

“三农”决策要参

2015年第35期（总第121期）

清华大学 中国农村研究院

2015年12月10日

已建新型农村社区农民入注意愿*

内容摘要：对已建新型农村社区及其规划范围内的农户的调查显示，政府供给与农民需求在旧宅拆迁补偿、新房建设和节约建设用地处置方面的匹配程度较差，农民入住新型农村社区的意愿和实际入住率均较低。旧宅拆迁补偿政策、农户农业依赖度、节地收益分配政策、新社区住宅形式、新社区规模是影响农民入住新型农村社区意愿的主要因素。建议在具备产业支撑的前提下兴建新型农村社区，并突出保障农民权益，建立符合农民需求的公共产品供给系统。

关键词：新型农村社区 政府供给 农民需求 农民意愿

*本文为清华大学中国农村研究院“2015清华农村研究博士生论坛”入围论文。

一、引言

近年来，新型农村社区建设在全国范围内普遍开展。大规模建设取得的成就有目共睹，但也发生了一些损害农民利益的行为。在“不得强制农民搬迁和上楼居住”的中央政策保护下，农民往往用脚投票、拒绝“上楼”，形成“老村拆不掉、新村无人住”的局面。因此，了解新型农村社区建设中政府供给与农民意愿的差异，并进而改进建设方式的意义不言而喻。当前对农民意愿的研究主要分为两个方面：一是从宏观方面论述尊重农民意愿的重要性，并提出相应的对策建议；二是采用定量方法分析和梳理影响农民意愿的因素，此类研究具有较强的政策应用性。但不足之处有两点：一是多在新型农村社区建设尚未发生或农民不涉及真实选择的情况下征询农民意愿，这往往与现实条件下的农民意愿相差甚远；二是多数文献仅从农民自身角度分析影响因素，不够客观和全面，还应加上政府供给方面的影响因素。相应地，本文选择已建新型农村社区^①及其规划范围内的农户作为研究样本，从供需双重视角进行分析和研究。

二、样本概况

本文数据来源于2014年1~9月对H省50个已建新型农村社区及其规划范围内的1018户农民的调查。表1和表2分别是样本社区和农户的基本情况。

^①是指已经完全建成或者前期已建成、后期持续建设的新型农村社区。

表 1 样本社区概况

项目	内容
行政区划分布	分布于 8 地市 13 县（市、区）
地理区位分布	14%位于地级市郊区、32%位于县城郊区、28%位于乡镇政府驻地、26%位于普通农村
开建时间	16%在 2012 年以前；84%在 2012 年以后（2012 年 H 省启动大规模建设，以此为分水岭）
社区规划面积	平均值 536 亩，极小值 223 亩，极大值 3150 亩
社区规划规模	平均值 14623 人，极小值 3000 人，极大值 54000 人
建成情况	34%已完全建成，66%前期已建成、后期持续建设
入住率	平均值 31.5%，极小值 6.2%，极大值 100%（入住率=入住农户数/建成房屋套数）

表 2 样本农户概况

人口与就业	户均人口（人）	4.06
	户均就业人数（人，18 岁以上参加农业生产的人口）	2.12
	户均非农就业人数（人，18 岁以上较稳定从事非农生产的人口）	1.48
	户均非农就业比例（%，全部非农就业人口/全部就业人口）	70.2
收入与来源	户均年纯收入（万元，2013 年统计数据）	3.38
	非农收入为主的农户比例（%）	67.4
耕地与生产	户均耕地面积（亩）	4.27
	耕地全部交由他人耕种的农户比例（%）	36.2
宅基地与住房	户均宅基地面积（亩）	0.39
	住宅是楼房的农户比例（%）	63.5
	有房屋出租的农户比例（%）	13.8

从表 1 可以看出，样本社区在地理上具有广泛代表性，社区规划面积和人口规模普遍较大，新型农村社区入住率明显偏低。表 2 中，36.2%的农户将耕地全部交由他人耕种，户均非农就业比例和非农收入为主的农户比例均在 70%左右，这表明相对多数农户已经完全脱离了农业生产，多数农户就业和收入主要依靠非农领域，新型农村社区建设已经具备了基本条件。户均宅基地面积

为 0.39 亩，远超过 H 省宅基地用地标准^②，从节地角度看，新型农村社区建设确有开展的必要。但从户均年纯收入、住宅是楼房的农户比例、有房屋出租的农户比例来看，农民的经济状况一般，绝大多数农户的住宅仅具有居住功能，新型农村社区建设的经济基础较为薄弱，土地增值潜力较小。

