

农民工宅基地退出的补偿意愿及影响因素研究

——基于武汉市城市圈的问卷调查

胡银根^{1,2},张 曼¹

(1. 华中农业大学 土地管理学院,湖北 武汉 430070; 2. 中国科学院地理科学与资源研究所,北京 100101)

摘要 基于对武汉城市圈内农民工宅基地退出补偿意愿的实地调查,在获得其补偿意愿与偏好等基本信息的基础上,通过理论分析和实证检验,探讨农民工宅基地退出的补偿意愿及影响因素。研究表明:不同农民工个体之间的补偿意愿存在较大差异;就农民工整体而言,农民工的宅基地退出意愿、农业收入比重、宅基地产权认知和地区因素对宅基地退出的补偿意愿影响较显著。提出在宅基地退出过程中,一方面要因地制宜,根据不同层次农民工的差别化需求,制定合理的补偿标准,确保农民工宅基地权益的实现;另一方面要处理好农民工眼前利益和长远利益,制定城乡统筹的宅基地退出补偿方案,保障农民工退出宅基地后的可持续发展。

关键词 农民工;宅基地退出;补偿意愿;城乡统筹;武汉城市圈;土地制度

中图分类号:F 301.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)04-0090-06

目前我国正处于经济高速增长、城镇化进程不断加快、土地需求旺盛的时期。一方面,国家从粮食安全和代际可持续发展的战略角度出发,制定了世界上最严厉的耕地保护制度,使城镇的发展遭遇土地资源瓶颈;另一方面,作为农村建设用地的重要组成部分的宅基地,却普遍存在着闲置、废弃和低效率利用等现象,严重违反了“节约集约”用地原则。据统计全国 0.13 亿 hm²农村宅基地中有 10%~15% 处于闲置状态^[1]。城镇建设用地短缺与农村建设用地闲置浪费现象并存,成为建设用地供求的结构性矛盾,宅基地退出成为控制增量、挖掘存量的一种有效途径。因此,在“城乡建设用地增减挂钩”和“促进农村建设用地流转”等政策措施实施的契机下,全国各地纷纷开展宅基地退出置换运动,先后涌现出典型的“土地银行”模式、“地票交易”模式、“宅基地换房”模式和“两分两换”模式等。其中,制度变迁的推动、社会经济的发展与经济主体的利己选择是加速我国农村土地流转的重要原因^[2]。但宅基地退出过程中也存在着诸多问题,如地方政府行政干预过度,造成农民不满和反感,补偿标准较低,农村的财产权利受损等,其中核心问题就是宅基地退出的补偿安

置问题。因此在宅基地退出过程中,建立一个科学合理的补偿安置机制具有重要的现实意义。

改革开放以来,随着我国城镇化、工业化进程的加快,越来越多的农村剩余劳动力不断向城镇转移,形成了一个特殊的社会群体,即“农民工”,亦即户籍在农村,进城务工和在当地或异地从事非农产业的劳动者。其就业流动性强,有的在农闲季节外出务工、在农忙时务农,有的则长期在城市居住、生活和工作,已成为产业工人的重要组成部分^[3]。据统计,到 2007 年中国农民工已占总人口总数的 13%,成为仅次于农民而多于工人的社会第二大群体^[4]。根据《中国住户调查年鉴 2011》,2010 年农民工总量达到 2.422 3 亿,比 2009 年增长 5.5%,其中东部占 43.2%,中部占 31.5%,西部占 25.3%。

由于人口的流动性与宅基地区位的固定性之间存在矛盾^[5],农村人口转移并未与农村宅基地用地缩减相挂钩。农民工作为往返于城镇和农村之间典型的“两栖”群体,长期居住在城市,其农村宅基地及房屋则常年废弃闲置,造成土地资源的双重浪费。当前中国农民已分化成纯农民、农民工和被征地农民 3 种群体^[6],农民工作为农村社会的主体之一,其

收稿日期:2012-11-02

基金项目:国家自然科学基金项目“城乡统筹背景下建设用地优化配置的动力、绩效与配套机制研究”(41271191);国家自然科学基金重点项目“中国城乡发展转型的资源环境效应及其优化调控研究”(41130748);中国博士后科学基金面上项目“统筹城乡土地市场配置及其管制机制研究”(20100470531)。

