

失地农民城市适应的困境及对策探析

喻娟娟

一 引言

改革开放以来,我国社会结构发生了巨大的转型,在这一社会结构转型背景下,我国正在以前所未有的速度进行着城市化。目前我国城市化水平已从 1978 年的 17.9% 提高到 2002 年的 39.1%, 2005 年达到 43%。伴随着城市化进程的加速发展、城市用地规模的日益扩张,一个特殊的群体——城市失地农民应运而生。这一数量庞大的群体^①不仅经历着从乡村到城市、从传统到现代的剧烈社会变迁,更面临着生活、心理等各方面的巨大困境。因此,对失地农民在城市适应过程中所面临的困境及其原因进行剖析,并提出相应的对策显得尤为重要和具有典型性,这不仅影响到失地农民群体自身的生存和发展,还关系到城市社会的安全稳定与和谐发展。

失地农民问题事实上是一个庞大而复杂的体系性问题,从土地征用涉及到的利益博弈,到土地补偿标准的制定和规范,从土地补偿和失地农民安置程序的实施,到失地农民生活、生产方式的转变,从失地农民逐渐步入城市就业系统,到失地农民社会保障制度的建立,所有这些问题都亟待深入研究。

近几年关于失地农民的相关研究主要分为以下三类:一类是侧重失地农民问题的成因探讨,一类是注重失地农民的权利损失与利益补偿方面的分析,一类是强调失地农民“市民化”与“适应性”的研究。^②这些研究对失地农民问题体系中涉及到的各个具体问题进行了分析,或是注重宏观的制度与政策的分析与阐释,或是强调微观生活的考察和描述,或是集中在失地农民问题的内部与外部性因素研究,而较少对失地农民城市适应困境进行综合性考察。因此,本文将从宏观和微观的角度出发,从失地农民的经济适应、社会适应和心理适应三个层面综合考察和分析失地农民面临的内外部困境,并提出相应的政策性建议。

二 失地农民城市适应的困境分析

适应是一个过程,更是一种实践感,通过生活中持续不断、往往不被人们明显意识的系列矛盾、冲突和磨合(不适应问题)的解决而达成的。^③所谓失地农民的城市适应就是指

①目前,全国失地农民 4000 多万人,且以每年 300 多万人的速度增长,已经成为贫困人口新的组成部分。按现在的经济发展速度,2000 年至 2030 年 30 年间占用耕地将达到 5450 万亩以上,失地农民将超过 7800 万人(韩俊,2003)

②孟祥斐、华学成. 被动城市化群体的转型适应与社会认同[J]. 学海 2008, (02)

③符平. 青年农民工的城市适应: 实践社会学研究的发现. [J]. 社会 2006, (02)

失地农民在失地后，因正面临或即将面临城市生存环境而在生活方式、工作方式、社会交往和社会心理方面产生的认知变化及相应的行为反应。失地农民的城市适应分为三个层面：经济层面的适应，主要是指失地农民参与经济活动的深入程度、生活状态以及收益等方面的适应；社会层面的适应，主要是指失地农民与城市居民互动的行为方式和日常生活方式的适应；心理层面的适应是指失地农民内化城市的文化价值观念、生活方式，在心理上获得认同，在情感上找到归宿。这三个层面的适应不是截然分离的，三者之间相互影响，是一个不断循环反馈的过程，存在着一种依次递进的关系。

目前，受传统乡土社会与特定城乡二元结构的影响，失地农民的城市适应不仅面临着结构和制度上的限制，更面临乡土文化与城市文化冲突所带来的适应困境，体现在经济、社会交往、心理等各方面。

（一）经济层面的适应困境

土地被征用意味着失地农民必须寻求新的生活来源和支持路径，在此基础上进入并逐步融入城市系统。经济适应就是失地农民为了求得物质生存而采取的各种目的性行动，从而获取生存的资源、权利及生活的保障。失地农民在经济层面上的适应困境包括在土地征用过程中利益受损，在劳动力就业市场合社会保障体制中受到排斥，在城市生活中的风险增大、成本增加。

首先，土地征用制度中的漏洞和不公，如征地程序混乱，补偿标准偏低等，是失地农民经济利益受损的直接原因。在土地征用过程中，处于博弈优势地位的地方政府的行动策略是“低征高卖”，致使农民的补偿、安置费被压得很低，而且在实际的补偿过程中，还存在不按照规定给予农民补偿或拖欠土地补偿款的现象。

个案调查一：2003年，长春JK区CQ村的失地农民在土地被征用后拿到两笔补偿费：一笔是青苗费，菜地每晌^①补3350元，每亩335元，苞米地每晌1100元，每亩110元；另一笔是劳动力安置补偿费，按年龄分段补助，35岁以上的每人一次性补助16000元，16岁到35岁之间的每人补助8000元，16岁以下的没有补助（2003年，长春市土地补偿标准实为3.35万元/亩，且青苗、其它地上附着物另算）。失地农民慑于开发区管委会强行拆迁的低补偿（有的真不给补偿），只能接受补偿标准，交出土地承包合同。

个案调查二：长春JY开发区FC村的土地被开发区以城市公益用地为由征用，而后将土地转让给开发商。部分失地农民因不满征地补偿标准，拒绝领取土地补偿款，在开发商进行土地开发时，FC村村民集体在开发现场进行抵制，阻止开发商开垦土地。在与开发商的交涉过程中，FC村的L、M因与开发人员发生冲突，被铲车碾到，两人当场死亡。

个案调查三：由于征地补偿标准太低，且长期拖欠不给，长春JK区的失地农民群体上访，数百人乃至千人聚集在JK区的开发大厦院内，声讨管委会，要求复耕撂荒土地、给付

① 晌，面积单位，1晌=10亩

拖欠的征地补偿费。为了获得征地补偿费和声讨征地过程中的不合理程序，部分失地农民多次到开发区、市政府，甚至是北京上访。开发区派人将失地农民接回，将拖欠的征地补偿款发给失地农民，但未提高征地标准。

从上面的个案调查我们还可以看出，与政府不合理的征地博弈策略相对应，失地农民也有两种博弈行动^[4]：一是合作（个案调查一），在面对政府的巨大权威时，部分失地农民抱有“土地搞开发，受益的是官商，受伤的是农民”的恐惧思想，为了使利益损失最小化^①，在土地征用过程中，选择与政府合作，接受较低的征地补偿标准和较少的征地补偿款。二是反抗，如抵制（个案调查二）、上访（个案调查三），因为征地补偿标准过低或征地补偿费拖欠等问题，失地农民往往会采取抵制开发商的土地开发、上访等群体性行为。但是抵制过程中的伤亡、死亡事件，和上访所耗费的大量人力物力严重影响了土地征用后失地农民的生存状态和心理状态。

其次，城乡二元经济结构下形成的劳动力市场和社会保障体制的排斥，形成了失地农民经济适应的结构性和制度性障碍。二元经济结构的长期存在不仅导致了农村教育资源的严重不足，而且导致了城乡社会保障水平的严重不平衡，造成失地农民对技术要求高的工作难以适应，就业、生活面临艰难的处境。从调查的情况来看，60.0%的失地农民面临就业困境，而对于已经就业（再就业）的失地农民来说，他们大多从事较低社会地位和工资水平的工作，如清洁工、开小出租、饭店服务员等。

访谈一：“像我这样四十多岁的，又没啥大能耐，能找什么工作呢，也就能打点零工就打点，不愿意打工的就只能待着了……地被征了之后，我在家待了四年，这几年家里钱越来越紧了，只能出来，可是工作太难找了，嫌我年纪大了，又没什么技术，现在这个工作还是好不容易定下来的，干苦力呗，只是不知道能干到哪天……”。（H，女，40岁，清洁工，2000年被征地）

