共同富裕语境中再论“集体土地开发权”

王权典

（华南农业大学 人文与法学学院，广东 广州 510642）

摘　要：我国城乡二元土地结构制度导致土地开发增值收益分配失衡，农民（集体）利益分享不足源于产权制度阙如。促进城乡融合发展以实现共同富裕，重在破除制度障碍，彰显《民法典》平等原则与“同地同权”目标。集体土地开发权是通过改变集体土地用途、提高其利用强度或集约化程度，通过开发利用获取土地增值收益的权利。《民法典》平等原则所蕴含的集体土地开发权在实践中形成由农民集体和集体成员共享的法权格局，合乎历史与现实逻辑且凸显特别的制度价值。集体土地开发权当可嵌入城乡二元结构之土地法权形态，并赋予促进共同富裕的预期。相关立法创制应依循《民法典》平等价值理念，破除思维禁锢及制度藩篱，聚焦于强化农民土地财产利益保障，构建公私兼顾、利益共享的机制。在以中国式现代化全面推进共同富裕的语境中，期待通过国土空间规划及耕地保护等立法对集体土地开发权予以明确表达，并配套完善其实现和保障机制。

关键词：集体土地开发权；用益物权；正当性；立法表达

中图分类号：D922.32　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2026)02－0069－15

一、引言

党的二十大报告明确，“共同富裕”是中国式现代化的重要特征；党的二十届三中、四中全会均强调，“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求”，“缩小城乡差别，促进城乡共同繁荣发展”是实现共同富裕的基本路径。为此，关键在于破除体制机制障碍，强化对农民财产权益的制度保障。诚然，将“共同富裕”从政策表述转化为立法语境的法律制度，需要对政策精神加以凝练和升华。土地是推动农民实现共同富裕的基础性要素。城乡二元土地结构制度造成土地开发收益分配失衡，农民（集体）分享土地增值收益不足，根源在于产权制度存在缺陷。因此，赋予农民更加充分的财产权利，应以提升土地财产价值为依托，增加农民（集体）收入，彰显党和国家扎实推进共同富裕的使命担当，体现城乡融合发展改革以土地赋权强能为关键抓手、以实现农民增收为实效导向[1]的政策逻辑。通过推进城乡要素平等交换、构建城乡统一的土地市场，实现土地“同地同权”，进一步凸显集体土地开发权归属的立法构造具有重要理论与实践意义。

国外立法较早明确土地开发权是可转让的独立性财产权利；建设需要改变用地类型付诸开发，依照法定条件购买开发权。英国《城乡规划法》（1947）最早确立土地开发权的概念①，其内核是“开发”（Development）一词，界定为对某一地块改变物理性状或其使用功能实质转变，近似于大陆法系传统的“地上权（Superficies）”[2]。随后各国陆续建立土地开发权制度，土地开发权成为具有普适性的法权形态，包括空间纵深发展与使用时变更土地用途。在发展趋势上，土地开发权制

收稿日期：2025－07－13　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2026.02.006

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（17JJD790018）

作者简介：王权典（1968—），男，湖南邵阳人，华南农业大学人文与法学学院教授，主要研究方向为涉农法制及城镇化法治、土地法制。E-mail：Wangquandian@scau.edu.cn

①英国《城乡规划法》规定“开发”是指“在地上、地面、地下进行建筑建造、工程建设、矿产开采或其他工作，或在对任何建筑、土地的使用中所进行的任何实质性改变”。

度逐步摒弃片面强调涨价(增益)归公的做法,转向于公私益平衡、利益共享及产权残缺补偿[3]。国内学者曾将英美法系之"Land Development Rights"直译为"土地发展权"①,即变更土地用途或集约化利用的权利[4]。我国目前的土地使用权出让金并非土地开发权转移对价,征收集体土地补偿不足以涵盖土地开发权对价[4]。周诚老先生提出"全面产权观"②后,学界对土地开发权存续5种主张:一是归国家所有;二是归集体所有;三是归国家和农民共有;四是由国家、集体和农民共享;五是基于公益性考量归国家或集体所有[6]。实践认知及做法不一。我国土地物权立法变革并无重构土地法权体系③,从而使得行政管制型的《土地管理法》成为土地关系调整的主要依据;其制度缺陷之一就是土地开发权权属不明,人们惯有土地所有权意识而无开发权理念[7]。囿于此,即便是非农化的"城中村"集体建设用地也难以直接入市;"城乡增减挂钩"政策仅把非农转用权从城市远郊转移至近郊,借助项目掩盖开发权转移之实质——桎梏在于城乡土地权利价值实现的方式与机会不平等。不过,"城乡增减挂钩"等政策价值尚未得到国家立法认可,且普遍存在制度性缺陷[8]。其他因农村土地综合整治、宅基地退出等而产生的地类转换、征地留用地等实践模式也遭遇现实窘境。1986年《土地管理法》实施后,集体经营性建设用地④流转实践在粤、浙等地延续了20余年⑤,近些年全国33个县域农村"三块地"改革试点⑥也获得良好的创制经验;集体经营性建设用地入市成效最为显著,该制度性经验及法治需求已融入《民法典》及新修《土地管理法》。然而,其实现集体和国有土地产权平等的立法转化及制度效应有限,尚未彰显《民法典》平等价值与"同地同权"精神[1]——其蕴含的农民(集体)土地权⑦之法权构造不足。

鉴于实践发展与配套立法滞后的反差,需要再探究土地法权体系中该如何表达集体土地开发权。本文遵循法理、实践与制度等多重逻辑,基于城乡"同地同权"的价值理念,通过"实践形态-制度演进"之应然性与实然性关联视角,洞悉集体土地开发权的制度意蕴,结合改革实践样本,考量完善权能保障、彰显法权意义的正当性;在《民法典》实施背景及促进共同富裕的中国式现代化语境中,阐释集体土地开发权之制度价值,探讨如何彰显集体土地开发权,强化农民财产权利实现保障,健全土地增值收益分配机制,促使农民增收及助推共富目标实现。

二、我国集体土地开发权实践与制度形态之法理检视

(一)实践形态检视

改革初期,由于原《土地管理法》(第59、60条)并不禁止其他主体在一定范围内使用集体建设用地,农民集体曾拥有土地开发权益,如通过开办乡镇社队企业,吸收剩余劳动力,安排支农资金,促进集体经济积累。20世纪90年代开始,珠三角利用集体土地兴建厂房及开发房地产,既为"三

---

① 此说就"发展"两字望文生义。在词义上,"发展"表明事物性状转变,"开发"意指资源性利用或集约化利用,重在表达显化潜在价值或产生增值利益的意蕴。

② 该产权观主张应全面顾及失地农民、在耕农民和政府等各方面的土地开发权益,意味着利益相关主体仅拥有有限的权利,彼此不得越限侵权。参见文献[5]。

③ 原《物权法》和现《民法典》基本沿袭原《民法通则》《土地管理法》等规定来界定土地产权制度。

④ 2008年中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》首次提出"集体经营性建设用地"。

⑤ 珠三角自1990年代就存在以出让、转让、出租、合作等形式流转集体建设用地使用权的隐性市场,曾为"三来一补"等非公有制企业提供了产业用地。

⑥ 2015年开始,全国人大常委会先后三次授权国务院推进包括农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度等改革试点工作在全国33个地区实行,要求形成可复制推广且助力修法的制度性成果。由此,农村"三块地"改革备受关注。

⑦ 有学者认为,《民法典》物权编第206条第3款规定的"国家实行社会主义市场经济,保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利",蕴含着农民集体对其所有土地享有开发(发展)权。参见文献[9]。

