

中国失地农民 发展模式研究

Explore the Development Patterns of
Land-lost Peasants in China

◎周云祥 著

本书针对当前我国失地农民现状和发展问题，结合实证研究，从失地农民发展政策，失地农民身份转型、经济转型、基层管理组织转型，集体经济发展新模式以及集体经济人力资源制度建设方式等研究，提出了失地农民创新体制转型和集体经济转型的发展新模式，在理论上为有效解决失地农民的发展问题提供了新思路、新方向；在实践上，以边缘化视角和发展的观点，从经济学和社会学角度，对城市化进程中可能出现的系列问题和其它社会问题的解决，以及中国失地农民城镇化和长效经济发展都具有重要的借鉴和推广意义。



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



中国失地农民 发展模式研究

Explore the Development Patterns of
Land-lost Peasants in China

◎周云祥 著

本书针对当前我国失地农民现状和发展问题，结合实证研究，从失地农民发展政策、失地农民身份转型、经济转型、基层组织组织转型、集体经济发展新模式以及集体经济人力资源制度建设方式等研究，提出了失地农民创新体制转型和集体经济转型的发展新模式，在理论上为有效解决失地农民的发展问题提供了新思路、新方向；在实践上，以城镇化视角和发展的观点，从经济和社会学角度，对城市化进程中可能出现的系列问题和其它社会问题的解决，以及中国失地农民城镇化和长效经济发展都具有重要的价值和推广意义。



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书针对当前我国失地农民现状和发展问题,结合实证研究,从失地农民发展政策,失地农民身份转型、集体经济转型、基层管理组织转型,集体经济发展新模式以及集体经济人力资源制度建设等方面,提出了失地农民创新体制转型和集体经济转型的发展新模式。本书在理论上,为有效解决失地农民的发展问题提供了新思路、新方向;在实践上,以边缘化视角和发展的观点,从经济学和社会学角度,对城市化进程中可能出现的系列问题和其他社会问题的解决,以及中国失地农民城镇化和长效经济发展都具有重要的借鉴和推广意义。

责任编辑:纪萍萍

图书在版编目(CIP)数据

中国失地农民发展模式研究 / 周云祥著. —北京:

知识产权出版社, 2012. 1

ISBN 978-7-5130-0941-6

I. ①中… II. ①周… III. ①土地征用—关系—农民
问题—研究—中国 IV. ①D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 232894 号

中国失地农民发展模式研究

ZHONGGUO SHIDI NONGMIN FAZHAN MOSHI YANJIU

周云祥 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

责编电话: 010-82000860 转 8130

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: 720mm×960mm 1/16

版 次: 2012 年 1 月第 1 版

字 数: 122 千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860 转 8240

责编邮箱: jipingping@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 12.25

印 次: 2012 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

ISBN 978-7-5130-0941-6/D·1359 (3821)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序

认识周云祥同志是在我应邀为美国管理科技大学讲授《人力资源管理》课程的课堂上，周云祥同志是一个相当低调的企业家，他虽然当时已经是河南郑州五洲汇富实业有限公司董事长、总经理，获“中国时代十大改革人物”称号，但是在班里课堂讨论中，始终自称农民出身，普通的村干部。在一次有关我国社会经济转型时期和谐发展的专题讨论，他的发言引起了我对于他所从事的失地农民城市化的成功探索的关注。

关于失地农民的问题，国内外在各方面都有不同程度的研究，主要从失地农民生活现状和形成原因等方面进行。国外尤其是欧美国家，很多的研究主要是从经济学、社会学和人类学的角度进行的，并积累了一定经验。国内外一些研究者把失地农民问题定性为社会的“定时炸弹”，失地农民被遗忘在现代化进程的边缘线上。如美国社会学者帕克等认为，西方自由主义的城市化政策造成了失地农民对社会的危害，扩大了城乡差距，反而阻碍了城市化进程。近年来，国内学者关于失地农民

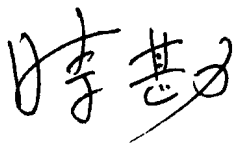
的研究越来越多。很多学者对失地农民问题的现象、成因、政策等进行研究，如从土地征迁中的问题到失地农民生活现状、社会保障问题等，但主要集中在结构方面，即城市化过程中现有制度、法规、政策造成的利益冲突等；也有学者从失地农民的角度，如群体特征、维权、可持续发展等方面进行研究。

我仔细地阅读了周云祥同志已经发表的几篇文章，并且亲自到了他成功改革的河南省郑州市郑东新区，为了保证信息获得的客观性，我的博士研究生龚会在周云祥同志的支持下，还有针对性地到实地进行了问卷调查和专题访谈，这些调查研究结果大大地开阔了我们的视野，使我们能够从更高的角度了解周云祥同志创立当地失地农民成功整体转制“零上访”的经验。

