

【土地问题】

集体经营性建设用地入市收益分配优化研究

——以广西北流市的改革试点为例

周小平¹,冯宇晴¹,余述琼²

(1.北京师范大学政府管理学院,北京 100875;2.国家自然资源督察广州局,广东 广州 510030)

摘要:合理平衡集体经营性建设用地入市收益是入市工作有序落实的关键,也是促进城乡统一建设用地市场的基础。通过统一入市与出让土地价值内涵和核算口径,以广西北流市为例,采用剩余法和成本法核算不同研究单元和区位类型的收益分配,对比分析入市与出让的土地收益分配差异,剖析入市收益分配的特征与问题。结果表明:(1)因入市的市场化程度较低,入市土地总价值低于出让土地总价值,导致可分配资金难以保障分配需求;(2)入市成本核算不规范,导致入市过程成本低于出让过程成本;(3)入市的农民集体收益高于或等于出让的农民集体收益,入市的政府收益低于出让的政府收益,这“一高一低”的分配格局存在一定合理性。由此提出收益分配优化建议:在强化市场引导和规范成本管理的基础上,坚持“一高一低”的分配格局,保障农民集体的产权收益;坚持可操作性原则,动态对标出让模式,保障两种模式下收益分配的大体平衡,进而由各地根据实际情况确定具体分配比例;此外,以入市总价值扣除过程成本为收益分配基数,优先保障农民集体收益。

关键词:土地收益分配;集体经营性建设用地;国有土地出让;北流市

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2021)02-0116-10

2013年,党的十八届三中全会公报《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),提出建立城乡统一的建设用地市场,允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市、同权同价。该市场涵盖我国城乡建设用地使用权出让的总体范围,由两部分组成:一是因公共利益实行土地征收后将其纳入国有建设用地出让市场(以下简称“出让”);二是基于除公共利益以外的目标直接入市形成集体经营性建设用地市场(以下简称“入市”)。同时,《决定》要求建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益,这是建立城乡统一的建设用地市场的核心。2020年1月,《土地管理法》修正案开始实施,首次明确了集体土地入市的合法地位,但尚未谈及入市土地收益分配的相关规定。

自2015年以来,包括广西北流市在内的33个农村土地制度改革3项试点,其土地收益分配比例与方式差异巨大^[1],而且难以实现入市与出让土地收益分配大体平衡^[2],导致两方面问题:一是入市模式下政府土地收益大幅降低,严重加剧了地方财政压力^[3],降低了政府的入市积极性;二是改革试点存在农民集体的入市收益远高于出让的问题,农民集体倾向于选择入市而抵触出让,不仅有可能冲击征地制度^[3-4],而且可能因各主体收益分配不公而引发新的社会矛盾。因此,如何实现两种交易模式中土地收益的合理分配,以达到既保证地方政府推进改革的积极性,又适当提高农民集体收益的目标^[5],是入市新政落实的关键。

近年来,学术界涌现出较多入市土地收益分配相关研究,可分为两类:第一类研究主要关注集体经营性建设用地的入市,不仅涉及分析框架^[1,6-11]、核算模型及技术方法^[12-14]、法律和政治

收稿日期:2020-06-13

作者简介:周小平,女,北京师范大学政府管理学院教授,博士生导师;冯宇晴,女,北京师范大学政府管理学院硕士生;余述琼,男,国家自然资源督察广州局,博士。

制度构建^[15-18],而且重点探讨了各利益主体收益分配比例,提出了国家和集体“三七开”或“二八开”分配方案^[19],或者是35%~45%和55%~65%的比例关系^[20],然而这一分配思路脱离了已长期存在的出让土地收益分配体系,容易出现因入市和出让两种交易模式收益分配差异较大而产生相关利益主体的偏向问题。第二类研究主要探讨两种交易模式的收益分配差异,指出增强两项改革的联动性,重构入市收益分配格局^[2-4, 12, 21-23]。这一思路存在现实合理性,因为农民集体关注相对收益而非绝对收益^[11],也即无论土地以何种方式(入市或出让)进入市场,农民集体关注的是其所获收益不能低于周边类似进入市场土地相关人所获收益。在入市改革前,从土地一级市场获取土地主要有划拨、出让、作价出资和授权经营等方式,其中划拨、作价出资和授权经营含有计划经济成分,而出让是土地进入市场唯一合法的市场化途径。而且,国有土地出让市场经过了长期培育和制度的完善,相对于新交易模式——入市,出让的收益分配相对成熟并为大众所熟知,所以,在征地制度不断完善的基础上,出让可以作为入市土地收益分配的重要对标。相关政策文件也支持了这一思路,《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》(财税[2016]41号)(以下简称《暂行办法》)要求,试点县按土地征收转用(即征收转用后出让)与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,确定调节金征收比例,按土地增值收益的20%~50%征收^①。

