

# 家庭承包制下土地流转的农户解释： 对重庆不同经济类型区七个村的调查分析

邵景安<sup>1,2</sup>, 魏朝富<sup>1</sup>, 谢德体<sup>1</sup>

(1 西南大学资源环境学院, 重庆 400716; 2 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101)

**摘要:** 利用大量农访数据, 检查了家庭承包制度下农业土地利用的重要方面, 测算了样点村现有土地流转状况及其农户解释。结果表明: 流转规模, 总体呈渝西经济走廊快于都市发达圈, 更快于三峡库区生态经济圈; 流转模式, 转包已逐渐被农民所接受和采用, 而以现金兑换的出租和转让方式, 也渐渐被部分农民所喜欢; 流转用途, 都市发达圈土地流转后土地利用主要向非农用转变, 而渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈除小部分向非农用转变外, 大部分土地流转后提高了土地利用的集约度。土地权属在总量上制约着土地流转的规模, 但这一作用的区域差异不明显; 农村土地市场发育程度不仅影响区域土地流转的总体规模, 而且是导致不同区域流转规模各异和流转方式演化差异的根本原因; 社会保障的完善程度对农民是否愿意离土和采取何种方式离土具有决定性作用; 土地流转管理包括权益保障管理和流转后土地用途管理, 是规范土地流转主体行为, 减少流转纠纷, 保障土地流转依法展开的基础性力量。土地流转中, 把握宏观经济环境变化背景下的农户心理及其对现有土地流转驱动因素的响应, 对安排遵循市场规律和贯彻以人为本价值取向的土地流转制度意义重大。

**关键词:** 土地流转; 农户行为; 家庭承包; 土地利用; 重庆

文章编号: 1000-0585(2007)02-0275-12

像家庭承包经营体制一样, 土地流转是农民自己的创作。但目前土地流转的深化却遇到了一些困扰农民而农民又不能自行解决的问题<sup>[1,2]</sup>, 如产权问题<sup>[3,4]</sup>、中介问题<sup>[5]</sup>和社会保障问题<sup>[6,7]</sup>等。模糊的产权隐含着个人、集体和国家间的较大潜在冲突, 即便风调雨顺, 农民由于缺乏稳定的承包权、可靠的收益权, 也不敢多包地; 中介的缺乏形成双边垄断, 流转中承包方找不到转让方或转让方找不到承包方, 从而增加了农户进行土地流转的信息捕获成本; 同时, 现阶段中国的社会保障又遍及不到广大农村, 致使离土农民缺乏安全感和适应市场风险的能力。市场经济条件下, 农民是农业土地利用的主体<sup>[8]</sup>。宏观经济环境变化背景下的农民思想行为及其感受对土地流转的实行具有重要影响<sup>[9]</sup>, 而这一农户行为也即是对农村土地流转驱动因素的直接解释。重庆作为丘陵山区直辖市, 集中了中国西南地区的大部分典型问题, 如欠发达的经济、脆弱的生态和过剩的人口等<sup>[10]</sup>。但重庆又具有独特的资源禀赋, 如长江上游的经济中心和生态屏障, “大城市, 大农村”等特点<sup>[11]</sup>。因而近年来逐渐出现的农村土地使用权流转, 无论是流转绩效, 还是流转中所暴露的问题, 皆可谓是中国西南地区的典型和整个中国的缩影。

收稿日期: 2006-05-24; 修订日期: 2006-11-19

基金项目: 国家自然科学基金项目(49771073)和中国科学院重点基金项目(KZ952-J1-203)共同资助

作者简介: 邵景安(1976-), 男, 安徽亳州人, 博士后。主要研究领域土地利用与生态过程。

E-mail: shaoja@lreis.ac.cn

# 1 材料与方法

## 1.1 研究区概况

研究区位于重庆市（105° 11′ ~ 110° 11′ E, 28° 10′ ~ 32° 13′ N）不同经济类型区 7 个县的 7 个村庄。其中 2 个村庄为都市发达圈的巴南石岗村和北碚农荣村，2 个为渝西经济走廊的潼南柏梓村和江津白沙村，3 个为三峡库区生态经济圈的忠县白岩村、巫溪玉皇村和酉阳小坝村（图 1）。区（县）的选取根据区域统计抽样，体现了重庆经济发展阶段和农业生态区的广泛差异性，而村庄及农户的选取则代表了所选取区（县）农业生产方式及农户生产生活的变异（表 1）。

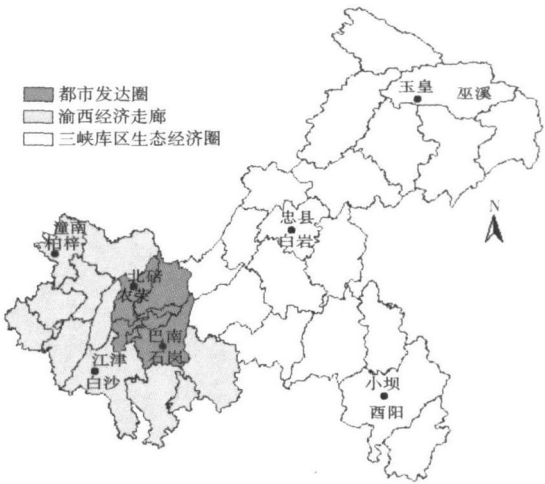


图 1 研究区样点分布图

Fig 1 Map showing sample sites in the study area of Chongqing

表 1 样点村特征  
Tab 1 Characteristics of the sample villages

样点村		调查户数	样点村人口	人均农用 地面积 (hm <sup>2</sup> )	户均 地块	平均粮 食产量 (kg/hm <sup>2</sup> )	调查农户 的人均纯 收入 (元)	样点村农 户的人均 纯收入 (元)	调查农户 的非农 收入比重 (%)
都市 发达圈	巴南石岗	45	1975	0.17	9.2	11041.5	2396.7	1726.5	65.4
	北碚农荣	40	1651	0.24	12.2	9817.0	1909.1	1496.3	36.7
渝西经 济走廊	潼南柏梓	40	1416	0.33	15.7	7258.6	1375.4	945.7	22.6
	江津白沙	40	1360	0.37	18.1	9085.3	1689.2	1240.8	34.3
三峡库 区生态 经济圈	忠县白岩	40	1485	0.29	20.8	8335.7	1129.7	921.6	21.5
	巫溪玉皇	30	1294	0.26	28.3	6171.0	1326.3	752.0	30.1
	酉阳小坝	35	1563	0.32	25.4	7045.5	1250.1	794.2	26.7

