

人口迁移、农地非农化与我国农地制度变迁

张 建 汪应宏 毛 璐 胡 贵

[摘要] 城镇化过程中的人口迁移、户籍制度、农地非农化以及农地制度变迁问题，都是现阶段中国经济发展过程中面临的重大问题。本文在对相关研究综述进行剖析的基础上，揭示了中国背景下人口迁移、农地非农化和农地制度三方面之间的紧密联系，并就农地制度、户籍制度以及农村社会保障制度改革进行了政策选择，为解决上述问题提供了暂时的制度安排。

[关键词] 城镇化 人口迁移 户籍制度 农地非农化 农地制度

[中图分类号] F301.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003—7470 (2008) —01—0021 (05)

[作者] 张 建 硕士研究生 中国矿业大学环境与测绘学院 江苏徐州 221008

汪应宏 教授 博士生导师 中国矿业大学环境与测绘学院 江苏徐州 221008

毛 璐 硕士研究生 中国矿业大学环境与测绘学院 江苏徐州 221008

胡 贵 硕士研究生 中国矿业大学环境与测绘学院 江苏徐州 221008

一、问题的提出

正如马克思言，现代化的历史是“乡村城镇化”。工业化和城镇化是一个国家实现现代化的必由之路，也是经济社会发展中的必然现象。在以工业化和城镇化为特征的经济增长过程中，土地是其中非常敏感而关键以及波及效应十分强烈的一个问题，这不仅是单纯的农业用地向非农业用地的转化问题，同时还涉及到对农业用地进行高效利用和保护的问题，涉及到生存的安全和可持续发展。^[1]根据发达国家发展的普遍规律，工业化、城镇化进程的一个明显表象就是农地的非农化和农村人口的迁移。农地非农化与农村人口的迁移不仅改变了农地的利用方式，还引起了农村土地配置效率的变化。引入诺斯的观点，伴随工业化、城镇化的进程，人们的生存环境会发生改变，进而会引发农村人地关系发生变化，造成农地制度的非均衡，并在获得潜在收益的动因下，产生新的农地制度需求。

人口迁移问题、农地非农化问题乃至农地制度变迁问题，都是现阶段中国工业化、城镇化过程中面临的重大问题。在每个问题上，学术界已经进行了相当多的理论和实证研究，并有针对性地提出

了一些政策建议。但不难发现，现有研究更多的是基于对工业化、城镇化发展的一个回应，真正从工业化和城镇化发展的需求出发，探索上述问题解决途径的研究少之又少。此外，如同我们将要指出的，上述三方面问题相互之间有着非常紧密的联系，需要从整体进行分析，在此基础上给出系统的解决方案，以避免从任何单方面研究提供政策建议可能导致的顾此失彼。

二、城镇化进程中的人口迁移、户籍制度与农地制度

1. 人口迁移与户籍制度

中国是个农业大国，从新中国成立开始就一直在寻求从农业国向工业国的转变。从时间顺序上看，城镇化在经历了20世纪50年代健康发展期和60~70年代的畸形发展期后，从80年代起进入快速发展期。^[2]1979~2006年，我国城市化水平由18.96%上升到43.9%。^[3]但1982年后的城镇化数据为第二种人口口径统计的数据，也就是说在官方

诺斯认为，制度变迁的源泉在于相对价格的变化和偏好的变化，起始于制度非均衡，终止于新的制度均衡。

统计的城镇化率中,不仅包括具有城镇户口的常住居民,而且也包括没有城镇户口,但到城镇工作6个月以上的乡村迁移人口,以及相当部分在城市郊区因为土地被征用,但户籍没有转换的失地农民。根据第五次全国人口普查数据,全国的非户籍迁移人口为1.5321亿人,其中乡-城迁移且居住在6个月以上的人口大约有8500万人,^[4]一般估计现在应达到1亿人左右。1987~2001年全国非农建设占用耕地3394.6万亩,由此造成全国至少有3400万农民因征地失去土地。^[5]据保守估计,目前失地或部分失地农民的数量可能高达4000万人~5000万人。如果我们假设其中一半左右的失地农民已经转为城镇户口,那么大约有2000万人~2500万人未获城镇户口的失地农民。由此可以推算,目前我国的实际城镇化率大概为35%~36%。

