



基于农户意愿调查的贵阳农村 宅基地流转现状分析

张铮,周文霞

(贵州大学公共管理学院,贵州 贵阳 550025)

摘要:农村土地流转是我国城乡统筹和城镇化发展背景下的热点问题,其中农村宅基地流转又是一个重要方面。该文以贵州省贵阳市花溪区为例,选取城乡结合部的3个乡镇5个行政村进行实地问卷调查。在收集整理农户对宅基地流转意愿数据的基础上,对农村宅基地流转进行了初步探讨,分析了流转现状及存在的问题,并提出相应对策及政策建议,为贵阳市乃至西部欠发达地区农村宅基地流转的制度化、规范化、法制化提供依据。

关键词:农村宅基地;流转;社会调查;意愿;贵阳

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

引文格式:张铮,周文霞.基于农户意愿调查的贵阳农村宅基地流转现状分析[J].山东国土资源,2016,32(6):87-90.ZHANG Zheng, ZHOU Wenxia. Analysis on Present Condition of Rural Homestead Circulation in Guiyang City Based on the Survey of Farmers' Willingness[J].Shandong Land and Resources, 2016,32(6):87-90.

在城乡统筹发展和新农村建设的时代背景下,将农村宅基地特别是闲置的宅基地流转并纳入市场配置轨道是当前的发展趋势,既能提高农村宅基地利用效率,节约耕地资源,又能帮助农民实现宅基地使用权资产性功能^[1],从农户角度进行宅基地流转的研究,需要弄清楚农户对宅基地流转认知、流转愿意及原因等问题^[2-4],当前,农村宅基地流转包括农村宅基地使用权流转,或将农村宅基地复垦为耕地后可用于建设的用地指标的交易^[5]。该文以农村宅基地使用权流转为研究重点,利用贵阳市花溪区城乡结合部的农户问卷调查数据,分析流转现状及存在问题,并提出相应的对策及建议。

1 概述

1.1 研究区概况

选择地处贵阳市南部花溪区党武乡(下坝村、翁岗村)、石板镇(云凹村)、孟关乡(五星村、红星村)3个乡镇的5个典型村作农户调查。花溪区位于黔中腹地,距贵阳市中心17 km,地貌以山地和丘陵为

主,为多民族杂居区,下辖2镇7乡。党武乡位于花溪西部,距花溪10 km,位于正建设的贵州贵安新区,境内交通便利,下坝村、翁岗村是贵阳高校聚集区涉及村,位邻贵州大学城。石板镇位于花溪区行政中心西面,距花溪区中心8 km,是花溪西部的交通中心,云凹村是石板镇的中心地段,交通便利,适合于中小型企业的发展。孟关乡位于花溪东部,交通便利,以苗族、布依族人口为主,2002年以来一直大力发展孟关工业园区。红星村、五星村位邻孟关乡政府,交通便利,贵阳汽贸城位于附近。

1.2 数据来源

2015年5月,在对贵阳市花溪区进行初步考察的基础上,综合文献资料设计了调查问卷,包括农户家庭基本信息,农户对宅基地的认知和流转现状信息,农户对宅基地的流转意愿信息。2015年7月,对研究区进行了十余天的随机入户访问调查,主要访问户主及对家庭情况十分了解的老人,其他家庭成员作补充。共发放问卷300份,最终获取有效问卷248份(占发放问卷的82.7%),其中党武乡96份、孟关乡104份、石板镇48份。

收稿日期:2016-01-05;修订日期:2016-05-10;编辑:曹丽丽

基金项目:贵州大学文科重大科研项目(GDZT201305)

作者简介:张铮(1981—),女,贵州遵义人,硕士(讲师),主要研究方向为土地利用与土地市场;E-mail:zz811117@126.com

1.3 调查农户基本特征

调查的农户以男性居多,共 154 人;年龄在 25~55 岁不等,其中 35~45 岁较多;大部分农户是汉族,其余为苗族、布依族;受教育程度普遍不高,为中小学文化。调查农户家庭人口大多在 4 人以上,务农 2 人左右,其余在外打工;现有承包地多在 4~5 亩,收入以土地耕作为主,其次是外出务工,少部分自己做生意和在当地企业打工。居住地普遍距交通主干道 3 km 以内,交通便利(表 1)。