访谈二：“跟你说实话，我觉得现在的日子还不如不征地，不征地每年有生活来源啊，现在年纪大的想出去找个活儿很难，年纪小的找着了，也不好干，没什么技术，干不长啊……我现在就想办个养老保险，可是没人给办啊，我自己又交不起那钱，就这么耗着呗，能耗一天是一天……”。（S，男，56岁，2000年被征地）

从整体上看，征地后失地农民的就业类型发生了很大变化，调查显示失地农民中从事“农业生产”的急剧减少，其比例从征地前的90.9%下降至征地后的5.5%；“无职业”人数比例从0.9%升至60.0%；从事“非固定职业”的人数有所上升，从征地前的0.9%升至22.3%。同时，在社会保障方面，尽管农村医疗保险的覆盖率在失地农民群体中达到了83.9

^①林南在《社会资本》一书中认为，保护与维持资源时行动的首要动机。因此，行动的第一原则是使（资源）损失最小化。

%，但已转为城市居民的失地农民仍未能纳入城市医疗保险和养老保险体系中，已申办养老保险的比例仅占失地农民人数的 4.1%。

再次，失地农民城市生活风险和成本的提高，加剧了失地农民的生存困境。调查显示，征地后失地农民家庭总体收入水平明显下降的同时，消费水平却明显上升。征地前，失地农民家庭年收入在 1 万元以上的占 39.6%，土地征用后（不包括土地补偿费）这一数据下降至 11.3%，家庭年收入在 5000 元以下的由征地前的 21.8% 增至土地征用后的 60.0%。同时，征地前失地农民家庭年消费在 1 万元以上的占 21.4%，征地后增至 57.3%，家庭年消费在 5000 元以下的由征地前的 35.5% 下降至征地后的 12.2%。

访谈三：“我们这个生活水平，刚占地时确实是上升了，但是那点钱没了，生活水平马上就下降。征地时补的那几万块钱给我姑娘读大学，钱就花没了，现在我和老伴岁数大了，就成问题了……我现在的工作是熟人介绍的，每个月 600 来块钱，可是现在这个楼房不好住啊，一年光采暖费就得 6000 元，我不吃不喝才够交半年的！如果没有征地的话，我 60 岁以后还可以在家种地，保障基本的生活，现在 50 多岁，一点养老保险没有，未来的生活是个问题……”。（M，男，58 岁，高校门卫，2000 年被征地）

总之，从经济层面的适应状况来看，单一的货币安置方式使得失地农民在征地后被直接推向城市，面临就业和社会保障方面的压力。受文化、技能、年龄和政策性因素限制，失地农民一旦失去了土地这个赖以生存的生产资料和劳动对象，就成为了城镇新的失业者。尽管部分失地农民在土地征用过程中能获得较大数额的土地补偿款，但在没有新的生活来源、城市生活消费高的情况下，一旦土地补偿款被消耗，生活水平将马上下降，失地农民群体的生活水平总体上呈现出动荡性变化。

（二）社会层面的适应困境

城乡二元差异不仅造成了失地农民在经济上的弱势地位，现代城市社会与传统农村文化的冲突更形成了农民与市民在群体意识、价值观念、生活方式等方面的显著差异。对于失地农民来说，与土地的分离意味着他们将面临从以土地为媒介的传统血缘依附型模式向以业缘、物缘为基础的现代社会资本模式转型的挑战。^[5]在这一转变过程中，他们需要学习、内化城市文化，并逐步转变行为模式、生活方式以建构起新的社会关系网络。

因长期受以土地为中心的传统农业生产方式及与此相对应的生活习惯影响，失地农民在劳动和生活作息方面与市民存在着极大的差异，对城市快节奏和多元的生活方式无法适应。如在闲暇时间的安排上，调查显示有 32.3% 的人“看电视”，61.2% 的人“与家人或朋友聊天、打牌”，3.6% 的人“参加文艺、宗教等组织活动”，1.8% 的人“学习知识技能”，“其它”的占 1.1%。事实上，对乡土生活方式的经验和惯习使得失地农民对城市生活方式缺乏认同。

