



城市化进程中失地农民边缘化原因探析

——基于湖北省麻城市的实证研究

王 战 荣娇婷

摘 要: 在城市化快速发展的背景下,失地农民边缘化成为一个严重的社会问题。失地农民被边缘化并非由城市化发展直接导致,而是其它因素造成:其中包括失地农民文化水平和收入低下等个人因素;失地农民难以适应工作和生活方式的转变,融入城市困难;农地征用和土地产权政策的缺陷等制度因素。

关键词: 城市化;失地农民;边缘化;原因探析

数据显示,截至 2013 年,中国失地农民数量已接近 5000 万人(孙频捷,2013:15)。农业用地转为非农建设用地和农民失去土地本是城市化进程中的正常现象。对于农民来说,城市化可能成为其告别世代传统农耕生产、生活方式的一种机遇。然而,失地农民融入城市的过程却并不那么顺利:他们陷入非工非农的困境中,沦为务农无地、就业无岗、保障无份、创业无本的流民,成为了城市的边缘群体(王翠英、王小鱼,2006:81)。

近年来,城市化问题成为国内外学界研究的热点,大部分研究的着力点为外来务工人员这一流动人口群体对城市化的影响。而在经济发展水平不高的中西部地区,中小型城市外来务工人员集聚不是城市化率增长的主要因素,城市化率增长的主要动力源自农业土地和人口的非农化运作。在这一背景下,失地农民的边缘化问题显得尤为突出,但学界对这一问题的研究相对较少。因此,展开对失地农民边缘化原因的探究十分必要。本文将湖北麻城的案例为切入点,从失地农民个人因素、环境因素、制度因素三个层面探索和剖析失地农民边缘化问题的原因所在,力图为政府决策部门和研究机构在解决失地农民边缘化难题上找到一条合理的解决路径。

一、理论背景及研究方法

在传统的城市化研究中,人口的乡村—城市迁移往往被视为城市化过程的关键因素。例如:以刘易斯为代表的古典人口城市化学派,认为只要工业部门工资水平高于农业部门 30%~50%就能引起农村剩余劳动力向工业部门流动;以托达罗、拉尼和费景汉为代表的新古典人口城市化学派则未具体界定城乡收入水平的差异,认为只要存在差异即可引发农村剩余劳动向城市迁移(王国栋,2010:74)。

这些传统城市化一般理论模式普遍认为,城市化是在城市拉力作用下,大量农村人口向中心城市集聚的过程。图 1 反映了传统城市化模式下人口向中心城市集聚和城市空间扩张的过程。传统城市化模式多发生于以外来务工人员(或农民工)作为城市化率提升主力军且经济基础较为雄厚的大城市。

与传统城市化理论模式不同的是就地城市化的发展模式。朱宇在 20 世纪 90 年代末

研究我国福建省沿海地区城市化时率先采用了“就地城镇化(即就地城市化,In-situ Urbanization)”的概念(朱宇,2000:2)。就地城市化主要表现为农村人口不向城市迁移,而是就地转变为城镇人口,与此同时,农村地域就地转变为城镇地域(如图 2)。

