

邹晓娟,陈芳芳,黄建伟,等.农村土地确权认知调查与分析——基于江西省 365 位村民的调查数据[J].江苏农业科学,2017,45(15):286-289.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.15.072

农村土地确权认知调查与分析 ——基于江西省 365 位村民的调查数据

邹晓娟^{1,2,3}, 陈芳芳^{1,2,3}, 黄建伟^{1,2,3}, 翁贞林^{2,3}, 谢强强^{1,2,3}

(1. 江西农业大学人文与公共管理学院,江西南昌 330045; 2. 江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心,江西南昌 330045;
3. 江西农业大学江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心,江西南昌 330045)

摘要:基于江西省 365 份村民问卷调查数据,分析了村民的土地确权认知情况。结果表明,村民普遍认为有必要开展农村土地确权工作,对土地确权颁发证书的作用认知与其期望相吻合,但村民对土地确权政策相关内容的认知程度普遍比较低。进一步分析发现,村民对土地确权内容的认知程度与村民的个体特征年龄、性别、受教育程度及村干部在土地确权过程中提供的相关性服务等在 0.05 水平上存在显著相关性,同时,也与村民主要收入来源有一定的相关性。因此,要提升村民的土地确权认知,确保土地确权工作顺利开展,必须在土地确权培训和土地确权工作程序“三公”方面做实工作。

关键词:土地确权;认知程度;土地确权工作程序;土地确权培训;江西省

中图分类号: F321.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)15-0286-04

通过农村土地承包经营权确权登记颁证工作(以下简称“土地确权”),减少土地权属纠纷,加快土地流转进程,优化土地资源配置,已经成为促进农业规模经营和现代农业发展的重要步骤。国家土地政策方面也为此做出有效的导向,2013 年中央一号文件提出,要全面开展农村土地确权登记颁证,用 5 年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作^[1]。2014 年 11 月中共中央、国务院发布了《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》进一步指出推进土地承包经营权确权登记颁证工作,再次提出在稳步扩大试点的基础上用 5 年时间基本完成土地确权登记颁证工作,妥善解决农户承包地块面积不准、四至不清等问题。

当然,任何关于“三农”政策的实施都需要村民的参与,土地确权政策的实施也不例外。村民是众多涉农土地政策实施过程中的主要参与者,越来越多的国内外学者认识到土地政策实施的有效性很大程度上取决于参与人对其认知程度的高低以及行为响应^[2]。有的学者在土地制度的改革上提出村民认知视角的重要性,认为我国农地政策的制定或制度改

革通常是国家意志的体现,主要体现了政府或村集体的认知水平,而村民作为土地制度参与主体中最弱势的群体,其认知未受到国家的重视。村民随着自身素质的提高,认知水平也将逐步提高,这对农地制度变迁起着至关重要的作用,理应纳入国家政策制定的视角^[3]。还有的学者从村民认知视角上来研究土地政策制度变革对农村土地利用变化的影响等^[4]。另有学者从村民视角出发,认为拥有土地承包经营权的村民是土地流转市场的主要参与人和利益主体,加快农地流转不仅需要政府的推动,更取决于村民的决策。历史的实践反复证明,只有以农民需求为出发点的农地制度改革,才能推动农村经济与社会的发展^[5]。并且制度认知理论和制度行为理论指出,当事人的认知决定其行为,进而对约束当事人之间关系的规则即对政策制度产生影响^[6]。因此,关注土地确权过程中村民对政策相关内容的认知情况及其相关因素有着重大意义。鉴于此,本研究对江西地区的 365 位村民进行入户调查与访谈,实证分析村民对土地确权的认知状况,并进一步对其相关因素进行统计分析,以期为全国土地确权政策的实施提供参考。

1 数据来源及样本描述

1.1 数据来源

研究所用数据来源于国家自然科学基金“农村土地与相关要素市场培育与改革研究”课题组于 2014 年 10 月至 2015 年 3 月在江西省南昌县、安义县、新建县、进贤县等 21 个县(区)的农村进行问卷调查得到的结果。调查内容为:(1)村民个体特征和家庭基本情况;(2)村民家庭土地利用分配情况;(3)村民了解土地确权开展有无必要性情况;(4)村民了解土地确权颁发证书功能;(5)村民对土地确权政策相关内容的认知程度;(6)村委村干部在土地确权中的办事能力等。

