



苏州大学211工程第三期项目标志性成果

Restructuring of Space and Reconstruction of Community

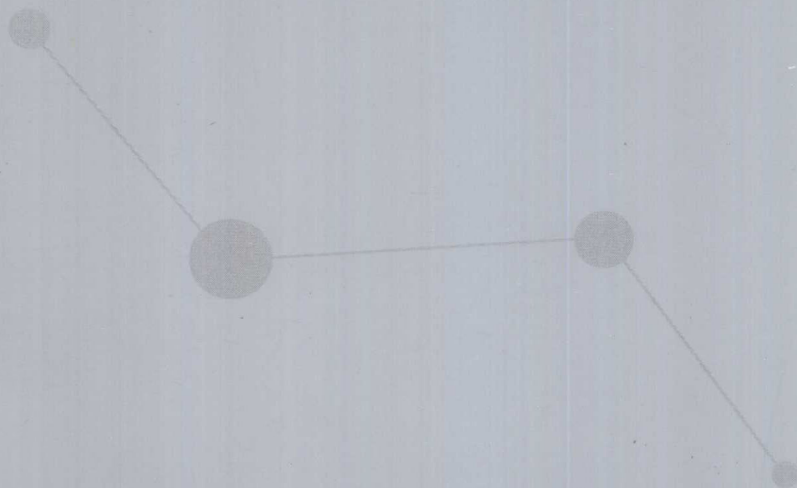
A Case Study on Centralism Housing

Landless-farmers' Community in Suzhou Industrial Park

空间重组与社区重建

一项苏州工业园区失地农民聚居区的研究

汪 萍 / 著



科学出版社

Restructuring of Space and Reconstruction of Community

A Case Study on Centralism Housing

Landless-farmers' Community in Suzhou Industrial Park

空间重组与社区重建

一项苏州工业园区失地农民聚居区的研究

汪 萍 / 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

失地农民面临问题的实质是从生存走向发展。站在社会学理论角度,失地农民的发展问题本质上是个人与社会的关系问题,即失地农民与城市社会的融合问题。在现代化研究领域,失地农民的发展诉求从根本上说是人的现代化,即失地农民的市民化。而按照城市空间社会学理论,无论是“城乡融合”还是“市民化”,失地农民的城市社会实践都不能脱离既有的城市社会空间,以及由失地农民能动性创造的符合自身需要的“新城市社会空间”,它构成了失地农民发展问题解决的重要条件。笔者借以社区理论建立可操作性假设为依据,并在苏州工业园区失地农民聚居区收集经验材料。通过研究分析,本书详尽描述失地农民与城市社会相互融合的过程,以及失地农民基于聚居空间所展开的社区实践过程与结果,深入探讨失地农民聚居区的社区重建、社区治理对促进失地农民的城市融合,以及解决失地农民发展问题的重要意义。

本书适合从事社区建设与失地农民问题研究的学者;研究失地农民问题,寻找问题解决具体途径、策略的政府官员与相关人士;推进城市社区建设的基层社区工作者以及关注中国社会转型、城市化、市民化进程的媒体与社会大众阅读。

图书在版编目(CIP)数据

空间重组与社区重建:一项苏州工业园区失地农民聚居区的研究 / 汪萍著. —北京:科学出版社, 2012

ISBN 978-7-03-033248-6

I. 空… II. 汪… III. 工业园区 - 农民问题 - 研究 - 苏州市 IV. D422.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 281305 号

责任编辑:李 敏 赵 鹏 / 责任校对:朱光兰

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:东方人华

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

骏主印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 2 月第 一 版 开本: B5 (720 × 1000)

2012 年 2 月第一次印刷 印张: 9

字数: 171 000

定价: 48.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

本书所受资助项目：

江苏省社会科学基金项目（编号：08SHB011）：

“共享与共建”理念下的社区重建研究

江苏省教育厅高校哲学社会科学研究基金项目（编号：2011SJD200020）：

多元视野下的失地农民社区治理机制创新研究

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（编号：11JJD840004）：

城乡一体化背景下的人口城镇化研究

目 录

第1章 引论	1
1.1 失地农民：由现象到问题	1
1.1.1 农民失地现象	1
1.1.2 失地农民问题	3
1.2 完全失地的城市化：被集中安置入城的农民	8
1.2.1 “失地农民”概念考据	8
1.2.2 “三集中、三置换”	9
1.2.3 失地农民聚居区之形成	10
1.3 “准市民”与社区	12
1.3.1 失地农民成为“准市民”	12
1.3.2 “准市民”融入社区	13
第2章 理论准备	16
2.1 人的现代化理论：失地农民的发展议题	16
2.2 城市空间社会学理论：失地农民市民化的空间性	17
2.3 社区理论：失地农民与城市社会的融合性实践	21
第3章 研究设计	26
3.1 个案研究	26
3.1.1 个案研究法的选择	26
3.1.2 个案研究的“内含型设计”	27
3.2 研究思路	28
3.3 研究内容	30
3.4 调研选点	30
3.5 调研实施	31
3.6 调研对象与研究假设	32
3.6.1 调查地概况	32
3.6.2 调查对象的基本情况	34
3.6.3 相关研究假设	44

