江苏省农户宅基地退出意愿的影响因素分析

刘峰[1],张飞[2] (1. 阜阳市土地勘测规划院,安徽阜阳 236034;2. 淮阴师范学院,江苏淮安 223001)

摘要 采用问卷调查法,在对江苏省农户实地调查的基础上,研究江苏省农户宅基地退出意愿的影响因素。结果表明:性别、人口数量、年龄、文化程度、对政策认知程度、退出方式与补偿标准是农户宅基地退出意愿的主要影响因素。据此提出相关政策建议,以期为制定有效的农村宅基地退出政策提供参考。

关键词 宅基地退出;农户意愿;影响因素;江苏省
中图分类号 F 321.1 **文献标识码** A
文章编号 0517-6611(2020)01-0250-03
doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2020.01.075
开放科学(资源服务)标识码(OSID):

Investigation on the Factors Affecting the Willingness to Exit the Farmers' Homestead in Jiangsu Province

LIU Feng[1], ZHANG Fei[2] (1. Fuyang Land Survey and Planning Institute, Fuyang, Anhui 236034;2. Huaiyin Normal University, Huai'an, Jiangsu 223001)

Abstract Based on the questionnaire survey on the field survey of farmers in Jiangsu Province, the influencing factors of the willingness to withdraw from farmers' housing sites in Jiangsu Province were investigated. The results showed that gender, population size, age, education level, policy awareness, exit method and compensation standard are the main influencing factors of farmers' homestead withdrawal intention. And put forward relevant policy recommendations, in order to provide reference for the formulation of effective rural homestead exit policy.

Key words Rural residential land exit;Farmer's willingness;Influencing factors;Jiangsu Province

随着我国城市化、工业化进程的不断推进,大量农村剩余劳动力向城市转移,农村宅基地出现大面积闲置的现象,农村空心化问题严重。宅基地作为农户安身立命的根本,其最重要的功能为居住保障功能[1],随着社会经济的发展,宅基地的资产性功能逐渐显现[2]。宅基地的闲置导致宅基地的功能没有凸显和利用,为改善这一问题,盘活农村闲置宅基地,自 2000 年以来,国家陆续提出了一系列宅基地退出的相关政策,早期也有一些地区对宅基地的退出进行了一定的尝试,探索了多种宅基地退出模式,如天津"宅基地换房"[3]、浙江嘉兴"两分两换"[4]、重庆"地票"制度[5]。2014 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(中办发〔2014〕71 号)[6]探索宅基地有偿使用、退出或转让,形成了更多可借鉴的经验。但是由于宅基地的退出和整理涉及农民土地权益、农村宅基地处置等诸多问题,因而在具体实施过程中容易出现因太过激进而损害农民利益的情况。因此宅基地退出的重要原则之一是尊重农民意愿,研究农民宅基地退出意愿影响因素对于了解农民真正诉求,实现农村宅基地的合理有序退出具有重要意义[7-8]。笔者在实地调查的基础上,通过问卷调查的手段,探讨了江苏省农户宅基地退出意愿的影响因素,并在此基础上提出了相关政策建议。

1 调查研究概况

为了解宅基地退出中农户的意愿,调查人员于 2017 年 7—10 月先后对徐州市铜山区、连云港市赣榆区、南通市如皋市、南京市溧水区与高淳区 5 个地区的农户进行调查,其中徐州市铜山区、连云港市赣榆区属于苏北地区,南通市如皋市、南京市溧水区与高淳区属于苏南地区。调查以调查者解释、被调查者填写的方式进行,在 5 个地区的村庄随机发放问卷 150 份(5 个地区每个地区 30 份),收回问卷 150 份,其中有效问卷 150 份,有效率达到 100%。

通常宅基地退出中农户意愿的影响因素可以分为两大类:内部认知因素和外部微观环境因素,即农民个人特征和宅基地特征。农民个人特征包括被调查农民的性别、年龄、受教育水平和职业种类 4 个方面。农民个人特征决定农民的冒险意识、认知和技能水平,从而影响农民信息处理能力和能否做出理性决策。宅基地特征包括宅基地面积、是否有城镇住所、宅基地使用情况、宅基地居住时间和宅基地重置成本等 5 个方面。宅基地特征决定宅基地的资本功能和农民居住满意度,农民会将宅基地退出前后的满意度进行比较选择更好的状况[9]。该研究就是基于此两大类影响因素设计调查问卷。

