

集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收协同的法律机制

罗瑞芳

摘要 构建集体经营性建设用地入市与成片开发土地征收之间的协同机制,实现两种方式在保障合理用地需求方面的有机统一,对激活农村土地要素、促进城乡融合发展和乡村振兴具有重要意义。入市与成片开发共同承载着优化土地资源配置、提升空间治理效能的目标,但在具体功能定位上各有侧重。制度目标的一致性和制度功能的互补性是协同的理论基础。城乡统一的建设用地制度体系所蕴含的“规划权—征收权/所有权—开发权”运行框架,构成协同的制度逻辑。统一的国土空间规划是协同实施的前提。“五级三类”规划体系、规划技术指标要求及规划中的民主协商机制从不同层面引导两者在资源配置、空间利用等方面实现科学对接与高效配合。统一的土地收益分配机制是协同实施的保障。共同遵循市场初次分配与政府再分配相结合的分配逻辑、完善成片开发的市场价格形成机制、明确政府通过增值税参与分配是统一土地收益分配的关键策略。

关键词 集体经营性建设用地入市;成片开发土地征收;城乡融合;协同机制;统一国土空间规划;统一土地收益分配

中图分类号 D915 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2025)03-0005-11

基金项目 国家社会科学基金重大项目(22&ZD202)

城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。农村集体经营性建设用地入市,是构建城乡统一建设用地市场的核心内容,也是促进城乡要素平等交换、健全城乡融合发展体制机制的关键部署。长期以来,政府垄断建设用地一级市场,征地是集体土地入市的唯一途径。集体经营性建设用地入市的核心目标是打破这种垄断,因此,集体经营性建设用地入市改革与征地制度改革密切联动。2019年修正通过的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第63条增加了集体经营性建设用地直接入市的规定,但同时又在第45条增加了成片开发土地征收的规定,由此形成集体经营性建设用地直接入市和成片开发征地入市并存的集体建设用地市场化配置格局。虽然集体经营性建设用地入市(以下简称“入市”)与成片开发土地征收(以下简称“成片开发”)在入市方式选择方面存在冲突,但两者在保障城乡融合发展中的合理用地需求方面又具有统一性。构建两种制度的协同机制、提高土地资源配置效率、促进城乡融合发展和乡村振兴,是当前土地制度改革的关键议题。

一、问题的提出

入市打破了集体建设用地须“先征后用”的束缚^[1](P72)。征地回归公益本质、入市衔接土地要素市场化配置,是集体建设用地制度改革的目标。但《土地管理法》在增加入市规定的同时,引入成片开发这一非纯公益性征地类型,使原本泾渭分明的征地与入市改革变得边界模糊,引发学界对改革方向和实效的广泛质疑。有学者认为,成片开发是对公共利益不适当扩张的“伪征收”,应直接予以废除^[2]

(P59);也有学者认为,成片开发在制度变迁中发挥着缓冲作用,在特定改革阶段有存在的合理性^[3](P139);还有学者进一步指出,随着土地要素市场化机制的逐渐成熟,成片开发最终应退出公益征收范围^[4](P18-25);另有学者通过实证研究发现,试点地区的土地征收规模远超入市规模,这表明地方政府更倾向于通过征收而非市场机制配置土地资源,成片开发对入市空间造成实质性挤压^[5](P78)。上述观点本质上均认为,成片开发不符合征收的公益性要求,主张在法律框架内予以废止,但在实现路径方面存在不同见解。与主流批判观点不同,也有学者从法理层面论证成片开发在满足“地利共享”原则下具有正当性^[1](P74-85)。但其论证侧重于抽象价值层面的证成,对于如何解决成片开发与入市的制度冲突问题,缺乏深入探讨。

现有研究对理解入市与成片开发之间的关系提供了重要启示,但仍存在一定的局限性。一方面,现有研究多囿于城乡二元对立的思维定式,聚焦于探讨城镇建设场域内两种制度的博弈关系,未能有效揭示入市在乡村产业发展、存量用地盘活等方面的独立价值。同时,以“征收权压制入市权”的对抗性逻辑为预设前提,忽视了成片开发在基础设施连片供给中的效率优势,以及对提升入市土地价值的空间溢出效应。这种将城乡空间治理割裂化、制度功能对立化的认知路径,实质上阻碍了城乡要素的流动。另一方面,现有研究多陷于入市权与征收权的法权位阶之争,改革方案设计呈现明显的单向度、线性思维特征,或主张通过限制征收范围单向扩展入市空间,或试图机械划分入市与成片开发的实施边界,未能构建起两种制度动态、协同运行的机制框架。在城乡融合发展与土地要素市场化改革的复合语境下,如何突破城乡二元对立的理论桎梏,系统性重构入市与成片开发协同运行的法律机制,实现两种方式在保障城乡融合发展用地需求方面的有机统一,是本文研究的主要问题。

二、入市与成片开发协同的法理透析、功能定位与制度框架

目的是全部法律的创造者,每条法律规则的产生都源自一种目的^[6](P109)。《土地管理法》同时将入市与成片开发纳入其中,是为了更精准地匹配城乡发展中日益多样化的用地需求。

(一)入市与成片开发协同的法理透析

规范分析和功能分析作为两种不同的法学研究路径,在法律创制和适用中分别形塑了差异化的法律价值观。规范分析关注法律的概念和形式特征,追求法律体系的逻辑性、融贯性和全貌性,要求制度规范严格遵循部门法格局;功能分析则以结果导向和工具导向为核心,强调法律应服务于解决现实问题,注重法律规则的实质意图和目标,而非拘泥于形式规范与体系化。

