

苏南农村土地制度创新的诱导因素分析——以苏州为例

王勇, 李广斌 (1. 苏州科技大学建筑与城市规划学院, 江苏苏州 215011; 2. 苏州科技大学城市与环境学系, 江苏苏州 215011)

摘要 分析了苏南农村土地制度创新的类型划分和基本做法, 探讨苏南农村土地制度变迁的内在根源。认为苏南农村土地制度变迁是区域非农产业发展的内生结果, 指出建设用地短缺为农村土地制度变迁提供了经济激励, 农民职业非农化和农村收入非农化弱化了农村土地的经济职能, 农村社会保障不断完善弱化了土地保障功能, 土地对农民的束缚力不断减弱, 从而为土地制度变迁提供契机。

关键词 农村土地; 制度变迁; 诱导因素; 苏州

中图分类号 F301.1 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)36-12126-02

近几年, 继农村土地承包制以来, 苏南地区农村掀起了一股农村土地制度变迁的浪潮。这次变革在发展农村经济、促进农民持续增收等方面产生的绩效已受到政府、学界的高度关注。但迄今为止, 学术界关于这次变革的深层次原因尚缺少探讨。笔者以苏州为例, 基于问卷、座谈和实地走访调查, 在对农村土地制度创新类型划分和基本做法分析的基础上, 深入探讨苏南农村土地制度创新的内在根源。

1 农村土地制度创新的类型和做法

在坚持和完善农村土地承包制基础上, 2002年1月苏州吴中区胥口镇成立了第一个农村土地股份合作制, 通过几年的实践总结, 农村土地合作社已推广到苏州五个县市。苏州市委农村工作办公室的调研资料显示: 截至2005年底, 苏州市域累计成立农村承包土地股份合作社101个, 入社农户近3万户, 入社土地面积4533 hm²。按照股权设置不同, 将农村土地制度变迁划分为三种形式: 单纯以土地入股, 被称之为土地内股外租型改革。具体做法是: 入股土地原则上不作价, 由合作社统一整合后实行对外发包或租赁, 所得收入按入股土地份额分配到户。如太仓市沙溪镇太星村在农民自愿的基础上集中全村224户农户的104 hm²承包地, 组建农村土地股份合作社, 由合作社统一招租进行农业综合开发, 所得租金按入股土地份额分配, 每年保底分红在9000~9750元/hm², 高于分户经营的平均收益6000元/(年·hm²)。

土地作价入股, 参与经营开发。主要有两种做法: 一种是以农民承包地入股为主, 建立土地股份合作社, 由合作社将土地作价折股后参与各类股份制企业的经营, 合作社参股获得的收益按农民入股土地份额分配到户。如苏州吴中区上林村在农民自愿的基础上集中3个村民小组、120户农户的16 hm²水生蔬菜基地, 成立土地股份合作社, 在工商部门的支持配合下, 以入股土地的承包经营权作价, 农户每年可获取保底9000元/hm²的土地收益分红。另一种是以土地入股为主, 资金、技术等参股, 联合建立股份合作社或股份制企业, 实行统一经营, 所获收益按股分配。如常熟市新港镇李袁村土地股份合作社的总股本为407.5万元。其中土地作价股本246.5万元, 土地作价15.0万元/hm², 集体现金入股91.0万元, 经营者技术等折价70.0万元, 收益按股份分配, 形成风险共担、利益共享的机制。承包土地与社区集体资产统一入股或量化, 实行股份化经营。即在社区集体资产股份合

作制改革的同时, 引导农户将承包土地统一入股社区股份合作社, 设立土地资源股, 入股土地由合作社统一经营或发包, 年终分配时土地资源股作为优先股, 进行优先分配或保底分配, 实现了农村土地股份合作制和社区股份合作制有机结合。

在实际调研中, 发现由于下列原因导致苏州农村土地制度变迁的多样性: 入股前土地用途存在多样性, 既可是现存承包耕地, 也可是已转为集体非农建设的原农民承包地, 还可以是农村居民点整理或宅基地置换增加的土地; 因享受国土资源部在苏州等8个城市开展非农建设用地使用制度改革先行试点的政策优惠, 入股后的土地用途也存在多样性, 既可从事农业生产活动, 又可从事二、三产业活动; 土地股份分配形式存在多样性, 既可实行按利分红、收益不保底的普通股分配形式, 也可实行收益保底的优先股分配形式, 还可实行收益保底加红利分配的混合股分配形式; 土地入股范围不同, 既可按村民小组为单位组建合作社, 也可按村为单位组建或由村建立联社、各村民小组建立分社形式组建土地股份合作组织, 还可打破队村行政界限, 建立土地股份合作社。无论采用何种形式, 其基本特征都为: 一是实现农村土地由资源向资本的转换; 二是实现由农民向股民转变; 三是实现以实物形态分地到以价值形态分地的转换。由此可见, 苏南地区农村土地制度创新是在坚持农村土地承包政策和法规的基础上, 以农民自愿为前提, 通过激活土地流转机制, 实现农村土地由资源向资本的转换, 促进土地资源优化配置的一种制度创新。

