

# 二轮延包中“消亡户”承包地处置政策的实践逻辑

## ——基于试点地区的调研

唐浩, 曾尉峰\*

(湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128)

**摘要:** 基于对二轮延包试点地区的实地调研, 系统对比分析五保户、纯女户、子女为财政供养人员户、子女户分立户这四类典型“消亡户”承包地处置的政策要求与试点实践现状。研究发现, “消亡户”承包地处置政策在执行过程中存在区域差异, 个别地区甚至出现执行偏差。究其根源, 除政策完备性欠缺外, 主要是农村地区的传统规范与地方情境产生了显著影响, 其中有五大实践逻辑影响“消亡户”承包地处置政策的执行: 一是农民追求实质正义的逻辑, 二是农村家户制传统根深蒂固的运转逻辑, 三是通过“土地治理”维护村庄秩序的逻辑, 四是村落共同体存续的逻辑, 五是自上而下压力型体制运转的逻辑。

**关键词:** 农村基本经营制度; 第二轮土地延包; “消亡户”承包地处置; 实践逻辑

中图分类号: F320.2

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)06-0075-07

## The practical logic behind the policy on disposing of contracted land of “extinct households” in the second round of contract extension —Based on research in pilot areas

TANG Hao, ZENG Weifeng\*

(College of Economics, Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China)

**Abstract:** Based on field research in pilot areas for the second round of land contract extension, this study systematically compares and analyzes four typical categories of “extinct households”—five-guarantee households, all-female households, households with children employed by the state, and households with separate registered addresses for their children—to explore the policy requirements and practical implementation of contracted land disposal. The research reveals regional disparities in the enforcement of “extinct households” land disposal policies, with deviations observed in some areas. The root causes include not only insufficient policy completeness but also significant influences from rural traditions and local contexts. Within this, five practical logics influence the implementation of policies regarding the disposal of contracted land of “extinct households”: first, the farmers’ pursuit of substantive justice; second, the deeply ingrained operational logic of the traditional rural household system; third, the logic of maintaining village order through “land governance”; fourth, the logic of the continuity of the village community; and fifth, the operational logic of the top-down pressure-based system.

**Keywords:** basic rural management system; the second round of land contract extension; disposal of contracted land for “extinct households”; practical logic

### 一、问题的提出

党的十九大报告明确提出, 第二轮土地承包到期

收稿日期: 2025-07-27

基金项目: 湖南省社会科学基金项目(21YBA080)

作者简介: 唐浩(1977—), 男, 湖南安乡人, 博士, 副教授, 主要研究方向为农地制度。\*为通信作者。

后再延长三十年(以下简称“二轮延包”)。2019年11月26日印发的《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》(以下简称“《长久不变的意见》”)明确规定: “因家庭成员全部死亡而导致承包方消亡的, 发包方应当依法收回承包地, 另行发包。”该规定清晰界定了二轮延包中

承包方消亡(即“消亡户”)后承包地的处置原则——由发包方收回。这一政策的执行要解决几个问题:一是如何科学界定“承包方消亡”?不同类型“消亡户”的承包地处置政策是否有差异?二是各试点地区“消亡户”承包地处置政策的执行情况如何?实际执行内容与政策规定是否有差异?三是“消亡户”承包地处置政策执行出现差异的原因是什么?如何解释其背后的实践逻辑?深入研究上述问题,对稳妥有序推进二轮延包试点工作、切实落实农村集体所有权、有效保障集体经济组织成员合法权益,具有至关重要的现实意义与理论价值。