2 江苏省农户宅基地退出意愿的影响因素

2.1 性别 在被调查者中,男性占 58%,女性占 42%。通过调查和访谈,发现性别对退出宅基地有一定的影响,在受访的 5 个地区中,男性愿意退出的比例都远超于女性愿意退出的比例,这与我国传统思想有关,在传统思想的影响下,女性更倾向于安定的生活。此外,男性和女性相比拥有更多外出务工的机会,男女付出的劳动力获得报酬的差异对此也有一定的影响(图 1)。

2.2 年龄 年龄对农户的宅基地退出意愿呈现有规律性的影响,以 50 岁为分界线,年龄越大退出意愿越低[10]。这与劳动年龄人口对在城市生存的信心有关,也与安土重迁的传统思想有关。年龄大的农户通常在农村生活了很多年,具备熟练的农业生产技能,对农村土地有着很深的感情,而这一类农民在城市往往没有什么竞争力。而随着时代的发展,年轻人受教育水平更高,接受思想的变迁,视野更加广阔,学习能力较强,更加向往去城市生活,也更愿意去城市打拼(图 2)。

作者简介 刘峰(1975—),男,安徽临泉人,高级工程师,从事国土资源利用调查评价、国土空间规划研究。
收稿日期 2019-06-26

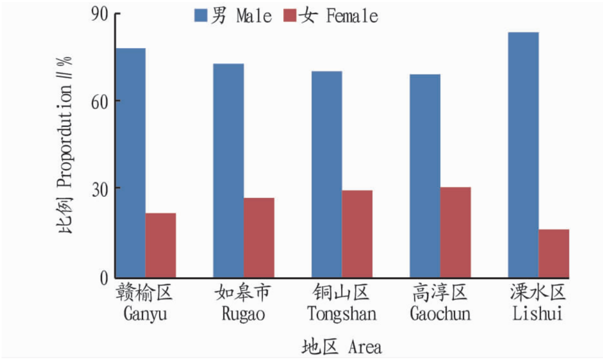

图 1　愿意退出宅基地男女比例

Fig. 1　Proportion of male and female on being willing to withdraw from homestead

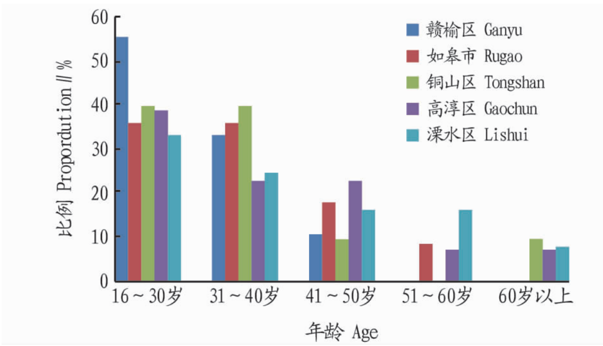

图 2　愿意退出宅基地各年龄段的比例

Fig. 2　Proportion of all ages on being willing to withdraw from homestead

2.3　家庭人口数量　家庭人口数量也会影响农户的退出意愿。人口越少,退出土地到城市生活的成本越低,考虑的因素更为简单,宅基地退出也更加容易操作。反之,人口多的家庭会更多考虑生活成本的问题,每个家庭成员的就业问题、教育问题、社会保障问题、养老问题等都需要重新考虑,这类农户退出过程更为复杂,退出的成本也更高(图 3)。

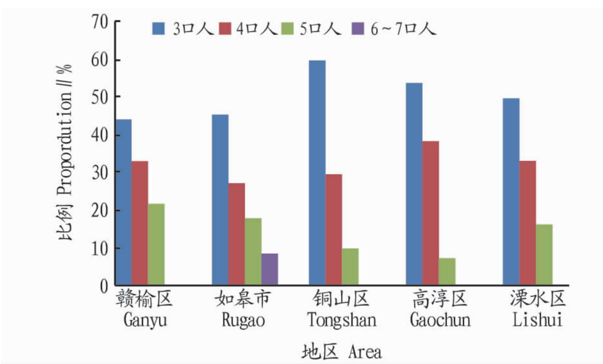

图 3　愿意退出宅基地各家庭人口数的比例

Fig. 3　Proportion of the home population on being willing to withdraw from homestead

