

农民满意度视角的土地征收补偿标准研究

——以安徽省肥西县为例

刘洋兵¹ 刘璐瑶² 王秉义² 刘王兵^{1,3}

(1. 安徽省国土空间规划研究院, 安徽 合肥 230601;

2. 安徽建筑大学公共管理学院, 安徽 合肥 230022;

3. 自然资源部江淮耕地资源保护与生态修复重点实验室, 安徽 合肥 230601)

【摘要】土地是农民赖以生存的载体,是“三农”问题的核心要素。土地征收补偿制度是保障农民利益、促进社会公正、缓解征收矛盾的重要手段。伴随着土地征收的广泛化和农民权利意识的加强,土地征收矛盾愈演愈烈。本文采用问卷调查法对肥西县被征地农民的满意度进行数据搜集,从而找出影响被征地农民满意度的主要因素,并结合各地区征地补偿的实践经验,对肥西县目前征地过程中的现状与问题进行分析。研究表明:补偿标准、补偿方式和安置模式是影响农民满意度的主要原因,据此提出:应从增加征收补偿方式、制定合理补偿标准、加强信息公开和宣传、优化征地程序等方面完善土地征收工作实践。

【关键词】土地征收;补偿标准;农民满意度;补偿方式

一、引言

土地资源是人类生产生活的重要载体。1978—2023年,我国常住人口城镇化率由17.92%上涨到66.16%,增长了近2.7倍,城镇发展已进入快速上升阶段^[1],原有城市建设用地供给不足,土地征收推进迅速^[2]。

土地征收制度是我国土地制度的重要制度,是土地所有权变化的基础,对城镇发展起到了巨大作用。中华人民共和国成立之初,土地征收的对象主要是农民个人所有的私人土地,土地征收补偿只对地上附着物进行^[3]。改革开放后,国内的政治经济状况发生了巨大改变,土地征收制度随之调整:征收对象扩大到农村集体所有土地,征收补偿费为每年耕地价值的3—6倍,安置补助费和补偿费合计不得超过每年耕地价值的20倍。该征地补偿标准持续到2000年左右,对现行土地征收补偿标准的演化做出了极大贡献。土地征收是国家为了公共利益需要,依照法律规定的程序和权限将农民集体所有土地转化为国有用地的过程,一般是农用地转为建设用地的前置。但早起对公共利益界定不明,农用地转为建设用地后,土地增值收益明显,但这些增值收益并不返还农民,一定程度上体现为农村集体所有权利益受损^[4-5],这也是导致土地征迁矛盾的主要原因。据统计,2000—2020年间,农民集体上

访案件中土地问题占到约40%,其中,土地征收问题则约占其中的60%^[6-7];问题根源主要是农民认为现有土地征收补偿标准偏低^[8-9],农民脱离农业后生产能力持续不足,对于45岁以上被征地农民跟踪调查显示:被征地10年后,一半以上农民认为生活水平明显下降,原农村区域因城市发展,经济增加明显,但原所有权人受益较低^[10]。

土地征收补偿标准自提及以来,一直备受国内外政府、专家学者关注,但因土地所有权制度不同,政策差异较大。西方国家,土地以私有制为主,协商是土地征收补偿的主要方式。如,美国将土地未来增值收益纳入征收补偿范围^[11];加拿大规定:征地补偿费以当时土地市价最高值计算,经双方协商后确定补偿金额^[12];日本、德国和法国不仅对征地的直接损失进行赔偿,还对附加损失进行补偿^[13-14]。我国实行土地的社会主义公有制,土地征收以补偿为主;2019年《土地管理法》修法对土地征收的公共利益进行了明确界定,但随着集体经营性用地入市的逐步推进,成片开发范围内土地征收后土地发展权带来的增值收益,集体经济组织如何共享?是否应纳入土地征收补偿标准?现行土地征收标准农民是否满意?未来我国应提出何种框架的土地征收补偿标准?为探讨以上问题,本文通过文本分析和问卷调查开展了相关研究。

二、变量选择与模型构建

（一）变量选择

本文尝试从农民“征地补偿标准满意度”入手，通过对“补偿标准满意度”和“征地工作满意度”的调查，深入了解农民对征地的态度；从被征地农民的个体出发，如年龄、文化程度、家庭人均年收入等，探究个体不同对主体的影响。

