

# 进城落户农民“三权”问题研究<sup>\*</sup>

任常青

(中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732)

[摘要]随着当代中国城市化进程的不断加快,进城落户农民数量不断增加,在人口流向城市的同时,进城落户农民在农村的产权却没有与他们一起流向城市。本文在调查研究基础上提出,维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权,前提是给他们赋权;应分置农民的经济权益、政治权益和社会权益,创新农村集体所有制的实现途径;通过农村产权量化,扩展农村产权的交易边界,发挥市场在资源配置中的决定性作用;支持引导进城落户农民依法有偿转让农村权益,进而提高农民的财产权益,提升城市化质量。

[关键词]进城落户农民;农村“三权”;农村集体经济组织;成员权益

[作者简介]任常青(1965—),男,河北大名,中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师,主要从事农村发展、土地制度、农村金融、乡村治理研究。

[中图分类号]F321 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2017)01-0109-06 [收稿日期]2016-10-11

## 一、引言

中共十八届三中全会提出,赋予农民更多财产权利,共享改革开放的成果。“十三五”规划和2016年中央一号文件同时指出要“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权(以下简称“三权”),支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。“三权”是农民在农村最重要的财产权,也是他们最重要的财富来源。维护和解决好进城落户农民的“三权”问题,关系到当代中国城市化发展的速度与质量,以及农村深化改革与发展的成效。

土地承包经营权和宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权,集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。维护进城落户农民“三权”的前提是赋权,而赋权是新发展阶段农村集体所有制实现形式创新的现实要求。各地正在进行的农村土地制度改革和集体产权改革中,赋权探索是一项重要且具挑战性的工作,与赋权相关的是成员权的界定和权益的属性。对于日益融入城乡一体化浪潮的农村来说,“村庄从原住民的住地走向开放的社区和人员流动的居住地,社区集体的概念将发生本质性的改变”<sup>[1]</sup>,居住在农村的人

除了集体经济组织成员外,还有外来的社区居民,而有些集体经济组织成员常年在城市工作和居住。这从客观上提出了界定不同成员拥有不同权益的要求,是城市化和农业现代化进程中遇到的新问题,也是亟待解决的重大课题。

依法自愿有偿转让“三权”权益,首先须有法可依。现行《土地管理法》、《土地管理法实施条例》和《农村土地承包法》等都农村承包地、宅基地及建设用地的权益属性作了明确的法律界定。但应看到,一些约束性条款在当时是适宜的,现却已不合时宜。其次需要有一个开放的农村土地市场和产权交易市场。中共十八届三中全会提出的“让市场在资源配置中起决定性作用”和“建立城乡统一的建设用地市场”都为农民转让权益提供了政策保障。最后需要重新定义农村产权市场的边界。如果仍然把农村产权交易的范围限定在本集体经济组织内部,就很难说是市场在起决定性作用。如果市场不能发挥作用的交易,其资源配置效率就无法得到保障。

## 二、城市化进程中的农村产权制度改革

### (一) 城市化进程中的人口流动与财富流动

随着当代中国城市化进程的不断推进,进城落

<sup>\*</sup> 该文是中国社会科学院农村发展研究所创新项目“土地流转效率与规模经营”的成果之一。此项目受中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程资助,项目序号2015mgchq009。中国社会科学院农村发展研究所部亮亮副研究员、刘同山博士对此文亦有贡献,谨致谢意。

户农民的数量不断增加。2015 年底,中国城镇化率为 56.1%,按照户籍人口计算的城镇化率为 39.9%,户籍人口城镇化率与城镇化率相差 16.2 个百分点,这意味着城镇常住人口中约 2.1 亿人仍是农村户籍人口。“十三五”规划纲要提出,到 2020 年,中国常住人口城镇化率目标达到 60%,户籍人口城镇化率达到 45%,至“十三五”末,这一差距缩小为 15 个百分点,但农村户籍人口总量并不少。进城落户农民既是城镇居民,在城镇居住和工作;同时也是集体经济组织成员,在农村拥有承包地、宅基地和集体经济股权。

