

农地城市流转中失地农民福利问题研究

聂鑫 著



NONGDI CHENGSHI LIUZHUAN ZHONG SHIDI NONGMIN
FULI WENTI YANJIU

人民出版社

NONGDI CHENGSHI LIUZHUAN ZHONG SHIDI NONGMIN
FULI WENTI YANJIU

农地城市流转中失地农民 福利问题研究

聂鑫 著

 人民出版社

责任编辑:武丛伟

封面设计:汪莹

责任校对:吕飞

图书在版编目(CIP)数据

农地城市流转中失地农民福利问题研究/聂鑫著.

—北京:人民出版社,2014.9

ISBN 978-7-01-013685-1

I. ①农… II. ①聂… III. ①农民-福利制度-研究-中国 IV. ①F323.89

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第140329号



农地城市流转中失地农民福利问题研究

NONGDI CHENGSHI LIUZHUAN ZHONG SHIDI NONGMIN FULI WENTI YANJIU

聂鑫 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京市文林印务有限公司 新华书店经销

2014年9月第1版 2014年9月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:14.5

字数:210千字

ISBN 978-7-01-013685-1 定价:34.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

自序

2006年,我有幸进入华中农业大学土地管理学院,在张安录教授门下攻读土地资源管理硕(博士)学位。老师对学问研究严谨,在土地学界享有很高声誉,科研方面对博士生要求严格。因此,入校伊始,我就开始考虑博士论文选题问题。恰逢城镇化进程中失地农民问题逐渐突出,于是有了本书的题目。论文在写作过程中得到了张安录教授的悉心指导,我们经常为研究思路讨论到深夜。拙著的出版是对老师辛苦付出的一点回报。

农地城市流转是人类社会发展过程中土地资源竞争配置的结果,也是城市化进程的必经之路。一方面,农地城市流转在满足城市土地需求的同时,促进了经济的发展和社会的进步。另一方面,无序的流转也带来了一系列不可逆转的生态和社会问题。由于土地用途改变而产生的巨额利益的再分配问题,引发了流转中不同利益群体福利状态的剧烈变化。其中,在农地城市流转中处于弱势地位的失地农民群体,其福利损失十分突出。因此,针对农地城市流转中失地农民福利的问题进行研究显得尤为必要。在我国城市化不断加速发展的前提下,可以肯定,在未来的较长的一段时间内,失地农民群体的数量将会急剧增加。若我们不对其福利的状态进行一个全面、规范和科学的测度分析,不提供有效的福利补偿的制度和政策保障,那么失地农民与非失地农民,失地农民与市民之间,以及其他流转主体之间的福利水平将会继续产生巨大的差异和隔阂,由此产生的不公平的问题,也将危及社会的稳定和发展。

在国外规范的福利研究分析是制定公共政策机制和检验改革效果的基

础。对于机制改革而言,好的机制设计追求的是达到社会的帕累托最优,其改进的难点不在于如何去完成这个制度,而是如何去确认主体的偏好。结合本研究,如何根据我国特定区域的经济社会发展水平,对失地农民群体的不同福利偏好,进行科学的分析和测度研究,对探索机制的优化方向有着积极的现实意义。鉴于此,本书主要尝试回答下列问题:①如何以福利经济学、公平正义为基础,联系我国农地城市流转中失地农民多维福利现状,构建一个科学的失地农民多维福利分析的框架和理论模型;②如何通过实证研究,验证和测度福利以及各个影响因素之间的相互关系;③探寻农地城市流转相关福利问题,制度改进和政策优化的方向。

为了实现上述目标,本书主要从以下四个部分进行研究:

导论至第二章是本书的理论基础。首先对本书涉及的福利经济学、公平正义理论以及农地城市流转的相关理论进行梳理和讨论。然后,在实地问卷调查和相关部门资料收集的基础上,获取大量失地农民相关的一手数据,从纵向和横向两个方面对失地农民多维福利状态进行比较分析,对失地农民的福利现状作出一个较为全面和清晰的认知。通过文献的阅读分析,选择阿玛蒂亚·森的可行性能力理论作为本研究的理论分析主体框架。结合调查认知,研究认为健康状态、居住状态、社会参与支持、工作状态以及补偿公平是影响失地农民多维福利状态的五个主要因素。随后,针对影响因素与福利之间,因素与因素之间的相关影响关系和路径提出假设,从而构建了系统而完整的失地农民多维福利影响因素的理论分析模型。

