

【三农问题聚焦】

农户退出土地承包经营权的意愿、补偿诉求及政策建议^{*}

张 勇

摘 要:农户退出土地承包经营权是在乡村社会经济转型发展背景下实现农村土地要素合理配置和完善农村土地制度的客观要求,也是农业转移人口市民化进程中实现农民财产权的必然路径。对安徽省蚌埠市和阜阳市 393 个农户退出土地承包经营权的意愿和补偿诉求进行调研的结果表明,农户退出土地承包经营权的总体意愿不强,不同特征农户退出土地承包经营权的意愿差异较为显著。在愿意退出土地承包经营权的农户中,对退出土地承包经营权方式的选择及获得补偿的方式、标准和时间等的选择均存在差异。结合调查,应从充分尊重农户意愿、设计退出政策、构建多元退出补偿机制及完善相关配套制度等方面,着力推进农户有偿退出土地承包经营权。

关键词:土地承包经营权;有偿退出;补偿;意愿

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)06-0039-07

一、引言

农村土地问题关系我国亿万农民的切身利益,尤其是随着我国城镇化快速推进,大量农村人口转移进城,农业人口市民化进程不断加快,使得广大农村地区人口与耕地资源的配置状况发生了显著变化。^①一部分农民彻底“离土离乡”转移进城成为市民,还有一部分农民常年或季节性进城务工经商,但其身份并没有改变。对于农民而言,无论是已进城成为市民还是身份未变,他们对土地的依附关系都发生了显著的内生性裂变。^②尤其是,在推进农业转移人口市民化背景下,大量农村人口进城并在城镇稳定就业生活,这些进城农业人口“离土离乡”后大多不会再回到农村从事农业生产活动,结果导致农村“人地分离”现象日益突出。^③虽然目前《农村土地承包法》规定“作为承包方的农民享有依法自主、有偿流转土地经营权的权利,并鼓励承包期内进城落户的承包农户流转土地经营权”^④,通过土地经营权的流转,可以在一定程度上解决农民市民化进程

中的“人地分离”问题,但是《农村土地承包法》明确规定了作为承包方的农户可以继续保留土地承包权,即土地承包权仍属于农民,这就使得已进城落户农民或有能力且有意向在城镇稳定就业生活的农民难以完全割裂与土地的关系,进而会影响农民市民化进程和新型城镇化质量。鉴于此,探索和建立合理的土地承包经营权退出机制,让有条件但并未彻底“离土离乡”的农户自愿选择将土地承包经营权退还给集体经济组织,实现真正意义上的“离土离乡”,进而为推进农业适度规模经营、加快农业现代化及促进农业转移人口市民化创造有利条件。

因势利导探索农民土地承包经营权有偿退出是现阶段深化我国农村土地制度改革的重要内容,可以有效缓解农村人地矛盾、促进农地适度规模经营及推进农民市民化进程。^⑤土地承包经营权退出的实质是通过激励政策引导农民自愿让渡与放弃农村土地承包资格并获得一定的财产性收益^⑥,主要是引导已进城落户农民或有能力在城镇稳定就业生活且有意向进城落户的农民自愿退出土地承包经营权

收稿日期:2020-01-10

^{*}基金项目:安徽省社会科学规划青年项目“三权分置视阈下皖北地区农地流转中的农户土地权益保护与制度变革研究”(AHSKQ2018D85)。

作者简介:张勇,男,安徽财经大学财政与公共管理学院副教授,硕士生导师(蚌埠 233030)。

并获得一定的补偿。因此,在改革完善农村土地制度背景下,农户退出土地承包经营权是基于自愿原则的引导性退出,而非强制性的退出。随着农业转移人口市民化进程的推进,农户退出土地承包经营权也是一个渐进的过程,即使农户进城了也很难彻底割断与土地的关系并将土地承包经营权退还给村集体。长期以来,在现行农地制度框架下,因农民进城落户后仍继续保留土地承包经营权而形成了“人离地留”的现象,一方面导致了农地的撂荒或粗放经营,另一方面还在一定程度上影响了农地的适度规模经营。

