临安市农户对土地确权的评价及其潜在影响分析

徐晓婷¹

(浙江农林大学 经济管理学院, 浙江 临安 311300)

【摘要】农村土地确权登记发证是实现土地统一登记管理的基础与保障,可以有效推进农村土地产权制度的改革。基于临安市的实地调查数据,就农户对土地确权的认知与评价,土地确权对农户的潜在影响进行了分析。研究表明:农户对土地确权的认知并不全面,没有完全理解政策实施背景及其可能影响;农户对于土地确权政策的实施总体满意度较高;土地确权政策的实施对于土地抵押贷款、土地流转等方面有正向的促进作用。

【关键词】临安;土地确权;评价;潜在影响

【中图分类号】F321.1 **【文献标识码】**A

1 引言

土地是农民基本生活保障的资源载体和最重要的生产资料,承载着维持生存和实现发展两个功能。随着非农经济的发展与城市化进程的加快,一方面农村地区出现大量农地闲置抛荒,部分土地产出与收益下降;另一方面,部分农业经营主体存在土地流转困难,难以实现适度规模经营;从而在一定程度上制约了农村地区发展与农民增收目标的实现。通过土地确权登记颁证,可以有效保护农民土地承包权益,稳定完善农村基本经营制度,进而促进农村土地流转市场发育,实现农业适度规模经营目标,并增加农民土地财产收益。

2007年,《中华人民共和国物权法》规定土地承包经营权是用益物权,享有占有、使用和收益的权利,县级以上地方人民政府应当向土地承包经营权人发放土地承包经营权证,并登记造册,确认土地承包经营权。据此,国家先后出台了一系列政策文件,推动农村土地确权登记颁证工作。2011年,农业部、财政部国土资源部、中农办、国务院法制办、国家档案局出台《关于开展农村土地承包经营权登记试点工作的意见》(农经发[2011]2号)。并率先在山东、四川、安徽等省份开展试点工作。据统计,目前江西、吉林、山东、江苏、湖北、宁夏等省份已经基本完成土地确权登记颁证工作。临安市是浙江省率先开展土地确权登记颁证工作的试点地区之一。截止2016年6月30日,全市已有254个行政村、3994个村民小组完成了实地指界和测量工作,占需确权组数的99.4%。

目前,学术界针对土地确权已有不少理论探讨研究,但因土地确权时间较短,就土地确权的实际影响效应尚缺乏实证研究。本文拟以较早开展土地确权登记工作的浙江省临安市为研究对象,在掌握临安市土地确权相关政策与实施状况的基础上,基于

¹[收稿日期]2017-04-16

[基金项目]浙江省大学生科技创新活动计划暨新苗人才计划项目(2016R412019)。

[作者简介]徐晓婷(1993-),女,山东莱州人,浙江农林大学农林经济管理专业本科生。

农户层面的实地调查，分析临安市农户对土地确权的认知状况及土地确权对农户土地流转、土地抵押贷款等方面的潜在影响。

2 临安市农户对土地确权的认知与评价

2.1 样本特征

2016年7月，课题组在对临安市土地确权登记牵头部门进行访谈调查，掌握临安市土地确权登记工作总体进展的基础上，选择锦城街道和玲珑镇3个较早完成土地确权登记的村庄作为样本，通过入户调查，重点对家庭状况、人口数量、土地确权现状、家庭收入、对土地确权认知程度及意愿、以及土地确权对土地流转、土地抵押贷款的影响等情况进行了详细调查。表1为调查样本农户基本状况。

从样本数据来看，被访农户平均年龄55岁，家庭平均劳动力人数2.4人，农户家庭平均年收入45686.0元，确权后家庭农地面积较确权前有所增加。

表1 样本特征

指标	最小值	最大值	样本平均
被访农户年龄/岁	33	69	55
被访农户受教育程度/年	6	12	7
家庭劳动力规模/人	1.0	4.0	2.4
家庭总收入/元	2000.0	100000.0	45686.0
确权前家庭农地面积/hm ²	0.02	0.4	0.18
确权后家庭农地面积/hm ²	0.03	0.4	0.184

