

构建城乡人口双向流动与融合的制度保障体系 ——从权利开放理论到村庄开放实践的分析线索

钱文荣 郑淋议*

摘要: 现有文献多关注以城市为主导的人口双向流动与融合,而研究以乡村发展为目标的双向流动与融合却付之阙如。改革开放以来,农村居民向城市的流动与融入经历了从小范围、小规模的就地、就近为主向大范围、大规模的跨省、跨区域为主的历史转变,农村居民的迁徙权和居住权也呈现出从权利限制向权利开放的转变趋势。不过,当前城乡之间的人口流动依然是农村居民从乡村到城市的单向流动与融入为主,城市居民流向乡村并融入乡村的相对较少,且主要表现为人才下乡、资本下乡和市民下乡。为了深入推进以乡村发展为目的的城乡人口的双向流动与融合,未来有必要促进乡村从打开进城渠道向全面开放村庄转变,深化农村户籍制度改革、农村土地制度改革、农业经营制度改革和乡村建设制度改革,推动进城农民市民化、下乡市民农民化、农业经营职业化和乡村经营市场化,让乡村出得去、进得来、留得住,并成为各类主体创业的大舞台。

关键词: 进城渠道 开放村庄 权利限制与开放 双向流动 城乡融合

DOI: 10.19592/j.cnki.seje.390986

JEL 分类号: J21, P25, Q18 中图分类号: F323.1

文献标识码: A 文章编号: 1000-6249(2021)08-024-11

一、问题的提出

人口流动对城乡经济社会发展的积极作用不容忽视(段成荣,1998)。1984年中央一号文件正式放开人口流动限制以来,大规模的人口流动,尤其是农村劳动力向城市非农部门流动,不仅推动了中国工业化、城市化进程(张广胜、田洲宇,2018),也提高了农村居民的物质生活水平,缩小了城乡居民收入差距(李实,1999;孙文凯,2007),成为造就中国经济奇迹的长期密钥(蔡昉,2013;都阳等,2014)。而且,在严峻的疫情形势下,农村劳动力有序地复工复产,也为国民经济的恢复和稳定提供了强有力的支持和保障。《2020年农民工监测调查报告》显示,2020年,全国农民工总量为28560万人,其中,外出农民工16959万人,本地农民工11601万人^①。不过,已有研究指出,尽管中国农村劳动力流动对经济增长有长足贡献,但是,近年来其边际贡献已经出现递减趋势。为进一步创造中国

* 钱文荣,浙江大学中国农村发展研究院, E-mail: wrqian@zju.edu.cn, 通讯地址: 杭州市西湖区余杭塘路866号浙大紫金港校区公共管理学院305-2, 邮编: 310005; 郑淋议, 浙江大学中国农村发展研究院。作者文责自负。

基金项目: 本文受国家自然科学基金重大项目(19ZDA088)、浙江大学博士研究生学术新星培养计划(2019015)的资助。

① 资料来源《2020年农民工监测调查报告》: <http://www.gov.cn/shuju/2021-04/30/>。

经济奇迹,面向城乡一体化的制度创新不可或缺(伍山林,2016)。

当前,中国已经进入城乡融合发展新阶段,城乡之间的要素流动日益频繁,流动规模日益庞大,流动影响也日益深远。以人口要素为例,第七次全国人口普查数据显示,2020年,全国人户分离人口达到49276万人,其中,市辖区内人户分离人口为11694万人,流动人口为37582万人,其中,跨省流动人口为12484万人^①,为经济社会发展注入了鲜活动力。但也应当看到,在以城市为中心的发展逻辑下,目前城乡要素之间的流动仍然是由农村向城市的单向流动,城市向农村的要素流动依然存在不少制度障碍(张露、罗必良,2021),这严重加剧了农业农村发展的不平衡、不充分问题。为此,2019年5月,中共中央国务院出台了《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,要求以协调推进乡村振兴战略和新型城镇化战略为抓手,加快建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,推动各类要素在城乡间的双向流动和平等交换。

城乡人口的双向流动是城乡融合发展的基础。只有人口在城乡之间充分自由流动,才能带动与之相关的资本、技术等要素随之流动(杜启平,2020),改变以城市利益为主导、由城市单方面制定人口流动政策的现象(陈钊、陆铭,2008),城乡融合发展才能得以真正的实现。不过,大部分相关研究依然主要关注于以城市为主导的城乡人口流动与融合,聚焦城市的户籍制度改革,强调推动农民市民化和新型城镇化,争取农民与市民在教育、医疗、就业、社保等方方面面的权利平等(黄祖辉等,1989;洪银兴等,2021),而鲜有学者探讨以乡村发展为目的的城乡人口的双向流动与融合,关注城乡融合背景下乡村不同主体的权利安排。诚然,城市和乡村具有不同的功能定位,尽管随着城镇化的快速推进,部分村庄的消失将是一个渐进的历史过程,不过,中国情景下即便城镇化率达到70%,乡村人口仍高达数亿(陈锡文,2018)。因此,实施乡村振兴战略并推动以乡村发展为目的的城乡人口双向流动与融合实际上既是国情农情决定下的必然要求,也是国家实现全面现代化的必经之路。

