

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.05.011

欢迎按以下格式引用:杨青贵.集体土地收益权实现的现实困境与制度促进[J].重庆大学学报(社会科学版),2016(5):114-121.

Citation Format: YANG Qinggui The practical difficulties and system facilitation for the subject of usufruct of collective land ownership[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2016(5):114-121.

集体土地收益权实现的现实困境与制度促进

杨青贵

(西南政法大学 中国农村经济法制创新研究中心,重庆 401120)

摘要:文章结合物权能理论,在中国现行法律框架中界定集体土地收益权及其当代价值。研究发现:集体土地收益权是集体土地所有制法律化的重要形式,存在重要的制度功能和时代价值;集体土地收益权制度的缺失,制约农村集体经济发展,影响集体分配调整功能实现和农民财产性收入增长,阻滞中国特色农村土地权利理论的发展。文章进一步研究了集体土地收益权制度改革的应然进路,探索了促进成员集体、集体成员各自集体土地收益权实现的权利制度。

关键词:收益权能;制度价值;身份关联;路径选择;制度促进

中图分类号:D922.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2016)05-0114-08

党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“赋予农民对集体资产收益的权利”,建立“土地增值收益分配机制”。如何有效保障农民集体收益分配权,契合了中央的上述重大决策部署。当前,如何更加有效地实现集体成员对集体土地的利用权利,仍然是中国农村土地制度改革的重心和基本方向。在此背景下,如何实现集体土地所有权主体收益权(简称“集体土地收益权”),仍然是中国特色社会主义法治理论和法治体系建设以及农村土地制度改革与研究难以回避的重大命题。

一、集体土地收益权的内涵阐释与价值解析

俗言之,收益属物之“孳息”,原则上由物主所有。收益权可界定为物之所有者、使用者依据法律或合约,对特定物之收益享有的所有者权益。长期以来,集体土地所有权一直被作为社会主义生产资料公有制的重要法律实现形式。《物权法》颁布后,集体土地所有权在立法上才被正式纳入“集体所有权”。在此基础上,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》等提出了集体收益分配权、集体收益权。实际上,集体收益分配权外延较广,包括但不限于农民的集体收益分配权。详言之,集体土地收益权则是成员集体(土地所有者)将作为生产要素的集体土地,直接或间接投入生产经营活动,并依据该要素的所有者身份获取要素收益的一项重要财产权。从根源上讲,集体土地收益权以集体土地所有权之收益权能为逻辑起点,在本质上属于财产权,指向以集体土地所有权为依据所获取的土地要素收益。

修回日期:2016-05-11

基金项目:重庆市社会科学规划项目“进城落户农民有偿退出宅基地的地方实践与制度规范”(2015YBFX101);中国法学会部级项目“进城落户农民有偿退出宅基地的实施困境及其对策研究”(CLS(2015)C85);重庆市教委科学技术研究项目“进城落户农民宅基地权益协同保障研究”(KJ1500110)

作者简介:杨青贵(1985-),男,重庆人,西南政法大学中国农村经济法制创新研究中心助理研究员,法学博士,主要从事农村法治研究,Email:13996293058@163.com。

概览中国集体土地制度变迁史便可发现,“三提五统”中的公积金收益^①、集体土地征收补偿费、集体直接组织生产经营收益等,均是集体土地收益权实现的重要形式。不过,随着国家废除农业税和取消“三提五统”,加之集体土地征收补偿数额较低、补偿费性质模糊与分配不规范等因素,集体土地收益权至今未获得立法者的直接认可。尽管如此,要有效界定集体土地收益权的主体、内容、客体等,皆离不开对集体土地所有权及其主体制度的深入考察。长期以来,做实农民土地承包经营权成为了中国农村土地制度改革的基本方向。《农村土地承包法》《物权法》确实为农民土地上的用益物权保护提供了重要法律依据。集体土地要素收益以及集体土地收益分配却逐渐“淡出”立法者、政策制定者的视野,进而影响到集体经济实力和集体凝聚力。研究农村集体基本功能变迁历程以及现行实践不难发现,集体土地收益权制度建设依然具有存在的重要制度价值。

