

城市化进程中 失地农民风险与分化研究 ——以D村为例

冯晓平 著

中国社会科学出版社

城市化进程中 失地农民风险与分化研究

——以D村为例

冯晓平 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中失地农民风险与分化研究: 以 D 村为例/冯晓平著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0339 - 2

I. ①城… II. ①冯… III. ①农民—土地问题—研究—中国
IV. ①F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 099907 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 李庆红

责任校对 郝阳洋

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2017 年 7 月第 1 版

印 次 2017 年 7 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 17

插 页 2

字 数 245 千字

定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书为湖北省重点文科基地湖北非营利组织研究中心调研
成果

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出和意义	1
一 问题的提出	1
二 研究的意义	5
第二节 概念界定	7
一 失地农民	7
二 风险	9
三 分化与分层	12
四 城市化	14
第三节 研究内容和研究框架	17
一 研究思路和研究内容	17
二 本书的研究框架图	19
第四节 研究方法	20
一 本书的研究方法	20
二 调查点介绍	21
三 调查进度与安排	24
四 本书研究方法的效度	25
第五节 可能的创新点	27
一 建构了风险与分化之间的理论联系	27
二 丰富了关于中国失地农民分化具体过程的 经验研究	28
三 拓展了失地农民研究的研究方式	29

第二章 研究资源：理论及相关研究综述	31
第一节 社会分层和分化理论	31
一 马克思及冲突学派的分层与分化观	32
二 迪尔凯姆及功能学派的分层与分化观	33
三 综合学派的分层与分化学说	35
四 韦伯的多元分层理论传统	36
五 精英学派的分层与分化观	38
六 现有分层和分化理论的启示及不足	39
第二节 失地农民研究综述	41
一 对失地农民现状的研究	41
二 对失地农民发展趋势的研究	48
三 现有失地农民研究中存在的问题	51
第三章 隔离与流动：征地前农民之隐形的风险与隐形的分化	53
第一节 隔离与流动：我国特殊的城乡结构及农民身份状态	53
一 城乡间的深刻隔离	53
二 城乡间的有限流动	56
三 隔离与流动的城乡结构下我国农民的身份状态	58
第二节 特殊城乡结构下我国农民总体性的生活及风险状况	61
一 农民总体性的物质生活状况	62
二 农民总体性的文化生活状况	65
三 农民总体性的权利生活状况	68
四 农民总体性的风险状况	71
第三节 特殊城乡结构下我国农民内部分异性的生活状况	73

一	农民内部在物质生活上的分异	75
二	农民内部在文化生活上的分异	81
三	农民内部在权利生活上的分异	85
第四节	特殊城乡结构下我国农民内部分异性的风险 状况	90
一	风险类型的分异	90
二	风险应对的分异	96
第五节	征地前农民之隐形的风险与隐形的分化	101
一	征地前农民之隐形的风险	101
二	征地前农民之隐形的分化	104
第四章	冲击与挣扎：征地中农民之凸显的风险与 凸显的分化	107
第一节	我国城市化征地背景下的 D 村征地	107
一	我国城市化征地的宏观制度背景	107
二	我国宏观制度背景下的 D 村征地	110
第二节	征地中的风险冲击	112
一	征地中的风险冲击——解放的维度	112
二	征地中的风险冲击——失去的维度	118
第三节	空间伸缩：征地中农民的行动空间及其变化	123
一	资本的行动空间	123
二	政策的行动空间	125
三	传统的行动空间	126
四	征地中三种行动空间的变化	127
第四节	认知和行动分化：农民在征地中的认知与行动 选择	130
一	纯农业生产者在征地中的认知与行动	130
二	半工半农者在征地中的认知与行动	135
三	经商兼农者在征地中的认知与行动	138
第五节	征地中农民之凸显的风险与凸显的分化	142

