



王慧博·著



上海政法学院学术文库

从农民到市民

——城市化进程中失地农民市民化问题 抽样调查研究

CONG NONGMIN DAO SHIMIN

——CHENGSHIHUA JINCHENG ZHONG SHIDINONGMIN SHIMINHUA WENTI
CHOUYANG DIAOCHAYANJIU



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

王慧博·著



上海政法学院学术文库

从农民到市民

——城市化进程中失地农民市民化问题
抽样调查研究

CONG NONGMIN DAO SHIMIN

——CHENGSHIHUA JINCHENG ZHONG SHIDINONGMIN SHIMINHUA WENTI
CHOUYANG DIAOCHAYANJIU



上海社会科学院出版社
Shanghai Academy of Social Sciences Press

图书在版编目(CIP)数据

从农民到市民：城市化进程中失地农民市民化问题
抽样调查研究/王慧博编. —上海：上海社会科学院
出版社, 2015

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0764 - 0

I. ①从… II. ①王… III. ①农民—城市化—研究—
中国 IV. ①D422.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 004320 号



从农民到市民——城市化进程中失地农民市民化问题抽样调查研究

编 者：王慧博

责任编辑：张晓栋 黄诗韵

封面设计：黄婧昉

出版发行：上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版：南京展望文化发展有限公司

印 刷：上海信老印刷厂

开 本：720×1020 毫米 1/16 开

印 张：28.75

插 页：1

字 数：510 千字

版 次：2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0764 - 0/D · 309

定价：80.00 元

版权所有 翻印必究

主编简介

王慧博，女，研究生学历，博士学位，现为上海政法学院副教授，曾承担国家哲学社会科学基金项目、教育部人文社会科学基金项目、上海市哲学社会科学基金项目等，发表过十余篇论文。本著作为国家哲学社会科学基金项目“城市化进程中失地农民问题抽样调查研究”的成果。

《上海政法学院学术文库》 编 审 委 员 会

主 任：金国华

副主任：闫 立 倪正茂

秘书长：何平立

委 员：（以姓氏笔画为序）

王明华	王 蔚	刘 强	闫 立
关保英	汤啸天	杨 寅	吴益民
何平立	张森年	金国华	倪正茂
章友德			

《上海政法学院学术文库》

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统，两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善”。其意即蕴含着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道：“博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之。”则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此，从对世界历史进程的审视与洞察，社会发展、科学昌明、思想进步，从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量，而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力，是一所现代大学重要的标志。因此，一个大学的学术气氛，不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态，而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言，大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发展、实验与思索的高级力量，它态度自由中立，传授普遍知识，描绘理智疆域，但决不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会；高等教育发展的核心是学术和人才。因此，大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地，在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学，学院注重内涵建设和综合协调发展，现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训。这既是学校办学理念集中的体现，也是学术精神的象征。这一校训，不仅大力倡导复合型人才培养，注重充分发挥个性特色与

自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批评,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科学平台。古代大家云:“一代文章万代稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承,代代相继!

金国华

(作者系上海政法学院前院长)

摘 要

社会学家英克尔斯曾经指出,现代化的最终归宿在于实现人的现代化。人的现代化是伴随着高度的城市化、“农民的终结”和市民社会的形成而不断实现的,而市民化又是人的现代化的最终目的。