三、样本社区政府供给与农民需求比对

农民入住新型农村社区意愿本质上是农民根据自身需求对政府供给的新型农村社区进行满意度评价后作出的理性选择。也就是说，农民入住新型农村社区意愿是农民需求与政府供给比对下的结果。根据新型农村社区建设的主要内容，下面分三个方面比对农民需求与政府供给，介绍农民入住新型农村社区的总体意愿。

1. 旧宅补偿方面

旧宅拆迁补偿主要涉及补偿方式和补偿力度两个方面。50 个新型农村社区的旧宅补偿方式可以分为三大类（见表 3）。货币化补偿是政府供给的主导方式，但偏好这一补偿方式的农户却最少；相反，农民最期望的拆迁补偿方式是宅基地换房，而政府供给该种补偿的比例却最低。这说明供给与需求有显著差异。

事实上，补偿方式没有优劣之分，关键是补偿力度的大小。对农民来说，其支持或者确切地说不反对入住新型农村社区的底

^②《H 省实施〈土地管理法〉办法（第二次修正）》规定宅基地用地标准为：城镇郊区和人均耕地不足 1 亩的平原地区，每户用地不得超过 0.2 亩；人均耕地超过 1 亩的平原地区，每户用地不得超过 0.25 亩；山区、丘陵区每户用地不得超过 0.3 亩。

线就是“拆旧搬新”在经济上大体均衡，即旧宅补偿能够购买（建造、置换）一套面积基本够住的新房。调查统计表明，22%的社区旧宅补偿明显大于新房支出，30%的社区旧宅补偿基本等于新房支出，48%的社区旧宅补偿明显小于新房支出。相应地，农民对旧宅拆迁补偿政策表示“满意”和“基本满意”的占44.6%，表示“不满意”的占55.4%。这说明样本社区旧宅补偿力度一般，农民满意度相对较低。

表3 政府旧宅拆迁补偿方式与农民相应需求比对（单位：%）

类型	内容	政府供给	农民需求
宅基地置换	旧宅基地换新宅基地、农民自建住房，拆旧建新予以补贴	24.0	23.3
货币化补偿	旧宅有偿退出，按成本价购买新社区住房	58.0	11.9
宅基地换房	按户（或按人口、或按认定符合规划的旧房面积）分得规定面积的新房，旧房按建筑成本价补偿	18.0	64.8

2. 新房建设方面

新房建设主要包括社区规模、公共设施、住宅形式三个方面。从表4可以看出，多数农户（86.2%）期望的社区规模是5000人以下，而政府相应的供给却明显较少（24.0%），这说明在社区规模方面两者意向相左。在社区公共设施配置方面，农民需求与政府供给基本匹配，相对多数社区按照新型农村社区规划标准配置。但在社区住宅形式方面，多数社区（72.0%）以多层或高层住宅为主，但相对多数农民（51.1%）喜好低层住宅，而以低层住宅为主的社区仅占18.0%，两者之间存在明显的不匹配。调查统计显示，在新房建设方面，37.7%的农户表示“满意”或“基本满意”，52.3%

的农户表示“不满意”，这说明政府供给与农民需求差距较大。

表 4 新社区及新房建设中的政府供给与农民需求（单位：%）

项目	内容	政府供给	农民需求
社区规划规模	5000 人以下	24.0	86.2
	5000~9999 人	28.0	9.4
	10000 人及以上	48.0	4.4
社区公共设施	按照城市居住小区标准配置	44.0	47.4
	按照新型农村社区规划标准配置	56.0	52.6
社区住宅形式*	低层住宅（2~3 层）	18.0	51.1
	单元式多层住宅（4~6 层）	72.0	37.8
	单元式高层住宅（7 层以上）	10.0	11.1
农民对新房建设整体满意度	满意 16.5%，基本满意 21.2%，不满意 62.3%		

备注：*对于存在两种以上住宅形式的社区，以处于主体地位的住宅形式予以代表。

3. 节约建设用地处置方面

调查表明，新型农村社区建设的节地率一般为 30%~50%。对于节约建设用地的所有权，中央一号文件明确规定“归农民集体所有”，但农民及其集体组织拥有所有权并不意味着拥有处置权。表 5 显示，多数新型农村社区（74%）由基层政府决定节约建设用地的用途和收益分配，但多数农户（83.7%）认为节地处置权应“归原村集体”。这说明在处置权的分配方面，政府供给与农民需求是有差异的。但在节约建设用地的用途方面，两者却惊人的一致，这说明政府与农户对土地用途最优化都有理性的认识。在节约建设用地收益分配方面，农民参与收益分配的社区仅占 36.0%，高达 86.2%的农户希望获得节地收益分配。总体来说，51.7%的农户表示“满意”或者“基本满意”节约建设用地处置政策，48.3%的农户表示“不满意”。

