

农村土地退出:宁夏平罗试验区的经验与启示

刘同山¹ 赵海² 闫辉²

(1. 中国社会科学院农村发展研究所,北京 100732; 2. 农业部农村经济研究中心,北京 100810)

摘要: 城镇化必然引发部分农民“弃地进城”,近年不断深化的农村土地制度改革加快了这一趋势。作为国家农村改革试验区,平罗县坚持规则先行、分类推进和协同实施,并注重发挥村集体组织的作用,在农村土地和房屋确权颁证的基础上,结合自治区的生态移民安置,尝试了政府收储、以房养老、集体成员内部交易等多种方式的土地退出安排,积累了丰富的经验。但其制度创新在收储的可持续性、政府与市场机制的协调性、补偿价格的合理性、改革的彻底性等方面面临挑战。从进城农民和老年农民的社会保障出发,为农村土地有偿退出提供政策出口,有利于农民市民化和农业现代化。当前渐进式的土地制度改革具有合理性,但是否打破农村集体组织边界,以及如何更好地实行农村土地的集体成员内部交易需要进一步思考。

关键词: 农村土地退出;平罗实验区;典型做法;经验启示

中图分类号: F320.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-0292(2016)01-0080-07

一、问题的提出

21世纪以来,我国农业农村发展呈现新态势、新特点。一方面,农户的兼业程度不断提升,土地依赖持续弱化,农村土地不再是农民生产生活的基本保障,很多举家迁移的农民把承包地流转出去,成为新时期的“城居地主”;另一方面,农民的土地财产权利不断强化,但农村土地交易仍存在诸多限制,农民的承包地、宅基地及房屋无法资本化,既束缚了农村经济活力,也阻碍了农民市民化。工业化城镇化必然造成农民与农村土地的“人地分离”。无论是英国工业革命初期的圈地运动、美国二战前后的农场兼并,还是日本至今仍大量存在的兼业农户,都表明了这一点。近年来,农村土地有偿退出越来越受到学界、政界的高度关注。广义上看,农村土地退出是指农民以各种方式对其拥有的各类农村土地权利的让渡,包括土地出租、抵押、入股、出售等。狭义上看,与农民被迫失去土地成为“失地农民”相对应,

农村土地退出是指城镇化进程中,部分农民主动、彻底地放弃土地承包经营权、宅基地使用权及其他集体土地收益权等。笔者采用狭义的概念。无论如何,面对当前“人地分离”加快的大趋势,为有意愿、有能力的农户有偿退出农村土地提供相应的制度安排具有重要的现实意义。

党的十八大之后,中央加快了农民有偿放弃农村土地的政策制定和试点工作,一些颇具创新性的制度安排开始出现。例如,2013年10月,国土资源部印发的《节约集约利用土地规定(草案)》提出,通过置换、奖励、补助或者城镇购房补贴等方式鼓励农民自愿有偿退出农村闲置宅基地。2014年底,农业部在《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》中,将土地承包经营权退出列为14个改革试验任务之一。2015年初,全国人大授权国务院在33个县(市、区)进行农村土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度“三块地”的改革试点。

收稿日期:2015-11-13

作者简介: 刘同山(1983—),男,山东菏泽人,中国社会科学院农村发展研究所助理研究员,管理学博士,主要研究方向为农村土地制度、城乡一体化;赵海(1983—),男,安徽颍上县人,农业部农村经济研究中心副研究员,经济学博士,主要研究方向为农村基本经营制度、农村劳动力转移;闫辉(1971—),男,河南睢县人,农业部农村经济研究中心副研究员,主要研究方向为农村改革发展。

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“农业现代化体制机制创新与工业化、信息化、城镇化同步发展研究”(项目编号:13AZD003);中国社会科学院2015年国情调研重大项目“关于农村集体经济发展现状的调研”。

