

# 刘易斯转折点前后的户籍-土地-财税体制联动改革

陶然

中国人民大学经济学院

## 摘要

近年来学术界提出中国已接近或到达了经济发展过程中的“刘易斯转折点”。在未来一段时间内，中国将面临者劳动力成本的较快上升。本章讨论了“刘易斯转折”阶段一个非常重要、但在既有公共政策制定与讨论中往往被重视不足、且在体制改革推进方面仍缺乏有效突破口的问题：户籍制度改革问题。我们提出，户籍制度改革对中国有效应对刘易斯转折点具有重要意义。这是因为一旦通过户籍制度改革将城市户籍所对应的公共服务覆盖到来自农村的流动人口后，将不仅有助于降低农村劳动力进入城市部门的保留工资，从而吸引更多农村人口入城并遏制劳动力成本过快上涨，还将有利于建立流动人口在城市定居的稳定预期并激励他们通过在职培训、学校教育等多种方式来提升其自身及后代的人力资本。这样，户籍制度改革就不仅从短期内有助于缓解目前面临的劳动力短缺问题，而且从中期乃至长期来看，它将大大有助于提高中国劳动力技能，最终推动中国产业结构的升级，提高国际竞争力。我们提出，需要在加快户籍改革的同时配合以土地、财政体制联动改革，尤其是把城中村的改造作为这种联动改革的突破口。

# 刘易斯转折点前后的户籍-土地-财税体制联动改革

## 一 引言

在二元经济结构的发展中国家，工业部门发展可以用不变工资吸收农业部门的剩余劳动力，而劳动力转移停滞的时点被称为“刘易斯”转折点。最近几年，由于我国沿海地区低端劳动力市场开始出现用工荒和工资上涨现象，国内经济学界对中国是否已经达到“刘易斯”转折点展开了研究和争论。一些学者指出，近年来中国的出生率、抚养比等人口结构数据的变化表明，随着出生率的下降，人口已经出现老龄化的趋势，同时人口红利正在下降，这些都预示着刘易斯转折点即将来临（蔡昉，2010）。但另外一些学者则指出，“民工荒”的出现以及非农行业工资的上涨未必是刘易斯转折点到来的证据，而可能是剩余劳动力供求共同作用的结果，中国仍有大量的剩余劳动力（姚洋与张珂 2010）。

虽然对中国是否已达到“刘易斯”转折点，以及这种转折到底是一个点还是一个实际工资上升的转折阶段，学术界仍有不同意见（Garnaut,2010），但一个共识是中国低端劳动力市场已开始偏紧。对中国日益壮大的产业部门，尤其是出口导向性的制造业部门而言，劳动力已经不再像过去那样无限供给，在未来一段时间中国将面临者劳动力成本的较快上升（黄益平，蒋廷松 2010）。

一方面，这种转折点（或阶段）的到来有助于提高占中国劳动力主要部分的中、低端劳动力的工资和收入，改善目前严重不平衡的收入分配情况，但同时，劳动力成本较快上升也可能对中国未来经济增长、产业结构、出口竞争力等产生重要影响。一个经常提到的顾虑，是劳动力成本上升过快可能对中国出口导向型的制造业国际竞争力造成损害，并影响中国的经济增长。

如果说“刘易斯转折”在对收入分配带来积极影响的同时，也可能给中国经济增长带来一些挑战，那么现阶段政府面临的一个重大问题，就是如何在公共政策和体制改革层面采取有效的应对措施，使这个转折一方面能充分发挥其积极面，但同时也尽可能降低其负面作用。目前讨论中经常被提及的公共政策应对措施包括工资、劳动保护、技术创新、社会保障体制，汇率制度等多方面的改革。

本章主要讨论“刘易斯转折”阶段一个非常重要、但在既有公共政策制定与讨论中往往被重视不足、而且在体制改革推进方面仍缺乏有效突破口的问题：户

籍制度改革问题。这个问题之所以重要，首先是因为有效的户籍制度改革可以使中国已经上亿的农村外出务工人员及其家庭成员能逐渐被城市公共服务所覆盖，从农民顺利地转为市民，而这本身就是中国城市化和现代化的题中应有之义。更重要地，是因为一旦中国通过户籍制度改革将城市户籍对应的公共服务覆盖到城市中的外来流动人口后，不仅有助于降低农村劳动力进入就业部门的保留工资，吸引更多农村劳动力进入城市来遏制劳动力成本过快上涨，还将大大有利于建立流动人口在城市定居、发展的更稳定预期，从而使得后者更有激励通过在职培训、学校教育等多种方式来提升其自身及后代的人力资本。这样，户籍制度改革就不仅在短期有助于缓解目前的劳动力短缺，而且有助于从中期乃至长期提高中国劳动力的技能，最终推动产业结构升级和提高产业国际竞争力。

虽然无论是应对刘易斯转折阶段的劳动力短缺，还是推动中国经济的中长期可持续增长，户籍制度改革都有重大意义，但在目前的学术讨论中，对户籍制度改革如何有助于中国有效应对刘易斯转折阶段的具体机制讨论还远远不足。更重要的是，即使近年来从中央到地方各级政府都开始着手积极推进户籍制度改革，但就目前各地采取的行动来看，既有的户籍制度改革仍有较大局限性。当实际政策改革操作中没有找到改革突破口时，也就难以在中国城市化过程中构造一个经济增长、人口流动、人力资本提升、城市发展之间的良性循环。

