被征地农户的生计转型:“土地换货币”可行吗?

马志雄,王　娟,丁士军

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘　要　基于可持续生计分析框架,利用江西九江和湖北襄阳被征地农户访谈数据,对被征地农户补偿款使用决策行为进行定量研究,深入剖析被征地农户的补偿款使用影响因素与效应。研究发现,农户征地补偿款用途显著受到家庭生计资本以及补偿款数额的影响;被征地农户对补偿款既不会任意挥霍也不会全部留作养老,而是根据生计资本状况、补偿款数额和资金需求做出理性安排;“土地换货币”的效果依赖于补偿款的用途和数额的相互配合。在坚持“土地换货币”的前提下,建议促进征地后土地的自愿流转、引入“整村推进”的征地模式、提高货币补偿比例、引导被征地农户将补偿款用于生产性用途。

关键词　农户;征地;补偿款;生计策略;可持续生计

中图分类号:F 328　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1008-3456(2018)05-0144-07

DOI编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.05.017

在计划经济年代,被征地农户持有货币并不能独立获得谋生手段,因此除了货币补偿之外,征地者需要为被征地农户安排谋生手段,但征地补偿和安置原本是两件不同的事情[1]。随着改革开放的推进,征地补偿和安置的边界越来越模糊,安置概念越来越泛化,目前常见的安置方式包括货币安置、农业安置、招工安置、留地安置、入股安置、移民安置等。改革开放以来征地补偿政策呈现出明显的货币化特征。1982年国务院颁布的《国家建设征用土地条例》规定征地补偿的内容包括土地补偿费、青苗补偿费、附着物补偿费、安置补助费等4个部分,其中安置补助费的提出逐渐模糊了补偿和安置的区别。之后的《土地管理法》沿袭了关于补偿费构成的规定,但1998年和2004年的《土地管理法》不再出现有关就业安置的条款。在征地补偿货币化的同时,补偿标准也不断提高。1982年的《国家建设征用土地条例》规定土地补偿费和安置补助费的总和不得超过被征土地年产值的20倍,1998年和2004年的《土地管理法》则将这两者的上线提高到土地年产值的30倍,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》进一步提出这两者补偿总和达到土地年产值30倍之后,地方政府可用国有土地有偿使用收入进一步予以补贴。

随着货币化补偿水平提高,关于被征地农户补偿款使用的负面新闻不时见诸报端,如部分被征地农户在拿到征地补偿款后“快速透支这笔未来生活的保障”①、“只顾眼前消费,不管长远发展,以致‘坐吃山空’”②。已有研究也指出货币补偿存在问题,认为一次性货币补偿对被征地农户长远利益未能考虑[2],资金用于养老用途的比例和可能性很小,很难达到保障长期生活的目的[3-4],从而使被征地农户生活水平下降,带来严重的社会问题[5],因此不少学者提出采用“土地换保障”的补偿方式。《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见》(国办发〔2006〕29号)的发布,意味着“土地换保障”正式进入政府政策议程。该政策文件提出两种不同的社会保障纳入方式,城市规划区域内的

收稿日期:2017-11-18

基金项目:国家自然科学基金青年项目“医疗保障制度如何影响大病农户生计策略:基于家庭支持因素的视角”(71603287);国家自然科学基金项目“‘土地换保障’背景下失地农户的生计重建:基于可持续生计框架的分析”(71173239)。

作者简介:马志雄(1983-),男,讲师,博士;研究方向:农村经济与政策行为。

通讯作者:丁士军(1963-),男,教授,博士;研究方向:农户经济与农村发展。

① 新华网:http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-01/24/c_124273717.htm.

② 中国政协新闻网:http://cppcc.people.com.cn/GB/34962/35021/17799877.html.