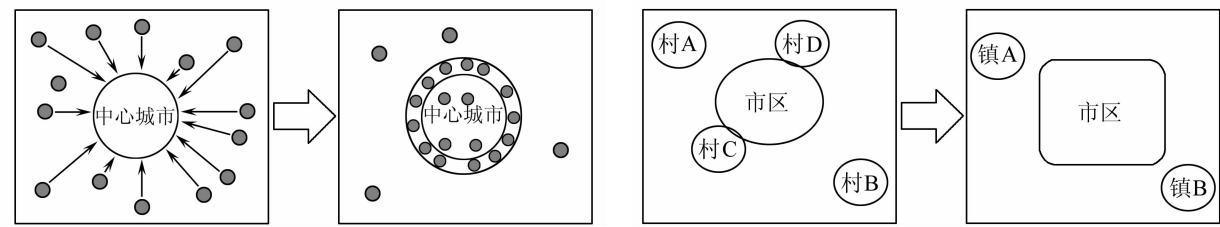


图 1 传统城市化模式示意图

图 2 就地城市化模式示意图

就地城市化一般发生于经济力量相对薄弱、以农业经济为主的地区,城市规模一般不大,城乡转化较慢。就地城市化是中国小型城市的主要发展模式,比如代表性的麻城,地处华中,是武汉城市圈规划的地区性中心城市;同时麻城亦是典型的农业城市,工业基础较为薄弱。1997 年至 2012 年间,麻城城市化率从 14.1%增长到 37.3%(麻城市地方志办公室,2012:30),尤其是麻城市大规模工业园、高速公路(大广高速、沪蓉高速、麻竹高速)、铁路(京九铁路、沪汉蓉铁路、汉麻铁路)、“大拆迁运动”(即企业厂房及房地产开发项目)建设,使得城镇用地面积迅速扩大,失地农民数量猛增。以麻城市黄金桥开发区为例,开发区所辖三个村,共有 1338 户 5107 人。自开发区建区以来,征用土地涉及到 970 户 3602 人,占全区人口的 70.5%。与其它地区的失地农民一样,麻城失地农民亦面临着日益突出的边缘化问题。因此,选择麻城失地农民作为研究样本具有一定的代表性。

为了探索城市化进程中失地农民边缘化的原因,笔者采用调查问卷、定性与定量分析、横向与纵向比较、归纳与演绎的研究方法,选取麻城市 235 位失地农民为调查对象,从个人因素(性别,年龄,收入水平,文化程度等)及环境因素(工作生活方式的变化)、制度因素进行实证研究。

二、个人因素与失地农民边缘化

本文所提到的个人因素,主要指失地农民的性别、年龄、收入、文化程度等人口学变量。这些个人因素或多或少会对失地农民边缘化产生影响。为了更准确地剖析这些个人因素对失地农民边缘化造成的影响,笔者对湖北省麻城市 235 名失地农民展开问卷调查。从收集的问卷资料来看,有近一半的失地农民认为自己被社会边缘化。在“我难以融入城市生活而被社会边缘化”一题中,回答“非常同意”和“同意”的共占总体的 49.8%;回答“不太同意”和“很不同意”的共占总体的 33.5%;回答“说不清”的占到总体的 16.6%。如果以 5、4、3、2、1 分别代表“非常同意”、“同意”、“说不清”、“不同意”和“很不同意”5 个度量等级,这一态度测量的得分平均值为 3.16,标准差为 1.82,说明失地农民被边缘化问题总体上趋于严重形势。

在对性别、年龄、文化程度、月收入、失地后培训经历等个人因素进行相关分析后可以看出:失地农民的年龄、文化程度、收入、失地后培训经历会对其边缘性造成不同程度的影响。其中,月收入对失地农民边缘化影响最为显著,呈负相关,相关系数为-0.312;文化程度影响次之,相关系数为-0.256;失地后培训经历再次之,相关系数为-0.219;年龄影响第四,相关系数为 0.172;而性别对失地农民边缘化影响不大(见表 1)。

表 1 失地农民个人因素与边缘化相关分析表

项目	性别	年龄	文化程度	月收入	失地后培训经历
被边缘化相关系数	0.024	0.172	-0.256	-0.312	-0.219
显著度	0.258	0.000	0.000	0.000	0.000

注:性别的赋值为 1=男、2=女。文化程度为:1=文盲、2=小学、3=初中、4=高中(中专、职高)、5=大学(大学专科和本科)。失地后培训经历:1=0—100 小时、2=101—200 小时、3=201—300 小时、4=301—400 小时、5=401 小时以上。

表 1 的相关分析数据表明:文化程度越高的失地农民,其边缘化程度越低;反之,文化程度越低的失地农民,其边缘化程度越高。失地后培训经历规律则与文化程度规律趋同;从收入水平来看,月收入水平与失地农民边缘化程度呈负相关:月收入越高的失地农民,其边缘化程度越低;反之,月收入越低的失地农民,其边缘化程度越高。从年龄上看,年轻的失地农民的边缘化程度相对较低,年长的失地农民的边缘化程度相对较高。

