华南农业大学学报(社会科学版)
2007年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2007
(第6卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 6)

涉农阶层对都市农政的满意度调查与分析
——以上海市10个涉农区县为例

史清华[1], 卓建伟[1], 邵 芳[2]

(1. 上海交通大学 经济与管理学院,上海 200052; 2. 上海市农业委员会,上海 200002)

摘 要: 通过调查发现,在目前都市农村,村民与村干部的关系比较融洽与和谐;技术培训、农业保险、农业规划等农业服务对农民增收具有重要作用,建立健全农业生产服务组织是提高农业竞争力的关键;经过税费改革以及农业税取消,农民的税费负担已十分轻,但与土地规模相关的费的问题依然困扰种植大户经济发展;农民对国家的法律与法规认识主要渠道来自最现实的事件处理。总的看,在都市,农政的执行,大多数农民是满意的。

关键词: 农村土地承包法;农业服务;农政;上海

中图分类号: F320.3 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2007)04-0008-12

为了配合《中华人民共和国农村土地承包法》的贯彻实施,同时也为了了解都市农村涉农人员对当前农政执行的满意程度,在上海市农业委员会的大力支持下,我们于2004年6月在全市10个涉农区县进行了一次有关"农政问题满意度"的调查。调查内容包括被调查者本身及家庭基本情况,被调查者对农地分配、税费负担、农业服务的看法以及对《农村土地承包法》实施意见的满意度等三大块50个大问题。现将这一调查的主要内容分析如下:

一、样本的基本特征及其它

(一)样本的分布

本次调查共获取样本1694个,涉及上海郊区10个农业区县的78个镇区,各区县的样本分布分别为:宝山区,9.50%;崇明县,24.56%;奉贤区,5.67%;嘉定区,12.63%;金山区,9.62%;闵行区,4.96%;南汇区,12.81%;浦东新区,10.09%;青浦区,5.02%;松江区,3.48%;其它,1.65%。

(二)样本的特征

就样本年龄看,本次调查的样本年龄最大89岁,最小19岁,极差70岁,样本的平均年龄为46.53岁。各年龄组的分布为:30岁及以下,6.43%;31-40岁,16.12%;41-50岁,42.15%;51-60岁,32.17%;61岁及以上,3.13%。这一结果完全符合一般调查要求的正态分布。

就样本的文化程度看,最好的学历有大专及以上,最差也有文盲半文盲,具体分布为:大专及以上,9.56%;高中,30.93%;初中,47.17%;小学,11.75%;文盲半文盲,0.59%。同样,这一结果也符合正态分布要求。

就样本的职业看,村民占79.98%,其中村干部占26.80%,务农农民占33.94%;非农村村民占20.02%,其中,各类农业管理服务者占12.26%,涉农企业、农场职工占4.59%,乡镇机关干部

收稿日期:2007-05-18

作者简介:史清华(1964—),男,山西襄垣人,上海交通大学经济管理学院教授,主要研究方向为中国农户经济问题.

占 1. 90% 。

(三) 村民与村干部的关系

由于本次调查内容涉及村民与村干部的关系,所以,对他们之间的关系我们做了专门调查。在所调查的样本中,目前是村干部的有 26. 80% ;目前不是,但曾当过村干部的有 5. 08% 。在目前和以前均未曾当过村干部的样本中,他们自认为与村干部的关系分布:“非常融洽”,13. 40% ;“比较融洽”,47. 72% ;“一般”,37. 49% ;“不太好和非常不好”,1. 40% 。这一结果从某种角度反映出在目前都市上海农村,村民与村干部之间的融洽程度是比较好的,尽管还有一定比例存在着明显冲突,但这一比例非常小,属于正常。由此,本次调查所担心的在观念上存在偏见的问题将会减少到最低限度。

(四) 被调查者所持态度及对问题的理解

由于被调查者所持态度对调查结果影响很大,所以,在调查过程中,我们特意设计了一道由调查员回答的问题,即被调查者对调查所持态度及对所调查问题的理解程度。从回答结果看,在所持态度一栏中,除 2. 60% 的样本未给明确答案外,在有明确答案的样本中,调查员认为 40. 61% 的样本所持态度是“积极合作”,53. 88% 的样本所持态度是“合作”,还有 5. 52% 的样本所持态度是“应付”。在对问题理解一栏中,除 2. 77% 的样本未给明确答案外,其余样本中调查员认为 11. 84% 的样本能够“完全理解”问卷中的问题,85. 91% 的样本“比较理解”,还有 2. 25% 的样本“不理解”。

与此相对,我们还设计了一道由被调查者对调查本身进行自我评价的问题,即“你对所提问题用意的理解程度以及所提供情况的属实程度”。从回答结果看,被调查者自认为他们对所调查问题的理解程度分布为:14. 19% 自认为“完全理解”;84. 31% 自认为“比较理解”,还有 1. 50% 自认为“不理解”。对其所提供情况的评价为:17. 96% 自评价为“完全属实”,77. 24% 自评价为“基本属实”,还有 4. 80% 自认为“一般”。

之后,我们还进一步了解了被调查者对本次调查的看法,即“我们的调查对政府未来决策有无影响? 对改善你及你家当前状况有无作用?”。从回答结果看,分别有 2. 18% 和 2. 83% 的样本未做答;在有明确回答的样本中,85. 27% 样本认为对政府决策有影响,74. 73% 认为对改善其目前状况有作用。可见,被调查者是多么希望将他们的实际状况反映到决策层。

