农户土地征收意愿及其影响因素探究

——以湖北省宜昌市五峰土家族自治县

傅家堰乡左泉洞村为例

雷晶¹

(中国人民大学, 北京 100872)

【摘要】: 土地是农民赖以生存的手段。在城市化和工业化的渗透过程中,为了扩大城市的规模,大量农村集体土地被征用于城市化建设。人地矛盾日益突出。已有研究表明,在全国范围内,农民征地意愿普遍较低。利用湖北省宜昌市五峰土家族自治县傅家堰乡左泉洞村 33 户农民入户调查数据,从征地补偿政策和农民自身情况两方面深入分析农户土地征收意愿低的原因。

【关键词】: 农村地区 征地意愿 补偿政策

【中图分类号】 F301; F224 **【文献标识码】** A

1 引言

1.1 研究背景

农村集体土地不仅是农民的生产资料和生活资料,也是集养老、从业、治疗等社会救济功能的重要依靠。在如今城市化的迅速发展,农用地向城市建设用地转换的唯一途径就是对农村集体土地进行收集。因此,农用地被大量挤占,数据显示,失地农民数量逐年增长。预计 2000 年到 2030 年,中国未来的城市化率将达到百分之五十。占用耕地 363.33 多万 hm^2 ,流失土地 520 万多 hm^2 ,由此可以看出,我国农村大部分农民逐渐走向失地状态,他们的生存是否得到了保障呢?他们失去的土地都是自愿失去的吗?流失的土地又被用作什么用途呢?这些都是本文即将讨论的。

1.2 研究意义

在农村集体土地征收过程中常常发生各式各样的征地冲突,这一问题已成为影响广大农村地区社会稳定的首要因素。同时,农民的土地意愿深刻影响着促进土地征收能否顺利发展。如果农民大力支持征地建设,国家不仅可以加快土地利用的进程,还可以通过相关政策法规对农村地区进行一系列的扶贫,可谓一箭双雕。因此,深化调查研究当前农民征地意愿和对意愿值大小的影响要素,有助于提高被征地农民的征地弥补满意程度,进一步定位给予农民意愿的土地征收补偿尺度,解决经常发生的征地矛盾抵触,并对平稳鞭策政府征地工作,完善征地方针,促进农村和城市的社会和谐具有不可忽视的重大意义。

作者简介: 雷晶(1999-),女,湖北武汉人,在读本科生。

1.3 研究过程

基于此,在“千人百村”社会实践项目中,调研组前往湖北省宜昌市五峰土家族自治县傅家堰乡左泉洞村开展历时六天的有关调研。本次调研历时6天,采访户主33位,采用口述和笔录混合方式,确保调研的准确性和合理性,保证数据的可靠性。五峰土家族自治县湖北省西南部,属于武陵山分支,是一个少数民族山区县,也是国家级贫困县。左泉洞村约有村民1000余人,村民以种养业、外出务工为主要收入来源,年人均纯收入8500元。调研数据显示,受访的33户农民中,有30户农民对于“是否希望有征地?”问题给予否定答复。其中对于“为什么不希望有征地?”该多选题,28户农民选择“地是农民的命根子,不能丢。”、22户农民选择“留着地,总能填饱肚子。”、有14户农民则给出自己的答复,包括“补偿政策不尽人意,未来生活得不到保障。”和“征地后内心不踏实,不如种地养活自己。”等等。村民们表示对于征地纷纷摇头,认为这一举措不仅剥夺了他们生存的来源,更使得他们看不到自己的未来。当问到是否愿意为国家建设做出贡献时,他们表示自己乐意贡献力量,但是前提是必须保障他们的生存和生活。

2 文献综述

2.1 我国征地政策研究

夏浩、吴义正(2015)在对新中国征地政策进行总结研究中将1949-1953年、1953-1978年和1978年至今分别划分为我国征地政策的初创时期、调整时期和完善发展时期。他们认为,新中国成立至今的征地政策变化有这两个最主要的趋势:征地强制性逐渐清晰、强化,安置补偿标准逐渐上升。然而,同时他们也提出,1997年至今,我国土地征收中存在的问题与1997年前10年大同小异,主要表现为土地利用效率未达到最优状态,土地利用方式上多征少用、征而不用现象突出,土地浪费问题严重;同时,由于集体土地被征收后的土地出让收益与失地农民补偿价格悬殊,引发了广大农民的抱怨和不满;此外,在对失地农民权益保障方面和土地征收报批中的违法腐败问题十分突出。

2.2 失地农民问题研究

黄建伟、喻洁(2010)以中国7省1市的实地调查数据,通过描述性统计分析失地农民土地补偿与收入的关系,发现失地农民补偿标准较低,50%以上的失地农民收入比失地前减少。

2.3 农民征地意愿研究

康岚(2009)在上海、沈阳和其他地区对失地农民的研究发现,经济补偿、抗风险能力、社会保障水平和可持续发展机会是农民征地影响因素的主要组成部分。此外纯粹的经济补偿并非安置失地农民的有效手段。

