

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^{〔*〕}

祝天智

(江苏师范大学 公共管理学院, 江苏 徐州 221116)

〔摘要〕保障进城落户农民土地承包经营权对促进城乡融合发展具有重要的价值和意义,但因为配套改革滞后,保障进城落户农民土地承包经营权还面临着一些困难和挑战。对于进城落户农民的土地承包经营权,一方面,需要根据城乡融合发展的当前特点和未来趋势,加快配套改革,在第三轮土地承包期内明确继续进行保障;另一方面,需要通过城乡融合发展创造条件,创新进城落户农民土地承包经营权退出的条件和方式,从而实现保障进城落户农民土地承包经营权与促进城乡融合发展的统一。

〔关键词〕城乡融合;进城落户农民;土地承包经营权

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.05.007

一、文献回顾与问题的提出

近年来,我国常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率都以每年百分之一左右的速度快速提升,截至2022年底,“全国常住人口城镇化率为65.22%”;^{〔1〕}但同时也应注意到,常住人口城镇化率仍远远高于户籍人口的城镇化率,截至2021年底,“户籍人口城镇化率虽同步提高到46.7%,但与前者仍相差约18个百分点”。^{〔2〕}这意味着我国仍有超过2.5亿的农民正处于城镇化的过程之中。这一结果主要是由于我国曾在相当长的时间内实行“化地不化人”^{〔3〕}的城镇化

政策造成的。进入新时期以来,为高质量推进城镇化和实现城乡融合发展,我国实施了“以人为核心的新型城镇化战略”,^{〔4〕}不仅大力改革了户籍政策,放开了大多数城市的落户限制,而且在社会保障、教育、住房等方面为农民进城落户创造了条件。更重要的是,自2014年以来,国家改变了进入设区的市落户的农民须退出土地承包经营权的政策,转而规定:“现阶段,不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。”^{〔5〕}进而,2019年修订的《中华人民共和国农村土地承包法》把上述政策转变成国家法律。党的二十大报告明

作者简介:祝天智,博士,江苏师范大学公共管理学院教授,主要从事土地政策与基层社会治理研究。

〔*〕本文系国家社会科学基金项目“农地‘三权分置’背景下乡村治理现代化研究”(21BZZ098)的中期成果。

确指出,要“保障进城落户农民合法土地权益,鼓励依法自愿有偿转让”。^[6]

对于保障进城落户农民土地承包经营权的政策,学术界存在明显的分歧,赞同者认为,“农民平稳落户并非易事,进城落户农民生活居住成本超出现实承载力,子女教育开支高企重压,难以相融于城市文化特质,加之很多地方无法真正给予其等同于城市原住民的福利待遇,导致进城落户成本荷负沉重”。^[7]而且有调查显示,“如果规定交回土地物权,大多数农民工就会选择在城镇就业居住但不落户”。^[8]相反,“如果土地可以作为他的资产,让他离开农村的时候有些资本可以带进城里,那对于他进城就更有利了”。^[9]同时,也有调查显示,“大多数愿意进城定居的农民希望保留承包地、宅基地和农村房产,只有8.2%的人表示愿意以承包地换户口,有约16.2%的农民愿意以宅基地换城镇住房”。^[10]而反对保障进城落户农民土地承包经营权的人则认为,允许农民带地进城,会造成大量“不在地主”,增加真正耕种土地的农民的生产成本,不利于农业生产率的提高,会造成新的社会不公平,而且会导致“农民与农民之间,农民与市民之间,农民与中央政府、地方政府以及输出地政府与输入地政府之间生发诸多利益矛盾”。^[11]更重要的是,如果允许进城农民长期持有土地承包经营权,尤其是如果允许进城农民的土地承包经营权代际继承,“除了将造成巨大的土地闲置浪费之外,也将由于进城之后的农民及其后代空间分布上的分散性,而给农村土地特别是闲置土地的合理利用造成巨大的交易成本甚至交易障碍”。^[12]

学界之所以出现上述分歧,很大程度上是因为未将保障进城落户农民土地承包经营权的政策放到城乡融合发展的大格局中去考量,而是孤立地评价政策本身,因此难以全面正确理解此政策的必要性与价值,更未深入探析政策执行过程中面临的挑战及其可能的突破口。鉴于此,本文试图将保障进城落户农民土地承包经营权的政策放到城乡融合发展的战略视域下进行研究,剖

