

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2010.06.002

关于重庆统筹城乡户籍制度改革的若干思考^{*}

翠湖博士论坛

(重庆工商大学,重庆 400067)

摘要:重庆统筹城乡户籍制度改革,是我国城乡二元户籍制度改革的一个大手笔,意在破解我国的“伪城镇化”或“半城镇化”难题,也是对资源的优化配置。重庆市政府为户籍制度改革做了充分准备,以十大机制保障转户农民进城后的生活、生产以及退出土地的优化配置。当然,户籍制度改革也存在许多不确定因素,需要重庆市政府和人民积极应对,并不断深化改革。

关键词:统筹城乡;户籍制度改革;二元户籍制度;资源配置;社会保障;就业;住房;土地补偿

中图分类号:F304.6;F291.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2010)06-0006-05

Thinking on Overall Urban and Rural Household Register System Reform of Chongqing

Cui Lake Doctor Forum

(Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: Chongqing's overall urban and rural household register system reform is a big work in China's urban and rural dual household register system reform and is also to optimize deployment of resources in order to solve China's problem of false-urbanization and semi-urbanization. Chongqing municipal government makes sufficient preparation for household register system reform and promulgates ten mechanisms to ensure the living and production of the peasants after they become urban residents and to ensure the optimized deployment of the land which the peasants quitted. Of course, household register reform has many uncertain factors and needs to be responded and deeply reformed by Chongqing municipal government and residents.

Key words: overall urban and rural development; household register system reform; dual household register system; resources deployment; social security; employment; housing; land compensation

背景资料:

2010年7月25日,重庆市政府出台了《重庆市人民政府关于统筹城乡户籍制度改革的意见》(渝府发[2010]78号,以下简称《意见》);2010年8月1日,《重庆市统筹城乡户籍制度改革农村居民转户实施办法(试行)》(以下简称《办法》)开始实施,标志着作为“全国统筹城乡综合配套改革实验区”的重庆市户籍制度改革进入实质推进阶段。

《意见》指出,重庆市户籍制度改革要“以推动符合条件的农民工特别是新生代农民工转户进城为突破口,引导农村居民向城镇有序转移,逐步缩小附着在户籍上的城乡差异,消除农民向城镇转移的体制性障碍,促进城乡资源要素合理流动,最终形成科学有序的人口城镇化机制”;具体目标是:“2010—2011年,重点推进有条件的农民工及新生代转为城镇居民,解决户籍历史遗留问题,力争新

* 翠湖博士论坛为重庆工商大学图书馆组织的系列学术活动,2010年9月19日该论坛就重庆户籍制度改革问题进行了专题探讨,参加本次讨论的有唐路元、骆东奇、彭国川、唐晓平、罗泽举、赵伟、孙建、黄勇刚、陈尚杰、蒲坤明等。

增城镇居民300万人,非农户籍人口比重由目前的29%上升到37%”,“2012—2020年,力争每年转移80万—90万人,到2020年新增城镇居民700万人,非农户籍人口比重提升至60%”。《办法》则为在两年内“集中解决有条件的农村居民转户”提供了具体操作程序。

重庆市统筹城乡户籍制度改革政策一出台,就在全国引起巨大反响,受到国内外广泛关注。2010年9月19日,重庆工商大学翠湖博士论坛举行了“重庆户籍改革问题探究”专题讨论,现将其主要观点摘编如下,以飨读者。

一、重庆统筹城乡户籍制度改革的意义

中国户籍制度改革,是缩小城乡差异、加快城市化进程的必然要求。黄勇刚认为,重庆的户籍制度改革是目前城乡二元户籍制度改革的一个大手笔,也是一项对农村户籍人口有利的举措。赵伟指出:重庆市作为全国统筹城乡综合配套改革实验区,首先试行大规模的户籍改革,无论其成败与否,都将给我国户籍改革提供鲜活的实例和经验教训,应该得到肯定。

彭国川认为,新中国成立初期,为了迅速实现工业化,建立完整的现代工业体系,人为地割裂了农业剩余和劳动力剩余的转移。一方面,通过工农产品价格剪刀差,实现了农业剩余尽可能地向工业部门的转移;另一方面,通过实行城乡不同的两种户籍管理制度,对农业剩余劳动力的转移进行严格的限制;同时,附着在户籍上的就业、社保、教育、住房、医疗等福利也存在巨大的城乡差距。改革开放以来,主要通过土地价格剪刀差的形式实现了农村或者农业剩余向城市或工业部门的转移,通过“农民工”外出“打工”实现了劳动力由农村和农业部门向城市和工业部门的转移。但在这一过程中,农民工的户籍并没有发生改变,形成所谓的“伪城镇化”