第4章 失地农民的社区实践	48
4.1 失地农民社区的地域空间	48
4.1.1 地理空间对失地农民重构社会联系行为产生的影响	48
4.1.2 资源分布对失地农民重构社会联系行为产生的影响	52
4.1.3 失地农民的社区社会网络	54
4.2 失地农民的社区心理与社区参与	60
4.2.1 在“生活世界”中认知社区	60
4.2.2 受“乡村经验”影响的社区参与意愿	64
4.2.3 由“趣缘”促成的失地农民类社区参与行为	67
4.2.4 社区认同的“两面性”	71
4.2.5 “虚强实弱”的社区归属感	73
第5章 失地农民的城市融合与社区建设	75
5.1 失地农民的城市融合	75
5.1.1 让人怀念又不怀念的乡村	75
5.1.2 说不清的市民身份	76
5.1.3 失地农民社区建设与失地农民城市融合的相互建构	78
5.2 失地农民的社区重建	82
5.2.1 失地农民社区重建是否可能	82
5.2.2 社区重建：失地农民发展的可行性路径	86
5.3 失地农民的社区治理	89
5.3.1 失地农民社区的“准治理”	90
5.3.2 从“准治理”到“治理”	99
第6章 结语	100
6.1 研究的主要结论	100
6.2 研究的回应与展望	102
参考文献	106
附录	114
后记	135

第 1 章 引 论

1.1 失地农民：由现象到问题

1.1.1 农民失地现象

无论您承认与否，自 20 世纪 80 年代以来，中国的面貌日新月异，这成为在那个时期出生的一代人一直在改革开放中经历人生大事最具概括性的解释。个体细致的生活体验与国家现代化主脉紧紧相连，现代化进程的每一步都对现实社会——我们的衣、食、住、行，我们的学、婚、业、娱，产生深刻的影响，也不管我们是“城里人”还是“乡下人”。在这一段不长也不短的 30 多年里，各种新鲜的“现象”层出不穷，有人成为这些“现象”的受益者，有人则选择观望，也有人遭遇了“现象”所带来的不幸。

“改革开放”记录着中国当代社会的每一处变化。过去大多要按照既定程序来运作的工作、生活和思维，如今都要被时而清晰、时而模糊的新规则所指引，就连很多写手常借以描绘“城里”与“乡下”人群区别的用词，在当前也不大可能随意使用了。“里”和“下”本是两个无关的向度概念，如果被赋予阶层的含意，二者似乎就有了高低贵贱之分。一些人认为“农”代表着落后、贫穷、愚昧和土气，但 30 多年来，“家庭联产承包责任制”^①、“乡镇企业”^②、“村民自治”^③ 这些不断为社会各界所提及的“现象”，其实都是“乡下人”的创举。由

① “家庭联产承包责任制”始于 20 世纪 70 年代末，由安徽省凤阳县小岗村首创。1978 年以前，该村是全县有名的“吃粮靠返销，用钱靠救济，生产靠贷款”的“三靠村”，每年秋收后几乎家家外出讨饭。1978 年 11 月 24 日，小岗村 18 户农民搞起了“大包干”，1979 年 10 月，小岗村包干到户见成效，粮食总产量 6.6 万千克，第一次向国家交了公粮，还了贷款，小岗由“讨饭队”一跃成为“冒尖队”，“大包干”的名声迅速传开，“包产到户”的农村经营制度实践成果得到中共中央的积极肯定。到 1981 年年底，全国已有 90% 以上的生产队建立了不同形式的农业生产责任制。“大包干”正式揭开了中国农村改革的序幕。

② 田毅. 2008-08-11. 乡镇企业“异军突起”的前前后后. <http://www.sina.com.cn>. [2008-08-11].

③ 张文山, 赵雅琦. 2006-06-29. 论中国村民自治制度与《村民委员会组织法的重构》. <http://www.studa.net>. [2008-12-12].

