

农民承包地有偿退出模式比较研究^{*1}

范传棋 谭静 雷俊忠

【摘要】：本文研究了重庆梁平县及宁夏平罗县农民承包地有偿退出的运行制度，重点从制度生成、退地条件、参与主体、补偿标准、资金来源、退出形式、土地利用、保障制度等方面进行了比较分析；并就“平罗模式”和“梁平模式”退地制度的缺陷——政府收储制度、退地农民落户制度、承包地抵押制度及承包地价值评估制度存在不足，以及“农迁农”落户制度、退地制度中主体纠纷隐患进行了讨论；最后针对两种退地制度缺陷，分别提出了对策建议。

【关键词】：承包地 退出模式 运行制度 制度缺陷

【中图分类号】：F301.24 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003—7470(2017)—04—0037(05)

一、引言

随着工业化、城镇化战略的推进，形成了大量农业转非农业人口，土地对农转非群体的经济与社会保障功能弱化；^[1]与此同时，家庭农场、农民合作社、龙头企业等新型农业经营主体迅速崛起，他们亟需大片土地发展农业规模经营。在此背景下，需要鼓励有离农意愿的农户退出承包地，转移给规模经营者耕种。^[2]2015年8月，国务院办公厅印发《关于加快转变农业发展方式的意见》，明确指出在农村改革试验区稳妥开展农民承包地有偿退出试点。事实上，早在2010年，宁夏平罗县和重庆梁平县就已经开始尝试“承包地有偿退出机制”。

一般来说，以退地补偿为标准承包地退出可以被划分为有偿退出与无偿退出，以退地程度为标准承包地退出可以被划分为部分退出与完全退出，以退地意愿为标准承包地退出可以被划分为强制退出与自愿退出。^[3]现实中，“平罗模式”、“梁平模式”均是基于有偿原则下的自愿退出，然而两种模式在退地运行机制上存在很大差异；同时，处于探索阶段的“平罗模式”、“梁平模式”两种退地制度也存在不足之处。本文将对两种退地模式运行机制进行比较分析，讨论两种退地模式存在的制度缺陷，并提出针对性政策建议。

二、两种退地模式的运行机制

1. “平罗模式”（平罗案例）

2010年以来，宁夏平罗县先后明晰了集体土地承包经营权、宅基地使用权和农民房屋所有权等多项权属关系，承包地产权边界的清晰为平罗县承包地有偿退出奠定了基础。通过长时期探索，平罗县逐步形成了承包地有偿退出的运行制度，即“三权

