

共同富裕背景下集体经营性 建设用地入市收益分配： 方式、冲突与路径

贺林波 汪诗荣

(湖南农业大学,长沙 410128)

内容提要:共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,集体经营建设用地入市收益分配对实现共同富裕有重要意义。《中华人民共和国土地管理法》修订生效后,政府必须按区片综合地价征收集体所有土地,集体经营性建设用地可以参照同类型国有建设用地合法入市。集体经营性建设用地入市收益分配方式是学界分歧较大的问题。本文在共同富裕背景下,从城镇化建设权责均衡分配的角度,探讨土地征收补偿、征收所得税和征收调节金等不同入市收益分配方式下政府与集体的互动关系。在当前条件下,土地征收补偿存在着指导性与均衡性冲突,征收所得税存在规范性与灵活性冲突,征收调节金存在合理性与合法性冲突。为解决冲突,可遵循建立区片综合地价动态调整机制、免征入市收益所得税和授权征收入市收益调节金相结合的改革路径。

关键词:共同富裕 集体经营性建设用地 入市收益 分配路径

中图分类号:F301.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)02-0041-10

1953年,毛泽东同志旗帜鲜明地提出要实现“共同富裕”。党的二十大强调共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征,要在高质量发展中促进共同富裕。^[1]在完成脱贫攻坚任务、实现全面建成小康社会的时代背景下,如何实现共同富裕成为新时代首当其冲要解决的问题。习近平总书记强调,“要坚持农村土

地集体所有制性质,发展新型集体经济,走共同富裕道路”。集体经济和集体收益分配是农民走向共同富裕道路的物质保障。^[2]党的十八大以来,中央推动“三块地改革”,以建设统一的城乡建设用地市场。集体经营性建设用地市场化配置成为新时期深化农村改革、实现农民农村共同富裕的关键性、基础性任务。2020年1月1日,

[收稿日期]2023-01-13

[作者简介]贺林波,公共管理与法学学院教授,博士,研究方向为土地经济与政策法规;汪诗荣,公共管理与法学学院硕士研究生,研究方向为土地经济与政策法规。

[基金项目]湖南省社会科学成果评审委员会重大项目“乡村产业高质量发展背景下政企关系演化机制研究”(XSP2023ZDA008)。

新修订的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)正式生效,该法第六十三条规定,符合土地利用总体规划和城乡规划的集体经营性建设用地可以出让、出租,出让、出租的具体方式或程序参照同类型的国有建设用地执行。至此,集体经营性建设用地可以合法入市,与同类型国有建设用地“同地同权”。根据法律规定,国有建设用地在出让或出租后,政府获取出让或出租后的土地增值收益,用于补偿集体所有土地的征收成本、建设城市基础设施以及提供社会保障服务等。但是,法律没有规定集体经营性建设用地入市后集体是否需要与政府分享土地增值收益以及如何分享土地增值收益。在试点过程中,各地形成了多种不同的集体经营性建设用地入市收益分配方式,但争议较大,每种方式都存在一些两难困境或冲突,最终都未能获得法律确认。通过入市来盘活集体经营性建设用地,并不断探索收益分配,是构建完善收入分配方式、推动共同富裕的重要途径,探讨集体经营性建设用地入市收益分配的不同方式及冲突,对选择合理可行的集体经营性建设用地入市收益分配改革路径,推动实现共同富裕具有重要意义。

一、文献述评与问题的提出

(一)文献述评

2015年,国家启动了集体经营性建设用地入市试点改革,围绕着土地增值收益分配问题,地方政府实践了多种不同的分配方式,学界进行了广泛的研究。概括而言,主要包括以下几个方面:

一是关于土地增值收益的归属问题。集体经

营性建设用地入市收益分配的前提是土地增值收益的归属问题,目前主要有两种观点:一是“涨价归公”论。贺雪峰认为,土地增值收益实质上是土地的级差地租,由土地地理位置和用途等因素决定,距离城市越近,集体经营性建设用地入市后的土地增值收益越大。城市化由政府推动,国家承担了实现城市化的主要责任,集体经营性建设用地入市后的土地增值收益本质上属于城市化过程中的“溢出利益”,应当归国家所有,而不应当归集体所有。如果归集体所有,则可能会造成一批依靠集体所有土地不劳而获的“食利阶层”。^[3]二是“涨价归私”论。郭亮认为,农村集体经营性建设用地归集体所有,入市后的土地增值收益或级差地租归集体所有是所有权制度的应有之义,“涨价归公”面临着所有权制度的挑战。从实践层面上,世界上一些国家实行过“涨价归公”,对私有土地交易过程中的增值收益征收高额税收,导致土地交易量剧减,土地增值收益规模逐渐萎缩。^[4]陈柏峰发现,在英国,随着国家和土地所有者之间的利益博弈,土地增值收益进入了“涨价归公-涨价归私-涨价归公”的循环往复。^[5]

“涨价归公”论和“涨价归私”论分别以土地增值收益来源和所有权性质为逻辑起点,推断出土地增值收益应当分别归属于国家和集体,在理论上都具有自洽性。但是,两种观点都是理论导向而非问题导向的,解决了“涨价归公”或“涨价归私”问题,并不能有效解决集体经营性建设用地入市增值收益分配不均问题。

二是关于集体经营性建设用地入市收益的税收调节问题。税收是政府财政收入的主要来源,

是社会二次分配调节贫富差距的重要手段。王文认为,土地增值收益分配是城乡利益格局调整中各方利益的交汇点,建议通过税收方式和土地发展权交易进行收益调节,以实现各方利益均衡。^[6]唐明认为,应当要实现由“土地财政”向土地税收转型,规范土地增值收益分配,建立健全土地增值收益税收调节长效机制。^[7]程雪阳认为,新《土地管理法》调整了土地征收补偿标准,允许集体经营性建设用地入市,土地征收与入市收益分配需要相互协调,国家应当通过增值税、所得税等税收方式分享土地增值收益,完善土地税收等配套性制度,防止土地增值收益分配不均引发社会风险。^[8]

上述研究分析了“土地财政”存在的问题,提出了建立统一税制完善土地增值收益分配方式的相关建议。但没有研究集体经营性建设用地入市后,建立统一税制能否满足地方政府城镇化建设需要的问题。

三是关于农村集体经营性建设用地入市收益的调节金问题。在试点过程中,为激发地方政府推动集体经营性建设用地入市改革,满足城市建设用地需求,弥补地方政府土地财政收入,许多地方政府采用收取一定比例调节金的方式来分享农村集体经营性建设用地入市的增值收益。林超分析了四个试点地区的集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金制度,发现存在着土地增值收益分配不公平、征收类别划定缺乏长效性、征收比例差异幅度大等问题。^[9]何芳认为,政府收取调节金分享土地增值收益是集体经营性建设用地入市改革的核心,调节金比例取决于土地开发出

地率、土地征收成本与开发成本比值、土地用途等因素,要考虑设施完备度及集体投入程度,要因地制宜,配备调节金修正体系,以总收益为基础设定调节金比例。^[10]

上述研究描述了不同试点地区集体经营性建设用地入市收益调节金分配方式,分析了存在的主要问题,论证了调节金及收取比例的影响因素,提出了完善调节金制度的相关政策建议。但是,没有研究地方政府收取调节金的规范性或合法性问题。