城乡人口流动是中国历史上最为壮观的大事件,对中国现代化进程产生了深远的影响(钱文荣,2015)。由于中国四十多年的各项改革本质上是政府主导发展下的经济权利开放,因此,进一步促进城乡人口的双向流动与融合,打通城乡的制度改革,尤其是推动权利的有序开放,是整个经济结构转型的关键(刘守英,2018)。有鉴于此,本文基于权利开放理论,以村庄下农村居民^②的权利为突破口,探讨乡村如何从打开进城渠道向开放村庄转变,以期为促进以乡村发展为目的的城乡人口的双向流动与融合提供有益镜鉴。

二、理论基础与分析进路

权利开放理论由诺斯(North)、瓦利斯(Wallis)和温格斯特(Weingast)等学者分别于2009年和2015年提出。他们区分了人类社会的三种权利秩序,即觅食秩序(Foraging Order)、权利限制秩序(Limited access Social Order)或称自然国家(Natural State)、以及权利开放秩序(Open Access Social Order),并通过长尺度的人类历史研究和大规模的跨国研究,检验和论证了国家穷富的差别根源。研究表明,国家经济稳定增长的关键在于能否实现从权利限制秩序向权利开放秩序的社会转型,而

^① 资料来源《第七次全国人口普查主要数据情况》: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/>。

^② 农村居民、农民和村民均指同一对象,本文为方便不同情景下的表述采取混合使用的方式。乡村、农村,同理。

发展中国家之所以经常出现经济波动和不稳定,其根源就在于没有建立权利开放秩序的制度基础(North et al. 2009 2015)。

在人类历史上的多数时期,权利限制秩序往往占据着主导地位。在权利限制秩序中,不同群体之间的权利安排是不对等的,少数精英群体垄断了经济与政治权利,而普通公民的权利却难以获得法律的承认和保护。人与人之间的关系主要依靠血缘、地缘、业缘等身份形成,重复博弈较为普遍,交易通常发生在熟人之间,特权身份和社会等级在往来交易中起着支配作用,主导着个体和组织的行动,交易范围相对狭小和封闭(North et al. 2015)。身份、暴力等替代价格机制成为资源配置的主要选择,个体和组织不能自由进入与退出,市场缺乏竞争,难以有效发展(路乾 2018)。在权利开放秩序中,法律政策对待不同群体一视同仁,无论身份高低及与当权者关系亲疏,全体公民普遍享有“非人格权利”(Impersonal Right),而不同于少数精英群体基于身份形成所垄断的特权。社会秩序的维持也不依靠垄断或攫取经济租金,而是依赖于政治与经济的开放竞争,个体与组织可以自由进入与退出,经济与政治权利已经从少数精英群体扩大到每一位公民。人与人之间的关系主要依赖“非人格交换”(Impersonal Exchange)的新规则,而不依靠基于特权身份和社会等级的重复博弈,法律法规等正式制度在往来交易中占据主导地位,交易由熟人拓展到陌生人,交易范围相对广阔和开放(North et al. 2015)。总之,相较于权利限制秩序,权利开放秩序是一套开放包容的社会秩序,在这种权利秩序下,每位公民都可以享受同等的权利保护,交易与法治也不依赖于特权身份和社会等级,这为费孝通意义上的熟人社会向陌生人社会的转变奠定了基础(刘守英、路乾 2017)。

权利开放理论具有广泛的理论适用性,目前,诺斯、瓦利斯基和温格斯特已经相继应用该理论研究了英国、法国、美国、赞比亚、刚果(金)、墨西哥、智利、孟加拉国、印度、菲律宾、韩国等十数个国家的经济、政治与发展问题。事实上,集体化时期以来中国的改革开放也可以较好地权利开放理论所解释。在诺斯等人的基础上,刘守英、路乾(2017)通过构建产权理论与社会秩序的关联,分析了产权安排及保护与社会秩序演进的关系,研究发现,产权保护上的人格化以及从权利限制秩序向权利开放秩序转型的梗阻是发展中国家落后的主要原因,只有建立权利开放秩序,放开经济组织的准入与竞争,才能促进经济社会的长期、平稳、可持续发展。进一步地,刘守英(2018)在解读中国经济奇迹时指出,经济权利的有序开放不仅是创造中国经济奇迹的制度力量,也是推动城乡中国转型的制度保障。延续该分析框架,张清勇等(2021)利用权利开放理论,分析了中国农村宅基地的发展与变迁,进而指出日趋封闭的宅基地制度已经不能适应新情况,十八大以来宅基地制度改革逐渐从权利封闭向权利开放发展^①,未来应继续推动权利的有序开放。考虑到改革开放以来农村居民的权利也大致经历了限制到开放的过程,因此,本文也尝试运用权利开放理论,分析农村居民的权利安排是如何从权利限制走向权利开放的,以及如何通过权利的有序开放进一步推动以乡村发展为目的的城乡人口的双向流动与融合。

