

集体土地用益物权农户主体问题研究

申惠文

(郑州大学 法学院 河南 郑州 450001)

摘要: 农户是土地承包经营权和宅基地使用权的权利主体,是我国目前农村集体土地产权的典型特征。农户作为集体土地用益物权主体,是传统家文化观念的阶段性表达,是社会主义观念的阶段性表达。随着农村土地三权分置改革的推进,“农户”的涵义越来越不确定,“农民户”、“农业户”和“农村户”发生了分离。农户作为集体土地用益物权主体,不能满足农户成员土地权益保护的新要求,与现代民事法律体系存在逻辑的悖论。中国特色社会主义进入新时代,要根据社会主义核心价值观的新要求,逐步固化农村承包经营户和农村宅基地使用户的成员,逐步将农户主体变革为农民个体,重塑国家、集体和成员的法律关系。

关键词: 农户;农村承包经营户;农村宅基地使用户;承包地三权分置;宅基地三权分置

中图分类号: DF45 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-3933(2020)02-0151-12

The Legal Dilemma of Peasant Household as the Subject of Usufructuary Right of Collective Land

SHEN Hui-wen

(Law School, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: The Peasant Household, as the subject of land contractual operation right and right to use of homestead, is a typical characteristic of rural collective land property rights in China. As the subject of usufructuary right of collective land, peasant household is the inheritance and development of the values of the traditional Chinese community and the concentrated expression of the socialist values with Chinese characteristics. As the subject of collective land usufructuary right, Peasant Household can't be

收稿日期: 2019-11-05

基金项目: 国家社科基金重大项目《新时代中国特色土地管理法律制度完善研究》(18ZDA152)

作者简介: 申惠文(1981-),男,河南社旗人,郑州大学法学院副教授,郑州大学私法研究中心研究员,研究方向:民商法学。

integrated into the modern legal system shaped by individualism culture. From the perspective of normative jurisprudence, the subject should be transformed into individual farmer, and the legal relationship between the country, the collective and its members should be reshaped in the institutional design at the top level. From the perspective of legal politics, members of rural contracted household should be gradually solidified, and members of household with the right to use homestead should be gradually solidified as a gradual institutional change.

Key words: peasant household; rural contracted household; household with the right to use rural homestead; the separation of three rights of the contracted farm land; the separation of three rights of the rural homestead.

家是什么,来自何处,又要走向何处,是被反复追问的哲理话题。中国的家庭与国外的家庭有何异同,农村的家庭与城市的家庭有何异同,是被经常提及的学术问题。目前我国农村集体土地实行家庭承包经营,农户是土地承包经营权的主体。农村村民一户只能拥有一处宅基地,农户是宅基地使用权的主体。农户作为集体土地用益物权主体,是我国目前农村集体土地产权的重要特征。目前学术界对集体土地产权改革的研究,更多关注农户外部的法律关系,关注农村土地能否流转及流转的限度,而较少关注农户内部的法律关系,较少关注与农户相关的制度群问题。目前中央的改革政策是,在维护农户作为集体土地用益物权主体的前提下,推进承包地的三权分置改革和宅基地的三权分置改革。学术界紧跟中央改革政策,围绕农村土地三权分置改革发表了大量论著,努力构建农村土地的权利体系和规范体系。然而,农村土地三权分置改革仅仅关注权利类型的创新,而较少关注权利主体的变革。农户作为集体土地用益物权主体,历史、现实和未来纠缠在一起,理念、规范和生活交织在一起,实在、实然和应然交汇在一起。该制度要不要变革、如何变革,需要条分缕析,需要科学对待。为此,本文从历史溯源、实然存在、价值追求和规范体系等方面,剖析农户作为集体土地用益物权主体的法律困境,在此基础上提出未来制度变革的方向和路径。

一、农户作为集体土地用益物权主体的历史溯源

农户作为集体土地用益物权主体,来自何处,走向何处,必须进行历史的追问。考察户在中国文明中的地位,考察家庭在世界文明中的地位,有助于更好看待今天的问题,把握制度沿革的历史规律。农户作为集体土地用益物权主体,产生于特定时代,服务于特定时代的法学命题。中国特色社会主义进入新时代,中国特色社会主义法治进入新时代。农户作为集体土地用益物权主体,需要制度变革。

(一) 家庭作为民事主体的历史分析

法学家是法律知识的生产者,也是法学知识的批判者。学术研究需要更多采用“知识——法学”的研究范式,反思和批判支配中国法学发展的知识类型^[1]。个体是西方现代法学话语体系的核心概念,家庭是个体的组合体,并不具有独立的存​​在意义。基于历史文化因素,中国人对家庭有一种特别的情感。个人本位的西方话语体系,无法解释中国传统社会中的“家”和“家族”。从法学发生学的角度看,在西方社会,家长或家父是民事主体,而家庭不

