

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2011.02.007

重庆市农民工市民化的成本约束与制度创新*

许玉明

(重庆社会科学院 城市建设与管理研究所,重庆 400020)

摘要:户籍制度改革是中国城乡二元制度改革、缩小二元差距的牛鼻子,以户籍制度改革推动社会制度改革是中国未来三十年社会制度改革的重心。重庆市推进以农民工户籍制度改革为切入的统筹城乡综合配套改革,是中国社会制度变革的一个试点和示范。但是城乡二元制度是一个相互关联的巨复系统,制度之间相互约束;同时制度改革隐含巨大的改革成本。重庆市一方面要循序推进农民工户籍制度改革,同时在已有土地制度、农村养老保障制度、农村医疗保障制度、农村教育制度等系列改革基础上,还应推出农村退休养老保障制度、农村承包地退休退出制度、农村住房保障制度等关键制度,为农民工市民化提供必要的资金支持,削弱和消除因制度原因造成的农民工市民化心理障碍。

关键词:农民工市民化;户籍制度改革;改革成本;制度创新;城乡二元制度;农村退休养老保障制度;农村住房保障制度;农村承包地退休退出制度

中图分类号:F127719;F301.1;F840.61 文献标志码:A 文章编号:1674-8131(2011)02-0042-05

Cost Restraint and Institutional Innovation for Chongqing's Migrant Workers to Become Urban Residents

XU Yu-ming

(Research Institute for Urban Construction and Administration, Chongqing Academy of Social Science, Chongqing 400020, China)

Abstract: Household register system reform is the key to the reform of China's dual system between urban and rural areas and to narrowing the dual disparity, and using household register system reform to boost China's social system reform is the focus of social system reform of China in coming thirty years. Chongqing's using household register system reform of migrant workers to advance overall urban and rural comprehensive development reform is a model and an experiment of China's social system reform. However, urban and rural dual system is a huge system coupled with each other, there is interactive constraint between the systems, and meanwhile, the institutional reform implicates huge reform cost. On the one hand, Chongqing should boost household register reform of migrant workers in proper sequence, on the other hand, on the basis of existed land system, rural endowment insurance system, rural medical insurance system, rural education system and so on, Chongqing should work out new systems such as rural retirement and endowment insurance system, rural contracted land quitting system after retirement and rural housing insurance system so as to provide necessary financial support for migrant workers to become urban residents, weaken and eliminate psychological barriers for the migrant workers to become urban residents because of system factor.

Key words: migrant worker to become urban resident; household register system reform; reform cost; institutional innovation; urban and rural dual system; rural endowment insurance system after retirement; rural housing insurance system; rural contracted land quitting system after retirement

* 收稿日期:2010-11-26;修回日期:2011-02-11

基金项目:国家社会科学基金项目“中国农村转移劳动力及其总供养人口户籍制度改革研究”

重庆市软科学课题、重庆市重大决策咨询课题“重庆市农民工户籍制度改革研究”

作者简介:许玉明(1965—),女,四川内江人;研究员,现任重庆社会科学院城市建设与管理研究所所长,主要从事区域经济研究;Tel:15923218885, E-mail:XYM608@VIP.SOHU.COM。

一、引言

户籍制度改革是中国城乡二元制度改革、缩小二元差距的牛鼻子,以户籍制度改革推动中国社会制度改革是中国未来三十年社会制度改革的重心。在前一阶段全国各地实施的农民工市民化户籍制度改革,由于地方利益分割和与户籍制度相关的综合制度体系约束,大多数地区实施的系列改革都是朝有利于城市发展的方向推进,基本都以有利于城市的资金、人才等要素聚集为目标,而以社会公平为目标取向的户籍制度改革难以实质性推进。

