

农户对土地确权的认知及影响因素分析

——基于江西省的抽样调查

邹晓娟，谢强强，黄建伟，翁贞林¹

(江西农业大学, 江西南昌 330045)

摘要: 为了有效执行和进一步完善现有的土地确权政策,从江西省抽取 21 个县(区、市)作为样本来获取土地确权工作情况的数据,分析农户对土地确权工作的认知程度,并构建了 logistic 模型估计影响农户认知土地确权的因子。研究表明,农户土地确权认知受到多重因素的影响;村干部在农户认知土地确权过程中承担着重要角色;土地确权宣传工作是影响农户认知土地确权的重要因素。为此,政府作为土地确权工作的政策主体,通过建立辅助解释土地确权政策文件的有效机制和加强土地确权工作宣传来进一步提升农户的认知水平;而农户作为土地确权工作的政策客体和参与主体,首先要提高自身对土地确权工作的认知。除此之外还要重视村干部的多重角色,提升村干部的自身素质来促进工作有序有效进行。

关键词: 土地确权; 农户认知; 抽样调查; 影响因素

中图分类号: F301. 0

文献标识码: A

文章编号: 1007 - 8487(2016) 06 - 0078 - 09

一、文献回顾

加快推进农村土地承包经营权确权登记颁证(以下简称“土地确权”)工作是维护农民权益、落实最严格的耕地保护制度和节约用地制度、提高土地管理和利用水平的客观需要。2010 年中央一号文件明确规定要明晰农村土地产权主体,随即土地确权登记制度在全国范围内推广实施。2013 年中央一号文件明确提出,要在五年之内完成土地确权工作,同时尽快完成土地所有权的确权登记颁证工作。2014 年中央一号文件中提出深化农村土地制度改革,其中包括完善农村土地承包政策,强调切实加强组织领导,抓紧抓实土地确权工作。中共江西省委、江西省人民政府在全面贯彻落实中央一号文件过程中发布《关于全面深化改革推动农业农村发展升级的意见》,提出准确把握农村集体产权制度改革政策,确保农村改革稳步推进。在坚持和完善最严格的耕地保护制度前提下,赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,鼓励农民以承包经营

¹收稿日期: 2015 - 12 - 28

基金项目: 国家自然科学基金重点项目“农村土地与相关要素市场培育与改革研究”(71333004);江西现代农业及优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心(高等学校创业能力提升计划)年度研究计划项目“农地确权、流转及其政府职能问题研究”(XDNYB03);江西省高校哲学社会科学高水平创新团队“农户行为与农业资源利用保护创新团队”年度计划项目;江西省高校人文社科重点研究基地“农村土地资源利用与保护研究中心”年度招标项目“土地流转中的政府权能研究”。

作者简介: 邹晓娟(1967 -),女,江西农业大学人文与公共管理学院副教授,主要从事涉农政策研究;谢强强(1992 -),男,江西农业大学人文与公共管理学院行政管理专业硕士研究生,主要从事公共政策研究;黄建伟(1977 -),男,江西农业大学 MPA 教育中心教授,主要从事地方政府治理与涉农土地政策研究;翁贞林(1964 -),男,江西农业大学期刊社社长、教授,主要从事农业经济研究。

权入股发展农业产业化经营，其中土地确权工作的开展是以上工作稳步推进的有力保障。创新农村土地市场发育机制，实现土地要素和其他要素的和谐互动，关键在于赋予农户更大空间的土地经营权，基础在于清晰、稳定、有保障的农地产权^[1]。发展经济学的理论表明，农业增长对工业化和经济增长至关重要，而长期稳定的土地权利则是促进农村经济增长和加快农村社会发展的基础和关键^[2]。