是民事主体。而在中国传统社会,家庭是民事主体,家长只是家庭的代表人和管理人。东西方的地理文化环境差异,导致中西方对家庭功能认识的差异和制度设计的不同。

以古希腊文明为源头的西方社会,在很长的时期内,家父是民事主体,家庭并不是民事主体,家父吸收了家子的人格。古希腊土地贫瘠,多岩石而缺水,希腊半岛可耕地不足20%;土地对于希腊人而言并非农耕,主要功能是畜牧^[2]。这些地理环境某种程度塑造了以海洋为依托的古希腊文明,航海条件比较优越,简单商品经济比较发达。罗马法的效力只能及于家父,家父是民事主体,家子的人格被家父所吸收^[3]。随着西方近现代启蒙运动的发展,家庭成员平等的观念逐步得到了社会的普遍认可。家父权逐步削弱,家子独立地位逐步得到承认,只有家父作为民事主体的时代不复存在。家子和奴隶逐步走向独立,自然人逐步成为民事主体,自然法思想取得支配地位。1804年颁布的《法国民法典》,高举反封建大旗,确立了人人平等的原则。1896年颁布的《德国民法典》规定的民事主体是“自然人”和“法人”,没有规定家庭财产制,只规定了夫妻财产制。随后颁布的《瑞士民法典》和《意大利民法典》等虽然规定了“家庭”或“家庭财产制”等,但同样没有将“家庭”作为民事主体,只是将家庭作为亲属的共同体。

中国古代是以农立国,国家和社会的基本单位是农户,而不是个人。地理封闭性、季候农业、水旱灾害频发、北方游牧民族的威胁等环境,决定了古代中国人的物质和物质文化生活样式^[4]。这种农业往往需要“靠天吃饭”,“靠天收成”,“顺从天命”,需要经过耕细作,需要农业生产经验,需要维护家长权威,需要将家庭作为共同体。在很长的时期内,家庭民事主体存在,家长作为家庭的对外代表,总管家庭内部事务。传统中国不仅有家庭的概念,还产生了作为国家管理单位的户。户是中国古代社会为了掌握人口、财产,征收赋役,以家庭为基础而构建的,具有法律属性的最基本的单位^[5]。中国传统社会中,以家长为代表进行民事活动的户的法律地位始终未曾动摇。不管是秦汉之前的宗法制大家庭,还是秦汉时期的核心家庭,还是唐朝时期多代同居的大家庭,亦或者宋元明清时期逐步小型化的大家庭,均是强调家庭共同体的利益。典型的传统立法是《唐律疏议·户婚》,该法严禁祖父母、父母在世子孙“别籍异财”的行为。随着中国近代化进程的发展,个人独立意识和男女平等意识逐步被民众所认可,以家庭为民事主体的传统制度逐步被瓦解。1931年颁布的《中华民国民法》第1122-1127条等,虽然规定了家的定义、家长的产生、家长的权利和义务、已婚家属的分家权等,但整体上全面移植了西方的夫妻财产制,将亲属分为血亲、姻亲、配偶等。1950年颁布的《中华人民共和国婚姻法》规定了家庭财产,1980年颁布的《中华人民共和国婚姻法》将家庭财产制修改为夫妻财产制。这实际上从一般法的角度,取消了家庭作为财产的主体。这标志着长期延续的家庭财产制,首次在国家制定法层面,没有予以制度化的认可。然而,这并不意味着家庭财产制的消灭,作为一种习惯,作为一种文化,会以各种方式长期存续。在一些特殊的领域,家庭仍然是实践中的权利主体,如经济适用房的分配等。

(二) 农户作为集体土地用益物权主体的历史分析

农户作为土地承包经营权主体,是自发形成的社会秩序。1961年至1962年,安徽省农

村包产到户的社队高达 80% ,贵州省高达 40% ,估计全国达到 20%^[6]。自从 20 世纪 70 年代末 ,一些地方突破法律 and 政策的限制 ,实行土地承包经营。至 1983 年 ,全国农村实行联产承包责任制的生产队占生产队总数的 99.5% ,实行包干到户的占生产队总数的 97.8%^[7]。1986 年颁布的《民法通则》采用了“农村承包经营户”的概念 ,2002 年颁布的《农村土地承包法》采用了“农户”的概念。2017 年颁布的《民法总则》既采用了“农村承包经营户”的概念 ,也采用了“农户”的概念。农户是土地承包经营权主体 ,是中国目前农地产权体系的重要特征。从历史沿革看 ,由“包产大户”到“包干到户” ,由“家庭联产承包责任制”到“家庭承包为基础的、统分结合的双层经营体制” ,采用的是自下而上的渐进式改革模式。家庭承包经营来源于改革实践的需求 ,国家的政策和法律只是对改革实践的阶段性认可。从某种意义上 ,家庭承包经营并不是国家顶层的制度设计。家庭承包经营产生于有计划的商品经济时代 ,产生于温饱还没有解决的改革开放初期。改革采取摸着石头过河的模式 ,立法也是采取摸着石头过河的模式。2017 年 ,党的十九大报告提出 ,中国特色社会主义进入了新时代。在全面深化改革、全面建成小康社会的新时代 ,在由站起来、富起来到强起来的新时代 ,要重新审视家庭在法律体系中的地位 ,重新审视家庭承包经营制度的利弊得失。

