

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^{*1}

杨庆媛^{1, 2} 杨人豪^{1, 2} 曾黎^{1, 2} 陈伊多^{1, 2}

(1. 西南大学地理科学学院, 中国重庆 400715;

2. 西南大学绿色低碳研究所, 中国重庆 400715)

【摘要】：农村集体经营性建设用地入市是采用市场机制配置农村建设用地，实现其权益价值的重要途径，对于农民增加土地财产性收入起积极作用。文章基于成都市郫都区实践，分析农村集体经营性建设用地入市收益分配以及入市促进农民土地财产性收入增长的效果及机制。研究表明：①农村集体经营性建设用地入市使农村集体建设用地的经济价值得以显化并增值，在此过程中，政府进行了基础设施的投入，以土地增值收益调节金的方式获得收益；农村集体经济组织凭借土地所有权和经营权获得土地收益，并以2：8的比例在农民个人和集体之间分配，成为农民个人及集体的土地财产性收益；②农村集体经营性建设用地入市后，农民获得“租金（现金分红）、股金、薪金和公益金”，即农民获得土地财产性收益的同时，也增加了农民的工资性收入，拓展了农民增收的渠道，入市当年农民人均直接获取土地财产性收益2086元；③农村集体经营性建设用地入市助推农民增收存在存量土地资源不够多、制度不够全等制约因素，需进一步完善农村集体经营性建设用地入市制度供给，促进农民土地财产性收入持续增长。

【关键词】：农村集体经营性建设用地；入市交易；土地财产性收入；郫都区

【中图分类号】：F301.3 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1000-8462（2017）08-0155-07

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2017.08.020

农民增收问题是我国农村发展和全面建设小康社会过程中不可逾越的关键性问题^[1]。对于农民增收问题，学者们利用比较优势理论^[2]、农业残缺状态理论^[3]、低水平均衡陷阱理论^[4]等进行解释，认为农民增收问题与市场经济密不可分。土地是农民最重要的生产资料和财产，缩小城乡居民收入差距，避免财富的代际积累和贫穷的代际传递使城乡之间形成“阶层鸿沟”，在很大程度上依赖于农民土地财产性收入增长^[5]。将农村集体经营性建设用地这一重要土地资源配置纳入市场经济的轨道，让地租地价成为反映其供求关系的“晴雨表”^[6]，是优化农村建设用地配置，促进其合理利用并促进农民土地财产性收入增长的重要途径。

¹ 收稿时间：2017-03-11；修回时间：2017-06-28

基金项目：教育部人文社会科学规划基金项目（14YJAZH097）

作者简介：杨庆媛（1966—），女，云南腾冲人，教授，博士生导师。主要研究方向为国土资源与区域发展、土地经济与政策。
E-mail:yizyang@swu.edu.cn。

2014年12月31日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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工作的意见》（以下简称《意见》），决定在全国选取33个县（市）进行试点。2015年11月初，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》（以下简称《实施方案》）中提出“允许土地利用总体规划和城乡规划确定为工矿仓储、商服等经营性用途的存量农村集体建设用地，与国有建设用地享有同等权利，在符合规划、用途管制和依法取得的前提下，可以出让、租赁、入股，完善入市交易规则、服务监管制度和土地增值收益的合理分配机制”。《意见》和《实施方案》的出台标志着我国农村集体经营性建设用地入市从“各摸各的石头各过各的河”的基层探索阶段进入了有明确的政策指引的规范化试点阶段。

近年来，对于农村集体经营性建设用地的入市合法性^[7]、入市主体^[8]、入市收益分配主体^[9]、入市的困境与出路^[10]以及入市制度^[11]等方面的实证研究成果日益丰富。随着试点的推进，需要系统总结不同区域的入市特点、经验及问题，也需要不断加强理论研究。本文基于对成都市郫都区农村集体经营性建设用地入市试点的调研，分析其收益分配政策、入市对农民土地财产性收入增长的效果及其机制，探讨面临的问题，以期完善集体经营性建设用地入市相关制度，更好地促进农民土地财产性收入增长提供借鉴。

