

# 苏南地区农民土地承包经营权置换 城镇保障的意愿研究\*

——基于无锡市惠山区的农户调查

唐焱<sup>1</sup>,刘子铭<sup>1</sup>,李放<sup>1</sup>,张子婴<sup>2</sup>

(1. 南京农业大学 公共管理学院,江苏 南京 210095;

2. 同济大学 建筑与城市规划学院,上海 200092)

**摘要** 利用 2009 年对无锡市惠山区 257 位农民的调查数据,对农民土地承包经营权置换城镇社会保障的意愿及其影响因素进行了研究。结果表明,大多数农民对“土地承包经营权换保障”政策支持态度,愿意用土地承包经营权置换城镇社会保障;影响农民参与置换意愿的因素包括农民对于土地的认识、农民非农就业情况以及农民对于城镇社会保障的认知 3 类因素。指出以土地承包经营权置换城镇社会保障政策具有实施的可行性,可通过创新土地补偿方式、加强农村劳动力市场建设、降低农民参与城镇社会保障门槛 3 个方面促进农民参加置换。

**关键词** 土地换社保;土地承包经营权;土地补偿方式;社会保障;置换意愿

**中图分类号:**F 301.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2012)05-0075-07

土地承包经营权置换城镇社会保障(简称“土地换社保”)有 2 个方面的基本含义:一是农民以被征土地换取社会保障安置;二是农民退出土地承包经营权换取社会保障待遇。1993 年浙江省为解决失地农民的安置问题,变一次性土地补偿为失地农民购买保险,为失地农民提供终生保障,即所谓的“土地换保障”。2006 年和 2008 年,成都温江区和浙江省嘉兴市分别实行了以农村土地承包经营权置换社会保障、宅基地置换城镇住房的改革试验。此后,这一做法不断向其他地区扩散,已实施这一政策的有吉林、辽宁、上海、浙江、福建、广东、海南、四川、重庆、陕西等省市,目前还有继续推广之势。2008 年 11 月,中共江苏省委正式提出积极开展“以土地承包经营权置换城镇社会保障”的改革试点(中共江苏省委关于贯彻落实党的十七届三中全会《决定》加快推进农村改革发展的意见)。可见,虽然“土地换保障”最早源于对征地制度改革的探索,但是近些年来,农村产权制度的不断推进,“土地换社保”被赋予了新的内涵,并逐渐成为理论界研究的重点问

题,引起了学者们的广泛关注与讨论。纵观现有文献,理论界对“土地换保障”大多集中在经验介绍,侧重于考察失地农民安置过程中“土地换保障”的具体措施和做法<sup>[1-2]</sup>,也有学者从农地产权制度与农村社会保障制度改革<sup>[3]</sup>、“土地换保障”后农民福利变化<sup>[4]</sup>、“土地换保障”与现行法律的冲突<sup>[5]</sup>等角度展开研究,但是,对于一种需要以农民自愿为基础实施的政策,却鲜有学者对农民参与意愿进行研究。

本文通过对农民的实地调查了解农民参与“土地换社保”的意愿,并建立 Logistic 模型,从农民个人基本特征、农民对土地的认识、农民非农就业、农业资源禀赋以及农民对社会保障的认知等方面研究农民参与“土地换社保”意愿的影响因素,以期检验土地承包经营权置换城镇社会保障政策实施的可行性,探讨促进农民参加土地置换的有效方式。

## 一、调查概况

### 1. 样本点选择

选择在无锡市惠山区进行调查主要基于以下原

收稿日期:2012-05-20

\* 教育部人文社会科学研究规划项目“快速城市化地区农民社会保障和农地制度协同创新的公共政策选择”(12YJA840023);江苏省教育厅高校哲学社会科学重点项目“城市化进程中农民社会保障与农地制度创新的协同共进研究——基于农民再分化视角”(2011ZDIXM024);中央高校基本科研业务费专项“土地流转与农村社会保障建设研究”(KYZ201010);江苏省社科基金项目“被征地农民社会保障政策研究”(11GLA002);江苏高校优势学科建设工程项目(PAPD)。

