

广州城市发展中 失地农民城市化的 问题研究

GUANGZHOU CHENGSHI FAZHAN ZHONG
SHIDI NONGMIN CHENGSHIHUA DE
WENTI YANJIU

王蒙徽 著

中国建筑工业出版社

广州城市发展中失地农民 城市化的问题研究

王蒙徽 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广州城市发展中失地农民城市化的问题研究/王蒙徽著.
北京: 中国建筑工业出版社, 2010. 8
ISBN 978 - 7 - 112 - 12316 - 2

I. ①广… II. ①王… III. ①农民 - 城市化 - 研究 -
广州市 IV. ①D422. 64

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 147646 号

责任编辑: 滕云飞
责任设计: 赵明霞
责任校对: 张艳侠 陈晶晶

广州城市发展中失地农民城市化的问题研究

王蒙徽 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京嘉泰利德公司制版
北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 13 字数: 313 千字
2011 年 8 月第一版 2011 年 8 月第一次印刷

定价: 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 12316 - 2
(19574)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换
(邮政编码 100037)

序

城市化是人类社会重要的经济、社会和文化变迁过程，未来的世界被认为是一个城市化的世界。1993年，联合国东京会议即宣称“21世纪将是一个新的城市世纪”，可见城市化已经成为时代发展的主旋律。新中国成立60余年来，城市化经历了曲折的发展历程，改革开放后，伴随着国民经济高速增长和城市发展方针的调整，城市化水平稳步发展，从1978年的17.92%迅速提高到2010年49.69%。

有专家曾经预言，21世纪初期影响最大的世界性事件，除了美国的高科技外就是中国的城市化。要认识到，这里所谓的影响既有积极的一面，也有消极的一面，城市化的发展是一把双刃剑。一方面，几十年来，城市化的历程对我国的经济社会发展、人民生活水平提高以及现代化建设起到了巨大的推动作用。另一方面，城市与工业的快速发展也造成了环境污染、资源浪费、交通堵塞、社会分层等复杂交织的矛盾和问题。这之中有很多非常迫切和有价值的课题值得深入研究。例如：在城市化的过程中，理论上说每增加一个城市人口，城市建设就要责无旁贷地加多一份责任和义务，而现实中往往有欠账；又如：城乡是一个整体，城市化的过程中不能就城市谈城市，农村的问题同样重要，现在却缺乏整体的考虑。

王蒙徽同志早期从事教育工作，后转而从政，经过在广州、番禺、汕尾等地多年的工作实践，对城市发展和规划问题有了更深入的认识。2006年，他以《广州城市发展中失地农民问题的研究》为题，完成博士论文，对城市化过程中所产生的失地农民这一重要课题进行了深入的思考和研究，特别是针对城乡统筹和制度建设这两个关键问题，提出了非常有价值的观点。在我国城市化的过程中，城乡矛盾长期存在，城乡之间的生态关系、人口移动、社会保障以及经济发展上的依存关系日趋复杂，在快速城市化的同时，三农问题日也益突出。因此，要实现城市化健康发展，必须树立城乡统筹的观念，其中最核心的是要通过城乡土地合理有序的转换和集中，推进城乡统筹发展，缩小城乡差距，实现差异发展。制度建设也是当今城市规划中的一项重要内容，现在城市规划已经逐渐从蓝图式的规划向公共政策转变，只有从单纯的物质规划发展到用制度去约束或激励城市化过程中的各方利益主体，才能实现较为均衡的发展和被征地农民的真正城市化。

如今，他以博士论文为基础出版此书，将有助于我们对城市化问题有更深入的认识和思考。同时，这一领域仍有许多尚待解决的问题，需要专业工作者戮力同心，进行更为广泛、深入的研究。人居环境科学是面向中国城乡发展的现实所产生的科学理论，其核心是以人为本，冀图实现美好人居环境与和谐社会的共同缔造，这也应是我们共同的理想和追求。

吴良镛

2011年7月15日

目 录

第 1 章 前言	1
1.1 研究的缘起	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 研究思路	6
1.2 研究方法	6
1.2.1 制度分析的方法	6
1.2.2 问卷调查和访谈	7
1.2.3 案例分析	8
1.3 主要概念界定	8
1.3.1 失地农民	8
1.3.2 完全实现城市化	8
1.3.3 城市化的强制性制度安排	9
1.3.4 城市化的诱致性制度变迁	9
1.4 论文的主要内容	9
第 2 章 研究综述	11
2.1 城市化理论综述	11
2.1.1 城市化定义	11
2.1.2 城市化过程中的城乡关系理论	13
2.2 中国城市化过程、政策与机制的研究综述	17
2.2.1 计划经济体制下的城市化过程与机制	17
2.2.2 经济体制转型过程中的城市化过程与机制	20
2.3 城乡统筹和失地农民研究综述	25
2.3.1 城乡统筹研究述评	25
2.3.2 城市化与失地农民研究述评	27
2.3.3 研究评述	30
2.4 本文研究的切入点	30