学术界对于土地确权的研究已有较多成果出现。笔者通过梳理文献发现，关于土地确权概念方面^[3-5]、土地确权登记颁证方面^[6]、土地确权登记中土地权属意识方面^[7-8]已有论及；另外，有研究^[9-12]就土地确权的意义以及在工作过程中出现的问题和解决对策进行了探讨。学者从不同角度发出，强调明晰土地确权概念的重要性以及土地权属意识在土地确权工作中的重要意义。对土地确权认知方面研究者也有所涉及。学者们从农户对承包权的认知，宅基地使用权、房屋使用权、林权的认知方面进行了描述分析^[11]；另有以农户认知与行使为视角，进行农民土地权利保护的研究，发现农业经营收益权和农地流转收益权基本得到保障，但是土地使用权还缺乏稳定性，土地转让权的执行力度仍然不够，征地收益权受损比较严重^[13]；还有研究从当前农村土地产权界定规则引申出人们对土地产权认知的不同维度，并认为人们对土地产权认知的维度由政治维度为导向逐步转向政治、经济与社会（文化）三重维度并存^[14]。已有文献涉及了农户关于土地确权认知的研究，但尚未发现对农户认知影响因素的研究。鉴于此，笔者拟用“土地确权农户问卷数据”，对农户土地确权认知影响因素进行分析。

二、数据来源与样本基本特征

（一）数据来源和样本分布

为系统地江西省土地确权工作情况进行描述统计，2014年10月到2015年3月，“农村土地与相关要素市场培育与改革研究”子项目“农村土地承包经营权确权颁证”调查小组对江西省部分县（区）进行了调查。本项调查采用随机抽样和重点抽样相结合的方法，为保证样本分布多样，在选取村时，保证了该村与最近城镇以及最近公路距离上的多样性。

按照江西省土地确权工作开展的计划，调研小组首先对试点村进行了重点调研，其中包括南昌市农业局土地确权工作干部座谈会结构式访谈；南昌县土地确权试点村（武阳镇南坊村和向塘镇合气村）的抽样调查和访谈；安义县土地确权试点村（石鼻镇邓家村和长埠镇车田村）的抽样调查和访谈。调研小组在2015年1月4日完成了南昌市另外2个县（新建县、进贤县）的土地确权试点村抽样调查和访谈工作，并且在寒假期间（2015年1月24日—2015年3月6日），调研小组人员和本科生完成了江西省部分县的问卷调查。调查样本在江西省各县的分布见表1。本次调研共发放371份问卷，其中有效问卷365份，去除不完整或回答明显错误的6份无效问卷，回收率为98.4%。

（二）样本基本情况

从365个样本数据看（见表2），被调查农民中年龄大多为41—60岁，占了样本的60.8%，导致这种现象出现的原因可能是：第一，年纪较轻的农民大多数都在外打工；第二，调查员为便于沟通和保证数据的有效真实，选择对象时尽量选择年龄更轻的农户进行调查，此年龄段的农户相较于年龄更大的农户对村里发生的事更清楚一些。受教育程度大多为初中及以下水平，高中及以上只占了18.6%。家庭年总收入主要分布在2万到4万和4万到6万这两个区间；家庭主要收入来源中以打工收入为主，占52.6%，其次是种植业，占22.7%。

表1 抽样调查样本分布表

地点	新建县	安义县	丰城县	兴国县	新干县	信丰县	奉新县	金溪县
有效问卷数	66	28	9	9	19	9	9	9

地点	南康县	安福县	东乡县	章贡区	永丰县	修水县	彭泽县	芦溪县
有效问卷数	97	16	9	9	9	5	9	9
地点	安远县	玉山县	渝水区	鄱阳县	上饶县	合计		
有效问卷数	9	9	9	9	8	365		

