

土地承包经营权有偿退出的制度困境与解决路径探析

陈雪^{1,2}, 张婧媛¹

(1. 中国地质大学(北京)经济管理学院, 北京 100083; 2. 中国地质大学(北京)自然资源战略发展研究院, 北京 100083)

摘要: 土地承包经营权有偿退出是优化土地资源分配、促进城乡融合的重要举措。我国目前的退地机制在实践中面临多重挑战: 法律层面制度体系缺乏、退出资格审核机制不完善、退出补偿机制存在缺陷、退出风险防范机制缺失、退出后土地利用不合理。构建科学合理的土地承包经营权退出制度体系, 要夯实理论基础, 厘清农民在土地承包经营中的退出权利, 为实践中制度完善提供指引。在具体制度完善层面, 需在法律层面构建退出制度体系, 健全主体资格审核机制并建立梯度退出路径模型, 构建合理退出补偿机制, 搭建退出风险防范体系, 优化退地后土地利用规制路径。通过完善具体制度, 实现土地集约利用与农民权益保护的双重目标。

关键词: 土地承包经营权; 有偿退出; 退出权利; 解决路径

中图分类号: D922.3; F301.1; F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-6995(2023)

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.001234

Analysis of the Institutional Dilemmas and Solution Paths of the Paid Exit from Land Contract Management Rights

CHEN Xue^{1,2}, ZHANG Jingyuan¹

(1. School of Economics and Management, China University of Geosciences (Beijing), Beijing 100083; 2. Institute of Natural Resources Strategic Development, China University of Geosciences (Beijing), Beijing 100083)

Abstract: The paid exit from land contract management rights is an important measure to optimize land resource allocation and promote urban-rural integration. The current land exit mechanism in China faces multiple challenges in practice: the lack of a legal system at the institutional level, an incomplete qualification review mechanism for exit, flaws in the exit compensation mechanism, the absence of an exit risk prevention mechanism, and unreasonable land use after exit. To build a scientific and reasonable land contract management rights exit system, it is necessary to consolidate the theoretical foundation, and clarify the exit rights of farmers in land contract management, and provide guidance for the improvement of the system in practice. At the specific institutional improvement level, it is necessary to establish an exit system at the legal level, improve the subject qualification review mechanism and establish a gradient exit path model, construct a reasonable exit compensation mechanism, build an exit risk prevention system, and optimize the land use regulatory path after exit. Through the improvement of specific systems, the dual goals of land intensive utilization and protection of farmers' rights and interests can be achieved.

Keywords: land contract management rights; paid exit; exit rights; solution paths

收稿日期: 2025-04-29; **修回日期:** 2025-06-26

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“土地发展权视域下集体经营性建设用地入市法律制度研究”(21YJC820007)

作者简介: 陈雪(1987—), 女(满族), 河北省承德市人, 中国地质大学(北京)经济管理学院副教授、硕士生导师, 中国地质大学(北京)自然资源战略发展研究院研究员, 法学博士, 公共管理博士后, 主要从事土地法律制度研究。

通讯作者: 张婧媛(2004—), 女, 山西省忻州市人, 中国地质大学(北京)经济管理学院法学系本科生, 主要从事土地法律制度研究。E-mail: jy.zhang.law@email.cugb.edu.cn。

