



Shidi Nongmin

Rongru Chengshi Shequzhong De
Liyi Chongtu Ji Falü Tiaozheng

失地农民

融入城市社区中的利益冲突 及法律调整

董 彪/著



中国政法大学出版社



失地农民

融入城市社区中的利益冲突 及法律调整

董 彪 / 著

Shidi Nongmin
Rongru Chengshi Shequzhong De Liyi Chongtu
Ji Falü Tiaozheng



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

失地农民融入城市社区中的利益冲突及法律调整/董彪著. —北京:中国政法大学出版社, 2014. 8

ISBN 978-7-5624-5572-9



* ①失地 II. ①董… 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(2014)第185898号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路25号
- 邮寄地址 北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 8.125
- 字 数 200千字
- 版 次 2014年8月第1版
- 印 次 2014年8月第1次印刷
- 定 价 26.00元

教育部人文社会科学研究青年基金项目（11YJC820016）
北京工商大学学术专著出版资助项目（ZZCB2014-10）

目 录

导 论	1
第一章 失地农民融入城市社区问题概述	10
第一节 失地农民的概念界定	10
一、关于“失地农民”概念的学理认识	10
二、本书关注的“失地农民”概念	14
第二节 城市社区融入的概念界定	17
一、城市社区融入是动态的渐进式过程	17
二、城市社区融入是融入者与原有利益 主体互动的过程	18
三、城市社区融入是融入者再社会化的过程	18
第三节 利益冲突相关理论	19
一、对利益冲突现象的认识	19
二、失地农民融入城市社区过程中利益关系的特点	23
三、化解利益冲突的基本原则	25
第四节 失地农民融入城市社区命题的理论预设	38
一、时空场域的理论预设	38

2 失地农民融入城市社区中的利益冲突及法律调整

二、关于“人像”的理论预设	40
第五节 国外城市化进程中失地农民问题研究	43
一、国外失地农民融入城市社区的情况介绍	44
二、国外失地农民融入城市社区问题比较研究及启示	47
第二章 对融入城市社区的失地农民的社会调查	51
第一节 失地农民经济状况调查及分析	51
一、失地农民经济状况调查	51
二、失地农民经济状况分析	52
第二节 失地农民融入城市社区方式调查及分析	54
一、失地农民融入城市社区方式调查	54
二、失地农民融入城市社区方式分析	55
第三节 失地农民融入城市社区意愿调查及分析	59
一、失地农民融入城市社区意愿调查	59
二、失地农民融入城市社区意愿分析	60
第四节 失地农民与其他主体利益冲突调查及分析	63
一、失地农民融入城市社区中利益冲突的原因调查及分析	63
二、失地农民融入城市社区中利益冲突类型调查及分析	72
三、失地农民融入城市社区中利益冲突解决方式调查及分析	74

第三章 失地农民融入城市社区利益冲突的类别化与

类型化 79

第一节 利益冲突的类别化与类型化概述 79

一、关于类别与类型的相关学说 79

二、类型与类别的关系 83

三、失地农民融入城市社区利益冲突类别化与

类型化的作用 88

第二节 失地农民融入城市社区利益冲突类别化与

类型化的应用 92

一、以利益冲突主体为中心 92

二、以利益冲突的阶段性为中心 95

三、以利益冲突的内容为中心 98

第四章 与失地农民融入城市社区时经济状况相关的

利益冲突及协调 103

第一节 失地农民与征收机关之间的利益冲突及协调 ... 103

一、失地农民与征收机关利益冲突产生的原因 104

二、化解失地农民与征收机关利益冲突的难点 110

三、失地农民与征收机关利益冲突的协调 114

第二节 失地农民与集体经济组织的利益冲突及协调 ... 124

一、失地农民与集体经济组织利益冲突产生的原因 ... 124

二、失地农民与集体经济组织利益冲突的具体形态 ... 125

三、化解失地农民与集体经济组织利益冲突的难点 ... 131

四、失地农民与集体经济组织利益冲突的协调 142

4 失地农民融入城市社区中的利益冲突及法律调整

第三节 失地农民家庭内部的利益冲突及协调	153
一、失地农民家庭内部利益冲突产生的原因	153
二、化解失地农民家庭内部利益冲突的难点	156
三、失地农民家庭内部利益冲突的协调	159

