

# 农地市场化流转中的政府功能探析

——基于浙江省海宁、奉化两市农户行为的实证研究

钱文荣

(浙江大学 农业现代化与农村发展研究中心 浙江 杭州 310029)

[摘要] 随着人均收入的增加、非农产业的发展以及教育程度的提高,农户的农地流转欲望出现先提高后下降的趋势。从总体上看,目前经济发达地区的农民已经具有较高的农地流转欲望,但由于信息不灵、交易费用高、农地收益低等原因,这种欲望大多未转变成现实的农地流转行为。为了以较低的交易费用流转,农民大多希望政府能发挥更大的作用;未来几年,即从现在起到农民的人均年收入达到 1 万元以前,是政府采取有效措施,促进农地流转和适度集中的关键时期;但是,政府在介入农地流转时,也必须掌握合理的度,目前主要可在宣传发动、建立农地流转信息网络、农地分等定级和价格评估、土地整理、对外招商等方面发挥重要作用。

[关键词] 农地流转 农户行为 政府功能

[中图分类号] F301.11 [文献标志码] A [文章编号] 1008-942X(2003)05-0154-07

## 一、引言

2002 年第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的《中华人民共和国农村土地承包法》规定:“土地承包经营权流转的主体是承包方,承包方有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的方式”;“任何组织和个人不得强迫或者阻碍承包方进行土地承包经营权流转”。那么农地流转是否还需要政府发挥一定的作用,政府怎样才能使自己的行为在合理、合法的基础上最大限度地促进资源的优化配置?本文以地处东南沿海经济发达地区的浙江省奉化市、海宁市为研究实例,在对 1000 户样本农户土地流转行为及其影响因素进行问卷调查和计量研究的基础上,对这一问题进行实证分析。

奉化和海宁两市分别位于浙江省的两个经济发达地区宁波市和嘉兴市。其中,海宁市的经济水平处于浙江省前列,2001 年该市的人均 GDP 和农居民人均收入分别为 21 134 元和 5 616 元,在浙江省 60 个县市中名列第 4 和第 6 位。奉化市的经济在浙江省处于中等水平,其人均 GDP 和农村居民人均收入分别为 12 844 元和 4 754 元,在浙江省排名第 32 位和 22 位。随着商品经济的发展,两市的产业结构也得到了很大的调整,2001 年奉化、海宁两市二三产业在本市 GDP 中的比例分别达到了 85.39% 和 91.45%。若以此判断,两市的农地流转也应该有较高的发生率,但实际情况却并非如此(见表 1)。

[收稿日期] 2003-04-25

[基金项目] 浙江大学侨福建设基金资助(302000U40001)

[作者简介] 钱文荣(1966-)男,浙江桐乡人,浙江大学农业现代化与农村发展研究中心副教授,管理学博士,主要从事农业经济管理、土地流转研究。

表 1 二轮承包后奉化、海宁两市的农地流转情况

	涉及村数		涉及户数		流转面积	
	村数(村)	占总村数%	户数(户)	占总户数%	面积(亩)	占总面积%
奉化市	385	75.0	20661	19.0	35172	13.0
海宁市	104	42.6	8139	6.1	15896	3.2

从表 1 可知,自从 2000 年底完成二轮承包后,作为经济发达地区的奉化、海宁两市,其农地流转现象并不普遍。尤其是海宁市,其经济水平远远高于奉化市,但农地流转率却十分低下。那么,制约农地流转的因素主要有哪些呢?这些因素可否通过政府的行为得以缓解?

## 二、影响农户土地流转行为的因素分析

### (一) 农地流转意愿基本情况

样本农户对于农地流转的意愿情况如下(见表 2):

表 2 奉化、海宁两市样本户的农地流转意愿

总户数	希望转入		希望转出		其中:希望转出全部承包地		保持不变		没想过		
	户数	占总户数%	户数	占总户数%	户数	占总户数%	户数	占总户数%	户数	占总户数%	
奉化市	499	113	22.65	104	20.84	0	0	232	46.49	50	10.02
海宁市	506	126	24.90	114	22.53	0	0	185	36.56	81	16.01

