

我国离农农民承包地退出补偿的构成与计量^{*}

张学敏

(重庆工商大学 经济管理实验教学中心,重庆 400067)

摘要:承包地退出补偿是对离农农民放弃合法土地权益所造成效用价值损失的合理补偿,是增强离农农民承包地退出内在动力的客观要求,有利于促进城镇化和农业现代化。目前,我国各地在统筹城乡改革试验中对离农农民承包退出补偿的探索,存在补偿依据不清、补偿构成不合理以及补偿资金不足等问题。承包地退出补偿是对离农农民放弃土地承包权所造成的所有效用损失进行的补偿,应包含对承包地的“生产资源价值”“保障价值”“财产预期价值”和“其他价值”的补偿。目前我国各地农民的离农程度、离农类型差异较大,应分情况、分类别建立差异性的承包地退出补偿制度。

关键词:离农农民;承包地退出补偿;土地生产效用;土地保障效用;土地财产效用;土地心理效用;补偿构成;补偿依据;农民退休制度

中图分类号:F321.1

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)05-0040-06

一、引言

离农农民是指以集体成员权拥有承包地而从业和收入不依赖农业的农民群体,主要包括离开农业生产从事非农劳动的务工经商人员及其家属、升学和参军离农等人员。离农农民承包地退出是我国新型城镇化过程中无法回避的现实问题(刘同山等,2013)。改革开放 30 多年来,中国农村人口向城镇大量转移,导致大量承包地粗放经营和撂荒蔓延,不利于城镇化与农业现代化的进一步推进。党的“十八大”提出,要加快改革户籍制度,有序推进农业转移人口市民化。《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》也指出:城镇化是解决农业、农

村、农民问题的重要途径,要健全农业转移人口落户和市民化推进机制。在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退出机制,才能增强离农农民自愿城镇化动力,为发展现代农业腾出宝贵的土地空间,促进城镇化和农业现代化协同发展。

近年,随着城镇化进程的加速,离农农民承包地退出开始成为学界、政府和农民关注的重点、难点问题。综观现有研究,有关承包地退出的研究主要集中在退出机制、退出补偿与退出意愿及影响因素等三个方面:吕天强(2004)、楚德江(2011)和王建友(2011)认为,现行农村土地家庭联产承包责任制中缺乏承包地退出机制,农民主动放弃承包地不

* 收稿日期:2014-04-28;修回日期:2014-06-09

基金项目:重庆市教委科学技术研究项目(KJ130722)“农民异质分化条件下离农农民承包地退出机制创新研究”
重庆工商大学青年博士基金(1351007)“离农农民承包地退出机制研究”

作者简介:张学敏(1973—),女,四川营山人;讲师,博士,在重庆工商大学经济管理实验教学中心任教,主要从事农业经济管理研究;E-mail:zxm@ctbu.edu.cn。

能得到相应补偿,缺乏退出的有效激励。钟涨宝等(2012)认为,建立健全农村土地承包经营权退出机制是现实需求、制度反思和政策考量的结果。滕亚为(2011)研究认为,重庆户籍制度改革中的土地退出补偿存在补偿标准不统一、偏低和退出程序与远期考虑不足等问题。罗必良(2013)认为,农民对土地的依赖性显著降低,土地保障功能替代机制逐步形成,土地退出不是一个简单的福利保障功能及其替代问题,农村土地制度变革应该从保障农民的土地福利功能转向强化农民的土地财产功能。一些学者,如吴康明(2011)、罗必良等(2012)、王兆林(2013)、张学敏(2013)、王同山(2013)、郑兴明(2014)还从退出损失、地权期望、退出能力和退出风险等多视角对农民承包地退出意愿进行了研究。但上述文献缺乏对承包地退出补偿依据、标准等的深入研究。本文将根据几个典型的统筹城乡改革试验区在农民承包地退出补偿方面的实践探索,分析其存在的问题,进而对离农农民承包地退出补偿的依据、构成和计量进行探讨,以拓展相关研究,并为有关农民承包地退出的理论研究和实践操作提供参考。

