

【三农问题聚焦】

# 无地农民土地权益保障策略研究\*

刘灵辉 向雨瑄

**摘要:**无地农民是地权稳定乃至地权固化后形成的一个具有中国特色的农村特殊群体,解决无地农民权益保障问题事关社会和谐稳定、脱贫攻坚与乡村振兴。应从户内和户外两个层面构建起无地农民的土地权益保障体系,在户内土地权益保障方面,主要有土地承包经营权户内成员共同共有、土地承包经营权户内继承两大策略;在户外土地权益保障方面,主要是通过将集体经济组织可调整再分配的土地资源按照科学的数量标准和规范的先后次序规则发包给无地农民。为确保无地农民土地权益保障工作的顺利开展,应当完善法律法规,规范土地承包经营权户内继承,细化土地承包经营户内成员共同共有,同时,规范集体经济组织可调整再分配土地资源的管理制度。

**关键词:**长久不变;无地农民;土地权益保障;户内继承;共同共有

**中图分类号:**F321.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)01-0046-08

## 一、引言

在高级社和人民公社时期,土地所有权和使用权高度集中,土地归由集体经济组织完全掌控调配、集体成员共同生产劳动、利益在成员间按劳动投入实行高度的平均主义分配,故而,在这一时期基本不存在无地农民问题。党的十一届三中全会后,发轫于安徽小岗村的家庭联产承包责任制在土地上实现了分田到户、在权利上实现了“两权”分离,这一“自下而上”的诱致性制度变迁有效地调动了农民的生产积极性,有力地推动了农业增产、农民增收和农村发展。在家庭联产承包责任制初期,土地承包期只有短短的2—3年,为了更好地稳定土地承包关系,激励农民对土地的长期投资,1984年中央一号文件明确第一轮土地承包期内农地使用权年限延长为15年。但由于农民收入渠道少,为了应对不同农户人口数量增减变化不均衡所带来的无地少地农户对土地公平分配的愿望和诉求,“三年一小调,五年一大调”成为集体经济组织普遍采取、农民高度认可

的土地配置规则和秩序。因此,在第一轮土地承包期内无地农民通过定期的、不定期的土地调整能够及时分配到一份属于自己的承包地。1993年,《中共中央 国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》(中发[1993]11号)首次提出“在原定的耕地承包期到期之后,再延长三十年不变”,并提倡在土地承包期内实行“增人不增地、减人不减地”的办法。在第二轮土地承包期内,土地承包关系越来越稳定,2002年8月颁布的《农村土地承包法》明确规定“承包期内,发包方不得调整承包地”,2007年10月开始实施的《物权法》确立了土地承包经营权的物权地位,党的十九大报告提出“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”,随后,这一中央政策精神被纳入《农村土地承包法》(2018年修正),不仅保障了农民地权的长久稳定性,给农民吃下了土地权利“定心丸”,而且使农民的土地“权利束”更加“丰富”和“圆满”。<sup>①</sup>然而,地权固化可能使无地农民的无地局面持续到第三轮土地承包期(较集中在2028—

收稿日期:2020-09-22

\* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“土地承包关系‘长久不变’背景下无地农民权益保障机制研究”(20BGL228)。

作者简介:刘灵辉,男,电子科技大学公共管理学院教授,硕士生导师(成都 611731)。

向雨瑄,女,电子科技大学公共管理学院硕士生(成都 611731)。

2057年),甚至终生没有机会分到土地。土地是农民的命根子,如若忽视无地农民渴望公平分配承包地的诉求,将使他们失去种地收入以及国家的农业补贴,丧失土地提供的“最后一条保障线”。因此,如果不把无地农民作为弱势群体加以慎重考虑并妥善解决其无地问题,不仅影响无地农民的可持续生计,而且影响脱贫攻坚与乡村振兴战略的推进实施,甚至影响农村社会的和谐与稳定。

学术界围绕无地农民权益保障开展了大量研究,并从不同视角给出诸多应对之策。在法律和制度方面,高飞提议利用集体土地所有权制度,使无地农民平等分享土地权益<sup>②</sup>,杨青贵、王祎建议建立照顾弱势者的集体土地权益公平配置的法律保障机制<sup>③</sup>。在社会保障方面,韩长赋认为,需建立向无地农民倾斜的农村社会保障制度<sup>④</sup>。在经济补偿方面,李振堂等提议实行农村土地虚拟股份制,由村集体给予无地农民经济补偿<sup>⑤</sup>,何绍辉支持以“补偿换就业”“补偿换保障”<sup>⑥</sup>。在增强能力和创新发展方面,罗必良指出,应引导无地农民向非农产业转移,强化可持续就业能力培训机制<sup>⑦</sup>。在土地调整方面,张润清等认为可收回已迁出人员土地和开发荒地来分配给无地人口<sup>⑧</sup>,郎秀云也赞同在落实“长久不变”前调整一次土地承包关系<sup>⑨</sup>,吴胜利指出农地调整有积极意义且需回应无地农民的现实诉求<sup>⑩</sup>。在培育农地市场和促进土地流转方面,商春荣、叶兰调查发现,租地是无地农民获得土地使用权的一种途径<sup>⑪</sup>,凡兰兴也从保障无地农民利益角度指出应培育农地市场,完善流转制度,规范流转行为<sup>⑫</sup>。