表 5 政府节约建设用地处置方式与农民相应需求比对 (单位: %)

项目	内容	政府供给	农民需求
节地处置权	归基层政府	74.0	16.3
	归原村集体	26.0	83.7
节地用途	复耕	42.0	41.2
	非农开发	58.0	58.8
节地收益分配	农民获取收益	36.0	86.2
	农民未获取收益	64.0	13.8
农户对节地政策整体满意度	满意 26.9%，基本满意 24.8%，不满意 48.3%		

4. 农民入住新型农村社区意愿描述

问卷首先问询了虚无环境下农民对新型农村社区生活的感性意向，题目是“仅从生活方式转变考虑，不考虑其他任何因素，您是否愿意本村（包括自己家）进行农村社区化改造”，71.6%的农户表示“愿意”，28.4%的农户表示“不愿意”。这表明多数农户对入住新型农村社区具有良好的感性意向。对政府现实供给下的农民入住新型农村社区意愿，问卷设计的题目是“您是否愿意入住政府当前建设的新型农村社区”，42.1%的农户表示“愿意”，57.9%的农户表示“不愿意”。这说明现实环境下，农民入住新型农村社区的意愿不高；且与虚无环境下农民的感性意向相比，农民入住新型农村社区的意愿出现明显、大幅度下降。有必要研究和分析影响农民入住新型农村社区意愿的因素。

四、影响农民入住新型农村社区意愿的因素分析

（一）理论假设与变量选择

“理性小农”学派认为，农民和资本主义企业家具有同样的

经济理性^③，其劳动偏好和动机基本上都是相同的^④。小农是一个在权衡长、短期利益之后，会为追求最大利益而作出合理生产抉择的理性经济人^⑤。具体到新型农村社区建设来说，农户是否愿意入住新社区取决于农户根据自身状况对政府供给产品的理性评估。在这里，政府供给产品按照类型可以细分为政府政策和新社区实物产品两个方面。因此，本文假设农户基本状况、政府政策和新社区实物产品三方面的因素将对农民入住新型农村社区意愿产生决定性影响。

1. 农户基本状况

本文假设以下因素影响农户入住新型农村社区意愿选择。

(1) 非农就业人数

农户的使用需求决定了住宅形式的选择。一般认为，农业就业人数较多的家庭出于农业生产便利的需要，一般愿意住在具有居住和农业生产双重功能的传统农村住宅；而非农就业人数较多的家庭，对住宅的农业生产功能已不看重，一般愿意“上楼”进社区。

(2) 家庭收入水平

一般认为，家庭收入越高，购房或建房能力越强，入住新社区的意愿就越高；反之，则意愿就越低。这里的家庭收入水平用

③ [美]西奥多·W·舒尔茨：《改造传统农业》，商务印书馆，2006年，第5~11页。

④ 黄宗智：《华北的小农经济与社会变迁》，中华书局，2000年，第11页。

⑤ Samuel L. Popkin. *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. Berkeley: University of California Press. 1979:42~55.

2013 年的家庭年纯收入代表。

（3）农业依赖度

所谓农业依赖度，指的是家庭收入对农业生产的依赖程度。本文把以农业收入为主的农户列为农业依赖度高的农户，以非农收入为主的农户列为农业依赖度低的农户。一般认为，农业依赖度与农民意愿成反比。

（4）住房条件

一般来说，家庭住房条件越差，农户更新住房的意愿就越强，在社区规划区范围内普遍不允许新建或翻新住房的情况下^⑥，入住新型农村社区的意愿可能就越高；反之，则越低。根据农民在建房过程中普遍把瓦房、平房翻建成楼房的情况，本文把“家庭是否为楼房”作为衡量农村住房条件好坏的标准。

（5）宅基地面积

调研表明，50 个社区的宅基地基本上是以“户”为单位进行补偿，这就造成了“宅基地面积不等，但补偿结果均等”的不公平现象。可能会出现家庭宅基地面积越大越不愿意入住新社区，而面积越小越愿意入住新社区的情况。

