

进城落户农民土地权益保障制度实践偏差与优化路径*

李玲玲 董千毓

[摘要] 以进城落户农民合法土地权益保障为目标的政策导向和法律规定已初步明确,进城落户农民的“三权”保障嵌入整个农村土地制度框架之中。然而问题却同步被隐蔽于实践的异化困境中,法律文本难以转化成具体的实践保障行动。未能实现制度目标的“纸面法”主体只能加大法律规制和指示呼吁,呈现出“缺什么喊什么”的保障口号化困境。困境表现为对农民土地权能规避实施的外延障碍,对于主体资格象征实施的内涵障碍,对于监督主体主观偏差实施的救济障碍。问题根源在于当前制度设计对于农民的根本土地权益保障诉求未能予以回应,体现为“三患”问题:权益患寡,农民的合法土地权益未能增值和补偿;成员患不均,主体身份与集体关系也无法得到明确;监督患不公,权益被侵犯后更难以获得有效救济。作为土地制度改革的重要内容,进城落户农民的合法土地权益保障应当从权利基础、连接纽带、救济修正三方面协同优化:一是进行土地股份化改造,二要明确成员权的具体认定标准,三须强化法治监督的适时介入。三重维度彼此促进、协同优化,从而实现进城落户农民合法土地权益的根源保障和诉求回应。

[关键词] 进城落户农民 土地权益 保障制度 制度实践偏差

[中图分类号] F321.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-7470(2024)-06-0023(13)

[作者] 李玲玲 副教授 西北农林科技大学人文社会发展学院 陕西杨凌 712100

董千毓 助理研究员 西北农林科技大学陕西省农业法环境法研究中心 陕西杨凌 712100

一、问题的提出与文献综述

在坚持集体土地公有制的前提下,进城落户农民由于缺乏地权转变的渠道,更加担心自身土地权益难以得到有效的保障。中国共产党第二十次全国代表大会的报告中指明了进城落户农民合法土地权益保障制度目标,即“保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让。”《农村土地承包法》第27条、《土地管理法》第62条则在法律层

面确认了保障进城落户农民对于承包地和宅基地的合法权益,并允许其依法自愿有偿流转或退出。立法层面已经将此制度目标予以确认,当前进城落户农民土地权益保障制度已经初步完成了整体框架构建。“在实现制度目标的过程中,制度方案确定的功能可能只占10%,其余90%取决于有效的制度实施。”^[1]进城落户农民的合法土地权益保障仍然处于“纸面法”的阶段,缺乏有效细化规则的实现和推行,^[2]并表现在实践中大量存在的进城落户农

*本文系国家社会科学基金项目“城乡融合发展中进城落户农民土地权益保障制度实施效果与优化研究”(编号:23BFX060)的阶段性研究成果。

民合法土地权益受损情形。在进城落户农民的合法土地权益保障制度经历多轮改革后,本文希望探索制度目标在实践中的路径嬗变。为何实际实施效果与政策目标和法律规则有所区别,乃至相差甚远?法律制度与制定主体作出了指示与安排,但是文本无法有效转化为具体行动,相应的职能部门未能与实践主体有机互动,而未能达成有效目标的制度主体只能加大文本力度、增强呼吁和指示,仍然不能将中央政策和立法贯彻落实。正是由于缺少保障的有效实践,才会呼吁和要求保障。保障制度为何在实践面前如此乏力?本文基于司法实证的视角,对于当前制度保障过程中的司法困境予以展现和剖析,以此解析阻碍保障制度有效推行的深层要因。如何矫正和解决在农民进城落户过程中呈现出的法律制度实践偏差和空转乏力问题是进一步改革的关键所在。本文以此路径提出更为符合农民个体权益保障与法律社会效果相统一的举措,从而稳定支撑长效保障制度。在此基础上需要明确的是本文所研究的对象为有偿流转与有偿退出过程中的进城落户农民的合法土地权益。无偿收回的土地权益存在法律的明确规定情形,本身便是对于非法土地权益的授权收回,^[3]因此不在本文讨论范畴中。

进城落户农民的合法土地权益保障问题具有历史延展性。随着城市化的发展,设计于城乡二元结构的集体土地所有制必然受到影响。^[4]而保障进城落户农民的土地权益则是贯彻以人为核心的新时代城乡融合发展战略的必然要求,^[5]也是对旧有城市化进程缺陷予以补进。^[6]在此背景下,农民进城落户后的土地权益保障问题成为当前学界研究的重点所在。农民土地权益是指农民基于土地所享有的“权益”,而非农民享有的“土地权益,”^[7]不仅包括农民土地财产权益、^[8]农民土地政治权益、^[9]农民土地社会权益^[10]和农民土地文化权益^[11]等实体权益,还包括农民土地程序权益。^[12]对于农民的各项土地权益保障成为了当前乡村治理工作的重点所在。^[13]而农民的土地权益保障制度是以土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权的“三

权”为核心的。^[14]保障“三权”要求准确规范、保障、调整农民成员权,^[15]具体表现为农民的土地承包权、^[16]宅基地资格权、^[17]集体资产股份权。^[18]对于进城落户农民不同类型土地权益的保障应当抓住脉络主线分类施策,注重土地权益的发掘和实现。^[19]然而在现行法律规范有所阐明的情况下,仍然出现实践中的进城落户农民土地权益保障不力问题。^[20]进城落户农民的土地权益保障制度未能依照范式纳入政策预期轨道。^[21]具体表现在有偿流转和有偿退出的过程中,进城落户农民有偿流转土地权益时,不能根据现行的法律规定清晰地定位自身流转行为的法律效果。^[22]而有偿退出在实践中呈现出显著少于有偿流转的情况。^[23]农民的审慎态度主要源自担心丧失土地进而丧失土地的保障属性,^[24]并由此产生了大量的进城落户隐蔽成本,^[25]更源于规范执行偏差下进城落户农民土地权益侵犯问题。^[26]目前学界就进城落户农民的合法土地权益应当予以保障,已有了普遍共识。并以“三权”保障的制度完善进行相关研究。然而,当前尚未对进城落户农民合法土地权益保障的实践效果进行展现,实践中真正阻碍农民土地流转、退出权益保障的关键要素尚未阐明。本文拟基于此展开讨论,以期将制度纳入政策指引的路径,实现制度的法律效果和社会效果的统一。

二、僵化抑或空转?——进城落户农民合法土地权益保障制度实践失序的阐释

基于“保障进城落户农民合法土地权益”的政策目标和我国基本完善的法律制度体系,进城落户农民的合法土地权益保障本应按照既定的法律目标轨道稳定运行,达到良法善治的预期目标。然而实践中涌现出的各类纠纷矛盾展现出截然不同的图景:本应保障进城落户农民的法律制度,在实践过程中却表达出诸多纷争点。这些纷争点是缘于制度僵化抑或是制度无法指导现实仅为理论的空转?当前进城落户农民的合法土地权益保障制度实践正面临着失序的困境。

