

国家社科基金项目成果

# 西部民族地区城市化进程中 失地农民问题研究

苏东海◎著



人民出版社

013042965

本书获国家社科基金、宁夏大学“211工程”学科建  
学术著作出版基金资助

D422.6  
19

# 西部民族地区城市化进程中 失地农民问题研究

苏东海◎著



北航

C1650706

人民出版社

D422.6  
19

---

图书在版编目(CIP)数据

西部民族地区城市化进程中失地农民问题研究 / 苏东海著. —北京: 人民出版社, 2012  
ISBN 978-7-01-011417-0

I. ①西… II. ①苏… III. ①民族地区—土地征用—关系—农民问题—研究—西北地区  
②民族地区—土地征用—关系—农民问题—研究—西南地区 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 269530 号

---

西部民族地区城市化进程中失地农民问题研究

XIBU MINZU DIQU CHENGSHIHUA JINCHENG ZHONG SHIDI NONGMIN WENTI YANJIU

苏东海 著

---

策划编辑:刘智宏

责任编辑:曹利 岳改苓

封面设计:中联学林

出版发行:人民出版社

地址:北京市朝阳门内大街 166 号

邮编:100706

邮购电话:(010)65250042/65289539

印刷:北京天正元印务有限公司

经销:新华书店

版次:2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16

印张:17.25

字数:270 千字

书号:ISBN 978-7-01-011417-0

定价:38.00 元

著作权所有·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

# 目 录

## Contents

|                              |      |
|------------------------------|------|
| 第一章 导 论 .....                | 1    |
| 第一节 失地农民问题研究的背景、目的与意义 .....  | / 1  |
| 一、研究失地农民问题的背景 .....          | / 2  |
| 二、研究西部民族地区失地农民问题的目的 .....    | / 5  |
| 三、研究西部民族地区失地农民问题的意义 .....    | / 6  |
| 第二节 国内相关研究综述 .....           | / 8  |
| 一、国内失地农民问题研究的现状 .....        | / 8  |
| 二、对国内失地农民问题研究的简短评述 .....     | / 20 |
| 第三节 相关理论研究综述 .....           | / 21 |
| 一、西方城市化理论的研究 .....           | / 22 |
| 二、社会资本理论的研究 .....            | / 27 |
| 三、城市化进程中可能出现的问题 .....        | / 31 |
| 第四节 研究思路与研究方法 .....          | / 33 |
| 一、西部民族地区失地农民问题的研究思路 .....    | / 33 |
| 二、西部民族地区失地农民问题的研究方法 .....    | / 34 |
| 第二章 西部民族地区失地农民问题概述 .....     | 37   |
| 第一节 西部民族地区失地农民问题的历史与现状 ..... | / 37 |
| 一、西部民族地区失地农民的含义与类型 .....     | / 37 |
| 二、西部民族地区失地农民产生的原因 .....      | / 41 |

