

基于政府与市场角色厘定的农村土地承包经营权 自愿有偿退出机制研究*

王常伟^{1,2} 顾海英³

摘要：在维护进城落户农民土地承包经营权的既定政策下，开展农村土地承包经营权自愿有偿退出，既是优化人地配置的要求，也是为具备离农条件农民提供土地权利价值实现通道的要求。当前中国农村土地承包经营权的退出机制还不完善，导致引导有条件农民自愿有偿退出土地承包经营权的改革相对滞缓。本文研究在分析农村土地承包经营权自愿有偿退出内涵的基础上，基于政府与市场角色厘定分析了土地承包经营权自愿有偿退出机理，审视了试点地区的实践困境，进而提出完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的政策建议。研究认为，在农村土地承包经营权自愿有偿退出过程中，应发挥市场的决定性作用，同时政府应通过承担土地承包经营权退出的保障性补偿责任，消除市场失灵，并防范改革风险，进而通过政府与市场角色的厘定，完善农村土地承包经营权自愿有偿退出的补偿机制、推进机制和退出土地的利用机制，构建符合理论和现实要求并具有可持续性的农村土地承包经营权退出通道。

关键词：土地承包经营权 市场失灵 农地配置 补偿机制

中图分类号：F301.1 **文献标识码：**A

一、引言

随着中国农村人口的流动以及就业结构的变化，农业人地配置矛盾越来越突出。一方面，中国农业 GDP 占比不断下降，但拥有承包地农户的数量却居高不下，导致户均土地经营规模有限，农业劳动生产率长期处于较低水平。自第一次农业普查以来，中国第一产业增加值占国民经济的比重从 1996 年的 19.3% 下降到 2022 年的 7.3%，然而，中国农户数量却一直维持在 2.2 亿户左右，变化并不大^①。

*本文研究得到国家社会科学基金重大项目“推进中国特色农业农村现代化的理念、动力与路径研究”（编号：22ZDA058）和中央农办、农业农村部乡村振兴专家咨询委员会软科学课题“农村土地承包经营权转让和退出有关问题研究”（编号：202124）的支持。感谢匿名审稿专家提出的宝贵意见，但文责自负。

^①1996 年中国农户数量为 2.1 亿户（数据来源：http://www.stats.gov.cn/sj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/202302/t20230206_1902093.html），2020 年全国共有承包经营农户 2.2 亿户（数据来源：https://mp.weixin.qq.com/s/QXW2v_MugWRBo4ZX4wnZHw）。

另一方面，中国大量农民已离乡离农，对农地的依赖程度相对减弱。国家统计局数据显示，2022年中国农民工总量达到2.96亿人^①。农业农村部在2019年11月国务院新闻办公室新闻发布会上公布的数据显示，该时全国举家进城务工经商的农民家庭已达3000多万户^②。农村土地承包经营权退出机制不完善，不仅影响资源配置效率与人口城镇化，也对农民土地权益的价值实现造成阻碍。此外，农业税取消后土地承包经营权已明确为用益物权，“三权”分置为土地经营权的流转、抵押、担保等权能的实现提供了依据与路径，土地承包经营权权能趋于强化；提倡二轮承包期内“增人不增地、减人不减地”，保持土地承包关系稳定并长久不变，以及二轮承包到期后再延长三十年政策的出台，特别是政策文件及相关法律中对维护进城落户农民土地权益的强调，使土地承包经营权趋于稳定。在此背景下，因户籍转移而收回土地承包经营权的政策不再有效。并且，农民对土地承包经营权越来越珍视，理性的农民一般不会无偿放弃土地承包经营权。政策引导的自愿有偿转让或退出已成为除征地外土地承包经营权再配置需要重点考虑的方式。尽管“三权”分置背景下的农地流转可以在一定程度上矫正人地配置矛盾，但无论从土地权利再配置的长期趋势来看，还是从解决维护进城落户农民土地权益与保持土地承包经营权集体边界之间的矛盾来看，开展农村土地承包经营权自愿有偿退出已十分必要（董欢，2017；曹丹丘和周蒙，2021）。为此，原农业部自2014年开始选择部分地区开展土地承包经营权自愿有偿退出试点工作。2015年以来，中央也多次明确提出要引导有条件的农民，特别是进城落户农民有偿退出或转让土地承包经营权。党的二十大报告、2023年中央“一号文件”均明确提出保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让^③。然而，由于土地承包经营权的特殊性，加之土地承包经营权退出对农民具有重要影响，试点过程中还存在不少理论与现实困境，影响了改革的推进，对进一步完善土地承包经营权自愿有偿退出机制提出了要求。

农村土地承包经营权自愿有偿退出既是土地再配置的重要方式，也是保障农民土地权利的具体体现。清晰的产权是土地进入市场的前提（钱忠好，2002）。改革开放后，中国农村实行了家庭联产承包责任制，集体拥有土地所有权、农民拥有土地承包经营权。尽管承包经营制度开始实施时土地承包经营权具有债权的性质（王小映，2000），但随着土地承包经营权的稳定及其财产属性的增强，其物权性质不断强化（钱忠好，2002）。农民享有对承包土地的占有、使用、收益、流转等权能，但处分权相对缺乏（陈锡文，2014）。土地承包经营权作为社区成员权利，除了具有物权属性与财产功能外，还具有身份属性与保障功能（刘守英，2000），因此，土地承包经营权调整不仅要考虑效率问题，还

^①资料来源：《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm。

^②资料来源：《新闻办就〈中共中央国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见〉有关情况举行发布会》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/28/content_5456676.htm。

^③参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm；《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

要考虑公平问题（张红宇，2002）。随着农村劳动力流动、农业税改革等，中国农地制度不断变革，土地承包经营权的权能不断扩充，农村土地制度安排也由“两权”分离发展为“三权”分置，为农民土地权利的价值实现提供了理论依据与具体路径（肖卫东和梁春梅，2016），也为土地承包经营权自愿有偿退出提供了新的理论依据。土地承包经营权自愿有偿退出是在中国农地制度下对土地进行再配置的一种模式。传统的土地配置包括土地租赁和土地买卖，尽管有研究提出土地承包权商品化的主张（党国英，2005），但由于中国农民对其占有的集体土地并不享有充分处分权（陈锡文，2014），完全意义上的土地买卖并不存在（姚洋，2000）。现有文献对中国农村土地配置的研究主要集中在土地经营权流转领域。农地市场化流转有利于实现资源有效配置（姚洋，2000）。促进农地市场化流转，要赋予农民更完整的土地权利（钱忠好，2002），清晰界定农地各项权能（肖卫东和梁春梅，2016），确立农民自由决策原则和辅以政府、社区服务原则，发挥政府与市场的协同作用（张红宇，2002）。在以农为本的文化环境中，依靠市场配置土地也会存在市场失灵的风险（叶兴庆和翁凝，2018），引致政府介入的必要性。

随着越来越多农民在城镇安家落户，在推进农村土地经营权流转的同时开展农村土地承包经营权自愿有偿退出，已成为部分农民的诉求及地方实践，也成为农村土地配置研究的内容之一（高强和宋洪远，2017）。有研究表明，中国部分农民已存在有偿退出土地承包经营权的意愿（王常伟和顾海英，2016）。在户籍与土地承包经营权挂钩的条件下，为促进城镇化，可面向进城农民建立最低生活保障、子女就学和廉租房制度，以弥补进城农民的失地损失（陶然和徐志刚，2005）。随着农民土地权利财产功能的强化（罗必良，2013），户籍不再与土地承包经营权挂钩，土地承包经营权自愿有偿退出也逐步被纳入政策范畴。农民有偿退出土地承包经营权的意愿受到多种因素影响（王常伟和顾海英，2016），并且，农民的退出意愿也对其农业经营存在影响。例如，刘同山（2017）的研究表明，愿意退出土地承包经营权农民的粮食亩均产量相对更低。2014年以来，农业农村部先后选择部分地区开展土地承包经营权自愿有偿退出试点，但几年的试点并未促进土地承包经营权自愿有偿退出改革在全国范围内普遍实施。这既反映了国家对土地承包经营权自愿有偿退出改革的谨慎，也反映了这一改革还存在一定的理论与现实困境。当前，对土地承包经营权自愿有偿退出的内涵还存在不同的理解，实践中有些地区允许农民选择在二轮承包期内的退出，但有学者提出，土地承包经营权自愿有偿退出不应以剩余承包期为限，应是永久退出（董欢，2017）。在土地承包经营权自愿有偿退出具体操作中也存在不少困境，如在农民权益保障、补偿标准确定与补偿资金来源、退出土地利用等方面都需进一步完善（高强和侯云洁，2022）。许多学者基于理论分析和实践考察，提出了完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的建议。例如，有学者建议成立相对独立的各级农会，将其作为土地承包经营权自愿有偿退出的组织主体，以保障农民权益（韩立达和韩冬，2016）；有些学者建议补偿标准应由集体、退地农户和承接方协商确定（高强和宋洪远，2017）。政府与市场在土地承包经营权自愿有偿退出中的角色也成为重要的研究内容。有些学者主张坚持“退用结合、市场为主”的市场化改革方向（刘同山和吴刚，2019），有些学者则认为市场化将导致偏离改革目标（王海娟，2022），应发挥政府的作用，甚至可以通过中央政府提供补偿来推进土地承包经营权自愿有偿退出改革（余晓洋，2022）。

总体来看,农村土地承包经营权自愿有偿退出不是对中国农地制度的基础性变革,而是为了适应中国经济社会发展,为部分已进城落户或是具备离农条件的农民提供土地权益价值实现的通道,是完善农村基本经营制度并使之适应生产力发展的举措。农村土地承包经营权自愿有偿退出通过对农地权利的优化配置促进人口城镇化和农业现代化(高强和宋洪远,2017)。当前,中国农村土地承包经营权自愿有偿退出机制还不完善,特别是政府与市场在土地承包经营权自愿有偿退出中应承担怎样的角色,内在的理论依据是什么,还有待进一步厘定。随着维护进城落户农民土地权益的落实以及二轮承包到期的临近,目前已到进一步完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的窗口期。鉴于此,本文在已有研究基础上,通过对土地承包经营权自愿有偿退出内涵的审视,从政府与市场角色厘定视角分析土地承包经营权自愿有偿退出的理论机理^①,并结合对试点地区已有实践的考察,提出进一步完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的政策建议,以回应当前的理论与实践困境。

二、农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵和理论分析

农村土地承包经营权自愿有偿退出是在自愿、有偿原则下进行的农地再配置。将农村土地承包经营权退出纳入交换体系,实现市场化退出,要对农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵进行清晰的界定,确定权利让渡边界,在此基础上基于政府与市场角色的厘定,解决农村土地承包经营权自愿有偿退出中的市场失灵问题,并防范改革风险,进而达成改革目标。