二、农地、服务与税费负担

(一) 农地

在对样本家庭的农地情况调查中,首先对农地承包问题进行了调查。当问及“你家是否承包耕地”时,除了 2. 89% 的样本未予回答外,其余 71. 66% 的样本回答是肯定的,25. 44% 的样本予以否定。在有承包农地的样本中,承包规模最大为 300 亩,最小为 0. 1 亩,平均为 5. 60 亩。地块最多为 140 块,最少为 1 块,平均为 2. 91 块,块均面积为 1. 99 亩。就农地规模的分布看,有 2. 45% 的样本承包规模不足 1 亩,18. 09% 的样本为 1 - 2 亩,25. 02% 的样本为 2 - 3 亩,23. 92% 的样本为 3 - 4 亩,9. 72% 的样本为 4 - 5 亩,经营规模在 5 亩及以上的样本为 20. 79% ,其中在 10 亩及以上的样本为 6. 59% ,在 50 亩及以上的样本为 1. 69% ,在 100 亩及以上的样本为 0. 76% 。在不承包农地的农户中,最早退出农地经营的样本在 1977 年,最晚是 2004 年。退出农地经营的样本分布,1990 年前占 2. 02% ,1990—1994 年占 14. 99% ,1995—1999 年占 37. 46% ,2000—2004 年占 45. 53% ,其中 2004 年退出承包的样本为 2. 88% ,2003 年退出承包的样本为 12. 68% 。

其次,当问及“你家实际经营不经营农地”时,有 50. 06% 的样本给出肯定回答,当进一步问及

“在经营中你家是否有雇工”时,有93.86%的样本给予明确回答,其中6.60%的样本回答是肯定的,87.26%的样本的回答则是否定的。从实际给出的雇工数与雇工支出统计看,样本户的平均雇工工资为20.60元/日,其中工价相对较高的是经营规模在10-50亩组,其工价为24.71元/日,相对较低的则为16.60元/日。总体看,雇工工价随着样本户的经营规模扩大呈缩小趋势。这一结果可能与雇工类型,诸如临时工与长期工、雇工季节以及雇工质量相关,低文化素质的纯劳动型雇工工资一般都很低。

表1 给予明确回答的样本雇工情况 单位:%

经营规模	实际经营耕地				不经营耕地
	小计	有雇工	雇工工资(元/日)	无雇工	
不足5亩	60.56	1.40	23.75	55.28	39.44
5-10亩	69.64	4.76	14.99	58.93	30.36
10-50亩	75.86	29.31	24.71	46.55	24.14
50亩+	75.00	65.00	18.58	10.00	25.00
100亩+	55.56	55.56	16.60	0.00	44.44
总体	62.86	4.34	20.60	54.60	37.14

继而,当问及种地划算不划算时,除了1.89%的样本未予作答外,其余样本均给出明确回答,其中69.19%的样本认为“划算”,30.81%的样本认为“不划算”。当我们对那些回答“不划算”的样本进一步问“为什么”时,回答的主要原因分布:“解决口粮”,48.91%;“农产品成本高价格低导致收益低”,29.24%;“不能抛荒”,7.65%;“没有出路”,6.56%;“自然灾害影响”,3.55%;“补充家庭收入,解决老年人就业”,2.46%;“规模太小”,1.64%。这一结果与我们2002—2003年连续两年在国内其它省区所做的的调查结果基本一致。其主要原因不在于地价上升后所导致的农地非农化的回报问题,而在于国家宏观农业政策的变化,即2004年中央“一号文件”下发后的一种政策效应①。

(二)服务

首先,我们调查的是“在种植上,你村或你镇有无技术人员辅导?”。从回答情况看,82.59%的样本给予了肯定的回答。当进一步问到“辅导是否收费?”,给予肯定回答的样本中只有13.58%的回答“收费”,86.42%的回答“不收费”。当对回答“收费”的样本问及“农民一般愿不愿交费?”,65.49%的样本回答“愿意”,只有34.51%的回答“不愿意”。他们的这一回答反映出即使政府无力免费向农民提供种植技术辅导,提供收费辅导农民也是欢迎的。事实上,从已有多项研究发现[1-4],通过技术培训,农民已在收入上得到实惠,所以,作为理性的农民自然不会将有培训的机会放弃掉,只是苦于没有良好的技术培训基地罢了。

其次,调查的是“在种植业上对你家危害最严重的自然风险有哪些?”。被调查者普遍提到的自然风险有暴雨、台风、病害、虫害、冰雹,以及严寒与高温等自然灾害。当问及“如果在种植业上,有一种保险,你愿不愿意加入?”时,被调查者除5.43%未做回答外,其余给予明确回答的样本中86.83%的回答“愿意”。在这些样本中,当问及“你期望投保的常年产量程度是多少”时,有4.10%的样本选择了“30%”,有21.06%的样本选择了“50%”,有36.30%的样本选择了“70%”,有31.06%的样本选择了“90%”,另有7.48%的样本未做选择。当进一步问及“如果村集体统一

① 对此作者在另外两篇报告中作了专门分析,参见文献[9]和[10]。

投保,你的态度?”时,有 38.31% 的样本表示“完全赞成”,有 41.15% 的样本表示“基本赞成”,有 7.85% 的样本表示“不赞成”,另有 12.69% 的样本未表态。他们的这一回答表明在对付农业自然灾害方面,农民热切期望保险服务,并对保险的程度有比较明确的理性选择,大多数农民期望保险的产量水平是常年产量的“70% –90%”,对于集体统一投保方式,样本多数也持赞成态度。事实上,在对其它地区的农民风险研究中,也发现了这一问题[5]。

