

城镇化进程中农村土地退出及其优化利用

刘同山, 吴刚

(南京林业大学 经济管理学院, 江苏 南京 210037)

[摘要] 在农民乡城迁移和农业转型发展的大背景下, 如何通过农村土地退出及其“再配置”实现土地资源的优化利用受到了广泛关注。研究发现, 随着相关法律政策密集出台, 近年来我国农村土地退出改革的覆盖范围逐步扩大、实施思路逐渐清晰。崇州、义乌、青州等地农村承包地、宅基地“以退促用”的典型经验表明, 如果能够调动农民及其他市场主体的参与积极性, 无论是承包地、宅基地单独退出还是二者“一体退出”, 都可以显著提升土地利用效率, 促进农业农村高质量发展。不过, 除存在农民不能“失地”的认识误区外, 当前农村土地退出还面临如何实施、退出的土地如何优化利用以及地方的积极性不高等挑战。为了更好地实施农村土地退出改革, 需要加强宣传引导, 健全顶层制度设计, 统筹推动“进退联动、退用结合”, 并探索配套支撑机制。

[关键词] 城镇化; 农村土地退出; 优化利用; 制度安排; 典型经验

[中图分类号] F301.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2021)04-0027-12

新世纪以来, 随着我国工业化、城镇化的快速发展, 大量农业、农村人口向城镇非农领域转移。因土地不可移动, 农业、农村人口向城镇非农领域转移的一个直接后果就是人地分离, 即部分离农、进城农民的农村土地退出。所谓农村土地退出, 是指在我国农村土地“集体所有、农户使用”这一基本制度前提下, 离农、进城农民自愿有偿放弃承包地使用权、宅基地使用权等农村土地权益的行为。广义上看, 农村土地退出包括承包地、宅基地使用权的出租。不过, 当前我国农村土地出租具有明显的“短期化、非正式”特点, 可逆性较强。考虑到工业化、城镇化进程的不可逆性, 本文的农村土地退出是狭义概念, 指基本不可逆的农村承包地承包经营权、宅基地使用权的让渡, 不包括“三权分置”下土地使用权的出租。

土地是农业农村发展之基, 也是农民家庭最重要的资源资产。习近平总书记指出, “当前, 我国正处于正确处理工农关系、城乡关系的历史关口”^①, “新形势下深化农村改革, 主线仍然是处理好农民和土地的关系。”^② 为了提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率, 促进新型城镇化和现代农业发展, 近年来, 党中央、国务院加快推进农村土地制度改革, 涉及农村土地退出的法律政策密集出台。在城乡

[收稿日期] 2021-02-10

[基金项目] 国家社科基金一般项目“农地错配的效率损失及其对策研究”(19BJY127)。

[作者简介] 刘同山(1983-), 男, 山东菏泽人, 南京林业大学城乡高质量发展研究中心主任、经济管理学院教授, 博士生导师, 主要研究方向为农村土地制度、农业经营主体; 吴刚(1997-), 男, 安徽黄山人, 南京林业大学经济管理学院硕士研究生, 主要研究方向为农村土地制度。

① 习近平. 把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手. 人民网, <http://theory.people.com.cn/n1/2019/0601/c40531-31115484.html>.

② 习近平. 加大推进新形势下农村改革力度. 新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/28/c_1118763826.htm.

大变革的现实背景下,贯彻落实中央改革精神和国家法律规定,加快创新,为离农、进城农民自愿有偿退出农村土地提供制度安排,借以实现农村土地资源的集约化、高质量利用,不仅直接影响农业农村转型和乡村振兴战略^[1],还关系到我国城镇化的速度和质量乃至整个国民经济发展。

一、农村土地退出改革的现实背景

在传统农业社会,土地是最基本的农业生产资料,农民依靠土地生存和繁衍。正是因为土地对农民的极端重要性,1978年十一届三中全会以后,我国逐渐形成了以“农地均分”为主要特点的农村土地制度。农村改革之初,这一制度在恢复农村经济、增加农业产出方面发挥了重要作用。^[2-3]当时,我国有82.1%的人口生活在农村,是典型的农业社会,而且农户的同质性很强,大部分都在温饱线上挣扎——即便按照当时的贫困线,1978年农村贫困发生率也高达30.7%^[4]。由于农民收入绝大部分来自农业,土地是农民的生存保障,因此,强化农民土地权益、避免农民“失地”,成为此后一个时期农村土地制度改革的基本取向。

然而,进入新世纪后,我国实现了从“乡土中国”向“城市中国”的转变,历史的场景发生了根本性转换——2006年,政府不仅取消了存在两千多年的农业税,还开始向农民发放种粮补贴;至2019年底,常住人口城镇化率已经从1979年的19.0%上升至60.6%,农业增加值占GDP的比例则从1979年的30.7%下降为7.1%^①。经济社会的发展,对农村土地资源优化利用提出了新的更高要求,也成为农村土地退出改革的根本动力。具体而言,我国之所以实施农村土地退出改革,主要有以下三个现实背景。

一是农业、农村人口持续向城镇非农领域转移。20世纪末城乡壁垒被打破之后,因工农、城乡收入差距明显,大量农业、农村人口为了追求更高的收入向城镇非农领域转移。农业、农村人口的转移,支持了城镇化进程,让我国实现了从“乡土中国”向“城市中国”的历史性转变。一方面,城镇化率大幅提高。2000年至2019年,常住人口城镇化率从36.2%稳步提高至60.6%,城镇人口从4.6亿人增加至8.5亿人,而乡村人口则从8.1亿人减少至5.5亿人。另一方面,农业^②从业人员数量和比例明显减少。2000年至2018年,农业从业人员的数量从3.6亿人减少至2.0亿人,农业从业人员的比例则从50.0%降低至26.1%^③。我国的城镇化进程仍在继续,未来几十年,将会有数以亿计的农村人口离开农业农村,迁入城市。

