郎珺荷，廖敏伶．农村集体经营性建设用地入市赋能乡村治理的逻辑理路与创新机制——以收益分配机制为视角［J］．山西农业大学学报（社会科学版），2026，25（3）：120-130.
LANG Junhe，LIAO Minling. The logical framework and innovative mechanisms of the introduction of collective rural commercial construction land into market empowering rural governance［J］. Journal of Shanxi Agricultural University（Social Science Edition），2026，25（3）：120-130.
DOI：10.13842/j.cnki.issn1671-816X.2026.03.011

农村集体经营性建设用地入市赋能乡村治理的逻辑理路与创新机制

——以收益分配机制为视角

郎珺荷[1]，廖敏伶[2]
（1.中国农业大学 马克思主义学院，北京 100083；2.中共四川省委党校 马克思主义学院，四川 成都 610071）

摘 要：农村集体经营性建设用地入市是多元主体利益调节器，也是驱动乡村治理现代化的重要引擎。农村集体经营性建设用地入市收益分配具有来源多重叠加、原则多元复合、逻辑多维均衡的特征，必须顺应城乡土地关系演进趋势，回应乡村治理现代化的现实诉求。入市收益分配以物质赋能夯实经济基础、关系赋能重塑社会信任、制度赋能提升规范性，为乡村治理提供支撑。面对实践中集体主体虚置、利益分配失衡及机制运行不畅等困境，亟须明晰产权关系以夯实基础、健全分配机制以优化配置、完善协同治理体系以强化保障。通过构建公平规范的制度体系，推动集体经济壮大、农民增收与乡村善治的良性互动，为农业农村现代化提供坚实支撑。

关键词：农村集体经营性建设用地入市；乡村治理效能；集体经济
中图分类号：F301 **文献标识码：**A 文章编号：1671-816X（2026）03-0120-11

一、研究背景

公与平者，国之基址也。习近平总书记深刻指出“深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系”[1]，并反复强调要“让广大农民在改革中分享更多成果”[2]，为新时代深化土地制度改革提供根本遵循。党的二十届三中全会指明“构建城乡统一建设用地市场”的改革方向[3]，其核心要义在于打破城乡二元土地制度，赋予农村集体经营性建设用地与国有建设用地平等的入市权利，实现“同地、同权、同价”，从而有效盘活全国约4200万亩集体经营性建设用地存量，彰显打破城乡二元结构、促进要素平等交换的战略必然性。党中央“十五五”规划《建议》进一步强调“促进农民稳定增收”[4]。然而，由于产权价值显化渠道尚未完全畅通，我国农村居民财产净收入占比长期不足3%，资产存量与收入增量之间的倒挂，深刻揭示重新界定国家、集体、个人三方权责的紧迫性。

农村集体经营性建设用地入市的收益分配与乡村治理已经成为学术界的重要研究议题，目前相关研究主要集中在以下几方面：

一是聚焦探讨权利平等的理论基础。有观点认为集体建设用地与国有建设用地权利不平等的根源在于城乡规划和用途管制的差异，分配机制的设计需要回归对规划条件的考量[5]；有研究强调区分资源与经营性资产，主张所有权不可折股量化[6]。有研究进一步拓宽研究视野，基于“活权—增能”分析框架，探讨通过土地入市激活权

收稿日期：2025-12-01 **修回日期：**2026-01-20
基金项目：国家社会科学基金重大项目“基层党组织引领乡村振兴的创新机制研究”（22&ZD029）
作者简介：郎珺荷，研究方向：乡村振兴与城乡融合。

能从而提升乡村治理能力的机理[7]。还有学者指出集体土地承载着保障农民生存福利和维护乡村公序良俗的双重功能，其收益分配需兼顾“公有共用”属性[8]；同时，还有学者强调在土地制度改革中必须建立完善的保障机制，以切实维护农民的根本权益[9]。

二是聚焦收益分配的测算方法与工具选择。现有研究主要探讨调节金的费率设定、增值收益的核算边界及税费制度改革。在工具选择上，有研究建议将土地增值收益调节金转型为“集体建设用地流转税”，纳入地方税收体系[10]；在费率设定上，有研究梳理各试点地区做法，指出调节金征收比例在20%至50%之间浮动。三是基于试点实践总结分配模式。有研究从宏观层面将改革实践归纳为“政府主导型”“集体主导型”和“市场主导型”等模式[11]；有研究从微观层面提出“租金、股金、薪金、公益金”的“四金”模式，拓展农民增收渠道[12]；此外，还有研究提出通过按股分红、二次利润返还等紧密型利益联结机制实现利益共享[13]，提出赋能农业产业化联合体高质量发展的实践路径[14]。

既有研究在收益分配方面已奠定坚实基础，但在审视其与“治理效能”的深层互动时仍有拓展空间：一是治理意蕴有待挖掘，现有探讨多聚焦于利益主体间的经济博弈，而对收益分配作为“治理工具”在重塑政治信任、调节社会关系及重构治理结构中的深层功能，阐释稍显不足。二是转化机理尚需厘清，学界虽已关注集体经济对基层治理的支撑作用，但尚未建立系统的解释框架，以解析收益分配机制“集体收益”转化为“治理能力”的传导逻辑，从而难以精准回应集体经济发展与治理效能提升不匹配的现实问题。基于此，本研究聚焦于农村集体经营性建设用地入市的收益分配机制的构建，旨在实现重塑利益格局、强化组织能力、优化治理关系的目标，推动从经济分配向治理效能转化。在理论层面，本研究致力于解析这一转化的内在机理与传导路径，阐释收益分配对优化政府公共服务供给、增强集体自治能力以及激发农民参与意愿的制度效应；在实践层面，尝试构建一套兼具资源配置效率与利益协调功能的分配制度，以有效破解基层“责大权小财弱”的治理困境，为中国式现代化中的乡村治理提供坚实的制度支撑。

