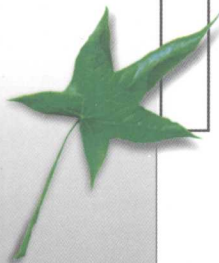


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



中国城市近郊失地农民 生存问题研究

王作安 / 著

RESEARCH ON SURVIVAL OF
LANDLESS-FARMERS IN SUBURB
CITIES OF CHINA



经济科学出版社

中青年经济学家文库

中国城市近郊失地 农民生存问题研究

**Research on Survival of Landless-
Farmers in Suburb Cities of China**

王作安 著

经济科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

中国城市近郊失地农民生存问题研究/王作安著. —北京: 经济科学出版社, 2007. 6

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6333 - 0

I. 中… II. 王… III. ①农民 - 土地问题 - 研究 - 中国
②农村 - 劳动力转移 - 研究 - 中国③农民 - 劳动就业 -
研究 - 中国 IV. F321.1 F323.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 069719 号

责任编辑：周国强
责任校对：杨海
版式设计：代小卫
技术编辑：李长建

中国城市近郊失地农民生存问题研究

王作安 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850 × 1168 32 开 8.5 印张 190000 字

2007 年 6 月第一版 2007 年 6 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6333 - 0/F · 5594 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



作者简介

王作安，男，1964年生，山东青岛人。建筑工程专业高级工程师，南开大学经济学博士，2004~2006年曾在中国社会科学院财贸所博士后工作站从事研究工作。先后从事过建筑设计、房地产开发、城市建筑管理工作，曾主持过多项重大工程项目建设，在国家核心期刊上发表过多篇专业论文，著有《城市建设与可持续发展导论》、《城乡边缘区促成与西部城市化空间发展模式研究》等著作。现任中共青岛市李沧区委书记。

中青年经济学家文库

(2007 年已出版书目)

- 《中国可持续发展背景下人力资本研究》
- 《全球贸易环境下的供应链一体化风险管理》
- 《统筹城乡发展的财政政策研究》
- 《加工贸易转型升级研究——以服装产业为例》
- 《循环经济：区域产业共生网络——生态工业园发展的理论与实践》
- 《外商直接投资的贸易效应研究》
- 《我国国有商业银行公司治理问题研究》
- 《超大城市产业空间形态的生成与发展研究》
- 《中国农村金融体制战略性重构研究》
- 《中国农村金融组织体系重构——基于功能视角的研究》
- 《二元经济结构条件下的结构调整与经济增长——以劳动力转移为主线》
- 《经济转轨与制度变迁方式比较——以中俄改革战略演变为背景的分析》

序

城市化是一个国家经济社会现代化的必由之路。将近郊农用地变为城市用地是城市化的必备要件，然而无法回避的是失地农民生存问题也随着城市化的推进而日趋严重。由于缺乏可持续生计安排，一些地方的失地农民面临“种地无田、上班无岗、社保无份、创业无钱”的困境。这是导致城乡差距拉大，部分人群收入差距分化加剧的一个重要原因。这种状况造成失地农民心理失衡和对城市化的抵触，由此引发的群体性事件日渐增多，影响了社会的稳定与和谐，制约着中国城市化的进程。失地农民生存问题能否妥善解决，是一个关系全局的重大课题。

现今国内学术界研究失地农民与土地征用问题的著述不少，对失地农民生存问题形成原因及其所造成社会问题已有许多描述，并从不同角度和层次上进行了理论分析，提出了不少政策建议。王作安的博士后出站报告《中国城市近郊失地农民生存问题研究》在吸收以往研究成果和丰富实践经验的基础上，立意高远，立论扎实，既有较深厚的理论推演，又着力实际问题的解决，诸多创新之处，值得关注和借鉴吸纳。

将失地农民生存问题归纳为绝对收入增长缓慢（或相对收入水平趋降）、就业不稳定和社会保障缺失三个主要方面，把握住了失地农民生存问题的核心与要害。这一概括既为理论研究判明了主攻方向，也为实践操作确立了发力之处。这是本书的鲜明

