

“消亡户”的认定及其承包地规范化处置研究

刘灵辉

摘要: 集体经济组织以农户为单位开展土地发包工作,农户的持续存在是其享有土地承包权、分得承包地的前提,而农户消亡意味着其承包资格的丧失,并可能导致承包地被收回的法律后果。然而,在现实中,“消亡户”的认定缺乏法律政策依据,依据村规民约、传统习俗等方式认定“消亡户”的传统操作方式,使得“消亡户”的认定及其承包地的处置处于较为混乱的状态。因此,基于生命周期理论,“消亡户”的认定应遵循以人为本的准则,以第二轮土地发包时的原始人口及其衍生人口全部死亡为认定标准。同时,在有子女和配偶等直系亲属尚未死亡的状态下,应慎重认定“纯女户”、分户后的原生农户、五保户、进城农户等特殊类型农户为“消亡户”。最后,应区分一般情况和特殊情形,加强对“消亡户”承包地的规范化处置与管理,实现农村土地资源的合理优化配置。

关键词: 二轮延包;消亡户;土地承包经营权;家庭生命周期

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)11-0041-09

在家庭联产承包责任制下,集体经济组织享有土地所有权,并将辖区范围内的土地按照“人人有份”的原则进行发包。农村土地发包是以农户为对象开展的,农户是土地承包的主体,农户代表户内全体享有土地承包资格的成员行使土地承包权,并按照本集体经济组织的土地发包规则分得一定数量、相应空间位置的数块承包地。20世纪90年代,我国开展了农村第二轮土地发包工作。按照法律规定,农户对承包地享有物权性质的土地承包经营权,且期限为30年。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。”《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》(以下简称《意见》)指出:“第二轮土地承包到期后应坚持延包原则,不得将承包地打乱重分,确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。”这意味着到2028年前后为期30年的第二轮土地承包期届满后,绝大多数农户

对承包地的相关权利将直接顺延30年,也预示着党和国家在农村实施的家庭联产承包责任制将是“长久”坚持的。故而,只要农户是存续的、没有消亡,那么,农户代表户内成员依法承包集体土地的权利也将是长久的、持续的。

20世纪90年代农村第二轮土地发包至今,少部分农户由于自然死亡或宣告死亡等情况导致户内成员全部死亡,这类农户可谓之“消亡户”。“消亡户”意味着该农户在整体上已经消失或不复存在,其也就丧失了作为土地承包主体的资格。此时,集体经济组织作为土地所有者可以收回分配给“消亡户”的承包地并另行发包。然而,由于法律政策并未明确“消亡户”的概念与认定标准,不同集体经济组织根据当地的村规民约、风俗习惯甚至是村干部的主观判断来认定“消亡户”。“消亡户”的不科学认定,难免会损害部分农户及其家庭成员的土地承包权益。与此同时,在第二轮土地承包期内,按照人

收稿日期:2023-07-10

基金项目:国家社会科学基金项目“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(四川成都 611731),杭州国际城市学研究中心/浙江省城市治理研究中心客座研究员(浙江杭州 310000)。

地均衡程度,农户可以划分为三种类型:无地农户、少地农户和多地农户^[1],如果对“消亡户”的承包地放任不管,会产生“消亡户”仍占有承包地而部分农村青壮年劳动力无地可种的不合理现象^[2],进而导致农户间人均承包地不平等现象愈发严重^[3]。在第二轮农村土地承包到期后再延长30年(以下简称“二轮延包”)中,难免会遇到“消亡户”认定等问题^[4]。因此,科学认定“消亡户”并对其承包地进行规范化处置就显得异常重要且迫在眉睫。

一、研究进展及限度

目前,学术界在“消亡户”的类型、认定及其承包地处置方面已经形成了一些观点和建议。

第一,在“消亡户”的类型与认定方面,林煜^[5]提出了“整户消亡”的概念,但认为目前法律政策并未明确何谓“消亡”,在我国农村认定“消亡”的地方实践中也存在差异。佟佳玉等^[6]指出,“消亡户”的认定尚未形成统一的标准,不知是以户口为准,还是以土地承包经营权证为准。肖鹏^[7]认为,农户消亡分为两种情况:相对消亡和绝对消亡。前者指农户身份的丧失,后是指农户成员的全部死亡。

第二,在“消亡户”的承包地处置方面,颜长钊^[8]指出,应当对自然消亡户的土地实行调整;青怀素^[9]则认为,应当将“消亡户”的承包地收回集体作为商品地招标发包。吴兴国^[10]认为,承包方整体性消亡的,需要退出承包地;李长健和朱公欢^[11]则认为,承包方整体性消亡的,可以由非集体成员继承人作为退出权的代理人,获得经济性补偿并承担相应的退出义务,而没有继承人的,退出利益归集体所有。向富裕^[12]、朱淑蓉等^[13]学者都赞同集体经济组织收回“消亡户”的承包地并另行发包;而王小映和王得坤^[14]在五里镇林村等地调研后发现,村里没有收回过自然消亡户的承包地。

第三,在集体经济组织收回“消亡户”的具体发包对象上,肖鹏^[7]认为,应当发包给新增人口。高名姿等^[15]、刘灵辉和向雨瑄^[1]认为,应当按照一定数量标准和先后次序分配给无地少地农户。胡凌啸等^[16]认为,对收回整户消亡的承包地,由小组托管或者发包给本组人地矛盾特别突出的农户。