表 2 样本基本特征

项目	选项	人数 (人)	样本比 例 (%)	项目	选项	人数 (人)	样本比 例 (%)	
性别	男	261	71.5	家庭年 总收入	2 万元以下	73	20.0	
	女	104	28.5		20001 元 - 4 万	115	31.5	
年龄	20 岁以下	4	1.1		40001 元 - 6 万	88	24.1	
	21 - 40 岁	81	22.2		60001 元 - 8 万	47	12.9	
	41 - 60 岁	222	60.8		8 万以上	42	11.5	
	61 岁以上	58	15.9		家庭主要 收入来源	种植业	83	22.7
文化程度	小学及以下	115	31.5			养殖业	10	2.7
	初中	182	49.9			副业	19	5.2
	高中 (中专)	56	15.3	经商		22	6.0	
	大专及以上	12	3.3	务工		192	52.6	
				其他		39	10.7	

三、农户土地确权认知情况分析

(一) 农户获取土地确权信息和知识的渠道

在对农户关于土地确权相关知识的认知程度分析之前，首先对农户获取土地确权信息和知识的渠道进行分析，这有助于后文中对认知程度的分析。根据数据统计分析发现，农民了解土地确权工作信息和知识的主要渠道是靠村干部传达，占 53.4%；其次是通过《致农民的一封信》的方式和村里设置的宣传专栏，分别占 43.6%和 34%；最后是通过其他渠道，通过悬挂的宣传标语了解占 22.2%、靠他人告知占 20%、通过土地确权村民大会得知占 18.4%、收看电视台新闻或专栏节目占 11.2%、阅读编印的土地确权操作手册占 10.1%、听广播占 7.4%。数据表明，基层组织在宣传土地确权工作时采用的方式趋于多样化，除了常见的宣传专栏、宣传标语和广播电视媒体外，基层干部亲历亲为，以《致农民的一封信》和上门传达的方式进行宣传，并且取得了较好的效果，同时也反映了村干部在工作中的积极态度和尽职尽责的精神。

表 3 农户对土地确权知识的认知情况 (%)

	相当清楚	比较清楚	清楚	不太清楚	不清楚
农村土地确权的主要内容	4.4	17.0	34.8	29.9	14.0
农村土地确权的意义	8.2	23.0	28.2	29.3	11.2

农村土地确权的法律法规	5. 5	13. 2	15. 6	42. 5	23. 3
农村土地确权的相关政策	5. 5	14. 5	23. 8	37. 3	18. 9
农村土地确权的工作原则	4. 7	14. 0	22. 7	37. 3	21. 4
农村土地确权的工作程序	4. 7	14. 0	25. 2	35. 9	20. 3
农村土地确权的实施细则	4. 4	14. 2	18. 6	40. 5	22. 2
入户摸底调查内容	7. 1	16. 4	34. 8	27. 4	14. 2
土地变更、注销登记的步骤	5. 8	13. 4	24. 4	34. 8	21. 6
土地确权证书带来的具体好处	7. 1	18. 1	33. 2	26. 8	14. 8

表 4 农户特征与其土地确权清楚情况相关分析

农户特征	农户土地确权清楚情况		农户特征	农户土地确权清楚情况	
	相关性	显著性 (Sig.)		相关性	显著性 (Sig.)
性别	0. 078	0. 135	家庭年总收入	-0. 167**	0. 001
年龄	- 0. 038	0. 473	家庭主要收入来源	-0. 193**	0. 000
文化程度	-0. 170**	0. 001	家人是否有政府公职人员	0. 034	0. 522
是否留守人员	0. 014	0. 785	是否知道本村开展		
家人是否有村干部	0. 286**	0. 000	过土地确权宣传工作	0. 328**	0. 000

**在 0. 01 水平(双侧) 上显著相关, * 在 0. 05 水平(双侧) 上显著相关。

(二) 农户对土地确权相关知识的认知情况

根据江西省人民政府办公厅发布的《关于印发江西省农村土地承包经营权确权登记颁证工作方案的通知》中的内容, 总结出土地确权的相关知识主要包括农村土地确权的意义、法律法规、相关政策、工作原则、工作程序、实施细则、主要内容以及入户摸底调查的内容等。按本文研究需要, 笔者在调查中将农户对土地确权相关知识的认知程度分为“相当清楚”“比较清楚”“清楚”“不太清楚”和“不清楚”五个量度等级, 通过描述性分析得出表 3 所示结果。