二、农村集体经营性建设用地入市收益分配的理论分析

农村集体经营性建设用地入市是深化农村土地制度改革的关键举措，而收益分配机制作为其中的核心环节，直接关乎深化改革成效与乡村治理效能。作为连接“土地要素”与“治理效能”的核心枢纽，收益分配制度设计的科学性决定乡村治理现代化的物质与社会基础是否牢固。

（一）农村集体经营性建设用地入市收益分配的理论内涵

农村集体经营性建设用地入市的收益分配，是在国家法律框架下，依据土地产权关系、要素贡献程度和社会公平原则，对土地增值收益在政府、集体与个人之间进行权利界定、价值核算与利益分割的制度安排。这一过程重塑多元主体的权利关系，呈现出收益来源复合性、分配依据多元性以及结构关系均衡性等特征。

1. 权利主体确认：基于产权关系与要素贡献

集体土地入市收益分配涉及集体、政府和农民个人三方主体，其分配权利的正当性植根于各自在产权关系中的要素贡献。首先，农民集体是首要权利主体。马克思指出“土地所有权本身已经产生地租”[15]，在社会主义制度下，集体土地所有权构成集体获取绝对地租的法理基础。其次，政府享有分配权利。马克思将级差地租Ⅱ归因于“连续投入的资本”带来的超额利润。政府通过财政投入完善基础设施，改变土地的资本构成和利用价值，是“连续投入的资本”的体现，赋予其分享增值收益的权利。再次，农民个人也是分配主体。农民在土地开发整理、集体资产经营管理、项目建设运营等过程中投入劳动，创造新的使用价值和交换价值。依据按劳分配的基本原则，农民应当获得与其劳动贡献相对应的收益份额。

2. 分配原则设定：统筹要素贡献与社会公平

集体土地入市收益分配应遵循“取之于地、用之于农、涨价归公”的基本原则。马克思指出“消费资料的任何一种分配，都不过是生产条件本身分配的结果”[16]，这一论断揭示所有制关系对分配关系的决定性作用。一方面，绝对地租与

级差地租Ⅰ源于土地本身价值，应由集体和农民享有。绝对地租源于土地所有权垄断，级差地租Ⅰ源于土地自然禀赋和区位优势，这两部分收益体现土地本身的价值。在集体所有制下，土地所有权归属决定集体和农民必须占据收益分配的主体地位。另一方面，级差地租Ⅱ源于“同一地段上连续投入的各个资本”[17]。这主要表现为政府持续的基础设施建设和公共服务供给，这些投入提升土地价值，确立政府通过调节金形式参与分配的正当性。依据“涨价归公”的原则，土地增值收益应服务于社会发展。无论是政府还是集体，都应将收益统筹用于缩小城乡差距、支持乡村振兴，实现“取之于地、用之于农”的良性循环。

3. 效能转化目标：实现农民农村共同富裕

分配制度的设计既要考虑提高经济效率，也要促进人的全面发展，推动实现共同富裕。在社会主义阶段，“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展”[16]。一方面，从公平维度看，社会主义的目标是“保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活”[16]。这要求入市收益分配应通过科学合理的比例设计和再分配机制，确保集体和农民在土地入市中获得与其贡献相匹配的收益份额，并有效遏制资本对土地增值收益的过度攫取。另一方面，从效率维度看，“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系”[16]。科学的分配制度能够激发各方积极性，提升资源配置效率。对农民而言，透明公正的分配程序能够增强其参与集体事务的意愿和动力，避免资源浪费；对集体而言，稳定的收益预期能够强化其自主发展能力，为基层治理提供可持续支撑；对政府而言，明确的调节金使用方向能够引导其持续投入基础设施与公共服务，形成土地增值的良性循环。

（二）乡村治理效能的构成要素

乡村治理效能是基层治理体系运行质量的综合体现，反映基层组织通过资源整合、制度安排和组织动员，实现社会有序运行、公共服务优质供给、农民权益充分保障的能力。乡村治理效能的提升取决于治理基础保障能力、治理主体协同能力和治理制度执行能力，分别对应物质基础、社会关系和制度规范三个维度。

1. 基础保障力：夯实“有钱办事”的物质根基

集体经济是乡村治理的重要物质基础，直接关系到基层组织能否有效履行公共服务职能。习近平总书记在党的二十大报告中明确指出，要“巩固和完善农村基本经营制度，发展新型农村集体经济”[18]，这深刻揭示集体经济在乡村治理中的基石作用。基层治理并非空中楼阁，无论是基础设施建设还是公共服务供给，都需要大量的资本要素投入，必须以壮大集体经济为根本保障。只有用好土地入市等改革红利，让集体经济组织拥有稳定的经营性收入和资产积累，才能摆脱对上级财政转移支付的过度依赖，实现从被动依赖向自主发展的转变，进而构建基于坚实物质基础的乡村治理长效机制，夯实党在农村基层的执政基础。