综上所述,学术界围绕无地农民的权益保障问题提出了土地调整、土地流转、经济补偿、社会保障、增强就业能力、提供就业机会等诸多策略。然而,土地调整策略可能与现行法律政策相背离,土地流转策略可能使无地农民陷入“与其拿钱租地种地,不如花钱买粮吃饭”的不公平且尴尬境地,其他策略则没有牢牢抓住农民“无地”这一关键核心问题,毕竟集体经济组织成员都依法享有承包集体土地的资格和权利。因此,本文未雨绸缪,探索从户内和户外两个层面构建起无地农民的土地权益保障体系,在理论上具有必要性,在实践层面具有紧迫性。

## 二、无地农民的类型及无地成因

在为无地农民探寻土地权益保障策略之前,需

要核查清楚无地农民的主要构成主体及其未获得承包地的具体成因,然后,进一步地确定其是否享有权益保障资格和土地分配资格,以便于精准施策,有次序、按规则地解决无地农民土地问题。无地农民是指属于集体经济组织成员但没有分得承包地的主体,其中,错过第二轮土地发包(全国从1993年开始到1999年结束)的新出生人口是无地农民的主力。根据中国历年新出生人口数量和城镇化率推算,2000—2019年农村新出生人口约为1.67亿。除了新出生人口之外,嫁入媳、入赘婿、主动放弃承包资格的农民等群体都是无地农民的重要构成主体(详见表1)。据预测,预计到第二轮30年土地承包期届满时,中国无地农民将达到2.6亿左右。<sup>⑬</sup>

表1 无地农民的构成主体以及无地成因

无地农民的构成主体	无地局面的形成原因
新出生人口	在集体经济组织土地发包后,新出生人口成为事实上的无地农民
外嫁女、嫁入媳、入赘婿	因婚姻关系将户口迁到另一集体经济组织,但未分得承包地的农民
主动放弃承包资格的农民	为避交农业税费、外出务工等缘由,自愿放弃土地承包资格的农民
退役军人、劳教刑满释放人员	在土地发包时,因当兵、服刑等缘由被注销、迁出常住户口的农民
消极经营承包地的农民	因连年抛荒、闲置耕地,集体经济组织收回承包地给他人使用
农村大学生	因高考升学迁入城市求学、就业和生活,所分承包地被集体收回
计划外超生人口	一些集体经济组织限制甚至禁止计划外超生人口参与土地承包
空挂户口的农民	少数农民把户口落在集体经济组织但承诺不享有承包土地资格

不同类型无地农民之所以“无地”大致也分为如下几种情形:第一,自始无地。这类无地农民自出生后就没有从集体经济组织分得过承包地,例如,第二轮土地发包后新出生人员。第二,曾经有地。这类无地农民从集体经济组织分得过承包地但是现在无地可种,例如,农村妇女在第二轮土地发包时从娘家集体经济组织分得有承包地,但是在嫁入婆家后就错过了集体土地发包而无地可种。第三,有地不要。在第二轮土地发包时,集体经济组织打算分配承包地给享有承包资格的农民,但是极少部分农民因规避税费缴纳、方便在外务工经商等原因,主动放弃承包资格。第四,有地被收。部分农民因外出务工经商等缘故,经年累月不耕种、经营土地,导致土地抛荒闲置,集体经济组织收回其承包地,或者农村

大学生在升学后,其户口、就业、生活、住房、下一代等方面都逐步非农化,集体经济组织以丧失成员资格为由收回之前分配给他们的承包地。第五,受限无地。在集体发包土地时,部分农民因成员资格受到质疑或者不予认可而未分得承包地,例如,一些地方规定计划外超生人口不能分得土地。第六,承诺无地。部分农民因在异地经商、务工、投靠亲友等缘故,将户口空挂在经常居住的村庄,但是他们本人在落户时承诺并不享有集体经济组织成员资格,也承诺不参与集体经济组织土地承包以及其他集体收益分享。