(一) 对农村土地承包经营权的审视

1. 土地承包经营权的溯源。尽管农村土地承包经营制度始于改革开放初期,但要从本质上理解土地承包经营权以及土地承包经营权自愿有偿退出的内涵,还要追溯至集体经济组织形成前的土地改革。新民主主义革命胜利后,中国逐步完成了农村土地改革,农民获得了均分的土地,农村社会实现新政权下的重构,此时可被视为中国新政权下农村土地制度的始点(孙宪忠,2016)。之后,由互助组、初级社到高级社再到人民公社的农业合作化运动使土地由农民所有转变为集体所有,农民变为社员(刘守英,2000)。农民社员身份的取得伴随着农民将土地等生产资料入社,成为社员的农民因集体成员身份而共享土地权益。改革开放后,农民正是基于集体成员身份获得了承包土地的权利。农民享有土地承包经营权的根源在于农民土地的集体化,因此,土地承包经营权并非纯粹的福利性配给。这为土地承包经营权退出的有偿性提供了历史与理论依据。

2. 土地承包经营权获得的条件。由于土地承包经营权的具体实现要有对应的承包地,因此,现行法律将基于集体经济组织成员身份获得的土地权利具体分为承包土地的权利和土地承包经营权,对土地承包经营权的获取设置了明确的前置条件。2018年修正的《中华人民共和国农村土地承包法》(以下简称《农村土地承包法》)^②第五条规定:“农村集体经济组织成员有权依法承包由本集体经济组

^①本文中的土地承包经营权自愿有偿退出相关“机理”分析,更多是指对土地承包经营权自愿有偿退出“机制”构建与完善的理论分析。

^②参见: <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE2ZjEzNWY0NjAxNmYyMTA0NTMxZjE3NzQ%3D>。

织发包的农村土地。任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”由此可以看出，集体经济组织成员拥有承包土地的权利源自其身份。《农村土地承包法》第九条规定：“承包方承包土地后，享有土地承包经营权。”第二十三条规定：“承包合同自成立之日起生效。承包方自承包合同生效时取得土地承包经营权。”可见，集体经济组织成员只有通过行使承包土地的权利，签订承包合同承包土地之后，其土地权利才被具体化为土地承包经营权（高圣平，2019）。因此，基于法律规定，农民享有的土地承包经营权有明确的始终，从理论上讲，农民只能在行使权利期间退出其土地承包经营权，即退出只能是承包合同期内的退出。退出土地承包经营权的农民只要保留集体经济组织成员资格，理论上便可保留下一轮发包时承包土地的权利，但放弃了集体经济组织成员资格，或是永久放弃了承包土地的权利，则意味着永久失去了土地承包经营权。

3. 土地承包经营权的权属性质。改革开放至今，农村土地承包经营权的内涵与权能不断演进发展。土地承包经营权兼具财产属性与保障属性（刘守英，2000），财产属性主要由承包土地面积大小以及土地质量高低决定，可根据土地生产功能带来的一系列价值进行量化。农民土地承包经营权对应的承包土地最初为集体内部的均分，随着提倡二轮承包期内“增人不增地、减人不减地”政策的落实，人地对应的均分格局被打破，每位集体经济组织成员所享有土地承包经营权对应的承包地也因此有了数量上的差异。土地承包经营权还具有保障属性。如前所述，土地承包经营权可追溯至新中国成立初期农民以土地入社，农民成为社员而共享土地权利。《农村土地承包法》（2018年修正版）第五条规定：“任何组织和个人不得剥夺和非法限制农村集体经济组织成员承包土地的权利。”第十六条规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户。农户内家庭成员依法平等享有承包土地的各项权益。”承包土地的权利对应的主体是集体经济组织成员，成员在集体经济组织内部与家庭内部平等地享有承包土地的权利，成员间没有量上的差异。由集体经济组织成员承包土地的权利所衍生出的土地承包经营权也因此具有身份属性，并进一步演化出保障属性（高圣平，2019）。集体经济组织不仅具有经济功能，还在一定程度上承担着对其成员生存保障的支持责任，而土地作为集体经济组织最主要的生产资料，自然成为其承担保障功能的重要载体。在承包经营制度下，土地承包经营权部分继承了集体经济组织对成员的保障功能，因此具有保障属性。

（二）农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵

中国一直存在土地承包经营权调整的通道，大致可分为被动性退出和自愿性退出两类。对于被动性退出，除征地之外，在改革开放后的很长一段时间内，中国还存在农户家庭成员参军、升学以及进城工作等情形下，因户籍转移而被收回土地承包经营权的情况。农村土地承包经营权的自愿性退出又可分为自愿放弃、转让和自愿有偿退还集体经济组织等形式。

1. 土地承包经营权的自愿放弃。《农村土地承包法》（2018年修正版）第十九条规定：“按照规定统一组织承包时，本集体经济组织成员依法平等地行使承包土地的权利，也可以自愿放弃承包土地的权利。”农民放弃了承包土地的权利，也就意味着放弃了土地承包经营权。由于统一组织承包时一般会有承包期限，因此从理论上讲，承包土地权利的放弃可以是永久的放弃，也可以是本轮承包期内的放弃。在农村土地二轮承包时，土地承包经营权还具有债权的性质，承包土地的农户要缴纳农业税

等税费，当时有部分农户因税费负担重或长期进城打工而放弃了承包土地的权利（韩长赋，2019）。

2. 土地承包经营权的转让。农村土地承包经营权的转让通道早已存在。2003年实施的《农村土地承包法》第四十一条规定：“承包方有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源的，经发包方同意，可以将全部或者部分土地承包经营权转让给其他从事农业生产经营的农户，由该农户同发包方确立新的承包关系，原承包方与发包方在该土地上的承包关系即行终止。”^①当时“三权”分置理论还未提出，《农村土地承包法》将土地承包经营权转让的相关规定放在了土地承包经营权流转的章节，并且，按照流转的规定只能在本轮承包期内转让。从实践来看，转让土地承包经营权的情况并不多见，这既有地方操作机制不完善的原因（郭熙保和苏桂榕，2016），也有补偿机制不完善情形下农民意愿不强的原因。2018年修正的《农村土地承包法》对土地承包经营权转让主要做了三方面的修改：一是将土地承包经营权转让与流转进行了区分；二是针对进城落户农民，提出引导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；三是删除了“有稳定的非农职业或者有稳定的收入来源”这一转让的前置条件，并增加了转让对象为“本集体经济组织其他农户”的指向。修正后的《农村土地承包法》明确了土地承包经营权转让的性质，放松了转让的条件，强调了转让的有偿性，指定了转让的对象范围，也提出了对进城落户农民转让土地承包经营权进行引导的政策导向。此外，根据该法规定，土地承包经营权可以全部转让，也可以部分转让。

3. 土地承包经营权自愿有偿退出。随着农业税的取消以及土地承包经营权财产属性的强化，理性的农民一般不再会无偿放弃或转让土地承包经营权。为了完善农村土地承包经营权配置机制，自愿有偿退出便被纳入政策范畴。2018年修正的《农村土地承包法》对土地承包经营权自愿有偿退出作出了规定。主要针对进城落户农民的第二十七条规定：“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。”面向所有农户的第三十条规定：“承包期内，承包方可以自愿将承包地交回发包方。承包方自愿交回承包地的，可以获得合理补偿，但是应当提前半年以书面形式通知发包方。承包方在承包期内交回承包地的，在承包期内不得再要求承包土地。”“承包期内”的表述与土地承包经营权的权利期间相对应，“自愿”“有偿”的规定为将土地承包经营权退出纳入市场化配置体系提供了法律依据，而对进城落户农民自愿有偿转让或退出土地承包经营权的“引导支持”，则表明了政策的推进可以带有指向性与激励性。此外，土地承包经营权自愿有偿退出是将土地承包经营权退还发包方，而转让的承接主体是本集体经济组织农户，转让与退出存在差异，但仅从农户视角来看，土地承包经营权的转让也可以纳入土地承包经营权自愿有偿退出的范畴。由于将土地承包经营权自愿有偿退还集体经济组织相对集体内部的有偿转让，理论困惑与实践问题更突出，机制的完善也更具普遍意义，因此，本文接下来的分析主要集中于将土地承包经营权自愿有偿退还集体经济组织的情形。

根据法律规定，可以明确农村土地承包经营权自愿有偿退出的内涵。农村土地承包经营权是受承

^①参见《中华人民共和国农村土地承包法》（2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过），http://f.mnr.gov.cn/201706/t20170606_1509635.html。

包合同限定的期内权利，因此，理论上农村土地承包经营权自愿有偿退出只能限定在承包期内。若农民在自愿有偿退出土地承包经营权时，以合约方式明确永久放弃承包土地的权利，则等同于永久退出土地承包经营权。若进城落户农民在自愿有偿退出土地承包经营权后不再是集体经济组织成员，则自然失去了再次承包土地的权利，等同于永久退出土地承包经营权。农村土地承包经营权所对应的承包地可以进行量化和分割，因此，理论上土地承包经营权可以整体退出或部分退出。自愿、有偿退出原则的确立，为将土地承包经营权退出纳入市场机制奠定了基础。在遵从法律规定的基础上，可以发挥政府的引导作用，采用市场合约的方式对农村土地承包经营权自愿有偿退出进行具体的约定或激励，以达到改革的目标。

（三）基于政府与市场角色厘定的农村土地承包经营权自愿有偿退出机理分析

农村土地承包经营权自愿有偿退出已成为中国农地改革的重要内容，也已被纳入法律，但是，由于土地承包经营权产权安排相对特殊以及退出对农民影响深远，尽管政策已明确要建立市场化退出机制，但在当前条件下仅依靠市场开展土地承包经营权自愿有偿退出，将存在市场失灵的风险。基于政府与市场角色的厘定完善土地承包经营权自愿有偿退出机制，将有助于回应改革中的理论与实践困境。

1.政府与市场角色厘定的理论诉求。一方面，农地资源的特殊性对农地配置中政府与市场角色的厘定提出了要求。资源配置中政府与市场的角色问题，一直是经济学的基础性问题。以斯密“看不见的手”为代表的早期经济学理论通常认为市场是配置资源最有效的力量，政府的作用在于维护市场的自由竞争，然而，随着外部性、信息不对称、福利经济等理论的发展，完全依靠市场配置资源的有效性被质疑，引致政府规制理论的发展（黄先海和宋学印，2021）。此外，忽视市场作用而依靠政府配置资源也被证明是低效的（郁建兴和高翔，2009）。农地承载着食物供给与农户生计支持功能，农地交易以及由其引发的土地利用状况因此也具有较强的外部性。因此，要实现有效的农地配置，不仅需要市场发挥配置资源的作用，也需要政府承担相应的角色。在农地市场化交易过程中，政府可以采取限制措施，如法国对农地交易对象、价格等进行了相应的限制（刘长全，2020），也可以采取激励举措，如韩国通过补贴激励老年农民退出农地经营（王常伟和顾海英，2017）。从中国的情况来看，农地资源稀缺且农地制度具有自身特色，农村土地承包经营权除了具有生产属性外，还承担着维系农村社会稳定、促进共同富裕等社会属性。特殊的制度安排决定了中国农地不能自由交易，在土地承包经营权自愿有偿退出过程中更需要通过厘定政府与市场角色，在促进农地资源高效配置的同时防范社会风险。