在规范分析进路下,入市与成片开发分属不同部门法领域。前者属私法范畴,依循物权平等原则,强调构建与城市国有建设用地“同地同权”的市场化运行机制;后者系公法行为,体现行政权对土地要素配置的干预,重点关注行政权行使正当性问题。按照规范分析逻辑,入市与成片开发是两种独立且平行的制度安排。然而,在实施过程中,两者却呈现出制度竞争态势。具体而言,成片开发通过“国有化—出让”的路径,对入市的潜在市场空间构成实质性挤压。同时,成片开发的补偿价差又进一步对农民的土地权益造成侵害。这显然与土地产权平等保护的基本原则相悖。面对这种制度层面的悖论,传统的规范分析逻辑难以给出周延的解释,故而催生了以入市取代成片开发的主流改革观点。

功能分析法强调法律结构变迁应回应社会现实需求,允许突破既有规则形式理性的束缚。入市与成片开发虽在法律属性上有所不同,但就经济本质而言,两者均是土地资源分配的手段,共同致力于满足城乡融合发展中的土地需求。土地制度改革的目标是为经济发展转型和可持续城市化提供制度保障,城乡融合发展正是实现这一目标的关键路径。入市和成片开发作为集体土地资源分配的两种方式,本质上并无优劣之分。两者协调运行,发挥功能互补作用,能够更精准匹配差异化的土地需求。正如有学者指出,土地制度研究应超越财产权的局限^[7](P75),聚焦城市化转型的实质挑战,即如何实现人口从传统农业向现代城市经济的平稳转移,并同步推进农业农村现代化^[8](P103-105)。因此,从功能

视角探讨入市与成片开发在城乡融合目标下的协同机制,具有理论的适应性和实践的合理性。

(二)入市与成片开发协同的功能定位

在新型城镇化和乡村振兴战略的双重驱动下,我国城乡关系正经历从制度区隔向系统融合的结构变迁。作为城乡土地治理体系的制度创新,入市与成片开发共同承载着优化土地资源配置、提升空间治理效能的核心功能,但具体功能定位各有侧重。

第一,入市回应城乡融合中乡村功能转型的用地需求。城乡融合发展推动城乡关系从“空间对立”向“要素共生”结构的转变。乡村从单一的农业生产功能向生态、文化、生产和生活的复合功能转变,产生对非农建设用地的迫切需求。传统土地供给制度存在双重困境。一方面,国有建设用地流转的前提是土地为国有,而乡村发展用地归农民集体所有,不符合直接入市流转的条件,同时也不符合非公共利益征地的条件^[9](P66),无法通过征地程序转变为国有建设用地进行流转。另一方面,集体建设用地的内部供给制度,将用地需求限定在乡镇企业用地、公益用地和宅基地方面,亦无法满足用地功能转型及市场化流转的需求。入市破除了集体土地的内部使用限制,回应了乡村功能转型所带来的外部流转用地需求,为城乡要素流动与乡村全面振兴提供了制度支撑。

第二,成片开发支持城乡经济、社会和空间的融合重构。城乡融合促使城乡空间秩序从“二元分割”向“梯次共生”的连绵体转变,形成城乡要素交互渗透的城乡连续体空间^[10](P24)。县域是城乡连续体的核心载体,承载着支持城乡人口流动和产业转换的功能。成片开发通过以下三项机制赋能县域空间重构。其一,成片开发可以集约统筹配置道路管网、市政设施等,提升基础设施和公共服务供给效能。其二,成片开发能够整合城乡过渡地带的碎片化用地,形成土地利用的规模效益。其三,成片开发支持实现“产业园区—新型社区—生态空间”三位一体的开发模式,促进县乡村功能衔接与互补,支持农业转移人口就近城镇化,同时带动乡村经济发展。

第三,入市与成片开发共同致力于土地价值提升与农民权益保障。入市与成片开发通过差异化路径提高土地要素配置效率。入市主要通过市场定价机制激活土地资产价值,成片开发则通过规模集约开发机制实现土地价值增值。无论何种实现路径,其制度设计的伦理向度均需落脚于农民权益的保障。乡村振兴战略要求土地增值收益向农民倾斜,这不仅涉及经济补偿的合理性要求,更需构建农民参与土地开发的决策机制。

(三)入市与成片开发协同的制度框架

满足城乡融合发展中的多元化开发需求,在“制度弹性空间”与“配置模式选择”之间建立动态适配关系,是协同入市与成片开发的关键所在。在城乡统一的建设用地制度体系内,应以“规划权—征收权/所有权—开发权”的层级逻辑构建统一的制度运行框架。具体包括以下三个层次。

第一,规划权对征收权的层级控制。在国有建设用地垄断格局下,土地征收长期作为政府实现用途管制的工具,由此形成了“规划管制与征地管制同构”的制度惯性^[11](P45)。入市制度打破国有建设用地垄断格局后,需重构规划权与征收权的功能边界。规划权是基于土地的公共属性赋予政府干预土地资源利用的权力,其正当性源于私权利的让渡及社会利益的平衡;而征收权来源于国家主权,是政府固有权力的一部分。规划权作为行政理性的制度保障,具有控制征收权的制度功能。这种层级控制体现为,通过规划对征收目的、范围、用途、程序等方面的刚性约束,防止征收权异化为土地垄断的工具。