特点之一。在比较借鉴他人研究成果的基础上,对失地农民生存问题形成原因提出了新的见解:由于中国农村集体土地产权处于“虚置”状态,使农民作为土地的主人却无法获得土地产权变迁收益。而逻辑上不管是从“初占权”理论,还是从农村集体产权的内涵以及城市化的目的加以分析,处于“被动性失地”状态下的农民均应获得远期补偿,并应分享“土地隐性溢出效应”和“城市化溢出效应”。这是本书的一个创新点;作者从理论的逻辑必然到我国农地产权的现实约束再到城市化进程的最终归宿,清晰严谨地剖析了农民获得土地远期补偿的缘由,丰实了这一领域的研究成果,具有较强的理论价值。将帕累托最优衡量效率与公平关系优化度的一般标准应用于失地农民生存问题的解决,提出了失地农民生存模式比选的高临界、适中、低临界三种标准,而适中标准是符合目前国情的衡量失地农民生存问题解决是否达到最优的恰当标准,并据此总结出“固定收入来源”、“反包倒租”、“自我城市化”三种失地农民可持续生计模式。这是本书的又一个创新点。理论能否适用于现实进而解决实际问题需要有一个判断准则,作者较为敏锐地把握到这一点,构建了相对合理的标准要义,为问题的解决树立了标尺,使失地农民生存模式的选择有据可依,具有较强的实践指导意义。另外,文中将现行征地补偿模式下,政府与失地农民之间的博弈归结为存有弊端的通牒式博弈,认为采取智猪式博弈方可实现现行体制框架下的纳什均衡,这种思路在此类研究中是一个有益的尝试。

特别值得一提的是,王作安博士所作的探究不是构架在理论演绎上的纯然学术之旅。他身处基层,工作性质使他直接面对失地农民。正是基于对问题的深刻理解和直观判断,才有的放矢地提出了立足现行体制解决问题的可行思路,并身体力行于工作实践,对失地农民的可持续生计模式做了许多有益探索,从而较为系统地构想和实施了由理论指导实践、再由实践丰富理论的失地

农民生存问题解决方案，这是本书尤为可贵之处。

与其他学术著作一样，该书也存在诸多不足。例如，对失地农民生存问题解决的宏观把握和广泛适应性的研究尚嫌粗略，对“土地隐性溢出效应”和“城市化溢出效应”的探求仍有待进一步深入，提出可应用于不同情形的衡量、计算指标。

希望本书的出版如作者所期望的那样，对中国的城市化进程有所裨益。

江小涓

（国务院研究室副主任、教授、博士生导师）

2007年3月于北京

内 容 概 要

伴随着中国人口和空间的城市化，大量农民从土地上分离出来，丧失了对土地的使用权，产生了失地农民。目前，这一群体的数量已相当可观，失地农民生存问题已成为困扰我国城市化进程的核心问题。本书将失地农民生存问题归纳概要为绝对收入增长缓慢（或相对收入水平趋降）、就业不稳定和社会保障缺失三大问题，不管是从国内外的理论研究成果还是从对失地农民的实地调研看，这三大问题都是失地农民最为关心和解决失地农民生存问题的关键。

本书分别从两个层次分析了失地农民生存问题产生的原因。一是问题形成的直观原因：现行土地补偿标准过低、政府自律行为缺失、农民处于弱势地位；二是制度原因：我国集体土地产权的缺陷使得土地所有权主体处于“虚置”状态，农民作为土地的主人却无法行使主人的权力。事实上，不管是从“初占权”理论还是从我国农村集体产权的内涵来审视，处于“被动性失地”和“革命性失地”状态下的失地农民均应获得远期补偿且应分享“土地隐性溢出效应”及“城市化溢出效应”。

