

【土地问题】

农村承包地退出的路径嬗变、实践困境 及其制度变革反思

王海娟

(中国地质大学 公共管理学院/自然资源部法治研究重点实验室,湖北 武汉 430074)

摘 要:城市化背景下大量进城落户农民转变为城市市民,通过建立承包地退出机制推进土地资源优化配置、农业现代化发展和乡村振兴,是土地制度改革的重要内容。当前,我国正在开展承包地有偿退出制度改革试点,探索用承包地市场化退出路径代替组织化退出路径,改变了承包地退出制度。从试点实践来看,土地退出市场存在市场失灵问题,主要表现为退地者和承退者的积极性较弱,以及土地供需错位。我国土地具有非完全商品属性,土地价值很难衡量、土地退出具有非排他性以及土地功能具有多样性,土地退出市场缺乏有效运行的条件。现行改革思路忽视了土地属性的特殊性,应采取与土地属性相适配的退出制度,发挥集体土地制度在资源配置中的独特作用。

关键词:承包地退出;市场化路径;土地属性;集体土地制度

中图分类号:F301.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2022)02-0126-09

一、问题的提出

我国正处于快速城镇化过程中,大量农村人口进入城市并获得城市户籍及其绑定的市民身份和权利。这些进城落户农民既不耕种土地,也不再依赖土地的社会保障功能,更不再履行作为集体经济组织成员的义务,继续占有土地反而会妨碍土地资源的优化配置、农业现代化发展和乡村振兴战略的实施^[1-2]。针对这个问题,党的十八届五中全会明确要求,“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”。2015 年中共中央办公厅、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”。在总结试点经验的基础上,2021 年中央一号文件提出“保障进城落户农民土地承包权,研究制定依法自愿有偿转让的具体办法”的改革目标。因此,针对进城落户农民建立有效的承包地退出机制,成为当前农村土地制度改革的重要内容。

社会各界将进城落户农民难以退出承包地归因于退出机制缺乏。我国农村采取集体土地制度,村集体将土地无偿、均等地分配给农民使用,限制土地自由交易,形成一种静态地权配置模式^[3]。承包地退出制度缺失,承包地退出存在规则不明、程序不当、应对措施缺乏等问题^[4]。其政策主张是建立承包地有偿退出制度,将市场机制引入土地资源配置,通过给予进城落户农民一定的经济补偿以激励其自愿退出承包地^[5]。目前正在进行的承包地退出制度改革也遵循这一思路。2018 年新修订的《农村土地承包法》提出,“承包期内,承包农户进城落户的,引导支持其按照自愿有偿原则依法在本集体经济组织内转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方”,这在法律层面将承包地有偿退出制度正式化,确立了承包地市场化退出路径。

收稿日期:2021-03-08

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究”(20CSH050)

作者简介:王海娟,女,中国地质大学(武汉)公共管理学院助理研究员,博士。

学界研究主要探讨承包地有偿退出制度的重大意义、权利结构及其实践路径^[6],为建立承包地的市场化退出路径提供理论基础。基于产权经济学的理论预设,政学两界对土地退出市场的作用充满想象,认为承包地市场化退出可以推动土地资源优化配置、农业现代化发展和农村人口市民化^[7]。然而,随着改革的推进,有研究者观察到承包地退出试点很难深入、试点范围非常有限、不具有持续性^[8],存在补偿金不足等问题^[9]。承包地市场化退出还存在目标偏离问题,并没有产生资源优化配置的结果^[10]。很多承包地退出试点由地方政府支付退地补偿金,是一种政策性退出,而不是市场行为^[11]。大多数研究者从制度科学性角度解释承包地退出困境,将其归因于退地补偿金较低、社会保障制度不健全、风险防范机制缺乏等制度因素^[12],通过完善制度薄弱环节、推进配套制度联动改革、进行土地产权制度创新等提高制度科学性,可以克服承包地退出困境^[13-14]。

承包地退出制度改革不仅要考虑制度设计的科学性,还要考虑土地属性与土地退出制度的适配性。笔者在农村调查发现,土地退出困境在很大程度上是土地属性与市场化退出路径不适配导致的,仅仅提高承包地退出制度的科学性并不能完全破解土地退出困境,需要从根本上改变土地退出路径。基于此,本文通过对中部地区某城市H区承包地有偿退出试点实践的考察,从土地属性与土地退出制度适配性角度分析承包地市场化退出的实践困境,并在此基础上反思承包地退出制度改革。