作者简介:唐焱(1968-),女,教授,博士;研究方向:土地经济与不动产评估。E-mail:ty@njau.edu.cn

因:自 2008 年 11 月,中共江苏省委正式提出积极开展“以土地承包经营权置换城镇社会保障”的改革试点意见后,截止 2009 年 12 月中下旬课题组进行相关调研时,无锡市各级人民政府先后出台了关于“组织实施农村住宅置换安置房农村土地承包经营权置换城镇社会保障”的相关文件 15 个,仅惠山区就出台了 11 个文件,惠山区的阳山镇、前洲镇、堰塘镇和洛社镇已经开始试点。因此,课题组选择上述 4 个镇中的 20 个村,每个村 10~15 个样本,以保证调查数据有较强的代表性。

## 2. 样本基本特征描述

本文所用资料来源于课题组 2009 年底对无锡市惠山区所作的农民调查。该调查共发放调查问卷 300 份,收回问卷 297 份,剔除无地农民以及聚类分析中含有异常值的问卷,有效问卷共 257 份,有效问卷率为 85.6%。样本的基本情况如下。

(1)被调查者的性别、年龄以及文化程度。被调查者中,男性占总样本的 57.25%,女性占总样本的 42.75%。从年龄结构来看,样本平均年龄为 53.2 岁,其中,30 岁以下的人口占总样本的 4.96%,31~60 岁的人口占总样本的 61.83%,60 岁以上的人口占总样本的 33.21%,不同阶段的年龄人口数量随着年龄的增长而增加。在文化程度上,大专及以上学历文化程度人员占总样本的 3.05%,高中(含中

专及技校)学历占总样本的 14.89%,初中学历占 45.04%,小学及以下学历占 37.02%。本次调查样本的受调查人员表达能力正常,能够理解所调查的问题并做出自己的回答,样本数据质量可靠。

(2)被调查者从事农业及非农生产、农民家庭参保情况。被调查者中有 22.57% 的人在家务农,13.23% 的人半工半农,33.85% 的人在外人事与农业生产无关的工作,另有 30.35% 的人很少参加农业生产,大部分时间用于做家务,这部分受访者主要为女性,总体而言,无锡惠山区农民兼业现象普遍,占有到所有受访人数的 47.08%;在所有有兼业行为的农民中,46.28% 的人表示其非农工作稳定,29.75% 的人表示其非农工作较稳定,还有不足 23.70% 的人表示其非农工作不稳定。

就城镇社会保障而言,在所有被调查者中,有 193 人表示家庭中有人不同程度地参与城镇社会保障,占 75.1%,农村进城务工人员,特别是青壮年农民工企业职工养老保险和企业职工医疗保险的参保率较高,分别为 66 人和 51 人,占被调查人数的 25.7% 和 19.8%。就农村社会保障而言,101 人参加了新型农村合作医疗,占 39.3%;80 人参加了新型农村养老保险,占 37.1%;有 2 人享有农村最低生活保障,占 0.8%。总体而言,调查区域农民参保率较高。如表 1 所示。

表 1 被调查者家庭参加社会保障情况

年龄	新型农村合作医疗		新型农村养老保险		农村最低生活保障		企业养老保险		企业医疗保险		其他	
	人数	占比/%	人数	占比/%	人数	占比/%	人数	占比/%	人数	占比/%	人数	占比/%
30 岁及以下	4	1.56	0	0	0	0	10	3.90	9	3.50	2	1.01
31~60 岁	124	48.25	36	14.01	2	0.78	50	19.48	35	13.62	13	5.06
61 岁及以上	79	30.74	46	17.90	0	0.00	9	3.50	7	2.72	0	0
合计	207	80.54	82	31.91	2	0.78	69	26.84	50	19.46	13	5.06

