

# 我国农民集体土地收益分配权探究<sup>\*</sup>

◎唐欣瑜 唐 俐

**摘要：**集体土地收益分配已成为我国农民重要收入来源之一，享有集体收益分配权的主体对于收益的分配具有强烈诉求。集体土地收益分配权是农民集体成员权的一种具体类型，也是集体收益分配权当中最重要的一类，在对其进行概念界定的基础上，从权利主体、权利客体、分配机制与救济制度四个方面以民法基本原理构建集体土地收益分配权相关制度，并提出建立相关配套制度。

**关键词：**集体土地收益分配权 集体成员 农民集体 集体土地收益

我国农村地区在相当长的一段时期都处于经济不发达状态，进行集体收益分配的机会很少，由于生活中并不依赖这部分收益，农民对集体收益尤其是集体土地收益分配甚少关注。随着社会商品经济的发展，农村集体土地作为一种稀缺性资源与固定性资产，也不再单独为耕地使用，而是被大量用于创造集体收益。加之越来越多的集体土地被征收，征收补偿作为集体土地收益，经分配后转化为农村家庭中尤为可观的财富。集体土地收益分配已成为我国农民重要收入来源之一，享有集体收益分配权的主体对于收益的分配具有强烈诉求，但由于没有明确的权利保障以及精细的分配方式，分配权利的争夺愈发突出。党的十八大报告、2013年国务院一号文件等重要文件中均强调要保护农民的财产权，特别是农民的土地承包经营权、宅基地使用权与集体收益分配权。笔者拟从本文对集体收益分配权当中最重要的一类即集体土地收益分配权展开研究。

## 一、农民集体土地收益分配权的概念界定

### （一）农民集体土地收益分配权的定义

温家宝曾在中央农村工作会议上强调：土地承包经营权、宅基地使用权与集体收益分配权，是法律赋予农民的合法财产权利。学界也对集体收益分配权进行了相关研究，乔新生认为，总理的讲话实际上是通过巩固和完善土地承包经营权和集体收益分配权，确保农民利益不受损害。<sup>[1]</sup>张力认为农民集体收益分配权与农民用益物权并称为法律赋予农民的财产权利。<sup>[2]</sup>张凡、孙淑云认为，集体可以通过土地集中出租、出让、被征收、投资兴办实业等方式获得可观收益，农户基于其集体成员身份分享农地资本化后的产权收益，将成为集体成员权的重要权利构成。<sup>[3]</sup>管洪彦认为，农民集体成员基于其成员资格所享有的就可分配的集体收益进行分配的权利就是农民集体成员的集体收益分配权。<sup>[4]</sup>也有学者将集体收益权与集体成员受益权能区分，认为集体成员受益权能就是集体成员依据集体所有权的管理规约或者集体的利益分配方案从集体所有权享受利益或者取得分配利益的权利。

能。

在诸位学者研究的基础上，笔者认为集体土地收益分配权是集体收益分配权当中最重要的一类。从利益关系的角度来看，集体所有的土地必须与集体成员的个人利益有着密切的联系，这并不是说要将集体土地划分成各个份额归每个农民所有，但法律应当规定集体土地所有权所产生的利益应由全体成员共同享有，作为集体成员的农民应当是基于土地所有权所产生利益的最终享有者。<sup>[5]</sup>即使集体土地所有权与使用权相分离，我国特殊的土地制度意味着农民集体仍是集体土地所有者，基于所有权享有集体土地收益。相应地，农民个体作为集体土地所有权主体中的集体成员之一，自然享有集体所有权所蕴含的经济利益，也就享有集体土地收益分配的参与权。因此，农民集体土地收益分配权，是指农民个人作为农民集体成员，凭借其与其他成员所共同享有的所有权参与集体土地收益分配的权利。该权利实质上是农民基于其集体成员身份有权请求所在的农民集体对集体土地之上所产生的收益进行平等分配的权利。

### （二）农民集体土地收益分配权的性质特征

农民集体土地收益分配权是农民集体成员权的一种具体类型。管洪彦（2013）与陈小君（2014）都将集体收益分配权归之农民集体成员权中的自益权内容。《物权法》用不动产和动产，属于本集体成员集体所有的方式表达集体所有概念，凸显出作为集体成员权主体的农民个人在集体土地所有制度中的权利地位。农村集体土地所有权不可分割，并不代表集体与集体成员也是不可分割的，我国农民集体与集体成员的人格分离并不彻底，但这并不能否认农民集体与集体成员在客观上是两个现实存在。对于集体成员的农民而言，与其在乎某种象征意义上的农村集体所有权，不如关注农村集体所有权之上有何种权利以及作为每一个集体成员如何实现这种权利，即平等的可以实现的收益分配权。集体成员权是一种财产权，集体土地收益分配权具有由集体成员权直接伴生的财产性权利特征，但同时也具有一定的人身性权