第三章和第四章是文章的实证环节。根据理论模型所要解决的问题,进行针对性的问卷设计,从问卷的内容、问卷的措辞、问题的顺序、选项的方式等方面进行考虑。此外,还对调查的目标群体、调查方式、抽样方式、样本量等问题进行实证设计。在大规模的调查之前,进行小规模预调查,发现并修改在问卷设计和调查考虑中没有考虑周全的地方,最后展开大规模调查获取原始调查数据。在获取原始数据之后,对原始数据和问卷进行数学上的处理,包括:剔除无效样本、构建更有代表性的新样本、重新定义变量、变量提纯处理、调查问卷的信度和效度分析以及样本正态分析等。最终得到

精简的并且具有较高可信度和效度的失地农民多维福利影响因素调查问卷,为后续其他区域的实证调查研究打下良好的基础。随后,将数据代入到 AMOS7.0 中进行运算,经过 2 次模型修正,得到模型的最终结果。模型的结果显示:不考虑间接因素的影响各因素对于福利的影响大小依次为:补偿公平(0.50)、工作状态(0.47)、居住状态(0.11)、健康状态(0.03)和社会参与支持(0.00)。考虑间接和直接因素后的排序为:工作状态效果(0.705)、补偿公平(0.50)、居住状态(0.185)、社会参与支持(0.08)和健康状态(0.03)。

在第五章中,笔者在对现行机制分析的基础上,结合实证研究的结果,提出有针对性的补偿机制改革建议,特别是建议要根据失地农民的偏好拓展补偿的形式,强调进行公平的补偿是提高农民福利的有效途径。在本书的后面部分,对农地城市流转中的一些行为和优化政策进行模拟、解释和求解,通过数学和经济学分析的手段,证明所提出的政策改进的有效性和可行性。第六章为研究的结论、不足与展望。

拙著是在博士论文的基础上修改加工而成的,难免有疏漏与不足,恳请读者批评指正!

目 录

导 论	1
一、为何研究农地城市流转中失地农民福利问题	1
二、农地城市流转问题研究综述	7
三、本书的研究思路	18
第一章 研究理论和基础	23
第一节 福利经济学相关理论	23
一、福利的基本定义	24
二、关于福利改进的标准	26
三、关于社会福利函数	28
四、福利的定量研究方法	30
第二节 公平理论	34
一、公平、正义的思想	34
二、不平等的测度	38
第三节 农地城市流转相关理论	41
一、农地城市流转决策理论	41
二、农地城市流转的外部性研究	42
第二章 失地农民多维福利影响因素理论分析框架和假设	46
第一节 失地农民多维福利现状研究	46
一、失地农民多维福利状态的纵向比较分析	47
二、失地农民多维福利状态的横向比较分析	51

三、征地后失地农民福利满意度分析	54
第二节 可行性能力分析框架下的失地农民多维福利影响	
因素的研究	58
一、个体福利测度理论的综述	59
二、森的可行性能力框架下多维福利影响因素选取的综述	63
三、失地农民多维福利影响因素的选取	65
第三章 失地农民多维福利影响的测量分析模型	77
第一节 微观个体多维福利测度方法的研究	77
一、微观个体多维福利测度方法的综述	77
二、微观个体多维福利测度方法的选择	79
第二节 失地农民多维福利测度模型的研究	85
一、潜在变量方程法(LVM)模型的原理	85
二、失地农民多维福利测度模型的构建	89
第四章 失地农民多维福利影响因素与测度的实证研究	93
第一节 问卷的设计	93
一、问卷内容和选项的设计	94
二、问卷评定量表选择	96
第二节 目标群体、调查方法、抽样方法与样本量的确定	97
一、目标群体、调查方法、抽样方法的确定	97
二、调查样本量的确定	99
第三节 问卷的预调查	100
一、问卷的预测试	100
二、预调查对问卷的修改	101
第四节 正式调查与调查数据的预处理、描述性统计	101
一、调查区域的选择	101
二、调查数据初步处理	104
三、调查数据的再次处理	112
四、调查数据的描述性统计与分析	114

第五节 调查数据的检验与模型的修正	117
一、模型的适配度指标和模型识别	117
二、调查数据信度和效度分析	120
三、模型的检验	124
四、模型的修正	132
第六节 研究结果分析	133
第五章 失地农民多维福利变化经济分析与补偿机制优化	142
第一节 失地农民多维福利补偿制度的经济学分析	142
一、农地城市流转各个权利主体福利变化分析	142
二、农地城市流转社会总福利最优的分析	146
三、失地农民多维福利补偿优化的经济学分析	153
第二节 失地农民多维福利补偿机制现状分析	155
一、失地农民多维福利补偿机制存在的问题	155
二、失地农民多维福利补偿机制缺失分析	158
第三节 失地农民多维福利补偿机制优化	160
一、多维福利补偿的原则	160
二、多维福利补偿形式的拓展	162
三、补偿基金的资金的来源与分配	163
第六章 研究结论与讨论	166
第一节 研究结论	166
一、健康状态、居住状态、社会参与支持、工作状态与补偿 公平 5 个因素影响失地农民多维福利水平	166
二、不同的影响因素对失地农民多维福利的影响方式和 大小各异	167
三、失地农民多维福利改进:制度优化方向是以可持续发 展为目标,实现社会总福利的帕累托改进	168
四、改革现行失地农民多维福利补偿机制,加强可行性能 力补偿,是进行有效补偿的根本	169