或“半城市化”。因此,60年来我国二元经济的发展过程导致了城市化严重滞后于工业化水平,“农转城”的实质是在补课,补我国二元经济过程中的城市化滞后的课。唐晓平进一步指出,重庆市这次力度空前的户籍制度改革,其意就在于破解我国的“伪城镇化”或“半城镇化”难题,使已经进城的农村人口实现真正的城镇化,即不仅取得与城市居民一样的身份(城镇户口),而且要实现包括社会保障、就业、住房、教育等的全面“市民化”。

从更深层次看,蒲坤明认为重庆的户籍制度改革减少了资源流动的障碍,实际上是基于中国乃至重庆市本身所处的经济发展阶段,对资源的重新配置与分配。让农民工兄弟欢欢喜喜进城,享受与城里人一样的待遇与福利,“解放”了农民,也为城市产业发展提供了充足的劳动力;同时还为优化土地资源配置提供了空间,有利于扩大农村人均耕地面积、提高农村生产集约化水平。因此,从长远的角度来看,只要能真正让转户农民公平分享经济发展和改革开放所带来的利益,并有效配置农民转户退出的土地,“农转城”是合理的,也是适应经济发展规律要求的,也必将给中国的进一步改革开放提供新鲜而富有创新性的样本。

二、重庆统筹城乡户籍制度改革的可行性

“自愿有偿”是重庆统筹城乡户籍制度改革的基本原则之一^①,因而农民的转户意愿是该项改革能否顺利推进的关键,而政府能够为转户农民提供怎样的保障将对农民的转户意愿产生重大影响。

1. 农民工的转户意愿

唐路元认为,从政策设计的对象看,目前的户籍制度改革主要针对重庆市籍的农民工,他们已经从农村出来,进入城市,且大多有比较稳定的工作岗位^②。农民工的转户意愿则取决于他们转户的成本和收益,只有收益大于成本,他们才愿意转户。

①《意见》中户籍制度改革的基本原则第二条就是“自愿有偿”:充分尊重农民转户意愿,依法办理,有偿退地,完善社会保障,确保农村居民进城后,生活得到保障,实际生活水平不断提高。

②《办法》适用于“本市籍农村居民转为城镇居民”,“其他户口迁移、登记仍按原有规定执行”;具体转户条件为:(1)“购买商品住房”或“务工经商五年以上,具有合法稳定住所”或“投资兴办实业,三年累计纳税10万元或一年纳税5万元以上的,具有合法稳定住所”的本市籍农村居民及其共同居住生活的配偶、子女、父母可登记为“主城九区”城镇居民;(2)“购买商品住房”或“务工经商三年以上,具有合法稳定住所”或“投资兴办实业,三年累计纳税5万元或一年纳税2万元以上,具有合法稳定住所”的本市籍农村居民及其共同居住生活的配偶、子女、父母可登记为“远郊31个区县城”城镇居民;(3)其他乡镇,农村居民可就近就地登记为城镇居民;(4)“农村籍未成年子女投靠父母、夫妻投靠、年老父母投靠子女”、“农村籍成年子女自愿投靠城镇身边无子女的年老父母”、“优秀农民工及其共同居住生活的配偶、子女、父母”、“农村籍五保对象”、“农村籍义务兵和服役期未满10周年的士官退役”也可登记为城镇居民,“本市高等学校、中职技校学生可迁入学校集体户或就地转为城镇居民”。

根据重庆市转户的相关政策,一旦农民符合条件申请转为城镇户口,将在就业、养老保险、医疗保险、教育、住房五个方面得到保障,一步到位全都覆盖,即通常说的“五件衣服、五个保障”。同时,农民在农村的“三件衣服、三个保障”,即“宅基地、承包地、林地”将逐步退出^①。

从收益来看:(1)就业方面,目前我国企业雇佣城市工和农民工在薪酬方面没有做到同工同酬,农民工的收入低于城市工是一个不争的事实,转换身份以后,农民工的工资收入将提高;(2)养老保险方面,农村主要还是依靠家庭养老这种低水平的模式,进入城市养老保障体系,保障水平肯定会提高一大截;(3)医疗保险方面,城市的医保标准也远高于农村医保标准^②;(4)教育方面,城市的教学条件比农村优越许多,如果农民工子女要进入城市学校就读,由于户口的原因需要向就读学校额外支付几千到数万元的借读费,转户后这笔沉重的负担将自然消除;(5)住房方面,以目前大多数的农民工收入水平,他们没有能力在城市购房,只能租住在狭小和条件简陋的房间内,转户后有利于其获取政府提供的保障性住房;(6)转户农民可一次性获得宅基地退出补偿、承包地退出补助等直接经济收益^③。

