

助推还是羁绊:宅基地财产性收益对 农民工城市融入的影响

钱 龙¹,周 宁²,章 莉²

(1.南京财经大学 粮食和物资学院,江苏 南京 210003;

2.南京财经大学 经济学院,江苏 南京 210023)



摘 要 化解“半城镇化”和推进新型城镇化需要实现农民工的城市融入,发达地区在推进“人口城镇化”方面走在全国前列。以江苏省为例,通过 2019 年在江苏省 13 个地市开展的调查,基于 2 129 份问卷探讨了宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响。研究发现:农民工留城定居意愿强烈,但户口迁入意愿不高。宅基地财产性收益现值越高,越有助于农民工选择留城和将户口迁入城市;宅基地预期补偿性收益越高,农民工留城意愿和户口迁入意愿越低,表明宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响不可忽视。此外,宅基地财产性收益对不同代际农民工的城市融入有差异化影响。研究结论意味着可变现的宅基地财产性收益会助推农民工融入城市,而预期宅基地被征用时能获得补偿会成为农民工融入城市的羁绊。提出为有效推进新型城镇化,在宅基地“三权分置”的政策背景下,一方面应逐步放开宅基地使用权流转限制和鼓励农房交易,让农民工带着财产进城;另一方面需加快出台宅基地有偿退出政策,防止宅基地问题悬而不决迟滞中国城镇化进程。

关键词 宅基地;财产性收益;城市融入;农民工

中图分类号:F 328;C 919 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2021)01-0016-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2021.01.003

根据国家统计局农民工监测调查结果,2019 年全国农村外出务工人员已达 2.9 亿,占全国总人口的五分之一^①。然而,受限于城乡二元体制的藩篱,大多数农民工及其家庭没有完全融入城市,成为“候鸟式”“两栖型”的边缘群体。有部分学者将其称为“半城镇化”或者“虚城镇化”^[1-2],并指出这种状态下的城镇化是不稳定的,还会带来诸多负面效应,比如产业结构升级缓慢^[3]、土地资源低效利用^[4],内需潜力无法激发、留守老人和留守儿童等社会问题^[5],等等。新型城镇化建设的本质是实现人的城镇化,其核心在于实现农民工的城市融入^[6]。唯有实现农民工城市融入和真正市民化才能够消除上述不利影响,并为中国经济社会的高质量发展奠定良好基础。正是意识到上述问题,进入 21 世纪以来,尤其是最近 10 年,党和政府高度重视农民工的城市融入,并将有序推进农民工市民化视为国家层面的重大战略。2014 年发布的《国家新型城镇化规划(2014—2020)》提出,到 2020 年要实现 1 亿农业转移人口落户城镇。2016 年国务院又专门出台《推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案》,再次对提升人口城镇化率,尤其是户籍人口城镇化率做出了具体部署。然而,要实现农民工的城市融入,就不得不考虑农民工的农村退出问题,即农民工进城后如何处置老家资源和资产,尤其是农民工家庭最为宝贵财产的宅基地和农房。长期以来,宅基地主要承担着居住保障功能,财产性价值并不高。然而,随着经济社会的发展和宅基地制度的变革,作为沉睡资产的宅基地的财产性功能日益凸显。因此,有必要分析宅基地财产性权益如何影响农民工的城市融入。宅基地对农民工城市融入的影响也有很强的政策含义,2011 年以来,中央层面陆续出台多项政策,不再要求农户以放弃农村土地为前提

收稿日期:2020-10-25

基金项目:国家哲学社会科学基金项目“社会保障权利平等促进农民工收入分配平等的机制和效果研究”(18BJY045),江苏省社会科学基金项目“江苏农民工社会融合的测度、经验及对策研究”(19EYD009)。

① 数据来源于 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200430_1742724.html。

来实现城镇落户。如 2011 年,国务院办公厅颁发的《关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》明确规定:“农民工落户城镇,是否放弃宅基地和承包的耕地、林地、草地,必须完全尊重农民本人的意愿,不得强制或变相强制收回。”2014 年,国务院下发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,要求不得以退出宅基地使用权等三权作为农民进城落户的条件。2016 年国务院下发的《关于实施农业转移人口市民化若干财政政策的通知》,也做了类似表述。特别是最近几年来“三块地”的改革和宅基地“三权分置”的推进,让进城农民工处置宅基地的选项更加多元化,可以保留老家宅基地,也可以主动放弃,在一些地区可以进行有偿退出,甚至是隐性的交易。就推拉理论看来,农民工融入城市取决于城市融入的成本和收益,如果选择融入城市,会损害农户的宅基地权益,那么很可能不利于农民工选择融入城市。相反,如果合理的处置宅基地能够得到一部分利益补偿,从而增强农民工的城市融入能力,则可能有效促进其城市融入。因此,本文试图验证:宅基地财产性收益助推了农民工融入城市还是成为农民工城市融入的羁绊?