### 三、无地农民通过户内保障土地权益的实现策略

在漫长的 30 年土地承包期内,每户的承包地数量是保持相对稳定的,较少有增加的情形,且存在因土地征收、自然灾害、退耕还林还草等原因出现减少的可能性。与之同时,户内的人口数量是动态变化的,集体经济组织所有农户难免会分化成三种类型:人多地少、人少地多、人地维持均衡。如若人多地少的农户占比较大,他们就会朝思暮想,欲把人少地多家庭的承包地匀出来一些归自己使用,以达到户与户之间人地数量关系相对均衡,这也就是家庭联产承包责任制初期土地调整普遍存在并被认可的民意逻辑。然而,土地调整已经被法律政策严格限制,加之土地承包经营权物权地位确立,土地确权颁证已经完成,第二轮土地发包到每个农户的承包地似乎已经成为各自的“锅里肉”,不容他人觊觎。因此,无地农民的土地权益保障应该优先并主要从农户内部找空间、自行想办法统筹解决,主要解决办法有两个:第一,土地承包经营权户内成员共同共有;第二,土地承包经营权户内继承。

#### (一) 土地承包经营权户内成员共同共有

##### 1. 土地承包经营权户内成员共同共有的优势

依据现行法律政策规定,集体经济组织土地发包的对象是一户户农民家庭,而不是一个个独立的农民个人,是农户代表着全体家庭成员参与了土地承包,同时,这些土地并不是永远分配给了届时户内存在的成员,而是农户内部动态变化着的成员,故而,土地承包经营权在农户内部是一种共同共有的关系,而非家庭内部少数人口的各自按份“私有”。

第一,土地承包经营权户内成员共同共有能够使绝大多数农户内部不再存在无地农民。在第二轮

土地承包期内,当家庭内部出现人多地少时,初始参与土地承包的家庭成员不会再去无休止地陷入新增人口没有从集体经济组织“捞到”好处分得土地的逻辑思维怪圈,而是转变思维去思考:这是由于家庭人丁兴旺所造成对已分配土地的一种“自然稀释”,是家庭内部正常的人地关系变化。当然,如果在第二轮土地发包时,由于主动放弃承包资格等原因,整个农户都没有参与土地承包而沦为无地农户,这样即使采取土地承包经营权户内成员共同共有,也不能解决无地农民问题,但总归这种无地农户是极为少数的。

第二,土地承包经营权户内成员共同共有能够使外嫁女的土地问题迎刃而解。目前政府部门关于外嫁女的土地合法权益保护问题暂时没有万全之策,要么继续保留外嫁女在娘家的承包地,要么在婆家给外嫁女分配承包地,这使得外嫁女土地权益保护问题陷入一个制度“迷宫”之中。如若外嫁女继续在娘家争取土地权利,这违背“嫁出去的女儿,泼出去的水”的农村传统观念;如若在婆家给外嫁女分配承包地,这需要外嫁女在娘家没有分得承包地或者有承包地但已经被收回,同时,在婆家集体经济组织有土地给外嫁女分配。外嫁女在婆家分得承包地的前提条件是在娘家分得的承包地被先行收回,这无疑人为地制造了婆家和娘家的利益冲突。如果土地承包经营权户内成员共同共有,那么,外嫁女已经从娘家的土地承包经营权共同共有关系中脱离,承包地由娘家户内剩余成员共同共有,外嫁女从嫁入夫家的那一刻起,集体经济组织成员权转移至婆家集体经济组织且家庭成员关系隶属于婆家<sup>④</sup>,与夫家的家庭成员一起共同享有婆家承包地的各项权利。如果外嫁女在婚姻关系期间出现离婚的,除了现金等财产权益分割外,还应该将婆家相应份额的承包地分割给外嫁女及其获得抚养权的子女,以保障其离婚后地有地可种。

##### 2. 土地承包经营权户内成员共同共有需要注意的问题

土地承包经营权户内成员共同共有制度的构建需要着重考虑主体(共同共有人的范围界定)、内容(共同共有人相互之间的权利义务关系)和客体(共同共有人所享有的承包地范围)三方面的问题。

