

# 户籍制度改革中 农户土地退出行为研究

A Study on Behaviors of Farmers' Households to Return  
Their Lands During the Households Registration System Reform

王兆林 著

中国社会科学出版社



# 户籍制度改革中 农户土地退出行为研究

A Study on Behaviors of Farmers' Households to Return  
Their Lands During the Households Registration System Reform

王兆林 著

中国社会科学出版社



## 图书在版编目 (CIP) 数据

户籍制度改革中农户土地退出行为研究 /  
王兆林著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 8  
ISBN 978 - 7 - 5161 - 4757 - 3  
I. ①户… II. ①王… III. ①农户—土地问题—研究—  
重庆市 IV. ①F321.1  
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 200975 号

---

出版人 赵剑英

责任编辑 王曦

责任校对 孙洪波

责任印制 戴巍

---

出版 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发行部 010 - 84083635

门市部 010 - 84029450

经销 新华书店及其他书店

---

印刷 北京君升印刷有限公司

装订 廊坊市广阳区广增装订厂

版次 2014 年 8 月第 1 版

印次 2014 年 8 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16

印张 15.25

插页 2

字数 253 千字

定价 48.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

国家社科基金项目：基于微观退地主体的宅基地退出增值收益分享  
研究（14CJY043）成果之一

重庆工商大学科研启动经费项目：“农户土地退出行为研究：重庆  
的实证”（2014-56-02）成果之一

## 前 言

当前，中国正站在发展的十字路口，从“刘易斯拐点”到“中等收入陷阱”，许多险滩需要突破。在这样的情况下，尤其需要寻找自身蕴藏的巨大潜力。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》指明了新一轮改革是释放当前我国发展潜力，延续发展红利的根本途径。而这其中改革农民户籍制度与农村土地制度又事关农村经济社会繁荣发展。农民工户籍制度改革中农村土地退出是户籍制度改革与土地制度改革联动的一次有益探索。这既是提高农村土地节约集约利用水平，激活农村固化土地资本，赋予农民更多财产权的重要途径，又是加快农地规模经营，保护耕地资源，实现农业产业现代化的重要手段。

当前学术界有关农村土地退出的研究成果，主要存在以下问题。首先，主要从政策层面探讨如何完善农村土地退出机制，而直接系统地研究农村土地退出及行为的成果还不多见。其次，以退地主体为研究对象的成果，多集中在退地意愿方面，而对退地主体意愿外的行为研究不足；对于退地主体意愿的研究也仅仅是农民层面的土地退出意愿，缺乏对农户尺度的退地主体行为研究。再次，在研究方法上，当前有关农村土地退出的研究成果多数是简单的定性阐述，缺少理论分析与定量实证分析相结合的研究成果，且指标体系选择缺乏合理性及规范性。最后，有关完善农村土地退出政策的建议，多是从政府咨政视角提出的，缺少基于农户视角、以人为本地提出保护农户土地退出权益，改进现有政策措施的建议。为补充相关研究的不足，本书按照上述思路将有关内容作了如下安排：一是构建农户土地退出行为研究的一般分析框架：以农户作为理性经济人为假设，分析农户土地退出风险决策基础与其对风险的态度；通过态度构成理论分析，明确影响农户生产决策意愿的主要构成因素，进而为分析农户退出意愿及影响因素做铺垫；通过公共物品理论的分析，认清农村公共物品组成