2 农村土地制度变迁的诱导因素

2.1 建设用地短缺矛盾突出

改革开放以来, 伴随着城镇等建设用地的急剧扩张, 苏南地区建设用地短缺已成为非农产业发展、城市化进程的主要瓶颈。苏州是我国经济最发达地区之一, 也是各类各级开发区最集中地区之一。长期以来, 非农产业高速持续发展导致苏州市域内建设用地短缺问题愈加突出, 从实际走访调查来看, 各级城镇及其农村非农产业建设用地“寅吃卯粮”几乎成为普遍现象。建设用地严重短缺成为诱导农村土地制度创新最重要的因素之一: 从各级地方政府的角度看, 盘活存量建设用地不仅成本高, 而且数量有限, 因而将解决建设用地短缺问题的目光更多地放在农村土地上, 在遵守现有法律法规下, 积极推动农村土地制度改革, 不仅可保障耕地总量占补平衡, 而且可最大程度提高建设用地量。从村集体经济组织的角度看, 苏州农区地处城镇密集区, 是我国农村非农产业最发达的地区之一, 改革开放以来苏南农村经济发展的经验证明: 发展二、三产

基金项目 2007年苏州市科协项目。

作者简介 王勇(1974-), 女, 河南驻马店人, 硕士, 讲师, 从事小城镇规划研究。

收稿日期 2007-09-26

业是“富民、强村”的主要途径。2000 年以来, 非农产业发展面临新的历史机遇, 乡村非农产业建设用地短缺成为村集体经济组织积极推动农村土地制度变迁的重要动因。从农户个体的角度看, 一方面, 由于农用地与建设用地存在巨大的地租差异, 利益最大化驱使农户有获取更高地租的冲动; 另一方面, 在物质逐步丰裕的同时, 农民提高农村人居环境的意识和愿望在不断增强, 绝大多数农户对宅基地整理、新村建设持积极态度。可以说, 农户的积极参与为农村土地制度创新提供了最坚实的基础。根据相关调查与研究, 在苏州, 入股后土地从事农业活动的约占31%, 依法审批从事二、三产业活动的占69%^[1]。

2.2 农民就业转移明显 笔者根据2006 年6~7 月对苏州吴中区、高新区20 个村1 000 户农户的问卷调查(有效问卷897 份), 此次调查以2005 年全年为时间对象, 并按家庭从业人员从事农业的工作日占家庭从业成员工作日比例、农业收入占家庭总收入比值将样本划分为纯农户、农业兼业户、非农业兼业户和非农户四类。其中: 纯农户指家庭从业人员累

计从事农业活动工作日超过家庭成员累计工作日的比例和来自农业收入占家庭总收入比例 80%; 农业兼业户指家庭从业人员累计从事农业活动工作日的比例和农业收入比例 50%且<80%; 非农业兼业户指家庭从业人员累计从事农业活动工作日的比例和农业收入比例 10%且<50%; 非农户指家庭从业人员累计从事农业活动工作日的比例和农业收入比例<10%。统计结果显示(表1): 按家庭从业人员累计从事农业活动工作日的比例划分, 纯农户、农业兼业户、非农业兼业户和非农户分别占9.6%、22.3%、23.6%和44.5%。按农业收入占家庭总收入比例划分, 纯农户、农业兼业户、非农业兼业户和非农户分别占4.6%、11.6%、25.3%和58.5%。此外, 按年龄分组的调查结果显示: 45 周岁及以上的家庭成员主要从事农业生产占总样本比例为62.2%, 35~45 周岁为17.9%, 35 周岁及以下仅为2.8%。笔者的进一步走访调查也证实这一点, 即随着从业人均年龄的减小, 不从事农业活动的比例不断增大。

从1980 年以乡村集体经济为主要特征的“苏南模式”到

表1

苏州农户类型构成

%

项目	按家庭从业人员累计从事农业活动工作日的比例划分				按农业收入占家庭总收入比例划分			
	纯农户	农业兼业户	非农业兼业户	非农户	纯农户	农业兼业户	非农业兼业户	非农户
合计	9.6	22.3	23.6	44.5	4.6	11.6	25.3	58.5
种植业	9.2	21.8	22.7	46.3	2.3	8.7	26.4	62.6
渔业	73.2	18.5	8.3	0	76.4	16.7	6.9	0
其他	10.2	29.3	27.8	32.7	3.0	9.8	29.7	57.5

