



# 农村土地整治的区域条件与微观农户意愿研究

——以南京市万顷良田工程为例

诸培新,王敏,胡军

(南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095)

**摘要:**农村土地整治能缓解建设用地供需矛盾,但对资金需求量巨大,同时会显著改变农户的生产生活方式和土地权属关系,因此整治工程的顺利推进主要取决于地方政府的财政支撑力、市场对建设用地的价格承受力和农户意愿。本文以南京市栖霞和江宁两区万顷良田工程为例,通过问卷调查与案例分析,研究农村土地整治的区域社会经济条件满足程度与农户的意愿偏好及其影响因素。研究发现:区域层面上,政府主导下的农村土地整治具有良好的土地政策环境,但整治成本较高,达每公顷1千多万元,对政府财政与土地市场支付能力形成较大压力;微观层面上,样本农户的参与意愿达87%以上,房屋搬迁补偿标准、安置房价值、承包地处置情况与农户长期生活保障对农户参与意愿有决定作用。为此,政府应根据市场的用地需求与价格支付能力、政府财政实力合理控制土地整治规模和时序,探索以农户为单元的宅基地退出机制;探索物业补偿和留地安置方式,使农户能够长期分享土地增值收益,保障其长期生计;探索村集体和地方政府合作参与的土地整治机制,以减少地方政府财政压力和农户阻力;推进农村社会保障建设,减少农户搬迁后的长期生活担忧,以增加农户参与土地整治的意愿。

**关键词:**农村土地整治;社会经济条件;农户意愿;影响因素

**中图分类号:**F301.2   **文献标志码:**A   **文章编号:**1671-7465(2015)01-0061-07

## 一、引言

当前,我国农村集体土地闲置、人均宅基地面积超标严重、耕地细碎化等导致了农村土地资源的低效利用与浪费。在城市建设用地供给不足的情况下,对农村土地进行有效规划与整治,在公平合理补偿与安置的基础上,使农户退出宅基地并集中居住,将结余的建设用地指标用于城镇发展,对于提高土地利用效率,缓解建设用地供需矛盾,实现城乡一体化具有重要的现实意义<sup>[1-5]</sup>。为此,2009年、2010年及2013年中央一号文件分别提出“大力推进土地整治”“有序开展农村土地整治”“依法推进农村土地综合整治”,2012年3月《全国土地整治规划(2011~2015年)》正式颁布实施,提出积极整治农村散乱、废弃、闲置和低效建设用地。农村土地整治已经成为统筹城乡土地配置、提高农村土地利用效率的重大战略。但土地整治工程浩大,涉及利益主体众多,产生的社会影响较大,因此需要强有力的政策支持和充足的资金投入为基础。此外,农户作为宅基地和承包地的物权人,是农村土地整

收稿日期:2014-06-05

**基金项目:**教育部人文社会科学基金一般项目“农村土地增值收益分配机制研究”(12YJA630203);教育部哲学社会科学基金重大项目“我国建设用地总量控制与差别化管理政策研究”(11JZD031);国家自然科学基金项目“政府主导下农地流转对农户收入不平等影响研究:作用机制与政策调控”(73141038)

**作者简介:**诸培新,男,南京农业大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为土地经济与政策,土地可持续利用管理。E-mail:zpx@njau.edu.cn。

治的微观基础,其参与意愿将直接决定整治工作能否顺利开展<sup>[6-7]</sup>。因此,农村土地整治既受到整治区域社会经济与制度因素,如土地管理政策、经济发展水平、建设用地供需矛盾等中观层面的因素影响,又受到被拆迁农民参与意愿的微观因素影响。虽然现有文献在一定程度上探讨了农村土地整治的路径<sup>[8-9]</sup>、模式<sup>[10-11]</sup>、农户的参与意愿<sup>[12]</sup>、整治后效应评价<sup>[13-14]</sup>等,但缺乏以具体的案例为基础将土地整治中观层面的社会经济条件分析和微观层面农户的参与意愿纳入到一个框架内进行系统分析,土地整治战略实施的社会经济条件研究不够完整和系统。