<sup>\*</sup>基金项目：本文为国家社科基金项目《城乡一体化进程中农村建设用地法律制度创新研究》（11BFX062）；韩松认为，集体土地所有权的收益权能由集体行使时，集体收取的孳息，可用于建造集体公共设施，可以用于集体成员的福利分配，在此基础上集体成员的受益权能以实现。参见韩松：论农民集体土地所有权的集体成员受益权能，当代法学，2014，（1）：51。

利特征,只有被认定为农村集体的成员才享有该权利,且集体土地收益分配权即不能继承,也不能转让,更不能被强制执行。

## 二、我国农民集体土地收益分配权的制度构建

集体财产权利关系结构的形成是一个动态的、复杂的建构过程,我国农民在集体成员权的基础上自发地运用多种原则来建构符合自身利益最大化的集体土地收益分配制度,以期实现集体土地收益分配权。笔者拟从权利主体、权利客体、分配机制与救济制度四个方面以民法基本原理构建集体土地收益分配权相关制度。

### (一) 集体土地收益分配权的权利主体

如前所述,农民集体土地收益分配权是集体成员权中的一类,那么拥有集体土地收益分配权的前提是必须具备农村集体成员资格。从现有的法律表述来看,适格的农民集体成员有两类:一为农民个体,一为农民家庭,即农户。<sup>[6]</sup>农户的存在意义是能够作为一定条件下的利益获得单位而使利益最终安然置落在农民个体手中,个体农民才是最终意义上的利益当事人。<sup>[7]</sup>因此,确定农民集体土地收益分配权主体,关键在于农民个体成员资格的认定。目前没有统一的集体成员资格认定具体标准,实践中集体成员资格认定标准是由农村集体自发形成,并通过村民集体表决、投票等方式来决定和体现,大部分农村集体土地收益分配对象为出生时具有本村户籍的人员。对此,学者有不同看法,杨一介认为,土地收益应根法理型的成员权来分配,即农民集体成员权的取得应建立在法律行为的基础上,成员的权利和义务是通过合同或加入社团取得的,而不是通过户籍或其与村社的地缘关系取得的。<sup>[8]</sup>王利明认为,原则上应当以户籍为标准认定成员资格,在此之外还应当考虑包括对集体所尽的义务、以集体土地作为基本生活保障、出生与收养、结婚与离婚等在内其他因素,同时还应当尊重集体长期形成的习惯法。<sup>[9]</sup>学界的主张未能直接用于解决现实中成员资格认定的冲突,现行立法也未明确规定确认集体成员资格的标准,各种争议不能避免。笔者认为,单纯通过村民表决决定成员资格的做法有失公允,还需以法律法规形式明确规定集体成员资格认定,村民自治与国家强制相结合,并尊重当地习惯,方能达致公平。

### (二) 集体土地收益分配权的权利客体

土地产权的价值主要来源于两个方面:一是自给性价值,二是收益性价值,其中收益性价值主要有两种来源:一是基于土地产出的商品化而实现的价值,二是农地转为非农用地而实现的价值。<sup>[10]</sup>集体土地收益分配权的客体是集体土地收益,集体土地收益是指农民集体土地之上所产生的收益,具体而言,主要包括下列收益:法律规定属于集体所有的土地农用于非农用地(建设用地)的利用收益;集体土地通过征收转变为国有土地、集体建设用地流转和承包地流转时的流转收益。土地利用的收益,属于收益性价值中的第一种来源,在《农村土地承包法》中,集体向集体成员发包并不需要农户交纳对价,农民基于土地承包经营权而获得农用地产出的收益归自己所有,不再交由集体进行分配。因此,土地农用的利用收益原则上不属于集体土地收益分配权的客