第二,规划权对土地产权的统一约束。经成片开发征收转为国有的土地与集体土地,在统一建设用地市场中设立土地开发权时,需共同遵循“规划权—所有权—开发权”的管控传导逻辑。规划权通过设定土地用途、开发强度等限制条件,构成对土地所有权的初始配置约束^[12](P246),并随土地使用权流转延伸至开发权层面,形成对土地开发使用的具体限制。在以往的制度实践中,由于国有建设用地的市场垄断地位,国家在土地制度实施中的公权力角色和产权主体角色时常混淆,容易出现“公权私用”的问题。例如,《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第10条规定,将规划条件嵌入土

地出让环节,容易产生规划权是国有土地增值工具的误解。为此,应明确区分规划权的公共治理属性与土地所有权的私权属性,前者以空间正义为导向统筹城乡资源配置,后者在产权平等原则下追求土地价值最大化。

第三,规划权引导下的开发权市场配置。在城乡统一建设用地市场框架下,开发权配置应遵循“规划划定底线、市场优化效率”的原则。对于成片开发的综合性建设活动,土地征收后,应根据开发方案,结合项目特性、用途和开发时序等,对地块进行细分。其中,独立分宗的非划拨用途地块,需通过招拍挂方式进入市场,以实现开发权的竞争性分配。尽管成片开发征收的土地和入市土地的产权基础存在差异,但在开发权配置过程中,两者都必须接受规划划定的土地开发强度、生态红线等刚性指标的约束。在此基础上,通过价值规律、竞争规律和供求规律等市场经济规律的作用,最终实现土地资源配置效率的最优化。

三、统一国土空间规划:入市与成片开发协同的制度前提

《土地管理法》明确规定,国家建立国土空间规划体系,经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。因此,统一的国土空间规划是入市及成片开发协同的制度前提。

(一)“五级三类”规划体系是协同运行的制度基石

《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出,要将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等各类空间规划整合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”(中发[2019]18号文)。国土空间规划的总体框架为“五级三类”规划体系。该规划体系从宏观到微观、从整体到局部,为入市与成片开发的协同运行提供全方位、系统性支持。

第一,国土空间总体规划作为战略性规划,聚焦城乡融合发展的整体要求,从宏观层面统筹空间布局、资源配置、发展机会、秩序协调等关键要素,为入市和成片开发提供宏观指引。总体规划通过科学合理的功能分区,优化城乡用地结构,为土地开发利用设定清晰的边界和约束条件。在此基础上,协调城乡之间的资源分配和发展机会,打破城乡二元结构,促进要素的自由流动和优化配置,推进城乡一体化发展。同时,通过统一的空间信息平台,整合各类资源,形成一张蓝图,确保各项开发活动在符合规划的前提下有序推进,实现经济、社会和生态效益的有机统一。

第二,国土空间详细规划在中观层面细化落实总体规划的空间布局要求,明确具体地块的性质、用途、容积率等指标要求,对入市和成片开发的实施作出具体安排。在以往的规划体系中,城市是规划的中心,乡镇土地利用规划主要关注耕地保护,对建设用地的管控较为粗略,仅提出规模和范围的管控要求,未明确区分用地性质,更没有对集体经营性建设用地的边界、规模和用途等进行详细规划,不足以入市提供充分的制度支持。统一国土空间规划体系以优化城乡空间布局和引导土地资源合理配置为核心,综合考虑土地利用现状及产权属性,明确入市及成片开发的实施规划。

第三,市县、乡镇详细规划和村庄规划在微观层面直接影响入市与成片开发的实施。在城镇开发边界内,集体建设用地和国有建设用地并存,规划需考虑改变以征地为中心的土地配置方式,支持多元化土地利用策略。在城镇开发边界外,实用性村庄规划作为落实国土空间规划的“最后一公里”^[13](P45),应摒弃乡村功能的单一化定位,全面考量农村地区土地资源要素分布,整合资源,丰富集体经营性建设用地供给,推动乡村经济多元化发展。

(二)技术指标引导是协同实施的行动指南

规划运用开发用途、规模范围、功能布局等关键技术指标,精准引导入市与成片开发的协同实施,推动两者在资源配置、空间利用等方面实现科学对接与高效配合。

第一,通过划定城镇建设用地指标和城镇开发边界,规范成片开发及入市的开发范围。根据《土地管理法》第45条,成片开发应限制在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内。城镇建设用地是土

地利用规划中的一个指标概念,与城镇开发边界有所区别。但《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知(试行)》(自然资发[2023]193号)明确指出,应统筹做好规划城镇建设用地安排,引导城镇建设用地向城镇开发边界内集中,城镇开发边界外不得进行城镇集中建设,不得规划建设各类开发区和产业园区,不得规划城镇居住用地,只可规划布局一些有特定选址要求的零星用地。因此,成片开发应主要位于城镇开发边界内,城镇开发边界外则应通过入市方式支持乡村产业发展。

第二,通过明确土地开发用途,弹性引导入市和成片开发的实施。成片开发是综合性开发建设活动,支持实现多种土地用途和功能。《土地管理法》第63条将入市用途限定为工业、商业等经营性用途。在实践中,通常认为“等”是等外等,即不局限于工业和商业用途。例如,《上海市深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》(沪规划资源乡[2023]201号)明确规定,入市地块为工业、商业、办公等经营性用途(商品住宅除外);《江阴市农村集体经营性建设用地入市管理办法(试行)》(澄政规发[2021]3号)明确规定,入市优先保障农村一二三产业融合发展项目和农村服务业、公益事业项目,兴办农产品冷链、加工、仓储以及乡村旅游、农产品销售、养老等设施。由此,规划需综合考虑土地开发用途,弹性引导入市与成片开发的实施。

