

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.04.01

从“农转城空巢老人”看土地市场化改革^{*}

——基于重庆市綦江区东溪镇大榜村调查的思考

杨顺湘

(中共重庆市委党校,重庆 400041)

摘要:分户转城住村的农转城空巢老人,是重庆户籍制度改革的特有现象。农转城空巢老人是居住乡村的“城镇居民”,农转城并未给其生活来实际的改变,经济状况、生活状况、健康状况、闲暇状况都不容乐观。农村老人分户转城是为了留住土地这个“根”,转城住村是为了守住“一亩三分地”,“土地财富”是农转城空巢老人问题的关节点。因此,必须通过土地市场化改革,确保农民的土地财富,才能引导农转城空巢老人走出困境,才能实现农民“转户进城”成为新市民的伟大变革。

关键词:农转城空巢老人;户籍制度改革;农民市民化;分户转城;转城住村;土地市场化改革,土地财富;人地变动

中图分类号:F126;F321.1

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2012)04-0001-10

On Market-oriented Land Reform Based on Rural Left-behind Old People Who and Whose Next Generation Have Become Urban Residents but Who still Work and Live in the Countryside

—Reflection Based on the Investigation on Dabang Village of Dongxi Town of Qijiang District of Chongqing

YANG Shun-xiang

(Chongqing Party School of CPC, Chongqing 400041, China)

Abstract: The rural left-behind old people who and whose next generation have become urban residents but who still work and live in the countryside, which is a special phenomenon of Chongqing's household register system reform. The rural left-behind old people are "urban residents" who live in the countryside, their household register change does not bring real change to their life, and their economic situation, living condition, health condition and recreation condition are not optimistic. The rural left-behind old people work and live in the countryside in order to retain their "root" of land, their household register has become urban residents but they still work and live in the countryside because they try to continuously maintain "their land" and "land wealth" is the key to the problem of the rural left-behind old people. Thus, Chongqing must perform market-oriented land reform and ensure the peasants to own land wealth so that the rural left-behind people can be guided to move away from the predicament and the great change of the peasants to

* 收稿日期:2012-05-29;修回日期:2012-06-22

基金项目:国家社会科学基金项目(08XJL006)“欠发达地区统筹城乡综合配套改革研究——以成渝全国统筹城乡综合配套改革试验区为例”;中共重庆市委党校重庆行政学院2012年度校级一般咨询课题(2012-4-25)“农转城空巢老人的问题及对策——以綦江区为例”

作者简介:杨顺湘(1954—),男,重庆人;教授,在中共重庆市委党校任教,中国技术经济研究会高级会员,重庆市第一批社科专家库专家、重庆市社科普及专家,主要从事系统城乡研究;Tel:023-68585259, E-mail:685880971@163.com。

urban residents and to live in the cities can be realized.

Key words: rural left-behind old people who and whose next generation have become urban residents but who still live in the countryside; household register system reform; change of peasants to urban residents; peasants whose household register has become urban residents; peasants whose household register has become urban residents but who still live in the countryside; market-oriented land reform; land wealth; change of people and land

一、引言

2010年7月25日,重庆市政府出台了《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);2010年8月1日,《重庆市统筹城乡户籍制度改革农村居民转户实施办法(试行)》开始实施,标志着作为“全国统筹城乡综合配套改革实验区”的重庆市户籍制度改革进入实质推进阶段。在重庆市户籍制度改革不断推进过程中,形成了一个特殊的社会群体——农转城空巢老人。

农转城空巢老人,绝大多数为原农村60岁以上老人分户转为城镇居民户口形成,一般是指农村子女离家外出打工后的转为城市居民的老年人,其特点是既不住城又不落户农村。农转城空巢老人是重庆市在推进户籍制度改革进程中产生的特有现象,是一个与“农村空巢老人”、“城市空巢老人”既有联系又有区别的特殊群体。它由原“农村空巢老人”演变而来,是与其子女分户转为“城镇居民”而又住村的“城里人”,故不能归类“农村空巢老人”;又因其住农村也不能列入“城市空巢老人”群体。农转城空巢老人并未完全穿上城市居民的养老、医疗、教育、住房、就业“五件衣服”,也未脱掉农村居民的宅基地、承包地与林权“三件衣服”(本报记者,2010)。这些“城里人”住在村里,在政策享受方面,仍然与村民同等条件参加或享受新型农村合作医疗,享受农村独生子女奖扶政策;在生存生活方面,仍从事农业劳动生产或照顾孙辈,甚至从事较繁重的劳动。

“分户转城”和“住村”是农转城空巢老人两大特点。例如重庆市綦江区东溪镇大榜村四组75岁村民张祥书,子女均在外打工,家中仅有他与妻子黎定玉和未婚之兄毛朝绪3位老人,他本人与9个子孙均未转城,农转城时只是74岁的妻子和82岁的兄长原地分户转为“城镇居民”,由此演变为农转