三、打通进城渠道:人口的乡城单向流动与融入

迁徙权和居住权是公民自由权的重要组成部分,也是城乡人口双向流动与融合最为关键的权利

^① 张清勇等(2021)直接将权利限制秩序等价于权利封闭秩序,使之更符合中国语境下“开放”与“封闭”的对应。

安排。改革开放以来,公民的迁徙权和居住权逐步走向开放,尤其是农村居民的迁徙权和居住权,呈现出从权利限制向权利开放转变的趋势。

(一) 改革开放以来农村居民迁徙与居住权利的历史演变

20世纪70年代末,党的十一届三中全会拉开了中国改革开放的序幕,确立了以经济建设为重心的发展思路,长期封闭的农民进城渠道也由此逐渐打开。改革开放四十年来,农村居民的迁徙与居住权利越来越受到重视,农村居民向城市的流动与融入也经历了从小范围、小规模的就地、就近为主向大范围、大规模的跨省、跨区域为主的历史转变。

总体而言,改革开放以来农村居民进城渠道的开放大致经历了四个阶段。第一阶段:特殊群体的小规模开放,专业技术干部可落户城镇。1980年,中央出台《关于解决部分专业技术干部的农村家属迁往城镇由国家供应粮食问题的规定》打开了农村居民向城市流动的第一条渠道,由此,“农转非”正式进入大众视野,部分特殊农村居民被允许迁入城镇。该规定强调,依然生活在农村且符合规定条件要求的专业技术干部家属,可以将户口迁入城镇并由国家供应口粮,且该类人员不受公安部门审批的比例限制。

第二阶段:全体农村居民的小范围开放,农村居民可到集镇落户,就地城镇化、就近城镇化较为普遍。1984年,中央一号文件《关于一九八四年农村工作的通知》首次规定,除专业技术干部家属之外的农村居民也可以合法进城落户,广大普通居民的迁徙与居住权利开始受到重视。该文件明确指出,“各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点,允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户”。此后,广大普通农民进城的多种渠道逐步得到打通。1985年,中央一号文件《关于进一步活跃农村经济的十项政策》强调扩大城乡经济交往,允许农民在各级政府统一管理下,进入小城镇务工创业,提供劳务,从事二三产业。

第三阶段:全体农村居民的大规模开放,农村居民可落户中小城镇,跨省、跨区域流动逐步涌现。进入20世纪90年代,邓小平的南方谈话以及中共十四大社会主义市场经济体制的确立,迎来了经济快速发展的春天,这为农村居民的跨省、跨区域流动创造了客观条件。1994年,中央出台《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》,对用人单位、农村劳动力、职业介绍机构都做了明确的规范。在此之后,“民工潮”大量出现,就地城镇化和异地城镇化并存,“孔雀东南飞”现象持续至今。不过,为缓解“民工潮”带来的社会压力,中央坚持“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”的建设方针,开始将小城镇建设作为城市化道路的现实选择。从1995年到2000年,中央相继出台《小城镇综合改革试点指导意见》、《小城镇户籍管理制度改革试点方案》和《关于促进小城镇健康发展的若干意见》,提出要发展小城镇,实行按居住地和就业原则确定身份的户籍登记制度,对于在小城镇拥有稳定的就业条件和合法固定的住所的农村居民,可以依法申请办理城镇户口,享受城镇居民同等的入学、参军、就业等方面权利。进入21世纪之后,伴随着中国加入WTO,经济对外开放程度不断加深,劳动力需求日益旺盛,土地城镇化发展迅速,中央更加重视农村劳动力的跨省、跨区域流动,更加强调“大中小城市和小城镇协调发展”。在2001年通过的《国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》明确提出要“取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制,引导农村富余劳动力在城乡、地区间有序流动”。此后,多个中央文件再次重申上述政策要点,支持农村劳动力的跨省、跨区域流动。比如,在2004年中央一号文件《关于促进农民增收若干政策的意见》中,明确提出要“进一步清理和取消针对农民进城就业的歧视性规定和不合理收费,简化农民跨地区就业和进城务

工的各种手续,防止变换手法向进城就业农民及用工单位乱收费”。

第四阶段:全体农村居民的大范围开放,农村居民可落户大中城市,跨省、跨区域流动与融入渐成为常态。在2014年之前,尽管农村居民在小城镇的流动与融入相对较为容易,但是在大中城市,农村居民的融入比流动的难度就要大得多,大部分都属于临时性迁移而非永久性迁移。为了让农村居民在大中城市不仅能够进得来,而且还能留得下,十八大以来,中央开启了以人为核心的新型城镇化改革,有序推动农业转移人口市民化。2014年,中央发布《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,提出“不仅要放开小城镇落户限制,也要放宽大中城市落户条件”,让符合条件的农业转移人口落户城镇。同年,中央印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,正式提出要“取消农业和非农业户口,建立城乡统一的户口登记制度”,这成为破解城乡二元结构、推动城乡人口流动与融入的新起点(郭东杰,2019)。