当前,学界关于“消亡户”承包地处置政策的研究,主要聚焦于两方面。其一,围绕“消亡”的定义与认定标准从理论和实践两个层面展开讨论。理论上,肖鹏<sup>[1]</sup>认为,农户消亡可以分为相对消亡和绝对消亡两种情况,相对消亡指农户身份的丧失,绝对消亡则指农户成员的全部死亡;刘灵辉<sup>[2]</sup>则强调,“消亡户”的认定应遵循以人为本的准则,应以第二轮土地发包时的原始人口及其衍生人口全部死亡为认定标准。实践中,地方政府在“消亡”认定上存在差异化实践<sup>[3,4]</sup>:一种是以“户籍”为单一标准,即农户全家户籍迁出或注销便认定为“消亡户”,按此标准,全国范围内进城落户的农户或将被纳入“消亡户”范畴;另一种则采用“户籍+承包合同”的复合标准,需同时满足“全家户籍迁出或注销”与“承包地灭失或转让”两个条件,才认定为“消亡户”。其二,对“消亡户”承包地的具体处置政策进行分析。主流观点认为“消亡户”的承包地应由发包方依法收回。与此同时,也有学者关注了“消亡户”承包地继承权益问题,如林煜<sup>[3]</sup>指出,在特殊情形下,“消亡户”承包地可由其直系亲属继承;李长健等<sup>[4]</sup>则建议,可允许“消亡户”的非集体成员继承人作为承包地退出权的代理人,在履行相应退出义务的前提下,获取相应的经济性补偿,若“消亡户”无继承人,其承包地退出产生的相关利益则归村集体所有。

## 二、二轮延包中“消亡户”承包地处置政策分析<sup>①</sup>

从法律与政策文本看,“消亡户”的“户”应该是农村承包经营户。《中华人民共和国民法典》第五十五条规定:“农村集体经济组织的成员,依法取得农村土地承包经营权,从事家庭承包经营

的,为农村承包经营户。”农村承包经营户与户籍户有区别,农村承包经营户成员需全部具备集体经济组织成员身份,而户籍户成员可能包含非集体经济组织成员。农村承包经营户资格的取得,核心要件是与农村集体经济组织依法签订土地承包合同<sup>[5]</sup>,其权利载体原为“农村土地承包经营权证”,现统一为“不动产权证书”。《长久不变的意见》将“消亡户”的消亡主要界定为“人的消亡”,但从上下文意来看,也隐含着“身份消亡”。

试点实践中,除“初始承包人口及其衍生人口全部死亡”的极端情形外,五保户、纯女户、子女为财政供养人员户、子女户口分立户四类“消亡户”占比高,政策执行有争议。以下结合相关法律法规阐述四类典型“消亡户”承包地处置政策。

### 1. 五保户消亡的承包地处置政策

根据1994年的《农村五保供养工作条例》,五保户是指老年、残疾或者未满16周岁的村民,无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力,经相关程序审批,政府在吃、穿、住、医、葬方面给予其生活照顾和物质帮助的农户。随着法律法规的修订,五保户消亡后的承包地处置政策也随之动态调整。2006年1月修订的《农村五保供养工作条例》,删除了1994年《农村五保供养工作条例》中第十九条“五保对象死亡后,其遗产归所在的农村集体经济组织所有;有五保供养协议的,按照协议处理”。后续相关法律进一步细化了五保户承包地及承包收益的处置规则:2018年12月修订的《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称“《土地承包法》”)第三十二条规定:“承包人应得的承包收益,依照继承法的规定继承。”

综上,五保户消亡后的承包地处置政策可明确为:五保户应得的承包收益(含已取得收益及死亡时尚未取得的合理折价补偿款),可依照继承法规定由合法继承人继承,而承包地则由发包方依法收回<sup>②</sup>。从立法者原意来看,土地承包经营权本身不具备可继承性<sup>③</sup>。

### 2. 纯女户消亡的承包地处置政策

纯女户特指农村地区仅生育一个及以上女儿、无儿子的农村承包经营户。纯女户消亡指该类农村承包经营户中,女儿均已出嫁,且父母均已去世的情形<sup>④</sup>。纯女户消亡后的承包地处置政策,可依据以下法律规定与政策原则:《农村土地承包法》第

