

# 统筹城乡发展中农民市民化的政策突破<sup>\*</sup>

## ——以重庆市九龙坡区先行示范改革为例

吴胜杰

(中共重庆市九龙坡区委党校, 重庆 400051)

**摘要:**统筹城乡发展是在科学发展观指导下的一个新的历史课题,如何为实现城乡协调发展找到一条正确途径,是统筹城乡发展实践中的关键课题。九龙坡区在统筹城乡综合配套改革中以产业发展为依托,以土地流转制度创新为突破口,以提供社会保障为基础,在农民市民化的试点中闯出了一条以“承包地换社保、宅基地换住房”的“陶家模式”,为其他类似地区的统筹城乡改革提供了可供借鉴的经验。

**关键词:**统筹城乡;农民市民化;政策效益

**中图分类号:** F061.5; F014.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6439(2008)04-0031-05

## Policy innovation on farmers' transformation into urban inhabitants in overall urban and rural development of Jiulongpo Chongqing

WU Sheng-jie

(Jiulongpo Party School, Chongqing 400051, China)

**Abstract:** Overall urban and rural development is a historical task with guide of the scientific view of development, which is a key problem to find a way to balance the urban and rural development. The successful experiences from Jiulongpo overall urban and rural development experimental zone can be examples to realize the historical task, which, regarded as institutional innovation, is called Taojia model, can be concluded as below: the farmers' urban social security can be exchanged with their rural contracted land, and the farmers' urban housing can be exchanged with their rural house sites when they transformed into urban inhabitants from countryside.

**Key words:** overall urban and rural development; farmers' transformation into urban inhabitants; policy effect

农民市民化过程是现代社会的必然趋势,在农民转变为城市居民的过程中,存在着许多制度性的障碍,将这些障碍纳入社会发展的阶段性和规律性来考察,它的作用和使命逐渐在今天得到认识上的深化。同样,破除这些政策上的障碍是推进统筹城乡发展、实现城乡共繁荣的必然选择。九龙坡区作为重庆统筹城乡发展综合配套改革的

先行示范区,在农民市民化的政策中进行了一些有益的探索,取得了一些基本经验。

### 一、农民市民化的相关理论和实践问题

#### 1. 什么是农民市民化

农民市民化的实质就是城市化,是农村人口向城市迁移和集中为特征的一个长期的历史过程<sup>[1]</sup>。它包括两个方面的内容:一是表现为农村人口的地

\* 收稿日期: 2008-05-21

基金项目:重庆市委党校课题(CQDX2007B-006)“九龙坡区统筹城乡发展综合改革中农民市民化政策效益分析”

作者简介:吴胜杰(1975—),男,苗族,重庆酉阳人,中共重庆市九龙坡区委党校,讲师,科长,从事公共管理研究。

理位置的转移和职业的改变以及由此引起的生产与生活方式的演变;二是表现为农村人口向城市人口转化过程中,逐渐融入城市并不断被城市生活文明所同化,逐渐缩小乃至消除城乡生活差别,实现城乡融合的过程。

## 2 农民市民化的主要途径

主要有三种方式:通过农民工进城、通过进入乡镇企业转变为市民、通过城市扩张使城市郊区的土地征用而转为市民。

## 3 农民市民化的必要性

可以说,当前农民市民化的思路选择,既是经济社会发展过程不断积累深化的必然结果,也是党和国家的重要政治使命。“三农”问题在我国由来已久,已经成为我国现代化建设的基本问题和发展难题。这个问题的解决关系到能否启动内需、保持经济又好又快发展、消除二元经济结构实现社会稳定的国家战略的实现。农民市民化不仅是长期稳定增加农民收入的政策途径,还关系到农业现代化及社会转型的有序推进,更关系到社会稳定和国家长治久安的战略选择。

