

农村流动人口土地流转的困局与 对策研究

李涛柏昱

(南京审计大学 经贸学院 南京 211815)

摘要: 新型城乡发展要求要素的充分流动,对大量流入城市的农村人口而言,农村土地既是束缚,也是保障。造成这种两难困局的主要原因是人口和土地的城市化进程不相匹配以及不同土地流转方式的收益不对等,城乡“二元”结构下摆脱困局有三大制度障碍:土地产权、户籍制度和社会保障。需要从全局视角的利益分配着眼,基于政策的激励与约束机制,实现土地收益分配一体化、农村土地流转市场化、农村流动人口城镇化。

关键词: 农村流动人口; 土地流转; 农户意愿

中图分类号: F321.4 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2017)06-0104-06

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2017.06.017

随着农业生产率的提高和工业化、城市化的推进,大量农村人口离开赖以生存的土地,开始从事非农生产活动。从2009年中央经济工作会议开始,到十八届三中全会,“推进农业转移人口市民化”已经成为中国新型城镇化规划的重要任务,然而到目前为止进展并不顺利,特别是农村流动人口的土地流转出现了土地资源束缚与保障并存的格局,城乡间、区域间发展很不平衡。新型城乡发展要求要素充分流动和资源有效配置,农村流动人口的土地流转困局使得土地、劳动等资源配置效率问题日益凸显。国土资源部《2016年中国国土资源公报》表明,当年新增建设用地51.7万公顷,国有建设用地供应51.80万公顷,其中出让国有建设用地20.82万公顷,出让合同价款3.56万亿元;国家统计局《2016年全国农民工监测调查报告》显示,我国进城务工人员总数达到28171万人,占当年农村人口总数的44.8%。然而,非农流转的土地高收益并未被非农流动的农村人口所分享,人口城镇化速度远远小于农地非农化速度,加上农村土地市场发育缓慢,产生了效率低下与分配不公^[1]。因此,揭示农村流动人口的土地束缚与保障并存格局,探索产生困局的根本原因和制度障碍,寻求新型城镇化进程中摆脱土地流转的两难困境的有效路径,对城乡协调发展背景下的人口和土地政策优化具有重要

价值。

一、农村流动人口的土地束缚与保障困局

农村流动人口的土地流转可分为两大类:一类是原有的农村土地被征为国有,并获得相应的补偿(以下称为土地外部流转);另一类是原有农村土地所有权不变,通过各种途径转由他人代为进行农业或非农业生产(以下称为土地内部流转)。前一类土地流转通常是服从于城市规划、基础设施建设而产生的被动流转,失地的农村流动人口没有被土地束缚的条件,重点关注的是失地之后的保障;后一类土地流转形式繁多,部分土地权利发生转移,是农村流动人口真正走向城市的最大牵绊,也是农村流动人口回归故土的重要保障,因而表现出两难抉择的困境。

(一) 农村流动人口的土地束缚

党的十八届三中全会报告指出“推进农业转移人口市民化,逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。”据来自全国9省的调查,相对于近50%的农村家庭外出人口而言,农村承包地发生流转的比例仅为20.7%,大多数农业人口不愿意主动放弃土地所有权^[2]。土地对农村流动人口的束缚表现为四个方面。

1. 土地的弱流动性束缚

收稿日期: 2017-09-06

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目“土地流转与人口流动的城乡协调发展机制与政策研究”(15YJAZH035)、江苏省社会科学基金项目“非均衡发展约束下江苏省农村流动人口的土地流转机制与政策研究”(15EYB011)阶段性成果

作者简介: 李涛(1972—),女,江苏太仓人,副教授,博士,从事土地资源管理、农村问题研究;柏昱(1993—),女,江苏淮安人,2015级理论经济学硕士研究生,从事土地资源管理研究。

农村土地的流动性较差,一方面是指土地的自然属性——不可移动性,使得农村流动人口转移时无法连同土地一起转移;更为重要的一方面是农村土地市场不发育,其资本化程度较低,农户在进入城市后,难以发挥土地的资产特性,土地并不能成为市民化的资本保障。换言之,农村土地流转的难度大、收益低,农村流动人口只能将其作为额外的生活补助,而不能成为放弃土地在城市生活的重要支持。

