

什么样的农民容易上访？ ——对失地农民上访倾向的实证分析

王海港 李伟巍 罗凤金*

摘要 利用广东省5区(市)失地农民调查数据,本文考察了失地农民平均的上访倾向,发现失地农民的性别、年龄、受教育年限等对上访倾向没有显著影响,产生显著影响的是农民的村镇干部身份、参加社会养老保险与否、对货币补偿的满意度、对目前工作的适应情况以及对政策法规的知晓程度等。农户所在村过去是否发生过上访事件对村民的上访倾向几乎没有影响。本文认为,降低失地农民上访倾向的关键在于推行和完善农村社会养老保险,从当地经济发展实际出发适当提高货币补偿标准,对农民进行职业技能培训,尊重农户的知情权等。

关键词 失地农民 上访倾向 几率比

一、引言

失地农民是我国现代化进程中出现的一个特殊群体。近年来,随着我国城市化的不断推进,农民失地问题越来越突出。据陈锡文(2008)估计,全国农民每年因城镇化而失去400万亩土地;改革开放以来,农民因征用土地被“剥夺”的收益在2万亿元以上。尽管各级党和政府在妥善安置失地农民方面采取了许多有效措施,也取得了一定成效,但各地失地农民上访时有发生。因土地征占问题引发的上访数量已经占据农村各种上访事件的首位。一项对江西省的调查表明,在2004年有接近一半的农民上访是由土地征用引起的。失地农民上访事件的增加,成为影响构建社会主义和谐社会的一个突出问题,也成为各级政府必须面对和解决的重要课题。

目前,关于该问题的研究尚少。张时飞等(2006)探讨了征地补偿款的分配问题,表明失地农民上访固然与村委会制订的分配方案、村干部作风和农民自身素质等因素有关,但更为重要的是,制度缺失或法律漏洞成为导致失地农民频繁上访的深层原因。

* 王海港,中央财经大学经济学院。电子邮箱: haigangw@gmail.com。通讯地址:北京市学院南路39号,100081。李伟巍,中央财经大学经济学院硕士研究生。电子邮箱: vivid1984@gmail.com。罗凤金,国家统计局广东调查总队。电子邮箱: LuoFengjin@21cn.com。广东省广州市东风中路305号省府大院10号楼,510031。作者感谢珠江三角洲5区(市)统计部门的大力支持和配合。本研究受中央财经大学“211”工程三期重点学科建设经费、国家社科基金重大课题“我国地区间居民收入分配差距研究”(05&ZD031)、国家社会科学基金(06CJY012)和广东省自然科学基金(06300504)的资助。感谢匿名审稿人的宝贵修改意见,文责自负。

在我们调查的50个村中高达67%的村长认为当前征地存在问题或矛盾,其中有近40%的村庄发生过村民因不满征地而上访的事件。

参见郑传贵(2006)。

杨玉民(2008)分析了农村土地征用上访事件产生的原因并提出了相应的解决对策。陈鼎(2008)考察了乡村征地领域中政府权力与农民权利失衡的现状,并进一步探讨了在乡村征地过程中达到权力与权利平衡的途径以及乡村秩序重建的可能性。

现有多数研究并不是建立在对失地农民专门的调查研究的基础上,普遍缺乏对失地农民上访的量化分析,也不能刻画农民和所在村庄的各种特征对上访或上访倾向的边际影响。本文在获得第一手的调查资料后,对影响失地农民上访倾向的因素进行了研究,这些因素既包括农户自身,也包括农户所在村的一些特征。我们的研究发现除了农民的干部身份和对征地货币补偿的满意度以外,村民的上访倾向与是否参加了社会养老保险,对当前工作的适应性和对国家、省有关征地法规 and 政策的了解程度密切相关,而与所在村过去是否发生过因征地而引发的上访事件没有显著关系。研究支持了将失地农民纳入社会养老保险体系“以土地换保险”的合理性和向农民宣传国家、省有关征地补偿的政策以保证农户知情权的重要性。本文以下各部分的内容是这样的:第二部分介绍数据来源与计量模型,第三部分是估计结果和分析,第四部分是结论和政策建议。

