

# 南水北调中线丹江口水库河南农村 移民安置土地流转研究

朱 恒,余文学

(河海大学公共管理学院,江苏 南京 210098)

**摘要:**探寻丹江口水库河南农村移民搬迁后土地流转现状,采取实证研究法和对比分析法分析土地流转对农村移民生计发展与地区稳定的作用。研究结果表明,河南省丹江口水库移民安置区存在大量移民土地流转现象,有序的土地流转不仅可以促进移民生计发展,而且有利于安置区稳定。

**关键词:**丹江口水库;外迁农村移民;土地流转;生计发展

**中图分类号:**D632.4

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2013)03-0058-03

## 1 丹江口水库河南农村移民安置基本情况

南水北调中线丹江口水库大坝加高工程,淹没涉及河南省境内淅川县 11 个乡镇、185 个行政村、1312 个村民组 16.2 万人,新增淹没面积 144 km<sup>2</sup>,其中淹没耕地约 8 786.67 hm<sup>2</sup>,占总淹没面积的 60%。鉴于库区耕地资源限制,河南省决定对大部分移民进行外迁安置,根据谁受益,谁负担的原则,将丹江口水库移民安置在渠道沿线受益的 6 个市、24 个县(市、区)、147 个乡镇或单位(农林场等)的 571 个村。外迁安置不仅人口多,而且搬迁距离远,其中外迁最近的移民安置点距库区 20 km 以上,最远超过 560 km,多数安置点距离库区 250 km 左右<sup>[1]</sup>。土地是农村移民赖以生存的基础,是最重要的生产资料。搬迁后使移民重新拥有一定数量的土地,不仅能满足移民最迫切的土地诉求,同时也为移民应对搬迁冲击提供重要的物质保障。使外迁移民拥有属于自己的土地,是保障移民生计发展、安抚移民心理、稳定移民安置区的基本决策。根据移民安置规划,河南省按照人均 0.07 hm<sup>2</sup> 水浇地或约 0.09 hm<sup>2</sup> 旱地标准为移民安排耕地。同时,安排土地整理和水利配套,保证移民土地质量。

## 2 安置区移民土地流转现状

### 2.1 土地流转比例

河南省南水北调丹江口库区移民于 2011 年 10

月全部完成搬迁,前后共历经 3 批移民,搬迁安置 16.2 万人。第一批大规模移民于 2010 年 9 月搬迁完成,第二批大规模移民已于 2011 年 10 月搬迁完成,移民陆续转入后续发展阶段。土地作为移民最重要的生产资料,如何利用成为影响移民生计发展的重要因素。2012 年 4 月调查发现,在已完成土地划拨分配的移民村中,绝大多数移民进行了土地流转。河南省第一批移民 26 个安置点中,进行土地流转的有 13 个。其中流转规模较大的有 12 个,平均流转比例达 69.87%。流转情况见表 1。

表 1 河南省第一批移民土地流转情况<sup>[2]</sup>

| 安置地 | 移民村    | 实际划拨生产用地面积/hm <sup>2</sup> | 流转土地面积/hm <sup>2</sup> | 流转比例/% |
|-----|--------|----------------------------|------------------------|--------|
| 郑州  | 新李营    | 58.67                      | 33.33                  | 56.82  |
|     | 观沟     | 66.83                      | 49.33                  | 73.82  |
|     | 北沟/石井  | 88.37                      | 66.67                  | 75.44  |
|     | 全店     | 62.84                      | 48.00                  | 76.38  |
| 平顶山 | 马山根/宋湾 | 156.13                     | 133.33                 | 85.40  |
|     | 马湾     | 100.43                     | 58.20                  | 57.95  |
|     | 姚营     | 137.77                     | 45.00                  | 32.66  |
| 新乡  | 新建     | 54.99                      | 54.99                  | 100.00 |
|     | 下湾     | 99.86                      | 79.87                  | 79.98  |
| 许昌  | 张营     | 112.33                     | 101.07                 | 89.97  |
| 漯河  | 闫楼     | 78.06                      | 40.00                  | 51.24  |
|     | 申明铺    | 107.74                     | 63.33                  | 58.78  |
| 平均  |        | 93.67                      | 64.43                  | 69.87  |