再次,调查的是“在种植或养殖业上,你村或你镇有没有统一规划?”。被调查者中除 3.01% 未表态外,其余都给出明确回答,31.52% 的样本说没有统一规划,另有 65.47 % 的样本说有统一规划。在回答有统一规划的样本中,56.54% 的样本说老百姓“执行着村统一规划”,31.02% 的样本说老百姓“并不执行村统一规划,而是按照自己的意愿种植”,还 4.33% 的样本选择了“其它”。这一结果说明,在农村种植或养殖统一规划服务方面,多数郊区农民还是认真执行的,尽管也有一定数量的农民不执行统一规划,但规划服务在农村仍然是有需求的。

最后,调查的是“你村有没有真正的农业生产服务组织?”。被调查者中除 1.30% 未做答外,有 35.66% 的样本认为“有”,63.05% 的样本认为“没有”。当对说“有”者问及“你对其服务态度的满意度评价”时,有 12.75% 的样本认为“很满意”,有 80.63% 的样本认为“满意”,还有 1.16% 的样本认为“不满意”,另有 5.46% 的样本未做答。当对说“没有”者问及“你希望不希望有这样一种组织”时,56.93% 的样本回答是肯定的,而同时也有 31.55% 的样本回答是否定的,另外有 11.52% 的样本未做答。这一结果从某种角度表明,农村生产服务组织的建立与服务,大多数农民是需要的,同时对已有组织的服务也是肯定的。

(三) 负担

在调查负担之前,首先对被调查者家庭的收入水平进行了调查。当问及“在本村,你家的收入水平处于哪一档次?”时,被调查者中除 1.71% 的样本未做答外,其余样本均给出明确回答,其中 1.24% 的样本说处于“上等水平”,49.94% 的样本说处于“中上水平”,44.57% 的样本说处于“中等水平”,还有 2.54% 的样本说处于“中下水平”。在了解了样本家庭的收入档次后,我们进一步对其家庭 2003 年的收入水平做了询问,从调查统计结果看,样本户家庭平均收入水平为 27471.20 元,其中,最高为 400000 元,最低为 500 元,人均收入为 7313.49 元。样本户的收入分布为:不足 5000 元的占 5.73% ,5000 – 10000 元的占 8.97% ,10000 – 20000 元的占 19.54% ,20000 – 30000 元的占 18.89% ,30000 – 50000 元的占 19.95% ,50000 – 100000 元的占 9.80% ,100000 元及以上的占 2.30% ,还有 14.82% 的样本未提供数据。

其次,对目前农民家庭的税费负担情况进行了调查,当问及“你家目前的税或费负担程度如何?”时,有 32.29% 的样本未做答。在给出选择的样本中,有 1.83% 的样本回答是“很重”,3.05% 的回答为“重”,45.25% 的回答为“较轻”,49.87% 的回答为“无负担”。为了进行比较,我们又对被调查者五年前的情况作了询问,其中有 4.84% 的样本未做答。在有明确选择的样本中,5.96% 的样本认为“很重”,25.12% 的认为“重”,43.18% 的认为“一般”,14.45% 的认为“较轻”,11.29% 的认为“无负担”。比较两个结果可以看出,经过一段时间的讨论与改革,农民的负担问题在都市上海有了很好的解决。从上届政府的“费改税”到本届政府的农业税全面取消,这一系列的新农政出台,在农民的意向调查中已完全得到反映。

从表 2 的统计结果看,当前都市农民的负担水平确实是很低的[6-8],负担程度也相当低,只有 0.62% 。但这一负担程度与农户家庭对农业的依赖程度有明显正向关系,家庭收入中来自农业的比例较高的农户,其家庭负担程度依然相对较高,收入中来自农业的比重达到 50% 及以上的家庭,其税费负担程度明显高于其它家庭,负担程度达 1.28% 。相比较,在进入新世纪的几年里,2003 年

以来农民的负担确实有了明显减轻,特别是对于那些纯农业户,人均负担水平首次降到百元以下,这一成果可以说是新一届政府在关心农民增收与减负问题上所取得的最大成绩。

表2 不同样本家庭2003年的收入及负担

调查项目	收入档次					
	上等	中上等	中等	中下等	未做答	总体
收入(元/人)	22251.73	8601.08	5426.81	5846.88	6662.50	7313.49
负担(人/元)	242.74	14.90	29.78	12.68	8.04	24.86
负担程度(%)	1.10	0.43	0.92	0.53	0.29	0.62
调查项目	农业份额					
	不足1%	1% -5%	5% -10%	10% -30%	30% -50%	50% +
收入(元/人)	9604.62	8291.92	8849.61	6256.06	5979.66	6873.89
负担(人/元)	1.63	3.21	19.33	20.85	13.27	87.98
负担程度(%)	0.02	0.04	0.22	0.33	0.22	1.28

三、政策、法律与农民

(一)农地配置政策执行的评价

首先,我们就两轮农地承包请被调查者给予多角度评价。从表3可以看出,在都市农区,无论是第一轮农地承包,还是第二轮农地承包,国家政策的执行,被调查者都给予了很高评价,这一评价不只体现在公平性上,还体现在满意度上,同时对两轮承包过程中村干部的守规行为评价也是比较高的。相比较,被调查者对第一轮农地承包的公平性评价要好于第二轮。满意度和守规行为的评价则相反。这一结果从某种角度反映出,正是一些干部不守规程度的提高,才使得农民对第二轮承包的满意度评价有所下降。

表3 样本对两轮农地承包过程的评价 单位:%

农地承包	公平性			村干部违规行为		满意度		
	公平	较公平	不公平	有	没有	很满意	满意	不满意
一轮	27.82	70.31	1.86	6.85	93.15	7.52	89.85	2.63
二轮	29.15	69.30	1.55	9.78	90.22	9.13	88.10	2.77