三、环境因素与失地农民边缘化

在城市化进程中政府大量征地的背景下,农民失去土地首先意味着工作方式的转变。生活方式是与工作方式的延伸概念,它包括消费方式、居住方式、社会交往方式等。农民失地必然要面对生活方式的转变。工作方式与生活方式构成了农民在失地后需要适应的环境因素。下面着重探讨这些环境因素的变化是否影响失地农民的适应性并导致失地农民边缘化。

(一) 工作方式的转变与失地农民边缘化

失地农民在进入城市后,首先需要适应工作方式的转变:即从农业生产到工厂作业、服务和商业经营。一部分失地农民虽然找到了新工作,却不得不面对生产组织、生产工具和生产要求的转变:比如传统的农业生产以家庭为单位,但城市化背景下的现代工作方式要求分工协作;农业生产的工具主要依赖犁、耙、锄,而机械化的现代工业生产对知识和技能的要求更高(叶继红,2008:186);农业生产生活节奏较慢,许多农民作息无规律,而城市中效率至上的企业文化对失地农民的工作方法提出了更高的要求。另一部分失地农民待业在家,坐吃山空,在经济上直接被边缘化。

笔者对 235 名失地农民关于城市工作方式的适应性调查结果证实了上述论断。问卷调查的数据显示,约 64.6%的失地农民对城市工作方式不适应,其中很不适应的占 29.3%。该结果说明,对工作方式的不适应是失地农民边缘化的一个重要原因。

(二) 生活方式的转变与失地农民边缘化

1. 消费方式从自给自足变为完全依靠市场

除了工作方式,失地农民进城后生活方式也与农耕生活存在巨大差异。进城前农民在食品上可实现自给自足,家庭开支很小。然而,失去土地意味着失去这些自给自足的食品来源,失地农民不得不改变消费方式。

图 3 显示,失地农民进城后要面对骤升的家庭开支。如果政府在征地后只进行货币安置,没有统一住房,那么失地农民还需支付房租等费用。根据调查,麻城市区的房租平均在 400—800 元/月不等,这意味着对于大部分没有安置房的家庭,衣食住行的月支出接近 3000 元。与之前的农村生活相比,是一笔不小的经济负担。

2. 居住方式从村落式分散居住变为小区式集中居住

在居住环境和居住方式上,传统农村生活往往是一至两层的单门独院结构住房,以血亲、宗亲为邻,居住方式较为分散。而城市则以其高密度的楼房为主。失地农民进城后,居住空间被骤然压缩。这种转变势必被导致一系列的生活适应问题(见表 2)。由此可见,对居住环境的不适应严重影响了失地农民的城市融入感。

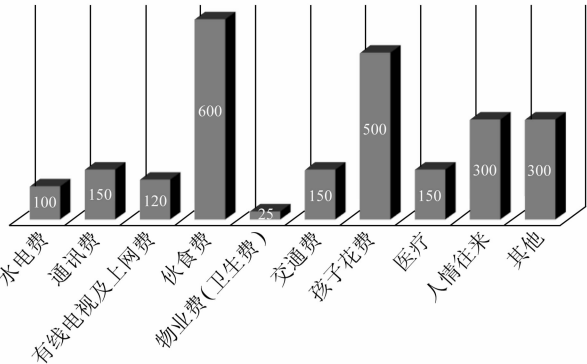


图 3 失地农民的家庭月均支出
(指有安置房的失地农民,单位:元)

