

集体经营性建设用地入市的收益分配

以收益性质的界定、决议程序的构造与成员资格的认定为中心

赵跃

(安徽国运律师事务所, 安徽 合肥 230000)

摘要: 集体经营性建设用地入市, 使土地从静态的占有转变为可交易的财产, 入市收益的分配随之成为矛盾集中之处。本文认为, 入市收益在性质上并非单纯的私法孳息, 而是地租、土地增值与成员保障三者的复合。性质的复合, 决定了分配不能仅依成员自治, 而须受法定程序的约束。分配的主体是农民集体, 但集体的处分权能受成员决议的限制。决议的构造, 应当区分方案表决与收益分配两个层次, 前者适用三分之二的特别多数, 后者适用过半数的普通多数。分配比例的确定, 涉及国家、集体与成员的三方关系。土地增值收益调节金的功能是回收公共投入形成的外部增值, 不能在调节金之外再以税费名义重复提取。成员资格的认定, 应当以生活保障与权利义务关系为实质标准, 不能以户籍为唯一依据。外嫁女、入赘男、在校大学生、服刑人员、现役军人等特殊群体, 原则上不因身份变动而丧失分配资格。救济路径上, 应当区分决议撤销之诉、分配给付之诉与行政备案的审查, 避免以行政诉讼替代民事救济, 也避免以自治为由拒绝司法审查。

关键词: 集体经营性建设用地; 入市收益; 成员决议; 成员资格; 司法审查

中图分类号: D922.32 **文献标识码:** A **文稿编号:** WJLT(2025)03-0001-12

Distribution of Proceeds from Market Entry of Collective Operating Construction Land

ZHAO Yue

(Anhui Guoyun Law Firm, Hefei 230000, Anhui, China)

Abstract: Market entry of collective operating construction land turns land from static possession into tradable property, and the distribution of proceeds has become the focus of conflict. This article argues that such proceeds are not a simple civil fruit but a composite of ground rent, land appreciation and member security, which requires distribution to be bound by statutory procedure rather than left to autonomy alone. The distributing subject is the collective, whose power of disposition is limited by member resolution. Resolution should be structured in two tiers: adoption of the entry plan by a two-thirds special majority, and distribution of proceeds by simple majority. Fixing proportions involves the state, the collective and members. The land appreciation regulation fund recovers external appreciation created by public investment and should not be duplicated by other levies. Member status should be judged by livelihood security and the bundle of rights and duties, not by household registration alone. Married-out women, married-in men, students, prisoners and servicemen should not lose entitlement merely by status change. Remedies should distinguish actions to set aside resolutions, actions for distribution, and review of administrative filing, so that administrative litigation does not replace civil relief and autonomy does not bar judicial review.

Key words: collective operating construction land; market entry proceeds; member resolution; member status; judicial review

说明: (本文为作者个人研究观点, 不代表所在单位意见)

作者简介: 赵跃, 安徽国运律师事务所执业律师, 主要研究农村土地制度与集体经济组织成员权益的司法保护问题。

一、问题的提出

土地管理法2019年修订之后, 集体经营性建设用地获得了与国有建设用地同等的入市资格。规划的约束、依法登记、三分之二的成员同意, 构成了入市的三个法定门槛。门槛之内, 土地从静态的占有转变为可以出让、出租、作价出资的财产。

财产化带来的第一个变化, 是价值的显形。此前, 集体建设用地只能在有限范围内流

转，价格的形成机制不透明，价值被严重低估。入市之后，公开的交易平台与市场化的竞价，使土地的真实价值得以显现。

价值显形带来的第二个变化，是分配的矛盾。一块地出让所得的数千万元，如何在集体与成员之间分配，如何在现有成员与未来成员之间分配，如何在户籍成员与曾经成员之间分配，成为诉讼的高发地带。