析其对我国高质量城乡融合发展的极端重要意义,透视政策执行过程中仍需推进的配套改革,以期政策的顺利执行提供可操作的参考方案。

二、保障进城落户农民土地承包经营权对城乡融合发展的意义

要全面理解保障进城落户农民土地承包经营权的意义,必须将其放到国家发展的宏观大局中,尤其是我国城乡融合发展当前阶段的特点和未来趋势之中进行考察。

第一,保障进城落户农民土地承包经营权有利于真正贯彻以人为核心的城镇化战略,既解决以前城镇化遗留的问题,又确保未来城镇化顺利推进,实现城乡融合发展。首先,保障进城落户农民的土地承包经营权,有助于解决此前“化地不化人”的城镇化遗留问题。如前所述,当前,我国户籍人口的城镇化率与常住人口城镇化率相差超过18个百分点,这意味着有超过2.5亿的农民其实是“漂”在城市中的。虽然国家实行以人为核心的城镇化政策之后,给予了这部分人城镇户口,但并不意味着他们真正实现了市民化,他们在就业、收入、住房、医疗、子女教育等各方面仍然处于劣势,如果不给予相应的扶持,他们要么会继续“漂”在城市而无法真正扎根实现市民化,要么就面临城镇化失败而不得不退回农村,而无论上述哪种结果,都不利于城乡融合发展的实现。

其次,保障进城落户农民土地承包经营权,还可以帮助新进城和未来将要进城的农民应对竞争劣势,有利于将来一个时期新型城镇化的顺利推进。在城镇化成本的分摊方面,是由农民自身承担主要成本的,尤其是住房需要农民从房地产市场购买。而这些进城农民不仅在文化教育、就业技能方面相对于城市原住民存在一定的劣势,更重要的,他们在家庭积蓄、城镇社会关系网络等各个方面,都与市民存在差距。因此,未来相当长的时间内农民城镇化实际仍存在不少困难。正是基于上述原因,国家允许已进城落户的农民在一定时期内保留土地承包经营权。这一

方面可以在心理上给予这些农民以安全感,即万一城镇化失败还有退路;另一方面,也是更重要的,可以给农民带来部分稳定的财产性收入,弥补其收入、家庭积蓄方面的不足,帮助其支付城镇化成本,进而顺利实现城镇化。

第二,保障进城落户农民土地承包经营权,可以为部分农民因各种原因而不得不暂时或永久退回农村留有退路,为城乡融合发展提供良好的外部环境。首先,我国有相当一部分大龄农民工将不得不退回农村。据统计,2022年“50岁以上农民工所占比重为29.2%,比上年提高1.9个百分点”。^[13]一方面,按照我国2022年农民工总数29256万计算,50岁以上农民工总数超过8542万,这部分农民工由于年龄的劣势和就业技能的缺乏,相当一部分在未来十至二十年内不得不退回农村;另一方面,我国50岁以上农民工的比例近年来不断攀升,这意味着未来有更多农民工不得不回到农村养老。因此,保障进城落户农民的土地承包经营权,实际是着眼于未来继续发挥农村作为社会稳定蓄水池的作用,为相当一部分农民退回农村留有后路。

其次,保障进城落户农民的土地承包经营权,有助于进城农民积极应对因各种原因导致的暂时失业,从而保证我国社会稳定。一方面,全球周期性的经济衰退会对我国经济造成严重影响和冲击,导致部分农民工暂时失业。例如,在2008年的全球金融危机中,“我国1.3亿外出农民工中,大约有2000万人由于金融危机的影响失去工作或者还没有找到工作就返乡了”。^[14]另一方面,进城农民也可能因为企业裁员、经营失败、天灾人祸等各种原因而暂时遇到困难。而保障这部分人的土地承包经营权,可以使他们要么可以退回农村,要么可以依靠土地承包经营权的收益而暂时渡过难关。

第三,保障进城落户农民的土地承包经营权,既是保障农民合法的土地财产权的需要,又可以暂缓支付农民退出土地承包经营权的补偿,有利于缩小城乡差距。首先,有利于农民土地财

产权的保护。农村落后于城市,农民收入低于市民是我国的基本国情。因此,在实行城乡融合发展战略的过程中,国家提出要实行“城市支持乡村,工业反哺农业的方针”,而要真正落实此方针,就必须改变此前忽略农民财产权保护的做法,充分保护农民的财产权。而土地财产权无疑是其最重要的财产权之一。因此,从这种意义上说,保障进城落户农民的土地承包经营权,实际是贯彻“工业反哺农业”和“城市支持乡村”的方针,进而在某种程度上促进城乡融合发展。

