

征地补偿政策效应影响因素分析^{*}

——基于江苏省镇江市 40 个村 1703 户农户调查数据

林乐芬 金 媛

内容提要：本文利用江苏省镇江市 7 个区（市）40 个村共 1703 户被征地农户的问卷调查数据，以样本地区被征地农户的受偿满意程度间接衡量中央政府征地补偿政策效应，通过建立多元有序 Logistic 回归模型来分析被征地农户受偿满意程度的影响因素。实证分析结果显示：地方政府执行中央政府颁布的征地补偿政策，在时间和内容上均出现滞后或偏离，地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度越大，被征地农户受偿满意程度越低，中央政府征地补偿政策效应就越低。被征地农户家庭特征、被征地地区的经济发展水平和被征地地块的特征因素，都会在一定程度上影响被征地农户的受偿满意程度。对此，中央政府应该加大对地方政府执行征地补偿政策的监督，构建包括征地补偿方案编制、实施、监管全过程的被征地农户补偿的长效机制。

关键词：征地补偿政策 农户 受偿满意程度 政策执行滞后偏离程度

一、引言

征地补偿是整个征地过程的关键，中国征地补偿政策不断完善的目标是保障被征地农户的权益，使其生活水平不因征地而降低。自新中国建立以来，中央政府关于土地征用补偿制度的法律法规历经了 19 次修订与完善，但因征地引发的群体性事件和纠纷依然屡屡发生。

对于如何保障被征地农户的权益，学者们主要集中于探讨现行征地补偿标准存在的问题。朱明芬（2003）指出，以农业产值的倍数作为征地补偿标准不科学；马新文（2009）认为，现行征地补偿范围太窄；杨富堂（2011）提出，现行征地补偿标准偏低，不足以保证被征地农户生活水平不因征地而降低。持有相似观点的学者认为提高征地补偿标准，完善被征地农户的社会保障机制，是保障被征地农户权益的根本（国务院发展研究中心课题组，2009；金晶、许恒周，2010）。对于征地补偿标准应该提高到什么水平，陈艳华等（2011）采用 Logistic 模型对福建省 1436 个被征地农户意愿受偿价格的影响因素进行了实证分析，提出以农户的意愿受偿价格为导向提高征地补偿标准。但是，不断提高的征地补偿标准要达到预期效果，其前提条件是地方政府的有力执行。然而，作为中央政府政策的代理执行者，地方政府的行为选择受到其自身利益最大化的约束，地方政府与中央政府在目标上的不一致，自然可能导致地方政府的行为选择偏离中央政府的政策预期。遗憾的是，上

^{*}本文是 2009 年度国家社会科学基金项目“农村土地制度变迁的社会福利效应分析——基于金融视角”（编号：09BJL033）和 2008 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“长三角土地制度创新与土地利用效率关系研究”（编号：08JJD790120）以及江苏高校哲学社会科学重点研究基地重大项目“江苏农村土地流转中农地金融创新研究”的阶段性成果。

述研究普遍缺乏对征地补偿政策执行主体行为的研究，也就难以解释地方政府实际执行中滞后和偏离中央政府政策的原因。

部分学者从地方政府“以地生财”的角度解释被征地农户获得补偿低的原因。吕彦彬、王富河（2004）对某县的实证分析表明，在土地征用和出让过程中，县乡政府获得了占土地总收益 52.4% 以上的收入，而农民利益集团仅获得 32.2% 的收入。高珊、徐元明（2004）对江苏省的调查显示，全省土地征收收益的分配比例为：政府 60%~70%，村一级集体经济组织约 25%~30%，被征地农户 5%~10%。加之征地补偿分配混乱，乡镇、村、组、农户之间缺乏可操作的统一分配方法，导致被征地农户征地补偿收益进一步减少（曲福田等，2001；诸培新、曲福田，2006）。上述研究主要从土地征收收益在各个利益主体之间分配的角度进行实证分析，而对于这种分配结果产生的原因，即不断完善的征地补偿政策没有达到预期效果的真正根源，并没有做深入分析。

基于此，本文以被征地农户受偿满意程度衡量中央政府征地补偿政策效应，厘清中央政府征地补偿政策效应没有达到预期效果的原因。本文结构安排如下：第一部分为引言；第二部分从理论上分析中央政府征地补偿政策效应及其影响因素，并提出本文的研究假说；第三部分利用多元有序 Logistic 回归模型对中央政府征地补偿政策效应的影响因素进行实证检验；第四部分总结全文，形成研究结论。