重庆市为了实现1 000万农村户籍人口城市化,全面实施农民工享受城市养老保障政策、城乡医疗保障对接政策,调整城乡总体规划,全面推进公共财政政策、农民工子女进城入学优惠政策、保障性住房政策等。所有改革意在让更多的农民工享受城市社会福利与社会保障,为农民工户籍转移奠定基础。重庆市推进以农民工户籍制度改革为切入的城乡综合配套改革,是中国社会制度变革的一个试点和示范。但是城乡二元制度是一个相互关联的巨复系统,制度之间相互约束,而且制度改革隐含巨大的改革成本。重庆市如若对相关制度改革不加周密配套,可能因为政府投入过大,也可能因为对农民工方面的制度需求估计不到位、不准确,本意良好的户籍制度改革可能陷入停顿。为此,改革成本到底有多大?重庆是否能够依靠地方投入完成改革?是否户籍制度改革可以局部推进?要完成户籍制度改革需要哪些配套制度跟进?这一系列问题都有待重庆市统筹城乡综合配套改革试验区一边改革一边总结。本文就重庆市统筹城乡户籍制度改革的成本进行粗浅分析,并提

出配套改革的建议。

二、农民工市民化的制度成本分析

中国建立城乡二元户籍制度的同时,努力保障城市非农经济发展,导致城乡地区收入形成巨大的差距;城乡分治的社会福利与保障制度体系,导致了农村人口的社会福利保障水平远远低于城镇人口。农民工市民化不仅仅是将进城农民工的农村户籍变成城市户籍,而且应该实现其总供养人口的城市化改变。相应的,应该将农民工及其总供养人口的社会福利保障从农业人口体系向城镇人口体系调整,因此农民工市民化是有巨大的制度成本的。这里的成本分析仅包括城镇养老保障和城市人口增加带来的基本公共服务设施建设成本。

1. 重庆市城镇人口预测

城镇总人口包括当年户籍城镇人口、已经转移的农村劳动力及其总供养人口、农村新生劳动力中通过参军或入学进城的部分、打工形成的城镇人口。农民工市民化主要对象包括征地农转非人口(城市空间拓展)、农村转移劳动力及其总供养人口和农村城镇化建制改革带来的农转非人口。根据重庆市城市化规划,可得到重庆市2010—2020年户籍制度调整方案(见表1)。

2. 农民工及总供养人口户籍转移基本养老保险需求粗算

这里按3种方案分别计算(见表2)。方案1:以当年平均工资的60%为交纳标准;方案2:以当年平均工资的80%为交纳标准;方案3:以当年平均工资的100%为交纳标准。

表1 重庆市2010—2020年户籍制度调整方案/万人

	基期 城镇人口	户籍制度改革形成新增城镇人口			制度安排下 城市人口增长	城镇人口 按照2‰ 自然增长	城镇人口 合计
		已经形成农民工 及其总供养人口	新增 农民工	征地 农转非人口			
2010年	1471.0			18	60	8.8	1 557.8
2012年	1637.8	50	20	12	30	6.7	1 756.5
2015年	1721.5	50	30	18	45	7.0	1 871.5
2020年	1876.5	80	50	30	75	18.6	2 130.1
新增城市人口合计		180	100	78	210	41.1	609.1

注:当前重庆市已有农民工360万人,预计30%户籍转移,按照1:1.6的总供养系数计算,农民工及其总供养人口大约180万人;农民工及其总供养人口180万户籍转移主要按照计划实施(2012年人口数、2015年、2020年数量为区间累计数);制度安排下城市人口增长主要指地区建制改革形成的城市化人口数量。

表2 不同方案下农民工养老保障基金平衡情况分析/百万元

年 度	方案1			方案2			方案3		
	投入合计	需求合计	基金余额	投入合计	需求合计	基金余额	投入合计	需求合计	基金余额
2010	104.074	7.74	96.334	138.778	10.32	128.458	173.483	12.9	160.583
2011	140.009	9.29	130.719	186.675	12.38	174.295	233.351	15.48	217.871
2012	181.639	11.01	170.629	242.199	14.68	227.519	302.749	18.34	284.409
2013	295.291	24.30	270.991	393.721	32.40	361.321	492.151	40.50	451.651
2014	359.517	28.61	330.907	479.367	38.14	441.227	599.206	47.68	551.526
2015	433.997	33.57	400.427	578.663	44.76	533.903	723.329	55.96	667.369
2016	737.950	54.23	683.720	983.924	72.31	911.614	1 229.917	90.39	1 139.527
2017	855.127	63.04	792.087	1 140.173	84.06	1 056.113	1 425.209	105.07	1 320.139
2018	987.255	73.97	913.285	1 316.340	98.63	1 217.710	1 645.424	123.29	1 522.134
2019	1 126.553	85.88	1 040.673	1 502.080	114.51	1 387.570	1 877.598	143.13	1 734.468
2020	1 284.846	98.93	1 185.916	1 713.125	131.91	1 581.215	2 141.414	164.88	1 976.534