第3章 广州城市扩展过程中的失地农民安置政策的演变	33
3.1 广州城市扩展的过程	33
3.1.1 建国至改革开放前 (1949~1977年): 以旧城为基础的缓慢扩展	33
3.1.2 改革开放至1990年 (1978~1990年): 以旧城为核心外延式扩展	35
3.1.3 邓小平南巡至2000年 (1990~2000年): 多方向的快速扩展	36
3.1.4 2000年以后: 跳跃式拓展	38
3.2 广州城市扩展过程中失地农民安置政策的演变	40
3.2.1 计划安置 (1953~1992年)	41
3.2.2 留用地安置政策 (1992年至现在)	42
3.2.3 珠江新城案例的分析	43
3.3 经济转型、城市化与制度创新	45
3.3.1 留用地是失地农民安置办法的制度创新	45
3.3.2 失地农民的安置需要系统的制度创新	46
3.3.3 制度变迁有其自身的规律性	47
第4章 制度、制度分析与城市化	49
4.1 制度分析的主要内容	49
4.1.1 制度的内涵与制度的功能	49
4.1.2 制度的供给、需求与均衡	51
4.1.3 制度变迁与制度变迁的类型	53
4.2 城市化与制度变迁	55
4.2.1 城市化是一种制度变迁的过程	55
4.2.2 中国城市化与制度安排	57
4.3 小结	58
第5章 制度安排与变迁和中国城市化路径	60
5.1 制度变迁的轨迹与路径依赖	60
5.2 计划经济体制下强制性制度安排的城市化路径	61
5.2.1 我国城市化强制性制度安排的形成和具体形式	61
5.2.2 农村集体所有制在强制性城市化制度安排中的作用	62
5.2.3 城市化强制性制度安排下的农民城市化	64

5.3	市场经济体制条件下诱致性制度变迁的城市化路径	65
5.3.1	制度变迁的动力	65
5.3.2	农村城市化诱致性制度变迁的产生	66
5.3.3	集体所有制在农村城市化诱致性制度变迁中的作用	68
5.4	小结	69
第6章	我国城市化制度安排的缺陷与失地农民问题	70
6.1	城市化强制性制度安排与诱致性制度变迁的缺陷	70
6.1.1	城市化强制性制度安排的缺陷与失地农民的产生	70
6.1.2	农村城市化诱致性制度变迁的缺陷与失地农民	72
6.2	强制性失地农民问题的主要特点	74
6.2.1	强制性失地农民的生存与发展问题	74
6.2.2	失地农民的保障问题	76
6.2.3	农村基层组织问题	77
6.3	小结	78
第7章	国外城市化过程中的失地农民问题与城市化制度安排：案例分析	80
7.1	英国	80
7.1.1	圈地运动	81
7.1.2	农村劳动力转移与相关政策	82
7.1.3	借鉴与启示	83
7.2	法国	84
7.2.1	城市化历程	84
7.2.2	农村劳动力转移	85
7.3	韩国	90
7.3.1	城市化机制	91
7.3.2	农村劳动力转移与新村运动	92
7.3.3	借鉴与启示	94
7.4	日本	95
7.4.1	城市化过程和特点	95
7.4.2	农业与农村发展	97
7.4.3	农村劳动力转移	104
7.4.4	农村社会保障体系建设	106
7.4.5	农村劳动力培训	111

7.4.6	启示与借鉴	112
7.5	小结	117
第8章	我国城市化过程中失地农民问题制度安排的改革与创新：案例分析	119
8.1	大城市城市化过程中的失地农民问题制度安排的创新	119
8.1.1	上海浦东新区征地安置制度的变迁与创新	119
8.1.2	苏州新区征地补偿安置办法	121
8.2	珠江三角洲农村城市化地区土地制度的创新	126
8.2.1	顺德：农村集体土地管理制度的改革	126
8.2.2	南海：土地股份制	127
8.2.3	对顺德、南海模式的评述	129
8.3	小结	130
第9章	广州大学城（首期）失地农民城市化制度协调模式的探讨	132
9.1	失地农民城市化的制度安排框架	132
9.2	广州城市发展与广州大学城规划建设	134
9.2.1	建设广州大学城是广州实施“南拓”战略的要求	134
9.2.2	广州大学城规划设计	135
9.3	广州大学城（首期）失地农民安置规划	142
9.3.1	广州大学城（首期）村民安置规划方案	142
9.3.2	广州大学城（首期）村民总体安置规划	146
9.3.3	小谷围岛保留村民安置规划	148
9.3.4	谷围新村规划与设计	151
9.4	广州大学城（首期）失地农民补偿安置机制的探讨	157
9.4.1	大学城征地补偿标准	157
9.4.2	拆迁补偿标准	158
9.4.3	确保“居者有其屋”	160
9.4.4	统筹建立失地农民社会保障制度	161
9.4.5	失地农民就业培训	162
9.4.6	指导和扶持村经济发展	163
9.4.7	实施股份固化	164
9.4.8	保留村改造和改制	164
9.5	广州大学城（首期）失地农民城市化制度安排的实施评估	165
9.5.1	实施效果的评估	165

