

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2012.05.01

政府主导下的土地流转与 产业发展及就业的关联机制*

——天津近郊地区农村集体建设用地流转实践与启示

林霓裳

(天津农学院 人文社会科学系,天津 300384)

摘要:天津近郊的小城镇建设过程中,农村集体建设用地流转虽然是在政府主导下进行的,但当地自身经济发展水平和农民生活方式的改变是政府推动土地流转的基础和前提;政府则通过对土地的整合及重新规划,推动了当地的产业结构调整和产业水平提升,也加快了农民身份的转变,并为失地农民提供了相应的就业机会和社会保障。农村集体土地的流转是地区产业结构升级和农民就业转型的需要,而政府主导的土地流转可以更好地促进当地产业结构的演化升级和农民的就业转型。

关键词:农村集体建设用地;土地流转模式;政府主导;产业结构升级;就业转型;宅基地换房;三改一化;村改居

中图分类号:F321.1;F264.1

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2012)04-0001-08

Associated Mechanism among Rural Land Transfer, Industrial Development and Employment under Government Guidance

—Practice in Rural Collective Construction Land Transfer at Near Suburb of Tianjin

LIN Ni-shang

(Department of Humanities and Social Science, Tianjin Agriculture College, Tianjin 300384, China)

Abstract: In the process of the construction of small towns and cities at the near suburb of Tianjin, although rural collective construction land transfer is conducted under government guidance, the change of local economic development level and peasants' living methods is the basis and premise for governments to push forward land transfer. Governmental integration and re-plan for local land boost local industrial structure adjustment and industrial level improvement, accelerate the change of peasants' identity and provide corresponding employment opportunity and social security for the peasants who lost their land. Rural collective land transfer is the demand for regional industrial structure upgrading and peasants' employment transition, furthermore, the land transfer under governmental guidance can better promote local industrial structure evolution and upgrading as well as peasants' employment transition.

Key words: rural collective construction land; land transfer mode; governmental guidance; industrial structure upgrading; employment transition; change of residential site for an apartment; three reforms for urban-rural integration; change of rural village to urban residents site

* 收稿日期:2012-08-01;修回日期:2012-08-28

基金项目:教育部人文社科项目(12YJA790085)“农地权益视阈的新生代农民工渐进性市民化可行性与路径选择”

作者简介:林霓裳(1978—),女,河南洛阳人;讲师,博士,在天津农学院人文社会科学系任教,主要从事劳动经济学与人力资源管理研究。

一、引言

我国法律对农村集体建设用地本身的使用用途有着严格的规定,而同时农村集体建设用地不可以随意转化为城市建设用地,唯一的途径就是在国家现行的征地制度下,将农民手中的集体土地通过政府征用的形式转变为国有土地,再按市价向城市土地市场出售国有土地的长期使用权(北京大学国家发展研究院综合课题组,2010)。这一政策导致的结果是,一方面农村的集体建设用地不能得到有效的规划和利用,作为拥有土地承包经营权的农民也很难通过土地使用权的资本化获取收益;而另一方面城市化的加速发展对建设用地的巨大需求难以得到满足。在一些经济发达地区,如广东省的南海,突破政策法律的束缚的自发性土地流转行为大量发生,并形成了一定的规模。但由于缺乏法律层面的保护,农民的利益很难得到保障。为了对集体建设用地流转的行为加以规范,2004年国务院下达了关于“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的28号文件,也即通常说的“增减挂钩”政策;2005年国土资源部制定了有关“增减挂钩”的工作意见,对地方政府在土地制度改革方面的创新性行为予以肯定。在制度的保证下,全国各地加快了农村集体建设用地流转的数量和规模,形成了各具特色的农村集体建设用地流转模式,如南海模式、成都模式、嘉兴模式、芜湖模式等。但是,尽管短期内农民从转让集体土地使用权的交易中获得一定数量的经济补偿和实物补偿,然而其劳动关系、劳动条件、劳动待遇并没有随着身份的变换而发生实质性的转变,没有摆脱中低层劳动者的困境。没有了稳定的收入来源,部分农村劳动者即使获得了城市居民的身份,仍然难以真正地融入城市,甚至成为城市中的贫民。

