

进城落户农民合法土地权益保障：权利关系、制度动力与现实阻碍

李祎萌

邵阳学院法商学院

DOI:10.32629/jmsr.v5i3.21729

[摘要] 保障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(即“三权”),是推动新型城镇化与乡村振兴协同推进的核心制度性安排。本文从权利关系、制度动力与现实阻碍三个维度展开系统分析,厘清农村土地“三权分置”框架与进城落户农民“三权”之间的权利边界,解析多元主体的利益诉求与利益结构;依托发展经济学与规制经济学理论阐释该项制度改革的内生动力与外生动力;基于制度经济学视角识别出城乡二元产权惯性、法律规范供给滞后、认知观念约束、市场机制发育不足等现实阻碍,为完善进城落户农民土地权益保障制度体系提供理论支撑。

[关键词] 进城落户农民; 三权; 权利关系; 制度动力; 产权制度

中图分类号: F014.1 **文献标识码:** A

Safeguarding the Legitimate Land Rights and Interests of Farmers Settled in Cities: Rights Relations, Institutional Motives and Practical Obstacles

Yimeng Li

Shaoyang University Law School, Shaoyang City, Hunan Province

[Abstract] It is the core institutional arrangement to ensure the farmers' land contracting right, homestead use right and collective income distribution right (namely "three rights") to promote the coordinated promotion of new urbanization and rural revitalization. This paper makes a systematic analysis from three dimensions: right relationship, institutional motivation and practical obstacles, clarifies the right boundary between the framework of "separation of three powers" of rural land and the "three powers" of farmers who have settled in cities, and analyzes the interest demands and interest structures of multiple subjects; Based on the theories of development economics and regulation economics, this paper explains the endogenous and exogenous motivation of this system reform; Based on the perspective of institutional economics, this paper identifies the practical obstacles such as the inertia of dual property rights in urban and rural areas, the lagging supply of legal norms, the constraints of cognitive concepts, and the insufficient development of market mechanisms, which provides theoretical support for improving the system of land rights protection for farmers who have settled in cities.

[Key words] farmers settled in cities; Three powers; Relationship of rights; Institutional motivation; property right system

引言

伴随工业化与城镇化进程的快速推进,大量农业转移人口落户城镇,形成跨城乡的生产生活格局。然而,传统农村土地制度以“人地绑定”为逻辑基础,农民进城落户后其土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权(以下简称“三权”)的处置问题日益凸显。若任由土地权益随户籍迁移被强制收回,既损害农民财产权益、抬高市民化门槛,也将导致土地资源闲置错配;若

缺乏规范有序的流转退出通道,又难以回应农民财产变现的现实诉求。因此,保障进城落户农民合法土地权益,已成为推进新型城镇化与乡村振兴协同发展的重大现实课题。

党的二十大明确提出“保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让”,为该项制度改革指明了方向。既有研究多聚焦于“三权”的实现机制、退出路径或单项权利保护,对权利关系、制度动力与阻碍因素的系统整合仍显不足。基于

此, 本文从权利关系、制度动力与现实阻碍三个维度展开分析: 首先厘清农村土地“三权分置”与进城落户农民“三权”之间的权利边界及多元主体的利益结构; 进而依托发展经济学与规制经济学阐释制度改革的内生动力与外生动力; 最后基于制度经济学视角识别城乡二元产权惯性、法律规范供给滞后、认知观念约束与市场机制发育不足等现实阻碍, 以期完善进城落户农民土地权益保障制度体系提供理论支撑。

1 进城落户农民合法土地权益保障制度中的权利关系

进城落户农民土地权益保障, 本质上是产权细分条件下不同权利类型、多元主体之间权责利关系的重新配置, 既要厘清各项土地权利的内在关联, 也要理顺不同参与主体的利益博弈关系, 最终实现权利归属清晰、权利边界明确、利益分配均衡的制度目标。

