

论人口城乡迁移与农村土地产权制度变迁

姚从容

(南开大学人口与发展研究所, 天津 300071)

摘要: 文章从制度经济学的角度, 分析农村土地产权制度变迁和人口迁移决策之间的相互关系, 并就农村土地产权制度安排如何影响农村人口向城市迁移作一些尝试性的探讨, 以期为个人理性迁移和人口合理流动提供理论依据和制度支持。

关键词: 人口城乡迁移; 土地产权; 制度变迁; 农村

中图分类号: C922; F311 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)02-0069-06

On Population Rural-urban Migration and Rural Land Institutional Change in Rural Land Property

YAO Cong-rong

(Institute of Population and Development, Nankai University, Tianjin, 300071)

Abstract: Based on the institutional economics, the author analyzes the relationship between institutional change in rural land property and population migration decision, then attempts to probe how the rural land property institution impacts on population rural-urban migration, thereby offering theoretical foundation and institutional supports to personal rational migration decision and population flow.

Keywords: population rural-urban migration; land property; institutional change; rural area

20世纪80年代以来,我国持续发生了大规模的人口流动和迁移,其基本走向是从欠发达地区流向发达地区,从农村流向城市。这一方面是经济发展和工业化进程的产物,是社会进步的标志;一方面是人们比较预期收益和迁移成本之后做出的理性选择。在看到农村人口向城市迁移对城市和农村未来经济社会发展造成诸多影响的同时,我们也应反思现有的制度安排和政策取向是否有利于人们做出理性的迁移决策?

中国土地面积的一半为农民集体所有,8亿农民成为中国最大的国情,农村土地产权制

度作为社会经济制度最基本的组成部分日益被人们所关注。界定农村土地产权主体,明晰农户、集体和国家之间的产权关系,不仅涉及到8亿农民的切身利益,而且影响人口由农村向城市持续、有序的流动和迁移。本文从制度经济学的视角分析农村土地产权制度安排与人口城乡迁移之间的相互影响。

1. 人口迁移与人口流动

目前,国内学术界对人口迁移与人口流动的认识不一,有学者认为“迁移人口”是户籍所在地发生变动的“流动人口”;有学者认为

收稿日期: 2002-06-21; 修订日期: 2002-09-27

作者简介: 姚从容(1976—),女,新疆库勒人,南开大学人口与发展研究所读博士,主要研究方向:人口、资源与环境经济学。

“流动人口”是不改变定居地和不动户口的“迁移人口”；也有学者认为，“人口流动”既应该包括不改变户籍登记地的人口流动，也应该包括改变常住地的以户口迁移为特点的人口迁移，所以，用“人口流动”代替“人口迁移”更符合中国的实际。此外，还有学者索性用“人口流迁”来综合反映人口迁移和人口流动对社会经济产生的影响，而对两者不作区分。从以上的回顾中可以看出，造成人们对国内人口迁移与流动说法不一的根源在于我国严格的户籍管理制度，无论什么样的定义，都将是否“改变户籍所在地”作为划分人口迁移与人口流动的依据。造成认识不统一的关键是仅用理论意义的人口迁移已不能真实反映我国当前的人口迁移现状，因此，人们试图打破原有概念的束缚，希望用更确切的定义来反映现实生活中的人口迁移和流动。

笔者认为，随着我国户籍制度的改革和劳动力市场流动的日益频繁，单纯地以“改变户籍所在地”来区分人口迁移与人口流动已没有多少现实意义，而是应该从个体或群体做出空间位移决策的动机出发，根据决策的过程、空间位移的时空界限及产生的社会、经济、文化后果来区分迁移和流动，才能避免定义上的模糊及理论与实际的脱节。因此，本文的定义为：人口迁移是人们为了某种目的，在经过一系列的比较和选择之后，所做出的跨越一定行政界限，并在目的地居住超过一定时间界限的决策行为；人口流动是人们暂时离开常住地但不改变常住地的短期空间位移。人口迁移往往会对迁入地和迁出地产生长期的、范围较大的社会影响和经济影响，而人口流动的影响一般是短期的、局部的。