农村人口的城镇迁移,要求家庭财富相应流动。农村土地是农民家庭最重要的资源资产,而且宅基地还与农民房屋紧密相关。2019年底,全国外出农民工17425万人,其中,举家迁移者超过五分之一^④。很多农村转移人口不仅在城镇有稳定的工作,还购置了城镇房产,已经成为新市民。国家统计局《2018年农民工监测调查报告》显示,2018年,多达17.4%的进城农民工家庭在城镇购买了商品房。为筹措购房资金或更好地在城镇发展事业,很多农村转移人口有处置农村土地使用权及房屋的需求。我国《宪法》规定,公民合法的私有财产不受侵犯。法理上讲,农村房屋是农民最重要的私有财产,很多农民家庭积累多年才能够建造一处房屋,农民有权将其转让;但是由于“小产权房”管控等原因,当前农村宅基地转让受到严格限制。在“以地控房”的管理思路下,农民的房屋实际上难以转让。

① 数据来源:国家统计局《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局官网, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html。

② 此处的农业是大农业的概念,包括农、林、牧、渔,即第一产业。

③ 数据来源:国家统计局官网, <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

④ 国家统计局农村社会经济调查司印制的《中国农村经济主要数据(1978—2015)》显示,2014年、2015年外出农民工分别为16821、16884万人,其中举家外出农民工数量分别为3578(占比21.27%)、3847(占比22.11%)万人。

为了支持农业、农村人口向城镇转移,落实农民的房屋财产权利,需要给离农、进城农民自愿有偿退出农村土地使用权提供制度通道。如果农民离农、进城而不退出农村土地,将会产生新时期的“不在地主”^[5],进而导致农村财富以地租的形式流向城镇,在“城市像欧洲、农村像非洲”的隐喻下^[6],从相对落后的农村向城镇转移财富,显然不符合社会公平正义和国家乡村振兴战略的要求;同时,还会造成农村很多宅基地和房屋长期闲置^[7],或者只能作为离农、进城农民偶尔回乡使用的“第二住宅”。考虑到我国人多地少、大部分农民生活刚步入小康的基本国情,将大量农村建设用地和房屋资产闲置或低效率利用,无疑是对资源资产的极大浪费。

二是农户分化以及不同类型农户的差别化土地需求。与改革之初大部分农户都“一穷二白”、在温饱线附近挣扎不同,受工业化、城镇化推动,近年来,我国小农户群体分层分化严重。农户分化已成为当前我国农村经济社会转型中的一个突出现象。家庭主要收入来源不同,是传统农户分化的根本体现。据农业农村部全国农村固定观察点 2.2 万户农户的监测数据显示,2016 年,仅有 12.8% 的农户农业收入多于非农收入;家庭非农收入占比超过八成的农户比例高达 64.0%,比 2003 年提高 30.8 个百分点;农业收入占比不足 5% 的农户比例已经高达 41.1%,比 2003 年高 24.1%。^[8]

分化形成的不同类型农户,无疑会有差别化的农村土地需求。对离农、进城农民而言,他们不关心土地产出和农业收入,主要在意让渡土地使用权获得的收益,因此,他们需要的主要是农村土地的资产资本功能;对“以农为业、力农致富”的新型职业农民而言,他们不仅要在土地上从事农业生产,可能还需要在遭受自然风险和市场风险时将土地抵押获得融资以渡过难关,因此,他们同时需要农村土地的生产要素和资产资本功能;对传统的生存农户和一部分兼业农户而言,他们既需要土地作为农业生产要素,也需要土地发挥社会保障作用。

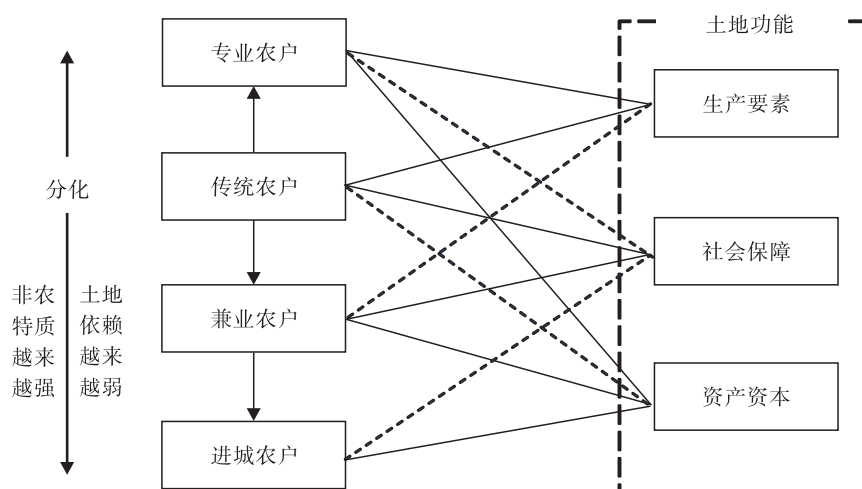


图 1 农户分化与不同类型农户的差别化土地功能需求

注:实线表示该类农户对土地的某一类功能非常看重;虚线表示该类农户对土地某一功能的需求较弱

不过,应当指出,农业是弱质产业,再加上习近平总书记指出的“现在化肥、种子等农资价格上涨幅度快于粮价上涨幅度,种粮比较效益越来越低,种一亩粮的收入还比不上打几天工,”^[9]而农民的各项生活成本却在持续增加,单靠“人均承包一亩地、户均不过十亩田”,已难以为农民提供生存保障,更不要说让农民建房、结婚、生子、过上体面的生活。实际上,在列入国家发展和改革委员会价格司《全国农产品成本收益资料汇编》的 15 种主要农产品中,2018 年小麦、玉米、大豆、油菜籽、棉花、散养生猪的净利润都是负值。其中,玉米是连续 4 年净利润为负,大豆、油菜籽、棉花则是连续 5 年净利润为负。即便不考虑自营地折租、家庭用工折价,稻谷、小麦、玉米三种粮食平均每亩收益也只有 481.7