作者简介:胡银根(1970-),男,副教授,博士;研究方向:土地利用管理和土地信息。E-mail:hyg@mail.hzau.edu.cn

补偿意愿也直接影响着宅基地退出与补偿机制的建立与实施。本文以农民工作为研究群体,通过对武汉城市圈农民工进行问卷调查,在掌握农民工宅基地退出及补偿意愿等基本信息的基础上,运用理论分析和实证检验相结合的方法,探讨影响农民工宅基地退出补偿意愿的因素,以期为完善宅基地退出与补偿机制提供一定的参考。

一、文献回顾及理论预判

1. 国内研究进展

当前,国内学者对于宅基地退出及影响因素的研究较少且多为定性分析。宅基地退出机制层面,欧阳安蛟等提出应该建立以激励机制和约束机制为核心的宅基地退出机制^[7];岳永兵、张德松指出目前宅基地退出存在制度界定模糊、市场机制缺失、退出渠道窄、资金筹措和平衡困难、补偿不合理等问题,并提出相应建议^[1,8];杨玉珍分析了城市边缘区农户腾退宅基地动力的影响因素^[9]。然而,目前国内仍缺乏针对农民工这一特殊群体的研究,因此很有必要根据农民工自身特性,分析影响农民工宅基地退出与补偿意愿的因素。

2. 农民工宅基地补偿意愿影响因素的理论预判

农民工退出宅基地的补偿意愿受多方面因素的影响,本文从宅基地资源禀赋、权益认知、对宅基地的依赖程度以及非农发展机会4个方面,对影响农民工宅基地退出与补偿意愿的影响因素进行理论预判。

(1)宅基地资源禀赋与退出补偿意愿。一般来说,农民工拥有宅基地越多,宅基地的资产价值就越容易实现,因此拥有宅基地较多的农民工,退出宅基地的意愿较低,要求的经济补偿较高;而宅基地拥有较少的农民工,退出宅基地以改善居住条件的意愿更强烈,要求的经济补偿也会稍低。

(2)宅基地权益认知与退出补偿意愿。一是农民工对宅基地产权的认知,主要表现为宅基地的所有权归属问题。如果农民工认为宅基地是个人的,自己拥有处分宅基地的权利,那么国家要求宅基地退出时,农民工要求的经济补偿就会较高。如果农民工认为宅基地不是个人的,属于国家或集体,宅基地退出时,个人损失利益不大,要求的经济补偿也会低一些。二是农民工对国家或集体收回宅基地的态度。如果农民工支持宅基地被收回或者持无所谓态

度,则农民工对宅基地的价值认知和依赖程度不是很强烈,要求的经济补偿不会很高;如果反对宅基地被收回,则说明农民将宅基地视为主要财产和保障,退出时要求的经济补偿也会较高。

(3)对宅基地的依赖程度与退出补偿意愿。一是宅基地作为一种福利,对农民具有重要的社会保障功能,因此农村社会保障的覆盖程度和水平是影响宅基地退出补偿意愿的重要方面。对于拥有社会保障种类较齐全和保障水平较高的农民工,宅基地对其保障作用不是很明显,从而宅基地退出的补偿要求也较低。反之,宅基地作为农民工的重要生存保障,退出时会要求较高的经济补偿。二是家庭收入水平。收入水平越高,对宅基地依赖程度越小,退出时要求的经济补偿也越低,反之,收入水平越低,对宅基地依赖程度越大,退出时要求的经济补偿也越高。三是农业收入所占比重。宅基地为农民提供生活和生产场所,农业收入在农民工家庭收入中所占比重越大,宅基地的生活和生产功能越凸显,要求的经济补偿越高,反之,农业收入占总收入的比重越小,农民脱离农业生存的能力越强,宅基地的保障功能越不明显,要求的经济补偿也越低。

(4)农民工非农发展机会与退出补偿意愿。农民工的非农发展机会不仅与整个经济社会的发展程度有关,同时与农民工的受教育水平和个人技能有关。农民工受教育水平或个人技能水平越高,从事非农生产的能力越强,越容易脱离农村、农业在城镇扎根,退出宅基地的意愿越强烈,要求的经济补偿也会较低。反之,农民工不能完全离开农业,将长期往返于城镇和农村之间,宅基地作为其安身之所仍发挥重要的生活保障作用,因此退出的经济补偿要求也会较高。