实务中的争议，集中于四个层面。其一是收益的性质，入市所得究竟是集体的土地租金，还是成员的财产性收入，性质的不同决定了分配规则的不同。其二是分配的主体，集体是否有权自行决定分配方案，抑或必须经成员决议。

其三是分配的比例，国家通过调节金参与分配，集体留存一部分用于公共事务，成员分得剩余部分，三者的比例如何确定。其四是成员的资格，外嫁女、入赘男、在校大学生、服刑人员是否享有分配权，各地的做法差异极大。

学理上的讨论，多集中于入市的必要性与制度的比较法经验，对收益分配的法律构造关注不足。而司法实践所需要的，恰恰是分配的性质、程序与资格的裁判标准。

本文认为，入市收益的分配，本质上是集体所有权与成员权的交汇。集体作为所有权人，享有处分与收益的权能；成员作为集体的构成者，享有平等的分配请求权。二者的关系，需要通过决议程序加以协调。

协调的失败，往往源于程序的缺失。集体未经决议即分配，或者决议的程序存在瑕疵，或者决议的内容侵害少数成员的权利，都会引发争议。法院的审查，应当围绕程序的合法性与内容的妥当性展开。

本文的分析，分为五个层次。先界定收益的性质，再确定分配的主体，然后讨论决议的程序，接着分析比例与资格，最后讨论救济的路径。五个层次，构成了收益分配的法律构造。

需要说明的是，本文的讨论以现行法与农村集体经济组织法为基础，兼顾试点地区的实践经验。随着配套规则的出台，相关结论可能需要调整，本文的观点亦当接受实践的检验。

规范的另一处细节，是入市方案与供地方案的关系。入市方案由集体编制，供地方案由市县人民政府编制，两者在规划条件、产业准入上必须一致。不一致的，应当以规划条件为准，集体据以调整方案。

规范还要求入市土地应当依法登记。登记的作用，是明确权属与界址，为交易提供基础。未经登记的土地，即使符合规划，也不能入市。登记的瑕疵，是实践中最常见的入市障碍之一。

二、入市的规范结构与试点演进

入市的法律依据，是土地管理法第六十三条。该条规定，土地利用总体规划、城乡规

划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用。

该条同时设定了程序要件。出让、出租等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。这一特别多数的要求，体现了土地处分的重大性。

实施条例进一步细化了入市的程序。土地所有权人应当依据规划条件、产业准入和生态环境保护要求，编制入市方案。方案应当载明土地界址、面积、用途、规划条件、使用期限、交易方式、入市价格、集体收益分配安排等内容。

方案的编制，须经成员决议通过，并报市、县人民政府备案。备案不是审批，但备案机关发现方案违反法律、法规的，应当责令改正。这一设计，兼顾了自治与监督。

试点阶段的经验，为规则的成型提供了素材。2015年起，全国三十三个县市区开展了入市试点，探索了出让、出租、作价出资等多种方式，也积累了收益分配的多种模式。

试点的分配模式，大致可以分为三类。第一类是全部留存集体，用于公共设施与社会保障；第二类是大部分分配给成员，集体仅留少量公益金；第三类是集体与成员按比例分成，比例由章程或者决议确定。

三类模式的背后，是不同的价值取向。全部留存，着眼于集体的长远发展，但成员的当期收益被牺牲；大部分分配，着眼于成员的获得感，但集体的公共职能可能落空；按比例分成，试图兼顾二者，但比例的确定缺乏统一标准。

试点的另一项经验，是调节金的设置。财政部、国土资源部的规定确立了土地增值收益调节金制度，按入市土地增值收益的百分之二十至五十征收，具体比例由试点地区确定。

调节金的功能，是回收公共投入形成的增值。土地的增值，很大程度上源于政府的基础设施投入与规划调整，这部分增值不应由土地权利人独享。调节金的征收，体现了受益者补偿的原则。

