

社会保障视角下农户“土地流转置换”的需求意愿和启示

——基于浙江嘉兴、金华的实证研究

宁爱凤

摘要：土地对于我国农民而言，不仅是财富之源，而且是民生之本。土地不仅承担着农民基本的物质保障功能，同时也是其重要的心理“防护伞”，农民失去土地也就意味着失去了稳定的养老、就业保障。然而，城市化、工业化、专业化是我国经济发展的必然趋势，这其中必将涉及农村土地的征用与集中(流转)。在农村土地承担社会保障功能的前提下，如何解决土地征用与集中(流转)过程中的问题，本文结合对浙江嘉兴、金华农户调研情况，提出了以社会保障为视角，对农户“土地流转置换”的意愿进行了分析，并提出了几点建议。

关键词：土地流转置换，社会保障，需求意愿

本文系浙江省软科学课题“城市化进程中农户土地利用行为与耕地可持续利用研究”(编号：2009C35001)，宁波大学校学科项目“农户土地利用行为与耕地可持续利用研究”(编号：XKW020)的部分研究成果。作者系宁波大学法学院讲师。

党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》把土地制度改革作为制度创新的核心内容，并明确规定要“稳定和完善农村基本经营制度，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权”以促进土地流转，即允许并鼓励土地流转。农村土地流转置换是农业规模化经营的需要，是拉动内需、转移农村剩余劳动力和新农村居民点建设的需要。土地是农民的根本资源，允许农村土地承包经营权依法自愿有偿流转，依法保障了农民对承包土地的占有、使用、收益等权利，有利于在城市化和产业专业化中合理配置和充分利用土地资源，促进农业的规模化经营，使农民在城市化的过程中真正受益，增加农民收入，缩小城乡收入差距。但中国的农地流转市场仍然只具雏形，处于非常初级的阶段，且发育缓慢，^[1]与2009年中央一号文件提出的“建立健全土地承包经营权流转市场”还有一定的距离。就农户层面而言，土地流转市场难以形成，或者说土地流转不成气候究竟有哪些障碍因素呢？

一、数据来源和样本区概况

笔者所在课题组对浙江省嘉兴市的“两分两换”^①和金华市的土地流转情况进行了农户调研。调研分两次进行，2009年12月对嘉兴进行了调研，此次调研主要针对平湖试点村“两分两换”的实施进展情况，其中，主要内容是土地承包经营权置换社会保障的情况，即土地置换问题。2010年8月对金华三村(A村、B村和C村)的“土地流转”情况进行调研，A村人均耕地0.3亩，农业用水紧张，没有种植大户(50亩以上)，年人均收入5000~6000元，离镇8公里；B村、C村人均耕地0.6亩，并且是2亩一块的标准农田，每个村都有2~3家种植大户，年人均收入8000元以上，离镇5公里。课题组还就嘉兴“两分两换”试点在金华推广的假设下，请金华农户就“两分两换”政策谈谈自己的看法和参与意愿(下文有时将调查内容“土地流转”与“土地置换”统称为“土地流转置换”)。样本选择依据平均分布和具有代表性的原则，分别选择了两个镇，每个镇各选择了3个村，每个村选择了25个农户。调查采取问卷访谈的方式完成，其他资料是公开发表的资料数据。问卷内容主要包括农户的家庭结构、农户收入和支出状况、耕地自然情况、耕地流转、耕地施肥状况等。笔者主要针对土地流转及农户对“两分两换”的参与意愿进行分析。

二、不同地区农户“两分两换”需求意愿调查与分析

为了深入了解农户对“两分两换”的认知及需求意愿，笔者结合 2009 年 12 月和 2010 年 8 月的两次调查内容，对调查结果进行了分析：

1. 农户对于“两分两换”的认知

(1)调查嘉兴农户时，针对农户对“两分两换”的了解程度设置了 4 个选项(非常了解、基本了解、基本不了解和完全不了解)，调查结果显示，所有调查的农户都表示对“两分两换”基本了解。对“两分两换”满意程度设置了 5 个选项(非常满意、满意、基本满意、不满意和非常不满意)，所有被调查户都选择基本满意。这表明，农户对“两分两换”的制度是了解的，他们的选择是基于理性的思量。