二、农民工宅基地退出及补偿意愿: 调查结果分析

1. 调查样本概况

由于武汉城市圈是中部地区较大的经济发展体,因此选择武汉城市圈内农民工作为研究对象具有一定的代表性。本文调查的农民工,主要是在武汉城市圈内城市,以武汉市为主,还包括天门市、黄石市和孝感市等区域内主要从事短期或长期生产工作的农民。

调查共发放问卷 300 份,有效问卷 286 份,有效率为 95.3%。调查问卷主要包括以下 4 个方面的内容:一是农民工基本情况,包括地区、性别、年龄、婚姻、文化程度、收入状况等;二是农民工宅基地的基本情况,包括宅基地区位、面积、产权状况;三是宅基地权利认知状况,包括宅基相关政策法规等;四是宅基地流转与退出补偿意愿,主要包括退出意愿、受偿意愿及流转意愿等。

2. 被调查农民工宅基地退出及补偿意愿

(1)被调查农民工的基本情况。^①由于我国文化传统及农村家庭分工的特点,女性外出务工较少,因此调查样本也较少,调查样本中,男女比例为 2.64 : 1.00。外出务工人员中 45 岁以下的青壮年占大多数,占样本总数的 80.6%,45 岁以上的农民由于身体、家庭、个人技能等方面的原因,已经逐渐退出打工潮;另外未婚农民工占样本总量的 23%,可见青年农民工成为外出务工人员的重要组成部分。^②被调查农民工文化水平普遍偏低,86.0% 的受教育程度在高中及高中以下,其中初中及小学以下的占总样本的 64.0%。^③被调查农民工外出务工年限平均为 7.2 年,33.0% 的接受过正规技能培训,月收入水平在 1 500 元以上的占 74.4%,在 3 000 元以上的占 21.3%。可见,农民工月收入水平普遍偏低,个体间收入也存在较大差距。^④农民工家庭成员中在家务农的人数均在 2 人以下,其中 31.8%的家庭无人在家务农。随着城镇化和工业化的发展,从事农业的人口不断向外转移,农民的职业呈现多样化,务农人口不断减少。^⑤农民工家庭年纯收入在 1 万元以上的占样本总量的 81.3%,2 万~5 万的占总数的 41.5%,5 万元以上的占 14.4%,且收入在 8 万~20 万不等。可见,农民工家庭收入有了极大提高,部分农民家庭已达到较高水平。与此同时,农业收入在家庭总收入中的比重不断降低,比重在 30% 以下的占样本总量的 76.3%,其中比重在 10% 以下的占样本总量的 41.2%,因此对于大部分农民工家庭而言农业收入对其家庭收入的影响越来越不明显。

(2)农民工的宅基地退出意愿。目前随着农民收入水平的提高和经济发展对土地资源需求的不断增加,宅基地的保障作用逐渐弱化,资产价值日益凸显。农民工对宅基地的产权认知状况直接影响其宅基地退出意愿。调查发现,54.4% 的农民工认为宅

基地属于个人所有,61.3% 的农民工认为宅基地可以无限期使用,80.0% 的认为拥有宅基地出租的权利,58.1% 的认为拥有出售宅基地的权利。因此,课题组通过询问农民工是否支持集体收回闲置宅基地,是否愿意将宅基地退还给集体以及在什么条件下退出宅基地,来反映农民工的宅基地退出意愿,调查结果见表 1。

表 1 农民工的宅基地退出意愿

退出意愿	样本数	比重/%
愿意退还给集体	150	52.2
不愿意退还给集体	136	47.8
样本量	286	100.0

根据表 1,愿意退出宅基地的农民工和不愿意退出的农民工所占比例相差不大,可见宅基地退出作为一种新的农村土地利用创新实践,农民工对其形势尚不清楚,退出态度谨慎,没有表现出明显的倾向。其中不愿意退出的原因主要包括:宅基地是祖产,退出宅基地的补偿预期较低,在城市就业没保障、买不起房且生活成本高,不想离开现在居住的地方等。因此造成农民工不愿意退出宅基地的原因是多方面的,要顺利推进宅基地退出,必须从农民工的需求出发,完善补偿安置措施,消除农民工后顾之忧。