城乡二元化的户籍制度显著地阻碍了中国的城市化进程,并使中国城市化水平显著低于其他相似发展阶段发展中国家的城市化水平。把人口分为城镇人口和农村户口来管理,是计划经济体制下的产物。林毅夫等对此的解释是:在计划经济时代,中国重化工业优先的发展战略伴随着以城市为主导的工业资本积累。^[6]由于这种发展战略与中国的丰富劳动力禀赋不相一致,城市无法创造足够的就业机会,只能通过户口制度等政策措施限制城乡人口流动来保证城市的低失业率和有限城市人口对于食物配给、住房、医疗、养老保险等福利的占有。不可逾越的“长城”,将农村人口与城镇人口分隔开来。在这种户籍制度下,一个农村户口的公民,若不是通过升学、参军、提干等途径,要想改变户口,那是无路可走的。

改革开放以来,随着工业化和经济发展的加速,城镇对劳动力的需求已不能被城镇人口的自然增长所满足,在这种情况下国家放松了对劳动力流动的限制,大量的农村劳动力开始涌向城镇。据王维国等的研究,进城务工农民是非户籍迁移人口的主力军。这表明,我国劳动力流动在很大程度上是短期、单身迁移,明显有别于其他国家永久的、以家庭为主导的迁移。^[7]户籍改革的滞后性,造成农村劳动力的“进厂不进城”,使得农民工在劳动力市场上受到了不平等的待遇,无法享受城市居民的社会保障,以及子女很难得到城市学校的就学安排机会。现行的城乡二元户籍制度,阻碍了农村剩余劳动力的合理流动,延缓了农村城市化进程,妨碍人口城镇化的正常进行。

2. 人口迁移与农地制度

土地的占有方式和经营方式影响着农村劳动力的流动和迁移决策。在人民公社时代,对农民实行的是准军事化管理,上下工都有严格的时间限制,而且即使在农闲时间,也需要参加各种政治活动,农民基本上不能支配自己的有效时间。实行家庭联产承包责任制以后,由于农户具有对家庭劳动力的自由支配权,家庭经营有利于自主安排剩余劳动力和剩余劳动时间,随着农业劳动生产率的提高和农业本身的季节性特点,农民有更多的时间可以自由支配,这就使农民流动成为现实可能,为人口向城镇流动创造了条件。

不可否认,家庭联产承包责任制曾为城镇化作出了重大贡献,但是一劳永逸的制度安排是不存在的。就目前而言,家庭联产承包责任制的弊端日益突现,对农村人口向城镇迁移的积极影响已经甚微,甚至阻碍了城镇化的进程。在目前的农地制度下,土地集体制赋予村庄内部每个合法成员平等拥有村属土地的权利,其结果是土地分配随人口的变化而变化。^[8]土地产权因村内人口变动等多种因素而定期、不定期进行规模不等的调整,稳定的农地产权无法得到充分保障。由于土地承包权和集体成员的身份息息相关,所以部分农民或其家人为了保障现有的利益往往会保留其农村本地的户口,对有能力脱离土地的农民,形成了一种身份上的束缚。在农村土地二轮承包中,土地承包期30年不变的政策,为农民提供了长期稳定的产权。尽管政府制定政策的预期是基于稳定农户未来预期,防止土地划分零碎,保障农民利益等的良好愿望,但政策运行并未达到预期的目标,众多的实证研究已证明了这一点。^{[9][10]}

由于现有的社会保障体系并未覆盖农村人口,土地对于农民来说,其作为生产要素的功能已经降低,更多的是体现一种社会保障的功能。因此,农民即便常年进城打工,也不会轻易放弃这片土地,“离乡不离土”是绝大多数农民工的处境,无法割断与土地的脐带,再加上城镇对流动的农民并未完全开放的现实,使得大部分农民不得不选择亦工亦农、亦商亦农的兼业化转移方式,这无疑增加了农民转移的心理负担,土地实际上成为拴住农民的绳索。

3. 农地非农化、土地征用与农地流转

农地非农化从某种程度上来说就是土地征用的过程。20世纪90年代中后期以来,随着城镇化过程加速,我国农用地面积逐渐减少。根据《中国国土资源公报》统计数据,1997~2004年我国非农

建设共占用耕地 161.92 万 hm^2 。^[1]虽然非农建设占用耕地对耕地减少的贡献率仅为 15.5%，但其占用耕地均是大城市周围水热、交通条件较好的良田，导致大量失地农民，并引起失业和社会不稳定现象。

在我国经济发达地区，农地征用价格、出让价格以及市场价格之间的比例为 1 : 10 : 50。可以看出，农地非农化后，增量收益是客观存在的。曲福田等的调查表明，在土地收益分配过程中，农村集体以及农民通过征地补偿分别获得了土地出让金中的 22.1% 以及 26.7%；中央政府通过耕地占用税取得了土地收益中的 8.4%；省政府分配所得只有 4.7%；多达 38.2% 的土地收益滞留于市、镇政府手中。^[2]由于利益分配偏向和政绩要求，地方政府在经济与权力效用最大化的驱动下，在农地非农化中起着关键作用，具有强烈的供给意愿，加速了土地征用的进程。农民对合理分配农地收益的要求，诱致了农地制度的改革和创新。

