

杭州市征地补偿政策对农民生活影响的调查¹

王济伟 俞一帆 杨炯威

(杭州电子科技大学, 浙江 杭州 310000)

【摘要】在杭州市4个区县展开问卷调查,对失地农民生存现状以及其所受到的保障制度进行了解,归纳总结出杭州市征地补偿政策对失地农民生活的影响。同时,结合对部分失地农民的访谈结果,探寻现有征地补偿政策的不完善之处并指出其存在的问题。并与政府、村委拆迁相关负责人沟通,全面了解征地补偿政策及其对失地农民的保障情况,深入挖掘失地农民生存困境的内在成因。根据样本数据及访谈结果进行分析并提出建议。

【关键词】征地补偿;土地征迁;农民生活;保障制度;安置方式

【中图分类号】F301

【文献标识码】A

自互联网时代来临,杭州市凭借其优越的地理位置与浓厚的人文底蕴抢占发展先机,又一次迎来了城市化的高峰。然而,城市化发展如火如荼,城市空间迅速扩展,导致对土地的需求增加,大量农用地转变为非农用地,失地农民人数不断上涨,仅2016年杭州市萧山区安置拆迁户就达3198户。尽管针对失地农民杭州市已制定了较好的政策与保障机制,但其生活保障仍存在不足之处。本文通过实地社会调查,探讨如何完善失地农民享有的补偿和保障制度,使得失地农民有一个安定的生活。

1 调查项目概况

1.1 问卷调查

为深入了解杭州市失地农民的现状,本项目组对杭州市失地现状进行了专项调研,本次调研主要采取典型调查的方式,选取了萧山区、余杭区、富阳区、桐庐县等四个城镇化进程快速的市郊区、县。根据《2016年杭州市统计年鉴》统计数显示,萧山区、余杭区、富阳区、桐庐县2015年底非城镇人口数分别为475522人、410070人、222092人、90554人,分配四大地区样本量为148、128、69、59,总样本量为404,比例接近5.25:4.53:2.45:1。

由于本项目组主要问卷发放对象为失地农民,选定的四个地区中分别抽取几个较大规模的拆迁区域,在各选中区域人群聚集地采用“右手偶遇抽样法”采集数据。以萧山区为例,选定宁围、河庄两个较大的拆迁街道。

1.2 访谈调查

本次调研的访谈对象主要是各区的土地资源局人员、村镇拆迁负责人以及部分失地农民。本项目组通过不同地区的农民了解各县不同政策下的失地农民的生活状况;通过各区土地资源局人员探讨征迁政策与保障机制。

¹ 收稿日期 2017-07-20

作者简介 王济伟(1996-),男,江苏南京人,杭州电子科技大学,电子商务专业,本科生。

2 数据来源以及调查样本的基本情况分析

2.1 样本区县分布

本次试点调查历时 7 天，共发放 404 份问卷，回收 378 份，回收率为 93.56%。其中出现落填、前后矛盾等问题的无效问卷共计 17 份，剔除后有效问卷为 361 份，问卷有效率达 89.36%。

表 1 各地区的样本量

地区	萧山区	余杭区	富阳区	桐庐县	合计
有效问卷数量	145	96	64	56	361
实际发放数量	148	128	69	59	404
有效回收率 (%)	97.97	75.00	92.75	94.92	89.36

2.2 样本数据的初步分析

2.2.1 征地意愿分布

表 2 征地意愿分布表

	频率	百分比 (%)
不愿意	123	34.1
愿意	238	65.9
合计	361	100.0

由表 2 可知，愿意接受征地的人数远多于不愿意的人数，愿意人数所占比例 65.9%，不愿意人数所占比例 34.1%，侧面反映征地在农民心中利大于弊。

表 3 愿意征地原因分布表

响应	个案百分比 (%)
频数	百分比 (%)

可以获得一笔补偿收入	179	28.87	29.75
做农活外的工作挣钱更多	62	10.00	10.30
生活标准提高	159	25.65	26.43
可转为居民户口	81	13.06	13.46
改善地方基础设施和公共服务条件	127	20.48	21.11
其他	12	1.94	1.99
总计	620	100.00	103.05

