

集体经营性建设用地入市试点增值收益分配研究

解直凤

(山东科技大学 文法学院, 山东 青岛 266590)

摘要:集体经营性建设用地入市为土地增值收益分配带来积极的变化:集体和成员之间的分配比例得到提高、入市过程相较征收和拆迁更为顺利、农民长远收入问题在一定程度上得到解决。但因还处在试点阶段,其增值收益分配制度也白玉微瑕:政府分享增值利益的方式存在争议、征收基数和比例不统一、部分农民对自己与集体间在增值收益的分配比例及渠道心存不满以及未参与交易地区不能共享增值收益等。建议政府以管理者的身份,将土地收益调节金纳入土地增值税体系,税率比照国有土地略低;同时,在尊重农民意愿的前提下,政府应制定土地增值收益分配的指导性意见并完善监管机制;另外,政府还需要扩大合作制的适用范围,建立土地专项转移支付机制,以实现地利共享。

关键词:集体经营性建设用地;土地收益调节金;土地增值利益

中图分类号:D922.4

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2017)06-0060-09

土地增值利益分配制度的不公是许多矛盾与冲突的根源,为了加快建立合理的农村集体经营性建设用地增值收益分配制度,2014年1月,中共中央、国务院印发了《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》,明确了“在符合规划和用途管制的前提下,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6月下旬国土资源部批准了15个县(市、区)进行农村集体经营性建设用地入市改革试点,期待“农地入市”这把利剑,能够为农村土地增值分配难题的解决辟出一条新路。现在试点已趋结束,那么入市后,集体经营性建设用地增值收益分配情况是否和制度目标相契合?又有哪些成功的经验和不足之处?下文通过试点初次入市交易的实际案例来展开分析。

一、入市对增值利益分配的影响

建设用地增值利益的分配主要涉及到三个层次:一是国家(表现为各级政府)和集体经济组织^①及其成员之间的分配;二是集体和其成员之间的分配;三是未入市地区与入市获得增值收益的地区之间的利益分配。

(一)国家和集体及其成员之间的分配

国家与集体及其成员之间的增值利益分配主要表现为国家收取一定比例的增值收益调节金。在试点之初,国家并未确定增值收益的收取比例和方法,主要由各入市试点地区自行确定。各试点地区因入市地块位置和用途存在差异,其征收的调节金比例也各不相同,从5%~40%不等,其中商业用地比例高些,科教用地以及工业用地低一些。具体见表1:

收稿日期:2017-09-07

作者简介:解直凤(1978—),女,山东临沂人,山东科技大学文法学院讲师,博士研究生。

① “集体经济组织”和“集体”这两个词在增值利益分配的法律规定和政策中经常交替出现,指向的含义是一致的,为了统一,下文在提到“集体经济组织”时,用“集体”来指代。

表 1 试点县(市、区)国家和集体及其成员增值收益分配比例表

入市试点县(市、区)	土地位置及用途	增值收益调节金比例/包不包含在总价内
四川省郫县	唐昌镇战旗村/商用	成交价的 15%/不包含
	新民场镇星火社区/商用	成交价的 30%/包含
浙江省德清县	洛舍镇砂村/商用	成交价 32%/包含
北京市大兴区	2 号地小 B 地块/商用	成交价的 8%~30%/包含
广东省佛山市南海区	大沥镇太平村/科教用地	成交价的 10%/包含
重庆市大足区	7 宗地/商用、工业用地	出让价的 10%~25%(对采取招拍挂形式的降低 5%)/包含
河南省长垣县	张三寨镇新寨村/工业用地	工业用地 5%~25%/包含
深圳市凤凰社区	凤凰社区/商用	70%/包含

后来,国家总结部分试点的经验,在 2016 年 4 月 18 日出台了《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》(以下简称“《暂行办法》”),第 6 条规定:“调节金分别按入市或再转让集体经营性建设用地土地增值收益的 20%~50%征收。”并授权试点县^①“综合考虑土地增值收益情况,按照土地征收转用与农村集体经营性建设用地入市取得的土地增值收益在国家和集体之间分享比例大体平衡以及保障农民利益等原则,考虑土地用途、土地等级、交易方式等因素,确定调节金征收比例。”另外在第 21 条规定了“与契税相当的调节金”,征收比例为成交价款的 3%~5%。《暂行办法》的出台,为试点地区国家和集体及其成员在土地增值收益分配上指明了方向。

