

程序公正先于货币补偿 农民征地满意度的决定

中国公共管理论坛

程序公正先于货币补偿： 农民征地满意度的决定^{*}

□刘祥琪 陈 钊 赵 阳

摘要 利用2010年中国17个农业大省的抽样调查数据,本文考察了农民对征地满意度的决定。研究发现,总体而言,当征地补偿款全部发放给农民、政府或村干部与农民事先协商征地补偿水平、征地补偿水平较高时,农民对征地的满意度将显著更高。通过控制事先协商与征地补偿水平的交互项,我们进一步发现,只有事先与农民就征地补偿水平进行了协商,那些征地补偿水平较高的村农民对征地的满意度才显著更高。这说明,在实践中,我们需要在维护农民对征地过程参与权的前提下,提高征地的补偿水平。此外,我们也发现,当征地用于公益建设时,农民对征地的满意度要比非公益建设征地时显著更高。

关键词 征地 满意度 程序公正 货币补偿

一、引言

中国的工业化与城镇化主要是借助征收农村集体土地来获得新增建设用地的。在这一过程中,需要对农民的土地权益给予应有的尊重与补偿。然而,随着城市建设用地的日益稀缺,现行征地体制中的缺陷与矛盾不断显现,如何保护被征地农民的土地权益问题日益突出。中国社科院公布的《2011年中国社会形势分析与预测蓝皮书》指出,73%的农民上访和纠纷都和土地有关,其中40%的上访涉及征地纠纷问题,征地纠纷问题中的87%则涉及征地补偿和安置(汝信等,2010)。

中国的农地产权不仅是一个经济问题,它是与基层政治文化、社会制度等相互交织、相互影响的正规制度和非正规制度共同约束的制度形态(赵阳,2011)。现有研究从提高征地补偿标准、严格界定公共利益、妥善安置失地农民、征地程序公开公正等多个角度提出了维护被征地农民土地权益的政策建议(陈锡文等,2009;陈莹等,2009;陈莹、张安录,2007;韩俊,2009;李平、徐孝白,2004;毛峰,2004;钱忠好,2004),其中,提高征地补偿标准这一条几乎被所有相关研究提及。但是,这些政策建议中的不同具体措施对于缓解征地矛盾、稳定农村社会的效果究竟如何?特别地,提高货币补偿标准和强调征地补偿程序公开公正这二者的效果分别是怎样的,它们对征地满意度的影响存在怎样的相互联系?现有的研究并没有对这两点疑问给出直接的回答。

通过一个基于谈判的博弈模型,晋洪涛等(2010)认为中国失地农民的“天然”不利地位主要源于现行征地程序安排的不公。史清华等(2011)对上海闵行区7村2000多户农民的调查发现,在上海这样的经济发达地区,征地将提高农民的收入,其中的重要原因是征地后农民的社会保障收入增加。作者在文章的结论部分提出,收入不升反降的发达地区失地农民对征地不满,是因为“他们的权利没有得到应有尊重,不能参与征地过程,不能充分表达意见,并获取土地所有者的应有回报”。但这只是一个主观的判断,作者并没有用调查数据在实证上对这一判断进行直接的检验。陈莹等(2009)在对湖北省4市54村的调研数据分析中,也涉及了农民在征地中

^{*}感谢封进、李果、陆铭、史清华、吴建峰、章奇、章元、钟甫宁等人对本文的讨论与建议。感谢美国华盛顿大学农村发展研究所罗伊·普罗斯特曼教授和朱可亮先生提供数据。刘祥琪感谢中国农业大学博士后科研创新项目(2011BH012),陈钊感谢国家社科基金重点项目(11AZD084)、国家自然科学基金重点项目(71133004)、上海市重点学科建设项目(B101)以及复旦大学“当代中国经济与社会工作室”的研究资助。

的满意度。但他们只是在4个市的层面上对农民征地满意度的差异提供了一些解释,例如,他们认为武汉市农民对土地征收补偿的满意度最高,是因为作为省会城市,武汉市的征地补偿机制和监督机制相对完善。他们的分析为我们理解征地满意度的影响因素提供了来自现实案例的线索,但仍然无法从实证上回答我们在上文中提出的两点疑问。

博弈论研究文献对“最后通牒”博弈^①的研究为本文提供了一个理论框架。Binmore等人发现,在最后通牒实验中,如果占据弱势地位的参与者只能获得较少的分配(如其份额低于1/3),则倾向于拒绝接受该分配方案。事实上,占据优势地位的参与者通常会提出一个比较公平的分配方案(Binmore et al., 2002)。对这一结果的解释是,行为人会将会公平作为一种公认的“社会准则”,如果分配方案显失公平,那么行为人就可能放弃物质上的利益(Güth et al., 1982; Nowak et al., 2000)。此时,我们就会看到,行为人更在意公平感而非物质利益。

为了在实证上检验哪些因素影响了农民对于征地的满意度,特别地,为了比较货币补偿标准与程序公开公正正在其中所起的作用,我们需要在实证上做到:(1)度量农民对于征地的满意度;(2)考察不同因素(特别是货币补偿标准、征地程序是否公开公正等)对征地满意度的影响;(3)兼顾经济较发达地区以及经济较不发达地区的征地样本。为此,本文将利用美国农村发展研究所(Landes,前称为RDI)等单位于2010年在中国17个农业大省开展的农民土地权益的大规模抽样调查数据,从1561个被调查村中抽取自二轮承包以来(或1995年之后)曾征过地的村样本,考察村民征地满意度的决定。本文将要进行的实证研究的确证实,体现出程序公正(涉及村集体截留征地补偿款与事先征询征地补偿标准)的村,农民对征地的满意度显著更高。虽然总体上征地补偿水平较高的村征地满意度也更高,但这种关系只存在于做到了程序公正(事先就征地补偿水平进行协商)的村样本中。此外,我们还同时考察了征地用途(公益与非公益)、村地理位置等因素对征地满意度的影响,这些发现为今后更好地保障农民土地权益提供了较为清晰的政策指向。

