

城乡融合发展视域下农村土地权利制度优化的实现路径

蔡立东*

内容提要 改革开放以来,特别是进入新时代以来,农民集体、农村集体经济组织及其成员享有的农村土地权利不断丰富、权能不断充实,农村土地权利制度不断优化,不仅巩固了中国式农村土地集体所有权,而且创设了层级多元、类型丰富的农村土地使用权,畅通了农村土地权利的流转渠道,有效促进了城乡要素的双向流动。当前,推动城乡融合发展,必须增加农村的要素供给,赋予农民更加充分的财产权益,提升农村土地权利的要素化、财产化程度,在法治轨道上保障进城落户农民合法土地权益,依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权;巩固和完善农村基本经营制度,有序推进“二轮延包”三十年试点;深化土地制度改革,盘活利用农户住房及其立基的宅基地;健全土地增值收益分配机制,推动农村集体经营性建设用地入市。

关键词 城乡融合发展 农村土地权利要素化 农村土地权利财产化 城乡要素双向流动

目次

- 一、农村土地权利制度的发展与历史性成就
- 二、进城落户农民合法土地权益的法律保障
- 三、农村土地家庭承包经营制度的优化进路
- 四、农户住房和宅基地盘活利用的法律途径
- 五、集体经营性建设用地入市增值收益分配制度的改革方向
- 六、结语

* 吉林大学法学院教授,吉林大学农业农村法治研究院研究员。本文系2023年度教育部“建构中国自主法学知识体系”重大专项“中国自主法学知识体系的概念体系研究”(项目批准号:2023JZDZ014)和2023年度国家高层次人才特殊支持项目“中国物权法自主知识体系构建研究”(项目批准号:SKZ2023339)的阶段性成果。

共同富裕是中国式现代化的本质特征,为促进全体人民共同富裕,党的二十届三中全会通过的《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》(以下简称《决定》)指出,“城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。必须统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴,全面提高城乡规划、建设、治理融合水平,促进城乡要素平等交换、双向流动,缩小城乡差别,促进城乡共同繁荣发展”。土地是农村最重要的资源,土地权利是农民最重要的财产,也是农民财产性收入的最主要来源。承包地“三权分置”后,我国承包地权利体系更加丰富,边界更加清晰,权能更加充实,土地经营权流转更加顺畅。但是农村宅基地、集体经营性建设用地的产权依然模糊,使用权市场化流转存在制度障碍,抑制了农村土地要素的优化配置和价值实现。完善城乡融合发展的体制机制,需要坚守“赋予农民更加充分的财产权益”改革主线,优化农村土地权利制度,丰富农村土地权利体系,充实农村土地权利权能,为农民集体、农村集体经济组织及其成员确权、赋权、活权、保权,增强权利的可处分性,畅通其流转渠道,以强化农村土地的元素属性、财产属性,进而增加农村的要素供给,打破城乡二元结构的藩篱,改变农村要素单向流向城市的现实状态,建立农村和城市之间要素的双向流动机制,实现城市的资本要素、技术要素、人才要素、信息要素与农村的土地要素、劳动力要素的有机结合,增加农民的财产性收入。有鉴于此,本文围绕《决定》确定的战略目标和部署的具体任务,以“完善城乡融合发展体制机制”为目标导向,聚焦农民和土地的关系,以“优化农村土地权利制度”为逻辑主线,在总结“农村土地权利制度促进城乡融合发展”历史性成就的基础上,揭明当前农村土地权利制度优化的现实任务:在权利主体方面,保障进城落户农民的合法土地权益;在权利内容方面,依循增强承包地权利、宅基地权利、集体经营性建设用地权利要素化、财产化的改革方向,完善优化相应制度。

一、农村土地权利制度的发展与历史性成就

新时代农村土地权利制度优化的总体走向是国家不断依法确认和保障农民和农村集体经济组织的财产性土地权利。2013年,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《全面深化改革决定》)提出“赋予农民更多财产权”,启动了新一轮农村土地制度改革。2022年,党的二十大报告强调,“深化农村土地制度改革,赋予农民更加充分的财产权益”。承载“赋予农民更充分的财产权益”的中国农村土地权利制度既要捍卫并体现中国特色社会主义公有制的内在诉求,维护人民福祉,保持国家对经济和社会变革整体走向和节奏的有效把控;又要松绑社会,肯认私人自治,拓展市场机制的作用空间,推动社会有序、可控、渐进转型。具体的道路为:以保障国家所有权、集体所有权为前提,确认包括私人在内的民事主体可享有的广泛用益物权,既充分释放社会活力,又避免私人自治对社会秩序的过度冲击,最终实现对内

生于私有财产制度及服务于计划经济体制的物权制度的双重超越。^①总体来看,我国法律对农民基本权利的保障是充分的:作为农业基本生产资料的土地的所有权和使用权清晰,农户作为农业生产经营者的主体地位稳固,农村集体经济组织具有应有的法律地位。^②在法律视域下,财产就是可处分的权利,可处分性、可流转性是财产权利的本质特征。因此,优化农村土地权利进程中的关键,就是在坚持农村土地集体所有制前提下,增强农村土地权利的可处分性。唯有使农村土地权利具有完备的可处分性,才能促进城乡之间的要素双向流动,为农民通过土地、住房等要素获得财产性收入提供制度条件。改革开放以来,我国经济快速发展,国家实施了诸多惠农政策,同时在制度上不断增强农村土地权利的可处分性,推动权利的元素化、财产化,其实效不断显现,农村居民人均可支配收入保持稳步增长,城乡居民收入比逐步缩小,由2013年的2.81:1下降到2023年的2.39:1。^③藉由优化农村土地权利制度,我国赋予了农民更加充分的财产权益,促进城乡融合发展取得了历史性成就。

(一) 巩固了中国式农村土地集体所有权

社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。公有制实现的程度与社会经济发展的现实状况、涉及群体的主观意愿、历史文化传统等因素密切相关,农村的社会经济发展落后于城市,难以建立公有制程度较高的土地所有制。坚持集体土地所有制是中国农村土地制度得以稳定发展的必要制度条件和前提。^④从历史文化传统来看,拥有土地并自主经营土地的主观意愿在中国农民群体中根深蒂固,这一具有深厚历史传统的主观意识无法在短期内改变。^⑤坚持实事求是的思想路线,兑现对中国农民的政治承诺,需要建立既符合农村社会经济发展水平,又能够为广大农民所接受的农村土地公有制,对此,《宪法》第10条明确了集体所有土地的类型,“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”。《民法典》第260条明确了集体所有的不动产和动产的范围;第261条规定了农民集体所有的不动产和动产的归属以及民主管理方式;第262条规定了集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等的所有权行使规则。

农村土地的集体所有制及与其相适应的农地集体所有权,不同于因土地国有化生成的城市土地的全民所有制及与其相对应的国家所有权。作为中国式的土地公有制,集体所有制首先是公有制的一种形式,是在农村地区实施的土地公有制,是兼顾农村地区生产力发展水平和社会经济发展现实状况的公有制。同时,集体土地所有制的本质是特定

① 参见蔡立东:《中国式物权制度的文明刻度》,载《中国社会科学》2022年第12期,第108页。

② 参见陈锡文编著:《读懂中国农业农村农民》,外文出版社2018年版,第166页。

③ 参见刘国中:《完善城乡融合发展体制机制》,载《人民日报》2024年8月1日,第6版。

④ 参见李怀、王成利:《中国共产党关于农村土地产权的政策议程与成功经验》,载《东岳论丛》2021年第11期,第22页。

⑤ 几千年来,拥有土地,就成为中国农民驱之不散、挥之不去的梦想,而土地秩序,则是主宰中国社会兴起与衰落、和谐与冲突的首要逻辑。参见李屏南:《中国共产党农村土地政策的演进(序)》,载胡穗:《中国共产党农村土地政策的演进》,中国社会科学出版社2007年版,第2页。