元。如果单靠几亩承包地,农民无疑会陷入贫困。务农收益太低、经济上不划算,是农民背井离乡、外出打工的根本原因。

农村土地流转是农户有差别化土地需求的直接表现。农业农村部的数据显示,至2018年底,全国农地流转面积达到5.1亿亩,流转比例达37.0%。全国第三次农业普查数据表明,在农地流转的支持下,2016年我国规模农业经营户已达398万户。2018年1—3月,我们对黄淮海农区20县(市、区)1026户农户抽样调查发现:承包地方面,有10.7%的农户将土地全部流转出去,但也有10.9%的农户流入土地、扩大经营规模,成为“以农为业”的专业农户;宅基地方面,有12.2%的农户曾经交易过宅基地使用权。

三是农村承包地、宅基地的“供求错配、空间错位”。理论上,为了提高土地利用效率,需要根据人口迁移和农业转型发展对农村土地资源进行“再配置”。然而,受制于多方面的因素,当前我国农村土地优化配置的速度明显滞后于人口迁移和农业农村转型发展,因而造成了土地资源的“供求错配、空间错位”。

承包地方面,随着农村人口向城镇转移,越来越多的离农、进城农民想转让农村土地使用权;同时,也有一些农户想流入耕地、扩大经营规模,发展成为新型职业农民。我们对黄淮海农区1026户农户调查发现,在当前条件下,有43.10%的农户想进一步减少土地规模,其中一些甚至愿意将承包地使用权转让给本集体成员或者出售给国家,60.3%的农户愿意把土地交给村里统一经营;有32.36%的农户想耕种更多土地,其中近半农户甚至愿意花钱受让一些本集体成员的承包地(使用权),却因土地不连片、租金太贵、没人转让等原因而未能实现。在现有流转价格下,有需求、有供给却因各种原因无法达成交易,农村承包地存在明显的“供求错配”。

毫无疑问,与不愿意种地的农户相比,愿意扩大经营规模的农户的耕地利用效率一般会更高。正如North和Thomas所指出的,“有效率的农民不能随意获得更多土地,无效率的农民不能随意处置他的某些土地,这种情况通常都降低了农业的总效率。”^[10]就我国当前的情况而言,我们对黄淮海农区的情况计量分析发现,由于离农、进城农民不能减少土地规模,想扩大经营规模者未能获得更多土地,大约造成了12.2%的小麦亩均产量损失。^[11]如果考虑到想种地者更愿意调整作物结构,种植果蔬等附加值高的农产品,农村承包地“供求错配”造成的农业效率损失将更大。另外,虽然“三权分置”下的农村土地经营权出租一定程度上缓解了土地“供求错配”问题,但是出租土地经营权的农户往往不能有效地处理农业生产中的一些微小变化和利用农业技术知识改良土壤等,这也会造成农业效率损失^①。因此,欧美的农村土地利用政策“总的倾向仍然是有利于所有者兼经营者的农业单位”。^[12]美国国家农业统计服务中心(NASS)的数据显示,美国农业经营者中,完全所有者兼经营者^②的比例,在1935年是47.1%,到1997年这一比例已经增至60.0%;部分所有者兼经营者的比例,在1935年是10.0%,到1997年已经增至30.0%^③。可见,美国的农业也是以“自耕农”为主,而不是一些人认为的美国农场主靠租地经营。

宅基地方面,随着农村人口的大量迁移,农村建设用地理应相应减少。但是,2009年至2016年间,在农村人口减少1亿人的情况下,全国村庄用地面积不仅没有减少,反而增加了1091.3万亩^④。

① 考虑到当前我国农村土地经营权出租的“短期化、非正式”特点,其造成的农业效率损失将会更大。

② 完全所有者兼经营者,也就是只经营自己所有的土地的农业经营者,类似于中国的自耕农概念。

③ 资料来源:美国国家农业统计服务中心官方网站, https://www.nass.usda.gov/Publications/Ag_Statistics/2018/Chapter09.pdf。1997年以后,美国不再报告相关数据。

④ 数据来源:第二次全国土地调查和年度全国土地变更调查,自然资源部官方网站, http://tdcc.mnr.gov.cn/to_Login。

农村人口减少但村庄建设用地面积增加的直接后果是农村空心化和宅基地闲置。^[13]据我们对黄淮海农区 1026 户农户的调查,多达 15.9% 的农户家里有闲置宅基地,还有不少农户家里的房屋和宅基地一起闲置,真可谓“农民离农进城去,村里空余房和地”。再如,江西省委农办的调查发现,按常住农户数计算,1008 个样本村庄,有 371 个“空心化”率在 40% 以上^①。与宅基地大量闲置相对应的,是大量农村人口进城后引发的城镇建设用地的高度紧张。建设用地(指标)不能“地随人走”,造成了土地资源城乡“空间错位”。

二、农村土地退出改革的制度安排

为了支持农村人口向城镇迁移,同时消除土地资源的“供求错配、空间错位”,实现土地资源的高质量利用和农业农村转型发展,自 2015 年新一轮农村改革启动以来,中共中央、国务院制定的多个相关政策文件以及全国人大常委会最新修正的《土地管理法》《农村土地承包法》均涉及农村土地退出问题(见表 1),农村土地退出成为当前农村改革的前沿热点。

