

土地：消解城乡二元的突破口

农民对土地的财产权利的实现过程，也就是土地要素逐步市场化的过程，城乡二元结构逐步消除的过程。

■ 张晓山

现代化过程是土地增值和资本化的过程。可以说，在未来十几年间，农村土地资本的分配方式与分配格局在很大程度上将左右城乡格局的变化。这部分资本化的土地资源如分配和使用得当，完全可以支付消除城乡二元结构、促进城乡经济社会协调发展、实现农业现代化所需的运作成本，从而使农民能真正享有其土地增值收益中应有的份额，合法、合理地分享城市化的“红利”。从这个意义上讲，当前和今后相当长的时期内，农村土地制度的改革将处于一种关键性的位置。

农村土地格局出现新变化

促进城镇化和工业化进程是消除城乡二元结构的必然趋势。工业化就必然需要建设用地，一部分农地转为非农建设用地也是不可避免的。但人多地少是中国的基本国情，18亿亩耕地的底线不可逾越。这就使工业化、城市化发展对建设用地迅速增长的需求与有限的农地转用指标之间形成了尖锐矛盾。

农民作为集体所有者拥有的最重要的资产即农村土地一直是利益相关者关注的重点，无论是农用土地的使用，还是非农建设用地的开发利用，当前各地在实践中都在进行各种探索和试验。但毋庸讳言，一些探索在不同程度上存在与现行法律和政策不协调甚至相违背的地方。同时，在这种试验和探索的过程中，侵犯农

民经济利益和政治权利的行为也时有发生。

近几年出现的新形势使农村的土地格局发生了新变化。随着工业化和城镇化进程的加速，农村外出务工人员增多，计划生育工作的深入，农村社会组织结构和空间分布出现了“三减一增”的趋向，即村庄人口总数、行政村个数和自然村数量逐步减少，村庄平均人口规模不断增加。在这个大趋势下，再通过乡村行政管理体制改革和社会主义新农村建设相关政策的引导，一些自然村开始合并集中，中心村和小城镇逐渐成为农村人口集聚的中心。在这个过程中，通过撤乡并镇、土地整治和村庄建设，农村又增加了一部分土地。从各地乡镇和村庄未来发展趋势看，这部分土地增量将越来越大，其利用和收益的分配也将成为一个焦点问题。



土地增值收益分配问题至关重要

中央在形成城乡经济社会发展一体化新格局的工作要求中，把土地增值收益的分配放在重要的位置上。2007年的中央1号文件强调，土地出让收入用于农村建设的增量要继续高于上年。建设用地税费提高后新增收入主要用于“三农”。在前不久刚刚闭幕的中央农村工作会议又再次强调，政府土地出让收入用于农村建设的增量要明显高于上年。

好的政策关键在于落实。真正属于公共利益的强制性的征地，也必须遵守“征地按市价补偿”的基本原则，按市场形成的集体建设用地价格，给农民以补偿，以保障被征地农民的利益。但一些专家指出，目前征地工作的一个突出矛盾，是国家重点建设项目投资概算中，用于征地的资金普遍不足。为了保证建设，上边往往采取征地费用包干给地方政府的办法，把与农民的矛盾甩给地方政府。这类矛盾涉及铁路、交通、水利、电力等几乎所有的专业职能部门和财政、计划等综合部门。这个问题必须由中央从落实科学发展观、解决好“三农”问题作为全党工作重中之重的要求出发，调整国民收入分配格局，协调“条条”与“块块”之间的利益关系，协调国家与农民之间的利益关系，来解决这类带有普遍性的矛盾。在公平补偿失地者的前提下，真正做到将土地自然增值的剩余部分主要用于支援全国农村建设。

农民土地财产权利的实现意味着城乡二元结构的消解

在执行土地用途管制制度的前提下,应积极开展涉及土地管理制度的试验和探索。在深化农村土地制度改革的进程中,探索农村集体的成员——从事不同行业、处于不同经济形态之中的几种类型的农民——对农村各类不同土地的财产权利的不同实现形式,是可行的具有操作性的制度变迁的方式。这种探索对农民来说既是至关重要的经济问题,也是政治问题。可以说,农民对土地的财产权利的实现过程,也就是土地要素逐步市场化的过程,城乡二元结构逐步消除的过程。

