

# 农村土地承包经营权退出机制研究

高强,宋洪远

(农业部农村经济研究中心,北京 100810)

**摘 要:**随着工业化、城镇化的快速发展,农民和土地的关系出现新的变化,特别是农村土地承包经营权的权属内涵由债权转化为物权后,建立农村土地承包经营权退出机制显得尤为紧要。尽管我国农村土地承包经营权退出的基本前提已经具备,但在实际操作中仍然面临诸多制度与现实约束,近年来一些试点地区从不同层面进行了有意义的探索。承包地退出可以有政策性退出、合作性退出和市场性退出等不同形式。国家、集体与个人在这三种退出形式中扮演着不同的角色,存在“强—中—弱”三重张力关系,也对集体与农户产权边界产生影响。同时,农村土地承包经营权退出不仅有多种层次,还应遵循一个渐进式路径。现阶段,在制度与现实的双重约束下,我国农村土地承包经营权退出应重在机制探索,并需要一系列政策措施支撑。

**关键词:**土地承包经营权;承包地退出;集体经济

**中图分类号:**F301.0   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2017)04-0074-11

随着工业化、城镇化的快速发展,农村劳动力大量向非农产业和城镇转移,农民和土地的关系出现新的变化。农村土地承包经营权的权能内涵不断充实,土地由保障性功能向财产性功能转变,对通过市场进行资源优化配置要求越来越高,农地经营呈现多元主体竞相发展的新局面。顺应这一历史趋势,需要在稳定农村土地承包关系的前提下,落实集体所有权、稳定农户承包权、放活土地经营权,加快建立农村土地承包经营权退出机制。中央层面,一系列重要文件都对农村土地承包经营权退出提出明确要求。如党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确要求,“维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权,支持引导其依法自愿有偿转让上述权益”。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》提出“在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点”。2016 年《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的的通知》要求,逐步建立进城落户农民在农村的相关权益退出机制,积极引导和支持进城落户农民依法自愿有偿转让相关权益。《全国农业现代化规划(2016—2020)》提出,在有条件的地方稳妥推进进城落户农民土地承包权有偿退出试点。

农村土地承包经营权退出机制的缺乏不仅影响农业转移人口市民化的步伐,还制约土地资源要素功能的发挥,不利于农业适度规模经营的推进。从现有研究看,关于农户土地退出意愿的研究较多<sup>[1-3]</sup>。有的研究将农户的土地承包经营权退出区分为经营权退出与承包权退出,对土地退出意愿的影响因素、表现形式进行了分析,并提出应从经济社会等多维视角看待农户的土地承包经营权退出问题。有的研究运用实证分析方法,分析了影响农户承包地、宅基地退出意愿的因素及其影响方向。刘同山和牛立腾<sup>[4]</sup>基于农户分化视角,对人口、职业和经济因素等

对农户土地退出意愿及方式选择偏好的影响进行了分析。有些学者从维护和实现土地财产权完整的角度,将承包地退出视为推进农民工市民化的核心问题之一<sup>[5-6]</sup>。罗必良<sup>[7]</sup>着眼于土地福利功能向财产功能的过渡,指出“人动地不动”表达了农民对土地财产权利的诉求。实践层面,宁夏平罗、重庆梁平、四川内江等国家农村改革试验区正在开展“土地承包经营权退出”试点。从已有探索来看,各试点地区立足当地实际,创新性地提出了一系列制度设计,但也面临一些困难和挑战。这些探索对于我们认识农村土地承包经营权退出的实现形式、制约条件与可行路径,提供了有价值的实践证据,也为我们设计退出机制提供了经验支撑。

## 一、关于退出权的讨论

### (一) 退出权是一项重要权利

农村土地承包经营权是以成员权为基础,以户的形态行权,从土地集体所有权中分离出的一项用益物权。作为集体经济组织成员的农户,依法享有土地承包经营权,这是集体所有权的具体实现形式,也是农村基本经营制度的关键。因此,弄清农村土地承包经营权的权利属性与权能内涵是探讨土地退出机制的前提和基础。

农村土地承包经营权权能内涵经历了一个不断调整、逐步显化赋能的过程。在1978年实施家庭联产承包责任制后,创造了一种新的产权结构,农民的土地生产性收益获得了部分保证。2003年《农村土地承包法》实施后,农户与集体之间的土地承包关系,已经不再是由承包合同规定的责任制关系,而成为由法律规定的国家赋权关系。2006年农业税全面取消,土地承包经营权的债权属性进一步弱化,物权属性增强。2007年颁布的《物权法》明确把农村土地权利定义为用益物权,包括对集体土地的占有、使用和收益的权利。党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》特别强调,“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。”这不仅意味着给予农民土地承包经营权更加切实有力的制度保障,而且包含了通过完善权能、延长期限,使土地承包经营权的用益物权性质更加充分、更加彻底,更好地实现农民土地承包权益的政策导向。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,再次扩展了农民财产权的权能,明确提出了“农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能”等内容。至此,农村土地承包经营权的基本内涵和权能体系得到基本建立。

