

中国新城镇化应走出当前改革误区

■陶然 中国人民大学经济学院教授
■汪晖 浙江大学公共管理学院

本届政府希望推动经济、社会可持续发展的一个主攻方向,是通过户籍、土地、财政体制改革, 从“土地城镇化”为主导的传统模式转向更加注重“人口城镇化”的新型城镇化模式,让数以亿计、主要来自农村的流动人口在城市里获得均等化公共服务,实现家庭式、永久性迁移,最终完全市民化。

当前中国工业化与城镇化模式是以“土地财政”、“土地金融”为依托,通过扭曲工业、商、住用地相对价格和城市土地利用结构而进行的。地方政府一方面压低工业地价,并以开发区为主体进行大规模制造业招商引资,另一方面又通过限量、高价供应商、住用地获取垄断利润,乃至过度抵押未出让商、住用地储备进行借债,并不断吹大开发区、新城区建设泡沫。这个模式虽然短期可以带来较快的增长与就业,但从长期看确实不具备经济、社会和环境的可持续性。

也正是意识到既有模式不可持续,中央政府开始努力做出一些政策面的重要调整。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“加快户籍制度改革,全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模”。 2014 年 3 月,国务院印发《国家新型城镇化规划(2014—2020)》,提出走新型城镇化道路并将其上升为国家战略。2014 年 7 月 30 日,国务院还印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,提出“要进一步调整户口迁移政策,统一城乡户口登记制度,全面实施居住证制度”。

应该说,新型城镇化是一项系统工程,涉及到户籍、土地、财政等多方面配套改革,关系到地方政府、城市居民、城乡结合部等众多主体外来流动人口以及农村留驻人口等多个主体的复杂利益分配与博弈。如何有效摆脱对“土地财政”、“土地金融”的依赖,公平分配城市化过程中的土地增值收益,并利用这些收益来有效解决城市化进程中基础设施建设资金问题,同时化解地方债务,也为迁移人口提供可支付住房与公共服务,是新型城镇化面对的主要挑战。

当前户籍改革的几个误区

在我们看来,在这一领域,2014 年已出台的《新型城镇化规划》、《关于进一步推进户籍制度改革的意见》,对建立新型城镇化模式这个重大战略目标的实现, 还难以起到足够的支撑作用。

首先,城乡户口登记制度统一并不意味着原来城乡户口背后的公共服务差异的消失。实际上,不少省份早就开始推动城乡统一户口登记,但基本上都是名义上的改革。早在 2004 年,山东省就宣称启动了重大户籍改革,在全省范围内取消农业、非农业户口性质的划分,而改为按照居住地登记为山东省居民户口,但这只是将农业、非农户口换成了农村、城市户口而已。

实际上,无论是学界还是政府部门,仍需要对现阶段的“城市户口”到底包含哪些公共服务、成本与收益到底是多少有更加清晰的认知。由于缺乏明确的认知,各类研究往往倾向于夸大给农民工入城定居提供公共服务所需成本,这也必然会影响到中央对推进户籍改革的决心。有些人人口净流入的地方政府,故意夸大城市户籍对应的福利以及相应的公共支出成本,实质是想拖延实质性的户籍改革。甚至有言论说,现在农村能给的福利,包括农地、宅基地,以及计划生育指标,都比城市要更好,大部分农民不愿意进城定居。但这部分农民主要是富裕地区以及城郊的农民,而不是那些来自欠发达地区的大量农民工。

就目前所看到的测算,农民工市民化成本大概在从 8 万元到几十万元不等。比如国务院发展研究中心所做的《农民工市民化的成本测算》研究,根据对重庆、武汉、郑州和嘉兴四个城市的实地调研,提出一个典型农民工市民化(包括相应抚养人口) 所需的公共支出成本约 8 万元,其中远期养老保险补贴平均约为 3.5 万元,住房和义务教育等一次性成本约为 2.4 万元,每年的民政救助等社会保障及公共管理成本平均约为 560 元。

