

doi: 10.7621/cjarrp.1005-9121.20181033

· 三农问题 ·

成都市农地流转中的土地发展权配置实证研究*

王慧君

(四川工商学院, 眉山 620010)

摘要 [目的] 农地流转是城市化发展的必然结果, 土地发展权的合理配置有利于实现土地流转的最大利益, 同时为我国土地管理制度和保护土地流转过程中农民权益提供一定的指导。[方法] 文章以成都市为研究对象, 在分析其农地流转的情况下, 结合问卷调查法分析土地流转中农民权益状况, 进而采取定性和定量结合方法对土地发展权配置进行分析。[结果] 成都市农地一直处于流转状态; 同时通过问卷调查发现成都市43.9%的农户愿意流转自己的土地, 而28.6%的农户无所谓, 27.5%的农户不愿意流转自己的土地, 整体上说成都市农户对土地流转的意愿不是很强烈; 因此需要充分发挥土地发展权的行政配置和市场配置来管理规范其农地流转。[结论] 土地发展权作为一种物权, 在土地流转过程中引入土地发展权主要通过政府宏观调控及市场有效运营以巩固土地公有制、保障农地流转的公平合理及确保农户的土地权益。

关键词 农地流转 土地发展权 农民权益 实证 成都市

中图分类号: F321.1; F301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9121[2018]10219-05

0 引言

十七届三中全会后, 土地流转成为研究的热点, 土地流转涉及农户、农业企业和政府三方。农户是土地流转过程的关键因素, 当土地从农户向企业流转时需要政府的引导规范, 当土地流转遇到矛盾时需要政府的支持协调。在不同形式的土地流转过程中, 城市化、非农就业和农业规模化发展是加剧土地流转的动力。土地发展权作为因国家管制权而发展的一项独立权利, 在我国具有一定的合理性, 能够防止少数人独享土地增值收益^[1]。土地指标是实现土地发展权价值的关键因素, 土地利用规划限制土地指标的增强, 降低土地发展权的价值^[2]。

土地流转是我国农业现代化、城镇化发展以及新农村建设快速发展后必然结果。有关土地流转的理论构建、问题建议及原因分析都已经有了深入研究, 卢阳^[3]通过文献分析和依托经济理论构建农民土地财产性收入理论体系, 并提出土地流转政策是影响农地财产性收入的最显著因素。陆继霞^[4]从农村土地流转的概念和规模出发, 分析土地流转对乡村社会结构、农户权益和生计的影响, 对于推动农村土地流转具有重要参考价值。洪名勇等^[5]以贵州省为例, 探索影响农户土地流转的微观因素。陈飞等^[6]研究发现土地价值、农业补贴及贷款对农户土地流转的影响正显著。目前土地流转面积占耕地面积的比例不大, 大部分农民基本满意, 经济利益是土地流转的主要驱动力, 且农村土地流转的交易费用较高^[7], 非常有必要借助土地发展权制度解决巨大的经济利益归属权问题。土地发展权是农民基于土地的非农业产业获得的经济利益, 包括农地流转所获得的流转收益。边振兴等^[8]基于土地发展权, 分析指出城乡建设用地为商住业用地时的土地增值收益高于工业用地的土地增值收益, 但整个过程应尊重农民意愿, 保障农民合法的权益。成都市作为2007年国务院批准的全国统筹城乡综合改革实验区, 农耕地向规模化集中, 主要通过土地流转的方式进行农业用地规划, 土地流转是实现农民土地发展权的基础。在此背景下, 文章选取成都市为研究对象, 通过2003年土地政策改革以来的数据分析农地流转情况, 进而探讨土地发展权配置问题,

收稿日期: 2017-08-28

作者简介: 王慧君(1985—), 女, 四川南充人, 硕士、讲师。研究方向: 经济体制改革与经济发展。Email: 290261203@qq.com

* 资助项目: 四川省社会科学十三五规划2016年度项目“四川省宅基地流转试点改革创新研究”(SC16B068)