随着户籍制度改革的深入,无论是为了促进农业转移人口市民化,还是为了适应农地保障性功能向财产性功能转变,都对探索和建立农地承包经营权退出机制提出了现实需求。2016年10月,国务院印发的《全国农业现代规划(2016—2020年)》提出,在有条件的地方稳妥推进进城落户农民土地承包经营权有偿退出试点。2019年11月,中共中央、国务院印发的《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》提出,对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权或将承包地退还集体经济组织。在此背景下,如何引导和激励农户自愿有偿退出农村土地承包经营权,给予退出土地承包经营权的农民合理补偿,切实维护好农民的土地权益,不仅关乎深化农地制度改革的成败,更关乎广大农民的切身利益和农村社会的稳定。

近年来,有关农户退出土地承包经营权的问题也引起了学术界的关注,国内学者围绕土地承包经营权退出问题开展了相关研究。从研究内容来看,现有研究关注较多的是影响农户土地承包经营权退出决策的影响因素、退出方式选择、退出绩效评估、退出法律机制构建等,而针对农户退出土地承包经营权的意愿及补偿方式、补偿标准、补偿时间选择等相关诉求进行调查研究的并不多见。鉴于此,本文选择安徽省的两个农业大市蚌埠市和阜阳市进行农户调查,并根据获取的问卷调查数据对农户退出土地承包经营权的意愿及相关补偿诉求进行分析,进而提出有关政策建议,以期为探索和建立农村土地承包经营权退出机制、制定农村土地承包经营权退出补偿政策、引导有条件的农户自愿有偿退出土地承包经营权及促进农业转移人口市民化提供参考。

二、调研基本情况

1. 调查概况

本次调查区域包括蚌埠市禹会区马城镇、秦集镇及阜阳市颍东区新乌江镇。2019年2—3月,课题组对上述区域的12个行政村进行抽样问卷调查,共发放408份问卷,收回有效问卷393份,调查问卷有效率为96.3%。其中,蚌埠市禹会区有效调查问卷184份,占农户样本总数的46.8%;阜阳市颍东区有效调查问卷209份,占农户样本总数的53.2%。调查问卷的内容主要包括:(1)被调查农户个人及家庭情况。(2)农户退出土地承包经营权的意愿、方式及获得补偿的相关诉求等。

2. 样本基本特征

在被调查的样本农户中,从年龄结构来看,农户主要分布在31—45岁、46—60岁两个年龄段,分别占样本总数的25.5%、47.0%。从文化程度来看,农户的文化水平总体偏低,超过80%的农户文化程度在初中及以下水平,说明农户的受教育程度整体较低。从是否接受过非农职业培训调查情况来看,接受过非农职业培训的农户有230个,占样本总数的58.5%。

本次被调查的样本农户家庭人口共1825人,家庭劳动力人数达到999人,劳动力数占农户家庭人口数的54.74%,其中,外出务工劳动力571人,外出务工劳动力占总劳动力人数的57.14%,也就是说,超过一半的农村劳动力基本上不从事农业生产。从农户家庭拥有劳动力数量上来看,家中有2人及以下劳动力的样本农户有219个,占样本总数的55.7%;有3到5人的共168个,占样本总数的42.7%;有6人以上的仅6个,占样本总数的1.6%。

从是否取得城镇户口情况来看,未取得城镇户口的样本农户有380个,占总户数的96.7%;家庭成员中全部取得或部分取得城镇户口的仅13个,占总户数的3.3%。

从家庭年收入情况来看,收入在1万元以下的样本农户有20个,占样本总数的5.1%;收入在1万—5万元之间的有117个,占样本总数的29.8%;收入在5万—10万元之间的有104个,占样本总数的26.5%;收入在10万元以上的有152个,占样本总数的38.6%。

从非农收入所占比例来看,非农收入占比在

80%以下的样本农户有104个,占样本总数的26.5%;非农收入占比在80%—90%的有81个,占样本总数的20.6%;非农收入占比在90%以上的有208个,占样本总数的52.9%。

3. 承包地利用和流转情况

第一,农户家庭承包地数量差异较大。从家庭拥有耕地数量来看,面积在5亩及以下的样本农户有145个,占样本总数的36.9%;面积在5—10亩的样本农户有194个,占样本总数的49.4%;面积在10—15亩的样本农户有50个,占样本总数的12.7%;面积在15亩及以上的样本农户仅有4个,占样本总数的1%。可见,大多数农户家庭的承包地面积在10亩以内,极少数农户承包地面积在15亩以上。