从表 3, 可以看出愿意接受征地, 其原因主要集中在选项 1、3、5, 这三个选项分别代表的是可以获得一笔补偿收入; 生活标准提高 (非生活质量); 改善地方交通、学校、通讯、医疗等基础设施和公共服务条件。其他原因所在比例最小, 仅为 1.94%。

表 4 不愿意征地原因分布表

	响应		个案百分比 (%)
	频数	百分比 (%)	
征地补偿费太低	69	16.8	57.0
生活无保障	68	16.6	56.2
生活水平有所下降	36	8.8	29.8
很难找到合适的工作	43	10.5	35.5

	响应		个案百分比 (%)
	频数	百分比 (%)	
等待土地进一步升值	58	14.1	47.9
生活成本上升	66	16.1	54.5

乡镇村层层截留	44	10.7	36.4
没有补偿和保护农业用地的措施	25	6.1	20.7
其他	1	0.2	0.8
总计	410	100.0	338.8

从表 4 可知，不愿意接受土地征收的原因较为分散，各原因选项基本都集中在 10%左右，最多一项也只有 16.8%,而这部分人认为征地补偿费用太低。选择其他原因的人数最少，仅占比 0.2%。

2.2.2 征地补偿形式

表 5 安置方式交叉分析表

目前安置方式	响应			期望安置方式	响应		
	频数	百分比 (%)	个案百分比 (%)		频数	百分比 (%)	个案百分比 (%)
货币安置	351	54.9	97.2	货币安置	351	29.2	97.2
留地安置	230	36.0	63.7	留地安置	272	22.6	75.3
社会保险	39	6.1	10.8	社会保险	290	24.1	80.3
就业安置	14	2.2	3.9	就业安置	255	21.2	70.6
异地移民	1	0.2	0.3	异地移民	7	0.6	1.9
其他	4	0.6	1.1	其他	28	2.3	7.8
总计	639	100.0	177.0	总计	1203	100.0	333.2

安置方式中，比例最高的是货币安置，其次是留地安置。各地区政策同样反映了这一情况，即补偿方式可供选择，但货币安置和留地安置是主要方式。社会保险、就业安置、异地移民以及其他比例都比较小。而原有政策中，社会保险以及就业安置政策相对较少，农民享受不到政府在这两方面的补偿，心中期望与现实不符。在个案百分比中，货币安置是目前实际操作和期望补偿安置方式中比例最高的一个，高达 97.2%。而异地移民以及其他安置方式的选择人数较少，反映了失地农民更倾向于在原居住地建造新的家园。为了更直观看出其中的差异，本项目组绘制图 1。

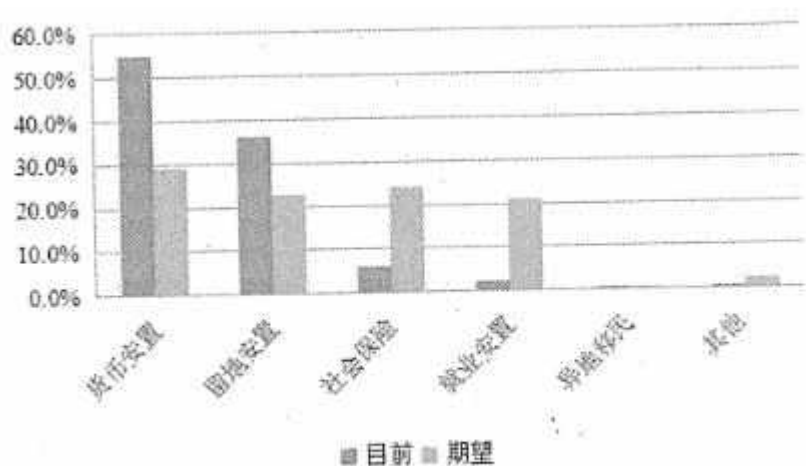


图 1 安置方式比例图

由图 1 可以看出，货币安置和留地安置与当地的农民期望一致，但其他的补偿方式，均没有达到农民的期望值。社会保险以及就业安置的方式在失地农民中呼声较高，居民的期望安置方式更为多元化、有预见性。

2.2.3 征地后收入来源

表 6 征地后收入来源分析表

	响应		个案百分比 (%)
	频数	百分比 (%)	
个体买卖	1	0.2	0.3
手工业制作	56	8.4	15.5
外出打工	219	33.0	60.7
务农	47	7.1	13.0
固定工资	92	13.9	25.5
其他	4	0.6	1.1
总计	664	100.0	183.9

