
边缘化失地农民土地流转意愿分析

——基于常州市武进区的调查

刘诗彬¹ 周定财

(江苏师范大学哲学与公共管理学院)

随着农地“三权分置”的提出，农地流转成为了势不可挡的改革潮流。在此过程中，如何兼顾各方利益成为了重中之重。而在公共政策的执行过程中，又势必会产生政策的边缘人群。了解这类边缘人群的土地流转意愿，对于城市发展和新农村建设，以及新型城镇化的顺利推进都具有十分重要的现实意义。

本文选取了江苏省常州市武进区拆迁地带的 330 位居民作为调查对象，发放问卷 330 份，其中有效问卷 319 份，拟通过调查试图解释这些处于政策边缘地带的居民对于农地流转的意愿。由于该类人群不仅包含了真正意义上已经失去土地的农民，也包含了上世纪 90 年代买户口而成为城镇户口，但在拆迁之前却仍从事农业工作的人群，甚至部分已拆迁却保留了部分耕地的农民，但是他们都有一个共同的特点就是已拆迁或正在拆迁，并且，其中大部分人群既无法享受国家农业政策带来的优惠，又被针对城镇户口的优惠政策排斥在外。由于其复杂的属性，所以我们将这类人群定义为边缘化失地农民

一、边缘化失地农民土地流转意愿的实证分析

(一) 理论逻辑与假说

根据大量的访谈资料和现有的调查资料，本文将影响土地流转的因素分为两个部分：边缘化失地农民的个人特征和边缘化失地农民的家庭状况。

1. 边缘化失地农民的个人特征。我们认为，男性比女性具有更高的农地转入意愿。边缘化失地农民年龄越大，农地的转入倾向越弱，转出倾向越强。农业户口比城镇户口具有更强的农地转入倾向。农民的受教育程度越高，具有越高的农地转出意愿，而其职业对于土地流转的预作用方向不明确。

2. 边缘化失地农民的家庭状况。家庭人口数对土地流转的预作用方向不明确。而家庭收入和现有耕地面积越少，则具有越低的农地转入意愿，具有越高的农地转出意愿。

(二) 模型设定本文采用多元 Logit 模型 (MultinomialLogitModel, MNL) 来考察边缘化失地农民流转意愿的影响因素。将边缘化失地农民的流转因素 (自变量) 分为两类：边缘化失地农民的个人特征和家庭特征。其中，个人特征包括农户的性别、年龄、户口性质、职业、受教育程度；家庭特征为家庭人口数、家庭收入和现有耕地面积。模型选取边缘化失地农民的流转意愿作为因变量。对农地流转意愿来说，有希望流入农地、希望流出农地、无农地流转意愿三种情况。可见，农户的农地流转意愿的选择是一个不连续的变量，而是一个多项无序且离散变量，因此，多元逻辑回归模型是解决这类问题的最好模型之一。因

¹本文系国家社会科学基金项目“社会管理创新与农村征地冲突治理研究”(12CGL097)；教育部国家级大学生创新创业训练计划项目“全面深化改革视阈下农地三权分置研究”(201510320002E)阶段性成果。

此，我们将其分为两个模型分别研究，在第一个模型中将因变量农户的流转意愿 y 的取值定为 1, 2，分别将“希望流入农地”定义为 $y=1$ ，“无农地流入意愿”定义为 $y=2$ 。在第二个模型中，将“希望流出农地”定义为 $y=1$ 将无农地流出意愿定义为 $y=2$ 。设农户 i 选择农地流转意愿 j 概率为：

$$P(y_i = j) = \frac{e^{x_i \beta_j}}{\sum_{j=1}^2 e^{x_i \beta_j}}, i = 1, 2, 3, \dots, 319; j = 1, 2$$