注:企业缴纳当年平均工资的12%,个人缴纳当年平均工资的8%,政府养老基金占当年平均工资的80%。

分析认为,在企业60%的参与情况下,养老保障基金就基本能够实现平衡。政府的主要职责是在动员企业积极履行为农民工缴纳养老保障义务的同时,承担“4050”人员和弱势群体(包括农民工供养人口中的老人和病人等)的养老保障减免优惠。

进一步计算,政府投入每年额度在1到21亿元之间,其中在800~1 000亿元财政收入期间农民工及其总供养人口养老基金投资在1~2亿元之间;在财政收入为1 000~2 000亿元期间,农民工及其总供养人口养老基金投资在2~21亿元之间;其占财政收入比例在0.02~1%之间。

3. 农民工及其总供养人口户籍转移保障性住房需求分析

依据《重庆市城乡发展总体规划》,预计2020年重庆市农村转移劳动力将达到490万(包括现有360万转移劳动力和未来130万农村新增劳动力),按户均3人计算(重庆市户均人口3.6人,因为新增劳动力主要家庭人口为3人左右,因此户均按照3人计算),约163万户。若按50%的家庭需政府提供租赁住房计算,农民工居住解决需求量约为82万套,都需要在2010—2020年期间提供。以租赁住房中60%为廉租房、公租房测算,未来10年,主城区约需提供50万套公租房;按每套建筑面积35~80平方米,平均50平方米计算,则总建设规模为2 500万平方米左右。

4. 土地投入分析

按照建设部每人100平方米建设用地指标计算,490万人口,需要建设用地(包括住房、公共用地)490平方公里。

5. 城市建设资金投入分析

按每一平方公里建设用地需基础设施建设投入2.5亿元的城市规划建设标准计算,需要投入建设资金1 225亿元。

三、农民工市民化中农民工自身投入分析

农民工市民化过程中,城市要投入一定的制度改革成本,同时农民工自己也需要支付转移成本。农民工及其供养人口进入城市以后,享受城市居民待遇,生活成本较原来有显著提高。就是说,原来的生活水平低,但是就其能力下能够维持生活;进城后随着生活水平的提高,他们自身也需要付出一定的代价。

1. 农民工当前状况下生活成本较低

农民工单身在城市生活,每月消费在500元以内的占多数。农民工供养人口在农村生活的显性成本,一是基本生活开支,二是教育费用。2008年,重庆农村居民家庭人均年消费(食品、衣着、交通、医疗等生活消费)开支为4 422.08元,人均月支出为368.5元。近年来全市共落实农村义务教育经费保障机制改革专项经费55亿元,免除了农村义务教育阶段学生学杂费,需缴费的只有作业本费和寄宿

费等,投入减少,供养人口在农村的教育主要是隐性成本较大,显性成本较少且越来越低。因此农民工当前的生活是能维持的。

2. 农民工带家属在城市最低消费的生活成本接近城市居民中等消费的生活成本

农民工带家属在城市生活,首先在居住上有别于一个人在城市工作生活,需要投入较大的居住成本。2008年重庆城市居民中等收入家庭人均年消费支出为8 849.24元,人均月支出为737.44元;低收入家庭人均年消费支出为3 355.76元,人均月支出为279.65元。如果农民工按照城市低收入家庭的生活标准,人均生活费用在每月280元左右。但是因为农民工家庭还有住房支出(按照保障性住房标准,人均年支出要在1 000~2 000元之间),农民工子女在城里就学还有大约小学1 500元/学年、中学2 500元/学年的借读费,由此算来,农民工带家属在城市的最低生活成本在600~700元/月,接近城市中等消费水平的家庭。