## 1.2 数据采集

为了更好地理解影响农村土地流转的潜在原因，正式的和非正式的农户调查在三个阶段进行<sup>[12, 13]</sup>，并在重庆市国土资源与房屋管理局的监管和西南大学重庆蓝德国土资源研究开发中心的协助下完成的。第一阶段（2003. 12）：旨在获得农户土地流转信息（包括流转规模、方式和用途等）和农户对土地流转的看法，主要讨论农户群体划分；第二阶段（2004. 3~ 2005. 4）：主要包括用预先设计的问卷进行正式的农户调查，这一调查有助于从典型农户那里收集详尽的、定量的信息，包括农户人口状况、家庭收入和财产、土地拥有量和权属安排、农业生产的投入产出等。在这一阶段，农村基层干部也被采访，目的是为获得关于村庄整体发展方面的信息，涉及村庄人口状况、村庄土地利用和土地权属管理、农业配额和税金、村庄总农业和非农产品数量等；第三阶段（2005. 6）：实地踏勘，以获得样点村及具体地块自然属性方面的信息（如地貌、水文、植被、区位、交通等），并校验正式和非正式调查阶段所获得信息的真实性。所有三个阶段收集的数据覆盖了几个问

题: 农户采取何种方式流转土地? 什么原因影响土地流转? 那种流转方式易于被农户接受? 土地流转期限多长? 土地流转前后的用途如何?

## 2 土地流转

### 2.1 土地流转的规模分布

截至 2005 年 6 月底, 样点村总土地流转面积 213.56  $\text{hm}^2$ , 占其总承包地面积的 7.19%, 涉及农户数占村总农户数的 12.57%。土地流转总量最高的是潼南柏梓村 52.85  $\text{hm}^2$ , 其次是巴南石岗村 35.93  $\text{hm}^2$ , 最低的是北碚农荣村 14.78  $\text{hm}^2$ , 见图 2。土地流转面积占村总承包地面积比率, 趋势与所调查村土地流转总量基本一致。流转比率最高的也是潼南的柏梓村 11.31%, 其次是巴南石岗村 10.70%, 而最低的也是北碚农荣村 3.73%。样点村土地流转总体呈渝西经济走廊快于都市发达

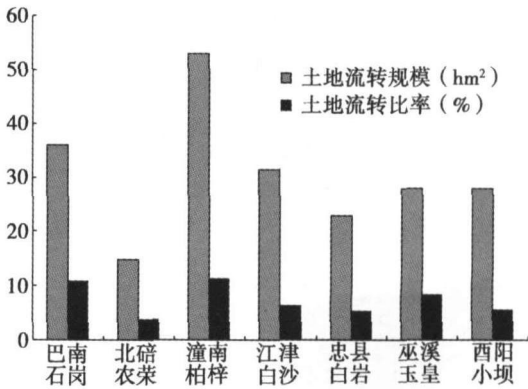


图 2 土地流转的规模与比率

Fig 2 The scale and rate of land transfer

圈, 更快于三峡库区生态经济圈。渝西经济走廊经济发展处于重庆三大区域的中等水平, 农村剩余劳动力转移较多, 水土资源匹配状况和区位优势均较三峡库区生态经济圈要好, 土地流转规模较高。而都市发达圈内的土地因大部分用作经济效益较高的蔬菜、果木、苗圃和花卉等生产, 农民在该区从事农业生产的级差收益高于其他两个区域。在种田收益较高且稳定的情况下, 土地流转的空间相对较小, 如处于都市发达圈远郊区的北碚农荣村土地流转的速度甚至低于三峡库区生态经济圈, 这从另一个侧面也说明了农民生产的求稳心理。但都市发达圈肥沃的土地, 优越的区位, 又使得该区土地流转速度通常情况下高于水土资源匹配较差的三峡库区生态经济圈。三峡库区生态经济圈由于工程的胁迫, 如淹没、移民及其配套设施建设等的占用, 人均承包地较少。在工农业剪刀差居高不下的情况下, 农民外出务工虽然较多, 但该区土地流转的速度因靠天种田、收益较低而受到抑制。

同一区域的不同地块, 交通便捷和区位优势的地方土地流转动力强于交通闭塞和区位欠佳的地方, 土地流转速度较快, 且规模较大 (表 2)。潼南柏梓村和巫溪玉皇村, 尽管农户均承包土地不足 1.30  $\text{hm}^2$ , 但在近公路地带, 土地流转规模多数在 2.04~ 3.78  $\text{hm}^2$  之间, 其中流转面积大于 2.04  $\text{hm}^2$  的地块占总流转面积的 87.15%, 且流转已逐渐由亲友和

表 2 不同区位土地流转规模

Tab 2 The scale of land transfer in different locations

项 目	潼南 (柏梓)		巫溪 (玉皇)	
	近公路	远公路	近公路	远公路
	(0~ 1.5km)	(> 1.5km)	(0~ 1.5km)	(> 1.5km)
调查农户平均承包地面积 ( $\text{hm}^2$ )	1.23		1.08	
调查农户平均流转土地面积 ( $\text{hm}^2$ )	0.37	0.12	0.29	0.07
调查农户平均流转土地面积占平均承包地面积的比率 (%)	30.08	9.76	26.85	6.48
流转面积 $\geq 0.67\text{hm}^2$ 的地块占总流转面积的 (%)	82.65	7.24	87.13	2.72

