

“三农”决策要参

2017 年第 25 期（总第 201 期）

清华大学 中国农村研究院

2017 年 7 月 17 日

上海农民土地承包经营权退出意愿调查报告*

内容摘要：新形势下积极建立农村土地承包经营权退出机制尤为重要，本文在总结我国部分省市农村土地承包经营权退出实践的基础上，以上海四个郊区为调查点，对 1255 名农户进行了问卷调查，以了解他们退出土地承包的意愿、退出机制的实施条件，以及影响退出土地承包的因素。研究表明，应辩证看待农村土地承包经营权有偿退出模式，摸清农民对退出土地承包经营权的意愿，在不违背、不损害农民利益的基础上，稳妥引导农民开展退出土地承包试点。

关键词：承包地 承包经营权退出 上海

*本文为 2017 年度上海市人民政府决策咨询研究一般专项课题“上海市郊农民退出承包地意愿调研”（项目编号：2017-Z-18）和国家社科基金重大项目“共享发展理念下的我国新型城乡土地制度体系构建研究”（项目编号：16ZDA019）的阶段性研究成果。

2015年，中央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。2016年和2017年中央一号文件提出农地“三权分置”，支持引导农民依法自愿有偿转让土地承包经营权益。在细化和落实农地“三权分置”、促进农地流转的大背景下，因势利导探索农民土地承包经营权有偿退出成为当下农村土地制度改革的重要内容。为此，从2017年1月起，我们组织力量对上海中远郊的松江、奉贤、金山、崇明四区部分村的农户进行了土地承包经营权退出意愿调查，调查采取问卷咨询与座谈讨论的形式。通过调研，我们认为上海应按照中央文件精神，摸清农民对退出土地承包经营权的意愿，在不违背、不损害农民利益的基础上，稳妥引导农民开展退出土地承包试点。

一、辩证看待农村土地承包经营权有偿退出模式，未来试点实践应以完全退出为重点

农村土地承包经营权是指农民作为农村集体经济组织成员享有的承包集体土地的权利，是当前农民拥有的最重要的土地权利。目前农民土地承包经营权退出主要有两种路径：一是强制性退出，即国家或地方政府以公共利益的名义征收，使部分农民被动市民化而丧失土地承包经营权；二是引导性退出，即地方政府制定激励政策，引导有条件地方的农户自愿退出土地承包经营权，并换取一定形式的补偿。对于强制性退出，国家已有相关法律法规作了制度设计，本次调研的重点放在引导性退出。

农村土地承包经营权退出是一个渐进的过程。现阶段在大部分

地区，所谓的土地承包经营权退出，主要表现为二轮承包期内的土地经营权退出，**实质为不完全退出**，即保留土地承包权，将经营权委托村集体统一流转。从某种意义上说，不完全退出是土地承包经营权退出的初级阶段。而真正意义上的农村土地承包经营权退出是土地承包经营权的整体退出，其实质是**完全退出**，即农民将土地承包经营权退还给集体经济组织，彻底割断与土地的联系，并真正融入城市化进程。

上海农村人均占有耕地面积较少，除崇明区外，一般农民人均拥有 1 亩左右承包地。在推进城乡发展一体化进程中，上海是全国较早开展土地承包经营权退出的地区之一。从 2015 年下半年起，上海松江区率先探索开展了老年农民退出土地承包增保障的做法。目前全区 32775 名老年农民退出了 36222.95 亩承包地，并自愿签订了完全退出土地承包的确认书（属**完全退出**）。从 2016 年起，松江区对老年农民退出土地承包的（**土地承包共有人中如有子女的，必须将整户承包地全部流转**），在每人每月 860 元农村养老保障金的基础上，由区财政每月再补贴 664 元，使老年农民每月收入达到上海镇保水平 1524 元（**整户退出承包地的中青年农民不享受老年农民社会保障补贴政策，按土地流转政策每年享受折合 250 公斤稻谷的流转费，2029 年二轮延包结束后仍享有承包权利**）。奉贤区则从 2017 年起，区财政专门列支资金，对承诺将承包地流转出的老年农民（**二轮承包期满后仍享有承包权利，属不完全退出**），每月给予 100 元的退养补贴。全区 57737 名老年农民中，有 36579 人符合退出条件并