(二) 农村居民迁徙与居住权利从限制到开放的经济绩效

农村居民迁徙与居住权利的有序开放,为农村人口和劳动力的转移与市民化奠定了制度基础,有力地促进了工业化、城市化以及农业农村现代化,成为改革开放以来中国经济增长的重要砝码。据统计,改革开放四十多年来,中国的流动人口规模已经从1982年的657万人增加到2020年的3.76亿人^①。

第一,农村居民迁徙与居住权利的有序开放促进了工业化。改革开放以来,农村劳动力向非农产业的大规模转移,支撑了工业化的飞速发展。从三次产业比重来看,三次产业结构已经由1978年的28.1:48.2:23.7升级为2019年的7.1:39:53.9,农业产业增加值比重大幅度下降,中国已经基本实现工业化,促成农业社会向工业社会的转变;从产业体系来看,中国已经建成品类齐全、产能巨大的工业体系(周加来等,2019),成为全世界唯一拥有联合国定义的39个工业大类、191个中类和525个小类的全部工业门类的国家;从工业增加值规模来看,2019年,中国工业增加值规模已经达到31.71万亿元,其中,制造业增加值为26.92万亿元,占全球比重达到28.1%。

第二,农村居民迁徙与居住权利的有序开放促进了城市化。改革开放以来,伴随着大量农村居民出村进城,中国的城镇化进入快速发展期,总体上基本完成从乡土中国向城乡中国的转型,未来正朝向城市中国转型的方向发展。从常住人口城镇化率来看,中国的常住城镇化率已经从1978年的17.92%增长到2020年的63.89%,目前已有9亿左右的人口常年在城市生活居住;从户籍城镇化率来看,中国的户籍城镇化率也由1978年的15.82%上升到2020年的45.4%^②,目前已有将近一半的人口已经落户城市;从城市数量来看,城市数量已经从1978年的193个增加到2018年的672个,其中,地级以上城市从1978年的101个增加到2018年的297个,县级市由1978年的92个增加到2018年的375个,建制镇从1978年的2176个增加到2018年的21297个^③。

第三,农村居民迁徙与居住权利的有序开放促进了农业现代化。改革开放后,农村居民的出村进城和非农转移,缓解了人地关系紧张的压力,同时也造成了农村劳动力的相对稀缺,客观上促进了农业生产经营方式的转型以及农业规模经营的发展。从农作物耕种收综合机械化

^① 资料来源《第七次全国人口普查主要数据情况》: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/>。

^② 资料来源《公安部:截至2020年底我国户籍人口城镇化率达到45.4%》: <https://baijiahao.baidu.com/>。

^③ 资料来源《城镇化水平显著提高 城市面貌焕然一新》: <http://www.gov.cn/shuju/>。

率来看,1978年到2018年间,农作物耕种收综合机械化率已经从最初的19.66%增加到现在的69.1%,2019年甚至超过70%,小麦、水稻、玉米均基本实现农业机械化;从服务规模来看,2018年,全国农业生产托管服务面积达到13.84亿亩,从事农业生产托管的服务组织数量为37万个,接受农业生产托管的服务对象数达到4630.17万个,其中,小农户数为4194.37万户,占服务对象总数的90.59%;从农地规模来看,第三次全国农业普查结果显示,2016年,农地规模面积占全部实际农地耕种面积的比重就已经接近30%;从农地流转来看,2018年,全国农地流转面积超过5.3亿亩,农地流转率接近40%^①。

四、全面开放村庄:人口的城乡双向流动与融合

改革开放以来,农民进城成为中国经济增长的重要力量。不过,仅仅打通进城渠道还远远不够,为了推动经济高质量发展和乡村全面振兴,未来还需要推动村庄全面开放,有序放开城市居民的迁徙与居住权利,促进城乡人口的双向流动与融合。

(一) 城乡人口双向流动与融合的现状与问题

城乡人口双向流动与融合既是城乡融合发展的必然要求,也是乡村全面振兴的实现路径。然而,现阶段,城乡之间的人口流动依然是农村居民从乡村到城市的单向流动与融入为主,城市居民流向乡村的相对较少,且主要表现在人才下乡、资本下乡和市民下乡三个方面,更不用说城市居民融入乡村了。推进城乡人口的流动与融合仍然重而道远。