农村社区范围内全体集体成员集体享有土地所有权,集体成员并不因集体土地所有制的建立而彻底丧失土地,这不仅克服了土地私有导致的不公平问题,也避免了高度集中统一带来的低效问题。集体所有制在更高层次上实现了农民作为集体成员的合法农地权益,不仅为农民提供了基本的生产资料和经济收入来源,而且为进城农民铸牢了“可进可退”的制度屏障,消除了农民进城的后顾之忧。土地的集体所有权既保障了集体土地的公有制,又充分满足了农民自身拥有土地、经营土地的意愿,由此,农民对土地的主人地位得到更加真实、全面的落实。

(二) 创设了层级多元、类型丰富的农村土地使用权

农村土地制度安排的公平正义性,必须通过对农民根本利益的实现提供可靠保障予以体现,农地集体所有制的最终目标在于确保集体成员能够有效利用土地并获得收益。而集体所有权处分权能受限,无法为农村土地的流转提供权利载体。因此,保障农民的根本利益不仅要坚持集体所有制、健全集体所有权,还需要丰富农村土地使用权制度、增强农地使用权的可处分性。如果农民无法直接享有具有可处分性的农地使用权,则不仅会因农民的利益得不到有效维护而影响农业生产效率,而且集体土地所有制也将就此僵化而失去活力。在坚持集体土地所有制的基础上,农村土地使用权制度满足了集体成员利用集体土地并获得收益的现实需求,实现了集体利益与集体成员利益的有机平衡,体现了以人民为中心的政治立场,^⑥兼得了土地归属的稳定不变与土地利用的市场化配置。

我国农村土地权利优化的过程,就是农村土地使用权体系不断丰富、农村土地权利处分权能不断落实的过程,也是其要素化、财产化程度不断提升的过程。1982年,中共中央批转《全国农村工作会议纪要》(中发〔1982〕1号),明确指出,“在建立和完善农业生产责任制的过程中,必须坚持土地的集体所有制,切实注意保护耕地和合理利用耕地”,肯定了各地开展的农地联产承包责任制实践,为家庭联产承包责任制、统分结合的集体土地经营模式的确立提供了依据。1984年发布的《中共中央关于一九八四年农村工作的通知》(中发〔1984〕1号)提出,“延长土地承包期,鼓励农民增加投资,培养地力,实行集约经营”“土地承包期一般应在十五年以上”,再一次充分肯定家庭承包经营模式,明确土地承包最短期限,体现了维护土地承包经营关系长期稳定的政策取向。经过充分的实践,家庭承包经营机制上升为法律的条件已经成熟,1986年制定的《土地管理法》第12条明确规定:“集体所有的土地,全民所有制单位、集体所有制单位使用的国有土地,可以由集体或者个人承包经营,从事农、林、牧、渔业生产”,为集体土地可以由个人承包经营提供了合法性基础。1993年《宪法修正案》将1982年《宪法》第8条第1款修改为“农村中的家庭联产承包为主的责任制和生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济”,家庭联产承包责任制就此成为宪制性安排。1999年《宪法修正案》将1993年修正的《宪法》第8条第1款的内容修改为

^⑥ 坚持以人民为中心是中国共产党土地政策实践的基本经验。参见曲福田、马贤磊、郭贯成:《从政治秩序、经济发展到国家治理:百年土地政策的制度逻辑和基本经验》,载《管理世界》2021年第12期,第10页。

“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济,是社会主义劳动群众集体所有制经济”,由此,“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”为《宪法》确认,农户对承包的集体土地享有属于自己的合法使用权利也为《宪法》确认。基于该宪法规定,2002年颁布的《农村土地承包法》对土地承包经营关系作出了全面系统的规范,正式赋予农户以土地承包经营权。2007年,《物权法》将土地承包经营权确定为用益物权,明确了土地承包经营权的法律性质,以民事基本法律形式确立了集体土地所有权—土地承包经营权“两权分离”的中国农地权利制度基本框架。

党的十八大以来,面对清除农地流转障碍、激活农地权利的财产价值、释放农地融资功能的现实需求,改革既有“两权分离”的农地权利架构,健全归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村土地产权制度势在必行。2016年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》,明确指出,“现阶段深化农村土地制度改革,顺应农民保留土地承包权、流转土地经营权的意愿,将土地承包经营权分为承包权和经营权,实行所有权、承包权、经营权分置并行。”至此,农村土地制度改革进入“三权分置”时代,《农村土地承包法》(2018年修正)以及《民法典》均吸纳了农地“三权分置”制度,明文设立了土地经营权。所有权、承包权、经营权“三权分置”改革后,农地产权得以进一步细分,农民获得了更为充分的土地权益处分权。以《民法典》为基础,以《农村土地承包法》《土地管理法》为主体的农地使用权制度得以形成,清晰严密的农地使用权体系得以确立。特别是,通过对土地经营权这一次级用益物权的肯认,卸除了农地使用权的身份重负,有力地推动了农地要素的流转和农地权利的金融化,为土地使用权的未来延展提供了充分的理论和制度空间。

(三) 畅通了农村土地权利的流转渠道

立足于层级多元、类型丰富的农村土地使用权,稳定高效的农村土地流转制度得以建立。在社会主义市场经济体制下,市场在资源配置中发挥决定性作用,土地资源配置亦概莫能外。由于土地自身具有不可移动性,土地流转表现为土地权利的流转,即土地权利在不同法律主体之间的流动。在社会主义公有制前提下,以具有可处分性的土地使用权作为农村土地权利流转的权利载体,破除了农村土地权利流转障碍,农村土地权利的流转渠道得以畅通,直接提高了农村土地的要害化、财产化程度。

承包地权利流转渠道的畅通,首先表现为对土地承包经营权转让的逐渐松绑。从1986年《最高人民法院关于审理农村承包合同纠纷案件若干问题的意见》第3条规定土地承包经营权流转“不得转包渔利”;到1999年《最高人民法院关于审理农业承包合同纠纷案件若干问题的规定(试行)》第19条规定“对有偿转让承包经营权的转让费超过政府规定的最高额的部分,人民法院不予保护”;再到2002年公布的《农村土地承包法》第41条规定“承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源的,经发包方同意,可以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户”;最后到2018年修正的《农村土地承包法》第34条规定“经发包方同意,承包方可以将全部或

者部分的土地承包经营权转让给本集体经济组织的其他农户”,我国对土地承包经营权转让的限制逐渐放松。目前,不仅转让费成为主体自治事项;立法也不再明文要求土地承包经营权的转出方“有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源”,并不再限定受让方“从事农业生产经营”。但土地承包经营权的财产属性仍从属于身份属性,转让仍被局限于本集体经济组织内部且以发包方同意为前提,难以支撑城乡间要素的双向流动。

承包地权利流转渠道的畅通,更重要的体现在于“三权分置”制度落实了承包地权利的可处分性,活化了承包地权利的要素属性和财产属性。《民法典》以及《农村土地承包法》允许土地承包经营权人自主通过出租、入股或者其他方式对外流转土地经营权,并赋予土地经营权登记对抗效力,同时允许土地经营权人在“经承包方书面同意,并向本集体经济组织备案”的前提下再流转土地经营权,丰富了农地权利的流转途径,有效促进了新型农业经营方式和经营主体的不断涌现,农业规模化发展程度不断提升。截至2022年底,农户土地承包经营权累计流转交易56155747.74亩,增长31.79%;家庭承包耕地土地经营权流转总面积576276851亩,增长3.46%。其中,流入家庭农场88201534亩,增长12.15%;流入专业合作社116883750亩,增长2.58%;流入企业59498668亩,增长5.48%。^⑦