(二)集体及其成员之间的分配

集体和其成员之间的增值收益分配,主要表现为集体对征收调节金后剩余部分“提留”多少,是不是将增值收益直接分配给成员,以何种方式分配给成员。从试点经验看,集体“提留”的具体比例,有的试点地区是 20%,有的则是 80%,而更多的地区则是全部留给集体统一管理,或者列入集体公积金、公益金,或者作价入股,并不直接以现金方式分配给成员。具体见表 2。

表 2 试点县(市、区)集体和农民增值收益分配表

入市试点县(市、区)	集体和其成员增值收益分配比例
四川省郫县	20%的土地收益以现金形式分配,50%作为集体资产管理公司公积金,30%作为公益金
浙江省德清县	以出让方式入市的,统一列入集体公积公益金进行管理
北京市大兴区	各村集体经济组织按持股份参与分配
广东省佛山市南海区	成立集体经济股份有限公司,将集体土地作价入股,统一管理、统一租售
重庆市大足区	集体原则上按照不高于 20%土地纯收益进行提留,其他纯收益在成员间公平分配
河南省长垣县	若需分配到群众个人手中,原则上不超过征地补偿款项,多余部分留归村组集体使用
深圳市凤凰社区	全部归社区进行产业配套

国家未明确划定集体“提留”的比例,只是在《暂行办法》第 16 条中,区分增值收益是以现金形式和还是非现金形式,规定集体的“提留原则”,“现金形式的土地增值收益,按照壮大集体经济的原则留足集体后,在农村集体经济组织成员之间公平分配;非现金形式,要及时在农村集体经济组织内部进行公示。”

(三)未入市地区与入市获得增值收益地区之间的利益分配

① 《暂行办法》将参与试点的县(市、区)统一称为“试点县”。

《暂行办法》规定,调节金全额上缴试点县地方国库,纳入地方一般公共预算管理。试点期间省、市不参与调节金分成。从试点情况来看,土地增值收益调节金主要用于基础设施的建设、维护以及环境治理、开发成本垫付等,北京市大兴区、广东省佛山市南海区等部分试点,还将征收的土地增值收益调节金为农民提供社会保险补贴和特困救助。集体所得的增值利益也是用于发展本集体的经济,增加成员的福利。偏远地区或者未交易成功地区基本未获得任何增值收益,具体见表 3。

表 3 试点县(市、区)收益调节金用途及集体提留用途表

试点县(市、区)	收益调节金用途	集体提留用途
四川省郫县	基础设施维护和环境整治、村级公共福利	村级资产再投资和公共资源配套优化和公共福利
浙江省德清县	城镇和农村基础设施建设、农村环境整治	购买政府性债券或物业、追加量化成员股权
北京市大兴区	农村基础设施和公益设施建设、困难群众的社保补贴和特困救助	集体经济组织分红
广东省佛山市南海区	农村基础设施建设、垫付土地开发、土地整理资金、社保补贴和特困救助	成员分红
重庆市大足区	基础设施建设	土地整治等
河南省长垣县	公益事业	村组公共基础事业支出
深圳市凤凰社区	土地开发、整理资金	产业配套

二、试点在入市土地增值利益分配上的成功经验

(一)集体及其成员所得有大幅提高

集体经营性建设用地入市之前,受制于《土地管理法》第 63 条“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”规定的限制,集体经营性建设用地若是不能被集体用来办厂经营获利,只能低价出租或闲置,此外,只有通过国家征收变为国家建设用地来获得增值收益。这真是种困境:不被征收则其用途受限,增值收益屈指可数;而若是被征收,由于集体及其成员的产权得不到充分的尊重,大部分增值收益被地方政府和开发商拿走,集体及其成员所得甚少。有学者在全国 35 个城市做过实际研究发现:“农村集体土地征用中的收益分配,政府所得与集体和农民所得之比例为 17 : 1,海口最低为 22 : 1,北京最高 47 : 1。”^[1]