农户作为宅基地使用权主体 ,某种程度上也是一种自发形成的社会秩序。1963 年颁布的《中共中央关于对各地社员宅基地问题作一些补充的通知》 ,就确立了农户作为宅基地使用权的主体。1978 年 12 月党的十一次中央委员会通过的《农村人民公社工作条例(试行草案)》规定 ,宅基地一律不能出租、买卖 ,农民的合法房屋永远归农民所有。1986 年全国人大常委会颁布的《土地管理法》规定了宅基地制度 ,但没有明确一户一宅制度 ,只是笼统规定为“出卖、出租住房后再申请宅基地的 ,不予批准” ,同时允许城镇居民取得宅基地。1998 年修改后的《土地管理法》第 62 条第 1 款规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地” ,首次从立法层面确立了农户作为宅基地使用权的主体 ,同时取消了城镇居民可以取得宅基地使用权的相关规定。1988 年之前全国立法虽然没有明确农村村民一户一宅 ,但受制于当时的社会经济文化状况 ,一户一宅仍然是主流的宅基地利用方式。究其原因 ,农村村民一家一户构成的村落 ,是传统家文化的重要物质载体。农户作为宅基地使用权主体 ,不同于农户作为土地承包经营权主体 ,前者是非经营性主体 ,后者是经营性主体。因此 ,立法只是明确规定了农村承包经营户 ,而没有明确规定农村宅基地使用户。农户作为宅基地使用权的主体 ,同样不是顶层的制度设计 ,同样是改革实践的阶段性认可。随着时代的变迁 ,要重新审视宅基地使用权主体制度 ,要重新审视一户一宅制度的利弊得失。

二、农户作为集体土地用益物权主体的实然存在

从法律规范的角度看 ,农户是农村集体土地用益物权的权利主体。从社会生活的角度看 ,农户作为集体土地用益物权主体 ,并不是唯一的实然存在。随着社会的变迁 ,新型农业经营主体和新型宅基地使用权利用主体 ,逐步走向历史的舞台。由于农村土地资源的有限性 ,农户成员要求分割土地承包经营权和宅基地使用权的纠纷越来越多 ,农户成员资格的认定成为司法实践中的疑难问题。

(一) 农户作为集体土地用益物权主体的实然状况

截至2016年年底,全国约有2.3亿承包农户,承包经营集体耕地面积约13.42亿亩,户均约5.8亩^[8]。截至2016年年底,农村土地经营权流转的面积达到4.7亿亩,占整个二轮承包面积的35.1%,2.3亿农户中有7000万农户,已经不再直接经营其承包的全部或部分土地^[9]。2016年我国农民工数量为2.8亿,外出农民工数量为1.7亿,且每年均在增长^[10]。截至2017年年底,家庭农场数量已超过87.7万户;工商部门登记的农民专业合作社达到201.7万余家,入社农户近1.2亿户,约占全国农户总数的48.1%^[11]。随着农村承包地三权分置改革的推进,超过1/3的农户将承包地流转给他人经营,近一半的农户加入了农民专业合作社,农户既承包又经营的情形越来越少。

我国目前约有9万平方公里的城镇建设用地,19万平方公里的农村建设用地,其中宅基地约占13万平方公里,约占农村建设用地的70%^[12]。截至2016年底,99.5%的农户拥有自己的住房,其中拥有1处、2处和3处住房的农户所占比重分别为87.0%、11.6%和0.9%,购买商品房的农户占全部农户的8.7%^[13]。这表明农村一户一宅法律制度,基本符合社会发展的需要,在保障农户最基本居住权方面作出了重大的贡献。然而,根据国家自然资源部等部门的统计,2016年全国至少有3000万亩宅基地和7000万套农房处于闲置状态^[14]。截至2013年年底,全国小产权房的面积超过66亿平方米,大致8000多万的居住者^[15]。

(二) 农户作为集体土地用益物权主体的政策突破

农村承包经营户是为了摆脱计划经济体制僵化而产生的群众自发性制度创新,并不是市场在资源配置中起决定性作用的顶层制度设计。农村家庭和农村集体经济组织在有计划的商品经济中发挥着重要的经济功能,而这也正是农村承包经营户得以存在的经济基础。然而在市场决定作用的顶层制度设计中,农村承包经营户向新型农业经营主体转型,具有历史的必然性。改革开放初期,小块土地是农村家庭的命根子,整个家庭的生产、生活和交往都围绕着小块土地进行。随着改革的推进,农户可以不从事农业生产,流转土地经营权,“经营”名存实亡。农户不仅不缴纳土地承包费,而且国家还要给予农业补贴,“承包”的法律规范意义丧失。从农村承包经营户到新型农业经营主体,是改革开放以来农村土地制度的第二次重大变迁。家庭成员因出生、死亡、结婚、离婚、收养等不断变化,农村承包经营户的成员,是否随之发生变化,存在较大的争议。根据中国裁判文书网,不支持农户成员分割土地承包经营权的裁判文书数量,要远大于支持分割的数量。不支持分割的重要理由是,农户是土地承包经营权的主体,农户成员不享有确定的份额权益。司法政策导向是逐步允许农户成员分割土地承包经营权,至于民事诉讼救济,还是行政诉讼救济,还需要实践进一步探索。一些法院积极参与国家治理,将社会发展的新需求,融入法律的解释适用中,支持农户成员分割土地承包经营权的利益诉求,取得了较好的社会效果。

