

中央“不得调地”政策：农民的态度 与村庄的土地调整决策*

——基于对黑龙江、安徽、山东、四川、陕西5省农户的调查

郑志浩 高 杨

摘要：本文基于2016年对黑龙江、安徽、山东、四川、陕西5省农户的调查数据，就农民对“不得调地”政策的态度和村庄的土地调整决策以及它们的影响因素进行了实证分析。研究结果显示：反对承包期内“不得调地”政策的农户占16.4%，反对“不得调地”政策长久不变的农户占39.3%，意味着二轮承包到期后农民的土地调整意愿极为强烈；2011~2016年，约16%的农户经历过土地调整，其土地调整次数平均为1.36次，明显低于已有相关文献提及的2010年前的水平；受“不得调地”政策负面影响的家庭人口越多，“不得调地”政策的受支持程度越低，说明家庭人口变动是影响农民对“不得调地”政策态度的主要因素；农民对承包期内“不得调地”政策的态度对村庄的土地调整决策具有显著影响，持反对态度的农民越多，村庄土地调整的概率和频率越高，反之，村庄土地调整的概率和频率越低，意味着村庄内部土地调整的呼声是村庄土地调整决策的重要考量因素。考虑到受“不得调地”政策影响的农村人口有相当大的比例，可以预见，二轮承包到期后要求进行土地调整的压力会很大，在农村土地集体所有制框架内，实现长久“不得调地”的政策目标有一定难度。

关键词：土地调整 土地承包权 农民态度

中图分类号：F301.0 **文献标识码：**A

一、引言

自20世纪80年代实行家庭承包经营制以来，中国农村土地一直为集体所有、家庭承包经营。土地集体所有，意味着村庄集体成员人人有份。在农村居民家庭人口不断变动的情况下，调整土地以实现平均分配成为广大农民的诉求。尽管中央政府鼓励土地承包期内不调地，但是，绝大多数地方对承包地实行“大稳定、小调整”。因此，平均分配土地，并根据人口变化经常性地调整土地，既

*本文为农业部课题“农村人口变动对稳定土地承包关系的影响研究”（编号：04162130112243015）的部分研究成果。程申参与了问卷设计与调查组织工作，陈祈晖、孙昊、高鸣对本文提出了有益的建议，特此致谢。

体现了中国农村土地集体所有、家庭承包经营体制的内在需要，也反映了中国农村土地制度安排的基本特征（张红宇，2002；丰雷等，2013a）。

因村庄内部人口相对变动而进行的土地调整，保证了农村土地承包权上的平均主义，对于实现农户层面上的粮食安全以及平滑家庭消费具有重要意义（金松青、Deininger，2004）。然而，经常性的土地调整不仅使农户经营的土地狭小、细碎，而且降低了其对承包地进行长期投资的积极性，影响了农业的可持续发展（Jacoby et al., 2002；Deininger and Jin, 2003）。此外，土地频繁调整减少了土地流转收益，增加了交易成本，影响了租赁土地的利用效率（田传浩、方丽，2013）。

出于对土地频繁调整带来的负面影响的担忧，中央政府一直以来采取多种措施努力稳定土地承包关系。1984年，中央政府提出农村“土地承包权15年不变”，希望在承包期内尽量不调整土地；1993年，又提出土地承包经营权“30年不变”，提倡承包期内“增人不增地、减人不减地”；1997年，明确提出不允许“大调整”，并限定了“小调整”的条件，这也体现在1998年修订的《土地管理法》中；2002年颁布的《农村土地承包法》以及2007年颁布的《物权法》都明确规定，“承包期内，发包方不得调整承包地”，并进一步严格了“小调整”的条件；2008年10月，中国共产党十七届三中全会提出“现有土地承包关系要保持稳定并长期不变”；近年来的中央“一号文件”也反复强调这一政策，并进一步要求做好“农村土地承包经营权确权登记颁证工作”。可见，改革开放30多年来，中国“农村土地制度变迁一直沿着稳定地权和市场取向的改革路径前进”（丰雷等，2013b）。

中央一系列稳定地权的政策法规，对于抑制土地频繁调整、减少土地细碎化起到了积极作用。然而，“由村庄内部不同家庭之间人口相对变动而带来的土地调整压力却一直存在，而且也并不会因中央强调稳定农地承包关系的政策而消除。这就使农地承包制度处在两难的境地：要想稳定地权、鼓励对农地长期投资，提高农地利用效率，促进土地规模经营，就要尽可能减少甚至避免调整土地；在村庄内部不同家庭之间人口相对变动的情况下，农民的地权平等的要求又必然带来土地调整的压力”（陶然等，2009）。

为了考察中国农村土地制度安排中的上述两难问题，自20世纪90年代初以来，国内外学者就农民对中央“不得调地”政策的态度和各地村庄的土地调整决策进行了大量研究。梳理以往的研究文献发现，尽管样本覆盖范围和取样时间不同，但农民在基本默认土地承包经营权“30年不变”政策的同时大多反对“不得调地”政策长久化^①；与此同时，随着时间推移，特别是土地二轮承包后，实际发生的土地调整频率明显降低，土地调整规模显著下降（丰雷等，2013a）。随着“农村土地承包经营权确权登记颁证工作”的推进，所有权、承包权、经营权“三权分置”政策的实施，以及土地租赁市场的迅速发展，农民对现行农村土地政策的态度以及村庄的土地调整行为都可能会发生变化。更为重要的是，2028年，中国农村土地二轮承包将要到期，届时是否进行大调整是政府相关部

^①对“不得调地”政策提问内容的不同是已有研究中有关农民对“不得调地”政策态度的结果存在差异的原因之一（丰雷等，2013b）。通过梳理相关文献发现，相对于“承包期内不得调地”这一提问内容，以“‘不得调地’政策长久不变”或“严禁土地调整”等来提问，往往导致农民对“不得调地”政策的接受程度显著下降。

