

易地扶贫搬迁农户宅基地复垦利益诉求分析^①

冯应斌, 郭元元, 欧阳庆

贵州财经大学 公共管理学院, 贵阳 550025

摘要:以贵州省金沙县坪坝镇双兴社区易地扶贫搬迁安置点为典型案例,对城镇集中安置型农户宅基地复垦权益诉求进行调查分析。调查结果显示,该安置点户主年龄偏大,受教育水平较低,近 70% 的户主在村内或乡镇范围内就业;搬迁农户户均宅基地面积为 148 m² 左右,其中低收入农户宅基地面积最大,中等收入农户最小;高收入农户宅基地内部结构更强调其居住功能,而中低收入农户兼顾其生产功能。搬迁农户宅基地复垦的利益诉求主要集中在养老、失业、医疗等保障方面,且农户收入水平越高,其政策认知能力越强。因此,除对搬迁农户进行就业培训之外,应设置一定量的公益性兜底就业岗位,实现搬迁农户从“传统自给型农业就业”向“城镇型现代多元化就业”转型。同时,完善搬迁农户宅基地复垦之后的农村养老保险、最低生活保障、农村新型合作医疗保险等与城镇居民各类社会保障制度的衔接和转换机制,加强搬迁农户的后续扶持政策,真正实现搬迁农户“稳得住、逐步能致富”的脱贫目标。

关键词:城镇集中安置;宅基地;复垦;农户;利益诉求

中图分类号: F301.2

文献标志码: A

文章编号: 1000-5471(2019)03-0043-05

贵州作为全国脱贫攻坚的主战场,“十三五”时期计划对“一方水土养不起一方人”地方的 130 万建档立卡贫困人口实施易地扶贫搬迁。根据贵州省人民政府《关于深入推进新时期易地扶贫搬迁工作的意见》(黔府发[2016]22 号)的文件精神,贵州省人民政府办公厅发布《关于印发〈贵州省易地扶贫搬迁对象识别登记办法〉等易地扶贫搬迁工作政策措施的通知》(黔府办发[2016]27 号),配套制定了 6 个方面的政策措施。明确了运用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁,鼓励搬迁户自行拆除旧房,对完成旧房拆除后按人均 1.50 万元给予奖励,并且自行完成旧宅基地复垦,按人均 0.25 万元进行补贴。对搬迁农户进行城镇集中安置和宅基地有偿退出,实现农户脱贫致富和增加其财产性收益,是当前我国助推精准扶贫战略的有效路径之一^[1]。宅基地是农户最重要的财产,农户宅基地退出与复垦行为受多方面因素综合影响,经济发达地区农户宅基地退出意愿受个体及家庭特征、经济特色、住宅特征、政策约束及认知等多重因素的共同影响^[2];四川南充农户性别、年龄、务工地点、承包地面积、家庭抚养系数等与其退出意见存在显著影响关系^[3]。对贵州 6 个不同城镇化水平区域抽样调查显示,农户年龄越大、家庭人口越多,对现有宅基地的依赖性越强,政策认知、补偿方式以及退出后的生活改善程度对农户宅基地退出意愿影响较大^[4]。在农户宅基地复垦利益诉求方面,对河南省 1 105 户农户调查表明,就业技能、城镇置换房面积成为农户关心的重要问题^[5];安徽省合肥市农民工退出宅基地的利益诉求主要表现为宅基地补偿、安置住房、公共服务保障等方面^[6]。

贵州省人民政府办公厅《关于印发贵州省 2016 年易地扶贫搬迁工作实施方案的通知》(黔府办发[2016]1 号)文件要求,将扶贫搬迁与新型城镇化相结合,安置方式以就业和增收为核心,以城镇化安置为主,倡