1. 样本的选择与说明

本文以“中国裁判文书网”和“北大法宝”的进城落户农民土地权益保障相关裁判文书作为研究对象，用以准确揭示进城落户农民土地权益纠纷中的主要纷争点和制度实施偏差。本文选取样本时设置“进城落户农民”等关键词进行检索，以此来展现总体状况。而对于“农村宅基地使用权”“农村土地承包经营权”“农村集体收益分配权”等三权的具体关键词进行全文检索，共获取543份案例。剔除重复和非强相关样本筛查后抽取出类型案例获得研究有效样本424份。由于进城落户农民的合法土地权益相关的法律规范构成了相对完整的法律体系后仍然未能实现有效保障，基于此实证方法能够展现进城落户农民合法土地权益保障的制度实施差异化和权益保障真实的状态，反映了土地权利的法理探析和实证类型特点。

2. 以“三权”权能为载体的规避式实践：农民的权能增值、权益补偿的外延障碍

进城落户农民作为我国农地制度改革和城乡融合发展进程中重要群体，当前法律规范已明确应在农地改革中保障该群体的土地权益，但在实践过程中由于地方政府和村集体对于制度规避式实施，导致了农民土地权能难以有效增值，权益补偿单一等问题，如表1所示424件纠纷中都会涉及到土地权益问题。具体而言包括对于进城落户农民土地增值收益分配比例确认的规避实施；对于进城落户农民退出土地权益后保障性权益如土地外延权利等规避实施。在司法实践中，这一类型的规避型实施，突出体现于进城落户农民的“三权”权能补偿不足。集体经济组织认定农民与土地相分离，并未形成紧密的权利关系，导致了权利的支付对价未能有效地全面衡量^①。对于宅基地权利而言，具体表现为仅支付宅基地使用权的土地价值补偿，而规避表达了宅基地上其余各项权益的支付对价。宅基地具有保障农民居住权的土地属性，因此需要对农民的居住权益、发展权益予以回应。但当前的司法实践中普遍认同应有偿支付宅基地使用权价值，忽视了对农

表1 进城落户农民合法权能实现纠纷类型

(N=424)

“三权”具体类型	进城落户农民土地纠纷类型	纠纷数量/比率
宅基地使用权	宅基地增值收益分配	98/23.11%
	宅基地退出权利补偿	71/16.75%
土地承包经营权	土地承包权继承与退出期限	65/15.33%
	土地承包经营权量化标准	53/12.50%
集体收益分配权	集体土地收益分配标准	19/4.48%
	集体股权确认	47/11.08%
“三权”	其他	71/16.75%

民的宅基地资格权，农民自身发展权等权益予以回应^②。而农民承包地权益也面临着集体经济组织的规避式实施，农村承包地上各项权利仍然未能有效厘清。实践中并未普遍且共识地回应农民的土地承包经营权是否共同退出；农民土地的生存属性和生产资料属性是否补偿等问题。实践中对退出期限是否为永久以及退出权利复合性等问题被集体经济组织规避回答^③。相较于上述有实际物权载体的两项权利，当前农民对于集体产权改革下集体收益分配权的权益保障获取较少。其核心是集体资产的股份化改造程度不足，仍然是当前农村土地权益改革的薄弱之处。集体收益分配权在进城落户农民退出土地权益后作为一项保障的权益实施。然而实践中呈现出分配权收益分配不足，农民难以通过收益退出获得应有的补偿。“三权”的权能补偿规避实施问题不一而足，但总体反映出进城落户农民土地权

① (2023)吉06民终24号：从其户口迁移出案涉林地所在的农村集体经济组织并变更为城镇户口时起就不再是承包方农民集体的成员，不再享有农民集体成员的各项权益。与该农村集体经济组织之间早已不存在权利、义务关系。进城落户成员未对林地尽管理职责与任何投入，因此不应获得安置补偿费和林木费。

② (2022)渝0104民初6515号：原告承包农村土地发展生态农业，签订合作建房协议，并于农村宅基地上建设相应配套建筑设施以满足生态农业发展保障。因此是对于宅基地使用权的有效利用，并未侵害宅基地所有权、进城落户农民的资格权等权能。

③ (2023)辽03民终97号：农民在承包期间为提高生产能力投入了资源进行提高耕地水平、修筑水利设施等，农民在退出耕地时村委会未对此设施进行全面衡量。人民法院认定村委会对于此进行补偿，但应当扣除农民在此过程中的收益提高部分。

利的内涵和界限尚未明确。在农村土地“三权分置”的背景下，宅基地与耕地的有偿流转使得进城落户农民能够获取收益分配，但仍然存在流转市场化不足与认定不清的难题^①。而土地退出作为“最彻底的农地权利让渡方式”，^[27]使农民完全放弃自身所拥有的土地权利并获得相应的补偿。然而对于农民退出的具体分项权利确定不清，权利补偿地规避实施问题，阻碍了农民权利的有效保障。

3. 以主体资格为载体的象征式实践：农民的主体资格与集体关系的内涵障碍

制度实施过程中象征性行为主要是指执行主体因主观或客观原因并未按照既定制度执行，造成的制度空转问题，难以达成制度目标所预期的效果。当前的《土地管理法》《村民委员会组织法》等均规定了村民大会、成员大会等方式来确定农民的主体资格与土地权益类型等要素。但是实践中涌现的村民大会虚置，村民不满会议决议等现象展现的是制度的象征性实施问题，如表2所示的230份纠纷体现的正是主体资格在程序规范方面被象征性实施。由于我国的乡村基层自治要求，农村集体经济组织与进城落户农民之间有关主体资格、成员权利等内容明确有赖于自身的自治机制，更需要法律的强制保障实施。因此是兼具强行性法与自治性规范的复合制度。然而实践中仅仅偏向于成员自治导致了象征性实施的现状。成员大会难以有效地决出完善可靠的成员资格与权利分配决议。而由于缺乏法律和制度的外部纠正，成员大会更多是象征性地实施进城落户农民的土地保障制度，并表现在实践中的决议程序空转、主体资格认定标准不明等突出问题^②。就农村宅基地制度而言，进城落户农民的宅基地分配资格需要主体资格的确认。象征性的实施过程难以满足各类主体的真正需求，产生了大量的法律纠纷。农村土地承包经营权、集体收益分配权等也因集体成员的非农收益占比、进城落户后的村落联系等因素呈现出明显的区分。缺乏了本源明确的象

表2 进城落户农民主体资格认定纠纷类型

(N=230)