二、数据来源与计量模型

本研究所需数据资料来自国家社会科学基金重大项目“我国地区间居民收入分配差距研究”课题组联合国家统计局广东调查总队共同实施的“珠江三角洲地区(失地)农民生活和就业状况调查”。失地农户被定义为家庭被征土地比例大于 $1/3$ 且人口为农业户籍的农村家庭。2007年7—9月,广东调查总队使用多阶段随机抽样法对珠江三角洲五(区)市共50个村的1000户农村家庭进行了入户调查,其中失地农户比例超过60%。每份问卷都包括了家庭人口结构、土地被征、安置补偿和家庭主要劳动力及其配偶的人力资本、就业和接受职业技能培训等信息。本次调查除了家庭问卷外,还设计有行政村问卷,由村干部回答村级土地被征、职业培训和村级经济发展的状况。最后收回有效住户问卷1002份,其中失地农户问卷616份,村级问卷50份。

(一) 变量

1. 被解释变量——上访倾向

问卷调查中的上访倾向问题是“当您自认为在被征地和补偿过程中遇到不公正待遇时,您最可能采取何种方式?”农户回答情况详见表1。

上访倾向是上访的意愿,它不同于上访行为。具有上访倾向的个体不一定会采取实际的上访行动,它侧重于表示事件发生的潜在趋势。研究事件发生的潜在趋势意在预测事件发生的可能性。研究村民的上访倾向有助于分析那些影响上访的主要因素,预测哪部分村民最倾向上访,然后采取合理的、有针对性的政策和措施,从而化解矛盾

实际调查样本中,3/4以上家庭,农田被征超过一半;半数以上家庭,农田被征超过四分之三。
番禺区、白云区、增城市属广州市,三水区属佛山市,中山市是另一省辖市。

促进和谐。本文把被调查者的选择情况合并为两类:第一类具有上访倾向,具体表现为解决方式的1和2;第二类不具有上访倾向,表现为4和5。求助媒体作为一种中立态度不具有任何倾向,且作为单独一类样本数太少,不进入模型。

表1 农户解决不公正待遇的方式

解决方式 [*]	样本数	比例(%)
1	264	42.86
2	15	2.44
3	8	1.30
4	147	23.86
5	182	29.55

- * 1:先去询问村镇干部,解决不了就上访;
2:上访;
3:求助于媒体;
4:自认倒霉,没什么办法;
5:等待,相信党和政府会公正处理。

2 解释变量

农户在遇到不公正待遇时的反应取决于家庭和户主的特征,同时他所在村的各种因素显然也会影响农户的行为,如村里过去是否有人上访过、村里是否有分红等。因此,在探究失地农民上访倾向时,我们将村的某些变量也纳入到我们的模型之中。

农户的解释变量包括以下三类:(1)户主和家庭人口特征,包括户主的性别、年龄、文化程度、党员或村镇干部的身份、家庭正就学的孩子的数量;(2)失地后户主对货币补偿和当前工作的满意程度、当前职业的稳定性、是否参加社会养老保险等;(3)土地被征意愿和对国家、省有关征地法规和政策了解程度的交互变量。村民愿意土地被征记为1,否则为0;对国家、省有关征地法规和政策知晓程度分为完全知晓、不完全知晓和完全不知道三等。交互变量共有6个,分别是不愿意土地被征也完全不知道法规和政策,不愿意土地被征但知道一些法规和政策,不愿意土地被征完全知道法规和政策,愿意土地被征但完全不知道法规和政策,愿意土地被征但不完全知道法规和政策,愿意土地被征且完全知道法规和政策。

为检验农户所在村以往是否发生过征地上访事件对农户上访倾向的影响,我们将这个变量作为村级变量。同时被纳入村级变量的还有村镇是否为村民(包括失地农民)进行过职业技能培训、所在村集体经济有没有给村民分红等。变量的统计性描述见表2。

表2 变量的统计性描述

变量名称	变量解释	均值	标准差	最小值	最大值
Resolve1	面临不公正待遇时采取的措施	0.45	0.50	0	1
Gender	性别	0.92	0.27	0	1
Age	年龄	46.31	8.98	24	67