自愿退出，每年每位农民 1200 元的退养补助金由区财政承担。

未来上海开展农民土地承包经营权有偿退出的重点应放在引导性完全退出上。通过建立合理的退出机制，让有条件地区已完全离乡的农户自愿选择将土地承包经营权退还给集体经济组织，实现“离乡离土”，并真正融入城市，为推进农业适度规模经营和加快农业现代化进程创造条件。

二、引导性开展农民土地承包经营权退出必须遵循各种主客观因素，尤其不能违背农民意愿

农民土地承包经营权是否退出，尊重农民意愿是关键。通过对上海四个区 1255 户有承包地的农户的问卷调查，我们认为，农村土地承包经营权退出，特别是真正意义上的完全退出，必须做到因地制宜、稳妥推进，要防止农民“被上楼”“被退地”。

（一）推进农村土地承包经营权有偿退出的客观条件

从调研情况看，城市化进程快、农民非农就业程度高、经济社会发展水平较高的地区，推进土地承包经营权退出的客观条件比较成熟，可以先行探索。一般需具备四方面条件：**一是政策实施区域要有较高的城镇化率。**城镇化率越高，农户的生产生活方式越与城镇居民近似，越容易融入城市，承包地的社会保障属性越弱，退出土地可获得较客观的经济收益。调研涉及相关村中有 65.3% 的受访农户愿意退出土地承包，比上年同期同域调研农民意愿高 28 个百分点。**二是政策实施区域要有较高的经济发展水平。**调研涉及的地区虽位于中远郊，但农民收入水平也都较高，村民年人均可支配收入

都在 2 万元以上，达到上海同期平均水平。三是农村土地承包确权登记颁证工作扎实。农村承包地确权登记颁证，有利于明晰土地的财产权利，有利于规范土地流转，实现农业适度规模经营。经统计，受访农户承包地确权登记颁证率超过 99%。四是政府制定出台相关引导性政策。松江区从历年全区土地出让金中拿出 30 多亿元用于实施老年农民退养增保障政策，该区近 99%的受访农户愿意退出土地承包，并对该政策予以好评。奉贤区出台相关政策，对自愿有偿退出二轮承包期内的土地经营权的农户予以社会保障补助。调查显示，该区受访农户退出土地承包的比例（78.9%）明显高于经济水平同等程度的金山（39.8%）、崇明（53.8%）两区，由此证明，地方政府有无出台引导性政策是决定农民是否愿意退出承包权的关键因素（见表 1）。

表 1 四区受访农户退出土地承包意愿情况 单位：%

	愿意退出	不愿意退出
松江区	98.9	1.1
奉贤区	78.9	21.1
金山区	39.8	60.2
崇明区	53.8	46.2

（二）推进农村土地承包经营权有偿退出的主观意愿

调查显示，1255 名受访农户中，表示愿意退出土地承包的有 820 人，比例为 65.3%；表示不愿意退出土地承包的有 435 人，比例为 34.7%。

表 2 受访农户退出土地承包意愿总体情况 单位：%

		愿意退出	不愿意退出
年龄	35 岁以下	54.4	45.6
	35~45 岁	74.3	25.7
	45~60 岁	65.1	34.9
	60 岁以上	63.0	37.0
文化程度	初中以下	64.8	35.2
	初中	65.5	34.5
	高中/中专	70.3	29.7
	大专及以上学历	59.8	40.2
职业	纯务农	60.9	39.1
	兼业	65.9	34.1
	非农就业	69.7	30.3
家庭年收入	2 万元以下	65.9	34.1
	2 万~4 万元	70.8	29.2
	4 万~6 万元	66.9	33.1
	6 万元以上	60.3	39.7
商品房	有	66.6	33.4
	没有	63.9	36.1
小汽车	有	67.7	32.3
	没有	62.6	37.4
承包地 流转情况	没有流转	68.2	31.8
	部分流转	59.4	40.6
	全部流转	66.5	33.5

