

# “十四五”期间健全城乡融合发展机制研究<sup>\*</sup>

黄燕芬 张 超

**【摘 要】**健全城乡融合发展机制是十九届五中全会做出的重大战略部署。文章基于权利视角,聚焦土地和劳动力要素市场,构建了基于二元经济理论的“权能—权利—权益”中国城乡融合发展机制分析框架。在此基础上,文章将近年来党和国家健全城乡融合发展机制的主要举措归纳为还权于土地、赋权于农民和以权利均等化促要素市场化3个方面,并总结了城乡土地和劳动力要素配置改革的主要成就。研究表明,当前健全城乡融合发展机制面临的挑战主要包括土地权能的身份依附特征明显,城乡劳动力要素难以自由流动;土地权利价值差异巨大,城乡土地要素难以平等交换;城乡土地和劳动力要素权益不对等,城乡融合存在制度性障碍等。文章认为,“十四五”期间要从实现城乡土地权能统一化、推动城乡劳动力权利均等化和保障城乡要素权益平等化的角度健全城乡融合发展机制。

**【关键词】**“十四五”规划 城乡融合 要素权利

**【作 者】**黄燕芬 中国人民大学公共管理学院,教授;张 超 北京航空航天大学马克思主义学院,助理教授。

## 一、引 言

2020年是“十三五”规划的收官之年,脱贫攻坚战取得决定性胜利,消除绝对贫困的任务已经完成,但这并不意味着中国反贫困工作接近终点。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称“十四五规划建议”)明确将“基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化”和“人民平等参与、平等发展权利得到充分保障”作为2035年基本实现社会主义现代化远景目标的重要内容,把“高标准市场体系基本建成,产权制度改革

<sup>\*</sup> 本文为国家自然科学基金项目“货币政策冲击下的住房市场情绪波动和房价溢出效应研究”(编号:71874197)的阶段性成果。

和要素市场化配置改革取得重大进展”列入“十四五”时期经济社会发展的主要目标,在具体战略举措中,突出强调“健全城乡融合发展机制,推动城乡要素平等交换、双向流动,增强农业农村发展活力”。显然,构建新型城乡关系,以城乡融合发展带动乡村振兴,走中国特色社会主义乡村振兴道路,不仅是“十四五”时期深化农村改革的工作重点,也是未来基本实现社会主义现代化征程中的关键一环。

城乡要素平等交换、双向流动是城乡融合发展机制中的核心部分,土地、劳动力是其中最基础的两大生产要素。改革开放 40 余年,中国经历了史无前例的城镇化过程,1978 年城镇化率仅为 17.92%<sup>①</sup>,2019 年已突破 60%<sup>②</sup>,城镇化进程中土地要素和劳动力要素密不可分,土地城镇化和人口城镇化两条轨道相互交织,密切关联。中国城镇化进入后半程,城乡融合发展仍面临体制机制方面的障碍(韩俊,2018)。随着城乡互动的加强和要素交流规模的扩大,建立新型城乡关系的制度改革也进入深水区,推进土地要素和劳动力要素市场化配置的改革迫在眉睫。

目前,已有文献多从制度和产业两个视角分析健全城乡融合发展机制的必要性和存在的问题。从制度视角的研究认为,户籍制度提升农村劳动力进城的门槛(王桂新,2019;罗元青等,2019),城乡基本公共服务均等化尚未实现(张海鹏,2019),农村缺乏健全的社会保障体系(王曙光、王丹莉,2020)等。从产业视角的研究则更多聚焦于农业现代化,主张以发展现代农业提高农村经济活力(张克俊、杜婵,2019;魏后凯,2020),提高农村劳动生产率,彰显乡村的多元价值(叶兴庆等,2020)。少量文献从权利视角对农村土地问题或城乡劳动力转移问题进行研究,透过结构转变带来的人地关系与乡村制度变革,解释中国的城镇化和现代化进程(刘守英、王一鸽,2018);有学者聚焦于承包地“三权分置”改革(钟晓萍等,2020)、构建城乡统一的建设用地市场等具体问题(谭荣,2018;沈坤荣、赵倩,2020);也有学者提出赋予农村劳动力更多的土地、金融权利,鼓励其自由迁移(韩俊,2013)。现有研究较多涉及城乡二元结构所带来的问题,但整体上呈现两个特点,一是学理性不强,尚未建构起完整的健全城乡融合发展机制的理论框架;二是指导性不足,偏重于从政策文本中提炼扩展政策建议。鉴于此,本文基于权利视角,聚焦土地和劳动力要素市场,以二元经济理论中忽视的制度因素为切入点,构建中国情境下健全城乡融合发展机制的“权能—权利—权益”分析框架,通过总结城乡融合发展取得的成就及面临的挑战,提出“十四五”时期以土地和劳动力要素配置市场化改革推进城乡融合发展机制的政策建议。