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 三、西部民族地区失地农民问题的演进与发展               | / 50      |
| 第二节 西部民族地区失地农民问题的特殊性与重要性           | / 52      |
| 一、西部民族地区失地农民生存于特殊的自然地理环境之中         | / 52      |
| 二、西部民族地区失地农民生存与发展的经济社会条件           | / 54      |
| 三、解决西部民族地区失地农民问题的重要性               | / 59      |
| 第三节 西部民族地区失地农民生存发展中的主要问题           | / 61      |
| 一、被调查失地农民的基本情况                     | / 62      |
| 二、被调查失地农民生存与发展面临的主要问题              | / 65      |
| 第四节 西部民族地区失地农民生存与发展问题的原因           | / 71      |
| 一、从政府、政策、制度层面上看                    | / 72      |
| 二、从失地农民自身的主观层面上看                   | / 75      |
| 第五节 解决失地农民问题的指导思想、基本方针与基本原则        | / 77      |
| 一、解决西部民族地区失地农民问题的指导思想              | / 77      |
| 二、解决西部民族地区失地农民问题的基本方针              | / 78      |
| 三、解决西部民族地区失地农民问题的基本原则              | / 80      |
| 四、解决西部民族地区失地农民问题的基本思路              | / 82      |
| <b>第三章 西部民族地区失地农民的土地权益问题 .....</b> | <b>88</b> |
| 第一节 失地农民的土地权益概述                    | / 88      |
| 一、失地农民土地权益的界定                      | / 88      |
| 二、失地农民的土地使用权                       | / 89      |
| 三、失地农民的土地处分权                       | / 90      |
| 四、失地农民的土地收益权                       | / 90      |
| 五、失地农民的土地知情权和参与权                   | / 91      |
| 六、失地农民的土地增值权                       | / 92      |
| 第二节 西部民族地区失地农民土地权益受损的特征与表现         | / 93      |
| 一、失地农民土地权益受损的特征                    | / 93      |
| 二、失地农民土地权益受损的表现                    | / 96      |
| 三、失地农民土地权益受损的结果                    | / 99      |
| 第三节 失地农民土地权益受损的原因分析                | / 104     |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| 一、农村集体土地产权主体不清晰                  | / 104      |
| 二、农村集体土地所有权主体“缺位”                | / 105      |
| 三、“土地财政”的利益驱动加快了地方政府的征地行为        | / 106      |
| 四、农村土地在征收过程中存在诸多漏洞               | / 107      |
| 五、农村土地征用补偿安置制度不尽合理               | / 109      |
| 第四节 国外土地征用补偿制度的概况与启示             | / 110      |
| 一、国外土地征用补偿制度概况                   | / 110      |
| 二、国外土地征用补偿制度的共同点                 | / 114      |
| 三、国外土地征用补偿制度的启示                  | / 115      |
| 第五节 建立健全失地农民土地权益保障的制度创新机制        | / 117      |
| 一、深入贯彻落实科学发展观,严格规范土地管理制度         | / 118      |
| 二、改革完善土地产权制度,实行土地的三权分离模式         | / 118      |
| 三、完善土地征用制度,规范土地征用程序              | / 120      |
| 四、完善征地补偿制度,合理分配土地增值收益            | / 121      |
| 五、落实党的民族政策,保障西部民族地区失地农民的基本权益     | / 122      |
| <b>第四章 西部民族地区失地农民的就业问题 .....</b> | <b>124</b> |
| 第一节 西部民族地区失地农民就业问题概述             | / 124      |
| 一、失地农民劳动、就业的界定                   | / 124      |
| 二、国家与地方政府对失地农民就业的相关政策规定          | / 126      |
| 三、西部民族地区失地农民就业问题的重要性             | / 128      |
| 四、沿海发达地区解决失地农民就业问题的几种模式          | / 131      |
| 第二节 西部民族地区失地农民就业的现状              | / 134      |
| 一、完全失地农民与部分失地农民的就业状况             | / 135      |
| 二、不同年龄段失地农民的就业状况                 | / 137      |
| 三、从事不同职业失地农民的就业状况                | / 139      |
| 四、不同文化程度失地农民的就业状况                | / 141      |
| 五、失地妇女就业状况——非常困难                 | / 143      |
| 六、失地农民整体就业面窄,就业范围小、就业行业少         | / 146      |
| 七、失地农民就业过程中的其他问题                 | / 147      |



