

农转工

失地农民的劳动与生活



张汝立/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

国家社会科学基金项目

农转工

失地农民的劳动与生活

张汝立/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

农转工：失地农民的劳动与生活 / 张汝立著，—北京：社会科学文献出版社，2006. 1

ISBN 7 - 80190 - 894 - 5

I. 农… II. 张… III. 农民 - 劳动就业 - 研究 - 中国 IV. D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 152320 号

农转工

——失地农民的劳动与生活

著 者 / 张汝立

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

责任部门 / 皮书出版中心 (010)85117872

策划编辑 / 丁 凡

责任编辑 / 丁 凡

责任印制 / 同 非

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010)65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心 (010)65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 东远先行彩色图文中心

印 刷 / 世纪兴源印刷有限公司

开 本 / 889 × 1194 毫米 1/32 开

印 张 / 10.5

字 数 / 211 千字

版 次 / 2006 年 1 月第 1 版

印 次 / 2006 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 7 - 80190 - 894 - 5 / D · 270

定 价 / 23.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

内 容 提 要

农转工是我国在计划经济体制下建立的安置因建设征地而失去土地的农民进城工作的一种制度。在这种制度安排下，农转工人员从进城到进城后的工作安排和待遇均存在一整套体制性吸纳的程序。尽管农转工人员在进城之初的身份基本上为社会保障先天性不足的大集体工人，所从事的多为城里人所不愿做的边缘性工作，但由于中华人民共和国成立以来实行的城乡分割和城市偏向政策，使农民的生存状况与城里人相比存在着巨大的差距，因此，农民为改善自身及家庭生活状况往往千方百计地农转工，主动边缘化的倾向非常突出。然而，随着计划经济体制的松动，在逐渐失去国家庇护的情况下，安置农转工人员的单位效益普遍下滑，这些单位为降低生产成本，减轻包袱，相继出台多项改革措施将包括农转工人员在内的许多工人推向市场，使他们的生活陷入困境。农转工人员由于个人资本明显少于原国营工人和大集体工人，因而受这种体制性排斥的程度更大一些，因此他们往往是在边缘化的基础上被进一步边缘化，即呈再边缘化的特征。在这一现象的影响下，农转工人员的进城行为不再是主动而是逐渐转变为被动或消极抵触。描述这种变化的具体过程，透视发生这种变化的体制性原因，剖析这种变化所产生的影响，将有助于我们更好地理解我国体制转型中所发生问题的实质。

基于上述目的，本文使用再边缘化理论的解释框架，主要

通过对一个具体村庄的农转工人员从边缘化到再边缘化，以及安置这些农转工人员的单位的安置能力的发展变化过程的解析，揭示出发生这种变化的体制性原因并在此基础上试图建构具有更广泛意义的再边缘化理论。

全文共分七章。

第一章导论是全文的一般性引介，包括为什么要研究农转工人员的再边缘化问题、文献综述、参照的理论框架、研究假设、核心概念和研究方法。

第二章主要是讨论农转工人员再边缘化发生的一个前提——边缘化问题。该章分析了产生农转工人员边缘化以及农转工人员的进城行为由主动逐渐转变为被动或消极抵触的原因。

第三章围绕着农转工人员的再边缘化问题建构了一个解释框架。

第四、五章分别分析了影响农转工人员再边缘化的体制性因素和个人因素，其中包括企业的市场化改革、劳动就业制度和社会保障制度改革对农转工人员再边缘化的影响；个人因素主要包括受教育程度和城市工作的适应性以及社会支持网的发达程度。

第六章分析农转工人员的再边缘化问题对其个人和社会所产生的影响。

第七章是总结与讨论。本文的结论是：农转工人员进城存在一整套体制性吸纳的程序；在计划经济体制下，农转工人员进城行为是主动的，其特征为主动边缘化；在体制转型中，农转工人员的进城行为由主动逐渐转变为被动或消极抵触，其特征为被动边缘化；体制改革本身所产生的体制性排斥力量使得农转工人员呈再边缘化的特征；农转工人员的个人资本影响其再边缘化的程度；农转工人员的再边缘化不仅对个人产生不良影响，而且也对社会秩序产生很大的冲击。本文通过对上述问题的研究提出了再边缘化理论。讨论部分主要包括对边缘化理