即使是以上相对保守的测算, 仍然值得商榷。测算农民工市民化成本,首先必须澄清一些基本概念来防止误读;其次,地方政府所需支付成本到底会多高,也取决于解决户籍问题的配套改革措施到底是什么;最后,其实也是最重要的,对于任何一项改革举措,不能光测算成本,更需要去计算收益。成本即使较高,如果收益更大、更快,那么“改革只能渐进”这个理由就不充分。目前已经出台的,包括“中央、地方、各类户籍改革措施之所以让人感觉进展缓慢,就是在上述成本估计、配套政策选择、收益评估等方面没有到位。

对户籍改革成本错误高估

目前,中国几乎所有的生活消费品都已市场化。而随着就业市场化和非国有企业成为城市就业的主要创造者,就业也逐渐与城

市户口脱钩。即使是一些城市政府提供的就业岗位,比如环保、卫生之类的低端职位,也开始纳如外地人口。城市户口与就业的逐渐脱钩,也就意味着户口与就业相关的社会保险(即“五险一金”)基本脱钩,这些保险是由企业和个人(单独或共同)缴纳, 并不是政府从社会一般纳税人那里获得的其他收入所垫付的。

当然,目前城市中还有不少没有社会保险的流动人口,比如大约占城市流动人口 20%左右的自我雇佣劳动力,以及相当部分一方面没有缴纳社保的制造业、服务业雇佣劳动力。事实上,他们早就已经通过自身的储蓄为未来养老、医疗等潜在支出进行了一些准备;另一方面,未来政府也会通过扩大社会保险覆盖面来将这些人口逐步纳入社保体系,而社保体系改革趋势也一定是在全国范围内进行统筹。换句话说,社保缴费主要来自于直接缴纳社保的劳动者及其雇主,而中央政府未来将承担更大的统筹责任。

从这个意义上讲,地方政府如果把社保成本也算成未来给农民工提供户口所对应的公共服务成本,实际上可能只是不希望让大批流动人口定居城市故意夸大成本。随着中国人口老龄化,当前社保,尤其是养老保险的“现收现付制”可能在未来将存在较大缺口,但这个缺口未来不仅将随社保全国统筹后成为中央责任,而且也应该通过变现国有资产、提高退休年龄等多种方法来解决,不能计算为地方政府户籍改革的成本。

排除了就业与社保之后,虽然城市户籍所对应的公共服务总数似乎不少,但仔细考察,当前阶段与城市户口挂钩、真正影响流动人口在城市定居的主要是具有排他性的三项公共服务:以城市最低生活保障为主的社会救助服务,以经济适用房和廉租房实物或租金补贴为主的政府补贴性住房安排,以及迁移人口子女在城市公立学校平等就学的机会。

考虑到中国经济超强的中低端就业创造能力,绝大部分进入城市的农村流动人口都已经实现城市实现较为稳定的就业,解决户口问题带来的城市低保支出基本可以忽略不计。这样农民工在城市中的住房问题,及其子女在城市公立学校平等就学权问题,就构成了流动人口举家迁移、并实现市民化的两个互补性的基础条件。这是因为举家迁移不仅要求在城里能可支付的居住功能相对齐备的住房,而且还要求孩子能够顺利在流入地就学、升学。如果城市房价太高,而保障性住房又不提供给外来移民,加上子女就学和升学的困难,那么以单身、临时性迁移为主体的流动人口模式必然难以避免。中国的农村女性流动人口,之所以很多在 30 多岁后选择回乡,就是因为子女无法在九年制义务教育阶段的城市公立学校顺利就学、升学,所以不得不选择回去照顾孩子上学。而很多农村男性劳动力在城市工作到 40—50 岁后,也因城市定居与购房无望而不得不退出城市劳动力市场。

反过来看,如果中国城市不因为土地制度扭曲而制造如此高的房价泡沫,也没有户口制度来阻止流动人口子女在城市公立学校平等就学,那些在城市里打工的农村劳动力本来完全可以城市一直工作到退休。这也就是为什么当前中国虽然城乡生产差距在 3 倍以上,农村还存在不少剩余劳动力的情况下,城市中低端劳动力工资近年来却已经开始迅速攀升,出现劳动力短缺现象的关键所在。