内容以及相关的申请条件,城乡之间公共服务如何互动等问题,为研究基本公共服务的获得对农户退地行为影响做铺垫;以鲁宾斯坦议价博弈为基础,综合分析农户如何参与利益集团博弈及其地位的转换。二是研究农户兼业行为及其土地退出行为耦合关系:分析农户兼业产生的原因,进而利用单位根检验、协整检验、格兰杰因果检验、脉冲响应函数探讨农村投资水平、农地利用效率对农民收入产生的影响,形成对农户兼业行为原因的深层次分析;以兼业农户类型划分为基础,以农户作为理性经济人为假设,以柯布—道格拉斯生产函数为基础,构建各类农户兼业行为及其土地流转方式响应分析框架,以重庆市实证为基础,运用 Logistic 模型,分析各类农户土地流转方式以及退地决策的差异及其影响因素,并提出相关政策建议。三是研究农户土地退出意愿及影响因素:构建农户土地退出土地意愿的推拉模型,将微观经济学中的无差异曲线与预算线应用到农户退地意愿模型中,分析农户对承包地、宅基地退出的意愿的影响因素;以重庆市“一圈两翼”的实地调查数据,结合理论分析框架,选取农户个体特征因素、家庭因素、土地利用经营因素、退地补偿因素、社会保障因素、政策因素及生活生计因素 7 个方面 25 项指标,运用有序 Probit,分析影响农户退出意愿的影响因素,并提出相关政策建议。四是研究农户对土地退出风险的认知及其规避行为:以 VNM 模型为基础,构建农户土地退出风险决策分析框架,以重庆市实地调查为实证,运用 Probit 模型分析农户退地认知及其影响因素,分析农户面对退地后的就业与社会保障缺失的风险,以及如何利用政策及自身能力规避风险,并提出相关政策建议。五是研究农户参与土地退出利益集团博弈行为:构建鲁宾斯坦讨价还价模型,模拟地方政府与退地农户之间的利益分配讨价还价,分析农户在退地收益中地位的转换,并结合重庆市实地调查数据,就博弈过程进行分析证明,并基于农户视角提出保护农户土地退出权益的对策建议。六是研究基于农户视角的土地退出制度安排与改进:从制度经济学角度分析了现行农村土地退出制度安排效率,进而分析了现行的几种土地退出模式,认为优化承包地退出模式,需要建立体现承包地经济、社会功能价值及其期权价值的退出弹性补偿机制;优化宅基地退出模式,需要建立体现宅基地功能价值的实物补偿、货币补偿及建设补偿退出组合补偿机制;最后从完善转户退地农户可持续发展的配套措施、建立转户退地农户权益保护的常态机制及完善转户退地农户政策落实与兑现机制三个方面提出了政策改进建议。

基于以上内容本书取得的创新主要体现在以下几个方面：首先，本书选题有一定创新。农户行为学是当前农村经济与微观经济研究的前沿，户籍制度改革与土地制度改革是党的十八大及十八届三中全会报告提出的未来我国农村改革的重要方面，户籍制度改革与土地制度改革联动是加快推进新型城镇化，延续我国发展红利的新思路，也是当前理论界研究的热点问题，户籍制度改革中农村土地退出是户籍制度改革与土地制度改革联动的一次有益探索。因而从这一角度讲，本书选题具有一定的创新。其次，弥补当前理论界对户籍制度改革与土地制度改革联动中农户行为的理论研究、实证研究及研究方法等方面存在的不足。针对理论界对联动改革或退地主体行为研究不足，特别是退地主体意愿以外的行为研究不足、退地类型考虑不周、指标体系选择缺乏合理性及规范性以及研究方法以单一定性为主等问题，以户籍制度改革中农户土地（承包地、宅基地）退出行为为研究对象，构建总体分析框架，理论与实证分析相结合，定量与定性相结合地系统研究户籍制度改革中农户土地退出行为，以此丰富户籍制度改革与农村土地制度改革联动的理论体系及实证研究。最后，基于农户视角提出保护农户土地退出权益的建议，为地方政府制定“以人为本”的退地政策提供不同角度的参考。当前有关完善农村土地退出政策与建议的研究，多是从政府咨政视角提出完善相关机制的措施，因而本书基于农户视角、以人为本地提出保护农户土地退出权益，改进现有政策措施的建议，有一定创新。

# 目 录

|                        |    |
|------------------------|----|
| 第一章 绪论                 | 1  |
| 第一节 研究背景               | 1  |
| 第二节 研究意义               | 7  |
| 第三节 研究界定               | 9  |
| 第四节 研究思路、方法与数据说明       | 13 |
| 第二章 研究进展与评述            | 16 |
| 第一节 农户土地经营决策行为研究       | 16 |
| 第二节 户籍制度改革与土地制度改革联动的研究 | 27 |
| 第三节 农村土地退出的相关研究        | 34 |
| 第四节 研究进展评述             | 46 |
| 第三章 农户土地退出行为——一个分析框架   | 49 |
| 第一节 农户行为理论与农户土地退出行为    | 49 |
| 第二节 态度改变理论与农户土地退出行为    | 53 |
| 第三节 公共物品理论与农户土地退出行为    | 57 |
| 第四节 博弈论与农户土地退出行为       | 61 |
| 第四章 农户土地退出样本调查与统计分析    | 65 |
| 第一节 重庆农村土地退出概况         | 65 |
| 第二节 样本调查与数据获取          | 68 |
| 第三节 样本基本情况统计分析         | 70 |

