

农村出身的体制内工作人员土地权益问题研究

刘灵辉

摘要:农村出身的体制内工作人员可能面临承包地被收回以及二轮延包资格丧失的可能性,这主要是因为农村出身的体制内工作人员收入优渥导致其不再需要土地的保障性功能,且他们的集体经济组织成员资格遭受质疑。农村出身的体制内工作人员具有特殊的身份属性和职业属性,且涉及的人员数量较多,如果不能妥善处理这类人员的土地权益问题,不仅可能形成反向激励,损害其土地合法权益,还可能导致土地资源的社会保障功能在城乡贫富人群之间的错配,进而影响共同富裕的实现以及社会和谐与稳定。故而,首先,在精细分类的基础上依法依规科学界定农村出身的体制内工作人员的集体成员资格;其次,保障农村出身的体制内工作人员在土地承包期内的土地权益不被收回或侵害;再次,妥善认定农村出身的体制内工作人员是否享有二轮延包资格;最后,完善土地退出机制,鼓励农村出身的体制内工作人员自愿有序退出承包地。

关键词:农村出身;体制内工作人员;承包地;二轮延包资格;集体成员资格

中图分类号: F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)01-0049-08

根据就业单位的所有制类型,可以将其划分为“体制内单位”和“体制外单位”。体制内单位是指产权属国家所有的单位组织,包括行政机关、事业单位和国有企业;体制外单位则指产权属私人或集体所有的组织,包括私营企业、外资企业或社会组织等^[1]。农村出身的体制内工作人员主要包括:第一,在高校毕业后,通过统一的招录考试、选调、人才引进等途径进入党政机关、事业单位和国有企业等体制内单位工作的农村籍大学生;第二,符合2024年9月1日起施行的《退役军人安置条例》等相关规定,安排工作到党政机关、事业单位和国有企业等体制内单位工作的农村籍退役军人。虽然农村出身的体制内工作人员出生在农村、起初是农民,但如今他们已端着令人羡慕的“铁饭碗”,拥有国家财政支付的稳定且优渥的工资收入,并享受养老、医疗、失

业等全面的社会保障。那么,在家庭联产承包责任制下,针对农村出身的体制内工作人员这一特殊群体,就有几个亟待回应的现实问题:第一,这些人员是否还属于集体经济组织成员?第二,如果这些人员在二轮承包时分配获得了承包地,那么,他们已分得的承包地是应被收回还是继续保留?第三,随着2027年左右第二轮土地承包到期的高峰期临近,这些人员是否享有二轮延包资格?第四,农村出身的体制内工作人员凭借其身份地位以及收入待遇等很可能带动整个家庭进城,这会使其原所在农户成为进城农户,如何保障由此产生的进城农户的土地合法权益?

由于农村出身的体制内工作人员具有特殊的职业属性和身份特征,并且这些人员人数相对众多,据测算,在2020年,仅农村籍大学生就有564万人进

收稿日期: 2024-08-07

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);四川省哲学社会科学基金重点项目“四川撂荒耕地空间格局及分类利用研究”(SCJJ23ND44);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“技术驱动与治理变革:区块链与农村土地规模化流转的结合创新研究”(2021FRJHZD002)。

作者简介:刘灵辉,男,电子科技大学公共管理学院教授、博士生导师(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)。

入国家机关等体制内单位工作^[2]。同时,党的二十大报告以及2023年中央一号文件均提出:“保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让。”2024年7月党的二十届三中全会做出的《关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》再次指出:“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。”由此可见,党和国家非常关注进城农户土地权益保护问题。

综合上述因素,对农村出身的体制内工作人员的相关土地权益的处置需要更加谨慎,既要避免形成反向激励,出现“通过努力考取公务员或科技人员反而比未考取的社员更容易丧失产权”的不公局面,也要避免出现因收回这部分公职人员的土地进行重新分配可能造成土地制度不稳定的情况^[3]。然而,如果不收回这些人员的承包地,甚至继续让这些人员享有二轮延包资格,又难免引发“国家公务员等体制内工作人员继续占有农村土地是现今社会的极大不公”等社会舆论争议,甚至影响社会稳定。故而,本文深入探讨农村出身的体制内工作人员土地权益问题的表现形式,并深挖其背后的成因,进而提出针对性的对策建议,具有较高的理论价值和较强的现实意义。

一、研究进展及限度

在学术界,部分学者意识到农村出身的体制内工作人员可能面临着集体成员资格认定存在瑕疵、承包地应收回还是保留以及是否享有二轮延包资格等问题,并对此进行了相应的学术探讨。

