

2002年，北京市石景山区的1.5万农业户口人员整建制一次性转为城市户口，成为城市居民。
有50余万常住人口的石景山区成为了北京市第五个没有农民的市区。
石景山跨进了城市化，转居农民随着身份的改变也面临着生存方式的改变。
他们的状况如何呢？



石景山区政协追踪调研“农转居”

李秋兰 吴兵涛

在新农村建设的同时，城市化进程也在加快脚步，由此产生了农转居。石景山区常住人口50余万，首钢、高井电厂等市属企业在该区的经济社会中占有绝对比例。2002年以前，农村只有一个乡，具有农民身份的1.5万人，多数在乡镇企业工作，真正从事农业生产的人数很少。鉴于上述情况，区委区政府经认真研究并经市委市政府批准，2002年，在没有相应的占地建设的情况下，

将全区1.5万农业户口人员整建制一次性转为居民，成为北京第五个没有农民的市区，彻底改变了城乡二元分割的管理体制，结束了长期存在的工农差别，农民的社会地位得到改变。城市边缘的农村虽然划归市区，农民也相应成为居民，但是，城市和农村长期以来的较大差距，不可能在短时间消失，农村和农业已形成的经济、生产、生活秩序不可能随着身份的变化

在短时间改变，只靠城市化不可能解决所有的问题。近期，石景山区政协开展了对农转居后续问题的调研，提出的问题和建议很有价值。

农转居给农民带来机遇

石景山区2002年一次性农转居，结束了长期存在的工农差别，彻底改变了城乡二元分割的管理体制，农民的



社会地位得到改变，农村集体经济管理进一步规范，街道、居委会的管理层次更加清晰，城市管理水平得到提高。

农转居人员参保、就业基本纳入社会保障体系。从2002年12月启动到2005年3月，在市政府支持和区政府艰苦努力下，采取市、区和农工商公司各拿一部分的办法，基本完成了农转居人员的社保工作。截止到2004年底，全区1.5万农业人员中，有8936人参加了社会保险（含养老、失业和基本医疗保险），农转居退休人员的生活补贴提高到300元/月以上，基本实现了政策内全员参保。目前，已有近300人达到退休年龄，开始享受社会养老保险待遇。就业方面，截止到2006年5月份，9885名农转居劳动力中，关系在原农村集体经济组织（即：农工商公司）的人员共计6653人，有5287人在原岗位就业，326人领取生活费待岗，1040人未就业。另有3232人成为城镇失业人员，其中987人办理求职登记，818人实现就业。区共培训农转居人员1946人，培训后就业1198人。进入社会的转居人员保险、就业基本纳入城镇居民保障体系。

点单位已于2004年2月底注册了新的有限责任公司，较为顺利地完成了产权制度改革试点工作。目前，11各农工商公司中，完成产权制度改革的三个，两个正式启动，其它正在准备中。

经济转型初见成效，集体经济快速增长。转居后，区政府按照“统一规划、多元投资、扩大就业、土地增值”的基本工作思路，在指导、扶持具备条件的农工商公司按规划发展中、长期项目的同时，结合本区CRD（首都文化娱乐休闲区英文简称）产业发展定位，重点发展了衙门口休闲绿洲、刘娘府神农庄园、八宝山博古艺苑、黑石头观光农业、麻峪生态颐苑、五里坨花卉基地等一批有规模、上档次的经济项目，使传统的农业经济向生态休闲经济转型，取得了可喜成果。据统计，2005年，农委系统集体经济实现总收入54亿，同比增长11.1%；利润总额2000万元，同比增长24%；实现增加值2.7亿元，同比增长12.5%；上缴税金6500万元，同比增长17.4%，集体经济得到较快发展。

以上变化证明，农转居不仅为农

经济体制改革和资产处置平稳、有序展开。区政府认真落实市委市政府有关精神，选择八角、刘娘府两个农工商公司为试点单位，2004年初正式启动资产处置和产权制度改革试点工作。经过民主协商、征求意见、代表大会等民主程序，按照资产评估、农龄登记、确定分配方案、量化到人的步骤，两试



村经济发展提供了新机遇，为农民带来了实实在在的好处，也为城市化建设的推进提供了有利条件。但是，从生产发展相对落后的农村、素质相对较低的农民转变成成为生产发展相对先进的市区和素质相对较高的居民，不是一朝一夕就能完成的，石景山区在处置农转居工作中遇到的困难和问题，应该说在城市化进程中具有普遍性。

农转居打破了原有平衡

一次性农转居后，农村、农民原有的生产、生活，包括思想观念发生了巨大变化，面临一种新的社会机制和社会选择。可以说，机遇和成果是令人欣喜的，后续工作的困难也是巨大的。

集体经济实力明显减弱。转居后，各农工商公司用于发展生产的几十年原始积累大部分因补、趸缴社会保险以及资产处置，基本耗尽，并出现举债情况。如黑石头等靠政府垫资才完成社保；古城在资产处置中，劳龄兑现借债1000多万，加上每年用于养老、保险的支出都在600—900万元左右，造成各农工商公司目前乃至今后一段时间都会受到资金短缺和负债经营的困扰，集体经济实力明显减弱，不但

制约集体经济的发展壮大，也间接影响了失业人员的安置。

有关政策不利于过渡期间经济的发展。一是土地政策。根据《土地管理法》第五十四条规定：“建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得。”据统计，将现农用地变为建设用地需缴纳相关税费约6亿左右，而如上所述，现在的农工商公司不仅资金积累不多，甚至在负债经营，高额的土地出让金无疑严重制约了区内集体经济的发展。二是产业政策。由于转居和征地没有同步进行，虽然土地可以继续耕种，但原有的对农业生产的水、电优惠价格及养殖业、种植业等产业优惠政策已经随转居而无法享受，致使未征的耕地及园地不能耕种，大量依附在农工商公司中的农转居人员失去生活来源。三是征地后有关政策。部分农工商公司土地被征用建设绿化隔离带，却没有享受相应的绿化带内的维护、管理等配套政策，造成转居人员失地失岗。

京西地区城市化进程速度缓慢。处于区域东、中部的农工商公司在上世纪八九十年代就已征地，城市化进程自然完成。所以，城市基础设施完善，职工月收入较高，可达2000元左右。而西部处于城市化边缘地区，市政建设历史欠账较多，城市建设推进困难，转居人员的生活环境和状况较差，职工月收入最低的才300多元。虽然政府成立了京西开发办，但开发的进度和力度滞后于当前工作和形势的需要，从客观上影响和制约了京西地区农转居后续工作的推进。

劳动就业压力较

大。一是档案关系在各农工商公司的人员，虽然户籍改变了，但并未切断与土地的关系，加上资产量化处置未完成，不愿将关系转入社会管理，因此目前还有千余名转居人员未就业。二是部分以自谋职业为名，将档案转入街道，进入劳动力市场的人员，表面看来已经就业，但状况极不稳定，随时可能失业。三是年龄偏大、素质偏低、就业观念陈旧制约了农转居人员的就业。据统计，36岁以上的农转居人员占劳动力总数的92.8%，高中以下文化程度的占5.5%，他们难以适应竞争激烈的劳动力市场要求，出现了“宁愿吃低保，不愿去就业”的现象；四是随着2008奥运的到来，环境整治和拆违力度加大，在违建企业工作和靠租房维持生计的人员将会加入失业人员行列。尽管区委区政府采取很多措施，但多方面原因使农转居人员的就业前景不容乐观。

社会保障未能全面覆盖，成为社会稳定的不利因素。一是部分转居人员由于保险意识不强、经济困难或以最低缴费金额参保，造成部分人员未参保或参保基数低，在达到退休年龄后，将无法享受养老保险或养老费较低。二是在整建制农转居办理养老保险时，政策规定50岁以上超转人员只能由所在农工商公司办理退休，退休费约300元左右，造成超转人员心理失衡，曾多次就该问题上访。此外，为超转人员核发退休费的农工商公司，转居后已逐步转化为纯经济组织，所担负的集体责任逐步弱化，万一它的经济状况出现问题，超转人员的生活将随之出现问题，必定给社会带来不稳定。三是过去奖励性为优秀教师、先进工作者等转居的家属，还处于政策盲区无法参保。上述问题成为社会稳定的不利因素。

