

文章编号:1671-6523(2011)02-0047-06

统筹城乡发展进程中农民 就地市民化的困境及其解决思路

郭金丰

(中共江西省委党校 工商管理学教研部,江西 南昌 330006)

摘要:农民市民化成为转变经济发展方式,实现整个社会现代化的重要着力点。基于我国的基本国情,农民就地市民化将成为农民市民化的主要渠道。探讨农民就地市民化进程中存在的困境,认为农民的合理权益没有得到足够的保护、小城镇的公共服务能力有限、原有社会关系网络遭到破坏使得农民对于政府提供的就地市民化机会缺乏积极性。最后提出促进农民就地市民化的政策思路:创新农村土地制度,保护农民合理利益;改革完善公共财政体制,提高城镇公共服务能力;采取积极措施,重构新市民的关系网络。

关键词:农民;就地市民化;土地制度;公共服务能力

中图分类号:F320.1 **文献标志码:**A

On Local Citizenization of Farmers in Integrating Urban and Rural Development—Difficulties and Solutions

GUO Jin-feng

(Department of Business Administration, Jiangxi Provincial Committee Party School of CPC, Nanchang 330006, China)

Abstract: Citizenizing farmers has become an important factor in changing the pattern of economic growth and achieving general modernization. Considering the reality in China, local citizenization is going to be the major mode to citizenize farmers. The paper discussed difficulties to encounter in the process and hold that farmers are not going to be actively involved as their rights are not properly protected, the public service capabilities in small cities and towns remain weak, and their original social network will be damaged. Finally, some policy solutions were proposed to promote the cause.

Key words: farmers; local citizenization; land policy; public service capabilities

一、文献综述

农民市民化是当前政府部门和学术界都非常关注的焦点与热点问题,也是统筹城乡发展、推进城乡经济社会发展一体化的重要内容。根据经典的二元结构理论,农业剩余劳动力的非农化转移是二元经济结构转换的核心内涵与关键环节。刘

易斯^[1]指出,农业剩余劳动力的转移将提高传统农业的劳动生产率并促进传统农业向现代农业的转型,进而实现传统农村的现代化。在国内学者看来,农民市民化是借助于工业化的推动,农民进入城市从事非农产业,其身份、地位及工作、生活方式向城市市民转化的经济社会过程^[2-3],直接

收稿日期:2011-03-20 修回日期:2011-04-14

基金项目:2010年度全国党校系统调研课题和江西省软科学项目(2010DR02100)

作者简介:郭金丰(1976—),女,副教授,博士,主要从事农村社会保障研究, E-mail: dx-gjf@163.com。

关乎 8 ~ 9 亿中国小农“走向其历史的终结点”^[4]。农民市民化研究主要侧重于大批农民工如何融入城市生活、城郊农民特别是失地农民如何转变为市民这两个方面。通过农民工内部分化的研究发现,新生代农民工最需要市民化^[5-6]。通过对农民工的社会资本、权益保护方面的研究探究农民工的转移成本和迁移决策^[7]。随着城市化进程的加快以及各地的统筹城乡发展措施的出台,失地农民市民化以及“城中村”改造成为新的关注焦点,如毛丹^[8-9]使用“安全理论”来解释城郊农民处于经济不安全、社会不安全以及政治不安全的情况下不愿意做市民,张文明^[10]探讨了农民市民化的逻辑困境。