立法没有采用“农村宅基地使用户”的概念,而是采用了“农村村民一户只能拥有一处宅基地”的表达。很多地方立法规定,外来人口落户本村,并不当然成为有权申请宅基地的“农村村民”。中央改革政策是,进城落户的“农村村民”,并不丧失原有的宅基地。一户一宅只

是一种理想的状态,各种例外是无法避免的。先分户后分宅基地,将分户作为分宅基地的前提,将会形成有户而无宅基地的情形,造成事实上的多户一宅。先分宅基地后分户,将分宅基地作为分户的前提,将会形成有宅基地而五户的情形,造成事实上的一户多宅。在农村生活逻辑中,“一户”往往以男性为中心,从夫居的传统文化在农村影响深远,宅基地只分配给男性。立法只规定了“一宅”的最高标准,而没有规定“一宅”最低标准。随着改革的推进,农村村民一户一宅模式已经无法适应新情况。其一,多农村没有闲置的建设用地,落实一户一宅的制度,变得更加困难。其二,宅基地的利益结构发生改变,宅基地在满足自身居住的条件下,可以建造房屋对外出租,可以作为家庭副业的生产经营场所,可以作为乡村旅游的主要场所。其三,宅基地集中利用、节约化利用成为共识,实行农民公寓安置成为新趋势。其四,宅基地使用权的权利性质可以发生变化,宅基地可以复垦为耕地,成为土地承包经营权的客体。因此,宅基地使用权不限于农户自身的居住,收益权能越来越突出,某种程度改变了农村村民一户一宅制度的预期。实践中,发生一户多宅、多户一宅、有户无宅、有宅无户等情形越来越多,农民个体宅基地权益分配不公平的问题突出。

三、农户作为集体土地用益物权主体的价值追求

农户作为集体土地用益物权主体,是重家族、重血缘、重伦理的集中反映,是传统共同体价值观的阶段性表达。农户作为集体土地用益物权主体,是农民、集体和国家关系的连接点,是中国社会主义观念的阶段性表达。2012年党的十八大报告首次提出了社会主义核心价值观,2017年颁布的《民法总则》将弘扬社会主义核心价值观作为立法目的。在此背景下,需要进一步反思农户作为集体土地用益物权主体的价值追求,回应社会主义核心价值观的新要求。

(一) 中国传统家文化观念的阶段性表达

在中国传统社会,实行家国同构的治理模式,追求共同体的价值。家庭作为民事主体存在,家长作为家庭的对外代表,总管家庭内部事务。国家通过家长治理社会,家长承担着管理家庭成员、稳定家庭秩序的职责。“修身、齐家、治国、平天下”,一直是中国知识分子的价值目标。家是国的家,国是家的国。家国同构是中国人特有情感的表达,共同体的价值得到了普遍的认同与遵守。中国传统家庭实行同籍共财制度,家庭成员收入属于家庭共有,家长代表家庭行使家庭财产的处分权。户是中国传统社会以家庭为基础而构建的,是最基本的国家管理单位。因此,在中国传统话语框架下,户或者说农户是典型的民事主体。

农户作为集体土地用益物权主体,是传统家文化的集中反映,是家庭共同体价值观的阶段性表达。在现代化发展的进程中,家庭成为批判的对象,逐步丧失了昔日的光环,家庭成员的价值越来越受到推崇,逐步走向历史舞台。改革开放后,集体经济组织实行家庭承包经营权,实行农村村民一户一宅,是传统家庭伦理、家庭观念、家庭价值在农村社会的回归。家庭共同体强调家庭利益优先,家庭成员的利益让位于家庭利益。在不断强调中国梦的今天,回归传统法学话语逐步成为新的共识,强调家庭共同体的价值,具有重大的现实意义。

(二) 中国社会主义观念的阶段性表达

农户作为集体土地用益物权主体,是中国社会主义观念的阶段性表达,是社会主义土地公有制前提下的利益共享机制,是中国目前农村集体土地产权体系的重要特征。学术研究不能从“政治挂帅”的极端,走向“不谈政治”的极端。坚持土地公有制性质不能改变,是农村土地改革的政治底线。以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制,是农村集体经济主要和有效的实现形式。土地家庭承包经营是农村集体经营制度的核心,保护农户的土地承包经营权是民法的重要任务^[16]。农村村民一户一宅,是维护农村集体经济组织成员基本居住权实现的重要制度安排。农户作为集体土地用益物权主体,是国家治理农村的社会保障制度,是中国共产党兑现“耕者有其田、居者有其屋”政治承诺的重要方式。