第 10 章 结束语：中国城市化制度安排的思考	168
10.1 城市化制度安排需要从国家层面统筹制定和协调	168
10.2 中国城市化的制度变迁与城乡空间的关系演变	168
10.2.1 城市化制度安排与城乡空间关系	168
10.2.2 不同的城市化制度导致了城乡空间及人居环境差异	170
10.3 城市规划的研究内容和方法需要注重制度的研究和分析	172
10.4 失地农民城市化制度安排需要注重对社会文化等非正式规则的研究	172
10.5 本文的创新之处	174
附件 A：广州番禺区征地农民城市化意愿的调查	175
附件 B：番禺区委区政府关于进一步加强新时期“三农”工作的若干意见	188
参考文献	193
个人简历、在学期间发表的学术论文与研究成果	197
致谢	198

第 1 章 前言

1.1 研究的缘起

1.1.1 问题的提出

改革开放以来，伴随着经济的迅猛发展，经济体制的转型，中国进入快速城市化阶段，城市化水平由 1978 年的 17.92% 上升到 2003 年的 40.53%，同时，中国城市规划学科的发展也出现空前的繁荣，多学科的融合不断地推进城市规划理论与实践的发展。但由于我国现阶段处于由计划经济向市场经济转型时期，在城市化过程中出现了许多新问题，给城市规划的学术界和实践者带来了不少的挑战：

问题一：城中村人居环境恶化，影响城市化的健康进程

伴随城市扩展过程，出现了城市建设用地包围原有农村聚落的“城中村”现象，在全国 660 个城市中，城中村人口大约占城市人口的 10%，在市域内的农民约为 3.2 亿人（周干峙 2005），由于我国现时的城市化制度不能够适应城市化进程的要求，使得城中村成为城市规划和城市管理中的一个盲区，出现了城中村管理问题“谁都不管，谁都管不了”的现象，从而导致城中村人居环境的恶化，已经成为城市中的毒瘤，严重影响了城市的正常发展秩序，以及城市化和现代化的健康推进。城中村是城市发展过程中的一种形态过程，那么在城市发展过程中如何避免出现城中村人居环境的恶化，促使城中村融入城市的人居环境，是我国城市化过程中必须解决的问题。



图 1.1 珠江新城中的“城中村”洗村、猎德村卫影像图



图 1.2 洗村的违章建筑

问题二：强制性失地农民问题的产生和加剧，影响城乡的协调发展

在经济高速增长的带动下，我国进入快速城市化时期，伴随着经济体制的转型和经济结构的调整，我国的城市空间结构，特别是大城市的空间结构也相应正在经历一个大的调

整时期。据统计,我国城市建成区用地年均扩展速度为850平方公里(谈明洪等,2003),以新城区为主体的城市发展模式是实现城市空间结构调整,使城市空间结构适应于城市经济社会发展的主要途径之一。由于我国城市用地的扩展占用农村耕地数量不断增加,致使失地农民的数量也随着城市化的进程而不断增多,目前失地农民的总量已超过4000万,预计到2020年,还会有4000余万人进入失地农民的行列^①;由于城乡二元体制造成城乡之间存在文化的差异、教育水平的差异、生产方式的差异,社会保障的差异等等,这些差异并不可能在短时间内解决。同时由于在快速城市化过程中,缺乏城乡统筹机制,导致失地农民很难融入到城市人居环境中去,在生活方式、工作方式上并没有完全实现城市化,成为城市中的弱势群体,形成了失地农民问题,严重影响了和谐社会的建设和城乡统筹发展的实现,为此我国现阶段城市化过程如何协调城市与农村、城市市民与农村居民之间的关系,使失地农民完全实现城市化,同样也是我国城市化健康发展中必须解决的问题。