本章第二部分将首先讨论中国城市化过程中户籍制度改革面临的主要矛盾和问题，然后提出：无论是从短期应对低端劳动力短缺来看，还是从中长期增加经济增长潜力来看，中国都需要加速户籍制度改革。同时，刘易斯转折阶段的到来恰恰为各地切实推动户籍制度改革，让流动人口实现完全城市化创造了条件。在本文第三部分，我们提出要寻找户籍制度改革的突破口，必须进行土地-财税-户籍体制联动改革。最后是本文结论。

## 二 中国的户籍体制改革：既有进展和仍存局限

在有关中国的城市化讨论中，学术界和政府部门没有分歧的一点，是中国的城市化首先应该是人口的城市化，是把大量农民工变成市民的城市化。因此，只要大部分农民工没有在城市实现永久定居，任何人口城市化指标体系得出来的高城市化率都是“伪城市化”或“不完全城市化”。而现实情况正是如此。国务

院发展研究中心 2007 年对劳务输出县 301 个村的调查，改革以来累计迁移落户的外出就业农民工，只相当于目前外出就业农民工的 1.7%。若照此计算，全国 1.4 亿进城农民工中只有 200 万左右通过买房、结婚等方式获得城镇户口。基于 2000 普查和 2005 的 1%人口抽样调查数据的计算，在这两个年份期间，城市人口比重从 36.6%提高到 44.7%。而与此同时，被算为城市的人口仍持农业户口者的比重则从 40.3%提高到了 46.8%。也就是说，城市人口的增量中，71.8%是农业户口。因此，在相当程度上我国城市化率提升是流动人口被统计为城市人口导致的。由于这些流动人口的大部分预期未来仍然要回农村老家，同时不能享受与城市户口者相同的城市公共服务，其消费和储蓄模式也必然与城市人有显著差异。

要改变作为外来劳动力吸纳主体的沿海地区和内地大、中城市存在的城市常住与流动人口结构失衡，关键是如何尽快改善农民工在城市的生活状态，把他们由单纯的劳动力转变成有助于城市持久发展的生产力。因此，任何有关户籍制度的改革努力，如果不能切实以他们为重点，就容易变成表面工夫。从这个意义上讲，城市化不是简单的城市常住人口增加，而是尽享城市公共服务市民的增加。

## 2.1 户籍内涵演变

要通过户籍制度改革来提高人口城市化质量，首先需要理解户籍制度内涵的演变及其对人口城市化的影响。实际上，从上个世纪 80 年代末期，特别是 90 年代中后期开始，户籍制度在控制人口流动方面功能已经弱化，一方面城乡间人口流动规模不断增大，另一方面已有制度与制度实施能力已跟不上人口流动规模的变化。因此，这个阶段所出台的各个成文制度，虽然也强调要“严格控制”人口流动，但都承认了人口流动性提高的事实。户籍控制人口流动功能的不断弱化，首先是基本生活物资商品化动摇了其对农业人口流动的控制力。其次，随着非国有经济成分壮大，非农正式就业机会不断增加。

人口从农村到城市大规模流动本身就是对户籍制度的一个有效突破，但这个突破并不完全。实际上，中国的户籍制度不仅仍然存在，而且还在继续发挥作用：不仅主要大中城市的户籍制度没有真正放开，跨省区户籍改革更是困难重重。这就使中国的乡—城人口迁移模式不同于其他很多国

家城市化中那种以永久性家庭迁移为主导的迁移模式，而多以临时、单身、钟摆式迁移为主(陶然，徐志刚，2010，陶然、汪晖，2009)。以广东为例。大量外来流动人口聚集在广东，尤其是珠江三角洲就业，但却基本没有稳定的长久居留预期，只能每年在广东城市和内地农村之间进行往返式流动。这不仅带来了每年春运期间珠三角巨大的交通压力和移动成本，也给流动人口家庭和整个社会带来了多维度的负面影响：大量农村流动人口不得不忍受家庭分居、子女成长和教育无法有效监护、老人得不到照顾等痛苦。特别是由于父母外出打工从而无法监督子女学习，打工者子女在农村学校就读，即使是在农村的寄宿制学校就读，其心理、生理方面的发育往往会受到很大的负面影响，不仅对于这些孩子的前途非常不利，而且也不利于社会长久稳定和发展（专栏一）。

#### 专栏一 广东监狱调查显示八成犯罪农民工幼年系留守儿童

广州日报 2009 年 11 月 9 日报道 农民工罪犯中九成以上在 26 岁以下；八成犯罪的新生代农民工在幼年时期被留守农村无人看管，近六成属于“盲目流入城市犯罪”……广州大学人权研究中心副主任谢建社披露了基于广东三大监狱新生代农民工犯罪调查的最新数据。据悉，如今“第一代”农民工随着年龄老化逐渐回到农村，“新生代”农民工成为新产业工人阶层的主体部分。由于没有多少农业生产技能，更没有多少回到农村的愿望，新生代农民工既融入不了城市，又退不回农村，不少人宁进监狱不肯回农村。新生代农民工获罪特征主要有以下几方面：1. **侵犯财产犯罪占 81.0%**：在“受调查人罪名分布”中，以侵犯财产为目的犯罪比例占到 81.0%，其中抢劫、抢夺等占 51.44%，盗窃、破坏电力的占 15.85%，故意伤害的占 9.61%，涉毒的占 3.37%，由于工作不稳定，入不敷出导致犯罪以侵财为主。2. **暴力化倾向日趋严重**：这是新生代农民工犯罪最重要的特点。暴力犯罪的持续上升、重大案件上升幅度大都说明了新生代农民工犯罪倾向的新变化。出于对消费欲求和对财产的占有欲强烈追求，他们往往通过抢劫、抢夺和伤害等犯罪达到目的。3. **团伙犯罪比例越来越大**：某监狱 2003~2007 年统计表明，团伙犯罪比例分别为 64.24%、77.03%、79.95%、77.68%、78.16%。打工的共同际遇，使他们同病相怜；4. **性犯罪明显**：新生代农民工，性机能发育逐渐成熟，在缺少良好教育的条件下，他们性道德的形成往往落后于性机能发育；他们追求低级趣味和感官刺激。强奸、猥亵、轮奸等侵害案件，已经成为二代农民工犯罪中一个不可避免的犯罪类型。