¹ 本文系“共青团雅安市委建设灾区社会治理示范村（社区）”项目（编号：SCIT—ZC—20150528L）的阶段性研究成果。

作者：范传棋博士研究生西南财经大学中国西部经济研究中心四川成都 611130

同退、^①永久退出、政府收储、移民安置”。“平罗模式”中退出承包地主要有六大环节，如图 1 所示。

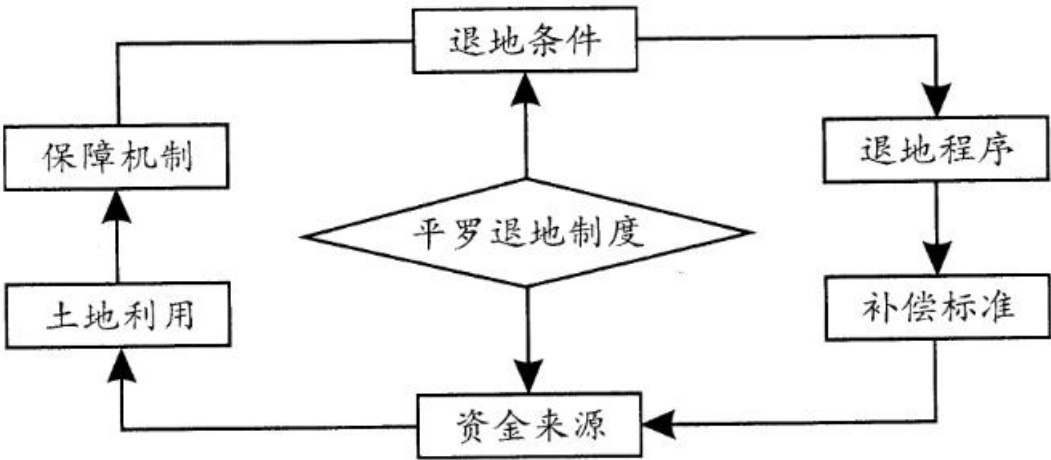


图 1 平罗退地制度六大组成部分

平罗县农民满足以下三个条件可以申请退出承包地：第一，在城镇就业稳定且从事非农产业。第二，拥有稳定的收入来源。第三，在城镇有固定住所。平罗县对承包地的收储基价主要参考近三年的土地流转均价，并规定收储基价每年上浮 5%，因而承包地退出补偿金（每亩）=当年承包地收储价格（包括 5% 的价格溢价）×第二轮土地承包期剩余年限。此外，平罗县还规定退地农户可以享受村集体经济组织“三资”（资源、资产、资金）收益分配补偿，补偿金参照当年人均分配标准，并考虑第二轮土地承包期剩余年限折算出补偿总额，补偿金由村集体经济组织一次性补偿给退地农户，今后集体经济组织“三资”新增收益，退地农户不再参与分配。

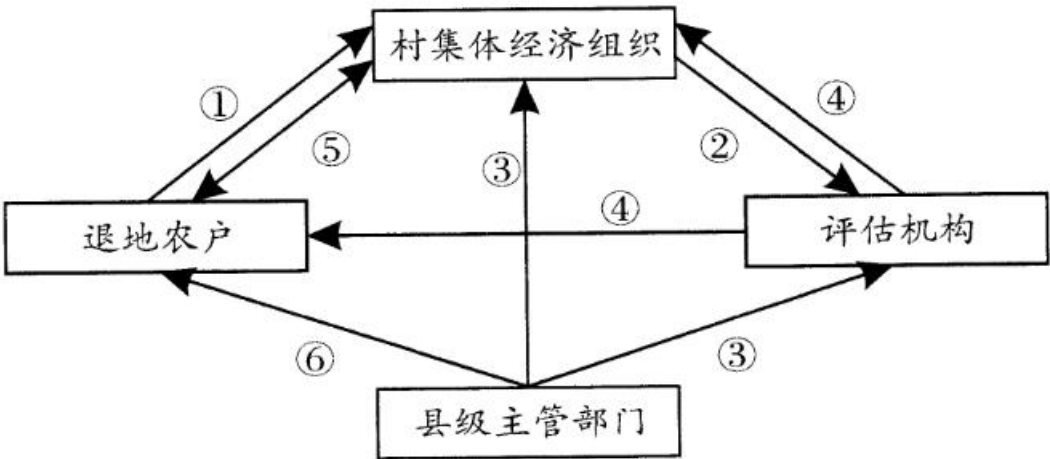


图 2 “平罗模式”退地参与主体及退地程序

² ①平罗县在退地过程中实施的是“三权同退”模式，即同时退出土地承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权；农户在退出土地后，需要将农村户口转为非农户口，同时放弃集体经济组织成员身份及相关权益，即永久退出。

注：①满足退地条件的农户户主向村集体经济组织申请退地，说明退地缘由、地块四至及面积。②村集体经济组织审核通过后报乡（镇）审批，得到批准后村集体经济组织委托农村土地产权评估委员会或者有资质的中介机构对土地进行价格评估。③在土地价格评估过程中，县级主管部门对村集体经济组织以及评估机构进行监督、指导。④评估机构向村集体经济组织、退地农户出具土地价格评估报告。⑤退地农户与村集体经济组织签订退地协议。⑥县级相关部门对退地农户土地权证进行注销，并收回相应权证。