访谈四：“以前邻里邻居的，上谁家往炕上一坐就成，现在进屋都得拖鞋，挺不方便

的……我们平时啥事没有，没什么干的了，以前还能种个小菜，提提水什么的，现在菜不能种了，水也不用抬了，就待家里看电视呗。现在邻里之间都不如以前了，回迁好几年了，这楼上楼下都不认识，一次在一个手机店，一个人跟我打招呼，我问他咋认识我的，他说就住我楼下……”（Z，男，50岁，乐东小区居民，2006被征地）

访谈五：“要说征地之后吧，生活水平倒是比以前好一点，只是现在大家都住楼房，一般都见不到面了，感觉好像不如住地房^①（平房），现在都见不着了，离得远了，所以现在要说真不如以前的邻里关系，因为现在都分散了，一年有时都见不到一面，很少联系，联系不到了，不习惯这种方式，住地房还都能联系……”。（L，女，54岁，先锋社区居民，2003年被征地）

从更深层次的角度来说，失地农民在生活方式上的不适应实际上是其自身社会资本模式转变困境的体现。由于自身知识与技能的不足和政策与制度支持的缺乏，城市劳动力市场难以为失地农民提供他们所需的信息、资源和保障，这要求失地农民在社会层面上建立起自我保障的社会资本。社会资本在个体层次表现为个人建立的关系网络；在组织层次上表现为人际关系制度化的组织及其规范；在制度与结构层次上表现为“嵌入”结构的制度性、系统性信任的健全程度与执行绩效。^[6]

从个体层次来说，离开原有的农村社区意味着原有乡土社会资本和关系网络的淡化，这时失地农民需要新的城市社区中建构新的社会关系网。因为适应事实证明，失地农民在人际交往、价值认同等方面正逐渐改变。

首先，失地农民的人际交往已不仅仅局限于乡土的亲缘关系和地缘关系，交往范围开始扩大，并逐步开始建立以职业为核心的业缘网络和社区交往基础上的新的地缘关系。但在这个过程中，失地农民面临着巨大的适应困境。一方面在劳动力市场上受到排斥，难以建立起以职业为核心的业缘关系网络，且职业寻求也是建立在原有的亲缘、地缘或同学等初级关系基础上，而非在新的生活环境下的人际关系建构。另一方面，由于目前失地农民的安置大多是集中的封闭式安置方式，失地农民大多仍聚居在城市近郊的回迁楼小区，仍处于城市的边缘地带，平时很少与城市居民打交道。同时，楼房式的城市居住模式也使得失地农民的互动次数开始减少，有46.9%的失地农民认为与亲朋好友的互动“减少了”，43.2%的人认为互动“增多了”，10.0%的人认为基本未变。

其次，失地农民在对价值认同的变化构成了其社会层面适应的障碍。失地农民经历了征地拆迁、损失赔付等一系列与政府、开发商的利益博弈，这一过程不仅在经济层面对失地农民构成了影响，更让失地农民经历了残酷的市场理性的考验，其个人利益本位开始凸显，使经济理性取代生存理性和传统亲情而成为人们生活中至关重要的准则。^[7]

① “地房”，东北农村居民所居住的房子，一般为一层平房，方便供暖

访谈六：“现在这个社会就是这样的，你有钱、有地位，别人就瞧得起你，没钱没地位的人，就被人踩在脚下呗……甭管什么亲戚朋友了，心贴心的人少，我现在想借点钱做小买卖，整不起来啊，穷人连借钱都借不到……我现在每天就跟着社区里的人一起去开发区要拖欠的征地补偿款去，这大钱都要不来的话，小钱我也不想挣了……”。（T，男，42岁，乐东小区居民，2006年被征地）

可以说，失地农民的社会交往既保留了农村的特点，又有了些城市的特征，兼具传统社会和现代社会的双重特征。^[9]失地农民的人际交往既脱离不了原有的乡土社会关系，具有乡土性，又开始向现代性的交往模式转变，表现为从情感性交往向经济性交往的过渡。

