

土地征收中的农民抗争、谈判和补偿^{*}

——基于大样本调查的实证分析

□ 汪 晖 陈 箫

内容提要: 本研究基于 2009 年全国 12 个城市征地大样本抽样调查数据,运用 Logit 模型就征地谈判对征地补偿的影响进行计量分析。研究表明,只要存在谈判,被征地农户实际获得的征地补偿就高于当地政府制定的征地补偿标准;从边际上看,存在谈判将使征地补偿水平高出当地政府制订的补偿标准的概率提高 37.2%。因此,在征地制度改革过程中,就征地程序的某些环节做一定的改进,比如增加协商谈判的环节,不仅是可行的,对被征地农民也是有利的。

关键词: 征地; 征地补偿; 征地谈判; 农民; 制度改革

DOI:10.13246/j.cnki.iae.2015.08.010

一、引言

在中国快速城市化进程中,由于征地纠纷引发的社会矛盾已经成为很多地方政府最头痛最棘手的问题。尤其是近年来各地因土地引起的纠纷接连发生,因征地引发的农村群体性事件和集体上访事件日趋频繁,引起了社会各界的关注。发生当前征地矛盾的根本原因在于现行以“低补偿、高强制性和无征地范围限制”为特点的征地制度本身,随着不动产市场的不断培养和现代信息技术的发展,价格信号和征地相关信息的传递日益便捷,被征地农民开始质疑政府征地行为的合法性和征地补偿的公正性,而现行征地制度的高强制性特点在一个官强民弱的体制下不断与被征地农民的诉求发生冲突,从而引发愈演愈烈的征地纠纷。根据刘守英(2012)的调查,自 2003 年以来由征地引发的冲突和群体性事件发生频率呈上升趋势。在 127 个被报道事件中,2007 年以后明显增加,2010 年频繁发生,达到 45 件;2010 年和 2011 年两年发生的征地群体性事件就占到 2003—2011 年被报道事件的 62%;从地区分布来看,征地冲突案件不仅分布广,而且经济越发达地区冲突爆发越集中。

近年来面对征地引发的群体性事件增加及社会矛盾激化现象,一些发达地区的地方政府开始探索在现行征地制度框架内做出变通和让步。如在浙江、广东等地,地方政府在不断提高传统补偿项目标准的同时,还给被征地村留一定比例的发展用地,由村集体经济组织建造标准厂房、铺面等出租,租金收益以股份形式在村民中分配。当然,不管征地补偿标准如何提高,各地政府制订的征地补偿政策仍然具有高度强制性,补偿标准仍然表现出高度刚性。

撇开上述政策层面的改进,还可以观察到的有意思的现象是,在一些地区实际征地过程中,农民获得的实际补偿金额与当地政府制订的征地补偿标准有着很大的差异。在 2009 年全国 12 个城市征地大样本抽样调查过程中发现,既有严格按照当地政府制订的补偿标准来确定征地补偿和安置方案的现象,也有相当一部分地区农民实际获得的征地补偿超过了当地政府制订的补偿标准。为什么会出现如此迥异的现象?

征地补偿实际上是一个不同利益相关者博弈

^{*} 项目来源:国家自然科学基金项目(编号:71073138,71341032)。陈箫为本文通讯作者

后的公共选择结果,换言之,即使在一个官强民弱的体制下,通过谈判这种方式进行利益博弈,从而达成各方都能接受的征地补偿方案的可能性依然是存在的。在这个博弈视角下,学者们的主要观点有:(1) 基于假设农民拥有完整的参与权,由于信息不可能完全对称,农民和政府的博弈符合贝氏纳什均衡,提出的建议是在保证农民拥有完整的参与权和自主权的基础上,引入参与式定价模型是最有效的。(2) 在既定的政策框架下,农民虽不拥有程序上的参与权,但在现实中仍存在着博弈,就是强制与抵制的较量,结合每次征地时的不同现实状况和农民有差异的谈判能力,可产生两种结果:一是“低标准,强行征地,抵制”,虽矛盾升级,但抵制未能取得政府的妥协,一切按原标准执行;二是面临农民大量上访所导致的中央政府干预或对地方政府的违规行为进行

处罚,基于规避风险,地方政府会在原标准上进行改进,抵制取得政府妥协,即便妥协甚微(潘杨彬等,2006)。(3) 在既定的政策框架下,政府与农民之间属于零和博弈,这种此消彼长的博弈模式导致社会利益为零,而农民维护利益的筹码就是跟政府拖延时间(邹卫中,2005)。(4) 随着社会经济的发展和产权意识提高,农民谈判的意愿逐渐强烈,今后正面的博弈将会愈加普及,矛盾也会愈加尖锐,主张打破现实制度框架、赋予农民征地谈判权(王朝华,2009)。

然而到底在多大程度上存在着谈判?谈判的形式是什么?谈判的结果是什么?迄今为止的研究仍缺乏足够的实证研究支撑。本文希望通过在现行制度框架下,基于大样本抽样调查数据,阐述我国征地过程中的谈判现象的广度和深度,揭示谈判机制在征地补偿方案形成过程中的作用。