实施过程区分	进城落户农民主体资格纠纷类型	纠纷数量/比率
成员大会程序	认定资格程序瑕疵	25/5.90%
	认定资格程序空置	15/3.54%
成员大会协议	协议内容效力争议	46/10.85%
	主体资格认定标准争议	44/10.38%
成员协议实施	集体确认农民非成员纠纷	29/6.84%
	农民确认为集体成员纠纷	71/16.75%

征性实施会呈现出两种极端发展。一方面是进城落户农民由于“不在地主”现象，对于土地流转的有效运行以及决议的产生过程缺乏参与或漠不关心，仅寄希望于长久保留自身“三权”^③。而另一方面，进城落户农民由于户籍变动这一特征被当前多数集体经济组织排除外。实践中的成员大会对于成员资格和成员“三权”缺乏有效的区分和明确。成员资格的丧失缺乏显性有效的成员决议约束，象征性的成员大会并未解决成员资格这一根本问题，蕴含在其下的则是隐形的真正判定标准。成员资格这一认定标准在有偿流转过程中是主体身份的确认，在有偿退出过程中是主体必要的保障，更与集体经济组织成员权有着密切的联系。而这一成员权作为高位阶的权利内容，资格认定因其极其重要的属性超出了“集体自治”

① (2023)京03民终2060号：争议焦点为被告与进城落户农民签订的住房租赁合同，在经由双方当事人同意的情况下能否对宅基地上房屋进行改建。反映出宅基地禁止外部流转是否涵盖了外部主体对于地上房屋的增值的问题。

② (2023)辽1081民初671号：由于家庭成员去世后，村委会将户内所有土地收回，仅有的继承人为三级智力障碍系限制行为能力人，由非本集体经济组织成员作为监护人，能否具备主体资格的纠纷。

③ (2022)豫15民终6581号：集体经济组织认定当事人不以土地作为生存条件。在某某组多轮土地承包中，当事人以自己的行为放弃自己享有的成员权利，仅在补偿时才前来寻求权利。当事人和村民之间没有任何来往，红白喜事从不参加，和集体没有生活联系，更从未履行过集体成员义务。集体需要出钱出力的事都没有参与过，也未履行缴纳“村提留、乡统筹”的义务。因此不能给予土地权益补偿。

所能处理的范畴。成员大会在难以解决该问题的情况下只能以兼顾成员权益为象征性地实施，进而营造出进城落户农民土地权益有效实施的表象。

4. 以监督主体为载体的主观偏差式实践：农民的权益监督和补正的救济障碍

制度实施过程中呈现出的主观偏差主要是指制度执行主体为了追逐自身利益而并未有效执行制度，导致各方的实践冲突。集中体现于村集体、地方政府等基于自身权力执行而非权利分化运行的主观偏差，进而侵蚀进城落户农民的合法土地权益。这体现的是制度执行过程中最终矫正的实施不足。在人民法院判决的案件中，最终认定由谁作为纠纷终局解决主体能够体现土地权益保障的监督主体所在，如表3所示424份纠纷由相应主体予以最终解决。由集体经济组织执行自我监督；还是政府执行行政监督；抑或是法院执行司法监督。不同主体涉及的争议焦点不尽相同，更反映出了主观偏差式的实施路径导向。在农村资源集体所有的制度背景下，每一个农村集体经济组织都是独立的利益共同体，这一集体能够为自身成员即农民提供的各项利益总和存在限度。由于集体经济组织被赋予了过度的自治能力，在集体经济组织未能有效盘活存量权能的情况下，更多地产生了限制成员获取收益的主观偏差。司法实践中呈现出农村集体经济组织并非不落实进城落户农民合法土地权益，而是在法律规定的框架下主观偏差式实施制度^①。在制度实施层面，由于改革过程中的土地制度存在权能仍然模糊的现实因素，集体经济组织与地方政府基于宅基地规范的抽象性和改革自由性，会对于进城落户农民的宅基地有偿流转与有偿退出附加违反总体要求的具体约束。而在具体实施过程中还存在附加权利要求的内容，司法实践中涌现的成员权认定标准纠纷^②，便是由于规则尚未明确引致农村集体经济组织偏差性实施行为，以达到减少分配土地收益的目的。而诸如进城落户农民的土地权益厘定、未来预期收益获取等内容，也在具体实践中呈现出保障缺失的现状。这一现状并非源于当前的法律规制的本

表3 进城落户农民土地权益纠纷解决主体类型

(N=424)

进城落户农民纠纷解决主体	纠纷争议焦点	纠纷数量/比率
农村集体	土地权益分配标准	88/20.75%
	成员资格认定标准	61/14.39%
地方政府	政策文件内容与效力	45/10.61%
	土地权利确权争议	67/15.80%
人民法院	农民土地权利争议	112/26.42%
	其他	51/12.03%

源缺失，更多是源于当前冗杂的法律政策背景下，集体经济组织等主体基于利益和权能冲突的考虑，实施的主观偏差行为。基于权能的补足有赖于法律的规制，而主观偏差式实施更需要监督和补正机制的确立和实现。在权能混杂和规范缺失的情况下，部分集体经济组织和村委会在进城落户农民的土地权益保障制度实施过程中，已经实质性违背了“不得与宪法、法律法规和国家的政策相抵触，不得有侵犯村民的人身权利、民主权利和合法财产权利的内容”的法律制约^③，借助集体经济组织的主体机构侵犯了农民合法土地权益。加上法律法规对于村民自治的尊重与规避态度，源于监督主体的缺失导

① (2023)辽01民终6211号：村委会制定了《关于某村科技城项目征地补偿费分配实施方案》，载明“承包期内，2019年1月1日前，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，在其土地被征占后，仅享受地上附着物和青苗补偿费待遇”。在上诉人的土地承包经营权还有5年期限时，未对其他土地权益予以补偿。

② (2022)湘01民终1644号：上诉人认为自身具有集体的土地承包经营权，而集体经济组织认定上诉人并未形成与自身土地的紧密联系特征，无在该集体经济组织长期固定的生产、生活，并未形成事实上的权利、义务关系及管理关系。

③ (2023)辽14民终984号：第二轮土地承包开始前，中央政策文件明确“增人不增地，减人不减地”。特别是葫政办发[2015]42号《葫芦岛市农村土地承包经营权确权登记颁证工作实施方案》，其中“基本原则”规定“1、坚持承包期内‘增人不增地，减人不减地’。不得借机违法收回、调整农民承包地”。而村委会认定原告进城后未实际耕种土地，不予发放补偿款。一审法院认定进城落户农民不具备承包资格，不属于适格主体，驳回起诉，二审法院予以纠正。

