

# 城市化进程中失地农民的社会排斥研究

秦启文, 吴爽 (西南大学文化与社会发展学院, 重庆 400715)

**摘要** 从社会制度、经济、文化与心理、社会关系网络4个方面分析了失地农民在市民化过程中遭受到的社会排斥, 理清了社会排斥在其中的关键作用, 并提出从创新制度、改造就业环境、转变观念等方面入手, 缓解和消除对失地农民的社会排斥, 促进失地农民真正融入城市社会的各项措施。

**关键词** 失地农民; 社会排斥; 城市化; 市民化; 边缘群体

中图分类号 F328 文献标识码 A 文章编号 0517 - 6611(2008) 24 - 10681 - 03

## Research on Land-lost Farmers' Social Exclusion in the Process of Urbanization

QIN Qi-ven et al (College of Cultural and Social Development, Southwest University, Chongqing 400715)

**Abstract** Social exclusion confronted by the land-lost farmers in the process of urbanization was analyzed from the four aspects of social system, economy, cultural and psychology, social network. The key role of social exclusion was made clear. It was proposed that several measures could relieve and eliminate the social exclusion of land-lost farmers including system innovation, changes of employment environment and transformation of the concept of employment, which could also promote the land-lost farmers to merge with the urban society.

**Key words** Land-lost farmers; Social exclusion; Urbanization; Citizenization; Fringe groups

近年来, 随着我国城市化与工业化进程的加快, 城市规模不断扩大, 使得城乡结合部的大量土地被征用, 失地农民由此产生。城市化针对的主要就是农民, 是农民“农”转“非”的过程, 也是农民市民化的过程。所谓农民市民化, 是指我国在现代化建设过程中, 借助于工业化与城市化的推动, 使现有的传统农民在身份、地位、价值观、社会权利及生产生活方式等方面向城市市民的转化, 以实现城市文明的社会变迁过程<sup>[1]</sup>。我国失地农民实现市民化是在毫无准备、社会保障严重不足、市民待遇没有确立的情况下而被动接受身份和角色转变的, 这就引发了一系列的社会问题。国土资源部提供的数据表明, 目前全国1/3以上的群众上访是由于土地问题, 而其中60%左右直接由征地引起, 失地农民问题已经由发达地区局部社会问题扩展为全国性的社会问题<sup>[2]</sup>。造成这种现象的原因有农民自身素质、心理调适能力、劳动力市场供求状况等原因, 但其中一个重要的因素就是社会排斥, 这包括制度、经济、文化及社会关系网络等多方面的排斥。如何缓解进而消除失地农民在市民化过程中受到排斥的程度, 不仅关系到失地农民的全面发展, 还关系到社会的和谐稳定与城乡统筹建设的实效。

## 1 社会排斥概述

“社会排斥”(Social Exclusion)一词最初是在研究贫困问题中出现的, 随后, 它被广泛应用到政治、社会变迁及社会政策的讨论与争辩中。在如何界定社会排斥的问题上, 人们更倾向于英国政府“社会排斥部”给社会排斥所下的定义, 即是个人的、团体和地方由于国家、企业(市场)和利益团体等施动者的作用而全部或部分被排斥出经济活动、政治活动、社会关系系统、文化权利以及国家福利制度的过程<sup>[3]</sup>。从该定义可以看出, 社会排斥是一个综合性概念, 它表明某个群体面临着多方面问题, 并且这种困境在短时期内是很难改变

的, 从而使其被长期排斥于社会之外, 成为社会的弱势群体。当前我国社会正处于社会转型的关键时期, 大量失地农民虽然身份已经从“农民”变为“市民”, 但从整个社会来看, 他们依然是社会的弱势群体, 处于被边缘化的状态。在市民化进程中, 来自经济、文化与社会网络等各个方面的且相互影响的社会排斥, 使得失地农民在城市的工作和生活中面临诸多难以解决的问题, 阻碍了其向市民角色的转换。