1 郫都区农村集体经营性建设用地入市概况

郫都区位于四川省成都市近郊，2016年全区辖14个镇（街）195个村（社区），幅员面积438km²，户籍人口55.86万人，常住人口84.02万人，常住人口城镇化率68.12%，农村居民人均可支配收入22134元。根据“定基数、定图斑、定规模”的原则，测算出可入市存量集体经营性建设用地总规模328.85hm²。截至2017年2月底，共有参与受让农村集体经营性建设用地使用权的主体16家，入市土地29宗，合计面积23.35hm²，占可入市土地总面积的7.10%。涉及唐昌镇、三道堰镇等10个乡镇的13个村（社区）（图1）。16家入市主体有4家购得多宗集体经营性建设用地使用权，5号购得安德镇广福村3宗土地，14号购得三道堰镇6宗地，9号和13号各购得4宗，其余12家均购得1宗土地使用权。由于同一入市主体购得的多宗土地用途相同，区位接近，基准地价相同，因此将其合并计算。入市土地主要为三种用途，仓储用地占18.75%、工业用地占12.50%、商服用地占68.75%。工业用地和商服用地均通过挂牌或协议的方式出让，仓储用地通过挂牌的方式租赁（表1）。

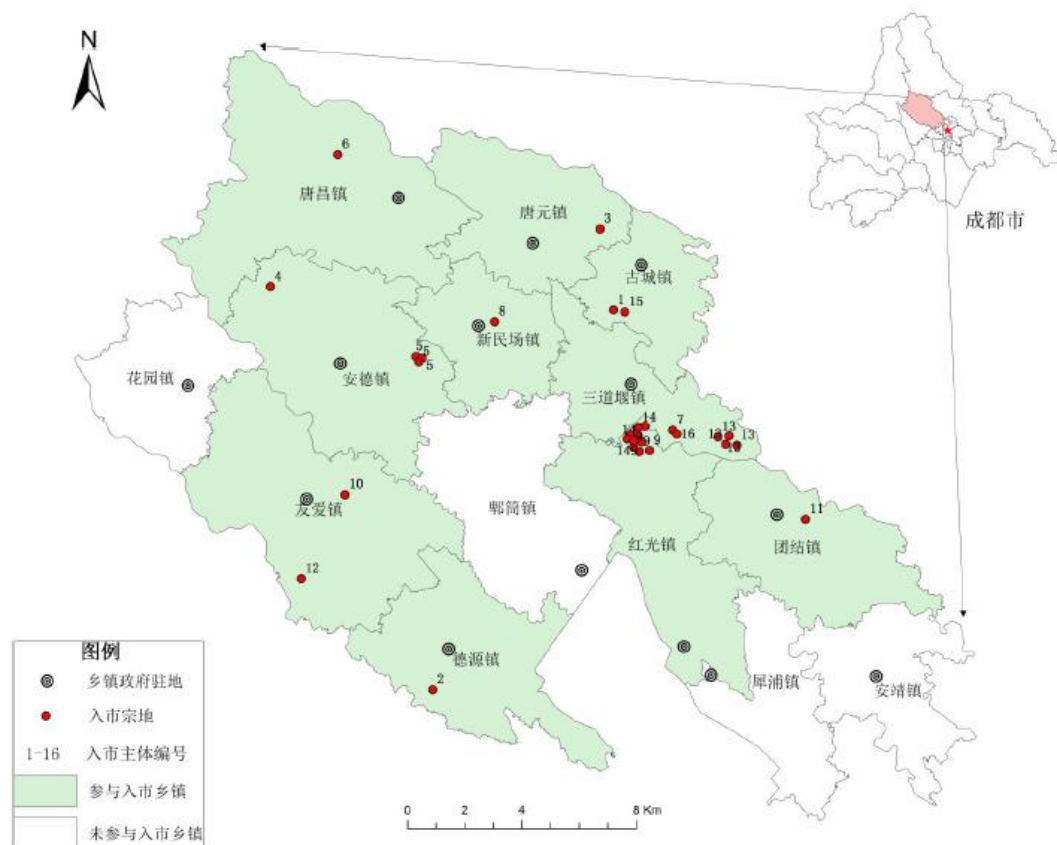


图1 郫都区入市农村集体经营性建设用地空间分布图

Fig.1 Township distribution map of the transaction of rural collective-owned construction land in Pidu District, Chengdu City