河南省第二批移民 37 个安置点中,土地流转比例较大的有 17 个,平均土地流转比例达 83.13%。第二批移民土地流转情况见表 2。

作者简介:朱恒(1988—),男,江苏淮安人,硕士研究生,从事征地拆迁与移民管理研究。

表2 河南省第二批移民土地流转情况<sup>[3]</sup>

| 安置地 | 移民村   | 已征用土地面积/hm <sup>2</sup> | 流转土地面积/hm <sup>2</sup> | 流转比例/% |
|-----|-------|-------------------------|------------------------|--------|
| 郑州  | 山根    | 53.65                   | 53.65                  | 100.00 |
|     | 蛮子营   | 98.39                   | 57.56                  | 58.50  |
|     | 丹阳    | 44.67                   | 32.33                  | 72.39  |
|     | 金源社区  | 18.00                   | 9.00                   | 50.00  |
|     | 下午/中吴 | 90.48                   | 90.48                  | 100.00 |
|     | 穆山    | 53.33                   | 33.53                  | 62.88  |
| 平顶山 | 马沟/王沟 | 21.85                   | 14.00                  | 64.07  |
| 新乡  | 陈岭    | 159.07                  | 153.33                 | 96.40  |
|     | 下集    | 91.63                   | 73.00                  | 79.67  |
|     | 黄桥    | 47.41                   | 47.41                  | 100.00 |
|     | 白亭西   | 53.13                   | 53.13                  | 100.00 |
|     | 白亭东   | 79.47                   | 79.47                  | 100.00 |
|     | 陈家湾   | 74.35                   | 74.35                  | 100.00 |
|     | 张庄    | 86.44                   | 86.44                  | 100.00 |
|     | 金营    | 143.80                  | 143.80                 | 100.00 |
|     | 朱山    | 79.25                   | 79.25                  | 100.00 |
|     | 漯河    | 严湾                      | 22.71                  | 6.67   |
| 平均  |       | 71.62                   | 63.96                  | 83.13  |

河南省丹江口水库移民在搬迁安置后土地流转现象普遍,第一、第二批移民中土地流转比例较大的安置点占整个安置点数的比例分别达到了50%和47%。其次土地流转比例较高,流转土地面积占划拨生产用地面积的比率均超过了60%。

## 2.2 土地流转的形式

土地流转是指农户在土地承包经营权不变的情况下,流转土地使用权的行为。移民可以通过土地出租、入股、互换、转包、转让及其他形式进行土地流转<sup>[3]</sup>。目前丹江口库区河南农村移民土地流转主要存在以下3种形式。

**a. 企业加农户。**以安置地龙头企业或外来投资商为土地流转受让方,移民以租赁的形式将土地流转给企业,农户每年从企业获取土地租金。这种形式下,一般由承包户个人先与村委会签订合同或土地流转委托书,再由村委会与企业签订租地合同,进行集体出租。

**b. 农户与农户。**农户间的土地流转一般将土地流转给移民中种植大户或安置地农业大户,散户将土地转包给大户统一经营,转出户从经营大户手中一次性获得土地转包收入。种植大户通过扩大种植规模以及投入农业科技,提高土地利用效益。相对于农户加公司的形式,这种形式的土地流转发生在农户之间,因此流转随意性较强,缺乏规范性。

**c. 农户与集体。**此种形式主要存在于有集体产业的移民村,移民以土地入股的形式参与,集体以集中的土地为生产要素,经营集体产业,农户以土地股权从村集体中获得分红收入。土地流转行为及土地收益分配在本集体中进行。

## 3 移民土地流转特点

### 3.1 政府引导

政府引导是安置初期移民进行土地流转的重要特征。土地流转也作为移民后续帮扶的重要措施,得到政府的高度重视。与其他农村的土地流转不同,由于移民群体的特殊性,及移民搬迁安置工作的重要性,在移民土地流转中,当地政府或移民机构扮演了重要的角色,不仅负责联系土地受让方,还负责协调流转过程中各方利益关系,成为促成土地流转的重要中介。

### 3.2 非移民为土地流转受让主体

移民的“熟人社会”<sup>[4]</sup>受搬迁影响被打破,新的社会关系网络难以在短时间内重新构建。落户安置地后,由于人生地不熟,造成移民在生产经营过程中处于被动状态。生产生活环境的不适应使土地流转受让方一般为安置地的团体或个人。当地种植大户以及企业成为移民土地流转受让的主体。移民群体与移民群体之外的单位或个人间进行土地流转,是土地流转的另一重要特征。