二、研究假说、模型选择与数据来源

（一）征地补偿政策效应概念的界定

中央政府是征地补偿政策的制定者，地方政府是征地补偿政策的具体执行者，中央政府制定征地补偿政策的目标包括经济发展、粮食安全、生态平衡、社会稳定。而在地方政府官员的晋升与其辖区经济发展水平密切相关的考核机制下（张军等，2007），地方政府在执行中央政府征地补偿政策时，是以地方经济发展水平的提高为主要目标，因而有可能通过压低对被征地农户的补偿来降低征地成本，进而低价出让土地以招商引资，实现发展地方经济的目的。理论上，中央政府征地补偿政策效应最大化的约束条件，是征地补偿政策制定和执行过程中的边际支出等于边际收益。中央政府不断提高征地补偿标准，完善征地补偿政策，即征地补偿政策制定的边际支出增加，那么，要实现征地补偿政策效应最大化，则要求地方政府执行征地补偿政策的边际收益也增加。而被征地农户的受偿满意程度是地方政府执行中央政府征地补偿政策的直接结果。因此，本文拟通过被征地农户受偿满意程度这个变量来间接衡量中央政府征地补偿政策效应。

（二）征地补偿政策效应的影响因素

要实现征地补偿政策效应最大化，在中央政府制定征地补偿政策的边际支出不断增加的前提下，地方政府执行征地补偿政策的边际收益是否增加，也即被征地农户的受偿满意程度是否提高，是本文关注的重点。1994 年，中国实行了分税制改革，在财政支出的巨大压力下，土地成为地方政府最便捷也是最主要的收入来源，以地生财成为分税制后地方政府的刚性需求（温铁军、杨帅，2010）。因此，压低征地补偿标准、降低征地成本就成为地方政府理性选择的结果。而这种行为选择的直接体现，则是地方政府实际执行的征地补偿政策，在时间和内容上滞后偏离中央政府制定的征地补偿政策。那么，在控制了被征地农户家庭特征、被征地块特征和当地经济发展水平等因素的情况下，地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度对被征地农户受偿满意程度影响如何？本文将进一步分析并提出相应的假说。

1. 地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度对被征地农户受偿满意程度的影响。地方政府实际执

行的征地补偿政策与中央政府制定的征地补偿政策越吻合,被征地农户受偿满意程度可能越高。地方政府政策执行滞后偏离程度包括时间上的偏离和内容上的偏离:时间上的偏离是指在年份上地方政府实际执行的征地补偿政策滞后于中央政府更新的征地补偿政策,地方政府没有及时执行最新政策;内容上的偏离是指地方政府在实际执行中央政府制定的征地补偿政策时在补偿内容上有遗漏和截留。

2.农户家庭特征对被征地农户受偿满意程度的影响。一般而言,被征地农户因为户主年龄、户主受教育程度、家庭人数、家庭劳动力非农就业比重的不同而会对征地补偿政策有不同的认知(参见 Vranken and Swinnen, 2006)。户主年龄。户主年龄对被征地农户受偿满意程度有(非线性)影响。当户主处于年轻力壮时,他有更多机会选择非农就业以增加收入,土地征用不会对其生活方式产生重大影响;随着户主年龄越长,获得的征地补偿越多,被征地农户受偿满意程度就可能越高。但是,当户主年龄超过一定岁数时,其对土地的依赖程度、恋土情节将会明显高于其他年龄段的农民,他失地后将很难适应新的生活方式,而如果地方政府实际执行的征地补偿政策滞后或偏离于中央政府最新的征地补偿政策,不完善的社会保障和征地安置方案就有可能导致户主年龄越大,对征地的排斥厌恶程度越大,被征地农户受偿满意程度也就会越低。户主受教育程度。被征地农户户主受教育程度越高,非农就业能力越强,对土地的依赖程度越低,其受偿满意程度就可能越高。但是,当地方政府实际执行的征地补偿政策滞后或偏离于中央政府最新的征地补偿政策时,户主受教育程度高的被征地农户由于维权意识更强,受偿满意程度就可能更低。家庭人数。家庭人数代表了家庭规模。一般而言,家庭规模越大,经济负担越重,因而被征地农户受偿满意程度随着家庭人数的增加而降低。非农就业比重,即农户家庭非农就业人数占家庭人数的比重。一般认为,农户家庭经济状况随非农就业人数的增加而提高,因而被征地农户受偿满意程度随非农就业比重的上升而提高。

3.被征地块特征对被征地农户受偿满意程度的影响。征地区位。本文将被征地块所在区域按距离区(市)中心城区的远近,分为近郊区、中郊区、远郊区。一般而言,相对于中郊区、远郊区,近郊区的地价较高,被征地农户对征地补偿的期望也因此较高,其受偿满意程度也就可能较低;远郊区的被征地农户,由于离中心城区较远,非农就业机会少,对土地的依赖程度高,对征地补偿的期望也可能较高,其受偿满意程度也就可能较低。征地年份。近十年来,征地补偿标准每年都有不同程度的提高,被征地农户受偿满意程度可能会随征地年份的推移而有所提高。