六条规定“农村土地承包，妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益，任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权”；第三十一条进一步细化“承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地”。据此，在第二轮土地承包期内，只要出嫁女在新居住地未分得承包地，其父母去世后，原本属于她的承包地应依法予以保留。依据“第二轮承包到期后再延长三十年”的政策，属于出嫁女的承包地份额，同样应纳入延包范围。但是，《农村土地承包法》第五条明确“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组织发包的农村土地。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”；2024年6月全国人民代表大会通过的《中华人民共和国农村集体经济组织法》（以下简称“《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结婚，未取得其他农村集体经济组织成员身份的，原农村集体经济组织不得取消其成员身份”。基于此，第二轮承包到期后，纯女户消亡的承包地处置需分两类情况：其一，若出嫁女在新居住地已取得农村集体经济组织成员身份，其父母去世后，原纯女户的承包地（含出嫁女原本享有的份额）应依法由发包方全部收回；其二，若出嫁女在新居住地未取得农村集体经济组织成员身份，意味着其原农村集体经济组织成员身份得以保留，此时原纯女户并不符合“承包方消亡”的认定标准。按照二轮延包政策及“增人不增地、减人不减地”的基本原则，原纯女户的全部承包地，应由出嫁女继续享有延包权益。

综上，纯女户消亡后的承包地处置政策可明确为：以出嫁女在新居住地是否取得农村集体经济组织成员身份为核心判定依据：已取得成员身份的，全部承包地由发包方收回；未取得成员身份的，全部承包地由出嫁女继续延包。

### 3. 子女为财政供养人员户消亡的承包地处置政策

子女为财政供养人员户，特指农村承包经营户子女均为国家财政负担工资福利的工作人员，但父母仍在集体经济组织内承包土地从事农业生产的家庭类型。目前，针对该类家庭“消亡”（即父母均去世）后的承包地处置，国家层面尚未出台统一且明确的政策规范，结合现有法律规定、司法实践及立法说明综合梳理：从已有法律依据来看，《农

村集体经济组织法》第十七条规定：“已经成为公务员的将丧失农村集体经济组织成员身份，但聘任制公务员除外。”这一规定为特定情形下的承包地处置提供了明确指引，若子女为公务员（非聘任制），其父母去世后，因子女已丧失原农村集体经济组织成员身份，无法继续享有承包权益，原家庭的承包地应依法由发包方收回。然而，对于子女为公务员以外其他类型财政供养人员（如事业单位工作人员）的情况，父母去世后的承包地处置仍缺乏国家层面的明确政策。对此，2024年6月25日《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国农村集体经济组织法（草案）〉审议结果的报告》给出了立法考量：一方面，事业单位情况复杂，部分单位并非财政全额保障，且事业单位改革仍在推进中；另一方面，国有企业用工形式多样，难以用单一标准界定。基于上述现实复杂性，立法机关认为不宜在法律层面对事业单位工作人员、国有企业员工等群体丧失集体经济组织成员身份的问题作出统一规定，而应允许地方通过立法或由农村集体经济组织根据自身实际情况，在章程中自主确定具体规则。

综上，子女为财政供养人员户消亡后的承包地处置政策可明确两点：一是子女为非聘任制公务员的，父母去世后承包地由发包方收回；二是子女为公务员以外其他财政供养人员的，父母去世后的承包地处置，尚无国家层面的明确政策规定，待地方立法或集体经济组织章程进一步细化。

### 4. 子女户口分立户消亡的承包地处置政策

子女户口分立户，是指农村地区子女（实践中以儿子为主）与父母通过户籍拆分及承包关系界定，形成两个及以上独立农村承包经营户的情形。从政策界定来看，子女与父母分属不同的承包主体，各自享有独立的土地承包经营权。当父母均去世时，其所在的农村承包经营户因“承包方成员全部消亡”而终止，符合“承包方消亡”的政策认定标准。如前文所明确的，我国农村土地家庭承包制度的核心原则是“以户为单位承包，承包经营权归户所有”，土地承包经营权本身不具备继承属性。因此，对于已与父母分户、分属不同承包经营户的子女而言，父母去世后，其无权继承父母原承包地的承包经营权，父母生前的承包地，依法应由发包方按照“承包方消亡”的处置规则收回。需特别注意的是，承包地不可继承，但承包地产生的合法收