基于居住保障功能优先的价值选择,宅基地的财产属性长期遭受抑制,近年来,宅基地制度改革有序推进,加快了宅基地权利的要素化进程。2007年公布的《物权法》首次将宅基地使用权纳入用益物权范畴,但规定其权能仅包括占有、使用,而不包括收益,宅基地使用权抵押也不被允许。但这并不意味着宅基地权利完全不可流转,《土地管理法》从未明文禁止宅基地使用权人通过出租、买卖、赠与等方式实现宅基地上房屋的财产价值,而仅将其作为不得再取得宅基地的前置条件。只是囿于宅基地使用权的身份属性和“房地一体”原则,宅基地使用权及其房屋所有权仅能在集体内部转让。从1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理、严禁炒卖土地的通知》(国办发〔1999〕39号)禁止城镇居民购买农村住宅以及在集体土地上建设房屋;到2015年开启“三块地”联动的制度改革,推动宅基地有偿使用和自愿有偿退出;再到2018年《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》释放宅基地“三权分置”探索信号,开始重视宅基地使用权物权属性,强调开禁农房流转、发挥房屋财产价值以利农民增收,^⑧从改革的趋势上看,在保障“户有所居”的基础上,宅基地权利的财产属性逐渐强化。实践中,宅基地制度改革试点地区积极探索宅基地权利市场化的方式方法,为畅通宅基地权利的流转渠道积累了一批可复制、可推广的先进经验。

集体经营性建设用地入市改革打开了农村向城市自主供应建设用地的通道,有效促进了城乡要素的双向流动,终结了集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体制。面对农村因缺少生产要素支撑而发展滞后、城乡发展不平衡不充分问题日益突出的局面,

^⑦ 参见农业农村部政策与改革司编:《中国农村政策与改革统计年报(2022年)》,中国农业出版社、农村读物出版社2023年版,第111、113页。

^⑧ 参见陈小君:《宅基地制度改革的历史性机遇与发展选择》,载《中国人民大学学报》2024年第5期,第44页。

《全面深化改革决定》明确提出建立城乡统一的建设用地市场,并对集体建设用地流转作出了制度安排。“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。”2015年,全国人大常委会授权国务院在北京市大兴区等33个地区开展集体经营性建设用地入市等“三块地”改革试点,到2019年试点改革完成时,全国集体经营性建设用地入市已经初具规模,9万余亩地块成功入市,产生约257亿元的经济效益,办理集体经营性建设用地抵押贷款228宗,贷款数额达38.6亿元。^⑨与此相应,2019年《土地管理法》进行第三次修正,明确农村集体经营性建设用地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,可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用,且通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押。这丰富了集体建设用地使用权的权能,破除了集体建设用地进入市场的法律障碍。2022年9月,中央全面深化改革委员会第二十七次会议审议通过了《关于深化农村集体经营性建设用地入市试点工作的指导意见》,强调集体经营性建设用地入市改革已经进入必须审慎稳妥推进的深化时期。同年,自然资源部在“深化农村集体经营性建设用地入市试点工作培训”中提出了入市的两个前置条件与三项负面清单,^⑩进一步规范了入市工作。2023年3月,自然资源部将新一轮深化农村集体经营性建设用地入市的试点范围进一步拓展到全国31个省份的300余个试点县(市、区)。试点地区对入市主体、入市权能、入市范围、入市路径、交易规则、收益分配和监督管理等方面积极开展实践探索,有效激发了农村土地资源活力。自新一轮试点启动以来,截至2024年4月,全国各试点地区合计完成农村集体经营性建设用地入市719宗,宗地面积达13138.76亩,成交金额达185.2亿元,缴纳增值收益调节金达22.98亿元。其中,工业用地385宗,占比53.55%;商业用地276宗,占比38.39%;保障性租赁住房用地5宗,其他用地53宗,合计占比8.06%。试点以来,入市土地累计带动产业投资规模达1441.57亿元,累计提供就业岗位达39645个,累计增加工资性收入达11.39亿元。其中,解决农村脱贫人口就业惠及6129人,累计增加农村脱贫人口工资性收入达2.7亿元。^⑪

虽然我国农村土地权利制度的优化已经取得了历史性成就,但当前由农村土地财产属性不充分导致农民的财产性收入不足,仍然是城乡融合发展不足的主要原因和掣肘因素,^⑫改革的方向是进一步优化农村土地权利制度,赋予农民更加充分的财产权益。这需

^⑨ 参见《国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》,2018年12月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议上。

^⑩ 两个前置条件为:加快国土空间规划编制与村庄规划编制、完成土地所有权和使用权确认;三项负面清单为:不能将农用地转增建设用地、不能将宅基地划入入市范围、不能进行商品房开发。参见自然资源部:《自然资源部开展深化农村集体经营性建设用地入市试点工作视频培训》,载微信公众号“自然资源部”,2023年3月2日上传。

^⑪ 参见方正飞:《农村集体经营性建设用地入市试点取得阶段性成果》,载《中国自然资源报》2024年4月29日,第1版。

^⑫ 从农民收入结构看,2022年,在人均可支配收入20132.8元中,工资性收入约占42.0%,经营性净收入约占34.6%,财产性净收入约占2.5%,转移性净收入约占20.9%。而同年度城镇居民人均可支配收入为49282.9元,其中财产性净收入约占10.6%。参见国家统计局编:《中国统计年鉴2023》,中国统计出版社2023年版,第171、174页。

要在确立并有效维护农民对农村土地的权利主体地位基础上,增加制度供给,丰富农村土地权利体系,充实农村土地权利的处分权能,特别是要通过支持与引导政策鼓励农村土地权利的流转,保证农民能通过农村土地权利获得财产性收益。基于此,聚焦完善城乡融合发展体制机制的目标需求,《决定》部署了优化农地权利制度的四项改革举措和相应的实现路径:第一,“保障进城落户农民合法土地权益,依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,探索建立自愿有偿退出的办法”;第二,“有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点,深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革”;第三,“允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用”;第四,“有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,健全土地增值收益分配机制”。下文分别阐释。

二、进城落户农民合法土地权益的法律保障

中国式现代化进程中,农村人口必然大量向城镇转移。^⑬人口大量转移到城镇,农村才有足够的资源禀赋支撑城乡融合发展,没有城镇化,也就不可能有真正的城乡融合发展。因此,只有切实保护进城落户农民^⑭的财产权益,解除其后顾之忧,提升其抵御无法就业或失业风险的能力,使其在城乡之间可进可退,让他们安全进城、安心进城,才能切实推动城镇化进程。如果进城农民尚未完全融入迁入地城镇,就被排除在原户籍所在地集体经济组织成员之外,其承包地调整、宅基地分配、集体收益分配等方面的财产权益得不到有效保障,就可能“两头空”,这必然影响农户举家进城的积极性,进而迟滞城镇化进程。《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》(国发〔2014〕25号)规定:“现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件”;党的二十大报告明确提出,“保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让”,为保障进城落户农民享有土地承包经营权等农村土地权益指明了方向。《决定》更进一步具体重申,“保障进城落户农民合法土地权益,依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,探索建立自愿有偿退出的办法”。这为进城落户农民合法土地权益保障提供了政策依据,揭明了具体措施,也就明确了优化相关立法的实践路径。

(一) 进城落户农民合法土地权益保障面临的问题

保障进城落户农民合法土地权益,是党和国家完善城乡融合发展体制机制的既定政

^⑬ 截至2020年11月1日,全国人口中,居住在城镇的人口为901991162人,占63.89%;居住在乡村的人口为509787562人,占36.11%。与2010年第六次全国人口普查相比,城镇人口增加236415856人,乡村人口减少164361984人,城镇人口比重上升14.21个百分点。参见国家统计局、国务院第七次全国人口普查领导小组办公室:《第七次全国人口普查公报(第七号)——城乡人口和流动人口情况》,载《中国统计》2021年第5期,第13页。

^⑭ “进城落户农民”具体指向的是拥有城市户籍并有长期在城市居留意愿,且未缴纳社保的农村集体经济组织成员。参见房绍坤、袁晓燕:《进城落户农民合法土地权益的法治保障》,载《探索与争鸣》2023年第4期,第113页。