致的失控现象至今尚未得到有效的遏制^①。

三、患寡、患不均亦患不公？——实践中进城落户农民权益保障根本诉求解析

尽管当前的制度目标与制度框架已经为进城落户农民保障合法土地权益提供了方向和路径指引，但法律制度仍无法有效改变实践困境。政策的加持不能掩盖实践的保障缺失本质。在进城落户农民诉求多样化的背景下，目前的法律制度无法避免农民对于自身权益保障的担忧，更未能有效回应进城落户农民在合法土地权益上的根本诉求。这实质上是权利保障制度的不完善所导致的。进城落户农民患于自身的合法土地权益在有偿流转或有偿退出中的损失，即权益患寡、成员患不均，以及监督患不公。因此以系统性视角进行深度实践解析，其面临着如图1所示的三重制度困境。权益本身面临着权能漠视，在成员权认定中存在资格黑箱，在救济过程中存在机制空转的不同偏差，导致了农民的根本保障诉求无法解决。

1. 权益患寡：进城落户农民合法土地权益未能有效增值和补偿

进城落户农民的合法土地权益纠纷数量繁多冗杂，首要便是进城落户农民与土地权利之间的关系不够明确。当前法律仅较为笼统地规范了要保障进城落户农民的合法土地权益，以及土地权益的权能划分：宅基地、承包地、集体收益分配等载体，并通过“三权分置”与股份化改造等方式将其分为不同的权利类型。然而由于改革进程的客观需要，法律规范的精神化和普适化导致了权利的精细化和具体化不足。在实践中表现为形成了庞大冗杂的权利群^②。寄希望于对权利不加区分地全部退出自然会导致诸多实践纠纷。进城落户农民面临着有偿流转和有偿退出情况下权能基础与诉求范围不合理乃至冲突。一方面，在进城落户农民尚未退出土地权益，而是进行有偿流转时，本身便是对其权利的有效运用并形成了紧密联系，不应因进城落户的短暂空间距离而认定为

丧失了对于土地权益的依赖。因此集体经济组织对于有偿流转下农民的土地权益应当给予最全面的保障。而实践中的诸多流转纠纷更多表现于农民的土地增值收益分配比例不均以及对于权能评估的缺失。另一方面对于有偿退出的农民而言，其退出土地权益希望获得相应对价，是希望能够通过自愿的方式获得土地的合法权益补偿。然而流转和退出的混同不仅侵蚀了农民的意思自治和财产权利，更使得农民难以对于自身土地权利形成合理预期。农民担心有偿流转难以获得权能收益，担心有偿退出难以获得权能补偿^③。也就是进城落户农民合法土地权益保障中的“权益患寡”：无论是何种方式，农民希望能够基于自身的土地获得权利价值，并表现在流转与退出过程中担心自身的权益受损。在城乡融合发展的背景下，进城落户农民的土地权益不仅包括单纯的使用价值与收益分配价值，还包括了不一而足的诸多权利分化群。因此，进城落户农民的合法土地权益保障体系应当是基于权利分化为基础的多层次保障标准规范。实践中未对此根本问题予以回应。换言之，是缘于农村集体经济组织难以对此问题予以解答，而农村集体经济组织更希望在此过程中增加集体的收益分配比例，从而导致了规避式实

^① (2023)吉24民终179号：本案系进城落户农民的宅基地使用权被他人侵占，寻求地方政府解决，地方政府作出的证明未具备强制力，寻求人民法院救济，被认定属自治事由，应当寻求地方政府解决。

^② (2022)新01民终1927号：原告认为双方之间系10万元的民间借贷关系，该协议约定的借款发生时转让宅基地使用权系流押流质条款，违反法律禁止性规定。法院最终认定协议为双方的宅基地增值流转协议，本集体内部流转宅基地使用权并不违反法律的一般规定。

^③ (2022)鲁0112民初2047号：原告承包荒山荒地用于发展生态养殖畜牧产业，并且有了先期的盖房、打机井、修路、架设电路等投资，而由于政府规划调整无法发展畜牧业，原告在开垦后的荒山上种植果树。法院判决原告承担承包费后退出承包地，其他退还后果另行起诉。原告诉请的发展补偿，先期投入，其他土地的承包权等并未予以回应。