首先,在集体成员资格的认定方面,有学者认为,考虑到特殊的历史环境,农村出身的体制内工作人员的集体成员资格可通过村民表决的方式决定。鉴于2014年国务院出台的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》取消了农业户口与非农业户口的性质区分,故而,在该意见出台后,考取公务员、事业编制或者取得城镇社会保障福利的集体成员,应当继续保留其成员资格^[4]。然而,一些学者认为,全民所有制与集体所有制的社会保障利益对于特定的自然人而言不应该重复享有^[5]。因此,农村集体成员成为国家公务员,就已经成为国家所有制的组成部分,故而,应当退出集体经济组织成员主体资格^[6]。同时,在现行法语境下,丧失集体成员资格的缘由之

一便是获得了可替代的生存保障,这部分群体可限制在收入来源于财政供给的国家公务员、国家企事业单位等人员^[7]。

其次,在承包地保留与收回方面,有学者认为,虽然国家公职人员丧失了集体成员身份,但是其承包地的相关权益依法在原则上仍可以由其在本村组的其他家庭成员共享^[3]。同时,虽然被录用为公务员等在外地工作的人员成为不再具有农业户籍的土地承包经营权人,但是他们仍然享有土地承包经营权,主要是由于法律政策规定在土地承包期内集体经济组织不允许收回相应权利^[8]。然而,也有学者认为,国家公务员、事业单位编制人员和其他由国家财政负担其基础保障的群体都应当被认定为已经取得了替代性基本生活保障,这将造成其土地承包经营权的权利主体的变更或消亡,致使农村土地承包经营权的事实行为退出^[9]。故而,农村土地承包主体不含进入体制内工作的成员^[10]。因此,农村出身的公务员等群体,在拥有正规职业一定年限后,就应当无偿退回承包地^[11]。

最后,在是否享有二轮延包资格方面,有学者认为,如果无地农民虽已经转为城镇户口,但未进入国家机关以及国有企事业单位等体制内工作、未享受城镇社会保障的,那么,在二轮延包时,他们应当享有分地资格^[12]。与之相对应,如果无地农民进入体制内单位工作,在二轮延包时,即使其没有分到土地也丧失二轮延包资格。然而,也有学者认为,在二轮延包时,因为土地承包经营权的物权性质得到确认和价值增强,不能因为进城农民受教育水平提高、户籍变更或者是在体制内单位工作等因素而失去该权利^[2]。

综上,学术界意识到了农村出身的体制内工作人员的集体成员资格认定、承包地权益维护和二轮延包资格确认等方面会面临着一些问题,然而,现有研究并没有对这些问题进行深入、全面且系统的探究和论述,导致现有学术观点呈现零碎、分散的局面。因此,本文聚焦农村出身的体制内工作人员这一特殊主体,全面、系统地探究其土地权益问题,并尝试提出破解之道,以弥补现有研究的不足。

二、农村出身的体制内工作人员土地权益问题的表现形式

农民凭借集体成员身份享有土地承包权,分得承包地,并在土地承包期内对承包地拥有占有、使

用、收益和部分处置的权利,以及在土地承包到期后享有延包资格,然而,农村出身的体制内工作人员,他们起初凭借集体成员身份享有的土地权益可能面临着难以保障的局面。

1. 承包地被收回

在体制内单位工作的人员占有更多的垄断性资源,拥有良好的社会声望,享有相对更高的收入以及工作稳定性^[13]。因此,受社会主流价值观和家庭期望的影响^[14],在青年农民群体的职业规划中,进入政府、高校、银行等体制内单位工作是最理想的职业^[15]。故而,在普通农民的观念里,出于农村集体经济组织的整体利益考量,农村出身的体制内工作人员更应该积极利用自己的权力、人脉、信息等各类资源为家乡贡献智力、筹措资源、谋求发展,而不应当基于个人私利在享受城镇社会保障利益的同时还继续占据农村的土地资源。而且,如果继续保留农村出身的体制内工作人员的土地权益,难免会出现其城市福利与农村户口的隐性福利“两头占”“蚂蟥嘴巴两头吃”的不公平现象。

因此,在集体经济组织内部,往往会自发形成一股无形的力量抵制农村出身的体制内工作人员继续占有承包地,且农村出身的体制内工作人员及其家庭成员在村庄(社区)内往往人数比例不占优势,那么,在村民代表大会或者村民大会表决时,很可能会通过不利于保障其土地权益的决议,致使这类人员往往会因自己努力和家庭付出所取得的成就受到集体经济组织在土地权利方面的“惩罚”^[16]。