应当从农民、农户、集体和国家的框架体系中,认识农户作为集体土地用益物权主体的科学涵义。农户成员不享有独立的土地权益,国家将土地承包经营权和宅基地使用权颁发给农户。农户成员只是基于家庭关系,对农户集体土地用益物权,享有法定的权益。这种权益依附于农户,不具有独立的法律意义,不能请求分割,不能转让或抵押。农户的集体土地用益物权本身也是受到限制的,不能自由处分。集体经济组织享有的土地所有权,也不是完整意义的的所有权,处分权能受到严格的限制。因此,中国集体土地产权结构,从规范层面看是清晰的,但从实然层面看是朦胧的。中国农村土地产权主体以农户为基本单位,以集体经济组织为中间层次,以国家为最高层次。国家通过集体经济组织治理国家,集体经济组织通过农户治理集体经济组织内部事务,农户通过家长权威或家庭伦理治理家庭内部事务。这种产权结构弱化了个体权益,强化农户、集体和国家等共同体权益,不符合西方经典产权理论的经典逻辑。然而,正是这种看似不合理的产权制度,避免了土地产权过度集中,实现了社会主义所追求的公平价值。

(三) 中国社会主义核心价值观的新要求

农户作为集体土地用益物权主体,随着经济社会的发展,面临着价值追求变革的挑战。十八大报告提出的社会主义核心价值观,在国家层面表现为富强、民主、文明和和谐,在社会层面表现为自由、平等、公正和法治,在公民层面表现为爱国、敬业、诚信和友善。明确将自由、平等和公正作为社会主义核心价值观的重要内容,具有重大的理论和实践意义。2018年5月,中共中央印发的《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》指出,要把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废全过程。市场在资源配置中起决定性作用的改革政策,是社会主义核心价值观的重要表现。基于传统社会主义观念,立法长期更多关注国家、集体、家庭等共同体的价值,较少关注个体的价值。农户作为集体土地用益物权主体,契合了中国传统家庭共同体观念和社会主义共同体观念。然而,家庭共同体观念在变迁,社会主义共同体观念在变迁。从实践看,农村家庭观念在发生变迁,家庭成员的利益越来越得到尊重,家庭成员的自由空间越来越大。农村土地的生存保障功能越来越弱化,社会发展功能越来越强化。农村土地的价值取向,要从关注公平转向更多关注效率。立法应当更多保护农户成员的个体利益,将自由和平等的价值追求,植入集体土地用益物权主体制度的顶层设计中。

四、农户作为集体土地用益物权主体的逻辑体系

家是自然形成的,户是国家运用权力构建的,农户是极具有中国特色的法律概念。以立户、分户、并户、绝户为核心的传统法律概念群,是农户作为集体土地用益物权主体的逻辑支撑。在现代法律体系中,户不是法律主体,农户更不是法律主体。农户作为权利主体,与其他民事法律制度存在逻辑体系上的悖论。

(一) 农户作为集体土地用益物权主体的规范核心

农户作为权利主体,需要以完善立户、分户、并户、绝户等制度为支撑。1958年颁布的《户口登记条例》,对此只是作出原则性的规定,而且一些内容已经远远落后于时代发展的要求。《物权法》《土地管理法》和《农村土地承包法》等法律,均没有对以农户为核心的概念群,作出明确的规定。实践中往往是由各个省的规范性文件予以规定,如2017年颁布的《安徽省户政管理工作规范》等。明确农户产生、变更和终止的具体规范,可以为土地承包经营权和宅基地使用权主体的变动,提供重要的前提和基础。然而,立法对此很难作出明确规定。因为农户既不是法人,也不是非法人组织,在现代法律体系很难准确定位。一方面,农户隶属于特定的集体经济组织,村民小组集体、村集体或者乡镇集体,具有地域共同体的性质。另一方面,农户是以家庭为基础,是婚姻和血缘的共同体。

“农户”中的“农”,有“农业”“农村”和“农民”三种不同的涵义,因此农户可以指农业家庭户,可以指农村家庭户,还可以指农民家庭户。农村承包经营户是典型的农业家庭户,农村宅基地使用户是典型的农村家庭户。农村家庭户是人口聚集的基本单位,是构成乡村社会的基本单位。作为共同居住的房屋以及宅基地,是家庭共同的财产,是农村家庭存在的物质基础。由于长期存在城乡二元的户籍制度,农村家庭户、农业家庭户、农民家庭户实践中往往是合一的。随着农村土地三权分置改革和户籍制度改革的推进,“农户”的涵义越来越不确定,“农民户”“农业户”和“农村户”发生了分离。2018年修改后的《农村土地承包法》删除了全家迁入城镇落户,集体收回土地承包经营权的相关条款。随着社会的发展和人口流动的加速,以户为单位的户口管理,需要转换为以人为单位的户口管理,为静态管理到动态管理提供了条件^[17]。随着中央改革政策的推进,农户中的“农民户”色彩逐步弱化,“农业户”和“农村户”色彩逐步强化。