各地形式多样的土地流转背后起到推动作用的,一个是政府的主导行为,另一个是农民的自发性行为,两种驱动模式可以说各有利弊。不少学者也对土地流转的驱动模式进行了探究,如陈会

广等(2009)在对广东、安徽、四川、江苏等地集体建设用地流转实践的综合比较后,认为土地流转的驱动力无外乎政府与市场两种。张文律(2011)以浙江的嘉兴和临安两地的土地流转实践为例,总结出“外驱式”和“内驱式”两种集体建设用地流转的驱动模式,并指出未来的发展方向。然而这些研究更多地关注不同驱动模式的特点或不同驱动模式下的土地流转方式及实践的具体方法,很少涉及这些驱动模式下土地流转的机制以及在这种机制下地区产业结构、区域经济的可持续发展和农民的就业转型之间的关系。本文通过对天津地区的农村集体建设用地流转实践的考察,试图找出政府主导的驱动模式下集体建设用地流转与地区产业结构和农民就业转型之间的关联机制,从而促进区域经济的良性持续发展和农民的稳定长久就业。

二、天津近郊地区农村集体建设用地流转的实践

天津近郊地区的农村集体建设用地流转主要为政府主导模式。在天津市政府的鼓励和支持下,天津近郊部分区县选取一定试点区域,根据当地实际情况逐步开展了“宅基地换房”^①和“三改一化”^②工程。“三改一化”的最终目标是实现城乡一体化,为了实现这一目标,在农村逐步推进“村改居”、集体经济改股份制经济和农村户籍改成居民户口的改革。其中,由于涉及农民的宅基地问题,改革的难点是“村改居”,而“村改居”的核心内容就是“宅基地换房”。

本文调研的时间是2011年10月至11月,调研区域主要是天津市近郊几个比较典型的小城镇和天津的远郊区蓟县。其中天津近郊的小城镇有西青区的张家窝镇和中北镇、津南区的葛沽镇、东丽区的华明镇、北辰区的双街镇。这些小城镇在天津市政府推进“三改一化”过程中均涉及农村集体建设用地流转的问题。

① 宅基地换房就是在国家现行政策框架内,坚持承包责任制不变、可耕种土地不减、尊重农民意愿的原则,按照规定的标准,农民以宅基地换取小城镇中的一套住宅,迁入小城镇居住。

② 为了推进天津的城市化进程,加快小城镇建设,经天津市人民政府批准,在农村开展集体经济组织股份制改革、户籍制度改革、撤销村委会改建居委会和推进城乡一体化的试点工作,简称“三改一化”。因为涉及土地问题,撤销村委会改建居委会就成为“三改一化”的重点和难点。

1. 集体建设用地流转实践的地区特点

(1) 临近城区、交通便利

本次调研的几个小城镇均位于天津近郊,与城市相邻,交通便利。例如:西青区的中北镇临近天津外环,个别的村如侯台村甚至位于繁华的地段;张家窝镇紧邻津静公路,新建的天津南站就位于其中;东丽区的华明镇位于天津市区的正东,西接外环,北接京津唐高速公路,是天津市“宅基地换房”和“三改一化”的首批试点;津南的区葛沽镇是历史上华北“八大古镇”之一,位于天津东南,北靠海河,与滨海新区接壤;北辰区的双街镇位于天津市的东北,临近京福公路,南接北仓镇。