①《城镇化水平显著提高 城市面貌焕然一新——改革开放 40 年经济社会发展成就系列报告之十一》,国家统计局网站([http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180910\\_1621837.html](http://www.stats.gov.cn/ztjc/ztfx/ggkf40n/201809/t20180910_1621837.html)),2018 年 9 月 10 日。

②《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站([http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228\\_1728913.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html)),2020 年 2 月 28 日。

二、“权能—权利—权益”视角下的中国城乡融合发展机制分析框架

(一) 理论基础:解释要素流动但忽视制度影响的二元经济理论

刘易斯二元经济理论将非资本部门劳动力向资本部门的转移归因于劳动生产率差异所产生的工资收入差异和资本积累,认为市场上劳动力的工资水平最终完全由劳动边际生产率决定(Lewis, 1954)。Ranis 等(1961)修正了该理论,并将劳动力要素从非资本部门向资本部门的单向转移过渡到两部门劳动力要素双向流动的过程划分为3个阶段,更为细致地刻画了劳动力工资决定机制从二元结构走向一体化的过程。二元经济理论融合古典政治经济学的思想和新古典经济学的范式,为要素在产业或地区间的流动提供一个经济学阐释视角,为分析发展中国家农业劳动力的转移和经济发展提供一个合理的切入点(孙小雨, 2017)。然而,二元经济理论存在明显的局限性,其中一个突出的表现是忽略了经济社会制度对要素流动的影响,在中国农村土地生产率和劳动生产率逐年提升(见表1),但城乡间土地和劳动力要素的流动仍为“乡→城”单向流动(见图1)的情况下,经典的二元经济理论难以提供有效的解释和解决方案。

表1 2012~2018年中国农村土地生产率和劳动生产率

生产率	年 份						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
土地生产率(公斤/公顷)	5301.76	5376.60	5385.10	5984.00	6000.62	9578.82	9673.44
劳动生产率(公斤/人)	2167.99	2260.95	2316.94	2410.30	3776.14	3896.20	4037.437

资料来源:2013~2017年《中国农业统计资料》,以及2018、2019年《中国农村统计年鉴》。

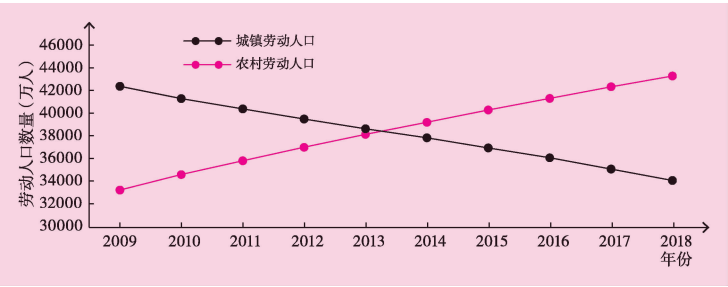


图1 中国城乡劳动人口数量变化

资料来源:2019年《中国人口和就业统计年鉴》。

(二) “权能—权利—权益”视角:中国城乡融合发展体制分析框架

由于二元经济理论忽略制度因素的局限性,在解释中国城乡要素流动的现实问题时,必须结合中国情境进行修正。本文所考虑的中国

情境,主要是指中国特殊的城乡二元结构。尽管中国从计划经济向市场经济转型过程中,市场在资源配置中的作用不断增强,不同产业间要素的市场化配置基本实现,但要素流动的空间壁垒依然存在,在城乡二元结构的制度安排下,形成城镇和农村两个分离式均衡的要素市场。这是中国城乡融合发展面临的基本现实。