论和社会排斥理论的再认识、农转工安置政策的变化与成效、农转工与农转居、农民工这三种进城方式的比较以及消除或缓解农转工人员再边缘化的途径。

关键词：农转工 体制性吸纳 体制性排斥 再边缘化
城市化

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究的问题	(1)
第二节 国内外农转工及相关问题研究的进展	(4)
一 国内农转工及相关问题的研究	(4)
二 国外农转工及相关问题的研究	(10)
第三节 相关理论的考察	(14)
一 边缘化理论	(15)
二 社会排斥理论	(22)
三 对边缘化理论和社会排斥理论的简要评论	(26)
第四节 研究假设与核心概念	(28)
一 研究假设	(28)
二 核心概念	(30)
第五节 研究对象与研究方法	(39)
一 研究对象的界定	(39)

二	研究对象的选择	(41)
三	研究方法	(49)
第二章	体制性吸纳与农转工人员的边缘化	(52)
第一节	城乡关系及其变化	(52)
一	城乡关系的演进	(53)
二	行政干预与我国不平等城乡关系的形成	(56)
三	改革开放以来城乡关系的变化	(62)
第二节	计划经济体制与农转工人员的主动边缘化	(66)
一	建设征地与农转工的途径	(66)
二	计划经济体制下的城乡比较利益	(68)
三	农转工对农民的意义	(80)
四	安置农转工人员的单位性质及其安置能力	(85)
五	农转工人员主动边缘化的表现	(88)
六	农转工人员边缘化的特征	(93)
第三节	市场经济体制与农转工人员的被动边缘化 ...	(100)
一	市场化以来城乡比较利益的变化	(101)
二	工人与农民内部的分化	(104)
三	农转工对于农民的意义变化	(109)
四	农转工人员被动边缘化的表现	(112)
第四节	对农转工人员边缘化的评价	(117)
一	农民的社会地位及对其行为选择的制约性	(117)

二	对主动边缘化的评价	(119)
三	对被动边缘化的评价	(120)
第五节	小结	(122)
第三章	体制性排斥与农转工人员的再边缘化 ...	(124)
第一节	再边缘化的含义与类型	(124)
一	再边缘化的含义	(124)
二	再边缘化的类型	(132)
第二节	再边缘化的表现形式	(135)
一	工人下岗	(136)
二	买断工龄	(139)
三	内退	(141)
四	在职再边缘化	(146)
第三节	影响农转工人员再边缘化的若干因素	(150)
一	企业的市场化改革	(151)
二	劳动就业制度	(151)
三	社会保障制度	(152)
四	个人因素	(152)
第四章	影响农转工人员再边缘化的体制因素	
分析		(154)
第一节	企业市场化与农转工人员的再边缘化	(154)

4 农 转 工

- 一 市场化与企业的困境 (154)
- 二 哈尔滨轴承总厂的股份制改造与兴衰 (158)
- 三 企业效益的变化对农转工人员再边缘化的影响
..... (164)

第二节 劳动就业制度改革与农转工人员的再边缘化 (167)

- 一 企业职能行政化与冗员现象的必然性 (167)
- 二 “进厂服务”与“进院服务” (169)
- 三 企业用工自主权的扩大与农转工人员的再边
缘化 (174)

第三节 社会保障制度改革与农转工人员的再边缘化 (178)

- 一 企业效益下滑与“单位制”的功能弱化 (178)
- 二 大集体工人的先天性不足与农转工人员再边
缘化的必然性 (183)
- 三 社会保障功能低下对农转工人员再边缘化的
影响 (187)

第四节 小结 (192)

第五章 影响农转工人员再边缘化的个人因素 分析 (194)

第一节 农转工人员的受教育程度与城市工作的

适应性	(194)
一 农转工人员的受教育程度	(194)
二 城市工作的适应性与农转工人员的再边缘化 ...	(203)
第二节 社会支持网与农转工人员的再边缘化	(210)
一 农转工人员农转工前后社会支持网的变化	(211)
二 社会支持网对农转工人员再边缘化的影响	(217)
第三节 小结	(234)
 第六章 农转工人员再边缘化的影响	(236)
第一节 农转工人员的再边缘化对个人的影响	(236)
一 农转工人员的再边缘化对其经济地位的影响 ...	(236)
二 农转工人员的再边缘化对其政治地位的影响 ...	(241)
三 农转工人员的再边缘化对其社会地位的影响 ...	(246)
第二节 农转工人员的再边缘化对社会的影响	(248)
一 制约城市化进程	(249)
二 农转工人员上访对社会秩序的冲击	(253)
三 制造新的贫困人口	(256)
第三节 小结	(257)
 第七章 总结与讨论	(259)
第一节 总结	(259)
一 主要的研究结论	(259)