第一,共同共有人的范围界定。共同共有人身份的获得问题,涉及嫁入媳、入赘婿、收养的儿童等

主体,是不是能够自然获得共同共有人的资格?本文认为,对于嫁入媳、入赘婿是否是共同共有人这一问题,应该先看婚姻关系是不是合法有效,再看户口关系是不是迁入婚后所在集体经济组织之中成为参与家庭共同劳动的真正一员,而非通过“假结婚”的方式骗取集体利益,企图实现集体福利“两头占”。如果两项条件都满足,那么,就应当认定为属于合法的土地承包经营权户内成员共同共有人。对于合法收养的儿童,自通过收养评估且收养关系成立之日算起,获得土地承包经营权户内成员共同共有人资格。另外,农户内部个别家庭成员的户籍、身份、工作性质等变化,不能影响其共同共有人身份。土地承包经营权户内成员共同共有人身份丧失之事由主要包括:自然死亡或宣告死亡、书面自愿放弃、家庭承包地全部被征收、变更国籍等。

第二,共同共有人相互之间的权利义务关系。一个农户内的所有家庭成员是血浓于水的亲情关系,是紧密的利益共同体,承包地对他们而言应该是共同的生活依靠而非某个人或者某些人的专有物品。因此,家庭内部全部成员都不分份额地平等享有对承包地的占有、使用、收益和处置权,在行使对承包地的抵押、转让、入股、互换、退出等重要决策时,应当征得全体家庭成员的一致同意,而非搞户主说了算的“一言堂”。另外,当家庭分得承包地承载有义务和负担时,例如,集体经济组织为了公益事业依托土地进行的集资等,应该由全体共同共有人不分份额地共同承担。

第三,共同共有人所享有的承包地范围。土地承包经营权户内成员共同共有所指向的对象应该是农户所拥有的享有物权的全部承包地,而不包括通过土地经营权流转获得的只享有一定使用年限的承包地,这主要包括:家庭自有承包地,即家庭通过集体经济组织土地发包而获得的承包地;通过转让获得的承包地,由于土地转让意味着转让方与集体经济组织的原有土地承包关系的消灭,土地受让方就是新的承包地承受者,接替原承包方享有物权性质的土地承包经营权;通过土地互换获得的承包地,承包地互换类似于“以物易物”,互换双方都对交换后的承包地享有物权性质的承包经营权,同时丧失原有承包地的一切权利;通过承接进城农民土地退出而获得的承包地,土地退出是一次性完全让渡其所拥有部分或全部承包地的土地承包经营权,属于彻

底的农地权利转移行为。

## (二) 土地承包经营权户内继承

### 1. 土地承包经营权户内继承的概念与特殊性

农户享有的承包经营权在现行法律政策下并不能作为遗产来进行继承,只有林地、承包收益才依法属于可以继承的财产范畴,但这并不意味着土地承包经营权继承在现实中就没有发生或者不存在。与之相反,在“增人不增地,减人不减地”的政策框架下,某个农户因死亡减少了人口,但是集体经济组织却不能收回已逝人口的承包地,也就意味着这份承包地继续留在户内由在世的家庭成员继续承包经营,这实际上已经间接认可了土地承包经营权在户内发生继承的事实。故而,土地承包经营权户内继承是农民土地权利日益强化、地权日趋稳定的大背景下所形成和默认的制度安排,直接由户内继承人对被继承人土地进行共同继承,实际上正是对中国传统“变账不变地”的继承实践的制度化。<sup>⑮</sup>

土地承包经营权户内继承与《民法典》上的法定继承、遗嘱继承存在较大区别。在继承的客体方面,普通意义上继承的客体包括公民死亡时留下的个人合法财产,包括物、财产权利与债务,然而,土地承包经营权户内继承的客体非常具体和明确,就是户内死亡成员所享有的物权性质的土地承包经营权,或者其拥有的承包地份额,以及与承包地相关的债权和债务。在继承人范围方面,法定继承有着明确的第一顺序继承人、第二顺序继承人,遗嘱继承的继承人确定则完全遵照被继承人的意思自治。然而,土地承包经营权户内继承是严格限定在户内成员的一种财产传承,也即,被继承人的土地份额自然而然地“沉淀”在户内,不属于本集体经济组织的人员或者户外人员,是不能通过户内继承这一方式参与死亡人员土地承包经营权继承的。同时,户内继承也没有明确的继承人先后顺序规则,是全部的户内成员共同继承死亡人员的土地承包经营权。

### 2. 通过土地承包经营权户内继承保障无地农民权益的方式

户内新增人口未来应主要通过户内继承的方式获得承包地<sup>⑯</sup>，“户内继承”是无地家庭成员的承包权由“期待权”变为“既得权”的重要实现方式。同时,通过土地承包经营权户内继承使得家庭与集体经济组织的土地承包关系能够持久绵延下去获得了现实依据,进而成为实现土地承包关系“长久不变”

的纽带,那么,要通过土地承包经营权户内继承保障无地农民土地权益,应该着重考虑如下方面:

第一,户内无地成员享有土地承包经营权优先继承权。在农村土地总量难以增加且不发生土地调整的情况下,在拥有承包地的家庭成员死亡后,户内拥有承包权而无经营权的农民享有优先继承权<sup>①</sup>,即被继承人的土地份额应该优先归无地成员继承。例如,嫁入媳、入赘婿、错过土地承包的新出生人口等,将死亡人口的土地份额记录在该无地成员的名下并在权利证书中予以呈现,而不是让无地家庭成员与有地家庭成员共同继承死亡人口的土地承包经营权。通过赋予无地成员优先继承权,能够实现他们的承包地份额来有之据、取之有道。

第二,户内继承人的选定应以具有农业户籍且从事农业生产的无地家庭成员为主。在漫长的第二轮土地承包期内,一个农户家庭内部新增的无地人口可能不止一个,嫁入媳及其新出生子女都属于无地人口,然而,家庭成员去世后留下来的承包地一般只有一份。因此,在选择继承人时,应该着重考虑农业户籍、以农业生产收入为主要来源且实际从事农业生产的无地成员。随着年龄的增长,家庭部分无地人口可能会通过参军、升学等将户口迁入城镇,故而,这部分无地成员即使没有分到承包地,也应当丧失户内继承土地的资格,或者户内继承时排在无地人口之后,将承包地留给更需要的无地家庭成员。

第三,户内无地成员多元化的遗产处理模式。当拥有承包地的家庭成员死亡时,如果户内有多个依靠土地为生的继承人,应优选共同继承的模式,因为分割容易造成土地细碎化,不利于耕种与规模经营。同时,可以考虑将继承的土地承包经营权通过市场流出去赚取流转收益,由各继承人再分配流转收益。当上述两种方案行不通时,可以采取分割土地的方式或者折价补偿的方式,如若户内多个继承人相互之间关系比较淡薄,又不愿意共同继承土地承包经营权时,在确保分割土地不会导致细碎化、影响土地效益的前提下可以均分土地,各继承人分别获得相对等量的承包地。当然,也可以采取折价补偿的方式,将农地权利移交给有土地诉求、具备农耕能力的继承人,由获得承包地的继承人向其他继承人给付相应数额的经济补偿。

#### 四、无地农民通过户外保障土地权益的实现策略

在土地调整受到法律政策严格限制甚至禁止的

情况下,如何发挥集体经济组织的土地资源组织调配功能,保障具有承包资格的无地农民的土地合法权益,是亟须考虑的现实问题。然而,难点在于,集体经济组织依法可用于调整再分配的土地有哪些?集体经济组织应该以什么样的次序去依次满足无地农民的土地诉求?每位无地农民可以分得的土地数量标准又该如何确定?如若这些问题得不到妥善解决,会使通过户外解决无地农民土地问题变得更加混乱、更加复杂。

#### (一) 依法查清集体经济组织可调整再分配的土地资源状况

##### 1. 集体机动地

集体机动地是农村土地发包方本着“大稳定,小调整”的原则预留出的用于解决承包期内人地失衡问题的土地。故而,集体经济组织应当首先查清本集体机动地的现状,包括机动地的数量、质量、空间分布以及利用情况等。若集体机动地已流转给农民或者企业法人,或者集体机动地被当地农民开发并占有使用,集体经济组织应本着尊重历史但又面对存在众多无地农民的严峻现实,妥善处理集体机动地之上存在的遗留问题,等待集体机动地流转合同期限届满时不再续签合同,或者考虑到占用机动地的农民的资金和劳力投入,给予他们一定的土地使用年限,等到期后收回机动地,发包给无地农民。

##### 2. 通过土地开垦等新增耕地

在一些农村地区,除了可直接耕种的土地之外,还可能存在部分有待开发再利用的耕地后备资源,主要为荒山、荒沟、荒丘、荒滩类的“四荒地”,以及荒草地、少许特殊废弃地等。因此,集体经济组织在摸清可开垦的耕地后备资源后,应积极申请将其纳入国家或地方政府的土地开发整理项目计划,然后将开发整理出来的成片新增耕地由集体统一进行再分配,无偿发包给无地农民使用。

##### 3. 消亡户土地

在农户内部最后一位家庭成员死亡时,就意味着该农户因成员全部死亡而销户,土地承包经营权户内继承机制因无继承人而失去了启动的必要性,加之,目前国家法律政策没有放开土地承包经营权的法定继承、遗嘱继承,故而,消亡户土地的最终去向只能是由集体经济组织收回、掌控和再分配,可以用于调整再分配给无地农民。然而,消亡户的承包

