

转移与退出：

离农农民承包地退出机制研究

ZHUANYI YU TUICHU
LINONG NONGMIN CHENGBAODI
TUICHU JIZHI YANJIU

张学敏 著



西南财经大学出版社

转移与退出：

离农农民承包地退出机制研究

ZHUANYI YU TUICHU
LINONG NONGMIN CHENGBAODI
TUICHU JIZHI YANJIU

张学敏



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

转移与退出:离农农民承包地退出机制研究/张学敏著. —成都:西南财经大学出版社,2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5504 - 1532 - 4

I. ①转… II. ①张… III. ①农村—土地承包制—研究—中国 IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 177283 号

转移与退出:离农农民承包地退出机制研究

张学敏 著

责任编辑:张 岚

助理编辑:高 玲

责任校对:文康林

封面设计:墨创文化

责任印制:封俊川

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://www.bookcj.com
电子邮件	bookcj@foxmail.com
邮政编码	610074
电 话	028 - 87353785 87352368
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	148mm × 210mm
印 张	8. 875
字 数	220 千字
版 次	2014 年 8 月第 1 版
印 次	2014 年 8 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5504 - 1532 - 4
定 价	48.00 元

1. 版权所有,翻印必究。
2. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。

序

承包地退出问题是我国农业转移人口有序城镇化过程中无法回避的现实问题。改革开放 30 多年来，中国农村劳动力向非农产业和城镇大量转移，城镇化加速的同时传统农村经济社会走向衰落，而现代农村经济社会秩序尚未建立，造成了耕地空置、乡村空巢、产业空心的“三空”现象，导致承包地粗放经营与撂荒、耕地资源低效配置和离农农民“半市民化”的现实格局。

党的十八大提出“推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调”发展战略，“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”。十八届三中全会进一步提出：“坚持和完善基本经济制度，加快构建新型农业经营体系，赋予农民更多财产权利，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，完善城镇化健康发展体制。”《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》指出：“城镇化是解决农业农村农民问题的重要途径。健全农业转移人口落户制度，推进农业转移人口享有城镇基本公共服务，建立健全农业转移人口市民化推进机制。”建立健全离农农民城镇进入机制的同时，必须建立科学的离农农民农村土地资源退出机制，才能为发展现代农业腾出宝贵土地空间，提高在农农民人

均土地资源占有量相应增加，促进农业生产规模化、机械化和城镇化，提高农业现代化水平和城镇化质量，优化城乡资源要素配置。

—

离农农民农村土地主要包括两类：一是承包地（含耕地、林地、草地和水域等），二是宅基地。承包地是赋予农民用于农业生产经营，维持生产和生活等的生产资料。随着工业化的发展，非农产业在城镇集聚，农村人口向非农产业转移和向城镇集中，离农农民对承包地生计依存逐渐减弱，离农农民承包地的生产效用价值弱化，为承包地退出创造了前提条件。宅基地是赋予农民在农村生活居住享有用作宅基地而占有、利用本集体所有的土地。承包地与宅基地是中国身份农民享有的两类不同性质的农村集体经济组织所有的土地，承包地的主要功能价值是发展农业生产，宅基地则是保障农民农村建房居住用地。承包地与宅基地的所有权均属集体经济组织，农民享有承包地的土地承包经营权和宅基地的使用权。由于两类土地功能与价值不同，退出机制亦各不相同，本书专门研究离农农民的承包地退出机制问题。

二

离农农民承包地是否应该退出？国内学界对离农农民承包地处置问题的主流观点有三种：第一种观点认为，土地是农民的重要财产，离农农民应“持地进城”，实现土地资本化、居住城镇化、收入多元化；第二种观点认为，农业劳动力转移应与土地退出联动，非农经营群体应退出承包地，设立“退出权”，通过农业户籍的承包地与城镇户籍的社会福利对价，割断农民与土地的关系；第三种观点折中地认为，应建立离农农民市民

