体成员再组织化停滞不前、集体土地权利人与行使者相分离的情况下,集体资产只能由少数乡镇政府或村委会领导实际管理,但因此种序列联系天然存在截留、贪污腐化的风险<sup>[26]</sup>,从而进一步加剧了社会矛盾的激化。

## 三、我国农地产权结构的调整及其形成的制度幻觉

### (一) “同地同权”: 国家与集体法律地位的部分调整

集体经营性建设用地入市是新型城镇化背景下农村土地管理制度改革的重要举措,其主要内容是“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”。自2015年2月27日全国人大常委会授权试点以来,该项改革激发了农村土地资源活力,增强了农村产业发展用地的保障能力,增加了农民土地财产收入,取得了显著成效。由此,秉持“权利”研究视角的学者认为,这一改革旨在显化农村集体土地的私权属性<sup>[27]</sup>,开辟了将集体土地征收严格限于“公益”范围的法律路径<sup>[23]</sup>,同时也为世界主要发达国家通行的议价购买制度的引入提供了重要参考<sup>[8]</sup>。依此观点,国家允许集体经营性建设用地入市的目的在于彻底实现集体土地与国有土地的平等地位,使集体所有成为一种完全独立于国家所有的私有财产权,进而打破我国传统的土地增值收益分配机制,建立起以市价补偿为标准的征地补偿制度,以充分保障

农村集体和农民的合法权益。

不可否认,集体经营性建设用地入市改革的确对国家与集体在农地产权结构中的法律地位作出了部分调整,这一调整无论是对农村集体还是农民个人都具有重要的意义;但是,这只是农村土地利益分配制度变革的冰山一角,并不足以改变我国社会主义地租共享的宪法秩序。首先,集体经营性建设用地与其他类型的农村土地不可混为一谈。集体经营性建设用地本身就是用于经营的建设用地,其价值虽然同样受地理区位影响,但农村集体实际上也对其进行了建设性投资。根据马克思主义地租理论,因投资而产生的地租收益原则上应归投资人所有。因此,国家允许集体经营性建设用地入市,通过征缴土地增值税或者土地增值收益调节金的方式取回其投入的公共环境产权成本,将剩余的地租收益留给农村集体,具有一定的正当性与合理性。由于其他类型的集体土地并不涉及建设性投资的问题,若将这种主要因地理区位而产生的级差地租与因投资而产生的地租等同视之,把集体经营性建设用地入市的地租收益分配机制扩展到其他类型的集体土地,就会产生理论适用上的严重错误。而这也是本次农村土地管理制度改革将可入市土地严格限于集体经营性建设用地的根本原因。其次,根据社会主义地租共享理论,因上述其他类型土地的地价上涨主要是社会发展带来的区位条件改善所致,而非基于农村集体的投资产生。所以,该类地租收益不应归属于任何特定群体,而应坚持来自社会并用之社会的原则,实现地利的全社会共享。如果赋予集体土地与国有土地完全相同的权能,在征收集体土地时按照市价补偿标准对被征地农村集体和农民进行补偿,使土地增值收益归其所有,显然遵循的是土地私有制的地租分配逻辑,而与社会主义公平正义理念相去甚远。再次,根据各类型土地的占比情况,农村土地绝大多数是农业用地。在居于少数的农村集体建设用地中,“宅基地至少占70%以上,另外还有部分乡村公益用地,从而剩下的所谓经营性建设用地所占比例很小”<sup>[28]</sup>。如此看,集体经营性建设用地入市改革的作用实际相当有限,因而并不会对整个农地产权结构产生全面且实质性的影响。最后,从“权利”视角研究者的理想诉求看,其研究目的在于保障农村集体和农民的合法权益。但就客观现实而言,“社会上流行的征地中‘保护农民利益’话语中所指的‘农民’主要是近郊农民”<sup>[29]</sup>。这部分农民无论在土地面积上还是人口数量上均不占任何优势。如果将国家投资建设和社会发展所带来的地租收益全部归其所有,固然是充分照顾了被征地者的利益,但却牺牲了其他所有人的利益。这不仅与上述研究者的初衷相违背,而且与社会主义地利共享的宪法原则背道而驰。