另一方面，应对土地承包经营权自愿有偿退出的市场失灵，对政府与市场角色的厘定提出了要求。土地承包经营权的市场化退出已是改革的既定方向，但由于农村土地承包经营权的特殊性，在当前条件下，土地承包经营权自愿有偿退出仅依靠市场又会存在市场失灵的倾向。首先，土地承包经营权权属的多重性导致供需主体对土地承包经营权价值评估存在差异，影响了供需匹配。如前文指出，土地承包经营权既有财产属性也有保障属性，农户对土地承包经营权的价值期待是两种属性的综合反映，但从土地承包经营权转入方或土地利用方来看，一般只会基于土地的生产功能对其进行价值评估，即土地承包经营权的身份保障属性难以进入市场。这将导致供需双方难以达成有效的匹配。其次，交易主体的指向性导致难以自发形成竞争性的补偿价格。土地承包经营权自愿有偿退出是将土地承包经营

权退还发包方，即集体经济组织，一方面，发包方对土地承包经营权的收回往往缺乏需求动机；另一方面，土地承包经营权接收方的唯一性使交易缺乏市场化的竞争机制，在类似买方垄断的条件下接收方具有更强的谈判实力。需求不足以及竞争机制缺乏导致补偿价格很难通过市场直接形成。最后，交易的不可逆性增加了农民退出土地承包经营权的心理成本。土地承包经营权自愿有偿退出不同于一般交易，特别是对于永久退出的农户来说，现有制度下的退出意味着失去再次获得土地承包经营权的机会。根据行为经济学理论，后悔机制的缺失将使农民更愿意安于现状（Zeelenberg et al., 1996）。风险规避心理、为后辈留后路的心理，加之农民对土地的情感寄托（张红宇，2002），使农民在面对单向通道的土地承包经营权自愿有偿退出时更加犹豫。由此可见，如果在土地承包经营权自愿有偿退出过程中单纯依靠市场，价格机制、供求机制与竞争机制就都存在失灵的风险。解决土地承包经营权自愿有偿退出的市场失灵问题，引致对政府与市场角色厘定的需要。

2. 土地承包经营权自愿有偿退出的补偿机理。基于依法、自愿、有偿原则形成合理的补偿标准并确定补偿主体与资金来源，是完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的重点（韩立达和韩冬，2016；曹丹丘和周蒙，2021）。完善的土地承包经营权自愿有偿退出机制，应立足土地承包经营权的内涵，厘定政府与市场的角色，从理论上回应为什么要补偿、补偿多少和谁来补偿等问题（见图1）。

土地承包经营权的形成与权能发展为土地承包经营权退出补偿提供了依据。土地承包经营权是土地集体所有制下集体成员土地权利的具体实现，是农民对集体资源形成及集体发展所做贡献的成员权益体现，并非单纯的福利性配给，因此对退出土地承包经营权的农户进行补偿具有历史依据。并且，随着土地承包经营权权能的拓展以及“三权”分置下维护进城落户农民土地权益的提出和加强，以补偿的方式引导有条件的农民自愿退出土地承包经营权，体现了对农民土地权益的保护，符合交换原则，也具有法律依据。

土地承包经营权的权属性质为其退出补偿的构成及标准确定提供了理论依据。土地承包经营权具有财产属性和保障属性，由此，对自愿有偿退出土地承包经营权的补偿也可以划分为两部分。针对土地承包经营权的财产属性，应根据承包地面积及质量，结合市场供需按市场机制由供需双方共同确定。针对土地承包经营权的保障属性，可根据各地发展水平，按土地承包经营权对应的成员进行适当补偿。需要说明的是，随着农民就业形式的多样化以及农村社会保障体系的逐步完善，农地的福利保障功能逐步转向财产功能（罗必良，2013）。并且，土地承包经营权自愿有偿退出主要面向已实现稳定非农就业的进城落户农民，而对于进城落户农民来说，无论是集体经济组织所承担的保障责任，还是土地承包经营权所承载的保障功能，都已弱化。因此，土地承包经营权退出补偿应以基于承包地数量与质量的财产性补偿为主，保障性补偿可作为选择性或补充性补偿。这一点与征地必须考虑对失地农民的保障性补偿有本质差异。此外，考虑到土地承包经营权自愿有偿退出的单向性及农民对土地的感情，按照政策“支持引导”有条件农民退出土地承包经营权的要求，也可给予退地农民一定的心理补偿。

政府与市场角色的厘定为补偿责任的划分提供了理论依据。由于土地承包经营权是退还给作为发包方的集体经济组织，因此基于承包地生产功能的土地承包经营权财产属性补偿，应由发包方以市场化方式实现补偿。土地承包经营权自愿有偿退出涉及农民身份的转换，在此过程中，农民对土地承

经营权保障属性的补偿诉求，可由政府根据当地条件予以回应。此外，引导有条件的农民退出土地承包经营权符合政策改革方向。因此，对于退地农民的心理补偿也应由政府承担。政府承担部分补偿责任是应对土地承包经营权自愿有偿退出中市场失灵的需要，缓解了市场化退出中农民与发包方对土地承包经营权补偿标准认知不匹配的问题，是完善土地承包经营权市场化退出机制的举措。同时，政府承担部分补偿责任也存在理论依据：在改革发展过程中，政府通过土地征收与拍卖从农村部门获得了部分收入，理应承担农村土地改革的部分成本；土地承包经营权自愿有偿退出关系到农业现代化与粮食安全，具有一定的外部性，政府有责任对改革的外部效应进行补偿；对于社会发展转型过程中的改革成本，政府有责任分担。对于补偿资金的来源问题，2017年中央“一号文件”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、宅基地的补偿。”^①厘清了补偿标准与补偿主体，补偿资金来源也就有了理论依据。集体经济组织对土地承包经营权财产属性的补偿资金，可由承包地的再利用获得，政府保障性补偿或是心理补偿资金则可以由政府财政承担，如土地出让收益支付等。

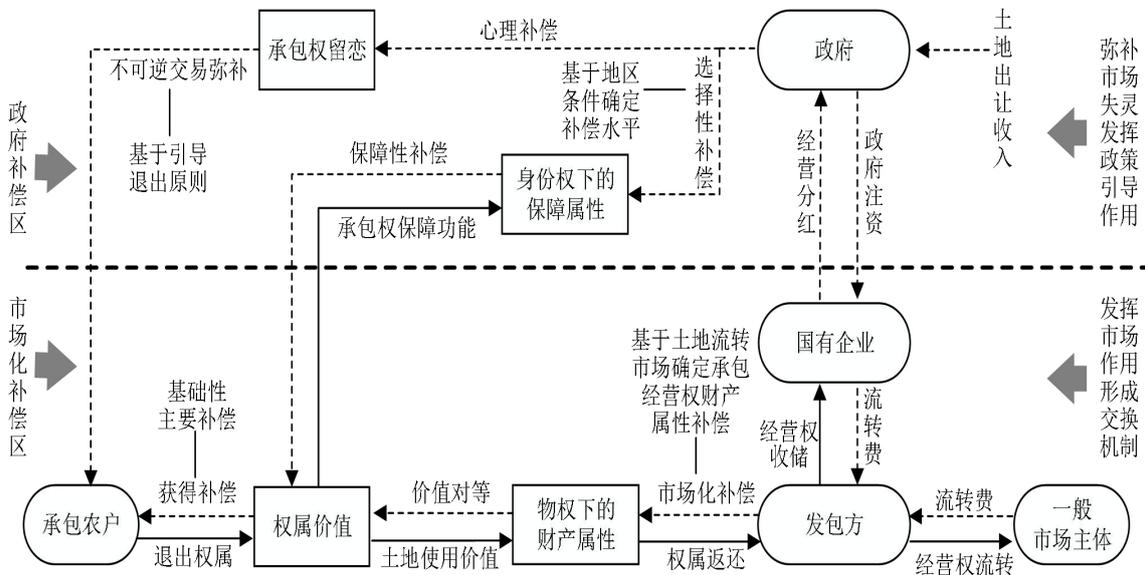


图1 土地承包经营权自愿有偿退出补偿机理

3. 土地承包经营权自愿有偿退出的推进机理。人地配置矛盾加剧对开展土地承包经营权自愿有偿退出提出了诉求，同时，土地承包经营权自愿有偿退出对农民产生的重大影响又要求改革的推进需十分谨慎。2014年中央全面深化改革领导小组第七次会议指出，农村土地制度改革要坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线^②。这“三条底线”为土地承包经营权自愿有

^①参见《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》，http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm。

^②参见《习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第七次会议 李克强等出席》，http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/02/content_2785771.htm。

偿退出的具体推进设定了红线。在此背景下，应基于政府与市场角色的厘定，明确土地承包经营权自愿有偿退出的推进机理。

首先，市场化退出原则的确立，决定了土地承包经营权自愿有偿退出的推进应尊重农民意愿。供需双方以平等地位真实表达意愿是有效市场的基础。2016年习近平在安徽省凤阳县小岗村主持召开农村改革座谈会时强调：“要尊重农民意愿和维护农民权益，把选择权交给农民，由农民选择而不是代替农民选择，可以示范和引导，但不搞强迫命令、不刮风、不一刀切。”^①在土地承包经营权自愿有偿退出过程中，政府应避免不当干预，要基于市场化原则赋予参与主体平等的市场地位，特别是充分尊重农民意愿，根据农民意愿推进改革进程。

其次，应对市场化退出的市场失灵，决定了土地承包经营权自愿有偿退出的推进应发挥政府的作用。市场在资源配置与使用方面一般更有效率（郁建兴和高翔，2009），但仅依靠市场，土地承包经营权自愿有偿退出将存在市场失灵风险。为解决市场失灵问题，政府除了承担部分补偿责任外，还应在土地承包经营权自愿有偿退出的推进中承担一定的角色。由于改革存在正外部性，并且相关法律与政策明确提出要“支持引导”进城落户农民自愿有偿退出土地承包经营权，因此，政府可以在符合市场机制的条件下，以一定的方式参与推进土地承包经营权自愿有偿退出改革，如通过国有企业承担退出土地经营权的收储与流转利用等工作，以解决发包方没有动力收回土地承包经营权的问题。政府推动土地再配置也是许多国家通行的做法，如日本成立了土地银行，对农地进行收储与再配置（王常伟和顾海英，2017）。

最后，防范改革风险的需要，决定了土地承包经营权自愿有偿退出过程中政府应承担把控改革进程的角色。防范风险是开展土地承包经营权自愿有偿退出的前提。改革开放以来，中国已形成有效的农村改革推进理论，通过先试点，再推广等举措降低改革风险。习近平谈到农村改革时，提出必须保持历史耐心^②，为改革的推进提供了遵循。因此，在完善市场供需机制的同时，应发挥政府防范风险的作用，如通过对退地农户设定门槛条件，以社会可接受的速度、成本、模式稳慎推进改革。此外，由于政府承担了部分补偿责任，对参与主体设定相应的门槛条件也具有合理性。

4.退出土地的利用机理。确保耕地不减少与粮食安全是中国农地改革的底线，通过土地资源的优化配置实现土地高效利用，也是土地承包经营权自愿有偿退出改革的目标之一。要通过明确退出土地的产权性质、选择合理的土地利用模式，来促进土地高效利用，以达到改革目标。

首先，从退出土地的产权性质来看，补偿责任的厘定与退出土地产权性质的确定，具有理论上的一致性。根据前文分析，土地承包经营权自愿有偿退出的基础性补偿由集体经济组织按市场化机制承担，集体经济组织收回土地承包经营权，退出土地的集体所有性质得以维护。政府所承担的保障性补偿，理论上是对改革成本的支付，不涉及土地权利的交流，因此并不违背出资人权益原则。

