土地开发权转移与农民的逆市民化

刘丽娟

（哈尔滨工业大学（深圳）马克思主义学院，广东 深圳 518055）

摘　要：土地开发中的增值收益分配与农民市民化进程紧密关联。基于对东莞 Q 村的实地调研发现，以 Q 村为代表的珠三角核心农村地区以集体土地开发为基础，利用集体非农建设用地推进了本地的工业化和城市化进程，带动了地方经济的高速发展，农民作为集体经济成员在事实上享受了土地非农化所带来的增值收益，但在实践中这种土地权利的赋予使得本地农民在价值观念和行为方式上呈现一种弱市场竞争、去劳动化的“逆市民化”状态。市民化能力是实现高质量市民化的基础，实践证明直接赋予农民土地权利并不一定能够有效提升其市民化能力，反而有可能让这部分恰好占据特定区位的农民成为土地食利者，由此形成对地租经济收益的过度依赖而无法向真正的现代化的市民转型。这表明，农地非农使用增值收益的分配应遵循公平发展导向，充分保障国家在土地开发过程中的主导权、增强城市公共服务供给、进一步完善征地补偿制度等，进而保障全民能够公平享受土地权利，为农民市民化能力的提升提供基础。

关键词：土地开发权；城市化；逆市民化；珠三角地区；人的现代化

中图分类号：F328；F321.1　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202（2025）04－0095－12

一、问题的提出

自改革开放以来，中国经济实现快速增长，与此同时城镇化也进入到高速增长阶段，人口城镇化率从 1978 年的 17.9% 提升到 2023 年 66.16%。城市化不仅是现代化的重要指标，更是推动国家走向现代化的重要推动力量[1]。农民作为城市化的重要主体，其能否具备市民化能力进而顺利完成市民的角色转型，既是衡量城市化质量的重要指标，也直接关乎我国城市化战略的成败。因而，加快农业转移人口市民化进程，成为推动我国城市化水平的重要任务，也是推进中国经济发展的动力之一。农民市民化是一个逐步与土地脱离的过程，因而农民和土地的关系构成了城市化进程中的主要关系。基于此，如何理解土地制度与农民市民化二者之间的关联成为一个重要的理论与实践命题。

在城市化快速发展过程中，农地非农使用产生的增值收益分配成为当下土地制度改革的核心议题，针对何种增值收益分配方式有利于推动城市化，学界展开了相关讨论，并形成了三种不同观点。

第一种观点是“土地涨价归公”论。学者认为城市化进程中土地增值收益应该归公众所有，农村土地转为城市建设用地必须同时完成国有化，土地征收是其唯一合法途径[2]。随着经济增长和城市扩张，国家通过合法的强制性权力进行土地征收，它相对妥善解决了附着于集体土地上的农民利益，土地非农化使用形成的土地增值收益主要归国家所有，形成中国特色的“土地财政”，成为

收稿日期：2025－03－31　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.04.008

基金项目：2020 年国家社科基金重大项目（20&ZD149）；广东省 2024 年度教育科学规划课题（2024JKDY057）

作者简介：刘丽娟（1992—），女，湖南衡阳人，哈尔滨工业大学（深圳）马克思主义学院助理教授，主要研究方向为基层社会治理、城乡社会转型。E-mail：841789177@qq.com

地方政府主导中国城市建设的主要资金来源[3]。我国城市基础设施建设最大的困难是资金短缺,因而土地有偿的使用制度将应归国家的土地收益收归于政府,其从根本上解决了城市基础设施建设的难题[4]。良好的城市基础设施和社会设施建设,能够让每个社会成员都受益。且土地增值收益归公还可以合理用于支持城市政府的财政转移,进而缩小"乡乡"差别[5]。也就是说,土地增值收益归政府所有是促进中国城市基础建设和保障多数社会成员共享城市发展成果的重要基础,它既有利于促进城市基础建设,也有利于促进社会公平[6]。因而学者们认为当前建立在土地公有制基础上的现行征地制度是中国又快又好发展的重要制度基础,它有力地支撑了中国快速的城市扩张,是中国改革开放40年来经济崛起的关键因素之一[7]。

第二种观点是"土地涨价归私"论。学者认为农民应当拥有完整的农地产权,因而农地转为建设用地过程中的增值收益应当归农民所有,并认为国有模式在一定程度对农民利益造成了损害。当前的土地征收主要由政府主导,在征用农地的过程中按土地原有用途给予农民补偿,因经济发展而附着于特定区位土地上的增值收益以土地出让金的形式归国家所有。这种制度虽然给城市化发展提供了发展资本,但被征地农民无法享受直接享受工业化、城市化带来的土地增值收益,损害了农民利益[8],被认为是制约农民快速城市化的重要原因[9]。持上述观点的学者主张改变国家在土地开发中的主导地位,并倡导推行农民自主城市化模式,即集体土地在符合城乡规划的前提下无需经过土地征用程序,由集体直接在自有土地上推进工业化和城市化进程,进而实现农民生产方式转变,并使其能够分享城市化所带来的经济成果[10]。在该视角下,学者认为农村集体经营性建设用地入市能够增加农民土地财产性收入[11],因而要允许集体土地资本化,实行国有土地与集体土地的同地、同价、同权,让农民以土地权利直接参与工业化[12],消除由于城乡二元结构所造成的城乡差距,从而推动农村工业化和城市化[13]。赋予农民更多的土地权利,让农民直接享受土地非农使用所带来的增值收益进而推动国家城市化进程是这类学者的主张[14-15]。

第三种观点是"公私兼顾"论。学者认为土地增值的利益分配应该结合经济与社会的发展,在兼顾社会公平性与效率最大化的基础上寻求构建国家、集体和农户的"地利共享"机制[16]。"涨价归公"论承认农地自然增值产生的社会经济根源,并认可由社会享受农地开发权收益,但一定程度上忽视了失地农民的个体利益;"涨价归私"论的出发点是维护失地农民的利益,但它仅关注失地农民享有农地开发权,却忽视社会利益,尤其是它也忽视了农转非土地增值收益并非失地农民投入资金、劳动获得的结果,而是由土地区位和政府土地利用规划所决定的,因而涨价归私会导致社会分配的不公[17]。可以说,"公私兼顾"论观点是前述两种观点调和的产物,从本质上来看,"公私兼顾"论和"涨价归公"论是一致的,都坚持了土地公有制及地利共享的基本原则,相较而言前者是对后者的进一步优化[18]。