如果仅从表 2 的情况看,海宁市有农地流转欲望的农户数要略多于奉化市,但前期奉化市的农地流转率高于海宁市,意味着奉化市农地流转欲望已经得到满足的农户数要多于海宁市,所以两市农户农地流转的实际意愿大致相当,并未直接显示出与经济发展程度之间的正相关关系。

### (二) 影响农地流转意愿(欲望)的主要因素

本研究利用 SPSS10.0 版本中的 Multinomial Logisti(多分类无序变量的逻辑回归)方法,分析农户的特征变量与农地流转的相关关系,其模拟方程如下:

$$y = \beta^i x + \xi$$

式中  $x$  为决定土地是否流转的因素,包括受访者的性别、年龄、受教育年限、职业、个人年收入、家庭类型、家庭主业、家庭成员文化水平、家庭人均收入、农业收入、土地面积、人均土地等, $y$  表示该观察值的农地流转意愿,共有四个选项:第一,希望转入;第二,希望转出;第三,保持不变;第四,没想过。

假定  $\xi$  的累积分布为 Logistic 分布,要模拟的 logit 模型就是:

$$\text{概率(流转)} = \text{概率}(\xi > \beta^i x)$$

由于从流转意愿看,两地农户没有太大差别,所以把两市 1005 户农户的资料合在一起建模。模型的各类变量如下(见表 3):

表 3 奉化海宁两市农户农地流转行为 Logistic 模型变量描述

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
性别	1005 (女)	1 (男)			
年龄	1005	19.00	72.00	42.9507	10.9917
教育年限	1005	.00	15.00	7.4015	2.6849
婚姻状况	1005	.00	1.00	.9433	.2315
职业	1005	1 (农业)	12 (其他)	5.7094	3.1110
个人年收入	997	.00	256000.00	11982.4610	16850.0350
家庭类别	1005	1.00	7.00	4.6946	1.5917
家庭主业	1005	.00	6.00	3.0074	2.1146
人均收入	1003	100.00	166000.00	7931.9727	12130.9129
农业收入	974	.00	52400.00	5569.9144	6873.8836
人均土地	997	.00	3.00	.8870	.4890

经计算机处理后,得到的分析结果如下(见表 4):

表 4 奉化、海宁两市农户农地流转行为 Logistic 模型检验结果

Model	-2 Log Likelihood	Chi - Square	df	Sig.
InterceptOnly	790.107			
Final	705.214	84.892	38	.000

从表 4 可知,系统输出的结果表示模型拟合的 Chi - square 值为 84.892, Sig. 值为 0.000, 似然比检验结果显示一系列变量对农民的农地流转决策行为在总体上有统计学意义。

最后的参数估计值如表 5 所示。

表 5 奉化、海宁两市农户农地流转行为 Logistic 模型参数估计

流转意愿	特征变量	B	Std. Error	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% Confidence Interval for Exp(B)	
								Lower Bound	Upper Bound
	Intercept	2.581	1.411	3.347	1	.067			
希望转入	性别	-2.758E-02	.371	.006	1	.941	.973	.470	2.014
	年龄	-6.006E-02	.017	12.130	1	.000	.942	.910	.974
	教育年限	-.152	.076	4.003	1	.045	.859	.740	.997
	婚姻状况	-6.693E-02	.510	.017	1	.896	.935	.344	2.542
	职业	-1.356E-02	.048	.081	1	.776	.987	.899	1.083
	个人年收入	-7.538E-06	.000	.466	1	.495	1.000	1.000	1.000
	家庭类别	7.167E-02	.052	1.913	1	.167	1.074	.971	1.189
	家庭主业	2.563E-02	.070	.132	1	.716	1.026	.894	1.178
	人均收入	8.557E-05	.000	1.628	1	.022	1.000	1.000	1.000
	农业收入	5.158E-05	.000	5.077	1	.024	1.000	1.000	1.000
	人均土地	.362	.342	1.120	1	.290	1.435	.735	2.804
希望转出	Intercept	1.591	1.244	1.635	1	.201			
	性别	-.537	.365	2.166	1	.141	.585	.286	1.195
	年龄	8.161E-03	.008	.970	1	.325	1.008	.992	1.025
	教育年限	-.170	.068	6.191	1	.013	.844	.738	.965
	婚姻状况	-.372	.570	.425	1	.514	.690	.226	2.107
	职业	2.033E-02	.048	.182	1	.670	1.021	.930	1.120
	个人年收入	-2.024E-05	.000	1.788	1	.181	1.000	1.000	1.000
	家庭类别	9.041E-02	.070	1.658	1	.198	1.095	.954	1.256
	家庭主业	-.136	.075	3.248	1	.072	.873	.753	1.012
	人均收入	1.156E-04	.000	2.898	1	.039	1.000	1.000	1.000
	农业收入	-7.096E-06	.000	.072	1	.789	1.000	1.000	1.000
	人均土地	.234	.330	.500	1	.480	1.263	.661	2.413