根据农业部《“民工潮”的跟踪调查与研究》课题组的调查，1995年的流动人口中，有27.8%停留在特大城市中，有45.1%停留在中小城市，即流动人口中的72.9%选择在城市就业、生活，这一数据也说明了目前发生的大规模人口流动实质是农村人口向城市的迁移，而非短期流动。

2. 人口城乡迁移的动因分析

舒尔茨 (T. w. Schultz) 从人力资本投资的角度分析个体迁移，认为个体期望迁移会为其带来更大好处，迁移本身是一种投资，其收益可以在一段时间后得到，只有在收益大于成本时才会发生迁移。发展经济学家在劳动力的城乡迁移方面进行过大量的研究，并提出了许多著名的劳动力流动模型。刘易斯 (W. A. Lewis, 1954) 在《无限劳动供给下的经济发展》一文中提出，只要工农业之间的收入水平存在显著差异，农业剩余劳动力就必然有一种向工业部门流动的趋势；乔根森 (D. W. Jorgenson, 1961) 的劳动力模型在假定技术进步是中性的前提下，强调了农业发展和市场机制在劳动力流动中的作用；托达罗 (M. P. Todaro) 的模型则把劳动力流动与城市就业概率和城乡收入差异联系起来，强调决定迁移的经济因素是城乡间预期收入的差距，而不是实际收入的差距^[1]。综上所述，发展经济学是用传统农业部门和现代工业部门之间的收入差距来解释劳动力的城乡流动，揭示了人口迁移是个人为了寻求效用最大化和成本最小化的决策过程，并认为迁移成本和迁移带来的预期收益是影响迁移决策的首选因素。国内的调查资料同样支持这一结论。

据资料，在1982~1987年间因经济原因迁移的人口比例占总迁移人口的61.9%，到1985~1990年间上升为89.2%，且随着时间推移这一比例还会继续提高 (李树茁, 1994)。根据中国社科院农村发展研究所1995年在14个省252个村1230个农户的问卷调查，56.9%的农户回答外出打工是因为农业收入少；30.8%的农户回答是家中无事可做；2.3%的农户回答是想改变生产环境；1.5%的农户回答是受灾、不愿在家等其他原因^[2]。

从群体迁移决策过程看，影响农村人口做出迁移决策的最主要因素是目前的农业生产条件。首先是耕地面积：全国耕地面积在1949~1957年的8年间，净增1400万公顷，这主要是几大垦区开荒的结果；从1958年开始，全国耕地面积逐年减少，在1958~1995年的38年间共减少了1700万公顷，平均每年减少44.33万公顷。其次是耕地质量：据全国1:

100 万土地资源评价结果, 全国耕地中一等地占 41.33%, 二等地占 34.55%, 三等地占 20.47%, 不宜耕作地占 3.65%, 现有耕地中低产田所占比重较大。再其次是人均耕地: 1955 年全国人均耕地面积为 0.179 公顷, 1990 年下降到 0.084 公顷, 1995 年则为 0.079 公顷, 40 年间人均耕地面积下降了 56%。城乡区域间经济社会发展的显著差异, 加之人均耕地的逐年减少与农村剩余劳动力的迅速增加, 必然会出现劳动力由农村向城市的持续大规模迁移。

从个体迁移决策过程来看, 影响农村人口迁移的因素很多, 处在不同年龄阶段、生活在不同社会阶层、为了实现不同的目标, 人们都会做出迁移决策。从迁移动因来看, 大致可分为三类: (1) 经济动因, 人们为了改变当前的经济状况, 从经济欠发达地区迁向经济发达地区, 从农业部门转向非农业部门, 以谋求较高的收入和较好的生活条件。增加预期收入是农村人口向城市迁移最主要的原因。(2) 社会动因, 通过各种传播媒介, 外面日新月异精彩世界强烈吸引着世世代代生活在农村, 特别是生活在落后偏远地区的人们, 他们渴望能走出古老的山村, 更新价值观念, 改变生活方式, 分享现代城市文明。(3) 环境动因, 当人们不满足或不适应现有的生存条件和生活环境 (包括自然环境和社会环境), 就会做出迁移决策, 以寻求更高的生活品质和更适合自己的社会氛围^[3]。