上述研究围绕农地非农使用过程中的土地增值收益分配方式展开了详细分析。第一种观点从国家发展和城市发展整体性视野出发,明晰了"土地涨价归公"是一种有利于全民共享的地利秩序,能够避免社会财富被个别集体经济组织和特定区域的少数农民占有[19]。第二种观点从经济学和产权理论视角出发,重点关注个体权利的获得,这类观点将土地视作可交易的商品,却忽视了土地作为生产资料的属性以及土地增值的来源,因而容易陷入到保护少数人利益而忽视社会整体利益的陷阱中。第三种观点是前面两种观点的结合,从多元主体利益的平衡视角出发,强调的是如何在政府和失地农民之间寻找合适的利益分配机制,探讨的是政府征地补偿制度的完善问题。已有研究主要从制度和实践层面对城市化进程中土地非农使用的增值收益分配进行了讨论,关注的是农民如何分享土地开发所带来的收益,并在此基础上探讨如何更好推进农民城市化进程。但农民的城市化并非仅仅局限于参与土地开发权的层面,更重要的是在土地开发建设过程中,农民如

何在实现身份转换的同时发展出相应的市民化能力,进而深度融入城市体系。基于此,本文将从“人的城市化”的视角出发,研究土地增值收益分配与农民市民化行为之间的关联,关注何种分配方式能够促进农民市民化能力的增长,进而真正促进中国城市化的进程。

二、既有研究与本文研究进路

(一)既有有关农民市民化的研究

学界围绕农民市民化的内涵、困境及其实现路径都进行了较为深入的研究。从对农民市民化内涵的研究来看,可将已有研究划分为制度技术和社会文化两条理解路径。

一是制度技术的研究视角。该视角下,研究者认为市民化指的是农民在身份上获得与城市居民相同的合法身份和社会权利的过程,例如获得居留权、选举权、受教育权、劳动保障权等。这些权利的获取可被视为与国家、政府相关联的技术层面上的市民化过程[20]。在这一视角下,学界对于农民市民化的研究更为关注的是农民能否跨越制度障碍进而获得平等的市民身份。二是社会文化的研究视角。在上述研究的基础上,研究者逐步扩宽了对农民市民化的认识,开始从更加广义、完整的意义上来理解农民市民化。越来越多的研究者认为从农民向市民的转型是一个复杂的社会系统工程,它不仅是社会身份和职业的转变,也不局限于居住空间的转移,更重要的是社会和文化层面的转型,即能否跨越社会群体的边界而实现城市融入与角色转型,这一过程涉及角色意识、生活方式、思想观念以及文化样态等多维度的变迁[21-22]。

因而,从研究视角转换可以看出,农民走向市民化实际上是一个综合性、系统性、整体性的转型过程,是农民从乡村社会系统逐步融入城市系统并与城市建立关联的过程。这一过程具有多层次性和渐进性:一是涉及职业的转变,即农村人口从农业生产领域向非农业领域转移(非农化);二是涉及地域的转移,即人口从农村向城市聚居,城市数量和城市人口数量逐步增加,农村居民点和农业人口相应减少,这是人口转移的过程(人口城市化);三是涉及角色的转型,即社会成员在思维方式、行为习惯、个体素质、价值观念、生活方式等社会属性层面经历由传统农民逐步向现代市民转变(农民市民化)[21,23]。这三个维度是一个循序渐进的过程,本质上也是农民与城市的经济、社会和文化等系统逐渐实现对接的过程。

而要实现上述三个维度的转型,核心在于农民市民化能力的提升。无论是职业的转换还是居住空间的转移,均需要农民具备一定的职业技能和市场竞争能力,保障其能在城市中获得稳定的就业和持续性的收入,才能支撑在城市生活的各项成本。而农民在生活方式和思想观念等方面实现城市性获得,更是其真正融入城市、习得作为城市市民素质的过程,这一过程的转换需要农民与城市建立紧密关联,在深度参与市场中逐步实现。因而,农民市民化能力构成了农民实现市民化的基础性条件。

(二)本文研究思路

市民化能力即农民在城市中生存和发展的能力,是农民实现市民化的核心因素[24]。农民获得市民化能力受多重因素的影响,既有赖于外部条件的赋能(如国家政策),同时更需要自身在身份转换的过程中培育和发展出相应能力,从而更好地适应城市,成为一个合格新市民[25]。因而,本研究将以农民市民化能力作为立足点,阐释土地增值收益分配与农民市民化能力之间的关联。

自 2018 年起笔者和团队成员多次在珠三角地区的广州、深圳、东莞、佛山等地的乡村开展调研。调研发现,珠三角核心农村地区以集体土地开发为基础,利用集体非农建设用地,推进了本地的工业化和城市化进程,带动了地方经济的高速发展。农民作为集体经济成员在事实上享受了土地非农使用所带来的增值收益,但在实践中这种土地权利的赋予却使得本地农民在价值观念和行

为方式上呈现一种弱市场竞争、去劳动化的“逆市民化”状态。城市化的本质是走向现代化,人的城市化即是农民在城市化过程中实现从传统的生产生活、思想观念和行为模式等向现代化转型的过程。珠三角地区所呈现的农民“逆市民化”现象,意味着赋予农民土地权利、让农民直接获取土地增值收益并不一定就能够有效推进农民向市民转型,反而有可能让这部分恰好占据特定区位的农民成为土地食利者,由此形成对地租收益的依赖而无法向真正的现代化市民转型。

由此,如何理解珠三角地区农民“逆市民化”现象,如何理解土地发展权的转移与农民市民化能力弱化二者之间的悖论?我国城市化进程中的土地增值收益应当如何配置?均成为亟待回答的重要问题。对这些问题的解答,不仅可以揭示出土地发展权转移为什么会对农民实现市民化能力构成制约的关键机制,同时也为反思并厘清土地增值收益配置与农民市民化之间的关系提供了重要思路,进而有助于为推动我国城市化进程提供相应政策建议。