(2) 在土地流转之前当地三次产业结构中第一产业相对薄弱,农业收入不是当地农民家庭的主要收入来源

由于地理、地质或其他某些因素,这些地方的农业相对薄弱,甚至有的地区的农业已经消失,零星的农业生产多为家庭的副业,其产品主要用来满足自家的生活需要。如津南区的葛沽镇,历史上曾是著名的水乡,闻名全国的“小站稻”就起源于葛沽镇,但后来由于海河建闸,海水倒灌,昔日水乡成为盐碱地,无法进行农业耕种,土地长期荒废,新一代的青壮年农村劳动者已经完全不懂农业生产的相关技能。在“三改一化”项目之前,葛沽镇的三次产业中第一产业仅占约1%。在西青区的张家窝镇,未进行“三改一化”项目之前,从事农业生产的劳动力也非常有限,主要原因是每年每亩地1000元的收益难以维持生计,农村家庭收入主要依靠青壮年打工,从事农业生产的仅为留守在家的老人,种植的多为满足自家需求的果蔬等作物,大田作物数量非常有限。“三改一化”之前,北辰区的双街镇第一产业比重仅有5%,第二产业和第三产业分别是65%和30%。调研的其它近郊区镇的情况也基本类似。

(3) 在土地流转之前当地产业结构中第二产业占绝对比重

本次调研区域绝大多数在城区周边,城市化不可避免地对这些区域的经济产生影响。作为全国四个直辖市之一,天津的总体城市化率伴随着第二

产业的壮大逐步升高,接近80%^①,但是不同区县产业结构的分布是不均衡的。越靠近中心城区,第三产业的比重越高,城区原有的加工制造类行业则由于污染、土地成本过高等原因向郊区转移,新增第二产业也纷纷入驻位于城区周边的工业园区。城市化的结果使得中心城区的第二产业向城市近郊区推进、近郊区的第三产业向远郊区推进,三次产业呈阶梯状分布于远郊区、近郊区和中心城区。本次调研的张家窝镇、双街镇、葛沽镇等地第二产业非常发达,在集体建设用地流转之前,已形成有一定规模的工业区。

(4) 当地村民对于土地流转的态度比较积极

本次调研的天津近郊区域基本上都是遵循着政府牵头组织、农民同意的原则对所属各村分情况、分批次逐步进行“三改一化”的。例如在张家窝镇的“村改居”项目需取得全村95%以上村民的书面同意方可开展,并且书面同意的材料需存档。在东丽区的华明镇,只有当一个村90%以上的村民同意并提交书面申请之后,村委才会和镇政府签订“宅基地换房”的合同。可见大多数村民对于土地流转的态度是积极的。

2. 具体做法

天津近郊的几个区镇在进行“村改居”和“集体经济改股份制”时均涉及集体建设用地流转的问题,虽然各个区镇的具体做法略微有所不同,但总体思路是一致的(见图1):

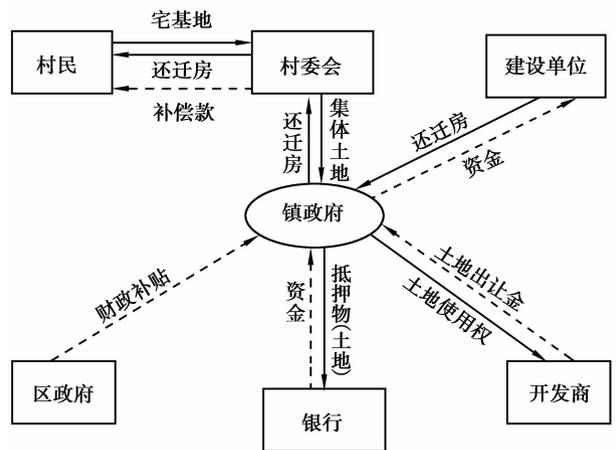


图1 天津农村集体建设用地流转的总体思路

① 根据2010年第6次全国人口普查数据,天津的城市化率达到79.5%。

首先由区政府牵头,根据未来规划和发展目标选取具体乡镇作为“三改一化”的重点。然后镇政府根据本镇的具体情况,综合考虑多方面因素,听取多方面意见后制定统一的标准和具体政策。第三,村委会将镇政府的政策内容对村民进行宣传,让村民深入领会政策的含义以及这一政策有可能给村民带来的收益和损失。第四,以整村^①为单位向镇政府提交书面申请,经镇政府确认后,开始正式的以整村为单位的“村改居”和“集体经济改股份制”等“三改一化”工程,对集体建设用地进行整合和规划。第五,镇政府将全镇所属村的集体建设用地上进行整合,按照工业用地、还迁居住用地及商业用地等目的进行规划,其中用于工业和商业目的的农村集体建设用地就转变成为城市建设用地。第六,将部分城市建设用地通过招拍挂的形式转让土地的长期使用权,开发商在取得该土地的长期使用权后按照镇政府的规划目标进行开发,建成商品房、商业区和工业园区^②。第七,将用于还迁的居住用地交由建设单位进行农民还迁房的修建,建成后按照一定标准对农民进行还迁。最后,由镇政府对失地农民进行相应的资金方面的补偿。