第二类研究思路为本文提供了基础,但目前仅有少量文献进行了相关实证研究,且存在两点不足:(1)研究单元主要为市或区县级,研究尺度过大,易掩盖内部区位差异问题,从而降低研究结论的可信度,同时,有研究指出未来可针对更小研究单元(如个别项目)进行深入研究^[22]; (2)已有研究主要针对非商住用地,但商住用地的市场化程度更高、收益更敏感,在构建城乡统一建设用地市场中更具代表性。

广西北流市经济社会发展迅速,具有一定的土地市场交易规模;同时,作为改革试点地区,北流市入市样本较为丰富,截至2019年6月,已实施入市项目146宗,面积达 5.18×10^6 平方米,成交总额20.38亿元。试点期间,北流市积极探索,在入市土地收益分配机制方面积累了宝贵经验。为此,本文以北流市为研究区域,将集体经营性建设用地入市用于商品住宅项目(以下简称“商住入市”)作为研究对象,通过分析入市与出让土地价值构成的关系,统一两者土地价值内涵和核算口径,进而从区位类型(城区、乡镇)和典型案例等不同研究单元,对比两种交易模式的总价值及收益分配结果,从而以试点实践数据为佐证,挖掘入市土地收益分配存在的问题,有针对性地提出入市土地收益分配优化建议,为形成兼顾国家、集体、个人的入市土地收益分配机制提供最新实证研究依据,推进城乡统一建设用地市场的构建。

一、入市土地价值构成及其收益归属

本研究中,土地收益量化为土地价值的货币化,即土地价格。土地价值实现的完整性是收益合理分配的基本保障,厘清土地价值构成是研究收益分配的前提。土地增值收益是土地价值扣除宗地取得成本与土地开发支出的净收益^②,也即政府土地增值收益调节金本应以土地增值收益为基数,但入市试点多以毛地总价值为基数,缺乏分配的合理性与科学性。因此,本文采用比较分析法,以出让土地价值构成为比较对象,逐一匹配后获得入市土地价值构成及其收益归属,为收益分配提供合理科学的依据。

北流市出让为熟地出让,熟地总价值包括农民集体补偿 R_1 、出让相关税费 R_2 、土地前期开发

① 《农村集体经营性建设用地入市指导意见(征求意见稿)》也作出了相同规定。

② 定义来源于2016年4月18日财政部和自然资源部联合印发的《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》(财税[2016]41号)。

费用 R_3 、投资成本利息 R_i 、政府土地收益 R_4 等 5 个分项;入市为毛地出让,毛地总价值包括入市农民集体直接收益 T_{11} 、入市相关税费 T_2 和土地增值收益调节金 T_4 等 3 个分项。下面从农民集体收益、过程成本、政府收益 3 方面与出让对比,在入市毛地总价值基础上补齐缺失项,以获得入市熟地总价值构成(表 1)。

表 1 出让和入市熟地总价值构成及其收益归属

| 收益归属 | 总价值构成 | | | |
|------|---------------------------|---|--|---|
| | 出让 | | 入市 | |
| | 一级项 | 二级项 | 一级项 | 二级项 |
| 农民集体 | 农民集体补偿 R_1 | 土地补偿费 R_{11} 安置补助费 R_{12} 地上物补偿费 R_{13} | 农民集体土地收益 T_1 | 入市农民集体直接收益 T_{11} 安置补助费 T_{12} (补齐项) ^① 地上物补偿费 T_{13} (补齐项) ^① |
| 过程成本 | 出让相关税费 R_2 ^② | 耕地占用税 R_{21} 新增建设用地有偿使用费 R_{22} 耕地开垦费 R_{23} 地籍调查和测绘费 R_{24} 地价评估费 R_{25} 交易服务费 R_{26} 土地前期开发费用 R_3 投资成本利息 R_i | 入市相关税费 T_2 ^② 土地前期开发费用 T_3 (补齐项) ^① 投资成本利息 T_i (补齐项) ^① | 耕地占用税 T_{21} (调整入市) ^③ 新增建设用地有偿使用费 T_{22} 耕地开垦费 T_{23} (调整入市) ^③ 地籍调查和测绘费 T_{24} 地价评估费 T_{25} 交易服务费 T_{26} |
| 政府 | 政府土地收益 R_4 | | 土地增值收益调节金 T_4 | |

注:①表 1 中 T_{12} 、 T_{13} 、 T_3 、 T_i 为入市熟地总价值的补齐项;②相关税费是因土地交易必须支付的税费,虽缴给政府,但仅由政府统收统管,专款专用,政府不从中获取土地纯收益,故相关税费属于过程成本;③北流市商住入市均为异地调整入市,需要实施耕地占补平衡,因此入市过程成本包含耕地占用税和耕地开垦费。