门亟需考虑的重大政策问题。因此，有必要在新的形势下对这一问题展开研究，了解中央“不得调地”政策对稳定土地承包关系的作用，探讨“不得调地”政策长久化的可能性。

不同于以往研究文献，本文将农民对土地调整政策的态度和村庄的土地调整决策结合起来进行研究。这样做除了考虑两者之间会相互影响外，更多地是出于研究目标的考虑。本文旨在了解中央“不得调地”政策的实施状况以及这项政策能否在 2028 年后持续下去，为此，除了需要明了农民对该项政策的态度及其影响因素外，还要分析农村基层组织是否响应村民的呼声而进行了土地调整及其主要决定因素。只有如此，方能比较全面、准确地理解中央“不得调地”政策对稳定土地承包关系的作用，并预测中央“不得调地”政策长久化的可能性。

二、数据来源与相关现状描述

（一）数据来源

本文研究所用数据来自课题组 2016 年 7 月至 8 月间组织的“农村土地调整意愿调查”。调查区域分布在黑龙江、安徽省、山东省、四川省和陕西省。后 4 个省的数据收集工作由暑期返乡的当地大学生承担，他们通过对其亲戚、朋友或邻居进行面对面的访问开展调查。为确保调查质量，课题组对所有调查员进行了培训，并发放了包括如何填写问卷、如何询问以及调查应注意事项等内容的调查指导手册；同时，课题组安排专人与调查员沟通，帮助解决实地调查中遇到的问题，督促问卷调查工作。黑龙江省的样本数据来自于本课题组成员的实地调查，本课题组通过访问 2 个农业大县的 2 个邻近县城的村庄和 2 个远离县城的村庄中的共 40 户农户，了解处于不同地理位置村庄的农民对“不得调地”政策的态度以及村庄的土地调整情况^①。

本次调查共收集了来自 5 个省 91 个乡镇 159 个村的 483 户农户的数据，其中，安徽省、山东省、四川省、陕西省和黑龙江省的受访农户数分别为 121 户、100 户、100 户、123 户和 39 户。从受访村的地形分布情况看，47.9%的村地处丘陵，20.6%的村地处山地，31.5%的村地处平原。从受访者及受访农户的基本特征看，70.8%的受访者为户主，平均年龄为 49.7 岁，受教育程度以初中为主；受访农户的户均人口数为 4.1 人，2015 年人均总收入为 5000~10000 元之间，61.5%的受访农户的家庭收入主要来源于非农产业。

（二）相关现状描述

1. 家庭人口变动情况。农村居民家庭人口变动情况能反映“不得调地”政策对农民的影响状况。调查结果显示，2011~2016 年，平均有 28.98%的受访农户发生了家庭人口变动，其中，15.94%的农户净增加了人口，13.04%的农户净减少了人口；人口增加户平均增加人口 1.45 人，人口减少户平均减少人口 1.16 人。安徽、四川两省人口增加户增加的人口平均数明显多于人口减少户减少的人口平均数，山东、黑龙江两省人口减少户减少的人口平均数则明显多于人口增加户增加的人口平均数，

^①本课题设定的样本规模为 400 户。为了掌握第一手资料，本课题组成员于 2016 年 7 月对分布在黑龙江省东部和西部的 2 个农业大县的 40 户农户进行了问卷调查，其中，有效样本为 39 户。

陕西省受访农户增减人口数基本持平。人口增加的主要原因是婚嫁和新生儿出生，人口减少的主要原因是婚嫁和亲人过世。将嫁出与嫁入人口数相抵，人口净变动主要源于农村居民家庭人口的自然变动。如果受访村均严格执行了“不得调地”政策，2011~2016年，15.94%的受访农户、5.62%的受访农户家庭人口受到了这一政策的负面影响，13.04%的受访农户、3.68%的受访农户家庭人口则受益于这一政策。

2.土地承包经营情况。随着农村社会经济发展，许多农户离开了土地，或全家在城市居住，或在农村从事非农产业，或从事种植业以外的其他农业产业。调查结果显示，13.25%的受访农户放弃了土地经营，其中，山东省、安徽省放弃土地经营的受访农户分别占其各自总体的22%和32%，四川省、陕西省的这一比例很低，分别仅为1.63%和4.13%。全部5省从事土地经营的受访农户的户均土地面积（10.35亩）明显大于全部受访农户的户均土地面积，多出15%。此外，约4.8%的受访农户没有承包地，其中，山东省没有承包地的受访农户所占比例高达14%，而四川省受访农户则均有承包地。由于问卷中未对没有承包地的缘由进行调查，笔者无法充分了解这些农户没有承包地的具体缘由。不过，黑龙江省的调查情况显示，该省部分受访农户没有承包地，或缘于他们地处近郊土地被征收，或缘于他们不愿承担土地税费而在二轮承包时主动放弃了承包地，或缘于他们属于20世纪80年代家庭承包经营制度实施后的外来移民（即有当地农业户口但无承包地）^①。

3.土地流转情况。随着“不得调地”政策的实施和土地流转市场的发育，无地、缺地以及意欲扩大土地经营规模的农户会通过土地流转获得土地使用权。调查结果显示，5省受访农户中发生土地流转的农户占37.9%，其中，这一比例最高的是安徽省和黑龙江省，分别为59.0%和53.8%。黑龙江省农户的承包地面积较大，村民之间通过互相调地提高土地集中度的情况较少，大部分土地流转表现为留守村民转入进城务工村民或户口迁移到城市的村民的土地，而仍在农村生活的农户则很少转出土地。与黑龙江省不同，安徽省土地转出的主体主要是留在农村从事非农业劳动或进城短期务工的村民。山东、陕西、四川3省发生土地流转的农户比例都为30%左右，且转入和转出的土地面积都较小，占其土地总面积的15%左右。从流转费用来看，最高的是四川省，最低的是山东省。