从成本来看,农民工选择了城市户口的“五件衣服”,就得放弃农村的“三件衣服”。其中宅基地提供住房保障,不产生经济效益;经营承包地和林地会产生收益,但一般情况下其收益小于外出务工的收益。

每个农民工的转户意愿是由其对转户收益与成本的预期决定的,而这个预期不但取决于农民工

个体及其家庭的情况,还受重庆市城市和农村经济发展状况、公共服务水平等多方面的影响。因此,要提高农民工转户意愿,需要重庆市政府提供必要的保障来提高农民工的转户预期收益。

2. 政府提供的保障

赵伟认为,重庆政府为此次改革做了充分的准备。早在2008年,成立了土地交易所,为农民进城后退出的土地流转搭建了平台;2009年又启动了公租房建设,为农民工进城解决住房问题。为保障户籍制度改革的顺利推进,《意见》特别指出要建立完善相关配套机制,“系统建立土地、住房、社保、就业、教育、卫生支撑保障机制,逐步消除城乡户籍待遇差距”。唐路元进行了如下分析:

重庆市“农转城”分两个阶段进行,第一阶段2010—2011年,力争两年内新增城镇居民300万人;第二阶段2012—2020年,转户700万人口。按照平均每个“新市民”转户成本计算^④,户改的第一阶段政府统筹的资金需求就高达2010亿元,其中,统筹就业、养老、医疗、住房、教育等资金需求为1241亿元,支付农村宅基地、承包地和林地退出补偿或补助的资金需求为769亿元;第二阶段700万人转户的直接成本为5000亿元以上。重庆市政府解决第一阶段资金需求的思路是:企业承担社会责任需要投入1229亿元,主要分摊农民工转户后的养老、医疗、住房以及获得流转土地、农村宅基地等的成本;转户农民个人作为直接受益者,需投入465亿元,主要用于缴纳自身的就业、养老、医疗、住房、教育等

①《意见》指出:“对农村居民整户转为城镇居民的,允许自转户之日起3年内继续保留承包地、宅基地及农房的收益权或使用权。在承包期内允许保留林权。鼓励转户居民退出农村土地承包经营权、宅基地使用权及农房。对自愿退出宅基地使用权及农房的,参照同时期区县(自治县)征地政策对农村住房及其附着物给予一次性补偿,并参照地票价款政策一次性给予宅基地使用权补偿及购房补助,今后征地时不再享有补偿权利。对自愿退出承包地的,按本轮土地承包期内剩余年限和同类土地的平均流转收益给予补偿,具体补偿标准和办法由区县(自治县)人民政府制定”;“家庭部分成员转为城镇居民的,保留其在以后整户转移中获得宅基地及农房、承包地的相应补偿或收益的权利,不再享有分配宅基地的权利。待家庭成员整户转为城镇居民时,退出宅基地及农房、承包地并享受相应补偿”。其中,“退出的宅基地、承包地位于土地利用总体规划确定的城镇建设用地扩展边界范围内的,由国有土地储备机构承担补偿费用。建立农村土地补偿周转金,用于农户退出的承包地、宅基地和农房所需资金的周转。”

②比如在重庆市9个城镇职工医疗保险市级统筹区的参保人员,基本医疗保险基金对参保职工看病报销的最高限额是3.2万元,大额医疗互助基金最高支付限额为50万元;而重庆市农民工医疗保险统筹基金的支付限额为3万元,大额医疗费互助保险资金的支付限额仅为20万元。

③据估算,目前该收益大约为每人1.8万元,略高于进城后个人应支付成本1.6万元。

④据测算,以全部整户转移、全部退出土地测算,包括农村宅基地、承包地、林地的退出成本和就业、养老、医疗、教育、住房等方面的进入成本,每个“新市民”平均需要6.7万元的户改成本。

