

# 我国土地承包权退出试点的实践及建议

王家宝,陈美玲

(沈阳师范大学管理学院,辽宁 沈阳 110000)

**摘要:**土地承包权退出是土地改革中的一项重要内容,也是农村土地改革从家庭经济向规模经济发展中不可缺少的过程。本文简要概括了我国部分试点县市农民承包地有偿退出的突出特点,以及它们在各自实践中存在的问题,从政策建立、补偿形式、补偿主体、退出程序等几方面提出我国土地承包权退出的优化建议。

**关键词:**土地承包权退出;试点;农村

目前,我国已经在部分地区开展了土地承包权退出的试点工作。各个试点因地制宜地进行了土地承包权退出尝试,并取得了一些重要进展,但也暴露出许多潜在的问题。因此,为了进一步推进土地承包权退出进程,整合农村土地资源,有必要总结国内试点地区土地承包权退出的实践经验,并针对存在的问题与不足提出合理化建议。

## 1 试行土地承包权退出过程中产生的问题

### 1.1 现有政策难以保障退地农民的权益

重庆市户籍制度改革中的土地退出是指当农民的户籍由农村户籍转为城镇户籍时,其原有的土地必须退出,因此这种方式又被称为“以土地换户籍”。这种方式意味着农民自愿彻底放弃土地承包权。但是这种利用附着于户籍之上的城乡差异诱导农民退出土地承包权的做法并不合理。

### 1.2 补偿责任主体不明确

浙江嘉兴作为浙江省三大省级综合配套改革试点之一,开始尝试“两分两换”的土地退出模式。其中“两分”是指把宅基地和承包地分开,搬迁与土地流转分开;“两换”是指用承包地来换取适当的保障,转换农业生产方式;用宅基地换户籍、钱财、房屋等,转换生活方式。

浙江嘉兴的这种土地退出方式的补偿开支是由农业开发公司、集体经济组织、实际经营主体等多个主体共同负担。这种补偿方式虽然可以分散风险、分担压力、提高土地利用效率,但却存在一些潜在问题,一方面退地风险和补偿压力的分散也导致了责任的分散和不明晰,一旦在退地过程之中出现问题,很难清晰界定各个主体的权利、义务与责任,容易出现因为利益的原因而互相推卸责任,从而阻碍农民土地承包权的退出。

### 1.3 补偿依据内容狭窄

宁夏平罗土地承包权的退出方式是通过采用搬迁安置所需的经费对退地农民进行一次性补偿。一次性补偿除了包括经济补偿外,也包括对退地农民的安置。而安置的方式并不是整村搬迁,而是选取一些生活水平较好的地区和农村闲置的土地和房屋都比较充足的村庄来作为贫困村民的安置点,将退地的农民有选择的、分散性的安排到不同的安置点。除此之外,该地区还规定退出土地的农民享受集体资源、资产、资金的效益分配补偿,并根据二轮土地承包期剩余年限得出补偿的总价格。再由农村集体经济组织在发放退地补偿时将集体收益一次性补偿给退地农民,退地农民无权再享有今后的集体收益。

宁夏平罗县土地承包权退出实践在对于退地农民的安置方面以及对零散、闲置土地资源的优化利用方面无疑是存在一定优势的,但是在对于退地农民的补偿方面,仅仅按照土地质量、地理位置、肥沃程度、剩余承包期限等来作为补偿标准的参考依据并不科学,也不够公正,缺少对不同用地类型进行差异化补偿,也缺少对土地的未来预期增长价值进行参考。

## 2 优化我国土地承包权退出的建议

### 2.1 明确土地承包权退出的政策内容及相关监督措施

首先,在立法上应明确所谓的“退出”是土地承包权退出而不是

土地承包经营权退出。土地承包权退出是以成员身份为基础的家庭承包经营权益的彻底退出,而土地承包经营权退出则为不彻底的、有期限的退出,仍然会面临承包期满后的种种问题。其次,相关机构应该建立健全与土地承包权退出相适应的法律程序,确保土地退出全过程具有较强的合法性;要明确土地、财政等相关部门在农民退出土地承包权过程中的职责,致力于农民土地承包权退出工作的顺利完成;同时要赋予农民相应的诉讼权和申诉权。最后,应该建立一个独立的监督机构。监督机构不仅要监督相关管理部门在农民退出土地承包权过程中的行为,也要监督土地退出市场运作的合法性。

### 2.2 明确补偿责任归属与补偿资金的分担

谁来承担补偿费用是补偿运行过程中的重要问题。由于土地退出涉及到大量资金,完全由某一方承担补偿资金是不合理的。但是仅仅是经济上对退地农户进行补偿是不足以激励农民自愿退出土地的,因此,政府基于未来经济发展和整合土地资源的角度考虑,会对农村土地承包权退出进行政策上的支持,从而保障退地农民的权益。综上所述,补偿资金应该由土地实际经营者、地方政府以及集体经济组织共同支付,其包括有土地转让租金、惠农资金、财政专项资金等。综合多方共同提供补偿资金,有助于缓解各方压力。

### 2.3 增加生态价值为补偿依据

基于土地利用类型的差异性,有必要建立更全面的补偿标准依据,这样才能有效实施土地承包权退出的改革,甚至对农民主动退出也能起到一定的激励作用。所退出的土地包含多种土地利用类型,土地具有生态价值,不同的土地所产生的生态价值也不尽相同,而当前各试点地区的补偿标准的计算仅仅依据质量评价、地理位置、剩余承包年限等因素显然还不够全面。因此,在进行土地承包权退出补偿标准进行计算时,除了上述因素以外,还应根据不同类型的生态价值来作为计算依据:按照山地、林地、草地等用地类型的生态价值分别进行计算。

## 参考文献

- [1]范朝霞.“三权分置”视野下土地承包权退出机制研究[J].河南财经政法大学学报,2019,34(02):18-27.
- [2]刘同山,吴刚.农村承包地退出:典型做法、面临的问题与改革建议[J].新疆农垦经济,2019(04):42-48.
- [3]牛海鹏,孙壹鸣.农户土地承包经营权退出意愿影响因素及退出模式研究[J].农业工程学报,2019,35(11):265-275.
- [4]高佳,李世平.农户土地承包权退出意愿的影响因素[J].干旱区资源与环境,2016,30(08):23-29.
- [5]刘超.土地承包经营权退出的实践逻辑与目标偏离[J].经济学家,2018(01):97-103.
- [6]朱要龙.政策认同、非农化能力与农户“两地”退出意愿——兼析土地功能分异的影响及退地方式的认同序列[J].西部论坛,2018,28(04):35-44.

**作者简介:**王家宝(1963,09-),男,汉族,辽宁省沈阳市人,教授、管理学博士,研究方向:土地调查与统计。