邻户间向社会层转变。而在远离公路地带,土地流转规模较小,大多在 0.39~1.32 hm<sup>2</sup> 之间,且主要是亲友和邻户间转让。交通便捷、区位优势的地方物流方便,农民即便在该区从事农业生产,其生产出的产品商品率也较高,土地流转后的效益较为可观。而交通不便、区位欠佳的地方,土地因其生产出的产品商品率受交通、市场等因素的制约而效益较低,且缺乏稳定性。在效益较低且不稳定的情况下,土地流转无论速度还是规模均较交通便捷、区位优势的地方低。

2.2 土地流转的模式

土地转包已逐渐被农民所接受和采用,而以现金兑换的出租和转让方式,也渐渐被部分农民所喜欢,见图 3。在样点村土地流转总面积 213.56 hm<sup>2</sup> 中,转包 107.25 hm<sup>2</sup>,占流转总量的 50.22%;出租 49.58 hm<sup>2</sup>,占 23.22%;转让 25.05 hm<sup>2</sup>,占 11.73%;互换 20.45 hm<sup>2</sup>,占 9.57%;其他流转 11.02 hm<sup>2</sup>,占 5.16%。其实,土地流转方式的演变反映了现阶段中国农民的一种矛盾心理,又想获得较高收益,又怕失去根基和退路。转包与出租、转让相比,它没有终止原土地承包关系,而只是暂时因从事非农产业或其他原因无力经营将土地转于他人。出租、转让则将其承包的部分或全部土地使用权连同承包权一起出租或转让于他人,终止了原土地承包关系。采用出租、转让方式较采用转包方式,第三者具有更稳定且长期的土地承包权和收益权,从而有利于对土地的追加投入和呵护。但采取出租、转让方式的土地价格也高于转包方式。对于那些在非农产业能获得稳定收入且能自给的农民,出租、转让方式流转土地是很受欢迎的。然而,目前农民外出务工虽然收入较种田要高,但缺乏保障,而眼下中国的社会保障还顾及不到离土农民。可以说,在相当长的一段时间内,农民依然会把土地视为生活保险和储蓄手段。转包也即是最灵活、最易为农民所接受的土地流转方式。

土地流转所采用的方式在各区存在明显差异(图3)。转包比率,渝西经济走廊、三峡库区生态经济圈高于都市发达圈。转包比率最高的是渝西经济走廊的江津白沙村 70.89%,

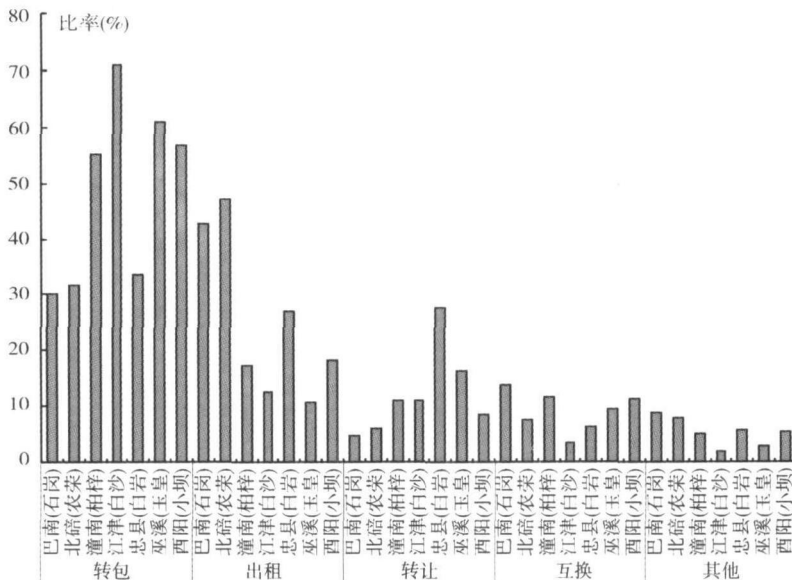


图3 土地流转方式占总流转规模的比率

Fig 3 The rate of every model area to total transfer area

其次是三峡库区生态经济圈的巫溪玉皇村 60.73%, 而最低的是都市发达圈的巴南石岗村 30.22%; 出租比率, 都市发达圈高于渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈, 而渝西经济走廊与三峡库区生态经济圈没有太大差别。出租比率最高的是都市发达圈的北碚农荣村 47.06%, 最低的是三峡库区生态经济圈的巫溪玉皇村 10.71%; 转让比例, 三峡库区生态经济圈高于渝西经济走廊, 更高于都市发达圈。转让比率最高的是三峡库区生态经济圈的忠县白岩村 27.56%, 最低的是都市发达圈的巴南石岗村 4.61%; 互换在三区表现较为复杂, 没有明显趋势。互换比率最高的是都市发达圈的巴南石岗村 13.69%, 其次是渝西经济走廊的潼南柏梓村 11.47%, 而最低的是渝西经济走廊的江津白沙村 3.48%。不同区域土地流转方式的不同反映了区域经济发展水平的差异。经济发展水平相对较高的都市发达圈, 部分农民因有稳定的非农收入而使得对土地的依赖程度低于经济相对欠发达的渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈, 其土地流转较易于采用出租方式。虽然农民进城务工已无制度上的障碍, 但由于缺乏稳定且能自给的非农收入, 很多农民不敢永久离土, 害怕政策变化, 失去生活保障。这也是渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈土地流转易于采取转包方式的主要原因。而作为与出租方式类似的转让并没呈都市发达圈高于渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈的趋势, 而是相反。同时, 样点村土地流转在采用互换方式上又表现无序。这些又都说明了影响土地流转的因素是非常复杂的。