收稿日期:2016-03-17

基金项目:国家自然科学基金重点项目(编号:71333004);国家自然科学基金(编号:71263019);江西现代农业及其优势产业可持续发展的决策支持协同创新中心年度研究计划(高等学校创业能力提升计划)(编号:XDNYB03);江西省高校哲学社会科学高水平创新团队“农户行为与农业资源利用保护创新团队”年度计划项目;江西省高校人文社科重点研究基地“农村土地资源利用与保护研究中心”年度研究招标项目(编号:JD15107)。

作者简介:邹晓娟(1967—),女,江西安福人,硕士,副教授,研究方向为农业经济管理和公共治理。E-mail:550754959@qq.com。

通信作者:黄建伟,博士,教授,研究方向为政府治理与涉农土地政策分析。E-mail:323101916@qq.com。

调查分 2 个阶段展开:(1)试调查阶段,2014 年 10 月至 2015 年 1 月对江西省 4 个县(南昌县、安义县、新建县、进贤县)的土地确权试点村进行重点抽样调查与访谈;(2)正式调查阶段,调研小组与本科生利用寒假时间(2015 年 1 月 24 日至 2015 年 3 月 6 日)对江西省 19 个县的村民进行入户调研与访谈,调查采用随机抽样和重点抽样的方式,保证了数据来源的多样性和代表性;本次调研一共发放 371 份问卷,其中有效问卷 365 份,6 份问卷因填充不完整等情况无效,回收率为 98.4%。

表 1 样本村民的基本情况

统计指标	分类	比重(%)	统计指标	分类	比重(%)
性别	男	71.5	个人主要收入来源	种植业	22.7
	女	28.5		养殖业	2.7
年龄	20 岁及以下	1.1		经商	6.0
	21~40 岁	22.2		务工	52.6
	41~60 岁	60.8		其他	15.9
	60 岁以上	15.9	个人年总收入	1.6 万元以下	54.2
文化程度	小学及以下	31.5		1.6 万~3.2 万元	33.1
	初中	49.9		3.2 万元以上	12.3
	高中(中专)	15.3	是否为村组干部	是	13.7
	大专及以上	3.3		否	86.3

2 村民对土地确权认知情况分析

自古以来,土地对村民来说是至关重要的,是维持其生产生活活动最基本的生产资料和投资对象,村民与土地紧密相关,村民理应关注与之切身利益相关的土地政策^[2]。但是,通过对调查数据统计分析可以看出,从村民对土地确权证书带来的作用权益认知到村民对土地确权政策相关内容的认知,村民的认知程度均比较低。

2.1 村民对国家开展土地确权必要性认知分析

对于一项工作的开展,首先要形成对此项工作开展有无必要的初步意识认知探讨,即村民对国家开展土地确权有无必要的意识认知。在关于“您觉得国家有没有必要进行土地确权颁证”这一调查中(表 2),男性村民中选择“有必要”进行土地确权颁证的比例占 83.9%,女性村民选择这一比例为 71.1%,可以看出,在村民意识认知上,还是觉得有必要开展土地确权颁证工作的,对国家土地确权政策的惠农性持肯定态度。当然,也有 16.1%的男性村民与 28.9%的女性村民持没必要和无所谓的态度,也占不小的比例,这很可能与村民的安于现状、固步自封的意识认知相关。因此,我国土地确权政策的宣传工作有待进一步加强。

此外,从表 2 中可以看出,男性村民的必要性认知明显高于女性,很可能与男性村民对国家政策关注较多有关;随着村民受教育程度的提高,村民持“无所谓”与“没必要”的意识认知降低,这与文化程度的高低对于村民理解土地政策有一定的影响有关^[7];村民对此必要性意识的认知也与年龄相关,村民年龄越大,对于土地的依赖性越强^[8],持“有必要”意识认知村民人数就越多。

2.2 村民对土地确权作用与期望的认知分析

人是理性的经济人,会自动形成利于自我的个人偏好。同样,对于土地确权工作的开展,村民也会对这一政策形成个

1.2 样本基本情况

由表 1 可知,被访者中,男性比例占较多为 71.5%,年龄 41~60 岁之间为主要比例,受教育程度主要集中在初中及以下,占比例 81.4%,高中及以上仅占 18.6%,总体来看,学历层次较低。在是否为村组干部成员的调查中,村组干部的占 13.7%,说明在此次土地确权调研工作中,被调研对象多为普通的村民。村民的主要收入来源中,务工占主要比例(52.6%),村民的个人年收入为 1.6 万元以下的比重过半(占 54.2%),表明目前村民收入还不是很高。