综上所述,虽然学术界对“消亡户”的类型、认定与承包地处置方式进行了一些研究,但是这些已有研究不仅不成体系,而且尚未科学回应如下问题:“消亡户”按照何种标准进行科学认定;“消亡户”的

承包地如何进行规范化处置,才能更好兼顾农户土地权益的保护以及集体土地所有者权益的体现?因此,本文在深入分析“消亡户”认定不科学诱发承包地处置不规范之现状的基础上,基于家庭生命周期理论提出“消亡户”的人本化认定方式,并区分一般情况和特殊情形分别提出“消亡户”承包地规范化处置的政策建议,以弥补相关研究的薄弱之处。

二、“消亡户”认定不科学诱发承包地处置欠规范性的表现

由于我国现有法律法规尚未对“消亡户”的概念予以明确并出台相应的认定标准,因此,不同地区对“消亡户”的认定实践也就不尽相同,认定方式主要有三种:一是自然标准,即农户内部参与第二轮土地承包的原始人口及其衍生人口全部死亡;二是户籍标准,即农户内部成员的户口全部迁往其他集体经济组织或者城镇,致使农户内部没有享有集体成员资格的成员;三是自然标准和户籍标准相结合,即农户在户口簿上的家庭成员全部死亡。由于“消亡户”的认定标准尚未有定论,那么,不科学的“消亡户”认定方式将可能直接诱发农户承包地处置的不规范、不合理现象。

1. 农户内尚有直系亲属但被认定为“消亡户”,且承包地处置方式迥异

一般而言,如果农户内有配偶、子女等直系亲属尚未死亡的,是不宜被认定为“消亡户”的,然而,在现实中,一些集体经济组织对“消亡户”的认定与集体成员资格相挂钩,而集体成员资格的认定又与户籍相挂钩,这就使得“消亡户”的认定演化为农户内是否存在拥有本集体经济组织户口的成员。笔者在Y省调研时,获得了两个农户尚有直系亲属但按照户籍标准被认定为“消亡户”的案例^①,且在农户被认定为“消亡户”后,其承包地处置方式也存在较大差异。

案例一,被认定为“消亡户”,承包地被直接收回。A村某组村民C某,是第二轮土地承包户,有承包地面积0.78亩,2013年C某去世。C某的妻子和女儿均为工厂职工,户口已经“农转非”,并享受城镇职工社会保险。C某户内的0.78亩承包地由其近亲属轮流种植。后来,C某妻子和女儿所在的工厂破产。A村作为二轮延包试点村,根据《A村集体经济组织成员身份认定办法》,C某的妻子和女儿不能被认定为A村集体经济组织成员。因此,C某所

在的农户被认定为“消亡户”,户内 0.78 亩承包地将在第二轮土地承包期届满时由集体经济组织收回。

案例二,被认定为“消亡户”,但承包地被收回后再以优惠价格流转给直系亲属继续经营。B 村某组村民 D 某,在第二轮农村土地发包时,分得承包地 1.01 亩。D 某的丈夫 E 某在乡镇政府工作,20 世纪 90 年代,D 某和女儿随丈夫 E 某将户口“农转非”,享受城镇居民有关政策。2016 年 E 某去世,D 某和女儿靠 E 某每个月不足 500 元的遗属补贴生活。D 某的女儿出嫁后,随其丈夫在其他村庄以种地为生,没有工作和社保,生活状况较差。B 村作为二轮延包试点村,根据《B 村集体经济组织成员身份认定办法》,D 某及其女儿不能被认定为 B 村集体经济组织成员,D 某所代表的农户直接演化为“消亡户”,其 1.01 亩承包地也被集体经济组织收回。然而,考虑到 D 某及其女儿虽然长期不在本村居住生活,但是缺乏生活保障,集体经济组织召开会议讨论后决定,在集体经济组织收回 D 某户内的 1.01 亩承包地后,再以低于市场价(1500 元/亩·年)的优惠价(500 元/亩·年)流转给 D 某经营。

从上述两个案例可以看出,两个农户被认定为“消亡户”存在的相同之处在于:户内尚有配偶或子女等直系亲属,且他们的户口已经“农转非”,并享有城镇社会保障;差异之处在于:集体经济组织在收回“消亡户”的承包地后,B 村对被认定为“消亡户”内经济条件较差、缺乏生活保障且尚未死亡的“农转非”直系亲属采取了一定的扶持措施,而 A 村直接斩断了被认定为“消亡户”内尚未死亡的“农转非”直系亲属与承包地之间的联系。那么,这种操作就存在三个问题:一是在农户内有子女、配偶等直系亲属尚未死亡的情况下,就认定这类农户为“消亡户”是否有法律依据,是否合情合理?二是采取户籍标准认定农户为“消亡户”后,集体经济组织先收回其承包地,再以优惠价定向流转给“消亡户”内尚未死亡的经济困难且缺乏社会保障的“农转非”直系亲属,是否有违土地流转所要遵循的平等原则?三是“消亡户”内尚未死亡的“农转非”直系亲属是否属于经济困难、缺乏社会保障,又该由谁以何种标准进行界定?这中间是否存在较大的操作空间,是否容易诱发设租与寻租等问题?