(3)农民工宅基地退出的补偿意愿。虽然宅基地是国家无偿分配给农民使用的,但宅基地使用权是一种用益物权,现代物权强调对物的经济价值追求^[10],因此农民工退出宅基地一般会要求获得补偿,而实际中直接收回闲置宅基地的也是寥寥无几。《物权法》指出,村集体因公共事业需要收回农民宅基地使用权的可给予适当补偿。对于“适当补偿”的理解,理论界说法不一,各地宅基地退出实践中补偿标准也是五花八门,并未提出科学的测算依据。宅基地作为农民的一项重要财产,农民工退出宅基地应该给予合理补偿。本文通过问卷调查来反映农民工的受偿意愿,调查结果如下:^①补偿主体。农民工在选择对宅基地退出进行补偿的主体时,主要集中在国家和乡镇政府 2 个层面,其中 66.2% 的人选择国家,13.1% 的人选择乡镇政府。一方面由国家层面开展宅基地退出工程,农民工觉得更有保障,另一方面乡镇政府作为基层政府更了解当地农村情况及农民工意愿,因此国家和乡镇政府成为农民比较认可的 2 个补偿主体。^②补偿方式及补偿标准。对退

出宅基地的补偿形式,在可多选的情况下,81.7%的农民工选择现金补偿,在以每667 m²土地面积为标准,农民工对宅基退出的补偿标准期望如表2。

根据表2可知,在选择现金补偿的农民工中,61.1%的人认为每667 m²宅基地的补偿应该在7万以上比较合理。在其他的补偿方式中,68.2%的人愿意置换户口所在地中心村或集镇一定面积的安置房,46.3%的人选择换取打工所在地的安置房,超出面积按市场价购买,30.4%的人希望自由出售宅基地及房屋。由此可见,不同农民工对宅基地退出的补偿安置方式要求不同,其中现金补偿是大多数农民工选择的主要补偿形式,而地方实践中一般采用现金补偿和实物补偿相结合的方式。因此在宅基地退出实践中,要多样化补偿安置方式,增加农民工的自主选择权,从而实现宅基地的顺利退出。

表2 农民工对宅基地退出现金补偿的期望

补偿金额(万元/667 m ²)	样本数	比重/%
2~3	16	6.8
3~4	24	10.2
4~5	9	3.9
5~6	21	9.0
6~7	21	9.0
7~8	47	20.1
>8	96	41.0

三、影响农民工宅基地退出与补偿意愿的因素分析

本文结合实地调查获得的相关信息,利用计量方法对影响农民工宅基地退出补偿意愿的因素进行分析。

1. 计量模型的构建

根据对农民工宅基地退出的补偿意愿的影响因素的理论分析,结合武汉城市圈实地调查的统计结果,构建以下计量经济模型^[11]以验证农民工宅基地退出的补偿意愿影响因素,同时也对各因素的影响程度作进一步地评价与比较。

$$ELV = C + \alpha_1 Reg + \alpha_2 Acr + \alpha_3 Edu + \alpha_4 Agr + \alpha_5 Pro + \alpha_6 Des + \alpha_7 Inc + \alpha_8 Tec + \xi \quad (1)$$

式(1)中,因变量 ELV 表示农民工退出宅基地时要求的现金补偿标准(现金补偿是调查中农民工选择最多的一种补偿方式,这里以万元/667 m²为单位)。自变量的选择参照影响因素的理论分析,

Reg 表示地区变量(其中武汉市以1表示,其他市以0表示), Acr 表示宅基地面积, Edu 表示农民工受教育年限, Agr 表示农业收入占家庭总收入的比重, Pro 表示农民工对宅基地产权的认知(认为宅基地是自己的赋值1,否则赋值0), Des 表示农民工的宅基地退出意愿(愿意退出宅基地以1表示,否则以0表示), Inc 表示农民工家庭收入水平, Tec 指农民工接受技能培训状况(受过技能培训以1表示,否则以0表示)。 $\alpha_1 \dots \alpha_8$ 为各自变量对应的系数,C和 ξ 则分别为常数项和随机干扰项。

