

河北农业大学农林经济管理博士论著

边缘化与

BIANYUANHUA YU FENYI

分异

· 刘海云 著
失地农民问题研究

Shidi Nongmin Wenti Yanjiu



中国农业出版社

本研究得到河北经贸大学学术出版基金资助
河北农业大学农林经济管理博士论著

边缘化与分异： 失地农民问题研究

刘海云 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

边缘化与分异：失地农民问题研究/刘海云著. —北京：
中国农业出版社，2007.12

ISBN 978-7-109-12382-3

I. 边… II. 刘… III. 农民—土地问题—研究—中国
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 178862 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 刘明昌

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月北京第 1 次印刷

开本：850mm×1168mm 1/32 印张：8.75

字数：230 千字 印数：1~2 000 册

定价：23.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误，请向出版社发行部调换)

总 序

河北农业大学农林经济管理学科萌芽于1956年，当时在农学系设立农业经济教研组。1979年成立农业经济系筹建组，1980正式成立“农业经济系”并招收本科生；“林业经济管理系”于1986年成立并开始招收本科生。1986年，农业经济管理专业建设成为河北省首批经济管理类硕士授权点，1995年建设成为河北省省级重点学科，2000年取得了农业经济管理专业的博士学位授予权，同年建成土地资源管理硕士学位授权点；2003年建成林业经济管理和会计学两个专业硕士学位授权点；2005年建成农林经济管理专业一级学科博士和硕士学位授权点。

伴随着我国研究生教育和农林经济管理事业的发展，河北农业大学农林经济管理学科经过几十年的不懈努力，已经形成了从专科、本科到硕士研究生、博士研究生的较完整的培养体系。现已经形成的稳定的研究方向为：农业经济理论与政策、农业经营与企业管理、农村财政与金融、农村经济信息管理、农村经济统计与数量经济、会计与资产评估、土地经济与管理、林业工程与管理、林业资源与可持续发展等。一大批毕业生在河北及全国农业、农村管理等工作领域成为管理干部或骨干，另有一批毕业生成长为专家、教授、学者等。目前，每年有7至8篇博士学位论文问世。我们以博士生导师为主成

立编委会，从中推选出部分博士论文以“河北农业大学农林经济管理博士论著”形式编辑出版，以期为我国农林经济管理研究生教育和学科发展做出一定贡献，同时介绍本学科的最新研究成果，为农林经济管理理论研究和“三农”建设科学决策服务，并以该套论著出版增强各高校、科研单位及相关管理部门之间的交流与合作。

农林经济管理事业及学科在快速发展，其中许多理论问题需要进一步深入研究，请专家学者对该系列论著的出版给予关注关心和匡正。

河北农业大学商学院院长 许月明

2007年11月

序

在建设社会主义新农村进程中，“三农”问题始终是问题的核心，减少农民推动城市化进程是解决“三农”问题的重要途径，而解决城市化进程所引起的失地农民问题更成为解决“三农”问题的关键环节。由于土地征用过程中存在的征用范围过宽、补偿价格过低、安置政策失效等现象，加之失地农民普遍受教育水平较低、再就业能力较差，导致失地农民问题日渐突出。部分失地农民尤其年龄较大的便成为“种田无地，上班无岗，低保无份”的“三无”人员。这些失地农民的生存和发展，不仅涉及到失地农民本身，而且影响到社会的稳定和安全，进而影响到区域经济的发展，失地农民问题也被称为“新三农”问题之一引起社会各界的广泛关注。

刘海云博士的专著《边缘化与分异：失地农民问题研究》，以城市化进程中失地农民的生存现状为研究对象，分析失地农民边缘化和分异现象产生的原因并提出改进对策和建议，其理论意义和实践价值是不言而喻的。该研究利用社会边缘化理论、社会排斥理论、社会分层理论，在对环京津周围涿州、廊坊市城乡结合部 80 个村、260 户失地农民进行实际调查的基础上，分析了失地农民的生活现状，探讨了失地农民边缘化形成的原因，剖析了失地农民分异的特征及不同职业失地农民与生存现状的关系，在分析的基础上提出了完善土地征用制度、

深化农地产权制度、构建失地农民社会保障机制的对策建议。这一系列研究，不仅为失地农民的社会学研究和制度设计提供了理论借鉴，而且对于解决当前城市化进程中可能出现的相关农民问题提供了方法借鉴。特别是作者在相关研究的基础上提出的失地农民问题的核心不是补偿不足，而是安置政策失效的观点，解决失地农民问题的核心是解决失地农民的发展问题的观点，并在对比不同安置方式的基础上，进一步提出开发型安置方式是解决失地农民发展问题最佳选择等观点对失地农民问题的解决具有一定的创新意义。