平罗县土地收储资金来源于政府，2013年平罗县设立了土地收储基金，^③主要用于垫付承包地退出补偿金。对于那些财力不足的村集体经济组织，可以申请预借收储基金，待退出土地抵押获得贷款或者流转获取收益后，再偿还收储基金。农民退出的承包地由村集体经济组织统一管理，这些土地有两种利用方式：直接分配给移民或村集体经济组织采用转包、出租、转让等方式进行公开流转（村集体经济组织内部成员优先）。平罗县针对退地农民出台了专门的保障政策，主要集中在医疗保险、养老保险及住房保障方面：退地农户必须参加城乡居民社会养老保险和医疗保险，且享受《平罗县推进农民向市民转变暂行办法》有关政策（城镇落户、社会保障、就业保障、计划生育等）；同时，自愿退出承包地和房屋产权并进城入户的农民，可申请“廉租房”、“经济适用房”等城镇保障性住房。

2. “梁平模式”（梁平案例）

重庆市梁平县从2014年起开始小范围探索农民承包地有偿退出，旨在解决日益严重的土地撂荒问题与土地流租期不稳定问题。经过多次尝试与总结，摸索出了农民承包地有偿退出的“梁平模式”，即“自下而上、协商退出”的草根模式。2014年12月，梁平县蟠龙镇义和村20户农民以3万元/亩的价格将15亩承包地退还给村集体经济组织，放弃了土地承包经营权；随后村集体经济组织将退出的15亩土地集中转包给外村的经营大户用于养殖高档冷水鱼。义和村退地农民中，多数已经搬到镇上或者县城居住，拥有稳定的非农就业及收入来源。整个退地过程需要经历四大环节，同时有三大主体参与，如图3所示。

³ ①平罗县土地与房屋收储基金 500 万元，其中承包地退出收储基金 300 万元，宅基地和房屋退出收储基金 200 万元。

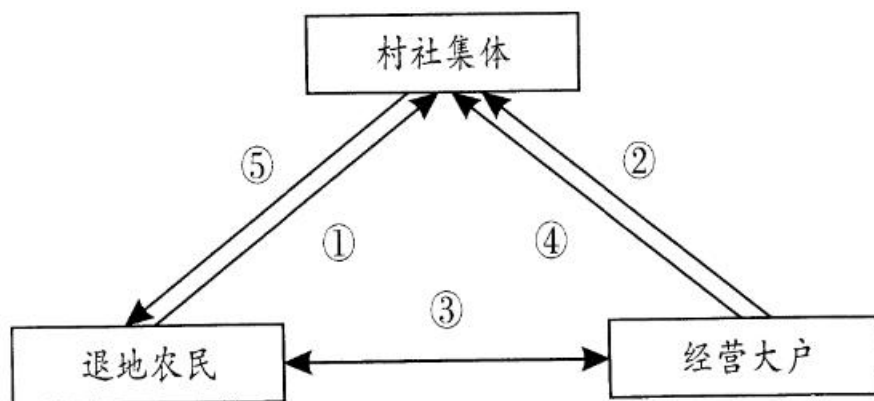


图3 “梁平模式”退地参与主体及退地程序

注：①农民提出退地申请。②召开村民代表大会，讨论是否接纳经营大户。③退地农户与经营大户协商退地补偿标准。④经营大户将补偿款交给村社集体。⑤村社集体将退地补偿款发放给退地农户。

义和村退地实施“三步走”：第一，愿意退地的农民向村社集体申请退出承包地，村集体批准后农民交回《土地承包经营权证》。第二，义和村召开村民代表大会，商讨是否接纳经营大户落户义和村。第三，协商退地补偿标准与补偿款支付方式。一般情况下，补偿标准由经营大户与退地农民直接协商决定，退地补偿款由经营大户交给村集体，再由村集体统一发放给退地农民。义和村退地模式中用于补偿退地农民的资金直接来自于经营大户，政府和村集体并不需要投入资金，而退出的土地由经营大户自主决定利用方式（不能改变土地用途）。义和村退地中有两点值得关注：第一，义和村有些农民的承包地并未完全退出，而是部分退出。例如村民游世玲家共有承包地0.8亩，退出0.45亩，保留0.35亩；村民蓝家梅仅退出承包的0.53亩河滩地。第二，外村经营大户在拿地之前需要“农迁农”方式把户口队外村迁移到义和村。^④

