

## 深读

重庆城乡户籍制度改革启动

# 农民转户进城 是拿土地换户口？

一场规模空前的户籍制度改革正在重庆启动。到2020年，近1000万农民将转户进城。

在基础设施和公共服务还需大幅提升的情况下，能否顺利实现数以百万计的农村人口城市化，不仅考验着重庆提供就业、居住、教育、医疗、养老等社会保障和配套体系的能力，同时牵涉尚难细算的财政、土地资源投入和复杂的行政统筹，以及由此伴生的深层次社会变迁。

日前，重庆户籍改革计划10年内让1000万农民转为城市户口。对于此次户籍改革是政府看中农民的土地的质疑，重庆市长黄奇帆称“这是很荒唐的一种判断”。他认为，重庆的户籍改革是用农民的青春、有效的工作、在城里工作的时间换来的，没有任何其他前提。他是在8月31日出席国务院新闻办举行的“绿化长江，重庆行动”发布会后接受记者采访时作上述表示的。

## 千万农民10年转城市户口

重庆户籍改革计划10年内让1000万农民转为城市户口。黄奇帆介绍，今明两年内会把过去10年积累的农民工进行转户，成为城市居民，给与城市居民一样的社会保障。

黄奇帆称，改革不是把在农村里的农民拉到城里，“如果那样，是自找麻烦”。

黄奇帆介绍，重庆是将已经到城里工作三年、五年，生计、生活已在城里，需要在城里和城市居民享有同等待遇，子女也要像城市居民一样能够同等在校读书，费用各方面都能够和城市居民一样。“在这个意义上，我们给他转户，他们会乐意的。”

## 黄奇帆否认土地换户籍说法

对于此次户籍改革是政府看中了农民的土地的质疑，黄奇帆称“这是很荒唐的一种判断”。他认为，重庆的户籍改革是用农民的青春、有效的工作、在城里工作的时间换来的，没有任何其他前提。

“只要他工作了三年以上，城市需要他的劳动力，他就该享受城市居民的同等待遇，没有任何其他限定条件，不存在土地换保障、换户籍这类的问题。”黄奇帆说。

## 转户成本企业承担四成

至于农民进城带来的成本问题，黄奇帆说，农民进城要解决养老、医疗、住房、教育、就业培训等问题。重庆测算，一个人大体上要6万到7万元，300多万农民工转户进城，共需2000多亿元。2000多亿不是一两年支付，是在农民工有效工作时间，比如15年内平均每年支付。

黄奇帆介绍，企业招聘农民工，如果转成城市户口，要增加医疗保险、养老保险，可能增加800亿元。这样，2000多亿中，40%由企业支付。

黄奇帆说，政府会增加300亿元的支出。剩下的，农民工自己支出一部分，还有市场、社会上的支出，“这是一个总的社会循环平衡的过程”。

据《新京报》等



## ○声音

### 土地换户籍应确保公平

此次重庆市启动了据说是史上最大规模的农转市改革计划，对这一举措，不少学者和专家纷纷持支持态度。

支持者认为，重庆户籍改革正逢其时，是改革的必然选择。并认为此次改革的最大亮点是简化了“农转非”的条件，农村户籍居民只要在重庆主城区务工经商5年以上，或购买了成套住房，就可以将农村户口转变为重庆市民户口。这些已经生活在市区的居民，已经在享受城市的基础建设，也不会因为户籍转变而增加基础设施的压力。

在处理进城农民的土地问题上，重庆市也有所创新，规定农民进城落户后，最长3年过渡期内可以保留宅基地和承包地，此后政府有偿收回，从而在很大程度上维护了农民的利益。

在重庆户籍制度改革中，质疑者也有很强烈的声音，其中农民拿土地换户籍最受争议。虽然重庆市政府强调，要保持土地的所有权和用途不变，但是接下来政府关于土地用途的说法，却让人质疑，说白了，农民退出的土地，最后可以转为国有，能卖的就卖。第二个是关于社保，社保的

钱从哪里来？政府制度设计中设计的几方面的资金，不排除重点来源于卖农民退出的土地所得，在征地补偿时，会不会如同寻常政府征用土地时，低估了农民的低价，变成卖的没有买的精，甚至强买。

争议焦点是土地换户籍是一宗公平交易吗？政府之所以向农民开出这样一个交易条件，是因为，政府认定，农民户籍转成市民户籍之后，就可以享受到与城市居民均等的公共服务与公共品。这种做法是不道德的，乡村居民作为公民，本来就应当享受到与同一区域内城市居民大体均等的公共服务和公共品。现行的城乡户籍分割制度公然违背这一原则。

当然，它真正的错误不在于区分了农村户籍与城市户籍，而在于把不同户籍变成了不平等的分配权利和福利的法律与政治等级身份依据。按照这样的户籍制度，政府只对城市居民承担福利责任，对乡村居民基本上承担这种责任。其实政府承担这方面的义务是无条件的，居民不需要拿自己的什么东西与政府做买卖。面对公民，政府不应当是商人；面对政府，农民也不是乞讨者。

### 土地价值扭曲是农民“积极进城”原因

随着中国经济的发展和城市化程度的提高，土地价值逐步上升，尤其是那些距离城市较近的乡村，与土地联系在一起的农村户口的含金量也随之上升。

一边是日益贬值的城市户口，一边是悄然升值的农村户口，那为什么重庆统筹户籍制度改革中农民“积极性很高”呢？对于长期在外打工、经商的农民来说，已然适应了城市生活，此其一；在现行土地制度下，农民并不能自行变卖自己的土地，土地升值并变现仅是一种“理论”，此其二；一些现实的需求需要城市户口，如孩子上学，又如年岁渐长想办理养老等社会保险。因此，尽管有土地升值的前景，但毕竟主动权不在自己手里，“二鸟在林，不如一鸟在手”，选择城市户口放弃土地升值收益，有其合理的一面。