（三）农地转入意愿模型分析

在以土地流入为因变量的回归分析，可以看出年龄（-0.076）、家庭人数（0.572）、性别（2.458）、户口性质（3.899）等变量具有较高的显著水平。

分析调查数据可知，年龄越大的边缘化失地农民对于农地的转入意愿越弱。随着年龄的增大，人的思想越保守，既不愿冒风险承包大量的土地，也对自己的身体健康状况持不确定态度。有些人是因为已经拆迁而失去土地，并且缺乏农具，对于他们而言，一份稳定的工作能给他们带来更大的效用。而年轻一代，由于当前就业压力大，且相较于其他创业，农业生产的投入相对而言更低一些，并且风险也相对小些。因此他们大多可以接受通过集约化的农业生产去解决自己的就业问题，而且也愿意为之投资现代化的机器设备和其他费用。同时，家庭人数越多，农地流入意愿越强。

二、边缘化失地农民参与土地流转对城市发展的影响

尽管边缘化失地农民大多都已住上商品房，过着与城市居民类似的生活。但从本质上来说，他们大多数仍属于农民的范畴，仍然带有农民独特的生活习惯和生活方式，并由其自身的特性给城市发展带来相应影响。

（一）解决部分失地农民的就业问题

一份稳定的收入。尽管他们中大部分人有一定的收入来源，却仍有相当一部分人会选择待业在家。此时，由于农业生产的自主性，可以为其带来相对自由的工作时间以及相对稳定的收入，成为大多数待业在家的失地农民的择业意愿。第三，受访者中，高中以下学历（133人）占了样本总量（308份）的43.2%。他们当中无固定收入比重高于受过高等教育群体。正是由于其未受过高等教育，有相当一部分受访者没有相应的职业技能，导致其无法获得固定的收入。与此同时，务农将成为其较好的职业选择。

（二）推动富余劳动力的自发转移

自发转移又可分为异地转移和就近转移两个方面。大量农村劳动力的异地转移加剧了农村土地撂荒、留守儿童和空巢老人问题，也给城市发展带来了负面影响。（王艳飞. 我国农村劳动力就近转移的实现路径[J]. 农业与技术, 2015(22).）与此同时，在农村地区，存在不受欢迎新农业经营者进入的倾向。因此，就近转移成为了最佳出路。相较于希望流入土地 54.9% 的有效百分比，希望流出土地的有效百分比更高，达到了 62.7%。也就是说，在信息完全的市首先，由于失地农民能够参与土地流转，也就意味着他们能够重新扎根于自己熟悉的土地之上，而不会在城市中如同浮萍般漂泊。其次，很多边缘化失地农民家中有老人或小孩需要照顾，而聘请护工的成本又相对较高，因此，他们无法适应工厂规律且工作时间较长的工作制度。难以在主流工作岗位中寻得场下，缺少了政府干预，农地也能逐渐向集约化方向发展。随之而来的就是农村劳动力的就近自发转移，这些转移的劳动力基本都是农村富余劳动力。这种自发的流动机制是解决当前三农问题，缓解城市过快扩张压力，破除城乡二元体制的最佳解决方式。

（三）推动农村人才合理流动及其市民化进程

在边缘失地农民的流出意愿中，受教育程度越高，具有越高的流出意愿。这也就意味着从农村析出的富余劳动力具有较高的受教育水平，这些富余劳动力相较于其他农民工具有更强的城市适应能力，更加容易转变成城市市民。然而，农村人口的流动不仅取决于其自身的意愿，也取决于城市的人口容纳量，当城市能够容纳更多人口时，人口的流动才能得到城市的接纳，进而顺利市民化。进入新世纪以来，农村外出劳动力回流步伐加快，并且，这部分回流劳动力其带着系数明显高于进入大城市的劳动力，（李郁、殷江滨. 劳动力回流：小城镇发展的新动力[J]. 城市规划学刊, 2012<2>。）从而对城市边缘地带，尤其是已拆迁以及正处于拆迁阶段的那部分地域的住房、教育、医疗等公共服务提出了巨大挑战。