2015年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深化农村改革综合性实施方案》,再次提出“探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制,探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径”。正是在这样的背景下,宁夏回族自治区平罗县作为国家农村改革试验区之一,利用先行先试的有利条件,结合区域经济发展和本县的实际情况,对农民有偿退出农村土地进行了多方面的积极探索,积累了宝贵的经验。

二、平罗农村土地退出的主要做法

(一) 完成农村土地和房屋确权颁证,做好土地退出的基础工作

清晰的产权安排会提高产权主体从交易中获益的可能,从而促进交易(土地退出)的达成。自2010年以来,平罗县先后明晰了集体土地的承包经营权、宅基地使用权和农民房屋所有权等多项权属。至2015年9月,全县农村房屋确权登记率、集体荒地承包经营权颁证率已达100%,集体耕地承包经营权、宅基地使用权颁证率分别达到97.2%、96.0%。考虑到全县51.1%的耕地是第二轮承包后开垦的集体荒地,在承包地确权时,按第二轮承包面积增加20%,将部分已开垦的荒地确认为农民的承包地。剩余的集体荒地则交由开垦农户在第二轮承包到期前有偿(平均每亩地每年承包费为5元)承包经营。目前,平罗县正在开展第二轮耕地承包经营权证与集体荒地承包经营权证“两证合一”的工作(但对不同类型土地进行标记:第二轮承包获得的土地为A类,集体荒地开垦而来的承包地为B类),并已经基本完成。

(二) 结合自治区的生态移民工作,实施农村土地和房屋收储

为了落实自治区“插花安置”^①西海固生态移民的工作要求,结合自治区为每户移民提供12万元的安置资金和本地农村房屋闲置^②、耕地流转十分普遍的现实,2013年初,平罗县制定了《农民宅基地、房屋、承包地收储参考价格暂行办法》、《农民集体土地和房屋产权自愿永久退出收储暂行办法》,并由县人民政府出资500万元设立农村土地和房屋退出收储基金^③,启动了农村土地和农民房屋收储以及集体经济组织的收益分配权退出政策。其主要做法为:(1)参照自治区2010年的征地补偿标准,结合当地近三年土地流转均价,根据地理区位和土地质量(肥瘦)将全县13个乡镇分为三类区域,并将同一区域的承包地收储价格分为三个等级。对于

一、二、三等级承包地的每亩收储价格,一类区域分别为600元、500元、400元;二类区域为550元、450元、400元;三类区域为450元、350元、300元。农户第二轮承包的土地(A类)收储价格每年递增5%,垦荒获得的集体土地(B类)不享受收储价格上浮。承包地退出总补贴=每年的补贴标准(含递增的5%)×第二轮承包期剩余的年限。(2)按区位确定标准面积宅基地的收储价格为1万元、9000元和8000元三个等级(城关镇为第一等级,黄渠桥镇等6个乡镇为第二等级,高仁乡等6个乡镇为第三等级)标准面积为270平方米(约合0.4亩)。超出标准面积的部分,以庭院经济用地收储,价格为1万元/亩,且最高不超过宅基地价格的40%。对未取得使用证的宅基地及其超标部分,收储价格下浮。(3)按照建造年限和建筑结构,明确农村房屋收储价:2010年以后建造的砖木结构,外墙贴瓷砖的,收储价格上限为每平方米700元;2010年之前建造的或未取得所有权证的房屋,折价收购,具体折价比例由退出农户、村集体和政府有关部门协商确定。(4)退出土地和房屋的农户,需放弃村集体组织资源、资产、资金的收益分配权,村集体组织一次性给予退出补偿。补偿金额=当年人均分配额×第二轮承包期剩余的年限。

原则上,退出农村土地必须以户为单位,同时退出承包地、宅基地、房屋和集体股份收益权,并彻底放弃村集体组织成员身份,即永久性彻底退出。不过,后期受收储资金的限制,平罗县也允许农户在满足生态移民最低要求的同时,家庭部分成员按比例退出农村土地和集体股份收益权。截至2015年9月,平罗县已收购1718户农民的宅基地和房屋,收购耕地总计8650亩,插花安置移民1174户。