此外, 国内工农业产品长期存在的剪刀差使农业比较利益下降, 也是新一代农民期望离开农村进入城市的主要原因, 他们希望在城市就业, 以同样的努力获得较高的报酬, 从而摆脱贫困, 走向富裕。

市场作为配置资源的有效方式, 能激励劳动力从低效部门流向高效部门, 从传统农业流向现代二、三产业。个体和群体则是在比较预期收益和迁移成本 (包括交通成本、就业成本、心理成本、生存成本、子女受教育成本和机会成本等) 之后, 做出符合自身效用最大化的理性选择。

3. 人口城乡迁移的现有规模与未来趋势

据 1986 年中国社科院人口研究所“全国 74 城镇人口迁移流动抽样调查”的结果, 当时我国的人口迁移率约为 5.7%, 其中, 农村向城市迁移人口占总迁移人口的 50.6%; 1990 年全国人口普查资料表明, 在 1985~1990 年间, 我国的人口迁移率为 6.2%, 其中农村向城市迁移人口占总迁移人口的 49.04%; 1995 年全国人口 1% 抽样调查数据表明, 在 1990~1995 年间, 我国的人口迁移率为 6.03%, 其中农村向城市迁移人口占总迁移人口的 59.75%, 比 1990 年高 10.71%^[4]。

由于影响人口城乡迁移的动机和原因, 尤其是城乡之间经济收入的显著差异将长期存在, 所以, 随着我国产业结构的不断调整和农业生产技术的不断提高, 以及工业化进程、城市化进程的不断推进, 人口由农村向城市大规模迁移在一定时间范围内必然会持续发生。

4. 农村土地产权制度变迁与人口迁移决策

(1) 现行农村土地产权制度与人口城乡迁移

土地产权是土地制度的核心, 特指存在于土地之中的排他性完全权利, 包括土地所有权、使用权、租赁权、抵押权、继承权等, 土地产权的性质反映着特定的社会关系和土地制度。农村土地产权制度是产权制度在农地资源上的具体化, 是指构建土地产权结构和产权关系的制度, 农村土地产权制度作为一种制度安排, 具有提高土地产权效益的内在机制。界定农地产权主体, 明晰农地产权关系, 规范农地市场交易, 是决定农村人口在离开乡土、走向城市的过程中, 保证其原有权益不受侵犯的基本制度安排。

我国的农村经济体制改革, 是从高度集中的计划经济体制转变为社会主义市场经济体制, 从政府直接控制农民生产经营转变为市场引导下的农户自主决策。当前农村普遍实行的家庭承包制, 是一种包干到户的承包形式, 即农户作为独立的经营主体和核算单位, 具有生产经营自主权和剩余收益索取权, 农户的生产

收益，除了上缴国家和集体的部分，剩余的收入归农户所有。

人口城乡迁移，尤其是劳动力的城乡迁移，是劳动力作为生产要素在国民经济各部门的重新配置。无论称其为是一种经济现象，还是一种社会现象，制度对个人迁移决策的约束和激励是不可避免的。据美国的麦克米兰 (Memillan) 估算：中国 80 年代前期，在影响农业增长的诸多因素中，制度因素占一半以上。林毅夫的结论是：1978~1984 年间，家庭承包责任制对农业增长的贡献率约为 42.2%~46.9%。家庭经营的制度所形成的激励机制与约束机制，以及避免的外部性损失，堪称为农业经营中具有最大制度绩效的好形式。孟昕、白南生分析了人口流动和农村经济体制改革后，认为农村普遍实行家庭联产承包责任制是农村——城市流动人口增加的最直接原因之一^[5]。

