

吴春梅, 张伟. 农民工困境: 基于农村土地产权制度分析视角[J]. 江苏农业科学, 2014, 42(4): 431-433.

农民工困境: 基于农村土地产权制度分析视角

吴春梅, 张伟

(华中农业大学马克思主义学院政治与文化研究中心, 湖北武汉 430070)

摘要: 基于农村土地产权制度视角的分析, 发现农村土地承包权迫使农民离开农村却难以融入城市, 农村土地转让权使农民进入城市却又摆脱不了农村的束缚, 提出改革农村土地产权制度以适应新农村建设和现代农业发展, 使留在农村的农民愿意继续留在农村、进入城市的农民工更易在城市生活。

关键词: 农民工问题; 农村土地制度变迁; 农村土地制度改革

中图分类号: F321.1; F323.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2014)04-0431-03

1 农民工问题的提出

农民工问题愈来愈引起社会和学术界的关注, 主要表现为劳动就业、权益保护、社会保障和农民工市民化等问题。导致农民工问题的原因主要包括制度缺陷、权利缺失和社会保障缺失等。操家齐认为农民工问题实质是一个不能取得平等公民权的问题^[1]。学者关于农民工问题的解决对策主要包括市场经济对策、法律制度政策、市民化对策和经济法律综合对策等。

1.1 农民工问题现状

杨舸等阐明了产业低端和农民工就业困境的恶性循环关系^[2]。于涛等认为计划经济时代形成的城乡二元体制以及在此基础上形成的对农民工排斥的社会认知导致了农民工权益缺失的问题^[3]。蓝春娣等则认为农民工社会保障问题是现阶段农民工问题的重要表现^[4]。申兵指出农民工市民化的内涵在于使其获得城市户籍居民所享有的公共服务^[5], 农民工市民化进程要与工业化进程协调发展^[6]。

1.2 导致农民工问题的原因

孙长青认为制度供给不足、不当和创新不够, 是农民工问题产生的根源所在^[7]。黄崑则相信农民工权利的缺失是产生农民工问题的直接原因^[8]。刘丽娟认为社会保障权益缺失是当前诸多涉及农民工问题的症结所在^[9], 而岳经纶则认为国家劳动政策的缺失是造成目前农民工问题出现的重要原因^[10]。沈君彬认为二元户籍制度、歧视性就业制度、二元社会保障制度、公众利益诉求机制不完善等体制造成的不平等国民待遇是农民工权益缺失的制度根源^[11]。黄崑将影响农民工市民化的制度因素归结为城乡分割、城市偏向的城乡二元制度^[12]。

1.3 解决农民工问题的对策

1.3.1 经济对策 陆学艺主张用社会主义市场经济的办法^[13], 需要持城乡统筹方略, 实行工业反哺农业、城市支持农村的方针^[14]。

1.3.2 制度法律对策 尹奎杰主张从法律上确立农民工的合法主体地位, 并对其予以相应的法律保障^[15]。简新华等认为必须在进一步落实各项解决农民工问题政策的同时进行制度创新, 逐步消除农民工市民化的制度障碍和资金困难^[16], 解决农民工问题需要进一步改革户籍登记和管理制度^[17]。

1.3.3 市民化对策 李辉敏认为农民工市民化是解决农民工问题、实现农民工向工人阶级转化的根本途径^[18], 黄崑等认为全面实现农民工市民化是解决农民工问题的根本途径^[19-21]。

1.3.4 经济法律综合对策 许圣道认为必须打破二元经济结构, 在深化户籍制度改革、建立城乡统一劳动力市场、建立健全农民工社会保障体系等方面加大力度^[22]。高鹏等提出了加强市场调节、加快农民工社会保障体系建设、提供畅通的就业信息渠道、加强职业技能培训与人文关怀、规范农村建设 5 项措施以解决农民工问题^[23]。

学者们对于农民工问题的现状、原因进行了有益的探讨, 并就产生的问题提出了针对性的对策建议, 但是对于农民工问题的本质和农民工问题的根本原因没有更为深入地研究, 因而关于解决农民工问题的对策也就很难见效。农民工问题的根本原因是农民工的身份问题, 农民工虽是城市工人, 但在农村有农地承包权, 是农村户籍身份。而导致农民工身份问题的原因是现存的农村产权制度特别是农村土地产权制度, 农村土地产权制度逼迫农民进城务工(基于务农比较收益低的理性选择), 却又迫使其不能完全离开农村。解决农民工问题需要从农村产权制度改革方面来入手, 下面将先从农村土地产权制度的变迁展开论述, 进而探讨农村土地产权制度分析视角下的农民工问题。