费孝通先生提出的“小城镇建设理论”同样也是费老“行行重行行”于苏南农村，有感于“乡土工业”拉动农村经济发展的重要意义，从“农民的需求和创造”^①中分析和总结出来的。可以说，中国当代社会的变革是在农村改革中拉开序幕，由农民的需求和创造所开启。

然而，在这些曾为中国现代化进程奉献大量资源（土地、工业原材料）、劳动力与智慧的人群中，大部分人的身影在“城里”日渐繁华的喧嚣声中淡去，他们游走于城乡之间，成为“都市边缘人”^②。本书所关注的对象正是被描述为“都市边缘人”中的一部分：与冲破乡野藩篱远赴他乡都市谋工的农民朋友们不同，他们曾经的“乡下”一夜间成为“城市”，他们就在家门口实现了“城市梦”，但又在“城里”重拾乡村记忆——他们被称作“失地农民”。之所以“失地”，是因为他们要顺应国家工业发展、地方城市发展的要求，之所以还被称为“农民”，是因为他们身着市民的外衣，却在举手投足间透出浓浓的乡情。城市化浪潮未止，18亿耕地红线被日益逼近^③，这种形式的农业、农村与农民的“退场”显然不同于20世纪80年代初农村剩余劳动力向城市的转移。此时，农民们面临的是“失地”，即便农民群体中包含着一些“投入城市怀抱”的美好向往，但土地被征用之迅速已顾不及让村民们做好“洗脚上田”的各项准备，动迁、赔偿、入住城郊安置生活区，在这个讲求“速度”的年代，一切都来得太快。有专家称，当前我国失地农民的数量已约4000万^④，2020年将超过1亿^⑤。

① “……费先生多次谈道，乡镇企业、小城镇的发展，这不是学者的构思，而是农民自己的需求与创造。也就是说，费先生把自己的使命定位于帮助农民发现他们的需求、帮助农民总结自己的创造活动，帮助农民寻找他们能够突破旧体制束缚，走上富裕生活的道路……”参见李友梅. 2005. 费孝通与20世纪中国社会变迁. 上海：上海大学出版社：43~44。

② 从社会排斥的视角来看，当前中国的“农民工”和“失地农民”与城市居民相比，他们的就业选择、社会保障、居民待遇、教育条件等诸多方面都居于弱势，处于“边缘化”状态。参见刘海云. 2007. 边缘化与分异：失地农民问题研究. 北京：中国农业出版社。

③ 2006年9月召开的国务院常务会议上，总理温家宝看到第三轮《全国土地规划纲要》中提到，到2010年要保17亿多亩耕地，“总理急了，说：有17就有16，要坚决守住18，而且要守到2020年。”18亿亩红线自此成为不容挑战的底线。参见“中国18亿亩耕地底线难守 城市化威胁粮食安全”，<http://www.sina.com.cn>. 2011年1月10日转载，2011年11月7日查。

④ “专家称，我国失地农民约4000万，愿回乡民工不足1成”，参见<http://www.sina.com.cn>（新浪网）2011年10月31日转载，2011年11月6日查。

⑤ “民进中央：失地农民数量迅速扩大，2020年将超1亿”，<http://finance.ifeng.com>（凤凰财经网），2009年03月14日转载，2011年11月6日查。

1.1.2 失地农民问题

1. 世界范围内的失地农民问题

从世界范围来看,农民失地现象在各国工业化时期均有出现,最早可追溯至英国的“圈地运动”。但英国的圈地运动并非如民间误传或部分学者理解的那样直接导致城市化突进发展并造成大量农民失地,“实际上,英国农村劳动力转移和城市化进程在圈地期间稳步发展,并未出现显著加速迹象。”(谷延芳,2008)。在英国,虽曾有没落的封建贵族残酷圈地的“羊吃人”^①行径,但相对于圈地运动推动英国非农化发展并最终成为世界首个资本主义经济大国的历史绩效而言,农民失地所造成的消极后果对英国而言尚可“原谅”。当然,除此之外,在其他国家的城市化过程中,尤其是发展中国家也存在城市化所造成的大量农民失地的现象,以及由此而引发的社会矛盾与社会问题。例如印度,目前其国内因城市化而失去土地的农民的自杀率在发展中国家最高(桑杜,2011);拉美一些畸形城市化国家(尤其是巴西)出现严重的城市贫富分化,特别是由失地农民聚居城市形成的“贫民窟”现象与该群体城市生存的艰难境遇,一直被其他发展中国家视为“拉美陷阱”而在推动城市化过程中所必须警惕。