2008 年 9 月,江苏省试点实施的“万顷良田建设工程”是组织农村土地整治的重要途径<sup>[15]</sup>,现已在全省 13 个市全面实施,但是各地实施的进展和效果有较大差异,说明项目实施的中观、微观条件的重要性,这也为本研究提供了良好的案例基础。为此,本文选择南京市栖霞区和江宁区万顷良田建设工程作为土地整治的案例,在中观层面梳理两地工程开展所处的土地管理政策背景、测算两地工程实施成本以研究工程实施对区域经济发展水平的要求,以评价两地土地整理项目实施的区域条件满足程度,在微观层面,于 2013 年 1 月和 2014 年 1 月分别在栖霞区龙潭街道和江宁区横溪街道的项目区内各随机选择 100 个农户进行问卷调查,以研究农户微观层面的参与意愿及其影响因素,以评判项目实施的微观条件满足状况,并分析区域和微观条件变动的内在联系及其对项目实施的影响。

## 二、万顷良田建设工程所需中、微观因素作用关系分析

区域层面的中观因素和农户层面的微观因素是构成万顷良田建设工程的两大类最重要的影响因素,且两者间又有较强的相互制约关系(如图 1)。

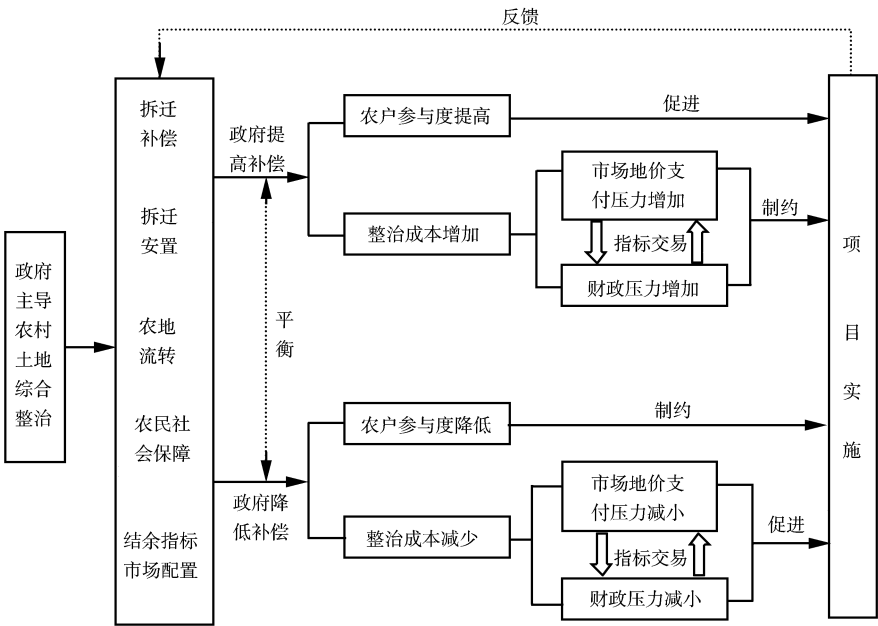


图 1 农村土地整治影响因素作用机理图

在政府主导工程实施的情景下,微观层面农户被动地参与到项目之中,要提高农户的参与意愿,配合政府进行房屋拆迁和农地流转,就需要政府提高农户的拆迁补偿标准、农地流转价格以及农户集中居住后的社会保障水平,而这些标准的提高将直接导致土地整治成本的提高,这就意味着地方政府要有更大的财政支撑力才能实施项目。由于项目实施后结余的建设用地指标由地方政府通过市场交易的方式配置给城镇土地使用者,地方政府因此能获得一定的指标交易收益来分摊其项目实施成本,即将一定的土地整治成本通过土地市场转嫁给城镇土地使用者。但是,成本转移量的大小取决于结余指标量的多少以及土地市场对地价的支付能力。结余的建设用地指标越多,指标交易后政府获得的收益越高,可转移的成本越大;指标交易的价格越高,可转移的成本越多。但是项目结余指标的比