益受法律保护。《农村土地承包法》第三十二条规定：“承包人应得的承包收益，依照继承法的规定继承。”这意味着父母在承包期内已获取的承包收益（如农作物收成、土地流转租金等），或去世时已确定可取得的收益，其子女可依据《中华人民共和国民法典》继承编的相关规定，合法继承该部分收益。

综上，子女户口分立户因父母去世而“消亡”后，承包地及承包收益的处置政策可明确为：承包地由发包方依法收回，承包方应得的承包收益由子女按继承法规定继承。

### 三、二轮延包试点地区“消亡户”承包地处置现状

2020年，国家正式启动第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作。为系统掌握试点实践情况，笔者对J省、H省两地的二轮延包试点区域开展了跟踪调研。根据时间顺序，先后调研了9个试点村、2个试点乡镇、2个试点县（区）<sup>⑤</sup>。调研综合采用查阅试点地区官方存档资料、组织召开专题座谈会、深入农户开展入户访谈等方式，聚焦“消亡户”承包地的处置政策细则、实操流程及典型案例，全面积累了两地试点的一手实践素材。

从试点地区的实践探索来看，“消亡户”的界定标准主要分为“人的消亡”与“身份的消亡”两类。“人的消亡”，具体指承包户初始承包人口及其衍生人口（如家庭成员后代等）全部身故，承包主体自然灭失；“身份的消亡”，即承包户初始承包人口及其衍生人口已全部脱离原集体经济组织，不再具备该组织成员身份。在试点初期，H省D县C村将全家进城落户的农户纳入“消亡户”范畴，认为全家进城落户的农户已经将全家的户口落户城市，意味着户籍或身份“消亡”了<sup>⑥</sup>。

从试点地区的实践探索来看，集体经济组织对“消亡户”承包地的处置，普遍主张收回。不过，具体处置方式存在差异：一方面，针对不同类型的“消亡户”，其承包地处置方式不相同；另一方面，即便是同一类型的“消亡户”，在不同试点地区的承包地处置方案也存在区别。

#### 1. 五保户消亡的承包地处置方式

在二轮延包试点地区，五保户去世后的承包地处置方式大致可分为三种，体现了从严格依规到尊重乡情的弹性：一是严格依规收回，即有五保供养

协议的，承包期内按照协议处理，土地延包时承包地收回集体。无协议的在其整户消亡后由发包方收回，如H省N县的做法；二是有条件收回，原则上承包地由发包方收回，但考虑到农村实际，若亲属尽到了扶养照料义务，可允许其在剩余承包期内享有土地收益，承包期满后收回，H省D县Z镇即采用此种方式；三是尊重集体意愿不予收回，在特定情况下，若亲属承担了主要扶养和丧葬责任，并经过村民小组多数同意，其承包地可由亲属延包，例如H省L县P村五保户才某去世后，其1.5亩承包地就由其兄弟获得了延包资格。

#### 2. 纯女户消亡的承包地处置方式

试点地区纯女户消亡后的承包地处置方式主要依据两个关键标准——外嫁女的户口所在地以及是否在新居住地取得承包地，并由此衍生出两种主要模式：一是主要依据户口是否迁出来判断整户是否消亡并决定承包地归属，例如H省L县B村规定，若女儿外嫁且户口已迁出，父母去世后该户即被认定为整户消亡，承包地由集体收回；若女儿外嫁但户口未迁出，则不认定为整户消亡，承包地可由女儿继续延包。二是综合考量女儿是否在新居住地取得承包地以及户口情况，采取更为精细的按份处置方式，例如H省D区Z镇L村有一纯女户（一个女儿），其女儿在新居住地未取得承包地且户口未迁出，父母去世后，家中原有的6.43亩土地被分为3份，女儿本人份额对应的2.15亩承包地由其继续延包，而属于父母的4.28亩承包地则由集体收回。