0 引言

土地承包经营权是关系国计民生的重要问题，土地承包经营权有偿退出是优化土地资源配、促进城乡融合的重要举措。近年来，随着农村人口大量向城市迁移，农民城市化进程加快，“非农化”农户退出承包土地、土地集中化和规模化经营成为现代农业发展的重要趋势。《中华人民共和国农村土地承包法》（以下简称《土地承包法》）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”。这是土地承包经营权有偿退出在法律层面的依据。政策层面，2014年，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，将农村土地承包经营权退出列为14个改革试验任务之一。同年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确指出，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。2015年，党的十八届五中全会明确，维护进城落户农民的土地承包经营权，支持引导其依法自愿有偿转让。2016年10月，国务院印发的《全国农业现代化规划（2016—2020年）》提出在有条件的地方稳妥推进进城落户农民土地承包经营权有偿退出试点。2017年2月，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。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》明确，现阶段不得以退出土地承包经营权作为农户进城落户的条件。2021年8月27日，农业农村部在对十三届全国人大四次会议第6672号建议的答复摘要中表示，将按照中央要求，指导地方在充分尊重农民意愿的基础上，明确退出承包地农户的主体资格，稳步探索建立农户承包地退出机制。2024年，农业农村部“一号文件”提出要探索完善进城落户农民依法自愿有偿退出土地承包经营权的配套措施。这些制度的出台虽然为土地承包经营权有偿退出改革提供了法律和政策保障，但在具体实施中仍然面临不少困难和挑战，导致改革的效果与预期存在一定差距。

1 土地承包经营权有偿退出的制度困境

2014年，第二批农村改革试验区开展了农村土地承包经营权有偿退出试点，其中以四川省成都市、重庆市梁平县、四川省内江市市中区等地为典型代表。之后几年间，农业农村部又陆续组织上海、山东、宁夏、湖北、内蒙古等省份的部分县（市、区）开展试点工作^[1]。2019年，国家发展改革委等十八个部门联合印发的《国家城乡融合发展试验区改革方案》扩大了改革范围，授权浙江嘉湖片区、重庆西部片区等国家城乡融合发展试验区，重点研究进城落户农民依法自愿有偿转让退出农村权益的制度设计。在实践探索中，部分地区如山东省乐陵市已着手区分“永久退出”和“本轮承包期退出”两种模式^[2]。“永久退出”指农户彻底放弃土地承包经营权，未来不再参与土地承包分配；“本轮承包期退出”指农户在当下承包期内选择放弃土地承包经营权，但仍然保留着未来参与新一轮土地承包分配的权利。这是土地承包经营权退出的新型模式。目前试点工作已取得积极成效，在激活土地资源效能、

促进土地要素合理流动等方面积累了宝贵经验。与此同时，改革实践也反映出当前试点仍面临多方面的制度困境。

1.1 法律层面制度体系缺乏

目前，我国法律理论层面对于农民在土地承包经营中的退出权利尚未明确界定。《土地承包法》第十七条虽列举了多项承包方核心权利，但没有明确规定农户在土地承包经营中有偿退出的权利，这种权利配置的结构缺失导致土地承包经营权的权利体系不完整。虽然《土地承包法》第三十条规定了农民“自愿交回承包地”的制度，据此农民退出承包土地不存在根本性的制度障碍，但是由于法律没有明确规定和界定农民退出土地承包经营的权利，在实践中“自愿交回承包地”的边界不断被侵蚀，农民退出承包地的行为受到诸多限制。此外，《土地承包法》中“自愿交回承包地”条款过于笼统，缺乏构建系统化制度的法律规定。首先表现为程序性规范不足，该条款中规定的程序仅要求“提前半年书面通知”，未细化审核、评估、公示等环节，实践中各试点纷纷制定不同的程序，部分农户因程序瑕疵权益受损，或集体利用程序漏洞强制退地。其次是补偿机制法律规范缺失，“自愿交回承包地”条款仅规定承包方“可以获得合理补偿”，但未明确补偿标准、支付主体及违约责任，实践中补偿多依赖地方行政协调，缺乏统一法律依据，导致补偿金额随意性大、争议频发。

1.2 退出资格审核机制不完善

土地承包经营权有偿退出中，引导哪类群体退出是非常重要的问题。2015年，《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》把引导退出土地承包经营权的农户条件设定为“有稳定非农就业收入、长期在城镇居住生活”^[3]。地区试点实践也整体遵循着这一政策导向。例如，重庆市梁平县明确设置退地条件为：土地承包经营权整户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，部分退出面积不超过家庭承包总面积的50%^[4]。宁夏回族自治区平罗县规定土地承包经营权退出的农户必须具备稳定的收入、社会保障及住所等条件^[5]。从国家政策到地方试点，均对土地承包经营权有偿退出的农户资格作出严格限制，主要共同点为：一是有稳定的非农收入，不以农业生产、经营为主要收入来源；二是经常性住所所在城镇。

