

【三农问题聚焦】

土地承包经营权退出改革何去何从*

——来自四川省内江市市中区的经验与启示

董欢

摘要:土地承包经营权退出改革是新一轮农村土地制度改革的重要内容。基于“改革试点”分析框架,将土地承包经营权退出改革嵌入到四川省内江市市中区的实践中进行纵深观察。案例研究发现,农户退地意愿是土地承包经营权退出改革行为合法性的有效来源;财政兜底式土地承包经营权退出路径面临较大经济风险;农业开发项目先期进入是影响退地后续利用的关键因素;改革试点结果显示退地过程并未引发农户彻底离村、进城。鉴于此,进一步深化土地承包经营权退出改革,应尊重异质性改革需求,渐进式推进改革;重视改革路径的可持续性,有序推进改革;构建“农户预退出+集体收储+挂牌招商”机制,实现退用结合的长效改革;注重配套改革,统筹推进改革。

关键词:农村土地制度;土地承包经营权退出;改革试点;改革深化

中图分类号:F321.1

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)07-0034-06

一、问题的提出

农村土地制度作为社会的基础性制度,一直是破解“三农”问题、推动中国经济社会发展中的重点和难点。随着家庭承包经营所释放的制度红利逐渐消失,一方面,缺失退出权利的农户由于丧失实现农村土地更多价值的机会,开始上演低效利用、撂荒等“新偷懒”行为^①;另一方面,固化了的农村土地制度安排又加剧了小规模兼业农户滞留农业,农业“弱”的劣势在全球化竞争中愈发突出。如何改革以进一步获取新的“制度红利”,突破中国农业发展转型瓶颈,成为新时期农村土地制度改革必须克服的难关。

其实早在2006年,部分统筹城乡综合改革试验区便开展过农村土地退出的探索。但由于一些“被退出”“被放弃”等侵害农户权益的行为发生,相关改革陆续被中止。再加之,受“农村土地承载着政治、社会稳定、福利等多重功能”的价值观深刻影

响,政府对土地承包经营权退出改革一直较为谨慎和敏感,并影响着相关学术研究和政策探索。但是,无视现实变化的“讳疾忌医”,导致了原有农村土地制度安排的内生缺陷日渐凸显。直到2014年12月,原农业部联合原中央农村工作领导小组办公室等多部门通过了《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》,土地承包经营权退出改革被正式提上日程。2015年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》进一步提出:“在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点。”特别地,2017年中央一号文件《关于深入推进农业供给侧结构性改革 加快培育农业农村发展新动能的若干意见》还提出:“允许地方多渠道筹集资金,按规定用于村集体对进城落户农民自愿退出承包地的补偿。”2018年颁布的《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》也充分肯定了土地承包经营权退出改革的现实价值,并明确提出:“维护进城落户农民土地承包权,引导进城落户农民依

收稿日期:2020-03-20

* 基金项目:国家社会科学基金青年项目“利益相关者博弈下的农地承包经营权有偿退出机制研究”(17CJY042)。

作者简介:董欢,女,四川大学公共管理学院副教授,硕士生导师,管理学博士(成都 610065)。

法自愿有偿转让上述权益。”本文在剖析土地承包经营权退出改革背景的基础上,将改革试验嵌入四川省内江市市中区试点的实践中,深入分析试点区的改革路径及演进逻辑,最后从农户、农地利用、城镇化进程等角度对改革试点效果及路径进行纵深比较观察,以期为进一步深化土地承包经营权退出改革提供思路与决策参考。

“改革试点”往往意味着中央已经有一个明确的发展方向或目标,但对于具体实践的展开尚未达成一致意见。^②上级政府会根据试点改革效果和验收结果,再决定是进一步全面推广改革,还是修订后再再试验,抑或直接中止试验。因此,通过对试点样本进行深入观察,有助于揭示改革中的真实问题,为全国层面推广改革提供重要的实践依据。具体而言,本文遵循“地方理性—改革路径—试验效果—经验启示”的分析框架,对市中区土地承包经营权退出改革试点展开深入讨论。本文研究所用数据来源于笔者2015—2019年对四川省内江市市中区开展的多次田野调查,共涉及市中区的7个村,包括4个土地承包经营权退出改革试点村,收集村干部有效访谈问卷7份,退地农户有效访谈问卷42份,未退地农户有效访谈问卷73份,新用地主体有效访谈问卷2份。在田野调查中,笔者主要运用了参与式观察、半结构访谈、问卷访谈等调查方法,访谈对象包括市中区统筹城乡工作委员会、原农林局、农村工作委员会等相关部门的工作人员、改革试点村的主要村干部、退地农户、未退地农户、新用地主体等。