第五章 与失地农民融入城市社区后社会保障相关的

利益冲突及协调	164
第一节 失地农民融入城市社区后社会保障的状况 及原因分析	164
一、失地农民社会保障制度的变迁	164
二、失地农民融入城市社区后社会保障现状的原因 分析	167
第二节 失地农民融入城市社区后因就业导致的利益 冲突及协调	168
一、失地农民融入城市社区后的就业状况	169
二、失地农民融入城市社区过程中就业难的原因分析	173
三、正规就业中的利益冲突及协调：以弱势群体 利益保护为中心的考察	176
四、非正规就业中的利益冲突及协调：以城市公 共空间利用为例	184
第三节 失地农民融入城市社区后因养老保障导致 的利益冲突及协调	200
一、失地农民融入城市社区后养老保障的状况与 原因分析	201

二、失地农民融入城市社区后因养老保障产生的 利益冲突	204
三、失地农民融入城市社区后因养老保障产生的 利益冲突的协调	208

第六章 失地农民融入城市社区后因子女教育产生的

利益冲突及协调	212
第一节 失地农民融入城市社区后子女教育的状况及 原因分析	212
一、失地农民融入城市社区后子女教育的状况	212
二、失地农民融入城市社区后子女教育状况的 原因分析	215
第二节 失地农民融入城市社区后因子女教育产生的 利益冲突	216
一、融入城市社区的失地农民与原城市社区居民之间 因子女教育产生的利益冲突	216
二、融入城市社区的失地农民与政府之间因子女教育 产生的利益冲突	217
第三节 失地农民融入城市社区后因子女教育产生的 利益冲突的协调	218
一、增加教育资源投入,从根本上消除利益冲突和矛 盾纠纷	218
二、合理地配置教育资源,实现城乡教育投入均 衡化	219

三、鼓励、支持社会办学，转变社会公众对非公立学校的态度	221
第七章 化解融入城市社区失地农民利益冲突的路径	223
第一节 以社会规则模式为中心	223
一、替代型社会规则交往模式	224
二、共治型社会规则交往模式	226
三、社会规则模式的比较分析及我国规则模式选择 ...	227
第二节 以社会治理方式为中心	230
一、失地农民融入城市过程中不同类型的社会治理模式	230
二、政府、社区居委会、社会组织共同参与的联动模型	233
三、社会组织主导的开放空间模型	234
结 语	236
附 录 失地农民融入城市社区利益冲突调查问卷	238
后 记	247

导 论

城市化是人类社会告别农业文明时代“落霞与孤鹜齐飞，秋水共长天一色”的田园牧歌式生活，日益远离大自然的过程。部分失地农民或主动迁徙或因被动安置，背井离乡，进入陌生的城市开始生活。失地农民通常必须适应这个与乡村截然不同的全新生活场域，在行为模式、生活方式、生活态度等方面发生转变，否则将为社会或其他主体所排斥。

在失地农民为适应城市生活而发生转变的过程中，多数失地农民会陷入“身份迷失”、“行为模式冲突”等困境。“失地农民”离开了祖祖辈辈世代居住和生活的熟悉的生活场景，不再从事依赖土地的农业活动，丧失了传统意义上的农民身份标签，被打上了城市的烙印。但是，身份标签的变化并不能必然导致失地农民对新身份的认同。他们并不完全认同城市居民的生活方式、习惯、态度，仍然在一定程度上习惯或依赖建立在地缘、血缘关系基础上的社会规则，而被动地处于“半城市化”的状态，成为社会 and 经济发展过程中出现的新型社会群体。