当农村土地承包经营权的权属内涵由债权转化为物权后,退出权才可以被视为一种重要的权利,讨论农村土地承包经营权退出机制才有新的意义。在2006年全面取消农业税之前,许多农民自愿交回承包地或擅自弃耕撂荒,放弃了已经享有的土地承包经营权。例如,2003年《农村土地承包法》第十八条规定,“本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利,也可以自愿放弃承包土地的权利”,第二十六条规定,“承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地。”可以看出,这一时期法律立足于耕地保护的视角,对承包方依法、自愿交回承包地以及特定条件下的发包方收回承包地等情况进行了规制。需要说明的是,尽管自愿交回承包地和因擅自弃耕被集体收回,属于不同的法律适用情形,但两者都是在前物权法时代,基于初始无偿取得条件下农村土地承包经营权退出的典型形式。我们可以称之为福利性退出。

2007年《物权法》颁布后,尽管土地承包关系没有变,但农民与集体因土地承包而产生的权利义务关系发生了改变。农村土地承包经营权用益物权法律性质的确定,使农村土地产权由“弱化”“残缺”的使用权逐步走向私法物权意义上的财产权。从保护农民土地权益的角度看,这是一个重大的历史进步<sup>[8]</sup>。此后,维护农民的土地财产权,不仅要继续坚持农户的土地承包

地位,还要创造条件实现承包户占有、使用、收益、流转承包地等各项权益,并且赋予其抵押担保权能。作为一项最重要的财产权利,农民退出承包地自然要权衡利弊,基于收益最大化进行相应的处置。我们可以称之为财产性退出。因此,本文所指的“退出权”可以理解为农民,尤其是进城落户农民自愿退出承包地并获得补偿的自由选择权。我们主张的农村土地承包经营权退出机制指向的也是基于权利让渡获得财产性收益的市场化退出方式。

(二)退出权实现面临约束条件

由于土地财产权是以公有为基础赋予“私有”特性的财产性权益,农村土地承包经营权退出自然面临一系列制约条件。这些制约条件既有制度层面的,也有现实层面的。从制度层面看,建立社会主义市场经济体制,要求建立与之相适应的经济制度,尤其是财产制度和市场制度。而集体经济的模糊特征与共有属性,在一定程度上排斥了成员个体对集体资产份额的分割和所有,阻碍土地财产权利的自由转让。除处分权缺失之外,制度约束突出地表现在集体产权归属不清、边界不明、成员资格不定,以及土地承包关系“长久不变”政策涵义不明确等方面。

从现实层面看,我国农村千差万别,各地经济发展水平和社会保障体系完善程度各不相同,各集体经济组织的经济基础也差别较大。农村土地承包经营权退出涉及重大利益关系调整,必然对经济社会条件提出特定要求。从目前来看,现实约束主要存在集体土地管理职能相互分割、农村社会保障供给不足、缺乏补偿土地承包经营权的必要资金等问题。此外,社会各有关方面对开展承包地退出的认识不统一也成为重要影响因素。

基于以上分析,理论上农户可以以自愿交回承包地等方式退出承包经营权,但现实中却难以获得应得的补偿。由于农村土地承包经营权退出机制不完善,作为财产性收入的退出渠道尚未建立,使得市场化处置手段缺失,市场价值实现功能不完整,农户实际上等于没有选择的权利,导致退出权成为一项“空权利”。

二、承包地退出应有特定前提

农村土地承包经营权是以土地农民集体所有为基础的,与集体经济组织成员身份紧密相联系的,并受到历史条件、公权力及意识形态等多重因素影响的特殊权利。农村土地承包经营权兼具财产属性、身份属性和管理属性。这三种属性决定了承包地退出必须恪守特定的前提条件。

(一)人地分离是历史前提

现阶段,随着工业化、城镇化深入推进,农村劳动力大量进入城镇就业,相当一部分农户举家迁入城市,在二、三产业稳定就业,并将土地流转给他人经营,承包地与承包农户发生分离,“家家包地、户户种田”的情形已经发生巨大变化。一方面,农民工数量在持续增加。根据国家统计局抽样调查结果,2015 年农民工总量为 27747 万人,其中外出农民工 16884 万人,比上年增加 63 万人。据估计,到 2020 年,全国将有大约 1 亿农业人口进城落户<sup>①</sup>。

表 1 近年来中国土地流转情况的变化 单位:亿亩

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015
承包地面积	12.73	12.77	13.1	13.27	13.29	13.30
流转面积	1.87	2.28	2.78	3.41	4.03	4.43
流转率	14.67%	17.85%	21.25%	25.70%	30.32%	33.3%

注:资料来源于《历年全国农村经营管理统计资料》。

① 数据来源:2015 年农民工监测调查报告, [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428\\_1349713.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160428_1349713.html)。



在退出权不能充分保障的情况下,我国城镇化中农业转移人口的“离乡不弃农、进城不退地”现象日益突出,导致稀缺土地资源的要素功能和资产功能同时受到限制。这种“离不开、进不去”的状态持续存在,表明探索农村土地承包经营权退出机制的历史条件已经具备,迫切需要通过扩大试点积累经验,打通城乡之间要素流动的通道,在更大范围内优化配置资源。