表 2 失地农民对居住方式及环境的适应性调查

	非常适应	一般适应	不太适应	很不适应	不知道	总计
频数	20	48	84	79	4	235
百分比	8.5	20.4	35.7	33.6	1.7	100

3. 社会交往方式从非正式性、局限性的变为正式的、多样化的

在农村传统的地缘、血缘文化影响下,农民的社会交往往往表现出较强的“非正式性”、“局限性”和“单一性”。大多数农民的交际圈是由亲戚、邻居、同村村民构成的,这种关系的特点是:交往对象种类有限,但往往交情很深,维持时间较长。但对于城市居民而言,在现代化城市文明的影响下,其社会交往则呈现出“正式性”、“多样性”和“复杂性”的特点,除了亲戚、邻居、老乡,还可能有同学、同事,甚至陌生人。也就是说,城市市民的交际圈在交往对象种类上往往比农民更为广泛,但在关系深度和时间维度上却以表层性和短期性为特点。面对上述交往方式的差异,失地农民在进城后能否快速适应?笔者对失地农民交往对象分布的调研给出了答案(如图4)。

由图4分布图可以清晰地看出,亲戚、以前同村熟人占失地农民交往对象的54%。也就是说,其交往范围仍然受血缘、地缘因素主导。同时,同事、城里人的比例占到19%。因此,其交际圈也发生了由完全“同质”到逐渐“异质”的变化,但从比例上看,交往的“异质”性不明显。显然,这种相对封闭的交往方式十分不利于失地农民适应城市生活,阻碍失地农民市民化,间接导致这一群体的边缘化。

由此可见,失地农民进城后由于工作方式、生活方式等环境因素的转变,城市适应性差,难以融入城市生活而被边缘化。

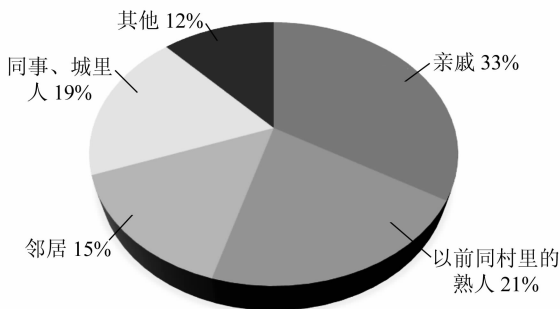


图4 失地农民进城后的交往对象分布图

四、制度因素与失地农民边缘化

探究失地农民边缘化问题产生的制度因素,还应从涉及失地农民利益分配的制度上入手。这些制度包括:土地制度、户籍制度、社会保障制度等等。自党的十八大以来,我国在原有城乡二元户籍制度、社保制度方面深化改革,取得了实质性的进步,较大程度上消除了城乡二元结构对于失地农民的阻碍。因此,本文以土地制度为切入点,从农地征用制度和农地产权制度两个方面,探究造成失地农民边缘化问题的制度因素。

(一) 农地征用制度缺陷是失地农民边缘化的直接制度根源

西方发达国家如法国和发展中国家阿尔及利亚同走市场主导下的政府辅助型城市化道路。中国城市化在1979年以前是行政主导型,1979年以后则是行政和市场共同推动城市化(杨澜、付少平、蒋周文,2008:99)。自1992年十四大召开以后,我国已经明确实行社会主义市场经济体制,即主要通过市场来配置生产要素(王翠英、王小鱼,2006:81)。此后十几年来,市场经济体制在我国逐步得以发展、深入和巩固,资本、劳动力和多数生产资料,包括国家所有的城市土地均已采取市场配置机制。农村土地却因为制度设计缺陷仍然沿用计划经济资源配置模式。其中,农地征用制度缺陷正是在于其制度设计不符合市场经济条件下资源配置的基本规则。农地征用制度缺陷主要表现在以下几个方面:

首先,现行农地征用方式缺陷。城市化进程中土地征用主要采用行政性征用方式。农地首先由政府从农民手中征用,将农地变成非农建设用地,再按照“公共用地”或“商业用地”等用途,通过行政划拨或商业转让的方式出让给土地使用者。在这个过程中,政府发挥的作用呈现出双面垄断性:即政府垄断了一级市场的买方和二级市场的卖方(王翠英、王小鱼,2006:82)。而失地农民并不是征地过程中的权力主体,不能直接参与农地买卖。这一机制首先造成了农民在失地过程中的被动与弱势地位。