关于失地农民生存模式的判定标准。本书以帕累托最优作为衡量效率与公平关系优化度的一般标准，并将其用于失地农民生存问题的解决中，确定了失地农民生存模式比较的高临界、低临界、适中三种标准用以判断失地农民生存状态是否达到最优。

针对现行土地征用补偿制度的缺陷，本书对土地征用制度、土地补偿制度、社会保障制度进行了创新设计，不仅充分考虑到

中国城市近郊失地农民生存问题研究

农民的长远生计，同时为使制度创新得以实施，还从启动、运转、纠错和救助四方面机制提出了创新观点。

关于失地农民生存问题的解决与可持续模式的实施，政府、社区经济组织和失地农民自身是三大关键的参与主体。政府应理性作为，杜绝行为失当；社区经济组织应积极、主动作为争取现行体制下可持续生计效应最大化；失地农民则应主动转换角色尽快融入城市体系。全书最后部分通过青岛市李沧区的案例实证为理论研究提供了现实支撑。

关键词：失地农民生存问题 公平 效率 可持续生计

Abstract

In line with the urbanization, a large number of farmers are freed from farming and also the ownership of the land. They are becoming landless-farmers. Currently, a significantly increasing number of farmers are losing and will lose farmland when cities grow. The landless-farmers issue has become the core problem that is persecuting China's urbanization. This book generalize the landless-farmers' issue in three aspects: slow growth of absolute income (decrease of relative income), unstable employment and shortage of social security. From both domestic and overseas theoretic research and on site investigation of landless-farmers in China, the three phenomenons are key points that landless-farmers are concerned about the most and that are decisive in solving the problem of landless-farmers'survival.

The book analysis the reason of landless-farmers'survival issue from 2 aspects. On the one hand, there are direct occasions impacting the survival of landless-farmers. It is visually caused by low compensation of requisitioned land, omission of self-discipline of governments and the farmers are at disadvantageous position. On the other hand, there are occasions from the system. The defect in China's land ownership system has resulted in obscure definition of the principal of land ownership and connotation. In other words, the principle of land ownership is of an invented status. In such, farmers—the owner of land do not have right to protect their land. In fact, from either the "Theory of Initial Occupation"

and definition of the collective ownership in China's countryside, farmers should be compensated for a long term loss no matter these farmers lose their land passively or revolutionarily. They may share the "Farmland Reversiveness Spillover Effect" and "Urbanization Spillover Effect".

About the standards of landless-farmers'survival patterns. The book takes the Pareto Optimality as general standards to weigh the relation optimality of efficiency and fairness, furthermore to solve the issue of landless-farmers'survival. Then determine high critical、low critical and moderate three standards to judge wheather landless-farmers'survial status have been optimized.

The book focuses upon the defect of China's current system for compensation of requisitioned land and makes innovation from land requisition, compensation and social security systems with consideration of long-range living requirements of farmers. To ensure the implementation of system innovation, the mechanism is designed in four aspects, including initiation、operation、correction and salvage.

About the implementation of solving the landless-farmer issue and sustainable survival pattern, the government, economic organizations in communities and landless-farmers themselves are key participating principals. The government should perform their duties rationally; the economic organizations in communities should actively and initiatively maximize sustainable livelihoods effect under current system; those landless-farmers should be enthusiastic to take part in urban system with new attitude toward their social role. At the end of the book, case study is made on Licang District, Qingdao to support the argument of theoretical research.

Key words: landless-farmers'survival Issue, fairness, efficiency, sustainable livelihoods

目 录

第一章 绪论	1
第一节 相关概念界定	1
第二节 问题的提出	6
第三节 研究方法与思路构架	19
第二章 失地农民生存问题的经济学分析	25
第一节 失地农民生存问题的产生及其演进	25
第二节 失地农民生存问题形成原因的直观分析	45
第三节 失地农民生存问题之形成原因的深入分析	52
第四节 失地农民生存问题之博弈论分析	79
第三章 国内外征地补偿模式比较	87
第一节 国外及港澳台地区征地补偿模式比较	87
第二节 国内征地补偿模式比较分析	99
第四章 可持续生计模式的选择	114
第一节 失地农民生存问题解决之标准	114
第二节 可持续生计模式选择	130