2. 五保户去世后被认定为“消亡户”,但承包地处置方式各种各样

在广大农村地区,有少部分五保供养对象(即五保户),他们是丧失劳动能力、无生活来源、无依

无靠的老人、残疾人或未成年的孤儿。部分五保户通过参与土地发包或者继承其去世长辈户内的财产而拥有承包地,那么,在五保户去世后,由于其无儿无女,集体经济组织将其认定为“消亡户”是常规操作。然而,其户内承包地的处置方式却缺乏规范性,在不同地区、不同集体经济组织存在较大差异。

案例一,将五保户认定为“消亡户”,其承包地在一定年限内交给其照料人无偿经营。在 X 村,五保户 S 某去世后,X 村认定 S 某所代表农户为“消亡户”,并收回其户内 2.5 亩承包地。然而,鉴于 S 某长期由村民 K 某照顾并料理后事,本着既要依法办事,又要照顾村庄老弱群体的现实情况,充分考虑老弱群众与照料人双方的生活诉求,经集体经济组织讨论决定,将收回 S 某的 2.5 亩承包地交给 K 某无偿经营 10 年。

案例二,将五保户认定为“消亡户”,其承包地给其照料人经营并进行土地确权登记。在广西壮族自治区贵港市覃塘区五里镇林村,按照习惯,村里丧失劳动力的农户,生前其承包地由照料人使用,在五保户去世后,其承包地由照料人继续使用,并给予土地确权登记颁证^[14]。

案例三,将五保户认定为“消亡户”,收回其承包地并分配给其他农户使用。P 省 F 县 Z 村的五保户 L 某,户内有承包地 0.87 亩,2015 年 L 某去世后,其承包地被集体经济组织收回,并分配给同一村民小组的其他农户承包经营。

案例四,将五保户认定为“消亡户”,其生前转交给亲属经营的承包地由集体经济组织收回。1999 年第二轮土地发包时,叶某获得了 1.8 亩的承包地。从 2001 年开始,叶某将承包地交给同属本村农户的侄女叶某某耕种。2002 年 3 月,叶某被认定为五保户;2005 年 12 月,叶某去世并销户。在村民大会上,经村民表决同意,集体经济组织决定收回叶某的承包地。然而,叶某某以 30 年土地承包期尚未到期,其作为近亲属可以继承叶某的承包地等理由拒绝交回承包地。2007 年 6 月,村委会将该争议提交本县农村土地承包纠纷仲裁委员会申请仲裁。经裁决,在 2007 年秋收后(2007 年 12 月 30 日前),叶某某应将叶某原 1.8 亩承包地交还给村委会^[17]。

诚然,农村五保户在去世后被认定为“消亡户”本无可厚非,然而,在上述四个案例中,集体经济组织在五保户去世后对其承包地的处置方式却存在较大差异。首先,如果五保户有照料人,在 X 村,照料人无偿获得了五保户承包地的 10 年经营权,而在林

村,照料人不仅获得了五保户承包地,而且进行了土地确权登记颁证,相当于照料人获得了五保户承包地的全部权利。其次,如果五保户没有照料人,集体经济组织收回其承包地后分配给其他农户,是遵循什么顺序和数量标准来进行分配?如果这些规则不明确,很难保障五保户的承包地被配置到最缺地少地的农户手中。最后,五保户生前毫无疑问是有权处置其承包地的,然而,在五保户死亡后,其生前处置承包地的行为是否继续有效?这无疑对于保障五保户处置承包地的权利和五保户承包地受让方的权益都极为关键。

3.“纯女户”被认定为“消亡户”,外嫁女享有的承包地权益存在被侵害的可能性

从1982年计划生育被定为一项基本国策以来,“纯女户”^②成为计划生育政策实施后农村社会中的常见家庭类型^[18]。由于“从夫居”的传统习俗,“纯女户”的女儿在成年后一般要外嫁到婆家,并将户口迁往婆家。在“纯女户”的剩余家庭成员全部死亡后,外嫁女享有娘家哪些类型、何种程度的承包地权益尚无定论。

案例一,被认定为“消亡户”后,外嫁女丧失承包地的相关权益,仅享有地上附着青苗的赔偿款。G村某组村民H某,有一儿一女,在第二轮土地发包时分得承包地2.01亩。在H某和儿子病逝后,其2.01亩承包地由女儿J某经营管理。然而,J某在多年前已嫁入外地且转为城镇户口,不享有G村集体经济组织成员资格。故而,在二轮延包试点中,H某所代表的农户被认定为“消亡户”。经G村集体经济组织研究决定,H某户内的2.01亩承包地由集体经济组织收回,地上附着青苗的赔偿款由集体经济组织按照相应标准支付给J某。然而,考虑到G村的经济实力较为薄弱,不能及时支付赔偿费用,集体经济组织在收回H某户内2.01亩承包地后,又将其交给J某无偿使用2年,以抵扣地上附着青苗的赔偿款,2年后J某再将承包地无偿交回集体经济组织。

案例二,被认定为“消亡户”后,户内承包地确权给近亲属,外嫁女未获得承包地的任何权利。W某是Q村某组的村民,有3个女儿。在第二轮土地发包时,W某分得0.7亩的承包地。2014年,W某去世,在W某有女儿生活在Q村且为该村集体成员的情况下,W某户内的0.7亩承包地在土地确权时被确权在了R某(W某的侄子)的名下,并由R某实际耕种。Q村为二轮延包试点村,R某在二轮延