一	征地中农民之凸显的风险	142
二	征地中农民之凸显的分化	146
第五章	融入与退却：征地后失地农民之固化的风险与固化的分化	152
第一节	失地农民面临的新生活境遇的特征	152
一	新物质生活境遇的特征	153
二	新权利生活境遇的特征	157
三	新文化生活境遇的特征	160
第二节	新生活境遇中的风险及其在失地农民中的分布	162
一	新物质境遇中的风险及其在失地农民中的分布	162
二	新权利境遇中的风险及其在失地农民中的分布	165
三	新文化境遇中的风险及其在失地农民中的分布	169
第三节	新境遇下失地农民职业身份的变迁	173
一	新身份的兴起	173
二	旧身份的延续	178
第四节	走向不同的城市化方向：失地农民生活状况的分化	180
一	向着城市的方向：城市化或准城市化失地农民的生活状况	181
二	游荡在城市的边缘：边缘城市化失地农民的生活状况	187
三	回归乡野田间：反城市化失地农民的生活状况	192
第五节	征地后失地农民之固化的风险与固化的分化	202
一	征地后失地农民之固化的风险	202
二	征地后失地农民之固化的分化	205
第六章	结论与建议	210
第一节	结论	210

一	关于失地农民分化的结论	210
二	关于失地农民风险的结论	217
三	关于失地农民风险与分化的结论	220
第二节	建议	227
一	以人为本推进城市化是规避失地农民风险、促进 失地农民合理分化的重要前提	228
二	依不同农民的主体需求提供相应的帮扶是有效规 避失地农民风险、促进失地农民合理分化的有效 措施	229
三	依城市化的不同阶段变革具体政策是规避失地 农民风险、促进失地农民合理分化的重要途径	234
附录 1	访谈提纲	239
附录 2	观察指南	242
参考文献		244

第一章 导论

第一节 问题的提出和意义

一 问题的提出

出生于一个城乡接合部——小县城的我，依稀还保留着一些对农田的模糊印象。印象中，出家门口，骑上自行车，走不了多远就可以看到大片的农田，郁郁葱葱的，那是儿时的乐园，后来到上中学时，不坐汽车就看不到这些农田了……农田消失的同时，一些新的印象形成并沉淀了下来：住在县政府旁边的我常常看到很多人坐在政府大门口不走，听说是附近的农民来请愿静坐的，虽然请愿和静坐一直在继续，但推土机和铲车的轰鸣声却从未停止过，在这种轰隆隆的车轮声中，那绿油油的麦田离我越来越远了，最终成了一个模糊的记忆，取而代之的是宽宽的水泥马路、一座座的政府办公大楼和冒着浓烟的工厂，以前经常被提起的梁庄、温庄等称谓也越来越少地被人提及了，人们更多的是说某某小区了……

家乡近 20 年来的变化仅仅是我国高速城市化过程中的一个缩影，在过去的 20 多年中，我国的城市化速度已经远远高于世界上的其他国家，特别是 2000 年以来，官方统计的城镇化率更以每年 1—2 个百分点的速度提升（见表 1-1），缔造了快速城市化的神话。另外，依据我国对未来城市化发展状况的预期，接下来的 20 年，大量农村人口将会继续涌入城市，预计城镇化率将以年均 0.8—1.0 个百分点的

速度提高，到 2030 年城镇化率将达到 65%，^① 可见，快速城市化不论在过去、现在还是将来一段时间，都将是我国发展的一个重要趋势。

表 1-1 中国城市化率历年统计数据（2000—2012 年）

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
城市化率（%）	36	38	39	41	42	43	44	46	47	48	50	51	53

资料来源：此表依据国家统计局发布的数据整理。详见：<http://data.stats.gov.cn/swf.htm?m=turnto&id=432>。

与我国大规模城市相伴而生的是大量农村土地被征用、大量的农民成为失地者，据专家估计，我国的城市化水平每提高 1 个百分点，就意味着有 1000 万—1200 万的农民由农村进入城市以及数万亩良田的流失（见表 1-2）^②。一项由 10 省农调队对我国失地农民情况（2000—2003 年）的摸底调查结果显示：被占耕地超过了原有耕地的 90% 的省、市为上海、天津和辽宁，失地状况最为突出，人均减少量都超过了半亩，特别是上海，人均耕地本来就很少，至农调队调查时，上海的失地农民基本上都没有耕地了，即使是在西部地区的山西省和云南省，失地农民的耕地减少量也都超过了 50%，在其他各省，完全失地农户所占比例也都在 30%—70%。^③ 可见从 2000 年到 2003 年，在短短的三四年里，农民失去的土地数量是非常大的，也有学者按照当前我国的城市化进程和基础设施建设的步伐进行了估算，认为