失地农民问题是当前社会学研究的热点问题之一，该问题的解决对加速我国城市化进程和和谐社会的构建都具有重要意义。刘海云博士在就读博士期间，善于发现问题，勤于思考，并在博士一年级期间选择了失地农民问题作为博士论文的选题。在随后一年多的时间里，她刻苦钻研，勤于思考，广泛阅读，积极调研，终于撰写出了优秀的博士论文，并以优异的成绩提前半年获得了博士学位。如今呈现在读者面前的这部力作，就是作者在博士论文的基础上进一步修改完善而成的。该著作在作者原博士论文框架的基础上，丰富了制度创新和片区综合价的计算等相关内容，增加了全书的可操作性。

通阅全书，深感作者理论基础扎实，逻辑思维严密，文笔通顺流畅，研究角度新颖，实证资料翔实，主要论点创新性和可信度高，对策措施实践性和可操作性强，是一部理论和实践相结合系统研究失地农民的力作。本书不仅对研究农业经济学、区域经济学和发展经济学的

学者有借鉴意义，对决策部门政策的制定和制度创新更有一定的参考意义。鉴于此，我欣然为本书作序，并将本书推荐给大家。同时，也希望作者能以此研究为起点，继续深入研究，勇于创新，在该研究领域取得更丰硕的研究成果。

河北省社会科学院副院长 管理学博士 孙世芳
博士生导师 享受国务院特殊津贴专家

2007年11月

序 二

自 20 世纪 80 年代初改革开放以来，中国经济建设便进入了快速发展时期，农村经济突破性的进展，促进和加快了城市化、工业化和新农村建设的进程。在城市化与工业化的进程中，城市规模扩大与工业化的发展，使城市郊区的土地不断减少，农民失地现象严重，失地农民群体出现，成为“新三农”问题之一，并一直以来受到专家、学者及政府各界人士的关注，失地农民产生原因、土地征收补偿政策与机制、城乡统筹规划用地、失地农民社会保障等方面的研究也取得了丰硕的成果。但对失地农民贫困现象以外的问题，如失地农民出现了分异性发展和边缘化问题等则关注得较少。北京和天津两大城市，在近 20 多年的发展中，建设规模迅速扩张，京津郊区农民的大量土地被征收，出现了以两城市为中心的失地农民圈带状分布。《边缘化与分异：失地农民问题研究》应用系统论观点和社会排斥分层与发展学等理论，从宏观与微观多角度、多层次地开展失地农民生存与发展现状的调查研究，特别是以北京和天津两城市之间的涿州、廊坊、高碑店三市失地农民为研究对象进行深入调查。在分析失地农民产生的原因、生存与发展状况、出现的边缘化问题与分异规律性等基础上，提出了创新性土地征收安置方式与对策，对于我国城市化与新农村建设进程中，解决好城乡与农村、农民与土地、农

民与市民等关系问题提供了很好的范例，具有重要的学术理论价值和实践意义。

刘海云博士的专著是在她的博士学位论文的基础上充实和完善后写成的。我认为在以下方面具有创新性。

一是提出了失地农民边缘化的观点。通过分析归纳国际城市与工业化进程中失地农民产生与发展的规律性，分析总结我国失地农民产生、生存与发展现状与原因，将城郊失去土地的农民，在就业与生活方式、身份与心理等方面介于农民与市民之间的非农民又非市民的生存状态无所归属现象界定为失地农民边缘化。

二是将失去土地的农民生存发展状态分异为发展型、稳定型和贫困型三种类型。通过对京津两大城市之间失地农民的调查，发现、归纳、提出了失地农民边缘化特征与分异发展现象：农民失去土地后生活水平与发展出现了分异现象，形成三种类型农民，即一部分农民失去土地后转变生活生存方式向城市发展，生活水平上升，属于发展类型；一部分失地农民失地前后生活水平未发生大的变化，属于稳定类型；另一部分失地农民则出现了就业无岗、种地无地、社保无份的“三无”农民，属于贫困型。这种对失地农民生存与发展现象的全面分析与总结，对探寻城市化进程中失地农民的发展规律、制定引导发展型农民的发展政策等具有现实价值和深远意义。

三是提出了失地农民问题的核心不是补偿不足而是安置政策失效的观点。产生失地农民问题的原因很多，但主要原因是土地征收补偿和安置问题。在调查分析土

地征收补偿方式与补偿额度的同时，对比分析了安置方式中的平衡过渡型、分享收益型、集中开发型和综合安置型等多种安置方式及补偿与安置方式之间的关系，发现并提出了失地农民问题的核心不是补偿不足而是安置政策失效的观点，并提出了开发型安置方式是解决失地农民发展问题的最佳途径。

