

农民土地发展权受限调查分析

——基于基本农田规划管制视角

桂海滨, 余元, 程龙, 董捷

(华中农业大学土地管理学院, 湖北武汉 430070)

摘要:以武汉市江夏区五里界镇为例,通过问卷调查分析了农民对于基本农田规划管制下土地发展权受限的态度和认知,并运用条件价值评估法的思想构建基本农田规划管制下农民土地发展权受限测度模型。研究表明,我国实行的基本农田规划管制对基本农田内的农民的土地发展权益产生较强的侵害,造成较大的经济损失,为此政府必须建立基本农田保护补偿政策与补偿标准,给予农民相应的经济补偿,以维持社会的公平和效率。

关键词:基本农田;规划管制;土地发展权;武汉市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-4210(2013)01-090-07

基本农田保护是关系我国国计民生的重大问题。20世纪90年代以来,我国陆续出台了一系列保护政策,实行禁止性或限制性的规划管制制度和分区规划政策,限制或剥夺了基本农田保护区内农民的土地发展权^[1]。基本农田的所有者和使用者被迫放弃了这种发展权,并承担了几乎所有的保护成本,而社会无偿享受了基本农田保护所带来的外部效益,这种不公平现象毫无疑问会打击基本农田保护区农民、村集体及地方基层政府保护基本农田的积极性^[2]。

土地发展权转移是指在一定范围内,允许土地所有者转移其所有的土地的未使用的发展权到其他宗地上,或以出售方式转移给其他人土地所有者的权利^[3]。在规划管制下,不同区域的利益群体的

福利出现不均衡,发展受限地区内的利益相关者面临着福利损失和发展机会限制,而发展受限区域外的人获得了非个人努力所带来的利益^[4]。研究发现,当土地发展权受限时,如果没得到相应的补偿,会激发土地所有者的寻租行为及不正当动机的产生,造成土地利用的低效^[5,6]。

本文针对基本农田规划管制下,农民对其土地发展权受限的态度和认知进行分析,运用条件价值评估法(CVM)思想构建基本农田保护区内农民的土地发展权受限分析模型,以武汉市江夏区五里界区域内的农民为研究对象,对土地发展权受限进行实证分析,为加强我国的基本农田保护及构建相应的经济补偿机制提供借鉴。

收稿日期:2012-06-25;改回日期:2012-11-26

基金项目:国家社会科学基金项目(09BJY039)

作者简介:桂海滨(1988—),男,硕士研究生,从事土地资源管理研究。

1 实地调研与样本特征

1.1 问卷设计

调查问卷主要包括:①受访农民的基本特征,包括受访农民的年龄、性别、文化程度、家庭年收入、农业年收入等基本情况,通过调查分析农民现阶段在基本农田规划管制下的社会经济状况;②基本农田保护的认知调查,调查农民对于基本农田的概念、保护制度、保护限制等基本知识的了解,以及对耕地划入基本农田耕种是否会受影响,是否愿意将自家耕地划入基本农田等问题;③规划管制给农民带来的可能限制损失分析。调查农民对基本农田保护限制农田开展的建房、建坟、农田挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物、发展林果业、挖塘养鱼和闲置荒芜等活动是否会影响家庭收入和损失金额,以及没有该种限制时开展该种活动的可能性。

1.2 抽样调查

江夏区位于武汉市南部,长江中游的南岸。全区面积 2 009 km²,总人口 63.03 万人(2008 年数据)。五里界镇位于江夏区东部,多属低山低丘地区,以丘陵地貌为主。全街总面积为 224.21 km²,其中耕地面积 4 011.2 hm²。总人口 33 757 人,其中,男性人口 17 374 人,女性人口 16 383 人;农业人口 29 881 人,非农业人口 3 876 人。