(二)问题的提出

集体经营性建设用地入市后如何在政府、集体之间分配土地增值收益非常重要,这既是一个理论问题,也是一个现实问题。已有研究表明,土地增值收益归属在一定程度上决定着是否需要在政府、集体之间分配土地增值收益,税收和调节金是分配集体经营性建设用地入市收益的两种直接方式,土地征收补偿是分配入市收益的间接方式。但是,这些研究存在着两个主要问题:一是理论与实践的分离。集体经营性建设用地入市后增收收益的归属理论与增值收益按何种方式在政府与集体之间进行分配处于分离状态,无论是“归公”还是“归私”,政府与集体都参与分享土地增值收益,只是分享方式或比例有差别;二是规范与事实的分离。政府、集体以税收分享集体经营性建设用地入市的增值收益具有规范性,但缺乏是否合理的事实性论证,以调节金分享集体经营性建设用地入市的增值收益具有事实上的合理性,但缺乏是否合法的规范性论证。

《土地管理法》修订之后,可以合法入市的集体

所有土地被限定为符合土地利用总体规划和城乡规划的经营性建设用地,不包括农用地、宅基地和公益事业用地。农村宅基地情况比较复杂,国家正在进行第二轮试点,尚没有定论,将农村宅基地归入集体经营性建设用地的范围不符合法律要求。^[1]因此,本文仅考察法定范围内集体经营性建设用地入市收益分配的典型方式,分析各种方式面临的冲突,探索集体经营性建设用地入市收益分配理性化、法治化的实现路径。

二、集体经营性建设用地入市收益分配的典型方式

(一)土地征收的补偿方式

在《土地管理法》修订之前,集体经营性建设用地不能直接入市,只有在被政府征收转化为国有建设用地之后才能入市。政府对农地按农用地年均产值的30-50倍进行补偿,对宅基地等建设用地按建造成本进行补偿。完成征收后,政府出让或出租国有建设用地,垄断土地增值收益,即土地征收补偿支出与出让或出租收入的差值,集体获得农用地预期收益补偿或建筑物的建造成本补偿,没有分享土地增值收益。但在实践中,政府、集体事实上通过其他方式分享了土地增值收益:一是政府提供了集体安置用地。为解决失地农民的生产生活问题,政府在征收集体所有土地后,一般会配备10%左右的安置用地,主要用于建设安置区、门面或厂房,以发展集体经济,增加农民收入;二是政府提供了社会保障服务。政府在征收集体所有土地后,一般会安排专项资金,组织失地农民加入养老、医疗和失业等社会保

险,为失地农民提供较高的社会保障服务;三是政府提供了城镇化或工业化的“溢出利益”。政府在获得土地增值收益之后,主要用于建设城镇基础设施、开发工业园区和实施土地整治等,提升地区经济社会发展水平,促进可持续发展,集体可以通过出租房地产或入股等方式增加收入。

按农用地进行补偿,每亩可获6万元左右的补偿,与国有建设用地动辄数百万每亩的出让价格相比差距悬殊,往往会导致被征地农民的心态失衡,抗拒政府征收,在一些地方还引发了征地冲突。为解决问题,在试点过程中,部分地区大幅提高了征收补偿标准,并严格限制了征地范围。比如,成都市的征收补偿达到了每亩15-30万元。^[2]在新修订的《土地管理法》中,吸收了提高土地征收补偿标准的试点经验,政府征收集体所有土地不再按农用地产出或建筑物建造成本进行补偿,而采取区片综合地价进行补偿。区片综合地价由地方政府制定并公布。在制定地价过程中,地方政府要充分考虑被征收土地的所在区域、规划用途和市场需求等多种因素。区片综合地价是政府指导价,稳定性较高,至少要维持三年以上时间,政府不得随意调整。区片综合地价不再按农用地产出或建造成本进行补偿,而根据所在区域、规划用途和市场需求等因素确定征收地价,具有按市场价格征收集体所有土地的属性,征收地价远高于按农用地产出或建造成本计算的征收补偿标准。随着土地征收补偿标准的提高,政府要付出更多的土地征收成本,集体则可以间接分享土地增值收益。在广东、浙江和江苏等多个试点地区,政府采取制定指导价的方式,制定远高于

农用地产出或建造成本的征收补偿标准，部分地区最高达到每亩 60 多万的征收价格，远超全国每亩 6 万元的平均水平。据测算，这事实上使集体可以分享到 20%—40% 的土地增值收益。^[12]

