华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

宅基地增值收益分配体系的规范构建

夏 沁

(中南大学 法学院,湖南 长沙 410072)

摘 要: 探寻平衡国家、集体和个人收益的分配机制,是新一轮宅基地改革的重中之重。通过对比总结2015年以来的两轮宅基地试点改革,可以发现,宅基地增值收益实质是宅基地之上新增加的财产价值,此种价值进一步表现为土地发展权、宅基地财产权利和区位因素所对应的用途转换、权能分离和级差地租的市场价格。宅基地增值收益分配也是对上述3类财产价值的分配。其中,土地发展权所对应的用途分配能激励政府的行为;宅基地财产权利所对应的权能分配能激励权利主体的行为;区位因素所对应的级差地租能激励社会特定或不特定主体的行为。因此,构建"用途-权能-区位"三位一体的规范体系能够实现局部公平、代际公平以及成本收益的配置公平,更好地解决宅基地增值收益分配中的平衡基础不统一、平衡规范不明确、平衡方式不稳定、平衡模式不一致等问题。

关键词: 宅基地改革;宅基地增值收益;财产价值;分配机制

中图分类号: D922.32 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2023)04-0001-12

一、引言

历史不断地表明,利益格局决定改革动力,宅基地增值收益分配直接关系到宅基地改革的成败。基于党的十八届三中全会提出的宅基地收益分配的新格局,传统政府主导的利益格局得以重构为多方共享并强调农民收益的分配机制,即"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"①。2015年启动的第一轮宅基地试点改革坚持"收益利民"的分配方针,成效斐然。2020年展开的新一轮宅基地试点改革再次强调健全宅基地收益分配机制,并要求"探索让集体成员长期分享宅基地增值收益的有效途径"②。此种分配机制亦契合党的二十大报告所提出的"赋予农民更加充分的财产权益"的制度内涵。

有鉴于此,探寻平衡国家、集体、个人收益分配的具体路径(即分配机制的规范化和制度化),

收稿日期: 2023-03-31 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2023.04.001

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22&ZD202);湖南省社会科学基金一般项目(XSP2023FXZ023);中央高校基本科研业务费专项资金项目(63222046)

作者简介: 夏 沁(1992—),女,湖南常德人,中南大学法学院讲师,主要研究方向为土地法、物权法。E-mail:xiaqin113@163.com

①有学者认为应以党十八届五中全会提出的共享发展理念为纲要构建合理的宅基地增值收益分配体系,该观点较政府主导的分配方案有所进步,但并不完全契合改革的发展。从党中央的文件来看,宅基地增值收益分配在强调多方主体共享的同时,也注重农户个人收益的增加。这与长期以来坚持政府主导改革、忽视农户个人利益的现实有关,也是充分调动农户积极性和主动性的必然结果。参见徐美银的《共享发展理念下农村土地增值收益分配制度改革研究》一文,载于《中州学刊》2016年第9期。

②2015年,中央和国务院办公厅联合发布了《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》,正式启动了第一轮宅基地试点改革。2020年,农业农村部发布《深化农村宅基地制度改革试点方案》,决定展开新一轮宅基地试点改革,并将试点地区的范围扩展到全国104个县(市、区)和3个设区市。相较于第一轮改革,本轮改革涉及到的试点地区更广,农户与非农户的利益更为复杂。

成为新一轮宅基地改革的重中之重。但现有关于分配机制的研究和实践却未能实现此种平衡,具体表现在:其一,平衡基础的不统一。理论上关于土地增值收益归属的争议较大,目前较具代表性的观点为"涨价归公""涨价归私"以及"公私兼顾"[1]。其二,平衡规范的不明确。《民法典》《土地管理法》《乡村振兴促进法》等法律均未确定宅基地增值收益分配的相关规则。《农村集体经济组织法(草案)》《农村集体经济组织示范章程(试行)》等规范也仅涉及集体组织内部之间的收益分配。其三,平衡方式的不稳定。实践中对于宅基地增值收益分配的合理标准、配置因素以及具体方式均不确定,并且地方之间变动较多[2]。例如,地方政府可能以税收或调节金的方式,集体和个人则可能以一次性货币或房屋补助、集体股份、社会保障等方式参与分配。其四,平衡模式的不一致。不同宅基地改革模式导致宅基地增值收益分配比例有所区别。如江苏省X市宅基地置换中国家、集体(个人)分配比例在60∶40;川渝地区土地发展权转移模式为50∶50;义乌市集地券模式为86∶14[3]4-28。整体上,既有理论和实践既缺乏宅基地财产价值与增值收益分配的关联性研究,也未能准确把握有关平衡多方主体利益的宅基地增值收益分配的规范和制度。这严重阻碍了宅基地收益分配机制的改革进程。

据此,本文拟从宅基地增值收益分配的试点实践出发,通过总结试点地区宅基地增值收益分配的主要类型,深入剖析宅基地增值收益分配与所涉财产价值的联系,以此提出实现国家、集体和个人多方共享并强调农民收益的分配机制的规范化和制度化路径。

二、宅基地增值收益分配的试点总结和主要类型

2015年以来的两轮宅基地试点改革的落脚点,均在于健全宅基地增值收益的分配机制,以实现对农民收益长效长久的保障。目前,大部分试点地区已就宅基地增值收益的市场化配置以及收益分配的市场化实现展开了积极的尝试。试点地区的探索表明宅基地在改革过程中产生了额外的增值收益,并且存在不同的分配模式。此种背景下,本文根据增值收益所产生的基础的不同,进一步归纳并总结典型地区运作的主要类型。

(一)类型Ⅰ:以用途转换为宅基地增值收益分配的基础

基于土地发展权的宅基地增值收益的市场价格,与土地规划和用途管制有关。按照《土地利用现状分类》规定,土地利用类型被分为耕地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地等12个大类。在严格实行用途管制的情况下,每类土地的基准地价不同。宅基地的用途转换,必然会带来土地价值的变化。