2010 年是中央提出加快户籍制度改革的一年。2009 年底召开的中央经济工作会议明确提出要逐步解决符合条件的农业转移人口在城镇就业和落户的问题，并放宽中小城市和城镇户籍限制。一些地区也开始了户籍制度改革的尝试。比如，从 2010 年 1 月 1 日起，新的《广东省流动人口服务管理条例》实施。该项新政策的实施意味着广东全省近 3000 万流动人口正式

告别暂住证时代，迈入居住证时代。流动人员可免费申领居住证，在当地享受参加社保等一系列政策；居住证持证人在一地缴纳社保7年，将可申请常住户口。推进城乡居民户口统一登记管理；广东将完善大城市落户政策，放宽中小城市落户条件，科学制定鼓励外来务工人员落户的政策；探索推广“积分制”等办法，使在城镇稳定就业和居住的农民有序转变为城镇居民。此外，还要有计划、有步骤地解决外来务工人员在城镇的就业和生活问题，逐步实现劳动报酬、子女入学、公共卫生、住房租赁以及社会保障等方面与城镇居民享有同等待遇。

实际上，近年来沿海地区的民工荒表明，户籍制度改革正当其时。这是因为中国劳动力由无限供给转向短缺已经到来，而劳动力短缺必然带来劳动者工资上涨，这就会推动企业和地方政府开始竞争劳动力。<sup>1</sup>

出现上述情况，首先是我国人口自然增长率从20世纪60年代中期开始持续下降，其次是劳动年龄人口比重开始下降。中国劳动年龄人口（16岁~64岁）大概从2010年到2015年处在72%的峰值阶段，随后劳动年龄人口比将逐年下降到2030年的67%左右。要应对人口红利不断降低的调整，除适时调整计划生育政策，转变经济发展方式，提高劳动生产率，推动企业产品结构升级，提高产品附加值等手段，一个重要的措施就是通过户籍制度改革在城市留住已有劳动力，并进一步吸引更多的农村劳动力，增加他们及其子女的人力资本投资。流动人口定居于城市还可以拉动住房、汽车等消费，拉动政府各种基础设施和公共服务、教育、医疗投资与相关消费，成为内需的新增长点。

但到目前为止，无论是政府、还是学术界对如何推进户籍改革仍然无法形成共识。实际上，从1997年开始全国已有近400小城镇进行户籍改革试点。1998年，各地逐步开放小城镇户籍。2000年，中央出台了《关于促进小城镇健康发展的若干意见》，规定对县级市市区及以下的城镇，只要有

---

<sup>1</sup>这一进程不可逆转，即使是金融危机也难以打断这一进程。今年两会期间，“民工荒”再次成为热门话题。春节之后光是广东省的用工缺口达200万人以上，其中电子、鞋帽、服装等制造业普工需求达80%。为了招聘到工人，珠三角许多企业都提高了工资待遇，许多企业将工人的工资上调20%左右，并对年龄、学历和性别等用工条件放宽。由于一系列事件的影响，珠三角最大的制造业企业富士康继今年6月2日宣布上调工资30%之后，富士康集团于6月6日再次发布公告，宣布从10月起，基层的作业员及线组长的标准薪资将升为每月2000元。而今年以前，富士康涨工资被称之为不可能，因为制造业利润率较薄，富士康在给国际客户供货时，参照最低工资成本，把所有成本都计算清楚，因而往年提工资上涨难度较大。

合法固定住所、稳定职业或生活来源农民均可根据本人意愿转城镇户口。在这一政策推动下，各地对小城镇户籍开放也相应加速。2001年国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，对小城镇户籍进一步放宽，至此大多数小城镇的户籍基本上对本地区农民开放了。

有意思的是，这一系列小城镇户籍改革却并没有带来大量农民迁入小城镇的情况。尤其是在发达地区的中小城镇，户籍制度改革往往针对的是本地区内、最多是本省内的农村居民，而本地农民一旦想获得小城镇户籍，还往往要放弃农村土地与计划生育政策二胎指标，结果是这些地区的农民基本没有什么积极性去转为城镇户口。而在欠发达地区，中小城镇不仅缺乏稳定的就业机会，而且其本身能为居民提供的公共服务也非常有限，大部分农村人口宁愿去发达地区打工，也不愿在本地小城镇落户。

同时，在绝大部分能够提供较好就业机会，公共服务也相对完善的大、中城市，户籍制度改革则基本没有任何实质性的突破。要获得本地户口，外来人口一般要至少购买本地价格高昂的商品房，并获得有较高收入的本地就业机会。以浙江杭州这个在户籍控制方面较为宽松的城市为例，现有规定是外来人口只要有大学本科学历就可以直接获得杭州市非农业户口，但这个要求对绝大部分到杭州打工的农民工而言仍是天方夜谭。而在北京、上海等特大城市，要获得本地城市户口甚至需要投资几百万、上千万，或在本地开办企业创造几百人以上的当地就业机会。即使是中国“城乡统筹综合配套体制改革试验区”的成都市，其最新的城乡统筹改革方案也基本上不包括那些外来的农民工，外来人口一般还是要在本城市购买商品房，才能够获得城市户口。

