

# “长株潭”城市圈在城市化进程中农村人口转移与农村土地制度变革研究

马智利, 贺 阳

(重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400045)

**摘要:**为加快“长株潭”城市圈的工业化和城市化进程,建设资源节约型和环境友好型的“两型社会”。通过总结全国土地改革先进城市的经验,分析了现行的土地制度所引发工农与城乡差距,农村土地承包,经营权的流转机制不完善,农村集体所有权主体虚置,产权内容残缺,家庭分散经营模式的不适应和政府职能缺失的矛盾;并结合自身的优势,提出城市化进程人口转移过程中,土地制度变革的途径,即土地制度改革是最根本的途径,建设配套完善的小城镇,降低入城门槛,成立土地产权交易所,推行地票制度结合户籍改革制度。由此,才能达到更高的城市化水平,同时实现农村人口顺利转移。

**关键词:**土地资源;人口转移;“两型社会”

**中图分类号:**F304.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**1002-2767(2011)10-0109-04

城市化水平是衡量一个地区经济水平的指标之一。据统计,2007年,长沙市的城市化率是56.6%,株洲的是46%,湘潭的是45.5%。虽然都高于全国平均水平,在全省处于领先地位,但是湖南省的城市化水平仅仅位居全国第20位,中部第3位,总体实力与其它省份差距比较大,城市化进程任重而道远。农村人口的转移与城市圈经济的发展是彼此相互影响的。自2007年,长株潭城市群获批国家“两型社会”建设综合配套改革试验区以来,农村人口向城市大量转移,在现行的农村土地产权制度下,直接造成农村土地的荒废与耕地的流失。而我国作为一个拥有9亿多农民的农业大国,农村土地制度与我国农业生产直接影响着13亿多人的温饱问题,土地现状令人担忧。

随着经济的飞速发展,我国逐渐由一个落后的农业大国向现代化的工业化大国迈进。像发达国家的城市化进程一样,在其现代化和城市化的发展过程中,必然会遇到农村人口转移和土地制度改革问题。虽然我国加快了农业人口从农村向城市的转移、由农业向非农业的转移,但是总人口中农业人口的比重一直居高不下。如何加快农业

人口流动,把富余的农村劳动力转出去,进而提高农业劳动生产率,增加农民收入,改变现行不合理的土地制度,是“长株潭”城市圈在城市化进程中所面临的严峻问题。

## 1 现行的土地制度

土地的不可再生性和稀缺性,使得土地制度是否符合经济发展成为一个永恒的研究内容。目前,全国绝大部分地区实行的是家庭联产承包制,即“包产到户”,农户以家庭为单位向集体组织承包土地等生产资料和生产任务的农业生产者的责任形式<sup>[1]</sup>。20世纪70年代末农村经营体制的创新,土地制度发生变化,推动了农村经济的迅速发展,增加了农民的积极性,加快了农业人口的流动。这是缘于家庭联产承包责任制的推行实现了农地产权制度由集体所有、集体统一经营到集体所有、家庭承包经营的转变。土地所有权与经营权的分离,承包期延长使农户获得了土地的长期使用,实现了生产资料与劳动者的直接结合。农民可以自行安排生产,根据市场需要来安排农业多种经营。农民还可自行支配劳动时间,而不局限于完成农业。于是,农民利用农闲时间来从事家庭副业。后来,农民自我组织办起了多种形式的企业,农业人口逐步的向非农产业流动。随着城乡经济逐步一体化,“民工潮”的出现,使农业人口跨区域流动快速发展。并且,家庭联产承包责任制的推行实现了农地分配制度由工分制向承包制的转变。这样农民就有了一定的积累,就会去

收稿日期:2011-05-23

基金项目:中央高校基本科研业务费资助项目(CDJXS11031121)