2. 主体协同力：激活“多元共治”的社会动力

治理主体协同能力是指基层政府、集体经济组织、农民以及各类社会组织之间，在共同利益和规则共识基础上形成相互信任、有效沟通、协同行动的能力。习近平总书记强调，要“完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”[18]，为构建乡村多元治理格局提供根本遵循。现代乡村治理已从政府单一行政主导的传统模式，转向政府、集体、农民及社会组织多元协同共治的新格局。当各方主体在分配中获得合理预期收益，政府的引导力、集体的组织力与农民的参与力将实现有机融合，从而有效激活乡村治理的内生动力。

3. 制度执行力：构建“规范运行”的制度保障

制度执行力是指基层组织严格按照法律法规和民主程序开展工作，将制度规则转化为实际治理效果的能力，它决定治理过程是否规范、结果是否公正、秩序是否稳定。习近平总书记强调：“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是实现乡村善治的有效途径。”[18] 土地入市带来的巨额增值收益，对基层治理的法治化水平提出了更高的要求。制度执行力的强弱直接影响收益

分配的公正性与透明度。一方面，严格的民主决策程序能够将权力运行纳入制度轨道，防止分配过程中的暗箱操作与利益输送。另一方面，对违规行为的刚性约束能形成有效威慑，确保分配结果符合法治精神，维护基层治理的权威性与公信力。

（三）农村集体经营性建设用地入市收益分配提高治理效能的内在逻辑

农村集体经营性建设用地入市的收益分配遵循着深刻的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑。马克思主义政治经济学为其奠定理论基础，我国农村产权制度变迁构成历史脉络，新时代共同富裕与治理现代化的战略需求明确实践指向。

1. 理论逻辑：马克思主义政治经济学的科学指导

马克思主义政治经济学揭示收益分配机制作用于治理效能的内在机理，即通过调整生产关系释放生产力、通过优化利益格局激活治理动能。一方面，地租收益构成治理能力提升的物质起点。马克思强调：“地租是土地所有权在经济上借以实现即增殖价值的形式。”[19] 在入市改革中，保障农民集体获取基础性收益，能够使集体所有权从名义所有转变为实质经济权利，夯实基层治理的物质基础。另一方面，生产关系的调整是激活治理动能的重要推力。分配关系作为生产关系的重要体现，直接影响社会合作的稳定性。科学的分配制度通过调节各方利益，能够消除因利益失衡导致的社会内耗。当收益分配体现公平与效率的统一，就能够有效理顺政府、集体与农民的关系，将分散的个体利益整合为集体行动的合力。

2. 历史逻辑：新中国城乡土地关系的演进诉求

我国农村土地收益分配制度的演变，深刻重塑乡村治理的资源基础与运行逻辑。在工业化起步期，土地收益服务于国家积累，实行“高度集中、行政调配”的分配模式。基层组织虽有强大的管控力，但缺乏自主资源，治理主要依靠行政指令推动。进入城镇化加速期，政府通过土地财政将增值收益大量向城市转移，导致农村集体经济基础弱化。基层组织因财政自主性丧失，难以有效履行公共职能，治理主体呈现悬浮化特征，治理逻辑蜕变为对行政体系的单向依附。新时代以来，集体建设用地入市改革打破城乡二元壁垒，确立“同地同权、多方共享”的分配原则。集体通过留存收益增强财政自主能力，夯实公共服务供给的物质基础；农民通过分享增值收益，与集体形成紧密的利益共同体，激活参与监督的内生动力。乡村治理正在从依赖行政资源的悬浮型向依托内生动力的嵌入型、从单向管控向多元共治转变，科学的收益分配制度是推动这一变革的关键支撑[20]。

3. 现实逻辑：推进乡村治理现代化的现实诉求

“十五五”时期是我国基本实现社会主义现代化承上启下、全面推进乡村振兴向纵深发展的关键时期。面对日益复杂的外部环境和城乡利益格局的深刻调整，乡村治理作为国家安全的“压舱石”和社会稳定的“蓄水池”，其效能直接关系到现代化建设全局。当前，农村社会结构正处于剧烈变迁之中，利益诉求日趋多元，治理难度加大。推进乡村治理现代化，迫切需要发挥收益分配机制的杠杆调节作用。一方面，通过合理分配充实集体经济，为基层组织提供化解社会风险、完善公共服务的物质资源；另一方面，建立公平导向的利益共享机制，让农民在土地增值中获得实质性收益，通过利益联结增强社会凝聚力，巩固乡村治理的制度根基。

三、何以关联：农村集体经营性建设用地入市赋能乡村治理的作用机理

农村集体经营性建设用地入市收益分配超越单一的经济分配范畴，深刻影响基层治理效能的提升。科学的分配机制通过巩固物质基础、调适社会关系以及制度规则的供给，构成提升治理效能的多维路径。