我国实践表明，农村家庭承包责任制的确是一种有激励、有效率的制度。国家赋予农民从事家庭经营的土地权利，建立以家庭为单位的农业经营体制，把农民的努力程度与所获报酬联系起来，把农民的生产投入与经济收益联系起来，使农民在获得土地使用权后，有一定的生产自主权和剩余索取权，因而提高了对农业生产的投入和投资。并且在一定程度上克服了农业集体经营的低激励机制和高管理成本，克服了集体共同使用土地产生的外部性，降低了监督成本。

那么，农业家庭经营制作为现代农业典型的组织形式，是否会成为农业的规模化经营和实现农业现代化的障碍呢？不能否认，农户的分散经营会削弱农业生产的规模效应。但从世界范围看，无论是发达国家还是发展中国家，无论是土地资源丰富的国家还是土地资源稀缺的国家，家庭经营制已成为各国农业普遍采用的一种方式，经营主体都是以家庭为单位，只是在规模上有所差异。因此，家庭经营制对于农业生产这一类特殊而复杂的生产活动，是一种有激励、有效率的制度，各国的实践表明，对于农业生产经营，解决激励问题比实现规模经济更为重要。

规模经营作为现代化生产方式的一种趋势，需要从制度上予以支持。从计划经济体制下走出的人们，也希望能在有效的制度安排下自主择业、自由迁居。农村土地的家庭承包责任制在解决了生产的激励问题之后，还需进一步的制度变迁以解决农业生产的规模经营问题和农业剩余劳动力向城市持续理性迁移问题。

(2) 农村土地产权制度变迁对人口迁移决策的影响

从制度变迁的模式上看，人们关注最多的是诱致性变迁和强制性变迁。诱致性制度变迁是一个人或一群人在响应由制度不均衡引致的获利机会时自发组织和实行的变迁，是现行制度安排的变更和替代；强制性制度变迁是由政府命令和法律引入和实行的制度变迁^[6]。我国农村土地制度由建国初期的农民土地私有制到“政社合一”的人民公社制，再由人民公社运动后的集体所有、集体共同使用制，到如今的集体所有、农户家庭承包经营制，是一个由强制性制度变迁向诱致性制度变迁的过程。

1952 年，在土地改革基本完成之后，开始了全国范围内的互助合作社运动，直到 1958 年的人民公社运动，才彻底改变了原有的土地私有制和家庭经营形式，改为土地的集体所有和集体经营制度，这一过程政府充当了主要角色，国家通过各种政治运动和政策规定，完成了土地由私有到公有的转变。而从 1984 年开始的农村土地制度改革，特别是土地的家庭承包经营制基本上是农民自发形成的制度安排，开始由农民以民间组织的方式签订契约，把集体所有的土地以家庭为单位承包给社员，后来政府才以法律和行政命令的方式逐步确立了集体所有——家庭承包经营的农村土地制度安排^[7]。依据制度变迁理论，前者从土地改革、到开展人民公社运动，到明确土地归农民集体所有，主要是通过政府引入法律和命令后实现的强制性制度变迁；而后者是一种自发性的、渐进式的、从局部到整体的制度变迁过程，是由民间团体在原有制度安排激励不足条件下引发的诱致性制度变迁。

我国农村土地产权制度由过去的人民公社制变迁为现在的家庭承包制，其实质是国家、

集体、农民之间权利和利益的再分配。农村土地产权制度变迁是在继续承认土地公有制的前提下，通过对集体与农民关于土地权利的重新界定，达到激励农业生产和提高农民生活水平的目标。

不难发现，在人口迁移和人口流动发生频繁的地方和社区，人们比较容易放弃传统制度和接受新制度。因此，在制度不均衡的条件下，人口迁移和流动有助于加快诱致性制度变迁和普及强制性制度变迁。

