

土地征收中的农民诉求:基于“地方领导留言板”的大数据分析^{*}

卢圣华 姚妤婷 汪 晖

(浙江大学公共管理学院,杭州,310012)

摘 要:本文利用互联网大数据探究土地征收中的农民诉求。本研究搜集了人民网“地方领导留言板”超过一百万条网友留言记录,借鉴结果和程序正义的思路将土地征收中的农民诉求划分为货币性补偿、社会保障与安置、市民身份的转变、土地征收的合法性、过程的公开性和透明性五大主题,通过中文分词、词频统计等方法对征地相关内容进行统计分析。结果发现:(1)农民更关注结果正义,诉求集中于货币性补偿及社会保障与安置;(2)五个诉求主题的受关注度呈现显著的时间演变特征与空间差异。本文得出的政策启示是,征地制度改革应当持续在结果正义上发力,但也应当注意程序正义以回应农民逐渐觉醒的权利意识。同时,征地政策的制定应力求因时、因地制宜。

关键词:土地征收;公民诉求;时空特征;地方领导留言板;大数据

一、引言

在中国现行土地制度下,农村土地征收是快速城市化过程中不可或缺的一环。然而,因征地而引发的社会矛盾与纠纷已经成为许多地方政府亟需面对和解决的一个难题。征地纠纷产生的原因是多方面的。首先,征地的强制性与公共利益界定的模糊性使农民对政府征地行为的合法性产生质疑;其次,补偿标准与土地市场价值脱节,农民无法享受农地非农化产生的收益,使农民质疑征地补偿的合理性。当诉求无法及时得到政府回应,作为应对,被征地农民常选择将事情闹得足够大、足够有影响,以期推动其具体的诉求和问题进入政府政策议程(杨华等,2016),从而引发了愈演愈烈的征地冲突(汪晖等,2015)。据刘守英(2012)的统计,2003年后,征地引发的群体性事件数量明显上升,2010—2011年两年间有报道的征地冲突占到2003—2011年被报道事件总数的62%。正是在这

样的背景下,中央全面深化改革领导小组于2014年审议通过了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》(以下简称《意见》),并于2015年赋予了33个市县试点改革的权力。征地制度改革是“三块地”改革中的重要一环,党中央和中央政府期望借此次改革切实提高被征地农民收益比例,并建立更加完善的保障体系。

改革试点的授权结束于2017年12月31日。尽管征地制度改革取得了不小的成绩,但正如《国务院关于“三块地”改革试点情况的总结报告》所总结的那样,依然存在一些问题有待继续完善。既然征地改革永远在路上,那么找到正确的改革方向以便对症下药是至关重要的一步。如《意见》所言,征地改革的最终目的是要保障农民利益,因此有必要对土地征收中的农民诉求进行完整、系统性

^{*} 项目来源:感谢2016年度浙江省哲学社会科学规划课题“完善我省征地补偿机制的研究”(编号:16NDJC267YB)和国家社会科学重大课题“城乡统一建设用地市场构建及利益分配机制研究”(编号:15ZDA024)的资助。汪晖为本文通讯作者

的梳理。已有研究在这方面已经做了诸多尝试。例如苏玉娥(2015)认为农民的利益诉求是多元的,不仅包括合理的经济补偿,还包括享有政治权利和社会保障。李建标等(2015)从马斯洛的需求层次理论出发,将土地征收中农民的需求划分为安全需求和尊重需求,并通过四个省份的调研数据发现农民更看重尊重需求,年纪较大者则更关注与社会保障相关的安全需求。陈浩等(2015)的研究发现,现阶段单纯货币化征地补偿政策已经很难促进失地农民的市民化,相比之下,农民可能更关注就业安置政策。

已有研究所用的数据大多来源于实地调研。然而,就全面揭示征地中的农民诉求而言,实地调研数据存在诸多缺陷。首先,受限于人力与物力,实地调研不可能覆盖全国所有省份和市县,而征地政策的区域差异却非常大,因此,很难断言随机选取的样本在回答农民诉求的问题上具有代表性;其次,如 Shi(1997)指出的,由于可能存在地方政府

或村集体对调研的干扰,被访谈对象对问题回答的真实性存疑,尤其是在涉及政府的问题上。因此,很难确保农民能否如实反映他们的诉求。相比之下,本文创新性地利用来自互联网的大数据解决了调研数据存在的缺陷。具体而言,本研究搜集了人民网“地方领导留言板”超过一百万条的网民留言记录,通过中文分词、关键词提取、词频统计等文本分析方法对其中有关征地的内容进行统计分析,以求全面深入地探究土地征收中农民的真正诉求。由于该留言板的作用就是为公民提供直接与地方政府沟通的渠道,并且留言有非常大的概率会得到地方政府的回应,加之公民在留言时可以选择是否匿名,因此我们认为农民在此平台上的发言能够真正体现自己的诉求。同时,留言板涵盖了全国33个省级行政区(包括香港和澳门)及下辖的所有市县,并且有2011—2019近十年的时间跨度,因此能够更为全面地揭示征地中的农民诉求,并为探究农民诉求的时空特征提供了条件。