策,需要得到相关法律的确认和落实。然而,现行法在保障进城落户农民对农村土地的权利主体资格、权利类型、权能内容等方面均有待完善。

首先,进城落户农民集体经济组织成员资格的确认。因应农村土地的保障功能,农村土地权益的主体具有身份属性,即只能为本集体经济组织成员,集体经济组织成员身份是取得土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权的前置条件。实践中,大多数集体经济组织采用户籍标准来认定成员身份,即以特定农民的户籍是否在本集体经济组织范围内来认定其是否具有成员身份。若僵化执行户籍标准,进城落户农户就可能因户口的转移而丧失集体经济组织成员资格,此时仍允许其保留相应的土地权益,就将与《农村土地承包法》《土地管理法》关于土地权益主体的规定相冲突。可见,户籍制度、集体成员资格取得和终止制度与相关土地权益的取得和丧失制度未能相互对应和衔接,会造成有关进城落户农民土地权益主体的规范龃龉不合。^⑮保障进城落户农民的合法土地权益,完善农村土地权利主体制度,应根据《农村集体经济组织法》对农村集体经济组织成员资格的认定作出与时俱进的调适。

其次,进城落户农户成员合法土地权益的保障。《农村土地承包法》《土地管理法》确认了对进城落户农民的承包地和宅基地等合法权益的保障。《农村土地承包法》第27条第2款规定:“国家保护进城农户的土地承包经营权。不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。”《土地管理法》第62条第6款规定:“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。”《土地管理法实施条例》第36条第2款规定:“禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地,禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地,禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件,禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。”如此规定的问题意识在于:集体经济组织可能以收回承包地或宅基地等方式、户籍迁入地可能以消灭土地承包经营权或宅基地使用权等方式作为农户进城落户的条件,侵犯进城落户农户的合法土地权益。对此,需要相关立法采取有针对性的保护措施。在农民进城问题上要严格遵守尊重农民意愿原则,不得以收回或退出土地权益作为农户进城落户的条件,限制或强制农民进城。^⑯但从实施情况看,上述规定在执行过程中未能有效发挥保障进城落户农民合法土地权益的应有效果。^⑰究其原因,相关规范失于精准、欠于系统,主要体现在:其一,农村集体土地由集体经济组织内农户家庭承包,户内成员依法平等享有承包土地的各项权益。实践中,很多进城落户的主体并非是作为土地承包经营权等主体的农户,而是农户内个别成员或部分成员。这些成员进城落户后,其合法土地权益受到集体经济组织、户籍迁入地政府甚至户内其他成员侵犯,是否可以依据《农村土地承包法》第27条获得保护不无疑问。其二,与土地承包经营权相同,宅基地使用权配置的对象也是农户,

^⑮ 参见夏沁:《完善进城落户农民土地权益保障的法治机制》,载《法学家》2023年第4期,第20-21页。

^⑯ 参见黄薇主编:《中华人民共和国农村土地承包法释义》,法律出版社2019年版,第122页。

^⑰ 参见姜爱茹:《〈民法典〉视域下农村土地承包权有偿退出的法律机制构建》,载《农业经济》2023年第5期,第80页;金励:《城乡一体化背景下进城落户农民土地权益保障研究》,载《农业经济问题》2017年第11期。

但《土地管理法》及其实施条例将宅基地权益的保护对象界定为进城落户的“农村村民”。暂且不论《土地管理法》此种界定是否合理,仅就权利主体的制度安排而言,与《农村土地承包法》显然不尽一致。宅基地使用权与土地承包经营权同为农户享有的合法土地权益,若没有特别理由,二者应受到相同对待。保护进城落户农户和农民的合法土地权益,需要坚持系统观念,增强改革的系统性、整体性、协调性。

最后,进城落户农民土地权益转让和退出机制的完善。《农村土地承包法》第27条第3款规定:“承包期内,承包农户进城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方,也可以鼓励其流转土地经营权。”确立“自愿有偿原则”旨在保护进城落户农户的合法权益,但基于法律的历史解释,“自愿有偿原则”的适用范围限于进城落户农户在集体经济组织内部转让土地承包经营权,而土地承包经营权交回发包方则被排除在外。^⑮由此产生的问题:一是以“有偿”作为土地承包经营权转让的条件,与土地承包经营权的民事权利性质相龃龉。是否以有偿方式转让土地承包经营权应当诉诸当事人的意思自治,法律没有理由横加干预,将“有偿”作为土地承包经营权转让的条件显然难谓妥当。二是农户将承包地交回发包方,“自愿有偿原则”是否亦有其适用尚不明确。《农村集体经济组织法》第16条确立了进城落户农民退出农村集体经济组织的制度通道,自愿退出农村集体经济组织的成员,可以与农村集体经济组织协商获得适当补偿或者在一定期限内保留其已经享有的财产权益,但是不得要求分割集体财产。据此,“自愿有偿原则”的适用范围应包括发包方对承包地的收回,将其适用范围限缩于土地承包经营权转让并无当然的正当性,亦与《决定》的政策取向相左。况且,土地承包经营权与宅基地使用权同样具有保障功能,依据《土地管理法》第62条,农户退出宅基地致使宅基地使用权消灭需要遵循“自愿有偿原则”,土地承包经营权则否,区别对待两者着实有待商榷。如何全面落实《决定》确定的“依法自愿有偿退出”,准确框定“自愿有偿原则”的适用范围,保障进城落户农民合法土地权益,仍有进一步探讨的空间。

(二) 进城落户农民合法土地权益保障的实现路径

在完善城乡融合发展体制机制的背景下,保障进城落户农民合法土地权益,是提升农民进城意愿、激励农民进城落户、促进农民向市民转变的战略选择,能够为农民在城市安居及与市民融合提供过渡期限和财产保障,进而加快城乡融合的发展速度,提升城乡融合的发展程度。^⑯《决定》部署的重大改革举措,指明了优化进城落户农民合法土地权益保障的实践路径。

首先,准确诠释农村集体经济组织成员资格的认定标准。根据《决定》确定的保障进城落户农民合法土地权益的政策取向,应全面理解《农村集体经济组织法》确定的集体经济组织成员资格认定标准,消解单纯以户籍作为集体经济组织成员资格认定标准对

^⑮ 参见前注^⑮,黄薇主编书,第122页。

^⑯ 参见高海:《论农民进城落户后集体土地“三权”退出》,载《中国法学》2020年第2期,第33页。

进城农民权益保障的妨碍。《农村集体经济组织法》第11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。”据此,“户籍在农村集体经济组织”只是认定集体经济组织成员资格的标准之一,而绝非唯一标准。即使“户籍不在集体经济组织”,但是“户籍曾经在农村集体经济组织”且“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”,仍然可以被认定为集体经济组织成员,即便该农民进城落户,其集体经济组织成员资格仍然可以得到法律认可。具言之,“与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系”是农村集体经济组织成员身份内涵的核心要素,主要包括宅基地使用权关系、农地承包关系等。该权利义务关系的“稳定性”应体现为法律关系的无期限性或长期性,因此有具体期限的债权债务关系原则上应当排除在外。“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”意味着,集体经济组织成员虽然可能不以农业劳动为主要经济来源,但对其而言,农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产能够发挥“兜底”作用,防止其在失业后丧失生活保障。^{②①}《农村集体经济组织法》第12条第1款规定:“农村集体经济组织通过成员大会,依据前条规定确认农村集体经济组织成员。”据此,确认农村集体经济组织成员的标准为法律保留事项,^{②②}而非农村集体经济组织自治事项,农村集体经济组织只能依据前述第11条规定的标准认定成员资格,其成员大会不得僭越该法定标准,行使认定集体经济组织成员资格的权利(力)。具言之,农村集体经济组织不得通过成员大会程序将“户籍在集体经济组织”作为认定集体经济组织成员的唯一标准,对于满足法定条件、“户籍曾经在集体经济组织”的进城落户农民的集体经济组织成员资格依法应当予以认定。