第二,纯农型农户占比较低,影响了承包地的利用率。数据显示,本次调查中完全从事农业生产的样本农户仅有11个,占样本总数的2.8%。结合实地调查,笔者发现调查区域越来越多的农户放弃农业生产而选择进城经商或务工,尤其是已经基本上脱离农村的新生代农民,他们接受过较高的文化教育或职业教育,在农村二、三产业加快发展背景下,这些新生代农民对从事农业生产没有兴趣和热情,既没有耕种经验,也不会从事农业生产活动,导致完全从事农业生产的纯农户数量较少,在一定程度上影响了承包地的利用效率。

第三,农户土地流转参与率较低。调查数据显示,未参与农地流转的样本农户有288个,占样本总数的73.28%;参与农地流转的样本农户有105个,占样本总数的26.72%,共涉及流转农地493亩,占调查样本农地面积的18.83%,户均流转土地1.25亩;在参与农地流转的105个样本农户中,全部流转的共有90个,占有流转农户的85.71%;农地流转在一半以内的共有15个,仅占有流转农户的14.29%。

三、农户退出土地承包经营权的意愿分析

1. 农户退出土地承包经营权的总体意愿

根据调查统计数据,在被调查的393个样本农户中,愿意退出土地承包经营权的农户有149个,占样本总数的37.9%;不愿意退出的农户有244个,占样本总数的62.1%。上述结果表明,有超过一半的农户没有退出土地承包经营权的意愿,可见,大多数

被调查农户退出土地承包经营权的意愿不强。

2. 不同特征农户退出土地承包经营权的意愿

第一,不同年龄段的农户退出意愿。本次调查将农户的年龄划分为30岁及以下、31—45岁、46—60岁和60岁及以上四个年龄段。上述四个年龄段对应的愿意退出的农户数分别为18个、38个、70个和23个,占愿意退出总数的比例分别为12.1%、25.5%、47.0%和15.4%。结果表明,年龄在31—45岁和46—60岁的农户退出的意愿更强。结合调查,笔者认为主要是由于本次被调查的农户大多是兼业型农户,这些农户大多拥有一定的非农职业技能,以从事非农业活动为主,且上述两个年龄段的农户基本上都积累了一定的城镇就业、生活经验,其对在城镇长期就业生活的信心更大,更倾向于彻底“离土离乡”并转为城镇居民。而30岁及以下的年轻人和60岁及以上的老年人不愿意退出的原因主要在于,现阶段还缺乏一定的非农职业技能以及在城镇就业生活的经验,以至于难以彻底“离土离乡”融入城镇生活。

第二,不同文化程度的农户意愿。农户的文化程度是影响其退出土地承包经营权后进入城镇就业及获得稳定收入的重要因素^⑦,与其是否愿意退出土地承包经营权关系比较密切。为了解农户文化程度对退出意愿的影响情况,本次调查将农户的文化程度划分为小学及以下、初中、高中及以上三个层次。数据显示,在愿意退出的149个样本农户中,小学及以下文化程度愿意退出的农户占样本总数的17.4%;初中文化程度愿意退出的农户占样本总数的37.0%;高中及以上文化程度愿意退出的农户占样本总数的45.6%。

第三,家庭非农收入占比不同的农户意愿。随着我国农村社会经济的转型发展,大多数农户家庭收入主要来源于非农业,非农收入所占比例也是影响其退出土地承包经营权后进入城镇就业生活的重要因素。调查数据显示,非农收入占比在80%及以下、80%—90%、90%以上的愿意退出的样本农户数分别为30个、40个和79个,占愿意退出样本总数的比例分别为20.1%、26.8%和53.1%。可见,非农收入占比越高,愿意退出的农户比例就越高,说明农户家庭非农收入越多,农村承包地的社会保障功能就越弱,农户退出土地承包经营权的意愿就越强烈。

第四,家庭人口数量不同的农户意愿。数据显

示,在家庭人口数为 2 人及以下、3—5 人、6 人及以上的农户中,相应的愿意退出的农户数分别为 85 个、62 个和 2 个,占愿意退出样本总数的比例分别为 57%、41.6% 和 1.4%。可见,农户的家庭人口数越多,愿意退出的比例就越低。结合实地调查,笔者认为,一方面是因为家庭人口数量越多的农户,其家庭劳动力数量较多,家中仍有部分成员以从事农业生产活动为主,如果放弃土地承包经营权,这些成员可能存在失业的风险;另一方面,农户家庭人口数量越多,其在城镇生活的成本也就越高,而较高的生活成本往往成为影响这些农户退出土地承包经营权的重要因素。