为什么户籍制度改革会这么难？这不仅涉及到一个地方政府进行户籍制度改革的激励问题，也涉及到对现阶段“城市户口”到底包含什么内容的认识问题。实际上，无论是学术界还是政府部门对这个问题都还存在认识上的误区。如前所述，目前我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，也开始招纳外地人口。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（即所谓的“五险一金”，养老、医疗、失业、工伤、生育保险以及住房公积金）脱钩，这些保险是由作为雇主的企业和作为雇员的个人（单独或共同）缴纳的。因此，如果劳动者所在就业单位为其雇员上了这些社会保险，则不管该雇员是否具有本地城市户口，都可以享受这些保险。从这个意义上讲，当前阶段某地城市户口主要意味着那些由该地城市政府所提供的、与城市户口相关的、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。

如果我们认同上述三项服务是城市应该为本地居民提供的必要服务，那么户籍改革就既不像一些城市和省份所作的那么简单——通过发几个文件就宣称本城市已经进行了户籍制度改革，城市户口和农村户口已经被“取消了”；但它显然也没有那么复杂，以至于城市政府需要给外来打工人口提供包括各种社会保险在内的福利。实际上，近年来中国在城市基本社会救助体系（如最低生活保障）和住房保障体系（如经济适用房和廉租房）建设上都取得了相当进展，城市低保基本做到了应保尽保，经济适用房和廉租房建设也初具规模或开始加速。但这些保障只面对有本地户口的城市居民。从子女平等就学权来看，虽然中央政府一再要求地方政府解决流动人口子女的就学问题，但并没有为此提供相应的财政资源，地方政府既缺乏积极性、也没有感来自中央的足够压力去全面执行这个政策。

由于地方政府提供与户口相对应的公共服务财力方面的限制，户籍、特别是大中城市的户籍，不可能一下完全放开。如专栏二所讨论的郑州户籍改革案例，就再清楚不过地表明：首先，户籍改革需要中央政府介入并在各个城市同时推动，以防止单个或少数城市行动而导致的人口剧增带来的公共资源困境；同时，它还需要地方政府有配套财政资源来为流动人口提供相应公共服务，无论这种资源是来自于中央转移支付，还是来自地方自有或新增的财力。

## 专栏二 大中城市户籍改革—郑州案例

大城市户籍制度改革中一个例外是河南省郑州市。2001年，郑州实行新的户籍制度，并在2003年“全面放开”，不仅投资置业、买房、直系亲属投靠等条件可以入户，就连投亲靠友都可以入户。但这样做的结果，是2001年11月至2005年4月间郑州市转户的38万多人中，18岁以下的青少年及学龄前儿童就达10万多人。随着大量农村人口的进城落户，原本并不宽裕的城市公共资源“僧多粥少”的尴尬处境非常突出。特别是教育领域表现最为明显。迅猛增加的学生生源让郑州市的中小学班级爆满，有的班学生数目高达九十多人；一些学校操场站不下全体学生，只好实行每周一、三、五和二、四各班轮流做操制度。由于本地财政资源不足，市政府只好最后叫停户籍制度改革。

专栏三给出了作为“城乡统筹综合配套体制改革试验区”的成都的户籍改革。仔细分析可以看到，即使是成都的户籍改革仍然存在相当局限，并不能够真正解决绝大部分外来农村流动人口农民变市民的问题

## 专栏三 大中城市户籍改革—成都案例

成都是“城乡统筹综合配套体制改革试验区”。按2006年成都下发的《关于深化户籍制度改革 深入推进城乡一体化的意见(试行)》，如下人口可以获得成都市户口：1 成都市人口在中心城区、区(市)县城、建制镇建成区取得合法产权房屋并实际居住的，或连续租用统一规划修建的出租房且在同一住房居住1年以上的，可在实际居住地办理常住户口；2 在中心城区、区(市)县城和建制镇建成区购买90平方米以上商品房或二手房并实际居住，且与市用人单位签订劳动合同及不间断缴纳社保1年以上的市外人员，可在实际居住地登记本人、配偶和未成年子女常住户口。3，暂住满3年、拥有合法固定住所，与市用人单位签订劳动合同并不间断缴纳社会保险3年以上的市外人员，可登记本人、配偶和未成年子女的常住户口。4 城镇新型社区建设用地，在符合相关规划、农民进入城镇新型社区居住、原宅基地交由当地政府组织复耕的前提下，由国土部门将土地性质依法转变为国有土地后，统一办理国有土地使用证和城市房屋产权证。考察上述条件，第一个虽然看似宽松，如“连续租用统一规划修建的出租房且在同一住房居住1年以上的，可在实际居住地办理常住户口。”，但实际是针对成都市辖区范围内(包括远郊区县)的人口，所以这里有所放开的是本市农民到城镇入户，对象只包括成都市行政区域内的户籍人口，而对于来自成都市外的流动人口，条件则要苛刻很多，主要是第二条和第三条，或者购房入户，面积在90平米以上(09年后为刺激房市改为70平米)，或者缴纳社会保险三年以上。客观说，相比于其他一些大城市，成都外来入户条件已经不算严苛了。但缴纳社会保险三年以上还是把很多自我雇佣者排除在外，而且入户人员在成都范围内的合法固定住所，需达到本市城镇住房保障对象的住房困难标准：每人16平米。除了上述购房，缴纳社保入户以外，成都还有投资入户，而且2009年后，成都市投资入户由以前的在中心城区、县城、建制镇投资分别达到200万、100万、50万元以上，降低到50万、30万、15万，并将以前的投资范围从生产性扩大到经营性、流通性和非经济领域。总体来看，即使是综合改革试验区的成都，其城乡统筹改革方案也基本上很难涵盖包括那些来自外地的农民工或自我雇佣的流动人口。外来人口一般还是要在本城市购买商品，才能够获得城市户口。其实更有意思的是成都市上述入户条件的第四条，即集中居住后入户，这其实是针对本地的被拆迁或征地农民。成都市从2003年就开始探索实施拆迁农民宅基地后复垦并获得非农建设用地指标，然后政府再给失地农民转为城市户口。实际上，我国近年来的很多地方户籍改革本质上都是以给“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，其土地本身比较值钱，非农就业收入也不低，城市户口的意义不大，而政府很有积极性为这些人“解决”户口，无非是看中了他们的土地，而那些最需要城市户口的外来流动人口的户籍问题，地方政府则基本没有激励解决。这样的户籍改革意义有多少值得存疑。