本文接下来第二部分简要讨论中国在征地制度与征地补偿上的相关规定及其演变,第三部分对本文的数据加以说明与描述,第四部分是实证结果,第五

部分总结全文并讨论本文实证发现的政策含义。

二、制度背景 征地范围与补偿标准

中国现行的征地制度是在1953年12月5日中央政府通过的《政务院关于国家建设征用土地办法》基础上形成的。这一办法就土地征收的范围、征地原则、补偿标准、审批权限以及征地制度的一般程序都做出了较为详尽的规定。该规定也奠定了新中国征地制度的基本框架,其后征地制度的调整也都是在这一规定的基础上做出的,我国现行的征地制度与当时的制度相比并未发生实质性的改变,在这一制度下,仍然存在着征地范围超出公益性质、征地补偿偏低、对农民土地权益保障不足等问题。

中国征地矛盾的日益突出还与分税制改革背景下地方政府行为的变化密切相关。周飞舟(2006)认为,正是因为分税制改革后中央上收了财权,但各级财政的事权却没有随之变化,于是,地方政府开始积极从预算外财政,尤其是从土地征收中为自己聚集财力,“城市化”开始成为地方政府财政的新增长点。Han和Kung(2011)则从实证上为这一观点提供了支持。但是,土地财政之所以能够成为地方政府聚集财力的新途径,其前提是法律对于被征地农民土地权益保障的缺失。下面我们从征地范围与补偿标准两个方面对相关的法律背景进行简要回顾。

(一) 征地范围

1982年的《宪法》第十条规定,“农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有”;“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”。1986年通过的《土地管理法》采纳了1982年公布实施的《国家建设征用土地条例》中关于征地的规定,将其上升为法律,并且重申“国家为了公共利益的需要,可以依法对集体所有的土地实行征用”。此后的《物权法》(2007年)、中共十七届三中全会《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(2008年)均强调了征地中的公益性质。但相关法律对公共利益并没有清晰的界定^②。

事实上,自改革开放以来,工业化与城镇化步伐加快导致对建设用地的需求不断增加,其中绝大部分的建设用地需求并非公益性质。然而,1998年《土地管理法》第一次修订时,在第四十三条明确了“任

何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”,并指出此处所称“国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地”⁷⁸⁾。这就在法律上明确了土地征用是集体土地转变为国有建设用地的唯一途径^④。也就是说,农村集体土地的征收范围事实上已经扩展到包括整个经济建设用地。由于国家在土地一级市场的垄断地位,同时由于公共利益的界定不清,这就可能导致农民的土地权益被国家公权力不正当地剥夺。因此,如何给予农民公平公正的征地补偿已经成为中国下一步能否顺利实现城镇化目标的关键。

(二) 征地补偿标准

中国是根据法定标准而非市场价值来确定征地补偿的。国务院于1982年公布施行的《国家建设征用土地条例》,明确了3种形式的征地补偿:(1)土地补偿费;(2)青苗补偿费和地上附着物补偿费;(3)安置补助费。其中土地补偿费与安置补助费均按被征耕地年产值的倍数来确定补偿标准。1998年修订的《土地管理法》提高了上述补偿标准中的相关倍数,但“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的三十倍”。同时,也明确指出“按照被征用土地的原用途给予补偿”这一原则^⑤。虽然《土地管理法》自1986年起就提出为使需要安置的农民保持原有生活水平可以增加安置补助费,但依照被征土地年产值倍数确定补偿上限的做法意味着,现行法规之下的征地补偿难以让失地农民充分分享土地用途变更中产生的增值收益。

这样的制度安排在以非公益性用途为目的的土地征收中尤为容易引起农民的不满。特别是随着《城市房地产管理法》(1994年)要求商业用途的征地有条件的必须以拍卖或招标方式确定土地使用权的出让金(第十二条),同时又规定“土地使用权出让金应当全部上缴财政,列入预算,用于城市基础设施建设和土地开发”(第十八条),这就导致地方政府更加有积极性借助低成本的征地和市场化的土地使用权出让来谋取自身利益。

虽然此后2004年的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出了“制订并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价,征地补偿做到同地同价”,2007年通过的《物权法》也明确规定,除依法足额支付原有各项补偿费用外,应“安排被征

地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益”。但以上措施并没有从根本上解决被征地农民不能充分分享城镇化过程中土地增值收益这一问题。

与征地补偿标准密切相关的另一个问题是征地补偿款的分配。根据《土地管理法实施条例》第二十六条规定“土地补偿费归农村集体经济组织所有”,于是,作为征地补偿中最大一项的土地补偿费就归村集体经济组织所有,用以“发展集体经济”。这就给村干部截留、贪污、挪用被征地农民的补偿款创造了机会。由于法律允许集体经济组织保留土地补偿费,农民也就无法通过法院民事诉讼寻求公正^⑥。

从以上关于征地范围、征地补偿标准及其落实中存在的问题可见,维护中国农民的土地权益,需要法律进一步为农民提供更多的保护,这在征地程序的规定上尤为突出。根据现行的《土地管理法》第四十六条规定“国家征收土地的,依照法定程序批准后,由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施”。由此可见,在公告之前,征地审批的内部行政程序已经确立了征地行为的合法性。而根据《土地管理法实施条例》第二十五条更是规定“对补偿标准有争议的,由县级以上地方人民政府协调,协调不成的,由批准征用土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征用土地方案的实施。”这就意味着,在征地问题上,农民的知情权、参与权、决策权、申诉权被部分或完全剥夺,于是,农民自然就会对征地产生不满,甚至因此而引发社会矛盾。但2004年的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》对农民对知情权以及土地补偿款的合理分配作了更为合理的规定。其中的第十四条指出“在征地依法报批前,要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民”,“要加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制,维护被征地农民和用地者的合法权益。”第十五条规定“省、自治区、直辖市人民政府应当根据土地补偿费主要用于被征地农户的原则,制订土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法”。