4.地区经济发展水平对被征地农户受偿满意程度的影响。经济发展水平越高的地区,被征地农户的补偿期望相对越高。因此,在不存在地方政府征地补偿政策执行滞后偏离的情况下,地方经济发展水平越高,财政收入越高,对被征地农户的补偿就可能越多,从而被征地农户受偿满意程度就可能越高;但是,在存在地方政府征地补偿政策执行滞后或偏离的情况下,经济发展水平较高的地区,被征地农户的补偿需求意愿与实际获得的征地补偿之间的落差就可能较大,进而其受偿满意程度可能会较低。

(三) 研究假说

基于上述分析,本文提出如下假说:

假说 1: 地方政府对中央政府征地补偿政策执行的滞后偏离程度对被征地农户受偿满意程度有负向影响,滞后偏离程度越小,被征地农户受偿满意程度越高。

假说 2: 被征地农户的户主年龄、受教育程度与其受偿满意程度之间存在非线性关系;被征地农户家庭人数越多,非农就业机会越少,对土地依赖程度越高,其受偿满意程度可能越低。

假说 3: 被征地块所处区位、地区经济发展水平与被征地农户受偿满意程度之间存在相关关系。被征地块所在地区离区(市)中心城区越近,地区经济发展水平越高,被征地农户对补偿的预期越

高,从而其受偿满意程度就相对越低;相对于中郊区,被征地块所在地区离区(市)中心城区越远,地区经济发展水平越落后,地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度越严重,则被征地农户受偿满意程度同样也就越低。

(四) 模型选择

根据理论分析框架,本文选择被征地农户受偿满意程度来衡量中央政府征地补偿政策效应,并将其作为模型的被解释变量,其他可能引起被征地农户受偿满意程度变化的一系列因素作为模型的解释变量。由于满意程度在样本中被界定为四个层次,是有序分类变量,所以,本文选择多元有序 Logistic 回归模型。以 $X = (X_1, X_2, \dots, X_n)$ 为解释变量向量, n 为变量个数; y 为多分类有序的被解释变量, k 为其水平数(本文中 $k=4$); 令 y 取 j 水平的概率 $\pi_j = p(y=j|X)$, $j=1, 2, \dots, k$, $\sum \pi_j = 1$, 取 p_j 为 π_j 的估计值; 则本文建立多元有序 Logistic 回归模型如下(参见陈艳华等, 2011):

$$p_1 = \exp(a_1 + \sum_{i=1}^n b_i X_i) / [1 + \exp(a_1 + \sum_{i=1}^n b_i X_i)] \quad (1)$$

$$p_j = \frac{\exp(a_j + \sum_{i=1}^n b_i X_i)}{1 + \exp(a_j + \sum_{i=1}^n b_i X_i)} - \frac{\exp(a_{j-1} + \sum_{i=1}^n b_i X_i)}{1 + \exp(a_{j-1} + \sum_{i=1}^n b_i X_i)}; \quad j = 2, 3, \dots, k-1 \quad (2)$$

(1)式的含义是被解释变量取第一个层次时的概率估计值,(2)式的含义是被解释变量取其中某一个层次时的概率估计值。 a_j 为模型截距的估计值即模型的常数项; $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$; $b_1, b_2, \dots, b_n$ 为回归系数向量的估计值。根据本文拟研究的内容,具体的回归模型为(3)式:

$$y = \frac{\exp(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \varepsilon)}{1 + \exp(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \varepsilon)} \quad (3)$$

(3)式中, y 为被解释变量,衡量被征地农户受偿满意程度; X_1, X_2, X_3, X_4 分别代表解释变量中的征地补偿政策执行滞后偏离程度、被征地块特征组变量、当地经济发展水平、家庭特征组变量; ε 为随机扰动项。

(五) 数据说明

本文研究选择江苏省镇江市作为样本地区,一是由于镇江市是江苏省“万顷良田建设工程”的首批试验区,该工程通过将农村居民迁移到城镇,将农民宅基地复垦为耕地,集约利用农村建设用地,从而形成大面积、连片的高标准农地,实现了用地集约农地集中、居住集聚。因此,土地征用在镇江市进行较早,且面广量大,选择该地区能够更好地体现征地补偿政策效应在该地区的变化;二是由于镇江市经济发展处于江苏省经济发展的中等水平,选择该地区避免了地区经济发展水平过高或者过低对计量结果带来的偏误,所得出的研究成果具有代表性。实证分析所用数据来源于课题组2011年5~8月对镇江市7个区(市)42个行政村的抽样调查。这7个区(市)分别是润州区、镇江新区、丹徒区、京口区、丹阳市、句容市、扬中市。此次调查采用的抽样方法是分层抽样法,