一是助力中国特色社会主义法治理论和法治体系建设。集体土地所有权是社会主义集体所有制实现的基本法律形式,集体土地收益权则是集体土地所有权的核心权利内容,也是中国法治特色的集中体现。集体土地收益权作为集体土地所有权之要素收益的权利化,攸关成员利益、集体利益、社会利益、公共利益。组建集体土地收益权的理论研究和立法建设,契合了中国特色法治理论形成和中国特色社会主义法治体系建设的应有之义。

二是完善集体土地所有权经济价值的法律实现形式。集体土地所有权具有在市场经济中释放和实现资源价值、要素价值、资本价值的内在需求。集体土地收益权实现则是实现上述价值的权利载体。在当代,集体土地要素价值的实现和集体经济的发展仍然是满足农民基本生存权需要与促进农民发展权实现的基本保障。即使在人口流动性较强的现代社会,集体土地收益权实现所具有的基础保障功能,仍然为国家立法政策所认同。在农村公共产品供给和农村收入分配中,如何有效地发挥集体公共产品的科学供给,促进农村收入分配公平的实现,成为实践中的重要命题。以“五保”及农村社会养老保险基金交纳为例,立法鼓励有条件的地方对农村五保供养对象的生活给与一定的补助和改善,所需资金可从农村集体经营等收入中安排^②。同样地,《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》仍然坚持“集体补助”的原则。在此过程中,集体土地收益权成为集体供给公共产品和收入分配的物质基础。

三是弥补国家收入分配调节功能的不足。当前,中国面临着城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大、收入分配秩序不规范、部分群众生活比较困难等重大问题^①。对此,国家出台了《关于深化收入分配制度改革的若干意见》等规范性文件,明确将“收入分配制度”建设作为一项重大任务。事实上,收入分配制度是一项根本性、基础性的制度安排,除国家应承担主要职责外,成员集体及农村集体组织在农村经济发展中同样具备调节收入分配的补充优势。自高级农业生产合作社成立以来,成员集体以工分分配、生活福利、社会救济、养老保险补助等形式,实际承担了集体范围内“二次分配”职责。这是以结果和实质上的公平为目标,有利于弥补国家普遍供给农村公共产品之能力局限,倾斜保护弱势集体成员生存权益。

四是助力农民集体意识的提升。受现代社会“物本主义”思潮冲击,农民的集体观念和集体意识有下降趋势,主要表现为对集体利益关注不足、漠视损害集体利益之行为,甚至共同危害集体利益。究其深层次原因,主要在于农村土地承包经营开展后,农民私人利益不断增长而集体收益逐步降低,集体分配收益在农民收入比例中所占比重严重下跌(部分地区甚至消失)。集体意识的沦丧必然影响到农民法治意识、法治水平的提升。殊不知,隐藏在集体利益背后的集体意识是集体所有制在文化方面的基本体现。以集体意识为重要内容的法律文化已深深植根于特定历史和文化之中并体现为与集体土地所有权制度价值相一致^②。唯有在普遍的公民信仰中,集体土地收益权制度才能避免形同虚设^③,才能激发潜藏在农民心底的集体意识和社会接受度。

^①《农民承担费用和劳务管理条例》第2条规定:农民承担的费用和劳务,是指农民除缴纳税金,完成国家农产品定购任务外,依照法律、法规所承担的村(包括村民小组,下同)提留、乡(包括镇,下同)统筹费、劳务(农村义务工和劳动积累工)以及其他费用。村提留则包括公积金、公益金和管理费等。其中,公积金实质上属于集体土地所有权要素投入收益的基本形式。

^②参见《农村五保供养工作条例》第11条。

二、集体土地收益权主体及其利益类型辨识

(一)集体土地收益权主体判定

依据《物权法》第39条规定,集体土地所有权主体应当成为集体土地收益权主体(除非法律另有规定)。就传统的民事主体理论而言,其仍然无法直接、全面地用以解释中国集体土地所有权主体制度。在现行政策法律框架下,成员集体在事实上是全体集体成员(不具有明确的人员数量和组织结构)的构成,是规范意义上的集体土地所有权主体,但不具备独立的法律主体地位,其最终利益归属指向全体成员^[4]。为此,我们不能直接将集体土地所有权主体界定为集体土地收益权主体,对集体土地收益权主体的类型化研究也就具有宝贵的理论价值和现实意义。在分类标准上,集体土地收益权主体判定标准包括核心规则和具体规则。其中,核心规则在于物之收益权能与物之所有权之根本归属关系的判定;具体规则是以根本归属关系为基础而建立的“关联性”准则。