二、统筹城乡改革试验区对农民承包地退出补偿的探索

早在2006年,中央就提出“统筹城乡发展”,寻找解决“三农问题”的新思路。重庆、成都、浙江嘉兴等统筹城乡改革试验区,积极探索农民市民化与承包地退出新路径。2006年,成都的统筹城乡改革从“双放弃”(放弃宅基地和承包地)转向到“持地进城”;2008年4月,浙江嘉兴实行“两分两换”,即将农民宅基地和承包地分开,将搬迁和土地流转分开,用宅基地置换城镇的房产,用土地承包经营权置换城镇的社会保障;2010年8月,重庆启动户籍制度改革,发起农民以“土地换户口”的城镇化改革,计划3年内1000万农民脱下农村“三件旧衣服”(承包地、宅基地和林地)换上城镇“五件新衣服”(就业、住房、教育、养老、医疗),转户进城成为

市民。

我国各地的统筹城乡改革试验,通过户籍、土地和社会保障制度等联动改革,纷纷出台了农民承包地退出的补偿办法(见表1),对承包地退出的补偿标准进行了量化。从表1可以看出,各地承包地退出补偿标准大体上可分为3类:

成都、重庆的补偿标准=剩余年限×年平均流转收益×面积

安徽铜陵的补偿标准=剩余年限×(年平均流转收益+惠农补贴)×面积

陕西的补偿标准=固定年限(10年)×(土地流转费用+农业直补的平均值)×面积

根据上述补偿标准,各地在补偿依据的选择上趋同于以农业用途不变条件下承包地使用权流转的地租收益为基础,安徽铜陵还考虑了农业补贴收入,陕西虽考虑了农业补贴收入但把补偿年限缩短了8年^①。

三、试验区承包地退出补偿的进步性与存在的问题

各地关于承包地退出补偿的探索的历史进步性值得肯定:承包地自愿退出从“无偿”走向“有偿”,转户退地农民的土地财产权利益得到部分保护。各地的统筹城乡改革实践都突破了《农村土地承包法》关于“农业转移人口转户进城无偿退地”的政策局限,政府认知已从“集体土地无偿承包就该无偿退还给集体经济组织”走出,承认承包地退出对农业转移人口存在的利益损失,愿意进行补偿,且试图在“制度改革”“土地产权对价”与“退地主体社会保障”三者之间建立起承接联动关系。

但是,各地在确定承包地退出补偿标准时主要考虑了对退地造成的现有直接经济损失的补偿,补偿资金也主要用于购买农业转移人口的社会保险,没有考虑承包地的其他保障效应和心理效用,而且政府承担补偿过高也导致在具体实践中存在难以执行和推广应用的问题。具体来讲,目前关于承包地退出补偿的实践还存在以下问题。

