

SHIDI NONGMIN LIYI BAOZHANG YANJIU



失地农民利益保障研究

杨涛 著



黄河水利出版社

失地农民利益保障研究

杨 涛 著

黄河水利出版社

· 郑 州 ·

内 容 提 要

本书首先以土地保障功能为前提,指出失地农民利益所在,运用实证调查资料对农民失地前后利益进行对比分析,考察失地农民对自身利益的认知情况及利益需求;其次,运用系统分析的方法,从农地产权制度、土地征收制度、社会保障制度三个方面论述了当前我国失地农民受损的根源是制度缺陷和缺度缺失;然后,指出政府作为制度创新和制度保护的主体,应着重从农地产权制度、土地征收及补偿制度、失地农民社会保障制度方面来构建失地农民利益保障的制度框架;最后,提出保障失地农民利益的政策建议及有待进一步研究的展望。

本书适合从事农业经济、区域经济及农村经济政策研究领域的学者,致力于实现地区工业化和城市化的党政干部,相关专业研究生以及业界人士阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

失地农民利益保障研究/杨涛著. —郑州:黄河水利出版社,2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5509 - 1273 - 1

I. ①失… II. ①杨… III. ①农民 - 社会保障 - 研究 - 中国 IV. ①F323. 89

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 259802 号

出 版 社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371 - 66026940、66020550、66028024、66022620(传真)

E-mail:hhslcbs@126.com

承印单位:河南新华印刷集团有限公司

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:15

字数:261 千字

印数:1—1 000

版次:2015 年 10 月第 1 版

印次:2015 年 10 月第 1 次印刷

定价:48.00 元

前 言

千百年来,农民和土地的关系血浓于水,唇齿相依,须臾不可分割。然而中国改革开放的实践证明,将农民不断从土地上剥离出来是实现现代化的必由之路。当我们把实现小康的希望放在城市化的道路上时,城市化、工业化在中国古老的大地上掀起了波澜壮阔的新篇章。城镇的铺开,改变了土地上千百年来不变的生产方式,也改变了农民千百年来不变的生活方式,大批农民被从土地上剥离出来,一个新的社会群体随之迅速扩大:失地农民。

目前,“失地农民”已成为一个代名词,它指的是一个新发的弱势群体,无保障的城市“边缘”人群。失地农民的内涵和外延已没有严格的逻辑照应。失地农民持有城市“绿卡”,却缺乏城市的社会和生活基础,缺乏城市的谋生手段,缺乏城市的社会认可度,甚至在相当一段时间不能适应城市的生活习惯。农民失去了土地,“农民”身份已不复存在,“粮食来自田里,蔬菜取自地里。大小春之外再搞点副业,虽然灯不是那么亮,路不是那么宽,但低廉的生活和生存成本让人感到衣食无忧、生活实在”已是昨日黄花。失地农民失了业,失去了生活来源,尽管“转非”之初,有一定数额的安置补助费,但那只是杯水车薪,用一分少一分;更严重的是心理、心态的失衡,找不到生活支撑点,由此成为置身城市、心仪农村的“边缘人”。

从一定意义上讲,产生失地农民是地区经济社会发展的必然现象。农民失地并不可怕,可怕的是农民在失地后的一段时期内,既不是传统意义上的城镇居民,也不是传统意义上的农村村民,成为“种田无地,就业无岗,社保无份”的“三无农民”。由此所引发的失业、就业、生活、社会保障及社会稳定等连锁问题,被称为失地农民问题。

目前,由于现行土地使用制度存在缺陷、行政部门操作不规范、

失地农民社会保障缺失和征地中相关主体利益分配关系严重失衡,征地过程中利益冲突加剧,农民利益严重受损,全国各地因征地问题引发的拒征、上访甚至流血冲突等事件时有发生。失地农民问题不仅仅是一个经济问题,更是一个社会问题、政治问题,已经到了非解决不可的程度,尤其在当前构建和谐社会和建设社会主义新农村的宏大背景下,失地农民问题无疑成为社会各界关注的焦点。