## 4 农民市民化的主要障碍因素<sup>[2]</sup>

一是观念障碍。这种观念障碍不仅表现在农民身上,尤其表现在城市居民和政府官员身上,对农民市民化没有从战略高度认清它的必然趋势和战略意义。人们担心吃苦耐劳的农民进城会“抢城市人的饭碗”而表现出拒绝的心态。更有人担心农民素质低下,农民进城会带来交通秩序混乱、生活环境质量下降、社会治安恶化等“城市病”而对农民加以心理排斥。二是利益障碍。主要表现在农民身上,在城市郊区,农民种地不交税,农民获得了依附土地、保持农民身份的现实利益,既可享受城市文明,又可拥有农民身份利益。表现出“不愿市民化”和“不敢市民化”的两种心态。从农民内心来讲,绝大多数是想变成城市人的,但是到城市实现可持续生活的条件并不完全具备,而土地可以提供最基本的生存保障,所以,导致农民与城市保持一种若即若离的矛盾状态。三是政策制度障碍。30年不变土地承包政策强化了农民的地域身份,而无法与城市居民同等享受最低生活保障、医疗保障、养老保险、住房补贴等政策因素,使农民对城市生活望而生畏。

## 二、九龙坡区统筹城乡发展中农民市民化推进

## 总体情况

九龙坡区紧紧抓住统筹城乡发展先行示范区的历史机遇,共推出12项配套政策,其中10个是围绕破除农民市民化的各种障碍来进行的,彻底解开了把农民牢牢束缚在土地上的死结。从九龙坡的实践来看,农民市民化不是目的,而是手段,真正的目标还是进一步增加农民收入,实现经济又好又快发展。九龙坡区的农民市民化就是借助工业化的推动,让农民离开土地和农业生产,进入城镇从事非农产业,促使其身份、地位、价值观念及工作方式和生活方式向城市市民转化。

九龙坡区在推进农民市民化中,根据户籍的不同设计了相应的鼓励政策。从区内的农民变市民来看,目前效果最好。陶家镇友爱村和白果村农民变市民272户,共717人,其中有485人参加了养老保险,已有146人开始领取养老金。目前,全区申请待批准的农民变市民的数量是51人。农民工变市民采取有序推进的办法,针对本辖区内企业,按缴纳税收、吸纳就业等贡献大小分配农民变市民的指标,由企业推荐区外骨干农民工家庭就地转变为城镇居民户口。2007年10月24日共有24家企业的145位农民工和28家个体工商户递交转为市民申请。11月3日“重庆首个农民工日”启动仪式上有20名农民工领到了九龙坡区城镇居民户口簿和公有住房钥匙。到2008年5月止,已有200多名农民工已通过审查,完成户口和公有住房手续办理。另外,在九龙坡区有稳定非农收入来源、自愿退出原宅基地使用权和土地承包经营权的对口支援三峡库区云阳县移民农户,也可申请转变为九龙坡城镇居民。目前,因诸多相关因素困扰,云阳农民转变为九龙坡市民的工作还没有取得实质性的进展。

## 三、农民市民化政策突破中应把握的关键因素

1. 抓住破解农民市民化的核心问题——可持续增加农民收入

在现行的城乡二元经济结构下,最有效的资源配置集中在城市,随着农业科技的推广,增产不增收已经成为农民的思维习惯。投入到土地上的劳力和资本的收益递减规律表现得尤其充分,依靠农业生产增加农民收入已相当困难,使得农村剩余劳动力大量转向城市,但依然对农村保持着一种不离不弃的情结。这种情结来源于对城市生活的担心,不同身份属性意味着不一样的社会地位,在城市落

户却不能享受与城市居民一样的生活保障。当农民为城市建设作出贡献直到他们行动迟缓并慢慢被城市遗忘时,农村成了他们最后的家园。九龙坡区农民市民化政策设计的初衷是依托各镇中小企业创业园的兴起,按照“宅基地换住房、承包地换社保”的思路,将节约出来的集体土地作为项目开发,发展劳动密集型产业,将农村剩余劳动力转移出来从事非农产业。在九龙坡陶家镇调研中,100%的受访农民对农民变市民政策表示欢迎,农民既可以保留原有土地流转出去后的租金收益,也可以稳定地获得企业的工资性收入。