最早涉及农村土地退出的中央文件,是 2015 年 1 月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(即“三块地”改革),该意见提出,在试点地区探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。同年 8 月,国务院办公厅印发的《关于加快转变农业发展方式的意见》提出,在农村改革试验区开展农户承包地有偿退出试点,引导离农、进城农民自愿退出土地承包经营权。农村宅基地、承包地退出工作先后启动。此后,多个中央文件对农村承包地、宅基地退出改革进行了部署。2015 年 10 月,中共中央十八届五中全会审议通过的《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》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。”这一内容先后被写入中共中央、国务院印发的《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》《关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》和《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》等文件,表明农村土地退出改革受到中央的高度关注。

对相关政策和法律梳理发现,一方面,我国农村承包地、宅基地退出改革的覆盖范围逐步扩大。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》和 2016 年 10 月国务院印发的《全国农业现代化规划(2016—2020 年)》都提出,“在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点”,而不再局限于最初《关于加快转变农业发展方式的意见》所提出的农村改革试验区。2017 年 11 月,中央全面深化改革领导小组要求“拓展宅基地制度改革试点范围”,农村宅基地退出从最初“三块地”改革的 15 个试点县(市、区)扩展到全国 33 个试点。可以预期,下一步将会有越来越多的地区开展农村承包地、宅基地改革。另一方面,我国农村承包地、宅基地退出改革的实施思路逐渐清晰。2016 年 8 月,国务院印发的《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》提出,“要通过健全农村产权流转交易市场,逐步建立进城落户农民在农村的相关权益退出机制。”目前而言,根据 2018 年 12 月修正的《农村土地承包法》,进城落户农民可以通过在本集体内转让或交回发包方的方式退出承包地。2019 年 8 月修正的《土地管理法》则明确鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

最近的政策文件还表明,通过宅基地复垦增加耕地、将农村建设用地转移至城镇,即通过“两(类)地联动、城乡打通”来实现农村土地退出及城乡土地资源的高质量利用,将会在较大范围内试行。

^① 江西省委农办,《江西省“空心村”调研报告》,中央农村工作领导小组办公室、农业农村部主编的《乡村振兴文稿》2019 年第 2 期。

2020年3月中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确提出,要“深入推进建设用地整理,完善城乡建设用地增减挂钩政策”。并且,同期国务院印发的《关于授权和委托用地审批权的决定》将永久基本农田转为建设用地的审批事项委托给试点省份。总的来看,农村宅基地、承包地联动与城乡建设用地打通,已成为农村土地退出的重要思路,也是今后一个时期我国城乡二元土地制度改革的基本取向。

表1 农村土地退出相关的法律政策规定

时间	发文机构	文件名	农村土地退出有关规定
2015年1月	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》	在试点地区探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地
2015年8月	国务院办公厅	《关于加快转变农业发展方式的意见》	在农村改革试验区稳妥开展农户承包地有偿退出试点,引导有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活的农户自愿退出土地承包经营权
2015年10月	中共中央	《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》	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
2015年11月	中共中央办公厅、国务院办公厅	《深化农村改革综合性实施方案》	在有条件的地方开展农民土地承包经营权有偿退出试点
2015年12月	中共中央、国务院	《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	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
2016年8月	国务院	《关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的通知》	要通过健全农村产权流转交易市场,逐步建立进城落户农民在农村的相关权益退出机制
2016年10月	国务院	《全国农业现代化规划(2016—2020年)》	在有条件的地方稳妥推进进城落户农民土地承包权有偿退出试点
2016年12月	中共中央、国务院	《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》	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、宅基地的补偿
2018年1月	中共中央、国务院	《关于实施乡村振兴战略的意见》	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,引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益
2018年9月	中共中央、国务院	《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》	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,引导进城落户农民依法自愿有偿转让上述权益;建立健全依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出的宅基地管理制度
2018年12月	全国人大常委会	《农村土地承包法》	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
2019年3月	中共中央办公厅、国务院办公厅	《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》	引导小农户自愿通过村组内互换并地、土地承包权退出等方式,促进土地小块并大块,引导逐步形成一户一块田
2019年3月	中共中央、国务院	《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》	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;探索对增量宅基地实行集约有奖、对存量宅基地实行退出有偿
2019年8月	全国人大常委会	《土地管理法》	国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅
2020年3月	中共中央、国务院	《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》	深化农村宅基地制度改革试点,深入推进建设用地整理,完善城乡建设用地增减挂钩政策

资料来源:作者根据相关政策文件和法律整理

三、农村土地“以退促用”的典型经验

2018年国务院机构调整前,农村承包地、宅基地分属不同的政府部门管理,改革思路和进度有明显差异。根据相关改革的实际情况,本文选择农村承包地退出、宅基地分别退出和两类地“一体退出”的三个改革试点,着重分析城镇化进程中农村土地“以退促用”的典型经验及其制度创新。

(一)承包地“以退促用”的崇州探索

崇州是四川成都市的农业大县(县级市),被誉为“西蜀粮仓”,距离成都市区仅一小时车程。由于农业比较收益低,进入21世纪后,大量崇州农民到成都务工,愿意务农的年轻农民越来越少,农村土地“谁来经营”“如何经营”问题日益突出,因此,崇州近年来大力支持农业企业租赁农户土地从事规模经营。但是,由于农业经营收益低、风险高,崇州市一些租地的农业企业被迫中途弃租甚至违约“跑路”。为了找到能把地种好并能稳定付租的经营者,2010年起,崇州开始推行“农业共营制”,将离农、进城农民自愿退出的农村承包地集中连片和高标准整治后,交给职业农民(崇州称为“农业职业经理人”)耕种,其做法主要包括以下三个方面。

