

城镇化进程中农地承包经营权退出机制构建

黄贻芳¹, 钟涨宝²

(1. 华中农业大学 经济管理—土地管理学院; 2. 华中农业大学 文法学院, 武汉 430070)

摘要: 建立农地承包经营权退出机制, 是我国城镇化进程中农村土地制度改革的重要内容。随着城镇化、工业化的快速发展, 农村劳动力向城镇非农转移, 农民群体逐渐分化, 农民分化导致农民在土地产权认知、流转意愿、养老保障需求等方面产生巨大的差异, 建立农地承包经营权退出机制、引导部分有条件的农户从农村有序退出成为我国城镇化健康发展的必然要求。农地承包经营权是农民作为农村集体经济组织成员而享有, 它不仅仅是单纯的经济权力, 更与成员身份紧密结合的社会保障权。建立农地承包经营权退出机制需要保障农民的自由选择权和土地权益的实现, 重点是建立多样化的退出模式、经济补偿机制、社会保障机制和引力机制。

关键词: 城镇化; 农民分化; 农地承包经营权; 退出机制

中图分类号: F321.1

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2014)01-0013-06

引言

中国最大的问题是“三农”问题。解决“三农”的根本出路在于减少农民数量^[1]。从社会经济发展的历史逻辑上看, 要实现这一点, 惟有靠实现城镇化战略才能最终完成。世界城镇化的实践表明, 城镇化的过程就是农民转化为市民的过程, 单纯依靠农业的发展来提高农民收入水平受到了限制, 必须通过城市化来减少农民、分流农民, 才能富裕农民。2010年中央“一号文件”明确指出要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务。进城务工的农民在一定条件下转化为市民是我国当前及未来城镇化有序发展的必然趋势。农民市民化意味着大量的农村人口离开农村土地, 实现向城市的永久性迁移。在我国农村户籍和土地权利紧密捆绑的制度下, 首当其冲涉及到转户农民对土地的处置问题。自1958年以来, 我国一直实行限制农民从农村退出的政策, 在农村土地制度中亦没有农地承包经营权退出的制度设计。我国户籍制度改革已启动, 建立有利于人口城镇化的农村

土地承包经营权退出机制就成为当前迫在眉睫的任务。

农地退出是我国城镇化进程中农村土地制度创新的必然趋势。目前各地方涌现出各种各样的农村土地退出模式, 如浙江嘉兴的“两分两换”、成都温江的“双放弃”、重庆九龙坡的“双交换”和重庆市“地票交易”等模式。随着各试点的不断推进, 学术界对农村土地退出的研究逐渐增多。蔡继明^[2]从土地制度改革的角度提出了建立农民进城和农地退出机制的必要性和构建思路; 高峰^[3]从法律规范的角度对土地承包经营权退出原因、退出方式以及退出后失地农民权益保障三个方面探讨了土地承包经营权退出机制的建立; 项继权、周娴^[4]认为建立农地的退出机制, 使农民“既离土又离乡”, 有利于保障离地农民土地权益, 促进农地规模, 缓解人地矛盾, 有效实现农民增收既农业现代化; 扈映、米红^[5]对浙江嘉兴“两分两换”实验的制度安排、制度需求、预期收益、约束条件及后续难题进行了分析, 并借此探讨了“嘉兴实

收稿日期: 2012-10-12

基金项目: 国家社科基金重点项目(10ASH007); 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2009RW001)

作者简介: 黄贻芳(1975—), 女, 华中农业大学博士研究生, 研究方向为农村改革与发展。

验”的可推广性及启示;王瑞雪^[6]在分析“成都双放弃”制度运行模式、利益分配机制基础上,从三个视角阐释了该制度的积极意义,并从四个维度对制度运行中潜在问题进行了深入探讨;王兆林,杨庆媛^[7]、吴康明,陈霄^[8]基于重庆户籍制度改革的背景,从微观角度分析了农民土地退出意愿及其影响因素,并在此基础上探讨了农地退出机制的构建。