周云祥在借鉴、吸纳国内外有关学者经验的基础上，结合我国实际情况，通过实地调研、访谈和问卷调查，对当前我国的失地农民生存和发展问题进行了深入细致的研究并有所创新。本研究充分采用社会学、经济学、管理学、创新学、产业集群、城市化的理论，结合河南省郑州市郑东新区在城市化发展进程中失地农民身份转型、集体经济转型和基层管理转型的发展新模式，探索总结中国失地农民的发展模式，对于丰富“失地农民问题的研究”，从“发展”的思路考虑、研究问题，并进一步实践“田野研究”方法，都具有重要的理论意义和实践价值。我认为，这是一本值得广大新社区干部、失地农村干部、各地党政领导干部和乡镇企业家阅读的专著，也是社会

学、心理学和人力资源管理学专业人员的有价值的参考书；还可以作为社区从事员工援助计划（Employment Assisst Program, EAP）的专业工作的教科书。

“始生之物，其形必丑”，周云祥同志有关失地农民发展模式的研究只是在他博士学位论文基础上进行的初步探讨，可能后续研究和实践验证需要修正的事情还很多。希望各位读者阅读此书后，提出更多宝贵意见，以便他再版时修改。



中国科学院研究生院管理学院 教授
中国科学院研究生院社会与组织行为研究中心 主任
2011 年 5 月 23 日于北京奥林匹克花园

前 言^{*}

在全面建设小康社会，加快构建社会主义和谐社会的进程中，“三农”（农业、农村和农民）问题始终是带有全局性和根本性的问题，而“三农”问题的关键就是农民问题。随着我国工业化、城市化进程的加快，城市规模不断扩大，在农村土地大量被征用和流转过程中，越来越多的农民失去了原先赖以生存的土地，不少农民走向城市化的道路，实现从身份到就业方式的逐步转型，出现了新的社会群体——失地农民。按照《全国土地利用总体规划纲要》，2000年至2030年的30年间占用耕地将超过5450万亩，这意味着失地农民的队伍还将继续扩大。目前，我国的大多数失地农民都属于文化程度低，资金缺乏，技能少的弱势群体，往往被排挤在现代工业的大门之外。随着失地农民每年数百万人口的增加和企业用工方式的市

* 本书在写作过程中，得到了我国著名心理学家、中国科学院时勤教授的指导和帮助，也得到了国家自然科学基金委员会重大项目《非常规突发事件的应急管理》（项目编号：90924007）和国家973重大项目《混合网络下社会集群行为感知与规律研究》（项目编号：2010CB731406）的支持。

场化，在经济发展过程中的各种矛盾都逐步显现。我国失地农民的生存和发展问题日益突出，如何妥善解决被征迁失地农民的发展问题，成为人们关注的焦点，也成为当前国家和各级政府关注的主要问题之一。

所谓失地农民，是指土地被依法征收后，农业户口的家庭人均耕地面积少于0.3亩的农民群体。失地农民的产生是城市化进程中的正常现象，是一个国家或地区在城市化进程中必然出现的一个群体。然而，中国是一个传统的农业大国，失去土地对农民生活的冲击、对中国传统农业经济的冲击、对失地农民传统思想文化意识的冲击，是不容忽视的。农民失去了土地就失去了最根本的生存基础。党和政府为保障失地农民的各项权益，促进他们经济收入的提高，制定了一系列的政策和措施，有效地解决了一些问题。但是，由于我国各个省市的地方政策和经济发展水平、征迁补偿标准和经济发展模式等的差异，部分地区失地农民问题尤为突出，失地农民的收入与经济发展水平不一致，因征迁、补偿、安置和再发展等问题引发的各种群体性事件逐渐增多，影响社会不稳定的因素开始出现，导致各种不稳定事件时有发生，社会矛盾激化，进一步影响了经济发展和社会稳定。总的看来，关于失地农民的问题突出表现在以下三个方面：一是土地农转非速度太快，土地征占规模过大，失地农民群体庞大；二是对失地农民补偿太低，社会保障不到位，不足以解决他们的长远生计；三是失地农民的知识技能普遍偏低，再就业困难。失地农民向非农就业转移过程

中，除少数人能利用城区发展带来的商机经商办企业外，大多数失地农民的文化素质和劳动技能普遍很低，在土地以外的其他工作岗位竞争中均处于劣势，难以找到新的就业机会，特别是40岁以上的劳动力，陷于一种失地、失业、难创业的境地。这些问题对社会的稳定及和谐社会的建设形成隐患。