### 3.3 土地流转过程的跳跃性

农村土地流转的规模和形式往往取决于各地区的经济发展水平和当地社会保障支持系统的熟练程度<sup>[5]</sup>。移民安置点在区位上一般规划建设于社会经济条件较好以及靠近集镇、靠近工厂、靠近主要公路的“三靠”地区。移民安置区经济水平的提升以及政府的引导鼓励为移民土地流转提供了有利的条件。区别与其他农村土地流转产生的循序性和自发性,移民并没有经历思想观念的渐变,从以自给自足为主的库区周边搬迁至安置地,土地流转迅速滋生发展,因此移民土地流转过程具有跳跃性。

## 4 土地流转作用

从水库农村移民的性质来看,一般来说移民对土地具有很强的依赖性,但河南省移民搬迁后却倾向于将土地进行流转,移民大规模的土地流转与土地流转的作用和移民的特殊性质是分不开的。

### 4.1 有利于移民生计发展

搬迁后,河南省移民土地收入得到提高。从总收入来看,移民安置由于得到资源整合与政策集成的支援,收入水平基本得到恢复并有所增长。其中土地收入占家庭收入的比例增加,土地收入与打工收入一并成为河南省农村移民的支柱性收入来源,见表3。由表3可知,种植业收入所占比例搬迁后比搬迁前增加了21.29%,养殖业收入减少了7.37%,打工收入减少了9.56%,经营性收入减少

了 1.09%,其他收入减少了 2.27%。土地流转实现土地规模化经营,使土地收入增加,相对于个体经营,搬迁后,首先帮助移民克服了种地成本增加的压力,其次流转收入使移民获得相对稳定的土地收入。土地流转经营成为移民生计发展的重要手段。

表 3 搬迁前后各类收入占家庭总收入的比例 %

| 时间  | 种植业   | 养殖业  | 打工收入  | 经营性收入 | 其他收入  |
|-----|-------|------|-------|-------|-------|
| 搬迁前 | 21.10 | 7.37 | 48.50 | 10.10 | 12.93 |
| 搬迁后 | 42.39 | 0.00 | 38.94 | 9.01  | 9.66  |

## 4.2 促进移民劳动力转移

土地流转使更多的移民劳动力从土地上解放出来。安置地较多的打工机会促进了移民劳动力的吸收。其次打工收入的不断增加使得移民种地的机会成本在安置地被放大。此外长期稳定的打工时间相对零散的打工时间更具效率,能够使移民获得更多的打工收入,也促使移民放弃农业耕作。移民劳动力转移,第二、第三产业多元就业,增加了移民收入来源,有助于移民的生产恢复与发展<sup>[6]</sup>。

## 4.3 为移民融入创造缓冲期

由库区周边外迁至安置地,移民可能存在土地利用方式的不适应。首先,可能存在耕作条件变化的不适应。库区周边农业种植水资源条件丰沛,移民望天收的土地利用方式较为普遍。在安置地,水、电、化肥等生产资料的投入增加了农业生产的成本,使移民在短时期内难以适应。其次,种植方式可能存在差异,例如原本种植玉米,搬迁后却要种植水稻,种植技能的不匹配也使部分移民措手不及。因此,安置之初移民选择土地流转,即获得相对有保障的土地收入,也为移民提供了观望、学习的时间。土地流转的期限也是移民适应新环境的缓冲期。

# 5 土地流转存在的问题与建议

## 5.1 问题

a. 流转协议不规范。不同移民安置点间土地流转协议五花八门,难以遵循统一的制式,土地流转协议不规范造成土地流转行为很难得到监管。土地流转合同内容不严谨,许多协议中未能明晰土地流转双方的权利义务,仅以“按国家相关法律赔偿”一言蔽之。我国土地流转法律、法规建设滞后<sup>[7]</sup>,含糊的责任认定方式,使得土地流转纠纷定责困难。

b. 流转过程过度依赖政府。水库移民具有很强的政策性,无论搬迁还是安置,国家政策起到了至关重要的作用。安置当地对土地流转的鼓励引导是移民中存在大量土地流转的重要原因。安置之初,由于环境的不适应,生产活动难以快速展开,因此政