从调研情况看，影响农户退出土地承包意愿的因素可以归纳为经济因素、个人因素和家庭因素三类。**经济因素中**，我们考察了农户退出土地承包意愿与农户家庭年收入、商品房和小汽车的拥有情况的关系。调研显示，愿意退出土地承包的 820 名农户中，家庭年收入在 6 万元以上的占 33.3%；不愿意退出土地承包的 435 名农户中，家庭年收入在 6 万元以上的占 41.4%；愿意退出与不愿意退出两类群体拥有商品房和小汽车的情况也无显著差异。上海作为国内最发达的地区之一，城乡居民家庭经济水平普遍较高，因此，经济因素对农民是否愿意退出承包地的影响明显较弱。在座谈调研时，我们了解到一些家庭经济条件较好的农户对承包地有较高的预期，待价而沽不愿退出的不在少数，这一情况值得关注。**个人因素中**，影响退出土地承包意愿的主要有年龄、学历和职业。年纪轻、学历高、非农就业的受访农户，由于掌握一定的职业技能，拥有稳定的工作和收入，承包地的经济和社会保障功能对他们而言较为淡化，因此，一般愿意退出土地承包经营权。调查发现，35~45 岁的青壮年受访农户愿意退出的比例为 74.3%，高于 60 岁以上的受访农户（63%）；高中（含中专）学历的受访农户愿意退出的比例为 70.3%，高于初中以下学历的农户（64.8%）；非农就业的受访农户愿意退出的比例为 69.7%，而纯务农的受访农户愿意退出的比例则为 60.9%。**家庭因素中**，影响退出土地承包意愿的主要是家庭结构和承包地情况。调研座谈时，基层普遍反映，已与子女分户承包的老夫妻农户，由于迫切希望提早享受社会保障，因此普遍愿意一次性全部退出土

地承包，且年龄越大，退出承包地换取增加社会保障的意愿越强烈。对承包地全部流转出去的受访农户的调研显示，愿意退出的比例为 66.5%，高于部分流转的受访农户（59.4%）。我们实地调研的松江叶榭和奉贤南桥两地承包地流转率分别是 99%和 70%，金山廊下和崇明横沙两地承包地流转率均为 50%，而这四个地方受访农户愿意退出土地承包意愿的比例分别是 98.9%、78.9%、39.8%和 53.8%。显然，流转率与退出意愿存在对应关系。问卷统计还显示，松江、奉贤、金山、崇明四区受访农户家庭平均拥有承包地面积分别为 2.8 亩、2.6 亩、4.2 亩和 3.4 亩，对应退出意愿可知，家庭承包地越多的农户越不愿意退出土地承包（见表 2）。

三、引导性开展农民土地承包经营权退出的关键，是不损害农民利益

对愿意退出土地承包的受访农户，我们设计了三种补偿方式，分别是“一次性经济补偿，每亩承包地补偿 5 万元左右”“承包经营权证上的人都取得类似镇保的保障水平”“每亩承包地补偿 2 万元左右，承包经营权证上的人都解决就业”。统计结果表明，选择“承包经营权证上的人都取得类似镇保的保障水平”的有 441 人，排位第一，比例为 53.8%；选择“一次性经济补偿，每亩承包地补偿 5 万元左右”的有 233 人，比例为 28.4%；选择“每亩承包地补偿 2 万元左右，承包经营权证上的人都解决就业”的有 102 人，比例为 12.4%；另有 44 人不认可上述三种补偿标准，希望另行设计（见表 3）。

表3 农户退出土地承包补偿方式选择情况 单位：%

补偿方式	比例
一次性经济补偿，每亩补偿5万元左右	28.4
权证上的人都取得类似镇保的保障水平	53.8
每亩补偿2万元，权证上的人都解决就业	12.4
其他	5.4

表4 选择“权证上的人都取得类似镇保的保障水平”
补偿方式农户的情况 单位：%

		比例
年龄	45岁以下	30.8
	45岁以上	69.2
文化程度	初中及以下	67.1
	高中及以上	32.9
职业	纯务农及兼业	66.9
	非农就业	33.1
家庭年收入	4万以下	36.1
	4万以上	63.9
承包地 流转情况	没有及部分流转	19.0
	全部流转	81.0

对441名选择“承包经营权证上的人都取得类似镇保的保障水平”的农户，我们进行了跟踪分析，45岁以上的有305人，占69.2%；初中及以下学历的有296人，占67.1%；从事农业的有295人，占66.9%；家庭年收入4万元以下的有159人，占36.1%；承包地全部流转出去的有357人，占81%（见表4）。这表明，选择该补偿方式的受访农户，多为中老年群体，其文化程度相对偏低，家庭经济收

入较低，从事农业生产且没有保留承包地的相对较多，因此把承包地视为养老的重要保障。

对不愿意退出土地承包的受访农户，我们设计了四种理由，分别是“补偿力度不够”“与补偿无关，希望承包地能留给后代”“不了解政策，吃不准”“愿意从事农业，有稳定感”。统计结果表明，选择“补偿力度不够”的有 208 人，占 47.8%；选择“不了解政策，吃不准”的有 134 人，占 30.8%；表示希望将承包地留给后代和愿意从事农业的受访对象分别为 64 人和 29 人，分别占 14.7%和 6.7%。