一、文献综述

进入 21 世纪,尤其是“十三五”以来,推进以人为核心的新型城镇化逐渐成为国家重大战略。2016 年 2 月,习近平总书记对深入推进新型城镇化建设作出重要指示,要求加快推进以人为核心的新型城镇化。在最近刚刚召开的十八届五中全会再次明确了这一点,推进以人为核心的新型城镇化作为“十四五”规划的重要内容之一。

推进以人为核心的城镇化,关键是要顺利推进关键群体,即亿万农民工的城市融入。唯有“候鸟型”的农民工逐渐在城市安居乐业,成为新市民,中国的人口城镇化才能破局。通过文献梳理,本文发现,学界关于农民工群体城市融入的学术成果十分丰富。一些研究聚焦城市融入的内涵,融入维度的定性讨论以及实证层面融入程度测算^[7-8]。依据对社会融入内涵界定的差异,构建了相应的指标体系,代表性研究可以区分为“三维度说”^[9-10]、“四维度说”^[11]和“五维度说”^[12-13]。尽管学者们对社会融入的理解存在差异,但普遍认同城市融入包含经济、社会、文化、心理等多个层面^[14]。还有一些研究关心哪些关键因素会影响到农民工城市融入^[15-16],发掘可能的促进或阻碍机制^[17],进而提出可能的公共政策应对。较多的文献主张农民工的人力资本和社会资本^[18-19]、职业特征和工作环境^[20]、心理因素^[21]、家庭成员因素^[22];新农合^[23]、住房福利、社会保险等政策性因素^[20],语言和文化等软约束,均可能会影响到农民工的城市融入。此外,还有一些成果关注不同特征群体的城市融入意愿或能力的分化^[24],典型的如代际分化^[25]、城市规模差异^[26]、区域分化^[27],并提出了差异化的推进路径。

已有文献对农民工城市融入进行了详尽和丰富的讨论,这为本文奠定了良好的基础。就选题领域而言,本文属于第二类研究;视角选择方面,不同于以往文献,本文主要关注农村宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响。之所以如此是基于下述考虑:首先,实现农民工城市融入需要实现城乡统筹,然而既有文献多关注城市维度因素带来的影响,对农村维度因素的重视相对不足。其次,尽管已有少数文献开始关注农村土地对农民工城市融入可能的影响^[28-29],但多关注土地制度带来的影响^[30-31],对土地(尤其是宅基地)财产性权益带来的影响很少涉及。第三,随着经济社会的发展,静态的“人宅合一”转变为动态的“人宅分离”,农村宅基地保障性功能逐渐下降,其财产性属性愈发重要^[32-33]。因此,探索宅基地财产性收益如何影响农民工城市融入,有助于揭示宅基地在农民工市民化进程中发挥何种作用。

基于上述分析,本文拟基于江苏省 13 个地市的较大规模调查,从宅基地财产性收益视角分析农民工的城市融入。值得一提的是,本文将宅基地财产性收益区分为收益现值和预期收益,首次实证分析了这两类收益对农民工城市融入的影响。此外,考虑到不同代际农民工的分化显著,本文还探索了宅基地财产性收益对不同代际农民工的影响是否有所差异,以期拓展已有研究。

二、调研区域和样本信息

1. 调研区域

为调查农民工的城市融入情况,课题组以江苏省为例,开展了一次较大规模调查。样本选择方面,根据 PPS 抽样原则,依据江苏省 2018 年各市外来就业人口数以及常住人口分布,在苏南 5 市(南京市、无锡市、常州市、苏州市、镇江市)、苏中 3 市(南通市、扬州市、泰州市)和苏北 5 市(宿迁市、徐州市、淮安市、盐城市、连云港市),一共 13 个市进行了农民工调研,本次调查农民工问卷 2658 份。剔除关键信息缺失的样本,经过整理,最终获得有效样本 2129 份。

2. 样本信息

此次调查的有效样本中(如表 1),男性占比约六成,女性占比约四成。从代际分布来看,40 岁以上的老一代农民工占比为 37.21%,40 岁以下的新生代农民工占比 62.79%。就文化程度来看,初中学历占比最高,达到了 40.58%,其次是高中或中专学历,占比为 28.91%。值得注意的是大专及以上占比也达到五分之一,说明在江苏省务工的农民工整体文化水平较高。就健康情况而言,大多数农民工表示自己的身体较好,比例高达 92.48%。方言作为一种技能,能够帮助农民工拓展本地社会网络和增强社会认同感^[34-35],统计显示,有 22.77% 的农民工听不懂也不会用务工城市方言,表示能听懂但不会用的农民工占比 30.65%,听懂并会用的农民工占比高达 46.58%,表明方言掌握得到农民工重视。就工作类型而言,在城市创业成为雇主的农民工占比 18.79%,超过八成农民工仍然是给人打工的雇员。就个体每月收入水平而言,样本农民工平均工资为 5648.655 元/月,但群体内部差异较大,其中接近七成农民工的收入低于平均数。安居才能乐业,就购房情况而言,高达 42.35% 的农民工表示已经实现在城镇购房(包括老家城镇、务工城镇或其他城市),说明在江苏这类发达地区务工的农民工普遍重视购房置业。对农民工户籍地的统计发现,接近六成属于省内务工,这与国务院发布的《2019 年农民工监测调查报告》的发现相类似,表明省内流动渐成为主流。

表 1 样本基本信息

特征	分类	占比/%
性别	男	60.39
	女	39.61
年龄	40 岁以下	62.79
	40 岁及以上	37.21
文化程度	文盲、半文盲	0.94
	小学	7.96
	初中	40.58
	高中或中专	28.91
健康情况	大专及以上	21.61
	较差	0.76
	一般	6.76
方言掌握	较好	92.48
	听不懂也不会用	22.77
	听懂但不会用	30.65
工作类型	听懂且会用	46.58
	雇主	18.79
每月工资水平	雇员	81.21
	大于等于均值	30.53
城镇购房	小于均值	69.47
	是	42.35
农民工户籍地	否	57.65
	江苏省内	59.25
	江苏省外	40.75