另一方面,土地流转速度也在加快。截至2015年底,全国有7000万左右的农户流转土地,家庭承包经营耕地流转面积4.43亿亩,占比达33.3%。适度规模经营继续发展,50亩以上的农户达到341万户,经营耕地面积超过3.5亿亩。同时,农业生产者的结构发生了深刻变化。以家庭农场、农民合作社、农业企业为主的270多万各类新型农业经营主体成为实际的农业生产经营者。

## (二)农村基本经营制度是大前提

农村基本经营制度是党在农村的基本经济制度,是中国特色社会主义制度的重要组成部分,是由社会生产组织方式、社会生产交换方式、社会成果分配方式等内容综合体现的动态性制度安排。农村基本经营制度是党的农村政策的基石,必须毫不动摇地坚持。它直接决定了土地等生产资料占有、使用、处置并获得收益等一系列经济权利如何实现。农村土地承包经营权退出机制必须在现有的制度框架下探索,没有家庭承包制度,也就没有所谓的农村土地承包经营权。在中国特定的国情下,土地农民集体所有仍是根本,有偿退还集体经济组织应为主要途径,农户家庭承包仍是主要形式,农村土地承包经营权退出与私有化条件下的自由交易截然不同。从一定意义上讲,农村土地承包经营权有偿退出本身也是对农村基本经营制度的发展和完善。

## (三)确权登记颁证和产权制度改革是小前提

当前,全国正在开展的农村土地承包经营权确权登记颁证正在致力于解决承包地块面积不准、四至不清、空间位置不明、登记簿不健全等问题,强化对土地承包经营权的物权保护。目前,全国已经有2545个县(市、区),2.9万个乡镇,49.2万个村开展试点,已经完成确权面积8亿亩,超过家庭承包耕地面积的60%<sup>①</sup>。随着农地确权工作不断推进,不仅有助于查勘定界、定纷止争,还可以为实现农户对承包地的占有、使用、收益乃至退出等各项权利提供法律依据。在土地制度改革逐渐深化的同时,中央已对有关农民股份合作和农村集体资产股份权能的改革试点进行部署,并于2016年12月26日以党中央、国务院名义印发《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》,对加强农村集体资产管理、开展集体经营性资产产权制度改革、探索农村集体经济有效实现形式等重大改革内容作出明确部署。这些重大举措不仅有助于确权赋能、明权析产,划清集体与成员的产权边界,还为土地承包经营权退出奠定了制度基础。

# 三、承包地退出的实践探索

尽管我国农村土地承包经营权退出的基本前提已经具备,但在实际操作中仍然面临诸多制约因素。近年来一些试点地区从不同层面进行了探索,积累了有意义的经验启示。

## (一)与生态移民相结合的宁夏平罗模式

宁夏回族自治区平罗县作为国家农村改革试验区之一,利用先行先试的有利条件,结合区域经济发展和本县的实际情况,对农民有偿退出农村土地进行了多方面探索。主要做法有:

一是推进农村土地和房屋确权登记颁证,奠定土地退出基础。自2010年以来,平罗县先后明晰了集体土地的承包经营权、宅基地使用权和农民房屋所有权等多项权属。至2015年9月,

<sup>①</sup> 数据来源:农业部韩长赋就《三权分置意见》有关情况答记者问, [http://www.farmer.com.cn/uzt/san/ta/201611/t20161115\\_1254378\\_4.htm](http://www.farmer.com.cn/uzt/san/ta/201611/t20161115_1254378_4.htm)。

全县农村房屋确权登记率、集体荒地承包经营权颁证率已达100%,集体耕地承包经营权、宅基地使用权颁证率分别达到97.2%、96.0%。目前,平罗县正在开展二轮耕地承包经营权与集体荒地承包经营权证“两证合一”的工作(但对不同类型土地进行标记:二轮承包获得的土地为A类,集体荒地开垦而来的承包地为B类),并基本完成。

二是结合生态移民工作,实施农村土地和房屋收储。为了落实自治区“插花安置”生态移民的工作要求,结合自治区为每户移民提供12万元的安置资金,以及本地农村房屋闲置、耕地流转十分普遍的现实,2013年初,平罗县先后制定了《农民宅基地、房屋、承包地收储参考价格暂行办法》《农民集体土地和房屋产权自愿永久退出收储暂行办法》,并由县人民政府出资500万元设立农村土地和房屋退出收储基金,启动了农村土地和农民房屋收储以及集体经济组织的收益分配权退出政策。具体做法为:

第一,参照自治区2010年的征地补偿标准,结合当地近三年土地流转平均价格,根据地理区位和土地质量等级差异,将全县13个乡镇划分为三类区域,并将同一区域的承包地收储价格分为三个等级。对于一、二、三等级每亩承包地的收储价格,一类区域分别为600元、500元、400元;二类区域为550元、450元、400元;三类区域为450元、350元、300元。农户二轮承包的土地(A类)收储价格每年递增5%,开荒获得的集体土地(B类)不执行收储价格上浮政策。承包地退出总补贴=每年的补贴标准(含递增的5%) $\times$ 第二轮承包期剩余的年限。