由表 6 可知，样本地区在征地后，有 33.3% 的失地农民仍依靠外出打工来维持生计，其次就是固定工资。通过调查可知，其固定工资的收入来源主要是房屋出租。正因如此，部分地区的农民并不期望被征地，因为征地后会减少固定收入。个体买卖及其他占比很小，均不超过 1%。综上所述，失地农民的收入来源主要是外出打工、固定工资、手工业制作等方式，其个案百分比分布与相应的百分比也大致相同。

2.2.4 征地前后收支比较

表 7 征地前后收入情况分析表

	征地前月收入		征地后月收入	
	频率	百分比 (%)	频率	百分比 (%)
1000 元以下	0	0	0	0
1000-2000 元	6	1.7	3	0.8
2000-3000 元	16	4.4	10	2.8
3000-4000 元	30	8.3	54	15.0
4000-5000 元	102	28.3	89	24.7
5000 元以上	207	57.3	205	56.8
合计	361	100.0	361	100.0

由表 7 可知，征地后高收入人群所占比例稍有减少，但低收入人群比例明显降低。由此可见，农民群体在征地后贫富差距有缩小的趋势，并且从整体上看，月收入趋向于增加，

表 8 征地前后支出情况分析表

	征地前月支出		征地后月支出	
	频率	百分比 (%)	频率	百分比 (%)
1000 元以下	7	1.9	3	0.8
1000-2000 元	32	8.9	24	6.6
2000-3000 元	58	16.1	49	13.6
3000-4000 元	50	13.9	84	23.3
4000-5000 元	21	5.8	65	18.0
5000 元以上	193	53.5	136	37.7

合计	361	100.0	361	100.0
----	-----	-------	-----	-------

由表 8 可知,征地后特高与特低支出人群所占比例稍有减少,开始向 3000-4000 元和 4000-5000 元这两个区间靠拢。这说明,居民群体在征地后,生活环境中的基础设施较为完善,日常支出趋于稳定。从整体上看,月支出趋向于增加。

2.2.5 对于政府工作的期许

表 9 被征地居民对于政府工作敢期望

	响应		个案百分比 (%)
	频数	百分比 (%)	
增加征地拆迁工作的透明度	263	26.8	72.9
加强技能培训和劳务输出	183	18.6	50.7
提高补偿标准	241	24.5	66.8
解决被征地农民养老医疗等方面的后顾之忧	205	20.9	56.8
被征地农民享受与城镇居民相同的待遇	82	8.4	22.7
其他	8	.8	2.2
合计	982	100.0	272.0

由表 9 可知,在被调查的对象当中,最大的需求分别是增加征地拆迁工作的透明度和提高补偿标准,占比达到 72.9%和 66.8%。这反映着居民对于自身权益拥有极高的重视程度。其次是解决被征地农民养老、医疗等方面的后顾之忧和加强技能培训和劳务输出这两项需求,占比分别为 56.8%和 50.7%,也都过半,说明大部分的居民需求并不局限于眼前的补偿,还有对于未来生活质量的考虑。再其次是对被征地农民享受与城镇居民相同的待遇的需求,占比为 22.7%,表达了居民对于社会公平性的诉求。

3 调查问卷结果总结

3.1 土地征用及补偿情况

3.1.1 失地居民大多对征地持赞成态度,但仍有反对声音的存在

被调查者中,愿意接受征地的人数占总比例的大多数,为 65.9%。可观的补偿款、更高的生活标准、更好的基础设施是他们支持征地最主要的三处原因。征地是为城市发展提供更多的资源,但城市发展的根本目的是给予本地居民更好的生活条件。大部分居民愿意征地,这是相信社会对于他们的承诺,并且对于征地后生活环境的改变报以一定的期待。

不过仍有小部分不愿意征地,占比例约 34.1%。他们反对征地的原因多种多样,担心补偿款低、生活无保障、生活成本上升

的最为集中。这三个人们最为担心的部分，同样也是城市化进程中带给失地农民最大痛处的地方，值得后续深入研究，寻找对策。

3.1.2 目前征地补偿形式较为单一，失地农民期待更为全面的补偿机制

由调查结果可得，目前在杭州地区的征地安置方式中，仍以货币安置和留地安置为主，其他诸如社会保险、就业安置、异地移民以及其他安置方式占比很小，说明目前安置方式中存在手段过为单一的问题。