^① 因为2028年为二轮承包到期年,以2010年为计算基期年,剩余年限尚有18年,按10年固定年限计算,尚差8年。早退要吃亏,晚退更有利,鼓励晚退。

表 1 部分地区农民承包地退出补偿相关规定

地区	承包地退出补偿标准
成都温江 (2006 年)	符合限制条件可参与“双放弃”(承包地和宅基地),农民应得土地补偿,按所在村组的宅基地、林盘地、承包地、自留地人均面积应补偿额计算。据计算,政府对“双放弃”的每个人补偿高达 12 万元,可享受与城镇居民同等的养老、医疗、教育等社会保障。
安徽铜陵 (2009 年)	对自愿退出承包地、林地的,补偿标准按本轮承包期内剩余年限和年平均流转收益(含各级惠农补贴)确定,其具体办法和补偿标准由县、区人民政府根据实际情况制定。家庭部分成员迁移到城镇居住的,其家庭的承包地、林地可继续保留,并保留其在以后整户退出时获得承包地、林地的相应补偿或收益的权利。待整户退出承包地、林地时按整户退出时的标准补偿。
重庆忠县 (2010 年)	对自愿退出承包地的,按本轮承包期内(2028 年止)剩余年限和年平均流转收益标准给予补偿:(1)农村居民自愿转户并退出其承包地使用权和承包权给予一次性补偿(附着物不予补偿);(2)家庭部分成员转为城镇居民的,保留其在以后整户退出承包地时获得的相应补偿的权利,不再享有承包地的权利,待家庭成员整户转为城镇居民时,退出承包地并按整户退出时的标准补偿;(3)承包地(含自留地)的补偿标准:承包地(含自留地)退出按每年 600 元/亩补助。
重庆丰都 (2010 年)	对自愿退出承包地的,按本轮承包期内(2028 年止)剩余年限和年平均流转收益标准给予补偿。不分土类和等级,统一按 500 元/亩·年的标准执行。
重庆南川 (2010 年)	土地利用总体规划确定的城镇建设用地扩展边界范围内的转户居民退出的承包地,由区政府明确的国有土地储备机构按照同时期征地政策给予补偿;扩展边界范围外的承包地退出补偿标准:城镇经济带 300~600 元/亩·年,北部生态农业园区 250~500 元/亩·年,南部特色旅游区 100~500 元/亩·年。
陕西韩城 (2010 年)	退出承包地补偿标准依据农户实际退出的土地面积,按照收回当年的农村土地流转费用加农业直补的平均值以 10 年计算,主要用于农村居民在城镇落户后医疗、养老保险等费用补贴。我市农村承包地分三个类型:水浇地、川塬旱地、山地。2010 年土地流转费用平均分别为水浇地每亩 350 元、川塬旱地每亩 300 元、山地每亩 200 元,农业直补平均值每亩 58 元。以 10 年计算,即我市 2010 年至 2011 年进城落户农民退出承包地补偿标准依次为:水浇地每亩 4 080 元、川塬旱地每亩 3 580 元、山地每亩 2 580 元。以后每年标准由市农业局核准当年土地流转费用平均值后公示执行。
陕西汉中 (2010 年)	退出的承包地,由集体流转,按当地流转费用+农业直补的平均值以 10 年计算给予一次性补贴,补贴标准由各县区人民政府根据省上补助标准并结合当地实际确定。

资料来源:根据相关政府的网站资料整理。

1. 补偿依据不清

显然,各地对承包地退出补偿,仅看到了现有直接显性的经济损失,没有看到离农农民承包地退出的福利等间接经济损失和非经济损失,即仅对承包地使用权流转收益损失以及农业补贴损失进行补偿。离农农民承包地退出补偿的目的,在于激励其将粗放经营、撂荒等低效占有的承包地释放出来,从而优化农地资源配置,为农业现代化规模经营创造条件,确保国家粮食安全。对离农农民承包地退出的补偿,从土地产权视角看,应是离农农民承包权退出的地租收益和福利收益(包括保障和农业直补等)损失补偿;从效用价值视角看,宏观上包

括土地规模经营、耕地质量保护、生态保护和国家粮食安全等正效用价值的成本分担,微观上包括离农农民承包地退出的生产、保障、财产和心理效用价值损失的回补。

2. 补偿构成不合理

各地对承包地退出补偿依据认识的局限导致补偿构成仅包含了“一定年限”“年均收益”(流转收益或流转收益+农业补贴)和“面积”三项指标。

“一定年限”,无论是选择“剩余年限”,还是少于剩余年限的“固定年限”都低估了年限数量^①。我国《农村土地承包法》规定,只要农民身份存在,承包到期后,拥有“继续承包权”,因此,农民承包地的

^① 假如建立了“农民退休”制度,则其承包地收益年限至少应是退休年龄与现有年龄的差值。

收益年限不仅是承包剩余年限,而是其死亡所在承包期的到期年限。因此,可能因年限指标的选择不合理导致承包地退出补偿仅对高龄农民有激励。如重庆的承包地退出制度对40岁以上的农民有激励作用,认为退出承包地“比较划算”;而对青年农民,尤其是农村户籍大学生没有任何吸引力。

