

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

土地問題在中國始終是一個令人無法忽視的大問題。1949年國民黨失去大陸政權，其中最主要原因是未能處理好農民與土地之間千絲萬縷、盤根錯節的關係。中國自古以農立國，農民世世代代「面向黃土背朝天」，日出而作日落而息，朝代興替與純樸的農民沒有多大關係，「不知有漢，無論魏晉」是他們的最佳寫照。假使有一天，農民失去了賴以維生的土地，庄稼換成了廠房，鋤頭束之高閣，純樸的農民能憑藉什麼糊口？土地是農民的命根子，中國大陸自改革開放以來數次「圈地」熱潮，讓農村土地大量流失。所謂「抽農補工」，主政者以各種「開發區」的名義，占去了數量驚人的耕地，造成了至少4000萬「種地無田，就業無崗，低保無分」的失地農民。¹研究者甚至認為，失地農民的問題要比當年「下崗」、失業問題還要嚴重，如果這個問題未能妥善處理，勢將影響到中國大陸經濟發展和社會穩定。²

一、城市化進程導致大量農地流失

中國大陸耕地面積約占世界耕地面積的7%，卻要負責養活世界上20%的人口，其土地資源的稀有性與重要性不言可論。³而在中國的13億人口中，僅農民就占了9億，農民經由土地除了養活了自己，也養活了中國。早在1950年代計劃經濟時期，為了扶植剛起步的工業建設，政府透過工農產品交易的「剪刀差」抽農補工，從農民身上榨取了5100億人民幣。⁴1978年改革開放以來，中國經濟快速發展，原有城市的土地已不敷使用，於是大規模的「圈地」運動從沿海向內

¹ 陸學藝，「三農問題的核心是農民問題」，**社會科學研究**（北京），2006年第1期（2006年1月），頁3-4。

² 施哲雄，「中國大陸失地農民的處境」，**展望與探索**，第4卷第1期（2004年1月），頁17-21。

³ **中國農業信息網**，2006年1月10日，http://www.agri.gov.cn/jjps/t20060110_532834.htm。

⁴ 「中國農民、農村和農業問題」，**經濟學家網**，2007年7月24日，http://www.jjxj.com.cn/news_detail.jsp?keyno=10338。

陸漫延。一座座「開發區」、「工業園」在城市近郊出現。這些為城市化、工業化發展所需的土地絕大多數是透過「徵地」方式取得。換言之，經由徵地取得原本屬於農民「集體所有」的土地，再依補償標準給予農民「適當」的補償。根據統計資料顯示，1998年至2007年中國大陸耕地面積總共減少1.19億畝，其中超過70%是以徵地方式徵收農民集體所有之耕地。⁵

本研究係以中國大陸城市化進程中因強制徵收而失去土地的農民為關懷對象，並以內蒙古赤峰市元寶山區美麗河鎮公格營子村為例，進一步探討中國大陸城市化進程中農民失地原因及失地農民利益損失與補償問題，內容包括徵地範圍之劃定、徵地補償之發放、徵地收益之處置等問題之分析。期望透過相關問題之研究，找出農民失去土地後生活如何受到保障，以及如何解決失地農民困境的關鍵性原因，並以臺灣在城市化進程中，處理農地問題的經驗為例，探索失地農民由農民身分轉向市民身分的過程中，遭遇到的種種制約因素，避免讓農民成為「種地無田，就業無崗，低保無分」的社會邊緣人。

本研究選定內蒙古赤峰市元寶山區美麗河鎮公格營子村為對象，最主要原因是內蒙古位於中國北方，自古以來就是以畜牧及礦產為主，可耕農地極其稀少，也非常珍貴。但是在城市化、工業化的浪潮之下，地方幹部卯足力氣吸引外資，開發工業區以繁榮地方，藉機樹立個人政績。2008年1月，在中國人民大學農業與農村發展學院的協助下，訪談內蒙古赤峰市元寶山區美麗河鎮公格營子村因地方政府違法徵地而失去農地的上訪農民，並取得了若干當地政府違法徵地的第一手資料。⁶以中國大陸近年來發展的程度而言，城市化進行速度之快令人咋舌，城區不斷向四週延伸，各種新興開發區、科學園區、高速公路、綠化帶等需求大

⁵ 「中國耕地面積減少明顯趨緩」，中央政府門戶網，2008年4月18日，http://www.gov.cn/jrzq/2008-04/18/content_948189.htm。

⁶ 包括公格營子村24位村民簽名、捺手印向「全國人大」控告美麗河鎮政府違法徵占農地的「控訴書」及村民對違法侵占農地企業的蒐證照片等資料。

量土地，透過「徵地」及「以租代徵」等方式，促使大批農村集體所有土地變成了城市建設用地。見微知著，內蒙古所面臨的問題，也是中國大陸其他省、市、自治區可能遭遇到的問題。⁷

二、公用事業徵地浮濫補償不到位

本研究經由對中國大陸城市化進程中徵占農民集體所有土地的分析，論證失地農民在中國大陸改革開放後，幾波「圈地」熱潮的影響之下，農民的權益受到無法比擬的嚴重侵害。試圖從失地農民的現況調查中，找出中國大陸失地農民目前最迫切需要解決的問題，分析造成這些問題的原因，並以臺灣城市化過程中曾經遭遇過的相關問題及執政當局採取的因應對策，比較兩岸處理土地流轉問題的經驗，探索如何保障失地農民的權益，為解決中國大陸失地農民問題提供理論依據與實證分析基礎。本研究之成果，將透過中國人民大學轉送中國「人大代表」及「政協委員」參考，⁸希望他們於每年「兩會」期間，更加重視失地農民權益保障問題，並訂定具體法令、研擬改善方案，以解決中國大陸城市化過程中的隱憂，維持社會的持續發展與和諧穩定。

⁷ 以地處邊陲的青海省為例，2005年青海省因各種原因失去土地的農民竟高達11萬人，失去土地3.88萬畝。范旭光，「我省失地農民的現狀令人擔憂」，**青海科技報**（西寧），第1版，2006年1月4日。

⁸ 中國人民大學農業與農村發展學院程漱蘭教授曾為協助山東省新泰市谷裡鎮北谷裡村失地農民張洪尚徵取權益，於2007年兩會期間，向全國政協委員遞交一份「社情民意」，希望藉由中央級代表的支持，有效節制地方幹部的違法徵地行為。2007年12月中，爭訟時間長達4年的地方政府違法徵地案件，已在上級政府積極干預下，獲得初步解決。

第二節 文獻回顧

一、有關失地農民問題的評論與調查報告

(一) 代表中國大陸官方意見的「人民日報」於 2004 年 2 月 2 日刊載高勇的評論文章「失去土地的農民如何生活」，⁹文章內容指出「目前，全國失地農民總數估計在 4000 萬人左右，每年還要新增 200 多萬人」。人民日報直接刊載有關失地農民的評論文章，並且明確指出失地農民估計總數是極為罕見的，因為「兩報一刊」是研究中國大陸官方態度的重要依據，¹⁰高勇的評論文章在人民日報上發表具有指標性意義，至少表示失地農民權益保障問題已嚴重到令當局無法再忽視。

(二) 中國社科院學者王春光、陳雷（2004）所做的「淄博失地農民調研報告」指出，按照「全國土地利用總體規劃綱要」，2000 年至 2030 年因開發建設徵占農地將達 5450 萬畝，一般徵用 1 畝地會導致 1.5 個農民失業，也就是說到了 2030 年中國大陸失地農民總數將高達 1.1 億人。¹¹如此龐大的群體在社會上流動，勢必會影響到中國大陸社會的穩定，形成巨大的治安隱憂，與近年來中共所倡導的「和諧社會」背道而馳。

(三) 根據中國人民大學農業與農村發展學院程漱蘭教授的統計，2001 年至 2005 年間，中國大陸全國土地違法案件的處理力度：每一起土地違法案件，平均收繳 0.5 萬至 2.7 萬人民幣，收繳土地約 1 畝，平均每 100 件土地違法案件黨紀處分 1 人，每 1000 件土地違法案件追究刑事責任 1 人。¹²況且，即使中國「國土資源部」

