

## 土地增值收益权属的耦合共生论

赵 谦

**内容提要:**土地增值收益的权属命题主要针对土地管理权和土地财产权的公私权配置而具体展开。作为公权力的管理权属和作为私权利的财产权属,逐渐呈现彼此交错互联态势,并导向彰显公共、私人事务耦合共生要义的二元架构。指向分配管理命题的土地增值收益管理权,针对实现分配的目标旨向、基本原则与实施规则,有着不同的功能定位。指向属性定位命题的土地增值收益财产权,往往围绕该类财产的所有权或规划管制权之权源基础,以及作为物权或发展权的权利形态而展开。依循土地增值收益作为公权力或私权利的不同理论表达指引,可尝试厘清在土地一级开发征地、集体经营性建设用地入市这两类土地增值实现典型过程中,相应管理权或财产权的个别化保障、分配事项。基于此,通过明晰土地增值收益公私权属的功能型、架构型耦合要义与错位共生践行进路,可为探究土地增值收益的体系化规范事项提供必要逻辑前提。

**关键词:**土地增值收益 管理权 财产权 保障事项 分配事项

赵谦,西南大学法学院教授。

以土地价格上涨为表征的土地增值作为各类土地权利人能获取的增量收益,往往因事由不同而类型各异。或指向基于不同权属定位所取得的固有绝对收益,或指向基于权利客体的不同等级、用途类型与独有特性所取得的差异化收益乃至超额收益。该类收益作为一种“土地变更用途使用和改变土地原有集约度”下的价值变现,<sup>[1]</sup>往往与所涉土地使用权出让、土地所有权行使带来的成本、利润变化有关。增值本身即意味着可能收益的出现以及在土地所有权人、承包经营权人、使用权人或相关权利主体之间的合理分配。我国社会主义公有制下的土地权利主要呈现为所有、占有、承包、处置、使用、收益等多种权利样态,但土地增值收益的权属命题则主要针对土地管理权和土地财产权的公私权配置而具体展开。

[1] 臧俊梅、王万茂、陈茵茵:《农地非农化中土地增值分配与失地农民权益保障研究——基于农地发展权视角的分析》,《农业经济问题》2008年第2期,第81页。

## 一 土地增值收益的权属架构

土地增值收益变化通常由于城镇化浪潮下土地需求特别是建设用地需求不断增加而引发,因“宗地直接投资性增值与外部投资辐射性增值”所致。<sup>[2]</sup> 本文立足于“土地的社会属性、土地的理性效用和财富的最大化、土地政策”等考量,<sup>[3]</sup> 进而“以地租理论和产权理论为依据,从影响城市土地增值的主要因素以及各自的作用力”角度出发,<sup>[4]</sup> 来探究面向土地增值收益的公权力与私权利之二元配置构造要义。

### (一) 公私法因素混合视野下的土地增值收益权属命题

溯源我国土地产权制度的历时性变迁,是探究土地增值收益乃至分配命题的逻辑前提,“涨价归公”“涨价归私”的对立式理论话语论争亦多肇因于此。<sup>[5]</sup> 虽然中华人民共和国成立初期存在着因土地革命之产权再分配而成就、巩固胜利的土地农民所有正当性事实,以及《中国人民政治协商会议共同纲领》和 1954 年《中华人民共和国宪法》对“农民的土地所有”的规范确认,但是,土地产权制度迈向意识形态引领、公权力主导下的社会主义公有制已成为不争的事实,并得到了现行《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国土地管理法》的确认。近年来,围绕土地权利的论见虽然层出不穷,但经过对“坚持农村土地集体所有权”“坚守土地公有性质不改变”的反复原则性宣示,<sup>[6]</sup> 立足于既有规范事实所确认的社会主义公有制下的土地产权制度来解构相关命题即成为了相对合宜的现实选择。

21 世纪以来,“重庆史上最牛钉子户事件”“人民法院征收拆迁十大案例”“第二批征收拆迁典型案例”等颇受公众关注的征地纠纷,<sup>[7]</sup> 往往聚焦于“各方对土地发展增益的争夺”。<sup>[8]</sup> 近年来,伴随“土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革”之农村“三块地”改革的持续深入推进,<sup>[9]</sup> 土地增值收益相关命题亦成为系列重大规范性文件的一类核心规范事项。一方面,初步确立了“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益

[2] 周诚:《论土地增值及其政策取向》,《经济研究》1994 年第 11 期,第 51 页。

[3] 沈守愚:《论设立农地发展权的理论基础和重要意义》,《中国土地科学》1998 年第 1 期,第 17 页。

[4] 邓宏乾:《土地增值收益分配机制:创新与改革》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2008 年第 5 期,第 44 页。

[5] “涨价归公”理论强调土地增值收益收归国有。所涉公权力主体的管理权责行使,往往围绕保障社会公平和实现公共利益最大化这两类目标来具体定位,进而依循相应目标的指引,尝试厘清土地增值收益相关权属与调整的实施规则。“涨价归私”理论强调土地增值收益应以公权力确证的相关财产权归属为基准,分别由相应私权利主体享有。面向私权利主体的管理权表达,旨在通过必要的产权确权,来完善相应的土地产权架构以更好地保障其合法权益。

[6] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013 年 11 月 16 日第 1 版;《深化农村改革综合性实施方案》,《人民日报》2015 年 11 月 3 日第 6 版。

[7] 参见“访重庆史上最牛钉子户:与拆迁方僵持三年”,<http://news.sina.com.cn/c/2007-03-21/143412575843.shtml>;“最高人民法院公布人民法院征收拆迁十大案例”,[http://www.gov.cn/govweb/xinwen/2014-08/29/content\\_2742418.htm](http://www.gov.cn/govweb/xinwen/2014-08/29/content_2742418.htm),最近访问时间[2023-03-04];《最高法发布第二批征收拆迁典型案例:对行政管理相对人财产权予以双重保护》,《人民法院报》2018 年 5 月 16 日第 1 版。

[8] 陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012 年第 4 期,第 99 页。

[9] 高云才:《土地制度改革试点大幕开启》,《人民日报》2014 年 12 月 15 日第 17 版。

分配机制,合理提高个人收益”的土地增值收益共享分配基本原则;<sup>[10]</sup>另一方面,依次明晰了“保障农民公平分享土地增值收益”的公平分配准则、<sup>[11]</sup>“完善土地增值收益的合理分配机制”的合理分配准则,<sup>[12]</sup>以及“拓宽农民增收渠道,更多分享增值收益”与“提高农民土地增值收益分享比例”的优先分配准则。<sup>[13]</sup>从而大体完成了共享分配原则指引下,对土地增值收益公平、合理、优先分配机制的规范确认与整全性设定。

在中国特色社会主义法治建设的不断深化进程中,国家干预的主导、强化与私权自治的映射、扩张往往是双向相互的。“公法与私法因素在各个部门中相互混杂,私法公法化、公法私法化乃至包含公法与私法因素的闭联集”也逐渐从学理论断化身为规范事实乃至社会事实。<sup>[14]</sup>在作为公权力的土地增值收益管理权属和作为私权利的土地增值收益财产权属之间,相应公私权表达的冲突性固然不可避免,但归公或归私乃至“公私兼顾”“公主私补”的交融式定位是否就是全部选项?<sup>[15]</sup>可否跳脱根植于学科壁垒乃至学术流派歧见之非此即彼或既此又彼的“范式选择-理论建构”窠臼,将所涉公权表达与私权表达皆视为土地增值事实中的不同类型法律规范要素,而导向彰显公共、私人事务耦合共生要义之彼此交错互联的二元架构来实现整全性弥合?本文拟展开公私法因素混合视野下“法律之概念-体系和现行有效法律的描述”之释义学研究,<sup>[16]</sup>基于尊重既有实定法设定之规范事实的前提,从“场域选择-适用解构”角度,厘清相应管理权与财产权在不同场域面向的互补式(而非替代式)耦合要义,以及在土地增值实现过程中的错位共生践行进路,从而为探究土地增值收益的体系化规范事项提供解释、适用乃至变迁的必要逻辑前提。

## (二) 土地增值收益权属的耦合共生面向

首先,就分配管理场域下土地增值收益公权表达的功能型耦合而言,作为公权力的土地增值收益管理权主要指向该类收益在公共主体和私人主体这两类权利人之间的分配管理命题。其往往立足于基准地价,来尝试纾缓面向农村土地集体产权人的增值收益分配困境。针对该命题,虽然学界的不同理论话语各有所侧重且争点鲜明,但皆没有否认行使