再从提高农民收入和促进农业发展角度来看，由于相对价格的诱导原理作用，较高的土地要素价格将引致劳动和资本对土地的替代。但事实上，由于体制和政策原因，农业投资不足的问题长期存在；另一方面，在家庭小规模经营模式中，劳动对土地的替代空间也十分狭小。因此，在现有条件下，农村劳动和资本对土地资源的替代效应是不明显的。

不难看出，目前农地征用收益分配的不合理和农业发展空间的狭小，都要求现行土地制度做出适当调整。让农民获得土地级差收益，应成为深化农地征用制度改革，增加农民收入的重要突破口。由于我国坚持全部非农民自用建设土地国有化的准则，维持政府独家征地的垄断权，禁止和限制承包农户对非农建设用地的转让权，使得市场价格机制不能在工业化、城镇化的土地资源中发挥正常作用。2005 年 6 月广东省出台的《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》（广东省政府令第 100 号），引起了学术界的强烈反响，众多学者对集体非农建设用地入市流转进行了探讨，农村土地入市流转成为了目前我国征地制度改革的热点和最新走向。

三、主要政策选择

1. 农地国有化、农地私有化与完善集体所有制
关于我国现行农地产权制度的缺陷，理论界的研究成果很多，认识也比较一致。但对于制度创新思路的讨论却存在不同主张，代表性观点主要有三

种：农地国有化、农地私有化和完善集体所有制。

支持农地私有化观点的学者从土地私有制与宪政共和的关系强调土地私有产权，乃至于一般私有产权构成宪政的基础，并以英国土地私有制是英国宪政的基础，且为后来的经济发展提供制度保障，进而通过分析 18 世纪英法制度差异，指出法国落后的根本原因在于其对土地私有制的限制，由此推论中国改革的核心问题在于土地私有制改革。与农地私有化的论点相反，温铁军^[3]则认为，土地资源约束条件下，与地权平均化的制度成本相比其收益是低的，而完全市场化条件下引发的土地兼并和贫富分化将是致命的。作为反对私有化的另一个学者，周天勇^[4]批评当前的土地集体所有制，认为其产权残缺导致效率降低，并为此建议将目前的集体所有土地改变为国有土地。

现代产权经济学认为，私人产权是一种有效率的产权安排。但是，在我国基本社会经济制度框架下，农地私有化面临着强大的意识形态阻力。这种制度变迁除非由国家供给，否则任何层次的行动主体在短期内都不可能推进。^[5]农村土地国有化虽然是公有制框架下的权属转移，意识形态阻力小，但推行农地国有化的权属变更，无论采取收购还是剥夺的方式，都存在着国家与集体之间巨大的交易成本。因此，农地国有化或私有化的主张都不具有现实可能性。

根据上面分析，完善集体所有制是我国目前农地制度创新的现实选择。农地所有权明晰化是现代农地产权制度的终极目标。从对集体产权的缺陷所作的分析可以看出，由于集体概念的模糊性、集体组织结构的变化及其功能异化等原因，使得目前农村土地的集体所有不可能做到清晰化。因此，农地集体所有制改革的重点是：改造目前虚无的农村集体所有制，将模糊的集体所有改革为集体每人明确其产权所有；通过法律形式确定农民具有土地承包权自由流转的权利。中国农村土地归农民集体所有，这在《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》、《农业法》等重要法律中都有明确的规定。但是，“集体”是指哪一级，法律规定较为模糊。^[6]在《宪法》中，被笼统界定为集体所有，在《民法通则》中界定为乡（镇）、村两级，而在《土地管理法》和《农业法》中则被界定为乡（镇）、村和组三级。所

刁淑丽：我国农村土地产权私有化与股份化之辩，《国土资源导刊》，2005 年第 6 期。

以,要明晰土地所有权的归属必须在法律上统一、清楚地界定“集体”的概念。确保农地承包权自由流转的前提条件是在法律上保障农民对承包土地的排他性权利。排他性的真正涵义在于它只要法律确定规则的制约,排斥各种人为的随意干预。当前确保承包权的排他性,就是要禁止政府在承包期内随意干预土地的使用、收益和转让,相应地农民拥有自由的使用、收益和转让的权利。在这种制度下,农民既可以将其经营的土地作为保障财产,又可以在进城务工和脱离土地时获得一定的经济补偿。