|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 第三节 西部民族地区影响失地农民就业的主要因素分析             | / 148 |
| 一、从宏观层面上看                             | / 148 |
| 二、从失地农民自身来看                           | / 152 |
| 第四节 解决西部民族地区失地农民就业问题的制度创新             | / 154 |
| 一、从政府、政策、制度宏观层面上看                     | / 155 |
| 二、从失地农民自身方面来说                         | / 161 |
| <b>第五章 西部民族地区失地农民社会保障问题</b>           | 164   |
| 第一节 建立健全西部民族地区失地农民社会保障制度的必然性          | / 164 |
| 一、建立健全民族地区失地农民社会保障制度是完善我国社会保障制度的必然要求  | / 165 |
| 二、建立健全民族地区失地农民社会保障制度是深入贯彻落实科学发展观的必然要求 | / 166 |
| 三、建立健全民族地区失地农民社会保障制度是我国统筹城乡协调发展的必然要求  | / 167 |
| 四、建立健全失地农民社会保障制度是构建民族地区和谐社会必然要求       | / 168 |
| 第二节 西部民族地区失地农民社会保障的现状与存在的问题           | / 169 |
| 一、失地农民收入减少,支出增加,基本生活压力加大              | / 170 |
| 二、失地农民的养老保险制度难以完全落实                   | / 172 |
| 三、失地农民的医疗保险制度难以有效衔接                   | / 174 |
| 四、失地农民的失业保险制度基本上处于真空状态                | / 175 |
| 五、失地农民的最低生活保障制度覆盖面窄                   | / 176 |
| 第三节 失地农民社会保障滞后的原因分析                   | / 177 |
| 一、失地农民自身的主观因素                         | / 177 |
| 二、政府、政策、制度方面的客观因素                     | / 179 |
| 第四节 西部民族地区失地农民社会保障制度改革完善的对策           | / 181 |
| 一、改革征地程序,做到“先办社保然后征地”                 | / 181 |
| 二、改革征地补偿办法,提高补偿标准,确保失地农民基本生活需要        | / 182 |
| 三、改革征地补偿费发放办法,实行预留养老保险费制度             | / 182 |

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| 四、改革征地安置方式,多角度解决失地农民的社会保障             | / 183      |
| 五、改革养老保险制度,将失地农民全部纳入城镇居民<br>养老保险范围之内  | / 183      |
| 六、改革医疗保障制度,使失地农民有病可医、有病能医             | / 185      |
| 七、改革最低生活保障制度,使失地农民公平地享受最低<br>生活保障制度   | / 185      |
| <b>第六章 西部民族地区失地妇女的生存与发展问题 .....</b>   | <b>187</b> |
| 第一节 西部民族地区失地妇女生存发展的现状与问题              | / 187      |
| 一、失地妇女的经济收入大幅度减少                      | / 188      |
| 二、失地妇女的生活水平大幅度下降                      | / 189      |
| 三、失地妇女就业率低、就业面窄、就业行业少                 | / 190      |
| 四、失地妇女就业过程困难多                         | / 191      |
| 五、失地妇女的社会保障范围窄、程度低                    | / 192      |
| 六、失地妇女维权意识比较弱                         | / 194      |
| 七、失地妇女对城市化的认同程度低                      | / 194      |
| 八、失地妇女的烦恼多于对政府的期盼                     | / 195      |
| 第二节 西部民族地区失地妇女生存与发展困难的原因分析            | / 197      |
| 一、从政府、政策、环境等客观因素方面看                   | / 197      |
| 二、从失地妇女自身的主观因素看                       | / 199      |
| 第三节 建立健全西部民族地区失地妇女生存发展的制度创新           | / 201      |
| 一、提高失地妇女文化水平和综合素质                     | / 201      |
| 二、引导失地妇女转变观念,实现由农村妇女向城市妇女的根本转变        | / 201      |
| 三、拓宽就业渠道,增加就业岗位,提高失地妇女的就业率            | / 202      |
| 四、大力发展劳务中介组织,积极培育失地妇女劳务经纪人            | / 202      |
| 五、加强非农职业技能培训,增强失地妇女的可持续发展能力           | / 203      |
| 六、完善征地补偿制度,提高失地妇女的生活水平                | / 203      |
| 七、以建立养老保险制度为重点,逐步构建失地妇女多层次的<br>社会保障网络 | / 203      |
| 八、增强社会性别意识,促进政府决策科学化                  | / 204      |