三、数据说明与描述

本文使用的数据来源于美国农村发展研究所(Landesa,前称为RDI)联合中国人民大学、美国密歇根州立大学在2010年夏开展的针对农民土地权益的大规模抽样调查。该调查对中国17个农业大

省份的1564户农户^⑦进行了入户访谈。这17个省份包括黑龙江、吉林、河北、河南、山东、安徽、福建、浙江、江苏、江西、湖南、湖北、四川、云南、广西、贵州和陕西,拥有中国农业总人口的83%。本次调研抽样规则如下:先将各省份中所有县按人均GDP分为高中低三等,然后在第一等中随机抽8个县。村一级的抽样方法是,以距离最近的乡镇或县城5公里为界,由调查员随机抽取远近各占一半的村。访谈对象为村民,由调查员随机抽取,并且访谈在村干部不知情、不在场的前提下进行。

如表1所示,在总样本中,有38.26%的被访者报告自二轮承包以来或1995年之后村里发生过征地,从分地区的情况来看,东部的征地比例最高,其次为西部与中

表1 样本村是否有过征地

地区	有征地	无征地	不清楚	样本数
东部	47.70%	44.09%	8.22%	499
中部	31.12%	61.87%	7.01%	556
西部	36.64%	56.29%	7.06%	453
全国	38.26%	54.31%	7.43%	1508

表2 村民对最近这次征地是否满意

满意	不满意	不清楚	合计
35.69%	49.82%	14.49%	566

表3 农民对征地不满意的原因

主要原因	选择比例	总有效样本
补偿太低	71.38%	283
政府未就补偿金额征求农民意见	40.57%	281
补偿不足以维持农民长期生活	35.23%	281
失地农民无合适打工机会和收入来源	27.40%	281
大量补偿款被当地政府或干部截留滥用	23.84%	281
补偿水平远低于市场价格	22.78%	281
没有得到任何补偿	15.19%	283
拖欠补偿款	8.19%	281

注:按问卷设计,表3内容由表2中回答对征地“不满意”的282个样本进行选择,但实际上回答“满意”的极个别样本(2个)也就表3内容作了选择,此处对这两个样本予以保留,故表3中的有效样本量可能超出282个。

表4 是否选择“补偿过低”的样本在其他原因选择上的差异

所选择的其他原因	选择“补偿过低”的样本		未选择“补偿过低”的样本		差异
	选择比例	有效样本	选择比例	有效样本	
政府未就补偿金额征求农民意见	49.50%	200	18.52%	81	30.98%***
补偿水平远低于市场价格	27.50%	200	11.11%	81	16.39%***
大量补偿款被当地政府或干部截留滥用	26.50%	200	17.28%	81	9.21%**

注:*,***分别表示5%、1%置信水平上选择“补偿过低”的样本同时选择所列其他原因的比例超出未选择“补偿过低”样本。

部。

在总计577个发生过征地的村中,有574个村民报告了距调查时最近一次征地的年份,其跨度从1992年直至调查当年。结果显示,仅有34个村最近的一次征地发生在1992~1999年这8年间,而最近一次征地发生在2000~2007年这8年间的则有261个村(年均32.6个村),最近一次征地发生在2008、2009及2010年上半年的,则分别有81、108、90个村^⑧。由此可见,随着时间的推移,征地现象越来越为普遍。与此同时,如表2所示,农民对征地的满意度却很低,这就不难理解为何征地矛盾日益成为农村社会不稳定的重要根源^⑨。

问卷也以多项选择的形式让被访者选择对征地不满意的主要原因,如表3所示^⑩,在具体列明的原因中,“补偿太低”居首位,其次是“政府未就补偿金额征求农民意见”。现有的大多数研究也将补偿标准过低作为产生征地矛盾的重要原因之一,但不可否认,在农民抱怨“补偿过低”的同时,很可能还存在其他导致对征地不满的原因。

的确,如表4所示,那些将“补偿过低”作为征地不满意主要原因之一的村民,会有更高的比例同时也将表中所列的那些体现征地程序不够公开公正的内容也列为导致对征地不满意的原因之一。所以,我们还需要更多的证据来进一步考察货币补偿标准以及程序公开公正等其他因素在影响农民征地满意度中的作用大小。

为此,我们先对样本按不同的标准加以分组,考虑不同组别样本的征地满意度是否存在显著差异。从现有开始,我们忽略对征地是否满意答案为“不清楚”的那些样本。如表5所示,当补偿款并不是全部发给农民个人,或征地事先没有通知农民,或政府或村干部未就征地补偿标准征求农民意见时,对征地感到满意的农民比例均显著更低。但表5的最后一行表明,按征地的货币补偿高低^⑪进行分组,两组中农民对征地满意度并没有显著差异。事实上,也只有通过多元回归分析方法,才能有效地区分出程序公正和物质补偿等不同因素对于征地满意度的影响。

需要说明的是,表5中每种分类的有效样本量有较大差异。其中,按村集体是否得到了补偿款进行分类的有效样本量较小,是因为有196个样本(占43.85%)对村集体有无获得补偿款并不清楚。表中最后一行按补偿款中位数进行分组的样本量也相对较小,这是因为在问卷设计中,对被征地农民征地补偿水平的衡量,仅限于未被征地的村民没有获得补偿这种情况。对于约占总样本10%的全村所有农民都得到了征地补偿这种情况,我们接下来将予以剔除。此外,为便于比较,

我们也删除了少量(共28个)不以“元/亩”为单位进行补偿的样本。

接下来,我们将通过计量模型来检验不同因素对农民征地满意度的影响。在此之前,我们先对模型涉及的其他相关变量进行简单的统计性描述,由于我们计量模

程序公正先于货币补偿 农民征地满意度的决定

中国公共管理论坛

表 5 不同分组样本对征地感到满意的比例及其差异

村集体未得到补偿	村集体得到了补偿	差异
49.54% (109)	36.18% (152)	13.36%**
事先有征地通知	事先无征地通知	差异
53.38% (311)	17.86% (140)	35.52%***
事先就征地补偿征求农民意见	事先未就征地补偿征求农民意见	差异
62.89% (159)	28.42 (285)	34.47%***
货币补偿额中位数以上	货币补偿额中位数以下	差异
44.95% (109)	48.18% (110)	-3.22%