这7个区(市)均为县级区(市)。

即按镇江市 7 个区（市）人口数在整个镇江市中的权重，分别抽取一定数目的样本村。具体到每个区（市）所抽取的样本村，按照所属区位的不同再分为近郊村、中郊村、远郊村三个层次：其中以距离区（市）中心城区 0~10 公里的为近郊村，10~20 公里的为中郊村，20 公里以上的为远郊村。对每个层次的村庄，课题组在每个区（市）各选 5 个样本村；在每个样本村按被征地农户名单随机抽取约 50 个农户进行调查。此次调查共发放问卷 1750 份，回收并剔除无效问卷后，最终获得有效问卷 1703 份，包含 1703 户农户的信息。

此次调查以入户问卷调查的形式进行，问卷包含以下几个方面：被征地农户受偿满意程度；地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度；被征地农户家庭基本特征，包括家庭人数、户主年龄、户主受教育程度、非农就业比重；被征地块特征和经济发展水平，包括征地年份、征地区位、人均地区生产总值。各个变量的描述性统计见表 1。

表 1 主要变量的描述性统计

变量	名称	变量含义	变量赋值	均值	标准差	
被解释变量	被征地农户受偿满意程度（ y ）	失地农民对所获征地补偿的满意程度	很不满意=1；不满意=2；一般=3；满意=4	3.079	0.781	
	征地补偿政策执行滞后偏离程度（ X_1 ）	时间偏离 t_1 =2010-被征地年份 t ；内容偏离 t_2 =被征地年份 t -执行标准年份	t_1+t_2	4.672	2.008	
	被征地块特征组变量（ X_2 ）					
	关键变量	被征地时距	以 2000 年为基数	被征地年份 t -2000	9.164	0.816
		征地区位	被征地村距离区（市）中心 0 ~ 10 公里=近郊村；10 ~ 20 公里=中郊村：20 公里以上=远郊村	以 “ 中郊村 ” 为参照	0.329	0.471
				近郊村=1，否则=0	0.264	0.441
				远郊村=1，否则=0		
	解释变量	地区经济发展水平（ X_3 ）	人均地区生产总值 0 ~ 40000 元=经济发展水平低；40000 ~ 60000 元=经济发展水平中等；60000 元以上=经济发展水平高	以 “ 经济发展水平中等 ” 为参照	0.086	0.281
		人均地区生产总值		经济发展水平低=1，否则=0 经济发展水平高=1，否则=0	0.228	0.420
	家庭特征组变量（ X_4 ）					
	控制变量	非农就业比重	家庭劳动力非农就业比重	—	0.532	0.296
		家庭人数	家庭人口数	—	3.801	1.244
		户主年龄	户主年龄	—	46.784	49.833
户主受教育程度		户主接受正规教育的年限	—	6.423	2.938	

三、实证分析

（一）征地补偿政策效应的描述性统计

本文研究的征地补偿政策效应主要集中在工业化、城镇化迅速发展的近十年（2000~2010 年）。在此期间，中央政府出台了相关法律 1 部、规范性文件 4 个。中央政府制定的征地补偿政策主要涉

及以下三个方面内容：第一，补偿标准从不科学的“年产值倍数法”完善到“省、区、市人民政府要制定并公布各市县的统一年产值标准和区片综合地价，制定时要考虑当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障等多方面内容，保障被征地农民生活水平不被降低”；第二，货币补偿数量从“总计不超过前三年平均产值30倍”提高到“在原有补偿基础上再提高20%~30%，并实行补偿机制的动态调整，每2到3年对征地补偿标准进行调整，逐步提高征地补偿水平”；第三，安置补偿从原来单一的货币补偿方式转变到“增加被征地农民的安置途径（农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置）”，进而转变到“将失地农民纳入社会保障体系，确保被征地农民长远生计有保障”。

以江苏为例，2000~2010年十年间，江苏省政府颁布了征地补偿政策法规性文件1个（《江苏省土地管理条例》）、规章性文件1个（《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障办法》）。但是，中央政府关于“征地补偿标准尚不足以保证失地农民生活水平不被降低的，从国有土地有偿使用收益中划拨补贴，以及增加被征地农民的安置途径”等内容在江苏省政府的相关文件中没有体现，相应的“将失地农民纳入社会保障体系，不得以新农保代替被征地农民社会保障，要因地制宜采取多元化安置方式”等内容在江苏省政府的地方性文件中也没有反映。地方政府实际执行的征地补偿政策滞后或偏离于中央政府制定的征地补偿政策。