4.土地确权情况。发放土地承包经营权证有助于明晰农村土地产权，规范和抑制农村基层组织的土地调整行为。调查结果显示，2016年，依然有26.9%的受访农户没有任何表明其土地权属的有效文书，除黑龙江省和四川省外，安徽省、山东省和陕西省既无土地承包经营权证也无土地承包合同书的农户比例都在20%以上，其中，安徽省的这一比例高达50.0%。丰雷等（2013a）2010年的调查结果显示，领取了土地承包经营权证的农户比例为64.2%，领取了土地承包合同书的农户比例为53.1%。而本次对5省农户调查得到的这两个比例分别为50.32%和58.8%。综合来看，尽管中央一系列文件强调加快农村土地确权进程，但是，从现实情况来看，拥有土地承包权证明文书（包括土地承包经营权证和土地承包合同书）的农户比例依然较低。

^①商春荣、叶兰（2013）对广东省和湖南省328户农户的调查显示，无地农户占样本总量的25.61%。由于该文没有提及此结果是放弃土地经营的农户所占比例还是没有承包地的农户所占比例，所以，本文结果无法与这一结果进行比较。

三、农民对中央“不得调地”政策的认识及态度

（一）农民对中央“不得调地”政策的认识及态度

1. 农民对中央“不得调地”政策的认识。本次调查通过询问农民关于当前农村土地政策的6个问题（见表1）来考察其对地权稳定性的认知情况，其中，第一个问题涉及中央“不得调地”政策的总体规定，其余5个问题则涉及中央“不得调地”政策的具体情境规定。对应于每个提问，受访农民需回答“是”“不是”“不知道”选项中的一个。与丰雷等（2013b）2010年的调查结果相比，本次调查中农民对当前地权稳定性的认知程度更高，这不仅体现在对土地承包经营权“30年不变”政策的整体认识上，也体现在对具体情境下相关政策规定的认知上，且各项之间有关认知程度的差异较小。相对而言，农民对“户口迁移”情境下相关政策规定的认知最为模糊，多数回答有误的农民认为户口迁移到城市的人已不再是村集体成员，因而不拥有土地承包权。此外，农户对当前地权稳定性的认知情况存在明显的地区差异：黑龙江省对当前土地政策整体及具体情境下相关政策规定有正确认知的受访农户比例都高于其他省份；安徽省除对“户口迁移”情境下相关政策规定有正确认知的受访农户比例略低于陕西省和四川省外，对其他各具体情境下相关政策规定有正确认知的受访农户比例都高于其他3省；山东省、陕西省、四川省受访农户的有关认知水平总体上相差不大，对各具体情境下相关政策规定有正确认知的受访农户比例有高有低，其中，陕西省受访农户对相关政策规定有正确认知的水平为5省最低。

提问内容	2010年	安徽省	山东省	陕西省	四川省	黑龙江省	5省平均
当前政策法规是规定土地30年不调整吗？	69.3	87.00	81.00	77.69	78.05	89.74	81.37
当前政策法规是规定家中有新生儿，不需相应增加承包地吗？	—	76.00	61.00	57.85	60.98	82.05	65.01
当前政策法规是规定外村女嫁入家中，不需相应增加承包地吗？	—	74.00	64.00	62.81	62.60	82.05	66.87
当前政策法规是规定家中有人去世，逝者的承包地不需退回村里吗？	61.6	69.00	62.00	66.94	65.85	84.62	67.49
当前政策法规是规定家中有人搬到县城并转为城市户口，不需退承包地给村里吗？	45.6	57.00	56.00	61.16	61.79	64.10	59.63
当前政策法规是规定如果家中一个女儿嫁到外村，不需退承包地给村里吗？	45.3	74.00	70.00	64.46	66.67	79.49	69.36
回答正确的问题数平均值（个）	—	3.40	3.37	3.04	3.12	3.69	3.26

注：2010年列的数据来自丰雷等（2013b）2010年的调查结果。

2. 农民对中央“不得调地”政策的态度。从农民对承包期内“不得调地”政策的态度来看，持支持、反对、中立态度的农户分别约占67.3%、16.4%、16.3%，支持地权稳定的农户显著多于持反

对或持中立态度的农户（见表2）。安徽、山东、陕西3省对承包期内“不得调地”政策持支持态度的农户比例较高，都超过了70%；黑龙江省对这一政策持反对态度的农户比例最高，达到30.8%^①；四川省对这一政策持支持态度的农户仅占54.5%，为5省中最低，但持中立态度的农户比例最高，为30.9%。丰雷等（2013b）2001年的调查结果显示，对承包期内“不得调地”政策持支持、反对、中立态度的农户分别占63.7%、11.6%、24.7%；陶然等（2009）2008年的调查结果显示，对承包期内“不得调地”政策持支持、反对、中立态度的农户分别占32.1%、62.7%、5.2%。相比于上述两项调查结果，本次调查结果显示，对承包期内“不得调地”政策持支持态度的农户比例有所提高，持中立和反对态度的农户比例则介于两者之间。

表2 农民对中央“不得调地”政策的态度 单位：%

	承包期内“不得调地”			“不得调地”政策长久不变		
	支持	反对	中立	支持	反对	中立
2001年	63.70	11.60	24.70	42.05	42.05	15.90
2005年	—	—	—	43.80	32.50	23.70
2010年	—	—	—	38.20	28.60	33.20
安徽省	75.00	14.00	11.00	30.00	41.00	29.00
山东省	72.00	11.00	17.00	29.00	55.00	16.00
陕西省	71.07	19.84	9.09	40.50	39.67	19.83
四川省	54.47	14.64	30.89	41.46	25.21	33.33
黑龙江省	64.10	30.77	5.13	53.85	43.59	2.56
5省平均	67.29	16.36	16.35	37.27	39.75	22.98