一是政府引导村一级组建土地股份合作社,不愿种地的农户可以将承包地入股,获得“保底+分红”收益。大部分合作社的保底收益是每亩地600~700元/年。由于政府对农田进行了连片整治并做了其他配套建设,因此,农户承包地入股具有很强的不可逆性,是一种承包地退出行为。为了实现合作社土地集中连片,对于仍想种地的农户,村集体按照“面积不减少、质量不变差”的原则,将其承包地进行调串。二是政府帮助合作社招募职业农民负责具体生产管理。每个职业农民(家庭)管理300~500亩,按约定支付土地成本(入股农户的保底收益)和其他成本后,盈余的50%(不同片区、不同合作社存在差异)为职业农民的生产管理收入,30%用于土地入股农户的二次分红,20%为合作社公积金、公益金等。按照上述分配比例,我们2017年实地调研发现,某职业农民夫妻二人经营350亩地,每年收入约为7.7万元,与外出务工的收入相近。三是政府及社会机构做好配套服务,改善农业生产条件,提高职业农民生产管理技能和抗风险能力。除农田整治外,崇州市组建三家综合性农业服务公司,建设10余个农业服务超市,为职业农民提供农资、农机等方面的服务;建立农业培训导师制度,对职业农民开展一对一教学指导和跟踪服务;整合财政支农资金,将粮食规模种植补贴、城镇职工养老保险补贴、信用贷款贴息和经营权抵押补贴等向职业农民倾斜。

此外,为了让入股农户和职业农民获得更多增值收益,自2015年以来,崇州市还大力推动“社企联合”,积极延伸农业产业链条,提高农产品销售价格。

(二)宅基地“以退促用”的义乌做法

虽然同属城镇化引发的农村土地资源“再配置”,但是与农村承包地制度改革相比,宅基地制度改革明显滞后。2015年1月,中办、国办印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》后,全国人大常委会决定授权国务院在试点地区暂停执行相关法律条款,农村宅基地制度改革正式启动。浙江义乌市被列入首批15个宅基地制度改革试点。

义乌市经济虽然比较发达,但是与全国大部分农村地区一样,宅基地利用效率低下,很多宅基地和农村房屋长期闲置。成为宅基地制度改革试点后,义乌市将城乡高质量发展需要与农村居民诉求相结合,以农村建设用地高效率利用为出发点,以宅基地有偿退出为突破点,制定了“以退促用、收益共享”的改革办法。

首先,对不同村庄和不同农户分类施策。城镇规划范围内的村庄,实施新社区建设;城镇规划范围外的村庄,实施农村改造,落实“一户一宅”。政府引导村集体设定宅基地标准面积,对本集体成员

超标占用以及非本集体成员使用的宅基地,实行累进收费,但收费不超过基准价的60%。此外,政府鼓励发展底子薄、潜力小的村庄整村退出宅基地,迁入新社区。

其次,为农户退出宅基地提供多种渠道。一是转让给个人。城镇规划范围外,如村庄改造完毕的,农户可以将宅基地转让给本市其他集体成员,但受让人需要额外向村集体缴纳不少于宅基地基准价20%的费用;如村庄改造未完成的,农户可将宅基地在本集体内部转让,但受让后面积不得超过按户控制面积。二是有偿退给集体。村集体可以政府制定的基准价为下限^①,回购本集体成员自愿退出的宅基地,再有偿调剂给符合要求的成员。2017年11月,义乌市坑口村以公开拍卖的方式,对农户退出的宅基地有偿调剂,共成交面积573.56平方米,成交均价为1.37万元/平方米。三是交给政府“换房”。城镇规划范围内合法占有宅基地的农户,可以按1:5的比例,用宅基地置换新社区有产权的房产。

最后,借助“集地券”打通城乡建设用地。为了实现土地高效利用和增值收益共享,义乌市基于城乡建设用地“增减挂钩”政策,设计了能够将零星的农村建设用地集中复垦“集地券”制度。村集体可以将回购的宅基地或村里的建设用地集中复垦,获得可以在市场上公开交易的“集地券”。若市场上无人收购,政府则以指导价(2017年为40万元/亩)回购“集地券”,并要求用地主体受让国有建设用地时配套一定的“集地券”,进而将复垦得来的建设用地指标在全市范围内统筹使用。至2017年底,政府已回购“集地券”994.2亩,增加村集体和相关农户收入达4.0亿元。

(三)承包地、宅基地“退用联动”的青州个案

从土地类型上看,承包地用于农业生产,宅基地用于农民生活,两者差别很大。不过,承包地、宅基地及其上的房屋都是农民的资源资产。从支持农民城镇迁移和农业农村转型发展的角度看,应当允许离农、进城农民“一体退出”农村承包地和宅基地。山东青州市南小王村的做法表明,农村承包地、宅基地“一体退出”不仅可行,而且能够实现土地资源的高质量利用。

南小王村地处山东青州市东北部,距离寿光20多公里,全村共105户、309人,人均耕地1.7亩。2013年以前,南小王村与其他村庄相似,土地资源粗放利用,长期闲置的宅基地和房屋超过三分之一,承包地主要是农户分散经营和零星流转。2013年起,南小王村结合当地政府的城乡建设用地“增减挂钩”政策和中信信托的“土地信托”项目,启动了承包地、宅基地一体“退用联动”尝试。