国外学者研究表明,虽然这些发展中国家的国情民生不尽相同,但在失地农民问题的根源、问题表征以及社会危害性上有着某些共性:①城市化发展速度过快,大量传统农业人口短期内涌入城市,严重超过城市在就业、居住、公共设施等方面的承受能力;②城市经济发展战略布局严重忽略失地农民在城市谋职的现实需求;③土地制度的不完善、征地程序的非法运作、安置政策的低效甚至是无效,严重盘剥、毁损了失地农民的生存权与发展权;④收入分配制度的不合理致使财富集中在少数人手中、贫富差距过大,政府社会保障负荷过重以致牺牲弱者的利益而维持城市社会的艰难运转,造成失地农民在城市更贫困、更边缘化的境地;⑤失地农民在城市大量的非正规就业和游离于正常社会管理之外,也造成了严重的社会排斥与国民情感的隔阂(Biswas et al, 2001; Kerr, 2002; Brugere

^① 英国著名的人文主义者托马斯·莫尔在他的名著《乌托邦》中描绘了“羊吃人”的情形:英国15、16世纪,英国、尼德蓝(荷兰)等国的毛织业很繁荣,羊毛需求量激增,养羊成了很赚钱的行当。英国的地主纷纷把自己的土地和公共土地用篱笆圈起来放牧羊群,并强行圈占农民的土地。农民丧失了赖以养家糊口的土地,扶老携幼,被迫流浪他乡。

and Lingard, 2003; Plakans, 2006; Ravallion and van de Walle, 2008; Wittman, 2009; Chase, 2010)。

2. 我国的失地农民问题及其研究

20 世纪 90 年代以来,在一片“开发主义”和“城市主义”的呼声中,我国社会也进入了城市化加速发展期与农民失地的快速扩张期,也逐渐显现出因经济开发与社会发展不同步而造成的被动城市化人群所面临的社会问题。“三无”^①和“六失”^②是对这些社会问题最具形象性的概括,失地农民也因此与失业职工、失房居民被学界并称为“三失”^③人群。显然,同其他一些发展中国家一样,中国在实现非农化产业结构转型与现代化社会结构转型过程中也面临较为严重的失地农民问题。

归纳来看,我国失地农民面临的问题具体涉及以下几个层面。

1) 我国的农民容易失地。在我国,政府征地是农民失地现象发生的一个普遍性前提,一般认为,我国原有农用征地制度框架内相关的政策与法规存在着“实际征地行为混淆法律文本中‘征收’与‘征用’两个概念、‘公共利益界定不清’”等问题,从而引起农民大量失地(王翠英,2007)。此外,与国外土地征用制度比较后,更多学者发现,我国现行土地产权制度中“农村集体土地产权权能残缺”、“所有权主体虚位”以及“政府职能缺位”等是农民失地现象发生的深层次原因(沈关宝和王慧博,2006),即我国农地产权制度缺陷、征地政策法规操作的模糊性及征地行为的不规范,都在客观上造成农民容易失去土地。此外,一些经济学者认为,农民失地后的收入预期和就业前景是其愿意失地与否的决定性因素(王凯,2006)。当农民既面临失地的客观原因,又有失地的主观倾向时,城市化就为大规模失地现象的发生提供了现实条件。由此可以看到,农

① “三无”一般表述为:“种田无地、就业无路(岗)、保障无门(份)”,是指中国失地农民所面临的完全失去土地、在城市中不易获得工作机会、社会保障机制薄弱等不良生存现状的概括性描述。这一说法已得到学界、政界及民间的普遍认同。失地农民的最大特征在于上述“三无”状态,因此与“农民工”和“转移的农村富余劳动力”群体所面临的问题相区别,参见王凯.2006.关注城市化背景下的农民失地现象.经济导刊,(4):14~17。

② “六失”具体表述为:中国失地农民的“失地、失业、失屋、失保、失教、失身(份)”,此为苏州大学中国农村城镇化研究中心主任任平教授所归纳。参见殷杰等.2005.城镇化进程中失地农民问题的调查与思考——以江苏发达地区为例.苏州大学学报(哲学社会科学版),(3)。

③ “三失”问题的具体背景是:20 世纪 90 年代以来由国有企业的改制重组破产引发的职工下岗失业、农村土地征用造成的农民失地、城市房屋拆迁导致的居民失房。参见郑杭生,杨敏.2008-06-30.社会实践结构性巨变视野下的社会矛盾. <http://www.aisixiang.com>. [2011-03-25]。

民失地是包含主观原因的，事实上，失地意愿不仅会影响农民的失地行为，还会影响农民对城市的适应。

2) 农民失地又失保，社会权益受损和流失。学界普遍认为，失地农民的权益受损流失涉及生活保障、就业、土地使用、政治参与、政策支持及受教育各个方面。并不完善的土地交易市场，失地农民的福利保障缺失，以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（林添福，2005；廖小军，2006；孙文华，2007）。