为我国土地管理制度和保护土地流转过程中农民权益提供一定的指导。

1 研究区概况

成都市位于四川省中部,四川盆地西部,介于东经 $102^{\circ}54' \sim 104^{\circ}53'$ 和北纬 $30^{\circ}05' \sim 31^{\circ}26'$ 之间,东西长192 km,南北宽166 km,总面积1.239 0万 km^2 ,其中耕地面积43万 hm^2 。成都市位于川西北高原向四川盆地过渡的交接地带,地处亚热带湿润地区,具有独特的气候资源,有多种气候类型。年平均气温 16°C ,年平均降雨量900~1300 mm。成都市是我国重要的粮食产区之一,土地流转率在26.5%左右,低于全国30%的评价水平。同时30%~40%的农户家庭将承包地全部转出,而50%的农户家庭完全没有将农地转出,且大部分的农户家庭农地经营规模均较小^[9]。

2 研究方法

该文从实证角度分析成都市农地土地流转过程中土地发展权问题,基于2003—2016年《成都市统计年鉴》和《中国农村统计年鉴》通过选取土地流转的相关数据分析成都市农地土地流转的情况,通过问卷调查法了解土地流转中农民权益的情况,问卷调查主要通过问卷作答的形式,选取成都市不同区域内的200个农户进行土地流转意愿调查,调查农户方面,针对不同特征的农户进行问卷调查,通过分析不同流转类型的基本特征可知,参与农地流转的农户其中92%是男性,年龄分布在40~80岁之间,受教育程度集中在初中,农户的收入来源包括农业收入和非农收入。调查问卷内容包括土地全部流转、土地部分流转、无所谓及不愿意流转4个选项,问卷结束后共收回有效问卷191份,回收率95.5%,进而通过描述性统计用来分析土地流转率,最后在研究结果的基础上采用定性分析方法针对土地发展权配置进行研究。其中土地流转率计算公式如下:

$$\text{土地流转率}(\%) = (\text{参与土地流转的农户数} / \text{样本农户数}) \times 100\%$$

3 结果与分析

3.1 土地流转情况分析

基于生产要素的流动角度,土地流转是将土地作为生产要素进行流动,这样有利于土地资源的优化配置和利用效率的提高。我国土地的变化都是基于集体土地征收流转,因此文章选取成都市耕地面积的变化情况用来分析成都市的土地流转状况。从图1可以看出,大体上成都市实有耕地面积变化分为3个阶段,2003—2013年为第1阶段处于相对稳定时期,耕地面积基本在390万~401万 hm^2 之间;2014年为第2阶段处于快速上升时期,这一阶段耕地面积增加到673万 hm^2 ,这源于成都市的GDP和土地政策;2015—2016年为第3阶段又处于相对稳定时期。此外除了2011年耕地面积下降0.68%,其他年变化率均处于上升趋势,因为2011年成都市耕地农业产业的利益较低,导致耕地面积减少。

3.2 农户土地流转分析

通过问卷调查法分析农户对土地进行流转的意愿强度。图2结果显示,43.9%的农户愿意流转自己的土地,而28.6%的农户选择无所谓,27.5%的农户不愿意流转自己的土地,也就是说农民对土地流转的意愿不是很强烈,因为调查农户中农户的年龄主要集中在50~70岁,因为农户的年龄越大,对土地的依赖性越大,土地流转意愿会较低;其次农户的受教育程度主要是初中,而当农户的受教育程度越高,越有机会从事非农产业,对土地的依赖性才会越低;再者农户的收入以农业收入为主,只有农户的非农收入越高,农地流转的可能性才能越大。

3.3 土地发展权配置分析

通过该文的研究发现成都市农地一直处于流转状态,同时农户对农地流转的意愿不是很高,为更好地实现农地在流转过程中价值,需要外界提供支撑力量。综合考虑我国土地权利体系和成都市农地流转的实际情况,以土地发展权的角度分析农地流转问题。土地发展权配置是保护农地、解决农地流转问题的有效方案,主要包括行政配置和市场配置。