在集体建设用地流转过程中,各区镇都要做到土地的占补平衡和资金平衡。在城镇化建设过程中为了做到统一规划,不可避免地会占用农村集体建设土地甚至农用地,为了确保耕地和农用地面积不减少,占用的耕地和农用地必须得到补偿,这就是“占补平衡”的原则。整合的集体建设用地,除了划拨出一定面积的还迁房以保证农民的居住,其余的土地就可以转变成城市建设用地,以满足城市化发展的土地需求。资金平衡主要是指镇政府在进行土地流转过程中资金的收支平衡,其中支出主要为村民的补偿款、还迁房的建设资金以及失地后农民的养老、社保资金等,而收入主要有区政府给予的财政补贴、出让土地使用权获得的土地出让金以及将土地抵押给银行获得的资金等。

三、天津近郊地区土地流转后的产业发展和就业状况

天津近郊的小城镇建设均是在镇政府的领导

下统一进行的,综合考虑了当土地地流转前的产业结构和经济发展水平以及流转后的远景规划,即将分散的土地集中归镇政府统一进行规划,划分出几块功能区,如住宅区或还迁区、商业区、工业区、农业区等。在耕地面积不减少的前提下,促使三次产业平衡健康发展,从而为失地农民提供了更多的就业机会和生活保障,同时也改善了当地农民的居住环境,提高了生活品质。

1. 土地流转后的产业发展状况

土地流转后各地的三次产业得到了相应的发展,并提供了不同程度的就业机会:

第一产业得到了有效恢复,并向着科学化和集约化的方向发展。在土地“占补平衡”的原则下,农业用地的面积不变,同时耕地和农用地由原先的分散状态变成了流转后的成片规模状态,这更有利于提高机械化和集约经营水平。例如,葛沽镇规划建设的“都市休闲农业发展带”占地约500亩,通过招商引资建设各色温室大棚和智能化大棚,大棚里种植各种特色农产品和种苗,使得原先因为盐碱地而萎缩的农业得到了充分的恢复和提升;张家窝镇集中后的农用地用来种植适合土壤的玉米、小麦等作物以及天津特产沙窝萝卜等特色农作物;双街镇规划建成的农业园区结束了一家一户盲目耕种而受益甚微的传统农业模式,种什么、怎么种由政府根据市场和当地土壤特点进行统一规划,然后按订单进行生产和耕种。农民进入农业园区成为农业产业工人,从自负盈亏的家庭式分散耕作转变成政府指导下的现代化规模生产,尽管依然从事农业劳动,但是其生产方式和生活方式都发生了本质的变化。

第二产业在生产规模和生产方式都上了一个新的台阶。调研的各区镇在土地流转前的第二产业主要为分散于各村的乡镇企业,这些乡镇企业大多数仍延续着传统落后的生产技术和经营管理方式,无论是生产规模还是生产技术水平都很难得到有效的提升。土地流转后,这些乡镇企业进行了股份制改革,有的入驻新的工业园区扩大了生产规

^① 通常为全村占一定比例的村民提出申请才认为有效,不同镇的具体标准有所差别。

^② 并非所有的乡镇都将全部城市建设用地通过招拍挂进行开发,有的则是将其中一部分土地通过融资自行建设开发成各类商业区或工业区等,从而获得长久收益,其余的通过招拍挂的形式出售土地长期使用权。