包试点开展之前去世,此时,原属于W某的0.7亩承包地的实际经营人又变为T某(R某儿子,W某侄孙)^[19]。

案例三,被认定为“消亡户”后,外嫁女在第二轮土地承包期内继续享有经营权,第二轮土地承包期届满后,承包地由集体经济组织收回并分配给其他农户。U某丈夫早年去世,户内有1.2亩承包地,U某的两个女儿都参与了第二轮土地发包,其中,小女儿外嫁他省,并在迁户口时退出了承包地;长女外嫁到本县其他乡镇,并在婆家集体经济组织分到了承包地。U某在生活无法自理后一直由长女回来照料,2019年U某去世,U某所代表的农户成了“消亡户”,承包地由长女经营管理。经村民小组召开会议讨论后决定,在第二轮土地承包期的剩余年限内,U某的承包地由其长女继续经营,在第二轮土地承包期届满后,U某长女应将1.2亩承包地交回集体经济组织,并发包给同一村民小组的V某。

从上述三个案例可以看出,在“纯女户”被认定为“消亡户”后,外嫁女基本被排除在其父母所代表农户享有承包地权利的继承主体之外,甚至Q村宁愿将承包地确权给同一集体经济组织内“纯女户”的侄子等旁系亲属,也不将承包地确权给“纯女户”的外嫁女。同时,在“纯女户”被认定为“消亡户”后,即使集体经济组织承认外嫁女的土地权利,土地权利的期限也仅限于第二轮土地承包期内,在第二轮土地承包期届满后,“纯女户”的外嫁女将丧失继续经营管理承包地的权利以及二轮延包的资格。那么,集体经济组织这种操作无疑涉嫌侵害“纯女户”的外嫁女的土地承包权益。

三、基于家庭生命周期理论的“消亡户”人本化认定

家庭生命周期是用于描绘一个家庭从诞生、成长、成熟直至消亡全过程的概念,该概念最早萌芽于1901年英国学者朗特里(B.Rowntree)关于贫困是如何产生的这一问题的研究成果中^[20]。此后,家庭生命周期的概念首次被索罗金(P.A.Sorokin)等学者明确提出^[21]。1947年,美国学者格里克(P.C.Glick)发表的“*The Family Cycle*”一文则标志着家庭生命周期理论的形成^[22]。在该文中,格里克依据子女的出生、离家及夫妻双方状态,将家庭生命周期划分为形成、扩展、稳定、收缩、空巢和解体6个阶段(见表1)。

表1 格里克关于家庭生命周期的六个阶段划分

阶段	起始	结束
形成	结婚	第一个孩子的出生
扩展	第一个孩子的出生	最后一个孩子的出生
稳定	最后一个孩子的出生	第一个孩子离开父母家
收缩	第一个孩子离开父母家	最后一个孩子离开父母家
空巢	最后一个孩子离开父母家	配偶一方死亡
解体	配偶一方死亡	配偶另一方死亡

家庭生命周期理论认为,家庭也像人一样有一个成长、发展的自然变化过程,并且以每个家庭成员的成长和发展为轴线阐释整个家庭的阶段和历程,在子女都离开家庭且父母全部去世后,家庭就走向了解体,这与“消亡户”的认定之间存在一定的内在逻辑关联。因此,选择家庭生命周期理论认定“消亡户”具有一定的可行性和适用性。

1. 基于家庭生命周期理论直接认定“消亡户”的情形

根据格里克对家庭生命周期的六阶段划分,在家庭走向解体后,农户在以下三种特殊情况下会直接演变为“消亡户”。

第一,未婚且未收养、未过继。如果农户仅有一个家庭成员且未婚、没有子女(含收养、过继等情形),如果该状态一直持续到这一成员生命终止,也即,该农户没有进入形成阶段,就步入到解体阶段。那么,在农户唯一成员死亡后,就会被认定为“消亡户”。

第二,婚后未生育子女且未收养、未过继。如果农户仅有一个家庭成员,在该成员结婚后,家庭步入形成阶段,然而受多种因素影响,夫妻双方未生育子女,或者在婚后无子女的情况下就选择了离婚,且该状态一直持续到生命终止。也即,该农户在进入形成阶段后,跳过了扩展、稳定和收缩阶段,直接进入了空巢或者解体阶段。那么,在夫妻最后一个家庭成员死亡后,若无收养、过继等情况,就会被认定为“消亡户”。

第三,婚后所有子女未婚未育且先于父母去世,且未收养、未过继。如果农户内有一个家庭成员,且该成员在结婚后生育有1个、2个乃至多个孩子。该家庭在进入扩展期后,如果所有子女都未生育且因地震、车祸、疾病等意外情况而先于父母离世,则意味着该农户在经历了短暂的扩展阶段、稳定阶段之后就进入了空巢阶段,最后走向解体。那么,在农户最后一位家庭成员死亡后,若无收养、过继等情况,就会被认定为“消亡户”。

