

·经济纵横·

城中村、农民工、小产权房与城乡二元体制改革

许经勇

(厦门大学 福建 厦门 361005)

摘要 城中村、农民工、小产权房,是我国城市化过程中出现的三个特殊的经济范畴。在城乡二元结构体制还不可能被完全破除的情况下,这三者既有正面效应,又有负面效应。其正面效应突出表现在,离开了它们,我国的工业化、城市化就不可能发展到现在的规模,我国农村劳动力就不可能如此大规模转移到城市。其负面效应突出表现在,无法实现全面、协调、可持续发展。2009年中央经济工作会议要求把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务,放宽中小城市和城镇户籍限制,这将成为城乡二元体制改革的突破口。

关键词 城中村;农民工;小产权房;城乡二元结构体制

中图分类号 F3

文献标识码 A

文章编号 :1004-3160(2010)02-0100-04

在我国城市化过程中,出现了三个很特殊的经济范畴,即城中村、农民工与小产权房。这三个经济范畴从表面上看毫不相干,实际上都是派生于城乡二元结构体制。城中村和农民工派生于城乡二元户籍制度,小产权房是派生于与城乡二元结构体制相辅相成的城乡二元土地制度。城乡二元结构体制还将存在相当长时间,要破除城乡二元结构体制,既取决于改革的力度,又取决于发展的程度,而且改革的力度又不能超越于发展的程度。十七届三中全会的《决定》提出:到2020年全国要基本建立城乡一体化的体制和机制。“基本建立”和“完全建立”的含义是不一样的。即使是基本建立了,也不意味着城乡二元结构体制的完全破除。

一、城中村

如何改造城中村,是当前我国城市化面临的棘手的问题。有的地方政府甚至把改造城中村上升到“检验政府执政能力的试金石”这样的高度来对待。据调查资料显示,北京目前共有城中村231个,西安共有城中村180个,武汉共有城中村162个,广州共有城中村139个,深圳共有城中村320个,温州共有

城中村544个。在全中国找不到一个城市没有城中村。我国城市化的一种重要形式,这就是“城市包围农村。”具体地说,在城市化过程中,为了扩大城市规模,征用城郊农村土地,逐步将一部分村落包围在城市建成区内。这些村落起初还在城市郊区,进而位于城乡结合部,随着城市规模的持续扩张,最终蜕变为城中村。城中村具有二重性,既有城市的特征,也有村落的特征。城中村所具有的城市特征表现在:(1)城中村的居民居住在市区,乃至中心市区;(2)和城市居民一样,主要从事二、三产业;(3)城中村居民的生活方式逐步向着城市化的方向演变。城中村所具有的村落的特征表现在:(1)作为生产资料或生活资料的土地,其产权归村落集体所有;(2)其所属社区由作为村民自治组织的村民委员会管理;(3)城中村村民保留比城市户籍含金量更高的村籍,使得他们的收入不仅超过农民工,甚至超过一般的市民。

城中村的形成和演变,大致经历这么几个阶段:第一阶段,聚落形成阶段,即传统的农村居住聚落;第二阶段,即城乡结合部阶段,城市与乡村交接;第三阶段,城中村阶段,是城乡差别在在建城区的缩影;第四阶段,城中村瓦解阶段,即完全城市化。应当

收稿日期 2009-12-10

作者简介 许经勇,男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授、博士生导师,主要研究方向:农村经济。

说,土地制度的城乡二元性,是城中村形成的重要因素。城中村的集体土地与城市建成区的国有土地的制度性差异,形成城市内部土地的二元结构,造成管理监控的困难。在土地城乡二元结构下,城市政府选择了试图绕开村落这样一种规划思路,使城中村因此逐渐形成。城中村的演化不是政府规划和预设的结果,而是在政府规划的限制下原农村居民与政府博弈的结果。即在城市化过程中,由于地方政府的财力有限,无力支付征地补偿费,不能将旧村用地全部收归国有。在这种情况下,政府暂不征用的原村民住宅用地,暂不支付征地费,政府也不对地上建筑物进行补偿,原居民仍然可以使用。这就出现了城中村的雏形。

