

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20181231

· 问题研究 ·

土地承包经营权退出补偿标准研究*

——基于农户的需求调查

何盈盈¹, 冉瑞平^{2*}, 尹奇¹, 刘云强¹, 戴小文¹

(1. 四川农业大学管理学院, 成都 611130; 2. 四川农业大学管理学院/四川省农村发展研究中心, 成都 611130)

摘要 [目的] 研究科学合理的补偿标准, 促进土地承包经营权的有偿退出, 对解除农民与土地的传统捆绑关系有重大意义。[方法] 文章通过对成都市120户农户的访谈调查, 采用层次分析法对农户退出土地承包经营权的受偿需求进行了分析归类 and 权重确定, 在此基础上, 建立了按人补偿的退地补偿标准, 并将其与成都现行补偿标准进行了对比。[结果] 研究发现农户退出土地承包经营权的受偿需求有收入补偿需求、养老保障需求、失业保障需求、情感补偿需求、技能提升需求、家庭发展需求6个类属, 根据马斯洛需求层次理论, 这6个需求类属可归纳到生理需求、保障需求、情感需求、发展需求4个层次中, 各需求层次权重分别为0.48、0.37、0.08和0.07; 基于农户需求构建的补偿标准约为5.3万元/人, 高于成都市现行补偿标准, 高出部分为对农户保障需求、情感需求、发展需求的补偿。[结论] 要建立完善的土地承包经营权退出补偿机制, 应适当提高现行的补偿标准, 充分考虑农户养老、失业、情感、发展等问题, 并因人制宜地考察农户的退地申请条件, 同时保留退地农户作为集体经济组织成员的其他权益。

关键词 土地改革 土地承包经营权 农户 受偿需求 退地补偿标准

中图分类号: F301.2 **文献标识码**: A **文章编号**: 1005-9121[2018]12231-06

0 引言

生产力水平的不断提高, 城市化进程的不断推进, 使得农村固化的人地关系迫切需要改变, 为此, 国家在2015年出台了土地承包经营权有偿退出相关政策, 2017年“中央一号文件”更是明确提出: “允许地方多渠道筹集资金, 用于对农户退出承包地的补偿”。土地承包经营权的有偿退出, 一方面能够促进农村劳动力向非农行业转移; 另一方面能促进农业集中化、规模化经营以及新型农业经营主体的培育, 促使“农民”由身份向职业转变; 此外, 推行土地承包经营权的有偿退出对于打破城乡二元结构壁垒起积极作用。

目前, 农村土地承包经营权退出主要有强制性退出和诱致性退出两种途径^[1], 强制性退出即土地征收; 诱致性退出则是政府通过政策引导, 鼓励农户自愿放弃土地承包经营权, 较为典型的是浙江嘉兴的“两分两换”、四川成都的“双放弃”^[2]、宁夏的“平罗模式”和重庆的“梁平模式”^[3], 文章只研究后者。已有的相关研究中, 除对土地承包经营权退出的途径、模式、机制进行了总结分析外^[1-3, 6-10], 部分研究也对农户的退出意愿及其影响因素进行了分析, 发现多数农户在一定补偿条件下愿意退出土地承包经营权^[4-5], 少数涉及补偿标准的研究也仅是从补偿制度等宏观角度讨论, 缺乏从农户等微观主体角度的探讨。因而, 基于农户需求构建退地补偿标准, 不仅是对相关研究的充实, 也是对农户诉求的真实反映, 能最大程度地保障农户的合法权益。

收稿日期: 2017-12-07

作者简介: 何盈盈(1993—), 女, 重庆合川人, 硕士。研究方向: 土地资源管理

*通讯作者: 冉瑞平(1968—), 男, 重庆忠县人, 教授。研究方向: 土地资源管理、农林经济管理。Email: ruipingran@yahoo.com.cn

*资助项目: 国家社会科学基金项目“中国区域间农业隐含碳排放补偿机制与减排路径研究”(16CJL035)

