

引用格式: 吕图, 刘向南, 刘鹏. 程序公正与征地补偿: 基于程序性权利保障的影响分析[J]. 资源科学, 2018, 40(9): 1742-1751.
[Lv T, Liu X N, Liu P. Procedural justice and land requisition compensation based on the influential analysis of procedural rights guarantee[J]. *Resources Science*, 2018, 40(9): 1742-1751.] DOI: 10.18402/resci.2018.09.05

程序公正与征地补偿: 基于程序性权利保障的影响分析

吕图^{1,2}, 刘向南^{1,2}, 刘鹏^{1,2}

(1. 南京农业大学公共管理学院, 南京 210095;

2. 南京农业大学不动产研究中心, 南京 210095)

摘要: 本文从理论上系统分析了征地过程中程序性权利保障是促进程序公正、改善农民所获征地补偿水平的重要途径, 并通过理论分析和文献综述构建了程序性权利保障的测度指标体系。基于辽宁省305户被征地农民的调查数据, 运用多元回归模型实证检验了征地过程中的知情权、参与权、表达权和监督权等程序性权利保障对征地补偿水平的影响。研究发现程序性权利中的知情权和参与权、个体特征中的村干部身份以及家庭人均年收入对农民征地过程中的补偿水平具有显著影响, 且影响方向均为正。研究认为程序性权利的保障通过增加农民对征地过程的有效参与、提升谈判能力、规范权力运行进而对征地补偿水平产生了积极的影响, 据此从加强征地过程中信息公开制度建设、明确被征地农民的参与环节和参与方式、推动农民表达权实质化以及健全征地监督机制和责任追究机制几方面提出了针对性的对策建议。

关键词: 征地制度; 程序公正; 程序性权利; 征地补偿

DOI: 10.18402/resci.2018.09.05

1 引言

在中国快速工业化、城镇化进程中, 政府利用城乡二元土地市场的制度优势, 低价征收高价出让农村集体土地, 长期巨大的“剪刀差”使城乡收入差距不断扩大, 据估计1990—2010年因征地造成的农民利益损失约42 985亿元, 占这21年间农民总收入10%以上^[1]。农民土地权益被侵害导致征地冲突成为一个突出的社会问题。对征地制度的改革研究主要集中在缩小征地范围、提高征地补偿标准、丰富保障形式、规范征地程序等方面^[2-4], 其中征地补偿是矛盾的主要方面。关于征地补偿的研究, 目前主要集中在征地标准、分配比例、分配方式等, 但问题在于征地补偿随着外部环境的变化其本身也是动态的, 很难以一个具体的数额加以规定^[5,6], 根本

上这仍然属于基于市场原则的商品交换关系^[7,8]。如何在具有高度动态性、多样性的经济社会环境下保持征地补偿的正当性, 保障农民财产权益, 农民的有效参与是改革的关键之一, 而规范征地程序对保障农民参与则具有根本意义^[9,10]。

近年来中央一些重要文件和会议精神中开始强调征地制度改革中程序公正的重要性, 征地领域的相关研究也越来越多地关注到程序问题。研究显示征地总体上对农户的总收入具有正向效应, 但农民仍然存在强烈不满的主要原因是征地程序设计与实施的不公平性^[11,12], 而公平感知程度低会显著增加失地农民产生冲突的意愿^[13], 心理学的研究也发现公正的程序能够显著提高人们对公共政策的接受度^[14]; 与此同时, 征地补偿的程序对补偿标准、

收稿日期: 2018-03-26, 修订日期: 2018-05-11

基金项目: 国家社科基金重大项目(17ZDA076); 教育部哲学社科研究重大课题攻关项目(13JZD014); 国家自然科学基金面上项目(7167031086)。

作者简介: 吕图, 男, 辽宁海城人, 硕士生, 专业为土地资源管理。E-mail: 2017109077@njau.edu.cn

通讯作者: 刘向南, E-mail: lxn@njau.edu.cn

2018年9月

补偿方式、补偿分配具有正向影响^[15]。但就通过何种途径有效规范征地程序、保障程序公正,在理论和实践中都还缺乏具体、深入的探索。

程序公正问题是法学研究中的重要内容,实现程序公正的主要途径则是对相关主体程序性权利的保障,这为规范征地程序的改革提供了一个重要的研究视角。所谓程序性权利是主体为了行使、主张或保障其实体性权利¹⁾而必须具有的为或不为一定行为的能力或资格^[16-18]。保护或实现某些实体性权利,正是程序性权利的基本目的^[19],而且这些权利本身还具有保障人的尊严的内在价值^[20,21]。在征地领域,程序性权利缺乏保障正是导致程序失范、农民土地权益受损的重要原因^[10]。因此,要通过规范程序促进程序公正,进而提升农民的征地受偿水平,明确并保障被征地农民的程序性权利就成为一个重要的选择。既有研究分别从知情权^[8,22]、参与权^[22,23]、表达权^[12]、上诉权^[8]等不同角度对征地过程中程序性权利的实现情况及其影响进行了研究,但现有研究一方面对程序性权利的分析不够系统,也缺乏有效的理论支撑;另一方面对这类权利的影响研究大多停留在定性分析,实证检验以及对其内在机制的讨论还相对较少。

