

中国经济改革研究基金会资助

中国农民转市民研究

主 持 人：廖 洪 乐

2011 年 5 月

联系方式：100810 北京西四砖塔胡同 56 号 农业部农研中心

010-66115905 (0); hongle.liao@rcrc.org.cn; hongleliao@yahoo.com

目 录

引 言	(1)
一、城乡居民社会保障差异	(2)
(一)城乡居民基本养老保险差异	(2)
1、城镇居民基本养老保险覆盖面远高于农民	(2)
2、城镇居民基本养老保险缴费水平和待遇远高于农保	(3)
3、国家财政对城镇职工基本养老保险补助标准高于农保	(4)
4、发达地区城乡居民养老保险一体化对缩小城乡养老保险差异 贡献有限	(4)
(二)城乡居民基本医疗保险差异	(7)
(三)城乡居民最低生活保障差异	(9)
二、城乡居民公共服务差异(以教育为例)	(9)
(一)城乡教育投入差异	(9)
(二)城乡办学条件差异	(10)
(三)城乡学生接受教育机会差异	(11)
1、城乡学生九年制义务教育差异	(11)
2、城乡初中学生接受高中或中等职业教育机会差异	(11)
3、城乡学生接受高等教育机会差异	(11)
三、被高估的城镇化水平	(12)
四、待转农民数量与结构	(14)
(一)1958—2008 年待转农民数量	(14)
(二)2008 年待转农民结构	(15)
(三)2020 年待转农民数量与结构	(17)
1、2020 年人口数量与结构	(17)
2、2020 年待转农民数量与结构	(17)
五、外出农民工数量、去向与来源	(18)
(一)外出农民工数量	(18)
(二)农民工就业去向与农民工来源	(19)
1、农民工就业去向与来源	(19)

2、跨省农民工就业去向与来源·····	(21)
六、农民转市民的途径·····	(22)
(一) 农民通过购买城镇户口转为城镇居民·····	(22)
(二) 部分农业户籍青年通过高考和参军，转为城镇居民·····	(22)
(三) 政府征收集体土地，被征地农民就地转为城镇居民·····	(22)
1、部分集体土地被征收，农民就地转为城镇居民·····	(22)
2、所有土地被征收，农民就地转为城镇居民·····	(24)
(四) 政府通过户籍改革让农民整户就地转市民·····	(25)
1、重庆九龙坡区整户农民转市民(即整户转非)政策规定·····	(25)
2、重庆九龙坡区陶家镇整户农民就地转市民的具体做法·····	(27)
(五) 符合相关条件的农民(工)就地或异地转为城镇居民·····	(28)
1、优秀农民工就地或异地转为城镇居民·····	(28)
2、温州市放宽农转非限制，让农民转市民·····	(28)
3、重庆市拓宽农民转市民渠道·····	(29)
4、广东本省农民工和外省优秀农民工，获取一定积分后可转为城镇居民·····	(29)
(六) 农民自主进行“村庄城市化”改造，享受城镇居民同等福利待遇与公共服务·····	(31)
1、郑各庄村自主城镇化的主要做法·····	(31)
2、郑各庄村自主城镇化的主要经验·····	(34)
3、郑各庄村自主城镇化引发的问题·····	(35)
七、农民转市民：城镇“进口”端问题·····	(36)
(一) 就业问题·····	(36)
(二) 社会保险问题·····	(37)
1、农民就地转市民的社会保险·····	(37)
2、外来农民转市民的社会保险·····	(41)
(三) 住房问题·····	(42)
1、农民就地转市民的住房问题·····	(42)
2、外来农民转市民的住房问题·····	(43)
(四) 教育问题·····	(44)
八、农民转市民：农村“出口”端问题·····	(45)
(一) 土地与房屋权益处置·····	(45)

1、农民就地转市民的土地与房屋权益处置·····	(45)
2、农民异地转市民的土地与房屋权益处置·····	(47)
(二) 对集体资产权利的处置·····	(48)
1、重庆市九龙坡区共和村集体资产及其收益量化到人·····	(48)
2、温州广化村(城中村)集体资产股份化改革·····	(49)
3、温州京岸村集体资产股份化改革·····	(52)
(三) 农民转市民后土地、房屋和集体资产权益变现问题·····	(54)
1、农民的承包地、宅基地及房屋资产使用情况·····	(54)
2、土地与房屋权益变现·····	(55)
3、集体资产股权变现·····	(55)
九、农民转市民：社会保险、计划生育等相关政策衔接问题·····	(56)
(一) 社会保险衔接·····	(56)
1、养老保险衔接·····	(56)
2、城乡医疗保险衔接·····	(57)
(二) 城乡计划生育政策差异与衔接·····	(58)
1、城乡计划生育政策差异·····	(58)
2、农民转市民后的计生政策衔接·····	(59)
(三) 城乡征地补偿、家电下乡补贴和子女入学政策差异·····	(59)
十、不同层级政策对农民转市民的影响·····	(60)
(一) 各地户籍政策对农民转市民的影响·····	(60)
(二) 社会保险政策对农民转市民的影响·····	(60)
(三) 不同层级政策对农民转市民的影响·····	(62)
十一、农民转市民：财政、金融问题·····	(62)
(一) 农民转市民资金需求量·····	(62)
1、重庆市农民转市民资金需求量·····	(62)
2、成都市农民转市民资金需求量·····	(62)
(二) 农民转市民所需资金融资渠道·····	(63)
1、农民转市民社会保险费用·····	(63)
2、农民转市民保障性住房费用·····	(64)
3、农民转市民公共服务费用·····	(64)
(三) 农民转市民财政支出规模与资金筹集·····	(64)

1、农民转市民新增社会保障支出·····	(64)
2、农民转市民住房建设与补贴支出·····	(67)
3、农民转市民新增教育费用支出与资金筹集·····	(71)
十二、政策建议·····	(72)
(一) 农民转市民必须遵循自愿原则·····	(72)
(二) 政府须向农民告知关键政策信息·····	(72)
(三) 农民转市民的条件与优先序·····	(72)
(四) 转市农民应纳入城镇社会保障和公共服务体系，做好社会保险衔接·····	(73)
(五) 加大政策性住房建设力度，确保农民转市民后“住有所居”·····	(74)
(六) 保护好农民财产权益和集体经济组织成员权益·····	(74)
(七) 建立规范的农村土地流转市场和产权交易市场·····	(75)
(八) 允许条件具备的村庄选择自主城镇化·····	(75)
(九) 为农民转市民做好就业服务·····	(75)
(十) 逐步提高农民转市民政策统筹层次·····	(75)
附表 1. 全国农村固定观察点 2008 年样本农户常住家外人口年龄结构·····	(76)
附表 2. 2020 年各年龄组外出农民工及其家属数量（按 3 亿人计算）·····	(77)
附表 3. 2020 年各年龄组外出农业户籍人口数量（按 4 亿人计算）·····	(78)
附表 4. 2008 年全国农村固定观察点农户家庭成员 17 岁以上 农业户籍人口外出务工经商目的地分布·····	(79)
附表 5. 2008 年各省（自治区、直辖市）17 周岁以上外出 农民工去向（观察点农户数据）·····	(80)
附表 6. 2008 年各省（自治区、直辖市）17 周岁以上外出农民工来源·····	(81)
附表 7. 2008 年各省（自治区、直辖市）17 周岁以上跨省流动人口就业去向·····	(82)
附表 8. 2008 年各省（自治区、直辖市）17 周岁以上跨省流动人口来源·····	(83)

总报告

中国农民转市民

引言

1951 年公安部发布的《城市户口管理暂行条例》规定：居住在城市居民必须进行户口登记。1952 年以后，各地陆续出现农村人口流入城市现象。1957 年底中共中央、国务院发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》，要求各地劝阻农村人口外流或劝返外流农村人口，同时加强城市户口管理。1958 年年初全国人大常委会通过《户口登记条例》，规定公民应当在常住地登记为常住人口，且只能在一个地方登记为常住人口；公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门录用证明、学校录取证明或者城市户口登记机关准予迁入证明¹。至此，中国公民被划分为农业户籍居民（简称农民，下同）和城镇户籍居民（简称市民或居民，下同），两种身份不能自由转换。与农民相比，市民在诸如农副产品供应、就业、教育、参军、住房和社会保障等方面都享有优惠待遇。这种城乡分割、各自封闭管理的办法，一直持续到上世纪 80 年代末都未受到人们过多质疑。进入 1990 年代，乡镇企业吸纳农业剩余劳力能力下降，大量农民进城就业（当时被戏称为“盲流”），农民与市民享受不均等公共服务和社会保障的问题突显出来。一个基本的事实是，虽然都工作和生活在同一城镇，农民工却无法与城镇职工（市民）一样参加城镇职工基本养老和基本医疗等保险，农民工子女也不能随父母到劳务输入地城镇公立中小学接受义务教育。城乡分割的管理制度，侵害了农民基本权益，引发出许多社会问题，比如留守儿童问题、农民工因工伤致贫问题等等。要实现城乡一体化和全面现代化目标，必须对城乡分割的管理制度进行根本性改革，让农民自由转换户籍身份，与市民享受同等公共服务和社会保障。

一、城乡居民社会保障差异

¹ 时任公安部部长罗瑞卿在全国人大常委会做条例草案解释时认为，本规定主要目的是为了限制农村人口盲目流入城市。他认为农村人口大量流入城市，给城市各面建设计划和正常生活秩序带来许多困难，使得有些城市的交通、住房、供应、就业、上学等问题都出现紧张局面。同时，由于农村劳动力大量外流，也对农业生产和建设产生不利影响。

我国城乡居民社会保障主要包括社会保险²、最低生活保障和传统困难救济。社会保险包括基本养老、基本医疗、工伤、失业和生育等五类保险，其中基本养老和基本医疗保险参保人数多，保费收支额大。以 2008 年为例，城镇全年参加基本养老保险职工为 21891 万人；基本养老保险费收入 9740 亿元，占五项社会保险基金总收入（13696 亿元）的 71%；基本养老保险支出 7390 亿元，占五项社会保险总支出的 74.5%。城镇基本医疗保险参保人数 31822 万人（其中城镇职工 19996 万人，城镇居民 11826 万人），占城镇非农业户籍人口的 72%；城镇基本医疗保险费收入 3040 亿元，占五项社会保险基金总收入的 22%；城镇基本医疗保险支出 2084 亿元，占五项社会保险总支出的 21%。城乡居民社会保障差异主要体现在覆盖面、缴费与待遇水平、政府财政扶持力度等方面。这里，重点比较城乡基本养老保险、基本医疗保险和最低生活保障差异。农民没有失业保险和生育保险。

（一）城乡居民基本养老保险差异

目前，我国城乡居民基本养老保险种类较多，比如，城镇居民有城镇职工基本养老保险和城镇居民基本养老保险³；农村居民有“老农保”（由民政系统管理）、“新型农村养老保险”（简称“新农保”，由人保系统管理）、农民工养老保险（部分地区试行）和失地（被征地）农民养老保险（基本生活保障）等。

1、城镇居民基本养老保险覆盖面远高于农民

现阶段，城镇职工基本养老保险可区分为两种情况。一是机关事业单位就业人员基本养老保险。2008 年全国机关事业单位就业人员 4071 万人（其中职工 3924 万人），机关事业单位当年参加基本养老保险人数 1504 万人，占机关事业单位就业人数的 36.9%。其他未参保机关事业单位就业人员，退休后仍然按老办法由财政发给退休费。因此，机关事业单位就业人员（职工）的养老保险覆盖率为 100%。二是城镇非机关事业单位就业人员基本养老保险。2008 年城镇非机关事业单位就业人员 26139 万人⁴，其中参加基本养老保险人数 15083 万人，参保率为 57.8%。若扣除在城镇非机关事业单位就业的农民工（农民工参加城镇职工基本养老保险人数少，可忽略不计），城镇非机关事业单位城镇就业人员参保率更高。2008 年全国城镇人口（常住口径）60667 万人，城镇就业人口 30210 万人，城镇就业人口占城镇人口比重为 49.8%，据此推断，2008 年城镇（非农业）户籍就业人员应为 22010 万人（ $44197 \times 49.8\%$ ），扣除机关事业单位 4071 万人，城镇非机关事业单位的城镇户籍就业人员

² 不包括商业保险。

³ 主要针对未参加城镇职工基本养老保险、机关事业单位养老保险、被征地农民养老保险及未纳入其他基本生活保障的城镇非农业户籍且年满 16 周岁以上人口（不含在校学生）。

⁴ 其中：企业单位就业人员 8121 万人、城镇私营企业就业人员 5124 万人、个体工商户就业人员 3609 万人、灵活就业人员 9285 万人。

为 17939 万人，非机关事业单位城镇户籍就业人员基本养老保险参保率达 84%。综上所述，2008 年城镇户籍就业人员 22010 万人，其中“老有所养”人数⁵19007 万人，城镇户籍就业人员基本养老保险参保率达 86.4%⁶。

2008 乡村就业人口为 47270 万人，参加农村基本养老保险人数为 5595 万人，农民养老保险参保率仅为 11.8%；同年，全国农民工 14041 万人，参加基本养老保险人数 2416 万人，农民工基本养老保险参保率为 17.2%。2008 年全国农业户籍人口 88605 万人，按 50%折算成农业户籍就业人口 44302 万人，当年参加养老保险农民（含参保农民工）为 8011 万人，全国农民基本养老保险参保率为 18%，比城镇户籍就业人员参保率（86.4%）低 68.4 个百分点。根据国家统计局典型调查⁷，2008 年农民工实际参保率只有 7.6%，据此折算成农民（含参保农民工）基本养老保险实际参保率只有 13%。因此，农业户籍就业人口基本养老保险参保率，远低于城镇户籍就业人口参保率（低 73.4 个百分点）。

2、城镇居民基本养老保险缴费水平和待遇远高于农保

首先，城镇职工基本养老保险缴费基数和缴费率均高于农保。城镇职工基本养老保险以职工个人工资和单位职工工资总额为缴费基数，全国多数地区城镇职工（含灵活就业人员）基本养老保险综合缴费率为 28%。个人按缴费基数（本人工资）的 8%缴费，个人缴费基数有最低和最高限制，最低为所在地区上年职工平均工资的 60%，最高为所在地区上年职工平均工资的 300%；单位按单位缴费基数（职工工资总额）的 20%缴费。比较而言，农民养老保险缴费基数和缴费率都低于城镇职工基本养老保险。由民政系统管理的“老农保”缴费分 10 个档次，月最低缴费 2 元（折成年缴费 24 元），月最高缴费 20 元（折成年缴费 240 元）。由人保系统管理的“新农保”（2009 年）缴费标准分五档，即年均缴费 100 元、200 元、300 元、400 元和 500 元，新“农保”折算成缴费率（占农民上年人均纯收入比重）为 2%—10%。农民工养老保险，由各地自行试点。北京市（2001 年）规定，农民工养老保险由用人单位和农民工共同缴纳，用人单位按上一年本市职工月最低工资（单位缴费基数）的 19%缴费，农民工个人按上一年本市职工月最低工资（个人缴费基数）的 7%缴费。重庆市（2007 年）规定，农民工个人缴费基数按农民工本人上年月平均工资总额核定⁸，个人缴费率为 5%，用人单位缴费率为 10%。浙江温州将农民工直接纳入城镇职工基本养老保险体系，农民工参照

⁵ 包括参加城镇职工基本养老保险和领取退休金两类人。

⁶ 根据人保部统计，到 2010 年底，城镇参加基本养老保险的人数为 25673 万人。

⁷ 国家统计局：《2009 年农民工监测调查报告》。

⁸ 农民工本人上年月均工资总额低于上年度全市城镇经济单位职工月均工资 60%的，按上年度全市城镇经济单位职工月均工资的 60%核定缴费基数，超过 300%的，超过部分不计入缴费基数。

城镇职工缴费标准⁹缴费。

其次,城镇职工基本养老保险缴费额高于农保。2008 年全国企业基本养老保险收入 8800 亿元,人均年缴费 5834 元;机关事业单位基本养老保险收入 940 亿元,人均年缴费 6250 元。假设农民工人均年收入 12000 元,按最高缴费率 28%缴费,年缴费额为 3360 元,其缴费水平仅相当于城镇企业职工 58%。“新农保”年均缴费 100—500 元,缴费额仅相当于城镇企业职工缴费额的 2%—9%。浙江等地试行的完全失地农民养老保险缴费标准为一次性缴纳 20000—40000 元,按 15 年计算,折成年缴费 1333—2666 元,仅为城镇企业职工缴费额的 1/4—1/2。

第三,城镇职工基本养老保险待遇高于农保。2008 年企业退休职工人均基本养老金 13200 元,事业单位职工人均基本养老金 19536 元,机关单位职工人均基本养老金 20880 元。蒋中一、金成武做过测算,农民参加“新农保”,到期每年养老金为 1200—2400 元¹⁰,仅为城镇企业职工养老金的 1/10—1/6。浙江等地试行的完全失地农民养老保险,年养老金待遇最高不超过 5000 元。以温州市为例,2010 年该市城镇职工领保人数 23.7 万人,人均领取养老金 17250 元;被征地农民领保人数 20 万人,人均领取养老金 1997 元。被征地农民养老金待遇,不到城镇职工养老金待遇的 12%。

3、国家财政对城镇职工基本养老保险补助标准高于农保

2008 年国家财政对城镇职工基本养老保险补助额 1437 亿元,每个参保职工年均从财政获得 866 元补助;按领取养老金离退休人员计,人均年获得补助 2709 元。据相关部门统计,中央财政每年要拿出 1500 亿元以上资金来支持城镇职工基本养老保险,以减轻企业和个人缴费负担¹¹。2009 年,国家对符合“新农保”养老金领取条件的参保人按每人每月 55 元支付基础养老金补贴,即每人每年 660 元,不到城镇离退休人员获得财政补助额的 1/4。

4、发达地区城乡居民养老保险一体化对缩小城乡养老保险差异贡献有限

(1) 北京市城乡居民养老保险一体化

2009 年,北京市在全国率先统一城乡居民养老保险制度。凡具有北京市户籍,16—59 周岁男性和 16—54 周岁女性(不含在校生),未纳入行政事业单位编制管理或不符合参加北京市基本养老保险条件的城乡居民,均须参加城乡居民养老保险。城乡居民养老保险实行年缴费制,最低缴费标准为上年农村居民人均纯收入的 9%(2009 年为 960 元),最高缴费标准为上年城镇居民人均可支配收入的 30%(2009 年为 7420 元)。城乡居民养老保险由个

⁹ 温州市城镇职工基本养老保险综合缴费率为 22%,其中企业缴纳 14%,个人缴纳 8%。

¹⁰ 引自蒋中一、金成武“参保人為何集中选择缴费档次中的最低档”,《农村动态反映》(第 23 期)2010 年 8 月 16 日。

¹¹ 数据来自人力资源和社会保障部副部长胡晓义就《社会保险法》答记者问。

人帐户和统筹帐户组成，个人缴费和集体补助及其利息全部计入个人帐户。保险待遇由基础养老金和个人帐户养老金组成，2009 年基础养老金标准为每人每月 310 元（由区县财政负担，并列入区县财政预算）；个人帐户养老金由个人帐户存储额除以国家规定计发月数（女性为 170 个月，男性为 139 个月）。到 2010 年，北京市参加城乡居民养老保险人数 162 万人，其中农村居民 153 万，农民参保率达 92%；城镇居民参保人数 10 万人。同年，领取城乡居民养老保险待遇人数 18 万人，其中农村居民 17 万，城镇居民 1 万人；城乡居民养老待遇人均每月 430 元（年均 5160 元）。此外，对那些不受任何保障覆盖的老年人，北京市实行福利养老金制度。2009 年享受福利养老金待遇人数 64 万，其中农村居民 47 万，城镇居民 17 万，每人每月可获得 230 元补助¹²。

（2）北京市本地农民工与城镇职工养老保险一体化

早在 2001 年，北京市建立了农民工养老保险制度。农民工养老保险费用由用人单位和农民工个人共同缴纳。用人单位以上年本市职工月最低工资标准的 19%，按招用农民工人数按月缴纳保险费；农民工个人以上年本市职工月最低工资标准为基数，按 7%—8%缴费。社保机构按缴费工资基数的 11%为农民工建立养老保险个人帐户。农民工养老金待遇由两部分组成，一是个人帐户存储额及利息一次性支付给本人；二是缴费年限待遇¹³。

自 2009 年起，北京规定本市农民工可参加城镇职工基本养老保险。企业以全市农村劳动力缴费工资基数之和作为缴费基数，按 20%比率缴费；个人以本人上年度月平均工资为缴费基数，按 8%比例缴纳。缴费基数低于全市上年度职工月平均工资 40%的，以全市上年度职工月平均工资的 40%作为缴费基数；超过全市上年度职工月平均工资 300%的部分，不计入缴费基数。到期养老金待遇由基础养老金和个人账户养老金组成，基础养老金月标准以全市上年度职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满 1 年发给 1%；个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以国家规定的计发月数。与老办法相比，新农民工养老保险缴费基数和待遇计算方法都做了调整，农民工养老保险待遇有望提高。

（3）温州城乡居民养老保险一体化

浙江温州市自 2010 年起统一市区（即主城区，共 3 个区）城乡居民社会养老保险办法，

¹² 根据统计数据，2009 年北京市、区两级财政用于城乡居民养老保险的支出达 20.86 亿元，其中支付福利养老金 15.08 亿元，支付缴费补贴和基础养老金 5.78 亿元。

¹³ 累计缴费是整年度（满 12 个月）的，待遇计算公式为： $\sum a_n \times (1 \div x) \times \sum b_x$ 。其中： $a_1 = 1, a_2 = 1.1, a_3 = 1.2 \dots a_n = 1 + (n-1) \times 0.1$ 。n 为其累计缴费年限（满 12 个月）； a_n 为第 n 年的待遇计算系数； $\sum a_n$ 为第一年至第 n 年的累计待遇计算系数之和；x 为相应缴费年度之和； b_x 为今后第 x 年的本市职工最低工资； $\sum b_x$ 为从缴费第一年至今第 x 年相对应的全市职工最低工资之和。最后一年累计缴费出现不满一年情况的，这部分待遇计算公式为：缴费相应年度本市职工最低工资的平均数 $\div 12 \times$ 缴费月数。

市区城乡居民社会养老保险缴费由个人缴费、集体补助和财政补贴构成。个人缴费标准分为100元、300元、500元、800元、1000元、1500元和2000元7个档次¹⁴。政府根据个人相应缴费档次，分别给予每人每年30元、35元、40元、50元、60元、80元和100元的财政补贴¹⁵。城乡居民社会养老保险，实行个人账户与统筹账户相结合。个人缴费、集体补助和财政补贴金额全部计入个人账户。城乡居民年满60周岁可以领取养老金，养老金由基础养老金、个人账户养老金和缴费年限养老金三部分组成¹⁶。基础养老金月标准为60元。个人账户养老金月标准，按个人账户全部储存额除以139计发。缴费年限养老金月标准，按“长缴多得”原则计发¹⁷。根据“长缴多得”原则，缴费4年、8年和12年的缴费年限养老金月标准分别为4元、11元和21元。对符合参加城乡居民社会养老条件且年满60周岁居民，无须缴费就可按月领取基础养老金（但其符合条件的子女必须参保）；距领取养老金年龄不足15年的人员，应当按年缴费，允许补缴，但累计缴费年限不得超过15年；距领取养老金年龄超过15年的人员，要按年缴费，且累计缴费年限不得少于15年。参保人员跨统筹地区转移，可将其养老保险关系及个人账户储存额转入新参保地。参保人员死亡（或出国定居），其个人账户存储本息余额在扣除政府补贴后，可以继承或遗赠；政府补贴部分划入统筹基金。已领取养老金待遇的参保人员，死亡时可享受一次性丧葬补助费，标准为参保人员死亡当月享受基础养老金的20倍。据统计，到2010年底，温州3市区参加城乡居民社会养老保险人数为154.6万人，当年个人缴费总额达11.2亿元，人均缴费720元；同期领保人数80.5万人，实际支付养老金6.1亿元，人均支付养老金758元（即绝大多数人只领取基础养老金）。表1为按2010年办法测算的不同年龄段城乡居到期年养老金待遇水平。

表 1. 依据 2010 年办法推算的不同年龄段城乡居民养老保险待遇水平 单位：元

年龄	缴费年限	基础养老金	缴费年限养老金	不同缴费档次（含政府补贴）下的年养老金水平						
				100 元	300 元	500 元	800 元	1000 元	1500 元	2000 元
16	44	60	117	2618	3397	4175	5353	6150	8126	10101
17	43	60	114	2571	3332	4093	5243	6023	7953	9884
18	42	60	111	2523	3267	4010	5134	5895	7781	9666
19	41	60	108	2476	3202	3927	5025	5768	7609	9449
20	40	60	105	2429	3137	3845	4915	5640	7436	9232

¹⁴ 市人民政府可以根据市区农村居民人均纯收入、城镇居民人均可支配收入情况，适时调整缴费标准。

¹⁵ 市人民政府可以根据市区城乡居民社会养老保险费缴费标准调整情况，适时调整缴费补贴标准。

¹⁶ 基础养老金和缴费年限养老金标准可适时调整。

¹⁷ 缴费5年（含）以下的，按1元/年计发；缴费6年以上、10年（含）以下的，从第6年起按2元/年计发；缴费11年（含）以上的，从第11年起按3元/年计发。

31	29	60	72	1909	2423	2936	3712	4238	5540	6842
32	28	60	69	1862	2358	2853	3603	4110	5367	6624
33	27	60	66	1815	2293	2771	3493	3983	5195	6407
34	26	60	63	1768	2228	2688	3384	3855	5022	6190
35	25	60	60	1721	2163	2605	3275	3728	4850	5972
41	19	60	42	1437	1773	2110	2618	2963	3816	4669
42	18	60	39	1390	1709	2027	2509	2835	3643	4451
43	17	60	36	1343	1644	1945	2399	2708	3471	4234
44	16	60	33	1296	1579	1862	2290	2580	3298	4017
45	15	60	30	1248	1514	1779	2181	2453	3126	3799

注：（1）预计养老金待遇水平 = 基础养老金 + 缴费年限养老金 + （个人缴费 + 政府补贴）*缴费年限/139。

（2）限于篇幅，本表只列出部分年龄养老金待遇。

根据上述分析，可以做出如下推论：我国城乡居民养老保险差异明显，城乡居民基本养老保险差异和财政对城保、农保的补助差异，均超过了城乡居民收入水平差异（城镇居民可支配收入与农民人均纯收入比约为 3.2:1）。诸如北京、温州等发达地区城乡居民养老保险一体化，对缩小城乡社会养老保险差异贡献有限，根本原因在于：城乡居民养老保险只实现了农村居民与城镇非职工居民养老保险一体化，城乡居民养老保险与城镇职工养老保险在缴费和待遇水平上仍然存在巨大差距。虽然北京和温州市都规定，农民工可参加城镇职工基本养老保险（北京市只允许本市农民工参加），但终归因农民工就业不稳定、实际参加城镇职工养老保险的农民工数量非常有限，而未能产生预期效果。需要强调的是，两市的做法还是很有意义的，其意义体现在农民工终于获得了参加城镇职工基本养老保险的资格。

（二）城乡居民基本医疗保险差异

与基本养老保险不同，城乡居民基本医疗保险已基本实现全覆盖。统计数据显示，到 2010 年底，全国参加城镇基本医疗保险人数 4.3 亿人，农村参加“新农合”人数 8.3 亿人，我国已基本实现城乡居民基本医疗保险全覆盖。城乡居民基本医疗保险差异主要体现在缴费水平和报销比例方面。