2.4　文化程度　学历对是否愿意退出宅基地也有一定的影响。学历越低的人群越不愿意放弃农村宅基地,这一类农户通常所拥有的技能比较单一,思想也比较封闭,对新事物难以接受,看待问题比较片面,对政策的了解程度也不够深入,宁愿保持现状也不愿冒险。而学历高的人群接受新思想、新政策的程度高,同时对政策的理解和支持度就高,更利于政策的推行和贯彻。这类农户在城市工作和生活的适应能力比较强,“农转非”的意愿也比较强烈(图 4)。

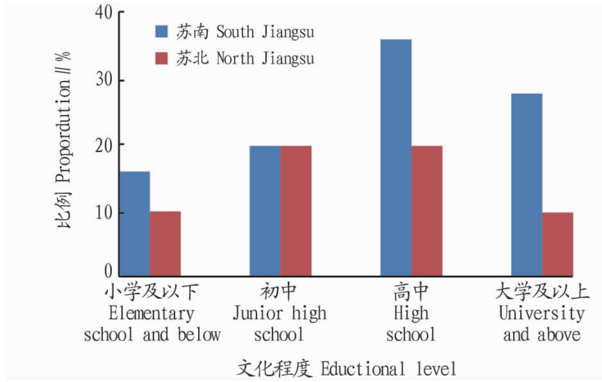

图 4　愿意退出宅基地各文化程度的比例

Fig. 4　Proportion of the various educational levels on being willing to withdraw from homestead

2.5　收入和收入结构　不同收入水平的农户土地退出意愿比较均衡,收入水平最高和最低的两档退出意愿稍弱[10]。收入结构对农户宅基地退出意愿有着很大的影响,收入中绝大部分和大部分来自农业的家庭都不愿意退出宅基地,因为他们生存技能单一,没有其他生存技能和经济来源,对农村土地的依赖使得他们难以另谋生计,一旦退出宅基地所带来的生活成本的提高对他们来说较难承受,对于依靠农业生活的农民而言,放弃宅基地相当于放弃生计。而对于收入大部分或绝大部分来自非农业的农户来说,他们对农村土地的依赖性比较弱,在其权益得到保障的情况下,这一类农户有较高的意愿退出宅基地(图 5)。

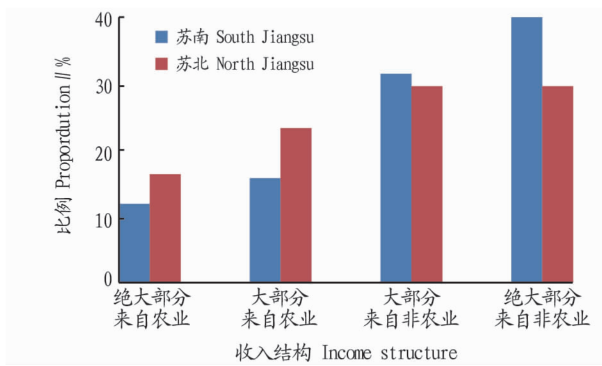

图 5　苏南苏北地区愿意退出中各收入结构的比例

Fig. 5　Proportion of the income structure on being willing to withdraw from the South Jiangsu and Northern Jiangsu regions

2.6　对政策的认知程度　由于农村人民文化水平不高,信息传达不如城市快捷,知道宅基地退出的占总比 22.7%,48.7%的农户认为宅基地属于个体,而 72.7%的农户不知道“一宅一户且面积不能超标”的政策,40.7%的农户拥有 2 处及 2 处以上的宅基地,其中闲置的占 20.7%,38.0%的农户认为自己可以自由处置宅基地。由于对国家政策了解不充分,只有 37%的农户愿意将地退还给集体(图 6)。