为破解城乡发展不平衡问题,中央分别于2005年和2017年相继提出社会主义新农村建设战略和乡村振兴战略。在此之后,人才下乡、资本下乡和市民下乡等问题逐渐被重视,城乡之间的人口流动开始从单向流动向双向流动转变。首先,人才下乡开启了城市居民向乡村流动的先河。2007年,中央一号文件《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》率先提出,要鼓励外出农民工返乡创业,支持大中专毕业生和乡土人才创办现代农业企业。2010年,中央一号文件《关于加大统筹城乡发展力度进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》,要求健全科技、教育、文化、卫生等下乡支农制度,鼓励城市教师、城市医生以及科研机构下乡支援农村。在政策支持和引导下,越来越多的农民工、大学生、企业管理者、退役军人和科技人员奔赴乡村创业。据统计,截至2018年底,全国各类返乡入乡创业人员达到780万人,相比2015年增加了330万人,相比2017年增长了5.4%^②。其次,资本下乡提供了城市居民向乡村流动的动力。2013年,中央一号文件《关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》首次放开了工商资本进入农村的准入限制,要求“鼓励和引导城市工商资本到农村发展适合企业化经营的种养业”。2018年,中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》,进一步提出要“加快制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的指导意见”。工商资本进入农村有力地促进了农业农村经济的发展。据统计,截至2018年底,全国县级以上龙头企业近9万家,其中,省级以上重点龙头企业1.8万家、国家重点龙头企业1243家。全年农产品加工业主营业

^① 资料来源《数说新中国70年农业农村巨变》: <http://www.moa.gov.cn/xw/>。

^② 资料来源《数说新中国70年农业农村巨变》: <http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/>。

务收入达到 14.9 万亿元,实现利润总额 1 万亿元,农产品加工业主营业务收入利润率为 6.8%,农产品加工业和农业总产值比达到 2.3:1^①。最后,市民下乡演化为城市居民向乡村流动的主流。2007 年,中央一号文件《关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》首次提出,要立足当地优势,发展乡村旅游业。2016 年,中央一号文件《关于落实发展新理念加快农业现代化,实现全面小康目标的若干意见》强调,要加大对休闲农业和乡村旅游的扶持力度。2018 年,中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》指出,要“实施休闲农业和乡村旅游精品工程”,对乡村旅游进行提档升级。乡村旅游吸引了大量的城市居民,使得市民下乡成为城乡融合发展中的一道靓丽风景线。截至 2018 年,全国休闲农业和乡村旅游接待人数达到 30 亿人,营业收入超 8000 亿元,全国休闲农业和乡村旅游示范县(市)共 388 个,美丽休闲乡村 710 个^②。

(二) 开放村庄推进城乡人口双向流动与融合的挑战

开放村庄,推进城乡人口双向流动与融合是城乡融合发展的应有之义。然而,城乡居民的迁徙与居住权利是不对等的,尽管当前农村居民落户城市的限制正在被逐渐打破,但是城市居民落户乡村的通道基本是关闭的。由此导致,目前的城乡人口的双向流动与融合只是农村居民向城市的流动与融入加之城市居民向乡村流动的简单组合。

造成城市居民并不能真正地融入乡村的原因是多方面的,这既包括城乡发展不平衡的现实约束,也包括户籍制度、土地制度的制度阻隔,还包括观念意识层面的主观束缚。具体地,第一,从城乡发展不平衡来看,尽管目前中国已经取得脱贫攻坚战的全面胜利,小康社会也全面建成,城乡差距正逐步缩小,但不可否认的是,农业农村发展不平衡和不充分问题依然较为严峻。相较于城市,乡村的水、电、气、路、网等公共基础设施和科、教、文、卫、体等公共服务设施仍然存在较大差距。而且,乡村产业结构单一,集体经济薄弱,发展机会较为稀缺,很难吸引城市居民落户乡村。第二,从制度阻隔来看,户籍制度和土地制度依然是阻碍城市居民落户乡村的主要障碍。中国情境下,户籍制度与土地制度往往是相辅相成、互为影响的,农村户籍与集体利益挂钩,承包地、宅基地的初始获得和集体收益的初始分配都必须依赖于集体成员身份(经济身份)。因此,一旦城市居民落户乡村并取得相应的集体成员身份,那么他们按理也将获得承包地、宅基地和集体收益分配的权利,进而对农村土地集体所有制造成冲击。第三,从主观束缚来看,由于中国历史上曾出现的百姓流离失所和社会动荡不安等问题大多与农民失去土地有关,故而,在有些学者看来,开放村庄存在隐忧,城市居民与农村居民“争地”可能导致土地兼并,引发社会动荡(温铁军,2009;陈锡文,2011)。因此,为推动城乡人口的双向流动与融合,在赋予城市居民自由的迁徙与居住权利的基础上,首先需要做的是完善乡村基础设施和公共服务,缩小城乡发展差距,让乡村成为让人向往的桃花源;其次,有必要深化农村户籍制度和土地制度改革,将农村居民的政治身份和经济身份分开,落户乡村的城市居民只享有基于政治身份的公民权利,而不享受基于经济身份的财产权利,财产权利的获得依赖于市场规制基础上的自由交易;最后,有必要廓清认识误区,实施改革配套,明确指出土地兼并的条件正发生变化,只要坚持自愿原则并对土地流转市场做出土地规模、土地用途等方面的合理限制,那么土地兼并将是小概