2 农村土地产权制度变迁

农村土地产权制度简单来说可以划分为土地私有制和土地公有制两类。中国曾有过悠久的土地私有制历史, 直到社会主义改造之后, 土地公有制才成为主要的农村土地产权制度, 现阶段和可预见的未来中国的农村仍将是土地公有制。现阶段的家庭联产承包责任制虽然影响了现代农业的发展, 但其存在是历史的产物, 要发展现代农业需从农村最为根本的农村土地产权制度入手。

收稿日期: 2013-07-17

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项基金(编号: 2013SC30)。

作者简介: 吴春梅(1966—), 女, 湖北麻城人, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为乡村政治。E-mail: gageila@126.com。

2.1 农村土地私有制阶段

中国的土地产权制度经历 2000 多年的封建社会而固定不变,即所谓“普天之下,莫非王土”,君王将土地分封给士大夫,土地被层层交下去,形成了封建社会所谓的土地地主制度。李芳等总结 20 世纪 50 年代以来中国农民的土地财产权制度经历的 3 次大规模的历史性变迁^[24]:一是 1950 年至 1952 年的土地改革,变封建地主所有制为农民土地所有制,需要指出的是,地主所有制和农民土地所有制都属于土地私有制;二是 1952 年至 1978 年的合作化和人民公社化运动,变农民土地私有制为集体所有制,这两次都是强制性制度变迁;三是 1979 年以来的家庭联产承包责任制,它实现了土地的集体所有权与农民承包经营权的分离,这种诱致性制度变迁取得了引人注目的成效,但并非是对农村土地产权改革的终结,目前仍然处于变动之中。从 1952 年合作化运动至今,土地制度发生了几千年未有之变化,而且改革还在继续进行着。土地产权制度改革中可谓有得亦有失。

1950 年至 1952 年农村土地私有制阶段中,农民分得了从地主手中夺回的土地,农民拥有了真正意义上有产权的土地。从为地主种地到为自己种地,农民的积极性得到了极大提高,生产力同样得到了极大发展。此时土地是农民自己的,因此愿意种地的农民就继续种地,不愿意种地的农民就将土地转卖给需要扩大种植面积的农户。不愿种地的农民或从事手工业,或进城从事其他行业的工作。总之,当时没有农民工问题,只有农民或城市居民两种身份的公民。农民进城也都会找到安家立命之事,否则多半会返乡购地重新务农。此时从农村来到城市的农民没有产生身份问题,来到城市,一旦找到一个营生就和城市居民别无二样,因为当时是没有户籍制度及与户籍制度相挂钩的社会保障体系。

2.2 农村土地公有制阶段

1952 年的农村合作化和人民公社化运动以来,农村的土地开始由农民私有制变为集体所有的公有制。人民公社期间的农村实行政社合一制度,所谓“一大三公”,推行严格的平均价值标准。这样的土地产权制度削弱了农民劳动的积极性,因为辛勤劳动和好逸恶劳最终得到同样的报酬。人民公社的土地产权制度问题并非是土地公有制本身的问题,公有制土地制度本身没有错,错误的只是公有制形式。从唯物史的观点来看,政社合一、严格平均的公社制度不利于农村生产力的发展,甚至阻碍了生产力的发展。社会实践决定社会意识,家庭联产承包责任制的产生先于理论而出现,家庭联产承包责任制符合现阶段生产力对生产方式的要求,符合马克思主义哲学的基本原理,即生产方式适应生产力的发展要求。

家庭联产承包责任制是来自农民的创举,是先于理论研究的农村土地产权制度变革。一种土地产权制度是否适合生产力的发展只有农民自己最明白,他们知道怎样的土地产权制度有利于农村生产、怎样的制度阻碍了农村生产。家庭联产承包责任制较之合作社时期,给予了农民更大的自由权利,在承包的土地上农民可以经营期望收益最大的农作物。在“交够国家的、留足集体的、剩下都是自己的”的制度激励下,农民劳动生产的积极性得到了极大的提高,多劳多获、勤劳致富成为社会主义社会的美德。家庭联产承包责任制获得了实践上的成功,当然在理论上也突破了马克思主义关于公有制

理论的传统定义,是对马克思主义公有制的发扬和创新,是中国化马克思主义的典范。家庭联产承包责任制在取得近 20 余年的成功后,时至今日也面临着极大的挑战和机遇。如今新农村建设和农业现代化建设中存在的种种困难和问题与农村土地产权制度存在着千丝万缕的关系,可以毫不夸张地坦言:农村土地制度决定了现代农业的成功与否,而新农村建设和现代农业的发展又给农村土地产权制度变革带来了新的动力。