从各地农地退出的实践探索来看,基本模式都是政府引导、农民参与的形式,基本路径都是以农民承包地或宅基地的退出来换取相应的城镇户口、社保或住房,促进农民返乡进城或集中居住。不管是那一种模式,都体现一个“换”字,不管什么形式的换法,其前提必须要尊重农民意愿。毕竟,中国农村人口众多,对于大部分农民而言,农村土地依然是生存之本,衣食之源。不是所有的农民都具备退出土地的条件。很显然,在当前社会保障制度尚不完善的前提下,不加区别地要求农民退出土地可能会出现农户“被退地”、“被上楼”等问题。部分农民退出农地承包经营权才是现实之举,也有利于维护社会稳定。哪些农民具备退出土地承包经营权的条件?在我国工业化和城镇化的快速发展中,农民分化为农村土地退出提供了实现的可能。如何引导农民退出土地?农地承包经营权退出机制的建立可实现农民从农村有序退出。

一、农地承包经营权退出相关内涵界定

农地承包经营权是指农民作为农村集体经济组织成员而享有的承包集体土地的权利,是当前我国农民拥有的最重要的土地权利。农地承包经营权退出是指农民放弃承包集体土地的权利。它的退出至少包含两方面的内容:第一,从职业来看,农民从农业生产领域退出进入非农生产领域;第二,从身份来看,农民身份转变为市(镇)民。

农地承包经营权退出的目的是优化农村土地资源,提高土地利用效率。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: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;二是诱致性退出:地方政府制定激励政策引导农户自愿退出土地承包经营权,主要是以“双交换”为内容的模式,它在一定程度上鼓励有条件的农民放弃农村土地使用权成为城

镇居民。

二、农民分化——农地承包经营权退出机制建立的社会基础

(一)农民分化

农民分化是近年来农村社会出现的一个不可忽视的现象。我国农民分化与农村土地制度联系密切,并且相互影响。一方面,农村土地承包责任制将大量剩余劳动力从土地中释放出来,促进了农民的非农就业;另一方面,与农民就业非农化相对应,农业收入占农户家庭总收入的比例在不断减少,农户对承包地的依附性不断减弱,从而为农地承包经营权退出提供可能。因此,在思考和设计我国土地制度和土地退出机制相关问题时,要将其放入当前农户发生分化的背景下去考量。

改革以前,中国农民及其土地是在大一统的集体土地所有制下,几乎成为一个完全同质化的群体与群体意识。这一时期农村阶层单调,都是单一的农业劳动者,土地对各个阶层而言,既是生活的主要来源,又是社会保障的主要依赖对象。农村不同阶层在土地价值的认识上相差不大。但是随着20世纪80年代初的中国农村土地制度改革,使得农民获得了土地承包经营权及农业生产自主权,为农民的流动提供了条件,随后的城市化和工业化的推进,成为促进农民分化的加速器,农民不断涌入到城市和其他非农行业,过去同质性农民的分化已经显现。

农民分化中最重要的特点是职业分化,职业差别进一步影响着农民的收入分化。林坚^[9]等人沿用陆学艺、张厚义对农民职业的划分方法,把农民划分为四类并研究了不同职业对收入的影响:职业农民即完全以农业生产为生,以承包集体土地耕作与养殖作为收入的主要来源,这部分农民年收入平均仅为6020元;企业雇工即工作在企业或个体工商户的农民工,据统计,长期打工者因为工作稳定、就业的时间长,收入平均一般可以达到10582元。而一些短期雇工,工资收入也可以达到9772元;个体工商户,人均年收入大概为17591元;私营企业主,这部分人的年均收入大概为37352元^[9]。

(二)农民分化与农地承包经营权退出的相关性分析

1. 农民分化对农民土地产权认知和流转意愿的

影响。农民职业上的分化导致他们对土地产权(使用权、承包权、转让权等等)和流转意愿产生差异^[10]。陈志刚、曲福田^[11]的研究表明,随着农民非农就业机会增多,非农收入比重大的农户可能对土地转让权最感兴趣,而非农就业机会少的农户更希望拥有长期而稳定的土地使用权^[11];陈胜祥^[12]对江西 441 名农户分化与土地产权的实证研究显示:农民能否放弃土地承包经营权与农民职业分化、收入分化显著相关;陈会广、单丁洁^[13]对苏、鲁、辽、津四省市 454 名农户调查证实了这一结论。纯农户基本不愿意放弃土地承包经营权,有 37% 的兼业户愿意放弃土地承包经营权,而非农户中有 73% 愿意放弃。低收入农户中只有 2% 愿意放弃土地承包经营权,中等收入农户有 31% 愿意放弃土地承包经营权,高收入农户中有 67% 愿意放弃^[13]。