2. 政府政策

与农民利益直接相关的新型农村社区建设政策有两项：旧宅拆迁补偿政策和节地收益分配政策。这两项政策对农民意愿的影

^⑥50 个社区所在地政府均明确规定，社区规划区范围内冻结宅基地审批和不准翻盖旧房。

响不言而喻。

(1) 旧宅拆迁补偿政策

一般来说，拆迁补偿力度越大，农民入住新社区的意愿越高；反之，则越低。在此，根据前文设定的补偿力度标准，设定“补偿力度大”为“旧宅补偿明显大于或基本等于新房支出”，“补偿力度小”为“旧宅补偿明显小于新房支出”。

(2) 节地收益分配政策

一般认为，农民参与节地收益分配，则入住意愿越高；反之，则越低。

3. 新社区实物产品

本文假设以下因素影响农户入住新型农村社区意愿选择。

(1) 新社区规模

社区规模越大，意味着拆迁合并村庄数量越多，社区地址与多数农民耕地距离较远，可能降低农民入住意愿。反之，则可能提高农民入住意愿。在这里，已完全建成的社区按实际规模为准，未完全建成的社区以规划规模为准。50个样本社区中最小的规划规模为3000人，所以本文讨论的社区规模以3000人为起点。

(2) 新社区公共设施完善度

《H省新型农村社区规划建设导则》就公共设施的配备提出明确要求，简称“五通六有两集中”。以此为标准，达到或超过视为完善，未达到视为不完善。一般来说，新社区公共设施越完善，农民入住的意愿就越高；反之，则越低。

(3) 新社区住宅形式

如前所述，多数农民喜好低层楼房，但多数社区以多层或高层为主，这有可能影响农民意愿。本文假设农民意愿与楼房高度成反比。由于部分社区存在两种以上的住宅形式，本文以农户被安排的实际住宅形式为准。根据以上假设形成的变量如表 6 所示。

表 6 变量说明与赋值

因素类型	变量名称	变量说明	变量取值	预期方向
农户基本状况	因变量 (Y)	农户是否愿意入住新型农村社区	0=否 1=是	/
	自变量 (X)			/
	非农就业人数		实际调查值	+
	家庭收入水平	以 2013 年家庭纯收入代表	实际调查值	+
	农业依赖度	农业收入为主户为农业依赖度高农户 非农收入为主户为农业依赖度低农户	农业依赖度低农户=0 农业依赖度高农户=1	-
	住房条件	以是否为楼房代表住房条件好坏	非楼房=0 楼房=1	-
	宅基地面积		实际调查值	-
政府政策	旧宅拆迁补偿政策	以补偿力度作为判断标准	0=补偿力度小 1=补偿力度大	+
	节地收益分配政策	以农民参与收益分配为标准	0=不参与 1=参与	+
新社区实物产品	新社区规模		实际调查值	-
	公共设施完善度	以达到 H 省规定为标准	不完善=0 完善=1	+
	新社区住宅形式	以农户被安排的住宅形式为准	低层楼房 (2~3 层) =0 多层楼房 (4~6 层) =1 高层楼房 (7 层以上) =2	-

(二) 模型设定与结果分析

由于因变量是二元定性变量，适宜采用 Logistic 回归模型进行分析。本文把 1018 份问卷的数据输入 SPSS19.0 统计软件中，采用强制进入法，进行回归分析。回归模型的卡方值为 50.019，显著性为 0.002，这说明模型通过了整体模型系数显著性检验，其

回归结果能够较好地反映农民入住新型农村社区意愿（见表7）。

表7 Logistic回归模型的估计结果

变量	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp (B)
非农就业人数	0.167	0.087	3.662	0.056	0.846
农业依赖度	-0.574	0.203	7.977	0.005***	1.776
家庭收入水平	0.004	0.038	0.010	0.921	1.004
住房条件	0.067	0.133	0.258	0.611	1.070
宅基地面积	-0.156	0.361	0.187	0.666	0.856
旧宅拆迁补偿政策	0.491	0.169	8.417	0.004***	1.633
节地收益分配政策	0.393	0.149	6.908	0.009***	1.481
新社区规模	-0.224	0.093	5.789	0.016**	0.800
公共设施完善度	0.126	0.173	0.532	0.466	1.134
新社区住宅形式	-0.393	0.156	6.351	0.012**	0.675
常量	0.248	0.369	0.450	0.502	1.281
-2 对数似然值	1335.339				
Nagelkerke R ²	0.064				