例和市场对地价的支付能力受到农户房屋安置占地、经济发展对建设用地的需求强度等客观限制,非地方政府的主观意愿能完全决定的。因此,土地综合整治中单纯提高农户的各类补偿标准虽然可以获得农户更多支持,但是会对政府的财政支撑能力和市场对地价的支付力产生较大压力,一旦超出两者的承受能力,项目实施可持续性必将受到影响。如果政府压低农户的各类补偿,能减轻地方政府财政压力或土地市场的压力,但是压低补偿又会降低农户对项目的参与和支持,使得项目实施缺乏微观基础,同样难以可持续地实施。因此,政府在主导土地整治项目实施中,微观层面的农户意愿和中观层面的社会经济条件之间形成一种此消彼长的互动关系:提高农户的补偿标准能增加农户的意愿度,但导致地方经济难以承受高成本、高地价;降低农户补偿标准能有效降低整治成本,容易达到地方经济可接受的水平,但是农户参与的意愿就会显著下降,甚至引发农户的强烈反对。因此地方政府在主导土地整治中常常处于一种两难选择的境地,必须在农户意愿和地方政府财政实力、土地市场地价支付力之间进行合理权衡,找到农户、政府、市场三方都可以接受的平衡点才能启动项目的实施;或者地方政府从项目的全程主导中部分退出,主要主导项目的规划、政策和资金扶持、实施监管等,让农户成为项目实施的主体。但是无论何种情景下,土地综合整治项目实施前既要评估区域层面的社会经济条件和土地政策因素,也要评价农户的参与意愿及其影响因素。

### 三、南京市万顷良田建设工程实施中观条件分析

#### 1. 土地管理及相关政策的支撑力分析

“万顷良田工程”通过“田、水、路、林、村”综合整治,将项目区农村居民点整体搬迁,集中安置到多层或高层公寓小区内,搬迁后的农村居民点复垦成农用地并形成城镇建设用地指标用于城镇建设,涉及多个农村居民点的拆迁、安置与重新布局、农民承包地的流转与规模化经营,还涉及到建设用地的指标的空间置换与建设项目的落地,由此又涉及到包含项目区农民在内的众多主体的利益调整。因此,“万顷良田工程”需要有强有力的政策作为支撑与引导。近年来,国家层面开展的新型城镇化发展战略、新农村建设和城乡建设用地增减挂钩等为“万顷良田工程”提供了良好的政策环境。同时,江苏省和南京市围绕“万顷良田工程”先后颁布了一系列具体的指导政策。如江苏省国土资源厅《关于印发<江苏省“万顷良田建设工程”试点方案>的通知》(苏国土资发[2008]290号);《南京市政府关于推进“万顷良田建设工程”的意见》(宁政发[2009]304号)。根据这些政策规定,栖霞区和江宁区都已完成并获批“万顷良田建设工程”规划。工程实施具备了良好的政策支持和操作路径,因此从制度和政策层面而言,两地的万顷良田建设工程不存在制约因素。

#### 2. 万顷良田工程建设对区域经济发展水平的需求分析

万顷良田作为一项综合性工程,巨大的工程量需要庞大的资金支持。同时又由于万顷良田建设工程都由政府主导实施,因此只有区域经济发展水平高、对建设用地的需求强度大、土地市场对地价的支付能力强,地方政府才能有足够的经济实力和动力来实施万顷良田建设工程,农村居民点复垦整治节省出的建设用地指标才能被土地市场接受用于城镇建设。