二、基于理论的分类标准

自2011年以来,政府为推动征地制度改革付出了极大努力,有效地提高了农民的征地收益、优化了失地农民的保障机制、规范了政府的征地行为^{*}。然而,农民对进一步完善征地制度的诉求依旧普遍存在。与土地征收相关的农民诉求中,货币化补偿是最早也是最受关注的一个议题。《宪法》第十条规定“国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”。在各地历年征地实践中,货币补偿是最为普遍的补偿方式。确定货币补偿标准的方法主要有年产值倍数法与区片综合价法,前者以被征收农用地前三年平均年产值乘以政府规定的倍数为补偿依据,后者则综合考虑土地产值、区位、人民生活等因素制定征地区片综合价。无论以何种方法计算货币补偿,现行补偿标准皆难以维持农民原有生活水平(柴国俊等,2017;高勇,2004;汪晖,2002)。被征收的土地在用途转变后价值大增(王小映等,2006),而农民却难以分享其中的收益(张成玉,2011;肖屹

等,2008),使得农民对于现有补偿标准大为不满。除了低补偿标准外,补偿分配亦是征地抗争的主要诱因。征地实践中补偿款由政府发放到村集体组织,由后者在村内分配,对于分配比例、方式及范围则缺乏具体法规文件规范,使得补偿款的分配更具随意性(曲福田等,2001;朱明芬,2003)。征地补偿款分配不公、干部贪污补偿款是征地冲突与群体性事件频发的原因之一(谭术魁,2008)。

随着农民权利意识的逐渐提高,单纯的货币化补偿已经难以满足失地农民的诉求。“土地换保障”早在十多年前便成为学者倡导的征地补偿方式,其着眼在失地农民的长远生计,提出政府、用地单位与农民应在市场规则下进行土地与保障的平等交换,保障方式需包含招工、保险、留地安置等(卢海元,2003)。自2013年十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)中提出要以更多元化的方式为被征地农

^{*} 例如在提高农民征地收益方面,2013年修订的《土地管理法》取消了征地补偿费不得超过土地前三年平均产值30倍的规定,2019年的进一步修订则明确提出要以区片综合地价取代年产值倍数法;又如规范政府征地行为方面,自然资源部于2013年下发的《关于严格管理防止违法违规征地的紧急通知》,详细规定了对政府的违法征地行为要严加监督问责

民提供保障机制以来,中央对失地农民保障问题的关注日益加强。许多地方政府进一步尝试在土地征收中配套其他安置政策以保护农民权益,并根据当地实际情况采取多样化的补偿安置措施,包括“土地换社保”、“土地入股分红”、“土地换医保”等(徐济益等,2014)。多元化社会保障安置无疑能够提高失地农民福利,但现今各地土地征收仍以货币补偿为主,社会保障安置只是作为辅助手段,普及度有所不足。另外,已有的社会保障安置实践亦存在诸多问题,保障措施设计不科学、安置方案实施不规范等问题使得失地农民的社会保障诉求仍无法满足(杨文健等,2013)。

除了以货币补偿与社会保障对失地农民进行补偿安置外,土地征收的另一个重要议题是如何使农民在失去农地后快速实现市民化,重点体现在农民能否顺利获得城市户口以及如何顺利完成从农业向非农就业的转变(杨文健等,2013)。我国的城乡二元户籍制度产生于计划经济时代,时至今日已成为农村居民进入城市生活的阻碍,农村户口使其无法享受城市居民享有的社会福利与保障(陈乙酉等,2018;顾海英,2002)。这一问题对于失地农民影响更甚,经历土地征收后,农民失去原有的土地保障,不得不承受高昂的城镇化成本(周毕芬,2015)。同时,土地是农民重要的生产资料,土地征收后农民生计资本减少(张银银等,2017;丁士军等,2016),急需另谋就业途径。而由于失地农民文化素质偏低、缺乏其他劳动技能,其就业问题已成为影响社会稳定的隐患,亦提高了征地难度(朱明芬,2003)。如何使失地农民实现真正意义上的身份转变,使其能够在城镇安居乐业已成为征地过程中无法忽视的问题。

以上关注的都是土地征收中对农民切实利益的保障。借鉴法学领域的概念,本文将其称为“结

果正义”(孙锐,2007)。事实上,农民的另一大诉求集中体现于对“程序正义”的关注上。现今对于土地征收程序正义的争论主要集中于两个方面。一是土地征收的合法性,主要在于征地用途是否符合公共利益以及征地权力是否合理使用。我国宪法规定土地征收应是为满足公共利益的需要,但对于公共利益却没有相关法律文件予以界定(汪晖等,2004)。城乡二元土地所有制与集体土地用途管制使得实践中农用地用途转变,无论是否为公共利益,皆由政府征收土地。而城市土地有偿使用使得政府征收的集体土地可以有偿出让获取财政收入,同时城市土地扩张是工业化、城市化的基础,与当地经济发展与政府官员绩效密切相关(钱忠好等,2017;李郁等,2013;刘佳等,2012)。因此,低成本大范围征地符合地方政府利益,其对于土地征收又拥有极大权力,容易导致公权力滥用(钱忠好等,2015)。二是征地程序的公开性和透明性。征地范围与地块决议、征地补偿与安置方案确定、征地补偿分配实施等这些程序皆应遵循公正公开原则(梁亚荣等,2008)。实证研究证明征地程序公开与农民参与能够提高其实际所得补偿与征地满意度(刘祥琪等,2012;刘向南等,2016;汪晖等,2015)。而现实中征地程序不透明不规范,农民缺乏参与等问题普遍存在(史清华等,2011),严重侵害了失地农民利益。