表 2 被访者对国家开展土地确权必要性认知

被访者个体特征	有必要	无所谓	没必要
男	83.9	13.1	3.0
女	71.1	25.0	3.9
小学及以下	76.5	17.4	6.1
初中	81.0	17.4	1.6
高中(中专)	82.1	14.3	3.6
大专及以上	100.0	0.0	0.0
20 岁及以下	75.0	25.0	0.0
21~40 岁	76.6	20.9	2.5
41~60 岁	81.5	14.9	3.6
60 岁以上	81.0	15.5	3.5

人偏好,即此项政策的实施对其有何作用^[9]。对此,本研究针对村民对土地确权的作用认知采用多分类的分析方法,在 365 个有效的被调查者中,“便于土地流转”被选择了 216 次,所有被调查者中选择该作用的有效人数占总人数的比例为 59.2%,这也是村民对土地确权作用认知所选人数最多的。从调研数据中可知,村民认为土地确权颁发证书的作用在于:一是保证惠农政策的落实,确保土地承包经营期内的权益稳定以及更便于土地的流转;二是利于土地纠纷的调解仲裁与保障其获得土地征收补偿申请权;此外,还有少数部分村民认为此证书能使土地财产收益权实现(表 3)。

当然,村民对土地确权证书功能也呈现不同的偏好。从表 3 中村民对土地确权证书期望认知的分析结果来看,最期望此证书的功能是对其耕作的一种保障,所占比例为 20.8%,这与村民心中道义经济学中的求稳定安全有关^[10]。此外,有 18.4%、15.1%的村民分别期望此证书能够便于土地入股分红与土地抵押贷款。还有小部分村民期望土地确权证书能够有减少土地纠纷以及用于土地流转担保等功能。总之,村民期望土地确权颁发的证书能够使土地资产流动化,方

表 3 村民对土地确权证书作用与期望的认知

作用认知	数量(人)	百分比(%)	期望认知	数量(人)	百分比(%)
便于土地流转	216	59.2	土地入股分红	67	18.4
保障土地征收补偿申请权	132	36.2	用土地抵押款	55	15.1
利于土地纠纷调解仲裁	150	41.1	担保	28	7.7
保障惠农政策落实	183	50.1	土地流转收益	28	7.7
确保土地承包经营期内权益稳定	186	51.0	减少纠纷和争议	49	13.4
利于实现土地财产收益权	94	25.8	耕作保障	76	20.8
其他	10	2.7	稳定的土地权利	61	16.7
总计	971	266.0	其他	1	0.3

便实现土地财产的收益权。

通过分析发现,村民对土地确权颁发证书的作用认知与对土地确权颁证期望的认知相吻合,均与村民的土地利益偏好有关,即在获得土地权益稳定的基础上,能够获得其他额外收益。

2.3 村民对土地确权政策相关内容的认知分析

近年来,国家也出台了一些土地确权的相关法律、法规政策,村民对这些政策内容的认知状况对于土地确权工作的顺利开展有着重要意义。据此次调研,村民对土地确权相关法律、法规政策以及一些工作原则程序等认知不容乐观。

就村民了解土地确权法律法规和相关政策 2 项而言,村民选择“清楚”的比例就比较低,分别占 18.7%、20.0%,分别有 81.3%、80.0%的村民对土地确权的法律法规与相关政策持不清楚的认知态度(表 4)。另外,村民对于土地确权进展的工作原则、程序、细则认知程度也比较低,选择“一般”与“不清楚”的选项所占比例仍比较高,分别占 81.3%、81.3%、81.4%。同时,村民对土地变更注销登记的步骤认知也比较模糊,对其“清楚”所占比例仅为 19.2%。总体而言,村民对土地确权政策相关内容的认知程度比较低,大到土地确权的法律法规政策,小到土地确权工作进展的程序细则。

表 4 村民对土地确权政策相关内容的认知状况				%
相关内容	清楚	一般	不清楚	
法律法规	18.7	65.7	15.6	
相关政策	20.0	56.2	23.8	
工作原则	18.7	57.2	24.1	
工作程序	18.7	56.2	25.1	
实施细则	18.6	62.7	18.7	
主要内容	21.4	43.9	34.7	
入户摸底调查内容	23.5	41.6	34.9	
土地变更注销登记的步骤	19.2	56.4	24.4	