目前,国家为人口流动提供了相对宽松的条件,而财富的流动仍有很多障碍和羁绊。进城落户农民关心其在农村所拥有的集体财产能否随自己一起到城市来,因为这是他们作为集体经济组织一员应该享有的财产权益。一方面要维护其原有的“三权”;另一方面须通过有偿转让“三权”,使“三权”所对应的财产能与其本人一起流向城市。

## (二) 厘清进城落户农民与集体经济组织的关系

依法维护进城落户农民“三权”的前提是要厘清进城落户农民与其所在农村集体经济组织的关系。与农村改革之初相比,农村居民的成分已非常复杂。农村居民已不再是世代生活和固守村庄的本地人,还有在这里打工、做生意的外地人,以及从该村庄出去退休后回来养老的原居民及转业军人等,同时还有一些村民长期在外地打工、生活,或已在城市定居落户。显然,农村不再是一个只有本地人耕作、居住和生活的封闭村落,而是一个开放的社区。

农民“三权”是农民作为集体经济组织成员所赋予的财产权益,是集体经济组织成员所创造的财富,应该由所有成员共同享有。离开集体经济组织的成员,虽然其身份发生变化,但是其离开之前所创造的财富不应因其离开而被剥夺。这是对劳动者劳动所创造价值的承认,也是中国社会主义分配制度的基本原则。

所谓集体经济的有效实现途径,就是“一方面,集体经济通过有效的经营运作发展壮大,增加集体财富;另一方面,又能确保增加的财富惠及全体成员,实现集体利益与成员个人利益的双赢”<sup>[2]</sup>。长期以来,中国集体所有权的实现形式处于模糊状态,集体成员创造的财富与成员个人的关联不清晰。因此,集体成员对集体财产的保值增值不关心,集体经济组织的管理者对集体资产的经营不上心,集体收

益分配不顺心。因成员在集体中的权益未量化,且分配依据不固定,往往在分配时会出现矛盾,成员的积极性受到影响。长此以往,不利于集体经济的发展壮大。

集体资产产权改革的出发点就是厘清集体经济组织成员与集体资产的量化关系,明晰成员个人与集体经济组织的责任与义务,固化这种关系,便于在市场经济条件下实现资源的最优配置。固化了的成员与集体之间的量化关系,有利于发挥集体与个人的积极性,有利于资源的流动,也确保集体经济组织成员退出后,其应有的财产权益不受侵害。

## (三) 通过土地制度改革创新土地集体所有制实现形式

土地的重要性毋庸置疑。对于国家来说,是保证粮食安全、农村稳定、经济发展的重要资源,对于农民来说,是赖以生存、取得收入的最基本生产资料。随着经济发展,农业在国民经济中所占份额逐渐下降。土地对于国家的重要性更加突出,对于农户的重要性在降低。农户离开土地的条件越来越成熟,特别是已经在城市落户、主要收入不是来自土地的农户,离开土地对于他们来说只是能否保障土地权益的问题。

根基于传统农业与家庭经营的土地制度已逐渐与现代农业发展不相适应。中国农产品生产成本长期处于高位,农产品价格上涨乏力,对农业生产的影响越来越显著。而农地长期处于碎片化,影响农业机械的应用和新技术的采纳,劳动力价格刚性上涨,直接影响了农产品价格。目前,土地对于进城落户农民已没有明显的利用价值,但在征地“补偿”远高于其他补偿的现实存在下,这些农户不得不理性选择宁愿撂荒土地也要紧紧握着对土地的承包经营权,去期盼未来可能出现的理想补偿。由于土地的真实价格无法由市场决定,对未来土地价值的误判不仅损害了进城农民的利益,也影响了土地利用效率,进而提高了发展现代农业的交易成本。

土地制度改革的方向应该是保障农民的土地权益,充分发挥市场在资源配置中的作用,提高土地资源的利用效率。土地确权登记颁证是土地改革的基础性工作,做好了确权,农民的土地承包权益才有可能获得维护基础。土地确权固化了拥有土地承包权的集体成员与土地之间的关系,土地集体所有制才找到了一个实现的途径。所谓土地集体所有制,应理解为拥有土地承包权的农民共同拥有土地的所有权。只要每一寸土地都落实了承包经营权的拥有者,集体才得以存在,集体所有制才得以实现。承包