根据田媛媛(2014)的实证分析文献小结,郭玲霞等(2012)、王朝华(2009)等均通过对不同地区样本的实证分析证明了类似的结论。

3 征地意愿低原因分析

3.1 征地政策影响分析

农民在城镇化进程中不断失去他们赖以生存的土地。在当前政策下,他们中有人得到一次性的金钱补偿,另一部分人则获得“城市居民”的名号。但农村集体土地征收过程中还存在着补偿金额偏低、安置方式不稳定、补偿分配差异问题。在被采访的左泉洞村民中,对于问题“为什么不希望有征地?”有17位农民选择“留着地,总能填饱肚子”,有7名农户表明“不适应城

镇、楼房居住生活”。这表明农户对征地制度报以较低的生活改善期望值,认为留着土地更能踏实的维生存。同样对于该问题,有 9 位农民给予补充答复,其中包括“如果被安置不好,就没办法生存”和“觉得自己拿不到多少补偿”之类的回复。这同样表明农户对征地政策补偿满意度较低,认为自己未来的生产、生活不能得到保证,不满意当前的补偿政策。

此外,当前土地征用制度的缺点主要为失地农民缺乏土地权利知情权,参与权和定价权,补偿政策单一性。农户对征地的知情权体现为不了解征地目的,征地补偿以及安置方案。在本次调研中,对于问题“为什么不希望有征地”,有 14 名农户表示“我不知道国家征地的真实用途”,“我不了解补偿的细则,我也不能主导补偿方式。”和“补偿政策都是国家说了算,答应征地就等于被人支配。”等答复。这表明征地政策的流程和补偿程序不够完善,农民的土地权益未得到充分尊重,只是政府依法单方“定价”补偿,就是在取得土地所有权之前,政府没有和土地征用者达成协议,因此对国家征收土地的行为农户们大多会有抵触情绪,在征地过程中,农民土地产权并未在价值上、征地过程中得到满足和尊重。

3.2 农民自身情况影响分析

农户自身情况也影响着农户土地征收意愿。其中最首要的因素为农户本人特征,包括年龄,性别,文化水平等等。从社会学和心理学的角度分析,中老年农户由于多年以来对于土地寄予的感情和期待,以及土地给予他们的特殊养老保障功能等原因考虑,征地意愿不强。在本次调研中,对于问题“为什么不希望有征地?”,有 24 位农户选择答案“地是农民的命根子,不能丢”,其中 10 位农户年龄在 50 岁以上。此外,较之于男性,女性普遍缺乏安全感,内心对安定和社会保障有更多渴望。而由于征地后生活前景不确定,女性群体的征地意愿较低,在不同意见征地的 30 位样本农民中,有 20 名均为女性。另外,农户文化水平越高,对土地征收意愿性越强,潜在原因是受教育程度高的农民更有机会了解被征地的用途以及有更大概率依赖于非农业手段生存。

农民自身情况影响还表现为家庭特征影响,其中包括家庭总收入,人均耕地面积以及家庭规模。农产品的消费者就是人口数量,人口占用大量土地才得以生存生活的场所。所以人口越多的农村家庭,愿意被征地的可能性越小。本次调研发现,在 30 位不愿意征地的农户中,有 19 位农户家里常住人口在 4 人以上。同时,家庭总收入较高的农户,对于务农的依赖率较低,农业收入所占总收入的比例较低,收入多元化程度高,且享有的社会保障充足,即对土地的依赖较低。这一点可以体现于 3 名同意征地的户主中,有 2 名家庭收入水平在本村属于中等以上。可以估计,如果征地补偿标准得到提升,相应的征地措施得到完善,该群体会有更多的人积极投入征地建设。

4 结论与建议

本文在湖北省宜昌市五峰土族自治县傅家堰乡左泉洞村的 33 份问卷调查的基础上,从征地政策和农民自身情况两方面分析了农户征地意愿低的影响因素,研究结论如下:左泉洞村的多数农户支持和鼓励国家基础设施或者学校、意愿、文化等公共设施建设的项目,但是对于国家征地政策大多给予不支持态度,制度方面的主要原因是征地政策补偿标准不够完善,补偿分配公平并无保证,安置方式不够稳定,征地政策存在“三权一性”的弊端。此外,农户征地意愿还受家庭因素和个人因素的深刻影响,包括性别、年龄、职业、家庭规模、文化程度等等。鉴于以上研究成果,本人对未来土地征收提出以下几点建议:

4.1 征地补偿方式改革

积极探索土地征收补偿费标准提高或者终身货币补偿的方式,使得农民在失地之后的生产生活有保障,对征地后的生活水平预期提高。此外在补偿方面还要继续完善社会保险补偿,为规范失地农民的社会保障和医疗保险,有条件地区还应将失地农民的社会保障和医疗保险纳入城乡规划的范围。完善就业补偿安置制度,将政府工作的重点放在失地农民的就业培训与指导下,推动实现失地农民的可持续生计。完善我国失地农民的不稳定安置方式,有利于避免农民失地后的生存生活风险。在方法上可以采用试点的尝试,经济发达的省市应当率先开展征地补偿试点,试点成功后再推广到其他地区。