调节金的性质，存在争议。有的观点认为，调节金是税，应当遵循税收法定的原则；有的观点认为，调节金是费，属于政府非税收入；还有观点认为，调节金是对土地发展权的购买，具有对价性。

本文认为，调节金接近于土地发展权的对价。规划将农地变为建设用地，等于授予了土地权利人一项发展权，政府以调节金的方式分享增值，实质上是发展权的部分归公。这一定性，避免了税与费的争论。

规范结构的梳理，揭示了一个基本事实：入市不是单纯的私法行为，而是嵌入在规划管制与收益调节之中的制度安排。收益的分配，必须在这一结构之内理解，不能仅依合同自由或者成员自治。

三、收益的性质界定

收益的性质，是分配规则的逻辑起点。如果收益是集体的土地租金，那么分配属于集体所有权的行使，成员的请求权基础是成员权；如果收益是成员的财产性收入，那么分配属于共有人之间的分割，请求权基础是共有权。

第一种观点认为，入市收益是地租。土地所有权人出让一定年限的使用权，取得对价，性质上与出租无异。地租归所有权人即集体所有，成员只能依成员权请求分配，不能直接主张份额。

第二种观点认为，入市收益是共有的孳息。集体土地属于本集体成员集体所有，成员是共有人，入市所得是共有物的孳息，应当由共有人按份额分配。这一观点，强调了成员的财产权属性。

第三种观点认为，入市收益是土地发展权的对价。入市使土地的用途发生改变，价值大幅提升，提升的部分是发展权的价值。发展权归属于集体，但其收益应当惠及全体成员。

本文倾向于复合说。入市收益至少包含三个成分：一是地租，即土地作为生产要素的使用对价；二是增值，即用途改变与公共投入带来的价值提升；三是保障，即土地对成员生存与发展的保障功能的货币化。

三个成分的性质不同，分配规则也应当不同。地租成分归集体，用于集体的公共事务与扩大再生产；增值成分的一部分通过调节金归国家，剩余部分在集体与成员之间分配；保障成分应当按人头均分，体现成员权的平等性。

复合说的实益，在于避免单一性质的绝对化。若将收益全部定性为地租，成员的分配请求权将被弱化，集体的处分权可能被滥用；若全部定性为共有孳息，集体的公共职能将失去财源，长远发展难以为继。

复合说的难点，在于成分的量化。一块地的出让价款中，多少是地租，多少是增值，多少是保障，难以精确拆分。实务中可以采用推定的方法，以基准地价作为地租的参照，超出部分推定为增值。

推定的方法，虽有技术上的困难，但并非不可行。试点地区已有按区域指导价、按评估价确定地租成分的做法，可以为全国推广提供参考。量化的目的，不是追求精确，而是为分配提供可操作的基准。

性质界定的另一层意义，是税负分配。若收益定性为地租，集体作为出租人应当缴纳增值税；若定性为共有孳息，成员作为共有人可能涉及个人所得税。定性的不同，直接影响税负的高低与归属。

现行税制对入市收益的处理，尚不统一。有的地区按租赁服务征收增值税，有的地区按转让无形资产处理，有的地区暂不征税。税负的不确定，增加了交易的成本，也影响了分配的实际所得。

本文主张，应当明确规定入市收益的税收待遇。在调节金已经回收部分增值的前提下，不宜再对同一增值重复征税。对成员分得的部分，可以考虑比照征地补偿的待遇，给予一定的税收优惠。

性质界定的第三层意义，是破产与执行中的处理。入市收益尚未分配时，属于集体的财产，集体的债权人可以申请执行；已经确定分配给成员的，属于成员的财产，成员的债权人可以申请执行。时的区分，决定了执行的标的。

归结而言，收益性质的复合性，是理解分配规则的关键。复合性要求分配规则分层设计，不能以单一的逻辑统摄全部。这一认识，为后续的主体、程序、比例与资格的讨论，提供了基础。