三、农民工宅基地持有与财产性收益情况

1. 农民工宅基地持有情况

我国现行宅基地制度诞生于新中国成立之后,是历史、国情、土地政策等诸多因素共同营造下形成的特殊制度安排,并最终形成了“公地私宅、房地分离、一户一宅、无偿取得、长期使用、规定面积、限制流转”的制度框架^[33]。统计显示(表 2),绝大部分农民工家庭只拥有 1 块宅基地,占比高达 92.61%;拥有 2 块及以上宅基地的农民工占比较低,合计不超过 8.00%。这一方面说明广大农民工家庭居住需求完全有保障,实现了“居者有其屋”,另一方面也说明“一户多宅”现象没有那么严重。

表 2 农民工老家的宅基地块数

宅基地块数	占比/%
1	92.61
2	5.83
3	1.04
4	0.28
≥5	0.26

就宅基地占地面积而言(表 3),统计分析发现,农民工宅基地面积普遍较大,接近 4 成受访农民工的老家宅基地占地面积超过 200 平方米。由于人地禀赋差异,中国各省对农村居民宅基地面积的规定不一致。以江苏为例,《江苏省土地管理条例》第三十四条规定:城市郊区和人均耕地在 1/15 公顷以下的县,每户宅基地不得超过 135 平方米;人均耕地在 1/15 公顷以上的县,每户宅基地不得超过 200 平方米^①。鉴于被调查农民工有 6 成是江苏省内的,这在一定程度上说明江苏省农村宅基地面积超过法律限制标准是较普遍现象。

2. 宅基地财产性收益现值

中国农村呈现房地分离的产权分割状态,其中,农村住房归属农民私人所有,土地则属于集体所有,农户仅享有资格权和使用权。受限于法律,目前农村住房只能在集体内部进行有限范围内流转,随着农村人口大量外出务工,农宅空置现象愈发突出,空心村占比逐年提升。只有在发达地区、城镇郊区的少数农村,农村住房以小产权房或私下交易的形式流入市场,但这一情形下,交易双方的权利得不到法律保护^[33]。实际上,对于大多数农民工而言,如果老家宅基地不发生政府征收,宅基地财产属性只能体现在住房本身上,即房屋的价值有多大,市场容量的有限性让农宅市场价值被严重低估^[32],且很难变现^②。

此次调查询问了农民工,“在农房可交易的前提下,请您估计自家农房的市场价值”。统计结果如表 4,农民工主观估计的老家农房的市场价值偏低,估价超过 20 万的占比不足 4 成。根据国家统计局公布的数据,2018 年中国新建商品住宅的平均销售价格为 8461 元/平方米^③,按照 90 平方米计算,一套城镇住房的价值超过 76 万,这远高于农民工对自家农房的市场估值。

3. 宅基地未来财产性补偿收益

宅基地及其农房是农民工家庭最有价值的财产,多数研究发现,大多数农民工不愿意无偿放弃老家宅基地。这其中虽然有留恋故乡的情感性因素存在,但更多的是经济性动机^[32]。老家农宅空置成本较低,而且一旦出现老家宅基地被征收的情形,农民工还能因此得到一笔补偿性收益。随着中国城镇化的快速推进和城市区域面积的扩大,越来越多的农村土地被征收转变为城镇土地,基于这种预期,很多农民工为避免潜在的补偿款损失,选择保留农村户口而不愿意彻底融入城市^[27-28]。

此次调查请农民工预估了老家宅基地和农房被政府征用时能够获得多少补偿性收益,统计显示(表 5),农民工对老家宅基地被征所能获得的补偿款预判差异很大,尽管仍有相当比例的农民工不看好自家宅基地的价值,但更多农民工的宅基地财产权意识开始觉醒。

四、宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响

1. 农民工的城市融入

新型城镇化的本质是人的城镇化,有效提升中国城镇化水平关键是促进农民工城市融入。而实

表 3 农民工老家宅基地面积

宅基地占地面积/平方米	占比/%
[0,100]	24.09
(100,200]	34.34
(200,300]	15.27
(300,500]	9.91
500 以上	16.39

表 4 宅基地财产性收益现值

老家自有住房的市场价值/万元	占比/%
[0,20]	61.58
(20,50]	22.78
大于 50	15.64

表 5 宅基地预期补偿性收益

宅基地补偿款/(元/平方米)	占比/%
说不清	9.21
0	39.35
(0,1000]	23.18
(1000,2000]	11.47
(2000,5000]	11.61
大于 5000	5.17

① 数据来源于 http://www.jsrd.gov.cn/zyfb/sjfg/200901/t20090109_38873.shtml。

② 当前的小产权房之所以价格更低,也是因为交易的价值只能体现房屋价值,而土地的价值不能体现。

③ 数据来源于 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201810/t20181019_1628849.html。

现农民工城市融入需要两个必备的前提,一是农民工自己有融入的意愿;二是农民工有融入城市的能力^[23]。鉴于城市融入意愿是基础和前提,因此本文重点关注农民工的城市融入意愿。借鉴已有文献,本文从留城意愿和户口迁移意愿两个层面来测度农民工的城市融入意愿。一是农民工是否愿意长期定居在务工城市^[14],这是从常住人口城镇化视角选取的指标。二是农民工是否愿意将户口迁入务工城市,这是从户籍人口城镇化视角选择的指标^[13]。