2010 年 7 月调查组采用面对面随机抽样调查方式,对江夏区五里界镇的白湖村、北咀村、蔡王村、大李村、大屋陈村、东湖街村、方家咀村、河头咀村、花山吴村、锦绣村、老屋汤村、李家店村、栗庙村、联益村、罗立村、毛家畈村、牛山村、青山村、群益村、孙家店村、檀树岭村、唐涂村、童周岭村、吴泗村、五里界镇、小李村、肖榨坊村、新华村、星火村、张家湾村和中洲村等 30 多个村庄的农户开展基本农田保护调研,得到总样本 174 个,其中有效问卷 170 份,有效率达 97.70%。

1.3 样本特征

受访农民的基本特征如表 1 所示。

表 1 受访农民的基本特征

| 基本特征 | 频数 | 比例/% |
|----------------------|-----|-------|
| 性别 | 170 | 100 |
| 男 | 112 | 65.88 |
| 女 | 58 | 34.12 |
| 年龄 | 170 | 100 |
| 18~30 | 17 | 10.01 |
| 31~40 | 33 | 19.41 |
| 41~50 | 49 | 28.82 |
| 51~60 | 38 | 22.35 |
| 61~70 | 27 | 15.88 |
| >71 | 6 | 3.53 |
| 文化程度 | 170 | 100 |
| 未受教育 | 23 | 13.52 |
| 小学 | 57 | 33.53 |
| 初中 | 65 | 38.24 |
| 高中或中专 | 24 | 14.12 |
| 本科 | 1 | 0.59 |
| 家庭年收入/元 | 170 | 100 |
| ≤5 000 | 23 | 13.52 |
| 5 000~10 000 | 24 | 14.12 |
| 10 000~20 000 | 41 | 24.12 |
| 20 000~30 000 | 45 | 26.47 |
| 30 000~40 000 | 18 | 10.59 |
| >40 000 | 19 | 11.18 |
| 农业年收入/元 | 170 | 100 |
| ≤1 000 | 34 | 20 |
| 1 000~5 000 | 70 | 41.18 |
| 5 000~10 000 | 40 | 23.53 |
| 10 000~15 000 | 15 | 8.82 |
| 15 000~20 000 | 8 | 4.71 |
| >20 000 | 3 | 1.76 |
| 土地面积/hm ² | 170 | 100 |
| 0 | 25 | 14.71 |
| 0.01~0.07 | 15 | 8.82 |
| 0.08~0.33 | 39 | 22.94 |
| 0.34~0.67 | 46 | 27.06 |
| 0.68~1.00 | 24 | 14.12 |
| 1.01~1.33 | 16 | 9.41 |
| 1.34~1.67 | 2 | 1.17 |
| 1.68~2.00 | 2 | 1.18 |
| >2 | 1 | 0.59 |

受访农民男性比例高于女性,主要是因为受访者多为家庭中具有决策权的户主;受访者年龄呈现

明显的正态分布,其中 30~60 岁的青壮年劳动力占主导地位;受访者文化程度普遍偏低,以小学和中学文化水平为主;家庭年收入差距较大,5 000 元以下到 40 000 元以上分布不等,其中以 10 000~30 000 元为主;农业年收入 80% 以上超过 1 000 元,其中,41.15% 的农民农业收入在 1 000~5 000 元,15.29% 的收入超过万元;受访者平均拥有耕地面积 7.74 hm²,该面积由水田、旱地和菜地构成,其中,70% 左右的农民拥有 0.33 hm² 以上的耕地,而 14.71% 的农民没有耕地。

2 认知分析

2.1 对基本农田保护的认知

农民是基本农田的直接保护主体,其对相关知识的了解直接关系到基本农田保护政策实施效果的好坏,同时也是认识在规划管制条件下自身土地发展权受限的前提。问卷主要针对是否知道基本农田概念、保护条例、保护标志等进行调查(表 2)。