“财产关联”与“身份关联”是判定集体土地收益权主体的主要依据。“财产关联”指向的是集体土地收益权主体与集体土地所有权收益在利益归属上的应然性关联。依据集体土地所有权而形成的集体土地收益,主要属于一种要素收益权,无论在法律上还是事实上,均应当属于要素所有者的财产权。“身份关联”则是从历史与现实一致的角度,识别集体土地收益权主体与集体土地所有权主体之间的关联关系。详言之,成员集体在集体土地制度变迁中,逐渐成为规范意义上的集体土地所有者。因成员集体在历史变迁中丧失组织形态,立法者逐渐建立了以农村集体经济组织为法定代表者的集体土地所有权行使主体制度。在此过程中,农村集体经济组织成员资格逐渐演变成判定自然人是否具备集体成员身份的主要依据。正是基于该身份性,集体成员理应享有集体土地收益分配权。部分司法实践将土地补偿费分配的请求权人界定为“具有本集体经济组织成员资格的人”(或“农村集体经济组织成员”),恰好证成上述观点^③。

以历史和现实观之,在集体范围内可能成为集体土地收益权的主体主要包括农村集体经济组织、村民委员会或村民小组、集体成员、土地合作社等类型。究竟哪些集体范围内的主体属于集体土地收益权主体,则应以“关联性”准则为识别依据,并以收益实现与收益分配的阶段性为标准加以深入考察。在集体土地所有权收益的实现阶段,集体土地所有权收益属于集体土地所有权的“孳息”,依据权属判定规则,理应由成员集体所有。在集体土地所有权收益分配阶段,成员集体和集体成员均有权参与集体土地所有权收益分配,两者都应当成为集体土地收益权主体。至于其他主体,则因其与集体土地所有权主体判定标准存在一定出入,即使偶尔参与集体土地所有权收益分配,也无法反证其集体土地收益权主体身份^[5]。

(二)集体土地收益权的类型辨析

以主体在集体土地所有权上的权利义务及其获取集体土地所有权收益的正当性依据为标准,可以将成员集体、集体成员各自在集体土地收益权实现中的权利予以类型化^[5]。进言之,成员集体的集体土地收益权是其基于集体土地所有者的身份,在对外法律关系以及集体公共产品供给中所享有的一种收益权。按照该权利实现阶段性特征,可进一步具体划分两大类:一是实现集体土地所有权收益的权利,二是参与集体土地所有权收益分配的权利。前者在根本上由其作为规范意义上集体土地所有权主体的身份决定,是在对外法律关系中的要素分配权;后者则是成员集体承袭集体公共产品供给职能以及促进集体范围内收入分配的公平性,通过参与集体土地所有权收益的分配,进而获得供给集体公共产品和实现收入公平分配的物质来源。

集体成员的集体土地收益权,是集体成员基于自身与集体之间的特殊身份关系,实际参与集体土地所有权收益分配的权利。集体土地所有权及其收益属于成员集体的一种特殊的财产权利,集体成员通过参与集体土地所有权的收益分配,进而获得满足自身基本生存权保障所需物质财富。从理论上讲,赋予并实现集体成员的集体土地收益权,符合现代法治社会关于人权保护的理念要求。详言之,集体成员的集体土地收益权主要分解为三项内容:一是参与集体土地所有权相关重大事项决策。因实现集体土地所有权收益、

^③参见《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第24条和《陕西省高级人民法院关于审理农村集体经济组织收益分配纠纷案件讨论会议纪要》第1条。

分配集体土地所有权收益均属与成员利益紧密关联的重大事项,以集体成员主导的重大事项决策机制形成,这就需要保障好集体成员的参与权和决策权。二是公平分配集体土地所有权收益。集体成员之间具有平等性,集体成员原则上平等参与并公平分配集体土地所有权收益。三是公平获取集体公共产品。成员之于集体,集体之于成员,均不可分。全体成员在集体内部原则上一律均等。任何成员均有权且公平获取集体公共产品,弱势集体成员还可通过集体收入分配调节功能的实现而获得倾斜性保护。