城空巢老人。总体上看,农转城对老人们的生活并未带来实际的改变,驱动他们转城的直接动因是:60周岁以上老人只要转为城镇户口后,便可享受每人每月80~100元不等的养老保险金,条件是必须要由外出务工的子女购买养老保险。这正是其与“农村空巢老人”没有养老保险的不同之处。

目前对“空巢老人”、“农村空巢老人”的研究很多,但缺乏对农转城空巢老人的实地调研分析。关爱处于边缘弱势群体的农转城空巢老人,是政府、社会的责任,我们亦有责任让农转城空巢老人生活得舒心、开心,安享晚年。处于边缘的农转城空巢老人,很多子女常年不在家,致使老人出现了孤独忧郁的情绪,心里十分的空虚^①;尤其是有些老人因为灾害事故等原因失去了子女,这是更加令人悲痛的;甚至有些子女对老人不履行赡养义务,这亦使老人更加心寒。因此,有必要对农转城空巢老人问题展开调查并提出对策。

2012年3—5月,我们课题组到重庆市綦江区东溪镇大榜村各组进行了实地调查,通过对其全面的调查与分析,探讨农转城空巢老人的生活需求与困难,为进一步改善农转城空巢老人生活环境、提高生活水平提供信息和参考。课题组主要运用社会调查方法和深度访谈法,制作了《大榜村农转城空巢老人基本情况统计表》、《大榜村农转城空巢老人居住状况调查表》、《大榜村农转城空巢老人基本生存条件调查表》、《大榜村农转城空巢老人基本生活状况调查表》、《大榜村农转城空巢老人日常劳作生活状况调查表》、《大榜村农转城空巢老人健康状况调查表》、《大榜村农转城空巢老人日常生活困难的帮助者调查表》等,前后用三个多月时间,走家串户调查。我们先期印制了4个人户调查表,随后赶制了问卷调查表。针对老年人多系文盲半文盲可能存在阅读不便且行动不佳等情况,由作者和村委

^① 当子女由于外出务工,而一手拉扯大的孙辈们又因学习、结婚等原因离家后,独守“空巢”的农转城老年夫妇感到内心空荡荡的,“使嘴嘴”(方言,意即使唤)都没有人了,因此而产生心理失调症状,我们把它称为农转城老人“家庭空巢综合症”。

会主任与12位村民组组长直接面对调查对象进行询问,认真代填问卷调查表共405份,有效回收368份,占该村农转城空巢老人总数的90.86%。随后,对入户调查、问卷调查获得的数据资料进行样本分析。

二、调查结果分析

1. 基本情况

大榜村位于重庆市綦江区东溪镇北面10公里,东以綦江赶水镇为界,邻贵州省赤水县,南以綦江河为界,邻贵州省习水县,西以綦江万盛为界,邻重庆市南川区,北以綦江扶欢镇为界,邻贵州省桐梓县。该村属丘陵地带,是綦江区严重干旱地区之一,缺乏二、三产业,农民收入主要来自第一产业和外出打工。

该村共14个居民组,耕地3683亩。2011年,农村经济总收入5496万元,比上年5320万元增加176万元、增长3.3%;人均纯收入6888元,比上年6035元增收853元、增长14.1%;粮食产量1870吨。该村有1064户,人口总数为4760人,60岁以上老人人口总数为1050人。

自重庆市启动户籍制度改革至今,该村农转城有12个组的239户、444人,其中整户转城住村的有23户、39人;分户转城住村的有213户、405人,几乎都是60岁以上的农转城空巢老人。农转城空巢老人中,男性213人,占52.6%;女性192人,占47.4%;单身35人,占8.6%。

总体考察,大榜村农转城空巢老人具有以下基本特征:(1)分户转城为主,占90.3%;(2)转户后大部分仍在原地方居住,占75.7%;(3)以夫妻共居为主,考虑到分户转城,该比例占80%以上;(4)趋于高龄化,70岁以上老人占47.8%;(5)趋于低文化,文盲半文盲占26.4%,小学文化占64.7%;(6)子女在市外打工居多,占50.7%;(7)高龄患病多,占24.5%;(8)服务需求不等,需要提供各类服务的占70%。

2. 调查反映的问题

(1) 居住情况

大榜村农转城空巢老人中,已婚有配偶370位,占91.3%;未婚16位,占4%;丧偶19位,占4.7%。405位空巢老人中,有16位无子女,有241位的子女在3个以上,最多的有5个子女。被调查的368

位农转城空巢老人中,有249位老人名下拥有属于自己的房产,占67.7%;有119位没有属于自己的房产,占32.3%。夫妻共同居住的有201位,占48.1%;与子女共同居住的有193人,占46.2%;与亲友共同居住的有24人,占5.7%;后者几乎都是未婚而住在弟兄家。