根据以上理论背景,本文先验性地将土地征收中农民的诉求划分为两大类,即对“结果正义”和对“程序正义”的诉求。如图1所示,结果正义包括合理的货币性补偿、妥善的安置和完善的社会保障以及市民身份的顺利转变;程序正义则包含土地征收行为本身的合法性以及土地征收过程的公开性和透明性。

三、数据来源与研究方法

(一) 数据来源

本文的研究数据来自于全国性网络问政平台人民网“地方领导留言板”的网友留言记录。该平台从2006年试运行以来便受到了地方政府和公众

的广泛关注。据人民网统计,已有26个省份以“红头文件”的形式建立起回复办理留言的固定工作机制,包括省级在内的各级党政机关和党政一把手均在此平台上公开回复网民留言^①。该平台由人

^① 详见 <http://leaders.people.com.cn/GB/178291/218130/370358/index.html>

民网牵头,因此能够有效排除地方政府控制问政平台的可能性,很大程度上避免了地方政府对网民意见和投诉的选择性呈现(孟天广等,2015),从而保

证了数据的客观性。另外,如前文所提到的,留言的目的性及可匿名性确保了该数据可以真实地反映农民的诉求。

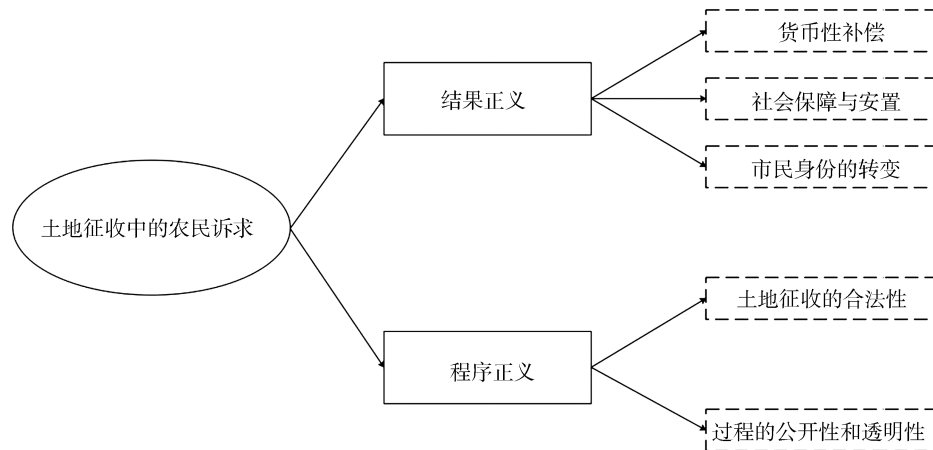


图1 对土地征收中农民诉求的分类

本文通过网页采集软件搜集了从2011年至2019年9月份所有的网民留言记录,合计1149963条。由于本文只关注与土地征收相关的内容,以与“征地”相关的词作为关键词对文本内容进行筛选*,最终得到10165条留言记录**。如图1所示,自2011年以来,农民就土地征收问题向各级党政领导发帖表达诉求的数量迅猛发展,从2011年的478条上升至2018年的2125条。从比例上看,2011和2012年间征地主题所占比例处于高峰,近几年有所下降,这与刘守英(2012)用媒体报道数据发现的高峰期是一致的。在10165条留言中,3740条(36.79%)是直接向省级领导表达诉求,剩余6425条(63.21%)是向市县领导表达诉求。事实上,土地征收的直接负责层级是市县政府,却有36.79%的留言越级直接指向省级党政部门,这一

点充分体现了农民诉求之强烈***。

(二) 研究方法

本文的研究方法主要为自然语言处理(Natural Language Process, NLP)中的中文分词、关键词提取和词频统计。首先对留言进行中文分词,运用Python中的jieba库将句子划分为一个个单独的词****,并在哈工大的停用词词典的基础上更新了与本研究相关的词语以去除无实际内涵的停用词*****。接着,对照前文提出的分类标准,本文将第一步的分词结果与分类标准实现对应,如对补偿的诉求可能体现在“补偿”、“补偿款”、“赔偿”这些关键词上。具体的对应关系如表2所示。在完成关键词的归类后,通过计算关键词的TF值(Term Frequency,即词频)来反映各个关键词在文本中的重要性。TF值的计算方法如式(1),其中 n_{ij} 表示词

* 具体而言,筛选列表的词语包括“征地”、“土地征收”、“征收土地”、“土地征用”、“征用土地”、“农田征收”、“征收农田”、“农田征用”、“征用农田”