基于权利视角,制度可以视为权力对权利的规制。产权制度作为要素市场化配置的

先导性制度,发挥界定要素权利的基础性作用。只有产权清晰才能构建完善的要素市场定价机制,并保证其发挥作用。因此,发端于计划经济时期的土地和劳动力要素市场,其城乡二元结构根植于城乡要素产权制度的非平等化设计。据此,本文将中国特色的城乡二元结构这一制度性因素纳入经典的二元经济理论中,聚焦土地和劳动力两大基础性生产、生活要素,从权能、权利和权益3个层次解构要素产权制度,构建权利视角的城乡融合发展体制分析框架(见图2)。

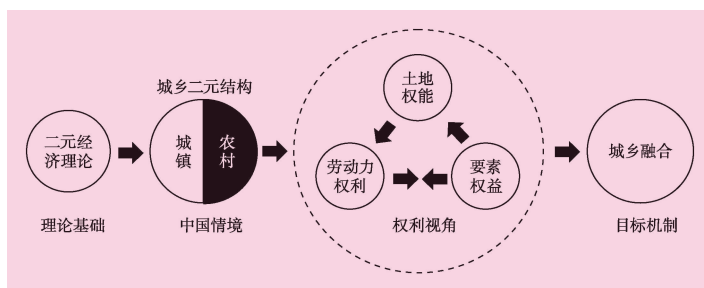


图2 中国情境下“权能—权利—权益”视角的城乡融合发展机制分析框架

### 1. 要素权能是定价机制的基础

美国学者阿尔钦认为所有定价问题都是产权问题 (Alchian, 1965), 产权体系不完善, 必然体现为要素权能的残缺, 从而影响定价机制发挥作用。当代中国, 无论城镇还是农村, 土地使用权都是居民重要的财产性权利, 其他若干权利均附着其上, 因此, 本文以土地权能作为切入点。国有的城镇土地和农民集体所有的农村土地在权能上难以对应或匹配, 城镇土地产权清晰从而使用权权能完整, 使用权交易的市场化程度较高, 土地要素流动机制相对顺畅和规范, 但农村土地所有权相对复杂且模糊, 土地分配和经营过程中仍然存在诸多障碍甚至矛盾, 因而农村土地市场难以与城镇土地市场实现有效对接, 城乡间土地要素的平等交换和双向流动缺乏必要的权能基础。

### 2. 土地要素权能的城乡不均衡引起劳动力权利的城乡差异

要素间权利关系从来都不是相互独立的, 以使用权形式存在的土地要素和劳动力要素往往同时被城乡居民所拥有, 土地要素的权能以劳动力要素身份为前提, 城镇居民不能拥有农民作为集体成员所享有的农村土地权利, 农民由于户籍制度的限制也难以分享城镇土地创造的价值, 因此, 土地城镇化和劳动力城镇化成为两条并行的轨道。中国城乡二元结构之下, 由于城乡居民各自占有不同属性的土地要素, 劳动力权利与土地权能深度绑定, 土地要素的市场和非市场“双轨”定价机制长期存在, 进而导致城镇劳动力和农村劳动力的权利价值难以对等, 城乡劳动力要素流动受制于土地要素权能差异带来的劳动力权利差异。

### 3. 权能与权利的非均衡性最终通过要素所能实现的权益得以体现

要素价格作为要素权益的货币化体现, 可以被视为要素权能和权利的资本化。因此, 中国城乡间土地要素和劳动力要素权益存在差距, 并非完全由劳动生产率导致, 城乡二元结构的制度性因素发挥了重要作用。可以说, 由于制度性因素导致的要素权益差



异是农村土地要素要求与城镇土地同权同价、农村劳动力寻求向城镇转移的内生动力。在城乡二元结构长期存在的背景下,农村土地要获得与城镇土地同等的权益,唯一的途径是通过土地征收转为城镇土地,农村劳动力要获得与城镇劳动力同等的权益,唯一途径是完成市民化过程。

城乡二元结构的本质是要素权能、权利和权益的“双轨制”,是城乡要素难以实现平等交换、双向流动的根源。二元经济理论中忽略的社会经济制度对要素流动的影响,为本文从要素权能、权利和权益视角解读中国城乡融合发展机制提供了一个很好的切入点。