经营权转让的同时,也意味着土地集体所有的成员权的转让。没有土地承包经营权的农民,便不再是土地集体所有制下的成员。

#### (四) 农村集体经济组织成员权的再认识

当代中国土地制度脱胎于“政社合一”体制,农民出生成为该村村民后自然取得该集体经济组织的成员资格,就可以无偿取得土地经营承包权,拥有宅基地使用权并取得集体资产权益分配权。同时,离开集体经济组织的成员也自然被剥夺上述权益。这种“户籍”决定资源权益的做法实际上是给与了农民“超公民待遇”,是计划经济时代的产物,已与市场经济体制不相容。这种把一村居民等同于该村集体经济组织成员,即“村民即成员”的观念已经不适应当前开放的农村,与农村经济多样化也不相适应。

固守封闭村庄体系的传统做法,与市场经济的公平与效率原则不符,也不利于经济发展。因此,应重新界定农民资格及其权益,改变传统的社员即成员、村民即成员的做法。应将村民的经济权益、社会权益和政治权益分置,改变一个人拥有一个权益,就必然拥有另外两种权益的习惯做法,居民按不同方式取得不同的权益。如果一个非集体经济组织成员获得了集体经济组织成员的财产或股份,那么,“他就获得了经济组织成员的资格。这样,经济组织的成员虽是变动的,但以财产划分的成员边界始终是清楚的”<sup>[3]</sup>。

#### (五) 给进城落户农民赋权并依法保护其“三权”

进城落户农民是农民群体的组成部分,他们曾参与本村集体经济建设,集体经济的发展壮大有其一定贡献,理所应当享有集体经济发展的成果。土地承包经营权和宅基地使用权是法律赋予农户的用益物权,集体收益分配权是农民作为集体经济组织成员应当享有的合法财产权利。这些权益不应因其现有居住地的变化而被无偿收回。根据不同人员拥有不同权益的原则,即使不是农村社区的成员,如果他们拥有集体经济组织的权益,也仍然是集体经济组织成员。

依照《农村土地承包法》第一章第五条规定:“任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”对于宅基地使用权,中共十八届三中全会提出,“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度”。中央全面深化改革领导小组第七次会议审议的《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工作的意见》指出,对宅基地制度改革的试点条件

和范围要严格把关,不能侵犯农民利益,同时不得以退出宅基地使用权作为进城落户的条件。以上为维护进城落户农民“三权”权益提供了相应法律和政策保障。

### 三、“三权”改革实践中遇到的问题

第一,第二轮承包期影响“三权”转让。第二轮承包期大部分地方将于2027年或2028年到期。中共十八届三中全会《决定》提出,“稳定农村土地承包关系并保持长久不变”,但如何实现“长久不变”,如何处理第二轮承包和“长久不变”的关系,目前尚无定论。在“长久不变”落实之前,“三权”转让至少面临以下三个问题:一是超过第二轮承包期的“三权”转让合同的法律效力问题。二是随着第二轮承包期临近,土地承包经营权转让的价格将越来越低。三是在第二轮承包期结束、开始新一轮承包时,如果集体经济组织成员权依然未作清晰界定的话,第二轮承包期内已经有偿退出“三权”的农户,会否重新要求获得成员权,继而参与新一轮承包?

第二,“三权”转让受让人的成员资格问题。如果“三权”转让的受让人是本村人,其在本集体经济组织的成员资格不存在问题;如果受让人不是本村人,其成员资格如何获得,目前还没有相应的政策。

第三,产权改革滞后影响进城落户农民的集体资产权益分配。进城落户农民尽管仍拥有集体资产权益分配权,但其权利难以实现,这与农村产权改革滞后有关。在集体资产股份量化之前,拥有的权益真正变为财富的渠道还不畅通。