（四）有利于维护农村和城市社会稳定

当前农村社会进入高风险频发时期，特别是在坚持“家庭承包、统分结合”的农地经营制度与模式不变的前提下，以农地流转和农地流转市场发展推进现代化规模农业发展的过程中，必将遭遇到新旧农地观念、新旧农地经营机制、新旧社会结构交替变革所引发的各种社会问题。现阶段在某些地区，正是由于城市的过快扩张，而又无法给予失地农民充足的岗位，最终将造成成千上万失地农民和大量城市贫民窟，并由此引发巨大的社会动荡。（温铁军. “三农”，问题的本土化思路[J]. 学习月刊, 2005<9>。）因此，让希望留在农村的农民留在农村，希望去往城市的农民去往城市，并加强新农村建设，是解决“三农”问题的出路。

综上，随着城市化进程的不断推进，适时解决边缘失地农民就业问题，引导失地农民、土地合理有序流转，将推动城市平稳有序发展。

三、有关政策思考

为了进一步提高土地流转效率，增强农村经济活力，加快农业现代化建设，农村土地规模化经营是其根本出路。

1. 政府需要建立就业扶持机制。调查发现，在受访的成年边缘化失地农民中，无固定收入的受访者占到了样本总量的三分之一（33.4%）。随着城市化进程的逐步推进，未来还会有更多的边缘化失地农民产生，他们的就业问题如果不加以解决，很容易造成群体性事件。为此，政府必须建立就业扶持机制，对于希望创业的人群给予一定的政策优惠，对于希望进城务工的给予一定的帮助，对于希望返乡务农的，也给予一定的便利。

2. 引导边缘化失地农民合理流动，不可过度干预农民自发流转。农民对于土地的处置，一般都遵循效益最大化原则，但在政府的过度干预下，可能会产生各种不理智情形。因此，在农民可以自发合理流动的时候，政府不得过度干预。甚至在诸多拆迁地区，都不同程度地出现了“化地不化人”的情况。农民有着自己独特的生活方式，将他们从一个归属地强行安排到另一个归属地，并让其按照另一个归属地的生活方式生活，会使这群失地农民产生安全的被剥夺感，并不能很好地适应这种被强制安排的生活，幸福感会大大降低，而如若这种流动机制交给农民自发形成，他们自身对于外在事物改变的接受能力将会强很多。因此，在城市环境承载范围内推动人口合理流动的同时，也需要关注他们的心理需求，尽量将流动选择权归于农民所有。

3. 鼓励建设家庭农场。首先，由于家庭农场在农业生产和管理中，具有较高的生产效率和较低的管理成本问题，因此适合家庭经营。政府也可以应用家庭农场的这一性质，适时引导边缘化失地农民返乡务农，以便解决其就业问题。其次，现阶段农村劳动力非农就业具有不稳定性，农户对非农就业的收入预期也具有极大的不确定性，相比较而言，在正常年份下，从事农业生产的年收入是可以预期的。最后，家庭农场作为农业规模化经营的典型代表，不仅能够使农民拥有自由支配时间的权力，而且可以为其带来可观的收益。

4. 政府提供土地流转的中介服务，并适当培育社会中介组织以完善土地流转市场。分散的家庭经营模式很容易被规模化经营取代，小农家庭这一弱势群体在土地流转价格的决定上不具备话语权，这导致了农民在农地财产权益及剩余索取的权益实现中处于弱势，并且此类农民谈判权的不对等性极易造成责任追偿的高成本。因此，政府需要加大集体对农地的管理，并为民众提供必要的土地流转法律咨询，在完善市场土地估价、土地流转信息传递等方面提供帮助，以完善土地流转市场。当前农民土地流转的意愿很高，但是最终变成实际需求的量却并不高，很大程度上是由于当前的土地管理制度还不完善造成的，完善土地流转市场是加快土地流转的有力保障。