在实践中,十七届三中全会后,各地加快了统筹城乡发展的力度,成效也很显著,一些典型试点地区的具体举措更是具有很强的示范作用和影响力。其中,比较有影响的有统筹城乡综合配套改革试验区——成都市的“三个集中”、天津市的“宅基地换房”、苏州的“三形态、三集中、三置换”等做法^[11]。可以说,各地促进城乡统筹发展的做法中都有促进农民集中居住、促进农民身份转换的措施,这也意味着,从农民到市民的转变变得容易多了。如洛阳市在 2009 年出台实施意见鼓励农民进城定居,只要做到放弃土地承包权或宅基地使用权,洛阳农民不仅可以拿到最高 1 万元的政府补贴,还可以和城里人一样,在医疗保险、子女入学等方面享受同等的待遇^[12]。然而,相对于地方政府的热情、积极态度,农民对就地市民化并没有表现出相应的热情和向往。相反,不少地方还出现农民拒绝搬到集中居住点、拒绝将自己的农业户口改成非农业户口的现象。一些强力推进措施甚至还引发了上访及其他群体性事件,“被上楼”、“被市民”等词语经常出现在一些新闻报道中。在一些大城市(如上海市)的郊区,已经转变身份的居民甚至向政府提出,要求重新从市民变回农民。应当承认,当前不少地方推行的农民市民化政策措施具有很强的改革探索意义。而且,理论上讲,城市比农村更发达、更文明、更美好,从农民到市民应该是千百年来很多农民梦寐以求的梦想,农民市民化具有内在的驱动力。但是在政府的积极推动下,农民并不愿意甚至强烈反对转变为市民,本文试图从统筹城乡发展的角度来分析农民就地市民化的困境和出路。

二、农民就地市民化: 统筹城乡发展的必由之路

相对其他国家而言,农民市民化是我国一个特有的经济社会问题。在已经完成工业化进程的西方发达国家,“农村人口城市化”和“农业剩余劳动力非农化”两个进程基本上是同步进行的^[13]。而我国农民要实现向市民的转变则要复杂得多: 先从农民变成农民工,即经过“劳动力非农化”过程,然后才有可能从农民工身份变成市民身份。在改革开放之前,只有极少数量的农民通过招工、考大学或参军等有限的途径能够转变为市民,农民市民化的途径基本上是被封锁的。改革开放后,随着市场化改革的深入,一系列将农民束缚在土地上的制度逐步放开,农民所获得的职业选择和居住地选择的自由度大大增加。大量的农民离开农村进入城市务工经商,劳动力在全社会范围内的优化配置又进一步激发了整体经济活力,提高了经济效率^[14]。“劳动力非农化”得到了政府部门的支持,实施起来目前可以说是毫无障碍,但是实现“人口城市化”则困难重重。目前,农民市民化的途径可以分为异地转移(农村人口要向大城市集中)和就地转移。本文认为,基于我国的人口资源状况以及统筹城乡发展战略的实施,农村人口向县域范围内的城镇集中,以郊区农民市民化、失地农民市民化为表现形式的就地转移应该成为今后农民市民化的主流。

从宏观角度考虑,鼓励和引导农民在户籍所在地完成就地市民化,将成为我国城镇化的理性选择,成为农民市民化的主要渠道。农民就地市民化的空间载体就是小城镇。20 世纪 80 年代初期,随着乡镇企业的发展,小城镇发展得如火如荼,取得了一些成就,但也出现了一些问题,如小城镇很难实现经济资源的集约化利用,不易集中提供污染治理、自来水等公共服务。鉴于这种情况,国家调整了城镇化政策,把城市发展重点放在大城市。从目前来看,北京、上海等一线城市和部分二线城市规模已过于庞大。相对于人口规模而言,淡水资源供应、垃圾处理等城市基础建设和公共设施承压能力还很脆弱。如果一味提“加大城市建设、加快农民进城”,将会带来快速城镇化和城市生态、能源承载力之间的矛盾,并使之恶化。从这些城市的目前状况来看,一线城市对农民放开户籍在可预见的将来可能性太小,但以县级城市为主的中小城市却还有很强的吸纳能力。最近几

年,中国西部、中部地区经济增长速度超过东部,三、四线城市超过一、二线城市,这种局面有可能在较长时间里持续下去(今年在一些发达地区出现了连普工都缺的“民工荒”现象,一个重要原因就是中西部地区经济发展迅速,县城工业园区入驻企业增多,越来越多的农民工离开了长三角、珠三角地区,选择了家门口的企业。2010年中国共有17个省份的国民生产总值超过万亿元,中西部地区共有10个省份跻身这个象征地方经济达到一定实力的俱乐部行列,迅速崛起的现象十分突出)。随着时代的发展,在获取更多经济收入的同时,农民开始并日益注重家庭成员的团聚、子女的教育以及家庭生活水平的提高。相对农村而言,县城的基础设施、教育质量以及非农就业机会都要优越得多,而生活成本低于大中城市,农民迁入县级城市最有现实可行性。中国有2800多个县级市、县、区,依托2800多个县城建设一批10万至30万人的城市,把县城建设成为县域经济的龙头和农村城镇化的经济中心。