被征地农户参加城镇社会保障(包括城市低保、城镇职保、城镇医保和失业保险),城市规划区域外的被征地农户则参加农村社会保障(包括农村低保、新农合和新农保)。然而,“土地换保障”政策又引起新的争议,刘祥琪等的研究表明农户对征地补偿款全部发放到农民手中的方式满意度更高[6],王伟和马超通过比较研究表明,“土地换社保”模式在收入水平上不如“土地换货币”,但在福利水平上却优于“土地换货币”[7]。

补偿水平对于被征地农户来说当然是越高越好,但值得关注的是,既定的补偿水平约束下,应该采取怎样的政策组合,才能使农户更好地获得生计保障。在目前被征地农户养老保险资金缺乏独立安排的前提下,养老保险缴费增加,则意味着农户得到的现金减少。作为补偿安置政策,“土地换保障”和“土地换货币”到底孰优孰劣?被征地农户是异质化的,对有的农户“土地换保障”优于“土地换货币”,对另一些农户则相反,因此对这一问题并不能一概而论。鉴于当前对被征地农户补偿款使用决策行为的定量研究极其缺乏,为科学看待“土地换货币”,重新审视当前补偿安置政策,本文试图回答如下问题:被征地农户到底是如何使用补偿款的?影响他们使用补偿款方式的因素有哪些?不同的补偿款用途会造成怎样的影响?

一、分析框架和数据

本文借鉴英国国际发展部(DFID)的可持续生计框架,探讨被征地农户补偿款使用的影响因素及其效应。可持续生计框架讨论了农户生计系统中脆弱性背景、生计资本、政策制度、生计策略和生计结果的含义以及各部分之间的互相作用。其中,农户生计策略是指根据自身资本要素配置状况,通过选择不同生计活动以创造收入、实现生计目标的活动[8-10]。可持续生计框架将农户生计策略理解为农户面对环境变化和自身生计资本做出的一种理性选择[11],农户生计策略的选择,受到经济、社会和家庭各项生计资本的约束,同时生计资本的获得又受到制度和社会关系的调节[12]。家庭生计资本的性质和状况是核心,它决定了采用生计策略的类型;家庭生计策略与生计资本、政策制度,又决定了生计结果;可持续框架认为家庭生计是一个周而复始的过程,当前阶段的生计结果将成为下一阶段的生计资本配置状况(图 1)。

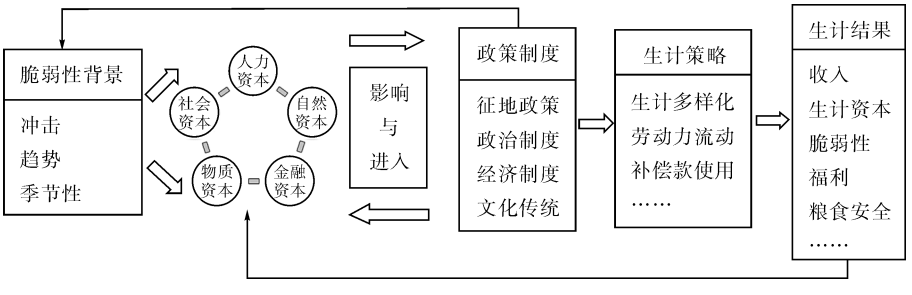


图 1　被征地农户生计转型分析框架

被征地农户开始使用征地补偿款这一时点,农户的人力资本、金融资本、物质资本、社会资本并未发生明显变化,但原来的土地这一自然资本已转化成了征地后较少的自然资本和一定数额的补偿款。而作为生计策略一部分的被征地农户补偿款用途,受到脆弱性背景、家庭原有人力资本、金融资本、物质资本、社会资本、征地后自然资本,以及征地政策的综合影响。被征地农户生计结果的衡量标准并不唯一,征地后的家庭纯收入、物质资本存量、金融资本存量和人力资本存量都可以作为生计结果进行考察。生计结果考察时点之前的诸多因素,都可能成为影响农户生计结果的原因。虽然农户征地前的自然资本已经变换为征地后的自然资本和征地补偿款,但是征地后自然资本和补偿款仍然前置于生计结果。农户征地前的人力资本、金融资本、物质资本、社会资本也可能是生计结果考察时点之前重要的影响因素。基于这些资源,农户实施包括使用征地补偿款在内的各种生计策略,并在脆弱性背景和其他各种政策制度作用下,最终形成生计结果。总之,被征地农户生计结果及其变化的影响因素包括脆弱性背景、家庭原来拥有的人力资本、金融资本、物质资本、社会资本、征地后的自然资本、征

地政策制度(补偿款数额),以及补偿款用途等生计策略。

本研究以中部地区的江西九江和湖北襄阳作为调查区域,并在其中选择最近3～5年发生过征地的农村区域开展入户调查。在村级和农户层面,遵循随机原则选取农户调查对象。本次调查共获得620个有效农户样本,其中九江294个,襄阳326个。这些调查对象均居住在交通较为便利的平原地带,且均为城市规划区域外农户,即房屋被拆迁后均没有采用异地搬迁安置方式,因此本文所讨论的被征地农户指的是曾经被征过地而户籍和居住地并未发生根本改变的农户。文中征地前和征地后分别指最近一次征地的前一年和2012年,对于最近一次征地时间为2012年或2013年的农户,则相应调整为调查前一次征地情况。