3) 失地农民安置效果存在地区差异与安置模式差异。目前，我国失地农民的安置模式主要包括货币安置、留地安置、社会保险安置、参股或租赁安置、住房安置、综合安置等形式（卢海元，2003；蔡传斌和方竞，2006；梅士建，2007）。

货币安置是将征地补偿费直接支付给失地者，由其自主支配解决就业和生活来源，和其他各种安置模式相比，该种安置模式的操作程序相对简单，在我国城市化加速发展初期，多数地区对被征地农民主要采取货币安置模式。货币安置的“一次性偿付”虽然能解决失地农民“眼前的困难”，但显然难以发挥社会安置的长远效用，尤其对不具备劳动年龄和技术优势的失地群体而言，手持货币而不能自谋职业就等于“坐吃山空”。针对货币安置模式长远性、公平性与公正性效用发挥乏力的弊端，各地在安置实践中又探索出了其他类型的安置模式。如留地安置就为失地农民保留一定数量的土地用于村集体经济开发和村民宅居，尽管土地产权和划地纠纷会带来一些社会管理方面的问题，但比起货币安置的“买断性”，留地安置模式更为充分地在为农民失地后的安居和就业利益诉求作考虑（王如渊和孟凌，2005）。其他安置模式如社会保险安置、参股或租赁安置、住房安置也都在尝试着眼于失地农民“未来的利益”而将一些长效机制注入现实的安置政策中。当然，这些安置模式在实践中也面临一些实施困境：社会保险安置可能解决的主要是失地者被征地之前的保险偿付，而失地之后更长期的生活保障不易实现；参股安置则可能因村集体经济运营亏损或经营者违法而夭折；住房安置中失地者可能为增加家庭收入而将住房出租，从而缩小居住空间导致生活质量降低，20世纪80年代深圳特区所实践的留地安置模式也因为“人多地少”的基本国情而不宜为多数地区效仿。

各种安置模式的运作效果会受到当地经济发展水平、城市规划政策、社会福利资源、失地农民自身条件等的影响。

4) 失地农民的市民化进程不畅。失地农民的自身素质（包括年龄、知识与技术、思想意识等）、所拥有的社会资源、社会适应能力是制约失地农民市民化的内因；而征地安置政策、社区环境、社会保障体系则成为失地农民市民

化进程的外部制约。以上原因共同导致失地农民的市民化进程受阻，并出现失地农民城市融合和市民化程度在经济、文化、心理等维度的社会分层（张明和徐成华，2004；陈传锋等，2005；张海波和童星，2006；刘海云，2007；叶继红，2008）。

针对以上失地农民问题的解决，学者们考察了一些发达国家解决失地农民问题的经验发现：建立严格的征地法规与监察制度、完善社会保障制度，以及施行积极的就业政策和教育政策、实施合理化的城市产业布局与城镇发展规划，能为最大可能避免发生上述失地农民问题创造有利的外部条件（张士斌，2010；伍冠玲，2008；张桂梅和李中东，2007；卢海元，2005）。于是，一些学者结合我国失地农民安置实践并参照国际经验提出了“以土地换保障”（卢海元，2003）和“有发展的安置”（张汝立，2006）的失地农民问题解决路径和设想。“以土地换保障”的观点首次将“让失地农民分享工业化、城市化和现代化的成果”作为制定和完善失地农民安置政策的基本取向，“以民为本”、“就业优先”、“社会保险为重”等政策要旨构成当前失地农民安置制度改革的核心内容。而“有发展的安置”设计则将失地者的就业、收入、社会保险，以及知情权、自主权和秩序生活保障需求充分考虑进安置模式的政策设计，强调构建一种综合性安置模式，从而将安置政策指向让失地农民真正以城市居民身份分享工业化、城市化成果的目标。“以土地换保障”和“有发展的安置”设想提出后并未成为“空中楼阁”，按照这些理念设计的失地农民安置政策已经在一些地区实践试点，如我国的苏南地区和西南地区。

当然，在根据以上设想所开展的地方性失地农民安置实践中，越来越多的实践参与者和学者们意识到，美好的“制度设计”如果不能在操作层面与失地农民的城市生活主体性诉求相契合，不能引发失地农民积极主动地在制度空间内求生存、谋发展，那么“制度设计”的精妙只能换来失地农民安置的“无所作为”。因此，激发失地农民参与城市生存与发展的社会实践，发挥失地农民的主体性作用，对从根本上、长远中解决失地农民问题，意义关键而深远。一些学者也着手从失地农民的主体性发挥角度探讨解决问题的路径和思路（张友琴和李一君，2004；周洲，2009；文晓波，2010）。失地农民主体身份的不确定性、主体权利资格的不完整性、主体的选择性受限、主体决策的无参与等都导致农民在被动失地安置中能动功能发挥的失效，而要重构失地农民安置实践中的主体性，相应的政策引导十分关键。