|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 九、加强政府在保障失地妇女生存、就业、发展过程中的职能建设   | / 204 |
| <b>第七章 西部民族地区失地农民子女教育问题</b>     | 206   |
| 第一节 西部民族地区失地农民子女教育问题概述          | / 206 |
| 一、失地农民子女教育问题的含义                 | / 206 |
| 二、解决西部民族地区失地农民子女教育问题的重要性        | / 207 |
| 第二节 西部民族地区失地农民子女教育的现状           | / 210 |
| 一、失地农民子女受教育的环境大有改善              | / 211 |
| 二、失地农民子女进城上学的比例大幅度增加            | / 211 |
| 三、失地农民子女的学杂费比征地前明显减少            | / 212 |
| 四、土地征用后父母对子女的教育观念大有转变           | / 213 |
| 第三节 城市化进程中失地农民子女教育存在的问题         | / 214 |
| 一、失地农民子女受教育状况的不公平性              | / 214 |
| 二、失地农民子女享受教育资源的不公平性             | / 215 |
| 三、失地农民子女受教育机会的不公平性              | / 215 |
| 第四节 西部民族地区失地农民子女教育问题的原因分析       | / 216 |
| 一、征地补偿费偏低,影响到子女教育经费的投入          | / 216 |
| 二、失地农民就业率低,影响到子女教育费用的增加         | / 217 |
| 三、征地后经济收入减少,影响到子女教育费用的支出        | / 217 |
| 四、父母文化程度普遍较低,子女缺乏良好的家庭教育环境      | / 218 |
| 第五节 健全解决民族地区失地农民子女教育问题的创新机制     | / 218 |
| 一、加大“两免一补”的支持力度,使失地农民子女普遍接受义务教育 | / 218 |
| 二、统筹城乡教育协调发展,为失地农民子女提供良好的教育环境   | / 219 |
| 三、解决失地农民就业,为其子女受教育奠定良好的经济基础     | / 219 |
| 四、加快教育的均衡发展,使失地农民子女享受良好的教育资源    | / 220 |
| 五、建立失地农民子女受教育档案,解决其子女辍学问题       | / 220 |
| 六、加大政策倾斜力度,建立失地农民子女教育补贴制度       | / 221 |
| <b>第八章 西部民族地区失地农民住房问题</b>       | 222   |
| 第一节 西部民族地区失地农民住房问题概述            | / 222 |

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| 一、失地农民住房问题的含义                  | / 222      |
| 二、失地农民住房安置的几种模式                | / 223      |
| 第二节 西部民族地区失地农民住房现状             | / 224      |
| 一、失地农民的住房方式已经发生了根本的变化          | / 225      |
| 二、失地农民的住房环境大大改善                | / 226      |
| 三、失地农民的住房质量大大提高                | / 227      |
| 四、失地农民居住的社区公共基础设施正在逐渐增多        | / 228      |
| 第三节 西部民族地区失地农民住房中存在的问题         | / 229      |
| 一、住房拆迁中存在大量的暴力拆迁、强制拆迁等违法行为     | / 229      |
| 二、失地农民的住房拆迁没有按照市场价格进行          | / 229      |
| 三、部分失地农民的住房质量不过关               | / 230      |
| 四、失地农民居住小区公共基础配套设施缺乏同步建设       | / 231      |
| 五、失地农民住房费用及住房成本过高              | / 231      |
| 六、部分回族群众的风俗习惯无法逐一照顾            | / 232      |
| 七、“城中村”的问题在城乡结合部仍然非常严重         | / 233      |
| 第四节 西部民族地区失地农民住房问题解决的途径与对策     | / 234      |
| 一、制定拆迁法规,依法规范拆迁,杜绝强制拆迁和暴力拆迁    | / 234      |
| 二、房屋拆迁安置,应该按照市场价格进行补偿          | / 234      |
| 三、加强住房建设质量管理监理,确保失地农民住房建设质量    | / 235      |
| 四、统筹城乡协调发展,健全失地农民居住社区的公共基础配套设施 | / 236      |
| 五、提高房屋拆迁标准,增加失地农民住房补贴          | / 236      |
| 六、制定优惠政策,降低失地农民中困难群体的住房成本      | / 237      |
| 七、完善社区管理,加强失地农民居住的社区服务         | / 237      |
| 八、科学规划,加大对“城中村”的改造与建设          | / 238      |
| <b>第九章 西部民族地区失地农民市民化问题</b>     | <b>240</b> |
| 第一节 西部民族地区失地农民市民化问题概述          | / 240      |
| 一、失地农民市民化的含义                   | / 240      |
| 二、失地农民市民化的主要内容                 | / 241      |
| 三、西部民族地区失地农民市民化的重要性            | / 244      |