目前,四川、重庆、贵州等多个省市已经开展了土地承包经营权退出试点,各地具体的政策和补偿标准有所不同。成都作为改革试点的先行者,自2015年就特别制定了开展土地承包经营权退出改革试点试验的专项方案,经验丰富,具有较强的代表性,所以,该文选择成都为研究范围,通过深入访谈了解农户的真实意愿和需求,预估其期望补偿标准,为相关制度的建立完善提供参考。

1 农户退出土地承包经营权受偿需求研究

该文抽样调查了成都市242户农户,发现其中120户农户表示在一定补偿条件下,愿意退出土地承包经营权,约占49.56%,通过对这120户农户的深入访谈,总结愿意退地农户的特征:青壮年退地意愿更强烈、兼业化程度较高、家庭劳动力较少(表1),同时也对其受偿需求进行了深入挖掘(表2)。

1.1 需求层次划分

现有较为成熟的需求理论是马斯洛的需求层次理论,他把人的需求由低到高分生理需求、安全需求、情感需求、尊重需求和自我实现需求5个层次。其中,生理需求指维持生存的基本需求,经济学上可视为满足人们衣食住行的日常支出;安全需求指人们希望得到人身自由、财产所有性、工作职位保障等以获得安全感;情感需求指人希望得到相互关系的照顾;尊重需求指人渴望自己的能力和成就得到社会的认可;自我实现需求指人最大程度地实现自己的理想。在已有的针对农民的诸如消费结构、社会心态等研究中发现,大部分农民仍然处于满足生理需求、安全需求和情感需求的阶段,而土地经营是满足农民需求的重要途径^[4,10-12]。

该文从接近6000条原始记录中筛选初出现频次在5次以上的398条内容指向明确的原始语句,通过进一步比对,提炼出15条关于农户退地受偿需求的初始概念,并将其归纳到收入补偿、养老保障、失业保障、情感补偿、技能提升以及家庭发展6个需求类属中(表2)。其中,收入补偿需求(A_1)指农户因退地而失去种植养殖收入,导致家庭收入减少,为维持原有生活水平所需补偿,属于生理需求层次(A);养老保障需求(B_1)和失业保障需求(B_2)指对不确定未来的担忧,属于人的安全需求,而农户的安全需求源于土地的社会保障功能,农户退出承包地等于失去了这道保障,因而渴望得到相应补偿,故该文将这两个需求类属划分为退地农户的保障需求层次(B);情感补偿需求(C_1)源于农户对原有环境、生活方式、亲朋好友的不舍,属于情感需求层次(C);技能提升需求(D_1)指农户希望退出承包经营权后能得到再就业培训,家庭发展需求(D_2)指农户对退地机会成本、职业发展、子女教育等问题的担忧,这两种需求类属皆源于人的尊重需求和自我实现需求,是农户在退地后,寻求自身和家庭的进一步发展,追求社会地位的提高和自我价值的实现,故该文将其划分为退地农户的发展需求层次(D)。因此,根据马斯洛需求层次理论,该文将农户退出承包经营权的受偿需求分为生理需求、保障需求、情感需求和发展需求4个层次。

1.2 各需求层次权重确定

层次分析法(AHP)是美国运筹学教授萨蒂提出的一种层次权重决策分析方法。该文基于农户退地的受偿需求层次,将土地承包经营权退出补偿标准分为一个3层次的结构:目标层对应退地意愿选择,用

表1 受访者基本信息

个体、家庭特征		样本数量 (人)	占比 (%)
性别	男	77	64
	女	43	36
年龄	35岁及以下	12	10
	36~50岁	67	56
	51~65岁	34	28
	65岁以上	7	6
受教育程度	小学及以下	49	41
	初中	44	37
	高中或中专 大专及以上	17 10	14 8
是否兼有身份	村干部、合作社管理等	34	28
劳动力数量	1~4人	116	97
农业经营类型	种植	109	91
	养殖	11	9
农业收入占比	50%以下	53	44
地形	平原	113	94
	丘陵	7	6
是否加入合作社	土地股份合作社	64	53
	农业专业合作社		