虽然从国家政策到地方试点都对土地承包经营权有偿退出作出限制，但部分地区的资格审核机制并不完善。特别是“永久退出”模式的较高补偿在实践中容易吸引经济困难的农民退出，而市民化农民则倾向于继续保留土地，导致土地承包经营权有偿退出的资格限制未能为弱者构筑保护屏障，反而促成强势群体对土地增值收益的瓜分^[6]。这种由资格审核机制不完善造成的退出群体错位，不仅降低了土地规模化经营的效率，还可能引发群众对制度公平性的质疑，带来新的社会问题。

1.3 退出补偿机制存在缺陷

1.3.1 补偿定价标准不合理

土地承包经营权有偿退出补偿定价标准是地方试点要解决的重要问题。目前中央并未设

立统一的补偿定价标准，各地补偿价格差异显著。对于农民来说，土地承包经营权有偿退出类似于征地，民间流传的“回收土地”这一说法，反映了农民在退出过程中永远失去土地的失地心理。《平罗县农民集体土地和房屋产权自愿永久退出收储暂行办法》甚至在“退出条件”中明确规定“退出后必须将农村户口转为非农户口，且放弃村集体经济组织成员身份和权益”^[7]。农民不仅失去了承包地，还可能失去集体经济组织成员资格，因此需要较多的补偿款和完善的社会保障来打消退地顾虑。但在实践中，多地退地补偿金额往往依据较低标准发放，难以满足农户需求（表1）。

表1 部分改革试点退地补偿价格及区片综合地价^[1,8-9]

单位：万元/亩

地区	退地补偿价格标准	退地补偿价格	区片综合地价
重庆市梁平县	协商，原则上不超过同期同区域国家征地土地补偿标准	1.4	4.91~5.35
宁夏回族自治区平罗县	划分区域，根据自治区征地补偿标准，结合当地的承包地流转价格，分级补偿	0.9	3.94~4.20
四川省内江市	按照土地出租价格的2倍乘以30年计算	3	4.87~5.31

1.3.2 补偿资金来源紧缺

按照土地权属关系，集体经济组织作为农户所退回土地承包经营权的承接主体，需承担补偿责任。但实践中许多集体经济组织财力有限，无法直接承担补偿责任。据统计，截至2021年，全国经营收益5万元以下的村集体仍占40.8%^[10]。当前多数试点地区的补偿资金主要依赖地方政府土地收储基金或国家专项改革试点拨款，随着改革试点范围的扩大与政策深化，补偿资金需求呈快速增长态势，现行财政补偿模式正面临严峻考验^[11]。部分试点地区还会引入工商资本，将双方协定变为三方协定。但对于工商资本而言，不仅要付出高额的土地租金，还要为退地农民的生活保障支付费用和办理服务，甚至还要为承包地的集中连片退出支付更多费用，这显然不是一个划算的选择，退地协议常常因此陷入停滞。退地后的补偿资金来源紧缺增加了农户退地的不安全感，担心自己落得“地财两空”的境地。

1.3.3 差异化补偿策略缺乏

农户在退出土地承包经营权后，失去的不仅是土地的财产功能，也失去了土地的保障功能。土地承包经营权有偿退出涉及的农民群体非常广泛，各群体在经济状况、社会背景及土地使用情况等方面都存在较大差异，所期望的补偿标准、补偿方式也各不相同。调查结果显示，有28.79%的受访农户愿意接受现金、住房、社保、户口等组合补偿，而不仅仅是单一的经济补偿^[12]。有研究对全国11省（自治区）1012份农户的问卷调查显示，老年农户群体更加偏好社会保障与股权分红相结合的补偿模式，而新生代农户更愿意接受现金补偿和城镇住房就业补偿^[13]。此外，不同退地模式的补偿方式也应当有所区分。“本轮承包期退出”模式补偿的关键在于对剩余承包期内预期收益进行折现，而“永久退出”模式则需要综合考虑多重因素，如农户永久丧失土地之后的发展机会成本。因此，补偿政策应当依据不同群体

