

农民迁移权益保障制度建设

——以成都改革为例的探索

何燕

(四川师范大学 政治教育学院, 成都 610068)

摘要:能否切实保障好广大农民的迁移权益,关系到能否从根本上缩小城乡差距以及能否推动我国城市化和现代化进程的重要问题。从成都农民迁移权益保障制度改革特点和条件的分析来看,保留农民的土地权利对农民迁移权益的保障具有重要意义;一元化户籍改革不一定会带来农民的大规模进城落户;逐步缩小城乡公共服务差距是保障农民迁移权益的重要前提。但成都模式在全国推广有一定难度,其他地区应当量体裁衣,分类改革。

关键词:农民迁移权益保障;成都;户籍制度改革

中图分类号:D631.42 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)04-0087-05

一 农民迁移权益保障的基本内涵

在现代汉语中,“迁移”指离开一定的居所、地点而另换一个居所、地点^①,这与“迁徙”一词大体同义。而迁移权又称迁徙权,是指宪法和法律规定的离开原居住地向外地迁移和定居的权利^②。公民迁移权益的核心在于迁移“自由”。我国1998年签署的《公民权利和政治权利国际公约》,对“迁移权益”做了如下规定:“1. 合法处在一国领土的每一个人在该领土内有权享受迁徙自由和选择住所的自由;2. 人人有权自由离开任何国家,包括其本国在内;3. 上述权利,除法律所规定并为保护国家安全、公共秩序、公共卫生或道德,或他人的权利和自由所必须且与本盟约所承认的其他权利不抵触的限制外,应不受任何限制;4. 任何人进入其本国的权利,不得任意加以剥夺。”^{[1]12}可见,我国也认同每一个公民都有权享受选择居所和迁移的自由,这包括两层含义:一是公民可以根据自己的需要选择居住地;二是这种

选择不受限制,即除国家法律规定不能居住的地方(如军事禁区、自然保护区)之外公民都可以自由居住。

笔者认为,农民的“迁移权益”,是指根据农民的自身意愿享有的一种被法律所保障的可以自由选择居所以及自由变更居所的权利以及相应的利益。从内涵与外延上看,“农民迁移权益”应该包括以下三方面内容:一是自由离开居所的权利;二是自由进行迁移式旅行的权利;三是自由重新定居的权利。

迁移自由作为公民的一项基本权利,在现代社会中扮演着重要角色。迁移自由有利于实现资源、要素的有序流动和合理配置,是市场经济发展的内在必然要求。尤其是对传统二元经济结构下的中国农民而言,对迁移自由的切实保障更是其追求幸福生活、实现人身价值的前置条件。在统筹城乡的背景下,对农民迁移权益的保障,从根本上来讲就是要保障其能与迁入地居民享有平等的权益,能平等地获

收稿日期:2012-03-25

基金项目:国家社科基金一般项目“健全政府主导的维护农民权益机制研究”(编号:09BZZ008)、国家社科基金项目“农地合法流转的规范性与适用性问题研究”(编号:10CJY041)、四川省教育厅重点项目“户籍制度改革背景下的农民工市民化——以成都市为例”(编号:12SA085)的阶段性成果之一。

作者简介:何燕(1976—),女,四川江油人,经济学博士,四川师范大学政治教育学院副教授。

得迁移所带来的等量利益。这意味着,一方面,必须从法律和制度上承认农民具有自由选择居住地的权利,并且其选择不受限制;另一方面,还必须积极为农民能“自由”选择居住地创造现实的制度条件,使农民的“迁移利益”有实现的可能,而不是仅仅停留在理论层面。

二 农民迁移权益保障制度改革的特点和条件:以成都改革为例的分析

农民迁移权益的保障制度改革,基本思路在于逐步取消农民进城和在城市落户的各种门槛和障碍,逐步实现城乡户籍的一元化,并让农民获得与城市市民相同的社会福利和待遇,从而使城乡公民的权利平等化、利益均衡化。下面仅以成都改革为例进行相关分析。