统计显示,农民工留城意愿强烈,高达 85.3% 的农民工愿意长期留在务工城市。但农民工将户口迁移到务工城市的意愿较低,只有 42.66% 的农民工表示愿意迁入,暂时没想好是否迁入和明确表示不迁入的分别占比 27.02% 和 30.33%。即多数农民工愿意成为城镇常住人口,但是在户籍上成为城镇居民的意愿不高,这与诸多调查保持一致^[8]。

2. 变量设定

(1)核心解释变量。宅基地财产性收益是本文的核心解释变量,现有研究多使用宅基地面积来衡量这一变量^[28],但为了更加准确地测度这一变量,本文采取另外的测度方式。宅基地财产性收益包括现值收益和未来收益两大类,相比面积这种间接的指标,市场价值(估计)更能体现财产性收益的本质。对于宅基地财产性收益现值,考虑到农村宅基地的交易仍然受限,只能间接地采纳农民工主观预估的市场价值,即在可交易的前提下,农民工认为老家农房市场价值有多少。此外,宅基地预期财产性收益通常体现为宅基地和农房被政府征用时给予的补偿款,因此可通过询问农民工“当您家农房和宅基地被征时,您主观预期能获得多少补偿款”,来获得这一核心解释变量。

(2)控制变量。已有研究表明,影响农民工城市融入因素是多维的。本文引入个体、家庭和区域三个维度的多个变量。其中个体层面包括个体的性别^[16]、年龄、文化程度、健康情况、方言掌握^[34]和工作类型^[20]六个控制变量。是否融入城市还取决于家庭对成本和收益的比较、老家吸引力以及家庭人口特征、城镇购房情况^[29],因此引入家庭每月总收入、家庭每月总支出^[35]、老家工资水平、家庭人口规模、城镇购房五个控制变量。务工城市特征也不能忽视^[36],江苏省内不同区域城市发展有较大差异,苏南、苏中和苏北的经济水平呈现梯度配置,因此引入是否苏南城市和是否苏中城市两个虚拟变量来控制区域层面特征,详见表 6。

表 6 变量设置与描述性分析

变量	变量定义	平均值	标准差
留城意愿	是否愿意留在务工城市:是=1;否=0	0.853	0.354
户口迁移意愿	将户口迁移至务工城市;不迁移=0;没想好=1;迁移=2	1.103	0.848
宅基地财产性收益现值	农民工估计的老家农房市场价值(万元,取对数)	2.013	1.690
宅基地预期财产性收益	农民工预期老家农房和宅基地被征时能获得的补偿总额(万元,取对数)	6.648	6.230
性别	男=1;女=0	0.604	0.489
年龄	2019-出生年	36.846	9.495
文化程度	文盲或半文盲=1;小学及以下=2;初中=3;高中或中专=4;大专及以上=5	3.623	0.940
健康情况	较差=1;一般=2;较好=3	2.917	0.302
方言掌握	听不懂也不会说=0;听懂但不会说=1;听懂且会说=2	1.238	0.798
工作类型	雇主=1;雇员=0	0.188	0.391
家庭每月总收入	家庭每月总收入水平(元,取对数)	8.488	0.495
家庭每月总支出	家庭每月各类生活支出费用(元,取对数)	8.347	0.586
老家工资水平	从事您当前工作,在老家的平均工资(元,取对数)	8.013	0.692
家庭人口规模	家庭成员数	3.966	1.311
城镇购房	您家是否实现在城镇购房:是=1;否=0	0.423	0.494
是否苏南城市	是=1;否=0	0.507	0.500
是否苏中城市	是=1;否=0	0.153	0.360

3. 计量结果与分析

鉴于农民工留城意愿是二值虚拟变量,因此选择二元 probit 模型进行实证分析;而户口迁移意愿是一个有序排列变量,因此选用 Oprobit 模型进行实证分析。拟合结果显示(表 7),宅基地财产性收益现值分别在 1% 和 10% 的显著性水平上正向影响农民工留城意愿和户口迁移意愿,这意味着农

户家庭宅基地的财产性收益现值越高,越会激励农民工留在务工城市,并提升农民工户口迁移意愿。与此同时,宅基地预期财产性收益分别在5%和1%的显著性水平上负向影响农民工的留城意愿和户口迁移意愿。也就是说,当农民工预期宅基地被征用能够带来更多收益时,农民工留在务工城市的意愿会下降,将户口迁入务工城市的可能性也越低。上述发现意味着,宅基地附属的两类财产性收益对农民工城市融入的影响呈现异质性。收益现值越高,越有利于农民工城市融入;预期收益越高,越不利于农民工城市融入。对此的解释是,在宅基地可交易的前提下,如果当期能够获得一笔不菲的财产性收益,农民工不仅能够实现农村退出,而且能够增强城市融入的能力^[37-38],从而激励农民工斩断与农村的联系,助推其融入城市。而未来的财产性收益带来的影响正好相反,当农民工意识到失去宅基地的代价越大时,宅基地就会成为一种羁绊。此时放弃宅基地预期财产性收益就是城市融入的潜在成本,导致农民工不太倾向留在城市,迁移户口的意愿也更低。当前,农民工获得宅基地财产性收益现值仍然十分困难,预期的宅基地财产性收益则构成了农民工融入城市的潜在退出成本,在“退不出、带不走、难交易”的现状下,大多数农民工只能理性地选择兼业化和城乡两栖^[22]。