第二,按区位确定标准面积宅基地的收储价格为10000元、9000元和8000元三个等级,标准面积为270平方米(约合0.4亩)。超出标准面积的部分,参照庭院经济用地收储,价格为10000元/亩,且最高不超过宅基地价格的40%。对未取得使用证的宅基地及其超标部分,收储价格下浮。

第三,按照建造年限和建筑结构,明确农村房屋收储价。2010年以后建造的砖木结构,且外墙贴瓷砖的房屋,收储价格上限为每平方米700元;2010年之前建造的或未取得所有权证的房屋,折价收购。具体折价比例由退出农户、村集体和政府有关部门协商确定。

第四,退出土地和房屋的农户,需同时退出集体收益分配权,村集体组织一次性给予补偿。补偿金额=当年人均分红 $\times$ 第二轮承包期剩余年限。

原则上,退出农村土地必须以户为单位,同时退出承包地、宅基地、房屋和集体收益分配权,并彻底放弃集体经济组织成员身份,即永久性彻底退出。不过,近两年受收储资金的限制,平罗县也允许农户在满足生态移民最低要求的同时,实行家庭部分成员按比例退出农村土地和集体收益分配权。至2015年9月,平罗县已收购1718户农民的宅基地和房屋,收购耕地总计8650亩,插花安置移民1174户。

三是结合老年农民的养老需求,创新农村土地和房屋退出安排。面对农村人口老龄化日益严重的现实,2014年6月,平罗县制定了《老年农民自愿退出转让集体土地和房屋产权及社会保障暂行办法》,为老年农民自愿退出土地承包经营权、宅基地使用权和房屋所有权“三权”开辟制度通道。除退出补偿标准参照“插花安置”并同样要求放弃集体经济组织成员身份外,在老年农民退出农村土地和房屋时,平罗县还作了一些特殊规定,比如:第一,与子女拥有同一宅基地使用权和房屋所有权的老年农民,可以只退出农村土地承包经营权而保留宅基地使用权和房屋所有权。第二,老年农民是户主身份的,必须经家庭二轮延包时所有共有人和村集体经济组织同意,方可退出所有农村财产权利;老年农民是共有人身份的,土地承包经营权的退出面积按照共有人人均占有面积折算。第三,老年农民退出的承包地可以一次性转让,也可以用流转获得的收益缴纳养老金,退出的宅基地可以复垦为耕地或转变为集体经营性建设用地,流转交易后置换养老社保。

四是鼓励集体组织成员内部交易,尝试农村土地的集体组织回购。考虑到土地收储作为

“插花安置”工作的配套政策可持续性较差等问题,平罗县提出探索建立农村土地承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权“三权”在集体经济组织内部自愿转让和村集体收储制度,以盘活农村土地和房屋资源。比如,头闸镇西永惠村的家庭农场主王进孝从本村农户手中购买了两处闲置的宅基地作为制种梅豆的晒场。一些财务状况较好的村集体经济组织,在县委县政府的号召下,正积极尝试回购农民的承包地和闲置宅基地。对于在政府规划保留村庄内回购的宅基地和房屋,村集体可以以等价置换的方式,用于安置村庄规划区外的农户。对村集体经济组织回购后全村整建制退出得到的土地,复垦后按照城乡建设用地增减挂钩政策,置换城镇建设用地指标,在县域范围内统筹使用。

## (二) 多方联动、退用结合的重庆市梁平模式

重庆市梁平县是农业大县,也是国家农村改革试验区。全县家庭承包土地面积 98.12 万亩,农业人口 72 万人,其中外出务工 32.4 万人,务农农民平均年龄 58.7 岁。针对近年来出现的种地农民减少、撂荒农地增多等现象,2015 年梁平县坚持“为进而退、以退促进”的原则,制定出台了农村土地承包经营权退出试点实施办法、农村土地承包经营权退出周转金管理办法等文件,选择屏锦镇万年村、礼让镇川西村作为封闭试点,稳步开展土地承包经营权退出试验。

一是明确退地农户前置条件,严格执行退地程序。土地退出分为法定退出和自愿退出两种形式。法定退出必须是承包方全家迁入本集体经济组织以外的农村落户,在新户籍地取得承包地,或农户整体消亡,以及法律法规规定应当收回的其他情形。自愿退出要符合有稳定职业或收入来源,在本集体经济组织以外有固定住所等条件,部分退出面积不超过家庭承包总面积的 50%。在退地程序方面,法定退出按公示、初审、复核、审核、注销、备案的程序办理。自愿退出按农户申请、民主决策、村镇审核、张榜公示、签约交割、注销权证、上报备案的程序办理。梁平县为每一个程序都设计了示范文本。