2008 年城镇居民参加基本医疗保险人数 26814 万人（其中城镇职工 14988 万人、城镇非就业居民 11826 万人），基本医疗保险基金收入 3040 亿元（其中城镇职工医疗保险基金收入 2885 亿元，城镇非就业居民医疗保险基金收入 155 亿元），城镇居民基本医疗保险人均缴费 1134 元（其中城镇职工人均缴费 1925 元，相当于当年职工工资的 6.6%；城镇非就业居民人均缴费 131 元，相当于当年城镇居民人均可支配收入的 0.8%）。同年，享受城镇居民医疗保险待遇人数 31822 万人（其中离退休职工与在职职工 19996 万人，城镇非就业居

民 11826 万人），城镇居民基本医疗保险基金支出 2084 亿元（其中城镇职工医疗支出 2020 亿元，城镇非就业居民医疗支出 64 亿元），城镇就医居民人均医疗支出 655 元（其中城镇职工人均支出 1010 元，城镇非就业居民人均支出 54 元）。2007 年新型农村合作医疗参保农民达 7.3 亿人，当年筹集“新农合”基金 428 亿元，人均缴费 59 元（作者注：其中农民个人人均缴费 10 元，财政补助人均 40 元）；到 2008 年全国有 9.2 亿人次享受到“新农合”医疗补助，共补助资金 591 亿元，人均 64 元¹⁸。农村居民“新农合”缴费水平，是城镇非就业居民缴费水平的 45%，只有城镇职工缴费水平的 3%。“新农合”报销水平，略高于城镇非就业居民，仅为城镇职工报销水平的 6%。

需要指出的是，一些发达地区城乡居民医疗保险差异呈现缩小趋势。以北京市为例，该市不仅在全国率先实现医疗保障城乡居民全覆盖，而且城乡居民医疗保险差异在缩小。从人均筹资水平看，农村居民低于城市居民。2007 年农民人均筹资 220 元，以后每年增加 100 元，2010 年增加到 520 元，低于城镇居民每年 700 元的筹资标准。从补偿比例看，城镇居民高于农民。农民二级医院住院补偿大多在 50%—70%之间，三级医院住院补偿大多在 35%—65%之间；城镇居民住院补偿为 60%。表面看，城镇居民人均筹资水平和补偿比例都高于农民，城镇居民比农民享受了更好医疗保障。实际上，如果考虑到农民个人缴费比例低和补偿起付线低两个因素，农民个人并没有吃亏。从个人负担比例看，农民负担比例低于城镇居民。2009 年，农民人均筹资 420 元，其中个人负担 107 元，农民个人负担筹资额的 1/4；城镇居民每人筹资 700 元，其中个人负担 600 元，城镇居民个人负担筹资额的 86%。从补偿起付线看，农民优于城镇居民。全市统一试行乡镇卫生院“零起付”补偿，各区县结合实际，二级医院起付线在 0—500 元之间，三级医院起付线在 800—1300 元之间；城镇居民起付标准为 1300 元。

（三）城乡居民最低生活保障差异

2008 年，全国城市最低生活保障标准为月人均 205 元，共有 1110.5 万户、2334.8 万城镇居民获得最低生活保障，占非农业户籍人口的 5.3%；最低生活保障总支出 393.4 亿元，实际月人均补差 144 元。同年，全国农村最低生活保障标准为月人均 82 元（为城市低保标准的 40%），全国农村有 1982.2 万户、4305.5 万人获得农村最低生活保障，占农业户籍人口的 4.9%¹⁹；共发放最低生活保障金 228.7 亿元，月人均补差 44 元，仅相当于城镇的 30.6%。从全国平均水平看，城乡居民最低生活保障差异与城乡居民收入水平差异基本一致。

¹⁸ 数据引自吴仪在 2008 年全国新型农村合作医疗会议上的讲话（北京）。

¹⁹ 2008 年全国农村获得最低生活保障、五保供养和其他社会救济的共计 5757 万人，占全国农业户籍人口的 6.5%。

二、城乡居民公共服务差异（以教育为例）

与农民相比，城镇居民在文化、教育、卫生、市政公用事业服务等方面同样享受诸多优惠和政府补贴。这里，仅分析教育服务的城乡差异。

（一）城乡教育投入差异

教育投入包括政府财政投入和非财政投入。从政府财政投入看，城乡生均财政经费投入差异明显。表 2 数据显示，2008 年城市普通小学生均财政经费比农村高 17.7%，城市普通中学生均财政经费比农村高 14.3%，城市普通高中生均财政经费比农村高 37.3%。如果算上其他非财政投入，2008 年城市普通小学生均经费比农村高 32.5%，城市普通初中生均经费比农村高 36%，城市普通高中比农村高 37.6%。

表 2. 2008 年城乡普通小学、初中和高中学生生均财经经费与生均经费差异对比 单位：元/人，%

	普通小学			普通初中			普通高中		
	在校学生 (万人)	生均 财政经费	生均 经费支出	在校学生 (万人)	生均 财政经费	生均 经费支出	在校学生 (万人)	生均 财政经费	生均 经费支出
合计	10355	3185	3412	5597	4022	4534	2441	3938	6259
城市	3012	3566	4130	2046	4368	5450	2011	4135	6575
农村	7342	3029	3117	3351	3822	4006	430	3012	4779
差异	——	17.7	32.5	——	14.3	36.0	——	37.3	37.6

注：（1）资料来源：《中国教育经费统计年鉴》（2009 年）。

（2）在校学生人数根据经费总支出与生均经费支出之比推算得出。

（二）城乡办学条件差异

城乡办学条件差异可用师生比、学校本科（含）以上教师比重、生均固定资产等指标衡量。第一，从师生比看，城乡普通小学、初中和高中师生比差异不大。第二，从本科（含）以上学历教师比重看，城市小学、初中和高中学校本科以上学历教师比重均高于农村。城市普通小学本科教师比重，比县镇小学高 19 个百分点，比农村高 28 个百分点。考虑到初中和高中阶段，多数农村学生有机会到县镇就读，因此，有必要将县镇与农村综合起来考虑。县镇与乡村初中、高中本科以上学历教师比重分别为 48%和 89%，分别比城市同类学校低 38 个百分点和 6 个百分点。要实现农村普通小学、初中和高中本科以上学历教师比重与城市完全相同，需要新增 205 万名本科以上学历教师²⁰，相当于当年（2007 年）农村专任教师的 24%。

²⁰ 其中：普通县镇小学需增加 264847 名，农村小学需增加 944233 名；普通县镇初中需增加 336208 名，农村初中需增加 451593 名；普通县镇高中需增加 43176 名，农村高中需增加 11043 名。

第三,从生均占有固定资产看,城市小学生均固定资产 5771 元,农村小学生均固定资产 2989 元,前者是后的 1.9 倍;城市初中、高中生均固定资产分别为 7151 元和 20716 元,县镇与乡村初中、高中生均固定资产分别为 4675 元和 12281 元,城市初中、高中生均固定资产分别是农村的 1.5 倍和 1.7 倍。

表 3. 2007 年全国城乡普通小学、初中和高中办学条件差异对比

指 标	学校类型	全国城乡平均	城市	县镇与乡村		
				平均	县镇	农村
师生比	普通小学	18	19	18	19	18
	普通初中	16	16	16	17	15
	普通高中	17	16	17	17	16
本科学历上以教师比重 (%)	普通小学	16	37	11	18	9
	普通初中	53	76	48	53	42
	普通高中	92	95	89	90	86
生均固定资产 (元)	普通小学	3661	5771	3257	3865	2989
	普通初中	5149	7151	4675	4753	4583
	普通高中	15269	20716	12281	12321	11990

数据来源:《中国教育统计年鉴》(2008 年)数据计算。

（三）城乡学生接受教育机会差异

1、城乡学生九年制义务教育差异

据统计,2007 年全国普通初中招生 1864 万人,同年全国小学毕业生 1865 万人,小学升学率达 99.9%,城乡小学升学率差异不大。不过,我们不能据此推断城乡学生接受九年制义务教育机会已完全均等。实际上,仅凭小学升学率不足以判断农村孩子接受九年制义务教育整体情况,因为农村总有一些孩子会中途辍学。在计算小学升学率时,这些辍学的学生没有被计入。根据全国农村固定观察点数据,2009 年样本农户家庭 7—15 周岁孩子共 6936 人,其中在上学的孩子 6492 人,占 93.6%,即有 6.4%的应接受九年制义务教育的孩子没有上学;15 周岁未上学孩子的比例达到了 10%。

2、城乡初中学生接受高中或中等职业教育机会差异

2007 年全国普通初中毕业生 1863 万人,普通高中招生 837 万,普通初中的普高升学率约为 45%;分城乡看,城市普通初中普高升学率约为 91%,县镇与乡村普通初中普高升学率约为 35%(比城市低 56 个百分点),农村普通初中的普高升学率不到 10%。也就是说,有 65%的农村孩子在完成九年制义务教育后直接进入社会就业。2007 年全国中等职业教育(普

通中专、成人中专、职业高中和技工学校）共招收 810 万人，扣除 30 万未升入普通高中的城市初中生，假设其他 780 万人全部为农村初中毕业生，农村初中毕业生综合升学率也只有 86%²¹，农村最低有 14% 的普通初中生初中毕业后即进入社会。

表 4. 2007 年全国城乡初中毕业生升学率对比

指 标	全国合计	城市	县镇与乡村		
			小计	县镇	农村
普通初中毕业生（万人）	1863	324	1539	791	748
普通高中招生人数（万人）	837	294	543	478	65
普通初中普高升学率（%）	44.9	90.7	35.3	60.4	8.7

资料来源：《中国教育统计年鉴》（2008 年）。

3、城乡学生接受高等教育机会差异

由于普通高等学校招生人数统计数据，没有区分城乡，我们只能根据推断来分析城乡学生普通高等教育升学率（升入普通本专科学校）差异。这里的推断有一个基本假设，即城市普遍高中升学率高于农村（含县镇）。表 5 数据表明，城市高中生升学率最高可比农村高 35 个百分点；城市初中生进入普通高校的升学率最高可比农村高 65 个百分点，最低也高 41 个百分点。

表 5. 依据 2007 年城市高中升学率推算的城乡升学率差异对比 单位：%

假定城市高中升学率	推断的农村高中升学率	高中生升学率的城乡差异	城市初中生进普通高校机会	农村初中生进普通高校机会	初中生进普通高校的城乡差异
95	60.3	-34.7	86.2	21.3	-64.9
94	60.9	-33.1	85.3	21.5	-63.8
93	61.4	-31.6	84.4	21.7	-62.7
92	62.0	-30.0	83.5	21.9	-61.6
91	62.5	-28.5	82.6	22.1	-60.5
90	63.1	-26.9	81.7	22.3	-59.4
89	63.6	-25.4	80.8	22.5	-58.3
88	64.1	-23.9	79.9	22.6	-57.2
87	64.7	-22.3	78.9	22.8	-56.1
86	65.2	-20.8	78.0	23.0	-55.0
85	65.8	-19.2	77.1	23.2	-53.9
84	66.3	-17.7	76.2	23.4	-52.8
83	66.8	-16.2	75.3	23.6	-51.7
82	67.4	-14.6	74.4	23.8	-50.6
81	67.9	-13.1	73.5	24.0	-49.5
80	68.5	-11.5	72.6	24.2	-48.4
79	69.0	-10.0	71.7	24.4	-47.3

²¹ 即升入普通高中的 543 万人，加上中等职业教育的 780 万人，两项合计 1323 万人。

78	69.6	-8.4	70.8	24.6	-46.2
77	70.1	-6.9	69.9	24.7	-45.1
76	70.6	-5.4	69.0	24.9	-44.0
75	71.2	-3.8	68.1	25.1	-42.9
74	71.7	-2.3	67.1	25.3	-41.8
73	72.3	-0.7	66.2	25.5	-40.7
72	72.8	0.8	65.3	25.7	-39.6

注：（1）2007 年全国普通高等本专科招生人数为 607 万人，其他相关数据见表 4。

（2）城乡初中学生进普通高校机会 = 城乡高中生升学率*城乡初中生升学率。

三、被高估的城镇化水平

2008 年，我国统计口径的城镇化水平为 45.7%，实际城镇化水平并没有这么高。统计口径的城镇化水平（也称常住口径），是根据城镇常住人口占总人口比重计算的。我国城镇常住人口包括 4 类，即当地农业户籍与非农业户籍居民，外来农业户籍（农民工及其家属）与非农业户籍居民。事实上，常住在城镇的农民并没有与城镇非农业户籍居民享受同等社会保障和公共服务，他们并没有真正融入城镇。因此，在中国，只有根据非农业户籍人口占总人口比重计算的城镇化水平（简称户籍口径），才是实际城镇化水平。图 1 两条实线分别代表统计口径和户籍口径城镇化水平，1961—2008 年间²²，我国实际城镇化水平比统计口径城镇化水平低²³，而且差别逐年扩大。2008 年，全国统计口径城镇化水平为 45.7%，实际城镇化水平仅为 33.3%，后者比前者低 12.4 个百分点。重庆市自直辖以来，统计口径城镇化水平由 31%提高到 51.6%（2010 年），而户籍口径城镇化水平仅由 19.5%提高到 29%，两者差距从 11.5 个百分点扩大到 22.6 个百分点。严格地说，依据非农业户籍人口计算的城镇化水平也不是真实的城镇化水平，因为农户家庭成员中有部分人口是非农业户籍。这里，存在两种情形，一是农户家庭成员为非农业户籍却常住农村，比如农户为子女购买非农业户口；二是农户家庭成员中的非农业户籍常住在城镇，比如大中专学生。2009 年全国农村固定观察点 2 万多户样本户中，有 3.5%的农户家庭成员为非农业户籍却常住农村达 6 个月以上。如果扣除这部分非农业户籍人口，2008 年全国实际城镇化水平只有 29.8%。

²² 数据来源于历年《中国人口统计年鉴》和《中国人口和就业统计年鉴》；1978—1989 年数据包括中国人民现役军人（现役军人统计为非农业户籍），1990—2008 年数据不含中国人民解放军现役军人。

²³ 1961—2008 年，实际城镇化水平比统计口径城镇化水平分别低 0.4、0.6、0.1、1.8、1.3、1.3、1.2、1.6、2.1、2.1、1.6、1.5、1.5、1.7、1.9、1.9、2.1、2.1、2.4、2.4、2.8、3.5、3.7、4.0、3.6、4.7、5.2、5.1、5.1、5.5、5.7、5.8、5.6、5.2、5.2、6.1、7.1、8.3、9.3、10.1、11.0、11.2、10.8、11.0、11.0、11.4、12.0、12.4 个百分点。

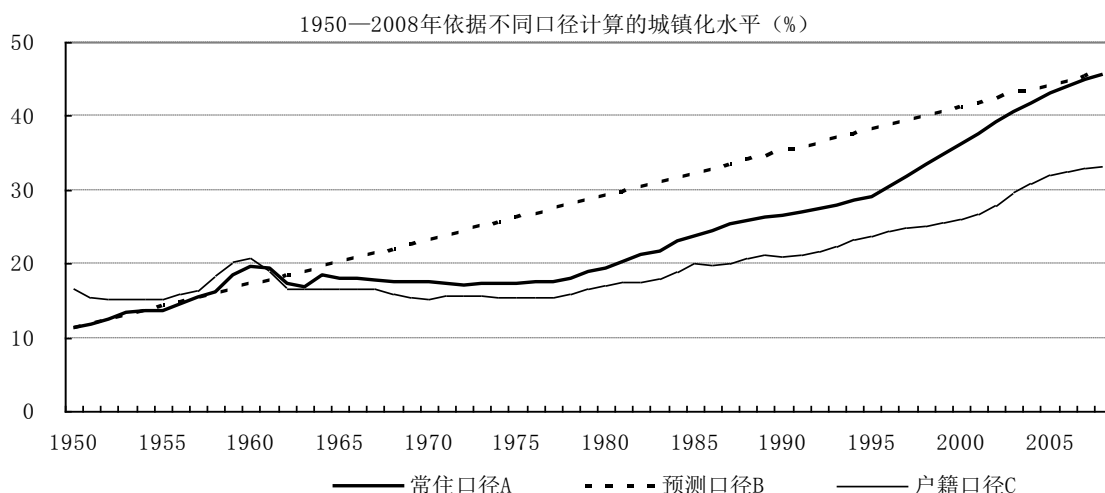


图 1

图 2 两条曲线勾画了 2008 年全国各省、自治区和直辖市实际城镇化水平与统计口径城镇化水平差异，新疆、上海、西藏等区市差异较小；浙江、重庆、湖南、广西、安徽等省市，实际城镇化水平与统计口径城镇化水平差异较大，分列全国前五位。浙江经济发达，其实际城镇化水平远低于统计口径城镇化水平，主要原因在于浙江民营经济发达，有许多人常居城镇，户籍却是农业户口。

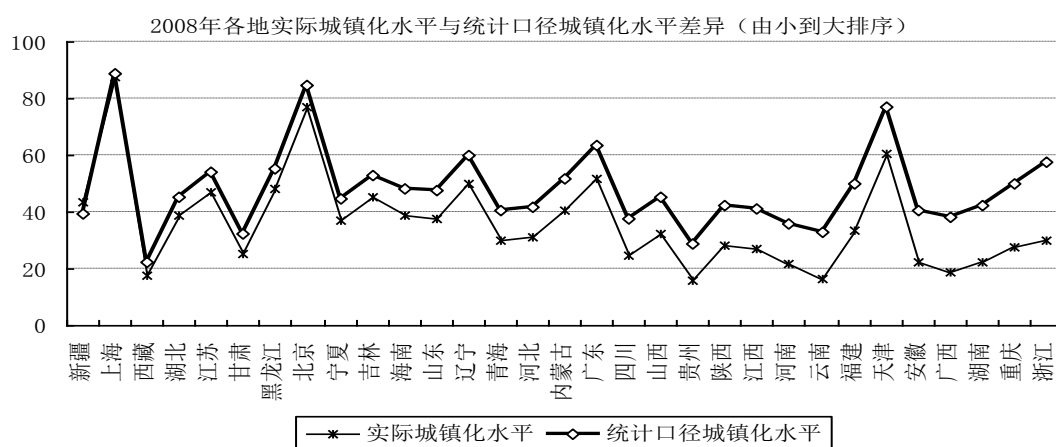


图 2

四、待转农民数量与结构

（一）1958—2008 年待转农民数量

依据户籍口径与统计口径城镇化水平差异，可粗略推算在城镇常住的农业户籍人口，即待转农民数量。图 3 显示，1958 年开始施行的户籍管理办法，像一堵“无形之墙”将农村（居民）与城镇（居民）隔开，自那以后常住在城镇却无法融入城镇的待转农民数量逐年增加，由 1961 年的 263 万，增长到 2008 年的 16467 万人，47 年间增加了近 62 倍，年均递增

9.2%。根据全国农村观察点调查数据，剔除居住在农村 3.5%的非农业户籍人口 2525 万²⁴，2008 年我国常住城镇待转农业人口达 18992 万人。

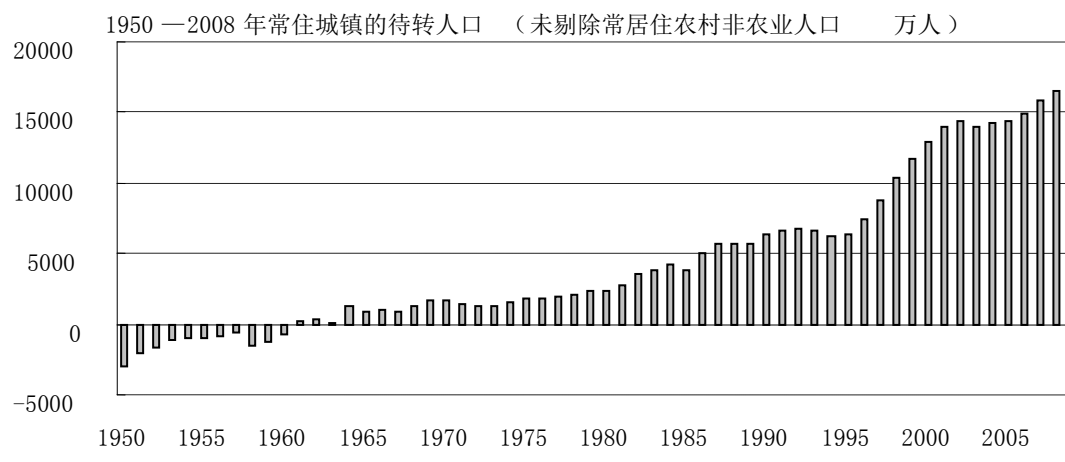


图 3

（二）2008 年待转农民结构

这里，我们根据农村固定观察点 2009 年农户调查数据对全国待转农民数量及年龄结构进行推算。观察点 21157 户农户数据显示，农户家庭总人口 79876 人，农业户籍人口 75757 人，农业户籍人口中在家外常住（180 天以上）比重为 21.43%（详见附表 1），其中 0—5 周岁人口占 0.49%，6—13 周岁人口占 0.94%，14—16 周岁人口占 1.01%，17—19 周岁人口占 2.48%，20—45 周岁人口占 14.07%，46—60 周岁人口占 2.11%，60 周岁以上人口占 0.37%。依据上述人口结构推算全国（结果见表 6），2008 年全国在家外常住农业户籍人口为 18892 万人，其中 0—5 周岁人口 432 万，6—13 周岁人口 829 万，14—16 周岁人口 890 万，17—19 周岁人口 2186 万，20—45 周岁人口 12404 万，46—60 周岁人口 1860 万，60 周岁以上人口 326 万人。

表 6. 依据农村固定观察点数据推算的待转农民数量与结构

地 区	农业户籍人口		各年龄组在家外常住人口数量（万人）							外出农民工 及家属
	人数 （万人）	家外常住 （万人）	0-5 岁 （A）	6-13 岁 （B）	14-16 岁 （C）	17-19 岁 （D）	20-45 岁 （E）	46-60 岁 （F）	60 岁以上 （G）	
北京	279.5	22.86	0.00	1.03	0.00	3.13	17.66	1.03	0.00	22.06
天津	384.5	25.45	0.42	0.85	1.69	6.77	13.15	1.69	0.85	23.15
河北	4928.5	930.01	19.22	41.40	42.39	126.17	586.49	87.73	27.60	885.13
山西	2325.2	630.13	6.05	79.06	69.99	85.10	320.65	57.43	13.49	587.03

²⁴ 2009 年全国农村固定观察点数据显示，农户中有 3.5%的非农业人口常住在农村（在家居住时间在 180 天以上）；这部分人口数量等于全国总人口减出城镇常住人口后再乘以 3.5%。

内蒙	1450.1	157.63	3.92	15.81	0.00	19.72	114.27	3.92	3.92	156.60
辽宁	2126.3	319.58	6.38	20.63	25.73	49.33	177.55	34.87	5.74	299.24
吉林	1485.8	231.49	2.97	6.54	10.40	32.54	152.00	24.81	2.23	219.84
黑龙江	1982.4	280.31	2.38	38.26	23.79	29.74	139.96	40.84	6.15	265.71
上海	174.5	6.70	0.00	0.65	0.31	2.55	1.59	1.92	0.31	6.59
江苏	3896.9	862.77	17.15	19.87	28.84	65.86	616.10	101.71	19.87	843.22
浙江	3292.4	848.78	30.29	47.08	35.89	57.95	469.83	174.17	38.85	827.52
安徽	5242.5	1477.34	39.32	30.41	37.22	116.38	1004.46	205.51	44.56	1436.17
福建	2317.4	512.61	15.99	17.15	9.50	40.32	373.10	50.29	6.49	499.53
江西	3333.4	994.02	34.67	22.00	32.00	77.33	687.68	129.34	11.00	963.90
山东	5860.3	874.94	3.52	28.13	24.61	133.61	579.58	87.90	17.58	833.11
河南	8223.5	2102.75	46.87	111.02	87.17	266.44	1363.46	174.34	56.74	2009.95
湖北	3739.8	1222.54	30.67	21.32	64.70	148.10	813.41	128.28	17.58	1165.23
湖南	5392.8	1582.25	32.36	37.75	45.84	166.64	1149.21	139.67	16.18	1530.44
广东	3969.3	760.52	23.82	17.86	23.02	86.13	542.60	62.32	6.35	732.76
广西	4176.1	1027.74	42.18	64.73	67.65	116.51	694.07	30.49	13.36	977.13
海南	529.8	28.40	0.00	3.81	3.07	4.61	13.83	2.28	0.74	26.16
四川	6704.4	1714.32	34.19	54.98	63.69	146.16	1210.81	189.06	18.10	1658.99
贵州	3385.7	650.73	3.39	16.59	20.99	80.24	484.83	34.53	10.16	623.54
云南	3678.8	532.32	16.55	16.55	36.79	73.58	348.38	39.00	1.10	501.17
西藏	232.2	23.92	0.77	2.32	3.85	5.41	9.26	1.53	0.77	21.27
重庆	2349.7	532.91	12.22	16.68	36.42	80.12	328.49	51.46	7.52	500.61
陕西	2746	740.87	17.30	34.33	26.64	111.21	471.76	73.32	7.96	705.66
甘肃	2005.6	481.54	6.22	24.07	36.50	77.22	310.27	23.06	4.21	449.95
青海	371.6	94.61	0.37	7.54	6.09	10.03	60.57	7.88	2.16	90.09
宁夏	393.1	52.83	1.14	2.28	1.89	9.04	33.57	4.17	0.75	49.94
新疆	1181.2	85.87	2.24	4.96	3.90	9.92	60.00	3.90	1.65	82.77
全国	88159.4	18892.56	431.98	828.70	890.41	2186.35	12404.03	1860.16	326.19	18080.93
合计	88159.4	19808.7	452.6	805.7	870.6	2237.9	13148.6	1968.5	364.0	18994.43

注：（1）外出农民工及家属人口 = $A + B + C \times 2/3 + D \times 1636/2186 + E + F + G$ 。

（2）全国数据为依据全国总体数据推算而得，合计栏数据为所有省区市数据合计。

（3）数据来源：根据附表 1 数据和《中国人口和就业统计年鉴》（2009）数据推算。

需要指出的是，并不是所有家外常住人口都是外出务工经商人口，比如在当地学校寄宿

的初、高中学生等。因此，需要依据不同年龄人群居住特点，对上述结果做相应调整。（1）0—5 周岁常住家外人口，一般为随父母外出的儿童，可全视为外出人口。（2）6—13 周岁常住家外人口，一般是小学生，这个年龄段的孩子也一般跟父母在一起，可视为外出人口。（3）14—16 周岁常住家外人口。有两种情形，一是在老家附近学校驻校（寄宿），多为初三学生；二是跟随父母外出，这部分人可视为外出人口。假定初中学生中有 1/3 的寄宿（297 万），即 14—16 周岁常住家外人口中有 593 万为外出人口。（4）17—19 周岁常住家外人口。也分两种情形，一是高中生常住家外，这部分学生不应统计为外出人口。2008 年全国农村高中生数量估计约为 550 万人（1/4），即有 1636 万为外出人口。（5）20 周岁以上在家常住时间少于 180 天的，均可视为外出农民工及其家属。综上所述，2008 年外出农民工及其家属共计 18080 万人，其中农民工子女 1854 万人（0—5 周岁 432 万，6—13 周岁 829 万，14—16 周岁 593 万），农民工及非子女家属 16226 万人。