2.7　退出方式与补偿标准　农户的意愿与退出方式、补偿

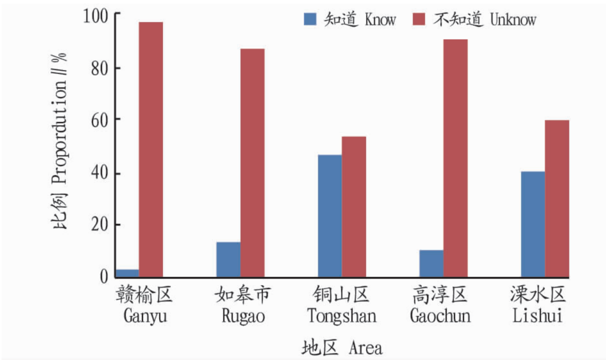

图 6 各地区对宅基地退出的事宜的了解程度

Fig. 6 Level of understanding of the exit of homesteads by region

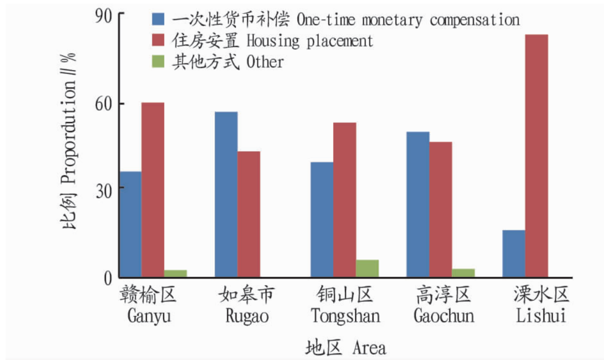

图 7 各地区补偿方式的选择

Fig. 7 Choice of compensation methods by region

的方式、补偿标准有很大关系，几乎所有农户在考虑退出时都会关心退出后的去向，如果自愿退出那他们是否能获得补偿，获得的补偿包括哪些，其中关心能否获得补偿的占81.3%。农户关心的方面主要包括生活、工作和教育，比如政府是否能提供更好的住房条件，政府是否能提供社会保险，退出后交通是否便利，退出后基础设施是否完善，孩子是否能获得更好的教育等，比重分别为85.3%、46.0%、39.3%、59.3%、61.3%。

在确定补偿标准方面，36.7%的农户希望根据省里征地补偿标准进行补偿，35.3%的农户希望将周边交易价格作为补偿标准，28.0%的农户更愿意自己和政府商量进行补偿。在补偿方式方面，选择一次性货币补偿的农户占40.0%，这部分农户通常在城镇拥有住房或是在城镇买房的意愿比较强烈；选择住房安置的占57.3%，由于不是所有的农户都能负担在城镇买房，且政府提供的安置住房基本上都可以满足大多数农户的需求，因此这部分农户更倾向于选择住房安置，其中也有一部分人习惯了农村生产生活方式且对农村土地依赖程度较高而不愿意离开土生土长的家乡；有2.7%的农户选择其他补偿方式，比如货币与住房补偿并举的方式，这一方式既保障了退出农户的住房需求，又使得退出农户获得了经济补偿。

在退出方式方面，11.3%的农户选择完全由政府做主，44.7%的农户选择在政府登记后进入土地市场自由交易，29.3%的农户希望由政府牵线、老百姓自己商量补偿，12.0%的农户希望私底下交易。大多数农户选择在政府登记后进入土地市场自由交易，这是一种较其他几种方式比较安全可靠的退出方式。只有很少数的农户选择完全由政府做主，这部分人对市场行情不了解，所以选择一种保守的方式，而选择自由交易的农户主要是出于对政府的不信任。

3 应对措施

3.1 尊重农民意愿和保障农民权益 首先确保农户自愿退出宅基地，不能搞政府强迫命令，严禁使用暴力手段。采用有偿使用与有偿退出相结合的方式，既解决农民住房保障问题，又促进土地节约集约利用。实地走访听取农民意见，从农民的实际需求出发，不仅要满足退出后的居住要求，还要让农民住得满意，为退出农户保障必要的交通和公共服务设施。同时，对于失去农业收入来源的农户要提供必要的就业保障。对于进城入镇的农民，加大就业和技能培训，为他们提供与城镇居民同等的就业、教育、医疗保障，解除其后顾之忧。