其次,对改革开放以来农地征用问题进行了了解。当问及"你村有没有被国家或集体征用土地的现象?",有66.06%的样本回答说有。当进一步问及"对征地补偿费的分配与使用,你的满意度评价"时,在回答"有"的样本中,除2.50%的样本未表态外,有11.89%表示"很满意",62.73%表示"满意",还有22.88%表示"不满意"。由于对于征地费处置方式不一,所以农民的评价也会不同。从表4可以看出,在都市10个涉农区县,农民对农地征用费的处置满意度评价最好的是松江,其次是嘉定、宝山、金山和浦东,再次是崇明、青浦、南汇和闵行,评价最差是奉贤。不满意程度达到88.06%。这一结果表明,在农地非农化征用过程中,对征地补偿费的处置评价,尽管整体看,都市农民还比较满意,但在局部地区矛盾却相当尖锐。即使就整体看,1/5强农民的不满意,这一结果从某种角度反映出由土地征用所引发的农民问题已成为都市农村最为敏感同时也为最棘手的问题。

第三,对农村宅基地问题进行了调查。当问及"在宅基地审批过程中,你村有没有超占现象?",样本中除3.42%未做答外,有62.34%的样本认为"没有",只有34.24%的样本认为"有"。

当进一步问及“如果有,村里如何处理?”,在回答“有”的样本中,除 10.00% 未做答外,有 44.48% 的样本回答是“强制拆除”,19.31% 的样本回答是“罚款了事”,还有 26.21% 的样本回答是“没办法,默认”。对于这种强占超占的现象,除 42.62% 的样本未给出自己看法外,其余被调查者均给出了他们的看法,看法分布是:70.58% 认为“应当强制拆除”,16.98% 认为“高额罚款了事”,还有 12.45% 认为“算了,自己还可搭便车”。比较两种结果,显然,农民的看法与村里的处理有一定的差异,村集体的容忍度要明显大一些。村里的这一做法从某种角度可能为搭便车行为埋下祸根。这也使农村土地问题呈现一种复杂化趋势。

表 4　被调查者对农地征用费处置的评价　　单位:%

涉农区县	村里有征地现象	对征地费用处置的满意度				村里无征地现象	未做答
		很满意	满意	不满意	未表态		
宝山区	65.84	31.13	51.89	16.04	0.94	33.54	0.62
崇明县	39.90	2.41	75.30	20.48	1.81	59.38	0.72
奉贤区	69.79	0.00	11.94	88.06	0.00	30.21	0.00
嘉定区	61.68	6.06	76.52	13.64	3.79	35.98	2.34
金山区	72.39	2.54	79.66	16.95	0.85	27.61	0.00
南汇区	87.10	22.75	50.26	24.87	2.12	10.14	2.76
浦东区	87.72	5.33	70.00	18.67	6.00	10.53	1.75
青浦区	60.00	47.06	29.41	23.53	0.00	38.82	1.18
松江区	94.92	0.00	96.43	3.57	0.00	5.08	0.00
闵行区	77.38	1.54	61.54	29.23	7.69	21.43	1.19
总体	66.06	11.89	62.73	22.88	2.50	32.64	1.30

注:有 + 无 + 未做答 = 100;很满意 + 满意 + 不满意 + 未表态 = 100。以下同。个别表格因空间有限,对未做答或未表态栏目未列出。

(二)《宪法》的规定与农民的认知

首先,我们就农地属性问题进行了调查。从调查结果看(表 5),回答“知道”的样本高达 92.30%,但当进一步问及“你知道农村土地属于谁所有”时,被调查者的回答则类型广泛,25.15% 的样本认为是属于“村民小组”,18.05% 的样本则认为是属于“行政村”,而占样本 54.14% 的人则认为属于“国家”。对于这一结果故且不论对否,从分年龄统计看,其回答与被调查者的年龄十分相关。首先就回答知否看,很明显,随着被调查者的年龄增大,回答“知道”的比例呈缩小趋势。若进一步看,在农村土地归属划定上,随着被调查者的年龄增大,认定农地的归属为“村民小组”或“行政村”的比例明显呈上升趋势,而认定归属“国家”的比例则相反呈下降趋势。

表 5　被调查者对农村土地属性的了解分布　　单位:%

年龄分段	知道	知道属于谁						不知道	未回答
		村民小组	行政村	乡镇政府	区县政府	国家	未回答		
30 -	92.52	21.21	6.06	3.03	1.01	68.69	1.01	4.67	1.87
31 - 40	95.52	26.17	12.50	3.91	0.00	57.42	1.17	2.61	0.75
41 - 50	93.58	23.63	16.92	2.90	0.15	56.40	1.83	3.85	0.86
51 - 60	89.35	26.57	23.85	0.42	1.05	48.12	1.46	8.22	1.12
61 +	88.46	34.78	30.43	0.00	0.00	34.78	0.00	11.54	0.00
总体	92.30	25.15	18.05	2.21	0.46	54.14	1.50	5.35	0.96