表 1 样本的农户基本信息

类别与选项		样本(份)	比重(%)	类别与选项		样本(份)	比重(%)
性别	男	154	62.10	受教育程度	小学及以下	108	43.55
	女	94	37.90		中学/中专	116	46.77
民族	汉	178	71.77		大学本/专科	23	9.27
	少	70	28.23		硕士及以上	1	0.40
收入来源	土地耕作	108	43.55	居住地距主干道的距离	1km 以内	93	37.50
	自营生意	37	14.92		1~3km	101	40.73
	本地打工	42	16.94	3~5km	26	10.48	
	外出务工	59	23.79	5~10km	16	6.45	
	自办企业	2	0.81	10km 以上	12	4.84	

2 结果与分析

2.1 宅基地现状及其流转问题

(1)“一户多宅”“闲置”现象。调查农户的宅基地绝大部分处于居住状态,有 10.48%的宅基地闲置不用,造成一定土地浪费;68.15%的宅基地办理了集体建设用地使用权证,还有 21.77%的未办理,部分农户对土地确权既不了解也不关心。调查农户大多只有一处宅基地,有多处宅基地的占 29.03%(表 2)。造成这一现象的原因,一是农户重新择地建新房后未退出原宅基地;二是一些农户认为城乡结合部的宅基地区位好,房产升值空间大,趁机“种房”^[6]。根据《贵州省土地管理条例》对农村宅基地占地限额的规定,城市郊区、坝子地区每户不得超过 130 m²,按 2 层楼的建筑面积算不能超过 260 m²,而调查农户的宅基地建筑面积处于 300~400 m² 的占 38.31%,超出 400 m² 的占 17.74%,面积超标、土地粗放利用现象较重。

(2)农户欠缺宅基地流转的法规知识。调查农户中有 66.8%的人认为宅基地归个人所有,认为属集体和国家所有的各占 15%和 10.9%,39.75%的人认为宅基地可以随意流转,认为只能在村内流转的占 21.31%。对宅基地的所有权归属不清,使得流转农户认为宅基地等同于城市住宅是个人的私有财

产,可以不受集体的干涉自由流转。在谁是流转主体的认知上,49.41%的人认为应该是村民个人,26.48%的认为是政府,11.46%的认为是集体组织。可见,大多数农户对宅基地认知及流转基本法规不清。

表 2 样本的宅基地基本信息

类别与选项		样本(份)	比重(%)	类别与选项		样本(份)	比重(%)	
宅基地数目	1 处	176	70.97	宅基地使用	闲置	26	10.48	
	2 处	62	25.00		已盖,待居住	42	16.94	
	3 处	10	4.03		已盖,已居住	177	71.37	
	3 处以上	0	0.00		已转让	3	1.21	
宅基地建筑面积	100~200m ²	43	17.34	宅基地办证	有土地证	169	68.15	
	200~300m ²	66	26.61		无土地证	54	21.77	
	300~400m ²	95	38.31		正办理			
	400~500m ²	25	10.08					
	500m ² 以上	19	7.66					

(3)宅基地流转形式单一。调查区宅基地流转以出租、转让的形式为主,入股、联营、作价出资的比重很小;流转价格以双方当事人协商定价为主,部分是村委会自行定价,只有 11%是由估价机构定价(图 1、图 2)。流转决策及程序上,40.32%的是村民自行流转,37.5%通过村委会讨论决定,14.11%通过村民会议 2/3 或以上村民代表同意,私人化流转较明显。流转形式单一,流转定价和流转程序大多不符合法律规范,还有一定比例的隐形流转(有 40.08%的农户知晓本地有向城市居民出售宅基地的情况),明显落后于经济发达地区(浙江、天津、重庆)^[5]。

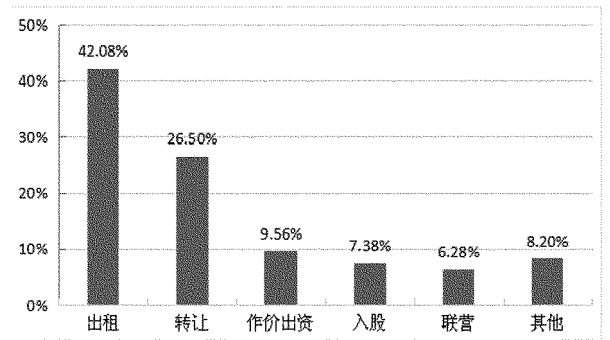


图 1 调查区宅基地流转形式

2.2 农户宅基地流转意愿分析

调查区 52.42%的农户不愿意流转自家宅基地,47.58%的农户愿意流转,比例相当。这与他们居住于城乡结合部,部分偏向城市生活有关(33.67%),也反映出这类区域具备较大的流转潜力。