根据分析可以看出, 关于农村土地确权的相关知识, 农户的了解程度都比较低。在对农村土地确权主要内容的统计中, 认为“相当清楚”的只占 4. 4%, 认为“比较清楚”的占 17. 0%, 认为“清楚”的占 34. 8%, 而认为“不太清楚”和“不清楚”的分别占 29. 9% 和 14. 0%, 可见关于土地确权的主要内容农户认知程度并不乐观。除此之外, 在土地确权的其他相关知识中, 认为“清楚”及以上所占比例较大的分别是关于土地确权的意义占 59. 5%、关于入户摸底调查内容占 58. 4%, 以及土地确权证书带来的具体好处占 58. 3%; 剩余的其他几项认为“不太清楚”和“不清楚”的占较大比例。

结合上述分析, 为找出影响农户认知的变量, 首先要进行农户对土地确权清楚情况和可能影响农户认知的因素进行相关性分析, 找出影响农户认知的因素, 以此来构建 logistic 回归模型, 对农户认知土地确权的影响因素进行分析, 相关性分析结果见表 4。

在表 4 中, 文化程度、家人是否有村干部、家庭年总收入、家庭主要收入来源、是否知道本村开展过土地确权宣传工作在 1%统计水平下, 与农户是否清楚土地确权显著相关。根据对农户土地确权认知程度的分析, 就上述选取变量的相关性分析, 本

文对农户土地确权的认知影响因素提出以下假说。

假说 1: 文化程度影响农户对土地确权的认知。关于文化程度对认知影响的研究很多, 在认知土地政策方面, 吕晓和肖慧研究发现, 农户受教育程度对土地政策认知程度产生较大影响, 文化程度高对土地政策的认知就越高^[15]。在关于农地产权制度的认知方面, 徐美银和钱忠好指出, 农户的文化程度高低对认知农地产权制度也有较大影响, 并且是正向影响^[16]。文化程度的高低, 不仅会影响农民的综合素质, 也会对掌握文化知识方面造成影响。笔者认为农户的文化程度对土地确权认知存在正向影响, 文化程度高的农民认知程度较高, 文化程度低的农民认知程度较低。

假说 2: 家人是否有村干部对农户土地确权认知有影响。村干部由于工作的需要和更好的条件可以更多地学习了解农地制度方面的政策内容, 因此对农地产权制度的认知相对较高, 这是徐美银和钱忠好研究得出的结论^[16]。家人中有村干部, 家庭成员对土地确权知识获取更为直接, 信息传递过程中重要信息不易流失, 因此笔者认为, 家人中有村干部的农户对土地确权内容有清楚的认识。

假说 3: 家庭年总收入影响农户对土地确权的认知。吕晓和肖慧等认为, 家庭总收入对土地政策认知程度产生较大影响, 家庭总收入越少的农户对宅基地所有权了解程度越低, 家庭总收入越高的农户对耕地保护政策越不了解^[16]。笔者认为, 家庭总收入对农户认知土地确权存在负向变化, 收入较低的农户对土地确权的认知更清楚, 但是随着其他收入的增加, 对土地依赖较低的农户对土地确权的认知会发生负向变化。

假说 4: 家庭主要收入来源对农户认知土地确权有影响。在关于农户参与土地确权的研究中, 李兵和吴平发现, 以务农为主的农户对土地的依赖程度更大, 同时他们参与土地确权活动更有热情^[1]。笔者基于此研究认为, 家庭主要收入来源对农户认知土地确权存在较大影响, 家庭主要收入中以种植业为主的农户对土地确权有更清楚的认知, 不是以种植业为主的农户对土地确权的认知较低。