（三）2020 年待转农民数量与结构

1、2020 年人口数量与结构

2008 年全国户籍人口 13.2 亿，其中农业户籍人口 8.8 亿，非农业户籍人口 4.4 亿。据预测，到 2020 年总人口将达到 14.5 亿²⁵，据此推算 2008—2020 年人口年均递增率为 7.35%²⁶。事实上，自 2001 年以来，我国人口自然增长率均在 7‰以下，并呈逐年下降态势。2001—2008 年，我国人口数量年均递增（自然增长率）5.7‰。按 5.7‰推算，到 2020 年我国人口总量将达到 14.2 亿，其中户籍人口 14.1 亿。因此，我们假定 2020 年全国人口总量在 14.1—14.5 亿间变动，人口自然增长率在 5.7‰—7.35‰间变动。表 7 列出了以 2008 年为基准年，按不同自然增长率预测的 2020 年城乡户籍人口数量与结构。

表 7. 按不同自然增长率预测的 2020 年城乡人口总量与结构

年 份	按 5.7‰预测			按 7.35‰预测		
	总人口	农业户籍	非农业户籍	总人口	农业户籍	非农业户籍
2008 年	13.2	8.8	4.4	13.2	8.8	4.4
2020 年	14.1	9.4	4.7	14.4	9.6	4.8

2、2020 年待转农民数量与结构

假设 2020 年实际城镇化水平达到 55%，城镇非农业户籍人口将达到 7.8 亿（或 7.9 亿），扣除已有非农业户籍存量及增量人口（4.7 亿或 4.8 亿），将有 3.1 亿农业户籍人口转为非

²⁵ 国家统计局预测为 14.6 亿人；国家计生委认为到 2020 年我国人口总量将控制在 14.5 亿。

²⁶ 2008 年人口基数按 13.28 亿计算。

农业户籍。假设 2020 年实际城镇化水平达到 60%，城镇非农业户籍人口将达到 8.6 亿，扣除非农业户籍存量及增量人口，将有 3.9 亿（或 3.8 亿）农业户籍人口转为非农业户籍。因此，要真正实现 2020 年城镇化水平达到 55%—60% 的目标，2008—2020 年需要将 3—4 亿农业户籍人口转为非农业户籍，年均待转农民将达到 2500—3333 万人。

依据 2008 年农村固定观察点农户常住家外人口数量与结构，可粗略推断 2020 年待转农民工及其家属人口数量与结构。当待转人口为 3 亿时，待转人口结构为：0—5 岁人口 685 万人，6—13 岁人口 1314 万人，14—16 岁人口 941 万人，17—19 岁人口 2593 万人，20—45 岁人口 19660 万人，46—60 岁人口 2948 万人，60 岁以上人口 517 万人。当待转人口为 4 亿时，待转人口结构为：0—5 岁人口 913 万人，6—13 岁人口 1751 万人，14—16 岁人口 1255 万人，17—19 岁人口 3458 万人，20—45 岁人口 26213 万人，46—60 岁人口 3931 万人，60 岁以上人口 689 万人。

表 8. 2020 年待转农民工及其家属数量与结构

年份	常住家外人口 (万)	常住家外 农民工及家属 (万人)	各年龄组常住家外农民工及家属（万人）						
			0-5 岁	6-13 岁	14-16 岁	17-19 岁	20-45 岁	46-60 岁	60 岁以上
2008	18893	18080	432	829	593	1636	12404	1860	326
2020	30000.0	28657.7	684.7	1313.5	940.8	2593.4	19660.0	2948.3	517.0
2020	40000.0	38210.3	912.9	1751.3	1254.5	3457.9	26213.3	3931.1	689.3
A	925.6	881.5	21.1	40.4	29.0	79.8	604.7	90.7	15.9
B	1758.9	1677.5	40.1	76.9	55.1	151.8	1150.8	172.6	30.3

注：（1）表中 A、B 行数据分别为常住家外人口为 3 亿和 4 亿时 2008—2020 年各年龄组人口年均净增量。
（2）本表数据来源于附表 2 和附表 3。

五、外出农民工数量、去向与来源

（一）外出农民工数量

这里，将 17 岁（含）以上在本乡镇外就业的农业户籍人口称为外出农民工。根据农村固定观察点调查数据推算（见表 9），2008 年全国 17 岁以上外出农民工为 18039 万人，其中 7 个劳务输出大省外出农民工 9763 万，占全国外出农民工总量的 54%；四川、河南、湖南和安徽 4 省外出农民工均超过 1500 万，4 省外出农民工占全国总量的 1/3 强（36%）；江西、湖北、广西等 3 省外出农民工数量均在 1000—1500 万人之间；河北、山东、广东、浙江、江苏、陕西、贵州和福建等 8 省外出农民工数量均在 500—1000 万人之间；内蒙、青海、宁夏、上海、天津、海南、北京和西藏等 8 省市外出农民工数量均不到 100 万人。

表 9. 2008 年各省区 17 岁以上外出农民工数量及去向 单位：万人

地区	总量	常居在家（在家居住时间超过 180 天）					常居在外（在家外居住时间超过 180 天）				
		小计	乡镇外 县内	县外 省内	外省	境外	小计	乡镇外 县内	县外 省内	外省	境外
北京	13.5	11.4	7.3	4.2	0.0	0.0	2.1	0.0	2.1	0.0	0.0
天津	29.3	23.3	18.2	3.4	1.7	0.0	5.9	1.3	1.7	3.0	0.0
河北	935.4	402.5	313.2	52.2	37.1	0.0	533.0	116.8	158.0	256.9	1.4
山西	340.8	136.5	99.9	30.6	5.2	0.7	204.3	104.4	80.5	14.9	4.5
内蒙	82.8	27.6	3.9	3.9	11.8	7.9	55.2	15.8	15.8	23.6	0.0
辽宁	323.1	175.3	100.8	68.7	5.2	0.6	147.8	16.6	114.6	12.6	4.0
吉林	194.1	73.0	32.1	25.6	11.3	3.9	121.2	15.2	49.9	50.4	5.6
黑龙江	264.5	135.6	102.8	23.1	5.5	4.3	128.9	14.6	74.8	32.8	6.7
上海	32.9	31.6	25.8	5.7	0.0	0.0	1.3	0.3	0.6	0.3	0.0
江苏	699.4	162.0	127.6	31.5	2.9	0.0	537.5	33.0	338.2	163.4	2.9
浙江	718.7	268.1	182.5	49.8	27.6	8.3	450.6	190.7	154.8	82.9	22.1
安徽	1497.1	450.1	192.4	156.6	100.0	1.1	1047.0	89.2	182.7	775.2	0.0
福建	533.4	179.8	94.0	55.0	23.7	7.1	353.6	23.1	186.9	123.0	20.7
江西	1189.8	492.9	305.2	131.2	54.7	1.8	696.9	65.6	82.9	547.5	0.9
山东	836.2	449.7	361.9	84.3	0.0	3.5	386.5	84.3	158.1	123.0	21.1
河南	1636.2	477.9	251.9	77.7	148.3	0.0	1158.3	190.7	183.6	755.7	28.3
湖北	1052.2	203.4	96.4	48.2	57.6	1.2	848.8	141.1	186.9	518.5	2.4
湖南	1550.0	395.6	110.3	223.4	61.9	0.0	1154.4	96.9	247.6	793.9	16.1
广东	813.6	348.7	277.9	60.8	9.2	0.8	464.9	117.0	330.2	10.8	6.9
广西	1046.3	439.7	241.1	151.0	47.7	0.0	606.6	107.3	136.4	362.9	0.0
海南	22.3	16.9	9.2	3.8	3.8	0.0	5.4	0.0	5.4	0.0	0.0
四川	1791.8	506.1	298.6	134.5	63.8	9.1	1285.7	95.7	266.7	911.9	11.4
贵州	644.0	228.0	165.7	17.8	38.9	5.6	416.0	63.4	76.7	264.7	11.1
云南	494.2	241.8	201.5	27.3	13.0	0.0	252.4	45.0	173.0	34.4	0.0
西藏	12.3	12.3	3.1	5.4	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
重庆	392.1	124.1	57.5	7.6	59.0	0.0	268.0	31.8	16.7	218.0	1.5
陕西	688.5	276.4	177.3	70.4	27.3	1.4	412.1	65.3	181.6	163.0	2.2
甘肃	422.0	193.2	145.2	29.2	18.8	0.0	228.8	42.8	59.5	126.4	0.0
青海	82.4	31.2	18.6	11.1	1.4	0.0	51.2	8.2	38.3	4.3	0.4
宁夏	58.9	35.1	26.0	6.4	2.6	0.0	23.8	10.6	10.2	3.0	0.0
新疆	160.8	121.1	116.2	4.4	0.0	0.6	39.6	14.9	23.7	0.6	0.6
全国	18038.7	6948.5	4465.2	1651.3	770.4	61.7	11090.2	1708.3	3820.5	5398.5	162.9
合计	18558.6	6670.8	4164.3	1604.8	844.0	57.8	11887.7	1801.5	3538.2	6377.4	170.6

注：本表结果依据附表 4 相关数据和 2008 年各省区农业户籍人数推算。

（二）农民工就业去向与农民工来源

1、农民工就业去向与来源

按常住地分，农民外出务工经商可分为两种情形，即外出务工常住在家和外出务工常住在外。按去向分，可分为乡镇外县内、县外省内、外省、境外。依据附表 4 计算结果推算，2008 年全国 18039 万外出农民工中，有 6949 万人常住在家（6 个月以上，下同），有 11090 万人常住在外。2008 年西藏、上海、北京、天津、海南、新疆等 6 省区市均有超过 3/4 的农民工常住在家，只有不到 1/4 的农民工常住在外；湖北、江苏、湖南、四川、河南、安徽、重庆、内蒙等 8 省市区常住在外农民工比重均超过 2/3，常住在家农民工比重不到 1/3。

从全国看²⁷，有 65%的外出农民工在省内就业，跨省流动的占 35%。北京、上海、新疆、广东、辽宁、山西、青海、宁夏和云南等 9 省市区外出农民工在本省内就业比重均在 90%以上；重庆、安徽、河南、湖南、四川、湖北、内蒙、江西等 8 省市区有超过一半的农民工在省外就业。广东吸纳了全国约 1/4 的农民工。农民工就业去向呈显著区域特征（见表 10），即主要输往本省区及周边省区，全国可分为东北片（黑龙江、吉林和辽宁）、华北片（北京、天津、河北、山西、内蒙和山东）、华东片（上海、江苏、浙江和安徽）、华南片（湖南、广东、广西和海南）、东南片（福建和江西）、中部片（河南和湖北）、西南片（贵州、四川、重庆、陕西和甘肃）、西部片（云南、西藏、青海、新疆和宁夏）等八大片区。东北、华北、华东、华南和西部片区农民工主要在本片区内流动，东南片农民工主要在本片区、华东片和华南片内流动，中部片主要在本片区、华南片、华北片和华东片内流动。表 10 还列出了各省市外来农民工来源地。

表 10. 2009 年各省、自治区、直辖市外出农民工去向及来源

地区	外出农民工主要去向	外来农民工主要来源
北京	北京市（100%）	河北（33%）、河南（12%）、湖北（10%）和安徽（9%）
天津	天津（47%）、北京（35%）	河北（35%）、黑龙江（14%）、湖北（13%）
河北	河北（64%）、北京（22%）	河北（84%）
山西	山西（92%）	山西（82%）
内蒙	内蒙（53%）、河北（41%）	甘肃（34%）、陕西（16%）、内蒙（14%）
山东	山东（68%）、北京（12%）	山东（47%）、河南（22%）、吉林（7%）
辽宁	辽宁（93%）	辽宁（80%）
吉林	吉林（69%）、辽宁（11%）	吉林（93%）

²⁷ 根据表 9 数据可计算农民工在省内、省外就业比例。

黑龙江	黑龙江（74%）、辽宁（10%）	黑龙江（85%）
上海	上海市（100%）	安徽（47%）、江苏（15%）、上海（6%）
江苏	江苏（70%）、上海（19%）	江苏（42%）、安徽（27%）、陕西（6%）
浙江	浙江（76%）、江苏（8%）	安徽（25%）、江西（15%）、浙江（14%）、贵州（13%）
安徽	安徽（28%）、上海（24%）、浙江（21%）、江苏（18%）	安徽（89%）
福建	福建（69%）、广东（15%）	福建（74%）、江西（10%）
江西	江西（44%）、广东（32%）、浙江（11%）	江西（96%）
河南	河南（30%）、广东（22%）、浙江（9%）	河南（88%）
湖北	湖北（42%）、广东（31%）、浙江（6%）	湖北（96%）
湖南	广东（58%）、湖南（36%）	湖南（90%）
广东	广东（97%）	广东（34%）、江西（13%）、湖南（10%）、广西（9%）湖北（9%）
广西	广西（52%）、广东（43%）	广西（93%）
海南	海南（67%）、广东（33%）	海南（34%）、福建（12%）、江西（12%）、河南（12%）、四川（10%）
四川	四川（44%）、广东（27%）、浙江（6%）	四川（83%）、重庆（6%）
贵州	贵州（28%）、浙江（27%）、广东（27%）	贵州（84%）、四川（7%）
云南	云南（87%）	云南（76%）、贵州（11%）
西藏	西藏（100%）	西藏（52%）、四川（31%）
重庆	广东（38%）、重庆（16%）、浙江（12%）	重庆（73%）、四川（13%）
陕西	陕西（65%）、广东（10%）	陕西（88%）
甘肃	甘肃（58%）、江苏（8%）	甘肃（92%）
青海	青海（91%）	青海（98%）
宁夏	宁夏（78%）、新疆（8%）	宁夏（87%）、陕西（7%）
新疆	新疆（100%）	新疆（69%）、四川（6%）、河南（5%）
全国	广东（25%）、浙江（7%）、福建（6%）、江苏（5%）	广东、江西、安徽、湖北、陕西、福建、四川、广西、河南、湖南等地

注：本表根据附表 5 和附表 6 整理。

2、跨省农民工就业去向与来源（数据见附表 7 和附表 8）

跨省流动农民工主要流向广东、浙江、上海、江苏、北京和福建等 6 个东部省市，流入这些省市的农民工占全国跨省流动农民工比重分别为 39%、14.5%、9.3%、7.4%、6.7%和 3.8%，即全国有近 81%的跨省外出农民工流向上述东部 6 省市。由于民营经济和制造业发达，广东和浙江两省吸纳的跨省流动农民工占全国总量的 54%。海南、湖南、广西、江西、湖北、云

南、福建、四川、重庆、贵州、河南、陕西等省市跨省流动到广东省的农民工比重最高，分别为 100%、90%、89%、57%、54%、52%、48%、47%、45%、39%、31%和 28%。

安徽、江西、湖北、河南、四川、湖南、广西、贵州、福建、陕西、河北、重庆等 12 省是跨省流动农民工主要来源地（输出地），12 省市跨省流动农民工占全国的 87%。

六、农民转市民的途径

（一）农民通过购买城镇户口转为城镇居民

自上世纪 80 年代中期开始，全国许多小城镇、经济特区、经济开发区和高新技术产业开发，允许农民在缴纳相关费用（比如城镇增容费后²⁸）后，转为城镇户口或准城镇户口²⁹（蓝印户口）。据统计，1992—1994 年全国共出售各种城镇户口 300 多万个，收入达 250 亿元，每个户口价格 8000 元，相当于 1994 年农民人均纯收入的 6.6 倍。温州市于 1992 年出台《关于市区外来人口购建房和务工经商户口管理的若干规定》，符合条件的农业户籍人口可以办理蓝印户口，除粮食供应自理外，这种户口与原城镇非农业户口享受同等权利和待遇。当时温州一个蓝印户口可以卖到 2—3 万元（为全国平均价格的 2.5—4 倍），出卖蓝印户口成为市财政两大来源之一（另一来源为出售摩托车牌照）。到 2000 年，温州蓝印户口与原城镇户口享受同等粮食关系。到 2002 年，温州市区蓝印户口可正式转为城镇居民户口。进入 21 世纪以来，这种出卖城镇户口的做法陆续被地方政府叫停。

（二）部分农业户籍青年通过高考和参军，转为城镇居民

自 1978 年恢复高考制度后，农村初、高中学生（农业户籍）通过高考成为大、中专学生，毕业后正式转为城镇居民。由于没有普通高等学校城乡招生人数统计资料，难以准确计算全国究竟有多少人通过高考这个途径由农民转为市民。根据媒体报道数据³⁰和全国普通高等学校历年招生数据推断³¹，1985—2009 年全国有 1372 万学生通过高考这个途径由农业户籍转为非农业户籍。2008 年，待转农民数量 18892 万人（含在校学生），全国普通高校招生人数 599 万，按 19.2%推算来自农村的学生人数 115 万，当年通过高考转为城镇居民学生占待转农民总量的 6%。此外，一些农业户籍士兵，通过在部队转志愿兵或者考取学校，转为城镇居民。这两类人群，由农业户籍转为城镇非农业户籍后，都成为真正的城镇居民，享受城镇居民的社会保障和公共服务。

²⁸ 一些地方政府还专门出台了城镇增容费征收办法（或条例）。

²⁹ 1984 年起开始试行“自理口粮户口”，此后“自理口粮户口”按照“蓝印户口”管理，“蓝印户口”经过一段时间，可转为正式城镇户口。

³⁰ 据相关媒体报道，上世纪 80 年代高校中农村生源还占 30%，而目前高校中城乡大学生比例分别为 80%和 18%。出现农村大学生比例逐年下降的主要原因在于高考改革和教育产业化。因此，我们假定 1985—1999 年高校中农村学生占 30%，2000 年以后高校农村生源学生比重由 30%逐年等比例下降为 18%（2009 年）。

³¹ 1985—2009 年全国普通高等学校招生人数累计为 5705 万人。

（三）政府征收集体土地，被征地农民就地转为城镇居民

1、部分集体土地被征收，农民就地转为城镇居民

1983 年北京市出台的《建设征地农转工劳动工资暂行办法》规定，农民集体土地被征收后，符合条件的农民³²可以农转工。农转工人员主要由用地单位安排工作，也可由用地单位上级主管部门统筹安置到所属集体所有制单位工作，但不能转为全民所有制职工。农转工人员被安排到集体所有制或全民所有制单位工作的，享受所在单位同类人员工资标准、奖金、劳保和福利待遇。1993 年，北京市《建设征地农转工人员安置办法》规定³³，土地被征收后人均耕地不足 0.5 亩的农村集体经济组织，其劳动力可由农业户口转为非农业户口；农转非人员主要由征地单位安置，也可由征地单位委托国有单位、城镇集体单位、乡镇企业代为安置，还可自谋职业。从 2004 年起，北京市将原来“人均耕地低于 0.5 亩才能农转非”的规定，改为“有征必转”，即征多少地就转多少比例的农业人口为非农业人口。农转非人口数量，按照被征收土地数量除以征地前被征地农村集体经济组织（或村）人均土地数量计算，且应转为非农户籍的村民人口年龄结构应与该集体经济组织人口年龄结构一致。从北京市的做法看，随着时间的推移，被征地农民转市民问题越来越受政府重视。在 1983—1992 年期间，政府只是规定被征地单位劳动力可以农转工，但没有明确农转工数量计算依据，农转工数量有较大随意性。征（用）地单位可以安排，就多转几个；征（用）地单位安排不了，就少转几个，甚至有可能不转。在 1993—2003 年期间，政府规定征地后人均耕地不足 0.5 亩的集体经济组织，其劳动力可由农业户口转为非农业户口。1993—2003 年北京共征地 57.6 万亩，其中耕地 34.3 万亩；征地农转非人口 31.9 万人，其中转工 18.5 万人。自 2004 年开始，执行“有征必转”政策，不管征多少土地和征地后还剩多少土地，只要发生征地就必须有相应数量农业人口转为非农业人口。

重庆市九龙坡区 2008 年实行新的集体土地征收农转非办法。新办法规定，集体土地征收后，全部或部分集体经济组织成员实行农转非。集体经济组织土地被全部征收，所有成员农转非。部分土地被征收，农转非人数，按被征收耕地面积（果园、牧草面积按耕地面积计算）与 0.5 倍非耕地面积之和除以被征地集体经济组织人均耕地面积确定。农户承包地被征收后，若剩余耕地面积以户为单位计算人均不足 0.5 亩，除按前述规定计算农转非人数外，被征地农户还可以户为单位另行申请增加农转非人数，直至该户剩余耕地面积达到人均 0.5 亩以上为止³⁴。在城镇规划区范围内因住房被征收，被拆除户可申请整户农转非。现有农业人口、在校大中专学生（含连续在读研究生）、现役义务兵和劳改劳教人员可视为农转非安

³² 男年满十六周岁至五十九周岁，女年满十六周岁至四十九周岁（均不含在校学生），从事农副业生产劳动、身体健康的人员。

³³ 该办法还对农转非人员的工资、奖金、劳动保险和社会福利做出了具体安排。

³⁴ 被征地农户未申请农转非，且农村集体经济组织具备条件的，应调整其承包耕地。

置对象；对于无法定婚姻关系或抚养（赡养）关系迁入且无承包地的农转非人员、农村中轮换（即顶班或替班）回乡落户的离退休人员和拥有农村土地承包经营权的城镇人员，不作为安置对象。被征地农转非人员的安置补助费按转非安置的农业人口计算，每个转非安置农业人口的安置补助为 28000 元。对未满 16 周岁的被征地转非人员，其安置补助费全部支付给个人；对年满 16 周岁的被征地农转非人员，其个人按照有关规定应缴纳城镇企业职工基本养老保险费用总额的 50%，由征地部门从其安置补助费中代为划拨到劳动保障部门，剩余部分支付给个人。土地补偿费 80% 部分和个人缴纳基本养老费用之和，不能满足被征地农转非人员参加基本养老保险资金需要的，差额部分由征地单位补足。

2、所有土地被征收，农民就地转为城镇居民

（1）政府组织“城中村”改造，征收所有集体土地，农民就地转为城镇居民

所谓城中村，是指在城市建成区范围内失去或基本失去耕地，仍然实行村民自治和农村集体所有制的村庄。综合各地实践看，城中村改造有两个特点，一是政府主导，二是集体土地国有化（即集体土地被征收）。

2005 年，西安市对二环以内的 57 个村³⁵进行改造。在城中村改造中，该市遵循“改制先行、改建跟进”原则，即先无形改制、再有形改造（建）。无形改制包括“四个转变”，即集体土地转为国有土地，农民转为市民，村委会转为居委会，农村集体经济转为城市混合经济或股份经济。农民转市民后，依法参加社会保险；社会保险缴费由政府、改制后的新经济组织和原村民个人按照比例承担；将农民统一纳入城市就业管理范围。完成无形改制后，再按照城市规划和建设标准进行“有形改造”，将村里原有基础设施纳入市政统一管理，进行旧村拆除和新区建设，实现城市一体化。城中村改造主体是城中村改制后的新经济组织或者投资人（或由二者合作成立的企业法人）。城中村改造综合用地以划拨方式供给。除用于安置村民生活及建设公共设施用地外，其余改造综合用地，可变更为经营性用地，进行开发建设。政府为城中村改造出台一系列优惠政策，比如，城中村改造所有建设项目免缴工程定额测定费、散装水泥专项基金；安置村民的住宅建设项目免缴城市基础设施配套费（不含代收资金），其他用于原集体经济组织发展经济的建设项目减半收取城市基础设施配套费（不含代收资金）；政府设立城中村改造专项资金，等等。

2009 年，北京市启动城中村改造试点。在试点中，除对原有村庄进行重新规划改建外，还对农民住房、就业和社会保障等问题做出详细安排。北坞村按照“宅基地腾退上楼、地上物腾退补偿”方式，就地进行城镇化改造。在住房问题上，先是在村西侧由四季青镇统一自主开发建设 43 栋住宅楼，用于解决农民住房问题。在就业问题上，对社区保洁、种绿养绿、社区保安、公共设施维护等公共服务岗位实施集中管理、统一使用，帮助农民实现就业。2010

³⁵ 这些村人均耕地极少，村内公共基础设施薄弱，村居民居住环境“脏、乱、差”。

年，北京市将启动 50 个重点城中村改造工程，改造后的农民将全部转为市民，纳入城镇社会保障体系。根据规划，在未来几年里，北京市的 270 万农民中，将有近百万农民转为市民，与城镇居民享受同等社会保障与公共服务。

（2）深圳宝安、龙岗两区征收集体所有土地，农民就地转为城镇居民

2003 年，深圳将宝安、龙岗两区所有农民集体土地收归国有，所有农民统一转为城镇居民。农民转为市民后，按城镇职工标准参加养老保险和医疗保险，享受城镇居民最低生活保障，并纳入城市就业保障。

（四）政府通过户籍改革让农民整户就地转市民

1、重庆九龙坡区整户农民转市民（即整户转非）政策规定

重庆九龙坡区于 2007 年试行农民转市民试点，其特点是农民以户为单位，整户转为市民。整户转非包括 3 类对象，即户籍在九龙坡区范围内，有稳定非农收入来源，自愿退出宅基地使用权和土地承包经营权的农户；户籍在三峡库区云阳县范围内，在九龙坡区有稳定非农收入来源，自愿退出宅基地使用权和土地承包经营的农户；在九龙坡区投资办企业，按缴纳税收、吸纳就业等贡献分配的农民转市民指标，由企业推荐的农民工家庭。

（1）九龙坡区范围内整户农民转市民权益

第一，获得房屋、构着物 and 青苗补偿费。对于自愿退出宅基地和承包地，且符合农民转市民条件的，其房屋、构着物和青苗补偿，按照农户申报转户时的重庆市征地补偿标准给予补偿。

第二，获得住房安置的权益。整户农民转市民，其住房安置有 3 种办法，即定向划地安置、货币补贴安置和廉租房安置。定向划地安置，主要针对具备土地连片流转条件的农户（一般是一个村社或几个村社），采取集中划地，转非人员自己投资，镇村组织建设安置房小区。安置房土地产权为集体建设用地产权，房屋产权为农村集体土地房屋产权。政府对安置房建设，免收各类建设规费。同时，对实行物业管理的安置房，给予农户 5 年物业管理费补贴（户均每月 20 元）。对选择货币安置的农户，按人均建筑面积 25M² 和每平方米 200 元的价格，一次性支付补贴。对无固定居所、未选择划地安置和货币安置的农转非人员，可按人均 10 平方米左右标准租住政府提供的廉租房。

第三，子女入学权益。政府安排农转非人员子女到实际居住地就近入学，五年内继续享受农村义务教育“两免一补”政策。

第四，养老保险。转非人员在单位就业的，由用人单位统一参加城镇职工基本养老保险，个人缴费率 8%，单位缴费率 20%。随迁老人（男性年满 60 周岁，女性年满 55 周岁）参加农村基本养老保险，月缴费基数为 400 元，个人按 8% 缴费，一次性趸缴 15 年养老保险费 5760 元，集体（镇、村、社）缴纳养老保险费 5760 元，从缴清养老保险费次月起按月领取养老金；随迁老人土地被征用时，从每名老人土地补偿费及人员安置补助费中提取 1.5 万元，注

入农村基本养老保险基金。男性 45~60 周岁、女性 40~55 周岁的未就业人员和灵活就业人员，可参加城镇职工基本养老保险³⁶和农村基本养老保险³⁷。男性 16~45 周岁、女性 16~40 周岁的未就业人员和灵活就业人员，按城镇个人参保方式参加城镇职工基本养老保险，按各年度规定的缴费标准缴费。