第一,宅基地转变为集体经营性建设用地而产生的增值收益。《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》第8项明确允许村集体将闲置的宅基地转变为集体经营性建设用地入市。实践中,宅基地转变为集体经营性建设用地的增值,主要得益于产业结构的优化。以北京大兴为代表,在"镇级统筹"的模式下,由政府出资对宅基地进行统一的改造投资,集体则按照政策,将改造后节余土地的30%转变为集体经营性建设用地入市。原有宅基地的用途,也从住宅用地转变为发展产业、实现城市功能的"万能用地"①。根据笔者的调研统计,自宅基地改造入市后,大兴区安定镇获得了超25亿元的增值收益(新增建设用地价值扣除原有宅基地价值)。以广东南海为代表,在"市场主导"的模式下,土地整备中心、农村集体或投资人将宅基地整合为连片的集体经营性建设用地,并与国有建设用地一并作为产业用地"混合开发"②。近些年,南海大沥镇通过

① 该产业地块的用地性质为F81(绿隔产业用地),被称为"万能用地",既可以建设商服商办、康养文旅、金融服务、科技研发、企业总部等产业项目,也可以建设人才公寓、租赁住房、共有产权房等居住产品。

② "混合开发"是在连片改造中,允许将不同性质、不同用途的土地统一交易,一并入市。参见《佛山市南海区农村集体经营性建设用地入市管理试行办法》。

“国有 + 集体”“居住 + 产业”的混合方式,获得了明显的增值收益。

第二,宅基地复垦为耕地、园地、林地、草地等农业用地而产生的增值收益。在符合土地利用规划和城乡规划的秩序下,宅基地复垦为农业地的增值收益来源于复垦后农用地的价值以及节余的建设用地指标在市场交易中的成交价格两个部分。通常来说,农用地的价值相对较低,部分试点地区通过规模化、集约化和现代化的生产经营方式,实现了宅基地复垦后的价值增值。以江苏昆山、南通、南京等地为典型代表,当地政府主导推动了将整村或整片区的宅基地集中复垦为耕地的“万顷良田建设工程”,旨在促进农业由传统分散经营转变为现代规模农业经营,并最终实现耕地、劳动力、资金以及技术的聚集效益。在“万顷良田”的试点实践中,农业用地的结构、规模、布局等均获得优化,小农户与专业大户、家庭农场、龙头企业、农村合作社等新型农业主体衔接良好,复垦所带来的增值较为明显。

第三,宅基地征收置换为城乡新社区或集聚区的国有土地使用权而产生的增值收益。宅基地集中整治过程中,一般会涉及对农民原有居住的房屋及宅基地后续安置的问题。部分试点地区采取征收原有宅基地的方式,并按照一定权益和比例,将宅基地置换为国有建设用地。浙江义乌佛堂镇蟠龙花园项目即为典型,在宅基地被征收为国有土地后,社投集团将其开发为公寓住宅和配套商业服务用房,并在保障户有所居的前提下(限制人均最低面积交易或抵押),允许农民按照原有宅基地占地面积 1∶5 置换为公寓、工业仓储、商业用房或货币补偿[①]。此种聚集建设改变了原有宅基地之上的住房属性,使得其具备完整产权而获得增值。此外,浙江嘉兴的“两分两换”、四川成都的“双放弃”以及上海郊区的“宅基地置换”等所产生的宅基地增值,都是在宅基地登记确权和国家征收后,将宅基地权益置换为国有建设用地使用权的结果。

(二)类型Ⅱ:以权能分离为宅基地增值收益分配的基础

“三权分置”的背景下,这类宅基地增值收益的市场价格由宅基地所有权、资格权和使用权所对应的财产价值构成。根据《民法典》的规定,宅基地所有权和使用权仅具有占有、使用的权能,宅基地的财产属性和市场价格不显。资格权与使用权的分离,使得宅基地具备收益和处分权能的可能。试点改革中宅基地产权的增值,正是通过对宅基地所有权权能分离后的权利进行市场化交易和流转而产生的。

第一,在农村集体经济组织法人化改造的路径下,通过落实宅基地所有权而产生的增值。农村土地最大的问题在于集体所有者不明、所有权虚置。为此,党的十九大报告提出了集体资产股份合作,并以此作为深化集体产权改革的基本方向。各地试点通过将集体经营性资产折股量化到人、确权到户的办法,有效地促进了集体资产的保值增值以及农民财产性收入的增加[②]。在《民法典》第 96 条确立了农村集体经济组织特别法人的地位后,农村集体经济组织的专门立法也提上了日程,集体经济组织被赋予了行使或代表行使宅基地所有权的重任。《深化农村宅基地制度试点改革方案》进一步指出集体经济组织可通过行使规划、分配、调整、管理等权利落实集体的所有权。以重庆试点地区的巴渝民宿为例,该地区农村集体经济组织以宅基地入股、宅基地上的房屋联营的方式,推动了资源变资产、资金变股金、农民变股东,并按照农户 51%、民宿公司 49% 的比例共享宅基地及房屋的所有权。此种利益联结有效地推进了农村集体经济和农户个体财产的双重增值。贵州六盘水市“三变”的改

① 参见《义乌市城乡新社区集聚建设实施细则》。

② 例如,上海闵行区梅陇镇华二村 2015 年集体净资产增加到 2.05 亿元,集体年收入也由改革时的 3300 万元增加到 8100 万元,年均增长超过 9%。广东佛山南海区村组两级集体经济组织实现可支配收入 73.37 亿元,其中用于农民股份分红 40.62 亿元,分红比例高达 55.36%。参见农业农村部 2017 年发布的《关于农村集体资产股份权能改革试点情况的报告》。