二、数据处理与描述

1.生计资本变量

如前文所述,被征地农户的总体生计资本主要由5个维度的生计资本构成,这5个维度可以分别构建成为生计资本指标,但每个维度的生计资本又由多个二级指标构成。为了将每个维度的生计资本二级指标合并为生计资本一级指标变量,本文使用因子分析及其因子综合得分方法进行处理。关于生计资本一级指标构建的因子分析方法主要包括两个步骤:首先,将多个二级指标变量转化为少量互不相关的随机变量,以提取原有变量绝大部分信息;其次,根据各公因子得分与各公共因子方差贡献率占各公因子累计方差贡献率的比重求解一级指标变量的因子综合得分。最终得到的生计资本因子综合得分具有相对意义,因子综合得分越高,表明农户拥有的该项生计资本越多。根据因子综合得分的均值可以非常清晰反映,征地后农户自然资本小于征地前,物质资本、金融资本大于征地前,而社会资本没有显著变化。具体数据描述可参见《被征地农户生计能力变化研究——基于可持续生计框架的改进》一文[13]。

2.补偿款用途变量

本次调查的农户平均被征地次数为1.22次,次数最多的为7次,最小的为1次,最近一次征地的时间集中在2010年左右。不同时期不同征地项目的补偿水平和方式客观存在差异,表1显示了最近一次征地按亩和按户所获得的货币补偿状况。在最近一次征地中,被征地农户平均每亩获得补偿现金15 186.54元,平均每户获得补偿64 575.58元。

表1 被征地农户最近一次征地货币补偿情况

	均值	上四分位数	中位数	下四分位数
按亩/元	15 186.54	643.27	16 100.00	23 958.33
按户/元	64 575.58	5 100.00	28 760.00	100 000.00

注:部分农户被征地时间较早,或者属于垦殖场农户,且扣除了社保,因此得到的补偿较少。

征地补偿款成为农户改善生计的重要资源,被征地农户的征地补偿款主要包含农业经营投资、非农经营投资、医疗支出、教育培训等12个方面的用途。其中用于日常生活开支、改善住房和储蓄3种用途的农户比例最大(表2)。

表2 被征地农户补偿款用途

用途	频数	占比/%
农业经营	11	1.77
非农经营	38	6.13
医疗	82	13.23
教育培训	72	11.61
住房改善	253	40.81
红白喜事	23	3.71
日常生活开支	366	59.03
购买保险	25	4.03
储蓄	145	23.39
投资理财	2	0.32
还债	33	5.32
其他	12	1.94
响应	1 062	171.29

注:本题项为不定项选择题;其他用途主要有资金借出、给子女、未拿到补偿等。

为了更好揭示补偿款用途特征,采用聚类方法,将具有相似补偿款使用特征的农户归到同一类中。目前主要的聚类分析方法有系统聚类、K均值聚类和两步聚类法。基于数据特点,本文采用两步聚类法,并根据Schwarz Bayesian准则(BIC)或Akaike信息准则(AIC)确定补偿款用途可能的类别数。根据轮廓系数(silhouette coefficient)选择合适的聚类类别,silhouette系数结合了凝聚度和分离度,其值在－1到＋1之

间取值,分值越大表示聚类效果越好。通过类别数量与轮廓系数的综合比较,本研究将农户补偿款使用类型分为 4 类。表 3 显示了按补偿款用途划分的农户基本情况,不同类型的农户生计资本均值存在差异,第一类农户在征地前后的生计资本状况总体最好。