2. 土地与户籍管理的捆绑式束缚

《土地承包法》规定“承包期内,承包方全家迁入设区的市,转为非农业户口的,应当将承包的耕地和草地交回发包方。”这就意味着要取得城市户籍必须放弃农村的土地承包权。在本研究的农村入户调查中,多数进城务工的农民并不愿意如此,而央视的一则报道更是称有90%的农民不愿意放弃农村户口。在农户眼中,与户籍捆绑在一起的土地承包经营权和宅基地使用权,足以抵消转入城市户口后所带来的养老和医疗等一系列保障,更何况这些保障并不确定。

3. 城乡就业的兼利性束缚

中国农村流动人口的兼业现象较为明显,他们一方面选择进入城市寻找工作,从事非农业生产,并获得相对较多的报酬,这往往是家庭收入的主要组成部分;另一方面,以农村的土地承包经营权为依托,从事一定的农业生产,即使自己不亲自劳动,也会通过各种途径利用农村土地获得一定报酬。这种双向就业所带来的额外收益,使得许多农村流动人口在从事非农生产的同时,不得不分散精力兼顾另一份收入可能并不高的职业,这种兼业行为的边际成本很可能要高出边际收益。

4. 以土地情结为核心的情感束缚

许多农村家庭在决定是否走向城市时,其判断的标准多半是物质层面的家庭收入,但是当他们在决定是否要离开农村时,更多地会考虑到精神层面的因素,其核心是千百年来中国农民根深蒂固的土地情结。从现实问题来看,流动人口要定居于城市除了物质上的顾虑以外,还会担心生活习惯、生存方式、人际交往等问题,从精神的依赖性来看,离开生活多年的故土所产生的失落感与生活于城市却难以获得的归属感形成强烈的对比,这也是许多人长期摇摆于城乡间的重要原因。

(二) 农村流动人口的土地保障

事实上很多农村流动人口并没有真正意识到土地对他们存在许多束缚^[3],对常年从事着非农业生产的群体来说,土地更多意味着一份保障。一般农户所拥有的土地实质上主要包括土地承包经营权和宅基地使用权,土地所带来的保障也源于这两项权利,这种保障既包括当前的可能保障,也包括未来的预期保障。

1. 当期可能的土地保障

现有的土地权利可能带来的当期保障主要有:

(1) 粮食及其他农作物。农村土地作为农业生产必不可少的生产资料,是出产各类农产品的基地,既包括农户在自己承包的土地上耕作经营所得的粮食作物、经

济作物、林木等,也包括他们利用宅基地从事养殖生产所得的各类牲畜、禽蛋等。这些作物在很大程度上满足了农户自身的消费需求,其结余部分还可以参与市场交换获得一定的收入。

(2) 土地流转后的经济收入。如果是土地内部流转,可以通过转包、出租、入股、合作、转让、互换等多种形式获得相对固定的地租。如果是土地外部流转,即转为非农用地,农户失去土地承包经营权,一般会得到较大金额的一次性补偿,不同区域还会有就业、养老、医疗等方面的配套补偿。

(3) 居住保障。农村流动人口在城市的居住分三类:一是流动居住,他们大多从事提供住宿条件的职业,随着雇主或工作地的变化而变化住所;二是临时居住,在有了相对稳定的工作和收入之后在城市租赁住房,但随着房租和生活情况的变化会经常更换住所;三是固定居住,少数农村流动人口在城市工作多年,有了一定的积蓄,会在城市购置房产,举家迁入城市。但是中国人根深蒂固的不动产情结强调对房屋土地的全部占有和处分,前两类流动人口无论居住条件如何,都认为远在家乡的房子才是真正属于自己的,即使第三类流动人口也不会轻易放弃家乡的土地和房屋,也就是宅基地使用权及其地上建筑,这是他们回归乡村的重要保障。

2. 预期可能的土地保障

农户们更看重的土地在未来可能带来的收益和保障主要有:

(1) 未来土地收益的预期。未来的土地收益有两大类:实物收益和货币收益。土地作为一种生产要素,“只要处理得当,土地就会不断改良”。在合理使用和保护的条件下,农用土地的肥力可以不断提高,非农用地可以反复利用,永无尽期。土地作为一种非消耗性资源,它不会随着人们的使用而消失,因此土地资源在利用上具有永续性。所以,耕种土地带来的粮食及其他农作物收益也是未来的预期收益,同时土地内部流转产生的收益也是可以不断获得的。

(2) 土地权利的固定性保障。随着城市经济的发展、农业市场化水平的提高,中国农村集体土地资源要素配置不断变化^[4]。农村土地承包制从20世纪80年代初的包产到户,到20世纪90年代中期的二轮承包时采用的延包方式,农村土地承包关系变化甚小。2003年颁布的《土地承包法》规定,“国家依法保护农村土地承包关系的长期稳定”,2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次提出“稳定农村土地承包关系并保持长久不变。”由国家法律和相关政策所界定的农村土地权利的固定性无疑给农户以一种预期,使得农户更为信赖和依靠这种权利可能产生的收益。2016年《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》进一步提出“三权分置”改革,更为农村土地的合法流转奠定了基础。

(3) 政策的利好预期。十八届三中全会明确了城乡发展一体化的目标,提出“赋予农民更多财产权利,推进

城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制机制”。农村土地的内在价值越来越为农村集体与农户们所重视,在具体政策并不明确的情况下,农村土地的价格预期会持续上涨。尤其是在提出“在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价”之后,农村土地潜在的价值将在土地外部流转过程中更加凸显,并有可能预期与农村的养老和医疗保障挂钩。

(4) 心理安全保障。除了物质上的保障,土地也是农民世代耕作的故土,是难以替代的精神寄托,土地对许多农村流动人口而言,产生的安全感、归属感和依赖感,从某种程度上要超出其经济价值。以农业生产为经济结构主体达几千年的文明古国,传递着浓厚的乡土情结,即使曾经离开从小生活的土地,仍然希望未来可以回归故土,这是许多中国农民、包括2.8亿的农村流动人口的真实期盼。

二、土地束缚与保障并存的原因分析

农村土地在束缚农村流动人口进入城市的同时,也给他们提供了当前和预期的保障,农户们面临两难抉择:摆脱束缚进入城市,还是保留现状做个“流动”的人。随着城市化进程的加快,这种两难的困境日益明显,其主要原因有两个:一是劳动和土地两大生产要素的城市化进程不相匹配;二是不同土地处置方式的收益不对等。为了更好地剖析原因,本文选择了城市化进程较快、农村流动人口土地流转矛盾较为突出的江苏省,并将苏南、苏中、苏北等三大区域作为经济发达至欠发达、农村流动人口净流入区到净流出区的代表,进行了实地调研与数据统计。

(一) 土地城市化与人口城市化的对比

根据2006—2016年的《中国统计年鉴》《江苏统计年鉴》,可以测算人口城市化增长率(以城镇人口增长率表示)、土地城市化增长率(以城市建设用地面积增长率表示)。以2015年为例,人口城市化增长率为2.22%,土地城市化增长率为3.43%,后者是前者的1.55倍。统计显示,除了2005年、2010年两个年份城镇人口增长较快以外,其余年份增长率基本稳定在2%—3%之间。土地城市化增长速度明显高于人口城市化增长速度,平均增长率为5.8%。从土地与人口城市化增长率之比的数据来看,除了前述两个人口增长快速的年份以外,基本是1.5—2.5倍,平均为1.9倍。这说明江苏省土地城市化的速度远远高于人口城市化的速度,从另一个侧面也说明,在大量的农村土地变成城市土地的同时,农村人口并未同比例地转变为城市人口,前者在现行的制度安排下基本是不可逆的,后者意味着名为农村人口实则流动于城乡间人群的不断增长。