表7 宅基地财产性权益与农民工城市融入:基准回归

变量	留城意愿		户口迁移意愿	
宅基地财产性收益现值	0.081*** (0.030)	0.081*** (0.031)	0.040* (0.021)	0.041* (0.021)
宅基地预期财产性收益	-0.019** (0.008)	-0.020*** (0.008)	-0.010* (0.005)	-0.011* (0.005)
性别	-0.312*** (0.090)	-0.294*** (0.090)	-0.092 (0.065)	-0.087 (0.066)
年龄	0.008 (0.005)	0.007 (0.005)	-0.002 (0.004)	-0.003 (0.004)
教育程度	0.045 (0.052)	0.052 (0.052)	0.018 (0.038)	0.154 (0.039)
健康状况	0.104 (0.137)	0.112 (0.137)	-0.147 (0.105)	-0.152 (0.106)
方言掌握	0.253*** (0.065)	0.237*** (0.068)	0.198*** (0.049)	0.192*** (0.050)
工作类型	0.271** (0.119)	0.307** (0.122)	-0.021 (0.082)	-0.016 (0.083)
家庭每月总收入	0.038 (0.109)	0.011 (0.110)	0.111 (0.075)	0.109 (0.076)
家庭每月总支出	-0.196** (0.087)	0.200** (0.087)	-0.018 (0.066)	0.020 (0.076)
老家工资水平	-0.069 (0.052)	0.068 (0.052)	-0.111** (0.045)	0.110** (0.045)
家庭人口规模	0.078** (0.033)	0.076** (0.033)	0.051** (0.024)	0.050** (0.024)
是否在城镇购房	0.239** (0.099)	0.238** (0.100)	-0.092 (0.070)	-0.098 (0.070)
是否苏南	0.032 (0.129)	0.052 (0.131)	-0.188** (0.094)	-0.177* (0.095)
是否苏中	-0.212 (0.138)	-0.203 (0.139)	-0.221 (0.104)	-0.214** (0.104)
是否江苏户籍	—	0.065 (0.098)	—	0.048 (0.072)
常数	-2.827*** (1.063)	-2.675** (1.069)		
切点一			-0.678 (0.768)	-0.661 (0.771)
切点二			0.094 (0.768)	0.107 (0.771)
LR χ^2	106.27***	107.35***	82.45***	83.25***
Pseudo R^2	0.082	0.083	0.026	0.027
观测值	1462	1458	1439	1435

注:***、**和*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著,括号内为标准差,后表同。

近些年来,在“三个一亿人”战略的指引下,推进农民工就近城镇化成为实现人口城镇化的重中之重。2019年农民工监测调查报告显示,农民工规模继续扩大,省内流动继续增加,省内就业农民工占外出农民工的56.9%,所占比重比上年提高0.9%^①。此次针对江苏的调查与全国层面的发现基本一致,也证实省内流动已成为主流。为验证就近务工是否有助于提升农民工城市融入意愿(表7),引入农民工户籍地虚拟变量(江苏籍=1;非江苏籍=0),结果显示,这一变量的影响方向为正,但并未通过显著性检验,说明就近务工并不能成为促进农民工融入城市的一个因素,或者说,省内外户籍地异质性不构成在苏务工农民工选择留城和户口迁入的关键因素。

① 数据来源于 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7216034。

4.不同代际的异质性分析

不同代际农民工的观念、成长环境均有很大差异^[39],从已有文献来看^[7-8],老一代农民工来到城市主要是为了改善家庭福利,返回农村的意愿相对较强;而新一代农民工多不留恋农村,对城市更加向往,甚至很多新生代农民工从小就出生和生活在城市,农村已经成为回不去的故乡。为识别宅基地财产性收益对两代农民工城市融入有无差异化影响,按照年龄是否超过样本平均值,将整体样本区分为年龄较大农民工组和年龄较小农民工组进行比较分析。结果显示(表 8),宅基地财产性收益现值对年龄较大农民工的留城意愿和户口迁移意愿没有显著影响,但宅基地预期财产性收益对这一群体的城市融入意愿有显著负向影响。对年龄较小农民工而言,宅基地财产性收益现值对其城市融入有显著促进效应,宅基地预期财产性收益也显著负向影响其留城意愿和户口迁移意愿,这与整体样本保持一致。因此,表 8 的结果表明,预期宅基地被征能够获得补偿时,两代农民工融入城市的意愿均下降。但年龄较大组和年龄较小组的差异体现在:能够获得宅基地财产性收益现值时,年龄较大农民工融入城市的意愿没有提高,但能够增强年龄较小农民工的城市融入意愿。

表 8 宅基地财产性权益与农民工城市融入:代际差异

变量	年龄较大农民工		年龄较小农民工	
	留城意愿	户口迁移意愿	留城意愿	户口迁移意愿
宅基地财产性收益现值	0.032(0.030)	-0.010(0.021)	0.134*** (0.043)	0.091*** (0.030)
宅基地预期财产性收益	-0.018* (0.008)	-0.011* (0.005)	-0.018* (0.010)	-0.010* (0.008)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
L _R χ^2	42.23***	35.18***	81.97***	71.67***
Pseudo R ²	0.072	0.024	0.115	0.043
观测值	682	670	780	769