二、征地谈判中的利益相关者及利益博弈

(一) 征地过程中的利益相关者

在中国,征地过程中涉及的利益相关者主要有中央政府、地方政府、用地单位、村委会及农户。按照《土地管理法》第四十五条规定,征收基本农田、基本农田以外的耕地超过三十五公顷的,以及其他土地超过七十公顷的,由国务院审批。2009年经国务院批准征收的耕地就达到148.67万亩。但是,实施征地方案是由被征土地所在地县及以上政府负责,因此撇开全国性征地补偿政策制订层面,从微观来看,绝大部分征地案例中利益相关者主要有地方政府、用地单位、村委会及农户。这些利益相关者共同形成了以征地补偿为核心的利益整合格局(秦加军,2006)。尽管郎翠艳等(2008)认为,在这场多重的交织博弈中,中央政府既是局中人同时又是局外调停人,在各方利益博弈中整合社会利益,为相关利益主体的表达制定规则和秩序,建立制度安排,同时又以监督者的身份介入征地博弈过程,希望能在最大程度上协调利益差异,以期取得“多赢”的积极的非零和博弈状态,然而根据我们的长期观察,中央政府在微观上对征地过程的介入实际上极少。

地方政府。其角色是代表公权力的一方,受到土地财政制度的激励,希望一方面能够压低征地补

偿,以获得较高的商住用地出让净收益,或者可以以较低的地价作为招商引资的优惠条件;另一方面受到现行政府考核机制中“进京上访一票否决”制度的影响,希望能够顺利地完土地征收过程,因而有可能会对农民作出一些让步。

用地单位。按照现行相关法律,土地被征收后才会出让给用地单位,因此一般情况下用地单位进场施工时土地已经转为国有,用地单位已经获得土地使用权,法律意义上土地已经不归村集体所有,然而,在施工过程中为了顺利推进工程进度,用地单位和村集体或农户的博弈也客观存在。而且在一些基础设施用地征收过程中,由于农民抗争,地方政府征地不顺利,影响项目施工进度现象经常存在,用地单位因而会在征地阶段介入,和地方政府一起直接面对村民。

村两委。村集体的组织管理权掌握在村两委手里,而村干部是类似行政机构的一个群体,具有内在的自我膨胀和自我获利的冲动(韩纪江,2008)。村两委和农户的利益并不必然一致。征地是否能够顺利推进,和村两委是否配合地方政府有很大关系,因为村两委成员尤其是村主任、村书记在村内具有较大的影响力,通常可以左右或者影响村民的决定,因此在多数地区征地过程中地方政府

非常倚重村两委。然而执政党在农村基层的控制权在各地并不一致,根据我们的观察,在温州地区村委会的选举过程会受到包括县乡政府、宗族、企业甚至黑社会在内的各种势力的影响,因而选举出来的村委会与村党支部之间的矛盾经常会凸显出来,村委会对村集体管理的合法性来自选举,而村党支部认为村委会应该在党组织领导下开展工作,其合法性来自上级授权(孙昕,2008),村主任、村书记互不相让,这种矛盾带到征地过程中就使得地方政府无法充分发挥村干部的作用,甚至村干部和村民一起与地方政府谈判,一旦谈判破裂就会起诉地方政府,或采取上访、群体性事件等行动。但是,我们也观察到,在某些农村,村书记的威望远高于村主任,村委会的选举过程顺利、平静,几乎没有悬念,因为以村书记为主的村两委班子凭借他们在村内的威望、地位、势力和上级政府的支持,事先做好了村民的工作,在这样一种农村基层政权架构下,地方政府完全可以依赖村两委顺利推进征地工作。由此可见,在征地过程中,村两委的角色是很特殊、很复杂的,他们有时代表村两委和村干部自身的利益,期望在博弈中获得更多好处;有时站在村民利益一边,代表村民和政府及用地单位谈判;有时又协助地方政府做村民工作,站在了地方政府利益一边。一般而言,执政党在农村基层政权控制较好的地区,村两委很少能够代表村民利益与地方政府进行博弈,换言之征地过程中鲜有谈判。

农民。处于直接维权的一方,所做的一切都是为了使自己的合法权益得到维护。

谭术魁等(2009)认为,各利益主体在征地过程中的行动受各自的话语权(政治力量)、经济影响(经济力量)、社会影响(社会力量)等决定,拥有主导权的地方政府为确保各方利益的平衡,往往会牺牲弱势群体的利益,以迁就强势群体。这里的弱势群体主要就是村集体和农民,强势群体则是一个利益共谋体,主要指地方政府和用地单位。其中用地单位往往拥有较多的话语权、经济影响和社会影响,能够形成合谋与集体行动,通过集体胁迫、利益共谋、个别贿赂形式来影响地方政府的行为,使之为其产生有利的政策路径依赖。

(二) 地方政府和被征地农民之间的利益博弈
本研究重点观察地方政府和被征地农民之间

的博弈关系。本文将谈判界定为被征地农民为了维护自身的利益,就征地问题,主要是补偿问题与地方政府进行的讨价还价,主要形式包括开会以及一些不拘泥于形式的沟通途径(如挨家挨户),谈判的地点可以是会议室、农户家中,甚至田间地头。总之,这种谈判的形式和地点具有灵活性,且谈判具有广泛性、随机性和随时性。