^①参见《习近平在农村改革座谈会上强调 加大推进新形势下农村改革力度 促进农业基础稳固农民安居乐业》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/28/content_5068843.htm。

^②参见《习近平：加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746861.htm。

其次，从退出土地的再配置来看，退出承包地进行市场化流转符合改革方向。一方面，市场化流转是获得退地补偿资金的主要渠道，另一方面，退出土地不再在集体内部进行均分符合中国推进土地适度规模经营的改革方向。为保持土地经营稳定性，同时避免土地细碎化经营，政策提倡承包期内“增人不增地、减人不减地”。对退出土地的市场化流转与统筹利用，符合政策导向，有利于促进土地适度规模经营。此外，根据《农村土地承包法》（2018年修正版）第二十九条的规定，退出的承包地也可以分配给集体新增人口。

最后，从退出土地的合理利用来看，确保农地农用的法律与政策要求赋予政府对土地利用的监管责任。在以市场化方式促进退出农地高效利用的同时，要防止资本借助参与土地承包经营权自愿有偿退出而对农地进行无序占用。《农村土地承包法》（2018年修正版）第四十五条规定：“县级以上地方人民政府应当建立工商企业等社会资本通过流转取得土地经营权的资格审查、项目审核和风险防范制度。”政府对土地交易进行监管以保障农地高效利用，符合理论要求，也体现在各国的实践之中。例如，法国根据其《农业指导法》成立了土地开发与农村安置公司，对农地所有权交易进行严格管制，通过设置优先购买权、干预农地交易价格、替换买家或收储土地等，防范土地交易过程中的风险，促进土地的合理利用（刘长全，2020）。

三、农村土地承包经营权退出相关政策回顾与分析

在中国既定农地制度下，农地资源再配置主要表现为农村土地经营权流转以及农村土地承包经营权转让或退出。政府与市场是配置资源的两种基本方式。改革开放前，计划经济体制背景下政府在资源配置领域起主导作用；改革开放后，市场在资源配置中的角色越来越重要。党的十四大报告明确提出建立社会主义市场经济体制，“使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”^①，党的十八届三中全会提出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”^②，党的二十大报告再次提出“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用”^③。在此背景下，农村土地承包经营权退出也逐步由政府主导走向市场化退出。改革开放至今，依据政府与市场的角色，中国农村土地承包经营权退出政策大致可以分为三个阶段。

第一阶段，政府主导下的土地承包经营权非市场化退出。此阶段主要是从改革开放初期至21世纪初期。在这一时期，土地承包经营权退出主要表现为征地、依法收回以及自愿放弃。随着中国城镇化的推进，大量农民因征地而失去土地承包经营权，政府根据法律规定对失地农民进行补偿。土地补偿费和安置补助费从1982年规定的不超过被征土地前3年平均年产值的20倍，到1998年规定的不

^①参见《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》，http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730511.htm。

^②参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

^③参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

超过前3年平均年产值的30倍^①。非市场化的补偿未达到部分农民的期望，也因此导致一些上访事件。除征地外，这一阶段还存在依法收回土地承包经营权的情况。2003年实施的《农村土地承包法》第二十六条规定：“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。”部分农民因户籍转移而失去土地承包经营权。此外，此阶段也有部分农民因农业税费压力较大等原因，自愿放弃土地承包经营权。

第二阶段，地方政府推动下的“土地换保障”探索。随着越来越多农民离乡进城，中国农村人地配置失衡已成为城乡社会发展过程中不得不重视的问题。早在国家出台土地承包经营权自愿有偿退出政策之前，有些地方就已在统筹城乡发展的政策背景下，开始了引导农民退出土地承包经营权的探索（张占斌和倪美莉，2012）。例如，2006年四川省成都市温江区推出了“双放弃、三保障”政策^②，2008年浙江省嘉兴市探索了“两分两换”改革模式^③，2009年江苏省无锡市开展了农村住宅置换安置房、农村土地承包经营权置换城镇社会保障的“双置换”工作。“土地换保障”模式在一定程度上尊重了农民意愿，大多退出土地的农民将土地承包经营权置换成了与城镇居民同等水平的养老保险，补偿所需要资金主要来源于土地出让金以及政府财政补助等（徐烽烽等，2010）。这一阶段的土地承包经营权退出模式，有了市场化的因素，政府在引导推进、补偿、土地利用等方面承担着重要角色。需要指出的是，各地在开展土地承包经营权退出换保障的探索中也出现了一些问题，如个别地区存在农民“被上楼”的现象，政府财政压力较大等。但是，这一时期的探索为后续的改革积累了经验。此外，该阶段的征地也向着市场化方向改革。2004年10月出台的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定：在征地补偿标准方面，土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地人民政府可以予以补贴；在征地程序方面，征地前应将相关信息告知农民并经农民确认^④。

第三阶段，政府引导下的土地承包经营权自愿有偿退出探索。党的十八大之后，市场在资源配置中的作用进一步提升。除在征地方面进一步向着市场化方向改革外，此阶段国家开始试点探索土地承包经营权自愿有偿退出。2011年《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》指出：“现阶段，农民工落户城镇，是否放弃宅基地和承包的耕地、林地、草地，必须完全尊重农民本人的

^①参见《国家建设征用土地条例》（1982年），<http://fgcx.bjcourt.gov.cn:4601/law?fn=chl258s121.txt>；《中华人民共和国土地管理法》（1998年修正），http://www.yueyang.gov.cn/yylq/21487/40588/40653/40663/40664/content_1241599.html。

^②“双放弃”是指农民自愿放弃土地承包经营权和宅基地使用权的，在城区集中安排居住，并享受与城镇职工同等的社会保障待遇。“三保障”是指农民变成市民需要三个保障条件：一是能够在城市的二三产业就业；二是在城市拥有自己的住宅，家属能够在城市居住；三是能够享受城市居民享受的社会公共服务。

^③“两分两换”是指将宅基地与承包地分开，农房搬迁与土地流转分开；以承包地换股、换租、增保障，推进集约经营，转换生产方式；以宅基地换钱、换房、增地方，推进集中居住，转换生活方式。

^④参见《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号），http://www.gov.cn/zwqk/2005-08/12/content_22138.htm。

意愿，不得强制或变相强制收回。”^①2014年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》进一步提出：“不得以退出土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权作为农民进城落户的条件。”^②维护进城落户农民土地承包经营权的規定，凸显了建立土地承包经营权市场化退出通道的必要性。在地方实践探索的基础上，2014年11月，原农业部等部门发布《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》，土地承包经营权自愿有偿退出被列为国家改革试验内容^③。2015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》指出：在坚持农村土地集体所有和充分尊重农民意愿的基础上，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^④。此后，一系列中央文件都提出要引导进城落户农民自愿有偿退出土地承包经营权（见表1）。2018年，农村土地承包经营权自愿有偿退出被纳入《农村土地承包法》。

土地承包经营权自愿有偿退出政策属市场化配置土地资源范畴。一系列政策文件都强调了维护农民权益、尊重农民意愿，也强调了有偿退出原则，体现了市场在土地承包经营权自愿有偿退出中的主导角色。例如，2019年中共中央、国务院《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^⑤。然而，当前中国土地承包经营权的市场化退出机制还不完善，如在补偿机制方面各试点地区的做法相差还比较大。也正因如此，2021年公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出，要健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策^⑥。

土地承包经营权自愿有偿退出改革的推进也需要政府担任一定的角色。历年涉及土地承包经营权自愿有偿退出的政策，大都提出“支持”“引导”等政策导向，为政府的适度介入提供了空间。一方面，在改革过程中政府通过试点的方式把控改革节奏，积累经验，防范风险。2016年10月，中共中

^①参见《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》（国办发〔2011〕9号），http://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2084236.htm。

^②参见《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm。

^③参见《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》（农政发〔2014〕5号），http://www.zcgggs.moa.gov.cn/ncggysyqjs/202004/t20200402_6340650.htm。

^④参见《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》（国办发〔2015〕59号），http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-08/07/content_10057.htm。

^⑤参见《中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5459130.htm。

^⑥参见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

央办公厅、国务院办公厅印发了《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》，提出积极开展土地承包经营权有偿退出试点，总结形成可推广、可复制的做法和经验^①。自2014年原农业部等部门组织四川省成都市等三地开展土地承包经营权自愿有偿退出试点之后，又组织了上海、山东等地部分县（市、区）开展试点工作^②。2019年12月，国家发展和改革委员会等18部门联合印发《国家城乡融合发展试验区改革方案》，将建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度作为试验任务之一^③。另一方面，在土地承包经营权自愿有偿退出补偿方面，政府也提出多渠道筹集补偿资金。例如，2017年“中央一号”文件提出“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、宅基地的补偿”^④。多渠道筹集资金一般认为可以包括获取财政资金，也在一定程度上体现了政府在土地承包经营权自愿有偿退出中的角色。此外，近年来政策更多地强调土地承包经营权自愿有偿转让，如党的二十大报告和2023年“中央一号”文件均提出“保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让”^⑤。从相对容易操作的土地承包经营权自愿有偿转让着手，在一定程度上体现了政府在推进土地承包经营权自愿有偿退出过程中的谨慎，也反映了完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的必要性。

总体来看，农地的市场化配置是改革方向，但市场机制的完善也需要政府作用的发挥。现阶段关于土地承包经营权自愿有偿退出的政策，在强调市场角色的同时重视政府角色。但是，从已有土地承包经营权自愿有偿退出政策来看，对政府与市场角色的具体厘定仍有待进一步研究和完善。

表1 农村土地承包经营权自愿有偿退出相关政策

文件	相关内容
2014年12月《关于第二批农村改革试验区和试验任务的批复》	四川省成都市、重庆市梁平区、四川省内江市市中区三地被列为农村土地承包经营权自愿有偿退出改革试点地区
2015年7月《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》	在坚持农村土地集体所有和充分尊重农民意愿的基础上，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

^①参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见〉》，http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/30/content_5126200.htm。

^②参见《对十三届全国人大四次会议第6672号建议的答复摘要》，http://www.moa.gov.cn/govpublic/zcgg/202108/t20210827_6375017.htm。

^③参见《国家发展改革委等十八单位关于开展国家城乡融合发展试验区工作的通知》（发改规划〔2019〕1947号），https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/xxczhjs/ghzc/202012/t20201225_1260277.html。

^④参见《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》，http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm。

^⑤参见《习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm；《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm。

表1 (续)

2015年11月《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
2016年中央“一号文件”	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《关于农村改革试验区新增试验任务的批复》	内蒙古自治区阿荣旗等9地承担农村土地承包经营权自愿有偿退出改革试验任务
2016年10月《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》	充分维护承包农户使用、流转、抵押、退出承包地等各项权能
2017年中央“一号文件”	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年中央“一号文件”	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年修正的《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11月《关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见》	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，也可鼓励其多种形式流转承包地经营权
2019年12月《国家城乡融合发展试验区改革方案》	将“建立进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度”作为试验区试验任务之一
2021年中央“一号文件”	保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，研究制定依法自愿有偿转让的具体办法
2021年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》	依法保障进城落户农民农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，建立农村产权流转市场体系，健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策
2022年10月党的二十大报告	保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让
2023年中央“一号文件”	保障进城落户农民合法土地权益，鼓励依法自愿有偿转让