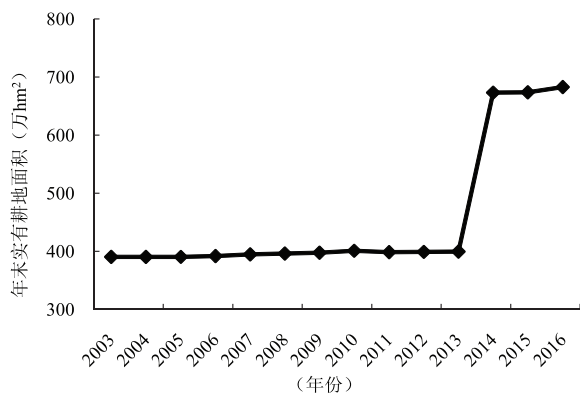


图 1 2003—2016 年成都市实有耕地面积变化情况

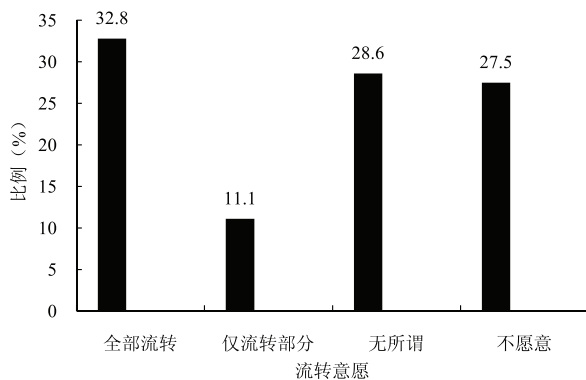


图 2 成都市农民土地流转率

3.3.1 行政配置

农地流转最重要的是公平、合理,同时满足农户的需求,土地的发展权归根到底是政府行政的结果,通过土地流转或规划的形式表现出来。土地发展权通过立法规定土地的用途和利用强度所缠身的经济利益问题。如成都市政府发挥政府作用,通过对农地流转给予 50% 的补贴,市财政与成都高新区、成都天府新区、龙泉驿区、青白江区、新都区、温江区、双流区、郫都区按 5:5 的比例分摊。同时政府应对土地流转进行详细规划后再批准,避免随意占用农地用于非农建设,改变农地用途,或者防止低价转让出租集体建设用地,损害农户权益。此外农地流转需要以农户的非农产业就业率、增加收入及提高农地保障为基础条件,这些都需要政府提供保障。

3.3.2 市场配置

土地流转的目的是在政策的指导下实现农业现代化的土地生产率、劳动生产率和资源利用率的高标准,而市场配置是土地流转进行生产力要素流动配置的基础,根据市场的供求关系,通过价格、竞争的手段,达到土地流转的土地发展权市场配置。成都市作为较早开展农地流转的试点之一,农村人口占总人口的一半左右,人均耕地面积不足 0.067hm²,2003 年以来成都市相关政府加快农地合理流转,且形成了一批具有较强市场意识的农业经营者,但大部分农地流转都处于农户与政府或企业之间,由于农户缺乏农地流转相关的政策法规,缺乏对土地流转价格的认识,因此建立农地交易市场、健全农地流转市场,充分发挥土地发展权的市场配置作用。

4 结论与讨论

4.1 结论

土地流转有利于解决农业规模化经营问题,推动农村早日实现农业现代化。农户在农地流转过程处于劣势,但农地流转必须满足农民的意愿,对于成都市大部分的农户意愿不是很强烈,而当前我国农村的土地发展权归国家所有,土地发展权应与土地相关管理部门相协调,保障土地资源可持续发展,因此在农地流转过程中引入土地发展权充分发挥政府配置加强农地流转的法制法规建设同时通过市场配置完善农地流转的市场机制,保障农地流转市场的正常运行。成都市是我国试点土地流转的区域之一,今后应在所取得的相关成功经验的基础上结合成都市农地流转实际情况发现新的突破点,促进其持续健康发展,保障农户土地权益,这是一个复杂而缓慢的过程,仍需要经历很长的路,在该文研究的基础上,未来仍有更多的研究方向和研究内容。