府拓展生产安置方式,帮助移民进行土地流转成为帮助移民稳住阵脚加快生产恢复的重要措施。但随着时间推移,土地流转最终的驱动力还是要依靠市场、依靠移民自身。因此,如何将政府外力帮扶转变为移民自发驱动和市场推动将是今后安置区土地流转需要解决的问题。

c. 中老年移民失业。中老年移民在库区主要从事农业生产,搬迁后中年移民由于土地流转,大部分依靠打工就业,年岁偏大的由于工厂企业不愿接收而实际上处于失业状态。老年移民原本的养殖收入由于搬迁后缺乏劳动场所而消失。这部分人口在库区属于农业生产的主力军,具有一定的耕作技能且农业生产经验丰富。土地流转后,如果不能得到妥善安置,将影响移民家庭生计恢复和安置区的稳定。

## 5.2 建议

土地流转提高了移民土地的利用效益,在移民安置初期加快了移民生产恢复的速度,土地流转收益也使移民获得了相对稳定的收入,有利于移民安置区的稳定。因此为了促进移民生计的进一步恢复与发展,保障和扩大土地流转效果,针对以上问题提出以下建议:①成立土地流转服务中心,形成移民土地流转帮扶和监管体系。建立土地流转监督服务机构,规范土地流转环节<sup>[8]</sup>,才能保证土地流转过程的合法性,减少土地流转纠纷,发挥土地流转的正面效益。②规范土地流转合同。在订立的土地流转相关合同中应明确合同双方的权利义务,最好由政府部门统一制定相关合同文本,既便于政府部门对土地流转情况进行监管,也便于责任认定,规范土地流转各方的行为。③培育土地流转市场,充分发挥市场作用。市场配置土地资源具有巨大的优越性<sup>[9]</sup>。应当充分发挥市场机制在土地资源配置中的基础作用。随着移民的融入,重视培育土地流转市场,能够有效地引导土地资源的配置,降低交易成本,提高土地流转效益。④细化就业群体。不同移民群体具有不同的就业需求。不同年龄阶段的移民,受土地流转的影响程度也不同。在安排移民就业时,应细化不同移民群体的就业需求,而非笼统地安排其进行第二、第三产业就业。土地流转中也应尽可能吸纳有农业生产经验的移民劳动力,既能减少移民由于就业改变所带来的不适应,又能够充分发挥劳动力生产技能优势,保证土地利用效率。

河南丹江口水库外迁移民土地流转的现象和结果说明,在政府的引导下,有序的土地流转将成为移民生计恢复,促进安置区稳定的重要措施。

(下转第 72 页)

## 参考文献:

- [1] SCHNEIDER S S. Advantages and disadvantages of tourism to an agriculture community [J]. Economic Development Review, 1993, 11(4):76-78.
- [2] 罗德·B·麦克罗顿. 南阿尔伯特灌溉水库旅游区的经济效益[J]. 工程经济, 1994, 19(1):28-33.
- [3] 彭雄权. 水利风景区在水利经济发展中的作用与功能分析[J]. 水利建设, 2012(7):78-85.
- [4] 刘希泽, 王春艳, 王巧芬. 浅谈大运河水利旅游效益[J]. 财经视点, 2012(12):128.
- [5] 柴龙. 陕西水利旅游成地方经济发展支柱产业[EB/OL]. [2012-03-23]. <http://news.wenweipo.com/2012/03/23/NN1203230014.htm>.
- [6] NELSON C, MORGAN R, WILLIMAS A T. Beach awards and management [J]. Ocean&Coastal Management, 2000, 43(1):87-98.
- [7] PAM D, LUCINDA A, SIGRID S. Tourism impacts on an Australian indigenous community: a Djabugay case study [J]. Tourism Management, 2003, 24(1):83-95.
- [8] ERNRE G. Tourism and local attitudes in Girne, Northern Cyprus [J]. Cities, 2003, 20(3):181-195.
- [9] SHARON C. Can sites formerly subjected to development provide satisfying nature tourism experiences? Two case studies from the top end of Australia's Northern Territory [J]. Journal of Sustainable Tourism, 2005, 13(1):50-62.
- [10] 张西林. 水利风景区建设与生态环境改善的良性互动[J]. 人民长江, 2008(11):52-56.
- [11] 金邵兵. 加快水利风景区建设, 拓展民生水利服务功能[C]//中国水利学会. 中国水利学会 2010 学术年会论文集(下册). 河南:黄河水利出版社, 2010.