第五，医疗保险。转非人员可按照城镇灵活就业人员参加医疗保险或继续参加国家新型农村合作医疗。

第五，最低生活保障。转非人员符合城镇低保规定的，纳入城镇居民最低生活保障。转非五保户纳入城镇最低生活保障，由各镇安排到敬老院、五保家园等社会福利机构居住，其房屋补偿、土地附着物补偿、承包地流转收益等费用由所在镇人民政府统一管理，专项用于其生活保障。

第六，集体资产收益分配。转非人员退出农村集体经济组织后，仍享有退出时集体资产分配权利，根据股权参与集体资产收益分配。

将转非农户退出的宅基地指标，纳入区集体建设用地储备库，由区政府统筹安排用于安置房建设和产业开发。宅基地的整理开发，按“谁开发、谁受益、谁分摊费用”原则，根据受益大小，分摊整户农转非的房屋、构附着物和青苗补偿等费用；对于因农民转市民节约的宅基地，可通过土地使用权作价入股、联营等方式有偿使用，其集体土地使用权性质保持不变，其收益由区政府统筹安排，用于农民转市民专项支出。农户自愿退出宅基地使用权地块位于“农村建设用地减少与城市建设用地增加相挂钩”项目区的，在项目经批准实施并经上级部门验收后，使用周转指标征用的土地可用作经营性开发，其收益由区政府统筹安排，用于农民变市民专项工作。

农户退出的承包地，由各村土地流转服务站统一管理和经营，基本收益的 80%归退地农户，基本收益的 20%归集体；超过基本收益部分分配由镇村自己决定。

³⁶ 参加城镇职工基本养老保险：按城镇个人参保方式参加城镇职工基本养老保险，按各年度规定缴费标准缴费（2006 年个人按社平工资的 60%、70%、80%、90%、100%五个档次自行选择缴纳养老保险费，选择 60%档次应缴养老保险费 1996.8 元/年，每月交 166.4 元；2007 年个人按社平工资的 70%、80%、90%、100%四个档次自行选择缴纳养老保险费，实行 5 年过渡，到 2010 年均按社平工资的 100%档次进行缴费。）达到退休年龄（男性年满 60 周岁、女性年满 55 周岁）时，缴费年限达到 15 年及以上人员，按照城镇职工基本养老保险政策享受养老待遇。若达到退休年龄时，缴费年限不足 15 年的必须延续缴费至 15 年，于次月起可按月领取养老待遇。

³⁷ 参加农村基本养老保险：月缴费基数为 300 元和 400 元，可自行选择，缴费比例为 16%（其中单位缴纳 8%和个人缴纳 8%均由个人承担）。养老保险费最低缴费年限为 15 年，参保时距达到领取养老金年龄（男性年满 60 周岁、女性年满 55 周岁）不足 15 年的，须一次性补缴不足 15 年的养老保险费。达到领取养老金年龄（男性年满 60 周岁、女性年满 55 周岁），且缴费年限为 15 年及以上的人员，可按月领取养老金。

（2）九龙坡区外整户农民转市民的权益

云阳县移民农户和企业推荐的转非农户，可按规定登记为城镇户口，与本地转市农民在子女就学、就业扶持、养老保险和廉租房方面享受同等待遇。外来转市农民不能参加新农合和本地集体资产收益分配。

2、重庆九龙坡区陶家镇整户农民就地转市民的具体做法

重庆九龙坡区某镇于 2007 年启动整户农民转市民改革试点，至今已先后有两批 288 户 764 名（已死亡 4 人）农民转市民，其中男性 353 人、女性 411 人；退休人口（男 60 岁、女 55 岁以上）210 人，劳动力人口（18 岁—退休年龄以下）450 人，未成年人 104 人。该镇整户农民转市民做法如下。

第一，政府对退出宅基地的农户实行“退一还三”政策。农户退出宅基地和房屋（即“退一”），政府按重庆市征地补偿标准给予补偿，农民退出的宅基地交镇政府或者区土地储备中心整理开发。政府为农户统一建立“康居村”，提供住房和门面（即“退三”）。退出宅基地和房屋的农户，可按户人均 25M² 面积标准和 380 元/M² 价格标准，在“康居村”购买一套住房（人口不足 3 人的农户，按 3 人计算，超面积部分按镇政府公布建安成本价³⁸计算）；在此基础上，还可按镇政府公布的建安成本价，按户人均 25M² 标准，在“康居村”购买第二套住房，超面积部分按市场价格计算；“康居村”楼房第一层为门面房，由农民自愿按市场价格购买。不愿在“康居村”购买住房的农户，按人均建筑面积 25 平方米和每平方米 200 元的标准发放货币补贴。农民转为市民后，不论选择“康居村”安置房，还是选择领取货币补贴，今后不得再在集体申请宅基地建房。对应拆除的合法房屋而未立即拆除的，由原农户继续使用，等拆除时按当时的重庆市征地补偿标准给予补偿。

第二，转市农民土地承包经营权实行委托流转。转市农民将土地承包经营权委托给村土地流转站，用于中小企业基地建设或农业综合开发。承包地流转期限 20 年，截止到 2028 年 12 月 31 日。村土地流转站按田每亩每年 500 公斤稻谷、土每亩每年 400 公斤中等稻谷，以支付年度本镇市场价格折合成现金，支付给转出土地的转市农民。

第三，农民转市民后，除在就业、子女就学和社会保障等方面与城镇居民享受同等待遇外，还可继续享受部分原农村居民优惠政策待遇。

需要指出的是，与政府征收土地强制农民转市民不同，这种模式的特点是遵循自愿原则。到 2010 年，整户转非的 288 户农户中，有 174 户农户（占 60%）的全部或大部分承包地已流转，有 114 户农户（占 40%）只流转小部分承包地或者还没有流转；有 110 户农户（占 38%）的房屋已经拆迁，有 178 户农户（占 62%）的房屋还未拆迁，继续居住在原农房内。

该镇干部向我们反映，自 2007 年两批农民转市民后，再没有农民以这种方式转为市民，

³⁸ 每平方米 580 元。

因为该镇位于重庆市近郊区，城乡差异不大，农村居民可以参加城乡居民养老保险，农民转市民的意愿不是很强烈。450 个转非劳动力中，有 323 人长期在外打工或者自谋职业，占 72%；从事农业的 72 人，占 16%；无业人员 55 人，占 12%。

（五）符合相关条件的农民（工）就地或异地转为城镇居民

1、优秀农民工就地或异地转为城镇居民

自 2008 年以来，中央及地方政府陆续对优秀农民工进行表彰。此后（自 2010 年起），一些省市相继出台优秀农民工及其子女直接落户城镇政策，优秀农民工被优先允许转为城镇户籍，享受与当地城镇居民同等公共服务和社会保障。比如，上海市允许全国优秀农民工及其子女直接落户上海；江苏省规定 4 类优秀农民工可落户城镇³⁹；湖北省规定优秀农民工可在就业地落城镇户口；江西、山东等省也对优秀农民工落户城镇出台了具体政策。

2、温州市放宽农转非限制，让农民转市民

2002 年温州市出台户籍改革政策，放宽农转非限制。首先，温州市放宽了市区户口投靠政策。该市规定，市区外人员投靠市区配偶，不受结婚时间和是否待业等条件限制；18 周岁以下未成年子女可以投靠市区父母，退休或已到退休年龄父母可以投靠市区成年子女；市区退休或已到退休年龄的人员身边无子女的，可以申请 1 名子女在市区落户。其次，市区农业户口人员不再从事农业生产的，可以就地整户转为非农业户口。第三，凡在市区购房建筑面积 60 平方米以上且人均建筑面积不低于 20 平方米，或购房金额在 20 万元以上且人均金额不低于 7 万元的人员，已实际入住并取得该房屋所有权证（或购房发票）的房屋产权人⁴⁰，其本人及其共同居住的直系亲属，可申请在市区落户。第四，在市区投资兴办企业 1 年以上，其企业注册资金达 100 万元以上或近 2 年纳税额累计达 10 万元以上人员，在市区居住 1 年以上的，可以申请其本人、配偶和 18 周岁以下未成年子女在市区落户。第五，具有中专学历、初级专业技术以上职称或技术工人中高级工职业资格，在市区企业工作满 3 年人员，可以申请其本人、配偶和 18 周岁以下未成年子女在市区落户。第六，市区范围内年纳税额在 50 万元、100 万元、500 万元、1000 万元以上的企业，每年分别给予 2 名、5 名、10 名和 25 名落户名额。落户对象主要为与纳税大户企业签订劳动合同的管理、技术和骨干人员，男性年龄在 50 周岁以下，女性年龄在 40 周岁以下，落户人员有居住条件的，其配偶和

³⁹ 江苏省《关于做好优秀农民工落户城镇工作的意见》规定，符合下列四个条件之一，可认定为优秀农民工。（1）在就业地获得地级以上党委、政府、农民工工作领导小组、流动人口工作领导小组表彰、嘉奖或授予荣誉称号；（2）取得技师以上职业资格证书；（3）取得高级工职业资格证书，在就业地工作并连续缴纳社会保险费满 2 年；（4）带高新技术成果在江苏创办企业或实施转化的。上述人员年龄在 18 周岁～50 周岁之间，户籍仍在农村，纳入就业登记，签订劳动合同，缴纳社会保险费，遵守计划生育规定，已办理暂住证或居住证的，都可以申请在就业地城镇落户。

⁴⁰ 在实施该项政策初期，还有“要在市区居住 1 个以上”的限制性条款，后来这一限制条款被取消。

未成年子女随迁，不受名额限制。第七，符合购房、投资、纳税入户条件在市区办理常住户口的人员和以前在市区购房入户人员，在市区落户 3 年后与原有市区居民享受同等投靠政策。第八，在县级及以下地区实行按居住地登记户口制度，对城镇范围内的蓝印户口、地方城镇居民户口、自理口粮户口和定销粮户口统一登记为城镇常住户口；对小城镇常住户口不再实行计划指标管理。

3、重庆市拓宽农民转市民渠道

重庆市规定，在主城区务工经商 5 年以上、远郊区县 3 年以上的农民工，由所在区县转为城镇居民；新增退役农村籍义务兵和服役期未满 10 周年的士官，享受城镇义务兵安置政策；就读重庆市的农村籍大中专学生，入学时迁入学校集体户或就地转为城镇居民的（保留其征地补偿权益），毕业后纳入公租房保障范围；历年已征地未转非人员，参照农转非建立养老保险后转为城镇居民；未转非大中型水利水电工程建设中的失地农村移民，参照农转非建立养老保险后转为城镇居民；集中供养的农村五保户可自愿转为城镇居民。

4、广东本省农民工和外省优秀农民工，获取一定积分后可转为城镇居民⁴¹

广东实行“农民工积分制”入户城镇。积分指标由省统一指标和市自定指标组成，省统一指标包括个人素质、参保情况、社会贡献及减分指标；市自定指标包括就业、居住、投资纳税等。农民工积分达到 60 分，可申请广东城镇户籍。农民工入户城镇指标重点向中小城市和县城、中心镇倾斜。对于户籍在城镇周边地区，在城镇稳定就业 5 年以上且拥有自有产权住房的农民工，积分未达入户条件，但自愿将家庭承包地（耕地和林地）交回发包方，自愿将宅基地（房屋）使用权交回原居住地行政村或集体经济组织的，可以家庭为单位直接申请入户城镇。农民工入户城镇后，按规定办理农村养老保险与城镇职工养老保险关系衔接；退出新型农村合作医疗，按规定参加城镇职工基本医疗保险或城镇居民基本医疗保险和城镇生育保险。对于不愿意交出承包地的农民工，实行城市居民居住证制度，有效期限 3 年。3 年内其子女与城镇户籍居民子女享受同等义务教育待遇，按规定申请廉租房或公租房。据统计（广东人力资源与社会保障厅），2010 年广东有 10.4 万农民工通过积分制入户城镇。广东“积分制”入户城镇政策，主要适用本省农民工，外省农民工必须是优秀农民工才可以申请入户。

表 11. 广东省农民工积分指导指标与分值（省一级）

一级指标	二级指标 ^①	三级指标	指导分值	方向	附注
个人素质	文化程度 ^②	初中	5 分	正	按就高不就低原则，不得累加计分
		高中或中技、中职	20 分	正	
		大专	60 分	正	
		本科及以上	80 分	正	
	职业资格或专业技	初级工、事业单位工勤技术工岗位五级	10 分	正	本人按就高不就低原则提供其最高级别的

⁴¹ 广东“积分制”案例由湖南老家农民工提供原始信息，资料来源于网络，未经实地调查。

一级指标	二级指标 ^①	三级指标	指导分值	方向	附注
	术职称	中级工、事业单位工勤技术工岗位四级	30 分	正	技能等级或技术职称证书, 不得累加计分
		高级工、事业单位工勤技术工岗位三级、初级职称	50 分	正	
		技师、事业单位工勤技术工岗位二级、中级职称	60 分	正	
参保情况	参加社会保险情况	缴纳社会保险费年限	参加城镇基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险, 每个险种每满一年积 1 分。总分最高不超过 50 分	正	本人提供社保经办机构或地税部门出具的证明
社会贡献	社会服务(近五年)	参加献血	每次 2 分, 最高不超过 10 分	正	本人献血证明
		参加义工、青年志愿者	服务每满 50 小时积 2 分, 最高不超过 10 分	正	本人提供志愿者机构出具的证明
		慈善捐赠, 接受捐赠单位须为政府认定慈善组织	每千元积 2 分, 最高不超过 10 分	正	本人提供捐赠证明
	表彰奖励	获得县级党委政府或处级以上部门表彰嘉奖或授予荣誉	每次积 30 分, 最高不超过 60 分	正	本人提供荣誉证书
		获得地级以上市党委、政府或厅级以上部门表彰、嘉奖或授予荣誉称号	每次积 60 分, 最高不超过 120 分	正	
减分指标	违反计划生育政策	不符合政策生育	超生行为人员, 自作出处理决定之日起五年内不能申请入户城镇; 期限届满后, 超生一个子女扣 100 分, 再超生的加倍扣分; 未办理结婚登记生育第一个子女且 60 日内未补办结婚登记, 以及未依法办理收养登记收养子女的, 扣 50 分	负	本人提供户籍地计生部门出具的证明材料
	违法犯罪(近五年)	曾受过劳动教养	扣 50 分	负	由本人提供户籍地公安派出所出具的有无违法犯罪记录证明
		曾受过刑事处罚	扣 100 分	负	

注: ①二级指标中没有标明年限的, 无年限限制。

②初中以下学历不积分。高级技工学校和技师学院毕业生分别参照大专、本科学历积分。

表 12. 广东某市农民工积分指导指标及分值表(市一级)

一级指标	二级指标	三级指标	指导分值	方向	实施说明
劳动表现	获本市县级以上劳动模范荣誉称号		60	正	本人提供荣誉证书
	安全生产出现重大事故且本人负直接责任		50	反	由企业(用人单位)提供证明

就业 状况	稳定就业	在本市企业务工且参加社保	年龄在 35 岁以下的，工作每满 1 年加 2 分，最高不超过 20 分。	正	本人以劳动合同书和就业登记为凭证
	自主创业	在本市自主创业经工商注册、参加社保，并完税和带动就业	每带动 1 人就业加 2 分。	正	提供工商执照、社保手册、完税凭证及劳动合同和就业手册。
固定 住所	购房入迁	在本市范围内购买商品住房或商用用房	购买房屋 50M ² 以下的加 50 分，达到或超过的加 60 分。	正	提供房屋产权证、国土证或购房合同、首期付款凭证。
计划 生育	履行计生义务	落实长效避孕节育措施；按规定参加孕情、环情检查；办理《流动人口计划生育婚育证明》，并及时验证、换证	自觉落实长效避孕节育措施；按规定参加孕情、环情检查；在户籍地办理国家统一的《流动人口计划生育婚育证明》并及时验证、换证。符合上述所有规定加 20 分；缺任何一项不得分。	正	提供现居住地镇、街道计生办出具的证明

（六）农民自主进行“村庄城市化”改造，享受城镇居民同等福利待遇与公共服务

前面五种类型农民转市民，都与政府政策密切相关，是目前中国农民转市民的主流形式（渠道）。除此以外，也有一些村庄自主进行城镇化建设，这些村庄的农民虽然还是农业户籍，但他们的收入水平、享受的社会保障与公共服务都与城镇居民没有差异，有的甚至比城镇居民还好。这里，以北京昌平郑各庄村为例，分析农民自主城镇化的做法、经验及存在的问题。

1、郑各庄村自主城镇化的主要做法

（1）对村级集体资产进行股份制改革，组建股份公司

1984 年郑各庄村实行家庭承包经营，将农地均分到户。与此同时，村集体积极发展非农产业和集体经济。1989 年，郑各庄村成立农业公司，将分户经营的土地集中起来实行规模经营。1999 年，郑各庄村对村级企业实行股份制改造。以宏远机械施工公司为核心，组建宏福机械化施工集团（简称宏福集团），注册总资本 3000 万，其中宏远机械施工公司以实物出资 2000 万元，占总股份的 66.7%（企业法人股）；村委会以实物（主要包括大队部、机井、农机具和运输车辆等）出资 500 万元，占总股份的 16.7%；116 名自然人（包括在本村企业就业的村外人员）以现金出资 500 万元（出资遵循自愿原则，个人出资水平差异较大），占 16.7%。这种股权结构设置，既解决了企业自主经营和长远发展问题，也有利于村委会行使公益服务职能。企业法人股所得红利用于企业扩大再生产，村委会所得红利用于村内公益

基础设施建设、维护和管理支出，自然人所得红利以现金兑付给持股人。与其他村级股份制改革不同的是，郑各庄村没有将农民承包地折现入股，而是采用出租方式并向农民支付租金。据统计，到 2010 年底，宏福集团参股自然人数达到 1158 人，股金累计达到 10564 万元；2006—2010 年间，宏福集团累计向自然人股东兑现分红 6422.9 万元，累计分红率 61%，年均 12%（其中 2007—2010 年年均达到 15%）。由于郑各庄村股份制改革的主要目标是发展壮大企业和增加农民收入，因此，宏福集团自然人股东红利分配，并未严格按照股份制公司分配办法进行分配，而是按照自然人股东股本总额的一个固定比例进行分配，2007—2010 年每年红利分配比例为股本总额的 15%（作者注：有点类似于银行存款利息）；村委会每年分得红利 75 万元。

（2）制订村庄发展规划，自主进行旧村改造

早在 1984 年，郑各庄村就制订了村庄规划。1996 年，制订出第二个系统性的村庄规划。在此基础上，郑各庄村⁴²于 1998 年启动旧村改造。1998—2007 年，郑各庄村通过旧村改造让农民上楼，住宅占地由原来的 1050 亩（415 户），减少到 250 亩，腾出宅基地 800 亩；通过异地整理置换和缴纳复垦费等办法⁴³，逐步将 1600 亩耕地调整为建设用地。通过上述两种办法，郑各庄村获得了 2400 亩土地的非农开发经营权。所有集体土地，由村委会委托给村公司（宏福集团）开发经营，宏福集团主要采取自用、合作（资）利用和厂房出租方式进行开发。根据协议，对已出租的土地（含本村公司自用），每年每亩土地租金不低于 5000 元；未出租土地每年每亩租金 500 元。1998—2007 年，宏福集团非农开发共占地 1390 亩⁴⁴，仅此一项农民可获地租 695 万元。

（3）在集体土地上创办工业园区，推进村庄工业化和城镇化

抓住北京市大力推进乡镇工业区（2000 年）的有利时机，郑各庄村创建宏福创业园（被列为京郊 55 个重点乡镇工业区之一）。此后，许多企业和服务机构被引进创业园区。到目前为止，宏福创业园区已经形成了传统产业⁴⁵、现代都市型工业产业⁴⁶和服务产业⁴⁷并存局面。

⁴² 村域面积 4332 亩，其中耕地 1860 亩、农民宅基地 1050 亩、荒废地（两个大水坑和两条自然河沟）410 亩、办公区和厂房占地 13.5 亩、以及村庄道路、生产队场院和学校等用地 998.5 亩。

⁴³ 客观讲，上世纪 90 年代土地用途管制还没现在这么严格，再加上农业部门对发展农村经济的支持和北京市大力发展乡镇工业区的政策，使得郑各庄村有机会将耕地逐步置换为建设用地。

⁴⁴ 其中：自用土地 520 亩，以参股及合作方式租用给村外企业 810 亩，出租厂房占地 60 亩。

⁴⁵ 即建筑产业，比如土方施工、市政建设、房屋建筑、建筑材料、装饰等企业。

⁴⁶ 比如生物制药、电子信息、现代制造、清洁能源等。

⁴⁷ 比如以休闲、旅馆、会议等为主体的服务业；围绕北京邮电大学、中央戏剧学院等入驻高校开展的服务产业。

据统计，到 2010 年底，入园企业近 100 家，其中外来入驻企业 70 家，本村村办企业 30 家；入园企业就业员工达 9000 人，其中外来入驻企业员工 3000 人，本村企业员工 6000 人。郑各庄村域内的基础设施均由自己投资建设。据统计，1998—2008 年用于基础设施建设的投资多达 4 亿元，其中村内外道路建设投资 7000 万元，市政管网建设（包括自来水管线、污水管线、雨水管线、热力热水管线、天然气管线、电话交接箱、有线电视和宽带网路等）13000 万元，社区绿化投资 5000 万元，污水处理站投资 1600 万元，变电站投资 8900 万元，中学投资 3300 万元，等等。城里人享用的文化、体育设施，在郑各庄村也一应俱全。

（4）郑各庄农民的工作和生活已经城镇化

郑各庄农民虽然多数还是农业户籍，但他们的工作和生活却已经城镇化，主要表现为 5 个方面。①他们与城镇居民一样在企业 and 公司上班，收入来源呈现多样化。2010 年郑各庄农民人均纯收入达 44590 元，其中村内企业和公司就业人均工资 12950 元、村外就业人均工资收入 1640 元、人均土地租金收入 2308 元、人均房屋租金 7150 元、人均股份红利 11516 元、人均各项福利补贴 7350 元、人均其他收入 1676 元。同年，北京市城镇居民人均可支配收入为 29073 元，郑各庄村农民人均纯收入比北京市城镇居民人均可支配收入高 53.4 个百分点。②他们与城镇居民一样住进楼房，并享受良好基础设施提供的方便。到 2010 年底，原来拥有宅基地的 394 户农户中，除有 7 户农户不愿意上楼外，其他农民都住进了村里分配的福利楼房，人均住房面积达 70 平方米。③他们的孩子与城镇孩子一样，享受从幼儿园到高中的良好教育。④他们与城镇居民一样享受养老、医疗、工伤、失业和生育保险，并有最低生活保障。在养老方面，郑各庄农民有“双保险”。一方面，凡在村内企业就业的村民，都按规定参加北京市城乡居民养老保险；另一方面，对达到退休年龄（男 60 岁、女 50 岁）的村民统一办理村内退休手续，发给村内养老金。在医疗方面，村里为企业员工缴纳企业员工医疗保险；为非企业员工缴纳农民合作医疗，合作医疗费每年报销上限为 6 万元；对 80 周岁以上老年人，村里对其所有医疗费用兜底，合作医疗不能报销费用，村里全部负担。村企业还根据规定，给员工（包括本村员工）缴纳工伤保险、失业保险和生育保险。在最低生活保障方面，建立最低生活保障标准和制度。⑤郑各庄农民还享受口粮实物补助和水、暖、燃气等费用补贴。村里每年给每个村民免费发放大米 50 公斤、白面 50 公斤、食用油 5 公斤；每人每月可免费使用 5 吨饮用水，农户家庭使用温泉水费用村里报销 50%；每人每月可免费使用 8 立方天然气。按家庭每户每年每平方米补贴 5 元和每人每年每平方米补贴 1 元的标准，对村民家庭取暖费用进行补贴。对一个 4 口之家来说，每年每平方米可获得 9 元取暖费补贴。

（5）农民分期分批转为非农业户籍

郑各庄村采取分期分批策略，将本村农民逐步转为城镇户籍。2009—2010 年，全村共

有 280 人由农业户籍转为城镇非农业户籍。郑各庄村农转居，有两种渠道。一是用足北京市有关“投靠”政策转为城镇居民。比如农业户籍老人投靠城镇户籍子女转为城镇户籍，夫妻一方为农业户籍投靠城镇户籍方转为城镇户籍。二是村里将部分企业或公司占用的集体建设用地转为国有建设用地。根据规定，政府会分配相应比例的农转非指标。村里在确定征收集体土地农转非人口时，充分考虑了“投靠”政策，将两项政策用足用好，确保更多的农民能转为城镇居民。到目前为止，有 40%的农转居人口通过“投靠”政策转户，有 60%农转居人口通过集体土地征收转户。

2、郑各庄村自主城镇化的主要经验

（1）依据村庄规划，想方设法盘活集体土地进行自主开发

早在 1984 年郑各庄就制订了自己的村庄规划，当时重点主要是农田和村民居民点规划。1996 年制订了第二个规划，即《郑各庄 21 世纪生态庄园》建设规划，将村庄划分为生活居住、科技产业、教育科研、旅游休闲、商业服务等五大功能区。2005 年，这个规划经过不断完善后得到了北京市规划委批复，为郑各庄自主城镇化提供了依据。依据村庄规划，郑各庄村通过盘活农民宅基地和将农业用地转为建设用地，取得了集体建设用地开发权。在此基础上，通过自己投资、自己开发、自主销售和自主管理的方式，成功地将集体土地开发用于工业建设和商品房建设。旧村改造中，农民旧房拆迁、宅基地占用补偿、新住宅楼和基础设施建设以及物业管理等方面所需要的资金，完全由村公司筹集。

（2）保护农民利益

保护农民利益体现在三个方面。一是在宅基地置换整理过程中，保护农民利益。主要包括对农民宅基地上的房屋及附属建筑物给予公正、合理的补偿；确保农民安置面积不少于原住宅面积；将安置房价格确定在农民可承受的范围；除永久性免除农民安置房的治安、卫生、基础设施维修等物业费用外，还在取暖费、燃气费和水费等费用方面给予适当补贴；在拆迁过程中，给农民提供过渡性安置补贴，等等。二是在村级集体资产股份化和集体收益分配上保护农民利益。在股份制改造过程中，将集体资产折股；将土地租金全部分配给享有承包经营权的农民。对占用农民的宅基地，村里根据企业实际承受能力，分期分批给予补偿。到 2011 年初，被占用的农民宅基地已获得 3 次补偿，每次补偿标准分别为每亩 7 万元、每亩 5 万元和每亩 23.5 万元。三是在农民转为城镇户籍后保证其原有权益不变。郑各庄村规定，农民由农业户籍转为非农业户籍后，本人及其后代永远视为郑各庄村农民，既享受国家和地方政府给予城镇居民的相关福利待遇，也享受本村农民的各项基本权益和相关福利待遇；村里承担农转非人员应补缴的养老保险费和“一老一小”医疗费。