注:①“占比”为各项占全部样本的百分比;②“其他”包括参加城镇居民医疗保险、城镇最低生活保障、生育保险和工伤保险的样本数总和。

(3)被调查者家庭土地经营及主要收支情况。在 257 份样本中,家庭拥有土地数量最多为 1.00 hm<sup>2</sup>,最小为 0.02 hm<sup>2</sup>,平均为 0.17 hm<sup>2</sup>;167 人表示土地自己耕种,占被调查人数的 64.9%,其余人表示土地反租给集体或租赁给农业生产企业、其他个人,期限 1~12 年不等,以 5 年居多,也有部分租赁期为无限期,租金 4 500~30 000 元/hm<sup>2</sup>·年或 3 750 kg/hm<sup>2</sup>·年左右的水稻。

被调查者中,2009 年家庭无农业纯收入者有 155 人,其余 102 个家庭平均农业纯收入为 11 136.42 元;家庭无非农纯收入者 13 人,其余 244 人家庭平均非

农纯收入 36 850.83 元。说明惠山区从事非农工作的收入远远高于从事农业生产的收入。

就支出而言,调查数据显示,2009 年农民家庭平均医疗支出 3 805 元,家庭平均教育支出 4 252 元,家庭平均养老支出 2 518 元,家庭平均社会保障支出 3 440 元,上述各项之和为 14 015。可见,当地农业收入已不足以支付家庭生活必须的各项开支,土地所有具有保障功能日益被弱化。

## 3. 农民参与“土地换保障”意愿调查

农民参与“土地换保障”的意愿是与农民对农村社会保障现状的满意程度、农民对土地的认识、农民

是否愿意继续从事农业生产紧密联系在一起的。被调查者中对目前农村社会保障表示“不满意”的占被调查人数的47.86%;表示“土地收入不能满足家庭日常生活开支”及“不愿意继续种地”的人分别占被调查者总数的88.99%和63.81%。在调查农民参与“土地换社保”意愿时,问卷设计了“你是否愿意及愿意以何种方式参与土地承包经营权置换城镇社会保障”,结果显示,238人愿意以征地、土地入股或返租倒包的方式参与“土地换社保”,愿意置换的比例为92.61%,愿意以征地、土地入股和返租倒包方式参与置换的人数分别占愿意置换总人数的36.55%、31.93%和31.51%,仅有19人表示不愿意以任何方式参与“土地换社保”,同时,考虑到目前我国城镇社会保障以缴费为前提的特点,问卷中还设计了“在参与土地换社保时个人是否愿意缴费”,结果显示,在愿意参与置换的238人中,有194人表示愿意承担养老保险的个人缴费,有189人表示愿意承担医疗保险的个人缴费,而愿意同时承担上述两项个人缴费为177人(如表2)。

表2 被调查者参与土地承包经营权置换城镇社会保障的意愿

选项	愿意选择的权置方式			任何方式都不想参加
	征地模式	土地入股	返租倒包模式	
选择“是”的人数	87	76	75	19
占被调查人数的比例/%	33.9	29.6	29.2	7.4
占愿意置换人数的比例/%	36.6	31.9	31.2	—
愿意承担城镇社会保障个人缴纳部分的人数	216			—
占所在选项人数的比例/%	90.8			—

可见,由于无锡地区人均土地较少,非农就业现象普遍,农民面对的生活和工作环境更为复杂、多变,当土地的保障功能弱化或消失,农民不再依赖土地,同时农民也不再以种地为自己的终身职业时,现有农村社会保障不能满足农民抵御生活、工作风险的需求,农民主观上有寻找更高保障水平的愿望,“土地换保障”是农民在目前法律制度约束下实现其土地承包经营权“资本化”、提高其社会保障缴费水平的有效途径。不同置换方式选择的差异性则显示出目前农民对土地的矛盾心态,虽然有高达88.99%的被调查者认为土地已经不能满足家庭日常生活开支、有超过半数以上的被调查者表示不愿意继续从事农业生产,但是在愿意置换的被调查者中,有63.44%的被调查者选择了土地入股或返租倒包的

