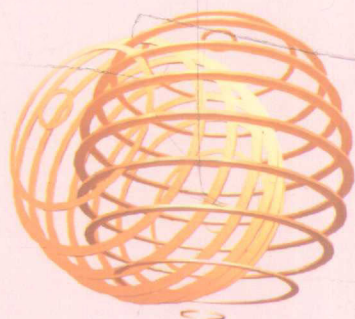


执政者之师文库

失地农民问题—— 成因、风险、政策、含义

● 柏 骏 著

ZHIZHENGZHEZHISHIWENKU



南京大学出版社

本书获中共江苏省委党校、江苏省行政学院学术著作出版资助

执政者之师文库

失地农民问题—— 成因、风险、政策、含义

● 柏 骏 著

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

失地农民问题——成因、风险、政策、含义 / 柏骏著. — 南京 :
南京大学出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 305 - 09625 - 9

I. ①失… II. ①柏… 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 007833 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健
丛 书 名 执政者之师文库
书 名 失地农民问题——成因、风险、政策、含义
著 者 柏 骏
责任编辑 孟庆生 编辑热线 025 - 83686722
照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 南京大众新科技印刷有限公司
开 本 787×960 1/16 印张 12.25 字数 120 千
版 次 2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 09625 - 9
定 价 36.00 元
发行热线 025 - 83594756 83686452
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购图书
销售部门联系调换

序

本书是柏骏在博士论文的基础上撰写而成的。它不仅在理论上富有新意,而且具有很强的现实感与时代性。在其问世之际,作为导师,我为他感到由衷的高兴。

近年来,我国城镇化高速发展,为保证城镇化对土地的需求,大量的农用地变成非农建设用地。失地农民,是伴随着城镇化和工业化过程而出现的特殊群体。失地农民问题是事关社会稳定的大问题,社会犯罪群体中失地农民比例逐年增加,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。城镇化和工业化是失地农民问题产生的直接原因。城镇化是人类文明进步的重要标志,也是我国实现现代化的重要途径。目前,此问题已经引起了党和政府、社

会各界的高度重视。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。因此，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。

首先，我感兴趣的是书名《失地农民问题——成因、风险、政策、含义》。综观国内已有研究，失地农民问题已经引起了学术界的广泛关注与研究。许多学者直接以失地农民问题为研究对象，从现状、原因、补偿安置，以及失地农民保障体系建设等不同侧面进行了研究；有的学者围绕城镇化过程中的征地问题，就征地过程中的利益博弈、市场化、土地非农化、土地制度缺陷、土地权益分配、社会保障等方面进行了研究。但是，目前的研究也存在一些不足：对失地农民问题的分析缺乏系统性，同时缺乏对失地农民问题形成机理内生性的深入研究。柏骏的这一著作系统地分析了失地农民问题的成因、风险、政策和含义，对失地农民问题的内生性、复杂性进行了综合解读，并对农民失地后社会资本拥有量和市民化进程进行了前瞻性的扫描。真可谓“文合时而著”，不仅弥补了以往研究的不足，而且及时回应了时代的诉求，对于妥善解决失地农民问题，保持社会稳定具有重要的理论价值和实践价值。

系统地识别失地农民问题的成因,对分析失地农民问题的本质尤为重要。作者结合城镇化、工业化进程的路径演化,分析了中国社会经济转型过程中,地方政府的角色变化的方向、内生性与特征。主要从制度经济学的委托-代理理论出发,联系实际,揭示了地方政府角色转变过程中发生道德风险的必然性以及失地农民问题之间的内在关联性。作为道德风险发生的结果,对于失地农民问题,表现为地方政府越来越依赖粗放型的土地外延扩张。作为地方政府强势主导的城镇化进程的结果,近年来各地区以开发区为主要内容的城市规模急速扩大,并直接导致失地农民数量的激增。作者结合城镇化、工业化进程发生的二元结构的社会背景,分析了中国城镇化、工业化过程中地方政府参与的利与弊。主要从交易成本理论出发,联系实际,全面阐述了地方政府参与城镇化、工业化进程的必要性、弊端以及与失地农民问题之间的内在关联性。如果缺乏政府的强行推进,自发的城镇化进程就会因为潜在的交易成本过高而受到必然影响。因此,从制度安排的合理性来看,在经济发展水平比较低下的地区,在二元结构刚性还很强的地区,由地方政府主导的城镇化过程是制度变迁的内在要求。在市场经济体制下