### 三、“权能—权利—权益”框架下健全城乡融合发展机制的主要举措和成就

#### (一) 主要举措:推动城乡土地和劳动力要素权能、权利和权益的平等化

2017年,党的十九大首次做出健全城乡融合发展体制机制的重大决策部署。2019年,中共中央、国务院发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,首先聚焦“建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制”,并且把土地和劳动力两大要素摆在突出位置,核心举措为还权于土地、赋权于农民和促进城乡劳动力双向流动等。

一是还权于土地。重点是通过明晰农村“三块地”产权体系,将理应具备的权能“还”给农村土地,主要包括承包地、宅基地的确权颁证和“三权分置”改革,拓宽承包地经营权和宅基地使用权的实现方式,试点探索集体经营性建设用地直接入市,建立闲置宅基地、废弃的集体公益性建设用地向集体经营性建设用地的转化渠道,提高集体建设用地的收益能力。

二是赋权于农民。重点是通过政策、资本、技术等方面的扶持激活农民的主体性,主要包括鼓励农民自主经营、自由流动的市场赋权,保障农民享受基本公共服务和社会福利的社会赋权,以及引进资源、强化服务的治理赋权。

三是以权利均等化促要素市场化。重点是破除身份差异导致的权利差异,主要包括通过降低户籍制度门槛吸纳农村劳动力落户城镇,鼓励和引导城镇劳动力扎根基层、服务“三农”。

#### (二) 主要成就

##### 1. 农村承包地权能更加完备,土地经营权流转面积增加

2012年12月底,全国承包地流转面积约2.7亿亩,约占家庭承包耕地面积的21.25%(见表2)。农业农村部统计数据显示,至2020年11月,全国共有2838个县(市、区)和开发区开展了农村承包地确权登记颁证工作,涉及2亿多农户,确权到农户约15亿亩

表 2 中国农村承包地流转面积和流转率

	年 份						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
承包地流转面积(亿亩)	2.70	3.40	4.03	4.47	4.71	5.12	5.30
承包地流转率(%)	21.25	25.70	30.32	33.29	35.10	37.00	39.15

资料来源:2013~2019 年《中国农业统计资料》。

承包地,农村承包地确权登记颁证工作基本完成<sup>①</sup>。此外,全国有 1 239 个县(市、区)、18 731 个乡镇建立农村土地经营权流转服务中心,全国家庭承包耕地流转面积超过 5.55 亿亩,比 2012 年底翻一番<sup>②</sup>。

### 2. 农村宅基地权能更加清晰,改革试点稳步推进

2015 年以来,北京大兴区、天津蓟县、浙江义乌市等全国 33 个县(市、区)开展农村宅基地制度改革试点。截至 2019 年 10 月底,试点地区共腾退零星、闲置的宅基地约 26 万户、14.5 万亩,办理农房抵押贷款 8.1 万宗,共 201 亿元<sup>③</sup>。在此过程中,各试点地区探索出许多特色新路。例如,安徽省金寨县在全国 33 个农村土地制度改革试点县中率先建设“农村土地改革动态管理信息系统”,有效实现土地制度改革全流程的可追溯、可查询;浙江德清允许农户将一定年限的宅基地使用权出租,用于发展民宿、养老、科研、创意文化等产业;江苏常州武进区通过《农房(宅基地)租赁备案通知书》的形式,在不动产登记证书上注明宅基地资格权、使用权租赁人、房屋租赁期限和宅基地租赁使用期限,放活农房使用权和宅基地使用权;江苏昆山鼓励有一定经济实力的农村集体经济组织与相关机构合作,对闲置宅基地和农房进行统一收储利用。

### 3. 农村集体经营性建设用地权利的金融价值进一步凸显

2014 年 12 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,确定分两批在全国 33 个县(市、区)进行集体经营性建设用地改革试点以来,各试点工作加速推进。国务院提请十三届全国人大常委会第七次会议审议的《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点情况的总结报告》显示,2018 年 12 月,全国集体经营性建设用地入市的地块超过 1 万宗,面积达 9 万多亩,总价款 257 亿元,为国家增收 28.6 亿元调节金;集体经营性建设用地抵押贷款 228 宗,贷款金额达 38.6 亿元。到 2019 年 10 月底,上