入市后,集体经营性建设用地少了征收环节,利益分配格局也随之发生了变化。“在长垣县樊相镇村集体出让的商业用地中,较国有土地征收,农民集体每亩多获益 7 万元左右,南蒲街道办事处出让的乡集体土地,每亩多获益约 12 万元。”^[2]从国家规定的增值利益计征比例 20%~50%来看,即便按照最高的 50%计算,国家与集体及其成员的增值利益分配比例也下降为 1 : 1,更何况在试点地区,增值利益计征比例远低于 50%,集体及其成员所得的比例还会更高。“入市方案”承认了集体土地所有权在增值利益分配中应有的地位,让所有制不再成为土地增值利益分配的障碍。

总体来说,和入市前相比,政府分享增值收益的比例,大幅度降低了,集体及其成员所得比以前有较大提高。

(二)一定程度上解决了当前收益和未来收益的矛盾

入市前,征收拆迁主要补偿农民,集体所得较少;入市后,增值收益尽管也要在集体和成员之间分配,但不会全部分给成员,集体也要保留一定的比例,甚至有可能是全部。集体得到这部分收益后,通过一定的方式进行再投资经营,实现了集体经济的持续发展和成员的持续获益。再投资经营的方式多种多样,可以将土地委托代管,可以成立股份合作社进行资产经营、也可以购买债券。不管是哪种方式,都能在一

一定程度上解决在征地补偿模式下,农民只顾眼前利益,得到补偿款后大肆挥霍,暴富后很快返贫的问题。四川省郫县在探索农民利益的长远保障方法值得借鉴,村集体通过预留产业发展用地(比例大概为整理后的集体经营性建设用地的5%)和分给成员经营性用房(每人可得3平方米),实现了农民收益的持续增加。

(三)增值利益分配有法可依

各试点地区在增值收益分配方面,大都有法可依。如《郫县农村集体经营性建设用地入市收益分配指导意见》《德清县农村集体经营性建设用地入市收益分配管理规定(试行)》《浙江省农村集体资产管理条例》《佛山市南海区农村集体经营性建设用地入市管理试行办法》《长垣县土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》等。其中,浙江省德清县已经把产权理念纳入到增值利益的分配中,按照“谁所有、谁收益”的原则,规范集体收益的分配行为。因为德清的做法具有典型性,浙江省在立法时,对集体经营性建设用地入市涉及的内容(包括增值收益分配)也基本采纳了德清县的做法。国家更是在总结各试点经验的基础上出台《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》,来指导增值收益分配。

尽管上述法律规定有的相对完善,有的非常笼统,分配办法也不尽相同,但有法可依,对参与上市交易的各方主体影响深远。对集体经营性建设用地的使用权人来说,有了法律保障,才会有在集体经营性建设用地上投资的经济动力;对于村集体及其成员来说,有了法律保障,他们才愿意整理土地,促进土地上市交易,最大限度地盘活土地资产;对于政府,有了法律保障,可以获得一定比例的土地增值收益调节金,增加财政收入。有法可依,极大地调动了各方的积极性。

(四)入市一定程度上有利于解决增值利益分配过程中的矛盾

从上述试点成功交易情况可知,入市后土地价格各不相同,商业用地明显高于工业用地,发达地区显著高于欠发达地区。但从总体上来看,无论是和同地段的国有土地进行横向对比,还是和入市前同宗土地价格进行纵向对比,土地价格都发生了较大的变化。和同地段国有土地相比,集体经营性建设用地的出让价格接近同地段国有土地的出让价,有的甚至还略微高于同地段的出让价。与入市前的同宗地相比,价格翻了几百上千倍不止。在巨大的利益面前,集体及其成员配合程度较高,在土地整理、出让环节,不像征收拆迁那样冲突不断。而且,集体经营性建设用地上市过程是自下而上的,所得收益国家在征收调节金后,将大部分留给集体内部自主分配,国家不再过度干预。由于各成员间比较熟悉,基本情况相互了解,所以在确定利益分配方案时也有效得避免了各种扯皮现象。是以,政府和集体及其成员间矛盾摩擦较少,入市推动起来也比较顺畅。