3. 失地农民问题的实质：从生存到发展

严格来讲，失地农民的安置工程，重点解决的是失地农民在经历空间置换与身份转换后的城市生存问题，但这仅仅是失地农民准入城市的基本条件，并不能达到我们解决失地农民问题的最终目的。因为，失地农民是具有能动性的主体，他们进入城市后会依据新的社会环境，以及各种条件的变化而不断调整自己下一步的行动目标，所有城市中存在的，与他们之前的“乡村经验”不同的人、事、物，都将是失地农民努力适应和尝试的对象。否则，如果失地农民进入城市后的生活在长期内只能停留于“谋口粮”的水平，那么他们就既没有分享到城市化的成果，更会在城市的持续进步中沦为“静止式的退步”。显然，除了“生存”的主张之外，失地农民在城市更有“发展”的诉求，“发展”才是失地农民问题解决的最终落脚点——实现城乡社会融合，完成自身的市民化，即失地农民不仅能获得与市民同等的发展权利与机遇，还必须内在地具备都市人的生活方式、思维观念与行动人格。当前，我国失地农民问题的研究已显现向“市民化”问题探讨的集中趋势，这正说明失地农民问题的实质是从生存走向发展，而失地农民问题的研究也必然会出现由“生存”主题转换至“发展”主题的未来走向。

什么是失地农民的发展问题？笔者的理解是，失地农民在所失之外还应当能有所得。如果说失地农民进入城市之后能在城市稳定的就业、获得较高的收入和长效的社会保障所弥补的是失地农民之所“失”，解决的是失地农民的城市生存问题，那么，失地农民在城市获得自我成长（知识与技能）、提升自主意识、增强组织能力与扩展社会交往网络，最终以市民的身份、人格、意识、价值与行为方式在城市生活，这样解决的则是失地农民在城市的发展问题，是失地农民进入城市后之所“得”。政界、学界与民间，无论哪个领域关注失地农民问题的解决，都应当包含对失地农民生存之外的发展问题的关怀。简言之，农民失地之后虽有所“失”，但还需能有所“得”，所“得”并不只是以失地农民的城市生存替代农村生存，而是以其所“失”换取他们在城市的长远发展。尽管目前我国许多地区失地农民问题的解决仍处在“生存安置”的关键阶段，失地农民的发展诉求因生存需求欠足而潜藏，但随着失地农民生存问题的逐步解决，随着失地农民城市生活实践的不断展开，失地农民的发展需要终将浮出水面，并会有“蓄之已久，其发必速”之势，因此我们应当尽早关注失地农民发展问题的解决。

一个具备发展性条件的失地农民生活在都市中，不仅拥有都市人的个人经济

基础与情感空间，更有对都市公共生活领域的政治参与，对都市文化的精神认同，以及拥有为政治参与提供社会资本和为文化认同提供归属依托的都市社会交往网络。我们看到，失地农民之所“得”的要求更超越于弥补其所“失”的这种生存底线的保障，它向失地农民问题的解决提出了发挥失地农民城市生活实践能动性，以及失地农民卷入城市社会变迁深入性两方面的更高要求。本书顺应中国失地农民问题的历史演变趋势，将研究的基调确定在“如何让失地农民在所失之后更有所得”，将研究重点集中在“失地农民发展问题”的探讨，提出一个解决失地农民发展问题的路径假设，并基于地方性实证调查经验检验假设，从而形成一个失地农民发展诉求实现的可行性思路，以供参考。

1.2 完全失地的城市化：被集中安置入城的农民

1.2.1 “失地农民”概念考据

考据“失地农民”的概念，首先要对“农民”的概念予以明确界定。

从农业经济学角度定义，“农民”是直接从事农业生产的劳动者；从农村社会学角度定义，“农民”是指在农村地缘关系基础上，通过各种社会联系而组成的农村社会各类社会集团、群体及社会组织的农村居民，是农村社会各种社会关系的承担者和体现者^①。我们还可以列举更多有关农民的定义，无论这些定义分别强调农民的哪个方面，“农民与土地有着近乎天然的依存关系”这一点在所有的定义中都会有所体现。这源于土地承载了包括就业、收入、保障功能在内的维持农业劳动者生存的全部功能，农民基于土地生存而形成特定的生活方式与社会关系，农民也因此对土地怀有特殊感情，它渗透在农民的思想与行为当中。