但是，集体分享土地增值收益后，政府是否还有义务为集体提供安置用地以及为失地农地提供较高的社会保障服务处于不确定状态。在《土地管理法》修订之前，政府之所以有义务为集体提供安置用地以及为失地农民提供较高的社会保障服务，是因为土地征收补偿标准低，集体没有分享土地增值收益，政府以这种方式与集体间接分享土地增值收益。在《土地管理法》修订之后，由于按区片综合地价征收，征收补偿标准较高，集体已经分享了土地增值收益，有责任发展集体经济或提供社会保障服务，政府可能就不再承担提供安置用地以及较高社会保障服务的义务。

（二）入市收益所得税方式

《土地管理法》修订后，集体经营性建设用地可以参照同类型国有建设用地合法入市。国有建设用地入市可以为政府带来两类财政收入：一是土地出让或出租收入。政府将国有建设用地按 40—70 年不等的期限出让或出租给单位或个人，获得大笔土地出让或出租收入。根据相关规定，地方政府获得 70% 的土地出让或出租收入，中央政府获得 30% 的土地出让或出租收入。土地出让或出租收入主要用于基础设施建设、补充社会保障经费和农村土地整治等事项，取之于地，用之于地；二是与土地开发相关的税收。据周飞舟分析，地方政府的财政收入极其依赖土地开发过程

中的各项税收。在土地出让或出租时，用地主体需要缴纳合同印花税、契税和土地使用税，在房地产流转过程中，用地主体需要缴纳增值税、土地增值税、城建税、教育费附加和所得税等，自行开发并投入使用的房地产则缴纳房产税。依赖土地出让或出租收入以及各项税收收入，地方政府可以撬动金融杠杆，通过国有建设用地抵押获得银行贷款，用于城镇基础设施建设、低价出让工业用地招商引资，快速推进城镇化和工业化进程。^[13] 据 2020 年财政部发布的财政收支情况，全国一般性预算收入 182895 亿元，其中国有土地出让收入 84142 亿元，占比 46%，土地开发相关税收 19687 亿元，占比 10.7%。^①

集体经营性建设用地参照同类型国有建设用地入市后，假定政府不再征收集体所有土地，如果政府不分享土地增值收益，由集体获得土地出让或出租收入，政府还是能获得与土地开发相关的税收收入，大概占全国一般性预算收入的 11%，但政府会失去土地出让或出租收入，财政收入将锐减 40% 以上。根据《中华人民共和国企业所得税法》的相关规定，集体出让或出租集体经营性建设用地所获收入，是转让集体所有财产所得，属于企业所得税的征税对象，集体应当缴纳 25% 的企业所得税。政府出让或出租国有建设用地所获收入并不需要缴纳企业所得税，如果集体在出让或出租集体经营性建设用地后缴纳 25% 的企业所得税，那么相当于政府分享了四分之一的土地增值收益。在政府锐减 40% 以上的财政收入中，25% 可以通过企业所得税获得弥补，75% 将因无法弥补而出现短缺。实际上，集体经营性建设

^①数据来源：财政部《2020 年财政收支情况》。

用地参照同类型国有建设用地入市后，政府可以继续征收集体所有土地，政府减少的财政收入不会达到40%，但必然会减少是一个不争的事实。

财政收入减少后，政府就没有能力进行基础设施建设，也没有能力提供较高水平的社会保障服务。比如，在浙江瑞安的“城中村”改造过程中，由村集体自主出让集体经营性建设用地，地方政府征收土地出让收入25%的企业所得税，同时向用地主体征收土地相关税收，地方政府不负责安置小区的建设，也不负责“城中村”基础设施建设，改由村集体自行负责。在试点过程中，地方政府为推进“城中村”改造，减免了部分应由村集体缴纳的企业所得税。浙江瑞安“城中村”改造实施得非常顺利，减少了社会矛盾，消除了社会不稳定因素。地方政府虽然仅分享了四分之一的土地增值收益，而村集体获得了四分之三的土地增值收益，但村集体须承担安置小区、基础设施建设和社会保障服务等多项责任，两者的责、权、利大致实现了平衡。^[12]

