

土地制度安排与城镇化进程

——基于中国与拉美国家的比较分析

宋洪远¹, 江帆²

(1. 华中农业大学乡村振兴研究院, 湖北 武汉 430070;
2. 中国农业大学国家农业农村发展研究院, 北京 100083)



摘要 城镇化是现代化的必由之路,合理的土地制度安排能够推动城镇化的发展。从拉美国家的城镇化陷阱分析入手,认为与其经济发展水平不相匹配的高城镇化率、高度集中的土地问题、严重滞后的社保制度、追求短期经济增长的发展观念等衍生出了一系列具有关联性、连续性,且难以逆转的经济、社会、环境问题,深刻影响了拉美国家的城镇化进程和持续发展,高度集中的土地制度是拉美国家陷入城镇化陷阱的重要原因。继而阐述不同时期的土地制度安排对我国城镇化进程的影响,通过对土地制度安排与城镇化关系的研究可以发现,我国的土地制度安排对跨越城镇化陷阱具有重要意义。通过对比分析发现,中国走出了一条以人为核心的新型城镇化道路,其内涵是坚持以人民为中心、坚持城乡统筹发展、深化土地制度改革、加强社会保障体系建设。

关键词 土地制度; 城镇化; 以人为本; 现代化

中图分类号: F311 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2022)03-0001-09

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2022.03.001

城镇化是国家现代化的重要组成部分,也是经济转型过程中农业剩余劳动力转移的主要途径和有效载体^[1]。加快推进城镇化,对调整优化就业结构、全面推进乡村振兴、加快国家现代化进程,具有重要意义。2013年12月,习近平总书记在中央城镇化工作会议上发表重要讲话,将城镇化视为现代化的必由之路,提出了推进城镇化的主要任务^①。这为正确认识和把握城镇化发展的客观规律、推动中国特色新型城镇化明确了方向。之后,党和政府出台实施了一系列相关政策措施,在政府和市场的共同作用下,我国城镇化进程不断加快。国家统计局发布的相关数据显示,2021年我国城镇人口达到91425万人,占总人口比重为64.7%^②,城镇化进入高质量发展阶段。

在城乡经济社会关系和结构不断变革,传统农业社会向现代工业社会转变的过程中,如何配置土地要素成为推动城镇化的重要制度安排^[2]。通过明确土地产权、土地征收、土地流转等方式改革,重构土地与劳动力之间的要素配置机制,对城镇化发展进程产生了深刻影响^[3]。从现实情况看,我国的城镇化以土地要素为依托,在对土地进行开发和利用的基础上,城市发展空间和布局不断得到拓展,城乡地域关系发生改变,进而推动城镇化水平不断提高。可见,土地制度安排在城镇化进程中扮演着极其重要的角色,土地成为推进城镇化的核心要素,并为大规模基础设施建设、产业结构调整、人口集聚、企业集中、产业集群发展提供了重要支撑^[4]。

但是,由于我国人多地少的基本国情,城市规模和建设用地的需求与土地供给之间的矛盾凸显,城镇化大规模的空间扩张带来了失地农民增加、土地资源错配、耕地资源减少、结构失调、粮食安全等问题^[2,5-6]。此外,由于我国城乡分割的户籍制度和农村土地制度的特殊性,不仅使得人口的集聚表

收稿日期:2022-03-02

① 共产党员网:《中央城镇化工作会议在北京举行》, <https://news.12371.cn/2013/12/15/ART11387057117696375.shtml>.

② 国家统计局:《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html.

现为“农民工”形态,而且使得农村土地制度及其变革成为我国城镇化进程中的关键^[7]。因此,我国的土地制度安排能否为城镇化发展提供强大动力以及城镇化进程中是否会出现严重的“城市病”,是新发展阶段值得探究的重要问题。

一、文献综述

改革开放以来尤其是近20年来,我国城镇化进程快速推进,土地要素在其中发挥了举足轻重的作用^[8]。正因如此,城镇化中的土地问题成为学术界重点关注的热点问题。在城乡二元经济结构下,我国的城镇化突出表现为人口和土地两个维度^[9]。其中,人口城镇化导致农村人地关系的调整以及土地经营规模的变化,土地城镇化则涉及土地所有制关系的变革^[10],因而上述两方面与土地制度安排之间都存在紧密联系。

