

重庆市统筹城乡进程中农民对土地流转的意愿分析

朱莉芬, 骆东奇, 李颖慧

(重庆工商大学 长江上游经济研究中心, 重庆 400067)

摘要:在重庆市统筹城乡综合配套改革试验的进程中,农村土地流转的制度创新及其具体模式的探索是重要的改革内容。对重庆市江北区农民土地流转意愿的调查表明:现在大部分农民都有土地转出和转入的意愿;农民土地流转意愿受到经济、社会等多种因素的影响;农民在土地流转方式上倾向于通过区政府,而对中介机构却不是很信任。农村土地制度的改革,必须充分尊重农民的意愿,不但要建立健全土地流转市场机制和农村最低生活保障制度,还要为农业剩余劳动力的转移提供更广阔的就业途径和良好的就业环境。

关键词:重庆江北区;统筹城乡;农村土地;土地流转意愿

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-6439(2009)01-0001-05

Analysis of land transfer of farmer's desire during the course of the urban and rural development plan as a whole of Chongqing municipality

—Taking Jiangbei District as an example

ZHU Li-fen, LUO Dong-qi, LI Ying-hui

(Yangtze Upriver Economic Research Center, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: During the course of reforming and trialing of the urban and rural development plan as a whole of Chongqing municipality, taking Jiangbei district as an example, this paper investigates and analyzes the basic circls of land transfer of farmer's desire, and discusses the influencing factors on land transfer of farmer's desire, the characteristic of land transfer and mode selection. So it puts forward that many farmers have the desire of transferring land in and out nowadays, the desire of land transfer of farmers is affected by economic, social and many other factors, they are inclined to transferring land by government which shows that they don't believe in agent organization. In the end, it also gets some corresponding results. Rural land system reform must fully respect desire of peasants, not only establish and perfect land circulation market mechanism and rural minimum living insurance system but also provide more broad employment path and good employment environment for surplus rural labors.

Key words: Chongqing Jiangbei District; overall urban-rural development; rural land; land transfer desire

一、引言

2006年6月7日,重庆市被正式批准为全国统筹城乡综合配套改革试验区,这是国家首次批准在西部地区设立试验区。重庆城乡统筹方案中计划要进行六个领域的制度改革,其中深化土地管理和使

用制度改革是改革中的重要内容。

农村土地制度和政策的改革是解决城乡统筹发展制度性障碍的重要内容。在市场经济条件下,土地作为一种特殊的资本或资源,在统筹城乡发展过程中,必然要求土地使用权流动起来。实行农村

* 收稿日期:2008-11-28

基金项目:国家社会科学基金(07XJY014);教育部人文社会科学青年项目(06JC630032);

重庆市社科联青年基金项目(20062H20,2007-JJ26)

作者简介:朱莉芬(1973—),女,四川邻水人,重庆工商大学长江上游经济研究中心,博士,从事土地管理、区域经济研究。

土地使用权的有效流转, 包括加快土地的买卖、租赁、抵押、出租等具有灵活性的政策, 既可以满足农民对土地极为强烈的依赖情结, 又能促进土地的适度规模经营和集约经营, 提高土地的产出效率, 实现农业劳动生产率的增长。因此, 在新形势下, 特别在统筹城乡综合配套改革的进程中开展对农村土地承包经营权流转问题的研究, 已经成为最迫切的问题。但在当前宏观经济发展背景下, 学界和政府都十分强调研究土地流转的具体模式和制度创新, 而对农户土地^①流转的意愿分析还不够, 需要进一步深入研究。

随着科技进步, 先进的机械被引入农业生产, 使得土地的规模经营具备了技术上的条件, 土地的流转特别是私下流转已成为很普遍的现象。农户作为农业经营主体, 他们的意愿与行为对于农地使用权流转及其机制和模式选择有着根本性的影响。^[1]作为重庆城乡统筹综合配套改革试验区的示范区, 江北区在城乡统筹发展进程中, 农民的土地流转意愿怎样, 受哪些因素的影响?