#### 3. 子女为财政供养人员户消亡的承包地处置

对于子女为财政供养人员的所谓“消亡户”，各试点地区在界定与处置上呈现出分层与细化的特点。在界定层面存在范围差异：有些地区，如H省D区Z镇，以列举方式明确将其界定为公务员和事业单位工作人员；而另一些地区，如H省N县与H省L县B村，则作了扩大化界定，将国有企业及国有控股企业的在职与退休人员也纳入其中。按上述此界定，承包地处置主要存在两种方式：一是直接由发包方收回承包地，此为多数地区采用的方式；二是采用“收益保留、到期收回”的过渡方案，即允许其子女继续享有第二轮承包期内的土地收益，待承包期满后土地再由发包方收回，H省D区Z镇便采取了此种方式。此外，部分试点地区还出台了针对身份变更情况的补充规则，例如H省N县和H省L县B村明确规定，若原为公职人员的子女因被开除、辞

退或企业解散买断工龄等原因身份变更，且本人尚未达到法定退休年龄，则该户不再被认定为“整户消亡”，其本人可被重新认定为集体经济组织成员，并据此享有土地延包权利。

#### 4. 子女户口分立户消亡的承包地处置

对于子女户口分立户消亡后的承包地处置问题，各试点地区主要提出了两类办法：第一类是按分户子女与父母是否属于同一集体经济组织进行分类处置，例如H省N县规定，若子女与父母在同一集体经济组织，父母去世后承包地由子女直接延包；若不在同一组织，则由发包方收回。而H省D区Z镇和H省H县M村则在此基础上进一步细化，对不在同一集体经济组织的子女，允许其继续享有父母承包地在第二轮承包期内的收益，承包期满后再由发包方收回。第二类是按分户发生时间（第二轮承包前或后）结合集体经济组织归属进行综合判断，例如H省D区S镇规定，第二轮承包前已分户的子女，父母去世后承包地由发包方收回；第二轮承包后才分户的，若子女与父母在同一集体经济组织，承包地由子女延包，若不在同一组织，则待第二轮承包期满后由发包方收回。

### 四、二轮延包中“消亡户”承包地处置政策的实践逻辑

以上分析显示，试点地区在执行“消亡户”承包地处置政策过程中，不仅呈现出多样化的实践形式，个别地区甚至出现执行偏差，比如五保户消亡后，承包地没有收回。出现上述情形的原因，除“消亡户”承包地处置政策本身欠完备以外，政策执行环境的制约是核心影响因素。地方传统规范与农村地区特有的现实情境，共同约束政策的落地实效。具体而言，在政策执行环节，主要有五大实践逻辑在其中发挥作用，直接影响着“消亡户”承包地处置政策的执行走向与最终效果。

#### （一）农民追求实质正义

在我国的乡村治理实践中，农民对于正义的理解往往更贴近“实质正义”而非“程序正义”。实质正义强调结果的公平性、合理性与正当性，注重从制度本质与实际效果判断是否正义，而不仅仅拘泥于程序规则的形式完备<sup>[6]</sup>。受历史传统与革命经验的影响，中国整体正义体系本就带有一定的“实质主义”倾向<sup>[7]</sup>，这一点在乡村社会表现得尤为突出。农民更倾向于以结果是否符合其公平直觉来评