的需求，实行差异化补偿策略。

但在地方实践中，不少试点采用“一刀切”的或现金或股份的补偿政策，以一次性现金补偿为主。“一刀切”的补偿方案难以满足农民群体的多样化需求，特别是在涉及老年人、弱势群体和承包地面积较小的农民时，可能无法有效解决他们面临的实际困难，甚至可能加剧贫困问题。我国农村土地承载着农业生产的根基功能、农民就业的稳定作用和社会保障的安全网效应，其复合功能决定了承包地退出机制不能局限于单一的经济补偿维度，需要考虑社会保障因素，同时还要考虑通货膨胀等问题^[14]。

1.4 退出风险防范机制缺失

从各地实践来看，土地承包经营权有偿退出工作中存在诸多风险。第一，农户退出后无法正常融入城市生活的风险，特别是低收入家庭、高龄农户等群体。第二，实践中部分地区存在补偿款无法支付到位的问题，出现拖欠补偿金的情况，影响了农户退地的信心。第三，部分地区在实践中还存在罔顾农户意愿、强制退出的情况，如重庆市在试点初期明确规定农民转为城镇户籍时必须退出土地承包经营权，引发农户的不满^[15]。第四，“永久退出”和“本轮承包期内退出”两种模式的存在，对风险防范机制提出了更高要求。例如，“永久退出”模式下，决策失误、未来生计保障的风险更为突出，而“本轮承包期内退出”虽然保留了未来重新获得土地承包经营权的可能性，但也存在着农民短期内非农收入过低、未来返乡续包失败等风险。退地工作中诸如此类的风险还有很多，相关风险防范机制的缺乏给土地承包经营权有偿退出工作增加了难度。

1.5 退出后土地利用不合理

退出的农村承包地以耕地为主。《中华人民共和国粮食安全保障法》建立了严格的耕地保护制度，其中第十二条规定“国家严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地”。这也就意味着退出后的耕地应当继续用于粮食生产用途，不能转为其他用途。然而，集体经济组织由于无力承担高额经济补偿，往往引入工商业资本，将退出耕地出租给有能力的个体经营者和企业。资本下乡租赁耕地有利有弊，在各试点的实践中，不乏大规模的耕地“非农化”“非粮化”利用、毁约弃耕、项目“烂尾”等问题。农民退出的耕地没有继续发挥保障粮食产量和质量的作用，对我国的粮食安全造成潜在威胁，违背了引导工商资本下乡的政策初衷。

2 土地承包经营权有偿退出的理论基础

在土地承包经营权有偿退出机制的构建过程中，理论研究的滞后使得具体制度设计缺乏系统性支撑，进而制约了试点工作的深化推进。构建科学合理的土地承包经营权有偿退出制度体系，首先要夯实理论基础，进而为实践中制度完善提供指引，推动农村土地制度改革向纵深发展。

2.1 土地承包经营中的退出需求

近年来随着我国城镇化进程的加快，许多农民不再依赖土地为生，纷纷涌入城市生活，

进入非农行业。《第七次人口普查公报》数据显示，大约有9亿人常年在城市生活居住；国家统计局发布的《农民工监测报告》显示，2023年全国农民工总量达29753万人^[16]。另外，我国人口老龄化也加剧了农民与土地的分离，不少农民已经年老，无力再承担耕种任务。农村地区出现了大规模的“撂荒”现象，土地面临无人耕种的困境，造成了大量的耕地浪费。与之相对，传统农业的转型升级要求土地资源集中整合，实现资源的优化配置，大量个体农户分散化、细碎化经营不符合现代化农业的要求。此外，越来越多的进城农户已经在城镇扎根，有着稳定的非农收入，却仍凭借土地承包经营权享受着土地收益，实际上是对农村本就有限财富的一种攫取。