体范围。集体建设用地包括三种类型:乡(镇)村企业建设用地、乡(镇)村公共设施和公益事业建设用地与农村宅基地。<sup>[11]</sup>乡(镇)村公共设施和公益事业建设用地与农村宅基地是非营利性质的,不可能产生收益以供分配;只有在集体建设用地举办乡(镇)村企业时所产生的土地利用收益才是集体土地收益分配权的客体范围。调查显示,农民进行农地流转多是自发,收取的费用也是极低的。<sup>[12]</sup>即使承包地流转给农业企业、经营大户等用地主体,农民获得的固定收益也不高,承包地流转时的流转收益就难以再在其他集体成员中分配。因而农民个人与集体更向往追求农用地转为非农用地的收益,即收益性价值中的第二来源。《物权法》明确规定未经依法批准,不得将承包地用于非农建设,目前我国农用地转为非农用地主要由国家的土地征收行为产生,征收属于广义上的土地流转,依法予以土地所有权人即农民集体一定的补偿,补偿款作为流转收益会在集体成员间进行分配。虽然现行立法一直没有承认集体建设用地使用权流转的合法性,但各地的试点政策已普遍反映出国家将对此进行法律调整的趋势。笔者认为,现行法律已无法管制集体建设用地私下流转的乱象,理应制定全国性的法律法规来规范流转行为,将集体建设用地流转收益正式纳入集体土地收益分配权的客体范围,让所有集体成员享有公平分配机会,而不是私下流转中被个人占用或是由农村集体的少数人控制。

### (三) 实现集体土地收益分配权的分配机制

集体土地收益的分配反映的是集体土地所有者所获土地收益在农民集体与其成员之间的分配关系。农村集体基于所有权获得了集体土地收益,还需要由农村集体共同决定收益具体如何处理,可以以一定的方式在成员间分配,也可以进行集体财产提留以提高全体福利保障。一旦农村集体决定将集体土地收益分配到成员个人并付诸实施,每个农民集体成员的平等分配就要通过一定的分配机制予以实现。建立合理的收益分配机制,细化农村集体经济组织和农户之间的分配方式,有利于农民权益保护的明晰化。<sup>[13]</sup>

我国有关法律只是象征性规定了集体土地收益的内部分配应依照法律规定的民主议定程序,在村民自治的基础上予以具体进行,除此之外没有明确规定内部集体土地收益分配标准。各地试点办法有的仅规定分配的方向,例如上海市规定集体建设用地流转收益主要用于基础设施和公益设施建设、集体成员的社会保障等;有的规定由集体自治决定,例如广州市规定集体建设用地流转收益50%以上应当专项用于集体成员的社会保障支出,剩余部分由成员大会讨论决定;也有的规定了规定具体的收益分配比例,例如佛山市规定50%流转收益用于农民的社会保障,10%作为集体收益用于集体公益事业,另外的40%按照股权比例直接分配给农民个人。各地的试点为在全国范围内完善相关制度奠定了基础,由于各地的差异性,在未来进行相关立法时可以用不用规定具体的收益分配比例,但理应明确集体所有的土地收益中分配给集体成员的最低比例,并要求严格按《村民委员会组织法》与《物权法》的有关规定召开本集体村民大会或者村民代表大会,土地收益分配方案必须经农民集体村民会议2/3以上成员或者2/3以上村民代表同意方可生效。



#### (四) 集体土地收益分配权的救济制度

农民个人作为集体成员,既然享有平等的集体土地收益分配权,当这一财产权利受到侵犯时自然有权向法院提起民事诉讼以寻求私法保护。《物权法》第63条规定:集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益的,受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。即农民成员不能以意思表示的方式撤销农村集体在自治基础上形成的决策,因此向相关法院提起民事诉讼行使撤销权是农民寻求司法保护的基本方式。

2001年最高人民法院曾答复陕西省高院:农村集体经济组织与其成员之间因收益分配产生的纠纷,属平等民事主体之间的纠纷。当事人就该纠纷起诉到人民法院,只要符合《中华人民共和国民事诉讼法》第108条的规定,人民法院应当受理。《物权法》、《农村土地承包法》等都规定了农民有就相关集体土地收益进行分配的权利,农民集体土地收益分配权本身是一种法定的私权利,其行使必须得到权利人的认可,即使需要经过集体的决议方能实现,也并不意味着可以因他人作出的决定而被剥夺。村规民约一般情况下不得成为取消某一集体成员集体土地收益分配权的依据。实际上农民集体行使集体所有权能这一私法权利的行为之一就是形成以农村集体与集体成员之间收益分配为内容的村民决议,人民法院当然有权予以审查。我国理应完善《物权法》对农村集体成员撤销权的规定,或是在制定相关司法解释中对相关规则予以明确规定,为司法裁判提供清晰的法律指引,从立法上防范农村集体中部分成员滥用集体决策机制,防范多数对少数成员合法利益的侵害,以保障农民合理的集体收益分配权。