续表

变量名称	变量解释	均值	标准差	最小值	最大值
Edu	受教育年数	8.20	2.50	1	18
Cadre	村镇干部身份	0.05	0.21	0	1
Kidsedu	入学子女数量	1.07	1.02	0	6
Satisfy1	对货币补偿较满意和很满意	0.27	0.45	0	1
Satisfy2	对货币补偿满意度一般	0.24	0.43	0	1
Adapt	适应当前工作	0.51	0.50	0	1
Jobnow1	当前务农	0.25	0.45	0	1
Jobfull	当前工作为长期合同	0.56	0.50	0	1
Insure	参加了养老保险	0.16	0.37	0	1
Willkn1	愿意被征地且完全了解补偿法规	0.10	0.29	0	1
Willkn2	愿意被征地且部分了解补偿法规	0.16	0.37	0	1
Willkn0	愿意被征地且不了解补偿法规	0.19	0.40	0	1
Will0kn1	不愿意被征地且完全了解补偿法规	0.03	0.17	0	1
Will0kn2	不愿意被征地部分了解补偿法规	0.16	0.37	0	1
Will0kn0	不愿意被征地且不了解补偿法规	0.30	0.46	0	1
Vshangf1	村里曾发生过上访事件	0.39	0.49	0	1
Vtrain0	镇村从未为农民举办过职业技能培训	0.16	0.37	0	1
Vfengh1	村里有分红	0.75	0.44	0	1

(二) 分层的 logit模型

对同村居民而言,村一级的变量是一致的,而不同村的村民面对不同的村级变量。如果直接把村一级的变量和农户变量放在一个模型中进行回归,就违反了经典统计技术的一个基本假定——观测的独立性假定(independence of observations),因为同一村内,根据一个农户的村级变量就可以获知其他农户的村级变量,因此同一村内的观测并不完全是独立的;而且,同村村民由于拥有相同的村级变量而更为相似和接近,在回归中由于有些变量不可观察而进入误差项,从而使得误差项有相关性。

解决这个问题的方法是先在简单回归模型中假定每一个村有各自不同的截距和斜率,因为村也是抽样的,因此可以再视这些截距和斜率是从所有村的截距和斜率中抽样的,是所有村的截距和斜率的一个随机样本。这样就定义了一个所谓的分层模型(hierarchical model),或多水平模型(multi-level model)。在本研究中,我们将农户视为第一层次,行政村视为第二层次。由于我们的研究对象是农户具有上访倾向或不具有上访倾向,因此使用 logit 分层模型。

这一段是王海港等(2007)第三部分第一和第二段的改写。更详细的说明可参见 Raudenbush and Bryk(2002)。

农户 (分层 1)模型

$$\ln \left[\frac{\Pr(Y_{ij} = 1 | X_{ij})}{1 - \Pr(Y_{ij} = 1 | X_{ij})} \right] = \alpha_0 + \sum_{q=1}^Q \alpha_q X_{qij} \tag{1}$$

其中 $Y = 1$ 表示村民具有上访倾向, X_{qij} 是农户的特征变量, $q = 1, 2, \dots, Q$ 表示农户解释变量的次序, i 和 j 分别表示农户和村级层次。

村级 (分层 2)模型

在本研究中我们仅考虑 α_0 时的状态, 也即仅研究村级变量对农户模型截距的影响, 因而有

$$\alpha_0 = \alpha_{00} + \sum_{s=1}^S \alpha_{0s} W_{sj} + u_{0j} \tag{2}$$

$q = 1$ 时, $\alpha_q = \alpha_{q0}$ 。

W_s 是村级特征变量, $s = 1, 2, \dots, S$ 表示村级解释变量的次序, $u_{0j} \sim N(0, \sigma^2)$ 。

$\frac{\Pr(Y_{ij} = 1 | X_{ij})}{1 - \Pr(Y_{ij} = 1 | X_{ij})}$ 表示个体处于状态 $Y = 1$ 的概率相对于不处于这种状态的概率的比率, 在本研究中是指当农户自认为在被征地和补偿过程中遇到不公正待遇时, 倾向于采取上访的概率和不倾向于上访的概率的比率, 称上访倾向几率 (odds)。显然, 倾向于上访的概率越大, 几率越大。相应地, 模型 (1) 的左边称为上访的几率对数 (log-odds)。