## 2.2 户籍制度改革的要素

### 政府居住补贴性安排与农民工城市化

先看户籍制度改革中成本最高的流动人口居住问题。以珠三角为例，如下表1所示：该地区农民工有50%的人的居住方式是依附性居住：居住在企业提供的员工集体宿舍、或干脆在工作场所居住。表面看，企业提供免费或廉价居处降低了农民工生活成本，因此也符合农民工的利益。但实际却没有这么简单：对企业而言，一方面这种安排让企业更容易延长个人劳动时间并降低其小时工资水平；另一方面，它也使企业更容易随时淘汰工人；对农民工而言，“包身工”式的就业与居住不但降低了民工与企业的谈判能力，也降低了民工社会关系网络扩展的可能性，而后者是农民工市民化的重要方面。

除了用工单位企业提供的宿舍外，还有超过40%的流动人民居住在以城中村、城郊村为主体的租赁房中。有研究表明，在包括家庭成员团聚程度，学历，收入，社会网络结构几项等有助于人口城市化的指标上，自行租房的农民工均好于依附性居住的农民工。当然，较低房租的代价是城中村和城郊村的基础设施和公共服务都较差。

表 1. 珠三角农民工居住方式-2006 年

住所来源	比例
员工宿舍	45.14%
工作场所	5.34%
租赁	41.82%
借助	4.14%
自有房	1.23%
其他	2.33%

资料来源：蔡禾、刘林平、万向东（2009）

目前，各地地方政府提供的补贴性居住安排主要包括经济适用房、廉租房或现金补贴，近年来又增加了公租房。但这补贴性些居住安排基本上只针对本地城市户籍人口。即使对本地居民，地方政府也没有很大积极性提供补贴性住房。

总体来看，在我国当前城市地价和房价飙升的情况下，要以农民工为主体

的外来人口自己购买商品住房，或要求地方政府为广大流动人口提供保障性住房，并不太现实。但居住于可支付的、能维持基本尊严的住房，是农民工市民化、农民工家庭永久迁入城市的必要条件。特别是考虑到人口城市化质量维度中的“价值融入”与“行为趋同”、个体对迁入城市认同、个体与该城市中其他阶层的整合问题，为广大流动人口建设其购买或租住得起的住房，并配合以较好基础设施和公共服务，是未来中国人口城市化过程中必须面对的重大挑战。

## 城市低保

自1997年《国务院关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（国发〔1997〕29号）的颁布后，我国开始建立城市最低生活保障制度，保障标准的设定与保障覆盖范围目前主要由地方政府决定，在实际操作方面，城市低保覆盖对象一直把农民工排除在外。<sup>2</sup>

户籍制度改革的目标，是让越来越多的农民工获得城市户口并纳入城市低保。当然，在向农民工提供城市低保方面，一个容易被提出的问题是向他们提供这一福利是否会导致对福利的长期依赖？回答是否定的。首先，从中国各地为设定的最低保障标准看，仅靠领取最低生活保障难以让农民工在城市维持生活。其次，从国际经验来看，只要低保水平较低，依赖问题就不严重。不妨以较早建立最低生活保障制度的美国为例。即使低保可让领取者维持城市生存，但美国1968-1987年动态收入数据表明，59.4%的家庭贫困期只持续了一年，16.6%的贫困期持续了两年，也就是76%的人的贫困期低于两年，而只有7.1%的人的贫困期持续7年或更长。这就说明，大多数贫困人口只是临时性使用低保，不会陷入永久性依赖。此外，还有研究发现，社会公平与教育是防止代际福利依赖最有效的手段。这就进一步启示了农民工的子女教育、家庭完整度、居住稳定性对改变其下一代生存条件有很大的积极作用。所以，通过户籍制度改革，改善与农民工及其后代发展有关的制度性安排，就可以有效约束农民工及其后代对社会救助体系的依赖。最后，在渐进式推进户籍改革的过程中，首先获得城市户口者肯定是那些在本城市已工作和生活较长时间、收入达到较高水平的流动人口，这些人一

<sup>2</sup>按1997年《通知》所明确的保障对象，包括，1. 无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民；2. 领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；3. 在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。

般都有较稳定工作和较高收入，获得城市户口后陷入低保的可能性很小。

### 城市公立学校义务教育

在我们调查的多个省市，流动人口子女在迁入地城市公立学校平等入学政策只是近年来在广东、浙江等少数地区，以及江苏苏、锡、常地区得到了较好执行，作为城乡综合改革试点的成都也只是近年开始推行。即使如此，总体来看农民工子女进入城市公立学校就读依然困难重重。

我们认为，无论是从为流动人口子女提供教育所需成本对发达地区财力而言很低这一点，还是从中国未来劳动力供给将长期偏紧，因此这些发达省份接纳外来人口子女入学并为未来培养各层次人才的收益来看，加快人口流入地区城市公立学校对外来工子女的平等准入是非常必要、得大于失的。但在各地现有的户籍制度改革中，一个普遍的思路是希望通过户籍制度改革，让城市能够聚集高级人才，而不愿意留住农民工，一些地区施行所谓的户籍积分制，达到一定的条件的外来人口可以获得户口。这些政策一旦真正实施，将只能吸引那些有能力、技能乃至收入更高的外来人口。如是，“教育”本应具有的提高社会流动性功能，反而变成一种“富者愈富、穷者愈穷”的“马太效应”放大器，