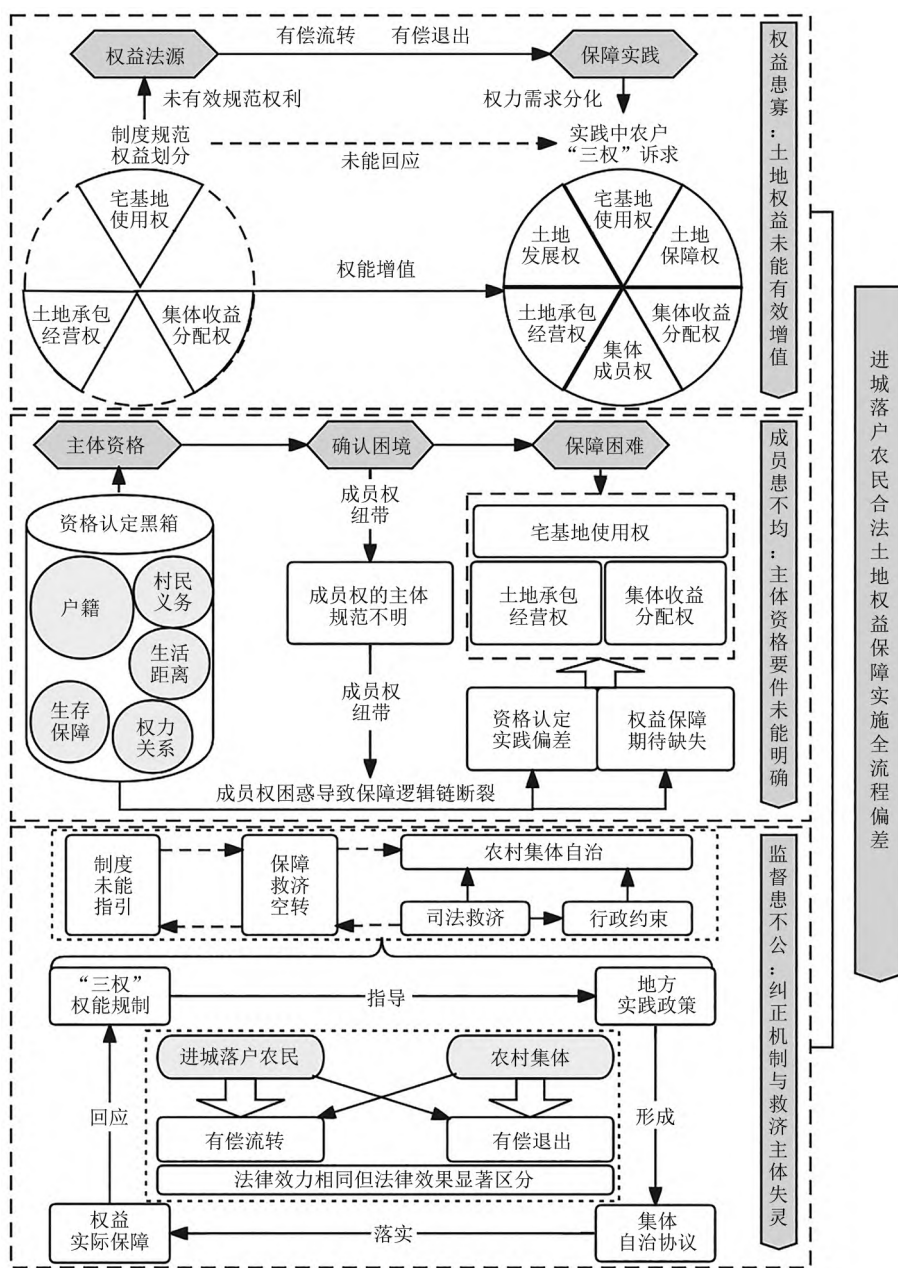


图1 进城落户农民合法土地权益保障全流程偏差形成过程

施的问题并引发大量的土地纠纷。

2. 成员患不均：进城落户农民的主体身份和集体关系难以明确

进城落户农民达到何种城乡融合程度后将丧失集体成员资格等主体资格规范尚未得到明确，这些集体成员资格认定标准的法律政策不完善，致使农民与集体在实践过程中出现纠纷。而单纯的“村民自治”在实践中认定成员主体资格也因随意性高、缺乏明确指导等特点，致使主体认定纠纷数量水涨

船高。究其根本，是其背后的成员权制度不足所致。虽然政策表述为保障进城落户农民的合法权益，但实践情况是：进城落户农民或多或少在户籍上“农转非”；不再依赖宅基地住宅保障；职业上也从事非农行业；对于集体经济组织内部义务承担不够等。这些实践特征造成了他们集体成员资格认定的瑕疵所在。^[28] 基于此角度展开，当前进城落户农民的集体资格认定存在纰漏和争议：例如单纯的“户籍”认定标准，使得农民的权益全部退出，

存在较大的缺陷^①。而以“是否履行村民义务”“是否形成权利关系”“是否作为生存保障”等认定标准存在不同层次的缺陷和不足^②。进而导致其“农村户籍—集体成员权—农村土地权益”的逻辑关系链断裂。哪怕农民基于经济补偿或制度约束退出了现有的农村土地权益，也仍然寄希望于未来的预期土地权益分配。即农民的“不患寡而患不均”：选择有偿退出的农民担心无法获得与集体经济组织内部的农民相同的分配机会。更担心集体经济组织会将自身合法土地权益通过各种方式规避式地收回^③，以解决集体经济组织内部由于人口变动诱发的农民之间的土地配置不均衡问题^④。在此基础上，农民集体成员权的困惑借由农村集体经济组织成员资格认定纠纷予以表达。实质是农民对于成员权这一期待权的制度实施缺失产生的不安和诉求表达。然而面对这一突出问题，实践中并未对此予以回应，在集体土地有偿退出中有着突出的表现。集体经济组织仅对单纯的宅基地使用权、土地承包经营权、集体收益分配权进行价值评估与补偿。在此状况下能够对农民退出土地予以合理补偿。然而对长期落户后成员权退出补偿至今尚未有明确的规范和标准。就成员权补偿而言，缺失了法律规范的集体经济组织对于此权利不会给予等价补偿，农民面临缺少的标准更会寄希望于今后的期待权实现。实施细则缺失更导致了集体经济组织对于成员大会中资格认定的象征性实施。对于进城落户农民以丧失集体成员资格为代价完全退出后，又该如何平衡与本集体经济组织成员的成员权补偿错位。实践中表现出进城落户农民与本集体经济组织内部成员的成员权补偿标准显著错位便加深了退出的阻却意愿。进城落户农民合法土地权益保障中成员权制度也就此失衡。

3. 监督患不公：进城落户农民的权益侵害纠正机制与救济主体失灵

基于上述双重问题的导向，在进城落户农民的有偿流转与有偿退出中呈现出了不同的权利类型与成员权基础。然而集体经济组织在两种行为

中却展现出不同的倾向性，并缺乏外部主体的有效约束。尽管农民有偿流转与有偿退出土地权益的法律行为性质均为双方法律行为，导致两者作为负担行为产生的请求权法律效力一致，但是两者的法律效果并不相同。按照物债二分的原理，在农民有偿退出土地权益的情况下，退出行为将会永久消灭农民的土地权利。集体经济组织收回的土地权利也会因其与所有权主体混同于同一主体而消灭，集体经济组织获得了完全的土地权益，因此会对有偿退出展现出极强的倾向性。而农民的有偿流转旨在让其他主体获得土地的使用权，并不希望消灭权利本身，仅仅是使用主体发生了变动^⑤。因此不加区分地适用两种制度体系导致了农民担心自身权利在无法得到保障的情况下“被迫”退出。在缺乏有效监督机制的情况下，农民与集体经济组织呈现出不同的倾向性。因此鉴于

① (2023)新23民终459号：事实上由于城市化等进程的发展，农民的户籍转化存在着诸多非本人意志的强制要求。本案中原告举证1992年8月20日农转非是配合政府撤县设市每户5000元买一个户口，当时是为配合政府而买的户口。原告仅退出了农村农业用地的承包，仍然以农村宅基地作为自身居住保障并实际居住。

② (2022)甘1002民初6397号：事实上原告担心自身的集体分配收益权和主体资格因进城落户而丧失，未缴纳城镇医疗保险，更未纳入城镇保障体系。

③ (2022)鲁10民终3133号：村民委员会认定被上诉人已经离婚且搬至其他集体经济组织，若不收回会影响本村其他农民的大多数利益，选择认定原农户内户主（其父亲）已经自然死亡，收回其承包地。而人民法院认定虽已进城落户，但家庭成员变动不影响农民内部土地权利，村委会属于对省级承包条例的象征性解读。

④ (2022)湘0722民初2275号：进城落户农民在迁出集体经济组织后，村集体对于所涉及土地进行重新分配，并未给予应得耕地补偿以及集体收益分配权。如今难以确定农民具体土地，缘于其土地已经重整后分给无地农民。

⑤ (2023)吉0112民初773号：被告退出宅基地于己方舅舅，故本案中即使被告方退出宅基地，也应当由村民委员会进行管理，优先保障本村集体经济组织成员宅基地需求。不应由被告自身退出至其他主体