三、两种模式的制度比较与制度缺陷

1. 不同角度的制度比较

通过上文的案例分析，可以看出“平罗模式”、“梁平模式”在制度生成方式、退出条件、参与主体、补偿标准确定、资金来源、退出程度、土地利用、保障制度以及退出形式上有很大差异，见表1所示。

^④ ③ 义和村给出的解释是根据现行政策，只有义和村村集体经济组织成员，才有资格获得土地承包经营权，因而经营大户要获得退出的土地，就需要通过户口迁移，成为义和村村集体经济组织成员。

表1 “平罗模式”与“梁平模式”的比较

比较项目	平罗模式	梁平模式
制度生成方式	政府主导，自上而下	基层探索，自下而上
退出条件	稳定非农就业、稳定收入来源、拥有城镇固定住所	稳定非农就业、稳定收入来源
参与主体	退地农户、村集体经济组织、评估机构、主管部门	退地农民、村社集体、经营大户
补偿标准的确定	政府参考价与中介价值评估	农户与经营业主协商
资金来源	政府收储基金	经营业主
退出程度	完全、彻底、永久退出	部分、不彻底退出
土地利用	移民安置与土地公开流转	土地公开流转
保障制度	医疗、养老、住房、子女教育等	无
退出形式	三权同退	土地承包经营权单独退出

“平罗模式”是由政府主导的、自上而下推动的承包地有偿退出，行政力量始终主导着整个退地过程，属于强制性制度变迁。与此不同，“梁平模式”是由基层探索、自下而上发起的承包地有偿退出，带有强烈的“草根性”，在整个退地过程中政府起着协调、服务的作用，属于诱致性制度变迁。^①从退出条件看，“平罗模式”农民退地条件要高于“梁平模式”，“平罗模式”中农民需要同时满足稳定非农就业、稳定收入来源、固定住房三方面条件才有资格申请退出承包地；而“梁平模式”中并没有对住房有特别要求，只要满足拥有稳定非农就业、稳定收入来源的农户均可以申请退出承包地。^②从参与主体上看，平罗退地是一种突破村集体边界的多边参与模式，除退地农户及村集体经济组织外，县、乡（镇）两级行政组织、评估机构均是深度参与；而梁平退地属于“未突破村集体边界”的内部参与模式，参与主体局限在村集体经济组织内部，外来经营1主参与其中，需要取得本村集体经济组织成员资格。

“平罗模式”采用政府参考价格与中介机构评估价格相结合的方式，政府参照土地流转租金制定补偿参考价，并结合中介机构评估价格来确定补偿标准；“梁平模式”中补偿标准是由退地农户与经营业主协商决定的，这种方式简单、高效，最大程度上体现了退地农户与经营业主双方的意愿。^①从资金来源看，“平罗模式”补偿金来源于政府设立的土地收储基金，后期收储资金的注入依靠退出土地抵押或流转后所得钱款；“梁平模式”补偿资金来自于经营业主，补偿款由经营业主支付。^②从退出程度看，“平罗模式”属于完全、彻底、永久退出，即农民土地承包经营权的永久终结以及村集体经济组织成员资格的彻底丧失；而“梁平模式”属于部分、非彻底退出，并未涉及到村集体经济组织成员资格存废问题，也并非意味着土地承包经营权的永久终结。^③从土地利用方式看，“平罗模式”是“政府性”与“市场性”相结合的利用方式，即在满足政府移民安置后，剩余承包地在市场上公开流转；而“梁平模式”则是通过土地流转市场解决退出土地的利用问题。^④从保障制度看，“平罗模式”对医疗、养老、住房、子女教育等方面作了制度安排，退地农民需扎根城镇成为真正的市民，这源于平罗退地是完全性、彻底性、永久