基于此,本文的分析思路如下:首先,从经验层面呈现珠三角地区土地开发权的转移过程以及农民的逆市民化行为样态;其次,分析土地开发权上移与农民逆市民化行为形成的内在机制;最后,反思土地开发权与农民市民化二者间的一般性关联机制,即何种土地增值收益配置方式能够有效促进农民市民化,并在此基础上提出相应政策建议。

本文的分析案例主要来源于笔者及研究团队 2018 年 10 月—11 月在广东省东莞市 D 镇 Q 村进行田野调查。Q 村位于东莞市 D 镇中心区,户籍人口 1600 人,股民 1400 人,外来人口有 3 万多人,全村土地约 2500 亩。村内工业经济发达,主要产业为毛纺织业,且集中于毛衣的生产环节,村庄内有 50 余家企业,其中 80% 为毛织厂商,同时还有约 600 家小型家庭毛织作坊,主要是租用当地人的自建房作为场地。村集体经济发达,2018 年村集体经济总资产达 5 亿元,村集体经济收入为 8000 万元,村民年分红人均 8500 元。调研期间,笔者主要采用半结构式访谈法,对来自村社区在任村两委干部、办事员群体、退休老干部、村民组长、监委会成员、本地村民、工厂老板、外来务工人员等群体进行了访谈。

三、土地开发权转移过程与农民的逆市民化特征

(一)乡村工业化与土地开发权的转移

土地开发权,也被称为土地发展权,指的是因为变更土地用途或其他因素引发的土地增值的权利配置,从本质上看,土地开发权的存在是为了实现国家对土地的用途管制[26]。农地用途从农业生产转为建设用地不仅是土地开发的过程,同时也是权利转移以及利益分配的过程。因农村土地归集体所有,土地的所有权在土地开发前属于农民集体,使用权均分给农民,而土地开发之后土地的使用权则从农民手中转移到市场主体手中,并通过市场化的方式重新配置[27]。土地用途的转变将会产生巨大的土地增值收益,土地开发存在两种模式,若由政府统一征地入市,则土地增值收益归国家所有;若土地直接入市交易,土地增值收益则归集体所有。而其中乡村工业化路径影响着土地开发权的配置。

珠三角地区因邻近港澳,改革开放初期为推动区域经济的快速发展、提升招商引资的效率,地方政府积极鼓励村集体参与资本引进工作,允许其对集体土地进行非农开发。正是在这一背景下,大量的集体土地并没有经过国家统一征收就直接入市成为经营性建设用地,在事实层面推动了土地开发权从国家向集体的转移。东莞市 D 镇 Q 村便是以行政村一级作为统筹规划主体进行自下而上的土地开发,以下将以调研的 Q 村为例,对该村土地的开发过程展开分析。改革开放以来,Q 村的集体土地利用主要划分为两个阶段:

第一,以土地灵活流转为主的发展阶段。1982—1992 年期间,村集体土地利用性质开始从农

业向工业转变。1982 年 Q 村引进了第一家“三来一补”外资企业——WH 塑胶五金工业厂,该企业每年向村集体上交的 40 万元租金成为村庄建厂和引进外资的“第一桶金”。在引入企业的过程中,Q 村村委会提供村委会办公楼作为该五金厂的厂房。随着“三来一补”企业陆续进驻,为了给企业提供场地,村委将集体建设用地出租给企业或个人使用,由此大量工厂在村集体土地上开始发展,部分村集体农用地改变土地用途。企业给付的租金,使得村集体经济得到了初步的开发。

第二,以物业建设为主的开发阶段。由村集体作为开发主体,利用前期企业租赁土地的租金、村集体的土地出让收益、贷款等自筹资金建设物业用于出租。1992 年之后,为了进一步推进村庄工业发展,Q 村开启了“卖地 - 修路 - 建厂房”的快速发展模式。流转的土地资源用途主要有两类,一类是用于私人建房,包括建住房和商铺等;另一类是建规模化的厂房和配套建筑。1992 年,Q 村统一规划建设了 QF 中路,长两公里,双向四车道,同时将道路两侧的土地划分为 100 至 140 平方米不等的面积进行拍卖,当时的价格是 500 ~ 800 元每平方米,靠近 QF 中路两边,部分地块按照占地面积 1∶1 赔偿给了原农户,部分拿来对外拍卖,卖地收入作为村庄发展资金,用于修路、建厂房等。此次土地出让收益为 Q 村集体经济发展积累了足够的原始资本。2000 年前后 Q 村配合国家相关建设规划,开展了 FM 北路的开发工作,对公路两侧的土地实施了二次开发。村集体利用上述土地的出让收益建成了一批集体厂房,并在 2004 年左右开发了通往 FX 村的道路,建成了另一批集体厂房。至此,Q 地初步完成了村庄的土地开发和规划。

通过上述 Q 村的土地开发实践可以看到,村集体经济发展的主导者是村集体,集体土地由行政村一级统筹经营。村集体经济发展的整个过程实际上就是村集体利用集体土地所有权换取一次性集体经济收入进而实现制度化集体经济收入的过程。目前村集体经济的收入主要来源于本地厂房、写字楼、商铺出租、地皮出租的收入和利息收入,2017 年全村集体经济总收入为 6800 万元,其中集体厂房出租收入达 5000 多万元。

(二)半工半租的家计形态

自 2000 年起,珠三角地区普遍开始实行土地股份制改革,农民通过土地入股的方式将土地交由村集体经营,村集体在获得农民土地的基础上承担着为农民提供福利保障的义务。村集体将农户承包的分散土地重新整合后统一进行开发,获取土地级差收益,村集体经济收入越高,村民获得的分红等福利保障也越多。土地股份制实质上将集体所有权分割成了财产性的股权,农民通过土地入股的方式获得财产性收入。这一方式快速推动了本地工业化的发展,同时也使得土地非农化所产生的增值收益以团体共有的方式保留在了集体内部,村民以股东身份直接享有土地收益权。与只享有承包经营权的普通农民不同,珠三角地区的农民在区域工业化和城市化进程中实际上获得了主要的土地开发增值收益。集体土地直接入市的土地开发模式,带来土地开发权的转移,土地非农使用产生的增值收益直接由村集体成员享有。因而,因土地开发产生的增值收益构成了本地农民家庭收入的重要组成部分。