二是合理制定退地补偿价格,多方筹集退地补偿金。退地补偿价格由集体经济组织与自愿退出农户协商,经集体经济组织成员会议民主讨论确定。依据当地经济社会发展水平,考虑不同地类、不同区位差异,结合本轮承包期(2027 年止)剩余年限和当地年均土地流转价格,适当考虑“长久不变”因素,形成合理的自愿退出补偿价格,原则上不超过同期征地补偿标准。目前两个试点村退出补偿标准为 1.4 万元/亩。目前,梁平县采取集体经济组织自筹、金融机构担保融资、承接业主支付租金、乡镇财政借支、县级财政补助等方法多方筹集退地补偿金。

三是强化退出土地管理利用,完善退地进城农民工各项保障。退出土地通过互换、“小并大、零拼整”或“确权确股不确地”等方式使退出的承包地集中成片。村集体可以整理整治、统一经营,也可以发包、出租,还可以入股经济实体,原则上不再以家庭承包方式发包。单个业主承接退出的承包地必须进行资质审核、备案审查和面积上限控制(原则上不超过 300 亩)。同时,将退地农民纳入就业创业政策扶持范围,在金融信贷、创业服务等方面给予支持。积极引导符合条件的退地农民参加城镇企业职工养老保险,解决退地农民后顾之忧。保留集体经济组织成员资格的退地农民仍可享受集体经济组织的分红。

梁平县在探索农村土地承包经营权退出试点工作中坚持政府引导、农民自愿、市场运作,形成了发包方有退出通道、退出方有退出意愿、承接方有用地需求、政府有政策支持配套的“多方联动、退用结合”的多元化退地模式。截至 2016 年 8 月底,梁平县已有 101 户农民自愿退出 297.47 亩,引进新型农业经营主体 6 个,促进了适度规模经营,提高了农民财产性收入。

## (三) 与产权制度改革相结合的“股改”退出模式

早在 1993 年,浙江省宁波市就开始探索农村集体经济股份合作制改革。2014 年,宁波市政府出台了《关于全面推进村经济合作社股份合作制改革的指导意见》,加速农村集体产权制度改革进程。2015 年底,全市累计完成改革 2802 个村社,占总村社数的 99.3%。调研的海曙



区位于宁波市中心,原有 16 个行政村,2004 年全部完成股份合作制改造,成立了 15 个股份经济合作社(有两个村并入一个合作社),量化集体资产 10.6 亿元,股份 10.6 亿股,股东 12343 人,股权实行“生不增、死不减”的静态固化管理模式。合作社开展集体资产股权转让的主要做法是:

一是坚持自愿有偿原则。必须由股东本人自愿申请,如果将股权退还给股份合作社,合作社应给予合理补偿。股东完全转让股权后,自动放弃村集体经济组织成员身份和相应权利。

二是明确退出条件。合作社必须制定集体资产股权交易办法或在章程中专门规定了股权内部转让的条件;退出股权的股东应有稳定的就业或收入来源,有固定住所,在出让股权前办理好养老保险或者预留相应的养老保险金。

三是允许继承股权。继承股份的人可来自集体经济组织外部,继承人平等享有收益权、选举权等各项权益。目前,15 个合作社均有继承股份的案例,通过继承新增股东 2041 个,涉及股金 1.43 亿元。

四是允许转让股权。股权可退还给合作社,也可转让给本集体经济组织成员,但不能转让给本集体经济组织以外的人员。2002—2003 年,开展股份合作的合作社成立初期,两名股东对集体经济发展缺乏信心,要求兑现股权。合作社以每股 0.8 元的价格统一敞开收购,并将收购的股权进行了内部拍卖。

五是组建股权交易平台。为了便于股权转让,合作社建立了统一的股权交易平台。股东退股前要向合作社董事会提出书面申请,合作社董事会审核确认后,股东在股权交易平台上发布转让信息。如果有人购买,转让双方按照商定的价格签订股权转让协议、办理公证,然后到合作社办理股权变更登记并备案。

2016 年,宁波市海曙区胜丰股份合作社的一名股东将 30 万股挂在交易平台拍卖,每股价格 1.5 元,后因故撤销拍卖申请。总体来看,试点地区农村股份经济合作社已经通过股权的方式,打通了农村土地承包经营权退出的通道。

总的来看,这些地方性做法尽管操作路径不同,退出方式各异,但也存在一些共同之处。其一,产权明晰是前提。如宁夏和重庆积极推进农村土地承包经营权确权登记颁证,实现了权属清晰。浙江省全面开展村经济合作社股份合作制改革,推进农村集体经济确权到人(户)、权跟人(户)走。其二,设置门槛是关键。平罗县针对老年人退出“三权”设置了一些特殊条件。梁平县、宁波市都要求土地退出对象应有稳定的就业或收入来源、固定住所。宁波市还要求退地对象在出让股权前办理好养老保险,或者预留相应的养老保险金。其三,财政支持是支撑。现阶段,多数试点地区都建立了政府财政支持下的收储机制。如宁夏平罗设立了农民土地和宅基地退出收储基金。重庆梁平县财政现已向退地补偿周转资金池注入资金 180 万元。其四,市场交易确保价值实现。如梁平县在退出土地管理利用上,注重土地退出与利用结合,让市场起决定性作用,力求供需平衡。宁波市股份合作社建立了统一的股权交易平台。