3 现行的农村土地产权制度是导致农民工问题的原因

农村土地产权制度是指对农村土地的所有权、承包权、使用权、经营权、处置权、收益权和转让权等相关权利的规定。现阶段实行的家庭联产承包责任制规定农村土地所有权归集体所有,农民拥有承包权、经营权等其他权利。除承包权外,农村土地产权制度对土地权益其他方面的规定并不详细,这是导致现阶段农民工问题的主要内因。现阶段的家庭联产承包责任制制约了农业发展中对农业大规模生产的要求,导致从事农业生产较之从事第二、三产业的比较收益低,基于物质收益方面的考虑是很多农民进城务工的主要动因。同时长期的承包经营权又强迫农民离不开农村或者摆脱不了与农村千丝万缕的联系。现阶段的农村土地产权制度一方面逼迫农民选择离开农村,另一方面又将农民绑在土地上,这才是农民工问题的根源所在。

3.1 产权制度制约现代农业发展

现代农业的发展需要农业大规模生产,即农业规模化生产,但是现阶段的小农户经营方式阻碍了农业的规模化生产,关于承包权和转让权的规定使得大规模土地的集中变得异常困难,而没有相对集中的大范围土地制约了农业的规模化生产。难以进行规模经营是发展现代农业的主要障碍,而农村土地产权制度是阻碍农业规模化经营的主要因素。

为解决农业规模化发展所碰到的产权制度障碍问题,著名“三农”学者雷海章提出了生产项目的规模运营方式,他认为生产项目的规模化可以通过农民专业合作社来解决,即借助于农民专业合作社进行双层经营:农民专业合作社作为统一经营层,将农民的土地集中在一起,种植或经营同一种或多种农业作物或经济作物;依旧是土地承包人的单个农户作为基础层进行具体经营运作,即不同农户负责自己的原有承包地^[25]。此种规模经营方式只是部分地改变了农户农村土地产权制度权利中的经营权,将部分农业经营权过渡给农民专业合作社以达到规模经营的目的。这种解决规模化问题的经营方式在理论上是可行的,但是在实际操作中却面临着种种困难矛盾:其一,并不是所有农户都愿意参加专业合作社;其二,合作社将农户的土地进行集中统一经营的法律依据不明确。专业合作社是农民自发组织的、为了农户利益而成立的经济组织,合作社对农户的约束是非强制性的,难以拥有农户的部分农地经营权,而且只能对社员的生产行为进行建议。

现阶段的农村土地产权制度使得农户从事农业生产的收益普遍低于农民进城从事第二、三产业的收入,这就导致农民不得不远离家乡,离开农村来到城市,逼迫农民进城。

3.2 产权制度将农民绑在土地上

农村土地产权制度不仅逼迫农民进城,同时又强迫农民

留在农村,将广大的农民捆绑在农村的土地上。承包权长期不变和难以扭转的农村土地使农民虽在城市工作多年,但其身份依旧是农民,因为与农村土地产权制度相对应的还有户籍制度。现有的农村土地产权制度(如长期的承包权、限定不清楚的土地转让权)使得农民在农村的房子、土地承包权和其他土地权利依旧保留着,这些一方面是农民在农村生活和生产的必备条件,另一方面也使得农民难以真正离开农村这片土地。农村土地的处置权和转让权模糊导致农民难以彻底离开农村进入城市工作,现阶段农民的土地不可随意转让,转让手续又相对复杂。

现有的家庭联产承包责任制使得农民难以完全离开农村,离开农村的农民工也只是物理性离开,农民工很难割断与农村的联系。一种好的制度应该是可以自由进入和退出的制度,家庭联产承包责任制某种程度上阻碍了农民自由离开农村。

4 农村土地产权制度变革是农民工问题的化解之道

农村土地产权制度既是农民工问题的原因,同时也是农民工问题的化解之道。农村土地产权制度的改革一直都在进行,改革的目标是有利于农村发展、有利于农业进步、有利于农民收入增加,改革需要使农民更愿意留在农村,使愿意留在城市的农民工更好地离开农村和融入城市,为此需要对农村土地的承包权和转让权进行变革。