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| 第二节 西部民族地区失地农民市民化的现状           | / 246 |
| 一、失地农民的居住环境与居住方式已经完全市民化        | / 246 |
| 二、失地农民的户籍身份与社会身份已经完全市民化        | / 247 |
| 三、失地农民的生产方式与就业方式已经彻底市民化        | / 248 |
| 四、失地农民的生活方式与消费方式正在逐步市民化        | / 248 |
| 五、失地农民的行为方式与思维方式逐渐市民化          | / 249 |
| 六、失地农民的教育观念与人才观念陆续市民化          | / 250 |
| 第三节 西部民族地区失地农民市民化中存在的问题        | / 250 |
| 一、经济收入减少,影响着失地农民生活方式的市民化       | / 251 |
| 二、劳动就业困难,制约着失地农民就业方式的市民化       | / 251 |
| 三、观念落后,阻碍着失地农民行为方式的市民化         | / 252 |
| 四、自我封闭的心理,影响着失地农民城市认同的市民化      | / 252 |
| 五、二元结构的社保制度,制约着失地农民社会保障的市民化    | / 253 |
| 六、怀旧的生活习惯,阻碍着失地农民生活习惯的市民化      | / 254 |
| 第四节 西部民族地区失地农民市民化的基本途径与对策      | / 254 |
| 一、加快住房制度的改革创新,促进失地农民居住方式的市民化   | / 254 |
| 二、加快劳动就业制度的改革创新,促进失地农民就业方式的市民化 | / 255 |
| 三、加快户籍制度的改革创新,促进失地农民户籍身份的市民化   | / 256 |
| 四、加快社会保障制度的改革创新,促进失地农民社会保障的市民化 | / 257 |
| 五、加快社区管理制度改革与创新,促进失地农民文化生活的市民化 | / 257 |

|            |     |
|------------|-----|
| 参考文献 ..... | 259 |
|------------|-----|

# 第一章 导 论

进入 21 世纪以来,随着我国市场化、工业化、城市化进程的加快,城市周边大量的土地被征用,许多农民失去了赖以生存的土地,成为种田无地、就业无岗、生活无靠的新弱势群体。在西部民族地区以及全国许多地方,个别野蛮拆迁、暴力拆迁行为引发了被拆迁农民的强烈反抗,屡屡出现因拆迁致死致伤甚至被拆迁农民自焚、自杀等群体性事件。部分失地农民到县、市、省(自治区)政府门前静坐、请愿、游行,个别失地农民甚至到京城上访,严重影响了正常的社会工作秩序和交通秩序,导致失地农民问题成为社会不稳定、不和谐的重要因素。因此,尽快研究西部民族地区乃至全国范围内城市化进程中失地农民问题,制定解决失地农民问题的方针、政策,已成为各省、市、自治区党委和政府践行科学发展观、构建和谐社会的重大课题。

## 第一节 失地农民问题研究的背景、目的与意义

在新一轮西部大开发战略的快速推进下,西部民族地区经济社会快速发展。特别是伴随着市场化、工业化、信息化、城市化进程的不断加快,西部民族地区城市规模不断扩大,城市居民小区与日俱增,学校、医院等公共设施日益完善,各类工业园、科技园、开发区如雨后春笋般涌现,公路、铁路、机场、港口、码头等非农建设用地急剧增加,失地农民越来越多。由于多种因素的影响,西部民族地区失地农民的就业问题、住房问题、社保问题、子女教育问题等不能得到及时妥善的解决,农民的权益得不到应用的保障,特别是个别地方存在的强行