## (二) 赋权于“民”:农村集体与农民个人关系的变革

除允许集体经营性建设用地入市之外,本轮农村土地管理制度改革还对其他类型集体土地的产权结构进行了大幅调整,其调整的思路是赋予农民个人更多的财产权利。从当前改革的主要内容看,国家不仅要赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及抵押、担保权能,而且要赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。据此可知,未来对于已经分配到户的集体产权,农民将获得长久稳定且较为完整的他物权,其占有、使用的集体土地份额可以流转、退出与继承。而此前未分配到户的集体产权,也将通过股份占有的方式落实到农民个体。如此一来,农村集体和农民个人之间就形成了一种以“集体成员权利”为核心的新型产权结构。针对这一改革所带来的重大变化,有学者认为这是要建立一种“股份合作、人人共有”的农地股份共有制,让农民成为土地共有权的现实所有者<sup>[30]</sup>。也有学者认为,它应当是一种“按份共有——股份合作”的农地产权结构<sup>[31]</sup>。前者倾向于把集体当作一个人合性的团体,后者则强调将其视为一种资合性的组织。两种

观点虽然存在一定的分歧,但均认为集体土地所有权不再是一种被“虚置”的权利,农民实际成为集体土地的所有者。由此,国家征收集体土地也应当遵循与一个独立所有权人打交道的“强制购买”逻辑,按市价对其进行补偿。

毫无疑问,新一轮赋权于“民”的农地产权调整意义不可低估。它不仅增强农民对集体资产的控制能力,提升集体经济组织运行的民主化、法治化水平,而且也是使市场在土地资源分配中发挥决定性作用的必然要求。但从赋予农民的具体产权权能看,无论是土地承包经营权的“三权分置”还是宅基地使用权的“三权分置”,均没有突破农民作为他物权人的权能范围。尽管两种类型的“三权分置”实现了承包权与经营权、资格权与使用权的分离,但本质上并未改变集体土地归集体所有而不归任何农民个人所有的社会主义公有制。农民虽然在一定程度上拥有了转让其经营权或使用权的自由,但却必须受到其“承包权”和“资格权”本身权能范围的限制。同理,农民对于集体资产的股份占有,也要受农村集体资产本身权能范围的限制。因此,赋权于“民”的集体产权份额化改革改变的主要是农村集体和农民个人的内部关系,而不涉及与集体土地处分权相关的国家与集体之间外部关系的调整。若据此就认为我国农村土地管理制度改革的方向是要将集体所有权“私权化”,只能是一种制度幻觉。当前的农地产权结构调整仍是社会主义地利共享宪法秩序的延续而非替代,其既没有改变农村土地归集体所有的公有制性质,也没有突破我国宪法所确立的社会主义地租国有原则。