[10] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日第1版;《深化农村改革综合性实施方案》,《人民日报》2015年11月3日第6版。

[11] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日第1版;《中共中央国务院印发〈关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见〉》,《人民日报》2014年1月20日第1版。

[12] 《深化农村改革综合性实施方案》,《人民日报》2015年11月3日第6版。

[13] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,《人民日报》2016年3月18日第1版;《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,《人民日报》2021年3月13日第1版。

[14] 朱景文:《中国特色社会主义法律体系:结构、特色和趋势》,《中国社会科学》2011年第3期,第27、31页。

[15] “公私兼顾”理论强调土地增值收益应当在国家和相应私权利主体间合理分配。凸显收益分配平衡性的管理权表达,旨在矫正对作为土地增值收益分配弱势一方的私权利主体之较低收益分配,进而尝试调整相应分配规则,来协调所涉各方主体在土地增值收益分配过程中的比例。“公主私补”理论强调国家在土地增值收益分配中占据主导地位的前提下,对相应私权利主体予以合理补偿。凸显收益分配补偿性的管理权表达,往往以巩固、确证国家在土地增值收益分配中的主体地位为优先事项,进而要求所涉分配规则应结合宅基地的实际功能性损失,依循公平原则来适当补偿相应私权利主体。

[16] [德]罗伯特·阿列克西著:《法律论证理论——作为法律证立理论的理性论辩理论》,舒国滢译,中国法制出版社2002年版,第311页。

相应管理权责的公权力主体在土地增值收益分配过程中所发挥的关键作用,只不过各自针对实现分配的目标旨向、基本原则与实施规则之功能定位有所不同而已,所涉效益、依据与规范功能,可在一定程度上明晰土地增值收益公权表达的耦合面向。

其次,就属性定位场域下土地增值收益私权表达的架构型耦合而言,作为私权利的土地增值收益财产权主要指向该类收益置于相关私权利主体之权利体系中的属性定位命题。其往往围绕该类财产权的所有权或规划管制权之权源基础,以及作为物权或发展权的权利形态而具体展开。可更多地置于该类场域来探讨土地增值收益权属的架构型耦合要义。土地增值收益财产权作为一种“通过土地利用的纵深扩展或用途变更而发展土地增值收益”的独立私权利,<sup>[17]</sup>“并非土地所有权的派生权利”。<sup>[18]</sup> 该类权利以所有权为内核基础、以物权为载体表达,并根据土地规划管制型利用的发展现实需求,大体上呈现出一种“具有排他性、收益性、可让渡性和可分割性”的产权子权样态,<sup>[19]</sup>所涉前提与本体架构,可在一定程度上明晰土地增值收益私权表达的耦合面向。

最后,就土地增值收益二元权属的错位共生践行进路而言,其旨在基于尊重合理差异前提下实现收益公平分享的立场考量,依循作为公权力或私权利之“公私法汇合的话题与领域”的不同理论表达指引,<sup>[20]</sup>来尝试厘清在土地一级开发征地、集体经营性建设用地入市这两类土地增值实现典型过程中,相应管理权或财产权的个殊化保障、分配事项。在实现保障、分配过程中类型化践行之土地增值收益权属往往是错位共生的,所蕴含的“公共利益与个人利益相兼顾、普遍受益与合理差别相统一、发展型共享与补偿型共享相结合”之实质正义诉求,<sup>[21]</sup>可尝试通过必要的结构调整式与羁束补偿式保障、干预式与调控式分配,来协同、有序弥合可能的“价值漂浮与价值转移”困境。<sup>[22]</sup>

## 二 分配管理场域下土地增值收益公权表达的功能型耦合

探究该类耦合要义旨在将土地增值收益置于相应公权力的分配管理场域,主要用以梳理其作为一种公权受众型法律规范要素的层级式功能表达。其往往为土地增值收益权属实现保障、分配,营造外在的秩序治理环境。所涉效益、依据与规范功能,是由内向外逐层具象化的。可尝试围绕凸显不同功能的管理目标旨向、基本原则与实施规则,来具体明晰土地增值收益公权表达的耦合秩序样态。

### (一) 凸显内核效益功能的管理目标旨向

该类管理目标旨向所凸显的效益功能往往是最为抽象的,从而成就为所涉层级式功能表达的渊源内核。其往往围绕土地增值收益分配管理命题在“广泛认同的预见和期望

[17] 崔文星:《权力抑或权利:中国土地开发权性质辨析》,《广东社会科学》2020年第4期,第243页。

[18] 陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期,第99页。

[19] 申惠文:《法学视角中的农村土地三权分离改革》,《中国土地科学》2015年第3期,第40页。

[20] 杨寅:《公私法的汇合与行政法演进》,《中国法学》2004年第2期,第38页。

[21] 张贤明、陈权:《论改革发展成果共享的三项原则》,《理论探讨》2014年第5期,第26页。

[22] 彭箴:《土地发展权与土地增值收益分配:中国问题与英国经验》,《中外法学》2016年第6期,第1543页。

的法律价值关系运动的方向和前途”引领过程中,<sup>[23]</sup>呈现的公平目标、利益目标与权能目标之多层次表达而具体展开。通过强调基于“道德形态的法外价值向制度层面的法内价值转化的中介”作用,<sup>[24]</sup>尝试解构“以解决现实社会问题为依归,内化于具体的法律规范”之土地增值收益管理活动在目标旨向方面的价值机能,<sup>[25]</sup>进而在相应公权表达的功能型耦合过程中,科学彰显其宗旨、核心与现实之三阶社会效益。

### 1. 作为宗旨效益旨向的公平目标表达

保障社会公平目标是土地增值收益分配管理的终阶宗旨效益旨向。《宪法》第 10 条和《土地管理法》第 2 条所确立的土地的社会主义公有制,在法理层面即否定了我国“土地食利阶层”存在的正当性与合法性,<sup>[26]</sup>虽然其在某种意义上是一类客观事实存在。基于 21 世纪以来我国土地价值总体显著上涨的现实背景,加之存续于土地国家所有、集体所有产权制度中社会公众集合土地权属的间接意义表达,土地增值收益分配的宗旨目标有必要依循“兼顾了个人权利的基本组成部分,又试图超越功利主义的局限性”的共享正义观而设定。<sup>[27]</sup>所涉公权力的管理干预亦应突破增值土地相关私权利主体的权属限制,更多地围绕土地因社会公众共同努力实现增值的环境事由,来强调土地增值收益面向产权人以外的更广泛社会公众,实现基于“社会保障持续发展和社会公正最大覆盖”的公平分配。<sup>[28]</sup>

### 2. 作为核心效益旨向的利益目标表达

实现公共利益最大化目标是土地增值收益分配管理的进阶核心效益旨向。《宪法》第 10 条和《土地管理法》第 3 条所确立的合理利用土地原则,即从土地利用效益维度来强调优化配置土地资源,进而就土地增值收益分配所涉利益目标予以了理性化方向定位。事实上,土地增值作为一种外部性经济活动的福利影响结果,往往受到土地用途管制、国土空间规划、公共投资改良等国家权力管理干预的掣肘。该类举措旨在通过政府“统筹利用土地资源,进行合理布局,协调和促进社会可持续发展”,<sup>[29]</sup>来促进相关土地更高效益地开发、利用,并实现有序增值。基于此,应尝试依托“土地财政的形式控制大部分农地非农增值收益”等手段,<sup>[30]</sup>来整合资源以导向性推动第二、三产业发展与城镇开发、基础设施建设,从而通过该类关涉“公共权力/公民权利制度结构的配置、公共资源的配置、公共福利的分配”的公域之治活动,<sup>[31]</sup>推动实现公共利益的最大化。

[23] 谢鹏程著:《基本法律价值》,山东人民出版社 2000 年版,第 18 页。

[24] 刘风景:《立法目的条款之法理基础及表述技术》,《法商研究》2013 年第 3 期,第 56 页。

[25] 高飞:《论集体土地所有权主体立法的价值目标与功能定位》,《中外法学》2009 年第 6 期,第 866 页。

[26] 陈柏峰:《拆迁补偿,还须防止土地食利阶层生成》,《社会观察》2013 年第 3 期,第 26 页。

[27] 董玉荣:《“共享正义观”与利益平衡——实现个人权利和社会功利融合的路径》,《理论与改革》2010 年第 6 期,第 20 页。

[28] 申曙光、孙健:《论社会保障发展中的七大关系——基于社会公平的视角》,《学习与探索》2009 年第 4 期,第 35 页。

[29] 崔文星:《权力抑或权利:中国土地开发权性质辨析》,《广东社会科学》2020 年第 4 期,第 245 页。

[30] 贺雪峰:《破除“还权赋能”的迷信——以〈还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究〉的主要观点与周其仁教授商榷》,《南京师大学报(社会科学版)》2013 年第 4 期,第 15 页。