2. 二轮延包资格丧失

农户分得承包地的重要途径就是土地发包,而土地发包是集体经济组织依据一定的发包规则和发包程序,将辖区内的土地资源综合考虑“好坏肥瘦、距离远近”等因素,按照农户内享有集体成员资格的人数进行平均分配,以兑现农村土地“集体所有,人人有份”的原则。然而,农村土地发包不是随时随地都在发生的,而是农村集体经济组织在地方政府的指导下贯彻落实中央有关土地发包的法规政策的结果。同时,中央政府通过法规政策对每轮土地发包的启动节点、程序、承包期等内容都做出了规定。在每轮集体土地发包后,就进入到长期稳定的土地承包期,第一轮土地承包期为15年,第二轮土地承包期为30年。那么,部分农村出身的体制内工作人员由于出生时间错过农村土地发包的时间点或当时放弃了土地承包等缘由,在第二轮土地发包时,他们就没有分到承包地。因此,农村出身的体制内

工作人员在第二轮土地发包时就存在分到承包地和没有分到承包地两种情形,在第二轮土地承包期届满时,他们是否享有二轮延包资格就成为一个值得探讨的问题。

首先,如果农村出身的体制内工作人员在第二轮土地发包时没有分得承包地,意味着他们属于无地农民。根据笔者在四川、湖北和重庆三省(市)对48名村庄(社区)干部的外业访谈来看,91.67%的受访村庄(社区)干部,不认同没有分得承包地的农村出身的体制内工作人员享有二轮延包资格,给出的主要理由是:他们已经将户口转出,他们已经不再属于集体经济组织成员,他们的收入来源主要靠财政供养,他们已经不再依赖农业收入等。那么,虽然农村出身的体制内工作人员属于无地农民,但是其在体制内单位工作后便可能丧失了二轮延包的资格。其次,即使是农村出身的体制内工作人员在第二轮土地发包时分到了承包地,由于上述原因,他们也很可能会丧失二轮延包资格,意味着届时他们就丧失了土地承包经营权的户内共同共有资格^[17],农户内的承包地在二轮延包后就没有其相应的份额了。

三、农村出身的体制内工作人员土地权益问题的成因

《农村集体经济组织法》第十八条规定:“农村集体经济组织成员不因就学、服役、务工、经商、离婚、丧偶、服刑等原因而丧失农村集体经济组织成员身份。”可见,国家立法明确保留因求学、务工、经商等进城农民的集体成员资格。然而,农村出身的体制内工作人员的进城行为不是为了传统的求学、务工、经商等,他们的收入、福利待遇和社会保障等会有财政支持,且职业稳定性强,这无疑使得土地的保障功能对其大幅度降低甚至完全丧失,也致使其集体经济组织成员资格遭受质疑,进而诱发其土地权益难以得到保障的问题。

1. 收入优渥导致其不再需要土地的保障性功能

从2008—2023年我国城镇就业基本情况的统计数据可以看出,虽然国有单位就业人数呈现下降趋势,但是2023年仍然保持着5400万人的庞大规模,占城镇非私营单位就业人数的32.99%(见表1)。相较于体制外单位,进入体制内单位工作是众多求职者梦寐以求的选择,这主要是由于在体制内单位取得编制的员工享有诸多优待,如工作稳定、福

利优厚(如良好的工资待遇、五险一金与年终奖励等)且社会地位高。

从就业人员年平均工资的统计数据可以看出,2008—2023 年,国有单位就业人员的年平均工资从 30278 元持续增长至 127672 元,年平均增长率达到 10.07%;相较于城镇私营单位的就业人员,同一时期国有单位就业人员的年平均工资是其 1.78 倍,近年来甚至接近 1.9 倍(见表 1)。因此,农村集体成员通过自身努力进入体制内单位并获得正式的编制,其工资收入来源于财政供养,优渥的工作待遇使他们已经获得替代性基本生活保障^[18],可以不再依赖土地的基本生存功能与社会保障功能。