注：2001年、2005年、2010年数据来自丰雷等（2013b）对17省农户的调查结果。

相较于对承包期内“不得调地”政策的態度，农民对“不得调地”政策长久不变的態度明显不同：持支持态度的农户比例显著下降，而持反对和持中立态度的农户比例明显上升。对承包期内“不得调地”政策持反对态度的农户比例约为16%，而对“不得调地”政策长久不变持反对态度的农户比例则高达约40%。从各省的有关结果看，除四川省外，其余省份对“不得调地”政策长久不变持反对态度的农户比例均达到或超过40%。虽然四川省持反对态度的农户比例较低（约25%），但持支持态度的农户比例也仅约41%，这一结果与丰雷等（2013b）2010年的调查结果基本类似。可以预见，二轮承包到期后农民的土地调整意愿将极为强烈。

（二）农户态度的影响因素分析

1. 变量选择与模型设定。随着中央“不得调地”政策以及确权发证等稳定地权政策的实施，中

^①自2010年以来，黑龙江省样本村庄未进行过任何形式的土地调整。然而，黑龙江省样本农户的土地调整意愿最为强烈。这一结果从侧面说明，禁止土地调整并不能抑制农民的土地调整意愿。

国农村土地调整频率在“二轮承包”后已经显著降低（丰雷等，2013a），而且绝大多数农民也对中央农村土地政策有了一定程度的了解。为什么依然有相当比例的农户对承包期内“不得调地”政策持反对态度？为什么对“不得调地”政策长久不变持支持态度的农户比例显著低于对承包期内“不得调地”政策持支持态度的农户比例？

中央稳定地权的一系列政策是为了保障农民对土地的长期投资，促进实现农业可持续发展。这些政策是在农村土地集体所有制的基础上实施的，涉及千千万万农户的利益。然而，这项政策不是帕累托改进性质的，不能使所有农户都受益，或者说，这项政策不能使任何农户免于受到利益损害。农户因而会根据自身利益受影响情况选择支持或反对中央“不得调地”政策。具体地说，“不得调地”政策的受益农户、未受任何影响的农户会倾向于支持这一政策，而“不得调地”政策的利益受损农户则会倾向于反对这一政策。另外，尽管经过了30多年的经济高速增长，但中国农村居民的收入水平和生活水平依然不高；尽管大量农民已经离开土地实现了非农就业，但其就业状况仍会随着经济形势的变化而极易发生波动。对于大多数农民来说，土地具有就业、养老、家庭粮食安全等方面的保障功能，在土地集体所有制下，土地既是生产资料又是具有社会保障功能的“公有财产”。因此，农民对“不得调地”政策的态度可以视为在资源匮乏、政策约束和经济不确定性较高背景下的利益最大化选择问题或利益受损最小化选择问题（Kung, 2002; Deininger and Jin, 2003）。

基于以上理论分析，本文选择受访者个人与家庭人口特征变量、家庭禀赋特征变量、受访者政策认知程度以及土地调整次数等，作为农民对“不得调地”政策态度影响因素模型中的解释变量。其中，土地调整次数类似于Deininger and Jin（2003）提及的“学习效应”变量，它有可能对农民的态度产生“路径依赖”效应。表3给出了相关解释变量的定义及描述性统计分析结果。

表3 农民对“不得调地”政策态度影响因素模型中解释变量的含义及其描述性统计分析结果

变量名称	含义及赋值	均值	标准差
性别	女=0, 男=1	0.720	0.450
年龄	2016年受访者年龄	49.851	12.132
受教育程度	不识字或识字很少=1, 小学=2, 初中=3, 高中或中专=4, 大专=5, 大学及以上=6	2.896	1.167
是否是村干部	否=0, 是=1	0.085	0.279
是否有净增人口	2011~2016年家中是否有净增人口? 否=0, 是=1	0.159	0.366
是否有在校学生	2016年家中是否有在校学生: 没有=0, 有=1	0.578	0.494
家庭人均收入	2015年家庭人均总收入(元): 小于0.5万=1, 0.5万~1万=2, 1万~2万=3, ……., 大于10万=12	1.442	0.915
人均承包地面积	2016年家庭人均承包地面积(亩)	1.605	1.911
人均地块数	2016年农户经营土地的人均块数(块)	1.843	2.114
是否转入土地	2016年是否转入耕地: 否=0, 是=1	0.211	0.409
是否转出土地	2016年是否转出耕地: 否=0, 是=1	0.211	0.409
政策认知 ^a	农民对表1中第1个问题的回答, 不是或不知道=0, 是=1	0.814	0.390

土地调整次数	2011~2016年农户所经历的土地调整次数(次)	0.236	0.574
地区变量	省份虚拟变量,以黑龙江省为参照	—	—

注: a 答案选项包括“是”“不是”“不知道”,回答“是”意味着农民对“不得调地”政策有正确认知,回答“不是”或“不知道”则意味着农民对“不得调地”政策缺乏正确认知。

农户对“不得调地”政策的态度由3个有序选项构成,因而,本文采用有序Logit模型进行计量分析。设定概率预测模型如下:

$$W_i^j = \alpha + \beta X_i + \gamma Z_i + \delta I_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

(1)式中, W_i^j 表示农户*i*对*j*政策的态度,分别取值3(支持)、2(中立)、1(反对),其中,*j*分别表示承包期内“不得调地”和“不得调地”政策长久不变选项; X_i 表示受访者个人与家庭人口特征变量,包括性别、年龄、受教育程度、是否是村干部、是否有净增人口、是否有在校学生; Z_i 表示家庭禀赋特征变量,包括家庭人均收入、人均承包地面积、人均地块数、是否转入土地和是否转出土地; I_i 表示政策认知、土地调整次数以及地区变量; ε_i 表示独立且同分布的误差项。

2.估计结果与分析。本文采用最大似然估计方法对(1)式进行了回归。为了消除异方差问题导致的参数估值标准误偏差,本文采用异方差稳健标准误法进行了纠正,得到的估计结果见表4。

表4 农民对中央“不得调地”政策态度影响因素模型(有序Logit)的估计结果

解释变量	承包期内“不得调地”				“不得调地”政策长久不变			
	全部样本		剔除陕西样本		全部样本		剔除陕西样本	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
性别	0.378*	0.215	0.481**	0.242	0.118	0.196	0.240	0.231
年龄	-0.002	0.011	0.010	0.012	0.001	0.009	0.004	0.010
受教育程度	-0.108	0.107	-0.203	0.125	-0.127	0.093	-0.164	0.111
是否是村干部	0.394	0.460	-0.018	0.516	0.061	0.381	-0.587	0.441
是否有净增人口	-0.706***	0.265	-0.705**	0.318	-0.330	0.237	-0.580**	0.277
是否有在校学生	0.074	0.135	-0.115	0.161	-0.346***	0.123	-0.463***	0.148
家庭人均收入	0.168	0.161	0.008	0.184	0.155	0.105	-0.027	0.122
人均承包地面积	-0.103	0.074	0.165*	0.094	-0.024	0.070	0.141	0.095
人均地块数	-0.100***	0.038	-0.101**	0.041	-0.113***	0.039	-0.111***	0.039
是否转入土地	-0.038	0.264	-0.210	0.303	-0.149	0.224	-0.168	0.273
是否转出土地	0.410	0.268	0.405	0.325	0.168	0.216	0.166	0.275
政策认知	0.454**	0.227	0.471*	0.272	0.231	0.215	0.178	0.260
土地调整次数	-0.270	0.169	-0.307	0.198	-0.381***	0.144	-0.278*	0.159

中央“不得调地”政策：农民的态度与村庄的土地调整决策

对数似然值	-395.369	-295.904	-498.218	-365.323
样本量	483	362	483	362

注：*、**和***分别表示在 10%、5% 和 1% 的统计水平上显著。考虑到篇幅，模型中地区变量和断点参数值的有关结果均省略。

表 4 显示，男性受访者倾向于支持承包期内“不得调地”政策，而女性受访者则倾向于反对承包期内“不得调地”政策。根据当前的土地政策，“增人不增地、减人不减地”，嫁到外村的妇女虽然名义上在娘家有承包地，但事实上却失去了土地的使用权、收益权和处分权，是承包期内“不得调地”政策的利益受损者（田传浩、陈佳，2013）。家中是否有净增人口变量显著负向影响农民对承包期内“不得调地”政策的态度，也就是说，2011~2016 年家庭人口净增加的农民倾向于反对承包期内“不得调地”政策。政策认知变量显著正向影响农民对承包期内“不得调地”政策的态度，对“不得调地”相关政策有正确认知的农民倾向于支持“不得调地”政策。人均地块数越多，农民越倾向于支持土地调整，此结果与龚启圣、刘守英（1998）对江西省安福县案例的分析结果不一致，但现实情况是，农民除了期望通过土地调整获得其应有的土地外，也希望以此减少承包地的地块数，降低承包地的零散程度（来自与陕西省某村干部的交流）。

人均承包地面积是影响农民对“不得调地”政策态度的重要变量。在同一村庄内部，人均承包地面积更大的农户，是“不得调地”政策的受益者，他们倾向于支持这一政策（Kung, 2002; 陶然等，2009）。然而，表 4 中的结果显示，人均承包地面积变量没有通过显著性检验。统计分析结果表明，陕西省受访农户的人均承包地面积与其对“不得调地”政策的态度显著负相关。剔除陕西省样本后的回归结果表明，人均承包地面积显著正向影响农民对承包期内“不得调地”政策的态度，即人均承包地面积越大，农户越倾向于支持承包期内“不得调地”政策。根据笔者对陕西省部分受访农户的回访，陕西省受访农户大多分布在自然环境状况较差的山区，承包地分散，且承包地面积与地块数高度正相关^①，受访农户希望村庄调整土地以提高承包地的集中程度。这种情况是否真正反映了陕西农户的整体情况，有待以后做更多的调查。

表 2 显示，农民对承包期内“不得调地”政策的态度与对“不得调地”政策长久不变的态度明显不一致，对后者表示支持的农民比例要显著低于前者。那么，两者的影响因素是否也显著不同呢？表 4 中的回归结果显示，尽管人均地块数均显著负向影响农民对承包期内“不得调地”政策和“不得调地”政策长久化的态度，但家中是否有在校学生和农户经历的土地调整次数不影响农民对承包期内“不得调地”政策的态度，但均显著负向影响农民对“不得调地”政策长久不变的态度。在校学生 2016 年时的年龄在 6~18 岁之间，他们基本上是 1998 年后出生的人口，如果此后村庄没有进行过土地大调整，这部分人口的名下一般没有承包地。“不得调地”政策长久不变会使这部分农户“吃

^①基于本次调查数据的相关分析结果显示，陕西省受访农户的人均地块数与承包地面积的相关系数为 0.84，而其他样本省份受访农户这两指标的相关系数仅为 0.05。

亏”，他们自然倾向于反对“不得调地”政策长久不变。实际上，是否有在校学生与是否有净增人口均反映了农户家庭人口变动情况，前者反映了较长时期的人口变动情况，而后者仅反映了2011~2016年的人口变动情况。农户经历的土地调整次数越多，越倾向于反对“不得调地”政策长久不变，反映了村庄土地制度安排的“路径依赖”效应^①。

四、村庄土地调整决策

（一）村庄土地调整情况

自20世纪80年代以来，特别是2010年实施农村土地承包经营权确权登记颁证政策以来，中央政府通过实施一系列政策法规来强化地权稳定性。那么，实际情况如何呢？本次调查收集了2011~2016年受访村庄的土地调整数据，包括土地调整频率和调整规模（即是大调整还是小调整）。表5显示，在目前实施农村土地承包经营权“30年不变”政策的背景下，近6年内（2011~2016年）仍然有15.94%的受访农户经历过土地行政性调整。其中，安徽省、山东省、陕西省和四川省经历过土地调整的农户比例分别为23%、20%、17.36%和10.57%，黑龙江省受调查地区未发生过土地调整。与丰雷等（2013a）2010年的调查结果相比，本次调查中经历过土地调整的农户比例明显下降，这也可能与此次调查数据的时间跨度较短有关（仅2011~2016年这6年），而丰雷等（2013a）2010年的调查结果反映的是1993~2010年样本村庄的土地调整情况。总体来看，本次调查发现，农村土地调整以小调整为主，2011~2016年，安徽省、山东省、陕西省、四川省经历过土地调整的农户，其土地平均被调整了1.36次。

表5 2011~2016年受访农户的土地调整情况

	经历过土地调整的农户数(户)	经历过土地调整的农户比例(%)				经历过土地调整农户的户均调地次数(次)		
		大调整和小调整	仅大调整	仅小调整	合计	大调整	小调整	合计
安徽省	23	1.00	10.00	12.00	23.00	0.56	0.70	1.26
山东省	20	2.00	7.00	11.00	20.00	0.50	1.00	1.50
陕西省	21	2.48	9.09	5.79	17.36	0.67	0.52	1.19
四川省	13	0.00	0.00	10.57	10.57	0.00	1.62	1.62
4省平均	77	1.24	5.80	8.90	15.94	0.48	0.88	1.36

注：由于是否进行土地调整由村委会决定，且小调整仅涉及家庭人口有变动的农户，其他农户对于村内是否进行土地调整可能并不清楚，尤其是在相对较长的时间范围内，有关记忆较为模糊，而农户对于自家土地调整情况则相对熟悉，因此，本文研究以经历过土地调整的农户比例（发生土地调整的农户占受访农户总数的比例）代替经历过土地调整的样本村比例（发生土地调整的村庄占样本村庄总数的比例）。

^①村庄实际发生的土地调整是村庄的集体行为，反映了社区内农民的土地调整意愿。但对于受访农户来说，其所在村庄是否发生了土地调整以及土地调整的频率是外生的。

（二）村庄土地调整决策的影响因素分析

1. 变量选择与模型设定。尽管中央一再强调稳定土地承包关系、不得调整土地，但本次调查结果显示，2011年以来，安徽、山东、四川和陕西4省的444个受访农户中仍然有16%的农户经历过土地调整，经历过土地调整的农户的土地在6年间被平均调整了1.36次。为什么有的村庄在中央一再强调稳定土地承包关系的背景下依然进行土地调整呢？农民对中央“不得调地”政策的态度对村庄土地调整决策起到了什么作用？

土地行政性调整是村庄集体行为，是村庄内部要求对土地进行重新分配的农民与希望维持土地分配现状的农民间“博弈”的结果以及土地调整交易成本与交易收益比较的结果。首先，村庄土地调整要反映社区内农村居民的呼声。一般来说，人口净增加家庭是“不得调地”政策的利益受损者，会要求按人口变化重新分配土地；而人口净减少家庭和人口未发生变动家庭则是“不得调地”政策的受益者，会反对土地调整。两者博弈的结果是村庄是否开展土地调整的先决条件^①。其次，村庄土地调整决策还要考虑土地调整的交易成本，包括土地测量、质量测算、地块与农户配对等方面的成本。因此，当村庄内土地调整的呼声高于不进行土地调整的呼声，且土地调整的交易成本低于交易收益时，土地调整便成为村庄集体的有益行为（龚启圣、周飞舟，1999）。

自然资源禀赋和经济发展水平会影响村庄土地调整的交易成本（龚启圣、周飞舟，1999；丰雷等，2013a）；而村庄内要求土地调整的呼声反映了利益相关者的诉求，可视为土地调整涉及的利益相关者行为的代理变量。本文将村庄自然资源禀赋的代理变量设定为是否坐落在丘陵、是否坐落在山区；将经济发展水平用受访村庄所在乡镇非农就业比例和所在县人均地区生产总值来测量；将农民对承包期内“不得调地”政策的态度设定为村庄内要求土地调整的农民呼声的代理变量^②。另外，根据丰雷等（2013a）的研究，村庄土地价格也是影响村庄土地调整的重要因素。而这一价格水平的高低与村庄距县城的距离密切相关，因此，本文将村庄距最近县城的距离设定为村庄土地价格的代理变量。这些变量中，受访村庄所在乡镇非农就业比例和所在县人均地区生产总值的数据来源于《中国县域统计年鉴（县市卷）》（2014~2016，历年）^③，其他数据均来自本课题组2016年的调查。表6报告了各变量的含义及描述性统计分析结果。

^①村干部出于“公平”或寻租需求的调地偏好会影响土地调整支持者与反对者的博弈结果（Rozelle and Li, 1998）。随着中央“不得调地”政策的实施，村庄进行土地调整的约束性条件趋强，现实中村庄土地调整的先决条件会更多地来自农民要求土地调整的呼声及其“游说”强度。

^②农民对承包期内“不得调地”政策的态度在一个时期内不会发生明显变化。因此，该变量虽然是2016年的时点指标，但可用来反映农民在一个时期内对承包期内“不得调地”政策的态度。

^③国家统计局农村社会经济调查司：《中国县域统计年鉴（县市卷）》（2014~2016，历年），中国统计出版社，2014~2016年（历年）。

表 6 村庄土地调整决策影响因素模型的解释变量含义及描述性统计分析结果

变量名称	含义及赋值	均值	标准差
是否坐落在丘陵	村庄是否坐落在丘陵地区：否=0，是=1	0.468	0.500
是否坐落在山区	村庄是否坐落在山区：否=0，是=1	0.259	0.439
距最近县城的距离	村庄距离最近县城的距离（公里）	22.276	18.600
所在乡镇非农就业比例	2013~2015 年受访村庄所在乡镇非农就业比例的平均值（%）	48.901	16.515
所在县人均地区生产总值	2013~2015 年受访村庄所在县人均地区生产总值的平均值（万元）	4.522	3.678
对承包期内“不得调地”政策的态度	反对=0，中立=1，支持=2	0.475	0.743
地区变量	除黑龙江外的省份虚拟变量，以安徽省为参照组	—	—

注：黑龙江省样本农户未发生过土地调整，因而剔除了黑龙江省样本，这一部分分析中的有效样本数为 444 户。由于 2012 年及之前统计年鉴中缺乏所在乡镇非农就业比例和所在县人均地区生产总值有关数据，两个指标用的是 2013~2015 年的平均值，其中，2013 年和 2015 年所在县人均地区生产总值基于 2014 年 CPI 进行了调整。

本文设定计量模型如下：

$$T_i^j = \alpha + \beta E_i + \gamma P_i + \lambda G_i + \delta S_i + u_i \quad (2)$$

(2) 式中，当 j 表示虚拟变量时， T_i^j 表示第 i 个农户是否经历过土地调整，取值为 1 表示“经历过土地调整”，取值为 0 则表示“未经历过土地调整”，本文采用 Logit 模型来估计村庄是否发生土地调整的影响因素；当 j 表示连续变量时， T_i^j 表示第 i 个农户经历过土地调整的次数，考虑到土地调整次数在 0 处截尾，为避免样本选择性偏误，本文采用 Tobit 模型估计其影响因素。 E_i 表示自然资源禀赋变量， P_i 表示村庄土地平均价格的代理变量， G_i 表示经济发展水平变量， S_i 表示农民对承包期内“不得调地”政策的态度， u_i 表示独立且同分布的误差项。

2. 估计结果与分析。本文采用最大似然估计方法对 (2) 式进行回归。为了消除异方差问题导致的参数估值标准误偏差，本文采用异方差稳健标准误法进行了纠正，得到的估计结果见表 7。

表 7 村庄土地调整决策影响因素模型的估计结果

解释变量	是否经历过土地调整 (Logit)		土地调整次数 (Tobit)	
	系数	标准误	系数	标准误
是否坐落在丘陵	-1.337***	0.355	-1.323***	0.354
是否坐落在山区	-2.818***	0.560	-2.635***	0.448
距最近县城的距离	-0.012	0.014	-0.007	0.012
所在乡镇非农就业比例	0.048***	0.012	0.054***	0.011

中央“不得调地”政策：农民的态度与村庄的土地调整决策

所在县人均地区生产总值	0.068	0.049	0.051	0.045
对承包期内“不得调地”政策的态度	-0.503***	0.190	-0.488***	0.176
常数项	-3.203***	0.922	-3.858***	0.883
对数似然值	-167.173		-262.782	

注：*、**和***分别表示在 10%、5%和 1%的统计水平上显著。考虑到篇幅，模型中地区变量的有关结果省略。

表 7 显示，是否坐落在丘陵、是否坐落在山区变量，对农户是否经历过土地调整和土地调整次数产生了显著的负向影响，表明地形条件较差且土地分布散乱的村庄，在实际实施土地管理政策的过程中，为避免耗费高额的测算及协调成本，村集体尽量避免频繁地进行土地调整。这一结果与以往的研究结果（例如龚启圣、周飞舟，1999；Kung and Bai，2011；丰雷等，2013a）一致。所在乡镇非农就业比例的系数为正且显著，说明村庄所在乡镇非农就业比例的上升促进了村庄土地调整。非农就业的增加降低了农民对土地的依赖以及土地调整的交易成本；同时，非农就业引起的人口变化也直接带来了对土地调整的实际需要（丰雷等，2013a）。农民对承包期内“不得调地”政策的态度显著影响村庄土地调整决策^①且系数为负，对承包期内“不得调地”政策持反对态度的农民越多，其所在村庄土地调整的概率越大，土地调整的次数越多；反之，其所在村庄土地调整的概率越小，土地调整的次数越少。由于农民对“不得调地”政策的态度主要取决于家庭人口变动情况，所以，家庭人口变动实际上是村庄发生土地调整的深层次原因。

需要说明的是，村庄所在县人均地区生产总值和距最近县城的距离的系数均在常规显著性水平上不显著。然而，稳健性检验结果显示^②，上述两个变量存在着某种线性关系。剔除所在县人均地区生产总值变量后的回归结果显示，距最近县城的距离变量对农户是否经历过土地调整有显著的负向影响，但对农户经历过的土地调整次数的影响不显著。从理论上来说，与最近县城的距离越近，村庄的土地价格会越高，村庄发生土地调整的概率和频率可能会越高。本文研究没能严谨验证这一点，这可能与本文调查样本规模不够大有关。

五、基本结论及政策启示

本文基于对黑龙江、安徽、山东、陕西、四川 5 省 483 户农户的调查数据，就农民对中央“不得调地”政策的态度、村庄的土地调整决策以及它们背后的影响因素进行了分析，得到研究结论如下：第一，反对承包期内“不得调地”政策的农户占 16.4%，而反对“不得调地”政策长久不变的农户占 39.3%，意味着二轮承包到期后农民对土地调整的意愿将极为强烈；第二，2011~2016 年，约 16%的受访农户经历过土地调整，其土地调整次数平均为 1.36 次，明显低于已有相关文献提及的