(三) 考虑老年农民的养老需求,创新农村土地和房屋退出安排

面对农村劳动力老龄化日益严重的现实,为探索解决农民的养老问题,考虑到插花安置结束后的农村土地退出,2014年6月,平罗县制定了《老年农民自愿退出转让集体土地和房屋产权及社会保障暂行办法》,为老年农民自愿退出土地承包经营权、宅基地使用权和房屋所有权“三权”提供制度出口。

除退出补偿标准参照插花安置并同样要求退地农民放弃集体成员身份,在老年农民退出农村土地和房屋时,平罗县还做了一些特殊规定,比如:(1)与子女拥有同一宅基地使用权和房屋所有权的老年农民,可以只退出承包经营权而保留宅基地使用权

和房屋所有权。(2)老年农民是户主身份的,必须经家庭第二轮承包时所有共有人和村集体经济组织同意,方可退出所有农村产权;是共有人身份的,土地承包经营权的退出面积按照共有人人均占有面积折算。(3)老年农民退出的耕地可以一次性转让,也可以用流转获得的收益缴纳养老金,退出的宅基地可以通过复垦或转变为集体经营性建设用地,流转交易后置换养老服务。

作为试点,平罗县把灵沙乡胜利村、头闸镇邵家桥村两个闲置的小学改造为农村养老院,为退出农村土地和房屋的老年农民提供养老服务。至2015年8月底,试点养老院改造工程基本完成,胜利村的养老院已有60多位老人报名。

如果说与插花安置配套的农村土地及房屋收储政策影响的是家庭成员在城镇有稳定职业和固定住所的进城农户(户的整体概念),那么以农村“三权”换取养老服务式的土地退出,则主要针对的是已经或即将丧失劳动能力,且难以向城镇迁移的需要社会提供养老服务的农民个体。总之,为解决老年农民“离农弃地”后的养老等社会保障问题,平罗县在政策允许的范围内,进行了很多创新。

(四)鼓励集体组织成员内部交易,尝试农村土地的集体组织回购

考虑到土地收储作为插花安置工作的配套政策可持续性较差,且老年农民“以地养老”短期内难以普遍化等问题^④,平罗县在2015年4月启动的新一轮农村改革试验工作方案中,提出了探索建立农村土地承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权“三权”在集体经济组织内部自愿转让和村集体收储的农村土地退出机制,以盘活农村土地和房屋资源,促进外出务工农民的市民化,推进农业用地适度规模经营。比如,头闸镇西永惠村的家庭农场主王进孝从本村农户手中购买了两处闲置的宅基地作为制种梅豆的晒场。一些财务状况较好的村集体经济组织,在县委县政府的号召下,正积极尝试回购农民的承包地和闲置宅基地。对于在政府规划保留村庄内回购的宅基地和房屋,村集体可以以等价置换的方式,用于安置村庄规划区外的农户。对村集体经济组织回购后全村建制退出得到的土地,复垦后按照城乡建设用地增减挂钩政策,置换城镇建设用地指标,在县域范围内统筹使用。