党的十六大提出“统筹城乡经济社会发展，建设现代化农业，发展农村经济，增加农民收入是全面建设小康社会的重大任务”。城乡统筹就是要对农业和农村经济结构进行战略性调整，为农村经济发展开拓新空间，为农民增收开辟新途径，提高我国农业的竞争力。《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》以“切实保障被征地农民长远生计，确保被征地农民生活水平不降低、长远生计有保障为原则”。所以，本书提供的妥善解决失地农民发展思路和创新体制的失地农民发展模式，对避免失地农民成为新的贫困群体，保持社会稳定，全面建设小康社会、和谐社会都具有积极的推动作用。探索出的积极有效的措施，对保障失地农民的长期发展权益，解决失地农民的发展问题，具有重大的现实意义。

目 录

序 / 1

前言 / 1

第一章 研究背景和问题提出 / 1

1.1 经济发展背景下的失地农民及其发展问题 / 1

1.1.1 征迁后农民的收入急剧下降, 在短期内
无明显的上升 / 2

1.1.2 被征迁失地农民成了新的失业群体 / 4

1.1.3 农村因征迁失地、农民失业而出现
较多的不稳定因素 / 4

1.1.4 征迁失地后的农村基层自治组织
——村委会已失去作用 / 7

1.1.5 政府“低征高卖”, 寻租行为严重 / 7

1.1.6 失地农民的发展模式探索 / 8

1.2 研究问题的提出 / 12

1.3 本研究的理论意义 / 14

- 1.3.1 拓宽和丰富我国农村劳动力转移问题的研究范围和内容 / 14
- 1.3.2 为社会学研究和制度分析提供借鉴的经验和方法 / 15
- 1.3.3 对防止出现贫困农民阶层具有普遍的参考意义 / 15

1.4 本研究的实践意义 / 16

- 1.4.1 为城市化进程中可能出现的系列问题研究提供新的思路 / 16
- 1.4.2 为全面研究农民问题提供新的研究方向 / 17
- 1.4.3 对制度的完善和政策的制定具有借鉴意义 / 17
- 1.4.4 对其他社会问题的解决具有借鉴意义 / 18
- 1.4.5 对失地农民的城镇化和长效经济发展具有推广意义 / 18

第二章 文献综述和研究思路 / 19

2.1 国外关于失地农民问题研究 / 19

- 2.1.1 英国的圈地运动及其相关研究 / 19
- 2.1.2 其他欧美国家和发展中国家的相关研究 / 21
- 2.1.3 小结 / 23

2.2 国内关于失地农民问题研究 / 25

- 2.2.1 关于土地征用问题研究 / 26

2.2.2	关于征地补偿安置的研究	/	28
2.2.3	关于失地农民权益保障的研究	/	32
2.2.4	关于失地农民生存生活现状研究	/	35
2.2.5	关于失地农民发展问题研究	/	36
2.3	本研究主要研究问题和研究目的	/	40
2.3.1	主要的研究问题	/	40
2.3.2	研究目的	/	41
2.4	研究思路	/	42
2.4.1	研究方法	/	42
2.4.2	研究内容	/	43
2.4.3	研究思路	/	43
第三章	失地农民发展政策研究	/	45
3.1	失地农民生存发展状态	/	45
3.1.1	失地农民生存发展状态调查	/	45
3.1.2	失地农民生存发展状态分析	/	52
3.2	城市化进程中失地农民发展的主要问题	/	57
3.2.1	失地农民的转型问题	/	57
3.2.2	失地农民的社会保障问题	/	64
3.2.3	失地农民的发展问题	/	71
3.3	我国失地农民发展问题的主要政策 及其实施困局	/	76
3.3.1	我国失地农民发展问题的主要政策	/	77