所谓“失地农民”，从字面意思理解自然是失去土地的农民。如果“农民”被定义为以土地为生，从事农业生产的劳动者，那么失去土地的农民就意味着他将不再从事农业劳动。但如果“农民”被定义为乡村社会关系的承担者和体现者，农民失去土地就应当失去乡村社会关系，可实际的情形是：农民失去借以谋生的土地生产资料而仍未摆脱对土地的深厚情感，并未脱离基于土地生存方式所形成的乡村社会关系和生活方式，这就是多数人对失去土地者仍要以“农民”

① [李守经]，钟涨宝. 2000. 农村社会学. 北京：高等教育出版社：30。

二字来限定其身份的主要原因。

失地农民的形成除了城市化之外还有自然、生态恶化和国家环境政策、土地分配政策调整（如水库移民）等原因（刘海云，2007）。学界所指称的涉及“失地农民问题”的对象是因城市化进程加速，以及社会不协调现象而产生的失地农民。目前我国，有三种城市化实践途径会导致农民失地：国家征地用于公共基础设施建设导致农民失地；地方政府市政规划兴建工业园区、大学城、商业圈等导致农民失地（叶继红，2008）；地方政府推进小城镇建设工程引起农民失地。梳理失地农民形成来源，有利于了解通过不同途径失地的农民与其曾赖以生存的土地资源相剥离的特殊过程，对该过程的把握是理解不同类型失地农民城市生活境遇的重要前提。很显然，被动进入城市的失地农民与主动进入城市的失地农民在物质准备和心理预期上有不同。从以上三种农民失地途径的归纳中我们可以看出，失地农民主体人群的形成主要还是一些“被动性”的原因。另外，通过小城镇建设就地非农化和通过大规模征地迅速成为城市居民的两类失地农民群体之间，也存在着“渐进性失地”和“一次性失地”的分别，这种分别成为失地农民市民化程度高低差异和特征差异的先天性条件。同时，失地农民群体中还存在着“完全失地型”和“部分失地型”之分，完全失地农民是连同其农村居住用地在内失去全部的农地及相关的经营分配权；部分失地农民则主要失去农业生产用地，农村居住用地及少量的家庭基本生活需要用地有所保留，而这些都是形成失地农民城市生活适应差异的外部因素。

本书中，根据实证调查地的情况，选取的研究对象属于“被动的、一次性、完全失地农民”。

1.2.2 “三集中、三置换”

就全国而言，“被动的、一次性、完全失地农民”较早集中出现在我国苏南和西南地区。在城乡统筹发展的战略布局下，以苏南、西南区域为代表的地方工业化、城市化过程按照被称为“三集中、三置换”的政策推进，并在全国成为这种失地安置模式的典型。“三集中、三置换”的政策缘起于地方工业发展对城乡土地资源集约利用要求的日益加剧。18亿耕地红线以外的农村用地成为满足这种要求的首选，而家庭农业获益的日渐拮据与乡镇工业的持续低迷更成为城市向农村加速扩张的内在动力。因此，在地方加快工业化发展而如期获得有限的农业用地之后，怎样集约化地利用好这些土地资源，以最小的投入获取最大的经济效益，成为地方工业发展能否取得成效的关键。与此同时，如何让在农业用地转

为工业用地和城市用地过程中腾退出来的农民不至于失地又失利，成为评判地方城乡一体化发展实践成效好坏的关键。为应对上述两个关键性问题，江苏省苏州市率先以“三集中、三置换”政策投石问路。“三集中”是指“农村向工业企业规划区集中，农民居住向新型社区集中，农业用地向适度规模经营集中”；而“三置换”是指“农村宅基地及农住住宅置换为城市商品房，农村土地承包经营权流转置换为土地股份合作社股权和城市社会保障，传统农业分散经营置换为现代农业规模经营”。农业用地集中用于工业开发区实现土地资源的集约利用，将失地农民集中安置于城市商品房住区，既有利于农民与农业用地的快速剥离，又有利于降低农民个体融入城市的成本，至少政策制定者层面这么认为。“三集中，三置换”政策在苏州的实践于土地资源集约利用和失地农民生存安置方面取得了一些成效：苏州全市75%的农村工业企业进入工业园区，56%的承包耕地实现规模经营，33%的农户（5万多户、17万农民）迁入集中安置区；截至2010年，苏州工业园区城镇居民人均可支配收入30578元，农村居民人均纯收入17118元。苏州的经验不失为一种借鉴，全国其他一些具备同等城乡一体化发展条件的地区也纷纷仿效，农民集中安置入城的模式继而在更广范围内铺开，失地农民集中安置居住的现象渐成趋势。

