

# 允许进城落户农民保留土地产权的衍生问题

◎周联兵

**摘要：**国家允许进城落户农民保留农村土地产权会促进城市化进程，但同时会衍生出三个重要问题，即广义上的进城落户农民是否都可以保留土地产权、该产权是否可代际继承以及农村土地集体所有制的异化问题。这些问题有些就在即期，有些会随着城市化的进一步推进而渐行渐近。应对这些问题，本文提出了几点建议。

**关键词：**进城落户农民；土地产权；广义农民；代际继承；集体所有制的异化

产权就是“个人和组织的一组受保护的权利”。<sup>[1]</sup> 产权可以析分为所有权、占有权、使用权、处置权、收益权等具体权类。我国农村土地的所有权属于村集体，农民具有耕地的承包权、使用权以及宅基地的资格权和使用权，农民的这些权利可统称为农民的土地产权。长期以来，我国农民的土地产权是与农村户籍绑定的，农民进城落户就会相应失去农村土地产权，这成为阻碍我国城市化进程的一个重要因素。为此，2019年实施的《农村土地承包法》明确“不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件”，2020年1月正式施行的新版《土地管理法》第六十二条则规定“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地”，这就在法律上确认了进城落户农民对原籍土地产权的权利。这无疑会促进我国城市化进程，但同时，从农村土地产权的角度，又会衍生出一些具体的问题。对这些问题，应预做研究。

## 一、广义上的进城落户农民是否都可保留土地产权

目前在国家法律和政策层面对于进城落户农民的具体涵盖范围并没有明确界定，只是笼统以农民称之。但广义上进城落户农民有农村生源的大中专毕业生、参军转士官者、进城务工营商人员等主要类型。通常相关涉农法律与政策所指称的进城农民，是指进城务工营商人员，是狭义的一个概念，但没有予以明确。理论界也有少许研究者把农村生源大中专毕业生纳入进城落户农民范畴，<sup>[2]</sup> 但绝大多数研究文献默认进城落户农民范围是在狭义层面。当前法律和政策允许狭义概念上的农民进城落户后可以保留原籍农村的土地产权，很可能引起广义上的农民即农村生源的大中专毕业生、参军转士官者群体的产权保留意愿。因为农民的农村土地产权某种意义上是无偿享有的较为特殊的一种产权。

从立法本意而言，之所以保留进城落户农民农村土地产权，是考虑到这一群体“深切地体验到就业市场、社会保障、社会资本、城市生活环境等方面的不确定性和风险性”，<sup>[3]</sup> 而在进城落户问题上犹疑不决，因而通过立法赋予其保留原籍土地产权权利作为一种保障措施，免除其后顾之忧，进而

促进农民进城落户转变成市民。就进城的不确定性和风险性体验而言，立法靶向是狭义农民即进城务工营商人员。而大中专毕业生特别是高等教育毕业生一般而言就业质量相对较高，能充分享有国家社会保障政策，军队士官亦同，因而这两类广义进城农民总体上并不在立法靶向之内。

因此，保留进城落户农民的农村土地产权某种意义上更多的是一种推进现代化城市化的策略，是针对进城务工营商的狭义农民的。法律允许农民进城落户后可以保留原籍土地产权，必然使得农村土地产权关系及产权主体更加多样态化、复杂化，但这并非立法本意。事实上，最新的《农村土地承包法》《土地管理法》鼓励进城落户农民退出原籍土地产权是非常明确的，给这一群体退出土地产权设置了资格权利、实现路径等。从这一立法意图角度而言，广义上的农民即农村生源的大中专毕业生、参军转士官者等群体在获得正常就业并享有相应国家社会保障待遇之后，不应再保留原籍农村土地产权。

## 二、进城落户农民所保留的农村土地产权是否可代际继承

无论是2019年开始实施的《农村土地承包法》，还是2020年正式实施的《土地管理法》，还是2019年一号文件，在法律或政策上虽然都明确了进城落户农民拥有原籍农村的原有土地产权，但都回避了进城落户第一代农民享尽天年世代更替之后其原籍农村土地产权走向问题，也就是代际继承问题。这反映了保留进城落户农民原籍土地产权作为促进城市化的一种策略的地位，该策略是对现代化进程中城市化相对缓慢问题的一种回应，而刻意回避了产权的代际继承问题，或者说，代际继承问题不是当前相关立法或政策的当务之急。

然而，理论界已经出现了与大力提升城市化水平促进农民市民化的立法与政策目标不同的一些观察与思考。比如有的学者就提出了“城乡两栖”的第三条城市化之路，认为城市化不仅是乡—城单向流动，而是可以双向流动，是谓“双栖”，主张国家要为城乡两栖者提供体制机制上的支持。<sup>[4]</sup> 如果按照如此思路延伸下去，则不仅进城落户农民第一代会与原籍土地产权保持密切关系，且必然也会带动进城落户农