第五,接受不同类型职业培训的农户意愿。随着农民职业的分化,文化程度高的农户,更容易掌握非农职业技能,进而可以提升其在城镇的就业能力和收入水平,其退出土地承包经营权的意愿会更显著。从调查数据来看,在愿意退出的 149 个样本农户中,接受过农业生产方面培训的不到 20%,而接受过非农职业培训的将近 80%。可见,接受过非农职业培训的农户愿意退出的比例要远高于接受过农业生产方面培训的农户,主要是因为这些农户掌握了非农职业技能,可以在城镇稳定就业并获得收入,对他们来说,承包地所担负的社会保障功能已明显弱化,农户家庭成员就业和生活基本上不再依赖经营承包地。因此,这些农户更倾向于退出土地承包经营权,以获得一定的经济补偿,实现承包地的资产价值。

3. 农户愿意退出土地承包经营权的方式选择

本次调查设计了“愿意退出土地承包经营权的方式”的问题,并设计了土地承包经营权全部退出和土地承包经营权部分退出两种方式供农户选择。根据调查统计数据,选择全部退出的样本农户有 65 个,占愿意退出农户总数的 43.6%;选择部分退出的样本农户有 84 个,占愿意退出农户总数的 56.4%。可见,农户对于这两种方式的选择并没有显著的倾向性,结合实地调查来看,选择全部退出的农户大多有进城落户的意向,并且有能力在城镇稳定就业生活,更倾向于彻底“离土离乡”进城落户定居,这一类型农户最终是否选择全部退出的关键在于退出补偿的科学性、合理性;而选择部分退出的农户大多不愿意彻底“离土离乡”进城落户定居,即使农户家庭成员中主要劳动力已进城务工或经商,家庭收入以

非农收入为主要来源,也只愿意退出部分承包地,仍倾向于在农村保留一部分承包地,说明这一类型农户对农村土地仍有较重的恋土情结,以防有朝一日不在外地务工或经商后还可以选择返乡继续从事农业生产。

四、农户退出土地承包经营权的补偿诉求分析

我国《农村土地承包法》明确规定,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部转让土地承包经营权或者将承包地交回发包方;承包期内,承包方交回承包地或者发包方依法收回承包地时,承包方对其在承包地上投入而提高土地生产能力的,有权获得相应的补偿。值得注意的是,《农村土地承包法》只是规定了引导农户退出承包地需遵循有偿原则以及农户有权获得补偿,但至于农户获得补偿的具体方式、标准及时间安排等均没有作出规定。实际上,对农户而言,其能否依法、有权得到合理的补偿直接关系到其退出土地承包经营权的意愿及最终选择,农户最为关心的就是以什么方式补偿,补偿标准是多少,是一次性补偿还是分阶段补偿。鉴于此,本次调查将农户的补偿诉求作为重点调研内容,并在问卷中设计了“退出土地承包经营权的补偿方式选择”“退出土地承包经营权的补偿标准选择”“退出土地承包经营权的补偿时间选择”三个问题。

1. 退出土地承包经营权的补偿方式诉求

本次调查设计了“退出土地承包经营权的补偿方式选择”的问题供农户回答,同时设计了三种方式供其选择,分别是:“现金补偿”“以承包地换村集体经济股权”“以承包地换社会保障”,但规定只能选择其中一种。从调查数据来看,在愿意退出的 149 个农户中,有 100 个农户选择了“现金补偿”的方式,占愿意退出农户总数的 67.1%;有 29 个农户选择了“以承包地换村集体经济股权”的方式,占愿意退出农户总数的 19.5%;有 20 个农户选择了“以承包地换社会保障”的方式,占愿意退出农户总数的 13.4%。

可以看出,选择“现金补偿”的方式所占比例要远高于选择“以承包地换村集体经济股权”和“以承包地换社会保障”两种方式所占比例,说明农户更倾向于以现金补偿作为退出条件。结合调查,笔者认为,一方面是由于现金补偿方式简单、灵活性高,