（3）在住房分配上给外来人口以优惠

一个村庄的人口总量是有限的，其成功实现城镇化的关键在于：如何吸引更多外来人口到村庄工作和生活。为此，必须解决两个问题，一是让外来人口能找到好工作，二是让外来人口有房住。郑各庄村在自主城镇化过程中，除了注重解决本村村民住房问题外，还非常关注外来人口住房问题，并制订了外来教师和企业员工购房办法。对在本村村域内工作的外来中小学校教师每人给予 40 平方米福利房（相当于一个村民待遇），按每平方米 500—680 元计价；对教师家庭购房总面积在限定范围内的（根据家庭人口按人均 40 平方米计算），按每平方米 1680 元计算；超出规定部分按市场价格计算。对园区内的大学教职工，按市场价格的 80% 计算，住房面积由入园大学按学校分房标准控制。对园区内非本村村民的企业员工，根据员工工龄和职务，按照市场价格的 60%—80% 计价，面积控制在 90—160 平方米。对旧村改造前购买村民宅基地上房屋的，按旧房同等建筑面积、以村民福利房价（每平方米 500—680 元）计价售给楼房；超出原建筑面积的，按市场价格计算。在分配给村民福利房和外来人口优惠房后，剩余房屋推向市场，按市场价格出售，收入用以弥补旧村改造资金缺口。到 2010 年底，郑各庄共建设各类住房 7500 套，其中本村村民安置房 1000 套，优惠出售给外来员工 3000 套，以市场价出售给外来人口 3500 套。

3、郑各庄村自主城镇化引发的问题

一是集体建设用地上的二、三产业用房，没有政府认可的产权证，无法进入资本市场。二是由于相关法律、法规不健全，政府难以参与集体开发自有土地带来的增值收益分配。三是村公司需要承担村域范围内的基础设施建设、村民公共服务和村民福利等支出，影响企业长远发展。四是通过村庄城镇化改造，本村农民虽然在工作和生活上与城镇居民已没有区别，但农民仍然没有参加城镇职工基本养老保险和医疗保险的资格。

为解决产业用房无产权证问题，村里采取通过补缴土地出让金（工业用地每平方米 500 元）和罚金（每平方米 200 元）的办法，将部分产业用房占地由集体建设用地转为国有建设用地，取得国有土地使用权证和产权证。对于农民转户籍问题，主要采取用足前面所提“两项政策”的办法，将农民转为城镇居民。

七、农民转市民：城镇“进口”端问题

城镇“进口”端问题，主要指农民转为市民后如何真正溶入城镇，与原城镇居民在就业、住房、教育和社会保障等方面享受均等待遇。事实上，受城乡分割管理制度影响，农民特别是外来农民真正能溶入城镇的比例很低。国务院发展研究中心课题组 2007 年对主要劳务输出县 301 个村的调查显示，改革以来累计迁移落户的外出就业农民工比重只有 1.7%，绝大多数农民工无法真正融入城镇，与城镇居民享受同等待遇。2009 年，北京市海淀区发改委

围绕城乡结合部农民、居民和外来人口等 3 类群体所关注问题做过专项调查（有效样本 453 个）。3 类人群关注的问题，按关注程度由高到低排序，依次为就业、社会保障、居住环境、居民待遇、公共服务设施和集体经济收益分配。分人群看，3 类人群重点关注的前两个问题均为就业和社会保障；从第三位开始出现分化，当地居民和外来人口更关注居民环境，当地农民更关注集体经济收益分配。这里，我们重点分析关注程度较高的就业、社会保障、住房和教育问题。农民转市民，可区分为两类情形，一是农民就地转市民（当前主要是城中村和城市郊区农民），二是外来农民（农民工及其家属）异地转市民。

（一）就业问题

由于农民文化素质不高，又缺乏专业技能，无论是就地转市民，还是异地转市民，转非农民普遍面临就业不稳定问题。

首先，农民就地转市民后就业不稳定。农民就地转市民，通常是由于集体土地被征收，农民成为失地农民。上世纪 90 年代前，政府征收土地主要用于工商业经营，失地农民由征（用）地单位安排工作（简称就业安置），这种办法曾经较好地解决了失地农民就业问题，但后来随着原征（用）地工商企业改（转）制、重组或者破产，被安置的失地农民成为重点裁减对象，成为完全失业人员或者灵活就业人员。自上世纪 90 年代中后期开始，征地用途多元化，许多被征土地用于市政公共基础设施和公益事业建设，政府无法为失地农民找到更多就业岗位，在这种背景下，失地农民安置办法由原来的“就业安置”为主，变为“货币安置”为主，即由征（用）地单位向农民一次性支付货币补偿，失地农民自谋职业。由于农民文化素质不高，在城镇高端劳力市场上缺乏竞争力，无论是选择“就业安置”，还是选择“货币安置”，失地农民失业概率都相对较高。

其次，外来农民工转市民后就业不稳定。根据全国农村固定观察点农户调查数据，2009 年全国样本户共有外出就业人员 16268 人，有 42% 的外出农民工就业不稳定，其中打零工的比重占 25.6%。从就业地区看，在乡镇外县内、县外省内和外省工作的农民工就业不稳定的比重分别为 50.6%、41.4% 和 34%，即外出农民工就业稳定性与就业距离呈反比，离家越近，就业越不稳定。

表 13. 样本农户外出就业人员就业类型（稳定性）分布 单位：%

	自主经营	受雇稳定工作	打零工	其他
乡镇外县内	13.5	49.4	31.8	5.4
县外省内	9.3	58.6	26.2	5.9
外省	11.0	65.9	19.0	4.1
合计	11.4	58.0	25.6	5.1

注：根据 2009 年农村固定观察点样本农户数据计算。

事实上,到目前为止,各地均将农民转市民的机会优先安排给本地农民,而这些本地农民恰巧是就业不稳定比重最高的群体。为解决转市农民就业问题,各级政府出台了许多措施。比如,重庆市九龙坡区华岩镇在全镇建立了 22 个劳动就业社会保障基层工作平台,其中村、社区级服务平台 21 个,实现了基层村、社就业保障机构全覆盖;镇社保所配备专职工作人员 12 名,各村、社区配备社保员 46 人。2010 年镇社保站组织了 4 场就业再就业专场招聘会,提供了近 1000 个就业岗位,1200 多人应聘,达成就业意向 600 多人次。该镇建设的被征地农民安置小区(福苑社区)共安置了 2200 多户农户,2010 年该小区实现了充分就业。

(二) 社会保险问题

1、农民就地转市民的社会保险

(1) 农民就地转市民的养老保险

失地农民转市民后,其就业状况会出现 3 种情形,即长期在安置(征地)单位就业、在安置(征地)单位就业后不久即被下岗分流和自谋职业。在 3 种情形里,失地农民养老保险都没有保证,后两种情形尤为严重。首先,长期在安置(征地)单位工作的失地农民,其养老保险缴费水平低。由于失地农民一般被安置在集体企业或者中小型国有企业,这些企业经济效益较低,工资水平不高,养老保险缴费水平也低,有的甚至缴不起养老保险。其次,在安置(征地)单位就业后又被下岗分流的失地农民,其养老保险缺乏保障。这部分人离开单位后找不到稳定工作,通常会中断养老保险缴费。根据规定,养老保险只有在缴足一定年限(目前为 15 年)后才有资格领取养老金。缴费年限不足的退休人员,只能领取个人账户余额,不能领取政府统筹发放部分。再次,选择自谋职业的失地农民,其基本养老保险也缺乏保障。尽管从 2005 年起,灵活就业人员也可参加城镇职工养老保险,但由于中断缴费、缴费年限不足或者缴费年限短等原因,这些人员的到期养老金水平会受影响。

为彻底解决失地农民“老有所养”问题,自 21 世纪初开始,一些地方政府开始尝试为失地农民建立养老保险,差异主要体现在保障水平有高有低。

北京市直接将被征地转非劳力纳入城镇职工养老保险体系⁴⁸。从 2004 年起,北京市因征地转非劳力全部参加城镇职工养老保险,享受城镇职工养老保险待遇,参保费用从征地补偿费中列支;转非劳力补缴的保险费,由征地单位从征地补偿费中直接拨付到社保机构。累计缴费满 15 年及以上的,按月领取基本养老金;累计缴费不足 15 年的,不能按月领取基本养老金,其个人账户储存额一次性支付给本人,并终止养老保险关系。对男年满 41 周岁、女年满 31 周岁的转非劳力,可以补缴 1 年基本养老保险费;年龄每增加 1 岁增补 1 年基本养

⁴⁸ 实际上,是纳入城镇职工社会保险体系,即转非农民全面参加城镇职工养老、医疗和失业保险。关于失业保险,北京市规定:转非劳动力年满 16 周岁的补缴 1 年失业保险费,至达到国家规定退休年龄前,每增加 1 岁增补 1 年,最多补缴 20 年。补缴失业保险费以依法批准征地时上一年本市职工平均工资的 60%为基数,按照 2%的比例一次性补缴。

老保险费，最多补缴 15 年。补缴基本养老保险费，以依法批准征地时上一年本市职工平均工资的 60%为基数，按 28%的比例一次性补缴；补缴后，社保机构按 11%的比例一次性为其建立基本养老保险个人帐户。转非劳力的基本养老金由基础养老金和个人帐户养老金组成；基础养老金按本人退休时上一年本市职工月平均工资的 20%计发；个人帐户养老金按照个人帐户累计储存额的一百二十分之一计发。转非劳力按月领取的基本养老金，低于本市基本养老金最低标准的，按最低标准发放。对已经到领取养老金年龄的老年农民，按照城乡居民养老保险办法领取养老待遇。在近两年“城中村”改造试点中，北京市规定在企业工作的本地农民工，可参加企业职工养老保险（实际上是可以参加企业职工各项社会保险），参保费用由企业和农民工按规定共同缴纳，农民工满足规定缴费年限，享受与城镇职工同等待遇。对正常缴费到退休时还达不到规定缴费年限的农民，在个人自愿的前提下，可参照城镇职工延期缴费办法，继续缴纳保险费，确保农民享受到社会保障待遇。

温州市自 2004 年为被征地农民建立基本生活保障制度，参保对象为 2004 年 1 月 1 日起年满 16 周岁以上的被征地农民和 2003 年 12 月 31 日前土地已被征用且年满 60 周岁以上的被征地农民⁴⁹。未满 60 周岁被征地农民基本生活保障金缴费标准分为 3 档，即 46800 元、41400 元和 36000 元；年满 60 周岁以上被征地农民缴费标准见表 14。被征地农民基本生活保障缴费由政府、集体和农民个人共同承担，其中政府承担 30%⁵⁰，集体经济组织承担 40%⁵¹，个人缴纳 30%。依据缴费标准⁵²，基本生活保障待遇也分为 3 个档次，2004 年按月享受标准分别为 260 元、230 元和 200 元。年满 60 周岁及以上人员，在按规定缴费后可享受同档次待遇。被征地农民基本生活保障金实行专户管理：劳动年龄段内的个人缴费划入个人专户，集体经济组织缴费划入集体专户；劳动年龄段以上的个人缴费和集体经济组织缴费同时划入个人专户；政府出资划入基本生活保障社会统筹和风险基金专户。个人专户资金可以按规定继承、与城镇职工养老金制度衔接和退还本息。

表 14. 60 周岁及以上被征地农民参加基本生活保障缴费标准

年 龄	1 档 (260 元)	2 档 (230 元)	3 档 (200 元)
60 周岁	46800	41400	36000
61 周岁	43680	38640	33600

⁴⁹ 不包括 3 类人，即征地时未满 16 周岁人员、参加城镇职工基本养老保险人员和土地被征用后重新调剂承包地人员。

⁵⁰ 从土地出让金收入中提取一定比例（2009 年规定按征地面积每亩 12 万元缴纳，并列入征地成本）作为基本生活保障社会统筹和风险基金列支；若被征地农民选择第二、三档缴费标准，政府仍然按第一档缴费标准的 30%给予补贴。

⁵¹ 从土地补偿费、安置用地（也称为二、三产业返还用地）收益和集体积累等项目中列支。

⁵² 政府可以对缴费标准和待遇标准进行适时调整。

62 周岁	40560	35880	31200
63 周岁	37440	33120	28800
64 周岁	34320	30360	26400
65 周岁	31200	27600	24000
66 周岁	28080	24840	21600
67 周岁	24960	22080	19200
68 周岁	21840	19320	16800
69 周岁	18720	16560	14400
70 周岁（含）以上	15600	13800	12000

重庆市自 2008 年起将新、老被征地农转非人员基本养老保险分别处理。①对 2008 年以前被征地农转非人员按如下办法处理。对男满 60 周岁、女满 55 周岁的原征地老龄人员，若其年龄在 75 周岁以上，每人按 15000 元标准一次性缴纳基本养老保险费；若其年龄不满 75 周岁，按每差 1 年增加 1300 元的标准，一次性缴纳基本养老保险费；一次缴费后，依据现行城镇企业退休人员最低养老金标准按月发放养老待遇，并同时享受高龄补助。对 2008 年前“4050”人员⁵³，每人按 41000 元标准一次性缴纳基本养老保险费；若“4050”人员在退休前不按规定继续缴纳城镇职工基本养老保险费，不建立个人帐户，退休后按城镇企业职工最低养老金标准发放养老待遇；若“4050”人员在退休前按城镇职工基本养老保险缴费年限不足 5 年，按“养老待遇=城镇企业退休人员最低基本养老金*（1+继续缴费月数*1%）”公式发放；若“4050”人员在退休前按城镇职工基本养老保险缴费 5 年以上，执行城镇职工基本养老保险办法，其一次性缴费视为 15 年缴费年限，缴费指数按 1 计算，按规定建立个人帐户。对 2008 年前的“中青年”人员⁵⁴，其一次性缴费标准按“缴费基数*费率（20%）*本人应缴费年限”计算，缴费基数按 2006 年重庆市城镇经济单位在岗职工平均工资 19251 的 60%确定，本人应缴费年限按规定执行⁵⁵；一次缴费年限计为城镇职工基本养老保险缴费年限，缴费指数按 1 计算，并按规定补建个人帐户；一次性缴费后，执行城镇职工基本养老保险办法。对不同时间段⁵⁶的原征地人员，政府对其一次性缴费分别给予 50%—80%的补贴。

⁵³ 男性 50—60 周岁（不含），女性 40—55 周岁（不含）。

⁵⁴ 男性 16—50 周岁（不含），女性 16—40 周岁（不含）。

⁵⁵ 16—19 周岁人口的缴费年限分别为 1 年、2 年、3 年和 4 年；男 20—40 周岁（不含），女 20—30 周岁（不含），缴费年限为 5 年；男 40—50 周岁（不含），女 30—40 周岁（不含），缴费年限为 10 年。

⁵⁶ 1982 年 1 月 1 日至 1994 年 12 月 31 日期间征地应安置的，政府补贴 80%；1995 年 1 月 1 日至 1998 年 12 月 31 日期间征地应安置的，政府补贴 65%；1999 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日期间征地应安置的，政府补贴 55%；2005 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日征地应安置的，政府补贴 50%。

②对 2008 年以后新征地农转非人员按如下办法处理。对男满 60 周岁、女满 55 周岁的征地老龄人员和“4050”人员，与老征地人员执行同样办法；对 2008 年后的“中青年”人员，一次性缴费比率由原来“20%”改为“本市城镇个体劳动者基本养老保险缴费比率”，缴费基数和本人应缴费年限不变。2008 年以后，政府财政不再对新征地农转非人员基本养老保险进行补助，农转非人员基本养老保险缴费主要从征地费用中的土地补偿费和安置补助费中列支。

重庆九龙坡陶家镇规定，整户农民转市民后，农民可以参加城镇企业职工基本养老保险。

（2）农民就地转市民的医疗保险

目前，我国实现了城乡基本医疗保险全覆盖，城乡居民人人享有医疗保障。农村居民参加新型农村合作医疗保险，城镇居民参加城镇职工医疗保险和城镇居民医疗保险。城乡居民 3 种医疗保险制度在设计上有差异，“新农合”与城镇居民医疗保险不设个人帐户，实行现收现付制度，城镇职工医疗保险则设立个人和统筹两个帐户。农民就地转市民后，由于“新农合”与城镇居民医疗保险制度设计相同，转市农民可直接由“新农合”转到城镇居民医疗保险。难点在于农民（主要是农村劳动力）转市民后，如何加入城镇职工医疗保险。北京市的做法是，因征地转非劳动力可以直接参加城镇职工医疗保险或者通过缴补费用后再加入城镇职工医疗保险。北京市规定：累计缴费年限男满 25 年、女满 20 年且符合按月领取基本养老金条件的，按规定享受退休人员基本医疗保险待遇；不符合条件的不享受退休人员基本医疗保险待遇，个人帐户余额一次性支付给本人。对转非劳力男满 31 周岁、女满 26 周岁的，可以补缴基本医疗保险费⁵⁷。补缴基本医疗保险费以依法批准征地时上一年本市职工平均工资的 60%为基数，按照 12%的比例一次性补缴。补缴后，由社保机构将其中的 9%划入统筹基金、1%划入大额医疗互助资金、2%划入个人帐户。

2、外来农民转市民的社会保险

首先，外来农民工的社会保险参保率和保障水平低。2010 年国家统计局专项调查表明⁵⁸，全国农民工参加养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别只有 7.6%、21.8%、12.2%、3.9%和 2.3%。以养老保险为例，农民工参加养老保险的缴费基数、单位缴

⁵⁷ 转非劳动力男年满 31 周岁的补缴 1 年基本医疗保险费，至年满 51 周岁前每增加 1 岁增补 1 年，最多补缴 10 年；年满 51 周岁的补缴 11 年基本医疗保险费，至退休前每增加 1 岁增补 1 年，最多补缴 15 年。转非劳动力女年满 26 周岁的补缴 1 年基本医疗保险费，至年满 41 周岁前每增加 1 岁增补 1 年，最多补缴 5 年；年满 41 周岁补缴 6 年基本医疗保险费，至退休前每增加 1 岁增补 1 年，最多补缴 10 年。

⁵⁸ 国家统计局农村司，《2009 年农民工监测调查报告》。

费比例和个人缴费比例，均低于城镇职工。此外，与国有企业基本养老保险改革情形相同，外出农民工转市民的养老保险同样存在个人欠帐问题，突出表现为两个方面。一方面，有些农民工因年龄过大（超过 45 周岁）已无法被养老保险制度所覆盖。根据 2009 年全国农村固定观察点调查数据，2009 年有 20% 的外出农民工年龄在 45 周岁以上，这部分农民工无法被现有城镇职工（居民）养老保险所覆盖，他们即使按规定缴纳养老保险费，60 周岁以后也会因缴费不足 15 年而无法领取社会统筹发放的养老金。另一方面，由于农民工养老保险参保率低，随着时间推移，大量年轻农民工进入无法被养老保险所覆盖的群体。对于外来农民工参保率低，可列出诸如外来农民工就业不稳定、中小企业缺乏社会责任等很多原因，但问题的根源还是由于我们国家的社会保险制度主要是为城镇职工设计的，虽然后来逐步扩展到其他人群（理论上也包括农民工），但农民工还是因为“农业户籍”被企业和政府所忽视。

表 15. 外出农民工年龄分布（比重）

年龄分布	比重（%）
16-30 岁	47
31-45 岁	33.2
45-60 岁	17.5
60-75 岁	2.3

注：根据农村固定观察点农户调查数据计算。

其次，外来农民的养老和医疗保险衔接问题。外来农民工通常在原户籍所在地参加“新农保”和“新农合”，其缴费归原户籍所在地政府统筹使用。受利益驱使，就业地政府通常不愿接纳外来农民加入本地城镇职工（居民）基本养老和医疗保险。

再次，“4050”外来转市农民缴费问题。即使就业地政府允许外来农民工加入当地城镇职工基本养老和医疗保险，“4050”外来农民工必须一次性补缴个人缴费和单位缴费，外来农民工承担不起这么一笔大支出。

（三）住房问题

1、农民就地转市民的住房问题

多数情况下，农民就地转市民，政府通常会对农民原有宅基地和住房给予征收补偿，并予以安排住房（比如，回迁或者安排政策性住房）。转市农民由于有宅基地和房屋拆迁补偿，一般有能力支付购房款。所以，对于那些就地转市民的农民来说，住房不是大问题，要么可以用补偿款购买，要么可申请政策性住房。

重庆市九龙坡区为征地农民建设安置房小区。该区规定，被拆迁房屋征地农转非人员和房屋被拆迁后未农转非人员，均视为住房安置对象。房屋未被拆迁人员、征地拆迁时已享受过农转非住房安置人员和通过买卖、继承、赠与等方式取得房屋产权的城镇居民（但在城镇确无住房的除外），不作为住房安置对象。2008 年以前，该区被征地农民住房安置方式有 3 种，即自建住房安置、统建优惠购房安置和货币安置；安置标准为人均建筑面积 25M²，超过面积按 200 元/M² 计价。2008 年以后，该区废除了自建住房安置方式，只采用后两种安置方式；安置标准由原来的人均 25M²，提高为人均 30M²，超出面积按 330 元/M² 计价。对选择货币安置的，货币安置款额等于货币安置价格乘以应安置住房建筑面积，货币安置价格根据相邻地段经济适用房销售价格计算。政府鼓励农民选择货币安置方式，对选择货币安置方式的农户，按其货币安置款额的 10% 给予补助。对选择统建购房安置的，规定内面积按每平方米 300 元支付购房价款；对超出规定面积 5 平方米以下的部分，按建安造价的 50% 购买；对超出规定面积 5 平方米以上的面积，按综合造价购买；对未达标的安置面积，不足部分按邻近经济适用房价格补偿给安置人。安置房户型分 4 种，即 1 人户单间套，建筑面积 35M² 以内；2 人户两室一厅，建筑面积 65M² 以内；3 人户小三室一厅，建筑面积 95M² 以内；4 人户大三室一厅，建筑面积 125M² 以内；4 人以上自然分户。该区华岩镇福苑小区建于 2005 年，共有 35 栋 6 层高的楼房，主要用于安排附近 2 个村 1998 年、2003 年和 2006 年转市农民，共安置了 2200 多户，套间面积在 30M²—110M² 不等；康园小区有 21 栋安置房和 4 栋商住楼组成，21 栋安置房共安置了附近 3 个村 1116 户转市农户。重庆九龙坡区陶家镇为整户转非农户建设“康居村”（具体做法见第 27 页）。

温州市藤桥镇为农民建安置房。农民应分安置房面积按 3 种方法确定，即按合法农业人口每人 50 平方米分配，按合法建筑面积 1：1 比例分配和按合法宅基地 1：3 比例分配。除住房安置外，农民也可选择货币安置。货币安置金额等于房屋货币补偿市场基准价乘以建筑面积，再加上附属物、及装修补偿金。农民安置房建设用地由政府划拨。

2、外来农民转市民的住房问题

外来农民转为市民，有 4 种解决住房问题的途径：即购买商品住房、购买政策性住房、租住商品住房和租住政策性住房。受现行政策限制，外来农民原住地的宅基地和住房无法变现，也不可能像就地转市农民那样可获得一次性征地拆迁补偿和政府补贴，外来农民只能依靠工资性或经营性收入解决住房问题。一个严酷的事实是，外来农民工收入都不高，难以承受目前高房价。根据全国农村固定观察点 2009 年样本农户数据，无论是省内就业农民工，还是省外就业农民工，其收入都不高。（1）全国 4453 名常住省内农民工中，只有 120 名农民工

年收入高于省内城镇单位职工劳动报酬，占 2.7%；有 741 名农民工收入高于省内城镇单位职工劳动报酬的一半，占 16.6%。分省看，江苏常住省内农民工收入最高，人均超过 2 万元；宁夏最低，人均 3600 元。江苏有 17% 的省内农民工收入高于城镇单位职工收入。北京、天津、重庆、黑龙江等 9 省市区所有常住本省农民工收入均低于城镇单位职工劳动报酬。(2) 全国 4096 名常住省外农民工中，有 72 名农民工年收入高于其所在省城镇单位职工劳动报酬，占 1.7%；有 360 名农民工年收入高于其所在省城镇单位职工劳动报酬的一半，占 8.8%。分省看，江苏常住省外的农民工收入最高，人均年收入 34425 元；宁夏常住省外农民工收入最低，人均年收入 3259 元。江苏和广东分别有 36%、20% 的常住省外农民工收入高于其所在省城镇单位职工年均劳动报酬，四川、内蒙、山东、湖北、湖南等 10 省市区常住省外农民工收入均低于其所在省城镇单位职工劳动报酬。以北京市为例，2008 年 384 个省外农民工中，年收入超过 4 万元的仅占 2.1%；年收入超过 3 万元的仅占 3.6%；年收入超过 2 万元的仅占 10.7%；有 54% 的外来农民工年收入低于 1.2 万元，即月收入低于 1000 元。根据外来农民工收入水平，他们无力在北京购买商品住房。按照北京市两限房申购标准（家庭年收入不超过 8.8 万元），有 97.9% 的省外农民工家庭（按一个家庭两个劳力计算）符合北京两限房申购标准。综合起来，全国只有 2.2% 的外出农民收入高于其就业所在省城镇单位职工劳动报酬。建设部课题组实证调查结果显示，有 74% 的农民工表示承受的住房单价在 3000 元/平方米以下，有 19% 的农民工能承受 3000—4000 元/平方米；有 67.5% 的农民工能承受的购房总价在 20 万元以内，21.2% 的能承受 20—30 万元。

因此，解决外来转市农民住房问题的有效办法主要有两个，一是由政府建设公租房，将外来转市农民纳入公租房分配体系，二是由政府对外来转市农民住房予以租金补贴。重庆市九龙坡区政府在公租房和廉租房建设与管理方面积累了一些经验。到 2009 年底，九龙坡区已累计投入 1.64 亿元，建成 3 个廉租房项目，共计 2197 套，共保障了 2206 户居民家庭，其中实物配租 1506 户、租金补贴 700 户。2009 年完工的华岩镇华福家园，是专门针对城镇低收入家庭的廉租房项目，共有 13 栋楼房（最高的达 18 层）可容纳 2238 户家庭，目前已有 1000 户城镇低收入家庭入居。从 2010 年起，九龙坡区计划在华岩、陶家等 4 个镇建设公共租赁房 300 万平方米。华岩镇的“民心佳园”公租房项目已经启动，该项目规划用地 38.5 万平方米，公租房净用地 28.4 万平方米；总建筑面积 123 万平方米，其中住宅 89.8 万平方米。该项目规划建设公共租赁房 51 栋、共 18104 套，以及商业门面、幼儿园、社区医疗、社区活动用房、小区警务室等配套设施，并配置广场、绿地、体育设施以及室外活动场地。

（四）教育问题

农民转市民，对教育提出的挑战主要是增加教育投资。以 2008 年为例，要使城乡教育经费和投资水平一致，财政需向农村学校多投 636 个亿，即须在当年农村教育财政投资额（3711 亿元）基础上再增加 17 个百分点，在当年城乡教育财政投资总额（6510 亿元）基础上再增加 9.8 个百分点；农村学校经费支出需增加 1334 亿元，如果全由财政负担，财政须在当年农村教育投资额基础上再增加 36 个百分点，在当年城乡教育财政投资总额基础上再增加 20.5 个百分点。

表 16. 根据 2008 年城乡教育投资差异推算城乡一体化需增加的投资额 单位：亿元

	普通高中		普通初中		普通小学		合计	
	财政投入	经费支出	财政投入	经费支出	财政投入	经费支出	财政投入	经费支出
城市	831.5	1322.2	893.7	1115.1	1074.1	1244.0	2799.3	3681.3
农村	129.5	205.5	1357.2	1422.5	2223.9	2288.5	3710.6	3916.5
城乡差异	961.1	1527.7	2250.9	2537.6	3298.0	3532.5	6509.9	7597.8
城乡一体	1009.4	1605.0	2444.8	3050.4	3692.2	4276.2	7146.4	8931.5
差额	48.3	77.2	193.9	512.8	394.3	743.7	636.4	1333.7
增加比（%）	5.0	5.1	8.6	20.2	12.0	21.1	9.8	17.6

