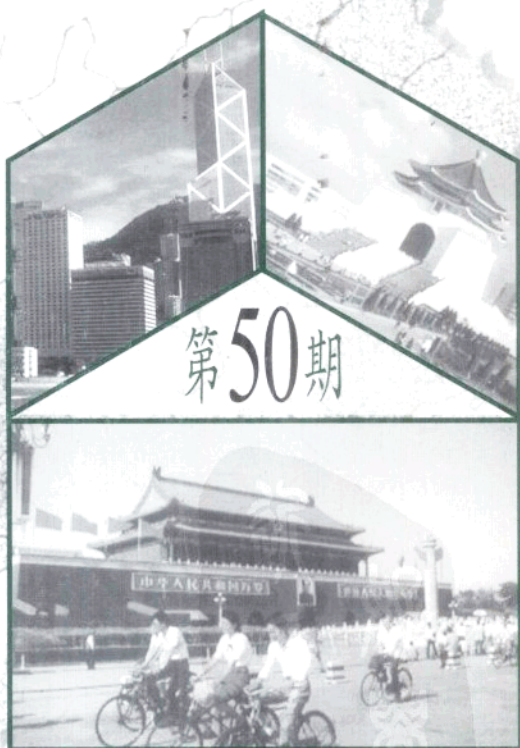


ASIAN STUDIES

亚洲研究



2004年12月18日出版

ASIAN STUDIES

亚洲研究



2004年12月18日出版

《亞洲研究》第五十期目錄

第一部分：專 論

一、于建嶸《城市化進程中的農民權益保護問題》——	7
二、李谷城《杜潤生與中央農村政策的演變》——	20
三、高興民《勞動力商品的普遍化與「農民工」進城》	48
四、袁易明《農村居民收入分配的制度效應》——	63
五、莫世祥《深圳農村城市化的歷程與啟示》——	77
六、陳志柔《從台灣經驗看中國沿海農村的社會發展》	98
七、陳璋津《全球化和地方性：中國農村城市化遠景的 理論透視》——	120

第二部分：《西部大開發與環境保護問題》 國際學術研討會紀要

一、會議紀要	153
二、趙世超校長致歡迎詞	168
三、開幕式	
1、主持人朱士光主任講話	174
2、胡春惠主任講話	175
3、陳璋津所長講話	176
4、徐萬民主任講話	178

5、陝西省文物局局長劉雲輝先生講話	179
四、閉幕式	
1、主持人徐萬民主任講話	181
2、朱士光主任學術總結	181
3、胡春惠主任講話	185
4、徐萬民主任講話	185
5、陳璋津所長致閉幕詞	186
6、徐萬民主任講話	187
7、朱士光主任講話	187
五、大會綜述	188

第一部分

專 論

城市化進程中的農民權益保護問題

于建嶸

中國社會科學院農村發展研究所研究員

中國的城市化是在城鄉二元社會結構和農民土地產權不明確的背景下發生的，與此相聯繫的許多制度導致農民權益受到極大的損害，並使之成為一個影響到社會可持續發展的突出問題。要想真正解決這一問題，就要把農民權益狀況作為衡量城市化乃至整個社會發展的重要指標，以建立科學合理的農民權益保護機制。

一、農民權益受損是城市化進程中的突出問題

目前，我國學術界對於城市化存在問題的關注，主要集中在環境污染、交通擁擠、住房困難、失業人口增多、社會秩序混亂等方面，而很少把農民權益受損作為關係到城市化發展的全局性問題來進行研究。之所以出現這種情況，主要是基於這樣一種理論假設，就是認為城市化是社會經濟發展的必然結果，是社會進步的表現，農民在城市化進程中是獲益者。因此，許多學者認為，要解決中國的三農問題，就要通過城市化轉移和減少農民，實現農民的非農化。這樣一方面讓部分農民進入城市享受到工業化的成果，另一方面又將

大幅度提高農民的人均土地佔有水平，從而提高農民的人均純收入。

從理論上來說，這種立足發達國家歷史經驗基礎上的觀點有一定的合理性。可是，如果我們客觀理性地審視中國城市化走過的道路，就會發現，在城鄉二元社會結構和農民土地產權不明確的背景下所發生的中國城市化，是以犧牲農民利益為代價並靠行政權力強制性推行的，因此所積累的社會矛盾正在農村、農業和農民等各個方面表現出來，並正在成為影響到全社會可持續發展的突出問題。