数据来源：问卷数据整理

2.2 农户对土地确权的认知与评价

为了反映农户对土地确权的认知与评价状况，课题组专门就土地确权后，土地流转与土地抵押贷款权利问题对农户进行了询问，并让其对此次土地确权的满意度进行主观评价。

2.2.1 农户对土地确权后土地权利的认知。对于土地确权后，土地流转是否更容易的问题，58.2%的被访农户认为，确权之后权证明晰土地流转更加容易；39.5%的被访农户认为，土地确权后土地流转是否更容易不好说。另外，有2.3%的被访农户认为确权与土地流转的难易度没有关系。

对于土地确权后，是否有利于开展土地抵押贷款问题。30.3%的农户认为土地确权后土地抵押贷款会变得更加容易；65.0%的农户则因对于土地抵押贷款了解不多，对于土地确权之后土地抵押贷款是否更容易不清楚。另外，4.7%的农户认为不好说（见表2）。

表 2 土地确权后，土地流转与抵押贷款是否更容易

指标	是	否	不好说
土地流转是否更容易	58.2%	2.3%	39.5%
土地抵押贷款是否更容易	30.3%	4.7%	65.0%

数据来源：问卷数据整理

总体来看，目前，农户对于土地确权后的权利变化认知并不全面，这可能与土地确权刚刚开展，相关宣传不到位有关系，也与目前农户以非农就业为主，对土地的直接经济依赖较小有关。

2.2.2 农户对土地确权的评价。表 3 为农户对土地确权满意度汇总表。从表 3 可以看出，不同类型农户对土地确权满意度有一定的差异，具体而言：

首先，土地确权前后面积变化情况，对满意度有显著影响。土地面积增加或不变的农户，对土地确权的满意度明显高于土地面积减少的农户，这也十分容易理解，因为确权后土地面积减少直接影响农户实际利益。

其次，随着农户收入的增加，对于土地确权的满意度提高。主要原因是高收入水平的农户，收入大部分来自于非农。这部分农户对于土地的关注度较低，对土地确权抱无所谓态度，满意度反而相对较高。

表 3 农户对土地确权的满意度

农户类型	满意度为满 意的农户数 占比 %	满意度为一 般的农户数 占比 %
确权前后土地面积变化		
增加的农户	75.0	25.0
减少的农户	50.0	50.0
不变的农户	80.0	20.0
劳动力规模		
分组：1人	85.7	14.3
2人	78.6	21.4
3人	66.7	33.3
4人	75.0	25.0
收入水平		
分组：低收入组 (<40000元)	71.4	28.6
中收入组 (<=50000元)	71.4	28.6
高收入组 (<=100000元)	78.6	21.4

数据来源：问卷数据整理

最后，从家庭劳动力规模角度，总体来说家庭劳动力规模越少，满意度程度越高。这可能主要是因为此次土地确权是以第二轮土地承包为依据的，家庭劳动力规模较小的农户大部分是土地确权后面积增加的农户；同时，家庭劳动力少的农户，往往以老年人为主，对土地及其确权的关注度较高，对相关政策了解也比较到位，满意度较高。

上述统计结果表明，总体来说，农户对于土地确权的满意度较高，表明在土地确权过程中，总体的操作较为规范，得到了农户的认可。同时，土地确权之后，农户对自己承包土地的权利得到了更为有力的法律保障，这对未来农户增加土地收益和促进农村发展也更为有利。

3 土地确权对农户的潜在影响分析

土地确权的政策目标是，通过依法保护农民土地承包权益，稳定完善农村基本经营制度，促进农村土地流转市场发育，实现农业适度规模经营目标，并增加农民土地财产收益。但由于土地确权刚刚实施，其实际影响尚未得到充分显现。为了分析土地确权对农户的潜在影响，课题组主要就土地确权后，农户是否打算进行土地流转、是否打算进行土地抵押贷款进行了询问。