注：括号内为分组样本的观测数。*，**，*** 分别表示第一列样本组的满意度在 10%、5%、1% 置信水平上超出第二列样本组。

表 6 连续及二元分类变量描述性统计

变量名称	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
征地满意度 (满意=1, 不满意=0)	217	0.4608	0.4996	0	1
货币补偿标准 (万元/亩)	221	2.0388	2.9448	0*	20
是否有其他补偿 (有=1, 无=0)	216	0.2130	0.4104	0	1
是否沿海 (是=1, 否=0)	220	0.4682	0.5001	0	1
是否市郊 (市郊=1, 农村=0)	221	0.1765	0.3821	0	1

注：* 其中有一个样本货币补偿额为 0，另还有 6 个样本的货币补偿额不足 100 元/亩，并且，这些样本均回答没有获得货币之外其他形式的补偿。

型中的被解释变量为农民对征地是否感到满意，且货币补偿标准是核心的解释变量之一，因此，以下分析我们仅限于明确回答“满意”或“不满意”，且以“元/亩”为单位仅为被征地农民进行补偿的样本。表 6 是连续变量及二元分类变量的情况。表中的“有其他补偿”是指除了货币补偿之外，农民还因征地而获得了农村社保、非农就业机会、职业技能培训、食物或粮食补助、城市户口、子女上学优惠等其他福利中的至少一种。

表 7 给出了其他分类变量的描述性统计。可以看出，实践中仍有相当一部分的村在征地实施前对农民进行了通知，或者更是事先就征地补偿征求了农民的意见，这反而反映出与征地相关的法律（如《土地管理法》）在某些方面是落实于实践的。表中的公益性质是指征地用于建造公路或铁路、灌溉设施、学校，非公益性质指征地用于建造加油站、开发区或工业园、工厂、城市住宅区、为将来的商业或工业开发。特别需要引起注意的是，有 35.94% 的村集体获得了失地农民的征地补偿款，这与《土地管理法实施条例》第二十六条规定“土地补偿费归农村集体经济组织所有”密不可分，但也有 22.58% 的村将全部的征地补偿款都交给了农民^⑩。同样值得注

表 7 其他分类变量描述性统计					
农民事先是否收到征地通知	有通知	无通知	不清楚	样本量	
	74.09%	23.64%	2.27%	220	
政府或干部事先是否就征地补偿征求农民意见	有征求	未征求	不清楚	样本量	
	35.62%	59.82%	4.57%	219	
征地用途是否属于公益性质	公益	非公益	其他	样本量	
	71.69%	21.92%	6.39%	219	
村集体是否从征地中也得到了补偿款	得到	未得到	不清楚	样本量	
	35.94%	22.58%	41.47%	217	
村庄到最近的乡镇或县城的距离	<5 公里	6~10 公里	11~20 公里	>20 公里	样本量
	59.01%	26.58%	7.66%	6.76%	222

意的是，高达 41.47% 的村民对于村集体是否获得了征地补偿款表示并不清楚，这说明村务公开透明并不彻底，或者农民对村干部并不信任，或者是村集体事实上得到了征地补偿款。

四、实证检验

本文关注的被解释变量农民对征地的满意度是一个 0-1 二元分类变量，这一变量取值为 1 时表示对征地“满意”，因此我们选取二元概率模型（probit model）进行回归。我们首先将考察补偿标准对于征地满意度的影响。但事实上，即使征地补偿标准的绝对水平不低，但如果所征土地的市场价格更高，农民也会感到不满意。但是问卷中我们并不知道被征的土地在成为非农用地后的市场价格是多少。一个可行的办法是，用当地非农产业的人均产值来代理非农用地的市场价格水平。为此，我们将同时控制村所在县的非农产业人均产值，该数据跨度为 2003~2009 年^⑪。为了保留 2010 年的有效样本，我们用 2009 年的非农产业人均产值代替 2010 年该产值，并且在回归中始终控制年份哑变量^⑫。此外，我们也将控制征地程序的公开公正、村地理特征等可能影响征地满意度的因素。

如表 8 中方程 1 所示，如果仅控制征地的货币补偿水平与非农产业的人均产值，两者都在 10% 水平上显著为正。这的确说明，更高的非农产业人均产值意味着更好的非农就业机会，因而此时村民对征地的满意度相对更高。考虑到沿海地区的非农就业机会更多更好，我们在方程 2 中又控制了是否属于沿海地区这一哑变量，结果显示沿海地区的征地农民的确有显著更高的满意度，并且，此时原来显著的非农产业人均产值不再显著。这也说明，原来非农产业人均产值的确也体现出非农就业机会这一信息，而现在之所以不显著，很可能是因为此前脚注中所说的两种方向相反的作用同时存在。考虑到少部分征地农民还得到了货币补偿之外的其他福利，方程 3 进一步对这一因素进行了控制，但结果显示总体上这一因素的作用并不显著。

接下来，我们考虑那些反映征地程序公开公正的因素对征地满意度的影响。

首先，即使村民获得了较多的货币补偿，但村集体可能也截留了部分的征地补偿款，这显然会降低村民对征地的满意度，因此，我们又控制了村集

表8 基本回归方程 (probit model)

