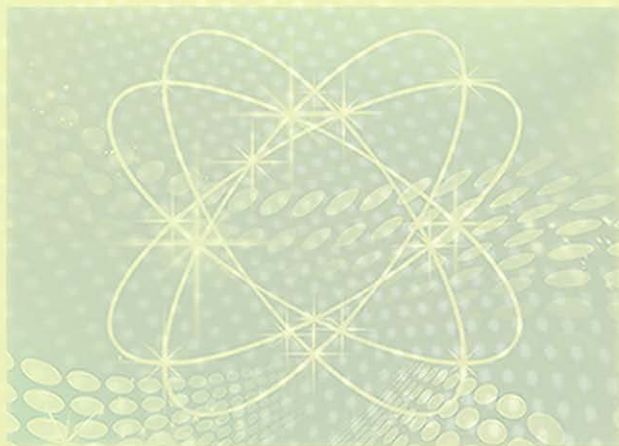


中国失地农民生计状况 及可持续性路径研究

沈军 著



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国失地农民生计状况及可持续性路径研究 / 沈军著.
—成都: 四川人民出版社, 2012. 12
ISBN 978-7-220-08726-4

I. ①中… II. ①沈… III. ①农民问题—研究—中国
IV. ①D422. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 289425 号

ZHONG GUO SHI DI NONG MIN SHENG JI ZHUANG KUANG

JI KE CHI XU XING LU JING YAN JIU

中国失地农民生计状况及可持续性路径研究

沈 军 著

责任编辑	章 涛
装帧设计	戴雨虹
责任校对	蓝 海
责任印制	李 进 王 俊
出版发行	四川出版集团 四川人民出版社 (成都市槐树街 2 号)
网 址	http://www.scpph.com http://www.booksss.com.cn E-mail: scrmcbsf@mail.sc.cninfo.net
发行部业务电话	(028) 86259459 86259455
防盗版举报电话	(028) 86259524
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	14.75
字 数	184 千
版 次	2012 年 12 月第 1 版
印 次	2012 年 12 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-220-08726-4
定 价	30.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

目 录

摘 要	001
第一章 绪 论	003
1.1 中国失地农民生计研究的背景	003
1.1.1 城乡二元户籍制度下土地对农民的效用	003
1.1.2 征地制度下失地农民的产生	006
1.1.3 失地农民面临的生计冲击	009
1.2 主要研究工作	010
1.3 研究的理论意义和实践价值	011
1.4 研究的局限性	012
第二章 文献综述	013
2.1 中国失地农民生计问题研究	013
2.1.1 失地农民征地补偿政策研究	013
2.1.2 失地农民生计现状及对策研究	014
2.1.3 失地农民生计行为研究	015
2.2 生计研究方法	017
2.2.1 生计的概念及研究方法	017
2.2.2 可持续生计研究框架比较	018
2.3 可持续生计框架的应用领域	025
2.4 小结	027
第三章 研究设计和方法	028
3.1 研究框架	028

3.1.1	失地农户可持续生计框架·····	028
3.1.2	可持续生计路径的界定:基于行为模式·····	030
3.2	生计框架的构成要素·····	032
3.2.1	生计环境·····	032
3.2.2	生计资本·····	036
3.2.3	生计目标·····	039
3.2.4	生计行为·····	041
3.2.5	生计成果·····	044
3.3	研究方法·····	045
3.3.1	理论研究·····	045
3.3.2	问卷调查·····	045
3.3.3	描述统计及回归分析·····	046
3.3.4	案例研究·····	047
第四章	兴文县失地农户生计状况调查·····	048
4.1	兴文县概况·····	048
4.1.1	区位条件及人口分布·····	048
4.1.2	经济社会发展状况·····	051
4.1.3	征地补偿政策及实施·····	053
4.2	问卷设计·····	059
4.2.1	问卷内容·····	059
4.2.2	调查区域和对象·····	060
4.3	样本的描述性统计分析·····	062
4.3.1	受访者的基本信息·····	062
4.3.2	征地补偿政策实施情况·····	063
4.3.3	征地补偿政策诉求及评价·····	068
4.3.4	受访者及家庭的生计状况·····	073