当然,也许农民对国家的法律并非如他们所说的“知道”,为了证实这一判断,我们就被调查者对《宪法》中的农地属性的规定是否了解作了进一步调查。从调查结果看,除1.95%的样本未做答外,其余样本有53.36%回答“知道”,37.60%回答“一知半解”,同时还有7.08%回答“不知道”。在回答“一知半解”的样本中,显然,年纪轻者的比例最高,达到49.53%(30岁及以下),其次是31-40岁者,为38.43%,再次是61岁及以上者,为42.31%,第四是51-60岁者,为37.76%;回答“一知半解”比例最小的是年龄在41-50岁者。但在接下来的调查中,当问及“你听说没听说过农村土地属于农村集体所有?”,肯定的回答占到79.22%。由此,我们推定,被调查者中所以有较大比例在农村土地属性确定上选择了“国家”,根本不是他们对国家的法律无知,而是客观现实让他们做出这样的选择。同时,管理者的想当然式处理也是造成这一结果的一个重要根源。这一结果提醒决策者,在对待或处理农村土地问题时,尊重国家的法律是非常必要的。对于管理者需要加强涉农法律法规知识的了解。

(三)两个案例的看法

为了进一步检验农民对《农村土地承包法》的了解,我们选择了两个案例供被调查者来判断。一是“赵大妈一家已进镇并落户居住,村里对她家的农地承包权是否保留?你认为应不应该保留,若保留,时间几年为好?”,二是“王大娘一家已与村里签订了农地退包协议,她家的农地承包权应不应该保留?村里这类现象的普遍程度?”。

从表6的统计结果看,对于案例一,58.91%的被调查者认为村里采取了“保留”,32.00%的则认为村里选择了“取消”。而就被调查者本人看,有54.76%认为应该保留,而21.43%则认为应该取消。交叉看,村里采取“保留”,被调查者也支持的比例为51.14%,反对的比例为14.26%;村里采取“取消”,被调查者也支持的比例为28.17%,反对的比例为6.44%。具体到各个区县情况有些不同,多数县区村里的做法与被调查者的看法一致,不一致程度相对较高的有崇明、嘉定、南汇三个区县,其中崇明和嘉定两个区县,村里的做法以“保留”为主,而被调查的看法则相反。而南汇的情形与上述两区县正好相反。在其余的7个区中,6个区以“保留”为主,唯有青浦区相反,以“取消”为主。

表6 被调查者对两个案例的看法分布 单位:%

涉农区县	案例一					案例二			
	村里做法		样本看法		应该保留年限(年)	样本看法		普遍性	
	保留	取消	保留	取消		保留	取消	普遍	个别
宝山区	65.84	18.63	58.39	32.92	17.78	26.71	43.48	52.80	13.66
崇明县	60.58	32.93	45.19	47.12	18.04	27.64	61.54	61.06	10.82
奉贤区	98.96	1.04	97.92	1.04	16.62	4.17	95.83	98.96	1.04
嘉定区	58.88	31.78	42.06	47.20	11.44	21.03	68.22	50.00	28.04
金山区	79.75	19.63	66.26	30.67	15.97	20.25	77.30	54.60	31.90
南汇区	33.18	50.23	45.62	43.78	9.94	9.22	73.73	42.40	8.76
浦东区	59.06	25.73	63.74	21.64	21.70	35.67	42.69	46.78	8.77
青浦区	16.47	83.53	7.06	88.24	14.32	52.94	45.88	68.24	31.76
松江区	91.53	8.47	91.53	8.47	18.14	81.36	18.64	18.64	3.39
闵行区	46.43	33.33	54.76	21.43	26.15	41.67	26.19	52.38	9.52
总体	58.91	32.00	52.72	38.37	17.12	27.33	59.21	54.96	14.94

就要求保留时间看,总体平均为17.12年,保留时间分布为:5年及以下,占26.70%,5-10年

的占 19.44%,10 – 20 年的占 13.70%,20 – 30 年的 35.60%,要求长期保留或至农转非等,占 4.57%。

对于案例二,59.21% 的样本认为应"取消",27.33% 的样本认为"保留"。对于要求退包这一现象在都市上海 54.96% 的样本认为比较"普遍",只有 14.94% 的样本认为是"个别"现象。相比较,10 个区县中奉贤区是退包现象最为普遍的一个区,其次是崇明、闵行、松江和浦东等四区县。退包现象相对较少的有嘉定、宝山和青浦等三个区。

从被调查者对这两个案例的判断结果可以看出,对于农村土地承包法中的一些规定,都市涉农阶层还有许多人并没有完全了解,所以,在实际工作中难免出现操作上的失误。

四、法律执行过程的满意度

(一) 对新的《农村土地承包法》实施意见总纲的评价

新的《农村土地承包法》正式实施于 2004 年中。就此,上海市政府提出了《农村土地承包法》实施的若干意见,调查由此开始。调查发现,被调查者中曾看过这一意见的比例达 76.39%。在这些人群中,他们对该意见中所提到的指导思想满意度评价分布为:11.36% 表示"很满意",85.55% 表示"满意",1.55% 表示"不满意",另有 1.55% 未表态。对所提到的基本原则满意度评价分布为:7.52% 表示"很满意",90.72% 表示"满意",1.76% 表示"不满意"。从这一结果不难看出,上海市政府所提出的《农村土地承包法》实施的若干意见,总的方向已得到农民及其相关人员的肯定。