基于此,本研究提出假设:征地过程中程序性权利的保障有助于提升农民获得的货币补偿水平。本文通过构建被征地农民程序性权利保障的测度指标体系,结合辽宁省部分地区被征地农户的调研数据,运用多元回归模型进行实证检验,探讨其内在的作用机制,力图为促进中国征地制度的改革提供政策参考。

2 被征地农民程序性权利保障测度指标体系的构建

要检验程序性权利的保障对农民所获征地补偿水平的影响,需要回答两个问题:第一,程序性权利具体包括哪些内容?第二,如何量化程序性权利的保障水平?已有研究从不同层面关注了征地过程中的程序性权利保障问题,罗文春等发现知情权的实现能够有效减少暗箱操作^[24];史清华等的研究

证明了参与权和表达权对于保障农民合法权益的重要性^[12];汪晖等^[23]、蒋省三等^[25]在全国不同地区调查发现,集体和农民在征地过程中的谈判能力越强,实际获得的补偿水平也往往越高。江必新围绕程序正当性认为程序性权利突出表现为公民的知情权、参与权、表达权、监督权和请求救济权^[26]。党的十七大以来,通过保障公民的此类权利²⁾以促进建立权力的健康运行机制也得到了越来越多的重视。结合既有文献中对程序性权利的探讨和中国征地制度运行的实际,以及中央确立的改革精神,本研究将征地过程中农民的程序性权利界定为知情权、参与权、表达权和监督权四个方面。

知情权主要是获取政府信息的权利^[27],在本文中是被征地农民获取征地中政策法律、补偿安置信息的权利,这既是农民利用政策、法律手段保障自身权益的前提,也是有效行使其他权利的基础。参与权一般是指人民参与管理国家事务和社会事务的权利^[28];被征地农民只有真正参与到征地各个环节的协商谈判当中,才能直接争取自身权益,才有可能监督和制约基层组织在征地中的权力运用^[8]。表达权是公民发表和传递自己意见、主张、观点的权利^[29],农民在征地过程中能否及时、充分地表达自身的合理诉求,并得到有效的反馈,是征地过程中实现程序公正、保障征地制度正当性的关键。监督权是公民对国家机关和公职人员行使权力、履行职责等行为进行监督的权利^[30];在征地过程中,农民通过信访、诉讼、申请行政复议等渠道行使监督权,以救济自己的合法权益,也能够有效制约征地中的各种违法违规行为,从而促进征地工作的透明化、规范化。

关于征地过程中各项程序性权利的具体内容和测度,本文主要在《土地管理法》^[31]、《土地管理法实施条例》^[32]等相关法律对征地程序规定的基础上,借鉴了王锡锌对程序性权利内容构成的法理学讨论^[16],以及李平等^[8]、程洁^[10]对征地过程中程序失范的表现及程序重构的讨论,并结合辽宁等部分地区开展的预调研中实际了解的情况加以确定,其中,知情权重点集中在农民对征地政策、法律的了解程

1) 所谓“实体性权利”相应是指“人们对某种实体利益所具有的受法律保护的资格和权能”^[16],比如人们对资源的使用、收益和处分的权利。

2) 党的十七大报告中强调“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”,这一提法在党的十八大、十九大报告和其他一些重要文件中保持一致和延续。

度,政府是否发布征地公告、补偿安置方案公告,以及农民对村集体提留补偿款的使用等加以了解的权利方面;参与权主要是农民参加听证会、村民大会讨论征地相关事宜,以及参与对自身各项财产进行调查确认的权利;表达权主要表现为农民就征地事宜在不同环节表达意见并被适时听取、反馈的权利;监督权主要体现在农民是否拥有畅通的信访、诉讼渠道方面。最终,将这四类权利具体细化为19个二级测度指标。其中,15个指标按0或1赋值,权利没有得到保障赋值为0,得到保障赋值为1;其它4项指标采用李克特五分量表法测度,按权利保障状况由劣到优分别赋值为0.2、0.4、0.6、0.8、1.0,具体指标及测度体系如表1。为进一步得到各项程序性权利的综合测度值,研究使用特尔菲法征询了相关学者、政府征地事务管理人员的意见,分别确定四类权利对应的各项二级指标间相应的重要性程度等级,构建判断矩阵,应用层次分析法分别计算确定

各项二级指标的权重,进而通过加权计算得到四类程序性权利的综合评价值。

3 研究方法和数据说明

3.1 研究方法 & 变量的选择

鉴于研究中的变量选择和赋值特征,本研究的实证检验选用多元回归模型。模型基本形式及变量选择如下:

$$Compens_{it} = a_0 + a_1 Pers_{it} + a_2 Proc_{it} + a_3 Other_{it} + \mu_{it} \quad (1)$$

式中 $Compens_{it}$ 为被征地农民所获得的货币补偿水平; a_0 为常数项; $Pers_{it}$ 为被调查农民的个体及家庭特征变量; $Proc_{it}$ 为被调查农民征地过程中的程序性权利保障变量; $Other_{it}$ 为其他控制变量。

关于具体变量的选择,程序性权利保障变量直接选择前述表1中的四类程序性权利,以其二级指标的加权综合评价值表征。农民个体及家庭特征可能直接影响征地中的补偿水平,是本文引入的第