2. 农民分化对农民养老保障需求的影响。农民经济分化导致他们对土地保障价值的认知和需求产生差异。对于纯农户,基本上赖以土地为生,便以土地和农业生产为就业载体,并以农业收入为主,土地依然是他们最根本的生产资料和保障,暂时外出打工目的是为了在最短的时间内挣更多的收入,农村依然是他们最终的选择。对于非农户,他们的生活完全脱离农村,土地对他们而言已经演变为资产。这一群体对在就业地落户、获取社会保障、解决子女教育问题、享受公共医疗服务有较高要求。对于兼业户,处于城与乡的中间地带,渴望城市生活但是囿于现实不能真正融入城市,土地只是他们规避城市各种风险而保留的“退路”。他们渴望稳定、较高水平的收入,同时对稳定的居住场所、公共医疗服务、文化服务、计生服务、就业服务、工伤和医疗保险等也有较强的需求,对远期的养老保险服务需求意愿较弱。这一类农户会出现进一步分化,其中的部分人将会融入城市,成为市民,部分则会回乡发展现代农业^[14,15]。

3. 农民分化对农民转移模式的影响。每一个农村劳动力,都是生活在某一特定的农户家庭之中,透过劳动者的转移,我们会发现,为什么有的农户是举家迁移,有的是单身迁移?这主要是家庭主要谋生者根据收入水平等因素做出判断后的决策行为。也就是说,农民分化尤其是收入水平的分化会改变农户家庭的转移模式。国家统计局抽样调查显示:2009 年农村外出劳动力已经有 14 533 万人,其中农

民举家迁移的就有 2 966 万人。农民转移模式逐渐由“独闯”演变成“家庭化”的发展趋势。从每个劳动力所属的家庭视角来分析,农民分化所带来这种转移模式的改变从某种程度成为农民退出土地承包经营权的动力。长期生活在农村已经使农民在乡村中形成了以血缘、地缘、亲缘为纽带的家庭社会关系。这种家庭社会关系在农民退出中也起着至关重要的作用。社会学家费孝通在《乡土中国》中用“差序格局”来描述和论证了这种关系具有超稳定性。它使农民生产生活都维系在村庄及其土地上,固化了农民的安土重迁。因为这样,离开整个农民家庭来单独考虑个人的退出就很难,单个农民在退出时往往会考虑很多因素,如自己的父母问题、小孩的抚养教育问题等等,这些家庭关系就会成为农民退出的牵制因素。农民的分化导致农村劳动力转移结构性的变化减少了农民在城镇“扎根”时家庭关系的牵制,这会从一定程度上促进劳动力退出农村土地。赵艳枝^[16]的研究证明,在迁入地工作时间越长,工作越稳定,家庭式流动,原来属于农业户籍的人口越愿意在迁入地定居。

相关的理论和实证研究表明:农民分化对土地制度有着明显的影响。农民分化改变了农民与土地的关系,影响着农民对土地的态度。随着改革开放的深入,农民的收入来源已从农业收入转移到非农业收入,且收入来源日趋多样化,工资性收入在农民纯收入中的比重越来越大。农民的分化造成农民,至少是其中的一部分农民(非农户和部分兼业户)越来越不需要土地这份保障,或者觉得这份保障的代价太高。这样,建立土地承包经营权退出机制,引导有条件的农户退出土地具有必要性。

三、农地承包经营权退出机制 建立的条件

均分制的土地分配制度赋予村庄内部每个成员平等拥有村属土地的权利,正是因为每个农民都享有“集体土地成员权”,体现在农地制度安排上的“公平性”和“福利性”。“公平性”指集体的每一成员都有获得一份集体土地的权利,体现“平均地权”的思想;“福利性”是指集体的每一成员都有获得集体土地耕作的权利,也就是说,保证每一成员“有田可种,有饭可吃”^[17]。基于这种关系,只要农民不愿放弃