的经济增长,土地是一项很重要的要素投入,要素投入的数量取决于土地的价格。地方政府主导的征用农地的过程很容易导致土地价格的扭曲。土地价格一旦被扭曲,客观上导致经济增长的外延式发展,即导致经济增长中土地要素替代资本等其他要素的投入。而在工业化过程中客观存在资本替代劳动力的趋势,从而不可避免地最终产生了土地替代劳动力的过程,结果是农民低价出让了农地的一切产权意义上的权利。从长期看就难以保证失地农民有就业机会,从而产生低补偿标准和农民失地后容易失业的问题。

本书还具体分析了失地农民问题的地区差异性。考虑到我国地区间不平衡发展的客观现实,作者从不同地区的地方政府解决失地农民问题能力的差异和失地农民问题个体的差异两方面入手,分析了差异形成的可能原因。作者认为,城镇化是一个过程,有缓慢发展期、加速发展期和稳定发展期之分。作为具体推动城镇化过程的地方政府,在目前的制度安排下,其行为偏好及目标会因城镇化过程所处的不同阶段而呈现明显的差异,失地农民问题及衍生的问题皆以此为前提而特征各异,因此地方政府当期给失地农民内生支付的补偿意愿和支付能力也相去甚远。

本书深入探析了失地农民问题引发的社会风险。现代社会的高度风险性问题是当今学术界关注的焦点之一。城镇化是实现现代化的重要途径,城镇化过程加剧了中国社会结构和环境的“变”常态,城镇化的推进也成为产生新的风险的重要来源。基于风险转移与叠加的视角,作者探讨了失地农民问题的复杂性与动态性。重点分析了制度风险、基层政府道德风险、产业风险、失地农民私人风险、社会公共风险之间的关联、传导与叠加过程。失地农民被动失地后个体风险放大。随着经济的发展,农民正处于一个从生存理性向经济理性逐步变化的过程中。在这一进程的两端,一端是生存理性。在传统的自然经济条件下,特别是在一个靠天吃饭的自然经济中,农民追求更多的是生存理性,其本质是风险的发生对农民的影响可能是致命的。另一端是经济理性,尤其在当今的西方国家,农民已经不再是一种身份的代表,而更多的是一种产业的代号,农民的经济行为也以追求经济理性为主,传统意义上的农民可以在不同的产业之间作出不同的选择,以实现个人或者家庭利益最大化。在这一选择过程中,农民并不天然地会选择完全离开农业领域而变成市民。作为一个发展中国家,一方面我国经济经过改

革开放得到了长足的发展,另一方面我国仍然是一个人口大国,农业劳动力人口在整个劳动力中所占比重还很高,农业是一个产业的代号,农民是弱势群体的主要组成部分。城镇对于大多数农民来说是相对陌生的空间,随着经济的逐步转型,城乡二元经济结构的逐步松动,农民对城市的认知会有所增加,但认知的广度和深度是一个逐步变化的过程。农民作为理性的个体,成本、收益、风险是其任何经济决策需要充分考虑的要素。农民一旦失去土地,传统土地的功能全部丧失,而如果农民失地过程是非自愿的,那么意味着失地农民是被动地参与了城镇化,且缺乏很快适应在城镇里生存发展的本领和技能。另外,如果失地补偿标准低下,社会保障措施缺乏,那么失地农民可能会在短时间内“坐吃山空”而出现生存权利和发展权利同时缺乏的情形。作者认为,农民失地“现象”之所以成了“问题”,从风险社会的理论看,是因为在城镇化的浪潮中,在目前的制度建构下,制度安排所导致的责任主体缺失,最终可能演化为失地农民所面临的新增个体风险,并可能演化为社会公共风险。

作者还基于社会资本理论的基本原理,对失地农民群体的社会资本结构与特征进行了定量分析,以具

体案例为切入点,分析了失地农民在市民化进程中的变迁轨迹与外在表现。

当然,由于本书涉及的是一个范围广泛而又复杂的领域,在一本书中不可能将该领域的每一个问题都分析得很透彻,而且随着城镇化的深入,还会有许多新的问题出现。希望作者将这一课题深入做下去,争取有新的成果奉献给社会。