党的十七大报告提出,在农村要探索集体经济有效实现形式。这不仅意味着要探索农民作为集体经济所有者对集体财产(包括土地)的实现形式;同时也意味着要通过组织和制度的创新落实农民作为社区集体主人的政治民主权利。农民对土地的财产权利的实现必须要与农民民主权利的实现相结合。农民的民主权利意味着群众对公共事务享有知情权、参与权和决策权,有较完善的法制,可操作的法律执行程序,低廉的打官司成本等,它与农民对土地的财产权利是一个硬币的两面。人们的物质利益要靠民主权利来保障。民主权利随着人们物质利益的实现而越来越受到农民的重视。当集体的财产(首先是土地)的处置方式,能与普通村民的利益直接挂钩,村民就有热情去参政、议政,参与决策。因为他们清楚地知道,没有政治上的民主权利作为保障,他们即使已经得到的经济利益,已经落实或将要落实的对土地的财产权利也很容易被剥夺。但这种物质利益与民主权利的互动将是一个漫长的过程。(作者系中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员) **人民论坛**

演变围绕两条主线: 户籍制度与资源配置

■ 于建嵘

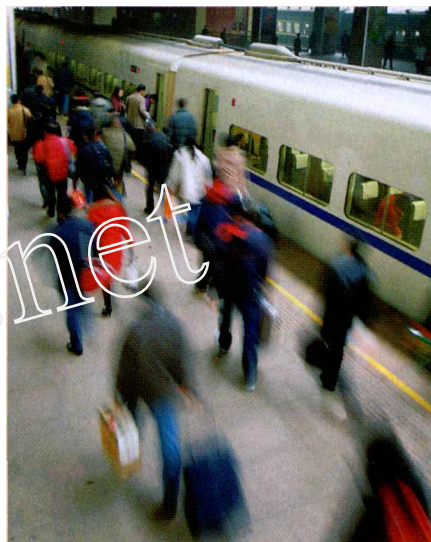
曾对中国社会产生过重大影响
的城乡二元结构如今已发生了显著变化,这个变化主要是围绕两个方面进行,即通过改革户籍制度和资源配置制度逐渐消解城市与乡村之间的对立。

冲破户口藩篱

上世纪80年代以来,随着家庭联产承包责任制的实行和农村剩余劳动力的出现,形成了世界上独一无二的农民工大军。这个大规模的流动或转移是自发形成的,随着这种流动的加速和规模的不断扩大,过去那种通过户籍登记和管理对农村人口流动进行严格限制的制度成为经济发展的阻碍。面对这种社会现实,中央和地方的政策不得不进行一系列调整,由限制逐渐变得宽松。

在中央层面,全面推进户籍制度的改革。在地方层面,各地的改革也颇具开创性且富有成效。很多地方实行“绿卡户籍制”,一些改革开放的前沿城市还普遍实行了“蓝印户口”,以吸引人才和资金。到2001年,全国许多省市都宣布城乡居民粮油关系与户口脱钩。

应该说,改革开放30年来,户籍制度改革总的方向是积极正确的。但需要看到的是,附加在户籍制度之上的相关社会经济政策以及由此形成的社会利益分配格局错综复杂,使这些改革很难取得最终突破。



改善资源配置

城乡二元结构另外一个重大变化体现在城乡资源配置方面。

如果说城乡二元结构的功能性目标是通过实施工农业产品价格“剪刀差”来筹措工业发展资源的话,那么到本世纪初,它已完成其使命,到了退出历史舞台的时候了。这使执政者进行了较大的政策调整,提出了“多予少取”、“工业反哺农业,城市支持农村”的政策取向。

从户籍制度和资源配置两个方向来消解城乡二元结构,方向是正确的,成效也十分显著。但这还远远不够,其深层次的结构性问题并没有得到真正解决。推动城乡基本公共服务均等化,真正实现城乡统筹发展,更具有战略意义。(作者系中国社会科学院农发所社会问题研究中心主任、教授) **人民论坛**