4.2 讨论

随着工业化、城镇化的快速发展,农村大批劳动力从事非农产业,且部门农民转为城镇居民,导致土地发生流转,农地流转是一种产权交易行为,在此过程中会发生各种各样的问题。成都市土地流转的实践表明,成都市进行土地流转后加快农民劳动力的转移及部分农民土地闲置的问题^[10]。且劳动力的广泛流

动为城市发展和经济水平的提高做出了重要贡献。成都市促进农地流转主要以土地整理项目以推进农地流转的顺利进行,在此过程中成都市政府和相关部门引导规范土地流转,建立土地流转服务中心,实施《农村土地承包经营权证》,促进成都市农地的有序流转。但是成都市国土资源局统计,成都市土地流转纠纷土地承包及流转的15%以上,其主要原因就是政府支持力度仍有待提高,农户缺乏产权市场。这也符合该文中提出的行政配置和市场配置。农地流转是否高效关键在于建立与之对应的市场,在结合成都市农村产权改革的基础上,明晰产权,加强有效收益分配。目前成都市缺乏土地流转评估机构,政府应选定评估机构对农地流转过程中的各个环节进行评估,同时监督有争议的评估项目^[11]。农民意愿作为农地流转的核心内容,政府应从实际出发,发展适合成都市实际情况的农地流转模式,如增加政策扶持、监管力度,充分利用土地股份合作社将散户的农地集中并进行利用。

土地发展权配置应综合考虑土地质量、面积、用途及规划,在我国土地发展权属于土地所有者和国家,合理的土地发展权配置是土地流转和合理交易的基础,2006年《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确规定,保障我国1.2亿 hm^2 耕地面积是不可逾越的一道红线。为保护耕地,防止有关部门进行非农建设用地,各级政府应形成区域土地发展权宏观配置,以弥补农地跨区域土地发展权配置繁琐的空缺。成都市2008年成立耕地保护基金,对履行耕地保护的农户给予保护补贴,同时应实施动态补偿,即补偿金额应随经济发展水平、种植成本而发生改变。土地发展权的配置主要通过改变土地利用的条件来实现,以及市场化合法途径实施土地发展权,获取内在的土地收益^[12]。农地作为农村集体土地,农地的使用权归农民所有,而农地在流转过程中不可避免出现利益分配和土地补偿费用问题,为保障利益公平高效分配,就必须行使土地发展权以确保各方利益的合理^[13],这也是我国土地管理制度的重点和难点。为进一步推动土地改革和保护土地利益,可以将土地发展权与土地增值相结合,确定土地发展权价格定价路径,完善土地发展权配置体系建设,使得农户和集体在土地流转分配中均获得利益,实现地利共享及可持续发展。

参考文献

- [1] 林坚,许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同. 城市规划, 2014, 38 (1): 26-34.
- [2] 王克强,唐茂钢,刘红梅. 基于带约束动态最优化模型的土地发展权价值及其影响因素分析. 财贸经济, 2015 (10): 31-44.
- [3] 卢阳. 农民土地财产性收入: 理论构建与实证研究. 兰州: 甘肃农业大学, 2017.
- [4] 陆继霞. 农村土地流转研究评述. 中国农业大学学报, 2017, 34 (1): 29-37.
- [5] 洪名勇,关海霞. 农户土地流转行为及影响因素分析. 经济问题, 2012 (8): 72-77.
- [6] 陈飞,翟伟娟. 农户行为视角下农地流转诱因及其福利效应研究. 经济研究, 2015, 50 (10): 163-177.
- [7] 王春超,李兆能. 农村土地流转中的困境: 来自湖北的农户调查. 华中师范大学学报, 2008 (4): 51-56.
- [8] 边振兴,齐丽,刘洪斌,等. 城乡建设用地增减挂钩中土地增值收益研究——基于土地发展权视角. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (3): 55-61.
- [9] 纪红蕾. 特大城市郊区农户生计对农地经营权转出的影响研究. 武汉: 华中农业大学, 2017.
- [10] 姚寿福. 成都市农村土地流转存在的问题与对策. 西华大学学报, 2010, 29 (2): 146-150.
- [11] 黄祖辉,黄宝连,顾益康,等. 成都市城乡统筹发展中的农村土地产权流转制度创新研究. 中国土地科学, 2012, 26 (1): 21-26.
- [12] 徐宜可. 焦作市农地流转中的土地发展权配置研究. 中国农业资源与区划, 2016, 37 (10): 61-66.
- [13] 朱一中,曹裕. 农地非农化过程中的土地增值收益分配研究——基于土地发展权的视角. 经济地理, 2012, 32 (10): 133-138.