^① 资料来源《2020 中国新型农业经营主体发展分析报告》: <http://szb.farmer.com.cn/2020/>。

^② 资料来源《2020 中国新型农业经营主体发展分析报告》: <http://szb.farmer.com.cn/2020/>。

率事件(刘正山 2007;郑淋议等 2020)。

五、构建制度体系:城乡人口双向流动与融合的保障与深化

制度是一连串事件,为了深入推进以乡村发展为目的的城乡人口的双向流动与融合,在促进乡村从打开进城渠道向开放村庄转变的同时,必须推动权利的有序开放,维护和发展好原住民(长期生活在乡村的农村居民)、新市民(离开乡村并融入城市的农村居民)和新村民(离开城市并融入乡村的农村居民)的合法权益,深化农村户籍制度改革、农村土地制度改革、农业经营制度改革和乡村建设制度改革,进一步推动进城农民市民化、下乡市民村民化、农业经营职业化和乡村经营市场化,让乡村出得去、进得来、留得住,成为村民创业的大舞台。

(一) 深化农村土地制度改革,推动进城农民市民化,让乡村出得去

农村土地改革的本质是要维护好新市民的土地权益,承包期内不以退出承包地和宅基地作为进城落户的前提条件,并引导他们依法、自愿、有偿地退出或转让承包经营权和宅基地资格权,平稳有序地推动农民市民化,让农村居民安心地进城落户。当前,城镇化依然是发展的主流,推动以人为本的新型城镇化不仅要求进城农民享有与城市居民平等的公民权利与财产权利,而且,也要求保障他们乡村原有的合法的权益。具体来说,第一,要提高地权安全性,通过法律赋权的方式对承包地和宅基地进行产权界定,让进城农民同等拥有具有法律效力的土地产权证书,并使之成为他们承包期内维护自身合法土地权益的产权凭证。第二,要提高地权完整性,通过要素市场化激活承包地和宅基地的经济用途,拓宽土地产权证书的使用场域,发挥土地产权证书在出租、抵押、信贷、入股、转让、退出以及收益分配等方面的积极作用,进一步显化承包地和宅基地的资产价值,提高进城农民承包期内合法的财产性收入。第三,要提高地权稳定性,落实《中华人民共和国农村土地承包法》和《中华人民共和国土地管理法》,在承包期内,村集体要尊重进城农民的意愿,鼓励他们率先在集体范围内依法、自愿、有偿地退出或转让承包地和宅基地,而不得对其进行强制收回、调整和分割,当然,长期撂荒、闲置的除外;当承包期截止时,要通过村庄民主的方式商讨是否保留进城农民的承包经营权和宅基地资格权,力争达成社会共识和形成最大公约数,尽可能减少土地纠纷,确保土地权利交接的平稳过渡。

(二) 深化农村户籍制度改革,推动下乡市民村民化,让乡村进得来

农村户籍改革的本质是要将农村居民的政治身份与经济身份分开,将财产权利与公民权利脱钩,保障新村民拥有与原住民同等的公民权利以及经由市场交易取得的财产权利,进而让下乡市民真正地融入乡村,实现“村民化”。具体来说,第一,新村民不享有承包经营权、宅基地资格权和集体收益分配权等财产权利。农村土地集体所有制下,承包经营权、宅基地资格权和集体收益分配权均是基于原住民的集体成员资格配置,本质上属于成员权的范畴,这里边既有自动获取的先天因素,也有交税纳粮的历史贡献,不能轻易剥离。因此,城市居民在成为新村民之后,也不能直接取得上述权利。第二,新村民享有包括迁徙权、居住权、选举权和被选举权、知情权、监督权、宗教自由、人身自由等在内的公民权利。城市居民一旦成为新村民,根据《中华人民共和国村民委员会自治法》,那么他们也将是村庄的主人,理应成为乡村治理的主体。因此,要放开权利限制,赋予新村民同等的公民权利,让他们更有归属感、参与感和幸福感。这样新村民也将与原住民一道共同参与乡村治理,共同

推行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,共同享有村内一切基础设施和公共服务。第三,新村民享有土地经营权、宅基地使用权、房屋使用权以及其他经由市场交易取得的财产权利。就承包地和宅基地而言,在“三权分置”框架下,无论承包地和宅基地的所有权均属于集体,而承包经营权和宅基地资格权则属于拥有集体成员资格的原住民,唯一被放活的就是土地经营权、宅基地使用权与房屋使用权。因此,新村民可以通过非人格交换的市场化方式获得土地经营权、宅基地使用权与房屋使用权,满足日常生产生活的需要。总之,下一步改革可以坚持“稳存量、动增量”的思路,即在维护原住民的“承包经营权、宅基地资格权和集体收益分配权”等财产权利和公民权利不变的同时,鼓励新村民通过市场交易的方式取得进城农民依法、自愿、有偿地退出或转让的财产权利和通过依法登记落户的方式取得公民权利,逐步推动农村居民的经济权利由封闭的、难交易的成员权向开放的、可交易的财产权转变,政治权利由封闭的、排他的资格权向开放的、平等的公民权转变。