来一补”制造业提供低成本的土地资源,也为外来农民工提供廉租(价)房,可谓农民自创设定的土地开发权——既提高了集体土地利用率,也增加了农民(集体)财富积累。然而,这种地方基层自主创设的土地开发权和土地市场,因国家基于保护耕地或垄断供地的考量,始终未被立法认可且政策持续要求整肃。尽管法律未能有效保障集体土地权益,珠三角等区域的集体建设用地却不惮于“违法违规”入市[10],成为法律调整的“灰色”地带——珠三角部分集体经济体量高达几十亿元,年收益超亿元,基本属于城中村或城郊村将其集体土地“设法”变通转为商业利用,通过积累发展不断扩张的情形。诚然,区域实践特别情形难以掩盖基本面的实践状态,确有必要作一检视。

1. 由立法制度缺憾导致实践异象与效应偏差

原《物权法》虽仅确认国有土地建设开发利用权,但农民对于农地保护管制的响应并不积极,农民抗拒政府低价征地,导致“以租代征”“小产权房”盛行,或留存大量的空心村及闲置房——源于集体土地开发权残缺及其正当收益受阻之困境,也是农民(集体)增收缓慢的症结之一。因此,集体土地开发权缺失造成集体土地与国有土地产权不平等,无法实现“同地同权同利”,凸显城乡二元结构制度缺陷。禁止集体土地直接入市,阻碍农民参与分享城镇化成果,视同剥夺其土地获益的机会。严格的土地用途管制与耕地保护规制,难以禁绝农民租让土地之普遍“违法”——结果是集体土地租赁、出让合同归于无效,阻却了非农产业发展及廉租房供给,既阻滞小城镇发展,也损害农民发展权益。长三角、珠三角等城镇化程度高且非农产业发达地区,为缓解紧张的征地矛盾而推出的征地留用地安置政策①,以及局部开展的集体建设用地流转入市探索,在中央决策层某种“默许”下一直在审慎推行。征地留用地安置以及深圳等地实施的土地“集转国”模式,均是赋予被征转集体保有一定的开发权利,让农民分享土地开发利益,只是未被《土地管理法》确认。

尽管我国立法并未明确土地开发权,但土地开发权理念已融入我国土地管理实践,突出表现在:一是耕地占补平衡制度;二是通过土地复垦暨宅基地置换所结余的建设用地指标;三是重庆“地票”模式②;四是耕地保护补偿制度;五是征地留用地安置;等等。农村“三块地”改革,其实是有条件地将集体土地开发权回赋土地产权人[4]。基于主体功能区划,不同区域地块利用价值不同,存在多元化多层次利益结构,涉及多元主体利益分配问题,需要协调国家、社会及农民(集体)之间的利益关系[8]。另如,广东“三旧”改造③政策允许历史用地可依当时法律政策完善征收手续,原业主以协议出让方式取得土地使用权。这意味着,集体土地转国有可采取协议方式补办手续出让给原集体自行改造。其中的“协议出让、自行改造”模式既认可并保留集体土地开发权利,也彰显政府意志从传统征收之权力命令模式转向权利协商模式[9]。

在耕地保护领域,有无土地开发权,政策效应大不一样。在城镇化进程中,建设用地集约化利用不高,且农用地被挤占导致耕地保护效果欠佳。尽管我国有最严格的耕地保护制度,以及“占补平衡”“增减挂钩”等政策工具④,但其对土地产权人的约束或激励仍然不足,导致耕地保护措施乏力,在维护农民集体土地权益及增利方面存在缺陷。欧美等国也曾面临耕地保护难题,其普遍选择将土地开发权制度引入耕地保护领域,在严守耕地资源的同时,也有效推动了城市土地的集约利用。鉴于此,我国在坚持永久基本农田保护红线刚性管控、遏制耕地非农化和基本农田非粮化

① 所谓留用地安置政策,即在土地征收时允许农民(集体)保留一定比例建设用地用于二三产业发展。该政策从沿海发达地区扩散到全国 20 余个省份,尚未形成全国性的法律规范指引,因而不同地方的实施策略与政策机制存在差异。参见文献[11]。

② “地票”作为建设用地开发指标蕴含的内核就是土地开发权。

③ “三旧”改造主要指存量土地再开发,包括城中村改造,其中涉及集体土地。

④ “占补平衡”与“增减挂钩”属于严格耕地保护的核心政策工具,前者侧重于末端管控,后者侧重于源头调控,均要将土地开发收益反哺农村,促进乡村发展。

的前提下,若能同构耕地资源存续补偿和耕地生态补偿制度,则可发挥刚性管控型耕地保护机制的激励作用[10]。

2. 土地开发权的法源基础

上述实践映射土地开发权伴生于土地规划及用途管制,即国家对土地权利人自主调整土地用途的权能设限。国家通过土地规划和用途管制,将农地开发权限定于农业用途,该管制并非基于协商购买而确立。由此是否认定土地开发权性质源于公权力即土地规划和用途管制[11]?抑或认定因政府管制限制开发权能而对产权主体可预期的开发性利益予以补偿[3]?

事实上,土地开发权源于土地所有权,二者的分离通过政府对土地的管制来实现;若无政府管制,则无从主张土地开发权。土地利用外部性及政府管制是产生开发权主张的基本动因;因土地规划或用途管制等公权限制导致土地权利受损,则转为相应补偿。譬如我国《城乡规划法》第50条可为实践中的规划补偿①提供法源支撑[12]。有无土地开发权及其强弱跟利益实现关联密切,开发权交易可为土地所有权或使用权创造增值空间[4]。土地开发权作为公权设限产物,权能特性与既有权利发生分野。我国推动集体土地开发权交易的前提是赋予农民集体土地开发权,以此夯实土地开发性利益实现的法权根基。显然,"土地开发权属于国家"之说,有悖法理且跟实践情形不符。

我国"农地"变为"城地"须经过国家征转环节,是将可能成为城市建设用地的集体土地开发权进行了"预剥夺"。农地征转法定补偿标准主要参考种粮产值收益,此乃不公平的制度安排;征收农民宅基地房屋,按面积评估价值进行货币补偿,仅考虑农民自住功能而未虑及农民生计,对失地农民所面临的长远生计困境估计不足。"依法"禁止集体建设用地入市,征地即扩增建设用地唯一途径,从而制造更多的失地农民;征地长期沿袭低价政策,以土地开发权属于国家为由,按原农用途计算补偿,攫取了集体土地开发增值收益。

不过,土地征收与流转入市的区别除了公权强制介入与否,凸显的是"转权获利"和"保权获利"之差异。易言之,征地导致"集转国",所得补偿视同"一次性买断";而集体土地流转入市所有权不变,让渡的土地使用权到期后,只是用益物权消灭,集体保有建设用地出让再设使用权的机会。集体建设用地入市流转收益应按未来用途的市场价值确定。若由原农用地和未利用地等转为新增建设用地,其征收补偿标准与经营性集体建设用地入市流转收益存在显著差异。入市对价包含规划用途变更所带来的土地开发权价值,因而远高于农用地、未利用地等被征收时的补偿水平。

(二)制度形态演进

上述分析表明,权能完整的土地所有权意味着土地权利人当然拥有自主开发利用土地的权利。我国相关法律制度演进的困惑在于:原《物权法》、原《土地管理法》及现《民法典》均明确规定了国有建设用地使用权,政府有偿出让建设用地使用权;但对集体土地并未确立建设用地使用权。这是否意味着农民集体不享有土地自主开发利用的权利,抑或相关开发权能隐含于集体土地所有权或其权利束之中?