## 2 失地农民市民化过程中的社会排斥

**2.1 制度排斥** 在失地农民所遭受的社会排斥中, 制度排斥是其中的一个重要方面, 其他方面的排斥都与制度排斥相关, 或是由制度方面的排斥所引起, 因此也可以说, 制度排斥是其他社会排斥的根源。这主要体现在以下2个方面。

**2.1.1 征地制度不合理。**众所周知, 征地的核心问题是补偿。但是我国现行征地制度规定的征地补偿费是按照土地原有用途的年产值倍数来计算的, 采取前3年平均产值的方法<sup>[4]</sup>。这种测算方法是偏离市场经济规律的。这不仅不能体现土地的最佳用途, 而且也没有考虑到土地的增值部分以及农民承包权的权益损失。它忽视了土地对农民承担的生产资料和社会保障的双重功能, 没有体现土地市场的供求状况, 是不符合市场经济规律。另外, 征地后的安置措施也存在不妥之处。目前, 我国失地农民的安置主要有2种方法, 货币安置和就业安置, 但两者都存在不稳定因素。货币安置是指政府或用地业主通过支付一定货币, 置换农民使用的土地, 让农民自己解决生活出路问题<sup>[5]</sup>。虽然失地农民可能一次性获得一笔不小的补偿金, 但是失去土地对于农民来说就意味着失去了谋生的资本, 就会坐吃山空, 形成社会不安定因素。由此可见, 货币安置的方法并没有充分考虑到土地对于农民不仅是生产资料, 更是生存和生活保障的事实。另一种安置办法是就业安置, 它主要是指地方政府或用地单位依据征地数量安排失地农民的就业<sup>[5]</sup>。但是, 在近几年的实际操作中, 一些用地单位先安排一批失地农民的就业, 等拿到政府补贴之后不久, 就以各种形式和理由把失地农民开除或者使其自动放弃工作, 严重侵害了农民的利益。

**2.1.2 社会保障制度排斥。**在我国完善的农村社会保障体系尚未健全的情况下, 土地实际上既是农民的收入来源, 又

基金项目 国家社会科学基金一般项目“城市化进程中农民市民化研究”(6BSH15)。

作者简介 秦启文(1955-), 男, 四川忠县人, 博士, 教授, 从事社会学与应用心理学研究。

收稿日期 2008-06-06

担负着农民最基本生活保障的功能。然而,一旦农民失去土地,农民便丧失了有形而长久的生活保障载体,大大降低了他们抗风险的能力。这时,就需要政府对失地农民提供及时而完善的社会保险,减轻其生活负担。虽然现在我国已经开始把农民纳入“低保”,但是,我国的失地农民在诸多方面仍然处于一种随时受到威胁的状态,得不到完整的社会保障。在养老方面,世代代以土地为谋生手段的农民基本上是依靠以土地为基础的依赖家人的养老模式。失地农民丧失土地,也就意味着丧失了养老保障,而我国目前的养老保险制度在失地农民养老方面仍然存在缺陷。在医疗方面,我国的医疗保障制度还尚未把失地农民纳入保障范围之内,再加上医疗费用不断攀升,一般农民根本无法承受,失地农民就更是如此。

**2.2 经济排斥** 对弱势群体的经济排斥是指处于弱势地位的个人、家庭和贫困地区或社区未能有效地参加生产、交换和消费等经济活动<sup>[6]</sup>。经济排斥在失地农民身上表现得非常突出,主要体现在就业和消费市场2个方面。

**2.2.1 就业排斥。**我国社会普遍存在着2个劳动力市场:首属劳动力市场与次属劳动力市场。首属劳动力市场是指那些含较高技术的、有较好待遇的、收入较高的就业岗位,属城市人劳动力市场;次属劳动力市场是指那些技术要求不高、收入低、缺少福利保障的就业岗位,属农民工市场。失地农民虽然已经具备市民的身份,但工作技能的缺乏和就业歧视等原因使其仍然处于次属劳动力市场。所以,从我国的相关制度和失地农民的现状来看,即使是失地农民在劳动技能方面达到了第一劳动力市场的要求,由于制度性障碍,他们也无法进入该市场<sup>[7]</sup>。因此,他们只能进入次属劳动力市场,这就决定了他们就业的非正规性质。就我国的情况来说,非正规就业的基本特征是工资水平低、社会保障缺失、工作不稳定等,这使其薪酬收入、社会福利等方面都得不到应有的保障,就业极不稳定<sup>[8]</sup>。在这种二元劳动力市场的就业制度下,失地农民受到或多或少的劳动就业排斥,并且这种状况在相当长时间内还无法彻底消除,阻碍了他们的全面发展。

