

# 珠三角“代耕农”概念廓清:历史、分类与治理

黄志辉

(中央民族大学 民族学与社会学学院,北京 100081)

**摘要** 近十年来对珠三角“代耕农”群体的研究,多半混淆了该经验概念在现实中所指的群体。通过对珠三角的代耕粮农与代耕菜农两类代耕农的产生的背景、分布、规模、生产及生活形态、利益诉求等方面的对比分析,发现这两类群体是截然不同的。在此基础上,提出在人口管理方式上、在居住问题上、在土地问题上、在教育问题上、在就业和生存问题上实行“分而治之”的治理政策。

**关键词** 代耕农;代耕粮农;代耕菜农;分而治之

**中图分类号:**F 321.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2013)04-0084-06

珠三角的代耕农主要可以分为两大类:代耕粮农和代耕菜农。前者是在计划经济向市场经济体制过渡期间产生的一个特殊农业移民群体,后者是在工业化、市场化进程推向纵深时产生的一个劳动群体,二者产生的历史背景、性质、规模、诉求均有所不同。以往的相关研究对该底层群体的权益保障、生存状况、利益诉求等方面进行了不遗余力的叙述,并成功地吸引了外界对该群体的关注与关怀。然而,这些研究在对“代耕农”的理解上存在一定误区,导致了这一经验概念常被不加区分地混淆使用,其误区大致如下:第一,未清晰界定何为代耕粮农,何为代耕菜农,即使看到了二者的区别,在描述、分析乃至下结论时仍将二者合为一谈<sup>[1-3]</sup>;第二,未展示这一概念所指群体的产生背景(或曰历史过程)<sup>[4-5]</sup>;第三,未界定不同的群体有何种不同的权益<sup>[3-7]</sup>;第四,未弄清楚不同类型代耕农的具体数量、来源分布、耕作年限与生存状况,而是以一种猜测、估计的手段予以论述<sup>[1,7,8]</sup>;第五,在呼吁政策救济与保障时没有针对性、目标性,忽视了不同的代耕农群体利益诉求极不相同<sup>[3,7,9]</sup>。此外,在研究视角上,虽然将极具理论穿透力的“空间研究”运用到该群体身上,但忽视了不同类别的“代耕农”生存的空间在性质上的不同<sup>[3]</sup>。在笔者看来,在珠三角广阔农田中看到的大量棚户是代耕菜农的生存空间,该空间主要遵循市场与资本的运作逻辑;而在珠三角许多传统农村社区边缘形成的新移民聚落,则是代耕粮农的生存空间,此空间运行主要遵循传统权威与地方政府权力

的逻辑。

若理论概念弄不清楚,尚可通过演绎路径的分析或思考辩证的方法进行澄定;但是经验概念没有弄清楚,且分不清它的内涵与外延,“词”与“物”之间相互乱指,便找不到针对该项经验的研究发力点,容易误导读者,误导政策。若“代耕农”这一概念无足轻重尚好,但它关乎当下珠三角 30 万人左右的规模性群体在这一地区的权益及生存问题,不可小觑。本文针对“代耕农”这个经验概念使用混乱的现状,试图厘清使用误区,从而让地方政府及相关人士明了该群体内部的区别、差异,也可以让相关政府部门在出台有关代耕农政策的时候,提出有针对性的分治政策。

由于学术界尚未明确界定“代耕农”这一概念,笔者利用 2009—2011 年在珠三角地区(以中山市板芙镇为主)进行了 233 天田野调查搜集的资料、数据,力求大概勾勒这一经验概念的轮廓。本文将对两类代耕农的情况进行历史分析,旨在对这一经验概念进行深入的解剖,通过对这两类群体的比较分析找出具体的差别,进而提出地方政府应对其实行分而治之的治理建议。