三、集体土地收益权制度供给不足带来的困境

权利分配不均真正造成农民贫困的根源^[6]。尽管农村土地既是农民及其集体最大的资产、资源,也是其收益的重要来源,但集体土地所有权、集体土地收益权等制度的缺失,导致集体所有权收益难以获得法律的直接确认和权威保护。作为集体土地所有权实现的核心内容,集体土地收益权制度的缺失将不可避免地阻滞集体土地收益的有效实现,制约集体经济发展和集体功能的实现,不利于农民财产性收入稳步增长。

一是制约农村集体经济发展。集体所有制的重要性和现实性已被历史与现实所证明^④。现代法治社会的集体所有制同样需要转化为相应的法律规范,进而获得合法性和权威。在集体所有制下,集体土地是集体经济发展的主要资产和资源,如何实现其资源价值、资产价值、资本价值是农村集体经济发展的核心使命。农村集体经济制度改革主要围绕着如何释放集体土地价值展开。在农村集体经济发展中,土地等集体资产(资金、资源)所有权、农村土地承包经营权是农村土地市场化配置的基础权利。依据市场规则,土地要素投入者理应获得相应的集体土地收益。然而,缺失的集体土地收益权制度,必然意味着集体土地收益权权威保护的缺位,不利于集体公共产品供给及收入分配调节功能的实现。

二是制约集体分配功能的有效实现。人民公社体制解体前,高级农业生产合作社以及人民公社组织(公社、生产大队、生产队),实际承担了一次分配、二次分配的收入调节功能。人民公社体制解体后,这种收入分配功能已从一次分配和二次分配并举转为以二次分配为主的发展方向,其有助于弥补国家能力之不足。以农村社会养老保险的发展历程为例,农村集体经济组织的职责已经从“负责提供”转变为“有条件的集体补助”^⑤。

集体收入分配调整功能的实现须以稳定的集体收益为物质基础,而集体土地价值的市场实现则普遍成为中国农村集体收益的主要来源。足见,当下集体土地收益权制度缺失必然制约集体分配功能的有效实现。

三是制约农民财产性收入的增长。当前,中国农村居民收入主要由工资性收入、家庭经营收入、转移性收入等部分构成。以2013年第4季度为例,中国农村居民人均现金收入累计值达到10982.7元,农村居民人均家庭经营现金收入累计值达到5672.6元^[7]。其中,农村土地承包经营收益(包括流转收益)又是农村居民现金收入主要部分。殊不知,参与集体土地所有权收益分配所得仍然占农村居民现金收入的相当比例。以湖北省嘉鱼县官桥八组为例,2012年的集体收入达12.5亿元,经分配形成的人均纯收入已达4.2万元^[8]。详言之,通过集体土地收益分配而形成农民财产性收入,须以集体土地所有权收益(要素收益)和农民集体土地收益权的共同实现为前提条件。这意味着上述两项收益权利将得不到法律直接的保护,为集体土地所有权收益流失与分配不公等问题埋下了隐患。

四是阻滞中国特色农村土地权利理论和制度的发展。一国权利理论和体系,是以该国具体实践需求为立足点,批判继承、整合外来理论和该国既有理论传统而形成的。在长期以来“政策先行、地方试点”的农村土地制度改革模式下,中国农村土地权利构造及其运行制度明显区别于传统法学理论(尤其是西方民事权利理论),在很多方面均彰显出较强的“中国性”。集体土地收益权作为集体土地所有权的核心权利,应当且事实上是中国特色农村土地权利理论和制度建设的重点内容之一。尤其在国家严禁处分、严控使用的农村土地管制思维下,集体土地收益权制度的缺失,实际上意味着中国农村土地权利理论和制度体系丧失了符合国情的特色内容。这显然已经成为中国特色农村土地权利理论和制度发展所不可逾越的“鸿沟”。

^④参见关于《中华人民共和国宪法修改(草案)》的说明(文件编号:270931),<http://law.npc.gov.cn:87/page/browseotherlaw.cbs?rid=bj&bs=270931&anchor=0>,2014年12月2日访问。