在我国,由农民到市民的角色转换不是一蹴而就的,一般经历两个阶段:第一阶段为由传统农民转换为失地农民,正在加速进行;第二阶段为由失地农民向市民转换,此阶段困难重重,进程缓慢。这一阶段中出现的各种不和谐因素,我们统称为失地农民问题。其实,失地农民问题的核心和关键仍然是失地农民的最终出路和角色转型问题,也就是失地农民的市民化。^① 失地农民市民化的顺利实现,不仅可以完成从农民角色向市民角色的转型过渡,真正让广大农民分享城市化的利益,而且是社会发展的公平需要。从我国以往的城市化进程看,我们走过了一条以行政手段低成本征用农村土地,换取工业低成本的发展和城市低成本扩张的道路。城市化进程注重了效率,忽视了公平,其实质是牺牲了农民利益,来换取工业化和城市化。社会发展规律是公平的,原来的低成本与正常成本之间的差价必然会以另外一种方式来让社会承担,比如失地农民问题造成的社会不稳定等。今天,我们在快速城市化取得了令世界瞩目成就的同时,各种社会问题和矛盾不断增多,维护国家安定团结的社会成本越来越大,是时候反省增长质量、兼顾效率和公平,并且解决失地农民问题的阶段了,否则违反科学规律的发展将会让社会付出同样的代价。正如前联合国助理秘书长沃利·恩道在《城市化的世界》序言中提到的,“城市化既可能是无可比拟的未来之光明前景所在,也可能是前所未有的灾难凶兆,所以未来社会怎样就取决于我们当今的所作所为”^②。

公平是现代社会追求的一个目标,共享是现代社会的一个特征。如果只注重效率而使失地农民这一弱势群体长期处于一种受排斥的状态,社会就会越来越分化为对立的两极,对社会的整合造成很大的威胁,有悖于和谐社会的发展目标。本研究成果是对学术热点和社会热点问题的一种回应。本研究所关注的问题具有极

① 文军:《农民市民化:从农民到市民的角色转型》[J],载《华东师范大学学报》(哲学社会科学版),2004年第3期。

② 戴中亮:《城市化与失地农民》[J],载《城市问题》,2010年第1期。

强的社会意义和应用价值,它关系到社会稳定、社会安全及政治、社会、经济的和谐发展。本研究中的调查报告可以为地方政府制定相关征地政策、妥善解决失地农民问题、促进失地农民向市民的融入、转化提供参考依据。

在研究方法上,本研究主要运用社会学的实地研究和比较研究方法(其中实地研究又包括问卷法、访谈法、观察法等多种研究方法),对经济发达的东部上海地区、经济中等的中部河南地区和经济落后的西部广西地区进行横向比较,较好地避免了以往对该问题研究的地域局限性,研究的视野更为开阔。

在研究内容上,本研究对上海、河南、广西三类失地农民地区,从征地原因、征地数量、征地补偿和拆迁补偿、征地过程各主体参与情况、就业安置情况、社会保障情况、征地前后生活水平、幸福度、身份角色变化情况、征地后失地农民居住情况变化、征地后失地农民消费情况变化、征地后失地农民行为方式的变化、征地后失地农民价值观的变化、征地后失地农民社会关系的变化、征地后失地农民维权意识变化、失地农民对于征地的看法 14 个方面对“失地农民市民化问题”进行了详细剖析,调查翔实,内容具体、丰富,取得了很多可贵的一手资料。同时,在具体分析各类失地农民地区市民化问题的基础上,运用定性和定量方式(主要采用了回归分析模型、因子分析模型)从不同角度进行了总结、提炼、异同点比较,并探析了“失地农民市民化困境”背后的制度性制约因素和非制度性制约因素,特别对学界较少关注的“非制度性制约因素”给予了重点剖析,针对不同的制约因素,有针对性地提出了相应的对策建议。

通过调查发现,上海、河南、广西三地失地农民市民化进程差异较大:上海地区失地农民虽然征地补偿费最低,但因拥有较健全的、与市民同等待遇的社会保障,加上上海地区工业发达,劳动力市场发育更加成熟,失地农民就业相对容易,失地农民市民化的经济基础和社会基础具备。同时,上海的集中居住方式不仅为失地农民提供了一种新的居住空间位移,更为失地农民提供了一个原有乡村文化解构和新的城市文化重构的舞台,政府利用集中安置小区这个重要转换舞台,既可以对失地农民的绿化、艺术景观、健身场所等物质文化进行建设,直接提供失地农民市民化的物质文化融入,还可以利用社区平台,加强对失地农民的教育培训和引导,提高其精神文化修养、促进失地农民与市民的交往和融合,提高他们的可持续生计及行动能力,逐渐培育出失地农民的现代意识和城市精神气质^①,使失地农民市民化的心理基础也初步具备。总体来看,上海失地农民在经济收入、工作状况、文化