第四,留在农村的人对进城落户农民拥有“三权”有一定的意见。主要原因是进城落户农民生活在城市,无法履行农村居民相应的权利与义务,还要享受农村居民身份相关的待遇,权利与义务不对等。相当一部分农民认为,集体经济组织成员与户籍相联系,如果外出人员户口已经不在本村,且在外面有了稳定的工作,则不应该再保留土地承包权和集体收益分配权<sup>[4]</sup>。

### 四、支持引导进城落户农民 依法自主有偿转让“三权”

#### (一) 赋予进城落户农民在农村的合法身份

农民进城落户后,如果仍拥有土地承包权权益,则应该还是集体经济组织成员;如果他们拥有宅基地和房屋,则仍是社区成员,拥有社区成员权的权益;如果没有宅基地和房屋,且大部分时间不在本村居住,则不再拥有社区成员权,不再享有社区成员的

权利与义务。如果他们持有集体资产的股权,则仍是集体经济组织的成员,其政治权益依照《选举法》和《村民委员会组织法》的规定予以确认,根据《选举法》第四条规定的“每一选民在一次选举中只有一个投票权”;如果确认在落户的城市,则在城市拥有选举权和被选举权,否则当在本村参加选举。

#### (二) 进城落户农民“三权”有偿转让有法可依

《农村土地承包法》第十条规定“国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转。”而流转方式在第三十二条规定“通过家庭承包取得的土地承包经营权可以依法采取转包、出租、互换、转让或其他方式流转。”土地承包经营权的转让是法律允许的。中共十八届三中全会《决定》指出,赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权,保障宅基地用益物权,让集体土地真正成为集体成员可以拥有的财产。因此,法律和政策都允许进城落户农民可依法自愿有偿转让其农村“三权”。

#### (三) 有偿转让“三权”要依法打破村庄界限

农民自愿转让“三权”的一个重要前提是转让价格要符合预期,而价格是由供求关系决定的,供求关系与市场边界密切相关。市场由封闭到开放,供求关系就会发生相应的变化。如果转让的范围仅仅是本村居民,或本集体经济组织成员,那么,“三权”转让会因价格激励不足而无法实现。因此,支持引导进城落户农民依法自愿有偿转让其“三权”须打破“三权”转让的边界,让市场为农民财产权保值增值提供机会。

把农村“三权”转让的范围限定在集体经济组织内部,既不符合法律规定,更不利于“三权”转让。“农村产权流转交易市场的建设层级应与要素的性质和流转范围相适应,要根据流转要素的不同性质和交易范围探索建立不同层级的流转交易市场,确定市场的覆盖范围。”<sup>[5]</sup>为了让农民获得更多的财产权利,《农村土地承包法》第三十三条规定的土地承包经营权流转应当遵循的原则中,其中的一个原则是“在同等条件下,本集体经济组织成员享有优先权”。这也就意味着,非本集体经济组织成员可以自由流转承包地。而同等条件应该是本集体经济组织成员与集体经济组织之外的人之间的比较,这实际上已经打破了集体经济组织的界限。但在实践中,多数地方都限制向集体经济组织之外的人流转土地承包经营权。

#### (四) 宅基地使用权退出需要规划先行

在各地进行的宅基地使用权退出试点中,始终

坚守的一个原则是维持宅基地总量的零增长或负增长,这与中国目前宅基地面积过大,超额划拨宅基地有关。宅基地退出应以村庄规划、乡镇规划为基础,在规划的基础上制定农户宅基地退出机制。

《物权法》同样把农民宅基地使用权作为一种用益物权,规定“宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利,有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施”。法律并无明文对宅基地的使用权年限作出限制,宅基地使用权具有排他性,是具有占有性质的物权,具有财产属性。但现在宅基地均是无偿分配,一户一宅且不能向非集体经济组织成员转让,“宅基地不是商品,更不是资本”<sup>[6]</sup>。依法保护进城落户农民在宅基地有偿退出中的权益不被侵害,使宅基地的财产价值得以充分实现,从而为农民进城落户提供资金,就需要开放宅基地受让人的身份限制,打破村庄界限和城乡界限,并通过村庄规划和宅基地总量控制避免村庄的无序扩张。