表1 郫都区农村集体经营性建设用地入市概况

Tab.1 A survey of the transaction of rural collective-owned construction land

入市主体编号	宗地面积(hm ²)	土地用途	入市方式	出让年限	基准地价(万元/hm ²)	竞得价格(万元/hm ²)
1	0.89	仓储用地	挂牌租赁	10	270.00	24.00
2	0.78	仓储用地	挂牌租赁	10	360.00	21.00
3	0.86	仓储用地	挂牌租赁	10	270.00	107.70
4	0.25	工业用地	协议出让	50	270.00	600.00
5	0.63	工业用地	挂牌出让	50	270.00	525.00
6	0.90	商服用地	挂牌出让	40	679.95	787.50
7	1.00	商服用地	挂牌出让	40	1 099.95	1 099.95
8	0.21	商服用地	挂牌出让	40	750.00	855.00
9	1.33	商服用地	挂牌出让	40	880.05	1 020.00
10	0.36	商服用地	挂牌出让	40	840.00	970.95
11	0.53	商服用地	挂牌出让	40	900.00	1 302.75
12	0.64	商服用地	挂牌出让	40	750.00	828.15
13	6.50	商服用地	挂牌出让	40	1 099.95	900.00
14	7.23	商服用地	挂牌出让	40	880.05	1 035.00
15	0.81	商服用地	挂牌出让	40	270.00	615.00
16	0.43	商服用地	挂牌出让	40	1 099.95	1 099.95

注:资料来源于四川省郫都区国土资源局。

2 郫都区农村集体经营性建设用地入市收益分配

入市收益分配是否合理是入市改革能否成功的关键。为最大限度平衡用途管制和区位条件造成不同权利人的利益失衡问题，郫都区建立了兼顾各利益主体的集体经营性建设用地入市收入分配政策和增值收益分配调节机制，其中，参与土地收益分配的主体包括区政府、村集体经济组织和具有集体组织成员资格的农民个人。

2.1 政府收益：土地增值收益调节金和转让契税调节金

根据《郫都区农村集体经营性建设用地入市增值收益调节金征收管理办法》，针对不同土地用途、区位条件以及入市方式差异化地征收增值收益调节金：①工矿仓储用地，采取招标、拍卖、挂牌方式入市的，按成交价的 13%计提；采取协议方式入市的，按成交价的 23%计提。②商服用地，采取招标、拍卖、挂牌方式入市的，一、二、三级土地分别按照 30%、24%、15%计提；协议方式入市的，一、二、三级土地分别按 40%、33%、25%计提。入市后再进行转让、出租的，以土地收益的 3%缴纳与契税相当的调节金。

2.2 集体经济组织和农民之间的土地财产性收入分配

扣除政府提取的土地增值收入调节金和转让收益调节金后，剩余收益以“二八开”的原则在村民与集体经济组织间进行分配，即村民获得 20%，村集体获得 80%。其中，村集体的收入作为公积金、公益金使用。公积金作为后续发展基金，由资产管理公司管理和运营；公益金用于村庄管理、村集体的基础设施简单配套。

2.3 政府、集体和个人所得的实际收入

截至 2017 年 2 月底，全区共有 29 宗地入市，总价款 20982.51 万元，其中政府获得土地增值收益 4460.96 万元（包括增值收益调节金 3982.95 万元和转让收益调节金 478.01 万元），村集体和农民分别获得土地财产性收益 13217.23 万元和 3304.32 万元（表 2），整体计算入市当年农民人均土地财产性收入为 2086 元，对于农民土地财产性收入增长具有明显的促进作用。

表2 郫都区农村集体经营性建设用地入市收益分配

Tab.2 Income distribution of the transaction of rural commercial collective-owned construction land in Pidu District

