

· 上海政法学院学术文库 ·



“失地农民” 市民化研究

王慧博·著



上海社会科学院出版社

“失地农民”市民化研究

王慧博·著

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

“失地农民”市民化研究/王慧博著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2010

ISBN 978 - 7 - 80745 - 648 - 3

I. ①失… II. ①王… III. ①农民—问题—研究—中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 041504 号

“失地农民”市民化研究

作 者: 王慧博

责任编辑: 张晓栋

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海信老印刷厂

开 本: 890×1240 毫米 1/32 开

印 张: 8.25

插 页: 2

字 数: 200 千字

版 次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80745 - 648 - 3/D · 135

定价: 30.00 元

版权所有 翻印必究

《上海政法学院学术文库》

编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 倪正茂

秘书长：何平立

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华 王 蔚 闫 立 刘 强

关保英 汤啸天 杨 寅 吴益民

何平立 张森年 金国华 倪正茂

章友德

教育部人文社会科学青年项目(08JC840011)

上海市教育委员会科研创新项目(09YS492)成果之一。

《上海政法学院学术文库》

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统,两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”。其意即蕴含着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道:“博学之、慎思之、审问之、明辨之、笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此,从对世界历史进程的审视与洞察,社会发展、科学昌明、思想进步,从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量,而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力,是一所现代大学重要的标志。因此,一个大学的学术气氛,不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态,而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言,大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发展、实验与思索的高级力量,它态度自由中立,传授普遍知识,描绘理智疆域,但决不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会;高等教育发展的核心是学术和人才。因此,大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地,在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学,学院注重内涵建设和综合协调发展,现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训。这既是学校办学理念集中的体现,也是学术精神的象征。这一校训,不仅大力倡导复合型人才培养,注重充分发挥个性特色与

自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“唯有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承,代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院院长)

目 录

第一章 导论	1
一、问题的提出	1
二、研究的背景	2
三、研究的意义	5
四、国内有关失地农民问题研究述评	8
第二章 社会排斥研究	23
一、对西方社会排斥理论的梳理	23
二、国内社会排斥研究述评	33
第三章 失地农民调研个案介绍	41
一、失地农民调研情况说明	41
二、失地农民调研个案介绍	57
第四章 失地农民受排斥的运作机制分析	76
一、失地农民在征地政策实施过程中受到排斥	76
二、失地农民在社会保障体制方面受到排斥	87
三、失地农民在劳动力市场就业方面受到排斥	103
四、失地农民在社会关系网络方面受到排斥	117
五、小结	125

第五章 失地农民受排斥的原因及运作逻辑分析	127
一、政策性排斥：失地农民受排斥的根源性因素	127
二、地方政府的“经营土地”策略和博弈中的强势地位，是失地农民受排斥的催化剂	146
三、体制性排斥：失地农民受排斥的要害和关键所在	158
四、文化排斥：城乡文化差异是失地农民感受社会排斥的重要影响因素	162
五、社会关系网络排斥的原因：市场经济中利益与血缘、地缘的博弈	163
六、小结	166
第六章 失地农民受排斥的结果及特点分析	169
一、失地农民受排斥的直接结果分析	169
二、失地农民受排斥的间接结果分析	175
三、失地农民受排斥的特点分析	181
四、小结	187
第七章 解决失地农民社会排斥问题的对策、建议	189
一、发达国家和地区解决失地农民问题的借鉴	189
二、改革现有征地政策、程序中的不合理部分：解决失地农民社会排斥问题的根本性措施	196
三、完善失地农民的社会保障体系和就业支持体系：解决失地农民社会排斥问题的关键性措施	206
四、加强社区建设，增强失地农民在城市的融入机制：解决失地农民社会排斥问题的润滑剂	215
五、小结	216

第八章 结论、讨论、创新与不足	218
一、结论	218
二、讨论	223
三、本书可能的创新之处	229
四、不足之处	230
参考文献	232
致谢	253

第一章 导 论

一、问题的提出

城市化是人类社会发展的客观过程。伴随着工业化进程的推进,城市化已成为必然出现的社会发展趋势。^①

随着我国城市的扩张和城市建设的加快,有越来越多的农民仿佛在一夜之间就失去了他们赖以生存的土地,踏上了向城市居民身份转变的征程。但现行的诸多政策法规乃至整个社会对失地农民都没有作好相应的准备,农民利益受到侵害,失地农民问题由此浮出水面。