### 2.3 土地流转前后的用途变换

样点村土地在流转前后用途变化明显, 包括由一种土地覆被类型代替了另一种土地覆被类型, 或土地覆被类型并未发生变化而只是土地利用上的修改。样点村土地流转涉及土地利用类型主要有旱地、水田和经济林果用地等, 其中旱地约占流转面积的 58.96%, 在样点各村均有分布。但这一数字, 在渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈均超过 75%; 水田占流转面积的 31.78%, 主要分布在都市发达圈和渝西经济走廊区位相对优越的地区, 而三峡库区生态经济圈和渝西经济走廊区位相对较差的地区水田流转较少; 经济林果用地占流转面积的 9.26%, 主要发生在三峡库区生态经济圈, 在都市发达圈和渝西经济走廊也有零星分布。旱地和水田在流转前一般种植粮食作物, 如水稻、小麦、玉米和红薯等, 熟制一般是一年两熟, 或两年三熟, 复种指数较低 (150~180%)。除都市发达圈内的农业生产立地条件相对较好以外, 渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈水土资源匹配均较差, 顺坡耕作又较为普遍, 同时农业基础设施又欠账太多, 从而导致农业生产旱天缺水, 而雨天又极易产生较强的水土流失。这种农业生产状况不但产生不了较高的经济效益, 而且还会带来极大的生态危害, 进而出现农民对土地的粗放经营甚至撂荒。经济林果用地, 样点村则主要种植大宗果木, 品种单一, 特色品种较少。同时缺乏资金和技术支持, 短期行为严重, 致使经济林果用地的集约化程度和农业生产的技术含量均较低。

土地流转后, 土地利用格局和利用环境发生了很大改变。用途上, 流转前的旱地, 在流转后有 36.07% 改为经济林果用地。但在都市发达圈, 旱地转化为经济林果用地后, 主要用于发展游憩经济, 如观光、旅游等; 而渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈内的旱地转化为经济林果用地后, 实行了专业化生产, 突出了区域特色, 提高了果木产品生产的附加值。而没有转换用途的旱地, 在都市发达圈除主要用于蔬菜和种粮生产外, 而且在蔬菜和种粮的选种、施肥、农药和管理投入等方面也予以加大; 在渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈, 则通过增加投入, 提高了土地产出率, 主要用于“三高”农业的生产。水田流转后用途基本未变, 而只是提高了利用的集约度, 如在都市发达圈, 水田流转后实施了农

业综合开发,采用了稻—萍—渔的生产模式;而在渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈,水田流转后仍用作水稻生产,但水稻在选种、管理和施肥等方面得到了很大改善。土地利用环境上,为确保水土,样点村土地流转后业主通过立体和水平布局,加大了对土地立体环境改善方面的投入。立体布局由分水岭至坡脚分层设置防治体系;水平布局以居民点为中心、道路为骨架,建立近、中、远环状结构配置模式,在居民点附近建立以水平梯田、水田为主的粮食生产和经济林木开发区。远离居民点建设以乔灌结合的生态保护区和燃料、饲料基地。中间地带是以粮、林、草间作,水土保持防护措施和耕作措施相结合的治理区。对于缓坡旱地和水田,通过修反坡梯田的方式布局农田种植作物,在田外布设灌丛草带或在缓坡上,林、灌、田等环坡田带型交错混种,形成林灌田复合生态系统。而经济林果用地则逐渐向林灌丛立体结构发展。

土地流转使土地利用逐渐由农用向非农用转变。土地流转前后用途的转变和利用环境的改善,反映了市场经济条件下,土地利用决策农民自行主导,受供给和需求强度来支配。在完全市场条件下,农业产出和收入水平决定一般的经济活动,且生产者为维护产品供给所需土地(数量和质量)直接受到来自消费者价格信号的影响,这使土地资源倾向于向最高市场价格或最高投资回报使用方式转变。农业土地利用正在逐步由传统的大田作物向效益更高的蔬菜、经济林果和水产养殖等转化。田间调查表明,样点村土地流转后旱地和水田由原来的种粮转变为:种粮 43.68%、蔬菜 16.27%、经济林果 22.29%、花卉苗木 13.78%、畜草 0.83%、渔业 3.15%。同时,土地利用环境得到很大改观。

### 3 土地流转的农户解释

#### 3.1 土地权属

区域经济发展水平的不同会导致农户和基层组织土地权属观点的差异<sup>[14,15]</sup>。但样点村的调查发现这种差异并不明显,总体呈农民和一些农村基层干部对土地的权属认识不清,绝大多数农民认为土地所有权属于国家,而基层组织的理解则更是多样。在问卷调查中样点村农户对“你认为土地的所有权属于谁?”的回答:“属于国家的”占 73.91%、“属于乡(镇)的”占 1.74%、“属于村民委员会的”占 2.61%、“属于村民小组的”占 0.87%、“属于私有的”占 15.65%、“不知道的”占 5.22%。不同区域农户对目前农村土地权属安排的理解并无较大差别,土地权属的安排仅在总量和方式上影响农村土地流转,而对不同区域的土地流转总量和流转方式的作用不太明显。模糊的土地权属不利于农户明晰土地流转过程中的责、权、利,不利于消除流转农户的心理障碍。如大部分农户认为土地所有权属于国家,由于担心政策变化,不敢将自己的承包地转出,即使将部分承包地转出,也仅在较短的时间内仅限于亲戚或邻户间的转包和互换,而脱离原承包关系的出租和转让方式流转较少。认为土地所有权属于村民委员会或村民小组的,则因为部分村民委员会或村民小组在土地流转中经常充当主体,一些土地流转无价或低收费,从而使农民应有的权利没有得到保护。而认为土地所有权属于私有的,则走向了另一个极端,即不配合乡(镇)土地利用结构调整,土地流转时,抬高要价,承包地自己种不好,也让别人不好种。