（一）赋能途径：收益分配影响治理效能的多维机制

价值引领确立治理的方向性原则，分配机制激活治理的内在动力。收益分配机制通过物质赋

能、关系赋能和制度赋能三个维度，将经济资本转化为治理资本，在分配过程中提升治理能力。它不仅解决“钱从哪里来”的问题，更解决“人如何组织”“权如何运行”的问题。

1. 强化集体经济基础，夯实乡村治理的物质保障

收益分配机制通过确保集体合理留存土地增值收益，为壮大集体经济提供关键的资金来源。一方面，充裕的集体收入赋予基层组织财政自主权。以往村级组织高度依赖上级转移支付和项目资金，在公共服务供给上缺乏自主性和主动性，面对群众诉求时往往受制于财力约束而难以有效回应。而入市收益的留存使集体拥有稳定的经营性收入，能够自主决策资金使用方向、安排公共服务项目、应对突发事件，使基层组织真正掌握治理主动权。另一方面，经济实力的增强重塑基层组织的政治权威。当集体能够利用经济手段整合资源、提供福利、兑现承诺时，其在群众中的号召力和公信力明显提升。这种基于利益联结的信任纽带，使基层组织能够将经济优势有效转化为治理优势，实现从单纯的行政管控向优质服务供给的角色转型，从而夯实党在农村基层的执政根基。

2. 提升治理体系效能，推动制度运行规范化

土地入市带来的巨额增值收益，既是乡村发展的重大机遇，也是对基层治理规范化水平的严峻考验。一是巨额收益倒逼制度体系建设。相较于过去微薄的集体收入，入市收益往往达到数百万乃至上千万元。面对这笔资金，传统的熟人治理和基于人际关系的管理模式已不再适用。基层组织必须建立起严密的规则体系，明确收益归集、分配、使用、监管全流程的制度规范，为治理能力现代化提供现实契机。二是利益博弈驱动民主程序实质化。在收益分配的关键环节，各方利益的高度敏感性天然地要求决策过程的公开透明。为了化解潜在矛盾，基层党组织内在更有动力去严格执行“四议两公开”等民主决策程序，确保分配方案和资金用途经得起检验，从而有效压缩隐蔽性操作和利益输送的空间。三是风险防控催生立体监督网络。围绕资金安全的刚性需求，促进由政府审计、内部监督与社会监督构成的立体监督网络的形成。这将对权力的制约嵌入治理运行的每一个微观毛细血管中，有效防范集体资产流失。

3. 完善权利保障机制，构建法治化的权益维护体系

将复杂的利益博弈纳入规范化轨道，为乡村治理提供规则遵循与秩序支撑。一是产权明晰奠定治理的制度边界。清晰的权利边界是市场交易与社会秩序的基石。明确集体土地所有权、使用权及收益权的归属，能够有效固化各方利益预期，从源头上消解因权属模糊导致的交易摩擦。二是纠纷调处机制充当风险“减压阀”。利用村民自治组织的内生权威化解矛盾，借助行政裁决与司法诉讼处理复杂纠纷，实现冲突的制度化吸纳与分流。这就是阻断经济纠纷向社会风险转化的路径，极大地增强治理系统的韧性与稳定性。三是司法救济构筑治理的法治底线。司法救济构成权利保障的最后一道防线。健全的法律援助与高效的审判机制，通过降低维权门槛与成本实现个案正义，在发挥正义裁决的示范效应中强化全社会的规则意识。

（二）现实阻滞：收益分配失范对治理效能的负面影响

尽管完善的收益分配机制能够为乡村治理提供强大的动力支持，但在农村集体经营性建设用地入市的改革实践中，由于制度设计滞后、执行机制不畅以及利益博弈复杂等原因，收益分配领域仍存在诸多失范现象。若这些问题得不到有效解决，分配机制的积极作用将无从发挥，反而会制约乡村治理现代化进程。

1. 集体功能弱化削弱物质基础，导致基层治理悬浮

农村集体经济组织是统分结合双层经营体制中“统”的层面的物质载体，也是乡村治理体系中连接国家与农民的关键枢纽。在部分地区的入市实践中，存在着过度强调“还权赋能”于农户个体或过度侧重政府调节金抽取的倾向，导致集体留存收益空间受限。由此造成部分集体经济组织无力承担村庄基础设施维护、人居环境整治、弱势群体救助等公共职能，导致公共事务管理缺位、应急资金保障不足。由于基层组织缺乏通过

经济手段整合资源、动员群众的能力，其话语权和号召力大幅下降，在治理中逐渐边缘化。当集体组织无法发挥应有的中介和缓冲作用时，国家权力直接面对分散、原子化的农户，导致政策执行的交易成本和治理难度大幅提升，使国家政权在基层面临悬浮风险，严重削弱了乡村治理的组织基础。

2. 利益失衡激化社会矛盾，导致维稳压力增大

利益关系是乡村社会关系的核心，收益分配格局的公正与否直接决定乡村社会的稳定程度。在土地增值收益分配问题上，各方利益博弈异常激烈，一旦分配比例失当或调节机制失灵，极易引发多维度的利益冲突。从纵向关系看，如果政府调节金提取比例过高，会被农民和集体视为侵害其利益，进而引发对政府政策的抵触情绪。从横向关系看，集体内部的利益失衡更为复杂。一方面，若集体留存过多而分配给成员的收益过少，或者少数村干部利用信息优势和权力优势侵占集体资产，会严重损害党群干群关系。另一方面，成员之间的分配不公，特别是成员资格认定成为纠纷频发的关键环节。在巨额利益面前，针对“外嫁女”“入赘婿”“新生儿”等特殊群体的认定标准往往缺乏统一法律依据，仅靠村规民约容易引发纠纷和矛盾，极大地增加了基层治理的维稳成本和协调难度。