|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| 第五章 农户兼业行为及其土地退出行为的耦合 .....      | 82  |
| 第一节 农户兼业原因的一般经济解释 .....          | 82  |
| 第二节 农村投资水平、农地利用效率对农民收入影响分析 ..... | 85  |
| 第三节 农户兼业行为对其土地流转方式影响分析 .....     | 96  |
| 第四节 兼业农户土地退出决策与实证分析 .....        | 113 |
| 第六章 农户土地退出意愿及其影响因素分析 .....       | 122 |
| 第一节 农户土地退出意愿分析框架 .....           | 123 |
| 第二节 农户土地退出意愿分析 .....             | 128 |
| 第三节 农户土地退出意愿影响因素分析 .....         | 135 |
| 第七章 农户土地退出风险认知及规避行为分析 .....      | 147 |
| 第一节 农户土地退出风险认知与规避分析框架 .....      | 148 |
| 第二节 农户土地退出风险认知及规避能力分析 .....      | 152 |
| 第三节 农户土地退出风险认知及规避能力的影响因素分析 ..... | 155 |
| 第八章 农户参与退地利益集团博弈行为分析 .....       | 168 |
| 第一节 Rubinstein 退地博弈模型的构建 .....   | 169 |
| 第二节 退地收益分配中各利益主体地位分析 .....       | 173 |
| 第三节 结论与启示 .....                  | 179 |
| 第九章 基于农户视角的农村土地退出制度安排与改进 .....   | 181 |
| 第一节 现行农村土地退出制度安排 .....           | 181 |
| 第二节 农户视角的农村土地退出模式优化 .....        | 191 |
| 第三节 农户土地退出可持续发展政策改进 .....        | 209 |
| 参考文献 .....                       | 218 |
| 后记 .....                         | 234 |

# 第一章 绪论

## 第一节 研究背景

### 一 宏观背景

户籍制度是我国计划经济时期二元经济社会结构的核心制度，是政府社会控制与管理的重要手段。形成初期，户籍制度在提供公共产品和社会服务，消费品供应、土地管理、劳动就业、社会保障与教育等一系列制度方面起着重要的支撑作用。我国现行户籍制度变迁总体经历了三个阶段（胡星斗，2009）：第一个阶段是新中国成立到1958年的自由迁徙阶段，此阶段建立起与当时我国经济社会发展相适应的全国统一的户籍登记制度，并以自由迁徙为基本特征。第二个阶段是1958—1978年的二元结构建立与严控迁移阶段，以1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》为标志，将人口分为农业人口和非农业人口进行分类管理，并逐步形成城乡分割的户口登记和与户籍挂钩的社会分配与土地管理等制度，其特征为严格控制城乡之间的户口迁移与流动。这种二元的户籍制度在当时的确促进了国民经济发展与社会的稳定。第三个阶段是1979年至今。随着改革开放的不断深化，大批农民工进城对当前的户籍制度产生严重的冲击，户籍制度也逐步开放，进入半开放期。当前随着统筹城乡发展深入推进，现行的户籍制度限制了城乡经济要素自由流动，延缓了区域城镇化进程，并对农业现代化及农村人口的转移形成体制性障碍。二元户籍制度与由其衍生的二元土地制度一并成为阻碍区域统筹城乡发展、延缓城镇化进程的最大制度障碍，我国经济社会发展与转型中出现的“同工不同酬”、“同地不同价”、“空心村”、“农村出嫁女问题”等现象与问题，无不与此有关。

当前我国正处于经济社会转型的关键时期。按照世界银行的标准,2011年我国人均国内生产总值达到5432美元,已经进入中等收入偏上国家的行列。国际经验表明,人均GDP在3000—10000美元的阶段,既是中等收入国家向中等发达国家迈进的机遇期,又是矛盾增多、爬坡过坎的敏感期。这一阶段,国家发展容易掉进“中等收入陷阱”<sup>①</sup>。我国突破“中等收入陷阱”的关键在于通过改革获得新的增长动力,在各项改革之中,户籍改革能产生立竿见影的效果(蔡昉,2012)。同时国际经验也表明,从劳动力开始出现短缺的“刘易斯拐点”<sup>②</sup>到劳动年龄人口开始减少的“人口红利”尽头是一个国家发展转型的关键时段。日本、韩国正是分别利用这30年和40年的高速发展的时间窗口成功跻身发达国家行列。我国劳动人口或从2013年开始减少(蔡昉,2012),若按照“刘易斯拐点”出现在2004年的判断来推算,我国高速发展的窗口期也仅有9年的时间。要延长人口红利<sup>③</sup>,让我国获得更多时间来突破“中等收入陷阱”,推进户籍改革至关重要。