1995 年以来“以招商引资为先导、以开发区建设为载体、以发展外向型经济为导向”为主要特征的“新苏南模式”^[2], 伴随着城市、乡村非农产业的不断发展, 苏州农民就业非农化趋势越来越明显。从农村土地创新的角度, 农村就业非农化意味着农民对农村土地的依赖性不断减小。此外, 伴随着农村就业非农化和农村人口向城镇迁移, 导致许多民房、宅基地闲置, 又为农村居民点整理提供了契机。

2.3 农业收入非农化 与农民就业非农化趋势相对应, 农业收入占农户家庭总收入比例在不断减少, 农业在农村经济发展中的地位呈不断下降趋势。来自苏州人民政府农村工作办公室的调研资料显示: 苏州农民人均纯收入来自第一产业的比重由1998 年的28.4%下降到2005 年的9.2%, 工资性收入比重占到46.0%。根据此次问卷调查的统计结果: 农业收入占家庭总收入仅为10.2%, 非农产业收入成为收入的主要来源。应该说, 农业收入占农户家庭总收入比例不断减少是农村劳动力转移的必然结果。从农村土地创新的角度看, 随着农业收入占家庭收入比例的不断下降, 土地对农民的束缚力在不断减弱。在与苏州高新区树山村一位姓徐农民的座谈中得知, 其全家三口人现有承包地0.127 hm², 从事农业生产年总收入仅1 400 元左右, 全年的农业收入约占家庭年收入的7%。他认为, 在原有经营体制下, 农业增长、农民增收缺少后劲, 仅能解决温饱, 无利可图。在实地走访过程中, 大多数农户认为, 自20 世纪80 年代以来, 农业在发展农村经济、增加农民收入中的作用不断减小, 部分农户甚至将承包地视为鸡肋, “食之无味, 弃之可惜”。在“请您对您家所承包土地进行综合评价”一项问卷调查中, 设置“非常重要”、“比

较重要”、“一般”、“不重要”四个选项, 以此表征农户对土地依赖性程度。统计结果显示: 在897 份有效问卷调查中, 选择“一般”和“不重要”的占44.1%。在与农户类型(按农业收入占家庭收入比例)相结合的统计中发现(表2): 农业收入占家庭收入比例与承包地的重要性呈高度正相关性。

表2

农户对承包地依赖程度

农业收入占家庭总收入比重	比例 %			
	非常重要	比较重要	一般	不重要
80%	0.5	2.1	16.5	80.9
50%, <80%	4.5	8.7	22.3	64.5
10%, <50%	12.3	22.7	29.6	35.4
<10%	89.5	10.5	0	0

由此可见, 伴随着农村就业的非农化、农民收入的非农化和多元化及农业地位的不断下降, 农户对承包地的依附性不断减弱, 从而为农用地经营流转提供可能。

2.4 农村社会保障机制逐步建立和完善 对于我国农民而言, 土地不仅是重要的生产资料、家庭收入的重要来源, 而且家庭联产承包制同时建构了以土地保障为核心的农村社会保障形式。换言之, 长期以来, 农村土地承担着收入来源和社会保障的双重职能。就苏州而言, 如果说农民职业非农化、家庭收入非农化不断弱化了农村土地的经济职能, 那么医疗、养老、最低生活保障等农村社会保障体制的建立和不断完善则弱化了土地的保障职能。自2001 年10 月苏州常熟市率先进行农村社会养老保险制度改革后, 太仓、昆山、张家港等也先后进行了试点和推广。2003 年《苏州市农村基本养

(下转第12136 页)

合参考资料和实验中的体会,笔者建议纹板转速以 60 ~ 80 r/min 为宜。

表3 纹板数的对比实验结果

纹板数	计划用量 粒	实际用量 粒	未剥壳量 粒	凹板留量 粒	完整仁量 粒	破碎仁量 粒	剥壳率 %	破碎率 %	剥壳间隙 mm	对称与否	沟槽倾角 °
3	20	17.6	2.0	2.4	5.5	5.0	86.6	47.6	6	对称	45
2	10	9.0	0.6	1.0	3.3	2.7	92.5	45.0	6	对称	45
2	10	9.0	0.5	1.0	2.6	3.0	99.4	53.2	8	对称	45
1	10	8.5	1.5	1.5	2.0	2.7	82.4	57.4	8	对称	45

4.5 剥壳间隙的选取 剥壳间隙是指剥壳板(图6)最大直径与凹板筛内切面的距离。过小,剥壳搓擦力加大,破碎率提高;过大,搓擦力小,生产率降低。一般设计将凹板筛中心与滚筒中心前后有个偏心距,使喂入口间隙大,排出口间隙小。最佳间隙值由实验确定,实验数据如表4。从表4可看出,剥壳间隙6 mm的工作质量略高于8 mm的。