[31] 罗豪才、宋功德:《认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践》,《中国法学》2006 年第 2 期,第 15-16 页。

### 3. 作为现实效益旨向的权能目标表达

充实相应集体土地所有权的权能目标是土地增值收益分配管理的初阶现实效益旨向。虽然《宪法》第10条原则性地明晰了集体土地所有权的基本结构,加上集体土地承载农民等相关弱势产权人的生存、保障权益所触发之增值收益理应归属于产权人的美好愿景,但基于既有土地产权制度对土地私权的规范意义改造与行为事实层面的权利灭失处置,使得土地私权得以成就皆受制于作为产权管理者的政府确认。产权人行使相应权利则倍受公权掣肘之客观现实,即在一定程度上弱化了“农民权益是农民作为社会主体存在的条件”所衍生的相应权能事项。<sup>[32]</sup>且囿于“土地产权不清晰所导致的强势利益主体形成了‘分利集团’”,<sup>[33]</sup>从而加剧了占据土地增值收益分配优势地位的公权力主体与土地开发商对所涉集体土地权益的可能侵害。有必要通过确立旨在“改变土地原有使用类别,将农地变更为建设用地使用,对土地在利用上进行再发展”之农地发展权利等农地非农化过程中的土地增值收益财产权,推动相应公权力主体依托购买该类财产权属来保障相关农民的合法权益,<sup>[34]</sup>进而从“公有性、集体共有性、社会保障性、资源性”角度,<sup>[35]</sup>来尝试明晰所涉集体土地所有权的权能表达;具体围绕“所有权归属与支配的分离、支配所有权权能的整体性、土地承包经营权的自物权属性”之权能结构,<sup>[36]</sup>来健全所涉集体土地所有权的权利事项。

#### (二) 凸显外延依据功能的管理基本原则

该类管理基本原则所凸显的依据功能往往是前述目标效益的演绎承载,从而成就为所涉层级式功能表达的衍生外延。其往往围绕土地增值收益分配管理命题在“法之要旨与目的的凝练”过程中呈现的利益平衡原则、资源投入均等原则与属性调适原则之多维度特性而具体展开。<sup>[37]</sup>通过强调针对兼顾多方利益的土地增值收益分配机制、协调资源投入比例、整合土地的二元功能等事项,来尝试解构“以国家和社会为本位”之土地增值收益管理活动在基本原则方面的准则机能,<sup>[38]</sup>进而在相应公权表达的功能型耦合过程中,体系化呈现其目标性、手段性与保障性之三维依据表达。

#### 1. 作为目标性依据的利益平衡原则表达

利益平衡原则作为目标性依据,往往是触发收益分配管理命题的直接诱因,旨在实现收益分配过程中相关公共利益和个人利益的平衡。“因国家土地用途管制和城乡规划权等公权力的规制而凸显”的土地开发权、所有权乃至增值收益财产权,<sup>[39]</sup>往往因所涉公权力与私权利的模糊关系,而使得相应的公共利益和个人利益处于失衡状态。特别是在

[32] 李长健:《论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角》,《中国法学》2005年第3期,第120页。

[33] 蔡继明、程世勇:《农村建设用地流转和土地产权制度变迁》,《东南学术》2008年第6期,第33页。

[34] 陆剑:《集体经营性建设用地入市的实证解析与立法回应》,《法商研究》2015年第3期,第24页。

[35] 韩松:《农民集体土地所有权的权能》,《法学研究》2014年第6期,第71-73页。

[36] 房绍坤、曹相见:《集体土地所有权的权能构造与制度完善》,《学习与探索》2020年第7期,第55-57页。

[37] 庞凌:《法律原则的识别和适用》,《法学》2004年第10期,第34页。

[38] 李显冬、高健:《公法与私法在实现社会公平中的角色定位——以〈物权法〉为例》,《国家行政学院学报》2007年第3期,第32页。

[39] 孙建伟:《土地开发权应作为一项独立的财产权》,《东方法学》2018年第5期,第120页。

物权法定原则下,纵使基于为保障相应私权利主体正当权益提供可能的合法性依据考量,从“独立的用益物权”角度来定位、解构土地增值收益财产权,<sup>[40]</sup>亦失去了其必要的实定法支撑而当予以排斥。应更多地置于既有土地产权制度框架下,从建设性释义的立场出发,围绕构建“兼顾效率与公平的初次分配格局、代内分配格局、可持续发展的代际分配格局”等方面考量,<sup>[41]</sup>明晰在土地流转过程中的私权意义之土地增值收益财产权的土地价格表达,以及相应公权力主体的土地规划等活动之社会义务正当性确证等途径,进而尝试从利益平衡、收益共享的角度,以推动“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益”。<sup>[42]</sup>

### 2. 作为手段性依据的协调资源投入原则表达

协调资源投入原则作为手段性依据,往往是纾缓收益分配管理命题的措施选择,旨在通过协调面向城镇和农村的各类资源投入比例,促进实现收益分配的最大化公平。事实上,相应私权利主体在享有土地增值收益时的身份属性是双重的,一方面是根据相应的产权关系而直接享有,另一方面则是根据国家所有意涵下的公有制最终指向权属关系而间接享有。基于此,即可确证在各类农地征收、转用过程中所附随的土地税费征缴,应围绕“约束耕地占用、促进耕地占补平衡、激励存量建设用地集约利用、增进社会公平”等政策性目的,<sup>[43]</sup>实现对所涉土地增值收益的调节性分配。有必要超越既有的城镇化目标框架,通过“土地出让金用于农业土地开发的比例不低于市、县土地出让平均纯收益的 15%”等规定,<sup>[44]</sup>并进一步“制定落实提高土地出让收益用于农业农村比例考核办法,确保按规定提高用于农业农村的比例”,<sup>[45]</sup>逐步强化在土地增值收益分配过程中,对乡村振兴、三农发展所需资源的反哺性投入甚至是倾斜式投入。

### 3. 作为保障性依据的属性调适原则表达

属性调适原则作为保障性依据,往往是解决收益分配管理命题的环境支撑,旨在通过整合相关土地的生产属性与保障属性,来实现各类增值收益的公平分配营造和谐、有机的保障氛围。就相应私权利主体而言,农村土地的本原属性定位即在于其作为私权载体以外的满足产权人生存、就业、养老等生活需求之社会保障功能。特别是在既往相关农村社会保障制度不够健全的背景下,围绕如何让农民等相关弱势产权人成为平等的市场竞争与待遇给付主体之保障性属性尤其应予凸显。但伴随近年来城乡一体化社会保障体系的初步确立与统筹城乡区域发展、城乡公共资源均衡配置的有序推进,土地的传统保障性属性亦趋于弱化。有必要更为强调依循土地作为生产性资源的基础定位,在“完成农村

[40] 孙建伟:《城乡建设用地置换中土地开发权问题再探究》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2020年第5期,第84页。

[41] 邹旭、石晓平、马贤磊:《中国共产党建党百年来的土地增值收益分配:政策演进、理论辨析与改革逻辑》,《中国土地科学》2021年第8期,第20-21页。

[42] 姜大明、高云才:《平稳推进农村土地制度改革》,《人民日报》2015年1月11日第2版。

[43] 王小映、贺明玉、高永:《我国农地转用中的土地收益分配实证研究——基于昆山、桐城、新都三地的抽样调查分析》,《管理世界》2006年第5期,第68页。

[44] 《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2004年第15期,第5页。

[45] 《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日第1版。

集体产权制度改革阶段性任务,发展壮大新型农村集体经济”的过程中,<sup>[46]</sup>最大限度地“发挥土地的效益,同时也有利于农民向外转移,提高农业劳动生产率”,<sup>[47]</sup>以彰显其在资源有效利用维度的生产性属性。

### (三) 凸显适用规范功能的管理实施规则

该类管理实施规则所凸显的规范功能往往是前述原则依据的细化结果,从而成就为所涉层级式功能表达的适用要旨。其往往围绕土地增值收益分配管理命题在“引导主体权利义务行为的一般性规定”过程中,<sup>[48]</sup>呈现的权属配置、导向定位与比例区分之多样化规范事项而具体展开,并通过针对土地增值收益的权属管理与调整管理、权属配置的执行定位、分配比例等事项,面向“执行法律的力度不足”“农地转用中的土地增值收益分配关系混乱”“中央政府对土地增值收益调节金最高征收比例的限制,降低了地方政府的盈利空间”等问题,<sup>[49]</sup>来尝试解构土地增值收益管理活动在政府干预、农民集体经济组织属性、收益分配比例等实施规则方面的运行机能,进而在相应公权表达的功能型耦合过程中,整全性厘清其配置行为、导向行为与区分行为之三类规范特性。