三、试点地区在增值利益分配中存在的问题

(一)土地收益调节金的性质尚不明确

为了“确保收益与责任对等、权利与义务统一,农村集体经营性建设用地入市应履行与国有建设用地同等义务”,即缴纳土地收益是农村集体经营性建设用地入市应履行的与国有建设用地同等的义务。那么,该土地增值收益调节金什么性质的?是税收,还是土地使用费?《暂行办法》第15条规定:“调节金具体缴库办法按照省级财政部门非税收入收缴管理有关规定执行。调节金全额上缴试点县地方国库,纳入地方一般公共预算管理,试点期间省、市不参与调节金分成。”^①从中可知,在国家层面上不认为与土地增值利益相对应的调节金是一种税收。而国有土地的出让收入,一般是缴入国库,由市、县财政计提收益基

^① 《暂行办法》第15条。

金、开发资金后,再缴纳新增建设用地有偿使用费,然后剩余的是国有土地使用权出让金。国有土地出让金是无需缴税的,并且按一定比例在中央和地方分成。所以,在制度设计上,调节金跟国有土地出让后的某些收入相似,都是在土地使用权交易后应该向政府支出的一定数额的金钱,可我们也看到,无论其计征方式还是其用途都与国有土地存在差异。

所谓“名不正则言不顺”,土地收益调节金性质不明确,那么其收取的比例、计征的基数,在中央和地方政府的分成也会存在含混不清的问题。尤其是未参与上市交易的地区能否分享到其中的利益,与调节金的性质有着极大的关系。政府以何身份收取决定着调节金的性质。调节金的性质需要进一步确定,也就意味着政府在调节金征收上的身份需要进一步确定。

(二)土地增值收益调节金收取基数和比例并不统一

尽管《暂行办法》中将农村集体经营性建设用地土地增值收益,界定为“农村集体经营性建设用地入市环节入市收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益,以及再转让环节的再转让收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益。”^①但在试点中,会出现交易的地块周边的基础设施和环境早在国家统一部署中一并得到建设或治理,时间久远或统一施工使得某个单独地块的成本很难估算。由于农村集体经营性建设用地初次入市难以核算其土地成本,因此,在成交时,增值收益更多的是依照成交价格收取的,增值收益可能并不是真正的增值收益。并且,有的试点在总价格范围内一并收取增值收益,有的则在成交价外另外收取。土地增值收益调节金收取基数不统一。

不仅如此,土地增值收益调节金收取的比例更是不同。其实,为了保证试点地区能够因地制宜,有充分的自由裁量权,《暂行办法》规定了调节金征收比例区间为增值收益的 20%~50%。即便裁量区间如此之大,在实践中,仍有很多试点超出国家规定的收取范围,如重庆市大足区征收比例低到 5%^②,深圳市凤凰社区征收比例高到 70%,相互间差距甚大。甚至四川省郫县同一个试点的不同地块,用途相同,都是商业服务用地,征收比例却不同,有的按照 15%计征,有的按照 32%计征,随意性很大。^③这也就是出现了所谓的“非制度化生存现象”,“所谓非制度化生存指的是人们所赖以生存的制度环境缺少确定性,对社会行为行为主体的权力却乏明确的界定与保障,在遭遇某种需要解决的问题或者情况的时候,不是一句明确而稳定的制度安排来解决,而是依靠一次次的具体博弈。而结果,则取决于每一次具体博弈的特定环境。”^[3]

(三)集体与其成员之间利益分配的合理性值得商榷

从试点情况看,大部分试点地区将全部收益作价入股或列入集体公积金公益金,由集体统一经营,也有少部分地区将增值利益在集体与成员之间做了详细的分配,但比例并不相同。试点地区的这种分配是否合理,值得思考。

表面看,集体统一管理经营的增值利益最终会以股权等形式再分给成员,集体不过是代为管理经营而已,但值得注意的是,这部分利益最终能否真正落到成员头上,还要取决于集体是否规范,民主制度是否健全,国家监督能否到位。而且形式上,这部分收益如何分配是由成员自由表决的,是按程序走的,也就是分与不分,分多少,是由成员自主决定的,可实际上却并非如此。