^⑤参见《农村五保供养工作条例》(国务院令141号)第3条和《农村五保供养工作条例》(国务院令456号)第11条。

四、集体土地收益权实现的制度促进

(一)集体土地收益权制度改革的路径选择

自治与规制作为法学研究的重要命题,是现代法治社会中市场与政府关系在法律上的集中体现。自治是基于主体的本能及其生存、发展而提出的,应当由自己决定自己行为的自主性;法律规制是公权力对市民社会的正当性、合法性介入^[9]。20世纪80年代以来,中国在农村经济社会改革中逐渐建立了与农村生产力发展相符的基本经营体制和法律制度,如何有效处理好自治与干预的关系,始终是中国农村改革及其相关法律政策完善的主线。

在不违反强制性法律规定的情况下,所有者依自我意志行使所有权是财产法的一般规则。然而,尽管中国集体土地所有权在本质上属于私法上的所有权,但却区别于一般所有权,其是国家通过改造私法中的所有权而形成的、符合集体所有制要求的特殊类型的所有权。究其本质而言,集体土地所有权作为一类所有权,被施加了诸多的“社会性义务”。一方面,与普通的物之所有权类似,集体土地所有权已被《物权法》等立法确认,是成员集体的“私有财产权”;另一方面,集体土地所有权承载了诸多的“社会性义务”,诸如维护集体所有制、促进社会主义市场经济发展、保护农民基本权益、实现公平分配和社会稳定等。这些“社会性义务”主要由法律或中央政策塑造,是集体土地所有权“特殊性”所在。

在坚持集体土地所有权之包容性和逻辑性的前提下^[10],集体土地收益权制度应当有助于推进集体土地所有权之经济效益与集体土地所有权基本功能、重要职责的共同实现。集体土地收益权制度建设理应坚持如下逻辑进路:以立法确认和有效保护集体土地所有权为逻辑起点^[9],以有效实现集体土地收益权为主要目标和基本方向,在坚持立法适当限制的前提下^[11],充分发挥市场机制调节与国家(政府)适度规制的双重作用,促进集体土地收益权制度价值的全面实现。

(二)成员集体之集体土地收益权实现的制度促进

在当代,集体土地收益权之于成员集体,其存在的正当性基础主要体现在两个方面:一是协调集体土地的资源价值、要素价值乃至资产价值,实现与土地资源管理之间的关系,有效实现集体土地要素收益;二是通过依法获取集体土地所有权收益^⑥,为集体范围内适度供给公共产品、调节集体成员收入分配奠定物质基础。集体土地收益权实现的制度促进,其核心在于确认和保障集体土地收益权。

其一,构建集体土地收益权主体制度。目前,立法已确认了成员集体的集体土地所有者身份,但因其不具备独立的组织形态和治理结构,难以独自实现集体土地所有权收益。事实上,专业性、经济性、集合性、继承性是中国农村集体经济组织的显著优势,加之其作为法定的集体土地所有权行使主体身份,因而其最适合代表集体收取、经营、管理集体土地所有权收益。当然,在农村集体经济组织普遍建立起来之前,其权利可由村民委员会或村民小组代行。此外,立法宜赋予其代表集体参与诉讼的主体资格。

其二,分类处理集体土地所有权收益。(1)伴随国家废除农业税、取消“三提五统”,减轻农民负担,增加农民财产性收入,已成为当代中国农村经济社会改革的目标和原则。向集体成员及其家庭收取其承包地的集体土地使用费(地租),显然不符合改革的基调和农民的改革期待。为此,可考虑将该部分费用(地租)计入集体土地所有权收益,并在其参与集体土地所有权收益分配时予以相应抵扣^⑦。(2)集体非经营性建设用地主要包括宅基地、集体公益设施用地、公用事业用地,因其公益性且集体成员可无偿享用,原则上无需交

⑥成员集体是否能够参与分配以及应当分配到的集体土地所有权收益的额度,主要取决于两个因素:一是集体成员基本生存权保障的实际需要;二是在集体范围内供给公共产品的需要。