^① 叶继红:《城郊失地农民的集中居住与移民文化适应》[J],载《思想战线》,2010年第2期。

生活、人际关系、住房环境、休闲娱乐、幸福程度等方面都比当农民的时候有了较大的提高,上海失地农民市民化进程进入了市民化初级阶段。

中部发展中地区河南和西部欠发达地区广西失地农民的补偿费虽然比上海地区稍高,但既没有与市民同等待遇的社会保障,又无法在市场就业中获得竞争优势,多数失地农民的就业没有着落,失地农民市民化的经济基础和社会基础都不具备。同时,失地农民的分散居住方式,以及当地社区尚未真正发育,既不利于失地农民享受现代化的物质生活方式,积累市民化的量变,也不利于失地农民新型的交往方式和人际关系的形成,得到情感性和社会性的支持,在行为方式、价值观念、精神文化生活上逐渐与市民融合,发生向市民“质”的变化。总体来看,河南和广西失地农民在经济收入、工作状况、休闲娱乐、幸福程度等方面都比当农民的时候有所降低,失地农民与市民的生活状态相距甚远,河南和广西失地农民市民化进程尚未开始。

无论是经济发达的上海地区失地农民市民化进程过缓,还是经济发展中地区河南和经济欠发达地区广西失地农民市民化进程的长期停滞,都促使我们思考,造成城市化进程中失地农民市民化进程困境的因素有哪些?这些因素之间又有什么样的逻辑关系?

本研究认为,制度性困境因素造成失地农民向市民转化的权力基础、经济基础、社会基础薄弱,导致失地农民能力贫困,成为失地农民市民化进程中核心制约因素。制度性困境因素是指用某些规则或模式固化为社会结构的影响因素,这些影响因素作用较强,影响较大。本研究所指的制度性困境因素主要是从政策、就业市场、社会保障体制三个方面进行阐述。失地农民市民化的实质就是失地农民获得与城市市民同等的社会权利和福利保障,在经济分层和社会分层中实现向上流动,进入现代文明的过程。制度性困境因素已经固化为社会结构的影响因素,这些影响因素对阻碍失地农民市民化的作用较强,影响较大。要破解失地农民市民化的制度性困境,既需要经济社会的持续发展以创造雄厚的物质基础,同时更需要通过深化改革,调整相关制度安排,在法律法规、政策调整和制度上给予积极的引导,对失地农民由原来的资源剥夺变为资源赋能。

非制度性困境因素则被学界较少关注。本研究认为,非制度性困境因素不可忽视,它会造成失地农民向市民转化的心理基础、适应能力、可行能力薄弱,成为失地农民市民化进程中的重要影响因素。非制度性困境因素是指影响制度运行的环境、文化、心理等因素。本研究所指的非制度性困境因素主要是从思想观念和行为方式、社会关系网络、生活水平和居住方式三个方面进行分析。

失地农民的理念、意识形态、休养娱乐方式等都在向“市民”转变,然而,这种转变才刚刚起步,在中国的东、中、西部地区存在着巨大的差异。经济发达的上海地区,失地农民的行为方式在社区的引导、帮助和教育下正渐渐向市民靠拢,上海失地农民市民化进程已进入初级阶段。中、西部地区很多村庄虽然已经并入城镇的街道,名义上也成立了居民委员会,但实际上,居委会形同虚设,居委会的委员们不是选举产生的,而是原来村委会班子换了块牌子以后继承的,居委会没有发挥任何作用,没有开展任何活动,在失地农民市民化过程中没有发挥出帮助“新市民”、促进新老市民不断融合的关键作用。失地农民市民化的转变需要政府、社会、社区、社团等各类组织的共同参与,特别是社区更需要发挥出“润物细无声”的潜移默化的影响作用和积极倡导的引领作用,才能够让失地农民更快地适应并融入城市的新生活。