4.2 完善征地补偿程序制度的公众参与度

建立一套完善的征地补偿程序制度,需要农民亲身参与,让被征地农民充分享有三权。例如要求建立实现弥补程序,即政府在获得土地所有权之前,与被征用人达成弥补条件的同一,以此减少征地过程中的信息不匹配,充分顾及农民的土地完整权益,确保民主和无差异的征地的过程。征地协议应经农民同意一致通过。农民享有一定的知情权和参与权。这样的话农民会觉得,他们作为所有者之一的权利受到尊重,不会与国家的土地征用发生冲突。反之,农民则会认为自身被安排和支配,从而缺少土地征收意愿。

4.3 加大征地相关知识宣传

鉴于大多数农民对于城市化建设的土地征收的作用不了解,国家应该大力宣传所征土地的作用。分析表明,征地是国家建设的需要,有助于改善学校、医院、文化、交通、基础设施等公共服务项目,提高地方经济发展潜力。预计当补偿政策完善,补偿标准达到预期后,大多数农户若了解了征地目的,对公益性项目的征地大概率会积极参与。

5 研究的优缺点和改进方向

5.1 研究的优点

5.1.1 团队能力。

队伍成员均为中国人民大学学生不同院系,成绩优异,掌握良好的专业知识,曾多次自我探索入乡调研方法,并经常利用网络资料辅助调查和探究社会问题,对此有深刻的研究兴趣。小组成员人际交往能力良好,组织协调和沟通能力强,办事效率高。

5.1.2 课题选择。

在这个城市化和工业化加快的时代,土地征收不仅是农村的核心问题,也关心到城市的发展。而土地作为农民的命根子,城市人的衣食父母,也是所有人关注的话题。所以该研究的主题既贴近实际,与时代紧密相连,又是当代人民普遍关注的问题,十分具有现实利益。此外研究角度新颖,富有创意。

5.1.3 方法手段。

采用调查问卷和采访形式相结合,更为系统化,清晰化,逻辑性强且参考价值大。尤其是采访形式充分利用了身边——即外院的丰富资源,用实际访问,自身亲临的方式去探索,去研究。

5.1.4 资源渠道。

调查采访时得到了相关领域高水平素养的老师或者教授的支持与协助,问卷调查时获得了村干部的意见资料,此外依托图书馆、人大数据库、中国知网等平台获得了更广泛的资源。资金方面,研究成本较低,以文献资料为主,并通过网络进行问卷调查和通过实地进行采访调查。

5.2 研究的缺点

5.2.1 地区制约。

农村是一个很大的体系,由成百上千个地域组成,而不仅仅是湖北省宜昌市五峰土家族自治县傅家堰乡左泉洞村。研究过程中不能涉及所有的农村特点,只能选取调查力所能及的典型语言进行研究,这限制了对征地影响因素的调查范围。

5.2.2 样本有限。

问卷调查人数较少,约 33 人次,相较于成型的研究而言样本不足,调查样本在某些方面有所欠缺,例如青少年样本较少,大多数为中老年人样本。而不同年龄段对于征地的看法会存在很大的差异,若样本集中于一个年龄层次则对调查结果具有不利影响。

5.3 后续改进方向

结合团队的优势和劣势,在保持专业性和可行性的前提下,我们提出如下改进方向:

5.3.1 扩大调查范围。

不同村民的自身条件存在不同,对征地也会有不同的意愿和体会,这可能也会影响到调查结果。可以在湖北省宜昌市五峰土家族自治县傅家堰乡左泉洞村之外,吸取更多样本,观察结论是否同样显著,或有新的变化,丰富调查结果。

5.3.2 增加调查样本。

在一个特定的调查范围内,样本数量的多少对调查结果也有很显著的影响。因此在扩大调查范围的基础上也要适当的增加调查样本,这样可以囊括更多的个人因素不同的样本参与调查,例如文化水平、年龄、收入水平等等。若笔者以后有机会再次参与相关调查,预期以后完善的调查样本数量应在 50 以上。

参考文献:

- [1]夏浩,吴义正. 新中国征地制度变迁历史回顾与改革建议[J]. 农村经济与科技, 2015, 26 (6) :9-11, 41.
- [2]黄建伟,喻洁. 失地农民关键自然资本的丧失、补偿及其对收入的影响研究——基于七省一市的实地调研[J]. 探索, 2010(4) : 86-92.
- [3]康岚. 失地农民被征用土地的意愿及其影响因素[J]. 中国农村经济, 2009 (8) :58-62.
- [4]田媛媛. 国内失地农民征地意愿实证分析文献小结[J]. 南方农业, 2014, 8 (9) :68-70.
- [5]郭玲霞,高贵现,彭开丽. 基于 Logistic 模型的失地农民土地征收意愿影响因素研究[J]. 资源科学, 2012 (8) :1486-1488, 1490-1491.
- [6]王朝华. 对农户土地征用意愿的调查分析[J]. 农业经济, 2009 (2) :38-40.
- [7]廖小军. 中国失地农民问题研究[M]. 北京:中国社会文献出版社, 2005.