表1 程序性权利及其测度指标体系

Table 1 The evaluation indicator system of procedural rights

一级指标	二级指标	权重	赋值规则
知情权	政府是否提前公布了征用土地公告	0.152 263	是1;否0
	对征地程序的了解程度	0.052 374	很低=0.2;较低=0.4;一般=0.6;较高=0.8;很高=1.0
	对《土地管理法》中征地相关条款的了解程度	0.055 540	很低=0.2;较低=0.4;一般=0.6;较高=0.8;很高=1.0
	对当地政府征地补偿标准的了解程度	0.052 374	很低=0.2;较低=0.4;一般=0.6;较高=0.8;很高=1.0
参与权	政府是否公告了征地补偿和安置方式	0.164 740	是1;否0
	村集体对集体保留的补偿费是否有明确的使用办法	0.128 671	是1;否0
	有不清楚的事项是否有便利的询问、了解途径	0.075 622	是1;否0
	村集体保留的补偿款的使用情况是否有权查询	0.318 416	是1;否0
	在征地依法报批前,被征地农村集体和农户是否允许申请对拟征土地的补偿标准、安置途径听证	0.059 943	是1;否0
	是否能够参与对拟征土地的权属、地类、面积以及地上附着物权属、种类、数量等现状调查并确认签字	0.116 367	是1;否0
	征地前是否举行村民大会讨论决定征地事宜	0.413 824	是1;否0
	征地补偿款和安置补助费的发放是否举行村民大会讨论	0.409 866	是1;否0
表达权	政府或村干部事先是否就征地补偿征求农民意见	0.069 204	是1;否0
	村民大会中普通农民的意见是否得到讨论或采纳	0.247 614	是1;否0
	在征地依法报批前,被征地农户是否可以在拟征土地补偿标准、安置途径听证会上表达意见	0.439 134	是1;否0
	是否自愿签订征地协议	0.122 024	是1;否0
监督权	有不满意的事项是否有渠道进行申诉	0.122 024	是1;否0
	当地法院是否受理征地诉讼	0.500 000	是1;否0
	信访通道通畅程度	0.500 000	很低=0.2;较低=0.4;一般=0.6;较高=0.8;很高=1.0

2018年9月

一类控制变量,已有关于农民征地补偿水平影响因素的研究中,被征地农民的年龄、教育水平、身份差异、收入水平等是主要被关注的此类变量^[6, 33, 34],本研究最终选择了年龄、受教育程度、是否为村干部和家庭人均年收入等几项因素,这些因素隐含着被征地农民的个体关系网络等社会资本水平,在没有明确的程序性权利保障的条件下也会直接影响其征地谈判的能力,进而影响获得的补偿水平^[35]。其

他控制变量主要包括区域、地类差异等可能影响补偿水平的因素,本研究的调研区域被征农地主要为旱地,地类差异可以忽略;区域内部相对差异性也很小。基于此,研究最终选择的解释变量共有8个,分别为知情权(X1)、参与权(X2)、表达权(X3)、监督权(X4)、年龄(X5)、受教育程度(X6)、是否为村干部(X7)、家庭人均年收入(X8)。各变量赋值情况及其预期影响方向如表2。

表2 自变量赋值说明及其预期影响

Table 2 Independent variables' assignment explanation and their expected impact

影响因素	具体指标(变量)	赋值	预期影响方向
程序性权利	知情权(X1)	综合评价	+
	参与权(X2)	综合评价	+
	表达权(X3)	综合评价	+
	监督权(X4)	综合评价	+
控制变量	年龄(X5)	实际年龄/岁	+
	受教育程度(X6)	文盲=0.2;小学=0.4;初中=0.6;高中=0.8;大专及以上=1.0	+
	是否为村干部(X7)	是1;否0	+
	家庭人均年收入(X8)	实际人均收入水平/(万元/人)	+

3.2 调研开展及数据说明

本研究数据来自于2015年7月—8月间笔者在辽宁省中部地区所开展的农村社会调查。这项调查主要在沈阳、鞍山、辽阳、盘锦、海城、灯塔这6个城市开展,每个城市从已完成征地或正在征地的村庄中,在综合考虑异质性和代表性的基础上,自上而下以随机原则选择5个村,再以随机抽样的方法在每村选取10户左右的村民进行实地调研。调研区域地处辽中,是辽宁省经济较为发达的地区,征地规模相对较大,征地矛盾也比较突出,部分地方政府和法院的“合作”征地模式还曾引起普遍的争论,具有调研的典型意义。调研主要通过入户问卷调查和深度访谈的形式开展,除被征地农户以外,还对当地部分村干部和国土资源局相关工作人员进行了访谈。调研初始发放问卷318份,经对问卷进行数据录入和交互检查,共获得有效问卷305份(见表3)。

4 研究结果与分析

4.1 调研结果的总体情况

本次调研的被征地农民中,男、女占比分别为67.70%、32.30%;其中18~44岁的青壮年农民占到

表3 调查区域样本分布情况

Table 3 The sample distribution of investigated regions

调查城市	有效样本数/户
沈阳市	59
鞍山市	56
辽阳市	45
盘锦市	49
海城市	50
灯塔市	46
合 计	305

56.50%,45~59岁的中年农民占到28.60%,60岁以上占14.90%,大部分被调研者是家庭户主,对征地的相关情况较为熟悉。受教育程度主要集中在小学、初中水平,分别占比30.32%、49.68%,小学以下只有1.94%,高中及以上占18.06%。征地对农民生产生活的比较显著地表现在其就业选择上,征地之前从事农业生产和进城务工的人数分别占到52.30%、31.50%,征地之后这两项变为13.20%、73.30%,进城务工成为绝大多数被征地农村劳动力的选择;但非农就业的不稳定性、劳动技能的缺乏以及社会保障体系的不健全对被征地农民今后的可持续生计都将是巨大的挑战,能否获得合理的补