问题三:以城市为主体的城市规划研究和管理,影响城乡统筹的实践

新中国成立以来,我国一直实行以城市为主体的经济发展战略,以及与此相适应的城市化战略,使得城市规划的研究和管理也是围绕城市展开。一是从城市的角度出发,把农村作为城市发展的基础,把农村附属于城市,以城市的方法去指导农村的实践,很少研究农业、农村、农民在城市化过程中的独特性,致使规划难以实施,管理几乎无效。二是把城市和农村割裂开来,在城市规划的研究和管理中忽略农业、农村、农民的存在,然而城市和农村的发展尽管有着明显的差异,但城市和农村是相辅相成的,互为存在的前提。这种片面的、孤立的城市规划研究和管理指导思想,必然影响其对实践指导和管理的有效性。为此要实现我国城市化的健康发展,就必须从城乡整体协调发展的角度,在实践中进行理论研究的创新和管理机制的创新。

党的十六届三中全会第一次正式提出了“统筹城乡发展”的思想,而且将它放在“五个统筹”之首,是党中央在正确把握我国新阶段经济社会发展的新趋势、新矛盾、新挑战和新机遇,并遵循经济社会发展规律的基础上提出的。统筹城乡发展,就是改变重城市,轻农村,“城乡分治”的传统观念和做法,通过体制改革和政策调整,打破城乡之间的樊篱,破除城乡“二元结构”的束缚,把工业与农业、城市与农村、城镇居民与农民作为一个整体,同等对待、通盘考虑、综合研究、统一筹划、全面推进、协调发展,更多地关注农村,关爱农民,关心农业,把解决好农业、农村、农民问题放在更加突出的位置。“统筹城乡发展”的提出,不仅对我国经济社会发展全面建设小康社会具有极为重要的战略意义,同时对我国城市化的健康发展提出了明确的指导思想。

“统筹城乡发展”战略的提出,也引起了城市规划界的反思。吴良镛先生指出,城市是区域中心,城与乡相辅相成,互为存在的前提,在任何情况下,不能割裂城乡联系。我们过去工作的缺陷是孤立地仅试图从规划研究问题,并且还把城市规划与农村居民点规划割裂开来,整体研究很少。在经济发展过程中,农村不能衰落,不能因城市化而忽视了农业和农村的现代化发展和建设。为此,我们需要从城乡整体协调发展的角度,审视城市化道路,制定有关政策,进行制度改革,逐步向城乡整体协调发展的制度过渡(吴良镛,2005)。

^① 中国社会科学院社会政策研究中心课题组.失地农民“生计可持续”对策[N].经济参考报,2004-12-22.

1990年代以来,笔者一直在广州从事城市规划和城市管理工作。经历了广州经济社会和城市高速发展的时期,在实践中,深深感到如何解决经济社会和城市化快速发展过程中,城乡协调发展问题、失地农民的城市化问题、城乡整体规划和管理问题等等,始终是困扰我们工作的一些重要问题。

在广州市城市规划局工作时期,正面临着广州市经过几十年改革开放经济社会高速发展后,城市空间容量和环境容量已不堪重负,已经不能适应社会经济的发展要求,城市环境和面貌脏、乱、差,已经严重影响甚至阻碍了城市经济社会的进一步发展。需要通过城市结构的调整,为广州市的社会经济发展提供新的空间。为此,我们推进了广州城市战略的研究,提出了“南拓、北优、东进、西联”的城市空间发展的策略,通过发展和完善现代城市功能的重点项目如航空港、海港、大学园区、高新科技开发园区等加快城市新区的开发,通过快速轨道交通和道路交通的建设以推进城市功能的疏散和新区的建设,以此实现调整城市空间结构的目的,以使城市的空间结构与城市的社会经济发展相适应。几年的实践证明,广州市的城市空间结构调整是成功的,解决了当时城市发展中所面临的主要问题。但在城市规划的实施过程中,城市规划部门遇到一个束手无策的问题,就是如何针对城中村以及农村地区实施有效的规划管理问题。一是管理无法。对农村地区的规划管理法律、法规及标准依据缺乏,大多数是套用城市地区规划管理的法律、法规及标准。二是管理无效。其一,以管理城市的方式去管理农村。在管理的指导思想,我们认为只有按照城市地区规划管理的法律、法规及标准去管理农村地区,才能使这一地区尽快实现城市化,尽快与城市地区融为一体。为此,我们的一些地方和部门法规和规定也是按照这一指导思想来制定的。由于这些法律、法规及标准的制定既没有考虑农村地区规划管理的特殊性,也没有考虑城市化过程中农民的特殊需求,以致在实际管理中很难适用。其二,单纯的城市规划管理思想。由于导致农村地区特别是城中村人居环境逐步恶化的一个十分重要的原因是规划管理不到位,在这种情况下,我们一直努力从城市规划和管理的角度去解决这些问题,但收效甚微^①。为了解决这些问题