可以直接体现出土地承包经营权的用益物权价值,能够转化为可以用货币计量的财产收益,这种方式更容易被农户接受;另一方面是由于农户对村集体经济股权、农村社会保障的认识存在一定程度的偏见,认为农村集体经济股权改革、农村社会保障改革存在滞后性,担心“以承包地换村集体经济股权”和“以承包地换社会保障”会有不确定性,导致选择另外两种补偿方式的农户相对较少。

2. 退出土地承包经营权的补偿标准诉求

本次调查设计了“退出土地承包经营权的补偿标准选择”的问题,同时设计了三种补偿标准供农户选择,分别是:“按土地流转平均价格补偿”“按政府征地补偿标准补偿”“按市场评估价补偿”,但规定只能选择其中一种。从调查数据来看,在愿意退出的149个农户中,有41个农户选择了“按土地流转平均价格补偿”,占愿意退出农户总数的27.5%;有51个农户选择“按政府征地补偿标准补偿”,占愿意退出农户总数的34.2%;有57个农户选择“按市场评估价补偿”,占愿意退出农户总数的38.3%。

可以看出,选择“按市场评估价补偿”的农户所占比例最高,其次是“按政府征地补偿标准补偿”,选择“按土地流转平均价格补偿”的农户占比最低,说明在上述三种标准中,农户对“按市场评估价补偿”的诉求更为显著。究其原因,主要是在农户看来,按市场评估价补偿要高于按土地流转平均价格或征地补偿标准补偿,而事实上按市场评估价很有可能比其他两种补偿要高,表明农户对于退出承包经营权的补偿存在高价认知,也渴望通过退出承包地获得较高的经济补偿;有超过30%的农户选择“按政府征地补偿标准补偿”。结合调研,笔者认为,这主要与农户所处的地理位置有关,本次调查的农户以城市近郊区的居多,由于处于城郊地区,被征地的可能性较大,而且征地补偿标准可能要高于按土地流转平均价格所获得的补偿。选择“按土地流转平均价格补偿”的农户占比低,这是由于土地流转的低收益所造成的,虽然调查区域土地流转已推行多年,但是在调查中发现有正式流转合同的偏少,大多数土地流转都是口头约定,且主要发生在亲戚、朋友之间,因此受“人情”因素影响较多,缺乏规范的市场价格作为参考,使得农户难以获得较为满意的流转收益,导致农户不愿意按照土地流转的平均价格来进行补偿,更希望在退出土地承包经营权后

可以获得较多的补偿收益。

3. 退出土地承包经营权的补偿时间选择诉求

本次调查设计了“退出土地承包经营权的补偿时间选择”的问题,同时设计了两种时间选项供其选择,分别是:“一次性货币补偿”和“分年度分阶段货币补偿”,并规定只能从中选择一项。从调查数据来看,在愿意退出的149个农户中,选择“一次性货币补偿”的有92个,占愿意退出总数的61.7%;选择“分年度分阶段货币补偿”的有57个,占愿意退出总数的38.3%。

可以看出,农户更倾向于选择“一次性货币补偿”,希望退出土地承包经营权所获的补偿能够一次性到位。通过调研发现,选择一次性货币补偿到位的农户目前大多已经从农村转移进城落户或有意愿进城落户定居且不再返回农村,有条件也有能力在城镇扎根落户,基本上都愿意彻底“离土离乡”进城成为市民。同时,选择“一次性货币补偿”的农户对土地的财产属性意识很强,对土地财产的诉求也非常强烈,渴望拥有独立、明确的财产处置权,希望通过退出土地承包经营权一次性获得一笔收益,以满足其进城落户的资金需求。选择“分年度分阶段货币补偿”的则以兼业型农户为主,这些农户家中往往主要劳动力外出务工,家庭收入来源主要依赖务工收入,同时家中还留有老人和小孩,为了减轻赡养老人和抚养小孩的经济压力,同时为了保证未来的生活有保障,这些农户就倾向于选择分年度分阶段获得货币补偿。

五、引导农户退出土地承包经营权的政策建议

1. 充分尊重农户意愿是前提

现行《农村土地承包法》已明确规定了农户退出土地承包经营权需遵循自愿的原则。笔者认为,民事主体进行民事活动的基本原则就是自愿原则,农户在退出土地承包经营权的过程中要能够充分表达自己的真实想法和意愿,结合自身实际情况,作出是否退出的行为决策。因此,承包农户承包地交回发包方、退出土地承包经营权必须以农户自愿为前提,充分尊重和体现作为民事主体的农户的主体地位。鉴于此,在引导承包农户交回承包地、退出土地承包经营权时,首先,要对农户交回承包地的意愿进行充分的调研,了解农户的真实意愿,尤其是要了解家庭人口数少、常年在城镇就业居住、接受过非农