浙江省德清县试点中,其集体与成员的分配办法是所有试点中最为详细与规范的,之所以如此,是因为其集体组织相对健全,农村土地股份制改革相对完成,土地管理的民主机制得到初步建立,民意能够充分表达。而大部分试点中的集体总存在这样或那样的问题,要么组织不健全,要么管理不规范、要么上级

① 《暂行办法》第 6 条。

② 重庆大足分地区分用途以土地出让价款总额的 10%~25%计征调节金,同时为鼓励公开交易,对采取招拍挂形式出让的降低 5 个百分点。

③ 《暂行办法》出台后,国家也要求低于国家标准的地块要补交调节金,可实践中却困难重重。

政府监督不到位,这就容易导致集体“提留”的增值收益不能反哺其成员,成员期待通过集体经营性建设用地入市来改善自身处境的愿望可能会成了镜花水月。其实,分配不公只是表象,背后隐藏着的是不同群体表达和追求自身权利的能力和机会的失衡。集体相对于国家是弱者,可是相对于其成员则又是强者。试点地区经常出现成员不满集体“提留”比例的情况,他们不相信集体,更愿意将入市收益一次分完,可是由于表达能力的失衡,往往被所谓的“民主决定”的意见所绑架。

而且,在参与利益分配的成员资格确定上,究竟是按户籍人口数还是按拥有承包地的人数进行分配,私生子、出嫁女等能否参与分配,标准也不明确。各试点地区在此类事情上易发生矛盾和冲突。

(四)未入市获得增值收益的地区不能合理分享增值利益

偏远地区的集体经营建设用地由于区位原因,上市交易的希望不大。因此,他们并不能通过集体经营性建设用地使用权就地上市交易获得增值利益。集体经营性建设用地因用途改变而获得的大量的增值利益,主要得益于国家政策以及社会经济发展,是全社会的贡献,与集体及其成员的个人的努力关系不大。按照增值利益分配理论,增值利益的分配与增值利益的形成原因密切相关,也即土地增值的功劳在谁身上,谁就可以分享增值利益。故而,偏远地区的农民也对土地增值做出了一定的贡献,也应该分享土地增值利益。同时,根据价值转移理论,正是因为偏远地区土地受限不能交易,其他地区才获得了相应的交易机会,或者说因为交易受限构成稀缺,交易地区的土地才如此值钱,而偏远地区贡献了稀缺,故也应该分享增值利益。

可现在,因为没有合理的利益共享机制,导致农村集体经营性建设用地入市后,地方政府及集体所得收益主要用于了交易地区的经济发展和环境改善,使得部分农村发生了翻天覆地的变化,集体成员的收入极速增加。这巨大的吸引力一方面会使得在规划范围内的地区想方设法地通过土地整理、土地置换来争取更多的入市机会;另一方面,不在规划范围内的地区也不会安心于其土地的本来用途,从而增大违法使用土地获益的机率。而且,“财产收入是一种寄生性收入,不合理的大规模的土地收益,挤占了劳动收入和人力资本收入空间,鼓励了不劳而获、投机赌博心态,加大了收入分配差距。”^[4]没有好的收益共享机制,社会矛盾会进一步激化,也不利于土地资源的开发与保护。

四、对未来入市集体经营性建设用地的建议

从试点情况看,试点地区基本上在土地增值收益分配上实现了预期的目标,取得了可贵的成功经验,尽管有上述问题存在,不过瑕不掩瑜,试点的许多做法可在改进的基础上进一步推广。

(一)政府明确身份,以合理合法的方式分享增值利益

1. 政府应以管理者的身份获取增值利益

华生认为:“任何一种所有制,都不是土地用途和规划及土地空间开发权改变后还能独占增值的依据。”^{[5]82}那么,政府可因何种身份获取增值利益呢?