解决农民工住房问题的一个思路,是由政府建设保障性住房。但考虑到中国城市房地产已经进入下行周期,未来土地出让金预期收入也将下降,加之地方政府近年来债务高企(已经接近并可能迅速超过 20 万亿),地方政府既没有激励也没有财力为外来流动人口提供如此大规模的保障性住房。

而且,中国目前也没有建立起一个好的分配机制与管理体制去运营大规模的保障性住房体系。近年来,尽管中央不断施加压力,大部分流动人口迁入地城市依然缺乏建设保障性住房的积极性。其中的道理非常简单,一旦大规模建设保障性住房,地方政府不仅商、住用地出让金收入会显著下降,而且还需要直接增加建房和维护支出。

对大城市人口吸纳能力严重低估

再回到目前的户籍制度改革措施,特别需要进一步来考察 2014 年出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》和国务院颁布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。其中有两点值得深入讨论:一是是进一步调整户口迁移政策,“全面放开建制镇和小城市落户限制,有序放开中等城市落户限制,合理确定大城市落户条件,严格控制特大城市人口规模,有效解决户口迁移中的重点问题”;二是与国务院《意见》配套的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》中提出的“三个一亿人”计划:“2020 年,通过实施户籍制度改革方案,使大约一亿具备条件、也有意愿的农业转移人口落户各类城市和城镇;通过加大棚户区、城中村的改造力度,使大约一亿生活在棚

地方政府一方面压低工业地价,并以开发区为主体进行大规模制造业招商引资,另一方面又通过限量、高价供应商、住用地获取垄断利润,乃至过度抵押未出让商、住用地储备进行借债,并不断吹大开发区、新城区建设泡沫。这个模式虽然短期可以带来较快的增长与就业,但从长期看确实不具备经济、社会和环境的可持续性。

户区和城中村常住人口改善居住条件;通过加快中西部地区发展和城镇化进程,引导约 1 亿人在中西部地区实现就近城镇化。”

上述两点都值得进一步的学术讨论和公共政策辩论。首先是关于特大以及大城市人口规模是否应该控制以及能不能控制得住的问题,学术界和决策部门一直存在巨大争议:中国既往城市化政策一直严格控制大城市、特大城市规模,但无论是中国改革开放以来的实践,还是国际城市发展的主要经验都清晰表明,控制大城市、特大城市人口规模,不仅难度很大,而且带来的经济、社会成本也非常之高。尤其是近几十年来国际经验,更进一步展示了大城市、特大城市,如果可以通过好的管理体制和定价机制来实现有效的水、土资源利用、环境保护以及交通流量管理,将能够充分地发挥大城市与特大城市的规模经济与集聚效益,甚至全面推动国家的产业升级和技术进步。管理得好,这些特大城市,不仅比中小城市更有经济活力,甚至更有利于节能减排和土地集约利用。

实际上,包括美国、英国在内的绝大部分发达国家,即使进入后工业化社会后,也仍然出现了人口不断向大城市、特大城市进一步集聚的现象。对此,美国哈佛大学经济学家爱德华·格莱泽(Edward Glaeser)在其产生重大影响的近著《城市的胜利》中做了非常具有说服力的描述和解释。

从中国大城市与特大城市的现状来看,北、上、广、深四个特大城市都已经接近或超过 1000 万的外来流动人口长期生活与工作,而此次《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》虽然大幅度提高了特大城市标准(城区常住人口 500 万以上),但中国的特大城市与超大城市(1000 万以上)仍有 16 个。简单统计一下就可以看到,这些特大城市的外来流动人口甚至占到中国跨区域外来流动人口的绝大部分。如果是这样,特大城市“严格限制外来流动人口”的政策是否意味着这些已经定居、就业的外来人口所需的与户籍对应的公共服务将难以得到有效解决,甚至还面临被用各种“经济、社会手段”逐步挤出这些城市的风险?这两年以来,北京、上海等特大城市的系列政策和动作来看, 这种情况正在发生。这个现象,无论是中央还是地方的决策者,都需要深思和反思。

2014 年出台的《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》还提出,“全面放开建制镇和小城市(50 万人以下)落户限制,有序放开中等城市(50—100 万人口)落户限制、合理确定大城市(100—300 万)落户条件”。如果对这些文件的措辞有一个基本合理的理解,就是至少在中等城市和大城市, 户籍改革的主动权将主要交到人口流入地的地方政府手上,而这些地方政府恰恰最缺乏给外来人口解决户籍及其相关公共服务的积极性。