① 《中央农办、农业农村部:全国农村承包地颁证率已超 96%》,人民网(<http://country.people.com.cn/gb/n1/2020/1102/c419842-31916034.html>),2020 年 11 月 2 日。

② 《对十三届全国人大三次会议第 9171 号建议的答复》,农业农村部网站([http://www.moa.gov.cn/gov-public/zcggs/202011/t20201118\\_6356445.htm](http://www.moa.gov.cn/gov-public/zcggs/202011/t20201118_6356445.htm)),2020 年 11 月 13 日。

③ 《对十三届全国人大三次会议第 4070 号建议的答复》,农业农村部网站([http://www.moa.gov.cn/gov-public/CWS/202012/t20201203\\_6357543.htm](http://www.moa.gov.cn/gov-public/CWS/202012/t20201203_6357543.htm)),2020 年 12 月 3 日。

述指标进一步增加,33个试点县(市、区)集体经营性建设用地已入市地块12644宗,面积12.5万亩,总价款约476.6亿元,收取调节金50.4亿元,办理集体经营性建设用地抵押贷款687宗、85.2亿元<sup>①</sup>。

#### 4. 农村劳动力转移的户籍限制逐步放开

2019年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》,明确要求“全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制,全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件”。完善城区常住人口500万人以上的超大特大城市积分落户政策,精简积分项目,确保社会保险缴纳年限和居住年限分数占主要比例。随后,无锡、福州、沈阳等城市均取消落户限制。2020年12月30日,山东省人民政府办公厅发布《关于进一步深化户籍管理制度改革促进城乡融合区域协调发展的通知》,明确“依法维护进城落户农村人口的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权”,是对自然资源部提出的不得以放弃宅基地使用权作为农民进城落户条件的进一步落实<sup>②</sup>。

#### 5. 农村产业结构优化,对劳动力吸纳作用增强

农村劳动力回流不仅影响区域劳动力供需平衡,也影响农民收入水平的提高和农村家庭收入结构的优化(吴方卫、康姣姣,2020)。根据农业农村部统计数据,2019年,全国各类返乡下乡创新创业人员累计超过850万人,创办农村产业融合项目的占80%,利用互联网+创新创业的超过50%<sup>③</sup>,2020年预计返乡入乡创新创业人员为1010万人,带动农村新增就业岗位超过1000万个。农产品加工业持续发展,初加工加快推进,新增1.4万座初加工设施,新增初加工能力700万吨。全国“一村一品”示范村镇3274个,推介91个全国乡村特色产业十亿元镇(乡)和136个全国乡村特色产业亿元村,已培育34个产值超100亿元的优势特色产业集群。打造了一批特色品牌,培育推介2100个乡村特色产品和能工巧匠。支持832个国家级贫困县培育市级以上龙头企业1.4万家、农民专业合作社35万个、家庭农场12.14万个。截至2020年年底,“一村一景”“一村一韵”美丽休闲乡村1216个,乡村休闲旅游精品线路1000条。乡村休闲旅游业吸纳就业增收能力显著提升,直接带动吸纳就业人数1200万,受益农户800多万户<sup>④</sup>。

①《对十三届全国人大三次会议第1318号建议的答复》,自然资源部网站([http://gi.mnr.gov.cn/202010/t20201001\\_2563314.html](http://gi.mnr.gov.cn/202010/t20201001_2563314.html)),2020年9月8日。

②《关于进一步深化户籍管理制度改革促进城乡融合区域协调发展的通知》,山东省人民政府网([http://www.shandong.gov.cn/art/2020/12/31/art\\_107851\\_110021.html](http://www.shandong.gov.cn/art/2020/12/31/art_107851_110021.html)),2020年12月31日。

③《允许返乡下乡人员和当地农民合作改建自住房——借产业盘活农村最大隐性资产》,《经济日报》,2020年9月12日。

④《乡村产业保持良好发展态势》,农业农村部网站([http://www.moa.gov.cn/ztzl/nyncfzj/202012/t20201229\\_6359100.htm](http://www.moa.gov.cn/ztzl/nyncfzj/202012/t20201229_6359100.htm)),2020年12月29日。