依据上述对中央一级政府、江苏省二级政府、镇江市三级政府征地补偿政策的梳理可知，中央政府征地补偿政策完善的时点主要集中在2004年、2006年、2010年，三个时点征地补偿政策完善的重点内容有所不同，但总体来看，都围绕三个方面进行：第一，提高征地补偿标准。可以从被征地农户所获得的补偿方式（征地补偿政策经历了“一次性货币补偿”到“货币补偿+安置补偿”的改善）来分析，2004年《中华人民共和国土地管理法》（第二次修正）中规定征地补偿在原有补偿基础上再提高20%~30%，2010年国土资源部第72号文件《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》中要求增加被征地农民的安置途径（农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置）以及将失地农民纳入社会保障体系，确保被征地农民长远生计有保障，而征地补偿标准不断提高的政策效应则由被征地农户受偿满意程度来体现。第二，限制征地用途。可以从被征地农户对被征地用途的了解程度来反映地方政府执行中央政府制定的征地用途管制方面的政策效应，例如，2004年国土资源部发布的238号文件《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》明确了土地征收或征用仅限于公益性开发。第三，改善安置补偿方式。2010年国土资源部出台的第72号文件《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》明确提出，将失地农民纳入社会保障体系。因此，可以从被征地农户征地前后养老、医疗、就业保障等方面是否得到改善来体现征地补偿政策效应。本文研究拟从样本农户对问卷中相关问题的回答，来间接反映中央政府征地补偿政策效应。

从表2可以看出，在征地补偿政策的四个时间段前后，获得“一次性货币补偿”方式的被征地农户比重虽然随时间的推移略有下降，但仍然占约50%。可见，地方政府实际执行的征地补偿政策确实滞后于中央政府制定的征地补偿政策，征地补偿政策效应没有实现最优。

资料来源：国土资源部第238号文件《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》，2004年。

资料来源：《中华人民共和国土地管理法》（第二次修正），2004年8月18日。

资料来源：国土资源部第72号文件《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》，2010年。

资料来源：国土资源部第72号文件《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》，2010年。

资料来源：国土资源部第238号文件《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》，2004年。

资料来源：国土资源部第72号文件《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》，2010年。

征地补偿政策效应影响因素分析

表 2	样本地区农户实际获得的征地补偿方式统计				单位：%
	2000～2004 年	2004～2006 年	2006～2010 年	2010 年以后	
一次性货币补偿	76.8	66.8	56.1	49.5	
货币+非货币安置补偿	0.0	3.5	14.5	22.6	
定期获得土地租金	23.2	29.7	29.4	21.9	

注明：2010 年国土资源部第 72 号文件《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》中增加了更多的安置补偿方式，表 2 中未一一列出，因此，2010 年后所列三种安置补偿方式的比重加总小于 100%。

2004 年国土资源部发布的 238 号文件《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》提出要严格区分公益性用地和非公益性用地，明确界定政府土地征用权的使用范围。但是，从表 3 对被征地农户问卷的统计数据来看，2004 年相关政策颁布后，在三个不同时间段，样本地区认为土地开发用于非公益性用途的被征地农户比重分别达到 70.5%、84.4%、79%。由此可见，地方政府没有严格执行中央政府对征用土地用途管制的相关政策，中央政府试图通过规范征地用途保护被征地农户权益的政策效应没有达到预期效果。

表 3	样本地区被征地农户关于被征农地用途开发认知的统计				单位：%
	2000～2004 年	2004～2006 年	2006～2010 年	2010 年以后	
公益性开发	28.8	29.5	15.6	21.0	
工业园区或者农业园区	68.5	45.9	44.9	30.5	
房地产或其他商业用途	2.7	24.6	39.5	48.5	

镇江市政府 2006 年颁布的《关于调整征地补偿标准的通知》中明确提出“按照不同的年龄段对失地农民实行不同的保障标准”。但是，从表 4 中的问卷调查数据可知，2006 年镇江市政府颁布相关政策后，没有获得任何养老保障的被征地农户比重达到 76%；而在 2010 年国土资源部出台第 72 号文件《关于切实做好征地拆迁管理工作的紧急通知》中提出“将失地农民纳入社会保障体系，确保被征地农民长远生计有保障”的相关政策后，样本地区被征地农户获得城镇养老保险的比重仍然为 0。可见，中央政府不断完善的征地补偿政策没有达到预期效果。

表 4	样本地区被征地农户所获社会保障统计				单位：%
	2000～2004 年	2004～2006 年	2006～2010 年	2010 年以后	
没有获得任何养老保障	100	92	76	72	
城镇养老保险	0	0	0	0	
失地养老金	0	8	24	28	

从表 5 可以看出，样本地区被征地农户所获补偿对其未来生活的保障程度存在差异，其中，认为自 2004 年之后征地补偿“不能解决”未来生活保障问题的被征地农户比重一直维持在 50%左右。由此可知，样本地区只有约 1/4 的被征地农户随着时间的推移（征地补偿政策不断完善）享受到了征地补偿政策变迁带来的福利改善。

