

【社会主义新农村建设研究系列】

中国城镇化进程中农民退出机制研究

郑兴明/著



ZHONGGUO CHENGZHENHUA JINCHENG ZHONG
NONGMIN TUICHU JIZHI YANJIU

 人民出版社

013024027

F321.1
112

【社会主义新农村建设研究系列】

中国城镇化进程中农民 退出机制研究

ZHONGGUO CHENGZHENHUA JINCHENG ZHONG
NONGMIN TUICHU JIZHI YANJIU

郑兴明/著



人民出版社



北航

C1630748

F321.1
112

责任编辑:詹素娟

装帧设计:周涛勇

责任校对:史 伟

图书在版编目(CIP)数据

中国城镇化进程中农民退出机制研究/郑兴明 著.

-北京:人民出版社,2012.12

(社会主义新农村建设研究系列)

ISBN 978-7-01-011607-5

I. ①中… II. ①郑… III. ①农村-土地问题-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 312143 号

中国城镇化进程中农民退出机制研究

ZHONGGUO CHENGZHENHUA JINCHENG ZHONG NONGMIN TUICHU JIZHI YANJIU

郑兴明 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.75

字数:230 千字

ISBN 978-7-01-011607-5 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

社会主义新农村建设研究系列

顾 问：李 周

主 编：郑传芳

副主编：朱 钢 阮晓菁

目 录

1 导 论 / 1

1.1 选题背景与意义 / 1

1.2 研究目标与研究内容 / 7

1.2.1 研究目标 / 7

1.2.2 研究内容 / 8

1.3 研究方法与技术路线 / 9

1.3.1 研究方法 / 9

1.3.2 技术路线 / 10

1.4 创新与不足 / 10

1.4.1 本研究的创新之处 / 10

1.4.2 本研究的不足之处 / 12

2 相关文献评述 / 13

2.1 国内外关于农村劳动力转移的文献综述 / 13

2.1.1 国外关于农村劳动力转移的经典理论 / 13

2.1.2 国内关于农村劳动力转移研究 / 18

2.2 国内关于农民市民化研究 / 22

2.2.1 关于农民市民化的意义与目标 / 22

2.2.2 关于农民市民化的障碍 / 23

2.2.3 关于农民市民化的影响因素 / 24

2.2.4	关于农民市民化的政策	/ 24
2.3	关于农民退出机制的研究	/ 25
2.4	研究动态评述	/ 27
3	农民退出机制的理论分析	/ 29
3.1	相关概念的界定	/ 29
3.1.1	农民	/ 29
3.1.2	土地承包经营权	/ 30
3.1.3	城市化、城镇化与农民市民化	/ 33
3.1.4	退出机制	/ 34
3.1.5	农民退出机制	/ 35
3.2	农民退出机制的理论基础与现实依据	/ 38
3.2.1	理论基础	/ 38
3.2.2	现实依据	/ 38
3.3	农民退出机制的理论框架	/ 44
3.4	本章小结	/ 46
4	城镇化进程中农民退出的现状与困境	/ 48
4.1	城镇化进程中农民退出的现状分析	/ 48
4.1.1	农村人口退出的基本特征	/ 48
4.1.2	农民退出的发展趋势	/ 57
4.2	农村土地承包权退出机制面临的困境分析	/ 59
4.2.1	缺乏政策支持和法制保障	/ 60
4.2.2	缺乏有效的退地激励机制	/ 61
4.2.3	城市低承载力弱化农民退地的动力	/ 63
4.3	农民退出的实践与启示	/ 66
4.3.1	成都从“双放弃”到“带着土地进城”的城镇化实践	/ 66
4.3.2	重庆从“土地换户口”到“带着土地进城”的城	

