

土地制度与农民市民化

——征收入市和直接入市制度的比较分析

安永军

(北京工业大学 文法学院, 北京 100124)

摘要:农民市民化是城镇化的核心和根本,也是衡量城镇化质量的重要指标。基于苏州和东莞的实地调研,发现建设用地入市制度会重构农民的社会保障机制,社会保障机制又可以从生产和生活两个方面影响农民市民化。建设用地入市制度依据所有权主体可以区分为征收入市制度和直接入市制度两种类型。征收入市制度通过“土地换保障”建立了低水平大范围的制度保障,低保障水平促进了农民进入劳动力市场,实现就业方式转型;开放性的保障范围打破了村庄边界,促进了生活方式的现代化转型。而直接入市制度通过“开发促保障”建立了高水平小范围的土地保障,高保障水平形成了福利依赖,抑制了农民进入劳动力市场的积极性;独占性的保障范围进一步强化了村庄边界,延续了传统的小农生活方式。比较分析表明,征收入市制度更有利于促进农民市民化。可见,农民市民化转型的关键在于摆脱对土地利益的依赖并转变为具备独立发展能力的劳动主体,在新版《土地管理法》的法律框架下,建设用地入市制度应当进一步完善“土地换社保”模式,并与其他补偿方式有机结合起来。

关键词:土地制度;建设用地;土地增值收益;社会保障;农民市民化;福利依赖

中图分类号:F321 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2021)05-0058-09

一、问题的提出

城镇化是现代化的必由之路,也是推动经济发展和社会转型的重要引擎。而农民市民化是城镇化的核心和根本,农民能否完成向市民的角色转型是衡量城镇化质量的重要指标,直接关系到我国城镇化战略的成败^[1]。但是从实践来看,农业转移人口融入城市社会阻碍重重,农民市民化进程严重滞后,成为制约城镇化战略有效推进的重要因素,为此,党的十九大报告提出要“加快农业转移人口市民化”^[2]。在此背景下,农民市民化转型成为一个重要的社会问题和学术命题。

最早学界认为农民市民化是城市化的自然结果,研究重心也集中在城市化问题上,并未单独讨论农民市民化问题。随着研究的深入,学者们发现,农民市民化与城市化并不是同步的过程,而只是城市化的可能结果,农民市民化问题也因此进入了学界的视野^[3]。首先,学者们重点关注了阻碍农民市民化进程的因素,形成了以下四种主要观点:一是制度阻碍论,这也是较为主流的观点,强调户籍制度是阻碍农民市民化的制度因素^[4];二是利益侵害论,该观点强调在政府推动的城市化中,农民处于被动地位,其利益经常受到政府的侵害,缺少足够的资源应对市民化的转

收稿日期:2020-05-21

作者简介:安永军,社会学博士,北京工业大学文法学院,讲师。

基金项目:北京市社会科学基金青年项目“乡村振兴背景下大都市远郊乡村人居环境治理研究”(20SRC012),项目负责人:安永军。

型^[5]；三是安全短缺论，即农民在离开土地的保障进入市场经济的过程中缺少安全感，不愿意市民化^[6]；四是公共服务缺失论，即政府的公共服务滞后，没有与市区等值化，阻碍了农民市民化^[7]。其次，学者们关注了市民化能力与市民化的关系，市民化的关键是市民化能力的建设，而市民化能力建设不仅涉及进城农民的市民化能力提升，而且还涉及城镇的市民化能力提升^[8]。再次，学者们关注了市民化的实现路径问题，相对于农民工进城务工所形成的“异地市民化”模式，在乡村振兴背景下，发达地区的非农化乡村形成了与之相对的“原地市民化”模式，二者共同构成了农民市民化的实现路径^[9]。