从组织层次来说，因为原有的组织网络如新政村组被撤散或不存在了，新的社会网络即农转居社区还不能正常发挥效用或功能尚未完全形成，表现为原有的规范如生活习俗、村规民约已经失去了效力，新的共识性规范如社区认同、管理制度未能完全确立。在这种情况下，失地农民难以通过组织性活动构建制度化的人际关系，社会交往更具局限性和内倾性。

访谈七：“现在我们这个社区住了好几个村的农民，都是征地后被集体安置过来的，原来的村委会已经被撤销，村干部什么的被安置到社区工作，跟他们就断了联系了……现在邻里之间，即使住对面也不咋认识，基本没什么交流。我们这个小区成员挺复杂的，社区也不好展开工作，就什么也不组织呗，反正社区不管我们，我们也不去找他们，这样挺好的，都省得麻烦了……”。（W，男，53岁，2006年被征地）

事实上社区作为城市中复合的经济、政治、文化和社会单元，构成了一种新的社会组织系统，这种组织系统以社区内各单位和市民的利益为纽带，形成了内在的有机联系，也只有通过社区这种组织才能使失地农民在共地性^①、共生性^②的基础上，形成符合现代城市要求的，又带有各自特色的共同性。^[8]因此，组织层面的困境，也是出路即通过社区的组织功能，整合社区资源，把社区居民联系在一起以促进失地农民的城市适应。

从结构和制度层次来说，结构上的差异和制度上的不公不仅造成对失地农民经济层面的适应构成影响，同时也形成了其社会层面适应的障碍。首先，城市对失地农民的排斥直接导致了失地农民经济适应的困境，在就业机会、待遇、安全保障等方面存在各种歧视，使失地农民，尤其是年龄较大的失地农民陷入“种地无田、就业无岗、低保无份”的悲惨境地。其次，对于已经进入城市就业系统的失地农民来说，较低的职业身份使得城市社会对失地农民的社会交往产生连带排斥，失地农民在城市中难以和普通市民一样建构起以职业为核心的社会交往网络。

总之，面对新的生存环境，传统的社会资本与现代城市生活结构不相适应而迅速贬值，

① 共地性指在共同的地域内活动

② 共生性指共同生活

城郊失地农民社会资本的解构又使得个人可动员的社会资本十分有限，面对难以把握的现实，失地农民既不能再回到从前，也很难从容面对今天，使这一群体中的绝大多数处于传统与现代交织的两难境地中。

（三）心理层面的适应困境

我国长期存在的二城乡元结构不仅形成了农民的弱势地位，也导致了农村居民与城市居民生活方式上的差异，造成失地农民城市心理适应上的困境。失地农民在土地被征用后，面对全新的城市社会和城市生活方式，需要将城市的生活方式、价值观念等内化，从而在心理上产生认同、获得满足。

心理适应实际上是建立在经济和社会层面适应基础上的心理认同过程，也可以说，经济和社会层面的适应状态是心理适应的外显形式。心理层面的适应表现为对自己身份与城市生活方式等城市性的认同，这种心理适应直接反映在失地农民对自我的城市认同、对城市居民的认知、与城市人的关系是否融洽以及其对城市的社会安全感等方面。由于乡村与城市环境的巨大差异，工作、生活、社会交往的局限等，使得进入城市的失地农民心理层面的障碍较多。

当失地农民在调查中被问到“您对目前的生活状况是否满意”时，有 36.8% 的人表示“不太满意”，27.3% 的人表示“非常不满意”，当问到主要是哪里不满意时，大部分失地农民的回答是在经济上有困难，经济层面的适应困境使得失地农民对未来生活表现出严重的焦虑。在征地补偿方面，由于现行征地及补偿制度的缺陷，失地农民的权益通常得不到足够保障，大多数失地农民最后的生活都不如以前或陷入了贫困，而且在土地征用的利益博弈过程中，失地农民的弱势地位造成其产生“都是征地惹得祸”的消极思想。在日常生活方面，低收入、高消费的城市生活使得失地农民难以对城市生活产生认同。在失地农民看来，与社区生活相比，乡村生活的生活开销、工作压力相对较小、生产活动相较自、人情关系也更为亲近、和谐。