妥善解决失地农民问题,尤其是他们的利益保障问题,是保持国民经济持续发展的客观需要,是实现长期发展目标的内在要求,也应当是失地农民分享城市化成果的过程。失地农民利益保障既是一个重大的理论问题,也是一个关涉整个社会和谐稳定的现实问题。

在失地农民利益保障方面既有相当多的理论文献,又有一些城市的实际探索。但是从这些文献来看,尚未形成公认的、完整的、系统的分析与解决思路,一直存在着“提高征地补偿”与“明晰土地产权”两种基本观点的争论。从城市的试点来看,也是处在起步阶段,经验比较零散;由于土地制度的差异性,又无法直接借鉴国外经验。

基于此,笔者以失地农民利益为基点,综合运用经济学、管理学、社会学等相关知识,主要从制度层面来探讨失地农民利益受损的根源,试图从农村土地产权制度、征地制度、社会保障制度层面来构建失地农民利益保障的框架。期望本书能够对解决失地农民利益保障问题、改善失地农民的处境、加强失地农民制度建设有所贡献。

作者

2015年6月

目 录

第1章 绪 论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 研究意义	(7)
1.3 文献回顾	(10)
1.4 理论基础	(23)
1.5 研究方法	(38)
1.6 创新点与不足	(40)
1.7 篇章结构与技术路线	(40)
第2章 失地农民利益分析	(43)
2.1 失地农民的含义、类型及特点	(43)
2.2 土地保障功能与失地农民利益	(48)
2.3 农民失地前后利益对比的实证分析	(55)
2.4 失地农民对自身利益的认知及利益需求	(66)
第3章 失地农民利益受损的制度因素	(72)
3.1 我国农地产权制度的缺陷	(72)
3.2 现行征地制度的缺陷	(83)
3.3 失地农民社会保障体系不健全	(110)
第4章 失地农民利益保障的制度创新框架	(114)
4.1 制度创新和制度保护的主体	(115)
4.2 制度创新的理念和原则	(117)
4.3 制度创新的路径选择	(120)
4.4 失地农民利益保障的制度创新框架及基本内容	(122)
第5章 农村集体土地产权制度创新	(124)
5.1 农地产权制度创新面临的现实问题	(124)
5.2 我国农地产权制度创新的基础——农地所有制的选择	(127)
5.3 我国农村土地所有权的改造——农地股份合作制	(131)
5.4 推行农村土地发展权制度	(141)

第6章 土地征收及补偿制度创新	(148)
6.1 发达国家(地区)征地制度及借鉴	(148)
6.2 土地征收制度创新的博弈分析	(157)
6.3 土地征收及补偿制度创新对策	(167)
第7章 失地农民社会保障制度构建	(186)
7.1 建立失地农民社会保障制度的必要性	(186)
7.2 国内外失地农民社会保障模式	(189)
7.3 设立失地农民社会保障基金	(194)
7.4 失地农民社会保障的内容	(199)
第8章 结论与政策建议	(212)
8.1 主要结论	(212)
8.2 政策建议	(213)
8.3 展 望	(218)
附 录	(220)
参考文献	(225)
后 记	(233)

第 1 章 绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 城市化是一个客观的历史发展过程

城市化是经济和社会发展的必然结果,是现代化发展水平的综合标志,是世界各国实现现代化必须经历的历史过程,是推动一个国家或地区的经济社会快速发展的原动力。1800 年世界城市化水平只有 3.2%,1900 年达到 14%,1950 年上升为 29.7%,1982 年达到 42%,2003 年达到 48.5%。据预计,到 2050 年,世界城市化水平将达到或超过 70%。当今世界,城市化的快速发展已成为一种大趋势,尤其是在发展中国家,城市化正以前所未有的速度和规模向前发展。世界银行在《1999—2000 年世界发展报告》中曾指出:在 21 世纪初,世界人口的一半将生活在城市地区,2025 年将接近 2/3。城市人口在未来 20 年内将增长 15 亿。城市是政治、经济、文化的集合点,现代化理论认为城市代表现代社会最先进的一面,因此伴随现代化的深入的一个发展趋势就是大量人口涌入城市。宏观而言,城市化主要是社会经济活动方式根本的变化,是农业社会向工业社会、信息社会的转变过程;微观而言,城市化实质上是其主体——农民,向城市的转移过程,也就是从农民转变为市民的过程。它包含着农民经济活动由农业活动向非农业活动的转变,生活方式由农村单一性向城市生活复杂性和多样性的转变,以及文化活动方式、思维方式、各种价值观念的转变和再社会化等。