二、农户土地流转的意愿分析

为了解城乡统筹进程中农户对农地流转的意愿情况, 重庆市江北区城乡统筹发展模式研究课题组于 2008 年 7 月分别选取了经济发展水平不同的 3 个乡镇(鱼嘴、复盛、五宝), 采取随机抽样的方法和农户访谈的方式对农户农地流转的态度、认知度、接受度、参与积极性等方面进行了实地调查。

双溪村被重庆市政府确定为新农村建设“千村推进百村示范”工程的重点村, 江北区委批准在双溪示范村实行农民变市民、确立市场主体、土地流转证书、清洁能源、农地金融、土地整理、小康新居、公共服务、城乡建设和管理一体化、产业带动等城乡统筹改革试点“十大工程”。由于双溪村的特殊性, 本文将对双溪村的农户进行独立的问卷调查分析, 调查问卷分为“双溪村农户”和“普通农户”两类, 其中对土地流转规模较大的双溪村农户发放问卷 92 份, 对其他村的普通农户发放问卷 239 份。对访谈结果的分析如下:

1. 双溪村农户

江北区鱼嘴镇双溪村土地流转的主要政策是:

表 1 双溪村农村土地流转意愿的调查情况

问题	选项	户数	占比/%
知道国家为什么搞土地流转和农民转市民	不知道	52	57
	说不好	10	11
	知道	30	32
您认为区政府和村干部为什么积极组织农民转市民和土地流转	树政绩	1	1
	他们能拿好处	4	4
	国家要求	19	21
	为农民谋利益	53	58
	其他	15	16
您对江北区农民转市民和土地流转的政策是否满意	满意	40	44
	基本满意	28	30
	不太满意	16	17
	很不满意	8	9
您认为江北区农民转市民和土地流转有没有充分考虑农民的利益和具体情况	根本没考虑	1	1
	考虑太少	23	25
	考虑的较好	44	48
	充分考虑了	13	14
	不好说	11	12
乡亲对新农村各项政策配合得是否积极	不积极	4	4
	还可以	22	24
	大多数很配合	63	69
	不好说	3	3
您认为土地流转公司是否能够维护好参与土地流转的农民利益	不能	4	4
	比较难	7	8
	能	49	53
	不好说	32	35
土地流转以后, 您有没有后悔	没有	63	68
	有	29	32
您认为土地流转通过哪种方式最好	村集体	0	11
	镇政府	20	22
	区政府	37	40
	介绍人	0	0
	中介公司	0	0
	直接转给公司或大户	17	18
	8	9	
	无所谓		
您认为土地转让多长时间为好	1~2 年	6	7
	3~5 年	4	4
	6~10 年	4	4
	11~20 年	22	24
	剩余承包期	8	9
	永久	48	52

以村为单位、以村民个体的土地承包经营权入股组

^①根据 2002 年 8 月 29 日通过的《中华人民共和国农村土地承包法》, 本文中的“农村土地”是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、林地、草地, 以及其他依法用于农业的土地。

建“重庆双溪新农村建设有限公司”, 推动双溪村的土地流转, 依据“有偿、自愿、公平”的原则, 农民以户为单位, 自愿将土地承包经营权及宅基地使用权委托予合作社, 各合作社再与双溪新农村建设有限公司签订《土地流转协议》, 将土地交由公司统一经营管理, 公司除一次性给予 8 500 元/亩的补偿外, 还承诺按 1 000 斤/年·亩的黄谷价格(按当年市场价)每年支付给农民租金。

尽管双溪村农户目前基本上都实行了农地流转, 但在对随机抽查的被调查农户中, 我们发现其中有 52 户不知道国家为什么搞土地流转和农民转市民的工程, 10 户对该工程说不清楚, 这也反映出农民文化素质较低, 接受外界综合信息较少的基本状况。只有 30 户表示知道, 他们认为主要原因是国家建设新农村, 改善农民生活, 增加农民收入。

在对区政府和村干部为什么积极组织农民转市民和土地流转工作问题的访谈中, 其中有 19 户认为是国家要求做的工作, 有 53 户认为区政府和村干部积极组织农民转市民和土地流转工作是农民谋利益。