(二) 农户作为集体土地用益物权主体的体系悖论

农户作为集体土地用益物权主体,与物权制度不协调,不能准确反映财产的归属状况。土地承包经营权和宅基地使用权登记的往往只是户主,而不登记家庭成员的具体名字。农户成员的权益没有登记在不动产登记簿中,当农户成员离开农村承包经营户和宅基地使用户时,权益难以得到有效的保护。2018年修改后的《农村土地承包法》第24条第2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。”该条规定一定程度上解决了农户成员土地权益的保护问题,但实践中很难操作。土地承包经营权长久不变,宅基地使用权也是无期限的。由于结婚、离婚、出生、死亡、升学和参军等原因,农户成员有增有减、有进有出。这些新情况很难及时有效反映在不动产登记簿中,使

不动产登记簿作为不动产权属主要证据的功能大打折扣。

农户作为集体土地用益物权主体,与债权制度不协调,因为农户很难对外签订合同,很难适应侵权责任承担的需要。与个体工商户不同,农户没有独立的名称,农户没有办法单独开设银行账户。农户出让一定期限的土地经营权,在宅基上建造房屋,对外出租宅基地上的房屋,往往是以户主或农户代表的身份签订。农户将土地经营权入股成立公司,也是将户主或农户代表作为股东。农户作为集体土地用益物权主体,很难适应权利救济的需要和侵权责任承担的需要。对于土地承包经营权和宅基地使用权被侵占、被妨害、被损害,农户能否作为原告提起诉讼,实践中的做法不一致。在农业生产经营过程中,或者在农村房屋建造过程中致人损害,农户能否作为被告,实践中的做法也不一致。实践中,农户作为原告的相对较多。即便是作为原告,也把农户代表人相关信息列上,便于代表农户接受被告的给付行为。农户作为被告的司法裁判案件非常少,这主要是农户没有独立的财产,只起诉农户,即使判决胜诉,也难以执行。

农户作为集体土地用益物权主体,与婚姻家庭制度存在冲突。我国现行婚姻家庭法只规定了夫妻财产,而没有规定家庭财产。家庭只是生活共同体,而不是生产的共同体。农户作为土地承包经营权主体和宅基地使用权主体,是在特别法领域,认同了家庭共有财产。这种家庭共有财产是建立的农村土地集体所有的基础上,与传统的家庭共有财产,具有很大的差别。这种家庭共有财产排除了当事人之间对份额的约定,也不能请求分割,强调农户的整体性。作为农村重要财产的承包地和宅基地,不能视为婚前个人财产,因结婚而加入农户的成员,自动享有相关的权益。只是随着观念的转变,承包地和宅基地的共有人有固化的趋势。

农户作为集体土地用益物权主体,与继承制度存在冲突。与农户相对应的是,立户、分户、并户、绝户等概念群。农户是权利主体,而继承的前提是个人财产,因此农户的财产不会发生继承的问题。随着土地承包期限再延长30年政策和法律的落地,土地承包经营权不能继承引发的问题越来越多。从理论上将土地承包经营权界定为承包人共同共有,允许继承,有利于相关纠纷的解决^[18]。《继承法》规定房屋是可以继承的,立法认可农村房屋的财产价值。然而,继承人只获得房屋所有权,不能获得宅基地使用权,不符合房地一体的法律规定。目前正在推进的农村土地三权分置改革,并不能解决农户成员土地权益的代际传承问题。

五、农户作为集体土地用益物权的未来变革

从有计划的商品经济到市场在资源配置中决定性作用,农户作为权利主体的社会基础逐步减弱。长远来看,应当秉持个体主义制度构建的理念,逐步将农户的权利主体转变为农户成员的权利主体,让个体与集体直接对接,让个体与国家直接对接,重塑国家、集体和个体的法律关系。基于制度变革的惯性,短期内仍然要维持农户作为集体土地用益物权主体的法律地位,但逐步弱化户籍在认定农户成员资格上的作用,逐步认可农户成员资格固化的发展趋势。

(一) 农户作为集体土地用益物权主体的制度变革

根据中央改革部署,要在保障农户承包权基础上,推进承包地三权分置改革,保障新型

农业经营主体的土地经营权。要在保障农户资格权基础上,推进宅基地三权分置改革,保障社会主体对宅基地的利用权。农村土地三权分置改革,是在确保农户集体土地用益物权的基础上,让非农户成员获得对承包地和宅基地在一定期限一定范围的利用权,突显农村土地资源市场化配置的重大意义。这种改革思路,是在现有制度框架进行的修改和完善,具有较强的科学性和可行性。然而,这种改革思路,并不是终局的顶层制度设计,只能解决农户土地权益流转的问题,而不能解决农户内部的土地权益分配问题。