注:120户受访农户家庭人均耕地面积为667m²/人

表 2 原始资料统计与需求类属、层次划分

编码	初始概念	出现频次	需求类属	需求层次
A ₁₁	种 667m ² 地一年有几百元收入, 担心退地后家庭收入减少	106	收入补偿 (A ₁)	生理需求 (A)
A ₁₂	在家种地能基本自给自足, 担心退地后生活成本增加	81		
A ₁₃	年龄大了, 只能边接零工边种地, 既能消磨空闲时间也能创造一定收入	45		
A ₁₄	合作社效益不好, 667m ² 一年只有 400~500 钱, 希望退地补偿能比这多	69		
B ₁₁	随子女进城居住, 无人种地, 退地补偿可以用来养老防病	6	养老保障 (B ₁)	保障需求 (B)
B ₁₂	年龄大了身体不好, 无法种田, 希望退地补偿能支撑日常开销	12		
B ₁₃	现在在城里打工, 打算老了就回来种地, 至少可以吃得饱, 如果退了地能够保障以后老年生活也还是可以考虑	42		
B ₁₄	希望退地后解决养老保险和医疗保险, 以后也有保障	36		
C ₁₁	城里住不惯, 空气也不好, 还是老家更舒服, 没事可以跳跳舞打打牌, 还可以去地里看看	11	情感补偿 (C ₁)	情感需求 (C)
C ₁₂	亲戚朋友都在这边, 热闹, 串个门也方便	7		
D ₁₁	现在年轻一辈不会种地, 打算退地后送他去学技术, 方便找工作	6	技能提升 (D ₁)	发展需求 (D)
D ₁₂	打算学门手艺做点小生意, 想把退地补偿用作本钱, 但政策又要求申请者必须有其他固定收入	5		
D ₂₁	现在农业发展前景很好, 到处都是建基地建示范园, 担心退地会错过以后的发展机会	5	家庭发展 (D ₂)	
D ₂₂	希望退地进城后政府能够帮助解决子女教育问题			

U 表示; 准则层为生理需求 (A)、保障需求 (B)、情感需求 (C)、发展需求 (D), 用 U_i ($i=1, 2, 3, 4$) 表示; 指标层为各个需求层次下的补偿内容, 如收入补偿、养老补偿等, 用 u_{ij} ($i=1, 2, \dots, n, j=1, \dots, n$) 表示。比较指标层对准则层的影响程度, 确定在该层中相对于某一准则所占的比重。构造判断矩阵:

$$U = (u_{ij})_{n \cdot n} = \begin{bmatrix} u_{11} & u_{12} & \cdots & u_{1n} \\ u_{21} & u_{22} & \cdots & u_{2n} \\ \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ u_{n1} & u_{n2} & \cdots & u_{nn} \end{bmatrix} \quad (1)$$

式 (1) 中, u_{ij} 表示第 i 个因素相对于第 j 个因素的比较结果。该文采用标度法 (1~9 个标度) 来定量表示一个因素比另一个因素的重要程度, 具体标度由 5 位土地资源管理专业的教授和从事多年相关工作的专家打分确定, 各需求层次及权重如表 3。

表 3 层次划分及对应权重

准则层	指标层	单权重	层次权重
生理需求 (A)	收入补偿需求 (A ₁)	1	0.48
保障需求 (B)	养老保障需求 (B ₁)	0.71	
	失业保障需求 (B ₂)	0.29	0.37
情感需求 (C)	情感补偿需求 (C ₁)	1	0.08
发展需求 (D)	技能提升需求 (D ₁)	0.47	
	家庭发展需求 (D ₂)	0.53	0.07

2 补偿标准测算

2.1 指标选择与测算

基于以上研究, 对农户退出土地承包经营权补偿标准的测算, 可以先分别测算各需求层的补偿标准, 再通过加权进行汇总, 即

$$Y = \sum Y_i w_i \quad (i=A, B, C, D) \quad (\text{元/人}) \quad (2)$$

Y 为土地承包经营权退出补偿标准 (元/人), Y_i 表示每个需求层次的补偿标准, w_i 表示各需求层次对应权重。遵循综合性、科学性、差异性、可操作性原则, 为 4 个需求层次及对应类属构建了退地补偿指标:

(1) 生理需求补偿

$$Y_A = a_1 x \quad (3)$$

生理需求层次对应的需求类属为收入补偿需求,农户通过经营土地谋生,退出承包地便是放弃了这种特有的谋生方式,失去了土地收入,所以,应对退地农户进行收入损失补偿,满足其生理需求。参照征地补偿标准,取近3年土地产值的均值作为土地补偿,故该文将农民劳动年限内的人均耕地纯收入作为生理需求层次近似补偿标准。式(3)中, Y_A 为生理需求补偿金, a_1 为人均劳动年限, x 为年人均耕地纯收入。根据2010人口普查数据,全国农村人均年龄为42.33岁,成都男女比例为103.33:100,近似1:1,我国男女领取养老保险年龄分别为60岁与50岁,取55岁作为平均值,故人均劳动年限近似为13年;由于成都地处平原,种植收入占农业生产经营收入80%以上,所以农户退地主要损失种植收入,即 $x = \frac{\text{年平均种植业收入} \times 0.7}{\text{耕地面积}} \times \text{耕地面积}$ 。根据2014—2016年的《成都市统计年鉴》相关数据,计算出 x 为5537.03元/人。

所以, $Y_A = a_1 x = 13 \times 5537.03 = 71981.39$ 元/人

(2) 保障需求 $Y_B = P + L$

保障需求层次包括养老保障需求、失业保障需求两个类属,农户的养老保障可通过购买养老保险实现,失业保障可以通过领取失业保险补助实现。式中, Y_B 表示保障需求补偿金, P 养老补偿,用居民年人均养老保险缴纳金表示, L 为失业补偿,用农民工年均失业保险补助标准表示。根据“成都人社局”发布的2014—2016年成都市城乡居民基本养老保险个人缴纳标准,算得均值为2349.77元,由于农民平均年龄不到60岁,按规定需逐年缴纳养老保险(缴满15年),则 P 为35246.55元/人;据“成都人社局”相关规定:农民合同制工人一次性生活补助最长不超过12个月,补助标准约为失业保险金的65%,根据四川省统计局相关数据,易得到2014—2016年成都市年均失业保险金。经计算,农民失业保险金补助金额 L 为7103.2元/人($L = \text{年均失业补助标准} \times \text{领取时限} \times 65\%$)。

所以, $Y_B = P + L = 35246.55 + 7103.2 = 42349.75$ 元/人

(3) 情感需求 $Y_C = a_2 v$

由于情感需求无法直接量化,故该文调查了农户对生活环境的情感支付价格(WTP),将其作为情感需求补偿标准。式中, Y_C 表示情感需求补偿金, a_2 表示补偿年限, v 表示农户对生活环境的情感支付人均水平。根据对120户农户的意愿调查,发现其对所处环境愿意支付的最大金额为人均2000元/年,最小为0元,所以该文以0~2000元作为农户退出承包经营权的情感支付区间,以500元为一个间距,划分了4个区间组,计算加权平均值作为农户对生活环境的情感支付人均水平(v),计算结果约为每人939.51元/年(表4)。补偿年限为农村居民人均剩余寿命(即全国农村人均年龄和全国人均寿命之差),据统计,四川人均寿命达到76.35岁,全国农村人均年龄为42.33岁,则 a_2 为34年(取整值)。

所以, $Y_C = a_2 v = 34 \times 939.51 = 31943.44$ 元/人

(4) 发展需求 Y_D

发展需求层次包括技能提升需求、家庭发展需求两个类属,农户要实现这两个需求,提升自身职业素养,培养长远发展的眼光和能力是关键。要帮助农户实现这一需求层次的满足,政府和基层组织主要方式是组织其参加职业技能培训,因此,该文将职业培训费用作为近似的补偿额度。目前,农民参加的职业技术培训主要有技工和服务两类,通过对成都市5所职业技术学校(包括技工、厨师、家政、美容美发等)的调查,计算出平均培训费(即 Y_D)为6060元/人。