四、农村土地承包经营权自愿有偿退出实践与审视

引导进城落户农民自愿有偿退出土地承包经营权已成为农地改革的重要内容，也已被纳入法律，但由于土地对于农民的重要性以及农村土地承包经营权自愿有偿退出机制尚不完善，在政策实施初期，国家主要通过试验区的改革试点，探索可复制推广的经验。各试点地区在实践中探索了多种退出模式，积累了经验，也反映出一些问题。总结试点地区的做法，分析实践过程中的困境，有助于政府与市场角色的厘定，进而完善农村土地承包经营权自愿有偿退出机制。

(一) 农村土地承包经营权自愿有偿退出实践

1. 土地承包经营权自愿有偿退出总体情况。2014年，原农业部等部门选择四川省成都市、重庆市

梁平区^①、四川省内江市市中区三地开展农村土地承包经营权自愿有偿退出试验。此后，原农业部以及机构改革后的农业农村部又陆续组织上海、山东、宁夏、湖北、内蒙古等地的部分县（市、区）开展了试点工作。2019年公布的《国家城乡融合发展试验区改革方案》，赋予部分国家城乡融合发展试验区承担进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益制度的试验任务。此外，部分有条件的地区也结合农村土地改革探索了土地承包经营权自愿有偿退出。从退出的情况来看，主要呈现以下特点：

一是退出规模有限且地区间差异较大。当前，开展土地承包经营权自愿有偿退出试点的地区还不多，并且，除上海、苏州等部分地区在政府主导下土地承包经营权自愿有偿退出有一定规模外，大部分试点地区土地承包经营权退出规模有限。许多试点地区在试验任务验收之后，土地承包经营权自愿有偿退出的增量也不多。根据目前可获得的数据：有些地区退出承包地面积超过万亩，如江苏省苏州市虎丘区4个乡镇33个村12391户农户退出承包地23753亩^②，上海市松江区32192名老年农民退出承包地38556.7亩^③，宁夏回族自治区平罗县2056户农户退出或转让耕地11280亩^④；有些地区退出承包地只有几千亩，如山东省青岛市西海岸新区10村1249户农户退出承包地2832.83亩^⑤；有些地区退出的承包地面积更少，如重庆市梁平区139户农户退出承包地322亩^⑥，贵州省湄潭县197户农户退出承包地283.85亩^⑦。

二是长期退出占了较大比重。在土地承包经营权自愿有偿退出过程中，有些地区仅开展了土地承包经营权的永久退出，如江苏省苏州市虎丘区。大部分地区则允许农民选择二轮承包期内或一定时期内的长期退出。例如，安徽省定远县8户农户选择了长期退出土地承包经营权，退出面积393.39亩；2户农户选择了永久退出土地承包经营权，退出面积37.44亩^⑧。从总体情况来看，根据目前的数据资料估算，永久退出土地承包经营权的承包地面积占比不足四成，并且集中在上海、苏州等地。土地承包经营权长期退出占了较大比重，在一定程度上表明农民对永久退出土地承包经营权相对谨慎。然而，

^①2016年底，重庆市梁平县撤县设区，为表述一致，本文统一称为梁平区。

^②资料来源：《承包经营权有偿退出 退地农民收入不降反增》，http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/7/21/art_64344_8632590.html。

^③资料来源于笔者在上海市农业农村委员会的调研。

^④资料来源：《石嘴山市国家级28项农村改革试点成果展示（8）：农村土地承包经营权退出制度试点》，http://szs.wenming.cn/wmbb/202210/t20221013_7833196.html。

^⑤资料来源：《〈关于扎实推进农村集体产权制度改革的意见〉重大决策执行效果评估报告》，http://www.qingdao.gov.cn/zwgk/xxgk/nync/gkml/ghjh/202012/t20201228_2867907.shtml。

^⑥资料来源：《重庆扎实推进农村集体产权制度改革》，http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/24/content_5454971.htm。

^⑦资料来源：《湄潭农村土地承包经营权有偿退出接受终期评估》，http://www.meitan.gov.cn/mtzx/mtyw/201907/t20190725_6512722.html。

^⑧资料来源：《大桥镇农村土地承包经营权有偿退出试点工作汇报》，<http://www.dingyuan.gov.cn/public/161054698/314343813.html>。

长期退出并非农民彻底退出土地承包经营权，后续仍需进一步改革。

三是退出模式多样。试点地区结合各自情况对土地承包经营权自愿有偿退出模式进行了广泛探索。除了退出期限分为永久退出和长期退出外，在退出程度方面，有些地区采取了整户所有承包地退出模式，如江苏省金湖县；有些地区则允许农户承包地部分退出，如重庆市梁平区万年村。在补偿方式方面，有的地区采取了现金补偿，如安徽省定远县；有的地区提供了保障性补偿，如上海市松江区；有的地区则提供了股份补偿，如湖北省武汉市祝店村。在补偿标准方面，有的以土地流转价格作为补偿标准的参考依据，如安徽省定远县；有的地区则参照国家土地征收补偿标准，如山东省青岛市西海岸新区。在补偿资金来源方面，有的地区以政府财政出资为主，如江苏省苏州市虎丘区；有的地区以集体经济组织出资为主，如浙江省嘉善县大云村；有的则通过土地经营权流转获得补偿资金，如湖北省武汉市沿堤村。在退出土地利用方面，有的地区由集体经济组织负责经营，如湖北省武汉市祝店村；有的地区将退出的土地流转给市场经营主体经营，如四川省内江市龙门村；有的地区则由国有企业对土地经营权进行收储与流转再利用，如江苏省金湖县。在政策的联动性方面，有的地区将土地承包经营权自愿有偿退出与老年农民退养相结合，如上海市松江区；有的地区与生态移民安置相结合，如宁夏平罗县。

2. 土地承包经营权自愿有偿退出模式。土地承包经营权退出规模有限在一定程度上表明退出机制有待进一步完善。退出模式的多样性，在一定程度上反映了各地在土地承包经营权自愿有偿退出试点实践中，政府与市场角色存在差异。根据政府与市场的角色，大致可将试点地区的土地承包经营权自愿有偿退出模式分为四类，即政府主导模式、政府为主市场为辅模式、市场为主政府为辅模式、市场主导模式。

(1) 政府主导模式。部分试点地区在开展土地承包经营权自愿有偿退出过程中，政府起到了主导作用，如统一制定退出方案、确定补偿标准、支付补偿费用等。典型的地区有江苏省苏州市虎丘区和上海市松江区等。

2016年8月，苏州市虎丘区成为土地承包经营权自愿有偿退出试点地区。苏州市作为中国城镇化水平与发展水平较高的地区，城乡收入差距较小，非农就业机会较多，农村社会保障、公共服务相对完善，大部分农民的承包地已流转，农民对承包地的依赖程度较弱，具备土地承包经营权退出条件的农户占比较高。政策实施前对苏州市虎丘区的调查数据显示，75.5%的农户表示愿意有偿退出土地承包经营权，20%的表示无所谓，2.7%的不愿意退出，其余则未作回答（钟勤华，2019）。可见，大部分农民具有有偿退出土地承包经营权的意愿。虎丘区选择了4个乡镇33个村开展试点，在尊重农民意愿的基础上实行愿退尽退。在具体实施中，试点村被分为特色田园村庄和非特色田园村庄两类。对于特色田园村庄，鼓励村民退出承包地；对于非特色田园村庄，则推进承包地换社会保障、宅基地换保障性住房的“双退”模式。虎丘区统一制定了土地承包经营权退出方案，并以财政资金对土地承包经营权自愿有偿退出进行补偿。退出土地承包经营权的农户获得两方面补偿：一是用退出的承包地入股社区合作社获得分红收益；二是获得城镇养老保障。退出的土地主要由社区合作社统一流转利用。有的街镇退出的土地由国有企业负责统一经营，有的街镇与龙头企业合作利用退出土地，还有的街镇

探索了“农业企业+合作社+规模农户”的土地利用模式^①。苏州的实践在一定程度上代表了政府主导下的土地承包经营权自愿有偿退出模式，退地农民既获得了分红收益，又获得了长远的社会保障，降低了改革风险，保障了农民利益，促进了农地规模经营与农民市民化。农民对改革也非常积极，承包地退出面积占到了试点地区承包地总面积的71%。但是，这一退出模式的推广也面临着约束。根据公开数据计算，土地承包经营权退出成本亩均超过14万元，户均超过27万元^②。如此高昂的成本一般地区难以承担。此外，土地承包经营权退出的彻底性值得思考。农民用退出的土地入股社区合作社，他们的土地承包经营权转化为集体收益分配权。农民通过分享土地分红收益类似在一定程度上享有部分土地权益。

上海市松江区的土地承包经营权自愿有偿退出实践也属于政府主导模式。该地区土地承包经营权自愿有偿退出与一般地区针对进城落户农民不同，专门针对老年农民，将土地承包经营权自愿有偿退出与老年农民养老进行了结合。早在2008年，为了探索老年农民退休制度同时鼓励老年农民退出土地，上海市松江区出台了相关政策：若本地农村户籍老年农民选择长期流转承包地，则每人每月可获得额外的退养补助金。在国家土地承包经营权自愿有偿退出试点政策出台后，松江区于2015年进一步结合试点工作，引导老年农民通过退出土地承包经营权换取退养补助金。从补偿方式来看，以2020年为例，退地老年农民在领取农村养老保障金的基础上由区财政每人每月再补贴784元，使其每月收入达到上海镇保水平。从补偿资金来源来看，主要来自土地出让净收益统筹专项资金。从退出土地利用来看，退出的土地主要由集体经济组织流转给家庭农场经营。此外，为保障农民利益，松江区规定，退出土地承包经营权的老年农民在土地征收时依然享有征地补偿权益。从退出的情况来看，松江全区3万多名老年农民共退出承包地近4万亩，老年农民退地率几乎达到100%^③。松江区在政府主导下，通过鼓励老年农民自愿有偿退出土地承包经营权，提升了老年农民养老保障水平，促进了农业适度规模经营，具有一定的启示意义。此种退出模式也需要一定的条件：一方面，需要较大的财政资金投入。目前，松江区每年支付老年农民退养补贴达3亿元左右^④。另一方面，需要对户内成员土地承包经营权予以再确权。老年农民退出土地承包经营权是户内成员份额的退出，这就需要将土地承包经营权明确到老年农民个体。松江区在承包地确权时基本为确权不确地，这为其开展户内确权提供了便利条件。当老年农民退出土地承包经营权时，并不涉及实际承包地的厘定与分割，仅是权属份额的退出。

(2) 政府为主市场为辅模式。大部分地区的政府没有财力承担土地承包经营权自愿有偿退出的补偿费用。部分试验区探索了“政府+市场”模式，即政府统筹组织，通过国有企业获取退出土地经营权

^①资料来源：《苏州高新区探路土地承包经营权有偿退出激发乡村振兴动能》，http://www.xhby.net/zt/szgxq/201907/t20190723_6272600.shtml。

^②资料来源：《承包经营权有偿退出 退地农民收入不降反增》，http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/7/21/art_64344_8632590.html。