失地农民生活水平和幸福度的下降会给社会稳定带来一定的隐患,失地过程中产生的各种矛盾都直指地方政府,造成地方政府政治上的“合法性”治理危机;大量失地农民的存在、就业的供给不足,又影响到经济的健康增长;政治和经济的影响又必然阻碍着失地农民市民化的进程,影响到失地农民对市民身份的认同感和心理归属感,在很长时间内不能适应城市文化……在访谈中我们也发现,其实,失地农民对于生活并没有过高的要求,他们只是希望政府能够给予自己合理、公正的补偿,能够关心他们的切身利益,关心他们将来的生活而已。许多失地农民表示,如果能够解决他们的社会保障和就业问题,很多人愿意将土地贡献给国家使用。要提高他们的幸福指数并不难,只要能够让他们分享城市化、现代化的进步成果,让他们完整地享受城市人的各项福利措施,让他们的生活水平日益得到提高就足够了。

失地农民被征地拆迁后,面临着如何居住安置的问题,不同的居住安置方式,会影响到失地农民对城市生活的融入程度,进而影响到市民化的融入程度。上海的集中居住方式,不仅仅为失地农民提供了一种新的居住空间位移,更为失地农民提供了一个原有乡村文化解构和新的城市文化重构的舞台。政府利用集中安置小区这个重要转换舞台,首先对失地农民的绿化、艺术景观、健身场所等物质文化进行建设,直接提供失地农民市民化的物质文化融入。其次,政府还可以利用社区平台,加强对失地农民的教育培训和引导,提高其精神文化修养、促进失地农民与市民的交往和融合,提高他们的可持续生计及行动能力,逐渐培育出失地农民的现代意识和城市精神气质,最终实现农民市民化^①。正如芝加哥学派的沃斯(L. Wirth)

^① 叶继红:《城郊失地农民的集中居住与移民文化适应》[J],载《思想战线》,2010年第2期。

指出,城市生活方式不仅是指有别于农村的日常生活习俗、习惯等,还包涵着制度体系、态度和观念系统等内容^①。笔者非常赞同这种集中居住安置方式。相比较而言,失地农民的分散居住方式既不利于失地农民享受现代化的物质生活方式,积累市民化的量变,也不利于失地农民在行为方式、价值观念、精神文化生活上发生市民化的“质”的变化。

总之,本研究认为失地农民市民化转型中的障碍是由于政府和社会对其“外部赋能”和失地农民“自身增能”的双向不足造成的,是一种可行能力的匮乏。如何才能有效地提高失地农民的可行能力呢?本研究认为,首先,政府和社会不能逃避责任,应从宏观视角和中观视角对失地农民完成“外部赋能”的过程,即要给予失地农民充分的社会权利、公平的政策和体制、促进失地农民能够有效地就业和拥有完善的保障,不断增强失地农民城市生活的融入能力。其次,失地农民自己也要不断强化“自身增能”的过程,提高自身的素质,转变自己的角色,拓宽利于自身发展的各种社会网络关系,深化自己城市生活的可持续发展能力。

^① Wirth, L. Urbanism as a Way of Life, *American Journal of Sociology*, 1938, 44(1): pp. 1-24, 转引自叶继红:《农民集中居住、文化适应及其影响因素》[J],载《社会科学》,2011年第4期。

目 录

摘 要	1
第一章 导言	1
一、研究背景及研究意义	1
二、国内外关于失地农民市民化问题研究述评	5
三、相关研究概念	33
四、调查点总体说明	37
第二章 具体调查内容分析	41
一、上海调查点情况分析	41
二、河南调查点情况分析	104
三、广西调查点情况分析	174
第三章 三地失地农民市民化的制约因素异同点分析	235
一、三地失地农民市民化的制约因素共同点	235
二、三地失地农民市民化的制约因素相异点	281
三、失地农民市民化影响因素定量分析	337
第四章 失地农民市民化困境原因探析	387
一、制度性困境因素	388
二、非制度性困境因素	405
第五章 失地农民市民化的路径探析——失地农民可行能力创造	419
一、赋予失地农民充分的社会权利	420
二、营造公平的社会保障及就业机制	424
三、促进失地农民物质生活和精神生活的全面提升	428
参考文献	431
后 记	443