现有农工商公司的体制、机制不适应市场经济发展要求。整建制一次性农转居后，原有农工商公司不可能



八大处神农庄园内

马上改造成股份制企业，管理方式还是原集体经济组织方式，用人机制上，公司管理层人员都在本集体范围内产生，且没有与之职务相配套的进出机制、身份、待遇等政策保障，存在管理水平相对较低、相互之间关系复杂、决策缺乏科学性和约束力等问题；经营方式上大都以租赁固定资产为主，没有实现资源效益最大化。这显然不适应市场经济发展的要求。

统筹考虑农转居 与新农村建设

城市、特别是像北京这样的大城市，其边缘地区相继农转居，既是城市化进程和现代化建设的需要，对广大农民来说也是大好事。要适应这一发展形势，把好事办好，就要重视农转居的后续工作，以防走入既追不上城市发展，又被新农村建设的优惠政策所遗漏的尴尬境地。

拾遗补缺，扩大养老保险覆盖面。建议通过加大财政投入，完善对农转居超转人员养老的政策，一次性解决他们的养老保险问题。在此之前，作为补充措施，可把农工商公司每年上缴的利税返还部分作为养老基金，缩小他们与工龄相近的转居退休人员的养老费差别。对二次自谋职业、未缴纳养老保险和部分政策转居人员的“三险”问题，也应涵盖在政策范围内，消灭社保盲区。

政策扶助，支持农转居后集体经济的发展。一是按照《土地管理法》五十条规定“地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业”。争取“留地安置”与“留资产安置”的可行性，在土地建设规划中预留一定比例的建设面积作为农工商自身发展用地，或在征地开发中划拨一定资产作为集体经济今后发展的资产保证。二是继续

享受惠农政策、资金及远郊区县农村产业结构调整、产业发展税费优惠以及新农村建设相关政策，扶助集体经济和农转居人员逐步适应市场经济发展的要求。三是针对京西地区市政设施建设历史欠账较多的情况，争取北京市加大对京西地区基础设施建设的资金投入以及小城镇建设有关政策的支持。四是落实绿化隔离带征地有关政策，确保被征地的农工商公司对绿地的经营、管理权。

总结经验，稳妥推进集体经济改革和产业转型。通过认真总结试点农工商公司的经验，逐步稳妥地推进各项改革工作，理顺各公司上下及内部关系，完善企业制度，提高管理人员素质，可采用聘用制或派遣制实现管理层人员多元化。建立符合市场经济发展的新的股份合作公司。对符合本地区发展思路，有规模、上档次的经济项目积极支持和扶助，使之尽快结出硕果。同时，积极解决公司领导的身份、待遇问题，调动工作积极性，防止投机行为。

以点带面，通过开发推进农转居后续工作。力争短时间内在京西地区启动一批建设项目，通过西部开发，促进解决劳动就业等系列难题和压力，使农转居工作、新城区建设与西部开发有机结合起来，积极推动京西地区城市化进程。

倡导文明，促使转居人员尽快融入城市文明建设中。采取党委、政府有关部门及街道社区相结合的方式，加大法律法规、卫生和环境保护、文明礼仪、社会保障等方面的宣传力度，树立先进典型，引导农转居人员更新观念，摒弃不良习惯，转变就业观念，提高自身综合素质，更好地融入城市文明生活中。②

（责任编辑 江宗盟）

题图为八大处神农庄园
本文图片由石景山区政协提供



城市化进程中 农转居人员的

随着我国现代化建设进程的加快，城市边缘的农村相继城市化，称谓上农民变成了居民，户籍上农业户口变成了非农业户口。然而，称谓的变化并不代表他们真正成为城里人，户籍的变化也并没有使多年的农民生活方式马上变为市民的生活方式。这种称谓与实质、身份与生活方式的不统一，导致许多问题与矛盾的产生，直接影响农村的城市化进程与和谐社会建设，需要引起高度重视。

农转居使农民摆脱身份束缚

农转居使他们的就业、子女上学等约束得以解脱。他们不再受农业户口的限制，可以与城市失业人员一样，到街道登记就业。他们的子女在