偿无疑有着重要的意义。

在征地补偿方面,辽宁省各地市征地均参照《辽宁省人民政府办公厅关于实施征地区片综合地价标准的通知》^[36](辽政办发[2010]2号)和《关于公布辽宁省各地区片地价表的通知》^[37](辽国土资发[2010]16号)标准补偿安置。被调研地区的补偿方式均为一次性货币补偿。但是,调研也发现部分地区的征地补偿款因地方政府和村集体截留,导致无法足额、及时发放给被征地农民;根据调查统计,对征收的耕地,调研区域农民实际得到的征地补偿平均为20万元/hm²,最高补偿为36万元/hm²,最低仅得到约6万元/hm²。

经测算,被征地农民程序性权利的保障水平结果见表4。调研区域程序性权利保障的平均水平中,知情权为0.359,参与权为0.348,知情权、参与权保障水平由于“两公告一登记”等制度的执行相对于表达权和监督权略高,但受农民自身文化水平以及信息送达、政府宣传等方面的限制,总体上被征地农民对于征地政策、征地信息的知情程度未达到理论上的平均值;而农民在征地过程中通过村民大会、公开听证等方式的参与也尚未得到普遍的落实。表达权、监督权的测度水平分别为0.171、0.196,明显低于理论上的平均值,个别地区的农民在征地中甚至完全没有表达和监督的权力;调研发现存在的主要问题是农民利益诉求的表达渠道不畅通,意见也不受重视,听证会更多流于形式;司法、信访等监督途径受到诸多限制,难以发挥监督的作用,这也在计量检验结果中得到了反映。平等、充分的参与和谈判机会不能得到普遍的保障,农民就很难在规范、有序的制度框架下争取自身的权益。

4.2 程序性权利的保障对征地补偿水平的影响

本研究运用SPSS 22.0软件对调查样本进行了

表4 程序性权利保障水平的总体状况

Table 4 Total condition of procedural rights' insurance level

		知情权	参与权	表达权	监督权
理论数据	最小值	0.032	0.000	0.000	0.100
	平均值	0.516	0.500	0.500	0.550
	最大值	1.000	1.000	1.000	1.000
调查数据	最小值	0.032	0.000	0.000	0.100
	平均值	0.359	0.348	0.171	0.196
	最大值	0.990	1.000	1.000	0.400

多元回归分析,从模型的拟合优度检验看,辽宁省受访地区样本模型的R²值为0.727,adjust-R²为0.712,显著性为0.002,可见模型的整体拟合效果较好,表明数据处理结果可信。各解释变量的显著性见表5。

表5 多元回归模型检验结果

Table 5 Test results of Multiple Regression Model

自变量	非标准化系数	标准系数	t	P值
常量	0.277	—	1.533	0.128
X1	0.979	0.435	3.628	0.000
X2	0.756	0.487	6.238	0.000
X3	-0.296	-0.120	-1.176	0.241
X4	0.314	0.060	1.015	0.312
X5	0.003	0.087	1.591	0.114
X6	0.228	0.075	1.320	0.189
X7	0.198	0.083	1.816	0.071
X8	0.074	0.085	1.869	0.064

(1) 知情权(X1)在99%的置信水平下通过了显著性检验,与征地补偿水平成正相关关系。表明知情权的赋值水平越高,农民对征地信息了解越充分,就越有利于其利用政策和法律手段争取自身的合理权益,保障其实际获得的补偿。调研发现各地普遍能够执行“两公告一登记”制度,影响农民知情权保障的突出障碍是村集体保留的征地补偿款的发放和使用问题,既缺乏明确的办法,农民也几乎无从查询。

(2) 参与权(X2)在99%的置信水平下通过了显著性检验,与征地补偿水平的影响也成正相关关系。检验结果和调研实际相符,在村级事务管理比较规范、干群关系和谐、农民参与水平高的村庄,征地补偿款通常更能及时足额地发放到农民手中;值得强调的是,征地过程中农民的参与越充分,征地的实施也往往越能得到农民的配合。

(3) 表达权(X3)没有通过显著性检验,分析后发现表达权的赋值缺乏差异性是导致检验不显著的主要原因。调查发现,多数被征地地区对表达权的保障仅存在于纸面上,很难得到落实。其中的原因是多方面的,被调查农民普遍反映缺乏顺畅的表达渠道,村民大会和听证会流于形式,农民意见不能得到充分的表达;其次即使农民表达了自己的意见或诉求,但没有行之有效的方式保障其意见得到及时、有效的尊重和回应;再次,农民行为中普遍存