第一作者简介:马智利(1963-),男,回族,山东省菏泽市人,教授,从事区域经济学、城市经济和房地产经济研究。E-mail:hycqu8668@163.com。

发展生产,或者去从事其它职业。在这个过程中,农业人口的流动也就发展起来了。更是增加了农民生产的积极性,家庭联产承包责任制的推行还加快了农产品流通体制的改革。农地制度的变化、农业人口的流动,必然引起农产品流通体制的改革。

但是随着长株潭地区的城市化进程和城市土地出让的市场化,市场经济的快速发展,人口转移的加快,现行的土地家庭承包制已经不能满足当前经济发展的需要了,边际效用率急速下降,呈现出了诸多矛盾。

## 2 现行的土地制度所引发的矛盾

以长株潭城市圈为例,对于在人口转移过程中,现行的土地制度所引发的矛盾有:

### 2.1 工农差距与城乡差距

我国的工农差距已处在非常高的水平,差距扩大的原因主要是农业劳动力收入水平低下,而农业劳动力收入低的原因主要是由于制度的问题和大多数农业劳动力的教育程度偏低等。大部分的年轻人追求舒适的生活,不愿意呆在农村发展农业,对增加土地的投入缺乏足够的信心,这更多的是因为城市化的发展,城市里的生活方式与社会保障能让他们有满足感。但是转移的不完全性影响了进城务工人员工作和收入的稳定性。由于转移人员的户口不能迁入其工作的所在地,也无法享受城镇居民的同等待遇,像就业、教育、医疗、社保等权利,所以他们需要经常变更就业地点,频繁地更换工作,并没有融入到城市当中。由此造成大量的农村人口向城市涌入,将土地无偿或低价转包给亲戚、朋友,甚至出现抛荒的情况,农村土地得不到最优配置,还使得大量转移的人口得不到较好的安置。

### 2.2 家庭分散的经营模式的不适应

家庭分散经营的经营模式阻碍了生产力发展,制约了农村土地使用权与经营权的流转。由于土地超小规模的平均化经营,农业产出比较低,农业人口与农业资源比例严重失调。耕地面积的分散、过小,限制农用机械的推广,土地利用效率降低,经济效益不明显,与社会对提高土地使用效率的要求相距甚远。更加加重了农民的负担,使得农民丧失对生产的积极性。土地基本是按人头平均分配的,土地对进城务工经商的农民来说无法

带来期望的经济收益,只能算作是一种最低水平的社会保障。

### 2.3 农村集体所有权主体虚置,产权内容残缺

家庭联产承包责任制的推行,使得集体土地所有权与使用权发生分离。根据农业部的一项调查显示,在全国有近70%的村发包土地是以村委会的名义,这表明集体土地所有权的主体根源实际是村委会。农民对土地权利的观念在一定程度上可以反映土地产权的稳定性。有调查表明,长株潭地区的大多数农民对土地所有权的具体归属是模糊不清的,甚至农民的土地集体所有权的概念是非常淡薄的。这种不明确的集体土地所有权的界定,直接导致了产权主体多元化和产权主体不清。从而引发了多元主体之间的权利之争,影响农村土地产权关系的明晰和土地的流转,造成土地资源浪费,不能真正发挥土地的资产性作用,使得农村土地权利拥有者之间的关系变得不稳定,从而阻碍了土地承包经营权的流转,无法为农民带来最大化的收益。

### 2.4 农村土地承包,经营权的流转机制不完善

土地承包经营权的流转是规模经济发展的要求,是长株潭城市圈城市化进程的必经之路。胡锦涛总书记在十七大报告中明确指出,应当按照依法自愿有偿原则,健全土地承包经营权流转市场。而土地承包经营权的自由流转,必定激活农村土地流转市场。土地承包经营责任制实行20多年来,长株潭地区的使用权并没有向优质使用者集中,土地使用权与承包经营权的流转机制的不健全,不利于流转双方当事人权利的保护,使得流转价格不合理,流转的外部环境不成熟,更加加重了土地流转的困难。这导致农民行为的短期化对土地投入不足,重短期投入、轻长期投入,实施掠夺式经营,不利于土地的可持续利用<sup>[2]</sup>。