从微观角度看,农民融入大城市的能力有所欠缺。有调查表明:影响农民工在城市定居的各种因素(就业、住房、教育、医疗等)中,住房是首要问题。“安居乐业”是中国人的一种生活追求,农民进城后能有一个安定的住所,才可以谈得上在身份、地位以及生产、生活方式等方面向市民转化。然而大中城市房价高昂,进城农民买房几近奢望,他们在农村的土地和房屋等资产的处理价值距离进城买房相差太远,而且他们的收入水平与房价相比更为悬殊;同时受户口限制,所谓的保障性住房也与他们无缘。这样势必造成农民工在城乡之间的剧烈流动,他们居无定所始终无法融入城市社会。据有关方面统计,目前农民工仍是以劳动力流动而非举家迁移定居为主,全国近80%被统计为城镇人口的农民工都是流动就业,举家迁徙的农村人口仅占20.4%左右(国家统计局公布的《2009年农民工检测调查报告》)。新生代农民工大都有“在打工的城市买房定居”或成为“新城市人”的追求,但在高房价重压之下,传统的通过大量农民向大中城市迁移的城市化模式,其发展空间越来越受到限制。而促进农民就地就近市民化将成为农民的现实选择,这也是加快推进城乡经济社会发展一体化的重要路径。

三、农民就地市民化面临困境

农民就地市民化,无论是主动还是被动,都涉

及到农民对土地(承包地和宅基地)及房产的处置问题。仔细分析各地的推进农民就地市民化的具体举措,可以发现都和土地挂钩了(据汪晖等人^[15]的看法,各地方的政策措施,本质上都是地方政府通过推动农民集中居住来获得建设用地指标的行动。不同地区的改革措施虽然有所差别,但也只是在一些地区条件比其他地区要更优惠些而已,“宅基地换房、土地承包经营权换社会保障”是其中的经典描述。农民就地市民化的启动与实施表面上看是与传统农民的户籍身份与居住地的改变相关联的,但从本质上来看却是与农民最为重要的生产资料——土地的拥有或失去紧密联系在一起。之所以现在农民就地市民化出现政府热农民冷的现象,原因主要是以下三个方面:

(一)在推进农民就地市民化过程中没有保护农民的合理权益

现实一再表明,农民是有经济理性的社会人。在各个地方,都能观察到这类现象:农民进入城镇工作定居后并不放弃自己的耕地承包经营权,保留自己的农民身份;或者以家庭年轻成员的市民化、年长成员保留农民身份的方式来达到保留承包地的目的。以研究东南亚农村地区发展而著称的美国著名学者、耶鲁大学教授詹姆斯·斯科特^[16]认为,农民的经济不同于市场经济,农民很多时候考虑的是安全最大化而不是利益最大化。在没有足够的风险管理手段时,安全最大化就是利益的最大化。就农户土地经营收益而言,尽管在现行贸易条件下,农户从土地上获得的直接经济收益并不高。但在现阶段,由于政府为进一步巩固农业的基础地位,采取了一系列惠农政策,土地不仅具有经济功能,而且具有保障功能;不仅具有生产性收益,而且具有极大的非生产性收益。土地对农民的效用非常之大,以至于农民不会轻易地放弃土地。

仔细分析现有的推进农民就地市民化的各种政策规定,可以清晰看到农民的经济理性被忽略了,农民的合理权益没有得到足够的保护。现行的土地制度和户籍制度支持了二元发展格局:农村不能对土地进行商业开发,而农村之外的主体要使用农村土地进行建设,必须先将农村土地征收为国家所有。然而,无论是宅基地拆迁补偿标准、耕地流转标准、集中居住标准,都基本上由地方政府部门主导制定。尽管在各地出台的政策中,一再强调要充分尊重农民意愿,但实际操作中却往往难以实现。在政府为获得土地指标来推动

城市和工业发展的强烈激励下,缺乏足够发言权的农民“被上楼”、“被市民”的性质很强。不仅标准没有统一,政策透明度有待提高,而且有的地方补偿不到位,承诺不落实。农民失地以后进入城市,实质上并没有变成真正的市民,与老市民相比,其社会权利依然是“二元”的。因此,农民对地方政府提供的就地市民化机会热情不足。

(二) 小城镇所能提供的公共服务有限

当前,多数小城镇的可支配收入非常有限,无力提供和改善公共服务。有统计表明,2007年,全国建制镇创造的财政收入6505.1亿元,占全国财政总收入的12.7%,其中54.1%上缴;财政支出4143.0亿元,占全国财政总支出的8.3%,59%的人口仅分享不到10%的公共资源。2007年,村镇人均公用设施投资为142元,只相当于城市人均公用设施投资的7.5%^[17]。部分小城镇在人口经济规模上具备了发展成为中小城市的可能,多数小城镇已成为农村地区的公共服务中心,但是小城镇的财政体制和行政体制改革滞后,制约了它们的人口集聚潜力和服务提供能力。

长期以来,二元的户籍制度是与社保、教育、医疗和就业等一系列制度结合在一起的。城市户口和市民身份之所以重要,是因为附着在以户口为核心的身份上的众多权益,户籍的改变也就意味着个人享有的权益的变化。小城镇能够提供的公共服务有限,使得城市户口和市民身份对农民失去了以往的吸引力。从生活成本来看,农民进入城镇以后,吃、穿、住、行、教育等基本开支按照城镇标准来开支,生活成本直线上升。在小城镇能够提供给的公共服务没有大幅度提升的前提下,城镇的生活成本和退出农村的代价都在提高,农民缺乏转变身份的主动性,农民就地市民化陷入困境。

(三) 进城农民原有的社会关系网络遭到破坏

农民就地市民化进程中的社会文化因素和原有社会关系网络的破坏也是不容忽视的关键问题。户籍的转变只是市民化的开始,从生活方式、价值观念、行为模式、社会角色等方面自觉完成从农民到市民的再社会化过程,才是新生活的关键。社会发展至今,我国的城乡二元结构特征仍然非常显著。以最为直观的指标——城乡居民收入差距比来看:2010年,城镇居民人均可支配收入为19109元,农村居民人均纯收入为5919元,城乡收入比率为3.23:1(这是1998年以来农村居民收入实际增速第一次超过城镇,城乡居民收入比

从上年的3.33:1缩小为3.23:1)。就社会地位和身份而言,改革30多年来还没有从根本上改变城乡二元结构,市民依据其城市居民的户籍身份,享有农民所没有的相对清晰而充分的财产权、受教育权、社会福利权。“农村—城市”、“农民—市民”之间的差距不仅是两种不同社会类型的差距,也是两个不同时代的差距^[3]。与异地市民化相比较而言,农民就地市民化的空间载体是农民较为熟悉的本地城镇,在风俗习惯方面没有太多的差别,但仍面临着农民的日常生活结构、社会关系网络的破坏和重构问题。农民虽然居住到了城市,但他们仍然保留很多农村的生活习惯,与城市居民的交往更多地只限于表层的业缘关系,缺少生活中的情感性互动,对城市社会缺少归属感。因此,新市民群体的生活结构面临一系列的挑战,会出现日常生活成本的增加、邻里交往的阻隔、社会网络的中断、社区认同的丧失等一系列新问题。在生活环境越来越好的同时,这些新市民未必因此就会过上幸福的城市生活,因为他们的社会关系网络已经发生了深刻的变化,而这种变化不是短时间内就能够修复的。

四、推进农民就地市民化的政策思路

农民就地市民化既是城镇化的必然结果,也是城镇化的重要动力。农民就地市民化既是农民居住生产地理空间的转移和改变,更是农民原有思维方式和生活习惯的转换和改变。推进农民的就地市民化,可通过保护农民的合理利益,统一公共服务水平和推进生产生活方式转变等途径来实现。

(一) 创新农村土地制度 保护农民的合理利益

统筹城乡发展,要以工促农、以城带乡,农村、农业和农民应该是受益者。在市场经济条件下,土地是农民最重要的生产要素,也是最主要的家庭财产。在符合土地利用总体规划、不改变原有土地性质和用途的前提下,允许农民以社区股份合作社或土地股份合作社的形式,以土地为资本,参与工业园区建设,允许农民利用城镇规划区内的宅基地、集体用地建设面向农民工的住房。这样,农民可以直接参与土地的市场交易,把土地产权变成他们的永久物权,使农村融入城镇,耕地转为非农用地,农民变为市民。

通过建立土地银行等创新性措施实现土地的“资本化”,促进耕地资源的流转集中。党的十七届三中全会提出,要深化农村体制改革,现有土地

承包关系要保持稳定并长久不变,在此基础上,强调农地流转的多种形式,允许农民以转包、出租、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权。作为一种极其重要的生产要素,耕地向规模经营者的集中可以促进耕地资源的集约化和产业化利用,提高耕地利用效率,保障国家的粮食安全。在农业经营者获得更高农业经营收入的同时,转移到城镇的农民工也能获得一份相对稳定的转让承包权的收入。建立规范化运作的土地流转中介组织,可以梳理目前价位混乱的土地流转市场信息,促进土地流转市场的发展和完善。

通过农村宅基地资本化探索盘活农村宅基地资源,提高农民工进城定居的经济能力。鼓励一些地方继续采取出让、作价出资、作价入股、抵押和置换等方式,进行农村宅基地资本化的探索。要允许农村的闲置宅基地转化为相应的城镇建设用地指标,土地指标在城镇化的推动下在省内的土地市场、省际土地市场交易,让进城农民用自己拥有的建设用地指标换取其就业所在地的住房、医疗、户籍、社会保障等基本公共服务。试点地区的经验表明,土地指标交易给农民带来丰厚的资本收入,进一步提高农民工进城定居的经济能力。

(二) 改革完善公共财政体制,提高城镇的公共服务能力

农民就地市民化离不开产业的支撑,人随业走是城市化的规律。发展小城镇,就是要为农民提供创业的平台、就业的平台、生活的乐园,使农民通过到小城镇创业转变为市民,让大量农民到小城镇后有业可就,有事可做,享受到较为完备的基本公共服务。为此,需要改革完善公共财政体制,提高城镇的公共服务能力。

建立各级政府事权与财力相匹配的财政体制。围绕义务教育、基本医疗卫生、社会保障等领域的国家基本公共服务项目,重新划分各级政府的职能和支出责任,将基本公共服务的支出重心向县乡级以上政府特别是向省级和中央政府上移;进一步完善分税制,理顺政府间财政分配关系;加快推进省以下财税体制改革,完善中央政府

和地方政府间收入的划分,改革完善财产税、资源税、消费税等,建立县级政府的稳定收入来源,切实增强县以下基层地方政府基本公共服务保障能力。

将基本建设投资重点向县城倾斜,改善县城的投资环境,引导企业向园区集中,发挥“集聚效应”,为进入城镇的农民提供更多的就业岗位。一些原来由政府提供的城市公共物品(如基础设施、学校、医院等),以招标民间资本直接参与、吸引外资参与、BOT、特许经营等方式取得了很好的效果。通过市场化和国际化,在鼓励民间资本推进工业化的同时积极引进外资,能够有效加快城镇化发展。实践证明,在市场机制下探索多种形式、更多地吸引民间力量参与城镇建设是破解资金瓶颈的有效途径。全面提升小城镇公共设施和管理服务水平,使其与大城市相比只有城市规模的差别。

(三) 采取积极措施,重构新市民的社会关系网络

整合各种社会教育资源,构建进城农民素质教育大平台,促进进城农民科学文化素质、职业技能和思想道德素质的全面提升。通过多种形式对进城农民进行现代观念、文明准则、城市意识、长远意识、全局思想和法制观念教育,树立开拓精神和竞争意识;开放兼容、善于协调的团队精神和可持续发展的观念,学会善于利用自己的权利,进行充分的利益表达;积极参与公共事务,承担市民的政治参与角色;树立体现城市文明的人际关系意识、公共生活意识、规则意识、卫生意识、生态意识等。

创新社会管理模式。以群众自治组织为基础,鼓励和发展社会融合组织;建立健全社区自治组织网络,完善新老居民共同参加的民主议事程序,拓展民意表达渠道和维权途径,搭建新市民民主参与平台;加强矛盾纠纷调处建设,加强应急机制体系建设,打造平安和谐的生活环境;抓好公共文化设施建设,解决外来人口的健康文化需求;营造良好的城市文明环境,使进城农民在潜移默化中受到熏陶,逐渐提高自身素质,养成好习惯。

参考文献:

- [1] 刘易斯. 二元经济论[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1989.
- [2] 姜作培. 农民市民化必须突破五大障碍[J]. 中共杭州市委党校学报, 2002(6): 83-85.
- [3] 文军. 农民市民化: 从农民到市民的角色转型[J]. 华东师范大学学报: 哲学社会科学版, 2004(3): 55-61.
- [4] 郑杭生. 农民市民化: 当代中国社会学的重要研究主题[J]. 甘肃社会科学, 2005(4): 4-8.
- [5] 李培林. 农民工: 中国进城农民工的经济社会分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.

- [6]刘传江,周玲.社会资本与农民工的城市融合[J].人口研究 2004(5):12-18.
- [7]范红忠.我国农村劳动力转移过程的成本分析[J].农村经济 2006(3):16-21.
- [8]毛丹,王燕锋. J市农民为什么不愿做市民——城郊农民的安全经济学[J].社会学研究 2006(6):45-75.
- [9]毛丹.赋权、互动与认同:角色视角中的城郊农民市民化问题[J].社会学研究 2009(4):28-60.
- [10]张文明.市民社会及其“农民市民化”的逻辑困境[J].上海城市管理 2010(6):38-42.
- [11]辜胜阻.中国特色城镇化道路研究[J].中国人口·资源与环境 2009(19):47-52.
- [12]郭富收.洛阳鼓励农民进城定居“双放弃最高补偿1万”[N].河南商报 2009-07-19.
- [13]朱信凯.农民市民化的国际经验对我国农民工问题的启示[J].中国软科学 2005(1):28-34.
- [14]王德文,蔡昉.宏观经济政策调整与农民增收[J].中国农村观察 2003(4):2-12,80.
- [15]汪晖.关于土地发展权转移的误区和方向的思考[N].第一财经日报 2010-12-28.
- [16]斯科特.农民的道义经济学——东南亚的反叛与生存[M].南京:南京译林出版社 2001.
- [17]何宇鹏.小城镇财政和行政体制改革刻不容缓[N].中国经济时报 2010-06-09.

(责任编辑:康兰媛,英摘校译:吴伟萍)

(上接第42页)

参考文献:

- [1]江泽民.江泽民文选:第二卷[M].北京:人民出版社 2006:216-217.
- [2]邓大松,杨红燕.新型农村合作医疗利益相关主体行为分析[J].中国卫生经济 2004(8):14-16.
- [3]卫生部.全国门诊病人人均医疗费六年增长40%[N/OL].新京报(网络版) 2007-05-09.
- [4]孙珂.新农合仅让三成半农民满意[N].山东商报 2008-11-06.
- [5]韩俊,罗丹.中国农村卫生调查[M].上海:上海远东出版社 2007:124.
- [6]陈建宁,李宁滨,卜亚丽.应加强对定点医疗机构的管理和监督[J].中国劳动 2002(1):47-49.
- [7]高和荣.风险社会下农村合作医疗制度的构建[M].北京:社会科学文献出版社 2008:106.
- [8]谭克俭.新型农村合作医疗理论与实践研究[M].中国社会出版社 2007:106.
- [9]林闽钢.中国农村合作医疗制度的公共政策分析[J].北京:江海学刊 2002(3):91-96,206.
- [10]毕天云.论新型农村合作医疗制度中农民参与机制的基本框架——社会政策的视角[C].公共高层管理论坛:第5辑 2007.

(责任编辑:康兰媛,英摘校译:吴伟萍)