##### (1) 万顷良田工程建设费用测算

根据南京市栖霞区和江宁区的万顷良田建设工程规划,参照《南京市征地房屋拆迁补偿安置办法》(宁政发[2007]61号)《江苏省土地开发整理工程预算定额标准》《土地开发整理工程规划设计规范》等,栖霞和江宁万顷良田工程所需资金投入总额分别高达176881.65万元和453146.7万元,主要由房屋及其设施拆迁补偿费、土地及农业人员安置补偿费和土地整理复垦工程费用三大部分构成。栖霞区万顷良田建设工程涉及农民1889户,6809人,拆旧面积165.25hm<sup>2</sup>,户均工程费用93.64万元,每公顷1070.4万元;江宁万顷良田工程区涉及农民5887户,16978人,拆旧面积384.52hm<sup>2</sup>,户均工程费用为76.97万元,每公顷1178.4万元。两地万顷良田工程都是以政府主导投资、市场运作的形式完成,即由区级政府负责全部工程投资,项目形成的建设用地指标在区内调剂使用获得指标费用用于弥补项目成本支出。由此,项目实施对地方政府财政实力和土地市场的地价支付能力产生压力,也



成为对地方经济水平的依赖和压力。

(2) 万顷良田工程建设对地方政府财政实力及土地市场地价支付能力的需求

2012 年栖霞地方财政收入 87.42 亿元,而仅仅完成 3 个行政村的农村居民点搬迁整理就需要超过 17.69 亿元的工程费;江宁区地方财政收入为 216.4 亿元,而横溪镇片区的万顷良田工程需投入资金超过 45.31 亿元,因此万顷良田工程实施将给地方政府财政带来巨大压力。为了平衡资金缺口,两地都是采取将工程结余的建设用地指标在土地市场上有偿出让的方式来获得指标费用,由此又将工程成本转嫁到土地市场上的建设用地使用者头上。至此,土地市场地价支付能力能否承受土地整治的成本成为整个资金链的关键。本研究,栖霞和江宁工程区土地整治成本分别达 1070.4 万元/hm<sup>2</sup> 和 1178.4 万元/hm<sup>2</sup>。如果按整治形成的建设用地指标 1/3 用于安置区建设,其余 2/3 用于工业用地或经营性用地,折算知农村土地整治获得的指标成本在栖霞区为 1605.6 万元/hm<sup>2</sup>,江宁区为 1767.6 万元/hm<sup>2</sup>。如果将指标落地需要的土地征收补偿纳入计算,政府通过“万顷良田工程”进行农村土地整治最终获得的建设用地成本将会更大。但是 2012 年栖霞区与江宁区工业用地出让最低价分别为 600 万元/hm<sup>2</sup> 和 570 万元/hm<sup>2</sup>,土地整治结余的建设用地指标如果用于工业用地开发,地方政府显然无法平衡土地整治成本,所以指标只能尽量用于商品房开发才能实现收支平衡。2012 年栖霞区和江宁区二类居住用地挂牌出让均价分别达到 10200 万元/hm<sup>2</sup> 和 6375 万元/hm<sup>2</sup>,远高于土地整理成本和建设用地指标成本。从表面上,土地整治能从土地市场上获得资金的平衡,但实际上整治指标不可能全部用于商业地产开发。即使可以,也带来了土地整治对房地产市场的高度依赖。在目前,整个房地产市场处于价格高位运行,市场风险日趋加大的环境下,一旦房地产市场出现波动,高度依赖房地产市场的土地整治工程就会陷入资金链断裂的困境之中,土地整治也会陷入风险之中。