表 1 2008—2023 年我国城镇就业基本情况统计表

年份	就业人数(万人)			就业人员年平均工资(元)		
	国有单位	城镇非私营单位	比值	国有单位	城镇私营单位	比值
2008	6447	12193	52.88%	30278	17071	1.77
2009	6420	12573	51.06%	34130	18199	1.88
2010	6516	13052	49.93%	38359	20759	1.85
2011	6704	14413	46.51%	43483	24556	1.77
2012	6839	15236	44.89%	48357	28752	1.68
2013	6365	18108	35.15%	52657	32706	1.61
2014	6312	18278	34.53%	57296	36390	1.57
2015	6208	18062	34.37%	65296	39589	1.65
2016	6170	17888	34.49%	72538	42833	1.69
2017	6064	17644	34.37%	81114	45761	1.77
2018	5740	17258	33.26%	89474	49575	1.80
2019	5473	17162	31.89%	98899	53604	1.84
2020	5563	17039	32.65%	108132	57727	1.87
2021	5633	17015	33.11%	115583	62884	1.83
2022	5612	16701	33.60%	123623	65237	1.89
2023	5400	16368	32.99%	127672	68340	1.87

数据来源:2009—2024 年《中国统计年鉴》。

2. 集体成员资格遭受质疑

在农村,集体成员资格在传统上是基于户籍所在地来认定的。然而,农村出身的体制内工作人员由于遵循单位规定或者为了购房、医疗、子女入学入托等原因,通常会将户口迁到工作单位所在地,这使得他们的集体成员资格经常遭受质疑。在笔者收集到的福建、广东、广西、贵州、海南、河北、河南、湖南、吉林、江苏、江西、辽宁、内蒙古、青海、山西、陕西、四川、云南、重庆、安徽、山东等 21 省(区、市)下辖市、县(市、区)、乡(镇)的 94 个关于农村集体经济组织

成员身份界定的政策文件中,有 71 份文件直接规定:农村集体成员已经纳入国家公务员序列、事业单位编制或成为国有企业、国有控股企业等正式在编人员的,自纳入体制内单位之日起,原有的集体成员资格丧失。

同时,2022 年 2 月,农业农村部信访处在答复网民关于“公职人员是否能够确认为农村集体组织成员问题”这一询问时表示:“通常认为,国家公务员享受国家保障,并不依赖农村土地生产生活,其不应再享有基于成员身份的特殊保障。”^[19]。根据 2024 年 6 月通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》第十七条规定,已经成为公务员(但是聘任制公务员除外)属于丧失农村集体经济组织成员身份的充分条件。虽然该法条并未对农村出身的体制内工作人员属于聘任制公务员或者在国有企业、事业单位等体制内单位工作时其农村集体成员资格做出明确规定,然而,有学者认为,为实现社会保障的全面但不重复覆盖,体现社会主义公平正义,“已经被纳入城镇职工基本社会保障范围的国家机关和企事业单位工作人员”均应当丧失集体经济组织成员资格^[20]。

四、保障农村出身的体制内工作人员土地权益的政策建议

保障农村出身的体制内工作人员的土地权益,需要多措并举,协同发力,在遵循一定原则的前提下进行妥善应对。首先,遵循精细化治理原则,对农村出身的体制内工作人员进行分类,科学界定每类人员的集体成员资格问题;其次,保障农村出身的体制内工作人员在土地承包期内土地权益不被收回或侵害;再次,妥善认定农村出身的体制内工作人员是否享有二轮延包资格;最后,完善土地退出机制,鼓励农村出身的体制内工作人员自愿有序退出承包地。

1. 在精细分类的基础上依法依规科学界定农村出身的体制内工作人员的集体成员资格

通过分析《农村集体经济组织法》以及收集到的福建、广东、广西等 21 省(区、市)下辖市、县(市、区)、乡(镇)的 94 个关于农村集体经济组织成员身份界定的政策文件,涉及农村出身的体制内工作人员的集体成员资格界定存在如下几种特殊情况。

第一,《农村集体经济组织法》第十七条明确规定,“已经成为公务员”成为丧失农村集体经济组织成员身份的法定事由之一,同时规定“但是聘任制

公务员除外”。那么,农村出身的体制内工作人员属于聘任制公务员或者在国有企业、事业单位等体制内单位工作,其集体成员资格该如何界定尚存在不确定性。

第二,对于农村出身的体制内工作人员因违法或违纪失去公职,没有其他社会保障来源,且与本村集体经济组织形成较为固定的生产生活关系的,这些人员是否应当予以确认为本集体经济组织成员,尚未有明确的规定。

第三,对于农村出身的体制内工作人员退休后将户口迁回原籍,成为农村户口,以养老金等其他稳定性收入作为基本生活保障的,这些回乡退养人员的集体经济组织成员资格是否应当予以确认,也尚未有明确的规定。