第一章 导 言

一、研究背景及研究意义

(一) 研究背景

2001 年诺贝尔经济学奖得主美国哥伦比亚大学教授蒂格利茨认为,影响 21 世纪进程的世界两件大事,一是美国的高科技,二是中国的城市化。^① 城市化是指一个国家或社会中,随着工业化的发展、生产力水平的提高,城市人口持续增加、城市规模不断扩大、农村人口向城市流动以及农村中城市特质增加的过程。^② 城市化是人类社会发展的客观规律,是各国必然出现的社会发展趋势。考察世界城市化历史进程,都无一例外地经历了农地非农化过程,以及由此带来的农村劳动力向非农产业转移等一系列问题。

一个国家的城市化水平由城市人口占总人口的比例表明。我国自改革开放以来,城市化快速发展,城市化水平由 1979 年的 18.96% 提高到 1998 年的 30.4%,平均每年增长 0.62 个百分点;2000 年以后,我国城市化水平则以每年提高约 1 个百分点的速度增长,^③到 2013 年已经达到 52.57%。^④ 麦肯锡全球研究所曾在 2008 年的研究报告中预测,到 2025 年我国将有 10 亿人居住在城市,城市化水平达到 73%,^⑤基本完成城市化和现代化。

中国的城市化在推动我国经济发展和世界繁荣的同时,也给广大农民的生活带来了前所未有的影响。一方面,城市化促使各种资源进行重组,强有力地推动了人类经济、社会、文化的发展变化。在城市化过程中,农民的生产、生活方式发生巨大改变,享受到城市文明,文化、素质等得到提高,开始了市民化的进程。另一方

① 牛文元:《中国新型城市化报告 2012》[M],北京:科学出版社,2012 年,第 3 页。

② 郑杭生:《社会学概论新修》[M],北京:中国人民大学出版社,2009 年,第 259 页。

③ 中国统计年鉴 2012,中国国家统计局网,<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2012/indexch.htm>、

④ 徐晓风:《2013 网易金融论坛在沪举行,会上专家认为中国真实的城市化率不到 35%》[N],载《扬子晚报》,2013-06-28。

⑤ 乔依德:《中国的城市化:目标、路径和政策》[M],上海:格致出版社,2012 年,第 32 页。

面,土地对于农民来说,不仅是一种生产领域和经营手段,而且承载着就业和社会保障的功能,是农民生存和发展的最后屏障。城市化进程中,农民的市民化过程就是农民失去土地这一基本生产生活资料的过程,也就是我们所说的土地征用或失地农民问题的过程。在这一过程中,成千上万的农民仿佛一夜之间便失去了他们赖以生存的土地,踏入了城市的门槛。其情景类似于法国社会学家孟德拉斯(Henri Mendras)在其著作《农民的终结》一书中讲到,“20 亿农民站在工业文明的入口处:这就是在 20 世纪下半叶当今世界向社会科学提出的主要问题”。我国社会学家费孝通先生也早在《小城镇研究十年反思》中同样提到,“我们生在这个千古难逢的时代,我们要为后代记录下几千年来小农经济培养出来的乡村社会,怎样开始变成开放的、城乡一体的社会主义新社会。在这样的社会生活的人,具有怎样的精神文明,为今后和平繁荣的新世界能做出什么贡献”。社会学家郑杭生先生认为:“在目前社会转型加速的历史场景下,八九亿中国小农正走向其历史的终结点,强调这一研究主题,记录这一历程并升华至理论层面,从而发现中国农民实现市民化的历史性规则可能会成为社会学中国学派在世界社会学舞台上独树一帜的重要标志之一。”^①农民进入城市后,唯一的出路便是融入城市,而目前我国的失地农民问题正是农民向市民转化过程中的一大桎梏,它关系到我国城市化水平和质量的提高,如何合理解决失地农民市民化问题亟待社会各界的重点关注和研究。