2. 基于家庭生命周期理论认定“消亡户”的中国化情形

在格里克的家庭生命周期理论中,家庭解体仅代表着以父母为主体的家庭走向了解体,且每次解体仅代表着一个家庭生命周期的终结,也即,家庭解体并不意味着家庭消亡,只要以父母为主体的家庭有子女作为后继人,就会进入以下一代为主体的家庭生命周期,如此循环往复。考虑到中国农村父母与子女通过融合、混合等方式来维持家庭持续传承的现实,对于“消亡户”的认定问题,应当以辩证、发展的眼光去看待,既不能禁锢在单一户籍的认定标准中,也不能完全跳脱出法律 and 政策的框架,更不能脱离社会实际^[5]。

因此,“消亡户”的认定不应以承包地的实际享有为依据,如果以此为依据,那么家里没有任何承包地的无地农户就属于“消亡户”,这显然是非常荒谬的。同时,“消亡户”的认定也不能以户籍为标准,如果以此为依据,那么家庭成员将户口全部迁往城镇的农户就属于“消亡户”,这也不符合法律政策规定与社会现实,毕竟在法律政策中存在着进城农户等表述。故而,“消亡户”的认定需要遵循以人为本的原则,以第二轮土地发包时的原始人口及其衍生人口全部死亡为准,也就是说,农户在集体经济组织内的成员全部死亡,且户籍在本集体经济组织外(其他集体经济组织或城镇)的配偶、子女、父母等直系亲属也全部死亡,农户没有了合法继承人^[23]。因此,如果农户在集体经济组织内的家庭成员全部死亡,然而,在本集体经济组织外还生活有配偶、子女等直系亲属时,将该农户认定为“消亡户”就必须格外慎重。

第一,农户存在儿子分户情况下的“消亡户”认定。如果农户有儿子单独立户且在同一集体经济组织生活,当该农户内的家庭成员全部死亡时,是否认定以父母为主体的农户为“消亡户”,需要慎重考虑。首先,要看在分户时父母与其儿子之间是否就承包地进行分割。如果未针对承包地进行分割,也没有按户分别确权并颁发土地承包经营权证书,承包地还是在一起共同经营管理,此时,如果该农户被认定为“消亡户”,就有可能造成农户内的承包地被全部收回,进而导致其已经分户的儿子无地可种,这显然不合情理。其次,如果父母与儿子分户时就承包地进行了分割,且户内承包地被分别进行了确权,父母与儿子都获取了相应的土地承包经营权证书,此时,虽然该儿子事实上已经独立成户,但在传统上

仍是原生农户的一部分,习惯惯例上享有继承权,并能得到村干部的支持^[24]。同时,原生农户分立之后会形成两个或两个以上的派生农户,应当允许来自同一原生农户的派生农户相互继承土地承包经营权,以减少集体经济组织的干预并避免增加管理成本,进而稳定农村土地承包关系^[25]。故而,这种情况下也不能认定以父母为主体的原生农户为“消亡户”。最后,如果农户只有一个儿子且以倒插门的形式入赘到其他农户,且作为入赘婿分到了承包地,当其父母全部死亡时,是否认定为“消亡户”则需要经过集体经济组织会议表决确定,以充分保护出赘男对原生农户承包地的权益,同时防止出现“两头占地”的问题。

第二,“纯女户”的“消亡户”认定。在所有女儿外嫁后,如果“纯女户”留在集体经济组织内的家庭成员全部死亡,此时,是否认定该“纯女户”为“消亡户”应当区分不同情况审慎决策,这不仅由于外嫁女本身就属于“纯女户”的直系亲属的范畴,而且还涉及外嫁女土地权益保护这一敏感问题。因此,应当分以下情况进行分别界定:首先,如果“纯女户”留有1个女儿并招上门女婿来确保“门不关”,则该“纯女户”不应被认定为“消亡户”;其次,如果“纯女户”有女儿外嫁但未将户口迁到婆家,此时,该“纯女户”的户口簿上仍有未去世的家庭成员,也不宜被认定为“消亡户”;最后,如果“纯女户”的女儿外嫁后全部将户口迁往了婆家,在家庭户口簿上的成员全部死亡后,是否认定为“消亡户”,需要综合考虑外嫁女在婆家是否分得承包地来确定,若其在婆家未分得承包地,就不宜认定为“消亡户”,若其在婆家分得承包地,是否认定为“消亡户”则需要经过集体经济组织会议表决确定,以充分保护“纯女户”的外嫁女对娘家承包地的权益,同时防止出现“两头占地”的问题。

第三,农户的剩余成员进城落户的“消亡户”认定。如果农户留在集体经济组织内的家庭成员全部死亡,然而,子女、配偶等直系亲属在城镇私营企业工作,或者在城镇自主创业,或者在体制内工作(属于国家公务员、国有企事业单位正式职工等),并将户口迁入了城镇。对于这类农户应当与法律意义上的进城农户相挂钩,且这类农户应当认定为“全迁户”,而非认定为“消亡户”。