注:本次分析采用的置信度为95%。

根据参数估计结果,分析农户特征变量与农地流转意向的相关关系,我们可得到以下结论:

第一,教育年限与农地流转意向关系密切。从表5可知,教育年限与农地转入、农地转出的显著值分别为0.045与0.013,极为显著。分析结果与理论界普遍存在的“通过提高农民的教育水平可以加快农地流转”的期望相反,表现为教育年限越高,流转意愿越弱。其原因可能是拥有较高教育水平的农民在地方上往往从事较为体面或收入较好的工作,对现有生活的满意削弱了他们对农地流转的关心程度,不愿花太多的时间和精力来处理土地的转让问题。

第二,年龄与农地流入意愿关系密切,但与农地流出的相关性较小。分析结果表明,年龄对农地转入的显著值为0.000,两者之间的关系极为显著,表现为年龄越大,转入土地的意愿越小。而年龄与农地转出的相关系数极小,表明年龄对农地流出的决策影响相对较小。

第三,农地转移意愿与家庭人均收入有着非常密切的联系。人均收入与希望转入、希望转出关系的显著值分别为0.022和0.039,说明两者的关系具有统计意义。表6则进一步显示了农地转移意愿与其家庭人均收入之间的关系。

表6 奉化、海宁两市具有不同农地转移意向者的家庭人均收入 单位:元

	希望转入	希望转出	保持不变	没想过
被调查者家庭人均收入	6160.42	5758.87	3973.31	7352.04

方差一致性检验的显著值为0.006,表明两者之间的关系极为显著。从表6的情况看,希望承包地面积保持不变的被调查者收入水平最低,随着收入水平的提高,土地转移意愿也逐步提高,但收入水平最高的群体却不再关心承包地的流转问题。为了进一步分析这一转折点的数值及原因,我们进一步把样本户按人均收入从低到高分成户数相等的10组,并分析不同组别农户的农地流转意愿,结果发现从第1组到第9组回答“没想过”的人数比例有下降趋势,其中第9组(最低8160元,最高10100元)的比例最低,为9.35%。而收入最高的第10组(最低102200,最高80000元)这一比例突然提高,达到了20.21%,比第9组高10.86个百分点,比平均数13.03%也高出7.18个百分点,因此人均收入10000元左右是人们开始对农地流转抱无所谓态度的起点,同时第十组农户农业收入占家庭总收入的比例也明显低于其他组,我们认为正是因为这一组农户从二三产业得到了很高的收入,因此对农地的经营收入和转移收入抱无所谓态度,也不愿意在农地流转上花太多的时间和精力。

### (三)影响农户土地流转行为实际发生率的因素分析

从前面的分析可知,奉化、海宁两市农户的农地流转欲望要远远大于实际的农地流转行为,同时,两市农户的流转意愿无多大区别,但流转的实际发生率却大相径庭。那么是哪些因素造成了上述差别呢?

#### 1. 一些农户想转让土地而实际没有转让的原因。

如果说流转欲望只是说明了农户“想要”流转的话,那么农户在实际进行农地流转时,考虑更多的是其流转行为带来的收益与成本的比较。根据这一分析,我们设计了“您为何想转让土地而实际没有转让”这一问题,样本户的回答如下(见表7、表8)。

表 7 奉化、海宁两市农户想转入土地而实际没有转入的原因

单位 :%

	样本户 数(户)	没有好的 生产项目	转入价 格太高	没有人愿意 转出土地	不知道有 谁愿意转 出土地	转入手续 太麻烦	与别的农 户谈判太 麻烦	等待集体 统一调整	其他
奉化市	68	32.3	19.4	16.1	6.5	6.5	3.2	0	16.1
海宁市	76	23.1	13.2	11.5	4.1	3.9	2.3	31.2	10.7