在被征地农民与地方政府的博弈过程中,地方政府的行为选择模式有合法征地、违法征地(强制征地等)或不征地,其中违法征地的表现形式主要有征地程序不透明、动用武力强行征地、征地补偿款不到位等。对被征地农民来说,可以选择接受或不接受,在不接受之后通常会采取相应的行动策略进行维权,而进行维权抗争的形式主要表现为越级上访或者以群体形式阻塞交通、静坐、暴力袭击政府部门等。由于被征地农民一旦采取激烈的手段进行维权,可能会给地方政府带来麻烦。为了缓解矛盾,地方政府可能会在现行征地补偿标准的框架内适当做出让步。本研究将这种转变归结为受以下两方面影响:(1) 地方政府的认知。地方政府的认知通常左右于地方经济状况、历史渊源、地方政府管理理念、区域发展模式、政府的政绩观、趋利程度,以及地方政府与上级政府的博弈结果、地方政府与农民的关系等因素。此外,如果有些地方有过上访或有过因征地引发的群体性事件,那么在征地过程中政府可能会自觉地将政策进行修正,希望在一定程度上稳住“多事”的农民。“上访”和“群体性事件”会大大影响政府的效率,而这种效率(或利益)的损失未必能用征地过程中的主动“让利”来弥补,算上时间成本、工期延误等,更多情况下一些地区的地方政府受到“进京上访一票否决”考核制度的约束,被动向农民做出让步,希望达到息事宁人的效果。(2) 农民是否参与征地谈判。农民进行谈判的对象可能是地方政府也可能是用地单位,其实当农民对用地单位施压时,用地单位往往会请求地方政府出面,所以最终我们仍然可以把这种谈判归结为农民同地方政府的谈判。农民的谈判意愿主要受到补偿和安置方案接受度的影响。

本文从农民这一视角切入,观察农民与地方政府的谈判对征地补偿的影响,提出的假说是:即使在官强民弱的体制下,尽管土地征收具有强制性和

补偿刚性的特点,只要存在谈判,征地补偿的实际水平就会偏离当地的政策标准,朝着有利于农民的方向发展。

方向发展。

三、征地谈判一般性描述:形式、内容、环节及效果

本研究采用 2009 年全国 12 个城市征地大样本抽样调查数据。在剔除谈判相关内容残缺的样本之后,共获得 773 个征地样本农户,其中 296 个只被征过农用地(包括耕地、园地和鱼塘),191 个只被征过宅基地或其他非农用地,286 个既被征过宅基地或其他非农用地又被征过农用地。

(一) 总体概况

经统计,在 773 个征地样本中,有 364 个样本回答在征地时有过谈判,17 个样本表示不清楚是

否有过谈判,各地具体情况分布如表 1 所示。773 个征地农户中,47.09% 表示在征地拆迁过程中有过与地方政府的谈判,其中成都谈判的比例高达 79.63%。从四大都市圈来看(见图 1),成渝地区的谈判比例最高,达到 58.40%,依次是环渤海(55.92%)、珠三角(39.47%)和长三角(28.13%)。这表明,谈判在征地过程中依然普遍存在,而且谈判的比例相当高。

表 1 征地谈判情况统计 (户,%)

城市	被征地农户数	比例	有过谈判	比例	没有谈判	比例	不清楚	比例
乐清	61	100.00	35	57.38	25	40.98	1	1.64
宁波	87	100.00	8	9.20	79	90.80	0	0.00
江阴	76	100.00	20	26.32	56	73.68	0	0.00
三河	53	100.00	30	56.60	23	43.40	0	0.00
潍坊	60	100.00	41	68.33	17	28.33	2	3.33
济南	98	100.00	47	47.96	45	39.27	6	12.77
广州	28	100.00	14	50.00	14	50.00	0	0.00
中山	19	100.00	10	52.63	9	47.37	0	0.00
东莞	29	100.00	6	20.69	20	68.97	3	10.34
重庆	59	100.00	22	37.29	37	62.71	0	0.00
南充	95	100.00	45	47.37	48	50.53	2	2.11
成都	108	100.00	86	79.63	19	17.59	3	2.78
全国	773	100.00	364	47.09	392	50.71	17	2.20

(二) 参与谈判的双方

1. 村民方。在调查过程中向每一位有过谈判经历的被访者询问了如下问题“征地补偿谈判中,村里有哪些人参加”,表 2 统计了这个问题的回答结果。可见村干部、生产小组干部和被征地农户代表是参与谈判的主要人员。同时还可以发现其他社会组织或人员也占了一定的比重。某些村庄,一些农村民间组织如老人协会代表村民参与谈

判,这种草根组织更有号召力,并且在谈判中发挥着重要的作用。随着近年来乡镇综合配套体制改革和农村税费改革的迅速推进,乡村基层治理结构发生着由传统的、政府主导的“管制型治理”向由国家和社会共同参与、正式与非正式组织紧密合作的“公共服务型治理”的重大转变(刘永东,2009)。这似乎可以从另一个侧面反映出农民可以倚靠这种整合能力参与谈判,并对地方政府施加影响。

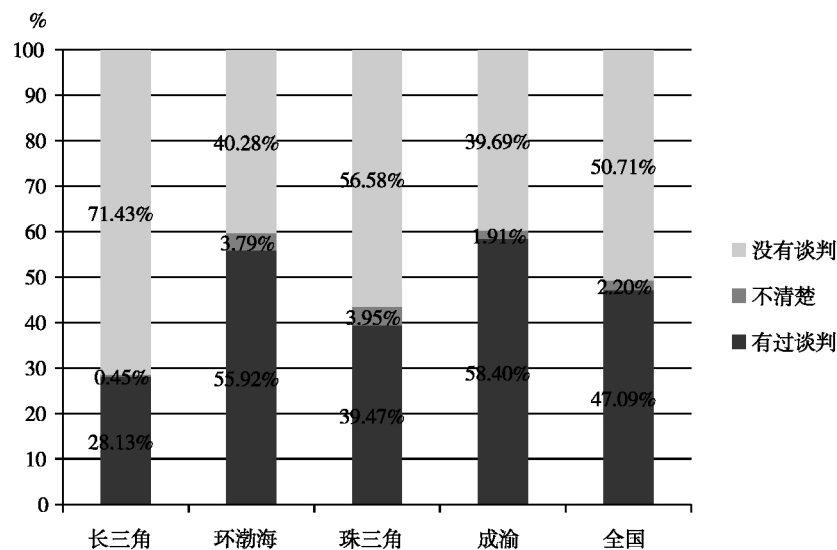


图 1 四大都市圈征地谈判情况

表 2 代表村民参与谈判的人员情况 (人)