镇化实践 / 68	
4.3.3 浙江嘉兴的“两分两换”模式 / 69	
4.3.4 南海市“土地入股”模式 / 71	
4.3.5 农民退出实践的启示 / 72	
4.4 本章小结 / 74	
5 农民工城镇融入状况与退地意愿调查研究 / 75	
5.1 问卷调查的主要内容和样本的基本特征 / 75	
5.1.1 调查问卷的设计及主要内容 / 75	
5.1.2 样本的基本特征 / 76	
5.2 农民工城镇社会融入状况分析 / 78	
5.2.1 关于农民工城镇融入问题的研究进展 / 78	
5.2.2 农民工城镇社会融入状况调查 / 82	
5.2.3 农民工城镇定居意愿分析 / 88	
5.2.4 农民工城镇定居意愿相关影响因素分析 / 89	
5.3 农民工农地承包权退出意愿调查分析 / 94	
5.3.1 农民工承包地及房屋处置问题 / 94	
5.3.2 农民工承包地退出意愿分析 / 99	
5.4 农民工农地承包权退出意愿:基于个案的实证分析 / 105	
5.4.1 研究方法 / 106	
5.4.2 福清城关农民工王某:愿意有条件地退出土地 承包权 / 106	
5.4.3 泉州市区农民工张某:愿意有条件地退出土地 承包权 / 107	
5.4.4 福州市区农民工郑某:不愿意退出土地承包权 / 109	
5.4.5 福州市区农民工林某:不愿意退出土地承包权 / 110	
5.4.6 案例小结 / 111	
5.5 本章小结 / 112	

6 农民土地承包权退出决策行为及其相关影响因素分析	/ 114
6.1 基于农户模型的土地承包权退出决策行为理论分析	/ 114
6.1.1 农户经济行为理论发展回顾	/ 115
6.1.2 国内关于农民经济行为研究现状	/ 118
6.1.3 农民工土地承包权退出决策行为分析	/ 119
6.2 农民土地承包权退出决策的相关影响因素分析	/ 123
6.2.1 研究假设与变量	/ 123
6.2.2 数据来源与描述性统计	/ 125
6.2.3 模型的选择	/ 126
6.2.4 变量的定义	/ 127
6.2.5 实证分析	/ 128
6.2.6 结果与讨论	/ 131
6.2.7 主要结论与政策含义	/ 135
6.3 本章小结	/ 136
7 构建农民退出机制的政策路径	/ 138
7.1 构建农民退出机制的总体原则	/ 138
7.2 建立农村土地承包经营权退出补偿机制	/ 140
7.2.1 基本思路	/ 141
7.2.2 建立农地承包权退出补偿机制	/ 141
7.2.3 建立农地流转利益补偿机制	/ 146
7.3 加快体制创新,统筹现代农业发展	/ 151
7.3.1 发展农地金融,促进土地要素的合理流动	/ 152
7.3.2 创新农地经营制度,促进农地集约利用	/ 158
7.3.3 培养新型农民,提高留守农民的收入水平	/ 161
7.4 优化就业与生活环境,促进农民工市民化	/ 163
7.4.1 优化产业结构,扩大城镇就业容量	/ 163
7.4.2 提高劳动报酬占比,实现体面劳动与尊严生活	/ 166

7.4.3 增强城镇综合承载能力,促进农民工融入城镇	/ 169
7.5 本章小结	/ 171
8 结论与展望	/ 173
8.1 研究结论	/ 173
8.2 研究展望	/ 174

附录

一:进城务工农民城镇融入及土地退出意愿调查问卷 / 176

二:中华人民共和国农村土地承包法 / 181

参考文献 / 192

后 记 / 209

1 导 论

1.1 选题背景与意义

当前,中国农村地区正经历一个急剧变革的时代。农村社会人口流动与农民职业分化在广度和深度上进一步发展,伴随而来的是,农民对农地的依赖性也在不断降低,尤其是新生代农民,他们的职业多样化,从事农业耕作的比率在不断下降,因而农地抛荒、资源浪费的现象也愈发严重。在此背景下,如何集约利用土地,推进农村城镇化与现代农业的发展,这是个极具现实意义的重大课题。