- [12] MIECZKOWSKI Z. Environmental issues of tourism and recreation [M]. Lanham: University Press of America, Inc. 1995.
- [13] 闻致中. 水利工程旅游资源开发与效益的探讨[J]. 资源与环境, 1990(2):4-10.
- [14] 谈飞, 金琼. 论水利工程社会效益和财务效益的强烈反差[J]. 水利经济, 1995, 13(4):35-36.
- [15] 李克义. 水利工程的生命力在于效益: 息烽县提高水利工程经济效益的途径[J]. 珠江现代建设, 2003(3):27-29.
- [16] 王金兰, 邵孝侯, 廖林仙, 等. 浅论水利工程建设对土壤生态环境的影响[C]//江苏省土壤协会. 江苏土壤肥料科学与农业环境. 南京:河海大学出版社, 2006.
- [17] 郑旗. 乡村旅游循环开发模式初探: 以长沙市千龙湖生态旅游度假村为例[J]. 文史博览理论, 2007(9):71-73.
- [18] 郭红芳. 基于循环经济的休闲农庄建设研究: 以千龙湖生态旅游度假村为例[J]. 旅游论坛, 2009(3):410-413.
- [19] 何喜刚, 高亚芳. 新农村建设视角下甘肃乡村旅游社区参与模式研究[J]. 开发与研究, 2009(6):101-104.
- [20] 郑群明, 钟林生. 参与式乡村旅游开发模式探讨[J]. 旅游学刊, 2004(4):33-37.
- [21] 董红梅, 王喜莲. 旅游景区与其周边农村社区的协调发展研究[J]. 区域经济, 2007(1):51-54.
- [22] 殷艳红. 农业旅游发展的社区影响研究: 以南京为例[D]. 南京:南京师范大学, 2007.

(收稿日期:2012-11-06 编辑:方宇彤)

(上接第 60 页)

## 参考文献:

- [1] 中国移民研究中心. 河南省南水北调丹江口库区移民安置实施评价报告[R]. 南京:中国移民研究中心, 2012.
- [2] 河南省人民政府移民工作领导小组办公室. 南水北调中线一期工程河南省丹江口库区移民安置监测评估月报[R]. 郑州:河南省人民政府移民工作领导小组办公室, 2012.
- [3] 邱道持. 论农村土地流转[M]. 北碚:西南师范大学出版社, 2009.
- [4] 贺雪峰. 论熟人社会的人情[J]. 南京师范大学学报:社会科学版, 2011(4):20-22.

- [5] 彭卫兵, 张晓敏. 农村土地流转的再审视: 以农村人多地少的基本矛盾为视角[J]. 中国土地科学, 2010, 24(1):26.
- [6] 余文学, 范云. 城乡统筹背景下的水库移民安置方式[M]. 北京:中国水利水电出版社, 2010.
- [7] 洪增林. 我国集体土地流转系统研究[M]. 北京:科学出版社, 2008.
- [8] 黄祖辉. 我国土地制度与社会协调发展研究[M]. 北京:经济科学出版社, 2010.
- [9] 毕宝德. 土地经济学[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2001.

(收稿日期:2012-10-08 编辑:方宇彤)

(上接第 64 页)

## 参考文献:

- [1] 董铭. 试论公众参与法在非自愿移民安置中的应用[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版, 2002, 4(2):66-68.
- [2] 李丽霞. 公共政策制定过程中公众参与的限制性因素分析[J]. 广西民族大学学报:哲学社会科学版, 2007(1):69-70.

- [3] 龙腾飞, 张峻荣, 施国庆. 水库移民后期扶持规划的交互式公众参与模式[J]. 人民长江, 2008(5):86-88.
- [4] 安东尼·奥罗姆. 政治社会学: 主体政治的社会分析[M]. 上海:上海人民出版社, 1989.
- [5] 余文学. 水库移民引入参与机制的障碍[J]. 水利经济, 2006, 24(1):77-78.
- [6] 钱俊君. 论公众参与理论在我国公共政策制定中的应用[J]. 文史博览(理论), 2007(10):34-35.

(收稿日期:2012-10-18 编辑:方宇彤)