## 一、代耕粮农——珠三角改革开放过程中的“开荒牛”

### 1. 代耕粮农的产生背景

代耕粮农,顾名思义,即为珠三角本地农民代耕

农田、缴纳公粮的群体,此类代耕农最早出现在20世纪70年代末。其产生的历史背景是改革开放前后,珠三角地区本地农民弃农务工、经商办厂,导致耕地不断抛荒,相对来说这里人少地多,土地肥沃,而农田却无人耕作,急需劳动力补充进来以完成国家公粮的缴纳任务。于是,珠三角的一些公社、大队开始寻找农业生产的替代者。同时,在70年代末、80年代初的广东边远山区,尤其是粤西的罗定、信宜和粤北的清远等地,人多地少,土地贫瘠,农业劳动力过剩状况严重,急需土地来缓解人口剧增带来的生计压力。这样,两地情况的实际差异酝酿了潜在的互补可能性,广东珠三角地区的农民和广东边缘地区的农民在历史上开始了一次互惠的分工交易:前者用土地交换劳动力,“解放”自身去务工经商;后者举家迁徙,离开贫瘠的祖地,用劳动换取温饱。

## 2. 代耕粮农的产生条件

要强调的是,必须清楚当时双方交换背后的条件,才能理解为何后来代耕粮农群体会有大量上访、维权行动,以及如何演变成当地政府难以解决的历史遗留问题。在20世纪70年代末80年代初,珠三角的农民开出的交换条件是:只要外来代耕粮农代本地农民缴纳公粮,就可永久且无偿的使用土地,且可逐步解决入户问题,享受和本地村民同样的待遇。此类土地换劳力的交易在1984年前后频繁产生。1984年,珠三角各地开始实行家庭联产承包责任制,各地涌来的代耕粮农开始与当地生产队签订土地承包合同<sup>①</sup>。笔者在中山与珠海两市调查发现许多代耕粮农仍然保存了他们的土地承包证书,与当时中国农民签订的承包书没有二致。承包书上的甲方一般是当地生产队,乙方是由一户或几户代耕粮农。承包书上注明了耕地位置、面积、承包期限(一律为1984—1998年)。在80年代中期,越来越多的粤西、粤北农民涌入珠三角代耕。在80年代后期,许多代耕粮农的家亲朋好友来到珠三角投奔他们,有的参与耕作,有的在居住地周边打工,也自称为“代耕农”“招耕农”。要明确指出的是,代耕粮农向珠三角的迁移是一种永久性迁移,因为当时他们自以为得到了永久耕作和居住的许诺,大部分人变卖、转让了家中的房屋、祖业,举家迁徙。一位年长的代耕粮农回忆:“我们把家里东西都卖了,来这里耕那些抛荒的土地。我们是这里改革开放后的第一代开荒牛”。

## 3. 代耕粮农的规模

由于无法准确统计当时的这场农业人口迁移的具体规模,我们只能根据历史迁移进程和当今代耕粮农的总数进行估计。笔者于2011年参与了中山大学华南农村研究中心与广东省委农办联合开展的,对中山、珠海、江门以及广州四地的代耕农的全面调查,调查数据显示这4个地方的代耕粮农接近8万人。结合来自其他方面的信息<sup>②</sup>,可推断当下珠三角的代耕粮农数量在10万~12万之间,这是在严格的定义前提下调查和推论的<sup>③</sup>。如果放宽定义,反推90年代以前珠三角代耕粮农,保守估计也在20万人左右<sup>④</sup>。

## 4. 代耕粮农的迁移方向

中山大学华南农村研究中心与广东省委农办联合开展的摸底调查,展现了当时广东省范围内的代耕粮农大致的迁移方向。规模较大且比较清晰的迁移线路有2条:一条是从西部山区的罗定、信宜、高州等地不断沿着西江方向延伸至珠三角的腹地,在江门、佛山、中山、珠海的农田中扎根下来,这是最大的一支代耕粮农迁移方向;另一条是从北部山区如清远、韶关的农民一路南下,直插广州的花都、南沙以及东莞地区。此外,东部河源、梅州的农民(也有来自粤西地区的)则进入惠州、东莞、深圳,也形成了分散但数目较多的代耕粮农群体。在整个珠三角,九大城市中除肇庆之外,其余8个城市都出现了因代耕引发的农业人口迁移现象。

## 5. 代耕粮农的居住形式

代耕粮农在珠三角的居住形式可以分为2种:一种是聚落式,另一种是插入式。前者是指几户、十几户甚至几十上百户的代耕粮农在耕作地另辟一块土地集体建房居住,当下的代耕粮农便以这种形式为主;后者是指搬至珠三角农村后在本地人的居住社区中或其边缘居住下来,在“分田到户”之前来到珠三角的代耕粮农便是采取此种形式。笔者在中山市板芙镇调查期间发现该镇超过6个代耕粮农聚落,小的聚落117人,大的聚落达到1600人左右。以笔者主要田野点中山市板芙镇白溪村的“新一队”为例,共有1000多代耕粮农在此居住。