一般来说,农民的地租收益来源于两部分:一是来自集体经济的分红。以笔者调研的东莞 Q 村为例,2018 年全村集体经济总收入为 8500 万元,每个股民分红达至每股 8500 元。除去直接的分红以外,村集体经济收入还承担了村民的社保、老人金等福利。不同村庄因区域差异、开发时间早晚,集体经济发展水平会存在一定差异,但农民从集体中获得的收益远远高于农业收入,由此村民和集体之间形成了紧密的利益共同体关系。二是农民宅基地的租金收入。因比较自主的土地开发权,珠三角地区内部的宅基地分配普遍突破国家“一户一宅”的政策要求,因而依靠在宅基地修建高层出租屋所获得的租金收入也构成了本地农民家庭重要的收入来源。东莞 Q 村村内一户多宅的现象非常普遍,村民普通有两块以上的宅基地。当前 Q 村村民的房屋租金收入构成了其家

庭收入的重要组成部分。Q村村民总共有400余户,村民的租金收入可以大致分为三个等级,月租收入在2万以上的富裕家庭占比20%~30%,月租收入1万~2万的小康家庭占比50%左右,月租收入1万以下的普通家庭占比20%左右,经济社会呈现中度分化状态。也就是说,当地大多数家庭每个月都有至少1万元的房租收入。

因土地开发带来的地租收益构成了家庭收入的重要组成部分,极大提高了本地农民的家庭收入水平,且随着经济的持续增长,流入到当地的外来人口越来越多,本地农民可以获得的集体福利和房租收益等也将持续增长。实际上,无论是集体分红还是出租屋租金,这些收入并不需要农民投入劳动便可获得,因而一定程度上也导致了本地农民对地租收益的依赖性。另外,因地租收益主要是作为家庭收入的补充,要保持家庭运转和高质量的生活需求,本地农民仍需要进入劳动力市场谋求就业机会。相比中西部地区,Q村处于市场中心地带,市场就业机会充裕,因而本地农民一般留在当地就业,农民的家计模式也因此呈现出典型的"半工半租"的形态。在这一结构中"半租"收入占主要位置,因而这也构成了珠三角地区农民与中西部普通农民生活样态呈现较大差异的重要经济基础。

(三)农民的逆市民化行为表征

集体土地直接入市交易的土地开发方式,使得本地农民能够直接获得高额的土地增值收益。农民与土地的关系基于地租经济得到了进一步延续,基于土地开发形成的增值收益在实践中并没有直接转化为农民的市民化能力,反而塑造了农民的逆市民化心态和行为。

农民市民化是一个渐进的过程,一个完整的城市化既需要物质和技术层面的城市化,更需要社会文化和个体层面的城市化,其中城市化的关键是"人的城市化",只有内涵上实现了向现代性市民的转变,我国城市化才有出发点和落脚点[28]。即城市中的人不仅是在居住空间、生产方式等物质和技术层面上发生转变,更重要的是在现代化过程中,农民在思想观念、行为方式、社会关系、发展能力全方位的转型[29]。因而从"人的城市化"的角度来看,本地农民"逆市民化"行为表现为与此相反的状态,即在城市化进程中的农民主体不仅没有向具有独立自主意识、鲜明的个人职业发展意愿、积极参与市场和竞争的现代市民转变[16],反而呈现出弱的个人职业发展意愿、弱的市场参与及去劳动化的倾向,这些均与现代市民相悖。更为重要的是,弱的市场参与意愿与能力,将进一步影响个体的发展,因而最后将限制农民及家庭的发展。具体而言,基于集体土地开发形成的福利性分配,本地农民呈现出如下"逆市民化"行为。

1. *弱市场竞争意愿*

积极进取、独立自主、努力追求个人能力发展和参与市场竞争是现代性市民的基本特征。人的现代化既受制度安排的深刻影响,也是个体通过不断参与社会、参与市场而得以塑造的产物。个体在参与市场的过程中反复尝试、努力、拼搏,进而在与市场持续接触、摩擦的过程中提升自身的职业技能,为实现在城市生活的目标奠定基础。但东莞Q村的年轻人普遍参与市场竞争的意愿不强,呈现出与现代性市民相背离的状态,具体体现在本地农民非市场化的就业倾向上。

调研发现,本地村民即使在村内所从事的工作内容与其自身学历和能力不匹配、工作能力和工作报酬不匹配,他们也愿意选择村内的福利性就业机会,而不愿意去劳动力市场中参与竞争。在本地年轻人看来,最好的工作不是在企业或市场中打拼,而是在本地的镇村两级单位中谋求一份"类白领"的公职。如果没有考进镇政府或者村委会,那么在社区内的社工机构、保安队或护村队就职是可以退而求其次的工作选择。同时在本地村民眼里,在本村就业工作相对自由轻松,也比进工厂要体面。即使在工厂上班每个月工资收入4000多元,而保安工资仅有2000元左右。这种非市场化的就业倾向,使得本地村民未能充分发挥自己的工作能力,同时也限制了个体的职业发展和工作能力的提升。因而,与现代化的市民努力追求个人职业发展和提升工作能力逻辑不同

的是,本地年轻人更愿意选择稳定、清闲的非市场化的工作,即使这些工作没有太大的发展空间。

案例 1:Q 村村委办事员,大学本科毕业。之前在松山湖高新产业园某企业做行政文员,年薪 10 万元以上。而现在在村委会做办事员,工资每月 2000 ~ 3000 元,远远低于原来在企业工作的工资。选择来村委工作的主要原因是因为离家近方便照顾家庭,家庭的经济压力也不大,在村里工作还比较稳定。在访谈过程中,她也说道:"我们这里的年轻人普遍的思想价值观念上都不如外面那么长远,没有闯劲,主要也是因为老一代有家产留给他们。""我们这里的年轻人房子和车子基本上都有了,那你说还需要奋斗什么? 不像你们北方人,努力工作有些还买不起房。"