表 3　不同补偿款用途的农户生计资本均值情况

用途特征	way_1 储蓄型(储蓄为主、日常生活开支为辅)	way_2 综合使用型(非农经营、医疗支出、教育培训、红白喜事、日常生活、购买保险、储蓄、还债等)	way_3 日常开支型(全为日常生活开支)	way_4 住房改善型(改善住房为主、日常生活开支为辅)
农户数量	107	221	132	160
占比/%	17.26	35.64	21.29	25.81
征地前自然资本	0.090	−0.064	0.083	−0.040
征地前物质资本	0.153	−0.036	0.002	−0.054
征地前金融资本	0.181	−0.055	−0.011	−0.036
征地前社会资本	0.092	−0.013	0.016	−0.057
征地后自然资本	0.097	−0.059	0.029	−0.008
征地后物质资本	0.000	−0.076	0.017	0.091
征地后金融资本	0.250	0.026	−0.144	−0.084
征地后人力资本	0.122	−0.071	0.013	0.006
征地后社会资本	0.075	−0.016	0.011	−0.038

三、实证检验

1.模型设定

在征地补偿款使用影响因素的分析中,因变量为多分类且无序的变量,适合采用多元 logistic 模型进行分析。被征地农户补偿款用途影响因素模型可以表达为式(1):

$$way_i=\log\frac{p_{ji}}{p_{ki}}=\alpha_i+\beta_1 physical_{i1}+\beta_2 human_{i1}+\beta_3 financial_{i1}+\beta_4 social_{i1}+\beta_5 natural_{i2}+\beta_6 compen_i+\beta_7 area_i+\varepsilon_i \quad (1)$$

关于征地补偿款使用效应,采用调节效应模型进行分析,其表达如式(2):

$$(inc_{i2};physical_{i2};financial_{i2};social_{i2})=\alpha_i+\beta_1 physical_{i1}+\beta_2 human_{i1}+\beta_3 financial_{i1}+\beta_4 social_{i1}+\beta_5 natural_{i2}+\beta_6 compen_i+\beta_7 way_i+\beta_8 compen_i\times\beta_9 way_i+\beta_{10} area_i+\varepsilon_i \quad (2)$$

式(1)和式(2)中,way_i 表示补偿款使用类型,p_{ji} 和 p_{ki} 分别表示第 i 个农户任意两种补偿款使用类型的概率,$physical_{i1}$、$human_{i1}$、$financial_{i1}$、$social_{i1}$ 分别表示征地前农户的物质资本、人力资本、金融资本和社会资本,$natural_{i2}$、$physical_{i2}$、$financial_{i2}$、$social_{i2}$ 分别表示征地后农户的自然资本、物质资本、金融资本和社会资本,inc_{i2} 表示征地后的收入,$compen_i$ 表示征地补偿款数额,$compen_i\times\beta_9 way_i$ 表示征地补偿款数额和用途的交叉变量,$area_i$ 为地区虚拟变量(1=九江,0=襄阳),它作为脆弱性背景的代理变量,ε_i 是随机干扰项。

2.补偿款使用影响因素回归结果

征地补偿款使用影响因素的模型估计结果如表 4 所示。模型中删除了补偿款为 0 元的样本,同时对补偿款进行无量纲化处理。由于调查中只考察了征地后农户的人力资本,而人力资本又是一个长期投资的过程,回归中使用征地后人力资本变量代替征地前人力资本变量。以综合使用型农户作为参照,模型 1 比较储蓄型与综合使用型农户,模型 2 比较日常开支型与综合使用型农户,模型 3 比较住房改善型与综合使用型农户。通过方差膨胀因子(VIF)检验,自变量之间不存在显著的多重共线性问题,根据 Cox and Snell 和 Nagelkerke 检验,因变量分别有 23.0%和 24.7%的变异可以被模型解释,总体上模型拟合结果良好。

模型 1 中,储蓄型农户相比综合使用型农户,征地前金融资本、征地后自然资本越多的农户,更倾向于选择储蓄为主的策略,这可能是由于金融资本和自然资本水平较高的农户拥有更强的生计能力,他们的平时收入足以应付各项开支,从而能将补偿款这笔预算外收入作为储蓄。

模型 2 中,日常开支型农户相比综合使用型农户,征地前物质资本越多的农户,更倾向于选择全

部日常生活开支的策略,这可能是由于拥有更高物质资本的农户,维持日常生活所需要的开销越大,如调查中有的被征地农户住进安置楼房之后,水电、燃气等消费明显比征地前增加。征地后自然资本越多的农户,也更倾向于选择全部日常生活开支的策略,可能的原因是,土地保障功能使他们在心理上获得更多安全感,从而更愿意在日常生活中增加支出。同时补偿款越多的农户越不可能选择将补偿款全部作为日常生活开支,这说明金额较多的补偿款使农户实施多种使用策略成为可能。