都市圈	1	2	3	4	5	6	7	8	9	户数(户)
长三角地区	56	33	10	4	3	0	28	3	1	63
环渤海地区	110	29	35	3	5	4	46	18	6	118
珠三角地区	15	13	3	1	2	0	5	1	13	30
成渝地区	123	108	5	1	1	0	80	35	17	153
全国	304	183	53	9	11	4	159	57	37	364

注: 1 = 村干部; 2 = 小组长; 3 = 被征地农户中的党员; 4 = 宗族中的长辈; 5 = 被征地农户中的干部、教师等公职人员; 6 = 被征地农户中的企业家或商人; 7 = 被征地农户代表; 8 = 其他社会组织或人员; 9 = 不清楚

2. 政府或用地单位方。在调查中也向被访者询问了如下问题“在征地补偿谈判中,谈判的对方有哪些人”,表3统计了征地过程中农户谈判的对象,将农户谈判对象分为市(县、区)以上政府部门干部、乡镇干部或街道办事处干部、用地单位代

表、警察或联防队员、社会闲散人员和其他等六类人,经过归并后可以看到,农户谈判的对象主要是政府干部,有 362 人次参与了农户谈判过程,其次是用地单位代表,有 137 人次。警察参与谈判的案例较少,有 15 人次。

表 3 谈判对象情况 (人)

都市圈	政府干部	用地单位	警察	其他	谈判户数(户)
长三角地区	66	30	3	9	63
环渤海地区	84	72	2	11	118
珠三角地区	16	5	2	17	30
成渝地区	196	30	8	21	153
全国	362	137	15	58	364

(三) 征地谈判形式

表4统计了农村征地谈判形式,有 217 个被访者表示征地谈判是通过开会协商进行的,占 59.62%,可见开会协商是农村征地谈判的最主要

形式;有 70 个被访者表示政府是通过挨家挨户协商进行谈判的,占 19.23%;有 45 个被访者表示开会协商和逐户协商兼而有之,占 12.36%。调查发现,挨家挨户协商通常出现在拆迁场合,如果征地

过程不涉及拆迁,比如征收耕地,则开会协商谈判 位进行谈判。
为主要形式,即村里派出代表跟地方政府或用地单

表 4 征地谈判形式 (户,%)

都市圈	开会协商		逐户协商		开会和逐户协商都有		其他情况		谈判户数
	户数	占比	户数	占比	户数	占比	户数	占比	占比
长三角地区	46	73.02	8	12.70	2	3.17	7	11.11	63
环渤海地区	80	67.80	21	17.80	8	6.78	9	7.63	118
珠三角地区	15	50.00	1	3.33	0	0.00	14	46.67	30
成渝地区	76	49.67	40	26.14	35	22.88	2	1.31	153
全国	217	59.62	70	19.23	45	12.36	32	8.79	364

(四) 征地谈判内容和环节

表 5 统计了农村征地谈判内容。有 273 个被访者表示谈判中协商了现金补偿标准问题,有 148 个被访者表示协商了住房拆迁安置问题,有 117 个被访者表示协商了耕地被征收后安置人口和养老

保险问题,显然现金补偿标准、住房拆迁安置和安置人口养老保险这三个问题是农村征地谈判的主要内容。同时发现在成渝地区就业问题谈判明显要多于其他地区。

表 5 征地谈判内容(多选) (人)

都市圈	1	2	3	4	5	6	7	8	9
长三角地区	52	24	1	15	1	3	3	9	7
环渤海地区	77	24	2	1	0	8	9	37	34
珠三角地区	14	3	1	2	0	1	0	2	15
成渝地区	130	66	9	2	3	1	37	100	16
全国	273	117	13	20	4	13	49	148	74

注:1 = 现金补偿标准;2 = 安置人口和养老保险;3 = 要求征收残留地;4 = 留地安置问题;5 = 入股安置问题;6 = 用地单位额外补偿;7 = 就业;8 = 住房拆迁安置问题;9 = 其他

在调查中向被访者询问了他们通常在征地的哪个环节和政府或用地单位进行谈判。从表 6 可见,有 276 个被访者表示在政府征地公告发布后与当地政府或用地单位进行过谈判,有 50 个被访者表示在征地协议签订后与当地政府或用地单位进

行过谈判,也有 9 个人表示在用地单位进场施工时与用地单位进行过谈判。总体而言,征地公告发布后到征地协议签订前是农村征地谈判的主要环节,因为征地补偿安置方案的公告、听证、协议签订都在这个阶段进行,因此是谈判的最佳环节。

表 6 征地谈判环节(多选) (人)

都市圈	在政府公告后	在征地协议签订后	在用地单位进场时	不清楚属于哪个环节
长三角地区	46	9	3	8
环渤海地区	94	15	0	11
珠三角地区	11	1	1	18
成渝地区	125	25	5	0
全国	276	50	9	37