表 1.1 为 1970~2000 年城乡和世界总人口统计表。

城市化的发展,引起了城市数量的日益增长和城市规模的急剧扩大。从数量上来讲,1995 年全世界城市总数为 2 071 个,到 2015 年达到 2 998 个。在全球范围内,2015 年人口超过 1 000 万的都市达 26 个,其中有 18 个分布于亚洲,占总数的 69%。1995 年全世界 100 万人口以上的城市 662 个,至 2015 年

表 1.1 1970~2000 年城乡和世界总人口统计表 (单位:百万人)

年份	总人口	乡村	城市
1970	3 628	2 229	1 399
1975	3 925 ~ 4 012	2 300 ~ 2 352	1 625 ~ 1 660
1980	4 223 ~ 4 453	2 362 ~ 2 484	1 861 ~ 1 969
1985	4 521 ~ 4 957	2 104 ~ 2 621	2 118 ~ 2 336
1990	4 818 ~ 5 538	2 424 ~ 2 767	2 394 ~ 2 771
1995	5 112 ~ 6 208	2 432 ~ 2 921	2 680 ~ 3 287
2000	5 401 ~ 6 982	2 430 ~ 3 083	2 971 ~ 3 899

资料来源:彼得·盛尔希和罗斯马利·赖特,《扩张的城市》。

达到 934 个。1995~2015 年 50 万~100 万人口的城市继续增加,2015 年达到 908 个,总人口达 14.48 亿,占全世界总数的 37.4%;50 万人口以下的中小城市其人口的绝对数量随城市化总体水平的提高而不断增大,但是其占世界总人口的比例则有所下降。从规模上讲,城市化表现为大城市在地域空间上的不断扩展,将形成许多以 1 个或几个城市为中心,包括周围城市化了的地区的大都市区。并且许多大都市区还首尾相连,形成若干个包括几千万人口的大都市带或都市连绵区。

表 1.2 为 1950~2030 年世界城市化趋势。

表 1.2 1950~2030 年世界城市化趋势

年份	1950	1970	1990	2010	2030
世界总人口(百万人)	2 501	3 693	5 246	6 891	8 372
城市人口(百万人)	750	1 357	2 280	3 586	5 117
城市化水平(%)	29.99	36.75	43.46	52.04	61.12
城市人口年增长率(%)	3.01	2.71	2.64	2.11	1.55

资料来源:World Population Prospects, the 1996 Revision, United Nations, New York, 1998。

1.1.2 推进城市化是推动我国经济社会快速发展的引擎

城市化的历史发端于 18 世纪 60 年代英国的产业革命,历经了 200 多年的发展,目前世界城市化的平均水平为 54%,发达国家更是高达 70%。而中

国的城市化水平才 37% 左右, 正处在“城市社会来临”的前期。如果按照西方国家 150 年间城市化发展规律, 即城市化平均水平每 20 ~ 25 年翻一番的标准预计, 在未来 20 年左右的时间里, 中国的城市化水平将接近 65% ~ 70%。即将来临的中国城市社会告诉我们, 在未来 20 多年里中国将有 5 亿 ~ 7 亿农业人口转化为城市人口, 这将是人类历史上规模最大的社会与地理变迁之一, 是中国社会结构重大而空前绝后的社会变迁, 也是中国现代化的必然过程。21 世纪, 城市化的浪潮将成为中国经济社会发展的重要动力之一。美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖得主斯蒂格利茨曾断言, 21 世纪将有两件事对世界影响最大: 一是美国的高科技产业, 二是中国的城市化。