价政策的正当性，而非仅关注执行程序是否规范<sup>[8]</sup>。试点地区“消亡户”承包地的具体处置方式，充分体现了农民对实质正义的追求逻辑。（1）纯女户消亡的承包地处置。试点地区普遍以外嫁女是否在新居住地取得承包地作为关键判断标准。若其已在夫家所在集体获得承包地，则原家庭承包地由发包方收回；若未取得，则原承包地（包括其父母份额）予以保留或按份保留。多地明确提出要防止外嫁女“两头空”或“两头占”，其核心在于通过结果上的平衡，实现农民普遍认同的实质正义。（2）子女户口分立户消亡的承包地处置。除考虑子女与父母是否属于同一集体经济组织外，部分地区还将“分户时间”作为关键依据。第二轮承包前已分户的子女，通常已在二轮承包时独立获得承包地，若父母去世后继续延包其承包地，则相当于获得双重土地权利，被认为有失公平；而二轮承包后分户的子女<sup>[7]</sup>，可能并未单独获得承包地，允许其延包父母承包地，则有助于避免“无地可种”的不公，符合实质正义的诉求。（3）子女为财政供养人员户消亡的承包地处置。部分地区不仅将公务员、事业单位人员，甚至将国企职工也纳入“财政供养人员”范畴。其背后的认知逻辑在于，既然这些人员已享有国家提供的稳定收入和社会保障，便不应再占用作为农民基本生活保障的承包地。若允许其继续保留承包地，对缺乏财政保障的普通农民而言，构成明显的“双重保障”不公，这正是实质正义强调“结果公平”的体现。

#### （二）农村家户制传统根深蒂固的运转

中国农村社会以“家庭”为本位<sup>[9]</sup>，由“习俗支撑的家庭制度”与“行政支撑的户籍制度”共同构成的“家户制”，是农村的基础性制度与本源型传统<sup>[10]</sup>。农村基本经营制度以“家庭承包经营”为核心，对农民而言，基于婚姻、血缘、同居共爨形成的家庭，不仅是生产生活单位，更是情感归属与生命意义的载体<sup>[11]</sup>。这一传统逻辑在“子女户口分立户消亡”的承包地处置中尤为突出：子女普遍不认同“父母去世即承包经营户消亡”的政策界定，甚至明确反对，提出“我们子女都在，怎么能说家没了”。在其认知中，即便土地确权时与父母分属不同承包经营户，“一家人”的事实无法改变；既然家庭未消亡，依据“增人不增地，减人不减地”政策，父母的承包地就不应被收回。在农民的认知中，家庭和农村承包经营户是两个不同的概念（事

实上也不一样），他们认为“消亡户”应指“家庭消亡”，而非“承包经营户消亡”。尽管这种认知存在维护自身土地利益的考量，但因多数农民普遍认同，倒逼部分试点地区通过“区分二轮承包前/后分户”制定差异化处置方案。这一现象充分证明，农村家户制传统与农民的家庭本位意识仍具有强大影响力。

### （三）通过“土地治理”维护村庄秩序

此处的“土地治理”并非以土地为治理对象，而是将土地作为治理手段，通过土地处置实现村庄治理、维护村庄秩序的目标。在乡村社会，土地产权并非单纯的经济产权，而是融合了经济、社会、文化、政治、象征属性的“复合产权”<sup>[12]</sup>，更是维系集体与农户、农户与农户间稳定关系的“关系产权”<sup>[13]</sup>。这一逻辑在“五保户消亡”的承包地处置中体现得最为典型。一方面，正向激励与伦理引导。多数试点地区允许“对五保户履行扶养照料义务的亲属”在二轮承包期内继续耕种五保户的承包地并享有收益，待承包到期后再收回。这种处置方式既是对亲属付出的“补偿”，也是对“邻里守望、亲属互助”传统美德的激励，有助于强化乡村伦理、维护日常生活秩序。另一方面，矛盾化解与秩序平衡。以H省L县P村五保户才某的案例为例：才某去世后，其兄弟因“生前扶养照料+垫付安葬费+自家人均耕地低于村组平均水平”，拒绝在二轮延包时交出才某的1.5亩承包地。村组干部最终通过“村民小组成员代表表决”，同意由其兄弟延包。这一结果虽与“承包地应收归集体”的政策原则存在偏差，但通过“集体表决”的方式化解了“政策执行”与“群众诉求”的矛盾，避免了冲突升级，本质是通过“土地治理”实现村庄秩序的动态平衡。