6 农 转 工

二 再边缘化理论	(262)
第二节 讨论	(264)
一 对边缘化理论和社会排斥理论的再认识	(264)
二 农转工安置政策的变化与成效	(267)
三 农转工与其他几种农民进城方式的比较	(286)
四 消除或缓解农转工人员再边缘化问题的途径 ...	(291)
 参考文献	 (295)
 附 录 园艺村建设征地资料汇编	 (309)
 后 记	 (320)

第一章

导 论

第一节 研究的问题

中华人民共和国建国以来，随着建设速度的加快，城市不断地征用农民的土地以满足其规模不断扩大的需要，与此相关联，对这一部分失去土地的农民，作为交换，长期以来主要是将其转为城市居民，并为其安置工作。这些工作虽然多为福利待遇相对较少的集体所有制企业，并且因这部分农转工人员缺乏必要的技术，因而工种也不理想。但在计划经济体制时期，这部分农转工人员与其原有的农民身份相比，对于农转工人员个人及其家庭的意义都是重大的，因为这不仅意味着农转工人员个人成了工人阶级的一员，而且其整个家庭也由农村家庭转变为城市家庭，可以成为城里人了。

由于众所周知的原因，自中华人民共和国成立以来，中国城乡二元社会经济体制逐渐形成并通过户籍管理制度、统购统销制度，使城乡处于相互隔离的状态，其结果则是：“城里人有上百种优惠待遇，农村人有上百种负担”（辜胜阻、简新华，

1994)。城乡之间这种巨大的利益落差，使农民在有农转工机会时，尽管明知进入城市将处于城市的边缘，也渴望农转工，成为城里人，这种主动边缘化的现象普遍存在于全国各地，在一些地区甚至曾出现过不在农转工计划内的农民宁愿花钱买户口也要农转工的现象（傅晨，1999）。

随着计划经济体制不断向市场经济体制转化，城乡二元社会经济结构开始松动，城乡之间尤其是首先富裕起来的城郊与城市之间的比较利益缩小，以致倒挂。如在 20 世纪 80 年代后期，广州市职工的人均收入还不足郊区农民的 1/2（黄瑞标等，1992；傅晨，1999），并且，城市本身也在发生利益分化，计划经济体制时期那种工人与干部及其他阶层相对均质化的格局已发生了很大变化。工人阶级内部分化为许多新的阶层（冯同庆，2002），工人的地位明显下降，成为城市的边缘群体，呈现边缘化的特征。那些征地农转工的原农民，由于技术水平低或难以适应这种变革往往是首当其冲，多数下岗或失业，成为边缘群体中的边缘者。这些农转工人员与未转工的农民相比，其生活水平已有相当大的差距，许多农转工人员提出希望重新回去当农民的要求。不过，事实上这种要求已难以满足。因为根据我国现行的制度安排，农转工人员具有身份不可逆性特征。其结果，包括国营工人^① 在内的工人阶级从城市的中心地位下降到

^① 本文研究的重点为 1992 年以前发生的农转工问题，那时仍用“国营企业”来称呼全民所有制企业，“国有企业”的说法始于在 1993 年召开的第八次全国人民代表大会之后，故此，本文为了研究的方便仍将全民所有制企业称为“国营企业”。