我作为她的导师，为本书的出版感到由衷地高兴，并乐意应邀为之作序，向学术界介绍这本书，以期得到同行们对该书关于城市化进程中出现的失地农民边缘化和分异发展现象的关注和研究。

河北农业大学教授、博士生导师 许月明

2007年11月

摘 要

在建设社会主义新农村进程中，“三农”问题始终是问题的核心，减少农民推动城市化进程是解决“三农”问题的重要途径，解决城市化进程的失地农民问题是解决“三农”问题的关键环节。失地农民问题也被称为“新三农”问题之一而引起各界学者的广泛关注。北京和天津作为中国的两大直辖市和北方重要的经济、文化和政治中心，近几年城市规模急剧扩张，农民失地现象更为严重。这些失去土地的农民生活现状如何？失去土地后将引起生活方式和就业方式怎样的变化？他们与传统的农民和市民又有何不同？失去土地后的农民生活水平发生了怎样的差异？引起这些变化的原因是什么？如何解决失地农民中广泛存在的“三无”难题？

正是基于以上问题，本书在回顾和总结社会排斥理论、边缘化理论和社会分层理论的基础上，以位居北京、天津两城市之间的涿州、廊坊市城乡结合部 80 个村 260 户失地农民为样本，研究京津周围失地农民存在的边缘化问题和分异现象，并通过宏观因素和微观因素双重角度分析问题产生的原因，提出创新安置方式的对策建议。主要研究内容如下：

第一章介绍了选题背景、研究意义、国内外研究综述、研究内容和创新点。

第二章为理论基础部分，在综合与分析社会排斥理论、边缘化理论和社会分层理论的基础上，提出失地农民边缘化假设。认为农民失去土地后会出现就业方式、身份、生活方式和心理介于农民和市民之间的边缘化状态。这种边缘化倾向主要表现在农民在土地非农化的同时却无法实现就业方式非农化，就业方式非农

化的同时却无法实现生活方式非农化，生活方式非农化的同时却无法实现心理市民化等矛盾状态。

第三章以位居北京、天津两城市之间的涿州、廊坊市城乡结合部 80 个村 260 户失地农民为样本，分析失地农民现状。通过调查发现失地农民存在边缘化特征和分异现象：其中失地农民的边缘化主要表现在农民在土地非农化后，就业方式、身份、生活方式和心理介于农民和市民之间的无所归属的状态；分异现象表现在农民失地后生活水平产生了分异，一部分农民因为土地征用带来了生活水平的上升，成为发展型农户；一部分农民土地征用后对生活基本不产生影响，成为稳定型失地农户；还有一部分农户因为土地征用而导致生活水平的下降，成为贫困型失地农户。

第四章为失地农民边缘化问题分析部分，从农地产权制度、征地补偿制度等宏观角度和失地农民自身因素双重角度分析失地农民边缘化问题产生的原因。通过分析发现集体土地所有权中所有权的缺失，是导致失地农民边缘化的重要原因：正是由于集体土地所有权产权残缺，使失地农民无法有效地保护其土地产权，丧失了维护自身利益的第一道屏障；而集体土地所有权的主体缺位，使农民丧失了维护自身利益的组织保障，使征地补偿价格偏低或征地收益分配不合理；集体土地所有权性质的界定模糊，使村集体在与政府部门对决时处于弱势和从属地位，导致征地权的滥用和失地农民利益受损。征地补偿制度的实施导致失地农民陷入土地使用方式非农化但就业方式无法同步非农化的困境。主要表现在：由于土地征地权的滥用，导致失地农民过度非农化；政府强制征地和低价征地导致失地农民被动非农化；安置政策失效使失地农民无法顺利实现就业非农化。长期实行的城乡二元分割制度使失地农民无法顺利市民化，主要表现为就业歧视的存在使失地农民非农就业收入无法实现，社会保障机制的不健全使失地农民心理安全感下降，户籍制度的缺陷使失地农民失去政治诉求的机会难以真正融入城市。失地农民自身文化程度不高，非农就

业技能较差,就业观念落后以及生活习惯的差异也是导致失地农民边缘化的重要原因。

第五章为失地农民分异现象分析部分。通过分析发现,区位优势、征地补偿制度、失地农民自身因素的共同作用,使失地农民产生分异。良好的区位特点、开发型的安置方式以及名义型农户非农就业技能的优势使失地后的农民生活水平上升,成为发展型失地农户;兼业型农户的非农收入避免了失地农民生活水平的进一步下降,社会保险安置方式抵补了一部分农户损失,使失地农民生活趋于稳定,成为稳定型失地农户;而征地补偿政策设计的不完善、非农就业能力的低下和单一的货币安置方式等因素使一部分失地农民生活水平下降,成为贫困型失地农户。