2018年9月

在不愿意主动出头争取利益,等待“搭便车”的集体行动的心理逻辑^[38],而这往往又和表达权的行使方式多为在大会、听证等集体、公开场合的口头表达有较大关系。

(4) 监督权(X4)也未通过显著性检验,原因与表达权类似。从本研究选取的监督权衡量指标来看,一方面,法院几乎不受理征地中的各类诉讼,特别是当涉及征地补偿时。按照《土地管理法实施条例》,此类纠纷主要由当地政府协调或上级政府裁决,且这类争议不影响征地方案的实施,被征地农民的监督能力极为有限;而村庄内部的分配问题在模糊的“村庄自治”框架下,农民一旦受到不公正待遇很难找到有效的解决途径。另一方面,许多地方对待信访,并未将其作为司法途径的有效补充,也没有秉承真正解决问题的态度,一味采取“堵”、“压”的手段,不但不能缓解矛盾,反而使一些小的问题不断积累、放大,最终导致一些极端事件的发生。

(5) 年龄(X5)、受教育程度(X6)没有通过显著性检验,表明年龄大小、受教育程度的高低对补偿水平事实上没有显著的影响,这说明个人的资历和知识水平在缺乏有效程序保障的情况下,争取自身权益的能力并无显著的差异。是否为村干部(X7)与家庭人均年收入(X8)均在90%的置信水平下通过了显著性检验,且与征地补偿水平成正相关关系。调查发现,村干部相比普通农民拥有更大的信息优势,一些村干部在更早获知征地信息后往往通过抢种、抢建以争取更多的补偿。而人均收入相对较高的家庭,往往拥有更多的社会资本,从而增强了其在征地中通过谈判争取更高补偿的能力。

5 结论与政策建议

5.1 结论

本研究将程序性权利的保障作为规范征地程序、保障农民土地权益的关键途径,构建了征地过程中农民程序性权利保障的测度指标体系,实证检验了程序性权利的保障对征地补偿水平的影响。研究发现程序性权利中的知情权和参与权、个体特征中的村干部身份以及家庭人均年收入对农民征地过程中所获的货币补偿水平具有显著影响,且影响方向均为正向。是否为村干部的身份特征实际

上也隐含着在信息知情、征地参与、利益表达等方面的权利差异;而家庭人均年收入除去农地经营本身的收入差异带来的补偿变化,也可能影响到农户的社会资本水平和在征地中由于信息、参与、表达、监督等实际状况而具有更强的谈判能力。这些因素表明程序性权利的保障的确有助于促进实体性权利的实现,而其可能的机制可以归结为程序设计与实施的公平性增加了农民有效参与征地过程的机会,提升了自身的谈判能力和还价权,也对征地中行政权力的规范运行起到了积极的制约作用,从而改善了征地制度实施的效率。因此,明确程序性权利的具体内容,细化其实现方式,应当成为规范征地程序、促进程序公正,进而促进征地制度的动态良性演进和农民权益有效保障的重要改革方向。

5.2 政策建议

(1) 加强征地信息公开制度建设,充分保障农民的知情权。对征地计划、补偿方案、征地补偿登记和相关工作程序除按现行规定及时张贴公告相关文件之外,还应借鉴国际经验,将相关书面文件和材料送达产权相关人手中^[8],并对反馈时间、无法送达处理等细节问题做出明确规定。此外,可利用政府网站、微博、微信等新媒体形式推进相关法律法规、政策文件的宣传工作,以便使农民的征地补偿预期合理化^[15],农民如果对相关政策不理解或有疑问,应该有明确的部门、责任人给予咨询、解释和反馈。特别要强调的是,必须尽快完善村集体保留的征地补偿款的发放、使用和监督办法,以有效遏制村集体的贪腐问题。

(2) 规范参与程序,明确被征地农民的参与环节和参与方式。在一些地方改革探索中,被征地农民的有效参与也被证实是保障征地实施和农民权益的“双赢”手段^[39]。而保障被征地农民的参与权,首先要扩大参与环节^[40],使农民的参与贯穿征地报批前补偿安置方案的拟定和相关听证、征地中的财产调查和补偿分配方案的制定、征地后的补偿安置方案落实和监督等具体环节;其次要明确参与主体,被征地的产权主体、利益相关方(比如土地流转中作为非集体成员的转入方)都应被纳入直接参与范围;再次要具体规定参与方式,在征地的各个环节,农民以何种方式参与哪些议题,各环节参与的持续时

间和谈判无果的处理方式等均需要做出具体规定。

(3)推动农民表达权实质化。农民的意见“宜疏不宜堵”,被征地农民能够通过畅通的渠道表达利益诉求,是规避冲突和过激行为的主要途径^[4,41]。征地过程中政府和村集体应主动征求农民意见,对各类意见积极做出回应,并为农民提供有效的表达渠道,具体方案:①要严格执行听证会制度,使其从仪式化走向实质化^[42];各种意见要有书面备案,对农民提出的意见要有明确的反馈,并设立反馈问责机制;②上级政府应监督落实村集体举办村民大会讨论征地事宜和征地补偿款的发放,保障农民有公开表达意见的充分机会;③丰富农民表达的形式,无论是口头表达、书面表达,还是在规定的官方微博、微信等新媒体环节的表达都应受到重视。

(4)健全征地监督机制和责任追究机制,保障农民的监督权。包括:①在监督对象方面,不仅是对地方政府和职能部门的监督,也要对村集体进行监督;②在监督权的实现上,需要进一步加强立法,规范信访管理,让围绕征地问题的行政复议、裁决和司法救济得到真正的落实以发挥其应有的作用;③活跃社会监督力量,合理引导公众和媒体监督、曝光征地违法行为^[43];④对积极行使监督权的农民要有效保护,降低监督风险^[44]。