### （四）村落共同体依然存续

学界对现代化进程中村落共同体是否存续的问题有争议<sup>[14]</sup>，尽管有观点认为市场化冲击与国家权力从乡村退场导致农民“原子化”及集体意识弱化<sup>[15,16]</sup>，但从二轮延包实践中“消亡户”承包地的具体处置方式来看，村落共同体不仅依然存续，更在实际治理中发挥关键作用，其存续形态与功能主要体现在两个层面：在土地处置权方面，村落共同体的实体性清晰体现为“村民小组”或“自然村”对承包地收回与再分配的实际控制权，即使行政村、“村民小组”或“自然村”合并多年，这次土地延包依然要回到原“村民小组”或“自然村”范

围实施，表明共同体并非观念存在而是具有产权边界的制度实体；在成员身份与保障功能方面，共同体在承包地处置中展现出包容性，典型如对因被开除、辞退或买断工龄而失去体制保障的原公职人员，允许其以集体成员身份延包土地，这一处置逻辑实质是村落通过土地权利为成员提供底线生存保障，从而在现实层面验证了共同体的存续价值与治理功能。

### （五）自上而下压力型体制运转

在政府纵向关系中，“压力型体制”是理解基层政府运行的重要视角<sup>[17]</sup>，尽管基层政府并非完全被动，但上级通过“指导、评估、督查、通报、约谈、免职”等多重手段，可有效推动政策落地。这一逻辑在二轮延包试点地区“消亡户”承包地处置中表现为明显的“政策纠偏”作用：试点初期，部分乡村干部因“怕得罪群众”，对本应回收的“消亡户”承包地放任不管，导致集体内部“无地少地”矛盾凸显。上级政府通过督查发现问题后，立即要求乡镇与集体经济组织整改，明确“应收尽收”原则；同时，对“政策误判”案例及时纠正。例如，个别试点地区依据村规民约收回外嫁女承包地，导致外嫁女“两头空”，上级发现后迅速要求退回承包地，保障了政策执行的底线公平。这种自上而下的压力传导，既确保了“消亡户”承包地处置政策的整体方向不偏离，也通过“纠偏”修正了基层执行中的偏差，是政策落地的重要制度保障。

## 五、结论与建议

本文以二轮延包中“消亡户”承包地处置政策的实践逻辑为核心研究对象。通过对比分析二轮延包中“消亡户”承包地处置政策与试点地区实践现状，发现有五大实践逻辑影响着二轮延包中“消亡户”承包地处置政策的执行：一是农民追求实质正义的逻辑，二是农村家户制传统根深蒂固的运转逻辑，三是通过“土地治理”维护村庄秩序的逻辑，四是村落共同体依然存续的逻辑，五是自上而下压力型体制运转的逻辑。这五大逻辑在作用上并行不悖。实践中，部分“消亡户”的承包地处置仅体现单一逻辑的影响，然而更为普遍的情形是，处置决策乃多重逻辑复合影响的结果。

基于上述研究，针对二轮延包中“消亡户”承包地处置，提出以下三条政策建议。

一是坚持“消亡户”承包地处置的基本原则。在

二轮土地延包中，处置“消亡户”承包地的基本原则是由发包方依法收回。只有确保对“消亡户”的承包地做到“应收尽收”，才能切实落实和保障土地集体所有制，进而为集体内无地、少地的农户提供可分配的土地资源，最终维护全体集体成员的公平权益。

二是完善“消亡户”承包地处置的具体政策。当前，二轮延包中关于“消亡户”承包地的处置政策仍需进一步细化与完善。例如，对于公务员以外的其他财政供养人员其集体经济组织成员身份应如何认定，以及原本丧失成员身份和承包地的人员，在失去财政供养保障后能否重新获得成员身份并保留承包地等问题，都需要明确的政策指引。建议省级人民代表大会及其常务委员会结合本省实际情况，制定更为详尽、可操作的成员身份确认细则，以解决因身份界定模糊而引发的处置争议。