#### 四、农户参与万顷良田建设工程的意愿及其影响因素

万顷良田建设工程既需要有政策支撑和财政投入,也需要农户的积极参与和配合。农户对村庄拆迁与集中安置的意愿、对承包地被征收或流转的意愿及其影响因素成为微观层面影响农户参与万顷良田的重要方面,将直接关系到农村土地整治工作是否能顺利开展。对栖霞龙潭街道和江宁西岗社区农户进行工程参与意愿调研,分别获得有效问卷 99 份和 95 份,统计得到两地样本农户对工程参与意愿率为 87.1%。栖霞区样本农户家庭年平均纯收入 4.47 万元,人均耕地面积约 0.78 亩,在农户可参照的搬迁补偿标准下,100% 的农户都愿意放弃现有宅基地及承包地。江宁区样本农户家庭年平均纯收入 4.03 万元,人均耕地面积约 1.6 亩,在现有承包地流转和住宅置换标准下,26% 农户不愿意搬迁,希望可以维持现有的村落及住房,约 1/3 农户希望可以继续耕种承包地。两地农户万顷良田工程参与意愿相差甚大,其内在的原因是什么?为此,本部分拟从栖霞区和江宁区调研农户的住房条件、村庄居住条件、房屋拆迁补偿与置换标准、搬迁后长期生活顾虑、承包地现状及处置情况等 5 个方面进行对比分析,以揭示栖霞和江宁两地农户参与意愿出现差异的原因,并进一步探索农户参与万顷良田建设工程的决定性因素。

##### 1. 农户住房条件与农民搬迁意愿

农户已有的住房条件好坏直接影响到农户搬迁的积极性。如果农户现有的住房条件很好,一般不愿意搬迁或者要求得到很高的拆迁补偿才愿意搬走;反之,如果农户的居住条件较差,则会期望通过政府的搬迁来改善现有的居住条件。为此,笔者对样本村的农民住宅状况及农民对现有住房满意度进行了调查。在 194 个农户有效样本中,2001 年以前建造的房屋数量占比 65.98%,对现有住宅条件满意的农户有 39.69%。具体来看,栖霞区龙潭街道样本农户的人均住房面积都普遍较大,人均约 60m<sup>2</sup>,再加上生产、生活的辅助用房则面积更大。但建造年份较久,2001 年以前建造的房屋的比例为 66.67%,导致住房的结构和功能落后,不能满足农户更高的生活需求。仅有 23.23% 的农户对自己现有的住房条件满意。农户普遍反映其现有的居住条件并不理想,特别是和周边已经搬迁到居民小区内的公寓房相比,他们认为自己的住宅条件落后,期望能住到功能和设施齐全的小区内。从这一点

看,栖霞区农户对现有住房条件的不满意是农户参与万顷良田工程的潜在动力,有利于政府对土地整治的推进。

在江宁区西岗社区,农户人均住房面积为 $55\text{m}^2$ ,2001年以前建造的房屋占65.26%,这两项与栖霞区调研村庄相差无几。但是,农户对自己现有的住房条件满意的比例约为56.84%,远远高出栖霞区龙潭街道,这主要是因为江宁西岗社区约30%农户在最近10年间对房屋进行了重新装修,以房屋建造成本折合成的现值来看,栖霞区农户的房屋平均建造成本约为10.3万元,而这一数据在江宁西岗社区则为19.7万元。江宁区农户对现有住宅条件的满意度相对较高,在一定程度上是该地区农户对项目参与意愿相对较低的原因。

## 2. 村庄条件与农户搬迁意愿

农户对村庄居住条件的评价也是影响农户搬迁意愿的重要因素。在栖霞,农户对村庄的建筑布局和建筑物之间的间距等普遍不太满意。由于村庄布局混乱、拥挤,使得公共设施如文体健身、环境卫生、消防等在村庄内配置不足,农民对此的满意度仅为16.16%。76%~78%的村民认为周边小区内的商业设施、文教设施以及医疗设施配套都很好,而自己所在村庄的这些设施配置缺乏,自己的需求只能依赖周边小区和街道。农户对基本的基础设施配置则评价相对较高,如有44%以上的村民认为村庄对外交通条件很好,水、电供应设施齐全。农民对村庄条件的评价反映出农民对村庄现有居住条件并不满意,这会促使农户产生一种潜在的动力,参与土地整治,搬迁至配套设施更加齐全的小区居住。