4.4 问卷的结论	089
第五章 失地农户生计路径的计量分析	093
5.1 失地农户生计资本的测算及比较	093
5.1.1 生计资本的测量方法及指标	093
5.1.2 失地农户生计资本值的比较	094
5.2 失地农户生计路径的可持续性评价	098
5.2.1 匹配性的判别方法	098
5.2.2 失地前后生计资本与行为的匹配状况	099
5.2.3 失地前后生计路径的可持续性评价	100
5.3 失地农户生计路径影响因素的回归分析	102
5.3.1 变量及数据	102
5.3.2 生计资本对家庭收入的影响	103
5.3.3 生计行为对家庭收入的影响	107
第六章 案例研究	110
6.1 兴文县三个代表性征地项目	110
6.2 旧城改造：马栏湾社区项目	111
6.2.1 马栏湾社区概况	111
6.2.2 项目征地补偿情况	112
6.2.3 失地农户的典型案列	114
6.3 城市扩张：光明新城项目	118
6.3.1 光明新城概况	118
6.3.2 项目征地补偿情况	119
6.3.3 失地农户的典型案列	120
6.4 工业开发：太平工业园区项目	123
6.4.1 太平工业园区概况	123
6.4.2 项目征地补偿情况	124

6.4.3 失地农户的典型案例	125
6.5 失地农户案例的汇总分析	130
第七章 结论及建议	136
参考文献	142
附 录	150
1. 术语表	150
2. 失地农户征地补偿及生计调查问卷	151
3. 2010 年兴文县失地农民养老保险缴费标准表	158
4. 消费券发放的经济学分析	159
5. 论企业的社会责任	167
6. 跨国医药公司在华的发展与变革 ——以辉瑞制药公司为例	181
7. 试述公司的内部治理机制与外部治理机制	189
8. 案例《联泰:创建现代企业的 7 年》研析	206
9. 打造优秀团队 增强企业活力	211
10. 清醒面对危机 勇于创新创业	219
11. 在授位典礼上的发言	228
后 记	230

摘要

在中国的工业化和城市化进程中，如何实现失地农民的可持续生计已成为中国社会转型过程中一个亟待解决的现实难题。本文构建了失地农户可持续生计框架，从行为模式（生计行为与生计资本的匹配性）角度定义失地农户生计路径的可持续性，在对兴文县失地农户抽样调查的基础上，分析了失地农户的生计状况和生计路径的选择机制，对征地补偿提出了相应的政策建议。研究指出，现行征地补偿政策存在补偿标准低、社会保障覆盖率低、就业支持不足等问题，导致失地农户对政策的不满意度以及对政府的依赖性偏高。在失地冲击下，以生计资本及生计目标为基础的生计行为是影响生计路径并决定生计成果的最重要的因素，其中生计资本基础决定了生计行为的调整能力，生计目标指引下的生计态度决定了生计行为的调整意愿。整体来看，失地农户在被征地前拥有相对较好的生计资本基础，失地后其生计资本与生计行为的匹配率增加，收入水平提高，表明失地农户生计路径的可持续性整体增强，但家庭之间的差距拉大，生计需求各异。为此，本文提出以下政策建议：针对失地农户差异化的生计需

求，提供多样化的政策组合包以引导失地农户自主选择，夯实生计资本基础；充分发挥政策的杠杆作用，激励积极的生计行为；优化外部生计环境，为失地农户创造更多的就业或创业机会。

关键词：失地农户 生计行为 可持续生计 路径

第一章 绪 论

自 20 世纪 90 年代以来，随着中国工业化和城市化进程的加快，道路、工业等非农用地需求激增，城乡边缘区的农村集体土地被政府大量征收，导致失地农民日益增多，并成为—个庞大而特殊的社会群体。在失地冲击下，他们的生计资本结构及价值发生改变，生计路径的不确定性加大。然而，在单一的征地补偿政策下，失地农民的长远生计难以保障，这引发了日益增加的社会矛盾，并在一定程度上阻碍了城市化的进一步推进。因此，如何实现失地农民的可持续生计成为中国社会转型过程中—个亟待解决的现实难题。

1.1 中国失地农民生计研究的背景

1.1.1 城乡二元户籍制度下土地对农民的效用

从 1958 年开始，在计划经济体制和工业化发展战略下，中国建立了严格的户籍管理制度，控制农村人口向城市迁移，由此形成了城乡分割的二元体制。根据这一制度，居民被区分为农业户口和非农业户口两种不同户籍，并配套了不平等的就业和福利制度。—方面，城市

的非农业户口享有低价的食品、住房、燃料、水电等生活用品的配给，以及保障就业和养老的福利制度；另一方面，农村的农业户口不能到城市就业，大量农业劳动力滞留在土地上，以微薄的土地收益维持生计，这也使土地兼具了就业、福利和社会保障功能。根据韩俊（2009a）的研究显示，1978年中国有82.1%的人口生活在农村，而当年农业总产值只占全社会总产值的22.9%；农村居民人均纯收入133.57元，人均生活消费品支出69.63元，其中食品支出占65.8%。以恩格尔系数^①来衡量，农民处于绝对贫困状态。在城乡二元户籍制度下，农民只有通过将农业户口转变为城镇户口（即“农转非”），才可以迈入享受城市福利的门槛，而读书、当兵是主要的途径。