被解释变量:是否满意	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
征地补偿	0.0775* (0.0433)	0.0766* (0.0397)	0.0787* (0.0403)	0.0987** (0.0442)	0.105** (0.0473)	0.104** (0.0500)	-0.195 (0.145)
非农产业人均产值	0.103* (0.0599)	-0.0240 (0.0727)	-0.0279 (0.0732)	0.0152 (0.0792)	0.0358 (0.0813)	0.00779 (0.0841)	-0.0232 (0.0857)
是否沿海地区 (参照组:内地)		0.814*** (0.247)	0.898*** (0.260)	0.892*** (0.278)	0.850*** (0.295)	0.965*** (0.306)	1.214*** (0.335)
有其他补偿 (参照组:无其他补偿)			-0.146 (0.274)	-0.133 (0.297)	-0.153 (0.310)	-0.214 (0.323)	-0.202 (0.334)
村集体是否得到补偿款 (参照组:得到)							
未得到				1.080*** (0.318)	1.181*** (0.338)	1.230*** (0.343)	1.118*** (0.351)
不清楚				0.332 (0.252)	0.385 (0.264)	0.328 (0.274)	0.258 (0.283)
事先通知征地 (参照组:未通知)							
通知					0.388 (0.297)	0.154 (0.318)	0.213 (0.324)
不清楚					0.751 (0.831)	0.680 (0.808)	0.761 (0.839)
征地补偿征求农民意见 (参照组:未征求)							
事先征求意见						0.556** (0.258)	-0.133 (0.395)
不清楚						0.940* (0.548)	0.559 (1.207)
征求意见×补偿							0.354** (0.159)
不清楚×补偿							0.226 (0.438)
年份哑变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	-0.453 (0.307)	-0.595* (0.313)	-0.580* (0.324)	-1.166*** (0.416)	-1.549*** (0.467)	-1.572*** (0.485)	-1.028* (0.547)
样本量	172	171	168	163	161	160	160
伪R平方	0.067	0.113	0.122	0.177	0.207	0.235	0.260

体是否得到补偿款这一变量。由方程4可知,相对于村集体截留了补偿款的情况,征地补偿全部由农民获得时,农民对征地的满意度显著更高。此外,值得一提的是,那些对村集体是否得到补偿款并不清楚的村民,他们的征地满意度与知道村集体得到了补偿款时相比并无显著差异。在方程4中,征地补偿水平的显著程度也进一步提高。

其次,征地前是否事先通知农民,以及是否就征地补偿水平征求农民意见,分别体现出农民在征地过程中的知情权与参与权。方程5显示,征地前事先收到通知的农民对征地的满意度并没有显著更高。方程6显示,与政府或村干部事先没有就征地补偿征求农民意见的情形相比,事先被征求意见或者是对有无征求意见并不清楚的农民,他们对征地的满意度要显著更高。

韩俊(2009)曾指出,征地过程中是否保障了农民的权益,不仅要根据征地补偿款的额度大小来判断,更重要的是要有一套合法严格的透明程序来限制各级政府的权力。因此,我们希望在基本回归方程中,考察征地程序的公正性是否会影响货币补偿对满意度的影响。为此,我们在方程7中,进一步控

制了是否就征地补偿征求农民意见与征地补偿水平的交互项。结果显示,征地补偿与是否就补偿征求意见的一次项均不再显著,而征求了意见与补偿水平两者的交互项则在5%水平上显著。进一步模拟计算显示,的确只有当政府或村干部与农民就补偿标准进行事先协商时,货币补偿对满意度的边际效应才显著为正^⑤。这是一个耐人寻味的结果。也就是说,只有在农民对征地过程的参与权得到尊重(此处指就征地补偿征求农民意见)的前提下,征地补偿水平较高的村,农民对征地的满意度才显著更高。本文的这一实证发现从征地满意度决定的角度证实了韩俊(2009)的这一判断。

表9对以上结论进行了稳健性检验。首先,考虑到回归的样本在村层面上,而非农产业人均产值是在县或县级市层面上的变量,因此,同一个县的村之间回归模型的误差存在相关的可能性,为此,从方程8之后,我们对标准误以县级clusters

进行了校正。方程8显示,前面的结果并没有显著的改变。方程9对征地的性质进行了控制,与陈莹等(2009)的研究类似,我们发现,在其他情况相同的条件下,与非公益目的的征地相比,当征地用于公益建设时,农民对征地的满意度要显著更高。这说明,中国的农民的确在意对公益建设的支持。方程10同时又控制了所在村庄属于城市郊区还是农村,原有的发现也没有显著变化。方程11在方程9的基础上,进一步控制了所在村庄距离最近的乡镇或县城的远近,结果征地补偿与是否协商的交互项不再显著(P值为0.125)。其背后的原因可能有:第一,我们的样本量总体上还不够大;第二,由于我们对标准误以县级clusters进行了校正,因而标准误有所增大,降低了系数的显著性。事实上,如果我们在方程11的估计中选用稳健的标准误,那么该交互项的系数还是显著的(P值为0.07)。但是,正如前文脚注中所说,由于加入了交互项,货币补偿的边际效应及显著性必须通过模拟计算才能准确得出,为此,我们在表10中,提供了基于方程(11)的相关边际效应计算。

如表10前两行所示,在事先无协商的情况下,补偿标准增加1万元或一个标准差(2.9448万元),

程序公正先于货币补偿 农民征地满意度的决定

中国公共管理论坛

都不能带来满意度的显著提高(即使在90%的置信水平下,仍不能排除边际效应为零的可能)。然而,表中下两行显示,当事先与村民就补偿进行协商时,补偿水平提高1万元或2.9448万元,将使农民对征地感到满意的可能性显著提高1.9及6.4个百分点。表中第五行