表 2 对基本农田保护的认知

| 调查的问题 | 比例/% | |
|-------------------------|-------|-------|
| | 是 | 否 |
| 是否听说过基本农田 | 33.53 | 66.47 |
| 是否知道国家实行基本农田保护制度 | 21.76 | 78.24 |
| 是否了解《基本农田保护条例》 | 5.29 | 94.71 |
| 是否在村里的农田边看见过基本农田保护的标志牌 | 10 | 90 |
| 是否知道村里的农田有没有被划入基本农田保护区 | 21.18 | 78.82 |
| 是否知道自家农田有没有纳入基本农田保护区 | 18.82 | 81.18 |
| 是否知道村集体或村委会签订过基本农田保护责任书 | 7.65 | 92.35 |
| 自己是否签订过基本农田保护责任书 | 3.53 | 96.47 |

由表 2 可知,受访农民在以上关于基本农田保护及相关政策的了解情况的回答中选择“是”的比例不超过 35%,可见,尽管我国基本农田保护制度出台了十几年,但听说过的不是很多,而了解的更是少数。究其原因,是因为我国基本农田保护政策仍停留在制度层面,公众对基本农田保护的相关规划和政策的制定与实施参与程度不够。

2.2 对保护区内土地发展权受限的认知

《基本农田保护条例》明文规定基本农田保护区内禁止建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动;禁止发展林果业和挖塘养鱼;禁止闲置、荒芜基本农田等。课题组针对以上文件规定对研究区农户关于基本农田受限用途的认知程度进行了调查(表 3)。

表 3 对基本农田保护区内土地发展限制的认知

| 相关活动 | 比例/% | | |
|---------|-------|-------|------|
| | 可以 | 不可以 | 不清楚 |
| 建房 | 2.35 | 96.47 | 1.18 |
| 建坟 | 5.88 | 92.94 | 1.18 |
| 挖沙 | 1.18 | 96.47 | 2.35 |
| 采石 | 1.18 | 96.47 | 2.35 |
| 采矿 | 1.77 | 95.88 | 2.35 |
| 取土 | 4.71 | 94.11 | 1.18 |
| 堆放固体废弃物 | 11.18 | 87.64 | 1.18 |
| 种树/改成果园 | 61.76 | 34.12 | 4.12 |
| 挖塘养鱼 | 54.12 | 40.59 | 5.29 |
| 闲置/荒芜 | 65.29 | 31.18 | 3.53 |

由上述结果可以看出,虽然大多数农民不了解或不知道基本农田保护相关的政策,但具备一定的耕地保护意识。绝大部分农民知道不可以在自家承包或租种的农田内进行建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物等一系列破坏耕地的活动,但对于禁止将基本农田用于发展林果业、渔业或任意闲置、荒芜的认识较薄弱。土地是农民的生存

基础和依托,他们会自发的保护土地资源不受破坏,但由于农业生产的比较利益低下,出于家庭收入的考虑,农民则更希望农地非农化,获得较高的收益。

2.3 对保护区内土地发展权受限的态度

我国耕地面积仅为世界耕地面积的 7%,却养活了世界 22%的人口,其中基本农田发挥了不小的作用。

调查结果表明(表 4),只有不到 1/3 的受访者愿意自家耕地被划入基本农田,有将近一半农民表示不清楚。然后通过调查受访者的原因分析,其中愿意自家耕地被划入基本农田的受访者认为,耕地被划入基本农田后,可以稳定地从事农业生产,不容易被政府征收或压占,并能得到一定的补偿。其中不愿意自家耕地被划入基本农田的受访者认为,首先,耕地被划入基本农田后,种植作物的种类,选择范围变小,不能改塘或发展果林;其次,土地难以被征收,因而不能获得征收补偿。还有人认为,耕地被划入基本农田后,获得的实际收入比划入基本农田之前降低。综上所述,农民的耕地划入基本农田后,