其次,准确解释进城落户农民合法土地权益的保护范围。《农村土地承包法》《土地管理法》分别确认了进城落户农民的承包地和宅基地的合法权益保障。基于土地承包经营权和宅基地使用权的权利属性及其保障功能,在法律解释上应当对两者保持类同一致。其一,保留进城落户农民因集体经济组织成员身份而享有的土地权益内容。如果进城落户农民依然具有集体经济组织成员资格,其就有权依法承包农村集体经济组织发包的承包地并依法保留已取得的宅基地,其进城落户后流转土地经营权或宅基地使用权的,仍然有权以农村集体经济组织成员身份享有流转收益。集体经济组织不得以该成员已经将户籍迁出因而丧失集体经济成员身份为由剥夺其土地权益和流转收益。其二,进城落户的农户部分成员之合法土地权益的保护。基于保障进城落户农民合法土地权益的立法目的,需要对《农村土地承包法》第27条的“农户”作目的性扩张解释,不仅包括农户,还应包括农户成员。农户成员作为个体进城落户的,亦有权将其享有的部分土地承包经营权转让给本集体经济组织成员,也可以交还给发包方,还有权通过设定土地

^{②①} 参见房绍坤、管洪彦主编:《中华人民共和国农村集体经济组织法理解与适用》,中国法治出版社2024年版,第37页。

^{②②} 参见管洪彦:《农村集体经济组织成员身份认定的法理逻辑与立法表达》,载《江西社会科学》2024年第5期,第88页。

经营权的方式流转土地,并享有相应的收益。

最后,准确适用进城落户农民合法土地权益转让和退出的“自愿有偿原则”。《农村土地承包法》第27条和《土地管理法》第62条均确立了“自愿有偿原则”,在具体适用过程中应当作符合立法目的的解释。其一,是否“有偿”应当诉诸权利主体的意思自治。进城落户的农户或农户成员在本集体经济组织范围转让或退出土地权益,无需以有偿为必要,是否有偿应取决于农户或农户成员的自决。其二,“自愿有偿原则”的涵摄范围应包含转让和退出两种情形。参照《农村集体经济组织法》第16条的规定,应对《农村土地承包法》第27条的“自愿有偿原则”的涵摄范围作目的性扩张,不仅适用于进城落户的农户或农户成员向本集体经济组织成员转让土地承包经营权,还适用于向发包方交回承包地致使土地承包经营权消灭的情形。同理,不能因《土地管理法》第62条规定宅基地可依法自愿有偿退出,而得出宅基地不得有偿转让的结论,宅基地权益转让亦适用“自愿有偿原则”应无疑问。

三、农村土地家庭承包经营制度的优化进路

“家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”是《宪法》确立的必须长期坚持的农村基本经营制度。家庭承包经营将农民彻底从人民公社体制中解放出来,弱化了政府对农村经济活动的控制,加强了农民集体和农民的自主权。重新确立了家庭在农业生产中的主体地位,改善了农业生产的内部激励机制。^②以家庭承包经营为核心的农村经济体制改革向农民赋权,有效提升了农村土地、劳动力等要素的配置效率,有利于逐步打破城乡二元经济体制。巩固和完善农村基本经营制度的关键在于保持农地承包关系的长期稳定。2019年11月发布实施的《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》明确提出,“第二轮土地承包到期后再延长三十年”。2023年2月发布的《中共中央、国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》(中发〔2023〕1号)要求,“研究制定第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作指导意见”。《决定》则进一步明确,“有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点”。但如何实现延包的政治抉择与既有法律制度及其实践相协调,尚需探讨。

(一) 农地家庭承包经营制度面临的挑战

土地承包经营权确立了农户对农地的法定权利,保护了农民对农地的支配利益,农地“三权分置”改革后,土地承包经营权又分置出土地经营权,实现了土地权益要素化、财产化,从而可有效吸引市场主体对农地和农村的投资、推动农业生产现代化、促进城乡融合发展。但如何结合当今我国农村经济和社会发展的现实,保持农地承包关系长期稳定,在理论和实践中面临着挑战:

首先,落实“农地承包关系稳定并长久不变”有待政策与法律的协调。《农村土地

^② 参见张海鹏:《中国城乡关系演变70年:从分割到融合》,载《中国农村经济》2019年第3期,第5页。

承包法》第1条规定:“保持农村土地承包关系稳定并长久不变。”“长久不变”虽昭示了稳定家庭承包经营的政策取向,但并未清晰揭明承包关系存续的确定期间。如何理解承包关系的“长久不变”、承包关系是否能够以及如何维持“长久不变”有赖于政策的指引和明确。按成例,“长久不变”的期限为30年,二轮承包后土地承包经营权的存续期间即为30年。土地承包经营权的期间因应承包关系期间确定,而承包关系的期间均是在上轮承包关系临近结束前由政策加以确定。这种承包关系期间的确定方式无法催生关于承包期间的稳定预期,不利于承包方安心经营承包地,进而会影响土地承包经营权的稳定。反之,依据《农村土地承包法》第1条的文义,将土地承包经营权存续期间确定为无限期,又有悖于土地承包经营权的用益物权性质。认定土地承包经营权永久存续,还可能导致农地权利制度的封闭僵化,不利于国家对农地资源配置的宏观调控。如何确定承包关系存续期间与土地承包经营权的存续期间,需要政策与法律的系统集成协调。

其次,“二轮延包”实施过程中,承包地的稳定与调整之间的矛盾有待调适。依据《农村土地承包法》第28条,承包期内,发包方不得调整承包地;发包方只有在因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形才能调整承包地。即使满足法定条件,发包方也不是必须调整承包地,仍然可利用机动地、促成土地流转等替代方式解决人地矛盾。此外,发包方行使调整承包地的权利(力)还需要满足相应的程序性规定,即“必须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,并报乡(镇)人民政府和县级人民政府农业农村、林业和草原等主管部门批准”。《农村土地承包法》对于发包方在承包期间内调整承包地采取了严格限制的立场,发包方不得行使调整承包地权利(力)的条件限定在“承包期内”,而对于二轮承包期限届满、土地承包关系到期后,发包方是否可以以及如何调整承包地,仍需进一步明确。对“二轮延包”仍需维护土地承包关系的稳定,应无异议,唯有如此,才能够最大限度地保护既有土地承包经营权人的权益,也才有利于促进和鼓励土地利用者投资于农地。但在二轮承包关系存续期间,农地资源在农户间分配不均现象已经比较普遍。如果“二轮延包”仍然绝对不允许发包方调整承包地,土地承包经营权的保障功能将就此削弱。如果“二轮延包”允许发包方以“大稳定”为原则,对承包地进行“小调整”,则就如何进行“小调整”尚需进一步斟酌。

(二) 农地家庭承包经营制度的巩固完善路径

农村基本经营制度为宪制性制度安排,必须稳定农村土地承包关系,健全承包地集体所有权行使机制。^②根据《决定》作出的战略部署,针对农村基本经营制度的运行困境,需要明晰土地承包经营权的期限,合理界定发包方调整承包地的权利,有序推进“二轮延包”三十年试点。

首先,依承包关系存续期间确定土地承包经营权的存续期间。《民法典》《农村土地

^② 参见刘国中:《完善城乡融合发展体制机制》,载《人民日报》2024年8月1日,第6版。

承包法》均未明确土地承包经营权的存续期间,但规定了农地的承包期。应依承包关系存续期间确定土地承包经营权的存续期间,填补土地承包经营权存续期间不明的法律漏洞。土地承包关系存续期间由国家政策确定,有利于保留该期间的灵活适应性,确保国家对于农村基本经营制度的宏观把握。唯需注意的是,土地承包经营权既为用益物权,其权利存续期间应当由法律加以确认。在现行法下,土地承包经营权与土地承包关系存在共生性,土地承包关系的存续期间决定土地承包经营权的存续期间——土地承包经营权以土地承包关系的存续为基础和前提,土地承包关系不复存在,土地承包经营权亦不复存在;土地承包经营权的存续则是土地承包关系存续的具体体现和集中反映,解释上,土地承包经营权的存续期间应与土地承包关系的存续期间保持一致,前者原则上不得超过后者。不过,除非有土地承包经营权人自愿将承包地交还发包方、发包方依法调整承包地重新确定土地承包经营权等情形,基于“保持农村土地承包关系稳定并长久不变”的政策取向,特定时段土地承包关系的具体期限届满,可由土地承包经营权人继续承包,土地承包经营权因土地承包关系尚未终止而自动续期。