**2.2.2 消费市场排斥。**失地农民的消费状况与他们的收入水平、家庭状况以及就业现状有着密切联系。首先,由于失地农民多是在次属劳动力市场非正规就业,工作环境差,待遇差,福利差,收入报酬低,从而决定了他们消费能力的低下。其次,一部分失地农民的家庭经济十分拮据,他们外出打工的目的多是为了养家糊口,以及为子女的入学准备费用,低下的经济水平和繁重的家庭负担使得他们尽可能地节衣缩食,对日常生活消费的要求极低。再次,由于城市工作的不稳定性以及城市生活水平的提高,使他们对在城市未来的工作和生活没有太多的信心,尽可能地压低生活中的各种消费,降低成本,把在城市辛苦劳动所得的收入用于家庭的各项基本开支。以上这些因素影响和限制了失地农民在城市的消费,他们基本上被排斥在城市主流的消费市场之外。

**2.3 文化与心理排斥** 失地农民群体与城市市民群体在文化和心理上存在明显互不接纳的情况,这主要表现为因群体间的利益冲突而引发的群体间在心理上的隔阂和文化上的排斥。根据社会学的群体理论,内群体中的成员往往对外群

体及其成员抱有怀疑和偏见,甚至采取蔑视、厌恶、仇视、挑衅等敌对态度,导致其在心理上无归属感。内群体与外群体常常互相隔离,甚至处于对立的状态<sup>[9]</sup>。失地农民作为进入城市的外来群体,与市民群体间就是这种外群体与内群体的关系。在长期的城乡二元社会结构下,城市产生了一种排斥农民的特权文化和心态,城市从社会心理和行为上将农民排斥在城市社会体系之外。而这种来自城市社会的心理和文化上的排斥,又强化了农民在社会心理和文化上的受歧视感和地位低人一等感,这使得处于边缘地位的失地农民普遍地产生了“过客心理”和“城市畏惧症”。反过来,他们也无法真正从心理和文化上接纳城市社会,更难以融入城市的主流社会。城市对失地农民的排斥在社会心理和文化上形成了一堵无形的屏障,阻止了失地农民对城市社会的认同。

**2.4 社会关系网络排斥** 近年来,西方学者从社会关系角度对社会排斥进行了分析。豪斯等从社会关系存在的量、质与结构3个方面来考察社会关系<sup>[10]</sup>。依据这个框架,社会关系排斥是指交往人数和频率下降,社会网络分割和社会支持减弱<sup>[11]</sup>。我国的失地农民虽然在户籍上已经变为市民,所从事的也已经是非农工作,但是他们从心态上并没有完成市民化转变,从而成为介于农民与市民之间的一个边缘群体。再加上我国原有的城乡二元制度的影响,失地农民不仅在经济、文化方面处于社会排斥之中,而且还受着由疏离造成的排斥——社会关系网络的排斥。大量关于失地农民生存现状的实证研究表明,一方面,失地农民的工作地点虽然在城市中,但却无法融入城市生活,在社会交往以及日常生活的种种活动中,他们基本上还是局限于群体自身的交往圈子,城市对他们来说是依然陌生的环境。另一方面,对于已经进入城市工作和生活的失地农民,城市居民仍然按照几十年来的刻板印象看待他们,将农民视作外来人,认为他们没有权利享受城市的优越条件,在心理上将他们视作异类,在认知上产生偏见,在行为上表现出歧视。这使得失地农民群体的社会交往呈现出狭窄性和内倾性,因此,在城市中出现了如河南村、浙江村等城中村现象。失地农民的社会网络结构的这种单一化现象,莫瑞斯和加利称之为社会分割或社会网络分割,威尔森称之为社会孤立,由此造成了失地农民社会支持度降低<sup>[12]</sup>。正是由于这种异质性低的单一社会关系网络无法满足失地农民的社会归属需要,使得他们在社会结构中缺乏明确的定位,对未来一片茫然,这都将使他们产生身份认同危机和社会认同危机的机率大大增加。