（二）模型构建

研究自变量涵盖了基本情况、信息透明度、质量评价、补偿标准满意情况及征地工作满意情况 5 类因素，因变量为满意度。本文建立了征地补偿标准满意度水平测度体系，并细分为 20 项指标。通过层次分析法计算指标权重，进行加权求和，得出指标分值，如表 1 所示。

三、研究区概况与数据来源

（一）研究区概况

肥西县位于安徽省合肥市西南角，分布于江淮丘陵，地势较高；区域气候宜人，降水充足；县域总面积 1695.41 km²；2023 年，常住人口 98.8 万，户籍人口 85.83 万，人口密度约为 578 人 / km²；GDP 为 1153.8 亿元，经济发展和城市扩张优势明显。近年来，肥西县以“合肥未来城市建设新中心”为战略定位，迅猛推进型城镇化建设，土地征收进展较快，2023 年全县拆迁面积达 800 万 m²。

（二）数据来源

分析数据主要源于问卷调查；部分参考数据源于知网文献，合肥市、肥西县自然资源和规划主管部门，及相关公报和统计年鉴。

四、实证分析

（一）问卷设计与调查

1. 问卷设计

包含 5 项隐性变量和 15 项观察变量。在问卷调查前开展了问卷质量测评，通过样点问卷分析总结问卷情况。总体来看，效果较好，但 1 项隐性变量反馈不适宜，问卷进行了修正，修正后为：（1）被征地农民的基本情况；（2）基于农民满意度征地补偿标准研究模型中 5 个潜变量的研究。

2. 问卷发放

（1）调查对象

以肥西县被征地农民为调查对象，调查区域涵盖但不限制于肥西县；如征地后完全失地农民并已搬迁，采取电话、网络或上门调查；征地后仍保留

土地或宅基地，居住于肥西县的，已上门问卷调查为主。样本选取对象为年满 18 周岁，经历过土地征收的农民，原则上选择户主，户主不在时变更为有认知的家庭成员。

（2）问卷回收

以肥西县上派镇、花岗镇、桃花镇、紫蓬镇等 10 个乡镇为上门调查区域，采用随机调查方式进行调查。历时 1 月，共发放问卷 425 份，收回有效问卷 350 份，有效率为 82.4%。

（二）信效度检验与分析

1. 信效度检验

对 15 个观察变量进行信度和效度测试，信度系数均大于 0.7，效度系数大于 0.9，数据满足要求。利用主成分分析法对上述因子进行总方差解释，共提取 4 个主成分，特征根分别为 8.759，1.053，0.849，0.792，方差解释率累计为 76.35%。表明提取主成分基本可以作为解释数据（信息涵盖量为 76.35%），据此分析结果可达到预期目标。

2. 相关性分析

采用 SPSS26 软件对以农户满意度为基础的土地征收补偿标准的各变量进行 Spearman 相关性分析。结果表明，从指标层分析来看，质量评价与补偿标准满意度、征地工作满意度显著相关；从准则层来看，受教育程度、年收入情况、主要收入来源对补偿标准满意度产生了显著影响。

（三）征地补偿农民满意度影响因素

1. 调查对象的基本情况

调查结果显示，从性别来看，受访者中女性占比略高于男性，原因在于男性大多在外从事工业或服务业，女性务农较多；从年龄结构来看，50 岁及以上民众占比达 76%，说明中老年人对农地的依赖程度更高；从受教育水平来看，调查对象的文化水平普遍较低，近八成的人没读过书或只读过小学，只有不到两成的人员受过较高教育，一方面受限于被调查者的年龄结构，另一方面也说明从事农业生产的仍为较低学历人群；从家庭收入来看，年收入在 5 万及以下占 23%，在 5-10 万占 55%，在 10 万及以上占 22%；但家庭农业年收入 5 万以下占比 89%，说明总体上肥西县由于合肥市地缘优势，家庭收入较好，但农业种植收入仍处较低水平。

2. 变量基本特征与结果分析

如表 1 所示，按照近似等比例划分原则，依权重

表 1 征地补偿标准满意度权重表

名称	政策宣传程 度	政策公布及 时性程度	征地后收入 水平变化	征地后生活 水平变化	征地补偿 款数额	征地补偿测量 方法	征地补偿执 行程序	征地补 偿方式
综合得分系数	0.146	0.1959	0.166	0.2139	0.2394	0.2026	0.2417	0.1923
权重	4.90%	6.57%	5.57%	7.18%	8.03%	6.79%	8.11%	6.45%