二、市中区试点:土地承包经营权退出改革的演进

“改革试点”作为中国特色政策创新方式,是指在一定时期内上级政府在特定区域开展的具有探索与试验性质的示范改革^③,体现了中央选择控制和地方主动选择的微妙结合^④。问题的关键是:作为下级政府,市中区是如何响应中央改革试点任务的?改革轨迹又是怎样的?这些都是进一步推进改革必须解释清楚的。

(一) 市中区的改革理性

2014年年底,市中区获批成为全国第二批农村改革试验区,承担土地承包经营权退出改革的试验任务。根据中央要求,市中区必须围绕有偿退出条件、补偿资金来源、补偿方式、退后农地利用、退出风

险及控制等重点内容,选择试点村或鼓励有条件的村自发开展探索。

市中区属典型的传统农业区。全区农地面积约26.06万亩,人均面积仅0.57亩。全区丘陵地貌约占93.16%,这进一步加剧了全区农业经营的细碎化、分散化问题。在劳动力方面,虽然市中区农村总劳动力约有14.37万人,但外出务工率高达62.9%,而且剩下从事农业的劳动力平均年龄高达57岁,其中,65岁及以上者的占比达36.5%。可见,市中区农业生产的兼业化、副业化、老龄化特征都非常突出。更值得注意的是,受地形地貌等多种因素叠加影响,市中区农业机械化水平也非常低。同时,从全区田野调查来看,市中区农地利用率总体偏低,撂荒现象比较普遍,部分村的农地撂荒率甚至高达50%。虽然市中区近年来也在积极探索农地流转、入股等方式,以寻求农业经营方式的突破,但是实践效果并不理想。近5年来,市中区农地流转增加面积仅占农地总面积的3.61%。截至2017年年底,全区农地流转率仅约12.51%,远低于全国33.33%的平均水平。由此可见,全国普遍面临的农业发展困境和矛盾在市中区表现得更为突出。因此,除完成中央试验任务的行政改革动力外,市中区自身是具有强烈的土地承包经营权退出改革意愿的。甚至可以说,对市中区而言,土地承包经营权退出改革也是一次突破农地低效利用、破解农业发展困境的重要机遇。

(二) 退出路径及其演进

1. “退出换现金”路径:试点第一村

LM村属市中区较偏远的传统乡村,几乎没有村集体经济收入,属典型的空壳村。全村共有农地面积1119亩,人均农地面积仅约0.51亩,低于全区平均水平。全村总户数685户,总人口2197人。该村青壮年劳动力外出务工现象特别普遍,其中,在城镇买房的户数约占13%,但户口迁出比例仅占0.5%。该村常住居民以老弱病残为主,农地撂荒情况十分严重。得益于市中区近年的农村基础设施建设,LM村的交通等基础设施条件较为完善,实现了水泥路全覆盖。

在与市中区统筹委工作人员的访谈中了解到,改革容易推进是市中区政府选择LM村作为试点第一村的最主要原因。具体而言,相比城市近郊,LM村地处远郊,其农地因征地补偿、规划占地而增值的

可能性较小,利益冲突较少,而且农地流转机会和流转租金也相对较少,故更容易推进改革。LM 村的土地承包经营权退出改革包括永久退出和长期退出两种方式。^⑤在退出补偿方面,经多方利益相关者商议,永久退出按照每亩 1000 元补偿,补偿期限为 30 年,即 30000 元/亩;长期退出按照每亩 800 元补偿,补偿期限为剩余的二轮承包年限(14 年),即 11200 元/亩。值得注意的是,鉴于作为发包方的 LM 村集体经济组织缺乏支付能力的客观事实,市中区退地改革涉及的补偿费用都由区政府先期垫付。在广泛宣传、动员、解释后,经农户自愿申请,村民小组、村委会、乡镇三重审核农户退出资格后,LM 村共 1 户选择永久退出,退地 5.38 亩;共 52 户选择长期退出,退地 55 亩。