方式进行置换,仍愿意保留农地承包权,只有36.55%的人选择通过征地方式进行置换,表明这部分农民愿意永久放弃土地,不再从事农业生产。土地对农民而言究竟是生产资料、保障工具、个人财产或是只是农民恋土地情结的集中体现,是个值得深入研究的问题。

## 二、因素选择与实证模型

### 1. 因素选择

在经济学家看来,农民是具备经济理性的经济人。张兵等认为,“理论上,农民是理性的经济人,在面临多种选择机会时,他们会在一定的约束条件下选择能实现自身利益最大化的目标方案。”<sup>[6]</sup>与此不同,大多数社会学家却认为,农民所遵循的不是经济理性而是生存伦理。美国著名社会学家 Scott 认为,农民的生存伦理具体表现为两方面:社会理性和安全第一<sup>[7]</sup>。与经济理性不同,社会理性所要考虑的是生存而不是发展或利益最大化;“安全第一”则表示农民的一切行为都与农民的生存保障相联系。随着研究的不断深入,经济理性论者与生存伦理论者双方的观点不断借鉴、修正,以至在很多方面已基本趋于一致。经济理性论者也越来越清楚地认识到影响人行动的决不只是物质利益,即使是为了物质利益,人际关系、社会资本也都是影响物质利益的重要因素,都应该纳入经济学的分析范畴<sup>[8]</sup>。

基于上述分析,本研究认为,影响农民土地承包经营权置换城镇社会保障行为的因素同样包括了经济因素和社会因素,这些经济因素和社会因素包括农民个人基本特征、农民对土地的认识、农民非农就业、农业资源禀赋、农民社会保障认知等多方面。

(1)农民个人基本特征。农民个人基本特征主要包括被调查者性别、年龄以及受教育程度。一般来说,由于农村家庭男女分工不同,与男性相比,女性在家务农、做家务的比例较大,对土地的依赖也比较明显,放弃土地的意愿可能稍弱。年龄对农民意愿的影响预期不确定。理论上,年龄越大的农民对于土地的依赖性越高,但是,由于达到一定年龄后他们即可享受农村保障,对于城镇社会保障费用的缴纳意愿就越低。受教育程度较高的农民更容易理解城镇社会保障对农村保障的优越性,“恋土情结”也更弱,置换意愿更强。

(2)农民对承包地的认知。农民对土地的认知主要是指承包地是否能满足家庭开支、承包地是否

具有保障作用以及承包地产权是否稳定。如果耕种承包地能够满足家庭开支,那么本着风险规避的原则,农民可能选择继续耕种承包地而不愿意参与置换,此外,置换后农民需要等到一定年龄才可以享受城镇社会保障,期间必然有段时间农民的家庭开支需要依附其他收入,因此,越认为承包地能够满足家庭开支的农民对于置换政策的参与意愿应该越不明显。而承包地的保障作用对农民参与意愿不明,一方面,认为承包地具有保障作用的农民放弃土地的意愿较低,另一方面,置换所得的城镇社会保障水平又比承包地保障水平高,所以,承包地保障作用对于农民置换意愿的影响有待于进一步分析。至于承包地产权是否稳定则可能会对农民的参与意愿有着消极影响。理论上,承包地产权越稳定则农民收益越稳定,从而降低农民放弃耕种承包地意愿。

(3)农民个人是否有非农工作,主要表现为是否兼业。目前,农民兼业现象非常普遍,一般来讲,兼业农民的主要收入已不是农业收入,这些农民耕种土地的行为只是为了自己日常的生活消费,对于土地的依赖性较低,置换意愿可能会比较高。但是,也有研究表明,农民兼业化行为已经是农民综合收益最大化的理性选择,因此,基于置换收益的比较,农民兼业行为对农民参与置换的影响也许是消极的。

(4)农民家庭收支,包括农民非农业收入比重和农民家庭医疗与养老支出两部分。农民家庭非农业收入比重不仅反应了农民家庭对于耕种土地的依赖水平,更反映了农民缴纳城镇社会保障费用的潜力。理论上,家庭非农业收入比重越高则种地意愿越低,缴纳城镇社会保障费用能力越强,进而越愿意参与置换。农民医疗与养老支出则反映了当前农民在医疗、养老方面对社会保障的需求潜力,支出越多则参与保障需求越强烈。

(5)农民农业资源禀赋,主要指农民家庭拥有的耕地面积。在惠山区,土地承包经营权置换城镇社会保障的政策对于放弃耕种土地农民的补偿以家庭人口数量计算(如按人头每人可获得补偿2万元),因此,在家庭成员人数相同的情况下,家庭拥有土地数量越多则置换成本越高,农民置换意愿则会越低。

(6)农民城镇社会保障认知。本文选择家庭是否有人参与城镇社会保障和是否认为城镇保障缴费水平过高为描述变量。家庭成员参与城镇社会保障对于农民的参与意愿影响决定于该家庭成员对城镇社会保障的评价,若该家庭成员对城镇社会保障评

价较高则会促进农民参与意愿,反之,则会降低农民参与意愿,因此,其影响方向有待于进一步分析。农民对于城镇保障缴费水平的认知对于农民是否愿意参与置换有着决定意义,农民认为缴费水平高,则缺乏参与置换的意愿;反之,则愿意参与。

## 2. 变量设置与实证模型设定

根据上述关于农民意愿影响因素的假设,农民参与土地承包经营权置换城镇社会保障意愿可设定为6类影响因素的函数:(1)农民个人基本特征:受调查农民性别、年龄和受教育程度;(2)农民对土地的认知:土地是否能满足家庭开支、土地是否具有保障作用;(3)农民个人是否有非农工作:农民是否兼业;(4)农民家庭收支水平:非农业收入、农业收入、医疗和养老支出;(5)农民农业资源禀赋:家庭拥有耕地面积;(6)农民城镇社会保障认知:是否认为城镇保障缴费过高。其中,各变量含义详细解释见表3。

表3 自变量的选取及解释

变量	解释
<b>农民个人基本特征</b>	
性别	男=1,女=0
年龄	30岁及以下=1,31~40岁=2, 41~50岁=3,50~60岁=4, 60岁以上=5
受教育程度	大专及以上=1,高中=2, 初中=3,小学=4,文盲=5
<b>农民对土地的认知</b>	
承包地是否能满足家庭开支	是=1,否=0
承包地是否具有保障作用	是=1,否=0
是否担心承包地被提前收回	是=1,否=0
<b>农民个人是否有非农工作</b>	
是否兼业	是=1,否=0
农民家庭收支水平	
非农业收入占家庭总收入比率	%
医疗和养老支出	单位:元
<b>农民农业资源禀赋</b>	
家庭拥有耕地面积	单位:hm <sup>2</sup>
<b>农民城镇社会保障认知</b>	
家庭是否有人参与城镇保障	是=1,否=0
是否认为城镇保障缴费过高	是=1,否=0

采用 Logistic 模型对数据进行回归。其中,农民愿意参与置换定义为1,不愿意参与置换定义为0。设  $p_i$  表示有意愿参与置换的概率值,则  $1-p_i$  表示没有意愿参与置换的概率值,此时意愿  $y$  的分布函数可表示为:  $f(y) = p^y(1-p)^{(1-y)}$ 。对  $p$  做 logit 转换,得 logit  $p$ ,并以 logit  $p$  做为因变量建立线性回归方程:

$$\text{logit } p = a + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_j X_{ij}$$