在被调查的失地农民中，46.1% 的失地农民失地时间已经超过五年（2004 年以前失地），只有 12.7% 的失地农民是非农户口，这其中当然有体制上的原因，限制了失地农民户籍的改变。但通过访谈发现，大部分的失地农民不愿意转为城市户口，原因在于城市并未为失地农民提供就业、养老等方面的保障，转为城市户口意味着既被排斥在城市保障系统之外，又将失去原有农村的医疗、养老等基本保障。

在问到“您平常有困难时，一般求助于谁”时，35.9% 的失地农民表示“只能靠自己”，29.1% 的人回答是去找家人或亲戚，不愿意与原来居住在城市里的人交往，在自己有困难的时候大多数也是求助于自己的亲戚朋友。体现在心理层面是失地农民有一种很深的自卑感，同时对自己圈子之外的人产生排除心理。他们甚至瞧不起自己，缺乏应有的自信心。造成这种心理适应困境的原因在于：一方面，由于传统的农村社区是一个由血缘、亲缘、

宗缘和地缘关系结成的互识社会，社区成员对传统农村社区在情感上和心理上具有强烈的认同感和归属感；另一方面，由于前期社会化所形成的角色规范与城市居民的角色规范有着很大的差异，被动的市民化使得失地农民角色被中断，而新的市民角色属性在短期内又很难形成，在很多方面与城市社会格格不入，因此在农村人与城市人这两种角色之间产生了严重的冲突，失地农民所习得的传统文化也不能被城市的现代文化所接纳。

访谈五：“我们家里的情况总体来讲生活还是可以的……别看我们现在都是城市户口，但我觉得再怎么着，和城里人还是有区别，这骨子里还是农民，你生活方式、习惯啊，（跟城里人）很多方面都不一样的，像我们晚上吃饭一般都很晚，七、八点，比较随便，城里人就不一样了。很多方面都不一样的，有时间，我一般都在家做做家务、跟人聊聊天什么的，很少出去玩。话说回来，人家也不会认为你是城市人的……”（Y，女，42岁，乐东小区居民，2006年被征地）

通过上面的访谈，我们可以发现失地农民的转型适应及其社会认同存在着差异性和矛盾性，部分失地农民虽然已经生活在城市并能积极适应城市生活，却又无法达到社会认同，无法实现角色内涵与生活方式的转换，这反映失地农民心理与社会层面的转型适应与认同出现困境。从文化变迁的角度言，城市化往往会很快造成一个地区人口及经济结构的变化，但文化变迁的步伐却相对缓慢。这正是社会转型时期失地农民城市化过程中城乡文化碰撞、冲突的现实表现。对于失地农民而言，由农村居民转换为城镇居民的手续一天可办理完成，但他们对城市社会的认同与适应却远没这么简单。失地社会适应：迁移带来的一个重要变化是个体与原有的社会网络存在隔绝的风险，当失地农民不再能够从他的社会网络中获得精神支持乃至物质支持时，心理适应将难以实现。^[10]

最为重要的是，土地被征用打破了农民许多年来的劳动和生活习惯，农民们必须离开土地。而与那些主动离开土地进城务工的农民相比，失地农民离开土地到城市生活是被迫无奈的选择。这就决定了他们更加难以割舍曾经养育自身的土地，恋土之情油然而生。由于失地农民过分依恋土地，使得他们对城市生活信心不足，内心深处有种莫名的惧怕感，他们面对繁杂而陌生的城市生活，油然而产生一种茫然不知所措的心理，对未来充满了忧虑，非常苦恼和烦躁，影响了他们的正常生活。

当然，总整体上看，失地农民的城市适应困境不仅在于经济、社会、心理层面的适应遇到障碍，而且还在于这三个层面的因素之间的相互作用、相互强化。土地政策的制定及执行不能有效地反映失地农民的要求。对失地农民来说，这种有漏洞、有缺陷的宏观性政策在落实的过程中，必然不能代表他们的利益，进而导致社会保障制度的不健全和二元劳动力就业市场的区隔，而失地农民也只能被动地接受各种政策，制度。失地农民经济上的贫困、政治上的无权，使他们在微观上很难获得社会资本的累积，在市场经济的大背景下，社会成员之间人际交往的利益化和疏松化，必然使失地农民原有的社会关系网络受到冲击，

而新的社会关系网络因社会资本的匮乏难以形成。循环往复，社会资本的难以累积，又必然导致失地农民社会地位的低下，使失地农民难以实现角色转化、获得身份认同，从而不能在心理上实现对城市生活和居民身份的归属感和认同感，继而是采取消极的适应策略，进而又是缺乏对自身利益的正当诉求。

三 促进失地农民城市适应的对策建议

从总体情况看，长春失地农民暴露出来的矛盾和问题总体上已经开始显著，且随着振兴东北老工业基地战略的不断深入，工业化进程的不断加速及交通、能源等基础设施建设及城市化的推进，失地农民问题还将日趋明显。在土地征用的过程中，如何既很好地实现城市的建设与发展，又较好地保证失地农民的长效生存与发展，是当下城市化进程中的核心任务。

同时，通过以上对失地农民基本状况、土地利益博弈、失地农民城市适应过程的描述和分析，我们发现，失地农民的城市适应困境的原因是多方面，有制度性、结构性因素，也有失地农民自身的限制性因素。所以，探析失地农民的“出路”应当从失地农民的实际困境和需要出发，既要从制度、结构上为失地农民的生存与发展提供外部性条件，也要考虑发挥农民自身的能动性。基于此，本文提出以下四点建议：

（一）逐步打破城乡二元结构差异，保证制度供给

尽管失地农民面临着由农民向市民的转型，但是城乡二元结构差异的长期积淀决定了失地农民不能很快融入城市的生活环境和就业系统。逐渐打破城乡二元结构差异要求：一方面要逐渐将失地农民纳入失业范围，实行城乡统筹就业。实现这一要求可以通过积极构建失地农民就业网络，将失地农民就业信息集中在城市人力资源市场。另一方面要逐步将失地农民纳入社会保障范围，通过区分不同劳动年龄人群，妥善解决失地农民的养老保险问题。同时，积极开展建立农村社会养老保险制度试点，逐步将被征地农民纳入城镇职工养老、医疗、失业等社会保险参保范围和城市居民最低生活保障范围。

（二）完善土地征用及补偿制度，维护失地农民利益

完善土地征用及补偿制度既要保证对农民失地前既有权益的保护，还要涉及到失地后可能出现的失业风险的规避等，需做到以下几点：一要厘清农民土地产权。在土地流转过程中，充分给予和尊重农民对土地的所有权、使用权和处置权，这也是农民获得土地市场价格的必要前提。二要建章建制，规范补偿安置，提高补偿标准，切实保护农民合法权益。应以土地所承载的农民未来的预期土地收益和预期生活质量为依据，制定补偿标准，保证农民可持续生存和发展。三要做好失业预警。完善土地征用后失地农民的就业和社会保障制度，并将这一环节纳入征地审批程序，将失地农民的利益诉求是否得到合理表达、社会

保障措施是否完备等作为是否获得审批的必备条件之一，从源头控制入手，避免失地又失业现象的发生。

（三）增加失地农民的人力资本和社会资本

一方面，政府应针对失地农民普遍存在文化较低、技能匮乏的问题，积极开展各种培训活动，以努力提高失地农民人力资本，促进失地农民更好、更快地适应城市的生活和就业环境。另一方面，传统的“回迁楼”集中居住的封闭安置方式使得失地农民人际交往中以血缘、地缘关系为核心的初级关系很难发生质的改变。因此必须积极构建新的共识性规范如社区认同，建立并完善社区管理制度，建立社区居民之间的社会信任，增加失地农民的社会资本。

（四）促进组织建设，增强失地农民对城市生活的归属感和认同感

失地农民城市适应是一个长期过程。在此过程中，作为城市的外来者，由于自身生活习惯及思维观念与城市居民的差异，必然导致失地农民生活的某些适应性障碍。因此，必须积极发挥社区组织和社区干部的作用，从以下两个方面加强对失地农民对城市生活的认同感和归属感：一是要鼓励农民要从主观上转变自身的思想观念，勇于面对失去土地的现实，积极主动地融入到新的生活之中，早日完成从农民到市民的转变。二是要促进失地农民尽快适应城市的生活方式，增强自我谋生能力，积极找寻适合自己的就业岗位。

总的来说，失地农民问题的改善和解决，不仅需要外力的推动，更要重视对其自身潜力的开发和培养。目前，国家已经采取了一系列有助于失地农民生存与发展的措施，且还在逐步完善土地征用和补偿制度，建立失地农民就业与社会保障制度等。因此，必须在逐渐打破城乡二元结构差异的基础上，从失地农民自身的利益和需要出发，积极调动失地农民的生产积极性和创造性，不断提高失地农民的自身素质和自我发展能力，从而实现失地农民的长效生存与发展。

参考文献:

- [1] 孟祥斐、华学成. 被动城市化群体的转型适应与社会认同[J]. 学海 2008, (02)
- [2] 陈建文、王滔. 关于社会适应的心理机制、结构与功能[J]. 湖南师范大学教育科学学报. 2003, (07)
- [3] 符平. 青年农民工的城市适应: 实践社会学研究的发现. [J]. 社会 2006, (02)
- [4] 卢金萍、蒲春玲. 土地征用储备中地方政府与农民的博弈行为浅析[J]. 农村经济 2006, (01)
- [5] 卜长莉. 社会资本与社会和谐[M]. 社会科学文献出版社, 2005.
- [6] 王道勇. 社会资本视角下的中国农民增收[J]. 甘肃理论学刊. 2004, (06)

- [7] 孙英. 城郊失地农民社会资本模式解析——以成都城郊农民为例[J]. 成都行政学院学报. 2007, (05)
- [8] 衣玉梅. 城市化进程中哈尔滨市松北镇失地农民社会适应问题研究. 哈尔滨工业大学硕士学位论文, 2006
- [9] 张海波、童星. 我国城市化进程中失地农民的社会适应. [J]. 社会科学研究. 2006, (01)
- [10] 钟涨宝、李飞、余建佐. 城市化进程中失地农民城市适应的社会学探析[J]. 农村经济 2009, (02)

其它参考资料:

- [1] 孙立平. 博弈——断裂社会的利益冲突与和谐[M]. 社会科学文献出版社, 2006.
- [2] 何. 皮特. 谁是中国土地的拥有者——制度变迁、产权和社会冲突[M]. 社会科学文献出版社, 2008.
- [3] 陈亚东. 失地农民社会保障制度研究——以重庆为例[M]. 人民出版社, 2008.
- [4] 李淑梅. 失地农民社会保障制度研究[M]. 中国经济出版社, 2007.
- [5] 董栓成. 中国农村土地制度改革路径优化[M]. 社会科学文献出版社, 2008.
- [6] 林南. 社会资本——关于社会结构与行动的理论[M]. 上海人民出版社, 2005.
- [7] 约翰.W. 克雷斯威尔. 研究设计与写作指导: 定性、定量与混合研究的路径[M]. 重庆大学出版社, 2007.
- [8] 韦佳. 长春市城市化发展进程与趋势分析. 东北师范大学硕士学位论文, 2006.
- [9] 王利敏. 长春市农用地征地区片综合地价评估研究. 吉林大学硕士学位论文, 2007.

作者简介: 喻娟娟, 东北师范大学政法学院社会学 2009 级研究生。

文章来源: 作者投稿

中国社会学网 www.sociology.cass.cn