(三) 深化农业经营制度改革 推动农业经营职业化 让乡村留得住

农业经营制度改革的本质是要统筹考虑小农户和新型农业经营主体的发展权益,构建统一的农民职业发展体系,建立健全以家庭经营为主体、多种经营方式并存的现代农业经营制度,进而消除农民的身份歧视,让农民真正成为令人羡慕的职业。乡村如果没有产业,很可能出现空心化问题,不仅原住民留不住,也难以吸引新村民。如果要用产业兴旺来达到长期留人的目标,那么必须让农民由身份农民向职业农民转变,吸引新型农业经营主体投身农业,推动一二三产业融合发展。具体来说,第一,要将小农户和新型农业经营主体纳入全国统一的农民职业发展体系,让农民真正成为具有职业属性的职业。其中,这里的职业农民大致可分为两类,一类是原住民,他们可以凭借集体成员资格自动获得职业农民身份;另一类是新村民,他们可以通过土地流转、入股等市场交易方式获得职业农民身份。第二,要建立梯次分明、进退有序的职业晋升规制和农民职业退休制度,同时辅之以相应水平的社会养老保障,让职业农民的等级与他们的社会养老保障水平挂钩。比如,人力资源与社会保障部门可以将职业农民分为若干个等级,并根据务农年限、经营绩效、获奖荣誉、职业培训、职业技能等多个标准按期对职业农民进行考核,完成职业农民的晋升与降格,同时帮助缴纳和发放相应水平的养老金,建立职业农民发展的激励与约束机制。第三,要顺应农业经营制度从家庭经营基础上的双层经营向家庭经营基础上的多元经营转变的发展趋势,参照公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,建立健全以家庭经营为主体、多种经营方式并存的现代农业经营制度。一方面,要推动小农户与现代农业发展有机衔接,鼓励发展多种形式的家庭农场。因为无论是从历史来看,还是从全球来看,家庭始终是农业生产经营最基本、最普遍的组织形式。另一方面,要推动家庭经营、企业经营、合作经营、集体经营在内的多种形式的农业生产经营组织创新。因为伴随着新型农业经营主体的兴起,企业经营、合作经营、集体经营等其他经营形式的发展也方兴未艾,新型农业经营主体已经成长为中国现代农业发展的中坚力量。

(四) 深化乡村建设制度改革 推动乡村经营市场化 让乡村成为创业大舞台

通过多年的基础设施建设、人居环境改造,中国的美丽乡村建设取得显著成效。但如何让美丽乡村建设成果转化为美丽经济,从而让乡村建设可持续,使乡村成为吸引市民、留住村民、推动创业的大舞台,却是一个始终没有得到很好解决的问题。党的十九届五中全会首次提出要实施乡村建设行动,并将乡村建设摆在社会主义现代化建设的重要位置,2021年中央一号文件《关于全面推进乡

乡村振兴加快农业农村现代化的意见》对此做出了全面部署,标志着乡村建设成为一套正式制度安排。乡村建设制度改革本质是要在乡村建设过程中平衡好政府和市场的关系,建设有为政府和培育有效市场,在更好发挥政府作用的同时,使市场在资源配置中起决定性作用,推动乡村经营市场化,让乡村成为村民创业的大舞台。具体来说,第一,乡村建设离不开政府,政府在乡村建设过程中应发挥主导作用。当前中国最大的不平衡是城乡发展不平衡,最大的不充分是农业农村发展不充分。解决发展不平衡、不充分的矛盾,单纯依靠市场力量远远不够,在市场规律作用下,要素由乡村向城市的单向流动只会让乡村空心化问题更为严峻。政府实施乡村建设行动的目的就是要弥补市场不足,化被动为主动,强化乡村振兴的制度供给,优先保障农业农村的发展投入,重点解决好乡村基础设施落后和公共服务水平低下的问题。第二,乡村建设离不开市场,市场应在资源配置中起决定性作用。“绿水青山就是金山银山”,良好的生态资源是乡村的最大优势和宝贵财富。在依靠政府力量改善基础设施和提升公共服务水平的同时,应当综合运用各种市场经济手段,对乡村各种可经营性资源进行市场运作,将生态资源优势转化为经济发展优势,以促进资源在容量、结构、秩序和功能上的最大化和最优化,从而实现乡村建设投入和产出的良性循环。第三,乡村建设要求既要发挥政府作用又要发挥市场作用,推动乡村的市场化运营。在乡村建设过程中,有效市场与有为政府相得益彰、缺一不可(钱文荣等,2021)。乡村建设要在协调政府与市场关系中扎实推进,综合运用“看不见的手”和“看得见的手”,弥补可能的市场失灵和政府失灵,释放乡村发展活力,凝聚乡村发展人气,让一切有利于乡村发展的力量源泉充分涌流,走乡村振兴的可持续发展之路。