地不能简单地全部转移给某一个无地农民,而是应该根据实际消亡户的家庭承包人数、承包地的数量,依据排队候缺的规则分配给相应的待地人口,并分别签订土地承包合同。

#### 4. 承包方依法自愿交回的土地

农民承包土地和交回土地都应遵循自愿的原则,这是农民承包权的外在表现。在农民不愿意继续耕种土地的情况下,即将承包地交还给集体经济组织。当然,在农民自愿交回承包地后,集体经济组织就有权将该承包地纳入可调整再分配的土地范围并承包给无地农民,以实现有地农民自愿交地与无地农民承接土地的有序衔接。

#### 5. 农民有偿退出的土地

土地退出是农民彻底让渡农地权利的一种市场化行为,退地农民接受土地退出对价补偿,将土地退出给集体经济组织。<sup>⑩</sup>与农民自愿交回土地不同,农民退出土地就意味着自愿放弃再次承包土地的资格,而农民交回土地只是将本轮土地承包期剩余期限内的承包地交回,并不丧失其未来继续承包土地的资格。农民退出土地实属土地承包经营权的一次性“买卖”,如果没有科学合理的退地补偿机制,农民没有理由也没有积极性去退出土地。因此,需基于市场机制构建起进城落户农民灵活顺畅的土地退出与无地农民公平有序的土地承接的新秩序。

### (二) 确定科学合理的分地数量标准和分地次序规则

集体经济组织应综合考虑享有权益保障资格的无地农民总量、可调整再分配土地数量等因素,科学制定“分地”的数量标准。

#### 1. 确定享有权益保障资格的无地农民总量

在第二轮土地承包期内,无地农民在个人的户口性质、职业类型、社会保障等方面产生了显著性分化。同时,由于集体经济组织成员资格的认定尚无人大立法所确立的标准,各地采取户籍标准、事实标准、“户籍+”式复合标准、综合标准等来判断某一成员是否享有集体成员资格。因此,需要集体经济组织在政府指导下,通过民主化的决策程序,确定享有土地权益保障资格的无地农民,以实现可调整再分配的土地资源在目标人群中精准发包。本文认为,下列无地农民虽然未分得承包地,但是已经丧失通过集体分得承包地的资格:自然死亡或者依法宣告死亡、转变国籍并出国定居、以书面形式自愿放弃成

员资格等人员。

#### 2. 科学确定无地农民可分配承包地的数量标准

每个集体经济组织是否有过土地调整、土地调整次数、土地调整幅度、实施最后一次土地调整的时间以及是否发生过土地征收、土地征收的次数、被征面积、失地农民数量等方面情况是存在巨大差异的。故此,首先,如果在第二轮土地承包期内,本集体经济组织的地权保持高度稳定且未发生过土地征收,那么享有权益保障资格的无地农民分得承包地的面积应该参照第二轮土地发包时人均承包地面积。其次,如果在第二轮土地承包期内,本集体经济组织土地调整次数频繁、幅度较大,或者土地征收后采取了重新分配剩余土地的操作模式,那么享有权益保障资格的无地农民应根据集体经济组织现行人均耕地面积来确定“分地”的数量标准。

#### 3. 建立一个科学合理的土地分配先后次序规则

按照既定的“分地”数量标准,在集体经济组织可调整再分配的土地供不应求时,需要根据农户的净增人口数量、人均承包地面积、非农人口数量、家庭收入等因素,基于时点公平原则,确定“分地”的先后次序。本文认为,应该构建起“分地”先后次序的评价规则指标体系,由集体经济组织按程序分轻重缓急发包给享有权益保障资格的无地农民(详见表2)。

表2 无地农民轮候排地次序指标体系

排序指标		指标含义
人口指标	家庭净增农业人口数(人)	家庭净增农业人口数量越多,越应该靠前排
	家庭转户进城从事非农人口数(人)	家庭转户进城从事非农职业的人越多,越应该靠后排
土地指标	家庭人均耕地面积(亩)	家庭人均耕地面积越少,越应该靠前排
经济指标	家庭人均收入水平(元)	家庭人均收入越高,越应该靠后排