随着改革的推进,集体经济组织成员固化的趋势越来越明显,农村承包经营户成员和农村宅基地使用权户成员固化的趋势也越来越明显。第二轮农村土地承包到期后,再延包30年,60年的承包期,涉及两代或多代人的权益。宅基地使用权是没有期限的,同样涉及代际的权益配置问题。因此,从司法政策考虑,应当对分户采取扩张解释,逐步允许农户成员分割土地承包经营权和宅基地使用权,让司法权参与社会改革。从立法导向看,应当逐步将农户的权利主体转变为农户成员的权利主体,让个体与集体直接对接,让个体与国家直接对接,重塑国家、集体和个体的法律关系。从具体操作看,农户成员可以根据自愿达成的协议或法院的判决书,向登记机关申请向农户权利主体,变更为农户成员,并标注具体的份额。在较长时期内,农户主体和农户成员主体共存,渐进式推进社会变革。

囿于民法典编纂的日期表,囿于农村土地改革还在探索中,在现行法基础上进行局部的修改和完善,成为立法目前较为现实的选择。未来土地立法应当借鉴民法典编纂的理念,整合现有的立法资源,分别起草《土地权利法》和《土地监管法》,推进土地法律规范体系的现代化。也可以考虑,目前将土地权利法一分为二,分别起草农用地权利法与建设用地权利法。在《农村土地承包法》基础上,按照城乡一体化要求,起草《农地权利法》,将“土地承包经营权”更名为“农地使用权”,创设新型用益物权“农地耕作权”。在国务院颁布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》基础上,按照集体建设用地可以入市的政策要求,起草《建设用地权利法》。宅基地三权分置改革宜采取宅基地用途转变的方式,农户有条件退出宅基地使用权,由集体经济组织统一出让,社会主体获得建设用地使用权。分别起草和制定《农地权利法》和《建设用地权利法》,也只是中期的改革目标。从长远看,应当起草和制定《土地权利法》,明确将农户主体变革为农民个体,明确取消权利主体的户籍限制,明确权利可以分割和继承等。

(二) 农户作为集体土地用益物权主体的价值坚守

中国的本源性传统和基础性制度是家户制,这种独特的传统构成了中国农村发展的制度底色^[19]。有学者指出,立法应当顺应现实的需要,赋予家庭以民事主体,明确家庭与个体的法律关系,既保护家庭的整体利益,也保护家庭成员的个人利益^[20]。对此,本文并不赞同,时代在发生变化,家庭的社会价值可以维系,但其法律主体地位没有必要坚守,也很难重新建构。推进国家治理能力现代化,意味着从家国传统向现代治理的转型,从家国二元转变为国家、社会和公民的三元的转型,继而从传统的礼法之治迈向现代法治^[21]。现代社会中的家庭,不再是生产的共同体,仅仅是生活的共同体。让农户成为集体土地用益物权主体,让家

庭承担家庭成员权益分配的重任,是现代家庭不能承受之重。在现代民事权利主体体系中,家庭已经不再作为民事权利主体。农户作为集体土地用益物权主体,也只是阶段性的存续。在农户成员不断提起的分割土地承包经营权和宅基地使用权的诉讼中,法院基于政治和政策的考虑,予以某种程度的认可。这某种程度上背离了法律文本,会造成事实上家庭成员对土地权益按份共有的情形。

“家庭农场”和“户有所居”等具有标杆性的新概念,充分尊重了中国传统家文化,又充分反映了新时代中国特色社会发展的新要求。农村承包经营户制度不能适应现代化农业发展的要求,中央提出承包地三权分置改革,发展家庭农场等新型农业经营主体,极具有战略发展的意义。家庭农场以家庭为核心开展经营活动,有利于目标一致、迅速决策,契合了传统家文化特质。国家要重点发展家庭农场,要实现规模化经营,但也不能过度规模化,避免产生各种社会问题。从农村承包经营户到家庭农场,既继承和发展了家庭共同体文化的优势,也契合了社会主义公平价值观念。家庭农场是按照现代法律规范构建的新型农业经营主体,表现形式为个人独资企业、合伙和有限公司等。农村宅基地使用权户制度不能满足建设用地集约化利用的发展趋势,中央提出宅基地三权分置改革,同样具有战略发展的意义。在改革实践中,一些地方弱化一户一宅,强调一户一房,强调农户基本居住权的保障,强调宅基地的集约化利用,得到了中央的大力支持。2018年中央一号文件明确规定,严格禁止利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆,为宅基地三权分置改革圈定了制度边界。宅基地制度改革的长期目标是,适时取消农村村民一户一宅制度,逐步实现“增人不增宅基地,减人不减宅基地”,逐步从“一户一宅”过渡到“一户一房”。2019年修改后的《土地管理法》第62条,强调要“保障农村村民实现户有所居”、“鼓励……盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”,就是改革利益诉求的重要立法回应。总之,农户作为集体土地用益物权主体,会随着时代的发展发生变化,但充分发挥家庭在国家治理中的作用没有改变,保证社会最低限度的公平,避免财富过度集中的价值追求没有改变。