参考文献

- 蔡昉,2013,“理解中国经济发展的过去、现在和将来——基于一个贯通的增长理论框架”,《经济研究》,第11期,第4-16页。
- 陈锡文,2011,“当前我国农业农村发展的几个重要问题”,《南京农业大学学报(社会科学版)》,第1期,第1-6页。
- 陈锡文,2018,“从农村改革四十年看乡村振兴战略的提出”,《行政管理改革》,第4期,第4-10页。
- 陈钊、陆铭,2008,“从分割到融合:城乡经济增长与社会和谐的政治经济学”,《经济研究》,第1期,第21-32页。
- 都阳、蔡昉、屈小博、程杰,2014,“延续中国奇迹:从户籍制度改革中收获红利”,《经济研究》,第8期,第4-13页。
- 杜启平,2020,“城乡融合发展中的农村人口流动”,《宏观经济管理》,第4期,第64-70页。
- 段成荣,1998,“流动人口对城乡社会经济发展的影响”,《人口研究》,第4期,第58-63页。
- 郭东杰,2013,“新中国70年:户籍制度变迁、人口流动与城乡一体化”,《浙江社会科学》,第10期,第75-84页。
- 洪银兴、杨玉珍、王荣,2021,“城镇化新阶段:农业转移人口和农民市民化”,《经济理论与经济管理》,第1期,第4-16页。
- 黄祖辉、顾益康、徐加,1989,“农村工业化、城市化和农民市民化”,《经济研究》,第3期,第61-63页。
- 李实,1999,“中国农村劳动力流动与收入增长和分配”,《中国社会科学》,第2期,第16-33页。
- 刘守英、路乾,2017,“产权安排与保护:现代秩序的基础”,《学术月刊》,第5期,第40-47页。
- 刘守英,2018,“土地制度变革与经济结构转型——对中国40年发展经验的一个经济解释”,《中国土地科学》,第1期,第1-10页。
- 刘正山,2007,“土地兼并的历史检视”,《经济学(季刊)》,第2期,第675-706页。
- 路乾,2018,“从权利限制到权利开放——美国银行业开放的政治经济史”,《国际经济评论》,第5期,第104-118页。
- 钱文荣,2015,《人口迁移影响下的中国农民家庭》,北京:中国社会科学出版社。
- 钱文荣、朱嘉晔、钱龙、郑淋议,2021,“中国农村土地要素市场化改革探源”,《农业经济问题》,第2期,第4-14页。
- 孙文凯、路江涌、白重恩,2007,“中国农村收入流动分析”,《经济研究》,第8期,第43-57页。
- 温铁军,2009,“我国为什么不能实行农村土地私有化”,《红旗文稿》,第2期,第4-16页。
- 伍山林,2016,“农业劳动力流动对中国经济增长的贡献”,《经济研究》,第2期,第97-110页。

张广胜、田洲宇,2018,“改革开放四十年中国农村劳动力流动:变迁、贡献与展望”,《农业经济问题》,第7期,第23-35页。

张露、罗必良,2021,“构建新型工农城乡关系:从打开城门到开放村庄”,《南方经济》,第5期,第1-13页。

张清勇、杜辉、仲济香,2021,“农村宅基地制度:变迁、绩效与改革——基于权利开放与封闭的视角”,《农业经济问题》,第4期,第46-58页。

郑淋议、钱文荣、洪名勇、朱嘉晔,2020,“中国为什么要坚持土地集体所有制——基于产权与治权的分析”,《经济学家》,第5期,第109-118页。

North, D. C., J. J. Wallis, S. B. Webb., and B. R. Weingast, 2015, “In the Shadow of Violence: A New Perspective on Development(August 30)”, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2653254> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2653254>.

North, D. C., J. J. Wallis., and B. R. Weingast, 2009, “Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History”, Cambridge: Cambridge University Press.

Establish An Institutional Guarantee System for Two – way Flow and Integration of Urban and Rural Population: Analytical Clues from the Theory of Open Rights to the Practice of Village Openness

Qian Wenrong Zheng Linyi

Abstract: Existing literature mostly focuses on the two – way flow and integration dominated by the city ,but the research on the rural development oriented two – way flow and integration is not available. Since the reform and opening up , the migration and integration of rural residents into cities have undergone a historical change from small – scale ,small – scale local and nearby mobility to large – scale ,large – scale inter – provincial and inter – regional mobility. And ,the rights of migration and residence of rural residents have also shown a shift from limited rights to open rights. However ,the current population flow between urban and rural areas is still dominated by the one – way flow and integration of rural residents from the countryside to the city. The flow of urban residents to the countryside and integration into the countryside is relatively small ,and the principal manifestations are talents , capital , and citizens going to the countryside. In order to further promote the rural development oriented two – way flow and integration , it is necessary to promote the transformation of the village from opening channels into the city to the fully opening the village in the future ,deepen the reform of the rural household registration system , the reform of the rural land system , the reform of the agricultural management system and the reform of rural construction system , and promote the citizenization of rural residents , the villagerization of urban residents ,the professionalization of agricultural operation and the market – oriented rural operation that make the countryside be able to go out ,come in , and retain ,and become a big stage for all kinds of entities to start their own businesses.

Keywords: Access to the City; Open the Village; Right Limitation and Openness; Two – Way Flow; Urban – Rural Integration.

(责任编辑: 谢淑娟)