#### 四、承包地退出制度设计

改革开放以来,我国农民获得了自己劳动力的支配权,非农就业机会增多,社会保障体系逐步健全,承包地的就业、生活保障功能呈现弱化趋势。尤其是在城镇获得稳定就业的进城农民工,已基本具备独立于集体之外的生存能力,对集体的依赖性大大降低。根据实地调查,如果补偿标准合理、相关权益保障到位,有相当部分进城落户农民愿意退出承包地。这就要求必须正视这一群体将沉睡的资产变现的动力和愿望,在现有的制度框架内,加紧探索建立农村土地承包经营权退出机制。这样制度变迁的成本较小,诱发风险的不确定性较低。<sup>[9]</sup>

### (一) 承包地退出有多种形式

我国《宪法》规定,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有。农民集体依法对集体所有的土地享有直接支配和排他的权利。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》指出,“农民集体是土地集体所有权的权利主体,在完善‘三权分置’办法过程中,要充分维护农民集体对承包地发包、调整、监督、收回等各项权能,发挥土地集体所有的优势和作用。”按照文件的理解,承包地退出实际上是一种土地承包权的退出<sup>①</sup>,其背后指向的是土地承包资格的让渡与放弃。

农村土地集体所有权是土地承包权的前提。根据现行规定,作为个体的农民没有权利单独处分属于其“有限私有”的那部分土地财产权。因此,无论采取哪种退出形式,农民集体在承包地处分中拥有决定权,包括有偿收回权、使用监督权、流转知情权及同意权。<sup>[10]</sup>按照国家、集体、个人的关系划分,承包地退出可以有以下几种形式。

一是政策性退出。这种形式属于一种国家政策主导的强制性承包地退出,主要包括国家征地、生态移民、合村并组等。这类退出形式,行政干预性强,地方政府主导色彩较浓,农民集体和农户在承包地退出中居于从属地位。相对低廉的土地补偿费用并不能弥补集体失去土地后的损失。同时,农民集体与成员的收益分配关系具有不确定性,导致农民集体与成员的收益分配关系不规范、不统一。例如,《土地管理法实施条例》第26条规定:“土地补偿费归农村集体经济组织所有”,但是如何在集体经济组织内分配土地补偿费,对此法律并没有明确的规定。

二是合作性退出。这种退出形式主要是在一些经济较为发达、集体经济实力较强的地区,土地曾经承包到户,但在农民自愿的前提下,村集体通过反租倒包、统一整理、委托流转、竞争经营、股份合作等方式,收回了农户手中的土地。例如,广东省珠三角地区人均耕地较少,为发展设施农业、淡水养殖等,从上世纪80年代就实施了股份合作制<sup>②</sup>。这种形式的退出,农民集体居于支配地位,退地农户仅享有收益权,农户实际上不再享有对承包地的占有、使用以及流转等权利。对承包农户而言,股份合作会削弱甚至会取消其对土地承包经营权的直接行使权;但从集体经济发展角度看,股份合作又便于统一行动,有利于土地等生产要素在更大范围内流转、组合。近年来,少数地区在农村土地承包经营权确权登记颁证过程中实施“确权确股不确地”即是对这类情况的一种政策应对。

三是市场性退出。从长期来看,这种退出形式应是关注的重点,当前仍处于试点探索阶段。对在承包期内,举家外出、又没有劳动力返乡务农的承包户,引导其按照市场原则有偿退出承包权。在这种形式下,农户是主力,集体是主体,政策设计只在试点阶段发挥导向作用。由于农户是土地承包的基本单位,即使个别或部分成员迁入城市,根据户内共享的原则,农户作为承包主体依然存在。因此,市场化退出应坚持以农户而非个人为土地退出的基本单元<sup>[11]</sup>。

可以看出,国家、集体与个人在这三种退出形式中扮演着不同的角色,存在“强—中—弱”三重张力关系(见表2)。在政策性退出中,国家力量发挥主导作用。国家通过对土地实行征收或者征用,不仅打破了农民集体的产权边界,而且间接收回了农民的土地承包经营权。合作性退出和市场性退出的核心都是处理集体所有权与农户承包权之间的关系,二者都不涉及集体所有权边界。不同的是,合作性退出形式下,农民集体或者作为代理人的村集体经济组织的资源动员能力较强,而市场性退出中要充分尊重农户的自主选择权。需要指出的是,在实践中,这三类退出形式也相互融合,呈现出复合型退出的形态。例如,宁夏平罗县利用国家移民资金赎买部分进城落户农民的承包权,再分配给需要安置的移民。

① 通过转让、转包、互换等流转形式实现的“具体地块”的退出,不是本文关注的重点。

② 需要说明的是,农民以承包地入股,在平等自愿基础上组建的土地股份合作社不属于这类情况。



表 2 不同退出形式下国家、集体与个人之间的张力关系

项目	国家	集体	个人(农户)	产权变化
政策性退出	强	中	弱	集体产权边界缩小,农户产权灭失
合作性退出	弱	强	中	集体产权边界不变,农户产权变动
市场性退出	弱	中	强	集体产权边界不变,农户产权灭失