现有研究表明，退出承包土地能够显著促进农户增收，对东部地区农户的增收效应最显著，对新生代农户的增收效应更强^[17]。从政策实施效果看，允许农民退出土地承包经营权，可切实减少农村土地闲置与撂荒现象，有效推动农村土地资源的流转、集中与整合，提升土地利用效率和农业生产规模效益，实现土地资源的优化配置。因此，退出承包土地不只保障农民的选择权，更是关系到农村经济结构调整与农业产业升级的战略性政策工具。

2.2 农民在土地承包经营中的退出权利

土地承包经营权是农民的重要权利，处分权是土地承包经营权的重要组成部分，应允许农民在不受外界强制的情况下，自主决定是否转让、出租、抵押或退出土地。土地承包经营有偿退出权利（以下简称“退出权”）是指在一定条件下，土地承包经营权的拥有者（即农民）有权自主决定终止承包关系，放弃对所承包土地的使用、经营、管理，并获得一定补偿的权利。退出权属于处分权范畴，也是土地承包经营权中的一个特殊组成部分，它不同于处分权中的转让或出租，因为一旦行使退出权，农民与承包地的联系便彻底断裂，其权能是对土地承包经营权的一种“终止性处分”。一方面，退出权的行使意味着土地承包经营权的终止，土地归还给集体经济组织，农民彻底失去对该土地的任何经营控制权；另一方面，退出权的行使有利于促进土地流转和土地资源的合理配置。由于退出权的本质是农户放弃承包资格与该资格所衍生之土地利益以换取相应的经济利益和社会保障，因此土地承包经营权退出补偿应当以社会保障为主，经济补偿次之^[18]。

3 土地承包经营权有偿退出的制度完善路径

土地问题本质是土地资源分配问题，其目标一是实现土地资源的有效配置，二是为平衡社会各阶级利益，三是维护社会秩序稳定^[18]。土地承包经营权有偿退出的具体制度完善也应当以此为目标。

3.1 在法律层面构建退出制度体系

相比之下，对于土地承包经营权的互换和转让，《土地承包法》除了在“承包方权利”条文中作出明确规定之外，还特别设置了“土地承包经营权的保护和互换、转让”一节，制定了相应的详细规范。同样，作为土地承包经营权中重要权利的退出权，《土地承包法》也应当为其构建系统化的法律制度体系。一方面，《土地承包法》应当在“承包方权利”条文

中明确规定和界定农民的退出权,并明确土地承包经营权有偿退出与集体成员资格之间的法律关系。根据我国现行的《农村集体经济组织法》第十六条、第十七条规定,农村集体经济组织成员权的丧失并不以承包经营权退出为条件,并且适用单独的补偿规则^[19],但该规定重点在于规范集体经济组织成员的退出行为。《土地承包法》作为土地承包方面的基本法律,应当明确规定不能将土地承包经营权有偿退出与放弃集体成员资格进行绑定,以法律对各试点不合规现象进行规范,保护农民作为集体经济组织成员的应有权利和利益。另一方面,《土地承包法》应当将目前的“土地承包经营权的保护和互换、转让”小节变为“土地承包经营权的保护、互换、转让和退出”,增加退地程序、监督机制、补偿标准、资金来源、后续管理等条款,在法律层面构建系统化的退出权制度体系,破解当前各地退地实践中的乱象,为土地承包经营权有偿退出的具体制度完善提供法律层面的依据。