第三,通过动态调控建设用地规模,影响入市和成片开发的实施。《土地管理法》第23条规定,各级政府在土地利用年度计划中应当对集体经营性建设用地作出合理安排。这意味着政府需对国有和集体建设用地进行统一的计划管控,通过增量与存量调节,优化城乡空间供给。虽有观点认为入市范围应限于存量建设用地,新增建设用地应当由政府征收^[14](P78),但立法并未对此作出限制性规定。况且,“存量”只是一个事实概念,法律上都以规划确认为准,规划本身就是一个增加入市集体经营性建设用地的过程。同时,相关政策也为新增集体经营性建设用地入市预留了空间。比如,《自然资源部、国家发展改革委、农业农村部关于保障和规范农村一二三产业融合发展用地的通知》(自然资发[2021]16号)明确规定,可以探索在依法妥善处理原有用地相关权利人的利益关系后,将符合规划的存量集体建设用地,按照农村集体经营性建设用地入市。这实质上预留了通过规划将非经营性建设用地调整为经营性建设用地入市的探索空间。针对农用地的规划调整问题,虽然在试点工作中,为防止地方滥用入市试点政策、破坏耕地资源,《深化农村集体经营性建设用地入市试点工作方案》(自然资办函[2023]364号)(以下简称“364号文”)将农用地转为新增建设用地入市列为负面清单,但工作方案本身并非法律规定,《土地管理法》并未对农用地在符合相关法律法规和规划要求的前提下,通过法定程序转为集体建设用地作出禁止性规定。

第四,通过统筹用地功能布局,影响入市和成片开发实施。国土空间规划涉及对城镇建设用地的规模、结构、功能、布局和开发时序等多个维度的安排,这些因素显著影响入市和成片开发的选择。对入市而言,根据2021年修订的《中华人民共和国土地管理法实施条例》,国土空间规划应统筹并合理安排集体经营性建设用地的布局和用途,结合年度城镇和产业项目空间选址,能够确定各年度入市的集体经营性建设用地的具体空间位置,支持入市实施。对成片开发而言,统一国土空间规划避免了因原城市总体规划及土地利用总体规划在布局和管控方面存在差异而导致的用地空间布局“碎片化”问题,为成片开发提供科学指导。根据自然资源部办公厅印发的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(自然资发[2020]46号)要求,“按照主体功能定位和空间治理要求,优化城市功能布局 and 空间结构”,采用“功能片区—功能单元”的逻辑进行国土空间规划,能够有效指导成片开发的目标定位和功能结构,系统解决成片开发的顶层设计问题^[15](P28-29),在空间布局层面形成“点状入市”与“成片开发”嵌套实施的协同模式,促进土地开发与城乡功能升级有机统一。

(三) 民主协商机制是协同发展的利益平衡器

规划作为土地资源配置的核心工具,本质是多方利益博弈的产物。德国哲学家尤尔根·哈贝马斯的“交往理性”思想强调,理性不是单个个体的理性,而是基于普遍规范建立起来的平等的、合理的主体间

理性。以“交往理性”思想为基础的协商规划理论,将规划视为多方沟通和协商的过程,强调规划过程中各方力量的共同参与和协作^[16](P47-49)。在入市与成片开发的实施中,政府扮演着多重角色,既是规划和征收的执行者,又是国有土地产权的代表。这种复合角色可能导致政府在自我监督和自我限制方面陷入失利,使规划目标偏离初衷,成为政府追求利益的工具。为保障规划的科学性和合理性,平衡公共利益与产权保护要求,需完善规划编制过程中的协商机制,对国有产权和集体产权实施平等保护,确保入市和成片开发协同实施中的程序正义。具体需注意以下几个方面的内容。

第一,强化农民在规划编制中的实质参与权。在我国规划体系中,协商机制曾长期缺位,直至《中华人民共和国城乡规划法》规定了公众参与规划制定程序,才初步确立了规划的民主协商机制。但涉及农民参与规划编制方面,仍存在程序空转的问题。建议通过以下机制强化农民在规划编制中的实质参与权。其一,在乡镇详细规划编制中增设集体土地权利人专项征询程序,平衡国有与集体产权主体的话语权。因城镇开发边界内涉及国有和集体两种土地产权,地方政府兼具国有土地产权代表和规划执行者双重角色,为平等保护国有和集体产权,平衡社会公共利益与土地产权私益,需特别赋予作为集体土地产权主体的规划参与权。其二,在村庄规划编制中构建“主体资格认定—意愿征询与协商—方案协同决策”的参与机制。需特别说明的是,村庄规划编制参与主体的认定范围应涵盖作为集体土地所有权主体的农民集体(农村集体经济组织),以及行政村范围内村民集体。为充分落实从农村实际出发、尊重村民意愿的规划要求,建议建立规划异议听证制度,整合不同利益诉求,促进规划共识的形成。

第二,明确成片开发方案征求意见程序中农民的双重权利主体认定。成片开发方案是实施成片开发征收的具体指南,应纳入地方国民经济和社会发展年度计划,构成规划的组成部分。虽然《土地管理法》及其实施条例未对成片开发方案作出详细规定,但自然资源部印发的《土地征收成片开发标准》(自然资规[2023]7号)(以下简称《成片开发标准》)明确要求成片开发必须编制此类方案,同时要求编制方案必须充分征求成片开发范围内农村集体经济组织和农民的意见。关于征求意见的赋权对象,《成片开发标准》表述模糊,可能有两种解释思路。第一种解释是,“农村集体经济组织和农民”是对农民集体土地所有权主体的全面描述,就是指作为土地产权主体的农民集体。根据《中华人民共和国民法典》第261条和第262条规定,集体土地所有权归农民集体所有,农村集体经济组织是农民集体的代表,未成立农村集体经济组织的,由村民委员会或村民小组代表。因农民集体的存在具有普遍性,而农村集体经济组织的存在具有或然性,考虑到有的地方并未设立农村集体经济组织^[17](P43),向农村集体经济组织征求意见的表达不能涵盖所有农民集体,故同时将“农村集体经济组织”和“农民”并列规定。这里的“农民”指的是构成集体土地所有权主体的全部集体成员。第二种解释是,因成片开发不仅影响土地产权,还对开发区域范围内的居民生活构成重大影响,因此,参与权不仅应属于土地产权主体即农村集体经济组织,还应包括生活在该区域内的农民集体(村民集体)。本文倾向于第二种解释思路,建议在国土空间规划立法中对此予以明确,以消除理解上的歧义。