入市主体编号	土地用途	总收益(万元)	参与分配人数	政府收益(万元)	集体收益(万元)	农民人均收益(万元)
1	仓储用地	212.80	251	34.04	143.00	0.14
2	仓储用地	163.52	1 080	26.17	109.89	0.03
3	仓储用地	929.09	180	148.65	624.35	0.87
4	工业用地	152.02	3 082	34.96	93.65	0.01
5	工业用地	328.30	107	52.53	220.61	0.52
6	商服用地	705.97	1 740	105.90	480.06	0.07
7	商服用地	1 095.82	2 594	263.00	666.26	0.06
8	商服用地	178.98	137	53.69	100.23	0.18
9	商服用地	1 354.04	521	203.11	920.75	0.44
10	商服用地	347.07	169	104.12	194.36	0.29
11	商服用地	684.82	200	164.36	416.37	0.52
12	商服用地	530.02	421	127.20	322.26	0.19
13	商服用地	5 848.80	2 190	1 579.17	3 415.69	0.39
14	商服用地	7 478.22	257	1 346.08	4 905.70	4.77
15	商服用地	497.13	182	89.48	326.12	0.45
16	商服用地	475.91	2 727	128.50	277.93	0.03
总计		20 982.51	15 838	4 460.96	13 217.23	

注:表中的政府收益包括土地增值收益调节金和转让调节金。资料来源于成都市郫都区国土资源局。

2.4 影响集体经营性建设用地入市收入的主要因素

农村集体建设用地入市的价格以及产权主体所获收入的多少，受土地规划用途及区位等因素的影响。从表 3 可知，不同用途农村集体经营性建设用地入市收益差别较大，商服用地、工业用地和仓储用地的入市平均收益分别为 955.84 万元/hm²、562.50 万元/hm²、50.90 万元/hm²，单位面积商服用地入市收益远大于工业用地和仓储用地。土地用途不同，为集体和农民个人创造的收益也不同。商服用地、工业用地和仓储用地入市为集体带来的收入分别占总收益的 46%、28%和 26%，为农民创造的收益分别占总收入的 71%、10%和 19%。从图 1 和表 2 可知，由于用途、区位条件、基准地价以及参与分配的人数不同，人均所得土地财产性收益差别很大，收益最低的是 4 号主体竞得的工业用途土地，人均收益仅 100 元，最高的为 14 号主体竞得的商服用地，人均收益达到 4.77 万元，可见工业用地和仓储用地入市促进农民土地财产性收益增长的作用远不如商服用地。

表 3 不同土地用途农村集体经营性建设用地入市收益

Tab.3 Income of the transaction of rural commercial collective-owned construction land under different land uses pattern						
土地用途	平均基准地价 (万元/hm ²)	平均入市收益 (万元/hm ²)	入市总收益 (万元)	政府所得收益 (万元/hm ²)	集体所得收益 (万元/hm ²)	农民所得收益 (万元/hm ²)
仓储用地	300.00	50.90	435.14	27.52	324.52	73.10
工业用地	270.00	562.50	240.16	49.72	362.39	39.28
商服用地	840.90	955.84	1 745.16	19.01	586.47	273.31

3 郫都区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的机制分析

通过将存量农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、入股，土地发展权价值被激活，闲置的土地使用权让渡使村集体及农民获得实实在在的收益。郫都区各宗土地入市的情况不尽相同，但对农民产生的影响却是一致的，那就是通过直接或间接方式有效促进了当地农民的土地财产性收入增长。

3.1 土地财产价值显化

长期以来，土地财产性收入在我国农民家庭总收入中的比重甚微，通过农村产权制度改革，增加农民土地财产性收入、缩小城乡收入差距是我国统筹城乡发展的重要方面。将农村集体经营性建设用地入市交易，以市场机制配置土地资源，以价格方式将沉睡土地资产的潜在价值显现为货币化的土地财产价值，将土地发展权置换成资金，成为促进农民增收的财产基础。

3.2 土地财产价值增值

增加农民土地财产性收益的途径有两条：一是增加农民参与分配的土地财产价值量；二是提高农民在土地财产收益分配中的份额。农村集体经营性建设用地入市场交易，改变了传统的征地模式，集体经营性建设用地所具有的潜在价值在市场环境中凸显^[12]。该类土地能够产生增值有如下原因：①国家政策和规划导向。近年来，国家以中央文件的形式安排农村集体经营性建设用地入市试点、鼓励城市工商资本下乡发展农业以及二三产业，并通过土地利用规划、城乡规划和乡村发展规划等规划明确土地用途，为农村存量建设用地资产盘活和价值显化与增值提供了政策依据和规划保障，可以说这是一种政策性增值和规划增值。②郫都区位于成都市近郊的良好土地地区位使其具有商业使用价值而产生级差地租 I，而作为稀缺性资源的建设用地在经济发展中具有重要作用而增值^[13]，可以称之为稀缺性增值。③政府为促进农村集体经营性建设用地入市，发展农村经济，对入市土地所在乡镇及村进行基础设施建设，确保“大配套”到达行政村边缘甚至入市土地周边，形成级差地租 II，即投资拉动土地资产增值。