(1) 出让模式的农民集体收益包括农民集体补偿 R_1 中的 3 项:土地补偿费 R_{11} 、安置补助费 R_{12} 和地上物补偿费 R_{13} 。相应地,按照产权理论, R_{11} 对应于入市农民集体直接收益 T_{11} ,二者均归农民集体所有。但入市为毛地交易,没有进行前期开发和实施拆迁补偿,因此, R_{12} 和 R_{13} 作为前期成本在入市毛地总价值中未能体现,该成本由入市土地受让方在开发后期额外支付给农民集体,应在入市毛地总价值基础上补全(记作 T_{12} 和 T_{13})。

(2) 过程成本主要包含 3 方面:①出让和入市的相关税费成本(R_2 , T_2)互相对应,差异较小,包含耕地占用税(R_{21} , T_{21})、新增建设用地有偿使用费(R_{22} , T_{22})、耕地开垦费(R_{23} , T_{23})、地籍调查和测绘费(R_{24} , T_{24})、地价评估费(R_{25} , T_{25})与交易服务费(R_{26} , T_{26}),其中耕地开垦费(R_{23} , T_{23})占比最大。根据国务院办公厅《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》和原国土资源部《关于印发农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点实施细则的通知》,入市方式包括就地入市、异地调整入市和集中整治入市等 3 种。全国入市试点地区在不同程度上采取了就地入市和异地调整入市 2 种方式。其中,异地调整入市需要实施耕地占补平衡,因此入市过程成本包含耕地占用税和耕地开垦费,而就地入市则不包含此两项。②出让的投资成本利息 R_i 是土地受让方负担的过程成本,未体现在入市毛地总价值中,因此需要在其基础上补齐入市投资成本利息 T_i 。利率按照土地估价行业投资回报年利率计,取同期 1 至 3 年期银行贷款利率与一定的风险调整系数之和,定为 8%。③出让土地前期开发费

用 R_3 在入市毛地总价值中无对应项。主要原因是出让的土地取得来源多为农用地,需建设全新土地基础设施后出让,因而总价值包含土地前期开发费用。但入市多为毛地出让,土地受让人自行组织前期开发、支付相关费用,因而该费用未体现在毛地总价值中。故在入市毛地总价值基础上补齐土地前期开发费用 T_3 。

(3) 出让的政府土地收益 R_4 对应于入市土地增值收益调节金 T_4 ,均归地方政府所有。需要说明的是,本文以现行改革政策框架为基础,按照《暂行办法》,遵循两种交易模式的土地收益在国家和集体之间分享比例大体平衡的原则,确定调节金征收比例。这里的“调节金”即入市中政府获取的土地收益,这也是本文的研究前提。

综上所述,完整的入市熟地总价值包括:(1)农民集体土地收益,即入市农民集体直接收益 T_{11} ,以及根据出让补充的安置补助费 T_{12} 和地上物补偿费 T_{13} 。(2)过程成本,即入市相关税费 T_2 ,以及根据出让补充的土地前期开发费用 T_3 和投资成本利息 T_i 。(3)政府土地收益,即土地增值收益调节金 T_4 。其中,参与分配的土地收益为扣除过程成本后的价值。

二、土地收益核算方法及数据说明

(一)政府和农民集体土地收益核算方法

土地收益分配核算的常用方法包括德尔菲法、博弈论 Shapley 值法、成本法与剩余法等。其中,德尔菲法主观性较强;博弈论 Shapley 值法用于探讨不同主体参与方式下的收益分配情况;成本法与剩余法较为常用,且按成本要素组合累加或者扣除进行核算,与本文按土地价值构成核算土地收益是一致的,因此选用成本法与剩余法核算土地收益分配。

1.入市模式

根据表1及上述入市土地价值构成分析结果,将北流市入市毛地总价值补齐为熟地总价值 T_v (公式1),参照政策标准核算过程成本 T_c (公式2和公式3)和政府土地收益 T_4 (公式4)。借鉴剩余法的要素价值扣减思路,在入市熟地总价值中扣减上述两项得到农民集体土地收益 T_1 (公式5)。公式如下:

$$T_v = T_p + T_{12} + T_{13} + T_3 + T_i \quad (1)$$

$$T_c = T_2 + T_3 + T_i \quad (2)$$

$$T_2 = T_{21} + T_{22} + T_{23} + T_{24} + T_{25} + T_{26} \quad (3)$$

$$T_4 = r \times T_p \quad (4)$$

$$T_1 = T_v - (T_4 + T_c) \quad (5)$$

其中, T_v 为入市熟地总价值, T_p 为入市毛地总价值, T_c 为入市过程成本, r 为土地增值收益调节金征收比例(参照北流市政策,就地入市取40%,异地调整入市取48%^①),其他变量含义同表1。