3.2 健全主体资格审核机制并建立梯度退出路径模型

在法律层面明确了退地农户资格要求的基础上,建议进一步健全主体资格审核机制,从法规和政策层面进一步明确资格审核主体。建立“双主体协同审查”制度,由政府农业农村部门负责退地资格合规性审查,由集体经济组织负责评估农户经济状况、就业稳定性及土地依赖度等核心指标。开发“土地退出资格评估模型”,综合评估农户生计来源、土地经营状况、城市融入程度等多维指标。对于违规退地行为要建立责任追究机制,由行政主管部门和集体经济组织共同实施惩戒措施,将违规退地行为纳入信用惩戒范畴,对虚构退地条件者实施经济补偿款追缴、资格冻结等联合惩戒措施。责任追究机制不仅可以避免土地资源无序流失,对农民权益也起到了保护作用。

根据农户市民化程度,构建梯度退出路径模型。对于一些“非农化”程度处于初级阶段的农户,实施“承包权保留+经营权转移”的柔性机制,通过土地托管实现“退耕不离土”。土地托管作为一种农村土地新型经营模式,是中央放活土地经营权政策导向下的一项制度创新,指农户将土地耕种这一任务委托给种粮大户、专业合作社、龙头企业、供销合作社等农业生产主体代为耕种、进行生产管理并从中受益的土地经营模式,实质上并不属于土地承包经营权有偿退出。对于处在“非农化”中级阶段的农户群体,他们已大体完成市民身份的转换,非农收入占比已有显著提升,然而在城乡二元结构之下,其在城市融入上依旧存在较为突出的滞后状况,对土地仍然保有一定程度的依赖。针对这部分群体可以采用“本轮承包期退出”模式,保留农户集体成员的身份及参与集体分红等权益,并保留农户下一轮承包期的土地承包经营权利,有效降低农户因彻底丧失集体经济组织成员身份和彻底退出承包地而产生的转型焦虑。针对已经完全“非农化”或市民化程度较高的农户,推荐选择“永久退出”模式。在“永久退出”模式中不得强制退地农户放弃集体成员资格,但可以通过经济补偿等方式合理引导农村集体经济组织成员退出与土地承包经营权、宅基地使用权及集体成员收益分配权这“三权”退出相融合,实现一揽子退出^[20]。

3.3 构建合理退出补偿机制

完善经济补偿定价机制。经济补偿是农民普遍愿意接受的补偿方式，提高补偿额度能有效提高农户退出土地承包经营权的意愿^[21]。针对当前地方补偿价格差异显著易导致缺乏公平性的问题，建议建立“三级联动”补偿定价机制：制定全国性补偿基准线，赋予省级政府10%~20%的差异调节系数，县级政府可根据土地整治成本、产业规划等动态调整补偿标准。对于不同退地模式的农户，退地补偿金额也不应相同。对于“本轮承包期退出”的农户，补偿金额应限于剩余承包期内的土地承包经营预期收益；而对于“永久退出”的农户，则需要综合考虑土地的资产价值、社会保障等多重因素，整体补偿金额应当更高。

推行多元化补偿政策。退出补偿机制不应简单地“一刀切”，而应当实行差异化补偿政策，更有针对性地回应农户的退地补偿期待。对于经济发展水平不同地区的农户、不同退出模式的农户，应当制定区域化、分层次的补偿方案。例如，经济发达地区可侧重于市场化货币补偿模式提升退地农民的经济回报，而欠发达地区则需要更多结合提供工作机会等措施。再如，对于采用“本轮承包期退出”模式的农户，以及举家迁往城镇、具有稳定非农收入的“永久退出”青壮年农户，一次性的现金补偿可能是较优的补偿方式；而对于采用“永久退出”模式的中老年农户，比起一次性的现金支付补偿，他们更愿意在退出土地承包经营权后获得一份长远的生活保障。宁夏回族自治区平罗县在改革过程中针对老年人的个性化规定提供了可供参考的优秀范例：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^[22]。因此，应当健全退出土地承包经营权农户的社会保障体系，保证他们在医疗、养老、住房和最低生活保障等基本公共服务领域享有与城镇居民一样的权益保障，逐步剥离承包地的社会保障功能，彻底解决农户“离土离乡”的后顾之忧^[23]。