本文资料来自笔者及所在研究团队对中部地区H区的跟踪调查。2017年H区获国务院批准开展农村土地承包经营权有偿退出试点,开始探索承包地市场化退出机制。H区是省会城市近郊农村,当地农民非农化就业充分,土地的社会保障功能弱化,具备退出承包地的条件。2017年H区选择了河村^①、王村、张村3个行政村进行试点,开展为期2年的试点工作。从改革试点开始,研究团队亲自参与H区的土地改革试点,持续跟踪试点改革过程。2017年10月和2019年12月研究团队分别组织10余名研究人员在H区开展了为期15天的社会调研,对农户、村干部、企业负责人及政府相关部门人员进行半结构式访谈,获得了大量一手材料。

二、从组织化退出到市场化退出:承包地退出路径嬗变

在家庭承包制初期,农村土地制度限制土地自由交易^[15],农村采取承包地无偿退出制度。村集体在土地调整过程中将进城落户农民的土地重新无偿、均等地分配给其他农民使用,形成了组织化退出路径。这是村集体根据农村人口变动重新配置土地资源的行为,并没有触及集体土地制度的产权性质及其地权配置逻辑。H区探索承包地有偿退出制度改革,通过产权变革形成了市场化退出路径,改变了承包地退出路径。

在制度改革之前,农村并没有设置明确的承包地退出制度,承包地退出是通过户籍制度管理实现的。农民依据与农村户籍绑定在一起的集体经济组织成员资格获得承包地,丧失农村户籍,也就自动丧失了集体经济组织成员资格和承包地。在传统户籍制度中,城乡户籍受到严格控制,当农民获得城市户籍时,就必须放弃农村户籍及其绑定的集体经济组织成员资格和土地承包权利。当时,户籍制度与社会保障制度相挂钩,农民获得城市户籍也就获得了城市制度化社会保障,退出承包地并不会产生社会不稳定问题。2003年开始实施的《农村土地承包法》将这种组织化的承包地退出方式正式化,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”。

H区农村像全国大多数农村地区一样,进行定期土地调整,形成土地组织化退出路径。村

① 本文对村名进行匿名化处理。

集体在土地调整过程中重新确立集体经济组织成员,进城落户农民不再拥有承包土地的资格,其土地被平均、无偿地分配给普通农民使用。在这个过程中,承包地退出不仅是退地农民与村集体之间的土地配置关系调整,而且涉及农民之间的土地关系调整。这实际上是村集体行使集体所有权,重新配置进城人口的土地资源的过程。组织化退出路径并没有改变福利性的土地配置逻辑和集体土地制度性质,村集体只是根据农民是否依赖土地重新均等配置土地资源。

H区从2017年开始探索的承包地有偿退出制度改革以产权改革为核心,形成了市场化退出路径。从制度设计目标角度,地方政府预想有偿退出可以增强农民退出承包地的积极性,引入市场机制可以提高资源配置效率。改革者强调自愿原则,认为理性的农民在仍然依赖土地的情况下,是不会选择退出承包地的,遵循自愿原则的承包地退出机制不会影响农村社会稳定。显然,承包地有偿退出制度改革的目的是要改变福利性的土地配置方式,建立市场化的承包地退出路径。从H区实践来看,具体的做法包括三个层面。

首先,进行土地产权制度改革。H区明确将“以市场化改革为取向”作为承包地退出试点的指导思想^①,赋予农民自主退出承包地的权利,确保农民在承包地退出中的主体地位。按照相关政策精神,H区明确规定“保护进城农户的土地承包经营权”“任何单位和个人都不得强制农民退出承包地”。赋予农民土地退出权实际上是土地承包经营权从生产经营自主权向“准所有权”转变,成为一种可处分、可继承的家庭财产。农民可以选择退出承包地,也可以选择不退出承包地,如果退出承包地,就能获得相应的补偿。这就形成了一种市场化资源配置方式,由农民自主配置土地资源,取消了村集体的土地配置权利。这实际上改变了集体土地制度的性质,村集体既不参与土地利益分配,又丧失了土地配置权,承包地退出是农民行使个人财产权的过程,集体土地制度实质上“准私有化”了^[16]。