#### 四、“权能—权利—权益”框架下健全城乡融合发展机制面临的挑战

中国城乡二元结构由来已久,特别是在土地和劳动力两大基础性要素的城乡融合过程中,有关要素权能、权利和权益的制度安排存在缺陷,因此主要形成以下3个方面的挑战。

##### (一) 土地权能的身份依附特征明显,城乡劳动力要素难以自由流动

居民拥有的土地权能与其身份密切关联。城镇土地所有权人是国家,由其派生出的城镇土地使用权由国家通过划拨、招拍挂等形式让渡给市场主体,除土地性质和用途受到土地利用规划的限制<sup>①</sup>外,土地使用权人拥有清晰且完整的权能。这使基于土地使用权进行生产、融资、分配等经济活动成为可能,土地使用权派生出其他的从权利,形成一套相对完整的权能体系。农村土地归农民集体所有,《中华人民共和国土地管理法》规定的“农民集体”包括村农民集体,村内集体经济组织的农民集体和乡(镇)农民集体三类,可见农民集体本身是一个相对模糊且不唯一的组织概念。农村集体的存在由集体成员来表征和定义,于是,集体所有权事实上成为集体成员的权利集合,这就使集体所有权的身份性更加强化,并在实践中具化为平均切割的成员权。近年来,农村土地“三权分置”改革进一步将农地经营权和宅基地使用权从成员权中析出,为农村土地要素和劳动力要素的自由流动提供了一定的法律基础,但无论从理论还是实践上仍存在模糊性。

整体而言,土地权能身份依附的城乡差异主要体现在两个方面:一是非对称性。农村土地权能与农民作为农村集体成员的身份深度绑定,成员权是其他一切土地权利的基础,丧失集体成员身份意味着农村劳动力与土地要素脱钩;城镇土地使用权则不以城镇居民身份为前提,土地权能完整且可以自由流动。二是非均衡性。农村土地权能带有明显的残缺性。例如,农地经营权可以流转,但仅在若干试点地区可以进行抵押、担保等金融活动,且难以获得与城镇土地使用权对等的金融价值<sup>②</sup>。总的来说,农民拥有的土地权利与城镇居民拥有的土地权利不对等。农民市民化后,放弃土地权利获得的收益难以有效匹配其在城镇的生活需求,从而使农村劳动力向城镇转移仍有后顾之忧。

##### (二) 土地权利价值差异巨大,城乡土地要素难以平等交换

城镇土地和农村土地权能体系的不同导致城乡土地权利价值的巨大差异。城镇土地使用权大多通过招拍挂形式进行市场化交易,交易价格是以基准地价为基础、反映供求关系的市场价格。在此过程中,城镇土地权利价值能够在市场上得到较充分的体现,拥有土地使用权的城镇居民或其他市场主体能够分享土地权利增值带来的收益。农村土地权能的不完整性导致其权利价值打了折扣。以宅基地为例,农民拥有的宅基地使用

① 这种限制已经资本化到城镇土地使用权转让价格之中。

② 这种金融价值的差异除了与土地用途有关,更重要的是权能完整性的差异导致的。



权建立在其作为农村集体成员所享有的资格权之上,虽然其在宅基地上自建的房屋完全属于其个人财产,但与城镇居民购买商品住房后拥有的土地使用权和房屋所有权相比,农民所有的房地产权利仅体现为占有宅基地和居住自建房,既无法出租,也无法转让。如果农民放弃宅基地,进城落户,大多数地区宅基地将由农村集体收回,再进行分配,这一过程中农民没有任何收益,因此事实上农民宅基地所承载的权利与城镇居民并不对等,是一种单一的、残缺的权利。虽然近年来中央政府多次提及探索宅基地自愿有偿退出机制,但由于宅基地权利不完整,具体实践中仍存在诸多障碍。

由于城乡土地权利构成和权利价值存在巨大差异,城乡土地要素的平等交换难以实现。同时,目前农村土地如果要进入市场交易,必须转化为城镇国有土地,而转化途径主要是土地征收制度。这种制度安排压缩了城乡土地要素平等交换的空间,因为土地征收的主体是地方政府,城镇土地的供应方也是地方政府,地方政府由此获得了赚取土地价差的制度空间,土地出让收入也的确成为地方政府的主要收入来源。财政部统计数据显示,2019年国有土地使用权出让收入同比增长11.4%,约为7.25万亿元。因此,土地征收制度使构建城乡统一的土地要素市场中加入了行政干预因素。