2.“退出换股份”路径:困境中的突破

表面来看,LM 村土地承包经营权退出改革试点进展是较顺利的。然而,深层观察发现,该村向市中区政府借支了 77.74 万元的财政资金以支付退地补偿金。虽然 LM 村与市中区政府签订了借款合同,并约定具备收益能力后便分期偿还,但是,在与市中区干部的访谈中了解到,全区村级集体经济普遍较弱,年平均经营性收入仅约 7.66 万元,其中空壳村 34 个,占比 22.22%^⑥;村集体经济收入 10 万

元及以上的村仅 4 个,占比仅 2.61%。也即,市中区大部分村庄包括 LM 村,较长时期内是不具备偿还能力的。因此,如何拓展退地补偿资金来源,弱化改革对财政资金的依赖,成为市中区政府亟待突破的困境。

困境往往激发变革。在进一步实地调研和多次专家咨询论证后,市中区负责土地承包经营权退出改革的相关决策者提出了“退出换股份”路径。其运行机制是:农户将一定期限的土地承包经营权退给村集体经济股份合作社,但并不直接领取补偿金,而是将应获补偿金入股村集体经济股份合作社;然后,村集体经济股份合作社将农户退出的农地集中、整理,并将相应的农地经营权统一流转或入股给新用地主体;退地农户从中享有股份保底分红及二次分红权益,并保留退出农地的征地拆迁补偿收益权及新用地主体经营失败后的农地再承包权。

QLQ 村和 DZ 村是市中区“退出换股份”路径的试点村。选择契机在于,QLQ 村和 DZ 村的部分农地正处于某农旅休闲项目的规划建设范围内。截止到 2016 年年底,QLQ 村和 DZ 村共退地 356 亩,退地期限 30 年,涉及 251 户农户。每户退地农户每年可获得 800 斤黄谷当年现金价值的保底分红,及旅游景区门票收入提取的二次分红。^⑦

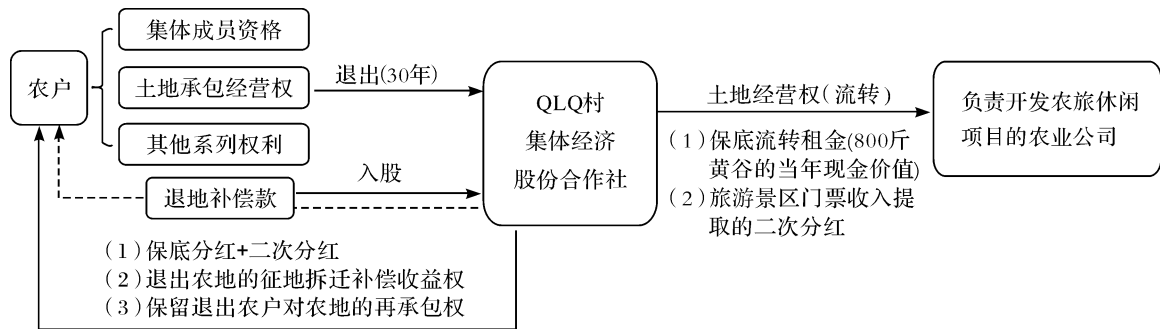


图 1 QLQ 村“退出换股份”路径的运行机制简图

3.“退出换保障”路径:与脱贫攻坚行动结合的创新之举

随着土地承包经营权退出改革试点的深入推进,市中区改革推进者们又发现了这样一个群体:建档立卡贫困户,以及因病、因残或因老而全户丧失劳动能力的农户。一方面,这些贫困户无能力经营自己唯一的生产资料——农地,很难自主脱贫;另一方面,脱贫攻坚的政治任务,使市中区政府面临较大的政治压力。于是,对这一群体开展土地承包经营权退出改革以帮助他们集体脱贫的做法在实践中应运

而生。

在制度设计上,市中区政府首先制定了《土地承包经营权退出换保障试点实施方案》,方案中设计了“建档立卡贫困人员退地养老保障”和“退地换保困难救助保障”两项保障制度。在退出补偿上,根据原始土地划分时的人地关系确定参保人员和补偿标准。参保人员退出土地按每人每份 2 万元补偿,用于参加退地养老保障。同时,区政府为每位参保人员个人账户补助 5000 元。至于份额之外多退出的承包地,则按每份 1 万元的标准给予一次性现

金补偿。XY村是这种退出路径的首个试点村。从试点效果来看,XY村在2016年共退出12户农户,退地38亩。在这种退出路径中,补偿资金也是由市中区政府借支垫付的,共计63.5万元。