拆迁、野蛮拆迁和暴力拆迁,引发了大规模的群体性事件,严重地影响了党和政府在人民群众中的形象与威望,影响了社会的和谐与稳定。失地农民的问题,已经对我国的社会稳定、经济发展、和谐社会的构建构成了隐患。因此,必须引起党和政府的高度重视,并采取科学的方针政策加以解决。

### 一、研究失地农民问题的背景

伴随着工业化进程的推进与加快,城市化已成为社会发展的必然趋势。从世界各国的城市化进程来看,发达国家与发展中国家无一例外地都要经过由农业社会向工业社会过渡的历史进程。与此相伴随的必然是农村劳动力不断向非农产业转移、农村人口不断向城市转移、城市化进程不断加快等一系列社会变迁。

我国的城市化始于新中国成立以后。20世纪50年代中期,伴随着社会主义建设高潮的兴起,特别是人民公社、总路线、“大跃进”的实施,我国的城市化进程开始全面加速,全国的城市人口数量猛增。但随之而来的三年自然灾害和国家调整政策以及《中华人民共和国户籍管理条例》的实施,使大量的城市人口返回农村,城市化进入了低谷。改革开放以来,伴随着经济社会的飞速发展,我国城市化进程明显加快。在20世纪80年代中期和90年代初期,曾发生过两次全国性的城市扩张而导致的征地热,城市化建设开始在胚胎中孕育。当时由于土地征用范围相对较小,失地农民问题和诸多矛盾暂时没有激化。进入21世纪以来,随着城市化进程的加快和城市面积的不断扩大,新一轮大规模的征地热潮在全国范围内掀起,城市边界以前所未有的速度向周边农村扩张,越来越多的农村土地以种种合法的、非法的、公开的或隐蔽的形式变为城市建设用地,农民赖以生存的土地不断减少,失地农民的数量越来越多。据国土资源部统计,1999~2005年,全国被征用的土地已超过1900万亩,造成4000万名农民失去土地,而且每年还以200多万人的速度递增。照此速度发展,到2020年,我国失地农民将增至1.1亿人。<sup>①</sup>土地征用面积的快速增长使失地农民问题越来越突出。据民进中央2009年2月向全国政协十一届二次会议提交的提案,“随着我国城市化和工业化进程的加快,农村集体土地被大量征用,失地农民作为

---

<sup>①</sup> 韩俊:《失地农民的就业和社会保障》,《科学咨询》2005年第12期。

农民中的一个特殊群体,数量迅速扩大。据预测,2020 年我国失地农民总数将超过 1 亿”<sup>①</sup>。提案建议国务院尽快制定失地农民社会保险条例,逐步建立、完善失地农民的社会保障法律制度。

我国是一个历史悠久的农业大国,农民在全国总人口中占有绝对优势。自古以来,农民与土地就有着一一种不可分割的天然依存关系,特别是在中国这样一个人口众多的农业大国,土地对农民而言既是生存的基础,更是发展的保障。农民失去土地,不仅意味着失去了赖以生存的生产资料,而且也意味着失去了最基本的生活来源和最主要的经济收入。失去土地,也就使农民处于失业状态或半失业状态。现代农业经济理论认为,在我国这样一个人口多、土地少的农业大国,每征用一亩土地,就会伴随着 1.5 个农民失业。失去最基本的生产资料和缺乏相应的劳动就业保障,必然导致大量的失地农民收入减少、生活水平下降。特别是当就业问题、社保问题、生存问题解决不了时,必然引发严重的社会问题。中国社会科学院一份研究报告显示,云南省 20% 的失地农户仅靠土地征用补偿金生活,25.6% 的失地农户急需解决的是吃饭问题,24.8% 的失地农户人均年纯收入低于 625 元,处于绝对贫困状态,失地农户年人均纯收入总体下降 26%。<sup>②</sup> 同时,由于失地农民进入城市,生活费用支出普遍增长,造成了“收入无门”与“支出无底”间的矛盾,失地农民的生活水平下降,甚至沦为城市贫民。