实际上，城市经济发展需要多层次人才，劳动力的流动与组合应由市场决定，而不应由地方政府设置门槛，否则，户籍改革只会停留在“投资移民”、“技术移民”这个阶段。特别是考虑到我国刘易斯转折的临近或到来，未来相当时期内中低端劳动力市场将供应偏紧，通过户籍改革为城市提供各层次稳定劳动力，并通过放开城市公立学校提升流动人口下一代的人力资本，非常必要。

## 四 户籍制度改革的突破口和联动改革策略

### 4.1 现行户籍制度改革的误区

目前各地的户籍制度改革存在两个误区。

第一个误区，是认为实质性进步的户籍制度改革应该主要在中、小城市进行；因为大城市、特大城市已太拥挤了，不宜进行户籍改革。但我们认为，只进行50万人口以下的中、小城市户籍改革意义非常有限。很多大城市、特大城市，都已经、未来还将继续吸纳更多来自农村和其他城市的流动人口就业，这是由经

济发展规律（城市规模经济和集聚经济）所决定的。除非我们要违背经济规律把产业从这些城市转移出去，否则只能让这些大城市的流动人口继续“流动”，或者让他们的家庭成员继续“留守”。

第二个误区，是在户籍制度改革进程中应该给城市政府充分的自主权。但实际上，若无来自上级政府的政策和压力，跨区、乃至跨省的户籍改革问题很难得到解决。如果我们观察现有的各地户籍改革试点，就可以看到其主要瞄准对象是来自本省或本市范围内的农村人口，甚至有的只覆盖本地失地农民（往往是在低价征收农民土地之后）。但考虑我国人口迁移有相当比例是跨地区或跨省迁移，特别是从内地向沿海、从发达省份内部较不发达区向更发达区域的迁移，这种完全由地方推动的改革就基本无法覆盖那些来自外省、市的流动人口。

这里就涉及到地方政府为外来流动人口提供低保、子女就学、保障性住房的激励问题。毕竟，为外来流动人口提供这三项服务是要花钱的。除非中央给地方转移支付或创造新税源，并在此同时要求地方必须启动户籍改革接纳外来流动人口，否则地方政府将缺乏积极性进行户籍改革。

#### 4.2 户籍-土地-财税制度联动改革

在明确户籍内涵后，为渐进地增加城市公共服务对农民工的覆盖，防止出现政府短期内为所有流动人口提供服务而财力不足的局面，首先需要设置一定的农村流动人口的“城市户口准入标准”，为达到该准入标准的迁移人口建立一个福利包（或叫城市户口）；其次，将该福利包与农村的农地承包权利挂钩，让农民在两者之间有自主选择的权利。最后，为户籍改革配套相应的融资手段，主要通过开征以土地资产及其增值为税基的地方财政体制改革来实现。

可考虑通过以下方法实现户籍-土地-财税制度联动改革：

##### 户籍改革

首先，需要降低目前的流动人口向城市进行永久迁移、或者说申请城市户口的“准入标准”。比如，只要在该城市就业 2-3 年，累计 6-12 个月的月均收入超过个人所得税免税额（2008 年 3 月起国家规定免税额是 2000 元；对于一些特大

城市，设定月均收入标准的时候可以在这个基础上有所提高，比如月均收入达到3000-4000元），交纳“五险”满2-3年，就能申请该城市户口。此外，对于那些自我雇佣的外来人口，或可以要求其自行交纳“五险”的全部科目，或者另立一些稍高、但也不是太高的收入和居留时间标准，单独处理。

第二，把城市最低生活保障、结合住房补贴性安排（包括“经济适用房”、“两限房”的购买权，廉租房、公租房的租用权）、子女义务教育公立学校入学权利、民办学校义务教育入学补贴，构成一个“城市户口福利包”。

第三，达到上述“城市户口准入标准”的农村迁移人口，在自愿基础上（无偿）放弃其在农村耕地承包权（及承包土地），出具有原籍户口所在村集体、乡政府所提供的放弃农地承包权的证明，就可以获得迁入地城市户口和享受上述“城市户口福利包”的资格。考虑到农民工在老家原有宅基地往往进行了较大投资，不应把放弃宅基地作为申请城市户口的必要条件，而应该允许其保留，在未来政府相关政策改变后，宅基地可以直接入市买卖。

对于符合上述准入标准、但不愿意放弃耕地承包权农民工，则只能获得子女义务公立学校入学权，但不能申请城市户口，也不能享受居住补贴性安排、不能被纳入城市最低生活保障覆盖范围。在这方面，可通过中央或省政府发放“教育券”，对应着相应财政拨款，赋予流动人口子女在城市或乡村学校就学的自由选择权（陶然，徐志刚，2005）。

在上述政策组合中，要求迁移人口获得城市户口时在自愿基础上放弃农地承包权，是一个有效的筛选机制，而且也可以在短期内控制城市户籍人口增长过快，城市政府提供公共服务难以跟上的问题。

需要指出，上述的“准入标准”远远低于现有的购房入户或投资入户的户籍准入标准。由于上述“户籍准入标准”只针对那些希望获得本地城市户口并享受相应福利的外来迁移人口，所以不会对劳动力的外出打工（非永久流动）有负面影响。更重要的，由于该准入标准并不随经济发展和收入水平提高而同步增加，所以相对不断增加的劳动力收入而言，它实际上是逐渐降低的。这就实现了户籍制度的渐进式突破。随着越来越多的农村迁移人口放弃农地，那些留在农村的劳动力就可以逐渐扩大农业生产规模。当最终留守农村者收入也达到“城市户口准入标准”所要求收入的时候，户籍制度的改革就彻底完成了。