因此,对于农村出身的体制内工作人员的集体成员资格认定问题,不应采取简单粗暴的“一刀切”的认定模式,而应依法依规在该群体进行精细分类的基础上予以科学界定。根据《农村集体经济组织法》第十一条对集体经济组织成员的定义,认定集体经济组织成员需要满足三个要件:①户籍在或者曾经在农村集体经济组织;②与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系;③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。那么,本文认为,农村集体成员成为公务员(聘任制公务员除外)后,虽然户籍曾经在集体经济组织,但是他们已经不以本集体的土地等财产为基本生活保障,故而,应当丧失农村集体成员资格。然而,对于如下几种特殊情形应当予以重视。

第一,在农村出身的体制内工作人员属于聘任制公务员、事业单位工作人员、国有企业员工等情形时其集体成员资格问题,应该严格按照《农村集体经济组织法》的相关规定来执行。法律并没有要求必须剥夺这类人员的集体成员资格,也没有强制要求保留这类人员的集体成员资格,这主要是由于聘任制公务员、事业单位工作人员、国有企业员工等单位之间存在的是劳动合同关系,签订的合同一般较短,工作稳定性相对较差。例如,聘任制公务员明确了服务期限,在合同期满后,聘任制公务员可能面临重新择业的境地。又如,高校教师普遍实行的“非升即走”聘任模式,使得现今高校教师岗位已经不是“铁饭碗”,而且因为“内卷”严重而成为工作压力巨大的代名词。同时,事业单位和国有企业的类型多样,收入来源差异巨大。故而,根据私权“法无禁止皆可为”的原则,在农村出身的体制内工作人

员属于聘任制公务员、事业单位工作人员、国有企业员工等情形时,要么直接继续保留这类人员的集体成员资格,要么给各地自主探索留下空间^[21],交给地方政府或村民自治组织来抉择。

第二,如果农村出身的体制内工作人员因违法或违纪失去公职且没有其他社会保障来源,依靠集体的土地等财产为基本生活保障,并与本村集体经济组织形成较为固定的权利义务关系的,则应依法认定其享有集体经济组织成员资格。由于《农村集体经济组织法》对户籍的要求是“在或者曾经在农村集体经济组织”,那么,在认定集体经济组织成员资格时,就不应当过分强调这类人员的户籍应该仍在本集体经济组织。而且,应当将地方政府发布的界定集体经济组织成员资格文件中的“与本村集体经济组织形成较为固定的生产生活关系”依法修改为“与农村集体经济组织形成稳定的权利义务关系”,以避免陷入何谓“与本村集体经济组织形成较为固定的生产生活关系”的认定困境,同时避免为了制造表象的“固定的生产生活关系”而将户口“非转农”的投机行为,这难免会造成村干部与农村出身的体制内工作人员之间的权力交易、“寻租”等腐败行为。

第三,如果农村出身的体制内工作人员在退休后将户口迁回原籍,此时,他们成为以养老金等稳定性收入作为基本生活保障的回乡退养人员。由于他们有稳定的养老金等稳定性收入来源,不满足“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”这一法律要件,故而,本文认为,不宜认定这类人员为集体经济组织成员。同时,在江西省九江市彭泽县集体经济组织成员资格界定的政策文件中,这类人员的集体经济组织成员资格也是不予保留的。然而,在城乡融合的大背景下,为吸引城乡人口双向流动,激发回乡退养人员投资家乡、建设家乡、服务家乡的热情,也可以将其成员资格的界定问题交给集体经济组织成员(代表)会议表决确定,这在广东省揭阳市榕城区、江西省抚州市莱溪乡、山西省太原市迎泽区的集体经济组织成员资格界定的政策文件中也有所体现。同时,也可以将集体成员分为集体内成员和集体外成员,将回乡退养人员认定为集体外成员^[17],让他们基于身份资格参与集体的决策^[22],使其作为新乡贤参与乡村治理^[23],基于回乡退养人员内在的家乡情结重建其与集体经济组织联系的纽带,将其个人的乡村休闲养老生活意愿与乡村振兴的战略目标紧密