集体成员身份,农户对集体土地的承包是连续的、不间断的,可谓一种永续承包。当然,一个农民如果不再具有集体成员权,便意味着丧失了土地承包经营权,并无权要求该社区给予经济补偿。在这种制度安排下,随人口的变化,土地要不断地处于调整之中,而且这种调整更多的是基于一种公平意义上的自然法则,而不是基于资源有效利用的市场法则。并且当公平与效率两者产生矛盾时,分配的公平远凌驾于效率之上。

从中国农村土地制度设计来看,我国农户所获得的土地权力不仅仅是单纯的经济权力,主要的还是与成员身份紧密结合的社会保障权。农地承包经营权的退出将意味着农民土地保障权益的永久丧失,权利人将失去对这种权益的长期持有。这要以获得进入新的社会保障体系为条件,即农民可以从以土地为载体的实物保障体系向基金式的现代社会保障体系自由转移,这是建立农地承包经营权退出机制的决定性因素。同时,随着我国工业化、城镇化的推进,在一些经济发达地区或城乡结合部,土地从最初的种庄稼到“种房子”,土地身价几十倍甚至几百倍的上涨,土地愈来愈变成资本,土地的资产价值逐渐体现,使农户逐渐看到了土地增值的预期,因而农地承包经营权的退出必须要提供合理的经济补偿。

四、农地承包经营权退出机制的构建

(一)建立多样化的农地承包经营权退出模式

作为理性的农民,他们在退出农村时不是一次性退出,而往往是尝试性退出,即先通过打工的形式在城市谋生,如果条件成熟才会选择彻底退出。根据农民分化把农户土地承包经营权退出模式分为两类:一是部分退出即保留承包权,退出土地经营权。这种退出模式主要是针对以非农为主的兼业户,他们通常是“年轻时外出打工,年老时回乡务农”,虽然他们不再从事农业生产,土地的保障功能被弱化,但他们还不完全具备融入城市的条件。从某种意义上说,暂时性退出是一种“缓退”,一旦条件成熟,“缓退”可能变为“全退”。目前在经济发达地区探索的“土地入股”、“土地银行”就是一种较好的实践。二是完全退出即农民将土地承包经营权退给集体,彻底割断与土地的联系,永久转移到城市。选择这种

渠道退出的农民主要是非农户。他们已经在城市就业,并且具有能够满足在城市生存和发展需要、相对稳定的工作及收入。一旦在有机激励下,他们就可能放弃土地承包权,完全退出农村。据黄祖辉和王鹏^[18]在浙江的调查显示:有33.8%的人认为放弃了土地也没有什么好处或得不到其他保障;有高达47.8%的农户认为如果政府能够为他们提供适当的养老保障,就愿意放弃承包地;还有农户向政府提出了一次性补偿费和一定的就业机会等条件。目前重庆市启动的户籍制度与农村土地制度的联动改革提供了农民永久退出农村的激励机制。

(二)完善农地退出的补偿机制

建立农地承包经营权退出补偿机制就是对土地承包经营权让渡者放弃所拥有的土地权利和土地收益进行的利益补偿,是制度变迁的必要成本。建立的基本途径是通过适当的福利政策安排及补偿,使得农户主动退出承包地后所获得的补偿效用略大于或不小于承包地保有的效用,从而引导农户自愿放弃承包地。补偿机制设计的关键问题是:补偿的标准如何确定?以及谁来承担补偿费用?理论上基于“谁受益、谁补偿”的原则。农地承包经营权退出的直接受益人是农民所在集体经济组织或是流入土地的农户或企业,但他们不会愿意也无力承担这笔不菲的退出补偿费用。从另一个角度来说,国家也是间接受益者,部分农民退出农地承包权会使其他农民获得更多的耕地,从而增加农民的种地受益,有利于农业的发展和农村的稳定,由地方政府与中央政府建立退地补偿专项基金是合情合理。因此农地承包权退出的补偿费用应该由受益方、地方政府和中央政府三方共同承担。如何确定合理的补偿标准是一个亟待解决的问题。补偿标准定得太高,地方政府无法承担;定得太低,又不足以调动农民的积极性。从各地进行过退地补偿的实践来看,由于各地经济发展状况不同,土地的质量以及区位条件的差异,各地方政府制度的补偿标准也有所区别,但补偿思路主要是基于按农村第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补偿。这种标准明显存在问题,在种粮边际效益低下,农地流转内在驱动力不强的情况下,依据较低的土地流转价格作为退地补偿的参照是不尽合理的。除外,以承包的剩余年限来计算的方法也值得商榷,因为土地承包经营权是一种基于身份的权利,随集体成员的出生而