1. 原《土地管理法》之权利抑制

集体土地开发权利在原《土地管理法》实施中处于被搁置或抑制的状态,突出表现在:其一,依法禁止开发基本农田保护区域视同否定开发权,却无设置必要的补偿机制;其二,征收集体土地参考原农业用途及产值补偿,却以"涨价归公"等理由,剥夺集体土地转用增值收益;其三,农民以出租集体土地兴办企业及参与乡村建设的自主开发行为,因被认定为"以租代征"而被依法禁止;其四,城镇规划区域农民依托集体土地参与城镇建设并租售物业,发挥了积极的社会效应,集体也有收益,法律却不认可该自主开发性权利;其五,《民法典》承袭原《物权法》虽规定了农民宅基地使用

① 所谓规划补偿,是指因合法规划行为致使权利人空间权益受损的而设立的补偿制度,可填补合法状态下因规划修改导致权利人基于合理信赖所应享有的开发利益损失。

权涵盖占用、开发、使用等权能,但其转让必须依据《土地管理法》规定,以保障农民安身立命为核心功能,仅限有条件的集体内部流转①,农民不可自由流转或转换用途。如此难免会拉大城乡差距,加剧农民相对贫困。

2. 新《土地管理法》之权能隐含

新《土地管理法》着力强化集体经济发展的用地供给保障。法律既明确存量和增量建设用地优先支持产业融合发展等新业态,补充了集体经济发展要素供给即彰显“以地生财”,也通过立法创设集体经济发展资源要素保障条件,为集体经济发展提供了制度支撑。

首先,新《土地管理法》对集体经营性建设用地入市的突破性规定,确立了同等入市、同权同价的原则基准,并规定集体经营性建设用地可通过一定方式直接入市,即赋予集体建设用地一定的流转权能,从而为构建城乡统一建设用地市场奠定了法律基础。

其次,新《土地管理法》优化了土地征收补偿制度,要求切实保障被征地农民公平合理的足额补偿。依据区片综合地价②确定土地补偿费、安置补助费,取代根据原用途结合年产值的倍数计算,其实包含土地开发利用价值补偿。不同地块虽存在补偿差异,却认可因国家征占改变用途和提高利用强度而产生的增值收益,且适当兼顾对被征地农民的公平补偿与生计保障。此举虽不能体现被征土地全部价值,却是迥异于传统单一货币补偿的合理替代[8];尽管可能增加征地成本,却也提高政府征地理性,有效保护了集体土地财产权。

同时,鉴于宅基地属于集体建设用地类型且存量占比较高,若不能转换流转入市,则可入市的经营性集体建设用地相当有限。结合新法第 62 条的规定③,农民自愿退出宅基地如规划用途为工业、商业等经营性用途的,允许纳入可入市流转的经营性集体建设用地范围。

3. 其他相关立法之赋权趋向

新的相关立法譬如《乡村振兴促进法》明确盘活农村存量建设用地、完善新增建设用地保障机制、优先保障发展集体经济和乡村产业的用地指标等要求④;《农村集体经济组织法》也明确由土地整理形成土地指标交易的收益,保障集体组织和相关权利人的合法权益⑤。可见,新立法趋向于强化农民(集体)开发利用土地的权利保障。

(三)法权构造优化之必要

我们通常所谓的“土地使用权”即原《物权法》中的“建设用地使用权”,涵义近似于“地上权”或“开发利用权”。然而,立法明确表达有赖于法权构造优化。

1. 传统立法构造模糊

新中国曾长期奉行土地“公有公用”的原则,既往立法并不重视用益物权功能。改革开放 40 余年,我国通过城乡土地产权改革“双轨并行”路径,逐渐允许土地“公有私用”,即将土地所有权与使用权相分离。在国有土地层面,创设国有土地建设用地使用权,供市场主体依法开发利用;在集体土地层面,分别设立农地承包经营权和宅基地使用权,赋予农户长期稳定的土地权利。在法律实践中,土地开发权存在不同的标准分类:依土地开发权衍生于土地所有权的不同性质,可区分为国有土地开发权与集体土地开发权;按土地法定类型,可区分为农地开发权、建设用地开发权和未

① 依《土地管理法》“一户一宅”原则,村民自有宅基地,就不能受让他人宅基地;即便村民迁居城镇而使宅基地闲置,也无法自主转让,唯由集体收回。集体未能有偿收回,则导致宅基地闲置浪费。

② 区片综合地价包含土地补偿费和安置补助费两项且不再分项区分,制定时综合考虑土地的原用途、资源条件、产值、区位、供求关系、影响人口及经济发展水平等因素且适时调整。

③ 参见新《土地管理法》第 62 条之规定。

④ 参见《乡村振兴促进法》第 67 条之规定。

⑤ 参见《农村集体经济组织法》第 53 条之规定。

利用地开发权①。集体土地开发权是权利人通过改变农村集体土地原用途、提高其利用强度或集约化程度,进行资源性开发利用以获取增值收益的权利。其中,集体经营性建设用地流转在部分地区早有政策探索和立法调整。譬如,2005 年出台的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》,打破了"非经政府征地,农村土地不得合法转为非农用途"的传统,为集体建设用地流转提供了规范指引。

推动集体建设用地入市改革,旨在打破集体土地非经征转不可开发的限制,解除政府攫取农民土地权益的制度壁垒。新法明确了集体建设用地入市流转的条件和途径,但这只是构建城乡统一土地市场的前奏。立法创制并无明确土地使用权法律属性,国有土地与集体土地就建设用地权能而论,制度安排并不平等。譬如集体建设用地之"经营性用途"范畴不明确,其入市规划、融资、基准地价、税费等配套制度欠缺[1],涉及集体建设用地开发权归属、调控入市数量和节奏以及流转范围、收益分配等尚无配套规制。实践中,集体经营性建设用地产权依然模糊,入市存在机制障碍,抑制了土地要素优化配置和价值最大化实现[13]。

2. 法律适用障碍及突破路径

尽管学界曾建议将"国家所有的土地"修改为"国家所有或集体所有的土地",或在物权编中增设规定明确集体建设用地[14],《民法典·物权编》最终并未扩大"建设用地使用权"范围,即未对集体建设用地加以特别界定,也未明确将集体建设用地使用权纳入用益物权范畴。《民法典》第 12 章只是笼统表述"建设用地使用权",容易导致法律适用困惑——该规定可否直接适用于集体建设用地使用权?《民法典》第 344 条的规定仅指国家土地为建设用地使用权人占有,其权利客体限定为国有土地;若将集体土地用于非农业建设,可参照第 361 条的规定,遵循土地管理法要求向政府申请办理。

由于新法创制不足及适用障碍,集体建设用地与国有建设用地难以形成"同权同价",集体土地低效利用或闲置,反而制约城镇化发展,无法适配扩需用地指标,形成土地要素"双边挤压"悖论。尽管集体建设用地存量规模大且利用率低,流转入市却不顺畅,凸显制约其入市配套改革的制度短板。当前,中央再次强调要深化集体建设用地入市改革,要求扩大范围、严格可控、审慎推进,旨在理性落实"同地同权"精神,赋予集体建设用地更多财产性权能[1],确保入市顺畅。强化入市权能保障和健全收益分配机制,当属推进集体经营性建设用地入市配套改革的关键。