在城市化扩张的进程中,政府在征用土地具体的操作中存在体制、机制和管理等方面的漏洞,以至于土地征用引起城市地价大幅度上涨,又引发了城市房地产价格飙升,越来越多的购房者面对日益上涨的房价望房兴叹。与此同时,农村土地征用制度滞后,过低的征地补偿标准使失地农民经济收入大幅度减少。加之社会保障制度的不健全,使失地又失业的农民生活更加贫困,贫富差距进一步拉大。在征地过程中,政府对失地农民实行的是单一的货币补偿政策,这种一次性补偿政策使农民永远告别了传统的种植业,却没有实现在城市就业的良性转换。这种政策的弊端已经暴露出来,农民失去土地以后,已无地

① 民进中央:《2020 年失地农民数量将超过 1 亿》,《中国青年报》2009 年 3 月 14 日。

② 云南省农调总队:《云南省失地农民生产生活状况不容忽视》,中国三农信息网,2003 年 9 月 27 日。



可种,已不成其为农民,而领到的那点儿补偿金又无法维持其自身与家庭的生存,也无法顺利实现由农民到市民的转换。失地农民尽管实现了农转非户籍的转换,但他们却是生活在城市中的边缘人。“无地、无业、生活无保障”成为失地农民生存现状的真实写照。在一些地方,政府或开发商强制性征地、暴力拆迁,失地农民因征地、拆迁、就业、生活安置等问题引发的暴力抗征、暴力抗拆和群体性突发事件逐渐增多,给城乡社会稳定造成隐患。据国土资源部提供的数据,2009年上半年,农民群众反映征地纠纷、违法占地等问题占信访接待部门受理总数的73%,其中40%是征地纠纷问题,这之中又有87%反映的是征地补偿安置问题。

在西部民族地区,失地农民问题同样十分突出。西部民族地区是我国经济社会发展较为落后的地区,同时也是现代化后起地区。从区域上看,西部民族地区包括宁夏、西藏、新疆、广西、内蒙古五个自治区以及少数民族人口比较多的贵州、云南、青海三个省。西部民族地区疆域辽阔,土地面积538万平方公里,占全国总土地面积的56%;目前有人口约2.87亿,占全国总人口的22.99%。西部民族地区是我国少数民族聚居的地区。我国55个少数民族中,有52个民族世居在西部民族地区,人口占全国少数民族人口总人数的2/3,其中大多数少数民族都信奉宗教。中国仅有的五个民族自治区都在西部,其他三省市也都有大量的少数民族人口和民族自治州或自治县。青海少数民族人口占全省总人口的45.5%,民族自治区域面积占全省总面积的98%。在云南省生活着52个民族,其中有十多个民族是云南独有的。由于历史和自然的原因,西部民族地区是我国经济社会欠发达地区。全国尚未实现温饱的贫困人口大部分都分布在西部民族地区。

近些年,随着我国现代化进程的加快,处于后发的西部民族地区在时代潮流中也不甘示弱,奋起追赶,掀起了城市化建设的高潮。自20世纪90年代末起,随着西部大开发号角的吹响,西部民族地区的城市化建设伴随着土地征用热潮大规模展开。据新华社2011年2月27日报道,“全国人大农业与农村委员会近日透露,随着近几年城镇化进程的加快,房地产和企业用地不断扩大,耕地一再受到侵蚀。截至2010年年底我国耕地面积仅约为18.26亿亩,比1997

年的19.49亿亩减少1.23亿亩,年均减少耕地950万亩”<sup>①</sup>。失地农民人数日趋增多,失地农民问题不断凸显。土地被征用后,一些失地农民种田无地、就业无岗、低保无份,生活陷入了贫困。如何因地制宜地解决西部民族地区失地农民问题,使他们摆脱失地后的生活困境,扭转失地农民的弱势群体现状,已经成为西部民族地区经济社会发展中不可忽视的重要课题。