结合起来。

2. 保障农村出身的体制内工作人员在土地承包期内的土地权益不被收回或侵害

第一,农村家庭成员进入体制内工作,是他们先天禀赋和后天努力等因素综合作用的结果。如果因考取公务员、招聘进入事业单位或国有企业等体制内单位工作,就收回其承包地,这将导致农民“越勤奋、越努力、越有天赋,越容易失去农村土地财产权利”的尴尬局面,形成“奖懒罚勤”的不利后果,不符合正向激励的社会原则。尤其是在国家取消大学生包分配政策后,农村籍大学生的学费、生活费以及求职费用等基本上都是家庭自理。即便他们进入体制内单位工作,也只是凭借个人努力及其所接受的良好教育谋求了一个好的工作岗位而已,这和他们考入大学之前凭借集体成员身份所享有的集体财产权益不应发生关系^[24]。农村籍退役军人转业安排进入体制内单位工作,是他们响应国家号召参军入伍、为国家和人民的国防事业奉献青春和力量所换来的保障待遇,如果既要让农村籍军人保家卫国、奉献青春,又要让他们面临着可能丧失原本依法享有的土地权益,这不仅会寒了农村籍参军人员的心,而且难免会引发舆论争议,甚至会影响到国防安全与社会稳定。同时,体制内单位工作并不是世袭罔替,且我国目前正在进行事业单位、国有企业等改革,很多地区已经逐渐取消编制,强化绩效考核,完善人事退出机制,事业单位、国有企业等不再是以前的“铁饭碗”,而且也需要依靠职工自己缴纳部分社会保险费用^[25]。

第二,我国是以农户为单位对农村土地开展发包的,农户内的每个成员都基于其集体成员身份天然地享有承包地的相应权益。因此,如果农户中个别家庭成员成为体制内单位的工作人员,这仅仅意味着这些个别成员在职业、户籍、收入来源、经常居住地等方面出现了变动,然而,这些个别成员的父母等直系亲属还健在。因此,作为土地承包主体的农户仍然存在,遵循“增人不增地,减人不减地”的原则,进入体制内单位工作的家庭成员,可以视为“减人”,故而,不能因为个别户内家庭成员成为国家公务员等体制内工作人员,就收回其承包地,毕竟农户内还可能因为婚娶、出生、收养等原因出现“增人”的现象。故而,如果遵循“增人无地可分,减人土地被收”的操作逻辑,会导致农户内进入体制内单位工作的家庭成员越多,人地关系越失衡,从而沦为少地农户。与之同时,农户内进入体制内单位工作的

家庭成员越多,这类农户在求学、工作、购房等方面的投入就越大,承包地对其基本保障功能就越强。因此,在第二轮土地承包期内,应当保留国家公务员等体制内工作人员的承包地,不应当予以收回。

第三,如果农村出身的体制内工作人员的原所在农户内剩余家庭成员全部死亡的,由于在体制内单位工作的人员绝大部分已经将户籍迁往城镇,此时,应该参照“全迁户”(进城农户)的承包地处理方式来处理,而非将这类农户草率地认定为“消亡户”,并由集体经济组织收回其承包地^[26]。毕竟在城乡融合的大背景下,“消亡户”不能仅依据集体户口簿上的成员是否全部死亡来判定,还应当考虑原农户在城镇或者其他集体经济组织是否尚有直系血缘关系或姻缘关系的家庭成员,农村出身的体制内工作人员属于原农户的家庭成员,且有可能参与了土地承包并分得了承包地。那么,将这类农户认定为“消亡户”不仅会违背普通农民对“绝户”的传统认知,而且可能违背法律政策的初衷。依据《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》中提出的“保持历史耐心,循序渐进、步步为营,既解决好当前矛盾又为未来留有空间”的原则,应当维护进城农户的土地承包经营权,以避免造成3000多万进城农户在助力国家城镇化战略的同时丧失承包地,否则,不仅影响地权稳定性,还可能影响社会和谐与稳定。同时,《农村土地承包法》(2018年修正)第二十七条规定:“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。”因此,在这种情况下,在第二轮土地承包期内,也应当保留国家公务员等体制内工作人员原所在农户的承包地,不应当予以收回。农村出身的体制内工作人员可以选择将原所在农户内承包地委托给他人代耕,将土地流转出去以赚取流转收益,也可以选择将承包地交回集体经济组织。

3. 妥善认定农村出身的体制内工作人员是否享有二轮延包资格

第一,在原则上,如果农村出身的体制内工作人员被取消集体成员资格,他们就不应被确定为二轮延包的对象。在二轮延包时,应以农村出身的体制内工作人员的原所在农户内剩余的享有集体成员资格的家庭成员作为二轮延包主体,与此同时,只要该农户不论为“消亡户”,遵循“增人不增地,减人不减地”的原则,在二轮延包后,该农户内的承包地数量不会因存在着体制内单位的工作人员而有所增减。