3. 法权构造之矫正

在我国既有土地法权体系中,囿于土地用途、规模及指标等管制,土地开发权利与机会受到抑制,难以实现城乡"同地同权同价"。宪法规定城市土地所有权属于国家而非政府所有,但政府拥有国土统一管理权包括对集体土地进行征收、规划及用途管控,决定其权能及调控土地利益关系。人们对"土地财政"的批评,倾向于指责政府垄断土地开发权,阻碍市场机制作用,似乎只要政府不垄断,"土地财政"效应就会落空。前些年,地方政策持续调高征地补偿,相较于土地市场价值追涨,政府拿走农民集体财产性收益,视同"掠夺"集体土地开发权价值②而构设"土地财政"。此举虽可填补分税制下地方财政亏缺,支撑政府统筹城镇化经济发展,却也扭曲市场经济中政府本位,导致其滥征圈占土地,加剧城乡贫富差距及失地农民贫困化,逆违共富目标并引发社会矛盾。新法确立同权入市规则,旨在矫正"土地财政"负面效应,回赋集体建设用地自主权,促使政府职能转变[1]。

政府是公共利益的服务者与守望者,"土地财政"容易导致政府角色异化,使其沦为攫取农民

① 三者依序分别意指农业用地转变为建设用地的权利、提高建设用地利用度或容积率的权利、对未利用地进行开发利用的权利。

② 近似于周诚老先生的全面产权观。有一种观点认为,农地价值应包括使用价值和选择价值,其中开发权即相当于选择价值即未来使用价值。

土地权益的“经济人”。譬如违法征地、强行拆迁、逼农民上楼等是利益驱使强权任性的表现,进而引发社会矛盾。市场经济体制下任何土地开发均有收益,若取得他人土地开发权,则按市场规则支付对价。我国集体建设用地使用权流转长期未被法律确认,直至新《土地管理法》允许经营性集体建设用地入市流转,政府垄断土地开发权的格局才发生变动;《民法典》物权保护规则蕴含着农民享有集体土地开发权。至于如何平衡政府、农民集体及社会企业等诸利益主体之利益关系,规范构建利益分配秩序,有效保障农民集体土地开发权,则是后续土地改革法治建设的关键任务[15]。

总之,集体土地开发权应当嵌入我国城乡二元结构之土地法权形态,并赋予其促进城乡融合发展与实现共同富裕的预期。我国土地开发权转让已用于耕地保护和建设用地指标管理,城乡“增减挂钩”、镇村统筹土地利用、拆旧复垦土地整治、宅基地置换等政策,均包含开发权移转性质。从历史与现实逻辑来看,诸如此类的制度实践既已形成集体土地开发权由农民集体和集体成员共享的法权格局,且蕴含于土地法权体系之中,彰显了特别的制度价值。

三、我国集体土地开发权存续于法权体系之正当性

土地开发权源于土地所有权,世界各国所有权与开发权的分离,主要通过政府对土地用途规划管治来实现。英国 1947 年《城乡规划法》规定,国家拥有土地开发权,土地所有者变更土地用途的行为要向中央土地委员会申请许可并缴纳开发费①。该立法目的在于保有农地数量,强调规划管控。政府若拒绝土地所有者开发许可则给予补偿,由此形成英国土地开发权补偿制度。美国基于分区规划管理即“分区管治”②,创设可转让开发权(Transferable Development Rights,TDR)制度③,以保护历史遗迹、保留空间及地标建筑或环境敏感地带,实现公共规划目标。土地所有者开发权转让后可就地废弃,也可在受让地块与既有开发权叠加行使[16]。英美法系国家诸多判例[17]显示,土地开发权涵盖土地再开发和提高利用度的权利,隶属于土地所有权。其他大陆法系国家或地区也建立了类似的土地开发权制度。譬如,法国立法明确限制土地开发容积率,若超出开发密度限制,土地所有权人要向政府缴费购买土地开发权。其立法中所谓的“地上权”取得,须向所有权人支付租金。

从对域外法权的比较来看,土地开发权虽是政府通过用途管制或规划依法确立或保有使用者改变土地价值的权能,但它并非政府无条件地决定土地开发程度的权力,而是独立于土地所有权且可转让或给予补偿的财产性权利。从历史维度考察,土地开发权的法权形态是现代社会在日益重视土地用益物权的基础上,为防范土地利用的外部性问题、规范与约束土地开发利用行为而形成并趋于强化的新型物权。无论国家或政府如何进行规划调控,均依法保障产权人可预期的开发性利益。这是土地开发权存续的法权根基。

土地是促进农村发展与实现农民共同富裕的基础要素,构建机会均等与权利平等的土地制度是根本保障。其实现的前提是依法明晰产权边界,赋予相关主体对等性权责,特别是政府以民事主体参与市场的权责范围,从而促使土地有效利用,协调利益相关者实现权益均等。土地开发权因应公权管控开发行为而存续;权利本身非由政府管控或行政许可创设,而是属于土地所有者自主创设的用益物权,只是创设该民事权利以政府审批为前提,旨在促进土地收益在相关主体之间

---

① 英国政府曾为实施该法案,花费 3 亿英镑收购将来一定时期对可能开发的土地进行非农建设的权利,尔后才宣布开发权国有化。

② 美国的“分区管治“土地管理制度不涉土地所有权性质,其主要规范土地使用权,核心是既要合理地利用土地资源进行经济开发,也要保护土地的自然属性,避免过度开发破坏环境。

③ 可转让的开发权制度,是指在某地块所规定的容积率内将其未利用部分容积率转移至其他土地上并与之开发许可限度共同实现的制度;该地块所有人要取得分区规制外开发强度,须向转让地块所有人购买开发权。

的均衡分配[18]。尽管土地开发增值收益跟土地产权人投入并无直接联系,凸显的是区域发展及用地管制投射效应,然而,公权管控并不创造开发容量等价值。因管制而被禁限的产权价值属于开发性利益,出于公共利益配置土地规划管控,使得区域开发容量[19]因规划管控而受限,此时由获得开发权者给予土地所有者正当性补偿。

(一)强化土地管控即严格保护耕地不应成为剥夺集体土地开发权的理由

我国集体建设用地入市立法迟滞的原因包括严峻的耕地保护形势和国家垄断土地经营收益两个方面。集体土地开发利用之法权缺憾缘于严格的耕地保护,兼有政府垄断建设用地供给之谋利性考量。既往城镇化建设用地基本是以低价征收、高价出让提供商业开发,政府拥有圈地开发的欲望;农民集体作为产权人,本属于土地开发最大受益者,仅获得征转部分补偿而不能分享土地开发增值利益。由此刺激滥圈乱占,致使耕地保护问题复杂化,并加剧农民相对贫困化。

土地管控政策的出发点在于严格保护耕地[4]。尽管我国反复强调节约集约用地,建设占用耕地的需求却有增无减。耕地后备不足的国情表明,片面强调占补平衡难以为继。解决耕作与建设争地矛盾、确保粮食安全的有效路径在于发挥市场机制在集约用地和保护耕地中的激励效应。中央既已确立新时期我国粮食安全战略,耕地保护政策由数量保护、"数量-质量"并重趋向"数量-质量-生态"三位一体保护,呈多措并举统筹格局。土地调控需要在保障城镇化土地供给与保障粮食安全之间维持均衡。因此,没有理由片面采取剥夺农民集体土地开发权即影响其财产收益的办法,需要统筹考量配套制度安排。