(2)调查金华义乌某镇 3 个村的农户时，针对“两分两换”改革制度只设置了 2 个选项(听过和没听过)来调查农户的认识程度。调查结果显示，金华所调查的农户中，有 80%的农户表示没有听说过嘉兴的“两分两换”政策，而 20%听说过嘉兴“两分两换”政策的农户大都分布在经济条件好的、离镇近、流转规范的村庄。

2. 对于“两分两换”的需求意愿

(1)调查嘉兴农户时，关于农户参与“两分两换”制度的情况，调查结果显示，愿意参加“宅基地置换”的占 90.3%；愿意参加“以土地承包经营权置换社会保障”的农户占 80.6%，可见，现阶段绝大部分农户对于“两分两换”有明确的制度需求。

(2)调查金华义乌某镇 3 个村的农户时，调查人员详细介绍了浙江嘉兴“两分两换”的内容后，针对金华施行“两分两换”的假设，愿意参加“宅基地置换”的占 10.6%；没有调查到愿意参加“以土地承包经营权置换社会保障”的农户，可见，现阶段，嘉兴“两分两换”的试点不宜在金华推广。

三、影响农户真正参与“土地流转置换”的心态与因素的调查分析

1. 农户参与“两分两换”情况分析

嘉兴“两分两换”试点地区目前的主要工作之一是：严密跟踪“两分两换”的进程，随时纠偏，同时在这个过程当中，推进政策的调整、改革。以下则是笔者对农户参与“两分两换”的情况进行分析，指出试点区制约农户实际参与的主要原因。

(1)关于农户未参加“宅基地置换新房”原因的调查分析。值得注意的是：尽管有 90.3%的农户具有明确的参与需求，但根据调查，平湖 1+8X 建房模式中，有“宅基地”置换行为的农户目前不到 20%，其中的原因有：①“两分两换”是分期进行的一项大工程，置换农户分批进行。②有些农户的宅基地面积超过政策规定面积，在如何对待农户多占的宅基地在置换住房的问题上，农户和政府没有形成统一。在此情况下，“宅基地置换城镇住房”就暂时搁浅。③有些农户的房子是刚刚新建的或在城里刚买了新房，感觉“宅基地置换城镇住房”经济上不划算。④有的老年家庭更习惯在农村生活(可以饲养家禽等)。

(2)关于农户未参加“土地承包权置换社会保障”原因的调查分析(见表 1)。在所有被调查的农户中，虽然有“以土地承包经营权置换社会保障”意愿的农户占 80.6%，但真正有“以土地承包经营权置换社会保障”行为的农户很少，可以说几乎没有。

表1 农户未参加“土地承包权置换社会保障”的主要原因 单位：%

未参加“土地承包权置换社会保障”的主要原因	经济不合算	置换后找不到工作	别人不换，我也跟着不换	缺乏知情权，“两分两换”政策不透明	其他原因
占全部农户比重	50.0	41.7	0	0	8.2

根据调查，农户未参与“土地承包权置换社会保障”的主要原因是前两项(见表1)。同时将这些因素总结为3个方面：①作为理性人，经济是农户考虑最多的因素。②试行的社会保障水平不够高，没有达到农户的预期，对农民还没有形成足够的吸引力。③在现有的社会经济及土地政策、法规法律宏观环境条件下，农民对于“两分两换”中的“土地承包经营权置换社会保障”这样一种新鲜事物的存在和发展存在种种思想顾虑，还不能完全抛弃耕地的社会保障功能。

(3)农户参与“两分两换”的前景及心态调查。从调查情况(农户对“两分两换”推广前景的预期——值得推广、不值得推广和不知道)看，96.8%的农户选择了不知道，这表明农户对“两分两换”这一新鲜事物还持观望态度，特别在“土地承包经营权置换社会保障”方面。

综上所述，“两分两换”应作为渐进性制度创新，不能操之过急。

2. 农户参与“土地流转”情况分析

农村土地流转具有提高农民收入、缩小城乡差距、促进农业规模效益的重要意义，党的十七届三中全会就明确允许并鼓励土地流转。目前，在农村劳动力非农就业机会增加的情况下，全国各地都有土地流转存在，但中国的农地流转市场仍然只具雏形，处于非常初级的阶段，且发育缓慢，^[2]就农户层面而言，土地流转市场难以形成，或者说土地流转不成气候究竟有哪些障碍因素呢？笔者所在课题组对浙江省金华市义乌市某镇三村(A村、B村、C村)的农户进行了调研。