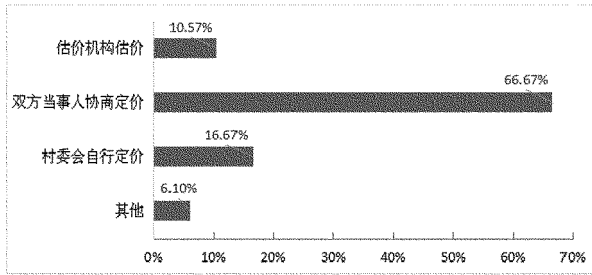


图 2 调查区宅基地流转定价方式

(1)经济因素及充分利用宅基地是流转动力。对于不愿流转的农户来说,“价值补偿机制不合理、受自身传统观念影响、社保体系不健全”是主要原因,此外,认为“没有健全的宅基地流转市场”也是阻碍因素(图 3)。因此,推进宅基地流转市场的建立,需要考虑提高补偿标准、完善社保体系,保障流转后农户的生活,解决他们的后顾之忧。对于愿意流转的农户来说,“生活困难,筹集一笔资金”是主要原因,其次是“为了充分利用房子和宅基地”,“想去别的地方居住”也是一个原因(图 4)。说明经济因素和充分利用土地是当地农户流转宅基地的主要动力。

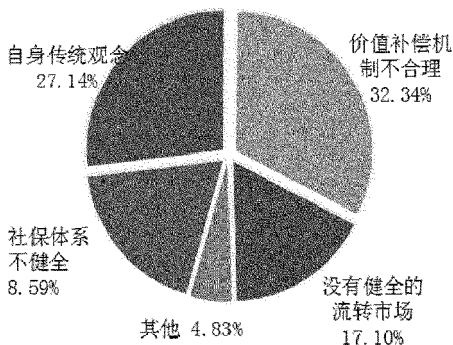


图 3 农户不愿流转宅基地原因

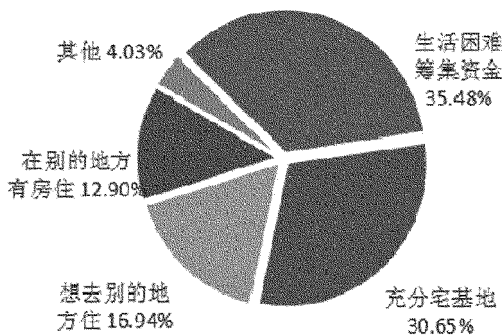


图 4 农户愿意流转宅基地原因

(2)出租流转及货币补偿是核心意愿。愿意流转的农户中有 74.75% 希望以出租、转让的方式流转

(出租占 48.99%),其次是抵押和入股,联营的较少,不到 5%。对流转宅基地收益的分配中,68.29% 的人认为谁流转谁收益,愿意在国家、个人和集体间按比例分配的较少。若实行宅基地退出机制,愿意退出的农户中,51.61% 的人希望货币补偿,33.06% 的希望安置补偿。说明货币补偿能更方便直接地解决农户退房退地后的经济问题。为完善当地宅基地流转,在以出租、转让方式为主的同时,要结合当前城郊开发大环境,吸取东部发达地区的流转经验,鼓励开展入股、联营的流转方式,使农户有更多的选择,提高流转收益。

3 对策建议

3.1 加强农村土地法律政策宣传

农户对土地法律和政策的了解程度越高,越容易推行农村宅基地流转政策和建立规范的流转市场。因此,应加强农村土地政策法律的宣传力度,以促进农村宅基地流转市场的形成与发育,使其在政策法规的引导下更加规范。

3.2 做好农村土地确权工作

明晰的权属关系是建立和规范宅基地流转市场的前提和必要条件,贵州省急需完善农村土地确权登记制度,加快完成宅基地使用权确权登记颁证工作,为推行农村宅基地流转政策提供准备和依据。对于“一户多宅,面积超标”现象,要加强政府监督检查力度,杜绝此类情况再次发生。严格按照国家制定的“一户一宅,法定面积,禁止城镇居民购置”的政策管理好农村宅基地。同时,对未经批准或违反土地利用规划的宅基地严格禁止流转。

3.3 建立农村宅基地流转市场

(1)完善宅基地价格评估体系。首先,流转对象主要是存量农村宅基地使用权,且使用权合法有证。其次,流转需符合土地利用规划和城乡规划。对历史上已经实际形成的超标面积的宅基地,若要进行流转,超出标准部分按规定向村集体缴纳土地出让收益。同时,明确规定,农户无其他固定住处、又无其他经济来源的,不得转让宅基地,以此来保障当地经济困难农户的基本生活。