一方面,借助“增减挂钩”推动宅基地退出、复垦与村庄重建。按照青州市城乡建设用地“增减挂钩”政策,农村宅基地复垦节约出来的建设用地指标,每亩有20万元的政府补贴。村民集体讨论后确定了宅基地及房屋退出方案和补偿办法:村民自愿决定是否退出宅基地及房屋;宅基地面积不小于200平方米的,退出一处可以获得4万元补偿;宅基地上被拆除的房屋按评估价格给予补偿。最终,103户村民退出了75亩宅基地,14亩用于村庄重建后,净增的61亩复垦为耕地后由村集体统一经营,建设用地指标则挪至城市,获得1220万元政府补贴。

南小王村利用政府补贴和村民的购楼资金,先后投资3200万元,建成了6栋180套楼房和28套平房(作为老年公寓)。65岁以上的老年村民,不愿上楼居住的,可以免费入住村里的老年公寓。退出宅基地的103户村民中,101户都购买了村里的楼房,有的还购买了不少一套,有2户因已在城里定居多年,故放弃购买,彻底退出了村里的建设用地。

另一方面,以土地入股、信托项目助推现代农业发展。南小王村成立了土地股份合作社,并与中信信托公司签订了土地信托协议,将村民入股的508亩承包地和复垦净增的61亩耕地交给中信信托

^① 因前期交易少,宅基地缺乏公允的市场价格。为了给宅基地交易提供价格指导,义乌市建立了全国首个宅基地基准地价体系,按照区位不同价格分九档,最高25870元/平方米,最低2870元/平方米。

与合作社联合成立的“天禄农业公司”经营管理。村民土地入股除获得 926 斤小麦/年的保底租金外,还参与年底分红。2016 年,每亩地租金和分红收益接近 3000 元。天禄农业公司对南小王村及周边耕地连片整治后,统一建设了几百个蔬菜大棚,并引入农资供应商、农机与技术服务商、农产品加工销售商等,为蔬菜大棚经营户提供服务。

村民退出承包地后,可以承租蔬菜大棚从事现代农业。例如:我们询问的牟某及其妻子,把自家 4 亩多分散的承包地入股到合作社后,承租了 3 个蔬菜大棚,扣除租金后年收入约为 8~9 万元。加上土地入股和分红收益,夫妻二人年收入可达 10 万元。

(四)不同农村土地“以退促用”方式的共性分析

比较发现,虽然因土地类型不同,上述三种农村土地退出模式在后续利用、实施要求等方面存在明显差异,但是同为以退出促进利用的方式,除实现了农村土地资源的“再配置”及高效利用之外(如表 2 所示),它们之间还存在以下几点共性。

一是农村土地退出的补偿资金最终主要由承接者负担。要离农、进城农民放弃农村土地资源,需要给予他们一定的补偿。承包地可以发展农业,宅基地可以盖房居住或发展合适的产业,两者都具有市场价值。那么这些土地资源的承接者向退出农村土地者支付退出补偿,天经地义。只不过对承包地来讲,退出补偿的最终来源是经营者支付的地租与股份分红,而对宅基地来讲,退出补偿的最终来源是建设用地(指标)使用者支付的有偿调剂费或购买“集地券”的支出。

二是农村土地“以退促用”非常依赖基层的组织动员能力。众所周知,将农村土地资源优化利用能够增加效益。然而,由于存在集体行动困境,一家一户难以打破农村土地资源分散、低效率使用的现状。农村承包地、宅基地属于集体所有,要打破集体行动困境、实现高水平均衡,需要发挥基层尤其是村集体的组织动员能力。此外,政府或市场主体要参与农业农村转型发展,同样需要发挥基层组织尤其是村集体的组织动员和管理作用。前面的案例分析表明,无论是崇州、义乌还是青州,村集体在成员承包地入股、调串和集中连片,以及宅基地管理、交易及复垦等方面都发挥了重要的作用。

三是农村土地“以退促用”离不开政府和市场主体参与。要将农村土地资源利用从低水平均衡向高水平均衡转变,需要“大推进(Big Push)”,然而,绝大部分村庄缺乏“大推进”的能力,因此,政府与市场主体需要在“以退促用”中发挥重要作用。对于承包地,除了集中连片外,发展现代农业一般还需要进行土地整治,这应当由政府或市场主体投入资金。崇州市和青州市南小王村分别借助政府或市场主体资金完成了土地整治。对于宅基地,由于城乡土地二元市场和限制交易是造成当前宅基地利用效率不高的主要原因,所以更需要政府加快改革和体制机制创新,加快打通城乡建设用地市场、激活宅基地和农村房屋交易。义乌市和青州市都在这两方面做了有益探索。当然,在政府激活宅基地市场的同时,需要像义乌那样,加强宅基地利用管理,规范宅基地使用权交易。

上述共性对于其他地方推进农村土地退出改革,无疑具有重要的启迪作用。

表 2 几种农村土地“以退促用”模式比较

地区	土地退出		后续利用		实施要求	
	涉及土地类型	退出补偿最终来源	增值收益	总体效果	政府参与程度	关键条件
崇州	承包地	承接者+政府	一般	农民职业化、农业现代化	很高	政府持续投入+组织动员能力
义乌	宅基地	承接者	较高	农村建设用地高效利用、村庄改造	适中	政府机制创新+组织动员能力
青州	承包地+宅基地	承接者	很高	就地城镇化、农民职业化、农业现代化	一般	启动资金+产业+组织动员能力

四、农村土地“以退促用”面临的困难与挑战

各地的改革实践经验表明,农村承包地、宅基地退出,不仅能够促进农村人口城镇迁移和农业农村转型发展,还能够优化人地资源配置、提升土地利用效率,为乡村振兴提供重要支撑。不过,从理论和实践来看,农村土地退出及其后续的高质量利用也面临一些挑战。