根据失地农民对于心中期待的安置方式进行对比会发现，现有较为单一的安置方式确实不够人性化。失地农民固然追求货币安置和留地安置等“硬补偿”，但是考虑到自身长远的生活质量与发展前景，社会保险和就业安置等多元化的“软补偿”也是需要统筹兼顾的。“授之以鱼不如授之以渔”，未来研究补偿机制时，社会应担负起更多的责任，从可持续发展的角度去进行讨论。

3.1.3 收入来源主要来源于外出打工

本项目针对杭州市周边地区的失地农民进行调查，统计发现，有 33.3%的失地农民依靠外出打工获取收入，而有 13.9%的失地农民是依靠固定工资。在交谈过程中也发现，其固定工资主要是通过房屋出租来获取大部分的固定收入。手工业制作的人群占 8.4%，务农、个体买卖以及其他比例都是较小的。外出打工需要失地农民掌握一定的技能，才能最有效获得工作。但这对部分文化水平较低的失地农民来说，是一个极大的挑战。

3.1.4 征地后收入有所提高，支出趋于增加。

征地后高收入人群所占比例有所减少，但不明显。低收入人群比例明显降低。由此可见，农民群体在征地后贫富差距有缩小的趋势。征地后特高人群与特低支出人群所占比例稍有减少，开始向 3000-4000 元和 4000-5000 元这两个区间靠拢。这说明居民群体在征地后，生活环境中的基础设施较为完善，日常支出趋于稳定。结合收入与支出增减比，可以得出失地农民的收入相对有所提高，支出也趋于增加，生活层次逐渐提高。

4 结论与建议

4.1 完善失地农民社会保障制度

目前，在农村中社会保障的覆盖率并不高，失地农民也没有享受失地农民社会保障制度，他们是一群特殊的弱势群体。在这样的背景下，城乡居民的经济差距将进一步拉大。因此，政府应根据当地经济水平，建立适合当地失地农民的社会保障形式，保障失地农民的生活。

4.2 完善失地农民就业保障制度，鼓励其积极创业

对于部分收入来源单一且依靠农业程度高的失地农民，失地后，即使其想通过其他方式（如外出打工等）获取收入，但由于其专业技能不够，难以找到匹配合适的工作岗位。针对这部分农民，首先，政府应建立一个完善的技能培训体系，并聘请有专业技能的老师开展再就业培训，帮助其获取新知识、新技能来应对日后工作所需。其次，适当开放专门针对失地农民的工作岗位，整合并发布相关工作信息，扩大失地农民获取就业信息的渠道。对于失地后有创业意向的农民，政府可以给予相应的优惠政策，并视情况给予补助款，帮助失地农民更好地增加收入。

4.3 完善补偿标准，并将安置方式多元化

现有货币安置与留地安置已经满足不了失地农民的需求，政府需要将补偿与安置方式多元化，可以让当地的失地农民有更多的选择余地，不仅仅局限于货币安置与留地安置。在问卷调查过程中，社会保险和就业安置是呼声较高。政府可以先从这两方面着手开展补偿与安置机制的实施。

4.4 积极开展讲座与培训，走持续发展道路

政府征地补偿有采用货币安置的方式，对于一些文化水平较低的失地农民，面对巨大的补偿款，不知道如何将金钱安置合理化。政府就可开展有关理财讲座，教授当地的失地农民有关知识，将所得钱款合理化使用，并可产生持续的效益。

参考文献

- [1] 杭州市萧山区统计局. 2016 年杭州市萧山区国民经济和社会发展统计公报 [R]. 杭州市：萧山政府网, 2017.
- [2] 杭州市统计局. 2016 杭州统计年鉴 [Z]. 杭州市：杭州市统计局, 2016.
- [3] 杨华. 农村征地拆迁中的利益博弈：空间、主体与策略基于荆门市城郊农村的调查 [J]. 西南大学学报（社会科学版）, 2014, 40（5）:39-49.
- [4] 吴大远. 失地农民市民化的困难实质与显效途径——基于被动城市化进程中效率与公平统一问题的调查 [J]. 生产力研究, 2014,（6）:31-35.
- [5] 林乐芬. 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[J]. 中国农村经济, 2012,（6）:20-30.