第四,五保户的“消亡户”认定。五保户去世后被认定为“消亡户”是一种常规操作,然而,在现实中,五保户并非真的就会全部转化为“消亡户”,毕

竟法律政策并没有禁止五保户通过收养、过继等方式以延续农户持续存在。故而,如果五保户有过继、收养等情况,且履行了合法手续,则五保户去世后不能被认定为“消亡户”。

四、“消亡户”承包地 规范化处置的政策建议

集体经济组织和农户之间的土地发包与土地承包关系,以及农户与承包地之间的承包经营关系,都是以农户的持续存在为前提的。与个体生命的终结相类似,农户消亡预示着该农户不再作为集体经济组织的一个组成单元。如果某一个农户被认定为“消亡户”,那么,其对已分得承包地享有的权利以及二轮延包的权利将同步丧失。通过对四川、湖北两省40余个村庄(社区)的调研发现,在现实操作中对于“消亡户”承包地的处置方式五花八门。一是由集体经济组织收回,在收回后,后续处置又分为留作集体机动地、流转出去为集体经济组织赚取收益、发包给本集体经济组织内的无地少地农户、补偿村庄(社区)基础设施建设被占用土地的农户等几种方式。二是集体经济组织未予以收回,由“消亡户”的亲戚、邻居、同姓族人等耕种。三是“消亡户”的承包地处于撂荒状态。四是交给五保户生前的照料人使用。为此,亟须加强对“消亡户”承包地的规范化处置与管理,以改变其目前混乱无序的处置状态,实现农村土地资源的合理优化配置。

1.“消亡户”承包地处置的一般情形

一般情况下,集体经济组织应当依法收回“消亡户”的承包地,采取这一措施的法律政策以及理论依据如下。

第一,《意见》明确提出“因家庭成员全部死亡而导致承包方消亡的,发包方应当依法收回承包地,另行发包”。2023年《农村土地承包合同管理办法》第14条也明确把承包方消亡作为承包期内发包方终止承包合同的情形之一。

第二,目前,法律法规不允许土地承包经营权的法定继承、遗嘱继承与遗赠,同时,《民法典》第1160条规定:“无人继承又无人受遗赠的遗产,归国家所有,用于公益事业;死者生前是集体所有制组织成员的,归所在集体所有制组织所有。”故而,“消亡户”承包地的最终去向只能是由集体经济组织收回并进行统筹配置,而不能由该农户最后一个去世成员的继承人继承或承包经营^[26]。

第三,目前,在集体经济组织内部已出现少量的“消亡户”,同时,也存在着为数不少的无地少地农户,集体经济组织收回“消亡户”的承包地并纳入机动地的范畴,不仅是依法行使土地所有者权利的体现,而且将收回“消亡户”的承包地分配给无地少地农户,可以很好地缓解地权在农户间的不公平配置状况,充分发挥承包地对无地少地农户的社会保障和就业功能,体现集体土地所有制的制度优越性。

第四,从民意上来看,2021—2022年湖北省、四川省、重庆市受访的834位农民中,有高达91.01%的受访者认为“消亡户”的承包地应当由集体经济组织收回。可见,普通农户对收回“消亡户”的承包地的支持度极高。

然而,对“消亡户”的承包地不能简单地采取全部转给一个无地少地农户的处理方案,而应依据无地少地农户家庭人均承包地面积、家庭净增人口数量、家庭收入等指标,制定出他们分地的先后次序,然后,按照一定的数量标准分配给相应的无地少地农户^[27],并分别签订土地承包合同。更为科学合理的处理方式应该是,将“消亡户”的承包地按照既定的先后次序分配给无地少地农户,同时和承接土地的无地少地农户签订期限5—10年的土地经营协议,在5—10年后,如果该无地少地农户由于人口减少等原因使得其户内人均承包地面积达到甚至超过本集体经济组织人均承包地面积时,“消亡户”的承包地应该从该无地少地农户中调出,用于保障人地矛盾更突出的其他无地少地农户的权益。在5—10年后,如果该无地少地农户的人地矛盾仍然突出,则承包地继续留在该农户,重新签订5—10年的土地经营协议,以此类推。

这样操作的目的是,实现“消亡户”的承包地能够被精准地配置到最缺地少地的农户手中,以保障集体土地在农户间配置的公平性。例如,如果只有1个新增人口的农户A,其承接了“消亡户”内的一份承包地,在若干年后,农户A内又相继有2个家庭成员死亡,此时,农户A已经成为人少地多的农户,如果其承接“消亡户”的一份承包地不被调出的话,实际上就成为农户A的资产而“沉淀”下来,这亦是农户都竞相关注争夺“消亡户”承包地的原因。

2.“消亡户”承包地处置的特殊情形

对于某个农户在本集体经济组织内的家庭成员全部死亡,而在其他集体经济组织或城镇还有原本属于该农户的子女、配偶等直系血亲或姻亲的,此时,如何处置该农户的承包地应当具体问题具体分析。

第一,对于“纯女户”留在集体经济组织的家庭成员全部死亡后承包地的规范化处置。根据钟茜的调研发现,在“纯女户”留在集体经济组织的家庭成员全部死亡后,90.1%的农户认为,其承包地应该无偿交回集体经济组织;5.7%的农户认为,其承包地应该有偿交回集体经济组织;4.2%的农户认为,其承包地应该由其外嫁的女儿继承^[28]。可见,大部分受访者都赞同在“纯女户”留在集体经济组织的家庭成员全部死亡后由集体经济组织无偿收回其承包地。然而,本文认为,在“纯女户”留在集体经济组织的家庭成员全部死亡后,其承包地的处置涉及农村传统习俗、性别歧视、外嫁女土地权益保护等诸多需要妥善考虑的问题,应当根据外嫁女的户口、成员资格以及在婆家是否分得承包地等情况进行区别处理(见表2)。

