

重庆市长黄奇帆： 中国农民最大问题是没有财产权

□ 文 | 冯建亚



▲ 重庆市长黄奇帆在《财经》杂志2011年年会上发表演讲

说到改革，实际上中国从计划经济中过来，凡是不适应市场经济、不适应生产力发展、不适应国际经济惯例接轨的一些体制机制、一些制度安排都要进行改革。凡是长周期影响社会发展、大面积存在的突出问题，就应该考虑用改革的思维；在制度安排上、体制机制上进行改革，凡是大面积存在的、反复解决不了的问题，一般都是体制机制需要改革的问题。

当今中国农民工的问题就是这样的一个问题，过去二十年三十年中国形成两亿多近三亿农民工，长期存在于中国社会中。农民工既是城市居民，也不是城市居民；既是农村居民，也不是农村居民，他处在第三类两栖状态中。这种状态长期存在，会带来三方面问题：

首先是农民工这个群体，实际上处在社会底层、城市的底层，受到很多不公平待遇的问题。比如他们的养老保险。城市居民如果上班了，单位帮他交的养老保险是基础工资的20%，而农民工，我们的制度是12%。医疗保险城市居民每年会交一千多块，农民工是几百块。小孩读书也是这个问题，中小学读书不收费了，但是农民工要付择校费，或者没有正规的好学校，专门搞个农民工学校等等。这一类问题，实际上是对一个社会群体的歧视，不公平。

第二，就城市的企业来说，好像用了农民工成本低了，但其实他有三种成本很高。第一他每年大量招工，经常人工短缺。第二，每年就算农民工到位了，平均30%的流失率，今天农民工回去了，再来可能是另外一拨人，每年有30%的培训费要发生，使得生产过程、产品质量不稳定。第三，农民工一般一年干9个月10个月的活，春节前后两个月要回家，像钟摆一样。这个角度也不利于经济发展。

另外农民工的长期存在也会形成社会问题，农村的空巢老人、留守儿童、年轻人妻儿分散，各方面社会不和谐、不平衡问题到处都是。所以这个问题必须重视起来，并解决好。2010年重庆市委市政府根据中央精神，专门用了半年时间方方面面请专家，基层研究，最后做出一个决策：让重庆的农民工能够成为城市居民。重庆有八百多万农民工，其中四百多万在沿海，比如深圳、广州、上海、浙江、江苏打工，也有四百

多万在重庆城里打工。因为重庆是一个二元构架，既有内陆最大城市，也有大面积农村。所以，重庆的城市本身也有四百万人在打工。其中进城三年五年以上的农民工，只要他们本身愿意，我们把他们转为城市居民。这个过程迄今已经十五个月，从2010年8月到2011年11月底的时候，我们转了305万农民工，预计年底大致上是320万。这是我们共和国60多年来第一次大规模，人数达到300万以上，集中的农民工户籍转移。

我们说重庆转得风平浪静，非常和谐。如果你到重庆跟这些农民工转户的人讨论一下，他们会非常的高兴、愉快。这样的一个转户促进了农民工的待遇改善，也促进了重庆城市化的进程、促进了城乡和谐的一体化。我们在进行农民工转户的过程当中当然有一个顶层设计，任何一个重大的基本面社会改革，一定是有成本的，还有很多复杂的利益机制需要调整。如果没有顶层设计，光靠热情做事，那是会进入死胡同，进入泥潭的。

我们对农民工转户的顶层设计总的有五个坐标，或者说五个关键环节：

第一凡是转户的农民五个一步到位。他的养老保险、医疗保险、以及小孩的读书、就业、住房，所有方方面面利益机制上的事都跟城市居民一样，一步到位，一体化，完全市民化。没有任何不同，那么这个户口本才会有真正意义，否则光有一个本子换一下没有意义。

第二就是农民工进城是一定要有



▲ 农村留守儿童

工作的。我们不是简单的去把一批农村没有工作的农民、老人、小孩拉到城里来落户，那会出现各种各样的问题。我们转的是农民工。这个农民工有三年到五年以上在城市成熟的打工经历，基本工作已经稳定，也有一定的技能。而重庆是个年轻的直辖市，正处在城市化、工业化的进程之中。现在重庆有一千五百万城市居民，以后还会发展到两千多万，总的来说是一个城市化、工业化刚刚在起步，还有十年、二十年、三十年的过程要发展，每年的经济增长，各个方面的就业人群每年需要增长四、五十万人。所以，在这个方面就业保障要考虑周到。