在关于江北区农民转市民和土地流转的政策满意度的问题访谈中, 有 40 户表示满意, 28 户是基本满意, 满意率达 74%, 应该说相关政策的执行还是比较得民心的。有 16 户不太满意, 8 户是很不满意, 而且很不满意的理由是认为土地流转出去后没有了土地, 也没有低保, 家里还有上学的, 对以后的生活很担忧, 可能是因为土地被征之后物价上涨带来一些恐惧。

在对江北区农民转市民和土地流转中有没有充分考虑农民的利益和具体情况问题的访谈中, 有 23 户认为考虑得太少, 有 44 户认为考虑得较好, 有 13 户认为是充分考虑了农民的利益和具体情况, 还有 11 户觉得不好说。

超过 6 成以上被调查者表示乡亲们对政策的实施能够积极配合, 少数不积极配合的原因主要是觉得土地流转费太少, 不够维持生活。

在关于土地流转公司是否能够维护好参与土地流转的农民利益的访谈中, 有 4 户认为不能维护好参与土地流转的农民利益, 有 7 户认为比较难, 有 49 户认为能够维护好农民的利益, 占总访谈户的 53%, 还有 32 户认为不好说, 17% 明确表示公司很难维护好他们的利益。看来农户对公司的信任不够, 土地

流转实行时间不长, 不清楚公司是否能长久地维护他们的利益, 需要政府提供更强的制度保障。

在关于土地流转后是否后悔的问题访谈中, 有 63 户表示没有后悔, 他们认为自己种地收入低, 人也辛苦, 把土地流转出去, 不用劳动就可以拿租金, 自己空闲时间也多了, 可以出去打工挣钱, 是很好的选择。有 29 户表示后悔, 他们多是年龄偏大的人, 没有能力出去打工, 以前有土地可以自己种粮吃, 现在买粮吃很贵, 家有小孩要读书, 因此认为负担比较重。

在双溪村的土地流转中, 农民以户为单位, 自愿将土地承包经营权及宅基地使用权委托给合作社, 各合作社再与双溪新农村建设有限公司签订《土地流转协议》, 农户凭借土地入股成为股东。农户对这种土地流转模式的认可度如何? 在关于土地流转是通过哪种方式最好的问题访谈中, 有 10 户认为通过村集体最好, 有 20 户认为通过镇政府最好, 有 37 户认为通过区政府最好, 有 17 户认为直接转给公司或大户最好, 还有 8 户表示哪种方式都无所谓。值得注意的是, 没有人愿意通过介绍人和中介公司的方式去实现土地流转。调查表明, 超过 70% 的人还是希望通过区镇政府来组织土地流转, 对由村集体建立股份公司经营流转土地的认可度只有近 20%。

在关于土地转让多长时间好的问题访谈中, 有 6 户认为 1~2 年最好, 有 4 户认为 3~5 年好, 有 4 户认为 6~10 年好, 有 22 户认为 11~20 年好, 有 8 户认为在剩余承包期内转让好, 还有 48 户认为永久转让好, 而且这类农户占总访谈户的比例最大, 达 52%。目前双溪村土地流转的年限是 20 年(剩余承包期), 但更多的农户希望是永久流转(包括以后的各承包期), 因为一般认为 20 年后自己也没有了劳动能力, 把土地还回来自己也不能耕种, 对他们而言, 20 年流转期限跟永久的意义差不多。

通过调查表明, 土地流转的具体政策对多数农户是有利的。土地流转以前, 农户种地每亩纯收入大多在 400 元以下, 公司承诺按 1 000 斤/年·亩的黄谷(当年市场价)支付给农民, 远远高于农民自种的纯收入。

根据调查结果的分析, 双溪村的农户尽管基本上都实行了土地流转, 但还是有部分农户感到后悔, 这表现出农户土地流转行为受政府的推动和当前的比较利益驱使的影响很大, 很多还处于半自愿