3 村民土地确权内容认知的相关因素分析

从理论上讲,影响村民对土地政策内容认知的因素比较复杂,概括起来,分为内部因素和外部因素。内部因素是村民自身特征年龄、性别、受教育程度以及收入来源等,而外部因素是指村民自身以外的特征如村委村干部的宣传动员工作、信息公开以及矛盾纠纷处理工作等^[8,11]。

3.1 村民土地确权内容认知与其个体特征相关性分析

对村民的个体特征年龄、性别、受教育程度以及收入来源分别与村民对土地确权内容的认知程度进行相关分析。分析结果(表 5)显示:在 1% 的统计水平下,村民的年龄、受教育

程度通过检验(P 值分别为 0.000、0.001 均小于 0.01)。村民年龄与其对土地确权的内容认知呈显著性正相关,即随着村民年龄越大,村民对土地确权内容认知越多,这可能与年龄越大的村民对土地的依赖程度越高有关。同时,村民的受教育程度与其对土地确权内容认知呈显著性负相关,随着村民受教育程度越高,村民对土地确权内容的认知越少,很可能是因为受教育程度高的村民从事其他职业,务农的可能性比较低,进而关注土地确权内容的程度也就比较低。此外,村民的性别、主要收入来源分别在 5%、10% 的统计水平下通过检验。并且,村民的性别与其对土地确权内容认知呈显著性正向相关,即男性村民的认知要高于女性,这可能与男性更热衷于关注国家政策的偏好有关。除此之外,村民的主要收入来源与其土地确权内容认知呈显著性负相关,即收入来源于非种植业的村民对土地确权内容认知程度也就越低。

村民对土地确权政策内容认知水平低,一方面与其自身素质特征有关,另一方面也与村委村干部外部推动力量有关,在对村民的访谈过程中了解到,村委村干部的宣传动员工作以及对村民进行农业政策的培训教育并不多。

表 5 村民土地确权内容认知与其个体特征的相关性

个体特征	村民对土地确权内容的认知程度	
	Pearson 相关性	P 值(双侧)
村民的年龄	0.608 **	0.000
村民的性别	0.130 *	0.021
村民的受教育程度	-0.191 **	0.001
村民的主要收入来源	-0.094	0.095

注:** 在 0.01 水平(双侧)上显著相关,* 在 0.05 水平(双侧)上显著相关。

3.2 村民土地确权内容认知与外部因素相关性分析

土地确权工作的顺利开展,需要村委村干部做好事前、事中、事后工作,这样可以提高村民参与土地确权工作的积极性与主动性。据 2015 年中央一号文件颁布的关于土地确权政策方面的内容可知,土地确权的事前工作是指土地确权的宣传动员工作、相关政策信息公开以及土地确权的摸底、测量、审核登记等;事中工作是指土地确权过程中的政策解释、矛盾梳理处理以及公平、民主等;事后工作是指土地权属变更、注销登记以及颁发证书等。其中,本研究对土地确权的事前、事中、事后工作各个比较有代表性的变量与村民对土地确权内容的认知进行了相关性检验。如把土地确权的事前工作村委村干部的宣传动员、信息公开分别与村民对土地确权内容的认知程度进行相关性检验。结果(表 6)显示,村委村干部对土地确权的宣传动员工作、信息公开工作均在 1% 统计水平

下通过检验(P 值均为 0.00, 小于 0.01), 并且从 Pearson 的系数可以看出, 这两者分别与村民对土地确权内容认知呈正向相关。即村委村干部的宣传动员工作以及信息的公开工作会显著影响村民对土地确权内容的认知程度。此外, 村委村干部的土地确权过程中矛盾梳理解决以及土地权属变更、注销登记事后工作也在 1% 统计水平下通过检验, 并且呈显著性正向相关(表 6)。

表 6 村民土地确权内容认知与外部因素的相关性

因素	村民对土地确权内容的认知程度	
	Pearson 相关性	P 值(双侧)
村委村干部宣传动员工作	0.253 **	0.000
村委村干部信息公开性工作	0.290 **	0.000
村委村干部政策解释工作	0.482 **	0.000
村委村干部矛盾梳理工作	0.499 **	0.000
村委村干部的土地权属变更、注销登记工作	0.485 **	0.000