5.进一步讨论

推进亿万农民工的城市融入,实现更高质量的新型城镇化是今后相当一段时间的战略任务。农民工城市融入的一个关键标志是户籍迁入城镇,因此,提升户籍人口城镇化水平得到政策层面高度关注。《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》提出“到 2020 年,常住人口城镇化率达到 60%左右,户籍人口城镇化率达到 45%左右”的两大政策目标。2016 年,国务院进一步发布《关于推动 1 亿非户籍人口在城市落户方案的通知》,再次确认了上述目标,并明确提出“十三五”期间,户籍人口城镇化率年均应提高 1 个百分点以上。截至 2019 年底,我国常住人口城镇化率已经突破 60%,但户籍人口城镇化率只达到了 44.38%,没有完成预期目标^①。表明推进城市融入的症结和难点在于鼓励农民工将户口永久迁入城镇。本文前述研究也证实,农民工留在务工城市的意愿较高,但是户口迁入意愿较低,从而揭示出户籍人口城镇化率远滞后常住人口城镇化率的现实基础。本文还证实,能够变现的宅基地财产性收益现值对促进农民工城市融入有正向影响,但宅基地被征时能够获得补偿性收益的预期不利于农民工融入城市。

为进一步探寻宅基地因素对农民工实现城市融入的影响,表 9 统计了农民工不想在城市落户的原因。结果显示,有 26.74%的农民工选择了“不愿放弃宅基地”。这说明城乡户籍转换过程中,宅基地能否得到妥善处置对农民工的城市融入有关键性影响。为防止宅基地成为阻碍农民工城市融入的障碍性因素,有必要抓紧出台宅基地有偿退出机制,让农民工拥有退出权^[40]。只有完善宅基地的退出补偿机制与增值收益分配模式,并形成稳定的法律关系,农民工才能不留遗憾地离开农村,增强其成为城市居民的推力;而不是因惦记宅基地预期财产性收益,选择继续在城乡之间来回奔波^[31],保持退不出、融不入的“两栖”状态。

表 9 受访农民工不想在城市落户的原因

不想在城里落户的原因	占比/%
不愿放弃宅基地	26.74
不愿放弃承包地	12.53
故土难离	46.31
政策不确定,不敢贸然行动	28.66
其他	5.17

① 数据来源于 http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202002/28/t20200228_34360903.shtml。

实际上,部分实证研究也证实,宅基地退出有利于农民工城市融入^[30]。在宅基地自愿有偿退出试点地区,给予农民合理的补偿,农村居民转为城镇居民的意愿会显著提升^[41]。

农村宅基地的主要功能之一是实现“居者有其屋”,随着农民工及其家人进入城市务工和生活,老家农宅的居住功能重要性随之下降甚至消失,实现在城镇的稳定居住成为农民工的迫切需求。实际上,此次调查也显示(表 10),农民工融入城市的最大障碍就是城市房价/房租太高,比例达到了 28.37%,远超过其他选项。笔者通过深度访谈也发现,如果农村宅基地使用权和农房使用权可交易,大多数农民工,尤其是年龄较小的农民工还是希望通过农宅交易获得一笔可观的财产性收入,并将这笔收入用于城镇购房,实现在城镇的长期稳定居住。

表 10 受访农民工融入城市面临的主要困难

面临的主要困难	占比/%
房价/房租高	28.37
工作不稳定/生意不好做	17.59
收入水平低	16.37
子女在本地上学或升学难	14.77
自己或父母养老难	12.68
当地外来人口政策变动频繁	2.90
不适应当地生活方式	2.04
其他	5.29
合计	100.00

然而,长期以来,宅基地流转和农房交易只能在村集体内部交易,市场容量狭小,导致实际交易量十分有限,宅基地和农房的价值被严重低估^[32-33]。这也是近些年来,广大农村地区空心村占比不断上升的关键原因所在,造成了农房资产的大量闲置和土地资源浪费^[42]。因此,在宅基地“三权分置”的背景下,应抓紧研究农房换购城镇住房的可行性,可通过修改法律和交易限制,逐步放开宅基地使用权流转和鼓励农房交易^[43],实现还权赋能,让宅基地使用权和农房所有权在更大市场范围中进行优化配置。实际上,这与 2020 年 4 月中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》(简称《意见》)的精神是相一致的^①。《意见》指出,要加快要素价格市场化改革,完善要素价格形成机制和市场运行机制,充分发挥市场配置资源的决定性作用,推动要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。相对劳动力和资本,土地要素的市场化配置程度最低,是当前亟需提升市场化配置水平的要素种类^[44]。可喜的是,长期固化的宅基地制度正在变革,包括宅基地管理制度在内的“三块地”改革已经在全国 33 个试点地区进行封闭运行,并积累了丰富的实践经验^[45]。2020 年 9 月,农业农村部下发的《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》^②,更是突破性地提出,在符合农村宅基地管理规定和相关规划的前提下,允许返乡下乡人员和当地农民合作改建住房,从而打破了城里人不能到农村建房的局面,解决了农宅不能与村集体经济组织成员以外的主体进行交易的问题,这无疑是一种进步。当然,这仅仅是一小步,后续期待宅基地制度变革大胆迈开步子,在坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三个底线的前提下,进一步推动宅基地使用权和农房在城乡之间有序流动,实现土地要素在城乡之间的高效率配置,并有效提升农民工的财产性收入,助力农民工及其家庭的融入。