表2 “纯女户”留在集体经济组织的家庭成员全部死亡后承包地的规范化处理方式

户口及成员权情况		“纯女户”中外嫁女在婆家是否分得承包地	
		是	否
“纯女户”中外嫁女户口是否从娘家迁到婆家,并成为婆家集体经济组织成员	是	外嫁女丧失继承娘家承包地的权利,承包地由娘家集体经济组织收回	根据未分得婆家承包地的外嫁女数量,娘家集体经济组织保留相应份额的承包地给外嫁女,收回多余的户内承包地。对于嫁入地较远,承包地耕作不便、有地不能用的情况,可采取流转或者集体经济组织内转让等方式解决
	否	虽然部分地方采取“两头婚”模式,即“纯女户”的女儿出嫁时保留娘家的户口,未来继承娘家的房屋与承包地等财产,同时,履行赡养父母的责任。但是,如果外嫁女在婆家和娘家都拥有承包地,会出现“两头占”的问题,故而,此时外嫁女应选择保留娘家或婆家一边的承包地	外嫁女享有继承娘家承包地的权利。对于嫁入地较远、人地分离,承包地耕作不便、有地不能用的情况,可以采取流转或者集体经济组织内转让等方式解决

在表2中,列举的情况都属于在“纯女户”留在集体经济组织的家庭成员全部死亡,且外嫁女都处

于正常婚姻状态的情形。如果外嫁女为离异状态,由于农村离婚妇女处于比较边缘化的状态,在前夫

家基本上不能继续共同居住,且与前夫家共同耕种承包地也存在难度,况且,农村夫妻离婚时较少将承包地作为一项财产进行分割。因此,“纯女户”留在集体经济组织的家庭成员全部死亡后,若外嫁女为离异状态,则应当允许该外嫁女将户口重新迁回娘家集体经济组织,并继承其娘家户内的承包地及宅基地等相关权利。同时,如果“纯女户”只有一个女儿,该女儿的嫁入地为城镇且户口已经转到城镇,由于外嫁女在城镇基本无承包地可分,且外嫁女的工作与社会保障存在着不稳定性 and 不确定性,此时,应当参照进城农户的土地权益保障方式来保障“纯女户”中外嫁女的土地权益。

第二,对于五保户死亡后承包地的规范化处置。首先,如果五保户生前通过收养、过继等方式延续农户的存在,则五保户去世后户内承包地自然归继子女或养子女继承。其次,如果五保户生前没有通过收养、过继等方式延续农户的存在,经济困难且年老多病的“五保户”,由于无配偶、无子女照料其生活起居,五保户在生前有权通过签订书面的遗赠扶养协议或者口头承诺等方式将自己的承包地低价甚至无偿转让给照料人作为“报答”。如果“五保户”的去世时间发生在二轮延包以后(例如2030年),届时五保户的照料人将可能获得延续到21世纪中叶的土地经营权。然而,五保户处置承包地的权利应当在土地承包期剩余年限范围内。如果五保户与照料人没有签订遗赠扶养协议并约定承包地处置方式,集体经济组织应当妥善考虑五保户照料人的权益,将五保户的承包地在一定年限内归其经营管理。最后,五保户死亡后,其生前如果没有照料人,则承包地由集体经济组织收回,并纳入机动地范畴,用于分配给无地少地的农户。

第三,对于进城农户(“全迁户”)承包地的规范化处置。根据郜亮亮和纪月清对江苏启东二轮延包试点地区的调查,国家非常强调延包率,因此,等到二轮承包到期时,广大农户的承包资格很可能与户口脱钩^[29]。因此,如果农户留在集体经济组织内的家庭成员全部死亡,但该农户还有子女、配偶等存在血缘或姻缘关系的家庭成员,而且他们户口已转入城镇,那么,该农户理应直接演化为举家进城落户的“全迁户”,而不应属于“消亡户”。

本文认为,该类农户的承包地应当予以保留,暂不收回。按照《农村土地承包法》(2018年修正)第27条的规定,“全迁户”已经分得的承包地是受国家法律政策保护的,不能予以收回,而应当按户施策予

以处理,具体可以采取的措施如下:一是委托他人代耕代种;二是通过出租(转包)、入股等方式流转土地经营权,避免土地闲置浪费并赚取经济收益;三是在本集体经济组织内转让土地承包经营权并获得一次性的转让收益;四是将承包地交回给集体经济组织,由集体经济组织根据其交回承包地的区位、数量、质量及其在承包期内为提高地力的投入等因素,给予“全迁户”合理补偿。然而,如果进城农户所进的“城”是国(境)外的城镇,且在国(境)外取得永久居住权或者国籍的,此时,该农户第二轮土地发包时的原始人口及其衍生人口已经不是中华人民共和国公民,这类农户应当认定为“消亡户”,而非认定为“全迁户”。那么,其承包地应当参照“消亡户”的处理方式,由集体经济组织予以收回,并另行发包。

注释

①除了引用的案例外,本文的案例均为外业调研获取的真实案例,出于保密要求,对地点、人名和承包地数量等信息进行了加工处理,其中,人名与地名以字母代替,承包地面积做了修改。②“纯女户”是指家庭仅生育一个女孩(“一女户”),或者符合政策生育了二个女孩(“二女户”),甚至多个女孩(“多女户”),也有部分家庭生育有男孩和女孩,但是男孩中途死亡,进而造成只剩下女性子女的家庭。