程序正义是保障公共政策公平落实的基础条件和必备条件。通过保障程序性权利,进而实现程序公正,使农民在征地中的合法权益得到有效保护,应当成为征地制度改革中的重要内容。本研究在一定程度上验证了程序性权利保障对于征地补偿的积极影响,也为程序性权利保障的政策设计提供了可能的参考。但本研究中程序性权利的测度指标体系尚有待在理论和实践中进一步丰富与完善;同时由于研究的调研样本较小,研究区域较为单一,相关的研究结论也有待在扩大调研区域和样本容量的基础上进一步检验,以为政策改革提供更具有一般性的参考。

参考文献(References):

- [1] 何为,黄贤金,陈志刚,等. 1990-2010年间中国城镇化进程中农民土地权益损失估算[J]. 土地经济研究, 2014, (1): 137-159. [He W, Huang X J, Chen Z G, et al. Estimating the loss of farmers

- land income owing to land expropriation during 1990 to 2010 of urbanization in China [J]. *Journal of Land Economics*, 2014, (1): 137-159.]
- [2] 蒋省三,刘守英,李青. 土地制度改革与国民经济成长[J]. 管理世界, 2007, (9): 1-9. [Jiang S S, Liu S Y, Li Q. Land system reform and national economic growth [J]. *Management World*, 2007, (9): 1-9.]
- [3] 黄小虎. 改革征地制度建议[J]. 国土资源导刊, 2013, (9): 32-35. [Huang X H. Reform land requisition system recommendations [J]. *Land resources herald*, 2013, (9): 32-35.]
- [4] 钱忠好,曲福田. 规范政府土地征用行为 切实保障农民土地权益[J]. 中国农村经济, 2004, (12): 4-9. [Qian Z H, Qu F T. Constrain government land acquisition behavior, and earnestly protect farmers' land rights and interests [J]. *Chinese Rural Economy*, 2004, (12): 4-9.]
- [5] 朱明芬. 浙江失地农民利益保障现状调查及对策[J]. 中国农村经济, 2003, (3): 65-70. [Zhu M F. Investigation and countermeasures on the interests protection of land-expropriated farmers in Zhejiang province [J]. *Chinese Rural Economy*, 2003, (3): 65-70.]
- [6] 刘祥琪,陈钊,田秀娟,等. 征地的货币补偿及其影响因素分析—基于17个省份的土地权益调查[J]. 中国农村经济, 2012, (12): 32-40. [Liu X Q, Chen Z, Tian X J, et al. Monetary compensation for land expropriation and its determinants—based on survey of land rights and interests in 17 provinces [J]. *Chinese Rural Economy*, 2012, (12): 32-40.]
- [7] 梁慧星. 谈宪法修正案对征收和征用的规定[J]. 浙江学刊, 2004, (4): 116-120. [Liang H X. On the amendment of the constitution on the expropriation and requisitions [J]. *Zhejiang Academic Journal*, 2004, (4): 116-120.]
- [8] 李平,徐孝白. 征地制度改革: 实地调查与改革建议[J]. 中国农村观察, 2004, (6): 40-45. [Li P, Xu X B. Land requisition system reform: field investigation and reform proposal [J]. *China Rural Survey*, 2004, (6): 40-45.]
- [9] 刘向南,曲福田. 土地征用制度改革问题综述[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2005, 5(4): 25-32. [Liu X N, Qu F T. A review of the land requisition system reformation studies [J]. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2005, 5(4): 25-32.]
- [10] 程洁. 土地征收征用中的程序失范与重构[J]. 法学研究, 2006, (1): 62-78. [Cheng J. Procedure loss and reconstruction in the process of land expropriation and requisition [J]. *Chinese Journal of Law*, 2006, (1): 62-78.]
- [11] 崔宝玉,谢煜,徐英婷. 土地征用的农户收入效应—基于倾向得分匹配(PSM)的反事实估计[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(2): 111-118. [Cui B Y, Xie Y, Xu Y T. The farmers incomes' effect of land acquisition: based on Propensity Score Matching (PSM) counterfactual estimate [J]. *China Population, Resources and Environment*, 2016, 26(2): 111-118.]