半勉强中,对政府部门关于土地流转的宣传工作了解得还不清楚,还不深入,对政府部门的信任程度还不够。他们对土地流转后的生活还有不同程度的担忧,同时也说明了土地流转工作在农村推广的复杂性和艰巨性,这需从多方面去探索农村土地流转的工作方式、工作成效以及保障机制,完全尊重农户的意愿,真正做到农户完全清楚和完全自愿去实现土地流转。

2. 普通农户

课题组对江北区鱼嘴镇、复盛镇和五宝镇共计 239 户普通农户(见表 2)进行了问卷调查。在对“是否愿意农民转市民或土地流转”问题的调查中,有 93 户回答愿意转市民,有 65 户回答愿意土地流转,有 40 户表示都愿意,有 12 户表示都不愿意,有 27 户表示不好说,有 2 户没回答该问题。这表明只有 44%的农户愿意实行土地流转。

表 2 江北区对普通农户土地流转意愿的抽样调查概况

鱼嘴镇 96 户	兴隆村 33 户、望龙村 30 户、井池村 33 户
复盛镇 86 户	华山村 18 户、石庙村 27 户、秋坪村 22 户、高峰村 19 户
五宝镇 57 户	新三村 12 户、马井村 9 户、万缘村 9 户、干坝村 8 户、大树村 11 户、院子村 8 户

在对江北区其他村 239 户关于农地流转问题的访谈中,只有 80 户已经实行了土地流转,而且呈现出以下特点:大部分农户在发生土地流转时并没有签订书面合同(占 74%),而是以口头约定为主(占 59%),在仅 26%签订合同的农户中,其中有 73%的合同进行了公证。转让的土地当中,39%是自己联系进行流转的,22%是对方联系自己,1%是经人介绍,20%通过镇政府,18%通过村集体经济组织。土地流转期限大都不确定且以 1~2 年为主,而且流转时大都没有第三方证明人。农户土地流转范围狭小,主要是在村组内部且超过一半以上是亲戚之间相互流转。农户土地流转大都是无偿的。支付地租的现金地租和实物地租的比例差不多。国家发放的粮食补贴等仍归属于土地转出方。可以看出三镇的土地流转规模不大,流转方式较为简单,交易成本低,但规范性和保障程度较低。

从调查分析中发现,农户农地流转的意愿受农地流转收益、社会保障状况和农户自身情况的影响,影响贡献率从大到小依次为非农收入比重、社会保障状况和农户劳动力禀赋。具体表现为:

第一,非农收入比重对农户农地流转意愿的影响最大。一个家庭中,如果非农收入比重越高,农户对土地的依赖性越小,农户就会越愿意将自己经营的农地流转出去,从而促进农村土地流转市场的发展。在样本调查户中,2007 年的纯农业户中,有 44%的 1 亩田地农业年纯收入低于 400 元,239 户中有 74%的家庭有外出务工收入,其中外出务工家庭的人均收入占总收入的 70%以上,这部分农户大多表示愿意将农地流转出去,表明农户家庭经济保障水平对其农地流转行为和面积有着显著的影响。家庭经济保障水平愈高,转出农地的可能性和面积愈大,而保障水平越低的农户则转入农地的可能性和面积愈大。

第二,社会保障水平对农地流转也有着很大的影响。作为农地流转保障因素之一的粮食安全保障率对农户农地流转意愿有着较大的影响。如农户以入股方式在双溪村合作社与双溪新农村建设有限公司签订《土地流转协议》时,公司承诺每年按 500 公斤黄谷,按当年粮食部门公示的市场价格支付给农民,并进行 700 元/亩·年的兜底保证,农民的土地基本收益可以得到最大限度的保障,同时积极创造机会,鼓励农民向非农产业转移,拓宽增收渠道。在对 239 户访谈中,发现有 93 户希望双溪村的政策在自己村尽快推广。如果条件允许,有 198 户愿意按双溪村的政策转为市民,或者把农地流转出去每年拿租金。在关于家人是否参加社会保障保险项目的调查中,发现有 233 户参加了新型农村合作医疗(新农合),12 户参加了商业保险,这些农户中有 196 户愿意采取双溪村的政策实行农地流转。这些情况都表明最低粮食安全保障率对维系农户必要的生活保障是很关键的,医疗保障水平对农户的生存也是至关重要的,否则会使农户在心理上产生恐慌和对未来生存的担忧而拒绝农地流转。