### 2 妥善解决农民市民化的关键因素——稳定获得土地资本收益

在种地不再承担农业税的情况下,农民就是让土地撂荒也不愿意放弃对土地的承包经营权。陶家镇按照2000年中共中央、国务院出台《关于促进小城镇健康发展的若干意见》精神,对进镇落户的有合法固定住所、稳定职业或生活来源的农民,均可根据本人意愿转为城镇户口,并可保留其承包土地的经营权,也允许依法、自愿、有偿转让。这保证了农民在不种地的情况下,将流转出去的土地作为资本为自己带来稳定的收益。陶家镇将农民自愿退出的承包地由镇土地流转服务中心统一登记造册,由各村土地流转服务站统一管理和经营。在土地没有被征收以前农民流转的土地,由用地单位按亩500公斤/亩·年、土400公斤/亩·年普通中等黄谷标准支付土地租金,确保农民在土地流转后有最基本的收益。同时,为了确保农民变市民人员的利益,陶家镇拟出台《股份合作社章程》,进行股份制合作社改革,以家庭为单位确定土地股份,将征地补偿与土地股份挂钩,征地补偿费因家庭股份而确定,避免因家庭人口的变化导致利益受损或得益而引发的后续矛盾。

### 3 建立城乡一元化的户籍管理体制——身份与城镇居民同价

无论是九龙坡区内区外,只要是符合农民变市民的人员,均可以按照实际居住地登记为城镇居民户口,免除一切城镇增容费或其他类似费用,并在子女入学方面,可继续在五年内享受农村义务教育“两免一补”政策。子女参军转业可以获得一笔不菲的安置费或安排就业,还可参加城镇职工基本养老保险和城乡合作医疗,享受城镇居民最低生活保

障和廉租房。完全与城镇居民享受同等待遇,消除了歧视性政策。可以说,农民变市民人员既享受与城镇居民的各种政治、经济待遇,又享受中央各项惠农政策。

### 4 建立覆盖城乡的社会保障制度——解除市民化的后顾之忧

一是优惠解决住房问题。陶家镇为土地具备连片流转条件的和宅基地被置换出来的农民变市民人员,提供三种住房安置选择方式:定向划地安置、货币补贴安置、廉租房安置实行。在陶家镇的实际操作中,对变市民人员实行“拆一还三”的优惠政策。退出宅基地的农民,可在康居村内按人均25m<sup>2</sup>、380元/m<sup>2</sup>的价格购买住房一套,物管费按每月20元的标准补贴5年。在此基础上,每户还可按镇政府公布的建安成本价,按人均25m<sup>2</sup>的面积,超面积部分按建安成本或市场价,再购买住房一套。同时,可优先按成本价购买职工公寓或康居村内的门面,通过房屋出租获取稳定的收入。目前,已变市民人员全部都选择的是定向划地统建安置,他们认为现行的住房安置政策保护了他们的利益,新申请变市民人员也希望在下一步的安置中,执行同样的政策。二是畅通就业渠道。陶家镇依托职教中心或企业,已对400多变市民人员进行了1~3个月的免费培训,目前推荐到企业就近就业已达近100人,每人每月可获取600元以上的薪金收入。随着陶家针织城众多企业的入驻,能容纳1万人的就业空间将确保受培训人员全部就业。同时,政府搭建平台,提供优惠政策,鼓励农民发展家庭经济,引导有条件的群众从事针织品加工销售和摩配汽配的一些小零件的生产,鼓励农民自己当老板。三是完善社会保障。陶家镇对男满60周岁、女满55周岁的农民变市民人员参加农村基本养老保险,月缴基数为300元,缴费比例为16%,镇、村、社和个人各承担8%,只要一次性趸缴4320元,就可从次月起领取156元的养老金。现已有146人开始领取养老金。同时,农民变市民人员还可根据意愿选择城乡合作医疗,享受与城市居民一样的报账待遇。

在政策的推进中,从课题组调研和采访的总体情况看,农民对变市民积极性非常高,并期待在以下两个方面给予进一步完善。一是转变为城市居民后,在同等参加城乡合作医疗的情况下,合作医疗的门诊费最高报销从50元降低到30元。部分变

市民人员认为,当初政府承诺,变市民后,既享受国家各种惠农政策,也享受城市居民的各种福利,这一点在实际操作中与政府承诺不符。二是对于农村独生子女家庭的养老保险“退二进三”问题。为降低农村生育率,九龙坡为独生子女家庭的养老保险给予少缴 2%和多予 3%的优惠政策,很多家庭因未按时办理独生子女证而不能享受这一政策优惠。以上两个问题陶家镇正在与相关部门协调并期待得到解决,但从已变市民的反映来看,并不强烈,部分人也觉得转了身份也应有市民的觉悟,不可能所有好处都占尽。因此,这并未影响陶家镇农民申请变市民的热情。