(五) 谈判效果

调查中向每一位有过谈判经历的被访者询问如下问题“最终是否通过谈判达成一致的意見”,

表 7 显示,有 15.66% 的农户认为谈判结果完全与政府或用地单位达成了一致,有 71.70% 的农户认为谈判结果基本与政府或用地单位达成了一致,而

回答基本不一致或完全不一致的被访者只占 6.59% 和 4.67%。这一结果比预期更好,说明尽管在 773 个征地样本农户中只有 364 户参与过谈判,但是参与谈判的农户近九成认为谈判是有效果的。

表 7 征地谈判效果 (户,%)

都市圈	完全一致		基本一致		基本不一致		完全不一致		不清楚		谈判户数
	户数	占比	户数	占比	户数	占比	户数	占比	户数	占比	
长三角地区	9	14.29	40	63.49	4	6.35	9	14.29	1	1.59	63
环渤海地区	17	14.41	88	74.58	6	5.08	4	3.39	3	2.54	118
珠三角地区	4	13.33	21	70.00	4	13.33	1	3.33	0	0.00	30
成渝地区	27	17.65	112	73.20	10	6.54	3	1.96	1	0.65	153
全国	57	15.66	261	71.70	24	6.59	17	4.67	5	1.37	364

四、计量检验: 征地谈判对征地补偿的影响

(一) 变量选择

1. 被解释变量。本研究着重观察谈判是否会导致农户获得的实际征地补偿水平偏离当地政府制订的征地补偿标准,所以被解释变量定义为被征地农户实际获得的征地(含拆迁)补偿是否高于当地政府制定的征地(含拆迁)补偿标准。

在调查过程中发现,有许多地方最后达成一致意见的征地补偿和安置方案既不是完全按照政策规定的标准来执行,也不是按照被征土地的市场价值来执行,而是政府和农民相互妥协的结果,而这

通常是通过政府与农民的谈判来实现的。

根据调查收集到各地政府制订的征地补偿政策文件,结合部门和乡镇的土地问卷,通过对村土地问卷和农户问卷进行分析,来判断实际的征地补偿水平是否高于当地政府制订的征地(拆迁)补偿标准。表 8 统计了 773 个被征地农户最终实际获得的征地补偿与当地征地补偿标准的比较。样本数据统计表明,农户实际得到的征地补偿高于当地政府制订的补偿标准的占 44.24%,等于或低于当地政府制订的补偿标准的占 55.76%。

表 8 征地补偿跟政策对比情况统计 (户,%)

城市	样本数	高出补偿标准比例	等于或低于补偿标准比例
乐清	61	26.23	73.77
宁波	87	22.99	77.01
江阴	76	35.53	64.47
三河	53	69.81	30.19
潍坊	60	78.33	21.67
济南	98	55.10	44.90
广州	28	39.29	60.71
中山	19	21.05	78.95
东莞	29	27.59	72.41
重庆	59	42.37	57.63
南充	95	33.68	66.32
成都	108	56.48	43.52
全国	773	44.24	55.76

2. 解释变量。解释变量被定义为征地过程中是否与政府或用地单位就征地补偿和安置方案进

行过谈判。

3. 控制变量。选择了一系列反映农户个人和家庭基本特征以及家庭社会经济情况的解释变量。个人特征变量包括被访者年龄、性别、受教育程度。家庭特征变量包括土地面积、被征土地用途、农业收入比例、家庭人口、人均收入、家庭成员党员数、

家庭成员村干部人数、家庭成员是否有外出打工者、亲戚朋友中干部人数、所在家族姓氏在本村是否为大姓。

上述自变量均通过了共线性检验。各个变量的定义及测度见表 9。

表 9 变量描述及测度

变量	测度	样本数	均值	方差	最小值	最大值
被解释变量						
补偿水平	农户实际获得的补偿水平是否高于当地政府制订的征地(拆迁)补偿标准,虚拟变量,是=1,否=0					
谈判	征地过程是否有谈判,虚拟变量,有=1,没有=0	773	0.470893	0.499475	0	1
控制变量						
拆迁	是否有拆迁,虚拟变量,有=1,没有=0	773	0.294955	0.456318	0	1
土地面积	2008 年家庭拥有土地面积,连续变量,亩	773	2.795109	2.584850	0	30.18
征地用途	虚拟变量,被征为基础设施和公共用地=1,其他=0	773	0.350582	0.477461	0	1
农业收入比例	2008 年家庭农业收入比例,连续变量,%	773	0.025434	0.174852	-3.42466	1
年龄	2008 年实际年龄,连续变量,岁	773	49.311770	11.954680	18	87
性别	虚拟变量,男=1,女=0	773	0.707633	0.455145	0	1
受教育程度	正规全日制学校教育年数,连续变量,年	773	7.886805	3.365734	0	19
家庭人口	2008 年被访者家庭人口,连续变量,人	773	3.708926	1.415819	1	8
外出打工者	家里是否有外出打工的人,虚拟变量,有=1,没有=0	773	0.407503	0.491688	0	1
人均收入	2008 年家庭人均收入,连续变量,元/人	773	16.091470	21.995110	0	241.6667
家庭成员党员	家里党员数,连续变量,人	773	0.398448	0.641079	0	5
家庭成员村干部	家里村干部人数,连续变量,人	773	0.087969	0.370580	0	5
本村大姓	户主姓氏是否本村大姓,虚拟变量,是=1,否=0	773	0.498060	0.500320	0	1
亲朋干部	任干部的亲戚朋友数,连续变量,人	773	3.001294	5.852128	0	64