案例 2:CLH,女,2014 年本科毕业后就直接在 Q 村的社工机构上班。目前每月工资 3000 元左右,虽然工资低,但她也工作得很开心,主要原因是离家近,可以方便照顾小孩。目前一家三口单独住一栋 4 层楼的房子,另一栋房子出租,月租金收入 2 万元左右,由公婆在打理。其老公在 XT 村的物业工作,每月工资收入 4000 元。两夫妻月收入共 7000 元,她自己说,很佩服从外面来打工的人,佩服她们有这个能力"可以一边工作一边带小孩"。

上述案例表示了大多数本地年轻人的就业选择。相比在外工作,年轻人更愿意留在村域范围内就业。也就是说相比追求个人职业发展与能力提升,他们更愿意选择稳定与轻松的本地工作。这种弱市场竞争意愿也进一步影响了本地村民的市场能力。市场能力主要指个人具有参与市场交换的实际本领,或者个人能够提供的参与市场交换的稀缺资源的价值量,个人的市场能力的高低决定了他能从市场中获得"回报"的多少[30]。在弱竞争意识下,本地年轻人对人力资本的投入与重视程度不够,加之其就业选择也限制了工作能力的进一步提升,进而导致本地村民市场能力的弱化,由此使本地青年人在后续职业发展中普遍呈现出"不上不下"的发展困境。

2. 去劳动化倾向的消遣经济

本地的多数中老年群体以及少部分年轻人在就业选择上具有去劳动化倾向,这种去劳动化倾向使得本地农民家庭整体呈现劳动力配置不充分、消遣性大于生产性的特征。消遣性主要强调的是在时间的利用上。首先,年轻家庭中多数女性生育小孩后全职在家抚育,而不继续外出务工。其次,本地中年群体就业大多选择消遣性工作,即工作的目的不是为了赚钱,而是为了打发时间。最后,大部分村民在达到退休年龄后都会选择不工作,当地女性退休年龄 50 岁,男性退休年龄 60 岁,一般来说,即使仍然具有劳动力,但当地人普遍都会觉得达到退休年龄就是老人了。休闲娱乐和获得租金收入是当地退休老人的普遍生活状态。

从上述状态可以看到本地村民存在一种去劳动化的倾向,与中西部农民家庭充分配置劳动力成员进而使家庭收益最大化的逻辑不同,本地农民家庭劳动力并未得到充分使用。且对于本地多数农民而言,参与工作的消遣性意义大于家庭生产意义。因而他们更愿意选择工资虽低但劳动强度也低的工作,即工作只是为了避免自己生活太无聊的一种选择。这种去劳动化的就业观念,进一步弱化了农民参与市场的经济态度,使得农民与现代化的城市体系关系变得更加疏离。

案例 3:叶大姐,40 岁,在访谈过程中,她多次提到觉得自己"老了",并且觉得花园小区的清洁工工作对她来说特别合适。"每天只用工作两个小时,工作完还能买菜回家做饭。既不会每天没有事情做那么无聊,工作也不会太辛苦。这样我还有多余的时间去逛逛街、看电视、休息。"工作对于他们来说是消遣和打发时间,这一群体在当地占大多数。

案例 4:在本村物业管理部门上班的 CSQ,52 岁。在休息了一年没有工作后,觉得人还是要找点事情做,要不然会"痴痴呆呆"。刚好小区物业管理部门正在招人,就安排了部分岗位就给他们。

案例5:本村一位40岁左右的妇女,从S村嫁入到本地,据她所述她这一辈子几乎就没有真正的工作过。前两年在家呆的实在太无聊了,觉得每天躺着很没有意义,便开始在小区物业做保洁打扫卫生,在她看来这份工作很适合自己,"一天只用工作几个小时,不会太累,自己也有点事情做。"

案例6:部分年轻人由于家庭无经济压力、租金收入相对充足而选择不工作,处于一种自愿失业的状态。如YBD的小儿子,今年24岁,专科毕业后在麦当劳工作过一段时间,后来觉得辛苦不想出去上班了,现在就一直呆在家里玩游戏。

由此观之,本地农民的就业选择整体呈现一种不充分就业状态,即农民个体在劳动力市场中未能充分释放其能力与技能,使得人力资本未能有效使用[31]。这种不充分就业主要体现在:个体知识、技能以及能力与目前工作需要之间的不匹配;工作能力与工作报酬不匹配;工作时间不充分。不同于经济学中所讨论的由于社会结构产生的非自愿型不充分就业问题,本地农民的不充分就业是一种自愿、主动的选择。虽然就业选择是农民的自主权利,但本地农民的弱市场参与与消遣性的就业心态,一方面阻碍了家庭经济收入的有效积累,另一方面也使得本地农民距离真正的市民越来越远。

因为市场能力是推动农民向市民转型并形成现代城市生活方式的关键因素,对于农民而言,深度参与市场的过程也将形成新的社会关系与生活模式,逐渐完成自身的现代化转型[32]。波兰尼将市场化视为推动现代化的关键力量,他认为正是广泛的市场参与才使得社会成员能够逐渐嵌入到它所能发挥最高作用的市场中去,并形成新的社会关系和生活模式,推动社会的现代化转型[33]。这种能力除了国家制度的赋权以外,更需要农民在广泛参与城市化实践中才能真正获得与提升。而本地农民的弱市场参与意愿和消遣性的就业心态则是一种自我退出市场的行为,这也导致农民难以真正向现代化的市民转型。