样点村基层组织对农村土地权属的理解也无较大差别,这种认识对土地流转的影响与前文所指出的农户对农村土地权属的理解对土地流转影响的趋势一致。样点村土地流转经村、组同意的占 27.88%,没有经村、组同意的占 72.12%。但这并不意味着土地流转不需要村、组的参与,而是对村、组的介入有需求的。在调查的农户中希望集体统一调整的

占 23.68%, 希望在村、组的主持下协商的占 36.84%, 自由协商的占 35.96%, 其他占 3.52%。可见, 农民希望基层组织在土地流转中发挥其组织、协调和及时解决农户间矛盾与摩擦的作用, 以便有利于加快土地流转的力度和规模。然而, 农村土地流转过程中, 存在不少村集体经济组织不能有效地带动、引导和帮助农户进行土地有效流转。在土地权属上, 认为土地集体所有的, 就是指乡(村)、村、组集体所有, 把自己定位为土地流转的主体, 土地流转过程中侵害土地承包者的合法权利。土地流转后的收益分配上往往是干部说了算, 农民所得较少, 有的甚至既丢了地又失去了流转租金, 因为农业税的取消, 切断了基层组织借收取农业税为由而征收其他税费收入的渠道; 在承包期上, 有的基层组织认为土地承包期 30 年不变就是土地使用权不流转, 没有理解到 30 年不变是指农村土地承包制度不变。而有的基层组织则在土地流转时, 将租期定为 30~50 年以上甚至无限期, 这样其实是收走了农户的承包地, 使得土地流转后, 农户失去的不光是土地的经营权, 还有承包权; 同时, 一些农村基层干部在土地流转问题上职责不明, 没有把自己定位在“服务”和“引导”的层面上, 要么管得过死, 要么不管, 没有履行对土地流转的规范管理。如认为土地流转的主体是土地承包者, 政府没有必要管, 任其无序流转。有的农村基层干部在土地流转中, 没有起到很好的作用, 不是为流转引导和服务, 而是行政命令。

### 3.2 土地市场

农村土地市场发育程度不仅影响区域土地流转的总体规模, 而且是导致不同区域流转规模各异和流转方式演化差异的根本原因。样点村, 截至 2005 年 4 月, 土地流转面积仅占其承包土地面积的 7.19%。这一数字说明样点村农村土地市场发育不完善, 没能起到“牵线搭桥”的中介作用, 流转信息不对称, 土地流转供需受阻, 土地受让者找不到土地转让者, 土地转让者又找不到土地受让者。在以农哺工惯性思维的作用下, 工农业剪刀差依然存在, 城乡收入差距仍在扩大, 大量农村青壮年劳动力外出务工, 农村承包地不同程度地粗放经营甚至撂荒, 种田收益较低甚至入不敷出, 从而出现有地不愿种的现象。而有些种田能手、专业大户甚至龙头企业, 想通过土地流转获得更多的土地, 发展适应市场需要的名、特、优、新产品, 但由于市场的限制而找不到土地, 即出现了愿种没地的现象。样点村, 在没有参与土地流转的农户中, 有 51.32% 的农户想把承包地转出去, 但找不到接手, 缺乏需求; 有 48.68% 的农户想转入土地扩大生产规模, 但找不到出手, 缺乏供给。近年来, 样点村因农民外出务工而使得每年约有 37.31~94.92 hm<sup>2</sup> 的土地撂荒, 占承包地面积的 1.26~3.20%。2004 年, 约有 21.57% 的劳动力外出务工, 撂荒地面积 50.61 hm<sup>2</sup>, 占其承包地面积的 1.70%。而同时土地流转也没有适应市场规律的价格参照系, 转出者认为价格太低, 转入者认为价格太高。样点村, 认为转入价格太高, 想转入土地而没有转入土地的占 13.13%; 认为价格太低, 想转出土地而没转出土地的占 24.59%。价格过高不利于转入方的介入, 而价格过低则不仅调动不了转出方的积极性。而且由于获得土地使用权的成本不高, 致使转入方珍惜土地的观念不强, 有时土地转入后利用较以前还粗放。农村土地市场发育程度在总量上影响流转土地的有效供需。可以说, 市场越发育, 信息就越流畅, 土地流转就越容易展开, 流转后的土地利用程度就越集约。

不同区域土地市场发育程度受区域自然特性和区域社会经济发展水平影响较大, 从而使由区域自然生物特性和社会经济发展水平所决定的土地市场状况, 对不同区域土地流转的速度和土地流转方式的作用各异。都市发达圈由于地处城郊, 土地肥沃, 区位优势, 二、三产业发达, 农户非农就业数量相对较多, 农村土地市场较渝西经济走廊和三峡库区

生态经济圈发育。但由于农民在该区从事农业生产可以获得相对较高的级差收益,而使得剩余部分农民不愿放弃土地。这也即解释了为什么都市发达圈的土地流转速度不仅低于渝西经济走廊,而有些村社甚至较三峡库区生态经济圈还低。同时,都市发达圈土地流转速度相对缓慢与土地市场发育的悖论也就不难理解。另外,相对发育的土地市场,稳定且能自给的非农就业收入,使得部分农民敢于脱离原土地承包关系,主要选择出租方式进行土地流转。渝西经济走廊是重庆的新型工业基地,二、三产业发展势头较好,农民外出务工的机会较多,但无论是其本身所具有的自然生物特性,还是社会经济发展水平,皆介于都市发达圈和三峡库区生态经济圈之间。而由这些因素所决定的农村土地市场发育程度也介于其他二者之间。但由于该区地处低山、丘陵区,水土资源匹配较差,农业生产成本较高。在此背景下,该区农民从事非农活动的预期均较低,即只要从事非农产业收入高于从事农业生产,就愿离土。因此,尽管该区土地市场发育程度不高,但土地流转活跃。然而这种较低的预期,蕴含着农民的徘徊心理,既想离土,由于担心非农收入缺乏稳定且不能自给,而又不肯永久离土。这即解释了该区土地流转的方式采取以不脱离原承包关系的转包为主的真正原因。三峡库区生态经济圈的流转,在农村土地市场不发育的情况下,主要受谋生的驱动的自发流转。我们知道,该区地处低山、中山区,农业生产靠天,且由于工程淹没、移民迁建等的胁迫,人地矛盾尖锐。虽然中央政府给予该区很多优惠政策,但二、三产业的空心化局势并未得到根本改观,非农就业机会较少。为了谋生,该区农民的离土心切比渝西经济走廊的还高,而对从事非农产业收入的预期则比渝西经济走廊的要低。可以说,三峡库区生态经济圈受谋生驱动下的自发土地流转,急需市场来规范。但从流转方式来看,由于担心政策的变化和非农收入的稳定性,农民不愿中断原承包关系永久离土,而是采取保留原土地承包关系的转包方式。