^③笔者在上海市农业农村委员会调研获知，截至2020年底，松江区仅有5位符合条件的老年农民未退出土地承包经营权。

^④资料来源于笔者对上海市农业农村委员会的调研。

来对集体经济组织支付补偿金进行垫付，或是给予集体经济组织一定补贴。政府在退地补偿中发挥了重要作用，但也通过市场获取部分补偿资金。相应的试点地区有江苏省金湖县、山东省乐陵市等。

2016年，江苏省金湖县被原农业部确定为全国农村土地承包经营权确权登记颁证成果应用试点县之一。金湖县选择唐港村作为土地承包经营权自愿有偿退出试点村。在具体实施中，对申请退地的农民设置了门槛，只有满足有房居住、有养老保障、有生活来源“三有”标准的农户才被允许退出承包地。在退出方式上，实行永久性退出、一次性补偿。在退出程序上，须经农户申请、小组同意、村级初审、村级公示、镇级审批、签订协议等流程。在补偿标准方面，主要以退出土地的实测面积计算补偿金额，补偿标准为2.7万元/亩。在补偿资金来源方面，县国有资产公司、镇国有资产公司、村集体三方分别出资40%、40%、20%组建农业发展公司，负责垫付补偿款，同时获得土地经营权。在推进土地承包经营权自愿有偿退出过程中，该县还鼓励农民一起退出宅基地并放弃集体经济组织成员资格，以实现身份的彻底转变。从退出结果看，首期共有21户农户退出承包地343亩^①。该县土地承包经营权自愿有偿退出模式有两个特点：一是国有企业以市场主体身份参与改革，提供补偿资金并获得土地经营权。国有企业具有政府背景，但与完全政府主导的模式不同，国有企业作为市场主体，可通过土地经营或再流转获得一定的回报以弥补补偿金支出。二是推动“三权”联动退出，鼓励并为退出土地承包经营权的农户提供有偿退出宅基地使用权和村集体收益分配权的通道，促进农民身份的彻底转换。

山东省乐陵市于2017年被确定为土地承包经营权有偿退出试点地区。该市选择部分村庄开展了试点。乐陵市制定了《乐陵市农村土地承包经营权有偿退出工作实施方案》等制度^②，对自愿有偿退出土地承包经营权的农户设置了门槛，即必须满足家庭成员都同意、有城镇安全住房、有长期稳定收入和享有社保四个基本条件。从退出期限来看，提供两种退出模式：一是永久退出，即农户自愿永久放弃土地承包经营权并交还村集体；二是长期退出，即农户退出土地承包经营权至二轮承包期结束时的2028年。从补偿标准来看，乐陵市根据土地流转价格，结合当地土地征收补偿标准，制定了补偿标准指导意见，即长期退出的补偿标准为1.3万~1.8万元/亩，永久退出的为2.8万~3.3万元/亩，具体标准由村民代表大会和村经济股份合作社股东大会协商确定。补偿资金主要通过国有企业对土地经营权收储的方式获得。政府所属土地开发整理公司与村集体经济组织签订协议，按照商定的土地流转价格确定流转年限，企业将流转费预付给村集体经济组织作为土地承包经营权自愿有偿退出的补偿资金，然后通过对土地的流转再利用获得相应收益。为打消农民退地后的担忧，保留了退地农民的集体经济组织成员资格，农民仍享有选举权、集体分红等权利^③。乐陵市土地承包经营权自愿有偿退出模式与金湖县类似，也是通过国有企业对退出土地经营权进行收储和再流转，发挥了政府与市场的双重

^①资料来源：《淮安金湖试点土地承包经营权和宅基地有偿退出》，<http://house.people.com.cn/n1/2017/0227/c164220-29109249.html>。

^②资料来源：《对市政协十届二次会议第100号提案的答复》，<http://www.laoling.gov.cn/n38341755/n38342006/n38342624/n38343356/c43627860/content.html>。

^③资料来源：《山东乐陵：市场化运作破解承包地退出资金难题》，<http://www.imsilkroad.com/news/p/84545.html>。

作用。但为了吸引有条件的农民退出土地承包经营权，补偿标准往往高于土地流转收入，这也引发了国有企业是否可以持续垫付退出补偿金的问题。两地不同的是，金湖县村集体经济组织通过入股参与土地承包经营权自愿有偿退出的部分补偿与土地再利用，乐陵市则全部由国有企业承担。

(3) 市场为主政府为辅模式。在政府为主市场为辅的土地承包经营权自愿有偿退出模式中，政府不仅负责制定退地方案，还通过国有企业对退出土地经营权的收储在补偿及土地利用过程中承担兜底作用。除这种模式外，在有些试点地区，尽管政府也在土地承包经营权自愿有偿退出中起到了重要作用，但补偿主要以集体经济组织为主，政府垫付的资金原则上需要集体经济组织予以偿还。在这种模式中，市场发挥了主要作用，政府发挥了辅助作用。试点地区有重庆市梁平区、四川省内江市、安徽省定远县等。

2014年，重庆市梁平区被确定为农村土地承包经营权自愿有偿退出试点地区。梁平区选择了部分村庄开展试点。具体操作有如下特点^①：从退出程度及资格条件来看，农户可退出全部土地承包经营权，也可部分退出，全部退出须符合有稳定职业或收入来源、有城镇固定住所等条件，选择部分退出的农户退出面积不得超过家庭承包地总面积的50%。从退出程序来看，主要包括自愿申请、民主决策、村镇审核、张榜公示、签约交割、注销权证、上报备案等过程。从补偿标准来看，由集体经济组织与退地农户协商，经集体经济组织成员会议民主讨论确定，原则上不超过同期同区域国家征地土地补偿标准。从补偿资金来源来看，主要采取集体经济组织自筹、金融机构担保融资、承接业主支付租金、乡镇财政借支、县级财政补助等多方筹集方式。县镇两级财政注资建立退地补偿周转资金池，退出土地经营收益须先归还资金池借款。从退出土地利用来看，通过互换、“小并大、零拼整”或“确权确股不确地”等方式促进退出土地集中成片，由集体整理整治，统一经营或再流转，原则上不再以家庭承包方式发包。为防范用地风险，梁平区规定单个业主承接退地实行资质审核、备案审查和面积上限控制，原则上不超过300亩。此外，退地农民保留集体经济组织成员资格，仍可享受集体分红。

2014年，四川省内江市市中区获批承担土地承包经营权自愿有偿退出改革试验任务。市中区探索出了土地承包经营权退出“换现金、换股份、换保障”的“三换”模式。其中，土地承包经营权换保障主要针对建档立卡贫困户中全户丧失劳动能力的农户，土地承包经营权换股份类似土地入股。在此本文重点关注更具普遍意义的土地承包经营权换现金模式，内江市市中区龙门村试点了该模式。农户可选择永久退出土地承包经营权或长期退出土地承包经营权，长期退出指退至二轮承包期结束。对于永久退出土地承包经营权的，需要农民自愿申请且家庭成员意见一致，并要求农户有稳定就业、有固定住房、不依赖土地为生。从补偿标准来看：对于永久退出的，参照当地500元/亩的年土地流转价格，采取“村民自治、自主协商”的办法，最终按照土地流转价格的2倍乘以30年计算，即一次性给予3万元/亩的补偿；对于长期退出的，按照每年850元/亩的标准乘以二轮承包剩余年限给予一次性补偿。由于试点村集体经济组织缺乏支付能力，主要通过向区政府借支财政资金作为退地补偿金。

^①资料来源：《重庆梁平：退用结合探索承包地退出机制》，http://www.moa.gov.cn/ztl/ncggsyq/ggal/201707/t20170703_5734694.htm。

从退出结果来看，龙门村首批有 1 户农户选择永久退出 5 亩多承包土地，52 户农户选择长期退出 50 多亩承包土地。永久退出的土地被村集体流转给当地花椒种植经营主体，长期退出的土地则用于修建大型鱼塘发展乡村旅游（董欢，2020）。

2016 年，安徽省定远县作为原农业部第二批土地承包经营权自愿有偿退出试点县，选择了大桥镇肖岗村村开展试点工作。该县制定了土地承包经营权自愿有偿退出政策，将退出分为永久退出和长期退出两种类型。永久退出的，一次性可以获得每亩 1.8 万元的补偿。长期退出按 30 年计算，每年每亩可获得 600 元补偿，前 8 年补偿款一次性支付，剩余补偿款每 5 年支付一次。补偿款由县财政资金先行支付给农户，退出土地由村集体流转给广东温氏集团，获得的流转费用用于偿还财政垫付资金。退地农民的集体经济组织成员身份和相关权益不变。肖岗村村首批有 2 户农户永久退出承包地 30 余亩，8 户农户长期退出承包地近 400 亩^①。

（4）市场主导模式。实践中也有些地区以市场化模式开展土地承包经营权自愿有偿退出，退地补偿主要来自退出土地经营权再流转的流转费，政府在这一过程中起组织与管理作用。典型地区有武汉市黄陂区等。

2017 年，继“三权分置”探索后，武汉市黄陂区获批开展农村土地承包经营权自愿有偿退出试点工作^②。黄陂区选择了部分村庄作为试点，立足市场化退出，探索出由农业科技企业、村集体经济组织、种田大户等不同主体承接退出土地的模式。沿堤村通过引入农业企业参与开展土地承包经营权自愿有偿退出。自 2013 年以来，武汉金亿丰农业有限公司租赁沿堤村部分土地种植有机蔬菜。土地承包经营权自愿有偿退出试点工作开始后，在政府的支持下，武汉金亿丰农业有限公司取得退出土地四十年的经营权，承担对退出土地承包经营权农户的补偿责任。公司聘请第三方机构参照征地补偿对退出的承包地进行价值评估，确定补偿标准为 43050 元/亩。为防范风险，村集体对于申请退地的农户预设了资格门槛，即需要满足有稳定职业或经济来源、有稳定住所等条件。最终，该村共有 120 户农户退出了近 500 亩承包地。祝店村主要采取村集体支付退地补偿款并统一经营退出土地的模式。祝店村按每亩 1.5 万元或按每股 1.5 万元量化股权对退出土地承包经营权农户进行补偿，退出的土地由村集体统一经营。张店村积极引进回乡创业人员发展花卉苗木种植，通过退出土地向种田大户、新型农业经营主体流转获得流转费对退地农民进行补偿^③。需要指出的是，尽管黄陂区通过市场机制开展土地承包经营权自愿有偿退出，但这一模式也存在一定隐忧。一方面，市场承接主体之所以愿意以较高的成本获得退出土地经营权，除了用于种植高附加值经济作物外，往往还会有其他意图，如对退出土地区域内部分非农建设用地使用权的诉求等。另一方面，部分退地农民并非已进城落户农民，在目前

^①参见喻松、吕静远，2018：《定远率先在全省试点有偿退出土地承包经营权》，《滁州日报》11 月 22 日 A07 版。

^②资料来源：《探索有偿退地，继“三权”分置后的武汉实践——全省唯一改革试点取得积极进展》，<http://zt.cjn.cn/zt2019/7jgw yjnds/tpxm/201910/t3469252.htm>。

^③资料来源：《黄陂率先探索农村承包地有偿退出》，<https://hb.cri.cn/chinanews/20190520/c7e22b77-ee60-62c7-bd15-74eb3a6625c2.html>。