(一)农民迁移权益保障制度改革特点

回顾成都的农民迁移权益保障制度改革,前后经过了五次较大规模的政策变革。2003年,成都市用条件准入制替代了原有的“入城指标”,取消了户籍指标的限制,这使得农民自由迁移的渠道得以拓宽。2004年,成都市将城乡户籍统一登记为“居民户口”,从而第一次打破了二元城乡户籍登记制度,农民与市民的户籍不再有“农业”和“非农业”的差别。2006年,成都市降低了入户门槛,将“买房入户”变更为“租房入户”,租住统一规划修建房屋的本市农民可以入户。2008年,成都市农民“租房入户”的门槛进一步降低,租住私人住房的本市农民也可入户,这就率先打破了由“购房入户”等货币筑起的农民城乡迁移阻碍。当然,上述改革都是在“登记”和“准入”的框架下进行的,虽然打破了户籍管理的计划机制,但仍未实现真正的自由迁移。

2010年11月,成都市颁布了《关于全域成都统一城乡户籍实现居民自由迁移的意见》,标志着成都率先在全国实现“最彻底”的户籍制度改革,有可能第一次“彻底改变城乡二元结构,消除隐藏在户籍背后的身份差异和公民基本权利不平等现状”,成都市计划到2012年实现成都全域内城乡统一户籍,“从制度上扫除了农民城乡自由迁移最为主要的障碍,使农民的迁移权益获得了切实的保障”^[2]。与以前的改革相比,成都制度改革的最大特点在于:“统一城乡户籍管理制度,实现城乡自由迁徙”,“实现城乡统一公共服务和社会保障,不以农民放弃农村宅基地使用权、土地承包经营权等原有利益为代价,农民

进城落户,几乎不附带任何条件。”^[3]这就最大限度地降低了在农民迁移利益上存在的城乡差别,让农民的迁移决策更多地取决于个人因素而非制度的约束,为农民迁移权利的平等化和城乡迁移收益的均衡化打下了良好的制度基础^③。

(二)农民迁移权益保障制度改革条件

正如前文所述,农民迁移权益能否得以实现的关键,并不在于“允不允许”其迁移,而在于农民迁移后在城市里能不能获得和城里人相同的公共资源、福利待遇和平等发展机会。这些问题是与城市公共资源的总量以及公平分配息息相关的。那么,成都一元化户籍制度改革的底气何在?是否具备全国推广的意义?一元化的户籍制度改革需要具备什么样的现实基础和条件?

成都农民迁移权益改革的推行,是建立在城乡统筹改革七年来所形成的一体化城乡公共服务体系的基础之上,持续的财政投入和农村公共资源的供给为改革的步步深入创造了坚实的前提条件^④。从成都经验来看,实施农民迁移权益保障制度改革的基础和保障条件大致归纳为以下几个方面。

1. 覆盖城乡的就业服务体系

成都在过去的几年中,已经逐步建立了涵盖城乡的就业实名制管理体系,逐步完善了统筹城乡的就业“普惠”、“扶持”和“援助”等三大制度;实现了每个乡镇建立劳动保障所、每个村建立劳动保障站;建立了覆盖城镇和农村的人力资源信息网络,使市、县、乡、村四级劳动保障服务机构和非营利性中介机构联网运行,实现了信息资源的集中管理和共享。

2. 城乡一体的社会保险体系

2008年,成都在整合城镇居民基本医疗保险、市属高校大学生基本医疗保险制度和农村新型合作医疗的基础上,建立了统一的城乡居民医疗保险制度,提高了城乡医疗保险筹资标准和医疗保险待遇,实现了城乡居民医疗保险制度一体化,做到了筹资标准城乡一致、参保补助城乡统一、待遇水平城乡均等,基本形成了覆盖城乡居民的医疗普惠制度。截至2011年底,全市基本医疗保险参保人数达1106.83万人,城乡居民基本医疗保险参保率达98.6%。

3. 统筹城乡的社会救助制度

成都近年来不断提高城乡低保标准及补助水平,2011年,城市低保标准达到家庭月人均收入330

元;农村低保标准为年人均收入不低于 2160—3720 元^[4]。帮困助学实现学有所助,2011 年对困难学生共计 104319 人次实施教育资助,资助总额 5257.38 万元,实现了高中以下救助全覆盖。统筹城乡医疗救助制度,城乡低保对象和低保边缘困难群众享受同等、同质的医疗救助。实施农村“安身工程”,截至 2010 年,全市农村“安身工程”共安置农民 2.7 万户,改造建筑面积 175.1 万平方米^[5]。

4. 城乡教育均衡发展

从 2004 年至 2007 年的三年时间,市县两级财政共投资 14.5 亿元进行农村中小学标准化建设工程,新建、改扩建农村中小学校 410 多所,新建、改扩建校舍面积 189 万平方米,农村中小学基础设施建设进程至少提前了 20 年。到 2011 年底,全市所有的 223 个农村乡镇(街道)都建成 1 所标准化中心幼儿园,并以此带动村级幼儿园发展,实现农村幼教服务网络全覆盖。统筹城乡教育资源,选派城区(城镇)学校校长到农村学校任职、城区学校教师到农村学校定期服务,2010 年,全市城乡学校之间交流教师达 5200 人^[6]。制定义务教育校际均衡发展监测和评估指标体系,对全市各区(市)县义务教育校际均衡的总体程度逐一测评,指导各级政府科学制定缩小校际差距的办法措施,促进了教育资源均衡配置。

5. 城乡基层医疗卫生服务体系

2008 年以来,成都市、县两级财政投入资金 4.6 亿元,完成 223 所乡镇公立卫生院和 2396 个村卫生站标准化建设,实现房屋、设备、人员、技术、管理五配套。实施社区卫生服务网络体系建设,社区卫生服务机构标准化建设达标率为 93.6%,实现了社区卫生服务全覆盖。

6. 城乡一体的公共文化服务体系

成都市、县两级 2005—2011 年在公共文化设施和公共文化服务上投入的经费累计达 21.3 亿元^[7]。截至 2011 年底,农村 238 个乡镇全部建成标准化的综合文化站并对外开放,3341 个村(社区)的综合文化活动室全面达标开放,全国文化信息资源共享工程乡镇(街道)和村(社区)基层服务点 100%建成达标,全面实施广播电视“村村通”、电视“户户通”、电影“人人看”三大重点基础工程,广播电视实现村村信号全覆盖,建成乡镇(街道)广播电视站 316 个,建站率达 100%。

一元化户籍制度可能产生大量农民进城落户,从而给城市公共服务带来巨大压力,这是各地政府在进行户籍制度改革中所普遍存在的顾虑,这也是各地农民迁移权益得不到彻底实现的最主要的现实原因。成都的经验表明,要想减少农民迁移总量,更重要的是均衡城乡的公共资源配置,改变农民迁移的收益预期,这就需要在城乡就业、保险、救助、医疗、教育、文化等领域以及城乡公共资源的均等化方面下功夫。也正是因为具备了上述基础,成都在破冰一元化户籍改革时,才能在法规政策上重新赋予农民迁移自由权利的同时,不会因为大规模农民落户城市而给城市公共服务带来过大压力,同时,也能保证进城的农民能够分享到充足的城市资源。

三 农民迁移权益保障制度改革的经验与启示

(一)保留农民的土地权利,对农民迁移权益的保障具有重要意义

成都的城乡户籍制度改革明确提出,农民进城落户后可以继续保留其在农村的承包地、宅基地及其他土地资产,允许农民“带土进城”,这是成都农民迁移权益保障制度改革的一个重大突破。自 2008 年初开始,成都市就通过农村产权制度改革,将农民的承包地经营权、林地使用权和宅基地使用权基本确权到户。农户的土地权利也不会随着居住地的迁移和就业状况的改变而改变,农民在城镇所享受的诸多基本公共服务,也不以放弃农村土地财产权利作为基本前提,这对稳定农民迁移预期,切实保障农民迁移权益具有重要意义。

农民的迁移自由,包括进城的自由、留城的自由,同样还应包括重新返乡生活的自由。实际上从我们就成渝两地农民的调研^①中可以看到,成渝进城农民的返乡意愿非常明显,超过 2/3 的受访者都有在未来返乡的打算,同时 68.5% 的农民不愿意在迁移过程中放弃自己在农村的土地,调研结果也反映了成渝迁移农民对土地的真实意愿。农民的土地,是农民在农村生产生活的基本载体,只有让进城的农民“带土进城”,才能从根本上给农民保留今后还能自由选择返乡生活的基本权利和可能性,才能使农民迁移行为实现“双向”畅通。从这个意义上讲,成都的改革为农民迁移的真正自由、为农民迁移权益的切实保障打下了重要的制度基础。

(二)一元化户籍改革不一定会带来农民的大规模进城落户

长期以来,政府对深化农民权益改革的主要顾虑之一在于担心放开户籍后会引来大量农民进城,进而使得城市公共服务不堪重负。前文的理论分析和成都经验都显示,农民的迁移决策是基于迁移收益和迁移成本分析的一个理性选择。如果有效增加农民在原居住地的收益,完善农村公共服务建设,增大农民迁移城市的机会成本,农民不一定会大面积选择迁移到城市。例如,成都市温江区在2003年城乡一体化改革探索中,推出了一项“土地换社保”的改革,允许农民以自愿放弃农村宅基地和承包地为代价来换取城镇户籍、住房和公共服务,当时第一批报名参加的农户多达4300户,但经过反复比较权衡,很多农户还是觉得不划算而选择了退出,到最终实施时,参与的农户仅有257户。另外,根据我们的调查,不愿放弃农村土地等重要资产而移居城镇的农民工和农村居民分别占到了总数的68.5%和66.3%,这也充分说明了农村资产权利的保护对完善农民迁移权益具有重要作用。

另外,城市生活成本也是影响农民迁移城市的重要因素。我们的调研显示,成渝农民进城的生活成本平均增加了132.8%,而且越是大城市、越靠近主城区,生活成本增加越多。在城市主城区较高的生活消费将直接降低农民的迁移意愿。实际上,调研显示,成渝两地农民迁移城市的意愿总体小于30%。可见,在一定条件下,放开户籍制度限制,并不一定会引发大量农民进城的现象,即使农民愿意进城,他们也更多会选择生活成本较低的城镇^⑥。

(三)逐步缩小城乡公共服务差距是保障农民迁移权益的重要前提

城乡公共服务差距是引起农民向城市迁移的重要因素之一。成都在推行城乡一体化的10来年的时间里,不断出台各种缩小城乡公共服务差距的相关举措,使成都城乡之间的基本公共服务差距从2002年的2.66:1缩小为2010年的2.54:1,有效减轻了成都农民迁移权益改革的阻力,为成都的户籍制度改革和农民迁移权益的切实保障奠定了基础。这包括“把村级公共服务和社会管理经费纳入财政预算,按每个村年均不少于20万元水平拨付,形成了公共财政投入机制^⑦;推动城乡教师、医务人员互动交流,促进优质教育、卫生资源向农村倾斜;率先在全国将新农合、城镇居民基本医疗保险、市属大学生

基本医疗保险合为一体;实施410所农村中小学、223个乡镇卫生院、2396个村卫生站标准化建设;全面推进广播电视“村村通”工程、信息网络“校校通”工程和乡镇文化活动中心建设”^[8]等等。

(四)成都模式在全国推广有一定难度,其他地区应当量体裁衣,分类改革

改善农村基础设施和公共服务体系是一个长期工作,这不仅取决于当地政府的决心,还要考虑到当地经济发展水平和财政实力。其他地区借鉴成都户籍改革经验也需要满足以上条件。推进户籍制度改革,切实保障农民迁移权益,这在大城市和特大城市的难度相对要大一些。因此,在成都这样一个大城市推行户籍制度改革对全国也具有重要的借鉴意义。不同的城市在借鉴成都改革思路时,可以根据经济发展水平、现有资源承载能力,设定允许落户的不同年限,逐步让外来人口落户,“分类”推进改革。

(五)成都改革中尚需进一步解决的一些问题

当然,成都改革中也有一些问题需要进一步的解决和突破。

一是对农民迁移权益的保障尚局限于成都市户籍的农民,对如何妥善解决外来农民工融入成都市的问题还需要有前瞻性的考虑。从调研了解到的情况来看,成都市户籍并未对外来人口放开,相关落户政策并未提出,各部门也未就放开外来人口落户问题做出充分的准备,特别是对大量举家迁移的外来人口没有提出针对性政策。根据测算,每增加一个城镇人口,每年需要增加成都市的社保成本8400元,如果要解决全部150万左右外来人口的社保问题,需要成都市政府每年增加126亿元的财政投入^⑧,这无疑会给市级财政增加很大的压力。