如果存在以上4个指标情况相同的农户,则应结合其他指标来判断其土地需求程度以便最终作出合理决策,如家庭成员是否患有重大疾病、家庭抚养未成年子女数等。

### 五、保障无地农民土地权益的对策建议

#### (一) 完善法律法规,规范土地承包经营权户内继承,适时承认土地承包经营权的可继承性

现阶段,在土地承包经营权户内继承已经在现

实生活中普遍发生但没有法律政策依据的情况下,应首先通过立法明确土地承包经营权在农户内部的可继承性,并明确继承人的确定方式、继承的启动时点、继承的具体方式、遗产份额划分等重要内容,规范土地承包经营权户内继承的全流程,确保家庭无地人口通过户内继承获得土地承包经营权的可期待性和合法性。这样做有利于在出现农户家庭成员全部死亡等特殊情况下将其承包地及时收回并重新配置给本集体经济组织内其他农户的无地成员,或者至少避免承包地被不具备本集体经济组织成员资格的农民、城镇居民等以继承方式所获得,防止产生集体土地被非成员控制和出现资产外部流失的可能,实现物权属性的农地权利在本集体经济组织内部封闭式流动,以确保承包地继续对本集体经济组织成员发挥社会保障和就业功能,起到“一方水土养一方人”“肥水不流外人田”的效果。

然而,土地承包经营权继承不同于民法意义上的法定继承和遗嘱继承,户内继承存在着局限性。例如,户内继承对继承人的选定过于严苛,由于分户等原因,被继承人的子女等法定继承人,存在着同在一个户内、部分在一个户内、全部不在一个户内等情形,那么,土地承包经营权户内继承将这类户外继承人排除在外,是有些不近情理且不合乎农村习俗的。故而,将土地承包经营权视作承包方的一项重要财产权利,纳入《民法典》所指遗产的范畴,进而放开土地承包经营权的法定继承和遗嘱继承是大势所趋、势在必行,进城农民、城市市民等主体通过土地承包经营权法定继承或遗嘱继承获得承包地,进而构建起他们与农村土地之间内在联系,这有利于他们返乡投身农业生产,为乡村振兴贡献智慧和力量。

## (二)明确户内家庭成员与承包地之间的法律关系,细化土地承包经营户内成员共同共有

在每轮土地发包时,每人的土地份额是相当清晰的,集体经济组织“人人有份”的分地模式使得家庭内部成员与承包地之间似乎是一种按份共有的关系,但是这并不意味着家庭成员与承包地之间按份共有关系的成立,毕竟单个家庭成员是不能请求分割土地且自由处分自己的土地份额的。加之家庭内部人口随着时间推移所产生的增减变化,户内成员与承包地份额之间均等的、一一对应的关系也变得无踪可寻,承包地作为整个农户的生产资料和资本的属性得以凸显,故而,土地承包经营权户内成员共

同共有是更为现实的法律关系界定。正如《农村土地承包法》(2018 修正)第二十四条第二款规定:“土地承包经营权证或者林权证等证书应当将具有土地承包经营权的全部家庭成员列入。”就是全部家庭成员共同享有土地承包经营权的最好的法律表达。然而,现行法律政策基本没有进一步深入到整个农户、户内成员与承包地之间相互关系的法律条款,致使这一涉及数亿农民的重要民事法律关系处于顺其自然的民间自我规范、自我调整状态。

因此,未来应该通过完善《农村土地承包法》(2018 年修正)等法律法规,明确农户、户内成员与承包地之间的法律关系,明确土地承包经营户内成员共同共有法律关系的主体、客体和内容,具体包括:共同有人资格的取得与丧失的法律事由、共同有人动态变化以及家庭新增成员加入原有土地承包经营权共同共有关系的法理和处理规则、能够作为户内成员共同共有的承包地范围以及承包地的取得与丧失途径、农户对承包地享有的权利以及行使方式、单个农户成员对承包地享有的权利以及实现方式、承包地所生债权债务的处理、承包地管理责任人的选择与管理费用负担等。

## (三)规范集体经济组织可调整再分配土地资源的管理制度

集体经济组织已发包给农户的土地处于《农村土地承包法》(2018 年修正)、《土地管理法》等法律政策所规范的领域。然而,集体机动地、农民自愿交回的土地、消亡户的土地以及通过开垦等新增耕地虽在集体经济组织的掌握和控制之中,却缺乏相应的政策制度加以规范,这极易导致村干部采取利己主义动机而隐瞒可调整再分配的土地资源数量,或者将这部分土地用于个人牟利,或者优先发包给自己的近亲属和家庭成员,而非用于保障无地农民合法权益。因此,需要规范集体经济组织可调整再分配土地资源的管理制度。

首先,要重塑农村集体经济组织。从法律上将村委会和集体经济组织彻底区分开来,明确村委会的权利义务,使村委会成为从事乡村管理的基层群众自治组织,消除村委会“三位一体”局面。坚持农村土地“农民集体所有”的原则不动摇,重塑起实体性集体经济组织。新的集体经济组织在农民自主自愿的基础上选择经济合作社或股份经济合作社等组织形式,并建立起相应的治理机构,即经济合作社为