3.4 搭建退出风险防范体系

设置“退地冷静期”制度^[24]。为了降低农户退出土地承包经营权后在就业、社会保障等方面可能存在的风险，防止退地涌入城市的农民面临“无地”又“无业”的情形，可以设置“退地冷静期”制度。该制度设计包含两个核心：第一项为“决策缓冲带制度”。在农户提交退出申请后，设置30天的法定冷静期作为前置程序，在此期间农户可书面无条件撤销退地申请，集体经济组织不得设置任何附加条件。第二项为“权益回溯制度”。针对已完成退地程序的农户，建立3~5年的弹性反悔窗口期，城镇生计陷入困境者可通过集体经济组织资格复审，按原承包面积的一定比例重新购回土地承包经营权，并同步恢复集体经济组织成员资格。“退地冷静期”制度通过“冷静思考期+权益恢复期”的平行缓冲设计，既顺应土地要素市场化配置的趋势，又为农户提供生存发展权益保障。通过设置弹性选择空间与兜底保障机制，有效破解退地农民“进城无保障、返乡无退路”的困境，实现土地制度改革与农民福祉保护的双向促进。

推出责任保险制度。土地承包经营权有偿退出作为农村土地制度改革的重要内容，其顺利推进需要构建系统性风险防控体系。针对农户生计保障、集体资产保值、经营主体稳定等多重风险敞口，责任保险机制可有效破解改革推进中的风险传导难题。责任保险制度设计包

括以下要点：一是责任边界界定，建议采用“正负面清单”管理方式，明确保险责任范围与免责条款，重点覆盖土地流转合同履行风险、农户过渡期就业保障、规模化经营风险等核心领域，同时设置道德风险、政策性调整等免责情形。二是费率厘定机制，建立基于区域经济水平、土地价值评估、经营主体信用评级的动态费率模型，通过大数据分析实现风险定价的精准化与差异化。三是保费分担模式，创新“政府—市场—社会”协同的保费共担机制，可以由财政设立专项补贴资金承担30%基础保费，剩余部分由村集体与其他主体按比例分担。责任保险制度可有效提升改革参与主体的风险承受能力，为土地要素市场化配置提供制度性保障，推动城乡融合发展与乡村振兴战略的协同落地。

3.5 退地后土地利用规制路径优化

首先是耕地资源保护性开发。实践中退出的承包地大部分属于耕地，针对退出的耕地需实施全域土地统筹规划，严格落实耕地用途管制制度，确保18亿亩耕地红线的底线约束。要创新土地流转交易机制，依托农村产权交易平台实现市场化配置，重点培育家庭农场、合作社等新型经营主体。研究表明，家庭农场作为土地再分配主体，可实现土地资源集约化利用与农户权益保障的双重优化^[25]。

然后是非耕地资源增值性开发。针对退出的非耕地承包地，要构建“政府引导+企业参与”的合作模式，重点发展现代农业产业园、生态农业综合体及乡村旅游示范区等新业态。在非耕地资源的开发中，地方政府要通过税收优惠、基建配套等组合政策优化营商环境，同步制定权责明晰的合作框架，确保收益分配的公平性与可持续性。

最后，对于退出的承包地要建立全周期监管机制。探索建立覆盖规划、流转、开发、运营的全流程监管体系，运用卫星遥感、区块链等技术实现耕地用途动态监测，同步建立开发项目环境影响评估与社会效益评价机制，确保土地资源利用的生态效益与社会效益有机统一，为乡村振兴战略实施提供空间支撑与资源保障。

参考文献

- [1] 稳步探索建立农户承包地退出机制[J]. 乡村振兴, 2021(9):9.
- [2] 高强, 侯云洁. 农村土地承包经营权有偿退出: 试点做法与机制探讨[J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2022, 22(2):86-96, 108.
- [3] 马凯, 王佳星. 承包地有偿退出, “人、钱、地”是关键[J]. 农村经营管理, 2018(8):11-12.
- [4] 农业农村部政策与改革司. 重庆梁平: 退用结合探索承包地退出机制[EB/OL]. (2017-07-03) [2025-04-28]. http://www.zcggs.moa.gov.cn/ncggysyqjs/201707/t20170703_5734694.htm.
- [5] 余晓洋, 刘帅, 吴迪, 等. 农村土地承包权退出的缘起及实践模式比较[J]. 新疆社会科学, 2020(3):32-41.
- [6] 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(1):97-103.