第二,根据《农村土地承包法》(2018年修正)第二十四条规定“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”,那么,在二轮延包后,农村出身的体制内工作人员是否还要再列入土地承包经营权证书就成为关注焦点。根据对S省Q县的农业农村局工作人员X某的访谈资料可知,Q县在征询意见后,考虑到土地承包经营权证书上去不去掉在体制内单位的工作人员,其原所在农户的承包地数量不会有任何改变,同时,兼顾考虑维护村庄的团结以及公务员队伍的稳定等因素,将农村出身的体制内工作人员列入到了土地承包经营权证书上。而据X某透露,其得知Q县相邻的T县则选择将农村出身的体制内工作人员从土地承包经营权证书上删除。本文认为,不应将农村出身的体制内工作人员从土地承包经营权证书上删除,因为他们虽然可能不再拥有集体成员资格,但是仍然为法律所规定的“家庭成员”。

第三,在例外情况下,对于少部分因违法犯罪或者工作失误等缘故而丧失体制内工作人员身份的农村出身的体制内工作人员,应谨慎地确定其是否享有二轮延包资格。如果国家公务员等体制内工作人员因违法或违纪失去公职,那么他们已经恢复到普通城镇居民身份,也很可能被单位开除或解聘而处于失业状态,难以获得稳定的工作收入来源,或者已经被司法机关判刑,而处于牢狱状态,未来能否再找到工作并取得收入都异常困难。故而,承包地对这一群体的基本保障功能开始凸显,如果他们再与本村集体经济组织形成较为固定的权利义务关系,可以直接认定其为集体经济组织成员,继续享有二轮延包资格;或者至少可以将这一群体的集体经济组织成员资格界定为“需要集体经济组织成员(代表)会议表决确定”的状态,如果经过村民自治组织认可其集体经济组织成员身份,他们就应当继续享有二轮延包资格。

4. 完善土地退出机制,鼓励农村出身的体制内工作人员自愿有序退出承包地

2014年农业部启动了农村土地承包经营权退出的改革试点,随后的多项文件均提到“在有条件的地方稳妥推进进城落户农民土地承包经营权有偿退出试点”。同时,土地承包经营权有偿退出与集体成员身份退出是存在着本质差异的,前者是集体成员自愿有偿退出享有的土地权利,而后者是集体成员身份退出,同时,一并连带退出集体成员身份附带的一切权益。然而,农村出身的体制内工作人员

并非都想彻底割裂与家乡的一切联系,他们还有家乡情结,还有回乡养老的诉求,故而,构建农村出身的体制内工作人员土地退出机制,将他们退出的承包地优先配置给本集体经济组织内的无地少地农户,对于消弭国家公务员等体制内工作人员占有承包地所引致的社会非议,优化承包地在不同农户之间的配置,提高无地少地农民的农业收入来源,以及促进共同富裕等均会产生正向的促进作用。为此,应当完善土地退出机制,明确土地退出的前置条件、退出流程、补偿标准等。对于国家公务员等体制内工作人员退出土地承包经营权的情况,可以采取物质激励和精神激励两种策略:

第一,在物质激励方面,应根据农村出身的体制内工作人员退出承包地的数量、质量、种植作物类型以及土地剩余承包年限等因素,合理评估退出承包地的经济价值,给予相应的经济补偿。土地退出补偿价格可以参照土地流转价格、土地征收补偿价格来确定,也即,可以参照土地流转价格采取收益还原法来测算土地退出补偿价格,或者参照土地征收补偿价格对其交易情况和交易日期等进行修正后得到土地退出补偿价格^[12]。同时,由于农村集体经济组织经济实力较为薄弱,难以承担高昂的退地成本。因此,为鼓励国家公务员等体制内工作人员将承包地无偿退回给集体经济组织,政府可将其退出承包地每年赚取的种地收益或者年流转收益作为个人所得税的一项专项附加扣除,通过减轻税收负担的方式对其退出承包地产生间接激励。

第二,在精神激励方面,对于自愿退出承包地的农村出身的体制内工作人员,在新闻媒体上,可以公开宣传他们的先进事迹;在工作单位内,可以予以公开表彰;在村庄(社区)内部,可以授予他们“荣誉村民”或“土地捐赠大使”等称号并发放荣誉证书^[27]。

参考文献

- [1] 夏倩芳,仲野.网络圈子影响人们的生活满意度吗?——基于一项全国性调查数据的分析[J].国际新闻界,2021(11):84-110.
- [2] 洪名勇,陈绍宥.调地抑或调利:第二轮土地承包到期后再延包的效率与公平探究[J].贵州社会科学,2024(6):161-168.
- [3] 杨遂全,耿敬杰.论农村集体成员身份和土地产权相对分离:以成员土地资格权的收回或转让及继承为视角[J].中国土地科学,2022(7):10-18.
- [4] 林广会,邹建永.农村集体经济组织成员资格认定的逻辑脉络及其展开[J].学术论坛,2024(3):23-35.
- [5] 韩松.农民集体成员的集体资产股份权[J].法学研究,2022(3):3-20.
- [6] 李玲玲,董千毓.进城落户农民土地权益保障制度实践偏差与优