注: ** 在 0.01 水平(双侧)上显著相关。

4 结论与建议

4.1 主要结论

本研究通过对江西省 365 位村民对土地确权政策相关内容认知的数据实证分析, 得出以下结论: (1) 2/3 以上的被访者村民认为国家有必要开展土地确权工作, 对新政策的惠农性持肯定态度。其中, 男性村民的必要性认知要高于女性村民。(2) 从村民对土地确权证书功能的偏好来看, 村民对土地确权颁发证书的作用认知与期望认知相吻合, 即在获得土地权益稳定的基础上, 能够获得其他额外收益。(3) 村民对土地确权政策相关内容的认知程度普遍较低, 大到土地确权的法律法规政策, 小到土地确权的实施细则等。同时, 村民对土地确权内容的认知程度一方面与其个体特征年龄、性别、受教育程度显著相关, 也与其主要收入来源有一定关系, 另一方面也与村委村干部开展土地确权的事前、事中、事后工作显著相关。

4.2 对策建议

由以上结论可知, 要提高村民对土地确权政策相关内容的认知程度, 促进土地确权工作的顺利开展, 需要村民提高自身素质的同时, 也需要村委村干部做好土地确权的事前、事中、事后的相关工作。(1) 重视并开展土地确权工作培训。一方面要加强村民尤其是女性村民的土地确权相关知识和能力的培训, 提升村民对土地确权政策、内容、程序的认知, 尽可能让村民全程参与土地确权工作及相关问题的处理, 以提升

村民对土地确权的理解和解决问题的能力。另一方面, 要加强村干部和理事会成员农村土地工作胜任力的培训, 提升其对土地确权政策的理解和解释能力、信息沟通能力及矛盾化解能力。(2) 确保土地确权工作程序公开、公平、公正, 开展多样化土地确权宣传方式。村干部要运用有针对性的土地确权宣传工作方式, 把宣传内容的细致化与宣传形式的多样化进行结合, 利用横幅、海报、电视以及电影等传统的宣传方式, 再结合目前线上新媒体、微信、微博等平台进行土地确权政策、工作程序的宣传和解释。村干部用简单易懂的语言解释土地确权政策, 让村民更易于理解与接受。并且, 对于土地确权过程中的矛盾问题, 村委村干部要及时协商与解决, 在土地确权过程中解决土地历史遗留问题。除此之外, 也要建立有规范保障的土地流转市场, 调动村民对土地确权政策内容认知的积极性。

参考文献:

- [1] 陈明, 武小龙, 刘祖云. 权属意识、地方性知识与土地确权实践——贵州省丘陵区农村土地承包经营权确权的实证研究[J]. 农业经济问题, 2014(2): 65–74.
- [2] 吕晓, 肖慧, 牛善栋. 农户的土地政策认知差异及其影响因素——基于山东省 264 户农户的调查数据[J]. 农村经济, 2015, (2): 31–36.
- [3] 汤谨铭, 朱俊峰. 农户认知对农地制度变迁的影响及作用机制——基于重庆市的实证研究[J]. 农业经济问题, 2013(7): 71–77.
- [4] 吕晓, 赵云泰, 张全景, 等. 土地政策制度的农户行为响应与土地利用变化——研究进展与框架[J]. 资源开发与市场, 2015, 31(1): 96–99.
- [5] 钟晓兰, 李江涛, 冯艳芬, 等. 农户认知视角下广东省农村土地流转意愿与流转行为研究[J]. 资源科学, 2013, 35(10): 2082–2093.
- [6] 周业安. 制度演化理论的新发展[J]. 教学与研究, 2004(4): 63–70.
- [7] 徐美银, 钱忠好. 农地产权制度: 农民的认知及其影响因素——以江苏省兴化市为例[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2009, 8(2): 14–21.
- [8] 乔翌. 黑龙江省牡丹江市农村土地流转分析[J]. 农村经济与科技, 2015(7): 161–162.
- [9] 尚欣, 郭庆海. 基于理性经济人视角下我国兼业农户行为分析[J]. 吉林农业大学学报, 2010, 32(5): 597–602.
- [10] 王敏. 资本下乡农户、公司与基层政府关系的再构建[J]. 商业经济研究, 2015(7): 61–63.
- [11] 任慧琳. 土地承包经营权确权登记的现状分析与法律建议[J]. 江苏农业科学, 2015, 43(8): 434–436.