调研中发现，A村有大量的耕地抛荒，B村、C村没有耕地抛荒现象。A村农户表示，因为农业用水紧张(2003年以前用于灌溉的水库被镇上征用建自来水厂)，故不存在只有农业收入的农户，每个家庭都只种些蔬菜、杂粮，其他的耕地就撂荒。A村土地流转的一般情况是，“转入方”如果觉得“转出方”撂荒的土地方便自己耕种，“转入方”就会主动和“转出方”口头协议土地流转事宜——无租金、无年限的约定，“转出方”可随时要回“转出”的土地。当问及他们是否愿意土地被征用时，100%的人都说，菜地不要被征用，因为家里有菜种是最好的。20%的人表示，不希望自己的土地被征用，一是认为土地征用补偿金是不可持续的，而土地是永久存在；二是认为补偿金太低(他们希望征用耕地的补偿标准能按义乌郊区的拆迁补偿费)。B、C村99%的农户都把他们的土地流转给了当地或外地来的种植大户，没有见耕地撂荒现象。农户都选择土地流转而不是撂荒，“不讲什么大道理，土地流转出去就是钱，撂荒干嘛呢？”村支委一席话道出其中原因——经济利益，村支委还给我们算了一笔帐：B村、C村的土地流转都有租金、年限等合同规定，土地流出具体的收益是，除每年每亩250~400元的转让金外，当地政府还对转让给种田大户的每亩土地一次性奖励40元，土地转让出去后，可以全身心做自己的事。至于耕地被征用的态度，90%的人表示，如果自己可以决定耕地是否被征用，他们会决定耕地不被征用。

由此可否认，农户在自愿和当前土地征用补偿标准^②下，不同经济环境下的农户都不愿意自己的土地被征用。

四、基本结论和政策启示

1. 通过对嘉兴和金华的调查，结合以上分析，得到如下结论

(1)农户对改善自己的居住条件可以当机立断，而不敢轻易放弃土地的社会保障功能。有“宅基地置换城镇房产”意愿和实际行为的农户分别比有“土地承包经营权置换社会保障”意愿和实际行为的农民多；很大部分农户虽有“两分两换”的意愿，但没有“两分两换”——特别“土地承包经营权置换社会保障”的实际行为。

(2)“土地流转置换”形式应该多种多样，才能满足不同农户需求。^[3]“宅基地置换城镇住房”和“土地承包权置换社会保障”的“两换”农户选择结果不一样就表明，“宅基地置换城镇住房”和“土地承包经营权置换社会保障”的两分是明智的，更是适合农户当前的需要。同理，参与“土地流转”和没有参与“土地流转”的农户在A、B、C村都存在。

(3)“土地流转置换”的根本动因是经济利益的驱动，因此，能够为农民提供更高的生活保障，对于农户最具有吸引力。

(4)嘉兴“两分两换”中的“土地置换”试点推广实施要慎之又慎。一方面，嘉兴农户对于“两分两换”持观望态度，改革还有待进一步深化(96.8%的人不知道这个试点是否值得推广)；另一方面，通过“两分两换”在金华的假设，可见实施“土地承包经营权置换社会保障”的地区必须具备一定的经济社会发展水平、资源禀赋、群众基础和管理能力，这也正是莫晓辉等的观点。^[4]

(5)正规的土地流转市场比无序的土地流转行为高效。农村土地流转市场还处在不完善的阶段——市场价格未充分显化、土地流转不规范。土地流转不规范，必然会带来有关土地流转纠纷的增加，必然降低土地流转的积极性。土地流转“散户——散户”的分散性导致自发流转现象还很多，流转也只有口头约定，没有书面合同，或是流转合同内容不具体、不明确、不完善，缺少合同的主要条款。在经济环境改变的情况下，极易导致流转双方的纠纷，造成不和谐的环境，从而难以形成土地流转的良性循环。

2. 几点启示

通过调研分析，可知土地流转置换还存在许多障碍，在社会保障视角下，可实施以下三条对策：

(1)加强农村的基础设施建设，为耕地可持续利用提供条件。在调研中，笔者发现，A村有大量的耕地抛荒，B村、C村没有耕地抛荒现象。原因是A村农户因为农业用水紧张(2003年以前用于灌溉的水库被镇上征用建自来水厂)，每个家庭都只种些蔬菜、杂粮。可见，中国农村的水利设施不全，^⑧影响了农户耕地可持续利用行为。同样，2010年西南地区的旱灾也充分暴露了农田水利等基础设施建设严重滞后，尤其是农村地区的小型水利工程的建设力度亟待加大。