中国的耕地面积在急剧减少,这是不争的事实^①。耕地播种面积的减少,对我国粮食安全构成极大的威胁。尽管技术、化肥、人力资本及其他中间投入的增加有助于弱化耕地流失对粮食生产的负面影响(E. Lichtenberg & C. G. Ding, 2008),但在诸多影响粮食产量的因素中,土地播种面积和成灾面积是最为关键的变量(石磊,1999;郭淑敏等,2007;綦校海等,2009;庄道远等,2010)。在技术和资本无法替代土地的情况下,保持耕地面积的基本稳定是实现我国粮食产量相对稳定的根本前提。为此,各级政府出台了

^① 2011年2月全国人大农业与农村委员会审议《发展改革委关于落实全国人大常委会对国家粮食安全工作情况报告审议意见的报告》时透露,目前中国耕地面积仅约为18.26亿亩,比1997年的19.49亿亩减少1.23亿亩,中国人均耕地面积由10多年前的1.58亩减少到1.38亩,仅为世界平均水平的40%。18亿亩耕地岌岌可危。

诸多惠农强农政策以强化耕地保护,保障粮食生产安全。国务院从2004年至2011年连续8年出台“中央一号”文件都把农业增产与农民增收作为扶持农业与农村经济发展的主要目标,显示中央政府对农业与农村经济工作的高度重视。但是,从各地调查数据显示,耕地闲置浪费现象并没有得到有效地遏制,这使得中央政府在农村稳定家庭承包制的基本政策受到了严重的挑战。

如何促进农村土地的集约利用和提高土地资源配置效率一直是各级政府与学术界关注的焦点。当我们在研究这个课题时,必须把它放在城镇化快速发展的宏观背景下来思考。城镇化是现代化文明社会的基本标志,也是解决我国“三农”问题,实现城乡协调发展的必由之路。改革开放以来,我们走上了一条具有中国特色的城镇化发展道路^①,截止2011年中国城镇人口已达6.91亿,城镇化率达到51.27%,已经逐步接近中等收入国家的平均水平^②。随着城镇化的不断推进,我国传统的农村经济结构正在急速瓦解,与此同时,现代的农村经济与社会秩序尚未建立,由此引出了一系列经济与社会难题。其中,突出的问题是:一方面,农村人口空心化导致的农地抛荒、闲置浪费现象日益凸显(郑鼎玖等,2000;常伟,2011);而在另一方面,农村居民点无序扩张、侵占耕地现象更加严重(张秀智等,2009)。“农村不像农村,城镇不像城镇”已经成为农村经济社会发展中出现的新局面。这既造成了土地资源配置效率的下降,也危及我国的粮食安全和经济的全面健康发展。问题的症结在于伴随着工业化和城镇化的发展,农村人口流动愈发频繁,而我们尚未找到一条行之有效的农民退出机制。由于农民退出机制的缺失,导致了农民在社会流动中选择永久地退出农村和农地的比

① 关于中国特色的城镇化发展道路涵义在学术界有不同的阐释。肖成金等(2009)认为,中国特色城镇化道路就是与中国人口多耕地少的基本国情相适应,加快农村人口向城市和城镇转移,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,实现大中小城市和小城镇的合理布局与协调发展。

② 数据来源于中华人民共和国国家统计局2012年1月发布的报告《2011年我国人口总量及结构变化情况》。

率极低,而“离土不离乡”或“离乡不离土”始终成为广大农村地区农民人口流动的最主要形式,农民依然没有割断同土地的“脐带”,而真正实现“离乡又离土”的农民市民化尚属于少数。“离土不离乡”是改革开放之初农民就地进入乡镇企业,由从事农业生产转入从事工业生产或进入服务业,个人及其家庭仍然居住在乡村的一种社会流动模式;而“离乡不离土”是农民到大城市或沿海地区从事第二、三产业生产,但由于土地制度和户籍制度的禁锢,仍然保留农村户口与土地承包权的一种社会流动模式。尽管“离土不离乡”和“离乡不离土”有其历史的合理性,释放了农村劳动生产力,赋予农民择业的自由,以及带动了乡镇企业的异军突起,但是随着经济与社会发展,其负面影响开始显现出来:

第一,加剧城乡的对立,社会不稳定因素增加。

农民进城务工,为中国的城镇化和工业化发展作出了巨大的贡献,但是由于制度安排上的制约,尽管这些农民在城镇生活和工作,却没有平等地享有城镇居民的同等权益,没有平等地享有他们所创造的经济成果。农民工城市社会融入难成为普遍性问题^①。农民工在城市社会遭受着经济、政治、文化、社会保障、教育和空间等多个方面的社会排斥(江立华,2006),大量农民工在城市长期维持一种边缘化状态,并带来了一系列消极的社会影响。尤其是新生代农民工^②,与老一代农民工相比,他们文化程度相对较高,寻求体面劳动与尊严生活的愿望更加强烈,但现实与他们的期待又有很大的落差。在此背景下,他们对城市缺乏一种归属感与认同感,由此带来诸多治

① 我国学术界提出了“半城市化”的概念,指农村人口向城市人口转化过程中的一种不完整状态,其表现为,农民已经离开乡村到城市就业与生活,但他们在劳动报酬、子女教育、社会保障、住房等许多方面并不能与城市居民享有同等待遇,在城市没有选举权和被选举权等政治权利,不能真正融入城市社会。

② “新生代农民工”的提法在2010年中央一号文件中出现后,中央农村工作领导小组办公室副主任唐仁健在国新办2010年2月1日举行的新闻发布会上,对新生代农民工内涵首次做出了阐释:新生代农民工主要是指“80后”、“90后”这批人,目前其在外出打工的1.5亿农民工里面占到60%,大约1个亿。广东省人力资源和社会保障厅对新生代农民工做了一份特别调查,广东省80、90年代后出生的新生代农民工为1978万人,占全省农民工总量的75%。

安、管理等方面的难题,社会不稳定因素有不断增加的趋势。

第二,造成土地资源的闲置与浪费,危及我国粮食安全。

随着城镇化的发展和农村社会人口流动的加剧,农村土地资源闲置与浪费现象日趋严重。农民进城务工减少了从事农业的劳动人口,从理论上讲有助于缓解农业“人多地少”的矛盾。但是由于“离乡不离土”,农民工仍然拥有农地承包经营权,他们离开农村走向城市后,不会使留守农民增加土地,并没有改变小农经济的现状。因此,基于现有的土地制度,通过减少农村人口来缓解人多地少的矛盾的措施难以奏效。我们可以看到,伴随着农村人口快速地向城镇转移,农地的闲置浪费现象有不断加剧的趋势。由于土地流转市场机制不健全,且缺乏有效的承包权退出机制,使土地无法集中利用,难以实现规模经营。此外,现有的户籍制度与土地制度,也制约着农民向城市市民身份顺利转变,他们的“落叶归根”情结依然浓厚,在此驱动下,他们把务工的积蓄汇回原籍乡村,在乡村占用耕地建房置业,以备将来还乡养老。这不仅影响了农民土地资源的合理利用和规模经营,危及我国粮食安全,也阻碍了农村现代化的正常进程。

第三,农村空心化加剧,阻滞了农村社会转型。

改革开放以来,农村土地家庭承包经营制的实施,极大地释放了农村劳动生产力,推动了农村剩余劳动力的转移,但同时也加快了农村空心化发展,致使空心村问题日趋严峻。学术界对农村空心化与空心村问题做了较深入的探讨,相关研究成果总结了我国农村空心化的基本特征:农村青壮年劳动力大量外出,留居人口呈老龄化、贫困化趋势;人口、资金等要素流向城市,引起农村经济的衰退和社会结构的变革;基础设施和社会服务的空心化,村庄整体格局和景观风貌受到极大破坏;村中心有人居住的宅基地面积不断减少,而村庄边缘的居人宅基地面积却不断增加等。^① 城乡分割的二

^① 许树辉:《农村住宅空心化形成机制及其调控研究》,《国土与自然资源研究》2004年第1期;薛力:《城市化背景下的“空心村”现象及其对策探讨——以江苏省为例》,《城市规划》2001年第6期;邢成举:《山区与平原“空心村”的差异分析》,《中国乡村发现》2008年第1期。