(二) 对新的《农村土地承包法》实施工作的评价

表 7　被调查者对普法工作的评价　　单位:%

涉农区县	普法宣传工作			组织普法学习		学习资料发放		组织学习		
	很满意	满意	不满意	是	否	是	否	很满意	满意	不满意
宝山	10.56	72.67	12.42	79.50	19.25	87.50	8.59	17.39	62.73	4.35
崇明	3.61	84.86	9.62	54.81	42.55	51.32	40.35	2.88	61.06	15.87
奉贤	0.00	100.00	0.00	6.25	93.75	83.33	0.00	12.50	25.00	62.50
嘉定	2.34	81.78	11.68	58.41	37.85	82.40	15.20	3.74	58.88	7.01
金山	4.29	84.66	10.43	81.60	16.56	93.98	6.02	4.91	80.37	12.27
南汇	3.23	87.10	1.38	76.50	17.51	92.17	3.01	5.07	78.80	0.92
浦东	3.51	78.36	12.28	57.89	36.84	85.86	12.12	2.34	58.48	15.79
青浦	47.06	51.76	1.18	56.47	43.53	81.25	14.58	18.82	45.88	30.59
松江	0.00	98.31	1.69	96.61	3.39	89.47	3.51	0.00	96.61	3.39
闵行	4.76	76.19	8.33	54.76	36.90	50.00	26.09	4.76	67.86	9.52
总体	6.55	81.58	7.97	62.34	34.30	78.50	16.19	6.08	63.87	13.75

在对新的《农村土地承包法》实施之前,上海市及各区县政府做了大量的宣传与组织学习工作。首先就普法宣传看,被调查者的满意度评价是相当好的,"很满意"和"满意"的比例占到全部样本的 88.13%。在普法宣传工作中,当问及"是否有组织地进行?",62.34% 的被调查者给予了肯定回答。在这些肯定回答的样本中,78.50% 的样本回答拿到过学习资料。他们对组织学习的满意度评价分布为:"很满意"占 6.08%,"满意"占 63.87%,"不满意"占 13.75%。相比较,被调查者对普法宣传的满意度评价要好于组织学习的评价。这是因为,在个别区县,由于没有很好的组织学习,发放普法资料也非常有限,所以,导致组织学习整体满意度评价下降。对于组织学习满意度评价最差的是奉贤区,不满意率高达 62.50%,其次是青浦区,不满意率达 30.59%。

(三)对旧的《农村土地承包法》具体实施过程的评价

在实施过程的调查中,首先了解了两轮承包衔接过程的满意度。从调查结果看,被调查者对由第一轮承包向第二轮承包过度的满意度比较高,具体分布为:6.61%表示"很满意",85.60%表示"满意",表示"不满意"的比例只有5.08%,另有2.72%的被调查者未表态。接着对作为农地承包者,其拥有权利保护的满意度进行了调查。结果为:6.91%表示"很满意",83.06%表示"满意",7.44%表示"不满意",另有2.60%未表态。第三对农地承包权流转及征地规范制度执行的满意度进行了调查。结果为:4.37%表示"很满意",83.88%表示"满意",7.73%表示"不满意",另有4.01%未表态。如果将这一结果分解到各个区县,则会发现,在个别区,农民的满意度并不高,诸如青浦区,在两轮农地承包的衔接与承包者权利的保护上,"不满意"率高达40%以上。青浦区的这一"不满意"随着被调查者的年龄的升高明显呈上升趋势,年龄在30岁及以下者的"不满意"率为27.27%,在31-40岁之间的为40.00%,在41-50岁之间的为41.67%,当年龄进一步升至51岁以上时,"不满意"率则升至55.17%。同样,青浦区的这一不满意随着被调查者的文化程度的升高而升高,小学及以下的"不满意"率为零,初中为42.86%,高中为23.81%,大专及以上75.00%。

表8 被调查者对农地承包过程的满意度 单位:%

涉农区县	两轮土地承包衔接			土地承包者权利保护			土地流转与征地制度执行		
	很满意	满意	不满意	很满意	满意	不满意	很满意	满意	不满意
宝山区	10.56	86.34	0.62	16.15	73.29	6.83	13.04	75.16	5.59
崇明县	4.33	88.70	6.01	6.01	89.66	2.40	2.64	86.54	7.21
奉贤区	0.00	100.00	0.00	0.00	77.08	22.92	7.29	91.67	0.00
嘉定区	4.21	90.65	0.47	4.67	87.85	5.61	4.21	78.97	11.68
金山区	7.36	86.50	4.91	6.13	90.18	3.68	5.52	90.18	3.68
南汇区	2.76	91.71	0.92	14.29	81.11	0.00	2.30	89.40	1.84
浦东区	5.85	86.55	2.34	5.26	83.63	6.43	5.26	84.80	6.43
青浦区	28.24	28.24	43.53	2.35	54.12	43.53	0.00	71.76	27.06
松江区	0.00	93.22	6.78	0.00	91.53	8.47	0.00	91.53	8.47
闵行区	4.76	84.52	4.76	3.57	77.38	14.29	2.38	79.76	10.71
总体	6.61	85.60	5.08	6.91	83.06	7.44	4.37	83.88	7.73

涉农区县	承包合同内容			机动地使用			农地流转登记		
	很满意	满意	不满意	很满意	满意	不满意	很满意	满意	不满意
宝山区	13.91	84.77	1.32	26.52	68.94	2.27	33.33	58.87	0.71
崇明县	5.23	86.50	2.75	6.13	73.01	17.79	5.95	88.69	1.79
奉贤区	5.21	94.79	0.00	2.70	78.38	18.92	1.05	98.95	0.00
嘉定区	22.05	73.85	1.03	8.00	84.00	2.40	10.27	83.24	0.54
金山区	6.33	93.67	0.00	5.47	84.38	10.16	5.41	93.24	1.35
南汇区	24.31	75.00	0.00	4.47	92.18	1.68	4.86	92.97	0.54
浦东区	12.59	83.22	0.70	10.71	79.76	3.57	9.92	80.15	0.76
青浦区	43.21	55.56	0.00	34.72	30.56	0.00	1.20	22.89	44.58
松江区	0.00	98.08	1.92	0.00	98.00	2.00	0.00	96.49	3.51
闵行区	10.34	68.97	12.07	7.32	80.49	2.44	3.51	77.19	7.02
总体	13.80	82.04	1.57	10.68	77.28	6.12	8.40	81.46	3.82