自1978年中国改革开放以后，随着市场机制的引入，农业生产力的提高使农业劳动力出现剩余，而工业发展产生了对劳动力的旺盛需求，中国对此适时调整人口流动的限制政策，准许农民在不改变身份、不改变城市供给制度的前提下进城务工就业。此后，农村剩余劳动力大量向城镇转移，成为中国工业化进程中产业工人的主体部分。他们被称为“农民工”（专指户籍身份在农村，但主要从事非农产业、依靠工资收入生活的劳动力）。2007年中国的农民工数量已超过2.2亿人，占农村从业人员总量的40%以上，他们为农村家庭提供了重要的收入来源。然而，由于城乡分割的户籍制度没有打破，农民工仍然无法享受与城镇职工平等的就业机会和福利制度，在获取工资收入的同时，土地仍然是他们长远生计的最终保障，“手中有地，心中不慌”成为农民工敢于进城的主要支撑。而对广大农村家庭而言，尽管近年来中国政府开始了“工业反哺农业、城市支持农村”的战略转变，惠农政策力度加大，但由于城乡社会保障制度依然处于分割状态，在城

① 恩格尔系数指食品支出总额占个人消费支出总额的比重。

乡收入差距拉大的现实面前，土地成为国家赋予农民的社会保障载体。

因此，从中国城乡分割二元体制的历史和现状看，土地对农民具有多重效用，不仅提供生活保障、就业机会并带来直接经济收益，而且因为土地的资本属性和机会成本的存在，土地还兼具了子孙继承、土地价值增值、避免重新获取时支付高昂成本等效用（王克强，2000；孔祥智，2008）。具体而言，土地有如下六大效用：

第一，提供基本生活保障。土地作为基本的农业生产资料，使农民能够通过自己的农业生产活动生产出粮食、蔬菜等生活必需品，满足基本生活需要。这种保障是一种低层次的生活保障，保障水平低，不确定性大。

第二，提供就业机会。以土地为劳动对象的农业生产活动是农民可供选择的就业类型之一，因此土地为农民提供了实现劳动价值、获取收入的就业机会。尽管城乡要素流动障碍的逐步消除增加了农民的非农就业机会，但中国长期实行的城乡分割的二元体制导致居住在农村的居民通常文化素质较低、劳动技能缺乏，在城市所从事的大多是低声望、低技术和低社会参与的职业，社会地位低，社会支持网络缺乏（吴子力，2001）。因此，多数农民在城市中的生存能力不强，一旦失地，他们的生计路径必然受到冲击。

第三，提供直接经济收益。土地的直接收益效用表现在两方面：一方面，以土地为载体的农业产出在满足农民自身消费需求之外，能通过市场交换为农民带来额外的农业收入；另一方面，土地通过出租可带来地租收入。

第四，土地价值增值。这是指在土地的正常农业收益以外，农民可分享因土地改良、用途转换或其他外部经济效应而产生的土地增值收益。例如，对于土地转让中实现的价值增值，作为集体土地所有者

的农民有权获取相应的补偿。

第五，避免重新获取时支付高昂成本。在中国农村土地的集体所有制下，由于土地产权不明晰，作为集体成员的农民，在暂时放弃土地使用权时无法获取相应的补偿，但在重新获取土地时却可能需支付高昂的费用。因此，即使土地不被耕种并提供直接收益，但考虑到放弃土地使用权的机会成本太高，保留土地使用权成为一种低成本的普遍做法，这就是保有土地所具备的避免重新获取时支付高昂成本的效用。

第六，子孙继承。在中国的土地制度下，农村土地属农民集体所有，集体成员以承包方式从集体组织取得土地使用权（即承包经营权）。对于集体土地的所有权和使用权，集体成员的后代享有继承权，并获得与土地权利相关的上述各种效用。集体土地对农民的这一效用被称为子孙可以继承的效用（Kung, 1994）。

通过上述分析可知，中国城乡分割的二元制度导致了土地对农民的多重效用。这些效用是分析土地征收对农民生计影响的基础，决定了失地冲击对农民生计的影响范围和程度，因此也是相关政策评价的依据所在。