模,有的被注入更多的资金和技术支持,获得了更大的发展空间。除了原有的乡镇企业外,调研的各区镇都规划了用于发展第二产业的工业园区,由于这些工业园区交通便利、配套成熟,加之当地政府的大力支持,不少企业纷纷入驻。例如津南的葛沽镇,目前园区内已有种类繁多的大小企业约 270 家,有机械制造类企业如立林机械、甘泉,有现代冶金类企业如莱钢,另外还有服装餐饮类、汽车类等企业。其他的如西青区张家窝镇和东丽区华明镇,工业园区也已经非常成熟。这些工业企业为当地创造了大量的就业机会。在调研过程中绝大多数区镇在土地流转后建立的工业园区提供的就业岗位可以完全满足失地农民的就业要求,甚至有大量多余的就业岗位需要外来务工人员来填补。例如中北镇的劳动保障服务中心 5 年内提供了 5 万多个就业岗位,而全镇的劳动人口不足 2 万人。因此从数量上看,单纯的就业是不成问题的。另外,中北镇的村官招聘主要面向本村户籍的大学生,从另一方面解决了本村的就业问题。

第三产业则经历了一个从无到有并不断发展壮大的过程。土地流转前大多数乡镇第三产业几乎是空白。通常第三产业是在第二产业壮大成熟的基础上产生的,而这些乡镇的第二产业在流转前尚不具规模,村民生产生活方式是第一产业和第二产业相结合:在乡镇企业工作或外出打工维持家庭主要生活开支,同时在自留地种植小面积果蔬以满足家庭需要,因此第三产业的发展不具备经济基础和必要条件。而土地流转之后,村民的生产生活方式均发生了根本性转变:从村居搬至高楼使得他们完全脱离了自给自足的生活状态,城镇的生活方式使得村民对各类形式的服务需求越来越大。各区镇在对流转后的土地规划时都划分了相应的商业区,大部分商业区都建设在还迁楼和居民区附近,一方面为村民和新城镇居民提供生活便利,另一方面也为失地后的村民提供更多的就业机会。不少村民在获得了还迁房和补偿金后,用补偿金租住商业铺面进行各类商业经营,不仅脱离了繁重的体力劳动而且有稳定的收入来源。也有的区镇如津南区的葛沽镇,除了在居民区附近规划商业街和酒店外,还单独规划建设了大型汽车城,以汽车销售和售后服务为主,并成为津南地区的一大特色和亮

点。未来随着第二产业的规模化并不断成熟,这些区域的第三产业的比重也将日益提高,并为当地提供相应的就业机会。

2. 实现失地农民稳定就业的配套措施

为了实现失地农民的稳定就业,仅仅依靠发展三次产业提供足够的就业机会是远远不够的,“三改一化”的最终目标是实现城乡一体化,让失地农民彻底实现身份上的转变。这种转变不是将农民的生活环境从村居改成楼房、提供一定的就业机会就能够实现的,如果政府不能完善相应的配套措施和社会保障体系,失去土地又缺乏一定知识技能的农民只能从事低技能生产劳动。在经济发展方式亟须转变的当今社会,这类低技术附加值、高污染、严重依赖低人力成本来维持经营的行业很难适应经济波动和瞬息万变的市场环境,失地农民从事相关的劳动不仅无法摆脱低收入、高强度体力劳动的困境,而且随时面临着失业的风险。没有稳定的收入和相对体面的工作方式,失地农民彻底实现身份的转变就成了一句空话。天津地区的土地流转是在政府主导下进行的,与自发性土地流转最大的区别是,政府可以采取相关措施尽可能帮助失地农民实现稳定就业,完成从农民向市民的转变。相关的配套措施主要有:

(1) 户籍制度改革

户籍制度改革是让农民实现身份转变的主要标志,但是在本次调研中发现村民并没有预想中的那样期待获得城镇户籍,原因是村民最关心的是能否获得和城镇居民相同的福利待遇而不是城镇户籍本身,另外村民担心获得城镇居民的身份以后会失去原本属于村民的福利。因此不少区镇的户籍制度改革是与城市化改革同步进行的,即村民想要分享村集体经济的收益,或者希望享有与城镇居民同样的养老保险,就必须将农业户口转成非农户口。

(2) 社会保障

为失地农民提供与城镇居民同样标准的社会保障是让农民实现身份转变的重要保障,政府强制各区镇为失地后的农民交纳了养老保险和医疗保险。例如葛沽镇政府统一给村民缴纳城乡居民养老保险,费用大约为一个人 6 万~7 万元,这笔钱由镇政府负担。按这一标准凡年满 60 岁以上的老人转为城镇户口后每人每月可领取 1 000 多

元钱,不少年纪较大的老人积极性非常高。西青区的中北镇统一为30~60周岁的村民缴纳养老保险,缴纳养老保险的时间从2005年开始;医疗保险为市民保险(目前天津市内医疗保险并轨,不再有农村医疗保险和城市医疗保险之分)。其他区镇情况也基本类似。

(3)其他收益

土地流转前的农民几乎没有财产性收入等其他收益,从事农业生产收益微薄。以张家窝镇为例,每亩地每年可以获得的收益仅为1000元左右,维持生活成本的主要是打工所获得的工资性收入。土地流转后的农民,除了工资性收入以外还可以获得其他相关收益,主要有3部分:

一是还迁房屋的租金。在调研的各区镇,尽管还迁的标准不一,但平均每户可达1套以上,多的可达2~3套,不仅可以满足自身居住和改善方面的需求,还有多余的房屋可供出租。以张家窝镇为例,其工业园每年吸引了大量的外来务工人员,当地的租房需求相当旺盛,农民每户仅房屋出租一项收入就非常可观。

二是占地补偿。例如,张家窝镇的张家窝村,每亩地每年按600元的标准补助,平均每户人家每年可以分得约4000元的补助;在中北镇,18~60周岁的村民每人每月可获得300元的就业补贴。

三是集体经济分红。本次调研的天津近郊乡镇普遍存在村集体经济组织,有的集体经济组织发展相当成熟。集体经济土地流转之后,大部分的村集体经济组织从形式上改为股份制,这种组织形式一方面保留了集体经济的长期收益,另一方面也解决了将集体资产量化到个人的问题。另外有些村镇土地流转后,在临近市区的较好地段修建商业区和商业性住宅区,每年获得大量租金收益。例如,西青区的中北镇的侯台村村民每年都能获得固定的分红和股息。东丽区华明镇集体经济发展非常成熟,其做法是将村民的年龄、劳动贡献、户籍等因素综合加以考虑,制定一个相对公平合理的分配方案,即每个村民所享有的股份=基本股+年龄股+居龄股^①。其他各区镇对集体经济的分红标准各不

相同,但总体差距不大。

从各区镇的调研情况来看,土地法流转后农民的相关收入远大于流转前农民从事农业生产的收入。

四、政府主导模式下农村集体建设用地流转与产业发展和就业的关联机制

1. 农村集体建设用地流转与产业结构演化的关联机制

天津近郊地区的土地流转是政府主导的模式,但是政府只是起到了一个推动的作用,其根本原因还是由于农村的经济发展到一定水平而引起产业结构的升级变化,随着各产业技术水平的不断提高,传统的土地模式必然成为制约当地产业结构向更高水平升级的瓶颈,因此迫切需要将农村的集体建设用地转变成具有更多使用用途的国有土地,从而为地区经济的发展和产业升级提供更大空间。因此无论是自发性土地流转还是政府主导的土地流转,其流转的前提和经济基础是一致的,只是在流转后的土地使用方面,政府主导的流转模式比自发的流转模式更有利于整个地区的长远规划和整体布局。

一个地区的城市化可以从产业结构的变化反映出来。随着城市化程度的提高,第一产业比重逐步下降,第二产业比重逐步升高;当城市化达到一定程度后,第二产业比重逐步下降,第三产业比重逐步升高;从产业的地理分布来看,三次产业呈阶梯状分布于远郊区、近郊区和中心城区。如图2所示,我们所调研的天津近郊地区正处于从乡村向城市演进的过程中,第一产业在耕种条件逐步恶化、农产品收益率低、家庭式农耕生产抗风险能力差等因素的影响下越来越萎缩,出现大量抛荒弃耕的现象。与此相对应的是第二产业发展优势明显,农村的乡镇企业等集体经济组织从零星分布状态逐步转向聚集分布状态。然而第二产业在发展过程中受到土地的制约,加上技术、资金、管理落后,无法形成一定的规模效

^① 基本股是指不考虑年龄、工龄等因素,只要具有本村的户籍,都可以享有的股份,基本股占全部股份的10%;年龄股是指在村集体经济中付出过一定劳动的人员所享有的股份,年龄股占全部股份的60%;居龄股是指根据在本村居住时间的长短所享有的股份,居龄股占全部股份的30%。

应,第二产业发展遭遇瓶颈。同时当地农民并没有完全脱离家庭式的农耕模式,对商品经济的依赖程度不高,第三产业缺乏发展的空间,几乎是空白。为了促使三次产业协调发展,推动产业升级演化,首先要使第二产业形成技术、资金、管理全方位的规模化发展状态,这就需要建设成熟的工业园区以使第二产业形成一定的聚集分布。但是传统的土地模式限制了产业的发展,需要把分散的农村集体建设土地整合在一起,转化成具有工业、商业、住宅等用途的国有建设用地,因此农村集体建设用地的流转必然产生。

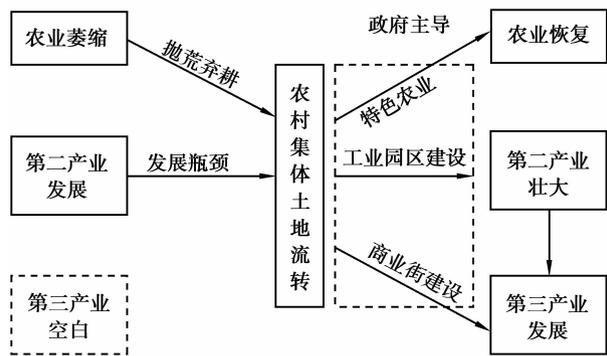


图2 集体建设用地流转与产业升级的关联机制

政府在土地流转过程中承担了重要的角色,一方面通过政策、法律、税收、补贴等手段保障了农村集体建设用地的顺利流转和流转后农民的利益;另一方面,对流转地的未来发展建设进行了远景规划:流转后的地区在保持耕地面积不变的情况下根据地方土壤特点发展特色农业,使第一产业的生产得到了恢复,并向着现代化集约农业方向发展;大规模工业园区和相关配套设施的建设促进了第二产业向更高技术水平和更大规模发展;随着农民生活方式的转变和生产方式的变革,当地的第三产业也开始从无到有并不断壮大。

总之,土地流转与产业结构的升级形成了一定的关联机制:产业结构的升级演化在遭遇土地问题的瓶颈制约后,政府推动了农村集体建设用地的流转,而流转后的土地集约为产业结构升级提供了基础和广阔的发展空间。

2. 农村集体建设用地流转与就业的关联机制

就业结构的变化反映出产业结构的演变,产业

结构的演变缘于三次产业间收益率的差异,本次调研地区的情况就印证了这点。第一产业收益率明显低于第二产业,微薄的土地收益无法支撑家庭的消费支出,绝大多数本应该从事农业的劳动者抛荒弃耕,或外出务工或就近转移入第二产业,从事与农业无关的劳动。但农民的身份并没有改变,加之二元经济体制的桎梏并未完全打破,此时的农村劳动者处于一个尴尬的境地:一方面早已脱离农业劳动、脱离土地,并长期从事非农产业,成为事实上的第二、第三产业工人;另一方面其农民的身份使得他们无法享有与城镇居民同等的相关待遇,无法分享城市化成果。这一状况亟须得到根本性的制度变革。如果仅仅提供就业机会而没有相应的配套措施,那么即使给予其市民的身份,也无法使失地农民享有体面的工作和生活方式,只能长期徘徊在社会的底层,这是土地流转过程中必须要解决的问题。政府主导的土地流转比自发的土地流转在解决这一问题上更具备优势。

从图3可以看出,首先,在政府主导下的土地流转使得分散的集体建设用地整合在一起并改变其使用用途,农民改变了原有的居住模式和邻里相处模式,这种生活方式的转变使得农民不再具备小范围耕种的条件,彻底脱离了家庭式自给的生活模式从而依赖于商品经济;同时农民又获得了相应的失地补偿款,使失地农民具备从事家庭式商业经营的可能,在繁荣当地商品经济的同时又为自己带来稳定的收入,这种体面的生活方式为失地农民的就业转型提供了基础。其次,土地流转后农民彻底失去了家庭承包式耕种的可能,虽然仍可选择留在土地上从事农业产业,但已经不再是经营风险自负的传统劳动,而是具有一定契约形式的有偿劳动,其经营风险由经营农业或工业的经营者承担。具备一定实力的经营者有条件扩大生产经营规模,引入更新的生产技术和更有效的经营管理模式,并创造了更多的就业机会,传统的农业生产和工业生产都上了一个新的台阶;低技能高劳动强度的工作将逐步被淘汰,失地农民在获得更多就业机会的同时也提高了劳动的层次,这种劳动模式的转变为失地农民体面生活和就业转型创造了条件。最后,户籍制度改革最终改变了农民的身份,并为其提供与城镇居民相同的社保体系,同时还保

留了其村民待遇,如集体经济的分红等,为失地农民实现就业转型提供了根本保障。至此,通过政府主导的土地流转彻底改变了农民的身份、传统的生活方式和劳动方式,加速了农民向市民的转化,促使农民实现就业转型。

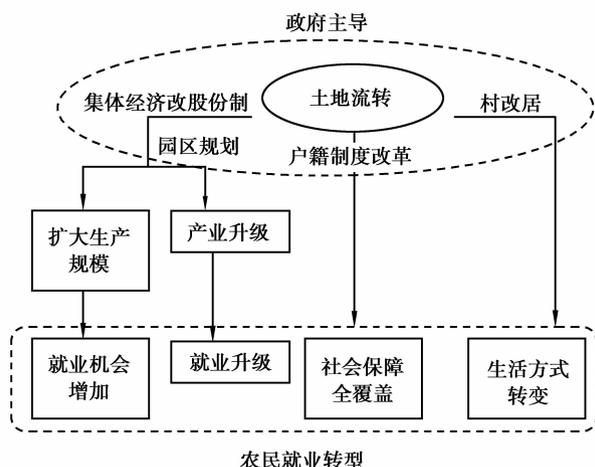


图3 集体建设用地流转与就业转型的关联机制

五、结论

政府主导下的农村集体土地流转并不是将分散的集体土地进行集中的单纯行为,而是包含了地区建设规划、村集体经济改革、户籍制度改革等相关内容在内的一系列行为,土地流转的最终结果是在促进城市化进程的同时加速了地区产业结构的演化升级与失地农民的就业转型。尽管土地

流转行为是在政府主导下发生的,但是产业结构和就业结构升级的先期变化是土地流转的先决条件;而经过集体土地流转这一具有实质意义的变革后,无论是地区的产业结构还是农民的就业结构都提高到了一个新的层次。因此,农村集体土地的流转是地区产业结构升级和农民就业转型的需要,而农村集体土地流转本身又促进了当地产业结构的演化升级,并通过产业结构的升级变化带动当地的就业结构升级,特别是在政府相关配套措施的支持下,失地农民从生活环境、劳动条件到身份和社会保障都有一个质的飞跃,带动了农民的就业转型。相比而言,政府主导模式的农村集体土地流转在带动地区产业结构升级、促进农民就业转型等方面,比农民自发模式的农村集体土地流转更具优势。

参考文献:

- 北京大学国家发展研究院综合课题组. 2010. 还权赋能:奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究[M]. 北京:北京大学出版社:5.
- 陈会广,陈利根,马秀鹏,刘沫含. 农村集体建设用地流转模式的多样化创新——基于政府与市场关系的视角[J]. 经济体制改革,2009(1):87-92.
- 张文律. 2011. 我国集体建设用地流转驱动模式研究[J]. 西部论坛,21(6):16-20.

(编辑:南北)