(二) 计量模型

本研究被解释变量定义为被征地农户实际获得的征地(含拆迁)补偿是否高于当地政府制定的征地(含拆迁)补偿标准,由于实际补偿水平和当地补偿标准比较存在两种结果(高于或不高于),在回归中需要采用二分类因变量分析模型,本文采用 Logit 模型进行回归分析。模型设定如下:

$$\ln\left(\frac{p_i}{1-p_i}\right) = \beta_0 + \beta_1 \text{Negotiations}_i + \beta_2 \text{Homestead}_i + \beta_3 \text{Land}_i + \beta_4 \text{ApliLandtake}_i + \beta_5 \text{Agriincshare}_i + \beta_6 \text{Age}_i + \beta_7 \text{Gender}_i + \beta_8 \text{Expedu}_i + \beta_9 \text{Fampop}_i + \beta_{10} \text{Famwork-}$$

$$\text{out}_i + \beta_{11} \text{Incpc}_i + \beta_{12} \text{Famccp}_i + \beta_{13} \text{Famcadre}_i + \beta_{14} \text{Fam-surname}_i + \beta_{15} \text{RelaCadre}_i + \beta_{16} C_j + e_i$$

模型中的反应变量是农户实际补偿方案是否高于当地政策规定。如果某个农户实际补偿水平高于当地政策规定的补偿标准,反应变量的编码为 $y_i = 1$; 如果实际补偿标准等于政策规定,其编码为 $y_i = 0$ 。其中 i 代表特定农户, p_i 为实际补偿水平高于当地征地补偿标准的概率。等式右边分别是解释变量谈判(Negotiations)以及包括有无拆迁、个人特征和家庭特征在内的一系列控制变量。 C_j 是虚拟变量,作为城市控制变量。 e_i 是服从标准正态分

布的误差项,控制其他不可观测的影响因素。变量 Logit 模型的回归结果和边际效应估计。统计性描述见表 9。

(三) 回归结果与讨论

表 10 给出了控制城市虚拟变量后所得到的

表 10 Logit 模型的估计结果

项目	回归结果	边际效应
谈判	1. 579 *** (0. 187)	0. 372 *** (0. 0402)
拆迁	0. 843 *** (0. 223)	0. 207 *** (0. 0536)
土地面积	-0. 00556(0. 0388)	-0. 00137(0. 00954)
征地用途	-0. 000609(0. 206)	-0. 000150(0. 0508)
农业收入比例	-0. 243(0. 468)	-0. 0597(0. 115)
年龄	-0. 00274(0. 00904)	-0. 000673(0. 00222)
性别	0. 0696(0. 193)	0. 0171(0. 0473)
受教育程度	0. 0132(0. 0316)	0. 00325(0. 00777)
家庭人口	0. 0326(0. 0724)	0. 00803(0. 0178)
人均收入	0. 00830* (0. 00432)	0. 00204* (0. 00106)
家庭成员党员	0. 161(0. 139)	0. 0396(0. 0340)
家庭成员干部	1. 226 *** (0. 472)	0. 302 *** (0. 117)
本村大姓	0. 582 *** (0. 193)	0. 142 *** (0. 0464)
亲朋干部	0. 0202(0. 0179)	0. 00496(0. 00441)
外出打工者	0. 335* (0. 199)	0. 0826* (0. 0488)
宁波	1. 022 ** (0. 459)	0. 249 ** (0. 104)
江阴	1. 117 ** (0. 450)	0. 270 *** (0. 0990)
三河	1. 772 *** (0. 534)	0. 394 *** (0. 0883)
潍坊	1. 739 *** (0. 508)	0. 390 *** (0. 0858)
济南	1. 224 *** (0. 435)	0. 294 *** (0. 0946)
广州	0. 954* (0. 565)	0. 232* (0. 127)
东莞	0. 910* (0. 529)	0. 222* (0. 121)
重庆	1. 639 *** (0. 459)	0. 373 *** (0. 0818)
成都	1. 020 ** (0. 456)	0. 249 ** (0. 105)
常数项	-3. 198 *** (0. 762)	
Log pseudolikelihood		-414. 04235
Wald chi2(25)		157. 95
Prob > chi2		0. 0000
Pseudo R2		0. 2198
Observations	773	773

注: * 、** 、*** 分别表示统计检验在 10%、5% 和 1% 的水平上显著。括号里数据是稳健统计下的标准差绝对值

基于大样本抽样调查数据的 Logit 模型回归结果显示,谈判这个解释变量的回归系数在 1% 的置信水平下统计显著且系数为正,验证了假说。从边际上看,存在谈判将使征地补偿水平高出当地政府制订的补偿标准的概率提高 37. 2%,可见谈判对征地补偿的影响是很大的。

回归结果显示,房屋拆迁较之一般征地,实际补偿水平倾向于高出当地补偿标准,在边际上,房屋拆迁获得的补偿超出当地拆迁补偿标准的概率提高 20. 7%。从谈判的角度来看,在房屋拆迁的场合,拆迁补偿和安置方案必须要经过房屋所有权人签字后生效,地方政府绕不开拆迁户,为此乡镇