1.1 各项权利之间的关系: “三权分置”与进城落户农民“三权”的耦合与边界区分。承包地与宅基地“三权分置”和进城落户农民“三权”属于两套相互关联但功能定位存在显著差异的权利体系。农村承包地“三权分置”将权利划分为集体所有权、农户承包权、土地经营权; 宅基地“三权分置”构建了集体所有权、宅基地资格权、宅基地使用权的权利结构, 该项改革的核心目标在于激活农村土地要素流动性, 实现土地资源的优化配置。进城落户农民“三权”即土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权, 是农民基于原集体经济组织成员身份所享有的财产性权利, 政策核心要求为户口迁移不得强制剥夺上述权利, 允许权利依法自愿有偿转让, 权利保有不与城镇落户直接挂钩^[1]。

两套权利体系存在紧密的耦合关联:

第一, 第一, 集体所有权是两套权利体系共同的权利本源, 承包权、宅基地资格权、集体收益分配权均派生自农村土地集体所有权^[2]。进城落户农民的土地承包权, 对应承包地“三权分置”框架下的农户承包权, 该权利不因农民落户城镇而灭失, 农户可在保留承包权的前提下流转土地经营权, 实现土地财产收益。

第二, 进城落户农民的宅基地使用权来源于宅基地“三权分置”体系中的资格权, 农民进城落户后依然保有宅基地占有、使用以及地上房屋处置权利, 可以出租、流转宅基地使用权, 但资格权的身份属性并未完全消解。

第三, 集体收益分配权依附于集体成员身份, 是集体所有权在收益分配层面的实现形式, 与承包权、宅基地权利共同构成进城落户农民完整的土地财产权利束。

与此同时, 两套制度也存在清晰的边界区分。承包地与宅基地“三权分置”重点解决农村土地“如何利用”的问题, 聚焦于土地资源的经营与配置效率; 进城落户农民“三权”重点解决“人口城乡迁移后原有土地权利如何处置”的问题, 聚焦于人口流动背景下的农民财产权保护^[3]。制度实践中容易出现权利界定混淆: 一是将经营权流转等同于承包权退出, 二是将宅基地使用权转让等同于集体成员资格丧失。承包权、宅基地使用权、集体收益分配权三项权利既相互依存, 又具备相对独立性, 权利可部分流转, 但不能被简单一体剥夺: 承包权可保留而经营权对外流转; 宅基地房屋可依法处置, 但不必然导致集体收益分配权丧失。厘

清权利边界, 核心是对身份资格权利、财产使用权利、经营流转权利进行明确区分, 防止出现“一失全失”的不当权利剥夺现象。

1.2 权利主体之间的关系: 多元主体利益诉求与均衡利益分配机制构建。进城落户农民土地权益保障涉及留村农民、进城落户农民、村集体经济组织、中央政府、地方政府五大主体, 不同主体的目标函数存在显著差异, 形成了复杂的利益结构, 该项制度运行的关键在于平衡多方主体诉求, 构建均衡的利益分配格局。

第一, 进城落户农民: 核心诉求是保障土地财产权益, 获取稳定财产收益, 同时享有权利处置的自主选择权。一方面, 进城落户农民希望不因落户城市被收回承包地、宅基地和集体分红, 保留土地作为进城就业生活的风险兜底; 另一方面, 希望获得有偿转让、自愿退出的畅通渠道, 将土地财产权益转化为可变现资产, 降低自身市民化转换成本。进城落户农户兼具“市民”和“原集体成员”双重身份, 既需要接入城市公共服务体系, 又不愿放弃农村土地财产权益, 其诉求是该项制度设计的逻辑起点。

第二, 留村农民: 诉求集中于集体资源分配的公平性。农村集体土地、集体收益总量相对固定, 若大量进城落户农户持续享有集体分红, 部分留村农户会对分配公平性产生质疑, 担忧集体资源份额被“外迁人口”稀释, 希望集体收益分配向实际留在农村生产生活的成员倾斜, 核心诉求体现为推动成员资格动态调整、实现收益分配公平化。