其次,允许进城落户农民继续持有土地承包经营权并对其进行保障的做法,实际是延缓支付农民退出土地承包经营权的补偿,为城乡融合发展赢得战略机遇。农民的土地承包经营权属于物权,“物权的最大特性就是直接支配性,这种支配性不因户口的转移、职业的变化、经常居住地的改变而丧失”。^[15]因此,如果不允许农民继续持有承包经营权,则必须允许其退出并向其支付退出补偿费。按照目前的政策,退出土地的承接对象应该是原集体经济组织,并应该由原集体经济组织给予补偿。然而,目前的现实是绝大多数农村集体经济组织并没有充足的财力进行补偿,即便是农村基层政府,也没有足够的财力支付农民大规模退出土地承包经营权的补偿。因此,目前允许进城落户农民继续持有土地承包经营权并给予保障的做法,实际是延缓农村集体经济组织或迁出地政府支付退出补偿金的做法,等未来条件成熟时,再使他们退出土地承包经营权并给予补偿,从而为当前的城乡融合发展赢得机遇。

三、保障进城落户农民土地承包经营权面临的挑战

虽然国家保障进城落户农民土地承包经营权的政策已经很明确,但由于相关配套改革仍未完成,保障进城落户农民土地承包经营权的实践还面临不少挑战与困难。

第一,由于第三轮土地承包政策仍不明确,保障进城落户农民的土地承包经营权的持续持有仍存在困难。虽然党的十九大报告明确提出

了“保持土地承包关系稳定并长久不变,第二轮土地承包到期后再延长三十年”^[16]的政策,《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》也规定,第二轮土地承包到期后“不得将承包地打乱重分,确保绝大多数农户原有承包地继续保持稳定”,^[17]但由于国家尚未公布第三轮承包的具体政策,更未明确规定集体经济组织成员资格的认定标准;而按照以往的理解,只有本集体经济组织的成员,才有承包本集体经济组织土地的权利。那些已经将户籍迁离的农户,不再能算本集体经济组织的成员,所以也将失去继续承包原集体经济组织土地的资格。因此,在当前的政策背景下,保障进城落户农民的土地承包经营权面临着以下两个方面的问题:

其一,进城落户农民在第三轮土地承包开始的时候,能否再与原集体经济组织签订承包合同,继续承包土地。如上所述,由于集体经济组织成员资格认定的标准缺失,进城落户农民是否还能算集体经济组织成员存在不确定性,进而,由集体经济组织成员享有的土地承包权是否还能够给予进城落户农民,也存在制度的模糊性。

其二,如果在不久的将来进行第三轮土地承包的时候还能够给予进城落户农民土地承包经营权,那么,以何种形式让其承包土地也是一个需要解决的难题。一方面,虽然现行土地承包政策不允许进行常规性地调整承包地,但允许在家庭内部分家的时候自行分割承包地,由此造成的后果是土地细碎化严重。如果继续执行此政策,允许进城落户农民在第三轮土地承包的时候仍继续持有原承包地,那么将不得不继续面临土地细碎化导致耕种不便和效率低下的难题;另一方面,如果统一收回承包地再进行统一发包,将不仅要面临由此带来的巨大调整成本,而且还需要回答第二轮承包开始后新出生和新加入的成员是否也一样可以承包土地的难题。

第二,土地承包经营权能否代际继承也没有明确的制度规定,这造成对进城落户农民土地承包经营权在代际继承过程中的保障困难。学界

就进城落户农民的土地承包经营权是否可以继承的问题存在巨大的争议和分歧。“关于农村集体土地承包经营权可否继承,是自土地承包经营权这一具有中国本土特色的法律概念生成以来即引起激烈争论的问题,时经几十年,相关理论争议时起时伏,至今未有定论。”^[18]由于上述争论的存在,关于进城落户农民的土地承包经营权是否可以继承的问题,同样存在巨大的分歧。同意继承的学者认为,农民的土地承包经营权作为财产权,应该可以继承。而持反对观点的学者认为,土地承包经营权是基于集体经济成员的资格而获取的权利,而进城落户农民的子女往往是在城市出生和长大,已是典型的城市居民,因此不能再属于原集体经济组织的成员,也因而不能再继续享有土地承包经营权。

由于理论认识上的巨大分歧,造成立法的困难,到目前为止,无论是党的政策还是国家法律,都没有关于进城落户农民土地承包经营权继承的相关规定。这造成了实践中进城落户农民土地承包经营权继承的困难。