相似的情况也出现在江宁西岗社区,村民对基本的基础设施评价相对较高,但由于村庄内部的商业设施、文体设施、医疗卫生设施等没有配套,村民一般要去距离村庄3公里左右的集镇购买基本生活用品导致评价较低。两个区域的村民对村庄的整体居住条件评价基本一致,但搬迁意愿却差别较大,说明村庄居住条件较差只是农民愿意参与整治项目的潜在动力,并不能起最终的决定性作用。

## 3. 房屋拆迁补偿安置标准与农户搬迁意愿

房屋补偿与安置标准直接关系到农户集中居住后的面积、房屋的价值,直接决定农户的参与意愿。两地工程区内房屋搬迁均采用货币补偿、产权调换的模式进行。调查发现,全部194个有效样本中,83.5%的农户倾向于按房屋面积进行产权置换,栖霞和江宁分别为82.8%和84.2%。栖霞工程区住宅房屋搬迁补偿价格在 $2400\sim 2500\text{元}/\text{m}^2$ 之间,而农户的安置房购买基价 $2420\text{元}/\text{m}^2$ 。横溪片属于江宁《产权调换房价格标准》中的三级,安置房购买价格是 $2700\text{元}/\text{m}^2$ ,原有住房是楼房的,补偿标准是 $2650\text{元}/\text{m}^2$ ,原有住房为平房的,补偿标准是 $2500\text{元}/\text{m}^2$ 。通过对比可以看出,两地农户一般通过自筹少量资金加上搬迁补偿款就可以1:1的比例购置安置房,两地农户均可以在取得房屋拆迁补偿后再购买相应面积的安置房,自筹资金差异并不明显,两地间拆迁补偿标准差异不大。但两地安置小区的住宅价值差异较大,成为两地区农户搬迁意愿差别较大的最重要因素。据调查,栖霞区的农户将被集中安置到配套成熟、已经完全城市化的各街道内,区位条件优越使安置小区房屋价值能得到很大提升。而江宁西岗社区居民搬迁后的安置点距离集镇尚约2公里,距南京市区约50公里,虽然相比原来村庄,区位价值有所提升,但安置点商业服务设施匮乏,道路网密度低,基础设施也不尽完善,安置小区的住宅商业价值不高。所以,与栖霞区相比,江宁区农户搬迁后的房屋价值相对较低,升值空间小,这是栖霞100%农户有参与意愿而江宁区只有74%的农户愿意参与搬迁的根本原因。

## 4. 承包地现状、处置方式与农民搬迁意愿

在万顷良田工程开展过程中,两地的承包地现状与处置方式差异较大。栖霞龙潭街道调查的99位农户家庭收入主要来源不再是农业,农户在耕种的同时也进厂务工,或者从事非农生产经营等等。家庭收入的非农化为脱离传统的农村生活方式奠定了很好的物质基础。79.8%的被调查农户期望在村庄搬迁的同时,政府也将其所承包的土地同时征收并补偿。按照当地规定,土地被征收,一次性青苗补偿1800元/亩,土地补偿费和安置补助费纳入被征地农民的社会保障账户中,年满60岁后,即可享受720元/月的养老补助。从调研结果来看,承包地经营收入在家庭收入中的比例不足10%,绝大部分农户对现有的承包地征收补偿标准表示满意,大多数农户并无恋土情节。

江宁西岗社区所有农户的承包地已经在政府主导下统一流转,流转价格为每年500元/亩,样本区户均承包地面积6.5亩,户均年承包地流转收益为3250元。另外,江宁区规定,年满60岁以上的农民,每月享受200元养老补贴。问卷统计显示,超过一半的农户认为这两项收入相对较低,难以保障老年人的生活质量。由此可以说明为何1/4以上农户不愿意搬迁,1/3农户希望可以继续耕种自己的承包地。