3.3 集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长的途径

集体经营性建设用地入市，农民可获得租金（现金分红）、股金、薪金和公益金“四金”，直接和间接增加农民土地财产

性收益（图2）。

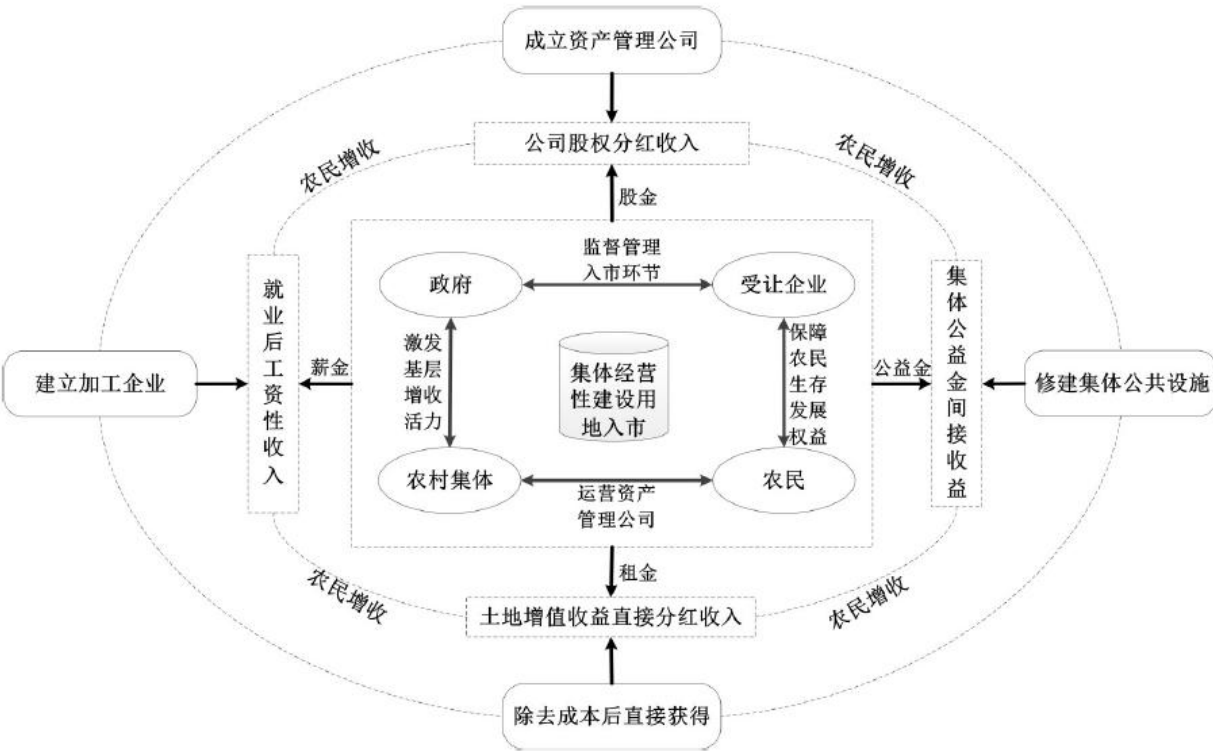


图2 “四金”促进农民土地财产性收入增长

Fig.2 Four special ways those can increase land property income of farmers

①土地增值收益分红是农民土地财产性收入的重要组成部分。农村集体经营性建设用地入市改革，通过市场机制盘活了存量农村建设用地资源，显化了农村土地资产价值，直接增加了农民土地财产性收入。郫都区集体经营性建设用地入市的增值收益以“二八开”的分配原则，入市当年农民可以获得20%的直接分红。农村集体经营性建设用地作为集体资产入市是保障农民利益的重要手段，尽管收益分红比重不高，但仍有效促进了农民土地财产性收入的增长。②股金是促进农民土地财产性收入的关键。村集体所得80%的入市收益中50%的收益作为集体经济组织的发展资金，由村集体经济组织成立的资产管理公司，用以发展壮大集体经济，村集体组织成员以资产管理公司股东的身份，每年享受股金分红，成为保障农民土地财产性收益增长的长效机制。③农民就业方式转变间接促进土地财产性收入增长。村集体以集体经营性建设用地招商引资，为当地农民创造就业机会，增加工资性收入的同时，促进农用地流转，间接增加农民农用地财产性收入。④公益金是助推农民增收的有益补充。村集体所获土地收益中30%作为公益金，一方面用于该集体经济组织生产生活设施改造、新村建设与管理，吸引更多的社会资本投向农业农村，拉动农村经济发展，带动农民共同富裕；另一方面公益金用于购买新农合、发放养老补助等，提升村级公共福利，村集体经济组织成员成为集体公益金的实际受益者，获得转移性收入，也提升了农村的自我发展能力。

4 郫都区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的制约因素

农村集体经营性建设用地入市是乡村工业化和乡村城镇化的重要途径，也是解决“工商业在城市、农业在农村”二元经济带来的城乡差距的制度安排，更是用市场机制显化和实现集体建设用地经济价值的必由之路。当前，在各地开展集体经营性建设用地入市试点中，面临诸多困难，也成为农民增加土地财产性收入目标实现的制约因素。