#### 1. 作为决策规范的权属配置规则表达

权属配置规则旨在明晰土地增值收益初次分配归国家所有的权属决策规范事项,以及国家基于实现公共服务的需要由其主导土地增值收益再次分配的调整决策规范事项。在跨越式城镇化发展过程中,土地增值收益是一种非常态化、非永续性的巨额社会增量财富甚至是战略资源。有必要通过合宜的国家所有制度来确保“国家垄断土地一级市场、掌握土地增值收益一次分配主导权”,<sup>[50]</sup>以更好地彰显其公共利益导向下的资源集聚效应。但是在该类活动过程中,代表国家来行使所有权的县级以上人民政府及其职能部门,往往因其在土地征收和土地出让一级市场中的垄断地位,加之作为权利行使者、市场主体经营者乃至监管者的叠加复合身份,易与土地开发商等在市场经济分配格局中占据相对优势地位的既得利益者形成一定的利益依存甚至是共谋格局。通过集体经营性建设用地直接入市、土地征收成片开发等实体、程序意义手段来实现制衡的同时,亦有必要依托相对公平的土地增值收益再分配机制来实现对农村集体经济组织、农民等相关私权利主体的利益反哺与调节。

特别是在县级以上人民政府及其职能部门以公共利益服务者的身份来推动土地增值收益再次分配给城镇和农村的过程中,往往会面临恣意扩张征地范围以获取更多土地增值收益的利益诱惑,以及“如何真正实现以人为核心的城镇化,构建城乡共享的一体化发展机制”难题。<sup>[51]</sup>《国有土地使用权出让收支管理办法》第13条将“征地和拆迁补偿支

[46] 《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日第1版。

[47] 张晓山:《农民收入与农村剩余劳动力问题》,《农业经济问题》2000年第6期,第9页。

[48] 谢晖:《论法律规则》,《广东社会科学》2005年第2期,第168页。

[49] 张广辉、魏建:《土地产权、政府行为与土地增值收益分配》,《广东社会科学》2013年第1期,第49页;王佑辉、艾建国:《农地转用地价体系与增值收益分配》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2009年第4期,第52页;孙秋鹏:《集体经营性建设用地:入市与地方政府行为》,《上海经济研究》2020年第11期,第16页。

[50] 刘磊:《中国土地制度的宪法解释:问题、争议及权衡》,《学术月刊》2019年第1期,第114页。

[51] 谭明智:《严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施》,《中国社会科学》2014年第7期,第125页。

出、土地开发支出、支农支出、城市建设支出以及其他支出”列明为土地出让收入使用范围,以确立了城市建设与农民保障这两类基本收益分配面向。《财政部、国土资源部关于进一步强化土地出让收支管理的通知》则进一步强调,应“优先保障征地拆迁补偿、补助被征地农民社会保障等重点支出,合理安排土地出让前期开发支出,继续加大对农业农村、保障性安居工程的支持力度,严格按预算用于城市建设”,从而明晰了农民保障优先于城市建设的分配位序。但是,该类调整决策规则设定更多地只是一种原则性、方向性的指令表达,具体的优位分配比例、预算科目编制、实施程序、信息公开及监管事项皆有待实施性细化。

## 2. 作为模式规范的导向定位规则表达

导向定位规则旨在基于前述土地增值收益权属配置,尝试明晰在农村集体经济组织和作为组织成员的农民之间的执行模式规范事项。特别是农民如何依循“所直接支配的利益仍是身份利益,财产利益由此派生”的利益属性,<sup>[52]</sup>来切实享有其土地增值合法权益。在二元归属或单一归属的不同收益归属导向下,前述权属配置规则的执行定位亦应有所区分。《宪法》第 10 条和《土地管理法》第 11 条所确立的农村土地集体所有制以及农村集体经济组织作为实质意义的“经营、管理”权利人的属性定位,皆明晰了土地增值收益面向农村集体经济组织和农民的二元归属要义。有必要在完成相关权属清晰确权的前提下,通过专业合作社互助、股份制改革等形式,依托农村集体经济组织来具体享有农地发展权利。积极推动农民从“落实民事权利特别是土地物权的权利本位思维”角度,<sup>[53]</sup>具体依循专业合作社章程、土地股份合作协议等规程载体,来合法、合理、合规地获取更多的土地增值收益分配份额。

特别是在农村集体经济组织已然被定性为实定法意义之特别法人的前提下,若囿于“‘农民集体经济组织’已不再是经济核算组织,不再具有组织生产和分配的功能”的个性化学理认知,<sup>[54]</sup>而将农村集体经济组织剥离于土地增值收益的归属主体,即仅由农民来享有农地发展权且获取全部的土地增值收益亦应格外审慎。纵使农村集体经济组织作为土地增值收益的一类归属主体,往往会存在一定的权利能力瑕疵与权利僭越风险,也不能因噎废食而成就土地增值收益仅归属于农民的单一模式。既应合理减少权利行使相关环节,通过土地增值收益归属于农民的便捷规程设置,来切实推动农民个体合法权益的效率化直接享有;也有必要强化农村集体经济组织的土地增值收益享有、运营乃至分配细则设定,并通过有序的信息公开与公众参与规范建构,来促进相关收益的保值增值与长效化共享。

## 3. 作为适用规范的比例区分规则表达

比例区分规则具体围绕集体所有土地增值收益管理过程而展开,旨在厘清存续于所涉中央与地方的不同层级公权力主体之间、公权力主体与私权利主体之间的差异化分配

[52] 陈小君:《我国农民集体成员权的立法抉择》,《清华法学》2017 年第 2 期,第 48 页。

[53] 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》,《法学研究》2014 年第 4 期,第 16 页。

[54] 张力著:《人口城镇化背景下农村非正式地权变动模式研究》,华中科技大学出版社 2019 年版,第 176 页。

适用规范事项。事实上,县级以上人民政府及其职能部门在管理国有土地增值收益时,既是产权意义上的私权利主体,也是管制意义上的公权力主体。基于该统合一体的身份属性,毋庸置疑相应的分配比例设定。但在管理集体所有土地增值收益时,因其身份属性的差异化配置,则有必要“在尊重非国有土地发展权的基础上,通过‘承认土地发展权+市场价格补偿+合理征税’和‘承认土地发展权+规划管制+发展权市场化交易’这两个机制”来确立相对合理的分配比例。<sup>[55]</sup>特别是应基于强化纵向土地政策统合调控力度的考量,来适当调增中央政府与省级政府的分配比例,以实现对市县级基层政府依赖于土地财政而无节制、脱序转用农地行为的合理限制与有效干预,进而尝试通过上级政府的整体引导或羁束性资源配置,针对性地调动基层政府将所涉公共性土地增值收益返还给社会乃至私权利主体的积极性。

此外,在私权利主体基于“初次分配以尊重和保护产权为基础,主要通过自由的市场交易来完成”的差异化增值收益分配面向,<sup>[56]</sup>亦有必要设置不同的分配比例区间。若从土地作为农用地所损失的作为建设用地之更高收益的机会成本角度出发,可考虑给私权利主体配置较低且凸显象征性之15%–20%的分配比例。若从凸显土地发展权的综合、平均价值角度出发,可考虑给私权利主体配置相对适中且凸显均衡性之25%–30%的分配比例。若从相关权利主体共享增值收益的角度出发,可考虑给私权利主体配置较高且凸显补偿性之30%–50%的分配比例。在“赋予农民更加充分的财产权益”和“坚决守住不发生规模性返贫底线”的政策背景下,<sup>[57]</sup>均衡性乃至补偿性分配比例或许是更为合宜的现实选择。

### 三 属性定位场域下土地增值收益私权表达的架构型耦合

探究该类耦合要义旨在将土地增值收益置于相应私权利的属性定位场域,来厘清其作为一种私权客体型法律规范要素的体系化架构样态。其往往为土地增值收益权属实现保障、分配,明确内在的自由规制限度。所涉前提与本体架构,是动静结合、公私衔接、内外牵连的。可尝试围绕不同属性定位下财产权的权源基础与权利形态,来具体明晰土地增值收益私权表达的耦合自由样态。