3. 分配失范降低治理绩效，导致公信力流失

由于缺乏明确的分配标准和操作规程，行政权力的自由裁量空间过大，传统的宗族伦理和人情关系在制度真空地带逐渐取代正式制度，消解了现代法治治理的规范性。制度供给不足进一步加剧了集体资产管理中的信息不对称问题，村级组织负责人容易利用职权进行利益输送和资产侵占，而监督链条不完整、责任追究缺位又使权力寻租风险显著上升，造成集体资产流失和群众利益受损。在土地市场波动、出让流拍等情况下，风险防控机制的缺位，集体可能被迫低价处置资产或承受收益大幅缩水，导致民生建设资金无法落实，引发群众不满。当分配不公得不到及时纠正，利益冲突缺乏有效调解渠道时，矛盾纠纷易积累升级，基层组织需投入大量资源进行维稳处理。这在消耗大量行政资源的同时，严重侵蚀基层政权的公信力，削弱了党在农村的执政根基。

四、何以突破：构建农村集体经营性建设用地入市赋能乡村治理的创新机制

农村集体经营性建设用地入市收益分配改革的核心，在于回答好“谁有资格分”“怎么分”“怎么分得好”三个关键问题，但改革实践中仍存在制约治理效能提升的堵点难点。在“谁有资格分”的问题上，尽管法律明确了集体所有权主体地位，但实践中集体经济组织法人地位不明确、资产状况不明晰、成员身份界定标准不统一，导致权利主体错位与利益分配失当的问题时有发生，严重削弱了分配公平性和农民认同感。在“怎么分”的问题上，虽然改革试点积累一定经验，但收益分配缺乏科学的价值评估体系和统一的比例测算标准，政府调节金、集体留存、农民分配的比例设定随意性大，难以体现各方贡献，导致分配失衡和激励扭曲，既挫伤农民参与积极性，也影响政府和集体的投入意愿。在“怎么分得好”的问题上，虽然改革目标明确指向治理效能提升，但收益分配与治理功能提升的联动机制尚未建立，部分地区出现强调分配功能而弱化治理功能的倾向，集体收益或因简单分配难以转化为公共服务供给，或因管理混乱、监督缺位导致资金流失，甚至因分配不公引发新的社会矛盾。这些实践困境的根源，在于缺乏系统化的制度设计、规范化的运行机制和精细化的治理联动。因此，必须坚持系统观念和问题导向，从明晰产权关系、健全分配机制、强化治理联动三个维度协同发力，构建科学合理、公平公正、规范高效的收益分配机制，将改革成效转化为治理效能，为推进乡村治理现代化提供坚实支撑。

（一）收益分配资格界定：夯实分配正义的制度基石

产权是收益分配的逻辑起点，核心在于解决“谁有资格分”的基础性问题，产权关系是否清晰直接决定收益分配的合理性和有效性。当前农村土地制度改革进入深水区，收益分配的核心矛盾往往源于产权主体的虚置、成员身份的模糊以及权利边界的交叉。因此，需要将明晰产权作为构建科学分配机制的前提条件，通过法律确权和

制度规范，夯实公平分配的制度基石。

1. 做实集体所有权的主体地位，解决“由谁来分”的问题

长期以来，农村集体资产面临着产权主体不明确的问题，主体缺位是导致集体资产流失和收益分配混乱的根源。深化农村集体产权制度改革，首要任务是确立合格的市场主体。一方面，依法确立“特别法人”资格。依据《中华人民共和国民法典》和《中华人民共和国农村集体经济组织法》精神，需要在法律层面明确农村集体经济组织作为集体土地所有权行使主体的法律地位，赋予其完整、独立的特别法人资格。通过颁发登记证书，使其拥有独立的银行账户、资产负债表和财产支配权，从根本上解决“主体缺位”问题，确保集体经济组织能够以独立的市场主体身份参与土地入市谈判、签署合同并收取收益。

另一方面，全面开展清产核资与确权登记。对集体所有的土地、森林、水域等资源性资产，以及经营性资产和非经营性资产进行全面清产核资。要摸清家底，明确集体资产的权属关系、坐落位置、面积四至等信息，并建立台账，实现资产管理的数字化、精细化。账实相符、权属清晰，为后续收益测算与公平分配提供准确依据，避免因信息不清晰而产生管理混乱。

2. 规范集体成员资格认定标准，解决“分给谁”的身份问题

随着城镇化进程加快，集体成员身份认定已成为收益分配中矛盾最集中、纠纷最高发的环节，必须建立一套科学、统一且具有操作性的认定体系。

一方面，要坚持“法律统筹”与“一村一策”相结合。农村集体经济组织成员资格问题事关广大农民的基本民事权利，应由法律规定，而不能完全授权村民表决决定。《中华人民共和国农村集体经济组织法》第十一条规定：“户籍在或者曾经在农村集体经济组织并与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系，以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障的居民，为农村集体经济组织成员。”在法律框架下，授权村集体通过民主程序制定具体认定细则，实现“大原则统一、小细节灵活”。司法实践中不能单纯依据户籍认定集体成员资格，而应综合考量户籍登记、权利义务关系及基本生活保障等因素，避免单纯以户籍为准的形式化做法。