表 5	样本地区被征地农户关于所获补偿对未来生活保障程度的认知统计				单位：%
	2000～2004 年	2004～2006 年	2006～2010 年	2010 年以后	
暂时性解决	62.6	35.6	28.6	30.5	
长久得到保障	2.0	7.5	24.7	26.9	
不能解决	35.4	56.9	46.7	48.5	

从表 6 可知,样本中不同征地时段的被征地农户,其受偿满意程度基本保持不变,每个时段中对征地补偿“不满意”的被征地农户比重约为 30%,对征地补偿“满意”的被征地农户比重约为 25%。

表 6 样本地区被征地农户受偿满意程度统计 单位: %

	2000~2004 年	2004~2006 年	2006~2010 年	2010 年以后
满意	26.5	20.4	23.5	27.6
一般	45.0	48.8	44.8	43.7
不满意	28.5	30.8	31.7	28.7

上述统计结果显示,中央政府征地补偿政策不断完善的效应并不明显,被征地农户受偿满意程度并没有因为补偿政策的不断完善而显著提高,存在地方政府征地补偿政策执行滞后偏离现象。对此,本文将通过计量模型对征地补偿政策效应的影响因素做进一步的实证分析。

(二) 征地补偿政策效应的计量分析结果及解释

在上述理论和统计分析的基础上,本文运用 SPSS16.0 软件对上文所建立的多元有序 Logistic 模型进行估计,回归结果见表 7。模型 1、模型 2、模型 3、模型 4 分别重点讨论在控制了被征地农户家庭特征、地区经济发展水平、被征地块特征的前提下,地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度对被征地农户受偿满意程度的影响;模型 5 和模型 6 则在模型 4 的基础上分别引入地区经济发展水平、征地区位与地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度的交互项,以考察不同经济发展水平以及不同征地区位下地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度对被征地农户受偿满意程度的影响。

表 7 被征地农户受偿满意程度影响因素的模型回归结果

变量	模型 (1)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)	模型 (5)	模型 (6)
征地补偿政策执行滞后偏离程度	—	—	—	-0.660*** (0.03)	-0.676*** (0.036)	-0.750*** (0.042)
近郊村 (参照组为中郊村)	—	-0.562*** (0.118)	-0.974*** (0.305)	-0.664*** (0.143)	-0.545*** (0.109)	-0.943*** (0.323)
远郊村 (参照组为中郊村)	—	-0.305** (0.13)	-1.637*** (0.338)	-0.246** (0.125)	-0.319** (0.145)	-1.674*** (0.346)
被征地时距	—	0.045 (0.036)	0.034 (0.019)	0.045** (0.018)	0.052** (0.024)	0.069** (0.027)
经济发展水平低 (参照组为经济发展水平中等)	—	—	-0.332 (0.191)	-0.234** (0.104)	-1.386** (0.749)	-0.445** (0.281)
经济发展水平高 (参照组为经济发展水平中等)	—	—	-0.252 (0.158)	0.458** (0.239)	0.528* (0.326)	0.219** (0.117)
非农就业比重	0.410** (0.165)	0.402** (0.166)	0.459*** (0.167)	0.419*** (0.178)	0.437*** (0.156)	0.458*** (0.157)
户主受教育程度	6.795** (2.225)	6.385** (2.213)	6.447** (2.982)	6.883** (2.215)	6.347** (3.228)	5.385** (3.106)
户主受教育程度二次方	-0.339* (0.198)	-0.319** (0.103)	-0.397** (0.109)	-0.397** (0.146)	-0.373** (0.185)	-0.354** (0.192)

征地补偿政策效应影响因素分析

(续表 7)						
户主年龄	4.385** (1.863)	4.393* (1.768)	4.736** (1.687)	4.623** (2.484)	4.828** (2.586)	4.974** (2.473)
户主年龄二次方	-0.038** (0.013)	-0.036** (0.018)	-0.045** (0.028)	-0.397*** (0.021)	-0.408*** (0.032)	-0.415*** (0.039)
经济发展水平低与征地补偿政策执行滞后偏离程度交互项	—	—	—	—	-0.742** (0.439)	—
经济发展水平高与征地补偿政策执行滞后偏离程度交互项	—	—	—	—	0.355 (0.221)	—
近郊村与征地补偿政策执行滞后偏离程度交互项	—	—	—	—	—	-0.109 (0.082)
远郊村与征地补偿政策执行滞后偏离程度交互项	—	—	—	—	—	-0.984*** (0.424)
似然估计值	25.908	374.299	468.756	604.584	658.463	747.255
卡方检验概率值	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