### 三、集体土地收益分配权的相关配套制度

#### (一) 设立国有土地收益基金

政府因农村集体土地而获取的收益主要来自两个方面,一是国家在各类农村土地经营活动中征收的各类税收;二是农村土地国有化之后政府将土地出让给其他经营者而获取的土地出让金。政府当期获得的土地出让收益实质上是让渡未来若干年土地使用权的收益,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出要探索建立合理的国有土地收益金使用制度,遏制片面追求土地收益的短期行为。因此,应当从土地出让收益中预留一部分资金,以保证城市建设和发展的可持续性。笔者认为,应设立中央、省和县(市)三级国有土地收益基金,从每年中央与地方的土地出让收入中预留出35%的比例,以土地收益的再次分配的方式,主要用于国家、省级大型建设项目的农地征收补偿以及向中西部财政转移支付,并按一定比例将土地收益基金用于失地农民生活保障,拓宽失地农民就业渠道,注重对失地农民的再就业的重点扶持,协助建立一个充分覆盖农民的基本生活保障、养老、就业、医疗等各方面的农村社会保障体系。同时,对国有土地收益基金的建立程序、运作机制、合理使用进行严格规定。

#### (二) 培育农民维权组织

我国农民被称作弱势群体,不仅是因为权利的贫困,组织的薄弱也是原因之一。目前在中国大部分地区只有一个自

治组织——村民委员会,村民委员会的行政色彩导致农民土地权益常常成为村委干部讨好上级或牟取个人利益的牺牲品。我国农民人口众多却十分分散,拥有的人力资本低,近几年才自发地形成一些农业合作经济组织,农业专业协会等,但这些农业合作经济组织运作程序并不规范,加上法律地位的模糊性,根本不具有与政府及其他有组织的强势利益集团展开公平竞争的能力,农民在市场中的地位因此被严重弱化。美国、日本等发达国家农民组织化经验充分显示,完善的农民组织体系在农业发展和农民权益保护过程中的作用举足轻重。农民土地权益的保障必须依靠农民自身力量形成的内力和社会力量所构成的外力的共同结合来实现。政府应该鼓励和协助农民发展维权组织,为农民提供免费的咨询和法制服务,培育能代表农民自身利益的农民组织,促进农民进行经济合作。同时,让农民通过合法的群体利益表达渠道满足自身的利益诉求期望,通过组织化方式促使政府听到来自农民的声音,促进政府决策、利益分配的公平性,从而有效保障农民的合法权益。

#### 参考文献:

- [1] 乔新生.平衡利益保护权利要法律先行[N].法制日报,2011,12-30(007).
- [2] 张力.地权变动视角下户籍制度改革的法律规制[J].法学,2012,(9):51.
- [3] 张凡,孙淑云.集体成员权视角下的农地产权构造[J].农村经济,2012,(11):28.
- [4] 管洪彦.农民集体成员权研究[M].北京:中国政法大学出版社,2013:45.
- [5] 王利明.物权法论[M].北京:中国政法大学出版社,1998:530.
- [6] 侯德斌.农民集体成员权利研究[D].长春:吉林大学,2011:54.
- [7] 唐欣瑜.我国农村集体土地收益权主体制度研究[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2014,(2):57.
- [8] 杨一介.农村地权制度中的农民集体成员权[J].云南大学学报(法学版),2008,(5).
- [9] 王利明,周友军.论我国农村土地权利制度的完善[J].中国法学,2012,(1):52.
- [10] 李菁,颜丹丽.集体成员权和土地承包收益权的冲突与协调:稳定地权与不稳定地权的对比——以西水村第八村民小组两次征地补偿费分配为例[J].中国农村观察,2011,(2):33.
- [11] 蒋晓玲,李慧英等.农村土地使用权流转法律问题研究[M].北京:法律出版社,2011:76.
- [12] 曾利.论农地流转中的农民权益保护[J].中国证券期货,2013,(4):261.
- [13] 左小兵,冯长春.集体建设用地流转中的农民权益保障[J].中国土地,2010(5):27.

#### ●作者单位:

- 1.海南师范大学政法学院 海南 海口 571158
- 2.海南大学法学院 海南 海口 570228

参见《最高人民法院研究室关于人民法院对农村集体经济所得收益分配纠纷是否受理问题的答复》(法研[2001]51号)