- 化路径[J].农村经济,2024(6):23-35.
- [7] 孙凌云.农村集体经济组织成员资格认定的立法路径选择[J].河南财经政法大学学报,2023(2):36-46.
- [8] 邢伟.“农村所有权人集体”制度研究[D].北京:中国政法大学,2020:139.
- [9] 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.
- [10] 周星.基于共同富裕逻辑的土地制度改革研究[J].行政管理改革,2023(2):12-21.
- [11] 姚志,郑志浩.二轮到期后进城落户农民群体的承包地:延包逻辑与方案选择[J].经济体制改革,2024(1):80-87.
- [12] 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.
- [13] 刘志国,MA J.劳动力市场的部门分割与体制内就业优势研究[J].中国人口科学,2016(4):85-95.
- [14] 刘鑫,张玉娟.青年发展型城市建设中的青年发展问题及其治理:基于 C 市 Q 区的调查分析[J].四川轻化工大学学报(社会科学版),2024(5):89-98.
- [15] 安永军.土地制度与农民市民化:征收入市和直接入市制度的比较分析[J].西南大学学报(社会科学版),2021(5):58-66.
- [16] 程雪阳.农村女性土地权益保护制度迷宫的破解及其规则再造[J].清华法学,2019(4):26-42.
- [17] 刘灵辉,邱晓艳.土地承包经营权户内共同共有问题研究[J].中州学刊,2021(10):41-48.
- [18] 赵元松.农村集体经济组织成员资格司法认定标准研究[J].法制与经济,2018(10):18-26.
- [19] 农业农村部答复:公职人员是否能够确认为农村集体经济组织成员问题[EB/OL].(2021-09-16)[2024-12-09].https://m.thepaper.cn/baijiahao_14536056.
- [20] 孙聪聪,耿卓.农村集体资产股份量化管理的改革困境与立法化解[J].农业经济问题,2023(9):124-134.
- [21] 宋志红.农村集体经济组织成员身份确认制度的体系解释[J].法制与社会发展,2024(6):22-39.
- [22] 肖盼晴.农村产权制度改革培育“积极成员”的路径探索[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2024(2):118-128.
- [23] 曾祥明,王瑜.中国式现代化视域下新乡贤治村的目标、难点与路径[J].四川轻化工大学学报(社会科学版),2023(1):50-64.
- [24] 黄延信.让农民民主确认集体经济组织成员身份[J].农村经营管理,2017(7):24-26.
- [25] 吴昭军.进城落户农民的土地承包权益保护:以《农村土地承包法》第 27 条为解释对象[J].山东法官培训学院学报,2020(4):25-34.
- [26] 刘灵辉.“消亡户”的认定及其承包地规范化处置研究[J].中州学刊,2023(11):41-49.
- [27] 刘灵辉,张迎新.共同富裕愿景下农村土地捐赠问题研究[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2024(3):110-122.

A Study on the Land Rights and Interests of Rural-Origin Employees in State-Owned Institutions

Liu Linghui

Abstract: Rural-origin employees in state-owned institutions may face the possibility of their contracted land being reclaimed and their eligibility for a second round of land contract extension being lost. This is mainly due to the high income of rural employees within the system, who no longer need the guarantee function of land, and their membership in collective economic organizations is questioned. Rural-origin employees in state institutions have distinct identities and occupational attributes, and involve a large number of personnel. If their land rights cannot be properly handled, it may not only create perverse incentives and damage their legal land entitlements but also lead to a mismatch of social security functions of land resources between urban and rural rich and poor populations, thereby affecting the realization of common prosperity and social harmony and stability. Therefore, firstly, it is essential to scientifically and legally define the collective membership status of rural-origin employees in state institutions based on a detailed classification. Second, their land rights during the contract period should be protected from being reclaimed or infringed upon. Third, it is necessary to properly determine whether rural-origin employees in state institutions are eligible for a second round of contract extension. Finally, we should improve the land withdrawal mechanism and encourage rural workers within the system to voluntarily and orderly withdraw from contracted land.

Key words: rural origin; state-owned institution employees; contracted land; qualification for the second round of land contract extension; collective membership qualification

责任编辑:澍 文