2.出让模式

参照表1,借鉴成本法的要素价值累加思路,根据政策标准累加核算农民集体土地收益 R_1 (公式6)和过程成本 R_c (公式7和公式8)。结合剩余法的要素价值扣减思路,在出让熟地总价值中扣减上述两项得到政府土地收益 R_4 (公式9)。公式如下:

$$R_1 = R_{11} + R_{12} + R_{13} \quad (6)$$

$$R_c = R_2 + R_3 + R_i \quad (7)$$

^① 在北流市实践中,部分中心城区的旧城改造入市项目(属于就地入市)按15%征收土地增值收益调节金,但这是政府为推进旧城改造入市项目做出的短期让利行为,不具备普遍性。因此,本文在核算时严格按照政策标准,将该项目的调节金征收比例调整为40%。

$$R_2 = R_{21} + R_{22} + R_{23} + R_{24} + R_{25} + R_{26} \quad (8)$$

$$R_4 = R_v - (R_1 + R_c) \quad (9)$$

其中, R_c 为出让过程成本, R_v 为出让熟地总价值, 其他变量含义同表 1。

(二) 数据选择、来源与处理

本文采用的出让和入市交易宗地数据、相关政策文件等来源于北流市人民政府及自然资源局。为避免地方招商引资等原因对工业用地价格的干扰, 本文仅选取商住入市项目。相较于入市用于工业仓储类项目, 试点中的商住入市市场化程度高、土地收益分配相对完整成熟, 其入市交易数据更为客观合理, 同时北流市商住入市项目的规模较大, 具备较好的研究条件。在入市用途上, 北流市商住入市项目多是大面积住宅加外围底商的混合形式, 商业用途面积占比不超过 5%, 加之商业与住宅用地价格差异较小, 而且在土地成交公告中未公布不同用途的具体价格, 因此, 本文不考虑项目内部不同用地类型的价格差异; 同时, 本文所选项目不包含单独的商业用地入市项目。在入市方式上, 北流市商住入市均为异地调整入市, 收取税费的比例为定值, 无需分类讨论。在研究单元设置上, 本文分城区和乡镇两种区位类型^①分别进行测算, 以弥补以往研究中因区位差异造成的收益分配测算误差, 同时增加典型案例作为补充, 以兼顾区域平均水平 and 案例水平的差异。

为保证两种交易模式收益分配的可比性, 本文从两方面统一核算口径: 一方面, 根据入市土地价值构成分析, 统一为熟地价值, 补齐项核算依据为征地补偿标准; 另一方面, 统一交易时点。2016—2018 年北流市出让国有土地的征地环节大多在 2015 年改革启动前完成, 即“当前价值对应过去成本”; 而同期入市项目为“当前价值对应当前成本”。因此, 对出让交易数据进行处理, 以出让地块为单位, 追溯其征地批文和原地上物类型, 按 2018 年征地补偿标准重新计算, 从而统一交易数据时点。

剔除数据缺失样本后, 最终选取 2016—2018 年的 29 宗商住用地出让项目及同期 81 宗商住入市项目, 并从中分别选择城区和乡镇中信息全面、规模适中、周边有可比出让地块的入市典型案例, 并从“周边实例”和“模拟案例”两个途径获取出让对比案例^②。其中, “周边实例”是在入市案例周边选取一宗相似的出让实例, 根据其实际交易总价值核算收益分配; “模拟案例”是假设入市案例地块以出让方式交易, 根据“周边实例”实际交易总价值调整确定“模拟案例”出让总价值, 进一步模拟其收益分配。

三、入市土地收益分配核算结果与出让对比分析

(一) 入市与出让土地收益分配核算结果

根据公式(1)—(9), 考虑个体差异和区位差异, 分区域和案例两种研究单元、按城区和乡镇两种区位类型, 核算 2016—2018 年北流市入市与出让的收益分配情况(图 2、图 3)。

① 城区和乡镇划分依据为《北流市城市总体规划(2011—2030)》, 城区为规划所列的 4 个中心城区(城东旧城区、城北新区、城南新区和城西新区), 北流市辖区内的其他地区即视为乡镇。

② 城区和乡镇入市案例分别为塘岸镇长塘村 13 组商住地块(2018 年, 31208m²)和铜石岭景区 A、B、C 地块(2017 年, 88253m²), 对应的周边出让案例分别为万盛御翠园小区东面地块(2017 年, 21382m²)和民安镇财旺村商住地块(2016 年, 19577m²)。