4.1 土地承包权改革

家庭联产承包责任制最为典型的特点就是所有权和经营权分离,土地所有权归农村集体所有,农户拥有承包经营权。长期以来学者所探讨的只是经营权和转让权的改革,对于承包权的改革则少有学者论及。而承包权对于农民工真正离开农村具有重大意义,农村土地承包权的改革需要适应各地实际情况,因地制宜地推进。有意愿且有能力从事农业生产的农户应该多承包土地,没有能力和意愿的农户应该少承包或者不承包土地。欲在工作城市长久工作和生活、没打算回农村的农户可以不承包土地,对其进行一次性补贴,使其更好地融入所工作的城市。另外可赋予农户处理土地承包权的自由,或者转让承包权,或者以土地承包权入股。总之,给予农户更为自由的土地承包权,使想离开农村的农民更容易脱离农村,融入所工作的城市。

4.2 土地转让权改革

改革农村土地的土地权培育新型农民,改革现阶段农村土地转让权制度使农村土地更为自由灵活地转让,以适应现代农业规模化经营对土地集中的要求。因为种种原因离开农村的农民可以将闲置的土地转让给有能力且愿意种植的农民,如此一来既提高了农村土地的利用率,又利于将农村土地相对集中到少数农户手中,以符合规模经营要求。农村土地转让权的改革要使愿意留在农村从事农业的农民生活得更好,要有利于农村土地规模化经营,因为规模化经营是现代农业的重要出路。

参考文献:

[1]操家齐. 合力赋权:富士康后危机时代农民工权益保障动力来源

- 的一个解释框架[J]. 青年研究,2012(3):40-52,95.
- [2]杨 舸,孙 磊. “民工慌”到“民工荒”——“后金融危机”时代对农民工就业问题的反思[J]. 中国青年研究,2010(1):69-74.
- [3]于 涛,刘 军. 农民工权益缺失的制度逻辑——以农民工工资拖欠问题为例[J]. 农村经济,2011(1):116-119.
- [4]蓝春娣,任保平. 关于农民工社会保障问题的思考[J]. 社会科学,2004(5):106-111.
- [5]申 兵. 我国农民工市民化的内涵、难点及对策[J]. 中国软科学,2011(2):1-7,15.
- [6]周 密,张广胜,黄 利. 新生代农民工市民化程度的测度[J]. 农业技术经济,2012(1):90-98.
- [7]孙长青. 农民工问题的制度因素及制度创新[J]. 郑州大学学报:哲学社会科学版,2005,38(3):83-85.
- [8]黄 锟. 农民工维权:构建和谐社会的重大课题[J]. 中国劳动关系学院学报,2006(1):22-25.
- [9]刘丽娟. 论农民工社会保障问题及对策[J]. 经济纵横,2006(14):12-14.
- [10]岳经纶. 农民工的社会保护:劳动政策的视角[J]. 中国人民大学学报,2006(6):14-19.
- [11]沈君彬. 农民工权益保障缺失:现状,根源,对策——以构建和谐社会为视角的解读[J]. 中共福建省委党校学报,2005(9):61-64.
- [12]黄 锟. 解决农民工问题的根本途径和基本条件[J]. 经济体制改革,2011(5):83-87.
- [13]陆学艺. 农民工问题要从根本上治理[J]. 特区理论与实践,2003(7):31-36.
- [14]韩长赋. 中国农民工发展趋势与展望[J]. 经济研究,2006(12):4-12.
- [15]尹奎杰. 农民工法律地位初探[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版,2005(4):21-26.
- [16]简新华,黄 锟. 中国农民工最新生存状况研究——基于765名农民工调查数据的分析[J]. 人口研究,2007(6):37-44.
- [17]于建嵘. 基本公共服务均等化与农民工问题[J]. 中国农村观察,2008(2):69-74.
- [18]李辉敏. 论农民工向工人阶级的转化[J]. 河北学刊,2006,26(5):86-89.
- [19]黄 锟. 城乡二元制度对农民工市民化影响的实证分析[J]. 中国人口·资源与环境,2011(3):76-81.
- [20]梅建明. 实现农民工市民化是解决农民工问题的根本途径[J]. 武汉大学学报:哲学社会科学版,2007(6):952-957.
- [21]张丽艳,袁 城. 农民工市民化的社会保障机制创建——基于我国东、中、西部及东北部分地区的农村调查[J]. 东岳论丛,2008(2):183-187.
- [22]许圣道. 解决好农民工问题的经济学思考[J]. 经济经纬,2006(2):121-123.
- [23]高 鹏,袁伦渠. 新生代农民工问题研究[J]. 山西财经大学学报,2012,34(增刊1):8.
- [24]李 芳,张英洪. 中国农地制度变迁考察——以土地财产权为视角[J]. 社会科学辑刊,2008(2):31-33.
- [25]雷海章. 当前三农问题必须面对的几个矛盾[R]. 武汉:华中农业大学经济管理学院,2012-10-24.