童 星

2012年2月10日

内容摘要

通过对城镇化进程中失地农民问题的表现、成因以及危害等方面系统深入的研究,本书主要讨论了我国城镇化进程中失地农民问题的形成机理与可能的演化方向,重点从制度因素、社会因素,以及经济因素等多方面对失地农民问题的内生性、复杂性进行了综合解读,并对农民失地后社会资本拥有量和市民化进程进行了前瞻性扫描。主要研究过程与结论如下。

第一,结合城镇化、工业化进程的路径演化,分析了中国社会经济转型过程中,地方政府的角色变化的方向、内生性与特征。主要从制度经济学的委托-代理理论出发,联系实际,揭示地方政府角色转变过程中发生道德风险的必然性,以及与失地农民问题之间的内在关联性。作为道德风险发生的结果,失地农民问题表现为地方政府越来越依赖粗放型的土地外延扩张。作为地方政府强势主导的城镇化进程的结果,近年来各地区以开发区为主要内容的城市规模急速扩大,并直接导致失地农民群体数量的激增。

第二,结合城镇化、工业化进程发生的二元结构社会背景,分析了中国城镇化、工业化过程中由地方政府主导并参与的利与弊。主要从交易成本理论出发,联系实际,全面阐述了地方政府参与城镇化、工业化进程的必要性、弊端,以及与失地农民问题之间的内在关联性。如果缺乏政府的强行推进,自发的城镇化进程会因为潜在的交易成本过高而受到必然影响。因此,从制度安排的合理性来看,在经济发展水平比较低下、二元结构刚性还很强的地区,由地方政府主导的城镇化过程是制度变迁的内在要求。在市场经济条件下的经济增长,土地是一项很重要的要素投入,其数量取决于土地的价格。由地方政府主导征用农地的过程很容易导致土地价格的扭曲。土地价格一旦被扭曲,客观上导致经济增长的外延式发展,即很容易导致经济增长中土地要素替代资本等其他要素的投入。由于工业化过程中资本替代劳动力的趋势,因此不可避免地最终产生了土地替代劳动力的过程,结果是农民低价出让了农地的一切产权意义上的权利,而地方政府长期又难以保证失地农民有就业机会,从而产生对失地农民的低标准补偿和农民失地后容易失业的问题。

第三,考虑到我国地区间不平衡发展的客观现实,本研究探讨了失地农民问题的地区差异性。从不同地区地方政府解决失地农民问题能力的差异和失地农民问题个体的差异两方面入手,分析了差异形成的成因。主要研究结论包括:城镇化是一个过程,有缓慢发展期、加速发展期和稳定发展期之分。作为具体推动城镇化过程的地方政府,在目前的制度安排下,地方政府的

行为偏好及目标,因城镇化过程所处的不同阶段而呈现明显的差异,失地农民问题及衍生问题皆以此为前提而特征各异,地方政府当期给失地农民的内生支付的补偿意愿和支付能力也各不相同。

第四,在上述研究的基础上,基于风险转移与叠加的视角,本研究探讨了失地农民问题的复杂性与动态性。重点分析了制度风险、基层政府道德风险、产业风险、失地农民私人风险、社会公共风险之间的关联、传导与叠加过程。

第五,基于社会资本理论的基本原理,对失地农民群体的社会资本结构与特征进行了定量分析,以具体案例为切入点,分析失地农民在市民化进程中的变迁轨迹与外在表现。

最后,是本研究的小结和主要政策建议。主要政策建议包括:① 促进地方政府转变发展理念;② 规范地方政府财政收支制度,扭转地方政府的短期税源偏好;③ 完善地方政府绩效考核制度,有效识别其道德风险;④ 加大对地方政府道德风险的惩罚力度,提高道德风险的发生成本;⑤ 从法律层面上严格区分公共利益和非公共利益征地用途,创新征地补偿形式;⑥ 加强地区间产业结构的宏观调控和协调;⑦ 扩大司法救助渠道并加大力度,重视历史遗留问题;⑧ 切实加大对欠发达地区的专项转移支付力度;⑨ 以可持续生计为目标,重视失地农民就业和社会保障问题。