1.2.3 失地农民聚居区之形成

由于失地农民是完全失地并被集中安置，因此在“三集中、三置换”政策下的失地农民就具有聚居的特性。虽然从地方政府层面与开发商角度来讲，集中安置的实施效率和成本优于“反复的谈判”和“零碎化安置”，但大量失地农民聚居所引发的社会矛盾我们仍不能回避。

失地农民被集中安置入城，居住于城市商品房住区，享受城市社会保障待遇，在失地补偿款、房租经济、自谋零工收入、工业企业就业收入等多项经济来源的共同支撑下，其城市的生存问题多能得以解决。由此人们容易陷入一种理解误区，安置效果的好坏与对失地农民经济上弥补的足缺有直接关系，能拿出成册的政策文本与动迁实录甚至有详细的数据来说明失地农民在收入上如何较失地前有明显的改善，则“失地不失业，失地不失保”总体上对农民有利。诚然，让失地者保持城市底线的生存，这是实施任何一项失地农民安置工程都需要遵循的刚性原则，否则因补偿待遇不公而频频导致失地农民群体事件的发生无异于动迁主导方“搬起石头砸自己的脚”。多数地区的失地安置仍会遵守这些刚性原则，甚至有些地区还走在失地安置模式创新前列，但都未能避免失地农民群体事件的

零星发生。因为，如果是为失地农民个体特殊化的诉求而采取行动争取权益，引起众多参与者加入的“集体行动”^①就不易发生。但集中安置区内的失地农民，在居住空间上高度聚合，在个人利益上高度同质，同时又缺乏多元化的利益表达渠道，这就使一旦导火索出现即瞬时引爆聚众事件成为可能。

2009年7月，失地安置的良好成效在全国都具有示范意义的苏州，亦不免遭受了一场“动迁之痛”^②。单从经济层面来看，苏州高新区失地农民的安置水平相对于全国其他地区来说已处于高位，但即便在物质补偿与基础设施建设上政府都认为是尽善尽美的安排，到了有着各自现实想法的失地农民那儿就难以产生共鸣。因为“和苏州工业园区的失地农民相比，以及上海市郊、昆山地区失地农民相比”，苏州高新区的失地农民们认为“没有享受到同等的待遇”^③。根据2008年至2011年在苏州工业园区、高新区、相城区及苏州下辖六县市对失地农民问题实地考察的情况，笔者认为，与其说苏州高新区失地农民是为自己没有能与苏州园区失地农民享受同等征地补偿待遇而不满，还不如说关于征地的纠纷源于他们对未来是否能够融入“高科技城区”存在严重的焦虑。确切地说，他们所担心的正是在城市生存之外寻求更好发展的问题。“在社区中，失地农民会集中起来与政府博弈，主要是为争取各种发展性利益”^④。

以上分析说明，在当前来讲，对具有聚居特性的失地农民予以重点关注，不仅具有很强的现实意义，而且也具有研究的典型性。这也是笔者选择在苏州工业园区集中安置区的失地农民作为研究对象的原因。就居住者而言，聚居模式提供了一种不同于散居模式的空间影响。城市空间理论认为，空间不只具有提供人们从事生产与生活实践的场所意义（物质空间），还具有社会属性与心理属性；城市生活主体在物质空间中所型塑的交往特征（社会空间）对人们的城市物质空间认知和归属（心理空间）产生引导和约束，即城市空间的本质是物质领域、

① 公共选择理论奠基人之一，美国著名经济学家曼瑟尔·奥尔森教授（Mancur Olson）对“集体行动”进行了专门研究，并于1965年出版了《集体行动的逻辑》一书。书中阐述了集团利益形成、集体行动发生并产生公共物品效用的内在逻辑，详尽讨论了在经济学“理性人”假设下，集体行动达成的条件与机制。该书是解释社会群体行为的基础性著作，其在政治学、社会学和管理学等领域的贡献巨大，因此而享誉全球。该书1993年获美国管理学会颁发的“最持久贡献著作奖”，1995年获得美国政治学会颁发的“里昂·爱泼斯坦奖”。《集体行动的逻辑》目前有超过十种语言的译本。

② 苏州通安事件：参见陈统奎. 2010. 苏州“通安事件”善后. 南风窗，（17）：62~64。

③ 高新区和工业园区是苏州“东西两翼一体化发展”城市扩建工程的主攻地块，但开发早晚、开发主体性质、政府的准入条件、农民的谈判能力等一系列因素都造成了“东”与“西”的种种差异。

④ 陈星宇，林茂松，赵伦. 2009. 失地农民社区治理中自治制度变迁分析. 农村经济，（10）：52，53。