性的；而“梁平模式”并没有在社会保障方面给予制度供给，因为梁平退地是不完全的、非彻底的，退地农民并没有涉及到身份的转变。^⑤从退出形式看，平罗退地属于“三权”同退模式；而梁平退地则属于承包地单项退出模式，即在退出承包地时保留了宅基地使用权、房屋所有权以及“三资”收益分配权。

2. 两种退地模式的制度缺陷(1)“平罗模式”的制度缺陷。“平罗模式”实行农民各项权利的“组合退出”，并且明确提出农民退地是彻底、永久性退出，这种模式了断了退地农民与村集体经济组织之间的利益关系，避免了二者可能出现的土地纠纷，从这个角度看“平罗模式”具有一定推广价值。然而，现实中平罗退地制度也存在一些不足，这关系到平罗退地制度的可持续性。

首先，储收制度给地方财政带来压力，土地收储资金面临短缺问题。资金短缺表现在两方面：原始土地收储基金短缺及后期注入资金不足。平罗县 300 万元土地收储基金（原始土地收储基金）仅能满足 353 亩^⑥土地退出，而后期注入资金来源于土地承包经营权抵押贷款以及土地流转后取得的收益。土地承包经营权抵押贷款在实践中遭遇诸多问题：风险大、抵押物难以变现、发生纠纷无法可依等，这使得通过土地承包经营权抵押贷款获取资金有限；另一方面，土地流转收益难以弥补土地收储资金缺口。假设 353 亩退出土地按照 500 元/亩·年的价格全部流转出去（不考虑移民安置耗费的土地），一年收取租金 17.65 万元，只够支持 20 亩承包地的退出，不足部分需要政府投入资金，这给地方财政带来很大压力。

其次，平罗县退地农民落户制度、承包地抵押制度与现行的政策及法律、法规相冲突。2014 年 7 月国务院颁布《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，明文规定“现阶段不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件”，然而平罗退地实行承包地、宅基地、农民房屋“组合退出”模式，并要求退地农民必须将农村户口转为非农户口，同时放弃集体经济组织成员身份及相关权益，这不符合相关政策。另外，平罗县采用承包地抵押获取银行贷款的做法与现行的《担保法》、《农村土地承包法》、《物权法》等法律、法规相悖。^⑥

最后，承包地价值评估制度不完善。科学合理评估承包地内在价值是确定补偿标准的重要前提，然而平罗县对承包地内在价值的评估面临着很多问题。第一，平罗县拥有资质的产权评估机构少。第二，承包地评估指标不统一，评估价值差异大。一般情况下，县（市、区）农改办（农发局）设置有农村土地产权评估委员会，负责对辖区的承包地进行评估，然而农村土地产权评估委员会与具有资质的中介机构在评估时采用的指标体系不一，导致对承包地价值的估价差异很大，最后两方的评估结果都难以取信退地农户。

(2)“梁平模式”面临的问题。梁平义和村承包地退出属于典型的单项退出模式，操作起来简单、封闭运行、风险可控，政府无需投入资金，改革成本较低，退出承包地能够得到充分利用，农民土地财产权也得到了保障，然而梁平退地模式也存在制度缺陷，仍需要继续改进。

首先，义和村对经营业主身份的限定存在严重弊病。义和村要求经营业主必须是村集体经济组织内部成员，外来的经营业主需“农迁农”方式落户本村才能使用退出的承包地，这种制度设计存在很大的隐患。外村经营业主落户义和村，成了义和村村集体经济组织内部成员，按照法律规定他拥有无偿获取宅基地的权利及参与集体资产收益分配的权利，同时也拥有村干部选

