

新型城镇化有赖于户籍、土地制度改革同步推进

许经勇

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

[摘要] 户籍制度与土地制度的关系是很密切的。设立户籍制度的初衷就是为了限制农民的活动,不允许他们随意离开土地,从事非农生产经营活动。这使得他们的身份世世代代难以改变。至今为止的我国城镇化模式,都是把“地”的城镇化和“人”的城镇化割裂开来,导致土地城镇化速度大大超越于人口城镇化速度,以及大量农业转移人口无法融入城市。我国城镇化已经演变到这样的阶段,即不解决好“人”的城镇化问题,城镇化就很难持续向前推进。新型城镇化的核心是“人”的城镇化。而要解决好“人”的城镇化问题,土地制度改革是不可缺少的重要环节。“人”的城镇化客观上要求在深化户籍制度改革的同时,必须同步推进土地制度改革。

[关键词] 新型城镇化; 户籍制度改革; 土地制度改革; 同步推进

[中图分类号] F301.1 [文献标志码] A [文章编号] 1003-7608(2013)07-0035-04

一、户籍制度与土地制度是相辅相成的

从户籍制度演变的历史进程看,农民始终是这一制度的最主要的控制对象。在户籍管理制度中,农民往往被等同于土地附属品,其土地以及土地产品成为被征收的对象。户籍制度通过按地域来登记户口,以达到“编户齐民”的目的,限制人口随意迁徙、流动、改行,以确保土地利用效率以及剩余索取。这就不难理解,历来设置户籍制度的真正目的,并不在于把人口登记在户籍上,而是在于把农民束缚在土地上,加以控制,提供赋税。设立户籍制度的初衷是为了限制农民的活动范围,不允许农民随意离开土地,改行从事其他经营活动,这使得他们的身份世世代代难以改变。其后果必然是使整个社会因此而处于僵化状态。

从农民与土地的依赖关系,也可以看出户籍制度与土地制度是密不可分的。因为人与土地的关系是人类经济社会生活中最重要的关系之一,深刻地影响着人类的生存与发展。对于人类来说,除了阳光、空气、水分以外,最重要、最基本的生存条件和再生产条件就是土地资源。诚如马克思所指出的那样,土地是“……人类世世代代共同的永久的财产,即他们不能出让的生存条件和再生产条件”^[1]。需要特别指出的是,与其他产业不同,在农业生产和再生产过程中,土地具有特别重要的意义和作用。它和劳动力一起,构成现实劳动过程的两个最基本的要素,直接参与农产品的形成过程。马克思曾经在《资本论》中把农产品生产的特点概括为:自然就以土地的植物性产品或动物性产品的形式

或以渔业等产品的形式,提供必要的生活资料。农业与土地的紧密依存性折射农民与土地的不可分割性。马克思曾经通俗地表述农民的含义:农业生产者即农民。这就说明,农民的产生和存在,始终是和农业生产紧密结合在一起的,而土地又是农业生产最基本的生产要素。

鉴于农民与土地的密切关系,始于20世纪80年代初期的家庭联产承包制,是建立在均田制的基础上,即按人口平均分配土地。正是基于这样的认识,1984年中央一号文件提出,以家庭为基本单位的土地承包期从以前的3年延长到15年,1993年中央11号文件又把土地承包期从15年再延长到30年。而无论15年也好,30年也好,都有具体的年限。2008年10月党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》强调,现有土地承包关系要保持稳定并长久不变。既然是长久不变,再议论土地承包期多少年,就没有什么意义了。稳定和完善的家庭联产承包制的核心,在于稳定土地承包关系。土地既是农业最基本的生产资料,也是农民不可或缺的社会保障。土地问题是农村中最为敏感的社会问题之一。实践经验表明,土地政策稍有风吹草动,哪怕是提法上的细微变动,农民都会很快作出反应,因为外面的世界充满了风险。他们既没有城里人的身份,也没有可靠的社会保障。一旦城里难以生存,他们最后的家园,最后的生活保障,还是农村那几亩地。所以,2013年中央一号文件明确提出,要全面开展农村土地确权登记颁证工作,维护好农民的土地承包经营