第三,由于进城落户农民土地承包经营权退出机制不成熟,进城落户农民土地承包经营权的变现仍然存在困难。进城落户农民的土地承包经营权是其最重要的财产权之一。作为财产权,通过交易获得收益应该是土地承包经营权具备的重要权能。当前,虽然进城落户农民的土地承包经营权已具备了通过流转等形式获取收益的权能,但这些更多是短期交易获取收益的形式。从长远来看,由于进城落户农民已经较好地实现了城镇化,大部分已经彻底离开农村并不会再返回,因此,退出土地承包经营权并获得补偿是进城落户农民土地承包经营权变现的终极形式。

从实践发展的角度看,虽然早在2015年国务院就已发布文件,提出“在农村改革试验区稳妥开展农户承包地有偿退出试点,引导有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户自愿退出土地承包经营权”,^[19]但就近年来的试点实践看,“现行土地承包经营权退出政策主要考虑了

土地的生产性功能,未充分考虑对农民土地财产权的保护和补偿”。^[20]即现有的土地承包经营权退出补偿政策实际只针对第二轮承包剩余年限的耕种收益进行补偿,既未对土地承包经营权作为财产权可能给农民带来的收益进行补偿,也未对第三轮承包期内农民耕种或流转收益进行补偿,更没对未来土地可能被征收时土地承包经营权人可能获得的收益进行补偿。在这样的背景下,多数进城落户农民宁可种树、粗放经营,甚至将土地撂荒也不肯低价退出,最终造成进城落户农民土地承包经营权退出和变现的困难。

四、城乡融合发展创新与保障进城落户农民 土地承包经营权的建议

保障进城落户农民土地承包经营权的政策是基于城乡融合发展的需要而推出的,要贯彻执行这一政策,一方面,需要深入研究当前和未来一个时期我国城乡融合发展的特点和趋势,有针对性地综合配套改革,确保保障进城落户农民土地承包权的政策能有利于城乡融合发展;另一方面,需要深入研究城乡融合发展所创造的有利于保障进城落户农民土地承包权政策落实的条件,以便创新性地落实进城落户农民土地承包权保障政策,最终形成进城农民土地承包经营权保障与城乡融合发展之间良性互促的局面。

第一,针对我国城镇化的当前特征在未来相当长时期内仍将持续的现实,应尽快明确第三轮土地承包政策,明晰对进城落户农民土地承包经营权保障的办法。关于第二轮承包到期之后是否仍继续保障进城落户农民土地承包经营权,学界和地方政府都存在一些误解。有学者认为第二轮承包到期后,如果再继续保障进城落户农民的土地承包经营权,会加剧农村土地承包经营权的不公,造成大量“不在地主”,不利于土地利用效率的提高。不少地方政府更是在“第二轮土地承包期届满时蠢蠢欲动地想要收回‘不在地主’的承包地再发包给无地少地农户”。^[21]之所以出现上述误解,是因为对我国城镇化的未来趋势和

当前特点的理解不够准确和完整。一方面,就我国未来城镇化的趋势来看,按照当前我国户籍人口城镇化率不足50%,以及每年大概增长1%的速度,达到发达国家80%左右的城镇化水平,大概还需要30年左右的时间。在这30年左右的时间中,大量农民虽然生活在城市,但尚未实现巩固城镇化的状态仍将持续。正如时任农业部部长韩长赋所说,“进城农民退出承包地,要有足够长的历史过程,我们要有足够的历史耐心”。^[22]另一方面,就我国城镇化的当前特点而言,我国既有大量尚在城镇化进程中的农民,但也有大量已经实现巩固城镇化的农民。因此,对于进城落户农民的土地承包经营权而言,既不能武断地不予保障,也不应不问具体情况地维持现状,而是应该区别不同情况实施有针对性的政策。

首先,基于上述对我国城乡融合发展特点的理解,结合部分农村第二轮土地承包已基本到期,而且多数农村在2027—2028年第二轮承包到期的现实,建议尽快明确第二轮承包到期后对进城落户农民土地承包权的保障政策。在第三轮土地承包期间,继续坚持当前的禁止以放弃土地承包权作为进城落户条件的政策;对已进城落户的农民,仍允许其继续持有土地承包经营权,这一则是鼓励和支持农民实现巩固城市化,促进城乡融合发展的需要,另则更是在我国城镇化快速推进但在相当长的时间内仍未巩固的背景下,保持农村社会稳定的需要。