#### 四、九龙坡区统筹城乡发展中农民市民化政策实施的基本经验

##### 1. 一盘棋的配套政策是促进农民市民化的制度保障

在加快推进统筹城乡的政策改革中,九龙坡区勇于解放思想,大胆探索,在统筹城乡发展的综合配套改革中,从我区实际出发,制定出了在统筹发展中的产业、土地、户籍、就业、社会保障等配套政策,在农民变市民这个重点领域,统筹城乡发展的关键环节突破创新,形成了推动城乡发展,农民变市民的政策体系。

##### 2 灵活运用土地政策是促进农民市民化的重要前提

在国家耕地保护政策非常严格的环境下,陶家镇实施“以土地换社保、宅基地换住房”的思路不仅解决了农民变市民后的社会保障问题,也妥善解决了小城镇建设用地的问题。通过挖潜,土地整理,开发利用宅基地和废弃地,既做到集约用地和保护耕地,也在一定程度上破解了经济发展受土地资源要素制约的障碍,有效地突破了统筹城乡发展的瓶颈,找到了一条又好又快的发展道路。土地连片流转加快了农业的规模化经营和产业化之路,以集中建设安居小区的做法节约出来的土地用于产业项目开发,解决了已变市民人员的就业和可持续发展。

##### 3. 为农民算清明白账是促进农民市民化的坚实基础

陶家镇之所以在农民变市民的过程中取得良好进展,关键是在宣传动员中为农民算了一本明明白白的账。土地流转收益、房屋出租收益、就业薪金、养老保险、住房优惠安置,笔笔算清。保留集体

经济组织中的一切经济权利,继续享受 5 年的子女“两免一补”政策,条条讲明。账明了,理清了,农民才会积极响应。

##### 4. 培育中小企业发展是促进农民市民化的关键环节

已变市民人员的土地已通过合法、自愿、有偿的方式流转出去,住房就近集中安置。“离土不离乡”使农民变市民人员的生产和生活方式发生很大变化,能够获得可持续生活的资源是保障他们在城镇安家落户的关键。稳定的就业是最好的保障。陶家镇针织城现已建好大量的标准厂房,初期入驻 100 家企业,未来企业将达到 300 ~ 400 家,产值将超过 10 亿元,岗位需求在万人以上。陶家镇针织城除印染环节外,针织产品的各项流程、销售、物流全部健全。针织产业是劳动密集型,对劳动力的素质要求不高,只要愿意工作,通过政府和企业组织的培训就能上岗。

##### 5. 政府加大投入、引导是促进农民市民化的助推器

在统筹城乡发展中,九龙坡区将基础设施建设的重心逐步由城市向西部农村转移,努力提供城乡均等的公共服务产品,仅交通一项近年来自筹资金达 10 多亿元。陶家镇农民变市民的试点,政府除了加大对基础设施建设的投入外,还提供了在教育、文化、卫生、就业、社会保障等方面与城市一样的均等政策,培育和营造了良好的市场环境,吸引了大量的企业参与合作与投资。

##### 6. 推进体制机制创新是促进农民市民化的不竭动力

农民市民化是一个复杂而长期的系统工程,涉及社会生活方方面面,没有周密的政策体系不行,死守政策不创新不行,没有鼓励创新、包容失败的综合改革试验的激励机制不行,必须要为想干事、能干事、干成事的改革创新先行者提供施展才华的舞台。如陶家镇在土地流转及收益分配中的机制创新,可确保变市民人员利益不受损;就业促进政策中“企业下订单、学校出菜单、政府来买单”的培训模式创新,将培训地点设在用工企业,既避免了所学非所用的问题,又减少了学员培训的生活费,实现了“毕业”等于“劳动合同”的无缝衔接;医疗和养老保险城乡一体化创新,打消了市民化的后顾之忧。这些创新都有力激发农民市民化的热情和动力。

### 五、对农民市民化政策相关问题的几点思考

农民市民化是一个长期而复杂的过程,但这一过程是现代社会结构变迁的必然趋势,它对区域经济社会发展将产生不可估量的深远影响,九龙坡区尤其是陶家镇在农民市民化中的探索和实践,也不断启发我们在统筹城乡发展、农民市民化进程中若干问题上作一些理性的思考。