其实,农地天然地拥有非农利用开发权,只是其区位与用途管控决定了其权能可实现的途径方式及所获得的法治保障。农地非农化或耕地非粮化主要涉及经济利益问题,需要充分发挥经济手段的调节作用,通过合理的经济补偿扭转地方政府及农民保护耕地的被动性。譬如《耕地保护和质量提升法》(草案)除了拟确定土地开发复垦整理①、增存挂钩②之实践制度并加以完善以外,还拟设耕地保护和质量提升投入保障、社会资本参与③、耕地保护补偿④等制度措施及机制——在强调刚性约束之外,引入市场化机制调整利益关系,协调完善法权层面耕地保护激励机制。新修《土地管理法实施条例》规定的耕地保护补偿制度与国务院《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》要求完善耕地保护补偿机制,彰显构建耕地保护的正向激励,可发挥政府和市场主体保护耕地的积极性。后续的相关立法还应当明确补贴基准,弥补土地权利人因用途管制而丧失自主开发利用的机会成本,矫正政策实施偏差[20]。

(二)城镇化并非纯粹要牺牲农民集体土地开发利益

城镇化导致农地非农化利用需要适度限制,但该限制不影响农民获得土地增值收益,更非否定土地开发权,只是将开发行为所处空间进行位移。传统农耕社会重视土地所有权,忽视城镇化转用土地开发权。政府以社会公益守护者和国土管理者代表的双重角色垄断开发权,这是我国既往城镇化偏好强征造城运动,唯求土地而拒人口同步城镇化的根由。人们惯于把土地所有权与开

---

① 参见《耕地保护和质量提升法》(草案)第25条拟设规定(县级以上政府依法组织对闲散地和废弃地等进行处理,对损毁耕地进行复垦,有计划地组织开垦耕地;实施土地开发整理复垦,符合国土空间规划和生态环境保护的要求)。

② 参见《耕地保护和质量提升法》(草案)第20条拟设规定(国务院自然资源主管部门应当建立新增建设占用农用地规模与存量建设用地使用效率相挂钩的用地制度)。

③ 参见《耕地保护和质量提升法》(草案)第51条拟设规定(国家按照政府主导、多方参与的原则,建立健全耕地保护和质量提升投入保障机制;按照"谁投资、谁受益"的原则鼓励和引导社会资金参与耕地保护和质量提升,保护社会投资者的合法权益)。

④ 参见《耕地保护和质量提升法》(草案)第52条拟设规定。

发权相混淆,致使地权抗争局限于问题表象。其实,问题的本质在于农地转用开发权即土地开发权归属不明。

我国社会变迁从传统以农民为主体的乡村社会转为现代市民社会,导致出现农地流转、农民进城安居、农地征转分配之新“三农”问题。譬如农村有地有房的农民如何在城镇安居乐业,土地财产权利如何得到保障。与我国人口资源禀赋、人均可耕地等国情相近的日、韩等国相比,其既往城镇化过程也曾由政府垄断一级土地市场开发权,却无产生类似我国令人诟病的“土地财政”,相反其借助土地增值分享机制,较好地实现了城镇化进程中宅地资源的公平分配,进城农民得以安居乐业。广东珠三角推行的以“集体经营、股民受益”为原则的土地股份合作制改革,因构建整合型利益结构①,农民跟土地开发权密切关联。当地政府部分承认农民享有土地开发权,使得制度模式呈现强劲的延续性,维系的关键在于强大的社会整合与利益嵌入能力。但其制度安排只是构建了集体土地开发利益分配规则,未能解决集体土地开发的合法性问题[21]。

劳动力、土地、资金等要素流转契合城乡融合发展需要。健全城乡一体化体制机制的根本是破除制约要素自由流动的制度障碍,让农民平等参与现代化、共享发展成果。实现要素流转顺畅,需使利益相关者共同受益,追求大体平衡目标②[18],从而促进公平。因此,明晰土地产权并给予平等保护,推动土地在统一开放、竞争有序的要素市场中公平流转,破解“同地不同权、同地不同价”之制度性障碍,促进权利和机会均等,是实现共同富裕的前提条件[8]。新型城镇化唯有通过盘活和有效利用存量土地,为相关主体带来增值收益,并实现开发权益均等化,才能达到国家关于“建立城乡统一建设用地市场”和“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”的改革目标。

(三)严格用地管制并非具有剥夺集体开发权益的正当性

现代国家均存在土地规划及用途管制,开发土地均要获得政府许可,土地供给源具有天然垄断性,居民不得随意改变规划用途进行开发。土地开发许可即政府对改变土地用途从事开发建设进行调控的制度安排[8]。严格用地管制源于国家土地管理权,国家管制对土地开发利用构成限制,进而正当产生开发权保障理念及配套制度需求。用地管制虽是市场经济国家普遍采用且有效的基本管控制度,但各国体制机制及实施条件有别。一般用地管制是基于土地资源市场配置所采取的校正市场失灵的措施,并非消减市场配置功能。由于规划管控限制土地所有权能,凸显土地用途变更或提高利用度的价值,即为土地开发权产生提供了正当契机;土地利用不受限制,就无所谓土地开发权。土地开发权为土地用途变更或提高利用度提供了权利基础,否则便无土地开发利用增值收益的可能。

我国立法实施的土地管制(规划及用途、指标等)排斥市场配置机制,实为严格的土地资源“行政-计划”配置。唯在符合法定规划调整情形下,农民集体才有权自行开发土地,国家征地严格限于公益;至于非公益用地,农民在符合规划的情况下可自行或合作开发;征地当参照土地市场价值补偿。该共识为部分地方政府所接受,且作为相关立法保障事由。我国土地管制跟域外土地开发权配置当有差别,实现开发权从传统行政配置转向市场配置具有渐进性,但城乡“增减挂钩”政策显现开发权配置市场化趋向——其映射于民法的重要功能表现在:规划许可确保开发建设限于土地使用权范围,由此产生利益归属于开发建设者[19]。事实上,土地开发权定性为用益物权的根本价值在于将土地财产权回归市场化配置,其法权构建应遵循“地利共享”理念,确立市价补偿与增

① 即建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,核心是实现土地征转与集体经营性建设用地入市所得土地增值收益在国家和集体之间分享比例的大体平衡。

② 即实践一致做法:一是对集体土地等资产进行清产核算后将资产价值折股量化,并按承包地面积、劳动年限、成员权等要素确定股东及股东持股数;二是由股份合作社经营集体土地,确立农民按股份参与分红的利益分配规则。

值收益分配机制。在此讨论的开发权是法律因应规划和用途管制而赋予土地权属人变更用地现状或获得补偿的权利。我国建设用地使用权实际隐含土地权属人在使用期限内依据规划在符合相应法定条件和程序后进行再开发的正当权能。

显然,既往土地发展权派生论者主张国家因管制土地开发而占有土地增值收益,农民不享有集体土地自主开发权利[13];持农民利益立场者虽主张失地农民可享土地增益,但异于国外土地开发权定额私有,即缺乏不同地块增益平衡及各产权人共享增益机制;发展权派生论几乎剥夺大田农民土地发展权即无法分享增值利益,而土地发展权归属国有论者仅主张农民通过某种机制分享土地增值利益[22]。这些认识主张均有片面性,与公平正当性相悖。相关立法创制应依循《民法典》平等价值理念,聚焦于强化农民土地财产利益保障。农村土地制度改革重在落实集体所有权,回赋农民集体土地开发权,其可利用自己土地自主参与城镇化,让利益分配格局与经济增长方式昭彰公平正义的法治进路[9]。

四、集体土地开发权的实现与保障机制

各国国情体制及制度基础不同,土地法权性质存在本质差异,我国集体土地开发权之法权构造不可直接移植域外制度安排。鉴于我国《民法典》关于建设用地使用权的一般规定并非当然适用于集体建设用地行权,即便参照国有建设用地使用权规定,也不具有强制适用性[23]。因此,需要协调立法变革及构建配套制度措施,从"基本立法-专类(项)立法-配套(地方)立法"多个层面统筹考量,将集体土地开发权有机嵌入我国土地法权体系。