革更为彻底,入股后全市“空壳村”的比例大幅下降,宅基地的经济价值明显提升。

第二,在宅基地有偿退出的路径下,通过分离出宅基地资格权或宅基地使用权而产生的增值。宅基地的有偿退出,也是农户丧失宅基地资格权或使用权,并通过评估宅基地基准价而获得市场化补偿的过程。过去,宅基地收益和处分权能的缺失,导致宅基地缺乏退出的路径和动力。新《土地管理法》第62条新增了有偿退出的规定,以此初步肯定了宅基地的收益和处分权能。《深化农村宅基地制度试点改革方案》明确提出,在合法理由的情况下,探索采取有偿方式引导农户退出。试点地区主要通过资格权的期权化或指标化,对退出宅基地的农户予以补偿,从而实现了可预期的宅基地增值。根据笔者调研,浙江义乌即将宅基地资格权作为一种期待物权①,农户可按照评估价转让该权益,其后有需求可再购置权益指标。江西余县的集体经济组织进一步区分了宅基地全部或部分退出、农户或非农户身份退出、永久或适当期限后重新获得资格权退出等不同情况进行补偿②。至于补偿的方式也是多样化的,如四川泸县在城镇购房、城镇规划区内外、困难户等4类基本的情形下,分别对退出的农民予以养老保险、住房优惠、医疗保险、子女教育等公共服务补偿,或货币、资金、实物等一次性补偿③。

第三,在宅基地有偿使用的路径下,通过分离出两类宅基地使用权而产生的增值。宅基地有偿使用是就“一户多宅”、超标占用以及非集体经济组织成员合法占有宅基地的情形,由农村集体经济组织收取有偿使用费的制度。宅基地“使用权”从无偿到有偿的增值,关系到了国家、集体与个人利益的二次分配,触及到了宅基地产权配置的核心问题。以安徽金寨县、四川泸县等为代表,有偿使用的增值表现为对债权属性的宅基地使用权按年收取有偿使用费。如金寨县规定宅基地有偿使用费交费义务人应在每年12月底向本集体经济组织交费,未缴纳的主体无法取得宅基地及住房对应的权利④。以宁夏平罗县、贵州湄潭县、广西北流市等为代表,有偿使用的增值表现为对物权属性的宅基地使用权收取一次性的有偿使用费。如湄潭县规定一次性收取不超过70年的有偿使用费,并按照宅基地基准地价的比例计算⑤。

此外,上述宅基地使用权通过流转和抵押,使宅基地的收益和处分权能得到进一步放开,从而产生了新的增值收益。《深化农村宅基地制度试点改革方案》明确指出,集体经济组织和成员可通过自营、出租、入股、合作等多种方式利用宅基地,并且允许将宅基地使用权作为抵押物进行价值评估和处置。以云南大理为代表,该地村庄将宅基地改造为民宿进行经营、出租或合作经营,并与特色旅游业、洱海保护综合整治、生态绿化等项目有机结合,有效促进了农村宅基地利用流转的增值和农业产业链的延伸。浙江义乌通过自然资源开发局、农业农村局、执行局、人民银行、房屋登记机构等多个部门的联合,预留了农民人均最低占有宅基地使用权的面积(登记为不得转让和抵

① 期待权指可在将来取得与实现的权利,可发生于债权或物权之上。此处期待权是将来可获得物权性的宅基地使用权,即发生于物权上的期待权。

② 对于部分退出多占宅基地的农户,根据房屋结构和质量按20~50元/平方米补偿;对于全部退出宅基地的农户,补偿标准上浮20%,并且在15年后仍可重新获得村庄宅基地权利;对于非集体经济组织成员“多户一宅”的,若其他户有退出意愿,可按照50元/平方米标准补偿给农户;对于常年在城镇工作生活、自愿放弃宅基地并进城购房的农户,可以在政府划定的县城优势地段选购房屋,同时享受政府600~800元/平方米的房价补贴。参见《义乌市农村宅基地资格权益登记工作规则》《余江县农村村民建房管理暂行办法》《余江区农村宅基地制度改革试点工作简报》。

③ 参见《泸县农村宅基地有偿退出管理暂行办法》第6条。

④ 参见《金寨县农村宅基地节约集约和有偿使用办法(试行)》第10条、第12条。

⑤ 参见《湄潭县农村宅基地有偿使用管理暂行办法》第6条、第7条。

押),在预留之外则允许将宅基地使用权作为转让、抵押的标的物①。

(三)类型Ⅲ:以极差地租为宅基地增值收益分配的基础

宅基地增值的一个很重要因素,是区位变化所带来的土地级差收益。按照马克思的地租理论,不同区位的宅基地在所有权分离出使用权后,由其经营收入的差异而产生的超额利益,是级差地租Ⅰ。在此基础上连续投资而改变相对区位所产生的超额利益,为级差地租Ⅱ[4]。这两种级差地租,共同构成了宅基地的增值收益。

第一,宅基地整理的节余土地用于城乡建设用地指标交易而产生的级差增值。宅基地整理是优化土地利用结构、实现节约集约利用的必然路径。整理之后,节约的宅基地经过复垦可形成建设用地指标。以浙江义乌市为代表,在"农村更新""异地奔小康"以及"集地券"的模式下,宅基地复垦的农用地可经验收后折算为建设用地指标,并在全市城镇范围内进行交易。并且,该指标可以一个相对市场化的价格在义乌产权交易所进行挂牌拍卖,当地政府通常也设有指标交易的最低保护价。此种指标的价值,正是从农村向城市区位转移的过程中所形成的级差增值。另一个典型是重庆的地票改革,即农村集体或个人腾出等量面积的建设用地指标,该指标被转换为"地票"后可用于有条件的建设区,或差异化地用于城市新区和生态保护区②。在《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》出台后,节余指标带来的级差增值更为明显。

第二,宅基地通过有偿选位、有偿调剂、竞价区位等方式而产生的级差增值。有偿选位或择位竞价,是指多名符合条件的集体经济组织成员以市场价格竞争不同位置宅基地的选位方式。目前,贵州湄潭县、四川泸县等多个试点地区均启动了宅基地有偿选位的改革,即经过挂牌公示、竞拍人建房资格审核等程序后,农民可在当地的产权交易所以拍卖的形式取得适合建房的宅基地。此种方式既能改善农民住房的位置、环境等条件,也增加了农村集体的收入。如贵州湄潭县将有偿选位作为农村集体经济组织对有偿使用的自治规定,并授权集体经济组织通过公开竞争或其他方式收取有偿选位费。所得款项实行收支两条线,并按照"取之于户,用之于村"的原则,用于壮大集体经济、建设公共设施等③。四川泸县则推行了宅基地跨区的有偿调剂,将选位配置的范围扩大到了全县域。在该范围内,农户可在公共资源交易中心申请以有偿或竞价交易的方式调剂宅基地的使用。