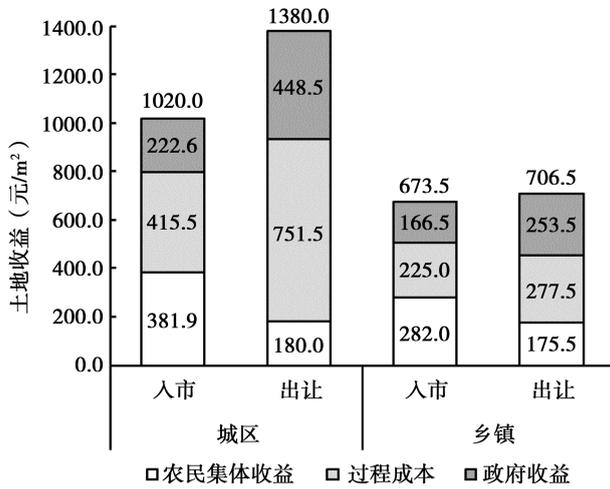


图 2 北流市区域水平入市土地收益分配构成及与出让对比

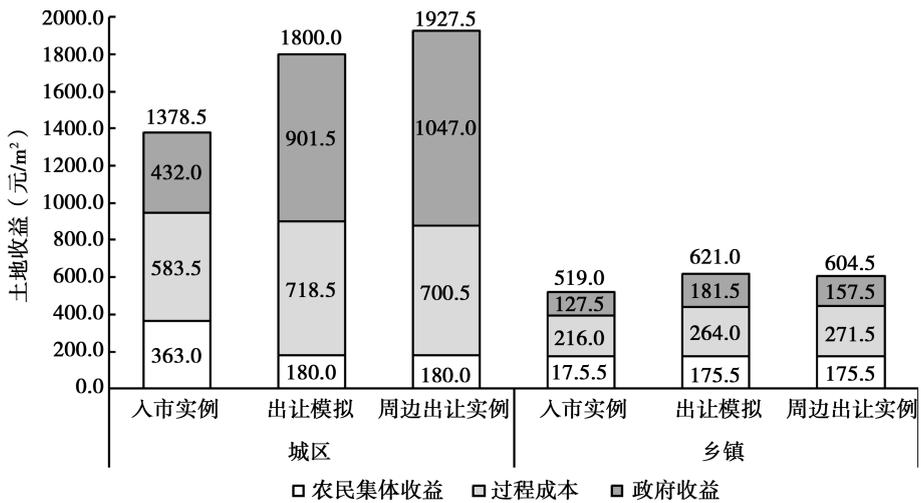


图 3 北流市案例水平入市土地收益分配构成及与出让对比

(二)入市土地收益分配核算结果讨论——入市与出让的对比

综合上述结果,北流市入市土地总价值及收益分配呈现以下 3 方面特征(表 2):

表 2 北流市入市土地总价值及收益构成高于出让的比例

| 空间类型 | 研究单元 | 农民集体收益 | 过程成本 | 政府收益 | 熟地总价值 | 对比 |
|------|----------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| 城区 | 区域 案例 | 112.2% | -44.7% | -50.4% | -26.1% | 入市高于出让的比例 |
| | | 101.7% | -18.8% | -52.1% | -23.4% | 入市高于出让模拟案例的比例 |
| | | 101.7% | -16.7% | -58.7% | -28.5% | 入市高于周边出让实例的比例 |
| 乡镇 | 区域 案例 | 60.7% | -18.9% | -34.3% | -4.7% | 入市高于出让的比例 |
| | | 0.0% | -18.2% | -29.8% | -16.4% | 入市高于出让模拟案例的比例 |
| | | 0.0% | -20.4% | -19.0% | -14.1% | 入市高于周边出让实例的比例 |

(1)在总价值方面,入市在区域和案例水平均显著低于出让。其中,在区域水平上,城区入市熟地总价值比出让低 26.1%,乡镇地区低 4.7%(表 2)。主要原因为入市仍处于试点阶段,因信息不对称和入市政策的不确定性,出于风险规避的考虑,竞地主体更偏向国有土地出让方式,导致入市地块市场竞争不足,低于出让价格,不符合“同地同价”原则;总价偏低,扣除刚性的过程成本,必然压缩各主体的收益分配额度,难以满足收益分配需求。

(2)在过程成本方面,入市低于出让。其中,在区域水平上,城区入市比出让低 44.7%,而在乡镇地区低 18.9%(表 2)。原因主要为入市模式无需额外发生项目代征地成本(出让代征地成

本包含在农民集体补偿 R_1 的各项费用中,入市代征地成本的减少意味着项目周边基础设施配套水平的下降,长远发展而言不合理),同时北流市入市模式采用增减挂钩方式补充耕地,根据《耕地占用税暂行条例实施细则》(财政部令第49号),增减挂钩模式中的耕地占用税等相关税费视情况减免,致使北流市入市相关税费低于出让。