其次,深入研究进城落户且已经实现巩固城镇化农民的需求,改进退出补偿政策,以合理的退出补偿引导其有序退出土地承包经营权。国家虽然着眼于支持和推进农民城镇化的需要而在现阶段保障进城落户农民的土地承包经营权,但对于已经实现巩固城镇化的农民而言,其继续持有土地承包经营权,既不利于土地的高效利用,也不利于农民土地承包权的公平,反而容易造成“粗放经营、农地撂荒和农业的副业化成为普遍现象”。^[23]因此,需要在第三轮土地承包期内,鼓励和引导已经实现巩固城镇化的农民,退

出土地承包经营权。问题的关键在于,要切实了解已经实现巩固城镇化农民的需求,改进退出补偿政策,给予他们合理的补偿。

第二,针对许多进城落户的新生代农民工市民化尚存在诸多体制机制障碍的现实,一方面,在现阶段仍应允许进城落户农民土地承包经营权在家庭内部继承,另一方面,通过综合配套改革,创造新生代农民工退出土地承包经营权的条件。虽然近年来国家在大力“建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系”,^[24]但在实践中,新生代农民工在市民化进程中仍面临着住房、就业、子女教育和社会保障等方面的体制机制障碍。在住房方面,相对于新生代农民工收入水平而言,购房需要巨大的成本,为实现新生代农民工在城市购房结婚的目的,绝大多数父母不得不借钱支持子女;在就业方面,同工不同酬等歧视现象在一定范围内仍然存在;在子女教育方面,“城市基础教育设置的入学门槛让新生代农民工随迁子女教育较为棘手,新生代农民工不得不负担子女义务教育阶段迁入城市公办学校昂贵的借读费用,或者在城市农民工子弟学校就学”;^[25]在社会保障方面,“在城市劳动力市场的体制壁垒与身份歧视下”,新生代农民工“依靠正式渠道直接申请实现就业的比例仍然较低”,^[26]他们主要只能从事边缘性工作,因此,不少新生代农民工“在城市享受不到失业保险、城市医疗保险等社会保障福利”。^[27]

针对上述新生代农民工城镇化仍面临的体制机制障碍,首先,为了有效推动已经进城落户的新生代农民工实现城镇化,并支持尚未在城镇落户的新生代农民工进城并真正实现城镇化,在第三轮土地承包期间,仍有必要允许进城落户农民的土地承包经营权在家庭内部进行继承,这既是弥补当前我国城乡融合发展体制机制尚不成熟对农民工造成不公的需要,更是未来我国城镇化顺利推进的需要。

其次,现阶段允许进城落户农民土地承包经营权继承的政策,实际只是辅助性和过渡性的权

宜政策,持续推动未来城镇化的健康发展,最终仍然要靠完善的城乡融合发展体制机制。对于既没有种田的经历,也没有种田技能和兴趣的新生代农民工而言,更是如此。因此,在允许他们继承土地承包经营权的同时,更需要加大配套制度改革,改变土地承包政策与“货币政策、财政税收、城乡规划、产业政策、社会保障等还存在许多不协调”^[28]之处的现实,从体制机制和政策体系方面去除对新生代农民工城镇化的歧视性待遇,使其在第三轮土地承包期内能具备退出土地承包经营权的条件。

第三,利用城乡融合发展提供的机遇和条件,创新农民土地承包经营权退出的方式,既推动已经符合退出条件的进城落户农民退出土地承包经营权,又为未来更多进城落户农民退出土地承包经营权创造条件。从长远发展的角度看,推动有偿退出是最终解决进城落户农民土地承包经营权问题的出路。当前各地推动农民退出土地承包经营权的试点之所以不理想,最重要的原因在于现行退出政策“与城乡融合发展的特点及其趋势存在明显的矛盾”,^[29]在退出方式和退出补偿等各层面都还存在亟待改进的地方。

首先,进一步创新城镇化政策,引入城市政府这一主体,解决退出补偿主体和补偿方式单一的问题。按照现行政策,退出土地的承接对象只能是原集体经济组织,而补偿方式也只能是由原集体经济组织进行补偿。而原集体经济组织一则本身就缺少收入来源,资金严重匮乏;二则由于其无权将土地用于非农建设,他们能够给予退出土地承包经营权的农民的补偿非常有限。这是当前土地承包经营权退出政策陷入困境的最主要根源,也是“最有条件退出农地承包权的农户反而倾向选择持有农地承包权”^[30]的主要原因。在当前国家大力完善城乡融合发展体制机制的背景下,可以将进城落户农民的土地承包经营权退出与其落户城市的建设用地指标结合起来,由落户城市政府以提供购房补贴、安置房或者廉租房的形式,或者以创业补贴的形式给予其