三、土地承包经营权退出的后续观察与启示

土地承包经营权退出改革是一个连续过程,其观察重点不应仅限于农户是否退出、退出多少,更关键的是,在退出后,农地是如何被利用的、农户转业及生活状况如何变化。因此,笔者又于2018年、2019年对市中区土地承包经营权退出改革情况展开了深入的追踪考察。

(一)“退出换股份”路径的新增退地规模最大

随着土地承包经营权退出改革示范效应的不断显现,以及市中区政府对退地改革的持续推进,截止到2017年年底,市中区退地总规模从2016年的454.38亩扩展至3005.28亩,涉及农户增加至1449户。其中,“退出换现金”路径新增退地24.9亩,“退出换股份”路径新增退地2526亩。田野调查总结显示,不同路径退地规模的动态变化差异如此之大的原因主要在于:其一,在“退出换现金”和“退出换社保”两种路径中,市中区政府前期都需垫支大量财政资金用以支付退地补偿金(见表1)。因此,迫于财政压力,市中区政府对这两种改革路径的推广意愿并不强。其二,瞄准农户的差异也是影响退地规模的重要因素。从市中区实践来看,“退出换现金”路径主要针对“对农地依赖性较低,不以农为生”的农户群体,“退出换社保”路径针对的是“建档立卡贫困户,且全户丧失劳动能力”的农户。这两种类型的农户本来就较少,因此,退出规模小符合现实情况。而“退出换股份”路径对农户的要求较低,故而改革推广面较广。

表1 2016年市中区土地承包经营权退出改革中的财政垫资情况

退出路径	退出面积(亩)	涉及农户(户)	财政垫资(万元)
退出换现金	60.38	110	77.74
退出换股份	356	251	0
退出换社保	38	12	63.5

(二)开发项目先期进入的退地改革中农地后期利用效果越好

从市中区土地承包经营权退出改革实践来看,开发项目先期进入的特征十分明显。在“退出换股

份”路径中,退出农地原本都位于某农旅休闲项目规划建设范围内。该园区自开业以来,经营业绩一直较为可观,旺季日均游客量4000—5000人,淡季日均游客量约700人。^⑧同时,园区内还提供额外收费的餐饮、住宿、娱乐等项目。在“退出换现金”路径中,永久退出的5.38亩地被村集体资产股份合作社流转给当地种植花椒的个体业主;长期退出的55亩地则用于修建大型鱼塘,搞乡村旅游。至于通过“退出换社保”路径退出的农地,由于退地规模并不大,且较为分散、零碎,主要由村集体经济股份合作社自己经营,如种植当地特产雷竹、养殖家禽等。但是,调查发现,在这种路径中部分退出农地仍处于闲置状态。

(三)退地农户仍与当地农村保持着较紧密的联系

理论而言,土地承包经营权退出改革应当有利于推动城镇化进程。^⑨但遗憾的是,田野调查发现,市中区大部分退地农户仍与当地农村保持着较紧密的联系。从42户退地农户的访谈资料来看,在退出土地承包经营权后,仅1户退地农户将户口迁出农村。88.09%的退地农户仍居住在“本村”,该比例在“退出换现金”“退出换股份”“退出换社保”路径中分别达81.25%、90.48%、100%。为深入验证,笔者又对被访谈退地农户追问了“农村房屋的家庭年居住时间”。92.86%的退地农户都表示农村房屋的常年居住时间长达10—12个月。在“退出换现金”“退出换股份”“退出换社保”路径中,该比例分别达87.5%、95.23%、100%。进一步地,当问及是否愿意退出宅基地时,仅14.29%的退地农户表示愿意退出宅基地。这一比例在“退出换现金”“退出换股份”路径中分别为18.75%、14.28%,在“退出换社保”路径中,甚至没有农户表示愿意退出宅基地。在农业生产活动方面,大部分退地农户依然保留了自留地,用于种植蔬菜以满足自食需要。而且,有35.71%的退地农户表示仍然从事畜禽业。见表2。

表2 土地承包经营权退出改革后退地农户的城镇化进展情况

退出路径	常居住地为本村	农村房屋的常年居住时间达10—12个月	愿意有偿退出宅基地	从事畜禽业
总体情况	88.09%	92.86%	14.29%	35.71%
退出换现金	81.25%	87.50%	18.75%	25.00%
退出换股份	90.48%	95.23%	14.28%	71.43%
退出换社保	100.00%	100.00%	0.00%	40.00%