(二) 承包地退出应有多种层次

一是退出部分承包地。这类情况相对比较常见,受主客观两方面的因素影响,农户仅退出部分承包地。主观方面,有的农户出于规避风险的考虑,仅退出部分无力耕种的承包地;有的农户仅退出个别家庭成员名下的承包地。客观方面,由于国家项目建设、农业项目开发需要,仅收回或赎回特定区域的土地承包经营权。例如,由于种种原因,“两田制”在山东、浙江、江苏等部分地区依然存在。“两田制”制度下,口粮田按人口平分,责任田有的则按人、按劳分配,有的以村集体的名义进行招标承包,实际上等于削减了原承包户的承包地。部分退出承包地后,农民与集体基于土地的权利义务关系继续存续。退出部分承包地可以视为一种过渡状态,是一种不完全的退出,农户还保留下一轮承包土地的权利,以及剩余承包地征收后的土地补偿和安置补偿。

二是退出承包经营权。这类情况属于整户退地,数量比较少,但典型意义较强。目前,宁夏平罗、四川成都、四川内江、重庆梁平等国家农村改革试验区承担着“土地承包经营权退出”试点任务。作为确权成果应用途径之一,农业部经管司也选择了部分县市开展确权后土地退出有关方面的试验。该类情况一般以农户退地需求为导向,筛选符合条件的农户永久退出全部承包地,村集体按照一定标准予以补偿。农户永久退出承包经营权后,依然保留宅基地使用权、集体资产收益分配权,但不再享有退出土地的任何征地补偿,也不再享有下一轮承包土地的权利。

三是退出成员权。这类情况多适用于举家迁入设区的市,转为非农业户口的情形。集体经济组织成员权是以成员资格为基础,成员与特定的农民集体之间,在集体财产和集体事务管理等方面所享有的复合性权利,集中表现为土地承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权。调查发现,农民有同时放弃土地承包经营权、宅基使用权和集体收益分配权的现实需求。成员权的退出,实际上是附带财产权及社区管理权等“一揽子”权利的成员资格退出。有研究建议,“三项权利”退出的试验试点应该统筹推进,事关农民土地及其他权利的改革应有综合性、系统性顶层改革方案,由相关部门和地方政府协调推动<sup>[12]</sup>。现实中,一些完成“村转居”并实行集中居住的城中村、城郊村,把农村土地承包经营权、宅基地使用权与集体收益分配权整合起来,转变成新型集体经济组织的股权,按照集体经济组织成员拥有的股份分配集体资产经营全部收益。如北京市丰台区、昌平区的部分农村社区。这种情况下,股权持有人可按照股权性质和相应规定,转让包括土地承包经营权份额在内的农村集体资产股权及收益分配权,一次性兑付现金。

(三) 承包地退出应遵循渐进路径

鉴于我国城镇化和农业转移人口市民化是一个长期渐进的过程,构建城乡统一的社保体系也尚待时日,农村土地承包经营权退出应遵循一种渐进式路径。

一是限制在集体内部。农村土地承包经营权在集体内部转让,是一种从集体成员到集体成员的权利转移。限制在集体内部,实际上是从身份权的视角出发,着眼于承包地具有福利分配性质的考量。从现行法的层面,土地承包经营权具有专属身份性,只有本集体经济组织成员才具备原始取得的资格。在土地承包经营权的继受取得方面,现有的法律政策框架已经作出明确规定。如农村土地承包法第 41 条规定,“承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源的,经发包方同意,可以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户,由

该农户同发包方确立新的承包关系,原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。”从目前来看,农村土地承包经营权在集体内部实现退出必要且可行。实践中,承包地在集体经济组织内部退出的情形也较为普遍,退出的承包地既可以收归集体所有,不再另行发包,也可以转让给其他集体经济组织成员。

二是扩展到农村内部。农村土地承包经营权在农村内部流转,是一种从农民到农民的权利转移。农民的概念具有身份、职业等多维性,这里仅指任一集体经济组织成员(并不限定为同一集体经济组织)。限制在农村内部,实际上是从身份权与财产权平衡的视角出发,着眼于承包地要服从用途管制的考虑。农村内部之间的承包地转让不应改变农业用途,妨碍本村其他集体经济组织成员的居住现状和改变集体经济组织的治理结构。因此,农村土地承包经营权退出扩展到农村内部应在一定的地域范围内(现阶段应该以县域为界),并且征得本集体经济组织的同意。

三是覆盖到农村外部。农村土地承包经营权在农村外部流转,是一种从公民到公民的权利转移。农村土地承包经营权退出的经济内容是地租、地价和股权的市场实现。退出范围覆盖到农村外部,实际上是从财产权的自由融通属性出发,让广大农民在统筹城乡关系中平等地参与改革发展进程、共同享受改革发展成果。从财产性来看,土地承包经营权作为一种物权,其转让应是自由的。农村土地承包经营权流转覆盖到农村外部,需要我国在统筹城乡关系上取得重大进展,特别是以破解城乡二元结构,完善农村集体经济组织制度体系取得重大突破为前提,建立“有进有出”的动态集体经济组织成员治理体系<sup>[13]</sup>。目前,我国还没有做好充足的制度准备,实现这一目标也需要很长的一段时期。