目 录

第一章 问题的提出

- 第一节 研究背景..... 1
- 第二节 已有研究文献述评与本研究重点..... 7
- 第三节 研究方法 14
- 第四节 核心概念与研究视角 16
- 第五节 分析框架与主要内容 18

第二章 制度变迁、路径依赖与失地农民问题

- 第一节 中国城镇化、工业化进程的阶段性成因..... 19
- 第二节 制度安排与地方政府的道德风险 24
- 第三节 地方政府道德风险与失地农民问题 45

第三章 二元结构、交易成本与失地农民问题

- 第一节 二元结构与城镇化障碍 51
- 第二节 城镇化障碍与地方政府之间恶性竞争 56

第三节	二元结构与征地交易成本问题	62
第四节	地方政府恶性竞争与征地交易成本问题	68
第四章	地区差异性与失地农民问题	
第一节	地方政府解决失地农民问题能力的地区差异 ...	79
第二节	失地农民个体问题的地区差异	86
第五章	城镇化、公共风险与失地农民问题	
第一节	地方政府道德风险危害与 现代社会产业风险转嫁	94
第二节	公共风险责任主体缺失与 失地农民问题严重性	104
第六章	失地农民的社会网络资本研究	
第一节	理论背景与研究设计	109
第二节	数据来源与基本指标设计	120
第三节	失地农民社会网络资本	124
第七章	研究小结与主要政策建议	
第一节	研究小结	143
第二节	主要政策建议	155
参考文献		170

第一章

问题的提出

第一节 研究背景

社会经济发展理论和实践表明:城镇化是经济发展的重要推动力,城镇化已经成为经济生活中不可逆转的趋势,但具体到我国国情,洪银兴等人(2000)从理论层面上论证了现阶段的城镇化,要由突出人口流动转向功能提升。在城镇化已达到较高水平的经济发达地区,应该由以发展小城镇为特征的城镇化转变为以现代化为内容的城镇化:一是增加城市供给;二是推进城镇城市化,强化城市功能;三是推进城市现代化,提高城市质量。经济发展地区差距所导致的区域城镇化水平差距明显(赵喜仓等,2002),秦兴方等人(2002)则主要结合江苏城镇化的实践,认为城镇化存在明显的推进次序,农村城镇化、城镇现代化、城市现代化在不同地区、不同时期构成了城镇化内涵的重点。由此

可见,在城镇化进程的不同阶段,其目标、重点在地区间呈现出明显的差异性,因此推进城镇化进程必须以此为前提,将城镇化推进速度、目标与经济发展水平的需求有效地耦合起来。郑晓芳(2004)从实证的角度,通过若干城市数据的多元回归模型,分析了城镇化水平对区域经济发展的影响,说明只有合理的城镇化水平才能带来要素的集聚,进一步扩大服务经济的内在职能,促进地区经济的长期发展,反之,则阻碍地区经济的长期发展。

然而,近年来以开发区建设为主要内容的各地区城镇化步伐明显加快,伴随着经济社会发展,以及城镇化的不断推进,失地农民越来越多,给社会带来的压力也越来越大。失去土地的农民如果没有保障、没有依靠,就会徘徊在城市的边缘,成为种田无地、就业无岗、低保无份的“三无农民”。这部分农民游走于城市和乡村的边界,依靠少得可怜的征地补偿费艰难的生活,容易成为中国最弱势、最缺乏保障、最边缘化的群体,成为影响我国社会稳定的因素,因此失地农民问题已经成为中国当前比较严重的社会问题之一。但是,从另一个角度看,危机往往与机会并存,失去土地的这部分农民,本身也意味着获得了一次新的机会,此时可以摆脱相对落后的农村生活环境,到城市开始一种新的生活。这个转变还需要一个过程,地方政府要循序渐进地为这部分潜在的城市居民建构一系列完善的社会保障制度,才能实现这个转变。

失地农民,是伴随着城镇化和工业化过程而出现的特殊群体。据估计,我国失地农民已经达到了4 000多万,而且这一数