## 四、我国土地利益分配宪法秩序的重申与适度限定

### (一)“国家—集体”一元论下的地租共享秩序重申

马克思主义认为,“个人的利益是要占有一切,而群体的利益是要使每个人所占有的都相等”<sup>[32]</sup>。为了减少私人利益之间的冲突,促使个体维护公共利益,就需要特定的组织来引导和调节社会活动,而这样的组织就是国家。但是,并非所有的“国家”都能促进个人利益与社会利益的调和,唯有消灭阶级对立的私有制、建立社会主义公有制的国家才能实现个人利益与社会利益真正意义上的统一,否则就只会产生新的桎梏<sup>[33]</sup>。我国是社会主义国家,实行的是社会主义制度,国家在平衡个人利益与社会利益中扮演着重要角色。虽然我国宪法规定了两种土地所有制,但其本质上均是社会主义公有制的具体实现形式。在社会主义公有制之下,国家与集体是一元存在而非二元对立的关系。1982年宪法确立的地租国有原则正是坚持“国家—集体”一元论的产物。遵循“国家—集体”一元论的视角,无论国有土地还是集体土地所产生的地租均应归国家所有,与此同时也应由全社会共享。但为迅速实现社会主义工业化和城镇化,我国在改革开放初期选择了农业支持工业、农村支持城市的地租分配方案。这虽然符合为近现代工业社会发展积累原始资本的客观规律,但长此以往却忽视了农民作为整体分享地租收益的社会主义地利共享秩序。因此,我国城乡之间发展不平衡不充分的矛盾并非基于土地增值收益的国有化而产生,而是由于利益分配的倾向性所致。更进一步说,我国地租收益分配不公的症结并不在于城乡土地法律地位的不平等,而在于城乡户籍二元制为地租收益分配带有倾向性创造了各种便利。

回顾我国土地增值收益分配问题的理论研究历程,不难发现大多数学术成果均是借用西方的土地征收补偿理论范式,从“国家—集体”二元论的视角为中国问题开药方。然而,无论主张集体土地所有权应实质归农民个人所有还是归特定农村集体所有,固然都有利于保障被征地者的利益,但

却动摇了我国社会主义制度的根基。并且,从实际效果看,若误把被征地农民的利益等同于所有农民的利益,不仅解决不了过往土地增值收益分配不公的历史遗留问题,而且会使其他没有机会被征地的农民永远丧失分享土地增值收益的权利,从而造成更大的不公。当然,找准了“根源”也不能对“不公”置若罔闻。虽然也有学者提出我国是社会主义国家,土地增值收益的分配应当遵循社会主义地租共享理念,但这并没有成为其改变传统土地增值收益分配机制不公的立论基础,反而成为其维护传统制度的论据。反观我国当下进行的改革,其既没有采纳农地私权化的主张,也没有对过往土地增值收益分配不公的事实予以否认,而是在一种统筹兼顾的政策指引下,逐渐将地利分配的天平向农村、农业、农民倾斜。在改革方向上,“坚持土地公有制性质不改变”是农村土地制度改革的三条底线之一。而这正是现行土地制度改革坚持社会主义公有制下“国家—集体”一元论的根本体现。

## (二) 现行土地增值收益分配机制的适度限定

我国目前的土地管理制度改革总体符合中国的具体国情,但在微观制度上仍存在一定的完善空间。如前文所述,我国土地增值收益的分配不公贯穿于其实现国有化之前、之中、之后的全过程。当前进行的农村土地管理制度改革仅解决了实现土地增值收益国有化之前为降低征地成本而对农地产权限制不公的问题,并对其国有化过程中征地补偿标准的提高以及征地补偿款的内部分配问题产生了一定影响。但是,土地增值收益国有化过程中和国有化之后如何使农民公平分享土地增值收益的问题仍未彻底解决。