## 五、结论与政策建议

现阶段,在制度与现实的双重约束下,我国农村土地承包经营权退出应重在机制探索,切实维护农民的土地承包经营权。短期内,重点是在“三权分置”的框架下,引导进城落户农民在保留承包权的前提下,通过流转经营权放弃对承包地的直接经营,稳定获得土地租金收益。着眼长远,当前需要充分利用二轮延包期结束前十余年这一黄金窗口期,加紧部署试点试验,为将来在更广的范围内实施土地退出积累经验。在试点过程中,鉴于我国集体产权主体存在不明确性、分散性以及管理职能的相互分割性。无论农村土地承包经营权的退出范围如何确定,也不管退出方式如何,都应以尊重农民意愿为前提,以市场化退出为主攻方向,以风险防控为底线。下一步,建立农村土地承包经营权市场化退出机制,需要从城镇和农村两方面入手,系统评估现有退出试点,重点把握以下几点:

### (一) 构建相互衔接、动态调整的政策体系

一是加快完成农村土地承包经营权确权登记颁证,严把确权质量,拓展成果应用范围;二是深入推进农村集体产权制度改革,明确农村集体经济组织成员资格认定与退出条件,规范成员资格认定和取消、登记、变更等程序,探索探讨集体经济组织成员进入条件与资格取得办法;三是加快推进户籍制度改革,促进有能力在城镇稳定就业和生活的进城农民有序实现市民化,并在土地、住房、社保、就业、教育、卫生等方面建立保障机制。

### (二) 建立上下联动、有效对接的财政支持体系

一是通过政府与社会资本合作、政府购买服务、担保贴息、以奖代补、民办公助、风险补偿等措施,为土地承包经营权退出提供资金支持;二是鼓励国有和股份制金融机构拓展“退地”业务,引导中国农业发展银行、国家开发银行等政策性银行,直接设立土地承包经营权退出专项收储基金或周转基金,针对农村集体经济组织发放中长期贷款;三是完善国家农业信贷担保体系,

应加大“退地”信贷产品的研究开发力度,搭建农民、集体经济组织与银行之间信贷桥梁;四是在风险可控的前提下,发展社员制、封闭性的村社内置资金互助,为承包地收储提供资金支持。

### (三) 培育精准定位、务实高效的市场化中介服务机构

一是积极发展各类中介服务机构,重点在市场信息收集发布、资源资产评估、交易代理、金融保险服务、法律法规政策咨询及代理等方面提供专业化服务;二是加快农村产权流转交易市场建设,不断拓展服务功能,打造综合性、专业化农服务平台;三是强化退出土地管理,在农村土地承包经营权信息应用平台建设的基础上,设计承包地退出业务系统,建立土地承包数据动态管理制度。

### (四) 及时调整和完善有关法律

一是将进城农户承包地退出机制作为《农村土地承包法》的修改内容,将退地门槛限制、退地补偿方式、土地收储管理等内容纳入调整范围;二是加紧制定《农村集体经济组织条例》,完善农村集体经济组织法人地位,明确农村集体经济组织行权范围与产权边界;三是修改《土地管理法》相关条款,为建立农民土地承包经营权退出机制提供法律保证。

### 参考文献:

- [1] 吴康明,陈霄.农民土地退出意愿与关键环节拿捏:重庆例证[J].改革,2011(10).
- [2] 罗必良,何应龙,汪沙,等.土地承包经营权:农户退出意愿及其影响因素分析——基于广东省的农户问卷[J].中国农村经济,2012(6).
- [3] 王兆林,杨庆媛,张佰林,等.户籍制度改革中农户土地退出意愿及其影响因素分析[J].中国农村经济,2011(11).
- [4] 刘同山,牛立腾.农户分化、土地退出意愿与农民的选择偏好[J].中国人口·资源与环境,2014(6).
- [5] 郭晓鸣.让农民带着土地财产权进城[J].农业经济问题,2013(7).
- [6] 张林山.农民市民化过程中土地财产权的保护和实现[J].宏观经济研究,2011(2).
- [7] 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[J].改革 2013(1).
- [8] 刘灿.构建以用益物权为内涵属性的农村土地使用权制度[J].经济学动态,2014(11).
- [9] 高强.土地承包经营权有偿退出需要政策措施支撑[N].农民日报,2016-07-19.
- [10] 叶兴庆.从经营权看农地三权分置[J/OL].(2016-11-16).<http://www.zgxcfx.com/sannonglunjian/92891.html>.
- [11] 张红宇.新型城镇化与农地制度改革[M].北京:中国工人出版社,2014.
- [12] 张云华,伍振军,刘同山.农民承包地退出制度在试验中渐成型——梁平县农民承包地退出试验可行[N].中国经济时报,2016-11-16.
- [13] 郭熙保.市民化过程中土地退出问题与改革的新思路[J].经济理论与经济管理,2014(10).

(责任编辑:刘浩)