第六章为对失地农民问题的评价部分。从社会发展的角度客观地评价失地农民现象的产生对失地农民自身和对社会发展所带来的影响,并提出失地农民中普遍存在的边缘化倾向和贫困化现象,对城市化进程所产生的制约作用;并进一步指出,失地农民问题既是经济问题也是政治问题,若不妥善解决,将带来严重的后果;应通过建设与完善相关制度,妥善解决失地农民存在的边缘化问题和贫困化现象。

第七章到第九章为对策建议部分,建议应从改进农地产权制度、完善征地补偿制度、构建失地农民社会保障制度等角度解决失地农民的边缘化和贫困化问题。具体如下:

第七章为农地产权制度的改进部分。鉴于土地在农民生活中的重要地位,不论是进行大规模的土地国有化或者是土地所有化等制度变迁都是不可取的,应针对现行农地产权制度中存在的问题,完善农村土地产权制度。在现行土地产权基础上,实现农地所有权、使用权和发展权三权分离,也即建立最终所有权归国家,经营权归集体、使用权归农民的农地产权模式。在坚持农村土地集体所有制的基础上,实行土地永佃制,明确农村集体经济组织在农地产权中的地位,通过多种方式,建立土地流转市场进

行完善，强化土地的收益权，淡化农地所有权，通过建立土地投资公司、评估事务所、土地银行等方式构建完善的农地流转市场，在保障国家粮食安全的情况下，有条件地推广土地股份制，实现农地的合理、有序流动。

第八章为土地征用制度的完善部分。因为土地征用权的滥用和征地补偿价格制定不合理、土地征用程序不规范等问题的存在，导致失地农民问题的产生。所以，必须从完善土地征用制度入手，解决由于土地征用制度的缺陷所导致的失地农民问题。具体表现在规范土地征用权和审批权，防止因为把关不严而导致的失地农民人数急剧增加；严格土地征用范围，明确公共利益的含义界定，对土地征用范围严格限定在公共利益的范围内；以区片综合价为基础确定土地征用价格，给农民合理公平的补偿；规范土地征用程序，赋予农民知情权和行政复议权；创新失地农民安置模式，在条件成熟地区选择开发型安置模式，切实解决失地农民的生活和发展问题。

第九章为失地农民社会保障机制的构建部分。完善的失地农民社会保障机制，应包括失地农民的最低生活保障制度、养老保险制度、就业保障制度、医疗保险制度、教育培训制度、住房保障制度等方面。应针对我国的实际情况，采用循序渐进原则构建失地农民社会保障机制。首先，将失地农民纳入最低生活保障制度，使贫困失地农民能够得到社会的救助。其次，根据失地农民的特点，有计划有步骤地为 60 周岁以上的失地农民办理养老保险。再次，将失地农民纳入城镇医疗保险范围。目前很多农村地区已经进行了农村大病医疗保险，但是就保险金额和保险程度与农民需求相差较远，应以失地农民为重点，建立与城镇医疗保险相接轨的医疗保险。

第十章为全书的结论部分。通过全书研究得出以下结论：失地农民产生是城市化进程的必然结果，对经济和社会以及失地农民的发展都会产生重大影响；失地农民问题的核心是普遍存在的

摘 要

边缘化倾向和贫困化现象；以上问题的产生是制度因素和失地农民自身因素共同作用的结果；应从完善农地产权制度、土地征用制度、加快户籍制度改革、将失地农民纳入社会保障机制和建立失地农民培训机制等方面提出改进问题的政策建议。

关键词：失地农民；边缘化；分异；土地征用制度；城乡分割制度；开发型安置模式

Abstract

During the process of building new socialist rural areas, the issue of farmers, rural areas and agricultural production (the FRA Problem) has been at the core. It is an important way to solve the FRA problem to reduce the number of peasants and promote the progress of urbanization. And, it is key to solving the FRA problem to solve the problem of land - lost peasants in the process of urbanization. This problem is also called one of the new FRA problems and is paid close attention to by scholars of different societies. Beijing and Tianjin, as China's two municipalities directly under the Central Government and important economic, cultural and political center in north China, have greatly expanded their urban scales. Therefore, the problem of peasants' losing land is also severe with these two municipalities. What is the current living situation of these land - lost peasants? What kind of changes takes place to their living styles and employment ways after losing land? What's the difference between them and traditional peasants? What difference in living standard of them takes place after losing land? What are the reasons causing these changes? How to solve the three - without problems widely existing among land - lost peasants?

Based on the above questions, the author studied, after reviewing and summarizing the social exclusion theory, marginalization theory and social stratification theory, the problem of marginalization and differentiation existing among land - lost