“失地农民”已成为一个代名词。它指的是一个新发生的弱势群体,无保障的城市“边缘”人群。^②失地农民持有城市的“绿卡”,却缺乏城市的社会和生活基础,缺乏在城市的谋生手段,缺乏城市的认可度,甚至在相当长一段时间不能适应城市的生活习惯,被排斥在真正的市民之外。农民失去了土地,农民身份已不复存在,低廉的生活成本已一去不返。失地农民失了业,失去了生活来源,尽管“农转非”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,找不到生活的支撑点,由此沦为一种“非农非城”的“边缘人”。^③正如陈锡文所言:“农民失去了土地以后,他当不成农民了,而领到的那

① 雷寰:《北京市郊区城市化进程中失地农民利益问题研究》,中国农业大学博士学位论文,2005年。

②③ 同上。

点补偿金,也当不成市民,既不是农民,又不是市民,只能是社区游民,社会流民。”^①城市化的进程造就了一个受城市和农村“双重排斥的弱势群体”。

失地农民是如何成为“双重弱势群体”的?失地农民受到了来自城市和农村的哪些排斥?在受排斥的过程中,失地农民的利益得失是如何体现的?失地农民受到排斥,对社会造成什么样的后果?失地农民群体内部的分化状况如何?如何使失地农民融入社会?这些都是本书要深入思考并回答的问题。

二、研究的背景

(一) 我国失地农民问题产生的背景

在我国,农民失地早在计划经济时代已有之。20世纪50年代,为完成工业化原始积累,我国实行了严格的城乡分割二元政策,大量人口滞留在农村,从事着知识和技术含量不高的种养业和简单手工业劳动。农民身份的制度性安排,注定了他们知识和技能上的欠缺。改革开放以后,随着家庭联产承包责任制的推行,农民获得了土地的使用权,土地上的收益成了农民最根本、最直接和几乎是唯一的收入来源。土地在农民生活中扮演着生产资料、经济基础、社会保障、繁衍发展等多种角色。这样的结构显然是不稳定的,它为后来失地农民问题的产生埋下了伏笔。^②改革开放后,伴随着快速城市化,我国在80年代中、90年代初发生过两次“圈地热”,失地农民问题那时就已经存在,但在政府计划安置下,征地单位按指标录用失地农民,失地农民就业同货币、住房、划地一样,成

① 陈锡文:“试析新阶段的农业、农村和农民问题”,《宏观经济研究》2001年第11期。

② 万夏、海平、利痕:“城市扩展中政府应如何帮助失地农民实现身份转变”,《理论前沿》2003年第21期。

为失地补偿的形式。因此,失地农民的许多问题被掩盖,矛盾并未激化。^①

但是,至2000年以后第三次轰轰烈烈的“圈地浪潮”到来之时,越来越多的农村集体土地以种种合法的或非法的、公开的或隐蔽的形式变为城镇建设用地,失地农民数量剧增。^②同时,随着社会主义市场经济的建立和企业用工制度的改革,征地安置补偿费代替了招工指标,土地被征用后,劳动力不再由政府给予就业安置,而是按市场经济的办法自寻出路。^③这样,失地农民在城市中的生活和就业面临着严峻挑战,再加上对失地农民社会保障体系的缺失,“无地、无业、无保障”的失地农民问题逐渐全面爆发。社会矛盾日益突出,成了一个令人关注的社会问题,甚至可能危及社会稳定。^④

(二) 我国失地农民总体情况

改革开放以来,人们认识到加快城市化是解决许多社会经济深层次矛盾的现实选择,是我国步入现代化的必由之路。我国进入了城市化高速发展时期。正如李培林在中国社会科学院举行的2006—2007年中国社会经济形势报告会上发言:“从改革开放初期不到200个城市,现在全国增加到661个城市。城市现在处于一个城市化加快期。可以看到我们在1990年到2000年,城市化年均提高1个百分点,近5年来城市化水平每年提高1.4个百分点,这在全世界是一个城市化加快的水平。我们有望在‘十一五’规划期间内实现城市化水平达到超过50%的前景。”^⑤