假说 5: 是否知道本村开展过土地确权宣传工作影响农户对土地确权的认知。徐美银和钱忠好在其研究中指出, 任何工作的前期宣传一直是影响一项工作能否顺利开展的重要因素, 政策宣传工作比较到位的农村农户对农地产权制度的认知程度更高^[15]。可见, 宣传对农户认知农地产权制度有较大影响, 对于农户来讲, 村干部组织的各种宣传活动是农户获取土地确权内容的主要渠道, 笔者认为知道本村开展过土地确权宣传工作的农户对土地确权的内容更清楚。

四、农户土地确权认知影响因素分析

(一) 变量选取

为系统、综合、客观地分析影响农户认知的因素, 根据农户是否清楚土地确权和可能影响农户认知的因素进行的相关性分析, 再结合调研过程中掌握的情况, 选取相关关系通过显著性检验的变量进入估计模型, 笔者选取反映农户个人特征、家庭特征和外部因素等变量, 具体见表 5。

表 5 变量选取及说明

变量	变量名	变量说明	预期方向
y	是否清楚土地确权	清楚=1, 不清楚=0	
个人特征	文化程度(Xi)	小学及以下=1, 初中=2, 高中(中专)=3, 大专及以上=4	+

家庭特征	家人是否有村干部 (x2)	否=0, 是=1	+
	家庭年总收入 (X3)	2 万以下= 1, 0001 -4 万=2, 40001 -6 万=3, 0001 -8 万=4, 万以上=5	-
	家庭主要收入来源 (X4)	种植业=1, 养殖业=2, 副业=3, 经商=4, 务工=5	-
外部特征	是否知道本村开展过 土地确权 宣传工作 (X5)	否=0, 是=1	+

(二) 实证模型构建

当被解释变量为分类变量时, 通常通过建立二分类或多元分类 Logistic 回归模型来进行分析。本文研究农户认知土地确权的影响因素, 被解释变量“农户是否清楚土地确权”属二项分类变量。因此, 本研究采用二项 Logistic 回归模型对样本数据进行分析。建立实证模型:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + \beta_5 x_5$$

式中: $y = 1$, 表示农户清楚; $y = 0$, 表示农户不清楚; x_1, x_2, \dots, x_5 代表反映农民个人特征、家庭特征和外部特征的变量; β_0 为常数项, $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_5$ 为回归系数。

(三) 结果分析

使用 SPSS 软件, 对模型进行估计。模型系数的综合检验显示, 回归方程较显著, 似然比卡方检验的观测值 64. 133, 概率 P 值为 0. 000, 说明采用该模型合理。- 2 倍的对数似然函数值为 436. 302, 说明模型的拟合度较理想。Nagelkerke R² 值为 0. 216, 说明模型拟合度较好。回归后模型总预测正确率为 67. 1%, 与步骤 0 的 56. 2%相比, 提高了 10. 9%, 说明模型预测效果较理想。各变量的回归系数及显著性见表 6。

表 6 模型估计结果

自变量	B	S. E.	Wald	df	Sig.	Exp (B)
文化程度 (X1)	- 0. 282*	0. 157	3. 220	1	0. 073	0. 755
家人是否有村干部 (X2)	1 . 378 * * *	0. 395	12. 187	1	0. 000	3. 966
家庭年总收入 (X3)	-0. 185*	0. 095	3. 778	1	0. 052	0. 831
家庭主要收入来源 (X4)	- 0. 144* *	0. 068	4. 571	1	0. 033	0. 866
是否知道本村开展过 土地确权 宣传工作 (X5)	1 . 124* * *	0. 252	19. 949	1	0. 000	3. 077
常量	- 2 . 725	0. 898	9. 212	1	0. 002	0. 066

* 在 10%水平下显著, ** 在 5% 水平下显著, *** 在 1%水平下显著

由结果可以看出, 投入的五个变量的 Wald 检验值在不同统计水平下都达到显著, 在 10%统计水平下, 文化程度、家庭年总收入通过检验, 在 5%统计水平下家庭主要收入来源通过检验, 在 1% 统计水平下家人是否有村组干部、是否知道本村开展过土