化土地暂缓退出持有“冷静期”，让离农农民适应城镇生活后再退出土地。上述三种主流观点实质上都赞同离农农民退出承包地，其本质区别在于退出承包地的产权内容、方式和时间的不同。第一种观点“持地进城”实质是退出承包地经营权，保留承包权（退出承包地部分产权），保障进城离农农民的土地权利收益；第二种观点承包地与城镇户籍对价，实质是退出承包地承包权，转为城镇户籍，退出承包地全部产权；第三种观点与第二种观点的区别仅在退出时间上延后而已。

我国人多地少，承包地尤其是耕地，承载着 13 亿人的粮食安全，耕地数量和质量保护的责任重大，18 亿亩（1 亩 ≈ 666.67 平方米）耕地红线压力巨大，耕地的本质功能是农业生产，保障农产品供给。为此，早在 1984 年，中央就“鼓励农地向种田能手集中”，2001 年提出土地承包经营权流转政策，2007 年《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）明确指出承包人有转包、互换和转让承包地等权利；但我国承包地退出机制缺失，农民“离农”不“离权”、“弃耕”不“弃地”的扭曲人地关系，使人口城镇化和农业现代化受阻并存，对耕地质量保护、国家粮食安全、新型城镇化、农业现代化和在农民增收等目标的实现形成了巨大障碍。

三

中国农民承包地问题是一个集经济、社会、政治和心理于一体的复杂现实问题。在新型城镇化下，既要保障离农农民的土地权益，又要提高耕地资源配置效率，需要从离农农民承包地效用价值具体分析其退出的逻辑与条件。

目前，离农农民承包地具有多重效用价值，包括生产效用、保障效用、财产效用和心理效用等四个方面。不同离农程度的离农农民家庭对承包地的依存程度不同，主导效用价值和持地

目的不同：生计依存型离农农民家庭，承包地依然是家庭就业和生计不可或缺的生产资料，承包地的主导效用价值依然是生产效用，对承包地还存在生计依存，持地目的是为了发展生产。潜在依存型离农农民家庭，对承包地已没有现实生计依存，但随着年龄的增加，体力下降，非农失业的可能性大，在城镇难以维持生计，承包地承担着失业和养老等保障功能，承包地的主导效用价值是失业或养老等保障效用，持地目的是为了保障；不依存型离农农民，已经在城镇有住房和较高的收入等，能在城镇过上跟城镇人口一样的体面生活，对承包地既没有现实依存，也没有潜在依存，承包地的主导效用价值是财产效用，其持地目的则是希望能获得更多的土地权利收益。离农农民承包地主导效用价值变迁与持地目的异化构成了其承包地退出的理论逻辑：已具有退出能力的不依存型离农农民，给予适当的土地财产对价，承包地能够退出；替代土地保障的潜在依存型离农农民也能退出承包地，让承包地从保障、财产等功能价值回归生产功能。

我国现行农村土地制度中，离农农民承包地土地权利与责任严重不对应，“有权利没责任”，部分离农农民逐渐演变成享有并利用土地权利获取地租和农业补贴等收益的城居地主；而“以农为业”的在农农民，从事低收益的农业生产，不仅需支付扩大生产面积的土地租金，而且不能获得租种土地的农业补贴。不完善的土地制度与错位的农业补贴政策，导致承包地呈现出“公平与效率”二重悖论，农村新的人地矛盾突出。

不依存型和潜在依存型离农农民已经转移到非农领域就业，绝大部分收入来源于非农劳动或经营收益等，大多家庭成员已经进入城镇生活，他们并不关心承包地的生产及其收入，更多是让承包地“有”在农村。作为理性经济人，在取消农业税、农业补贴逐年增长和土地城镇化的巨额价值增值预期下，且有

“承包关系长久不变”的土权保障，无论是承包地经营权退出，还是承包权退出，都必须满足土地产权退出总净收益大于预计持地总净收益的退地充要条件；否则，这部分离农农民土权收益期望看涨，不会轻易放弃承包地产权。目前，我国离农农民承包地退出充要条件不足，甚至可能为了保住土地承包权，在城镇户籍不可逆转为农村户籍的情况下，离农农民相机决策，不愿转为城镇户籍市民化，制约人口城镇化。

四

离农农民承包地退出的动力机制。离农农民承包地退出受到来自政治、经济和社会等多方动力的作用。国家粮食安全、耕地保护、产业结构调整等政治动力因子推动着中央和地方政府改革户籍、健全社会保障制度等以创造退出条件；退地补偿、保障替代、市场化转让等经济引力正向作用于退出，承包费取消、撂荒无责等经济推力缺失，持地补贴（种粮补贴、良种、农资综合补贴等）和土地保障等经济阻力反向作用于退出；市民化和改善子女教育与发展等社会动力正向作用于退出。总体而言，目前承包地退出存在总动力不强、结构性失衡、各主体功能耦合不畅、农村土地要素市场动力缺乏，致使离农农民承包地退出动力严重不足。

离农农民承包地退出的补偿机制。离农农民承包地退出补偿依据在于合法土地权益退出所造成的效用价值损失。在对各地户籍改革试验中离农农民承包地退出补偿标准实践考察基础上，发现承包权退出补偿存在依据认识不清、责任主体不全、标准构成不全、政府成本分担过高、资金来源不足和方式过于简单等问题。据此提出了由承包地退出资源价值、社会保障价值、预期增值价值和其他价值等构成的科学补偿标准并进行了测算，进一步论证了承包地退出补偿各责任主体及其应补偿份

额和补偿资金来源，分析了常见补偿方式及其利弊并提出建立多样化补偿方式。

离农农民承包地退出的风险防范机制。由于承包地具有保障和财产等多重效用，受离农农民个体、家庭和自然、经济、社会、制度等风险因素的作用，无论是经营权还是承包权退出，都不可避免地存在一些退出风险。通过对离农农民承包地退出存在的风险类型（失业风险、法律风险、制度风险、社会风险和政治风险等）的分析，发现当前离农农民承包地退出存在较大的潜在风险，且呈现出风险主体多元性、外部性和传递性等特点，据此提出在离农农民承包地退出前环节完善《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《农村土地承包法》），建立承包地退出制度和相关联动扶持政策；退出中环节，做好退出必要条件的检查、退地价值的评估与权益保障、退出程序的规范和管理；退出后环节，监督检查纠正退地政策落实偏差、纠纷处理和退地贫困救济等工作。

离农农民承包地退出的激励与约束机制。离农农民承包地退出既需要进行有效的激励，也需要进行有效的约束。坚持离农农民“依法、自愿、有偿”的退地原则，从经济补偿、社会保障、就业培训、财政补贴等方面建立激励机制，引导不依存型和潜在依存型离农农民自愿有序退出承包权；同时，从用途约束、撂荒约束、惠农约束、退地约束等方面建立约束机制，防止耕地滥用和盲目退出，引导和规范离农农民承包地经营权与承包权退出。

五

本书综合应用土地产权理论、地租与地价理论、土地制度变迁理论、土地依存理论和经济行为理论等基础理论，分析离农农民承包地依存程度、效应价值与持地目的；在通过问卷调

查掌握离农农民承包地利用情况的基础上,运用统计和计量分析,充分论证离农农民承包地退出的影响因素,分析离农农民承包地退出需要具备的条件,并据此系统性论证了离农农民承包地退出的动力、补偿、风险防范、激励与约束机制,提出了离农农民承包地退出的合理化政策建议。希望能有助于新型城镇化过程中离农农民承包地退出机制的建立和相关政策的制定。

张学敏

2014年4月

于重庆工商大学学府苑家中

中文摘要

承包地退出是我国城镇化过程中无法回避的现实问题。改革开放 30 多年来,中国农村劳动力向非农产业和城镇大量转移,城镇化加速的同时传统农村经济社会走向衰落,而现代农村经济社会秩序尚未建立,造成了耕地空置、乡村空巢、产业空心的“三空”现象,导致承包地粗放经营与撂荒、耕地资源低效配置和离农农民“半市民化”的现实格局。党的十八大提出“推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调”发展战略,十八届三中全会进一步提出“坚持和完善基本经济制度,加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制”。这就需要建立科学的离农农民农村退出与城镇进入机制,优化城乡资源要素配置。本书综合应用土地产权理论、地租与地价理论、土地制度变迁理论、土地依存理论和经济行为理论等基础理论,分析离农农民承包地依存程度、效应价值与持地目的;在通过问卷调查掌握离农农民承包地利用情况的基础上,运用统计和计量分析,充分论证离农农民承包地退出的影响因素,分析离农农民承包地退出需要具备的条件,并据此系统性论证了离农农民承包地退出的动力、补偿、风险防范、激励与约束机制,提出了离农农民承包地退出的合理化

政策建议。

一、研究的主要内容

1. 离农农民分化与承包地效用价值变迁研究

通过分类研究农户部分劳动力离农、全部劳动力离农及全家人离农,弄清不同类型离农农民对承包地依存关系、效用价值与持地目的;分析不同依存条件下离农农民承包地粗放经营与撂荒行为的产生,以及现行土地制度“公平与效率”二重悖论下农村新的人地矛盾形成;分析承包地生产效用、保障效用、财产效用和心理效用等多重效用价值重构与使用权和承包权退出方式;阐明了离农农民承包地依存关系、效用价值、持地目的与退出方式的内在逻辑联系。

2. 离农农民承包地退出调查与影响因素实证研究

通过对重庆、湖南、河南三个样本区问卷调查和农户访谈,掌握样本农户承包地利用与退出情况,在统计分析样本农户信息基础上,分析了离农农民承包地退出的农户、区域和环境条件特征。根据数据分布采用逻辑回归(Logistic)模型对离农农民承包地退出影响因素进行了计量分析,结果表明:影响离农农民承包地经营权退出和承包权退出的因素与作用方向基本一致。户主职业、离农率、经营权转出面积、撂荒面积、承包地作用、非农收入稳定、养老保障、退出补偿政策8个因素对经营权退出呈正向影响;而家庭总人口和生计依赖程度2个因素对经营权退出呈负向影响;户主职业、离农率、承包地作用、非农收入稳定、医疗保险水平、退出补偿政策6个因素对承包权退出呈正向影响;家庭总人口、承包地面积和生计依存程度3个因素对承包权退出呈负向影响。

3. 离农农民承包地退出的条件分析

离农农民承包地退出需要具备一定的必要条件、充要条件

和宏观政策环境条件。随着离农农民非农职业、非农收入、社会保障等的提高,承包地经营权与承包权退出能力不断增强。通过分析承包地退出需要具备的必要条件(非农就业、非农收入、社会保障等)、充要条件(退出收益大于持地收益等土地权益保障条件)和政策环境条件(户籍、社保条件)等,发现多数离农农民必要条件基本具备,但非农收入长期稳定性缺乏、社会保障水平偏低,承包地退出的充要条件不足,承包权退出机制缺失,据此提出建立承包地退出机制框架(动力、补偿、风险防范、激励与约束机制),并阐明了其内在逻辑联系。

4. 离农农民承包地退出的动力机制

离农农民承包地退出受到来自政治、经济和社会等多方动力的作用。国家粮食安全、耕地保护、产业结构调整等政治动力因子推动着中央和地方政府改革户籍、健全社会保障制度等以创造退出条件;退地补偿、保障替代、市场化转让等经济引力正向作用于退出,承包费取消、撂荒无责等经济推力缺失,持地补贴(种粮补贴、良种、农资综合补贴等)和土地保障等经济阻力反向作用于退出;市民化和改善子女教育与发展等社会动力正向作用于退出。总体而言,目前承包地退出存在总动力不强、结构性失衡、各主体功能耦合不畅、农村土地要素市场动力缺乏,致使离农农民承包地退出动力严重不足。

5. 离农农民承包地退出的补偿机制

离农农民承包地退出补偿依据在于合法土地权益退出所造成的效用价值损失。在对各地户籍改革试验中离农农民承包地退出补偿标准实践考察基础上,发现承包权退出补偿存在依据认识不清、责任主体不全、标准构成不全、政府成本分担过高、资金来源不足和方式过于简单等问题。据此提出了由承包地退出资源价值、社会保障价值、预期增值价值和其他价值等构成的科学补偿标准并进行了测算,进一步论证了承包地退出补偿

各责任主体及其应补偿份额和补偿资金来源，分析了常见补偿方式及其利弊并提出建立多样化补偿方式。

6. 离农农民承包地退出的风险防范机制

由于承包地具有保障和财产等多重效用，受离农农民个体、家庭和自然、经济、社会、制度等风险因素的作用，无论是经营权还是承包权退出，都不可避免地存在一些退出风险。通过对离农农民承包地退出存在的风险类型（失业风险、法律风险、制度风险、社会风险和政治风险等）的分析，发现当前离农农民承包地退出存在较大的潜在风险，且呈现出风险主体多元性、外部性和传递性等特点，据此提出在离农农民承包地退出前环节完善我国《农村土地承包法》，建立承包地退出制度和相关联动扶持政策；退出中环节，做好退出必要条件的检查、退地价值的评估与权益保障、退出程序的规范和管理；退出后环节，监督检查纠正退地政策落实偏差、纠纷处理和退地贫困救济等工作。

7. 离农农民承包地退出的激励与约束机制

前述研究表明：离农农民承包地退出需要进行有效的激励和约束。坚持离农农民“依法、自愿、有偿”的退地原则，从经济补偿、社会保障、就业培训、财政补贴等方面建立激励机制，引导不依存型和潜在依存型离农农民自愿有序退出承包权；同时，从用途约束、撂荒约束、惠农约束、退地约束等方面建立约束机制，防止耕地滥用和盲目退出，引导和规范离农农民承包地经营权与承包权退出。

二、研究结论与政策建议

1. 研究结论

（1）不同依存类型离农农民承包地效用价值分化、持地目的异化。部分劳动力人口离农、全部劳动力人口离农和全家人

口离农三大类离农农民对承包地生计关系由依存转向潜在依存、不依存。生计依存型离农农民，承包地以就业、收入和生活保障为主导功能价值，持有目的是为了生产；潜在依存型离农农民，虽目前对承包地没有生计依存，但未来可能有潜在生计依存，承包地以防止非农失业、养老等保障为主导效用价值，持地目的是为了保障；不依存型离农农民，对承包地既不存在现实依存，也不存在潜在依存，承包地以财产为主导效用价值，持地目的是利用土地权利获得更多的收益。

(2) 离农农民承包地退出机制缺失，农村新的人地矛盾突出。我国现行农村土地制度中，承包地退出机制缺失，离农农民承包地土地权利与责任不对应，粗放经营与撂荒蔓延，城镇化和农业现代化受阻并存；同时，部分离农农民逐渐演变成享有并利用土地权利获取地租和农业补贴等收益的城居地主，“以农为业”的在农农民，从事低收益的农业生产，不仅需支付扩大生产面积的土地租金，而且不能获得租种地的农业补贴。不完善的土地制度与错位的农业补贴政策，导致农村新的土地矛盾呈现出“公平与效率”二重悖论。

(3) 离农农民承包地退出情况复杂，影响因素众多。重庆、湖南和河南等样本农户承包地退出调查显示：未退出占样本总数的69.3%，经营权退出占样本农户总数的24.6%（按面积算为15.84%），^①承包权退出占样本总数的10%（多为部分家庭成员户籍迁入城镇退出）。计量结果表明：户主职业、离农率、经营权转出面积、撂荒面积、承包地作用、非农收入稳定、养老保障、退出补偿政策8个因素对经营权退出意愿呈正向影响；而家庭总人口和生计依赖程度2个因素对经营权退出意愿呈负向影响；户主职业、离农率、承包地作用、非农收入稳定、医

① 差异原因在于样本户中的劣质地没能转出，撂荒所致。

疗保障、退出补偿政策6个因素对承包权退出意愿呈正向影响；而家庭总人口、承包地面积和生计依赖程度3个因素对承包权退出意愿呈负向影响。离农农民承包地经营权退出与承包权退出影响因素和作用方向基本一致。

(4) 离农农民承包地退出的条件不足、机制缺失。离农农民承包地经营权退出租金收益偏低，丘陵、山区多为赠与流转，甚至没有直接经济收益，经营权退出充要条件欠缺；离农农民承包权退出的直接经济补偿和土地保障替代补偿缺乏，承包权退出充要条件不足。尽管部分离农农民承包地退出的必要条件（非农就业、非农收入，甚至社会保障等）初步具备，但非农就业稳定性较差，承包地退出中土地权益保障难以满足，条件不充足。建立健全离农农民承包地退出机制是当前深化经济社会体制改革的迫切需要。

(5) 离农农民承包地退出的动力结构失衡、功能耦合不畅。离农农民承包地退出受到政治、经济和社会等多方动力的推动。国家粮食安全、耕地质量和生产能力保护、产业结构调整等政治动力，推动着中央和地方政府改革户籍、健全社会保障制度等改善退出条件；退地补偿、保障替代等经济拉力正向作用于退出，但农业税取消、撂荒无责等退出经济推力缺失；种粮补贴、良种补贴、农资综合补贴等和土地保障等经济阻力反向作用于退出；市民化和改善子女教育与发展等社会动力正向作用于退出。总体而言，目前承包地退出总动力不强，且结构性失衡，各主体功能耦合不畅，农村土地要素市场动力缺乏，致使离农农民承包地退出动力严重不足，需要加大退出补偿增加退出动力。

(6) 离农农民承包地退出的补偿依据要清楚、标准要明确。承包地退出补偿，既能满足退出充要条件，又能增强退出动力，激励退出行为。补偿依据在于承包地合法权益退出所造成的价

值损失。成都、重庆、陕西等统筹城乡户籍改革中存在补偿依据认识不清、责任主体不明、标准构成不全、资金不足、政府分担成本过高等问题。科学的补偿标准应包括资源价值 R_{i1} 、保障价值 R_{i2} 、预期财产价值 R_{i3} 和心理等其他价值 R_{i4} （即 $R_{ij} = R_{i1} + R_{i2} + R_{i3} + R_{i4}$ ）。一次性货币补偿和社会保障补偿方式各有利弊，需建立以社会保障补偿为基础的多样化退出补偿方式。

（7）离农农民承包地退出的风险防范。离农农民承包地退出不可避免存在失业风险、法律风险、制度风险、社会风险和政治风险等，这些风险受多种因素的影响，潜在风险大，且呈现出风险主体多元性、外部性和传递性等特点，需要在离农农民承包地退出前、中、后各个环节进行风险监管、控制和防范。

（8）离农农民承包地退出的激励与约束。离农农民承包地退出的条件分析和动力、补偿及风险防范机制表明，现有承包地制度安排存在诸多缺陷，需坚持“依法、自愿、有偿”的退地原则，从经济补偿、社会保障、就业培训、财政补贴等多方面对具备条件的离农农民进行有效激励；同时，从用途约束、撂荒约束、惠农约束、退地约束等方面对离农农民承包地的利用和退出行为进行有效约束机制，引导和规范具备条件的离农农民有序退出承包地。

2. 政策建议

本书的基本政策建议是：在坚持离农农民“依法、自愿、有偿”退出承包地的基本原则下，根据不同类型离农农民承包地依存程度与效用价值差序需求，构建离农农民承包地退出动力、补偿、风险及防范、政策激励与约束机制，保障离农农民退地收益，引导具备退出条件的离农农民有序退出承包地，实现耕地资源优化再配置，保障国家粮食安全，保护耕地质量和生产能力，促进在农农民增收，从而促进城镇化与农业现代化协同发展。具体的政策建议有：