参考文献

- [1]刘灵辉,向雨璋.第二轮土地延包中无地少地农户的权益保障策略研究[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2022(2):90-98.
- [2]徐祥临.如何充分发挥农村土地集体所有制优势[J].国家治理,2019(27):3-13.
- [3]刘灵辉,张迎新.二轮延包中的公平与效率问题研究[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2022(5):84-93.
- [4]程渭山.关于浙江二轮土地承包到期后再延长30年的试点情况与建议[J].新农村,2023(1):5-8.
- [5]林煜.二轮延包中土地承包经营权主体资格的认定:以“整户消亡”为视角[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2021(6):133-140.
- [6]佟佳玉,杨焯,孙海波.齐齐哈尔市农村土地承包纠纷的原因和解决方法[J].理论观察,2012(5):85-86.
- [7]肖鹏.“三权分置”下的农村土地承包关系长久不变研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):113-120.
- [8]颜长钊.深化农村改革必须稳定家庭联产承包制[J].经济问题,1992(9):27-28.
- [9]青怀素.稳定承包 促进流转 加速发展:对广安地区完善土地承包制的调查与思考[J].农村经济,1995(8):20-22.
- [10]吴兴国.农村土地承包关系退出法律问题初探[J].求索,2012(2):159-161.
- [11]李长健,朱公欢.农村土地承包经营权退出的规范表达与法律构造[J].经济与社会发展,2021(5):30-44.
- [12]向富裕.三台县西平镇土地延包工作调查[J].农村经济,2000(1):34-35.
- [13]朱淑蓉.浅析第二轮土地承包工作中存在的问题及对策[J].农

- 村经济,2000(2):10-12.
- [14] 王小映,王得坤.不在村农户与承包地政策的完善[J].农村经济,2019(11):1-7.
- [15] 高名姿,张雷,陈东平.差序治理、熟人社会与农地确权矛盾化解:基于江苏省695份调查问卷和典型案例的分析[J].中国农村观察,2015(6):60-69.
- [16] 胡凌啸,曹丹丘,刘余.二轮延包下的土地调整问题:来自延包试点的启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2023(2):144-154.
- [17] 湖南省农业委员会农村土地确权办.去世后的五保户承包地该如何处理[J].湖南农业,2017(4):39.
- [18] 何绍辉.论“两家并一家”婚居模式的形成机制[J].中国青年研究,2019(1):64-69.
- [19] 代莹.土地延包中妇女土地权益保护问题研究[D].长沙:湖南农业大学,2021:47.
- [20] 赵凯,张仁慧,孙鹏飞.资本禀赋对农户农业社会化服务采纳行为的影响:基于家庭生命周期视角[J].农业现代化研究,2022(1):121-133.
- [21] 杨菊华.生命周期视角下的中国家庭转变研究[J].社会科学,2022(6):154-165.
- [22] 李敏,陈尧,唐鹏,等.家庭生命周期对农户宅基地退出意愿的影响[J].资源科学,2020(9):1692-1703.
- [23] 张平华.论土地承包经营权合同[J].中国农村经济,2002(2):33-39.
- [24] 陈会广,陈真.论土地承包经营权的继承:基于李维祥诉李格梅继承权纠纷案的分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2015(1):68-74.
- [25] 祝之舟.农村新增集体成员土地权益实现机制的完善[J].农村经济,2020(5):27-33.
- [26] 刘保玉,李运杨.农村土地承包经营权的继承问题探析[J].北方法学,2014(2):5-14.
- [27] 刘灵辉,向雨瑄.无地农民土地权益保障策略研究[J].中州学刊,2021(1):46-53.
- [28] 钟茜.土地延包中坚持和实现土地集体所有权问题研究[D].长沙:湖南农业大学,2021:35.
- [29] 郜亮亮,纪月清.中国城乡转型中的农村土地集体产权与流转配置效率[J].中国农村经济,2022(10):24-40.

The Identification of “Extinct Households” and the Standardized Disposition of Their Contracted Land

Liu Linghui

Abstract: Collective economic organizations carry out land-leasing work with households as units. The continuous existence of households is the prerequisite for them to enjoy land contracting rights and obtain contracted land. The extinction of households means the loss of their contracting qualifications and may lead to the legal consequences of contracted land being recovered. However, in reality, there is no legal policy basis for the identification of “extinct households”. The traditional way of identifying “extinct households” based on village rules and customs has left the identification of “extinct households” and the disposal of their contracted land in a relatively chaotic state. Therefore, based on the life cycle theory, the identification of “extinct households” should follow the people-oriented principle, with the death of all original and derived populations at the time of the second round of land leasing as the recognition standard. At the same time, in the situation where the children and spouses of directly-related families are not yet dead, careful identification should be made in regard to whether certain special types of households, such as “female-only households”, original households after dividing into smaller ones, “five-guarantee” households, and rural households that have moved to urban areas, should be identified as “extinct households”. Finally, differences between general circumstances and special situations should be distinguished, and standardization treatment and management of “extinct households” in respect to their contracted land should be strengthened so as to achieve reasonable and optimal allocation of rural land resources.

Key words: second round extension; extinct households; land contracting rights; family life cycle

责任编辑:澍 文