三是保持处置政策的适度包容性与灵活性。在政策执行过程中，应保持一定的包容性。对于政策尚未明确规定领域的，应允许基层进行探索。在具体处置“消亡户”承包地时，应对农村社会中合理的“惯习”“小传统”以及农民在实践中形成的智慧给予适当尊重，例如在承包地的具体收回方式上，以此实现政策执行的刚性要求与基层实践灵活性的平衡，从而提升政策落地的认可度与可行性。

#### 注释：

- ① 根据中国的实际，借鉴黄宗智先生的思路，本文的政策分析除开分析了党和国家的决定、决议、意见等规范性文件以外，也分析了国家法律、法令和条例等。
- ② 五保户作为农村承包经营户消亡以后，按照法律政策和立法者的原意，承包地不能继承，应由发包方收回，但承包收益可以继承。承包收益的继承按照《民法典》第一千一百二十七条的规定，按照顺序继承，没有第一顺序继承人继承的，由第二顺序继承人继承。
- ③ 土地承包经营权是否可以继承的问题，在学术界有争议。
- ④ 纯女户中如果有一个女儿采取入赘的方式建立婚姻关系，女儿的父母去世不能算是消亡户。
- ⑤ 二轮延包2020年开始整村试点，2021年开始整乡镇试点，2022年开始整县（区）试点。9个试点村有2个在试点乡镇，2个试点乡镇都在2个试点县（区）。
- ⑥ H省D县C村在当地政府农经部门的指导下，后来取消了将全家进城落户的农户也界定为“消亡户”的决定，因为这与《长久不变的意见》中“维护进城农户土地承包权益，现阶段不得以退出土地承包权作为农户进城落户的条件”的精神不符。
- ⑦ 对于第二轮承包之后出生的子女，按照承包期内“增人不增地、减人不减地”的政策，就没有分到承包地。

#### 参考文献：

- [1] 肖鹏. “三权分置”下的农村土地承包关系长久不变研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(1): 113-120, 162.
- [2] 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.
- [3] 林煜. 二轮延包中土地承包经营权主体资格的认定——以“整户消亡”为视角[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2021(6): 133-140.
- [4] 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.
- [5] 刘振伟. 对完善农村土地承包法律制度的认识(上)[J]. 农村工作通讯, 2017(22): 8-13.
- [6] 姚大志. 制度正义：政治哲学研究的核心议题[J]. 中国农业大学学报, 2021(2): 27-33.
- [7] 黄宗智. 中国正义体系的三大传统与当前的民法典编纂[J]. 开放时代, 2017(6): 12-37, 5.
- [8] 苏力. 乡土社会中的法律人[J]. 法制与社会发展, 2001(2): 1-11.
- [9] 渠敬东. 探寻中国人的社会生命——以《金翼》的社会学研究为例[J]. 中国社会科学, 2019(4): 98-122, 206.
- [10] 徐勇. 中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照[J]. 中国社会科学, 2013(8): 102-123, 206-207.
- [11] 王跃生. 中国当代家庭、家户和家的“分”与“合”[J]. 中国社会科学, 2016(4): 91-110.
- [12] 张小军. 复合产权：一个实质论和资本体系的视角——山西介休洪山泉的历史水权个案研究[J]. 社会学研究, 2007(4): 23-50, 243.
- [13] 周雪光. “关系产权”：产权制度的一个社会学解释[J]. 社会学研究, 2005(4): 1-31, 243.
- [14] 刘骏, 闫楚涵, 梁清云. “本质意志”还是“本质力量”：中国村落共同体思维起点再探讨[J]. 中国农村观察, 2023(2): 53-71.
- [15] 吕方. 再造乡土团结：农村社会组织发展与“新公共性”[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2013(3): 133-138.
- [16] 马荟, 苏毅清, 王卉, 等. 从成员个体理性到村社集体理性：乡村精英的作用机制分析——以S省Y村为例[J]. 经济社会体制比较, 2021(4): 119-128.
- [17] 荣敬本. “压力型体制”研究的回顾[J]. 经济社会体制比较, 2013(6): 1-3.

责任编辑：黄燕妮