地确权宣传工作通过检验，具体分析如下：

1. “文化程度”与农户土地确权认知呈负相关关系。结果显示，变量文化程度的系数为-0.282，Wald 检验结果的 P 值为 0.073，在 10%统计水平下通过检验，有统计学意义。此处系数为负，这与预期存在一定差异。结合分析数据与实际调研情况发现，不同文化程度的留守人员所占的比重有明显的区别，其中文化程度为高中及以上的留守人员所占比重为 13.5%，可以看出留守人员中文化程度为初中及以下的居多，文化程度为高中及以上的较少；而土地确权工作以村干部在农村组织开展为主，文化程度较低的留守农户反而比文化程度高但离乡又离土的农户对土地确权的实际工作了解更清楚，因此，文化程度对农户认知土地确权存在一定的负向影响。

2. “家中是否有村干部”对农户认知土地确权有显著的正面影响，即家中有村干部，农户对土地确权的认知程度更高。分析数据显示，此变量的系数为 1.378，Wald 检验结果的 P 值为 0.000，该变量在 1% 统计水平下通过检验且系数为正，与预期一致。由此可见，村干部本身对土地确权相关知识比较了解，其相应的认知程度也较高。村干部在土地确权工作中扮演着非常重要的角色，在社会关联度大的集体里（自然村），村干部更像是村民的监护人；在社会关联度小的集体里（行政村），村干部更像是个人经营者^[17]。在土地确权的前期工作中，包括信息传递、解释政策文件等基础工作都离不开村干部。从分析数据可以看出，家中是否有村干部对农户认知土地确权有显著的正向影响。

3. “家庭年总收入”对农户土地确权的认知有负向影响。分析结果表明，变量家庭年总收入的系数为-0.185，Wald 检验结果的 P 值为 0.052，在 10%统计水平下的显著检验且系数为负。结合数据和实际调研发现，在家庭年总收入低于两万元的农户中，以种植业为主的农户多于以务工为主的农户；而在家庭年总收入高于两万元的农户中，以种植业为主的农户远远低于以务工为主的农户。这表明，一方面，家庭收入中以种植业为主的农户对土地确权认知程度更高；另一方面，随着其他收入的增加，不仅仅依赖土地的农户对土地确权的认知较低，因此农户对土地确权的认知在家庭总收入变量的影响下存在负向变化。

4. “家庭主要收入来源”与农户对土地确权的认知呈负相关关系。该变量通过了在 5%统计水平下的显著检验且系数为负。通过对假说 3 的分析发现，家庭年收入较低且以种植业为主的农户更清楚土地确权内容，家庭年收入较高且以务工为主的农户对土地确权内容的认知更低，这与农户对土地的依赖关系有很大的关系，该变量在 5%统计水平下通过检验，验证了家庭主要收入来源对农户土地确权认知存在负向影响。

5. “是否知道本村开展过土地确权宣传工作”对农户对土地确权的认知有显著的正向影响，即知道本村开展过土地确权宣传工作的农户对土地确权相关知识有更高程度的认知。该变量的系数为 1.124，Wald 检验结果的 P 值为 0.000，在 1%统计水平下通过检验且系数为正，与预期一致。此时该变量的胜算比 OR 值为 0.066，表明不知道本村开展过土地确权宣传工作的农户对土地确权的认知能力为其他知道的农户的 0.066 倍，显然，后者要比前者对土地确权的认知程度更高。在资源相对缺乏的农村，农民获取信息的重要途径是村干部等组织的宣传，是否知道本村开展过土地确权宣传工作自然成为影响农民认知的一个重要原因，该变量作用显著，表明宣传工作对农户认知土地确权具有显著正向影响。