劳动和土地两大要素城市化进程的不匹配有一个重要原因:前者的城市化是可以自主选择的,市场机制占据主导地位,而后的城市化往往是被动进行的(对

农户而言),以行政垄断机制为主。调研显示,农村人口抛弃土地完全进入城市生活的意愿并不强烈,如果劳动和土地的农转非过程全部可以由农户自主选择,二者城市化进程的比例关系有可能会较为同步,但是这种分析是基于现有的土地非农流转价格,如果非农流转的价格发生变化,尤其是定价机制改变,那结果将大不相同。

(二) 不同土地流转类型的实际收益对比

根据理性经济人假设,市场的参与者总是会选择利益最大化的结果,换言之,农户会自觉或不自觉地对两种土地流转类型的收益和成本,然后做出选择。调研分别对土地内部流转和土地外部流转两大类情况展开,按全省13个市各80份问卷,每市随机抽取2个县(市),每个县(市)随机抽取2个乡镇进行,共发放问卷1040份,回收问卷986份,有效问卷929份。此外,根据2013年《江苏省征地补偿和被征地农民社会保障办法》及13个市据此制定公布的最新补偿标准,测算出土地外部流转的收益平均值,最终得到土地实际收益数据。

数据显示:全省范围内,自己耕种、内部流转、外部流转的实际比例约为2:2:1,但意愿比例约为3:5:2,收益比约为1:1:16,说明总体上农户倾向于集体土地所有权不变,将现有的自己耕种的部分土地转为内部流转;苏北农户自己耕种的比例高于平均水平,土地外部流转明显较少,收益比约为1.1:1:13,其意愿处置方式与全省实际处置方式相当;苏中农户与全省平均状况相比,更愿意进行土地外部流转,而不愿自我耕种,收益比约为1.5:1:23,这在南京地区表现得尤为明显;苏南农户与全省情况差别较大,实际处置比约为1:3:2,但意愿比约为1:3:1,收益比约为1.4:1:20,外部流转较多而自己耕种较少,农户更愿意选择内部流转。

从实际收益和流转意愿的对比上看出,总体上农户对土地外部流转的收益不满意,但也不太计较自己耕种和内部流转的土地收益差距;当外部流转收益达到足够的高度时,农户的流转意愿明显增加(如苏中尤其是南京周边地区的农户)。可见,农户是否愿意离开土地进入城市生活,有两大因素:一是实际收益的取得;二是土地权利的掌握。

(三) 不同土地流转类型的期望收益对比

在对土地流转期望收益的调研中,对土地内部流转的预期收益设置四个选项“A无所谓,耕地不抛荒就行;B和流转前的收入(自己耕种)差不多;C是流转前收入的一半左右;D高于流转前收入”,对土地外部流转的预期收益设置三个选项“E一次性补偿;F每年补偿;G养老保障”,并分别统计了E、F两个选项的期望收益平均值。可以看出,农户对土地内部流转和外部流转的土地收益期望明显不一,后者因为涉及集体土地所有权的完全丧失,期望收益不但高于前者,而且明显高于前文中的实际收益。

从土地内部流转来看,全省范围内选择“和流转前自己耕种收益差不多”和“高于流转前收入”的比例相

当均在40%以上,代表了两类主流的想法。但是不同区域有一定的差别:苏北和苏中比较相似,更多的农户(47%以上)选择“收益差不多”,而19%左右的农户可以接受大幅低于自己耕种时的土地收益,说明该区域的农户更关注的是能否把劳动力从农业生产中解放出来,对土地收益的重视相对较少;苏南地区则不同,65%的农户希望土地内部流转的收益高于之前收益,只有24%的接受“持平”收益和10%左右接受较低收益,说明该区域农户更为重视土地的实际收益,这与苏南地区地少人多、农地紧张的现状有密切关系。