备注：以 Sig. < 0.05 作为通过显著性检验，***表示 0.01 水平下的显著，**表示 0.05 水平下的显著。

1. 通过显著性检验的因素分析

（1）农业依赖度

农业依赖度对农民意愿具有显著的负向影响，与理论预期一致。农户的农业依赖度越高，越不愿意入住新型农村社区，这体现了生产方式对生活方式的决定作用。

（2）旧宅拆迁补偿政策

旧宅拆迁补偿政策对农民意愿具有显著的正向影响，与理论预期一致。这说明农户在新型农村社区建设中是理性的和追求利益的。当他们有选择的自由时，就必然计算旧宅拆迁补偿政策给自己带来的损益，并在经济利益的诱导下作出家庭利益最大化的决策。

（3）节地收益分配政策

节地收益分配政策对农民意愿具有显著的正向影响，与理论预期一致。这说明农户不仅关注旧宅拆迁补偿等既有利益，更对建设中产生的土地增值收益格外关注，并表现出强烈的权利意识。

（4）新社区规模

社区规模对农民意愿具有显著的负向影响，与理论预期一致。产生这一结果的主要原因在于：在各项复杂因素的作用下，多数地方的新型农村社区建设过分追求规模效应，动辄规划建设“万人社区”，社区规划规模大意味着整合村庄数量多、整合区域大，对多数农民来说是“就近安置”而不是“就地安置”，安土重迁心理和耕种便利的需要导致农民对超大规模社区有逆反心理。

（5）新社区住宅形式

新社区住宅形式对农民意愿具有显著的负向影响，即楼房高度与农民意愿成反比，与理论预期一致。这体现了农民居住习惯和政府建设思维的冲突。如前所述，不少社区存在两种以上的住宅形式，2012年以前多数社区以低层住宅为主（主要表现为独栋或联排别墅）；2012年以后，为了体现“更节地”的原则，H省提出“新型农村社区原则上以多层或高层为主”，导致各地“一刀切”地建设多层或高层住宅。这显然与农民庭院式的居住习惯形成了冲突。住宅形式对农民意愿产生负向影响就不足为奇了。

2. 未通过显著性检测因素的可能原因分析

模型中的另外5个因素（非农就业人数、家庭收入水平、住

房条件、宅基地面积和公共设施完善度)被证伪。这5个因素不显著的可能原因如下。

(1) 非农就业人数

农户非农就业以“打工”方式居多，具有不稳定性，多数农民并不将非农就业视为生活的稳定依靠，而是仍然将土地和农村住房视为生活的根本保障。因此，非农就业人数一般不会对农民意愿产生影响。

(2) 家庭收入水平

新型农村社区的住房并非商品房，是根据政策规定进行分配的，不能自由购买，因此家庭收入的高低并不会发挥显著作用。

(3) 住房条件

旧宅拆迁补偿政策多不与旧房条件好坏挂钩，农民作为较多关注直接利益的群体，可能不过多考虑与自身利益非直接相关的因素。

(4) 宅基地面积

在同一村集体，除了因历史原因个别农户的宅基地面积明显较大外，多数农户的宅基地面积大小都是一样的。同一集体内农户宅基地面积的“同质性”可能不会对农民意愿产生不同的影响。

(5) 公共设施完善度

新型农村社区具有完善的公共设施是一种普遍现象，农民可能认为新型农村社区具有完善的公共设施是理所应当的，因此并不把其视为影响意愿的因素。

五、结论与政策建议

对 50 个已建新型农村社区及其规划范围内的 1018 户农民的调查发现，政府供给与农民需求在旧宅补偿、新社区及新房建设、节约建设用地处置三方面的匹配程度较差，农民入住新型农村社区的意愿和实际入住率均较低。进一步的研究表明，农业依赖度、旧宅拆迁补偿政策、节地收益分配政策、新社区规模、新社区住宅形式是影响农民意愿的主要因素。

为了提高农民入注意愿，未来新型农村社区建设应采取以下针对性措施。第一，以具备产业支撑为前提开建新型农村社区。新型农村社区建设必须与农民生产方式的转变同步，不宜盲目超前、求快。第二，政策制定突出保障农民权益。尤其是在旧宅拆迁补偿和土地增值收益分配方面，农户利益应被充分考虑和尊重。第三，建立符合农民需求的公共产品供给系统。通过建立有效的农民需求和利益表达机制，将农民的迫切需求与公共产品供给结合起来。

河南农业大学 张颖举



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）