既有研究对于市民化的研究已经较为充分，但是尚未充分讨论建设用地制度与农民市民化的关系。农民市民化同时也是一个农民与土地脱钩的过程，学者们普遍注意到了土地制度与农民市民化的密切关联，但主要聚焦于农民市民化对土地制度尤其是对农地制度的影响。如学者们指出农业人口转移释放出了大量的农地资源，如何实现对农地资源的有效利用成为土地制度改革需要解决的问题，“三权分置”的农地制度改革应该与农民市民化的进程相匹配^[10]。上述讨论的主要对象是中西部农业型地区农民的市民化，重点关注农地制度与市民化的关系；而发达地区农民的市民化则是与土地开发联系在一起，对农民市民化产生影响的主要是建设用地制度。部分学者在讨论建设用地制度时也间接关注到了其与农民市民化的关系，但仍然停留在观点争论的层面，形成了征地入市制度更有利于农民市民化^[11]和直接入市制度更有利于农民市民化^[12]两种对立观点，可惜却未能从机制层面分析两者的一般化关联。本文通过对征收入市制度和直接入市制度的比较分析，以社会保障机制作为关键的中间变量来论证土地制度与农民市民化之间的关系，尝试从理论层面进行一般化的机制提炼。

农民市民化可以从狭义和广义两个层面进行定义，狭义的定义是指农民获得城市户籍和市民身份，广义的定义是指农民完成向市民的角色转型，本文从广义上定义农民市民化。土地开发不仅仅是一个权利转移的过程及与之伴随的利益分配问题，而且还具有显著的社会含义，在此过程中，农民失去了土地生产资料，其生产生活方式势必发生重大的变化，这正是农民市民化的范畴所在。在我国的城乡二元体制下，社会保障也具有二元性^[13]，而失地农民市民化是一个农民在城乡二元体制中从农村进入城市的过程，在此过程中，农民失去了土地的社会保障，而需要建立一种新的与城市社会保障体系相衔接的社会保障机制，因此将社会保障机制作为中间变量就可以将土地制度与农民市民化关联起来。本文的论证思路如下：首先，论证土地开发中的建设用地入市与农民的社会保障机制的关联，而在不同的建设用地入市制度中形成了不同的社会保障机制；其次，论证社会保障机制与农民市民化之间的关联，分析不同社会保障机制下所形成的农民的生产生活方式。

本文所使用的经验材料来自笔者及所在团队于2017年3月和5月在苏州C街道和东莞的S村为期各半个月的驻点调研。苏州C街道的土地开发从2006年开始，按照总体规划有序推进，调研期间已经推进了一半，2018年以来仍然按照原有模式在继续推进，并没有发生大的变化。东莞S村从20世纪80年代就开始进行土地开发，调研期间土地开发过程已经完成，农民从土地开发中获取的租金收入较为稳定，2018年以来也没有发生大的变化。

二、征收入市与直接入市：建设用地入市制度的两种类型

（一）土地权利转移与建设用地入市制度类型

我国《宪法》第十条规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。”我国的土地

制度是一种城乡二元的土地制度,农村土地归集体所有,土地只能在集体内部分配,国家对农民的权益进行保护;而城市土地则归国家所有。城市化首先建立在土地开发的基础上,在此过程中,农地的用途非农化,转变为了建设用地,农村也转变为了城市。土地开发之后,土地的使用主体不再是农民,土地作为一种资源其使用权通过市场化的方式重新配置,此即建设用地入市。

建设用地入市不仅仅是一个土地开发的过程,同时也是一个权利转移的过程,以及与权利转移相伴随的利益分配的问题。在土地开发之前,土地的所有权属于农民集体,而使用权均分给农民,土地只能用于农业生产。而在土地开发之后,土地的使用权必然发生转移,从农民手中转移到市场主体手中,其配置方式从村庄内部的自治配置方式转变为跨村庄的市场配置方式,这也使得农民在使用权层面上与土地发生分离;但是,土地的所有权却并不一定转移,这正是不同的建设用地入市制度的核心差异之所在。我国的土地是社会主义公有制的土地制度,国家和集体是两种土地所有权主体,建设用地入市制度的关键是土地所有权是否发生了转移,而据此可以将建设用地入市制度划分为征收入市和直接入市两种类型。在征收入市制度中,土地所有权从集体转移到了国家手中;而在直接入市制度中,土地所有权仍然保留在集体手中。土地开发带来土地用途的转变,在此过程中产生了巨大的土地增值收益,而土地所有权的核心正是土地收益权,是决定土地增值收益分配的关键。在征收入市制度中,土地增值收益被国家所有,可称之为国家公有模式;在直接入市制度中,土地增值收益被集体所有,可称之为农民共有模式。