模型3中,住房改善型农户相比综合使用型农户,征地后自然资本越多的农户,更倾向于选择改善住房为主的策略,这可能是由于拥有更多宅基地的农户,更倾向于修建房屋以改善住房条件。补偿款越多的农户越不可能选择改善住房为主的策略,这同样表明金额较多的补偿款使农户实施多种使用策略成为可能。

表4 征地补偿款使用影响因素模型估计结果

	模型1 way_1/way_2		模型2 way_3/way_2		模型3 way_4/way_2	
	估计系数	Exp(B)	估计系数	Exp(B)	估计系数	Exp(B)
$physical_{i1}$	0.403	1.497	0.578**	1.782	−0.123	0.884
$financial_{i1}$	0.397**	1.487	0.197	1.217	0.249	1.283
$social_{i1}$	−0.070	0.932	−0.184	0.832	−0.189	0.828
$human_{i1}$	0.170	1.185	−0.042	0.959	0.165	1.179
$natural_{i2}$	0.796**	2.217	0.707*	2.028	0.924**	2.519
$compen_i$	−0.051	0.950	−1.424***	0.241	−0.285**	0.752
$area_i$	−0.913***	0.401	0.175	1.191	1.085***	2.960
$Intercept$	−0.234		−0.803***		−0.788***	

注:*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

3.补偿款使用效应回归结果

征地补偿款使用效应模型,同样对补偿款进行无量纲化处理并用征地后人力资本变量代替征地前人力资本变量。4个回归模型残差均呈正态分布,模型不存在异方差问题。通过多重共线性检验,VIF 均小于3,模型不存在多重共线性问题。模型拟合度的 F 值检验均在1%的显著性水平上通过检验。模型估计结果如表5所示。

表5 征地补偿款使用效应模型回归结果

	模型1 征地后家庭纯收入		模型2 征地后物质资本		模型3 征地后金融资本		模型4 征地后社会资本	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
way_1	0.038	0.104	0.024	0.049	0.072	0.070	−0.006	0.020
way_3	−0.076*	0.041	0.018	0.019	−0.083***	0.027	−0.010	0.008
way_4	0.004	0.023	0.034***	0.011	−0.021	0.015	0.001	0.004
$way_1\times compen_i$	−0.174*	0.102	−0.064	0.048	0.015	0.068	0.005	0.019
$way_3\times compen_i$	−0.108**	0.055	−0.043*	0.026	−0.094**	0.037	−0.018*	0.010
$way_4\times compen_i$	−0.024	0.022	−0.005	0.010	−0.018	0.015	−0.002	0.004
$compen_i$	0.072	0.050	0.020	0.024	0.145***	0.033	−0.011	0.009
$physical_{i1}$	0.134*	0.077	0.421***	0.036	0.101*	0.052	0.029**	0.015
$financial_{i1}$	0.503***	0.053	0.091***	0.025	0.425***	0.035	0.001	0.010
$social_{i1}$	0.217**	0.088	0.079*	0.041	0.148**	0.059	0.939***	0.017
$human_{i1}$	0.307***	0.053	0.114***	0.025	0.131***	0.036	0.000	0.010
$natural_{i2}$	−0.014	0.073	−0.168***	0.034	−0.033	0.049	0.025*	0.014
$area_i$(1=九江)	0.058	0.081	0.221***	0.038	−0.056	0.054	0.060***	0.015
$Intercept$	−0.019	0.069	−0.168***	0.032	0.060	0.046	−0.028**	0.013
调整后的 R^2	0.264	0.370	0.345	0.875				

注:*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。

模型1中,储蓄型农户相比综合使用型农户,在补偿款变量的纯调节作用下,导致储蓄型农户获得更少的家庭纯收入,这表明当补偿款数额越多时,这两种使用方式的农户所带来的收入差距越大。可能的解释是,储蓄和日常生活开支都不是生产性的用途,并无助于家庭纯收入的提高,而综合使用策略中的某些用途有助于家庭纯收入的提高。全部日常生活开支策略相比综合使用策略,采用前一策略使农户获得更少的家庭纯收入,而且补偿款变量强化了这种生计结果,即随着补偿款增加,采用

全部日常生活开支的农户获得的家庭纯收入越少。这同样表明,当补偿款数额越大时,这两种使用方式的农户所带来的收入差距越大,日常生活开支不是生产性用途,并无助于家庭纯收入的提高,而综合使用策略中的某些用途有助于家庭纯收入的提高。从控制变量看,征地前物质资本、金融资本、社会资本和人力资本越多的农户,使得征地后家庭纯收入越多,表明这些生计资本都具有创造财富的能力。