** 与征地有关的留言仅占总留言数量的约1%。这可能是由于在农民群体当中互联网普及率不高,利用“地方领导留言板”作为诉求表达渠道的人更少

*** 在所有的1149963条留言中,仅有22.03%的留言是直接指向省级领导,而与征地相关的这一比例是36.79%。这一比较进一步说明了农民有关征地诉求之强烈

**** jieba库综合了基于规则和基于统计的两种分词方法,有效地提高了分词的准确性。详见jieba库的官方说明 <https://pypi.python.org/pypi/jieba/>

***** 哈工大停用词表包含了“哦”、“的”等1893个无实际内涵但出现频率非常高的词语,将这些词语纳入到词频统计显然会影响结果的准确性。因此需要对他们予以剔除。另外,本文对一些常在留言中出现但与征地关联性不强的词语,如“请”、“解决”、“情况”等,也予以剔除

i 在文本 j 中的出现频次,但如果仅用频次来表示词 n_{ij} 的重要性,长文本中该词出现频次高的概率显然会更大,从而影响不同文本之间关键词重要性的比较。因此,本文在计算过程中用文本的总词数作为分母对词频进行归一化处理。显然,某个关键词

的词频越高,表明农民对该关键词所对应的议题诉求越强,将据此揭示农民在土地征收中的诉求。

$$TF_{ij} = \frac{n_{ij}}{\sum_k n_{kj}} \quad (1)$$

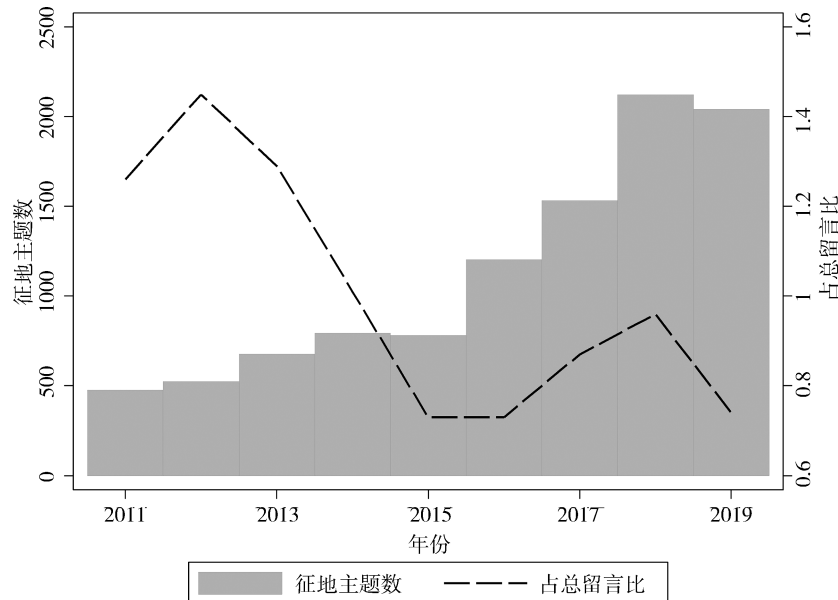


图2 各年份征地主题留言数及其占比

表1 基于分类标准和分词结果的关键词归类

农民诉求大类	农民诉求细分类	相关关键词
结果正义	货币性补偿	补偿、赔偿、补偿款
	社会保障与安置	安置、保障、社保、养老
	市民身份的转变	户口、工作、民政
程序正义	土地征收的合法性	合法、违法、法律
	过程的公开性和透明性	公告、通知、公开

注:作者根据分类标准和分词结果整理

四、量化分析结果和讨论

(一) 土地征收中的农民诉求:一个整体结果

本文首先对所有与土地征收有关的 10165 条留言进行整体性地探讨。在经过分词、词频统计后,绘制了如图 3 所示的词云图。词云图中词语的字体越大,表明该词在文本中出现的频率越高。显然,在土地征收的问题上,农民最关心的两大关键词是“补偿”和“安置”,这两个词语在词云图中所占面积接近 12%。除此之外,被频繁提及的主题词语还有“工作”、“补偿款”、“户口”等,将在下文对它们进行一一归类。

本文按照表 1 的标准对关键词加以归类,并计算了各个关键词和各个主题的 TF 值,以对土地征收中农民的诉求进行更清晰地梳理,结果如表 2 所示。与词云图所见一致,“补偿”是频次最高的词,出现次数高达 13583 次,对应的 TF 值为 0.074。与“补偿”意思相近的词如“赔偿”、“补偿款”出现的频次都达 2000 次以上。这些词共同构成了货币性补偿主题,其 TF 值高达 0.104,是本文所定义的五個主题中最受农民关注的议题。在结果正义的范畴之下,另外两个主题即社会保障与安置以及市

民身份转变主题的 TF 值分别为 0.054 和 0.039。以上三者加总可得结果正义大类的 TF 值为 0.197。相比之下,农民对程序正义的诉求更低,程序正义大类的 TF 值不到结果正义的 1/4,仅为 0.44。这意味着,如果假设每条留言只关注程序正义或结果正义中的一个大类,那么平均 10 条留言中,仅有不到两条留言是关于程序正义的诉求,其

余均关注结果正义。这表明农民更关注土地征收给他们造成的实质性影响,而很少对征地本身的合法性以及过程的公开性和透明性产生过多的诉求。事实上,这一结果与邹立君(2008)的研究相一致,他提到在中国法律制度尚未完善的背景之下,国民对程序正义的认知和诉求是相对缺失的。



