

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2012.04.007

现阶段我国农民市民化的增值路径研究*

王利

(重庆市综合经济研究院,重庆 401147)

摘要:近年来我国在逐步推进农民市民化,由于进城农民绝对数量庞大,而城市资源有限,如何以较低的成本实现大多数进城农民的市民化,是现阶段需要我们探索和解决的问题。在对世界城市化历史进程中农民市民化路径分析的基础上,结合我国现阶段实际,提出了建立政府与市场协同作用下以就业为核心的农民权益增值转换联动机制,并设计了两种有利于农民市民化后净收益大于零的路径。

关键词:农民市民化;就业;户籍;土地;联动机制

中图分类号:F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2012)04-0040-05

一、世界城市化进程中农民市民化的不同路径评价

(一)资本主义早期暴力驱赶方式

资本主义早期,为了满足工业对廉价劳动力和原材料的大量需求,以英国为主的资本主义国家采取了暴力掠夺式的“圈地运动”,英国政府还立法公开支持圈地,使圈地运动以合法的形式进行。圈地运动实现了农民与土地的分离,失去土地的农民大部分流入城市,成为产业工人。“圈地运动”加速了原始资本积累,为资本主义提供了廉价的雇佣劳动力和国内市场,促进了资本主义国家工业化和城市化进程。但是,圈地运动完全牺牲了农民的利益,广大农民倾家荡产,流离失所,成为没有任何社会保障的城市贫民。总之,暴力驱赶方式以完全损害农民利益为代价来推进工业化和城市化进程,只重效率,公平全无。

(二)新自由主义的市场化方式

上世纪80年代以来,许多拉美国家推行“新自由主义”理念,进行了以市场化和私有化为导向的改革,走“全盘私有化”道路。其城市化实行自由市场化,即户籍、就业、住房、社保和土地的变动等都通过市场自由解决,政府强力缩减公共性支出。农村人口自由迁徙,农民进入城市后住房可由自己随意建造,政府默认。土地等生产要素可以自由流转,价格主要由市场决定。社会保障也市场化。拉美国家建立了统一的市场化的社保体制,把社保责任推向市场和个人。新自由主义的市场化方式迅速推动了工业化和城镇化进程。拉美国家仅用20年的时间,就完成了城市化,墨西哥、巴西、阿根廷等拉美国家城市化率超过了80%。但是,由于在社保、公共服务等领域存在严

* [收稿日期]2011-12-20

[基金项目]国家社科基金项目(09XJL003)“统筹城乡发展的就业、户籍与土地利用制度联动机制研究”

[作者简介]王利(1970—),女,四川泸州人;硕士研究生,经济师,在重庆市综合经济研究院工作,主要从事农业农村经济研究。

重市场失灵,无地或失地农民大量涌向城市,没有在城市立足的资本,而政府过多地放弃了社会责任,导致了大规模城市贫民窟的形成。总之,新自由主义的市场化方式可以加速推进工业化、城镇化进程,但是不能很好地解决农民市民化的问题,效率有余,公平不足。

(三)完全计划配置方式

我国计划经济时期,农民市民化都是计划配置。农民市民化涉及户籍、就业、社保、土地等无障碍联动,都由政府统一安排,其联动机制是:农民→升学(或参军、招工等)→户籍迁入城市→无偿退出农村承包土地→获得稳定就业及城镇福利保障→享有城市居民同等待遇。该联动机制运行正常的关键是就业稳定性好,俗称“铁饭碗”,同时就业、户籍、社保都紧密联系在一起,形成了户籍—就业—社保一体的格局。完全计划配置方式实现了农民彻底的市民化,农民实现了权益增值,但是其效率不高,适用人群范围小,主要针对农村大学生、军人转业以及招工入城的农业人口,解决进城人口总量较少。总之,完全计划配置方式可以很好地解决农民市民化的问题,但是不适应工业化、城镇化快速发展的要求,公平有余,效率不足。