注：数据根据表 2 数据推算。

八、农民转市民：农村“出口”端问题

上世纪 80、90 年代，农民非常向往“城镇户口”，通常是那些有“关系”的或者文化程度较高的农民，才能农转工或农转居。有些农民为了让子女转为城镇户籍，不惜花掉终生积蓄。进入本世纪以后，情况开始发生变化，特别是一些城郊结合部的农民，开始关注农转居（工）的负面效果，比如，农转居（工）后就业和生存压力增加，享受的社会保障水平并没有预期的高，无法分享集体经济收益和享受农村优惠政策，等等。一些地方出现了农民不愿转市民现象。以广东中山市小榄镇为例，2010 年该镇有 441 个农转居指标，最终仅转了 65 个，空缺率达 85%。重庆市九龙坡区华岩镇位于重庆近郊区，镇村干部和农民都反映当地农民不愿意整户农转非。因此，不要高估农民转市民的决心。消除农民转市民顾虑，既要解决好城镇“进口”端问题，还要解决好农村“出口”端问题。所谓“出口”端问题，是指如何处理农民作为集体经济组织成员所应享有的权益，比如，农民原有土地承包经营权和宅基地使用权如何处置，农民原有房屋如何处置，等等。

（一）土地与房屋权益处置

1、农民就地转市民的土地与房屋权益处置

目前，农民拥有的土地与房屋权益包括集体土地所有权、土地承包经营权、林地使用权、宅基地使用权和房屋所有权。

（1）对农民土地权益处置的 4 种方式

第一，最常见的方式是政府征收农民集体土地，政府按土地亩均产值的若干倍（最高为 30 倍）一次性支付给农民集体征地补偿费，失地农民转为市民后失去土地权利（包括所有权、承包经营权和使用权）。以重庆市九龙坡区为例，该区将征地补偿分为土地补偿、青苗补偿、构（附）着物补偿和集体土地企业补偿四类。土地补偿费分为两类，一类地区每亩土地补偿费 16000 元，二类地区每亩土地补偿费 15000 元；土地补偿费归集体经济组织所有，土地补偿费的 80% 首先统筹用于被征地农转非人员参加城镇职工基本养老保险，由征地部门直接划拨到劳动保障部门，其他 20% 划给集体经济组织。青苗补偿费按征地实际种植面积（征收土地总面积扣除居民点、工矿和林业用地面积）计算，不分类别，每亩 1760 元；对被征收土地零星栽种的树木花草以及土地构着物（比如公路、地坝、水渠等）都制订了非常详细的补偿标准。这种方式最大的问题在于政府以公共利益名义，低价征收集体土地，农民和集体利益损失严重。我们 2007 年对浙江某市的实证研究表明，在土地增值收益分配中，政府与集体和农民的所得比最高可达 196: 1。

第二，政府征收农民集体土地，农民继续拥有建设用地使用权。在城市化过程中，深圳市采用 3 种方式将不同类型的集体土地收归国有：将权属不明的土地（比如未承包到户的山林）直接转为国有土地；对集体农业用地给予适当补偿后转为国有，补偿标准与征地补偿标准基本相当；将农民自主开发的建设用地无偿收归国有，政府承认农民建设用地使用权，即农民用永久土地所有权换取政府认可的有期限的建设用地使用权（40 年—70 年）。

第三，农民转市民后继续保留其所有土地权益。成都市规定，农民转市民后，继续保留其土地承包经营权和宅基地使用权。

第四，农民转市民后允许在一定时期内继续保留原有土地权利。重庆市规定，农民整户转为市民的，允许其继续保留土地承包经营权、宅基地使用权和房屋 3 年时间（即 3 年过渡期）。对自愿退出这 3 项权利的，分别按相关规定给予补偿⁵⁹。对农户家庭成员部分转为市民的，继续保留其 3 项权利，但不再重新分配宅基地。需要指出的是，重庆市于近期做出补充规定，3 年过渡期结束后农民可按依法自愿原则处置农村土地权利，不强迫农民退出土地。

第五，城乡结合部村庄自主城市化。在这种情形下，总体上看，农民转为市民后，保留了其所有土地权利。农民通过流转土地承包经营权，获得租金。

⁵⁹ 对自愿退出宅基地使用权及农房的，参照同时期区县（自治县）征地政策，对农村住房及其构附着物给予一次性补偿，并参照地票价款政策一次性给予宅基地使用权补偿及购房补助，今后征地时不再享有补偿权利。对自愿退出承包地的，按本轮土地承包期内剩余年限和同类土地的平均流转收益给予补偿，具体补偿标准和办法由区县（自治县）人民政府制定。

（2）对农民房屋权益处置常用办法

通常，政府会对转市农民原有房屋和宅基地采取拆迁补偿、住房安置和货币安置（见前文）等办法予以补偿。以温州藤桥镇为例，该镇计划于 2011 年起启动农房改造集聚工程，并拟对农民原有宅基地、房屋及搬迁费用给予补偿。一是对农民宅基地给予补偿。将全镇农民宅基地地区分为建制镇区域内、建制镇区域外非山上村和山上村等 3 种类型，分别给予不同补偿。二是对农民原有住宅房屋给予补偿。旧房低于 3 层的按每平方米 200 元给予补偿，旧房为 3 层的按每平方米 300 元给予补偿，旧房高于 3 层的，按每平方米 400 元给予补偿。三是对农民非住宅给予补偿。对具有临时建筑许可证的非住宅建筑，按每平方米 100 元给予补助；违章的非住宅建筑不予补偿。四是给予农户搬家补助。1—3 人户的每户给予 1000 元补助；4 人及以上户给予 1500 元补助。五是给予临时过渡安置费补贴。

从温州藤桥镇和重庆九龙坡区（见第 42 页）实际操作看，对农民房屋权益处置存在两大问题，即补偿价格偏低和安置面积不足。对农户房屋补偿价格低，主要表面为两方面。一方面，对农户原房屋补偿价格低。九龙坡区对农户原房屋补偿单格最高为每平方米 330 元，低的为每平方米 195 元。对持有集体土地使用权证和农村房屋所有权证，但不属于住房安置对象的，其房屋补偿价格在原有基础（标准）上上浮 50%。藤桥镇对农户原住宅房屋补偿价格为每平方米 200—400 元，对原非住宅房屋补偿为每平方米 100 元。另一方面，如果农民选择货币安置，九龙坡区按附近经济适用房价格对农户进行补偿，并可从政府获得住房补偿款额 10% 的补贴。关于安置补偿面积。九龙坡区农民房屋及宅基地被征收后，不管农民原房屋建筑面积多少，以户为单位，统一按人均 30M² 分配安置房。有些农户只有 3 口人，其原住房建筑面积达 200 多平方米，根据规定这些农户也只能分到 90M² 安置房，面积比原房屋面积减少了一半。温州藤桥镇农房集聚改造和九龙坡区陶家镇建“康居村”的做法，保证了农民安置房面积不减少。

2、农民异地转市民的土地与房屋权益处置

异地转市民是个相对概念，是指某地政府出台相关农民转市民政策，在其行政管辖范围外的农业户籍居民转为当地城镇户籍居民。比如，某县统一出台了农民转市民政策，来自该县外的农民工在该县转为市民，就是异地转市民；某省统一出台了农民转市民政策，来自省外的农民工在该省转为市民，就是异地转市民。从已有实践看，农民就地转市民，地方政府一般都会对农民原有的土地与房屋权益做出制度安排。虽然有些制度安排损害了农民利益，但也算是有制度安排。对于农民异地转市民来说，其原住地的土地与房屋处置缺乏制度安排。现行《农村土地承包法》规定，若农户家庭所有成员在设区的市转为市民的，集体经济组织可以收回其土地承包经营权。言外之意，农户部分家庭成员由农民转为市民的，其土地承包

经营权继续保留。至于宅基地使用权及其房屋处置，还没有全国性的统一规定。

农民异地转市民后，农民原居住地土地权利特别是承包地权利较容量受到人为侵害，因为这些农民已不在原居住地工作和生活。因此，农村土地的确权颁证非常重要。在农村土地确权、颁证方面，成渝统筹城乡改革试验区走在全国前列。据统计，到 2009 年底，成都全市共有 257 个乡镇（涉农街办）、2661 个村（涉农社区）开展农村产权制度改革，涉及 190 万户；已向村组集体颁发集体土地所有证 3.37 万本，占应颁证数的 94%；向农户颁发农村土地承包经营权证 158 万本，占应颁证数的 86%；颁发林权证 54 万本，占应颁证数的 97%；集体土地使用证 150 万本，占应颁证数的 93%；房屋所有权证 146 万本，占应颁证数的 95%。到 2010 年底，成都对全市 2661 个村、35857 个村民小组、212 万户农户、485 万宗农村产权进行了确权、登记和颁证；重庆市全市 97.7% 的农业社和 97.8% 的农户进行了承包地确权登记，97.8% 的已确权农户建立了登记簿，补充、完善承包合同 233.67 万份，建立土地承包台账 8.24 万册。

（二）对集体资产权利的处置

从已有经验看，比较通行的做法是将集体资产和集体资产收益量化到人或到户。重庆九龙坡区共和村将集体资产和集体资产收益分红量化到人，浙江温州市从 2003 年开始先后进行过两轮集体资产股份量化到人改革。

1、重庆市九龙坡区共和村集体资产及其收益量化到人

九龙坡区共和村位于重庆主城区，该村于 2006 年实行集体资产和集体资产收益量化到人改革。首先，对集体资产进行清产核资。经过清查，该村共有土地、生产经营性商业门面、厂房、各类车辆、非经营性办公楼以及其他各类经营办公用固定资产共计 1800 多万元。其次，用“农龄”固化股权份额，并实行“生不增、死不减”。以 1985 年为基期年，到 2006 年截止，一年一股，个人享有最高股份额为 22 份（1985—2006 年共 22 个年份），除退休和轮换工（即顶班工）外，凡共和村村民人人有份，一年按一份计，股份实行“生不增、死不减”。期间出生、死亡、迁入迁出的，以实际年数计算股份数。对新生人口，从出生年份开始计算；对结婚迁入人口，以户口迁入年份计算；对农转非人口，计算到转出户口年份；对死亡的，计算到死亡年份；大、中专学生计算到毕业年份；入伍参军又转业的计算全部年份；劳改劳教的也计算全部年份；买户口和投亲靠友到共和村的除去 5 个年份后再计算年份。该村共有 3345 人享受股份⁶⁰，共计 55093 份股份，人均 16.5 份。第三，向村民个人颁发集体资产量化份额证。量化份额证主要注明个人姓名、性别、个人份额和今后各年份分红金额。第四，集体资产收益在扣除村里各项福利费用和管理费用后，剩余部分作为股份分红量化到

⁶⁰ 到 2010 年底，该村共有农户 683 户，人口 1467 人。

个人。2006—2010 年每股分红分别为 10 元、15 元、20 元、30 元和 30 元，五年累计向拥有股份的村民发放分红 578.5 万元，人均 1732 元。

2、温州广化村（城中村）集体资产股份化改革（温州第一轮集体经济股份化改革）

2003 年，广化村所在鹿城区决定在辖区内 3 类行政村（即街辖行政村、人均耕地面积 0.1 亩以下行政村和耕地总面积 20 亩以下行政村）进行集体资产股份化改制。广化村属街辖行政村，其农业人口人均耕地面积不足 0.1 亩，耕地总面积 20 亩。按规定，广化村属于集体资产改制对象。

（1）广化村集体资产股份化改革的具体做法

首先，对集体资产进行清产核资。聘请有资质的评估机构对集体经营性资产（主要包括房产、流动资产、无形资产）、公益性资产（主要包括桥梁、河流、老人活动中心等）和资源性资产（主要包括集体未征用土地和二、三产业返还用地）进行评估。经过评估，村级集体资产总计 20070 万元，其中帐面资金 3000 余万元，房产评估价 9157 万元，土地评估价 7903 万元。其次，预留改革风险基金、社会保障费用和其他支出。根据上级政府规定，按资产净值总额 10%预留风险基金 2000 万元，预留改制和变更使用性质涉及税费等不可预见费用 500 万元。此外，还预留出足够社会保障费用，用于支付村民加入城镇养老保险。第三，对已安置迁出人员给予适当经济补偿。在清产核资并作出规定预留后，广化村将净资产的 33%作为对已安置迁出人员的补偿。1962 年 1 月 1 日至改制基准日，村里共有 2032 名已经安置迁出人员有资格享受经济补偿。具体补偿数量如下：1962 年 1 月 1 日到 1982 年 12 月 31 日户口迁出人员每人补偿 30800 元（共 441 人）；1983 年 1 月 1 日至 1992 年 12 月 31 日户口迁出人员每人补偿 31800 元（共 762 人）；1993 年 1 月 1 日至 2003 年 10 月 26 日户口迁出人员和带粮人员每人补偿 32800 元（共 829 人）。第四，剩余资产量化到现有农业户籍人员。只有同时具备如下 3 个条件的村民，才有资格分配股份，即户口在村、劳动（经济）关系在册、享有和承担村集体资产的权利和义务⁶¹。集体净资产在扣除各种划拨和提留、剥离、核销之后，折股量化到人。集体资产折股量化，主要以劳动贡献为依据，以人口、土地、劳力和基分等基本要素确定比例，具体为：人口 25 分，口粮基分 15 分，劳力 30 分，土地 30 分。①人口 25 分。有资格的农业户籍人口，不论男女老少，一视同仁，每人均得 25 分。②口粮基分 15 分。1 岁起计 1 分，逐年递增到 15 岁得满分 15 分；16—60 岁每人统一为 15 分；61 岁顺减到 100 岁（即基分 15 分除以 40 年），每年顺减 0.375 分。③劳力分 30 分。从 16 周岁起计算，每岁 2 分，逐年顺增到 30 岁，共 15 年满 30 分；30—60 岁为正劳力 30 分；61 岁劳力逐年减弱到 80 岁，以 20 年计算每年顺减 1.5 分；80 岁以上不计劳力分。根

⁶¹ 不同时具备上述 3 个条件的，无资格享受股份分配。

据男女有别原则，女性劳力以半劳力计算。④土地分 30 分。资源性土地 15 分，男女老少各得 15 分；劳力承包土地 15 分，从 16 岁开始计，16—30 岁每增加 1 岁顺增 1 分，30—60 岁计 15 分，60—80 岁每岁顺减 0.75 分。满 4 年的婚嫁迁入人员，享受村民同等待遇；迁入时间为 1—4 年内的婚嫁人员，分别享受股份的 80%、85%、90%和 95%。村民个人人口分、口粮基分、劳力分和土地分四项分数之和，就是村民个人总股份。在 239 名农业户籍人口中，有 234 人有资格分配集体资产股权，其中男 153 人、女 81 人。全村有资格参与股权分配的农业户籍人口，累计总分为 16326.13 分；其中男性 153 人，12429.03 分，人均 81 分；女性 81 人，3807.1 分，人均 47 分。股权可继承、转让，但不能退股提现。自此，农民成为由原来集体经济组织改制而来的股份公司的股东，其集体资产收益权得到保护。

表 17. 不同年龄男、女性村民量化总分

年龄	男性	女性	年龄	男性	女性	年龄	男性	女性	年龄	男性	女性
1	41	41	26	88	66	51	100	69.5	76	58	51
2	42	42	27	91	67	52	100	69	77	55.375	50.125
3	43	43	28	94	68	53	100	68.5	78	52.75	49.25
4	44	44	29	97	69	54	100	68	79	50.125	48.375
5	45	45	30	100	70	55	100	67.5	80	47.5	47.5
6	46	46	31	100	70	56	100	67	81	47.125	47.125
7	47	47	32	100	70	57	100	66.5	82	46.75	46.75
8	48	48	33	100	70	58	100	66	83	46.375	46.375
9	49	49	34	100	70	59	100	65.5	84	46	46
10	50	50	35	100	70	60	100	65	85	45.625	45.625
11	51	51	36	100	70	61	97.375	64.125	86	45.25	45.25
12	52	52	37	100	70	62	94.75	63.25	87	44.875	44.875
13	53	53	38	100	70	63	92.125	62.375	88	44.5	44.5
14	54	54	39	100	70	64	89.5	61.5	89	44.125	44.125
15	55	55	40	100	70	65	86.875	60.625	90	43.75	43.75
16	58	56	41	100	70	66	84.25	59.75	91	43.375	43.375
17	61	57	42	100	70	67	81.625	58.875	92	43	43
18	64	58	43	100	70	68	79	58	93	42.625	42.625
19	67	59	44	100	70	69	76.375	57.125	94	42.25	42.25
20	70	60	45	100	70	70	73.75	56.25	95	41.875	41.875
21	73	61	46	100	70	71	71.125	55.375	96	41.5	41.5
22	76	62	47	100	70	72	68.5	54.5	97	41.125	41.125

23	79	63	48	100	70	73	65.875	53.625	98	40.75	40.75
24	82	64	49	100	70	74	63.25	52.75	99	40.375	40.375
25	85	65	50	100	70	75	60.625	51.875	100	40	40

注：确定 2003 年 11 月 30 日为改制基准日，实行“生不增、死不减、长不加”；年龄未满周岁按周岁计算，男劳力未满 61 周岁按 60 周岁计算，女劳力未满 51 周岁按 50 周岁计算。

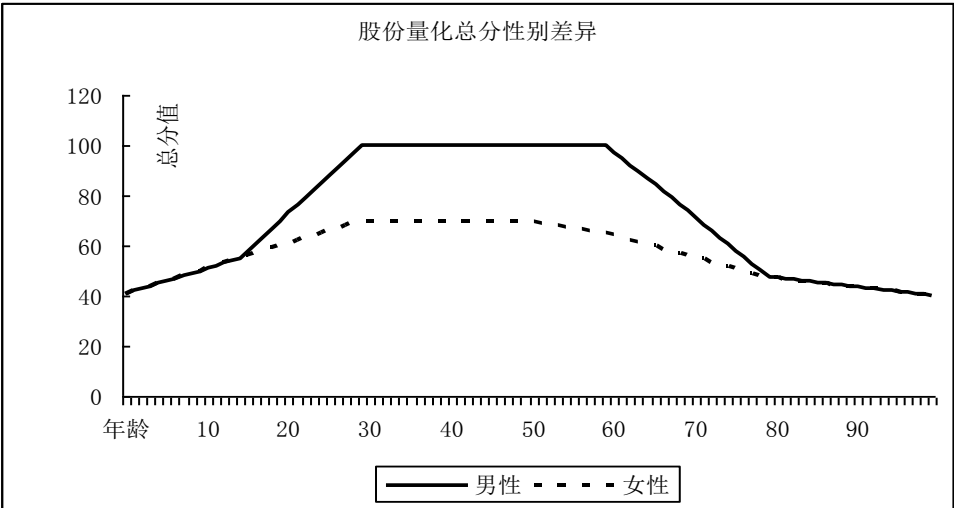


图 4

需要指出的是，广化村的股份量化分配存在性别差异，这种差异主要是基于集体化时期形成的男、女工分差异，集体化时期的男、女工分差异又主要基于男、女体力差异。图 4 描述了该村不同年龄男、女村民股份分配量的差异：1—15 周岁和 80—100 周岁的男、女村民股份分配没有差异，16—29 周岁男、女股份分配差异逐年扩大，30—50 周岁男、女股份分配差异稳定不变，51—79 周岁男、女股份分配差异逐年缩小。

（2）广化村集体资产股份化改革引出的新问题

广化村股份改革明细了集体资产产权，村民成为真正的股东，每年可以参与分红。但这项改革也带来了新问题。

一是改制后新经济组织地位和性质问题。按照原设想，广化村集体资产改制后按《公司法》成立股份公司（当时名称暂定为“广化实业股份有限公司”）；公司成立股东会、董事会、监事会和经理班子等组织机构。股份量化到人后，新经济组织到工商部门登记遇到了问题。根据《公司法》规定，登记注册公司，必须提供公司股东原始出资凭证，且公司股东不得超过 50 名。这两个限制条件，新改制的经济组织都满足不了。农民股东只有股份凭证，没有原始出资凭证，而且 234 名股东远远超出《公司法》规定的公司股东数量上限。因此，

工商部门不予登记注册。目前，改制后的新经济组织暂时登记为广化股份经济合作社。

二是村民对股份“生不增、死不减、长不加”能否真正得到执行缺乏信心。由于新经济组织无法在工商登记注册为独立企业法人，农民股东股权缺乏法律保护，年长的村民们担心，今后新增人口会以“村民自治”名义要求重新分配集体资产股权。

三是部分人员对经济补偿量化和股份分配方案不满，至今仍在上访。广化村集体资产股份化改革已经完成 7 年，目前还有 50—60 人认为集体资产量化补偿和股份分配方案不合理而上访。上访主要包括两类人，一是 1962 年以前居住在本村未获得量化补偿人员，二是户口在村劳动关系不在册，只有量化补偿没有分配股份人员。

四是征地返还指标问题。根据浙江省规定，政府征用集体土地后，应当还返给集体经济组织一定比例的二、三产业用地。集体经济组织改制后，国土部门认为股份经济合作社不是集体经济组织，不能享受政府二、三产返还用地⁶²政策。

五是股份合作社管理机制问题。股份合作社实行“一人一票”，而非“一股一票”，这种制度安排不利于保护大股东权益。

3、温州京岸村集体资产股份化改革（第二轮）

自 2011 年起，温州开始全市范围内的第二轮集体资产股份化改革，京岸村是本次股份化改革试点村，其具体做法如下：首先，将村资产划分为 3 类，即资源性资产（尚未征用的集体土地、山林等）、经营性资产（包括经营性固定资产、货币资金、应收款项等）和公益性资产（即公共、公益事业设施），只将经营性资产股份量化到人，资源性资产和公益性资产不量化。经过清产核资，集体经营性资产原值 285 万元（实际市场价值为 2850 万元）。在提取 1%的改制风险基金后，余下的 282 万元资产作为股权量化资产。其次，界定股权分配对象。村民们认定，21 类人可全额享受股份⁶³，2 类人可部分享受股份⁶⁴，10 类人不能享

⁶² 到我们调查时（2011 年），这个问题已经解决。国土部门将二、三产业用地返还给了广化村股份经济合作社。

⁶³ 21 类全额享受股份人口为：（1）集体资产产权改革基准日止在册的本村社员；（2）正在服义务兵役的本村社员（已转为士官的人员暂保留股份，待其退伍后，未享受部队或地方安置的再予以配制）；（3）全日制大中专院校就读的在校本村社员；（4）原就读全日制大中专院校 1995 年（含）后毕业因国家取消统一分配政策而自谋职业的本村社员；（5）正在劳教服刑的本村社员（股权证由委托人或股份经济合作社予以保留）；（6）在小城镇综合改革中，户籍关系从本村迁入小城镇的原本村社员及其子女；（7）因自己出资办理“农转非”的原本村社员及其子女；（8）因购房原因，户籍关系迁入小城镇的原本村社员及其子女；（9）与本村社员已办理结婚证书落户的对象及其子女；（10）与本村社员已办理结婚证书但户口尚未迁入的对象（须出具证明，证明其在原户籍所在地未享受股改待遇）及其户口尚未申报的子女；（11）原与本村社员已办理结婚证书的离异妇女，该妇女及其随母迁入的子女；（12）与本村社员离婚，户籍关系

受股份⁶⁵。京岸村共有 1840 名农业户籍人口，经核定共有 1975 人有资格分配股权。第三，将 282 万元经营性资产净值折股量化到人，股权实行“生不增、死不减”。股权可以继承、转让和赠予，但不能退股提现。集体资产产权制度改革后，新经济组织更名为股份经济合作社。京岸村的股份化改革，并没有将资源性资产和公益性资产量化到人，土地和山林等资源性资产，仍然实行家庭承包经营。

对集体资产进行股份化改制，将集体资产量化到个人，有多重意义。首先，集体资产股份到人后，农民个人成为真正股东，可以享受集体资产增值分红。其次，可以通过合作、合资等方式盘活和重组集体资产。第三，可以让本村农民放心到城镇落户。到城镇落户后，农民由农业户籍转为城镇非农业户籍，但农民个人作为集体经济组织股东的地位不变。第四，可以让本村农民放心接受外来人口落户本村。由于本村集体资产已股份量化到个人，外来人口落户本村，不会对原集体组织成员的股权和收益权构成威胁。

（三）农民转市民后土地、房屋和集体资产权益变现问题

1、农民的承包地、宅基地及房屋资产使用情况（以温州 3 村为例）

这里，以温州柳市 3 村为例，分析农户承包地、宅基地及房屋使用现状。表 18 数据显示，3 个样本村绝大多数农户承包地已经出租给他人耕种。

表 18. 样本农户人口、就业及承包地经营情况

村码	户数	户均人口	非农户比重	户均承包地面积	承包地经营状况
----	----	------	-------	---------	---------

尚未迁出的妇女及其依法判决随母的子女；（13）因离婚将户籍迁回的原本村出嫁女，本人及其依法判决的随母子女；（14）政策性移民落户的村民及其子女；（15）原定销户及其子女；（16）办理过合法领养手续在册子女和 1992 年 4 月 1 日《收养法》实施前领养而未办理领养手续的在册子女；（17）户籍关系未迁出的本村出国（境）人员；（18）原本村村民单方为劳动人事部门办理正式招工手续的行政、事业单位和国有企业及国有控股企业（包括在职、退休或已改制）的单职工，其配偶及其子女；（19）独生子女（已领取独生子女证书）享受双份股份（如违返计划生育政策将收回 1 份股份）；（20）已办理结婚手续的纯女户可享受 1 名上门女婿（入赘）及其子女；（21）经社员代表大会决议，同意给予股权的特殊人员。

⁶⁴ 2 类享受部分股权情形包括：（1）原县属大集体企业的在册村民给予 80%股权；（2）户籍关系未迁出的农嫁女本人给予 50%的股权（今后若发现在另一方已经享受，村集体将收回股权）。

⁶⁵ 10 类不能享受股权人口包括：（1）劳动人事部门办理正式招工录用手续的行政、事业单位和国有企业及国有控股企业的现职工作人员及离退休人员；（2）已享受国有企业及国有控股企业、事业单位社会保险等改制待遇人员；（3）父母双方属劳动人事部门办理正式招工录取手续的行政、事业单位和国有企业及国有控股企业工作人员的子女；（4）已在部队提干和转为志愿兵的人员；（5）与本村社员离婚，妇女重新嫁人的，户籍已迁出的妇女本人及其依法判决随母的子女；（6）原买入本村户口未入社的外来挂靠人员；（7）户籍关系已迁出的本村出国（境）人员；（8）户籍关系未迁出的农嫁女的子女；（9）违反计划生育政策尚未被依法处罚的人员；（10）有关法律规定或经社员代表会议表决不予给予股权的人员。

	(户)	(人/户)		(亩)	自己耕种	出租	抛荒
A	51	7.1	50%	0.82	12.5%	85.4%	2.1%
B	40	6.95	87.5%	2.3	0	100%	0
C	52	4.1	96%	0.77	0	97.5%	2.5%

注：表 18 和表 19 数据根据温州市委农办（试验区）农户调查资料（2010 年）计算，数据由本课题组录入、校对和整理。

表 19. 样本农户住房及使用状况

村码	户数 (户)	农户住房套数 (套)			本村住房面积 (M ²)		各类用途住房套数 (套)						市镇住 房用于	拥有
		小计	其中： 本村	市镇	人均 占地	人均 建筑	完全 自住	完全 出租	完全 空置	自住 出租	自住 空置	出租 空置	自住 (套)	市镇村 住房 (户)
A	51	56	55	1	13.2	25.8	52	1	2	0	0	0	1	1
B	40	61	47	14	16.8	46.7	41	1	4	0	1	0	14	11
C	52	54	54	0	32.3	89.6	36	3	0	11	2	2	0	0
合计	143	171	156	15	19.2	48.6	129	5	6	11	3	2	15	12