2019年《土地管理法》的修改将“区片综合地价”确立为土地增值收益国有化过程中的土地利益分配方案。根据新《土地管理法》第48条的规定,区片综合地价综合了2004年《土地管理法》中的土地补偿费和安置补助费两项内容,其制定应综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口及经济社会发展水平等因素,并至少每3年更新1次。从区片综合地价的形成因素和具体操作情况看,它实际是在原用途补偿基础上增加了考虑土地原用途价值市场化背景下的诸多要素,而非对土地“最佳用途”价值的综合考量。所以,区片综合地价仍然遵循了我国宪法所确立的地租国有原则,并在农村土地管理制度改革的影响下,基于各类型农村土地经营权的释放,将其市场化的要素纳入了制定征地补偿标准的考量因素。由此可见,区片综合地价坚持了我国地利共享的宪法秩序,并吸收了最新的改革成果,具有相当程度的正当性与合理性。但由于大多数城市近郊农村集体的土地一旦被征收,他们就必须面对被动城镇化的问题,而在其没有享受到地租收益分配重心由城市转向农村所带来的发展成果的情形下,立即的被动城镇化便意味着其既没有分享到过去的土地增值收益也很难分享到未来的土地增值收益。因此,有必要在征地补偿过程中充分考虑其应分享的地租收益份额,并将之作为制定区片综合地价的重要考量因素。有学者从把“城市”理解为一个经济、社会和文化概念的角度出发,认为要使农村集体土地城市化就必须同时以“使农民真正成为市民”的标准对其进行补偿,使其能够享有与城市公民平等的政治、经济和社会等各项权力<sup>[21]</sup>。笔者赞同这一观点,在某种程度上,正是过往土地增值收益的分配不均才造就了城市居民所享有的各项权利和各种便利。对于土地被征收而被动城镇化的城市近郊农民而言,从这一实质平等的角度对区片综合地价进行限定无疑是一种更为公平合理的土地增值收益分配方案。

通过征地补偿制度实现地租国有化之后,土地增值收益的公平分享问题主要涉及两个层面:其一,国家掌管的土地增值收益该如何使用;其二,土地增值收益使用之后形成的发展成果如何共享。

一般而言,土地增值收益国有化之后均会转变为“土地财政”,所以解决土地增值收益使用问题的关键在于我们应实施什么样的“土地财政”政策。进入中国特色社会主义新时代,我国的社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾”。土地增值收益分配不公所导致的城乡之间的发展矛盾是最为重要的新时代矛盾之一。要解决这一矛盾,抚平“国家—集体”一元论体制下地租收益分配带有倾向性所产生的历史折痕,我们有必要采取倾向于农村发展和实现农业现代化的“土地财政”政策。但是,由于农村发展和农业现代化是一个较为漫长的历史过程,并且我国的城镇化水平还远低于发达国家的平均水平,未来还需要有大量的农民转化为市民。所以,逐步破除为传统土地增值收益分配不公提供诸多便利的城乡户籍二元制,实现城乡一体化发展,让全体人民共享现代化建设成果,才是全面建立土地增值收益共享机制更为现实与便捷的路径。

#### 参考文献:

- [1]方润,沈开举.我国集体土地征收与补偿制度之嬗变与未来:兼评《土地管理法(修正案征求意见稿)》[J].河北法学,2018(8):121-129.
- [2]刘灵辉.土地承包关系“长久不变”对征地补偿的影响与制度改革[J].中州学刊,2015(7):37-42.
- [3]叶百修.损失补偿法[M].台北:新学林出版股份有限公司,2011:36.
- [4]刘连泰.“土地属于集体所有”的规范属性[J].中国法学,2016(3):106-124.
- [5]周其仁.产权与制度变迁:中国改革的经验研究[M].增订版.北京:北京大学出版社,2004:7.
- [6]刘连泰.集体土地征收制度变革的宪法空间[J].法商研究,2014,31(3):7-10.
- [7]靳相木.解析征地制度改革的主流思路[J].中国农村经济,2008(2):11-17,28.
- [8]王克稳.我国集体土地征收制度的构建[J].法学研究,2016,38(1):56-72.
- [9]江平.中国土地立法研究[M].北京:中国政法大学出版社,1999:257.
- [10]贺雪峰.论中国式城市化与现代化道路[J].中国农村观察,2014(1):2-12,96.
- [11]罗斯科·庞德.法理学(第2卷)[M].封丽霞,译.北京:法律出版社,2007:100-101.
- [12]彭鐔.“征地悖论”成立吗:八二宪法城市土地国有条款再解释[J].法制与社会发展,2016,22(2):164-178.
- [13]肖蔚云.我国现行宪法的诞生[M].北京:北京大学出版社,1986.
- [14]许崇德.中华人民共和国宪法史[M].福州:福建人民出版社,2005:450-470.
- [15]哈特.法律的概念[M].北京:法律出版社,2011:229.
- [16]罗伯特·阿列克西.法理性商谈[M].朱光,雷磊,译.北京:中国法制出版社,2011:210-211.
- [17]钱穆.中国历代政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2012:1.
- [18]马克思.资本论(第3卷)[M].北京:人民出版社,2004:875.
- [19]马克思恩格斯文集(第3卷)[M].北京:人民出版社,2009.
- [20]蔡定剑.中国宪法精释[M].北京:中国民主法制出版社,1995:120-121.
- [21]黄忠.城市化与“入城”集体土地的归属[J].法学研究,2014,36(4):47-62.
- [22]唐在富.中国土地财政基本理论研究:土地财政的起源、本质、风险与未来[J].经济经纬,2012,29(2):140-145.
- [23]蔡乐渭.中国土地征收补偿制度的演进、现状与前景[J].政法论坛,2017(6):96-108.
- [24]刘祥琪,陈钊,赵阳.程序公正先于货币补偿:农民征地满意度的决定[J].管理世界,2012(2):44-51,187-188.
- [25]曾坚.城乡一体化背景下的农村集体土地征收补偿安置制度研究[J].东方法学,2013(4):45-59.
- [26]曼瑟·奥尔森.权力与繁荣[M].苏长和,嵇飞,译.上海:上海人民出版社,2005.
- [27]郭洁,崔梦溪.论农民集体土地征收补偿的市场标准及股权化实现的路径[J].法学杂志,2017,38(2):56-66.