两种建设用地入市制度在实践中各有其典型的代表,征收入市制度以苏南工业园经济为代表,而直接入市制度以珠三角地租经济为代表。

表 1 建设用地入市制度的两种类型

建设用地入市制度	所有权主体	土地增值收益分配	经验典型
征收入市制度	国家	国家公有	苏南的工业园经济
直接入市制度	集体	农民共有	珠三角地租经济

(二)两类建设用地入市制度实践

1. 征收入市制度实践

在现行城乡二元土地制度下,农地转变为建设用地,必须首先由政府经过土地征收将土地性质从集体土地转变为国有土地,然后才能够进入土地市场进行交易,这就是征收入市制度。土地征收本质上是所有权主体转变的过程,即从集体所有制向更高层次的全民所有制转变的过程,是行政行为,而非市场行为,这是我国的社会主义公有制土地制度与西方土地制度最大的不同之处^[14]。在征收入市制度中,政府按照土地的原有用途对农民进行补偿,土地用途转变产生的土地增值收益则被国家所垄断。

苏南地区由于靠近上海,早在集体时期,社办企业就已经形成了规模。改革开放以后,苏南地区经历了两波工业化。第一波工业化是二十世纪八九十年代的集体企业,集体企业的土地、劳动力和资本均来自集体范围内。90年代后期,由于集体企业的衰落,苏南地区开启了以招商引资为主的第二波工业化浪潮。苏南地区的招商引资主要是以市、区、镇三级为主,通过建立工业园的方式集中招商引资。随着工业化的推进,居住区、公共功能区等相应的规划区也发展起来,区域规划完全打破了村庄的土地边界,按照城市的要求来进行,所需要的土地则通过土地征收将集体土地国有化来获取。在土地征收中,政府一般采用“土地换社保”的方式,此种征地模式与口粮补贴的性质是一样的,即只对土地的使用权进行补偿。

苏州 X 开发区的 C 街道 2006 年统一规划了产业园,引导企业向园区集中,目前园区共有规

模以上企业 40 家。同时从 2006 年开始,C 街道按照统一规划,开始启动“预征预拆”工作^①,计划将全部 7 个行政村的 7 000 户农户全部搬迁进社区,与此同时将全部农地征收到政府手中。截至 2017 年超过一半的农户已经安置上楼,农户的耕地也通过“土地换社保”的方式征收到了政府手中。土地征收补偿方式是按照人口进行补偿,小孩一次性补偿 6 000 元,劳动力统一办理社保,政府给予 11.4 年的养老保险补助;农户可以享受农保,也可以自己补充购买满 15 年享受城保。2017 年农保待遇是 870 元/月,城保待遇 1 250 元/月。将社保金折算成现金计算,每月社保的缴纳费为 400 元,总共 137 个月,共计约 5 万元,这是对人均 0.5 亩口粮田的补助,即 1 亩地的补偿款约 10 万元。“土地换社保”,即政府用制度化的社保替代了土地发挥的非正式社会保障作用,政府的补偿是对土地使用权的补偿。

2. 直接入市制度实践

在珠三角等沿海发达地区,由于土地管理法规建设滞后等历史原因,在实践中形成了农民自主的土地开发模式,即集体土地未经国家征收,直接进入市场进行交易,这就是直接入市制度。在直接入市制度中,集体将土地的使用权流转给市场主体,但是所有权仍然保留在集体手中,并且据此得以获取土地增值收益,土地增值收益以租金的形式被集体所有,并以分红的方式分配给农民个体,即集体开发、按份共有。相对于国家公有模式,农民共有模式是一种私有制形式。在国家公有模式中,土地增值收益转化为政府财政收入,并通过政府的公共投入在全社会进行再分配,其受益群体是全体社会成员。而在农民共有模式中,土地增值收益被农民共同所有,受益群体是拥有土地所有权的集体。

珠三角由于靠近港澳台的地理优势,改革开放后引入大量“三来一补”的外资企业,迅速实现了工业化。在工业化过程中,集体直接将农地转变为建设用地,在土地上建设标准化厂房并向企业出租。土地开发带来了大量的地租收入,集体经济也随之发展壮大,农民认为地租收入来自对集体让渡的承包经营权,人人都有份分享,迫于农民压力,集体收入主要用于农户分红。而珠三角地区推行的股权量化改革进一步强化了土地为农民所有的地权观念。

东莞市的 S 村为 S 镇的中心村,全村共有 6 个村民小组,户籍人口 5 400 多人,经济合作社股民 5 190 人,陆地国土面积 4 050 亩。S 村最早的外资企业是 1982 年一个香港人创办的,外来企业为本地劳动力提供了丰富的就业机会,S 村村民逐渐形成了“半工半耕”的家庭生计模式。1986 年,为了便于土地开发,东莞市将农户的土地收归到村集体,农户退出农业经营。1990 年到 1995 年村组两级开始大规模的土地开发,在集体土地上修建厂房并向外出租,到 2000 年,除了目前仅剩的 100 多亩农地以外,S 村其余土地已经全部进行了非农开发。全村村组两级现有净资产 5 亿多元,2016 年村组两级总收入 1.1 亿元,其中村一级收入 2 800 万元,各个小组收入最多的 2 200 万元,最少的 290 万元。行政村的集体收入主要用于公共开支,每年只有人均 1 000 元的象征性分红,村民小组的集体收入主要用于分红,每人 6 000~9 000 元/年^②。

三、建设用地入市与社会保障机制重构

土地具有多重属性,既是自然资源又是社会资源^[15];而土地的多重属性也使其具有多重功能,作为自然资源,它是一种生产资料,具有就业功能,而作为社会资源,土地资源的分配具有重要的社会属性,集体土地制度中均分土地使用权的实践使土地具有社会保障功能^[16]。在土

^① “预征预拆”即政府先启动征地和拆迁工作,再使用建设用地指标进行覆盖开发。

^② 因为调研是在 2017 年上半年进行的,当年的村集体收入数据到年底才统计,故在文中采用 2016 年的数据,且由于 S 村的土地开发已经完成且土地租金变化不大,村集体收入的年度变化也不大。

地开发以前,农地的用途没有发生改变,使用权也没有发生转移,仍然掌握在农民手中,土地的就业功能和社会保障功能是通过土地使用权实现的,农民要获得保障必须通过劳动来获得,劳动和保障是一体的,通过土地结合在一起。由于土地使用权是在集体范围内进行分配的,因此,保障的范围也局限在集体范围内。可见,土地开发之前农民的社会保障机制是集体范围内的劳动与保障一体模式。

土地开发之后,农地转变为建设用地入市,土地权利发生转移,农民的社会保障机制也随之发生重构。可以将农民与土地之间的关联区分为两种类型,一是生产关联,即农民与土地通过劳动结合在一起,这种关联建立在农民所具有的土地使用权基础上;二是权利关联,即农民保持着对土地的权利,包括使用权或所有权。建设用地入市使得农民的使用权发生转移,因此,土地不再作为生产资料与农民结合在一起,农民与土地的生产关联被切割。但是,由于土地的所有权并不一定转移,所以,农民与土地的权利关联则不一定被切割。

在征收入市制度中,所有权发生转移,农民与土地的权利关联被切割,当然,这种切割是有补偿的,是以国家的经济补偿作为条件,而原有的土地社会保障功能也无法持续。在土地权利转移的同时,农民所获得的土地补偿实际上正是对土地的社会保障功能的补偿,而由于货币化补偿呈现出诸多问题,“土地换保障”成为一种较为普遍化的补偿方式^[17]。而在“土地换保障”中,农民的基本保障是不能交换的,而只能交换补充保障,在实践中土地所交换的社会保障主要是缴费型的社会保险,以养老保险为主^[15]。土地所交换的社会保障是以政府为责任主体的制度化社会保障机制,这是城市市民的社会保障机制,土地换保障也从而实现农民的社会保障机制从乡到城的衔接^[18]。而社会保障机制重构的过程中,劳动与保障也发生了分离,农民不再需要通过劳动才能获得社会保障。

在直接入市制度中,所有权没有转移,农民与土地的权利关联仍然得以保留,但是从使用权关联转变为所有权关联。在仍然保持权利关联的情况下,农民能够从土地上获取高额的土地增值收益,土地增值收益也因此实际上对农民产生了社会保障功能。而由于农民与土地的生产关联被切割,所以,农民无须再通过劳动付出来获得社会保障,也即劳动和保障发生了分离。有学者将这种农民通过土地开发获取社会保障的机制称为“开发促保障”^[19],农民所获得的保障仍然是土地保障。

可以看到,在建设用地入市过程中,“土地换保障”和“开发促保障”所获得的保障资金来源都来自土地增值收益,这是二者的共同点;但是,二者在保障水平和保障范围上存在显著的差异。(1)从保障水平来看,“土地换保障”模式的保障水平低但更加均等,而“开发促保障”模式的保障水平高但差异性大。土地增值收益与土地区位存在强相关关系,不同区位的土地价值存在差异,区位越好,土地增值收益越高。“土地换保障”模式中,政府获得辖区范围内所有区位土地的土地增值收益,通过制度化的社会保障进行再分配,对所有的社会成员进行均等化待遇,保障水平是相同的。但是,“土地换保障”是对原有土地保障功能的替换,国家垄断土地增值收益,同时对农民进行利益补偿,农民所获得的制度化保障水平也是兜底性的。而“开发促保障”模式中,不同的集体由于所处区位的不同,所获得的土地收益差异非常大,农民的保障水平差异也非常大;而由于土地增值收益被集体所垄断,农民所获得的土地保障水平是非常高的。(2)从保障范围来看,“土地换保障”模式的保障范围更加广泛,而“开发促保障”模式的保障范围较为狭窄。“土地换保障”模式中,农民获得的是由政府设立和管理的制度化保障,政府是责任主体,保障的范围也覆盖到政府的管辖范围内。“开发促保障”模式中,农民获得的是集体土地上的社会保障,集体是责任主体,保障的范围也局限在集体范围内,保障范围和土地所有权边界是重合的,受到土地边界的

约束。

社会保障的功能在于防范市场风险,因此,良好的社会保障机制运作应当有脱离于市场风险的独立的资金来源,与市场风险相互隔绝。在土地开发以前,农民必须通过劳动才能获得保障,由于农民的农业产出主要用于家庭消费,农民的劳动所得不是工资性收入,而是实物产出,因此农民在土地上的就业是非市场性的,因此不具有风险性。“土地换保障”模式中,政府是第一责任主体,制度化保障的运行建立在公共财政的基础上,而公共财政的运行遵循的是行政逻辑,与市场风险相互隔绝,因此较为稳定。而“开发促保障”模式中,通过土地参与市场所实现的土地资本化来获取收益,但是,土地要素的市场价值受到市场环境的影响,具有一定的风险性,如果产业转移土地价值也会随之下降,土地保障也因为与市场风险未隔绝而具有不稳定性。

从上述分析可以看出:制度化保障是现代社会的普遍通行保障机制,也是我国城乡二元体制中城市居民的主要保障机制,能够实现农民的保障机制的转换与衔接;而“开发促保障”中的土地保障,农民从土地上没有完全脱离,具有一定的风险性,是一种异化了的社会保障机制。

1. 征入市制度与低水平大范围制度保障

征入市制度中,国家可以通过有针对性地设立制度性保障来替代对农民的土地补偿,即“土地换保障”。在制度保障替代土地保障过程中,农民所获得的土地补偿是按照原有农业用途计算的,制度保障只是替代原有的土地保障,但并没有提升土地保障的水平,保障水平较低。

有学者指出,苏州市的征地制度改革的重心一直是如何完善征地补偿方式,以满足被征地农民融入城市的需求,征地拆迁补偿的目的是把集体土地承担的农民基本保障,置换为城市标准的社会保障,在此政策导向下,老年人能够通过“土地换社保”获得 870 元/月的养老金,远高于 270 元/月的农保金,足以保障老年人的基本生活^[20]。而按照笔者调研的苏州市 X 开发区的“土地换社保”政策,未满 60 周岁的劳动力由政府给予社保补助,折合成现金计算约 5 万元/人,这个价格只是对人均 0.5 亩的口粮田的非货币化补助。苏州市通过“土地换社保”的方式用制度化的社会保障替代了土地的社会保障功能,但从保障水平来看仍然只是保障城市基本生活需求的兜底保障。

2. 直接入市制度与高水平小范围土地保障

直接入市制度中,通过土地开发,农民直接从土地中获得利益,土地增值收益承担了社会保障的功能,土地仍然承担了保障功能,即“开发促保障”。由于土地增值收益远远高于农业上的土地收益,农民享有的保障水平也较高,成为集体内部的一种福利再分配。

有学者指出,珠三角地区土地开发强度较高,且绝大部分土地增值收益被农民所有,以东莞市的高埗镇为例,全镇数万亩的建设用地被政府征收开发的不足 2 000 亩,其余全部是由村集体开发或农民开发,农民所获得的集体分红收入和宅基地自建房屋出租收入能够占到家庭收入的近 1/3^[21]。而在笔者调研的东莞 S 村,村民的年均分红最低为 7 000 元/年,一个五口之家光分红收入这一项就达到 3.5 万元,这个收入抵得上中西部农村农户一年的收入,这还不包括村民可以享受到的免费医保、集体发放的养老金等非货币化福利。苏州市 X 开发区的土地补偿转换为货币收入约 5 万元/人,而东莞 S 村的土地租金收入为 7 000 元/人/年,但该分红是长期性的,10 年就能达到 7 万元,且没有终点期限,农民由此获得的保障水平显然超出了基本保障的水平,已经变成了一种福利。

四、社会保障机制与农民市民化

在建设用地上市制度中,农民的就业方式也发生变化。土地开发以后,农民无法再在土地上

就业,而必须转变为自由的劳动力,进入劳动力市场中实现就业,而市场化就业无疑是有风险性的。在市场化就业的背景下,农民要维系可持续生计,必须通过提升人力资本来提升个人竞争力。

而在市场化就业的背景下,劳动与保障发生了分离,保障水平能够对劳动力就业产生影响,过高的保障水平会形成福利依赖,抑制劳动力市场化就业的意愿^[22]。现代社会是一个风险社会,首要的风险就是就业风险,一旦无法获得就业收入,就无法获得生存保障。而制度化保障与市场化就业是现代风险社会的一体两面,两者的结合才能够实现现代社会的有效运行。制度化保障的功能在于降低市场风险对市民生活的冲击,为市民生活提供基本保障。而在基本社会保障的基础上,市民才得以进入市场风险之中,市场风险为其提供基本激励,从而实现个人能力提升,获得差异化的收入,社会发展才获得基本动力。社会保障和市场化就业之间的关系必须维持均衡:一方面,社会保障需要通过市场化就业获得资源支持,另一方面,社会保障又为市场化就业提供兜底保障,促进市场化就业。一旦社会保障超出兜底保障的范畴,就会形成福利依赖,抑制劳动力的就业意愿,而社会保障本身的运行也会受到影响。征收入市制度中,低水平社会保障在为农民提供基本保障的基础上能够促进农民积极进入劳动力市场,形成“以土地换保障,以保障促就业,以就业促发展”的良性循环^[16]。直接入市制度中,高水平社会保障超过了基本保障的范畴,形成了福利依赖,抑制了农民进入劳动力市场的积极性,农民从土地上脱离出来成为有闲阶级。

而社会保障机制同时也会影响到农民的生活方式,这主要体现在保障范围上。费孝通在《乡土中国》里指出“从基层上看去,中国社会是乡土性的”^[23],在乡土社会中,农民的半截身子好像插进了土里,与土地一样变得不可移动,在此基础上,村民之间才变得熟悉和亲密,熟人社会才得以形成。在制度化保障中,保障范围更加广泛也更加均等,政府无差别地面对每个个体,超出了村庄的范围,每个个体所享受到的权利是平等的,也是开放的。而以土地增值收益为基础的土地保障中,农民所获得的社会保障仍然建立在土地权利的基础上,而土地具有不可移动性,农民的土地权利局限于集体范围内,土地利益上的经济边界也进一步转化为了社会边界,进一步强化了村庄的封闭性。在此基础上,农民虽然脱离了土地,但是很大程度上仍然延续了农业社会的生活方式,在思想观念上仍然存留着浓厚的小农意识,成为生活在现代社会的“小农”。

因此,从生产和生活两个方面,可以看到社会保障机制会形塑不同的市民化样态,形成不同的市民化水平。在征收入市制度中,农民与土地不再发生关联,而是作为个体受到政府制度保障的均等化保障,成为就业市场中的自由劳动力,同时,其社会生活范围也超出村庄的范围,生活方式也进一步发生转变;而直接入市制度中,农民与土地仍然存在关联,较高的土地收益使得农民不愿意进入劳动力市场,无法实现就业方式的转型,同时,土地利益进一步强化了村庄社会边界,延续了农业社会的生活方式。通过比较分析,可以发现,征收入市制度中,农民的市民化水平更高。

1. 征收入市制度与开放型农民市民化

在征收入市制度中,市场经济得以打破村庄边界,将农民的生产生活重新按照市场化的方式进行再组织,所形成的是开放型农民市民化模式。开放型农民市民化模式中,劳动力市场化程度较高,农民只能以劳动力要素进入市场,并通过发展个人能力来获取收入,获得社会地位。开放型市民化模式中,农民的生活方式也更加现代化,个体必须依靠个人努力来应对风险,因之更加理性化。

苏州的市场化就业程度非常高,村庄的社会分层与职业分殊高度一致。在当地农民眼中,最

好的职业是进入银行、政府等体制内工作,次之的职业是进入镇村聘用岗位,再次之就是进厂务工,越上层的职业收入越高且工作越体面。能否进入体制与学历相关,当地人因此非常重视教育,即使是一般家庭,也会为孩子报各种辅导班,积极进行人力资本投资。虽然体力劳动在社会分层中处于底端,但是,村庄内部也没有形成对进厂务工的社会排斥,大部分劳动力都会进入工厂与外地农民工一起工作。

在苏州,通过参与市场竞争,村民也更加理性化。当地的村民对自己的定位是“居民”,即介于村民与市民之间的社会身份,虽然已经实现了非农化,但是相对于城市中的中产阶级来说,居民的社会地位仍然较低,因此具有积极的向上流动愿望,通过积极的个人努力实现社会流动。

2. 直接入市制度与封闭型农民市民化

在直接入市制度中,土地建立了一道屏障,将农民与市场隔绝了开来,在村庄范围内形成了脱离农业的生产生活方式,所形成的是封闭型农民市民化模式。封闭型农民市民化模式中,劳动力市场化程度较低。而在土地所形成的边界以内,农民的社会生活也局限于其中,传统的农业生活方式也得以延续,农民的观念也较为传统。

与苏州农民追求高收入且体面工作的就业观念不同,东莞农民更看重体面而不看重高收入。当地年轻人眼中的理想就业岗位是坐办公室的白领工作,主要是工厂会计、出纳、保管员或村级组织临聘人员,此类工作较为体面,但是工资较低,一般在1 500~3 000元/月。而进厂的工资一般在3 000~4 000元/月,工作条件较差且较为辛苦,但本地农民基本不进入工厂务工,体力劳动被污名化。就业观念进一步影响到了教育观念,当地村民主要是在村庄内部进行竞争,而村庄内部的社会分层不明显,村民没有阶层流动的动力,对教育普遍不是很重视。

相较于苏州农民的拼搏精神,东莞的农民形成了“躺在土地上过日子”的依赖思想,缺少拼搏和创新精神,封闭保守。农民固守着土地,且在村庄内形成了紧密的社会认同,这种自我优越感使得本地村民满足于现状,视野非常狭窄,缺少向上流动的动力。这里的农民“虽然大多数已经接受了城市生活方式,但在思想的开放、进步上仍同城市居民有些差距”^[24]。

五、结 语

本文通过对征收入市制度与直接入市制度的比较分析,讨论了土地制度对农民市民化的影响。征收入市制度通过“土地换保障”建立了低水平的制度保障,低保障水平促进了农民进入劳动力市场,实现就业方式转型,而制度保障打破了村庄边界,促进了生活方式的现代化。直接入市制度中则通过“开发促保障”建立了高水平的土地保障,高保障水平形成了福利依赖,抑制了农民进入劳动力市场的积极性,而土地保障进一步强化了村庄边界,延续了传统的小农生活方式。比较分析显示,征收入市制度能够实现农民与土地的完全脱离,能够促进农民市民化。

基于此,可以看出土地制度改革的关键在于为农民提供合理的补偿,国家应该为其提供兜底性的制度化社会保障,使其能够脱离对土地的依赖,作为独立的劳动主体进入市场,通过适应市场来获得独立发展能力。苏州“土地换保障”的政策实践具有启示意义,相较于一次性的货币补偿,其所建立的制度化社会保障更加能够保障农民的长远利益。但是,苏州的实践有一个前提条件,就是当地的工业化水平较高,农民能够实现稳定的非农化就业,这与中西部地区地方政府为了获取土地推行“土地换保障”本质上是不同的。相对于苏州,东莞的经验显示土地直接入市严重阻碍了农民市民化,在改革开放之初工业化基础薄弱的情况下,东莞的经验具有历史的合理性,但是随着产业发展的升级,过于细碎的土地开发格局已经无法与城市发展的现实需要相适应,东莞的“先行经验”也因此转变成了制约地方经济社会发展的“先行劣势”。

2020年1月1日施行的新版《土地管理法》虽然允许集体经营性建设用地直接入市,但也仅限于集体经营性建设用地这一种集体建设用地类型,并没有从根本上触动征地制度的主导性地位。此外,新版《土地管理法》还从各个方面进一步加强了征地制度,尤其是在对农民的征地补偿标准上新增了“被征地农民的社会保障费用”,并规定“县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系”,从而强化了对被征地农民的社会保障。为了进一步推动法律规定的落地,结合苏州市探索的“土地换社保”的有益经验,可以从以下两方面着手推进。第一,在《土地管理法》的法律政策框架下继续完善“土地换保障”模式。法律虽然规定了征地必须安排“被征地农民的社会保障费用”,但是在实际运作中则存在社保基金的保障力度过低的问题。为此,需要结合各地实际制定一个科学的指导标准,为社保基金设立一个底线,进一步保障农民的利益。第二,“土地换保障”模式需要和其他补偿方式有机结合起来,确保农民顺利完成从农民到市民的角色转型。除了“土地换保障”以外,还有货币化补偿、留地安置等多种补偿方式,这些方式单独运作可能存在各种各样的问题,但是如果与“土地换保障”模式结合起来,则可以形成一个立体的政策工具箱,多方面满足农民的需求,取得良好的总体效果。

参考文献:

- [1] 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.
- [2] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28(1).
- [3] 陈映芳. 征地农民的市民化——上海市的调查[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2003(3):88-95.
- [4] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究,2006(5):107-122.
- [5] 孔祥智,王志强. 我国城镇化进程中失地农民的补偿[J]. 经济理论与经济管理,2004(5):60-65.
- [6] 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):45-73.
- [7] 吴业苗. 城郊农民市民化的困境与应对:一个公共服务视角的研究[J]. 中国农村观察,2012(3):71-77.
- [8] 洪银兴,杨玉珍,王荣. 城镇化新阶段:农业转移人口和农民市民化[J]. 经济理论与经济管理,2021(1):4-16.
- [9] 刘小敏,黎明泽. “原地市民化”:乡村振兴背景下中国农民市民化的新路径——基于发达地区15个非农化乡村的调查[J]. 学术研究,2019(9):56-64.
- [10] 张应良,徐亚东. 乡村振兴背景下农地“三权分置”制度改革的深化研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2020(4):47-57.
- [11] 仇叶. 土地开发权配置与农民市民化困境——对珠三角地区农民反城市化行为的分析[J]. 农业经济问题,2020(11):42-54.
- [12] 蒋省三,刘守英. 土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查[J]. 管理世界,2003(11):87-97.
- [13] 李郁芬. 社会保障的二元结构分析[J]. 经济学家,1996(4):30-34.
- [14] 桂华. 城乡建设用地二元制度合法性辨析——兼论我国土地宪法秩序[J]. 法学评论,2016(1):31-41.
- [15] 郑雄飞. 破解“土地换保障”的困境——基于“资源”视角的社会伦理学分析[J]. 社会学研究,2010(6):1-24.
- [16] 张时飞,唐钧,占少华. 以土地换保障:解决失地农民问题的可行之策[J]. 红旗文稿,2004(8):32-35.
- [17] 卢海元. 土地换保障:妥善安置失地农民的基本设想[J]. 中国农村观察,2003(6):48-54.
- [18] 冯乐坤. 对我国土地征用补偿方式的反思——一种社会保障的视角[J]. 法商研究,2005(5):65-70.
- [19] 张士斌. 衔接与协调:失地农民“土地换保障”模式的转换[J]. 浙江社会科学,2010(4):61-67.
- [20] 夏柱智. 城市化进程中的土地制度改革比较研究——基于苏南和珠三角的经验[J]. 社会科学,2019(2):81-88.
- [21] 桂华. 论土地开发模式与“人的城镇化”——兼评征地制度改革问题[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(1):155-161.
- [22] 徐丽敏. 国外福利依赖研究综述[J]. 国外社会科学,2008(6):78-83.
- [23] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京:人民出版社,2008:1.
- [24] 周大鸣,高崇. 城乡结合部社区的研究——广州南景村50年的变迁[J]. 社会学研究,2001(4):99-108.

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>