⁹ 高勇，「失去土地的農民如何生活」，**人民日報**（北京），2004 年 2 月 2 日。

¹⁰ 兩報一刊指的是「人民日報」、「解放軍報」與「紅旗」雜誌。人民日報是中國共產黨中央委員會的機關報，紅旗雜誌是中國共產黨中央委員會理論刊物，解放軍報是中國共產黨中央軍事委員會機關報，兩報一刊對中國大陸的政情有非常大的影響力。

¹¹ 王春光、陳雷，「淄博失地農民調研報告」，**失地農民城市融入調查**（北京），2004 年 6 月，頁 1-2。

¹² 「中國違法佔地成本低刑事追究僅千分之一」，**中時電子報**，2007 年 12 月 24 日，

2007年9月展開了「百日行動」，¹³其成效仍然十分有限。因為「非法批地」案件占用涉及土地面積約80%，主要是地方政府為違法主體的案件，想要地方政府主動查處土地違法案件，無異「緣木求魚」。

二、造成失地農民權益受損的原因分析方面

（一）土地徵用制度：根據劉海云（2006）的研究，自1949年以來，中國大陸土地徵用制度大致經歷了計劃經濟時代「重安置、輕補償」的徵地補償制度、20世紀80年代安置與貨幣補償並重的安置補償制度以及90年代後單一貨幣補償制度等三個制度變遷階段。劉海云認為，中國大陸徵地補償制度變遷中，存在很強的路徑依賴性，而這也正是導致中國大陸現階段出現失地農民邊緣化問題的原因所在。¹⁴

（二）補償標準：中國人民大學農業與農村發展學院鄭風田、孫謹（2006）從失地農民創業支持體系的建構的角度觀察，認為目前對失地農民僅有補償與保障是不夠的。因為中國農民對土地有著極強的依附關係，土地不僅是農民基本的生活來源，還是就業場所、保障基礎和各種生產、生活關係的紐帶。農民一旦失去土地後，其所面臨的風險與損失是多方面的，因為失地農民的生存權、經濟權、就業權、財產權、發展權等都受到不同程度的影響。因此，簡單的補償和保障不能保護失地農民多方面受損的權益。¹⁵

<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Rtn/2007Cti-Rtn-Print/0,4670,110109x112007122400766,00.html>。

¹³ 中國國土資源部於2007年9月15日至12月25日在全國各省市自治區，分「自查清理」、「查處糾正」、「督察整改」等三個階段，針對以租代徵、違反土地利用總體規劃擴大工業用地規及未批先用的行為實施全面性清查，可惜是雷聲大雨點小，最後不了了之，未發揮任何實質效用。

¹⁴ 劉海云，「徵地補償制度與失地農民邊緣化關係研究」，**東北大學學報**（瀋陽），第8卷第5期（2006年9月），頁363-366。

¹⁵ 鄭風田、孫謹，「從生存到發展—論我國失地農民創業支持體系的構建」，**經濟學家**（北京），（2006年1月），頁54-55。

(三) 集體產權：根據沈關寶、王慧博（2006）的研究，農民失地的深層次原因是目前中國大陸「集體產權缺陷」。農村土地發展權從集體土地所有權中分離出來，此一國家法律層次的制度安排將農民拒之於土地增值收益之外。所謂「農村土地發展權」，主要是指通過農地轉為建設用地和農村存量建設用地直接進入土地一級市場等兩種情況獲取收益的權益。一方面城市政府代表國家壟斷了建設用地使用權的供應，任何單位與個人進行建設，需要使用土地時，必須依法申請使用國有土地，¹⁶農民集體無權轉讓其所有的土地，只能在徵為國有土地後由國家出讓或轉讓。另一方面，在土地用途管制之下，農地要轉為建設用地受到嚴格限制，土地發展權被政府壟斷。此外，農村集體土地所有權主體虛位，「集體」是一個含糊的名詞，農民缺乏行使土地集體所有權的組織形式與程序。土地在名義上屬於集體所有，實際為村委會少數幹部所把持，給這些少數幹部利用土地以權謀私提供了條件。一些鎮政府、村委會代表農民集體與土地所有權受讓方簽訂協議，並參與農民所有權讓渡的收益分配，甚至截留收益。¹⁷