表 19 数据显示，柳市镇 3 个样本村的 143 户农户共有住房 171 套（户均 1.2 套），其中村内住房 156 套（占 91%）、市镇商品住房 15 套（占 9%）；有 12 户农户同时拥有农村住房和城镇商品房，占 8.4%。156 套村内住房中，有 129 套完全用于农户自住，占 82.7%（A 村完全用于自住比例达 95%，C 村完全用于自住比例仅为 66.7%）；有 11 套房完全空置或者用于出租，占 7%；有 16 套房为部分自住和部分空置，或者为部分自住和部分出租，或者为部分出租和部分空置。综合起来，156 套村内住房中，有 13 套住房为完全空置或出租，占 8.3%。

2、土地与房屋权益变现

从前文分析可知，农民就地转市民，其土地和房屋要么由政府征收后给予补偿，要么由集体统一处置后获得相应补偿。尽管补偿较低，但还是可以获得一笔补偿。农民异地转市民，其土地和房屋变现相对困难，因为农民使用的宅基地为集体建设用地，不能入市交易。同样，农民房屋也不能入市交易。

重庆市于 2008 年底建立农村土地交易所，以探索农村土地与房屋产权交易。在重庆农村土地交易所，可进行两类交易，即实物交易和指标交易。所谓实物交易，是指将土地承包经营权、宅基地使用权等土地权利，采取转让、转包、出租、入股、转租和联营等方式进行公开交易。农地承包经营权交易年限，不得超过规定承包期限；耕地、林地等承包经营权交易收益，归农民家庭所有。农民宅基地交易年限不得超过 70 年，大部分交易收益归农民家

庭所有，小部分归农村集体经济组织所有；在交易所交易宅基地后，农民不得再申请新的宅基地。各区县政府综合各类因素，制定交易基准地价。所谓指标交易，是指将集体各类建设用地（包括农民宅基地）复垦为耕地后，转化为城乡建设用地挂钩指标（地票）。城市建设用地使用者，既可从政府土地部门免费取得国家计划建设用地指标，也可以从农村土地交易所付费方式购买地票指标换取建设用地。重庆市政府制订统一的城乡建设用地挂钩指标基准交易价格。根据设计，在“地票”制度下，农民转市民后，可将其原有宅基地复垦为耕地，再将复垦耕地指标（地票）拿到交易所进行交易变现。实际上，目前重庆农村集体建设用地复垦主要由区县土地公司直接运作，农民个人直接复垦案例很少。据统计，到2010年9月，该交易所共进行了17场“地票”交易，共交易“地票”29720亩，成交总金额36.07亿元，最高每亩价格达20万元。

3、集体资产股权变现

农民转市民后，其集体资产股权面临两个问题。一是股权重新分配问题。从已有实践看，虽然很多地方在集体资产股份化初期提出股权“生不增、死不减”，随着新增人口数量不断增加，集体经济组织面临巨大的重新分配股权压力。如果不断按人口变化重新分配股权，转市农民的股权就没有保障，随时可减少甚至完全失去。广东南海在村级集体资产股份制改造初期，明确规定“生不增、死不减”，事后经验证明很难做到。为改变人口变动对股权配置的影响，南海又开始探索将原来股权“量化到人”改为“量化到户”。温州广化村在集体资产改制后，部分股东也担心，随着人口增加，股权会被重新分配。二是股权变现难。虽然各地都规定集体资产股权可以继承、转让，但由于没有股权交易市场和集体经济组织的封闭性特征，农民集体股权只能享受收益分配，不能直接变现。

九、农民转市民：社会保险、计划生育等相关政策衔接问题

（一）社会保险衔接

1、养老保险衔接

（1）北京市城乡养老保险衔接做法

2009年以前，北京市有城镇职工基本养老保险、农民工养老保险和“新农保”（2007年）。自2009年1月1日起，北京市统一城乡居民养老保险，原“新农保”制度同时废止。对4种不同类型保险衔接，北京市做出了如下制度安排。第一，“新农保”与城乡居民养老保险的衔接。已按“新农保”规定领取养老金的人员，继续领取养老金；已参加“新农保”但未达到领取年龄的人员，其“新农保”个人账户资金并入城乡居民养老保险个人账户，“新

农保”缴费年限计为城乡居民养老保险缴费年限，并享受相应待遇。第二，城乡居民养老保险与城镇职工基本养老保险的衔接。对同时有城乡居民养老保险和职工基本养老保险缴费记录的，达到退休年龄时，符合职工基本养老保险按月领取条件的，按照职工基本养老保险规定计发养老待遇，其城乡居民养老保险缴费，折算为基本养老保险缴费和年限；不符合职工基本养老保险按月领取条件的，将其按照基本养老保险规定计发的待遇，转入其城乡居民养老保险个人账户，按照城乡居民养老保险规定计发养老待遇。第三，农民工养老保险与城镇职工基本养老保险的衔接。对按照《北京市农民工养老保险暂行办法》（2001）规定参加本市农民工养老保险的本市农村劳动力，其缴费年限计算为城镇职工基本养老保险缴费年限，并参与 Z 实指数的计算；已一次性领取养老保险费的，不计算城镇职工基本养老保险缴费年限。自2009年1月1日起，北京市农民工可参加城镇职工基本养老保险。

（2）温州市区城乡养老保险衔接做法

温州市区存在老农保、被征地农民基本生活保障、城镇职工基本养老保险等3类社会养老保险制度。自2010年开始，温州市区统一实行城乡居民社会养老保险，并对各种养老保险衔接做出以下安排。

第一，“老农保”与城乡居民养老保险的衔接。对参加老农保、年满60周岁且已领取老农保养老金的人员，可同时领取老农保养老金和城乡居民社会养老保险基础养老金；对已参加老农保、未满60周岁且没领取养老金的参保人员，将“老农保”个人账户储存额按市区2010年城乡居民社会养老保险的平均缴费标准折算缴费年限（折算的缴费年限最长不超过15年，下同）并继续缴费，老农保个人账户全部储存额并入城乡居民社会养老保险个人账户。

第二，被征地农民基本生活保障制度与城乡居民养老保险衔接。对已经参加被征地农民基本生活保障的农村居民，要求转为参加城乡居民社会养老保险的，可将其被征地农民基本生活保障个人专户资金及其个人享有的社会统筹部分权益合并，抵缴城乡居民社会养老保险的个人缴费，按市区当期城乡居民社会养老保险平均缴费标准折算缴费年限，并按城乡居民社会养老保险规定享受相应待遇。对已参加城乡居民社会养老保险的农村居民，符合参加被征地农民基本生活保障条件的，可以同时参加被征地农民基本生活保障。

第三，城乡居民养老保险与职工基本养老保险制度衔接。对已参加职工基本养老保险的城乡居民，期间中断缴费且缴费年限累计不满15年的，可将职工基本养老保险关系转入城乡居民社会养老保险，职工基本养老保险个人账户资金转入城乡居民社会养老保险个人账户，并按转入当年的平均缴费额折算缴费年限，按规定享受城乡居民社会养老保险待遇。对

已参加城乡居民社会养老保险，因就业依法参加职工基本养老保险的城乡居民，可将城乡居民社会养老保险个人账户储存额，按转入当年市区职工基本养老保险个体劳动者缴费标准，折算缴费年限并继续缴费。到达退休年龄时，符合按月领取职工基本养老保险待遇条件的，按职工基本养老保险规定享受养老金待遇；不符合按月领取职工基本养老保险待遇条件的，可将其职工基本养老保险个人账户转换为城乡居民社会养老保险个人账户，按转入当年城乡居民社会养老保险平均缴费额折算缴费年限，按规定享受城乡居民社会养老保险待遇。

第四，城乡居民养老保险与其他社会保障待遇的衔接。享受城乡居民社会养老保险待遇人员，可同时享受被征地农民基本生活保障、水库移民后期扶持政策、最低生活保障、计划生育家庭奖励扶助、社会优抚、农村“五保”和城镇“三无”人员供养、精减职工和遗属生活补助等待遇。

2、城乡医疗保险衔接

目前，“新农合”由卫生部门管理，城镇职工医疗保险和城镇居民医疗保险由劳动保障部门管理，而且“新农合”、城镇居民医疗保险与城镇职工医疗保险的缴费和报销制度不同。这种管理体制，容易引发如下问题。

第一，重复参保和重复报销问题。温州市审计局 2010 年对市区医疗保险的专项审计发现，温州市区存在较严重的重复参保、重复报销问题。按规定，参保人员只能选择一种医疗保险。该市审计局通过对城镇居民医疗保险和“新农合”两个险种业务的电子数据进行分析后发现，2009 年度温州市区同时参加城镇居民医疗保险和“新农合”的人员达 36786 人（其中未成年人和大学生 35873 人），重复参保人数占总参保人数 217491 人的 16.9%。由于业务分属不同部门管理，财政对城镇居民医疗保险和“新农合”分别补贴，重复参保人员实际上能够享受两次财政补贴。以温州市区城镇居民医疗保险补助标准计算，2009 年度财政对重复参保人员多支补助 287.37 万元。2009 年该市共有 99 人次同时在城镇居民医疗保险和“新农合”中报销，其中 3 位参保人两头报销金额超过了其实际发生的医疗费用，出现了“看病可以赚钱”的现象。如龙湾区某未成年参保人患急性阑尾炎，发生住院费用 4361.10 元，其在新农合报销 1759.80 元，在城居医保报销 2659.77 元，合计报销 4419.57 元，比实际医疗费多出 58.47 元。

第二，农居混居对“新农合”管理带来挑战⁶⁶。目前，我国城乡结合部存在大量农（农业户籍）、居（非农业户籍）混居现象，有些城乡结合部农、居混居家庭比重高达 70%—80%。

⁶⁶ 见将中一、秦立建，“新型农村合作医疗制度面对城市化扩张中的‘一户两制’问题探讨”，《中国农村研究》2010 年第 55 期。

农、居混居家庭同时面对“新农合”、城镇居民医疗保险和城镇职工医疗保险，由于“新农合”门诊补偿起付线低，城镇居民医疗保险起付线高，农、居混居家庭中的居民家庭成员会冒用农业户籍家庭成员名义就诊，并从“新农合”得到补偿。

第三，“新农合”与城镇居民医疗保险的个人出资水平差异大。以北京市为例，2010年北京市“新农合”筹资标准为每人每年520元，其中各级财政负担420元，个人负担100元；城镇居民医疗保险筹资标准为每人每年700元，其中财政负担100元，个人负担600元。表面上看，北京市城乡居民医疗保险筹资水平差异不大，实际上城镇居民个人出资远高于农村居民。

（二）城乡计划生育政策差异与衔接

1、城乡计划生育政策差异

首先，农村居民生育二胎政策相对宽松，城镇居民生育二胎政策比较严格。比如，2007年修正的《浙江省人口与计划生育条例》列出了11种经批准可生育二胎情形，其中有4种情形是专门针对农村居民的；2005年修正的《重庆市人口与计划生育条例》列出了10种经批准可生育二胎情形，也有4种情形是专门针对农村居民的；2003年施行的《北京市人口与计划生育条例》列出了9种可以生育二胎的情形，其中有4种情形是专门针对农村居民的。

其次，城乡社会抚养费征缴差异大。从北京、重庆和浙江等3省市社会抚养费征收规定看（见表20），城乡居民社会抚养费征收差异主要体现在征缴基数不同，城镇居民按城镇居民人均可支配收入倍数计征，农村居民按农民人均纯收入倍数计征。通常，城镇居民人均可支配收入高于农民人均纯收入。因此，城镇居民违法生育需要缴纳的社会抚养费，也会同倍高于农村居民。

表 20. 北京、重庆、浙江等 3 省市违法生育的社会抚养费征缴基数和标准

地区	户籍类型	征缴基数	社会抚养费征缴标准
北京	农村居民	全市农民人均纯收入	征缴基数*（3—10）倍*违法胎次（最高不超过2胎）
	城镇居民	全市城镇居民可支配收入	征缴基数*（3—10）倍*违法胎次（最高不超过2胎）
重庆	农村居民	所在乡镇农民（或本人实际）人均纯收入	征缴基数*（2—6）倍*违法胎次
	城镇居民	所在区县城镇居民上年人均可支配收入（或本人实际）收入	征缴基数*（2—6）倍*违法胎次
浙江	农村居民	所在区县农民人均纯收入	征缴基数*（2—4）倍* ^{（违法胎次-1）} 2 +（个人实际收入—农民人均纯收入）*（1—2）倍
	城镇居民	所在区县城镇居民人均可支配收入	征缴基数*（2—4）倍* ^{（违法胎次-1）} 2 +（个人实际收入—城镇居民人均可支配收入）*（1—2）倍

注：本表根据《北京市社会抚养费征收管理办法》（2002年）、《重庆市人口与计划生育条例》（2005

年修正)和《浙江省人口与计划生育条例》(2007年修正)整理。

第三,农村居民独生子女可以享受较多集体权益。浙江省规定,农村居民持有《独生子女父母光荣证》的,在审批宅基地、村级集体经济收益分红等利益分配时,独生子女按两人计算。北京市也规定,在安排农村宅基地时,对独生子女父母应当给予优先和照顾。

2、农民转市民后的计生政策衔接

浙江省规定,因户籍改革或集体土地征收转为非农业户口的,在转为非农业户口之日起五年内,继续享受农村计划生育政策。重庆市规定,农村居民被用人单位聘用、在城镇经商、办企业或者在城镇居住满三年,适用城镇居民再生育规定。

(三) 城乡征地补偿、家电下乡补贴和子女入学政策差异

对于那些不由征地转非的农民来说,农转非后若继续常住在原户籍管理区内,其退出的宅基地和承包地被征收后,他们还有资格享受征地补偿分配。若他们转非后常住到原户籍管理范围之外地区,就有可能无法分享这些收益。

整户农民转为市民后,他们已经成为城镇非农业户籍,因此,他们很有可能不再享受家电下乡补助和农村子女上学的“两免一补”政策。

十、不同层级政策对农民转市民的影响

目前,我国社会保险和户籍管理等政策,具有明显地区差异。这些差异会对不同农民群体转市民产生影响。

(一) 各地户籍政策对农民转市民的影响

城乡户籍改革已进行多年,重点是向农民放开小城镇户籍。最近几年,户籍改革步伐加快,很多省(市、自治区)都开始在全省范围内推行城乡户籍改革。从目前情况看,这些改革有个共同特点,即无论是统一将原来的城乡两种户籍统一合并为居民(或家庭)户籍,还是允许农民由农业户籍转为城镇非农业户籍,都只限于本省(市、自治区)行政区域管辖范围,外省人口被排除在外。也有一些省市(比如广东)允许外来优秀农民工转为本省城镇非农业户籍。如果全国均以省(市、自治区)为单位进行户籍改革,那么2008年约有5400万常住省外农民工被排除在外,不能获得农转非机会,占全国常住在外农民工总量(1.1亿)的一半;如果均以县为单位进行户籍改革,2008年约有9200万常住县外农民工被排除在外,占全国常住在外农民工总量的83%。

重庆九龙坡区陶家镇的整户转市民农民担心,他们将非农户口迁到本镇以外地区,若今

后其退出宅基地和承包地被征收，他们很可能会由于不再是本地农民，无法分享征地补偿。他们还担心，由于他们整户已经转为城镇户口，当他们的适龄子女（特别是男孩子）与外地农民子女结婚后，对（女）方户口迁不进来。

（二）社会保险政策对农民转市民的影响

目前，我国城乡社会保险主要还在市县范围内统筹，4个直辖市也只实现了城镇职工（居民）基本养老保险省级统筹。城乡社会保险在缴费基数、缴费率和待遇水平上存在较大差异。社会保险的城乡差异与地区差异，给农民转市民后社会保险衔接带来了麻烦。同一统筹区域内，农民转市民需要解决农保与城保衔接问题；跨统筹区域农民转市民，既要解决农保与城保衔接问题，还要解决地区衔接问题。表 21 数据显示，如果社会保险以县为统筹层次，有 83.4% 的外出农民工在转市民时会遇到跨地区衔接问题；如果社会保险以省为统筹层次，有 53.6% 的外出农民工在转市民时会遇到跨地区衔接问题。

表 21. 2008 年各省区 17 岁以上外出农民工数量及务工地分布

地 区	外出农民工数量 (万人)	乡镇外县内 (%)	县外省内 (%)	外省 (%)	境外 (%)
北京	2.1	0.0	100.0	0.0	0.0
天津	5.9	22.0	28.8	50.8	0.0
河北	533.0	21.9	29.6	48.2	0.3
山西	204.3	51.1	39.4	7.3	2.2
内蒙	55.2	28.6	28.6	42.8	0.0
辽宁	147.8	11.2	77.5	8.5	2.7
吉林	121.2	12.5	41.2	41.6	4.6
黑龙江	128.9	11.3	58.0	25.4	5.2
上海	1.3	23.1	46.2	23.1	0.0
江苏	537.5	6.1	62.9	30.4	0.5
浙江	450.6	42.3	34.4	18.4	4.9
安徽	1047.0	8.5	17.4	74.0	0.0
福建	353.6	6.5	52.9	34.8	5.9
江西	696.9	9.4	11.9	78.6	0.1
山东	386.5	21.8	40.9	31.8	5.5
河南	1158.3	16.5	15.9	65.2	2.4
湖北	848.8	16.6	22.0	61.1	0.3
湖南	1154.4	8.4	21.4	68.8	1.4
广东	464.9	25.2	71.0	2.3	1.5
广西	606.6	17.7	22.5	59.8	0.0
海南	5.4	0.0	100.0	0.0	0.0
四川	1285.7	7.4	20.7	70.9	0.9
贵州	416.0	15.2	18.4	63.6	2.7

云南	252.4	17.8	68.5	13.6	0.0
西藏	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
重庆	268.0	11.9	6.2	81.3	0.6
陕西	412.1	15.8	44.1	39.6	0.5
甘肃	228.8	18.7	26.0	55.2	0.0
青海	51.2	16.0	74.8	8.4	0.8
宁夏	23.8	44.5	42.9	12.6	0.0
新疆	39.6	37.6	59.8	1.5	1.5
全国	11090.2	15.4	34.4	48.7	1.5
合计	11887.7	15.2	29.8	53.6	1.4

注：本表数据根据表 9 数据计算。

（三）不同层级政策对农民转市民的影响

目前，各地农民转市民的做法不尽相同。一些县乡政府自行出台农民转市民试点政策，承诺给予农民各类优惠，这些县乡面临的重大风险在于：今后中央政府或者省级政府统一出台的规定，与其试点政策冲突。比如，重庆九龙坡陶家镇在推行农民转市民试点过程中，为提高农民整户转非积极性，承诺转非农民从 55 周岁开始领取养老金。后来，重庆市政府统一户籍改革办法，规定转市民农民应从 60 周岁开始领取养老金，陶家镇不得不改变原来规定，已到领取养老金年龄的转市农民对此非常不满意。

十一、农民转市民：财政、金融问题

（一）农民转市民资金需求量

农民转市民需要花钱的地方很多，比如土地征收补偿费用，拆迁房屋补偿费用，社会保障支出，过渡安置费用，基础设施建设费用，安置房建设费用，生活配套设施建设费用，文体、卫生、娱乐设施建设费用，公共管理费用，再就业培训费用，培训机构运行费用，等等。

1、重庆市农民转市民资金需求量

根据重庆市的估算，300 万农民转市民资金总需求高达 2010 亿元，其中农民进城“进口”端需要 1241 亿元，主要包括缴纳养老保险和医疗保险费用、就业培训费用、住房和教育费用等；解除农村居民身份“出口”端资金需要 769 亿元，主要包括农村宅基地及农房退出补偿、农村承包地退出补助等。折算成人均，重庆市一个农民转为市民需要资金 6.7 万元，其中“进口”端费用 4.1 万元，“出口”端费用 2.6 万元。

2、成都市农民转市民资金需求量

成都市统计局对农民转市民成本做过测算，人均成本 20 万元，最高地区人均成本 53

万元，最低地区人均成本 12 万元。

表 22. 成都市分区县农民转市民人均成本

单位: 万元/人

	2004 年	2007 年	2008 年
全 市	10.3	16.94	19.98
1、一圈层	23.23	43.29	53.32
其中：最高	28.05	47.44	55.14
最低	18.53	40.02	50.08
2、二圈层	11.64	18.4	21.82
其中：最高	12.17	22.84	26.07
最低	10.55	13.18	15.19
3、三圈层	7.89	12.88	14.83
其中：最高	9.2	15.96	18.63
最低	5.17	9.23	12.3

注：（1）农民转市民成本主要包括征地拆迁成本、基础设施建设和公共服务、转变生产生活方式及“198”区域配套成本四个部分。征地拆迁成本包括拆迁房屋、青苗及地面附着物补偿、社会保障支出、过渡安置费用及拆迁房屋工作费用等；基础设施建设和公共服务包括集中安置住房建设费用、集中安置土地成本、生活配套设施建设和文教、体育、卫生设施及公共服务等成本；转变生产生活方式包括再就业培训及培训机构运行费用等成本；“198”区域配套成本主要包括经营性资产匹配费用及其他成本。

（2）资料来源：《试验区建设动态》（2010 年第 2 期），成都市社会科学院信息中心。

此外，中国发展研究基金会课题组认为，每年为解决 2000 万农民工市民化需要投入 2 万亿元（2010 年）。也就是说，农民工市民化人均成本为 10 万元。

根据已有测算结果，假定农民转市民人均成本 10 万元，2008 年所有待转农民转市民需要资金 18.9 万亿元，比 2008 年全社会固定资产投资总额（17.3 万亿元）还高出 9%。到 2020 年，农民转市民需要筹集的资金规模将达到 30—40 万亿元。

（二）农民转市民所需资金融资渠道

在重庆市政府测算的 2010 亿元的总成本中，企业承担社会责任投入 1229 亿元，主要分摊农民工转户后的养老、医疗、住房以及购买“地票”、获得流转土地等成本；转户农民个人作为直接受益者投入 465 亿元，主要用于缴纳自身就业、养老保险、医疗保险、住房和教育等费用；政府投入 316 亿元，主要用于转户农民养老保险补助、引进就业企业社保缴费补差，以及公租房、学校等配套基础设施建设。对农民转市民所需巨额资金，应依据用途和受

益对象不同，由不同主体从不同渠道筹集。

1、农民转市民社会保险费用

对处于社会保险缴费年龄（16—40 周岁）范围的转市农民，其社会保险缴费应由用人单位和转市民农民个人承担。政府财政主要承担超龄（“4050”人员和 60 周岁以上人员）转市农民养老、医疗缴费补贴和社会保险收支差额。企业为转市农民缴纳的社会保险支出，全计入企业生产经营成本。农民转市民所增加的最低生活保障支出，应全额由政府财政负担。

2、农民转市民保障性住房费用

农民转市民的保障性住房费用，主要由转市农民个人承担。政府作用体现在两个方面，一是降低保障性住房建设费用，比如减免相关税费和以划拨方式提供建设用地等；二是建设公租房和廉租房，为低收入家庭租房提供租金补贴。

3、农民转市民公共服务费用

农民转市民公共服务费用，应由政府筹集和负担，政府可采用发行建设公债（比如国债）、减免税费等形式予以支持。对于建成后的公共服务设施，可采取有偿或者低价收费方式，以弥补公共服务设施运行和维护成本。

（三）农民转市民财政支出规模与资金筹集

重庆、成都等地对农民转市民成本（资金需求量）估算数据，包括了农民转市民各环节的成本。采用这种方法估算的资金总需求量，与农民转市民财政负担是两个完全不同的概念。一方面，并不是所有农民转市民都需解决“进口”端和“出口”端所有问题。比如，城市郊区农民转市民，重点是解决社会保障和公共服务均等问题，住房问题可由农民自行解决；以集体经济组织自建方式进行的“城中村”改造农民转市民，政府只要重点解决社会保障和公共服务均等化问题。另一方面，不是所有“进口”端和“出口”端资金支出都要由财政承担。比如，农民转市民的社会保险支出，政府除承担部分超龄人口缴费补贴外，其剩余缴费和适龄人群所有缴费均由用人单位和转市农民个人承担；农民转市民保障性住房建设支出，也主要由转市农民承担，财政只要给予适当补助即可。此外，政府可以将转市农民承包地和宅基地等土地征为国有，然后再出让获得地价差收益；政府还可以从住房建设、销售、出租中获取税费和租金收益。综合起来，对不同类型农民转市民，财政需要实际承担的支出会小于资金需求量。对城郊农民以征地方式转市民，财政需要承担的支出主要包括公共服务均等化支出、保障性住房建设和社会保险补助；对城郊农民自行城市化后转市民，政府财政主要承担公共服务均等化和部分社会保障支出；对外来农民工转市民，财政既需要承担公共

服务均等化支出和部分社会保障支出，也需要承担保障性住房补助。因此，农民转市民需要财政承担的支出主要集中在社会保障、住房和公共服务（以教育为例）3个方面。

1、农民转市民新增社会保障支出

（1）农民转市民新增养老保险补助支出

农民转市民后，转市农民全部纳入城镇职工基本养老保险体系，用人单位和转市农民个人按规定缴费基数和缴费率缴纳基本养老保险。与原有城镇职工一样，财政对部分转市农民养老保险缴费进行补助和所有转市农民养老金兜底。也就是说，财政既要按城镇职工补助标准对转市农民进行补助，还要按城镇职工标准为60周岁以上转市农民提供基本养老金。从前文数据可知，2008年，入保城镇职工人均从财政获得养老保险补助866元，城镇企业退休职工基本养老金为13200元（最低标准），财政支付的“新农保”基础养老金水平为每年每人660元。表23推算结果显示，如果2008年待转农民全部转为市民，按城镇职工养老保险补助标准，财政需要新增支出1644亿元。到2020年时，假设还按2008年城镇职工养老保险补助标准，当待转人口为3亿人时，财政需新增转市农民养老保险补助2609亿元；当待转人口为4亿人时，财政需新增转市农民养老保险补助3535亿元。

表 23. 按 2008 年财政对城镇职工补贴标准，农民转市民需新增财政支出 单位：万人、亿元

待转人口	年龄范围	按城镇入保职工标准补助 需新增支出	按城镇退休职工养老金标准补助 需新增支出	两项合计
2008 年 待转人口 ⁶⁷	20—60 周岁	$14264 \times 866 / 10000 = 1235$	——	1644
	60 周岁以上	——	$326 \times (13200 - 660) / 10000 = 408$	
2020 年 待转人口 ⁶⁸	20—60 周岁	$22644 \times 866 / 10000 = 1961$	——	2609
	60 周岁以上	——	$517 \times (13200 - 660) / 10000 = 648$	
2020 年 待转人口 ⁶⁹	20—60 周岁	$30144 \times 866 / 10000 = 2611$	——	3475
	60 周岁以上	——	$689 \times (13200 - 660) / 10000 = 864$	

需要强调的是，2008—2020 年财政对入保城镇职工补助标准可以维持在 866 元不变，而退休城镇职工养老金水平和“新农保”基础养老金肯定会有明显提高。因此，财政对 60 周岁以上转市农民的补助额会有较大幅度增长。假设退休城镇职工养老金水平和“新农保”

