
农户承包地的退出路径： 一个地方试验^{*1}

刘同山²

【内容提要】 为了解决规模经营受阻和农业投资受限的问题，重庆梁平县作为全国三个农村土地承包权退出试点之一，顺应农地经营“进退”双方需求，兼顾农民、集体、用地主体和政府四方利益，在明确退出前提条件的基础上，设计出“整户退出、集中使用”和“部分退出、进退联动”两种模式，并安排退出补偿周转资金，为农户自愿有偿退出承包地提供制度通道和资金支持。梁平的试验表明，承包地退出具有可行性。但是关于承接人的限定、退出土地的连片利用、补偿标准的确定等问题，需要进一步讨论。做好承包地退出工作，应为退地者建立风险保障机制，统筹推进承包地和宅基地退出，并考虑实行退出土地的国家收储政策。

【关键词】 农民进城；承包地退出；三农问题

2014 年底，重庆市梁平县作为农业部等 13 个部门联合确定的全国第二批农村改革试验区，开始承担农民土地承包经营权退出试点工作。2015 年底，党的十八届五中全会立足于城乡大变革的时代背景，提出“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。”城镇化进程中的农民“进城、退地”问题，正式成为农村土地制度改革的一个新方向。2016 年 8 月，《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》明确要求，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。农民承包地退出制度正在试验中逐渐成型。

一、梁平县开展农户承包地退出试验的背景

（一）梁平县农业资源及其农地流转情况

梁平县地处重庆市东北部，地貌以山区为主，兼有平坝，有“三山六水、两槽一坝”之说，农业资源条件较好，是国家可持续发展试验区、全国粮食生产先进县、全国农业机械化示范区。该县农业人口 72 万，其中超过 4 成常年外出，农户承包土地面积 97.3 万亩，2015 年第一产业比重为 14.9%，远高于 9.0% 的全国平均水平。近年来，随着大量农村人口向城镇迁移，梁平县土地流转面积不断增加，农业经营主体日益多元化，规模经营逐步发展。至 2016 年 6 月底，全县土地流转总面积为 49.3 万亩，流转比例达 50.7%，比全国平均水平高出约 15 个百分点，经营土地面积 100 亩以上的家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体 355 个，现代农业蓬勃发展。

（二）农地流转费用增加与不确定性需要承包地退出

近年来，随着我国农业经营效益的整体下滑，梁平县现代农业发展也出现了一些新情况、新问题，以土地流转推动的农业转型面临多种挑战。一是规模经营受阻。由于农产品价格稳中走低，而土地租金等农业生产成本却持续攀升，据梁平县农经

¹ *该标题为《重庆社会科学》编辑部改定标题，作者原标题为《农户承包地退出及其实现机制：重庆梁平试验区的经验》。基金项目：国家社会科学基金重点项目“城镇化进程中农户土地退出及其实现机制研究”（批准号：16AJY012）。

²作者单位：中国社会科学院农村发展研究所，北京 100732

站的数据，当地2013~2016年平均每亩承包地流转费用分别为680元、700元、710元、720元。农业的盈利空间被不断压缩，愿意流转土地、从事规模经营的人越来越少。但农民向城镇迁移的步伐并没有放缓，因此耕地撂荒现象日渐增多。二是农业投资受限。发展优质高效的现代农业，需要向土地投资。但已经迁入城镇或出租承包地的农户，不从事农业生产、不关心土地产出，显然不会向农业投资；规模经营主体即使想提升地力、改善农业基础条件，也会担心农民中途恶意涨租甚至收回土地，造成投资“打水漂”而不敢投资。流转双方互不信任，导致土地流转合同的短期化和流入方对土地的掠夺式使用。在土地经营权流转之外，需要探索另外一条实现农业规模经营的路径。

（三）义和村农民自发实现的承包权退出

因承包权、经营权分离引发的上述“土地流转困局”如何破解？2014年3月，梁平县蟠龙镇义和村一组及一些农民，在现有法律框架内，给出了颇具政策启迪性的答案。经营大户首小江想在义和村一处有山泉的荒地建设冷水鱼养殖场。这15亩荒地原本由20户农户承包，因土地质量差且农户向城镇迁移而撂荒。考虑到项目投资大、回报周期长，为了让首小江获得长期稳定的使用权，打消其投资顾虑，集体、有关承包户和首小江商议后决定：一是有关农户将该地块承包权退给集体，每亩获得3万元退出补偿；二是首小江每亩向集体缴纳3.45万元的承包费用，以《农村土地承包法》第四十四、四十五条规定的“其他方式”承包该地块50年；三是首小江把户口从本县金带镇仁和村迁至义和村一组，经成员代表大会民主表决后成为本集体成员。上述承包经营权“进退联动”的方式实现了三方共赢^①：农户拿到每亩3万元的退地补偿，撂荒的土地“变废为宝”；集体经济组织获得了每亩0.45万元的管理收益；首小江作为义和村一组的成员^②，获得了15亩土地的承包经营权，且受法律政策保护。2015年，政府部门为首小江发放了农村土地承包经营权证。

为了让更多农业规模经营主体与土地出租农户走出互不信任的“博弈困境”^③，加快现代农业和新型经营主体发展，2014年11月成为全国第二批农村改革试验区后，梁平县在总结该县义和村承包权“进退联动”模式的基础上，启动农村土地承包经营权自愿有偿退出试点工作。

二、梁平县农户承包地退出试验的做法与经验

2015年，梁平县制定了《农村土地承包经营权退出试点实施办法（试行）》，选定礼让镇川西村、屏锦镇万年村为试点，开展农户承包地退出试点。

（一）供求联动，设定退出模式

考虑到进城农户的需求和现代农业发展的需要，梁平县制定了两种各具特色、互为补充的承包地退出模式。

一是“整体退出、集中使用”模式。这种模式要求退地农户必须以户为单位，整体放弃集体土地承包经营权。集体经济组织向退地农户支付补偿后，农户彻底放弃土地承包经营权，再通过“小并大、零拼整”或“确权确股不确地”的方式，将农户退出的承包地集中连片和土地整治后，统一对外出租或重新发包。这是川西村农民承包地退出的主要模式。这种模式以城镇化进程中农民的迁移需求为导向，既能推动农村土地的优化利用，又能促使农村人口更稳、更快地向城镇转移。

二是“部分退出、进退联动”模式。这种模式一般先由新型农业经营主体提出对某一地块的使用意向，经地块所属集体经济组织和涉及的承包农户同意后，再由三方议定退出补偿标准、集体与承包农户的收益分配、有关各方的权利义务等。用地主

^①按照约定，首小江作为义和村一组的集体经济组织成员，获得的是不完整的集体经济组织成员的身份：只拥有集体土地承包经营权，而不像其他义和村一组的居民一样，享有选举、集体收益分配等政治和社会权利。

^②正是认识到城镇化进程中“人地分离”的大趋势和土地流转可能带来的弊端，党的十八届五中全会和2016年中央一号文件都提出支持引导进城落户农民依法自愿有偿转让土地承包权。

体支付租金后，在合同期内获得该地块的经营权。万年村农民退地以这种模式为主。与通过土地流转取得的土地经营权不同，这种经营权是经营主体直接与土地所有者签署的协议，中间不涉及承包户，有承包经营权一体化转让的特点，因此可以提高农业规模经营的稳定性，让经营主体放心向农业投资，更有利于现代农业发展。

（二）防范社会风险，明确退出承包地的前置条件

为避免因承包地退出引发社会问题，梁平县对以户为单位的承包地整体退出，设置了严格的前置条件。凡是申请整体退地的农户，必须具备三个条件：一是户主本人在本集体经济组织外有固定住所，或户主子女有城镇住房且家庭关系和睦；二是除农业经营外，家庭劳动力有稳定的职业或收入来源；三是家庭主要劳动力参加城镇职工养老保险，老年家庭成员参加重庆城乡居民社会养老保险和合作医疗保险。

符合上述条件的农户，一般都有稳定的非农职业和收入，长期定居城镇，其工作和生活已经脱离了农业农村，对农村土地的“生存依赖”基本消失。因此，梁平县通过设置严格的退出条件，让有能力、有意愿的农户退出承包地，有效消除了农户退出全部承包地后成为无业游民的风险。川西村冯辉路今年60岁，一直在外打工，已有20年不种地；大儿子在厦门开公司；二儿子在广东中山上班，他和老伴年纪再大些就随儿子们生活。知道村里开展承包地退出试点后，冯辉路专程回村来办理，退出承包地可以拿到9万元的退地补偿。

由于二轮发包时采取了按人头平均、肥瘦搭配的方式，每户农户的承包地都比较分散，退出某一地块上的承包地，对其生活影响甚微。对于川西村农户承包地部分退出，梁平县没有设置前置条件。

（三）考虑各方利益，综合确定退出补偿标准

确定补偿标准，关系到承包户、集体经济组织、承接方及地方政府的利益，是承包地退出试点工作的重要环节。统筹考虑经济发展水平和日后政府征地工作需要，梁平县按照“合法、合理、可操作”的原则，兼顾国家、集体和个人三方利益，对承包地退出补偿标准做了三点规定：一是由集体经济组织与自愿退地的农户协商，并经集体经济组织成员会议民主讨论确定；二是应考虑不同土地类型、不同地理位置，结合二轮承包期剩余年限^④和当地年均土地流转价格，适当考虑承包关系“长久不变”因素；三是原则上不得超过同期国家征地补偿标准，试点期间每亩承包地退出补偿指导价为1.4万元。

（四）出于农村现实，地方政府安排周转资金

理论上讲，农户的承包经营权只能退给向其发包土地的集体，由集体给予相应的退出补偿。但是，考虑到目前全国76.3%的村经营收益都在5万元以下^⑤，大部分村组集体无力向退地农户支付补偿。即便集体可以将农户退出的土地流转出去，承接方也难以一次性支付合同期间的流转费用。考虑到上述情况，梁平县2016年7月制定了《农村土地承包经营权退出周转金管理办法（试行）》，并为土地退出试点安排了160万周转资金。该办法规定，在集体经济组织不能一次性付清协议款项时，有关农户的退地补偿由周转金管理单位（试点所在镇）先行垫付，并通过银行转账的方式将补偿款支付给退地农户。集体用退出土地的出租、发包收益，偿还政府垫付的周转金。

⁴ ①当地二轮承包2027年到期。

⁵ ①农业部经管总站：《“十二五”时期村集体收支情况统计分析》，《农村经营管理》2016年第6期。

②2014年初，王元伟将家里的承包地以每亩700元的价格租给大户种藕，结果后来莲藕价格暴跌，2015年的租金到了2016年8月份仍有一半没付清。

③李松：《承包地“变现”记：进城农民“退地”观察》，半月谈网，2016年8月5日，<http://www.banyuetan.org/chcontent/jrt/201684/205563.shtml>

（五）结合农民意愿和条件，实现承包地有序退出

由于承包地退出迎合了部分进城落户农民的需求，且有助于发展现代农业，村集体和农户的参与度较高。以整体退出试点川西村为例，该村九组70多户农户，有21户农户自愿申请退地，其中符合条件的15户。做家具销售生意的吴建平，在镇上购买了300平方米门市房，土地方面的收入可以忽略不计，家人已经12年不种地，家里的4.56亩承包地让他人免费耕种。村里推行承包地退出后，他第一个赶回来申请退地。常年在外做木工、月收入1万多元的45岁王元伟算了一笔账：家里7.17亩承包地好几年不自己种了，（由于地块分散）出租的话一年租金不到5000元，麻烦不说，租金也不保准^②；退出可以得到10万元补偿款，买年利率6%的理财产品，年收入能到6000元。“我既不会种地也不愿种地，一次性退出更合适”，王元伟这样说^③。目前，川西村九组已经退出承包地面积79.69亩，下一步将按照“面积不减少、质量不变差、额外给补贴”的原则，对集体成员的地块进行调整，以实现退出土地的集中和连片经营。

除整体退出外，为满足新型农业经营主体需要，对某一具体地块的退出同样受到农民欢迎。在另一个试点万年村，某一个新型经营主体想长期租赁该村四组一块19.7亩的承包地种植水果、蔬菜，搞乡村旅游。该地块涉及的29户农户，全都同意以每亩1.4万元的价格将承包经营权退给集体，由集体将其出租给新型经营主体使用30年。另外，虽然万年村主要承担部分退出试点，但仍然有不少农户积极争取整体退出，最终两户农民退出了全部承包地。

与川西村先借助政府设置的周转金“赎回”农户的承包经营权，再统一对外出租或发包不同，万年村是为了满足新型农业经营主体需要，进行的承包地使用权转移，因此集体可以利用承接方支付的一次性租金，作为给退地农户的补偿资金。需要说明的是，为了提高农户承包地退出积极性，万年村四组19.7亩土地的承接方对带头退出的农户，每亩给予2000元奖励。

至2016年8月底，试点正式启动不到2个月时间，梁平县已有101户农户有偿退出承包地297.47亩。同时，梁平县一些村庄，比如合兴镇护城村，正在积极申请承担承包地退出试点工作。

三、关于农户承包地退出的探讨与建议

由于土地的不可移动性，城镇化进程必然引发部分农民与农村土地“人地分离”。作为全国三个农村土地承包经营权退出试点之一，梁平县基于城镇化和农业现代化发展的需要，在承包地退出上做了积极探索，取得了一些经验和成绩，其中存在的共性问题值得进一步探讨。

（一）对几个有关问题的进一步探讨

一是关于转让范围限定在集体经济组织内部的问题。出于多方面考虑，现有政策倾向于把承包权转让限制在集体经济组织成员内部^⑥。在农村人口大量向城镇迁移的背景下，现实情况是，只有很少的集体经济组织成员，想购置本集体他人承包经营权、扩大经营规模，更多的农户想有偿退出农村土地。将承包权转让限制狭小的地域范围内，不利于土地资源的真实价格发现，会限制交易双方的参与积极性，并阻碍农地规模经营和现代农业发展。

由于国家层面尚未出台集体经济组织成员的界定办法，把承包权转让限制在集体内部，会让规模经营主体仅获得土地经营权，需要继续面对地租上涨带来的经营压力，或者促其想方设法获得集体经济组织成员身份，以规避政策风险。从梁平县的情况看，想建设养鱼场的首小江大费周折，将户口迁入义和村一组，成为集体经济组织成员，获得了土地承包经营权；承接万年村试点农户承包地的新型农业经营主体，则只拿到了30年的经营权。

^⑥ ①按照《土地管理法》和《农村土地承包法》的规定，在满足一些条件时，本集体经济组织以外的单位或个人可以承包本集体所有的土地。

二是关于退出土地集中连片和利用的问题。农业转移人口退出的土地如何集中连片和利用，关系到土地退出改革的成败。对于农户退出的承包地集中连片，由于农户退出的承包地一般小而散，虽然可以梁平试验区拟通过“面积不减少、质量不变差、额外给补贴”的原则对有关地块进行调整，但这要求基层政府和村组集体有很强的组织协调能力，而且有些农民常年在外务工，调整意见难以统一，实现“小并大、零拼整”有一定难度。

对于退出土地的再利用，在承接方缺乏、政府垫付退出补偿资金时，如何保障政府投入的财政周转资金顺利收回，值得认真考虑。如果退出的土地连片后，交由集体经济组织统一经营，不出租或再次发包，那么可能会陷入委托-代理问题：负责经营的村组干部没有做好集体经济的激励，或者瞒报农业经营收益、拖欠政府垫付的周转金。

三是关于退出补偿资金来源和标准确定的问题。承包地有偿退出，涉及“补偿的钱从哪里来”和“给多少补偿”两个关键问题。农户退地补偿的钱从哪里来？从梁平试验区的经验来看，名义上是所在集体借助政府或者承接方的资金，向农户支付了承包权退出补偿。但实际上，退出补偿资金，作为地租的一次性变现，最终只能是用地主体支付的承包费（首小江支付的每亩3.45万元承包费）或者租金（万年村新型经营主体支付的每亩1.4万元的租金）。政府设立周转金，实质上是借钱给集体补偿退地农民。集体需要用土地集中连片后发包或出租收益，偿还政府“借给”的退出补偿资金。

承包地退出补偿标准的确定，应由集体、退地农户和承接方协商确定退出补偿标准。如果政府自己就是土地承接方（比如实行下面将要提到的国家收储政策），有权将征地标准或其他任何标准，作为农户退出承包地的补偿标准，再让农户自主决定是否退出承包地。如果已经有市场主体想要承接农户退出的承包地，政府再划定补偿标准，会阻碍农民退地或损害农民利益。正是因为政府划定的每亩1.4万元的退出补偿标准偏低，万年村19.7亩土地承接方才会向最先退地的农户支付每亩2000元的奖励。再考虑到义和村一组退出的15亩荒地，如果也划定1.4万元每亩的补偿，会让退出农户和集体每亩少收益2万元。从另一方面看，考虑到川西村农户退出承包地整治和集中连片还需要花费一笔支出，而万年村已经是连片的耕地，为二者设置同一个退出补偿标准显然不尽合理。

（二）关于承包地退出的三点建议

一是建立承包地退出风险保障机制。一些人担心，进城农民失去农村承包地后，可能会产生无地、无业的现象。为了避免这种现象，除了像梁平试验区那样设置严格的门槛，还可以借助有效的保障措施，消除这一担忧。比如，可以采用“农民交一些、政府补一些”的方式，引导退地农民办理城镇职工养老保险；可以为退地农民提供“反悔机制”，允许确实无法在城市立足的退地农民，重新获得一份“口粮田”，并给予一定的资金补贴。

二是统筹推进承包地、宅基地退出试点。进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的维护和退出，受到高度重视。除梁平县外，四川省成都市、四川省内江市市中区也开展了土地承包权退出；浙江省义乌市、福建省晋江市等地正在试点农村宅基地使用权退出。关于集体资产股份权能的改革也正在推进。调查发现，农民有同时放弃承包地、宅基地和集体收益分配权的实际需求，比如梁平县一些退出承包地的农户明确表示“想把宅基地一起退出，彻底‘洗脚上岸’，不做农民了”^⑦。但总体来看，当前的土地退出试点，一般仅涉及承包地或宅基地中的一种，较少考虑其他类型的土地，而且基本不触及集体成员身份这一重要问题。

如果只能有偿退出承包地、宅基地中的一种，会给进城落户农民留下一个“农村尾巴”，还会让农业、农村问题变得复杂。城镇化的核心是推进农业转移人口市民化。从农村转移人口市民化的角度考虑，应当设置统筹推进承包地制度改革、宅基地制度改革和集体产权制度改革综合改革试点，让有能力、有意愿进城落户农民，彻底退出农村土地相关权益和集体成员身份，真正成为市民。

⁷ ⑦梁平县退出承包地的农户，可以通过重庆市的“地票”交易，有偿退出宅基地，每亩最低可以获得9.6万元。但是，重庆市以外的承包地退出试点无法让农民同时有偿放弃承包地和宅基地。

三是实行农村土地国家收储政策。除了由集体经济组织支付退出补偿，引导农民自愿有偿放弃承包地外，还可以借鉴法国、荷兰等国家的做法，实行农业转移人口退出的农村土地国家收储政策^[2]。国家对农户退出的土地实行收储，主要有两个优点：一是政府可以以较低的价格，把集中连片的土地出租给规模经营主体，抑制地租过快上涨给农业生产经营造成的压力；二是在宏观经济波动导致大量进城农民返乡时，在一定时期，以低廉甚至免费的租金为其提供一份“口粮田”，在加快城镇化进程的同时，保障社会稳定。

进城落户农民国家收储的具体思路是：政府设置一个农村土地收储基金，凡是符合条件的进城农户，都可以向所在集体申请有偿退出农村土地；集体以国家收储基金向退地农户支付补偿，并负责将退出土地集中连片后交给国家；国家已经支付“赎买”资金，可以像征地一样，把农户退出的集体土地划归国有。在具体操作时，为了减少财政压力，政府可以通过农村产权交易所，寻找愿意租地的农业经营主体先行支付部分费用；也可以借鉴浙江湖州市等地的经验^[3]，以“城镇购房代金券”替代现金补偿。

参考文献

[1]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》，《改革》2016年第6期，第84~87页

[2]国务院发展研究中心农村经济研究部：《集体所有制下的产权重构》，中国发展出版社，2015年，第14~15页

[3]魏后凯刘同山：《农村宅基地退出的政策演变、模式比较及制度安排》，《东岳论丛》2016年第9期，第15~20页