第三,保障农民集体对成片开发方案的同意权。农民集体同意权是《成片开发标准》赋予农民集体的一项新权利^[3](P136)。这项权利为农民集体提供了一种保护机制,对政府的成片开发征收权构成外部的硬性约束,以限制政府滥用征收权的可能性^[3](P138)。值得注意的是,该权利的设置并非旨在引发农民集体与地方政府之间的对抗或否决开发方案,而是通过权利对权力的制约机制,促进政府与农民集体之间的协商与谈判,以期达成共识,共享城乡融合发展的利益。在成片开发方案的制定过程中,农民往往处于相对弱势的地位,因此,赋予农民集体更强的话语权,从根本上是为了实现平等协商的目标,确保农民的合法权益得到充分保障。在具体实施过程中,《成片开发标准》要求成片开发方案“经村民会议或村民代表三分之二以上同意”,存在程序错位的问题。在前述提出赋权对象应包括农村集体经济组织和村民集体的观点基础上,农民集体同意权的行使程序应分别依据《中华人民共和国农村集体经济组织法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定进行。对农民集体经济组织而言,应先经乡镇党委、

街道党工委或者村党组织进行充分的研究与讨论,再提交至本农村集体经济组织成员大会进行表决,且需获得全体成员三分之二以上的同意。若农村集体经济组织章程中有更为严格的规定,则应从严执行。

四、统一土地收益分配:入市与成片开发协同的运行保障

国土空间规划构建的统一空间秩序,为入市与成片开发制度的协同提供了基础框架。土地开发收益的分配对入市及成片开发能否真正按照理想的制度目标实现协同有重要影响。长期以来,政府通过“低价征收补偿、高价市场出让”的策略,垄断性地获取了大部分集体土地增值收益,入市在客观上缩减了征地的范围,减少了政府获取高额收益的机会。“同一个地块,农民(集体)希望直接入市,政府希望征收”,这两者之间隐藏的深层次矛盾实质上是土地增值收益的不均衡分配问题^[18](P28)。

(一)统一土地收益分配的必要性和可行性

解决入市与成片开发之间土地增值收益分配不均衡问题的关键,是将两者纳入统一的收益分配体系。在影响收益分配的关键因素方面,两者具有高度的一致性,这为构建统一的收益分配机制提供了理论依据。

第一,入市与成片开发土地增值收益生成机理具有一致性,这构成统一土地收益分配的核心基础。在入市和成片开发过程中,土地增值收益的生成共同受到供求关系、投资、用途转换及区位变化等多种因素的影响。一方面,市场需求是土地增值的关键驱动力。随着经济持续发展和城乡融合发展进程加速,土地需求不断攀升。在此背景下,无论是入市还是成片开发,土地价值都会在市场需求的推动下稳步提升,进而产生显著的增值收益。另一方面,投资、土地用途规划、区域发展规划等与市场需求密切相关的因素,也对土地增值产生综合影响。投资增加可以改善土地的基础设施和周边环境,提升土地的价值。土地用途规划可以根据发展需要对土地用途及开发功能进行调整,使其更具经济价值。区域发展规划通过带动整个区域的经济的发展,提升区域内土地价值。在区域范围内,多种因素作用下的土地价值增值具有传导性,入市和成片开发的土地收益增值可以相互影响。

第二,入市与成片开发土地收益分配对象具有一致性,这是统一土地收益分配的重要前提。在入市和成片开发中,政府和农民分别作为公权代表和私权主体参与土地增值收益分配。关于土地增值收益分配问题,学界一直存在“涨价归公”与“涨价归私”的争论。实际操作中,普遍认可采取“公私兼顾”的策略,即在保护土地所有者合法权益的基础上,政府通过合理的分配机制取得部分土地增值收益。因此,在入市和成片开发中,无论政府与农民以何种机制和形式参与土地增值收益分配,其获取土地增值收益的权力或权利本源应当一致。政府基于实施社会公共服务和行使调控职能的需要参与分配,这是公共治理权在土地资源领域配置的延伸,而农民则基于其土地产权中的收益权能参与分配。

第三,成片开发蕴含经营性属性,与入市形成竞争关系,这是统一土地收益分配的深层原因。关于征地补偿标准,学界存在不同观点。有的认为应不受当前用途限制,基于“最高最佳用途”评估价值;有的主张按照土地规划内可预期实现的“最佳用途”评估价值;还有的认为应按照土地原用途评估价值^[19](P174-176)。我国传统做法是采纳按土地原用途补偿的观点。尽管《土地管理法》提出以动态调整的“区片综合地价”取代“原土地年产值倍数法”,但总体上仍未完全突破农用地用途限制。采纳按土地原用途补偿观点的理由在于:征地的主要原因是基于公共利益的需要,土地用途改变和土地价值提升应被视为附带的结果,既然变更后的土地将用于公益性建设项目,那么就不能以经营性用途评估的土地价值作为补偿标准。与纯粹为满足基础设施建设等公共利益需要进行的土地征收不同,成片开发是综合性开发建设活动,涉及多种用途,既包含公益性用途,又融合了经营性用途。变更土地用途实现更高的土地经营收益是成片开发内生的目标追求。因此,成片开发征收补偿应当区别于其他纯公益性征收补偿,遵循市场经济中的等价交换原则,按照被征收土地在经营性建设用途下的市场价值进行补偿。此外,正是因为成片开发蕴含经营性属性,在城镇建设用地范畴内与入市形成竞争关系,所以,保持两种制度体

系下土地收益分配的相对平衡,有助于将两种制度的竞争格局转化为推动城乡融合发展的结构性动力,实现土地资源的优化配置。

第四,入市土地的市场价值属性,以及国有和集体土地在规划用途转化方面的同权要求,是统一土地收益分配的内在要求。入市标志着土地的市场交易权能已被法律所认可,其财产属性和价值得到充分释放。在理论上,具有市场交易价格的财产在面临征收时,普遍采用经济价值补偿标准,即在公平市价的基础上附加所有权人的主观价值^[20](P62-65)。即便考虑到征收“强制交易权”中所蕴含的“强制”要求,不允许被征收人对特定不动产的感情、就业问题、预期收益等主观价值纳入市场价值,也应当以同一片区土地市场的均衡价格作为其市场价值的客观认定标准。因此,当集体经营性建设用地被成片开发征收时,其补偿标准应与土地市场价值挂钩,确保农民获得的补偿收益与入市收益相匹配。同时,国有建设用地和集体经营性建设用地在规划用途转化方面应享有同等权利。若出于经营性开发需要,非经营性建设用地或农用地既可以通过成片开发转变用途,也可以依法调整为集体经营性建设用地。因此,成片开发征收集体农用地和非经营性建设用地时,其补偿标准也应与入市中农民获得的土地收益相统一。

(二) 统一土地收益分配的策略建议

尽管从理论上,将入市和成片开发的土地收益分配相统一具有必要性和可行性。但现行制度体系下,两者的土地收益分配逻辑存在显著差异,需要重构一个统一的土地收益分配机制,将入市和成片开发纳入统一的分配体系中。

1. 统一入市与成片开发的土地收益分配逻辑

现行制度体系下,入市和成片开发遵循不同的土地收益分配逻辑。在成片开发中,政府会预先将土地预期收益中的部分固定金额,以征地补偿的形式分配给农民,而土地进入市场后产生的所有剩余收益则统一归政府所有。其中,农民所获得的土地补偿收益采纳“政府定价模式”,具有固定性;而政府因享有土地收益剩余索取权,所获得的收益与土地交易价格密切相关,具有市场浮动性。在入市交易中,农民按照一定比例将其获得的土地市场收益中的一部分缴纳给政府,剩余部分则归农民所有。根据前期的试点方案,各地方政府大多采取征收土地增值收益调节金的方式来参与土地增值收益的分配。政府和农民所获得的收益在固定分配比例的前提下,都与市场成交价格相关,具有市场浮动性。

为平衡政府和农民在成片开发和入市中所获得的收益,在现行的土地收益分配制度下,技术上可通过提高征地补偿标准或增加入市土地增值收益调节金比例的方式予以实现。然而,这会引发一个逻辑上的矛盾,即究竟应以土地的市场价格为基准来确定征地补偿标准,还是应以征地补偿标准为基准来确定调节金比例。最终,这一决策仍由政府单方面作出。这与建立城乡统一土地要素市场的目标不符。试点实践中,各地征收调节金的比例从5%到50%不等,不仅反映了地区间的差异,也暴露了政府在定价上的自由裁量空间过大、缺乏客观性和公正性的问题^[21](P47)。

统一入市与成片开发土地收益分配的首要要求,就是要统一土地收益分配逻辑。在市场经济条件下,入市和成片开发的土地收益分配应统一遵循社会财富分配原则。首先,初次分配应遵循市场原则,即以产权为基础,由市场根据效率原则进行分配;其次,二次分配应遵循公平原则,即由政府主导,按照公平与效率兼顾的原则进行分配。政府直接获取土地增值收益分配后,可以通过专项资金支持、社会保障支出、财政转移支付等手段,对土地收益进行再分配,以实现社会公平^[22](P247)。此分配逻辑与当前的入市土地收益分配路径一致,因此,重点在于重构成片开发中的土地收益分配逻辑。重构中需特别注意,将成片开发中农民实际取得的征地补偿款与初次分配逻辑下的土地收益概念加以区分。初次分配的土地收益是未附加任何负担的土地市场价值。该土地市场价值并非实际交易价格,而是通过特定程序拟制认定的土地市场价值。而农民实际取得的征地补偿款是以初次分配的土地收益为基础,计算扣除相关税费后,实际支付给农民的补偿款项。

2. 完善以市场为导向的价格形成机制

市场价格本质上是交易双方通过自由协商谈判所达成的成交价。在入市交易中,因土地使用权转让交易已实际达成,土地成交价格即反映了土地市场价值。然而,在成片开发中,由于征地补偿发生在土地市场交易之前,这就引出了如何确定初次分配中的土地市场价值的问题。具体建议包括以下两方面。

第一,在成片开发征收程序中引入协商议价环节。在全世界范围内,许多国家出于对私有产权保护目的,在征收土地前都设置了协议购买程序。例如,在德国,协商购买是启动正式征收程序的前提条件;在美国,征收前必须委托评估并向土地所有者提出要约。协议购买的核心旨意在于,双方通过自由谈判来确定市场价格。尽管我国在一般征收制度中并未强制执行这一程序,但将“绝大多数达成安置补偿协议”作为征地的前提条件,也可以看作是从柔性约束的角度对价格协商提出要求^[31](P142)。《成片开发标准》还特别设置了成片开发方案需经农民集体同意的程序要求。在征求同意的过程中必然涉及对征收土地未来的开发规划、开发愿景及可能的开发收益等多方面问题的沟通与磋商。此过程事实上已将协商议价程序合理地嵌入到成片开发征收程序中^[31](P142)。

第二,以入市价格为参照评估成片开发征收土地的市场价值。与其他国家设置的前置且独立于征收程序的协议购买程序不同,我国是将协商议价环节内置于成片开发征收程序中。这意味着如果协商议价不成,成片开发项目同时也会流产^[31](P143)。为遏制农民盲目要价可能导致的成片开发项目无法实施,制度功能无法实现的后果,需要在具体协商程序中以客观理性的论据引导农民的合理诉求,确定征收土地的公平价格。入市可以看作是在时间维度上对集体经营性建设用地所有权的分割,因此,入市价格在一定程度上可以反映集体经营性建设用地所有权的市场价值。以入市价格为参照可以评估出成片开发征收土地相对公平的市场价值,如此便统一了入市与成片开发土地收益分配过程中初次分配的标准,即基于市场原则认定的较为客观的土地价值。

3. 明确政府通过税制分配土地增值收益

无论是入市还是成片开发,农民在初次分配中按照市场价值获得产权收益后,国家都有权对其征收特别受益费,以实现土地增值收益的二次分配。特别受益费制度在美国法律体系中已有实践^[23](P202),其征收基础在于政府行为导致土地增值,以及为了调节社会公平,防止个别人独享整个社会的利益。这种理念与政府参与入市及成片开发土地增值收益分配的基础一致,能够为我国立法提供借鉴。入市土地增值收益调节金可以视为我国借鉴特别受益费制度的一种实践尝试^[23](P206)。然而,当前土地增值收益调节金制度的设计与实施存在一些问题,如征收性质不明确、征收标准不统一、征收程序可能侵犯产权人初次分配的权益,以及扰乱整个分配体系等。同时,调节金只特别针对入市土地,未能与成片开发制度有效衔接。从统一收益分配规范体系的角度,应当取消入市土地增值收益调节金制度,统一在税制体系中实现入市及成片开发的特别受益费征收。通过税制改革分配土地增值收益这一改革路径也符合现行《中华人民共和国宪法》的要求,具有合宪性。

针对入市和成片开发征收的税究竟应当纳入哪个税种,目前仍存在争议。《中华人民共和国土地增值税法(征求意见稿)》(以下简称《土地增值税法(征求意见稿)》)旨在将入市收益纳入土地增值税的征税范畴。对此,有观点认为,尽管增值税与土地流转环节相契合,但存在无法精准计算所谓增值收益的技术难题,《土地增值税法(征求意见稿)》所提出入市土地增值税的征收,实际上是以转让收入而非土地增值收益为税基,这显然偏离了土地增值税的本意^[24](P134)。另有观点认为,“土地增值本身属于利得范畴、理应纳入所得税范畴”^[25](P243),建议通过修订《中华人民共和国企业所得税法》,将农村集体经济组织在土地初次入市流转及成片开发征收中所获得的土地产权收益纳入所得税的计征范围^[26](P157)。也有观点持反对意见,认为当前所得税固定税率的安排无法有效调节土地增值分配的比例,且企业所得税作为央地共享税收,可能会影响地方政府提供公共产品和公共服务的积极性。故而,建议设立名为

“集体土地入市所得税”的新税种,以兼顾解决土地增值税名实不符及所得税央地共享所引发的问题^[21](P53)。

以上观点是在赞同政府通过税制参与土地增值收益分配的前提下,就如何优化现行税制结构以满足政府参与土地增值收益分配的需求而提出的技术方案。从尽量保持现有税制稳定和谨慎引入新税种的角度出发,本文对比分析增值税和所得税两种方案,赞同选择增值税方案。尽管所得税方案能够解决土地增值额计算的难题,并且通过中央政府有针对性的调整央地税收分配比例,在一定程度上也可以解决地方收入保障的问题,但从企业所得税的体系协调角度来看,还需要考虑以下两方面问题。第一,税率设置的问题。目前企业所得税的统一税率为25%,需要评估这一固定税率是否适用于土地收益分配的特定情境。如不适合,就需要探讨如何对企业所得税税率进行相应的调整。第二,缴纳方式的问题。目前企业所得税是根据年度收入总额来核算和缴纳,这与入市和成片开发征收的土地收益分配按次核算缴纳的方式并不匹配,因而还涉及对所得税缴纳方式进行调整的问题。增值税方案虽然存在计税基数与增值概念不完全吻合的问题,但这一技术性难题可以通过立法解释和特别法规定来解决。更为关键的是,增值税按次征收的模式,以及其相对灵活的征收扣除、减征、免征等政策组合,与入市和成片开发的具体场景下土地收益分配的灵活性需求相匹配。在目前的《土地增值税法(征求意见稿)》框架下,只需要将成片开发从一般的免征土地增值税的范围内剔除,并将其纳入与出让集体土地使用权一同征收土地增值税的条款中,即可实现调整。

入市和成片开发为满足新时代城乡融合发展的土地空间需求提供了差异化的制度路径。如何做好制度衔接,实现两种制度方式在保障合理用地需求方面的有机统一,是一个时代命题,也是“364号文”将研究入市与成片开发土地征收之间的协同机制列为试点内容的重要原因。本文在城乡融合的视角下,采用功能分析的研究方法,循着“功能协同—空间协同—利益协同”的研究进路,对入市与成片开发协同的法律机制展开论证。在共同保障城乡融合发展用地的需求方面,入市与成片开发的制度功能各有侧重,这是两者协同的理论基础。统一、科学的国土空间规划能够有效引导入市与成片开发的协同实施,推动两者在资源配置、空间利用等方面实现科学对接与高效配合。统一的土地收益分配机制能够平衡政府和农民在入市及成片开发中取得的收益,遏制政府为获取高额收益而滥用成片开发征收权的行为,这是两者协同运行的制度保障。当然,具体的制度实现还依赖于在统一国土空间立法和税收制度改革中进一步构建相关配套制度。此外,土地制度改革是一项系统工程,为更有效发挥入市与成片开发制度协同的作用,还需要协调推进宅基地和集体产权等制度改革,实现各项制度的有效衔接,共同推进城乡一体化发展进程。

参考文献

- [1] 黄忠. 成片开发与土地征收. 法学研究, 2020, (5).
- [2] 陈小君. 《土地管理法》修法与新一轮土地改革. 中国法律评论, 2019, (5).
- [3] 宋志红. 论成片开发征收中的农民集体同意权. 东方法学, 2023, (2).
- [4] 于凤瑞. 《土地管理法》成片开发征收标准的体系阐释. 中国土地科学, 2020, (8).
- [5] 王斯亮. 征地制度改革的“三元悖论”及其破解. 农业经济问题, 2023, (12).
- [6] E·博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法. 邓正来译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999.
- [7] 夏柱智. 征地抑或入市? ——关于集体经营性建设用地入市的研究. 北京工业大学学报(社会科学版), 2020, (3).
- [8] 史桂芬, 沈淘淘. 新型城镇化背景下农业转移人口社会融合路径. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2021, (3).
- [9] 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, (5).
- [10] 刘守英, 龙婷玉. 城乡融合理论: 阶段、特征与启示. 经济学动态, 2022, (3).
- [11] 郑磊. 征收权的规划控制之道. 浙江社会科学, 2019, (10).
- [12] 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, (4).

- [13] 吕晓, 薛萍, 赵云泰. 空间治理视域下乡村地区国土空间详细规划: 逻辑重塑、体系解构与策略构想. 中国土地科学, 2024, (1).
- [14] 韩松. 城镇化进程中入市集体经营性建设用地所有权归属及其与土地征收制度的协调. 当代法学, 2016, (6).
- [15] 汪云, 周维思, 晏学丽等. 基于功能区视角的土地征收成片开发模式探索. 规划师, 2022, (4).
- [16] 曹康, 王晖. 从工具理性到交往理性—现代城市规划思想内核与理论的变迁. 城市规划, 2009, (9).
- [17] 高圣平. 农村集体经济组织法中的四对基本关系. 政法论丛, 2024, (5).
- [18] 程雪阳. 论集体土地征收与入市增值收益分配的协调. 中国土地科学, 2020, (10).
- [19] 陶然. 人地之间: 中国增长模式下的城乡土地改革. 沈阳: 辽宁人民出版社, 2022.
- [20] 阎巍. 土地征收核心原理与规范适用. 北京: 法律出版社, 2023.
- [21] 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, (4).
- [22] 沈开举, 方润, 司野等. 土地征收增值收益分配比例研究: 理论、现实与规范. 北京: 法律出版社, 2021.
- [23] 方润. 集体土地征收增值收益分配制度研究. 北京: 法律出版社, 2023.
- [24] 黄忠. 集体建设用地制度改革的征税与征收模式辨析. 中外法学, 2022, (1).
- [25] 熊伟. 财政分权视角下的房地产税改革. 广东社会科学, 2015, (5).
- [26] 程雪阳. 集体经营性建设用地入市背景下土地税制的完善. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2022, (4).

The Legal Mechanism for the Coordination Between the Marketization Of Collective Land Designated for Business-related Construction And the Expropriation and Development of Tracts of Land

Luo Ruifang (Beijing Academy of Social Sciences)

Abstract Establishing a synergy mechanism between two systems of market entry for collective construction land for commercial use and land expropriation for tract development is of great significance in activating rural land elements and facilitating integrated urban-rural development as well as rural revitalization. As two ways of land supply, they jointly carry the unified objective of ensuring reasonable land demand, optimizing land resource allocation and improving the efficiency of space governance. However, their functional orientation also has its own emphasis. Therefore, the two should work in coordination. The operational framework of "planning right-expropriation right/ownership-develop right" inherent in the urban-rural unified construction land system constitutes the institutional logic of synergy. Unified national territorial space planning constitutes the premise of synergy. The "five-level and three-category" planning system, technical indicators and the democratic consultation mechanism within planning guide the two to achieve scientific and efficient coordination in resource allocation and spatial utilization. A unified distribution system of land value increment is the guarantee for synergy. Following the distribution logic that combines the market-based primary distribution with government redistribution, refining the market-oriented price formation mechanism for land expropriation for tract development and defining the government's participation in distribution through value-added tax constitute the key strategies.

Key words marketization of collective land designated for business-related construction; expropriation and development of tracts of land; urban-rural integrated development; coordination mechanism; unified national territorial space planning; unified system of land revenue distribution

■ 作者简介 罗瑞芳,北京市社会科学院法治研究所副研究员,北京 100101。

■ 责任编辑 李 媛