费用;政府“四两拨千斤”需投入 316 亿元,主要用于转户农民养老保险补助、企业社保缴费补差以及公租房、学校等配套基础设施建设。而且,由于转户对象主要是新生代农民工,大规模的养老和医疗资金支付会在二三十年以后;而农村“三大保障”(宅基地、林权、承包地)的退出,也有 1 到 3 年的过渡期,因此当期的资金需求并没有想象的大。总体看,重庆市 300 万农民转户的即期成本不高,建立土地退出周转金即可启动运作;而 2008 年重庆的财政收入为 1290.18 亿元,财政支出为 1448.56 亿元,拿出几十亿的启动资金问题不大。

从进城农民工的就业来看:近期引入的惠普等 IT 企业将提供几十万就业岗位;随着两江新区建设的快速推进,大量企业将入住,这又会提供上百万就业岗位。按照重庆每年 10% 以上的经济增长速度,对劳动力的需求旺盛,每年新增几十万的岗位是有保证的。

从农民工的住房来看:建设公租房系统是主渠道,重庆未来三年将投资 700 亿元,建设 3000 万平方米公租房,每年开工建设 1000 万平方米。比如蔡家片区公租房项目,可提供 16 705 套房,容纳 4.17 万人居住;西永公租房项目一期,可提供 25 153 套住房,容纳 6 万人居住。

此外,重庆市规划建设中小学学校 115 所,其中规划新建小学 35 所、初中 40 所、普通高中和中职学校 40 所,以满足城市人口增加后对教育的需求。

三、重庆统筹城乡户籍制度改革面临的挑战与对策

唐路元指出,虽然重庆户籍制度改革的主客观条件已经具备,但是还存在许多不确定因素,比如:(1)每年增加几十万的劳动力投入,显然属于劳动密集型的经济增长方式,这对于转换重庆的经济结构,提高经济增长的质量将会产生什么影响?(2)未来两年重庆的企业需要增加投入 1229 亿元来承担转户成本,这对企业的发展会产生什么影响?一旦企业因为利润的减少而转移到其他地区,后果会怎样?(3)有限的财政资金投入城市建设,农村的基础设施、经济建设和公共产品的投入会不会受到影响?此外,赵伟提出:失去生产资料的农民如何

在繁华的城市立足?城市的公共资源和基础设施建设是否准备好迎接“农转城”的庞大队伍?大量农民进城后,农村是否有足够的劳动力用于生产?黄勇刚也提出:对于常年在城市工作的农村户籍人口来说,其在城市的就业问题基本不存在,但是对没有城市工作经验的一般农村人口而言,短期内其怎样实现城镇就业,怎样适应城镇生活?等等。因此,要取得改革的成功,还需要重庆市政府、企业和全体人民的共同努力。目前,尤其应作好两方面的工作:

一是为转户农民在城市生活、生产提供充足的保障。罗泽举强调应使农民工能够没有顾虑地带着足够财富和尊严进城,尤其应做好土地补偿、就业安置和社会保障等方面的工作。彭国川进一步指出:(1)“农转城”过程也伴随着土地等资源在城乡、空间上的重新配置,农民进城后终究要退出承包土地的经营权和农村宅基地等。一方面,退出土地的补偿金应合理,并及时兑现;另一方面,退出的承包地、宅基地通过在空间、城乡间的重新配置后会产生更大的收益,这个收益的增值部分应该在农民、农村集体、城乡和地区间进行合理分配,不能损害农民的利益。(2)要尽快建立完善《意见》提出的十大相关配套机制^①,使农民进城能及时全面地享受城市公共服务,以解决其进城后的生存问题。在这个过程中必须充分尊重农民的自主权,注意保障农民平等协商的权利,从而依法保障农民合法权益不受侵害。(3)要完善解决农民进城后的就业问题,这关系到农民工转户后的长远发展。一方面必须通过城镇化、产业化发展,提供足够就业岗位供转户农民选择;二是要通过职业培训,实现由转户农民到现代产业工人的就业方式的转换。可以说,重庆经济发展得越好,就业机会越多,户籍制度改革也就越会成功。陈尚杰则强调了为转户农民(尤其是大学生)提供必要的住房保障,提出公租房应在大学生就业的热点地域周围兴建,让这批新生的城市人能拥有体面的住宿,这是把他们留在城市的关键之一。

二是优化配置农民转户后退出的土地。骆东奇进行了大致测算:按 2009 重庆市全市耕地面积

^①具体包括建立完善农村土地处置机制、建立住房保障机制、完善养老保险制度、健全医疗保险制度、建立完善就业保障机制、建立完善培训机制、建立完善城乡教育保障机制、建立完善卫生服务保障机制、完善计划生育相关政策。