(3)在土地收益分配方面,存在两方面特征:①对于农民集体收益,在区域水平,城区和乡镇地区入市均显著高于出让(图2)。其中,城区的前者比后者高112.2%,而乡镇地区高60.7%。在案例水平,城区入市比出让高101.7%,而乡镇地区两者基本一致(表2),实现了两种交易模式农民集体收益分配大体平衡。②对于政府收益,在区域水平上,城区入市比出让低50.4%,在乡镇地区低34.3%(表2)。可见,无论是在城区还是在乡镇,入市模式的政府收益均显著低于出让模式的政府收益。北流市实践虽然尚未严格按照《暂行办法》的规定以土地增值收益为基数收取政府增值收益调节金,有待改进,但仍为保障农民集体收益做出了初步尝试,在一定范围内降低了政府收益。

综上,在总价值、过程成本和政府收益方面,入市模式均低于出让模式,而在农民集体收益方面,入市模式高于出让模式,这与国内相关研究结论大体一致^[3,22,24],说明北流市入市土地收益分配机制符合国内总体实际情况。城区由于土地总价值高、利润空间大,两种交易模式的收益分配差异比乡镇更明显,但因入市项目多集中在乡镇,故乡镇的比较结果更有代表性。

四、入市土地收益分配问题分析及优化建议

针对上述分析结果,基于市场引导和成本管理,从分配比例和分配方式两方面优化收益分配。

(一) 开源保障——强化市场引导

对比分析结果表明,在相类似的区位上,北流市入市总价值低于出让总价值,而国有土地出让市场经过多年发展,市场化程度相对较高,总价值较为合理,因此,入市总价值低于合理市场价值。这不利于保障农民集体和政府的收益。建议强化市场引导,从供需双方培育集体经营性建设用地市场,尽快促进入市总价值回归理性,为收益分配提供开源保障。其中最重要的是明确入市的合法地位,2020年1月实施的《土地管理法》修正案已为此提供了法律支持,保障了两种交易模式的土地权利人享有平等的土地权利,消除了投资者和土地使用者对入市合法性的担忧,提高了其参与入市竞地的积极性。此外,建议从两方面进一步优化:

一是合理确定入市底价。参考出让底价评估模式,结合基准地价评估成果,参照区域综合土地开发成本和收益标准,委托地方评估机构完成入市地块底价评估。同时,建立地价联席会议审批制度,由市人民政府组织自然资源、住建、物价等有关单位建立土地市场管理委员会,联合审批入市底价,从制度上规避入市总价值过低的问题。

二是完善入市竞争机制。遵循市场化原则,将获批入市项目统一在市政务中心公开招拍挂出让,除法律另有规定外,中国境内外的自然人、法人和其他组织均可申请参加竞买,确保入市交易公平、公开,按价高者得且不低于底价原则确定竞得人,从而提高入市交易的市场化程度。

(二) 节流保障——规范成本管理

由前述对比分析可知,北流市入市过程成本低于出让过程成本,主要原因是尚未建立入市成本管理机制,在实践中存在少列或多列成本的现象。“少列”在北流市体现为入市模式代征地成本(或基础设施配套水平)和耕地占用税等相关税费低于出让对应成本。其中,由于存在地方耕地占补平衡的硬性考核约束,未来的耕地占用税标准必将明确;基础设施建设是入市的必备前期开发环节,相关成本不可压缩,否则项目后期运营管理将遇到问题。“多列”即为将非

成本项纳入成本核算范畴。这些成本错算问题将影响待分配的收益基数核算精度。因此,需规范入市成本管理,为土地收益分配提供节流保障。主要包括两方面:

一是在国家整体制度设计中,参照国有土地储备入市相关制度如《土地储备办法》《土地储备资金财务管理办法》等,结合入市成本特点,规范成本列支。

二是在地方实践中,参照国家政策,出台地方入市成本核算管理办法。同时,加强入市条件验收和资金审计等审核环节,确保入市地块达到统一的熟地出让标准,精确核算交易成本。

(三)渠道保障——优化收益分配

根据上文对比分析,北流市入市模式的农民集体收益高于出让模式的农民集体收益,而入市模式的政府收益低于出让模式的政府收益。据此,本文遵循以下思路对入市收益分配进行优化,为未来利用土地增值税进行收益调节奠定基础。

第一,坚持“一高一低”的分配格局,保障农民集体的产权收益。在农民集体收益方面,根据产权理论,农民集体享有农村土地所有权,对其拥有土地享有占有、使用、收益和处分权利。农民集体作为土地入市主体,理应更多地获得土地收益,这与当前征地补偿中提高农民集体补偿标准道理相同。而政府在短期让利农民集体,未来通过入市获取长期地方发展正效益,故入市的政府收益略低于出让也可接受。上述比较分析结果表明:入市农民集体收益高于或等于出让农民集体收益,入市政府收益低于出让政府收益。这“一高一低”的分配格局符合产权理论要求,应予以坚持。