有偿退出制度在团体法的视角下所承载的特殊权利规范功能，实践中不加区分地共同适用导致了集体主观偏差地实施有偿退出规范。而出现了偏差后，当前现行的法律规范体系尚不具备合理的约束监督机制。《村民委员会组织法》规定了侵犯村民合法权益的决定，村民可以请求人民法院予以撤销。然而此刻村民承担的是过度的救济保障责任^①，进城落户农民寻求权利救济的方式是在权利受到侵害前希望通过对于决议提出抗辩，然而侵害其合法权益的农村决定、规章制度等内容仅能由地方政府责令改正。农村的土地权益决定本身受到地方决策的影响，将其再交由地方政府则会产生权利救济空转的怪相^②，只能等村民的合法土地权益已经受到侵害后才能寻求司法手段的救济措施。正因如此实践中几乎没有对于集体决议的内容提出诉讼的情况。这一行为过度地强调村民自治和政府约束，削弱了法治的权威，最终农民陷入了不断找回权益的循环中。当进城落户农民作为集体中的少数分子时，难免对于自身权益保障产生困惑，再加上实践中制度实施偏差，最终产生“监督患不公”的思想：在决议中无法对抗代表村民集体意志的多数成员，在救济中难以对抗地方政府和农村集体所组成的共同意志。这一制度设计在实践中呈现出了不可忽视的破坏性风险。

四、“喊且补足”：农村土地权益拓展和农民与集体的制度优化

“土地是财富之母”，农村土地制度更是全方位深化改革的破局之地。经历了多年的农村土地制度改革，当前的土地权能和要素已经有了拓展。而增加农民收入、保障农民合法土地权益的改革方向也日益明确，实践中制度落实偏差导致了进城落户农民的合法土地权益保障困境。纵览实践困境，需要从土地的权利本源出发，对于立法中密切关注的问题予以有效回应与解决。具体而言，包括明确和充实农民的合法土地权能类型和精确量化，以此为基础实现土地股份化。基于成员权

的认定明确农民主体资格确认和退出的具体标准。最终在农民合法土地权益受到侵害之虞时能够寻求有效的救济和保障方式。以此为主线进行制度与实践耦合，可以统领不同权利类型的有效保障，进而完成进城落户农民合法土地权益保障规范体系的统一构造。

1. 土地股份化改造：进城落户农民合法土地权益的最终归属和核心基础

关于农民土地权益保障的问题，应当从土地股份化改造出发，^[29]以此为抓手促进体系化改造。基于“三权分置”制度和农村集体土地的封闭性特点，进城落户农民在有偿流转或退出相应的土地权益时，存在着与农村集体经济组织和农村土地运行相关的内部团体法规则，以及一套对于市场运行的外部行使交易准则。因此应当准确区分内外行为。就有偿流转而言，当前的法律规范中对于有偿流转的债权性利用并未赋予过多限制。对于宅基地的盘活利用、对于耕地的成片经营都在此范畴内。而对于有偿转让、处分等流转的物权处分法律作出了严格限制。有偿流转的农民对于土地权益仍存在较强的依附，因此应当基于土地股权化对于原权利进行改造。农民有偿流转土地权利希望能够获得应得的权利收益，然而进城落户农民一直无偿持有土地形成了新型的农村土地权利主体，也造成了农民倾向于无成本持有土地的现状，因此需要对于土地改造后再进行使用。由于宅基地资格权与农村土地承包权都具有较强的身份属性，因此对于进城落户农民的有偿流转应当将其土地权利中身份属性予以剥离，留存不具备身份特点的宅基地使用权、土地经

^① (2022)豫15民终4582号：答辩人原系本集体经济组织成员，入伍将户籍迁至云南，后重新回归集体经济组织实际生活，被答辩人不能提供证明其是本集体村民应当败诉。而户籍迁徙材料由乡政府保管。

^② (2022)鲁02民终16413号：进城落户农民是否具备涉案宅基地使用权的具体情况决定了能否按照协议标准退出宅基地补偿，而对此问题的审批属地方政府的权责范围，人民法院不具备审查自治协议的职责范围。因此驳回上诉。

营权等。在此基础上可以参照非本集体经济组织成员对该项纯粹用益物权的使用标准，避免农民因有偿流转与无偿持有之间的价值差距而不愿退出农村土地权益^①。对于有偿退出而言，农民在此过程中已经对于“失去土地”有了合理预期。然而由于实践中仅退出实体的土地使用价值，加之一次性全部退出土地权益，导致了农民的退出意愿不足、权益极易受到隐形侵害^②。因此亟需改变原有的“丧失主体资格—退出全部土地权益—彻底脱离集体”逻辑结构。对于进城落户农民的土地权益应当基于权利分化属性引导入股，农民将自身的土地承包经营权和宅基地使用权（包含资格权与使用权）退出交还本集体经济组织。在此过程中基于具体量化标准进行折股量化，对于土地权利上各项价值分别进行折股。实现路径为折股量化“人口股+保障股+土地股”。人口股实质是成员权的具体体现，成员权的本质是在农民集体所有制下，农民集体对于土地享有所有权，成员平等地享有集体土地和集体财产以保障成员发展。就此角度出发，人口股还具有平等受让权的价值，即能够与本集体经济组织成员在同等条件下平等受让新增的土地使用权^③。而保障股则是对于农民基于土地所产生的依附属性的保障和回应。对于以土地作为生产生活资料的农民而言，增加额外的土地权益退出保障有助于消解其对于补偿不足和未来预期不稳定的担忧。同时对于退地农民的养老、育儿预期发展等予以保障和回应^④。需要注意的是，上述的两项股权本质是成员权的延伸，是基于农民宅基地资格权和土地承包权的股份化改造。因此应当附加更多的人身约束。例如不得转让，附加期限要求等，并通过制度规范的方式树立明确的量化标准。而土地股则是由集体土地使用权折股而来，应当将其纯化为不具备身份属性的债权，^[30]即不划分具体地块而以土地股权呈现的土地使用权。这一股权在来源上为单纯的用益物权，在主体上不具备集体成员属性，因此可以减少相应的约束实现对于农民的合法土地权益保障。基于此路径出发，实际上构建了一条“土地权益—

土地退出—土地股份—土地保障”的制度路径。不仅为进城落户农民土地权益保障留下了制度空间，避免农民因一次性全部退出权利而受到侵害。更换三权为一权避免了权利错乱，弥合了土地制度改革、农村集体经济组织改革以及农村集体资产股份化改革等多重制度的融合之隙。