2. 户籍制度改革: 放开中小城市还是所有城市

虽然相比较而言,目前的户籍制度对于农民进城条件已是大大放宽,但实际上要能实现在城市,尤其是大城市安家落户的门槛对绝大多数农民而言还是相当高的,各省市对于农民转为非农业人口到城市落户的条件无一不有“合法固定的住所”、“稳定的收入来源”等。显然,目前具有歧视性的户籍制度主要限制了人口向大中城市的迁移。建国以来,我国城市发展战略一直是建立在控制大城市、发展中小城市和小城镇方针之上的。1989年12月全国人大常委会通过的《中华人民共和国城市规划法》规定了迄今为止仍在实行的“严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市”的城市发展方针。但是,现行的城市发展方针已不适应改革开放以后在经济发展的有力驱动下所出现的城镇化发展趋势,需要进行适当的调整。根据北京国民经济研究所对全国666个城市进行计量分析得到的城市规模收益与成本之间的关系来看,城市人口规模在10万人~1000万人时,具有正的净收益,尤其在100万人~400万人时净收益最高。根据2006年2月的官方统计数据,我国户籍人口在400万人以上的城市只有10个,1000万以上的只有上海和北京。Au and Henderson^[17]进行的实证分析表明,中国地级以上的城市85%低于其最优经济规模,而其中43%显著低于最优经济规模。因此,除去上海和北京因为人口压力太大以外,放开人口流动将使得中小城市及大城市在吸纳大规模人口的同时,获得显著生产力改进。正确的城镇化发展战略应该是放开上海、北京等少数几个超大城市以外的所有城市。

3. 农村保障体系: 土地保障还是社会保障

长期以来,我国的社会保障制度一直是以城镇社会保障为主体,农村社会保障始终处于边缘状态。这种现象在很长一段时期内被认为是合理的,其惟一的、也比较容易被人们接受的理由就是农村居民

已经拥有了国家给予的土地使用权,从而也就获得了土地提供的保障。^[18]但随着农村经济的发展,农村居民收入水平和生活水平的不断提高,土地的保障作用已日渐减弱,土地这一最后保障因而出现“虚化”。建立农村社会保障制度成为了众多学者热烈讨论的话题,然而问题在于,在我国现有条件下建立起的社会保障制度能够在多大程度上满足农民对生活保障的需求?中华人民共和国2006年国民经济和社会发展统计公报数据显示,2006年末全国总人口为13.1亿人。按照前面推算的我国实际城镇化率36%计算,我国农村现有8.4亿人,即使再考虑到我国大约1000万人~2000万人左右的农村非农业户籍人口(如乡村教师等非农业人口),农村中也还有8.2亿人需要安排社会保障。要给这8.2亿人提供哪怕是最低的生活保障,不仅中国政府做不到,任何一个发达国家政府也做不到。近年来乡镇企业的异军突起为部分学者提出建立农村社会保障制度提供了口实,但据梁鸿^[19]的研究,即便在经济发达的苏南农村,目前仍有89.17%的人拥有土地,在这些拥有土地的农户中,认为土地对家庭有保障作用的仍占68.17%。那么,在广大内地农村,土地的保障作用就更是无可替代了。从上述分析可以看出,任何离开土地保障来谈论建立农村社会保障都是不现实或不具备普遍意义的。

土地保障作用的日渐减弱以及由于影响农业规模经营而遭到众多学者批判的根本原因在于,传统意义上的土地保障形式是将土地分割为许多小块,分别由各家各户农民耕种,用所生产的产品来满足农民的基本生活之需,由此导致了对农业规模经营的负作用。^[20]土地保障和经济效益之间的矛盾是不容回避的,解决二者之间矛盾的出路在于,更新与变革土地保障的形式,在坚持农户对土地承包权不变的前提下,将土地集中耕种,规模经营,产品则在承包者和实际使用者之间进行分配,农民依据自己的土地承包权得到用以保障基本生活的相应收益。以农地承包权为依据建立我国农村社会保障体系,是我国当前形势下最可靠、现实的选择。

四、结论和讨论

本文在分析工业化、城镇化中户籍问题、农地制度问题和农地非农化问题的基础上提出了一个政策组合:建立产权清晰、农地自由流转的农村土地集体所有制;取消户籍特权,放开所有城市;以农地承包权为依据建立我国农村社会保障体系。我们给出的