#### 1. 农民变市民中土地政策应坚持“三个有利于”的原则

客观地说,由于受土地“百日执法”的影响,陶家镇针织城的建设与企业入驻受到很大阻碍,目前,企业入驻条件业已成熟,但还不能大量开工吸纳劳动力就业。已变市民人员非常担心流转出来的土地闲置,没有企业入住,政策有变,不能继续享受既得利益。在政策的框架内,着重强调土地对农村和社会稳定的保障作用,却回避土地作为资源要素提高经济效率的重要作用,导致土地的供给长期在“松”与“紧”中间取舍不定。解决这个矛盾的关键是变革土地的保障形势。“以土地换社保、宅基地换住房”的陶家模式,有效地提高了土地利用的经济效益,又置换出富余土地开发建设劳动密集型产业,破除了经济发展中土地的瓶颈制约,又大大提高了土地的集约利用程度。因此,必须实事求是、与时俱进地看待土地政策,只要符合“有利于节约利用土地、有利于解放和发展生产力、有利于提高变市民人员的生活水平”原则,就应该支持和鼓励,允许大胆地闯、大胆地试,形成鼓励创新、包容失败体制的创新氛围。

#### 2. 尽早出台统揽全市农民市民化框架性的政策方案

如部分农民工在九龙坡区有稳定就业和工资收入,自购房在本区以外但不符合现有户口迁移政策。由于该区这项工作在全市率先开展,市里没有统一的政策,公安部门在办理户口时,协调起来有一定难度。还有在对口支援三峡库区云阳县方面,由于缺乏相对应的政策或农民工自愿退出承包地,当地政府无力进行相应的补偿而无法对接。同时,针对云阳农民工转变为九龙坡城镇居民的政策设计,各方反应不一。农民工支持,但因为有能力进入九龙坡主城的,在经济上相对是比较好的,任何地方政府都不愿意看到富裕者走、贫穷者留的现象,所以,他们在宣传此项对口支援政策时,总是

存在一种暧昧的心态。如果能将土地的供给在全市范围内统筹考虑,将落后地区退出的土地,整理出来一部分置换为主城项目用地,根据谁开发,谁受益的原则,拿出部分土地出让金和配套费作为库区农民退出土地和宅基地的补偿金是完全可以的。

#### 3. 九龙坡统筹城乡发展,农民市民化是否有复制的必要

从现实看,九龙坡区农民市民化的“陶家模式”是有效果的,而且也是有效益的。能否在全国、全市范围加以推广,这必须根据具体情况而定。在农民市民化过程中,没有产业支撑不行,没有社会保障不行,没有政府的可持续财力投入不行。所以,课题组认为“陶家模式”在具备条件的城乡结合部和主城郊区确有值得推广的价值。对没有类似条件的全国、全市统筹城乡发展,农民变市民而言则无复制的必要。就全国而言,推进农民工有序进城是一种可供选择的最佳方案。

#### 4. 已变市民人员会不会形成新的食利阶层,教育成为至关重要的因素<sup>[3]</sup>

九龙坡区陶家镇的农民市民化政策确实让市民化人员享受到巨大的实惠。以住房安置为例,如果考虑只满足自有居住的一套住房,第二套住房出卖,参考陶家镇商品房目前价格,康居小区的房屋可达1600元/m<sup>2</sup>,每个家庭在不支付一分钱的情况下,就可以获得至少62万元的收入。再加上企业的入驻,出租房屋的收入,稳定的土地流转收益和企业就业人员公共服务需求,可能使一部分人滋生懒惰情绪,形成新的食利阶层。所以,身份的转变只是农民市民化的第一步,加强对市民化人员的思想观念的教育,促进其行为方式、生活方式、社会组织形态等农村范式向城市范式转变是一个长期的历史过程,需要常抓不懈。

#### 参考文献:

- [1] 林芳. 论城市化进程中的农民市民化问题及对策 [EB/OL]. <http://www.chinaelections.org/NewsInfo>
- [2] 梅洪常,等. 重庆市农民工进城就业安居现状调查 [J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2008(1): 33-37
- [3] 袁小燕. 城市化进程中农民市民化问题浅探 [EB/OL]. <http://www.lookinto.cn/article.asp?id=1513&Page=1>

(编辑:弘流;校对:段文娟)