四、地租经济结构与农民逆市民化形成的内在机制

地租经济主要指建立在土地非农使用所产生的级差收益基础上的经济形态,集体和个体是收益的两个主体,二者受益方式都是获得土地租金的收入。相比中西部一般农业型农村,依托"三来一补"企业起步的珠三角地区农村工业化程度高,当地大多数村庄凭借特定地块上的土地开发和谈判能力,获得了丰厚的地租收益,并构建了丰富多样的村庄社会福利体系。同时伴随着村庄工业化、城市化发展带来的产业集聚和人口密集,使得本地村民的宅基地经过了从生活资料到兼具生活资料、工业生产资料和财产资料并最终向彻底的财产资料转型的过程。村集体提供高福利的保障和地租经济收入,使得当地人仅凭借本地人身份便能获得不需要付出劳动和承担市场风险的巨大收益。工业化与城镇化的本质是资本、劳动和土地三大要素的集合[34],可以看到在珠三角以地区村集体为土地开发主体的工业化发展模式中,土地非农使用产生的级差地租收益大部分由集体和农户享有,由此导致本地村民陷入一种地租经济结构的陷阱当中,从而滞缓了农民向现代化市民的转型。

(一)私人生活的公共福利化,降低了农民家庭生活的成本和压力

在雄厚的地租经济支持下,村社集体为当地村民提供了类型多样、种类丰富、层次各异的社会福利,弱化了农民的家庭生活压力。Q村由于其区位优势,在改革开放初期较为宽松的土地政策支持与"三来一补"外来资本的投入下,村集体获得通过农地的非农使用获得地租收益。外来资本通过租用本地的土地、雇佣外来劳动力等获得廉价的土地和人力,占据特殊区位优势的村庄则获取企业缴纳的土地租金。地方政府的"放活经济"与村集体强大的土地管理能力使得土地自发由分散走向集中,进而村社集体通过将用于农业生产的土地转用于二、三产业(出租土地以及在土地上修建厂房用于出租),从而获得土地非农使用的级差地租。在丰厚的集体地租经济收益支持下,东莞Q村为集体成员提供了种类丰富多元的公共福利。

表 1　村庄集体福利具体内容

序号	类别	具体内容
1	年度集体分红	集体分红从 2004 年开始每年每人 700 元左右,2007 年每人 4000 元,2014 年每人 4500 元,2016 年每人 5000 多元,至 2017 年底,村民分红已增至每人 8500 元。随着村集体经济的发展,村民分红呈现逐年上涨的趋势。
2	老人养老金以及节假日红包	Q 村女性 50 岁到退休年龄,男性 60 岁到退休年龄,达到退休年龄的村民均可享受村里发放的养老金。男性 1800 元每月,女性 1500 元每月,并且随着年龄增加养老金金额逐级递增。除养老金之外,村里还设置了敬老节和老年人生日会,敬老节、重阳节和春节都会给每位老人发 500 元红包和 500 元礼品。春节还设置长寿老者慰问金,满 60 岁以上的老人均可领 1000 元慰问金。村里的老人最多的分红加上福利可以领到 2 万元。
3	粮油补贴	每人每月 100 元粮油补贴。
4	社保福利	村集体为每位村民购买农村医疗合作保险。
5	村庄公共服务供给福利	Q 村花园小区配备了免费的中巴车,主要为了方便村民买菜和往返老城区;优惠的物业管理费。居住在 Q 村花园小区的村民以优惠的价格缴纳物业管理费,只需缴纳除了免费分配外剩余的面积,并且每平米仅需缴纳 1 元,而物业管理费的市场价格为每平方米 3 元。
6	教育优惠	幼儿园也是村民的福利之一,本村村民和外地儿童入读价格不同,本村村民仅需缴纳学费的六折。
7	住房福利	2009 年村集体统一修建住宅小区,有人均 30 平方米的免费面积,超出部分按照每平方米 1500 元的折扣价购买,其余支出由村集体经济负担。

资料来源:根据笔者调研整理而来

上表列出了 Q 村为村民提供的各项福利,包含住房、教育、社会保障和公共服务供给,可以看到村庄集体福利覆盖村民生活的方方面面,极大地降低了本地农民的生活成本,减轻了本地农民家庭的生活和发展压力,从而也弱化了本地农民进入市场中拼搏奋斗的动力。

(二)非市场就业体系,弱化了农民参与市场竞争的意愿

除了建立在地租经济基础上的村庄集体福利社会,村社集体内部存在着非市场就业体系,为本村人提供了大量的福利性和保障性的就业机会。调研发现,东莞 Q 村的非市场就业主要存在两类:一是以村两委干部、办事员群体、物业管理团队、行政厂长群体等为代表的发展型职业岗位,这是村庄内部较为优质且有上升空间的工作机会,能容纳的人数有限;二是以治安队、保安队、物业管理普通工作人员等为重要组成部分的消遣型职业岗位,这类工作带有福利分配属性,工作岗位较为丰富,能够吸纳的人数较多。

首先,非市场就业体系具有高度封闭性。因为是否能进入就业体系是由先赋性集体经济组织成员的身份而非由个人能力决定。集体经济成员一旦进入到该体系中,就没有淘汰机制。其次,非市场就业体系具有低竞争性。外部就业市场是一个竞争程度相对激烈且技术门槛要求更高的体系。珠三角作为典型的人口流入地区,发展机遇与竞争压力并存,本地村民需要与来自全国各地的人才在就业创业方面展开共同竞争。相较而言,村社内部的非市场就业体系具有封闭性特征,仅面向本村居民开放,在此体系下,求职者仅需与本地村民展开竞争。因而村社内部诸如办事员、物业管理员等就业机会,不仅劳动强度较低,且竞争压力更小。许多村里的年轻人原来都有过在外部市场就业的经历,市场化的工资和职业发展前景较为可观。然而,鉴于劳动力市场竞争激烈、工作压力较大,当村内出现合适的工作岗位时,他们便选择回流至村内就业。第三,由村集体缔造的非市场就业体系具有较强保障性。本地村民可以通过由村集体提供的工作中获得收入,即使其人力资本和社会关系薄弱也能获得保障性就业的机会。

可以看到,由村集体提供的带有强烈福利分配属性、低度竞争且相对封闭的非市场就业机会,

使得本地居民能够从激烈的劳动力市场竞争中解放出来。同时,对于部分学历较低、家庭社会资本缺乏而缺少市场竞争力的农民来说,也能通过本地人的身份获得保障性就业机会(如保洁、保安等岗位)。这也就可以解释为什么本地农民参与市场竞争的意愿不强,因为相比在劳动力市场中谋求就业,还不如在村社内部就业。