“年均收益”,无论是选择“年平均流转收益”,还是“年平均流转收益+农业补贴年收益”都低估了承包地的实际收益。首先,我国土地使用权流转市场发育不足、流转量少、供大于求,而且普遍存在的“赠与流转”本身就没收益,导致年平均流转收益指标的计算本身偏低。其次,关于农业补贴年收益,一方面,随着农资价格的上涨,我国农业补贴年年上涨,趋势明显;另一方面,对离农农民而言,农业补贴本就不应该补给这部分承包人,而应补给实际经营者。最后,承包地养老、失业等土地保障收益以及心理安全等情感收益,在年均收益指标中都没有体现出来。

3. 补偿资金不足

在各地的实践探索中,承包地退出路径设计为:离农农民把承包地退给集体经济组织,集体经济组织再组织承包给新的规模经营主体,然后用出租收得的租金支付补偿费。按照这种退出补偿逻辑,集体经济组织需要先垫付补偿款给退地离农农民,或者等待出租后才能支付。但是集体经济组织,尤其是农区集体经济组织并没有经济来源,没有资金垫付能力和农业用途土地的集中整理经营能力。重庆市政府在《重庆市户籍制度改革农村土地退出与利用办法》第二十五条规定,由集体经济组织出资补偿退出的承包地,集体经济组织可以统一经营使用,通过流转等方式筹措土地补偿资金或在重庆农村土地交易所交易。但实际上承包地集中交易费高,流转也较困难,对集体经济组织和基层政府也缺乏有效激励,补偿资金不能得到保证,导致补偿资金短缺,难以落地执行。

四、离农农民承包地退出补偿的依据、构成和计量

明确补偿依据是完善离农农民承包地退出机制需要首先解决的问题。承包地是我国法律赋予农民的合法土地,退出承包地意味着合法土地权益的放弃,所造成的效用价值损失理应得到补偿。我

国离农农民承包地具有多重效用价值,包括生产效用、失业和养老等土地保障效用、租金收益和预期增值等财产效用以及“有地心不慌”等心理效用。因此,承包地退出补偿是对离农农民放弃土地承包权所造成的生产、保障、财产和心理等承包地效用价值损失进行的补偿。

1. 离农农民承包地退出补偿的构成

(1) 承包地生产资源价值。从我国承包地的土地产权看,农民的承包权具有集体经济组织土地所有权份额,是准所有权。马克思地租理论认为,土地都存在绝对地租,是土地所有权所有者凭借所有权的垄断所取得的地租,是土地所有权在经济上的实现;同时,承包地的自然条件差异形成了级差地租,是承包合约关系的经济价值体现,也是承包地本身具有的生产资源价值。

(2) 承包地保障价值。我国农民的承包地归集体经济组织所有,农民的社会保障责任由集体经济组织承担,集体经济组织以其所有的土地均等分配给集体经济组织成员的方式来体现对农民承担的保障,形成了承包地的保障价值。离农农民承包地的土地保障价值主要体现在两方面:一是失业保障价值。一旦离农农民非农失业,还可以回到农村耕种承包地,以保障家庭基本生存。二是养老保障价值。由于我国社会保障体系不完善,离农农民绝大多数从事不稳定的体力劳动,且没有城镇养老保障,若年老不能从事非农劳动,回到农村还可再耕种土地。

(3) 承包地预期财产价值。一是承包地出租的租金收益,随着农业现代化水平提高,土地集中规模经营边际产出提高,规模经营土地需求上升将带来农地租金上升;二是工业化、城镇化扩张,土地征用带来的巨额增值以及增值分配中农民所占比例提高的预期。