图 3 土地征收中农民诉求词云图

表 2 土地征收中农民诉求关键词与主题分布

农民诉求大类	农民诉求细分类	关键词	n	TF
结果正义 (TF=0.197)	货币性补偿 (TF=0.104)	补偿	13583	0.074
		补偿款	2858	0.016
		赔偿	2544	0.014
		安置	6393	0.035
	社会保障与安置 (TF=0.054)	保障	1428	0.008
		社保	1062	0.006
		养老	1037	0.006
		工作	3226	0.018
	市民身份的转变 (TF=0.039)	户口	2339	0.013
		民政	1596	0.009
		公告	1322	0.007
		通知	1265	0.007
	过程的公开性和透明性 (TF=0.020)	公开	1052	0.006
		合法	1969	0.011
程序正义 (TF=0.044)	土地征收的合法性 (TF=0.024)	法律	1244	0.007
		违法	1172	0.006

(二) 农民诉求的时间演变特征

为了探究土地征收中农民诉求的时间演变特征,本文计算了五个主题在 2011—2019 年每年的

TF 值并将结果绘制于图 4。首先关注结果正义范畴之下的三大主题。货币性补偿的 TF 值在 2011—2015 年间一直围绕 0.1 上下波动,在 2015

年后开始稳步下降,并在近两年稳定在 0.096 左右。与之呈现相反趋势的是社会保障与安置主题,该主题的 TF 值在 2015 年后稳步上升,从 2015 年的 0.042 上升到 2019 年的 0.062,上涨幅度高达近 47.62%。本文认为,这一时期政策背景的变化是形成这一趋势的原因。2013 年十八届三中全会的《决定》纲领性地要求地方政府要以更多元化的方式保障失地农民,而 2015 年中央全面深化改革领导小组进一步将《意见》印发至各级政府,要求落实“对被征地农民合理、规范、多元保障机制”。因此,各地地方政府的征地补偿政策包开始倾向于社会保障与安置方面,并开始实行更多元化的安置方式与社会保障机制(徐济益等,2014)。在这种情况下,农民围绕社会保障与安置的诉求随着政府工作重点的转移而升温,围绕这一主题的关注和投诉也会日益增加。相比之下,以往常用的补偿方式——货币性补偿,尽管关注度仍处于所有主题的领先地位,却已经呈现出了逐渐下降的趋势。在样本区间内,市民身份转变这一主题的关注度并未随时间而有太大的变化,TF 值一直在 0.04 上下波动。

如前文所述,农民对程序正义范畴下两个主题

的关注度并不高,但图 4 依旧呈现了两个主题在时间上的有趣变化。农民对土地征收合法性的质疑在近几年有所下降,TF 值从 2014 年最高点的 0.034 下降到 2019 年的 0.022。这一变化同样可以追溯至政策背景的变化。一方面,十八大以来党中央对各级党委和政府开展了铁腕反腐,有效地遏制了地方政府的违法征地行为;另一方面,2015 年下发的《意见》指出,要缩小土地征收范围,规范制定征地目录,全面公开土地征收信息,这在很大程度上限制了地方政府滥用土地征收的权力,从而减少了农民对土地征收合法性的质疑。与之相反,农民对征地过程公开性和透明性的诉求则稳步上升,TF 值从 2011 年的 0.011 增加到 2019 年的 0.021,关注度几乎翻了一番。正如李斌等(2008)指出,近年来农民权利意识的逐渐觉醒使得农民对征地过程的公开透明提出了新的要求。然而,不同于完全由地方政府决定的征地行为本身,征地过程的公开透明需要多方努力,包括基层政府、村集体、甚至开发商,多主体的参与显然会增加协调和谈判成本,导致征地过程中严重的信息不对称(熊金武等,2013)。因此,越来越多给地方领导的留言体现了农民对程序公开透明的诉求。

