



党国英

中国社会科学院农村发展研究所研究员

积极推进农村转移人口城市落户

户籍制度改革是要建立一种操作比较简单、不含有身份歧视、能为社会经济管理提供准确人口信息的人口登记制度。此次发布的国务院关于户籍制度改革的意见,朝这个方向迈了一大步

DOI:10.14117/j.cnki.cn11-3331/d.2016.11.020

目前,我国大约有原本是农民的3亿人口进入了城市务工、生活,但他们中的绝大部分没有城市户籍。本着积极推进城镇化的方针,国务院办公厅日前印发《推动1亿非户籍人口在城市落户方案》,到2020年,要推动1亿非城镇户籍人口在城市落户。顺利推进这项工作的前提,是正确认识农村转移人口进城定居这一社会发展趋势。

农民群体的收入高低与农民的劳动时间成正比。在华北平原,如果一户农民种植10亩大田作物,一年2季,每年的劳动时间在现有技术条件下不到2个月。他们的收入总量不多,但每个劳动日的报酬和城市体力劳动的报酬差不多,甚至还要略高一

些。劳动时间长的主要是养殖农户以及从事蔬菜、水果生产和其他经济作物的农户,他们的收入自然会高出种粮农民许多。种植经济作物的农户和养殖户的收入高,也是因为他们每年的有效工作日比一般农户要长许多。因此,农民致富就要增加劳动时间,接近充分就业,而城市化是实现这个目标的根本途径。

按作者的估算,2014年与2007年相比,我国农业从业人员减少了35%,若按2007年农业劳动生产率计算,农业潜在剩余劳动力仍然达33%。如果我国全部农户数量减少到3000万户以下,其中谷物生产农户降低到1000万户左右,其余农户主要发展劳动密集型农业,则我国按实际劳动时间计算的劳动生产率将接近发达国家水平。动态地说,在这个水平上,农业居民的平均收入将与我国城市居民相当。如果按农村人口为农业人口4倍计算,这意味着我国的城市化率必须达到70%左右。今后我国城市化率每年递增1.2%,大约在2030年前后可实现这个目标。

国际经验表明,城市化率达到75%之前,城市化的速度会比较快,所以这个速度在国际上有例可循。

不要怀疑我国城镇化对于吸引农村过剩人口的潜力,也不要怀疑传统农村释放人口的能力。荷兰的GDP总量中农业增加值所占比重与我国相近,但其城市化率接近90%。与欧美快速增长时期比,我国GDP增长对就业的拉动能力相对较低,以笔者分析,其重要原因:一是职工实际工作日太多,二是第三产业发展太落后。今后需要通过调整劳资关系、切实保护劳动者权利,以提升GDP增长对就业的拉动能力。大力调整城市人口布局规划,改善城镇居民的居住条件,特别是满足城市中产阶级对经济型独栋房屋的需要,有助于提高城市的消费能力,扩大第三产业规模。

有人担心房价问题会影响1亿农民落户城市的目标。按目前的房价水平,发生影响是肯定的。最近,我国政府开始下决心抑制房价,应该有利于解决进城农民的住房安置问题。

实际上,按笔者了解,进城农民3亿中的1亿应该已经有比较体面的居住状态,并不是没有城市保障房就必须回家种地。

户籍制度改革是要建立一种操作比较简单、不含有身份歧视、能为社会经济管理提供准确人口信息的人口登记制度。此次发布的国务院关于户籍制度改革的意见,朝这个方向迈了一大步。这个改革意见的最大亮点,是取消了既往户籍登记管理中对农民的歧视,并为扫清现行法规中的一些不合理条款提供了明确思路。在实践中,落实这个改革意见要把握以下若干问题。

户籍登记的依据能不能更加简化?从长远看,新制度的核心应该是居住地人口登记制度,即一个人登记为哪个城市和地区的人,主要标准要看他的常住地在哪里。更具体地说,只要一个人在一个城市享有住房(不论租住还是拥有产权),且这个住房的建设符合政府的规划,住房的结构和面积等质量元素符合政府的标准,那么这个人就应该被登记为这个城市的居民,并有望享有和其他居民一样的权利。标准住房可以分类,特别要有最低标准住房的规定。可以实行一套标准住房登记一户居民(可以是一人)的制度。这是一个简化户籍登记可资利用的标准。目前,中央政府还没有涉及居住的独立法规,给“常住居民”的认定及简化户籍登记带来了一定困扰。

其实,大城市的入户门槛也可以简化,即主要按照是否拥有或稳定使用“合法标准住房”为核心条件,决定一个人或一个家庭(不论其

原来是否为农民)能否由一地迁往另一地,而不论户籍迁入地的城市规模有多大。按这个办法,门槛是消除不了的。现在流行的说法是门槛“三要素”:住房、就业和收入,这比较复杂;“积分制”更加复杂,也不很科学,只能是临时政策。这就要求城市政府做好住房发展规划。一个农户已经在城里住了数年,后代也习惯了城市的生活,又租用了住房,或者如果用合理的价格卖了农村的土地并购买了城里的房子,能不给他户口?有人担心这种单一的办法会产生户口投机,而笔者以为这种办法会减少投机。2016年10月公布的《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》关于落户条件的规定,就要比过去的规定更简化,更务实。

流行意见认为,大城市吸纳一个人口会增加很高的成本,因此要限制大城市的户口迁入。笔者以为这是一个很含混的说法。现实情况是,我国进城务工的农民大约有20%左右已经在大中城市有稳定的住所。这些农业转移人口的新职业和收入很稳定,是城市的纳税者。他们又多是青壮年,其养老和就医不会给地方财政造成负担。政府给不给他们户口,他们也要享受城市的公共服务,城市政府并不能将这部分钱节约下来。将这部分务工农民及他们的家属登记为城市居民,有百利而无一害。退一步说,一个城市政府若面对农业转移人口的社会保障需求会增加财政支出,那也可以采取类似居住证的办法作为过渡。

居住证制度是长久制度,还是

权宜之计?户籍制度改革当然不仅仅是要解决一亿农业转移人口的进城问题。从长远看,我国的城市化率应达到80%左右,所以农业转移人口陆续进入各类城市,将是长期现象。离家上千里、长期在大城市工作、但又没有能力购买城市住房的农民兼业者如何登记户籍?只要中国的“二元经济结构”不转化,农民的“候鸟式”兼业现象将不会消除。这个问题最终要解决,但单单靠城市政府是不可能解决的。如果我们的土地制度再作深入改革,劳资关系再作进一步调整,农民可以在土地市场上交易自己的财产权,辅以城市住房供应结构合理,这部分农业转移人口才能在城市有稳定住所,由“候鸟”变为“留鸟”,户籍问题也就彻底解决了。但完成这个转变需要较长的时间,且一定要尊重农民意愿。目前,大城市政府暂时可以把部分农民兼业者看作“工作场所居住”的人,他们的户籍保留在原居住地,同时,他们的社会保障账户与纳税义务也归于原居住地(参加职工社保计划的除外)。城市政府可以对这部分人口发放“居住证”。当然,城市政府需要对工作场所的居住条件予以规范,尽量解决务工者的困难。

户籍制度改革后如何保护农民利益?按照新的改革意见,即使农业转移人口获得了城市户籍,他们的集体经济收益权、房屋及宅基地保有产权与农地承包权都将予以保留。这个规定是必要的、正确的,对农民土地财产权给予了充分的肯定和保留。□

(责任编辑 胡秀荣)