

问政于民 问需于民 问计于民

# 农业转移人口市民化道路怎么走

## ——河北白沟的启示

金中夏 熊 鹭

农业转移人口市民化是指农业转移人口在城市获得工作并最终获得城镇永久居住身份、平等享受城镇居民各项公共服务而成为城市市民的过程。截至2012年底,我国农民工总量为26261万人,比上年增长983万人,增长3.9%。农民工市民化是未来相当长一段时期内我国经济社会生活至关重要的问题。

本文作者对河北白沟农民工市民化状况进行典型调查,并在此基础上提出推动我国农民工市民化的一些政策思路。

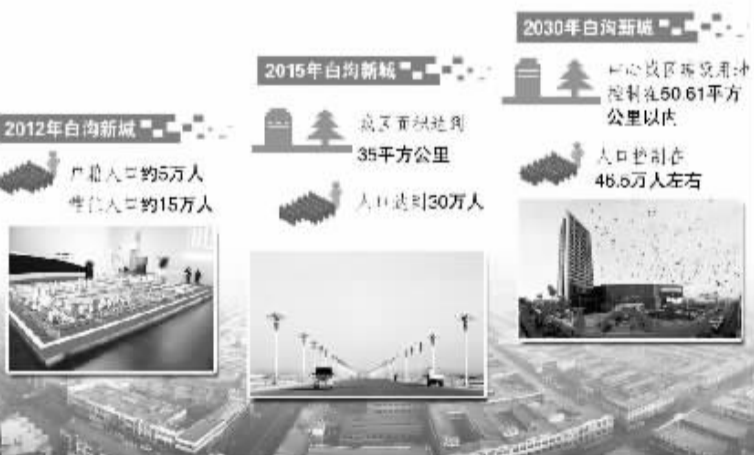
### 白沟农民工市民化现状

河北白沟位于京津冀城市群的中间地带,是全国小城镇发展改革试点镇,位于北京以南102公里,天津以西108公里,保定以北62公里。

白沟原属河北省高碑店市所辖副县级建制镇,曾有“燕南大都会”之称。20多年来,箱包产业成为当地的支柱产业,形成了先市场、后商场、再工厂、再前店后厂的发展模式。2010年9月16日,河北省保定市正式挂牌成立白沟新城。2011年,白沟箱包市场成交总额324亿元,其中出口交货值32.1亿元,同比增长26.1%,自营出口同比增长98.9%。

目前白沟农民工主要从事箱包产业,白沟在箱包产业的国内市场占有量居全国第二。白沟箱包产业具有原材料供应、产品设计、加工制造和销售等较完整的产业链,目前已形成一个辐射周边6个县(市)、55个乡镇、500多个自然村,从业人员超过100万人的区域特色产业集群。白沟新城总面积118.5平方公里,其中户籍人口5万多,常住人口约15万人。

在白沟工作的农民工中,河南人最多,有6万左右,其余主要来自川湘鄂和东北三省。工人的流动性大,管理难度也大,人工成本不断提高,而箱包的附加值较小,因此处于薄利竞争的发展状态。农民工月均工资两三千元左右。白沟箱包生产企业总体规模较大,小作坊较少。



### 1、我国农民工工资水平的提高正在产生巨大的城市化需求。

我国近年来劳动力工资水平的提高已经使一部分农民工家庭具有购买廉价商品房的能力,预计这部分农民工家庭的比重会逐渐提高。但大城市的房价过高,并不适于这部分农民工购买。如果农民工的老家距离就业的大城市十分遥远,农民工也不一定愿意再回到村里盖房。如果能在距离大城市一两个小时交通距离以内定居,这些农民工就可以兼顾目前的工作,同时又实现了城镇化的转移。适用于大城市的商品房限购政策不一定适用于白沟这类需要大量移民的新兴城市。

白沟在建立多元住房体系方面作了有益的探索,政府不仅应鼓励企业为农民工租房,将农民工纳入城镇住房保障体系,同时也应适时地鼓励有条件的农民工通过优惠的房屋按揭贷



河北省保定市白沟新城广顺箱包工业有限责任公司研发人员正在展示自主品牌充电摄影包。该公司产品远销英国、德国、法国等20多个国家,年收入千万元。

白沟年产箱包达7.5亿只,拥有自主品牌1400个,箱包远销各省区市及世界110个国家和地区,是目前中国最大的箱包产销基地。

本报记者 李景录摄

### 白沟农民工的住房选择

白沟农民工的住房选择主要分为三大类:

一是住在工厂提供的宿舍里。在生产车间从事箱包生产的一线工人,绝大部分是独自远离家乡外出打工的,他们的住宿主要由工厂统一租房解决。

二是租住政府提供的公租房。2011年,白沟新城建廉租房60套,公租房300套,预计2013年6月交付使用。2012年,建设公租房146套,预计2015年交付使用。其中,廉租房主要针对本地常住低收入人