以投资者身份?表面看来,政府因为投资公共设施或者建设了土地流转市场,仿佛可以投资者的身份参与增值利益分配,可是政府的主要身份是公共服务提供者和经济建设的维护与促进者,其在基础设施投入及土地流转市场建立与运营更应该理解为政府在履行公众提供服务和经济建设职能。并且有的出让地块上有政府的投资,有的地块却没有。地方政府在没有测算投资的情况下,不加区分都收取了调节金,如果以投资者身份这样收取调节金显然不合理。

以开发权所有者身份?有人认为,土地的开发权掌握在国家手里,政府自然有权参与流转增值利益的分配。这一论断也有问题,因为土地规划权和土地用途管制权表面上是在政府手中,但是从理论上讲,全体人民才是开发权的掌控者,增值利益应该归全体人民共享。而现在征收的土地增值收益调节金,却

主要用于当地的基础设施建设、环境治理等。

以土地所有者身份? 国有土地使用权出让金在某种程度是地租, 是使用国有土地而支付的对价, 是国家以所有者的身份而获得的土地价格。而在集体建设经营性用地中, 政府并不是所有者, 所以不能以所有者身份收费。“在现有制度下, 政府一手以土地所有者收租, 另一手以政府名义收税, 这不能不引发公众对其公正性的质疑。”^[6]

显然, 政府以上述身份来获取增值利益并不合适, 可是, 如果不让政府获取增值利益, 或者极力降低政府所获得增值比例, 使得政府在集体经营性建设用地直接上市后取得的收益与征地收益相差悬殊, 那么不仅会增加将来政府征地的难度, 也很难调动地方政府的积极性。而且政府在出让土地周围所进行的基础建设也是有付出的, 只不过在增值利益的贡献上仅占一小部分罢了。

集体经营性建设用地使用权初次上市流转, 增值利益就大增, 这主要是因为国家政策和法律允许集体经营性建设用地的用途可以不经征收就可做非农使用, 这一部分增值要允许政府以管理者的身份参与分配。

2. 土地增值收益调节金应纳入土地增值税体系, 税率比照国有土地略低

国家在集体经营建设用地入市收益中获得调节金应该是“土地税费”, 因为“土地税费是政府依据政治权利和公共管理职能对土地使用者的土地收益再分配形式获得的财政收入。”^[5]¹⁵ 可其税种如何确定? 这需要和国有土地出让相对比, 既然两种性质的土地使用权同权同价, 那么其社会义务与责任也应该相同。可国有土地出让金是国有土地使用权的价格, 因此, 无需缴税。国家(实质为各级政府)作为国有土地所有权的代行者, 直接得到出让金。集体经营性建设用地其所有权人为集体经济组织, 不能照此办理。考虑到现行法律规定国有土地使用权在转让时需要缴纳土地增值税^①, 其计算办法和《暂行办法》中对土地增值收益调节金的计算基数和方法有相似之处, 都是以所得的收入减除规定的开发成本、费用等的余额作为基数来征收的。其用途也有相似之处, 都是列入预算统一安排、使用。因此, 可以考虑扩大土地增值税的适用范围, 将集体经营性建设用地的交易情况也纳入其中。

至于税率, 当前我国的土地增值税实行四级超率累进税率, 增值率高的多征, 增值率低的少征, 无增值的不征。集体建设用地入市所得收益也可参照执行, 不过我国现阶段的增值税并未区分增值原因, 而对增值额统一征税。尽管集体建设用地入市后的增值主要由于用途的改变, 但也要考虑集体土地上的基础设施建设偏少等情况, 税率也应略低于国有土地, 并应根据建设用地的用途、区位实行差别税率。

3. 提高中央政府的分享比例

对于土地增值税(目前的土地增值收益调节金)的分成, 地方政府应该多些还是中央政府多些, 大家观点并不一致。李明月、胡竹枝认为应该“提高中央政府的分享比例, 中央政府实行定额分享政策, 通过中央政府每年所得事先确定, 地方政府不规范行政行为不再影响中央政府的实际所得”^[7], 以降低地方政府的随意性和避免催生新的土地财政。

(二) 尊重农民的选择, 确定分配指导意见, 完善集体内部收益分配的监管机制

1. 要尊重集体成员的意见, 在没有反对意见, 分配方案又不曾违法的情形下, 不要轻易干涉。人都会本能地选择对自己利益最大的分配方案, 而且选择出于真意, 在分配方案的执行时会更愿意配合。其实, 《暂行办法》也是本着这一原则来规定集体和成员的利益分配的, 只是执行力度不够。