可得 Logistic 回归模型:

$$P_i = F(a + \sum \beta_j X_{ij}) = 1 / \{1 + \exp[-(a + \sum \beta_j X_{ij})]\}$$

(j = 1...m)

其中,  $p_i$  表示一个选择概率,  $X_{ij}$  为影响因素变量,  $a$  和  $\beta_j$  分别表示常数项和回归系数。

### 3. 实证模型估计结果

运用 Eweis 软件对 257 个样本数据进行运算, 得到主模型回归估计结果(表 4):

表 4 主模型回归估计结果

变量	系数	标准误差	Z 统计量
C*	5.870	1.643	3.572
性别	-0.626	0.492	-1.272
年龄	0.190	0.236	0.803
受教育程度	-0.209	0.318	-0.659
承包地是否能满足家庭开支	-1.933*	0.606	-3.189
承包地是否具有保障作用	-0.974**	0.509	-1.916
是否担心土地被提前收回	-1.666*	0.506	-3.293
农民是否兼业	-0.855**	0.520	-1.645
非农业收入占家庭总收入比率	0.247	1.051	0.235
医疗和养老支出	$5.980 \times 10^{-5}$	$4.11 \times 10^{-5}$	1.456
家庭拥有耕地面积	-0.223	0.159	-1.399
家庭是否有人参与城镇保障	-1.079**	0.605	-1.784
是否认为城镇保障缴费过高	-1.816*	0.483	-3.764
P 值	$3.078 \times 10^{-11}$	McFadden $R^2$	0.344

注: \* 表示在 1% 的水平上显著, \*\* 表示在 10% 的水平上显著。

根据表 4 的回归结果, 将影响农民参与土地承包经营权置换城镇社会保障的影响因素归纳如下。

(1) 农民对土地的认知是影响农民参与置换的重要因素。农民对土地的认知包括 3 项内容, 其中, 农民对于承包地是否能满足家庭开支变量和是否担心土地被提前收回(产权稳定性)变量在 1% 的水平上显著, 影响方向相反, 即越是认为承包地收入能满足家庭日常开支、越是希望产权稳定的农民, 其参与土地承包经营权置换城镇社会保障的意愿越低, 这说明对于无锡惠山区的农民而言, 承包地所具有的功能在更大程度上表现为为家庭提供稳定的生活来源, 这与笔者之前的预期相符合; 农民对于承包地是否具有保障作用变量在 10% 的水平显著, 且影响方向相反, 即农民越认为土地具有保障作用则越不愿意放弃承包地来置换城镇社会保障, 这可能是因为农民越是看重土地对家庭的保障作用, 对土地提供的保障功能越有较高的期望, 而从调查数据来看, 2009 年调查区域被调查者家庭平均农业纯收入为 11 136.42 元, 而包括医疗支出、教育支出、养老支出和社会保障在内的家庭平均支出总额为 14 015 元, 农业纯收入显然并不能满足农民家庭日

常必须开支, 调查中也有高达 88.99% 的被调查者认为土地收入并不能满足家庭开支, 显然, 农民对此并不满意。

(2) 农民是否具有非农工作对农民参与置换意愿有影响。表 4 中, 农民是否兼业变量在 10% 的水平上显著, 且符号为负, 表明具有非农工作的农民反而不愿意参与置换, 这一结果与预期相反。这可能是由于目前政策允许在农民自愿的前提下, 可以依法、自由流转土地, 这样, 一方面农民可以通过多种形式流转土地而获得一部分收入, 另一方面, 这些非农就业能力强的农民还可以通过非农工作获得工资性或经营性收入。总体来看, 土地流转收入作为农民家庭收入来源的一部分, 尽管收入量不大, 但是基于家庭综合收益最大化的决策倾向, 农民即使拥有非农就业仍不会放弃土地。钱忠好教授的“非农就业并不必然导致农地流转”<sup>[9]</sup>也从侧面验证了此观点。