^⑤ ④ 假设承包地年租金 600 元，距第二轮土地承包期结束剩余 n 年，那么每亩承包地补偿金总额

$$= \sum_{n=0}^{11} 600 * (1+5\%)^n = 8500 \text{ 元}$$

^⑥ ⑤ 《担保法》第三十七条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》第五十二条、《农村土地承包法》、《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第十五条、《物权法》第一百八十四条均不支持承包地抵押。

举与被选举的权利，这扭曲了村集体经济组织内部的权益分配制度以及村域政治制度。

其次，义和村并未明确规定承包地退出是永久退出还是限于第二轮土地承包期。第二轮土地承包期结束后，以前退地的农民是否还拥有承包集体土地的权利，村集体经济组织与退地农户并没有签订相关协议。另外，村集体经济组织也没有界定清楚外来经营业主的土地权益。第二轮土地承包期结束后，外来经营业主是否仍然享有这 15 亩的土地承包经营权，村集体经济组织与外来经营业主也没有签订相关协议，这些问题都需要在法律上、制度上给出顶层设计。

最后，“梁平模式”为土地纠纷埋下了隐患。退地过程中，有些村民退出了部分承包地，保留了一些承包地，在相关主体权益未界定清楚的前提下，农民退出的土地被征用，就会引发退地农民、经营业主、村集体经济组织之间的土地纠纷。

四、研究结论与政策启示

通过“平罗模式”与“梁平模式”的比较，至少得出两点结论：①“平罗模式”与“梁平模式”制芟生成方式存在很大差异。“平罗模式”是政府主导的、自上而下推动的承包地有偿退出；而“梁平模式”是基于农户与经营业主双方充分自愿前提下的、自下而上推动的承包地有偿退出，这种差异决定了两种制度在退地条件、参与主体、补偿标准确定、资金来源、退出程度、土地利用、保障制度以及退出亏式上的不同。②“平罗模式”与“梁平模式”在制度设计上存在不足。“政府收储、三权同退”的“平罗模式”给地方政府带来长期的财政压力，平罗退地农民落户制度、承包地抵押制度与现行的政策及法律、法规相冲突，同时承包地价值评估制度不完善，评估机构缺乏，评估价值不统一，评估结果难以取信于民，这些制度缺陷影响着平罗退地制度全面落实；“梁平模式”中“农迁农”落户制度、农民部分退地制度、退地后各利益主体权益盲点多，给退地农户、经营业主、村集体经济组织埋下了土地纠纷隐患。

通过“平罗模式”与“梁平模式”的比较，可以得出以下政策启示：①土地退出可以建立承包地退出市场化补偿机制，引导专业大户、家庭农场、专业合作社以及龙头企业等新型农业经营主体通过市场化定价或者直接协商的形式与退地农户达成退地协议，完成承包地有偿退出，逐步减少政府对承包地的收储以及对承包地退出的干预。②在有偿退地中，考虑到法律法规以及抵押风险，应该审慎推动土地承包经营权抵押贷款；同时，完善农村产权价值评估制度，培育拥有资质的、专业的产权价值评估机构。如梁平退地可以进一步大胆探索，突破村集体内部边界，不要求外来业主需是村集体经济组织内部成员。③在退地程度上需要明确农民退地是短暂退出还是彻底退出；界定清楚第二轮土地承包期结束后各参与主体之间的土地权属是重点，以避免退地农户、经营业主、村集体经济组织之间的土地纠纷。

参考文献：

- [1] 王建友. 完善农户农村土地承包经营权的退出机制[J]. 农业经济与管理, 2011, (03).
- [2] 汪晓春, 李江风, 王振伟, 张志. 新型城镇化背景下进城农民土地退出补偿机制研究[J]. 干旱区资源与环境, 2016, (01).
- [3] 钟涨宝, 聂建亮. 论农村土地承包经营权退出机制的建立健全[J]. 经济体制改革, 2012, (01).