干部一般都会挨家挨户与被拆迁家庭谈判,就拆迁补偿款、住房安置方式等问题进行协商,经过谈判的补偿方案通常会比最初方案更有利于农户。但除了谈判因素外,拆迁补偿超出当地补偿标准的原因还有其他方面因素,如家庭人口多而原宅基地面积或房屋建筑面积小的农户会获得更多的房屋建筑面积安置,有两个以上成年儿子的家庭可以分户处理等,再比如拆迁奖励政策,包括签约奖励、如期搬迁奖励等,目的在于争取尽早获得农户签约,并鼓动拆迁户早日搬出,调查中发现几乎所有的拆迁案例中都有奖励政策,在规定期限内签署补偿安置协议、在政府规定期限内搬迁的农户会分别获得奖金,奖金额度从几千元到十万元不等。在本研究 Logit 模型回归中,控制了谈判因素后,拆迁因素依然统计显著且系数为正,说明撇开谈判因素,即使没有谈判,房屋拆迁较之农地征收,获得的实际补偿高于当地补偿标准的概率更高。

家庭特征变量中家中是否有人外出打工、家庭人均收入、家庭中干部人数以及被访农户的户主所在家族的姓氏在本村是否为大姓均统计显著且系数为正。其中家庭中有干部的农户获得的实际补偿超出当地补偿标准的概率增加 30.2%,户主姓氏是本村大姓的农户获得的实际补偿超出当地补偿标准的概率增加 14.2%,家里有外出打工者获得的实际补偿超出当地补偿标准的概率增加 8.26%,家庭人均收入较高的农户获得的实际补偿超出当地补偿标准的概率增加 0.204%。一方面,即使没有谈判,为了顺利征收土地,地方政府也会倚重村干部和宗族势力,显然这两类人可能从政府

或用地单位那里获得比一般农户较多的好处;另一方面,在征地补偿到位后,补偿款在村庄内部分配过程中村干部、最大的宗族势力、家庭有外出打工者的农户以及人均收入较高的富裕农户这四类农户较之一般农户更有能力影响分配方案的制订过程,从而获得有利于自己的分配结果。此外,从概率上看,村干部、宗族势力、因外出打工见识较广者以及富裕农户获得较有利的补偿方案的概率排序是符合常理的。村干部是征地补偿款分配方案的直接制定者,所以获得有利于自己的分配方案的概率最高;宗族势力,很多情况下村干部本身就代表着本村最大的宗族势力,对征地补偿方案制定具有较大的影响力,获得有利于自己的分配方案的概率次之;而外出打工者因见识较广或者社会网络关系较一般农户复杂,对征地补偿方案的制订也具有一定的影响力;至于富裕的农户,通常拥有的社会政治资源比一般农户多,可能也会影响征地补偿分配方案的制订。

此外,在模型中引入的城市虚拟变量中,宁波、江阴、三河、潍坊、济南、广州、东莞、重庆、成都 9 个城市对补偿有正的显著影响。

在本文的模型中,谈判与否是一个内生的解释变量,存在着未控制应控制的因素,而这些因素与谈判有相关性,从而导致模型参数估计有偏的可能性。但是从是否影响谈判这个角度来看,个人和家庭特征,尤其是跟掌握社会、政治资源有关的干部、党员、宗族势力等因素在本模型中都已经加以控制,因此可以认为谈判对征地补偿的解释是有效的。

五、结论与讨论

本文基于 2009 年全国 12 个城市大样本抽样调查数据对征地谈判对征地补偿的影响进行实证分析结果表明,征地谈判在中国农村征地过程中不仅普遍存在,而且对农民在现行征地补偿框架下争取更多利益有正面意义。事实上,很多地方政府默许在征地过程中存在一定程度的谈判,比如调查中发现的浙江温州、河北燕郊等地就存在大量的通过谈判协商征地拆迁补偿和安置方案的案例,只不过这些地方政府并没有将谈判机制以正式的制度形式固定下来。

被征地农民的大量抗争和一些发达地区政府在农民抗争压力下进行的各种体制内、体制外制度改进表明,现行征地体制下的低补偿政策已经越来越难适应中国社会经济发展的需要。以市场价值补偿为最终改革目标,及时启动征地补偿改革,不仅有助于提高土地利用效率、促进土地集约利用、减轻耕地保护压力,也有利于提高农民财产性收入、改善干群关系、减少上访案件和集体性事件,从而最终有助于社会稳定,有助于城乡统筹和和谐社会的建立。

在 2010 年版《土地管理法》修改草案中,取消了按原用途补偿的规定,提出了同地同价足额补偿的原则,要求“根据当地土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系和社会经济发展水平等综合因素确定”。2013 年中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”。这些条款的设定,应该说在一定程度上促进了征地补偿制度改革,也为逐步过渡到按国际通行的市场价值补偿预留了改革空间。

然而,必须承认,迄今为止的改革并未触动征地制度本身。在当前“区域竞次式”^{* 1}经济增长模

式下,现行以低补偿、无征地范围限制为特点的征地制度是政府推动地方经济增长的制度基础,征地制度任何环节的改革都只是零敲碎打式的调整,以应对日益频繁的农民抗争。只有改变现行征地制度改革的约束条件,提供足够的改革动力,才有可能从根本上改革中国现行征地制度。所以,在“区域竞次式”经济发展模式没有得到改变之前,现行征地制度的改革必定是一个渐进的阻碍重重的进程,期待理想的征地制度改革方案一步到位是不现实的。然而在征地制度改革的过程中,就征地程序的某些环节做一定的改进,比如增加协商谈判的环节、征地补偿和安置协议签订改为必须经过所有被征地农户签字生效等,不仅是可行的,对被征地农民也是有利的。