然而, 我国城市化真正起步却较晚, 而且城市化道路一波三折。新中国成立以来, 中国城市化走过了半个世纪的艰难曲折的道路, 有成功的喜悦, 也有失败的教训。从时间顺序上看, 我国的城市化在经历了 20 世纪 50 年代健康发展期和 60 ~ 70 年代畸形发展期后, 从 80 年代起进入快速发展期。从 20 世纪 70 年代末起, 我国实行改革开放, 经济发展迅速, 带动了城市化高速发展。与改革前相比, 我国城市化有了较大发展。从 1978 年到 2004 年, 我国的城市化率提高了近 24 个百分点, 达到 41.76%; 大量农村人口转变为城镇人口, 城镇总人口从 1.724 5 亿增加到 5.428 3 亿(见表 1.3)。我国城市化已经进入快速发展时期, 据测算, 我国城市化率每提高 1 个百分点, 城市基础设施投资将新增 1 400 亿元, 最终带来 3 360 亿元的 GDP, 有 1 000 万 ~ 1 200 万人从农村转移到城市。今后我国将继续实施城市化战略, 预计到 2020 年, 城市化率将达到 56%。

表 1.3 我国城市化率与 GDP 变化

年份	全国总人口 (万人)	城镇总人口 (万人)	城市化率(%)	国内生产总值 (亿元)	人均国内生产 总值(元/人)
1978	96 259	17 245	17.92	3 624.1	379
1980	98 705	19 140	19.39	4 517.8	460
1985	105 851	25 094	23.71	8 964.4	853
1989	112 704	29 540	26.21	16 909.2	1 512
1990	114 333	30 195	26.41	18 547.9	1 634
1991	115 823	31 203	26.94	21 617.8	1 879

续表 1.3

年份	全国总人口 (万人)	城镇总人口 (万人)	城市化率(%)	国内生产总值 (亿元)	人均国内生产 总值(元/人)
1992	117 171	32 175	27.46	26 638.1	2 287
1993	118 517	33 173	27.99	34 634.4	2 939
1994	119 850	34 169	28.51	46 759.4	3 923
1995	121 121	35 174	29.04	58 478.1	4 854
1996	122 389	37 304	30.48	67 884.6	5 576
1997	123 626	39 449	31.91	74 462.6	6 054
1998	124 761	41 608	33.35	78 345.2	6 308
1999	125 786	43 748	34.78	82 067.5	6 551
2000	126 743	45 906	36.22	89 468.1	7 086
2001	127 627	48 064	37.66	97 314.8	7 651
2002	128 453	50 212	39.09	105 172.3	8 214
2003	129 227	52 376	40.53	117 390.2	9 111
2004	129 988	54 283	41.76	136 875.9	10 561
2005	130 756	56 212	42.99	182 321.0	12 336
2006	131 448	57 706	43.90	209 407.0	15 931
2007	132 129	59 379	44.94	246 619.0	18 268
2008	132 802	60 667	45.68	300 670.0	22 640
2009	133 474	62 186	46.59	335 353.0	25 796
2010	133 972	66 557	49.68	397 983.0	29 992
2011	134 735	69 079	51.27	471 564.0	35 083
2012	135 404	71 182	52.57	519 322.0	38 354
2013	136 072	73 111	53.73	568 845.0	41 908
2014	136 782	74 916	54.77	636 463.0	46 531

数据来源:《中国统计年鉴》、《国民经济和社会发展统计公报》,经整理。

同时,我国的城市化还存在着一些令人深思的问题。最突出的一个就是城市发展中的“摊大饼”现象严重,造成土地利用率低。在城市化发展较快的

1990年到1995年,全国净减少耕地200多万 hm^2 ,相当于广西耕地面积的70%,等于50个中等县的耕地面积。我国是一个人口大国,在一定的历史时期,农业是城市发展的基础,耕地减少直接影响农业的发展,进而制约城市发展。另外,这种“摊大饼”式的扩展将导致土地利用率下降。1986年到1996年,全国37个特大城市用地规模增长弹性系数(城市用地增长率与人口增长率比率)已达2.29,而合适标准为1.12,两者相差1倍多。城市建筑容积率1996年为0.45,而一般应达到1~3,可见土地利用集约化程度很低。这种情况势必造成城市基础设施的建造和运营达不到最佳的生产规模和城市周边地区出现一个失去土地而又无固定工作的新的弱势群体——失地农民。