223.76万公顷、农业人口2326.92万人算,全市人均耕地1.44亩。农民转户后,按规定其承包地处理方式一般有两种,一是继续由家人亲戚代耕或流转,二是退出。如果按2020年转户1000万人测算,有近1440万亩耕地由他人代耕或流转,相当于全市目前耕地面积的43%左右需要流转。1440万亩耕地及其80%以上的基本农田,如果不有效地利用好,将会导致耕地低效利用、改变用途、甚至耕地撂荒的现象。因此,除做好农村土地整治流转工作外^①,还应鼓励城市资源下乡,推进农业现代化和产业化,提高耕地集约利用水平。(1)进一步加强农村基础设施建设,提高农业生产服务水平和农业生产条件保障;(2)出台优惠政策,鼓励城市工商资源下乡,在农村发展多种形式的现代农业;(3)加大力度,培育新型农民,实现农民向产业工人的转变;(4)发展和培育品牌农业、特色农业,吸引更多的城市资本、科技、智力等资源到农村;(5)探索城市居民到农村落户的制度^②,既实现有约束、有条件的户籍双向流动,又实现城市资源下乡。总之,不仅要让农民进城,还须让更多的城市资源下乡。

四、重庆统筹城乡户籍制度改革的前景

重庆的户籍制度改革,即“农转城”正稳步推进,实际进展也较为顺利^③。唐路元认为,到2010年,1000万农民进城,将带来以下几个宏观效应:一是可以复垦增加耕地250多万亩,对守住重庆耕地红线有好处,也为城镇化提供了土地空间;二是留在农村的农民通过集约化、规模化经营也可增加收入;三是大量年轻劳动力进城给城市带来活力,推迟了城市人口老龄化的到来;四是直接拉动消费,

每年都会新增300亿元的持续内需拉动,有利于扩大内需,转变经济发展方式。赵伟认为,重庆户籍制度改革将对城区流动人口管理和农村闲置土地治理起到积极作用,可以扩大农村人均耕地面积、提高农村生产集约化水平,特别是打破了立在城市与农村之间的一堵“厚墙”,使广大的农民工享有城市权利。

当然,重庆市统筹城乡户籍制度改革,只是渐进式改革的第一步,它绝不是改革的终结,还需要进一步深化。彭国川认为:当前的“农转城”从实质上看,是要解决“半城市化”群体的户籍问题,并给予其与城镇户籍相同的待遇。而从长远看,给予全体农民“国民待遇”才是户籍制度改革的最终目标。长期以来,我国二元经济结构下的农民并没有享受到与城镇居民一样的国民待遇,体现在户籍制度上,就是把农民束缚在土地上,使其失去了享受城市现代文明的权利。赋予农民国民待遇,简单地说,要逐步改变“城乡二元”经济社会结构,走“城乡一体化”道路,赋予农民以平等的人权、财富分配权和公共产品及公共福利的共享权。具体而言,其一,提供平等的就业机会,要把解决城市就业和解决农村富余劳动力转移统筹考虑;其二,提供平等的教育权利,要将农村义务教育的主要责任从农民转移到政府,实现强制性的义务教育;其三,提供平等的医疗救助,在城乡之间公平分配医疗救助资源,彻底改变农村公共卫生事业滞后的局面;其四,提供平等的政治权力。

(责任编辑:夏冬)

^①《意见》在“建立完善农村土地处置机制”中要求:组建市、区县(自治县)两级农村土地整治流转机构,负责对农户退出的承包地、宅基地和农房进行补偿和处置。农村土地整治流转机构应积极盘活利用转户退出的土地。按照规划及用途管制、农村集体土地所有权不变的要求,对退出的承包地加大国土整治力度,促进承包地向经营大户、龙头企业流转,实现规模经营,提高劳动生产率和土地产出水平。退出的宅基地,在优先保障农村发展建设用地需求的前提下,通过增减挂钩、地票交易等方式,显化其资产价值。产生的地票及大宗的承包地、林地使用权可在重庆农村土地交易所交易。

^②比如,鼓励有资金、愿意投入农村建设和发展、能带动农户发展、推进农业产业化的城市居民到农村落户;支持户改中部分原地农民在带资金、带项目、带技术的前提下重新回到农村,发展现代化、高效农业。

^③2010年11月3日,重庆市长黄奇帆在新闻发布会上公布,截至11月2日,重庆已有52万农民转户。