其次,现行农地补偿方式缺陷。目前,现行《中华人民共和国土地管理法》实行按原用途补偿,补偿标准偏低,补偿标准没有随物价上涨而上调。用粮食产量衡量土地价值,按原用途补偿制度是农业经济的产物,是经济欠发达时期国家为解决温饱问题而在法律制度上的反映。当今工业的快速发展,带来土地的大幅升值,不同地段的土地价值差距悬殊。这种价值差距,并不是土壤性能、粮食产量决定的,而是

土地的区位条件决定的。按目前国家征地补偿标准,被征地农民享受不到土地区位升值带来的利益。相反,政府将集体土地按原用途补偿标准征用为国有之后,再以招标、拍卖、挂牌等方式出让,从中产生了巨大的经济收益,而被征地农民无法分享社会经济发展的成果。

综上所述,现行农地征用制度缺陷存在征用方式和补偿标准过低等多方面缺陷,这些缺陷直接损害了失地农民利益,使这一群体在征地过程中处于被动和弱势地位,这是失地农民边缘化的直接制度原因。

(二) 土地产权制度不明晰是失地农民边缘化的深层制度根源

中国宪法规定:“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动人民所有制”。根据宪法第10条规定,城市土地归国家所有,农村及市郊土地归农村集体所有。此外,我国现行的《土地管理法》、《土地承包法》、《物权法》等法律文献均规定农村土地属于集体所有。可见,农民个人并不享有土地所有权,不是土地所有权的主体。相关法律也并未明确规定农民集体与农民个人之间的利益关系。

此外,相对于国家而言,法律并未对作为土地所有权主体之一的农民集体在权利行使过程中的相对独立性和自主性做出明确界定(廖小军,2005:52)。法律规定,土地集体所有权包括土地归属权、占有权、使用权(l'usus)和处置权(l'abusus)。但值得注意的是,国家和农村集体并不是两个平等的土地所有权主体:首先,集体土地所有权的审核要执行所有权登记手续。根据《中华人民共和国土地管理法》,集体所有的土地要在县(市)级土地部门登记以获取土地所有凭证;其次,集体土地可以被国家以公共利益的名义征用。而更为不利的是,“公共利益”存在界定不清、土地征用目的泛化等问题。因此,尽管农村土地归农民集体所有,政府依然可以借助权力优势获得农村土地。这一现实更加弱化了农民在征地与失地中的法律地位。

而对于制度设计问题,国外的城市化已积累了许多成功的经验。城市化率较高的发达国家如法国和与中国同处第三世界的阿尔及利亚,因其土地产权制度归属明确,农民权益得到有效保护,失地农民边缘化问题并不突出。

根据法国民法典(或拿破仑法典)第544条,土地所有权被定义为“在不违反法律法规的前提下,享有和支配土地的绝对权力”。在法国,土地所有权是一项完整的、真实的权利,土地所有者拥有任意支配其土地的权利,没有法律批准,任何人不得干涉。

在阿尔及利亚,自独立以来,随着国家政策的不断演变,其土地所有权格局也经历了重大变化。国家独立后至20世纪70年代期间,政府曾是土地的唯一所有人,在其特权下,独占城乡土地。而在1995年9月25日,根据政府法令第95-26条,被国有化的土地归还原主。该项法令颁布后,土地私有制便由民法典直接规定和约束:“土地私有制必须通过真实有效的契约认定,每个土地资产或不动产持有者或占有者都应该拥有合法名义。”1996年,宪法正式确立市场经济制度,并将土地私有制神圣化(Milton Santos,1997:731)。