(4) 承包地心理价值等其他价值。包括劳动享受的快乐、心理眷恋、心理安全感等所带来的其他非经济价值。

2. 离农农民承包地退出补偿的计量

承包地退出补偿($\sum R_{ij}$)应包含承包地的生产资源价值(R_{1i})、保障价值(R_{2i})、财产预期价值(R_{3i})和其他价值(R_{4i})四部分,即:

$$\sum R_{ij} = R_{i1} + R_{i2} + R_{i3} + R_{i4}$$

(1) 承包地生产资源价值补偿的计量。承包地生产资源价值补偿一般按原用途产值计量,但承包地在原用途使用过程中,由于每块土地用途内容、经营能力和市场环境条件等差异而使原产值差异较大。因此,不宜选择每块土地的原用途产值计算承包地资源价值,而应选择一定区域平均原用途产值,即一定区域的承包地年均净收益来计算:

$$R_{i1} = n \times a \times s$$

其中, n 为年限,年限的取值为“农民退休年龄-实际年龄”^①; a 为单位承包地年均收益,可取农业经营平均收益; s 为退出承包地的面积。

(2) 承包地保障价值补偿的计量。承包地保障价值补偿的测算应以满足退地离农农民的生存和发展需要为出发点,考虑到退地后离农农民失去土地保障,应当将其纳入国家城镇居民社会保障体系。目前,我国城镇居民社会保障要求城镇居民按照职工工资收入缴纳社会保险,包括“五险一金”(即医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险和住房公积金)。承包地实质承担的社会保障主要是农民的“养老”和“失业”保障,在其他条件不改变的情况下,适龄劳动力离农农民转为城镇居民,其收入水平不会有大的改变,则可将退出承包地当年农村人均年纯收入水平作为基数来计算退地保障价值补偿:

$$R_{i2} = Y \times c / r$$

其中, Y 为农村人均年纯收入, c 为社会保障费率(养老8%、失业1%), r 为贴现率。

(3) 承包地预期财产价值补偿的计量。农村土地制度变革的内核,应该从保障农民的土地福利功能转向强化农民的土地财产功能。承包地预期财产价值影响因素众多,在农地严格用途管制和耕地总量平衡管制下,一般农区承包地转非农用地的概率极小,且少量地块用途转换的土地增值受众多因素影响,如区位条件、人文环境、自然环境、具体用途、开发程度等,因此这部分价值很难预计。同时,我国承包地归集体所有,预期财产价值归属集体经济组织的部分,其分配对象为集体经济组织成员。为保障退地离农农民的权益,在其“再包权”存续期间和“退休农民”退休期间,作为集体经济组织成

员,应享有这部分价值的分配权。因此,可以用一定区域(省/市)土地增值收益乘以适当的土地增值比例来计算承包地预期财产价值的额度。

$$R_{i3} = V \times (S^* / S) \times s$$

其中, V 为一定区域(省/市)土地征用带来的土地增值收益农民分享部分的金额, S^* / S 为一定区域(省/市)土地征用率(即承包地征用面积 S^* 除以承包地总面积 S), s 为离农农民退出承包地面积。

(4) 承包地心理等其他价值补偿的计量。承包地心理等其他价值更多是非经济价值,其补偿可以通过离农农民退地后的其他权益和新的非经济价值补偿,如公共服务的增加(廉租房或公租房获得权等)、生活的体面、劳动强度的减轻、生活的方便和质量的提高等。

五、离农农民承包地退出补偿的几点建议

加强离农农民承包地退出顶层设计,建立与生产力发展水平相适应的离农农民承包地退出补偿制度是生产关系适应生产力发展的客观需要(叶延,2012)。但是,离农农民承包地退出补偿是一个复杂的经济、社会和心理问题,而且目前我国各地农民的离农程度、离农类型差异较大,应分情况、分类别建立差异性的承包地退出补偿制度。本文就离农农民的不同类型提出几点建议:

第一,已成为国家公职人员的离农农民,应无条件退出承包地。已成为国家公职人员的离农农民,已由国家供养,就业收入稳定,养老、医疗等有保障,理论上不应再占有承包地,应该无条件退出,将承包地交回给集体经济组织。

第二,非农就业为非国家公职人员的离农农民,按补偿标准获得退出补偿。在我国现有体制下,通过就业市场“打工”或自主经营而离开农业生产的离农农民不在国家供养和保障范围内,就业、收入的稳定性没有保障,养老、失业、医疗等城镇社会保障主要依靠自己或用人单位购买^②。这部分离农农民若自愿退出承包地,可根据承包地退出补偿标准获得退出补偿。