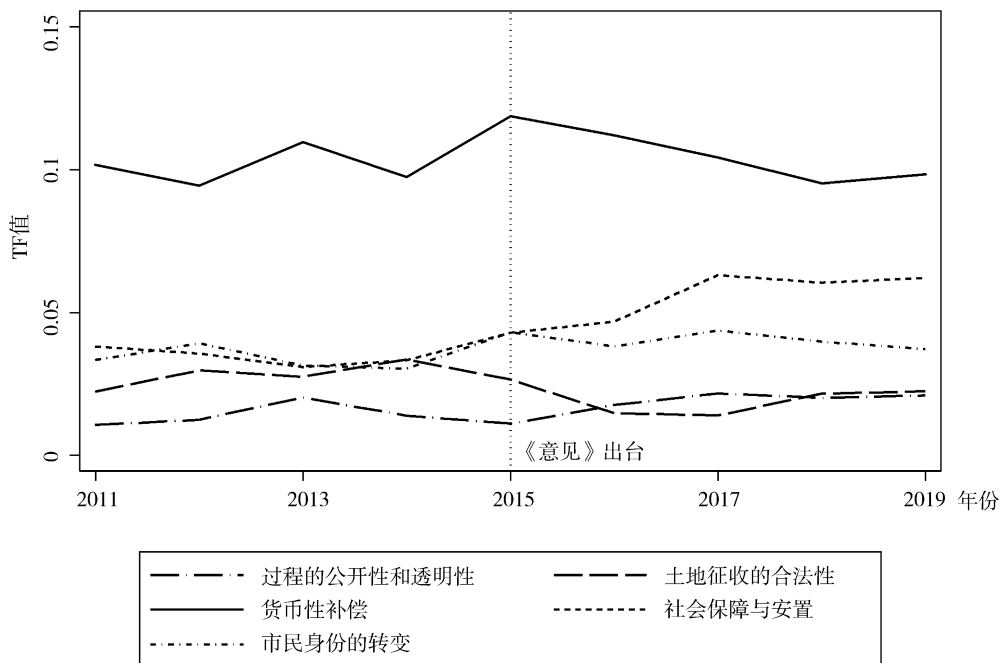


图4 农民诉求主题的时间演变

(三) 不同地区的比较分析

由于一个地区的留言数量可以作为反映当地农民诉求强度的一个指标,本文首先对不同省份农民在“地方领导留言板”上的留言数量进行分析。表3的第二列展示了留言板上与征地主题相关的留言数量。考虑到人口数量、互联网普及率等外部因素对留言数的影响,在表3的最后一列中进一步展示了与征地相关的留言占该省总留言数的比例。

不难发现,我国内陆省份的农民对土地征收的诉求更高,尤其是陕甘、云贵川一带,对土地征收的留言无论在数量上还是比例上都处于全国前列。杨华等(2016)发现,在土地征收中,如果农民的诉求得不到满足,他们会倾向于将事情闹大,甚至采取集体行动来要求政府回应,因此这些地方的政府应当特别关注如何妥善满足土地征收中的农民诉求,以防止出现因征地而引发的社会不稳定现象。

表3 各省份征地相关留言数及所占比重

省份	征地相关留言数	总留言数	征地相关留言比重(%)
北京市	39	23693	0.16
天津市	109	34594	0.32
河北省	314	51981	0.60
山西省	223	33237	0.67
内蒙古自治区	135	23908	0.56
辽宁省	201	35886	0.56
吉林省	142	29511	0.48
黑龙江省	75	13579	0.55
上海市	22	11038	0.20
江苏省	141	17345	0.81
浙江省	173	10835	1.60
安徽省	822	101727	0.81
福建省	263	21521	1.22
江西省	281	21405	1.31
山东省	362	66524	0.54
河南省	748	140795	0.53
湖北省	378	45401	0.83
湖南省	221	15776	1.40
广东省	239	29022	0.82
广西壮族自治区	440	40224	1.09
海南省	35	3787	0.92
重庆市	94	6358	1.48
四川省	1779	130115	1.37
贵州省	391	33080	1.18
云南省	279	30398	0.92
西藏自治区	4	5593	0.07
陕西省	451	57964	0.78
甘肃省	829	90310	0.92
青海省	42	6985	0.60
宁夏回族自治区	42	5414	0.78
新疆维吾尔自治区	61	11826	0.52

注:作者根据“地方领导留言板”数据整理而成

除了数量差异外,本文进一步探究了土地征

收中农民所关注主题的空间性差异。出于简化的

目的,本文将全国 31 个省份划分为东部和中西部,考察在不同区域农民诉求主题的差异,结果呈现于图 5 中。首先关注隶属于结果正义范畴的三个主题。相比于中西部省份,东部省份的农民对货币性补偿的诉求更高,前者 TF 值为 0.100,后者则为 0.113。一方面,东部省份对社会保障与安置的诉求相比于中西部省份而言处于一个非常低的水平,TF 值为 0.030,仅为中西部省份的一半。本文认为,这种差异是由不同区域的发展水平、产业经济结构差异所导致的。对于东部省份而言,更为发达的经济水平和政府财政能力意味着农民能够收到更高的货币性补偿,近年来甚至不乏诸如“征地造就百万富翁”的新闻报

道*。当东部省份农民对土地征收带来的货币性补偿有较高期待,而现实往往难以满足时,其对货币性补偿的诉求自然会高于中西部省份。另一方面,得益于更高的城市化和工业化水平,东部省份农民在失去土地后比较容易在非农部门实现再就业,更少依赖于政府提供的就业机会与社会保障以维持生计,因此对社会保障与安置、市民身份转变的诉求都更低。至于程序正义范畴下的两个主题,东部省份农民对土地征收合法性的诉求略高于西部省份农民。这可能是由于东部省份的土地价值往往更高,地方政府和开发商有更强大的激励滥用土地征收的权力(李红波,2008),从而更容易引发农民对征地合法性的质疑。