第三,在不改变土地权利属性和用途的前提下,将不同地理位置和周边环境的宅基地进行置换而产生的级差增值。在集体土地性质和用途均不变的情况下,宅基地置换所带来的增值收益主要来源于区位因素。以上海市为例,城市规划区内的宅基地置换,是通过"村改居"变更土地性质和村民身份来实现的。其置换的房屋有产权且可交易,此时,增值涉及土地性质的转变;城市规划区外的宅基地置换,则是以"中心村建设"的模式展开,其置换的房屋并无产权,仅涉及区位变化所带来的增值。此外,与宅基地整理不同的是,宅基地置换是通过房屋位置的实际变动而非指标交易来获得级差收益。以重庆九龙坡为例,试点镇和村按照当地政府的规划,将全区20%的宅基地集中用于修建农民公寓。在此基础上,本村农民的宅基地及其上住房再按照1∶2的比例置换为农民公寓。此时,宅基地置换也未涉及集体土地性质和用途的变化,而是通过地理位置的变化产生了增值收益。

三、宅基地增值收益的财产价值属性及分配路径

综上所述,宅基地的增值收益源于用途改变、权能分离以及区位因素所带来的市场价格的提

---

① 参见《义乌市农民住房财产权抵押贷款试点实施办法(附贷款额度)》第7条。

② 参见《重庆地票管理办法》第33条、第34条、第37条。

③ 参见《湄潭县农村宅基地有偿使用管理暂行办法》第10条、第11条。

升。而宅基地增值收益对宅基地财产价值的发现以及价格实现,实质是如何确定交换价值以及采用何种形式确定的问题。由此,宅基地的财产价值成为增值收益及分配的核心内容。其围绕增值收益取得、分配、再取得、再分配,又进一步分化出了宅基地财产权利和土地发展权,从而决定了区别于国有土地增值收益分配的基本路径。

(一)宅基地增值收益本质是财产价值的再发现

过去,宅基地因其产权不完整,导致农民缺乏盘活利用宅基地的动力,严重制约了宅基地财产功能的实现。"当'外部利润'的增加不能被内在化时,就必然产生制度创新的激励"[3]64。近年来,北京大兴、浙江义乌、四川泸县、贵州湄潭县等地区的宅基地"三权分置"、有偿使用、有偿退出、确权登记等系列制度创新的核心,正在于通过明晰产权以契合宅基地资源的市场化配置,从而将此种宅基地价格提升所带来的增值收益内在化。产权的主要功能在于实现外部性的内在化并以此实现对产权主体的激励[5]98。现阶段,宅基地的商品属性和资产属性不断显化,其不仅是保障农民的安居之所,也成为农民最重要的固定资产。上文提到的宅基地试点改革中3类主要宅基地增值收益,其实质就是宅基地产权改革所释放的财产价值。

中央文件和政策规范在制度层面进一步阐明了此种价值并归纳为:一类是宅基地直接产生的财产价值,如类型Ⅱ中涉及到的宅基地使用权流转、有偿转让、有偿退出、有偿使用、股份合作或转变为集体经营性建设用地的收益;另一类是宅基地间接产生的财产价值,如类型Ⅰ和类型Ⅲ中涉及到的产业融合或产业链发展的收益。可见,宅基地财产价值涵盖了类型Ⅰ、类型Ⅱ和类型Ⅲ的收益。仅以单一的类型作为宅基地收益分配方案的基础并不可行。

理论上,我们通常根据财产价值增加的原因,将增值区分为投资性、用途性、供求性和政策性增值。有学者进一步将此种增值分类界定为基于增值贡献的路径,并另外总结了基于地租形态、产权归属以及公平正义的路径。其指出"由于研究路线和方法的差异",增值分配的依据和比例关系存在很大的分歧[6]。尽管增值分类的方法不同,但不可否认,现有增值类型均是在区分不同的增值原因的基础上,再展开的增值分配。

鉴于此,首先应当厘清宅基地增值的具体原因。其一,因宅基地还权赋能带来的财产性收入,主要的增值原因是"三权分置"等政策的调整;其二,因宅基地资产自身增值产生的财产性收入,可能的原因包括宅基地权利人直接投资、用途转变、区位变化等;其三,产业增值收益是宅基地在产业链发展环境下产生的增值,仅涉及外部辐射性投资、供求因素、政策调整等自然增值原因。这意味着,不同增值原因对应的分配类型并不相同。

就权利的演变来看,后两种情形反映了宅基地权利在试点改革中发生扩张和产生外部性的过程。通过宅基地使用权能、收益权能、处分权能获得的增值,因其与宅基地财产权利直接相关,故所有权人、资格权人以及使用权人可按照权能进行分配,如宅基地出租入股、宅基地之上的直接投资等。至于其他原因产生的自然增值,可能已经超出了现行法上宅基地财产权利的范围。

(二)土地发展权实质是对宅基地财产价值的再分离

我国学界援用英美法系中土地发展权的概念,旨在借助土地发展权的性质定位和权利归属,以确定土地增值收益的分配路径。所谓土地发展权是指变更土地用途或改变土地利用强度及享有由此带来收益的权利。以土地发展权为基础指导增值收益分配的主要观点有:其一,"涨价归私",即土地发展权是所有权的固有内容或组成部分,应侧重考虑对权利主体予以分配,不过,因诸多增值原因与社会发展有关,部分返还社会也无不当[7];其二,"涨价归公",即土地发展权产生于国家管制权,是基于国家对土地利用开发限制而形成的权利,因此,国有模式具有合理性,但同时应保障全民共享土地增值[8];其三,"公私兼顾或公私共享",即土地发展权为国家、农民、集体等产权主体共同享有,基于此,土地发展权产生的增值收益应在多个产权主体间进行公平合理的

分配[9]。

本文认为,首先,土地发展权仅适用于宅基地部分自然增值分配的情形。部分学者认为,改变土地使用性质的土地发展权,应归国有;未改变使用性质的,但对原有土地增加投入的发展权,则归所有权人所有。此种主张虽区分了增值的权利依据,但混淆了土地发展权与宅基地财产权利各自作用的范围。前者仅适用于宅基地自然增值的情形,后者则适用于自然增值以及人工增值的情形。就土地上增加投入的情形,实属通过占有、使用获得的人工增值,其自应是宅基地财产权利延续的结果,而非土地发展权。两者共同构成了宅基地财产价值的权利依据。这也意味着,土地发展权概念的提出及其与宅基地财产权利的区分,完成了对宅基地改革所释放的财产价值的初次分离。

其次,尽管学界对土地发展权属性争议较大,但均肯定了国家、集体、农民共同参与分配的理念。如,“涨价归私”论调中采取的土地增值税、土地发展权转移、土地发展权购买等措施,以及“涨价归公”中的安置补偿、公共财政、农村风险基金等,这些后续的配套制度,弱化了土地发展权归属对分配结果的影响,从而修正了原本“涨价归私”或“涨价归公”的增值理论。土地发展权也因此成为兼顾国家、集体、个人利益的宅基地增值收益分配机制的基础权利。修正后的土地发展权,为兼顾公私利益而对宅基地财产权利予以横向(用途)和纵向(强度)的拓展,从而使得宅基地改革所释放的宅基地财产价值再次发生分离。

由此可见,土地发展权与宅基地财产权利的关系,进一步决定了宅基地增值收益及其分配的内部结构。根据权能分离的理论,宅基地的财产权利可以理解为宅基地改革释放宅基地财产价值过程中所有权权能分离的结果。“三权分置”的语境下,宅基地所有权、宅基地资格权和宅基地使用权,是宅基地占有、使用、收益权能分离的结果,宅基地财产权利则是上述权能分离出的不同类型权利的总和。而土地发展权不同于所有权、资格权、使用权等宅基地财产权利,其并不是所有权权能分离的结果,而是在原有财产权利基础上基于国家管制所拓展出的新的权能。此时,土地发展权是宅基地改革所释放财产价值再分离的结果,并不能简单地被纳入到宅基地财产权利的体系之中。

(三)宅基地增值收益分配区别于国有土地增值收益分配的基本路径

不可否认,增值原因仍然是展开增值收益分配的根本依据。即使在土地发展权与增值收益脱钩的情形下,集体与农民参与增值收益的分配,仍然是基于其直接投资或政策对农村保障支持等原因。而宅基地财产权利与土地发展权作为宅基地改革所释放宅基地财产价值的权利基础,理论上可以在区分两者的基础上对相应的增值收益进行分配。同时,受制于宅基地作为集体土地的本质属性,宅基地与国有土地增值收益的产生和分配路径存在根本性的差异。基于此,需要进一步区分国有土地发展权和宅基地财产权利、宅基地所涉权利的权能以及区位因素,进而确定不同于国有土地增值收益分配的基本路径。

第一,宅基地所有权、土地发展权与宅基地增值收益之间的不对称性,要求区分土地发展权和宅基地财产权利进行分配。在国有土地的语境下,国家同时作为所有权人和管理者,就土地发展权产生的增值收益归私或归公,其分配与基于投资产生的收益分配路径一致。而宅基地所有权主体与管理者发生分离。其中,改变土地用途或利用强度产生的增值收益,与作为管理者的国家(土地规划权和管理权)直接相关;基于投资产生的增值收益,主要是权利主体投入的结果。此时,土地发展权和宅基地所有权之间涉及的增值收益主体、权利性质以及内容均不对称,故两者所对应的基于用途和投资原因产生的宅基地增值收益分配路径,自是不同。

第二,宅基地财产权利、土地发展权在英美法系和大陆法系的差异性,要求区分宅基地所涉权利的权能进行分配。英美法系通常以“权利束”的观念来解读宅基地权利以及各个权利之间的关系。产权概念同时包含公私权利的内容,两者权能内容不存在性质上的差异。土地发展权和土地

(包括宅地基)使用权、租赁权等财产权利,均可视为从土地产权权利束中独立出来的权利。

但在大陆法系的语境下,借鉴英美法系的土地发展权概念面临着公私二分的困境。不止于此,因受制于用途规划的管制,土地发展权与宅基地财产权利所对应的增值收益的权能依据完全不同。"地权群的内部存在着结构问题,其结果必然发生效力冲突。"[10] 由此,基于宅基地之上所涉权利的具体权能进行分配,显得尤为必要。

第三,宅基地存量闲置与增量不足的矛盾,要求区分宅基地各自的区位因素进行增值收益分配。土地性质决定了土地价值。不同于国有土地配置和交易已经纳入了市场化的轨道,我国宅基地利用长期处于农村集体内部封闭的状态,市场价值不显。宅基地改革不仅使宅基地潜在的财产价值获得释放,也突出了位置、交通、环境等区位因素对宅基地供求市场的作用。对于近郊区、特色旅游区以及生态区等具有区位优势的地方,宅基地财产价值增值明显,但面临着产生土地食利阶层和分配不公的问题。如天津、义乌等部分地方,甚至出现倒逼农村上楼、小产权房大规模流转以及占用耕地的现象。对于我国大部分没有区位优势的宅基地,由于缺乏二、三产业的聚集效益,增值收益十分有限,伴随而来的是大量的空心村和闲置浪费现象的出现。

可见,解决农民宅基地存量闲置与增量不足的矛盾,不是单纯地就土地发展权和宅基地财产使用权所对应增值收益进行分配的问题,尚需进一步结合区位因素予以考虑。

四、构建宅基地增值收益分配的规范体系

这样一来,宅基地增值收益理应区分土地发展权、宅基地财产权利和区位因素所对应的财产价值进行分配。同时,3 种财产价值又是不可分离的,反映为用途转换、权能分离和级差地租等共同体现出的宅基地的市场价格。按照经济学要素分配理论,宅基地价格乃可预期收益的购买价格。而宅基地市场化配置的价格是由供求关系决定的,供求关系又取决于宅基地自身的利用价值[11]。受制于此,土地发展权、宅基地财产权利和区位因素是统一的整体,"用途 - 权能 - 区位"三位一体的规范体系则是实现宅基地财产价值分配的基本方案。

(一)构建宅基地增值收益分配规范体系的必要性

首先,用途、权能、区位是构建宅基地增值收益分配规范体系的基本类型,具有直接性、全面性和区分性。从市场价值来看,土地发展权、宅基地财产权利和区位因素所对应的用途、权能和区位不仅是产生增值的直接原因,而且全面地覆盖了宅基地增值的可能原因。同时,用途、权能、区位还有效地区分了不同的增值原因和分配方式。不难发现,实践中同一宅基地制度改革,可能混合了两种或多种不同的增值原因。简单以固定或浮动的数值确定分配比例,绝非合适的方案。

其次,以"用途 - 权能 - 区位"构建宅基地增值收益分配规范体系,有利于形成连贯统一的整体。从权利视角出发,土地发展权与宅基地财产权利是对宅基地产权社会化扩张后的重新划分,区位因素则表现为宅基地产权扩张过程中的正外部性。在市场经济的背景下,宅基地规划建设区内的土地用途和宅基地权能之间的适当分离,应当与其所在的经济区位相一致。例如,具有区位优势的地段应重点释放宅基地产权用于商业经营,以实现配置的市场化。这不仅是提高宅基地增值收益的有效途径,也是实现宅基地财产价值的经济规律。

最后,用途、权能、区位的体系化从制度层面提供了一个主客观价值统一的规范体系。按照制度经济学的理论,制度被定义为一种为经济提供服务并保证其内部秩序的行为规则[12]。依其理,用途、权能、区位的制度表达即为,按照市场规律构建为主客观价值统一的规范体系。此种按照用途、权能、区位的市场价格进行分配的规范体系,有利于宅基地财产价值配置的效率化。从经济学激励理论来看,"制度在社会中具有更为基础性的作用,它们是决定长期经济绩效的根本因素"[5]127。用途、权能、区位三者构建的规范体系,为宅基地增值收益的主体、主体行为及主体之间

的分配提供了相应的激励结构。其中,用途激励政府的行为,权能激励权利主体的行为,区位激励社会特定或不特定主体的行为,由此,不同激励结构形成了不同的分配结构。

但实践中,宅基地市场价格时常会偏离其财产价值,出现价格与价值不相称的矛盾。如义乌城乡集聚区的宅基地的部分权益,并无相应的市场价值。这是因为,宅基地财产价值包括主观价值和客观价值,市场价格反映的是宅基地实际的客观价值,而主观价值因个人认知、文化传统、地域政策等因素存在显著的差异。市场化条件下,客观价值作为充分竞争机制的产物,进一步拉大了主客观价值的差距,导致供需失衡。宅基地主客观价值的统一,是激励农户参与积极性,提高宅基地增值收益分配效率,进而达成供需交换平衡的必要条件。因此,按市场规律构建宅基地增值收益的规范体系,还需要适当地考虑宅基地的主观价值,从而真正平衡城乡利益关系。

(二)宅基地增值收益规范体系与国家、集体、个人收益的平衡分配

在市场规律之外,如何平衡主体的主观价值?主观价值的变动是不同利益关系冲突和博弈的过程。而宅基地增值收益主体的主观价值,涉及个人利益、集体利益、社会利益与政府利益等不同层面的利益关系。

一是,如何平衡局部区域暴富与相邻区域贫困之间的分配不公平?试点地区因改革推进极大地释放了宅基地的财产价值,城郊地区尤甚,而相邻非试点地区或远郊地区的宅基地增值却较为有限。为此,在宅基地增值收益绝大部分归本农村集体及其成员享有的情形下,会造成部分之间以及部分与整体之间的利益失衡。如浙江义乌4种宅基地改革模式导致了农民的阶层分化。

用途、权能、区位的规范体系对此有其独特的意义。其一,有利于实现区域的分配公平。该体系中不同增值原因对应不同的分配路径。由于城郊与远郊地方的区位增值比重不同,两者增值分配的差距也因此缩小。其二,有利于实现项目的分配公平。宅基地增值收益的规范体系遵循市场规律运行,由于试点地区与非试点地区(或同一试点地区不同改革项目)的市场化条件和国家用途管控是共通的,因此不同项目的收益分配可在市场化配置中达到均衡。其三,有利于实现规则的分配公平。规范体系按照能够激励主体行为的方式分配增值收益。其中,区位优势的利益并非分配给特定的主体,不会出于特定分配而产生土地食利阶层。同时,权能分离的利益分配给权利主体,能够激励主体基于产权实现对宅基地的最大化利用,进而减少空心村和宅基地闲置浪费的现象[13]。规范体系通过合理地配置主体权益,为宅基地增值收益提供了公平的分配规则。

二是,如何平衡宅基地改革前无偿利用与改革后有偿利用的代际之间的分配不公平?根据现行法律规定,宅基地使用权具有无偿性、福利性的特征。宅基地有偿分配、有偿使用、有偿退出等改革消除了此种无偿性。由此,无偿利用的主体与后续有偿利用的主体之间出现代与代之间的不公平。

用途、权能、区位的规范体系对此有独特的意义。其一,正确地体现了代际之间的差别。权能分配激励了权利主体对宅基地的利用,每代农户均可获得相应的增值。代际之间的差别是宅基地改革的应然产物。其二,合理地展开了代际之间的传递。在用途、权能、区位的规范体系内,各个代际主体共负合作和推进宅基地增值收益公平分配的权利义务。作为一种主观价值的互惠,代际关系在交换的过程中实现了现代对传统价值的延续。其三,适当地完成了代际之间的补偿。区位分配对农村生存居住环境的改善,正是上一代为下一代的可持续发展储存的期待利益。此种储存所为的补偿性调整,能够使不同代际主体各自承担维护社会公平所需负担的部分[14]。由此,代际传递和补偿弥合了代际之间原本的差别。可以说,完整的代际关系也体现为一种功能平衡的关系,代际传递和补偿所包含的具体内容与主体在代际关系中所发挥的作用和价值紧密相关[15]。因此,规范体系可保障代际之间长久长效的公平分配。

三是,如何平衡国家(中央或地方政府)的前期投入和个人、集体现值资产之间的分配不公平?

在宅基地试点改革的前期,国家为推进改革投入了大量的成本。如国家调研选择确定改革试点、对宅基地利用状况进行统一的摸底调查、确立宅基地权利确权登记制度等成本。与用途、权能、区位分配所对应的直接成本不同,前期投入属于间接成本,无法在规范体系内分摊。而个人、集体的宅基地却基于国家管理获得了超额增值。此时,国家与个人、集体之间的分配显失公正。

鉴于此,在规范体系对宅基地增值收益进行初次分配的基础上,还要从国家前期投入方面对宅基地增值收益进行二次分配。实践中,政府对宅基地增值征收调节金、税费或服务费等做法,符合狭义比例原则,具有正当性,实质上都是对宅基地增值收益的再次分配。此种分配是将前期成本的外部性在按照规范体系分配后的基础上内在化,以降低宅基地改革的风险,最终实现国家与集体、个人的公平分配。部分学者将其与基于用途、权能、区位的初次分配混为一谈,并不准确[16]。

(三)落实宅基地增值收益分配规范的立法安排

第一,为贯彻平衡分配的基本方针,宅基地增值收益分配的立法安排应当明确以"不同增值原因、不同分配路径、共同定价、区别分配"作为立法的基本原则。新近颁布实施的《民法典》《土地管理法》借"三权分置"和农村土地权利的体系效应,充分肯定了宅基地的财产价值,但我国现行法律尚未出台关于宅基地增值收益分配的制度安排和统一规定。平衡国家、集体、个人的收益分配的政策要求,未在法律层面获得应有的体现。农业农村部新近发布的《农村宅基地管理暂行办法(征求意见稿)》亦没有确定该方面的具体规范。实践中,仅部分试点地方零散地规定了宅基地有偿使用、有偿退出、流转情形中收益分配的规则。如贵州湄潭县颁布的《湄潭县农村宅基地管理暂行办法》《湄潭县农村宅基地腾退及节余建设用地使用暂行办法》《湄潭县农村宅基地有偿使用管理暂行办法》等。此类办法有进步之处,但仍未能涵盖宅基地增值收益及其分配的财产内容,也没有兼顾国家、集体、个人平衡分配的基本原则。

结合政策规定和试点实践,用途、权能、区位的规范体系是解决利益分配相关主体缺位、分配权利权能缺失以及收益分配配置失当等问题的制度安排。在非正式的制度安排已确定宅基地增值收益及其分配规律的情形下,法律作为激励国家、集体、个人开展合作的正式制度安排,有必要对此作出确认。从法律上规定用途、权能、区位的规范体系,能够推动宅基地增值收益分配的制度变迁,以达成制度调整的均衡状态。

第二,宅基地增值收益分配的立法安排应当在用途、权能、区位的规范体系中,进一步确定宅基地财产权利、土地发展权和区位各自的性质、定位和联系。我国《民法典》《土地管理法》《乡村振兴法》《农村集体经济组织法(草案)》规定了宅基地主体、权利义务以及责任承担等内容,并确定了农村土地"三权分置"的体系、农村土地权利体系以及农村集体组织结构体系。基于此,土地发展权、宅基地财产权利以及区位因素也有相应的制度空间。三者均是农村土地权利体系的组成部分。

最有争议的是土地发展权如何纳入规范体系的问题。目前主要观点有:其一,土地发展权是一种特殊权利,可作为宅基地所有权(第一层)、他物权和债权(第二层)之外的保障性权利(第三层)[17];其二,土地发展权是一种新型用益物权,区别于宅基地使用权但与其处于同一层次[18];其三,土地发展权是一种超越用益物权的准物权,可作为与宅基地所有权、使用权相平行的独立权利[19];其四,土地发展权是一种概括的用益物权,为宅基地使用权、集体建设用地使用权等的上层权利[20];其五,土地发展权是一种动态的权利,与静态的宅基地财产权利相对,其层次随着发展性利益不断变化[21]。以上观点均认同土地发展权为私权,并在此基础上作出了相应的制度安排。但总体上,"当代社会生活的实际使得公私关系出现了胶着与合作"[22]。公私融合的背景下,土地发展权应是物权(私权)与规划权(公权)的相互限制和相互型塑的产物。随着私权的社会化发展,以权利绝对为核心的物权,受到诸多限制。物权与非物权以及物权之间的边界,截止于国家、社会、

个人所施加的义务之处。

可见,“三权分置”中的宅基地所有权、资格权、使用权,是各个权利主体互负义务分离的结果;土地发展权和区位,则是权利主体受到国家和社会管理、规划、治理等义务限制而分离的结果。宅基地财产权利是边界内的物权,土地发展权和区位则对应于边界外的权利。这不仅契合宅基地增值收益平衡分配的制度框架,也有利于调和宅基地产权与政府管控之间的紧张关系。由此,在农村土地权利体系中,宅基地增值收益分配的立法规则所确定的土地发展权与农村宅基地财产权利的定位和层次均不相同。