① 人民网：《我国城镇人口已达 6.2 亿，城镇化率 46.6%》，2010 年 7 月 29 日，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/12291994.html>，2012 年 2 月 15 日。

② 2000—2008 年土地流失的速度很快，2010 年以来，土地流失的速度有所减缓，但耕地总量仍然呈下降趋势，根据中华人民共和国国土资源部 2015 年的统计公报显示，2010 年耕地总量为 13526.83 万公顷，2011 年耕地总量为 13523.86 万公顷，2012 年耕地总量为 13515.85 万公顷，2013 年耕地总量为 13516.34 万公顷，2014 年耕地总量则为 13505.73 万公顷，呈逐年下降趋势。详见：http://data.mlr.gov.cn/gtzygh/2015/201604/t20160422_1403272.htm。

③ 叶国文：《土地政策的政治逻辑》，天津人民出版社 2008 年版，第 246 页。

若按照城郊农民人均拥有 0.7 亩土地计算, 而我国每年需征用土地 250 万—300 万亩, 这就意味着我国每年将新增 357 万—429 万的失地农民, 10 年后将形成 1 亿人的失地农民规模,^① 数量是非常惊人的。

表 1-2 全国耕地面积变化情况 (2000—2008 年) 单位: 亿亩

年份	耕地数量	比上年增 (+) / 减 (-)
2000	19.24	-0.14
2001	19.14	-0.10
2002	18.89	-0.25
2003	18.51	-0.38
2004	18.37	-0.14
2005	18.31	-0.06
2006	18.27	-0.04
2007	18.26	-0.01
2008	18.257	-0.003

资料来源: 此表根据中国国土资源部历年国土资源统计公报整理。

失地农民的产生是城市化进程中的一种正常现象, 是一个国家或地区在城市化进程中必然会出现的一个特定群体, 但是我国城市化进程中的失地农民的产生具有一定特殊性, 其过程中凸显出了一系列的失地农民问题, 受到较多关注的是农民在失地后的基本生活问题, 大量的研究展示了失地农民失地后在生活的各个方面所面临的风险。如有调查结果显示: 失地农民中 20% 的农民完全失去了土地且没有工作, 人数在 1000 万以上, 且 46% 的农民失地后生活水平下降, 部分失地农民成为“就业无岗、种田无地、保障无份”的三无群体, 风险已经成为失地农民生活的主题词。

面对失地农民的这种生活现状, 笔者不禁要提出一个疑问: 整体面临风险的失地农民群体内部有没有产生差异, 这种差异又将失地农

^① 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。

民群体导向怎样的未来？带着这样的问题，一个被学术界所忽视的问题就进入了研究的视野，即失地农民分化的问题，当前失地农民研究中对失地农民分化问题的研究是十分缺乏的，但社会的发展已经将失地农民分化这一客观事实推到了我们面前：农民失地后，有的进入了政府或其他事业单位，成为吃“皇粮”的人，生活水平较之前有了很大的提高；有的有一门看家本领，做起了小老板，早已经忘记了当年面朝黄土、背朝天的农耕生活；还有的在失去土地后进入乡镇企业，成为产业工人，但随着21世纪初乡镇企业的纷纷破产，这些人又失去了生活的依托，在当今竞争激烈的就业市场上很难再求得一碗羹；还有一些失去土地后因为各种原因无法正常就业，生活日益艰难，逐渐沦落到社会的最底层。如《南方周末》报道了四川自贡失地农民黄永农的生活状况：自贡市大安区红旗乡会溪村6组村民黄永农的土地被政府征用后，黄永农和儿子就一直居住在临时搭建的周转房里，两人都没有工作，每个月只能领取八九十元的生活补助金，每天早上，他们六点起床到居民小区打扫卫生，白天走街串巷地捡垃圾，晚上给私人老板看门市，月收入100元，生活条件甚至还不如农民工^①，像黄永农这样的失地农民还有很多，他们与那些成为产业工人或成为小老板的失地农民之间的差距越来越大。

社会事实的真实呈现要求研究上的快速跟进。面对失地农民之间出现的这种差异，一系列的问题摆在了研究者面前：在失地农民这一群体内部发生了怎样的分化？造成这种分化的因素有哪些？这些因素各自又是如何发挥作用的？各因素之间有没有相互的联系？分化的具体过程是怎样的？其中蕴含着怎样的机制？失地农民之间的分化将走向何方？在这一过程中，失地农民个体是如何行动的？他们的行动对其分化状况产生了怎样的影响？与现有研究中所描述的失地农民面临的风险状况相联系还可以进一步地提出问题，即失地农民面临的风险在整个城市化过程中是如何变化的？遵循着怎样的规律？失地农民的