第三,老年或丧失劳动能力等非劳动力的离农农民,按补偿标准获得退出补偿。因年老或其他原

^① 比如,如果农民在70岁自愿退出承包地可以获得更高的养老补助,则可将70岁作为农民退休年龄。

^② 调查显示,这部分离农农民城镇养老、医疗和失业等社会保障购买情况分别仅占样本人口的6.46%、4.27%和6.25%。

因丧失劳动能力而离开农业生产的离农农民,达到“农民退休”年龄的,可自愿申请退休,退出承包地,根据承包地退出补偿标准获得退地补偿;未达到“农民退休”年龄的,可允许申请退出承包地,纳入农村最低社会保障范畴,享受农村最低生活保障,到“农民退休”年龄后再申请退休,并可根据承包地退出补偿标准获得退地补偿。

参考文献:

楚德江.2011.我国农地承包权退出机制的困境与政策选择[J].农村经济(2):38-42.
刘同山,张云华,孔祥智.2013.市民化能力、权益认知与农户的土地退出意愿[J].中国土地科学(11):23-30.
罗必良.2013.农地保障和退出条件下的制度变革:福利功能让渡财产功能[J].改革(1):66-75.
罗必良,何应龙,等.2012.土地承包经营权:农户退出意愿及其影响因素分析——基于广东省的农户问卷[J].中国农村经济(6):4-19.
吕天强.2004.建立农村土地退出机制促使务工农民市民化

[J].南阳师范学院学报(社会科学版)(10):48-50.
滕亚为.2011.户籍改革中农村土地退出补偿机制研究——以重庆市为例[J].国家行政学院学报(4):101-105.
王建友.2011.完善农户农村土地承包经营权的退出机制[J].农业经济管理(3):47-50.
王兆林,杨庆媛,范焱.2013.农户土地退出风险认知及规避能力的影响因素分析[J].经济地理(7):133-139.
吴康明.2011.转户进城农民土地退出的影响因素和路径研究[D].重庆:西南大学:89-95.
叶廷.2012.失地农民的土地保障[J].重庆理工大学学报(社会科学),26(8):33-35.
张学敏.2013.离农分化、效用差序与承包地退出——基于豫、湘、渝886户农户调查的实证分析[J].农业技术经济(5):44-52.
郑兴明.2014.城镇化进程中农民工土地承包权退出意愿探析——基于福建省部分地区的调研[J].西北农林科技大学学报(社会科学版)(1):19-24.
钟涨宝,聂建亮.2012.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(1):84-87.

Composition and Measurement for the Compensation of the Contracted Land Quitted by the Farmers Who Left the Countryside

ZHANG Xue-min

(Experiment Teaching Center for Economics and Management, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: The compensation for the contracted land quitted by the farmers who left the countryside is the deserved compensation for utility-value loss from their quitted legal land rights, is the objective requirement for the intrinsic motion of the farmers who quit their contracted land and is conducive to boost urbanization and agricultural modernization. Currently, the exploration on the compensation of the contracted land has such problems as unclear compensation basis, unreasonable compensation composition, and insufficient compensation funds and so on in the process of pilot overall urban and rural development reform. Because the compensation for the contracted land quitted by the farmers who left the countryside is the compensation for the all utility-loss for the rights of the contracted land and should contain the compensation for “production resources value”, “security value”, “assets expectation value” and “other value” of the contracted land. Because there is big difference in different parts of China in the perspective of the degree for leaving the countryside and the types for leaving the countryside, presently, the different compensation policies for the contracted land quitted by the farmers who left the countryside should be set up based on different situations and different types.

Key words: farmers who left the rural areas; compensation for the quitted contracted land; land production utility; land security utility; land assets utility; land psychological utility; compensation composition; compensation basis; peasant retirement system

CLC number: F321.1

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2014)05-40-06

(编辑:南北)