### 3.3 社会保障

社会保障的完善程度对农民是否愿意离土和采取何种方式离土具有决定性作用。样点村土地流转规模及流转方式的不同反映了区域社会保障发育状况,同时样点村不同区域土地流转规模和流转方式的差异也映射了社会保障完善程度的区域变异。传统意义上,土地是农民生存必不可少的生产资料,与农民的生活方式和家庭关系密不可分,虽然有些农户非农收入已在家庭中占据了主导地位,但仍然十分看重自己的承包地。样点村在对“你是否愿意放弃土地”的回答,“愿意的”占 20.83%,“不愿意的”占 70.83%,“无所谓”的占 8.34%。但现代意义上,土地更重要的是农民的衣食保障,农民外出打工就业不稳,随时都有可能丢掉饭碗,当然不愿意将土地流转出去,白白搁着,为自己留一条后路。样点村对“你为什么不愿放弃土地”的回答,因非农工作不稳而留退路的占 29.05%,怕粮食紧张有钱难买的占 15.54%,种地有利可图的占 6.76%,放弃土地得不到补偿的占 11.49%,不要土地(集体的)白不要的占 2.7%,土地将增值的占 16.22%,除了种地不会干其他活的占 12.84%,其他占 5.41%;而对“在什么条件下愿意放弃土地”的回答,“有较高的非农收入”占 31.58%,“有稳定的非农就业门路”占 32.75%,“享受劳动保障福利”占 7.6%,“能迁入城镇定居”占 6.43%,“政府给予一定的补偿”占 13.45%,“其他”占 8.19%。从以上回答可看出,农户不愿意把土地转出去的主要原因是就业不稳、收入无保障,使得农民宁愿荒芜,也不愿把自己的承包地转出去,而即使部分转出,也仅在较短时间内且主要采取不脱离原土地承包关系的转包方式流转土地。从字面上看,这种现象体现了农民就业不稳,恋土情重,但实际上是农民在失去土地后缺乏社会保障,没有



社会保障土地当然流转不畅。另外,短时间的转包而使得转入方因缺乏稳定的承包权、可靠的收益权,而不敢多包地,并对部分转入土地实行粗放经营。社会保障程度高、遍及广,土地流转的可能性就越大,而社会保障程度低则不利于土地的流转。

区域经济发展水平不同,社会保障完善程度也各异。农访表明,这种变异对不同区域的土地流转速度和流转方式具有很强的作用。都市发达圈经济发展水平高于渝西经济走廊更高于三峡库区生态经济圈,而社会保障发育程度也呈这一趋势。相比之下,农民在都市发达圈,从事农业生产的产品商品率高,级差收益明显。但该区农民因种田有利可图而不愿将自己的承包地转出,致使都市发达圈的土地流转速度缓慢,有些村社甚至较三峡库区生态经济圈还低,但总体呈快于三峡库区生态经济圈而低于渝西经济走廊。同时,社会保障发育的相对完善使得该区土地流转主要采用脱离原承包关系的出租方式。渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈的社会保障发育缓慢,农民为确保有路可退,土地流转采取了保留原承包关系的转包方式。但三峡库区生态经济圈因农业生产条件较差,靠天吃饭,土地流转受阻。而渝西经济走廊虽然社会保障完善程度较都市发达圈低,但该区悬殊的工农业剪刀差,相对便捷的生产条件,使得该区土地流转速度快于都市发达圈。

农业是弱质产业,农业生产因受自然生物因素(干旱、洪涝、飓风、病虫害等)和社会经济因素(化肥、种子、农药等)的影响,而风险较大,且具有很大的不确定性。如果农业生产的风险保障不到位,同样会使土地流转受阻。一般情况下,农村土地流转应流向有能力耕种的土地使用者。但是,接包的土地使用者是否有能力无法知道。有的土地使用权主体转移后不但没有提高土地的利用效益,反而荒芜土地。如三峡库区生态经济圈的巫溪石岗村2组、3组农户将土地 $6\ 35\text{ hm}^2$ 租给某企业,由于该企业经济实力差,不能很好地经营土地。另外,土地转入者对未来天气及其他自然灾害并无预期,而且对自己因农事需要而购买的种子、化肥、农药等的质量状况也事先不知。如果遇到不利年成或种子、化肥和农药的质量失真,不但颗粒无收,而且连投入的资金也不能回收。而政府如果在这方面也没有什么补助措施的话,接包者没有效益,付不起土地使用费,转包者收不到费,二者皆亏。在自然风险和市场风险的双重作用下,农民是很能获得社会平均利润,土地流转也即会因巨大的经营风险而受阻。调研中发现,有些农户不敢轻易把土地租出去,业主也不敢贸然租用,就是这个原因。在未参与土地流转的农户中,有14.88%的农户想转出,但担心转出后收益得不到保证,有34.34%的农户想转入,但是没有找到好的项目。