综上，不愿意退出土地承包的农户主要是认为补偿力度不够，这也从另一个侧面印证了愿意退出承包地农户的意愿，即只要补偿达到了心理价位，农户还是愿意完全退出土地承包的。

通过调研，我们认为，上海在探索农村土地承包经营权退出机制中的两种模式（松江的完全退出和奉贤的不完全退出）具有典型示范引领意义。对于不完全退出者，在不放弃承包权的情况下，土地保障功能依然存在，其退出补偿标准主要基于二轮土地承包期剩余年限和承包地年均流转收益标准，给予适当社会保障补助，这也是奉贤区受访农户退出土地承包意愿高于金山、崇明两区的原因所在。对于完全退出者，由于农地承包者失去了二轮承包期内和期满后的土地承包经营权以及附着其上的所有福利，退出的补偿标准不能由土地的农业收入价值所决定，还要综合考虑土地的保障价值以及预期收益。退出补偿标准可基于农业收入的流转价值、当前的社会保障水平，以及适当、合理的预期收益进行综合测算。在实践中，

松江区对老年农户每人每月补贴 664 元（每人每年补贴 7968 元），其补偿标准与当地实际相符合，受到普遍欢迎。目前该区 3.28 万老年农户中只有 58 名不愿意退出土地承包。

由此，在确定补偿标准、制定相关政策时，**应坚持两个防止**：**一是要防止补偿标准过高**，若明显高于同期征地补偿标准，则没有试点操作的可行性；**二是要防止补偿标准过低**，防止政府或集体借土地退出之名变相剥夺农民权益。调研显示，本市松江、奉贤两区的做法都符合各自实际，较好地维护了农民的利益。

四、稳妥推进农村土地承包经营权有偿退出的对策建议

推进农村土地承包经营权有偿退出是一项系统工程，既不能急于求成，也不能无动于衷，而是要因势利导、积极有为。上海有条件的地区可以积极稳妥地推进农户退出土地承包，并逐步完善健全退出的引导机制。要通过顶层设计，健全政策体系，让承包农户不仅“安心”，愿意退出土地经营权；还要“动心”，主动要求完全退出承包地。

一是因地制宜建立退出模式。在试点开展农民土地承包经营权有偿退出的过程中，建立多元化的退出模式，是当前和今后一段时期需要不断探索研究的重点。在推进过程中，既要考虑二轮承包期内农民拥有的土地承包权和经营权的退出，还要研究二轮承包期满后土地承包经营权的归属问题。要统筹兼顾，不能搞“一刀切”。有条件的地区，既可学习松江区探索老年农户完全退出承包地机制，也可学习奉贤区引导农户流转土地经营权。

二是充分尊重农民意愿。政府部门在探索推行退出土地承包政策时，必须因地制宜，在条件成熟的地区先行试点；应尊重农户的个人意愿，并充分考虑不同农户群体的诉求；政策设计要有弹性，分类制定补偿方案供农户选择，从而保障政策实施的公平性，提高施政满意度。

三是加快户籍制度配套改革。要建立健全社会保障体系，从激励农户主动退出承包地及农户的长远生计考虑，为农民建立一个“福利包”，主要包含：①社会保障，包括失业、养老、医疗、工伤等保险；②教育保障，让完全退出承包经营权的农户子女能享受在城市公立学校平等入学的权利；③住房保障，将完全退出承包经营权的农户纳入政府住房保障体系等。

四是继续提高非农就业水平。农民只有拥有稳定的工作和社会保障才可能会放弃土地。要开展多层次、多领域、多形式的职业教育、技能培训，帮助农民提高非农就业能力、提升融入城市的能力。

五是完善土地承包经营权证。目前全国各地正在开展的土地承包经营权确权登记颁证工作，颁发的权证是承包权和经营权合一的。建议在国家层面进行顶层设计，探索颁发土地经营权证，为今后分阶段、有步骤地实现不完全退出经营权和完全退出承包权提供支撑。在此基础上，还应加快对《农村土地承包法》的修改完善，从而在法律上对探索土地承包经营权退出机制予以保障。

上海市委农村工作办公室研究室 方志权 张 晨



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）