第三就是考虑城市的承载能力。如果我们把转户的三百多万人集聚在一个点上，这个城市承载力就会有问题。重庆这个直辖市是一个城市群，除了现在有七百万人、以后可能会有一千多万人的一个国家级中心城市之外，重庆周边还有30个中等城市形成了城市群。我们现在转户的三百万人，有60%分布在重庆的主城和30个区县的县城。还有40%分布在七、八百个中心镇，那里面也有基层企业，也有农民工，这样的话我们是六四开，大城市中等城市集聚60%，小城市集聚40%，形成一个合理分布。同时对城市的基础设施、道路交通、通讯、水电气等各种各样市政设施，还有公共服务、教育卫生、文化这一类服务，包括农民工的住宅都同步进行配套。我们重庆三年启动四千万平方米公租房，明确一个目标就是服务于农民

工、服务于新生代大学生、服务于城市原住民当中住房困难户。我们明确一个口径，50%公租房给农民工，15%给新生代大学毕业生，35%为了解决城市原住民困难户，这样就能把城市承载的问题平衡好。

第四就是成本问题。大家一般就会说，一个农民工进城总要有十几万的成本，如果三百多万人就有四千亿，整个中国两亿多农民工，就需要四十万亿。听到这么一个天文数，谁都会吓一跳，可能止步不前。我要说，这是一个伪命题。全世界城市化进程都是农民进城过程，都有这个成本问题。人家怎么没有积累几亿农民工滞留在外，不让他转户，真正成为城市市民呢？因为农民工的一生，年轻时打工到他年老，几十年做的贡献是几百万，甚至上千万。在这样的过程中为他支付十几万，二十几万的成本，天经地义。所以这是一个伪命题。

具体解决当中，重庆三百多万农民工要四千亿，我们一分为三：其中养老、医疗这些保障性的问题，企业会承担一千多亿；社会基础设施、公共服务当中的费用当然政府该承担。这一千多亿，其实农民工进城还没转户，政府已经开始在承担，同时也是城市化发展的一个市场需求本源、本来就该做的公共服务。第三还有一块社会成本，包括农民工自己以及社会的各个方方面面也要摊销一块，这三个一千多亿构成四千亿，并不是一年来支付，而是十五年到二十年的过程。比如养老保险：缴交的

过程是十五年以上，这是一个分摊过程。当这个成本分成十五到二十年，又分成三个方面的时候，每一方面是可以承受的。很平稳，是理所当然该支付的成本。所以，这个问题我们经过分析以后，按这个思路进行推进，事实上我们1年多的推进过程是风平浪静的，很平稳。

第五涉及到中国农民工的特殊情况就是三块地问题。我们推动农民工转户并不是图农民工的三块地，而是以他的有效劳动、以他就业岗位、以他的志愿在城市里落户，没有任何先决条件。我们宪法规定农民的三块地是集体所有，而集体是以什么来界定的呢？你是农村的户口，你当然是农村集体一员。如果你户口迁徙了，你不属于农村集体了，这三块地是不是就不是你的了，要流失了？这也是中国农民工长期不能转户的一个很重要的原因。我们根据全国人大通过的《物权法》界定一个概念：土地的所有权是财产权，土地的使用权也是财产权。所以，对农村农民的三块地进行确权，不仅是丈量他的面积，还要确定支配权。这个支配权不是去改变集体所有制，而是要确立使用权也是一种财产权。如果一块地价值一百块钱，所有权这种财产权占多大比例，使用权的财产权占多大比例。我们大体上做一个划分：比如说宅基地，使用权占85%、所有权占15%，而承包地、林权用地是八二开，使用权占80%、所有权占20%。有了这么一个比例，在80%-85%范围内，农民是可以自己支配的，是他的财产