名称	征地补偿费 到账时间	征地补偿标 准一致性	征地程序公 平性	政府征地工 作情况	政府就业 扶持工作	补偿标准争议 解决机制	对政府工作 支持力度
综合得分系数	0.2197	0.1805	0.1833	0.1921	0.1963	0.24	0.1713
权重	7.37%	6.05%	6.15%	6.45%	6.58%	8.05%	5.75%

划分主要和次要影响因素，得出征地补偿执行程序、征地补偿费、补偿标准争议解决机制、补偿款到账时间、征地后的生活水平变化对农民的满意度影响最大；征地补偿测量方法、政府的再就业扶持情况、征地补偿方式、政府工作总体情况、征地过程中的信息透明度对失地农民的满意度也有一定的影响。

从信息透明度来看，超一半人对政府的政策宣传工作感到不满意，表明政府的征地宣传工作仍不够到位，对有关征地方面的政策和文件的解读也有待改善。有 31.8% 的村民认为政府对相关政策的公布不够及时，这说明政府政策信息公布路径有所不畅，农民无法及时准确的掌握相关情况。同时，由于政策信息不对称，给某些意图扰乱社会的反社会分子可乘之机，危害社会稳定和长治久安。

从质量评价结果来看，被征地后有近一半的家庭认为收入水平降低，这是因为原来依靠农业为生的那部分人在征地后失去了收入来源，特别是从长期看，短期的经济补偿已消耗殆尽，农民缺少一技之长傍身，尤其是中老年农民，失地后难以在城市找到工作，缺少社保体系支撑。破解此问题，需要政府进行适当的干预，对失业农民在工作上进行帮助扶持。

从补偿标准满意度来看，仅 20% 的民众对补偿款数额满意，被征地农民普遍认为征地补偿费太低，无法替换土地实际价值。在补偿标准测算方法方面，47% 的人认为测量方法不够合理，仅 12% 的人认为测算方法合理。据调查数据显示认为合理的这部分人年龄偏小，受教育水平比较高，且主要从事非农产业，同时这部分人在土地征收中没有涉及到耕地及地上附着物的补偿，因此对土地实际价值的掌握可能存在偏离。对于征地的执行程序，超 59% 的人认为其较为合理透明，但仍存在少数人对其感到不

满意，这就要求政府还需做出改变，让政策真正落地生根。在补偿办法方面，仅 18% 村民满意现有补偿方式，说明政府的征地补偿方式亟需进行改变，原本单一的货币补偿无法满足被征地人员的需要，应主动学习其他区域的优秀经验，借鉴其他省份的成功实践。在补偿款到账时间问题上，有 37.3% 的民众表示不满，政府需加强对补偿款发放时间的关注，及时将补偿款发放给被征地人员。

从征地工作满意度来看，近一半的人认为征地程序的公正性有待改进，有关部门需加强对征地程序的监督，同时要将征地过程中的信息及时向外界公布，避免造成民众误解。同时，仅有不到 20% 的被征地人员对政府总体征地工作情况表示满意。对于就业扶持情况，仅有约 25% 的群众对政府在就业扶持方面的行为表示满意，政府要加强对被征地农民再就业方面的帮助，为失地农民的长远生计提供保障。对于政府的征地补偿标准争议解决能力大部分民众还是满意的，但仍存在 28% 的人认为政府在解决征地补偿争议方面的能力不够，处理效果不好。

五、对策建议

通过分析上文中涉及到的对农民征地满意度产生影响的因素并进行归纳总结，主要可以归纳为以下三方面：改进补偿标准、完善补偿方式以及探索更全面的补偿安置模式。本文认为未来肥西县的征地工作改革可以从以下几个方面入手：

（一）采取多元安置补偿方式，构建全面的社会保障体系

根据问卷结果分析可知，仅 18% 的被征地人员对现有的补偿方式表示满意，说明土地征收的货币补偿手段过于单一，农民需求得不到充分满足。可借鉴浙江、海南等地，增加多元化的补偿方式。针对肥西县的具体情况，可对被征地农民进行搬迁安