边缘地位(李强, 2000), 而农转工人员则在边缘化的基础上, 被进一步边缘化了, 即出现了再边缘化的特征, 其生活状况低下。

农转工人员的这种再边缘化状况以及城郊农民的实际收入已明显高于城市工人的这种事实, 使得在市场条件下的征地行为越来越艰难。一方面, 城市的发展要求其不断向周边农村地区扩展, 借用麦肯齐的话, 即不断侵入农村地区, 改变其土地利用性质(麦肯齐, 1987), 这就使征地具有必然性; 另一方面, 面对城乡比较利益的差距, 进入市场经济体制以来, 以转为城市居民并安置缺乏制度保障且收益不高的城市工作作为交换条件来征用农民土地, 对于农民来说已失去以往具有的吸引力, 主动边缘化也失去了存在的主客观基础。在这种情况下, 当农转工人员清楚其土地必然被征用时便逐渐学会利用手中的土地及其他资源与征地方讨价还价, 争取最大的利益。但是对于多数农转工人员来说, 当“钉子户”通过“非制度性抗拒”的形式进行讨价还价的可能性并不大, 最终必然被按计划征用了其土地。目前我国对被征地农民补偿尚不足以维持其原有生活水平, 即在征地补偿尚难以按市场规律表现的情况下, 征地的另一特征——强制性特征则逐渐被充分体现出来。在这一背景下, 农转工人员的转工行为已不再是计划经济体制时期的那种主动性, 而是逐渐转为被动性。这些农转工人员通常只得到1万~2万元的一次性安置补助费, 与原村庄脱离关系。农转工人员可以用这为数不多的钱做点小买卖或其他事情, 以维持生计, 但有相当一部分人因各种原因, 如不善经营而亏

本或因意外花销增多、生老病死等，很快就花光了征地安置补助费，成为城市边缘群体的新成员，产生了新的城市贫困问题。还有些人，拿这笔征地安置补助费用于赌博、吸毒等，也很快挥霍一空。这样一来，以往遗留的农转工人员的问题尚未解决，又增添了许多新近农转工人员的问题，这不但给城市社会秩序的稳定造成了很大的冲击，而且也严重制约了城市的发展。

然而，迄今为止，学术界对农转工人员再边缘化的关注程度及所作的努力，与农转工人员再边缘化的复杂性和严重性极不相称，少有的研究尚缺乏从体制转型这一视角来探讨农转工人员再边缘化现象产生的根本原因。通过建构农转工人员再边缘化的解释框架，不仅有助于改善农转工人员的生存状况，促进社会稳定，同时还有助于对其他相似社会问题的解释并做出理论上的贡献。

第二节 国内外农转工及相关问题 研究的进展

一 国内农转工及相关问题的研究

改革开放以前，由于我国建设征地规模不大，农转工人数还不多，并且，更主要的是由于农转工人员的地位与转工前相比有明显提高，不会对其农转工身份表示不满。因而，长期以来，农转工问题并未进入研究人员的视野，我们尚未发现改革开放前的研究成果发表。

改革开放以后，随着改革开放的深化，城市建设征地规模越

来越大,农转工数量猛增。据统计,仅从1980年到1989年这9年间,全国农转工数量累计达4000万人(张烈彩,1989),^①如何安置这些农转工人员已成为各级政府急需解决的一项重要任务。有的学者注意到城市在已面临自身巨大就业压力的同时,事实上已无能力像计划时期那样继续由政府负责统一安置被征地农民的就业,即便暂时能安置其工作,也往往是因工种不对口、技术不熟练,而只有打杂帮闲养起来,因而,主张应改变传统的统一安置模式,不必将被征地农民都转为城市居民,可以在获得一笔安置补助费的前提下,由农村自行安置到乡镇企业工作(张烈彩,1989)。此外,有的学者从我国土地所有制形式这一理论视角论述了给被征地农民以补偿的依据(魏浩光,1986)。

1992年后,讨论与建设征地农转工有关的问题开始增多,这显然与邓小平南巡讲话后城市建设规模迅速扩大有密切关系。以北京市为例,1992年以前,北京市建设征地规模大体上是每年1.5万~2万亩,1992年达到5万亩,1993年为6万亩,1994年超过7万亩(黄予等,1998)。建设征地数量的快速增长至少带来两个结果:一是被征用土地上的农民转为城市居民,促进了被征地农村地区的城市化,加快了社会发展进程;二是由于城市基础设施薄弱,城市安置农转工人员的能力有限,再加上征地安置制度的滞后,使得被征地农民的安置问题成为制约城市化进程的重要因素,个别地区甚至因安置补偿不当酿成

^① 该文作者在此使用的概念是“农转非”,其含义与本文所使用的“农转工”是一致的。在本书的后文中,笔者将专门讨论人们通常所说的“农转非”与本文所使用的“农转工”这两个概念的区别。