从土地外部流转来看,对补偿方式的选择全省较为一致,65%—70%的农户选择一次性补偿,20%—25%的农户选择逐年补偿,少数农户选择了养老补偿,说明对失去土地的农户来说,存在较大的心理落差和对未来生活的担忧,需要真实可见的补偿进行保证,也希望能更好地进行资金的自我管理和使用。对于一次性补偿的期望收益与实际相比,苏北、苏中、苏南分别高出98.9%、104.6%和46.7%,期望收益越高,其外部流转意愿越强烈。对于逐年补偿的期望收益,农户们能接受的基本相当于一次性补偿的1/9—1/11,区域之间差异并不大,这样的收益年期是比较短的,也从另一个侧面反映出农户对逐年收益的可信度并不十分认同,对政策的变动和政府的执行力心存疑虑,这一说法从“选择养老补偿的农户较少”方面可以得到印证。

上文中分析的不同土地流转方式间的实际收益差距、期望收益与实际收益的差距,反映出农户对彻底失去集体土地所有权或处置权后,可以获得收益、保障的担心和疑虑。因此,农户的选择集中于两点:要么一次性获得高额的补偿,要么保留集体土地所有权,个体有相应的承包经营权。换言之,只有前者数额足够高到农户可以放弃后者,农户才可能愿意真正离开农村步入城市。从另一方面来看,农户对土地内部流转的期望收益并不高,也说明了农村土地对许多农户而言,已经成为一种束缚,持有土地权利的意义不在于土地的现有收益,而是未来可能的收益和保障。在城乡二元结构下,政府垄断了征地补偿的定价权,农户根本无法平等议价的情况下,未来的收益和保障是不可预见的,必然会出现土地束缚与保障并存的格局。

三、农村流动人口摆脱土地流转困局的制度障碍

中国城镇化呈现出土地城镇化快于人口城镇化、常住人口城镇化高于户籍人口城镇化的特点,对于农村流动人口而言,最大的牵绊就是留在农村的土地,最大的担忧就是融入城市的政策保障。农村流动人口市民化进程在自身意愿和制度设计两个方面都受到阻碍,前者是随着后者的改进而不断变化的,因此,厘清现有的制度障碍成为关键,主要有以下三个方面。

(一) 土地产权制度的制约

土地产权是土地制度的核心,产权明晰是土地流转的基础和前提,现存的土地产权制度和政策造成土地流

转上的局限,进而影响了农村人口的流动^{[5][6]}。界定农地产权主体,明晰农地产权关系,规范农地市场交易,是农村人口在走向城市过程中基本权利的政策保证。《土地管理法》规定“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有,由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理。”土地的所有权在集体和农民个体之间存在一定的不明确性,农民享有的土地产权的不完全性和模糊性使得大量流动的农民徘徊于农村与城市之间。一方面,土地内部流转为农民带来一定收益,大量农村流动人口不愿放弃土地使用权彻底转化为城市人口;另一方面,他们放弃务农,对流转后土地的用途并不关心,许多农村土地利用效率低下。

在土地所有权的流转上,《土地管理法》限制农民集体转移其所有权,并进行严格的用途管制,“建设占用土地,涉及农用地转为建设用地的,应当办理农用地转用审批手续”,“严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”。更重要的是,这种农村土地外部流转的补偿标准是由政府规定的,是一种政府垄断性的单向流转,这使得农户在土地流转过程中处于被动的弱势地位,大大降低了其土地流转意愿和市民化速度。

土地产权主体与权能分配不明晰对土地内部流转也产生一定的阻碍。土地内部流转可以实现土地规模经营,推动农业生产机械化和产业化发展,使得大量剩余劳动力从农业产出中释放出来。但是现有的以家庭为单位的土地承包经营权设置,容易产生土地平均化以及生产细碎化,阻碍了土地规模化经营的进程,同时也造成了农村流动人口的季节流动现象,不利于土地资源的集中和农业生产率的提高,也使得农村失去发展规模经济的核心力量。

(二) 户籍制度改革的压力

城乡分割的二元户籍制度造成不同类型户籍人口存在人格、身份以及福利上的不平等,城镇居民享有的教育机会、福利保障和劳动就业机会远远高于农村居民,尽管户籍制度改革不断推进,但是这种利益差别依然存在。城市政府往往以自身利益最大化为出发点,对人口准入机制的设计主要出于城市自身发展需要,对非户籍人口普遍存在排斥和歧视情况。