①农村土地产权制度变迁的基础

土地承包经营权的主体：土地承包经营权是农村土地家庭承包责任制的产物，在承包经营初期，其主体只能是本集体经济组织的个人、家庭和集体组织。随着经济改革的深入和发展，农民逐渐意识到市场经济条件下，土地承包经营权流转和交易可以促进劳动力的城乡流动，提高土地利用效率，实现土地的规模经营。针对这种情形，国家在承认其合法的同时又对此做出了限制。例如在《土地管理法》第十五条中规定：“农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经过村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准”以确保本集体经济组织成员的利益。这种对土地承包经营主体的严格限制，不仅不利于土地使用权的自由流转和农村劳动力自由流动，而且为土地规模化经营设置了层层障碍。

土地承包经营权的期限：土地承包经营期限在第一轮承包中规定为十五年，在第二轮承包中尽管被延长为三十年，但在农村土地承包过程中“三年一小调，五年一大调”的现象时有发生。基于历史和社会原因，目前“大多数农户不大相信政府在现行土地分配方面的承诺”。土地产权期限的不确定及地块的频繁调整，引发的后果是：第一，不利于土地产权在市场上的交易和流转；第二，阻碍了农民在城乡之间的自由选择，限制了农村剩余劳动力向外迁移，使农民在离开土地之后，仍有后顾之忧；第三，产权不安全或不稳定，容易引致土地利用中的短期行为，并且易让农民对政府和

集体经济组织产生信任危机；第四，不利于农民对土地的长期投入，影响农民的生产积极性和农业的经济效益；第五，极易引起村民与村民之间、村民与集体经济组织之间的纠纷和矛盾，不利于农村社会的稳定和发展。

②土地产权股份化

土地产权股份化包涵两个层面上的产权安排：一是土地使用权股份化，即在稳定家庭承包制的前提下，允许农户将其所拥有的土地承包权及相关权益以股份的形式进入证券市场；二是土地所有权份额股份化，即在当前集体土地产权主体模糊，产权关系不明晰的制度安排下，将集体所有的土地视为共有财产，即将集体土地所有权视为共有产权，并赋予每个集体经济组织成员一定的土地所有权份额，集体经济组织成员可以个体的土地所有权份额作为股权进入土地市场^[8]。

当集体成员想脱离农业部门或者进入农业部门时，可以通过土地证券市场，自由选择是放弃土地产权股份，还是拥有土地产权股份，以寻求机会成本最小、预期收益最大的谋生方式。

③土地产权市场化

土地产权市场化，即将农村土地产权作为可以流转的资产在市场上进行交易。根据产权交易的层次和方式可将土地产权市场化做三个层面上的产权安排：一是农户以转租、转让、转包、入股和抵押的方式，在市场上交易土地承包使用权；二是农户将属于自己的集体土地所有权份额拿到市场上进行交易；三是集体经济组织以土地所有者的身份，对集体土地的所有权、使用权在市场上出租、出让和发包。

④小结

人口由农村向城市迁移是经济发展的必然产物，是社会进步的重要标志。国家通过人口城乡迁移实现工业化、城市化、现代化；个体或群体通过城乡迁移改变经济条件、生活方式和生存环境。

随着社会经济体制改革继续推进，农村剩余劳动力的巨大压力使农民在对不同产业间进行利益比较之后，有脱离农业，进入二、三产业的倾向。现有集体土地所有制框架下的产权安排，首先应该在土地承包经营权的主体和期

限方面予以明确，才能鼓励农民从农业生产转向非农业生产，使农民在离开农村之后，其权利和利益仍然能够得到肯定和保护。

无论土地产权的股份化，还是土地产权的市场化，都是在承认集体土地所有制中农民的财产权利之后，再赋予农民与之相应的产权权能。按法律规定，农村土地使用权可以转让、转包，但由于土地市场尚未建立，加之政府和集体对农户的双重干预，使土地产权的流转异常艰难。有些地方甚至为了发展房地产业，强行低价农村集体的土地所有权，使农民不仅丧失了使用土地的权利，也丧失了土地所有者的地位。因此，明晰土地产权不仅有利于国家对土地资源的用途管制，而且有利于农民维护自己的权益。如果农民应有的土地权利得到真正认可，并在市场上可以顺利地流通和变现，那么，这样的制度安排会有利于农村人口在城乡之间自主选择。