模型 2 中,日常开支型农户相比综合使用型农户,在补偿款数额的纯调节作用下,导致全部日常生活开支的农户获得更少的征地后物质资本。这表明,当补偿款数额越多时,这两种使用方式的农户所带来的物质资本差距越大,日常生活开支不是生产性的用途,并无助于家庭物质资本的积累,而综合使用策略中的某些用途有助于家庭物质资本的提高。改善住房为主日常生活开支为辅策略相比综合使用策略,采用前一策略使农户获得更多的征地后物质资本。这表明改善住房为主的策略直接导致了物质资本增加,这是因为住房条件本身是物质资本变量的重要组成部分。从控制变量看,征地前物质资本、金融资本、社会资本和人力资本越多的农户,使得征地后物质资本越多,表明这些生计资本具有创造物质资本的能力;征地后自然资本越多的农户,使得征地后物质资本越少,这可能是受到“资源诅咒”。

模型 3 中,日常开支型农户相比综合使用型农户,采用前一策略使农户获得更少的征地后金融资本,而且补偿款变量强化了这种生计结果,即随着补偿款增加,采用全部日常生活开支的农户获得的征地后金融资本越少。这同样表明,当补偿款数额越多时,这两种使用方式的农户所带来的金融资本差距越大,日常生活开支不是生产性的用途,并无助于家庭金融资本的提高,而综合使用策略中的某些用途有助于家庭金融资本的提高。从控制变量看,农户获得补偿款越多,直接导致征地后金融资本越多,这是因为拥有补偿款存款本身是金融资本变量的重要组成部分。征地前物质资本、金融资本、社会资本和人力资本越多的农户,使得征地后金融资本越多;征地后自然资本越多的农户,使得征地后金融资本越少,这同样可能是受到“资源诅咒”。

模型 4 中,日常开支型农户相比综合使用型农户,在补偿款变量的纯调节作用下,导致全部日常生活开支的农户获得更少的征地后社会资本,这表明当补偿款数额越大时,这两种使用方式的农户所带来的社会资本差距越大,这可能是因为综合使用策略中的红白喜事支出等用途有助于家庭社会资本的提高。从控制变量看,征地前物质资本、征地前社会资本、征地后自然资本越多的农户,使得征地后社会资本越多,而征地前金融资本和人力资本对征地后的社会资本没有显著影响。

四、结论与建议

1.结　论

本文基于可持续生计分析框架,利用江西九江和湖北襄阳两地被征地农户访谈数据,采用定量方法深入剖析了“土地换货币”和“土地换保障”背景下,被征地农户的补偿款使用影响因素与效应,具体结论如下:

(1)农户征地补偿款用途显著受到家庭生计资本以及补偿款数额的影响。征地前金融资本水平较高的农户更倾向于将补偿款这笔预算外收入作为储蓄;征地后自然资本越多的农户,更倾向于将补偿款用于储蓄、修建房屋,以及日常生活开支;获得补偿款越多的农户越可能综合使用补偿款。

(2)总体上被征地农户对补偿款既不会任意挥霍也不会全部留作养老,而是根据生计资本状况、补偿款数额和资金需求做出理性的安排。生计资本和补偿款数额均对补偿款用途产生显著影响。随着补偿款增多,农户倾向于通过多种方式使用补偿款,由于农户具有多方面的资金使用需求,更多的补偿款有助于满足农户多方面的资金需求。征地前金融资本较多的农户,会更多选择将补偿款作为储蓄;征地后居住方式受到改变的农户,也只能被动地接受日常生活开支的增加。总体上表明,农户的补偿款使用是理性而有效率的。

(3)“土地换货币”的效果依赖于补偿款的用途和数额的相互配合。当农户将补偿款用于生产性用途,同时补偿款较多时,有助于家庭纯收入、物质资本和金融资本的提高。史清华等的调查表明,征

地对当地农户收入的负面影响并不显著,大部分被征地农户收入不降反升[14],本文研究进一步表明,家庭纯收入的变化,与补偿款数额及其关键使用策略的相互配合有关。早前的研究也认为被征地农户在失去自然资本的同时也失去重要的社会资本、物质资本等[15],但本文研究表明,家庭生计资本的变化,与补偿款数额及其关键使用策略的相互配合有关。