1.1.3 失地农民问题:中国城市化快速推进的困惑

城市化进程的加速,使我国的城市用地面临着世界上少有的严峻环境。一方面,国家正处于工业化和城市化的加速发展阶段,城市用地扩展是发展经济和提高人民生活质量的必然要求;另一方面,城市扩展不可避免地要占用我国极为稀缺和宝贵的耕地资源。目前我国人均耕地仅有1.43亩,不到世界人均水平的40%,北京、天津、上海、浙江、福建、广东6省(市)人均耕地已不足0.7亩。根据《全国土地利用总体规划纲要》,国务院确定我国2010年耕地保有面积19.2亿亩,但到2003年底,我国耕地面积已经降到18.5亿亩,降到了2010年耕地保有量底线以下。从1999年到2004年,国家建设共占用耕地110.23万 hm^2 ,呈波浪式增长(见图1.1)。另据专家分析测算,按照目前城市化和基础设施建设的速度,我国今后每年建设用地需要250万亩到300万亩,这意味着今后我国的耕地每年将减少250万亩到300万亩。大量耕地的减少使更多的农民从土地上分离出来沦为无地或少地的失地农民。

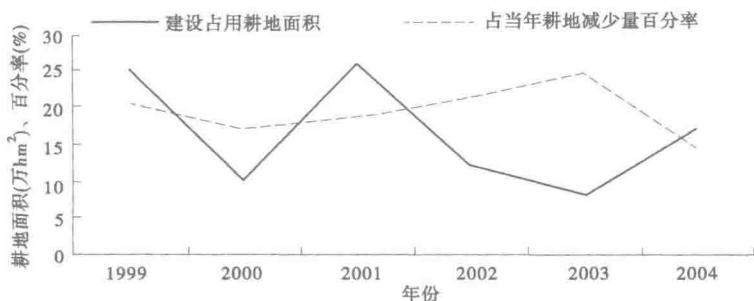


图 1.1 我国历年耕地面积变化

实际上,在计划经济时代就存在着失地农民,当时引发的矛盾不大,原因

如下：一是过去城市化的进程很慢，农地转为非农地的规模很小；二是在计划经济条件下，失地农民的问题由政府解决，通过一系列政策措施，让农民“以土地换就业”，实行“招工安置”或“就业安置”政策，从而实现他们由农民身份向工人身份的转换，使他们在国有企业内就业，解决了失地农民今后就业、养老等一系列问题。所以，那个时候农民对国家征地是欢欣鼓舞的。但是现在情况有了非常大的变化，一是城市化的用地数量急剧扩张，二是随着我国向社会主义市场经济转轨，市场经济建设带来了资源配置的市场化，原有的招工安置和农转非等办法，在实践中失去了原有作用和意义。于是失地农民问题开始显现，这在 20 世纪 80、90 年代沿海发达地区比较明显。近年来，随着西部大开发如火如荼地进行，中西部地区失地农民越来越多，由于没有解决好失地农民长远生计问题，该问题由发达地区的局部社会问题逐渐演变成全国性的社会问题。

目前，“失地农民”已成为一个代名词，它指的是一个新发的弱势群体，无保障的城市“边缘”人群。失地农民的内涵和外延已没有严格的逻辑照应。失地农民持有城市“绿卡”，却缺乏城市的社会和生活基础，缺乏城市的谋生手段，缺乏城市的社会认可度，甚至在相当一段时间不能适应城市的生活习惯。农民失去了土地，“农民”身份已不复存在，“粮食来自田里，蔬菜取自地里。大小春之外再搞点副业，虽然灯不是那么亮，路不是那么宽，但低廉的生活和生存成本让人感到衣食无忧、生活实在”已是昨日黄花。失地农民失了业，失去了生活来源，尽管“转非”之初，有一定数额的安置补助费，但那只是杯水车薪，用一分少一分；更严重的是心理、心态的失衡，找不到生活支撑点，由此成为置身城市、心仪农村的“边缘人”。