(三)宅基地财产化,进一步弱化农民参与市场的意识

村庄工业化程度不断提高,Q村村民的宅基地属性也同步发生改变,村民由此获得非劳动收入。随着电子厂、玩具厂、毛织厂和服装厂等工厂在当地落地,大量外来人口流入。外来人口暴增使得住房的租赁需求上升,村民将多余的住房出租给外来务工的工人。除此之外,由于毛织产业的繁荣,许多家庭作坊兴起,使得厂房租赁需求上涨,为村民将房屋出租作为厂房提供了大量市场。由此,Q村的宅基地属性经历了由生活资料-工业生产资料-财产资料的变迁过程。宅基地的彻底财产化,使得当地村民成为土地食利阶层。因为他们几乎不再需要投入任何劳动和承担市场风险,而是通过对土地的占有便可直接获得报酬。也就是说当地农民依靠"坐地收租"而非靠自己的劳动投入便能获得稳定、富足的经济收入,导致农民对外部市场竞争呈现一种惰性,缺少奋斗的动力。

"地租一代"掌控着家庭的租金收入,享有财产支配权,这使得村内大多数中老年人无需承担家庭再生产和养老的经济压力。对他们而言,工作更多是一种消遣方式,达到退休年龄后便基本退出劳动力市场,转而选择旅游、品茶等休闲娱乐活动。与此同时,稳定的房租收入为"地租二代"提供了经济保障,他们仅需通过工作满足小家庭的日常开支即可,既无沉重的经济负担,也缺乏强烈的进取动机。由于父辈会通过代际转移支付来承担子代的保险、医疗、婚嫁等重大开支,且现有租金资产最终将由子代继承,确定的利益预期进一步削弱了"地租二代"的社会阶层跃升动力。这种代际间的经济保障机制,客观上降低了子代通过个人奋斗实现向上流动的迫切性。

综合上述分析,强地租经济结构形塑了本地农民的"逆市民化"行为。因为在以强地租经济为基础的社会中,本地村民处于低度的社会压力当中。一方面,在就地城市化的模式中本地农民家庭发展压力本身就比较低。相比中西部地区的农民需要进城购房,本地村民没有购房这种一次性的重大的开支压力,对他们来说主要的生活压力在于养育孩子,这又是大部分家庭都能比较自如应对的压力。另一方面,他们还获得基于集体经济成员权的各种集体福利保障,进一步缓解了本地农民的家庭生活压力。同时宅基地的财产化也能让本地村民获得大量非劳动性收入,加剧了其参与劳动与竞争的惰性。因而,在地租经济结构的福利滋润下,仅有维持型的低度压力的本地村民呈现一种求稳定、参与市场竞争的意愿弱、个体职业发展动力弱的"逆市民化"状态。

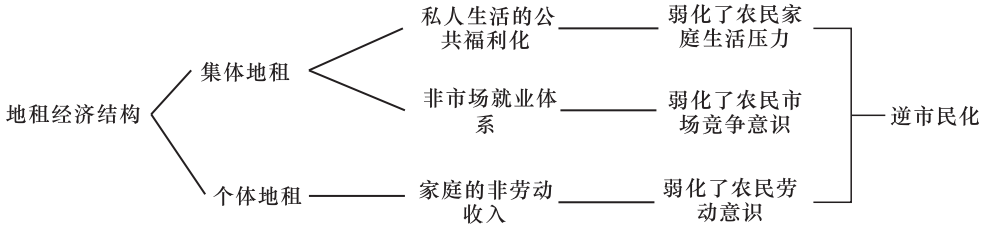


图1 地租经济结构与农民"逆市民化"形成逻辑

五、结论与讨论

已有关于土地制度对农民市民化影响的讨论,形成了"土地涨价归公""土地涨价归私"和"公私兼顾"三种观点。本文从"人的城市化"角度切入,理解城市化进程中农地非农使用过程中的土地增值收益分配与农民市民化行为之间的关联,关注何种分配方式能够促进农民市民化能力的增长。

基于珠三角地区的调研发现,自下而上的集体土地自主开发路径,使得村集体及内部成员事

实上获得了巨额的土地增值收益,大量地租进入乡村社会成为农民的财产性收入后,并没有直接转化为农民的市民化能力,反而弱化及消解了其市场参与意愿与能力,由此引致本地农民普遍的“逆市民化”行为。从长远来看,伴随这一行为的不断演化,农民的“逆市民化”行为将构成一种刚性结构,对其深度融入城市体系、完成市民角色转型形成阻碍,进而导致本地农民及家庭陷入到低水平的发展锁定状态中。

基于此,研究认为土地开发权作为一种分配性权利,需要考虑的问题是应该如何合理配置,既能让农民享有一定土地收益而得到基本社会保障,同时又避免对其市场化能力造成抑制。因而分配的焦点围绕提升农民市民化能力展开,既不是简单的推动农民进城,同时更不是单纯地赋予农民土地权利,而是能够让农民拥有在城市稳定生活工作的能力。从“人的城市化”角度出发,在推动城市化进程中,应该维持和保障土地开发权的公平属性,保障全民公平享受土地权利,进而为农民市民化能力的提升提供基础。具体来说,一是要充分保障国家在土地开发过程中的主导权。只有提高统筹开发层级,才能在最大范围内将土地开发权利转化为有利于城市发展和个人发展的条件,而避免社会财富仅由特定区位的少数人享有;二是可进一步增强对于城市公共服务供给能力的建设,加强教育、医疗、保障性租赁住房等建设,进而助力农民市民化能力的提升;三是进一步完善征地补偿制度,推动土地征收补偿制度向更为合理且公平的方向调整,强化对失地农民的社会福利保障,为其市民化提供基础保障,成为后续发展的方向。

参考文献:

[1]宋道雷,林越. 城市化推动的现代化:理解中国式现代化的一个视角[J]. 中央社会主义学院学报,2023(5):45 - 55.
[2]陈柏峰. 土地发展权的理论基础与制度前景[J]. 法学研究,2012(4):99 - 114.
[3]赵燕菁. 土地财政:历史、逻辑与抉择[J]. 城市发展研究,2014(1):1 - 13.
[4]房维廉. 中华人民共和国城市房地产管理法释义[M]. 北京:人民出版社,1995:18.
[5]朱介鸣,郭炎. 城乡统筹发展规划中的土地经济租金、“乡乡差别”与社会公平[J]. 城市规划学刊,2014(1):33 - 38.
[6]贺雪峰,桂华,夏柱智. 地权的逻辑 3——为什么说中国土地制度是全世界最先进的[M]. 北京:中国政法大学出版社,2018:38 - 41.
[7]夏柱智. 城市转型的实质挑战及土地制度的应对——兼论集体土地入市问题[J]. 思想战线,2019(2):106 - 113.
[8]曹胜. 政绩压力与利益谋取——对农地征用中地方政府行为的理论分析[J]. 科学决策,2010(8):28 - 37.
[9]周其仁. 农地产权与征地制度——中国城市化面临的重大选择[J]. 经济学(季刊),2004(4):193 - 210.
[10]王栋,蔡继明. 农民自主城市化与土地制度改革[J]. 统计与管理,2012(3):94 - 98.
[11]杨庆媛,杨人豪,曾黎,陈伊多. 农村集体经营性建设用地入市促进农民土地财产性收入增长研究——以成都市郫都区为例[J]. 经济地理,2017(8):155 - 161.
[12]蒋省三,刘守英. 土地资本化与农村工业化——广东省佛山市南海经济发展调查[J]. 经济学(季刊),2004(4):211 - 228.
[13]刘守英. 集体土地资本化与农村城市化——北京市郑各庄村调查[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2008(6):123 - 132.
[14]孔祥智,刘同山. 赋予农民更多财产权利:必要性、内涵与推进策略[J]. 教学与研究,2014(1):27 - 34.
[15]蔡继明. 必须给被征地农民以合理补偿[J]. 中国审计,2004(8):18.
[16]许宏福,何冬华. 城市更新治理视角下的土地增值利益再分配——广州交通设施用地再开发利用实践思考[J]. 规划师,2018(6):35 - 41.
[17]周诚. 我国农地转非自然增值分配的“私公兼顾”论[J]. 中国发展观察,2006(9):27 - 29.
[18]邓宏乾. 土地增值收益分配机制:创新与改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2008(5):42 - 49.
[19]桂华. 论社会主义地利共享秩序及其制度实现——兼评《土地管理法》修订[J]. 社会科学,2018(6):62 - 71.

[20]陈映芳.征地农民的市民化——上海市的调查[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2003(3):88-95.
[21]文军.农民市民化:从农民到市民的角色转型[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2004(3):55-61.
[22]吴越菲,文军.农业转移人口市民化的系统构成及其潜在风险[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(5):1-10.
[23]文军.回到"人"的城市化:城市化的战略转型与意义重建[J].探索与争鸣,2013(1):57-60.
[24]刘传江,龙颖桢,付明辉.非认知能力对农民工市民化能力的影响研究[J].西北人口,2020(2):1-12.
[25]郑杭生.农民市民化:当代中国社会学的重要研究主题[J].甘肃社会科学,2005(4):4-8.
[26]林辉煌.中国农地制度[M].北京:东方出版社:228.
[27]安永军.土地制度与农民市民化——征收入市和直接入市制度的比较分析[J].西南大学学报(社会科学版),2021(5):58-66.
[28]史玉丰.城镇化的关键是人的城镇化[J].人民论坛,2019(21):56-57.
[29]陈心颖.新型城镇化中"人"的现代化解读[J].福建论坛.人文社会科学版,2020(2):36-44.
[30]李斌.住房利益分化与社会分层机制变迁[M].长沙:中南大学出版社,2004:28.
[31]吴冰,廖慧咏.不充分就业研究述评与未来展望[J].华东理工大学学报(社会科学版),2014(6):60-72.
[32]仇叶.土地开发权配置与农民市民化困境[J].农业经济问题,2020(11):42-54.
[33]卡尔.波兰尼.大转型:当代政治与经济的起源[M].冯刚,刘阳译.浙江:浙江人民出版社,2007:250-262.
[34]毛哲山."人的城镇化"理论的建构与创新研究[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2016(1):88-92.

The Transfer of Land Development Rights and the Reverse Citizenization of Peasants

LIU Li-juan

(*Marxist Studies Institute*, *Harbin Institute of Technology* (*Shenzhen*), *Shenzhen* 518055, *China*)

Abstract: The distribution of value-added income in land development is closely related to the process of peasant citizenization. Based on field investigation in Q Village, Dongguan, it is found that core rural areas in the Pearl River Delta, represented by Q Village, rely on collective land development. The utilization of collective non-agricultural construction land has promoted local industrialization and urbanization, leading to rapid local economic development. As members of the collective economy, farmers have gained increased benefits from the non-agricultural utilization of land. However, in practice, the granting of such land rights has resulted in a "reverse urbanization" situation. Local farmers exhibit weak market competitiveness and a de-laboring behavior pattern, essentially showing a state of "anti-citizenization". Citizenship is the foundation for high-quality citizenization, Practice has proved that directly granting land rights to farmers does not necessarily effectively enhance their ability to become citizens. Instead, it may turn these farmers, who happen to occupy a specific area, into land rentiers, leading to over-dependence on the economic benefits of land rent and preventing them from transforming into truly modern citizens. This indicates that the distribution of value-added income from the non-agricultural use of farmland should follow the principle of fair development. It should fully safeguard the state's leading role in the process of land development, enhance the supply of urban public services, and further improve the land acquisition compensation system. This way, it can ensure the fair enjoyment of land rights by the entire population and provide a basis for improving farmers' ability to become citizens.

Key Words: land development rights; urbanization; anti-citizenization; Pearl River Delta region; modernization of people

【责任编辑:杜晓艺】