现阶段的户籍制度改革主要存在以下两点瓶颈:一是人口的过度密集导致大型城市的户籍改革困难。我国人口流动主流趋势是自西向东,由内地向沿海,由小城镇向大城市的移动,人口流入量较大的区域,如京津冀、长三角、珠三角以及东部沿海省份的大城市,面对外来务工者和外来城镇籍工作人员的双重压力,出现人口饱和现象。二是地方政府各自为战,对异地落户有不同的政策限制。对于地方政府而言,大量的人口涌入可以带来充足的劳动力,拉动消费,促进当地经济发展,但由于市民身份意味着要平等享有在城市的教育、养老、医疗等方面的社会福利,造成城市财政支出的增加,给政府财政带来巨大的压力。

统计数据表明,现阶段中国的常住人口城镇化率达到55%,而户籍人口城镇化率仅约为37%^[7];1995—2015年,全国城市建成区面积增长170.5%,远高于同期城镇人口119.2%的增长速度(国家统计局,2016)。现行的城乡分割的户籍制度,使得农民被紧紧地拴在土地上,农村劳动力向城市转移时,面对极高的转移成本以及巨大的政策制约,农村人口增加速度高于人口流出的速度。进一步说,户籍制度阻碍了人口与土地同步城市化的进程,对农村流动人口转移形成制度化障碍,限制农村和城市消费市场的发展,大量在城市中务工的农民在城市中得不到相应的社会保障,处于城市和农村间的游离状态。

(三) 社会保障体系的缺陷

现有的农民社会保障体系被区别于城市保障体系之外,农村社会养老保险基本方案以个人缴纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持,社保覆盖面积较小,不能对农民的基本权利、福利起到很好的保护作用。主要表现为:

1. 农村社会保障体系不完善

由于缺乏有效的监督和约束,对于农村社会保障的内容、形式、程度、水平等还没有一个明确的标准和统一的认识。事实上,农村居民的养老、就业、疾病等社会保障主要还是依赖于自己的家庭,社会供给性差。

2. 农村社会保障城乡分割、条块分割、多头管理

在国有企业工作的农村职工社会保障统筹归劳动部门管理,医疗保障归卫生部门和劳动者所在单位或乡村集体共同管理,农村养老和优抚救济归民政部门管理,一些地方的乡村或乡镇企业也建立了社会保障办法和规定,并委托保险公司承担起部分保险。由于这些部门的利益关系不同,在社会保障的政策制定和决策实施上经常发生摩擦。

3. 农村社会保障形式单一,保障金额与保障诉求差距较大

许多地区的农村养老和医疗保障制度虽然已经初步建立,但是居民实际可获得的保障或收益与实际需求相去甚远,对医疗机构与范围的限定也较多,还有不少地区没有养老、失业、生育等保险。

农村社会保障体系不完善的同时,已经进城务工的农村流动人口被纳入城市社会保障体系的机会更少。这一方面是户籍制度的原因;另一方面,与农村流动人口从事的职业有关,他们大多在建筑装饰、餐饮、家政服务或个体经营等行业任职,这类行业人员流动大,政策监管容易出现空白或漏洞,企业对社会保障政策的执行不规范。在农村社保不足、城市社保难进的情况下,土地是最容易被农户看作社会保障的替代物。对于农户来说,取得的土地承包经营权还担负着一定的保障功能,一旦失去可能对其造成巨大的损失^[8]。因此,农村居民在劳动边际报酬的城乡差距、土地城镇化加速和农业生产率提高等因素的促使下离开农村,却不愿意放弃土地,结果就是农村流动人口在城乡之间兼业现象普

遍,农民“离乡不离地”。

四、农村流动人口摆脱土地流转困局的政策优化路径

不难看出,城乡“二元”结构下农村流动人口土地流转的三大障碍——土地产权、户籍制度和社会保障,其本质在于制度设计缺陷导致的利益分配不均^[9]。与农户的两难困境相似,政府同样也面临两大难题:如何控制市民化进程可能造成的土地城镇化加速,如何有效地提供相应的保障。解决问题的关键在于尊重农户意愿基础上的立足城乡协调发展的土地流转与流动人口政策优化。这不仅要视土地为基本生产要素,还要将其作为重要资产及资金来源,寻求劳动、土地、资本等要素相互匹配,政策创新收益大于成本的良性循环之路。

(一) 政策的激励与约束

在城乡经济发展过程中,农村土地流转推动和影响农业人口的流动,农业人口的流动也要求农村土地规模化经营和相应的制度保障,激励与约束的目标就是二者的协同发展共赢。从内在激励来看,一方面,需要打破土地、户籍和社保等方面的城乡分割,特别是土地分配平均主义,通过市场化的土地流转使生产规模得到扩大,激励农业从业者对土地投入的热情和追求农业技术创新的动力,促进土地生产效率的提高和农业技术的进步;另一方面,要进行新的制度安排与政策设计,明确农村土地产权关系,规范农村土地市场交易,加大户籍和社会保障改革力度,其核心在于保证农民权益和土地利用效率的双提升。

除了内在的激励,还需要有外在的约束机制,主要包括:一是全面的政策绩效评价体系。实时监测政策效果,分析政策目标实现的程度有多大,通过对政策实施的各项成本—收益分析,对实施结果进行客观评价并改进。二是健全的法律制度。重点是加强高位阶法律的制定和完善,如修订《土地管理法》,颁布《地产交易法》,制定《土地征购条例》《土地产权登记条例》等。三是有力的保障体系,包括设计城乡一体的户籍制度、社会保障体系,强调土地规划先行、动态审计监督。这要求区别不同区域的城市化水平、自身条件、经济基础与发展现状,找准改革的节奏,再提出政策优化的主体思路和实施建议。

(二) 土地收益分配一体化

无论是农户还是政府,最关心的问题无疑是自身利益,农村流动人口市民化双方都需要大量的资本投入,最可行的有效路径是对土地流转收益进行二次分配。争议最多的无疑是农村土地征收补偿,这项收益与征收为国有后的土地出让收益一直是两条线分开管理,参与土地交易的主体比较复杂,不同利益集团之间的收益分配也各不相同。矛盾突出表现为:中央政府与地方政府间利益相争;农村集体组织缺乏主动的土地收益权,农户利益与集体利益时有冲突;地方政府凭借征地和出让的垄断,在土地市场以“中间商”的角色获取高额差价。

从目前来看,建立城乡一体的土地收益专项基金制度是较为合理的解决方案。

基于监督有效性与管理成本的考虑,土地收益专项基金可由中央政府委托省级土地行政主管部门统一管理,既可以减少中央和地方在土地收益上的摩擦,弱化市县政府在收益分配中的作用,也方便土地流转的信息采集与管理。农村土地流转收益分配调整的重点是征地补偿和土地出让收益,对于城市存量土地出让的收益,扣除税费后可全部留归地方政府,进行收支专项管理;对于新增城市用地,尤其是农地转建设用地的出让收益首先对农村集体经济组织给予补偿,其他全部上缴中央财政^{[10][11]}。

在实施具体分配方案时应注意:农村集体经济组织的补偿应是全方位的,除了采用市场价或评估价一次补偿以外,还可在上缴财政部分中增设专项基金,如社会保障基金、再就业基金、农用地改造基金等,实行对口专项基金管理。在土地税收和土地费管理上,可将耕地占用税设为国家与省级共享税,改由省级土地行政主管部门征收;扩大耕地占用税的征税范围,将其他农用地纳入计征;土地征用费以市场化方式确定;新增建设用地的土地有偿使用费目前只针对采用有偿使用方式的新增用地,其目的不仅是防止城市过度扩张,还应包括土地利用效率提升,所以无偿用地更应缴纳此项费用,并由中央与省级财政共享。

(三) 农村土地流转市场化

与土地收益一体化侧重于农村土地外部流转不同,土地流转市场化既包括外部流转,也包括内部流转。市场机制强调城乡之间、城乡内部的要素平等交换,引入价格和竞争机制,改变“二元”市场的分裂格局。在土地流转上,城市土地市场通过挂牌拍卖的方式进行交易,价格竞争机制较为完善,但农村土地流转没有规范可依,很多交易仅依靠口头协议,土地价格表现形式多样,农地的价格差距较大,很难保障农民的合法权益,还可能造成土地利用效率下降,对土地流出后的用途管制也可能失控。

农村土地外部流转采用的土地补偿缺少市场机制,土地征用的强制性意味着较低的补偿价格,市场化的关键在于土地出让金与征地成本间的差额,需建立农户土地增值收益分享机制。农村土地内部流转市场化的重点在于建立规范的农村土地流转市场,对交易流程、用途限定、登记事项、利益分配等问题做出明确规定。此外,要建立完善的协商机制和司法裁决机制,采用法律手段介入征地与土地内部流转过程,保证市场有序,保护各方利益。

(四) 农村流动人口城镇化

启动户籍制度改革是农村流动人口城镇化的关键。首先,要建立城乡统一的户口登记制度,打破二元城乡户籍结构,条件成熟的城市可以允许户口的自由迁移,取消户籍的“事先准入制”,考虑采用“事后登记制”。其

次,要逐步剥离依附于户口上的各种利益和功能,使得就业、住房、上学以及社会福利与户口脱离关系,保证把户口转入城市后的农民与原市民在各方面得到同等待遇。最后,要调整户口迁移政策,引导人口合理有序地流动,缓解大型城市人口的压力,发挥中小型城市吸收农村过剩劳动力的优势,促进城市化的进程。

完善社会保障体系是农村流动人口城镇化的重要保障。一方面,由低层次覆盖面窄的农村社保体系向高层次的社保体系进化,建立与城市统一的社会保障体系,确保农村最低生活保障制度、农村医疗保障制度以及救灾扶贫网络的建设,弱化土地的替代性保障功能;另一方面,完善农村流动人口的社保体系,保障其享有与城市市民平等的就业权利,包括失业、养老、医疗和工伤保险等,同时着力解决子女教育和留守人员的照顾等诸多社会问题。

总之,土地流转是以农民利益最大化为目的,农民利益要最大化,需要进行适度的规模经营,规模经营要引入市场要素,才能实现农业产业化经营^[12]。

参考文献:

- [1] 钱龙,洪名勇.非农就业、土地流转与农业生产效率变化[J].中国农村经济,2016(12):2-16.
- [2] 龙开胜,陈利根.基于农民土地处置意愿的农村土地配置机制分析[J].南京农业大学学报:社会科学版,2011(4):80-87.
- [3] 李恒.农村土地流转的制度约束及促进路径[J].经济学动态,2015(2):87-92.
- [4] 彭文英,等.农户土地利用行为及其调控研究[J].首都经贸大学学报,2017(4):71-77.
- [5] 程令国,张晔,刘志彪.农地确权促进了中国农村土地的流转吗?[J].管理世界,2016(1):88-98.
- [6] Fenske. Does Land Abundance Explain African Institutions? [J]. Economic Journal, 2013,(573):1363-1390.
- [7] 蔡昉,王美艳.从穷人经济到规模经济[J].经济研究,2016(5):14-26.
- [8] 田逸飘,等.农村产权抵押物变现的现实困境与破解对策[J].西部论坛,2016(5):26-33.
- [9] 国务院发展研究中心农村部课题组.从城乡二元到城乡一体[J].管理世界,2014(9):1-12.
- [10] Ghatak, Mookherjee. Land Acquisition for Industrialization and Compensation of Displaced Farmers [J]. Journal of Development Economics, 2013(1):303-312.
- [11] Sumrada, Ferlan, Lisee. Acquisition and Expropriation of Real Property for the Public Benefit in Slovenia [J]. Land Use Policy, 2013(5):14-22.
- [12] 郭栋,邱敏学.农村基层政府在土地流转中的作用分析——基于益阳、杨凌、太谷土地流转模式[J].经济与管理研究,2017(7):45-53.

(责任编辑:惠国琴)