理事会,股份经济合作社为董事会。以理事会或董事会作为集体经济组织辖区范围内土地和其他集体资产、资源的所有权代表主体。其次,可调整再分配土地资源的公示制度。效仿集体经济组织财务公开,集体经济组织内部的可调整再分配土地资源应该分门别类地建立台账,对总量信息、利用现状信息以及发包给无地农民的动态信息等予以及时公开,使全体集体经济成员对可调整再分配土地心中有数。再次,明确集体经济组织对可调整再分配土地资源的各项权能。在可调整再分配土地资源尚未发包给无地农民时,集体经济组织享有对这部分土地的占有、使用、收益和部分处置权,所产生的收益归集体经济组织支配。最后,设立可调整再分配土地资源发包委员会。以村干部、当地农民为主体组建调整再分配土地资源发包委员会,围绕可调整再分配土地资源的再发包,完成制订计划、建立标准、组织再发包以及处理矛盾纠纷等一系列工作。另外,土地再分配委员会应广泛吸收本集体经济组织农民代表加入,遵循民主原则,由全体委员会成员共同商量、讨论决定相关事宜。

#### 注释

①刘灵辉:《土地承包关系“长久不变”政策的模糊性与实现形式研

究》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2015年第6期。②高飞:《论集体土地所有权主体立法的价值目标与功能定位》,《中外法学》2009年第6期。③杨青贵、王伟:《论农村集体土地权益配置失衡及其制度矫正》,《农村经济》2013年第2期。④韩长赋:《中国农村土地制度改革》,《农业经济问题》2019年第1期。⑤李振堂、付增贵:《城镇化中无地农民问题及其对策》,《经济与管理》2014年第5期。⑥何绍辉:《“无地青年农民”:内涵、特征及其走向》,《中国青年研究》2010年第2期。⑦罗必良:《农村土地制度:变革历程与创新意义》,《南方经济》2008年第11期。⑧张润清、乔立娟、宗义湘:《无地农民产生原因、收入来源与生存现状研究——基于河北省32个县的调查分析》,《财贸研究》2008年第3期。⑨郎秀云:《确权确地之下的新人地矛盾:兼与于建嵘、贺雪峰教授商榷》,《探索与争鸣》2015年第9期。⑩吴胜利:《农地调整法律规制的反思与重构》,《理论导刊》2011年第10期。⑪商春荣、叶兰:《土地承包权长期化背景下无地农民获得土地的途径》,《中国土地科学》2013年第8期。⑫凡兰兴:《农业规模经营:越南的经验与中国的政策选择》,《世界农业》2013年第4期。⑬乔立娟、张润清、胡灵红:《土地承包期延长后无地农民问题研究——以河北省为例》,《乡镇经济》2008年第6期。⑭刘灵辉:《“三权分置”法律政策下农村妇女土地权益保护研究》,《兰州学刊》2020年第5期。⑮张晓滨、叶艳妹、靳相木:《土地家庭承包经营权主体及农户内部关系研究》,《中国土地科学》2017年第3期。⑯刘灵辉:《土地承包关系“长久不变”对征地补偿的影响与制度改革》,《中州学刊》2015年第7期。⑰李方方、许佳君:《农村土地“三权分置”政策的法理规制》,《山东社会科学》2017年第7期。⑱刘灵辉、李明玉:《家庭农场地权稳定性提升的实现策略——从土地租赁型过渡到土地产权型》,《中州学刊》2019年第6期。

责任编辑:澍文

## Research on the Land Rights and Interests Protection Strategy of Landless Farmers

Liu Linghui

Xiang Yuxuan

**Abstract:** Landless farmers are a special rural group with Chinese characteristics formed after land rights are stabilized and even solidified. Protecting the rights and interests of landless farmers is related to social harmony and stability, poverty alleviation and Rural Revitalization. We should build the land rights and interests protection system of landless farmers from indoor and outdoor levels. In terms of indoor land rights and interests protection, there are two major strategies: the right of land contractual management shared by household members and the right of land contractual management inherited by household members; in terms of outdoor land rights and interests protection, it is mainly through contracting out the land resources that can be adjusted and redistributed by collective economic organizations to landless farmers according to scientific quantity standards and normative sequence rules. In order to ensure the smooth development of the land rights and interests protection of landless farmers, we should improve the laws and regulations, standardize the indoor inheritance of the right of land contractual management, refine the common ownership of the members of the household of land contractual management, and standardize the management system of collective economic organizations that can adjust and redistribute land resources.

**Key words:** permanent; landless farmers; protection of land rights and interests; household inheritance; common ownership