#### (一) 作为前提架构之财产权的权源基础

相关权源基础作为定位土地增值收益财产权不同属性的内在渊源,往往是成就体系化土地增值收益私权表达的前提架构。其具体指向土地增值收益属性定位命题在“权利的安定性、规范效力与内容的正确性之间的关系”调适过程中,<sup>[58]</sup>所呈现的静态意义土

[55] 程雪阳:《土地发展权与土地增值收益的分配》,《法学研究》2014年第5期,第96页。

[56] 程雪阳:《土地发展权与土地增值收益的分配》,《法学研究》2014年第5期,第87–88页。

[57] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日第1版;《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,《新华每日电讯》2022年2月23日第2版。

[58] 朱振:《事实性与有效性张力中的权利——关于权利来源的省思》,《浙江社会科学》2018年第10期,第13页。

地所有权与动态意义土地规划管制权之二元表达,并强调置于凸显确权性质的土地所有权产权体系内和凸显干预、调整性质的土地规划管制权维度下,从权源基础方面来梳理相关权利范围的界分标准,进而在相应私权表达的架构型耦合过程中,尝试厘清土地增值收益作为一种财产权样态的必要逻辑前提。

### 1. 静态意义之所有权的权源基础表达

土地所有权成为土地增值收益财产权的静态意义权源基础,往往立足于《宪法》第 10 条之“概括式规定的土地集体所有为原则、列举加概括式规定的土地国有为例外”的土地所有权之社会主义公有制。<sup>[59]</sup> 在该类凸显确权性质的静态意义之土地所有权的产权体系内,通常需要通过相应的权属架构安排,来实现不同权能和利益在相关主体间的合理配置。事实上,以土地价格变化为表征的土地增值,伴随土地发展权作为一项独立权利的逐步证成,所涉土地增值收益财产权的权源基础亦被确证为凸显权能适度分解的土地所有权。

基于土地所有权本身蕴含的社会义务,所涉权能的独立化表达与该类权利的相对意义属性亦是相伴而生。特别是以“土地所有权的垄断和土地所有权与使用权的分离”之权属定位为存在前提的固有绝对收益,<sup>[60]</sup> 往往是土地所有权权益在经济层面的直观表达。由其所生成的土地增值收益财产权,亦可考虑相应的所有权经济利益皆归属于各类产权人。此外,土地所有权还有可能是“使它转化为级差地租的原因”,<sup>[61]</sup> 或因土地客观环境变迁形成自然增值维度的等级型差异化收益,抑或因人为投资等主观因素影响形成人工增值维度的用途型差异化收益。无论其表现如何,皆不妨尝试从社会发展性增值、环境改善性增值、效率用途性增值以及供需调节性增值等方面,来明晰所涉土地增值收益财产权的实现方式。

### 2. 动态意义之规划管制权的权源基础表达

土地规划管制权成为土地增值收益财产权的动态意义权源基础,往往立足于其在“土地利用规划决策权、土地利用许可权、土地违法行为处罚权的行政权力运行过程”中所呈现的单方性、决策性与裁量性特点。<sup>[62]</sup> 事实上,土地增值往往与空间容积率的提高和土地使用价值的空间延伸相伴而生。针对该类因城市空间调整、重构所触发的相应增值收益财产权,则当受限于所涉土地规划管制权行使的方式与结果。故而土地增值收益财产权的权源基础亦可指向该类凸显干预、调整性质的动态意义之土地规划管制权。

围绕“对所有权人权益与他人权利间的冲突,予以规范协调的种种努力”,<sup>[63]</sup> 静态意义的土地所有权表达已不足以完整诠释或保障相应的权益事项。有必要更多地立足于

[59] 赵谦著:《宪法依据问题研究:以我国土地整理立法为例》,人民出版社 2014 年版,第 91 页。

[60] 谭峻、涂宁静:《农村集体土地所有权的实现困境与对策研究》,《中国土地科学》2011 年第 5 期,第 57 页。

[61] 魏磊:《土地使用权流转若干法律制度设计》,《法学杂志》2009 年第 10 期,第 115 页。

[62] 郭洁:《土地用途管制模式的立法转变》,《法学研究》2013 年第 2 期,第 61 页。

[63] [德] 鲍尔、施蒂尔纳著:《德国物权法》(上册),张双根译,法律出版社 2004 年版,第 523 页。

“某一地块究竟是被规划为商业用地、工业用地还是农用地,完全依赖于政府行为”之动态意义的土地规划管制权表达,<sup>[64]</sup>来探究所涉土地增值收益财产权的权利形态。事实上,土地用途的定向和对土地利用强度的限制必然会导致相关土地的价格发生较大变化,所涉价格差异即是受制于“国家发展战略、城市规划、非农用地供应政策、城市化速度”等要素之土地增值收益的量化表达,<sup>[65]</sup>其往往也是在土地规划权行使过程中将相应差异化收益固定在某些地块上的结果。将因土地公共增值而产生的土地增值收益财产权完全定性为私权利时亦需特别审慎,有必要充分考量相应的公权力干预与规制事项,以确保相关公权力主体的合法权益。

## (二)作为本体架构之财产权的权利形态

相关权利形态作为定位土地增值收益财产权不同属性的外在载体,往往是成就体系化土地增值收益私权表达的本体架构。其具体指向土地增值收益属性定位命题依循“公私法的划分是法的内在结构问题”之线索指引,<sup>[66]</sup>所呈现的私法意义上的物权形态和公法意义上的发展权形态之双轨结构。既强调该类收益作为“物的支配秩序和交易秩序”之物权考量,<sup>[67]</sup>也凸显作为一种“建立在一定生产力发展水平上的现实社会关系的调整”结果之发展权定位,<sup>[68]</sup>进而在相应私权表达的架构型耦合过程中,从权利形态方面尝试厘清土地增值收益作为一种财产权样态的本体构造要旨。

### 1. 私法意义之财产权的物权形态表达

置于私法意义之物权体系中的土地增值收益财产权,其客体作为“对权利设立在何种基础之上的说明”,<sup>[69]</sup>往往指向“土地开发利用所产生的发展性利益”。<sup>[70]</sup>这种利益作为土地开发的必然副产品,通常以“土地开发容量或开发额度的获取”为具体表征。<sup>[71]</sup>基于物权法定的实定法原则,依循“土地用途变更或土地开发容量符合法律对物权客体的要求”考量,<sup>[72]</sup>亦有必要明确以下要旨:其一,土地增值收益财产权应更多地凸显其绝对性、排他性的形式特征,而强调可以被规范具化、权利人享有排他性支配地位。其二,土地增值收益财产权还应立足于“物权法对‘物尽其用’功能的追求”,<sup>[73]</sup>通过用益物权等相关制度构建强化土地资源的合理配置与利用。此外,还应进一步确证公权力主体可通过土地规划管制等权力行使,对相关私权利主体的财产权行使加以干预、限制或禁止,并可创设必要的行政许可而获得相应的权利行使资格。在公权力主体对土地用途进行政策

[64] 万江:《土地用途管制下的开发权交易——基于指标流转实践的分析》,《现代法学》2012年第5期,第191页。

[65] 陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期,第99页。

[66] 孙国华、杨思斌:《公私法的划分与法的内在结构》,《法制与社会发展》2004年第4期,第100页。

[67] 孙宪忠、常鹏翱:《论法律物权和事实物权的区分》,《法学研究》2001年第5期,第82页。

[68] 汪习根:《发展权法理探析》,《法学研究》1999年第4期,第18-19页。

[69] 方新军:《权利客体的概念及层次》,《法学研究》2010年第2期,第40页。

[70] 刘国臻:《论土地发展权在我国土地权利体系中的法律地位》,《学术研究》2007年第4期,第88页。

[71] 孙建伟:《土地开发权应作为一项独立的财产权》,《东方法学》2018年第5期,第129页。

[72] 孙建伟:《城乡建设用地置换中土地开发权问题再探究》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2020年第5期,第84页。

[73] 陈小君、蒋省三:《宅基地使用权制度:规范解析、实践挑战及其立法回应》,《管理世界》2010年第10期,第2页。

性管制的过程中,亦可引导相关产权人通过购买土地发展权的方式,对所涉权利表达实现积极、正向的干预。

基于此,有必要从更为合宜地回应既有土地产权制度实践需求的角度,来解构该向度的权利形态。特别是面对我国土地社会主义公有原则的规范引领下,土地私权得以成就皆归因于作为产权管理者之政府确认的客观事实,更应理性拓展、深化所涉土地权利体系,而非自怨自艾式抑或域外比较搬抄式的学理想象。应通过对土地增值收益财产权权利形态的规范意义确证,达致在“不破坏各种社会利益之间的平衡和不因此而导致社会秩序的混乱”的前提下,<sup>[74]</sup>对私法意义之土地权利结构设置的完善。特别是有必要依循“公共利益是基本前提,农地补偿价格是核心,严格的征收程序是保证”的范式指向,<sup>[75]</sup>围绕“‘还权赋能’的改革目标”,<sup>[76]</sup>尝试在农地征收过程中确立相对合宜的“重视实物补偿、社会保障补偿等多元化补偿,强化对被征收人生存权与发展权的长久保障”之权利救济机制。<sup>[77]</sup>