(3) 农民关于城镇社会保障的认知对农民参与置换意愿影响显著。农民对城镇社会保障的认知包括 2 项内容, 其中, 农民所在家庭是否有人参加城镇社会保障变量在 10% 的水平显著, 且符号为负, 即家庭成员参加城镇社会保障程度较低时农民以土地承包经营权置换城镇社会保障的意愿则较高, 这可能是因为在中国社会二元经济结构下, 社会保障也被分成截然不同的 2 个部分, 进城务工人员的社会保障处于真空状态, 他们迫切需要有稳定而完善的社会保障, 因此, 表现为进城务工人员参加城镇社保保障程度越低越有意愿通过放弃土地承包经营权而取得有较高保障水平的城镇社会保障; 农民对于城镇社会保障缴费水平的认识对农民参与意愿影响显著, 且符号为负, 这与笔者的预期相吻合, 说明现阶段农民可接受的城镇社会保障的缴费水平非常有限。

研究中没有发现性别对参与置换的意愿有显著影响, 性别不是影响农民参与土地承包经营权置换城镇社会保障的重要因素。这可能是因为调查区域处于苏南地区, 女性农民外出从事非农工作的比例较高<sup>[10]</sup>, 她们的非农就业能力较强, 对土地的依赖程度与男性差别不大, 因此, 男女性别对是否参与土地承包经营权置换城镇社会保障的意愿差异不明显。

年龄、受教育程度以及农民家庭农业资源禀赋状况等也不是影响农民参与土地承包经营权置换城镇社会保障的重要因素。这可能是因为调查区域农

民兼业现象比较普遍,各个年龄、各种教育背景的人群中者有较高比例的农民在外从事非农工作,同时,无锡地区人均耕地较少,所以年龄、受教育程度以及农民家庭农业资源禀赋状况对农民参与土地承包经营权置换城镇社会保障意愿没有显著影响<sup>[11]</sup>。

### 三、结论及政策建议

#### 1. 结 论

(1)无锡地区农民兼业及非农就业现象较为普遍,而且非农工作稳定性较高,大多数人认为土地已不能满足其家庭日常生活开支,超过半数以上的人不愿意继续种地,因此,从农民角度而言,客观具备了进一步推进“土地换社保”前提。

(2)大多数农民对于“土地换保”持积极态度,愿意参与置换,说明该项政策符合农民利益,对于提高农民和进城务工人员的保障水平具有积极的作用。但是在置换方式上,由于受到目前国家法律政策的限制,土地征收成了愿意永久放弃土地承包权的农民的唯一选择,土地入股和返租倒包成为农民在追求更高水平社会保障的同时追求土地承包权资本化两者之间维持平衡的选择。

(3)愿意参与置换的农民中,有近 80% 的农民承担城镇社会保障的个人缴费,但仍有 20% 的人虽然有置换意愿,但是由于家庭收入太低或认为个人缴费水平太高而不愿意支付城镇社会保障的费用,这将会给政策的执行带来困难。

(4)进一步研究显示,农民对于土地的认识(土地是否能满足家庭开支、土地是否有保障作用、土地产权是否稳定)、农民非农就业情况(是否兼业)以及农民对于城镇社会保障的认知(家庭成员是否有人参与城镇社会保障、是否认为城镇保障缴费水平较高)对参与置换的意愿影响显著。

#### 2. 政策建议

根据研究可以推断出目前用土地承包经营权置换城镇社会保障的政策具有一定的群众基础,为了进一步提高农民参与置换意愿,应从以下 3 个方面着手。

(1)创新土地流转方式。在经济发达地区,农民对土地的认识也出现分化,同时,农民职业形式多样化,兼业或非农就业已经成为常态,因此,政府应加快建立农村土地承包经营权市场,创新土地流转方式,为土地的相对集中、规模经营创造条件,为有意