另一方面，要妥善解决特殊群体资格难题。对于外嫁女，应坚持确保其成员权益不落空的原则。在新居住地未取得承包地的，原集体不得取消其成员身份；离婚后回娘家居住的，若重新分得承包地，可认定为具有原集体成员资格。对于新生儿，根据《中华人民共和国民法典》第十六条规定，应为胎儿预留必要份额，娩出时为活体的，自出生时取得成员资格。建立纠纷调处机制，赋予司法机关和基层政府对“村规民约”“成员大会决议”合法性进行审查和纠正的权力，防止假借民主程序侵害少数人权益。

3. 厘清多元利益主体权能边界，解决“权利范围”的法理问题

土地增值收益涉及国家、集体、个人三方利益，科学界定三者在收益分配中的权利属性与行权边界，是理顺分配关系的前提。一是严控政府“调节权”的法理边界，厘清行政权与财产权的关系。明确政府参与分配并非基于土地所有权，而是基于社会管理者身份行使的级差地租调节权，旨在回收基础设施投入产生的外部性增值。须依法划定公权力财政征收界限，防止行政权力对集体土地财产权的越位侵蚀，确保政府角色严格限定在“规则监管者”与“利益调节者”的范围内，既不监管缺位，也不侵占集体利益。二是充实集体“所有权”的权能内涵，构建权责对等的产权收益机制。集体留存收益是集体土地所有权在经济上的实现形式，应依据集体承担的开发成本、公共服务职能及代际公平责任，精准界定集体收益的合理留存范围。确立集体经济组织作为土地所有权人的独立市场主体地位，防止因产权虚置导致集体经济形式化，夯实集体资产保值增值的制度基础。三是实化农户“成员权”的资产属性，完成从身份权利向财产权利的跨越。收益分配是成员权实现的核心环节，要将农民的收益诉求从模糊的福利期待确权为刚性的资产权益。在股份量化的基础上，赋予农民对集体资产的占有权、收益权以及有偿退出权、抵押担保权，通过资产股份化改革，确立农户作为核心利

益主体的法定地位。

（二）收益分配机制设计：提升治理效能的关键环节

土地入市的核心在于通过市场化手段发现土地价值，解决收益获取与分配问题，并通过合理的调节机制在国家、集体与个人之间实现利益平衡。必须打破传统分割思维，按照“发现价值—比例调节—多元实现”的全流程逻辑，构建一套既能提升收益规模又能合理分配的制度体系。

1. 健全市场交易机制，通过“公开竞价”发现土地价值

一方面，要完善统一开放、竞争有序的市场体系，强化制度刚性约束。依托各级公共资源交易平台，构建农村集体经营性建设用地流转的规范化市场载体，推进交易规则、服务标准与监管机制的全面统一。落实规范入市的市场准入制度，实行招标、拍卖、挂牌等竞争性出让方式，通过全流程的数字化监管与信息公开，构建防范集体资产流失的保障机制。确保集体经济组织作为市场主体的独立地位，维护市场交易的公开、公平与公正。

另一方面，要建立健全风险防控机制，确保集体资产保值增值。市场化配置在提高效率的同时也伴随着市场波动风险。针对市场低迷期可能出现的流拍或价格异常波动，需要通过底价保护和熔断措施构建完善的风险防范体系。引入第三方专业评估机构科学核算土地成本与预期收益，设定土地出让的最低价格，严禁低于成本价或评估价的不合理低价转让行为。探索建立土地入市风险准备金制度，从历年收益中提取一定比例资金，用于应对市场波动导致的收益缺口，确保在市场下行周期也能保障农民的基本收益兑现。通过完善的市场机制，让农村土地价格准确反映资源稀缺程度与市场供求关系，改变传统二元体制下的城乡土地价格的不合理差距，充分实现土地增值，保障农民公平分享改革成果，进一步促进城乡融合发展。

2. 建立动态调节机制，通过“量化公式”平衡各方利益

解决“怎么分”的问题，是改革中最具挑战性的环节，核心在于设计一套兼顾国家、集体、个人三者利益的刚性分配公式，防止因分配不公引发社会矛盾。

一是在核算土地增值收益时，建议全额扣除土地开发成本、前期规划费用及相关税费，确保收益核算的真实性。

二是建立“土地增值收益调节金”制度。根据财政部、国土资源部2016年发布的《农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金征收使用管理暂行办法》，调节金按入市土地增值收益的20%～50%征收。政府作为基础设施及公共服务的提供者，理应分享土地增值利益，但征收比例不能采取单一标准，应建立动态调整机制。对于工业、仓储等带动就业强但收益率相对较低的项目，调节金比例可设定在20%～30%，以降低企业用地成本、促进实体经济发展；对于商业、办公、住宅等高收益项目，比例可上调至40%～50%，用于反哺城市基础设施建设及平衡区域发展。

三是剩余净收益的分配要严格执行“集体留存、农户分红”的内部分配原则。集体留存部分主要用于村级公积公益金积累，服务于扩大再生产及公共设施维护；农户分红部分应当优先保障，确保农民作为土地所有权主体能够分享土地增值的主要收益。具体分配比例由集体经济组织通过民主程序确定，但必须确保农民获得主要收益的原则，体现收益归属于权利主体。