民第二代仍与原籍土地产权保持密切联系。如果进城落户农民长期持续保持双栖,既在城市有生活场所,又在农村有生活场所,带来的后果之一将是造成巨大的土地资源浪费。

中国城市化稳步提升是国家经济社会现代化建设的重要着力点,在鼓励农民进城落户转变为市民这一目标上理应保持定力。作为一种促进城市化的策略,允许进城落户农民终生保留土地产权应被视为一种权宜之计。如果允许该产权可以代代继承,则除了将造成巨大的土地闲置浪费之外,也将由于进城之后的农民及其后代空间分布上的分散性,而给农村土地特别是闲置土地的合理利用造成巨大的交易成本甚至交易障碍。而土地作为进行经济活动最基本的投入要素,如果不能合理高效利用甚至被大量闲置,必然影响经济的内涵发展。此外,考虑该代际继承问题时,还要考虑到进城落户农民第二代已经较好融入城市生活,获得了较之第一代更为稳定的社会保障待遇,祖籍土地产权对其发挥的经济和心理上的保障意义已经显著降低。因此,无论是从国家土地资源利用效率角度还是个体承受力角度,应当在充分保护进城落户农民第一代的原籍土地产权权利的基础上,不设立这一土地产权的代际继承权利。

### 三、农村土地集体所有制的异化问题

大力推动农民进城落户提升城市化水平必然会产生农村土地集体所有制的异化问题。根据十九大确定的发展战略,中国将在2035年基本实现现代化。这将是中国迈向发达国家的重要时期。与之相应,中国城市化水平也将得到显著提升。《国家新型城镇化规划(2014—2020)》显示,2014年我国户籍人口城市化率为36%,规划2020年达到45%。据统计,2018年已达到43.37%,预计2020年能完成规划目标45%甚至略有超出。从这一过往经验看,户籍城市化年均增长率为约4%。照此速度,到2035年,中国户籍城市化率将提升为81%,与当今七国集团发达国家平均城市化水平相当。

如此一来,中国农村户籍人口将由2020年占总人口55%,下降为2035年占比19%,这意味着农村集体实际人口大幅下降。根据《宪法》和《土地管理法》等相关法律,中国农村土地实行集体所有制,但假如进城落户农民从第二代开始不再享有原籍农村土地产权,则中国农村土地产权在中国基本完成城市化的2035年左右将出现异化,即由集体所有制事实上归集为少量农村户籍人口所有。极限举例而言,如果某村绝大多数农户都进城落户,仅剩一户留守,则村集体所有制实际上最终将变成单个农户所有制或者说异化为农户私有制。

农村土地集体所有制的异化与社会主义国家土地产权整体结构是相悖的。根据《宪法》,我国土地只有国家所有和集体所有两种形式。国家现代化的推进将使得农村人口大比例转为城市市民,按照《宪法》中“城市的土地属于国家所有”的规定,逻辑上农村集体所有的土地当有相当比例转换为城市国有土地,以供新增城市居民工作生活使用。新中国成立

以来我国城市拓展在空间维度上就是土地集体所有逐渐向国家所有转化的历史过程。随着未来农村人口占比的大幅降低,农村土地集体所有制的异化并非虚妄之谈。因此,对于包括大量宅基地和农业用地的农村土地集体所有制的异化,应探索化解之道。根据社会主义国家性质,对于土地这一最基本的人类生存资源,这一化解之道无论从逻辑上还是历史上来看,都应该走向国家所有制。这时国家得把农村土地交由农业企业经营,仍在农村从事农业的农民或称之为农业工人则在农业企业工作,并享有与城市居民统一的社会保障体系,国家则通过向农业企业征税体现对农村土地的国家所有权。

### 四、总结及建议

允许进城落户农民保留原籍农村土地产权,既免除了农民进城落户时因对土地的顾虑而存在的羁绊,又使得进城落户农民在享有城市社会保障体系之外,多了原籍土地权益这样一层保障,是提升户籍人口城市化水平的有效举措。同时,我们也要重视允许农民进城落户后保留原籍土地产权可能衍生的问题。这些问题有些就在即期,有些即使是在基本实现现代化的2035年左右才会整体出现,但从局部而言也会随着城市化的进一步推进而渐行渐近。对于这些衍生问题,在此提出建议如下。一是今后在包括土地产权在内的涉及农村农民的立法、行政法规及政策的制定中,应注意合理区分广义农民与狭义农民,把惠民举措精准落实到合理目标群体上去。二是把关于进城农民落户后原籍土地产权的代际继承问题,及早在行政法规乃至法律中予以统一规范,以指导全国各地的具体实践,避免因各地政策歧异太大,在未来造成棘手的既成事实和历史遗留问题,我们的政策建议是从整个国家土地资源利用效率角度考虑而不设立进城落户农民原籍土地产权代际继承权利。三是加强对农村土地集体所有制可能产生的异化问题的政策研究,审慎考虑社会主义国家土地制度、历史合理性以及社会稳定原则等因素,探索农村土地集体所有制制度在社会主义国家加速现代化城市化这一新局中的未来走向。我们的建议是在大方向上由集体所有制向国家所有制过渡,并在适当的时候在法律中予以预期性表述。在局部已经条件成熟的村庄,可以进行类似的试点。

### 参考文献

- [1] [德]柯武钢, [德]史漫飞. 制度经济学[M]. 韩朝华, 译. 北京: 商务印书馆, 2004: 212.
- [2] 陈丹, 任远, 戴严科. 农地流转对农村劳动力城乡迁移意愿的影响[J]. 中国农村经济, 2017(7): 56-71.
- [3] 李飞, 杜云素. 不确定性与农民工非永久迁移[J]. 中国农业大学学报, 2019(1): 35-45.
- [4] 王春光. 第三条城镇化之路: “城乡两栖”[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2019(6): 79-86.

●作者单位: 国家开放大学政法学院 北京 100039