## 2. 公法意义之财产权的发展权形态表达

置于公法意义之发展权体系中的土地增值收益财产权,所涉收益作为一种“因土地用途改变、土地利用集约度的提高而产生的巨大经济利益”,<sup>[78]</sup>往往外化为在土地利用、开发和管理过程中的剩余价值增加。其实质亦是对所涉资源进行合理配置而获得增量利益并实现共享的一种发展权践行表达,可“与土地所有权的权能平行,单独实现其土地财产权经济收益”。<sup>[79]</sup>若因循该类话语场景,相关公权力主体亦有必要基于“为公民自由和自主发展提供物质和组织保障”的考量,<sup>[80]</sup>尝试将“不同类型的土地增值收益上升到法权层面——土地发展权,并在此基础上建构统一的制度调整范式”。<sup>[81]</sup>可考虑完善相应的土地发展权权益保障规范设定,以从凸显权力非营利性的角度,来为所涉公权力主体的规划管制权力行使设定必要的边界。

基于此,该向度的权利形态解构旨在明晰土地增值收益财产权之“来源于公法或由行政机关根据法律赋予公民”的公法意义权利属性。<sup>[82]</sup>该类权属作为“土地所有权的组成部分,土地规划管制是作为主权者的国家对土地发展权的干预和限制”,<sup>[83]</sup>则当凸显初次分配公平而强调相应收益归属于相关土地权利人。特别是基于“土地发展增益主要源于外力,具体地块的发展增益与国家发展战略、城市规划、非农用地供应政策、城市化速

[74] 姚建宗:《新兴权利论纲》,《法制与社会发展》2010年第2期,第11页。

[75] 张广辉、魏建:《土地产权、政府行为与土地增值收益分配》,《广东社会科学》2013年第1期,第48页。

[76] 陈明:《农村集体经营性建设用地入市改革的评估与展望》,《农业经济问题》2018年第4期,第79页。

[77] 陈小君:《农村集体土地征收的法理反思与制度重构》,《中国法学》2012年第1期,第36页。

[78] 刘国臻:《论我国土地发展权的法律性质》,《法学杂志》2011年第3期,第2页。

[79] 张友安、陈莹:《土地发展权的配置与流转》,《中国土地科学》2005年第5期,第11页。

[80] 程雪阳:《中国宪法上国家所有的规范含义》,《法学研究》2015年第4期,第105页。

[81] 张先贵:《中国语境下土地发展权内容之法理释明——立足于“新型权利”背景下的深思》,《法律科学(西北政法大学学报)》2019年第1期,第157页。

[82] 黄陇一:《美国可转让土地开发权的历史发展及相关法律问题》,《环球法律评论》2013年第1期,第125页。

[83] 程雪阳:《土地发展权与土地增值收益的分配》,《法学研究》2014年第5期,第76页。

度等因素密切相关”的增值原因考量,<sup>[84]</sup>亦可从受制于国家权力管制和资源供给干预的角度,将所涉发展权定性为一类独立权利。在此基础上,“国家直接行使主权性财产权,向国家购买发展权”,<sup>[85]</sup>亦成为了一类对相应土地用途变更实施干预的现实选择。此外,从构建承认差别事实、调和矛盾导向下的多维度、进阶式、复合型利益共享机制的角度出发,来推动相应收益“私公共享”,亦成为一种践行“以社会平衡、共同富裕为要义的社会主义宪法基本原则”的共识性选项。<sup>[86]</sup>有必要明晰相关权利人所负担的社会义务,并尝试厘清可能的“动用公法规范对于私权加以各种社会公益的相对化限制”路径。<sup>[87]</sup>当然,所涉公法意义的权利表达,往往会导向前述“涨价归公”导向下,通过相关规范设定或政策工具将相应收益配属于表征公共利益的国家所有,从而引发可能的实质公平与形式公平有序调适问题,以及必要的私权收益分配平衡命题。

## 四 土地增值收益二元权属的错位共生践行进路

探究二元权属的践行进路旨在以土地一级开发征地、集体经营性建设用地入市这两类土地增值实现典型过程为例,来厘清相应管理权或财产权的个殊化保障、分配事项。所涉结构调整式与羁束补偿式保障、干预式与调控式分配,皆是针对不同土地增值实现典型过程中的相应公权力主体与私权利主体而具体展开且相辅相成的。可尝试围绕其在管理、财产权属维度的错位践行方式,来表征性梳理土地增值收益二元权属的共生样态。

### (一) 土地一级开发征地中的保障型共生

土地一级开发征地活动通常是一种发生于不平等主体之间的、公权力主导下的权利损益行为,土地增值收益私权利主体往往居于相对弱势地位。在该类土地增值实现典型过程中的二元权属共生样态则应强调在相关权属践行过程中,公权力主体对私权利主体的必要保障。有必要依循“在尊重产权的基础上注重公共性和统筹性”的基本原则,<sup>[88]</sup>通过确立土地出让收入支出合理比例结构,围绕统一、明确的征地补偿程序,来实现相应土地增值收益的公平、科学保障,进而凸显所涉公权力主体在管理权属维度,通过在社会保障和补偿标准方面的结构调整,来实现对相关私权利主体最大可能的利益补正;以及相关私权利主体在财产权属维度,通过在用途管制和权属置换方面的羁束补偿,来实现对所涉公权力秩序的充分尊重。

#### 1. 管理权属维度的结构调整式践行

该类践行方式旨在从作为公权表达的管理权角度出发,围绕“提高比较效益,增加农

[84] 陈柏峰:《土地发展权的理论基础与制度前景》,《法学研究》2012年第4期,第99页。

[85] 沈守愚:《论设立农地发展权的理论基础和重要意义》,《中国土地科学》1998年第1期,第17页。

[86] 张翔:《“共同富裕”作为宪法社会主义原则的规范内涵》,《法律科学(西北政法大学学报)》2021年第6期,第19页。

[87] 龙卫球:《民法主体的观念演化、制度变迁与当下趋势》,《国家检察官学院学报》2011年第4期,第151页。

[88] 吴昭军:《集体经营性建设用地土地增值收益分配:试点总结与制度设计》,《法学杂志》2019年第4期,第48页。

民收入,实现可持续发展”目标考量下的结构调整保障事项而具体展开。<sup>[89]</sup> 基于此,《土地管理法》第 48 条的相关规定,即从失地农民社会保障和征地补偿标准这两个方面,大致明确了落实前述土地增值收益管理实施规则的利益补正导向要求。

一方面,就失地农民社会保障结构调整导向要求而言,《土地管理法》第 48 条规定的“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”,即明确了彰显兜底性与发展性的二元导向要求。相关规定在针对失地农民社会保障的土地增值收益再次分配调整管理方面,虽然大体上明晰了主要面向养老保险和最低生活保障等的兜底性社会保障举措,但在就业服务等发展性社会保障举措设定上则相对单薄、可操作性不强。围绕失地农民的社会保障、生活水平补贴这两类支出的比例结构配置,亦是相对失衡、<sup>[90]</sup> 甚至是偏低的。<sup>[91]</sup> 从而使得整体的保障事项缺乏有效的物质支撑,让土地增值收益再次分配的可能利益反哺与调节之调整管理往往流于形式。有必要围绕“积极做好被征地农民社会保障工作”的对象、举措与标准之三项要求,<sup>[92]</sup> 依循所涉地方关于失地农民社会保障事项的施行性规定,来细化养老保险、就业服务等方面的社会保障规程设定,以针对性保护农民的发展性权益。此外,还应围绕“规范土地出让收入使用范围,重点向新农村倾斜”的范围、使用与调控之三项要求,<sup>[93]</sup> 以明确“补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出”这两类支出的比例结构。

另一方面,就征地补偿标准结构调整导向要求而言,《土地管理法》第 48 条从考量因素与动态调整这两个方面,充实了基于“区片综合地价”来确定征地补偿标准的原则事项,即明确了彰显实施性的导向要求。相关规定在一定程度上围绕所涉市场规则或运行机制,就土地增值收益初次分配的权属管理规则,予以“征用补偿标准应与其市场价值相当”维度的补正、细化。<sup>[94]</sup> 后续仍有必要依循强化实施导向,针对《自然资源部办公厅关于加快制定征收农用地区片综合地价工作的通知》指出的内涵、划定、测算、比例之四类问题要求,依托征收农用地区片综合地价数据库等技术手段,确立、明晰区片综合地价的制定、管理规程。