五、结论与建议

通过上述计量分析，得出以下结论：

1. 农户土地确权认知受到多重因素的影响。本文在结果分析中基本验证了前文假设，并进行了分析。变量文化程度、家庭年总收入、家庭主要收入来源对农户认知土地确权有负向影响；变量家人是否有村干部、农户是否知道本村开展过土地确权宣传工作对农户认知土地确权有显著的正向影响。值得关注的是，文化程度对农户认知土地确权存在一定的负向影响，与学界普遍的看法不同。随着城市经济的发展，越来越多的人选择在城市工作和生活，只有在逢年过节或农耕秋收的时候才返回农村，这就导致了上述情况的出现。因此，在土地确权前期工作中，让不在农村的农户更多地了解土地确权是该项工作有序进行的一

个突破口。

2. 村干部在农户认知土地确权过程中承担着重要角色。根据分析,家中是否有村干部对农户认知土地确权有显著的正向影响,并且在农户获取土地确权信息渠道中,靠村干部传达占53.4%,这说明农户对村干部有很强的依赖性,也反映出村干部在这项工作中的重要作用。在关于村干部自身条件在土地确权工作中的作用的调查中显示,有61.9%的农户认为村干部的政策解释能力很重要,由此可见,村干部在传达土地确权信息的同时要提升政策解释能力。

3. 土地确权宣传工作是影响农户认知土地确权的重要因素。根据分析,是否知道本村开展过土地确权宣传工作对农户认知土地确权有显著正向影响。随着科技的发展,能采用的宣传方式也日益多样化,通过宣传使更多的农民认识到土地确权的相关知识,在后续工作中有着重要的积极作用,同时也要考虑文化程度的影响,宣传工作要有针对性。需要注意的是,在调研访谈中发现,部分被调研农村已经完成了初始档案的收集和建档工作,但农户对土地确权的认知依然较低,这可能与我们的调研阶段有关系,土地确权工作还在实测和摸底公示阶段,从中反映出来的问题是,在宣传工作中没有从长远的角度出发去宣传,仅限于目前工作的宣传。因此,在宣传过程中要有长远意识,形成良好的宣传体系,让农户有全局意识,这有利于后续工作的开展。

针对上述分析,为提升农户的认知并达成有效执行和进一步完善现有的土地确权政策的目标,笔者拟从政策主体(即政府)和政策客体(即农户)两个不同的角度提出以下建议。

首先,政府作为这项工作的政策主体,应从宏观上给予相应的政策支持。第一,建立辅助解释土地确权政策文件的有效机制。在土地确权宣传和政策解读过程中,农户和村干部存在这样的问题:一是留守农户文化程度较低,对于部分土地确权的知识不能很好地理解;二是对于相关政策文件中界定比较模糊的定义,部分村干部不能做出合理的解释,这将导致农户在土地确权工作前期不能完整地了解土地确权工作及其相关概念和知识。因此,可建立相关辅助解释土地确权政策文件的有效机制,引导村干部理解和解释土地确权政策文件,使村干部更好地熟知相关政策文件,进而给农户合理而又易懂的解释,提高农户的认知。第二,组建宣传督导机构,构建组织评价体系,加强土地确权工作宣传。完善的督导机构可以在督促指导的基础上有效促进土地确权工作的开展,良好的评价体系可以从第三方入手,进一步保障土地确权工作有序进行。宣传工作对农户土地确权认知有重要的影响,本文强调组建宣传督导机构,重在加强对土地确权宣传工作的督导,进而可提高宣传工作的效率和提升宣传效果,以此来提高农户关于土地确权的认知。除此之外,宣传督导可与实地督导、信息督导、激励督导相结合,共同促进土地确权整项工作的开展。