3. 农民工进城心理成本高昂

目前,农民工进城生活需承受社会环境对他们歧视性的对待、单位歧视性的用人制度和方式以及政策带来的歧视。除此之外,农民工在城市没有政治参与权、农民工的社会保障权严重缺失,工作的压力、失业的担忧、生活工作条件的恶劣、父母妻子儿女的牵挂以及外界环境的种种不适应,是农民工的心理负担成本。同时,农民工子女在进入城市接受教育同样受到制度的歧视及由制度衍生的态度歧视,他们无法短时间内适应城里的生活,很难保持心理平衡,容易产生心理问题。

四、推进农民工市民化综合配套制度改革建议

农民工市民化综合配套制度改革,就是在户籍制度改革的同时开展为提高农村居民的社会福利与保障水平的系列制度改革,推进城乡二元制度一元化转变,让农民工及其总供养人口进城不再那么迫切,或者让农民工及其总供养人口进城不再有过多担忧,或者农民工及其总供养人口不再在城镇人口与农村人口中游离。需要推进统筹城乡综合配套制度改革,但是介于制度改革是有成本的,所以改革的步骤也是分阶段性的。

1. 推进城乡统筹的财政体制改革

财政体制改革是城乡统筹的核心与动力。公

共财政体制建设关键是要使城乡公共服务和公共资源的差距逐步缩小,及时弥补长期以来农村贫困地区公共服务与城市的差距,同时要促使这些地区公共服务与城市地区发展同步。

财政制度改革是一项牵一发而动全身的系统工程,其基本思路是上下联动、里外互动、循序渐进、系统配套。具体地:一是进行公共财政制度改革战略研究、规划编制和实施方案研究,确立城乡统筹公共财政制度建设的可行性、阶段步骤和实施方案。二是进一步调整分级财政体制的分配方案,逐步加大农村地区财政留成比例,降低城市地区的财政留成比例,或加大城市地区的财政解缴数量。三是在加大农村地区的预算管理审核的同时,放缓减少行政层级的措施,确保地区基本公共服务能力不至于下降。四是进行户籍制度改革,推进农村转移劳动力城市化进程,让城市地区履行对该人群的公共服务义务,减少农村地区公共服务人口负担。五是加大专项转移支付,弥补长期以来农村地区基础设施、教育、卫生等基本公共资源的缺失。六是逐步减少专项转移支付的比例,加大一般性转移支付的比例,确保农村基本公共服务稳定发展。七是不仅发展农村经济,而且积极实施引导非农经济向农村地区扩散的产业政策,培育农村地区财源,提高农村的财政收入水平。八是逐步调整“三不变”的财政制度,将落后地区的农村基本公共服务的提供主体逐步调整到区市两级政府。

2. 积极推进城乡一体化的保障性住房制度建设

在城市开展保障性住房制度建设的同时,为了更好地集约利用农村土地,推进农民集中居住,应参照城市住房保障体系,建立与现代农村发展相适应的农村住房保障体系。要建立农民宅基地退出机制,通过对农民的社保置换以及相应的经济补偿,鼓励农民退出宅基地。与此同时,在农村全面构建面向高收入人群的县镇商品住房、面向普通农民的“巴渝新居”以及面向无力购房农民的公租房三位一体的新型多层次住房保障体系。

一是强化政策刺激,建立农民宅基地退出机制。目前,在广大农村,农民社会保障水平相对较低,农民进入非农产业就业的能力较差,土地对农民的生存保障功能仍然存在。在此情况下,要使农民走出土地、离开宅基地,就必须去除其后顾之忧,