首先,对农村土地退出存在认识误区。虽然中央政策和最新修正的《土地管理法》《农村土地承包法》都允许农村土地退出,但仍有一些人认为,“土地是农民的命根子”,是农民生存的保障,因而抵触农村土地退出改革。在城乡壁垒早已打破、户籍改革基本完成的大背景下,“农民”正在从身份概念转变成职业概念,不是户籍在农村或拥有承包地的人就是农民,将常年在城市工作和生活的农村转移人口称为“农民”,显然已不合适。由于农业比较收益太低,土地已经难以作为农村人口的生存保障(这也是很多农民离农、进城的根本原因),想为离农、进城农民提供生产保障,可以采用提高社会保障等更为有效的方式。如果离农、进城农民想退出农村土地而不得,则会低效率利用甚至撂荒或闲置,从而造成土地资源的极大浪费。

其次,如何更好地开展农村土地退出。在离农、进城农民越来越多的大趋势下,农村土地退出市场“供大于求”的状况将长期存在。那么如何开展农村土地退出、谁来承接退出的土地,就成为关键问题。正是由于承接者缺乏,崇州才需要借助财政补贴和多种优惠措施来吸引和培育职业农民,义乌、青州则是将一部分农村建设用地挪至城镇。不过,应当看到,崇州的承包地退出,要求政府持续的人力、财力投入,而义乌、青州的宅基地退出,则是当地政府有强烈的城镇建设用地需求。考虑到政府的财政压力和城镇建设用地需求,上述模式难以大范围推广和长期持续。提升农村土地利用效率,事关国家粮食安全,具有很强的正外部性。如何完善农村土地退出的顶层制度设计,减少地方政府的改革压力,值得深入思考。

再次,如何高质量利用退出的农村土地。农村土地退出本身不是目的,以土地退出促进农业农村转型发展才是目的,因此,需要高质量利用退出的土地。崇州、青州主要是以入股的方式实现农村土地退出,在集中连片和高标准整治后,交给职业农民经营管理。然后,地方政府在推进改革时,侧重考虑退出土地者(长期收租的“不在地主”)的收益,要求承接者支付较高的保底收益,却相对忽略了承接者的经营收益。据了解,崇州市有不少“农业职业经理人”因地租太高导致经营收益太低而放弃经营。农业是高风险行业,如何在地租“刚性”上涨的趋势下,保障承接者高质量利用农村土地并获得收益,事关农村土地退出改革的成败。

最后,如何提高基层实施相关改革的积极性。虽然让离农、进城农民退出农村土地的改革利国利民,但是由于存在以下几方面的原因,导致基层对推进这项改革的积极性不高。一是农村土地退出涉及到农户生产生活的多个方面,容易引发潜在矛盾;二是农业占GDP的比例份额很小,农村土地退出改革产生的经济收益非常有限,很多时候还要花费财政资金;三是当前农村集体经济组织虚化、弱化严重,很多村集体的组织动员能力弱,难以按要求落实改革。总之,对一些地方来讲,农村土地退出改革的潜在风险多、预期收益小、工作难度大,成本—收益比不合适,实施相关改革的积极性不足,如何提高各地实施农村土地退出改革的积极性,是亟待破解的一个重要挑战。

五、农村土地“以退促用”的政策建议

随着越来越多的农村人口向城镇迁移,为了高质量利用农村承包地、宅基地,在更大范围内实行农村土地退出改革是大势所趋。针对前述挑战,借鉴国内外农村土地“以退促用”的实践经验,本文提出以下几点政策建议。

一是转变农村土地与农民关系的传统认识。据农业农村部全国农村固定观察点的数据显示,多达五分之二农户,其农业收入占比不到家庭总收入的5%^①。这些离农、进城农民不仅生活不依赖土地,甚至不关心土地产出、不在意农业收入,因此,更容易惰耕,甚至弃耕撂荒^②。我国耕地资源高度紧张,为了保障国家粮食安全、应对国际农产品竞争压力,需要优化农村土地资源配置。农村土地制度安排,应当注重现代农业高质量发展,以提高土地产出率、资源利用率和农业劳动生产率为核心目标。因此,政府要加大对改革试点经验总结和相关政策宣传的力度,让全社会认识到离农、进城农民退出农村土地对农业农村发展的重要性,为农村土地退出改革营造良好的舆论环境。

二是建立健全农村土地退出的顶层制度设计。首先,承包地方面,当前我国涉及耕地的法律以管理法为主,缺少土地高质量利用促进法,建议借鉴法国、日本等国家在农业转型期的经验做法,制定离农、进城农民农村土地退出的具体法律法规,推动土地整治和土地资源优化利用。其次,宅基地方面,由于农村人口迁移是全国范围的迁移,因此,可以按照“地随人走”的思路,将宅基地退出与城乡建设用地的“再配置”挂钩,可以借鉴浙江义乌等地的改革做法,为每人设置一个建设用地指标,该指标可以在不同地区、城乡之间调整使用,超过指标的部分进行累进收税。最后,探索耕地与建设用地^③、城市建设用地与农村建设用地的“两个打通”。在保证耕地数量和质量的基础上,借鉴浙江义乌、山东青州等地的做法,加快落实中央《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》要求,探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨地区交易机制,为“地随人走”和土地资源高质量利用提供制度支撑。