表 4 农民对是否愿意自家耕地划入基本农田的意愿及原因分析

| 意愿 | 比例/% | 原因 | 比例/% |
|-----|-------|---------------------------------------|--------|
| 愿意 | 27.65 | 1. 可以稳定地从事农业生产 | 42.55 |
| | | 2. 不容易被政府征收或压占 | 19.15 |
| | | 3. 能得到一定的补偿 | 10.64 |
| | | 4. 前面多项原因综合作用 | 23.40 |
| | | 5. 其他原因 | 4.26 |
| 不愿意 | 20.59 | 1. 耕地被划入基本农田后,种植作物的种类选着范围变小,不能改塘或发展果林 | 51.43 |
| | | 2. 土地难以被征收,不能获得征收补偿 | 17.14 |
| | | 3. 获得的实际收入比划入基本农田之前降低 | 11.43 |
| | | 4. 其他原因 | 8.57 |
| | | 5. 第 1 项和第 3 项原因共同作用 | 5.71 |
| | | 6. 前两项原因共同作用 | 2.82 |
| | | 7. 前三项原因共同作用 | 2.90 |
| 不清楚 | 51.76 | | 100.00 |

虽然能得到更好的保护,人们也能较为稳定地从事农业生产活动,但生产自主权受到限制;虽然有相关的补贴政策,但补贴标准较低,落实不到位。

3 受限度测算

3.1 受限模型建立

3.1.1 基本假设

(1)假设基本农田保护区内的土地都具有开发潜力。土地具有开发潜力是实现土地发展的基础,是农地非农化的前提。假设研究区域内的所有土地都具有开发可能,当规划限制不存在时,农民可以按照意愿转化为其他用途。只有这样调查得到的土地发展价值才能充分反映调查区域内农地完全产权下的市场价值,才能准确衡量规划管制给农民带来的真正损失。

(2)假设基本农田保护区内的一块土地一次只开发为一种用途。一块土地上具有土地开发潜力,可以转化为不同的用途,同一块土地内可以划分为不同的用途开发区,这样就存在很多种情况,难以研究。因此本文假设在研究区域内的一块农地只转化一种用途——全部转化或转化部分,以简化模型。

(3)假设基本农田保护区内的土地价值实现过程中只受到“规划管制”这一因素的影响。研究区域内的每块土地价值形成和实现的过程中除了受到政府制定的管制政策的影响外,还受到土地自身的条件、区位因素、社会经济发展状况等的综合影响。本模型为了更准确地衡量“规划管制”给农民造成的损失,忽略掉其他因素的影响。

3.1.2 模型建立

在上述假设的基础上,结合问卷调查获得的规划管制对农民带来的可能限制损失数据,依据条件价值评估理论思想,构建基本农田规划管制下农民土地发展权限受限程度度量模型。

(1)计算没有规划管制条件下的农民的土地收益期望。基本农田保护条例中规定禁止在基本农田内开展建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体

废弃物、发展林果业、挖塘养鱼及闲置荒芜等 10 项活动。本文分别单独从这 10 项活动出发,假设没有该种限制的情况下,农民开展该项活动的收益将为现在的收入加上损失的收入,所以,农民最终将获得的土地收益期望值为:

$$R_{ij} = k_{ij}[E(WTA_{ij}) + I_j] + (1 - k_{ij})I_j \quad (1)$$

式中: R_{ij} 为未受限制条件下第 i 项活动中第 j 个受访者的土地收益期望; k_{ij} 为第 j 个受访者会将在农田内开展第 i 项活动的可能性; $E(WAT_{ij})$ 为第 j 个受访者对规划管制限制第 i 项活动的最小受偿意愿; I_j 为第 j 个受访者的地均农业收入。