的补偿条件下部分农民还希望获得类似征地的保障性补偿，而企业不愿再增加补偿成本，这导致土地承包经营权自愿有偿退出改革过程中矛盾的产生（王海娟，2022）。

部分地区基于用地主体需求探索出“部分退出、定制用地”模式。这种模式也属于市场主导土地承包经营权自愿有偿退出模式。例如，在重庆市梁平区的万年村，一经营户为发展设施农业看中该村一片农地，在集体经济组织协调和所涉及承包农户同意的基础上，农户、村民小组、承接业主三方共同商定退地补偿价格，农户退出承包地，集体经济组织将退出土地长期流转给经营主体，经营主体以流转费对农户进行补偿。由于农户只退出部分承包地，因此未设置退地门槛^①。

（二）对农村土地承包经营权自愿有偿退出实践的审视

试点地区结合各自情况的探索，为进一步开展农村土地承包经营权自愿有偿退出提供了经验。从各试点地区的实践可以看出，由于政府与市场在土地承包经营权自愿有偿退出中承担的角色不同，造成了各地在退出模式、退出规模以及改革的持续能力等方面存在差异。对照土地承包经营权自愿有偿退出的法律规定以及改革目标，当前的改革实践中还存在一些问题值得思考。一方面，土地承包经营权自愿有偿退出的内涵有待进一步明晰。有些地区将经营权流转和经营权入股也纳入土地承包经营权自愿有偿退出的实施范畴；有些地区对已退出土地承包经营权的农民在下轮承包时是否有权再次主张土地承包经营权不明确；有些地区对农民退出土地承包经营权后是否应保留其征地补偿权益持不同态度。对土地承包经营权自愿有偿退出内涵理解的不同，既有认知的原因，也有法律规定尚不具体的原因。这不但影响了改革的推进，也造成了具体实践中的政策风险。另一方面，政府与市场的角色没有清晰厘定，导致土地承包经营权自愿有偿退出实践中的有些举措缺乏理论基础，也影响了改革的持续性。具体表现在以下方面：

一是在土地承包经营权自愿有偿退出实践过程中，政府与市场各自角色的理论依据还相对模糊。尽管市场化配置土地资源已成为改革的既定方向，但土地承包经营权自愿有偿退出的外部性以及市场化退出的市场失灵风险，为政府的参与提供了理论依据。从实践来看，许多地区对政府与市场的角色以及作用机理还不清晰。以补偿机制为例，在土地承包经营权自愿有偿退出的四类模式中从主要由政府出资到完全由市场出资，政府与市场在补偿资金承担中的角色差异巨大。部分地区补偿标准的确定相对粗放，无论是直接按征地标准进行补偿，还是在流转价格基础上乘一定的系数，大都没有基于土地承包经营权权能内涵对补偿构成进行区分，也导致补偿时难以界定政府与市场的责任。部分地区由政府与市场共同承担退地补偿费用，但往往也没有依据理论厘定相应的角色和责任。此外，在组织推进机制、土地利用机制等方面也存在政府与市场角色模糊的问题。当然，中国幅员广阔，各地发展水平、农民总体条件都存在差异，土地承包经营权自愿有偿退出改革的诉求也有所不同，因此不同试点地区实践中政府与市场承担的角色存在差别有一定合理性。例如，上海市松江区以政府主导模式开展土地承包经营权自愿有偿退出，尽管补偿水平较高，但因其与老年农民退养相结合，某种程度上

^①资料来源：《重庆梁平：退用结合探索承包地退出机制》，http://www.moa.gov.cn/ztl/ncggsyq/ggal/201707/t20170703_5734694.htm。

已不仅仅是土地承包经营权的权属配置问题，这也赋予了其政府主导改革的合理性。但从一般意义上看，只有依照理论明确政府与市场的角色，合理确定补偿构成，克服市场失灵，防范各类风险，才能构建合理、可持续的土地承包经营权自愿有偿退出机制。

二是在土地承包经营权自愿有偿退出过程中，政府与市场参与程度的确定面临困境。即使厘清了政府与市场的责任边界，也存在边界内确定参与程度的问题。例如，在补偿方面，理论上政府对土地承包经营权所对应身份保障属性的补偿是选择性补偿，实践中是否要补偿、补偿的力度多大，也是需要考虑的问题。一方面，仅发挥市场作用依据土地生产价值进行补偿，往往会导致因补偿不充分而出现市场失灵的现象。现实中，完全由市场主体用地需求引致的土地承包经营权退出数量非常有限，市场化的土地承包经营权转让也比较少。另一方面，部分地区存在过度补偿现象。部分地区在政府专项资金支持下，采用溢价补偿或征地式补偿方式开展土地承包经营权自愿有偿退出。以政府财政进行溢价补偿不仅不符合价值交换原则，造成转移支付公平性问题，还会对土地流转市场造成冲击，存在推高土地流转价格的风险，并且将对自愿有偿转让的开展造成阻碍。因此，在政府参与程度的确定方面，实践中也面临一定的困境，既要通过政府作用的发挥解决单纯市场机制下的市场失灵问题，达到“支持引导”部分农户自愿有偿退出土地承包经营权的目标，还要考虑补偿的潜在效应，避免过度补偿。

三是在厘定政府与市场角色的情况下，改革的效果有待进一步提升。土地承包经营权自愿有偿退出试点并非一次性改革项目，而是要在符合法律的基础上，通过政府与市场角色的厘定探索可持续的退出机制。从实践情况来看，改革的效果还有待提升。首先，改革的风险问题。改革中还存在退出土地未能被有效利用的风险。发达地区政府主导下土地连片退出的可能性较大，但对于一般地区来说，具备退出条件的农户数量有限，大多数土地为点状退出，如何利用好退出的土地面临着困难，实践中也存在退出土地未能被有效利用的情况。市场化退出模式中还面临着防止资本无序占用农地的压力。承接主体为了收回成本，在土地利用中往往存在非农化、非粮化的倾向。此外，土地承包经营权自愿有偿退出过程中也出现了农民反悔进而要求增加补偿的事件。如何发挥政府与市场的作用，在完善土地承包经营权市场化退出的同时防范各类风险，需要进一步思考。其次，改革的彻底性与联动性问题。土地承包经营权自愿有偿退出的目标不仅仅是促进承包地的退出，进一步的诉求在于推进人口城镇化、推动相关要素与权属的合理流动。在实践中，许多地区本着先易后难的原则探索土地承包经营权长期退出模式。这作为试点与探索是合理的，但从改革的目标来看，长期退出并没有从根本上解决进城落户农民退出土地承包经营权的问题，后续仍需进一步改革。此外，大部分地区在试点土地承包经营权自愿有偿退出的同时，缺乏宅基地使用权、集体收益分配权协同退出的机制，在引导有条件的农民离土离农、实现“三权”市场化联动退出方面仍需推进。最后，改革的可持续性问题。政府主导的土地承包经营权自愿有偿退出实践中，财政投入巨大，除部分发达地区外，推广的难度较大。部分地区采用市场化的模式，通过土地经营权流转间接获得退地补偿，但由于土地经营权价值折现一般并不能满足退地农民的补偿诉求，因而较难达到引导农民退出土地承包经营权的政策目标。部分地区探索了发挥政府与市场的协同作用来促进有条件的农民退出土地承包经营权。无论是政府给予一定补助，还是通过国有企业对土地经营权进行收储与再流转，都在一定程度上缓解了市场失灵，有一定的推广

意义。但是，只有清晰厘清政府参与土地承包经营权自愿有偿退出的内在机理，并形成完善的退出机制，而非采取一次性的政府支持，才能保障改革的可持续性。

五、完善农村土地承包经营权自愿有偿退出机制的建议

通过理论分析以及对实践的审视可以看出，中国农村土地承包经营权自愿有偿退出还存在一些困境，导致农村土地承包经营权自愿有偿退出依然处在试点阶段，改革的推进相对缓慢。为回应现实困境，结合前文分析，可基于政府与市场角色的厘定对农村土地承包经营权自愿有偿退出机制进行完善。

首先，在退出期限与程度方面，政府可依法引导农民选择具体的退出模式。结合土地承包经营权自愿有偿退出的内涵、法律规定以及各地实践，可以将土地承包经营权自愿有偿退出分为两种情况，即承包期内自愿有偿退出土地承包经营权和永久退出土地承包经营权。若农民在承包期内退出土地承包经营权时，承诺一同永久放弃承包土地的权利，则等同于永久退出土地承包经营权。在开展土地承包经营权自愿有偿退出时，可在尊重农民意愿的基础上，通过合约方式，明确农民是仅退出承包期内的土地承包经营权，还是一同永久放弃承包土地的权利，从而明确退出的边界。在政策实施过程中，政府可以依法引导符合条件的农民，特别是进城落户农民，选择永久放弃承包土地的权利，以实现改革的彻底性。此外，由于土地承包经营权对应的承包地可量化分割，实践中有些地区允许农民部分退出承包地，本着改革彻底性的原则，对于有条件的农民，政府也可引导其退出全部土地承包经营权。

其次，在具体推进方面，既要依照市场化原则尊重农民退出意愿，也要发挥政府作用稳慎推进改革。应发挥市场在土地资源分配中的决定性作用，充分尊重农民意愿，以土地承包经营权自愿有偿退出改革回应农民诉求以及城乡社会发展需要。总结各地经验，可在公开、公平、公正、依法、自愿、有偿原则基础上，完善农户、所在村民小组、村集体以及政府等各主体的参与机制，优化退地流程，保障各参与主体的权益。此外，由于农地退出涉及粮食安全与社会稳定，在推进过程中政府应起到防范风险的作用。结合各试点地区经验，一方面，政府可以对参与土地承包经营权自愿有偿退出的农户设定门槛条件，以把握改革节奏；另一方面，也可探索通过国有企业对退出土地经营权收储的方式助力改革的推进。此外，还可以允许有条件的地区结合老年农民养老、扶贫等工作，面向特定人群开展土地承包经营权退出工作。

再次，在补偿方面，要基于政府与市场角色的厘定完善补偿机制。由试点地区的实践可以看出，在补偿方面各地的做法存在较大差异，完善补偿机制是完善土地承包经营权自愿有偿退出机制的重点。基于前文理论分析，土地承包经营权自愿有偿退出补偿可以根据土地承包经营权的权属性质分为两部分。一部分补偿是对承包土地生产价值进行的财产性补偿，这部分补偿应为主要补偿，补偿方应为收回土地承包经营权的集体经济组织。要发挥市场机制在补偿标准形成中的作用，尊重市场规则、价值规律与供求机制，通过退出土地的再利用引致对退出土地的需求，根据承包地数量与质量，考虑剩余承包期限、土地区位、地力等级、规划种植结构等因素，参照土地流转价格，由补偿方与退出方协商或是委托第三方评估，形成市场化的补偿标准。另一部分补偿是对土地承包经营权保障属性的补偿，这一部分是选择性和补充性补偿，可由政府承担。有条件地区的政府可以根据当地发展水平，按照退

出土地承包经营权涉及的成员，给予一定的补偿。此外，政府也可以给予退地农民一定的心理或是激励性补偿，以引导有条件的农民退出土地承包经营权。有条件地区的政府可从土地出让金中划拨部分资金建立资金池，用于对土地承包经营权自愿有偿退出的补偿。