元体制是空心村形成的根本原因(刘彦随,刘玉,2010)。由于户籍政策、土地制度、劳动就业和社会福利等方面的制度壁垒形成了具有中国特色的“离土不离乡”、“离乡不离土”的劳动力转移模式。这种劳动力转移模式使农村劳动力的流动与土地承包权难以割裂开来,从而给农村经济与社会带来了双向困局:农村大量的青壮年劳动力进城务工,降低了农业劳动生产力,也影响了农业的可持续发展;同时,青壮年劳动力大量外流也促使农村人口结构和社会结构发生深刻的变化,农村空心化、农民老龄化的现象日趋明显,农村留守儿童、留守妇女、留守老人的问题逐渐突出,影响了农村社会转型与新农村建设的进程。

第四,影响农民市民化和城乡一体化的进程。

农民市民化是农村现代化和城镇化发展阶段中的最后落脚点,也是解决“三农”问题,实现城乡一体化的最重要阶段。农民市民化就其本质而言,就是农民离开土地和农业生产活动,进入城市从事非农生产,由农民身份转变为城市市民的过程。在这个过程中,最为关键的环节是农村土地的处置问题。只有农民完全退出农村和农地,做到“离土又离乡”,农民市民化的进程才算完成。而中国的农民市民化进程呈现特殊的“中国路径”,这一路径表现市民化进程被分割成两个阶段:其一为农民到农民工的转变;其二为农民工向市民的转变。^①从严格意义来讲,目前大多数的农村劳动力城乡迁移只完成了农民向农民工转变,而农民工向市民的转变仍步履维艰,障碍重重。^②在现有的土地制度安排下,农村劳动力非农化与农民市民化不能协调发展。农地产权主体模糊,所有权权能欠缺,严重阻碍了土地作为一种资本要素的市场流动,绝大多数进城务工农民没有割断自己与农村承

① 刘传江、董延芳:《和谐社会建设视角下的农民工市民化》,《江西财经大学学报》2007年第3期。

② 在2011年“中国特色城镇化论坛”上,中国城市科学研究会副会长李兵弟称:2010年中国城市化率是46.6%,而城镇户籍人口占总人口的比例只有约33%,这意味着有13.6%,即1.28亿生活在城镇里的人没有城镇户口及享有城镇居民待遇。

包土地的联系,而是将农村和耕地作为“退可谋生”的底线。如果农民工没有改变对农村土地的依附关系,就无法在城市中真正定居,沉淀下来。当前,农民市民化存在一种“悖论”:如果不能让进城务工农民享受城镇居民的同等待遇,就会加剧城乡对立,破坏城乡社会和谐;但是,如果农民工不交出土地而享受与城镇居民的同等待遇,将享受双重保障,与城镇原居民对比,会产生一种新的“逆向”不公平(王国平,2008),造成一种新的不平等。因此,从长远来看,现有的劳动力转移模式不符合农民市民化的客观要求,阻碍了农民市民化和城乡一体化进程。

当前,与城镇化发展相联系的农村剩余劳动力向非农产业转移的模式仍以“离土不离乡”与“离乡不离土”为主导,随着市场化改革的深入和社会转型的加速,这种“退而不出”的人口流动模式加剧了经济结构二元化,严重阻碍了农民市民化进程,影响了第三产业的发展,同时也造成了资源的极大浪费。经过三十年的市场经济洗礼,对于大部分农民而言,土地不再是唯一的生存就业渠道和经济来源,与之相适应的是,农民也不再是一个高度同质的群体,而是一个分化了的、有着不同利益和生活水平的人群。尤其是进城的新生代农民工,他们对家乡的情感在淡化,对农地的情结在减弱,回乡务农的可能性在不断下降,因而农地抛荒、资源浪费的现象也愈发严重。面对人口流动不断加剧、农民日益分化的农村现状,如何促进农地的集约利用以及农民市民化与城镇化的协同发展,这是中国现代化进程中绕不开的课题。