⑦从理论上讲,集体土地所有权收益的实现与分配的基本模式是:集体成员或非集体成员(集体土地利用者)→集体土地所有者(成员集体)→集体成员,即作为集体土地利用者的集体成员或非集体成员向集体土地所有权主体交纳集体土地使用费,形成集体土地所有权收益;然后,在“成员集体内部”由全体集体成员公平分配。当然,在不增加农民负担的前提下,笔者所提主张实则是考虑到作为集体土地承包经营权主体的集体成员是参与集体土地所有权收益分配的主体,因而,基于降低设计和运行成本的考虑,建议通过财务会计规则的合理设计和集体土地所有权收益分配阶段的抵扣规则,省去作为集体土地承包经营权主体的集体成员及其家庭向集体土地所有权主体交纳集体土地使用费(地租)的环节,这也符合集体土地所有权收益分配的实质公平。参见:杨青贵《集体土地所有权实现法律机制研究》(《西南政法大学博士论文集》,2014年第152-154页)。

纳集体土地使用费。(3)集体经营性建设土地,依法可以“直接入市”,应引入有偿使用规则,由该类土地的使用者向成员集体交纳集体土地使用费。

其三,加强对集体土地所有权收益的监管。成员集体的复杂性、非独立性意味着对集体土地所有权收益监管的重要性。多样化、多层次的监管制度应是加强集体土地所有权收益监管的应有之义:(1)农村集体经济组织是成员集体的法定代表者,最适宜成为农村集体土地所有权收益的主要管理者。(2)健全农村集体经济组织的内部治理机制,建立集体成员主导的内部治理机制,建立集体成员参与的内部监督机构,探索出便捷、有效的内部监督机制。(3)将包括集体土地所有权收益等集体资产以及农村集体经济组织的财务、审计、税收等在内的事项,纳入到国家依法监管的职责范围,探索建立综合监管机构。

其四,建立成员集体参与集体土地所有权收益的分配与使用机制。(1)明确成员集体维护实质公平的基本职责。国家应当通过立法形式引导、激励成员集体积极提供农村公共产品,促进农村经济社会实质公平的实现。(2)将提取公共积累作为成员集体参与集体土地所有权收益分配的基本方式。事实上,提取公共积累方式长期以来是集体收益实现的重要形式,例如《高级农业生产合作社示范章程》《关于人民公社的十八个问题》《农民承担费用和劳务管理条例》等均作了规定。至于提取比例,则可参考《公司法》第167条有关公司公积金提取规定^⑧。(3)探索倾斜保护弱势集体成员的具体形式。集体范围内弱势成员需要成员集体在供给公共产品过程中予以倾斜保护。至于采取何种保护形式,则以符合实质公平为选择标准。

(三)集体成员之集体土地收益权实现的制度促进

集体成员所享有的集体土地收益权并非是无限制的,仍然受到来自集体利益实现和对弱势成员倾斜保护两方面的限制。从根源上讲,集体土地所有制基础及其对现行制度的现实影响,是集体成员之集体土地收益权实现受限制的根源所在^[12]。在此基础上,集体成员的集体土地收益权实现的制度促进举措,主要包括如下方面。

一是对集体成员集体土地收益权的立法认可。权利的法定化是现代法治社会发展的重要标志。权利法定化既能促进主体权利的实现,也能合理排除政府公权力等非法侵害。赋予集体成员集体土地收益权,是其在集体土地所有权上主体地位的体现,也是集体土地所有权制度的理论和制度发展的客观需要。笔者认为,《物权法》作为关于物权及其行使的基本法律,已在立法结构上认可了集体土地所有权,集体成员之集体土地收益权最适宜由其予以立法。在具体修改时,可以由《物权法》第63条加以规定,亦即增加一款“集体成员享有依法参加本集体收益分配的权利”作为第二款(见表1)。

表1 《物权法》第63条修改建议

现行规定	修改后的规定
第63条 集体所有的财产受法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、破坏。 集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益的,受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。	第63条 集体所有的财产受法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、破坏。 集体成员享有依法参加本集体收益分配的权利。 集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益的,受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。

二是探索集体成员的集体土地收益权保护机制。(1)在立法方面,立法者应在认可集体成员集体土地收益权基础上,对主体、内容、客体等予以细化,还可在一定条件下赋予集体土地收益分配方案特定的法律效力^⑨。(2)在执法方面,政府及其主管部门应当承担促进集体成员集体土地收益权有效实现的职责,并在执法中坚持正确的角色定位,建立起防治公权力不当干预的法律机制。(3)强化涉诉纠纷的灵活处理。目