(四) 安置形態：楊濤與施國慶（2006）認為，由於中國大陸地域十分遼闊，社會經濟差異又非常明顯，農民的生活習慣、文化素養、物質生活條件等，也存在不同程度的差異。爲了要適應失地農民不同的需求，各級政府都在嘗試找尋最妥適的安置形態。目前「貨幣安置」是最爲普遍的安置方式，但是這種由政府出錢一次性買斷的「強制購買」，補償後把農民「一腳踢開」的做法造成農民極大不滿。因此有學者提出，應及時調整這種「要地不要人」的補償安置模式，將貨幣安置、招工安置、入股安置、劃地安置、社會保障安置與住房安置等結合起來，並以劃地安置、社會保障安置與住房安置爲主，發展集體經濟，創造就業機會，以切實解決失地農民的後顧之憂。¹⁸

¹⁶ 參照「中華人民共和國土地管理法」第 43 條規定。

¹⁷ 沈關寶、王慧博，「城市化進程中的失地農民問題研究」，*上海大學學報*（上海），第 13 卷第 4 期（2006 年 7 月），頁 58。

¹⁸ 楊濤、施國慶，「我國失地農民問題研究綜述」，*社會學研究*（南京），2006 年第 7 期（2006

三、失地農民的社會保障與再就業訓練方面

(一) 社會保障：宋斌文、樊小鋼、周慧文（2004）認為，由於城市化進程中，所徵用的土地地租較高，可以考慮將失地農民的土地補償費和安置費為他們舉辦社會保險，將他們納入城鎮社會保障體系之內，可以享受城鎮居民社會保障之利益，為失地農民完全市民化提供制度性渠道。¹⁹張時飛與唐鈞（2004）則提出了以土地換保障的構想，形成「以土地換保障、以保障促就業、以就業促發展」的失地農民安置模式。²⁰鮑海君、吳次芳（2002）指出，以徵地補償安置費與土地增值之收益，設立失地農民保障基金，專用於保障失地農民，以建立失地農民保障體系。²¹

(二) 再就業相關配套措施：潘光輝（2006）認為，應鼓勵、扶持失地農民自謀職業，且對於自謀職務的失地農民應給予稅費減免的優惠。對於展開自主創業的失地農民，農村信用社應配合發放小額貸款予以支持。此外，要鼓勵徵用土地單位與其他工商企業，優先雇用失地農民，對於配合政府政策的單位，也給予特別的稅費優惠。最後是建立以市、縣兩級勞動力市場為中心，以街道、鄉鎮勞動力管理服務站為據點的就業服務網路。打破城鄉樊籬與所有制的界限，取消對土地被徵用勞動力在城鎮就業的各種不合理限制，變「戶籍門檻」為「素質門檻」。²²