## 6. 代耕粮农的权益诉求

代耕粮农在珠三角过去30年左右的生存历程经历了忧喜波折。改革开放最初10年处于温饱阶段,代耕粮农由于手中持有土地承包证书,对未来一片憧憬。但是,由于工业化的剧烈推进,他们在80

年代后期就开始不断地失去土地,90年代中后期,除了珠海斗门、江门恩平以及惠州地区的部分代耕粮农拥有少量土地外,珠三角其余地区的大部分代耕粮农已经完全失去土地,且基本上没有得到补偿,更严重的是许多代耕粮农遭到拆迁驱逐。原先许诺的“入户”“享受本地人同等待遇”等条件在利益面前被置于九霄之外。

代耕粮农一开始作为本地农民农业生产替代者,随后沦为了工业化与城市化进程中的既得利益的“牺牲者”。为了维护自身的利益,各地的代耕粮农不断上访,仅在广东省信访办,过去10年中就记录了珠三角各地代耕粮农百次以上的上访。与代耕菜农不同,由代耕粮问题引发的土地利益、教育就业、宅基地管理、人口计生、治安维稳等问题成为地方政府极为棘手的治理难题。

## 二、代耕菜农——工业化催生的“农民农”

### 1. 代耕菜农的产生背景

如果说代耕粮农的出现是因为生存压力所迫,那么另一类代耕农——代耕菜农的出现则主要是赖以生存的职业转变所致。自从20世纪90年代以来,珠三角的快速工业化、城市化进程使得土地的货币价格猛增。由于种菜的收益显著高于种粮,本地人不再将土地无偿转让给代耕粮农使用,而是以村民小组为单位(原生产队)将土地划分成若干小块出租给来自外地的菜农耕种。在珠三角,代耕菜农群体的产生比粮农群体的产生晚了至少10年。

### 2. 代耕菜农的来源

珠三角的代耕菜农,主要来自广西、湖南、江西、四川等地,也不乏来自广东贫困农村地区的农民,以四五十岁的中年人为主。他们来到珠三角耕作农田的原因较为复杂,有的是因为年龄太大,被工厂的用工制度所排除;有的是因为觉得“在别人手下干活不自由,还是种田自由,在这里种田比在家里赚得多”;还有的是因为从家乡来到珠三角,没有技术且年龄偏大进不了工厂,于是选择在珠三角的工厂外租上一方农田种菜,重操自己的老本行。学术界将外出务工的群体称作“农民工”,按照相同的逻辑,代耕菜农可以称之为“农民农”。

### 3. 代耕菜农的生产形态

笔者的代耕菜农田野调查点位于中山市板芙镇的里溪村,共有84户菜农,以广西人为主。每户菜

农几乎都是一对夫妻劳动力,租上0.2~0.6 hm<sup>2</sup>不等的土地,视交通位置、肥沃程度不同收取的租金从500~1 000元/667 m<sup>2</sup>不等。珠三角的代耕菜农首年投入至少在15 000元/667 m<sup>2</sup>以上,这些投入又可以分为2类:一类是租地投入,数量的多少决定于地块的好坏<sup>⑤</sup>、面积以及租地期限;另一类是生产性投入,包括生产工具、种子、农药、化肥等开销。具体的成本投入取决于菜农种植蔬菜的类型及租地的面积,以及具体的生活、生产投入(见表1)。

表1 某菜农在耕作首年除地租

与押金之外的其他投入		元/667 m <sup>2</sup>
	投入项	成本
棚户中的投入	棚户建造	2 600
	电视机(二手)	200
	简单家具	300
	电磁炉和煤气罐、电饭煲等	400
生产、交通工具	摩托车	2 800
	水泵、喷灌机	1 700
	锄、铲等其他生产工具	300
第一期蔬菜收获前的土地投入	竹竿、木桩、绑料、塑料覆盖件	600
	初期种子	800
	第一批农药与肥料	1 000
	合计	10 700