AN EMPIRICAL STUDY ON ALLOCATION OF LAND DEVELOPMENT RIGHT IN RURAL LAND TRANSFER IN CHENGDU CITY*

Wang Huijun

(Sichuan Technology and Business University, Meishan, Sichuan 620010, China)

Abstract Agricultural land circulation is an inevitable result of urbanization development. The rational allocation of land development rights is conducive to realizing the greatest benefits of land circulation, and at the same time it provides some guidance for the land management system and the protection of farmers' rights and interests in the

process of land transfer. The article took Chengdu as the research object. Under the analysis of the circulation of agricultural land, the questionnaire survey method was used to analyze the status of farmers' rights and interests in land circulation, and then qualitative and quantitative methods were used to analyze the allocation of land development rights. The results showed that Chengdu's agricultural land had been in circulation; at the same time, a questionnaire survey found that 43.9% of farmers in Chengdu were willing to transfer their land, while 28.6% of farmers did not care, and 27.5% of farmers were unwilling to transfer their land. Generally, farmers in Chengdu were not very willing to transfer their land. Therefore, it is necessary to give full play to the administrative allocation and market allocation of land development rights to manage and regulate the circulation of agricultural land. As a property right, the right to land development is introduced into the process of land transfer. The land development rights are mainly controlled by the government's macro-control and market operations to consolidate the public ownership of land, ensure the fairness and reasonableness of farmland circulation, and ensure farmers' land rights and interests.

Keywords farmland circulation; land development rights; farmers' rights and interests; empirical; Chengdu city

(上接第 203 页)

STUDY ON THE DEMAND FOR DIFFERENTIATED COMPENSATION OF FALLOW FARMERS IN DIFFERENT LIVELIHOOD CONDITIONS*

—A CASE STUDY IN XINGTAI, HEBEI PROVINCE

Chen Yiduo^{1,2}, Yang Qingyuan^{1,2*}, Zeng Li^{1,2}, Yang Renhao^{1,2}, Liu Suhua³

(1. School of Geographical Sciences, Southwest University, Chongqing, 400715, China;

2. Institute of Green Low-carbon Development, Southwest University, Chongqing, 400715, China;

3. Xingtai Agricultural Bureau, Xingtai, Hebei 054001, China)

Abstract In the different livelihood conditions, the compensated willingness of the fallow farmers shows diversity. Based on the survey data collected in Xingtai and Pingxiangcounty, Hebei, the study tried to explore the effects of fallow regional farmers compensation mode selection of different living conditions and influence degree. The methods of questionnaire survey and binary logistic regression model was used. The results showed that the farmers had diversified demands on fallow compensation, monetary compensation method was the first choice for fallow farmers, it accounted for 69.35% of the all sample farmers, and more than 30% of the fallow farmers had the other ways of compensation. Compensation method of farmers was affected by many factors, the quantity of influential factors in the way of monetary compensation was the most, all the factors were the positive, the influential factors of physical compensation were the most complex, the factors included positive and negative indicators, the influential factors of comprehensive compensation was the least one, it had only 3 items; Financial capital had the greatest impact on the compensation method of the fallow farmers, followed by human capital, while social capital had no obvious impact on fallow farmers' compensation mode choice. It concluded that the government should enrich the fellow compensation mode to increase the enthusiasm of fallow farmers, improve the livelihood of fallow farmers, focusing on strengthening the livelihood of the weaker parts of farmers, and enhance farmers' recognition of fallow policy.

Keywords Livelihood conditions; fallow area; different demand of compensation; logistic regression; Xingtai, Hebei province