强化其社会保障。试点开展以下工作:结合农村养老保障制度建设,实施农民在60岁土地承包退休制度,降低外出农民工及其供养人口对土地的情感依恋;实行农村闲置宅基地的拆迁现金补偿制度,让外出农民工自由退出宅基地,同时配套进行农村巴渝新村建设(城市经济适用房体制)和公租房(城市公共租赁房体制)、廉租房建设,构建农村保障性住房体系,容许外出农民可以自由回归农村保障性住房宅供应体系;城乡保障性住房体系相互衔接,容许农民工在城市享受保障性住房制度,确保外出农民在农村或城市得到住房保障(不容许同时享受);对本地退出宅基地的农村居民,容许其在城市购买经济适用房,享受公租房政策优惠,在福利公平的情况下促进农村居民城市化转化。二是市场运作,确保农村土地开发与土地整治中农村与城市、政府与农民及开发企业多赢。三是放宽城市户籍入籍条件,但是还是要求本地户籍人口享受公租房待遇。四是推进农村建设市场化开发体制改革。重点引进资本市场资金(投资或金融资本),与政府联合开发,进行农村土地整治。首先整治农村闲置建设用地和农村危旧房屋,相应建设经济适用房与公租房。土地整治土地指标用于经济适用房(巴渝新村)建设和农村公租房建设,剩余土地指标用于农村土地市场开发和城市建设开发。在农村土地开发中获得农村土地整治以及农村保障性住房建设资金。五是做好廉住房、公租房建设与管理。政府在乡镇投资兴建公租房,以满足宅基地退出农民以及失地农民的居住需求。公租房由政府投资,建成后靠租金收入来维持运转和收支平衡。

3. 进一步加大教育制度改革

一是推进教育均衡化体制改革。“争取2012年基本实现区域内义务教育均衡发展,2020年全面实现城乡义务教育优质、均衡发展”。二是推进农民工子女受教育优惠制度。坚持以全日制公办中小学就读为主,按照“相对就近,免试入学,统筹安排,一视同仁”的原则,鼓励公办中小学敞开校门,广泛接纳农民工随迁子女;简化农民工子女就学程序,降低就学门槛。三是推进全社会12年义务教育制度,确保新生代农村劳动力素质提升。

4. 实施农村退休养老保障制度和农村承包地退休退出制度

设立农民退休养老保障制度和农村承包地退休退出制度,在让所有农民老有所养的同时,引导农民工及其供养人口不荒废土地。2009年重庆开始了城乡居民养老保险改革,目前正处在试点阶段,根据政策,参保人员到法定退休年龄每个月可领取的养老金大概在80~200元不等,保障作用不太明显。因此,在此基础上,首先要加大试点范围,尽快让农村养老保险覆盖全市。其次是调整现行养老保险政策,将适龄退休农民与非适龄退休农民分别对待。对待适龄也就是达到国家规定退休年龄的农民,考虑到公共财政的压力,在不可能立即给予与城市退休人员同等退休待遇的前提下,先保证人道保障的发放。让适龄退休农民退出自己名下的农村承包地,换取公共财政提供的退休补贴,同时保留菜地、宅基地。如果能保证人均收入至少不低于300元/月,并保留菜地的话,在农村是可以维持基本生活的;如果条件允许标准能够再提高一些,农民的老年生活应该就比较满意了。对于非适龄退休农民,要通盘筹划,采取公共财政与农民共同负担的办法,将他们纳入一体化的社会保障体系,达到退休年龄后领取退休金,同时退出农村承包地。对于这部分,公共财政支出比例应该按照农民的年龄来划分,越接近退休年龄,公共财政负担的比例应该越高。对农村各类企业及其从业人员,尤其是已经签订劳动合同的本市户籍农民工,鼓励其退出农村土地,将他们纳入城镇职工基本养老保险体系。为减轻企业负担和增强经济活力,可以采取调节缴费基数,强化企业的缴费责任。对于他们的失地补偿应借鉴城市拆迁补偿方法,按集体土地所有权市场价格补偿。以市场为基础,补偿价格参照当前土地市场价格,实行公平补偿,强化全程监督,确保土地补偿资金足额到位。最后,还要出台农民社会保障方面的法律和法规,让农民的社会保障权利有法可依,并加强执法力度,让农民社会保障权利得到保护。

(编辑:夏冬;校对:段文娟)