此外,平罗县还在其他方面对农村土地制度进行了创新,比如开展土地入股、经营权抵押贷款等,因与狭义的农村土地退出关联性不强,不再展开

论述。

三、平罗土地退出改革的经验及挑战

作为国家农村改革的前沿阵地之一,平罗县依托先行先试的有利政策,结合自治区的生态移民工作,就农村土地退出进行了多种尝试,积累了丰富的改革经验,也面临着一些挑战。

(一)取得的经验

1. 坚持规则先行和统筹谋划。为了创新农村土地经营管理制度,加快城乡一体化进程,平罗县在2012年12月印发的《农村土地经营管理制度改革实施方案》中,明确提出要建立承包经营权、宅基地使用权和房屋产权“三权”的自愿有偿退出机制,并安排了土地收储资金,确定了改革时间表和责任分工方案。2013年2月和3月,平罗县先后印发了《农民宅基地、房屋、承包地收储参考价格暂行办法》、《农村土地承包经营权自愿退出补偿和重新承包保障(暂行)办法》,详细说明了农村土地退出程序、补偿办法、保障机制等。在2013年7月印发的《推进农民向市民转变暂行办法(修订)》中,平罗县要求永久退出“三权”的进城落户农民,须“同时退出村集体经济组织成员身份”。2013年底,平罗县制定了《农村产权交易管理暂行办法》、《农村产权交易规则(试行)》,明确了农村产权交易机构的组成、业务范围及方式,并提出了农村土地承包经营权、集体建设用地使用权(含宅基地使用权)、集体经济组织股权、农村房屋所有权等流转交易的详细程序。

上述政策文件及其详细规定表明,平罗县的农村土地退出试验,一方面坚持规则先行,通过一系列目标明确的政策文件,有效地推进了改革;另一方面注重改革的系统性、整体性和协同性,不仅统筹考虑承包地、宅基地和农村房屋问题,还强化农民进城与退地、退集体经济组织成员身份的联动。

2. 注重分层分类有序推进。农户分层分化是当前农村社会的重要特征,分化使得不同类型农户的土地退出意愿存在差异^[1]。政府在为农民提供土地退出的制度出口时,必须考虑异质性农户的差异化需求,分层分类有序推进。平罗县设定的农村土地退出条件,充分体现了分层分类有序推进的改革理念。

具体来看,平罗县土地退出涉及的人群主要为三类:一类是已经融入城镇,基本完成从农民向市民转变的群体。平罗县在《农村土地承包经营权自愿退出补偿和重新承包保障(暂行)办法》中,明确农

村土地承包经营权的退出条件为“迁入城镇并有稳定职业和固定住所,或者长期外出有稳定的收入来源的”,对于“单纯依靠土地生存,没有其他收入来源的”不允许退出。第二类是即将失去劳动能力且没有子女或不愿让子女赡养的老年农民群体。为了解决这部分农民的养老问题,同时盘活农村土地资源,平罗县在2014年6月印发的《老年农民自愿退出转让集体土地和房屋产权及社会保障暂行办法》中规定,只有达到退休年龄(男60岁,女55岁)的农村户籍人员,才可以退出农村土地和房屋产权。第三类是拥有闲置农村宅基地和房屋的农民群体。如果说前两类是针对部分农民群体的特殊性政策,那么在2015年4月启动“三权”的集体经济组织内部转让和村集体收储机制,则是更具普适性的改革。理论上,这一制度安排让所有拥有闲置农村土地和房屋的人群,都可以自愿有偿放弃这部分财产,从而迈出了农村土地资源以及房屋的资产化、可交易的重要一步。

可以看出,在农村土地退出改革试验中,平罗县充分按照“先易后难、先重点铺开后再全面跟进”的分层分类有序改革策略,不仅“摸着石头过了河”,还有效控制了改革风险。

3. 强调相关政府部门的协同实施。按照十八届三中全会《决定》的要求,深化农村改革,必须注重系统性、整体性和协同性^[2],必须更好地发挥政府作用。农村土地及其房屋,长期以来都是农民的“安身立命之所在”,承担着生产生活生存等经济社会职能。农村土地退出改革涉及户籍、住房、养老、教育、财政等方方面面,牵一发而动全身,不能仅靠农业部门,必须强调各有关政府部门的紧密协作。

平罗县在农村土地退出试验中,通过完善组织架构、强化部门职责分工,逐渐形成了县委县政府总体部署,各有关职能部门协同实施、整体推进的改革理念和改革模式。为强化农村土地经营管理体制改革试验区建设的组织领导,2012年,平罗县成立了由县委书记、县长任小组长的领导小组,成员覆盖县直部门、下辖乡镇以及县域的主要金融部门;为保障2012年底印发的《农村土地经营管理体制改革实施方案》顺利实施,平罗县制定了《农村土地经营管理体制改革责任分工方案》,详细规定了县直部门、各乡镇的职责分工及完成时限;为落实2013年7月印发的《推进农民向市民转变暂行办法(修订)》,县委县政府明确要求由住建局牵头,财政局、国土局等部门密切配合,对退地进城的农民购房予以补贴;要求