## 户籍改革融资机制：配套土地-财政体制联动改革

至此，关键是在城市中建立一个有效融资机制来实现户籍改革突破。这里可以考虑户籍、农地、征地制度和财税体制联动改革。

首先，通过在户籍制度准入标准中要求申请城市户籍者放弃农地，这就能使被释放土地用于应对农村内部人口变动的需要，使农村土地承包权的稳定乃至扩大农业生产规模成为可能；

其次，考虑到城市扩展中“农地向具有经营性用途非农地转换”所发生增值很大程度上可归结于城市基础设施建设和经济发展，那么一方面改革现有征地制度并允许农民与非农用地者直接谈判用地价格，另一方面地方抽取一定的土地增值税，就可以在改革现有征地制度弊端的同时，通过土地增值税动员的资源为户籍改革提供财政基础。最后，考虑到目前中央财政比重偏高，开征以城市存量房地产为税基的财产税，也将为地方政府建立永久性税源。

## 通过制度创新降低户籍改革成本：城中村改造作为突破口

更有意思的是，如果政府能够解放思想并勇于开展制度创新，还可以大大节省户籍改革的成本。我们近年来在广州、深圳和东莞等地的调查表明，城郊的农民和村集体有很强积极性提供大量租金便宜住房来出租给外来人口。这就给我们一个启示，即外来流动人口的居住问题可以通过土地制度的创新来完成。一方面，政府应该、也需要允许城郊的农村集体建设用地入市。这将降低了城市地价和房价，解决外来流动人口中居住问题。

以深圳为例。该市有超过 700 万的流动人口，其中一半以上居住在城中村。2005 年，全市城中村常住户籍人口为 32.7 万，暂住人口共 469.4 万人，是常住户籍人口的 14 倍多。据《深圳市住房建设规划 2006—2010》，在全市近 2.5 亿平方米的住房中，原村民和村集体建房约 1.2 亿平方米；而其中集中于城中村的“私房建设集中区”，总占地约 95 平方公里（其中特区内约 8 平方公里），总建筑面积约 1 亿平方米（其中特区内约 0.2 亿平方米）。正是由于大量外来人口的居住，城中村的原有居民依靠房租收入获得了大量收入。

由于城中村仍是集体土地，所以其上建筑的私宅还是小产权房，基础设施配套和环境条件都比较差，各地地方政府也一直想推动城中村改造来为城市发展拓

展用地空间。但在这个过程中，由于原有居民房租收入很高，拆迁补偿价格很难谈拢。比如，深圳地方政府在城中村改造中就发现，大规模改造很难推进。以深圳正在进行的福田区岗厦村改造为例，改造前的岗厦村约有数百栋各种产权形式的自建楼房。2007年，岗厦河园片区就开设启动了改造工程。但由于赔偿标准谈判中改造双方一直僵持不下，改造方案到2009年底才最终尘埃落定。结果是政府不得不大幅度提高补偿标准，特别是住房按照一比一补，结果是补偿后岗厦原住民中家庭资产过亿元的达到10户，全村每户资产都超过千万。但即使如此，还是有村民不满意，迄今为止仍有5%的村民没有签约。

既有的城中村改造模式给地方政府出了一个大难题：一方面，通过城中村改造增加土地供给有助于控制房价过快增长。但另一方面，这个过程中农民也完全可能漫天要价。一旦补偿价格无法谈拢、而政府要强力推进，就很容易造成社会矛盾。此外，在目前各地政府和、开发商主导的城中村改造模式下，虽然改造后的城中村基础设施和城市面貌大大改善，但大都变成了中高档商品房小区和商业开发区，基本丧失了其对流动人口的容纳功能。

一种备择的城中村改造思路，是借鉴美国、日本、台湾等地进行的土地“增值溢价捕获”（Land Value Capture）、“区段征收”、“市地重划”等各种成功经验，结合市情，以确权为前提推进土地制度的创新。在有效改造基础设施、城市面貌、并全面提升城中村地段公共服务水平的基础上，继续发挥“城中村”地段为城市低收入阶层和外力流动人口供给可支付住房的作用，最终建立政府、原土地权利人、外来人口、乃至地产开发商多方的利益均衡（陶然，汪晖，2010）。

#### 专栏四 台湾的区段征收与市地重划

区段征收，指的是政府征收一定区域内的土地并重新加以规划整理后，除政府留下一部分土地用作基础设施建设，一部分公开拍卖以偿还开发费用，其余建设用地（往往大幅提高了容积率）大部返还原土地权利人。

市地重划，是根据城市发展趋势，而将城市规划区域内、或城乡结合部及边缘地区，杂乱不规则的地块和畸零细碎、不合经济使用的地块，在一定范围内，依据法令加以重新整理，交换分合，并配合公共设施，改善道路、公园、广场、河川等，使各幅土地成为大小适宜，形式方正，具备一定规格的地块，然后分配予原土地权利人，由此促使城市土地为更经济合理的利用，进而形成井然有序的都市，其经费由土地权利人负担的一种市地改良利用方式。

我国台湾省的“区段征收”、“市地重划”经验表明，这些措施可以成功地解决了政府公共建设的补偿难题，土地权利人亦可获得原地补偿，享有公共设施完善、生活质量提升、土地增值等多重开发利益，公私各蒙其利。