然而,中国农地所有制性质模糊,使得在实际征用农村集体土地过程中,农民没有足够的知情权和参与权,其权益得不到真正维护,这是失地农民边缘化问题的深层制度根源。

五、结论与对策

综上所述,失地农民之所以被边缘化,其原因并不在于城市化本身,而是由多种因素共同作用所造成的,主要可归纳为三个层面:一是失地农民个人因素的限制,包括年龄、文化程度、失地后培训经历、月收入等等;二是失地农民进入城市后,不得不面对工作方式、生活方式的客观转变,失地农民难以适应这些环境因素的转变继而被边缘化;三是我国现行土地征用制度和土地产权制度的缺陷。其中,土地征用制度缺陷是造成失地农民边缘化的直接制度因素,土地产权制度不明晰使得失地农民权益得不到有效保护,是造成失地农民边缘化问题的深层制度根源。

当然,造成失地农民边缘化问题的原因还有很多方面,比如二元户籍制度和由此产生的城乡二元社会保障制度等等,但自党的十八大以来,这些领域在制度改革中已取得重大突破。这为解决失地农民边缘化制度因素问题带来新的希望。要彻底解决失地农民边缘化问题,根据笔者分析的结果,还应分别从

以下几个方面着手：首先，从政府层面看，各级政府应充分认识到失地农民边缘化问题已不是个人风险问题，而是群体风险问题（张铁军，2010：65）；政府应积极改革创新有关制度设计与安排，尤其是完善土地产权制度和土地征用制度，切实保障失地农民的合法权益，根据土地市场价值合理分配土地补偿；建立健全失地农民再就业培训工作，免费提供职业技能培训，对自主创业的失地农民，应给予一定优惠政策。其次，从社会层面来看，失地农民作为一个特殊群体，需要全社会的共同关注，消除偏见，给予适度支持。最后，从失地农民个人层面来看，应主动调整心态，提高自身就业技能，积极适应城市生活。

参考文献：

- [1] 廖小军(2005). 城市化中失地农民与制度安排的合理化. 社会科学辑刊, 2.
- [2] 麻城市地方志办公室(2012). 麻城年鉴 2012 卷, 武汉: 长江出版社.
- [3] 孙频捷(2013). 市民化还是属地化: 失地农民身份认同建构. 上海: 上海社会科学出版社.
- [4] 王翠英(2005). 现行农地产权制度下的农民土地权益. 理论导刊, 10.
- [5] 王翠英、王小鱼(2006). 城市化进程中失地农民边缘化的根源探析. 理论导刊, 10.
- [6] 王国栋(2010). 中国中部和东部就地城市化差异——中原城市群和海西城市群比较研究. 创新, 5.
- [7] 杨 澜、付少平、蒋周文(2008). 法国城市化历程对当今中国城市化的启示. 法国研究, 4.
- [8] 叶继红(2007). 试论影响失地农民城市适应能力的因素. 农村经济, 3.
- [9] 叶继红(2008). 生存与适应——南京城郊失地农民生活考察. 北京: 中国经济出版社.
- [10] 张铁军(2010). 困境与突破: 失地农民城市适应问题研究. 理论研究, 5.
- [11] Milton Santos(1997). Croissance et urbanisation en Algérie. *Méditerranée*, 8.
- [12] Zhu Yu(2000). In situ urbanization in rural China : Case studies from Fujian Province. *Development and Change*, 2.

Reasons of Land-lost Peasants' Marginalization in the Urbanization by the Case of Macheng City

Wang Zhan (Wuhan University)

Rong Jiaoting (Wuhan University)

Abstract: Land-lost peasants' marginalization has become a serious social problem with the rapid development of urbanization. The reason why this group was marginalized wasn't urbanization. Firstly, the education level, income and other limits of self-conditions became the personal reasons for the marginalization of land-lost peasants. Secondly, the changes in the way of work and life were the environmental reasons for the marginalization of land-lost peasants. The last reason was the institutional defects in the rural land expropriation system and land property right system.

Key words: urbanization; land-lost peasants; marginalization; exploration of causes

■作者地址：王 战，武汉大学外国语言文学学院。湖北 武汉。Email: wangz13@aliyun.com。

荣娇婷，武汉大学外国语言文学学院，江汉大学外国语学院。

■基金项目：教育部特色项目(TS2014WHDX034)

■责任编辑：刘金波