各相关部门对退地农民的就业、创业、教育、养老保险、计划生育等给予支持。在2014年开展的老年农民退地与养老联动的改革试验中,平罗县更是强调县财政、农改办、县人社局等负责将“三权”永久退出与城镇购房补贴、农村集中养老等结合起来,整体推进。在2015年新的农村改革试验工作方案中,平罗县同样明确了县直机关、各乡镇的改革职责及其落实时限。

上述安排表明,以相关政府部门的整体推进和协同服务,来减少退地农户融入城市的经济压力和身份转换成本,是平罗县推进改革试验工作的一个重要经验。

4. 强化集体经济组织的作用。农村土地的集体所有,决定了农村集体经济组织是实行各项农村土地制度改革的基础平台和重要抓手。农户退出土地,本质上是农村集体重新获得各项土地权利的镜像。实施农村土地退出,必须充分借助集体经济组织的作用。平罗县的经验表明,无论是土地收储回购、置换养老服务,还是集体组织内部交易机制,集体经济组织都可以在其中发挥重要作用。

具体来看,集体经济组织的作用主要体现在三个方面:一是审核筛选作用。集体经济组织最熟悉本集体成员的经济社会状况,可以根据政府文件审核退地农户的退出资质。只有符合条件的农户,集体经济组织才准予其退出农村集体土地。二是退地改革的防火墙作用。村集体允许退地农户再次承包,是农户土地退出“反悔机制”的关键环节,可以消减退地者市民化失败而可能出现的政治风险。三是市场中介作用。集体组织成员内部交易,主要是集体经济组织组织实施。除了这些作用,农户以“三权”抵押贷款等其他土地流转行为,也需要村集体参与,比如交易协调、备案及开具证明信等。

(二) 面临的挑战

任何改革尤其是农村土地制度改革不可能一蹴而就,需要在改革过程中解决各种困难。平罗县的土地退出试验面临的挑战主要有四个方面。

一是政府收储的不可持续性。前述平罗县的做法表明,最初开展农村土地退出和政府收储工作,其主要目的是解决生态移民的插花安置。可以想象,如果没有自治区政府为每户移民提供的12万元安置资金,平罗县显然没有能力安排近1.5亿元资金搞农村土地退出收储。当后期移民计划接近完成时,县里便只收购农户的部分承包地也佐证了上述观点。那么,随着2015年生态移民工作的结束,平

罗县这种“借船出海”的收储式农村土地退出将难以以为继。

二是政府行为与市场机制的衔接性。正是认识到政府收储式退出的不可持续和不能普遍推广,平罗县在2014年尝试引入了市场机制,形成了“政府补贴+企业运营”的老年农民以地养老的农村土地(及住房)退出模式。但老年农民参与的积极性不高,实施一年多的时间只有几十人报名,表明政府、市场双轮驱动的以地养老式土地退出改革仍然存在问题,需加快完善。2015年4月,平罗县开始通过“三权”在集体经济组织内部交易,促进部分成员退出土地,这无疑朝着市场化方向迈出了重要一步。但平罗尚没能配合上述改革设计出更为有效的市场交易机制,主要是对当前业已存在的农村宅基地和房屋买卖行为的一种接纳。因此,如何更好地衔接政府和市场两种资源配置机制,为部分有意愿、有能力的农户退出农村土地提供制度激励,是平罗县下一步改革面临的重要挑战。