这一“边缘人”群体在一定时间内往往并不熟悉城市的生活场景，在社会心理、行为模式、行为规范的认知上与城市生活的需要存在一定的差别。与此同时，城市社区居民因这一新型群体的涌入，原有的生活格局也会或多或少发生变化，其间

难以避免会产生利益冲突、矛盾纠纷。如何防范或避免出现上述利益冲突、矛盾纠纷？当上述利益冲突、矛盾纠纷不可避免地出现时，如何化解？这关系到社会的和谐稳定、社会弱势群体利益保护、社区治理、权利冲突等重大理论问题，值得深入研究。

首先，从社会和谐稳定的角度而言，失地农民融入城市社区的过程会在一定程度上改变城市社区居民和失地农民的利益格局。在进行利益调整或重新配置时，利益主体之间不可避免地会产生摩擦、纠纷，影响社会和谐、稳定。因此，有必要对失地农民融入城市社区过程中产生的新型利益冲突的化解机制进行研究，创新社会管理方式，妥善解决融入城市社区的失地农民之间，失地农民与原城市社区居民、城管人员、政府等主体之间的利益冲突，避免矛盾冲突扩大化，甚至引发群体性事件。

其次，近代民法理论坚持形式正义的要求，将社会主体假定为单一化色彩的“理性人”；而现代民法理论注重实质正义的要求，承认社会主体的多元性。伴随这一转变，“社会化思潮”兴起，保护社会弱势群体利益的问题越来越受到学者的关注。失地农民在融入城市社区生活过程中因就业、子女教育、公共空间利用等问题与既有利益群体发生利益冲突时，往往会产生迷茫和困惑。建立在乡规民约、村民自治基础上的传统秩序模式被打破，新的秩序模式正在构建之中，如何进行相应的制度安排，消除对失地农民群体的歧视，减少该群体与其他利益群体的对抗，合理引导失地农民在心理和社会认知方面发生转变，保障城市社区居民的合法权益，不仅是维持城市秩序稳定的重要因素，而且关乎社会弱势群体保护的价值理念。

再次，研究失地农民融入城市社区中的利益冲突及法律调

整问题能够丰富权利（力）冲突及纠纷解决机制的相关理论。因失地农民融入导致原有利益格局发生变化，可能诱发前所未有的新型矛盾冲突。例如，城市公共空间作为具有公共物品属性的有限资源因失地农民融入必然导致原城市社区居民占有、使用城市公共空间的合法权益与新融入的失地农民占有、使用城市公共空间的权益发生矛盾冲突。再如，失地农民融入城市社区过程中因就业、子女教育等问题占用城市社区资源导致失地农民与原城市社区居民在就业权、子女受教育权等方面发生矛盾冲突。对失地农民融入城市社区过程中的利益冲突进行类型化研究，并对上述新型权利（力）冲突进行研究，能够丰富权利（力）冲突及解决机制的相关理论。

最后，研究失地农民融入城市社区中的利益冲突及法律调整问题能够丰富“市民社会”、“社区自治”等相关理论。化解失地农民融入城市社区过程中的矛盾冲突需要社会组织、政府、社区自治体等多方主体的介入。笔者在研究过程中将探索建立在平等理性对话基础上的“参与式”矛盾化解方式，并侧重于纠纷化解过程中社区自治体功能和作用的发挥，为培养理性的市民阶层，实现社区自治提供理论支持。

理论研究固然重要、不可或缺，但仅限于从理论层面进行研究则意义有限。失地农民融入城市社区过程中的利益冲突及其法律调整是一个亟待解决的现实社会问题，应当立足于我国的现实生活展开研究。通过社会调查和定性定量分析，总结实践中的经验教训，进行对策性研究，提出合理化建议，服务于改善民生、法治建设的社会实践。具体而言，研究失地农民融入城市社区过程中的利益冲突及其法律调整问题主要具有以下实践意义：