#### (五) 进城落户农民的集体收益分配权转让

进城落户农民的集体收益分配权与其拥有的集体资产股权相对应。集体资产股权量化到个人后,该量化的股权是取得集体收益分配权的唯一凭据。集体经济组织要制定灵活的股权转让规则,以提高集体资产股权持有者转让股权的收益。进城落户农民持有的股权允许全部有偿转让。放松对股权转让受让方的限制,允许非集体经济组织成员受让集体资产股权,受让股权成功后,受让人便成为集体经济组织成员<sup>[4]</sup>。

## 五、结论与政策建议

#### (一) 充分重视各地实践中的有益做法

各地在维护进城落户农民“三权”权益方面做了许多有益尝试并取得较好成效。依法维护进城落户农民的“三权”,保障其合法权益不被侵犯,不把退出“三权”作为进城落户的条件,已是各地改革的共识。“三权”确权、量化是一项基础性工作,必须大力推进。在维护进城落户农民“三权”方面,各地均以不让其权益受损为出发点,以增加其合法权益的财产价值为目的,以提高集体经济效率,提高集体经济组织收入为最终目标。在一定程度上都扩展了转让的市场边界,打破了集体经济组织内部的约束,其过程是稳妥的,成效显著。

#### (二) 以依法自愿为原则支持引导进城落户农民有偿转让“三权”

首先要为转让“三权”提供法律和政策保障。

其次,打破转让边界能够提高“三权”拥有者的财产收益,同时也提高了集体经济组织的价值和社会认可度,有利于发展壮大集体经济。再者,为进城落户农民提供在城市生活的公共服务保障,降低其进城落户成本,有助于他们转让“三权”。最后,加快农村产权交易的基础设施建设<sup>[4]</sup>。

### (三) 创新推进集体成员资格认定工作

与农村集体资产产权改革紧密相关的工作是改革传统的“村民即成员”的习惯做法。按照经济权益、社会权益和政治权益分置的原则,不同的人拥有的权益不一样。如果一个人拥有土地承包权,不管他是否居住在该村,都是土地集体所有制下的成员。也就是说,谁拥有土地承包经营权,谁就是该土地集体所有制的成员。同样,拥有宅基地使用权或房屋所有权的人,就是本村居民,享有社会权益和政治权益,不管他是否拥有土地承包经营权或集体经济股权。在该村居住达到一定时间的人,不管是否拥有“三权”,都应该享有宪法和法律赋予他的政治权益。通过对成员权益的确认,实现“政经分离”。

“政经分离”的改革,不但不会把土地集体所有制改垮,反而更加坚持了土地集体所有制,是新发展阶段农村土地集体所有制新的实现形式。只要土地在,就有土地承包经营权的拥有者,集体就在,集体所有制就垮不了。可以预见,随着现代农业的发展、新型农业经营主体的培育,土地承包经营权转让的力度会不断加大,土地承包经营权拥有者的人数将会减少。

### (四) 积极稳妥扩大“三权”转让的市场范围

随着中国市场经济体制的不断完善和发展,农村集体经济组织只有面向市场,参与市场竞争,才有可能发展壮大。开放的农村需要开放的思维,要敢于打破禁锢,发挥市场在农村资源配置中的决定性作用。只有拆掉农村的“围墙”,才能提高农村经济组织的效率,农民的收益才会改善。土地承包经营权的转让、宅基地使用权的转让和农村集体资产股权的转让都要突破本村或本集体经济组织内部的限制,“尤其要允许城市居民在严格限定的条件下下乡流转农民的土地财产权”<sup>[7]</sup>。向市场要价格,让市场给集体经济组织估值。

### (五) 以第二轮承包到期为节点完成相关改革

由于全国大部分地区第二轮承包期在2027年或2028年到期,面临签署新一轮承包合同的问题。特别是以后将实行家庭承包经营制长久不变,可以预见,新一轮承包所面临的难度更大,交易成本更高。为了避免这种情况的发生,应该加快农村产权