产生,随着集体成员的死亡而消灭,同时,土地承包经营权还受法定承包年限的影响。仅以承包的剩余期限补偿是不充分的。合理的补偿不仅是补偿农民眼前的利益,更重要的是要补偿他未来的生活保障。补偿标准可基于农业收入的流转价值和土地保障权的流转价值^[19]。

对于部分退出者,在不放弃承包权的情况下,土地保障权依然存在,农户把现有土地生产资料让渡给村集体,村集体在收回土地之后,既可使新增农民获得耕地,也可通过招标方式向农业大户进行流转,其退出补偿标准基于农业收入的流转价值,主要取决于土地的农业收入。这是目前承包地退出实践模式中采用的补偿标准。对完全退出者,他们失去了农村户籍及附着其上的所有福利,此时土地退出的补偿标准不能由土地的农业收入价值所决定,而是由土地的保障价值所决定,补偿标准应由城市的最低收入水平决定。其中,对于超过劳动年龄的人口,按当地城市最低生活保障线的补偿标准,逐年补偿,对适龄人口,则按照从事农业生产劳动的时间长短,以一定比例折算为城市工龄,同时将一部分退地补偿折算为交纳若干年的城镇养老保险纳入城市居民养老保险序列。对于已经参加城镇职工养老保险的退地农民以现金的方式予以补偿,成为他们在城镇工作的生活补贴^[20]。

(三)健全社会保障机制

长期以来,城乡二元性的社会保障制度安排,使进城农民无法进入城镇社会保障体系。没有土地,农民就缺失安全感。而要让农民解除后顾之忧的基础就是社会保障。所以社会保障是土地使用权发生变化的现实基础。从激励农户主动退出承包地及农户长远生计考虑,还需从住房、就业、医疗、养老、教育等基本公共服务加以完善。因此,政府应该为农民建立一个福利包^[21]。福利包内容应包括就业与薪酬保障、子女教育、失业和养老保险、住房等保障因素。第一项就是建立健全社会保障体系。大部分农民在城市从事最底层的工作,属于相对低收入阶层,面临较大的社会风险。政府应扩大社保覆盖面,使进城的农民工与城市居民同等享有社会保障,包括失业、养老、医疗和工伤保险,逐步割断他们对土地的依赖。其次是教育保障。大多数举家搬迁者很大程度上是为了子女能享受到更优质的教育资源。因此迁移人口子女在城市公立学校的平等入学权利

也是他们考虑是否迁入城镇的一项重要因素。政府要将“流动儿童”纳入当地教育规划中,保障其九年义务教育,享受与城市儿童均等的教育机会。最后是住房保障制度。对在城市里有固定职业、并具备生存能力的这类农户,政府应将其纳入政府住房保障体系,在政策上与城里人同等对待,允许购买廉租房、经济适用房。对于不能完全融入城镇者,重点推进农民公租房安置制度,实现农民工居者有其屋。

(四)建立农地承包经营权退出的引力机制

一是户籍制度的配套改革,农地承包经营权退出机制的建立必须以农民市民化为前提。目前,小城镇户籍已基本向当地农民放开,一些中等城市甚至大城市的户籍也已对当地农民放开,如洛阳、重庆、成都等城市。但由于绝大多数农民工是异地就业,户籍制度还不可能对所有农民全方位开放,但实行可控制、有条件的放开是可能的。尤其是对于那些有了稳定职业、可靠收入、固定居所的农户,国家和地方政府应制定优惠政策鼓励他们市民化。二是提高农户非农就业的机会和能力。农民如果有非农就业机会才可能会放弃土地,所以需要大力发展城镇经济,给农民创造非农就业机会,同时帮助农民开展多层次、多领域、多形式的职业教育、技能培训,提高其就业竞争力,提升融入城市能力,使农民逐渐退出农村。

参考文献:

- [1] 茅于軾. “三农”问题的出路在于减少农民[J]. 江苏社会科学, 2003(2): 4-6.
- [2] 蔡继明. 统筹城乡发展中的土地制度改革[J]. 重庆工商大学学报: 西部论坛, 2009(6): 1-6.
- [3] 高峰. 土地承包经营权退出机制研究[D]. 华中师范大学硕士学位论文, 2011: 5-27.
- [4] 项继权, 周娴. 农民的地权选择与农地制度改革[J]. 学习与探索, 2007(5): 8-11.
- [5] 扈映, 米红. 经济发展与农村土地制度创新——浙江省嘉兴市“两分两换”实验的观察与思考[J]. 农业经济问题, 2010(2): 70-75.
- [6] 王瑞雪. “双放弃”: 游走在现行制度边缘的创新[J]. 调研世界, 2009(9): 6-9.
- [7] 王兆林, 杨庆媛. 户籍制度改革中农户土地退出意愿及其影响因素分析[J]. 中国农村经济, 2011(11): 49-61.
- [8] 吴康明, 陈霄. 农民土地退出意愿与关键环节拿捏: 重庆例证[J]. 改革, 2011(10): 61-66.

- [9] 林坚,马彦丽.我国农民的社会分层结构和特征——一个基于全国1185份调查问卷的分析[J].湘潭大学学报:哲学社会科学版,2006(1):15-21.
- [10] 王秀辉.农民分化、产权偏好与农村土地产权制度[D].南京农业大学硕士学位论文,2004:29-36.
- [11] 陈志刚,曲福田.农地产权制度变迁的绩效分析——对转型期中国农地制度多样化创新的解释[J].中国农村观察,2003(2):2-9.
- [12] 陈胜祥.分化与变迁——转型时期农民土地意识研究[M].北京:经济管理出版社,2010:116-136.
- [13] 陈会广,单丁洁.农民职业分化、收入分化与农村土地制度选择——来自苏鲁辽津四省市的实地调查[J].经济学家,2010(4):85-91.
- [14] 贺雪峰.如何做到耕者有其田[J].社会科学,2009(10):57-67.
- [15] 中国农民工问题研究总报告起草组.中国农民工现状及其发展趋势总报告[J].改革,2009(2):5-27.
- [16] 赵艳枝.外来人口的居留意愿与合理流动[J].南京人口管理干部学院学报,2006(4):17-19,53.
- [17] 林琼慧.土地利用效率最大化与社会公平的最佳结合点[J].经济论坛,2004(8):90-91.
- [18] 黄祖辉,王朋.农村土地流转:现状、问题及对策[J].浙江大学学报:人文社科版,2008(2):38-47.
- [19] 张良悦,刘东.农村劳动力转移与土地保障权转让及土地的有效利用[J].中国人口科学,2008(2):72-78.
- [20] 王建友.完善农村土地承包经营权的退出机制[J].农业经济与管理,2011(3):47-52.
- [21] 陶然,徐志刚.城市化、农地制度与迁移人口社会保障[J].经济研究,2005(12):44-55.

Exit Mechanism for Rural Land Contracting and Management Rights in Urbanization Process

HUANG Yi-fang¹, ZHONG Zhang-bao²

(1. College of Economics and Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070;

2. College of Humanities and Law, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract: Establishment of exit mechanism for rural land contracting rights is an important content of the rural land system reform in the rapid urbanization process. With the rapid development of urbanization and industrialization, the rural labor force transfer to non-agricultural towns, the farmer groups gradually differentiate, farmers differentiation brings great difference to the farmers' land property right cognition, circulation willings, old-age security need and ect. Establishment of exit mechanism for rural land contracting rights guides part conditional farmers exit orderly from the countryside, which is the inevitable trend to accelerate health development of urbanization. Rural land contracting rights are enjoyed by farmers as rural collective economic organization members, which is not only a simple economic power, but also mainly a social security power. Establishment of exit mechanism for rural land contracting rights should focus on establishing diversified exit modes, economic compensation mechanism, social guarantee mechanism and gravity mechanism. The premise of such institutional innovation should be the fully protection of the farmers' freedom of choice and land rights.

Key words: urbanization; farmers differentiation; rural land contracting rights; exit mechanism