### 3 消除社会排斥的措施

确立社会公平的理念,倡导共享、自由、平等的价值观念,有助于消除现实中存在的阻碍失地农民实现市民化的不利因素。在社会主义制度下,社会公正应包括权利平等、机会均等、规则公平和分配公平。其中分配公平包括2个层次的内容:首先是利益的初次分配以按贡献分配为主要形式,主要由公平竞争的市场机制来决定,以保证效率;其次是社会利益的再分配主要是通过法律、法规和政策来影响与调控,要以防止贫富悬殊和社会两极分化为目的,把人们之间的收入差距控制在社会能接受的合理范围之内,以维护社会的公平<sup>[13]</sup>。

**3.1 创建良好的制度环境** 美国社会学家帕金认为,任何社会都会建立一套程序或规范体系,使得资源和机会为社会上某些人享有而排斥他人<sup>[14]</sup>。虽然我国已开始打破原有的城乡二元结构,正努力创建城乡统筹的新局面。但在制度方面,尤其是在就业、薪酬、社会保障等方面仍对失地农民存有排斥。因此,我国有必要进行制度创新,打破农民与市民不平等的身份等级观念,消除横亘在失地农民面前的各种不合理的制度性障碍,从户籍、就业、住房、福利、保险、子女教育等方面为失地农民提供与城市居民同等的制度性保障,使他们获得相同的城市居民待遇,这必将促进该群体的市民化进程。进一步来看,这种制度上的创新,也将有助于失地农民与城市居民的交往与合作,失地农民自由选择就业机会的获得,对失地农民的权益维护等方面也将产生全面而深刻的影响,从而达到进一步推动失地农民身份向市民转化的效果。

**3.2 创造良好的就业环境** 对于失地农民来说,稳定的工作是他们最为迫切的需要,相对稳定的就业和收入是他们立足于城市生活,实现市民化意愿的基本条件。因此,构建新型就业政策是促进失地农民身份转变的重要措施之一。首先,应大力加强对非正规就业的管理。就失地农民而言,他们的就业基本上属于非正规就业,主要包括那些小规模生产经营单位。即便是在正规单位工作,在劳动合同方面也依然存有漏洞。因此,政府有必要对失地农民的非正规就业予以高度重视,加强对用人单位和雇主的管理、监督,要求他们尊重失地农民,以平等的原则和态度对待失地农民,并且运用行政、法律等手段规范劳资关系,杜绝针对失地农民的各种侵权事件发生。其次,政府有必要建立城乡劳动力市场信息服务体系,使失地农民享受与城市居民一样的就业服务。尤其现在全国提倡城乡统筹,各地政府应借机为失地农民谋福利,尽量让失地农民得到及时有效的就业信息,为其提供开放、竞争、有序的就业环境。

**3.3 促进失地农民的全面发展** 我国不仅要改善失地农民在制度、经济等宏观方面受到的限制,还要从促进其自身全面发展的角度,加快他们融入城市生活的步伐。失地农民要融入城市,就必须具备现代市民的观念意识,具备在城市工作和生活的能力。但目前的实证研究却表明,失地农民的自身素质和工作技能并不高,这构成了他们在城市生存与发展的主要障碍,不仅影响到他们在城市的就业,影响到他们经济收入水平的提高,也影响到他们与城市居民、城市文明的融合,以及自我的发展。因此,制订与实施针对农民工的教育与培训政策,加强对农民工的教育与培训显得极为迫切。政府部门应建立完善的失地农民就业培训体系,根据不同的年龄阶段和文化层次,有针对性地对安排不同的培训内容,重点发展职业技术教育,开展实用技术培训,增强他们的自身素质,以适应竞争日益激烈的就业市场。