第一，由於城鄉二元社會結構的存在，國家在通過國民收入分配和再分配的政策對農業和農村進行掠奪的同時，還採用戶籍等制度對農民的人身自由進行超經濟限制。

我國城鄉二元社會結構的形成和固化與國家靠犧牲農業換取工業化和城市化的戰略有關。這種源於20世紀五十年代的發展戰略最突出和集中的表現是在國民收入分配和再分配政策方面。國家通過「工農業產品價格剪刀差」和稅費制度從農村汲取了大量的資源，為以製造業為主要的工業化提供了條件，但同時制約了農村社會的發展。

1、實施「工農業產品價格剪刀差」政策。從1952年到1978年，國家通過剪刀差方式從農業向工業轉移的剩餘為6,320億元，加上農業稅共達7,264億元。扣除國家給農業的發展、建設等方面的資金1,730億元，農業實際向工業淨提供資金5,534億元，平均每年205億元。（註1）改革開放後，

工農業產品價格之間的剪刀差進一步擴大。1979年至1994年，以「剪刀差」方式流出的農業收入達到15,000億元。

（註2）

2、實施「城鄉倒掛」的稅收政策，收入較低的農民成為了國家的納稅主體。1979年至1984年，國家通過農村稅費制度提取農業剩餘約12,986億元。2001年農民繳納農業稅等481億元，佔農業增加值14,609億元的3.3%，在此之外，農民還要負擔「鄉統籌」和「村提留」、教育費附加以及勞動義務工等各種攤派。近年實行的「費稅改革」取消了「鄉統籌」和「村提留」，但農業稅費則由3%提高到7%，加上20%的附加，等於8.4%，致使目前農民直接負擔的稅費在1,000億元以上。

這種犧牲農業和農民利益的價格政策和稅收政策，極大地影響到了農業和農村社會的發展，也加劇了城鄉居民收入差距的擴大，導致農民相對剝奪感增加。特別是從1990年代初開始所實行的財稅體制改革，把農民與基層政府變成了利益上的直接對立者而導致了農村出現了治理性危機，影響到了農村社會的政治穩定。（註3）

城鄉二元社會結構最為直接的表現就是「一國兩策」，也就是「對城市、對居民是一套政策，對農村、對農民是另一套政策」，其中「在社會層面，在教育、醫療、勞動保護、社會保障、養老、福利等方面，對城市居民和農民的政策更不同」。（註4）而這些政策都與戶籍制度聯繫在一起

的。把中國居民分為城市和農村的戶籍制度最初就是以對農民勞動就業進行嚴格限制開始的。早在1957年12月國務院通過的《關於各單位從農村招用臨時工的暫行規定》就明確要求「一切部門的勞動調配必須納入計畫」「不得私自介紹農民到城市和工礦區找工作」。

到1958年1月，全國人大常委會第91次會議討論通過《中華人民共和國戶口登記條例》第10條第2款對農村人口進入城市做出了帶約束性的規定：「公民由農村遷往城市，必須持有城市勞動部門的錄用證明，學校的錄取證明，或者城市戶口登記機關的准予遷入的證明，向常住地戶口登記機關申請辦理遷出手續。」

這一規定對農民的流動具有十分負面的影響，以至改革開放20多年後的今天仍然起到了作用。「從宏觀方面看，一是農民流動作為一種既成的社會存在，在他們實現職業和身分轉換的同時，卻失去了組織依託、保護和相關的制度承認；二是農民進城後，在戶口、就業、社會保障、婚姻、子女就讀等方面還基本排斥在城市之外。從微觀方面看，目前一些企業，特別是「三資」企業、私營企業、個體企業，在使用民工中，違背『互惠互利，共謀發展』的宗旨，違反國家勞動法規，侵犯民工合法權益。表現在規章制度要求過於苛刻，勞動強度過大，工作、生活環境惡劣，任意侮辱、打罵工人，克扣工資，缺乏必要的勞動保護，人身權力沒有保障，傷亡事故得不到妥善處理，等等」。（註5）其中，拖欠

和克扣農民工工資問題十分突出。2003年底，全國共拖欠進城務工的農民工資的數額已累計約1,000億元。農民在向城市流動過程中所面臨的這種困境，不僅使大量湧入城市的農村人口長期處於城市與農村兩地之間的「漂流狀態」，嚴重妨礙了勞動力素質的提高，給經濟發展造成不良影響；同時也妨礙了城市化的進程，致使我國城市化遠落後經濟發展的水平。