（三）入市收益调节金方式

根据《企业所得税法》，政府有权向集体征收25%的入市收益所得税。但是，在试点过程中，地方政府发现征收企业所得税不能满足城镇化或工业化发展的迫切需要：一是所得税征收刚性大，不能满足调整社会财富分配的需要。税收具有强制性、无偿性和规范性，一旦将集体经营性建设用地出让或出租所得纳入税收征收范围，那么集体就必须按法定税率缴纳所得税，基本上没有缓冲或协商余地，这可能导致政府分享土地增值收

益过少，使集体成为土地食利阶层，也可能导致政府分享土地增值收益过多，使集体无力承担基础设施建设或乡村经济社会发展的公共责任；二是所得税收支严格，不能满足政府促进城乡融合发展的需要。在城镇化、工业化过程中，政府为促进乡村振兴或城乡融合发展，须承担许多计划外或不确定性的公共责任，公共支出要保持一定的灵活性，而税收支出基本上是专款专用，难以满足政府需要。

为此，试点地区地方政府大多免征25%的入市收益所得税，转而征收20%—50%入市收益调节金。调节金的征收基数一般为集体经营性建设用地出让或出租所获得的总收益，为避免交易成本的不利影响，部分试点地区采用了扣除交易成本后的纯收益作为征收基数。调节金的征收比例有弹性，比税收更为灵活。集体经营性建设用地的出让或出租价格受地段、用途影响较大，离城镇越近，出让或出租价格越高，商业、旅游用地的出让或出租价格明显高于工业用地。为体现地方政府对土地增值收益形成的贡献，调节收入分配差距，避免出现过多的土地食利阶层，地方政府可以根据集体经营性建设用地的出让或出租收益状况，按比例收取调节金。调节金的征收比例浮动较大，从20%至50%不等。肖新喜认为，为体现所有权人的合法权益，保证集体获得足够的财产性收益，地方政府征收调节金比例不宜超过40%。^[14]这意味着征收调节金必须在所有权人利益与公共利益之间达到合理平衡，既要体现所有权人基于权利的利益，也要体现土地基于公有制的公共利益。

新修订的《土地管理法》回避了调节金征收问题。法律没有明确授权政府可以征收集体经营性建设用地入市收益调节金，也没有明确禁止政府征收。同时，法律也没有明确规定农村土地整治、城乡基础设施建设和社会保障服务等责任由政府或集体承担。根据林超调查，地方政府征收的调节金主要用于集体经营性建设用地入市前的土地开发整理投入、农村基础设施与环境改善和公益事业发展。^⑦这说明地方政府以承担农村土地整治、城乡基础设施建设或社会保障服务提供等责任为代价，换取对集体经营性建设用地入市收益征收调节金的合法性。

三、集体经营性建设用地入市收益分配的结构冲突

在以上三种土地增值收益分配方式中，土地征收补偿方式适用于集体经营性建设用地间接入市，政府以地租收入的形式分享土地增值收益。税收方式和调节金方式适用于直接入市，政府以税金和收费的形式分享土地增值收益。间接与直接入市不能兼容，征收补偿与税收或调节金不能同时适用，但直接入市中税收与调节金可以同时适用。在实践中，三种集体经营性建设用地入市收益分配方式存在结构性冲突。

（一）征收补偿方式存在指导性与均衡性冲突

在《土地管理法》修订之后，政府按区片综合地价进行征收补偿。相对于原征收补偿标准，新征收补偿标准考虑了土地级差地租，在一定程度上体现了集体土地所有权人的财产性收益，集体能够分享基于土地所有权人的土地增值收益。但是，区片综