这些田野调查发现表明,在市中区土地承包经营权退出改革中,退地农户离土、离农的现象较为突出,但彻底离村的特征并不明显。相比其他两种退出路径,“退出换现金”路径中退地农户与农地、农业、农村之间的关系断裂得相对更为彻底。

(四)市中区土地承包经营权退出改革试点的启示

市中区土地承包经营权退出改革试点是在中央政策方向已经明确的前提下进行的具体运作方式上的“地方试点”,深刻体现了中央“稳中求进”的总体改革基调,充分展现了“摸着石头过河”的地方智慧。在对市中区土地承包经营权退出改革试点的纵深观察中,笔者发现改革试点的以下启示尤为值得重视。

第一,农户退地意愿是土地承包经营权退出改革行为合法性的有效来源。虽然政府层面对退地改革的态度及支持力度是改革的先决条件,但是,在得到中央支持和获取一定程度的改革自主权后,地方真正推动改革的关键还在于农户的退地意愿。从市中区改革试点来看,改革并非完全由政府强制性行政推动,农户退地意愿才是市中区能够持续推进改革的内源动力。因此,在改革推进过程中,必须充分尊重农户的退地意愿及其自主选择权利。

第二,财政兜底式土地承包经营权退出路径面临较大经济风险。在“退出换现金”路径中,由于村集体不具备偿还能力,因此,财政垫资变成坏账的风险非常大。这也是市中区政府寻求变革,实现土地承包经营权退出路径由最初的“政府买单”逐渐转向“市场买单”的重要驱动力。市中区退地改革实践也表明,地方政府更倾向于推广“退出换股份”这种不需要政府垫资的市场化改革路径。

第三,农业开发项目先期进入是影响退地后续利用的关键因素。不可否认,政府在土地承包经营权退出改革中的推动作用十分重要。然而,长期来看,退地利用更是产业发展问题,仅靠政府带动的效果是有限的,还是应注重市场力量的参与,注重与区域产业发展的关联性和互动性。从市中区改革试点来看,先期开发项目越是明确、投资规模越大,退出农地的利用效果往往越好。

第四,改革试点结果显示,退地过程并未引发农户彻底离村、进城。严格来讲,在市中区土地承包经营权退出改革试点中,只有“退出换现金”路径中的

“永久退出”和“退出换社保”路径是真正意义上的彻底退出。但是,即便在这两种退出路径中,农户也并未彻底离村。在其他土地承包经营权退出改革路径中,农户依然在农村生活与发展的现象则更加明显。对此,必须高度警惕,合理兼顾改革的彻底性和平稳性。

四、进一步推进土地承包经营权退出改革的思路与对策

一旦制度变迁具有了合理性,就有了坚实的生存基础,就会不停地从各个方面争取合法性权利,进而强有力地推广改革。从市中区改革试点来看,作为新一轮农村土地制度改革的重要组成部分,土地承包经营权退出改革取得了重要的制度突破,不仅通过逐步赋予农户自由退出的选择权利,实现了真正意义上的还权赋能,还通过逐步形成一种市场退出机制,提高了农地利用效率。这里试图跳出“改革试点”的案例样本,对土地承包经营权退出改革做进一步深入讨论,并提出进一步推进改革的思路:

一是尊重异质性退地需求,渐进式推进改革。改革需求在很大程度上决定了怎样的退出制度供给合适。在市中区改革试点过程中,先后涌现出了“退出换现金”“退出换股份”和“退出换社保”等退出制度供给。这表明,不同试点村、不同改革时间节点都表现出了不同的改革需求。考虑到中国地域空间之间的极大差异,从“改革试点”到“改革推广”的过程中,更应尊重地方的差异化特征,不能一刀切地推进土地承包经营权退出改革。更值得重视的是,虽然绝大多数有意愿退地的农户已经没有“重土惜地”观念,但是,一定程度的“恋土情节”依然存在。他们普遍对“永久退出”还较为谨慎,仍有顾虑。因此,必须尊重这些客观规律,渐进扩大改革试点范围和退出深度,警惕以行政手段快速推进土地承包经营权退出改革。

二是重视改革路径的可持续性,有序推进改革。每一场土地承包经营权退出改革都是改革收益与成本之间的博弈。在改革初期,因为大多村干部、农户未能充分理解土地承包经营权退出改革,以“现金”方式确实最能直接吸引农户,所面临的改革推动成本较小,从而能在较短时间内取得又快又直观的改革政绩。但是,市中区退出路径的演进规律也表明,财政兜底式改革路径面临较大的经济风险。特别是