第二，由於農村土地所有權不明確，農村在向城市轉變過程中，國家及強勢階層利用強制性的土地徵用政策對農民的土地權益進行剝奪。

我國現行法律雖然規定了農村土地三級「農民集體」所有，但卻沒有明確規定「農民集體」作為土地所有權主體的構成要素和運行原則；沒有明確產權代表和執行主體的界限和地位；沒有解決「農民集體」與農民個人的利益關係。而在實踐上，農村集體土地所有權的基本權能已事實上由土地使用權所代替。這種權能替換在很大程度上改變了土地所有權的法律地位，使土地所有權高度弱化、使用權對所有權的分割程度很高。特別是國家對「農民集體」行使土地所有權超法律強制，使本來在法律上已虛擬化了的「農民集體」只能是有限的土地所有權人，國家才是農村土地的終極所有者。而且，國家壟斷了土地的一級市場，所有土地的轉讓都要先由國家低價徵用變為國有，然後按市場價出售。這種徵地辦法是具有強制性、壟斷性的行政佔用方式，把農民排斥

在土地增值收益分配體系之外，農民既不能決定土地賣與不賣，也不能與買方平等談判價格，而國家和社會強勢階層則可以不受約束地侵吞農民的土地權益，而造成大量的農民成為無地、無業和社會保障的三無人員。

近20年來，國家向農民徵地約1億畝，共獲得徵地補償費與市場價的差價約為2萬億元。由於有這種利益衝動，各地都把出賣農民土地作為獲利和創收的重要措施。據統計，從1990年到2002年全國用於非農建設佔用耕地達4.736萬畝。其中，1990年至1996年共非農佔地3,080萬畝，平均每年440多萬畝；1997年至2002年非農佔地1,646萬畝，平均每年約274萬畝。因這些非農建設佔地主要集中在城郊和人多地少的經濟發達地區，這些地區一般人均耕地不足0.7畝，每佔用一畝耕地就會造成1.4人失去土地，依此推算，13年來全國共有6,630萬農業人口失去了賴以生存的土地。而由於徵用補償標準低，失地農民所獲得的土地補償費不足創業，又沒有建立合理安置和社會保障制度，導致這些失地農民大都成為了無地可種、無正式工作崗位、無社會保障的社會流民。這種狀況如果得不到有效的扼制，將產生十分嚴重的社會後果，其中最為突出後果之一就是將對社會穩定將構成長久的威脅。

早在二千多年春秋時期的管仲就說：「地者，政之本也，是故地可正政也。」這說明的是在農耕社會土地制度對社會政治的影響，事實上中國歷史上許多社會政治動蕩甚至

改朝換代都與農民失去土地成為流民有關。這一點拉美國家已經有過非常慘痛的教訓。這些國家在經濟發展過程中，由於城市化的加快，而又對農民土地權利缺乏必要的保護，導致大量的農民失去了土地而湧向城市，可城市容納能力有限，產生了大量的無地無業的農民，加劇了社會貧富的分化，最終使國家陷入到了持久的動蕩之中，曾經因工業化而獲得的有限經濟成果也因此被消耗。（註6）

正是在這種意義上，國務院總理溫家寶在「中央農村工作會議」公開批評地方政府說，目前不少徵用土地的專案不給農民合理的補償，不妥善解決農民的生計，造成農民失地失業，危及農村社會穩定。而危及農村社會穩定，也就勢必影響到全社會的穩定和發展。

二、建立農民權益保護機制的基本構想

城市化是一個複雜的經濟社會演變過程，它既是產業的非農化，又是人口和生產要素的集聚過程。在這個過程中，農民的角色轉換和利益關係的改變，均會影響到社會的各個方面。甚至可以說，如果不能很好地解決農民權益受損問題，不僅會影響到城市化的進程，而且會從根本上制約著農村社會甚至整個社會的發展。在這種意義上，可以說，農民權益狀況是衡量社會進步和發展的重要指標。城市化應以農民權益得到合理的保障為基礎，否則將從根本上影響到社會的可持續的發展。而要保障農民的合法權益，就需要建立科