### 3.4 流转管理

土地流转管理对规范土地流转主体行为、减少流转纠纷、保障土地流转的依法开展具有基础性作用,包括权益保障管理和流转后土地用途管理。权益保障管理主要涉及农民土地流转中合同的签订与保护。样点村农民在合同签订方面,很大程度上认为是一种人情行为,而非经济法律行为,土地流转合同大多是口头协议。在流转土地中,没有书面合同的占61.11%、有书面合同的仅有38.89%,书面合同中通过公证或签证的占24.48%。同时,在对土地流转的转入方的问卷调查中:对“土地转包关系是否可以随时终止”的回答,“可以”占48.15%、“不可以”占51.85%。在有书面合同的流转协议中,流转主体双方的权利和义务不明确,合同内容和格式多样,且订立合同的程序和条款很不规范。另外,很多合同只考虑静态因素,不考虑动态因素,如对流转价格的确定就未考虑资金的时间价值。在执行的初期没有异议,但合同中的内容、条款等不完善,隐藏着很多后患。这样产生很多土地流转矛盾,而目前针对这些矛盾的相应解决办法也没有统一标准,有时甚

至对错难辨。2004 年, 三峡库区生态经济圈的酉阳小坝村 3 组一宗土地, 签订合同时按当时计价 4500 元/hm<sup>2</sup>, 计价依据是当时 300kg 谷子的市价, 而合同没有明确随行就市, 但现在谷子的价格涨了, 转包方要求涨价, 而接包方则认为是他的风险收入, 双方纠缠不清。渝西经济走廊的江津白沙村 5 组一宗 7.15 hm<sup>2</sup> 的荒山地, 2003 年被业主承包用于发展经济林果, 由于当时自然地理条件恶劣, 不通路, 不通水, 村民都不愿承包, 而业主承包时也未签订合同, 只是村干部担保。但经过 2 年多的苦心经营, 在业主所承包的荒山将见成效时, 村干部及村民都红了眼。可以说, 由于农民法律意识不强, 土地流转中不签合同, 或合同条款存在漏洞等原因, 使得土地流转纠纷时有发生。

不同区域农民, 对待土地流转过程中合同的签订与保护的态度差异明显。这种差异与不同区域农民受教育程度和非农收入占家庭总收入的比重存在很大的相关性。从问卷结果看, 截至 2005 年 5 月, 样点村共发生土地流转纠纷 68 起, 其中 36 起发生在三峡库区生态经济圈, 23 起发生于渝西经济走廊, 都市发达圈仅发生 9 起。而从抽样农户受教育程度看, 都市发达圈农民受过初中以上教育的占 78.96%, 高于同期渝西经济走廊 20 个百分点。而三峡库区生态经济圈的抽样农民大多仅接受过小学教育, 并有部分文盲半文盲。可以看出, 农民教育水平的高低对自己合法权益的保护有直接影响。但非农收入占家庭收入比重, 对农户自己土地流转行为保护作用复杂。一般来说, 农民非农收入比重与其受教育程度有很强的正相关性, 比重越大, 受教育程度越高, 从而也越注重在土地流转中保护自己的合法权益。但样点村的抽样表明, 非农收入比重在 53.6% 以上的农户, 土地流转中对合同的签订比较重视, 主要发生在都市发达圈; 比重在 37.8~53.6% 之间的农户, 对自己在土地流转中的权益缺乏重视, 主要发生在三峡库区生态经济圈和渝西经济走廊; 而在非农收入比重低于 37.8% 的则在土地流转反而更加注重合同的签订, 在三区均有发生。农民具有较强的小农意识, 很易满足, 在非农收入稍微能够自给时, 不但土地易于流转, 同时对流转收入也并不看重, 从而出现在家庭收入中非农收入比重高的反而不重视土地流转中合同的签订与保护。这即部分解释了渝西经济走廊土地流转规模高于都市发达圈, 三峡库区生态经济圈的部分村社土地流转速度有时较都市发达圈还高的原因。而对于非农收入较低的部分农民, 则由于生活缺乏保障, 害怕因土地流转不但失去了土地, 而且不能获得自己应得的流转收入, 从而促使他们更加重视土地流转中自己权益的保护。

土地流转并不是简单的土地归并, 而是调整土地用途, 加长农业产业链。土地流转后的用途管理对确保土地流转绩效的实现意义重大, 如优化农村资源配置、变农民为市民等。样点村抽样表明, 目前农村土地流转没有专门的管理机构, 农村基层政府也没有明确在土地流转中的职责, 集体经济组织没有对土地用途管理的权威性。土地转包后, 转出者与发包方(土地所有者)的关系不变, 转入者与发包方(土地所有者)没有关系, 对土地的保护责任由谁来承担? 转入者用基本农田发展林果业、挖塘养渔或闲置、荒芜基本农田, 应该惩罚谁(是惩罚转出者还是惩罚转入者)? 农民及基层组织对这些问题都未做出合理的回答。土地流转后的土地用途没有任何限制, 有的基本农田也当作退耕还林地使用, 有的变为建筑用地, 有的荒芜。都市发达圈的巴南石岗村 3 组把一宗 7.86 hm<sup>2</sup> 的荒山出租给业主, 由于事先没有用途限制, 业主获得土地后并没有用作林果生产, 而是把这片土地整理后用作抵押贷款, 但贷款后这片土地依然任其荒芜。不同区域因经济发展水平和区位的不同, 流转后土地用途转为他用的重点各异。都市发达圈主要转为建设用地或用作抵押贷款, 而渝西经济走廊和三峡库区生态经济圈转换用途基本一致, 主要转为林果

业或水面。但在三峡库区生态经济圈,因种田靠天,产投比较低甚至为负,流转后基本农田有荒芜现象。可见,如不通过合同或制定专门管理机制的话,土地虽然流转了,但农村生产资料要素并未得到优化,有些甚至较以前还差。