三是退地价格的确定及其合理性。农村土地和房屋是农民最重要的资产,如何确定退出价格涉及农民的切身利益,进而决定了改革的群众基础。在政府主导的土地收储或以地养老模式下,退出承包经营权的补贴(收益)由第二轮承包期剩余的年限和当地近三年的土地流转均价(地租)共同决定,且不考虑以地租作为退价标准是否合理。以第二轮承包剩余的年限为收益期间,就明显存在一些问题——随着第二轮承包期的临近(2027年左右),追求最大化收益的农民可能会等第三轮承包后再退出,而这会抑制农民的土地退出意愿。允许集体组织成员内部进行“三权”交易,虽然可以通过市场机制发现退出价格,但由于交易仅限于集体组织成员内部,卖方不能在更大范围内寻找更高报价者,显然不利于保障退地者的利益。当然,按照“有偿自愿”的退出原则,给予退出的土地任何价格都有其合理性,但价格偏低,会束缚改革的能量。

四是兼顾改革的平稳性与彻底性。为避免出现无家无业又没有社会保障的城市“流民”,平罗县为彻底退地的农民制定了重新承包保障办法——村集体预留收储土地的20%作为机动地,对确实无法在城市生活而想回村务农的原村民,经批准按照协议退回补偿款后,可再次承包不大于原面积的土地。这种“反悔机制”,可以减少改革的政治风险,有很强的政策创新意义。不过,这一做法也留有隐患——随着地租的上涨和第三轮承包期的开始(收

益期间变长),农村土地退出的预期收益将明显增加,原先“弃地进城”的农户就有可能绕过政策的前置条件,拿起“弱者的武器”,利用反悔机制,要求重新承包农村土地。可见,如何处理好平稳性与彻底性的关系,需要平罗县在推进改革时深入思考。

四、进一步的思考与讨论

农村人口与农村土地的“人地分离”,既是城镇化的动力,也是城镇化的结果。宁夏平罗县的试验探索,不仅让人们在农村土地退出有了直观的感受,也为继续深化农村土地制度改革提供了广阔的思考和讨论空间。

(一) 进一步的思考

平罗县农村土地退出改革试验表明,一方面,部分农民有强烈的土地退出需求,为其退地提供制度出口有利于农民市民化和农业现代化。尽管平罗县在实施农户退地时设置了严格的退出条件,在短短一年多的时间,仍有3000户农户提交了申请。最终受插花安置移民的数量限制,只有1718户顺利退出了农村土地及住房。2014年7—9月,我们对冀、鲁、豫三省九县(市、区)779个农民进行问卷调查也发现,过半的受访者(55.2%)愿意把自家的承包地出租30年以上,4.5%的受访者家庭曾有过宅基地交易经历,愿意把承包地、宅基地卖掉的比例分别为21.7%和45.9%。这表明,农民对农村土地的依赖程度已经变弱,相当一部分农民愿意以各种方式有偿放弃农村承包地和宅基地。另外,考虑到当前全国外出务工的农村劳动力多达1.68亿人,其中举家外出者占21.3%;与农户举家向城镇迁移对应,目前传统农区约有30%的村庄有空心化问题。因此,在农民的土地财产权利逐步强化的背景下,按照中央精神,为部分农户有偿退出农村土地提供制度安排,既可以使其更好更快地市民化,还有助于解决农村空心化问题。

另一方面,农村土地依然承担着农民养老、就业等作用,从社会保障着手是开展土地退出工作的有效方法。毋庸置疑,与城镇居民相比,我国农民工的社会保障水平非常低。国家统计局发布的《全国农民工监测调查报告》显示,2014年,全国农民工参加养老保险、失业保险、医疗保险的比例分别只有17.6%、16.7%和10.5%。因社会保障缺乏,对大部分进城农民而言,农村土地和住房仍然有很强的生活生存保障功能,是他们城镇化失败的退路。平罗县的经验表明,以承包地换取养老服务的“人地分离”模式迎合了部分老年农民的需求。这与我们