⁶⁷ 当年待转总人口 18892 万人，其中入保年龄（20—60 周岁）人口 14264 万人，应享受养老金待遇（60 周岁以上）人口 326 万。

⁶⁸ 当年待转总人口 30000 万人，其中入保年龄（20—60 周岁）人口 22644 万人（20—45 周岁人口 19660 万人，46—60 周岁人口 2948 万人），应享受养老金待遇（60 周岁以上）人口 517 万。

⁶⁹ 当年待转总人口 40000 万人，其中入保年龄（20—60 周岁）人口 30144 万人（20—45 周岁人口 26213 万人，46—60 周岁人口 3931 万人），应享受养老金待遇（60 周岁以上）人口 689 万人。

基础养老金，均以 5%、6%、7%、8%和 9%的比率递增，到 2020 年财政对 60 周岁以上转市农民的年均补助增量⁷⁰将分别达到 22520 元、25233 元、28242 元、31578 元和 35271 元。

表 24. 城镇职工退休金和“新农保”基础养老金以不同比率递增，农民转市民新增财政支出 单位：亿元

待转人口	年龄范围	按入保 职工标准	不同递增率下需新增养老补助支出					新增财政支出	
			5%	6%	7%	8%	9%	最小值	最大值
2020 年 待转人口	20—60 周岁	1961	--	--	--	--	--	3125	3785
	60 周岁以上	——	1164	1305	1460	1633	1824		
2020 年 待转人口	20—60 周岁	2611	--	--	--	--	--	4163	5041
	60 周岁以上	——	1552	1739	1946	2176	2430		

注：2020 年待转人口同表 23。

综上所述，到 2020 年，若 3 亿农民转为市民，财政用于解决转市农民养老保险新增支出将在 3125——3785 亿元之间；若 4 亿农民转为市民，财政用于转市农民养老保险新增支出将在 4163——5041 亿元之间。

（2）农民转市民新增最低生活保障支出

2008 年全国有 5.3%的非农业户籍人口享受城镇最低生活保障，月人均补差 144 元（年均 1728 元）；同年，全国有 4.9%的农业户籍人口享受农村最低生活保障，月人均补差 44 元（年均 528 元）。因此，2008 年 18892 待转农民中，有 926（18892*4.9%）万人口将由农村低保转为城镇低保，财政需新增支出 111 亿元⁷¹；有 75 万⁷²未被农村最低生活保障覆盖的待转农民，将享受城镇最低生活保障，财政需新增支出 13 亿元。因此，2008 年所有待转农民转为市民后，财政用于最低生活保障支出的资金将增加 124 亿元，即在当年城乡最低生活保障支出总额（622 亿元）的基础上再增加 20 个百分点，可以满足所有待转农民转市民最低生活保障支出。

进一步假设城乡最低生活保障实际补助标准年均递增率分别为 5%、6%、7%、8%和 9%，到 2020 年当待转 3 亿农民全转为市民时，财政需新增补助金额分别为 368 亿元、411 亿元、461 亿元、515 亿元和 575 亿元；到 2020 年当待转 4 亿农民全转为市民时，财政需新增补助金额分别为 452 亿元、506 亿元、567 亿元、634 亿元和 708 亿元。

⁷⁰ 增量=（13200—660）*（1+年递增率）^{1 2}。

⁷¹ 新增支出 = （1728—528）*926/10000。

⁷² 即 18892*（5.3%—4.9%）。

表 25. 城乡最低生活保障实际补助以不同比率递增，农民转市民新增财政支出 单位：元、亿元

		不同递增率下需新增最低生活保障支出				
		5%	6%	7%	8%	9%
城镇人均低保支出（元/人年）		3103	3477	3892	4351	4860
农村人均低保支出（元/人年）		948	1062	1189	1330	1485
城乡低保支出差（元/人年）		2155	2415	2703	3022	3375
待转人口为 3 亿 （城市化率为 55%）	不转为市民情形下	1225	1373	1536	1718	1919
	全转为市民情形下	1593	1784	1997	2233	2494
	转与不转比新增支出	368	411	461	515	575
待转人口为 4 亿 （城市化率为 60%）	不转为市民情形下	1225	1373	1536	1718	1919
	全转为市民情形下	1677	1879	2103	2351	2626
	转与不转比新增支出	452	506	567	634	708

注：（1）根据前文推算，到 2020 年全国总人口约为 14.3 亿人，其中城镇原非农业户籍人口存量与增量人口为 4.75 亿人，原农业户籍人口存量与增量人口为 9.55 亿人。待转人口为 3 亿时，是指实际城市化水平达到 55%；当待转人口为 4 亿时，是指实际城市化水平达到 60%。

（2）在不转为市民情形下，2020 年财政支出额 = $4.75 \times 5.3\% \times \text{城镇低保人均年补助额} + 9.55 \times 4.9\% \times \text{农村低保人均年补助额}$ ；在全转为市民情形下，2020 年财政支出额 = $14.3 \times \text{实际城市比率} \times 5.3\% \times \text{城镇低保人均年补助额} + 14.3 \times (1 - \text{实际城市化比率}) \times 4.9\% \times \text{农村低保人均年补助额}$ 。

2、农民转市民住房建设与补贴支出

（1）农民转市民新增住房套数与面积

假设所有常住家外农民工都转为市民常住城镇，2008 年全国常住家外农民工需要 4850 万套住房，建筑面积共计 33.9 亿平方米；当 2020 年常住家外农民工分别为 3 亿和 4 亿人时，住房分别需要 7687 万套和 10250 万套住房，建筑面积分别为 53.8 亿平方米和 71.7 亿平方米。也就是说，2008—2020 年间，要解决所有转非农民住房问题，年均需建设住房 640（或 854）万套，年均新增住房面积 4.5（或 6）亿平方米。根据规划，十二五期间政府每年新建保障性住房数量 500 万套，即整个十二五期间保障性住房为 2500 万配套，无法满足农民转市民需要。

表 26. 不同情形下外出农民工及家属所需住房估算

地区	农户户 均人口	常住家外农民工及家属数量			所需住房套数（万套）			所需住房面积（万平方米）		
		2008 年	2020 年	2020 年	2008 年	3 亿	4 亿	2008 年	3 亿	4 亿
北京	3.2	22.06	35.0	46.7	6.9	10.9	14.6	482.6	765.6	1021.6
天津	3.3	23.15	36.8	49.1	7.0	11.2	14.9	491.1	780.6	1041.5
河北	3.5	885.13	1404.0	1872.0	252.9	401.1	534.9	17702.6	28080.0	37440.0
山西	3.7	587.03	929.7	1239.7	158.7	251.3	335.1	11106.0	17588.9	23453.8
内蒙	3.2	156.60	242.6	323.5	48.9	75.8	101.1	3425.6	5306.9	7076.6
辽宁	3.2	299.24	474.2	632.3	93.5	148.2	197.6	6545.9	10373.1	13831.6
吉林	3.6	219.84	349.1	465.4	61.1	97.0	129.3	4274.7	6788.1	9049.4
黑龙江	3.4	265.71	420.7	560.9	78.2	123.7	165.0	5470.5	8661.5	11547.9
上海	2.9	6.59	9.6	12.7	2.3	3.3	4.4	159.1	231.7	306.6
江苏	3.7	843.22	1328.8	1771.7	227.9	359.1	478.8	15952.8	25139.5	33518.6
浙江	3.4	827.52	1305.9	1741.2	243.4	384.1	512.1	17037.2	26886.2	35848.2
安徽	3.8	1436.17	2279.7	3039.6	377.9	599.9	799.9	26455.8	41994.5	55992.6
福建	4.3	499.53	792.9	1057.1	116.2	184.4	245.8	8131.9	12907.7	17208.6
江西	4.3	963.90	1530.6	2040.8	224.2	356.0	474.6	15691.4	24916.7	33222.3
山东	3.5	833.11	1322.9	1763.9	238.0	378.0	504.0	16662.2	26458.0	35278.0
河南	3.9	2009.95	3186.7	4248.9	515.4	817.1	1089.5	36076.0	57197.2	76262.3
湖北	4.1	1165.23	1848.0	2464.0	284.2	450.7	601.0	19894.2	31551.2	42068.3
湖南	3.8	1530.44	2422.0	3229.3	402.7	637.4	849.8	28192.3	44615.8	59487.1
广东	4.7	732.76	1161.2	1548.2	155.9	247.1	329.4	10913.4	17294.5	23058.3
广西	4.6	977.13	1549.7	2066.3	212.4	336.9	449.2	14869.4	23582.4	31443.7
海南	4.9	26.16	41.6	55.5	5.3	8.5	11.3	373.7	594.3	792.9
四川	4.0	1658.99	2630.3	3507.0	414.7	657.6	876.8	29032.3	46030.3	61372.5
贵州	4.1	623.54	990.1	1320.2	152.1	241.5	322.0	10645.8	16904.1	22540.0
云南	4.4	501.17	796.4	1061.8	113.9	181.0	241.3	7973.2	12670.0	16892.3
西藏	4.7	21.27	33.8	45.0	4.5	7.2	9.6	316.8	503.4	670.2
重庆	3.6	500.61	794.9	1059.9	139.1	220.8	294.4	9734.1	15456.4	20609.2
陕西	4.2	705.66	1118.0	1490.7	168.0	266.2	354.9	11761.0	18633.3	24845.0
甘肃	4.5	449.95	714.5	952.6	100.0	158.8	211.7	6999.2	11114.4	14818.2
青海	4.4	90.09	143.0	190.7	20.5	32.5	43.3	1433.3	2275.0	3033.9
宁夏	4.0	49.94	79.3	105.7	12.5	19.8	26.4	874.0	1387.8	1849.8
新疆	6.5	82.77	130.4	173.8	12.7	20.1	26.7	891.4	1404.3	1871.7
全国	4.0	18080.93	28657.7	38210.3	4520.2	7164.4	9552.6	316416.3	501509.8	668680.3
合计	----	18994.43	30102.4	40136.5	4851.0	7687.0	10249.3	339569.2	538093.3	717452.6

注：住房套数按每户 1 套计算，住房面积按每户（套）70 平方米计算。

（2）政府对保障性住房的补贴

根据王济武先生推算⁷³，政府在开发经济适用房时，会以变动成本折让⁷⁴和固定成本折让⁷⁵方式予以补贴，即政府给购房者的“暗补”。假设某地商品房均价 4000 元/平方米，每平方米变动成本折让为 400—600 元，固定成本折让为 200—300 元，每平方米总折让为 600—900 元。依此标准类推，按每套住房面积 70 平方米计算，让所有常住家外农民工家庭都住上经济适用房（按所在省标准），2008 年政府财政需要补贴 2.02 万亿元，占当年财政总收入的 32.9%（近 1/3）。根据官方测算⁷⁶，2011 年全国要完成 1000 万套保障性住房建设，所需投资约为 1.3 万亿元；其中社会机构、保障对象和所在企业筹集 8000 亿元，各级政府筹集 5000 亿元。经济适用房和两限房资金主要由社会机构以市场运作方式解决（5000 亿元）；400 万户棚房区改造投资为 5000 亿元，其中工矿企业和被改造职工出资 3400 亿元，各级政府补助 1600 亿元。也就是说，每建 1 套保障性住房，需要政府补贴 4.8—5 万元，按每套 70 平方米计算，每平方米需要政府补贴 680—714 元。综合起来，目前每建设 1 平方米保障性住房，政府需要补贴 700 元左右。据此推算，政府建设 33.9 亿平方米和 53.8（或 71.7）亿平方米保障性住房，财政需要分别补贴 23730 亿元和 37660（或 50190）亿元。到 2020 年，政府每年花在农民转市民保障性住房补贴上的年均支出将在 2373—5019 亿元之间。如果要保证 2008 年已经常住家外农民工及其家属到 2020 年全部住进保障性住房，政府从 2011 年起每年要新增加 485 万套保障性住房，年新增建筑面积 3.4 亿平方米，年均财政补贴将达到 2380 亿元。

（3）政府保障性住房补贴资金筹集

政府可以采取多种方式，对保障性住房建设予以支持和补贴。比如，以划拨方式向保障性住房建设供地、减免保障性住房税费等等。

财政部《廉租住房保障资金管理办法》（2007 年）规定，从 2008 年起土地出让净收益用于建设廉租住房比例不能低于 10%⁷⁷。2008—2010 年出让金纯收益 19882 亿元，扣除 15%

⁷³ 见《新财富》2005 年第 9 期。

⁷⁴ 变动成本折让：包括土地出让金、综合市政费的减免、销售推广费用的减少、开发资款利息的减免，以上费用均与销售价格成比例，约占销售价格的 10—15%。

⁷⁵ 固定成本折让：包括四源费、配套费用及 21 项收费中一些事业性经费，一般按单位建筑面积收取，合到可销售建筑面积，折让约 200—300 元/平方米。

⁷⁶ 见建设部副部长齐骥答记者问（2011 年）。

⁷⁷ 土地出让净收益为当年实际收取的土地出让总价款扣除实际支付的征地补偿费（含土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费）、拆迁补偿费、土地开发费、计提用于农业土地开发的资金以及土地出让业务费等费用后的余额；2004 年国务院规定，土地出让金用于农业土地开发的比例，由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府根据不同情况，按各市、县不低于土地出让平均纯收益的 15% 确定。

的农业土地开发费用后再按 10%计提，应有 1690 亿元用于廉租房建设。事实上，2010 年只有 463.6 亿元⁷⁸出让金收入用于保障性住房建设，占当年土地出让金净收益的比例仅为 5%（比财政部规定低 5 个百分点）。据此推算，2008—2010 年全国土地出让金用于保障性住房建设的资金少了 845 亿元；将这种情形进一步向过往年份推算，1998—2010 年全国土地出让金用于保障性住房建设的资金少了 1515 亿元。按每套保障性住房补贴 5 万元计算，相当于少建了 303 万套保障性住房。

表 27. 1998—2010 年全国土地出让金收入与纯收入 单位：亿元

年 份	出让金收入	纯收益	计提 15%后的净收益	可用于廉租房建设的资金
1998	499.6	181.9	154.6	15.5
1999	514.3	187.2	159.1	15.9
2000	595	216.6	184.1	18.4
2001	1295.9	471.7	401.0	40.1
2002	2416.8	879.7	747.8	74.8
2003	5421.3	1799.1	1529.2	152.9
2004	6412.2	2339.8	1988.8	198.9
2005	5883.8	2183.9	1856.3	185.6
2006	8077.6	2978.3	2531.6	253.2
2007	12216.7	4541.4	3860.2	386.0
2008	9600.0	3494.4	2970.2	297.0
2009	15910.2	5791.3	4922.6	492.3
2010	29109.9	10596.0	9006.6	900.7
合计	97953.3	35661.3	30312.1	3031.2

注：（1）1998—2007 年土地出让金收入统计数据和 2003—2007 年纯收益数据均来源于《中国国土资源年鉴》；2008—2010 年土地出让金收入来源于互联网新闻报道；1998—2002 年和 2008—2010 年出让金纯收益系根据 2003—2007 年出让金纯收益占出让金收入比重（36.4%）推算得来；1998—2010 年可用于廉租房建设的纯收益均按财政部 10%的规定推算而得。

（2）假设自 2004 年起用于农业土地开发的出让金收益为出让金纯收入的 15%。

（3）根据财政部长谢旭人解释，2010 年土地出让金大幅增长有几个原因：一是 2010 年土地供应量大幅增长（同比增长 34%）；二是 2010 年土地招拍挂比重上升（比 2009 年提高 4.3 个百分点）；三是出让金征管政策调整（土地出让金收入缴纳期限原则上不得超过 1 年，首次缴纳比例不得低于 50%）；四是加大了土地出让收入的审计和追缴力度）。

3、农民转市民新增教育费用支出与资金筹集

根据表 2、表 3 和表 6 相关数据，假设农民转市民后，所有待转农民子女都完成小学、初中和高中阶段教育，据此可推断农民转市民需要增加的教育费用支出。以 2008 年为例，所有待转农民工子女转为市民，并与原城市学生享受同等财政经费支持，政府当年需新增教

⁷⁸ 见财政部提交全国两会预决算报告。

育经费投入 338.6 亿元，相当于当年财政支教经费（6510 亿元）的 5.2%；要确保转市农民工子女与城市学生享受同等生均经费，当年需新增投资 605 亿元，即财政当年支教经费需再增加 9.3 个百分点；要确保转市农民工子女与城市学生生均固定资产相等，需新增固定资产 2271 亿元，相当于当年固定资产总额（10425 亿元）再增加 21.8 个百分点。如果财政经费和固定资产投资都由政府负担，2008 年待转农村学生农转非需新增财政支出 2610 亿元，即当年财政支教经费（6510 亿元）需再增加 40 个百分点。

表 28. 待转农村学生农转非后需新增教育经费和固定资产

	待转人口为 18892 万时			待转人口为 3 亿时			待转人口为 4 亿时		
	小学	初中	高中	小学	初中	高中	小学	初中	高中
待转学生人数（万）	829	890	2186	1316	1413	3471	1755	1884	4629
城乡生均财政经费差异	537	546	1123	537	546	1123	537	546	1123
城乡生均经费差异	1013	1444	1796	1013	1444	1796	1013	1444	1796
城乡生均固定资产差异	2496	2476	8435	2496	2476	8435	2496	2476	8435
需增财政经费（亿元）	44.5	48.6	245.5	70.7	77.1	389.8	94.2	102.9	519.8
需增经费（亿元）	84.0	128.5	392.6	133.3	204.0	623.4	177.8	272.0	831.4
需增固定资产（亿元）	206.9	220.4	1843.9	328.5	349.9	2927.8	438.0	466.5	3904.6
增财政经费小计（亿元）	338.6			537.6			716.9		
增经费小计（亿元）	605.1			960.7			1281.2		
增固定资产小计（亿元）	2271.2			3606.1			4809.1		

注：城乡生均（财政、固定资产）经费差异单位为：元/人。

当待转农业人口为 3 亿时，待转农民工学生子女 6200 万人，其中待转小学生 1316 万人、初中生 1413 万人、高中生 3471 万人。假设今后城乡生均教育经费和生均固定资产拥有量差异绝对值保持在 2008 年不变，到 2020 年财政当年需新增教育经费支出 538 亿元；到 2020 年需新增固定资产投资 3606 亿元，年均需新增投资 300 亿元。为确保转市农民工子女与城市学生享受同等教育服务，2008—2020 年间财政每年至少需要新增教育投资 838 亿元。

当待转农业人口为 4 亿时，待转农民工学生子女 8268 万人，其中待转小学生 1755 万人、初中生 1884 万人、高中生 4629 万人。假设今后城乡生均教育经费和生均固定资产拥有量差异绝对值保持在 2008 年不变，到 2020 年财政当年需新增教育经费支出 717 亿元；到 2020 年需新增固定资产投资 4809 亿元，年均需新增 400 亿元。为确保转市农民工子女与城市学生享受同等教育服务，2008—2020 年间财政每年至少需要新增教育投资 1117 亿元。

十二、政策建议

（一）农民转市民必须遵循自愿原则

农民转市民，必须遵循自愿原则，由农民自主选择。农民可自由选择转为市民，也可选择不转。政府可以出台政策引导，但不能强迫。

（二）政府须向农民告知关键政策信息

农民转市民涉及许多利益，比如农民转为市民后所能享受的社会保障和公共服务水平，原有承包地、宅基地和房屋以及集体资产权益处置等，这些都是非常关键的信息，辖区政府必须清晰地告知农民。

政府部门要向农民进行广泛宣传和讲解，让农民充分了解农转非的利、弊和可能存在的风险。比如，许多地方政府为促进农民转市民，采用划拨方式为农民建房提供建设用地，农民取得的房屋要上市交易，必须补缴土地出让金；农民补缴基本养老保险费及其养老保险待遇等。

（三）农民转市民的条件与优先序

经验表明，并不是所有农民都可以或者愿意转为市民。只有那些具备条件，能真正在城镇从事生产经营活动并体面地生活的农民，才愿意或者有可能转为城镇居民。根据我国实际情况，有 3 类农民群体，可能优先转为城镇非农业户口。

首先，是城中村农民。这部分农民已经不再从事农业生产，其生产和生活方式已完全城镇化，他们与城镇居民唯一差别在于没有纳入城镇社会保障和公共服务体系。

其次，是大中城市城乡结合部农民。这部分农民虽然不在中心城镇工作和生活，但多数在从事非农业生产，或者从事蔬菜、花卉、果树和养殖业等经济效益较高的设施农业。从重庆、温州等地干部和农民反映看，这部分农民转市民意愿较低。

第三，是外出农民工中的中高收入者及其家庭成员，这部分农民工在城镇有稳定职业和较高收入。根据前文研究结论，跨省流动农民工一般职业较为稳定，他们最有可能真正融入城镇。广东、浙江、上海、江苏、北京和福建等 6 个东部省市吸纳了全国跨省外出农民工的 81%，如果东部 6 省市实现农民工跨省转市民，则全国绝大多数外出农民工就可转为市民。

因此，我们建议将大中城市“城中村”农民和东部 6 省市跨省农民工优先列为农转非对象，予以重点考虑。建议先在东部 6 省市进行跨省农民工转市民试点，中央财政对因跨省农民工转市民而新增财政支出予以全额补贴。

（四）转市农民应纳入城镇社会保障和公共服务体系，做好社会保险衔接

上世纪 80 年代以来，许多地区允许农民由农业户籍转为小城镇非农业户籍，比如转为城镇蓝印户口、自带口粮户口等。持有这些非农业户口人员与原有城镇人口享受的待遇并不均等，使城镇出现新的二元结构。于是，原来的城乡二元结构，转为三元结构。为防止再次出现类似现象，今后，必须将转市民农民完全纳入城镇社会保障和公共服务体系。

第一，将转市农民纳入城镇社会保障体系。虽然现行《社会保险法》并没有将农民及农民工排除在社会保险之外，但由于我国养老和医疗两大保险均是从城镇职工开始试行的，后来逐步扩展到城镇其他就业人群。在实际操作中，农民工也通常被排除在城镇职工养老和医疗保险之外。为此，中央政府要出台专门政策规定，强调将农民工特别是转市农民工纳入城镇职工社会保险体系。对转市农民中的“一老一小”人口，纳入城镇居民保险体系。与此同时，转市农民全部纳入城镇最低生活保障体系。

第二，采用合理社会保险缴费折算方法，保护转市农民个人权益。在处理农转非前后基本养老和医疗保险衔接时，通常是将原有缴费按转换身份上年城镇职工（居民）缴费基数和缴费率，折算为新缴费年限。这种折算方法过分强调增加社会保险收入，忽视了转非农民个人权益。实际上，农民没有加入城镇社会保险，并不是农民不愿意，而是原来的制度设计将农民排除在外。为此，我们建议，允许通过补缴社会保险费的办法，将转非农民纳入城镇社会保险体系；改变社会保险缴费折算方法，将农民原缴费按同年份城镇职工缴费基数和缴费比率折算缴费年限。

第三，增加公共投入，让转市农民与原城镇居民享受同等公共服务水平。

各级政府要增加针对农民转市民生活社区公共投入，让农民与原城镇居民享受均等公共服务，比如，在教育、文化、医疗、卫生、体育、公共交通等方面享受均等公共服务。

第四，中央财政对因跨省农民工及其家属转市民新增财政支出予以补贴。建议中央财政设立财政专户和专项资金，对跨省农民工转市民新增养老保险、医疗保险和最低生活保障支出予以全额补贴。

第五，中央财政应为农民工子女异地接受义务教育提供转移支付。

（五）加大政策性住房建设力度，确保农民转市民后“住有所居”

对城中村或城乡结合部农民因土地征收而转市民的，政府可参照原城镇居民标准，将他们纳入限价房和经济适用房保障范围。对外来农民工转为市民的，就业地政府应当将他们纳入限价房、经济适用房和公共租赁房保障范围。此外，可以允许转市农民将原居地（输出地）宅基地复垦为耕地后，在新居地（输入地）购买“小产权”房。

（六）保护好农民财产权益和集体经济组织成员权益

建议从如下 6 方面入手，保护转市农民财产权益和集体经济组织成员权益。

第一，实行集体农业土地承包经营权和使用权长久化。土地承包经营权和林地使用权是一种用益物权，农民转市民后，其土地承包经营权和林地使用权应当得到保护。废除现行《农村土地承包法》中有关农民全家迁入设区的市后其土地承包经营权由集体收回的条款，农民无论是迁入小城镇，还是设区的市，其土地承包经营权和林地使用权都应当得到保护。转市农民有权自由流转其土地承包经营权和林地使用权。国家征收转市农民土地，应当给予全额补偿。

第二，转市农户原来的宅基地使用权应当得到保护。宅基地使用权也是一种用益物权，农民转市民后，其原来的宅基地使用权应当得到保护。转市农民主动放弃原宅基地使用权的，政府或者集体经济组织应当给予补偿。转市农民应当有权将其原宅基地复垦为耕地，并从政府获得相关补贴。

第三，中央财政拨专款，在全国范围内开展土地承包经营权、宅基地使用权和房屋所有权确权登记。

第四，参照国有土地房屋征收办法，对征收集体土地上的农民房屋进行补偿。目前，集体土地上农民房屋征收补偿与国有土地上房屋征收补偿有较大差异，损害了农民利益。建议集体土地与国有土地上的房屋征收补偿，实行“同地、同房、同价”。

第五，对原集体非土地资产进行股份化改革，将其量化到人或到户。股份实行“新不增、死不减、长不加”，使农民真正成为集体经济组织的股东。农民转为市民后，其集体经济组织股东地位不变，其股权可以继承、转让或者通过市场交易变现。

第六，给予集体经济组织改制后的新组织以独立法人地位。针对集体经济组织改制，修改《公司法》有关股东数量限制和出资规定条款，为集体经济组织改制后新经济组织的工商注册登记设立专门条款，准予其在工商独立注册、登记，承认其独立法人地位。

（七）建立规范的农村土地流转市场和产权交易市场

我国农村地区普遍缺乏土地权利和房屋交易市场。当前普遍采用给转市农民土地承包经营权、宅基地使用权和房屋适当补偿的办法，补偿标准由政府决定，农民没有参与权和发言权，损害了农民利益。今后，要逐步建立农村土地权利与房屋交易市场，允许农户存量宅基地使用权和房屋自由流转和交易；要规范土地承包经营权、宅基地使用权和房屋交易市场和交易行为。最终实现农民转市民后其原有土地权利和房屋自由变现。

（八）允许条件具备的村庄选择自主城镇化

即农民可以在集体土地上建设自己的城市和基础设施，农民转为市民。

（九）为农民转市民做好就业服务

与原有城镇居民相比，城中村农民、大中城市城乡结合部农民和外出务工农民的一个共同特点是，文化程度较低，非农职业技能较差，在城镇高档非农劳动市场缺乏竞争力。为此，政府应当做好就业服务，一要加强农民转市民就业规划和安排，二要建立专门的农民转市民培训基金，加强有针对性的职业培训。

（十）逐步提高农民转市民政策统筹层次

目前，农民转市民主要还是以省（市、自治区）为单位。中央政府应当对跨省农民工及其家属转市民做出统一规定。

课题组主要成员

马永良	农业部农村经济研究中心	研究员
华迎放	人保部社会保险研究所	研究员
吕绍清	农业部农村经济研究中心	副研究员
方 华	农业部农村经济研究中心	助理研究员
黄乐平	北京义联劳动法援助与研究中心	主任

致 谢

在项目调研中，北京市农委、重庆市农委、浙江省农办、温州市农办（试验区）、农业部农村改革试验区办公室、农业部农村固定观察点办公室和中国村社发展促进会提供了许多帮助和支持，课题组在此表示衷心感谢！