## 4 结语

市场经济条件下,农户是农业土地利用的主体,直接参与农村土地资源的具体配置。农户行为是影响土地流转多因素耦合的表象,如果其中某个环节协调不好,就将通过级联累计性效应影响其他因素的作用,并进而影响农村土地的合理流转。重庆市的研究表明,尽管目前土地流转发展趋势已由率先的自发向有组织、小规模向大规模、亲戚间向社会层、农用向非农用转变,但农户在这一过程中的响应并不乐观。无论是流转规模,还是流转模式及流转后的土地用途,都凝结着农户对现有土地及其配套制度的思考。土地权属模糊在总量上制约着土地流转的规模,但这一作用的区域差异不明显;农村土地市场发育程度不仅影响区域土地流转的总体规模,而且是导致不同区域流转规模各异和流转方式演化差异的根本原因,且这一作用的区域差异明显;社会保障的完善程度对农民是否愿意离土和采取何种方式离土有决定性作用;土地流转管理对规范土地流转主体行为、减少流转纠纷、保障土地流转的依法开展具有基础性作用。权益保障管理不到位,且区域差异明显。土地流转并不是简单的土地归并,而是调整土地用途,加长农业产业链。流转后土地用途管理,对确保土地流转绩效的实现意义重大。土地流转中,把握农户心理及其对现有土地流转驱动因素的理解,对制定遵循市场规律和贯彻以人为本价值取向意义重大。

## 参考文献:

- [1] 朱振达.农村土地承包制:问题与对策.理论界,2002,(5):37~39
- [2] 樊帆.农村土地流转的限制因子探析.湖北农学院学报,2003,23(5):361~363
- [3] 宋玉波.从制度创新理论看集体土地产权制度建设.中国土地科学,2004,18(3):18~21
- [4] 商春荣,王冰.农村集体土地产权制度与土地流转.华南农业大学学报(社会科学版),2004,3(2):25~29
- [5] 方鹏,黄贤金,陈志刚,等.区域农村土地市场发育的农户行为响应与农业土地利用变化——以江苏省苏州市、南京市、扬州市村庄及农户调查为例.自然资源学报,2003,18(3):319~325
- [6] 朱忠贵.论农村社会保障制度的构建.农业经济问题,2003,(6):61~64
- [7] 徐元明.失地农民市民化的障碍与对策.现代经济探讨,2004,(11):20~23,27
- [8] 贺振华.农户兼业及其对农村土地流转的影响——一个分析框架.上海财经大学学报,2006,8(2):72~78
- [9] 杜文星,黄贤金,方鹏.基于农地流转市场分析的区域土地利用变化研究——以上海市、南京市、泰州市农户调查为例.中国土地科学,2005,19(6):3~7
- [10] 罗怀良,朱波,陈国阶.试论重庆市农业与生态环境协调发展.长江流域资源与环境,2003,12(4):352~357
- [11] Shao Jing'an, Wei Chaofu, Xie Deti. Mountain land use planning of the metropolitan suburbs: the case of Jinyun mountain and its surrounding area in Chongqing, China. Journal of Mountain Science, 2005, 2(2): 116~128
- [12] 鲁礼新,马昌河,鲁奇.水城县沙坡村农户经济行为调查研究.地理研究,2004,23(2):218~226
- [13] 苏勤,林炳耀.基于态度与行为的我国旅游地居民的类型划分——以西递、周庄、九华山为例.地理研究,2004,23(1):104~114
- [14] Krusekopf C C. Diversity in land tenure arrangements under the household responsibility system in China. China Economic Review, 2002, 13(2-3): 297~312
- [15] Liu S Y, Carter M R, Yao Y. Dimensions and diversity of property rights in rural China: Dilemmas on the road to further reform. World Development, 1998, 26(10): 01789~1806

# Farmers' explanations of land transfer under the household responsibility system: The results from seven villages' analysis in Chongqing

SHAO Jing-an<sup>1, 2</sup>, WEI Chao-fu<sup>1</sup>, XIE De-ti<sup>1</sup>

(1 College of Resource and Environment, Southwest University, Chongqing 400716, China;

2 Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China)

**Abstract:** Using a large data set gathered in household surveys conducted in Chongqing from December, 2003 to April, 2005, this paper examines some important aspects of agricultural land use under household responsibility system(HRS). The results indicate that the general trend is that the rate of land transfer is higher in the Yuxi economic corridor than in the metropolitan area, which, in turn, has a higher transfer rate than the Three-Gorges economic zone. Gradually, the mode of subcontracting has been accepted and adopted by the local farmers, and the modes of land renting and alienation in exchange of cash are beginning to appeal to some of the households. Land renting or leasing, is the chief form of land transfer in the metropolitan area, while most farm households in the Yuxi economic corridor and the Three-Gorges economic zone prefer the form of subcontracting, which does not terminate the original contract relations. The responses of land use patterns and land use environment to land transfer are noticeable in the sampling villages. Most of the transferred farmland in the metropolitan area is allotted to non-agricultural uses. In the Yuxi economic corridor and the Three-Gorges economic zone, only a small portion of the transferred land is used for non-agricultural uses and the intensiveness of land use is enhanced for most of it without major changes in land cover. The conditions of land tenure control the scope of land transfer without great inter-regional variation. The degree of development of the rural land market not only impacts the scope of land transfer in the region, but also constitutes the fundamental causes for the inter-regional variation in land transfer scope and in the evolution of transfer modes. Social security plays a decisive role in whether the farmers are willing to quit farming and in what way they will quit farming. Management of land transfer, which includes rights security management and land use management after the transfer, is essential for standardizing the behavior of the principal agents in land transfer, for reducing disputes in transfer and ensuring the smooth proceeding of land transfer according to law. Understanding the psychology of the farm households under the changing macroeconomic environment and their responses to the driving factors for land transfer is of tremendous significance to the establishment of a market law-abiding and human-oriented system for land transfer in China.

**Key words:** land transfer; farmer's behavior; household responsibility system; land use; Chongqing