四、文獻評析

中國大陸失地農民問題可說是「三農」問題的延伸，早在 1996 年中國人民

年 7 月)，頁 105-106。

¹⁹ 宋斌文、樊小鋼、周慧文，「失地農民問題是事關社會穩定的大問題」，**調研世界**（北京），2004 年第 1 期（2004 年 1 月），頁 39。

²⁰ 唐鈞、張時飛，「京郊失地農民問題：解鈴繫鈴看政策」，**經濟參考報**（北京），2004 年 12 月 22 日。

²¹ 鮑海君、吳次芳，「論失地農民社會保障體系建設」，**管理世界**（北京），2002 年 10 期（2002 年 10 月），頁 37-42。

²² 潘光輝，「城市化進程中失地農民的合理利益保護問題」，**南方農村**（廣州），第 4 期（2006 年），頁 36。

大學農業與農村發展學院院長溫鐵軍就將「三農」作為一個整體概念而正式提出。2000年湖北省監利縣棋盤鄉書記李昌平，在寫給當時國務院總理朱鎔基的信中提到「農民真苦、農村真窮、農業真危險」，此後「三農」問題即引起各界關注，2003年中共中央甚至將「三農」寫入正式文件，其重要性可見一斑。而失地農民問題是從「三農」問題所延伸出來的問題，因為中國的農民苦、農村窮，所以地方幹部無不想方設法以脫貧致富，其中最簡單也最立竿見影的方式就是「招商引資」，經由各種工業區、開發區的建設來繁榮地方。不論工業區或開發區，只要規劃建設就需要用地，土地從何而來？無非透過公權力以「徵地」手段，使農村集體所有的土地轉為國有土地，再交由開發商去開發，至於徵地程序是否符合法律規範，農民權益是否受到保障，失地農民生計如何維持，都在經濟發展的大旗之下被忽視。近年來隨著中國經濟的快速崛起，社會上貧富差距越來越大，失地農民是這波經濟發展下的受害者，為保障失地農民的合法權益，他們四處「上訪」，北京近郊甚至形成了「上訪村」。²³根據中國「國家信訪局」的統計，上訪民眾大部分聚焦在農民失地、失業問題上，其中又以徵地糾紛與補償爭議占最大宗。²⁴

總數超過 4000 萬的失地農民在社會上到處「流竄」，嚴重影響到中國大陸社會的穩定，這與中共總書記胡錦濤所提倡的「和諧社會」大相逕庭，²⁵已引起中共中央與國務院的關注，並責成中央黨校與相關智庫研擬解決問題的方案。由以上的文獻探討可以得知，農民失地又失業，確已成為中國社會中新興的弱勢族

²³ 上訪村位於北京「東庄」，在北京永定門地區，此處緊鄰北京南站，交通方便，「中共中央辦公廳和國務院辦公廳人民來訪接待室」、「全國人大常委會辦公廳人民來訪接待室」以及「最高人民法院人民來訪接待室」都聚集在附近，因此成為全國進京上訪民眾聚居的首選。

²⁴ 中共公安部門負責人曾表示目前上訪案件有「四個 80%」，也就是在當前群眾上訪特別是群眾集體上訪反映的問題中，80%以上反映的是改革和發展過程中的問題；80%以上有道理或有一定實際困難的應予解決；80%以上是可以通過各級黨委、政府的努力加以解決的；80%以上是基層應該解決也可以解決的問題。參見 2008 年 5 月 24 日，<http://www.rmloho.com/user1/163/archives/2006/150058.html>。

²⁵ 「胡錦濤在黨的十七大的報告」，**新華網**，2007 年 10 月 25 日，<http://www.news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/>。

群。惟大部分的研究者是從政府的角度來看問題，運用在實務上恐較缺乏「可操作性」。本研究試圖從失地農民的角度出發，深入探討中國大陸城市化進程中地方政府在哪些環節出了問題，如何侵害農民的權益，最後再從失地農民的角度找出適切可行的解決對策。

第三節 研究途徑與研究方法

一、研究途徑

「研究途徑」(Approach)指的是選擇問題與相關資料的標準。亦即研究者對於研究對象的研究，到底是從哪一層次為著眼點，去進行觀察、歸納、分類與分析。²⁶本文主要採取的是「歷史的研究途徑」，此研究途徑最早可追溯到亞里斯多德描述希臘城邦的政治制度，其重點在於從歷史發展的角度來觀察政治制度的變化。以「歷史的研究途徑」來研究失地農民問題，即是以中共 1949 年建政以後，中國大陸農村土地制度變遷的歷史，去進行觀察、歸納與分析。內容包括了：土地改革階段、初級合作社階段、高級合作社與人民公社階段以及家庭聯產承包責任制階段。此外，本研究也嘗試從歷史的宏觀視野，觀察目前中國大陸農村土地制度存在的問題，並思索若干解決問題的方案。誠然，歷史的解釋會隨著每個人的成長經驗、社會生活，甚至「史觀」的不同，對相同歷史事件採取「南轅北轍」的不同看法。本研究盡可能地以客觀資料作分析基礎，並以中央研究院曹永和院士所堅持的「治史第八法：直接接觸史料」為核心，務期以真實史料的內涵為立論基礎，避免發生「見樹不見林」的缺憾。²⁷