第四,对农地承包合同的签订问题进行了调查,调查结果显示,被调查者86.42%表示在农地

承包过程中签订有合同,且对合同内容也表示了很高的满意程度。具体到各区县,情形有所不同,在合同签订方面,全市 10 区县中,有两个区的合同签订比例不足 70%(南汇,66.36%;闵行,69.05%),三个区县在 80% -90%之间(浦东,83.63%;崇明,87.26%;松江,88.14%),余下的五个区在 90%以上。对合同内容不满意程度最高的为闵行区,达 12.07%。第五,对予留机动地问题进行了调查,结果显示,有 60.80%的被调查者表示该村存在着机动地予留现象,他们对予留机动地使用的满意度评价相对较高。具体到各区县,情形同样有所不同,在予留机动地有无方面,全市 10 区县中,有四个区县的被调查者认为"有"的比例不足 50%(奉贤,38.54%;崇明,39.18%;闵行,48.81%;浦东,49.12%),四个区的比例在 80%以上(宝山,81.99%;南汇,82.49%;青浦,84.71%;松江,84.75%),两个区在 50% -80%之间(嘉定,58.41%;金山,78.53%)。对于机动地使用与管理的不满意程度相对较高的有三个区县,分别是奉贤,18.92%;崇明,17.79%;金山,10.16%。就机动地予留问题,我们还做了进一步调查,被调查者对予留方式表示"好"的占 32.23%,表示"还可以"的占 31.58%,表示"不好"的占 12.51%,另有 23.67%未做答。第六,对农地流转登记问题进行了调查,结果显示,有 85.01%被调查者表示在农地流转过程中,该村要进行登记管理,且对这一做法的满意度评价也非常高。具体到各区县情形有一定差异,进行登记管理的比例超过 90%的有四个区,分别是奉贤,98.96%;青浦,97.65%;松江,96.61%;金山,90.80%。在 80% -90%之间有四个区县,分别为宝山,87.58%;嘉定,86.45%;南汇,85.25%;崇明,80.77%。不足 80%的有两个区,分别为浦东,76.61%;闵行,67.86%。在农地流转登记管理中,满意度评价最差是青浦,不满意率达 44.58%。

(四)违法行为的判断

表 9　被调查者对农地承包过程的违法行为判断　　单位:%

涉农区县	有违法现象	违法普遍程度			没有违法现象	有侵权现象	侵权普遍程度			没有侵权现象
		很普遍	普遍	个别			很普遍	普遍	个别	
宝山	19.25	0.00	83.87	12.90	80.12	39.75	25.00	48.44	23.44	59.63
崇明	13.22	16.36	67.27	12.73	85.58	11.78	24.49	55.10	18.37	86.54
奉贤	6.25	0.00	83.33	16.67	93.75	63.54	0.00	98.36	1.64	36.46
嘉定	19.63	4.76	61.90	28.57	76.17	21.03	2.22	73.33	20.00	76.64
金山	23.31	0.00	18.42	81.58	76.07	22.09	0.00	27.78	72.22	77.91
南汇	6.45	0.00	78.57	14.29	90.78	9.68	4.76	52.38	42.86	84.33
浦东	8.77	13.33	33.33	33.33	87.72	11.11	10.53	57.89	21.05	85.38
青浦	40.00	76.47	20.59	0.00	60.00	82.35	0.00	67.14	32.86	17.65
松江	3.39	0.00	50.00	50.00	96.61	8.47	20.00	20.00	60.00	91.53
闵行	16.67	0.00	85.71	14.29	78.57	20.24	0.00	94.12	5.88	75.00
总体	15.35	18.46	52.69	25.00	82.64	23.49	8.29	62.31	27.64	74.26

在整个农地承包过程中,各地均有不少违法现象发生。就上海看,有 82.64%被调查者者认为他们村不存在与《农村土地承包法》规定相违现象,有 15.35%的被调查者则认为存在。在这些样本中,有 25.00%的被调查者认为违法仅是"个别"现象,而有 71.15%的被调查者则认为违法现象十分普遍。认定存在违法现象且普遍程度相对较高的区县有青浦、宝山、嘉定、闵行以及崇明。其中,青浦区最为严重。在农地承包权保护方面,同样也有不少侵权行为发生。在上海,有 74.26%的被调查者认为他们村没有侵权行为发生,而有 23.49%的被调查者则认为存在侵权行为。在认定有此行为的样本中,27.64%认为是"个别"现象,而 70.60%则认为侵权行为比较普遍。在全市

10个涉农区县中,认为有侵权现象且比较普遍的区县有:青浦、奉贤、宝山、嘉定以及闵行。其中,侵权现象最为严重的区为青浦区和奉贤区,其次是宝山区,再次是嘉定区和闵行区。

(五)农地承包证书作用的评价

在农地承包过程中,各地村集体不仅与农民签订有承包合同,同时,按照承包法规定还向农民发放了承包证书。在上海也一样,被调查者中有76.62%回答他们村发放了农地承包证书,有21.07%回答未发放。在回答发放有证书的样本中,他们对证书在权利保护方面的作用评价分布为:69.34%认为"能保护",20.26%认为"可能保护",3.16%认为"做样子"。具体到各区县情形有明显不同,单就证书发放看,大多数区县做的很好,而个别区则很差,在奉贤,有62.50%样本回答没有收到农地承包证书,在浦东、闵行和崇明,有30%左右的样本也回答没有收到证书。就证书的作用评价看,持怀疑态度较为严重的区为青浦,49.25%的样本认为可能保护,其次是闵行,认为可能保护的比例达40.74%。