[收稿日期] 2013-04-18

[作者简介] 许经勇(1938—),男,福建惠安人,厦门大学经济学院教授、博士生导师,国家级有突出贡献专家。

权,任何人都无权剥夺。这是农民进退有据的重要保障,旨在让农民进城进得踏踏实实,留乡留得安安稳稳。

我国户籍制度与土地制度的内在联系,还表现在作为二元户籍制度和土地制度的混血儿的农民工特殊群体的产生。农民工是“人”的城镇化滞后于土地城镇化的具体表现。他们虽然在城镇打工,但仍然保留农民的身份。城乡二元户籍制度与土地制度孕育了“城中村”,即城市里的乡村。这种“村”存在于城市的建成区内,但户籍制度与土地制度仍然打上乡村的烙印。由于国家是城市土地的唯一所有者,因而城中村村民在村落中盖的房子,不受国家法律承认和保护,既没有土地证又没有房产证,被称为“小产权房”,实际上是无产权房。与城中村相联系的“小产权房”,最大的好处是为大量进城的农民工提供廉价的住房条件和生活条件。以深圳为例,目前有500多万农民工居住在城中村的“小产权房”中,占深圳常住人口的近50%。深圳的城中村面积和“小产权房”的比重如此之高,是和深圳城市化的超常规发展速度联系在一起的。20世纪80年代初,深圳的人口不到10万,不到30年的时间,已经发展成1400万人口的特大城市。作为开放度很高的国际化大都市,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,也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“小产权房”,使广大进城农民工有房子住,从而保持着低成本优势。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,就是因为这些地区的城市有以二元户籍制度与土地制度相依存的城中村、“小产权房”为载体的低成本优势。如果没有城中村以及与其相辅相成的“小产权房”,同工不同酬、同工不同福利的农民工就不可能如此大规模地进城,我国劳动密集型产业就不可能发展到今天这样的规模。

二、我国现行户籍制度和土地制度是从属于赶超型资本原始积累

我国特有的户籍制度与土地制度,都是从属于赶超型经济发展战略以及与其相联系的资本原始积累。我国赶超型经济发展战略必然是政府主导型经济发展战略,即依靠政府的行政强制力量,为工业化提供资本原始积累。具体而言,这些资本原始积累是通过工农产品价格剪刀差和劳动力价格剪刀差以及土地价格剪刀差来实现的。而这些剪刀差的形成都是借助于城乡分割的二元户籍制度。离开城乡分割的二元户籍制度,这些剪刀差就无法形成。我国作为后起的落后国家,要赶超发达国家,就必然把高速发展放在重要的位置甚至是压倒一切的位置。地方政府之间的竞争是我国经济高速增长的重要原因之一。现行财税体制从利益上强化地方政府的投资冲动和经济扩张冲动。中央与地方的分税制以及地方政府之间的竞争,是拉动经济快速增长的重要动力。实行分税制的一个结果,是地方政府的财政收入比重明显降低,但事权不仅没有相应缩小,还有所扩大,这就给地方财政带来很大的压力,迫使地方政府

必须另辟财源。而城乡分割的二元户籍制度派生出来的城乡二元土地制度,则为地方政府开辟新财源提供了方便。我国法律规定,农村土地转化为城市建设用地,必须由国家征用,国家是城市土地的唯一所有者。与其相联系,地方政府通过垄断土地一级市场,控制土地资本化,控制土地在产业间转移所产生的价值增值,以及土地转让收益的分配权,把土地增值收益的很大部分,转化为地方政府的财政收入。这种体制必然导致土地城镇化与人口城镇化相脱节,即只让土地城镇化,不让人口城镇化,因为土地城镇化可以挣钱,而人口城镇化则要花钱。只允许农业转移人口实现地域转移和职业转移,不允许其实现身份转移,是造成规模庞大的进城农民工群体的主要原因。

既然问题出在土地城镇化与人口城镇化脱钩上,那么,要解决问题就须让这两者挂钩,把土地城镇化与人口城镇化统一起来,把改革户籍制度与改革土地制度结合起来。改革开放30多年来,我国户籍的结构性变化相当迟缓,户籍制度的路径依赖根深蒂固。也就是说,尽管时代和条件发生了变化,但是,政府依然套用旧的方式、方法来管理。对此,必须从户籍制度本身的结构与功能上去加以理解。户籍制度创新往往取决于户籍制度供给者的创新需求,即取决于政府的创新需求。政府之所以设立户籍制度,一个重要原因,就是从该制度中获得预期的利益或收益。从我国实际情况看,现行的户籍制度发挥着强制农民为工业化、城镇化提供资本积累的作用。所以,从户籍制度的供给者即政府的角度考虑,要进行户籍制度创新,其所付出的代价,不仅包括他们为此付出的劳动,还包括因户籍制度创新可能带来的利益或收益的减少。至于一般农民群众,虽然他们对户籍制度创新有强烈的需求,但是,由于他们不是制度供给者,因而也就不能享有制度创新的权力。由此可见,我国户籍制度改革的阻力,主要是来自地方政府。正因为这个缘故,改革开放以来,虽然许多地方先后对户籍制度进行了一些改革,但更多的是取消形式上的户籍歧视,仅仅在户籍登记上体现城乡统一,例如取消“农业”与“非农业”两个户口类型,改为“家庭户”和“集体户”两个户口类型,使户口登记能够如实反映居住地和职业,而附着在户籍身份上的一系列差别待遇却未涉及,其改革的进度相当缓慢。其深层原因在于农民为工业化提供资本原始积累的任务还没有完结,剪刀差依然存在,户籍制度的控制功能还不能消亡。应当认识到,深化户籍制度改革的关键,在于通过一系列社会经济制度改革,逐渐赋予农民与市民同等的国民待遇尤其是同等的社会保障权利和利益分享机会,最终改变城乡居民的身份差别。

三、我国现行户籍与土地制度的基本特征是“人地分割”

与现行户籍制度、土地制度相联系的我国城镇化模式,是把“地”的城镇化和“人”的城镇化分割开来,导致土地城镇化的速度明显超越“人”的城镇化。土地资源的大量被占以及低效利用和大量农业转移人口无法融入城市,是“人地分割”的城镇化模式的必然结果。与国外许多国家的城

镇化模式不同,我国的城镇化完全是政府主导型的,在工业化、城镇化过程中,政府在利益分配格局中扮演着决策者和受益者的角色。现行的土地制度造成地方政府垄断土地一级市场,使其一方面能够低价从农民那里获得所需要的土地,另一方面再高价转让给房地产开发商。其差额部分主要用于城市基础设施建设、工业园区开发和招商引资成本等。由于土地城镇化能给地方政府带来巨额的级差地租,为政府提供足够的财力保障,而“人”的城镇化则需要地方政府付出巨额的公共服务成本,增加财政支出的压力,这就必然导致土地城镇化速度明显超越“人”的城镇化速度。城乡二元户籍制度和土地制度不破除,土地城镇化速度快于“人”的城镇化速度便是不可避免的。长期以来,我国许多地方几乎都把推进城镇化简单地等同于城镇建设,过分注重城镇建成区规模的扩张,而忽视城镇人口规模的扩大,把农业转移人口仅仅当作劳动力,而不愿意积极创造条件,让他们融入城镇,转变为市民。其结果必然导致城镇化滞后于工业化,人口城镇化滞后于土地城镇化。2011年我国城镇化率达到51.27%,城镇常住人口达到6.9亿人,但是2011年底,我国农村户籍人口仍然达9.1亿人。按照13.5亿人来计算,拥有城镇户籍的人口只有4.4亿人,实际城镇化率仅为32.6%。而目前世界平均城镇化率为52%。应该认识到,城镇化不是简单的城镇人口增加和城镇建成区面积的扩大,更重要的是实现产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的重大转变。

我国城镇化发展到今天,已经到了这样一个阶段,即不解决“人”的城镇化问题,城镇化就很难持续向前推进。因为城镇化的过程,是农业人口转化为城镇人口的过程。而农业人口之所以会向城镇转移,在于城镇可以为他们提供农村所不可能提供的生存条件和发展条件,是农村推力与城镇拉力共同作用的结果。2002年以后,我国的城乡政策逐步转向,统筹城乡发展、工业反哺农业、城市支持农村的力度逐步加大,城乡差别向着逐步缩小的方向转化,农村的推力随之逐渐减弱。目前我国农村剩余劳动力的数量只有1亿人左右,而从年龄结构上看,以中年以上的妇女为主,真正有可能外出务工的剩余劳动力只有3000万人左右。我国农村剩余劳动力已经从以前的全面过剩,进入总量过剩、结构短缺的阶段,劳动力无限供给的时代已经结束了。与此同时,随着市场取向改革的逐步深化,城市传统的供给制性质的福利制度也随之发生变化。大中城市要想把基本公共服务覆盖至包括农民工在内的所有常住人口,还有很长的一段路要走。农业转移人口虽然实现了地域转换和职业转换,却还没有实现身份转换,还不可能融入城市。我国已经进入通过城镇化拉动城乡一体化的新阶段。通过“人”的城镇化拉动城乡一体化,成为城镇化转型发展的重要任务。

四、我国新型城镇化的核心是“人”的城镇化

新型城镇化的核心是“人”的城镇化,重点解决农业转移人口“半城镇化”的问题。正如李克强所说的那样,把符合条件的农民工逐步转为城镇居民,是推进城镇化的一项

重要任务^[2]。当前我国大量农民工实现了地域转移和就业转换,但还没有实现身份和地位的转变。近2亿生活在城镇的人还没有城镇户口并且不享有城镇居民待遇。很多农民工就业在城镇,户口在农村;劳力在城镇,家属在农村;收入在城镇,积累在农村;生活在城镇,根基在农村。这样就形成了典型的半城镇化。而要解决“人”的城镇化问题,就必须把户籍制度改革与土地制度改革有机地结合起来。那么,该如何把户籍制度改革与土地制度改革有机地结合起来呢?应当这样看,进入大中城市就业的近2亿农民工,是不可能全部在城镇安居乐业的,他们中的一部分人终究是要回到农村的。这就要求切实维护他们在农村的土地承包权、宅基地使用权和房产权。根据中央安排的时间表,在今后5年内,要完成上述“三权”的确权颁证工作,让农民清楚自己的合法权益,防止以农村集体所有的名义,非法强行征用农民的承包地、宅基地以及房产,让返乡的农民安安稳稳地过日子。与此同时,对于那部分想最终融入城市的农民工,也要维护好他们在农村的土地承包权、宅基地使用权以及房产权,并建立相应的流转市场。通过上述“三权”的有偿流转,为农民工在城镇安居乐业积累启动资本。

当前我国农民工市民化面临的一个突出矛盾是,对农民工最有吸引力的城市,或者说,农民工集聚规模最大的城市,往往是农民工市民化成本最高的城市。解决农民工市民化的成本问题,需要政府加大公共财政投入力度,但也要让进城农民工承担相当一部分。而上述“三权”的有偿流转,则是进城农民积累市民化启动资本不可缺少的一环。当前我国城镇化出现一种不正常的现象,即农民到城镇落户的积极性不高。其原因是农村户口的含金量不断提升,具体表现在政府针对“三农”的种粮补贴、农机具补贴、化肥补贴以及农业生产资料综合补贴的力度越来越大,一旦土地被政府征用还有相当数量的补贴款,如果转变为城镇户口,这些利益都会丧失殆尽。况且,相当一部分农民认为,城镇里的生活成本很高,住房很贵,如果找不到工作,就很难有立足之地。当前我国土地制度的不合理性表现在两个方面:一是政府垄断土地资源分配;二是土地产权不清晰,导致农业转移人口的住房问题难以得到有效解决。笔者认为,解决农业转移人口的住房问题可通过以下途径:一是加强未被利用的土地的供应,特别是规模庞大的农村建设用地的供应;二是让包括农村建设用地在内的所有土地平等进入市场。这样做既有利于缓解城市住房用地严重短缺的矛盾,抑制房地产价格的上涨,把过高的房地产价格降下来,又有利于提高农业转移人口的购房或租房的支付能力。如果能够让农村集体建设用地在符合规划的前提下,自由地进入建设用地市场,必将为我国的工业化、城镇化提供广阔的空间,大大提高土地使用效率。从这个意义上说,户籍制度改革是和土地流转联系在一起的,或者说户籍制度改革与土地使用权制度改革是相辅相成的。

户籍制度改革的目标,是取消城乡二元户籍制,将不再划分农业户口与非农业户口,统一为居民户口,即实现全国

城乡户籍一元化。农民与市民的差别只有职业差别,没有身份差别,让农民工成为市民。与其相联系,土地的城乡差别也就应当随之取消。当前土地的城乡差别表现在属于农民集体所有的土地,在工业化、城镇化过程中不能直接进入市场,必须由政府低价收购或低价征用,转化为国家所有,才能进入市场交换。不仅农民的承包地不能进入市场,农民的宅基地和房屋也不能进入市场。农民没有土地证(包括承包地和宅基地),也没有房产证。市场经济从某种意义上说,是一种产权经济。市场经济运行机制的基本条件为:一是产权界定清晰,二是产权有效转让,三是产权由法律保护。市场经济的形成过程,是一个产权制度建立完善的过程。而行政权和产权的分离,则是市场经济建立的前提条件。一旦产权不清晰,市场交换就不可能发生,只能用行政手段配置资源。当前我国农村正在进行的确权颁证工作,就是为了明晰农民土地(包括承包地和宅基地)和房屋的产权,为进入市场交易做好准备,取消农村土地和城市土地的差别。为此,必须建立“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的农村集体产权制度。土地承包权、宅基地使用权是农民最重要的财产权利,是农民分享工业化、城镇化、现代化成果的最重要资本,必须依法严格保护。依法征收农民土地,应给予农民公平补偿,让农民合理分享土地增值收益。要改革和完善农村宅基地制度,保障农民对宅基地的使用权、支配权和剩余索取权。只有这样,农村城镇化、农民市民化才会成为一个自然历史过程。

改革开放30多年来,由于突破了城乡分割的封闭性体制,初步实现了生产要素在城乡之间的流动和再配置,显著地提高了劳动生产率,带动了国民经济的高速增长。但是,也应当看到,当前的城乡和区域发展仍然受到户籍制度、土地制度的制约,很多结构性矛盾以及生产要素(包括土地、劳动力等)仍然未能充分流动起来。如果今后我国能够顺利推进户籍制度和土地制度改革,那么生产要素在城乡间和地区间的流动还会更充分、更顺畅,并将使劳动生产率和土地生产率得到进一步释放。受户籍制度和土地制度改革滞后的影响,我国的城镇化进程远远落后于由资本积累所推动的工业化进程。与此同时,由于城镇化受阻,延缓了农业劳动力向城镇转移,制约了农业劳动生产率和农民收入水平的提高,以及进城农民工工资待遇的改善。需要指出的是,户籍制度改革和土地制度改革的最大阻力来自地方政府。地方政府之所以会成为改革的阻力,是因为分税制改革不彻底导致中央与地方的财权与事权不匹配。所以,要深化上述制度改革,有赖于理顺中央政府与地方政府的财权与事权关系,即必须有配套的财税体制改革。因为上述各项制度改革的结果,都会直接或间接影响中央政府和地方政府的收入与支出。此时如果财税体制不改革,其他改革都将难以进行。

一种经济体制是否有效率,取决于产权是不是能够顺畅地从低效率领域转移到高效率领域。如果我们能够建立

一种有效的产权制度,使产权从低效率领域转移到高效率领域,那么,整个社会的产出率就会大大提高。问题的关键在于如何确立农民的土地产权关系。如果把农民的土地承包权和宅基地使用权理解为是一种债权而不是物权,就必然会违背市场经济的运行规律。与债权不同,物权是民事主体对物的直接支配权并排除他人干涉的权利。我国现行法律允许在物权的标的物上设立债权,或在债权的标的物上设立物权。当这两种权利的行使发生矛盾时,物权拥有者可以凭借对物的支配力,优先行使物权;而债权人则不能凭借债权妨碍物权拥有者对物的支配权。只有把农民对土地(包括承包地和宅基地)的产权关系物权化,并落实到一家一户,才能有效地保护农民的土地财产权,为农村土地使用权流转创造切实可行的环境条件。我国农村现阶段的土地制度,一方面为农民提供了就业保障和社会保障,另一方面也制约了农业人口向非农业部门以及城镇转移,妨碍农业规模化经营的实现。因此,随着覆盖城乡的社会保障体系的逐步建立,必须在明晰土地产权的基础上,进一步建立健全土地承包经营权流转制度,鼓励离乡进城的农民将原承包土地使用权有偿转让,把土地转让金用于支付在城镇安家落户的成本,使其尽快融入城镇,转变为名副其实的市民。可见,户籍制度改革与土地制度改革是息息相关的。须知,我国农村集体建设用地规模庞大,其总量约1800万公顷,相当于全部城市建设用地的2.5倍,潜在的土地资本是农民真正融入城市的希望所在。一旦允许这部分财产进入市场流通,其增值空间是相当可观的。2008年10月,党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确提出,逐步建立城乡统一建设用地市场,对依法取得的农村集体经营性建设用地,必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权,在符合规划的前提下与国有土地享有同等权益。这意味着将从根本上改变土地制度的二元性,实现农村集体土地与国有土地的“同地、同价、同权”。为此,必须着手修改相关法律法规,制定相应管理规则。通过总结近年来各地进行的试点,制定允许农村集体建设用地规范入市的法规条款,引导农村集体建设用地流转,使其在合法的轨道上运行,促进统一的城乡建设用地市场的早日形成。与此同时,还应制定专项管理法规,对农村集体建设用地进入市场的条件、范围、交易程序、收益分配、交易登记、纠纷调处等相关问题作出详细的规定,使其具有可操作性。

[参 考 文 献]

- [1]马克思恩格斯全集(第25卷)[M].北京:人民出版社,1974.916.
- [2]李克强.协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择[J].行政管理改革,2012(11).

[责任编辑:付钦太]