3.1 土地确权对农户土地流转的潜在影响

表 4 为土地确权是否会对土地流转产生影响统计结果。从表 4 可以看出：分别有 34.9%和 37.2%的农户认为土地确权对于转出土地和转入土地有正面影响，同时农户转入土地的意愿高于转出土地的意愿。

表 4 土地确权是否会对土地流转产生影响

指标	会	不会	不好说
是否打算转出土地	34.9%	51.2%	13.9%
是否打算转入土地	37.2%	44.2%	18.6%

数据来源：问卷数据整理

土地确权实施之后，农户拥有了明确的土地承包合同和证书，土地权利得到了更为有效的法律保护，增大了农户对于土地投资的热情，进而增加了其对流转土地的动机和意愿。这与叶剑平等人的研究结论是一致的。叶剑平等人基于全国 17 省的调查发现，拥有土地承包经营权合同和证书，能够大大减少交易成本，会有利于促进土地流转。

3.2 土地确权对农户土地抵押贷款的潜在影响

表 5 为土地确权后是否打算利用土地进行抵押贷款统计情况。从表 5 可以看出：对于是否会利用土地进行抵押贷款这个问题，16.3%的被访农户表示愿意尝试；58.1%的被访农户不打算利用土地抵押贷款，25.6%的被访农户表示对于未来的情况不确定。总体来看，农户对土地确权后进行土地抵押贷款的意愿并不高，这可能于目前土地抵押贷款支持政策并不完善，以及农户对土地抵押贷款了解程度不高有关。调查中，发现其中有 80%的农户在土地确权前未听说过土地抵押贷款。

表 5 土地确权后是否打算利用土地进行抵押贷款

指标	是	否	不好说
百分比 %	16.3	58.1	25.6

数据来源：问卷数据整理

4 主要结论与讨论

本文根据对浙江省临安市土地确权基本完成村镇的入户调查数据及访谈，简要描述临安土地确权的进展情况，采用统计描述方法分析了农户对土地确权的认知与评价，同时对土地确权政策实施对农户土地流转、土地抵押贷款的潜在影响进行简要分析，结果表明：

第一，农户对土地确权的认知并不全面，没有完全充分理解政策实施的背景及其可能带来的土地权利的变化。这可能与土地确权刚刚开展，相关宣传不到位有关系，调查中不少农户认为此次土地确权是重新分地，并不知道此次确权是二轮承包的延伸；此外，也可能与目前农户以非农就业为主对土地的直接经济依赖较小有关。

第二，农户对于土地确权政策实施的总体满意度较高，农村土地确权登记颁证已为广大农民所认可。表明此次土地确权在实际操作层面较为规范，得到了农户的普遍认可。需要指出的是，尽管总体上，土地确权操作较为规范，但也依然存在四置不清、土地纠纷等问题，需要在后续工作中加以纠正与完善。

第三，土地确权政策的实施，对于土地流转和土地抵押贷款有不可忽视的正面促进作用。土地确权后农户拿到权属证明，可以自由流转土地、利用土地进行抵押贷款，激发了土地的潜在利用价值，对激发土地市场发育，促进农业适度规模经营，乃至增加农户土地财产性收入均有正面影响。但就目前来说，由于土地抵押贷款支持政策及其相应的业务开展还不到位，农户对此的认知与意愿尚未得到有效激发，未来需要进一步加强土地抵押贷款政策方面的宣传与相关金融机构的参与。

[参考文献]

- [1] 孙圣民，孟愈飞. 当前农村土地流转的制度背景、影响因素、模式与展望：一个文献评述与政策解读[J]. 理论学刊，2015（12）：37-45 .
- [2] 叶剑平，蒋妍，罗伊·普罗斯特曼，等. 2005年中国农村土地使用权调查研究——17省调查结果及政策建议[J]. 管理世界，2006（07）：77-84 .
- [3] 叶剑平，郎显，梁迪. 农村土地确权、流转及征收补偿的相关问题——基于对十七省农村的调研[J]. 中国土地，2017（01）：29-30 .