(四)“政府+市场”的高福利方式

二战以后,发达资本主义国家普遍推行了从摇篮到坟墓的一整套社会福利政策。政府建立了以居住证为主的户籍制度,户籍主要是身份证明,城乡福利保障主要由政府公共财政和所在企业共同承担,就业和土地都由市场解决。城乡户籍附带的福利差距小,户籍可在城乡之间无障碍自由迁移;同时城乡土地市场统一,土地产权明晰,拥有土地的农民可按照市场价格进行土地交易;城市居民也可通过土地交易市场购买土地;就业通过城乡统一的就业市场解决。以北欧为主的西方高福利国家总体工业化水平高,经济实力雄厚,加之人口总量少,政府有财力提供全方位的公共服务,农民市民化后实现了权益增值。但是,高福利必须依靠强大的经济实力作支撑。近期欧债危机的爆发,说明一旦经济增长出现问题,高福利则难以维持。总之,“政府+市场”的高福利方式既可

以很好地解决农民市民化的问题,也有利于推进工业化、城镇化进程,公平和效率兼顾,对推进我国农民市民化有很大的借鉴意义,但应注意扬长避短,倡导福利适度。

二、现阶段影响我国农民市民化的现实条件和因素

(一)中国特色社会主义的市场经济体制环境

中国特色社会主义市场经济体制的特征,在所有制上是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,其中国有大中型企业发挥主导作用;在运行机制上,充分发挥市场和计划两种调节机制,相互配合,相互补充,从而实现资源有效配置;在分配制度上,坚持按劳分配为主,多种分配方式并存。重视政府宏观调控和市场调节“两只手”的灵活运用,该用市场解决的就用市场解决,该政府调控的政府责无旁贷。中国特色社会主义市场经济体制使我们在全球金融危机中继续保持平稳较快发展,也为我国农民市民化奠定了灵活的制度基础。

(二)就业基本市场化,农村土地市场化程度低

随着社会主义市场经济体制的建立,特别是国企改革打破了“铁饭碗”,城市职工进入就业市场,大学生就业取消分配,实行自主择业,同时允许农民进城就业,就业基本市场化。由于市场风险的客观存在,就业的稳定性大大降低。与就业的市场化相反,农村土地市场化程度较低。我国农村土地所有权属于村集体,依照现有法律,农村集体土地所有权禁止自由转让,能够流转的仅是土地使用权,而受相关法律法规约束,我国农村集体建设用地(包括宅基地)使用权交易市场尚未形成,农民宅基地流转只能在本集体经济组织之内。农民进城就业以后,闲置土地使用权不能进入统一的市场进行交易,对我国农民市民化构成了一定的制约。

(三)城镇化推高土地价格,土地预期收益上升

在农业税时代,承包地是束缚农民的绳索和经济包袱。随着农业税取消和城镇化加速推进,建设用地需求越来越大,而城市建设用地已显短

缺,导致土地价格不断上涨,宅基地和集体所有的家庭承包地,成为农民重要的、价值较大的权益。尽管由于农业生产的比较效益越来越低,农民对土地的依附感日趋减弱,但是随着土地的价值凸显,农民不再单纯看重“一亩三分地”的直接收入,而是更加在意由土地派生出来的各项权益^[1],农民对土地的预期收益不断上升,增加了农民转户进城的机会成本,农民退出土地转户进城的动力明显减弱。

(四)土地仍是多数农民最后的社会保障和避风港

农民不仅把土地作为解决生活资料的来源,而且当作应付不稳定的非农就业带来的风险的一种手段。如果农民失去了城市的工作,他们还可以从地租中获得一些收入,也可以回到农村重新靠承包土地生活。中国农民的日子虽然在改革开放以来有很大好转,但其生活基础依然非常脆弱,家里拥有几亩承包地会让他们感到心里踏实。如金融危机下,大批农民工急着返乡,是因为家里还有赖以生存的土地^[2]。因此,在推进农民市民化的进程中,对农民原有土地的处理依然要慎重。