2. 模型运行结果及分析

按上述设计模型,运用SPSS17.0软件进行回归分析,在各因素采取强制进入策略的情况下,调整的判定系数 R^2 为0.013远小于1,F值为1.253,因此方程的拟合优度不高,各因素相对目标函数之间的线性关系不显著。同时本文对各自变量进行了共线性诊断,发现条件指数均小于30,因此判断自变量间无强的多重共线性。因此,本文采用Spearman相关分析法,以反映宅基地退出的补偿意愿 ELV 与各因素间的线性相关程度,分析结果如表3。

表3 各因素与 ELV 的相关系数

变量	预期影响	相关系数	Sig(双侧)
Reg	+	0.129	0.112
Acr	+	-0.005	0.947
Edu	-	-0.074	0.363
Agr	+	-0.174*	0.032
Pro	+	0.140	0.085
Des	-	-0.286**	0.000
Inc	-	-0.105	0.196
Tec	-	-0.094	0.247

注:*, ** 分别表示在0.05和0.01的置信水平下相关性显著(双侧检验)。

根据各变量间的相关性分析结果可知(见表3),有2个变量的相关系数达到了5%的显著性水平,另有2个变量10%和15%的显著性水平。对分析结果的具体解释主要有以下4个方面。

首先,农民工退出宅基地的意愿和农业收入比重对宅基地退出补偿意愿影响显著,双重检验结果分别为0.000和0.032,达到5%以上的显著性,且农业收入比重的作用方向与理论预期相反。这可能与农民工对农业生产的预期和依赖程度有关。目前,宅基地退出一般与集中居住区或农村新社区内的异地置换相挂钩,包括以地换地和以地换房,即当

农民工退出宅基地后,除获得货币补偿外,同时可以选择置换集中居住区内的新宅基地用于自建房屋或者直接置换新社区新房。这样农业收入所占比重越高,其对农业生产依赖性越高、对农业生产的预期越好,将来留在农村从事农业的可能性越大,这样农民工要求改善农村居住环境的意愿越强烈,更倾向于退出现有的宅基地,搬迁至中心村或新农村社区居住。调查发现,很多农民工选择回家建新房,而新房选址大都倾向在中心村或集镇周边,原有宅基地则闲置、废弃,因此农业收入所占比重越高的农民工越愿意退出宅基地,其宅基地退出的补偿金额要求也越低。

其次,宅基地产权认知和地区因素对补偿意愿影响较显著,双侧检验结果分别是 0.085 和 0.112,分别达到 10% 和 15% 以上的显著性水平,且作用方向与理论预期相同。宅基地面积、家庭收入、农民工受技能培训状况对补偿意愿影响不显著,家庭收入和农民工受技能培训状况作用方向与理论预期相同,宅基地面积的作用方向与理论预期相反。原因可能是,宅基地对农民工具有住房保障的功能,宅基地面积越大,单位宅基地的住房保障功能越弱,因此宅基地退出的补偿要求也越低。

再次,根据各因素与 ELV 的相关系数,可以判断各因素对补偿意愿的影响程度。其中宅基地退出意愿和农业收入比重对补偿意愿影响最大,相关系数分别为 -0.286 和 -0.174,其次是宅基地产权认知和地区因素,相关系数分别为 0.140 和 0.129。

最后,各因素间的相关性分析显示,家庭收入因素和地区因素显著影响宅基地退出意愿,达到 1% 以上的显著性水平;而宅基地面积和农业收入比重对家庭收入的影响也较显著,地区变量对受教育年限影响较显著,达到 5% 以上的显著性水平;受教育年限对农民工受技能培训状况影响显著,达到 1% 以上的显著性水平。由此可以看出,除退出意愿、农业收入比重、产权认知和地区 4 个因素对补偿意愿影响显著外,其他变量也通过影响这 4 个因素而间接影响补偿意愿。

四、结论与启示

本文基于武汉城市圈的问卷调查,分析了农民工宅基地退出的补偿意愿,对影响农民工宅基地退

出与补偿意愿的因素进行了理论分析和实证检验。结果显示:武汉市相对于城市圈内其他城市而言,宅基地的退出补偿标准要求较高;与宅基地作为建设用地指标入市流转后的价格相比,农民工要求的补偿标准相对较低;在影响宅基地退出补偿标准的因素中,宅基地退出意愿、农业收入比重、宅基地产权认知和地区因素对其影响和作用比较显著。