土地制度通过土地产权、土地流转、土地征收等方式改革,实现对土地要素的合理配置^[3]。从土地产权角度看,土地权利作为农民的核心权利,是迁移自由的重要保证和城镇化的物质载体;土地产权制度能否适应经济社会发展的现实需要,在很大程度上决定着城镇化的方向和成效^[11-12]。一方面,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制的确立,赋予了农民承包经营权,极大地调动了广大农民的生产积极性,解放和发展了农业生产,推动了农业生产水平和土地利用率的提高,为城镇化奠定了坚实的物质基础^[13]。另一方面,土地产权的确立赋予了农民自主择业的权利。随着城市经济的不断发展,预期收入增加、劳动力需求加大,大量农村剩余劳动力基于收益最大化的考量,不断进行跨区域非农转移,进一步推动了城镇化的发展^[14]。从土地流转角度看,周文等认为,土地流转的缺失会使得转移的农村劳动力遭受土地收益损失和额外成本增加的双重压力,并提高进城务工人员所需的人力资本阈值,对城镇化的发展起到一定的阻碍作用^[15];对于进城农民而言,土地的资产属性增强,通过土地流转获取的收益能够提高其在城镇的生活水平,且土地流转收入具有较强的稳定性和持续性,在一定程度上能够增强进城农民稳定留居的意愿,进而促进市民化水平的提高^[16-18]。从土地征收角度看,实施初期的征地制度在推动基础设施和城市建设、完善现代工业体系等方面发挥了重要作用^[19],经济快速增长阶段的征地制度进一步为城镇化的发展提供了空间保障。总体而言,在满足公共利益、保障农民合法权益的基础上,通过征收土地能够促进国家工业化和城镇化进程^[20]。

我国的土地制度安排对于城镇化的促进作用得到了部分学者的肯定,但是也有学者持怀疑态度,认为不合理的土地制度安排会抑制我国的城镇化进程。李小建认为,新型城镇化的核心是人的城镇化^[21],但我国的城镇化发展模式仍以土地、资源推动和规模扩张为主,从长期来看,这种发展模式不仅不能推动城乡协调发展,反而会使得城乡差距扩大,对经济增长产生抑制作用^[7,22]。彭旭辉等指出,大规模的征地会导致失地农民大量出现、征地冲突激化、社会福利损失、农民与政府之间的紧张关系加剧等问题^[23]。由政府完全垄断建设用地供给的“用途管制+征地制度”,很大程度上阻碍了农民分享城镇化带来的土地增值收益,同时也带来土地腐败问题并诱发土地寻租行为,严重影响城乡关系,阻碍了城镇化的发展^[24]。城乡二元土地制度衍生出的“土地财政”,使得中国的城镇化具有明显的“土地城镇化”特点,“人口城镇化”相对滞后引致“化地不化人”现象突出,延缓了农民向城镇迁移的速度^[25]。

综上所述,已有文献对土地制度与城镇化展开了较为广泛的研究,但并未明确二者之间的内在联系。在现代化步伐加快迈进的背景下,重新审视土地制度安排对城镇化的影响,对于破解城乡二元结构难题、促进城乡融合发展具有重要意义。有学者通过对拉美城镇化进程的分析,认为从某种程度看,中国正面临与拉美国家相似的严峻挑战^[26]。拉美国家作为世界上城镇化率最高的地区之一,其现代化进程开启较早,但却长期陷于城镇化陷阱之中。如何避免重蹈拉美国家覆辙,走出一条具有中国特色的城镇化道路,是稳妥有序推进城镇化进程的主要途径。因此,本文基于比较分析方法,在梳理拉美国家城镇化陷阱的形成过程及其原因的基础上,比较拉美城镇化与我国城镇化驱动机制的系统性差异,分析我国现有的土地制度安排对城镇化的影响,并提炼概括相关经验和启示,在回答我国的土地制度安排是否有利于城镇化这一问题的同时,以期为更好地推进城镇化进程提供一定的参考和借鉴。

二、拉美国家城镇化陷阱的表征及其成因

拉美国家的现代化进程开启较早,19世纪70年代以后,拉美国家的农产品、矿产品等初级产品出口持续繁荣,吸引大量外国投资和外国移民进入沿海港口城市,城镇化初步发展并表现出移民城镇化的特点。20世纪30—70年代,为有计划地促进国内民族工业发展,拉美各国普遍实行进口替代战略。在这一战略的影响下,许多拉美国家建立起现代工业体系,工业产值大幅增加,创造了20世纪60年代前后经济快速增长的“拉美奇迹”。由于这一时期拉美各国制造业主要集中在首都及其附近的大中城市,迅速发展的工业化和高度集中的工业布局,使得农村劳动力涌入城市,推动拉美城镇化加速发展。20世纪80年代以后,拉美国家城市人口比重持续增加,但由于城镇居民占全国总人口的比例超过拉美国家经济发展水平所允许的上限,相应的配套措施不能满足城镇化的发展需求,导致生态环境恶化、贫富分化加剧等“城市病”的出现^[27];进口替代战略失效、债务危机等更是带来了投资匮乏、就业不足、城市缺乏产业支撑、基础设施建设滞后、公共服务供不应求等难题。拉美国家畸形发展的城镇化,使得失业率持续攀升、两极分化加剧、社会矛盾激化,不仅未能缓解农业农村问题,反而限制了经济社会的发展,使其逐渐陷入城镇化陷阱之中。

1. 拉美城镇化陷阱的表征

由于拉美的城镇化缺少统筹规划,大城市人口的过度集中和急速扩张致使城镇化进程充满“无序”和“混乱”。与经济发展水平不相匹配的高城镇化率、高度集中的土地问题、严重滞后的社保制度、追求短期经济增长的发展观念等衍生出了一系列具有关联性、连续性,且难以逆转的经济、社会、环境问题,深刻影响了拉美国家的城镇化进程和持续发展。