表10 被调查者对农地承包证书在保护权利作用上的评价 单位:%

涉农区县	发放农地承包证书	证书作用评价				未发农地承包证书	未做答
		能保护	可能保护	做样子	未表态		
宝山区	82.61	67.67	15.04	4.51	12.78	16.77	0.62
崇明县	68.75	69.93	20.63	5.59	3.85	29.81	1.44
奉贤区	37.50	91.67	5.56	0.00	2.78	62.50	0.00
嘉定区	85.98	67.39	26.63	1.63	4.35	11.21	2.80
金山区	95.71	81.41	17.31	1.28	0.00	3.68	0.61
南汇区	92.63	85.57	10.45	1.00	2.99	1.84	5.53
浦东区	59.65	63.73	22.55	2.94	10.78	36.26	4.09
青浦区	78.82	8.96	49.25	4.48	37.31	21.18	0.00
松江区	94.92	83.93	12.50	3.57	0.00	5.08	0.00
闵行区	64.29	40.74	40.74	7.41	11.11	30.95	4.76
总体	76.62	69.34	20.26	3.16	7.24	21.07	2.30

五、结论

(一)农业服务在当前都市农民经济发展中具有重要作用

这些服务包括技术培训、农业保险、农业规划以及农业生产服务组织的建立等。特别是面对种养两业中劳动者的素质相当低下,技术培训服务是最必须的。尽管技术培训需要很大的人力与物力作支撑,但投资于技术培训对推动农业与农民经济发展未必是低效的,即使政府不能免费提供,适当收费农民也是非常欢迎的。农业保险也非常重要,考虑到都市农民小规模经营的特点,向农民提供政策性保险是农业服务中最基本的内容。与此同时,在推进郊区农业向外发展过程中,建立健全农业生产服务组织是必须的,只有将分散的农民组织起来,农业的竞争力才会提高。

(二)都市农民的税费负担总体是十分轻的,特别是经过税费改革、取消农业税后,都市农民已从中尝到甜头

但与土地规模相关的农业费的问题依然是困扰种植大户经济发展的一大障碍。这是因为,种植规模虽然扩大了,从事种植的劳动者素质并没有提高,种植装备也还停留在传统技术阶段,在农业生产资本积累没有质的改进前提下,农业费的收取问题就成为当前农民负担的核心问题。

(四)农民对国家的法律与法规认识主要渠道来自最现实的事件处理

单就一个农地的属性,为什么会有如此多的农民将农村土地划定为国家所有,根本原因不是他们对国家的法律与法规无知,而是客观现实让他们做出这样的选择。这就要求我们的工作人员处理一些农村具体事务中,对国家的法律与法规应予以尊重。

(五)总的看,在都市,农政的执行,大多数农民是满意的,但区县间存在着明显的不均一性

诸如在农地承包权利的保护上,由于工作做的不到位,使得农民的不满意程度非常高。侵权现象也非常严重。

参考文献:

[1] 史清华,武志刚,程名望. 长三角农家行为变迁(1986 - 2005)[M]. 上海:上海三联书店,2007.
[2] 史清华. 农户经济可持续发展研究[M]. 北京:中国农业出版社,2005.
[3] 史清华. 农户经济活动及行为研究[M]. 北京:中国农业出版社,2001.
[4] 史清华. 农户经济增长与发展[M]. 北京:中国农业出版社,1999.
[5] 史清华,顾海英,张跃华. 农民家庭风险保障:从传统模式到商业保险[J]. 管理世界,2004,(11):101 - 108.
[6] 史清华. 农户家庭税费负担及其程度演变趋势[J]. 开发研究,2004,(4):39 - 44.
[7] 史清华,张改清. 试行"费改税"后农民负担问题研究[J]. 农业经济问题,2003,(8):8 - 14.
[8] 史清华,黎东升. 试行"费改税"对农民负担的影响——以湖北监利 178 户典型调查为例[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2003,2(2):1 - 11.
[9] 史清华,张跃华,卓建伟. 新政实施下农民的反响与增收实绩——以吉苏晋三省为例[J]. 农经研究通讯,2006,(11):1 - 16.
[10] 史清华,程名望,徐翠萍. 中国农政变革的政策效应(2003 - 2006)——以鄂晋云三省为例[R]. 工作报告,2007.

The Satisfaction Investigation on the Peasantry to Agricultural Policy in Shanghai ——Based on the Investigation on 10 Agriculture-related Districts and Counties in Shanghai

SHI Qing-hua, ZHUO Jian-wei, SHAO Fang
(1. *School of Economics, Shanghai Jiaotong University, Shanghai* 200052;
2. *Shanghai Agriculture Committee, Shanghai* 200002)

Abstract: The outcome of this investigation shows: currently in urban country, the relationship between villagers and village cadre is relatively harmonious. Agricultural services, such as technical training, agricultural insurance and agricultural programming, play an importance role in farmers' income growth. Therefore, establishing an all-around service organization for agricultural production is the key to improving the competitive capability of agriculture. After the taxation reform and agricultural tax exemption, the fee and tax burden of farmer were greatly reduced. However, the fee about land scale still is an obstacle for the large planting farmers. The main way for peasantry to learn civic law and regulations comes from the experience of treatment with the real case. Generally speaking, in Shanghai, mostly farmers are satisfied with the implementing of agricultural policy.

Key Words: Law of Land Contract in Rural Areas; agricultural service; agricultural policy; Shanghai