三是统筹推进农村土地退出与新型经营主体培育。新型经营主体是我国农业农村现代化的主力军,农村土地退出及后续利用需要着重考虑其发展需求。首先,按照中央政策和新修正的《农村土地承包法》《土地管理法》规定,积极引导农村承包地、宅基地使用权在本集体成员内部转让,让更多有意愿、有能力的小农户成长为新型经营主体;支持有条件的集体回收离农、进城农民自愿有偿退出的承包地、宅基地,并将其优先交给符合条件的新型经营主体使用。其次,借鉴四川崇州、山东青州的做法,政府投资或者支持市场主体投资,将离农、进城农民分散退出的承包地集中连片和高标准整治后,交给新型经营主体使用。同时,对于因建设农作物晾晒场、农机具放置场而需要建设用地的新型经营主体,可以借鉴浙江义乌“集地券”的思路,将农户退出的宅基地适度集中和整治后转让给其使用。最后,要对专业大户、家庭农场等新型经营主体承接离农、进城农民退出的土地给与支持,可以借鉴四川崇州的做法,将贴息贷款、城镇职工养老保险、技术培训、种粮补贴等优惠政策向其倾斜。

四是探索形成农村土地退出的配套支撑机制。为了提高基层实施农村土地退出改革的积极性,可以着重做好以下两个方面的工作:一方面,选择若干改革试点,整合农业、自然资源(原国土)等部门中涉及农村土地利用和管理的机构,将农村土地资源高质量利用纳入试点地区政府的考核范围,或者给予专项改革经费。针对当前基层涉农部门人手紧缺的情况,可以通过增派挂职干部、大学生村官等方式,临时增加改革试点的人员配备。另一方面,借鉴法国和四川崇州的经验,探索建立土地整治机构。土地整治机构负责收购零星退出的土地,集中连片整治后转让给符合条件的承接者使用;负责为承接土地的新型经营主体提供资金支持、技术支持等;发挥农村土地银行的“蓄水池作用”,平抑土地租金不合理上涨,并为个别退出土地者重新获得农村土地使用权提供组织保障。

① 全国农村固定观察点对全国31个省2万多农户的跟踪调查数据显示,2016年,农业收入占比不到5%的农户(实际是离农农户)比例已经高达41.05%。

② 权威媒体报道和我们的调查都表明,由于务农比较效益低,当前耕地撂荒现象多发,并有从山区、丘陵地带向平原蔓延的趋势。

③ 国务院2020年3月印发的《关于授权和委托用地审批权的决定》提出将永久基本农田转为建设用地的审批事项,委托给试点省份。首批试点包括北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆等8个建设用地比较紧缺的省、市,试点期限1年。这一政策动向表明,国家在尝试放松耕地向建设用地转化。

[参 考 文 献]

- [1] 王建华,杨才园,谢玉梅.基于路径依赖、状态和结构依存的农村土地制度研究[J].江南大学学报(人文社会科学版),2019,18(6):21—30.
- [2] LIN J Y. Rural reforms and agricultural growth in China[J]. American Economic Review, 1992,82(1):34—51.
- [3] 孙圣民,陈强.家庭联产承包责任制与中国农业增长的再考察——来自面板工具变量法的证据[J].经济学(季刊),2017,16(2):815—832.
- [4] 陈锡文.坚决打赢脱贫攻坚战如期实现全面小康目标[J].劳动经济研究,2015,3(6):3—21.
- [5] 郭熙保.市民化过程中土地退出问题与制度改革的新思路[J].经济理论与经济管理,2014(10):14—23.
- [6] 任理轩.坚持协调发展——“五大发展理念”解读之二[N].人民日报,2015—12—21(007).
- [7] 刘同山,陈晓萱.农村闲置宅基地及房屋退出意愿计量分析[J].江南大学学报(人文社会科学版),2020,19(5):50—59.
- [8] 张琛,彭超,孔祥智.农户分化的演化逻辑、历史演变与未来展望[J].改革,2019(2):5—16.
- [9] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于“三农”工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2019:76—77.
- [10] NORTH D, THOMAS R P. The rise of the western world: A new economic history[M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1973:61—62.
- [11] 刘同山.农地流转不畅对粮食产量有何影响?——以黄淮海农区小麦生产为例[J].中国农村经济,2018(12):103—116.
- [12] SCHULTZ T W. Transforming traditional agriculture[M]. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1964:119—120.
- [13] 刘同山,张云华.城镇化进程中的城乡二元土地制度及其改革[J].求索,2020(2):135—142.

(责任编辑:蒋萍)

The Usufruct Abdication and High Quality Utilization of Rural Land in the Process of China's Urbanization

LIU Tong-shan, WU Gang

(Collage of Economics and Management, Nanjing Forestry University, Nanjing, Jiangsu 210037)

Abstract: Under the background of rural-urban migration and agricultural development transformation, rural land resources are widely concerned in terms of how to achieve high quality utilization through land usufruct abdication and its re-allocation. This study finds that the coverage of rural land usufruct abdication reform has gradually expanded, and the modes of implementation have become increasingly clear with the intensive introduction of relevant laws and policies in recent years in China. A typical example of rural contracted land and homesteads usufruct abdication in Chongzhou, Yiwu, and Qingzhou shows that if farmers and other market participants can be motivated to participate, the contracted land and individual or simultaneous homesteads abdication can significantly improve the land use efficiency and promote high-level agricultural development. However, in addition to the misconception that farmers cannot lose land, the current rural land usufruct abdication reform also faces the challenges, such as how to implement the reform, how to achieve high quality land use, and how to stimulate the local government enthusiasm. In order to efficiently implement the rural land usufruct abdication reform, it is necessary to strengthen publicity and guidance, improve the design of the top-level system and holistically promote the policy of “entry and exit linkage, exit and re-use combination”, and explore the supporting mechanism.

Key words: urbanization; rural land usufruct abdication; high quality utilization; institutional arrangements; typical experience