合地价是政府指导价，并非市场价，没有完全体现集体经营性建设用地入市的市場价值。

土地征收属于集体经营性建设用地间接入市，征收补偿与税收或调节金等不能共存。集体如果获得基于区片综合地价的征收补偿，就无法获得自主入市的土地增值收益。由于两者不能共存，土地征收补偿方式存在指导性与均衡性之间的冲突：一方面，区片综合地价属于政府指导价，具有强制性。地方政府要考虑多种因素来确定区片综合地价作为土地征收的指导价格，作为征收集体所有土地的补偿标准。指导价格具有强制性，一旦政府做出征收决定后，征收补偿必须执行指导价格，不能讨价还价，也不能随意减免或要求加价。在征收过程中，如果集体对政府征收指导价格不满意，一般会抵制政府的征收行为，增加征收的交易成本或风险；另一方面，区片综合地价要随行就市，与集体经营性建设用地入市收益所得保持均衡。在集体经营性建设用地自主入市后，集体可通过市场交易获得土地的出让或出租收入，扣除政府通过税收或调节金分享的土地增值收益，就是集体获得的入市收益。当这种收益高于土地补偿时，集体必然会要求政府提高土地征收指导价格，以弥补土地补偿收益的不足，如果政府拒绝提高补偿指导价，集体就可能会抗拒土地征收；当这种收益低于土地补偿时，集体必然会拒绝自主入市，反而请求政府按指导价征收土地，以弥补自主入市收益的不足。

（二）税收分配方式存在规范性与灵活性冲突

集体经营性建设用地参照同类型国有建设用地入市，采取与国有建设用地相同的出让或出租程序或条件。国有建设用地在入市交易过程中，用地

主体需缴纳印花税、契税、土地使用税、城建税和增值税等多种税收。在集体经营性建设用地入市交易过程中,用地主体也必须缴纳上述税收。但是,国有建设用地出让或出租收入属于国有财产性所得,是与税收并列的财政收入类型之一,不需要缴纳所得税,直接纳入财政收入中。集体经营性建设用地出让或出租收入属于集体财产性所得,不属于任何财政收入类型,应当纳入所得税征管体系,征收 25% 的企业所得税。

集体经营性建设用地入市后,政府通过征收 25% 的所得税,虽然可与集体分享四分之一的土地增值收益,但无论是征收还是支出这部分收益都必须遵守严格的规范,不得随意增加或减少征收比例,也不得随意改变收入用途。

在《土地管理法》修订之前,为实现城镇化或工业化,地方政府可灵活使用土地出让或出租收入。比如,为实现建设用地的占补平衡,地方政府可使用土地出让或出租收入实施土地整治,增加农用地数量,提高耕地质量;为筹措资金建设基础设施或提供公共服务,政府可成立投资公司,以投资公司名义抵押国有土地使用权,以获得银行的金融支持,最后再通过国有土地使用权出让或出租收入来偿还贷款。在《土地管理法》修订之后,如果由集体出让或出租集体经营性建设用地并占有出让或出租收入,政府仅通过征收所得税来分享土地增值收益,由于税收的规范性,政府将在一定程度上失去财政灵活性。根据《国有土地出让收入管理办法》的规定,政府出让或出租国有建设用地的新增收入主要用于土地整治,保证耕地数量不减少,质量不降低。这意味着,如果政府没有获得土地出让或出租

收入,就会失去实施土地整治的财政激励。集体有权获得集体经营性建设用地的入市收益,但法律没有规定集体应当如何使用或分配这种收益。由于法律没有明确授权或禁止,集体一般不会主动实施土地整治。这可能会导致耕地数量减少或质量降低。另外,政府失去了抵押国有建设用地的可能性,不能从银行获得金融支持,没有能力进行基础设施建设或提供高质量公共服务。集体在获得集体经营性建设用地出让或出租收入后,是否应当用于基础设施建设或提供相关公共服务,法律没有明确授权或禁止,在存在路径依赖的情况下,集体一般不会主动建设基础设施或提供公共服务,这可能会引发城镇化或工业化进程减缓的风险。