打破户籍藩篱不能寄望于地方政府

打破户籍藩篱,必然是中央政府的责任,中央当然也不能回避这种责任。即使对于那些被要求“全面放开”落户限制的建制镇和小城市,沿海广大地区和内地少数可以创造就业、也吸引了不少外来人口的建制镇和小城市,其实早在这次中央政策颁布之前就开始实施对外来人口具有很强歧视性的“积分制”。“积分制”不管条件如何逐步放宽,都具有很大的歧视性。而且即使“积分入户”后,地方政府也往往可以以学位不足,保障性住房建设需要更多时间、经费等各种理由拖延相应公共服务的提供。

如果情况是这样。那么中央户改政策就应该去清理这些歧视性的“积分制”,而不是进一步推广“积分制”。至今为止,我们还没有看到有中央有关部门采取任何有力措施去清理这些具有歧视性、排他性的积分制。如果中国的户籍改革,就是出台一些对地方政府没有约束力的文件,那么就很难称得上比过去有多大的进步。

正因主导和实施主体的问题仍没有得到

有效的解决,户籍制度改革依然裹足不前。也正因改革主导权基本还在市、县一级,地方政府或有意识设改革对象,或根本就无所作为,有些地方还以改革为名设定了过高入户门槛。

仔细观察我国近年来不少地方的户籍改革试验,本质上都是以给“城市户口”为名进行的“土地财政”行动。实际上,很多发达地区或城市郊区的农民,其土地本身就比较值钱,自己非农就业收入也不低,子女也可以在本地公立学校就学,获得所在地城市的户口对他们意义不大。地方政府之所以有积极性为这些人“解决”户口,无非在于他们的土地。另外一些户籍改革试点地区,瞄准的对象也是来自本辖区范围内的农村人口,其实也意在这些人“解决”户口,因为这些农民的土地,因为后者可以被复垦并用来换取城市发展所需的建设用地指标。而对于那些无法提供可征土地或建设用地指标的外地农民工, 地方政府则几乎没有积极性为他们解决户口问题,哪怕他们在就业地所在城市定居的意愿非常强烈。

《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》中“三个一亿人”计划也值得讨论,特别是“通过实施户籍改革方案,使大约一亿具备条件、也有意愿的农业转移人口落户各类城市和城镇,同时引导约一亿人在中西部地区实现就近城镇化”这两个措施。目前,中国城市流动人口已经超过 2.6 亿,来自农村的流动人口也在 2 亿以上, 这些流动人口在过去十多年间逐步累积起来, 很多人已经长年累月忍受缺乏可支付的体面住房、鲜有家庭团聚、没有未来发展稳定预期的痛苦。如果中国的户籍改革到 2020 年都不能解决上述已有流动人口存量中大部分的户籍与相关公共服务问题,那么未来每年新进入城镇的上千万流动人口问题的解决就更是遥遥无期。

引导一亿人在中西部地区实现就地城镇化的前景也未必乐观。尤其考虑到 2009 年之后,很多中西部地区推进的大规模工业化、城镇化建设,不仅招商引资效果不太理想,而且不少地方还因此背上了巨额债务,未来出现“鬼城”的概率日益增大。无论从就业创造能力、还是公共福利提供的角度上,很多内地中、小城市的发展前景堪忧。实际上,要建立新型城镇化模式,就是要消除过去那种开发区、新城区“遍地开花”的局面,就是要防止内地大部分地区再次重复沿海地区那种不可持续的工业化与城镇化模式。但是,从近年来很多内地城市开发区、新城区建设的力度,以及这些地区招商引资、实现产业与人气集聚的实际效果来看,他们正在以更低效率、更大资金与资源浪费去重复昨天的故事,并可能给未来中国金融和经济的可持续发展带来不小的麻烦。

总体看,目前中央与地方已经出台的户籍方案,仍然缺乏对户籍改革成本、收益进行准确评估,更没有对配套的方案进行择性考察。如此制定改革政策所导致的结果,一方面使得改革的目标设定(三个一亿人)相对于百姓的需要而言显得过于保守;而另一方面,缺乏有效配套改革措施又将使这些即使看上去过于保守的改革目标也难以实现。

当前城市土地改革的误区

实际上,户籍改革的关键,不在于为流动人口大规模建设保障性住房,甚至也不在于中央给地方施加压力去降低落户条件,而在于从中央层面开始启动有效的土地制度改革,全面降低农民工举家迁移并顺利在城市定居所需支付的成本。

只要开拓改革的思路, 不仅可以大大降低户籍改革成本, 还能有效提升户籍改革的收益。由于土地制度是户籍改革的关键,在提出户籍—土地——财政配套制度改革的具体政策建议之前,有必要先讨论一下目前已有的关于建设城乡统一建设用地市场和城市存量建设用地利用方面的改革举措。

【集体建设用地入市进展有限】
十八届三中全会公报指出,要“建立城乡

统一的建设用地市场在符合规划和用途管制前提下,允许出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场”。

2014 年,与建立新型城镇化模式最相关的、已经或即将出台的土地制度改革,主要包括农村集体建设用地入市改革,以及对现有城市存量建设用地结构调整与集约利用改革。2014 年 12 月 2 日,中央全面深化改革领导小组已审议通过了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,预计在 2015 年安排试点。

虽然正式文件还未最终出台,但据媒体披露的相关信息,农村集体建设用地改革主要涉及集体经营性建设用地入市和宅基地。首先是在符合规划和用途管制的前提下,农村集体经营性建设用地入市将成为可能。换句话说,在符合规划和用途管制的前提下,农村集体经营性建设用地使用权可以不经国家征收为国有建设用地,直接流转入市从事土地开发经营。

这里需要解释一下农村集体经营性用地的概念,它是指“具有生产经营性质的农村建设用地。农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业所使用的农村集体建设用地,如过去的乡镇企业用地。” 其主要包括面积大约 0.5 亿亩的乡镇企业用地。上述政策表明,集体建设用地的基本只能用于工业,而用于城市、住用地的可能性基本可以被排除。

对于农村宅基地制度的改革,城市人口赴农村购买“小产权房”的红线基本不会突破。换句话说,无论是纯农区、还是城乡结合部的宅基地,都不会放在在村集体范围之外的买卖。但是,退出宅基地可由集体经济组织按照市场价格回购,预留一定面积用于宅基地再分配,其余可以调整为集体经营性建设用地,也就是工业用地使用。

【城市存量建设用地节约集约利用措施无法实现关键突破】

另外一个土地改革的重点,是既有城市存量建设用地的节约集约利用。这也是国土资源部近年来力推的重点,且已形成多项文件,主要涉及建设用地总量控制、低效用地开发、产业用地结构调整等。在产业用地中,国家扶持的健康和养老服务业、文化产业、旅游业、设施农业、生产性服务业发展用地等将获得政策支持。

如何看待上述集体建设用地入市的改革和城市存量土地节约集约利用的改革。客观说,相对于既有政策对集体建设用地入市市的限制和城市存量土地,尤其是工业仓储用地低效率、浪费性使用的现实,这些改革都比以前有所进步,至少多少代表了对现实发展的部分承认。

实际上,虽然政府政策一直是限制性态度,但集体建设用地入市,包括进入商住用地市场,在中国不少地区的发展现实早就被村集体和农民突破了。如果去中国的珠三角走一走,就可以看到城中村、城郊村的村委会利用集体土地搞工业用地出租,也可以看到大批村民在自己的宅基地上建设并主要出租给流动人口居住的各类“小产权房”和“违规、违章建筑”,还可以看到这些建设对推动当地经济发展、容纳城市流动人口发挥的积极作用,更可以看到珠江三角洲地方政府为了解决这些违规、违章建筑所进行的各种政策调整、利益妥协与改革努力,其中,最为典型的例子是近年来广东推动的“三旧改造”与深圳推动的“城市更新”(关于珠三角土地改革的经验与局限,尤其是对既有小产权房如何处理的问题,参见《小产权房关乎中国城镇化成败》)。

(下转 04 版)