首先，创新社会管理模式，探索多元化化解社会矛盾冲突

的方式。失地农民城市社区融入过程中,新的利益群体介入会与原城市社区居民等发生不同类型的摩擦和纠纷,必然会产生新型矛盾冲突。笔者试图通过研究发掘不同利益群体利益诉求的合理表达方式,探索在社会组织、政府、社区自治体等多方主体参与下合理化解社会矛盾冲突的方式,使失地农民与原城市社区居民和谐共处。

其次,针对失地农民城市社区融入过程中不同类型的权益冲突提出完善相关制度的建议。失地农民城市社区融入过程中新旧利益群体因社会资源的重新分配、调整必然产生矛盾冲突。笔者将对失地农民城市社区融入过程中的权益冲突进行类型化研究,并分别针对不同类型的权益冲突提出具体细致的解决方案。

再次,构建社会组织与政府良性互动的新型关系格局。社会组织与政府在失地农民融入城市社区的过程中扮演着协调利益冲突的角色。笔者将研究探索两者之间的良性互动关系,构建两者合作互动的新型管理格局,为解决失地农民融入过程中的城市社区治理问题提供便于推广的可操作性模式。

最后,培养社区自治能力,提高失地农民、社区居民参与社区管理的积极性、主动性,激发失地农民、社区居民参与管理社区事务的潜能。建立在平等理性对话基础上的“参与式”模式的应用,不仅直接有助于社会矛盾纠纷的有效化解,而且可以潜移默化地缓解和消除失地农民与城市社区居民的对立关系,增进失地农民和社区居民相互间的社会认知,培养其理性思考、自主管理的能力。

虽然失地农民融入城市社区过程中的利益冲突及其法律调整问题在理论和实践层面意义重大,但是学者从法学层面,即利用法学的研究方法、法学思维方式、法律概念对该问题进行

研究的成果相对薄弱。对失地农民问题的探讨主要集中在征收补偿、社会保障等方面,至于失地农民在城市社区融入过程中可能出现的利益冲突和协调等问题并没有被充分研究。学术界目前对相关问题的研究主要限于社会学、经济学层面。具体而言,在社会学领域,学者们采用了社会调查、个案分析等方法对失地农民融入城市社区的现状及其所引发的社会问题进行了相关研究。部分社会学者通过介绍国外城市化进程中社会工作、社区治理的实践,试图为解决我国城市化进程中出现的不同利益群体社区融入问题提供思路。在经济学领域,学者们主要采用制度经济学的方法对强制性制度变迁过程中失地农民融入城市社区过程中的制度供给不足、失调等问题进行研究。例如《失地农民社区治理中自治制度变迁与制度适应——成都新街社区典型个案研究》即以成都地区社区为例对失地农民社区治理中存在的社会问题进行了较为详尽的分析,并利用制度经济学的方法进行研究,提出了一些具有建设性的意见和建议。

失地农民融入城市社区过程中的利益冲突及其法律调整是一个跨学科、跨领域的问题,不同学科对这一问题的关注重心不同。法学侧重于行为规范以及对策研究,主要解决失地农民融入城市社区过程中的利益冲突类型、权利(力)冲突、纠纷解决机制等问题;社会学侧重于城市化进程中的社会阶层划分、社会认同、社区治理、社工实践等方面的研究;经济学则侧重于对失地农民融入城市社区过程中与其他利益主体的利益博弈以及制度选择等问题进行研究。但是,研究重心的不同并不意味着各学科领域的研究是彼此孤立,毫无交叉、重叠的。相反,这一问题的解决需要法学、经济学、社会学等各领域学者的共同努力。只有在各学科领域研究成果的交流、碰撞、砥砺中才会出现更多思想的火花和具有可操作性的对策、建议。在这一