按照世界上每1万城镇人口平均需要不少于1平方千米^⑥土

①②③④ 雷寰:《北京市郊区城市化进程中失地农民利益问题研究》。

⑤ 李培林:“社科院谈2006年中国经济社会形势(实录)”,<http://news.sina.com.cn/c/2005-12-21/11218642604.shtml>。

⑥ 1平方千米=100公顷,1公顷=15亩。

地的基本要求以及我国城市化水平每提高1%将增加1 270万城市人口的实际,我国城市化水平每提高1%则需要占用耕地约12.7万公顷。^①从经验数据来看,一般每征用0.067公顷(1亩)耕地,就产生1.5个失地农民。据学者推算,目前,我国失地农民人数应在5 100万—5 525万之间,^②如果加上因农村超生等原因没有分到土地的“黑户口”劳动力,这个数目则逾6 000万。^③同时,按照我国现有的城市化水平和经济发展速度,今后每年仍需征用农地16.7万—20万公顷,预计每年将新增失地农民375万—450万人,10年后失地农民总数将接近1亿人。

在目前的失地农民中,60%的人生活处于十分困难的境地,有稳定经济收入、没有因失地影响基本生活的只占30%,^④而10年后,生活困难的失地农民则将高达8 000万人。^⑤据社会科学院2005年对进京上访农民的问卷调查显示,在632份有效问卷中,涉及农村土地问题的有463份,占有效问卷的73.2%,对上访信的调查表明,目前农村土地问题主要涉及征地和占地两个方面,其中征地纠纷占主要方面,达60.1%,而非法征地和强制征地又占其中的33.1%。^⑥而中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文在2007年答记者问时提到,当前80%的上访都是由于土地的问题而引发的,在有些地方因为农民失去土地而导致上访的数量逐年增加,而且重复上访率非常高。反访的幅

① 劳动部农民工和被征地农民社会保障综合调研组:“被征地农民社会保障综合调研报告”,劳动和社会保障部农村社会保险司编印资料,2006年。

② 何格等:“合理安置失地农民的构想”,《农村经济》2005年第1期。

③ 杨涛、施国庆:“我国失地农民问题研究综述”,《南京社会科学》2006年第7期。

④ “中国4 000万失地农民流荡城市”,《青年参考》2004-4-14。

⑤ 李亚华:“解决失地农民保障问题的几点思考”,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2004年第3期。

⑥ “农民维权抗争集中土地纠纷,土地成农村首要问题”,中国农村研究网,2005-12-6。

度非常难、大。^①从地区分布看,失地农民问题已从东部沿海发达地区扩散到中、西部地区,截至2004年,上海市共征用、使用土地约144万亩^②,失地农民总数超过100万人。^③浙江省总共征用土地超过200万亩,全省失地农民超过200万人。^④中部河南省每年约有20万农民失去土地,失地农民数量增长迅速。^⑤西部四川省到2007年底,全省有失地农民480万人。^⑥

我国失地农民问题日益尖锐,已引起政府的高度重视。2004年2月中央出台一号文件《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策意见》中明确指出要妥善安置失地农民,10月国务院又发出《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发[2004]28号)指出政府要采取切实措施,使被征地农民生活水平不因征地而降低。至2008年,政府为解决“农业、农村、农民”问题已连续五年发了五个“一号文件”。可见,妥善解决失地农民问题,已成了当前社会发展和政府施政的重要课题,是当前加快城乡一体化建设中亟待解决的重大问题。

三、研究的意义

(一) 理论意义

在笔者关注、了解、分析失地农民这一弱势群体的同时,笔者

① “土地征占引发农民上访比重高,中央提3方面措施”,<http://news.sina.com.cn/c/2007-01-30/104812179323.shtml>。