2. 成员权认定：进城落户农民合法土地权益上的身份确认和连接纽带

在进行了土地股份化改造后，农民的主体资格认定成为保障的关键所在。进城落户农民是否因取得城市户籍丧失集体经济组织成员资格是困扰实践的重要问题。在剥离了土地权利的干扰后，进城落户农民的主体资格问题的解决纯化为成员权的有效保障。首先应当明确：成员资格认定的概念并非针对资格取得，而是针对进城落户农民是否仍然具备主体资格。源于农民取得土地权益本身要求其具备主体资格，形成自然的逻辑关系。其次，农民不因进城落户后户籍丧失导致丧失主体资格。统筹考虑户籍关系、土地关系、生产生活状况、基本生活保障来源、对集体的贡献情况确定主体资格的综合认定标准。这是基于集体与成员关系的法原理而产生的综合保障属性所在。就法律和制度分析而言，农民丧失主体资格除了自然消灭（如死亡、丧失国

① (2022)琼9028民初3830号：双方约定租赁案涉宅基地使用权七十年，人民法院认定由于协议约定的权利义务期限等要件，双方签订的实际上为宅基地使用权的买卖合同。因此违反法定的程序要件，双方协议无效。为规避宅基地的退出，实践中存在以宅基地有偿流转为名的有偿实际退出。

② (2023)京03民终948号：村委会认定自身二十年前未经民主程序发包给被告，而被告将承包地全部退出至第三人，属于违反法律强制规定。要求收回涉案土地。

③ (2022)闽0211民初4450号：原告虽户籍迁出本集体经济组织，但持有本集体经济组织的股权证，确认为每人10股，因此应当平等享有分配宅基地使用权及其补偿。

④ (2022)辽0505民初253号：根据当地政策文件对被征地农民实行货币补偿和社会保障两种安置方式，然而由于退出后并未能够实现有效的土地证明，导致农民既未获得货币补偿，也未获得社会保障。

籍)等原因,应当是集体不再承担对于农民的保障和成员集合的属性时才能强制成员资格法定丧失。就此角度出发,仅包括成为其他集体经济组织成员和成为国家公务员的情况下退出主体资格,因为此时已经成为其他集体所有制或国家所有制的组成部分。成员权保障由其他集体或国家执行,理应丧失本集体经济组织资格^①。除此之外的情况都不应当成为丧失的法定事由。农民退出主体资格应当是基于自身意愿进行综合考量后的结果,哪怕暂时脱离本集体经济组织生活并不意味着脱离与本集体经济组织的保障和依附关系。因此外出经商、务工等脱离行为并不必然导致失去与集体的联系。此时若农民仍然通过有偿流转等方式利用自身土地权益,那么应当予以身份确认。而有偿退出等方式的长久退出也是基于农民自身意愿的自愿申请退出才能实现主体资格退出。因此进城落户农民理应只存在自愿退出这一有效路径。再次,若农民进城落户后不愿退出自身主体资格,也会对于农村集体经济组织的良性发展造成阻碍,因此需要从成员权的规制出发基于农民自愿退出进行有效引导。从持有成本角度出发,农民的主体资格在股权化改造后有了能够量化收益的能力,然而身份权不具备继承性,农民的主体资格应当仅能够为自身提供成员权益。其未成年子女并不继承其集体成员资格、而是继承其财产性股权^②。否则便会呈现出户内成员的合法用益物权难以证明自身权利的窘迫局面。最后,纯化后的主体资格应当附带一定限度的期限和条件,收益标准在其确立了城镇住房与社会保障标准后予以量化和纠正,并非必然地永久持续。以此来满足其保障属性。而随着进城落户的时间变化,进城落户农民的身份资格不应具备土地产权的资格属性。在农民对于继续持有主体资格的成本与收益显著不对等时,方能有效引导其自愿退出主体资格。就此角度出发,农民的成员资格认定的纠正和发展,不仅是链接农民集体与进城落户农民的逻辑纽带,更是其他各项财产权利的法权纽带。因此对于进城落户农民的身份确认和成员权确认

成为保障的承接关键。

3. 法治监督介入: 进城落户农民合法土地权益的架构调整和救济修正

当前进城落户农民的合法土地权益保障的救济困境突出展现于过度集体自治和缺失指引规范之间的矛盾。对于此问题的解决路径需要从法治监督介入出发。首先是规范约束: 通过法律规范中对于进城落户农民的合法土地权益保障确立和具体规则明确,对于集体自治形成行之有效规范指引和根本指导。包括明确和细化农村土地权益的保障规则、主体资格的有效认定准则。例如在规范性文件中确立股权转化的最高比例和最低下限,再结合具体实践明确本集体范围。实现法律规制引导集体自治的路径选择。而由于村民自治的制度要求,法律并不能在制定时直接强制干涉内部的自治决议^③。但是应当通过国家法律制度的整体规制实现集体自治小系统的有效嵌入,通过外部交易规则性程序有效运行来倒逼内部保障顺利实现。主要体现在公示制度和签名授权制度。在农村产权、主体资格等内容的决议形成过程中应当形成有效的表决程序,并且对于公示和备案等予以明确。而在对外依据内部决议进行产权退出或流转等时,应当着重考核此类程序性

① (2020)赣08民终1018号: 集体经济组织认为原告已经具备城市公务员身份,一方面并不以农业生产作为生存保障和收入来源,此外也由国家保障其收入和福利待遇等。若认定其具备本集体经济组织资格,是对于本村其他农民合法权益的侵害,也会对于其他数百户商品粮户口产生不利示范。

② (2020)皖15民终2293号: 原告请求分配其父亲所具有的宅基地使用权补偿款,法院认定宅基地使用权具有很强的身份属性,原告已经与其父亲并非同一户内,不具备其父亲的宅基地使用权的补偿款分配资格。因此并非本案适格的当事人。

③ (2023)陕0114民初829号: 村民委员会依据《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第一条第三款规定: 集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的,人民法院不予受理。村委会主张土地补偿并非人民法院受理范围,应属于村民自治范畴,不应由人民法院审理裁决。而人民法院适用同一解释的第二十二条,对于实体问题作出了裁判。

要求以避免象征性实施的问题^①。例如依据内部决议进行集体土地退出登记或流转登记时，应当审查农民在村民集体会议上是否有效行使表决权。农村集体自治与法治结合路径的理性向度表现在法治对于集体自治的保障和尊重中。^[31]最终目标是激活农村集体自治的有效行使和内部纠错能力构建。然而在进城落户农民的合法土地权益遭受侵害时，监督救济机制不能缺席监督内部的不法侵害。原有的向地方政府寻求救济途径已经被实践证明不适合进一步的纠纷解决^②。因此应当采用仲裁与地方政府救济并存的路径选择，并且赋予司法机关终局解决的地位。司法介入的村民自治活动仅为农村集体自治陷入困境时的非常态。面对当前自治本身纠正机制失灵的现状，进城落户农民的合法土地权益保障理应更多地受到外部的行政干预和司法干预。农村集体的日常管理和发展经营等内容，外部难以形成强制性的约束和监督保障。但对于农民的合法土地权益以及主体资格等关系农民集体所有制有效实施的重要事项，哪怕仍然尊重农村集体自治，也应当赋予人民法院更多程序与实体的司法审查权予以有效的制约。从事前预防的角度出发，进城落户农民在决议形成阶段便希望寻求权利救济，而非是造成了实质侵害才能够去被动寻求权益保障，因此应当赋予其自身合法土地权益受到侵害时的司法撤销诉讼路径。在对于进城落户农民的合法土地权益保障的自愿和平等导向下，司法机关应当兼具司法的谦抑性以及成员权益的监督性，寻求法治有效监督介入的平衡善治。