二是公共资源的均等化改革尚未完全摆脱对农村土地的依赖关系。在城镇保障性住房和失业保险等方面,还是根据居民是否拥有农村土地进行了区别对待。比如,居民如果在农村仍然拥有宅基地和相应的房产,那么在城镇就不能享受保障性住房;居民在农村仍然拥有承包地和林地,就不能享受到基本的失业保险。

三是如何在户籍制度改革过程中妥善处理农村土地的后续问题也必须慎之又慎,一旦处理不当,很有可能影响农村社会的稳定。因此,当前阶段推行户籍制度改革,必须稳妥有序,切忌盲目冒进。

注释：

- ①参见《现代汉语词典》(第5版),商务印书馆2005年版,第1085页。
- ②在我国,对于迁移有两种常见说法:一是将其称为“人口迁移”,二是将其称为“人口流动”。这是因为在传统的统计中,往往把有户籍变动的居住地变化叫做“迁移”,而把没有户籍变动的居住地变化叫做“流动”。在本文中,我们取其广义概念,无论农民户籍是否改变,只要其居住地变化,都属于“迁移”的范畴。
- ③具体意见内容,参见中共成都市委、成都市人民政府2010年10月19日颁发的《中共成都市委、四川省成都市人民政府关于全域成都城乡统一户籍实现居民自由迁徙的意见》(成委发〔2010〕23号)。
- ④根据成都市政府制度方案估算评价,要实现城乡居民平等享受各项基本公共服务,每个农民需要政府投入的公共资源资金约15万元,成都500万农民需要7500亿元,而2009年成都市财政收入387.5亿元。得益于2003年后成都持续增加农村公共资源的供给,2009年城乡人均公共服务投入的差距是136.2元,七年城乡统筹的先期投入在很大程度上缓解了户籍改革的操作成本。详见<http://www.tianya.cn/publicforum/content/news/1/191241.shtml>。
- ⑤2010年1—3月,国家社会科学基金项目“健全政府主导的维护农民权益机制研究”课题组先后在成都市郊县(包括龙泉驿区、双流、郫县、邛崃、新都等地)与重庆市郊(包括永川、南川、璧山、涪陵等地)展开实地调研,采用问卷调查的方法,随机抽取个体发放问卷,并当场收回。其中,在成都地区累计发放并收回问卷780份,最终获得有效问卷728份。通过对相关数据的整理与总结,获得了文中的相关统计数据。其他相关数据来自成都市政府公开网站的发布数据。
- ⑥据调查,在愿意移居城镇的农民和农民工中,有58.02%的选择意愿是移居到小城镇。
- ⑦成都市财政预算安排支持“三农”的投入,从2006年的69亿元增加到2010年的229亿元,年均增长率为34.9%,五年投入总额达755.8亿元。
- ⑧部分数据转引自:成都市人民政府网站<http://www.chengdu.gov.cn>。

参考文献：

- [1](奥)曼弗雷德·诺瓦克.《公民权利和政治权利国际公约》评注(修订第二版)[M].孙世彦,毕小青译.上海:上海三联书店,2008.
- [2]张婷婷,等.今后“农民”不是身份而是职业[N].成都日报,2010-11-17.
- [3]李秀中.成都2012年统一户籍 城乡均享福利[N].第一财经日报,2010-11-17.
- [4]我市低保标准从本月起上调[N].成都日报,2011-08-11.
- [5]李凌翌.成都住房保障10年 101.3万家庭“安居”圆梦[N].成都日报,2011-02-21.
- [6]成都:推进城乡教育一体化发展,为择校热降温[EB/OL]. [2011-11-04].新华网<http://edu.qq.com/a/20111104/000018.htm>.
- [7]韩冰.公共文化服务体系面临“三个转变”[J].瞭望,2012,(11):66-68.
- [8]国家发改委城市和小城镇中心.成都户籍制度改革的调研报告[EB/OL]. [2010-01-10].城市中国网<http://www.town.gov.cn/a/yuqing/2011/0110/758.html>.

[责任编辑:刘萍萍]