结语

中国农村土地制度的改革,是坚持和完善社会主义的重要一环,是推进国家治理能力和治理体系现代化的重要组成部分。目前中国农村土地产权主体是朦胧的,农户、集体经济组织和国家均享有某种意义上的产权。乡村振兴战略的有效实施,需要系统的制度供给保障,而土地制度供给是制度保障体系的关键^[22]。农户作为集体土地用益物权主体,产生于特定时代,并不是顶层的制度设计。农户作为集体土地用益物权主体,是传统家文化观念的阶段性表达,是社会主义观念的阶段性表达。中国特色社会主义进入新时代,农户作为集体土地用益物权主体,从长远角度考虑,应当进行制度变革。从规范法学的角度看,土地承包经营权和宅基地使用权应当按照财产法原理进行塑造,逐步将农户的法律主体变革为农民个体。从法政治学的角度,农户作为集体土地用益物权主体,是社会主义观念的阶段性表达,是集体公有制经济的阶段性实现方式。将农户主体变革为农民个体,不仅仅是一场家庭法律观念变革,更是一场国家政治理念的变革。《民法总则》继受《民法通则》创设的农村承包经营

户概念,并作适当的修改,是一种比较务实的立法选择。2019年修改后《土地管理法》,只是对农村村民一户一宅制度作出了适当的修改,同样是一种比较务实的立法选择。制度的变迁是缓慢的,特别是对于中国人情有独钟的家庭制度。随着承包地三权分置改革和宅基地三权分置改革的共同推进,“农户”的涵义越来越不确定,“农民户”“农业户”和“农村户”分离现象更为突出。农户作为集体土地用益物权主体,不能满足农户成员土地权益保护的新要求,与现代民事法律体系存在逻辑的悖论。要根据社会主义核心价值观的新要求,根据国家治理能力和治理体系现代化的新要求,更新集体土地产权观念,更多强调自由和平等的价值追求,更多强调农民个体权益的保护,逐步固化集体经济组织成员,逐步固化农村承包经营户和农村宅基地使用户的成员,逐步允许农户成员分割土地承包经营权和宅基地使用权。

参考文献:

- [1] 邓正来. 中国法学向何处去·第二版[M]. 商务印书馆 2011. 1.
- [2] 肖厚国. 古希腊社会的家庭及财产[M]. 法律出版社 2014. 58.
- [3] 周枬. 罗马法原论·上册[M]. 商务印书馆 2009. 152.
- [4] 曾宪义, 马小红. 礼与法: 中国传统法律文化总论[M]. 中国人民大学出版社 2012. 25.
- [5] 赵晓耕. 身份与契约: 中国传统民事法律形态[M]. 中国人民大学出版社 2012. 377.
- [6] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾[M]. 中共中央党校出版社, 1993. 1078.
- [7] 当代中国丛书编委会. 当代中国的农业[M]. 当代中国出版社, 1992. 217.
- [8] 《民法总则立法背景与观点全集》编写组. 民法总则立法背景与观点全集[M]. 法律出版社 2017. 552.
- [9] 超八成承包地有了“身份证”, 土地流转迎利好[N]. 经济观察报 2017-12-03.
- [10] 许倩. 宅基地“三权分置”大逻辑: 土地与人口流动集聚的新配合[N]. 中国房地产报 2018-01-22.
- [11] 王瑞贺. 中华人民共和国农民专业合作社法释义[M]. 法律出版社 2018. 3.
- [12] 楼明月. 为实施乡村振兴战略提供顶层制度设计样本——义乌宅基地“三权分置”写进中央1号文件[N]. 金华日报 2018-02-07.
- [13] 宁吉喆. “三农”发展举世瞩目, 乡村振兴任重道远——第三次全国农业普查结果显示“三农”发生历史性变革[N]. 中国农村经营管理 2017-12-14.
- [14] 解读湖北省农村宅基地“三权分置”试点方案[N]. 湖北日报 2018-08-16.
- [15] 中国小产权房面积逾66亿平米, 巨大体量致清理难[N]. 南方都市报 2014-01-13.
- [16] 贾东明. 《中华人民共和国民法总则》解释与适用[M]. 人民法院出版社 2017. 123.
- [17] 黄彤. 户籍改革与农地权利联动机制研究[M]. 浙江大学出版社 2015. 65.
- [18] 袁震. 论“户”的主体构造及相关土地承包经营权益冲突[J]. 河北法学 2013 (9).
- [19] 徐勇. 中国农户制度传统与农村发展道理——以俄国、印度的村社传统为参照[J]. 中国社会科学, 2013 (8).
- [20] 肖立梅. 家庭的民事主体地位研究[J]. 河北法学 2009 (3).
- [21] 刘毅. 家国传统与治理转型[J]. 中共中央党校学报 2017 (1).
- [22] 兰红燕. 乡村振兴视域下的农村集体土地法律制度完善[J]. 河北法学 2019 (4).

(全文共 14 299 字)