表 8 奉化、海宁两市农户想转出土地而实际没有转出的原因

单位 :%

	样本户 数 (户)	没有人愿 意转入土 地	转出 价格 太低	不知道有 谁愿意转 入土地	担心转 出后难 以收回	担心转出 后收益得 不到保证	与别的农 户谈判太 麻烦	等待集 体统一 调整	其他
奉化市	62	28.6	17.9	17.9	7.1	7.1	3.6	3.6	14.3
海宁市	69	24.3	14.5	15.1	6.2	6.3	2.8	22.1	8.7

由此可知,两个地区中有流转欲望而最终没有流转土地的共同原因主要是信息不灵(寻找交易对象困难)、交易费用高(谈判费用等)、农地收益低(没有好的生产项目)等而导致供求双方难以达成一致(对交易价格的分歧等)。

而两市最大的不同在于地处太湖流域传统粮区的海宁市农民,在农地流转上对集体有较强的依赖性,在有农地转移欲望的农户中有 1/4 左右的农户等待集体的调整。而地处中国最早通商口岸之一——宁波地区的奉化市农民几乎没有这种心理。这种区别也许正是导致两地农地流转实际发生率不同的重要原因之一。

## 2. 对流转机制的选择。

两市有农地流转欲望的被调查者对流转机制的选择情况如下(见表 9、表 10)。

表 9 希望转入土地者对增加农地途径的选择

单位 :%

	样本户数(户)	集体统一调整	与其他村民协商转入	在集体主持下与其他村民协商转入	其他
奉化市	68	3.1	66.5	22.8	7.6
海宁市	76	62.5	9.9	19.5	8.1

表 10 希望转出土地者对减少农地途径的选择

单位 :%

	样本户数(户)	集体有偿收回	与其他村民协 商转出	在集体主持下与 其他村民协商转出	入股经营	其他
奉化市	62	6.4	50.9	19.4	15.2	8.1
海宁市	69	38.3	12.4	24.1	16.0	9.2

从表 9 和表 10 的情况看,无论是希望转出土地者还是希望转入土地者,海宁市的农民大多希望集体进行不同程度的干预,反映了浙北传统粮区农民在土地流转上对集体有着较强的依赖性。而奉化市农民大多选择纯粹的市场机制。调查表明,两地已经发生的农地流转中,完全由农户自行寻找交易对象、自由协商达成流转的比例都超过了 90%,政府和集体发挥的作用微乎其微。在这种情况下,对政府和集体有较强依赖性的海宁市农地流转实际发生率低于奉化市就不难理解了。



### 三、关于农地流转中政府功能发挥的若干结论

通过上述分析,对于农地流转中政府功能的发挥问题,我们至少可以得到以下结论:

1. 在农地流转上,农户对政府的服务有较大需求,政府在农地流转中必须有所为。

实证研究显示,目前,经济发达地区的农民已经具有较高的农地流转欲望。但是,由于一些社会和制度因素的制约,这种欲望大多不能变成现实的流转行为。为了以较低的成本实现农地的流转,农民大多希望政府能发挥更大的作用,尤其是地处浙北传统粮区的海宁市农民,在农地流转上对政府和集体有着较大的依赖性,在有农地转入欲望的农户中,希望通过集体统一调整和在集体主持下与其他村民协商来实现自己愿望的分别占到了62.5%和19.5%,在有农地转出欲望的农户中,希望通过集体有偿收回和在集体主持下与其他村民协商转出来实现自己愿望的分别占到了38.3%和24.1%。即使是奉化这样农民比较适应市场机制的地方,由于目前在农地流转中有较高的交易费用,对政府和集体的服务也有一定的需求,表9和表10显示奉化市有20%以上的农民希望政府或集体以不同的形式介入其中。