权。他即使到了城里，这地还是他的。他愿意给兄弟姐妹用、愿意自己继续使用、或者愿意租赁给别人用，都是他自己的选择权。我们只要搭好市场的选择平台，由农民自主决定就把这件事解决了。中国的农民最大的问题是没有财产权。2010年中国农民人均五千多块收入，97%是劳动收入加政府转移支付补助的收入，财产性收入只占3%。因此农民在社会上没有融资的能力。大家有时候讨论中国农民缺乏贷款问题，就提到印度巴基斯坦有个拿诺贝尔经济学奖的，搞的那个小银行，成功解决了这个问题。我们的专家学者一讨论，也就认为是中国的大银行弯不下身来解决小银行的问题，把它变成一个技术问题，认为中国解决农民贷款问题也要发展小银行。其实本质上中国的农村之所以没有信贷，是因为没有质押物。农民没有财产，是无产者的问题。当你解决了三块地的问题，明确了使用权也是财产权，是可以让农民家庭进行自我质押流动、自我支配，这时候农村贷款也就会大规模发生。

比如重庆。没解决这个问题前，整个重庆一千多万农民，只有三十多亿的银行贷款。通过三块地的确权，推行“三权”抵押贷款至2011年，农民贷款已经到了一百八十亿，我估计明年就会跳到三百多亿，几年后可能会有一千多亿的贷款。重庆目前农民总收入一千多亿，粮食收入是六百多亿，养猪、养羊的畜牧业三百多亿，只有很少的融资。如果有一千亿融资往里面注入，至少会产生一千亿的产出，农民的收入就能翻番。当把这个确权问题解决之后，农民进城问题就可以解决，农民在农村财产收入问题、融资质押也就得到解决。

有了这五个方面科学的顶层设计、构想，因此重庆三百多万农民工进城转户风平浪静，非常平稳，得到广大农民支持，呈现出各个方面都是很自愿、很



▲ 重庆市江津区农民在稻田里劳动

自在、很顺利的一个过程。

总而言之，城市化的进程不是城市原有人群卡拉OK、自拉自唱、自我拔高的过程。本质上来讲，就是农民进城的过程、是减少农民的过程、是农民转化成市民的过程。假如一个城市有三百万户籍居民，有六百万到七百万农民工，过几十年不需要这些农民工了，遣散回家，这个城市又回到三百万、四百万，五百万城市居民，那么这是城市化过程是不健康、不正常的，违反国际惯例原则、违反市场原则、违反公平正义的原则。城市化进程也不能设想现在在两个人群分离，已经分离了二三十年，再分离二三十年，等到中国有四亿农民工，突然有一天宣布一个决定，统统转为城市居民。不应该是这样一个跳变，而应该是从现在开始，几十年一贯，自然而然持续不断的转化过程。

所以，在这个意义上把农民工的户籍制度改革好，是当今中国绕不过去的问题。重庆在这方面做了一个实践。现在世界金融危机，整个市场需求不足，中国在启动内需，转变经济发展的方式；在落实科学发展观，以人为本、城乡统筹。在这个过程中，更要把农民工

的问题作为我们经济转型、解决危机带来困难的一个撒手锏，一个启动内需的重要动力源泉。有时候大家说中国城市化率才到50%，怎么刘易斯拐点好象已经隐隐出现，已经出现了招工难呢？其实很大问题是制度安排，出现农民工问题，这种制度需要改革。在中国，出现刘易斯拐点至少还有二十年，中国农民工城市化进程至少还有二十年，即使说沿海城市已经比较成熟了，可能要不了这么久，但内陆中西部几百个城市，城市化进程至少还有二十年可以走。

中国处在人均GDP四千多美元、往一万美元走的过程。到了人均一万美元，十三亿十四亿人差不多会增加十万亿美元的内需。所以，这是一个内需巨大的增长过程。在这个增长过程中，如果农民工问题不解决，继续累积到四亿、五亿农民工，像候鸟一样迁徙、震荡，中国的市场就会不健全，中国城市化进程就会受到阻碍。这个意义上，如果把这个问题解决好，有助于城市化、工业化、市场化；有助于整个中国科学发展观的落实；有助于突破世界金融危机对我们的束缚，使我们中国更加强盛。【视