學合理的機制。

第一，建立科學公平的農村公共財政體制，實行城鄉經濟社會的協調發展。

中共十六大提出了「統籌城鄉經濟社會發展」的思路。這其中的一個重要方面就是要調整社會利益分配體制，更多地關注農村、關心農民、支援農業。近50年來，在國家強制性的制度約束下，我國農村居民承受的稅費與享受的公共物品供給極不相稱，與城市居民相比沒有相同的國民待遇，致使農村經濟發展嚴重滯後和農民生活水平難以提高。而要使城鄉經濟社會的協調發展，就要建立完善農村公共財政體制，這其中「關鍵是解決好各級政府之間事權劃分以及完善各級財政間轉移支付等問題，尤其是要建立起根據基礎教育、基本醫療衛生服務等基本需求向農村尤其是向落後地區確定轉移支付的制度」。(註7)也就是說，目前農村財稅制度改革的方向不只是少徵收農民的稅費問題，而且要對農民曾經的付出和貢獻進行補償，要在財政開支上向農民傾斜。也就是說，國家要在農村公共物品的提供體系中承擔更多的責任。就目前而言，首先要做的就是完善現有的財政轉移支付制度，增加農村科技教育等公共投入。2002年中央財政預算對農村稅費改革試點新增專項轉移支付資金165億元，再加上2001年對部分省給予的專項轉移支付，共245.1億元，但真正用於農村教育和科技等公共產品的經費並不是很多，遠不能滿足農村社會發展的需要。

第二，明確農民土地所有權，運用市場機制實現土地的合理轉移。

對農民土地權益如何保護，目前分歧最大的就是農村土地能否私有化。現在比較主流的提法是「切實保障農民對土地的長期使用權」，就是要「把政策規定、合同約定的農民的土地承包經營權法定為農民長期而有保障的具有物權性質的土地財產權」。(註8)實際上，如果不改變農村現行的土地制度，就不可能確保農民的土地權益在城市化進程中免受侵害。因為，從本質上來說，「農村土地集體所有」在人民公社時期曾經勞役農民的一種制度，而現在則為國家和強勢階層繼續剝奪農民的基本生存條件提供了法律上的依據。

目前執政者和專家學者都在為解決農民失地失業問題尋找各種解決方案，其中主要措施有兩個方面，其一是要求國家權力機關加強徵地管理，嚴格控制徵地規模，禁止隨意修改規畫，濫徵耕地。其二是要改進土地徵用的補償方式，增加給失地農民的補償，妥善安排好失地農民的生計等等。這些方案和措施就缺乏對我國農村土地制度中存在的官權強制地侵蝕民權這一本質性問題的清醒認識。而如果不限制國家和官員的在農村土地上所擁有的無限制權力，不能讓農民有能力維護自己的土地權益，靠執政者的內省和自製是很難從根本上解決問題。而目前的當務之急是要限制各級政府特別具有利益驅動的基層政府在徵用農村土地上的權力，讓農民有能力維護自己的權益。為此，首先要明確的就是農民的土

地所有權，要從法律上把農民的土地還給農民。然後才考慮用市場手段來解決農地徵用問題，探索建立農地直接入市交易等制度。只有農民取得了土地的所有權，成為了土地的真正所有者，才有可能擁有在土地關係變更過程中的談判權，才能改變目前土地徵用過程中價格偏低的狀況，才能「保證農民在進入城市非農部門時能夠支付轉崗培訓成本和社會保障成本」。(註9)

第三，建立農民自由遷徙的制度體系，實現農村勞動力的有序轉移。

隨著城市化的推進，部分農民必然要從土地上轉移出來，實現由農村人向城裏人這樣的身分轉變。這需要一系列的制度保障。首先就是要允許農民自由尋找有利於自身發展的居住地和工作場所。這就要求徹底廢止歧視和限制農民的城鄉分割的二元戶口管理結構，廢除由二元戶口管理結構衍生的戶口「農轉非」計畫管理政策及藍印戶口、自理口糧戶口、地方城鎮戶口、農場商品糧戶口等多種戶口形式，建立城鄉統一的戶口登記制度。對於這一點，2001年中央政府和地方政府出台了一系列針對戶籍制度的改革措施。其中，3月份國務院批轉了公安部《關於推進小城鎮戶籍管理制度改革的意見》，實行了對農村人口進入縣級以下的小城鎮實行了全面的開放政策。

5月，國家糧食局發出通知，宣布徹底取銷「戶糧掛鉤」政策，接著有許多省宣布取消農村戶口而統一稱為居