进一步在全国范围内推进改革时,补偿金完全由财政资金支付的退出路径显然不可持续。因此,必须高度重视改革路径的可持续问题,积极探寻“退出换股份”等市场化路径以突破财政兜底困境。

三是构建“农户预退出+集体收储+挂牌招商”机制,实现退用结合的长效改革。土地承包经营权退出改革的关键不只在退出多少,更在于退后农地的利用问题。如果退后农地得不到有效、合理利用,或是在利用中“非农化”现象严重,那么,就失去了退地改革的应然之义。市中区改革试点经验表明,农业开发项目的先期进入是影响退地后续利用的关键因素。然而,在实践中,一开始就有农业开发项目进入的地区毕竟是少数。因此,在更大范围推进土地承包经营权退出改革时,必须运用市场手段构建农地退出及其利用的长效机制。建议构建“农户预退出+集体收储+挂牌招商”机制,先由村集体资产股份合作社预收储有退出意愿农户的土地承包经营权,并以村为单位将土地承包经营权放到产权交易中心挂牌,待招商引资成功后,村集体再正式与农户办理退出手续,并由村集体负责对农地进行整理(集中连片)以及基础设施配套建设等。如此,不仅可实现退地与新用地主体的市场对接,还有利于解决农地后续利用问题。

四是注重配套改革,统筹推进改革。必须清晰地认识到,虽然部分农户已经产生了退出土地承包

经营权的强烈需求,但是,这一退出需求更多表现为有偿退出农地、退出农业,而非彻底退出农村。因此,短期内,探索合适路径在农村内部解决退地农户的就业和社会保障等问题仍然十分必要。不过,长远而言,特别是从新型城镇化的发展要求来看,还是应当逐步统筹推进土地承包经营权退出改革、宅基地退出改革和集体产权制度改革,逐步让有能力、有意愿进城落户的农民,在自愿前提下,可以彻底退出,真正成为市民。

注释

- ①陈会广、钱忠好:《土地股份合作制中农民土地财产的剩余权与退出权研究》,《中国土地科学》2011年第7期。②李洁:《农村改革过程中的试点突破与话语重塑》,《社会学研究》2016年第3期。③刘伟:《政策试点:发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究》,《中国行政管理》2015年第5期。④张勇杰:《渐进式改革中的政策试点机理》,《改革》2017年第9期。⑤“永久退出”是指永久将农地承包经营权退给村集体经济组织,不再保留农地承包的权利;“长期退出”是指将二轮承包期内剩余期限的农地承包经营权退给村集体经济组织,并保留下一轮农地的再承包权利。⑥空壳村主要指村集体经济收入为0或几乎为0的乡村。⑦合同规定每张门票提取1元,提取总上限为30万。⑧正常门票60元/人,本地人凭身份证20元/人。⑨郭熙保:《市民化过程中土地退出问题与制度改革的新思路》,《经济理论与经济管理》2014年第10期;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。

责任编辑:澍文

Future Trends of Withdrawal Reform of Rural Land Contractual Management Right —Experience and Enlightenment from Shizhong District, Neijiang city, Sichuan Province

Dong Huan

Abstract: The withdrawal of the right to land contractual management is an important part of the new round of rural land system reform. Based on the "reform pilot" analysis framework, this paper embeds the withdrawal reform of land contractual management right into the practice of Shizhong District, Neijiang City, Sichuan Province for in-depth observation. The case study found that farmers' willingness to quit land is an effective source of legitimacy for the withdrawal of land contractual management right; the exit path of financial financing land contractual management right is faced with great economic risks; the early entry of agricultural development projects is the key factor affecting the follow-up use of land withdrawal; the reform pilot results show that the process of land withdrawal does not cause farmers to leave the village and enter the city completely. In view of this, in order to further deepen the reform of the withdrawal of land contractual management right, we should respect the heterogeneous reform needs and promote the reform gradually; pay attention to the sustainability of the reform path and promote the reform in an orderly manner; build a mechanism of "farmers' pre withdrawal + collective purchase and storage + investment promotion" to realize the long-term reform of the combination of retirement and utilization; pay attention to the supporting reform and promote the reform as a whole.

Key words: rural land institution; withdrawal of land contractual management right; reform pilot; reform deepening