logit模型中的系数表示的是解释变量对几率对数的影响, 对被解释变量上访倾向的解释不直接, 需要将其转化为相应的概率。根据研究目的和兴趣的不同, 分层的 logit模型可以区分为个体设定 (unit-specific) 模型和总体平均 (population-average) 模型。前者侧重研究和预测每一个不同个体的行为, 后者侧重研究和预测样本全体平均的行为。本文采用后一种模型。样本农户平均的上访倾向概率可以表示为

$$E(Y_{ij} = 1) = \frac{1}{1 + \exp \left\{ - \left(\alpha_{00} + \sum_{s=1}^S \alpha_{0s} W_{sj} + \sum_{q=1}^Q \alpha_q X_{qij} \right) \right\}} \tag{3}$$

截距 α_{00} 表示当解释变量为零时, 农户平均的上访几率对数, 相应的上访概率很容易根据 (3) 得到。系数的另一种解释方法是几率比 (odds ratio)。将模型 (1) 左右两边自然指数化, 当解释变量 x_q 变动 1 单位时, 几率将变化 e^{α_q} , 如果其他变量保持不变。因此, $odds\ ratio > 1$ 表示农户上访倾向几率提高, $odds\ ratio < 1$ 表示上访倾向几率下降, $odds\ ratio = 1$ 则表示上访的几率不变。就我们研究的问题而言, $odds\ ratio$ 越大表示农户倾向上访的几率提升越高。

事实上我们尝试研究了村级变量对农户模型斜率的影响, 但都不具有显著性。

并不是实际上访与不上访的概率。

详见 Raudenbush and Bryk (2002)。

$\ln \left[\frac{\Pr(Y=1|X)}{1 - \Pr(Y=1|X)} \right] = \ln (X) = \alpha_0 + \dots + \alpha_q x_q + \dots$

$(X, x_q) = e^0 \dots e^{\alpha_q x_q} \dots, (X, x_q + 1) = e^0 \dots e^{\alpha_q x_q} e^{\alpha_q} \dots$, 几率比 $\frac{(X, x_q + 1)}{(X, x_q)} = e^{\alpha_q}$ 。详见 Long (2001)。

三、估计结果和分析

估计结果见表 3。

表 3 农户和村级变量对农户上访倾向几率的影响

变 量	系 数	p 值	几率比	几率比的倒数
截距	- 0. 9243	0. 0300	0. 40	2. 52
村里曾经发生过上访事件	0. 0745	0. 4600	1. 08	0. 93
镇村没有为农民举办过职业技能培训	0. 1989	0. 1460	1. 22	0. 82
村里有分红	0. 8387	0. 0000	2. 31	0. 43
性别	0. 2219	0. 2170	1. 25	0. 80
年龄	- 0. 0029	0. 6120	1. 00	1. 00
受教育年数	0. 0395	0. 1560	1. 04	0. 96
村镇干部身份	- 0. 7662	0. 0020	0. 46	2. 15
入学子女数量	- 0. 1690	0. 0010	0. 84	1. 18
对货币补偿较满意和很满意	- 0. 3163	0. 0150	0. 73	1. 37
对货币补偿满意度一般	- 0. 6451	0. 0000	0. 52	1. 91
适应当前工作	- 0. 4439	0. 0010	0. 64	1. 56
当前工作为农民	0. 1918	0. 1060	1. 21	0. 83
当前工作性质为长期	0. 5245	0. 0000	1. 69	0. 59
参加养老保险	- 0. 7259	0. 0000	0. 48	2. 07
愿意被征地且完全了解补偿法规	- 0. 3695	0. 0450	0. 69	1. 45
愿意被征地且部分了解补偿法规	0. 5304	0. 0010	1. 70	0. 59
愿意被征地且完全不了解补偿法规	0. 1336	0. 3370	1. 14	0. 87
不愿意被征地且完全了解补偿法规	- 0. 5281	0. 0580	0. 59	1. 70
不愿意被征地且不完全了解补偿法规	0. 5096	0. 0010	1. 66	0. 60

根据上文,将表中“截距”一项转化成概率为 28% ($= 1 / (1 + \exp(0.9243))$),这是当村级变量和农户变量为零时,失地农民平均的上访倾向概率。这意味着,自认为在被征地和补偿过程中遇到不公正待遇的失地农民,如果 1)户主为女性,也非党员干部,没有正上学的子女,即使对征地货币补偿不满意,也不适应失地后的职业,工作不稳定,没有参加养老保险,不愿意土地被征也完全不了解补偿的法律、法规;如果 2)他们生活在一个没有发生过上访事件、曾经为农民举办过职业技能培训而且年终有分红的村里,那么他们倾向于上访的平均概率只有 28%。应该说这个概率并不高。因为接受调查的家庭普遍为男性户主,而且就像我们马上将会看到的那样,户主性别在统计上并不显著,因此在模型中去除户主性别变量,截距变为 - 0. 7355,相应的上访概率为 32%,仍然

与采用 robust 估计得到的结果基本一致。

不大。

从上表知村级变量中仅“村里有分红”这个变量对村民上访有显著作用。一个有分红的村,如果其他变量不变,这个村的村民倾向上访的几率是一个没有分红村的2.3倍。这可能与我们的常识不尽相同。一个可能的解释是上访的机会成本很高,村里的分红增强了村民上访的经济能力,而且有分红的村一般位于经济比较发达、工业化程度相对较高的地区,这些村的村民维权意识比较强。由于数据缺失,我们没能计算村里分红的具体金额对上访倾向的边际影响。从回答了分红金额的村看,样本村人均年分红约为1400元,最高的村达7500元。有分红的村家庭平均4.3人口,这样家庭年均分红约6000余元,分红最高的村一个4口之家可达30000元。

一个重要的发现是“所在村是否发生过上访事件”的几率比接近于1,且无显著性,这表明所在村过往是否发生过上访事件对现时一个村民的上访倾向几乎没有任何影响。因此从这份调查看,珠三角农民发生上访基本上是由单个农户基于个体利益的决策,出现前后仿效、邻里效应的机会微弱。

另外,镇村为农民举办职业技能培训能降低村民上访的可能性,但在统计上不显著。我们也尝试将村人均收入、反映村人均收入不均等程度的收入标准差作为解释变量纳入模型,不过没有任何显著性,这也说明村庄内部的收入差距不会加剧上访倾向。珠三角是最早开放的地区,农村人口中从事农业活动的比例已经较低,村庄内部的收入差距多为非农业收入引起。而非农收入差距更多的不是由征地补偿和其他制度等因素引起,而是由于个人能力不同等所致,人们对此的不公平感较低。这与彭代彦和吴宝新(2008)的研究结果一致。他们利用湖南、湖北两省数据进行研究得出结论:村庄内部的非农业收入差距对农民的生活满意度没有显著的不利影响。

从村民这个层次看,户主的性别、年龄对上访倾向的影响并不显著。这可能与使用的数据有关。数据中户主的性别、年龄、教育情况个体特征相差不大,户主中92%为男性,年龄多集中在30—55岁,教育年数多为6—12年。受教育程度虽然对上访倾向有正的作用,但几率比仅1.04,非常接近1,表示多上一年学的影响微弱,而且在统计上不显著。

从表3看,对村民上访倾向影响较大的因素依次为村民的干部身份、参加养老保险、对货币补偿的满意度、是否适应当前工作和征地意愿与知晓法规的交互变量等。村镇干部身份对上访倾向具有强烈的负影响,几率比为0.47,即其他因素不变,在自认为面临不公正待遇时,干部倾向采取上访行为的几率只有普通农民的47%;反过来, $1/0.47 = 2.15$,即普通农户倾向于上访的几率是干部的两倍多。村民上访事件和次数关系到村镇干部的政绩考核,他们还往往采取措施制止上访的发生。同时,《土地管理法》规定“征地补偿金归集体所有”,而村干部就是村集体的代表,在一般情况下,征地时他们比普通农民得到更多的好处,上访倾向自然较低。当然这也可能与干部大多比普通村民更了解征地法规、补偿标准有关。有趣的是,我们曾把党员身份和党员或者干部身份纳