(2) 计算农民开展各项活动的平均收益。

$$\bar{R}_i = \frac{1}{n} \sum_{j=1}^n R_{ij} \quad (2)$$

式中: \bar{R}_i 为受访者若在农田内开展第 i 项活动将会获得的平均收益; n 为会在农田内开展第 i 项活动的受访农民总量。

(3) 未限制条件下土地的最大收益。

$$R = \max \bar{R}_i \quad (3)$$

式中: R 为在没有规划限制条件下农民能获得的最大收益。

(4) 规划管制下土地发展权限受限程度。

$$\delta = (R - \bar{I})/R \quad (4)$$

式中: δ 为受限程度; \bar{I} 为农民地均农业收入。

(5) 规划管制给农民造成的经济损失。

$$L = \frac{\delta}{1 - \delta} \times I \quad (5)$$

式中: L 为基本农田规划管制给农民造成的经济损失; I 为农民现在的实际收入。

3.2 规划管制对农民土地发展权的限度

3.2.1 农民对规划管制影响家庭收入的认识

问卷分别对禁止在基本农田内建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物、展林果业、挖塘养鱼及闲置荒芜 10 项内容是否对家庭收入造成

影响,如果会,那么产生损失是多少等相关问题进行调查。调查结果认为基本农田限制建房、建坟、取土、堆放固体废弃物会给家庭收入产生影响的受访者分别占总人数的 20%、8.24%、4.71%和 20%,认为不会的分别占到 77.65%、89.41%、94.71%和 79.71%,而剩下部分的人表示不清楚。对于在基本农田内进行挖沙、采石、采矿等活动,98.24%的受访者都认为不会有影响,剩下的 1.76%的不清楚,没有受访者做出肯定的回答。可见会在基本农田内开展这 3 项活动的可能性较低,基本对收入无影响。而对于禁止将自家承包或组中的农地用于发展林果业、挖塘养鱼或者闲置荒芜分别有 31.76%、24.71%和 36.47%的受访者认为会对家庭收入造成影响,分别有 3.53%、7.65%和 1.76%的受访者表示不清楚,有超过 60%的受访者明确回答“不会”。

3.2.2 规划管制下农民土地发展权限受限程度测算

对认为规划管制禁止的 10 项活动会对家庭收入产生影响的受访者,问卷中进一步对禁止各项活动给家庭造成损失的大小,以及在无该种限制条件下开展活动的可能性情况进行调查。通过上述分析可知,受访农民认为在基本农田内禁止建房、建坟、取土、堆放固体废弃物、发展林果业、挖塘养鱼及闲置荒芜 7 项活动会减少家庭收入,因此以下只分析这 7 项带来的损失。

由表 5 可知,这 7 项活动中挖塘养鱼得的收益最高,将其作为该块土地收益的度量,即当不存在规划限制时,基本农田保护区内的土地年收益为 $R = 110.68 \text{ 元}/\text{hm}^2 \cdot \text{a}$ 。又因为参与此次问卷调查的农民的家庭年地均农业收入 $\bar{I} = 63.93 \text{ 元}/\text{hm}^2$,所以基本农田规划管制下农民的土地发展权限受限程度达到 $\delta = \frac{R - \bar{I}}{R} = 0.42$,即基本农田规划管制给农民造成的经济损失为:

$$L = \frac{\delta}{1 - \delta} \times I \approx 46.67 \text{ 元}/\text{hm}^2 \cdot \text{a}$$

表 5 没有规划限制下开展各项活动获得的收益状况

| 项目 | 样本数 /个 | 土地平均收益 /(元/hm ² ·a) | 最大收益 /(元/hm ² ·a) | 最小收益 /(元/hm ² ·a) | 标准差 /(元/hm ² ·a) |
|---------|-----------|-----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| 建房 | 30 | 77.22 | 217.73 | 16.73 | 50.21 |
| 建坟 | 12 | 72.13 | 126.08 | 41.79 | 28.52 |
| 取土 | 7 | 64.17 | 100.67 | 21.88 | 27.29 |
| 堆放固体废弃物 | 32 | 91.23 | 150.11 | 47.33 | 28.37 |
| 发展林果业 | 50 | 104.64 | 493.63 | 12.67 | 93.76 |
| 挖塘养鱼 | 38 | 110.68 | 550.29 | 43.17 | 97.77 |
| 其他活动 | 57 | 79.15 | 234.17 | 18.83 | 44.49 |