4.1 可入市土地资源较少

郫都区试点中允许入市的土地被限定在土地利用现状及规划均为集体经营性建设用地的范围。从总体上来看，存量农村集体经营性建设用地数量少、不集中，对工商资本投资的吸引力不够强。

天府新区获批后，建设用地指标缺口很大，土地整治指标优先向天府新区倾斜。郫都区自 2015 年 2 月启动农村土地制度改革试点以来，完成入市土地面积 23.35hm²，仅完成了 80hm² 入市目标的 29.19%。此外农村集体经营性建设用地单宗面积小且多与分散的宅基地混杂在一起，整合难度较大。调研发现，郫都区入市宗地平均面积为 1.46hm²，有 18 宗地的面积未达到平均面积，最小的单宗面积仅 0.03hm²，难以形成规模效应，也难以吸引更多的土地需求者。

4.2 集体资产量化标准不统一

由于缺少政策法律依据，集体资产量化没有统一的标准。集体资产按其用途分为资源性资产、非经营性资产和经营性资产，集体资源性资产量化相对简单，但集体非经营性资产和经营性资产量化较为困难。郫都区作为集体经营性建设用地入市试点区，对集体资源性资产（即集体经营性存量建设用地）量化的通用做法是在提取全区 2014 年土地利用现状数据库中的集体建设用地数据及图斑的基础上，结合“两规”和权属来源综合确定入市规模，然而确定集体存量建设用地规模仅仅是实现“量化改革”过程中的清产核资，未能合理确定折股量化的资产，以及存量集体经营性建设用地上附着物等资产，因此集体经营性建设用地入市增值收益额度不能精准地体现在总收益中。

4.3 农村金融体系发展缓慢

农村金融体系发展缓慢，制约了农民土地财产性收入增长。农村金融机构单一、金融信息网络建设不足等，影响郫都区农村集体经营性建设用地入市后农民土地财产性收入增长。一方面由于农村金融体系不健全，仍以农村信用社为主体，各大商业银行网点相对较少；另一方面农村金融产品创新性不足，缺乏农民这一受众群体的金融理财产品；同时，金融对农村新型经营主体的支持力度不够。随着农村集体经营性建设用地入市带给农民土地财产性收入的增长，农民家庭拥有货币资产增加，而当前大部分农户处置货币资产的主要方式仍是存入银行，这就造成了货币资产升值空间受到极大的限制。

5 研究结论

近年来，农村集体经营性建设用地入市受到日益广泛的关注。本文通过对试点地区成都市郫都区农村集体经营性建设用地试点的实地调研，分析其土地增值机制、土地收益分配以及促进农民财产性收入增长的制约因素，得到如下主要结论：