(2)“土地流转置换”要始终坚持农户自愿的原则。调查显示，“宅基地置换城镇住房”和“土地承包经营权置换社会保障”的“两换”农户，其选择结果不一样表明，“宅基地置换城镇住房”和“土地承包经营权置换社会保障”的两分是明智的，更是适合农户当前的需要。同理，参与“土地流转”和没有参与“土地流转”的农户在A、B、C村都存在。“土地流转置换”中无论是“土地置换”还是“土地流转”，其主体都是农民，只有充分尊重了他们的意愿，坚持自愿的原则，才能真正做到为民所用，增加农民收入，缩小城乡差距。

(3)消除土地的社会保障功能，健全农村社会的保障机制。由于农村社会保障体系构建的不完善，导致土地转出方心理层面的忧虑，他们最大的担心就是将土地转出去后，能否在非农产业获得稳定的收入，并保证高于单纯依靠土地的农业收入。而且一旦由于某种原因，如暂时的失业、年老、生病、事故等丧失了劳力取得收入的能力导致因病致贫等其他生活困难，此时土地又流转出去了，暂时无法收回，那么又依靠什么来维持基本生活保障？2008年的全球经济危机，我国大量农民工失业返乡的情况就证实了这种担心不无道理。如果这些问题不能得到妥善解决，农民就不会轻易地将赖以维持生存的承包土地流转出去。因此，应在全国范围内建立中央和地方政府相配合、覆盖全部农村地区的、能满足公民基本需要的最低社会保障体制。

(4)建立生态补偿机制，促进农民收入的增长。在调研中也发现，愿意置换土地的农民对于“两分两换”的期望值很高，但实际参与“两分两换”的农户并不多，特别是参与“土地承包经营权置换社会保障”的农户更少。在金华的调研中也发现，农民对于“土地承包经营权置换社会保障”的假设，没有农户愿意选择“置换”，他们考虑最多的是——土地永远在那儿，而社会保障目前并不充分，将来也是一个未知数。这是由于农民在土地上从业尚有自给自足的特征，收入和支出都有一定的弹性，土地仍然承担着一定的生活保障和就业保障功能。^[5]进入城镇社区后，收入和支出都呈刚性态势，现有的补偿政策能否满足、能否长期保持稳定的状态都还是未知数。从经济和政治的角度来看，应充分考虑建立农民的收入保障机制并建立一定的增长机制，比如与时俱进的生态补偿机制，可否在全国建立生态补偿金，用于土地流出方和流入方的补助，确保土地流转置换后农民生活水平有所提高，从而减少土地的抛荒，同时起到耕地保护外部性的内部化。

注释：

①“两分两换”是2008年8月浙江省嘉兴市开始试验的土地流转新模式，即是土地流转的一种新形式，具体指宅基地和承包地分开、搬迁与土地流转分开，在依法自愿的基础上，以宅基地置换城镇房产、以土地承包经营权置换社会保障。

②《土地管理法》第47条规定，征收土地按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用主要包括土地补偿费和安置补助费，前者为该耕地被征收前3年平均年值的6至10倍。每公顷被征收耕地安置补助费，最高不得超过被征收前3年平均年值的15倍。土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前3年平均年值的30倍。

③柴静·观察——腾讯博客：《不能再对不起农民》一文中提到陈锡文在2006年接受中央电视台记者柴静采访时说：“中国农村的水利设施，长则七八年，短则三五年，会出现全面的崩溃。”今年首次出现夏粮减产。

参考文献：

[1]叶剑平，蒋妍，丰雷.中国农村土地流转市场的调查研究——基于2005年17省调查的分析和建议[J].中国农村观察，2006，(04).

[2]叶慧.深化土地使用制度的创新——浙江土地流转向纵深推进[J].今日浙江，2009，(01).

[3]莫晓辉，林依标，吴永高.鼓励农民勇于放弃——浙江省嘉兴市“两分两换”试点调查[J].中国土地，2008，(08).

[4]王兴稳，钟甫宁.土地市场与农民间土地流转——基于江苏兴化市、黑龙江宾县两地调查[J].南京农业大学学报(社会科学版)，2009，(01).

作者简介：宁爱凤，南京农业大学公共管理学院博士研究生。