### 3.4 促进失地农民与城市市民的融合

**3.4.1 城市居民应转变观念,主动接纳失地农民。** 长期以来的城乡二元社会体制及其路径依赖,形成了城市市民的优越意识和对外来者的排斥心理,再加上一些农民的失范行为,导致了市民的抱怨和歧视。如果这种群体排斥继续蔓延,这无疑会影响社会的稳定与和谐。对此,城市居民应改

变对失地农民的一些错误的刻板印象,主动接纳他们,与其和谐共处,帮助他们逐渐向市民转变。首先,市民应正确认识农民群体,肯定他们为城市建设和社会发展做出的贡献。他们是中华人民共和国的合法公民,理应享受同等的待遇,不应受到歧视。其次,除正确地去认识之外,市民还应转变以“城市人”自居的态度,主动与失地农民接触,与他们进行实质性的沟通与交流,帮助他们摒弃和改变乡土观念,认识和学习城市生活,增强他们的城市归属感。

**3.4.2 失地农民应提高自身素质,主动融入城市。** 在分析农村流动人口的“半城市化”问题时,我国学者王春光指出,农民工交往圈狭窄,易产生对城市社会的排斥心理。究其原因,一方面是因为城市居民的排斥,另一方面是因为农民工是一个“内卷化”的群体,出于对自身安全的保护,他们也不愿与“外人”过多的交往<sup>[15]</sup>。失地农民的社会融入情况也是如此,他们虽然已经在城市居住,但是他们很少与市民交往,往往还是倾向于寻求同质群体的情感认同和社会支持。因此,在市民化过程中,失地农民一方面需要增强其自身的自信心,消除自卑心理与边缘人心理,主动与城市市民交往,以积极的心态认识和学习城市习惯,适应城市生活,从而培养对城市的归属感和认同感。另一方面,他们还必须转变“单干”的观念,学会依靠组织和政府来维护自身权益,在城市形成新的社会支持网络,从而增强其自身获得社会资源的能力。

## 4 结语

目前,我国失地农民在城市生活中遭受到社会排斥的现象是非常普遍的。这不仅会使失地农民权益受损与受限制,同时也会损害社会公正,最终会危及到整个社会的利益。由此可见,缓解和消除社会排斥已经到了刻不容缓的地步。无论是政府还是城市居民,都应确立起社会公正的理念,从根本上消除对于农民的社会排斥,彻底扫清失地农民在城市生活中面临的种种障碍,使其获得稳定、安全而公正的生活空间。

## 参考文献

- [1] 文军. 农民市民化:从农民到市民的角色转型[J]. 华东师范大学学报:哲学社会科学版,2004(8):81.
- [2] 陈立新. 论土地征用中失地农民的权益保护[J]. 求索,2004(2):16-29.
- [3] 李爱芹. 农民工阶层的社会排斥研究[J]. 晋阳学刊,2007(2):47-50.
- [4] 王克强. 中国农村集体土地资产化运作与社会保障机制建设研究[M]. 上海:上海财经大学出版社,2005.
- [5] 金丽馥. 中国农民失地问题的制度分析[D]. 南京:南京师范大学,2006.
- [6] 钱正武. 农民工市民化问题研究[D]. 北京:中共中央党校,2006.
- [7] 李强. 中国城市中的二元劳动力市场与底层精英问题[J]. 清华社会学评论,2000(1):152.
- [8] 马云. 消除农民工歧视重在提高其城市适应能力[J]. 农业经济,2006(9):77-79.
- [9] 郑杭生. 社会学概论新修[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [10] HOUSE J S, UMBERSON D, LANDIS K R. Structures and processes of social support[J]. Annual Review of Sociology, 1988, 14: 293-318.
- [11] 曾群, 魏雁滨. 失业与社会排斥:一个分析框架[J]. 社会学研究, 2004(3):11-20.
- [12] 陈世伟. 反社会排斥:失地农民和谐就业的社会政策选择[J]. 求实, 2007(3):92-94.
- [13] 曾庆红. 关于国内形势和构建社会主义和谐社会[N]. 学习时报, 2005-03-09.
- [14] 李培林, 李强, 孙立平, 等. 中国社会分层[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2004.
- [15] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究, 2006(5):107-122.