从一定意义上讲，产生失地农民是地区经济社会发展的必然现象。农民失地并不可怕，可怕的是农民失地后的一段时期内，既不是传统意义上的城镇居民，也不是传统意义上的农村村民，成为“种田无地，就业无岗，社保无份”的特殊群体。由此所引发的失业、就业、生活、社会保障及社会稳定等连锁问题，被称为失地农民问题。这在一些地方已成为诱发社会不稳定的一大隐患。国土资源部提供的数字表明，2002 年上半年群众反映征地纠纷、违法占地等问题的数量占信访接待部门受理总量的 73%，其中 40% 的上访人诉说的是征地纠纷问题，其中又有 87% 反映的是征地补偿安置问题。2003 年国土资源部共接到群众信访 3 394 件，接待群众来京上访 1 015 批，共 3 681 人次，来京上访中集体上访 147 批，共 1 863 人次。其中涉及征地补偿安置有关问题的占来访的 12.2%，占来京上访批数和人数的 29.9% 和 36.6%；涉及非法占地有

关问题的占来信上访的 51.7%，占来京上访批数和人数的 32.2% 和 31.3%。而国家信访局 2003 年受理土地征用的初信初访达 4 116 件，大部分聚焦在失地失业问题上。从地区分布看，在东部沿海发达地区，伴随着经济快速发展，越来越多的农村土地成为城镇建设用地，失地农民越来越多。从信访的分布来看，浙、苏、闽、鲁、粤 5 省占了 41%。从发展趋势看，失地农民的群体不断扩大，影响也由发达地区的局部问题扩展为全国性的社会问题。这意味着城市化和工业化速度愈快，失地农民问题就愈突出。

目前，由于现行土地使用制度存在缺陷、行政部门操作不规范、失地农民社会保障缺失和征地中相关主体利益分配关系严重失衡，征地过程中利益冲突加剧，农民利益严重受损，全国各地因征地问题引发的拒征、上访甚至流血冲突等事件时有发生。失地农民问题不仅仅是一个经济问题，更是一个社会问题、政治问题，已经到了非解决不可的程度，并引起了国家领导人的高度重视。2003 年初国务院总理温家宝在中央农村工作会议上特别强调“要改进土地征用的补偿方式，增加给失地农民的补偿，妥善安排好失地农民的生计”。2003 年 9 月，国务院领导对失地农民问题批了 16 个字：三令五申，收效甚微，触目惊心，后患无穷。在 2004 年的两会上，失地农民问题成为政协会议的一号提案。提案指出，由于在征地运动中各地对农民的土地补偿标准普遍偏低，难以维持其长远生计，而在当前整个社会就业压力增大、社会保障制度还不健全的情况下，土地一旦被征占，就意味着农民失去了基本生活保障，就会成为“种田无地，就业无岗，低保无份”的三无人员，成为社会的流民。在 2004 年的宪法修正案（草案）中，增添了依照法律规定实行征收或者对征用的土地“给予补偿”的规定。同时，也将“建立健全中国社会保障制度”写入宪法修正案（草案）。2006 年，中央一号文件（《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》）又进一步强调指出，要加快征地制度改革步伐，按照缩小征地范围、完善补偿办法、拓展安置途径、规范征地程序的要求，进一步探索改革经验，完善对失地农民的合理补偿机制，加强对失地农民的就业培训，拓宽就业安置渠道，健全对失地农民的社会保障。在这样的背景之下研究失地农民的利益保障问题，具有重要的现实意义。

1.2 研究意义

失地农民是工业化、城镇化的参与者、建设者和牺牲者，理应成为受益者。但是，在现有的各项制度存在缺陷的情况下，失地农民利益受损，必然导致失

地农民生活贫困、就业困难和社会保障权的缺乏。失地农民的利益保障问题,对中国工业化、城市化进程产生重要影响,直接影响到中国经济社会的发展和稳定,是当前亟待解决的突出问题。因此,如何既能促进政府征地工作顺利开展,继续加快城市化进程,又能促使失地农民的利益得到保障,成为政府当前工作的重心,也是学术界亟待解决的课题。