口,公租房主要针对本地中低收入家庭和外来务工人员。目前租房者中有60%为外来务工人员,租金70元/年/平方米。

三是在白沟购买商品住房。这是近年来的新趋势。目前白沟房价为2600元/平方米至2800元/平方米,一套100平方米的商品房,总价在30万元以内。2012年前,购房者中有40%为外来务工人员。一般外来务工人员,如果家庭年收入在5万元至10万元左右,按每平方米2600元,100平方米计算,总价26万元,

房价收入比在2.6至5.2之间。

目前农民工的收入水平决定了只有一部分农民工家庭具备购房能力。白沟当地普通农民工月收入约1800元至3000元,一般不享受“三险一金”。现在白沟购房首付款最低要求30%,如果一家三口都能在外务工是有条件购房的。目前在白沟购房的外来务工人员主要还是收入较高的管理人员和技术人员,仅仅一个人在外务工的农民工家庭,则很难在白沟负担首付和月供。他们也缺乏在当地定居的意愿。

受宏观调控影响,2012年当地房产项目基本停滞,新开工商品房面积仅为2万平方米,而且不再对外地户口购房者贷款。目前房贷政策有所松动,主要针对首套房贷。中国农业银行白沟支行提供的数据显示,截至2012年10月31日,累计发放个人住房按揭贷款1970户,金额2.94亿元,其中外来务工人员占比约13%。限购政策使一些农民工以迂回变通的方式购房,如先凭着购房的首付款发票和买卖合同在当地落户,然后再去办理贷款。

### 白沟农民工的户籍选择

长期以来,城镇户口被普遍认为是优于农村户口。但这次调查我们发现,在白沟并不尽然。很多农民工即使在有可能的情况下也不愿意把户口迁移至白沟,主要原因是目前在不少农村地区,只有拥有当地农村户口才可享受土地分配权,

同时,近年来农村地区社会保障条件有所改善。目前我国已基本实现农村养老保险和医疗保险全覆盖,有农村户口的,可享受一定标准的养老和医疗保障。相反,即使是在白沟获得白沟城镇户口,也不一定能够得到白沟原住居民的福利待遇。

此外,白沟的城市基础设施建设水平以及医疗、教育和文化生活的质量也无法与大城市相比。一些农民工在白沟买房时,夫妻俩往往只把一方的户口迁出,享受白沟户口的待遇,另一方将户口继续留在农村,或者以已上大学、户口已

迁出的子女名义购房。也就是说白沟城镇户口的价值并没有高到足以吸引大部分农村移民的地步,也不是所有农民工愿意放弃农村户口到白沟定居。城镇户口和农村户口在白沟处于一种动态平衡状态。

### 地方政府的成本收益权衡

在多大程度上让农民工享受当地居民的福利是地方政府颇感困惑的问题。政府的资源有限,实现外来农民工和原住市民同等权利,要求当地产生的就业规模足够大而且还要相对稳定,因为福利标准一旦确定便具有一定的刚性。但如果地

方政府为农民工提供的公共服务严重不足也会反过来制约当地经济的发展和城市化进程。

事实上白沟的发展非常需要农民工市民化。

2012年白沟新城的户籍人口约5万人,常住人口约15万人。白沟新城城市总体规划是到2015年,白沟新城建成区面积达到35平方公里,人口达到30万人;到2030年白沟新城中心城区建设用地区域控制在50.61平方公里以内,人口规模控制在46.5万人左右。这一规划有现实的产业基础。

要达到2030年规划目标,白沟需要加快农业转移人口市民化进程。当地政府已出台很多政策鼓励外来人口经商置业,但从目前发展情况看,实现2015年达到中等城市人口规模目标有一定难度。白沟必须以现有箱包产业为起点,开拓箱包产业的研发和营销环节,进一步

扩大制造业基础,丰富其内容,同时大力发展第三产业,吸纳更多农民工就业。

我们不妨估算一下白沟农民工市民化的成本:

一般认为,农民工市民化的公共成本主要包括子女的义务教育支出、保障性住房支出、社会保障费用等几大部分。

首先,目前我国城镇职工基本养老保险、基本医疗保险和基本失业保险的领取标准必须是所在单位和个人已按规定履行缴费义务达到一定期限方可领取,因此,在社会保障费用方面,政府并不需要增加很多额外成本。

其次,在义务教育支出方面,我国目前义务教育的大部分责任在地方政府。根据实地调查的数据,初步估算平均每个农民工及其随迁人员的义务教育经费约为400元左右。

最后,白沟政府为外来务工人员提供公租房的租金为70元/年/

平方米,而在白沟房地产市场120平方米的房子年租金为1.2万元,也就是100元/年/平方米,即政府每年为外来务工人员提供保障性住房的公共支出成本为30元/年/平方米。但目前大部分的农民工住宿还是由厂家统一租房,因此,这部分成本平均后也不高。