表4 农户情感支付意愿统计

支付区间 (元/年)	组均值 (元)	频数	频率 (%)	加权平均值 (元)
0~500	330	35	0.29	97.22
501~1000	800	51	0.43	340
1001~1500	1813	22	0.18	332.29
1501~2000	1700	12	0.10	170
总计		120	1	939.51

$$\begin{aligned} \text{综上, } Y &= \sum Y_i w_i \quad (i = A, B, C, D) \\ &= 71\,981.39 \times 0.48 + 42\,349.75 \times 0.37 + 31\,943.44 \times 0.08 + 6\,060 \times 0.07 \\ &= 53\,000.16 \quad (\text{元/人}) \end{aligned}$$

2.2 结论与讨论

从农户角度出发,补偿标准可从生理需求、保障需求、情感需求、发展需求 4 个层次建立,其中,生理需求、保障需求共占 96%,应当首要满足,情感需求、发展需求占比较少,可适当考虑补偿,具体补偿指标可从收入补偿、养老保障、失业保障、情感需求、技能提升和家庭发展 6 个需求类属考虑。

经测算,基于农户需求构建的补偿标准约为 5.3 万元/人,其中生理需求层次、保障需求层次、情感需求层次、发展需求层次的补偿标准分别约为:3.46 万元/人、1.57 万元/人、0.26 万元/人、0.04 万元/人,对比按 667m² 补偿的方式,按人补偿更容易量化保障需求、情感需求等定性指标。与成都现行的补偿标准(永久退出补偿标准约 3 万元/667m²)相比,农户家庭所得总补偿与该文中生理需求所得补偿相当(成都市人均耕地面积为 667m²/人),没有对保障需求、情感需求和发展需求的补偿。其他地区由于经济水平、区位条件的不同,补偿标准存在差异(如重庆、贵州等西部地区退地补偿标准皆约为 3 万元/667m²左右,江浙等东部地区补偿标准约为 3 万~5 万元/667m²),但也只有土地直接损失补偿(即该文中生理需求补偿),没有考虑农户的保障需求、情感需求和发展需求。

此外,已有研究发现,农户对土地承包权退出经济补偿的期望受偿价格明显高于实际补偿价格,如高佳等通过 CVM 方法测算出陕西农户退地受偿期望价格为 10.44 万/667m²,是当地实际补偿价的 9.66 倍^[13],该文也符合这一普遍结论,但在标准构建上,采用了将农户主观需求通过客观指标量化的方法,使期望补偿与实际补偿悬殊不大,更具操作性。

3 对策建议

(1) 适当提高补偿标准。经测算发现,基于农户需求层次建立的承包经营权退出补偿标准约是现行补偿标准的 1.7 倍,更能保障农户的利益,说明补偿标准的制定还需更加贴合农户的切实需求。(2) 充分考虑农户保障需求、情感需求和发展需求。调查显示,农户在退出承包经营权时还会考虑社会保障问题,并受情感需求以及个人或家庭发展需求的影响,故在制定补偿标准时应将这 3 方面因素考虑进去。(3) 因人制宜地考察农户的退地申请条件。目前各试点地区对于退地申请条件都做了一定规定,如要求农户必须进城落户,家庭非农收入占比达到 80% 等,但这实际上限制了部分期望退出承包经营权的农户,特别是种养大户、农业职业经理人以及制定了明确职业规划的农民,他们或希望退出自家承包地到区位条件更好的地区流转经营土地,或希望通过退地获得创业资金,拥有强烈的退地意愿。(4) 保留退地农户作为集体经济组织成员的其他权益。对于愿意退出承包经营权但不愿进城落户的农民,保留其村集体经济组织成员的收益权、宅基地使用权以及村民自治权等权利。