第二节 研究的不足与展望.....	170
一、研究的不足	170
二、未来研究方向	172
附 录	175
参考文献	207
后 记	219

导 论

一、为何研究农地城市流转中失地农民福利问题

人类社会发展的历史轨迹表明,城市化是人类文明进步和经济社会发展的大趋势,农地城市流转是落后的农业国向现代化工业国转变的必经之路。这一流转的进程,一方面带来城市现代化的转变、土地市场价值的升值和社会财富的繁荣;另一方面,农地城市流转秩序的缺位,造成了经济外溢、环境外溢以及政治和法律外溢^①,威胁着城乡交错区域开敞空间的保护、水源的有效供给、天然生境的维护、粮食的安全^②,引发了一系列尖锐的社会

① Coughlin, R. M., *Ideology, Public Opinion, & Welfare Policy: Attitudes Toward Taxes and Spending in Industrialized Societies*, Berkely: Institute of International Studies, University of California, 1980, p. 195. Hanemann, M. J., Loomis, and B. Kanninen, "Statistical Efficiency of Double-Bounded Dichotomous Choice Contingent Valuation." *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 73, No. 4, January 1991. Dixit, A., and R. Pindyck. *Investment Under Uncertainty*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994, p. 476. Thomas, R. J., Fisher, M. J., Ayarza, M. A., Sanz, J. I., *The Role of Forage Grasses and Legumes in Maintaining the Productivity of Acid Soils in Latin America*, Florida: CRC Press, 1995, p. 420.

② Bryant, C. R., L. H. Russwurm and A. G. McLellan, *The City's Countryside: Land and Its Management in the Rural-Urban Fringe*, London and New York: Longman Press, 1982, p. 249; Furuseth, O. J., *Contested Countryside: The Rural - Urban Fringe in North America*, US: Ashgate, 1999, p. 287; Daniel, J. P., "Estimating Spatially and Temporally Explicit Land Conversion Models Using Discrete Duration", *Department of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 3, No. 15, May 2003.

问题。

从城市化发展的水平来看,世界范围的平均城市化水平已经超过50%,即有一半以上的人口居住在城市^①。回顾全球主要发达国家的城市化水平从20%提高到40%的这个过程,英国、法国、德国和美国分别经历了120年、100年、80年和40年,苏联和日本经历了30年,而中国仅用了22年。根据发达国家城市化的经验,当一个国家城市化水平处于30%—70%之间时,城市化水平加速发展。从1949年新中国成立到1978年改革开放前夕,中国的城市化水平从10.6%低速增加至17.92%,年平均增长率不足0.3%,城市化水平处于缓慢波动阶段。改革开放后20年间,城市化水平由原来的不足18%增长至36%,城市化水平增长了一倍,年平增速0.9%。国家统计局资料显示,截至2008年年底我国城镇人口数量为6.07亿人,城市化水平为45.68%。而在2009年中国城市化率已经达到46.6%,2010年突破50%,近十年的年均增速近1.4%,中国城市化进程呈加速态势。

城市化和工业化程度的提高,必然导致城市外缘的扩张,直接的反映就是大量耕地流转成为建设用地。据建设部有关专家的数据统计,1991年至2000年全国城市建设用地每年平均增加150多万亩,2001年在300万亩以上,2002年上升到500万亩左右。同期国土资源部全国土地利用现状调查数据显示,在1997—2000年期间,平均每年建设占用耕地为270多万亩;而在2001—2005年期间,该数量已增加至328万亩。1997年至2004年8年间,我国的耕地面积已经净减少了1.14亿亩。有关学者测算表明,我国城市化水平每提高1个百分点,城市建成区面积扩大153万亩,耕地减少615万亩(约相当于城市建成区面积的4倍)。1987年至2001年,全国非农建设占用耕地共3395万亩,初步估计,至少3400万农民因此完全失去土地或部分失去土地。我国在向联合国人类住区第二次大会提交的报告中提出,到2010年,我国城镇人口将达到6.3亿,城市化水平提高到45%左右。按照该报告,到2010年,我国城市化水平将增加9个百分点,也就是说,我国

^① 数据来自2009年《中国统计年鉴》。

将会损失约 5535 万亩耕地,按照城市化水平 2020 年达到 50%,2050 年则达到 60%—70%的目标。以目前全国人均耕地水平和现阶段每征用 1 亩耕地会产生 1.4 个失地农民计算^①,未来 10 年全国将可能产生超过 7000 万—8000 万失地农民,失地农民的群体呈扩大趋势。

一个国家的工业化过程离不开原始资本的积累。在欧美发达国家的工业化进程中无不与“殖民地”、“圈地运动”紧密相关。我国实现工业原始资本积累的主要表现方式,就是“高积累、低消费”的模式。通过城市对农村的剥削、工业对农业的剥削,将农业当中创造出来的剩余和利润转移到工业部门。这种由农业产品对工业产品的剪刀差产生的巨额资金对支持中国的现代化建设起到了无法替代的作用^②。党国英研究认为,从 1952 年到 2002 年期间农民向社会无偿贡献的土地收益为 51535 亿元,同时我国自实行土地补偿制度以来,累计支付不超过 1000 亿元的补偿金。根据有关资料,目前在城市建设征收农用地的过程中,征地收入的分配比例大致是:农民得 5%—10%,集体得 25%—30%,政府及其机构得 60%—70%^③。诸培新对南京市的实证研究结果表明:从土地征收出让全过程来看,中央、省、市、农村集体和农民之间的受益分配关系为 1.55:1.21:56.33:14.35:26.41。失地农民不仅为经济发展注入了巨量的资金,并且成为低廉的劳动力资源的来源^④。他们在自身福利受到巨大损失的同时,却为整个社会带来了显著的正外部效益,这成为社会公平的缺失。尤其是当经济发展速度放缓、失业率上升时,大批失地农民失去工作回到家乡成为“种地无田,上班无岗,低保无份,养老无钱”的“四无”之人。地方政府以及强势利益集团获取了农地城市流转产生的巨额增值收益,与失地农民征地补偿标准过低、安置政策不落实、福利水平下降的状

① 杨海龙等:《失地农民社会认同问题比较研究——以长春三类失地农民调查为例》,《经济与管理研究》2009 年第 9 期。

② 张正河等:《论农村生产要素的准城市化》,《农业经济问题》2001 年第 7 期。

③ 党国英:《土地制度对农民的剥夺》,《中国改革》2005 年第 7 期。

④ 诸培新:《农地非农化配置:公平、效率与公共福利——基于江苏省南京市的实证分析》,博士学位论文,南京农业大学,2006 年,第 102 页。

态形成了鲜明的对比,埋下了影响社会稳定的隐患。据统计,国家信访办从 2003 年到 2006 年接待的上访人数,有近 40% 涉及征地拆迁,在住建部门这个比例更高达 70% 到 80%。社会秩序无法保证、干群关系紧张、群众抵触征地等各种社会问题及矛盾凸显,影响着经济进步和社会的和谐发展。

一方面,社会的进步和经济的发展需要供给大量的耕地资源流转成为建设用地,这不可避免地导致一个新的社会群体——失地农民群体数量的急剧增加;另一方面,在农地流转为工矿、商服以及住宅用地的社会福利增值收益分配过程中,由于不同利益集团在博弈中所处地位的不同,加之相关法律制度和政策的缺失,强势利益集团获取了超额福利收益,而弱势的失地农民群体福利受到侵蚀,身份边缘化,社会福利分配处于一种不均衡的状态。这种强势利益集团和弱势利益群体对于增值福利的割裂不均,加剧了社会贫富阶层差距的扩大,引发了阶层之间的利益摩擦,危及社会的稳定与发展。

按照城市化发展经历的一般规律而言,在可预期的未来一段相当长的时期内,农地城市化流转的过程还将持续,并且保持较快速度增长,失地农民这一特殊社会群体的数量也将不可避免地扩大。因此如何根据中国经济发展的阶段和特征,在有限的资源禀赋约束下,以科学理论为指导,针对失地农民的福利获取能力,研究影响失地农民多维福利的因素,并加以量化测度,进而优化失地农民补偿的政策和制度,促进土地有序流转、社会和谐与稳定和经济可持续发展,是一个值得各级政府在实践和操作中以及经济理论界思考的重要课题。本书将在实地调查研究失地农民的生活福利现状和理论文献的回顾基础上,分析得到影响失地农民多维福利的理论模型,根据理论框架模型,设计问卷并对理论模型进行明确的实地调研以验证理论模型的可靠性,并进一步分析各个维度的福利对于失地农民总福利的影响程度并加以量化测度,进而提出有针对性的优化失地农民补偿机制的政策建议。

本书所要解决的关键问题是:

1. 失地农民多维福利的变化方向与影响因素分析。

农地城市流转对于失地农民生活的福利造成哪些影响？流转前后，其福利在哪些维度上进行了改变？是如何变动的？失地农民对于现行征地补偿制度的意愿和态度如何？

2. 构建一个系统而完整的失地农民多维福利分析的理论框架。

何种福利经济学分析框架是适合本书的理论分析框架？在这种框架下，如何联系我国农地城市流转的现状，确定失地农民多维福利的影响因素？这些因素是通过怎样的路径来对失地农民的福利进行影响的？因素与因素之间又是如何联系的？整体的理论模型如何表达？

3. 构建有代表性的、可靠的衡量失地农民多维福利的调查量表。

如何针对理论模型来构建相应的调查问卷？问卷经过怎样的处理筛选得到有代表性的问题？最终问卷的信度和效度如何？是否有代表性？

4. 通过实证研究，验证、测度福利以及各个影响因素之间的相互关系。

如何对调查得到的原始数据进行处理？针对模型的结果如何进行技术修正？最终的结果是否能检验理论模型？与他人的研究有何异同之处？

5. 探寻农地城市流转福利补偿机制优化的方向和政策建议。

针对验证后的模型，分析哪些因素对于失地农民的福利起主要的影响作用，哪些发挥较次一级作用。如何在长期农地流转决策中保持社会总福利的最大化。在补偿资源一定的约束下，怎样进行最优的失地农民多维福利补偿。在上述研究的基础上提出农地城市流转社会总福利最大化以及失地农民多维福利补偿机制最优化的政策体系和制度。

本书研究的意义主要体现在以下几点：

1. 在农地城市流转中，失地农民群体的福利问题，不仅仅是经济问题，更是重要的社会问题。

经济发展城市化、工业化进程，导致大量新的社会群体——失地人口在农地城市流转后处于一种被边缘化的境地。失地前后农民福利的严重受损引发了其对于社会的不满。因此研究这一巨大人群的福利问题对于维护社会的公平正义，保持社会稳定和保障经济可持续发展显得尤为重要。

2.通过规范的研究,为制定失地农民的补偿政策提供科学依据,提高现行补偿机制的效率。

现行补偿政策多为一次性货币补偿或者是保障性补偿,其补偿的内容和方式无法给予农民较高的满意度,补偿的效率低下。本书尝试通过规范的研究思路和方法手段,研究得到影响失地农民多维福利的因素并对影响程度加以量化测度。在保持经济发展,且不过分增加公共财政负担的前提下,高效合理地通过不同的补偿内容和方式,对失地农民的福利进行补偿优化。

3.利用福利经济学的分析手段,研究失地农民多维福利以及补偿等问题,具有重要理论和实际意义。

在国外可行性能力的方法以及对个体福利的测度的实证研究,提供了一个评估个人福利与评价社会安置的通用规范性框架,并被广泛地运用于政策的制定、社会改革的建议等方面^①,提供了一种对福利等构念^②进行概念化的方法,在评估中发挥了积极的作用^③。基于可行性能力理论的福利经济学研究在我国还处于新兴阶段,将其结合农地流转中的失地农民群体来研究具有理论和实际的双重意义。福利经济学的理论是伦理学和经济学的双重结合,在社会经济发展越来越提倡效率和公平兼顾的今天,对更加科学和规范地分析其他特定社会人群的福利情况,提供对应的政策分析建议也会起到一定的借鉴作用。

① Alkire, S., *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, USA: Oxford University Press, 2005, p. 350. Zaidi, A. and T. Burchardt. "Comparing Incomes when Needs Differ: Equivalization for the Extra cost of Disability in the U.K", *Review of Income and Wealth*, Vol. 51, No. 1, March 2005. Qizilbash, Mozaffar, "Transitivity and Vagueness", *Economics and Philosophy*, Vol. 21, No. 1, April 2005. Anand, P. and V. H. Martin, "Capabilities and Achievements: An Empirical Study", *The Journal of Socio-Economics*, Vol. 35, No. 2, April 2006. Kevin, O., "Recognizing Gender, Redistributing Labor", *Social Politics*, Vol. 9, No. 3, September 2002.

② 构念 (construct), 是脑海中浮现的影像或构想 (ideas), 是若干简单概念的组合。

③ Robeyns, I., "The Capability Approach in Practice", *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 14, No. 3, August 2006.