五、结论与启示

1. 结 论

从发展规律来看,推进新型城镇化是大势所趋,而实现亿万农民工的城市融入也是缓解城乡二元矛盾、实现产业结构升级、提振内需和支撑国内大循环、缓解经济社会转型矛盾的关键所在。当前,中国常住人口城镇化率已经超过 60%,但户籍人口城镇化率仍较低,还不足 45%,远低于发达国家平均 80%的水平。本文对江苏省 13 个地市的调查也显示,农民工虽然有很强的留城定居意愿,但是户口迁移意愿较低。这表明中国的城镇化难点发生了改变,已经从过去的不能落户城镇转向为当前的农民工不愿落户城镇,可以预见后续推进新型城镇化将会十分困难。本文通过分析宅基地财产性收益对农民工城市融入的影响,发现随着宅基地居住保障性功能的下降和财产收益性功能日益重要,宅基地财产性收益现值越高,越有助于农民工选择留城和将户口迁入城市;宅基地预期补偿性收益越高,

① 资料来源于 http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/10/content_5500740.htm。

② 资料来源于 http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/16/content_5440479.htm。

农民工留城意愿和户口迁移意愿越低。也就是说,宅基地因素对农民工市民化的影响不可忽视,且宅基地财产性收益现值和预期性收益对农民工城市融入的影响完全相反。异质性分析表明,两类财产性收益对年龄较大农民工和年龄较小农民工的影响有所差异。其中,宅基地财产性收益现值不能激发年龄较大的农民工融入城市的积极性,但能有效提升年龄较小农民工的城市融入意愿。与整体样本一致,宅基地预期补偿性收益对两代农民工的城市融入均有显著负面影响。

2. 启示

基于上述发现,本文得出以下几点启示。首先,需要意识到,在政策层面不再要求农户以放弃承包地和宅基地为前提来实现城镇落户的制度背景下,宅基地因素仍然对农民工的城市融入有十分关键的影响。当处置宅基地能够获得一定的财产性收益现值时,有助于促进农民工融入城市。而预期宅基地被征所能获得的补偿性收益越高时,无论是年龄较小农民工还是年龄较大农民工,都倾向于不融入城市。因此,为有效推进农民工城市融入,在宅基地“三权分置”的制度背景下,一方面应逐步放开宅基地使用权流转限制,鼓励农房交易,让农民工尤其是新生代农民工能够带着财产进城,增强其城市融入意愿和融入能力;另一方面,在总结“三块地”改革经验的基础上,需加快研究制定宅基地资格权和使用权的有偿退出政策,由点带面地推广和普及有效做法,加快形成宅基地交易市场,防止宅基地问题悬而不决而迟滞中国新型城镇化进程。其次,还应注意到宅基地财产性收益对不同代际农民工的差异化影响。当农户能够通过交易宅基地使用权和农房所有权来获得一定的财产性收益时,年龄较大的农民工仍然不希望融入城市,但年龄较小的农民工会因此更加积极地融入城市。因此,推动宅基地制度变革和放活宅基地使用权,最可能撬动的人群是年轻农民工。实际上,相对老一代,年轻一代农民工也有更强的城市融入意愿。鉴于年轻一代农民工在农民工群体的占比越来越高,因此,要以此为契机,抓住改革窗口期、关键期,大胆地推动宅基地制度变革,尽可能减少来自农村的退出障碍,并将其转换为助推力量,以有效提升中国人口城镇化水平,尤其是户籍人口城镇化水平,为更高水平、更高质量的新型城镇化提供制度支撑。

参 考 文 献

- [1] 辜胜阻,易善策,郑凌云.基于农民工特征的工业化与城镇化协调发展研究[J].人口研究,2006(5):1-8.
- [2] 夏华,梁强.新型城镇化进程的农民工收入解构:2008~2016年[J].改革,2017(6):77-85.
- [3] 孙军,高彦彦.农村人口半城镇化视阈下的中国经济增长机制及其风险研究[J].上海经济研究,2016(9):17-24,32.
- [4] 吕军书,张硕.农户城乡“两栖占地”形成因素、退地制度障碍与政策建议——基于“百村调查”样本分析[J].经济体制改革,2020(2):66-73.
- [5] 赵佩.“半城镇化”的表现、危害及成因研究[J].发展研究,2017(4):94-97.
- [6] 厉以宁.农民工、新人口红利与人力资本革命[J].改革,2018(6):5-12.
- [7] 卢海阳,梁海兵,钱文荣.农民工的城市融入:现状与政策启示[J].农业经济问题,2015,36(7):26-36.
- [8] 钱泽森,朱嘉晔.农民工的城市融入:现状、变化趋势与影响因素——基于2011—2015年29省农民工家庭调查数据的研究[J].农业经济问题,2018(6):74-86.
- [9] 朱力.论农民工阶层的城市适应[J].江海学刊,2002(6):82-88.
- [10] 悦中山,李树茁,费尔德曼.农民工社会融合的概念建构与实证分析[J].当代经济学,2012(1):1-11.
- [11] 杨菊华.中国流动人口的社会融入研究[J].中国社会科学,2015(2):61-79.
- [12] 风笑天.“落地生根”?——三峡农村移民的社会适应[J].社会学研究,2004(5):19-27.
- [13] 卢海阳,梁海兵,钱文荣.农民工的城市融入:现状与政策启示[J].农业经济问题,2015(7):26-36.
- [14] 沈蓓绯,纪玲妹,孙苏贵.新生代农民工城市文化融入现状及路径研究[J].学术论坛,2012(6):73-79.
- [15] 王震.农民工城市社会融入的测度及影响因素——兼与城镇流动人口的比较[J].劳动经济研究,2015,3(2):41-61.
- [16] 华香,田贵贤.新生代农民工城市融入的影响因素研究——以北京市为例[J].调研世界,2017(3):20-26.
- [17] 王玉峰,刘萌.农民工城市融入研究:2007~2017年的文献计量分析[J].经济体制改革,2018(4):82-89.
- [18] 张卫国,单宝刚,孙涛.中国新老农民工城市融入的异质性及其代际差异——基于社会资本、人力资本及制度影响的多维比较[J].制度经济学研究,2017(3):137-153.
- [19] 刘红斌,王建浩.珠三角地区社会资本对农民工城市融入的影响研究[J].江西社会科学,2016,36(12):200-207.