首先,失地农民利益保障问题的研究,是理论创新的需要。现阶段对失地农民的研究,既有相当多的理论文献,又有一些城市的实践探索。但是从这些文献来看,主要侧重于失地农民的损失、补偿等对策性的研究层面,缺乏从理论上系统地、深层次地研究分析。国内学者对失地农民问题的研究侧重于失地农民如何融入城市生活、提高补偿标准、建立对失地农民的社会保障、提高农民的组织化和增强农民维权能力等角度。国外学者主要从土地产权制度、国内外土地制度比较等方面分析我国目前失地农民问题的原因,从改革我国土地制度、明晰产权和保障农民的土地财产权、人权、发展权等方面提出应完善我国的土地征用制度,提高农民实际的社会地位。本书在前人研究的基础上,试图对我国现阶段的失地农民问题做进一步的系统化研究,以期形成一个多视角、多层面的看法,为这一问题的解决提供理论基础参考和借鉴。本书基于土地保障功能,从制度的视角出发,以失地农民的利益保障为目标,运用制度变迁理论、产权理论、福利经济学理论、征地补偿理论等,深入研究失地农民问题,深化了失地农民问题研究的内涵,拓宽了研究的视野。

其次,失地农民利益保障问题的研究,是建设和谐社会的需要。任何社会都是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动的统一体,社会和谐发展,关键在于保持良性、协调的生产关系和社会关系,尽量减少和消除各种社会矛盾产生的摩擦和冲突。和谐社会最本质的特征是要妥善协调各方面的利益关系。我国是一个农业大国,农民是人口主体,构建和谐社会必须解决农民问题,其中失地农民问题是中国农民问题在城市化和工业化过程中的尖锐反映。按照目前城市化发展速度,未来中国失地农民将达到1.1亿人,这无疑是一个庞大的社会群体。失地农民已成为中国经济社会中一个巨大的特殊群体,极易引发社会风险。历史的经验证明,社会风险最容易在社会承受力最低的弱势群体身上暴发。因此,他们的积极性是否得到最广泛、最充分的调动,生活是否得到极大改善,利益是否得到有力保障,将直接影响和谐社会的实现。

再次,失地农民利益保障问题的研究,是实现社会公平、公正的需要。失地农民的利益得不到切实有效的保障甚至受到严重的侵害,违背了社会公平、

公正的原则。从社会公平、公正来讲,全社会公民都享有生存权、就业权、受教育权和社会保障权等基本权利。只有全体社会成员的基本权利得到切实有效的保证,才能够从起码的意义上体现出对人的尊重和肯定,也才能从最本质的意义上实现社会发展宗旨即以人为本的基本理念,为社会的正常运转确立必要条件。然而对于失地农民来说,就业制度、收入分配、社会保障、教育培训等方面的歧视,显然都违背了社会公平、公正原则,也不符合社会主义制度的本质和根本任务的要求。为了顾全现代化建设的大局,失地农民曾为国家优先选择的工业化战略承担了很大的发展成本。计划经济时期让失地农民付出了6 000亿~8 000亿元代价,改革开放时期政府部门低价征收农村集体土地,又使失地农民蒙受了至少20 000亿元的损失。根据1998年的统计资料,在居民家庭收入构成中,农村贫困和非贫困人员从国家或集体获得的转移收入分别占其收入来源的-3.56%和-1.13%,即净转移支付为负,这与农民所做出的牺牲和贡献极不对称。因此,保障失地农民的利益,是维护社会公平、公正的需要。