2012年,白沟新城财政收入超过2.3亿元,同比增长超过15%。白沟新城管理委员会认为,随着经济社会的发展,大批外来务工人员进入白沟新城,外来务工人员数量的增长与当地地方财政收入的增长是成正相关关系,外来务工人员为白沟经济发展和城市建设作出积极的贡献。

因此,我们认为,以产业发展为基础的农民工市民化成本应小于收益。如果政府部门没有吸引稳定的劳动力,那么当经济出现困难时,流动的劳动力就可能成为“候鸟”。

### 结论与思考

#### 3、从外来务工人员较多、有产业集聚的中小城市开始渐进推行户籍制度改革。

户籍制度改革也应研究和遵从市场规律。无论是城镇户口还是农村户口,不同地区户口的市场价值有很大的差异。其中既有各种社会保障等可以货币化的成分,也有地理位置、生态环境、城乡基础设施、有关公民权力(如土地权和生育权)以及教育、医疗和文化发达程度等难以货币化的成分。今后是否允许公民自主将户籍拿到充分竞争的市场上拍卖,让市场发现其价值?高价农村户口的所有者很可能不愿意出手,低价农村户口对于

已在城市找到工作的农民工来说,也可以为他们的移居和置业增加资本。当农民的各项权利被明确以后,我们也许会发现很多农村户口并非我们想象的那么廉价。

深化户籍制度改革,应从最容易推进的地方开始试点。外来务工人员较多的中小卫星城市迫切需要农民工市民化,以形成稳定的劳动力资源,对大城市有支撑作用。由于这类城镇户口的市场价值与农村户口的市场价值尚未形成悬殊差异,农民工可以先在较低的水平实现市民化,未来再通过城市的发展和收入水平的提高来进一步提高城市化的质量。我们需要的是渐进的户籍改革之路,可能需要走二三十年。

4、城镇化的本质首先是产业化,而不是房地产化。农民工市民化过程并非意味着政府单向付出。首先要有产业,创造了就业,才有

延伸阅读

### 嘉兴市 探索农民工分类管理模式

浙江嘉兴市从2008年起全面推行居住证制度,绕过户口来设计附着在户籍上的福利制度,探索建立与经济社会发展水平相协调、与产业结构调整力度相匹配和与公共财政供给能力相适应的人口增长机制。一是居住证制度实行分类管理,对外来人口实行临时居住证和居住证分类登记管理,从劳动就业、社会保障、子女教育、维权救助等方面让新居民享受到越来越多的本地居民待遇。二是控制准入门槛,采取择优、级差、渐近等方法,设置准入门槛,提高人口质量。三是给予相应待遇,根据居住证类型,享受不同优惠待遇。

### 湖北省 推进“一元化”户籍改革

2006年12月,湖北省开始在全省实行城乡统一的户口登记制度,取消农业户口、非农业户口和其他各类户口类型,统称“湖北居民户口”。在此基础上,2008年湖北省规定除武汉中心城区外,在(市)和地级市城区、建制镇及武汉远城区和其他地级市城区就业,并有固定住所的农村劳动者,可获得城镇户口,享受与城镇居民相同的就业、社保及子女义务教育等政策。大中城市的落户通常与购房、投资、人才引进挂钩,对大多数农民工而言门槛偏高,小城镇落户门槛低,农民工需在落户地和打工地之间权衡取舍。

他山之石

### 日本引导农民向三产转移

日本地少人多,通过合理制订发展战略,跳跃式地实现了农村剩余劳动力的转移。第一是立法和制订政策。日本在1960年初提出农村劳动力动员计划,在十年间剥离第一产业就业人员243万人,以弥补第二、三产业劳动力人口的不足,同时建立了城乡一体的社会保障体系。第二是重视发展劳动密集型产业和服务业,当经济速度发展较慢时,日本政府有意识地引导农村剩余劳动力向农村中的第三产业如服务业、科教文化业等转移,历时100多年,成功地实现了农村剩余劳动力的转移。

### 拉美国家遭遇城镇化陷阱

拉美国家是农民工市民化不成功的典型,1950年至1980年,拉美国家快速城市化,城市化速度大幅超过工业化速度,也明显超过欧美国家类似发展阶段的城镇化速度,大量城市人口贫民化,给拉美国家带来了十分棘手的、至今未能解决好的经济社会问题。



河北保定市白沟新城箱包加工企业正在加工拉杆箱包。 本报记者 李景录摄

本版编辑 王晋 制图 夏一