制度改革的进程,第二轮承包期到期之前,完成农村土地确权、登记、颁证工作,完成农村集体经济组织产权股份量化到人工作。按照集体经济组织成员资格认定办法和集体经济有效实现形式,完成集体经济组织成员权、农村社区成员权认定。以确权时点固化成员权资格,保护成员的集体财产权和收益分配权。通过建立农村产权流转交易市场,推动农村产权流转交易。下一轮承包以当时所拥有的权益大小为基准,签署长期承包合同<sup>[4]</sup>。

(六) 通过立法、修法、出台政策来维护进城落户农民的“三权”并引导其依法自愿有偿转让

1. 通过立法确定集体经济组织的成员资格,有资格的成员可按照《村民委员会组织法》和《物权法》享有基于成员资格的土地承包经营权、宅基地使用权及集体收益分配权。

2. 修订相关法律、法规和政策条文。例如,1981年国务院下发的《关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》规定,分配给社员的宅基地,社员只有使用权,不准出租、买卖和擅自转让;2008年住房和城乡建设部发布的《房屋登记办法》规定,“申请农村村民住房所有权转移登记,受让人不属于房屋所在地农村集体经济组织成员的,除法律、法规另有规定外,房屋登记机构应当不予办理”。2014年11月中办、国办印发的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》指出,“以转让方式流转承包地的,原则上应在本集体经济组织成员之间进行”;2015年1月中办、国办联合下发后经全国人大常委会授权的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度改革试点工作的意见》提出,进城落户农民自愿有偿退出或转让宅基地要在本集体经济组织内部进行。

3. 中国正在进行户籍制度改革,建议修改《村民委员会组织法》第三章中按户籍对参加选举的村民进行分类的条款,改为按社区成员资格确认其是否享有选举权和被选举权。

4. 修改《农村土地承包法》第十五条与《土地管理法》第三章第十五条不一致的内容。建议将《农村土地承包法》第十五条改为“家庭承包的承包方可以是本集体经济组织的成员,也可以是本集体经济组织以外的居民,且土地承包合同生效后,自动取得集体经济组织成员权”。

5. 修订《农村土地承包法》第二十六条中对迁入小城镇落户和迁入设区市的不同对待,建议改为“承包期内,承包方全家迁入城市落户的,应当按照承包方的意愿,保留其土地承包经营权或允许其依

法进行土地承包经营权流转”。

[参 考 文 献]

[1]中国社会科学院农村发展研究所“农村集体产权制度改革研究”课题组 张晓山. 关于农村集体产权制度改革的几个理论与政策问题[J]. 中国农村经济 2015(2).  
[2]耿卓. 农民土地财产权保护的观念转变及其立法回应——以农村集体经济有效实现为视角[J]. 法学研究, 2014(5).  
[3]黄延信. 发展农村集体经济的几个问题[J]. 农业经济

问题 2015(7).

[4]任常青 等. 中国城镇化进程中农民“三权”转让问题研究[J]. 价格理论与实践 2016(5).  
[5]黄延信 等. 对农村集体产权制度改革若干问题的思考[J]. 农业经济问题 2014(4).  
[6]刘守英. 中国城乡二元土地制度的特征、问题与改革[J]. 国际经济评论 2014(3).  
[7]郭晓鸣 张克俊. 让农民带着“土地财产权”进城[J]. 农业经济问题 2013(7).

## Research on Migrant Farmer's Rural Property Rights

REN Chang - qing

(Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract:** The amount of migrant farmers is getting more and more as the rapid process of urbanization. Population flows from rural areas to the city, their rural property rights are not flowing with them. To maintain migrant farmers' rural land contract rights, the use right of homestead land and the right of collective income distribution in rural areas, the prerequisite is to empower these rights to the farmers. By empowering farmers' economic right, political right and social right separately, to innovate the implementation path of rural collective economic system. By quantifying farmers' rural property rights to individual, to encourage farmers trade their property rights in an extended market. To support and to guide migrant farmers trading their rural property rights in accordance with the law, to increase their assets revenue and to improve the quality of urbanization.

**Key Words:** migrant farmer; three kinds of rural property rights; rural collective economic organization; membership rights and interests

[责任编辑、校对:王月霞]