1.1.2 征地制度下失地农民的产生

自20世纪90年代以来，随着中国工业化和城市化进程的加快，道路及工业等用地需求激增，城乡边缘的农村土地被大量征收，导致越来越多的农民失去土地，成为失地农民。这里的失地农民是指因政府统一征收农村集体土地而失去全部或大部分土地、且在征地时享有农村集体土地承包权的在册农业人口。这是一个庞大而特殊的群体，据潘家华等（2011）的研究显示，目前中国的失地农民总量已达到4000~5000万人，而且每年仍以约300万人的速度递增，预计到2030年将增至1.1亿人。

在中国现行的土地制度下，对失地农民群体而言，土地征收具有一定的强制性。根据中国《土地管理法》的规定，在所有权性质上，土地被分为国家所有的城市土地和农民集体所有的农村土地；在土地用途上，土地被分为农用地、建设用地和未利用地^①。为有效保护耕地，中国对农用地转为非农用途的建设用地进行了严格限制，并要求凡是不属于集体经济组织的用地单位或个人需要使用土地进行建设的，“必须依法申请使用国有土地”，即必须由政府动用征地权，将农村集体土地变为国有土地。这样，政府被赋予了获得农村土地并将其配置给使用者的排他权力，而对于政府的这一征地权力，农民集体组织几乎没有发言权。

对于征地所造成的损失，无论是公益性或商业性用地，中国《土地管理法》规定，“按照被征收土地的原用途给予补偿”。除地上附着物和青苗按实际价值补偿外，土地补偿费和劳动力安置补助费两项补偿的标准以土地被征收前3年的平均年产值为依据，最高按土地平均年产值的30倍给予补偿，不考虑土地的区位差异以及土地用途转变所产生的价值增值。由于补偿过低，多数失地农民的基本生活受到影响，长远生计难以保障（韩俊，2009b）；同时，由于政府在就业转型、社会保障等方面的政策不配套，部分人群面临再就业困难、社会保障程度低的困境，甚至成为城市贫民，已影响中国的城乡社会稳定（高勇，2004）。如潘家华等（2011）的抽样调查显示，60%的失地农民生活困难；81%的失地农民对未来生活担忧，其中担忧养老的占72.8%，担忧经济来源不足的占63%，担忧医疗的占52.6%。

^① 农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

土地是国家赋予中国农民的社会保障载体，那么失地农民到底失去了什么？就中国的实际情况而言，失地农民失去的不仅仅是土地这一物质实体，而且还包括了一系列附着在土地之上的权利。与土地的多重效用相对应，这包括：失去最基本的生活保障，失去低成本的生活和发展方式，失去最基本的就业岗位，失去一项稳定的收入来源，失去一项经济价值极高的、可供子孙继承的财产和财产权利。然而，对于这些损失，多数地区的补偿方式单一（以货币补偿为主），补偿金额过低，无法反映农地对农民的效用值，一次性货币补偿不足以弥补失地所造成的就业、收入和食物安全的价值损失（韩俊，2009b），因此征地补偿引发了大量的社会矛盾和冲突。研究数据显示，农民上访中有 60% 与土地有关，其中 30% 又跟征地有关（潘家华等，2011）。低价补偿带来的另一社会问题在于，它刺激了土地的大量浪费和低效利用。据中国国土资源部 2008 年发布的《全国土地利用总体规划纲要》，全国城镇规划范围内共有闲置、空闲和批而未供的土地近 2667 平方公里（约 400 万亩^①）。

对此，部分学者提出应打破政府对土地一级市场的垄断，按市价进行补偿（黄祖辉等，2002；周其仁，2004；曲福田等，2004；常进雄，2004）。然而，从中国的现实国情看，中央政府将土地作为宏观调控的重要手段，视耕地为与粮食安全紧密相关的战略性资源，这两方面的原因决定了中国在较长时间内不可能放开土地一级市场（孔祥智，2008）。因此论文认为，将征地制度视为一个外生变量，在既定的制度背景下对征地补偿机制展开研究，对解决失地农民的生计问题更具有现实意义。而要完善征地补偿政策，关键在于明确失地农民的行为主体地位，在可持续生计框架下，对失地前后他们的所有、所

① 1 平方千米 = 1500 亩

想、所做进行全面考察，了解失地冲击及征地补偿政策对其生计的影响，识别失地农民的生计需求，在此基础上才能提出具有操作性的政策组合包。

1.1.3 失地农民面临的生计冲击

失地农民作为中国城市化进程中出现的一类特殊群体，其特殊性表现在生计路径受到政府征地这一外部因素的影响。这里的生计路径是指失地农民基于内部条件和外部环境、选择一定的生计行为去追求某一目标并导致某种结果的途径。我们将失地所带来的生计路径的变化称为“生计冲击”或“失地冲击”，具体表现在以下两个方面：