过程中,法学研究的薄弱或缺失不能不说是一大遗憾。因为相当一部分经济学、社会学的研究成果最终都要通过行为规范尤其是法律规范的方式应用于现实生活。法学领域研究的缺失往往会使得经济学、社会学的研究成果“不接地气”,难以实现成果转化,服务于社会实践,即便实现了成果转化,也难以收到预期的社会效果。也就是说,在研究与失地农民融入城市社区相关的问题时,法学研究者的“不在场”、“话语单一”、“强势话语依赖”等问题已经成为制约整个学术理论研究和实际问题解决的障碍和瓶颈。强化相关领域的研究是法学研究者不可推卸的社会责任。法学领域对这一问题的研究应该摒弃学科之见、门户之见,不再将研究的视角仅仅局限于失地农民补偿等传统领域,对失地农民融入城市社区后的子女教育、就业、社区治理、纠纷解决等问题也应当给予必要的关注。法学研究者应当关注该领域新的发展趋势:第一,治理模式从政府主导型模式转向社区自治模式,强调社会治理方式和手段的创新。第二,强调社会组织在失地农民社区治理中的作用和功能。通过政府购买公共服务等多种手段,在一定限度内允许社会组织参与治理。第三,强调社会弱势群体利益保护的问题。城市化进程不是牺牲社会弱势群体利益的过程,应当强化对社会弱势群体利益的保护,让他们分享城市化、现代化的成果。第四,从侧重宏观理论性研究转向构建可操作性的制度体系。失地农民融入城市社区不是一个纯粹的理论问题,随着研究的深入,学者们已经将关注的重心转向利益冲突、矛盾冲突化解等具体问题。

与此同时,法学研究者的研究方法也需要发生一定的变化。除了传统的规范分析、价值分析方法外,为解决理论和实践中存在的问题应当广泛借鉴社会学、经济学领域的研究方法,全面解决这一社会问题。笔者采用了如下研究方法:第一,个案

分析的方法。通过文献检索、社会调查,梳理、发现实践中存在的新闻类案例和判决类案例,对部分个案进行分析,发现问题所在,归纳总结经验教训。第二,比较研究的方法。通过翻译、查阅境外的文献资料,对境外外来人口融入城市社区过程中的社区治理、流动人口安置的实践经验进行总结和比较,借鉴先进经验。第三,类型化的方法。类型化思维是与抽象思维相对应的法学思维方式。杜宇博士认为:“与概念式的思考不同,‘类型化’方法在思考维度上呈现出明显的双向性。一方面,它是对抽象概念等‘元叙事’的进一步区分和演绎,表现为一种具体化的精致思考;另一方面,它更是对生活要素和具体个案的提炼与归纳,体现为一种抽象化的概括思维。”由此可见,类型化思维方式具有一定的抽象度但又不过度脱离现实生活,在解决现实问题方面具有优势。对城市化进程中失地农民城市社区融入过程中存在的利益冲突类型以及不同类型的社会组织介入、参与利益协调的情况进行研究,通过类型化研究搭建个案分析与抽象理论分析之间的桥梁,一方面可以增强由个案所归纳的经验普遍适用性,为社会管理理论创新提供基础,另一方面能够避免纯粹理论研究可能与实践脱节的弊端,增强研究结论的实用性、可操作性以及针对性。第四,定量分析与定性分析相结合的方法。对失地农民城市社区融入过程中发生权益冲突的社会调查数据进行定量分析,并在此基础上对社会组织、社区自治体、政府等主体所起到的诉求表达、利益协调等作用和功能进行定性分析。第五,抽象分析的方法。建立政府与社会组织良性互动的关系模型,创新社会管理模式,探索多元化纠纷解决机制,合理化解社会矛盾冲突。第六,经济分析的方法。通过引入经济学中的概念、分析框架、学说理论、模型,对失地农民融入城市社区过程中利益冲突的相关问题进