## 2. 财产权属维度的羁束补偿式践行

该类践行方式旨在从作为私权表达的财产权角度出发,围绕“保护力度的最低限度应当是维持土地财产的既定价值”之基本要求指引下的羁束补偿保障事项而具体展开。<sup>[95]</sup>

[89] 尹成杰:《农业产业化经营与农业结构调整》,《中国农村经济》2001 年第 5 期,第 4 页。

[90] 参见《湘西自治州被征地农民就业培训和和社会保障暂行办法》第 16 条第 2 项的“25%”和第 3 项的“20%”比例规定。

[91] 参见《贵州省人民政府关于进一步做好被征地农民就业和社会保障工作的意见》在“资金筹集”方面的“6%提取”规定,以及《鄂州市人民政府关于做好被征地农民就业和社会保障工作的实施意见》在“资金筹集”方面的“提取 5%”规定。

[92] 《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和和社会保障工作的指导意见的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2006 年第 16 期,第 13 页。

[93] 《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2007 年第 3 期,第 11 页。

[94] 黄祖辉、汪晖:《非公共利益性质的征地行为与土地发展权补偿》,《经济研究》2002 年第 5 期,第 67 页。

[95] 程洁:《土地征收征用中的程序失范与重构》,《法学研究》2006 年第 1 期,第 65 页。

事实上,《土地管理法》第45条之“为了公共利益的需要”对农村集体土地依法实施征收的规定,即明确了所涉土地一级开发征地通过对受损权利人予以公平合理的补偿,来切实尊重并保障相应财产权的基本立场。在土地一级开发征地活动中,往往因土地用途改变会生成颇具规模的土地增值收益。有必要从土地用途管制羁束性要求与权属置换有序补偿这两个方面,来厘清所涉土地增值收益财产权的秩序尊重践行要旨。

一方面,该类活动应以符合土地用途管制羁束性要求为前提。《土地管理法》第45条之“应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划;应当纳入国民经济和社会发展规划”规定,即明确了该类活动有必要围绕“实施土地用途管制的规划依据,土地用途管制的主体、客体、目标、手段等构成基本要素”来具体展开。<sup>[96]</sup> 所涉土地增值收益财产权即是一种无关相应产权人资本投入,主要基于土地用途改变所致相应差异化收益而生成的溢价性权属。该类权属应更多地纳入公法意义的发展权秩序样态,在处分权能上予以适当限制,并强调通过旨在控制相应土地资源开发、利用、收益规程的程序规范建构,来确保相关权益的正当、合理享有。

另一方面,该类活动应以凸显权属置换有序补偿为关键。土地一级开发征地往往会使得“原农村土地所有者不仅失去土地所有权,也丧失土地非农后的土地使用权、收益权、转让权和发展权”,<sup>[97]</sup> 从而将该类权属置换为凸显补偿性权益的土地增值收益财产权。该类财产权应更多地作为一种土地固有绝对收益表达,围绕相应私权利主体在土地流通过程中,基于合理的市场价格所应取得的保障性补偿费用而具体展开。在进行相关补偿费用核算时,亦有必要将地上附着物和青苗所表征的“改善土地性状与基础设施、增加附属物,带来的自力增值”权属纳入其中。<sup>[98]</sup> 最终通过规范化、整全化的市场磋商秩序建构,来推动达成土地增值收益共享分配基本原则指引下的权属置换补偿协议,以实现对该类财产权的充分、有序保障。

## (二) 集体经营性建设用地入市中的分配型共生

集体经营性建设用地入市活动通常是一种发生于平等主体之间的、以具象化私权利为表征的市场交易行为,土地增值收益私权利主体往往居于市场主体地位。在该类土地增值实现典型过程中的二元权属共生样态则应强调在相关权属践行过程中,在公权力主体必要干预前提下,实现所涉收益的有序分配。有必要依循“初次分配基于产权,二次分配政府参与”的基本原则,<sup>[99]</sup> 通过公平的一体化建设用地市场交易,来确立集体经营性建设用地使用权流转价格,以实现相应土地增值收益的有序、理性分配,进而凸显所涉公权力主体通过土地增值收益调节金等形式,在管理权属维度来实施必要的公益性提取干预;以及相关私权利主体围绕相应产权关系,在财产权属维度来实现在集体经济组织和集

[96] 王万茂:《土地用途管制的实施及其效益的理性分析》,《中国土地科学》1999年第3期,第10页。

[97] 刘守英:《中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革》,《国际经济评论》2014年第3期,第10页。

[98] 高海:《论集体土地股份化与集体土地所有权的坚持》,《法律科学(西北政法大学学报)》2019年第1期,第176页。

[99] 《国土资源部关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》,《国土资源通讯》2009年第6期,第6页。

体成员之间的合理内部调控。

### 1. 管理权属维度的干预式践行

该类践行方式旨在从作为公权表达的管理权角度出发,围绕公益性提取干预分配事项,通过土地增值收益调节金等方式,来实现对土地增值收益分配的必要公权力干预。事实上,土地用途管制是生成部分土地增值收益的主要原因。《土地管理法》第 63 条之“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记”的规定,即明确了可直接入市的集体经营性建设用地应是农民集体所有的营利性建设用地,其仅限于土地用途管制原则指引下相关规划的用途预设范围。凸显预设范围管制旨在依循“‘合理利用’资源公共目的性要求”的方向引领,<sup>[100]</sup> 确保国家通过对私权利的合法、必要限制,来实现对土地资源的高效率、可持续利用。

基于此,所涉土地增值收益调节金征收、使用、管理规范设定即应从确立兼顾国家、集体、个人多方利益之土地增值收益分配机制的立场出发,围绕农村集体经营性建设用地与国有建设用地在入市履同等义务的原则性考量,按照相关土地增值净收益的“20%—50%”来确定框架性的征收比例。<sup>[101]</sup> 各个试点地区则大体上按照入市后的不同土地用途以及所在地区的产业发展整体功能定位,确立了不同计提比例的实施细则。针对房地产行业以外的其他土地用途往往突破前述比例下限来设置。例如,工业用地的计提比例为 5%、旅游用地的计提比例为 15%。<sup>[102]</sup> 针对房地产行业相关的高服、住宅用地则围绕前述比例上限来设置,但根据所在地区相关产业的发展实际情况亦有所区分,甚至存在较大的差异。例如,广西北流市针对商服、住宅用地,设置了 40%、48%、50% 的三档计提比例;<sup>[103]</sup> 海南文昌市针对商服用地和住宅用地,分别设置了 20%、25% 这两类计提比例;<sup>[104]</sup> 浙江海盐县则不区分土地用途与功能定位,统一设置为 20% 的计提比例。<sup>[105]</sup> 故而有必要针对土地用途、土地等级、交易方式等考虑因素,来确立一套体系化的比例配置指标。究竟什么事由、何种情形可以突破《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》这一部门规章所设定的比例幅度? 在既定幅度内,应依据何种事项来从高或从低设置? 如何就各试点地区的土地增值收益调节金征收比例予以必要统合,以免各地基于不明确的事由来恣意自由裁量,从而诱发各自为政式的计提比例设置?