农地的集约化生产和城镇化的健康发展要求有通畅的农民退出机制,而设计合理有效的农民退出机制,必须以农民为主体,充分尊重农民的权益和意愿。实践证明:农村经济社会的变革必须充分尊重农民的意愿,任何违背农民的意愿,单纯依靠行政的力量推动经济社会的转型和推动城镇化发展的方法,都会伤害到农民的利益与感情,也不符合市场化改革的价值取向。因此,在推进农民市民化与农业现代化的过程中必须确立农民的市场主体地位,尊重农民的生产决策意愿。为此,笔者认为,推进农民市民化必

须以农民的意愿为依归:优化城镇化推进机制,建设功能完善、综合承载力较强的小城镇集群,为那些愿意退出农业并有能力在城镇长期就业的农民创造更好的生活和工作条件;而构建农地集约化生产的现代农业,是留守农村、从事农业的农民的根本出路,给那些由于各种原因难以转业或不愿意转业的农民,有选择继续务农并获得稳定收入的机会。

在未来相当长的一段时间内,城镇化以及农民市民化仍是中国发展的主题,也是解决“三农”问题的根本途径,而学术界对农村人口转移问题也必将给予持续关注。在此背景下,构筑一种农民从农村及农地良性退出的驱动模型必然成为我国学者们研究与探讨的热点课题。因此,从研究的发展趋势来看,国内学术界对我国农民退出机制的研究将进一步深入,具有理论与实践意义的研究成果也必将不断涌现出来。有鉴于此,本书的研究不管在理论上还是实践中都具有极其重要的价值。福建是改革开放前沿的地区,城镇化发展迅速,经济与社会发展水平相对较高,也是农民工比较聚集的地方,本书以福建省作为调查研究的区域,研究该地区进城务工农民城镇融入状况、土地承包权退出决策及其相关影响因素,其结论具有一定的前瞻性和示范意义。

1.2 研究目标与研究内容

1.2.1 研究目标

本书以福建省为调查研究区域,选择该省农民工比较集中的福州、厦门、泉州等设区市作为样本地区,研究在城镇化快速发展的背景之下,农民工城镇融入状况,以及农民退出农地决策意愿及其相关影响因素,在实证研究的基础上,尝试构建畅通的农民退出机制的政策框架及其实现路径。本研究以农村劳动力转移理论、农民市民化理论、农民决策行为理论等相关理论为依据,主要通过文献检索、演绎归纳等方法提出农民退出机制的理论框

架。在此基础上,通过实地走访、座谈咨询、问卷调查等方法获取相关数据和资料,运用描述统计与计量分析的方法深入分析农民农地利用行为与农地承包权退出决策的影响因素。通过理论和实证分析,我们将发现一些带有普遍性的经验并从中得到一些带有规律性的理论模型和结论,在政策上能够为各级政府的决策部门提供有益的建议。

1.2.2 研究内容

本书研究的主要内容有以下几点:

1.2.2.1 对农民退出机制的一般性理论研究

着重分析:①农民退出机制的内涵以及农民退出机制的理论基础;②建立我国农民退出机制的现实依据;③构建农民退出机制的理论框架。

1.2.2.2 城镇化进程中农民退出机制的现状与存在问题

着重分析:①农村人口“退出”的基本特征与发展趋势;②农村土地承包经营权退出机制的困境与制约因素;③农民退出的实践经验与启示。

1.2.2.3 农民工城镇融入与农地承包权退出意愿调查分析

以问卷和访谈方式对进城务工农民进行调查,研究农民工城镇融入现状以及定居城镇意愿的相关影响因素;了解愿意与不愿意退出农村土地承包经营权的农民工样本特征,深入分析农民不愿意放弃土地承包权的原因以及愿意放弃土地承包权的利益诉求。

1.2.2.4 农民退出决策的实证研究

基于农户理论模型,深入研究农民退出土地承包经营权的理性决策行为;在整理相关数据的基础上运用微观经济计量方法,对农民退出土地承包经营权的相关影响因素进行实证分析,揭示农民退出农地及农村的决策动机、决策态度和决策过程。

1.2.2.5 基于农民决策意愿的退出机制构建路径研究

在实证研究的基础上,从理论上探讨基于尊重农民权益和意愿的农民退出机制的构建路径。主要包括:针对农民退出决策的相关影响因素,