①农村集体经营性建设用地入市对农民土地财产性收入增长具有明显促进作用。集体经营性建设用地入市，使市场机制在农村建设用地资源配置中起决定性作用，其不仅显化了农村土地资产价值，也促进土地财产增值，直接增加农民土地财产性收益增加；而且通过劳动力转移促进农地流转，为工商资本规模化经营农地创造了条件，使农民获得工资性收益的同时增加了农地流转实现的土地财产性收益。郫都区集体经营性建设用地入市，农民获得的租金（现金分红）、股金，以及公积金和公益金的转移收入，有力地促进农民增收，特别是土地财产性收入增长，入市当年人均获得土地财产性收入 2086 元。有 5 个主体涉及土地入市的村，农民人均土地财产性收入增长超过 5000 元，接近人均纯收入的 1/4。

②合理的土地入市收益分配机制是农村集体经营性建设用地有序流转的核心问题，明确农村集体建设用地入市的增值收益来源是建立合理的收益分配机制的前提。应在确立政府提取土地增值收益的合法性和合理性基础上，科学测算政府、集体和农民的收益分配比例。因为国家鼓励入市、工商资本下乡的政策和政府规划是农民土地财产性收入实现和增长的根本原因，政府投资是入市土地增值的直接原因。也就是说农村集体经营性建设用地入市产生的增值收益是政策性增值、规划增值（用途性增

值)和投资性增值综合作用的结果。理论上讲政府理应获得部分土地增值收益,体现政府进行基础设施投入对土地价值增值的贡献,现实中政府是否提取土地增值收益调节金和提取的比例可根据政府的财政实力决定,财政实力强则可以不提取或少提取,让利于民。扣除政府收益后的剩余入市收益在村集体和农民之间在郫都区按“二八开”的分配比例分配有其合理性,也得到农民的认可,但不同区域此比例可以有差别,应因时因地而异。

③强化资产管理公司运作管理是促进农民财产性收益持续增长的重要途径。村集体所得土地入市收益中,50%作为公积金量化为股权配股给村民,并由集体资产管理公司管理和经营,集体资产管理公司对资产的管理和运作能力直接关系到土地财产性收入可持续性。应加大力度培植或聘请职业经理管理集体资产管理公司,不断壮大集体经济。将集体经营性建设用地入市与农用地流转相结合,建设用地规模化利用与农业规模经营相结合,入市后的集体经营性建设用地利用应与农村产业发展相结合,特别应结合当地的产业特点,与农业品加工、乡村旅游等二三产业发展紧密结合,将农业生产变成旅游、生态、休闲养生的载体,提升农业产业附加值。让农民获得集体建设用地财产性收入的同时,获得农地流转的土地财产性收入,并获得工资性收入。

参考文献:

- [1] 王玉波.农村建设用地入市影响土地财政区域效应[J].经济地理,2016,36(5):159-167.
- [2] Ricardo D. On the Principles of Political Economy and Taxation [J]. History of Economic Thought Books, 2015(1): 62-74.
- [3] List F. The National System of Political Economy [M]. The Two Narratives of Political Economy, 2004: 243-246.
- [4] Nelson RR. A Theory of the Low-Level Equilibrium Trap in Under developed Economies [J]. China Labor Economics, 2006, 46(5): 894-908.
- [5] 鲁玉秀.基于农民增收的土地供给侧改革探讨[J].农业经济,2016(9):83-85.
- [6] 丁建军.湖南武陵山片区农民收入增长及演变特征的县际差异[J].经济地理,2014,34(10):137-143.
- [7] 郑丽霞.农村集体经营性建设用地“入市”流转的法律问题研究[J].农业经济,2016(9):100-102.
- [8] 孙阿凡,杨遂全.集体经营性建设用地入市与地方政府和村集体的博弈[J].华南农业大学学报:社会科学版,2016,15(1):20-27.
- [9] 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.
- [10] 吴萍.农村集体经营性建设用地“同等入市”的困境与出路[J].广西社会科学,2016(1):96-101.
- [11] 张四梅.集体经营性建设用地流转制度建设研究——基于优化资源配置方式的视角[J].湖南师范大学社会科学学报,2014,43(3):114-119.
- [12] 张冰楠.集体经营性建设用地入市增值收益分配研究[D].郑州:郑州大学,2016.

[13] 贺雪峰. 地权的逻辑 II：地权变革的真相与谬误 [M]. 北京：东方出版社，2013.