### 2.5 政府的职能缺失

农民从事农业的收入偏低是人口转移的主要原因。在人口转移过程中,政府部门没有用实际的政策去加强农业的增收,挽留部分青壮年劳动力,集体组织和政府提供的服务不尽人意,虽然这些年对农业政策的宽松,政府并没有给农民在农业上提供必要的技术服务和指导,使得农业的产量一直偏低。

### 3 城市化进程人口转移过程中,土地制度变革的途径

从化解上述问题角度看,长株潭城市群的城市化发展战略应当注重以下几个方面:

#### 3.1 土地制度改革是最根本的途径

首先长株潭地区政府应鼓励规模化经营和发展现代化农业,将大面积的土地集中起来,通过合理布局,统一规划,增加农业产出率,达到规模经营的目的,特别是增强政府职能,推行农村土地制度的创新。农村土地制度的创新是以农村第二、三产业的迅速发展,农村工业化、城镇化和农业现代化的同步推进为条件的。现阶段政府应该在更大程度上允许土地的流转,使单个农户耕种的土地面积扩大,带动土地的规模化经营。对于一些地区,可以吸引现代化的企业对土地进行现代化的农业经营,这也是扩大规模的有效方式。特别鼓励村与村的土地合并,以土地制度推动村社建设,进而促进城镇化的发展<sup>[3]</sup>。同样多渠道增加农业资金的投入,提高土地的产出效率,吸引资金雄厚的经营者投资于农业开发,通过不断调整农业产业结构来推进产业化进程,逐步实现农业的规模化、产业化、现代化,取消现行法律对土地承包经营权主体的限制性规定,特别是对于土地承包、经营权的流转的推行必将加快“长株潭城乡经济社会发展一体化”战略的实现。在此背景下,土地承包经营权的流转必将解放农村剩余劳动力,这部分剩余劳动力通过土地承包经营权的流动获得较稳定收入的同时,可以向城市发展,从事第二、三产业,如此长期地发展必将使其加入城市居民行列。这样农村和城镇之间,互补共同促进,共同富裕,共同发展的格局必将实现,土地承包经营权的流动为和谐社会的建立和“城乡经济社会发展一体化”战略的实现提供了契机。

#### 3.2 建设配套完善的小城镇,降低入城门槛

发展大中型城镇,并不意味着小城镇在农村人口的转移中就没有作用。相反,对于在长株潭城市圈的城乡发展结构中,小城镇具有承上启下的作用,既是工业化的重要载体,又是农业产业化的服务依托,还是城乡协调的纽带。因为小城镇的最大价值是可以直接向农业、农村和农民提供服务。在认清小城镇的定位和作用,使农业产业化和服务业得到充分发展的同时,加快小城

镇基础设施的建设,完善各项设施的配套水平,才能使一部分农村人口在小城镇定居。无形中就缓解了大中城市的社会压力。

降低入城门槛,放宽在中小城市落户的条件,让在“长株潭”城市圈发展的务工劳动者享受相应的医疗、教育、就业、社保等权利,使城市里稳定就业和居住的农民有序地转变为城市居民。同时解放农村富余的劳动力,鼓励青壮年进城务工,提高劳动力生产的边际效益,实行劳动力的最优配置,推动城市化进程。

#### 3.3 成立土地产权交易所

以成都为标准,建立农村产权交易所。农村产权流转是农村产权制度改革、实现农村资产资本化的核心环节,建立全市统一的农村产权交易市场,对于进一步深化改革,实现农村产权流转,完善市场化配置资源的机制,提高农村资产资本化程度,解放和发展农村生产力,增加农民收入。对于推进体制机制创新,加快统筹城乡综合性综合配套改革试验区建设,都具有重大意义。仿照成都,成立长株潭地区的农村产权交易所,为推动农村产权流转,广泛吸引社会资本投向农村,发展现代农业,促进传统农业向现代农业跨越、增加农民收入、繁荣农村经济提供了有效的平台。