3.3.2 失地农民发展问题政策的实施困局 / 80

第四章 失地农民发展新模式研究 / 84

4.1 城市化进程与失地农民转型发展 / 84

4.1.1 失地农民身份转型问题 / 85

4.1.2 集体经济组织转型问题 / 88

4.1.3 基层管理转型问题 / 90

4.2 失地农民发展模式个案分析 / 92

4.2.1 郑州市管城区东周村失地农民的发展现状分析 / 93

4.2.2 失地农民身份转型模式 / 103

4.2.3 集体经济发展模式 / 107

4.2.4 基层组织管理模式 / 112

4.3 失地农民发展新模式的实证研究 / 116

4.3.1 问卷设计 / 116

4.3.2 数据收集 / 117

4.3.3 数据分析 / 120

4.3.4 结果与讨论 / 131

第五章 集体经济发展新模式研究 / 135

5.1 集体经济发展模式的成效 / 135

5.1.1 集体经济发展新模式与城市化 / 136

5.1.2 集体股份制企业的市场化 / 139

5.2 集体经济组织的企业人力资源管理建议 / 141

5.2.1 人员招聘 / 142

5.2.2 人员培训和就业指导 / 144

5.2.3 绩效管理模式 / 146

5.2.4 薪酬设计模式 / 148

5.2.5 领导班子建设 / 150

第六章 研究结论和展望 / 151

6.1 主要研究结论 / 151

6.2 未来研究展望 / 155

附录1 失地农民访谈问卷 / 157

附录2 郑州市管城区失地农民调查表 / 159

附录3 失地农民生存发展状态调查问卷 / 161

附录4 调查问卷 / 164

参考文献 / 170

致谢 / 179

第一章 研究背景和问题提出

1.1 经济发展背景下的失地农民及其发展问题

随着我国经济的高速发展，城市化和工业化进程加快，农村集体土地被大量征用，失地农民成为一个新的特殊群体，其数量不断增加。据预测，2020 年我国失地农民总数将超过 1 亿。对于大多数失地农民来说，土地不仅肩负着他们的职业保障，更承载着他们的养老、医疗等保障。而城市化不仅可以为经济社会发展破解瓶颈、拓展空间，而且可以促进农村富余劳动力向非农产业转移，逐步实现工农、城乡的良性互动，提高农民的经济收入和生活水平，促进我国农村经济的发展。但由于全国各省市地区的征地补偿制度和经济发展的差异性，在土地流转过程中出现了一个普遍的现象：失地农民失去土地后也就失去了生存的基础，失地农民用完失地补偿费后便陷入生活

困难的境地。一部分人没把握好身份转变，成为无土地、无就业岗位、无生活保障的“三无”农民，生存和发展受到严重挑战。这不仅制约着城市化的推进，更严重地危及社会的安定。当前失地农民面临着多种选择和挑战。失地农民的问题涉及生活保障、就业、土地使用、政治参与、政策支持及受教育等方面，并非仅仅是完善土地交易市场。失地农民的福利保障的缺失及政府在征地过程中的“寻租”行为是导致失地农民权益流失的直接原因。总的说来，当前我国失地农民的现状和所面临的问题主要有以下几个方面。

1.1.1 征迁后农民的收入急剧下降，在短期内无明显的上升

大多数被征地的农民从事传统的农业生产，没有其他的生产经营活动。他们赖以生存的土地被征用后，在短期内主要靠补偿金和安置费生活。但货币补偿毕竟有限，失地农民既要保证基本生活需要，又要从补偿金中抽出足够的资金作为再生产或再就业的启动金，虽然政府对农民有一定的再就业培训、社保补贴，但在一段时间内生产生活稳定性差，生活质量难免有所下降。据调查，当前我国失地农民的生活状况，就城市近郊来看，大致可以分为以下四类。

一是生活富裕型。这部分农民市场观念强，很早就离开土地谋发展，充分依托城市区位优势，积极发展第二、三产业，

发家致富。但此类农户数占失地农户总数的 9.68% 左右。

二是收入稳定型。这部分农民主要依靠出租房屋、门面，开办个体作坊、从事小本经营，从事技术劳动、企事业单位工作等取得收入。此类农民暂时没有因为失去土地而影响其基本生活，他们占失地农户总数的 30.56% 左右。

三是收入来源减少型。这部分农民主要是依靠务农获得收入或是务农收入占家庭收入的较大比例，失去土地后，生活受到一定影响。他们现在的收入来源主要是打零工、卖菜、开摩的等。此类农户占失地农户总数的 43.16% 左右。

四是贫困型。其家庭成员的一般特征是或年龄较大，或身体病残，或子女正在读书，或无一技傍身，收入不稳定而且人均收入水平低，此类农户占失地农户总数的 16.60% 左右。

由上述统计数据可见，第三和第四类型即收入来源少型和贫困型的农民占了失地农民的大部分。失地农民失去了最稳定、最基本的生活来源。由于农民的土地是被整体征迁（包括住宅），虽然按政策有征迁补偿，但补偿款在用于购买安置用房和支付相关的水、电、气费用后，已所剩不多，解决不了根本问题。由于失地农民大部分缺乏创业能力，结果只能坐吃山空，进城后生活变得很艰难。同时，他们又很难融入城市之中，缺少技能和稳定的收入，成为市民和农民的夹心层，难以有持续的经济收入，生活陷入困顿之中，发展问题更加严峻。