(三) 调节金分配方式存在合理性与合法性冲突

在试点过程中,地方政府主导集体经营性建设用地的入市流程,包括审查集体经营性建设用地是否符合土地利用总体规划和城乡规划,采取直接入市或调整入市的入市方式,采用协商、招标、挂牌或拍卖的出让或出租方式等。地方政府主导集体经营性建设用地的入市流程,有利于规范入市程序,保证及时按要求征缴印花税、契税、土地使用税或城建税等土地交易相关税收,防止损害国家利益。与此同时,还可以防止集体组织负责人暗箱操作,谋取私利,损害集体利益,低价甩卖集体经营性建设用地或非法改变土地用途。但是,由于集体经营性建设用地出让或出租主体是集体,出让或出租收入归集体占有,地方政府缺乏持续推动集体经营性建设用地入市的激励。为激励地方政府,在大部分试点地区,一般都授权地方政府对集体经营性建设用

地入市收益征收一定比例的调节金。

在当前税制下,地方政府对集体经营性建设用地入市收益征收调节金具有合理性。首先,地方政府征收调节金可以弥补土地征收范围缩减后的财政收入。在集体经营性建设用地自主入市后,土地征收范围受限,征收补偿价格提高,国有建设用地出让或出租的收入减少。通过征收集体经营性建设用地入市收益的调节金,可以在一定程度上弥补减少的国有建设用地出让或出租收入;其次,地方政府征收调节金有利于持续推进城镇化和工业化。在集体经营性建设用地自主入市后,地方政府仍然承担着推进城镇化和工业化的责任,需要投入大量资金建设基础设施和提供公共服务。通过征收集体经营性建设用地入市收益的调节金,可以弥补地方政府建设基础设施和提供公共服务等工作的资金不足;最后,地方政府征收调节金有利于保护耕地红线,维护国家粮食安全。新增国有建设用地出让或出租收入主要用于土地整治,增加农用地数量,提高农用地质量,通过征收集体经营性建设用地入市收益的调节金,可以补充土地整治项目资金,避免建设用地入市后突破 18 亿亩耕地红线,影响国家粮食安全。

但是,地方政府征收集体经营性建设用地入市收益调节金无法律依据,存在合法性问题。集体经营性建设用地入市收益调节金既不属于税收,也不属于行政事业性收费,更不属于所有权人的财产收益。也就是说,不属于政府可以强制征收的财政收入之列。政府强制征收集体经营性建设用地入市收益调节金,必须要获得法律授权。然而,到目前为止,国家还未出台调节金征收的相关法律制度,地

方政府征收集体经营性建设用地入市收益调节金还处于不合法状态。

四、集体经营性建设用地入市收益分配的突破路径

(一) 建立土地征收区片综合地价动态调整机制

首先,规定区片综合地价的浮动幅度。根据新修订的《土地管理法》,地方政府在制定区片综合地价时,要综合考虑市场需求、区域位置和土地用途等多种因素。区片综合地价一旦制定并公布,就必须保持相对稳定性,不能随意调整。为与税收或调节金的收益分配保持均衡,在确定区片最终综合地价时,地方政府应当不再固定区片综合地价,改为发布地价幅度,浮动空间可以达到 20%左右,以保持定价的灵活性。其次,要将税收或调节金收益分配状况纳入区片综合地价的定价过程。集体经营性建设用地自主入市时,出让或出租价格由市场决定,价高者得,行政干预较少,土地资源配置效率高。地方政府在征收税收或调节金之后,集体所获得土地增值收益,对土地征收有重要影响。将税收或调节金收益分配状况纳入区片综合地价定价过程,有利于平衡土地征收与自主入市的收益分配。第三,要根据征收政策动态调整区片综合地价。在《土地管理法》修订后,政府征收集体所有土地的事由受到严格限制,只有在法律规定的范围内才能征收集体所有土地。为满足政府征收土地的政策需要,避免区片综合地价定价不合理带来的负面影响,可对区片综合地价在指导价幅度内进行动态调整。政府征收需求刚性强,就提高区片综合地价指