### 5. 村民对搬迁后长期生活的顾虑与农民搬迁意愿

农民集中居住公寓式小区后基本无法再经营原有的承包土地,传统的农业生产和生活方式也将随之改变,家庭畜牧业以及蔬菜种植等庭院经济消失,加上水、电以及物业管理费等支出增加,农民的生活成本会显著提高,由此会影响到农户对项目的参与意愿。从农户调研结果来看,73.71%的被调查农户对搬迁后的长期的生活保障存有担忧,同时,58.76%的被调查农户担心在居民小区内生活成本较高,影响到他们的生活质量。在栖霞区,担忧长期的生活保障与居民小区内生活成本的农户比例分别为64.65%和40.4%;而在江宁区,这两项比例则更高,分别是83.16%和77.89%。对于长期生活的担忧是影响两地农户工程参与意愿以及工程能否持续推进的关键性因素。江宁区农户对搬迁后的长期生活保障及生活成本有着更高的担忧也使得他们对于万顷良田建设工程的参与意愿相对较低。

总之,农户住房条件、村庄居住条件、安置房置换标准、村民对搬迁后长期生活的顾虑以及承包地处置情况都会对农户的搬迁及承包地征收或转出意愿产生影响。与栖霞区相比,江宁区被调研农户对现有住房满意度更高,村民长期生活顾虑更大,安置房价值较小,承包地流转收益相对较低,这一系列因素的综合作用使得江宁西岗社区村民对万顷良田参与意愿低于栖霞龙潭街道村民。此外,两地农户对于村庄内基础设施和公共服务配套的满意程度都不高,但两地农户对项目参与的意愿有较大差异,说明相对于其他因素,村庄基础设施条件的好坏对农户参与意愿的影响程度相对较小。因此,房屋补偿方式、安置房的资产价值、承包地处置情况以及农户长期生活保障是影响农户参与万顷良田建设工程的决定性因素。

## 五、结论与讨论

通过对南京市土地整治项目的案例分析可以看出现行土地管理等宏观政策支持农村开展土地整治,不对其构成制度性的制约因素。但是按照现有的拆迁安置补偿政策和工程预算,栖霞区和江宁区土地整治工程实施成本分别达到1070.4万元/hm<sup>2</sup>和1178.4万元/hm<sup>2</sup>。单纯的政府财政支付难以支撑,必须将建设用地结余指标尽量有偿用于房地产开发,才能平衡农村土地整治的成本支出。尽管栖霞区和江宁区现有房地产用地的出让地价远高于土地整治成本,但是现有的高地价、高房价的房地产市场已对社会经济发展具有越来越明显的负效应,市场本身正处于政府的调控之中,因此在此情景下过度依赖土地市场具有较大的风险——土地高价出让的不可持续性。地方政府的财政不足与房地产市场地价支付能力不足将是制约农村土地整治的重要因素。政府在实施农村土地整治工程时,应根据建设用地的需求强度,明确资金预算与筹措途径,进行市场风险评估和科学规划,短期内不宜大规模成片推进。应积极探索以农户为单元的宅基地退出与整治机制,做到退出一户即整治一户,降低以整村或多村为单元进行宅基地退出与整治所导致的巨大财务压力,同时也可尊重农民的意愿,减轻部分不愿意退出宅基地农户的反对。

微观层面上,农户对现有农村住房及村庄公共服务配套不太满意,有通过土地综合整治改善居住条件的潜在愿望,但是这种愿望能否转化为对土地整治工作的支持或积极参与,主要取决于土地整治中对农户住宅搬迁补偿与安置的标准高低及承包地处置情况。在政府主导的土地整治模式下,农户获得的拆迁补偿高,安置房市场价值大,承包地征收补偿标准或流转收益高,那么农户愿意积极配合政府的土地整治工作。但提高搬迁补偿标准势必带来土地整治成本的增高,给地方政府的财政和土地市场的价格支付能力增加压力,需要政府在整治项目规划时统筹考虑农户的参与意愿与政府财政