2018年9月

- [12] 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[J]. 管理世界, 2011, (3): 77-91. [Shi Q H, Jin H T, Zhuo J W. Must land acquisition decrease farmers' income based on the survey of 7 villages in Shanghai [J]. *Management World*, 2011, (3): 77-91.]
- [13] 邹秀清, 钟骁勇. 失地农民冲突意愿形成的心理感知影响因素研究[J]. 资源科学, 2013, 35(12): 2418-2425. [Zou X Q, Zhong X Y. Psychological factors affecting land-lost peasants' land expropriation conflict [J]. *Resources Science*, 2013, 35(12): 2418-2425.]
- [14] 吴玄娜. 程序公正与权威信任: 公共政策可接受性机制[J]. 心理科学进展, 2016, 24(8): 1147-1158. [Wu X N. Procedural justice and authoritative trust: public policy acceptability mechanism [J]. *Advances in Psychological Science*, 2016, 24(8): 1147-1158.]
- [15] 朱丽君, 渠丽萍, 陈文昕, 等. 征地补偿农户满意度影响因素及提升路径-以武汉市江夏区为例[J]. 资源科学, 2018, 40(2): 299-309. [Zhu L J, Qu L P, Chen W X, et al. Influencing factors and promotion path of farmers' satisfaction with land acquisition compensation-a case study of Jiangxia District of Wuhan City[J]. *Resources Science*, 2018, 40(2): 299-309.]
- [16] 王锡铎. 行政过程中相对人程序性权利研究[J]. 中国法学, 2001, (4): 75-90. [Wang X X. Research on relative human procedural rights in the administrative process [J]. *Chinese Legal Science*, 2001, (4): 75-90.]
- [17] 肖金明, 李卫华. 行政程序性权利研究[J]. 政法论丛, 2007, (6): 5-12. [Xiao J M, Li W H. On the administrative procedural rights [J]. *Journal of Political Science and Law*, 2007, (6): 5-12.]
- [18] 丁建军. 公民程序性权利及其价值考量[J]. 山东社会科学, 2006, (9): 85-88. [Ding J J. Civil procedural rights and their value [J]. *Shandong Social Sciences*, 2006, (9): 85-88.]
- [19] Dorkin R M. A Matter of Principle[M]. Oxford: Harvard University Press, 1985.
- [20] Summers S. Evaluating and improving legal process: a plea for "process values" [J]. *Cornell Law Review*, 1974, 60(1): 1-52.
- [21] Mathaw J. Administrative due process: the quest for a dignity theory[J]. *Boston University Law Review*, 1981, 61(4): 885-931.
- [22] 肖屹, 钱忠好, 曲福田. 农民土地产权认知与征地制度改革研究-基于江苏、江西两省401户农民的调查研究[J]. 经济体制改革, 2009, (1): 81-86. [Xiao Y, Qian Z H, Qu F T. The farmers' cognition to land property rights and reformation of land requisition system-based on the investigation of 401 peasants in Jiangsu and Jiangxi Province [J]. *Reform of Economic System*, 2009, (1): 81-86.]
- [23] 汪晖, 陈箫. 土地征收中的农民抗争、谈判和补偿-基于大样本调查的实证分析[J]. 农业经济问题, 2015, 36(8): 63-73. [Wang H, Chen X. Farmers' struggle, negotiation and compensation for land requisition: based on a nationally survey data [J]. *Issues in Agricultural Economy*, 2015, 36(8): 63-73.]
- [24] 罗文春, 李世平. 土地征收中农民意愿的实证分析-基于陕西省关中地区462个农户的调查[J]. 管理现代化, 2010, (2): 38-40. [Luo W C, Li S P. An empirical analysis of farmers' willingness in land acquisition-based on a survey of 462 farmers in Guanzhong region of Shaanxi province [J]. *Modernization of Management*, 2010, (2): 38-40.]
- [25] 蒋省三, 刘守英. 土地资本化与农村工业化-广东省佛山市南海经济发展调查[J]. 管理世界, 2003, 4(11): 87-97. [Jiang S S, Liu S Y. Land capitalization and rural industrialization-an investigation of the economic development in Nanhai, Foshan City, Guangdong Province [J]. *Management World*, 2003, 4(11): 87-97.]
- [26] 江必新. 论行政程序的正当性及其监督[J]. 法治研究, 2011, (1): 4-14. [Jiang B X. On the legitimacy and supervision of administrative procedure [J]. *Research on Rule of Law*, 2011, (1): 4-14.]
- [27] 国务院.《中华人民共和国政府信息公开条例》[EB/OL]. (2008-05-01) <http://www.gov.cn/> [State Council. Regulations on the Openness of Government Information of the People's Republic of China [EB/OL]. (2008-05-01) <http://www.gov.cn/>]
- [28] 全国人民代表大会.《中华人民共和国宪法》[EB/OL]. (1982-12-04). [National People's Congress. Constitution [EB/OL]. (1982-12-04)]
- [29] 冯玉军. 让人说话 天不会塌[N]. 人民日报, 2008-01-30(013). [Feng Y J. Let People Talk, the Sky Will not Fall [N]. *People's Daily*, 2008-01-30(013)]
- [30] 程竹汝. 完善和创新公民监督权行使的条件和机制[J]. 政治与法律, 2007, (3): 45-49. [Cheng Z R. Improving and innovating the conditions and mechanisms for the exercise of citizens' supervision power [J]. *Political Science and Law*, 2007, (3): 45-49.]
- [31] 全国人民代表大会.《中华人民共和国土地管理法》[EB/OL]. (1986-06-25). [National People's Congress. Land Administration Law of the People's Republic of China [EB/OL]. (1986-06-25)]
- [32] 国务院.《中华人民共和国土地管理法实施条例》[EB/OL]. (1998-12-24). <http://www.gov.cn/> [State Council. Regulations for the Implementation of the Land Administration Law of the People's Republic of China [EB/OL]. (1998-12-24).<http://www.gov.cn/>]
- [33] 肖屹, 钱忠好. 交易费用、产权公共域与农地征用中农民土地权益侵害[J]. 农业经济问题, 2005, (9): 58-63. [Xiao Y, Qian Z H. Transaction costs, public property ownership and farmers' rights and interests in land expropriation [J]. *Problem of Agricultural Economy*, 2005, (9): 58-63.]
- [34] 李尚蒲, 罗必良, 钟文晶. 产权强度、资源禀赋与征地满意度-基于全国273个被征地农户的抽样问卷调查[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2013, (5): 7-15. [Li S P, Luo B L, Zhong W J. Intensity of property rights, resource endowments and satisfaction of land requisition-based on nationwide sampling survey of 273 farmers [J]. *Journal of Huazhong Agricultural University(Social Sciences Edition)*, 2013, (5): 7-15.]