3.2 开发再利用老旧房屋 农村闲置破败房屋过多，可以参照现今兴起的民宿风和农家乐，集资装点老旧房屋，采用小组入股方式，经营收入分红，被开发再利用的房屋的原户主可免费分一股，将旅游文化发展起来，旧物再利用的同时发展经济，实现共同富裕。

3.3 制定新的补偿标准 提高补偿标准，扩大补偿范围。付文凤等[11]提出宅基地退出的机会成本与其复垦耕地的经济价值差值为宅基地退出的机会成本损失，据此确定的研究区宅基地退出补偿标准应约为352.83 元/m^2，是现行补偿标准的1.63倍。要制定农户满意的补偿方式和补偿标准，通过走访发现农民更倾向住房和金钱并举的补偿方式，政府可以重点研究这一补偿方式的相关政策。

3.4 具体问题具体分析 苏南、苏北地区经济实力差距较大，制定政策时应偏向苏北地区，加大宅基地退出政策在江苏苏北地区的宣传力度。为缩小苏南苏北的差距，应打破苏南和苏北在地理上的分隔和行政区划的束缚，实现均衡发展。适当提高苏北地区退出补偿标准，提高农民对政府、国家的信任力，以此提高有效退出率。

3.5 探索多种宅基地退出方式 农户的情况千差万别，单一的宅基地退出方式无法满足所有的农户的需求，农户有退出意愿但没有可供选择的适用的退出方式，会影响宅基地退出的进程。目前补偿方式有3种：建设性补偿、实物补偿和货币补偿，政府应借鉴当前宅基地试点地区的退出方式，根据地区差异设计多种退出路径供农户选择。

参考文献

[1] 刘红梅，段季伟，王克强. 经济发达地区农村宅基地使用权继承研究[J]. 中国土地科学，2014，28(2)：44-52.
[2] 张德元. 农村宅基地的功能变迁研究[J]. 调研世界，2011(11)：21-23，54.
[3] 陈伟峰，赖浩锋. 天津"宅基地换房"调研报告[J]. 国土资源，2009(3)：14-16.
[4] 扈映，米红. 经济发展与农村土地制度创新：浙江省嘉兴市"两分两换"实验的观察与思考[J]. 农业经济问题，2010，31(2)：70-76.
[5] 陈春，冯长春，孙阳. 城乡建设用地置换运行机理研究：以重庆地票制度为例[J]. 农村经济，2013(7)：37-41.

（下转第264页）

管控葡萄酒地理标志生产者的资格和技术规范,并采用产区政府引导、行业组织牵头、相关企业参与的方式,充分利用互联网建立地理标志信息共享平台,让地理标志权利者通过平台互通产业信息、加强技术交流、塑造品牌个性、扩大市场销售、积淀文化内涵。同时,通过平台共享机制,完善“种、管、产、学、研、服”葡萄酒产业链条,建立形成上、中、下游产业和谐发展的葡萄酒智能经济生态圈,推动葡萄酒产业转型升级,稳步提升经济效益和社会效益。

5.3　加大打击假冒侵权行为的力度,制定完善退出制度　国家现行法律制度中对于地理标志的退出机制或者说撤销机制都没有明确的制度体系,地理标志保护申请注册后束之高阁者比比皆是。中国各葡萄酒产区中获得地理标志产品保护使用标识的葡萄酒企业也很多,但是在目前市场销售的葡萄酒产品中,很少看到使用地理标志保护标识。产区政府地理标志管理部门应该建立统一的葡萄酒地理标志保护机制和退出机制,对于注册后没有使用的地理标志或者不符合地理标志技术规范的企业给予撤销,对于假冒侵权行为及时通过媒体给予曝光,维护地理标志的权威性,这比国家立法更易于操作。

5.4　建立葡萄酒地理标志形象传播系统,实施葡萄酒品牌化战略　地理标志保护的是质量与信誉。葡萄酒地理标志管理部门应该建立地理标志形象识别系统,实施葡萄酒地理标志品牌发展战略,在张扬产区共性的基础上通过系列化、个性化、参与性的营销策划、文化推广和科学普及等活动,宣传葡萄酒地理标志保护知识,让消费者熟知葡萄酒地理标志产品的独特优势和人文价值,使产区葡萄酒产品更具市场竞争力。