### (三) 城乡土地和劳动力要素权益不对等,城乡融合存在制度性障碍

农村土地权利模糊导致农民权益得不到应有的保护。农村土地权利的模糊性使农村劳动力的权益与城镇劳动力不对等,这种不对等可以概括为两方面:一是农村土地被赋予了转化为城镇土地的权利,但其作为生产要素难以享受与城镇土地同等的权益;二是农民拥有市民化的权利,但农村劳动力作为生产要素难以获得与市民同等的权益。

城乡土地要素权益的不对等,有学者认为这或许是有意为之,在农村土地权利的模糊产权制度安排下,地方政府对于土地权利分配和土地征收拥有更充分的主导权(黄砾、谭荣,2014)。一方面,城乡土地要素权益不对等能够削弱征地阻力。城市房屋的权利是清晰和相对完整的,因而城市更新过程中拆迁补偿的定价机制非常市场化,但这同时也增加了成本,客观上形成许多老城区拆不动、拆不起的局面,阻碍城市更新的顺利进行。相对而言,由于产权模糊,农民可主张的土地要素权益不清晰,在土地征收过程中处于弱势地位,政府征地阻力较小。另一方面,城乡土地要素权益不对等可以提升地方政府在土地要素配置中的话语权。分税制改革后中央和地方政府间财权事权的长期不匹配,导致地方政府和中央政府存在利益博弈,特别是对于作为许多地方政府主要收入来源的土地征收和出让,完全实现土地要素的市场化配置仍面临较大阻力。

城乡劳动力权益的不对等是农村劳动力虽然转移到城市,但仍不愿意完全放弃农民身份的根源。这使农民工这一特殊群体成为半城镇化农村劳动力。对这部分事实上的城镇常住人口而言,权益的模糊削弱了农民维护自身权益的合法性和动力,当面对保留农民权利还是争取市民权利的选择时,农村劳动人口往往处于两难境地。由于大多数农

民工在工资报酬、公共服务等方面难以获得与城镇居民相同的权益,他们倾向于保留自己的农民身份,并以成员权或身份权为前提的土地权利、农村住房权利所产生的权益作为对自身的一种补偿,在心理上弥合城乡劳动力权益之间的差异。这就导致城镇劳动力市场和农村劳动力市场中间出现一个规模庞大且逐年增加的“夹层”——农民工市场,国家统计局发布的《2019年农民工监测调查报告》显示,2019年农民工数量继续增长,总量达到29077万人,比上年增加241万人。这是中国城镇化过程中独特的现象。

### 五、“十四五”期间健全城乡融合发展机制的政策建议

“十四五规划建议”不仅为“十四五”期间中国经济社会发展指明了方向,为2035年基本实现社会主义现代化擘画了蓝图,设定了明确的远景目标,成为中国开启“第二个百年”奋斗目标新征程的总指南。“十四五规划建议”中首次明确提出“健全城乡融合发展机制,推动城乡要素平等交换、双向流动,增强农业农村发展活力”,并将其作为深化农村改革的首要工作,充分表明这既是“十四五”期间的当务之急,也是未来15年必须长期坚持的重大战略导向。

在中国城乡二元结构的现实情境下,健全城乡融合发展机制,重点在完善农村土地要素和劳动力要素的权能、权利和权益,因此,本文从实现城乡土地权能统一化、推动城乡劳动力权利均等化和保障城乡要素权益平等化方面提出“十四五”期间健全城乡融合发展机制的政策建议。

第一,实现城乡土地权能统一化。关键在于明晰农村土地产权制度体系,继续推进承包地“三权分置”改革,扩大经营权优化配置范围,探索创新经营模式,以农业供给侧结构性改革提升农业的数字化、信息化和现代化水平;扩大宅基地制度改革试点范围,规范宅基地交易模式,扩大交易半径,优化宅基地自由流转和自愿有偿退出机制设计,尝试农民退出的宅基地与集体建设用地同等入市;探索城乡统一建设用地市场的改革路径,创新城乡建设用地增减挂钩形式,促进建设用地指标跨省、跨区域调配。从制度上补齐农村土地权能的缺口,通过城乡土地权能统一化实现城乡土地要素配置的市场化。