1. 生计资本结构和价值发生变化

征地使失地农民原本拥有的土地资本从有到无（或大部分丧失），并通过不同的补偿形式实现土地价值向其他资本形式的转化。

随着土地（自然资本）的减少甚至完全丧失，原依附于土地的人力资本价值下降（由于资产的专用性），原依托于农村社区的社会资本受到冲击（由于社会网络的变化），因征地而获取的现金补偿款、养老金收入可能增加家庭储蓄或现金流（金融资本），被拆迁房屋的安置可能改善居住条件和环境（物质资本）。^① 生计资本结构和价值的这些变化将引起一系列连锁反应，促使失地农民调整生计目标及行为选择，由此在收入水平、生计安全性等生计成果方面带来相应的变化。

2. 生计路径的不确定性增加

在中国城乡分割的二元制度下，土地对农民具有多重效用，因此无论对农业户、农业兼业户还是非农业户而言，土地都是其重要的生计依赖。然而，政府征收土地带来的失地冲击，改变了失地农民的生

^① 这些生计资本的定义将在第三章中详细阐述。

计环境，使他们面临新的机遇和挑战，生计路径的不确定性增加。

从机遇来看，征地使失地农民脱离了传统的农业生产和农村生活，步入城市，拥有更多接近市场的机会和行为选择空间，这有利于家庭收入的多元化，并为失地者分享城市经济发展成果提供了可能。从挑战来看，一方面，原依赖于土地产出的低成本的生活方式（自给自足）被迫转变，以食品为主的家庭生活费用大幅上升；另一方面，失地农民原有的农业生产活动被迫停止，农业收入来源丧失，因此生计行为亟待调整，非农收入来源亟待拓展。面对这些机遇和挑战，因内外部生计环境的差异，失地农民生计行为选择的不确定性增强，这将加大生计成果的不确定性，并引起生计路径的波动。例如，与收入多元化相伴随的，可能是收入差距的拉大。

在上述生计冲击下，失地农民的生计状况究竟发生了怎样的改变？生计路径的可持续性如何？什么是最关键的影响要素？本论文将对此作出定量回答。

1.2 主要研究工作

本论文以中国城市化和工业化为背景，通过构建失地农户可持续生计框架，研究失地农户对“生计资本及目标—生计行为—生计成果”的路径选择问题。在官方数据缺乏的情况下，通过在四川省兴文县的问卷调查和深度访谈，获取一手数据资料，运用描述统计、回归分析及案例研究等方法，揭示征地补偿政策下失地家庭的生计状况，评估其生计路径的可持续性，识别生计路径的关键影响因素，从而为完善征地补偿政策提出合理的建议。

论文共分为七章，第一章为绪论；第二章为文献综述，对中国失

地农民问题研究以及可持续生计方法进行评述；第三章为研究设计和方法，在文献综述基础上，提出失地农户可持续生计框架，针对生计路径中各要素间的关系提出假设，并从行为模式（生计行为与生计资本的匹配性）视角定义生计路径的可持续性，为生计路径评价提供中间指标；第四章为失地农户生计状况调查及分析，根据兴文县实际区情和失地农户可持续生计框架，设计问卷内容和调查思路，并对兴文县三个典型的征地补偿项目的样本数据进行描述性统计分析，揭示失地家庭的生计状况及政策诉求，识别失地农民的行为特点及原因；第五章为失地农户生计路径的计量分析，首先根据兴文县失地农户生计资本的测算值以及生计行为类型，对失地前后生计路径的可持续性加以评估，然后运用计量经济模型，对生计路径的影响因素进行回归分析，识别生计资本及行为对收入的影响，验证理论假设；第六章为案例研究，在问卷调查基础上，通过对典型失地农户的深度访谈获取数据资料，通过案例分析和比较，进一步验证相关假设；第七章为结论，对研究结果进行总结，在此基础上提出相应的政策建议。

1.3 研究的理论意义和实践价值

论文研究具有重要的理论意义和实践价值。理论意义在于：第一，运用可持续生计方法，结合中国失地农民的生计特点，在一般性的可持续生计框架下提出改进的研究框架，从生计资本、行为、成果及政策影响等方面研究失地农民这一特殊群体的可持续生计路径问题，扩展了生计方法的研究领域。第二，论文在改进的逻辑框架中，在生计成果之外，从“生计行为与生计资本的匹配性”角度定义生计路径的可持续性，为失地农户生计路径评价提供了中间指标，同时为