- [20] 陆万军,张彬斌.就业类型、社会福利与流动人口城市融入——来自微观数据的经验证据[J].经济学家,2018(8):34-41.
- [21] 李远行.农民工贫困心理与城市融入的心理适应研究——以北京市为例[J].甘肃社会科学,2016(4):14-20.
- [22] 王春超,张呈磊.子女随迁与农民工的城市融入感[J].社会学研究,2017,32(2):199-224,245-246.
- [23] 程名望,黄俊逸,潘烜,等.新农合对农民工城市融入的影响分析——以上海 1446 个样本为例[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2018,40(1):48-55.
- [24] 李海波,张延吉.农民工城市居住福利对其城市融入的影响——基于结构方程模型的实证分析[J].城市发展研究,2020,27(4):11-14,25.
- [25] 何军.代际差异视角下农民工城市融入的影响因素分析——基于分位数回归方法[J].中国农村经济,2011(6):15-25.
- [26] 朱明宝,杨云彦.城市规模与农民工的城市融入——基于全国 248 个地级及以上城市的经验研究[J].经济学动态,2016(4):48-58.
- [27] 郭庆然,陈政,陈晓亮,等.我国农民工城市融入度测度及区域差异研究——来自 CHIP 数据的经验分析[J].经济地理,2019,39(1):140-148.
- [28] 奚美君,朱娇.土地、住房与农民工市民化——基于流动人口动态监测数据的实证分析[J].未来与发展,2017,41(5):21-26,42.
- [29] 刘玉萍,郭郡郡.土地对农民工城市居留意愿影响的实证研究——物质保障抑或情感依附[J].四川理工学院学报(社会科学版),2019,34(6):1-17.
- [30] 黄忠华,杜雪君.农村土地制度安排是否阻碍农民工市民化:托达罗模型拓展和义乌市实证分析[J].中国土地科学,2014,28(7):31-38.
- [31] 朱要龙.土地依附效应与半城镇化事实:对托达罗模型的修正与实证检验[J].产经评论,2018,9(4):140-153.
- [32] 钱龙,陈方丽,卢海阳,等.城市人“身份认同”对农村宅基地使用权流转的影响研究——基于浙江温州农户的调查[J].农业技术经济,2019(8):40-52.
- [33] 钱龙,陈会广,陈方丽.确权促进了宅基地流转吗?——基于温州农户的调查[J].经济体制改革,2020(2):186-193.
- [34] 邱济芳,聂伟.方言技能对进城农民落户意愿的影响机制——基于 2014 年全国流动人口动态监测数据[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2018,19(3):53-59.
- [35] 卢盛峰,陈悦.语言的力量:讲本地话增进了流动人口的社会融合吗? [J].经济科学,2019(4):118-128.
- [36] 周密,张广胜,杨肖丽,等.城市规模、人力资本积累与新生代农民工城市融入决定[J].农业技术经济,2015(1):54-63.
- [37] 孙战文,杨学成.农民工家庭成员市民化的影响因素分析——基于山东省 1334 个城乡户调查数据的 Logistic 分析[J].中国农村观察,2013(1):59-68,92.
- [38] 邓智平.确定性、不确定性与农民工“一家两户”理性选择研究[J].学术研究,2019(10):56-62.
- [39] 卢海阳,郑逸芳,钱文荣.农民工融入城市行为分析——基于 1632 个农民工的调查数据[J].农业技术经济,2016(1):26-36.
- [40] 傅晨,任辉.农业转移人口市民化背景下农村土地制度创新的机理:一个分析框架[J].经济学家,2014(3):74-83.
- [41] 余永和.农村宅基地退出试点改革:模式、困境与对策[J].求实,2019(4):84-97,112.
- [42] 钱龙,高强,陈会广.论宅基地“三权分置”的权属特征及目标指向——兼与承包地“三权分置”比较[J].农村经济,2020(1):24-31.
- [43] 严金明,迪力沙提,夏方舟.乡村振兴战略实施与宅基地“三权分置”改革的深化[J].改革,2019(1):5-18.
- [44] 张云华.农业农村改革 40 年主要经验及其对乡村振兴的启示[J].改革,2018(12):14-26.
- [45] 孙鹏飞,赵凯,贺婧.农村人口老龄化、社会信任与农户宅基地退出——基于安徽省金寨县 614 户农户样本[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(5):137-145,173.

(责任编辑:陈万红)