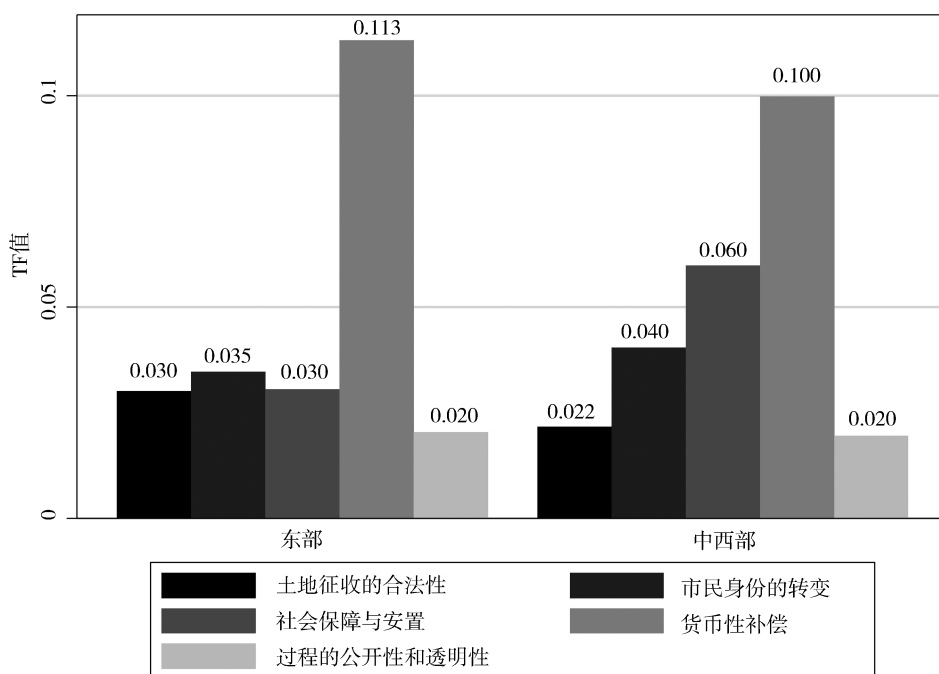


图 5 农民诉求主题的空间差异

五、结论与启示

本文创新性地利用“地方领导留言板”的数据,利用自然语言处理领域的中文分词、关键词分析、词频统计等方法,探讨并分析了土地征收中的农民诉求及其时空特征。基于理论背景,本文借鉴了法学领域的程序正义和结果正义的概念,将农民

关心的议题划分为土地征收的合法性、过程的公开性和透明性、货币性补偿、社会保障与安置、市民身份的转变五类,并根据以上分类标准对分词得到的关键词加以归类。量化结果发现,在土地征收中,农民的诉求主要体现在结果正义上,其中又主要集

* 如人民日报的报道《斗富挥霍预支“幸福”能长久? 征地“暴富”后的隐忧》,见 <http://opinion.people.com.cn/n/2014/0219/c1003-24398574.html>

中于货币性补偿、社会保障与安置两个主题上。从时间维度分析,本文发现随着征地制度改革的推进,农民对社会保障与安置的关注度日益提升;同时,随着农民权利意识的觉醒,对程序正义,尤其是对过程的公开性和透明性的关注度也逐渐提升。从空间维度分析,一方面,内陆省份尤其是陕甘宁和川渝一带,农民的诉求表现得尤其强烈;另一方面,相比于中西部省份的农民,由于更发达的经济水平、更高的城市化和工业化水平,东部省份的农民更关注货币性补偿,而对政府提供的社会保障和就业机会有诉求更小。

诉求唯有转变为制度政策方能真正维护农民利益。可喜的是,本文提及的农民征地诉求在2019年修订的《土地管理法》中已有所体现。在征地方面,新《土地管理法》相比之前有三大突破:一是以列举方式明确界定公共利益,满足农民对于程序正义中征地合法性的诉求;二是规范土地征收程序,包括将原来的征地批后公告改为批前公告等具体规定,意在规范政府征地行为,体现农民对于征地过程公开性与透明度的诉求;三是完善征地补偿

与保障机制,以区片综合地价取代年产值倍数法,在原有征地补偿费内容中增加住宅补偿费用和和社会保障费用,对应农民最为关注的结果正义诉求。

本研究从农民诉求角度印证了《土地管理法》修订内容的及时性与合理性。作为各地完善征地政策的指导性原则,修订后的《土地管理法》应当尽快在全国范围内加以落实。同时,各地在实施过程中应注意因时、因地制宜,根据农民诉求的时空差异制定最合适的地方性补偿政策。例如,本文发现随着农民权利意识的提高,对征地过程的公开性和透明性提出了越来越多的诉求,因此将来的征地制度改革应当尝试建立地方政府、村集体及开发商多方沟通协商机制,以提升征地的信息透明度。再如,本文发现由于经济水平和产业结构差异,东部和中西部省份的农民在土地征收中的诉求有着显著差异。例如,中西部省份的失地农民由于再就业比较困难,对政府的社会保障与安置的诉求非常之高,那么这些地区的征地政策就应当顺应民意,重点提高失地农民的安置标准,并配套适当的社会保障制度以保护失地农民。