其次,“二轮延包”应当遵循“大稳定、小调整”的原则确定土地承包地调整与稳定的关系。“增人不增地,减人不减地”政策已刚性执行多年,揆诸我国农地资源在集体经济组织内部的现实分配,农户之间农地权利不平衡的人地矛盾已经凸显。在推进“二轮延包”试点过程中,应当遵循“大稳定、小调整”的原则确定承包地调整与稳定的关系,确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定。要实现稳定既有承包关系的政策选择与人地矛盾所肇致的承包地调整需求之间的平衡,必须以稳定农民对土地承包的预期、促进土地经营权流转合同长期化为前提,“二轮延包”仅能在有限条件下允许发包方小幅调整承包地,以有效矫正土地资源在集体经济组织内部的分配不均,确保集体土地保障功能的继续发挥。

最后,合理界定发包方调整承包地的权利(力)。《农村土地承包法》第28条赋予发包方调整承包地的权利(力),但权利(力)的行使限于“承包期内,因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形”。基于允许“小调整”的政策取向,对于“承包期内,因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形”中的“等”应理解为列举未尽之特殊情形,应认许各地基于对立法目的的全面准确理解,因地制宜地通过具体列举的方式进一步明确,例如,将“承包地被征收或者用于乡村公共设施和公益事业建设时,土地承包经营权因此而消灭,征收补偿款又非由土地承包经营权人所独享”等与“因自然灾害严重毁损承包地”类同的情形涵摄于其中。但是应当严格限制“等特殊情形”的范围,例如,单纯的人口变化不能构成调整承包地的法定事由,对于因此而导致无地或少地的农户的合理诉求,可以通过“有地分地、无地赋权”的利益调整机制来满足。^{②④}因此,对于“二轮延包”承包地调整与稳定关系的处理不能简单地作出“允许调整”与“维持稳定”的绝对化结论。

^{②④} 参见张立冬、李丹:《农地确权与第二轮土地承包到期延包的政策衔接问题研究》,载《中州学刊》2023年第8期,第55页。

稳定与调整的具体确定,应诉诸对《农村土地承包法》第28条的目的解释,既为“小调整”提供依据和方向指引,更要为“大稳定”夯实法治基础。

四、农户住房和宅基地盘活利用的法律途径

目前我国宅基地管理和利用中的两大突出问题是“宅基地闲置”和“一户多宅”。^{②5}动态的人口数量及身份变迁与静态的权利配置之间的矛盾体现于农村宅基地的各类问题中,如外嫁女宅基地权益的保障、离婚时宅基地使用权的分割、宅基地能否继承以及如何继承等。这不仅反映出宅基地权利制度静态稳定所导致的宅基地要素化和财产化程度不高、流动性不够,也揭明了深化宅基地制度改革的攻坚方向。《决定》指出,要深化土地制度改革,“允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用”。落实《决定》的改革任务,需要以保有宅基地权利的社会保障功能为前提,因应人口流动和身份转换的现实,激活宅基地的财产属性。

(一) 农户住房和宅基地的利用困境

《民法典》《土地管理法》《土地管理法实施条例》及相关的宅基地政策文件中有关宅基地使用权的规定偏重于对宅基地使用权的限制而非权利设定和保障。现阶段宅基地使用权的身份属性不能涤除,只能在集体经济组织成员间流转,宅基地盘活利用无法通过宅基地使用权的流转实现。但宅基地上必然建有房屋,由此形成了我国农村特有的“土地公有,房屋私有”的农户房地产权利格局,这就造成了农户住宅和宅基地盘活利用的困境,具体体现如下:

首先,宅基地使用权的权能受到严重裁剪。宅基地使用权虽为《民法典》确认的独立用益物权,但其权能“残缺”,仅有占有、使用权能,没有收益权能,处分权能也受到严格限制。现行制度基于做实其社会保障功能和福利属性,围绕主体的身份性和权利的静态性,规范了宅基地使用权的取得、变更和丧失。宅基地使用权不能单独流转,仅可根据“房地一体”原则,连同房屋一并被处分,而受让主体限于符合宅基地申请条件的本集体经济组织成员,且不得突破“一户一宅”的数量限制和省、自治区、直辖市规定的面积标准。当然,稳定宅基地权利制度可以保障农民获得持续、稳定的住房供给,弥补社会保障供给的不足,“这些制度设计,在早期对保证农户住房需求、维系农村和谐稳定发挥了重要作用”^{②6},在城乡二元结构下,足以承担起“居者有其屋”的民生保障功能。但随着城市化进程的推进,城乡二元格局逐步被打破,大量的农村人口迁移到城市安家落户、取得城市户籍,由农村人口转变为城市人口,从事非农新职业,身份也不再是农民。此时,若宅基地使用权的处分权能仍受到严格限制,就无法为宅基地的盘活利用提供制度支持,从而导致进城落户农民虽为权利主体却不能通过处分权利获得财产性收入。

^{②5} 参见陈小君:《宅基地使用权的制度困局与破解之维》,载《法学研究》2019年第3期,第49页。

^{②6} 前注^{②5},陈小君文,第49页。

其次,宅基地等农村集体建设用地类型转换不畅。对于富余闲置宅基地,可以通过建立宅基地使用权向建设用地使用权转换的通道来实现其市场配置。^{②7}依法把宅基地转换为集体经营性建设用地,通过集体经营性建设用地入市的路径实现宅基地的盘活利用,是适度放活宅基地使用权的重要方式。目前,由于宅基地使用权流转制度、退出制度、有偿使用制度、集体建设用地使用权制度均是“单兵突进”、孤立化构建,农户与集体经济组织间的宅基地盘活制度转换不畅。^{②8}其一,宅基地退出机制虚置,集体经济组织对农户宅基地回收再利用的转换路径不畅。现有的制度设计倚重宅基地使用权的流转,而以“永久退出”为导向的宅基地退出机制会造成农户同时丧失宅基地使用权和宅基地分配请求权,致使农户的退出意愿低迷、闲置宅基地的集体盘活没有充足的土地来源。其二,宅基地有偿使用制度的宽泛适用挤占其与集体建设用地使用权制度的联动空间。现有的部分改革试点探索倾向于将宅基地的各类有偿使用形式均纳入宅基地使用权下,造成宅基地使用权和集体建设用地使用权的权利分工模糊,导致农地权利体系的结构混乱。例如,将“集体经济组织成员改变居住用途对宅基地进行经营利用”的情形纳入宅基地使用权制度,挤占了集体建设用地使用权的制度范畴。^{②9}

(二) 农户住房和宅基地盘活利用的实现机制

集体建设用地使用权的设定,实行农村集体经济组织成员与非农村集体经济组织成员内外有别的制度安排。但对宅基地,既可以借助转变为集体经营性建设用地,通过入市盘活利用;也可以借助“房地一体”原则,以赋予农民更充分财产权为目标追求,使农民而非集体成为主导者,通过房屋的出租、入股、合作等方式盘活利用,更稳妥地实现农民财产收益,同时避免农民的房屋所有权无所依归。^{③0}盘活利用农户住宅和宅基地,需要推进宅基地使用权的要素化,并依此实现制度的优化。