(2)建立有效的宅基地退出机制。农村人均住房面积越大,宅基地有效利用率就越低,流转的潜力

就越大^[7],一户处不合法宅基地的依法无偿收回,能复垦耕地的就复垦为耕地,不能的可纳入流转范围。针对闲置的合法宅基地,则采取鼓励退出原则,对退出的要给予合理补偿。在补偿方式上,考虑当地农户大多因经济因素愿意货币补偿,且宅基地闲置的农户大多有其他住处,政府可不安置而以货币为主的方式来落实补偿工作。

(3)完善农村社会保障制度。社会保障水平的高低对宅基地流转具有显著的影响^[8]。所调查的农户中认为社保体系不健全是制约他们流转的主要原因之一。土地作为他们主要的生活保障,一旦流失,生活将会很困难,尤其是在像贵州这样经济欠发达的西部地区,土地流失给他们带来的生活困难会更加明显。可见,只有在有完善的社会保障制度下,解决好他们的生活保障问题,农户才愿意将自己的宅基地流转,才能顺利推行宅基地流转政策。

(4)保障流转中农户的自主权与参与权。市场主导模式是农民个体或集体经济组织受自身意愿支配对宅基地进行出租、转让等方式流转,各利益主体间特别是政府和农民不易产生尖锐矛盾。而政府主导模式能够实现规模经济和加快推进城镇化进程,但不利于保护农民利益和提高农民积极性^[5]。城乡结合区的农村大多距城镇较近、土地增值空间较大,如果开展市场主导模式进行流转,容易引发违法违规现象。基于此,贵阳城郊的农村宅基地流转引用

“政府主导模式”比较合适。但考虑到该模式不利于保护农民利益之处,在开展中要补充市场机制、协调政府与市场关系,保障农户在流转中的自主权与参与权。尽可能地将农村宅基地流转放在市场机制框架下运作,充分发挥政府对市场失灵的调控作用,提供科学规划和公共服务,加强市场监管。

参考文献:

- [1] 赵国玲,杨钢桥.农户宅基地流转意愿的影响因素分析——基于湖北二县市的农户调查研究[J].长江流域资源与环境,2009,18(12):1121-1124.
- [2] 陈荣清,张明,陈宏斐.基于农户视角的农村宅基地流转实证分析[J].资源与产业,2011,13(5):67-71.
- [3] 彭新万,陈海丹.统筹城乡发展中农村宅基地使用权流转机制构建——基于江西省部分市(区)、县农村宅基地使用权流转现状的分析[J].求实,2012,(5):85-88.
- [4] 李宁,马彦琳.阻碍我国农村宅基地流转制度改革的因素分析[J].安徽农业科学,2012,40(7):3851-3852,4031.
- [5] 张梦琳.农村宅基地流转模式比较分析[J].现代经济讨论,2014,(4):43-46.
- [6] 张秋琴,罗海波,严金明,等.农村宅基地退出意愿调查与可行性评价——以贵州省样本区为例[J].国土资源科技管理,2014,31(4):6-14.
- [7] 宁涛,杨庆媛,苏康传,等.农村宅基地流转影响因素实证分析——基于重庆市300户农户调查[J].西南师范大学学报(自然科学版),2012,37(2):119-125.
- [8] 胡方芳,蒲春玲,陈前利,等.欠发达地区农民宅基地流转意愿影响因素[J].中国人口·资源与环境,2014,24(4):116-126.

Analysis on Present Condition of Rural Homestead Circulation in Guiyang City Based on the Survey of Farmers' Willingness

ZHANG Zheng, ZHOU Wenxia

(College of Public Management of Guizhou University, Guizhou Guiyang 550025, China)

Abstract: Rural land circulation is a hot issue under the background of urban and rural overall planning and urbanization in China. Among them, rural homestead circulation is an important aspect. Taking Huaxi district in Guiyang city as an example, selecting 5 villages of 3 towns which located in the urban and rural areas, field questionnaire survey has been carried out. On the basis of collecting and sorting the farmers' willingness to the homestead circulation, rural homestead circulation in Guiyang city has been discussed primarily, present condition and existing problems have been analyzed, and countermeasures and policy recommendations have been put forward. It will provide the basis for institutionalization, standardization and legalization of rural homestead circulation in Guiyang city and even in western less developed areas.

Key words: Rural homestead; circulation; social survey; willingness; Guiyang city