^⑧因为该事项与成员集体提取公共积累同样属于特定范围内公共事项支出,并且所提取的比例对股东或集体成员最终所得利益具有直接相关性。因此,成员集体提取集体土地所有权收益的法定标准可以参考设定为“百分之十”。

^⑨笔者建议,集体成员所形成的集体土地所有权收益分配方案,取得法律效力的条件为:一是不违反国家法律、行政法规的强制性规定(实质要件);二是符合集体成员会议或集体成员代表会议的程序规定(形式要件)。只要违背上述条件之一,人民法院便可以撤销集体土地所有权收益分配方案。

前,部分地方已将集体土地所有权收益分配相关纠纷纳入受案范围^⑩。尽管如此,我们仍有必要从全国层面将相关纠纷纳入司法领域,并探索出以农村集体经济组织成员资格作为主体身份判定标准、允许集体成员提起直接诉讼或代表诉讼的制度机制。

三是丰富集体成员的集体土地收益权实现形式。(1)在相关立法设计中始终贯彻集体成员相互间平等的理念,坚持集体土地所有权收益分配的公平性。(2)将集体土地使用费作为集体成员已分取集体土地所有权收益而予以抵扣。在不改变现行不缴纳集体土地使用费现状的前提下,为实现集体成员之间利益分配的公平性,可以将集体成员及其家庭原本应交的集体土地使用费(地租),作为该集体成员及其家庭已分取的集体收益,在集体内部分配阶段予以相应抵扣^⑪。(3)将集体收益的使用、分配方案作为重大事项,由本集体成员大会或成员代表大会决定,并保障集体成员依法参与的权利(见表2)。

表2 《物权法》第59条修改建议

现行规定	修改后的规定
<p>第59条 农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。</p> <p>下列事项应当依照法定程序经本集体成员决定:</p> <p>(一)土地承包方案以及将土地发包给本集体以外的单位或者个人承包;</p> <p>(二)个别土地承包经营权人之间承包地的调整;</p> <p>(三)土地补偿费等费用的使用、分配办法;</p> <p>(四)集体出资的企业的所有权变动等事项;</p> <p>(五)法律规定的其他事项。</p>	<p>第59条 农民集体所有的不动产和动产,属于本集体成员集体所有。</p> <p>下列事项应当依照法定程序经本集体成员大会或成员代表大会决定:</p> <p>(一)土地承包方案以及将土地发包给本集体以外的单位或者个人承包;</p> <p>(二)个别土地承包经营权人之间承包地的调整;</p> <p>(三)土地补偿费等费用的使用、分配办法;</p> <p>(四)集体收益的使用、分配方案;</p> <p>(五)集体出资的企业的所有权变动等事项;</p> <p>(六)法律规定的其他事项。</p> <p>集体成员享有依法参加本集体成员大会或成员代表大会的权利。</p>

四是加强对集体经营性建设用地使用费的征收和管理。在放开集体经营性建设用地“入市”的背景下,集体经营性建设用地使用费将释放出巨大的改革红利。当然,这不仅要建立起集体经营性建设用地的直接“入市”机制,关键是要在集体经营性建设用地“入市”后,如何建立科学合理的使用权收益分配制度,尤其是如何重点保护集体土地所有权主体对集体经营性建设用地的基本权益。对此,可考虑:(1)由《物权法》明确将集体经营性建设用地使用费作为集体经营性建设用地使用协议的必备条款,同时,明确规定“集体经营性建设用地使用协议应当采取书面形式”。(2)按照集体经营性建设用地使用协议,集体经营性建设用地使用权主体应当向集体土地所有权主体交纳土地使用费,至于具体额度,则可在政府监管下通过农村产权交易平台形成。(3)建立县级以上人民政府主管部门对集体经营性建设用地使用协议的登记制度,明确将该协议所形成的经营权规定为用益物权,并加强对集体经营性建设用地使用及其使用费收缴的监督。