首先,开放不同集体建设用地类型间的相互转化。一方面,通过将公益性和经营性建设用地转化为宅基地,满足无宅基地农民的居住需求;另一方面,在农民进城落户、非集体经济组织成员继承以及宅基地使用权人丧失成员资格等场合,也可以将富余闲置的宅基地转换为有偿、有期限的集体经营性建设用地,最大化实现土地的功能和价值。当宅基地被转换为集体经营性建设用地、作为集体经营性建设用地入市时,其受让人就不再受本集体经济组织成员的身份限制。此种盘活利用宅基地的路径是转换性质与入市两个步骤的有机结合,转换性质为入市提供了正当性基础,入市则实现了转换性质的目的,其法律结构是:经宅基地使用权人与集体经济组织协商,申请宅基地在符合规划的前提下先行转换为集体经营性建设用地;再由集体经济组织向受让方出让集体经营性建设用地使用权,并收取土地出让金;相应地,集体经济组织应以土地出让金适当补偿原宅基地使用权人。集体经营性建设用地使用权到期后,集体经济组织依然享有土地所有权,

^{②7} 参见宋志红:《乡村振兴背景下的宅基地权利制度重构》,载《法学研究》2019年第3期,第87页。

^{②8} 参见佟彤:《论乡村振兴战略下农村闲置宅基地盘活制度的规范协同》,载《中国土地科学》2022年第9期,第12页。

^{②9} 参见前注^{②8},佟彤文,第12页。

^{③0} 参见刘守英:《中共十八届三中全会后的土地制度改革及其实施》,载《法商研究》2014年第2期,第7页。

其土地收益不限于入市时收取的出让金。可见,打通将农民自愿有偿退出的闲置宅基地调整为集体经营性建设用地入市的通道,拓宽农民宅基地财产性收益渠道,不仅可提供闲置宅基地、超标超占宅基地腾退整治后的利用出路,还可避免直接放开宅基地使用权流转可能造成的冲击,有效把控深化改革的成本和风险。

其次,以农户住房的流转带动宅基地要素的流动。“农户合法拥有的住房”包括房屋及其立基的宅基地两个独立部分,分别指向了房屋所有权和宅基地使用权两项权利。实践中,往往基于对“房地一体”原则的片面理解,僵化地将房屋所有权和宅基地使用权绝对绑定,将对宅基地使用权流转的限制传递给房屋所有权,制约了农户对作为私产的房屋所有权的自由处分。^①因宅基地使用权不能或被限制流转,其上的房屋所有权也随之不能或被限制流转。但“房随地走”的目的是减少权利纠纷、降低交易成本、保证房屋所有权有着正当的权源,并未将房屋所有权的权源限定为宅基地使用权。^②事实上,“房地一体”原则既可以体现为“房随地走”,也可以体现为“地随房走”,如在房屋被转让和继承时,宅基地使用权也随之转移。^③而且随“房”走不一定是物权性的宅基地使用权,完全可能是其他类型的宅基地权利。宅基地政策是相关法律规范目的的来源,^④《全面深化改革决定》强调,“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度,选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让,探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行”。《决定》进一步部署了“允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用”的改革任务。据此,应丰富宅基地权利体系,对宅基地权利的创新保持必要的宽容。例如,农户住房的出租以债权性质的宅基地租赁权作为权利支撑,宅基地租赁权作为债权具有灵活性强、自主性强的优势。农户住房的入股通常是以有期限的住房使用权作为出资,不发生住房所有权的移转,也不涉及宅基地使用权的物权性流转,农户并不丧失宅基地使用权,流入方则取得有期限的宅基地使用权。农户住房的合作,即所谓的“合作建房”,则需要派生于宅基地使用权之上的次级用益物权——宅基地经营权,作为权利支撑。^⑤概言之,盘活农户住房之钥在于丰富宅基地之上的权利类型,认许债权性质的宅基地使用权,创设物权性质的宅基地经营权,为激活农民住房财产属性提供权利基础。

五、集体经营性建设用地入市增值收益分配制度的改革方向

实践中,农村集体经营性建设用地入市增值收益分配制度的不健全,已成为制约入

^① 参见“王晓华与李跃华农村房屋买卖合同纠纷案”,北京市高级人民法院(2020)京民申319号民事判决书。

^② 参见刘国栋:《论宅基地三权分置政策中农户资格权的法律表达》,载《法律科学》2019年第1期,第197页。

^③ 参见最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组主编:《中华人民共和国民法典婚姻家庭编继承编理解与适用》,人民法院出版社2020年版,第500页。

^④ 《第八次全国民事审判工作会议纪要》第19条规定,“在国家确定的宅基地制度改革试点地区,可以按照国家政策及相关指导意见处理宅基地使用权因抵押担保、转让而产生的纠纷”。

^⑤ 参见宋志红:《宅基地“三权分置”:从产权配置目标到立法实现》,载《中国土地科学》2019年第6期,第30页。

市改革推进的核心原因。如何优化入市土地增值收益分配是农村集体经营性建设用地入市改革的牛鼻子,决定着改革的成效。《决定》指出,“有序推进农村集体经营性建设用地入市改革,健全土地增值收益分配机制”。入市土地增值收益的分配,是当前推进农村集体经营性建设用地入市改革的关键,对于建立城乡统一的建设用地市场、促进城乡统筹发展具有重要意义。

(一) 集体经营性建设用地入市增值收益的分配困境

农村集体经营性建设用地入市,需要兼顾效率和公平,处理好农民个体利益、集体利益和国家利益之间的关系,而土地增值收益分配是入市改革的核心议题,土地增值收益如何在政府、集体、农民之间“分好”“用好”是深化入市改革的关键。农村集体经营性建设用地入市增值收益的分配,既要避免地方政府因对土地财政的依赖而有效激励不足;又要防范农村集体经济组织对收益管理、使用或分配不当,导致农民利益受损;还要防止农民过度要求分配入市收益,给集体收益管理造成压力和障碍。当前,由于激励机制不健全,无论是地方政府、农村集体经济组织还是农民,均无充分动力推动集体经营性建设用地入市,各方纠结于集体经营性建设用地入市和土地征收间的收益权衡。落实《决定》相关部署,无论是入市土地增值收益的政府调节,还是入市收益在农村集体经济组织内部的分配,均有很大的探索空间。

首先,土地增值收益的调节模式有待统一。当前,土地增值收益调节金是调节集体土地入市收益分配的主要政策工具,承担着平衡国家、农村集体经济组织收益的功能。实践中,试点地区按照入市土地区位、用途、交易方式等,形成了不同的土地增值收益调节金征缴模式。依据《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》(财税〔2016〕41号,以下简称《暂行办法》)第15条,调节金按照“非税收入”收缴管理。政府征收土地增值收益调节金并非缘于其提供直接对应的公共服务,调节金也不构成行政事业收费。^{③⑥}换言之,土地增值收益调节金既非政府地租,亦非税收或行政事业收费,其法律性质有待明确。“名不正则言不顺”,地方政府征收调节金的法理基础不充分,就导致其制度设计的非正式性,具体体现在计征基数不确定、征收比例模糊化、未能与税收等正式制度相衔接等诸多方面。^{③⑦}《暂行办法》规定,调节金的计算基数是土地增值收益,即入市收入或再转让收入扣除取得成本和土地开发支出后的净收益。无法核定本地区入市或再转让土地取得成本的,可参照土地征收或土地收储的区域平均成本确定农村集体经营性建设用地的平均成本,或采取按成交总价款一定比例征收调节金的简易办法。大多农村地区土地取得成本和开发成本的本底资料并不完备,增值收益难以核算,多按土地成交总价款提取土地增值收益金。《暂行办法》明确增值收益调节金的征收比例为20%—50%,试点地区对此享有较大的自由裁量权。不同试点地区、同一试点地区的不同地块等,征收比例差距较大。上海松江、重庆大足的征收比例最高达成交

^{③⑥} 收费具有有偿性,缴纳者能够从政府提供的相应服务中直接受益,缴费和服务存在对应的有偿交换关系。

^{③⑦} 参见吴昭军:《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》,载《法学杂志》2019年第4期,第46页。