政策选择可以得到的预期效果是:农民在面临进城选择时,由于可以自由流转土地经营权,可以为进城定居筹集一些资本,解除农民因进城失去土地而得不到任何补偿的心理负担。同时,户籍特权的取消、城市的放开将吸引有能力在城市生存的农民进城定居。以农地承包权为基础的土地保障制度,有利于减轻农地制度向效率方向演进的成本,并为土地保障最终向社会保障过渡提供暂时的制度安排。

虽然我们已经尽可能地进行了比较全面的分析,但由于问题的复杂性以及知识的有限性,上面提出的政策组合尚存在诸多问题,期待学术界进一步的讨论。在农地产权制度改革上选择完善集体所有制,虽然是我国目前的现实选择,但还遗留了一些问题亟待解决。比如,集体建设用地使用权自由流转可以在一定程度上替代城镇化对国有建设用地的需求,但并不能完全取而代之。由此带来的是,土地征用仍将继续存在。目前我国在土地征用过程中碰到的问题的本质是如何在农民、开发商和地方政府之间分配农地非农化产生的土地增值。农民集体应得土地补偿费应是土地产权转移带来的增值收益。由此,与土地征用相关的农地产权制度安排的最大困难在于,是否和如何赋予农民可转移农地发展权。户籍制度改革在增加人口流动,促进人口向城镇迁移的同时,带来的城市资源能否承受和人口向大城市过度迁移等问题都需要进一步探讨。

正如前面所提到的,任何制度都不可能是一劳永逸的,我们所提出的政策选择也只是在我国现实条件下暂时的制度安排。事实上,我国自改革开放之初对农村土地采取的集体所有制模式,只是由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中采取的一种过渡性选择。市场经济的发展必然会带来农民对权属转移意识形态阻力的弱化,那么随着工业化、城镇化演进所带来的农业人口比例的降低,如果实行土地产权私有制创新,由之而来的土地兼并并不会带来大量农业人口因失地而外流,而且在政治上也具有可接受性的话,土地产权私有化也是值得寻求的。相应地,土地保障也只是我国特殊条件下的产物,不是真正意义上的社会保障,因而不稳定的,必然随着工业化、城镇化和农村剩余劳动力非农化就业的发展逐步向社会保障制度过渡。

参考文献

[1] 王 旂. 工业化、城镇化进程中的农村土地问题[J]. 上海经济研究, 2003, (03).

[2] 段敏芳. 城市化发展与人口迁移[J]. 统计与决策, 2005, (04).

[3] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2006.

[4] 国务院人口普查办公室. 2000年第五次全国人口普查主要数据[M]. 北京: 中国统计出版社, 2000.

[5] 郁晓晖, 张海波. 失地农民的社会认同与社会建构[J]. 中国农村观察, 2006, (01).

[6] 林毅夫, 蔡 旂, 李 周. 中国的奇迹: 发展战略与经济改革[M]. 上海: 上海三联书店, 1999.

[7] 王维国, 王 森. 我国非户籍迁移人口的结构与数量分析[J]. 生产力研究, 2006, (02).

[8] 周其仁, 刘守英, 湄 潭: 一个传统农区的土地制度变迁[A]. 中共贵州省委政策研究室, 中共贵州省湄潭县委编. 土地制度建设试验监测与评估[C]. 1997.

[9] 钱忠好. 农村土地制度变革农户心态的实证分析及其政策启示[J]. 中国农村经济, 1997, (04).

[10] 朱冬亮. 土地调整: 农村社会保障与农村社会控制[J]. 中国农村观察, 2002, (03).

[11] 国土资源部. 中国国土资源公报[M]. 北京: 地质出版社, 2005.

[12] 曲福田, 冯淑怡, 俞 红. 土地价格及分配关系与农地非农化经济机制研究[J]. 中国农村经济, 2001, (12).

[13] 温铁军. “三农问题”的世纪反思[J]. 读书, 1999, (12).

[14] 周天勇. 城市化加速下的中国土地战略[J]. 中国土地, 2004, (Z1).

[15] 陈 明. 农地产权制度创新与农民土地财产权利保护[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2006.

[16] 谢宝利. 制度变迁与制度绩效: 来自中国农地的分析[J]. 中国农学通报, 2004, (05).

[17] Au, C.C. and J.V. Henderson. How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China[R]. NBER Working Paper, 2002.

[18] 谢东梅. 土地保障与农村社会保障制度创新研究[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2004, (05).

[19] 梁 鸿. 苏南农村家庭土地保障作用研究[J]. 中国人口科学, 2000, (05).

[20] 李郁芳. 试析土地保障在农村社会保障制度建设中的作用[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2001, (06).

责任编辑: 罗从清
校 对: