

# 走出农民市民化的困境： 户籍与土地管理制度创新

陈学法 丁 浩

**内容提要** 目前,我国农民市民化遇到的困境主要有二:一是如何将粘附在户籍上面的福利功能剥离出来,二是如何将粘附在土地上的保障功能剥离出来。要走出这两大困境,一是可通过政府土地财政解决进城农民的公共服务均等化问题,而不是首先考虑由此产生的成本在政府、企业与个人之间如何分担的问题;二是要修改现行的土地法律,允许农民进城转为市民后放弃土地耕种但可不放弃土地权益,即“放土不放权”,而不是象有些地方把农民放弃土地权益作为置换城市户口的前提。为此,笔者建议在长三角率先试行让农民宅基地指标随人口流动而流动的改革,通过建立宅基地指标库,把增加城市建设用地量与增加农民工落户数量挂钩,并允许农民用宅基地置换城市住房。

**关键词** 农民市民化 户籍管理制度 土地管理制度

陈学法,江苏师范大学商学院教授 221116

丁 浩,江苏师范大学商学院副教授 221116

## 一、引言

我国正处在二元经济转型时期,如何实现这一转型?按刘易斯解释,当发展中国家的工业进入到现代化阶段,现代工业部门收入远远高于传统的农业部门收入,在利益引诱下,农业部门劳动力会源源不断地向城市流入,形成劳动力无限供给的状态,从而满足工业化对劳动力的需求,进而推动工业化与城镇化的发展<sup>[1]</sup>,同时也促进了传统农业向现代农业转变。当从事农业的收入接近从事非农收入,农业劳动力基本不再向城市转移,便完成“二元经济”转型即出现“刘易斯拐点”。由此可见,二元经济转型过程实质就是城镇化或农民市民化的过程,正是由于此,现在政府、社会、学界都开始把目光聚集在我国的城镇化上。

---

本文为国家社科基金项目“长三角统筹户籍与土地管理制度改革研究”(项目号:2011BJL034);江苏省高校哲学社会科学重大项目“江苏缩小城乡居民收入差距的路径与对策研究”(2012ZDAXM009)阶段性成果。

[1]Lewis.W.A. 1954, “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”. The Manchester School, 22(2), pp.139-191.

新型城镇化是相对于我国过去的土地城镇化而言的,它的实质或核心是农民市民化,城镇化水平的提高主要是通过农民转变为市民数量的增加来体现的。我国农民的市民化包括种地农民、被征地农民与农民工的市民化。种地农民市民化,指现在是种地的农民,将来需要转化成市民的那部分人口,属潜在的流动人口。征地农民市民化是指土地被国家征收后的那部分农民向市民的转化。农民工市民化包括在本地打工的与在外地打工的农民工市民化两个层面,本文研究的重点是农民工的市民化问题。

走出中国城镇化困境的对策可围绕解决人地关系矛盾来展开,通过户籍管理制度改革,剥离户籍上的福利功能,以解决人口自由迁徙问题;通过土地管理制度改革,剥离土地上的保障功能,以解决土地自由流动问题。人口与土地要素在城乡间自由流动能促进经济发展,然后可通过经济发展来降低或化解城镇化成本。沿着上述研究思路,本文将分别对我国农民市民化的现状、面临的困境以及走出困境的对策分别进行探讨。

## 二、我国农民市民化的现状

诺瑟姆把城镇化过程分为三个阶段,即初始阶段(initial stage)、加速阶段(acceleration stage)与成熟阶段(terminal stage)<sup>[1]</sup>。按此理论,我国城镇化的初始阶段大约在1978-1987年之间,城镇化率从17.92%提高到25.32%,此后进入城镇化加速阶段。如果把城市化率20%左右作为我国加速阶段底部,70%左右作为其顶部,那么我国现在正处在加速阶段的中期(按常住人口的口径计算,我国城镇化率去年已达53%),按目前发展速度,到2030年,城镇化率可达70%。

我国城镇化是从改革开放起步的。上个世纪80年代中期后政府允许农民自带口粮到小城镇落户后,户籍松动标志我国农民市民化开始。90年代中期后,一些城市允许农民在缴纳城市建设费等费用前提下到城市落户。为阻止这种势态发展,公安部在1997年出台了《小城镇户籍管理制度改革试点方案》,将户籍改革限制在小城镇范围,禁止在城市买户口。2001年在试点基础上出台了《小城镇户籍管理制度改革意见》,这是中央政府改革以来第一个专门关于户籍改革层面的文件,但改革效果不明显,似乎农民对进入小城镇兴趣不高,至今进入小城镇落户的数量也非常有限。自党的十六大提出要提高城镇化水平,走中国特色城镇化道路后,一些省市纷纷进行户籍改革,取消农业户口与城市户口划分,将所有公民都称为居民,虽然改革也使一些进城投资或买商品房农民进城落户,但数量非常有限。所以,若撇开进城农民工这个群体的话,改革以来农民市民化进程并未有实质性启动。

至目前为止,农民市民化的最大群体是被征地农民。据统计,我国因非农建设占用耕地每年需征地约17-20万公顷,在1987-2001年间,全国征地面积约为226万公顷,2002-2010年为145万公顷,共计371万公顷<sup>[2]</sup>,合5565万亩,按人均1亩地推算,约5500万人失去了土地,其中大部分由农民转变成城镇居民即“农转非”。这部分农民名义上已经市民化了,但实际上并没有被市民化,有人对失地农民的境况这样描述:“种地无田,上班无岗,社保无份,创业无钱”。这一描述也许有些夸张,但失地农民在公共服务方面没有享受与原城市居民的同等待遇,应是不争的事实。

现阶段需要推进的农民市民化主要是农民工的市民化。在20世纪80年代,农民流动以“离土不离乡”形式为主,乡镇企业在农民就地城镇化中起了主导作用,90年代以后,农民流动以“离土离乡”即跨区域形式流动为主。国家统计局抽样调查数据显示,2009年、2010年、2011年外出农民工分别为14533万人、15335万人、15863万人,其中举家外出的农民工分别为2966万人、3071万人、3279万人<sup>[3]</sup>,

[1]Northam R M.1975,“Urban Geography”. New York: J. Wiley Sons. pp.65-67.

[2]1987-2001年数据来自国家发改委国土开发与地区经济研究所课题组:《改革开放以来中国特色城镇化的发展路径》,〔重庆〕《改革》2008年第7期;2002-2010年数据是我们根据2003-2011年《国家统计年鉴》数据整理所得。

[3]国家统计局:《2011年我国农民工调查监测报告》,http://www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/t20120427\_402801903.htm.

外出农民工占农民工总量的比例分别为63.2%、63.3%、62.8%，举家外出的农民工占外出农民工的比例分别为20.4%、20%、20.7%。这些在外地打工的人并没有被市民化，但我国从第五次人口普查开始，将进城就业并居住半年以上的流动人口计入城镇户口，按照这一口径计算，2007年我国城镇化率为44.9%，在被统计为5.9亿的城镇人口中，有1.6亿是农业户籍人口，占了城镇人口的27%<sup>[1]</sup>。2011年我国城镇化率已达51.3%，其中，城镇人口69079万人，如果按照农业户籍人口仍占城镇人口27%的比例推算，则6.9亿城镇人口中有1.9亿为农业户籍人口，实际城镇化率只有37%。

从上述现状描述中可以看出，我国农民市民化已取得了一定程度上的进展，但仍然存在很多问题，尤其是与国外农民市民化相比问题更加突出，最大问题在于我国城镇化是土地城镇化，而非人口城镇化，与此相联系，存在的问题主要有以下几方面：

首先，我国农民市民化的路径，不能直接从农民转化为市民，除征地农民外，要先从农民转化为农民工或“准市民”，然后再将农民工转化为市民，即农民→准市民→市民，而且要使农民工转变为城市市民难度很大。

其次，我国农民向城市迁徙是一种“候鸟式”迁徙，表现方式有：闲时出外打工，忙时回家种田；常年在城市打工，春节回乡过年；经济繁荣时在城里打工，经济萧条时回家种田。导致这种迁徙方式有两个直接原因，一是我国农村劳动力流动表现为单个劳动力迁徙，而不象国外多是举家迁徙；二是农民离开土地但并没有放弃土地。

再次，在我国农民市民化过程中存在政府歧视现象。这个现象在上个世纪90年代中期后表现非常严重，很多地方把农民工看着是“盲流”，将其收容、遣返等。在进入新世纪后，这种现象得到控制，但仍然存在，到目前为止，政府并没有给被征地农民、农民工与城市居民在社保、子女教育、保障房等方面享受同等待遇，从而造成正在破解的城乡二元结构同时又制造出城市内部的“二元社会”问题。

另外，我国农民要实现向市民身份转变，前提是农业户口要转变为城市户口，要实现户口转变，必须经过政府行政审批，而国外农民要成为市民，一般情况下，只要到城市户口所在地登记即可。

### 三、我国农民市民化面临的困境

上述问题表明，在传统体制造成的制度积淀未被消除情况下，加之在客观上存在人多地少的矛盾，我国城镇化道路是不可能平坦的，在短期内要解决这些问题，就总体而言，主要面临两大困境：

困境一：如何把粘附在户籍上的福利功能从户籍制度中剥离出来？

要走新型城镇化之路就必须改革户籍制度，其改革的难点就是如何把粘附在户籍上的福利功能从户籍制度中剥离出来。户籍本来只是为行政管理、社会管理提供人口登记、身份识别等方面信息，在户口上没有福利粘附，在我国却把户口作为资源配置和利益分配的重要凭证，从而演变成为一项基本的社会制度，并形成了城市户口的福利粘附问题。这一问题源于1958年颁布的《中华人民共和国户口登记条例》，该条例将全国户口分成农业与非农业两大类，并对人口类别与辖地之间的迁移实行行政管制，其目的是限制或禁止农业人口向城市迁移，以维护城市经济发展，同时也起到降低行政管理与社会管理成本的作用，但这种社会区隔在客观上加强了社会排斥、社会歧视以及户口等级的差别。而且，城市户口上的福利功能一旦生成，就会不断繁殖，并形成路径依赖。

改革开放后，国家允许农民进城打工，但农民工始终被当作是城市经济发展所需要的劳动力而非需要市民化的公民对待，当城镇经济发展需要更多的廉价劳动力时，政府便放宽农民进城管制，反之，便加强管制<sup>[2]</sup>。虽然在实践中一些地方进行了户籍制度改革，将农民与市民统称为居民，也允许

[1]我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究课题组：《中国农民工问题总体趋势：观察“十二五”》，〔重庆〕《改革》2010年第8期。

[2]刘爱玉：《城市化过程中的农民工市民化问题》，〔北京〕《中国行政管理》2012年第1期。

农民在城里安家落户,但不仅门槛高,而且在社保、社会救助、教育、医疗、住房等公共服务方面没有享受与原来的城市居民同等待遇。

从理论上说,农民工、被征地农民与城市居民应享受同等待遇,但在实践中很难操作,因为户籍制度的长期运行,粘附在城市户口上的福利越积越多,同时还有一些管理方面的政策与制度等依附在上面,这就使改革举步维艰,改革30多年来,连一部《户籍法》都没有制订出来也正是由于此。仅就福利而言,要让农民与城市居民享受同等待遇,政府就需要支付巨额成本,而现在一些地方政府都负有大量债务,谁还愿意有能力支付户籍改革的成本?若无人支付,改革也就无法走出这一困境。

困境二:如何把粘附在土地上的保障功能从其生产资料功能中剥离出来?

土地作为生产资料或生产要素,主要体现的是生产功能,在小生产方式下,农民被困在狭小的土地上,他们靠种田为生,没有其他活干,也没有其他生活来源,便使土地兼有生活保障功能与就业功能等。经济越落后,收入水平越低,这种土地保障功能就越强。土地的保障功能否从土地的生产资料功能中分离出来?土地是不动产,土地保障功能是粘附在土地上的,从这个意义上讲是不能分离的。但土地产权与土地物质是可以分离的,比如,人们把自己所有的土地租赁给别人来种,就实现了土地所有权与土地使用权的分离,出租者获得租金收入,此时,租金收入就替代了土地的保障功能,从而实现土地的保障功能与其生产资料功能的分离。

因此,就理论而言,镶嵌在土地上的保障功能是可以被剥离出来的。但我们面临的现实困境是,农村改革是建立在平均地权基础上的,小生产方式还没有从根本上改变;承包制推行使土地所有权与使用权发生了分离,但农民土地权益是残缺的,土地经营权长久不变还没落到实处,虽然党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中赋予了农民承包经营权的转让、抵押、担保等权能,但能否继承的问题仍然没有明确,而且抵押、担保等权能如何落到实处还要有一个过程,这些都在一定程度上限制着土地流转,给剥离土地的保障功能带来困难。另外,《土地承包法》规定,农民进入设区的市要将原承包土地交还给集体,这就意味着农民一旦转变为市民,就要丢失土地权益,也就是失去土地保障,而不是剥离土地保障。

在这样的制度安排下,绝大部分农民(工)就会失去转变为市民的意愿。曾有学者认为农民(工)有不愿意市民化的倾向,并将这种意愿看成是农民市民化的一大困境。我们认为农民不愿意市民化只是一种表象,而不是农民的真实意愿,这一点可从一份调查报告中得到佐证。关于农民(工)市民化的意愿问题,国务院发展研究中心课题组曾对7个省市7000农民工进行了问卷调查,得出的基本结论是:农民工市民化意愿强烈,但不愿意以放弃土地来换取城镇户籍,希望成为市民后仍然保留承包地或宅基地。具体数据如下:农民工在市民化意愿方面,调查问卷表明,在双向流动情况下,即使不放开户口,80%的农民工也将在城镇就业居住;如果能够自主选择的话,90%的农民工将在城镇定居,这一意愿在新生代农民工中表现尤为强烈。在农民工是否愿意放弃土地方面,调查问卷表明,83.6%愿意进城定居的农民工希望保留老家的承包地权益,66.7%愿意进城定居的农民工希望保留农村的宅基地和房产权益<sup>[1]</sup>。这份抽样调查虽然不能代表全体,但至少可以代表大多数农民(工)的意愿,我国户籍与土地制度改革都应尊重这一意愿。

#### 四、走出农民市民化困境：户籍与土地管理制度创新

上述两大困境是相互联系、相互作用的,粘附在户籍上的福利功能是人为嵌入的,粘附在土地上的保障功能是自然嵌入的,无论是哪种方式嵌入的,没有制度的深化变革是无法将其剥离出来的。若能通过户籍制度变革将粘附在户籍上的福利功能剥离出来,就会形成对农民市民化的强大拉力;

[1]国务院发展研究中心课题组:《农民市民化进程的总体趋势与战略取向》,〔重庆〕《改革》2011年第5期。

若能通过土地制度变革将粘附在土地上的保障功能剥离出来,就会对农民市民化形成强大的推力。只有两种力共同作用,方能走出农民市民化的困境。

#### 1. 户籍管理制度改革:将粘附在户籍上的福利功能剥离出来

农民能否转变为市民身份对他们并不重要,重要的是他们的收入水平能否提高,能否与城市居民享有同等的权利。因为他们与城市居民一样,都是中华人民共和国居民,其权利、地位应该是平等的,但由于户籍制度安排造成了城乡分割的二元结构并在此基础上形成了长期的“城市倾向”,致使城乡地位不平等,城乡收入差距太大,城乡关系严重不协调。所以,要使农民市民化必须首先进行户籍制度改革。

户籍管理制度改革不仅是让劳动力自由流动,还要让人口自由流动,即让生产要素中人的因素主要由市场来调节。要实现这一目的,就必须将户籍的审批制改为登记制,使人口能够自由迁徙,这一改革就其本身而言并不难,难就难在如何将粘附在户籍上的福利功能从户籍制度中剥离出来。其实,将其剥离出来也不难,只要政府把养老、医疗、住房、孩子上学、社会救助等不再与户籍挂钩即可,把户籍与社会福利完全分离,规定凡在城里居住、工作并登记注册的人,都享有同等待遇。

但这并不意味着不要支付改革成本了,因为原来城里居民已经享受公共服务方面的福利待遇,新市民现在也需同样享受,这才是户籍改革的最大困境所在。那么,农民或农民工市民化的公共成本需要多少?这个问题不同研究成果在不同时期给出的答案都不一样,2000年时多认为在2.5万元左右,到2010年提高到10万元左右。国务院发展研究中心课题组根据对重庆、郑州、武汉、嘉兴四个城市调研进行了测算,认为每增加一个农民工市民,政府需支出公共成本约8万元左右<sup>[1]</sup>(按2010年不变价计算)。若按人均8万元计,可测算出将来整个社会需支出的总成本,假定2011年实际城镇人口为5亿人,占总人口的37%,到2050年总人口达15亿人,实际城镇人口达11亿人,占总人口的73%,即每年要增加1500万人的城镇人口,从而每年要增加1.2万亿元的公共成本支出。

现在的问题是,这部分成本应该由谁来支付?有人认为应该由政府、企业与家庭共同分担,从表面上看,这种提法是有道理的,比如教育成本,原城市居民分担了一部分,进城农民也应分担,这是题中应有之意。但在户籍改革中提成本分担问题只会扰乱人们的视线,因为公共服务均等化成本是指农民进城后应享受与原城市居民同等福利待遇所需的成本,包括医疗、养老、住房等方面补贴,这部分补贴是通过政府转移支付来实现的,因为农民原来没有享受到这方面待遇,当农业户口转为城市户口后就应享受同等国民待遇,所以,该部分成本只能由政府来买单,这是其一。其二,政府在过去长期“城市倾向”政策下欠农民太多。在传统体制下,通过价格剪刀差剥夺农民剩余数万亿元,改革后又通过征收农民土地获得大量土地财政收入。从1987-2010年间,仅征地收入估计在35万亿元以上,平均每年为1.5万亿元<sup>[2]</sup>。如果把这35万亿拿出来便足够支付到2040年的公共成本,因为所征土地本来就是农民的,政府通过强权把农民的地拿走,现在将本应属于农民的那部分钱拿出来支付农民市民化的公共成本,应该是合情合理的。当然,这是从理论上说的,实际上政府征地收入已经被用完了甚至是透支了,但这并不表明政府没有这方面支付能力了,政府不仅有大量土地储备,征地权力仍在行使过程中,即使政府将来不再征非公益性用地了,也可通过增加土地方面税收、减少财政投资等办法来支付这部分成本。

算账也不能只把眼睛盯在成本上,还要看能否带来收益。世界银行(1996,2005)在1996年用1978-1995年间数据,估计了农业劳动力转移到非农业部门对中国经济增长的贡献率为16%<sup>[1]</sup>,然后

[1]国务院发展研究中心课题组:《农民工市民化进程的总体趋势与战略取向》,〔重庆〕《改革》2011年第5期。

[2]这是一个估计数,根据前面统计,1987-2010年共征地371万公顷,约5500万亩,按平均的综合地价的财政净收益70万元/亩估算,政府所得的征地收入为35万亿元以上。

在2005年模拟中国取消户籍后农民向城市转移对经济增长的影响(以2001年为基期),其结果显示,1%的劳动力从农业部门转移出来将使GDP增长0.7%<sup>[1]</sup>。国务院发展研究中心课题组采用模拟研究方法,得出每增加5%农民工实现市民化转变(净增城镇人口1000万)能使我国经济增长比非市民化情景下多1%<sup>[3]</sup>。据此,我们假定每增加1500万城镇化人口,使GDP增长1.2个百分点,则对2011年的我国GDP贡献额为5600亿元,随着人均GDP增加,这个数额还会逐年增加,如果再加上城镇化所带来的间接收益,那么改革收益将远远大于改革成本。倘若这样来算账并且确实使户籍的改革收益大于成本支出的话,政府还会把农民市民化的成本支付看作是包袱吗?

更为重要的是,作为政府在面临变革收益与变革成本的权衡时,不仅要考虑经济收益与经济成本的比较,更应关注政治收益与政治成本的比较。随着农民工大量的源源不断的进城,非户籍常住人口越来越多,但他们在公共服务以及政治权利方面不能享受与城市居民同等的国民待遇,这将会加剧城市内部的“二元社会”矛盾,从而对政府不满的情绪会增加,一旦这些受歧视并收入低的外来人口的聚集在空间上定型,将会加剧社会危机爆发的可能性,给城市的公共治理带来巨大隐患<sup>[4]</sup>。

## 2. 土地管理制度改革:把粘附在土地上的保障功能剥离出来

土地管理制度改革涉及的问题很多,本文只从城镇化角度探讨与户籍制度改革相关的问题,即探讨什么样的土地制度有利于农民的市民化。有利于农民市民化的土地制度设计,必须能把粘附在土地上的保障功能从其生产资料功能中剥离出来,这不仅是解决农民进城的后顾之忧问题,也是避免发展中国家在城镇化过程中出现的大量“贫民窟”问题所必须的。

在上个世纪80年代初,由于农村承包制改革迅速推行出现了大量剩余劳动力,在苏南等乡镇企业发展较快的地方,吸引了很多农民到乡镇企业就业,便出现了“离土不离乡”的苏南模式。80年代中期后,一些农民离开土地与乡村,渐渐地象潮水般地向城市涌入,后来人们把此况概括为“离土又离乡”模式,因这种情况在温州比较典型,所以又称温州模式。无论是“离土不离乡”还是“离土又离乡”模式,农民多是将土地转包、租赁出去然后安心出外打工,即放弃了土地耕种但并没有放弃土地权益,可统称为“放土不放权”模式,这一模式事实上已经把粘附在土地上的保障功能在一定程度上从其生产资料功能中分离出来了,即通过转包或租赁等方式获得土地收益进而置换出了土地保障,使农民进城打工无后顾之忧。我国现在经济发展到了快速城镇化时期,需要农民有序进城落户,农民工经过长期磨练也已融入城市,但若让他们放弃土地权益来换一个城市户口,他们是有后顾之忧的,是不会愿意的。解决的办法应该是农民进城落户后,仍然应该允许其“放土不放权”。

但这一做法又与我国现行的《土地承包法》相矛盾,该法规定:“承包方全家进入设区的市,转为非农户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的,发包方可以收回承包的耕地和草地。”这里明确规定农民转为市民后,不仅要放弃土地耕种还要放弃土地权益,其依据是2001年国务院出台的《小城镇户籍管理制度改革意见》,该《意见》规定农民进入小城镇可不放弃承包地,这比公安部在1997年出台的《小城镇户籍管理制度改革试点方案》前进了一步,但又规定农民进入设区的市要放弃承包地。

这一规定目的显然是为了限制农民进城落户,但在理论上是说不通的。首先,同样是农民,拥有

[1]World Bank, 1996, “The Chinese Economy: Controlling Inflation, Deepening Reform”, The World Bank Publication, Washington, D.C.

[2]World Bank, 2005, “Integration of National and Factor Markets: Economic Benefits and Policy Recommendations”, Report 31793-CHA.

[3]国务院发展研究中心课题组:《农民工市民化对扩大内需和经济增长的影响》,〔北京〕《经济研究》2010年第6期。

[4]陆铭、陈钊:《在积聚中走向平衡——城乡和区域协调发展的“第三条道路”》,〔北京〕《世界经济》2008年第8期。

的权利也应该是同等的,不能因为进城与进镇的不同而改变。其次,这一规定与我国城镇化发展相背。我国人口多,人多地少矛盾尤为突出,加之户籍制度造成的城乡长期分割的二元体制,以及长期的“城市偏向”政策造成的城乡差距太大,而且农民只有土地保障而缺乏社会保障,如果农民市民化后失去土地保障,后果将不堪设想,正是基于此,有些学者提出农民市民化后不应强制其放弃土地权益的思想。《我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究》课题组(2010)认为,“长久不变的土地承包权利和依法保障的宅基地用益物权,是农民的财产权利,即使农民工进城定居,也不能强行要求农民放弃”。即使农民市民化后解决了公共服务均等化问题或有了社会保障,也不应强求农民放弃土地权益,让其用土地权益来置换土地保障,这不仅符合十八届三中全会提出的给予农民更多的财产权利的精神,有利于调动农民进城的积极性,加速城镇化进程,也是避免发展中国家在城镇化过程中出现的大量“贫民窟”现象所必须的。

在实践方面也有一些地方对上述法律规定在一定程度上进行了修正。例如,一些地方在户籍改革中用农民承包地或宅基地置换社保,也有地方用宅基地置换住房以解决其居住问题。在这里承包地或宅基地置换社保是以农民放弃土地产权为前提的,这虽然比法律规定集体无偿收回其土地权益有了改进。以重庆为例,重庆市人民政府《关于统筹城乡户籍制度改革的意见》(渝府发【2010】78号)中规定,“对农村居民整户转为城镇居民的,允许自转户之日起3年内继续保留承包地、宅基地及农房的收益权或使用权”,“对自愿退出承包地的,按本轮土地承包期内剩余年限和同类土地的平均流转收益给予补偿”,“农村居民整户转为城镇居民,自愿退出宅基地,其年满16周岁以上的人员,可参照被征地农转非人员养老保险办法参加基本养老保险,参保所需资金由区县(自治县)国土部门核准的退出宅基地的补偿费代缴。退出宅基地的补偿费不足以缴纳的差额部分由个人自筹资金缴纳”。

重庆的做法是,农民转变为市民所退出的承包地按承包期内土地的平均流转收益给与补偿,并可用宅基地权益置换养老保险,即用这两方面的土地权益将土地保障功能置换出来。这个案例有几点是值得提倡的:第一,允许农民3年内可不退出土地。第二,退出承包地的收益补偿按同类土地的平均流转收益补偿,而不是按土地原用途给予补偿,并可用宅基地权益置换养老保险。但也存在一些值得探讨的问题,例如,为什么农民进城3年后要退出土地,可否不退出土地?承包地退出后的收益补偿只限于承包期内,承包期外为什么不补偿?既然土地承包经营权可长久不变,那就不能只对承包期内进行补偿。无论是承包地、还是宅基地的补偿收益都太低,虽然具体补偿数额不清楚,但退出的宅基地还有可能不够缴纳养老金的,农民的宅基地就这么不值钱?虽然补偿低,但毕竟有补偿,有的地方规定退出的宅基地(包括征地退出的)根本不给补偿,理由是《土地管理法》中规定只给承包地补偿,没有规定要给宅基地补偿。

理论与实践表明,如果农民进城落户后不放弃土地权益并让土地自由流转,土地的保障功能就能从土地的生产资料功能中剥离出来。当然,要使土地的保障功能从土地的生产资料功能中剥离出来,除了要废除农民进城要交出土地等法律规定,还要对农村集体土地所有权进行一系列配套改革<sup>[1]</sup>,使之与土地制度改革相协调。例如,可通过立法明确农民土地使用权长期不变,规定农民可将自己土地用于抵押、转让、继承,即从法律上完善农民土地的物权性质,为土地进一步自由流转创造条件;在农村广泛建立租赁制、土地股份合作制等经营制度,尽快形成土地承包制的退出机制。租赁制与土地股份制是剥离土地保障功能的较佳的制度安排,在上个世纪90年代中期后农民就创造了“持股进城”的实践,这是农民自发创造的剥离土地保障功能的制度安排,应加以总结推广,让农民在城镇化过程中走出一条“放土不放权”之路。

### 3. 户籍与土地管理制度改革相结合:让农民宅基地指标随人口流动而流动

[1]关于农村集体土地所有权改革问题,因受篇幅所限,将另文论述。

前面是将户籍(包括社会保障)与土地管理制度改革分开论述的,但要加快城镇化发展或要走出农民市民化困境,就必须把两者结合起来进行系统改革。而要把两者结合起来,不仅应废除农民进入设区的市要放弃承包地等相关规定,还应调整土地指标不允许跨地区流动方面的政策。市场经济条件下,所有的要素都应该是自由流动的,土地是生产要素,不让其跨区域流动不仅与市场经济要求相背,也会严重影响生产效率,影响城镇化进程。国家为了保护耕地可通过一些合理的政策引导其流动,例如,可以规定农民工跨地区流动时,宅基地指标可随人口流动而流动,即使耕地不减少,城市建设用地又能得到合理供给。

当然要在全国推行宅基地指标随农业人口流动而流动这一改革,目前许多条件还不具备,所以,我们建议可在长三角率先试点,长三角不仅有统筹改革的基础,而且有土地在省内跨区域流动的大量实践。中央政府可以长三角主要城市现有人均建设用地量为标准,确定每增加一个农民工入户给予相应的批地指标,即把城市人口数量增加与城市建设用地数量增加挂钩。政府在给与批地指标同时应规定,宅基地价格要由市场确定,保障出让收入要大部分归农民,并允许农民用宅基地置换城市保障房,同时要解决公共服务均等化问题。试行这一改革可分步进行,先在沪苏浙两省一市内部试行农民工的宅基地指标随人口跨区域流动,然后再在两省一市之间试行。与此相对应,可在长三角建立农民宅基地流动指标库,指标库可分两个层面,一是农民工在省域内流动,宅基地在省内进行调剂的指标库。二是农民工在省际间流动,宅基地在省际间进行调剂的指标库<sup>[1]</sup>。如果这一模式在长三角试行成功,便可在此基础上向全国推广。至于农民工是把宅基地指标带到大城市还是中小城市,这取决于两个方面,一是取决于农民意愿,二是取决于政府对人口调控的导向。如果政府希望农民工更多地向中小城市转移,那么,政府就可多批宅基地流动的计划指标,反之则相反。试行这一改革可起到以下作用:

首先,既能发挥市场在资源配置中的决定性作用,又能更好发挥政府在宏观调控中的作用。户籍与土地等制度、政策、法律制定与调整是政府发挥宏观调控作用的重要体现,如果政府允许农民工家庭的宅基地指标随人口流动而流动,同时规定农民进城后不放弃承包地经营权,这样,政府调控作用发挥了。同时,农村人口自由迁徙,土地可长期流转,即人与地的要素都自由流动了,市场就能在资源配置中起决定性作用。

其次,既能缓解农村人地关系矛盾,又能缓解城市人地关系矛盾。如果能让农民工家庭的宅基地指标随人口流动而流动,一方面,实际城镇化率会不断提高,农业人口不断减少,农村人多地少的矛盾就能得以缓解,土地就能规模经营,农业现代化就能尽快实现。另一方面,农民进城将宅基地带进来,能缓解城市建设用地紧张矛盾,因为农民进城要住高层住宅,宅基地指标可被大量节省下来用于城市其他建设,从而使用地效率大幅提高。

再次,既能调动农民进城入户的积极性,又能调动地方政府解决公共服务均等化的积极性。如果农民工进城入户可不放弃承包地、宅基地等权益,而且能让宅基地指标进城,便会使宅基地大幅升值,农民进城入户的积极性会充分调动。同时,政府的积极性也会充分调动,因为农民进城,能带动地方消费、促进经济增长;宅基地指标进城,可将一部分指标用于进城农民的保障房建设,还可将剩余指标按市场价格进行出让,将出让收入的大部分用于解决农民住房问题,其余部分用于解决公共服务均等化问题,再加上前述的土地财政一部分用于解决这一问题,这样,地方政府就不会把解决公共服务均等化问题作为负担。

[责任编辑:钱继秋]

[1]陈学法:《长三角统筹土地制度变革的路径——从区域内统筹向跨区域统筹转变》,〔上海〕《复旦学报》(社会科学版)2004年第3期。