表 9 稳健性检验 (probit model)					
被解释变量	是否满意	(8)	(9)	(10)	(11)
征地补偿		-0.195	-0.189	-0.206	-0.163
		(0.180)	(0.186)	(0.186)	(0.178)
非农产业人均产值		-0.0232	0.000708	0.00154	-0.0249
		(0.0957)	(0.102)	(0.103)	(0.0981)
是否沿海地区 (参照组 :内地)		1.214***	1.216***	1.263***	1.069***
		(0.357)	(0.374)	(0.378)	(0.377)
有其他补偿 (参照组 :无其他补偿)		-0.202	-0.172	-0.188	0.0148
		(0.378)	(0.395)	(0.396)	(0.413)
村集体是否得到补偿款 (参照组 :得到)		1.118***	1.128***	1.093***	1.149***
		(0.413)	(0.408)	(0.407)	(0.402)
不清楚		0.258	0.358	0.352	0.406
		(0.265)	(0.287)	(0.288)	(0.301)
事先通知征地 (参照组 :未通知)					
通知		0.213	0.132	0.146	-0.00110
		(0.378)	(0.387)	(0.383)	(0.379)
不清楚		0.761	0.604	0.484	0.604
		(0.763)	(0.942)	(0.962)	(0.928)
征地补偿征求农民意见 (参照组 :未征求)					
事先征求意见		-0.133	0.129	0.0567	0.370
		(0.486)	(0.500)	(0.514)	(0.529)
不清楚		0.559	0.469	0.390	0.390
		(0.748)	(0.690)	(0.691)	(0.672)
征求意见×补偿		0.354**	0.326*	0.344*	0.276
		(0.178)	(0.187)	(0.188)	(0.180)
不清楚×补偿		0.226	0.391	0.416	0.377
		(0.312)	(0.346)	(0.347)	(0.339)
征地用途 (参照组 :非公益)					
公益用地			0.884***	0.862***	1.057***
			(0.327)	(0.331)	(0.324)
其他			0.0366	-0.0417	0.0660
			(0.614)	(0.654)	(0.745)
是否城市郊区 (参照组 :农村)				0.182	
				(0.319)	
距离最近的乡镇或县城 (参照组 :小于5公里)					
6~10公里					0.572**
					(0.260)
11~20公里					0.779
					(0.622)
大于20公里					-1.155
					(0.728)
年份哑变量	控制	控制	控制	控制	
常数项	-1.028*	-1.908***	-1.874***	-1.997***	
	(0.611)	(0.692)	(0.698)	(0.684)	
样本量	160	158	156	156	
伪R平方	0.260	0.300	0.293	0.333	

表 10 边际效应及显著性 (基于方程 11)						
	变 化	边际影响	标准误 (Delta 方法)	置信区间	置信度	
无协商	补偿增加 1 万元	-0.00347	0.011943	-0.02245	0.008712	90%
	补偿增加一个标准差	-0.00368	0.034485	-0.04419	0.031399	90%
有协商	补偿增加 1 万元	0.019204	0.013559	0.000385	0.063515	99%
	补偿增加一个标准差	0.06391	0.042633	0.001654	0.192797	99%
无协商	事先进行协商	0.090862	0.085269	0.000867	0.394399	99%
	村集体未截留补偿款	0.120147	0.102989	0.001812	0.540786	99%
	沿海地区	0.104673	0.094696	0.004085	0.349659	95%
	公益性征地	0.097505	0.07323	0.003362	0.356114	99%
	有其他形式补偿	0.008569	0.034088	-0.02157	0.075499	90%
	事先有征地通知	0.003956	0.028066	-0.02448	0.047258	90%

注: 边际效应基准情况中的其他信息为, 补偿标准及人均非农产值取均值, 村集体截留部分补偿款, 无其他形式的补偿, 事先无征地通知, 内地, 2008年, 距离最近的乡镇或县城小于5公里。

信息则显示, 给定补偿水平不变, 如果事先就补偿标准与村民进行协商, 那么农民对征地感到满意的可能性则将提高9个百分点。此外, 如果村集体将全部补偿款发给农民而不是有所截留, 那么征地满意的可能性将显著提高12个百分点。此外, 沿海地区、公益性征地也将分别显著使征地满意的可能性提高10.5个以及9.8个百分点, 但增加其他形式的补偿或事先就征地进行通知并不显著提升农民对征地的满意度。

五、结论及政策含义

利用2010年中国17个农业大省份农民土地权益的抽样调查数据, 本文考察了中国农民征地满意度的决定。我们发现, 总体而言, 当政府或村干部与农民事先协商征地补偿水平、征地补偿款全部发放给农民、征地补偿水平较高时, 农民对征地的满意度将显著更高。通过控制事先协商与征地补偿水平的交互项, 我们进一步发现, 只有事先与农民就征地补偿水平进行了协商, 征地补偿水平较高的村农民对征地的满意度才显著更高。这说明, 在实践中, 我们需要在维护农民对征地过程参与权的前提下, 提高征地的补偿水平。此外, 我们也发现, 给定其他情况不变, 当征地用于公益建设时, 农民对征地的满意度要比非公益建设征地时显著更高。

我们的研究表明, 现阶段的征地矛盾并非仅仅是由于补偿标准过低所造成的, 这对于如何完善中国的征地及其补偿机制提供一个新的视角, 也为我们维护农民的土地权益提供了以下两点明确的政策含义。

第一, 程序公正先于货币补偿。现有的对缓解征地矛盾的政策建议几乎无一例外地将提高货币补偿标准作为一项重要措施加以提出, 本文的发现则表明, 从提高农民对征地满意度的角度而言, 政策上应当在保证征地程序的公开公正, 特别是在保证农民对征地补偿标准制定的参与权的前提下, 同时提高征地的补偿标准。这就需要在征地补偿的磋商调解中加强农民的谈判地位, 从法律上体现对农民土地权益的更多保护。

第二, 杜绝村集体挪用截留土地补偿款。我们发现将征地补偿款全部分配给被征地农民, 能显著提高农民的征地满意度, 其边际效应也最为明显。但现有法律却难以有效阻止村集体对征地补偿款的挪用截留。这就可能导致, 直接发放给集体的征地补偿标准提高后, 但由于村集体对补偿款的挪用截留, 事实上农民得到的征地补偿款却减少, 农民

的征地满意度反而会有所下降。这就再次表明,在提高征地补偿的同时,我们仍需要强调在法律上对农民的土地权益加以更为周全的保护。

(作者单位:刘祥琪,中国农业大学中国农村政策研究中心;陈钊,复旦大学中国社会主义市场经济研究中心;赵阳,中央农村工作领导小组办公室;责任编辑:尚增健)

注释

①“最后通牒”博弈是指双方在分配一个收益总和时,由一方提出一个分配方案,另一方可以接受,也可以拒绝,从而双方都得到0收益。在这样一个博弈中,理论上的均衡解是提出分配方案的一方会出一个对方收益为0,而自己独占全部收益的方案。

②2011年施行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》首次对国家施行征收行为涉及的公共利益进行了列举式的规定。

③2004年再次修订后的《土地管理法》仍有同样规定。

④2004年再次修订后的《土地管理法》重新界定了征收与征用这两个概念,集体土地转为国家所有称为征收,但土地征用的概念出于习惯仍被经常采用(陈锡文等,2009,第57页)。

⑤2004年再次修订后的《土地管理法》仍有同样规定。

⑥例如,《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》(2005年3月通过)第一条规定,“集体经济组织成员就用于分配的土地补偿费数额提起民事诉讼的,人民法院不予受理”。法院主张此类纠纷应提起行政诉讼。

⑦由于其中有3个村各有两个农户被访,所以,实际上是1561个村有效样本。对于这3个村的处理方法是,其中两个同村的农户对有无征地回答一致,则随机删除一个样本,另两个村的同村农户对此问题,都是一个回答不知道,另一个回答征过地,或没有征过地,删除两个回答“不知道”的样本。

⑧有52%的村,自二轮承包或1995年之后发生过2~5次征地,因此,实际上年均征地发生的频率要高于上述数字。

⑨问卷中,村民被询问“对于得到的补偿是否觉得满意或者公平”,因此,本文中的满意度事实上也代表了村民的公平感,但事实上两者在反映征地矛盾这一现实问题上是一致的。本文把“对征地补偿的满意度”等同于对“征地的满意度”。这是因为,在理解上,询问农民对征地补偿的满意度,其实就是在问农民对征地的满意度,因为在征地过程中,农民失去的是土地,换回的就是征地的补偿(当然,也包括货币之外的其他福利形式的补偿)。

⑩普罗斯特曼等(2011)在《中国法治发展报告 No.9 (2011)》中,也用同样的数据以表格的形式显示了农民对于征地不满意的原因。本表与他们的结果有细微差异。

⑪本问卷中的货币补偿是指被征地村民实际得到的货币补偿。

⑫全在部样本中,村集体未得到补偿款的比例为30.47%,农民对此不清楚的比例为46.42%。

⑬数据作者感谢北京华通人商用信息有限公司提供该数据,其原始来源为国家统计局,但相应的《中国县(市)社会经济统计年鉴》中并无该变量。

⑭这里,一种做法是将征地补偿水平除以非农产业人均产值来进行标准化,但这种做隐含的前提是,更高的非农产业人均产值一定会降低农民对征地的满意度。但是,现实中,更高的非农产业人均产值也意味着更好的非农就业机会,这又

将提高被征地农民的满意度。因此,理论上来说,上述标准化的做法反而会使标准化后的征地补偿水平对征地满意度的影响变得不显著(我们的实证也的确证实了这一点,限于篇幅,本文对此没有报告)。所以,本文将对补偿水平与非农产业人均产值分别进行控制,而不是不采用相除的做法。

⑮由于我们采用的是二元概率模型,在方程(1)~(6)中系数的符号及其显著性与边际效应的符号及显著性是一致的,但是在方程(7)中,由于我们加入了交互项,相关变量(这里指是否协商以及补偿标准)的边际效应及显著性就需要进行特别小心的模拟计算。本文利用Tomz等(2001)提供的程序来计算边际效应及其显著性。限于篇幅,我们只在稳健性检验的最后,针对方程(11)提供相关的边际效应及显著性报告。

参考文献

- (1) Binmore, K., J. McCarthy, G. Ponti, L. Samuelson & A. Shaked, 2002, “A Backward Induction Experiment”, *Journal of Economic Theory*, Vol.104, pp.48~88.
- (2) Güth, W., R. Schmittberger & B. Schwarz, 1982, “An Experimental Analysis of Ultimatum Bargaining”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol.3, pp.67~388.
- (3) Han, L. & J. K. S. Kung, 2011, “‘Urbanizing’ China: The Changing Fiscal Incentives of Local Governments”, Working Paper, Hongkong University of Science and Technology.
- (4) Nowak, M. A., K. M. Page & K. Sigmund, 2000, “Fairness Versus Reason in the Ultimatum Game”, *Science*, Vol.289, pp.1773~1775.
- (5) Tomz M., Wittenberg J. & G. King, 2001, CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results, Version 2.0, <http://gking.harvard.edu>.
- (6) 陈锡文、赵阳、陈剑波、罗丹:《中国农村制度变迁60年》,人民出版社,2009年。
- (7) 陈莹、谭术魁、张安录:《公益性、非公益性土地征收补偿的差异化研究》,《管理世界》,2009年第10期。
- (8) 陈莹、张安录:《农地转用过程中农民的认知与福利变化分析——基于武汉市城乡结合部农户与村级问卷调查》,《中国农村观察》,2007年第5期。
- (9) 韩俊:《中国农村土地问题调查》,上海远东出版社,2009年。
- (10) 晋洪涛、史清华、俞宁:《谈判权、程序公平与征地制度改革》,《中国农村经济》,2010年第12期。
- (11) 李平、徐孝白:《征地制度改革:实地调查与改革建议》,《中国农村观察》,2004年第6期。
- (12) 毛峰:《政府该为失地农民做什么——对2942户失地农民的调查》,《调研世界》,2004年第1期。
- (13) 普罗斯特曼(罗伊)、朱可亮、叶剑平、杰夫·瑞丁格:《中国农民土地权利状况——2010年17省样本调查》,《中国法治发展报告 No.9 (2011)》(李林主编),社会科学文献出版社,2011年。
- (14) 钱忠好:《土地征用:均衡与非均衡——对现行中国土地征用制度的经济分析》,《管理世界》,2004年第12期。
- (15) 汝信、陆学艺、李培林:《2011年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社,2010年。
- (16) 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》,《管理世界》,2011年第3期。
- (17) 赵阳,《城镇化背景下的农地产权制度及相关问题》,《经济社会体制比较》,2011年第2期。
- (18) 周飞舟:《分税制十年:制度及其影响》,《中国社会科学》,2006年第6期。

- Our Thought, Based on the Experience of the International Carbon Trade on the Construction of the Market of the Carbon Trade in Yangtze River delta and the Related Counter Policies..... *Kui Binxian and Jie Xiaowen*
- A Case Study on the Reasons for China's Export Products Suffering from Anti-subsidy Measures: Taking America as an Example *Zhang Xiaotao*
- An Analysis of the Mechanism of the Urban Ecoenvironment Limiting the Urban Competitiveness: A Case Study on Hunan Province *Liu Weihui and other writers*
- A Study on the Path to the Reform of the System of the Salary Paid to the Top Manages in the National Enterprises..... *Song Jing and Meng Defang*
- The Effect of "Circle Fate Gathering" Theory on Management *Qiu Lisheng, Wang Wenjun and Ren Xiaoyi*

ABSTRACTS OF SELECTED ARTICLES

Have Local Governments Taxed Agglomeration Rents?

Qian Xuefeng, Huang Jiuli and Huang Yunhu

Based on the theory of The New Economic Geography and by the use of the panel data between the year 1999 and the year 2007 on the industrial enterprises of China's cities of the prefecture level, we have, in this paper, tested the relationship between the city agglomeration economy and the industrial agglomeration on one hand, and the enterprises' tax burden on the other. We have discovered that China's local governments have not taxed agglomeration rents created by the agglomeration economy and that the tax competition to race to the lowest level has still been the normal reality of the strategic reaction between local governments, which means that the spontaneous tax harmonization mechanism realized by the fact that the local governments are guided by the agglomeration rent created the agglomeration economy, does not exist in China. China's type of decentralization and the system of the GDP-based performance evaluation of officials has resulted in the competition for economic growth between local governments, in the local protectionism, in the domestic market separation in the deficiency of the agglomeration economy in China's cities, and in instability and convergence of city agglomeration economy; the agglomeration of the false industry formed by relying on "the policy rents" may have led to the obstacle to the operation of the mechanism of this spontaneous tax harmonization. We think that, by means of relative policies and systems, this mechanism of the spontaneous harmony should be a useful supplement to equalizing the inter-regional transfer made by the central government for the related coordination.

The Procedural Fairness Prior to the Monetary Compensation: The Determinants of the Degree of Farmers' Satisfaction at Levying their Land

Liu Xiangqi, Chen Zhao and Zhao Yang

Using the sample survey data in 2010 collected from 17 provinces which always produce the greatest amount of grain in China, we have investigated the determinants of farmers' level of satisfaction with levying their land (LTL). By our research, we have found that, generally speaking, farmers will have significantly higher level of satisfaction, when all the monetary compensation is transferred to farmers who has lost their land, or when the village cadres or the government officials consult with the farmers about the level of land compensation, or when the level of compensation for LTL is relatively higher. By interacting in terms of the prior consultation and the level of compensation for LTL, we have further discovered that only when there exists prior consultation with farmers about the level of compensation for LTL, can the degree of satisfaction of farmers in the village where the level of compensation for LTL is relatively higher be noticeably higher. That shows that, in the practice, we should raise the level of land compensation on condition

that farmers' right is protected in the process of LTL. In addition, we have also found that the degree of farmers' satisfaction with LTL is obviously higher when the land is taken for the public use than when LTL is used for non-public use.

The Antecedents of Strategy-Structure Alignment——Evidence from Business Groups in Taiwan

Feng Mi and other writers

This paper discusses how the alignment between strategy and structure affects the performance of business groups, and what are the likely antecedents of such alignment. According to the classical management theory, alignment between diversification and control adds value to performance. However, much less is known about the determinants for such alignment in the first place. It is not known why some organizations can maintain a good alignment while others cannot. This article addresses this missing piece in strategy studies. The analyses for this study are based on a longitudinal data for the 100 largest business groups in Taiwan between 1973 and 1998. We found that the level of market concentration, financial market, and foreign investment all contributes to the alignment. Such a finding provides important implications for Chinese business groups regarding their potential future trajectory of strategy-structure interaction.

The Ambidextrous Competence can Increase the Agility in Firms' Service: A Case Study on the Development History of the Haidilao Company

Zheng Xiaoming, Ding Ling and Ouyang Taohua

Enterprise's agility, as the most important ability of enterprises in competitiveness in this era of "rapid technology advances, integrated global economy and the continuous change of customers' needs", has drawn wide attention in the academic circle. Based on the theory of ambidexterity, and taking the process of the development the Haidilao Company as a case to study, we have systematically researched the characteristics of the formation of promoting enterprises' service agility (SA), the process and the causes. This study has opened the "black box" in which enterprises have obtained the SA; this study has elaborated the fundamental mechanism of four kinds of ambidexterity on the enterprise level and its internal level in forming the SA, revealed the models of the process of the ambidexterity promoting the SA, and illustrated the method, in promoting learning and innovative abilities, of flowing, from the top to the bottom, among the same level of employees, from the bottom to the top. The process, which we have probed in this article, of the shaping of the SA in the Haidilao Company is an important reference for the increase of the SA of China's enterprises for the obtainment of new competitive advantages.

Editor in Chief:	Li Kemu
Vice Chief_Editor:	Tian Yuan, He Shaohua, Lu Jian & Jiang Dongsheng
General Editor:	Xie Yue
President:	Gao Yanjing
Sponsor:	Development Research Centre of the State Council,P.R.C.
Add:	No.8 Dazhongsi, Donglou, Beijing, China
Tel:	(010) 62112235 62111169

MANAGEMENT WORLD

Original Name: ADMINISTRATIVE WORLD