五、结语

随着我国城乡融合发展的逐步深入，进城落户农民的合法土地权益保障已经成为了一项紧迫且突出的重要议题。当前的政策和制度规范已确立保障的基本方向，然而从确立的方向审视背后的实践困境和暗含的问题：进城落户农民在制度实践过程中并未获得应有的保障，反而在权益本身的“三权”；权益纽带的成员权；权益救济的监督主体等

层面产生诸多问题。这导致了农民对于进城落户退出土地权益的抗拒以及担忧。为避免“越缺少什么越呼吁什么”的保障制度实践的口号化困境。需要真正地从制度的实践过程出发从而解决进城落户农民合法土地权益保障的根本难题。任何制度都不是孤立的理想状态运行，而是呈现出复杂的现实运作状况。因此从双向耦合的视角出发，促进制度变更与实践完善的双向解决。以系统性的实践思路去推进农民权益的实质保障和有效整合。前三十年的城镇化让农民进城过上了现代化的生活，在此过程中将农民迅速的城镇化变为城镇户口或许简单，然而真正做好农民的权益保障工作让其能够放下担忧自愿进城，却可能需要未来数十年的深度推进。进城落户农民的合法土地权益保障制度建设和法治完善仍然任重道远。

参考文献：

- [1] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论(第二版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [2] 王勇. 复合型法治: 破解乡村治理难题的一种制度性框架 [J]. 法商研究, 2022, (03).
- [3] 于凤瑞. 论进城落户农民宅基地自愿有偿退出 [J]. 开放时代, 2023, (03).
- [4] 韩松. 城镇化对农民集体土地所有权制度的影响及其应对 [J]. 江西社会科学, 2020, (02).
- [5] 周振. 乡村振兴背景下农民工进城落户的

① (2022) 鲁0211民初3093号: 当事人诉称其涉及重大数额集体资产的处分及全体村民的巨大利益, 理应按照我国《村民委员会组织法》第二十四条的规定召开村民会议或经授权的村民代表会议等民主议定程序, 一致决议通过, 而法院并未对此问题予以审查。

② (2023) 京02民终8583号: 区政府认定镇政府对于成员资格认定的行为违反法定程序, 应当由村民自治解决, 撤销了镇政府的答复意见, 人民法院认定该细则系集体依据相关规定召开村民代表会议表决通过, 属于村民自治范畴。法院不予支持。

土地政策研究 [J]. 贵州社会科学, 2021, (12).

[6] 祝天智. 城乡融合发展视域下进城落户农民土地承包经营权保障研究 [J]. 学术界, 2023, (05).

[7] 张建菲, 张应良. 农民土地权益维护意愿及其影响因素研究——基于12省(市)1030份土地转出农户的实证数据 [J]. 农村经济, 2020, (04).

[8] 曲相霏. 农村土地财产权益男女平等保障机制探讨 [J]. 法学, 2019, (09).

[9] 刘同君. 论农民权利倾斜性保护的价值目标 [J]. 法学, 2022, (02).

[10] 许恒周, 蒋晓妍. 产权视角下宅基地盘活与农户非农创业 [J]. 农业技术经济, 2024, (04).

[11] 刘迟. 历史制度主义视角下农村土地流转的制度变迁及其社会影响研究 [J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2020, (02).

[12] 张伟, 李长健. 美国农民土地权益保护机制及评价启示 [J]. 中国土地科学, 2016, (01).

[13] 孙宪忠. 从《民法典》看乡村治理中急需关注的十个法治问题 [J]. 中州学刊, 2021, (02).

[14] 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).

[15] 陈伊翔, 靳相木. 论进城农民在村“三权”退出的法理逻辑及路径设计 [J]. 农村经济, 2021, (05).

[16] 曹丹丘, 周蒙. 土地承包权退出: 政策演进、内涵辨析及关键问题 [J]. 农业经济问题, 2021, (03).

[17] 李玲玲, 周宗熙, 崔彩贤. 新生代农民工宅基地资格权保障的法理逻辑与优化路径 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2023, (01).

[18] 韩松. 农民集体成员的集体资产股份权 [J]. 法学研究, 2022, (03).

[19] 房绍坤, 袁晓燕. 进城落户农民合法土地权益的法治保障 [J]. 探索与争鸣, 2023, (04).

2023, (04).

[20] 夏沁. 完善进城落户农民土地权益保障的法治机制 [J]. 法学家, 2023, (04).

[21] 高飞. 进城落户农民承包地处理之困境与出路 [J]. 法学论坛, 2019, (05).

[22] 于霄. 农村土地流转: 政策性概念到规范性概念 [J]. 法制与社会发展, 2023, (05).

[23] 潘扬彬, 顾汉龙, 宇阳, 等. 农地流转对农户宅基地有偿退出意愿影响机制研究——基于农户分化的中介效应及宅基地价值认知的调节效应 [J]. 农业技术经济, 2023, (05).

[24] 高圣平. 土地承包经营权制度与民法典物权编编纂——评《民法典物权编(草案二次审议稿)》 [J]. 法商研究, 2019, (06).

[25] 金励. 城乡一体化背景下进城落户农民土地权益保障研究 [J]. 农业经济问题, 2017, (11).

[26] 张建, 王敏, 诸培新. 农地流转政策执行偏差与农民土地权益保护——以江苏省某传统农业大县S县为例 [J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017, (02).

[27] 刘灵辉. 慎用“不在地主”概念——兼论保护进城农民土地合法权益 [J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2021, (06).

[28] 高飞. 农村集体经济组织成员资格认定的立法抉择 [J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2019, (02).

[29] 王泽, 何格. 集体土地所有权和农民土地财产权同步实现的内在逻辑 [J]. 农村经济, 2023, (08).

[30] 高海. 《民法典》中两类土地经营权解释论 [J]. 中国农村观察, 2022, (01).

[31] 汪鑫, 李渡. 反思法视角下乡村治理的自治与法治之维 [J]. 江西财经大学学报, 2019, (01).

责任编辑: 付 娆
校 对: