

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

## 城市化均衡的农地产权变迁依赖——赵小帝

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-10-19 阅读：615次

[摘要] 现有的农地产权配置方式是中国城市化失衡的根本原因。中国城市化均衡决定于农村居民的迁移行为，而这一行为来自于迁移愿望与迁移费用支付能力硬约束下的选择。中国目前特有的农地产权制度安排，既导致了农村居民的迁移机会成本较低因而迁移愿望偏强，又使他们缺乏足够的迁移费用支付能力以进入城镇定居，由此决定了中国城市化演进以失衡为常态，并导致了城市化的低绩效和负绩效。所以，中国城市化演进的均衡状态，依赖于农村土地产权制度的变迁。

[关键词] 城市化均衡； 农村居民迁移； 农地产权变迁

[中图分类号] F291.1； F301.1 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801 (2006) 02-0049-05

城市化失衡是中国城市化进程中始终存在的缺陷。城市化落后于工业化，城市病初显端倪，农村经济的发展并未能伴随城市化进程而有根本的转变，民工潮的持续存在和流民群体规模的不断扩大表明，中国城市化失衡有其内在作用机制。

### 一 城市化均衡与农地产权配置的相关性

对于城市化均衡，我们给出这样的定义：农村居民群体迁移到城镇就业和定居的需求，与城镇能够有效供给的就业空位和定居的福利条件相适应。因此，城市化实际上是农村居民持续地由乡村向城镇的迁移和城市不断地发展这两者之间的同一过程。城市化均衡是形成城市化真实绩效的先决条件。当城市化处于均衡状态下，城市化所引致的经济资源配置趋向更优，社会任一利益群体的福利水平也不会因城市化而有所降低，因此，均衡状态的城市化具有帕累托改进效用。相反，在城市化演进中，若农村居民的迁移愿望不能实现在城镇的就业并定居，则无论城市建设状态如何，城市化仍将处于非均衡状态中，城市化将出现低绩效甚至负绩效，它或者表现为农村居民作为流动人口过度地涌入城镇以至形成城市病，或者表现为农村居民滞留于农村形成农村经济难以发展的农村病。

库兹涅茨曾把城市化定义为“城市和乡村之间的人口分布方式的变化”[1]。在市场经济中，人口分布方式发生变化，即城市化，只能是社会各利益群体基于收益最大化动机而进行博弈的结果。经过20多年市场经济的发育，中国农村居民已经成为具有自身经济利益的群体，迁移与否已不能由政府替代决策，而取决于这一群体的自主选择，因此，中国城市化能否均衡演进，最终将取决于这一群体的迁移决策[2]。

迁移成本和迁移收益是农村居民做出向城镇迁移选择时的主要条件约束，如果农村居民的收益预期是迁移收益大于迁移成本，该群体就可能选择迁移；反之，将选择固守农地，不离家园。

迁移的收益，主要是在城镇的就业机会与收益和人居环境等社会福利收益。由于中国长期实行了城乡二元分割体制，这一体制又导致了特别严重的城乡二元经济结构，城乡之间福利水平存在着显著差距，因此，对于身处相对贫困的，收益机会较少的乡村居民而言，向城镇的迁移一般总是存在着潜在正收益，而且，这种潜在正收益将随着城镇开发和建设所导致的城镇居民社会福利水平提高而不断提高。由此，本文给出一个符合中国现实的假定，即，不论城镇所能提供的就业机会和定居的福利条件如何，农村居民总是存在着强弱不等的向城镇迁移的愿望。因此，城镇所存在的收益机会对农村居民迁移选择的影响，可以暂不置论。这里着重讨论农村居民迁移的成本约束。

迁移的成本包括农地收益水平所决定的机会成本和迁移费用，这两个部分共同影响着农村居民的迁移决策。以农地收益为主的机会成本决定迁移愿望的强度，它与农村居民脱离乡土的愿望成反比，即，农地收益越少，机会成本越低，农村居民越倾向于迁移，反之则倾向于固守农地。与此不同，迁移费用将决定迁移行为和迁移模式。当迁移愿望形成后，农村居民的迁移决策将受制于迁移费用。迁移费用，主要由城镇就业费用和定居费用构成。就业费用主要包括就业培训费用和寻求职位的信息搜寻费用；定居费用包括住房、教

育、医疗等费用。迁移费用对农村居民的迁移行为形成硬性约束，表现为，农村居民向城镇迁移必须具备相应的迁移费用支付能力。假设迁移费用已定，农村居民的迁移行为就将取决于迁移支付能力，也即，支付能力越高越易于迁移，反之，迁移将受阻。当存在脱离乡土的迁移愿望后，农村居民的迁移费用支付能力与迁移向城镇的迁移费用之间不等的差额，农村居民的迁移愿望将表现为不同形式的行为，它们依次是，在城镇就业并定居、在城镇只就业不定居、脱离土地但不离本乡、就地在农业外就业。除此以外，还存在着一种极端模式，当农村居民被迫脱离土地，又缺乏迁移费用支付能力时，他们将成为游离于城乡之间的流民。

因此，城市化均衡实际上受制于农地收益、迁移费用支付能力和迁移费用。农地收益构成机会成本，决定着农村居民的迁移冲动强弱；农村居民的迁移费用支付能力决定着迁移行为；迁移费用，实际上就是城镇所能供给的容纳迁移人口空位的价格。当农村居民不同强度的迁移愿望、不同的迁移费用支付能力和不同的迁移费用相结合时，城市化也将处于不同水平的均衡状态或非均衡状态中。例如，当农地收益极低，迁移机会成本极小，因而迁移愿望极强，但同时迁移费用又高到农村居民无力支付时，农村居民将放弃土地，并可能盲目涌入城镇，成为城镇无业流民，也即形成城市化非均衡的一种形式：城市病。

在以农业为主的乡村，农村居民的经常性收益只能来自于农地经营，而来自于农地的收益又只是农地产权安排的结果之一，因此，农村居民迁移的机会成本和迁移费用的可支付能力实际上都取决于农地产权的不同配置状态。农地产权是农村土地财产权利的一组制度安排，它包括农村土地的所有权、使用权、收益权和处置权。农地收益，在农民拥有农地全部权利与仅拥有农地的使用权和收益权这两种不同的制度安排下，将出现极大的差异。在前一种农地产权安排下，农民除了可以享有农地的使用收益外，还将享有农地的交易收益，而在后一种农地产权制度安排下，农村居民享有的只是农地的使用收益。所以，农地产权不同的配置状态，一方面，可以导致农村居民的迁移机会成本出现极大差异，从而使农村居民进行迁移收益预期比较时出现不同的选择。也即，当农地产权配置为农民拥有土地处置权时，迁移机会成本就较大，迁移意愿也就小于仅拥有农地使用权和收益权的状态；另一方面，也可以使农村居民的迁移费用支付能力发生很大变化。当农村居民拥有土地处置权时，土地的交易收益将提高农村居民的迁移支付能力，反之，如果缺失土地的处置权，因此不能获得土地交易收益时，农村居民的迁移费用支付能力就较小。由此可知，城市化的演进均衡，最终将受约束于农地产权的配置状态，因为，农地产权的配置状态是决定农村居民迁移意愿强弱和迁移费用支付能力大小的深层因素。

## 二 城市化低水平均衡的苏南城镇化

江苏南部是指苏州、无锡和常州这3个城市及周边地带所形成的总面积约1.75万平方公里，总人口约1 300万的地区。近20年来，苏南城镇化水平有了极大的提高，已经从2000年以前的不到50%上升到63%以上。1999年末，苏南地区已有建制镇327个，平均每平方公里就有188个，同时，该地区的经济也得到了高速的增长。正是基于苏南城镇化的绩效，城镇化作为城市化的一种方式在中国便得到了广泛的认同和推行。但是，苏南的城镇化又是城市化低绩效均衡的样本。它是农地产权非农村居民完全拥有，农地收益较低因而迁移的机会成本也低，但迁移费用极高，农村居民有迁移意愿但缺乏迁移费用支付能力诸条件约束下，为脱离农地和农业而选择就地工业化的结果。

上世纪80年代，是苏南城镇化的起步期。苏南城镇化的初始原因，并不是有意识的城市化，而是农村居民力图实现在农业外就业并提高收入的愿望。江苏南部地处丘陵水网地带，直至20世纪80年代，农业仍是该地区多数居民就业的主要产业。农村经济改革使农村居民有了部分的经济决策权，有了增加收入的冲动和致富的机会选择权。但该地区人多地少，人均农地占有量不足一亩。农业用地资源的高度稀缺，使农村居民难以凭借农业经营实现收入的增长，同时，农业中也存在着严重的隐形失业，农村居民提高收入的愿望只能寄托于发展非农产业，实现农业外就业。

在劳动力资源紧缺的国家与地区，农村人口可以通过迁移到城市，参与城市工业化来实现农业外就业以增加收入和提高福利水平。但在当时的江苏南部，农村人口虽有向城镇迁移的愿望，却受阻于向城镇迁移的费用障碍。迁移费用障碍形成于中国长期实行的城乡二元分割管理体制。严格实施的以户籍制为典型的众多的阻碍城乡资源流动的的制度安排，使普通农村居民既无法寻求制度租金。迁移费用支付能力的缺乏，使苏南的农村居民不能够迁移进城，从而也难以分享城市工业化进程的利益。苏南农村居民的合理选择就只能是兴办乡镇企业，以就地工业化为出路。

村村点火、户户冒烟的乡镇工业在苏南乡镇经济发展中起到了巨大作用，乡镇工业化也是苏南城镇化得以生成的基础。但是，苏南乡镇工业化本身又是当时苏南农地产权配置状态下的产物。农村经济体制改革后，苏南与全国一样实行了农地的土地承包制。农村居民和乡村集体组织在利用农地资源上的自主权，兴办乡镇工业企业。尽管中国有法规规定农业用地的用途转变是有条件、需批准的，但是对于乡镇政府组织而言，为了“带领群众致富”，发展乡村经济以满足上级政府所下达的各项任务指标，限制土地用途的法规约束只能是软性的，制度的租金也是轻易可寻的。农村居民和乡村组织在利用农地上的利益目标

趋同,使双方可以合作性地共同运用土地,不仅使就地发展工业企业的土地投入成本可以忽略不计,还可以以地入股吸引资金。因此,充分利用农地资源是苏南工业得以发展的重要经济条件,它不仅带来了乡镇工业的兴起,也使苏南得以以地为饵吸引境内外资金的流入,兴办了后来遍地皆是的工业园区。

乡镇工业的发展和群集,使非农业人口的比重得到同步增加,并向小城镇集中,既繁荣了原有的小城镇,也生成了许多新的小城镇,而且还使一些原有的小城镇得以成长为中小城市,这就形成了后来的城镇化。

因此,苏南的城镇化,实际上是农村居民利用农地集体所有、家庭承包这样一种土地产权制度安排进行利益博弈的结果。迁移费用支付能力的缺乏,使农村居民的迁移愿望选择了非空间移动的方式来实现,迁移愿望转换成了既不离土也不离乡的就地兴办乡镇工业。结果是农村居民不仅参与了工业化,还获取了农业与工业的双重收益,并造就了城镇化。

基于农地集体所有、家庭承包制之上的苏南城镇化,虽然实现了农村居民的迁移愿望,但这种以利用土地资源对迁移费用所做的替代支付方式,也有其成本,这就是苏南城镇化只能是城市化的低水平均衡形式。根据国际城市的经验,较高水平的城市化均衡,一般表现为农村居民的迁移愿望实现为迁入城镇就业并定居,各种经济资源在城镇这一空间上得到高度集中,在城镇的产业结构变动中第三产业的增长特别迅速。以此对照苏南的城镇化,第一,农村居民的迁移愿望虽得到了满足,但主要的不是实现为迁移进入城镇,而是实现为就地农业外就业。虽然,苏南农村剩余劳动力不仅基本实现了就地转移至农业外就业,而且已经在吸纳地区外劳动力,但居民只能实现职业的转移但不能实现身份的转化;第二,苏南城镇化的资源集中度较低。“走过一村又一村,村村像城镇,走过一镇又一镇,镇镇像乡村”,正是苏南城镇化资源集中度低的真实写照。同时,城镇人口也缺乏聚集规模。1997年,一般建制镇(不包括县级市政府驻地镇)平均规模(镇区非农业人口)只有4 583人,即使加上镇区内的常住农业人口,也不过6 000人左右;第三,苏南城镇化的产业结构变动滞后。第三产业的比重在产业结构中所占比重较低。根据江苏省统计局2002年的统计,2002年江苏省三次产业比例为:10.5:52.2:37.3,苏州为4.4:58.2:37.4,2003年为2.8:63.1:34.1;无锡2002年为3.6:54.9:41.5;常州为6.4:56.7:36.9。三市第二产业产值比重均高于省平均水平,但在第三产业产值比重上,三市只是接近,甚至低于省均水平。

### 三 城市化非均衡的流动人群

上世纪80年代以后,流动人群规模的不断放大成为中国社会发展的隐忧之一。所谓流动人群,是这样一个群体,他们游离于城乡之间,就业不确定,收入不稳定,且相当一部分成员居无定所。流动人群主要由两个人群组成,一是南下北上的农民工。这一人群主要是适龄劳动力,他们是由农村隐性失业者转化而来,流动的目的是在城镇寻求就业机会;二是流民。这一人群,务农无地、上班无岗、低保无份。流动人群,尤其是流民是中国城市化非均衡的典型样本,也是城市化进程中群体利益冲突的集中表现。

流动农民工现象之所以被认为是城市化非均衡的一种形式,就在于它表明,农村居民群体向城镇迁移定居的愿望并未能得到实现,因此,城市化的绩效不仅不能提高,反而可能诱发城市病。流动农民工现象实际上是农村居民向城镇迁移愿望的一种表达方式,所以,民工潮规模的日渐扩大也只是表明农村居民迁移愿望的日渐强烈。流向城镇寻求就业机会,往往是盲目和有风险的。对风险的忽略,正表明这一群体流向城镇的机会成本已经极小,城镇的任何机会收益都要大于劳动力滞留于乡村的收益。但是,迁移费用的支付能力对这一群体形成了约束,由于流动寻求就业的费用小于迁移并定居的费用,是他们可以支付的,因此他们只能选择流动就业,而不能选择定居于城镇。

流动农民工现象其实是与特定的农地产权配置状态相关的。如前所述,正是目前所实行的农地家庭承包制,既激发了农村居民的迁移冲动,又使他们缺乏支付迁移费用的能力,其结果是只能是选择流动性就业。

流民的形成大都与农村居民失地相关,而农村居民的失地,不是与城镇开发建设有关就是与工业化有关,而这两者,都被认为是促成城市化的基本因素。据估计,1987年至2001年,中国非农建设占用耕地2 394.6万亩,按每人只占用0.7亩耕地计算,至少有3 400万农民因征地失去或者减少了土地。目前,全国有约4 000万失地农民[3]。

流民群体的出现之所以是城市化非均衡的另一个样本,主要在于两个方面,其一,它说明离地农村居民的迁移愿望趋于极大时,仍然不能够定居于城镇。对于流民群体而言,农地收益趋于极小,迁移机会成本已经可以略而不计,而且,因为失地,他们已不能再选择滞留于农村,所以,这一群体向城镇迁移的愿望趋于极大。但是,因为迁移费用的支付能力不足,该群体还是不能选择迁移并定居在城镇,只能游离于城乡之间;其二,流民群体表明城市化出现了负绩效。中国的城市化本来应该是一个不断吸纳农民成为市民的过程,工业化和城镇建设这些城市化的引致因素,本来也应该能够提供更有效的容留迁移人群的空间,但结果却走向了城市化预期效用的反面。排斥农村居民于城市化之外,损害了农村居民这一社会群体的利益,也就表明这样的城市化不具有帕累托改进效用。

流民群体形成的根源,仍然是现有的土地产权配置状态。在现行的农地集体所有和家庭承

包的制度安排下，土地的产权实际上是在两个不同的利益集团间进行了分割。土地的集体所有，实际上成为乡镇政府或组织所有；家庭承包制，只是让农民拥有了土地的经营权、使用权和部分收益权。因此，在这样一种产权制度安排下，乡镇政府或组织完全可以利用自己所控制的土地所有权和政治权威，进行处置和交易农地。由于制度的租金是轻易可寻的，因此现行的对土地征用或改变用途的法规政策并不能成为进行土地交易的障碍。对于农民来说，由于并不拥有完整的土地产权，因此，不仅无权参与做出处置土地的决策，也不可能获取土地的处置或交易的全部收益，他们所获得的就只能是交易收益的很小一部分，其名义为征地补偿金。据测算，近几年，如果征地成本价是100%，被征土地收益地方政府占20%—30%；开发商占40%—50%；村级组织占25%—30%；失地农民占5%—10%。即使这样，开发商对补偿费还一拖再拖，一些管理部门还雁过拔毛，补偿常常不能全额发放到农民手中[3]。

因此，流民问题作为中国城市化非均衡的样本，比苏南城镇化和流动农民工现象更纯粹地反映了城市化的经济本质：城市化实际上是社会各利益集团间的博弈。在经济表层上，流民之所以不能迁移入城镇乃是农村居民存在迁移动机但缺乏迁移费用支付能力，但在深层次上，流民现象却是一个群体在现有城乡制度框架，特别是现有的农地产权制度安排下，无力参与城市化博弈的结果。这一群体被强制性地剥夺了在城乡之间选择居留和生活的权利。当土地不能由农民自由地处置和交易时，农民不仅不能够在城市化中选择固守土地，以抵御其它社会利益集团对自身基本利益的侵犯，也不能选择迁移向城镇，获取可能更高的收益，因为，他们既不能在土地交易的收益和城镇生活的成本之间进行比较，也因没有土地交易的收益，缺乏迁移向城镇讨生活的资金。

#### 四 城市化均衡对农地产权变迁的依赖

上述样本分析已经说明了农地产权安排对中国城市化均衡的约束效用。正是集体所有、家庭承包这种农地产权安排，导致了中国城市化的低水平均衡和失衡。当该种土地制度安排中各方的利益暂趋一致时，有可能合作性地利用土地并替代支付农村居民的迁移费用，造就城市化低水平均衡的城镇化；在缺乏兴办乡镇工业条件的地区，这种农地产权安排导致流动农民工潮的出现，使城市化面临大量流动人口的巨大压力，并诱发城市病；当这种农地制度安排的各方利益取向不一致时，一些利益集团将利用农地的所有权，巧取豪夺农地收益，使农村居民不得不转变为流民。

因此，中国城市化均衡，需要寻求一种变革：或者，提高农村居民迁移的机会成本以降低农村居民的迁移愿望；或者，提高农村居民的迁移费用支付能力，使之可能进入城镇就业并定居。

对于城市化的失衡，中国现行的推进城市化的方式并不能有效地使之改变并使城市化趋向均衡。第一，以大力开发城镇和城市现代化作为城市化的发展极是中国城市化的主流形式。但是这种模式并不适用于中国城市化。城镇开发和城市现代化通常只能导致基础设施和福利条件的利用费用上升，与此相应，城镇和城市的定居费用也将日益提高，这是一个不可逆进程。于是，城镇的开发与发展，既激起了农村居民更强烈的迁移愿望，又更提高了迁移费用，其结果，只能是加剧城市化演进的失衡；第二，取消包括户籍制在内的一系列隔绝城乡资源流动的制度是各地目前推进城市化的主要措施。类似的制度改进，可能降低迁移费用，但同时也强化了农村居民迁移的愿望，且无助于农村居民迁移费用支付能力的提高，从而并不是使城市化趋向均衡的治本之策；第三，征用或圈占农地是当前各地政府和村镇组织推进工业化和城镇开发所采取的主要手段，为了低成本地获取土地，又直接迫使更多的农村居民加入迁移大军，更会加剧城市化的失衡。

因此，中国城市化演进的失衡实际上植根于特定的农地产权配置状态。改进现有的农村土地的集体所有和家庭承包制，乃是当前中国城市化演进趋向均衡的惟一选择。改进现有农地产权制度安排的方向，是要让农村居民拥有完整的土地产权。这既可以因土地交易的潜在收益而增加他们迁移的机会成本，从而使迁移愿望有所削弱，又可以因土地交易收益的获得而提高这一群体的迁移费用的支付能力，使之可以完成迁移行为进入城镇定居。但更为重要的是，只有当农村居民拥有完整的土地产权之后，他们才可以以土地资源拥有者的身份，公平地参与社会其他群体在城市化进程中的利益博弈，才可以自主地选择固守乡土还是迁往城镇。从而，农村居民的选择，农村居民群体与其它利益群体围绕着农村土地资源的交易，将最终成为中国城市化演进均衡的调节阀，使中国的城市化获得真实绩效。

#### [参考文献]

[1] [美]库兹涅茨.现代经济增长[M].戴睿,易诚,译.北京:北京经济学院出版社,1989.

[2] 赵小谛.城市化:农民参与的选择[N].学习时报,2004-08-09.

[3] 中国社会科学院“社会形势分析与预测”课题组.构建和谐社会:科学发展观指导下的中国[J].管理世界,2005,(1).

[收稿日期] 2006-02-24

[作者简介] 赵小谛(1953-),男,江苏南京人,中共江苏省南京市委党校经济学教研部教授。

(责任编辑 辛向前)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 [10.1.10.65](#). All rights reserved. Design by owen