最后,失地农民利益保障问题的研究,是推进城市化进程顺利进行的需要。土地是农业最基本的生产资料和生产要素,对现阶段的中国农民有重要的保障功能,而且农民对祖祖辈辈从事耕耘的土地已建立了难以割舍的感情。要让农民完全放弃土地,起码要保障农民得到的补偿不低于耕种土地的收益,这里的收益不仅要包括土地自身的产出,还应包括土地为农民提供的就业、养老等保障,这是农民土地权利在经济上的实现方式,也是保障失地农民利益的底线。工业化、城市化过程中,作为保障失地农民权益的前提是“农转非”。但“农转非”政策在实际实施中遭到农民强烈反对,究其根源,在于农民拒绝接受“农转非”过程中可能出现的既失去土地又无权分享城镇化的成果,被城镇化抛弃,得不到任何必需的生活保障的状况,农民对“农转非”的抵制必然减缓城市化的进程。

因此,只有当失地农民的利益得到保障时,社会经济才能和谐发展,才会促进城市化的发展,为正反馈;而当失地农民的利益受到侵害时,社会冲突加剧,就会阻碍城市化的发展,为负反馈。世界各国在城市化进程中的一些经验和教训也值得我们借鉴:美国的城市化进程中,近代两次工业革命对劳动力产生了强劲的需求,推动了城市化进程,使城市化得以迅速发展。美国早在20世纪30年代实行的“新政”运动的一个重要内容,就是解决城市下层居民住房问题进而治理中心城市,较好地解决了城市化进程中产生的城市贫民住房紧张、就业压力等问题,对城市化起到了积极的作用。而拉美的一些国家,如

阿根廷、智利和乌拉圭等国的城市化率甚至超过 80%，但由于自 20 世纪 60 年代后严重的经济衰退，加之政府不重视农业，大量破产农民涌入城市，这种以牺牲农民利益为代价的城市化，最终酿成了苦果：城市“病态”发展、人口拥挤、住房短缺、贫富悬殊、毒品及暴力犯罪、环境污染等问题接踵而来。可以用图 1.2 来表示城市化与社会发展的作用与反馈关系。

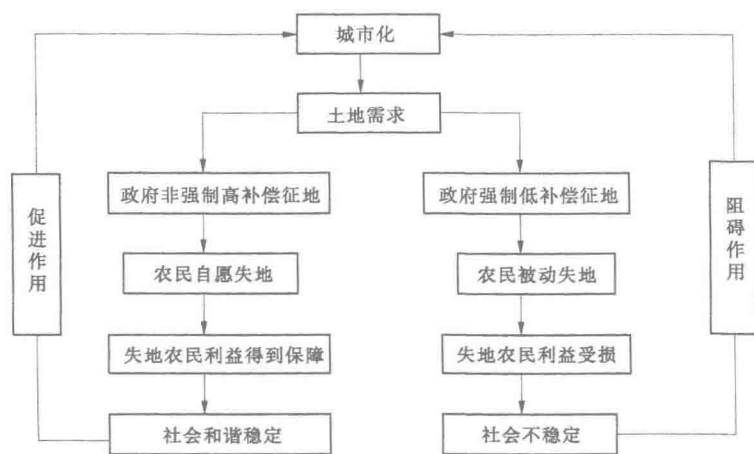


图 1.2 城市化与社会发展的作用与反馈关系示意图

1.3 文献回顾

1.3.1 国外研究文献综述

国外直接针对类似中国现阶段“失地农民”的研究较少，从相关文献看，有两个方向的研究可为借鉴。一个方向是集中于土地、农民与城市生活关系方向的讨论，主要涉及两个方面，一方面是土地对于农民的意义——土地是一种独特的财产，寄寓于农民的一种特殊情感和价值。R·莱德弗尔德强调：赋予土地一种情感和神秘价值是全世界农民特有的态度。H·孟德拉斯指出：“农民的土地恋是文学经常重复的主题……总而言之，整个技术的、经济的、社会的、法律的和政治的系统赋予土地一种崇高和价值，使它成为一种独特的、无与伦比的财产。”另一方面是城市对于农民的意义——城市人与乡村人形成了两种不同的思维方式与生活方式。如强调“大都市始终是金钱经济的地盘”。芝加哥学派的罗伯特·帕克认为：“城市已经形成自身特有的城市心