3. 创新多元实现形式，通过“组合配置”保障长远权益

解决收益实现方式的问题，重点在于改变过去一次性现金补偿的短视做法，构建兼顾即期收益与长期保障的多元化收益兑现体系。单纯的现金分红虽然能解决眼前困难，但难以形成持续收益来源，甚至出现丧失土地、就业机会和社会保障的困境。因此，应积极推广“现金＋股权＋社保”的组合分配模式。一方面，在通过现金分红满足农户在居住改善、子女教育等方面的现实需求的同时，积极引导将部分土地增值收益转化为集体经济组织的股权，使农民通过持有股份获得持续、稳定的股金分红，实现从短期受益向长期持续受益转变。另一方面，探索建立土地收益与社会保障衔接机制，允许并鼓励从集体收益中提取专项资金，用于全额或部分补贴农户参加城乡居民基本养老保险及医疗保险，特别是针对大龄

失地农民，要优先通过收益资金解决其社保缴费问题。这种将资产变为股权、将资金注入社保的做法，能够为农民建立稳固的经济保障体系，同时增强农民对集体组织的归属感及凝聚力，有力消除农民离土后的后续保障问题，实现社会稳定与经济发展相协调。

（三）提升收益分配效能：实现赋能效应的组织保障

如何在利用市场机制配置资源的同时，防止集体资产流失、遏制权力寻租与资本无序扩张，是坚持公有制主体地位、巩固党在农村执政基础的重大课题。因此，必须构建一套符合乡村治理逻辑的全方位监管体系，理顺国家、集体与个人之间的利益分配关系，明确集体收益使用、管理权归属、监督权行使等关键问题，确保集体经济公开透明运行，将制度优势转化为治理效能。

1. 严格资金用途管控，明确“政府支农、集体公益”支出方向

解决资金支出范围问题，核心是明确资金使用规范，杜绝资金滥用与违规支出。必须建立严格的分类管理及备案制度，政府获取的调节金不得挪作一般行政性支出，应建立乡村振兴专项资金池，优先保障粮食安全与农业现代化需求，重点用于高标准农田水利建设、农村人居环境整治及农业产业扶持，构建以项目为导向的资金配置机制，实现土地增值收益反哺农业农村。对于集体留存的公益金，必须明确其公共属性，重点用于村内道路修缮、养老托幼服务、困难群众帮扶、医疗卫生设施改善等公益事业，填补农村公共服务短板。严禁将集体资产变相用于村干部福利发放或非生产性铺张浪费，建立健全资金使用负面清单。依托严格的收支分离管理与全流程数字化监管，建立具备刚性约束力的审计问责机制，确保土地增值收益能够定向、高效地配置于乡村发展的关键短板，实现改革红利的公平分配与普惠共享。

2. 强化民主监督管理，通过“四议两公开”监督权力运行

解决“谁来监督”的问题，关键是将权力关进制度的笼子，防止少数人说了算。要全面推行以“四议两公开”为核心的民主决策机制，凡涉及土地入市交易、收益分配方案、资金使用计划等重大事项，必须经过党支部会提议、“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议决议，严守程序合规，防止民主决策流于形式。决议结果及实施结果必须进行全过程公开公示，切实保障村民的知情权、参与权与监督权，接受全体村民质询。同时，要充分发挥村务监督委员会的监督作用，赋予其对集体资产运营及资金使用的独立监督权，定期核验财务账目与工程验收结果，对土地收益的入账、划拨、使用进行全流程审核。积极推广“互联网＋监督”模式，通过完善程序约束与监督机制，消除决策不透明与少数管理者滥用职权的隐患，实现集体资产管理全过程的公开化、规范化与可追溯。

3. 优化协同治理架构，实行“党建统领、村社分账”管理模式

解决“谁来管理”的问题，重点是厘清行政职能同经济职能的边界，构建党建引领下的协同治理格局。要充分发挥村党组织总揽全局、协调各方的领导核心作用，把准集体经济发展的政治方向。在此基础上，进一步深化农村集体产权制度改革，改变过去政府职能与经济管理混淆、财务管理不规范的粗放管理模式。实行村党组织领导下的村民委员会同股份经济合作社职能分开、账目分设，村民委员会应回归基层群众性自治组织本位，主要负责公共事务管理、矛盾调解及社会服务，所需经费由财政预算及转移支付予以保障，不再从集体收入中随意支取。股份经济合作社则确立其独立的市场主体地位，建立健全法人治理结构，积极探索引入职业经理人制度，提升运营专业化水平，专门负责集体资产的经营管理及保值增值，实行独立核算、自负盈亏。通过建立村务与社务分账核算的财务隔离机制，阻断行政成本向集体资产转移，在防止行政权力不当干预市场经营的同时，避免集体资产被行政开支挤占，从而形成可持续运行体系，推动乡村治理体系和治理能力现代化。

五、结语

农村集体经营性建设用地入市收益分配机制，实质上是调节土地增值收益的经济杠杆与重塑乡村社会关系、夯实基层治理根基的政治纽带的有机统一。研究表明，科学合理的分配机制能

够有效连接“土地要素市场化”与“乡村治理现代化”，通过物质赋能、关系赋能和制度赋能，为乡村治理提供强大的内生动力与合法性基础。坚持系统观念，推进改革集成，形成制度合力。

一是要坚持顶层设计与基层创新的辩证统一。一方面在国家层面要强化宏观指导，确立土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线原则，制定收益分配的根本遵循；另一方面，要充分尊重人民群众的首创精神，鼓励地方在调节资金比例、留存收益使用等微观领域大胆探索，实现宏观设计与微观实践的有效衔接。