- [7] 平罗县农民集体土地和房屋产权自愿永久退出收储暂行办法 [EB/OL]. (2017-07-05) [2025-04-28]. http://www.pingluo.gov.cn/xxgk/zdlyxxgk/fpgz/sxqzc/201808/t20180822_1007548.html.
- [8] 曹丹丘, 周蒙. 土地承包权退出: 政策演进、内涵辨析及关键问题 [J]. 农业经济问题, 2021(3): 17-27.
- [9] 王常伟, 顾海英. 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 [J]. 中国农村经济, 2023(4): 2-29.
- [10] 农业农村部. 对十四届全国人大一次会议第 6897 号建议的答复摘要 [EB/OL]. (2023-08-16) [2025-04-28]. https://www.moa.gov.cn/govpublic/zcggs/202309/t20230904_6435767.htm.
- [11] 段禄峰, 王雅如, 魏明, 等. 共同富裕背景下农民土地承包权稳步退出路径研究 [J]. 农业经济, 2024(6): 102-104.
- [12] 高佳. 土地承包权退出及经济补偿研究 [D]. 咸阳: 西北农林科技大学, 2016.
- [13] 张朝阳, 赵钦栋, 宋春晓. 代际差异视角下农户土地承包权退出意愿与补偿方式选择: 基于全国 11 省(区) 1012 份农户问卷调查 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2024, 24(2): 103-114.
- [14] 刘吉双, 白洋, 刘子洋. 农业转移人口自愿有偿退出土地承包权补偿价格研究: 基于土地收益还原法的分析 [J]. 价格理论与实践, 2024(6): 39-43, 225.
- [15] 重庆千万农民“土地换户籍”惹争议 [EB/OL]. (2010-08-17) [2025-4-28]. http://v.china.com.cn/news/2010-08/17/content_20723642.htm.
- [16] 邓伟华, 米运生, 薛钊杰. 土地征收经历、价值幻觉与离农农户承包权退出意愿 [J]. 中国土地科学, 2025, 39(1): 60-69.
- [17] 赵钦栋, 马恒运, 金启明, 等. 土地承包经营权退出对农户收入的影响 [J]. 河南农业大学学报, 2024, 58(3): 526-538.
- [18] 陈林基. 实践到理论: 土地承包权退出补偿机制的探索与完善 [J]. 农业经济, 2023(11): 105-107.
- [19] 高飞, 朱婷. 农村集体经济组织成员退出补偿规则研究 [J]. 河南社会科学, 2025, 33(2): 20-28.
- [20] 罗瑞芳. 农村集体经济组织成员退出的规范逻辑与路径选择 [J]. 政治与法律, 2025(1): 45-63.
- [21] 赵汶, 张冬平. 农户土地承包权退出的实践困境及应对策略 [J]. 农业经济, 2024(3): 105-106.
- [22] 刘同山, 赵海, 闫辉. 农村土地退出: 宁夏平罗试验区的经验与启示 [J]. 宁夏社会科学, 2016(1): 80-86.
- [23] 张勇. 农户退出土地承包经营权的意愿、补偿诉求及政策建议 [J]. 中州学刊, 2020(6): 39-45.
- [24] 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(4): 42-48.
- [25] 余晓洋, 郭庆海. 地尽其利: 退出的土地承包权再分配探析 [J]. 社会科学研究, 2023(6): 76-83.