5 剥壳工作部件主要参数的确定与实验

综合上述分析和实验,得出一组最佳剥壳工作部件参

(上接第12127页)

老保险管理办法》出台后,农村社会保障的种类不断增多,社保力度不断加大。2004年底,苏州全市农村劳动力累计参加基本养老保险人数达149.6万,参保覆盖率达76%;农村老年居民按月享受基本养老保险补贴人数为58.7万,覆盖率达76%。到2006年底,农村基本养老保险参保率、老年农民社会养老保险补贴覆盖率分别超过91%和96%,新型农村合作医疗保险行政村覆盖率达100%、人口覆盖率超过96%,人均筹资超过140元,农村居民最低生活保障提高到180元/月^[3]。

由土地保障走向社会保障,医疗、养老等农村社会保障体制的建立和完善在很大程度上解决了农民脱离土地的后顾之忧,降低了农民对土地的依附性,成为农村土地制度变迁的又一重要诱导因素。与此同时,苏州市进一步推行了“土地换保障”举措,出台了《苏州市征地补偿和被征地农民基本生活保障试行办法》等一系列政策,从而加快了农村土地制度变迁的步伐。

3 结论

(1) 当前苏南农村土地制度创新是在坚持农村联产承包制的前提下,在农民自愿参与的基础上,以农村土地经营权流转为核心,实现农村土地由资源向资本、农民向股民、由实物形态分地到以价值形态分地的转换的一种制度创新。由于苏南农村土地制度变迁尚处于探索阶段,土地制度变迁存在多样性。

(2) 非农产业建设用地短缺是诱导农村土地制度创新最重要的因素之一,农村就业的非农化和农村家庭收入的非农

数:纹板倾角(α)50°,沟槽倾角(β)45°,纹板宽度(b)50 mm,纹板数(M)2,对称踏板速度60~80 r/min,花生最佳含水率13%~16%,剥壳间隙(δ)6 mm,凹板间隙(γ)9~12 mm。

表4 剥壳间隙的对比实验

剥壳间隙 mm	计划用量 粒	实际用量 粒	未剥壳量 粒	凹板留量 粒	完整仁量 粒	破碎仁量 粒	剥壳率 %	破碎率 %	纹板数	对称与否	沟槽倾角 °
6	20	19.6	2.0	2.4	5.5	5.0	88.6	47.6	3	对称	45
8	10	9.0	0.5	1.0	3.0	3.0	94.4	53.1	2	对称	45

按照上述参数进行实验,得出:剥壳率为90.9%,破碎率为43.4%(此次实验用花生为多年陈旧花生,已有虫蛀现象),这表明该组数据可满足剥壳部件的设计要求。

参考文献

- [1] 王新章.关于人力脱粒机的设计问题[J].江西农业大学学报,1984(1):33.
- [2] 蒋天弟.人力脱粒机驱动机构优化设计[J].江西农业大学学报,1987(1):65.
- [3] 中国农业机械化科学研究院.实用机械设计手册:上册[M].北京:中国农业机械出版社,1985:5.

化趋向不断弱化了农村土地的经济职能,而农村社会保障的不断完善弱化了农村土地的保障职能,苏南地区农民对土地的依赖性大大减弱,从而为农村土地制度变迁提供了契机。

(3) 苏南农村土地制度变迁是区域经济发展内生的结果。非农产业高速持续发展不仅是建设用地短缺的直接根源,而且是农村就业转移、农民收入非农化的内在根源。同时,非农产业发展还带来了大量的地方税收,为建立健全农村社会保障体制提供了大量资金。由此,农村土地制度变迁是苏南地区非农产业发展的必然结果。

(4) 苏南地区农村土地制度创新属于诱致性制度变迁。无论采用何种做法,苏南农村土地制度变迁都以农民自愿为基本原则。在建设用地短缺背景下,农用地与建设用地存在巨大的地租差异,这种新的获利机会又无法在原有制度下得以实现。从“经济人”的角度看,农村土地制度变迁是农民追求利益最大化和规避农业经营风险的必然结果。

(5) 对于中西部绝大多数农区,苏南农村土地制度变迁中的具体做法不具有借鉴性。总的来看,在中西部广大农区,非农产业不发达、农业收入仍然是家庭收入的重要来源、农村社会保障体制远未完善,在此背景下,单纯地模仿苏南农村土地制度变迁中的具体做法可能有害无益。

参考文献

- [1] 周新革,吴宪.苏州、烟台等地农业合作组织考察报告[EB/OL].(2006-11-01)[2007-10-13].<http://www.zjagi.gov.cn/html/main/informationView/2006110181752.html>.
- [2] 王勇,李广斌,曹恒德.试论苏南地区乡村城市化转型——以苏州为例[J].现代城市研究,2006(7):9-14.
- [3] 阎立.苏州市政府工作报告[R].2007.