其次,建构承包地退出机制。按照制度要求,村集体是法律上的土地承退主体,农民理应将承包地退还给村集体,由村集体向退地农民支付补偿金。但H区农村集体经济普遍“空壳化”,地方政府财政实力较弱,无力承担退地补偿金,因此,实际上提供退地补偿金的是工商资本。按照约定,工商资本通过支付退地补偿金获得40年左右的土地承包经营权^②。工商资本的用地需求是农民退出承包地的前提条件,在承包地退出过程中,村集体不参与利益分配。按照政策要求,凡是愿意退出承包地的农户向村集体提供经过全体家庭成员同意并且签字的书面退地申请,将土地退给村集体,再由村集体将土地承包经营权承包给工商资本。这个过程实际上发挥了村集体的组织中介作用,村集体作为农民和工商资本的双重代理人,建立了二者之间的沟通桥梁。村集体发挥甄别和收集农民退地意愿与需求、协调矛盾纠纷、与农民签订协议、向农民支付退地补偿金等作用。工商资本不需要与一家一户的农民对接,只需要与村集体沟通和协调,向村集体支付退地补偿金。

最后,确定承包地退出补偿价格。退地补偿金的确定是一个农民、地方政府和工商资本多重博弈和讨价还价的过程。2017年H区启动承包地退出制度改革试点时,地方政府聘请第三方机构对承包地价格进行评估,在此基础上组织退地农民和工商资本协商退地补偿金。退地补偿的评估价格是2万元/亩。农民要求按照当地征地补偿标准4.3万元/亩确定退地补偿金标准,农民与工商资本初步达成协议。2019年农民又要求工商资本为其购买失地农民养老保险,退地补偿金上涨到9.3万元/亩,工商资本不同意这个补偿标准,二者还在协商过程中。按照地方政府的设想,退地者和承退者是市场交换关系,承退者获得农民的承包地要支付对等的补偿

① 《关于印发H区农村土地承包经营权有偿退出试点工作方案的通知》(2017年)。

② 按照2003年开始实施的《农村土地承包法》,工商资本通过“其他方式的承包”获得的是土地承包经营权。2018年新修订的《农村土地承包法》规定,通过“其他方式的承包”获得的是土地经营权。H区试点工作从2017年开始,地方政府依据的政策法规是2003年的《农村土地承包法》,因此,工商资本获得的是土地承包经营权。

金。即使农民将承包地退给村集体,村集体也要支付对等的价格,二者之间也是一种市场交换关系。退地农民与工商资本是平等的交换主体。通过市场交换,农民退出土地后获得相应的退地补偿金,市场交换的标的物是土地承包经营权,农民只是退出土地承包经营权^①。当然在退出承包地过程中,农民仍然保留集体经济组织成员身份。虽然农民丧失了分享与土地承包经营权相关的集体收益,但仍然可以获得与宅基地、集体资产相关的集体收益。

三、改革停滞:承包地市场化退出的实践困境

与设想不同,承包地市场化退出实践存在显著的“市场失灵”问题,并没有提高资源配置效率。为了推动试点工作的顺利开展,地方政府通过给工商资本提供财政补贴、政策红利以及要求部分农民强制退出土地等方式,深度介入土地退出市场。即便如此,承包地退出市场仍然困难重重,承包地退出制度改革试点处于停滞状态。

从退出规模来看,2019年底承包地退出试点结束时,承包地退出总面积不到500亩,大部分退地的农民都是经济困难户;承包地退出不彻底,只有河村的100多户农民退出了全部承包地,其他农民都只退出了部分承包地。从试点进展来看,2019年底,工商资本已经向退地农民支付了部分补偿金,工商资本、退地农民和村集体之间在退地补偿金、退出土地的承包方式等方面还没有达成协议。