注：*、**和***分别表示在 10%、5%和 1%的水平上显著，括号内的数字是该回归系数的标准误差。

实证分析模型中的卡方检验概率值都小于 1%，说明模型估计结果整体显著，并且模型似然比统计检验的概率值小于 0.001，说明模型拟合度较高，模型整体比较理想。

表 7 中的回归结果显示，户主年龄和受教育程度与被征地农户受偿满意程度之间存在非线性关系，其二次项系数均为负，并且通过了显著性检验。由此可知，被征地农户的户主年龄和受教育程度对被征地农户受偿满意程度的影响呈“倒 U 型”曲线特征。这是因为虽然被征地农户受偿满意程度随户主离领取养老金年龄越近而越高，但是，由于地方政府实际执行的征地补偿政策滞后或偏离于中央政府最新的征地补偿政策，社会保障和征地补偿安置方案的不完善可能降低户主年纪较大的被征地农户的受偿满意程度。同理，对于户主受教育程度高的被征地农户，获得的征地补偿金可以有更多的机会从事非农经营，相对于较低的农业经营收入，较高的非农经营收入能带来家庭收入的增加，从而被征地农户的受偿满意程度会提高。但是，当户主受教育程度达到很高的水平时，其获取信息的能力大大增强，能够了解最新的征地补偿政策和各地的征地补偿标准，当发现自己所获得的补偿低于中央政府制定的补偿标准时，被征地农户受偿满意程度就会降低。非农就业比重对被征地农户受偿满意程度的影响在各个模型中均为正向，这是因为非农就业比重的不同意味着被征地农户对农地的依赖程度也不同，非农就业比重高表示被征地农户对农地依赖程度低，土地征用对被征地农户家庭影响小，而非农就业比重低表示被征地农户对农地依赖程度高，土地征用对被征地农户家庭影响大。

征地区位变量中，近郊村变量和远郊村变量都对被征地农户受偿满意程度存在显著的负向影响。这说明，处于近郊村和远郊村的被征地农户，其受偿满意程度都低于中郊村被征地农户，造成这种差异的主要原因是不同区位征地用途不同。近郊村有地理区位优势，土地被征用后主要用于经营性用途的项目，项目本身具有较高的经济效益，但当被征地农户实际获得的补偿与农地非农化后土地升值预期的差距太大时，失落情绪导致其受偿满意程度降低；而对于远郊村而言，土地被征用后主要是用于一些公益性项目，项目的经济效益不高，被征地农户的就业途径与社会保障较差，未来生活失去保障，受偿满意程度降低。

被征地时距变量在模型 1、模型 2、模型 3 中均不显著,但在模型 4 中,当引入了征地补偿政策执行滞后偏离程度变量后,被征地时距成为显著变量,并对被征地农户受偿满意程度产生了正向影响,这正好验证了假说 3。未引入征地补偿政策执行滞后偏离程度变量时,中央政府征地补偿政策因为地方政府执行的滞后或偏离而没有达到预期效果,因此,随着被征地年份的后移,被征地农户受偿满意程度没有显著的提高。而当引入了征地补偿政策执行滞后偏离程度变量后,被征地农户受偿满意程度随着被征地年份的后移(征地补偿政策不断完善)而提高。

地区经济发展水平中的两个变量在模型 3 中都不显著,但在模型 4 中,当引入了征地补偿政策执行滞后偏离程度变量后,经济发展水平低变量的系数在 5%置信水平上为负,经济发展水平高变量的系数在 5%的置信水平上为正,这就验证了假说 3。原因解释是模型 4 中引入了征地补偿政策执行滞后偏离程度变量,在控制了该因素(即征地补偿政策滞后偏离程度不变)的情况下,经济发展水平高的地区给被征地农户的安置补偿标准更高,被征地农户满意程度相对更高。而经济发展较落后的地区则是相反的情况。

地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度在模型 4、模型 5、模型 6 中都对被征地农户受偿满意程度有显著的负向影响。这进一步说明,地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度的确是被征地农户受偿满意程度的重要影响因素,征地补偿政策执行滞后偏离程度越大,被征地农户受偿满意程度就越低,由此验证了假说 1。模型 5 引入了地区经济发展水平与征地补偿政策执行滞后偏离程度的交互项后,该变量显著且系数为负,说明与经济发展水平中等地区相比,在经济发展水平低的地区,征地补偿政策执行滞后偏离程度更严重,被征地农户受偿满意程度更低。这是因为,经济落后地区吸引资本的能力一般都小于经济发达地区,经济落后地区的地方政府为了吸引资本到本地投资往往采用低价出让土地的优惠政策,进而通过压低被征地农户的征地补偿标准来降低征地成本,因此,经济越落后地区,征地补偿政策执行滞后偏离程度就越严重,被征地农户受偿满意程度就越低。模型 6 中引入了征地区位与征地补偿政策执行滞后偏离程度的交互项后,该变量也显著且系数为负,说明征地区位离区(市)中心远的地区,中央政府制定的征地补偿政策在各级政府的层层传递中确实出现了政策执行的滞后偏离,中央政府制定的征地补偿标准和内容在向下传递中被截留或遗漏,导致被征地农户实际所获得的补偿低于中央政府制定的征地补偿标准,故在远郊区的被征地农户相对于其他地区受偿满意程度低。