其次,农户既是土地确权工作的政策客体,又是这项工作的参与主体,针对农户这一特殊的角色,从微观角度提出以下建议对策。第一,提高农户对土地确权工作的认识。农户作为土地确权工作的参与主体,在工作前期对土地确权相关知识有清楚的认知可能会对之后的确权工作起到关键作用。首先要提高农户对土地确权的重视程度,对于不在本村的农民,基层组织尤其是乡、村一级的基层干部应建立良好的转达机制,使相关信息能够传达到每一个农户。另外,基层干部需根据农户的不同特征,有针对性地开展计划地开展工作,确保工作准确高效地进行。为了保证该项工作的顺利进行,村干部在进行宣传的时候有必要给农户讲清楚土地确权的利益关系,兑现土地政策的好处,来促进和激励农户全身心地投身到这项工作当中。第二,重视村干部的多重角色,提升村干部的自身素质。村干部在土地确权工作中扮演着多种重要的角色,既是上级政府政策的执行者,也是工作实施的监督者和参与者,更是与农户接触最为紧密的基层干部,他们对土地确权工作有着重要的影响。因此对村干部进行培训、引导、激励等可以提升村干部的自身素质,包括政策解释能力、解决问题能力、宣传动员能力(自身号召力)以及与村民的关系等,以此来促进土地确权前期宣传工作和整项工作的有序有效进行。

参考文献:

[1] 李兵,吴平. 农户农地确权认知与参与行为影响因素分析——以邛崃市为例[J]. 中国农学通报,2011,(8).

-
- [2] 叶剑平, 丰雷, 蒋妍, 罗伊·普罗斯特曼, 朱可亮. 2008 年中国农村土地使用权调查研究——17 省份调查结果及政策建议 [J]. 管理世界, 2010, (1) .
- [3] 桂攀. 应用新公共管理理论破解农村土地确权工作中的难题 [D]. 杭州: 浙江师范大学, 2013.
- [4] 刘伯恩. 完善农村集体土地所有权确权的基本思路 [D]. 北京: 中国政法大学, 2006.
- [5] 黄莉. 土地确权的农户感知价值理论与实证分析 [D]. 成都: 四川农业大学, 2012.
- [6] 周力丰, 等. 农村集体土地登记发证情况与对策——以宁波市为例 [J]. 浙江国土资源, 2011, (1) .
- [7] 陈明, 武小龙, 刘祖云. 权属意识、地方性知识与土地确权实践——贵州省丘陵山区农村土地承包经营权确权的实证研究 [J]. 农业经济问题, 2014, (2) .
- [8] 史清华, 卓建伟. 农村土地权属: 农民的认同与法律的规定 [J]. 管理世界, 2009, (1) .
- [9] 唐贤健, 张因. 加快土地确权推动土地流转促进三农发展 [J]. 湖北省社会主义学院学报, 2012, (6) .
- [10] 杨静. 农村集体土地确权工作中存在的问题及其对策 [J]. 人民论坛, 2013, (8) .
- [11] 丰雷, 等. 中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于 1999 ~ 2010 年 17 省份调查的实证分析 [J]. 管理世界, 2013, (7) .
- [12] 张友占, 张建, 张博. 农村集体土地确权发证难点与对策 [J]. 中国土地, 2012, (12) .
- [13] 彭素, 罗必良. 农民土地权利保护研究: 以农户认知与行使为视角 [J]. 广东农业科学, 2013, (3) .
- [14] 黄鹏进. 农村土地产权认知的三重维度及其内在冲突——理解当前农村地权冲突的一个中层视角 [J]. 中国农村观察, 2014, (6) .
- [15] 吕晓, 肖慧, 牛善栋. 农户的土地政策认知差异及其影响因素——基于山东省 264 户农户的调查数据 [J]. 农村经济, 2015, (2) .
- [16] 徐美银, 钱忠好. 农地产权制度: 农民的认知及其影响因素——以江苏省兴化市为例 [J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2009, (2) .
- [17] 谢琳, 罗必良. 土地所有权认知与流转纠纷——基于村干部的问卷调查 [J]. 中国农村观察, 2013, (1) .