此外,所涉土地增值收益调节金的载体形式与具体用途也有必要统合列明。“调节金、调节金缴纳凭证”的载体形式与“纳入地方一般公共预算管理”的具体用途,<sup>[106]</sup> 亦未在各试点地区得到一致性确认。“土地整理费用、县(区)和乡镇人民政府公共公益设施

[100] 张牧遥:《论地下空间使用权法律模式的建构》,《法学论坛》2020 年第 5 期,第 108 页。

[101] 参见《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》第 6 条的相关规定。

[102] 参见《文昌市农村集体经营性建设用地入市土地收益集体和个人分配指导意见》第 22 条的相关规定,《北流市农村集体经营性建设用地入市管理办法》第 71 条的相关规定。

[103] 参见《北流市农村集体经营性建设用地入市管理办法》第 71 条的相关规定。

[104] 参见《文昌市农村集体经营性建设用地入市土地收益集体和个人分配指导意见》第 22 条的相关规定。

[105] 参见《海盐县集体经营性建设用地入市管理暂行办法》在“七、收益管理”部分的相关规定。

[106] 参见《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》第 13 条和第 17 条的相关规定。

统筹费用”的载体形式,<sup>[107]</sup>以及“优先安排用于扶持试点地区农村集体经济的发展”的用途导向,<sup>[108]</sup>即再次确证了各试点地区的差异性规定。有必要将“调节金、调节金缴纳凭证”设定为统一的载体形式,并明确其作为办理不动产登记手续前提要件的基本属性。作为农村基础设施或公共服务配套投入的预留保障用途,亦有必要在一般性公共预算管理设置中予以特别列明。

## 2. 财产权属维度的调控式践行

该类践行方式旨在从作为私权表达的财产权角度出发,围绕合理内部调控分配事项,通过相对合宜的土地增值收益内部分配,来实现更为有效的调控型私权利保障。事实上,伴随“在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”的初步定位,<sup>[109]</sup>“逐步建立城乡统一的建设用地市场”的宗旨方向渐趋明确,<sup>[110]</sup>“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”等事项被实质性列明。<sup>[111]</sup>基于集体经营性建设用地的占有、使用、收益、处分之完整权利形态背景,集体成员等私权利主体所直接享有的土地增值收益财产性权利亦从规范意义到事实意义皆得以确立,从而更好地践行了土地的生产、生活、生态乃至社会、文化保障之功能定位。有必要依循初次分配公平的基本立场,尝试探究主要表征为流转溢价的该类土地增值收益财产权属,如何置于私法意义的物权形态中,来具体践行“消除土地价格扭曲,让市场成为调节国家和农民利益的主要机制”。<sup>[112]</sup>

集体经营性建设用地入市作为一类典型的市场交易行为,有必要基于“制定保护农民土地承包权益的政策和维护土地制度的稳定性和土地流转合同的顺利执行”之方向性考量,<sup>[113]</sup>从“推动城乡统一建设用地市场建设、增加农民土地财产收入”的角度出发,<sup>[114]</sup>来设置集体经济组织和集体成员之间相对合宜的土地增值收益内部分配机制。目前各地主要存在三种内部分配模式:其一,社会保障优位型分配模式。即明确要求必须将至少50%的收益存入专户,专款用于本集体经济组织成员的社会保障安排。<sup>[115]</sup>其二,公共事务保留型分配模式。即明确要求应预留30%的收益,用于集体经济组织的成员社会保障、公益事业建设、土地交易合同履行费用、发展第二、三产业等公共事务所需。<sup>[116]</sup>其三,

[107] 参见《巴中市农村集体经营性建设用地使用权流转管理办法(试行)》第19条的相关规定。

[108] 参见《文昌市农村集体经营性建设用地入市试点暂行办法》第20条的相关规定。

[109] 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》,《中华人民共和国国务院公报》2004年第35期,第13页。

[110] 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,《人民日报》2008年10月20日第1版。

[111] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日第1版。

[112] 马贤磊、曲福田:《经济转型期土地征收增值收益形成机理及其分配》,《中国土地科学》2006年第5期,第2页。

[113] 张士斌:《衔接与协调:失地农民“土地换保障”模式的转换》,《浙江社会科学》2010年第4期,第67页。

[114] 《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告——2018年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2019年第1期,第293-294页。

[115] 参见《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》第25条、《肇庆市农村集体建设用地使用权流转实施细则》第37条的相关规定。

[116] 参见《文昌市农村集体经营性建设用地入市土地收益集体和个人分配指导意见》第8条的相关规定。

民主决策、管理下的模糊型分配模式。即不明确规定分配比例,笼统强调通过民主决策、管理来弹性决断具体事项。<sup>[117]</sup>

基于此,可考虑确立公共事务保留型内部分配机制,以凸显对集体成员财产性收入的优位配置。即明确规定将主要的增值收益分配给集体成员,并设置 40% 或 50% 的直接分配比例、30% 或 20% 的期得分配比例,但应有不低于 30% 的集体分配比例专用于集体公共事务建设发展。该类分配调控架构下的具体比例配置则由集体成员来民主决断,从而实现“集体内部民主程序的适当规制”,<sup>[118]</sup>以减少可能的模糊化寻租或人为操控空间。最终尝试确立在该类权利配置、利益平衡事务上的羁束导向型集体内部民主决策机制。

## 结 语

土地增值收益相关命题作为系列重大规范性文件的一类核心规范事项,已经成为农村“三块地”改革持续深入推进的关键环节。厘清土地增值收益置于管理权、财产权意涵下的公私权耦合要义与错位共生践行进路,可为探究土地增值收益的体系化规范事项提供必要逻辑前提。一方面,主要指向土地增值收益分配管理命题的管理权属,应首先围绕所涉公平目标、利益目标与权能目标的多层面表达来设定其目标旨向,进而围绕所涉利益平衡原则、资源投入均等原则与属性调适原则的多维度特性来设定其基本原则,最终围绕所涉权属配置、导向定位与比例区分的多样化规范事项来设定其实施规则。另一方面,主要指向土地增值收益属性定位命题的财产权属,应首先围绕静态意义土地所有权与动态意义土地规划管制权的二元表达来设定其权源基础,进而围绕私法意义物权形态和公法意义发展权形态的双轨结构来设定其权利形态。依循这两个方面的理论表达指引,在两类土地增值实现典型过程中,相应管理权或财产权的保障、分配事项亦应予以区分。管理权属维度的社会保障和补偿标准方面之结构调整保障事项,以及财产权属维度的用途管制和权属置换方面之羁束补偿保障事项,即明晰了在土地一级开发征地过程中的保障型共生样态;管理权属维度的土地增值收益调节金等公益性提取干预分配事项,以及财产权属维度的集体经济组织和集体成员之间的合理内部调控分配事项,即明晰了在集体经营性建设用地入市过程中的分配型共生样态。基于此,通过对土地增值收益公私权属彼此交错互联架构的类型化梳理,可以为后续共享分配机制的规制策略研究提供相对自洽的概念分析工具,进而为我国土地权属命题的时代解读乃至乡村振兴战略下的产权制度改革创制可行的释义学范式。

[本文为作者参与的 2018 年度国家社会科学基金重大项目“新时代中国特色土地管理法律制度完善研究”(18ZDA151)的研究成果。]

[117] 参见《巴中市农村集体经营性建设用地使用权流转管理办法(试行)》第 19 条、《海盐县集体经营性建设用地入市管理试行办法》在“七、收益管理”部分的相关规定。

[118] 温世扬:《集体经营性建设用地“同等入市”的法制革新》,《中国法学》2015 年第 4 期,第 80 页。

---

[ **Abstract** ] The ownership proposition of land value increment mainly focuses on the allocation of public power and private right in terms of land management power and land property right. Under the guidance of the principle of shared distribution, we should achieve the normative confirmation and integrity setting of a fair, reasonable and priority distribution mechanism for land value increment. Management as a public power and property as a private right gradually show a trend toward staggered interconnection with each other, resulting in a dual structure that highlights the essence of the integration and symbiosis of public and private affairs. The management power of land value increment mainly points to the distribution and management proposition of this type of income between the two types of right holders - public subjects and private subjects. We should first set its goal orientation around the multi-level expression of the fairness goal, the interest goal and the goal of powers and functions involved, and then set its basic principles around the multi-dimensional characteristics of the principle of balance of interests, the principle of equal input of resources and the principle of attribute adjustment involved, and finally set its implementation rules around the diversified normative matters of ownership allocation, guide-localization and proportion distinction. The property right of land value increment mainly points to the attribute positioning proposition of this type of income placed in the rights system of relevant private right subjects. We should first set the basis of its power source around the binary expression of land ownership in the static sense and the power of land planning control in the dynamic sense, and then set its right form around the dual-track structure of property right form in the private law sense and development right form in the public law sense. Then try to clarify the matters of individual guarantee and distribution of corresponding management power or property right in the typical process of the realization of two types of land value increment, namely land requisition for primary land development and marketization of collective operational construction land. Structural adjustment guarantee matters of social security and compensation standard in the management ownership dimension and restraint compensation guarantee matters of use control and ownership replacement in the property ownership dimension clarify the guarantee symbiotic pattern in the process of land expropriation for primary land development. Public welfare extraction intervention allocation matters such as land value increment adjustment fund in the management ownership dimension and reasonable internal control allocation matters between collective economic organizations and collective members in the property ownership dimension clarify the distributional symbiotic pattern in the process of marketization of collective-owned construction land. Based on the above, categorization analysis of the structure of staggered interconnection between public and private ownership of land value increment can provide a relatively self-consistent conceptual analysis tool for the research on the regulation strategy of subsequent shared distribution mechanism.

---