参 考 文 献

1. 韩纪江. 征地过程中利益主体的矛盾演变分析. 经济体制改革, 2008(4): 107 ~ 110
2. 郎翠艳, 张英魁. 试论城市化进程中征地冲突及其对策. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2008(3): 243 ~ 248
3. 刘守英. 以地谋发展模式的风险与改革. 国际经济评论, 2012(2): 92 ~ 110
4. 刘永东. 中国乡村农民组织发育、治理结构与组织功能. 中国科学院农业政策研究中心硕士学位论文, 2009
5. 潘扬彬, 郑庆昌. 城市化过程中征地博弈分析. 福建农林大学学报(哲学社会科学版), 2006(2): 15 ~ 18
6. 孙 昕. 村民选举和农村基层治理——基于三个研究视角的实证分析. 中国科学院农业政策研究中心博士学位论文, 2008
7. 谭术魁, 涂 姗. 征地冲突中利益相关者的博弈分析——以地方政府与失地农民为例. 中国土地科学, 2009(11): 27 ~ 37
8. 王朝华. 对农户土地征用意愿的调查分析. 农业经济, 2009(2): 38 ~ 40
9. 邹卫中. 农地征用中利益分配零和博弈探析. 贵州社会科学, 2005(1): 37 ~ 46
10. 秦加军. 农户视野下的土地征用利益分配: 浙江三村比较观察. 华中农业大学硕士学位论文, 2006
11. 陶 然, 陆 曦, 苏福兵等. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. 经济研究, 2009(7): 21 ~ 33

(作者单位: 浙江大学土地管理系, 杭州, 310058)

责任编辑: 方 静

* 中国当前阶段经济增长模式是一种以“竞次式区域竞争”为特点的增长模式(陶然等, 2009), 在这种模式下, 地方政府以提供廉价制造用地、放松劳动和环境管制为主要手段进行大规模制造业招商引资, 从而推动地区经济增长

Farmers' Struggle, Negotiation and Compensation for Land Requisition: Based on a Nationally Survey Data WANG Hui and CHEN Xiao (63)

This study takes the survey data of a large sample of Land requisition in 12 cities in 2009 as the research data. This article uses Logit model to analyze the impacts of Land requisition negotiations on the compensation. The regression results show that if there is any negotiation, the rate of compensation will shift from the standard rate to the direction that is beneficial to the farmers. When marginal effect is concerned, it can be seen that the presence of negotiations will increase the probability of actual compensation rate is higher than standard rate by 37.2% which means that the negotiations has big impact on the actual compensation rate. Therefore, in the process of reforming the requisition policy, it is not only feasible but also beneficial to have some improvement in the different stages in the Land requisition process, such as adding the step of negotiation and consultation.

Study on Natural Resource Dependence Based on Livelihood Assets: Examples from Nature Reserves in Hubei Province DUAN Wei, REN Yanmei, FENG Ji and WEN Yali (74)

The topic of rural livelihoods arouses broad attention in developing countries and regions. Livelihood assets owned by individuals or families decide their livelihood pattern. Those lacks of livelihood assets are always short of capacities of exploiting alternative resources, hence highly dependent on free natural resources, which aggravate the environmental degradation. Therefore, improve farmers' livelihoods assets is the basis and key to poverty alleviation and the sustainable use of natural resources. This study used the 128 rural households' dataset from four nature reserves in Hubei province, established the evaluation index of livelihoods assets and natural resource dependence, and evaluated the degree of natural resource dependence under different livelihood assets. The results are as follows: (1) Natural resource dependence in terms of income, food, and energy are 28%, 42%, and 27%, respectively. (2) In human capital variables, lower education and bad health status of household head have higher food dependence and income dependence. Social capitals have little effect on farmers' resource dependence. In natural capital, farmland area has positive effect on food dependence and income dependence. Forestland area has positive effect on energy dependence. In physical capital variables, families with larger living area are less dependent on natural resources. Families with more livestock are more dependent on natural resources. In financial capital variables, total income and income per capita have negative effect on rural household's natural resource dependence.

Intergenerational Dilemma and Efficiency Promotion with Farmers' Specialized Cooperatives YANG Yong and BAN Jufen (83)

We have deduced the affect mechanisms of intergenerational dilemma on the efficiency of farmer's specialized cooperatives by constructing a model with "production + processing". Because of the growth of any cooperatives must benefit by the members of cooperation at different times join in, they should have different financial claims on public assets belong to the cooperatives. Otherwise, intergenerational dilemma could occur. Intergenerational dilemma could distort investment behavior of the members and then reduce efficiency of cooperatives. So we should use the fair value to price the public assets and then capitalized into members, and adjust the price of current price of supply based on their own historic supply.

Study on the Response of Farmer's Decision-making on the Land Share Cooperative Organization: Based on the Questionnaire of 744 Peasant Households LIN Lefen and LI Wei (91)

The Study of Mechanism of the Behavior of Fishermen to Participate in Cooperation Organization: Based on Theory of Planned Behavior ZHANG Gaoliang, ZHANG Lulu, QIU Xian and ZHU Wenzheng (97)

On the Development and Inspirations of Japan's Agricultural Circular Economy LIU Jiaqi (105)

Issues in Agricultural Economy (IAE) is published jointly by the Chinese Association of Agricultural Economists (CAAEE) and the Institute of Agricultural Economics and Development (IAED), Chinese Academy of Agricultural Sciences (CAAS), since 1980.

Chief of Editorial Board: YIN Chengjie

Editor - in - Chief: WANG Dongyang

Tel: (8610) 82108705

Fax: (8610) 82109791

E - mail: nyjjwt@caas.cn

Address: 12 Zhongguancun Southstreet,

Beijing 100081, China

Overseas Distributor: China International Book Trading

Corporation (P. O. Box 399, Beijing, China)

Code No. M571