加快户籍制度改革,首先,有利于实现农民工由常住人口向户籍人口转变,减少对农民工的制度性歧视,实现“同工同酬”,并维护其合法权益。其次,有利于转移农村剩余劳动力,实现人口向城镇集聚,提高户籍人口城镇化率,实现户籍人口城镇化率与空间城镇化率的同步发展。再次,有利于实现农民工消费观念由乡村向城镇的转变,调动其消费积极性,扩大内需,转变经济增长方式。又次,有利于实现人口、土地、资本等要素城乡间的自由流动,盘活城乡资源。最后,有利于减少农村剩余劳

---

① “中等收入陷阱”是指新兴市场国家突破人均GDP 1000美元的“贫困陷阱”后,很快会奔向1000美元至3000美元的“起飞阶段”;但到人均GDP 3000美元附近,快速发展中积累的矛盾集中爆发,自身体制与机制的更新进入临界点,很多发展中国家在这一阶段由于经济发展自身矛盾难以克服,发展战略失误或受外部冲击,经济增长回落或长期停滞,陷入所谓“中等收入陷阱”阶段。

② “刘易斯拐点”是指在二元经济结构的发展中国家,从工业、城市部门发展可以用不变工资吸收农业部门的剩余劳动力,到城市部门必须通过更高的工资才能够吸引更多劳动力的时点。即劳动力过剩向短缺的转折点,在工业化过程中,随着农村富余劳动力向非农产业的逐步转移,农村富余劳动力逐渐减少,最终枯竭。这个概念由诺贝尔经济学奖得主刘易斯在人口流动模型中提出。

③ “人口红利”是指一个国家的劳动年龄人口占总人口比重较大,抚养率比较低,为经济发展创造了有利的人口条件,整个国家的经济呈高储蓄、高投资和高增长的局面。“红利”在很多情况下和“债务”是相对应的,因此,在我们享受“人口红利”丰厚回报的时候,千万不要忘记今后可能会面对的人口“负债”。

动力,提高农业生产集约化水平,推动农业产业化发展,促进农民收入增长。

改革开放以来,针对户籍制度存在的弊端,我国也出台了一系列相关文件与措施推进户籍制度改革。1984年国务院发布《关于农民进入集镇落户问题的通知》,允许农民自理口粮进集镇落户;1985年公安部颁布了《关于城镇人口管理的暂行规定》,允许“农转非”,指标控制在每年万分之二以内;1997年国务院批转了公安部《小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度的意见》,明确规定:从农村到小城镇务工或者兴办第二、三产业的人员,小城镇的机关、团体、企业和事业单位聘用的管理人员、专业技术人员,在小城镇购买了商品房或者有合法自建房的居民,及其共同居住的直系亲属,可以办理城镇常住户口;1998年国务院批转了公安部《关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》,解决了新生婴儿随父落户、夫妻分居、老人投靠子女等问题;2001年国务院批转了公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》,对办理小城镇常住户口的人员,不再实行计划指标管理;2005年公安部再次提出拟取消农业、非农业户口的界限,探索建立城乡统一的户口登记管理制度;2008年党的十七届三中全会提出“推进户籍制度改革,放宽中小城市落户条件”,“使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民”;2010年十七届五中全会也要求“推进户籍制度改革,放宽中小城市和小城镇落户条件”;2012年国务院办公厅通知要求“积极稳妥地推进户籍管理制度改革,保护农民权益”;2012年11月党的十八大报告明确“要加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖”。

因为有相对宽松的政策环境,我国一些地区也开展了户籍制度改革的实践,如上海市出台的“外来人员领取《居住证》”政策;广东省开展的“积分入户”工作;山东省、湖南省等取消农业户口与非农业户口之分,建立城乡“一元化”的户籍管理制度;深圳市建设的“中国首个无农村、无农民的城市”;重庆市以农村土地退出为载体,探索户籍制度改革与土地制度改革联动;郑州市实施以“投亲靠友”为代表的“户籍新政”等。截至2010年底,陕西、吉林、辽宁、宁夏、云南、河北、四川、广西等省(区)也相继出台以放开农民工入户城镇为重点的户籍制度改革文件。

## 二 区域背景

相比其他省市的户籍制度改革实践,重庆市的户籍制度改革有其独特的背景与特点。重庆市是一个大城市与大农村并存、二元经济结构十分突出的直辖市,农村与城市之间经济社会发展存在巨大差距。近代一百多年来,重庆走过了因商而兴、内迁而盛、改革腾飞的发展道路。改革开放以来30余年,特别是直辖以来,重庆市农民收入有了较大提高,消费水平上了一个新的台阶。但是,随着社会主义市场经济体制的进一步完善,重庆在工业化、城镇化、农业产业化加速推进的同时,农业、农村社会发展的滞后问题进一步凸显,尤其是支撑城乡经济社会发展的土地、资本及劳动力各要素的流动呈现出结构性扭曲,农村的人地关系状况和生产要素的配置需要重新调整和优化。因而在重庆直辖10周年前夕,中央审时度势为重庆今后的发展明确了三大定位,即“314”总体部署:努力把重庆市加快建设成为西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济发展中心、城乡统筹发展的直辖市;提出了一大目标:在西部地区率先实现全面建设小康社会;交办的四大任务:加大以工促农、以城带乡力度,扎实推进社会主义新农村建设;切实转变经济增长方式,加快老工业基地调整改革步伐;着力解决好民生问题,积极构建社会主义和谐社会;全面加强城市建设,提高城市管理水平。这三大定位、一大目标、四大任务,构成一个有机整体,是重庆市在新时期的发展方向。2007年6月,重庆市被国务院批准为“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。在重庆市建立“特区”,做好统筹城乡发展,有可能走出一条符合中西部地区实际的新的的发展路径。因此,国家发展和改革委员会“要求重庆市要从实际出发,根据统筹城乡综合配套改革试验的要求,全面推进各个领域的体制改革,并在重点领域和关键环节率先突破,大胆创新,尽快形成统筹城乡发展的机制体制,促进全市城乡经济社会协调发展,也为推动全国深化改革、实现科学发展与和谐发展发挥示范和带头作用”。2009年国务院出台的《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》〔国发〔2009〕3号〕是中央政府专门为重庆制定的迄今为止唯一的一个推进重庆全面发展的国家文件。文中涉及“稳步开展城乡建设用地增减挂钩试点。设立重庆农村土地交易所,开展土地实物交易和指标交易试验,逐步建立城乡统一的建设用地市场,通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,率先探索完善配套政策法规”,“加快重庆土地利用总体规划修编,按照‘前期适

当集中，后期相应调减’的原则，在近期新增建设用地总规模不变的前提下，试行近两年增加土地利用年度指标、后几年相应减少年度指标的管理方式”，“实行最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，严格执行耕地占补平衡制度。尽快划定永久性基本农田，建立保护补偿机制，确保基本农田总量不减少、用途不改变、质量有提高。加强土地整理工作，支持和指导重庆创新土地整理复垦开发模式”等为重庆市统筹城乡发展中的土地制度改革创新指明了方向。加之改革开放以来，国家持续宽松的户籍制度环境等因素，都为重庆市启动户籍制度与土地制度联动改革提供了有力的政策支撑。

自重庆直辖（1997年）至2009年这段时间，受政策、产业及技术等因素的驱动，全市城镇化步伐持续加快，尽管常住人口城镇化率已从31.00%上升到51.59%，但户籍人口城镇化率仅从19.54%上升到28.96%，两者差距从11.46个百分点扩大到22.63个百分点（见图1-1，从斜率来看，两者还有扩大的趋势）。

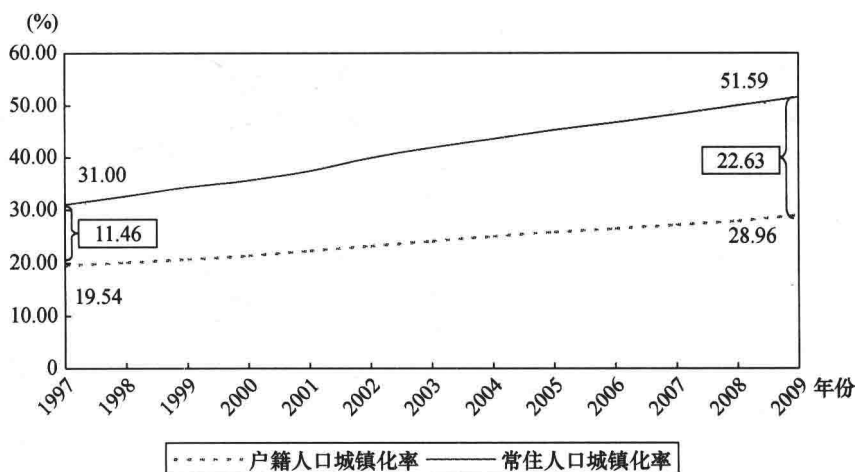


图1-1 1997—2009年重庆市户籍人口与常住人口城镇化率比较

资料来源：《重庆市统计年鉴》（1998—2010）。

这种状况已成为阻碍重庆城乡一体化和现代化进程的重要制约因素，而通过户籍制度改革扭转重庆市“空间城镇化”与“人口城镇化”不匹配的局面，成为实现全市统筹城乡发展的重要路径。造成这一现象的原因

是重庆市城镇常住人口长期多于城镇户籍人口。原因一方面是农业比较效益偏低及农村劳动力的季节性剩余使得越来越多的农户利用闲暇外出进行非农务工,导致城镇常住人口持续增加,而这些常住人口因户籍制度制约无法转变为城镇户籍人口;另一方面,农户外出务工增多,农村常住人口的持续减少,也对农村土地利用产生了深远影响,如承包地长期撂荒、宅基地长期闲置或废弃,造成了土地资源的极大浪费。由于户籍制度的存在,尽管进城务工者为城市经济社会发展及建设作出了巨大贡献,却不能平等地享受发展的成果;尽管他们也具备城镇生存的基础与条件,但却不能真正成为城镇居民。这些状况表明,在城镇化加快发展的同时,农村人口向城市转移的“候鸟”特征十分突出,“离乡不离土”的问题并没有得到根本解决,启动户籍制度改革势在必行。

为此重庆市自2010年8月启动与土地制度创新联动的统筹城乡户籍制度改革。相比其他地区的户籍制度改革,重庆市的户籍制度改革有其特色之处,也更受到社会各界关注:首先,重庆户籍制度改革区域跨度大、改革人口规模大;其次,重庆户籍制度改革将惠及广大农民,更加体现公平正义,使农民工充分享受同工同权、同等市民待遇;再次,重庆市户籍制度改革门槛较低,凡重庆市籍乡镇农民可自愿就近登记为城镇居民,没有其他任何附加条件;最后,重庆市户籍制度改革结合户籍转移,系统地建立土地、住房、社保、就业、教育、卫生等一系列支撑保障机制,概括为“3年过渡、3项保留和5项纳入”<sup>①</sup>。针对重庆市这次户籍制度“破冰”之旅,理论界也存在一些不同的观点,主要集中在农村土地退出方面。重庆市户籍制度启动之初出台的《关于统筹城乡户籍制度改革的意见》,规定:“对农村居民整户转为城镇居民的,允许自转户之日起3年内继续保留承包地、宅基地及农房的收益权或使用权。”这一规定引发理论界广泛争议,一些专家学者认为重庆市户籍制度改革本质上就是“土地换户籍”,是政府打起农民的土地主意,他们认为农民的公共服务与社

---

<sup>①</sup> “3年过渡、3项保留和5项纳入”,具体指转户居民承包地、宅基地退出设置3年的过渡期,期满后,转户居民依然拥有保留土地的权利;3项保留,则指的是农村居民转户后,可以继续保留林地的使用权;农转非人员在享受城镇居民社会保障和福利待遇后5年内,继续执行原户籍地生育政策,享受农村计生奖励扶助及特别扶助政策;农民目前享受的农村种粮直补、农机具补贴等与土地相结合的惠农政策,在农民自愿退出承包地经营权之前继续保留;5项纳入是指农村居民转户后,可享受城镇的就业、社保、住房、教育、医疗政策,实现转户进城后“五件衣服”一步到位,与城镇居民享有同等待遇。

会保障本应是负责的政府所给予的，不应该拿农民的土地作为筹码交换，并且要充分尊重农民意愿。针对这些争议，重庆市于同年10月份出台了《关于推进重庆市户籍制度改革有关问题的通知》，规定“3年过渡期后，农民可继续按照依法自愿的原则处置农村土地，不强制农民退出土地”，如此一来批评声少了，但是作为户籍制度改革主体的农户则对政策的稳定性产生了广泛的怀疑，影响到户籍制度改革的推进。认真总结发现，重庆市户籍制度改革是典型的由重庆市政府发起的自上而下的强制性制度变迁，重庆市政府是户籍制度改革的具体的设计者和安排者，区县政府则是这项制度变迁具体的实施者和执行者，具体的转户群体则是这项制度变迁的被安排者（尹希果等，2011），强制性制度变迁与诱致性制度变迁的根本区别是制度变迁过程中是否充分考虑了作为制度变迁主体的意愿与行为，以及变迁主体是否得到充分的重视等。当前重庆市的户籍制度改革中的农村土地退出工作显然对作为退地主体农户的土地退出行为、意愿、风险的影响及退地收益分配等微观经济现象缺乏系统考虑。

户籍制度改革中农村土地退出是户籍制度改革与土地制度改革联动的一次有益探索。当前学术界对于农村土地的处置问题的研究也多限于农村土地处置动因、机制与模式的探讨，较少关注作为农村土地利用处置主体的农户的想法与行为，而以户籍制度改革作为研究背景深入研究农户土地退出行为的成果偏少。因而开展户籍制度改革中农户土地退出行为研究，不仅能够填补相关研究的空缺，并丰富户籍制度改革与土地制度改革联动的理论体系，而且还能为地方政府出台更为尊重农户的参与权与谈判权的政策提供借鉴。

## 第二节 研究意义

### 一 理论意义

如前所述，当前理论界对于户籍制度与农村土地制度改革联动的研究，主要以户籍制度改革中农村土地退出为突破口来展开，由此产生了一些“土地换户籍”、“承包地换社保”、“宅基地换房”的做法，这些做法的本质是通过何种方式实现农户土地退出。尽管在此过程中，理论界也呼吁要尊重农民意愿，尊重农民的参与权与谈判权等，但仅是问题

出现后的一种被动的弥补或政策改进，并未在政策制定与出台之初，有意识地避免这些问题。重庆市户籍制度改革不同于简单的、传统的“土地换户籍”模式，尽管重庆市户籍制度改革实施之初，就将改善民生放在首位，但民生的改善并不能等同于从农民或农户视角看待农村土地退出问题，因而在这种强制性制度变迁中，难免有侵害农民合法权益的事情发生。本书以户籍制度改革中农户农村土地退出行为为研究对象，目的在于弥补当前理论界对于此背景下农户行为研究的缺失，同时通过对此过程中农户的兼业行为及其土地退出关系分析，退地意愿及其影响因素，退地风险及规避能力，以及农户如何参与各级政府、集体经济组织间的博弈分析，丰富户籍制度改革与农村土地制度改革联动的理论体系。

## 二 实践意义

重庆市的户籍制度改革之所以受到理论界的广泛关注，改革的规模与区域跨度大是一方面，更为重要的是它是对以往我国户籍制度改革经验的成功总结，其并非简单地取消农业户口与非农业户口，在此基础上更为强调的是农民生计与民生的改善，通过综合配套、有偿自愿，分阶段推进、分群体实施、分区域布局的总体思路，并按照充分保障农民利益和充分考虑城镇承载力的原则，针对农村承包地、宅基地、林地“三件衣服”和城市就业、社保、住房、教育、医疗“五件衣服”，为农民转户进城设计了一套完整的政策体系。这与以往其他地区的户籍制度改革有很大区别，特别是农村土地退出的措施，更是充分考虑农户土地退出后，在就业、生计以及社会保障等方面的具体需求，按照农户承包期内所剩时间与流转平均收益对承包地给予充分补偿，参照地票价款政策一次性给予宅基地使用权补偿及购房补助，并对退出农户按照转户退地程度分层次纳入城镇的住房、就业、社保、教育、医疗体系，确保转户退地农户的生活水平不降低。同时对于农村土地退出后的处置，如对宅基地退出后复垦整理，并通过“城乡建设用地增减挂钩”，增加了城镇建设用地指标，保障城镇化顺利推进，又通过建设用地复垦产生的地票交易，对交易收益按比例分配，达到反哺“三农”的效果；此外，对退出的承包地进行综合农地整治，既可以增加耕地面积，又可以通过流转，实现农村土地的适度规模经营。总而言之，农村土地退出政策是重庆市户籍制度改革的最大亮点之一，其做法值得其他地区借鉴学习，其实践意义重大。