基于此,本文认为,农村宅基地的退出必须遵循以下 4 个方面的原则:首先,宅基地退出的补偿安置方式及补偿标准要在充分尊重农民工意愿的基础上,因地制宜,根据当地的经济发展状况和农民工的补偿诉求综合确定;其次,地方政府、村委会、农民工之间需要重新进行合法的、有效的权利配置,以压缩利益主体在实践中进行博弈的制度空间^[12],确保农民工的宅基地财产权益不受侵害;再次要充分考虑不同阶层农民工需求的差异性,根据宅基地退出对其不同的影响差别补偿,不能一概而论;最后必须要处理好农民工眼前利益与长远利益,对于选择进城落户农民工,应将宅基地退出政策与城镇社会保障相结合,采用完全基金制模式建立适应农民工特点的独立开放的保障制度^[13],保障农民工退出宅基地后的长远和可持续发展。

参 考 文 献

- [1] 岳永兵.浅议宅基地退出机制[J].西部资源,2010(5):29-30.
- [2] 蒋满元,唐玉斌.影响农村土地流转的原因及其有效途径探讨[J].华中农业大学学报:社会科学版,2006(4):58-62.
- [3] 国务院研究室.中国农民工调研报告[R].北京:中国言实出版社,2006:1-20.
- [4] 朱玉蓉,杨锦秀,石川,等.博弈论视角下的农民工社会保障问题研究——基于对四川省返乡农民工的调查[J].农业经济问题,2009(8):87-91.
- [5] 韩清怀.城市化背景下农村宅基地制度改革思路探析——以人口的流动性与宅基地的区位固定性之矛盾为视点[J].城市发展研究,2010,17(8):1-4.
- [6] 杨翠迎,黄祖辉.建立和完善我国农村社会保障体系——基于城乡统筹考虑的一个思路[J].西北农林科技大学学报:社会科学版,2007,7(1):14-19.
- [7] 欧阳安蛟,蔡锋铭,陈立定.农村宅基地退出机制建立探讨[J].中国土地科学,2009,23(10):26-30.
- [8] 张德松.关于建立健全宅基地退出机制的探讨[J].浙江国土资源,2009(10):35-37.
- [9] 杨玉珍.城市边缘区农户宅基地腾退动机影响因素研究[J].经济地理,2012(12):151-155.
- [10] 罗光宇,欧阳晨.农村宅基地使用权流转的合法性探析[J].西

- 北农林科技大学学报:社会科学版,2013,13(2):6-11.
- [11] 陈志刚,黄贤金,卢艳霞,等.农户耕地保护补偿意愿及其影响机理研究[J].中国土地科学,2009,23(6):20-25.
- [12] 郭亮.土地征收中的利益主体及其权利配置——对当前征地冲突的法社会学探析[J].华中科技大学学报:社会科学版,2012,26(5):49-57.
- [13] 陈正光,骆正清.现行被征地农民养老保障主要模式[J].华中科技大学学报:社会科学版,2009,23(2):95-100.

Study on Migrant Workers' Compensation Willingness and Influencing Factors of Housing Sites Exit

——Based on Questionnaire of Wuhan City Circle

HU Yin-gen^{1,2}, ZHANG Man¹

(1. College of Land Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070;
2. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research (IGSNRR), Chinese Academy of Sciences, Beijing, 100101)

Abstract Based on field survey of migrant workers' compensation willingness of housing sites exit and the basic information of their compensation willingness and preferences in Wuhan City Circle, this paper, through theoretical analysis and empirical test, discusses migrant workers' compensation willingness and influencing factors. The result shows that compensation willingness of individual migrant worker intends to have bigger differences. For the whole rural migrant workers, their housing sites exit, the proportion of farm income, awareness of housing sites property rights and regional factors have more significant impact on compensation willingness. Therefore, in the process of housing sites exit, on the one hand, reasonable compensation standard should be made in accordance with migrant workers' different needs in order to realize their housing sites rights and interests. On the other hand, immediate interests and long-term interests of migrant workers should be properly handled and the compensation plan with urban-rural integration for housing sites should be made so as to guarantee the sustainable development.

Key words migrant workers; rural residential land exit; compensation willingness; urban-rural integration; Wuhan City Circle; land system

(责任编辑:陈万红)