第三,农户劳动力禀赋,尤其是户主的文化程度也是影响农户农地流转意愿的重要因素。农户的文化水平对农地流转具有收入效应和替代效应。收入效应即是由于农户文化水平的提高,对农地流转的认知度和接受度增强,非农就业机会增加,使得农

户产生流转出农地的愿望;替代效应则是指当农户文化水平提高到一定程度时,由于其掌握了较高的科技知识,可以从经营土地中获得较高收入,从而又愿意转入土地进行规模经营。相反,若农户受教育水平较低,受传统意识的影响,他们有着浓厚的恋土情结,同时由于缺乏科技知识,多采用低投入、低产出的粗放经营方式,没有扩大土地规模经营的实力,因而较少有流转出土地的意愿。在调查的 239 户样本点中,只有 80 户实行了土地流转,其中有 46%(37 户)的农户通过出租或无偿让人种的方式转出土地,有 54%(43 户)的农户通过租别人的地或无偿种别人的地转入土地。其中农地转出户中未上学的占 16%,小学文化程度占 25%,初中文化程度占 46%,高中文化程度占 5%,大专及以上学历文化程度占 8%。在农地转入户中,未上学的占 9%,小学文化程度占 58%,初中文化程度占 28%,高中文化程度占 5%。

三、土地流转方式的选择

在对普通农户关于“认为土地流转最好的方式是什么”的问题调查中,通过统计分析,发现有 5.4% 的农户认为通过村集体实行土地流转方式最好,有 30.1% 的农户认为通过镇政府实行土地流转最好,有 38% 的农户认为通过区政府实行土地流转最好,有 10.4% 的农户认为通过直接转给公司或大户的形式最好,有 12.9% 的农户对土地流转方式没有特殊要求,认为哪种方式都无所谓。值得注意的是,只有 1% 的农户认为通过介绍人或中介公司的形式流转最好(见表 3)。这种现象反映出农民存在对政府的信任层级递减,对中央政策有较高评价和信任,对市区政府次之,对村委会和村设公司信任和评价要低很多,尤其是对中介公司的信任度最低,这不利于城乡统筹进程的顺利推进。

四、结论

结合以上的分析,可以说,重庆在城乡统筹发展进程中,土地流转的规模有所扩大。目前江北区

表 3 土地流转方式的调查情况

流转方式	比例(%)
村集体	5.40
镇政府	30.10
区政府	38.00
介绍人	0.70
中介公司	0.30
直接转给公司或大户	10.40
无所谓	12.90
其他	2.20
合计	100.00

农村土地流转进程中有一些成功的经验,但也存在很多问题。虽然在双溪村农地流转进行得比较顺利,但通过对农户土地流转的意愿调查发现,大部分农户对土地流转本身还存在着多方面的担忧。要使农地有效流转,真正实现城乡统筹进程中的扩大土地经营规模,提高农业劳动生产率,促进农村经济发展,从而建立起我国稳定和谐的社会结构,促进城镇化的发展和现代化的实现,还必须首先解决四大难题:一是必须充分尊重农民的意愿,确保农民的土地承包权益在流转中不受侵害,提高政府在群众中的信任度;二是要建立健全农村最低生活保障制度,要为农民工创造良好的就业环境和提供稳定、公平的经济待遇,尽可能地为农民提供稳定的收入来源,最大限度地保护农民的利益;三是要为农业隐含剩余劳动力的转移提供更广阔的就业途径;四是建立健全土地流转市场机制,充分发挥土地流转市场的作用,增强农户对土地流转中介公司的信任度。^[2]

参考文献:

- [1] 钱文荣. 浙北传统粮区农户土地流转意愿与行为的实证研究[J]. 中国农村经济, 2002(7).
- [2] 王崇举. 重庆统筹城乡综合配套改革及其面临的挑战[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2008, 18(4): 4-6.