2. 要制定基本的分配意见。尊重成员的意见会事半功倍, 这是建立在成员的意见得到充分表达的基

^① 土地增值税是指转让国有土地使用权、地上的建筑物及其附着物并取得收入的单位和个人, 以转让所取得的收入包括货币收入、实物收入和其他收入减除法定扣除项目金额后的增值额为计税依据向国家缴纳的一种税赋, 不包括以继承、赠与方式无偿转让房地产的行为。

础上。考虑到现阶段农民对政策的认识,对发展路径的选择等方面水平不尽相同,各地法治环境和公平理念也有所差异(甚至个别村落村霸横行,强迫成员接受分配意见)等情况,国家应规定集体及其成员间的最低分配标准,并完备分配办法和流程,以限制乡镇以及村集体的自由裁量权,防止打着民意的幌子,掩盖不公正分配的实质。

3. 集体和成员之间对增值收益的分配是否合理、公平还需要完善的经济与民主管理制度作为前提,以对增值收益进行良好运营的机制作为保障。因此,一方面要加强集体经济组织自身的建设,这需要上级加强指导和检查;另一方面,也需要加快农村集体经营性资产股份合作制改革。集体将土地资源入市,变为经营性资产,就需要好的经营方式才能实现资产的保值增值,农村股份合作制就是恰当的经营模式。将收益量化到户,以股权分红得到增值收益,这种分配方式不但权责明确,而且还有利于成员长远收益的取得。故《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中,强调要力争在5年内完成农村集体经营性资产股份合作制改革。

同时“对收益分配的关键环节应发挥纪检、监察、审计等相关政府部门的作用”^[8],有侵害集体成员合法权益的,根据我国《物权法》第63条第2款的规定受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。^[9]

(三)建立转移支付机制,让未交易地区共享收益

国家应建立增值收益的转移支付体系,使得全社会分享增值利益。郑风田认为,公平的增值收益分配机制“主要有三个方向:一是通过税收,保证地方政府的收益;二是通过合作制,让本社区的农民享受增值收益;三是通过地票制度,让远郊或者偏远地区农民享受土地收益。”^[10]

在这三种方式中,地票制度能否可行还存有争议。一是制度本身是否合法并不明确;二是可能会出现强迫农民置换土地,逼迫农民进城或者使得建设用地指标虚置等问题。所以,在上述问题没有解决的情况下,不宜采用这种利益分享方式。

至于合作制,在试点中,浙江省德清县在跨区域调整入市制度上进行了有益的尝试,对几个村的土地进行了所有权调换,形成优势地块——“洛舍镇众创园B区块”,实现了异地调整入市,以此使得本来没有入市交易机会的村集体也能分享到土地增值利益。这种合作制值得肯定,可惜其适用范围偏窄,只能在合作社的范围内共享地利。若要进一步推广,还需要扩大合作制的适用范围。

远郊或偏远地区的农民比较适宜的分享方法还是对增值利益征税后的政府转移支付。对于转移支付的形式,个人比较倾向于专项转移,因为一般转移支付,面太宽泛,不如国家从土地增值收益中拿出专项资金,专门补偿因规划、区位等原因未能直接上市交易地区的损失。补偿方法上,补偿金钱不如改善地区的基础设施或者优化其居住和人文环境,以期在将来能通过别的方式获增加土地收益。

总之,无论国家、集体还是农民都从集体经营性建设用地使用权直接入市制度中获益,试点中出现的问题并不能掩盖制度的巨大成就,其问题亦可以通过今后法制建设的完善和实践经验的积累而逐步得到解决。

参考文献:

- [1]楼晶.农村集体用地合理流转的土地增值收益分配机制研究——基于浙江省的数据分析[J].商,2015(8):57.
- [2]高长岭.探路“同权同价”:长垣县农村集体经营性建设用地入市调查[N/OL].河南日报,2016-08-26[2017-08-04].<https://www.henandaily.cn/content/fzhan/hmtsuo/2016/0826/14348.html>.
- [3]李永成.社会分配法研究[M].北京:法律出版社,2014:120.
- [4]韩树杰.中国土地收益分配研究[M].北京:经济管理出版社,2016:120.
- [5]华生.土地制度改革焦点难点辨析[M].北京:东方出版社,2015.
- [6]刘守英.直面中国土地问题[M].北京:中国发展出版社,2014:183.
- [7]李明月,胡竹枝.分权体制下的中央政府土地收益分享安排[N].财经论丛,2005(2):65.
- [8]樊帆.集体经营性建设用地流转收益分配研究——基于政府规制失灵角度[J].湖北社会科学,2016(11):85.

[9]何嘉男. 浅议集体经营性建设用地入市背景下的收益分配[J]. 法制博览, 2016(11):87.

[10]郑凤田. 城乡建设用地改革需协同推进[N/OL]. 中国国土资源报, 2015-03-31[2017-07-01]. http://www.gtzyb.com/pinglun/20150331_82999.shtml.

Study on the Distribution of Incremental Profit by Pilot Commercialization of the Collective Operating Construction Land

XIE Zhifeng

(College of Humanities and Law of Shandong University of Science and Technology, Qingdao 266590, China)

Abstract: The Collective Operating Construction Land that have entered market brings positive changes for land increment profit distribution: 1. Distribution laws are enacted; 2. The allocation between the collective and famers has improved; 3. The market process is more smooth, compared with those expropriation and demolition; 4. The long-term income of farmers has been improved to a certain extent. For being the pilot phase, the system of increment profit distribution has a slight blemish: There are also disputes about how to share the increment profit with government; the proportion and base of expropriation have not been uniformed; the distribution mode of the collective organization and farmers is not appropriate; Non-traded areas can not share increment profit and so on. So, we suggest that the government attach The Land Adjustment Funds into The Increment Tax, and the tax rate should be slightly lower compared with the state-owned land. At the same time, government should make the guidance and improve the regulatory mechanism, under the premise of respecting the wishes of the peasants. It also requires the government to expand the cooperation system and establish a special land transfer payment mechanism.

Key words: The Collective Operating Construction Land; Land Increment Profit Distribution; Land Adjustment Funds

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 23 页)

[14]冯启思. 对“伪大数据”说不:走出大数据分析解读的误区[M]. 曲玉彬,译. 北京:中国人民大学出版社,2015. XV.

[15]王海明. 伦理学原理[M]. 北京:北京大学出版社,2009:241-242.

[16]KITCHIN Rob. Big Data, New Epistemologies and Paradigm Shift[J]. Big Data & Society, 2014(1):1-12.

[17]史蒂夫·洛尔. 大数据主义[M]. 胡小锐,朱胜超,译. 北京:中信出版社,2015:38.

[18]邱仁宗,黄雯,翟晓梅. 大数据技术的伦理问题[J]. 科学与社会, 2014(1):36-48.

[19]黄欣荣. 大数据技术的伦理反思[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2015(3):46-53.

[20]程炼. 伦理学导论[M]. 北京:北京大学出版社,2008.

[21]马克思恩格斯选集:第 4 卷[M]. 北京:人民出版社,2012:491.

[22]马寅卯. 决定论和自由意志的相容性问题[J]. 浙江学刊, 2014(6):46-52.

Determinism & Free Will and Their Ethical Issues in Big Data Era

CHEN Shiwei

(School of Marxism Studies, JiangXi University of Finance & Economics, Nanchang 330013, China)

Abstract: The traditional determinism and free will have been in a state of tension. The predictive function of Big Data, based on the correlativity, maybe leads determinism in Big Data era toward the direction of rigidity, and ethical issues will be dispelled. It does not mean that there is no free will in Big Data era, instead, it may achieve more display because of Big Data technology's particularity, which may better solve the foregone ethical issues. Therefore, the determinism and the free will be possible to be compatible, which needs to construct Big Data ethics system adapted to the big data ethics problems

Key words: Big Data Era; Determinism; Free Will; Ethical Issues

(责任编辑:黄仕军)