① 收稿日期:2018-05-16

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(16YJCZH019)。

作者简介:冯应斌(1982-),男,博士,副教授,主要从事城乡发展与土地利用研究。

导多元化安置. 金沙县“十三五”期间将搬迁贫困人口 3 543 户, 14 518 人, 主要安排在 2016 年(1 656 户, 7 042 人; 占总搬迁户数的 46.70%)和 2017 年(1 887 户, 7 476 人; 占总搬迁农户数的 53.30%). 平坝镇双兴社区易地扶贫搬迁安置点是金沙县 2016 年实施的 6 个城镇集中安置点之一, 距离金沙县城约 9 km, 共安置该镇 7 个村建档立卡贫困户 191 户, 847 人. 本文以该安置点为典型案例, 于 2017 年 3 月对搬迁农户进行随机问卷调查, 为确保问卷质量, 采取一对一当面访谈, 一户填写一份问卷, 共调查农户 139 户, 601 人, 分别占该安置点农户数量和安置总人数的 72.77%, 70.96%. 通过对搬迁农户家庭基本情况、宅基地利用及复垦利益诉求等问题进行梳理, 以期为实现城镇集中安置型农户“搬得出、稳得住、逐步能致富”的精准脱贫目标提供政策建议.

1 搬迁农户家庭基本情况

1.1 户主情况

该安置点户主平均年龄为 49.04 岁, 50 岁以上的户主占 41.73%, 搬迁户主年龄偏大; 受教育水平整体较低, 初中及以上文化水平的户主仅占 23.02%; 从就业行业来看, 48.92%的户主在建筑工地、工厂等从事非农劳动, 45.32%的户主从事纯农业或以农业为主; 从就业地点来看, 仅 24.46%的户主在县城及以外就业, 近 70%的户主在村内或乡镇范围内就业(表 1).

表 1 户主基本情况统计表

指标	最大值	最小值	平均值	标准差
年龄	81	26	49.04	12.66
受教育水平	2	0	1.20	0.47
就业行业	3	0	2.16	0.95
就业地点	4	0	1.89	0.95

注: 受教育水平按文盲半文盲赋值为 0, 小学为 1, 初中为 2, 高中或中专为 3, 大专或本科为 4, 研究生为 5; 就业行业按无劳动能力者(老人、学生、小孩等)赋值为 0, 纯农业为 1, 以农业为主为 2, 建筑、工厂工人为 3, 经营性商业及其他为 4; 就业地点按无劳动能力者(老人、学生、小孩等)赋值为 0, 村内就业为 1, 乡镇范围内就业为 2, 县城就业为 3; 县外就业为 4.

1.2 家庭情况

该安置点调查农户户均人口数为 4.32 人, 户均承包地面积 0.347 3 hm², 人均承包地面积 0.080 4 hm². 户均年总收入为 14 951.80 元, 其中户均种养殖业收入为 2 529.14 元, 非农就业收入为 12 165.11 万元, 其他收入为 257.55 元, 分别占家庭总收入的 16.92%, 81.36%, 1.72%. 有 107 户家庭年总收入低于 2 万元, 占调查农户数量的 76.98%; 有 26 户家庭年总收入在 2~4 万元之间, 占 18.71%; 仅有 6 户家庭年总收入高于 4 万元, 占 4.31%. 总体来看, 该安置点搬迁农户主要从事农业、种养殖业, 由于农业比较利益较低, 种养殖业收入在家庭总收入占比低于 20%, 生活较为贫困. 根据人均收入水平, 本文将该安置点人均年收入低于 3 000 元的农户界定为低收入农户, 将人均年收入处于 3 000~4 500 元的农户界定为中等收入农户, 将人均收入高于 4 500 元的农户界定为高收入农户. 该安置点调查农户中低收入农户共有 61 户, 占 43.88%; 中等收入农户 45 户, 占 32.37%; 高收入农户 33 户, 占 23.75%; 中低收入农户比例超过 75%.

2 搬迁农户宅基地利用状况分析

2.1 房屋修建情况

从房屋修建时间来看, 1990 年及以前修建的有 15 户, 占 10.79%; 1991—2000 年修建的有 36 户, 占 25.90%; 2001—2010 年修建的有 75 户, 占 53.96%; 2011—2017 年修建的有 13 户, 占 9.35%; 2000 年以来新修和原址翻修的房屋超过 60%以上. 从房屋结构来看, 土坯结构占 24.46%, 木瓦结构占 17.98%, 砖瓦结构占 5.04%, 砖混结构占 52.52%. 从各时间段房屋结构所占比例来看(表 2), 1990 年及以前的房屋全部为土坯和木瓦结构, 且土坯结构占 70%以上; 1991—2000 年修建房屋仍以土坯和木瓦结构为主, 土坯结构占比超过 50%; 但在 2001—2010 年修建房屋砖瓦和砖混结构占比达到 80%, 土坯结构仅为 5.33%; 2011—2017 年修建房屋全部为砖瓦和砖混结构, 且砖混结构占比超过 90%.

表 2 农户房屋结构比例统计表

修建时间	土坯结构比例/%	木瓦结构比例/%	砖瓦结构比例/%	砖混结构比例/%
1990 年及以前	73.33	26.67	0.00	0.00
1991—2000 年	52.78	27.78	8.33	11.11
2001—2010 年	5.33	14.67	4.00	76.00
2011—2017 年	0.00	0.00	7.69	92.31

从农户经济条件来看,低收入农户中砖混结构房屋的农户比例为 50.82%,土坯结构为 24.59%;中等收入农户砖混结构为 57.78%,土坯结构为 22.22%;高收入农户砖混结构为 48.48%,土坯结构为 27.27%。通过比较得出,该安置点搬迁农户房屋结构在时间尺度上经历了由土坯→木(砖)瓦→砖混的升级换代,而与农户家庭经济条件关联不大。一方面受农户的从众心理影响,另一方面随着时间推移,农户安全意识逐渐增强,更偏好安全系数较高的砖混结构。

2.2 宅基地面积及内部结构情况

该安置点搬迁农户户均宅基地面积为 147.97 m²,其中房屋占地面积为 99.48 m²,占 67.23%;牲畜圈舍占地 19.22 m²,占 12.99%;院坝及其他附属设施占地 29.27 m²,占 19.78%。从修建时间来看,随着时间推移,户均宅基地面积呈增长趋势,其中 2001—2010 年间户均宅基地面积达到 156.32 m²。从宅基地内部结构来看,房屋占地面积所占比例自 1990 年以来基本保持在 65%左右;牲畜圈舍占地面积为 20 m² 左右,比例上升至 14%左右;院坝及其他附属设施占地比例为 20%左右(表 3)。

表 3 不同时段内户均宅基地面积及内部结构统计表

修建时间	总面积/m ²	房屋占地		牲畜圈舍占地		院坝及其他附属设施占地	
		面积/m ²	比例/%	面积/m ²	比例/%	面积/m ²	比例/%
1990 年及以前	110.73	80.00	72.25	10.73	9.69	20.00	18.06
1991—2000 年	128.03	83.22	65.00	18.89	14.75	25.92	20.25
2001—2010 年	156.32	103.15	65.99	20.83	13.33	32.34	20.68
2011—2017 年	139.54	92.61	66.37	19.30	13.83	27.63	19.80

从农户经济水平来看,低收入农户户均宅基地面积最大,达到 154.02 m²;中等收入农户宅基地面积最小,为 144.40 m²(表 4)。从房屋内部结构来看,高收入农户房屋占地比例超过 70%;中等收入农户牲畜圈舍占地面积最大,占地比例超过 15%;而 3 类农户院坝及其他附属设施占地面积相差不大,占地比例为 20%左右。主要是由于中高收入农户房屋以砖混结构为主,楼层普遍为 2 层以上,较为节约土地;低收入农户中木(砖)瓦、土坯等结构房屋比例为 50%左右,且修建年代较为久远,占地面积普遍偏大。高收入农户家庭生计逐步向非农化转变,其宅基地内部结构存在着房屋占地比例较高、牲畜圈舍占地最小等突出特征,该类农户更强调宅基地的居住功能;而中低收入农户在确保宅基地居住功能的同时,也兼顾其生产功能,牲畜圈舍占地面积及比例均高于高收入农户。

表 4 不同经济水平农户户均宅基地面积及内部结构统计表

农户经济水平	宅基地 面积/m ²	房屋占地		牲畜圈舍占地		院坝及其他附属设施占地	
		面积/m ²	比例/%	面积/m ²	比例/%	面积/m ²	比例/%
低收入农户	154.02	104.80	68.04	19.90	12.92	29.32	19.04
中等收入农户	144.40	92.02	63.73	22.42	15.53	29.96	20.74
高收入农户	141.67	99.82	70.46	13.58	9.59	28.27	19.95