成立的农村产权交易所服务范围包括土地承包经营权、林权、农村房屋产权、集体建设用地使用权等农村产权流转。交易所不以盈利为目的,对于作为转让方的农户,不收取交易服务费用,对受让方只收取交易服务成本费用,以扶持农村产权的流转。农村产权交易所主要以服务农民为目标,不以盈利为目的,为农民提供便捷的产权及资本流动平台,服务于长株潭地区。

#### 3.4 推行地票制度结合户籍改革制度

所谓“地票”,指农村宅基地及其附属设施用地、乡镇企业用地、农村公共设施和农村公益事业用地等农村集体建设用地,经过复垦并经土地管理部门严格验收后产生的指标,以票据的形式通过长株潭地区的农村土地交易所在该地区范围内公开拍卖。

“地票”成交价款主要用于“三农”。“地票”制度可使城市反哺农村、带动贫困落后地区的发展。农村集体建设用地与城镇建设用进行相对评估置换,通过级差土地收益来提升偏远农村的土地

价值,使长株潭地区边远的农村建设用地也能够分享城市周边土地的级差收益,获得更大的市场价值。同时在充分保障农村发展自身用地空间的前提下,对接城乡建设用地供需,将农村建设用地的减少与城市建设用地的存量挂钩。“地票”交易实现了农村建设用地指标的市场化配置,将成为城乡统一的土地要素市场。

对于进城落户的农村人口想购买宅基地,需通过地票的形式出让给用地的城镇并补偿一部分经济利益给原农村集体经济组织。地票制度通过结合户籍制度改革,统一购买宅基地,通过“地票”的形式出让给用地的城镇,并把其中的一部分收益补偿给原农村集体经济组织和农民落户的城镇政府,可能对长株潭地区未来的城市化政策以及相关的农村集体建设用地制度改革起到十分重要的作用。

### 3.5 增加农民法律意识

向农民宣传国家政策,让农民了解土地的所有权主体的权利和义务;明确国家对土地管理和集体所有权的相互关系;明确国家、集体和农民三

者之间的利益分配关系,让农民做出更合理的选择,切实帮助农民减轻负担,调动农民生产积极性。

## 4 结论

对于正处于高速发展的长株潭地区正努力向城市化迈进。在发展的过程中,农村人口的重新布局 and 城市化以及农村土地制度的改革已是必然,城市与农村的和谐发展之路任重而道远。城市化是解决发展的手段而不是目的,是一个复杂、系统的社会、经济和政治发展过程。如何加快农村人口的转移,如何变革土地制度适应城市化的发展是今后应思考和努力去实现的目标。

### 参考文献:

- [1] 柴欣,朱跃东.永嘉包产到户与温州模式的关联分析[J].中国商界,2010(2):198-199.
- [2] 公云龙,贾佳,陈砚国,等.浅析我国的农村土地制度改革[J].科技资讯,2008(30):232-233.
- [3] 刘芳.新时期农村土地制度建设浅析[J].内蒙古科技与经济,2009(7):16-17.

## Study of“Changzhutan” City Circle in the Progress of Urbanization on Rural Population Transfer and the Rural Land System Reform

MA Zhi-li, HE Yang

(Construction Management and Real Estate College of Chongqing University, Chongqing 400045)

**Abstract:** The purpose of this study is to accelerate “Changzhutan” city industrialization and urbanization, as well as to build a resource-conserving and environment-friendly society. By summarizing the national land reform experience of advanced cities, the research analyzed the following aspects: the gap between urban and country, the defectiveness in circulation of rural land management and contract right, subject fause of rural collective ownership and incomplete property right, inadaptation of family type management and the losing of government function. Connected above aspects with owned advantages, it proposed the way of changing land system in the transfer process of population urbanization. That was building supporting facility small-town, lessening requirement of citizen, establishing land property right exchange, implementing land reform with registration system reform. As a result, we could reach a higher level of urbanization as well as transfer the rural population smoothly.

**Key words:** land resource; population transfer; two types of society