(一)顶层设计与基本路径

单一立法变革有条件地允许农村土地入市或通过地类转换①为建设用地开发利用,只是为农民集体参与土地收益分配提供偶发的便利条件和增收机会,并非从根本上破除思维禁锢及制度藩篱;唯有贯彻利益共享理念,全面确权赋能,构建公私兼顾与利益共享的分配机制,方可化解土地收益分配失衡的矛盾——关键在于调整和优化土地法权结构,整合碎片化的权利,形成有效的权利束。通过协调立法创制,统筹确认集体土地开发权并嵌入现行土地法权体系,强化实现"同地同权"的法治保障,即明确保障集体土地开发权按市场机制运作,乃为纾解土地增值收益分配矛盾的长效良策。诚然,需要处理好顶层设计与基本路径的辩证关系,顶层设计在于战略性的统筹谋划,基本路径选择则要坚持"自上而下"和"自下而上"相统一,协调配套规制安排。譬如,如何让符合法定规划条件的集体土地直接进入城乡统一土地市场,是否考虑突破《宪法》第10条"城市的土地属于国家所有"之制约[24]?基本路径有二:

其一,若能修改《宪法》第10条即删除"城市的土地属于国家所有"之限制,则可避免因原则条款模糊而造成的现实困惑,保障农民在集体土地上参与城镇化建设的基本权利,进而通过专项立法明确:无论是国家所有还是集体所有的土地,均按照城乡空间规划确定用途,无须通过权利禁限方式实现管控目的;维持土地所有权基本格局,非因公共利益之必要,国家或政府不随意征转集体土地。

其二,考虑修宪难度较大,可维持"城市的土地属于国家所有"的规定,转而通过深化改革探索相关立法创制,促使土地所有权与使用权相分离,让农民保留由集体征转为国有的土地使用、收益的权利,保障其参与城镇化建设和实现权利的机会。譬如,统筹农村"三块地"配套改革,以"扩权赋能"为核心,促使城乡要素流转顺畅,赋予农民更充分的财产权益。优化城乡土地"增减挂钩"、土地综合整治和宅基地有偿退出与地类转换、"地票"交易等改革政策设计,可在制度层面适度限

① 譬如实行多年的城乡土地"增减挂钩"与土地整理、当前推行的盘活利用闲置宅基地以及全域土地综合整治等实践模式或改革探索,均存在由不同地类转换为建设用地的路径。

制政府权力任性,强化对农民集体土地权益保障。尽管《民法典》与《土地管理法》难为集体土地开发权制度体系构建提供适用空间,但仍然可将此立法创制任务付诸其他法律法规,且不违背物权法定原则[25]。构建有中国特色语境表达的集体土地开发权制度,完善权能实现保障,旨在增强“赋予农民更多财产权利”之政策理念入法的适用性。

(二)相关立法完善集体土地开发权能构造

集体建设用地入市即将开发权市场化配置的前提是赋予集体土地开发权。《土地管理法》虽无确认集体土地开发权,而是将其与国有土地统称为建设用地使用权,但相关立法规定蕴含着土地开发权①,且规定较为隐性,需要结合土地开发权制度价值作出扩适性解释,并通过完善权能制度构造,嵌入法权体系。至于在《民法典》实施背景下,如何突破“物权法定”的原则障碍?有学者主张不违背原则立场,借助扩延性阐释物权法定要求。譬如,龙卫球[26]认为应拓展一定的规范实践空间;蔡立东[27]认为在既有物权法律规范体系内合理分配土地开发利益;等等。采用相对宽松的物权法定解释论或事实物权说,有利于支撑我国物权法权体系中集体土地开发权的合理定位,进路包括:一是借助地役权关系调整论兼征收补偿解释论,将集体土地开发利益融入物权法权体系。二是将土地开发利益区分为法定的土地开发利益与约定的土地开发利益两种类型。三是期待国土空间规划等立法确认集体土地开发权——源于土地开发空间需要,以法律赋权形式界定、分配和保护一定空间开发利益,即对合乎法定条件的可开发利用资源赋予动态调整的权利;其权利价值在于以时间维度将土地当前开发空间与土地未来价值进行分割。

在具体制度建构范畴,由国土空间规划立法明确建设用地产权人与开发者即价值创造者共享增值收益,一次性给付或按照当期收益一定比例分享;不区分城乡建设用地,统一通过“设权-赋权-确权”制度安排确定权利人的开发权益。鉴于承包地等直接开发利用受限且需要转用,价值创造载体并非同一宗土地,立法也可明确允许权利人以其既有的土地权利作为出资条件,拥有价值创造载体预期收益(如耕地资源存续和保护补偿)分配权[20]。

(三)相关立法构建城乡统一土地开发权制度运行平台,强化规划平等保障

由政策改革到立法变革,允许农村集体经营性建设用地入市,旨在回归集体经营性建设用地之开发权能,以实现城乡建设用地开发权平等。允许农民集体在土地市场上出让、出租其开发权;对符合土地利用规划的集体土地让渡开发权行为,可通过“预征地”“预流转”“以租代征”“统筹经营”等方式,有条件地给予合法化。集体土地开发权也允许转让,通过权利设定与市场机制,开发利用兼顾保护战略用地,引导各方面参与市场化分配收益、降低社会压力及成本。这些改革举措,无疑是形成城乡统一建设用地市场之积极探索。立法推动集体建设用地流转入市,由传统一元化供地模式变革为“公益性建设用地征收+非公益性建设用地入市”的双轨制供地模式[8],其主旨表达了共富理念,即通过确认集体土地开发权,实现“同地同权”并保障农民共享土地开发利益。同时,仍需要配套规范调整平衡国家、社会与农民集体的土地增值收益分配关系,以法治托底农民土地财产性权益。

既往事实表明,建设用地年均总需求量成倍增长,远超建设用地指标数,且大量的集体建设用地隐性入市而未纳入用地计划和调控范围,由此难免引发供需两端深层的矛盾冲突;部分地区借助“增减挂钩”方式临时消解矛盾,却非长效之策。建立城乡统一建设用地市场,促使国有与集体土地付诸开发利用以实现“同地同权”的目标,彰显市场有序性和利益平衡性。若要保障集体建设用地全面入市流转,则立法要推动土地规划和管制的城乡一体化[28]。由于城乡建设用地开发权能的不平等凸显为开发权配置不公平,政府既是国有土地产权代表又兼掌规划决定权,将土地规划

① 即如《土地管理法》中的建设用地出让权合同、用途管制、耕地占补平衡等制度,再如《城乡规划法》中的用地性质与开发强度变更等条款内容,其实质属于土地开发权的配置形态。

权与开发权冗杂混同,城乡二元地制给予政府“低征高出”的便利及调配空间,政府借此实施开发权转移并攫取财产利益,在规划功能与指标配置上可能重国有建设用地而轻集体建设用地。因此,需强化集体经营性建设用地流转入市制度保障,构建城乡统一土地开发权制度运行平台,并完善集体建设用地流转入市之特殊主体、客体及流转后土地用途规制,同时健全集体建设用地流转入市的范围、监管流程、收益分配,以及用地的规模、年限、税费、指标保障等配套规范。其中,运行平台与规划保障是两项重要制度支撑:

其一,在构建城乡统一建设用地市场目标下,土地开发权配置依循“规划划定底线、市场优化效率”的原则,实现要素市场自由流动[29]。譬如,赋予集体建设用地更多的入市用途;允许原土地权利人采取存量补地价的方式自行开发;畅通正当的地类转换渠道;允许用地主体结合需要依法依规调整规划条件,更好地适应市场用地需求;允许权利人将无法实现的开发权通过市场机制获益,受让方基于原批准规划增加土地开发建设容积率,即确立开发权市场交易制度[30]。

其二,空间规划规则缺漏,乃集体建设用地入市效果不佳的缘由之一。通过立法确认集体土地开发权,并非取消政府调控,而是集体建设用地开发无须征转,政府通过实施国土空间规划及对农地转用审批,实现对用地规模和数量的调控[31]。国家既有政策部署包括:统筹城乡规划用地,合理安排区域城镇建设、农田保护、产业集聚、村落分布等空间布局①;为控制建设用地总量布局、调控集体土地开发行权,通过城乡融合用地规划和用途管制来实现,不再采取剥夺集体土地开发权,即禁止集体土地流转用于非农建设或没收开发收益的办法。集体土地开发权行使应当符合规划和分区管制规则,但规划管制须以保障正常建设用地需求为前提。促使城乡建设用地市场一体化,离不开规划管制的城乡一体化[28],需要完善城乡统一土地利用规划法律制度。

(四)配套立法构建宅基地有偿流转或有序转为他类集体建设用地的机制

宅基地属于建设用地范畴,鉴于其无偿取得及福利保障性,法律管制较其他集体建设用地更为严苛,导致其财产价值和市场功能受限。出于不同的规制目标,《土地管理法》《民法典》等仍对宅基地使用权与建设用地使用权予以界分。若严守宅基地生存和福利保障性,即遵循身份特定、分配无偿、一户一宅及无限期等原则,就无从产生宅基地使用权有偿流转[11]。宅基地使用权之所以能够准予融入用地市场,主要源于国家发展战略需要,旨在推动城乡土地要素市场化配置改革。易言之,宅基地使用权应允许租让给城镇居民或有宅基地扩需的村民;宅基地制度改革应融入城乡统一建设用地市场,通过夯实权能基础和有偿退出,放活内生动力,借此拓宽农民增收渠道。因此,在合乎政策导向和规划引领下,闲置宅基地可通过转权入市为集体经营性建设用地,打通二者之间转换路径。实践中可探索有条件地盘活利用闲置宅基地及农房,实现市场化配置;同时结合整治规划和布局调整,将闲置或废弃的集体公益性用地转为集体经营性用地[32]。如贵州湄潭、四川泸县等地通过实践探索,将宅基地登记为集体经营性建设用地,实现了村域建设用地统一配置[33]。

综上,配套立法明确土地用途转换规则,促进宅基地使用权有偿流转或有序转换,可以提高用地效率,增加农民财产性收入。地方立法可以探索进城落户农民自愿有偿退出或转让宅基地的机制,结合全域土地综合整治、拆旧复垦等政策措施,通过创设宅基地流转与盘活利用机制,将涉及的宅基地有序转为他类集体建设用地,为农民增收提供更多的选择权。

(五)地方立法构建征收集体土地按正常市场价值补偿的保障机制

征地制度最大缺陷在于补偿保障不充分,侵占集体土地开发利益。农民集体无法以土地开发权提出补偿诉求,但政府征转出让获益远超征地补偿支出,视同国家独享土地开发权,即占有征地

① 参见国家新型城镇化规划(2014—2020年)。

后因用途改变和利用强度提高的增值收益[31]。征地应当遵循等价交换原则,无论是公益性或非公益性建设,均应按当期用途区位地价给予足额补偿,区位地价形成于市场而非由政府径行确定;否则,某种程度上仍视同剥夺集体土地开发权益。在市价高涨时,可征收与国有土地同等的土地增值税,但不可违背地利共享;征地按市场价合理补偿,即把集体土地开发收益赋还农民。如此,既能遏止政府和开发商乱占滥征的冲动,也为形成真正反映稀缺程度的土地价格、构建城乡统一土地市场创造条件。

既往部分区域(如嘉兴、重庆)试行“以土地换社保”,即将失地农民纳入社保体系以补偿其丧失的劳动权,这一做法具有积极意义,但个人需承担的社保费用往往来自土地补偿费,且保障标准偏低,不足以保障被征地农民的长远生计。即便某些地区采取征地留地安置办法,让农民保留自主开发收益以补偿其征地损失,也仍是不公平的补偿机制。在基本面上,无论是以“产值倍数”抑或“区片综合地价”为基准核定征地补偿标准,均难以充分反映土地的区位条件、开发权益等真实市场价值。新《土地管理法》已明确要求,征收土地须给予公平合理的补偿,保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障;《民法典》也强调征收集体土地应当依法及时足额支付各项补偿并安排被征地农民社会保障费用①。秉承国家立法精神,地方立法可探索明确将市场价格作为集体土地征收补偿的基准,确保补偿金额能够对标同等条件下土地在公开市场的交易价值,充分考虑土地用途、规划条件、周边市场行情等因素,以实现对农民生存权与土地开发权的公平保障。

(六)专项立法创设耕地与基本农田特别保护下的开发权受限补偿制度

《粮食安全保障法》及新《土地管理法实施条例》均使用了“耕地保护补偿”这一制度表述,《土地管理法实施条例》授权主管部门制定补偿实施办法。“补偿”的本义一般是相对于履行公法特别义务事项而言,对因谋求公共利益所致财产权利损害予以填补。耕地保护补偿核心功能在于因履行耕地保护义务而对“特别牺牲”或受限制的开发权益承担补偿责任。此为耕地保护补偿制度构建的法权基础[34]。耕地保护补偿制度创新在于通过政府主导的经济补偿,立足“补偿耕地权益主体正当利益”的制度本源[35],促进农民(集体)保护耕地。

不过,具体创制需要区分耕地保护补偿与永久基本农田保护补偿的不同,前者主要是资源存续性的土地开发权损失补偿,后者矫正的是不同类型土地权利主体之间的利益失衡。在权利人未获充分补偿情况下,强制要求其放弃开发营利机会而耕种粮食,并承担整理适耕的义务,导致守法成本高昂;依法确认其开发权并给予充分补偿(即买断开发权),农民才能积极履行耕地保护义务。就耕地保护战略而言,法律管控集体土地用途在于禁限“非农化”或“非粮化”等行为,并非要剥夺农民集体土地开发权。土地所有者基于其应有的开发权而要求国家补偿或通过转让开发权实现其财产价值,具有正当性。耕地保护立法应明确开发权受限补偿制度,就权利人因耕地禁止开发所致损失给予补偿,补偿对象包括耕地所有权主体和承包经营权人。《耕地保护和质量提升法》(草案)拟设奖补措施②,包含着利益损害填平补偿与激励性补助,确有合理考量。此外,耕地保护立法可通过转致性条款,明确耕地经济利益保障、粮食主产区与主销区的利益平衡等协调规制[36]。

五、结语

构建我国城乡统一土地市场的前提在于集体和国有土地权利平等,以及土地价值实现方式及机会均等。集体土地开发权作为独立的土地财产权,在我国现行实定法层面虽处于隐性状态,但无论是土地法权理论认知还是制度实践形态,均存在集体土地开发权权源基础或者可用集体土地