城中村的一种特殊现象,即“一村两制”,哪里有城中村,哪里就有“一村两制”。由于城市政府在征地过程中,往往只能将部分农民“农转非”,而把其他村民和整个村庄纳入农村管理体系,这种“一村两制”的现象是根源于用招工进厂的“农转非”方式,来代替村庄、村民的城市化。伴随着市场取向改革的深化,从农村转移的新市民依附在城市户籍制度上的社会福利保障的含金量明显减少,这种方式的征地既没有解决“人”的城市化,也没有解决“村”的城市化。不仅如此,还导致城乡差距倒挂现象的出现。伴随着城市经济的迅猛发展和城市化速度的加快,大量外来劳动力(主要是农民工)涌入城市,住房需求激增,从而带动了廉租屋市场的大发展。在这种形势下,原村民就开始突破政府的用地标准的限制,大量抢占土地,大建私房;与此同时,政府对农用地征用的规模越来越大,原村民传统的以农耕为主的生产与生活方式逐渐消失,出租房屋和集体物业成为原村民的主要收入来源和生活来源。建私房出租也是原村民求生存、求发展被迫作出的选择。从而形成了不被国家法律承认的小产权房,实际上是无产权的房屋。

城中村不同于一般市区,表现在流动人口比重很高,人口构成很复杂,管理难度很大,治安问题很突出,以及建筑密度高、环境条件差、交通道路拥挤、内部用地混乱、配套公共设施不完善、防灾救护能力差等等,是城市化进程中的盲区。

二、小产权房

与城中村相联系的小产权房,是源于城乡二元土地制度。我国农村经过30多年的改革,与社会主义市场经济体制相适应的农民土地产权制度已初步

建立,广大农民群众获得了长久不变的土地承包权,农村土地使用权长期化、资本化、物权化作为一种发展方向和演变趋势基本上确定下来。《物权法》第十一章将土地承包经营权列入用益物权行列,从而正式结束了学术界对于其法律性质的争论。但是,也必须看到,我国农村土地产权制度还很不完善。对农用地被征用转化为非农用地过程中,如何保护农民的土地权益这一重大问题,该法律并没有具体的规定。传统的农地统征制度和土地用途管理制度,在土地征用和农地转用环节,农民的土地产权并没有获得合理的经济上的实现形式。在国家对农民土地利用的指令性计划如种植面积控制等被解除的同时,国家对农村土地利用的规划管理和土地用途管理则逐步加强。我国长期实行的农地统一征收的建设用地取得制度,在确立土地利用规划管理和土地用途管理制度后,土地征收逐渐成为政府统一控制农地转用的基本手段。按照我国现行法律规定,农村社区集体并不拥有让渡土地权属的权力。当农地改变为城市非农用地时,必须先由国家征收。并被美名为公共利益的需要。

20世纪80年代以来,伴随着我国工业化、城市化进程的加快,建设用地需求急剧上升。我国现行的土地批租制的巨大利益,成为各级政府以各种名目“圈地”的制度性原因。每批租一块土地,政府就一次性收取50—70年的土地收益,而给予农民的补偿则微乎其微。始于20世纪90年代中期的分税制,使地方政府在推进工业化、城市化过程中发展地方经济面临着极大的压力。他们一方面依靠各种优惠的条件吸引项目、招商引资;另一方面以低价征地、高价转让充实地方财政收入。这对于地方政府来说,既能加快本地区经济发展,又能实现地方财政收入的快速增长,取得任期内政绩的最大化。

我国城乡二元土地制度所造成的利益分配的不合理性,引起了广大农民的消极抵制,集中表现在城市郊区农民开始冲破现行的土地征用制度的政策界限,出现了近年来引起人们高度关注的“小产权房”。按照我国现行的法律,农民集体组织对农村土地享有所有权。但实际执行中,无论是对宅基地,或者是农用地,农民的土地所有权都受到严厉的限制,以至于被取消大部分权利,尤其是抵押权和转让权。即使是城市化扩大到家门口,农民也不能用宅基地建造商品房。农民的土地只有被政府征用后,才能变成城市建设用地。这样一来,农民在丧失土地所有权的同时,只能获得低廉的征地补偿。而政府在获得土地所

有权的同时，也占有土地转换用途的大部分增值收益。面对如此巨额的土地收益流失，农民因此作出相应的对策，他们也开始进入房地产市场，或自行将宅基地或房屋出租甚至出售给市民，或是在宅基地甚至农用地上进行商品房开发，这就形成了“小产权房”。所谓“小产权房”，是指一些村集体组织或房地产开发商出售其在农村集体土地上建设的房子。“小产权房”有两种情况：一种是在集体建设用地上和宅基地上建成的；一种是占用耕地违法建成的。目前全国“小产权房”已达到城镇住房建筑面积的20%以上。由于没有经过政府的征地和出让手续，这种“小产权房”无法办理产权证和土地使用证，只有村集体出具的合同证明其所有权，不能抵押转让，在遭遇拆迁时也无法维护其应有的利益。由于“小产权房”打破了地方政府垄断土地、房地产开发商垄断商品房开发（这两个垄断是相辅相成的）的格局，政府失去了转换土地用途的巨额财政收入。地方政府自然是反对“小产权房”。中央政府反对“小产权房”更多的是考虑保护耕地和维护城市统一建设规划。不被政府承认的“小产权房”的尴尬地位，实际上是各方利益博弈的结果，也是我国农村土地产权被扭曲的必然反应。

三、农民工

城乡二元结构体制由来已久，在体制转型过程中，还派生出农民、市民和农民工三元社会群体。农民工与城中村、小产权房之间结下不解之缘。农民工是改革开放以来，随着我国社会经济体制和社会经济结构的双重转型而出现的社会群体，是在我国特定的城乡户籍制度下发生的农村劳动力转移的产物。一方面由于受传统计划经济体制的压抑，导致广大农村中存在着近乎无限供给的剩余劳动力；另一方面由于城乡分割体制的逐渐松动，使得长期积蓄的势能获得补偿性释放的机遇，便伴随着我国经济持续快速发展而出现大规模的城乡劳动力迁徙，这是我国工业化、城镇化过程中必然出现的人口结构调整的现象。可以这样说，我国改革开放以来的最大社会分化，堪称农民的分化，即从农民中分化出一个特殊的社会群体，农民工群体。本源意义上的农民是一个职业概念，指的是从事农业生产劳动和取得土地经营收入的那部分劳动者。然而，在我国特定的城乡二元结构体制下，农民又是代表着一种身份。农民工不同于农民，他们的职业是工人，但身份仍然属于农民，即农民的身份没有改变，又在城

市打工的工人。

改革开放以来，我国城市中出现一种奇怪的现象，即一方面城市中还有相当数量有劳动能力的市民找不到工作，另一方面又有近2亿的农民工进城打工。这说明了我国城市的失业，在相当程度上属于结构性失业。同时说明了进城农民工和原有城市职工之间具有明显的互补性质。即在城市就业的农民工，有相当一部分就业岗位，是原城市市民不愿意进入的。目前我国进城农民工，其数量已经超过拥有城市户籍的职工，但是，与后者相比，付出同等劳动得不到同等报酬，甚至付出倍加劳动也得不到同等报酬。两者所能享受的社会福利差别，就更加悬殊了。可以这样说，如果没有亿万计廉价农民工进城，我国就不可能成为发展中国家引进外资最多的国家，我国的劳动密集型产业就不可能发展到如此大的规模，我国的工业化和城市化就不可能达到这样高的程度。客观现实表明，哪里的农民工聚集数量最多、规模最大，那里的工业化、城市化程度就最高，经济社会最为发达。珠江三角洲、长江三角洲和京津唐地区的发展现实，就是有力的证明。农民工作为一种制度安排，是和城市化的本质要求背道而驰的。农民工作为一种特殊社会群体，即大量农村劳动力在实现职业转移的同时，空间迁移（永久性迁移）却没有同步实现，形成暂住性质的打工阶层。应当指出，城市化过程不仅仅是农村人口向城市迁移的过程，更关键的是农民职业的非农业化、生活质量城市化、社会身份市民化。如果城市化只完成农民向农民工的转化，而没有实现农民工向市民的转化，就谈不上真正的城市化，只能说是半城市化。这是我国城市化面临的一个突出问题。值得我们进行深刻的反思。

四、城中村、小产权房和农民工相辅相成

实践经验表明，在城中村形成的初期或中期，当其规模没有冲破政府既定的红线，公共设施的配套尚能支撑的情况下，城中村对城市的发展是利大于弊：对地方政府来说，在不增加公共财政负担情况下，维持着城市发展的低成本运转；对原城中村村民来说，在农用地被征收之后，利用区位优势获得了优厚的收入来源；对众多的外来农民工来说，获得了与他们低收入水平相适应的廉租屋。诚如马克思在《资本论》中所说：世间万事万物都安排在最善世界的最善处。城中村和小产权房的最大好处就是为大量进城农民工提供了廉价的住房条件与生活条件。以深圳为例，目前有500多万人居住在城中村的小产权

房,占深圳常住人口的将近50%。深圳的城中村面积和小产权房所占的比重如此高,是和深圳城市化的超常规速度联系在一起的。20世纪80年代初,深圳的人口不到10万人,不到30年的时间,已经增长到1400多万人口。作为国际化大都市,深圳加入国际经济循环的主要优势,就是低成本的劳动力资源和土地资源。深圳在对外开放土地市场的同时把香港的高房价引到深圳来,但是在高房价的背后,深圳还有寓于城中村的廉租屋,使广大进城农民工有房子住,从而保持着低成本的优势。改革开放以来,国外、境外的劳动密集型产业之所以大规模往我国东南沿海转移,就是因为这些地区有了与城中村、农民工和小产权房为载体的低成本优势。如果没有城中村以及城中村相辅相成的小产权房,我国农民工就不可能大规模进城,我国劳动密集型产业就不可能发展到今天这样大的规模乃至被称为“世界工厂”。

受城乡二元结构体制的制约,导致广大农民和农民工无法分享工业化、城市化的经济增长成果,城乡差别因此呈扩大趋势。但是,在农民群体中也分解一个很特殊的阶层,即城中村的居民。城中村的居民是农民群体的一部分,他们的户籍归属农村户口,但是,与其他农民不同,城中村的居民可以分享工业化、城市化经济增长的成果。这是因为,城中村地处建成区的黄金地段,村集体依靠土地资源生财有道,加上已有大量人口“农转非”,集体人头负担较轻,村里每年都给村民分红,提供可观的生活费。城中村还充分发挥区位优势,大量经营专业市场、酒店宾馆、物业管理、服务行业等,村民的就业机会较多。与城市化背道而驰的城中村,形成三类不同待遇与等级的群体:即村民、已“农转非”的居民和农民工。城中村的村民在发达的集体经济的庇护下,经济状况堪称“第一世界”;已“农转非”的居民,由于就业状况不佳,收入水平较低,社会保障微弱,其经济状况不容乐观,可称为“第二世界”;城中村人数最多的是农民工,他们既无完善的社会保障,又无稳定的收入,自然被列入城中村的“第三世界”。

在城中村改造过程中,城中村原居民所担忧的是,他们现有的既得利益能不能得到保证。在农村城

市化问题上,人们往往把目光集中在户籍制度改革上,以为只要彻底改革户籍制度,农村城市化进程就会一路凯歌。然而,人们在城中村所看到的,户籍制度的作用已经微不足道,村籍的含金量超过市籍的含金量,村籍制度反而成为村落城市化拦路虎。城中村改造能否顺利进行,在很大程度上取决于城中村居民改造前后的利益补偿,即不会减少他们的既得利益。在城中村改造过程中,农民工的居住权也是一大难题。从边远农村来到城市谋生的农民工,其数量往往是城中村本地人口的几倍、几十倍,但由于他们收入微薄,只能聚集在条件较差的城中村。这部分人口数量多,但在城中村改造过程中却缺乏话语权,其居住权益往往没有得到保障。如果政府不能为这部分流动人口提供适宜的廉价住宅,城中村的改造意味着对这部分人口的驱赶。其后果是不堪设想。如果说政府未能为大量外来农民工提供足够的廉租屋,是刺激城中村违法滥建、小产权房过度扩张的重要原因,那么,当政府着手改造城中村的时候,就必须慎重考虑能否为外来农民工提供足够的廉租房。这是制约城中村改造进程的又一重要因素。

2009中央经济工作会议要求把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务,放宽中小城市和城镇户籍限制,这将成为城乡二元体制改革的突破口。笔者认为,如果农民能在“农转非”的过程中享受到城市福利和土地出让的利益,二元体制改革就能走上阳光大道。

参考文献:

- [1]中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定[N].厦门日报,2008-10-20.
- [2]李强.农民工与中国社会分层[M].北京:社会科学出版社,2004.
- [3]许经勇.中国农村经济制度变迁60年研究[M].厦门:厦门大学出版社,2009.285.
- [4]易新涛.基于社会主义新农村建设的地方政府改革路径分析[J].湖南行政学院学报,2009,(2).

责任编辑:詹花秀