

按农村居民市民化的内在逻辑推进城镇化

■ 文宗瑜 财政部财政科学研究所博导

城镇化推进及进程加快，是中国经济社会转型与全面建成小康社会的必然要求。如何理解城镇化的本质并科学确定城镇化的内涵，直接关系到城镇化的质量及经济社会效应。在中国经济社会转型及全面建成小康社会的历史时期，城镇化不可能只是定位于拉动经济增长，更不可能单纯定位于城镇“摊大饼式”的扩张，当然，也不可能再定位于盖更多的房子而继续支撑房价地价上涨及地方土地财政。城镇化的质量提高及“积极稳妥推进城镇化”，要着眼于“农村居民市民化”，定位于为转变了身份的农村居民提供市民化的社会保障，加快“人的城乡一体化”，奠定中国社会可持续发展的基础。在某种意义上，城镇化不是简单地让农村居民迁移到城镇并住在城镇，关键是有步骤分阶段解决农村居民身份转换、实现城乡居民身份平等、农村居民可以平等享受市民待遇的问题。

推进城镇化，是先从“盖房子让农村居民在城镇买房及住到城镇”入手，还是以“农村居民身份转换”作为突破口，不仅关系到城镇化的质量，而且关系到社会稳定的可持续，还关系到能否从源头上化解社会动荡的风险。在“住到城镇”与“市民身份”选择上，给农村居民以“市民身份”，比简单让农村居民“住到城镇”更重要，如果再一味追求房地产对GDP与财政收入增长的拉动效应，“让房地产绑架城镇化”，可能会导致中国更大的房地产泡沫并加剧社会动荡风险；在中国大多数区县半径75~150公里的地理特征下，绝大多数农村居民对城镇化的期待及渴望，是能够得到“市民身份”，是能够享受到与城市居民相平等的社会保障等待遇，至于能不能住在城镇，并不是农村居民的最关心最渴求的。因此，政府应按农村居民市民化的内在逻辑，从农村居民身份转换、让农村居民能够享受市民待遇入手而推进城镇化进程。

一、城镇化的本质是有步骤分阶段实现“农村居民市民化”

以户籍制度而形成的城市居民、农村居民划分及城乡二元社会结构，决定了不可能再按先盖更多房子的思维及方式推进城镇化，而应先从转换农村居民的身份及给农村居民市民待遇入手，通过经济发展及深层次的改革，有步骤分阶段实现“农村居民市民化”。在某种意义上，转换农村居民身份与“在城镇盖更多房子”相比，更能推进城镇化。农村居民有了市民身份，是住在乡村、还是住在城镇？是在农村农业就业、还是到城市工业工作？要由农村居民自己选择，依赖市场力量及作用进行调节，勿需政府及房地产商去“操心”。

1. 城镇化既不是简单地“合村并居”，也不是短期内动员更多农村居民到城镇买房及住在城镇。

城镇化进程推进，既要尊重经济社会发展规律，也要尊重农村居民的意愿。如果地方政府打着“推进城镇化”旗号，以“合村并居”的方式造城镇；如果房地产商以“推进城镇化”名义，大规模圈地盖房而在短期内让政府动员更多农村居民到城镇买房及住在城镇，很可能把城镇化引入误区，走“伪城镇化”的道路。从经济社会发展规律看，城镇化进程会不断减少农村居民的数量，使绝大多数社会成员成为市民。经济社会发展规律所要求的城镇化，是先转换农村居民身份；如果只盖房子、只关心城镇“摊大饼式”的扩张，其结果就是“伪城镇化”。就绝大多数农村居民的首选意愿看，农村居民更关心自己能否有“市民身份”、能否享有与城市居民平等的社会保障等待遇。农村居民所要求的城镇化，是转换其身份、是其能够成为市民并有“市民身份”、享受市民待遇。

从中国已经建成的国有土地住宅460亿平方米、农村3亿套农村村民住宅、全国各地自发在集体土地上建设的众多“小产权房”现状看，现有的住宅地及住房总量已呈严重过剩态势。因此，要高度警惕“房地产绑架城镇化”、“地方土地财政误导城镇化”的现象及风险。

2. 城镇化要求给予农村居民“市民身份”及市民保障。

某些地方以加快城镇化为借口，进行所谓“让农民以宅基地换市民身份、以耕地换社保”的试点，背离了城镇化的本质。实现农村居民市民化，给农村居民以“市民身份”与市民待遇，为转变了身份的农村居民提供市民化社会保障，是城镇化的本质及内在要求。农村居民身份的转换、给予农村居民“市民身份”与市民待遇，不应该有附加条件；城镇化进程中的农村居民身份转换，不应与农民的宅基地及住宅、承包的农业耕地林地草地山地等挂钩。当然，农村居民市民化的城镇化进程推进，必然会涉及甚至触及到农村土地产权制度。但是，必须坚持无条件转换农村居民身份的原则。

需要强调指出的是，农村居民身份的转换，要求适时地推进农村土地产权制度改革。在农村居民身份转换与农村土地产权制度改革的关系上，农村居民身份转换是前提或在先，要谨防不转换农村居民身份就贸然搞农



【内容提要】

城镇化既不是简单地“合村并居”，也不是短期内动员更多农村居民到城镇买房及住在城镇，而是应该按照“农村居民市民化地内在逻辑”要求，有步骤分阶段地转换农村居民身份，给农村居民以“市民身份”与市民待遇，为转换了身份的农村居民提供市民化社会保障。城镇化不单纯是为了拉动经济增长，其进程推进的社会效应远远大于经济效应，推进城镇化进程的最终目标是根本消除城乡二元社会结构。因此，城镇化应该成为启动城乡二元社会结构改革的契机或突破口，出台并实施城镇化进程与城乡二元社会结构改革同步推进的政策。在城镇化进程中，为转换了身份的农村居民提供市民化的社会保障，会急剧加大社保支出压力并形成较大的社保支付“缺口”，从而产生社会改革成本问题。可以考虑，以数十万亿规模国有资产变现筹集城镇化的城乡二元社会结构改革成本。在可计价的国有资产估算值约120万亿的国情下，变现20万亿至30万亿国有资产用于城镇化的城乡二元社会结构改革成本支付，既不动摇社会主义公有制的基础，又强化了社会持续稳定的基础。

农村土地产权制度改革的风险。转换农村居民身份是社会持续稳定的要求，是政府的责任；农村土地产权制度改革，是为了充分保障农村居民所享有的土地权益及让农村居民增加财产性收入，并相应提高土地资源配置效率。可以在农村居民身份转换的前提下，坚持保护并让农村居民充分分享农村土地权益的原则下，适时启动并推进农村土地产权制度改革。在某种意义上，如果农村居民有了市民身份并平等享受市民待遇，广大农民就会要求并坚决支持农村土地产权制度改革。

二、城镇化的终极目标是根本消除城乡二元社会结构

城镇化不单纯是为了拉动经济增长，其进程推进的社会效应远远大于经济效应。推进城镇化进程的最终目标是根本消除城乡二元社会结构。市场经济的发展，使改革城乡二元社会结构的市场经济环境及条件基本成熟。因此，城镇化应该成为启动城乡二元社会结构改革的契机或突破口，出台并实施城镇化进程与城乡二元社会结构改革同步推进的政策。

1. 社会持续稳定要求尽快对城乡二元社会结构进行改革。

改革开放以来持续多年的经济高速增长，不仅使中国发展成为全世界第二大经济体，而且实现了国富及“政府有钱”。在某种意义上，中国已经有了消除城乡二元社会结构的国力。以城镇化进程而启动城乡二元社会结

构的改革，既可以助推城镇化进程的加快，又可以提高城镇化的质量及效率。如果城镇化不与消除城乡二元社会结构相联结，城镇化在短时间内虽然会拉动GDP增长，但是城镇化后遗症会使社会稳定的“维稳成本”急剧上升。只有按照“农村居民市民化”的内在逻辑，把城镇化作为改革城乡二元社会结构的契机或突破口，才能逐年降低“维稳成本”，从源头上消除影响社会稳定的因素，实现并保证社会持续稳定。

城镇化进程必须要认真吸取工业化进程的教训。城乡二元社会结构虽然在一段时间内为中国“工业产品加工及出口”而使中国成为“世界工厂”提供了廉价劳动力，但是，由农村向城市转移的大量廉价农民工“低再教育投入—低素质—低收入—低消费”的恶性循环，不仅拖累了“中国制造”的升级，而且阻碍了中国的经济转型。如果不吸取工业化进程的教训，继续沿袭工业化进程的思维，搞“粗放式城镇化进程”，会导致更加严重的经济问题与社会问题。因此，要坚决摒弃“土地城镇化”主张及做法，定位于“人口城镇化尤其农村居民的城镇化”，把转换农村居民身份作为城镇化的重要内涵，政府及行政力量发挥转换农村居民身份与完善社会保障的作用，资本及市场力量承担城镇建设责任。只有尽快启动城乡二元社会结构改革，才能以城镇化为载体，把“市民化了农村居民”引到“较高再教育投入—较高素质—较高收入—较高消费”的良性循环轨迹中，为社会持续稳定奠定基础。

2. 改革城乡二元社会结构的市场经济环境及条件已经成熟。

随着由计划经济向市场经济的转型，市场力量一直在不断冲击着中国的城乡二元社会结构。这种冲击主要表现为市场力量所拉动的若干城乡一体化。首先，是劳动力市场的城乡一体化。到目前为止，中国劳动资源配置已经主要依赖市场力量，形成了城乡一体化的劳动力市场，企业用工无论是国有企业用工，还是民营企业用工，都不再有户籍限制、不再有城市居民与农村居民的划分。其次，是商品流通市场的城乡一体化。当下中国所有商家供给的商品包括进口商品，都不再区分城市居民市场与农村居民市场，形成了城乡一体化的商品流通市场。再次，是恋爱婚姻的城乡一体化。如果说，在二十世纪的计划经济时代及市场经济起步阶段，中国人的恋爱婚姻附加了户籍身份的条件，进入二十一世纪，户籍身份对恋爱婚姻的影响已几乎为零。在某种意义上，恋爱婚姻的城乡一体化是中国最大的社会进步。当然，除了劳动力市场、商品流通市场、恋爱婚姻的城乡一体化，其他各种无形的城乡一体化也越来越来越大。可以说，改革城乡二元社会结构的市场经济环境及条件已经成熟，惟一的阻碍是行政力量，只要政府下决心启动城乡二元社会结构改革，基本上可以水到渠成。长期以来，看似最难的城乡二元社会结构改革，随着其市场环境及条件的成熟，已经变成了最容易的改革。就政策制定及政策推动而言，就是政府愿意不愿意让城乡二元社会结构改革搭上城镇化进程的班车。

3. 为根本消除城乡二元社会结构多花些钱有利于中国经济可持续增长。

以城镇化进程启动城乡二元社会结构改革，实现绝大多数农村居民的市民化，为转变了身份的农村居民提供市民化的社会保障，必然涉及到社会改革成本的问题。城镇化进程可区分为“粗放式城镇化”与“精细式城镇化”。“粗放式城镇化”就是着眼于房地产商盖更多房子并高价卖房、政府用行政力量动员

更多农村居民住到城镇；“精细式城镇化”是着力于转换农村居民身份、完善社会保障、为转变了身份的农村居民提供市民化的社会保障。“粗放式城镇化”不需要政府出钱、不需要政府支付社会改革成本，“精细式城镇化”需要政府出钱、需要政府支付社会改革成本；“粗放式城镇化”会在短期内实现地方GDP的较快增长、为地方政府官员提供政绩，但是会进一步放大房地产泡沫、加大地方社会动荡风险，“精细式城镇化”可实现中国经济可持续增长，从根源上消除中国社会动荡风险、使执政党的经济基础与社会基础更加牢固。在眼前利益与长远利益之间，次优选择是“精细式城镇化”。“精细式城镇化”可以逐步实现城乡居民的完全融合，从而最终消除城乡二元社会结构，为此而多花些钱支付社会改革成本十分值得。当然，在城镇化进程与二元社会结构改革的总体设计上，还要解决钱从哪里来的问题。

三、多措并举而完善城镇化进程推进的配套条件

城镇化进程与城乡二元社会结构改革的同步推进，依赖许多配套条件的支持，解决城镇化的社保支付“缺口”弥补、农村居民收入增长尤其财产性收入增长、农村大环境改善等问题。因此，要相应推动以部分国有资产变现筹集社会改革成本的政策出台，实施农村土地产权制度的分类改革，加大并加快农村公用事业投资及建设等。

1. 以数十万亿规模国资变现，筹集城镇化的城乡二元社会结构改革成本。

积极稳妥推进城镇化，城镇化进程的质量提高，在于实现农村居民市民化；为转变了身份的农村居民提供市民化的社会保障，决定了城镇化必须有全国一盘棋的整体设计。当然，这一整体设计的重点是如何筹集城镇化的城乡二元社会结构改革成本。

经过34年(1978~2012年)的改革开放，中国已经实现了“国富”。中国的“国富”不仅表现为财政收入的持续多年高增长，而且体现为国有资产的高积累及形成巨大国有资产存量。到2012年底，中国可计价的国有资产估算值约120万亿，在到2020年全面建成小康社会的历史时期，分年度有预算的变现20万亿至30万亿国有资产，是完全可行的。可以说，国有资产要在中国经济社会转型及全面建成小康社会的历史时期发挥无比重要的作用，这一无比重要的作用就是用数十万亿规模国有资产变现筹集城镇化的城乡二元社会结构改革成本。约120万亿国有资产存量，变现20万亿至30万亿用于城镇化的城乡二元社会结构改革成本支付，既不动摇社会主义公有制的基础，又强化了社会持续稳定的基础。国有资产的变现，不单纯是国有资产出售，更多的应是国有控股公司的国有股减持，依托证券市场与产权交易市场减持国有股。数十万亿规模国资变现，相应要求全国性社保基金中长期预算、国有资本经营中长期预算、国资管理机构调整及体制改革的联动。

2. 尝试农村土地产权制度改革而让农村

居民分享财产性收入。

按农村居民市民化的内在逻辑推进城镇化，有步骤分阶段实现绝大多数农村居民的身份转换。城镇化进程中的农村居民身份转换，仍强调保护农民所享有的农村土地权益。为了增加农村居民的财产性收入、调整落后的农业生产关系及提高土地资源配置效率，在农村居民身份转换的过程中或转换前提下，尝试农村土地产权制度改革。可以说，当农村居民有了“市民身份”后，农村居民不仅要求农村土地产权制度改革，而且会全力支持农村土地产权制度改革。农村土地产权制度改革可以分类实施，在把农民宅基地从农村集体建设用地中单列出来作为一类的条件下，农村土地按三类实行不同的改革：第一类是农民宅基地，可以尝试赋予其土地所有权或参照城市居民住宅国有土地的70年土地使用权模式，允许农民宅基地及房屋自由交易；第二类是农村集体建设用地，可以直接进入土地产权交易市场交易，开征30~50%的农村集体建设用地交易税；第三类是农业耕地林地草地山地等，实行并鼓励承包经营权流转，在2035年大多数农业耕地林地草地山地等承包经营权到期后转为土地使用权出租或入股的集中经营模式，为发展现代农业创造土地条件。农村土地产权制度改革，一是为了让农村居民分享财产性收入，二是调整落后的农业生产关系，三是提高土地资源的配置效率。

3. 加大并加快农村公用事业投资及建设而改善城镇化的大环境。

城镇化不可能消灭乡村，城镇化必须要在城乡协调发展、乡村环境不断改善的条件下推进。在某种意义上，城镇化要能够支持更多资本、人才向农村农业流动，以城镇化带动农村居民的人口素质提高、现代农业的发展。因此，要加大并加快农村公用事业投资及建设。

农村公共事业投资是指农村的集中供水供气供热、垃圾焚烧、污水处理、园林绿化、公共交通等准公共产品的投资。通过加大农村公用事业投资，可以大大改善城镇化的大环境，一是可以吸引更多资本投资现代农业而消化农产品价格上涨的压力，二是有利于降低农村居民生存成本而扩大消费基础，三是能够消化城镇化进程中的部分成本而刺激服务性消费增长。作为支持城镇化质量提高的农村公用事业投资，单纯用市场化方式难以实现；财政应该在农村公用事业投资中发挥更大作用，通过加大财政支持而实现农村公用事业投资的不断增长。当然，财政支持主要体现为政策引导，以少量财政投入引导社会资本进入农村公用事业领域，逐渐实现农村公用事业产业化。就财政对农村公用事业投资的引导及支持而言，有多种措施：一是财政补贴或贴息吸引社会资本流向农村公用事业领域；二是在政府性基金预算中增加农村公用事业专项；三是通过国有资本经营预算支出设立农村公用事业产业基金；四是实行农村公用事业投资的减税或低税率政策。

热视野

国际奢侈品牌转向东南亚 2013 销量有望增长 20%

日前，英国广播公司(BBC)称，今年东南亚奢侈品销量增长速度有望位居全球之首。中国市场奢侈品销量增幅将有所下滑，同时，欧洲由于受到经济衰退影响，奢侈品销量业绩平平。此时东南亚市场的迅猛增长为奢侈品品牌打开了一扇窗。

以新加坡为例，设计师们越来越重视这个全球百万富翁人数最多的国家。从充斥着名人的香奈儿早春系列展到年度时尚节，5月来到新加坡的著名设计师人数比以往任何时候都多。香奈儿时尚总监Bruno·Pavlovsky表示，新加坡办展会是经过全面衡量的。该地区的增长达到了两位数，因此他们决定在新加坡举办此次盛宴，这是他们首次在东南亚举办这样高级别的展会。

其他参加此次时尚节的设计师也认为，东南亚地区前景十分乐观。Carolina·Herrera告诉BBC：“这是我的首次新加坡之行。我不仅受邀参加此次时尚节，还开了自己的精品店。我一直挂念着亚洲。亚洲对我们十分重要。”英国手提包设计师Any·Hindmarch也来到新加坡推广产品。在她看来，新加坡是通往该地区其他国家的重要大门，包括马来西亚及印度尼西亚等新兴市场。



东南亚地区可能会带动今年亚洲奢侈品市场增长。根据贝恩公司的分析，2013年东南亚地区奢侈品销量预期增长20%。相比之下，尽管大中华地区的奢侈品销量依然强劲，但预计今年仅会增长6%。路易威登、巴黎春天集团及历峰集团的报告都显示，过去几个月中国的奢侈品销量疲软。

在欧洲奢侈品市场不景气的情况下，东南亚奢侈品市场快速发展让这些欧洲奢侈品企业欣喜不已。香奈儿市场总监Bruno·Pavlovsky表示，尽管欧洲业绩平平，但他们在亚洲的销量很好。他们正在开发东南亚市场，这样可以弥补在欧洲的不足。香奈儿艺术总监Karl·Lagerfeld在总结对东南亚地区的感受时表示，该地区对其十分重要。世界的未来在东南亚，而非前黯淡的欧洲。(环球网)