^① 腾讯网：《四川自贡征地事件调查：“新圈地运动”后遗症》，2004年7月15日，<http://news.qq.com/a/20040715/000310.htm>，2012年2月15日。

风险与其分化之间有没有联系？又存在怎样的联系？

要想得到这些问题的答案，就必须了解失地农民分化的具体情景和过程，进而分析其中的分化机制以及风险变化的具体形式，而我国失地农民分化是一种产生于我国城市化征地过程中的典型现象。因此，将这些问题放置于我国城市化进程这一宏观的社会背景下展开讨论，将为这些问题的解答提供最好的研究场域。

二 研究的意义

（一）现实意义

本书研究的现实意义主要有以下三点：首先，通过分析失地农民分化的具体过程、剖析影响我国失地农民分化的具体因素及其作用机制，就可以为政府部门制定相关政策提供学术支持。当前我国失地农民在失地后面临着复杂的分化状况，甚至出现了两极分化的极端现象，对社会造成了新的不稳定因素，探讨失地农民分化的具体过程、分析失地农民分化的影响因素和作用机制就可以为相关政府部门规避城市化过程中的风险、促进失地农民合理分化提供学术研究上的有力支持。其次，通过分析不同农民群体在城市化征地过程中的不同风险遭遇、认知、行动以及成为失地农民后的不同分化走向，就可以为相关政策制定者为不同失地农民制定风险规避政策提供现实依据，从而提高政策的针对性和有效性。没有区别就没有政策，而我国的相关政策的制定往往忽略了农民内部不同群体间存在发展上的不均衡这一固有的前提，因此在大规模推进城市化中也遇到了诸多困难，对此，贺雪峰特别指出：中国农村的发展是非均衡的，这种非均衡性也会对那些自上而下执行的统一的政策产生非均衡的反应，只有理解了中国农村特有的这种非均衡性，才能理解这种非均衡的农村对自上而下政策进行非均衡反应的机制，在制定相关农村的政策时，才可能预见政策的所有可能性后果，从而在政策制定中减少随意性和片面性、增强科学性和整体性，^① 因此，在对不同农民群体进行分类研究的基础上提出更具针对性的政策建议也是本书的现实意义之一。最后，本书以

① 贺雪峰：《村庄政治社会现象排序研究》，《甘肃社会科学》2004年第4期。

“解剖麻雀”的方式对河南省的一个村庄 D 村进行了详细的考察，完成了对一个中部村庄城市化过程失地农民分化问题的典型性研究，对该类村庄的城市化发展进程具有一定的指导意义，同时也可以作为一个对比案例，供其他研究者在进行东、西部失地农民分化研究时进行比较。

（二）理论意义

本书的理论意义主要体现在以下两点：首先，对失地农民分化的具体过程进行研究将有助于认识和把握我国失地农民分化的内在机制。从当前已有的失地农民分化研究中可以发现，现有的研究还是比较肤浅和初步的，规范性研究较多，实证性研究较少，描述性研究偏多，探索内在机制的较少，本书从失地农民分化的具体过程入手，对失地农民分化的整个过程中的各种因素均有涉及，并特别展现了失地农民的主体性因素和社会结构性因素两个方面对失地农民分化的影响过程，在主体性因素和结构性因素何以运作、怎样运作等问题上进行了深入的探讨，深刻剖析了这两方面的因素在失地农民分化问题上的深层次运作逻辑。因此本书将突破对失地农民分化表象的简单分析，进入到对该问题形成的内在机制的探讨，这将有助于我们认识和把握我国当前失地农民分化的内在动力机制。

其次，对失地农民分化具体过程及内在机制进行的详细研究将有助于建构分析我国失地农民分化问题的系统的、动态的理论框架。当前的研究对失地农民分化问题关注不足，仅有的研究也只是局限于对分化形态的静态分析，缺乏一个系统的且具有动态性的理论框架，这就对今后的失地农民分化研究造成了障碍，本书将失地农民分化这一问题放置于我国城市化过程这一动态背景下，并借助风险视角的流动特质，跟随风险的流动和变化，时刻跟进，研究失地农民在整个城市化过程中的不同阶段的不同分化表现和特征、影响分化的因素以及作用机制等，从而展现出了一个完整的失地农民分化过程，笔者认为这种形式的研究将为未来失地农民分化研究的进一步开展提供理论上的支持，有助于学术界最终建构起一个动态而系统的研究失地农民分化问题的理论框架。