(二) 研究意义

按照世界上每 1 万城镇人口平均需要不少于 1 平方公里土地的基本要求以及我国城市化水平每提高 1% 将增加 1 270 万城市人口的实际,^②我国城市化水平每提高 1% 则需要占用耕地约 12.7 万公顷。^③从经验数据来看,一般每征用 0.067 公顷(1 亩)耕地,就产生 1.5 个失地农民。据学者推算,目前,我国失地农民人数已超过 6 000 万。^④同时,按照我国现有的城市化水平和经济发展速度,今后每年仍需征用农地 16.7~20 万公顷,预计每年将新增失地农民 375~450 万人,至 2020 年失地农民总数就将超过 1 亿人。

① 郑杭生:《农民市民化——当代中国社会学重要的研究主题》[J],载《甘肃社会科学》,2005 年第 4 期。

② 1 平方公里=100 公顷,1 公顷=15 亩。

③ 劳动部农民工和被征地农民社会保障综合调研组.被征地农民社会保障综合调研报告[M].北京:劳动和社会保障部农村社会保险司编印资料,2006

④ 杨涛、施国庆:《我国失地农民问题研究综述》[J],载《南京社会科学》,2006 年第 7 期。

在目前的失地农民中,60%生活得十分困难,^①有稳定经济收入、没有因失地影响基本生活的只占30%,^②且有81%的失地农民对未来生活充满担忧,其中担忧养老的占72.8%,担忧经济来源的占63%,担忧医疗的占52.6%。^③2008年12月,中国社会科学院发布《2009年中国社会蓝皮书》,预测农民失地引发社会矛盾在困扰中国六大问题中居首位。2008年的300多起农村群体性突发事件,有87起是因农民失地引发的冲突。调查表明,农民维权重心已从税费负担转到土地纠纷引发农民失地又失业的问题上。据国土资源部的一份资料显示,2008年上半年,群众反映征地纠纷、违法占地问题占信访接待部门受理总量的73%,其中40%的上访人诉说的是征地纠纷问题,这里面又有87%的上访者反映的是征地补偿安置问题。^④于建嵘教授在《土地问题已成为农民维权抗争的焦点——关于当前我国农村社会形势的一项专题研究》报告中也指出,“中央某媒体近2万封群众来信,涉及农村土地争议的占30.8%;在有关土地争议的上访信中,涉及征地问题的占60.1%;在对720名进京上访农民进行的专项问卷调查中,上访原因涉及土地问题的占有效问卷的73.2%;在课题组收到的172封农民控告信件中,涉及土地问题的占63.4%;课题组收集的130起农村群体性突发事件中,有87起是因土地而发生了警农冲突,占总数的66.9%”^⑤。中央财经领导小组办公室副主任、中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文也曾在答记者问时提到,当前80%的上访都是由于土地的问题而引发的,在有些地方因为农民失去土地而导致上访的数量逐年增加,而且重复上访率非常高,反访的幅度非常大。^⑥从地区分布看,失地农民问题已从东部沿海发达地区扩散到中、西部地区。近年来,上海的耕地面积已从1989年的36.01万公顷减少到2011年的19.96万公顷,共减少了16.05万公顷240.75万亩土地;^⑦河南省近几年的城市化增速高达1.8个百分点,每年有近200万人由农民转为市民,失地农

① 《中国失地农民4 000万,有60%生活困难》[N],载《新京报》,2011-03-10,转引自腾讯评论, <http://view.news.qq.com/a/20121128/000010.htm>。

② 《中国4 000万失地农民流荡城市》[N],载《青年参考》,2004-04-14。

③ 《中国失地农民4 000万,有60%生活困难》[N],载《新京报》,2011-03-10,转引自腾讯评论, <http://view.news.qq.com/a/20121128/000010.htm>。