① 关于洗村临时市场(珠江新城广场)违法建设及处理情况:

一、违法建设的基本情况

洗村村委会于1998年4月向广州市城市规划局天河区城市规划分局(简称区规划分局)申请在珠江新城B2-3、B4-2该村留用地上建设2幢3层临时综合市场。区规划分局汇报广州市城市规划局(简称市规划局),市规划局根据《广州市城市规划条例》第四十三条规定:“临时建(构)筑物不得超过两层,高度不超过7m。”提出所报方案应由3层降为2层,建筑物高度不超过7m。市规划局还对停车场设置等规划技术指标提出要求。区规划分局于1998年6月以穗规天建字[1998]16号《审核意见书》批准洗村村委会兴建2幢2层临时综合市场,总建筑面积为19626m²。1998年6月,洗村村委会在未办理工程放线、验线手续和未领取《建设工程规划许可证》的情况下便擅自动工兴建,且未按原审批图纸施工,扩大基底面积并加建第3、4层,部分5层,总建筑面积55865.8m²,其中违法建设面积36603.8m²。

二、违法建设的处理情况

该项工程从1998年6月开始动工就存在违法建设。区规划分局于1999年10月21日依法对洗村村委会作出行政处罚决定:对加建的3、4、5层作拆除,其余第1、第2层扩建部分罚款保留临时使用。

洗村村委会认为广州市政府的征地给该村留下了沉重的经济负担,政府对征地后遗留的社会问题像医疗、股份、治安、计生、学校、养老等都要村自行解决,市场建设是村经济的支柱,是村民生活福利的重要来源,是保持农村稳定的重要保证。要求免于处理。

市规划局处理意见:同意区规划分局的处理决定,3层以上全部拆除,2层以下扩建部分罚款保留临时使用。

经过多次反复协调,市规划局最终不得不接受违法建设的事实,处罚决定是对违法建设的洗村临建市场处以罚款保留使用。

我们开展了大量的规划研究^①，可以说，作为城市规划部门，我们在职责范围内做了大量的工作。但事实上，对城市空间拓展过程中出现的农民、农村问题我们几乎束手无策，没有找到有效的解决途径，导致这些问题最后基本上是放任自流，使得“城中村”的人居环境日趋恶化，失地农民没有完全实现城市化。

2003年初，笔者到广州番禺区政府工作，具体负责推进广州城市发展“南拓”战略的实施，诸如广州大学城、南沙新区，以及港口、高速公路等重点地区和项目的开发建设，由于角色的转换，使作者直接面对城市化过程中的失地农民问题。特别是广州大学城的建设，在短短的一年时间内就会出现近15000名农民失去土地，形成4个城中村。如何解决好他们的生活与生产、生存与发展等问题，如何避免出现新的城中村人居环境恶化的情况等等，是政府的重要职责^②，这些问题的解决与否不仅关系到城乡人居环境的建设，同时也关系到整个地区经济的持续、健康、快速发展以及社会的和谐稳定。对于这些问题，过去的理论与实践并没有给出一个很好的解决途径。因此，只有树立创新的理念，不断学习新的理论，在工作过程中探讨新的解决途径，尝试性地建立解决问题的新机制。这也正是本文的出发点和目标。

在实践和研究中，笔者逐步认识到解决失地农民的生存和发展问题，是解决上述问题的核心和关键。失地农民的出现是城市化过程中的必然现象，而失地农民问题（如城中村等）的产生和加剧，从根本上讲是我国城乡二元体制所造成的，是体制和制度问题。城市规划实际上是一种基于资源空间配置的制度安排，城市化过程就是一个制度结构的转化过程，城市化过程中出现的问题往往是制度供给与需求不匹配的结果。因此，本文应用制度分析的方法，分析和探讨城市化过程中失地农民问题的解决途径和方法。

城市化对农民而言，其结果是实现由从事农业生产向非农业生产的转变，由农村生活方式向城市生活方式的转变。从我国现有的农民城市化的现状来看，这种转变存在自愿转变和强制性转变两种基本的途径：

第一种途径是农村劳动力的自愿转变。这种自愿转变主要表现为两种形式，一是向城市和沿海经济发达地区异地流动。改革开放以后，随着农村家庭责任承包制的实施，农村生产力得到解放，农村出现大量剩余劳动力。特别是国家放松户籍管理的相关政策出台后，农民由于利益驱动，形成向存在大量就业机会和预期收益相对较高的大城市和沿海经济发达地区流动的趋势，在全国范围涌起民工潮，这种劳动力转移潮流是在农村推力和城市拉力作用下的结果。1984年后流动人口大量增加，1985年进入城镇的流动就业人员为1025万人^③，1993年流动人口为7000万，2000年约有14000万人^④，以此实现非农产业