反之，对于政府而言，由于人口出生率的下降，学校等公共资源已经逐渐闲置，吸引更多的农村人口进城，相当于盘活存量，有益无损。同样也是因为人口出生率的下降，社会保障体系也有可能陷入到青黄不接当中，吸引农村人口进城，还可以扩大社保缴费人口基数，让面临空账运行的社保拥有更大回旋余地。更为重要的是，众所周知

知，地方政府目前的财政收入将近一半来自土地出让，因此，收集更多的筹码将是地方政府能否持续运转的关键，统筹城乡户籍制度改革则为此提供了机会。

然而，这桩看似“双赢”的买卖后面也隐藏着某种利益的不对等，除了孩子就学等需求可以立刻变现之外，进城农民最关心的社会保障大多是一张远期支票。相比之下，政府从统筹中拿到的土地才是可以随时变现的真金白银。

不过，农民由于无法自行出让土地，所谓的土地增值收益也同样是期货。反过来，政府因为掌握着征地权，足以控制土地价值变现，集中越多的筹码，越是稳赚不赔。这种一方稳赚另一方前途叵测的交易却“积极性很高”，其实反映了现行土地制度对于农民利益的某种剥夺。现行土地制度对土地流转限制，以及将转变用途的权力唯一地赋予了政府，必然导致农民降低对土地价值的预期，而政府则因垄断而掌握了土地价值的定价权和分配权，这样，就可以用低廉的价格来换取农民的土地。这种因现行土地制度而带来的价值扭曲，而非报道中天花乱坠的各种城市福利，才是导致农民进城“积极性很高”的根本原因。

## 鲜解读

### ○对话

黄奇帆：  
农民进城  
不是裸着身子出村

记者：外界担忧，重庆是否详细测算过1000万人进城后对基础设施和公共服务的庞大需求，政府如何承担可能的巨额财政支出？

黄奇帆：农民进城，政府当然要花钱。据测算，一个农民工穿上城镇居民的“五件衣服”，总体成本需要六七万元，那么300多万人就是2000多亿元；农民把农村“三件衣服”脱掉（即补偿农民放弃土地承包经营权、宅基地使用权和林权）又要700多亿元。初步估算，农民进城后养老和医疗保障大概要花1000亿元，但是这两部分并不需要政府出钱，而是企业依法合规支付。

同样，医疗保险的差别也将拉平。企业无论从承担社会责任，还是增强凝聚力，都应该把员工的各项保障支出交足。

教育方面，假如200多万农民工进城，就可能新增近100万个小孩子读书。没有城市户口，小孩一年要付几千元择校费，我们会要求教育部门不收择校费，这是政府该提供的公共服务，由政府教育经费支出。

农民工在城市的住房问题，既可以租房买房，也可以申请政府建造的公租房，人均十几平方米。

三年内，重庆要建设3000万平方米的公租房，需要投入700亿元，但公租房租金可以支付融资利息，实现现金流平衡。

记者：不少农民既向往穿上城里的“五件衣服”，又不愿意放弃农村的“三件衣服”，因为他们认为城里生活成本偏高，就业前景不稳。如何破解这个问题？

黄奇帆：从全世界来看，城市化过程，都是农业用地增加的过程，为什么中国的城市化过程中农业用地越来越少？

按照通常逻辑，农民人均有200平方米宅基地，比方说1亿农民进城，就可空出2万平方公里宅基地。而这1亿人进城，按每人100平方米建设用地计算，只需要1万平方公里的城市用地，省出的1万平方公里可以退耕，因此全国18亿亩耕地，不仅不会减少，还会增加。而现在是农民工常住在城里了，宅基地又不退出，等于两边都要用地，守住18亿亩耕地红线当然越来越难。如果能从体制机制上解开城乡建设用地流转这个结，引导农民在自愿基础上退出农村宅基地，这个难题应该就解决了。

我们有三个原则：一是自愿申请，绝不强迫；二是城市“五件衣服”一步到位，只要农民进了城，获得了城市户口，通通享受城市居民待遇；三是农村“三件衣服”退出有三年左右的过渡期，而且一定是有偿退出。

农民的农村户口迁出了，但承包地经营权和宅基地使用权先放三五年，不裸着身子出村，有个缓冲期是好事。他在城里过得愉快，就会彻底退出，万一不愉快，想回去也可以。

过渡期结束后要退出也不是剥夺性的，而是按市场价值退出，通过专业合作社来转动承包地，通过土地交易所来转动宅基地，实现农地流转和建设用地的城乡循环。初步测算，一户农民通过退出承包地和宅基地，可以一次性获得10多万元的收益。

如果农民通过退出承包地和宅基地，获得十几万收益，一家人在城里团聚，就可以避免出现过去青壮劳力去打工、老少妇孺守家园的分离景象，而使他们能共享天伦之乐。

这十几万退出收益可以拿出一部分，一次性给老人买养老等社会保障，住房问题可以先通过公租房解决。青壮年劳动力自己有工作，可以自己交养老、医疗，20年后退休了就有了保障。孩子不用交择校费，毕业后可以享受平等的就业和社会保障。

据《财经》