第一,农村人口的无序涌入造成城市秩序混乱。拉美国家的城镇化发展主要表现为农村人口大量迁移至城镇,城乡发展战略失衡是导致农民在短期内迅速且大规模流入城市的重要原因。为推动经济快速增长,拉美国家采取重工抑农政策,粗放型的农业经营方式和机械化的生产经营使得农业劳动力需求持续下降。同时,由于拉美国家在独立后未能很好地调整土地政策,农村土地高度集中化、土地分配极端不平等导致大量失地农民无法在农村地区生存,只能前往城市寻求工作机会。但由于政府缺乏必要的应对措施和规划,城市无法为迅速增加的庞大外来人口解决就业、住房、医疗、教育、水电等基本公共服务供给问题,造成城市秩序混乱。

第二,失地农民的住房问题突出,造成非正规住宅和贫民窟大批出现。大量失地农民流入城市后,由于收入水平很低且无法获得住房信贷,只能通过非法“侵入”的手段占领闲置土地,自己搭建简易的住房。而由于这些住宅并不在政府的规划范围之内,甚至被认定为不合法,导致这些住宅区基础设施建设极度匮乏,逐渐形成了非正规贫困阶层居住的大片贫民窟。居民居住环境恶劣,既难以获得稳定的就业和收入,也缺乏社会保障和福利,使得贫民窟成为犯罪率最高的地区,构成影响城市社会稳定的重要隐患。

第三,教育、医疗等供给不足,贫富差距持续扩大。由于拉美国家失地农民经济地位脆弱,无法为子女提供良好的教育,贫困问题代际传递,导致拉美贫困发生率长期以来居高不下,成为世界上贫困化程度最高的地区之一;贫民窟人口密集,医疗条件落后、资源脆弱,限制了人力资本的积累。大量的社会财富集中在少数人手中,贫富差距进一步扩大化,生活在贫民窟的低收入群体与其他城市居民被严格割裂开来,出现了明显的社会分层;社会流动性较差,贫困人口难以获得同等的服务和待遇,逐渐成为城市的边缘群体。

第四,过度城镇化带来环境恶化问题。从自然环境看,超前和过度的城镇化表现为拉美国家急剧增长的城镇人口超过了资源和环境的承载力,造成城市污染严重、生态环境恶化。从生活环境看,由于缺乏必要的城市基本维护设施,无序扩张的贫民窟带来的大量生产生活垃圾难以得到有效处理,严重影响了民众的居住环境。从社会环境看,居住在城市贫民窟的贫困群体通常会采取暴力手段以维持日常所需的物质条件,长期贫困可能使其产生对社会的不满情绪,并逐渐发展为对社会公德、国家法律等的漠视,致使犯罪行为猖獗。

2. 拉美城镇化陷阱的成因

20世纪中期,拉丁美洲农村土地高度集中,多数农民没有土地,农业机械化的发展更是降低了对

农业劳动力的需求,农村剩余劳动力大量增加。农民被迫离开农村,涌入城市寻求工作和生活机会,但由于文化水平低、缺乏必要的劳动技能,加之城镇劳动力市场供过于求、社会保障体系不完善等,使得这些贫困农民很难在正规部门就业,以至于收入很低、生活无保障,对社会稳定 and 经济发展造成较大影响。从拉美国家的现实情况看,土地制度安排与城镇化陷阱之间存在必然的内在联系。

以阿根廷为例,19世纪初期,阿根廷在独立后不久就颁布法令,将国有土地以低廉的固定租金长期租借给政客、官僚及其他有产者,且不设土地租赁面积上限。19世纪中期,政府废除了不得转让国有土地的法律,允许土地自由交易,使土地集中愈演愈烈。19世纪80年代,由于大量流入的欧洲移民无力承担购买土地的费用,外国公司和大牧场主开始向广大移民出租地块,并逐渐形成了一种以大地产制为核心,租佃制和小农场并存的土地制度^[28]。阿根廷土地制度的演变历史证明,殖民地时期产生的大地产制度在拉美国家独立后仍然被保留下来。高度集中的土地制度使社会分裂形成有地的大农牧场主和无地的雇农两大阶层,双方延续殖民地传统建立起一种庇护—依附关系,为数众多农民或为庄园主、农场主的雇工,或为农忙季节工,只能找到短期工作,自身生存条件堪忧。

20世纪初期,拉美各国通过模仿欧洲,资本主义和工业化得到了一定程度的发展。但是与欧洲国家“农业—轻工业—工业化”这一发展路径不同,拉美国家在推动工业化发展的过程中,传统的农业和土地制度并没有得到根本性的改造,工业化缺乏内部的需求和动力。资本主义的发展和现代工业的起步,主要由出口带动,表现为经济殖民化和对欧洲工业国依附性的不断加深^[29]。受“初级产品出口导向工业化”模式影响,大地主寡头和大出口商人为了维护自身利益,推动经济向单一化方向发展,加剧了拉美各国经济发展的不平衡性和差异性。

二战以后,拉美国家争取土地改革的农民运动开始出现。但由于大农牧场主把持国家经济命脉,政府为避免经济动荡不敢实施大规模的土地改革等触及一次分配的结构性改革。少数国家推行了土地改革,但却不是完全在市场经济框架下进行的,因而实质上并未改变农村生产关系,人地矛盾突出。一方面,分得土地的农民得不到必要的资金与技术支持,无法有效经营;集体农业则普遍经营不善,调动不了农民的生产积极性。另一方面,政府换届使得土地改革出现反复,导致土地又被交还原主或被拍卖给新的主人。同时,进口替代工业化战略实行,工业化迅速展开。此时,土地仍然被少数大地主完全占据,工业化创造的城市就业机会迅速吸引了无地农民的大量涌入。但是,由于农业和现代非农产业中的技术进步均不利于劳动力就业,导致拉美国家出现“生产性吸纳不足”的问题,具体表现为:在农业方面,土地的高度占有和发达国家技术的引进,很大程度上排斥了农业对劳动力的吸纳;在非农产业方面,进口替代战略使得国内工农产品价格剪刀差不断扩大,拉美国家维持了“非耐用消费品—耐用消费品—中间产品—资本品”逐级替代的跨越式发展模式,使得工业生产对资本和技术的要求越来越高,对劳动力数量的需求逐渐下降^[30]。

由于拉美国家高速发展的城镇化是在工业化不足、经济发展滞后的背景下进行的,城镇化可以视作是隐性失业在农村与城市间的转移。在城乡移民、劳动力参与率以及城市自然增长率三重因素的共同作用下,高速增长的非农产业劳动力与就业岗位之间出现了鸿沟,造成大量失地农民失业。同时,20世纪30—70年代,拉美国家为追求“福利赶超”,推行社会高福利保障,与经济发展水平不相适应的超前社会福利制度极大地加重了政府财政负担,并最终引发了20世纪80年代的债务危机。之后,拉美国家推行社保体制改革,重点保障特权和中间阶层,加剧了贫富差距。此外,拉美国家长期实施鼓励自购住宅政策,忽视提供公共保障性住房,失地农民既无土地这一赖以生存的基本生产资料,又缺乏在城市购买住宅的物质资本,造成城市周边贫民窟不断扩大。

拉美国家的经验证明,土地分配不均和社会保障缺乏会导致在城镇化进程中产生大量贫民窟,并引致收入分配差距迅速扩大。土地占有高度集中的大地产制度,是拉美国家陷入城镇化陷阱的重要因素。有学者指出,“小农制模式尽管不利于发展现代大农场,但对于人口稠密的发展中国家来说具有可行性,……使现代化进程不至于因下层动荡而中断”^[31]。拉美国家高度集中的大地产制和土地改革的长期滞后,使得培育自耕农和私有小农经济丧失了制度基础,是阻碍拉丁美洲资本主义发展的消极因素,成为拉美经济落后、贫富分化加剧、陷入城镇化陷阱等问题的主要根源。

三、中国的土地制度安排与城镇化进程

从拉美国家的现代化历史看,其在推动城镇化进程中并未处理好工农关系、城乡关系,农业农村发展远跟不上高速的城镇化步伐,也未能为工业化提供必要的基础和载体。土地私有化导致大量农村人口失去土地,而城市无法有效吸纳大量的农村转移劳动力,致使大量失业农民涌向城市贫民窟,社会动荡不安,进而落入城镇化陷阱。

反观中国,自改革开放以来,城镇化迅速发展,有超过7.4亿的农村人口走进城市,城镇化率由1978年的17.9%上升至2021年的64.7%。城镇化进程不仅速度快,而且质量较高,大规模的人口城镇化并没有带来严重的社会混乱和失序问题。究其原因,中国的农村土地制度安排是避免出现拉美国家城镇化进程中各种问题的重要保障。

1. 城镇化进程中的土地制度安排

土地制度改革和城镇化发展之间存在密切联系,并深刻影响城镇化进程。如果实行的土地制度改革不适应经济社会发展需求,那么就会阻碍城镇化建设,影响城镇化发展速度。从我国城镇化的发展进程看,土地制度安排贯穿始终,并可以划分为以下几个阶段:

(1)城镇化的初步发展阶段。新中国成立之初,我国开展土地改革运动,废除了地主阶级封建剥削的土地所有制,实行农民的土地所有制,农民成为土地的主人,生产积极性大大提高。土地改革任务完成后,为解决当时农业生产水平低下、生产资料严重匮乏等问题,我国开始走上农业合作化道路。1953—1957年,第二次土地改革要求农民将除小块自留地之外的土地交由合作社统一经营,实现了农村土地从农民个人私有到合作社集体所有的转变,确立了土地公有制。这在一定程度上克服了小农经营的局限性,使得农业生产继续保持增长势头,为工业化的建设和城乡生机活力的恢复提供了重要的物质条件。

1958年,为迅速发展社会生产力,加速我国农村社会主义建设的步伐,我国发动人民公社化运动这场生产关系与社会制度的巨大变革。公社体制下农村土地实行单一的集体所有制,公社对土地进行统一经营和管理,实行平均主义的分配方式。在这一制度下,农民没有生产的自主权,缺乏劳动的积极性,过高的劳动监督和组织成本以及过低的劳动激励,直接导致了农业停滞、粮食减产、产业结构紊乱,严重损害了农业生产,并对城镇化的发展产生了消极影响。一方面,农业生产的低效供给使其对城镇化的支撑作用难以持续;另一方面,农村土地归公社集体所有,阻碍了土地的合理有效配置,限制了土地的城镇化。此外,这一时期实行了严格的户籍制度,大量低效率的剩余劳动力只得滞留农村,城乡分割和二元结构的局面开始出现,严重阻碍了城镇化的发展;三线建设和上山下乡运动更是使得我国的城镇化停滞甚至出现了逆城镇化现象。

(2)城镇化的快速发展阶段。1978年,家庭联产承包责任制的确立,打破了之前土地所有权、使用经营权全面集中的局面,土地所有权与经营权相分离,形成了以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。这一制度确立了家庭自主经营的基础地位,农民与生产资料直接结合、收益与产出直接联系,极大地解放和发展了农业生产,造就了中国农业农村发展的“黄金时期”。家庭联产承包责任制有效解决了农民的温饱问题,确保了农村的稳定安宁,为城市经济体制改革提供了稳固后盾;农业生产稳步提高,农民收入和生活水平得到较大改善,为农民进入城镇奠定了重要基础。这一时期,家庭联产承包责任制使广大农村劳动力得以解放,农村集体经济发展积累的大量资金,加之农村地区宽松的土地政策,为农村工业化和乡镇企业的发展提供了重要的支撑条件。乡镇企业的快速发展很大程度上解决了农村剩余劳动力的就业问题,开启了农村城镇化、农民非农化的有效途径,对城镇化发展产生了持久且强劲的推动力。

20世纪80年代,《中华人民共和国土地管理法》的出台修正,为大规模基础设施建设和土地城镇化提供了法律和制度保障。1994年,我国进行了分税制改革,推动了以土地为中心的城镇化发展道路。地方政府通过“低买高卖”(即低价征用农民土地,高价卖出)获取级差收益,为城镇化发展提供了大量的资金积累和财政支持。土地财政带来的红利,极大改善了城市的基础设施建设,提高了城市的公共服务水平,城市的综合承载能力显著增强。在土地财政的作用下,城镇化加速发展,但是征地制度引发了较大的城乡社会矛盾和严重的用地模式粗放问题,加剧了“人口城镇化”远滞后于“土

地城镇化”的现象。

2002年,为了更有效地实现管理土地市场和保持经济稳定,原国土资源部印发了《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》。土地的招拍挂制度将土地使用权正式商品化,促进了房地产业的兴盛和城镇化水平的快速提升。2004年,国务院印发的《关于深化改革严格土地管理的决定》明确指出,在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转,进一步激发了农村活力,加速了城镇化进程。这一时期,城市建设如火如荼,但也带来了诸如土地寻租、房地产过热等问题,很多农民前往城市,但由于没有城市户口和稳定工作,许多矛盾有待解决。

(3)城镇化的创新发展阶段。党的十八大以来,我国政府创新发展理念,出台一系列重大方针政策,加快城镇化建设步伐。党的十八届三中全会提出,要推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制。2013年12月,中央城镇化工作会议强调,“要以人为本,推进以人为核心的城镇化”。2020年党的十九届五中全会、2021年的中央一号文件、2022年的政府工作报告都明确提出,要推进以人为核心的新型城镇化。一系列的政策措施表明,我国正不断推进以土地扩张为标志的传统城镇化向以人为核心的新型城镇化转变。

为促进以人为核心的新型城镇化发展,我国致力于处理好农民和土地的关系,不断深化土地制度改革。一方面,我国进一步推进了土地承包权和经营权的分离,实现了从“两权分离”到“三权分置”的转变,在维护各方权益的基础上,有利于提高土地产出率、劳动生产率和资源利用率,推动现代农业发展。另一方面,全面推进农村土地确权登记颁证工作,依法维护农民土地承包经营权,落实农村土地承包关系稳定并长久不变政策;赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能,引导农业转移人口有序流转土地承包经营权,推动放活经营权与城镇化进程和农村劳动力转移规模相适应。

在宅基地方面,我国积极探索落实宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。在保障农户宅基地用益物权、维护农户依法取得的宅基地占有和使用权的基础上,探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地,增加农民财产性收入,在试点基础上慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让。在集体经营性建设用地方面,我国积极推进农村集体经济组织产权制度改革,保护成员的集体财产权和收益分配权;在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。同时,为切实保障农民利益,2013年的中央一号文件明确提出,要提高农民在土地增值收益中的分配比例,确保被征地农民生活水平有提高、长远生计有保障。之后,国家不断推进征地制度改革,进一步出台和完善了征地补偿制度,保障农民合法权益。此外,我国不断推动农村产权流转交易市场的建设,确保农村产权流转交易公开、公正、规范运行。

通过产权制度和要素市场化配置机制的完善,我国实现了市场、要素和主体的全面激活,推动了农村人口向城市的转移。考虑到农民进城落户仍存在一些方面的限制,加之农民进城落户要真正享受与市民同等的权利和社会保障也需要一个过程,中央明确了实行农民进城落户不以退出承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权为条件的政策。对于进城落户的农民,在维护其土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权的基础上,逐步建立进城落户农民在农村的相关权益退出机制,引导和支持其依法自愿有偿转让上述权益。而对于不愿意落户的农民,国家坚持自愿、分类、有序的原则,尊重其自主定居意愿,允许其只就业居住而不落户,依法保障农业转移人口及其他常住人口合法权益,享受城市的基本公共服务。2014年7月,国务院印发的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》明确提出,要稳步推进城镇基本公共服务覆盖全部常住人口,着力提升人民群众的获得感和幸福感。

农村承包地和宅基地的保障功能为亿万农民进城解除了后顾之忧,大量农民离开乡村进城,直接参与城镇化建设。通过辛勤劳动,他们一方面为城镇经济的繁荣发展做出了重大贡献,另一方面也获得了额外收入,增加了经济收益,同时享受到了城镇的基本公共服务,提高了生活水平。而在城市社会于户籍、购房、社保等方面不能彻底接纳农民融入城市的情况下,农村的承包地和宅基地又为农民提供了基本的保障,使得他们在遇到经济危机、城市工厂裁员的情况下,依然能够返回农村凭借土地获得基本的生活资料,生活没有受到大的冲击。可以说,农村土地制度不仅保障了广大农民最基本的生存需要,维持了农村稳定,也为城镇化的持续健康发展提供了托底保障^[32]。

2. 中国是否会掉入城镇化陷阱?

从我国城镇化的发展历程看,土地公有制构成了中国特色城镇化进程中的一大基本特征,与其他国家存在根本区别:一是城市建设用地的国有土地所有制;二是农村的耕地、集体建设用地的集体经济组织所有制。土地的公有制特性可以使土地在建设和使用性质转换过程中,首先保证国家或者政府意志的实现;通过农村集体土地的低价征用能够实现工业化的积累和城镇基础设施的有效供给。

农村土地制度安排是影响城镇化的重要因素,并已成为中国工业化和城镇化发展进程中广大农民包括已经进城和正在准备进城的以及将来不准备进城和愿意留在农村务农的群体特别关心的问题。中国现行的农村土地制度,是改革开放后在继承“一化三改”基础上形成的,本质上是以联产承包责任制为基础的土地归属与管理体制。在城镇化进程中,党和政府深刻认识到土地对于农民的极端重要性。习近平指出,“农民失去土地,如果在城镇待不住,就容易引发大问题。这在历史上是有过深刻教训的。”^[33]正因如此,中国高度重视平衡农民与土地之间的关系,坚持土地集体所有权这一根本前提,保证了农村经济的社会主义性质。同时,通过稳定土地承包权保证家庭最基本的生存和发展需要,通过放活土地经营权提升农民的经济收益。可以说,“三权分置”既充分保证了所有权、承包权和经营权的各自职能,又有效实现了土地的要害和财产双重属性的有机统一,适应了中国特色城镇化和社会主义市场经济高质量发展的要求。同时,我国政府维护农民的宅基地使用权、保护成员的集体财产权和收益分配权,在保障农民合法权益的基础上,不断促进土地这一生产要素的合理流动和优化配置,使得农民更多地分享资产收入进而缩小城乡收入分配差距、促进社会和谐,推动城镇化的健康有序发展。

在土地城镇化深入发展的基础上,党和政府也深刻认识到,深入推进从以土地为核心的城镇化到以人为核心的城镇化转变,是一个关系社会主义现代化全面发展的重大战略转型问题,“加快农业转移人口市民化,是推进以人为核心的新型城镇化的首要任务”^①。为此,我国城乡人口转移制度由最初的限制发展向鼓励转移人口进城落户转变,通过开展户籍制度改革,提高户籍人口城镇化率。要求在城镇化过程中制定政策要设身处地为进城务工人员着想,把当前最需要照顾的、扶持的方面搞好^②。为提高农业转移人口市民化的质量和效果,中国着力解决当前城乡统筹发展中的突出问题,通过完善公共服务和社会保障体系,保证进城务工人员稳定就业、享有与城市居民相同的公共服务;通过以购买服务等方式支持农民工未成年子女接受义务教育,完善和落实符合条件的农民工子女在输入地参加中、高考等政策,解决进城农民工子女进城就学问题;通过建立全国统一的城乡居民基本养老保险制度、整合城乡居民基本医疗保险制度,促进社会公平正义、增进人民福祉;通过实施乡村振兴战略,让留在农村的老龄人口老有所为,心灵有所归属、精神有所慰藉。

总之,中国的土地制度安排及相关配套措施对于避免后发城镇化国家陷入城镇化陷阱发挥了重要的作用。首先,土地公有制一方面为城镇化的快速推进奠定了制度基础,另一方面使得城市不存在无主公地,城市的用地规划和管理较为严格,从根源上避免了贫民窟的出现。其次,在农村土地集体所有制下,外来人口在城郊居住必须接受集体经济组织或者房屋所有者的管理,才能租赁房子获得居住权限,这在一定程度上避免了流动人口可能带来的社会混乱问题。再次,我国坚持以人为中心的发展思想,坚持人民城市为人民,通过实施一系列政策措施健全公共服务和社会保障体系,保障农业转移人口在城市稳定居住。最后,我国维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权,进一步保证了进城农民的就业稳定和生活安宁。

四、坚持走中国特色新型城镇化道路

中国与拉美各国同属于发展中国家,在推进城镇化进程中都面临着大量农村人口向城市转移的

① 《国务院关于实施支持农业转移人口市民化若干财政政策的的通知》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/05/content_5097845.htm.

② 见新华网:《习近平:发展是第一要务,人才是第一资源,创新是第一动力》,http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/07/c_1122502719.htm.

挑战,并且存在着一些共性问题。在梳理拉美国家和中国城镇化进程的基础上,通过对比分析可以发现,不同的土地制度安排使得城镇化的发展成效产生了巨大差异。在吸收借鉴拉美国家城镇化经验教训的基础上,我国立足自身国情,走出了一条以人为核心的中国特色新型城镇化道路,为世界其他国家推动城镇化发展贡献了智慧和方案。

第一,坚持以人民为中心。从拉美国家的城镇化进程看,资本主义的局限性表现出较为明显的激进性和功利性特征,资产阶级过分关注自身利益,土地的高度集中和财富的过度占有,使得失地农民流离失所、困顿不堪,严重影响了城镇化的发展进程。根据马克思主义唯物史观,生产力的主体是人,人民群众的实践活动推动着人类社会向前发展。因此,只有坚持以人民为中心,真正让改革红利更多更公平地惠及广大人民群众,才能确保改革不偏离正确的航向。走中国特色科学发展的新型城镇化道路,核心是以人为本,关键是提升质量,与工业化、信息化、农业现代化同步推进。推进以人为核心的新型城镇化,不单要推进农村人口向城镇转移、推进农业转移人口市民化,而且要让转移人口充分就业,享受平等的权益和服务,最终全面融入城市。唯有如此,才能够有效实现农村剩余劳动力的自主转移和农民的自我发展,在城镇化进程中彰显社会主义市场经济的公正性原则。

第二,坚持统筹城乡发展。农业发展水平是影响城镇化进程的重要因素,只有在农业转型和生产力提高的基础上,形成城乡之间的互利良性循环,才能加速城镇化的发展步伐。拉美各国在农业发展不足的情况下推进了高速的城镇化,农业供给与城镇化需求的长期不匹配,使得拉美国家城镇化的物质基础薄弱,很大程度上影响了城镇化陷阱的跨越。当前,中国已进入城镇化高质量发展阶段,但是农业生产水平仍然较低,城乡之间仍存在较大差距,因此必须进一步加强农业的基础性地位,加大农业投入,强化农业科技支撑,大力发展现代农业;发展乡村产业,推动一二三产业融合发展;加强农村基础设施建设和农村人居环境整治,推动农业稳产增产、农民稳步增收、农村稳定安宁。

第三,深化土地制度改革。土地制度安排对城镇化的发展至关重要,拉美各国的教训说明,高度集中的土地制度是其陷入城镇化陷阱的主要原因。因此,我国必须毫不动摇地坚持农村基本经营制度,坚持土地承包关系长久稳定,继续实行农民进城落户不以退出承包经营权、宅基地使用权和集体收益分配权为条件的政策,使进城农民没有后顾之忧。同时,要严格执行国家土地审批制度,提高土地集约度,严守耕地红线。加快建立农村集体经营性建设用地产权流转制度,完善农民增值收益分配制度,为进城农民进行土地承包经营权、宅基地使用权等有偿转让提供制度保障。

第四,加强社会保障体系建设。健全社会保障机制和公共服务体系,关系到社会的和谐稳定与公平正义,是推动以人为核心的新型城镇化的重要力量。在城镇化进程中忽视这一点,必然使其效果大打折扣。因此,要完善失业救济、社会福利、养老保险、优抚安置等社会保障体系,缓解农村劳动力转移带来的负外部性问题,降低城镇化的社会成本;对已进城的农业转移人口重点做好居住条件改善工作,着力完善住房保障体系,加强保障性住房供应;平等对待进城农民与城镇人口,实现教育、医疗、住房、就业等公共服务均等化。