从人口迁移的成本和收益考虑，明晰的土地产权安排能降低农村人口向城市迁移的经济损失、心理成本和交易成本，从而增加迁移的预期收益。首先农民可以更加自由、理性地做出迁移决策。因为农民是在土地所有权和承包经营权得到承认，并在经济上得到一定程度上的实现之后才离开土地，其经济利益不会因不从事农业生产而受到损失。其次，土地产权的股份化和市场化，使农民在选择进入城市，或是返回农村时都有一定的经济保障，减少了农

民的许多后顾之忧，从而降低了迁移的心理成本。再次，较为完善的市场，可以降低土地交易中的交易费用，避免目前土地大量隐形交易的存在。交易双方通过市场供求关系调节土地价格，公开的市场交易有助于解决信息不对称造成的农民利益受损。

同时，政府应该提供相应的正式制度安排以保证农民土地产权的稳定性和有效性，完全解除农民“因离开农业生产部门，原有土地权益受到侵犯或闲置”的顾虑，最终以政策、法律、法规的形式支持和鼓励农村剩余劳动力的城乡迁移。

参考文献：

- [1] 陈宗胜. 发展经济学——从贫困走向富裕 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2000. 257- 264.
- [2] 李荣时. 对当前我国农村人口流动的再认识 [J]. 人口研究, 1996, (6): 17- 19.
- [3] 谌新民. 中国劳动力流迁的动因与成本分析 [J]. 中国人口科学, 1999, (2): 15- 18.
- [4] 周皓. 新形势下我国乡—城迁移流持续原因新探 [J]. 人口研究, 1998, (7): 46- 48.
- [5] 谷书堂. 社会主义经济学通论——中国转型期经济问题研究 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2000. 568.
- [6] 林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论: 诱致性变迁与强制性变迁. 载 R. 科斯等. 财产权利与制度变迁 [C]. 上海: 上海三联书店, 1994. 384.
- [7] 丁关良. 对完善农村集体土地所有权制度的法律思考 [J]. 中国农村经济, 2000, (11): 59- 63.
- [8] 郭剑雄, 苏全义. 从家庭承包制到土地股份投包制 [J]. 中国农村经济, 2000, (7): 26- 28.

[责任编辑 齐明珠]

(上接第 19 页)

参考文献：

- [1] 埃什尔曼. 家庭导论. 北京: 中国社会科学出版社, 1992
- [2] 邦戈茨. 家庭人口学: 模型及应用. 北京: 北京大学出版社, 1994. 84- 85.
- [3] 夏海勇. 中国家庭的生命周期 [J]. 社会, 1998. (3) .
- [4] 广东省统计局. 广东统计年鉴—2001. 北京: 中国统计出版社. 152- 153
- [5] 杨涛, 麦克罗伊. 中国人口政策对生育率的影响 [J]. 中国人口科学, 2000. (3) .
- [6] 中国社会科学院人口研究所《中国人口年鉴》编辑部. 中国人口年鉴: 概况. 北京: 经济管理出版社, 1990- 2001.
- [7] 李竞能. 人口理论新编. 北京: 中国人口出版社, 2001. 42- 43.
- [8] 广东省第九届人民代表大会常务委员会公告 (第 136 号) .
- [9] 查瑞传, 曾毅, 郭志刚. 中国第四次全国人口普查资料分析 (下). 北京: 高等教育出版社, 1996. 152- 163.
- [10] 徐琴, 周希璋. 1981 年中国各地区人口平均寿命分析. 中国第三次人口普查资料分析. 北京: 中国财政经济出版社, 1987. 213- 220

[责任编辑 齐明珠]