参考文献

- [1] 王丽双,王春平. 实现农地承包经营权退出制度的路径选择. 学术交流, 2015 (11): 155-159.
- [2] 魏亚男,宋帅官. 完善农村土地承包经营权退出机制. 农业经济, 2014 (5): 99-106.
- [3] 黄盼芳,钟涨宝. 城镇化进程中农地承包经营权退出机制构建. 西北农林科技大学学报, 2014 (1): 13-18.
- [4] 王丽双,王春平,孙占祥. 农户分化对农地承包经营权退出意愿的影响研究. 中国土地科学, 2015 (9): 122-125.
- [5] 丁铃,钟涨宝. 农村生源大学生土地承包经营权退出意愿及影响因素研究——来自武汉部属高校的实证. 农业现代化研究, 2015: 1032-1037.
- [6] 高佳,李世平. 城镇化进程中农户土地退出意愿影响因素分析. 农业工程学报, 2014 (6): 212-220.
- [7] 钟涨宝,聂建亮. 建立健全农村土地承包经营权退出机制初探. 经济论坛, 2010, 78-80.
- [8] 谢根成,蒋院强. 农村土地承包经营权退出制度的缺陷及完善. 农业经济, 2015 (3): 32-36.
- [9] 王飞. 城镇化、城乡收入差距与传统农区农村剩余劳动力就地转移的空间差异——基于 ESDA 方法和面板 DOLS 模型的实证研究. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (10): 26-34.

- [10] 葛翔, 王亚萍, 杨春. 四川丘区农村劳动力就业结构分析. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (2): 133-138.
- [11] 赵卓. 农村居民的最低生活保障制度研究. 中国农业资源与区划, 2017, 38 (4): 85-89.
- [12] 康迪. 成都市城乡居民消费结构的变化趋势. 重庆与世界, 2011 (7): 7-11.
- [13] 高佳, 等. 农户土地承包权退出经济补偿受偿期望及影响因素. 干旱区资源与环境, 2017 (6): 20-26.

STUDY ON THE COMPENSATION STANDARD OF LAND CONTRACT MANAGEMENT RIGHT WITHDRAWAL * —BASED ON THE SURVEY OF FARMERS' NEEDS

He Yingying¹, Ran Ruiping^{2*}, Yin Qi¹, Liu Yunqiang¹, Dai Xiaowen¹

(1. School of management of the Sichuan Agricultural University, Chengdu, Sichuan 611130, China;

2. School of Management of the Sichuan Agricultural University / Sichuan Center for Rural Development Research,
Chengdu, Sichuan 611130, China)

Abstract It is of great significance to study the scientific and reasonable compensation standard and promote farmers to quit their land contractual management right. Based on an interview survey of 120 households in Chengdu, this paper used the analytic hierarchy process (AHP) to analyze and determine the compensation needs of farmers for quitting land contractual management right. On this basis, the compensation standards for returning land by person were established and compared with the current compensation standards in Chengdu. The study reveals that the farmers' compensation needs include six categories: income compensation needs, pension insurance needs, unemployment insurance needs, emotional compensation needs, skill upgrading needs and family development needs. According to Maslow's Theory of Needs Hierarchy, the above six needs categories can be divided into four hierarchies: physiological needs, security needs, emotional needs, development needs, and the weight of each needs hierarchy is 0.48, 0.37, 0.08 and 0.07 respectively. The compensation standard based on the farmers' needs is about 53,000 yuan per capita, which is higher than the current compensation standard in Chengdu. The higher part is the compensation for farmers' security needs, emotional needs and development needs. Therefore, in order to establish a perfect compensation mechanism, the government should raise the current compensation standards; take full account of many factors related to farmers, such as retirement, unemployment, feelings and development; review targetedly the farmer's application conditions of quitting land contractual management right; and at the same time, retain other rights and interests of farmers, who are the members of collective economic organizations but quit the land contractual management right.

Keywords land reform; farmers; contractual management right for rural land; compensation needs of farmers; compensation standard