职业培训、非农收入占家庭收入比重较高的农户,愿意以什么方式退出土地承包经营权。其次,对农户退出土地承包经营权的方式进行可行性评估,以评价这些方式的可操作性。最后,应坚持农户主体地位,由农户自己来选择退出土地承包经营权的方式,而不能“一刀切”甚至强迫农户退出。

2. 完善相关法律法规是基础

现行《农村土地承包法》并没有对有偿退出土地承包经营权的原则给予具体规定,也没有对交回承包地的承包农户有权获得相应的补偿作出具体规定,包括交回承包地农户获得补偿的具体方式、获得补偿的标准及时间安排等。另外,虽然《物权法》第 132 条规定,承包地被征收的,土地承包经营权人有权依照本法规定获得相应补偿,但是《物权法》并没有明确对承包农户交回承包地、退出土地承包经营权如何按照有偿原则来进行,也没有规定退出土地承包经营权的农户获得补偿的具体方式、补偿标准及时间安排等。因此,笔者认为,为了引导支持进城落户的承包农户及有条件的其他农户自愿有偿退出土地承包经营权,充分保障交回承包地农户的用益物权。首先,应稳步推进土地承包经营权有偿退出改革试点工作,争取土地承包经营权有偿退出试点工作取得实质性改革成果,形成一些可借鉴可复制的成果和做法。其次,现阶段要结合土地承包经营权有偿退出改革经验,推进土地承包经营权退出的改革成果向政策设计转化。建议农业农村部根据《农村土地承包法》制定《农村土地承包经营权退出管理办法》,具体规定农户退出土地承包经营权及有权获得补偿的合法性,并对土地承包经营权退出的当事人、退出方式、补偿方式及标准等加以明确,切实保障土地承包经营权退出中的农户合法权益。^⑧

3. 构建多元退出补偿机制是关键

考虑到农户在退出土地承包经营权中的补偿诉求存在差异性,结合实地调查,笔者认为,不同农户家庭在退出土地承包经营权的过程中对补偿的实际需求不同,因此,土地承包经营权有偿退出机制的设计必须充分依据农户与土地的关系,考虑到不同地区社会经济发展水平、农户的异质性和职业分化及农户家庭生计来源的差异性,在充分尊重农户意愿的基础上,针对不同地区、不同诉求的农户制定差别化的土地承包经营权退出补偿政策,构建多元的土地承包经营权退出补偿机制。首先,针对在承包期

内举家进城落户居住生活的农户,这类农户实际上已进城落户成为城镇居民,有稳定的工作和收入来源,但他们在农村仍有承包地,承包地长期处于流转或者撂荒状态,该类型农户适用于一次性货币补偿方式,可以按照一定的退出补偿标准以现金方式给予一次性的资金补偿,增加这些已进城农户家庭的财产性收入,实现进城农户彻底割断与土地的关系并真正融入城镇化进程,但在确定具体补偿标准时要考虑到区域的差异性,同时要综合考虑承包地的农业生产价值、社会保障价值及合理的预期收益进行综合补偿。其次,笔者认为由于老年承包户随着年龄的增加,大多会逐渐丧失劳动能力。因此,针对已与子女分户且既没有生产能力、也不愿意进城的老年承包户,可以探索老年农户退出土地承包经营权换社会保障的补偿方式,以引导支持老年农户彻底放弃土地承包经营权并获得养老保障资金,在实践中应综合考虑老年农户退出承包地的农业生产价值、社会保障价值、土地发展权价值等^⑨,将老年农户退出承包地的补偿直接转为其养老保障金,同时由地方政府给予这些退出承包地的老年农户一定的退地补贴,实现“离土不离乡”且“退地养老有保障”。