导价,反之,则降低区片综合地价指导价。

(二)免征集体经营性建设用地入市收益所得税

首先,免征集体经营性建设用地入市收益所得税有法律依据。根据《企业所得税法》规定,集体应当缴纳入市收益所得税,而根据《土地管理法》的规定,集体可以不缴纳企业所得税,《土地管理法》为特别法,根据“特别法优于一般法”原则,免征集体经营性建设用地入市收益所得税符合法律规定。其次,免征集体经营性建设用地入市收益所得税不会减少政府来源于土地相关税收的财政收入。集体经营性建设用地参照同类型国有建设用地入市,用地主体同样需要缴纳印花税、契税、土地使用税和增值税等土地相关税收,不会减少政府来源于土地相关税收的财政收入。第三,免征集体经营性建设用地入市收益所得税可避免重复征收。免征集体经营性建设用地入市收益所得税后,政府可通过征收调节金分享土地增值收益,增加社会财富分配调整以及城镇化或工业化发展的灵活性,避免出现重复征收的现象。

(三)授权征收集体经营性建设用地入市收益调节金

首先,授权征收入市收益调节金可以协调好所得税与调节金的关系。所得税征收存在规范性与灵活性冲突,免征企业所得税可以化解冲突,但只有开征入市收益调节金才能弥补政府减少的财政收入,继续承担基础设施建设与公共服务提供等公共责任。其次,授权征收调节金可以解决合法性困境。在现行条件下,政府征收入市收益调节金具有合理性,可弥补财政收入不足,灵活调整社会财富分配。但是,在现行法律体系下,政府无权征收集体经营

性建设用地入市收益调节金,授权征收调节金可以解决合法性困境。第三,授权征收调节金可以规范调节金与土地征收补偿的关系。土地征收补偿标准必须与入市收益调节金保持均衡,才能解决土地征收补偿标准不合理的问题。授权征收入市收益调节金,有利于将调节金征收比例、条件或程序等制度化、公开化和标准化,使土地征收中区片综合地价与调节金征收挂钩更规范。

参考文献:

- [1] 新华社.中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04.
- [2] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,1992.
- [3] 贺雪峰.地权的逻辑:中国农村土地制度向何处去[M].北京:中国政法大学出版社,2010.
- [4] 郭亮.从理想到现实:“涨价归公”的实践与困境[J].社会学研究,2021(3):23-46.
- [5] 陈柏峰.土地发展权的理论基础与制度前景[J].法学研究,2012(4):99-114.
- [6] 王文. 征地制度改革与土地增值收益分配机制研究[J]. 财政研究,2014(6):44-46.
- [7] 唐明.转型期中国房地产增值收益分配机制研究[J].中南财经政法大学学报,2015(5):44-53.
- [8] 程雪阳. 论集体土地征收与入市增值收益分配的协调[J].中国土地科学,2020(10):28-33.
- [9] 林超,曲卫东,毛春悦.集体经营性建设用地增值收益调节金制度探讨——基于征缴视角及4个试点县市的经验分析[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2019(1):76-81.
- [10] 何芳,龙国举等.国家集体农民利益均衡分配:集体经营性建设用地入市调节金设定研究[J].农业经济问题,2019(6):67-76.
- [11] 李怀.农村集体经营性建设用地入市收益分配改革:模式、困境与突破[J].东岳论丛,2020(7):128-137.
- [12] 贺雪峰.地权的逻辑2:地权变革的真相与谬误[M].北京:东方出版社,2013.
- [13] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1):49-82.
- [14] 肖新喜.集体经营性建设用地增值收益分配的制度改革新[J].学习与实践,2019(9):55-62.

【责任编辑 陆成林】