3 搬迁农户宅基地复垦利益诉求分析

3.1 补偿方式选择

调查结果显示,认为应该实施“住房安置+社保”补偿方式的农户有 45 户,占 32.37%;“住房安置+就业”补偿方式的农户有 87 户,占 62.59%;而“货币+就业”补偿方式的农户仅占 5.04%;说明绝大多数搬迁农户(95%左右)偏好“住房安置+社保”或“住房安置+就业”的补偿方式。从农户收入水平来看,选择“住房安置+社保”的低收入农户数量为 21 户,占该补偿方式的 46.67%;选择“住房安置+就业”的低收入

农户为36户,占该补偿方式的41.38%。进一步说明了“住房安置+社保或就业”的补偿方式更容易被各阶层农户接受。由于宅基地及其房屋作为低收入农户的安身立命之本,是该类型农户最重要的生计资本之一,受教育水平和政策认知能力等方面的制约,低收入农户没有选择“货币+就业”的补偿方式,该补偿方式更容易被中高收入农户接受。

3.2 激励政策认知

本次调查设计了“城镇户口、养老和失业保险、医疗保险”3种激励政策,剖析了该安置点农户在宅基地复垦过程中的政策认知水平和利益诉求。随着我国户籍制度改革的不深入,有6户农户认为“城镇户口”非常重要,仅占4.32%,有88.49%的搬迁农户认为“养老和失业保险”非常重要,有93.53%的搬迁农户认为“医疗保险”非常重要。从农户经济水平来看,低收入农户中85.25%的农户认为“养老和失业保险”非常重要,90.16%的农户认为“医疗保险”非常重要;中等收入农户中86.67%的农户认为“养老和失业保险”非常重要,93.33%的农户认为“医疗保险”非常重要;高收入农户中96.97%的农户认为“养老和失业保险”非常重要,100%的农户认为“医疗保险”非常重要。说明搬迁农户的收入水平越高,对养老、失业、医疗等保障的政策认知越强。

4 研究结论与政策建议

通过对贵州省金沙县坪坝镇双兴社区易地扶贫搬迁安置点的调查分析,得出该安置点中低收入农户比例超过75%,户主年龄偏大,受教育水平较低,近70%的户主在村内或乡镇范围内就业。低收入农户户均宅基地面积最大,中等收入农户宅基地面积最小;高收入农户宅基地内部结构存在着房屋占地比例较高、牲畜圈舍占地最小等突出特征,该类农户更强调宅基地的居住功能;而中低收入农户在确保宅基地居住功能的同时,也兼顾其生产功能,牲畜圈舍占地面积及比例均高于高收入农户;该安置点搬迁农户房屋结构在时间尺度上经历了由土坯→木(砖)瓦→砖混的升级换代,与农户家庭经济条件关联不大。“住房安置+社保或就业”的补偿方式更容易被各阶层农户接受,搬迁农户宅基地复垦的利益诉求主要集中在养老、失业、医疗等保障方面,且农户收入水平越高,其政策认知能力越强。

易地扶贫搬迁作为实施精准扶贫、精准脱贫的重要手段之一,改善了搬迁农户的住房条件、生存环境。但搬迁农户文化水平普遍偏低,缺乏生活技能,对城镇生活适应能力有限,搬迁农户后续生计问题仍需持续关注。在安置位置选择上,应根据农户的经济收入水平、就业职业、就业地点等因素综合考虑。对于经济收入水平较低,主要从事农业劳动的搬迁户,应首先考虑就近城镇(集镇)安置;对于经济收入水平较高,主要从事非农劳动的搬迁户,应以县城(开发区)安置为主。充分考虑搬迁农户的生计水平,因地制宜地采取梯度搬迁的方式^[7-11]。对农户宅基地复垦,通过城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂使用,增加搬迁农户的财产性收益,是助推易地扶贫搬迁工作的主要抓手。不同类型农户宅基地复垦过程中利益诉求不同^[12]。当前易地扶贫搬迁尚处于安置房修建、搬迁农户识别与搬迁动员等“搬得出”向“稳得住”过渡的阶段,虽制定了相关措施,但对农户普遍关心的就业问题仍处于摸索状态。对易地扶贫搬迁农户而言,一旦其原有住房进行拆除和宅基地进行复垦后,就意味着在迁出地没有了“落地地”。因此,除对搬迁农户进行就业培训之外,应设置一定量的公益性兜底就业岗位,进一步挖掘就业和产业扶持措施,真正实现搬迁农户从“传统自给型农业就业”向“城镇型现代多元化就业”转型。同时,完善搬迁农户宅基地复垦之后的农村养老保险、最低生活保障、农村新型合作医疗保险等与城镇居民各类社会保障制度的衔接和转换机制,加强搬迁农户的后续扶持政策,真正实现搬迁农户“稳得住、逐步能致富”的脱贫目标。

参考文献:

- [1] 姚树荣,熊雪峰.以宅基地有偿退出改革助推易地扶贫——四川省泸县“嘉明模式”分析[J].农村经济,2017(2): 21-24.
- [2] 孙雪峰,朱新华,陈利根.不同经济发展水平地区农户宅基地退出意愿及其影响机制研究[J].江苏社会科学,2016(2): 56-63.

- [3] 黄 敏, 杜 伟. 基于 Probit 二元选择模型的农村宅基地退出意愿研究 [J]. 四川师范大学学报(社会科学版): 2017, 44(5): 64-69.
- [4] 张秋琴, 罗海波, 严金明, 等. 农村宅基地退出意愿调查与可行性评价——以贵州省样本区为例 [J]. 国土资源科技管理, 2014, 31(4): 6-14.
- [5] 杨玉珍. 农户宅基地利用状况、腾退意愿及利益诉求——对河南省 1105 个样本农户的调查 [J]. 现代经济探讨, 2013(4): 65-69.
- [6] 张 勇. 农民工退出宅基地的意愿、诉求及引导建议 [J]. 中州学刊, 2018(3): 45-50.
- [7] 何得桂, 党国英. 秦巴山集中连片特困地区大规模避灾移民搬迁政策效应提升研究——以陕南为例 [J]. 西北人口, 2015, 36(6): 99-105.
- [8] 彭 玮. 当前易地扶贫搬迁工作存在的问题及对策建议——基于湖北省的调研分析 [J]. 农村经济, 2017(3): 26-30.
- [9] 曾小溪, 汪三贵. 易地扶贫搬迁情况分析与思考 [J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2017, 19(2): 60-66, 91.
- [10] 陈 方, 阎建忠, 李惠莲. 基于农户生计活动的生计策略类型划分——以重庆市典型区为例 [J]. 西南大学学报(自然科学版), 2017, 39(11): 113-119.
- [11] 谢诗雨, 徐定德, 彭 立, 等. 三峡库区就地后靠移民与原住民生计资本特征及差异分析——以重庆市万州区为例 [J]. 西南师范大学学报(自然科学版), 2016, 41(8): 80-86.
- [12] 王 静, 于战平, 李 卉. 农户宅基地退出意愿及其影响因素分析——基于王口镇和独流镇的调查 [J]. 农村经济, 2015(1): 33-37.

Analysis on Interest Demand of Residential Land Reclamation of Rural Households in Poverty Alleviating Relocation

FENG Ying-bin, GUO Yuan-yuan, OU Yang-qing

School of Public Management, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang 550025, China

Abstract: A typical case of the resettlement site has been taken in this paper for poverty alleviation in the Shuangxing Community of Pingba Town, Jinsha County, Guizhou Province. and an investigation and analysis made on the rights and interests of residential land reclamation of rural households in urban centralized resettlement area. The results show that the head of household in the settlement was older and had a lower level of education, and nearly 70% of the heads of household were employed in villages or towns. The average residential land area of the relocated households is 148 m², the area of low-income farmer households is the largest, and the middle-income farmer is the smallest. The internal structure of high-income rural households emphasizes their residential functions, while low-and-middle-income rural households take into account their production functions. The interests of reclaiming homestead are mainly focused on pension, unemployment, medical care and other aspects, and the higher the income level, the stronger the policy cognitive ability. Therefore, in addition to training the displaced farmers in employment, It is suggested that the rural pension insurance, the minimum living security, the new rural cooperative medical insurance and the various social security systems of the relocated households should be improved. The paper believes that the strengthening of follow-up support policies for relocated households will truly achieve the poverty reduction goal of relocating rural households to “steady and gradually become rich”.

Key words: urban centralized resettlement area; residential land; reclamation; rural households; interest demands