① 广州市城市规划局一直致力加强对农村地区（包括城中村）的规划管理和相关问题调查及研究。开展了“广州市集体土地使用管理与政策研究”（1998~2002）、“城中村综合整治调查”（2000）、“广州市城中村改造案例研究”（2001）、“广州市城中村整治建设试点村规划方案”（2002）、“广州市城中村改制过渡期规划指引”（2003）等等。并起草了由广州市政府颁布实施的地方性规定，如《广州市村镇建设管理规定》（市政府令2001年第1号）、《广州市农村村民住宅建设用地管理规定》（市政府令2001年第5号）、《广州市村庄规划管理规定》（市政府令2001年第10号）、《关于加快我市农村中心村镇建设的意见》（穗府〔2002〕43号）等等。

② 2003年番禺区政府与中央党校三农问题研究中心合作完成了“快速城市化地区‘三农’问题的研究”。

③ 王小鲁. 中国经济增长的可持续性 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2000: 264.

④ 中国网. 迁移、城市化和贫困 [J/OL]. [2002-12]. <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/255364.htm>

生产的转化。这种由农村向经济相对较发达城市地区的流动是当今中国农民实现城市化自愿性转变的主要形式。第二种形式是就地城市化，即农村城市化。农村城市化是改革开放以后我国农村出现的一种新型的城市化现象。在离土不离乡政策的引导下，在乡镇企业发展和外商直接投资的驱动下，农民通过进入乡镇企业和外资企业务工实现非农产业的转化，在沿海开发地区，这种城市化形式不仅解决了沿海地区大量农村人口就地城市化的问题，也解决了全国大量剩余劳动力的就业问题。这种形式不仅避免了大量农村剩余劳动力涌入大城市可能带来的城市问题，而且促进了农村地区小城镇的发展，加速了我国城市化的进程。

据测算，在城市化的过程中，农村劳动力转移到非农产业，农民工正成为产业工人的主体。第二产业中，农民工占从业人数总数的 57.6%，其中在加工制造业中占到 68%，在建筑业中占到近 80%。第三产业的批发、零售、餐饮业，农民工占从业人员人数的 52% 以上^①。

在我国城乡二元结构下，农村劳动力的自愿转化进城仍然存在大量的问题，首先是农村人口无法享有和城市人口一样的社会保障，不能够真正地融入到城市的生活中去，农民进城行为受到劳动力市场供给和需求的调节，处于一种不稳定的状态；同时农村城市化也没有完全实现农民的城市化，农民仍然滞留在农村的土地上，农地的大量流失和环境污染，非农业发展的集聚效应没有形成。

第二种途径是农民的强制性转变。即是在城市化过程中，由于非农用地需求的增加，不断征用农业用地，造成被征农用地上原农民强制性城市化的过程。征地是城市用地不断向农村地区蔓延的主要表现。据统计，目前我国因强制性转变造成的失地农民的总量已超过 4000 万；预计到 2020 年，还会有 4000 余万人进入失地农民的行列^②。失地农民在他们失去作为生产资料的土地以后，不得不向非农产业发展，进入城市化的进程。

农民强制性的城市化过程与农村剩余劳动力自愿转化的根本不同点在于，前者的转变是强制性的。由于农民完全脱离了他们原来赖以生存的土地，但又缺乏非农生产的技能，在相当的一段时间内出现了对补偿不满，生活难以为继，再就业难，失地又失业，社会保障缺位，抗风险能力差，社会控制弱化等问题。据统计，我国目前上访的人数中，失地农民上访数量逐年增长，2004 年广东省群众因农村征地问题越级到省集体上访的批次和人次分别占总量的 1/4 和 1/5。这些失地农民上访反映的问题主要集中在征地补偿标准、补偿款的使用分配、就业安置以及干部腐败等问题。

从两种农民城市化的途径和产生的问题来看，农民自愿性转化带来的问题是城市化过程中必须解决的长期问题，因为城市化是一个过程，西方发达国家大都经历百年的历史才从一个以农业人口为主的社会逐渐转变为以城市人口为主的工业社会，如英国在 1750 年的城市人口比例为 25%，到 1911 年达到 78%^③；而农民强制性转化带来的问题则是当前城市化过程中必须解决的急迫问题，因为我国正处在城市化快速发展时期和经济转型时

① 中国社会科学院社会政策研究中心课题组。失地农民“生计可持续”对策 [N]. 经济参考报, 2004-12-22.

② 中国社会科学院社会政策研究中心课题组。失地农民“生计可持续”对策 [N]. 经济参考报, 2004-12-22.

③ 王章辉等. 欧美农村劳动力的转移与城市化 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1999: 21.