代表行使的另一处风险，是集体与村委会的身份混同。村委会是自治组织，集体是所有权主体，两者的财产应当分账管理。以村委会的名义处分集体财产，可能构成无权处分。

四、分配主体的权限界分

分配的主体，法律表述为农民集体。但集体是一个抽象的概念，实际的处分权由集体经济组织或者村民委员会行使。民法典第九百六十二条规定，集体所有的土地等，由村集体经济组织或者村民委员会依法代表集体行使所有权。

代表行使，不等于任意处分。民法典第二百六十四条列举了应当经成员决定的事项，其中包括土地补偿费等费用的使用、分配办法。入市收益虽非补偿费，但其性质相近，应当类推适用。

村民委员会组织法第二十四条同样规定，征地补偿费的使用、分配方案，须经村民会议讨论决定。这一规定，为入市收益的分配提供了程序上的约束。

农村集体经济组织法进一步明确了成员大会的职权。收益分配方案、集体财产的处分、重大投资事项，均属于成员大会的决议范围。理事长或者理事会无权自行决定。

实务中的越权，形态多样。有的是理事会直接决定分配，未召开成员大会；有的是以成员代表会议替代成员大会；有的是先分配后补决议；有的干脆不作决议，按惯例发放。

越权的后果，依其情节而异。未召开成员大会的，决议不成立；以代表会议替代的，若章程有授权且符合法定条件，可以认定有效；先分配后补决议的，若补正程序完备，可以溯及生效；无决议的，分配行为缺乏依据。

集体的处分权，还受章程的约束。章程是集体的自治规范，对分配的原则、比例、程序作出规定。理事会违反章程分配的，成员可以请求撤销；章程本身违法的，可以请求确认无效。

章程的审查，应当把握界限。法院不宜过度干预集体的自治，但章程不得违反法律的强制性规定，不得侵害成员的基本权利。以章程排除外嫁女的分配资格，即属无效。

集体与成员的关系，还存在一个容易被忽视的层面，即集体作为公法主体的职能。集体承担着公共设施建设、社会保障、扶贫济困等职能，这些职能需要财源。留存的收益，正是这些职能的物质基础。

职能的履行，不能成为拒绝分配的理由。有的集体以公益支出为由，长期不分配收益，成员的权利被悬置。此时应当审查公益支出的真实性、必要性与合理性，不能仅凭集体的说明即予认可。

职能的履行，也不能成为超额留存的理由。留存的比例应当合理，与集体的实际需要相适应。留存过多，实质上是剥夺成员的当期收益；留存过少，集体的公共职能难以维系。

权限界分的另一面，是集体与政府的关系。入市方案须报政府备案，备案机关可以责令改正违法的方案。但备案不是审批，政府不能以备案为由干预集体的分配自主权。

实践中，有的地方政府以规范管理为名，要求集体按政府确定的方案分配，甚至直接代集体制定方案。这种做法，超越了备案的权限，侵害了集体的自治权，应当予以纠正。

权限的界分，最终要落到责任的分配上。集体越权分配的，由集体承担责任；理事会成员有故意或者重大过失的，承担相应的赔偿责任；政府违法干预的，承担行政责任。责任的清晰，是权限清晰的反面印证。

入市的条件与收益分配的基本规则，可参见集体经营性建设用地入市要什么条件？收益怎么分一文对入市门槛与分配框架所作的梳理，本文不再重复其条件清单，只就收益的性质、决议的构造与成员资格的认定展开。

五、分配方案的表决构造

决议是集体意思形成的程序。没有决议，集体的处分缺乏正当性；决议有瑕疵，处分的效力随之动摇。入市收益的分配，涉及土地的处分与收益的分配两个环节，决议的构造应当分层设计。

第一个层次，是入市方案的表决。土地管理法要求经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。这是特别多数，理由是土地处分关涉集体的根本利益。

第二个层次，是收益分配方案的表决。法律未设特别多数的要求，适用村民委员会组织法或者集体经济组织章程规定的一般多数，即过半数成员或者三分之二以上成员代表。

两个层次的关系，是前提与结果的关系。入市方案通过，才有收益产生；收益产生，才有分配问题。入市方案中已载明收益分配安排的，分配方案的表决可以简化，但仍须就具体的分配数额与方式进行确认。

实务中常见的问题是，入市方案仅约定收益的用途，未约定分配的比例与方式，事后就分配产生争议。此时不能以入市方案的概括授权，替代分配方案的具体表决。

另一个常见问题，是以户代表会议替代成员会议。户代表会议的组成，是一户一名代表，与成员会议的按人计票不同。以户代表会议表决分配方案，可能稀释人口多的家庭的表决权。

本文认为，分配方案的表决应当采成员会议。理由在于，分配是按人头进行的，表决权也应当按人头计算。以户为单位表决，会使家庭规模影响表决结果，违背成员平等的原则。

会议的通知，是程序合法的基础。通知应当载明会议的时间、地点、议题，并在合理期限内送达。未通知即开会的，决议不成立；通知期限过短的，可能构成程序瑕疵。

表决的方式，应当明确。举手、投票、书面征求意见，均可采用，但应当在会议记录中载明。采用书面方式表决的，应当确保每位成员知悉议题并有充分的考虑时间。

会议记录，是决议存在的证据。记录应当载明出席人数、表决事项、表决结果、反对与弃权的意见。记录由主持人、记录人签名，并妥善保管。缺乏记录的，决议的存在难以证明。

决议的公示，是程序公开的要求。决议通过后，应当在村务公开栏或者集体资产监管平台公示，公示期不少于合理期限。未公示的，成员难以知悉决议内容，撤销权的行使受到影响。

决议的瑕疵，可以分为不成立、可撤销与无效三类。未召开会议、伪造表决结果、出席人数不足法定要求的，决议不成立；程序违法或者内容违反章程的，可以撤销；内容违反法律强制性规定或者侵害成员基本权利的，无效。

瑕疵的补正，应当有限度。程序瑕疵可以通过重新召开会议补正；内容瑕疵不能补正，只能撤销或者确认无效。补正的效果，原则上不溯及既往，但对善意的相对人可以给予保护。

回到本文的关切，表决构造的意义在于，把分配的矛盾前置到程序之中。让不同的意见在会议上交锋，让多数与少数在表决中权衡，比事后在法庭上对抗，成本更低，效果更好。

调节金的使用，也应当有约束。调节金属于政府非税收入，应当纳入预算管理，主要用于农村基础设施建设与土地整治。若被挪用于一般性支出，则背离了征收的目的。

成员的分配所得，还应当考虑代际公平。一次性分配完毕，未来新增的成员将无所可得。留出一部分作为集体的积累，用于未来的分配，是代际公平的要求。

六、分配比例的确定

分配比例的确定，涉及三个主体：国家、集体与成员。国家以调节金的形式参与，集体以留存的形式参与，成员以分配的形式参与。三者的比例，是分配制度的核心参数。

调节金的比例，现行规定为增值收益的百分之二十至五十。这一区间较宽，试点地区

的实际执行差异较大。比例的高低，直接影响集体与成员的可分配数额。

调节金的功能定位，决定了比例的确定方法。若定位为发展权的对价，比例应当与规划调整带来的增值幅度挂钩，增值幅度大的，比例可以高一些；若定位为公共投入的回收，比例应当与基础设施的投入成本挂钩。

本文主张，调节金的比例应当与土地的区位、用途、增值幅度挂钩，实行差别化征收。区位优势、增值幅度大的地块，比例可以高；区位偏远、增值有限的地块，比例应当低。一刀切的比例，既不公平，也难执行。

调节金的征收，应当避免重复。土地出让环节已缴纳的税费，应当在计算增值收益时扣除，不能对同一笔收入重复课征。重复课征，实质上是提高了实际负担，违背了调节金的本意。

集体的留存比例，应当与集体的实际需要相适应。留存的用途，包括公共设施的建设与维护、社会保障的补充、集体经济的再投资、日常管理的费用。用途越多，留存的比例越高。

留存的比例，不能由集体任意决定。有的集体以发展集体经济为名，留存比例高达七成，成员仅得三成。此时应当审查留存资金的实际用途与使用效率，防止以发展为名侵占成员的收益。

本文建议，留存比例的上限可以由地方立法规定，例如不超过可分配收益的百分之四十。超过上限的，须经成员大会以特别多数通过，并说明理由。这一设计，兼顾了自治与保护。

成员的分配比例，应当体现平等。同一集体的成员，不论年龄、性别、职业，原则上按人头均分。以贡献、工龄、农龄为标准的差别分配，须有章程的明确依据，且不得违背平等原则。

农龄股的设置，是实践中的常见做法。按成员参加集体劳动的年限折算股份，体现按劳分配的因素。这一做法，在历史上具有合理性，但在入市收益的分配中，可能造成新的不平等。

本文认为，农龄股可以作为集体经营性资产的量化依据，但不宜作为入市收益分配的唯一标准。入市收益中的保障成分，应当按人头均分；增值成分，可以按股份分配。分层处理，才能兼顾公平与效率。

分配的时间，也影响比例的实际效果。一次性分配，成员当期获益多，但集体的长期财源枯竭；分期分配，集体的财源稳定，但成员的获得感弱。实践中，可以采取一次性分配与年金制相结合的方式。

年金制的设计，应当考虑通货膨胀与人口变动。年金的数额可以按物价指数调整，年金的领取人应当动态管理。设计的精细化，是年金制可持续的前提。

比例的确定，最终是一个价值判断。国家、集体与成员，三者的利益都应当得到尊

重，不能以一方之得补另一方之失。比例的妥当，取决于对地方实际、集体需要与成员期待的准确把握。

七、特殊群体的分配资格

成员资格的认定，是分配争议中最尖锐的问题。户籍、生活保障、权利义务关系，三个要素的权重如何分配，各地做法不一，裁判标准也不统一。

户籍说的立场，是以户籍登记为准。户籍在本村的，具有成员资格；户籍迁出的，丧失资格。这一标准简明易行，但过于形式，难以应对人户分离、空挂户等复杂情形。

生活保障说的立场，是以土地是否为基本生活保障为准。以集体的土地为基本生存依托的，具有资格；已有其他稳定生活来源的，不具有资格。这一标准贴近实质，但判断困难，容易产生争议。

权利义务说的立场，是以是否履行成员义务、享有成员权利为准。参加集体劳动、缴纳公共费用、参与集体事务的，具有资格。这一标准综合全面，但举证困难，且可能排斥老弱病残。

本文主张，采综合标准，以生活保障为实质，以户籍为形式，以权利义务为辅助。户籍在本村且以集体土地为基本生活保障的，推定具有资格；户籍迁出但仍在集体生活、履行义务的，可以认定具有资格。

综合标准的适用，应当区分不同类型。原始取得，即因出生而取得，原则上随父母一方；法定取得，即因婚姻、收养而取得，须满足实际居住与生活保障的条件；加入取得，即因政策迁入而取得，须经成员大会同意。

外嫁女的资格，是最典型的争议。妇女结婚后，户籍未迁出，仍在原集体生活，或者虽迁出但在新居住地未取得承包地的，原集体不得取消其资格。农村土地承包法第三十一条有明确的规定。

实务中，集体往往以村规民约为由，取消外嫁女的分配资格。此类约定，违反了妇女权益保障法的强制性规定，侵害了妇女的平等权利，应当认定无效。法院在审查时，不应以自治为由予以尊重。

入赘男的资格，与外嫁女同理。男方到女方家庭落户，参加集体生产生活，应当享有与本地成员同等的权利。以性别为由区别对待，构成歧视，不受法律保护。

在校大学生的资格，应当保留。学生因求学将户籍迁至学校，属于暂时性迁出，其基本生活保障仍在原集体。以户籍迁出为由取消资格，将使农村学生失去土地保障，违背教育公平。

服刑人员的资格，也应当保留。服刑是刑事责任的承担，不产生民事权利的丧失。以服刑为由取消成员资格，属于法外的惩罚，缺乏法律依据。刑满释放后回村生活的，更应恢复其资格。

现役军人的资格，同样应当保留。义务兵和初级士官服现役期间，其户籍迁出，但土地承包经营权保留。入市收益的分配，应当参照这一规则，保留其分配资格。

超生子女、非婚生子女的资格，不因其出生的违法性而受影响。父母的违法行为，不应由子女承担后果。以计划生育为由取消分配资格，违背了法律面前人人平等的原则。

死亡成员的资格，自死亡时终止。死亡当年度的分配，可以按实际生存的月份折算，也可以由章程规定按整年计算。折算的方式，应当在章程中明确，避免争议。

新增成员的资格，自取得时开始。新生儿自出生时取得，婚姻迁入自落户时取得，收养自登记时取得。取得的时间，决定了其参与分配的起点。

资格争议的证明，应当合理分配举证责任。成员主张资格的，应当证明户籍、居住、生活保障等基础事实；集体否认的，应当证明其已丧失资格的具体事由。举证责任的合理分配，是公正裁判的前提。

归结而言，成员资格的认定，应当在形式与实质之间寻求平衡。过于形式，会使真正的成员被排斥；过于实质，会使认定标准失去可操作性。综合标准的价值，正在于提供一个可操作的框架。

诉讼主体的确定，也有讲究。集体未依法登记取得法人资格的，以村民委员会为被告；已取得特别法人资格的，以集体经济组织为被告。主体错误，可能导致裁定驳回。

判决的既判力，值得关注。同一分配方案引发的群体性诉讼，先诉判决的效力可以及于后诉的当事人，但须保障其程序参与权。示范诉讼的价值，正在于此。

八、救济路径的界分

分配争议的救济，存在三条路径：民事诉讼、行政诉讼与自治内部的救济。三条路径的适用边界，实务中并不清晰，同案不同诉的现象时有发生。

民事诉讼的路径，包括决议撤销之诉与分配给付之诉。前者针对决议的瑕疵，请求法院撤销；后者针对分配的不公，请求法院判令给付。两者的诉讼标的不同，可以分别提起，也可以合并提起。

决议撤销之诉的原告，应当是受侵害的成员。被告，应当是作出决议的集体。诉讼时效，参照民法典关于撤销权的规定，自知道或者应当知道决议之日起一年内行使。

撤销的后果，是决议自始无效。集体应当重新作出决议，或者依法院的判决进行分配。撤销不影响善意第三人已取得的权利，例如已经依决议领取分配的成员，原则上不予返还。

分配给付之诉的原告，应当是享有分配资格的成员。被告，应当是集体。诉讼请求，应当是判令集体支付确定的分配款。数额的确定，可以依决议的标准，也可以由法院酌定。

给付之诉的前提，是分配方案已经确定。方案未确定的，法院不宜直接确定分配数

额，因为分配涉及集体自治，法院的替代判断可能侵越自治权。此时应当先诉请撤销或者确认决议，再诉请给付。

行政诉讼的路径，针对的是政府的备案行为。备案机关发现方案违法而责令改正的，集体或者成员可以提起行政诉讼；备案机关不予备案的，同样可以起诉。但行政诉讼不能直接解决分配的数额问题。

实务中，有的当事人以政府为被告，请求判令政府监督集体分配。此类诉讼，往往被裁定驳回，因为分配属于集体的自治事项，政府无权直接决定。正确的路径，是提起民事诉讼。

自治内部的救济，包括向乡镇政府申请监督、向农业农村部门投诉、向纪检监察机关举报。这些途径，可以解决程序违法、干部违纪的问题，但不能替代司法对民事权利的救济。

路径的选择，应当遵循权利保护的必要性与效率。涉及决议效力的，提起撤销之诉；涉及给付数额的，提起给付之诉；涉及政府行为的，提起行政诉讼。三条路径并行不悖，但不能重复救济。

重复救济的防止，需要程序的协调。当事人同时提起民事诉讼与行政诉讼的，法院可以告知其选择；已经受理的，可以中止其中一诉，等待另一诉的结果。协调的目的，是避免裁判的矛盾。

裁判的执行，是救济的最后一环。集体不履行给付判决的，可以申请强制执行，执行标的为集体的财产，包括入市收益的留存部分、集体经营性资产的收益。执行中，应当保留集体履行公共职能的必要费用。

执行的难点，在于集体财产的可执行性。集体土地所有权不能执行，公益性设施不能执行，但集体的存款、应收账款、经营性资产可以执行。执行的精准，是判决落地的关键。

救济路径的完善，还需要配套的制度。法律援助的扩大、诉讼费用的减免、示范诉讼的推行，都可以降低成员的维权成本。成本的降低，是权利从纸面走向现实的必要条件。

从更长的时段看，入市只是农村土地制度改革的一个环节。宅基地制度改革、承包地延包、集体产权制度改革，都在同步推进。各项改革之间的衔接，将决定制度整体的成效。

本文的讨论，以集体经营性建设用地入市的收益分配为核心，未及宅基地制度改革中的收益问题；所引地方试点，以部分省市为主。这些，均有待进一步比较。比较的目的，在于提炼可复制的规则。

九、结语

集体经营性建设用地入市，是农村土地制度的一次深刻变革。它使土地的价值得以显

形，也使分配的矛盾得以暴露。矛盾的解决，不能靠回避，只能靠规则的完善。

本文的分析表明，收益分配的法律构造，由性质、主体、程序、比例与资格五个要素构成。五个要素相互关联，缺一不可。性质的模糊，会导致规则的混乱；程序的缺失，会导致结果的专断。

在具体的裁判中，法官应当把握三个平衡：自治与监督的平衡，效率与公平的平衡，当期与长远的平衡。平衡的把握，没有固定的公式，只能在个案中审慎权衡。

制度的完善，还需要立法的跟进。农村集体经济组织法已经施行，但其关于收益分配的规定仍较原则。配套的行政法规、地方性法规，应当进一步细化分配的程序与标准。

最后需要说明，本文的讨论以现行法与试点经验为基础。随着实践的深入，规则的形态还会演变，本文的结论也应当随之修正。规则的生长，永远在路上。

土地是农民的根，收益是土地的果。让果实公平地落到每一个成员手中，是制度的使命，也是司法的责任。愿每一块入市的土地，都能带来共同富裕的希望。

参考文献

- [1] 房绍坤：《农村土地制度改革的法律问题研究》，中国人民大学出版社2021年版。
- [2] 高圣平：《集体建设用地使用权入市法律构造》，载《法学研究》2020年第3期。
- [3] 程雪阳：《集体经营性建设用地入市的制度逻辑》，载《中国法学》2019年第5期。
- [4] 王利明：《论集体所有权的性质与行使》，载《法学杂志》2020年第8期。
- [5] 陈小君：《农村集体经济组织成员权的法律构造》，载《法学研究》2021年第2期。
- [6] 韩松：《农民集体成员权的性质与实现机制》，载《法律科学》2019年第4期。
- [7] 李国强：《土地增值收益分配的规范基础》，载《当代法学》2022年第1期。
- [8] 耿卓：《集体经营性建设用地入市的收益分配机制》，载《法商研究》2021年第5期。