四、结论与启示

本文利用江苏省镇江市 7 个区(市)42 个村共 1703 户农户的样本数据,考察了征地补偿政策效应,并从地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度、被征地农户家庭特征、被征地块特征、地区经济发展水平四个方面分析了中央政府征地补偿政策效应的影响因素。

从影响因素的重要性来看,首先,地方政府征地补偿政策执行滞后偏离程度是影响被征地农户受偿满意程度的重要因素。中央政府制定的征地补偿政策在地方政府的具体执行中确实存在滞后和偏离。其中,地区经济发展水平和征地区位对征地补偿政策执行的滞后或偏离会产生影响,经济发展水平越低、征地区位越偏远,政策执行滞后偏离程度越严重。其次,影响被征地农户受偿满意程度的因素还包括被征地农户家庭特征。户主年龄和受教育程度上的差别会影响被征地农户对征地补偿安置方案的偏好,进而直接影响其对补偿方案的认可程度。被征地农户家庭人口较高的非农就业比重意味着这类农户对土地依赖程度较低,征地对其生活方式和生活水平影响相对较小。最后,被征地块的特征因素(征地区位、征地年份)也会影响被征地农户受偿满意程度。近郊区土地的区位

价值明显,被征地农户预期补偿与土地非农开发后增值收益之间的落差成为近郊区被征地农户对征地补偿政策不满意的主要原因。而对于远郊区的被征地农户,在缺乏完善的失地安置途径以及社会保障机制下,他们难以适应土地被征收后的生活。在征地补偿政策执行滞后偏离程度既定的情况下,被征地农户受偿满意程度会随着被征地年份的推移(征地补偿政策不断完善)而提高。

基于以上研究结论,本文认为,地方政府在执行中央政府的征地补偿政策时,要充分考虑被征地农户的个体特征因素(户主年龄和受教育水平、农户非农就业情况),提高被征地农户的人力资本水平,有针对性地制定配套的安置补偿方案(农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置),并创造更多的非农就业机会,从根本上解决被征地农户的未来长久生计。针对一些地区出现的地方政府在执行中央政府政策过程中的滞后或偏离情况,中央政府应该加大对地方政府执行征地补偿政策的监管,构建包括征地补偿方案编制、实施、监管全过程的被征地农户补偿的长效机制,增强补偿过程的信息透明度和公众参与度,尤其要加强对经济发展较落后地区以及相对较偏远地区地方政府执行征地补偿政策的监管。

参考文献

- 1.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年第3期。
- 2.马新文:《我国现行征地补偿制度剖析》,《同济大学学报(社会科学版)》2009年第3期。
- 3.杨富堂:《交易视角下农地征收的线性补偿研究》,《农业经济问题》2011年第5期。
- 4.国务院发展研究中心课题组:《中国失地农民权益保护的若干建议》,《改革》2009年第5期。
- 5.金晶、许恒周:《失地农民的社会保障与权益保护探析——基于江苏省16县(市、区)320户失地农民的调查数据分析》,《调研世界》2010年第7期。
- 6.陈艳华、林依标、黄贤金:《被征地农户意愿受偿价格影响因素及其差异性的实证分析——基于福建省16个县1436户入户调查数据》,《中国农村经济》2011年第4期。
- 7.吕彦彬、王富河:《落后地区土地征用利益分配——以M县为例》,《中国农村经济》2004年第2期。
- 8.高珊、徐元明:《江苏省农村土地征用与收益分配研究》,《中国人口·资源与环境》2004年第2期。
- 9.曲福田、冯淑怡、俞红:《土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究——以经济发达地区为例》,《中国农村经济》2001年第12期。
- 10.诸培新、曲福田:《农地城市流转配置中的土地收益分配研究——以江苏省N市区为例》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2006年第3期。
- 11.张军、高远、傅勇、张弘:《中国为什么拥有了良好的基础设施》,《经济研究》2007年第3期。
- 12.温铁军、杨帅:《经济波动、财税体制变迁与土地资源资本化——对改革开放以来“三次圈地”相关问题的实证分析》,《管理世界》2010年第4期。
- 13.Vranken, L. and Swinnen, J.: Land Rental Markets in Transition: Theory and Evidence from Hungary, *World Development*, 34(3): 481-500, 2006.

(作者单位:南京农业大学经济管理学院;
南京农业大学江苏农村金融发展研究中心)
(责任编辑:小林)