由表2、表3可以看出成本的投入与最初菜农选择的蔬菜种植类型最为相关。选择种植何种类型的蔬菜,不仅决定了劳动力的投入程度,而且决定了所需土地面积及种养成本。从里溪村的菜农蔬菜种植结构来看,大致可以分为3种类型。第一种类型是完全种植叶菜,叶菜生长期短,收益快,但也最耗劳动力,所以,纯种叶菜的菜农所租的土地不多,一般在0.2 hm<sup>2</sup>左右。第二种类型是纯种杆菜,所谓杆菜,就是需要搭架种植或者是株杆结果的蔬菜,以瓜果豆类为主,杆菜从生长期到收获期的周期较长,一般在2个月以上,由于单位面积土地所耗费的劳动力较小,选择种植杆菜的菜农一般租用的土地多一些。第三种是最为普遍的一种类型,即叶菜与杆菜套种,选择此种类型种植的菜农,耕种面积视其喜好、劳动力的充裕程度而定。此外,也有外来农民大面积种植玉米、甘蔗,但在珠三角所占比例较少。

如同表2和表3所示,不同种植类型、种植面积的菜农收入有所不同。在表2中笔者通过列举田野调查中的4个个案展现了具体差异,在表3中对里溪村种植3种蔬菜2007—2009年的纯收入进行了比较。此外,菜农的收支款项还受到市场信息、消费群体、附近农民工数量、天气(如台风暴雨)、种植选择偏好的影响。

表2 2007—2009年代耕菜农种植类型、种植面积及纯收入情况

	种植类型	种植面积/667 m <sup>2</sup>	劳动力	2007年收入/万元	2008年收入/万元	2009年收入/万元
吴叔	杆菜为主	8	夫妻	约3	2~3	1~2
何叔	叶菜为主	4	夫妻	约3	约3	约2
曹叔	叶菜	3	夫妻	约3	约2	约1.5
王叔	杆菜	5	个人	约2	≤2	赚不了钱

表3 里溪村种植3种蔬菜2007—2009年的纯收入比较

种植类型	菜农户数	2007年平均每户大致收入状况/万元	2008年大致收入状况	2009年的收入状况
叶菜	32	≥3	比07年略低	最低
杆菜	8	约3	比07年略低	最低
套种	44	≥3	比07年略低	最低

菜农由于以种菜为业,其外来身份、职业地位以及其自身的劳动形态,决定了该群体在珠三角农村社区中的社会地位被极度边缘化。

#### 4. 代耕菜农的规模

如同代耕粮农,要确定代耕菜农群体在整个珠三角的人口总数也是极具难度的,原因在于:第一,种菜职业具有较高的流动性,菜农会因为土地肥沃程度、租金涨幅、市场位置等因素来决定是否换地耕种;第二,由于工业化、城市化速度极快,某块农田随时可能会因为城市规划、工业征地等原因导致菜农离开。

#### 5. 代耕菜农的权益诉求

相对代耕粮农而言,代耕菜农少有维权、上访的行动。究其原因在于,本地农民与菜农群体之间签订了3~5年的土地合同之后,很少会产生其他问题。在土地租用期间,菜农与本地农民几乎没有往来,他们更不在政府关怀、关注视野之内。一般来说,农业补贴以及一些自然灾害后的农业救济,都只会流入本地农民的囊中。在地方政府眼中,代耕菜农属于稳定的流动人口范畴,容易治理,而代耕粮农才是需重点关注的对象。

### 三、比较与结论:分而治之

综上所述,珠三角的代耕农大致可分为上述两类。如果站在更加严格的角度分类,还有一类是性质略显复杂的代耕农。这一类产生于20世纪80年代末至90年代初,本地农民既不是像对代耕粮农那般将土地使用权长期性(甚至永久性)的转让给代耕粮农,也不是像对代耕菜农那样,短期的将土地出租出去,而是签订一种10~20年甚至更长时间的土地

出租合同。很多此类代耕农由于土地未到承包期限便被征用或强制收回,由此产生的土地权益、征地补偿等问题成为当地地方政府治理难题。由于此类代耕农在珠三角的分布较为零星,总体数量并不多,受篇幅所限,在此不做讨论。