最后，在土地利用方面，完善退出土地的市场化利用机制，确保农地农用。优化土地配置是土地承包经营权自愿有偿退出改革的重要目标。应鼓励有条件的经营主体，特别是新型农业经营主体以及年轻农民，基于市场机制参与退出土地的流转利用，提高土地利用效率。可以借鉴部分试点地区经验，在土地承包经营权自愿有偿退出过程中通过互换促进退出土地的集中连片，并对土地进行整理，推进土地适度规模经营。此外，政府要从保障粮食安全的角度对退出土地利用进行监管，防止出现弃耕现象，防止退出土地非农化、非粮化和掠夺式利用。政府要对资本借由土地承包经营权自愿有偿退出进入农地经营进行审核，防范长期合约下资本对土地的不合理利用。可以将退出土地的合理利用方案作为开展土地承包经营权自愿有偿退出的前置条件。

六、结论与进一步思考

在维护进城落户农民土地权益以及促进农地资源优化配置的诉求下，开展农村土地承包经营权自愿有偿退出的必要性进一步显现。自愿有偿退出原则的确立，已将土地承包经营权自愿有偿退出纳入市场化退出范畴。然而，土地承包经营权自愿有偿退出不同于一般的权属或资源配置，若仅依靠市场，土地承包经营权自愿有偿退出将存在市场失灵的风险。当前，中国农村土地承包经营权自愿有偿退出机制还不完善，实践中仍处于改革试点与经验总结阶段。本文在分析农村土地承包经营权自愿有偿退出内涵的基础上，基于政府与市场角色的厘定，分析了土地承包经营权自愿有偿退出的理论机理，并通过对实践的审视，考察了土地承包经营权自愿有偿退出的现实困境，进而提出进一步完善农村土地承包经营权自愿有偿退出机制的政策建议。政府与市场角色的厘定，为农村土地承包经营权自愿有偿退出过程中发挥政府与市场的作用，提供了理论依据与操作遵循。通过角色厘定基础上政府与市场作用的发挥，可以在解决市场失灵、防范风险的前提下将土地承包经营权自愿有偿退出纳入市场化交换体系，最终形成符合理论和现实的补偿机制、推进机制及土地利用机制，进而为有条件的农民自愿有偿退出土地承包经营权提供通道。此外，在土地承包经营权自愿有偿退出改革过程中，以下几点值得进一步讨论。

首先，注重改革的联动性与因地制宜。土地承包经营权自愿有偿退出改革中，政府不宜大包大揽，也不宜放手不管，在政府与市场角色厘定的基础上，既要有改革的勇气，也要有历史的耐心。针对已对土地无依赖的进城落户农民，可以鼓励有条件的地区开展“三权”协同自愿有偿退出，以降低改革的总体成本，回应农民诉求。此外，中国不同地区自身条件、发展水平不同，改革不宜全国“一刀切”，应允许各地在遵循法律与理论要求、坚持原则与底线的条件下，结合自身实际并拥有一定的创新空间。

其次，注意改革的公平性与外部影响。一是防止土地承包经营权自愿有偿退出成为有条件农民的特权。要防止一方面给予自愿有偿退出土地承包经营权的农民较高补偿，另一方面又有严格的申请条件限制，导致有偿退出成为部分有条件农民的特权。要发挥市场机制的作用形成合理的补偿标准，实

现分离均衡，使有条件的农民有退出的意愿，而无条件的农民不愿退出。二是防止土地承包经营权自愿有偿退出干扰农地流转市场。要防止土地承包经营权自愿有偿退出改革推高土地流转市场价格，进而增加转入方的农业经营成本。一方面，要在市场化退出的基础上，区分土地承包经营权退出中基于承包土地生产价值的财产性补偿与基于成员身份的保障性补偿，避免混合补偿下农民对土地价值的误判；另一方面，制定土地承包经营权自愿有偿退出最高补偿限制，防止农地资本化倾向。

再次，推进土地承包经营权自愿有偿转让。本文主要讨论了将土地承包经营权退还集体经济组织的情况，可在此基础上进一步探索推进土地承包经营权自愿有偿转让。集体经济组织内部农户间的土地承包经营权自愿有偿转让，有明确的补偿资金来源，改革的风险相对较低，更容易推进。由于转让的承接方理论上仅会对土地生产功能价值进行补偿，退出方难以获得心理以及保障性补偿，因此现实中转让往往难以达成供需匹配。鉴于此，对于永久转让土地承包经营权的农户，政府可以承担与农户将土地承包经营权退给集体经济组织相同的补偿责任，根据当地发展水平给予退地农民适当的补充性补偿。此外，为了防止土地承包经营权过度集中，维护家庭经营的稳定，可对转让进行一定约束，如规定农户转入承包地不得超过一定面积，或不得超过集体经济组织承包地总面积的一定比例。

最后，探索土地承包经营权“赎回”机制。如规定：已自愿有偿退出土地承包经营权的农民，若保留集体经济组织成员身份，允许以一定条件“赎回”集体经济组织内部退出的土地承包经营权。这既不违背法律中面向集体经济组织成员发包土地的要求，又在集体经济组织内部构建了土地双向配置机制。退出土地承包经营权的农民获得了再次承包土地的权利，集体经济组织获得了农户“赎回”土地承包经营权时的支付，各方效用都有所改善。

参考文献

- 1.曹丹丘、周蒙，2021：《土地承包权退出：政策演进、内涵辨析及关键问题》，《农业经济问题》第3期，第17-27页。
- 2.陈锡文，2014：《关于农村土地制度改革的两点思考》，《经济研究》第1期，第4-6页。
- 3.党国英，2005：《当前中国农村土地制度改革的现状与问题》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》第4期，第8-18页。
- 4.董欢，2017：《农地承包经营权有偿退出的现实合理性及可行性分析——基于农业转型、新型城镇化和乡村治理视角的考察》，《复旦学报（社会科学版）》第4期，第117-124页。
- 5.董欢，2020：《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》，《中州学刊》第7期，第34-39页。
- 6.高强、侯云洁，2022：《农村土地承包经营权有偿退出：试点做法与机制探讨》，《南京林业大学学报（人文社会科学版）》第22期，第86-96页、第108页。
- 7.高强、宋洪远，2017：《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）》第4期，第74-84页、第158页。
- 8.高圣平，2019：《农村土地承包法修改后的承包地法权配置》，《法学研究》第5期，第44-62页。
- 9.郭熙保、苏桂榕，2016：《我国农地流转制度的演变、存在问题与改革的新思路》，《江西财经大学学报》第1

期,第78-89页。

10.韩立达、韩冬,2016:《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》第4期,第43-48页。

11.韩长赋,2019:《中国农村土地制度改革》,《农业经济问题》第1期,第4-16页。

12.黄先海、宋学印,2021:《赋能型政府——新一代政府和市场关系的理论建构》,《管理世界》第11期,第41-55页、第4页。

13.刘长全,2020:《以农地经营权配置与保护为重点的农地制度改革——法国经验与启示》,《中国农村经济》第11期,第131-144页。

14.刘守英,2000:《土地制度与农民权利》,《中国土地科学》第3期,第1-9页。

15.刘同山、吴刚,2019:《农村承包地退出:典型做法、面临的问题与改革建议》,《新疆农垦经济》第4期,第42-48页。

16.刘同山,2017:《农户承包地退出意愿影响粮食产量吗?——基于处理效应模型的计量分析》,《中国农村经济》第1期,第68-81页、第95-96页。

17.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》,《改革》第1期,第66-75页。

18.钱忠好,2002:《农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境:理论与政策分析》,《管理世界》第6期,第35-45页、155-156页。

19.孙宪忠,2016:《推进农地三权分置经营模式的立法研究》,《中国社会科学》第7期,第145-163页、第208-209页。

20.陶然、徐志刚,2005:《城市化、农地制度与迁移人口社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择》,《经济研究》第12期,第45-56页。

21.王常伟、顾海英,2016:《城镇住房、农地依赖与农户承包权退出》,《管理世界》第9期,第55-69页、第187-188页。

22.王常伟、顾海英,2017:《老年农民农地承包权有偿退出机制探讨——“以承包权补充养老”的政策讨论》,《社会科学》第3期,第33-42页。

23.王海娟,2022:《农村承包地退出的路径嬗变、实践困境及其制度变革反思》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期,第126-134页。

24.王小映,2000:《土地制度变迁与土地承包权物权化》,《中国农村经济》第1期,第46-52页。

25.肖卫东、梁春梅,2016:《农村土地“三权分置”的内涵、基本要义及权利关系》,《中国农村经济》第11期,第17-29页。

26.徐烽烽、李放、唐焱,2010:《苏南农户土地承包经营权置换城镇社会保障前后福利变化的模糊评价——基于森的可行能力视角》,《中国农村经济》第8期,第67-79页。

27.姚洋,2000:《中国农地制度:一个分析框架》,《中国社会科学》第2期,第54-65页。

28.叶兴庆、翁凝,2018:《拖延了半个世纪的农地集中——日本小农生产向规模经营转变的艰难历程及启示》,《中国农村经济》第1期,第124-137页。

29.郁建兴、高翔,2009:《农业农村发展中的政府与市场、社会:一个分析框架》,《中国社会科学》第6期,第89-103页、第206-207页。

- 30.余晓洋, 2022: 《农户土地承包权退出: 目标、难点及其条件》, 《经济学家》第1期, 第115-126页。
- 31.张红宇, 2002: 《中国农地调整与使用权流转: 几点评论》, 《管理世界》第5期, 第76-87页。
- 32.张占斌、倪羌莉, 2012: 《统筹城乡发展背景下农村土地制度改革探讨》, 《学习论坛》第2期, 第34-38页。
- 33.钟勤华, 2019: 《优化资源配置维护群众利益——苏州市虎丘区土地承包经营权有偿退出改革试点的调查》, 《中国老区建设》第2期, 第17-19页。
34. Zeelenberg, M., J. Beattie, J. Pligt, and N. Vries, 1996, "Consequences of Regret Aversion: Effect of Expected Feedback on Risky Decision Making", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 65(2): 148-158.

(作者单位: ¹上海财经大学财经研究所;

²上海财经大学城乡发展研究院;

³上海交通大学安泰经济与管理学院)

(责任编辑: 陈静怡)

Study on the Voluntary and Compensated Withdrawal Mechanism of Rural Land Contract Right Based on the Roles of Government and Market

WANG Changwei GU Haiying

Abstract: Under the policy of protecting the Land Contract Right of farmers who have settled in cities, voluntary and compensated withdrawal of Rural Land Contract Right is not only the requirement for optimizing land allocation, but also for providing channels for farmers to realize the value of land rights. There are still some problems in the current withdrawal mechanism of Land Contract Right, which lead to the relatively slow reform of the withdrawal system. Based on the connotation of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right, this study analyzes the mechanism of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right from the perspective of the roles of government and market, examines the practical dilemma in pilot areas, and provides policy implications. This study reveals that the market is expected to play a decisive role in the process of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right. Meanwhile, the government should take the responsibility of compensation to address market failures and guard against reform risks. Moreover, clarifying the roles of the government and the market helps improve the compensation mechanism, promotion mechanism, and land utilization mechanism of voluntary and compensated withdrawal of Land Contract Right, so as to build a sustainable withdrawal mechanism of Land Contract Right conforming to theory and reality.

Key Words: Land Contract Right; Market failure; Farm land Allocation; Compensation Mechanism