参 考 文 献

1. Shi, T. Political participation in Beijing. Harvard University Press, 1997
2. 杨 华, 罗兴佐. 农民的行动策略与政府的制度理性——对我国征地拆迁中“闹大”现象的分析. 社会科学, 2016(2)
3. 汪 晖, 陈 箫. 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. 农业经济问题, 2015(8)
4. 刘守英. 以地谋发展模式的风险与改革. 国际经济评论, 2012(2)
5. 苏玉娥. 新型城镇化背景下我国失地农民利益诉求研究. 山东农业大学学报(社会科学版), 2015(3)
6. 李建标, 付晓改, 牛晓飞. 要尊重, 还是要实惠? ——征地冲突中农民利益诉求的经验性研究. 现代财经(天津财经大学学报), 2015(11)
7. 陈 浩, 葛亚赛. 征地满意度、非农就业与失地农民市民化程度探析. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2015(1)
8. 柴国俊, 陈 艳. 征地补偿的多与寡: 公平与效率视角. 农业经济问题, 2017(2)
9. 高 勇. 城市化进程中失地农民问题探讨. 经济学家, 2004(1)
10. 王小映, 贺明玉, 高 永. 我国农地转用中的土地收益分配实证研究——基于昆山、桐城、新都三地的抽样调查分析. 管理世界, 2006(5)
11. 肖 屹, 曲福田, 钱忠好, 许恒周. 土地征用中农民土地权益受损程度研究——以江苏省为例. 农业经济问题, 2008(3)
12. 张成玉. 产权残缺条件下征地公平补偿问题研究. 农业经济问题, 2011(6)
13. 朱明芬. 浙江失地农民利益保障现状调查及对策. 中国农村经济, 2003(3)
14. 谭术魁. 中国频繁暴发征地冲突的原因分析. 中国土地科学, 2008(6)
15. 徐济益, 黄清珍, 徐桂林. 农地征收补偿方式的递进演进与推进路径. 经济体制改革, 2014(4)
16. 杨文健, 仇凤仙, 李 潇. 二元困境下的失地农民土地换保障问题分析——基于 NJ 市 D 拆迁社区的调查研究. 公共管理学报, 2013(1)
17. 顾海英. 改革二元户籍制度 实现城乡一体化. 农业经济问题, 2002(9)
18. 陈乙西, 张邦辉. 社会保障对农民工流动决策的影响研究——基于“推拉”理论的实证. 农业经济问题, 2018(10)
19. 周毕芬. 社会排斥视角下的失地农民权益问题分析. 农业经济问题, 2015(4)
20. 丁士军, 张银银, 马志雄. 被征地农户生计能力变化研究——基于可持续生计框架的改进. 农业经济问题, 2016(6)

21. 张银银,马志雄,丁士军. 失地农户生计转型的影响因素及其效应分析. 农业技术经济,2017(6)
22. 孙 锐. 对程序正义与实体正义之冲突关系的质疑. 政法论坛,2007(1)
23. 汪 晖,黄祖辉. 公共利益、征地范围与公平补偿——从两个土地投机案例谈起. 经济学(季刊),2004(4)
24. 李 郇,洪国志,黄亮雄. 中国土地财政增长之谜——分税制改革、土地财政增长的策略性. 经济学(季刊),2013(4)
25. 刘 佳,吴建南,马 亮. 地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析. 公共管理学报,2012(2)
26. 钱忠好,牟 燕. 中国农地非农化市场化改革为何举步维艰——基于地方政府土地财政依赖视角的分析. 农业技术经济,2017(1)
27. 钱忠好,牟 燕. 征地制度、土地财政与中国土地市场化改革. 农业经济问题,2015(8)
28. 梁亚荣,刘 燕. 构建正当的土地征收程序. 中国土地科学,2008(11)
29. 刘向南,吕 图,严思齐. 征地过程中程序性权利保障与农民满意度研究——基于辽宁省6市30村的调研. 中国土地科学,2016(5)
30. 史清华,晋洪涛,卓建伟. 征地一定降低农民收入吗:上海7村调查——兼论现行征地制度的缺陷与改革. 管理世界,2011(3)
31. 孟天广,李 锋. 网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析. 清华大学学报(哲学社会科学版),2015(3)
32. 邹立君. “重实体,轻程序”命题的语境分析——兼论程序正义问题. 法制与社会发展,2008(4)
33. 李 斌,连宏萍. 征地政策、权利意识与政府工作策略的调整——基于C市QY社区失地农民的调查. 探索与争鸣,2008(4)
34. 熊金武,黄义衡,徐 庆. 农地征收补偿标准的困境解析与机制设计——基于信息不对称下的一个讨价还价框架. 现代财经(天津财经大学学报),2013(1)
35. 李红波. 现行征地程序缺陷及其改进研究. 经济体制改革,2008(5)

Peasants' Petitions in Land Expropriation: Big Data Analysis Based on Local Leadership Message Board

LU Shenghua, YAO Yuting, WANG Hui

Abstract: This paper explores peasants' petitions in land expropriation. We divide peasants' petitions into five categories—monetary compensation, social security and resettlement, transformation of citizenship, legality of land expropriation, and openness and transparency of the process—according to result and procedural justice. Then we collect one million messages on the “Local Leadership Message Board” of People's Daily. By means of word segmentation and frequency statistics, we find that (1) peasants are more concerned about result justice with petitions focused on monetary compensation and social security and resettlement; (2) their petitions for the five categories vary among regions and time. The policy implication of this paper is that land expropriation should work on result and also procedural justice, and time and local conditions should be noted.

Keywords: Land expropriation; Peasants' petitions; Spatial and temporal characteristics; Local leadership message board; Big data

责任编辑:方 静