第五章 可持续生计模式的执行	133
第一节 制度创新	133
第二节 机制创新	147
第三节 可持续生计安排的执行	156
第四节 农民工问题的解决	167
第六章 青岛市李沧区失地农民的生存模式探析	184
第一节 青岛市李沧区城市化进程基本概况	184
第二节 尚未失地的农民生存状态：湾头社区	192
第三节 一次性补偿模式下的失地农民生存状态： 东小庄社区	201
第四节 反包倒租模式下的失地农民生存状态： 东李社区	210
第五节 自我城市化模式下的失地农民生存状态： 新村社区	224
词 汇	235
参考文献	237
后 记	254

第一章

绪 论

第一节

相关概念界定

一、农民失地与失地农民

农民，直接从事农业生产的劳动者^①，与土地有着天然而密不可分的关系。关于土地的概念综合学界观点，有“自然土地”（Natural Land）和“经济土地”（Economical Land）^②之分。本书所指的土地乃经济学意义上的土地，即“经济土地”。作为生产要素，土地是农民赖以生存的基础与载体；作为资源，其最基本特征是以使用价值的面目出现，由于资本与劳动的投入，使经济土地蕴载了各种复杂多样的经济关系。从生产关系角度来加以概括，至少可表述为土地财产、土地资产、土地资本三个方面的涵义。在中国，不同的历史时期，农民与土地有着不同的社会关

① 夏征农：《辞海》，上海辞书出版社 1989 年版缩印本，第 423 页。

② 关于“自然土地”与“经济土地”的概念，土地经济学界学者们的定义大同小异，笔者更认同周诚的定义。周诚：《土地经济学原理》，商务印书馆 2003 年版，第 7 页。

系，即不同的社会阶段有着不同的土地制度。自明清以来直到20世纪40年代，其制度特征并无实质性的变迁，决定制度安排最重要的变量是土地占有和土地产出的利益分配方式。在土地地主所有制下，占有土地的地主并不使用土地，而采取租佃方式给无地和少地的农民耕作。除部分土地归农民所有自耕外，大部分土地是地主拥有所有权，佃农拥有使用权。土地所有权与使用权分离，实际上是旧中国土地制度运行了几百年的基本模式^①。新中国成立以来（1949年至今），土地制度发生了特征明显的三次强制性变迁：第一次是土地改革（1949～1952年），将土地的地主所有制变为农民所有，实现了土地的私营私有；第二次是土地的先合作化、后人民公社（1952～1978年），将土地的农民所有变迁为集体所有（1979～1983年）；第三次是随着改革开放的逐步推进，联产承包责任制逐步推广（1984～1993年），土地的所有权与使用权完全分离，即：土地的所有权归集体所有，使用权则归农户家庭所有并长期保持不变（1993年至今）^②。一般意义上的农民失地是指农村居民丧失依据土地承包法所取得的家庭土地经营承包权。本书所指的农民失地系指土地的完全权利的变迁，即不仅失去土地的使用权，同时土地的所有权由集体所有变迁为国家所有。在城市近郊，农民失去的土地大致可分为四种用途：一是国家征用农村集体土地进行基础设施、公共事业等建设，把农村集体土地变为国有，从农民手里拿走了土地；二是按照城市规划，政府要求农民在集体土地上进行绿化建设，土地虽然仍属农民集体所有，但是农民实际上失去了对于土地用途的支

① 张红宇：《中国农村的土地制度变迁》，中国农业出版社2005年版，第37页。

② 1993年11月《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展若干政策措施》：“以家庭联产承包为主的责任制和统分结合的双层经营体制，是中国农村经济的一项基本制度，要长期坚持，并不断完善；为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地利用效率，在原定的承包期到期后，再延长30年不变。”