参 考 文 献

- [1] 王灵桂,洪银兴,史丹,等.阐释党的十九届六中全会精神笔谈[J].中国工业经济,2021(12):5-30.
- [2] 金丹,戴林琳.中国人口城镇化与土地城镇化协调发展的时空特征与驱动因素[J].中国土地科学,2021,35(6):74-84.
- [3] 丁俊华,蔡继明.现行土地制度对我国城市化进程的制约及因应之策[J].河南大学学报(社会科学版),2022,62(1):14-20,152.
- [4] 曹祺文,顾朝林,管卫华.基于土地利用的中国城镇化SD模型与模拟[J].自然资源学报,2021,36(4):1062-1084.
- [5] 靳亚亚,赵凯,肖桂春.陕西省耕地保护经济补偿分区研究:基于粮食安全与生态安全双重视角[J].中国土地科学,2015,29(10):12-19.
- [6] 熊柴,蔡继明.中国土地城镇化相对人口城镇化真的过快么?[J].河北学刊,2021,41(2):146-156.
- [7] 朱纪广,许家伟,李小建,等.中国土地城镇化和人口城镇化对经济增长影响效应分析[J].地理科学,2020,40(10):1654-1662.
- [8] 魏义方,卢倩倩.土地财政依赖、城市公共服务供给与人口城镇化——基于35个大中城市的面板数据分析[J].经济纵横,2021(7):118-128.
- [9] 高延雷,王志刚.城镇化是否带来了耕地压力的增加?——来自中国的经验证据[J].中国农村经济,2020(9):65-85.
- [10] 蔡继明,李新恺.深化土地和户籍改革 推进城乡融合发展[J].人民论坛,2019(24):114-115.
- [11] 耿卓.农民土地财产权保护的观念转变及其立法回应——以农村集体经济有效实现为视角[J].法学研究,2014,36(5):98-113.

- [12] 熊启靖,过建春.新型城镇化背景下的土地产权制度改革[J].农村经济,2017(6):59-63.
- [13] 宋洪远,张益,江帆.中国共产党一百年来的“三农”政策实践[J].中国农村经济,2021(7):2-23.
- [14] 李杰,张光宏.农村土地制度与城镇化进程:制度变迁下的历史分析[J].农业技术经济,2013(2):104-111.
- [15] 周文,赵方,杨飞,等.土地流转、户籍制度改革与中国城市化:理论与模拟[J].经济研究,2017,52(6):183-197.
- [16] 刘灵辉.慎用“不在地主”概念——兼论保护进城农民土地合法权益[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2021(6):70-78.
- [17] 赵智,郑循刚,李冬梅.土地流转、非农就业与市民化倾向——基于四川省农业转移人口的调查分析[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(4):90-99.
- [18] 林龙飞,陈传波.农地流转何以影响农村流动人口城市融入?[J].经济体制改革,2021(4):96-103.
- [19] 蒋省三,刘守英,李青.土地制度改革与国民经济成长[J].管理世界,2007(9):1-9.
- [20] 唐健.从经济政策到社会政策:征地制度变迁解释[J].中国土地科学,2021,35(5):1-7.
- [21] 李小建.全面理解新型城镇化内涵[N].人民日报,2014-12-18(7).
- [22] 齐红倩,席旭文,高群媛.中国城镇化发展水平测度及其经济增长效应的时变特征[J].经济学家,2015(11):26-34.
- [23] 彭旭辉,杨迎亚,陈春春.中国式分权与土地征收:理论及实证[J].山西财经大学学报,2022,44(2):1-15.
- [24] 李江涛,熊柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界,2020,36(6):93-105,247.
- [25] 刘同山,张云华.城镇化进程中的城乡二元土地制度及其改革[J].求索,2020(2):135-142.
- [26] 申明锐,张京祥.新型城镇化背景下的中国乡村转型与复兴[J].城市规划,2015,39(1):30-34,63.
- [27] 齐巍.社会转型时期的城镇化建设与人本理念[J].青海社会科学,2014(4):56-61.
- [28] 罗荣渠.各国现代化比较研究[M].西安:陕西人民出版社,1993.
- [29] 姜涵.制度选择与钟摆式发展——新经济史视角下的阿根廷发展悖论[M].北京:中国社会科学出版社,2018.
- [30] 郑秉文.中等收入陷阱:来自拉丁美洲的案例研究[M].北京:当代世界出版社,2012.
- [31] 梁志明.东亚的历史巨变与重新崛起[M].香港:香港社会科学出版社,2004.
- [32] 孙乐强.农民土地问题与中国道路选择的历史逻辑——透视中国共产党百年奋斗历程的一个重要维度[J].中国社会科学,2021(6):49-76,205.
- [33] 习近平.论坚持全面深化改革[M].北京:中央文献出版社,2018.

Land System Arrangement and Urbanization Process

——A Comparative Analysis Based on China and Latin American Countries

SONG Hongyuan, JIANG Fan

Abstract Urbanization is an inevitable course way to realize modernization, and reasonable land system arrangement can promote the development of urbanization. The paper starts from the analysis of the urbanization trap in Latin American countries, and finds that the high urbanization rate which does not match the level of economic development, the highly concentrated land problem, the seriously lagging social security system, and the development concept of pursuing short-term economic growth, have given rise to a series of economic, social, and environmental problems that are interrelated and continuous, and difficult to reverse, and have profoundly affected the urbanization process and sustainable development of Latin American countries. Then it proceeds to expounds the impact of land system arrangements in different periods on China's urbanization process. Through the research on the relationship between land system arrangement and urbanization, it can be found that land system arrangement in China is of great significance in crossing the urbanization trap. By comparative analysis, it can be realized that China has embarked on a new human-centered urbanization path, which includes staying true to the people-oriented approach, promoting the integrated development of urban and rural areas, deepening the reform of the land system and strengthening the construction of social security system.

Key words land system; urbanization; people oriented; modernization

(责任编辑:陈万红)