二是要坚持试点探索与经验推广的有机结合。遵循“由点及面”的改革逻辑，在破解产权界定、利益平衡等深层次矛盾上先行先试。通过科学评估与总结提炼，将具有普遍意义的成熟经验上升为法律规范，实现从局部试点到全面推广，同时注重因地制宜，防止机械照搬。

三是要强化政策协同与机制联动的整体效能。收益分配改革牵一发而动全身，必须将其置于全面深化改革的棋局中统筹谋划，打破部门壁垒与政策藩篱，推动其与农村集体产权制度、户籍制度、社会保障制度等改革无缝衔接，通过信息共享与执法联动，构建起系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。

展望未来，必须直面当前实践中潜藏的产权归属模糊、利益博弈失衡及机制运行阻滞等深层次矛盾，从国家治理体系和治理能力现代化的战略高度进行统筹谋划。坚持以明晰产权关系为制度前提，以健全分配环节为利益核心，以协同治理体系为组织保障，加快构建公平、规范、高效的制度体系。

参 考 文 献

[1] 习近平著作选读(第2卷)[M]. 北京：人民出版社，2023：84.

[2] 锚定建设农业强国目标切实抓好农业农村工作[N]. 人民日报，2022-12-25(001).

[3] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M]. 北京：人民出版社，2024：9.

[4] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[EB/OL].(2025-10-28)[2025-10-28]. https://www.gov.cn/zhengce/202510/content_7046050.htm.

[5] 吴义龙. 集体经营性建设用地入市的现实困境与理论误区——以“同地同权”切入[J]. 学术月刊，2020，52（4）：118-128，141.

[6] 宋志红. 集体经营性资产股份合作与农村集体经济组织之关系重构[J]. 法学研究，2022，44（3）：39-56.

[7] 朱新华，缪心怡. 集体经营性建设用地入市提升乡村治理能力的机理与路径研究——基于“活权—增能”的分析框架[J]. 中国土地科学，2025，39（8）：48-57.

[8] 罗玉辉，廖敏伶. 乡村振兴时代农民退出宅基地的基本原则、模式探析与保障机制[J]. 内蒙古社会科学，2025，46（2）：91-99.

[9] 唐欣瑜. 农村集体公益性建设用地使用权：逻辑起点、功能取向与法权构造[J]. 华中农业大学学报(社会科学版)，2022（5）：180-187.

[10] 李治. 集体经营性建设用地增值收益分配的法律实现[J]. 中南大学学报(社会科学版)，2025，31（5）：28-41.

[11] 李怀. 农村集体经营性建设用地入市收益分配改革：模式、困境与突破[J]. 东岳论丛，2020，41（7）：128-137.

[12] 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.

[13] 杨庆媛，杨人豪，曾黎,等. 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[J]. 经济地理，2017，37（8）：155-161.

[14] 张连刚，陈天庆. 新质生产力赋能农业产业化联合体高质量发展的理论逻辑与实践路径[J]. 山西农业大学学报(社会科学版)，2025，24（6）：30-41.

[15] 马克思恩格斯文集(第7卷)[M]. 北京：人民出版社，2009：854.

[16] 马克思恩格斯文集(第3卷)[M]. 北京：人民出版社，2012：365，364，814，2.

[17] 马克思恩格斯全集(第46卷)[M]. 北京：人民出版社，2003：879.

[18] 习近平著作选读(第1卷)[M]. 北京：人民出版社，2023：26，44，94.

[19] 马克思恩格斯选集(第2卷)[M]. 北京：人民出版社，2012：606.

[20] 廖敏伶，李明. 习近平关于“三农”工作重要论述的原创性贡献[J]. 经济社会体制比较，2024（4）：18-26.

The logical framework and innovative mechanisms of the introduction of collective rural commercial construction land into market empowering rural governance

LANG Junhe[1], LIAO Minling[2]

(1. *School of Marxism, China Agricultural University, Beijing* 100083, *China*; 2. *School of Marxism, Party School of Sichuan Provincial Committee of C. P. C, Chengdu* 610071, *China*)

Abstract: The introduction of collective rural commercial construction land into the market (simplified as "the introduction" in the following text) serves as a regulator of the interests of various stakeholders and an important engine driving the modernization of rural governance. The distribution of revenue arising from "the introduction" is characterized by multiple sources superimposes, diverse principles combined, and multi-dimensional logic balanced. It is imperative to comply with the trend of evolution in the relationship between urban and rural land and respond to the practical requirements of modernizing rural governance. The distribution of revenue generated from "the introduction" establishes legitimacy through value empowerment, solidifies the economic base through material empowerment, reshapes social trust through relationship empowerment, and enhances standardization through institutional empowerment. This provides support for rural governance. Faced with the challenges of the virtual existence of collective entities, imbalanced distribution of interests, and inefficient mechanism operation, it is necessary to clarify property rights relationships to lay a solid foundation, improve distribution mechanisms to optimize resource allocation, and enhance collaborative governance systems to strengthen safeguards. By constructing a fair and standardized institutional system, this approach promotes a virtuous interaction between the expansion of the collective economy, increased income of farmers, and effective rural governance, thereby providing solid support for the modernization of agriculture and rural areas.

Keywords: Introduction of collective agricultural land for commercial purposes into the market; Effectiveness of rural governance ; Collective economy