④ 苏东海:《西部民族地区城市化进程中失地农民问题研究》[M],北京:人民出版社,2012年,第103页。

⑤ 于建嵘:《土地问题已成为农民维权抗争的焦点》[J],载《调研世界》,2005年第3期。

⑥ 《土地征占引发农民上访比重高,中央提3方面措施》, <http://www.sina.com.cn>,2007-01-30。

⑦ 《上海统计年鉴2012年》, <http://www.stats-sh.gov.cn/tjnj/tjnj2012.htm>。

民数量增长迅速。^①广西壮族自治区每年也有 150 万人由农民转为市民。^②

总体而言,这一庞大的社会群体持有城市的“绿卡”,但却缺乏城市的社会和生活基础,缺乏在城市谋生的手段,缺乏城市的认可度,甚至在相当长一段时间不能适应城市的生活习惯,还不是真正意义上的“市民”。同时,他们又失去了土地,农民身份已不复存在,低廉的生活成本已一去不返。失地农民失了业,失去了生活来源。尽管“农转非”之初有一定数额的安置补助费,但那只是杯水车薪,用一分少一分;更严重的是心理、心态的失衡,找不到生活的支撑点,^③由此沦为一种“非农非城”的“边缘人”。正如陈锡文所言,“农民失去了土地以后,他当不成农民了,而领到的那点补偿金,也当不成市民,既不是农民,又不是市民,只能是社区游民,社会流民”^④。失地农民进一步边缘化,极易加速聚集公共风险,诱发和放大社会危机。失地农民问题现在已经是“三位一体”的载体:既是社会问题,也是经济问题,更是制度问题。失地农民问题是事关社会稳定及政治、社会、经济协调发展的大问题。^⑤正如沈关宝教授曾在一次学术年会上讲到,“失地农民问题就像是生发于现代化、城市化肌体上的一颗肿瘤,若不加重视,不加治疗,它可能会恶化”^⑥。

社会学家英克尔斯曾经指出,现代化的最终归宿在于实现人的现代化。人的现代化是伴随着高度的城市化、“农民的终结”和市民社会的形成而不断实现的,而市民化又是人的现代化的最终目的。

在我国,由农民到市民的角色转换不是一蹴而就的,一般要经历两个阶段:第一阶段,由传统农民转换为失地农民正在加速进行;第二阶段,由失地农民向市民转换。这一阶段困难重重、进程缓慢,在这一阶段中出现的各种不和谐因素,我们统称为失地农民问题。其实,失地农民问题的核心和关键仍然是失地农民的最终出路和角色转型问题,也就是失地农民的市民化^⑦。失地农民市民化的顺利实现不

① 根据河南统计年鉴 2012 年整理(<http://www.ha.stats.gov.cn/hntj/lib/tjnj/2012/indexch.htm>)。该年鉴显示,2010 年河南城市居民数量 4 052 万人,河南农村居民数量 6 385 万人;2011 年河南城市居民数量 4 255 万人,农村居民数量 6 234 万人;2010 年河南城市化率 38.8%,2011 年河南城市化率 40.6%。

② 根据广西统计年鉴 2012 年整理,<http://www.gxtj.gov.cn/tjsj/tjnj/2012/indexch.htm>,年鉴显示,2010 年广西城市居民数量 838 万人,农村居民数量 4 229 万人;2011 年广西城市居民数量 1 000 万人,农村居民数量 4 123 万人。

③ 雷寰:《北京市郊区城市化进程中失地农民利益问题研究》,中国农业大学博士学位论文,2005 年。

④ 陈锡文:《试析新阶段的农业、农村和农民问题》[J],载《宏观经济研究》,2001 年第 11 期。

⑤ 柏骏:《失地农民问题——成因、风险、政策、含义》[M],南京:南京大学出版社,2012 年,第 2 页。

⑥ 沈关宝:《城市化进程中的失地农民问题》,上海市社会科学界联合会 2005 年学术年会发言。

⑦ 文军:《农民市民化:从农民到市民的角色转型》[J],载《华东师范大学学报》(哲学社会科学版),2004 年第 3 期。