(五)需要市民化的农村人口庞大,政府财力有限

按照2010年第六次全国人口普查数据,目前我国大陆常住人口城镇化率达到49.68%,包括1.45亿左右在城市生活6个月以上,但没享受和城市居民同等福利待遇的农民工,以及约1.4亿在镇区生活但务农的农业户籍人口,这些没有真正转变身份的人口约占城镇总人口的一半。要使这2.85亿农业户籍人口市民化,需要巨大的政府财政投入,加上我国将面临人口老龄化,养老、医疗等社会保障支出剧增,没有强大的经济实力是很难做到的。

三、现阶段我国农民市民化的可选路径

(一)路径衡量标准

通过对世界城市化历史进程中不同的农民市民化路径分析,结合现阶段我国农民市民化的现实条件,我们可以得出,政府与市场协同作用的方式是解决我国农民市民化的较好路径。我国实行计划经济和发展社会主义市场经济两方面的实践

证明,政府不是万能的,无法也不应该承担“无限责任”;市场也不是万能的,也会有“失灵”的地方,政府与市场“两只手”要灵活运用^[3]。在推进农民市民化过程中,政府与市场“两只手”怎样灵活运用才能实现公平和效率的最佳平衡?

按照制度经济学理论,任何一项制度安排、制度选择和制度创新都是人们进行成本—收益分析的结果。一种制度安排和制度选择的净收益大于零,且在几种可供选择的制度安排和制度结构中净收益最大,这项制度就是最优制度^[4]。农民市民化的主体是农民,政府和企业是参与者,则农民市民化综合净收益=农民进城收益-农民进城成本+政府收入-政府成本+企业收益-企业成本。本研究主要提供可选路径,即至少满足农民市民化综合净收益大于零,最好是一种农民、政府、企业三方“多赢”的局面,即同时满足:

$$\begin{cases} \text{农民进城净收益} = \text{进城收益} - \text{进城成本} \geq 0 \\ \text{政府净收益} = \text{政府收入} - \text{政府成本} \geq 0 \\ \text{企业净收益} = \text{企业收入} - \text{企业成本} \geq 0 \end{cases}$$

户籍、社保、就业和土地等是农民权益的一部分,构成了农民的权益系统。农民市民化对于农民来说,就是户籍、社保、就业和土地等诸多要素如何权衡、转换、取舍实现效益最大化的问题。而政府和企业则通过宏观调控和市场参与的方式协助农民实现效益最大化,当然政府和企业也将在其中直接或间接获取收益。一直以来,农民在二元结构中失去了诸多利益,做出了巨大贡献,现在的政策设计就是保障最弱势的农民的利益,可以看做对农民的补偿^[5]。

(二)增值路径设计

当前农民进城的首要目的是就业,因为城市提供就业机会更多,工资水平更高。农民的权益系统中,就业已市场化,不可能再走计划分配的老路;同时,就业又是核心关键要素,就业的问题解决了,其他问题就容易解决一些。因此,总体上建立以就业为核心的权益增值转换联动机制。考虑到欠发达地区劳动力年轻时在发达地区就业,为发达地区经济做贡献,年纪大了却不得不回到户籍所在地,而社保相对容易实现全国统筹,因此社保随就业联动,哪里就业,就享受那里的基本社会保障。户籍和土地要不要随就业联动,与就业的

稳定性和城市社会保障水平挂钩。考虑社会稳定大局,在推进土地制度改革进程中要避免盲目冒进,原则上维护现有土地所有权制度,重点在推进土地流转和整合,确保进城农民收益增加。