调查发现,农转城空巢老人生活中缺失的不是安身之所,而是情感寄托。与居亲友家的空巢老人相比,夫妻共居老人和独居老人更显出生活的困难,他们多为丧偶或离异或子女均不在身边。七组73岁高龄的陆久芬,夫与儿及媳俱丧,只身1人农转城,与23岁孙女和17岁孙儿居住四面透风面临坍塌的危房;现借王兴伦三间土墙屋住,两孙子女外出打工,老人独自1人生活。这部分空巢老人的晚年生活只能够用孤寂和无助来形容,他们的生活甚至还不如农村“五保户”。“五保户”虽然没有儿女,但由政府照顾着。而名义上与子女共同居住的老人,由于子女常年外出打工,事实上已经成为蜗居老人,他(她)们的房产也大都归属于成家的子女。如四组农转城77岁高龄的邵代全夫妇,有2子及媳与1女及婿和5个孙儿,均在外打工,虽与儿子邵发住在一起,但已从其户口簿上注明“迁出”,在“派出所内移居”的老夫妻二人形同蜗居。

户籍管理是一大社会问题。农转城空巢老人只是在原居民户口簿上“迁出”,又在原户口簿上添上“派出所内移居”的“城镇户口”页。原地“迁出”、原地“移居”的东溪镇盆石村12组分户农转城居民黄世福和李海珍夫妇常年居住在三居竹园村,遇事找三居居委会,推到盆石村解决,又被盆石村推到三居,问题悬而未决(居住场镇的农转城居民尚且如此,何况住村的“城镇居民”?)。绝大多数分户农转城空巢老人实质上是村、居委会“两不管”的“盲户”。

(2) 生活情况

大榜村居住环境差,生存条件薄弱。该村不仅缺乏灌溉用水,更为严重的是缺少人畜饮用水,农转城空巢老人中人畜饮用水挑水都没有保障的占96.4%,只能饮用政府组织的送水。这个村交通设施非常薄弱。14个组中有9个不通公路,人们出行极不方便。农转城空巢老人中出行靠步行的有290人,占71.6%。因此有83.3%的老人认为出行不便。这里生活环境条件差,在问卷调查的368位农

转城空巢老人中,挑水煮饭的占100%,烧柴禾的占76%。特别是生态环境建设缺失,人如厕蹲猪圈茅坑;家禽都是在院坝、屋内放养,鸡鸭鹅声与人交谈声和脚步声混在一起,存在着严重的畜禽养殖污染、生活垃圾和生活污水污染。

大榜村农转城空巢老人中有70%的人仍从事劳动生产或照顾孙辈,甚至有20%的人从事较繁重的劳动生产。老人们的生活来源主要靠自己辛勤耕作和享受养老保险两大项,前者占62.2%,后者为75.5%。大榜村农转城空巢老人领取养老保险金是按60~69岁、70~79岁、80岁以上三个年龄段进行,分别是80元/月、90元/月、100元/月三个档次。其中,每月领取养老保险金80元的有212人,占52.3%;领90元的有163人,占40.3%;领100元的有30人,占7.4%。但是养老保险金并不能让农转城空巢老人摆脱贫困状态。从老年人经济收入与支出的大致对比来看,大部分老年人有着较重的生活负担,超过70%的老年人需要用经济来源的2/3去维持个人最基本的生活开支,能够用于看病、娱乐、休闲等方面的资金只占经济收入的1/3。2012年5月7日是大榜村8组农转城居民周绍彬68岁生日,当天晚上9点多钟,他仍然带着患有严重三叉神经疾病和疱疹的67岁妻子在地里割麦(周绍彬夫妻的儿女与媳、婿均在重庆打工,孙女正在上学);他们表示,年轻的时候操劳惯了,年纪大了还是闲不住,趁着现在还能干活,既为自己找到一些寄托,也为子女减轻一点负担;夫妻俩现耕种5.4亩耕地,还种植另外3户人家未耕种的土地,养猪5头,养鸡鸭10多只,名副其实地鸡鸣起床、闻鸡起舞。

(3) 健康状况

大榜村农转城空巢老人感觉看病方便的占64.2%,认为不方便的有35.8%。几乎100%的老人享有新农合基本医疗保险,没有人享有城市居民医疗保险。农转城空巢老中,患普通老年疾病的达24.5%,患严重病症则达19.1%。从就医情况而言,67.9%的老人都是“小病拖、大病熬、熬不过才住进医院”。当问及何以如此时,有73.6%的人回答说“看病难看病贵”。从就医人均支出看,每月在100元以下的40人,占10%;100~500元的92人,占22.8%;500~1000元的35人,占8.6%;1000元以上的5人,占1.2%。总之,对于现在的生活,

大多数农转城空巢老人心中会有一种隐忧,就算是现在还能自己照顾自己,但对于将来的生活他们不太“敢想”。

(4) 对生活质量的感受

我们的问卷调查,就农转城空巢老人生活质量感受情况列举了7项,对其统计归纳如下:

——感受“辛勤劳碌每一天倍感负担沉重”的占75.5%。笔者走访了96位农转城空巢老人,发现老人们大多坚持在家耕种、喂猪,最多的种田10亩,最少的也种了2亩多。与其他老人相比,这些“城里老人”从事的体力劳动更为繁重,生活也更为简朴。农忙时节,老人饱一餐饥一餐是常事。76岁的周绍禄说“家里米、肉等吃的东西并不缺,但太忙了,我们没有时间做饭。”

——感受“经济收入低使生活质量差”的占到67.9%。农转城空巢老人除了每月领取80~100元不等的养老保险金外,绝大部分没有其它经济收入来源,主要依靠自己劳动所得和子女很少的资助。老人每年获得子女给的资金低于500元的有30%,在500~1000元之间的有40%,在1000~2000元之间的有20%,只有10%的老人获得的资助高于2000元。根据我们实地走访和调查,大榜村有三分之二左右外出打工的子女只能维持自己生计,不仅没寄钱回家给老人,而且孙子的读书及家里一切费用还要靠老人负担。由于经济收入低,谈不上生活质量。老人不仅要忍受子女不在身边时的心灵孤独和寂寞,生活上的照料也是他们面临的一大问题。我们在调研时了解到有的老人一季度就穿一套衣服,常年不洗澡,也不换衣服。如果是已经丧偶,一个人在家居住的,吃饭就马马虎虎对付了,不炒菜,吃点剩饭,炒一次菜吃几天。牛栏岗74岁的张成全,其住房系1954年建的土屋,年深月久破烂不堪;分户转城的二老要耕种5.5亩地,还要耕种女儿的田土,“汗滴禾下土”的感受可想而知;特别是近年来患老年病,治病开销年均3000多元,老人表示“今年再不耕种水田,让田土荒芜”。

——感受“最盼过年能团聚以消磨生活寂寞”的占56.6%。他(她)们普遍感觉生活有压力,因为子女多在市外务工,所以子女们主要是给生活费和打电话来慰问老人,很少能亲自照顾,几乎都是一年回来一次。6组79岁寡居农转城老人谭得芬,两个儿子常年在外打工,并将小孩也带到打工处上

学,几年时间不回家探视老人,使这位空巢老人情感孤独。我们调查了解到,大榜村有将近80%的子女都是过年回家,春节期间,除去消耗在往返路程上、走亲访友等时间外,真正陪伴在父母身边的时间只有三、五天左右。调查中不少老人甚至还表示“春节回家一趟让子女的开销过大,有些心疼”。

——感受“家庭养老让子女力不从心”的也占到49.5%。笔者在大榜村看到吃得最差的是老人,穿得最差的是老人,小、矮、偏、旧房里住的是老人,在地里带病干活还要照顾孙辈的也是老人。深究其因,不是子女们不够孝顺,多半是他们能力有限,自顾不暇。老屋基农转城老人黎定英,今年73岁,丧偶,虽然已是儿孙满堂,但是满屋儿女各有自己一本难念的经。大儿子不会种田,也吃不得苦,所以总在城里“打游击”,每年挣得那点钱只够养活他们一家四口,两个孩子上大学还是助学贷款;小儿子一年的收入也高不到哪去,何况小儿媳还有慢性病,需要长年吃药治疗。儿女们的小日子不太宽,就自然无法给黎定英提供晚年幸福生活的物质条件;她又是个要强的人,所以老伴过世后,也不愿意成为儿女们生活的累赘,每月主要以90元养老金打发时光。

——感受“教育子孙伤脑筋倍感精神压力大”的占56.6%。双龙沟的周成孝老人无奈地告诉笔者:“我的儿子都出去打工,留下两个孙子在家读小学,我要管吃、管住、管监护,教育孙子不但责任大,而且极为操心。今天不是孙子生病,明天就是孙女闹别扭,又是隔代教育,加之性格孤僻,不听话,又不争气,时不时还给你惹祸上身,再加上我们没文化,无法辅导读书,怕影响娃娃终身。教育不好又怕儿女埋怨,真是心烦。”调查发现,几乎有三分之二农转城空巢老人负有监护教育孙辈的责任,隔代监护使老人不得不再次经历抚养过程,承受沉重的负担。后湾74岁的农转城空巢老人程昭炳满怀担忧地说:“我没念过几年书,文化程度低,教育孙子确实已经无能为力,心里就怕耽误了孙子的学习。”

——感受“生活无照料而病痛在床无人管”的占22.2%。8组官田的63岁未婚农转城老人周德恩,独自一人病亡家中时,其承包地上还留有他耕种花生的锄头。据其养女周东风(远嫁江津区几江)讲,周德恩老人患有高血压,2011年10月在江

津区人民医院住院花销5000多元不能报销,之后便没有看病吃药。

——感受“精神孤独倍感日子空虚”的占到6.5%。由于子女不在身边,农转城空巢老人大多过着“出门一把锁,进门一盏灯”的寂寥生活。分户农转城的78岁老人周绍伍与77岁老伴蓝世芬,子女常年在外打工,老人吃饭倒能够保障,但是论起生活乐趣,显得很木讷。周绍伍说他们每天太阳出来了才起床,太阳下山了就睡觉,白天只做两顿饭,生活显得十分呆板和寂寞。尽管如此,他在与邻居亲友聊天时,还顾及面子说“儿女们都图个出息,就随他们去吧”,其实,内心的那种思念、牵挂与强烈的孤独感很难用语言表达。正因为如此,希望“孩子多回家看看加强亲情”的老人多达67.9%。

整体上看,农转城空巢老人的经济状况、生活状况、健康状况、闲暇状况不容乐观,经济收入低,生活质量差,生活无照料,且负担沉重,而子女也大多不能负担“家庭养老”。同时,随着户籍制度改革的推进,农转城空巢老人将成为一个不可忽视的社会群体。农转城空巢老人的出现是城镇化进程的产物,是社会进步的标志。但是它也给国家经济、社会发展带来了一些问题和矛盾,需要我们在社会实践中不断探索,从政策和制度上加以解决。

三、农转城空巢老人问题关节点:土地财富

当前,与我国农民利益息息相关的农村土地制度问题尚未完全解决,农民对于土地还没有完整意义上的产权,土地还没有真正成为农民的财富。农民的土地、宅基地资产无法变成可以流动的资本,这既使继续务农的农村居民的利益受到损害,也使农转城空巢老人陷入困境。

1. 老人分户转城:留住土地这个“根”

户籍制度改革,其初衷是重点推进有条件的农民工及新生代转为城镇居民,解决户籍历史遗留问题。但是,2010年推进农转城时,綦江区绝大多数都是老人分户转城,而青壮年甚少,继而滋生农转城空巢老人问题。仅东溪镇就多达7000农转城空巢老人,占全镇农业总人口61908人的11.3%。

农村60岁以上的老人之所以乐意转城,除了养老金的考虑以外,最重要的是原因还是土地权益不能继承。毕竟年纪大了,不管多少,能够用即将失去的土地权益换点什么都行,以便“归天”后能留点

东西给子孙。老人“分户”转城,自己可以领取一定数额的养老保险金外,还可以为家人留下农民的“三件衣服”。因此,之所以90.3%的老人转城又乐意分户,最重要的原因在于担心与其共居的子女分得的土地、宅基地、林地权益不能继承,而分户则可以应对政策的变化,能够保证把土地这个赖以生存生活的“根”留给子女。

尽管綦江区及东溪镇政府都在2012年3月份下达了《整户农转城退出宅基地和附属设施用地》的文件,但大榜村至今没有一户农转城空巢老人带着子孙整户转城。其根源就在于土地财富是归集体还是归个人的不确定性。从某种意义上说,我国现有的农村土地使用制度实际上是传承了自秦代以来的基于所谓小农经济的土地制度,土地产权没有得到清晰的界定。这集中体现在两方面:第一,什么样的农民集体拥有一块具体土地的产权?是自然村、行政村、镇?这一问题似乎还经常存在。第二,在同一农民集体内部,各人产权(份额)是多少?对自己承包的农地,这个问题似乎很清楚。但是如果考虑到土地的不同区位和生产能力,情况又复杂得多了。对被征的地或转让、出租的农村集体建设用地,这一问题就更不清楚了,除非农村集体经济组织已经明确地股份化。

2. 老人转城住村:守住“一亩三分地”

城镇化的推进,旨在推进农民变市民。而大榜村分户转城的农村老人有75.7%不进城,蜗居乡下,其原因不但是由于其尚缺乏在城镇生存生活的基本条件,更为重要的是守住那“一亩三分地”。分户转城老人注意到,如果今后放开承包土地的转让或开发权,个人在未来假设的土地市场上是处于相对弱的谈判地位的,且相对缺乏市场经验,但这个问题对农民集体(如村)来说应该好一些。从这个意义上说,许多征地带来的问题,实际上在于农村干部能否或会否代表集体利益。由于任何集体组织的存在首先在于为其成员提供私人的好处,在处理类似问题时,转城未进城而住村的老人至少不会被另眼看待。这些转户前的农村老人的土地与经济福利、政治权利等被紧紧捆绑一起而作为其生活保障,集体外部人很难进入其中,但土地资源配资效益低。同时,他们也眼见一些农民成为城市居民后,所让出的土地再次被集体经济组织成员均分。所以,虽然青壮年农民普遍外出打工,空巢老人分

户转城了,但他们仍然没有松缓特殊福利、政治权利和身份对土地的依附,故宁肯当蜗居农村的“城里人”,也不愿做城里的市民。

因此,农转城空巢老人摆脱困境的出路在于,努力寻求农村土地管理制度改革,消除产权的模糊性和不确定性,积极做实产权主体,稳定、巩固、完善农村土地承包经营制度,放开、搞活、规范农村集体建设用地,充分盘活农村土地资源和资产,使土地作为生产资源在市场上实现最优配置(杨顺湘,2011)。

四、农转城空巢老人走出困境的制度设计:土地市场化改革

解决好农转城空巢老人问题实际上是为农民变市民作出了示范。农民向市民的转化,这不是一个简单的简单的人口转移或迁移的过程,它的实质是农民的再社会化过程。而这种再社会化过程的背后,是城乡关系的重新调整与构建这一主线。基于作者的调查,大榜村农转城老人独守“空巢”,原因是多方面的,究其主要原因在于子女外出打工,特别是在比较远的城市打工的人,往返的车费和盘缠相对打工族来说确实是一笔不小的花销,所以他们只好压缩回家的次数,无暇顾及老人。这个村外出务工劳动力1912人,占实有劳动力2209人的86.6%;其中常年在市外打工有970人,占50.7%。这一点与老人农转城前后并无大的差别,户籍改革并没有真正解决这部分人的城市化问题。解决这个问题,能否让老人跨省跟随子女在城市落户?能否大幅提高城市务工农民的财产或收入,同时降低其城市居住生活成本?如果农民土地权益与房屋资产充分商品化,其财产收入将大幅提高,实现人地变动,或许可解题。而这又与当前农村土地制度改革的激烈争论密切相关。笔者认为,以土地市场化改革为核心的制度设计,可以引导农转城空巢老人走出困境。

1. 农转城空巢老人走出困境助推力:人地变动

城乡统筹和城市化意味着人和地的变动。关于人主要有两方面:工作机会和公共品与社会福利(重庆市统筹城乡综合配套改革办公室,2008)。城市中的工作机会在市场经济体制下主要取决于劳动力市场,公共品与社会福利则主要是基于财政和地方治理结构。关于地则主要是如何处理农民所

拥有的最大资产——土地。土地资产是农民生活的重要保障,市场经济条件下,城市化进程中土地的价格将主要决定于其区位与地方公共品的供给。因此,地和人将随着城市化的发展和市场经济紧密地联系起来。

现时的公共品供给体制是以人而非以地为基础的,在农村更依赖于原有的社会关系和社会组织,例如家庭、家族等。因此,若当农转城空巢老人都随进城务工的子女而入住城镇(特别是跨省迁移),他们也就不仅失去了所有的公共品消费,也失去了为其提供社会保障功能的社会组织。更重要的是,土地是农民最重要的生活保障,就农转城空巢老人而言,每月领取的80~100元不等的养老金,只能算得上是养老的补充而不是全部。因此,如何利用农民的土地资产就成为农转城空巢老人公共品供给的重大问题。

有三个问题在城镇化、城乡一体化中被忽略:(1)农村公共品供给是否将变成和城市一样完全由政府财政负责?虽然这是一种方便而又极富吸引力的想法,但它的问题也是显而易见的。存在大农村的地区,其地方财政不太可能负担得起广大农村广泛的实质性的公共品供给。须知,一个拥有6万多农业人口的东溪镇,2011年的财政收入仅为957万元。同时,放眼世界,大福利国家的各种弊病也是有目共睹的。(2)传统的自秦朝以来的基于户籍制度的做法,是把人进行分类来提供各种社会福利。但是许多地方公共品实际上是地域性的,比如治安、环境质量等。按照地区来提供地方公共品不仅有利于人口的自由迁徙,而且在许多国家也是长期实行的制度。(3)地方公共品与地租/地价的关系也经常被忽略。理论上,公共品和土地是通过地租资本化或 Tiebout 竞争机制(Tiebout, 1956)相联结。前者是指相对好的公共品供给将提高地租和地价,后者是指人们的自由迁徙将导致地方政府间在公共品供给上的竞争。从这个意义上说,公共品供给必须和土地制度的改革紧密联系起来,这种人地变动,可以让农转城空巢老人摆脱因土地未成为财富而陷入的困境。

2. 土地市场化改革:确保农民的土地财富

推进人地变动,以土地市场化改革引导农转城空巢老人摆脱困境。土地市场化改革的思路应是:坚持遵循我国土地社会主义公有的基本原则,前瞻

并捕捉土地制度法律法规调整的基本方向,准确借鉴国际社会土地资源利用的有益做法,探索和构建中国特色的、以土地资源的市场化配置机制为核心的城乡土地资源一体化开发利用新模式。推进土地资源“补位”公共财政、“购买”农民社会保障制度,着力构建“广大农村土地资源市场化配置机制”和“城郊结合部土地资源科学开发利用机制”,充分利用最具潜力和当期实现价值的土地资源改善城镇体系的交通、通讯和市政基础设施。充分把握农村、城镇与主城土地级差,大胆激活农民的土地资源价值。

首先,变革农村产权制度,明晰土地产权。(1)土地和宅基地有偿收归国家所有,农民的土地使用权和宅基地使用权归属于个人,有效期不受时间限制,可依法自由交易。农民仅代表一种职业,和户口不再有直接关系。(2)政府给予放弃土地的农民和集体以高出一般水平的经济补偿,并为农民提供就业、教育、医疗等方面的优厚待遇(王友华等,2012)。(3)政府出面调整农业用地,使每一块待出售土地都具有一定规模。(4)策应变革农村产权制度,提升地方公共品(包括医疗、基础设施等)供给水准。积极支持公共事业发展,提高公共服务和社会福利水平;抓好一批具有强大吸引力与示范作用的中心镇、中心工业园区和中心村的建设,打造农转城居民居住转移的有效载体;完善小城镇规划建设制度,提高小城镇建设水平,城镇之间要实现人口的无障碍流动,为住乡村的农转城空巢老人进城创造条件。

其次,重点构建“农村土地资源市场化配置机制与平台”。(1)在不改变土地用地性质的前提下,允许农民自由选择其实际持有的不同类型(田、土、林地、滩涂、荒地)、不同性质(承包地、自留地、自留山)、不同期限(部分承包期限、全部期限)、不同份额(全部或部分)的土地与不同地区(本村镇内、跨区县、乡行政区域)和不同人(农民、城市居民、农转城居民和企业法人、社团法人)进行自由交易,交易取得的资金收入必须全额存入指定银行开设的个人土地资产银行专户(对有意愿购买和经营农村土地的法人、社团、城市居民设立土地资产经营账户)。(2)乡镇一级政府设立以土地资源信息和市场交易公证服务为主的土地市场服务中心,为土地使用权流转提供法律、信息服务,收集发布供求信息

息,规范土地流转程序;村、镇(或其他集体经济组织)根据实际情况统一收取一定比例的交易所得(比如1%、5%)。

再次,大胆推行“三类鼓励与引导”:(1)鼓励农民(含住村仍保留宅基地、承包地、林地的农转城居民)将其撂荒、闲置、薄种的土地进入市场自由交易,变行政命令下有约束的农村土地流转为市场调控下农村土地的自由流转,变农村土地在农民内部、村、镇辖区内的流转为跨行政区域、面向社会的流转。(2)鼓励住村农转城居民通过耕地交易搬迁到集中居住区集中生产生活,鼓励相对落后地区农民通过跨地区耕地交易到相对发达地区生产生活。(3)鼓励“四有新人”(“有钱”、“有志”、“有兴”、“有闲”)到农村。即政策鼓励和引导认为农村土地有经营价值和预期价值的投资商(自然人和企业)到农村投资,通过交易集约土地,经营机械农业、规模农业、科技农业和生态农业;政策鼓励和宣传引导在外多年务工、积累一定知识技能的新一代农民工返乡(不一定是本乡、镇)从事农业生产、经营;鼓励“有兴趣的城市居民”到农村取得一定的自耕地或自娱、经营观光农业和旅游农业;鼓励城市“退休赋闲”人员通过土地交易到农村“享受自然”,进行定期或不定期的生产、生活。

最后,户籍民政、城乡规划等联动,改革农村社会结构。(1)农民户口在农村内部“随地迁移”:从山上(劣地)到山下(优地),从A地(落后)农村到

B地(发达)农村,在农村内部农民户口随交易所取得的耕地迁移,同时保留其农村户口的性质不变。(2)对于城市居民进入农村生产、生活,在其购买农村土地后,可以登记成为土地所在地区的农村居民(但不是农民),成为所在村镇集体组织成员,可以平等地享受当地治安、基础设施等公共设施保障和平等地享受所在辖区村民委员会自治的权利等,但不能享受国家针对农民个人的政策性补贴。(3)对于已通过土地交易在农村取得了一定耕地的城市居民(自然人),城乡建设管理部门参照农村建房用地标准,批给其一定面积建设房屋;对于经营农村土地的法人也可结合有关产业标准批给一定的土地建设“经营用房”。(4)对于以各种方式完成土地交易、并拥有一定的城镇房屋居住面积的农转城居民,可以享受所在城镇的社会福利条件。与此同时,实施农转城居民与市民“混居”:一是在规划小区时,将廉租房捆绑在商品房里,即每一栋房源中有专供农转城人员购买的廉租房屋,并定期公布出售的房源。二是发挥政府在农转城人员购买廉租房中的引导作用,将农转城人员的住房需求纳入整个城镇空间规划中。三是提高房地产开发商为农转城人员服务的积极性,让房地产开发商担当起为农转城人员提供廉价房的社会责任。四是规定农转城人员享受优惠政策购房仅有一次机会,所购房屋不得在市场上转卖(租)。

附:

大榜村农转城空巢老人问题及对策问卷调查

组别	姓名	性别	年龄	文化程度	是否党员	有无配偶	有无子女	有无住房	其它

请把你认为最适合你的选项填写在下面提问后面的()内,按适合程度大小依次填写,有多少项适合就填多少项。

- 你面临的最大的问题是什么()
 - A 内心寂寞无人倾吐
 - B 日常生活缺乏照顾
 - C 生活单调无所依托
 - D 生活贫困缺乏医疗保障
 - E 较大的安全风险
- 你现居住状况()
 - A 拥有自己的房产
 - B 无自己的房产
 - C 夫妻共居
 - D 与子女共居
 - E 与亲友共居
- 你现居住环境()
 - A 出行行车方便
 - B 出行行车不方便
 - C 人畜饮用水挑水有保障

- D 人畜饮用水挑水无保障 E 电灯电话电视接通 F 电灯电话电视只通 1 项
 H 电灯电话电视只通 2 项
4. 你现在农转城户籍管理()
 A 村委会 B 居村委会 C 村居委会都管
 D 村居委会都不管
5. 你生活主要来源()
 A 自己辛勤耕作收入 B 子女孝敬 C 养老保险
 D 亲友资助 E 社会救济 F 其他
6. 你健康状况()
 A 健康 B 一般 C 不当回事
 D 从未体检 E 患普通老年病 F 患有严重疾病
6. 你就医状况()
 A 方便 B 不方便 C 小病拖
 D 大病熬 E 熬不过才住进医院看病难 F 看病难看病贵
 G 其他
8. 你家庭主要支出占比例%()
 A 生产性开支 % B 人情往来 % C 看病开销 %
 D 娱乐休闲 % F 其它 %
9. 娱乐休闲方式()
 A 照看孙辈 B 料理家务 C 打小牌
 D 看电视 E 与亲友聊天 F 出游 G 其他
10. 你生活质量感受()
 A 辛劳碌每一天倍感负担沉重 B 精神孤独倍感日子空虚
 C 生活寂寞 D 最盼过年能团聚以消磨生活寂寞
 E 亲情淡漠令独居孤守者有增无减 F 教育子孙伤脑筋倍感精神压力大
 G 经济收入低使生活质量差 H 生活无照料而病痛在床无人管
 I 家庭养老让子女力不从心 J 其他
11. 你认为哪些措施可以改善农转城空巢老人生活()
 A 纳入社区管辖 B 加大财力投入力度 C 享受城镇居民的同等待遇
 D 建立活动中心添加娱乐设施 E 针对性的网络服务 F 孩子多回家看看加强亲情
12. 你愿意怎样养老安度晚年()
 A 加大经济发展力度增收 B 靠儿女 C 进敬老院
 D 建空巢老人组织 E 切实完善健全养老保障体系 F 建立农转城高龄老人津贴制度
 G 建立农转城空巢老人社会救助制度 H 其他

大榜村农转城空巢老人问题及对策问卷调查统计表(据 368 份回收卷统计)

你面临的 最大问题	A 内心寂寞无人倾诉		B 日常生活缺乏照顾		C 生活单调无所依托		D 生活贫困缺乏医疗保障		E 较大的安全风险	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	28	7.6	223	60.6	14	3.8	104	28.3	1	0.02

你现居 住状况	A 拥有自己的房产		B 无自己的房产		C 夫妻共居		D 与子女共居		E 与亲友共居	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	249	67.7	119	32.3	177	48.1	170	46.2	21	5.7

你现居住环境	A 出行行车方便		B 出行行车不方便		C 人畜饮用水挑水有保障		D 人畜饮用水挑水无保障		E 电灯电话电视接通		F 电灯电话电视只通1项		G 电灯电话电视只通2项	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	61	16.7	307	83.3	13	3.6	355	96.4	362	98.3	2	0.05	5	1.42

你现在农转城户籍管理	A 村委会		B 居委会		C 村居委会都管		D 村居委会都不管	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	10	27.5			22	6	24	66.5

你生活主要来源	A 自己辛勤耕作收入		B 子女孝敬		C 养老保险		D 亲友资助		E 社会救济		F 其它	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	229	62.2	51	13.9	278	75.5						

你健康状况	A 健康		B 一般		C 不当回事		D 从未体检		E 患普通老年病		F 患有严重疾病	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	52	14.2	125	34	125	34	37	10.5	90	24.5	8	2.2

你就医状况	A 方便		B 不方便		C 小病拖		D 大病熬		E 熬不过才住进医院		F 看病难看病贵		G 其他	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	236	64.2	132	35.8	250	67.9	250	67.9	250	67.9	271	73.6	236	64.2

你家庭主要支出占比例	A 生产性开支占50%以上		B 人情往来占20%以上		C 看病开销占50%以上		D 娱乐休闲占10%以上		出游占10%以上		E 其它占10%以上	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	201	54.7	42	11.3	145	39.5	37	10			42	11.5

你娱乐休闲方式	A 照看孙辈		B 料理家务		C 打小牌		D 看电视		E 与亲友聊天		F 出游		G 其它	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	142	38.6	260	70.7	23	6.3	261	70.9	39	10.6			15	4.1

你生活质量感受	A 辛劳碌每一天倍感负担沉重		B 精神孤独倍感日子空虚		C 生活寂寞		D 最盼过年能团聚以消磨生活寂寞		E 情淡漠令独居孤守者有增无减		F 教育子孙伤脑筋倍感精神压力大		G 经济收入低使生活质量差		H 生活无照料而病痛在床无人管		I 家庭养老让子女力不从心		J 其他	
	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%	人数	比例/%
	278	75.5	24	6.5	90	24.5	208	56.6	21	5.7	208	56.6	250	67.9	81	22.2	182	49.5	37	10