期,在相关政策不配套的情况下,强制性失地农民数量和问题还会增加,矛盾还会加剧,如果这个问题不能及时妥善地解决,将会影响到科学发展观的落实以及和谐社会的建设,影响到经济的持续发展以及社会的和谐稳定,也就势必影响我国城市化的进程^①。

解决城市化过程中的强制性转变的失地农民问题是本文研究的核心问题。该问题可以纳入到城市化过程中城乡关系的研究范畴,但从现阶段的城乡关系来看,现有的理论并不能很好地解决失地农民问题。因此,在研究的过程中需要从多学科的角度进行新的理论探讨和实践。

本文正是从这一点出发,尝试应用制度分析的方法,结合大学城的案例分析与实践,从农民的视角研究失地农民城市化的问题,探讨解决城市化过程中出现的强制性失地农民问题的途径,通过制度创新,处理好政府作用与农民意愿之间的转化问题,协调城市化过程之中的制度差距,达到使失地农民完全实现城市化的目的。

1.1.2 研究思路

改革开放以前,我国是以计划经济为主体的经济发展模式,城市化的过程是从属于经济发展模式的。改革开放以后,我国进入由计划经济向市场经济转变的转型阶段,转型实际上是制度变迁与制度创新的过程,计划经济时期遗留下来的体制和按市场经济逐步发展形成的体制并存。在这种情况下,城市化过程必然受到这两种体制的影响,使城市化成为一种混合式的制度安排,即城市化制度表现出由计划主导和由市场主导的两种制度安排。由于目前我国这两种城市化制度安排存在不匹配的状态,使我国城市化制度处于转型阶段,因此,我国城市化过程也可以说是一种制度变迁与制度创新的过程。

本文从广州城市发展过程中对失地农民安置的政策变迁着手,应用制度分析的方法,探讨失地农民城市化制度安排的变迁,分析制度变迁与失地农民城市化之间不协调的问题,在国内外案例分析的基础上,通过广州大学城失地农民城市化制度创新的具体实践,寻求促使失地农民完全实现城市化的路径。

1.2 研究方法

1.2.1 制度分析的方法

本文在对现有城市化过程中的城乡关系理论、我国城市过程与机制研究以及“三农”问题研究进行回顾的基础上,认为我国失地农民问题的产生与我国城市化的制度有关。本文运用制度分析的方法,构建失地农民城市化的分析框架。社会学、法学、政治学 and 经济学等都对制度有较深的研究,而1950~1960年代兴起的以产权和制度为主要研究对象的西方经济学流派——新制度经济学,强调制度分析或结构分析方法,认为制度因素对经济与社会的发展具有极其重要的影响力,经济增长和社会发展是人们在新的制度安排的激励下实现的,以科斯、诺思为代表的新制度经济学利用经济学理论分析制度的构成和运行,

^① 中国社会科学院社会政策研究中心课题组. 失地农民“生计可持续”对策[N]. 经济参考报, 2004-12-22.