第二,推动城乡劳动力权利均等化。关键在于打破城乡居民拥有的经济性权利和社会性权利的非均衡性。农民经济性权利的提升很大程度上取决于土地权能的完善,而社会性权利依赖社会政策的顶层设计,核心在于改变以户籍定权利的现状。一是允许农民将其拥有的农村土地权利与城镇市民权利顺畅置换,将权利的身份依附转化为市场化的公平交易基础;二是实现农民工群体与城镇居民在住房和基本公共服务两方面的机会均等,避免农民工始终停留在半城镇化状态,甚至在年老之后被迫返乡,给予农民工子女公平选择教育资源的权利,形成城镇化进程中农村劳动力人力资本积累的代际接续;三是健全城镇人才、技术、资本等资源进入农村投资农业的体制机制,形成城乡劳动

力要素双向均衡流动,以提升农业产业现代化和农村治理现代化水平,促进农民权利体系的建构与完善。

第三,保障城乡要素权益平等化。关键在于建立农民对要素权益实现的稳定预期。优化承包地经营主体选择机制、宅基地交易和有偿退出机制及集体建设用地收益分配机制,探索集体土地权利资本化、凭证化路径,将农民享有的土地发展权切实转化为财产性收益,稳定农民的土地要素权益预期;摒弃歧视性政策,为进城务工农民提供与市民同等的就业机会,提高其工资报酬、社会福利水平,进而带动劳动生产率的提升,激发农民作为经济主体的内在价值,稳定农民的劳动力要素权益预期;完善城乡规划一体化设计方案,转变重城轻乡、先工后农的思路,稳定城乡各类要素权能、权利和权益平等化的预期。

#### 参考文献:

1. 韩俊(2013):《中国“三农”问题的症结与政策展望》,《中国农村经济》,第1期。
2. 韩俊(2018):《破除城乡二元结构 走城乡融合发展道路》,《理论视野》,第11期。
3. 黄砺、谭荣(2014):《中国农地产权是有意的制度模糊吗?》,《中国农村观察》,第6期。
4. 刘守英、王一鸽(2018):《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》,《管理世界》,第10期。
5. 罗元青等(2019):《基于二元经济转换的整体视角探寻农业转移人口市民化动力》,《农村经济》,第8期。
6. 沈坤荣、赵倩(2020):《“十四五”时期完善建设用地市场的重点和难点》,《经济学家》,第11期。
7. 孙小雨(2017):《对刘易斯理论的两种可能的解释——兼评关于中国经济转型的争论》,《政治经济学评论》,第1期。
8. 谭荣(2018):《集体建设用地市场化进程:现实选择与理论思考》,《中国土地科学》,第8期。
9. 王桂新(2019):《新中国人口迁移70年:机制、过程与发展》,《中国人口科学》,第5期。
10. 王曙光、王丹莉(2020):《中国农村社会保障的制度变迁与未来趋势》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》,第4期。
11. 魏后凯(2020):《“十四五”时期中国农村发展若干重大问题》,《中国农村经济》,第1期。
12. 吴方卫、康姣姣(2020):《中国农村外出劳动力回流与再外出研究》,《中国人口科学》,第3期。
13. 叶兴庆等(2020):《“十四五”时期的乡村振兴:趋势判断、总体思路与保障机制》,《农村经济》,第9期。
14. 张海鹏(2019):《中国城乡关系演变70年:从分割到融合》,《中国农村经济》,第3期。
15. 张克俊、杜婵(2019):《从城乡统筹、城乡一体化到城乡融合发展:继承与升华》,《农村经济》,第11期。
16. 钟晓萍等(2020):《地权的阶级属性与农地“三权分置”:一个制度演化的分析框架》,《农业经济问题》,第7期。
17. Alchian A.A.(1965),The Economics of Property Rights. *IL Politico*. 30(4):816-829.
18. Lewis A.(1954),Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *The Manchester School of Economic and Social Studies*. 22(2):139-191.
19. Ranis G.,Fei J.C.(1961),A Theory of Economic Development. *American Economic Review*. 51(4):533-565.

(责任编辑:朱 犁)