支付能力、地价支付能力之间的关系,寻求三方都能接受的平衡点。但是从现有的实际看,农户对各类补偿的期望越来越高,市场的地价支付能力也到了极限,政府的资金平衡空间越来越小,因此,政府应转变思路,改革政府全程主导土地整治的模式,由政府提供整治规划与相应的激励政策,农村集体自主进行土地整治,使农户成为土地整治的主动参与者和长期获利者,既能减少地方政府的财政压力,也能降低农户对政府主导项目的抵触情绪。

集中居住后的生活成本增加和长期社会保障问题仍是大部分农户共同关心的问题。为降低农民集中居住后的生活成本,可仿照江苏省苏州市的做法,在农民集中居住区周围给村集体配置部分商业地产,由其经营获取收益用于农户集中居住后的物业管理等公共支出,以降低农民的居住成本;另一方面给农民集体部分产业用地,由其开发经营获取收益,使农户通过集体资产收益权长期分享土地增值收益,并增加农民就业机会。此外,还需尽快推进失地农民社会保障与城镇居民的社会保障接轨,提高失地农民社会保障水平。失地农民不能稳定就业、土地权益和长期生活得不到充分保障,农户就不可能真正地支持和配合政府的土地整治工作,这也是政府推进土地整治工作时需要解决的基本问题。

参考文献:

[1] 刘彦随,朱琳,李玉恒. 转型期农村土地整治的基础理论与模式探析[J]. 地理科学进展,2012,31(6):777-782.

[2] 郑文聚,宇振荣. 中国农村土地整治生态景观建设策略[J]. 农业工程学报,2011,27(4):1-6.

[3] 张勇,包婷婷. 我国农村土地整治中农民土地财产权保护探讨[J]. 经济问题探索,2013(2):136-141.

[4] 陈秧分,刘彦随. 农村土地整治的观点辨析与路径选择[J]. 中国土地科学,2011,25(8):93-96.

[5] Rafael Crecente, Carlos Alvarez, Urbano Fra. Economic. Social and Environmental Impact of Land Consolidation in Galicia. Land Use Policy,2002(19):135-147.

[6] 刘旦. 基于 Logistic 模型的农民宅基地置换意愿分析——基于江西的调查和农户视角[J]. 首都经济贸易大学学报,2010(6):43-48.

[7] 龙开胜,陈利根. 基于农民土地处置意愿的农村土地配置机制分析[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2011,11(4):80-87.

[8] 吴次芳,费罗成,叶艳妹. 土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径[J]. 经济地理,2011,31(10):1718-1722.

[9] 龙花楼. 论土地整治与乡村空间重构[J]. 地理学报,2013,68(3):1019-1028.

[10] 徐保根,杨雪峰,陈佳鹂. 浙江“两分两换”农村土地整治模式探讨[J]. 中国土地科学,2011,25(1):37-42.

[11] 张蚌蚌,王数. 群众自主式土地整治模式及其效应研究——以新疆玛纳斯县三岔坪村为例[J]. 经济地理,2013,33(5):131-136.

[12] 陈霄. 农民宅基地退出意愿的影响因素——基于重庆市“两翼”地区 1012 户农户的实证分析[J]. 中国农村观察,2012(3):26-36.

[13] 杨俊,王占岐,等. 基于 AHP 与模糊综合评价的土地整治项目实施后效益评价[J]. 长江流域资源与环境,2013,22(8):1036-1042.

[14] 谷晓坤,刘娟. 都市观光农业型土地整治项目的社会效应评价——以上海市合庆镇项目为例[J]. 资源科学,2013,35(8):1549-1554.

[15] 诸培新,刘玥汐. 江苏省“万顷良田建设工程”中集体建设用地流转增值收益分配与机制创新[J]. 中国土地科学,2012,26(10):4-8.

(责任编辑:刘浩)