## 二、研究西部民族地区失地农民问题的目的

随着西部民族地区城市化进程的加快,农村被征用的土地与失地农民日益增多,造成了失地农民在居住方式、生活方式、生产方式、价值观念、社会职业等方面的变化,迫使他们离开土地、离开农村,逐渐完成由农民向市民的转变。但这种转变会伴随着剧烈的阵痛。西部民族地区失地农民在完成由农民向市民转变的过程中,必须面临劳动就业、养老保障、基本医疗保障、城市生活融入、子女教育、适应社会等一系列社会问题。这对原本就存在诸多复杂民族宗教问题的西部民族地区来说,无疑又增加了一些社会不稳定的因素。西部民族地区是我国少数民族最为集中的地区,相对于经济发达的沿海地区还比较落后。在城市化进程中,失地农民征地补偿费过低、征地款被拖欠、挪用、克扣,更激化了失地农民的不满情绪。据调查,近年来西部民族地区失地农民因征地而集体上访人次比2000年以前增长了数倍。<sup>②</sup>这些群体性事件具有突发性、对抗性和持久性,对西部民族地区社会的稳定和经济的发展造成极大的危害,不利于西部民族地区和谐社会的构建。

党的十七大报告明确提出,社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。构建社会主义和谐社会,是贯穿中国特色社会主义事业全过程的长期历史任务,是在经济发展的基础上正确处理各种社会矛盾的历史过程和社会结果。构建和谐社会,既要通过大力发展经济、增加社会物质财富来不断改善人民生活,又要通过大力发展社会保障实现社会公平、社会正义,尽可能地处理好不断出现

---

① 李晓纯:《中国耕地面积仅约为18.26亿亩 已逼近“红线”》,《南方日报》2011年2月28日。

② 高勇:《关于西部农民失地问题的调查》,《经济日报》2004年4月2日。

的各种社会问题、才能不断促进社会和谐。<sup>①</sup> 构建西部民族地区和谐社会,必须高度重视当前日趋严重的失地农民问题。这是当前西部民族地区党和政府亟待解决的关系西部民族地区经济发展、社会稳定的大事,也是当前我国构建社会主义和谐社会必不可少的战略举措。

本研究就是从构建西部民族地区和谐社会的宏观背景出发,立足于当前西部民族地区失地农民问题的现状,通过实证分析的研究方法,深入西部民族地区,特别是回族居住比较集中的宁夏回族自治区,通过大量的实地调查研究,了解失地农民当前的生存状况,研究失去土地对农民劳动就业、养老保险、医疗保障、基本生活、子女教育、住房保障、城市融入、妇女发展、基本权益等方面产生的影响、引起的变化、存在的问题及产生问题的主客观原因,针对西部民族地区失地农民存在的各种问题,有针对性地提出解决问题的对策和政策建议,为西部民族地区党和政府制定解决失地农民问题的方针政策提供必要的政策参考和制定政策的依据。

### 三、研究西部民族地区失地农民问题的意义

#### 1. 理论意义

首先,研究西部民族地区失地农民问题可以填补我国西部民族地区失地农民问题研究的空白,拓宽我国失地农民问题的研究视野。过去的十多年里,国内学者对失地农民问题的研究多集中在几个大城市或者沿海经济发达地区,对西部地区失地农民问题的研究相对薄弱,而对西部民族地区失地农民问题的研究几乎是空白。本课题对西部民族地区失地农民问题的研究,在一定程度上拓宽了我国失地农民问题研究的视野,使长期以来西部民族地区失地农民问题缺乏研究的空白得以填补。

其次,研究西部民族地区失地农民问题可以拓宽我国失地农民问题的研究范围与研究内容。过去的几年中,国内学者对失地农民问题的研究,其内容多集中于就业困难、社会保障缺失和征地制度不完善几个方面,其研究的范围过窄,研究的内容过少。本课题不仅就失地农民的劳动就业、基本生活、社会保障

---

<sup>①</sup> 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社2007年版,第17页。