第三,基于上述关于宅基地财产权利、土地发展权以及区位的定位,宅基地增值收益分配的立法安排还应当在以用途、权能、区位为基本类型构建的规范体系中,确定具体的规则体系。用途、权能、区位三者既有区别又有联系,基于此,有关宅基地增值收益分配的立法可以按照宅基地财产权利、土地发展权、区位因素分设不同的章节,并确定用途、权能、区位三类增值收益分配所分别对应的具体适用情形、所涉主体的权利义务内容、具体分配方式、相关成本核算以及增加财产价值的评估方式等规则。同时,为确保规则体系的一贯性,未来不仅需要考虑出台专门的《农村宅基地增值收益调节基金征收使用管理暂行办法》,以系统地确定宅基地增值收益分配规则,还要考虑在《农村集体经济组织法》《土地管理法》《农村宅基地管理暂行办法(征求意见稿)》等与宅基地管理密切相关的法律法规中增加有关宅基地增值收益分配的规定。

此外,宅基地增值收益分配的立法安排应当确定与其他制度相衔接和相配套的法律规定,包括宅基地增值收益分配的集体内部协商程序、民主监督管理,以及征收税费或调节金的具体方式、浮动比例和后续使用规则等。

五、结语

宅基地改革所释放的财产价值决定了产生增值收益的内容及其分配方式。而以用途、权能、区位为基本类型构建的宅基地增值收益分配规范体系,则是平衡国家、集体、个人收益分配的具体路径。关于收益平衡基础不统一、平衡规范不明确、平衡方式不稳定、平衡模式不一致等问题,均可在此规范体系中获得较好地解决。其一,平衡基础是多元化的,不同增值原因对应不同的分配方式,土地发展权仅为部分自然增值的基础,宅基地增值收益的原因应统一为土地发展权、宅基地财产权利以及区位因素;其二,平衡规范是结构化的,应明确在农村土地权利体系的框架下构建宅基地增值收益的规范体系,并在公私融合的视角下,进一步确定区分宅基地财产权利、土地发展权、区位分配的基本规则;其三,平衡方式是市场化的,应按照市场规律确定宅基地增值的市场价格,并适当地均衡宅基地的主观价值,以主客观价值的统一实现宅基地增值市场化配置的可预期性;其四,平衡模式是多样化的,不同地区不同项目可能混合了多种增值原因,应因地制宜并区分类型综合考虑分配方案。这些决定了农村宅基地增值收益分配与国有土地增值收益分配的路径差异,从而更有利于缩小城乡区域收入分配的差距。

当然,城乡建设用地增值分配的二元化与城乡一体化的发展目标并不冲突。基于用途、权能、区位的分配方式不仅有利于激励闲置宅基地的盘活利用,也有助于拓展农村二三产业链的延伸发展。以此,乡村经济、文化和社会能够与城乡一体化建设相融合,并逐渐繁盛振兴,最终迈向并实现城乡的共同富裕。

参考文献:

[1]龚暄杰.农村集体土地增值利益分享法治化研究[M].北京:法律出版社,2019.

[2]孙建伟.城乡统筹背景下宅基地置换法律问题研究——以上海市为例[M].北京:知识产权出版社,2018.

[3] 张振勇.农村宅基地制度演化研究[M].北京:社经济科学出版社,2014.

[4]马克思.资本论:第3卷[M].郭大力,王亚南,译.北京:北京理工大学出版社,2011.
[5]R·科斯,等.财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[M].刘守英,等,译.上海:上海人民出版社,2000.
[6]靳相木,陈阳.土地增值收益分配研究路线及其比较[J].经济问题探索.2017(10):1-5.
[7]程雪阳.土地发展权与土地增值收益的分配[J].法学研究,2014(5):76-97.
[8]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.
[9]周诚.土地增值分配应当"私公共享"[J].中国改革,2006(5):77-78.
[10]崔建远.土地上的权利群研究[M].北京:法律出版社,2004.
[11]朱道林,李瑶瑶,张立新.论土地价格的本质及其来源[J].中国土地科学,2021(7):1-6.
[12]道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:上海三联出版社,2014.
[13]朱道林.土地增值收益分配悖论:理论、实践与改革[M].北京:科学出版社,2017.
[14]约翰·罗尔斯.正义论[M].何怀宏,等,译.北京:中国社会科学出版社,1988.
[15]王跃生.社会转型初期家庭结构和代际关系变动研究[M].北京:中国科学出版社,2018.
[16]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.
[17]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[J].法学研究,2014(4):4-25.
[18]孙建伟.土地开发权应定性为新型用益物权[J].华东政法大学学报,2019(6):137-150.
[19]吴胜利. 土地规划权与土地财产权关系研究[D].重庆:西南政法大学,2015.
[20]蔡立东.从"权能分离"到"权利行使"[J].中国社会科学,2021(4):87-10.
[21]刘国臻.论土地发展权在我国土地权利体系中的法律地位[J].学术研究,2007(4):84-89.
[22]杨寅.公私法的汇合与行政法演进[J].中国法学,2004(2):39-47.

Normative Construction on Distributing System of Value-Added Income of House Base

XIA Qin
(*School of Law*, *Central South University*, *Changsha* 410072, *China*)

Abstract: A distribution mechanism balancing national, collective and individual income is of top priority in the new round of homestead reform. Comparisons were made on two pilot reforms of homesteads since 2015, and we explored the specific distribution path among country, collectives and individuals. The distribution of homestead value-added income is the distribution of three types of property values—land development rights, homestead property rights, and market value (use conversion corresponding to location factors, separation of powers and functions, and extreme rent), among which the allocation corresponding to the land development right can stimulate the government's behavior; the power distribution corresponding to the property right can stimulate the behavior of subject; the graded land rent corresponding to the location factor can stimulate the behavior of specific or non-specific subjects in society. Therefore, constructing a standardized system of usage, power, and location, it is possible to achieve a balanced distribution of the value-added benefits of homesteads among the country, the collective, and the individual and achieve partial fairness, intergenerational fairness, and fairness in the allocation of costs and benefits.

Key Words: reform of homestead land; the homestead value-added income; the value of property; distribution mechanism