3.3 模型结果分析与解释

一般农田区的农民不受到规划管制的限制,本文将其土地发展权限受限程度赋值为 0;对于禁止开发区,规划管制禁止区内不能从事任何的开发活动,土地发展权限受到完全限制,受限程度赋值为 1。在此基础上,基本农田保护区介于两者之间,土地发展权限受限程度达到 0.42。因此,基本农田规划管制给农民的土地发展权限产生了较强的限制,在保护耕地的同时,也给农民的带来了损失。

4 结论与讨论

(1)基本农田保护制度出台了十几年,农民对基本农田保护及相关政策的了解并不多,我国基本农田保护政策仍停留在制度层面,公众对基本农田保护的相关规划和政策的制定与实施参与程度不够。

(2)对基本农田规划管制下土地发展权限受限的认识方面,虽然大多数农民不了解或不知道基本农田保护相关的政策,但是绝大部分农民知道不能在自家承包或租种的农田内进行建房、建窑、建坟、挖砂、采矿、取土、堆放固体废弃物等一系列破坏耕地的活动,但对于禁止将基本农田用于发展林果业、渔业或任意闲置、荒芜的认识较薄弱。

(3)农民对于基本农田规划管制下土地发展权限受限的态度方面,受访者表示耕地划入基本农田

后能得到了更好的保护,人们能较为稳定的从事农业生产活动,但生产自主权受到限制,虽然有相关的补贴政策,但补贴标准较低,落实不到位,大部分农民都不愿意自家耕地划入基本农田。

(4)相对于一般农田区而言,基本农田规划管制给农民的土地发展权限产生了较强的限制,研究区域内农民的土地发展权限受限程度为 0.42,规划管制给农民造成的经济损失约为 46.67 元/hm²·a。

本研究的结果表明,我国实行的基本农田规划管制对基本农田内的农民的土地发展权益产生较强的侵害,造成较大的经济损失,为此政府必须建立基本农田保护补偿政策与补偿标准,给予农民相应的经济补偿,以维持社会的公平和效率。

参考文献:

- [1]蔡银莺,张安录. 规划管制下基本农田保护的经济补偿研究综述[J]. 中国人口·资源与环境,2010,20(7):102-106.
- [2]张鹏. 规划管制与土地发展权关系研究评述[J]. 中国土地科学,2010,24(10):75-78.
- [3]蔡银莺,张安录. 武汉市农地非市场价值评估[J]. 生态学报,2007,27(2):763-773.
- [4]蔡银莺,张安录. 规划管制下农田生态补偿的研究进展分析[J]. 自然资源学报,2010,25(5):868-880.
- [5] Lueck Dean, Michael Jeffrey A. Preemptive Habitat Destruction under the Endangered Species Act [J].

Journal of Law and Economics, 2003, 46(1): 27—60.

[6] Robert Innes. Takings, Compensation, and Equal Treatment

for Owners of Development and Undeveloped Property[J].

Journal of Law and Economics, 1997, 40(2): 403—432.

Analysis of Restriction of Farmers' Land Development Rights from Perspective of Prime Farmland Planning Control

GUI Hai-bin, YU Yuan, CHENG Long, DONG Jie

(College of Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070, China)

Abstract: Through a questionnaire survey this paper analyzes the farmers' knowledge of and attitude towards the restriction of land development rights under prime land planning control with Wulijie Town in Jiangxia District of Wuhan City as a case, and establishes a mathematical model to measure the restrictions using Contingent Valuation Method. The results show that the prime farmland planning control has encroached farmers' land development rights within prime farmland and caused a large economic loss. Therefore the government must establish prime farmland protection compensation policy and compensation standard to give farmers corresponding economic compensation to maintain social fairness and efficiency.

Key words: prime farmland; planning control; land development rights; Wuhan City