权益增值转换联动机制运行的前提是统一的城乡建设用地市场。按照十七届三中全会精神,我国要建立城乡统一的建设用地市场,实现同地同权。要允许集体和农民直接参与一级市场交易,降低建设用地市场利用的交易费用,增加集体和农民合理分享工业化、城镇化带来的土地增值机会^[6]。在完善土地交易市场的前提下,设计了如下可供选择的农民市民化路径:

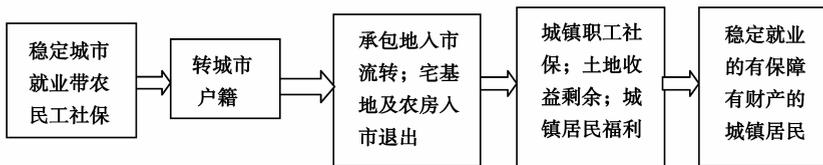


图1 稳定城市就业的农民权益增值转换联动机制流程图

这种机制下,转户农民的闲置土地得以变现,一方面增加了个人财产,提高了社保水平(城镇职工社保明显高于农村社保),另一方面,因为土地是有偿退出,放弃的土地实现了价值增值,降低了转户机会成本,转户收益大于转户成本,农民转户净收益大于零;政府盘活了闲置资源,促进了经济发展,提高了城镇化质量,财政收入也将增加,而农民转户支出主要依靠土地收益解决,不需政府额外增加投入;企业获得了农民退出的建设用地,可继续扩大生产,获取更多收益,而在企业就业的转户农民的社保主要由土地收益支付,企业仍按照转户前的社保缴纳标准支付企业负担部分,企业支出不会增加,企业总体上也是获益的。通过这个联动机制,农民可实现完全的身份转换,成为真正的城镇居民。

二是对就业稳定性不高的农民,可不转户籍,实施城乡资源整合使用,同时提高农民在城市和在农村的生活质量。

推动农民市民化的最终目标是缩小城乡差距,实现共同富裕。现阶段,大部分农民在城市的就业稳定性不高,受经济波动影响大。我国国情决定了无法在短期内让庞大的农村户籍人口退出

一是对在城市稳定就业且有一定经济实力的农民,政府引导转户,土地通过市场退出。

稳定就业主要是指在城市持续就业时间比较长,长期有较高的稳定收入(以当地城镇职工平均工资水平为参照)。因为这类人群已在城市立足,对土地依赖程度小,政府可鼓励他们转户,引导他们在农村的土地进入承包地流转市场或建设用地交易市场有偿退出,交易所得主要归转户农民所有,优先确保转户农民缴纳城镇职工社会保险。政府着力完善市场,加强市场监管,确保转户农民土地利益不受损害。(如图1所示)

土地,转户成为城市居民,必须要有一个过渡阶段,就是体面的城乡两栖阶段。农民既要参与城市工业化、城镇化进程,也要参与社会主义新农村建设。因此,机制设计既要提高农民在城市的的生活质量,也要提高农民在农村的生活质量。

坚持城镇化和新农村建设同步协调推进。农民在城市就业时,可不用转户籍,仅办理居住证,政府主要帮助农民解决急需的住房和义务教育问题,住房用公租房解决,义务教育由政府统筹安排,其他需要按照市场化方式自主解决,同时农民在农村的全部权益保留。但是,城市公租房建设需要新增建设用地和大量建设资金,靠什么来平衡政府为进城农民增加的福利支出?

通过深入分析,我们认为核心是加强农民宅基地的整合,促进城乡共用,发挥宅基地的最大效用。农民的宅基地可分为两部分,一部分提供新农村的农民新居用地和乡村旅游设施用地,使农民在农村仍有住房,这样,农民在城镇就业生活时,农民新居可用于发展乡村旅游,获取收入,若农民返乡,也有居住的地方;另一部分宅基地提供城市公租房及公共设施建设使用,这部分土地可以地票形式直接进入土地市场交易,交易所得主要归农民所有,用于支撑公租房租金和农民新居