二、研究方法

「研究方法」(Method)指的是蒐集與處理資料的手段與程序。本研究採取的研究方法包括：文獻分析法、實地觀察法及訪談法，分述如下：

(一) 文獻分析法：主要是針對中國大陸改革開放以來，中共中央、國務院所發布的有關農業政策的法律、文件，以及中國社科院研究員、大學教授、學者專家的論文著作、調查報告等進行研究分析。同時，也蒐集若干內蒙古赤峰市元寶山

²⁶ 朱宏源，**撰寫博碩士論文實戰手冊**，(台北：正中書局，2004 年 5 月)，頁 182-186。

²⁷ 朱宏源，前揭書，頁 11-31。

區違法徵地的文件資料與相關法令規定（例如土地徵用的補償標準、土地補償款分配方式）等相關文件。此外，中國大陸平面媒體（如：人民日報、北京晨報、中國青年報…等）對於「失地農民」相關問題之報導、社論及時評；輔以臺灣相關「中國研究」機構之所發表之研究報告，同時也參考一些中國大陸其他各省對「失地農民」問題的回應。綜整以上資料，經過研究與分析，找出造成問題的主要原因並嘗試提出若干政策建議，以解決中國大陸失地農民的困境。

（二）實地觀察法：本研究原擬同時採取「參與觀察法」與「非參與觀察法」，「參與觀察法」必需與當地失地農民一同居住、一同生活，融入當地，成為失地農民的一員，以進行觀察與體會。囿於兩岸當前局勢仍屬敏感，採取「參與觀察法」可能造成不必要之猜忌，時間因素也是主要考量，因此不得不暫時捨棄「參與觀察法」，而僅就「非參與觀察法」進行分析。在「非參與觀察法」方面，係透過致理技術學院兩岸經貿研究中心及北京中國農業大學何慧麗副教授之安排，²⁸於北京市近郊順義區所進行實地觀察。經由實地觀察，親眼看見北京近郊農村的城市化進程，親耳聽到當地農民的陳述，取得了許多從文獻分析無法體會的第一手資料。

（三）訪談法：同樣是透過中國人民大學農業與農村發展學院程漱蘭教授及其所領導團隊的協助，²⁹對二位從內蒙古赤峰市元寶山區公格營子村到北京「上訪」的失地農民進行面對面訪談。訪談的主要問題包括：內蒙古赤峰市元寶山區失地農民的現況如何，當地政府如何違法徵地、徵地補償款如何發放以及如何使用，徵地過程中農民有無機會參與協商，以及徵地後生活之現況等。通過與失地農民直接接觸，對失地農民問題有了更加深入的認識。

²⁸ 中國農業大學何慧麗副教授於2003年在河南省開封市蘭考縣掛職副縣長，並以「教授賣大米」而聞名於中國城鄉，目前擔任蘭考縣常委，致力於城鄉和諧發展與新農村建設的推動。

²⁹ 程漱蘭教授所領導的研究團隊，受到「世界銀行」的委託，長期對中國農業問題保持關注，深受各界倚重。

三、名詞解釋

(一) 失地農民。本研究所稱「失地農民」，指的是在農村城市化進程中，由於城鄉建設徵占農用地，因而產生失去集體所有權或經營權的農業人口。³⁰

(二) 城市化。本研究所稱「城市化」，係指農村人口不斷轉向城鎮，使城鎮人口不斷集中並伴隨相應的社會結構變化的過程。城市化是近現代社會變遷中的一個突生現象，與工業化、民主化一同構成現代化的主要內容。城市化過程中，農業人口不斷向非農業轉化，其生活方式、交往方式、社會心理與價值觀念都不斷發生變化。³¹

³⁰ 在中國大陸，「農民」必須具有農村戶口和承包土地，並且直接從事農業生產。故從較嚴格的定義而言，失地農民因為已無地可耕，似不宜再稱他們為「農民」。目前之所以持續延用「失地『農民』」這個稱呼，意味著這些新弱勢群體仍不為城市居民接納，他們不屬於城市居民的一部分，也無法享受到城市居民的最低生活保障。

³¹ 龐元正、丁冬紅主編，**當代西方社會發展理論新詞典**（吉林：吉林人民出版社，2001年10月），頁33。

第四節 研究限制與研究貢獻

一、研究限制

(一) 中國大陸各級政府機關所公布的統計資料與研究報告，往往會顧及機關形象與人民感受而「報喜不報憂」，因此時至今日仍無法明確得知失地農民的確實人數與失地面積總數，研究者僅能從相關統計中「推估」其梗概，無法窺其全貌，此為本研究限制之一。因此，本研究將以中國大陸改革開放以來中共中央、國務院所發布的有關農業政策的法律、文件，以及中國社科院研究員、學者專家的論文著作及調查報告等進行研究分析。此外，也蒐集若干內蒙古赤峰市元寶山區違法徵地的文件資料與相關法令規定，同時參酌中國大陸媒體對於失地農民相關問題之報導、社論及時評；並輔以臺灣有關「中國研究」機構之所發表之研究報告，不以中共官方所發布之資料為唯一依據。

(二) 在從事中國農村相關研究中，較理想的質性研究方法應是實地觀察與直接訪談當地民眾。然而，該以上兩種作法在實務上卻存有明顯的困難，因為中國大陸社會，特別是農村地區仍然相當封閉，任何一位外地人現身於當地必然引起騷動，³²更何況一位臺灣人想要深入研究當地幹部與群眾之間存在的矛盾，此為本研究限制之二。因此，本研究僅能透過中國人民大學農業與農村發展學院程漱蘭教授的協助，對二位從內蒙古赤峰市元寶山區公格營子村到北京「上訪」的失地農民面對面進行訪談。從上訪農民的言談舉止與所提供的「控告書」中，仍然能夠充分感受到失地農民的憤怒與無助。此外，透過程漱蘭教授提供的 2007 年在山東新泰協助失地農民順利爭取權益的實務經驗，應可克服無法進行實地觀察與直接訪談農民的影響。

³² 曹錦清，**黃河邊的中國**（上海：上海文藝，2003 年），頁 47-57。

(三) 失地農民的產生是一個動態的過程，不同時期、不同地點，面對不同的農民，應該會產生不同的問題，其解決的方式也會截然不同。本研究受限於僅直接接觸到內蒙古赤峰市元寶山區進京上訪失地農民的單一個案，而內蒙古失地農民的現況對中國大陸而言是否具有代表性？因此，本研究已參酌中國大陸其他省市自治區處理失地農民問題的文獻資料，儘可能發掘中國大陸各地失地農民的共通因素，並提出一體適用的解決方案，避免造成以管窺天、以偏概全的缺憾。

二、研究貢獻

(一) 本研究學術貢獻之一，是由失地農民相關的文獻分析與田野調查中，找出中國大陸失地農民目前所面臨的問題，分析造成這些問題的原因，並嘗試提出若干改善當前困境的思路，對中國大陸失地農民權益保障問題已有一完整性認識。

(二) 本研究學術貢獻之二，是以臺灣地區城市化過程中曾經遭遇過的問題及政府所採取的因應對策，比較兩岸處理農地流轉問題的模式，探索如何保障失地農民的權益，為解決中國大陸失地農民問題提供理論依據與實證分析，可提供中共當局參考改進，並使欲赴中國大陸投資土地開發之相關業者有所依循。

(三) 本研究學術貢獻之三，是盡可能地完整蒐集近年來中國大陸各級政府針對失地農民議題所發布的法規命令、行政規則、處理辦法及補償辦法等資料，以期對未來研究者能有所助益。