2.**建 议**

基于以上研究结论,本文对征地政策的改进建议主要如下:

(1)关注零碎征地引起的土地细碎化,着力促进剩余土地的自愿流转,推进"整村推进"的征地模式。征地后不少农户仍然拥有一定数量的土地,这些自然资本越多的农户,更倾向于选择非生产性的策略,补偿款使用更加保守。这从另一侧面反映了小规模农地经营的低效率,它阻碍了农户从非农领域的专业化分工中获得更多收益。鼓励被征地农户间土地经营权的流转,有助于促进被征地农户的生产性投资,推动农业经营和非农经营的专业化分工,促进农户收入增加,同时可推进"整村推进"的征地方式,这有利于农户充分利用补偿款从事其他生计活动[16]。

(2)在征地补偿标准既定的情况下,让农户获得更大比例的货币补偿不失为合理的方案。农户的补偿款使用行为是理性的,货币补偿款将生产性和生活性的资源配置组合权交给农户自己,他们更能够根据户内外的禀赋条件,选择合理的用途。被征地农户在其他参保农户的示范下,能够理性选择合适时间、合适缴费档次参加合适的养老保险项目。在当前具有"半强制"特点的"土地换保障"政策下,农户对征地补偿反而失去了其他选择的自由。

(3)在补偿标准逐步提高的同时,鼓励农户将补偿款用于生产性用途。被征地农户的生计转型能否成功,很大程度上取决于补偿款数额高低,以及补偿款与用途的有机配合。"土地换保障"的依据在于假定农户对未来缺乏规划,但对于面临生计转型的农户,寻找新的生计出路更值得优先考虑。当地政府应鼓励农户将补偿款用于生产性用途,着力提高家庭生计资本的积累,这对提高农户长远生计保障更具有根本性作用。

参 考 文 献

[1] 曹正汉. 弱者的产权是如何形成的? ——中国被征地农民的"安置要求权"向土地开发权演变的原因[C]// 张曙光. 中国制度变迁的案例研究(土地卷),北京:中国财政经济出版社,2011.

[2] 李春根,杨珊,王乔,等. 土地财政、补偿机理与被征地农民保障水平——以江西省南昌县为考察样本[J]. 财政研究,2013(12):32-35.

[3] 郑雄飞. 破解"土地换保障"的困境——基于"资源"视角的社会伦理学分析[J]. 社会学研究,2010(6):1-24.

[4] 宋明岷. 失地农民"土地换保障"模式评析[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2007(7):30-33.

[5] 于淼,伍建平. 浙江嘉兴"以土地换保障"的经验及其反思[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2006(2):56-58.

[6] 刘祥琪,陈钊,赵阳. 程序公正先于货币补偿:农民征地满意度的决定[J]. 管理世界,2012(2):44-51.

[7] 王伟,马超. 不同征地补偿模式下失地农民福利变化研究——来自准自然实验模糊评价的证据[J]. 经济与管理研究,2013(4):52-60.

[8] CHAMBERS R,CONWAY G R. Sustainable rural livelihoods:practical concepts for the 21st century [J]. IDS discussion paper,1992.

[9] ELLIS F. Household strategies and rural livelihood diversification[J]. Journal of development studies,1998,35(1):1-38.

[10] SCOONES I. Sustainable rural livelihoods:a framework for analysis[J].IDS working paper,1998.

[11] 王成超,杨玉盛. 基于农户生计策略的土地利用/覆被变化效应综述[J]. 地理科学进展,2012,31(6):792-798.

[12] ELLIS F. Rural livelihoods and diversity in developing countries[M]. Oxford :Oxford University Press,2000.

[13] 丁士军,张银银,马志雄. 被征地农户生计能力变化研究——基于可持续生计框架的改进[J]. 农业经济问题,2016(6):25-34.

[14] 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——兼论现行征地制度的缺陷与改革[J]. 管理世界,2011(3):77-82.

[15] 刘家强,罗蓉,石建昌. 可持续生计视野下的失地农民社会保障制度研究——基于成都市的调查与思考[J]. 人口研究,2007,31(4):27-34.

[16] 丁成日. 中国征地补偿制度的经济分析及征地改革建议[J]. 中国土地科学,2007,21(5):4-10.

(责任编辑:陈万红)