^①农民对“不得调地”政策的态度与村庄实际发生的土地调整是一种递进的因果关系，即先有了农民的态度，然后才有村庄的土地调整。本文据此将农民对“不得调地”政策的态度视为村庄土地调整决策的外生变量。

^②限于篇幅，省略了稳健性检验的结果。

2010年前的土地调整水平；第三，受“不得调地”政策负面影响的家庭人口越多，“不得调地”政策的受支持程度越低，表明家庭人口变动显著影响了农民对“不得调地”政策的态度；第四，农民对“不得调地”政策的态度显著负向影响村庄的土地调整决策，持反对态度的农民越多，村庄土地调整的概率和频率越高，反之，村庄土地调整的概率和频率越低，意味着村庄内土地调整的呼声是村庄开展土地调整的重要考量因素。

上述研究结论对于完善土地承包制度、稳定土地承包关系有一定的政策意义。首先，研究结果显示，80%以上的农村居民支持承包期内“不得调地”政策，且2011年以来实际发生的土地调整频率和规模均明显低于已有相关文献提及的2010年前的水平，说明中央采取的一系列稳定地权的政策法规对提高农民对中央“不得调地”政策的接受程度、抑制土地频繁调整起到了积极作用。其次，各地村庄经常进行的土地调整反映了农民在农村土地“集体所有、农户承包经营”制度框架下对公平获得土地承包权的诉求。考虑到受“不得调地”政策影响的农村人口有相当大的比例，可以预见，二轮承包到期后要求土地调整的压力会非常大。所有权、承包权、经营权“三权分置”政策会加快土地租赁市场的发育，缓解家庭人口变动导致的人地配置矛盾，但难以约束农民的土地调整诉求，在农村土地集体所有制框架内实现长久“不得调地”的政策目标有一定的难度。

参考文献

1. 龚启圣、刘英，1998：《农民对土地产权的愿望及其对新政策的反应》，《中国农村观察》第2期。
2. 龚启圣、周飞舟，1999：《当前中国农村土地调整制度个案的分析》，《二十一世纪》第55期。
3. 丰雷、蒋妍、叶剑平，2013a：《诱致性制度变迁还是强制性制度变迁？——中国农村土地调整的制度演进及地区差异研究》，《经济研究》第6期。
4. 丰雷、蒋妍、叶剑平、朱可亮，2013b：《中国农村土地调整制度变迁中的农户态度——基于1999-2010年17省份调查的实证分析》，《管理世界》第7期。
5. 金松青、Klaus Deininger，2004：《中国农村土地租赁市场的发展及其在土地使用公平性和效率性上的含义》，《经济学（季刊）》第4期。
6. 陶然、童菊儿、汪晖、黄璐，2009：《二轮承包后的中国农村土地行政性调整——典型事实、农民反应与政策含义》，《中国农村经济》第10期。
7. 田传浩、陈佳，2013：《禁止土地调整与妇女土地权利保障》，《经济学（季刊）》第1期。
8. 田传浩、方丽，2013：《土地调整与农地租赁市场：基于数量和质量的双重视角》，《经济研究》第2期。
9. 商春荣、叶兰，2013：《无地农民与土地调整、土地流转及土地继承的关系》，《华中农业大学学报（社会科学版）》第3期。
10. 张红宇，2002：《中国农地调整与使用权流转：几点评论》，《管理世界》第5期。
11. Deininger, K., and S. Jin, 2003: "The Impact of Property Rights on Households' Investment, Risk Coping, and Policy Preferences: Evidence from China", *Economic Development and Cultural Change*, 51(4): 851-882.
12. Jacoby, G., G. Li, and S. Rozelle, 2002: "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China",

American Economic Review, 92(5): 1420-1447.

13.Kung, J. K., 2002: “Choice of Land Tenure in China: The Case of a County with Quasi-Private Property Rights”, *Economic Development and Cultural Change*, 50(4): 793-817.

14.Kung, J. K., and Y. Bai, 2011: “Induced Institutional Change or Transaction Costs? The Economic Logic of Land Reallocation in Chinese Agriculture”, *Journal of Development Studies*, 47(10): 1510-1528.

15.Rozelle, S., and G. Li, 1998: “Village Leaders and Land-Rights Formation in China”, *American Economic Review*, 88(2): 433-438.

(作者单位: 中国农业大学经济管理学院)

(责任编辑: 薇 洛)

The Government’s Policy of No Land Readjustment: Farmers’ Attitudes and Land Reallocation in Villages: A Study on Farm Households from Five Provinces in China

Zheng Zhihao Gao Yang

Abstract: This study investigates farmers’ attitudes toward land readjustment policy as well as land reallocation practices in villages, using household survey data from five provinces in China in 2016. The results are as follows: first, there are 16.4% and 39.3% of farmers under investigation who oppose the policy of no land readjustment within contractual term and who dislike the policy of no land readjustment permanently, respectively. This suggests that farmers’ preference for land readjustment is strong when the second round of land contractual term expires in 2028. Second, during 2011-2016, there were about 16% of sample households whose land has been reallocated, averaging 1.36 times of readjustment. This indicates that the frequency of land reallocation in villages has declined significantly as compared to prior to 2010 found by previous studies. Third, population change is a decisive factor in determining farmers’ attitudes toward land readjustment and, consequently, an increase in the number of family members is expected to decrease farmers’ support to the government’s policy of no land readjustment. Fourth, the stronger the farmers’ preference for land readjustment is, the larger the frequency of land reallocation in villages will be, suggesting that farmers’ attitude toward land readjustment is a prerequisite of land reallocation in villages. The study concludes by noting the difficulties in achieving the goal of no land readjustment permanently in the context of collective ownership of rural land.

Key Words: Land Reallocation; Right to Contracted Management of Land; Farmers’ Attitude