② 吴瑞君等:“上海城市化进程中离土农民的安置和保障问题研究”,《农业经济导刊》2004年第8期。

③ 上海市劳动和社会保障局:“上海劳动和社会保障局统计资料”,2002年。

④ 央视国际,“焦点访谈,失地农民有社会保障”,2004年5月2日。

⑤ 吕勇、张涵:“河南失地农民利益保护现状”,《农村经济》2006年第1期。

⑥ 申晓梅:“四川失地农民就业与保障问题的调查思考”,《社会科学研究》2005年第4期。

又阅读了一些学者运用社会排斥理论分析国外及中国弱势群体的论文,有很大的启发,促使笔者在艰难的理论选择中,最终确定用社会排斥理论来研究我国的失地农民问题。

社会排斥理论提供了对失地农民这一弱势群体研究的新视角。本研究尝试运用社会排斥理论,对失地农民成为双重弱势群体的过程、原因、特点及结果等方面加以分析,并探求它们之间的逻辑关系,以求从一个新的角度去观察、剖析、解释失地农民问题。

社会排斥理论的建构和发展均源于西方国家,目前中国对社会排斥理论的研究尚不丰富。那么这一西方的社会理论能否用来解释中国社会问题尤其是研究失地农民群体呢?一般来说,中国与西方国家经历着明显不同的社会变迁,在西方特定的社会经济下建构和发展起来的社会排斥理论在中国应慎重运用,但科学的发展需要尝试,从理论意义上讲,本研究是尝试运用西方社会排斥理论来分析中国的失地农民问题,希望检验该理论在中国是否具有适用性,对失地农民问题是否具有解释力。

笔者认为,研究中国转型时期的失地农民社会排斥问题,一是应该与二元结构理论和城市化理论相结合,因为失地农民问题的产生是在城乡二元经济结构体制尚未完全消除的状态下、在城市化的过程中出现的。二是应该与角色理论和社会资本理论相结合,因为失地农民群体要经历巨大的角色变化、角色适应过程,而他们社会资本的丰富或缺乏必然推动或制约着其角色转变过程。以往对失地农民问题的研究,多局限于对失地农民利益受损的分析上,在理论研究方面还相对不足,对失地农民群体在社会转型中成为弱势群体的原因、过程、结果以及特征、模式等方面还没有较深入的理论分析和解释。反思我国对弱势群体的研究与国外关于弱势群体的研究不能形成理论上的对话,其中重要的原因,即是没有一个可以对话的理论,因而在弱势群体研究方面还缺乏有力度研究结果。鉴于中国失地农民这一双重弱势群体的特殊性,笔

者认为,以上理论的结合就能够增强对这一弱势群体双重边缘化进行理论解释的力度,增强对这一问题认识的深度。

此外,孙立平教授近年来提出的“断裂社会”概念对社会排斥理论也有借鉴意义,断裂社会结构的一个显著特点就是一部分人被甩到社会结构之外。被甩出去的人甚至已经不再是社会结构的底层,而处于社会结构之外。^① 这与社会排斥理论有异曲同工之处。即社会排斥与断裂社会的研究有着共同追求的目标:社会整合。^② 社会整合的概念由美国社会学家帕森斯所提出,它是指社会体系内各部门的和谐关系。^③ 本研究就是追求对这一目标的诠释。

(二) 实践意义

研究失地农民这一弱势群体,首先是学者们的一种责任。因为这一弱势群体的日益庞大,已成为一种严重的社会问题,处理不好会危及社会稳定,学者有责任为决策者们指出社会病痛所在。其次,通过对这一问题的分析,我们发现,当农民变成“市民”后,弱势地位非但没有改变,反而愈益加深。城市化的发展已到了必须兼顾公平与效率的阶段,这对于我国创建和谐社会,实现社会公正、有序发展具有启示意义。

公平是现代社会追求的一个目标,共享是现代社会的一个特征,如果只注重效率而使失地农民这一双重弱势群体长期处于一种受排斥的状态,社会就会越来越分化为对立的两极,对于社会的整合造成很大的威胁,有悖于和谐社会的发展目标。

① 孙立平:《断裂:20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版。

② 石彤:《中国社会转型时期的社会排斥——以国企下岗失业女工为视角》,北京大学出版社2004年版。

③ 孙立平、张伟访谈:“断裂社会的运作逻辑”,《经济观察报·书评增刊》2003-10-30。