- [28] 杨俊峰. 土地管理法修正案征求意见稿的亮点和改进建议[EB/OL]. (2017-06-28) <http://politics.rmlt.com.cn/2017/0629/480777.shtml>.
- [29] 桂华. 城乡建设用地二元制度合法性辨析: 兼论我国土地宪法秩序[J]. 法学评论, 2016, 34(1): 31-41.
- [30] 宗仁. “三权分置”、土地发展权设立与征地制度改革[J]. 江海学刊, 2018(2): 220-228.
- [31] 沈开举, 程雪阳. 论中国集体土地所有制改革的底线[J]. 公民与法(综合版), 2014(6): 2-4, 48.
- [32] 马克思恩格斯文集(第1卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 73.
- [33] 马克思恩格斯全集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1960: 84.

## Fair sharing of land value-added income under the perspective of farmland property rights structure change

YU Shaoru, LIU Wenkai

*(School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China)*

**Abstract:** The structure of farmland property rights is an important bridge for constructing an effective link between the distribution of land value-added income and the constitutional order. From the perspective of the structure change of farmland property right, the nationalization mechanism of the traditional land value-added income in China is in fact largely in line with the socialist land rent state-owned principle and the land benefit sharing order established in the Constitution of 1982. However, since the land clause of the constitution has been injected with the ideological gene of land interest distribution, “the other half of the constitutional order” in which farmers as a whole share the land value-added income has been ignored for a long time. Under the background of new urbanization, China has carried out the rural land management system reform of “the same land and the same rights” and “empowering the farmers”. Its essence is the continuation of the constitutional order rather than the replacement. The main mechanism of land value-added income distribution in China is still the land acquisition compensation system. In order to realize the fair sharing of land value-added income in China, we must return to the complete land benefit sharing order of socialist “state-collective” monism, and follow the requirements of substantive equality, by limiting the regional comprehensive land price with the goal of “urbanization of people”, adopting a “land finance” policy in favor of rural and agricultural development, and breaking the dual system of urban and rural household registration to realize the integrated development of urban and rural areas, so as to promote farmers to participate in the whole process and share land interests.

**Key words:** structure of farmland property right; land value-added income; constitutional order; the same land and the same rights; regional comprehensive land price

(责任编辑 胡志平)