#### 1. 代耕粮农与代耕菜农的比较

关于珠三角代耕农这一经验概念的混淆使用,如前文所述,主要是在代耕粮农与代耕菜农群体之间产生的。概念使用者将2种农业移民群体在一种宽泛的概念定义上混淆使用。经常是先在“代耕农”的帽子下描述、分析代耕菜农,而在结论中提出的政策建议却是针对代耕粮农的,如此必将影响政府政策的效力。笔者在表4中对2个群体进行了系统比较。

表4系统比较了两类群体存在的差异。如前所述,2种群体都是从边缘地区卷入至中心地区的底层群体,只是二者卷入的过程与卷入的后果有所不同。诚如学者所述,如果将珠三角比作一座巨大的工厂,那么代耕粮农是长期永久性的卷入,他们似乎没有回头之路。当他们在珠三角的权益受到了损害,自然走上了维权之路,成了一些地方政府眼中的“钉子”。而代耕菜农只是短暂的、过渡性的卷入了这座工厂,他们像农民工一样,在那里只是为了寻求谋生之道,一旦在珠三角“干不动了”,他们就会回到老家。相对于代耕粮农而言,代耕菜农这些“农民农”群体,更加被隐没在工厂之中而较少发出声音。

#### 2. 结论:分而治之

对于代耕粮农群体在改革过程中所面对的问题,显然应该用一种历史的、特殊的眼光予以对待,在充分肯定代耕粮农所做历史贡献的基础上,有理有据有德地对该群体进行治理;对于代耕菜农,也不能任其陷入无声的状态,至少应该像对待农民工群体一样,能够对这些“农民农”群体有所关照。基于两类代耕农的差异性分析,本文提出对两类代耕农实行“分而治之”的政策理念。

表 4 珠三角两类代耕农间的系统比较

	代耕粮农	代耕菜农
产生的主要年代	20 世纪 70 年代末至整个 80 年代	20 世纪 90 年代至今
当下群体总数估计	10 万左右	20 万左右
分布区域	三梯次:中山、江门、珠海;广州、东莞、佛山;惠州、深圳(肇庆暂未发现代耕农)	人口(农民工)密集城郊
农业移民的目的属性	长期性、永久性外迁定居	短暂性、过渡性劳动迁移
原籍的房屋、财产	基本毁塌、变卖	基本原样保留
户口性质	部分迁入珠三角;部分户籍在老家、且在珠三角被称为黑户	几乎全部户口在珠三角以外的地区,属流动人口范畴
与土地的属性	最初获得长期甚至永久耕作权;80 年代签订承包协议;最后大部分人丧失土地,仅有小部分人保留耕地	在合同期内享有短期的土地耕作权
劳动形态	打工、摆摊、做小生意、廉价出租房屋、耕作剩余农田	耕种蔬菜、瓜果
居住形态	以砖瓦平房或两层小楼为主,也有部分盖建了两层以上的楼房	在田地间搭建临时居住的棚户
是否经常性上访以及政府对其治理的方式	地方政府重点关注、治理的对象,是珠三角信访的主要群体	以“流动人口”范畴简单治理,少有上访现象

分而治之的治理策略,是在本文对“代耕农”群体进行分类叙述的基础上提出的社会管理方式,“分治”内容主要包括如下几点:第一,在人口管理方式上,结合计生政策与人口调查,可将代耕粮农视作常住人口、将代耕菜农视作流动劳动人口进行管理。第二,在居住问题上,立足于深入的调查,至少在某种程度上承认代耕粮农 20 世纪 80、90 年代所建房屋的合法性;而针对代耕菜农居住条件的恶劣性现状,基层政府应从民生角度,辅助菜农建造更加舒适的居住棚屋,并改善用水、用电条件。第三,在土地问题上,承认代耕粮农 30 年前为当地做出的历史性贡献,肯定代耕菜农为珠三角补给农产品的事实,明确土地使用权,做好土地流转的登记、监督工作。第四,在教育问题上,应赋予代耕粮农群体以本地人同样的教育权利,改善代耕菜农子女在当地的入学环境。第五,在就业、生存问题上,解除代耕粮农在珠三角当地的各种就业限制,改善代耕粮农社区的居住环境,并将代耕粮农居住区的医疗、卫生、公共设施的建设视作当地城镇、村庄规划、发展的不可或缺的内容;针对代耕菜农的职业耕种方式,结合菜农自主的销售方式,珠三角基层政府应组织蔬菜瓜果等农产品的顺畅销售渠道,减弱地方市场对菜农销售蔬菜的准入门槛,保证菜农收入稳定。

总之,珠三角代耕农群体内部构成多样,历史形成机制复杂,任何以偏概全的学术研究或政策制定,

都将会在社会公正层面对这些由于改革开放而产生的弱势群体产生不均衡的社会后果。地方政府及相关学术研究者首先要弄清代耕粮农与代耕菜农的区别,弄清二者不同的现状及引发的问题,方可有针对性地提出相关治理对策。

## 参 考 文 献

- [1] 夏青,向安强.珠三角“代耕农”的区域性差异比较[J].南方人口,2011(5):52-58.
- [2] 陈海真,李颖欣,商春荣.“代耕农”:“离乡不离土”的农村劳动力转移模式——以广东省博罗县铁场村为例[J].青年研究,2007(7):32-37.
- [3] 杨小柳,史维.代耕农的社会空间及管理——来自广东南海西樵的田野调查[J].广西民族大学学报:哲学社会科学版,2011(5):47-53.
- [4] 陈海真.代耕农——新农村建设中的“租约农民”——以惠州博罗县石湾镇铁场村为例[J].华南农业大学学报:社会科学版,2006(S1):122-127.
- [5] 黄育轩,刘志华,马俊,等.珠三角农业流动人口“代耕农”及其相关问题探讨[J].广东农业科学,2011(21):11-15.
- [6] 白景坤,张双喜,廖健强.珠三角地区“代耕农”入户问题的调查与思考——以中山市坦洲镇为例[J].南方农村,2004(2):28-32.
- [7] 李思思,刘贻发,向安强,等.广东佛山“代耕农”问题调研——以南海区里水镇金利、横欧、横吴村为例[J].广东农业科学,2009(9):252-256.
- [8] 陈海真,李颖欣,商春荣.“代耕农”现象的经济分析——以广东省惠州市博罗县石湾镇铁场村为例[J].华中农业大学学报:社

会科学版, 2007(6):27-31.

社会生态——基于惠州博罗石湾李岗村代耕农部落的调研

[9] 向安强,李银妹,左晓丽,等. 珠三角农业流动人口“代耕农”的

[J]. 西北人口, 2011(5):47-57.

### 注 释:

- ① 在此之前,有些地方的代耕粮农还在人民公社的允许下成立了自己的生产队。如中山市板芙镇白溪村就在1979年成立了新一生产队,至今还叫“新一队”。
- ② 据东莞、深圳、惠州、佛山等地农业局向广东省农业厅的汇报数据,估计这4个地市的代耕粮农在2~4万人。
- ③ 是指1992年前来到珠三角耕田的农民;与大队、生产队或村小组而非与村民个人签订契约,在珠三角承担过纳粮义务;大多数没有本地户籍,但仍在珠三角居住、生存的群体。
- ④ 记者胡俊生2004年在《中国改革》报农村版上撰文估计。
- ⑤ 在里溪村,高端土地地租每667 m<sup>2</sup> 每年800~1 000元,这类土地一般较为平坦、泥土较深、灌溉便利,例如,里溪四队、五队村门口的大片耕地(广西区中部);中端土地地租在600~800元,一般是位于村落周围的土地,不算肥沃,地质一般,例如六队门口(广西区西北角)、二队村口(阳春区);低档土地地租也不会低于500元,这种土地一般是在山脚、土地贫瘠,例如三队村口(信宜区)。

## Distinguishment of “Dai geng nongs” in Pearl River Delta: History, Classification and Governance

HUANG Zhi-hui

(School of Ethnology and Sociology, Minzu University of China, Beijing, 100081)

**Abstract** In the past ten years, research on “DaiGengNong” groups in the pearl river delta mostly confused the group which experience concept refered to in the real life. This paper comparative analysis DaiGengLiangNong and DaiGengCaiNong in the pearl river delta on the background, distribution, population scale, production and living situation, interest appeal and so on. The result show these two types of “DaiGengNong” groups are definitely different. Consequently, this paper proposes the “divide and rule” governance policy in population management method, housing, land-utilization, education, employment and their survival situation.

**Key words** Dai geng nongs; Dai Geng Liang Nong; Dai Geng Cai Nong; divide and rule

(责任编辑:张 艳)