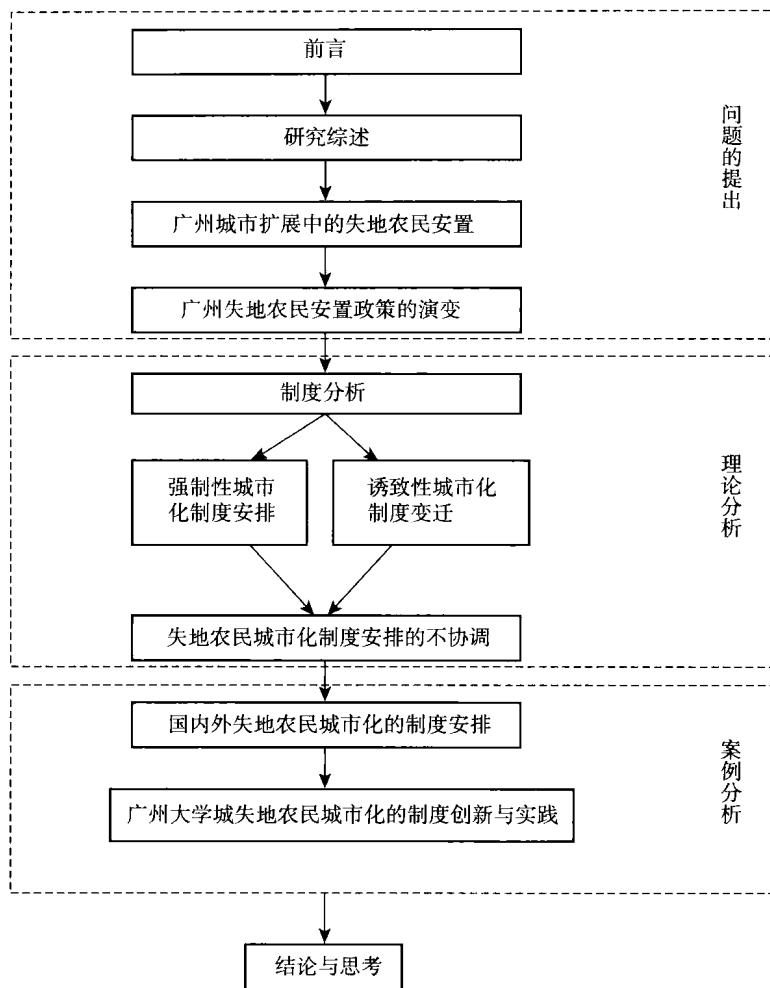


图 1.3 论文研究框架图

并发现制度在经济体系中的作用。新制度经济学在分析制度在经济增长中的作用时，提出在缺乏有效制度的领域或地区，或者一国处在新旧体制转轨时期，此时此地制度效率是最高的。同时，在制度创新过程中经济增长率也较高。新制度经济学关于制度变迁和制度创新等方面的分析，有利于帮助人们掌握转型中一些规律性的东西，有利于决策者在改革方案的设计上更科学，从而降低制度变迁的成本。本文从制度的供给与需求、制度变迁以及制度绩效的角度对农民与城市化问题进行研究。

1.2.2 问卷调查和访谈

为了说明快速城市化地区失地农民存在的问题，本文对广州市城市建设重点地区番禺区大岗、大石、南村、石楼四个镇的失地农民进行随机抽样调查，共发问卷 1600 份，得到有效问卷 1011 份，其中大岗镇占 23%，大石镇占 39%，南村镇占 20%，石楼镇占 18%。问卷主要内容分为 6 个部分，被征地农民的基本情况，征地前后的生活、收入变化，就业情况，征地款使用情况，社会保障和征地安置的意见。本文采用实地访谈的方法

对大学城（首期）失地农民城市化的制度安排进行评估。

1.2.3 案例分析

本文对英国、法国、日本、韩国的失地农民问题与城市化制度安排进行案例分析，对近些年来以上海、苏州等地为代表的大城市地区和以南海、顺德等地为代表的珠江三角洲农村地区在城市化过程中处理失地农民与城市化的制度安排的经验和教训进行了分析和总结。形成解决失地农民问题的借鉴经验，在此基础上，形成广州大学城失地农民城市化的制度安排，并对近3年的实践的绩效进行评估，进一步总结失地农民城市化制度安排的特点。

1.3 主要概念界定

1.3.1 失地农民

正确认知失地农民的含义，才有可能解决失地农民问题，促进城市化的发展。理解失地农民的含义，可以从理解农民与市民这两个概念入手。湖南省社会科学院社会学法学所杨盛海认为农民应是指身份为农村户口，长期或固定居住在农村，以农业劳动为主要职业，日常生活方式表现为与农村社区相符的一类群体；市民则是指身份为城市户口，长期或固定居住在城市，不从事农业劳动，日常生活方式与城市社区相符的一类群体。

根据《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》以及《农业法》，我国土地实行社会主义公有制，包括全民所有制和农民集体所有制两种形式。国家为了社会公共利益的需要，按照法律规定的批准权限和程序批准，并给农民集体和个人补偿后，可以将农民集体所有土地转变为国家所有。集体土地征用由《宪法》和《土地管理法》来调整，土地征用意味着农民集体土地所有权的丧失，意味着农民对土地的使用收益权能的丧失。

本文提出的“失地农民”是指国家依法对土地实行征用等原因造成的无地可种的农民。失地农民的产生是城市化过程中的必然现象，然而，我国出现的失地农民问题则是目前在推进城市化健康发展的过程中必须解决的紧迫问题。

1.3.2 完全实现城市化

城市化是国家或区域的地域空间系统的一种复杂的社会过程。为了进一步地对这种复杂的过程进行分析，著名学者弗里德曼（J. Friedmann）把城市化解为城市化Ⅰ和城市化Ⅱ两个过程。

城市化Ⅰ包括两个内涵：（1）人口和非农业活动在规模不同的城市环境中的空间集中过程；（2）非城市景观逐渐转化为城市景观的空间。城市化Ⅱ则是指城市文化、城市生活方式和价值观在农村的地域空间扩散过程。

弗里德曼把城市化从时间和空间上分成了两个过程，同时在城市化的内容上，也把城市化分成物质形态或实体的城市化过程和人的城市化两个过程，其中，人的城市化包括价值观、生活方式和文化的现代化。一个完全的城市化是物质形态城市化和人的城市化的结