五、结论与建议

既然《物权法》已在体系上认可了集体土地所有权,那么,在无法律另作规定的前提下,占有、使用、收益、处分等权利都应归属于集体土地所有权主体。其中,集体土地收益权则是形成集体土地产权完整性的核心板块。即使在农村土地“三权分置”的理论框架与制度体系下^[13],认可并赋予成员集体、集体成员各自的集体土地收益权,仍然契合农村土地改革的逻辑主线^[14],符合产权明晰与减少交易成本的市场化发展要求。无论之于成员集体,还是集体成员,集体土地收益分配权都具有重要的理论价值和实践意义。不过,在国家废除农业税、取消“三提五统”背景下,较之于集体成员的集体土地收益权,成员集体的集体土地收益

^⑩《陕西省高级人民法院关于审理农村集体经济组织收益分配纠纷案件讨论会纪要》指出,因土地补偿费分配、安置补助费分配、集体资产经营等收益和其他收益分配所发生的纠纷,属于人民法院受案范围。

^⑪在集体土地所有权收益分配过程中,应当首先将基于各种方式形成的集体土地所有权收益加总;其次提取公共积累;然后弥补上年度集体成员应分得利益的不足;最后,若有剩余,才形成集体成员之间可分配的集体土地所有权收益。

权实现往往会面临更大的阻力和成本。可喜的是,许多地方探索也已注意到成员集体在农村经济社会发展中的重要功能,注重发展农村集体经济。这也符合集体所有制实现、发展农业生产、增加农民收入的理论和现实需要。可以说,如何确定和有效发挥成员集体和农村集体组织在农村经济社会发展中的重要功能,仍然会成为中国特色社会主义法治理论和法治体系的重要命题。

参考文献:

- [1] 张瑜琨,党波涛. 2011年农民贫富差距超十倍 基尼系数逼近警戒线[N]. 长江商报,2012-08-23.
- [2] 高鸿钧. 法律文化的语义、语境及其中国问题[J]. 中国法学,2007(4):26-27.
- [3] 伯尔曼. 法律与宗教[M]. 梁治平,译. 北京:三联书店,1991:28.
- [4] 杨青贵. “农民集体”概念的理论止争与二元解析[J]. 经济法论坛,2013(2):332-342.
- [5] 杨青贵. 集体土地所有权实现法律机制研究[D]. 重庆:西南政法大学,2014:141-142.
- [6] 刘小刚. 论贫困的根源——评阿马蒂亚·森的权利观[J]. 经济与社会发展,2005(4):124-125.
- [7] 国家统计局. 2013年第二季度农村居民家庭收支基本情况[EB/OL]. [2014-12-22]. <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=B01>.
- [8] 佚名. 村民住别墅发万元年终奖 家电集体配发[N]. 临川晚报,2013-02-07.
- [9] 杨青贵. 集体土地所有权实现的困境及其出路[J]. 现代法学,2015(5):74-84.
- [10] 王卫国. 现代财产法的理论建构[J]. 中国社会科学,2012(2):140-149.
- [11] 韩松. 论集体所有权的主体形式[J]. 法制与社会发展,2005(5):63-70.
- [12] 蒲俊丞. 农村集体土地私权制度的所有制基础研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2010(3):109-116.
- [13] 韩长赋. 农村土地实行“三权分置”有序流转土地经营权[EB/OL]. (2014-10-17). [2014-12-12]. http://china.cnr.cn/NewsFeeds/201410/t20141017_516617302.shtml.
- [14] 陈小君. 我国农村土地法律制度变革的思路与框架——十八届三中全会《决定》相关内容解读[J]. 法商研究,2014(4):4-13.

The practical difficulties and system facilitation for the subject of usufruct of collective land ownership

YANG Qinggui

(China Research Center for Agroecology-Related Laws and Innovations,
Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China)

Abstract: Based on the theory of property rights and power, we define the right of collective land ownership income and its value in the current legal framework of China. We obtain the following main conclusions: The right of collective land ownership income is important legal forms for realizing the ownership of collective land ownership in China, the right of collective land ownership income still has an important system values in contemporary China, and the lack of the right systems of collective land ownership income restricts the development of rural collective economy, affects the function of collective distribution adjustment and the growth of farmers' property income, blocks the development of the theoris of rural land rights with Chinese characteristics. This paper further studies the basic path of the reform of the system of collective land ownership income, and the right system to promote the collective's right of collective land ownership income and collective members' right of collective land ownership income.

Key words: usufruct can; value system; identity associated; path choice; system facilitation

(责任编辑 胡志平)