- [35] 卢圣华, 姚妤婷, 汪晖. 社会资本如何影响征地拆迁农户的生活? 基于有序 Logistic 模型的实证分析[J]. 中国土地科学, 2017, 31(6): 3-12. [Lu S H, Yao Y T, Wang H. How do social capital influence rural households' life after land acquisition: an empirical analysis based on ordered logistic model [J]. *China Land Sciences*, 2017, 31(6): 3-12.]
- [36] 辽宁省人民政府. 辽宁省人民政府办公厅关于实施征地区片综合地价标准的通知[EB/OL]. (2010-01-07). http://www.ln.gov.cn/zfxx/zfwj/szfbgtwj/201001/t20100115_478580.html. [Liaoning Provincial People's Government. Notice of the General Office of the People's Government of Liaoning Province on Implementing Comprehensive Land Price Standards [EB/OL]. (2010-01-07). http://www.ln.gov.cn/zfxx/zfwj/szfbgtwj/201001/t20100115_478580.html.]
- [37] 辽宁省国土资源厅. 关于公布辽宁省征地区片地价表的通知[EB/OL]. (2010-02-01) <http://www.gaizhou.gov.cn/newsinfo.php?id=1671>. [Liaoning Provincial Department of Land and Resources. Notice on Announcement of Land Price List in Liaoning Province [EB/OL]. (2010-02-01) <http://www.gaizhou.gov.cn/newsinfo.php?id=1671>.]
- [38] Mancur O. 集体行动的逻辑[M]. 上海: 上海三联书店, 1995. [Mancur O. *The Logic of Collective Action* [M]. Shanghai: Shanghai Sanlian Bookstore, 1995.]
- [39] 刘守英. 海南陵水、三亚征地模式创新调查[N]. 中国经济时报, 2012-02-07(007). [Liu S Y. Investigation on the Innovation of Land Acquisition Model in Lingshui and Sanya in Hainan [N]. *China Economic Times*, 2012-02-07(007).]
- [40] 陈利根. 论征地过程中集体和农民的参与[J]. 中国土地, 2006, (4): 25-27. [Chen L G. On the participation of collectives and farmers in land acquisition [J]. *China Land*, 2006, (4): 25-27.]
- [41] 张等文, 管文行. 城镇化进程中失地农民的权利流失与保护路径[J]. 湖北社会科学, 2014, (6): 61-65. [Zhang D W, Guan W X. Loss of rights of landless farmers in the process of urbanization and its protection [J]. *Hubei Social Sciences*, 2014, (6): 61-65.]
- [42] 齐睿, 郭明晶, 周涛, 等. 被征地农民征地听证会满意度影响因素研究[J]. 中国土地科学, 2017, 31(6): 13-20. [Qi R, Guo M J, Zhou T, *et al.* Study on factors influencing farmers' satisfaction to land acquisition hearing [J]. *China Land Sciences*, 2017, 31(6): 13-20.]
- [43] 肖建英. 征地冲突风险作用路径研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2017, (4): 102-108. [Xiao J Y. Study on function path of land expropriation conflict risks [J]. *Journal of Huazhong Agricultural University(Social Sciences Edition)*, 2017, (4): 102-108.]
- [44] 郑涛. 城镇化进程中失地农民利益诉求问题研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2013. [Zheng T. *The Studies of Interest Demands of the Landless Peasants in the Process of Urbanization* [D]. Shanghai: East China Normal University, 2013.]

Procedural justice and land requisition compensation based on the influential analysis of procedural rights guarantee

LV Tu^{1,2}, LIU Xiangnan^{1,2}, LIU Peng^{1,2}

(1. College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China;

2. Realty Research Center, Nanjing Agricultural University, Nanjing 210095, China)

Abstract: The procedural rights guarantee is one of the main routes to promote procedural justice and improve the land requisition compensation for the farmer in theory. Based on the theoretical analysis and literatures review, the current study established an indicator system to evaluate the guarantee degree of the procedural rights in land requisition. With 305 land requisitioned farmers' investigation data from Liaoning province, by applying the Multiple Regression Model, this article tested the influence of procedural rights to the land requisition compensation empirically. The procedural rights in the process of land requisition mainly include the rights to know, the rights to participate, the rights to express, and the rights to supervise. The findings illustrated that the procedural rights of the farmer's rights to know, the farmer's rights to participate, the position of the land requisitioned farmer in the village that if he or she is the village cadre, and per capita annual income of the household did show a significant positive correlation influence to the land requisition compensation. With the implementation of guarantee degree's enhancement of the procedural rights, which could promote the farmer's efficient participation in land requisition, improve farmer's negotiation ability, regulate the operation of the local government and village collective's administrative power, and then brings positive impact to the land requisition compensation. Based on the discussion above, it is essential to further strengthen the institutional construction of the public land requisition information's transparency, to make clear the land requisitioned farmer's participation schedule and pattern in the process, to promote the substantive of farmer's rights to express, and to improve the supervision and accountability mechanism of land requisition.

Key words: land requisition system; procedural justice; procedural rights; compensation of land requisition