第三, 村集体经济组织: 作为集体所有权的行使载体, 承担土地管理、集体收益分配职能: 一方面, 集体需落实法律政策要求, 维护进城落户农户的合法土地权益; 另一方面, 集体面临协调内部成员利益矛盾的压力, 存在降低治理成本、盘活闲置土地资源、发展壮大集体经济的诉求。在现实治理场景中, 村集体普遍缺乏统一可执行的操作规范, 在处理进城落户农户的土地流转、权益退出、收益分红等事务时往往陷入两难困境。

第五, 地方政府: 承担政策落地实施的主体责任, 利益诉求涵盖地方经济发展、土地资源盘活利用、基层社会秩序稳定。部分地方存在盘活建设用地指标、降低城镇化改革成本的现实考量; 但土地权益补偿需公共财政资金支撑, 会对地方财政形成支出压力, 容易引发政策执行偏差, 存在隐性推动农民退出土地权益的激励。

2 进城落户农民合法土地权益保障制度的动力及阻碍因素

2.1 制度改革动力: 基于发展经济学与规制经济学的多维解析。从发展经济学视角来看, 城乡要素流动与经济结构转型是推动该领域制度变迁的底层驱动力; 从规制经济学视角来看, 国家自上而下的制度供给与基层主体自下而上的利益诉求共同推动制度迭代升级, 改革动力来源于经济发展驱动、农民自发探索、国家顶层推动三个层面。

第一, 经济发展驱动: 新型城镇化建设与城乡要素优化配置的现实需求。工业化与城镇化进程持续推进, 大量农村人口向城镇转移, 亿万农民形成跨城乡的生产生活格局, 传统“人地绑定”的农村土地制度已难以适配人口流动的新发展格局。一方面,

若进城落户农民的土地权益被随意剥夺,将抬高农民进城落户的心理门槛,阻碍农业转移人口市民化进程;另一方面,若大量承包地、宅基地长期处于闲置状态,将造成土地资源的错配与浪费,制约农业规模化经营发展。经济发展客观上要求对原有制度进行改革,在保护农民财产权益的同时实现土地要素的再配置,这是该领域制度演化的核心内生动力。

第二,进城落户农民的自发探索:基层利益诉求倒逼制度优化。广大进城落户农民是该项权益的直接利益相关方,大量农户已自发开展土地流转、宅基地出租、权益转让等实践活动。部分农民希望保留土地权益作为进城生活的兜底保障,部分农户存在有偿退出土地权益、实现财产变现的现实需求。基层实践中自发出现的土地流转、非正式退出等行为,形成自下而上的改革诉求,倒逼顶层制度承认农民对“三权”的合法处置权,完善流转、转让、退出的正式制度通道。

第三,国家自上而下的政策推动:改革的外生制度动力。党的二十大明确提出“保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让”,从中央层面确立了该项改革的发展方向。国家通过修订《中华人民共和国农村土地承包法》,明确不得以退出土地承包权作为农民进城落户的前置条件,持续完善该领域的法律政策体系。从规制经济学视角来看,国家通过制度重构纠正城乡二元体制导致的权利配置失衡,通过完善产权保护提升社会总福利水平,防范地方政府、村集体随意侵害农民土地权益的行为,通过顶层设计规范基层实践,为改革提供政策与法律保障。

内生动力与外生动力存在交互作用机制:经济社会转型产生制度变革的现实需求,农民自发实践积累了改革经验,国家层面通过立法与政策将基层实践成果上升为正式制度,三者共同推动进城落户农民土地权益保障制度不断完善。

2.2 阻碍因素:基于制度经济学视角的现实约束。依据制度经济学的路径依赖理论,原有制度惯性、法律供给不足、社会观念约束、市场机制缺陷共同构成当前进城落户农民土地权益保障制度完善仍面临多重阻碍,制约了该项保障制度的落地效能,具体可归纳为以下四个方面:

第一,城乡二元产权制度惯性形成路径锁定。长期存续的城乡二元结构塑造了“农村土地绑定农民身份、城市户口对应城市社会保障”的传统认知框架。既有历史制度衍生出的路径依赖,使得部分基层治理实践仍延续“农民进城落户即应交回土地”的传统治理逻辑。尽管现行法律已明确禁止强制收回进城落户农民的土地权益,但二元产权的制度惯性仍对基层实践产生隐性约束:部分地区在集体收益分红、宅基地处置等环节对进城落户农户设置歧视性准入门槛,制度转型需突破既有路径的刚性约束。

第二,法律规范供给滞后,配套实施细则供给不足。现行法律仅从原则层面确立了进城落户农民“三权”的保护规则,未形成体系化的细化操作规范。其一,集体成员资格认定标准缺乏统一性规范,户口迁出后成员身份的界定规则尚未形成统一共识,直接影响进城落户农民集体收益分配权的实现;其二,土地承包权、宅基地使用权有偿转让与退出的程序规则、定价机制、资金来源

等核心内容,缺乏法律层面的统一规范;其三,权利受侵害后的救济渠道界定模糊,导致进城落户农户的维权成本居高不下。

第三,传统认知观念滞后形成观念约束。一方面,部分农村地区仍固守“离村即失地”的传统观念,认为农民进城落户后应当放弃农村土地权利,村集体经济组织与留村村民对进城落户农户持续享有集体土地权益存在普遍抵触情绪;另一方面,进城落户农民自身存在认知分化:部分农户对自身享有的法定土地权利认知不清,面对集体侵权行为不懂得通过法定渠道维护自身权益;部分农户对土地退出政策的认知存在偏差,担忧土地退出后丧失生活兜底保障,不敢参与土地权益的有偿转让实践。传统乡土观念与现代产权法治观念存在冲突,进一步制约了制度的执行效果。

第四,农村土地要素市场机制发育不健全。土地权益的充分实现依赖完善的市场化交易平台,但当前我国农村土地要素市场整体发育不足。尽管承包地经营权流转市场已逐步发展成熟,但宅基地使用权、集体收益分配权的交易流转市场仍处于试点探索阶段,不仅交易流转范围受到严格限制,也尚未建立统一的价值评估定价机制。

3 结语

进城落户农民合法土地权益保障的核心,在于理顺产权关系、协调多元主体利益格局。在权利体系层面,应当对农村土地“三权分置”的资源利用制度与进城落户农民“三权”的财产保护制度作出清晰区分,明确界定各项权利的归属与边界;在主体关系层面,应当立足不同群体的差异化利益诉求,构建兼顾进城落户农户、农村集体经济组织、各级行政主体的均衡利益分配机制。进城落户农民土地权益保障的制度演进,由经济转型、民众诉求与顶层改革共同驱动,但也面临二元产权制度惯性、法律实施细则缺位、传统认知观念滞后、土地市场发育不足等多重现实阻碍。后续制度完善应当以明晰产权边界为基础,加快配套法律细则供给,推动乡土社会更新产权认知,培育健全农村土地要素市场,推动进城落户农民土地权益从法定权利转化为可落地、可实现的财产性权利,为新型城镇化与乡村振兴协同推进筑牢制度基础。

[课题项目]

2025年度湖南省社会科学成果评审委员会课题“进城落户农民合法土地权益保障制度与提升路径研究”(项目编号:XSP25YBZ069);2025年度湖南省教育厅科学研究项目“进城落户农民合法土地权益保障制度与政策优化研究”(项目编号:25B0693)。

[参考文献]

- [1]曲颂,郭君平,李荣耀.进城落户农民“三权”财产权益的保障和实现:关键难点与机制构建[J].经济学家,2024(08):77-87.
- [2]靳相木.新时代进城落户农民“三权”问题的战略解构及其路线图[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2019,49(06):147-166.
- [3]高海.论农民进城落户后集体土地“三权”退出[J].中国法学,2020(02):30-47.

作者简介:

李祎萌(1992--),女,汉族,湖南邵阳人,硕士研究生,讲师,研究方向:农村区域发展。