部分补偿,这一方面可以推动进城落户农民退出土地承包经营权在城市安心发展,另一方面还可以帮助落户城市获取建设用地指标,同时还可以解决原集体经济组织补偿资金不足的问题,一举解决进城落户农民土地承包经营权变现、促进城市健康发展和加快农业现代化三个方面的问题。

其次,利用城乡融合发展创造的机会,打造城乡统一的农用地市场,引入城市涉农企业等主体,通过市场化方式推动进城落户农民退出土地承包经营权。在农地“三权分置”改革之后,下乡农业企业希望获得长期而稳定的土地经营权,而且他们又拥有相对充足的资金;因此,可以通过构建统一的农用地市场,由城市下乡的农业企业向集体经济组织支付资金,然后由集体经济组织用这些资金向进城落户农民进行补偿,继而由集体经济组织向下乡农业企业出让长期而稳定的土地经营权,从而实现进城落户农民土地承包经营权退出和城市下乡农业企业获得长期而稳定的土地经营权的双赢目的。

注释:

[1]国家统计局:《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》,《人民日报》2023年3月1日。
 [2]李迎生:《建设全国统一大市场中的社会政策:何以可能与何以可为》,《社会科学》2022年第11期。
 [3]文贯中、熊金武:《化地不化人的城市化符合中国国情吗?——人口密集型的“老浦西”和土地资本密集型的“新浦东”的历史比较》,《城市规划》2012年第4期。
 [4]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,《人民日报》2020年11月4日。
 [5]《国务院关于进一步推进行政体制改革的意见》,《人民日报》2014年7月31日。
 [6]习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。
 [7]金励:《城乡一体化背景下进城落户农民土地权益保障研究》,《农业经济问题》2017年第11期。
 [8]方辉振、汪满:《现阶段保留进城落户农民“三权”的义与效应》,《中共天津市委党校学报》2015年第2期。
 [9]戎飞腾、刘进:《土地流转可助进城农民成投资股东》,《南方日报》2013年4月11日。

[10]国务院发展研究中心课题组:《农民工市民化进程的总态势与战略取向》,《改革》2011年第5期。
 [11]董若愚、方辉振:《保留进城落户农民“三权”会生发多大的利益矛盾?》,《中共南京市委党校学报》2015年第4期。
 [12]周联兵:《允许进城落户农民保留土地产权的衍生问题》,《农业经济》2021年第2期。
 [13]《2022年农民工监测调查报告》,《中国信息报》2023年5月4日。
 [14]《陈锡文:金融危机致2000万农民工失业》,《WTO经济导报》2009年第3期。
 [15]刘灵辉:《进城农民土地资产处置意愿影响因素研究》,《中南财经政法大学学报》2014年第2期。
 [16]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日。
 [17]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》,《国务院公报》2019年第34期。
 [18]陈魁:《土地承包经营权继承机制及其阐释辩证》,《清华法学》2016年第3期。
 [19]《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》,《农村工作通讯》2015年第16期。
 [20]祝天智:《土地承包经营权退出困境及其破解》,《天津社会科学》2022年第6期。
 [21]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》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2021年第6期。
 [22]《农民落户城市还保留承包权? 农地三权分置仍需配套改革》,《21世纪经济报道》2016年11月4日。
 [23]罗必良:《农地保障和退出条件下的制度变革:福利功能让渡财产功能》,《改革》2013年第1期。
 [24]中共中央、国务院:《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,《中华人民共和国国务院公报》2019年第14期。
 [25]蒋笃君:《新生代农民工市民化的现状、困境与对策》,《河南社会科学》2019年第12期。
 [26]杨政治、杨进:《社会资本与新生代农民工就业质量研究——基于人情资源和信息资源的视角》,《青年研究》2021年第2期。
 [27]龙翠红、柏艺琳、刘佩:《新生代农民工住房模式选择及影响机制》,《社会科学》2019年第11期。
 [28]周振:《乡村振兴背景下农民工进城落户的土地政策研究》,《贵州社会科学》2021年第12期。
 [29]祝天智:《城乡融合发展背景下土地承包权退出政策创新研究》,《学海》2020年第6期。
 [30]王常伟、顾海英:《城镇住房、农地依赖与农户承包权退出》,《管理世界》2016年第9期。

【责任编辑:刘姝媛】