4. 完善相关配套制度不可缺

第一,建立承包地价值评估制度。对承包地的价值进行科学合理的评估是引导农户自愿有偿退出土地承包经营权的重要前提和基础,也是实现和维护农户承包地合法用益物权、增加农民财产性收入的重要依据。因此,一方面,可依据《农用地估价规程》,并综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及当地经济发展水平等因素,对农地划分区片,并借鉴征地区片综合地价测算方法中的农地价格因素修正法、征地案例比较法和基准地价还原法对承包地区片价值进行测算。另一方面,随着乡村振兴战略的实施和乡村二三产业的融合发展,未来农地的多功能性和多重价值会进一步凸显,尤其是农地的文化情感、代际传承等非市场价值将日益显现,这些价值依附于农地之上,也应纳入到承包地的价值体系中。

第二,建立农户土地承包经营权退出风险防范机制。为了降低农户退出土地承包经营权后在就业、社会保障等方面可能存在的风险,实现承包地退出的农户转移就业和家庭长远生计有保障,要确保

农户退出土地承包经营权之后有工作、有收入及家庭长远生活有保障。首先,要从政策上弱化农地的社会保障功能;其次,加强对退出承包地的农民进行职业技能培训和职业再教育,拓宽农户进城后的就业渠道,提高退地农民从事非农职业就业能力,为其获得稳定的非农收入提供保障。

第三,完善土地承包经营权退出农户的社会保障制度。与户籍制度改革相适应,促进农业转移人口市民化,加快推进进城落户农民及有条件进城落户农民身份转变,确保退出土地承包经营权的农户进城后与城镇居民一样享受同等的医疗、养老、住房、最低生活保障等待遇,切实解决他们彻底“离土离乡”的后顾之忧。

第四,建立农户相关土地权益联动退出机制。在我国现行农地制度框架下,农户土地承包经营权的退出与其身份权直接关联,而农户的身份权又关联到宅基地使用权、集体土地收益分配权,实际上,农户的宅基地使用权、土地承包经营权和集体土地收益分配权很难割裂,使得有条件退出土地承包经营权的农户往往又受其他土地权益的影响。因此,建议进一步强化农村土地产权制度改革的联动性,通过激励政策和相关配套机制来同步推进已进城落

户及有条件的农户有偿退出宅基地使用权、土地承包经营权和集体土地收益分配权。

注释

- ①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》,《经济体制改革》2012年第1期。②牛海鹏、孙壹鸣:《农户土地承包经营权退出意愿影响因素及退出模式研究》,《农业工程学报》2019年第11期。③张克俊、李明星:《关于农民土地承包经营权退出的再分析与政策建议》,《农村经济》2018年第10期。④2018年12月29日修正后的《中华人民共和国农村土地承包法》第9条规定,承包方承包土地后,享有土地承包经营权,可以自己经营,也可以保留土地承包权,流转其承包地的土地经营权,由他人经营;第27条规定,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,也可以鼓励其流转土地经营权。⑤刘平:《承包地退出规则之反思与重构——以〈农村土地承包法〉修改为中心》,《华中农业大学学报》(社会科学版)2019年第2期。⑥高强、宋洪远:《农村土地承包经营权退出机制研究》,《南京农业大学学报》(社会科学版)2017年第4期。⑦张勇:《农民工退出宅基地的意愿、诉求及引导建议》,《中州学刊》2018年第3期。⑧高海:《论农民进城落户后集体土地“三权”退出》,《中国法学》2020年第2期。⑨韩立达、韩冬:《市场化视角下农村土地承包经营权有偿退出研究——以成都市为例》,《中州学刊》2016年第4期。

责任编辑:澍文

The Willingness, Compensation Demands and Policy Suggestions of Farmers' Withdrawal from Land Contract Management Right

Zhang Yong

Abstract: Farmers' withdrawal from land contract management right is an objective requirement to realize the rational allocation of rural land elements and improve the rural land system under the background of rural social and economic transformation and development. It is also the inevitable path to realize farmers' property rights in the process of urbanization of agricultural transfer population. Based on the survey of 393 farmers' willingness and compensation demands for withdrawing from the land contractual management right in Bengbu and Fuyang cities of Anhui Province, the results show that the overall willingness of farmers to withdraw from the land contract management right is not strong, and there are significant differences in the willingness of farmers with different characteristics. Among the farmers who are willing to withdraw from the land contract management right, there are differences in the choice of the way to withdraw, standard and time of obtaining compensation. Combined with the survey, we should fully respect the wishes of farmers, design exit policies, construct multiple exit compensation mechanisms and improve relevant supporting systems to promote farmers' paid withdrawal from land contract management right.

Key words: land contract management right; paid withdrawal; compensation; willingness