愿永久放弃土地承包经营权的农民提供合适的退出途径。

(2)为“土地换社保”提供多种置换选择。“土地换社保”是农民主动城市化选择的结果,随着新生代农民和第二代农民工的成长,农民主动城市化的意愿变得更为强烈,他们对农地态度可能更多地表现为土地财产权利的追求,同时,他们对社会保障的需求也呈现多样化趋势。因此,在进行“土地换社保”时,应提供多种置换方式,提供不同的保障项目以及不同的缴费方式和缴费比例等。

(3)多种形式提高农民参与“土地换社保”的缴费能力。以个人缴费为前提以及个人缴费水平在一定程度上制约了农民参与置换的意愿。应通过多种形式提高农民参与置换的缴费能力,如通过将农民的农业生产年限折抵为城镇养老保险的已缴费年限,或帮助农民通过土地承包权的转让增加其财产性收入等,提高农民参与城镇社会保障的积极性。

#### 参 考 文 献

- [1] 卢海元. 土地换保障: 妥善安置失地农民的基本设想[J]. 中国农村观察, 2003(6): 48-54.
- [2] 宋明岷. 失地农民“土地换保障”模式评析[J]. 福建论坛: 人文社会科学版, 2007(7): 30-33.
- [3] 马小勇, 白永秀. 农地制度改革: 农民自主选择的“土地换保障方案”[J]. 安徽大学学报: 哲学社会科学版, 2006(5): 127-132.
- [4] 徐烽烽, 李放, 唐焱. 苏南农户土地承包经营权置换城镇社会保障前后福利变化的模糊评价——基于森的可行能力视角[J]. 中国农村经济, 2010(8): 67-79.
- [5] 朱兴祥. 法律突破与利益均衡——农村土地使用权“两分两换”制度路径探索[J]. 法治研究, 2009(8): 20-26.
- [6] 张兵, 左平桂, 许国玉. 农民专业合作社经营绩效的影响因素分析[J]. 生产力研究, 2009(19): 39-41.
- [7] SCOTT J. 农民的道义经济学[M]. 程立显, 译. 南京: 译林出版社, 2001.
- [8] 韩喜平. 关于中国农民经济理性的纷争[J]. 吉林大学社会科学学报, 2001(3): 22-29.
- [9] 钱忠好. 非农就业是否必然导致农地流转[J]. 中国农村经济, 2008(10): 13-21.
- [10] 姚俊. 农民工定居城市意愿调查——基于苏南三市的实证分析[J]. 城市问题, 2009(9): 96-101.
- [11] 王文玲, 阚西得, 汪文雄, 等. 公众参与土地整理的研究综述[J]. 华中农业大学学报: 社会科学版, 2011(3): 71-75.

# Study on Farmers' Willingness to Exchange Land Contracted Management Right for Social Security in Southern Jiangsu Province

——A Case Study in Huishan District of Wuxi City

TANG Yan<sup>1</sup>, LIU Zi-ming<sup>1</sup>, LI Fang<sup>1</sup>, ZHANG Zi-ying<sup>2</sup>

(1. *College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing, Jiangsu, 210095*; 2. *College of Architecture and Urban Planning, Tongji University, Shanghai, 200092*)

**Abstract** Based on the survey data from 257 farmers in Huishan District of Wuxi City in 2009, this paper studies the farmers' willingness and affecting factors to exchange land contracted management right for social security. The result shows that most farmers support the policy of exchanging land contracted management right for social security and they are also willing to do that. Three factors influence farmers' willingness to exchange land contracted management right for social security, which includes farmers' cognition to land, farmer's non-agricultural employment and farmer's cognition to social security. Therefore, this paper points out that it is feasible to exchange land contracted management right for social security through innovating land compensation method, strengthening the construction of rural labor force market and lowering the threshold so that more and more farmers can be engaged in social security.

**Key words** exchanging land for social security; land contracted management right; way of land compensation; social security; volition to exchange

(责任编辑:陈万红)