2. 未来5至8年,是政府采取有效措施,促进农地流转和适度集中的关键时期。

前述的分析显示,农户的农地流转意愿与人均收入有着密切的联系。在人均收入水平较低时,人们往往不愿转移农地,随着收入水平的提高,转移欲望增强,但当人均收入提高到10000元左右时,由于农地经营和转移收入对于农户来说将显得愈来愈微不足道,他们流转农地的欲望往往随之下降,政府若不能在此前采取有效措施,可能会因为农民的土地流转欲望下降而导致农地流转凝固化。而教育水平提高后农地流转欲望反而下降,则是同一问题的另一表现形式。在我们的样本中,已经有10%以上的农户达到了人均收入10000元的水平,以后这一比例将逐年提高。按照近几年的发展情况,海宁、奉化两市农民的人均收入将分别在5至8年后达到这一水平,这一时期应该是政府采取有效措施,促进农地流转和适度集中的关键时期。

3. 政府在介入农地流转时,必须注意合理边界。

农户对政府在农地流转服务方面的较大需求,并不意味着政府可以随意干预农户的农地流转行为。实际上,希望流转土地者对于增加或减少途径的回答中,之所以有一定比例的农户选择了集体介入,只是为了“方便”,即减少交易费用。尤其是希望转入土地者,对集体调整的欲望更强烈一些,而希望转出土地者,是以能得到合理收入为前提的。前面的分析显示,所有被调查者都希望保留一部分土地,对于这部分土地,他们是否愿意接受集体的调配呢?调查结果是:

- (1) 如果劳动力有其他出路,愿意上交(26.2%);
- (2) 服从集体安排(22.3%);
- (3) 如果集体给予补偿,愿意上交(21.5%);
- (4) 心里不愿意,但不得不上交(15.6%);
- (5) 不愿意上交(14.4%)。

由此可见,对于自己不想放弃的土地,虽然愿意服从集体安排的人数占了较高比例,但大多数农民均附有一定的条件,这显然不支持“集体可对农地使用权随意干预”的观点。因此,政府或集体的介入,必须注意合理的边界。从目前的情况看,政府或集体可在宣传发动、建立农地流转交易信息网络、农地分等定级和价格评估、土地整理、对外招商等方面发挥重要作用。

[责任编辑 曾建林]

# An Analysis of the Government Function in the Market-based Circulation of Agricultural Land

—A case study of farmers' conducts in Haining and Fenghua, Zhejiang Province

QIAN Wen-rong

(CARD, Zhejiang University, Hangzhou 310029, China)

**Abstract** : Nowadays as the market role is emphasized in the agricultural land circulation, does the government have to play a certain role? And how should it play? The case study of the farmers' conducts in Haining and Fenghua, East China's Zhejiang Province indicates that with the increase in the average income of farmers, the development of the non-agricultural sectors and the improvement of the overall educational level, farmers' desire for the agricultural land circulation shows a tendency to rise first and decline afterwards. In general, today's farmers in some developed areas have a strong desire for the agricultural land circulation and the desire is increasing. It usually can't be transformed into the real agricultural land circulation due to the information asymmetry, the high transaction cost and the low revenue of the land. In order to realize the circulation at a lower cost, most of the farmers/peasants, especially those in the traditional grain-producing area who depend highly on the government and the collective in this issue, hope that the government can play a more important role in it. Among the sample households with the desire for agricultural land circulation in Haining, the proportion of households looking forward to "collective-based united coordination" or "the circulation based on the negotiation with other villagers under the supervision of the collective" is 72.67 per cent, whereas the government and the collective almost do not play any role in the actual circulation. Therefore, to facilitate the optimal allocation of resources, the government's role in the agricultural land circulation shall be enhanced. And the next several years will be a key stage for the government to adopt some effective measures to promote the circulation and moderate the aggregation of the agricultural land. Otherwise, when farmers' per capita income exceeds 10 000 yuan, their strong desire may decline, which will lead to the freezing of the land circulation. Anyway, "equal negotiation on a voluntary and compensatory basis" is the basic principle for the circulation. The government's involvement in it should be reasonable and conditioned by the farmers' own free wills and equal negotiation. At present, the government can play an important role in publicizing and promoting the agricultural land circulation, setting up a circulation information network, grading the farmland and evaluating the corresponding prices, arranging the soil and attracting foreign investments.

**Key words** : agricultural land circulation ; farmers' conducts ; government function