这一年龄段样本约占样本总数的78%。
处于这一受教育阶段的人数约占总样本数的85%。

入模型,结果这两个变量的几率比均高于单独的干部变量,而且均不显著。这说明在珠三角农村基层,普通党员和干部之间在利益分配、价值趋向上有相当的差距。与普通党员相比,村镇干部对所谓“维护稳定”的愿望更强烈。

参加养老保险能够显著地降低失地农民的上访倾向。一个参加了社会养老保险的农民的倾向于上访的几率仅是没有参加者的48%,如果其他条件相同。反过来说,一个没有参加社会养老保险的农民,如果他自认为在被征地时他的权益受到了损害,他的上访倾向是参加了养老保险者的两倍多。这一变量的影响程度仅次于党员干部身份。

对货币补偿的满意程度也显著影响失地农民的上访意愿。相对于那些不满意的失地农民,认为一般和较满意的村民,他们的上访几率只有前者的52%和73%,这是很显然的。对货币补偿满意的农民为什么上访倾向不等于零,说明他们在得到货币补偿的同时,还希望有其他的安置方式,如参加养老保险、安排工作和置换宅基地等。

在就业方面,适应当前工作能显著降低上访可能。不适当前工作者的上访倾向几率是适应者的1.56倍。而当前工作为长期合同的村民,他们的上访倾向反而增加,这一点与我们的预期不一。在调查过程中,我们发现工作为长期合同的村民往往是地被征前就已经较长时间从事非农职业,大多有一技之长,见多识广,维权意识较强。不过,有长期工作的村民上访的机会成本会较高,实际上访不见得会发生,这可能就是上访倾向与上访行动的差异吧。失地后仍旧务农的上访倾向略微上升,但只在边际上(10%的水平上)显著。

家中正上学子女的数量也明显降低农民的上访几率。每增加一个上学子女,农民的上访几率只有原来的84%。样本中有近30%的家庭至少有两个正上学的孩子,他们上访几率将降至70% ($= e^{-0.169 \times 2}$)。照顾家中有上学的子女减少了家中成人从事其他活动,包括上访的时间和精力。更重要的是在目前的中国,上访并不是一件值得炫耀的事。父母们考虑到自己上访可能会对孩子带来不利的影响,因而也会降低上访倾向。

从土地被征意愿和对国家、省有关征地法规和政策了解程度的交互变量看,无论是否愿意土地被征,部分了解法规 and 政策的村民上访倾向最高,完全了解的村民上访倾向最低。相对于不愿意土地被征也完全不知道法规 and 政策的,部分了解与完全了解法规、政策的村民的上访倾向几率分别是前者的1.66—1.70倍和59%—60%。那些对补偿标准一知半解的农民,有时不能正确判断征地方的征地行为是否合法、补偿标准是否符合法规和政策,往往有比较强的上访倾向。而完全了解补偿标准的农民自身素质较高,在遇到不公正待遇时可能会倾向于采取更合法的手段和更理性的方式,而且,他们还可能是村镇干部。

另外,我们也尝试过将家庭农业从业人口比例、收入来源、被征农地比例等变量纳入模型,不过他们对上访倾向没有显著影响。可能是由于珠三角地区经济比较发达,农民最关心的并不是土地被征与否,而是征地补偿金额多少及征地后的安置、就业状况如何。

四、结论及政策建议

至此,我们已经可以看到一群最容易具有上访倾向的失地农民的大概形象:他们是

普通的失地农民,性别、年龄和文化程度不定,但我们知道他们不是村镇干部,家里正上学的子女很少,对货币补偿不满意,不能适应失地后的工作,也没有参加社会养老保险,他们可能了解一些征地补偿法规和政策,但不完全。而且他们生活的村庄年终有分红,之前所在的村里可能发生也可能没发生过征地引发的上访事件。根据(3),当他们认为他们的利益受到了不公正的对待时,这群人倾向于上访的平均概率为67%。

我们的研究表明,除了货币补偿的满意度外,失地农民的上访倾向还与被征地后是否参加社会养老保险、是否适应当前的工作和是否了解有关征地的法规政策度有关。因此,改变以往以货币补偿为主的方式,多种安置方式有效结合才能减少和化解征地过程中的矛盾和纠纷,降低村民的上访倾向,减少上访事件,使更多的村民分享工业化、城市化的成果和福利。结合我们在珠三角的调查发现的现状,提出有针对性的几点建议。

(一) 建立失地农民社会保障制度是降低上访倾向的关键

研究表明,在降低普通农民的上访倾向中,参加社会养老保险起着最重要的作用。在珠三角地区尽管农村家庭收入中来自农业经营的比例已经较低,但土地仍承担了养老保障的功能,尤其对年龄稍大(如超过40岁)的农民更是如此。失地农民对养老问题普遍担忧,怕失去了土地以后没有工作和收入。失地农民对自身的养老问题除了靠自己积累和子女供养外,对政府推行的农村养老保险十分期待。但恰恰在这方面,工作做得还很不够。珠三角地区集体经济发展不平衡,为失地农民购买养老保险的也不普遍。在调查样本中,村民中参加了社会养老保险的仅有24%,高达65%的村集体没有为全村老年人购买社会养老保险。集体经济不发达且在20世纪90年代初被征地的失地农民,政府和企业一次性给予了失地农民土地补偿金和青苗补助费。多年以后,这些农民手中的钱已经花完,无法支付缴纳养老保险的费用。有些区(市)在征地过程中已经开始实施以“土地换社保”的新模式,保险费由土地补偿安置费、村级集体经济收益和农民自筹等多方出资形式,解决失地农民的基本养老保险。在我们调查期间的2007年,广东省出台了《中共广东省委、广东省人民政府关于解决社会保障若干问题的意见》,2009年国务院发布了开展新型农村社会养老保险试点指导意见,这些为失地农民的社会保障提供了重要的制度保障。

(二) 提高货币补偿标准,正视农民的合法要求

当前货币补偿仍是各地最常采用的补偿方式,而提高货币补偿满意度确实能降低农民的上访倾向。调查发现对货币补偿比较不满意和很不满意的占了近一半,很不满意的程度大大高于很满意的,不满意的原因集中在“补偿标准太低”上。目前珠三角多数区(市)征地补偿是执行1999年开始实施的《中华人民共和国土地管理法》和2006年广东省颁布的《广东省实施征地补偿保护标准》。国家规定土地补偿费和安置补助费标准两项合计最低为征用前三年平均年产值的10倍,最高可达30倍。我们的调研发现在工业经济发达的珠三角大部分征地竟然是按照国家规定的最低标准补偿的。

具体过程是用这些变量重新计算表3。有兴趣的读者可以向作者函索结果。

农民不满低标准的征地补偿,要求与政府谈判甚至上访,政府有时让步。这使得谈判和上访有利可图。同时上访和谈判后使得各村补偿标准不一,又可能引起其他村的村民上访。主要原因还是原定补偿标准过低,村民知道政府有很大的让步空间。根据我们对一些个例的测算,农民的要价大部分还是在国家规定的范围内,甚至没有达到国家规定的上限。

在调查的50个村庄中至少有19个村发生村民上访事件36次。结果有13个村回答上访解决了问题,6个村回答解决了部分问题,5个村回答没解决。50个村中发生上访事件36次,这一比例是比较高的,既显示了珠三角农民是生活在相对宽松的政治环境中,也说明了征地过程中矛盾的尖锐,尤其是补偿标准低的问题。而上访后问题能解决的高比例既显示了各级政府对人民负责的态度,但问题和矛盾的解决非要等到村民上访吗?如果在征地当初就能与村民按国家法规协商,从当地经济发展程度的实际出发,在国家规定的补偿范围按较高的标准补偿,就能避免或至少减少类似事件的发生。

(三) 充分保障被征地农民的知情权,加大普法宣传教育力度

本研究的结论表明,最倾向于上访的是那些对征地相关法律、法规和政策一知半解的农民。其他的研究也表明,被征地农民相对于征地方的信息不对称地位会导致农民提高自己的意愿补偿金额,同时也会降低其转让土地的意愿。调查发现农户对政策和法规的知道程度介于不完全知道与不知道之间。农户对政策和法规的知道程度越低,对货币补偿的不满意程度越高。在征地时应公开向农民宣传国家、省有关征地补偿的政策,让农民知道国家规定的补偿标准、补偿办法,避免歪曲及片面理解法律、法规和政策。在征地报批前应与被征地集体和农民商定征地补偿标准,将土地征用补偿及分配纳入村务公开的内容,提高征地政策和征地工作的透明度,保证失地农民的知情权。保证农户的知情权对于顺利征地、保持安定相当重要。

(四) 努力让农民适应当前工作

失去了土地作为最基本的生活保障后,就业成为摆在失地农民面前最现实的问题。从务农到从事其他职业是一个很大的角色转换,对工作的适应与否关系到对生活前景的预期,不适应工作的农户对未来易产生恐慌,土地转让意愿降低,上访倾向增加。因此,就业安置是征地安置政策的重要内容。就业安置应符合农民个人特点,强化岗前培训,使失地农民尽快适应工作,同时采用多种方式扶持、鼓励失地农民自主创业,拓宽就业渠道。不过当前职业技能培训的问题是政府虽然花费大量的人力、物力和财力为农民(包括失地农民)开展培训,但是农民参与培训的热情不高,而且政府在组织培训时对最需要培训提高收入的那部分农民关注不够。如何提高培训的吸引力、更进一步地如

回答至少一次有上访的村是19个,但回答上访后是否解决了问题有24个村。这是原数据中出现的。可能是有些村干部将上访后“没有解决”与没有上访(当然不可能解决问题)混淆了。

参见孔祥智等(2007)。

参见钱忠好等(2007)。

何评估职业技术培训对村民非农就业和非农收入的提高,已另文专述。

参 考 文 献

- Long, Scott, 2001, *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*, SAGE Publication
- Raudenbush, Stephen and A. Bryk, 2002, *Hierarchical Linear Models: Application and Data Analysis*, SAGE Publication
- 陈锡文, 2008, 《陈锡文改革论集》, 中国发展出版社, 7月版。
- 孔祥智、顾洪明和韩纪江, 2007, 《失地农民受偿意愿影响因素的实证分析》, 《山西财经大学学报》, 第6期 74—79页。
- 钱忠好、肖屹和曲福田, 2007, 《农民土地产权认知、土地征用意愿与征地制度改革》, 《中国农村经济》, 第1期 28—35页。
- 郑传贵, 2006, 《“三农”问题与社会和谐》, 西北农林科技大学出版社, 1月版。
- 彭代彦和吴宝新, 2008, 《农村内部的收入差距与农民的生活满意度》, 《世界经济》, 第4期 79—85页。
- 张时飞、段启增、管彦波和闫雷, 2006, 《失地农民上访: 问题、成因与对策——以长春、吉林、延吉三市为例》, 《河海大学学报(哲学社会科学版)》, 第12期 7—12页。
- 陈鼎, 2008, 《乡村征地场域中的权力、权利与秩序》, 《宁波党校学报》, 第1期 55—58页。
- 杨玉民, 2008, 《新时期土地征用上访问题的思考》, 《今日南国》, 第12期 221—227页。
- 王海港、李实和刘京军, 2007, 《中国城镇居民教育收益率的地区差异及其解释》, 《经济研究》, 第8期 73—82页。
- 王海港、黄少安、李琴和罗凤金, 2009, 《职业技能培训对农村居民非农收入的影响——来自珠江三角洲农村的证据》, 《经济研究》, 第9期 128—139页。

参见王海港等(2009)。