置,或经营性用地项目的土地增值收益部分纳入征收补偿,折算入股定期分工。实行“1+2”征地补偿模式。对于第一产业人员,政府要在再就业方面提供必要的帮助,完善社会保障体系;对于二、三产业人员,需结合民众个人需求和国内外相关实践情况给予额外的经济补偿。

(二)遵循市场价值原则,合理制定征地补偿标准

土地征收并没有做到与市场相挂钩,特别是都市圈周边,相对经济价值高,失地农民获得的报酬不足以弥补原先可获得的土地价值量。未来土地征收补偿标准测算可将市场价值作为依据之一,综合考量被征收土地的市场价值、土地的未来增值收益等情况。此外,土地补偿费的内容需更加全面,除法律规定的土地补偿费、安置补助费等,还要对被征地农民可能遭受的潜在损失进行补偿,如生态环境损失费、土地残余价值等。

(三)密切联系人民群众,加强信息公开和宣传
研究发现,目前的政府信息公开和资讯披露情况仍存在问题。问卷结果显示,民众对政府目前的政策宣传工作、信息公开情况满意度较低。如果民众在征地前就对政策有了充足的了解,对征地补偿情况就会有一个合理的预期,民众对征地的满意度也会有所提高。在征地过程中,政府部门应该运用抖音等短视频新媒体加强政策、信息各方面的宣传工作,对民众进行正确引导,保证征地有关信息能及时公之于众,做到“阳光征地”。

(四)加强对政府部门监督,进一步优化征地程序

征地前,政府要严格履行“两公告一登记”制度,使民众积极参与到社会工作。改进政府工作程序,保证补偿费及时交到村民手中,提高对地方政府的信任度。加强工作管理,对实施情况进行全面检查考核。对于不按规定确定补偿标准的行为应追究责任并及时处理。对其他社会组织或个人通过媒体曝光失实问题案例、违规操作需认真核实,严厉打击。

参考文献:

- [1] 刘同山,陈晓莹,周静.中国的农地流转:政策目标、面临挑战与改革思考[J].南京农业大学学报(社会科学版),2022,22(04):176-186.
- [2] 林超.统一市场视角下城乡建设用地制度变

迁分析——基于不完全产权生命周期模型[J].中国农村观察,2018(02):30-46.

[3] 高佳程.集体土地征收补偿的市场价值标准研究[C].浙江工商大学,2020.

[4] 冯宪芬,蒋鑫如,武文杰.土地征收补偿制度的经验借鉴与完善路径[J].新视野,2020(02):48-53.

[5] Ninghui Li. Analysis on the Farmers' Satisfaction with Reform Experimentation of Rural Land Expropriation System —An Empirical Analysis for Liuyang[J]. Open Journal of Social Sciences, 2018, 6(1): 152-164.

[6] 朱菲.论农村土地征收补偿制度的问题及完善[C].吉林大学,2020.

[7] 蔡乐渭.土地征收补偿问题研究[M].北京:中国民主法制出版社,2019:10.

[8] Cernea MM Risks, Safeguards and Reconstruction: A model for population displacement and resettlement[J]. Economic & Political Weekly, 2000(41): 3659-3678.

[9] Kleemann L, Thiele R. Rural welfare implications of large-scale land acquisitions in Africa: A theoretical framework[J]. Economic Modelling, 2015(51): 269-279.

[10] 林秋蓉.责任政府视野下我国征地制度研究[D].南京农业大学,2007.

[11] Schumacher E F. Small is beautiful: Study of economics as if people mattered[J]. Ai game programming wisdom, 1973, 293(Fall): 155-156.

[12] Kleemann L, Thiele R. Rural welfare implications of large-scale land acquisitions in Africa: A theoretical framework[J]. Economic Modelling, 2015(51): 269-279.

[13] 李集合,彭立峰.土地征收:公平补偿离我们多远?[J].河北法学,2008(09):117-123.

[14] 程进.安徽省征地补偿标准调整研究[D].合肥:安徽农业大学,2019.

基金项目:安徽省自然资源科技项目(2023-K-9)。

第一作者简介:刘洋兵(1973.11—),男,安徽滁州人,硕士,高级工程师,研究方向为国土空间评价与规划、国土资源管理。