价的50%,而贵州湄潭则按照成交总价款的12%收取调节金,海南文昌最低的征收比例为5%。^{③⑧}

其次,入市收益的集体内部分配有待规范。充分尊重农民的自主权,由农村集体经济组织自主决定收益分配,是实现集体土地收益的合理分配、确保改革真正惠及广大农民的重要保障。对于入市收益的集体内部分配,以坚持集体自治为前提,试点地区探索了多样化的分配办法。多由村集体留存部分收益用于村内公益事业支出,剩余部分直接以现金形式分配给个人或折合成股份用于集体经济发展。分配方式既与经济发展水平有关,也与集体产权是否清晰、管理制度是否健全有着直接的关系。实践中,集体经济发展越好、集体经济组织管理能力越强的地区,入市收益集体留存比例就越高。^{③⑨}当前,集体自治和民主管理能力良莠不齐,一方面,政府可对入市收益的分配管理作出适当的引导和规范,重点是防范个别基层干部或者其他强势群体对收益的不当控制、以权谋私以及可能出现的短视行为,保障农民利益不受侵害。另一方面,要健全农村集体经济组织决策机制,完善管理能力,以此推动分配关系的进一步规范。

(二) 集体经营性建设用地入市增值收益分配机制的改进路径

推进农村集体经营性建设用地入市改革,必须探索建立兼顾国家、农村集体经济组织和农民利益的土地增值收益有效调节机制,建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度,实现已入市集体土地与国有土地同地同权。

首先,通过优化税费制度合理分配入市土地增值收益。集体经营性建设用地入市流转虽为农村集体经济组织的权利行使行为,但入市并不能通过市场自发完成,而只能依靠政府的制度供给与支持措施。根据“初次分配基于产权,二次分配基于税制”的原则,通过分享式的税费制度设计,建立公平、合理、均衡的集体经营性建设用地流转收益分配机制,激活政府、集体经济组织、农民推动集体经营性建设用地入市的内生动力:国家对流转集体经营性建设用地征收税费,获得税费收入;集体经济组织获得持续发展的资源支持;农民个体则获得当期的现实收益。

完善促进盘活存量集体经营性建设用地的税费制度,国家可以增设新税种,取代土地增值收益调节金,对集体经营性建设用地入市所得征税。通过设置土地增值税、不动产持有税等税种进行社会财富的二次分配,从而获得基于社会因素而产生的部分土地增值。^{④⑩}因应集体经营性建设用地入市带来的土地增值收益分配体制变化,在集体经营性建设用地流转环节,应统筹土地增值税、企业所得税、个人所得税等税种的完善;在集体经营性建设用地保有环节,应通过房地产税制度的完善,解决为地方公共服务和基础设施投资筹集资金、遏制土地闲置等问题;在税率制度设计环节,各项旨在分配土地增值收

^{③⑧} 参见前注^{③⑦},吴昭军文,第47页。

^{③⑨} 参见刘俊杰:《农村集体经营性建设用地入市改革需解决好四大问题》,载《农村工作通讯》2019年第2期,第44页。

^{④⑩} 参见程雪阳:《土地发展权与土地增值收益的分配》,载《法学研究》2014年第5期,第89-93页。

益的税种的综合税率应当遵守“半分原则”,不能侵犯土地财产权的本质特征。^④在传统征收制度下,农民土地权益最终体现为征收补偿,征收补偿主要是对土地现有用途的价值补偿,土地增值收益主要由国家享有,构成了城乡收入差距扩大的重要原因之一。在集体经营性建设用地入市改革中,土地增值收益的分配应更多地向集体经济组织和农民倾斜,使农民合法土地权益得到更加充分的保障。集体经营性建设性用地入市的税费负担应低于集体经济组织和农民获得的入市净收益份额。具体税种和税率的设置,应综合考虑形成土地增值收益的因素,以土地征收转用增值收益在国家和集体之间的分享比例为基准,实现土地征收转用与集体经营性建设用地入市取得的增值收益在国家和农村集体经济组织之间分配比例的大体平衡,助推国有土地和集体土地同地同权。

其次,完善入市土地增值收益的集体经济组织内部分配机制。农村集体经营性建设用地入市获取的土地增值收益完税后,应由农村集体经济组织的全体成员共享,根据村民自治原则,具体的分配比例、方式和资金使用情况由农村集体经济组织民主决定。由农村集体经济组织民主决定收益分配,是实现入市收益的合理分配、确保改革真正惠及广大农民的重要保障。鉴于当前集体自治和民主管理能力良莠不齐,政府应健全农村集体决策机制,完善其管理能力,适当指导和规范农村集体对入市收益的分配、管理,特别是,要针对个别群体对收益的不当控制和以权谋私行为以及可能出现的短视行为建立防范机制。坚持村民自治原则,应认许对入市收益在农村集体经济组织和农民成员间的内部分配进行多样化探索。农村集体经济组织应留存部分入市收益,用于公益事业。剩余部分可直接以现金形式分配给农民成员个人,也可以将剩余收益的收益权以份额形式量化到本农村集体经济组织成员,作为其参与收益分配的依据(《农村集体经济组织法》第40、42条)。在以上保障农民权益的方式之外,还可以探索在集体经营性建设用地上建设集体租赁住房,保障和实现农民土地权益。实践中已有相关探索,如广东南海利用集体建设用地建设租赁住房、^⑤贵州湄潭通过集体经营性建设用地入市为长期定居的外来居民提供居住用地^⑥。

六、结 语

优化农村土地权利制度,赋予农民更加充分的财产权益,是完善城乡融合发展体制机制的必然要求。在赋予农民更加充分的财产权益这一目标指引下,我国农村土地制度改革不断深入,农民对农村土地的权利类型不断丰富,处分权能不断充实,权利行使更加顺畅,农村土地权利的要素化和财产化不断走深走实,切实增加了农民的财产性收益,推

^④ 参见程雪阳:《集体经营性建设用地入市背景下土地税制的完善》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2022年第4期,第157-160页。

^⑤ 参见《佛山市南海区农村集体经营性建设用地及房屋开发经营监管试行办法》(南府〔2022〕59号)。

^⑥ 参见段羨菊、李惊亚、李凡:《农村改革“试验田”湄潭“试”得怎么样了——一个西部农业县以改革促进乡村振兴观察》,载《新华每日电讯》2021年8月17日,第12版。

动了城乡融合发展,促进了全体人民共同富裕。落实《决定》关于完善城乡融合发展体制机制的部署,要继续以处理好农民和土地的关系为主线,进一步全面深化改革,强化农村土地集体所有制根基,保障进城落户农民合法土地权益,巩固和完善农村基本经营制度,盘活利用农户住房及其立基的宅基地,有序推进农村集体经营性建设用地入市,让农民通过农村土地要素的流动在改革中分享更多成果。完善城乡融合发展体制机制必须践行法治方式,在法治轨道上深化改革,不仅要通过对现行法律的目的解释,依法落实中央决策,做到改革和法治相统一,而且要秉持法治思维,及时把改革成果上升为法律制度,全面实现重大改革于法有据。

Abstract: Since the reform and opening up, especially since the beginning of the new era, the rural land rights enjoyed by farmer collectives, rural economic collectives and their members have been continuously enriched, and the rural land right system has been continuously optimized, which has not only consolidated the Chinese collective ownership of rural land, but also created a variety of rural land use rights, smoothed the circulation channels of rural land rights, and effectively promoted the two-way flow of urban and rural elements. At present, in order to promote the integrated development of urban and rural areas, it is necessary to increase the supply of rural factors, give farmers more adequate property rights and interests, improve the degree of element and property of rural land rights, protect the legitimate land rights and interests of farmers settled in cities under the rule of law, and safeguard their land contracting rights, rights to use house sites, and collective income distribution rights in accordance with the law. We should consolidate and improve the basic rural management system, and orderly advance the 30-year pilot project of 'second-round land contract extension'. We should deepen the reform of the land system, and revitalize and utilize households' housing and the house sites on which they are based. We should improve the distribution mechanism of value-added land income, and promote the entry of rural collective management construction land into the market.

(责任编辑:任彦)