① 参见《耕地保护和质量提升法》(草案)第 52 条拟设规定。

② 参见《民法典》第 243 条规定。

开发权来做适法性解释的空间。集体土地开发权或其权能并非由土地规划等公权力创设或赋予,但可利用市场机制兼行政统配土地收益,通过利益均衡协调规制,促进社会公正与共同富裕。我国土地法权体系所蕴含的集体土地开发权能,形成农民集体和集体成员共享的法权格局。无论是强化土地管控及严格保护耕地,抑或推进城镇化建设,我国集体土地开发权都具有存续于法权体系的正当性。立法明确表达有赖于法权构造优化。通过协调立法创制,统筹确认集体土地开发权并有机嵌入现行土地法权体系,既能纾解土地增值收益分配矛盾,也为农民财产性收益夯实了法权基础。虽然《民法典》与《土地管理法》难为集体土地开发权制度体系构建提供适用空间,但可将创制任务付诸其他相关立法。需要协调立法变革及构建完善法律制度,可从"基本立法 - 专类(项)立法 - 配套(地方)立法"多个层面统筹考量,通过国土空间规划及耕地保护等相关立法对集体土地开发权予以明确表达,并完善其实现与保障机制。基于共同富裕的利益平衡和共享理念,未来可进一步探讨集体土地开发权在耕地保护、农村"三块地"改革、城市更新及"城中村"改造等领域的法权配置路径与实现机制。

参考文献:

[1]陈小君. 深化农村土地制度联动改革的法治目标[J]. 法学家,2023(3):15 - 29.
[2]刘明明. 英美土地开发权制度比较研究及借鉴[J]. 河北法学,2009(2):169 - 174.
[3]姚树荣,赵茜宇,曹文强. 乡村振兴绩效的地权解释——基于土地发展权配置视角[J]. 中国农村经济,2022(6):23 - 44.
[4]孙建伟. 土地开发权应定性为新型用益物权考[J]. 华东政法大学学报,2019(6):137 - 150.
[5]周诚. 论我国农地自然增值公平分配的全面产权观[J]. 中国地产市场,2006(8):76 - 79.
[6]黄忠华,杜雪君,虞晓芬. 中国宅基地流转研究综述[J]. 中国房地产,2012(10):67 - 72.
[7]华生. 土地开发权是解开土地迷局的总钥匙[N]. 中国证券报,2014 - 01 - 27(A05).
[8]王珺,汪莉. 国土空间治理现代化下建设用地指标配置制度的完善[J]. 学术界,2021(7):158 - 169.
[9]于凤瑞. 中国土地征收成片开发的逻辑转换[J]. 行政法学研究,2025(5):138 - 151.
[10]张小康,李冰强. 国土空间用途管制制度的目标定位与体系构建[J]. 中国国土资源经济,2025(5):44 - 51.
[11]崔文星. 土地开发增值收益分配制度的法理基础[J]. 政治与法律,2021(4):122 - 134.
[12]黄锡生,王中政. 中国国土空间规划法治化:问题检视与规范建构[J]. 中国人口·资源与环境,2024(5):9 - 18.
[13]陈柏峰. 土地发展权的理论基础与制度背景[J]. 法学研究,2012(4):99 - 114.
[14]孙宪忠. 关于修改我国《物权法》的议案(征求意见稿)[M]//孙宪忠. 我动议:孙宪忠民法典和民法总则议案、建议文集. 北京:北京大学出版社,2018.
[15]郭亮. 制造新城:县域城镇化的发生机制及后果——基于土地开发视角[J]. 深圳社会科学,2025(2):70 - 78.
[16]汪秀莲,张建平. 土地用途区分管制国际比较[J]. 中国土地科学,2001(4):17 - 21.
[17]DANNER J C. TDRs: great idea but questionable value[J]. The appraisal journal,1997(2):133 - 142.
[18]宋志红. 集体建设用地兴办企业条款的体系化适用[J]. 现代法学,2025(3):29 - 42.
[19]高飞. 征地补偿中财产权实现之制度缺失及矫正[J]. 江西社会科学,2020(2):15 - 25.
[20]郭雳,陈睿毅. 经济法理念下的空间规划[J]. 地方立法研究,2025(1):1 - 18.
[21]仇叶. 城市更新中的土地开发权与产权变迁——基于粤浙两省半城市化地区的比较研究[J]. 社会学研究,2025(6):91 - 112.
[22]常鹏翱. 规划许可的物权法功能[J]. 法学杂志,2023(5):62 - 76.
[23]肖顺武. 从管制到规制:集体经营性建设用地入市的理念转变与制度构造[J]. 现代法学,2018(3):94 - 108.
[24]曲相霏. 消除农民土地开发权宪法障碍的路径选择[J]. 法学,2012(6):25 - 30.
[25]姜楠,付琳. 集体经营性建设用地入市改革的法律规则研究[J]. 南通大学学报(社会科学版),2025(4):100 - 111.

[26]龙卫球. 物权法定原则之辨:一种兼顾财产正义的自由论视角[J]. 比较法研究,2010(6):18 - 37.
[27]蔡立东. 从“权能分离”到“权利行使”[J]. 中国社会科学,2021(4):87 - 105.
[28]黄忠. 迈向均衡:我国耕地保护制度完善研究[J]. 学术界,2020(2):122 - 135.
[29]罗瑞芳. 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[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2025(3):5 - 15.
[30]李凤章. 土地开发权:保护模式与权利归属[J]. 社会科学,2015(4):105 - 113.
[31]张鹏. 规划管制与土地发展权关系研究评述[J]. 中国土地科学,2010(10):74 - 78.
[32]郭洁. 存量集体建设用地地类转换的法理阐释与规则构建[J]. 内蒙古社会科学,2023(5):117 - 125.
[33]唐健,田甜. 面向共同富裕的中国建设用地制度创新:逻辑、理念与路径[J]. 中国土地科学,2022(12):1 - 9.
[34]俞家成. 论耕地保护补偿的法律内涵与制度表达[J]. 河南财经政法大学学报,2025(4):29 - 41.
[35]任怡多. 耕地保护补偿制度的实践省思与规范重构[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2025(6):88 - 98.
[36]宋天骐. 论耕地生态补偿的法律逻辑[J]. 学习与探索,2025(11):31 - 41.

Rediscussing "Collective Land Development Right" in the Context of Common Prosperity

WANG Quan-dian
(*School of Humanities and Law*, *South China Agricultural University*, *Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The urban-rural dual land structure in China leads to an imbalance in the distribution of land development value-added benefits. The insufficient benefit sharing by farmers (collectives) stems from the absence of the property right system. To promote urban-rural integrated development so as to achieve common prosperity, the key lies in removing institutional barriers and embodying the equality principle of the Civil Code and the goal of "same land, same rights". The collective land development right refers to the right to obtain land value-added benefits through development and utilization by changing the use of collective land, raising its utilization intensity or intensification level. The collective land development right implied in the principles of the Civil Code has formed a legal right pattern shared by peasant collectives and collective members in practice, which conforms to historical and realistic logic and highlights special institutional value. The collective land development right should be integrated into the land legal right form under the urban-rural dual structure, and endowed with the expectation of promoting common prosperity. Relevant legislation should follow the equal value concept of the Civil Code, break ideological constraints and institutional barriers, focus on strengthening the protection of farmers' land property interests, and construct a mechanism that balances public and private interests and realizes benefit sharing. In the context of comprehensively advancing common prosperity through Chinese-style modernization, it is expected that the collective land development right will be clearly stipulated through legislation on national land spatial planning, cultivated land protection, etc., and its implementation and guarantee mechanism will be improved correspondingly.

Key Words: collective land development right; usufructuary right; legitimacy; legislative expression

【责任编辑:毛殷】