建设。宅基地整合后的建设用地既解决了新农村建设用地,又解决了城市建设用地紧张的问题,有

利于工业化、城镇化和新农村建设的协调推进。(如图2所示)

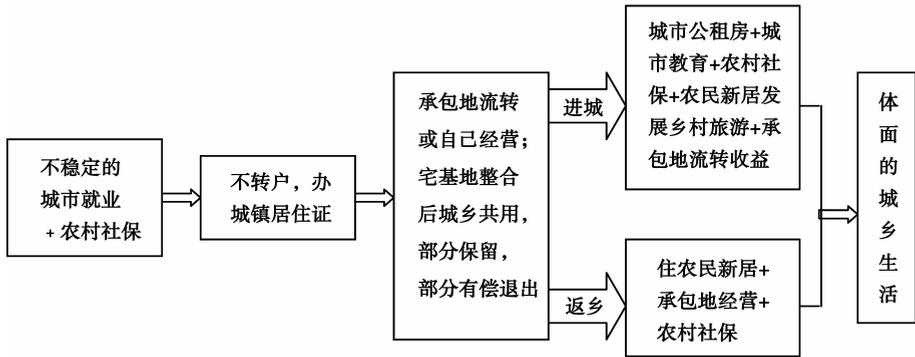


图2 不稳定城市就业的农民权益增值转换联动机制流程图

这种机制增加了农民市民化的弹性空间,使农民在城乡之间可进可退,是在现有制度框架下的制度改进。经济处于上升期时,城市需要劳动力,就业容易解决,这时城市提供公租房和子女教育,解决进城农民的基本问题,使农民在城市生活更加体面;一旦经济发生衰退,部分农民可退回农村,住自己的农民新居,依托承包地经营渡过难关,确保经济不景气时社会的稳定。该机制下农民在城所需公租房由宅基地整合解决。城乡义务教育投入本已是政府责任,只是需要进行教育资源的灵活布局,不会额外新增政府负担。另外,企业支出成本也没有增加。总之,这种机制将改变现阶段农民盲目的候鸟式城乡两栖状况,使农民在城与在乡的生活质量均提高,生活更加体面,最终真正缩小城乡差距,实现共同富裕。

[参考文献]

- [1] 刘奇. 新时期中国农民的新期待:理顺关系 拓展空间[J]. 中国发展观察,2011(5).
- [2] 党国英. 有最后否决权 农民才会被尊重[N]. 南方周末,2011-04-07.
- [3] 黄奇帆. 重庆共富的战略考虑与路径选择[EB/OL]. http://cq.cqnews.net/sz/2011-09/01/content_8069759.htm.
- [4] 约翰·康芒斯. 制度经济学[M]. 华夏出版社,2009.
- [5] 殷国安. 让农民带着土地进城[N]. 中国青年报,2011-06-14(02).
- [6] 周其仁. 城市化、土地制度与宏观调控[N]. 经济观察报,2011-04-18.
- [7] 陈林. 改革开放30年与农民的市民化[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2009(5).
- [8] 陈林. 城郊失地农民市民化问题探析[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2009(9).

(责任编辑:杨 睿)

Research on the Value-added Paths for Chinese Peasants to Become Urban Residents at Present Stage

WANG Li

(Chongqing Research Institute for Comprehensive Economy, Chongqing 401147, China)

Abstract: In recent years, China gradually promotes peasants' citizenization. Because of the huge number of peasants entering into cities and the insufficient urban resources, how to realize the citizenization of most peasants entering into the cities at relatively low cost is the problem for us to solve at present stage. Based on the path analysis of peasants' citizenization in the process of global urbanization, by associating current reality of China, the interactive mechanism of peasants' right value-added transformation by taking employment as core under the synergy between governments and market is put forward and two paths for bigger than zero net earnings after peasants' citizenization are designed.

Key words: peasants' citizenization; employment; household register system; land; interactive mechanism