(一) 退地意愿较弱与价格机制失灵

从退地者来看,退地补偿金的吸引力普遍较弱。在土地用途管制下,承包地只能用于农业生产,土地交换价值来源于农业生产收入。农业弱质性决定了退地补偿金不可能很高,农民的户均耕地不多,获得的补偿金总量不多。相反,在城市扩张时期,城郊土地的升值空间很大,农民普遍都有土地增值预期。进城落户农民的经济条件较好,并不急需资金,更加愿意将土地留在手中作为保值增值的财产。在“三农”形势不断向好的情况下,农民还能够通过占有土地享有国家的各种惠农政策。此外,农民并非完全遵循经济理性,农民基于文化、情感等非经济因素,更愿意将土地留下作为情感寄托,或者作为家产传承下去^[2],而不愿意退出。

在交易意愿上,退地者和工商资本难以达成协议,市场价格很难形成。在退地农民看来,退地与由政府征地一样,是永远失去了承包地,因此,应参照当地征地补偿标准确定退地补偿金。从工商资本的角度,当地农用地的亩均土地租金是400~500元/年,一次性花费9.3万元/亩获得40年的土地承包经营权,在不计算财务成本的情况下,年亩均用地成本是2300元左右,这并不划算。工商资本只愿意支付4.3万元/亩的补偿金,不愿意为退地农民办理失地农民养老保险。退地农民因此而上访,要求配备失地农民养老保险。地方政府为了平息矛盾和保障试点工作顺利开展,提出对工商资本进行财政补贴,但是工商资本仍然不同意。截至2019年底,3个村的退地补偿协议都没有达成,承包地退出工作处于僵持中。

从退地农民类型来看,进城落户农民普遍没有退出承包地,而大部分退地者都是经济状况较差的农民。H区是省会城市下辖的一个区,在城市化背景下,农民普遍进城买房买车。部分农民因经济条件较差,于是退地并将补偿金用于买房买车;部分农民因病或欠债,而将退地补偿金用于看病或还债。以河村为例,在退地农民中,进城落户农民仅占30%^②,而70%的退地农民是因经济条件较差而急需用钱建房、买房、买车、看病、还债等。大部分退地农民因没有获得城市社会保障而要求地方政府为其提供失地农民养老保险。有研究者观察到承包地退出政策的

① 地方政府并没有明确规定农民退出土地承包经营权的期限,也没有出台相关土地承包经营权到期后的处理意见。

② 在之前的土地制度设计中,进城落户农民已经丧失了农村户口和土地承包资格,需要无偿退出承包地。30%的进城落户农民退出承包地并不是因为退地补偿金的激励作用,而是担心未来土地政策调整而要求无偿退出土地。

悖论:设置承包地退出制度本来是为了将不再依赖土地的农民的承包地退出来,但是符合退地政策目标指向的农民群体更倾向于持有土地,依赖土地的农民反而因急需用钱迫不得已退出了承包地^[17]。由此看来,地方政府采取价格机制和遵循自愿原则,很难有效地将进城落户农民的承包地退出来。

(二) 承退需求较少与市场空间压缩

从需求者角度来看,村集体和农业经营者都缺乏承退的积极性,导致土地退出市场空间较小。村集体缺乏经营土地的能力,大部分农村地区尤其是中西部农村地区的经济发展机会极少,村集体一般不愿意接受农民退出的土地。从农业经营者的角度来看,由于退出的承包地只能用于农业生产,土地退出市场相较土地流转市场,并不具有优势。H区形成了土地流转市场和土地退出市场两个土地市场,农业经营者可以从这两个市场中获得土地。土地流转市场更符合农业生产的特点,在农地供给上更具竞争优势。第一,农业投资的利润率较低,农业经营者很难一次性拿出大笔资金。土地流转一般采取租金“一年一付”方式,农业经营者承担的财务成本较低。第二,农业生产风险很大,农业投资生产具有不稳定性。土地流转是可逆的,农业经营者在退出时可以便利地将土地退还给土地承包者。而退地补偿金通常采取一次性付清的方式,财务成本较高;而且土地退出不可逆,如果工商资本不愿意耕种土地,只能将土地流转出去或无偿退还给村集体,土地再次处分非常困难。因此,在实践中土地退出市场往往被土地流转市场替代。

为了推动试点工作的开展,地方政府动员转入土地的工商资本配合工作。在开展试点工作之前,这些工商资本已经流转土地并开展了投资经营活动。如张村的工商资本已经流转土地500亩种植苗木,并修建了2栋4层酒店;河村的工商资本流转3500亩地种植蔬菜,并修建了一栋4层的花卉交易展厅;王村的工商资本流转土地110亩种植蔬菜,并修建了一个小型的工业园区。在开展试点工作之后,地方政府直接将土地流转换为土地退出,由原先的工商资本支付退地补偿金。实践中,工商资本通过土地退出市场获得土地并不是为了进行农业生产,而是为了获得土地非农化使用的机会。H区已经被规划为城市新区,土地用途即将发生改变,有土地非农化使用的机会。张村所在街道征拆基本结束,地方政府正在与张村的工商资本协商征拆事宜。张村的工商资本指出,即使地方政府不征地,农民退出的土地位于政府工业园区对面,该园区已入驻世界500强企业,也可以为园区提供餐饮、住宿等服务。河村的工商资本指出,农民退出的土地位于城市新区的核心城区,根据规划,退出的土地可用于花卉基地的建设。王村的工商资本指出,农民退出的承包地在工业园区规划范围内,未来可以进行土地非农使用。

由此看来,工商资本实际上获得的是预期的土地开发权,在未来可以获得征地补偿,同时拥有土地非农使用的优先权。换句话说,正是因为当地有土地非农化使用的机会,工商资本才愿意接受农民退出的土地。为了获得更稳定的土地开发权,工商资本要求地方政府将土地承包经营权永久确权,而地方政府出于政策合法性考虑只愿意将承包期限确定为40年,二者并未达成协议。地方政府建立土地退出市场的初衷是提高资源配置效率以促进农业现代化发展,但在实践中土地退出市场成为工商资本获得土地非农开发机会的渠道,土地退出市场演变成一个土地非农使用权交易市场。这表明,如果缺乏土地非农化使用机会,土地退地市场将很难形成。

(三) 土地供需错位与土地退出效率低下

从土地供给来看,农民退出的是细碎化的土地。分田到户时,农村普遍采取均平化的土地分配方式,每户农民的土地呈现细碎化状态^[18]。H区农村将土地分为四个等级,再将每个等级的土地按人口均分,农民家庭的土地分布在十几个位置。在农民分化的情况下,农民的退地意愿存在差异,农民个人因素、对土地的依赖程度、产权认知、土地区位条件等都会影响农民的承包地退出意愿^[19]。在土地小块、分散占有的情况下,1000亩左右集中连片土地往往会涉及几百

户甚至上千户农民的承包地。不同退地意愿的农民的土地相互交叉在一起,导致土地供给细碎化。

从土地需求来看,工商资本很难获得集中连片的土地。土地集中连片才能进行基础设施配套建设和土地开发。H区有农业经营者说:“即使将这些细碎化的土地免费给我耕种,我都不愿意种。”几个工商资本为了克服土地细碎化问题,不得不采取更多的措施,支付更高的成本。张村的工商资本为了获得中心地带一块0.8亩的土地,采取高价购买方式,花费20万元。河村的工商资本采取整村流转土地的方式,消解了土地细碎化问题。王村则采取强制干预手段,要求集中连片区域内的所有农民必须退出承包地,全村退出土地11亩涉及20多户,每户农民退出几分地。由此看来,工商资本要获得集中连片的土地非常困难。

土地供需错位降低了土地退出效率。如果承包地退出遵循自愿原则,将导致退出的承包地因细碎化而无法工商资本的需要。H区3个试点村的工商资本克服土地细碎化的艰难过程,说明了土地退出市场的低效。尽管村集体是承包地的所有权主体,具有调整和整合土地的权利,但是在土地退出市场中村集体没有发挥产权主体的作用,无法克服土地交易的外部性问题。

四、土地属性与承包地退出制度改革反思

地方政府试图在试点中建立一个完全的土地退出市场,在“看不见的手”的作用下实现土地资源配置的帕累托改进,然而,嵌入历史、制度和社会结构的土地并非纯粹商品,我国缺乏建立土地退出市场的条件。基于土地的特殊属性,应发挥集体土地制度的资源配置功能。

(一)土地的不完全商品属性

社会历史沉淀、土地配置制度和自然条件等都会形塑出不同的土地属性。我国悠久的历史条件、独特的土地配置制度和土地占有形态等形塑出土地的价值不可衡量性、非排他性和功能非单一性,土地并非是纯粹的商品,难以完全按照市场机制配置。

一是土地价值很难衡量。对于进城落户农民而言,土地不再具有社会保障功能,也不再具有生产价值,但是土地仍然具有财产价值、社会文化价值和政策价值等多种价值。在财产价值方面,进城落户农民可以将土地出租或者转让出去获得收入,也可以将土地作为保值增值的手段。在社会文化价值方面,土地曾经是进城落户农民的生存保障,农民产生对土地的期待、忧虑、安宁以及爱护等情感^{[20]159}。农民与土地之间存在很强的情感羁绊,即便不再依赖土地,也具有很强的“惜地”心理,卖地往往被视为败家行为。在政策价值方面,土地是联系国家和农民的最重要纽带,土地制度是农村最重要的政策工具。当前国家财政实力不断增强,采取“工业反哺农业,城市支持农村”政策,以土地为媒介对农民进行财政补贴。很多优惠政策如粮食补贴和新农村建设等,只有占有土地的农民才能够享受到。土地价值多元化使得土地很难用具体价格来衡量,土地交易受农民情感和价值观等因素的影响。在现有的退地补偿标准下,农民一般不愿意退出土地。

二是土地退出非排他性。在土地细碎化条件下,土地退出的实现要求全体农民形成集体行动,但是土地与纯粹商品的差别是具有不可移动的自然属性,在土地细碎化条件下,农民之间很难建立排他性关系。在土地不可移动的情况下,任何一户农民不愿意退出承包地,都会使承包地退出彻底失败。这说明,农民基于自愿原则很难形成一致性集体行动,遵循自由交易原则的土地退出市场很难形成。土地退出的非排他性特点是由土地不可移动的自然属性和土地细碎化特点共同形塑的^[18],不同国家或地区的土地退出排他性存在差异。如果一户农民拥有几千、上万亩土地,一户农民退出土地就可以实现土地集中连片使用,土地退出就具有较强排他

性;而如果农民占有的土地规模很小且分散化,土地的排他性就较弱。

三是土地功能多样性。我国土地承担多种功能,既是稀缺资源,也是农业基本生产资料,还承担着农民的社会保障功能。承包地退出不是单一的经济问题,而是要实现保障农村社会稳定、提高土地资源配置效率和农业现代化发展等多个目标的协调。各个目标之间存在张力,一个功能受损反过来会成为阻碍土地退出市场运行的影响因素。土地市场运行过程中的很多困难都是土地功能不兼容导致的。例如,提高退地补偿标准可激发农民退地积极性,但会弱化农业经营者承退意愿,还会增加留村务农农民或村集体的负担。又比如,赋予农民退地选择权可避免强制退出带来的社会不稳定问题,但会导致有退地条件的农民不愿意退出土地的问题。

土地属性在很大程度上影响着土地退出市场的效率,不同国家的土地属性不同,土地退出市场效率就存在很大的差异性。在美国、澳大利亚、加拿大等大农农业国家,土地的社会文化属性较弱、土地功能较为单一、土地占有规模较大,土地退出市场的效率较高。在日本、韩国等小农农业国家,土地具有多种价值,土地小规模占有、土地功能多样化,土地退出市场的某些机制失效,导致土地退出市场难以形成。相较而言,我国土地还具有社会保障功能和公平分配功能,土地退出市场更难形成。实际上,在日本和韩国等土地私有制国家,农民已经高度城市化,并拥有完备的土地处分权,可以通过市场交易自由退出土地,政府也采取诸多措施激励不再耕种土地的农民退出土地,但是这些国家并没有实现有效的土地退出,进城农民仍然占有小块土地是农业现代化发展的最大障碍^{[21]251}。这说明,土地市场化退出困境的产生是土地属性与土地退出制度相冲突的必然结果。

(二)承包地退出制度改革反思

承包地退出制度改革需要充分考虑土地的非完全商品属性以及土地退出的复杂性。在承包地有偿退出制度改革之前,农村通过组织化路径实现了有效的承包地退出。第一,组织化路径采取强制退出机制,进城落户农民必须退出承包地,可以实现所有进城落户农民的土地“应退尽退”。为了避免承包地强制退出引发的社会不稳定问题,承包地退出有严格的限定条件,即将获得城市户籍和制度化社会保障作为退出承包地的前提条件,不允许依赖土地的农民退出承包地。第二,组织化路径将土地退出内部化为管理问题,能够避免土地退出外部性问题。村集体在全村范围内调整承包地,在保持土地均等分配的基础上进行土地集中连片分配,尽量避免土地细碎化问题。第三,组织化路径遵循公平原则,进城落户农民将承包地无偿退给村集体,村集体再将土地无偿配置给继续留在村庄中的农民。无偿退出降低了农业生产成本,也避免了富裕的进城落户农民向尚不富裕的种地农民收取补偿金造成的不公平问题。

建立在集体土地制度基础上的承包地退出路径具有合法性和合理性。在法理上,承包地本来是村集体无偿分配给农民使用的,当农民不再使用承包地时无偿退给村集体具有合理性。集体土地制度的实质就是通过土地公有制排除任何人对农村土地的私人所有权,为集体成员提供生存和发展保障。承包地退出是一个村集体行使集体所有权的过程,村集体根据经济社会发展需要对土地资源进行重新配置。在情理上,组织化承包地退出路径与农民的公平观念和生存伦理相契合。国家为城市人口提供制度化社会保障,通过土地为农民提供社会保障。农民如果生活在农村就依赖土地保障,如果转变为市民则享受城市制度化社会保障。每人应只享受一种社会福利,不重复享受福利,这是最基本的社会公平。进城落户农民已经享受城市社会保障,普通农民仍然依赖土地生存,将进城落户农民的土地重新分配给仍然依赖土地的普通农民使用,体现了农民的生存伦理观念。

实践中,组织化路径取得了较好的效果。从1980年至1990年代,全国范围内只要进行土地调整的村庄,进城落户农民的承包地都高效且低成本退出了。只不过,自1990年代末开始,土地政策及法规提倡“增人不增地、减人不减地”和限制村集体调整土地,大部分农村地区不再

调整土地。这使得组织化路径难以落实,淡出了社会各界的视野。目前正在推行的土地确权政策赋予农民对特定地块的排他性占有权利,消解了组织化路径的制度基础,而承包地有偿退出制度改革进一步消解了组织化路径的合法性。

我国在集体土地制度基础上形成的组织化退出路径,通过发挥村集体的资源配置功能,可以高效且低成本地退出进城落户农民的承包地。但是承包地有偿退出制度改革将退地权利赋予农民个体,弱化了村集体的资源配置功能,反而导致进城落户农民的承包地难以退出。从改革试点来看,承包地有偿退出制度改革从根本上改变了土地制度的性质,消解了解决承包地退出难题的制度基础。通过比较分析发现,我国集体土地制度在解决土地退出问题上具有独特的作用,能够有效应对小农农业国家的土地退出问题;“准私有化”的土地制度与小农农业国家的土地属性不相适配,不利于土地高效且低成本退出。

五、结论

在城市化快速推进的背景下,农村产生人地分离现象,要求建立有效的承包地退出制度。当前,我国正在探索承包地退出制度,试图用市场化退出路径代替组织化退出路径。从实践来看,由于土地价值很难衡量、土地退出具有非排他性以及土地功能具有多样性,市场化承包地退出路径与土地的非商品化属性不适配,承包地退出制度的效果欠佳。按照既定的市场化改革思路,承包地退出试点困难重重。地方政府为了推进试点工作的开展,更深程度地介入承包地退出市场,承包地退出并未完全按照市场化的逻辑运行,反而偏离了试点的初衷。从这个角度看,地方政府的深度干预是市场化退出路径失败的后果。

从制度比较的角度,建立在集体土地制度基础上的组织化退出路径与土地属性相适配,能够实现有效的承包地退出;不断弱化集体土地制度的市场化退出路径与土地属性不相适配,无法实现承包地有效退出。基于小农农业国家土地的非商品属性,集体土地制度在承包地退出中具有独特作用。基于此,承包地退出制度改革应充分重视土地属性的特殊性,发挥集体土地制度的独特作用,建立与土地属性相适配的土地退出制度。

从实践来看,有效破解承包地退出困境需要从更深层次的土地制度改革层面着手,激活集体土地制度。具体来说,推进承包地有效退出需要新的制度环境下优化集体土地制度,更加充分地发挥集体土地制度的作用,而非消解集体土地制度。当然,强调集体土地制度的重要性并非简单回归组织化承包地退出路径,而是在制度环境已经发生变化的情况下,通过制度创新探索更加有效的土地退出路径。

参考文献:

- [1] 贺雪峰.论农村土地集体所有制的优势[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(3):1-8.
- [2] 王海娟.集体所有制视野下承包地退出制度及其改革困境研究[J].经济学家,2020(7):76-84.
- [3] 杜文骄,任大鹏.农村土地承包权退出的法理依据分析[J].中国土地科学,2011(12):18-23.
- [4] 高海.论农民进城落户后集体土地“三权”退出[J].中国法学,2020(2):30-47.
- [5] 王丽双,王春平.实现农地承包经营权退出制度的路径选择[J].学术交流,2015(11):155-159.
- [6] 刘同山,孔祥智.参与意愿、实现机制与新型城镇化进程的农地退出[J].改革,2016(6):79-89.
- [7] 刘同山,赵海,闫辉.农村土地退出:宁夏平罗试验区的经验与启示[J].宁夏社会科学,2016(1):80-86.
- [8] 陈明.“集体”的生成与再造:农村土地集体所有制的政治逻辑解析[J].学术月刊,2019(4):84-93.
- [9] 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):6-21.
- [10] 刘超.土地承包经营权退出的实践逻辑与目标偏离[J].经济学家,2018(1):97-103.

- [11] 高强,宋洪远.农村土地承包经营权退出机制研究[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017(4):74-84.
- [12] 丁延武,王萍,郭晓鸣.不同禀赋农民土地承包经营权有偿退出机制研究——基于四川省内江市市中区的经验和启示[J].农村经济,2019(9):57-64.
- [13] 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(3):17-27.
- [14] 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[J].学海,2020(6):20-25.
- [15] 桂华.集体所有制下的地权配置原则与制度设置——中国农村土地制度改革的反思与展望[J].学术月刊,2017(2):80-95.
- [16] 叶兴庆.集体所有制下农用地的产权重构[J].毛泽东邓小平理论研究,2015(2):1-8.
- [17] 李荣耀,叶兴庆.农户分化、土地流转与承包权退出[J].改革,2019(2):17-26.
- [18] 王海娟,胡守庚.土地细碎化与农地制度的一个分析框架[J].社会科学,2018(11):62-74.
- [19] 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):66-75.
- [20] 费孝通.江村经济——中国农民的生活[M].北京:商务印书馆,2002:159.
- [21] 关谷俊作.日本的农地制度[M].金洪云,译.上海:生活·读书·新知三联书店,2004:251.

(责任编辑:刘浩)

The Path Evolution, Practical Dilemma and Reflection of Contracted Land Withdrawal

WANG Haijuan

Abstract: Under the background of urbanization, a large number of farmers who have settled in cities have become citizens. It is an important part of the land system reform to promote the optimal allocation of resources, the development of agricultural modernization and the revitalization of rural areas by establishing the withdrawal mechanism of contracted land. At present, China is carrying out the reform of the paid withdrawal system of contracted land, forming the withdrawal path of market-oriented contracted land instead of the original exit path of organized contracted land. There is a significant “market failure” problem, which is mainly manifested in the weak enthusiasm of both the land contract terminators and the new land compensation contractors, and the dislocation of land supply and demand. This is due to the fact that China’s land has incomplete commodity attributes, the value of land is difficult to measure, the externality of land exit and the diversity of land functions, and the lack of operational conditions for land exit market. The reform of the withdrawal system of contracted land ignores the particularity of land property, so we should take the withdrawal path of contracted land which is suitable for land property, and give play to the unique role of collective land system in the allocation of land resources.

Keywords: Contracted Land Withdrawal; Marketization Path; Land Attribute; Collective Land System