第二节 概念界定

一 失地农民

从目前公开发表的文章著述来看,从失地农民的来源和产生原因来阐释失地农民的内涵是目前学术界对失地农民这一概念进行界定的最主要方式,以下是几种具有代表性的观点。

有学者认为失地农民是指在城镇化过程中,由于征地法律不健全、土地产权不清、政府管理体制不完善等原因造成的主动或被动地丧失土地的弱势和受歧视的农民群体,城镇化是形成失地农民的基本原因,^①这种界定表明了失地农民问题产生的制度和政策原因,突出了失地农民的弱势性,对研究失地农民的权益问题来说是比较合适的界定方式。

有的研究者认为失地农民就是城市化进程中失去土地的农民,更具体地说是指出在城镇化征地的进程中,由于城乡建设征占农用土地而产生的失去土地经营权的农业人口,^②这种界定最为简单明了,但是对失地农民内部的特征缺乏表述,因此不利于对这一群体进行识别。

还有的学者在界定失地农民概念时突出强调了其身份的临时性,认为失地农民主要指城市化进程中因建设征地而失去合法承包经营的土地,但却未办理农转非和部分办理农转非的农民,^③处于一种介于农民与市民之间的中间状态。

从法理和学理上进行探索之后,有学者主张从农民(身份与职业同一)—农民(职业与身份分离)—非农民(职业与身份同一)连

① 刘文烈、刘晨之:《试论城镇化进程中失地农民权益保护问题》,《齐鲁学刊》2007年第3期。

② 雷寰:《北京市郊区城市化进程中失地农民利益问题研究》,博士学位论文,中国农业大学,2005年,第15页。

③ 周艳、周兆安:《失地农民利益表达的行动逻辑及其社会学分析》,《新疆财经学院学报》2007年第4期。

续体中去确定失地农民这一特殊群体的确切含义^①，这是有道理的，失地农民是指处于从“农民”到“非农民”职业与身份转换过程中，因为各种主、客观因素制约而导致的与农地相关的物质利益和其他权益受到伤害的一类特殊社会群体，这一界定摒弃了从静止视角对失地农民概念进行界定的方式，转而从动态的角度，特别是身份变化发展的连续统一体中看待失地农民问题，使得该概念具有了一定的动态特征。

笔者认为，对失地农民含义的界定至少应注意两个方面的问题：第一，失地农民区分的问题。失地的过程，从另外一个角度来说，也是大量失地农民实现城市化的一种途径，而目前对农民城市化的界定不清，那些被征地后成功转化为城市人的新市民不应该再被计算入失地农民之中，而由于目前的统计还是单方向的，即从征地总量和人均失地量来统计，这一部分新市民仍然被计算在内，这是不合理的。第二，失地农民由来的问题。农民变为失地农民的原因是多方面的，主要有以下一些原因：其一，由于城市化建设的需要，土地被强制征用而产生的失地农民；其二，由于职业转变，主动放弃土地，进入非农职业的失地农民；其三，由于将土地交予土地大户耕种而成为的失地农民，这种情况在我国一些地方已经开始出现，并有扩大的趋势，随着一些农户从事农业劳动的积极性下降以及其他收入渠道的相对价值提高，这些农户主动或者被动地放弃土地，将土地交给那些有财力和设施的种粮大户来发展集约农业，自身在获得一定补偿后，从事其他职业或者在大户的农场中打工。以上三类失地农民中，学者们通常讨论的只是第一种，但在现有的失地农民界定中往往不加界定的使用，这也是不合理的。

借鉴其他学者的界定方式并对上述两方面的问题进行规避，笔者在本书中对失地农民的概念进行了如下界定：由于城市化建设或其他原因的征地需要，被迫或者主动地放弃土地，而又暂时无法成为正式

^① 王勇：《城市化进程中的失地农民利益表达》，博士学位论文，华中师范大学，2007年，第8—9页。