5.5　推进地理标志与地域文化融合,彰显中国葡萄酒文化自信　中国正在实施推动中国传统文化走出去的战略举措。葡萄酒文化的发展,需要在结合当地自然与人文因素的基础上,积极挖掘传统元素,打造领军产区和品牌。以烟台为例,烟台是中国规模最大、历史最悠久、产业链最完善的葡萄酒产区,烟台也是 OIV 授予的亚洲迄今为止唯一的国际葡萄与葡萄酒城,烟台的城市传播口号是“仙境海岸,鲜美烟台”,烟台的山海文化、神仙文化、道家文化、鲁菜文化,都是烟台葡萄酒文化的基础。这些特色文化,都可以成为文化遗产,可以完整地传承、融合葡萄酒产品,形成独具特色的葡萄酒文化,打造葡萄酒特色价值,建设强势品牌,在市场竞争中获得竞争优势。

6　结语

葡萄酒地理标志产品保护制度,对促进葡萄酒产业健康有序发展,实施差异化战略,提升国际竞争力,具有重要的意义。中国葡萄酒地理标志保护制度刚刚起步,其对葡萄酒产业经济转型升级和葡萄酒文化普及发展方面的价值还没有得到彰显。各产区政府需要建立统一的葡萄酒地理标志信息共享机制和平台,制定葡萄酒地理标志保护办法,在葡萄酒地理标志使用、葡萄酒品牌传播、葡萄酒文化融合方面凸显独特优势与人文价值,带动葡萄酒产区供给侧结构性改革,推动葡萄酒产业新旧动能转换,实现中国从葡萄酒生产大国向葡萄酒品牌强国的转变。

参考文献

[1] 刘世松. 中国葡萄酒可持续发展研究[M]. 北京:新华出版社,2017.
[2] 姚明哲. 我国名优茶地理标志产品保护的现状、挑战与对策[J]. 中国茶叶,2017,39(9):9-11,14.
[3] 李顺德. 中国地理标志法律制度的新进展[N]. 中国工商报,2017-07-04(007).
[4] 张学雷,孟宪玲. 论加强我国地理标志的保护[J]. 商场现代化,2007(2):258-259.
[5] 王浩,邓琪. 安徽省农产品地理标志品牌与企业品牌知晓度调研分析:基于原产地居民认知视角[J]. 安徽农业科学,2016,44(17):249-251,266.
[6] 刘世松. 地理标志及其对葡萄酒产业作用[J]. 酿酒,2014,41(5):2-6.
[7] 李子金. 烟台葡萄酒品牌价值 905.06 亿[EB/OL]. (2016-12-13)[2019-04-20]. http://yantai.iqilu.com/ytyaowen/2016/1213/3249747.shtml.
[8] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[R/OL]. (2017-10-27)[2019-04-20]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm.
[9] 朱以林. 论欧盟地理标志的法律保护及对我国的启示[J]. 法制与社会,2010(32):58-59.
[10] 蔡宝刚. WTO 的 TRIPS 协议与地理标志的法律保护[J]. 学海,2003(2):97-102.

(上接第 252 页)

[6] 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》的通知:中办发〔2014〕71 号[A]. 2014.
[7] 张晓凤,王晓阳,蔡文柳. 农民退出宅基地意愿影响因素分析[J]. 管理观察,2017(9):53-54,57.
[8] 徐小峰,胡银根,何安琪,倪念. 基于 Logistic 模型的农民宅基地退出意愿分析[J]. 安徽农业科学,2012,40(31):15542-15545.
[9] 夏敏,林庶民,郭贯成. 不同经济发展水平地区农民宅基地退出意愿的影响因素:以江苏省 7 个市为例[J]. 资源科学,2016,38(4):728-737.
[10] 胡继亮,刘心仪. 农户土地承包权退出意愿及其影响因素研究:基于湖北省的微观调查数据[J]. 江汉论坛,2017(4):36-40.
[11] 付文凤,郭杰,欧名豪,等. 基于机会成本的农村宅基地退出补偿标准研究[J]. 中国人口·资源与环境,2018,28(3):60-66.