在冀、鲁、豫调查时,有67.9%的受访农民愿意用承包地换取养老保险等工资性收入有相似的政策含义。因此,如果政策目标是让部分进城农户退出农村土地,那么借鉴法国、日本等国家曾实行的“农民退休制度”,为农民尤其是老年农民提供更多的社会保障就是一个行之有效的政策工具。这也是前几年很多地区曾尝试承包地换养老保险的重要原因。

(二) 讨论

根据农民享有的农村土地权利从多到少,有以下三个层面的问题需要讨论。

首先,是否给予农民土地所有权,允许农村土地自由交易。很多经济学家尤其是产权经济学家认为,给予农民土地所有权可以有效激发穷人资产中的潜能,从而提高经济效率^[3-6]。但也有学者发现,土地市场的易变性也给经济增长造成了不稳定性,加剧经济波动^[7],而且土地交易会加剧农户间的不平等^[8],对提高土地资源利用效率和农业专业化的作用也不明显^[9]。既然理论上没有一致结论,不妨看看农民的态度。据我们在冀、鲁、豫的调查,主张承包地和宅基地自由买卖的受访农民比例分别为25.8%和51.0%,但是对于用承包地或宅基地抵押贷款,持支持态度的受访者比例分别为66.1%和71.4%。这既表明农民对承包地和宅基地有不同的权利权能主张,也表明当前“渐进式”赋权的农村土地制度改革(而不是更激进的私有化)符合农民的主张。当然,考虑农民的意愿,先将宅基地所有权给予农民,应该成为一种政策选择。

其次,若限制农村土地交易,可否适度突破集体组织边界。在集体所有、农民承包且经营的旧体制下,农民属于一定的“集体”,集体的土地边界及产权边界也是村民、村庄及村组织的边界。但是,农民进城、土地流转引发人地关系重构,传统封闭的村庄和集体组织的边界日趋模糊^[10]。据2014年7月联合国发布的《世界城镇化展望》,至2050年我国将会再增加3亿城镇人口,大量的农村人口将“弃地

进城”。若不突破集体组织边界,随着集体组织成员持续减少,进城农民退出的承包地、宅基地和住房等,谁来承接、如何承接、以什么价格承接都将成为问题。这不仅会阻碍农民的“人地分离”和乡城迁移,还会束缚农业规模化经营和新型经营主体成长。由插花移民家庭对口承接进城农民退出的土地,并将插花移民纳入迁入地的村集体组织,平罗县在实施农村土地退出时,实际上突破了集体经济组织的边界。如果改革追求的是劳动力和土地配置的效率,那么在农村人口乡城迁移和村庄撤并的大趋势下,设置一些前提条件(比如要求达到一定的居住年限和经营规模等),适度打破集体组织边界就有其必然性。

最后,若暂不打破集体边界,如何更好地实现成员内部交易。虽然打破农村集体组织边界,只是一个行政问题,不存在法律上的困难——就像农村婚嫁之后需要调整集体成员身份一样,但它会加快社会变迁进程,对乡村社会治理和农业经营管理带来挑战。因此,国家在制定土地有偿退出政策时,对打破农村集体组织边界非常审慎,当前各改革试点也主要尝试承包地、宅基地和农村住房的集体成员内部交易或者集体组织回购。但如果农村土地、住房和集体资产股份只能在本集体范围内交易,势必导致退出价格偏低,农民利益受损^[11],农民甚至拒绝退出。这也是平罗县的“三权”集体成员内部交易和集体组织收储发展缓慢的原因。我们认为,下一步可以选择试点,尝试以“政策性银行贷款+国家财政贴息+村集体组织收储”的方式实现人地分离。收储价格可以借鉴平罗的经验,由当地的土地流转价格和确权后的承包年限(比如30年)共同确定,收储土地的流转收益用来分期支付银行贷款。当然,如何在打破集体边界的前提下,找到保障退地农民利益、激发集体组织活力、促进农业转型发展三者之间的最佳平衡点,还需要深入研究,审慎实践。

注释:

- ①所谓“插花安置”,是指不对生态移民集中安置,而是采取“大分散、小集中”的策略,利用多个目标村庄现有的闲置房屋(大分散)配套一部分耕地后,将移民分散填充进去,并尽量让移民在某个村庄集中(小集中)的移民方式。
- ②据平罗县农改办主任顾自军介绍,本县农村约有35%的房屋长期闲置。
- ③其中土地承包经营权退出收储基金300万元,宅基地和房屋退出收储基金200万元。待生态移民插花安置后,超过12万元安置资金的费用,再由收储基金补充。
- ④受传统的养儿防老观念的影响,考虑到“面子”问题,有子女的老年农民参与“以地养老”的积极性不高。

参考文献:

- [1]刘同山,牛立腾.农户分化、土地退出意愿与农民的选择偏好[J].中国人口·资源与环境,2014(6):114-120.

- [2]杜志雄 崔红志. 从注重改革“三性”看农村改革及试验[J]. 理论探讨 2015(2):73-77.
- [3]赫尔南多·德·索托. 资本的秘密[M]. 王晓东 译. 南京: 江苏人民出版社 2000.
- [4]杨小凯. 中国土地所有权私有化的意义[EB/OL]. 学者社区网站 2007年9月16日, <http://www.china-review.com/eat.asp?id=19022>
- [5]Deininger K, Jin S and Nagarajan H K. Land Reforms, Poverty Reduction, and Economic Growth: Evidence from India[J]. The Journal of Development Studies, 2009, 45(4):496-521.
- [6]Holden S T and Otsuka K. The Roles of Land Tenure Reforms and Land Markets in the Context of Population Growth and Land Use Intensification in Africa[J]. Food Policy, 2014, 48(SI):88-97.
- [7]Greasley D and Oxley L. The pastoral boom, the rural land market, and long swings in New Zealand economic growth, 1873-1939[J]. Economic History Review, 2009, 62(2):324-349.
- [8]Bekar C and Reed C. Land markets and inequality: evidence from medieval England[J]. European Review of Economic History, 2013(17):294-317.
- [9]Lorenzetti L. Agricultural specialisation and the land market: an examination of the dynamics of the relationship in the Swiss Alps, c. 1860-1930[J]. Continuity and Change, 2014, 29(02):267-292.
- [10]项继权 罗峰. 中国农地制度改革的方向和条件[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版 2007(5):2-10.
- [11]张红宇. 关于农村集体产权制度改革的若干问题[J]. 农村经营管理 2015(8):6-10.

Rural Land Usufruct Abdication: Experience and Revelation from Pingluo Experimental Area in Ningxia

LIU Tong-shan¹, ZHAO Hai², YAN Hui²

(1. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China, 100732;
2. Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture, Beijing, China, 100810)

Abstract: The separation between farmers and their farmland is inevitable in the process of urbanization, and rural land system reform accelerates the trend. As one of the national experimental areas of rural reform, Pingluo county adheres to the principle of keeping the rules first, promoting classification and implementing coordination, and lays emphasis on exerting the function of rural village collective organization. On the basis of certificating the rural land right and house ownership and combining with the work of resettlement of ecological immigrants, the Pingluo government tried to make various kinds of arrangement for the rural land usufruct abdication, such as government purchases, house-for-pension scheme, internal transaction among collective members and so on. In this way, Pingluo government has accumulated rich experience. However, Pingluo's institutional innovation is still facing some challenges, like the sustainability of government purchases, the coordination of government mechanism and market mechanism, the rationality of compensation price and the thoroughness of the reform. Therefore, paying more attention to the social security of migrant farmers and old aged peasants and offering some approaches for them to abdicate land is beneficial to the urbanization of farmers and agricultural modernization. The current progressive land reform has its rationality. However, whether to break the boundary of rural collective organization and how to better carry out the transaction in collective organization members needs further study.

Key words: rural land usufruct abdication, Pingluo experimental area, typical approaches, experience and revelation

(责任编辑 岩 芜)