第二,坚持可操作性原则,动态对标出让模式保障收益分配的大体平衡。在坚持“一高一低”分配格局的基础上,为避免农民集体在入市和出让两种模式中的攀比心理,应坚持可操作性原则,入市和出让两种交易模式下的农民集体收益在总量和增幅上均不应差别过大,确保城乡统一建设用地市场有序运行。根据此次“三块地”改革试点经验,征地制度与入市改革联动,在合理缩小征地范围并优化补偿标准核算方法的基础上,入市模式的农民集体收益可对标出让补偿标准进行动态调整。而在总价值一定的前提下,农民集体收益与政府收益此消彼长,《暂行办法》设定了政府增值收益占土地增值收益的比例为20%~50%,该设定参照了试点实践经验,具有现实合理性。可在此范围内给地方一定的自由裁量权,根据土地用途、交易方式和政府对入市宗地周边基础设施、公共服务配套等开发投入等因素,确定具体分配比例。

第三,打破土地收益分配与入市总价值按比例挂钩的分配方式,以入市总价值扣除过程成本为收益分配基数,优先保障农民集体收益。北流市以入市毛地总价值为基数征收政府增值收益调节金,全国范围内有许多地区也存在相同做法(如上海市松江区、浙江省德清县、四川省成都市郫都区 and 四川省泸县等),原因为入市成本计算复杂,以毛地总价值为基数不仅更简单,而且可以反映收益分配的实际均衡结果及各主体的可接受情况^[25]。但是,毛地总价值等于土地增值收益与入市相关税费之和,若以此为基数按比例征收调节金,将导致调节金被高估。同时,农民集体收益和过程成本的弹性远小于政府收益,若调节金被高估,而过程成本均为固定的直接成本,最终压缩的将是农民集体收益,突破了农民利益不受损的底线。因此,建议以入市总价值扣除过程成本作为收益分配基数,优先保障弹性较小的农民集体收益,最后分配弹性较大的政府收益。

五、结论与讨论

以北流市为例,分析入市土地价值构成及其收益归属,从不同研究单元核算对比入市和出让的土地收益分配,结果表现为入市的农民集体收益高于或等于出让的农民集体收益,入市的政府收益低于出让的政府收益。这“一高一低”的分配格局符合产权理论要求,也与国内相关

研究结论大体一致。另外,不论是区域平均水平还是案例水平,城区入市与出让之间的收益分配差异均大于乡镇。随着城区存量建设用地减少,乡镇将成为未来入市的重点区域,因此,乡镇的核算结果更具参考性、更能体现未来趋势,今后两种交易模式的收益分配差异将逐步缩小。

同时,发现两个问题:入市总价值比出让总价值低,导致入市收益分配总资金较少,难以满足分配需求;入市过程成本是刚性成本、不可压缩,但因成本核算不规范而低于出让过程成本。为此,建议强化市场引导和规范入市成本管理,以实现入市总价值的客观合理性,并在此基础上从3个方面进行优化:一是坚持“一高一低”的分配格局,保障农民集体的产权收益;二是坚持可操作性原则,动态对标出让模式,保障两种模式下收益分配的大体平衡,进而由各地根据实际情况确定具体分配比例;三是以入市总价值扣除过程成本为收益分配基数,优先保障农民集体收益。

本研究利用广西北流市的入市试点数据,从不同层面(不同区位、典型案例)对比入市和出让的土地收益分配,探讨集体经营性建设用地入市收益分配这一广受关注的问题,研究结论进一步佐证了我国入市改革成果,也为完善集体经营性建设用地入市收益分配提供了有益参考。

参考文献:

- [1] 盖凯程,于平. 农地非农化制度的变迁逻辑:从征地到集体经营性建设用地入市[J]. 农业经济问题, 2017(3):15-22.
- [2] 岳永兵,刘向敏. 集体经营性建设用地入市增值收益分配探讨——以农村土地制度改革试点为例[J]. 当代经济管理, 2018(3):41-45.
- [3] 王湃,刘梦兰,黄朝明. 集体经营性建设用地入市收益分配重构研究——兼与农村土地征收制度改革的对比[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2018(5):77-85.
- [4] 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[J]. 法学杂志, 2019(4):45-56.
- [5] 陈红霞. 集体经营性建设用地收益分配:争论、实践与突破[J]. 学习与探索, 2017(2):70-75.
- [6] 陈健. 集体建设用地流转及其收益分配机制[J]. 改革, 2008(2):147-150.
- [7] 杨雅婷. 农村集体经营性建设用地流转收益分配机制的法经济学分析[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015, 15(2):15-21.
- [8] 王贝. 农村集体建设用土地租地价与收益分配研究[J]. 经济体制改革, 2014(5):87-91.
- [9] 王文,洪亚敏,彭文英. 集体建设用地使用权流转收益形成及其分配研究[J]. 中国土地科学, 2009, 23(7):20-23,65.
- [10] 王小映. 论农村集体经营性建设用地入市流转收益的分配[J]. 农村经济, 2014(10):3-7.
- [11] 刘元胜,胡岳岷. 农民权益:农村土地增值收益分配的根本问题[J]. 财经科学, 2017(7):1-9.
- [12] 邱芳荣,靳相木,赵旭. 土地增值收益如何分配——以浙江省德清县经营性建设用地入市实践为例[J]. 中国土地, 2017(11):21-23.
- [13] 陈阳. 集体经营性建设用地入市土地增值核算原理及技术方法研究[D]. 杭州:浙江大学, 2018.
- [14] 胡泉. 集体土地现状价值测算研究——以北京市朝阳区为例[J]. 北京社会科学, 2014(1):10-18.
- [15] 陆剑,陈振涛. 集体经营性建设用地入市改革试点的困境与出路[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2019, 19(2):112-122,159.
- [16] 黄砾. 基础性制度约束与农地产权改革争论:基于制度分层的研究视角[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2016, 16(3):90-100,159.
- [17] 马秀鹏,陈利根,朱新华. 农村集体建设用地使用权流转的法经济学分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2008, 8(2):63-68.
- [18] 程久苗. 农村集体建设用地流转制度的创建及相关问题的思考[J]. 南京农业大学学报, 2002, 25(3):89-94.
- [19] 吕宾,杨景胜. 农村集体经营性建设用地入市收益分配探析[J]. 中国国土资源经济, 2017(8):19-22.
- [20] 梁流涛,李俊岭,陈常优,等. 农地非农化中土地增值收益及合理分配比例测算:理论方法与实证——基

于土地发展权和要素贡献理论的视角[J]. 干旱区资源与环境, 2018(3):44-49.

- [21] 李亚凤. 集体经营性建设用地入市对土地征收制度的影响及联动改革[D]. 杭州:浙江大学, 2015.
- [22] 谢保鹏, 朱道林, 陈英, 等. 土地增值收益分配对比研究:征收与集体经营性建设用地入市[J]. 北京师范大学学报(自然科学版), 2018(3):334-339.
- [23] 周应恒, 刘余. 集体经营性建设用地入市实态:由农村改革试验区例证[J]. 改革, 2018(2):54-63.
- [24] 杨庆媛, 杨人豪, 曾黎, 等. 农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究——以成都市郫都区为例[J]. 经济地理, 2017(8):155-161.
- [25] 何芳, 龙国举, 范华, 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.

(责任编辑:刘浩)

On Optimization of Land Income Distribution in Transaction of Rural Commercial Collective-owned Construction Land: A Case Study of the Reform Pilot in Beiliu City

ZHOU Xiaoping, FENG Yuqing, YU Shuqiong

Abstract: Reasonably balancing the land income distribution in the transaction of rural commercial collective-owned construction land (TRCCCL) is the key to the orderly implementation of its work, and is also the basis for promoting the construction of a unified urban and rural construction land market. Taking Beiliu City as an example, through unifying the value connotation and accounting caliber of TRCCCL and state-owned land transfer (SLT), the surplus method and cost method were adopted to calculate the income distribution in different research units and locations. Besides, the differences in land income distribution between TRCCCL and SLT were compared and analyzed. Also, the characteristics and problems of income distribution of TRCCCL were analyzed. The results showed that: (1) The total value in TRCCCL is lower than that in SLT because of the incomplete marketization in TRCCCL. As a consequence, the total capital is not enough to distribute between the farmer, collective and government. (2) The process cost in TRCCCL is lower than that in SLT because of the non-standard cost accounting in TRCCCL. (3) The income of farmer and collective in TRCCCL is higher than that in SLT in urban areas, however, the two are almost the same between TRCCCL and SLT in rural areas. The income of the government in TRCCCL is significantly lower than that in SLT. The distribution pattern of “farmers get more and the government gets less” is reasonable to some extent. Therefore, the optimization suggestions of income distribution are made. It is supposed to improve the income distribution management from three aspects on the basis of strengthening market guidance and improving cost management. First, adhere to the distribution pattern of “farmers get more and the government gets less”, so as to safeguard the property rights of farmers. Second, according to the principle of operability, use SLT as a reference dynamically and guarantee the general balance of land income distribution in the two patterns. Regarding to the fact, the government should determine the standard of income distribution in TRCCCL flexibly. Third, the income of farmer and collective should be given priority to by taking the total market price which excludes the process cost as the basis of income distribution.

Keywords: Land Income Distribution; Transaction of Rural Commercial Collective-owned Construction Land; State-owned Land Transfer; Beiliu City