我们认为，从我国城中村改造情况来看，完全可以借鉴上述成功经验，并在此基础上进行有效制度创新。就不仅能够实现高质量和较快速的城中村改造，也可以通过市场机制来有效解决外来流动人口的居住问题。具体而言：

1. 首先是将城中村的全部土地国有化，但政府无需向村民支付征地费用。
2. 地方政府无偿切走城中村土地的其中一个比例，切走比例中的一部分作为城中村基础设施建设用地，另外部分拍卖作为基础设施建设预算来源（实际还可能能有节余用于保障性住房建设）。通过基础设施改造和规划手段提高容积率，可以确保切走后村民剩余地块的增值，从而使村民与村集体愿意无偿让渡部分土地给政府。以上两点为典型的“区段征收”与“增值溢价捕获”的做法。
3. 对村民保有的那部分土地，发放国有土地使用权证，然后村民就可以组织起来获得银行贷款或联合其他投资主体进行合作开发，建设住宅与商业地产。这样就解决了目前村集体建设用地开发难以获得银行贷款支持的局面。而在其中一些城中村地段，政府完全可以要求这些城中村居民在重新开发剩余土地时，不能建设商品房，而只能建设面向广大低收入群体的出租房。这样，就可以在城市规划限制的基础上，通过市场机制、而不是政府提供的方式，有效地解决城市低收入人口和外来流动人口的居住问题。一旦这种改造模式可以在政府认可的一些城中村推广，城市出租房的供给就会增加，房租租金也完全可以下降到政府直接供应廉租房的房租水平。地方政府也就未必需要再大规模地进行廉租房或者公租房建设了。
4. 对于面积过小、或地块被切割成畸零细碎状态的城中村，采用“市地重划”的办法，在全市范围内进行交换分合，重新整理，再分配给原土地权利人。
5. 对完成改造的城中村，特别是建设出租房为主容纳外来人口居住的城中村地段，政府可以逐步考虑建立一些公立学校，接受外来人口子女入学。在通过上述机制解决外来人口住房问题和子女教育问题后，户籍制度改革就完成了实质性突破。
6. 完成以上措施后，政府开征出租屋管理费，或者在中长期房产税或物业费，对村民收入实现调剂。实际上，在上述模式下，政府一方面不用直接投入城中村基础设施改造，而且可以在城中村改造过程中抽取一些与土地开

发，房地产建设相关的税费，如营业税，所得税。而当这些改造完成，全部土地都变成国有土地后，农民在那 55 亩留用土地上开发的住宅也就变成大产权，地方政府完全可以通过征收出租屋管理费或所得税，或者在未来征收物业费，而拥有多套出租屋的城中村村民，由于拥有多套房产并收取租金，将在缴税方面相对配合。这样，地方政府就可以逐渐从依靠土地出让金的城市发展模式转向依靠物业费的城市发展模式。以物业费作为城市建设开发主体税收的模式是我国未来地方财政改革的方向，而从城中村改造开始推行物业费，就是实现这种上述改革的一个关键突破口。

这里不妨举一个例子来说明上述改造模式。某个地块的城中村有 100 亩土地，其中有 200 户原住村民，每户有一处宅基地。政府在城中村改造过程中，可以直接与村集体以及村民进行谈判，要求对方无偿给出部分土地，比如 45 亩，交给政府，政府就可以开始进行“区段征收”、“市地重划”的操作。比如，在政府拿走的 45 亩土地中，可以用 30 亩土地用作城中村的基础设施建设，剩下的 15 亩公开拍卖以偿还基础设施的开发费用。如是，政府可以不用另外开支，就实现了城中村的基础设施改造和市容改善。而城中村原有土地权利人虽然放弃了 45 亩土地，但其获得的剩余 55 亩土地的开发权价值也要高于未改造前的全部土地价值。比如，该城中村中村民在获得 55 亩土地上盖好出租屋，然后在 200 户农民之间进行平均分配，每户就可能获得 10 余套甚至几十套出租屋，农民获得了可以形成未来稳定收入的资产。根据我们对深圳和广东的调查中，包括深圳在内的珠三角地区已经很多有“城中村”的农民表示，如果政府愿意采用上述模式，他们将不仅不会阻碍政府拆迁，而且会大力配合。这样就使得城中村的改造速度大大加快，不仅可大大提升本地经济增长速度，而且还可以有效减少社会矛盾

上述例子中我们假定政府从城中村 100 亩中拿走 45 亩土地，而留给农民开发 55 亩。但在实际操作过程中还需具体测算。实际上，我国台湾等地的经验表明，区段征收中政府不仅可以不花钱就改造基础设施，甚至还可能从中赚钱（比如政府只需要给农民 40 亩的开发权就够了）。在我们对深圳和广东的调查中，包括深圳在内的珠三角地区已经很多有“城中村”的农民表示，如果政府愿意采用上述模式，他们将非常愿意配合政府进行这种开发。

## 四 结论

由于经济发展与计划生育等因素的综合作用，近年来中国中低端劳动力市场开始趋紧，学术界提出我国已接近或到达了经济发展过程中的“刘易斯转折点”。对中国日益壮大的产业部门，尤其是出口导向性的制造业部门而言，劳动力已不再像过去那样可以无限供给，在未来相当一段时间，中国将面临者劳动力成本较快上升。由于劳动力成本上升可能对中国出口导向的经济增长带来一定的负面影响，政府目前必须在公共政策和体制改革层面进行有效应对，尽量降低劳动力价格上升对产业发展和经济增长的负面影响。

本章讨论了“刘易斯转折”阶段一个非常重要、但在既有公共政策制定与讨论中往往被重视不足、或在体制改革推进方面仍缺乏有效突破口的问题：户籍改革问题。我们提出，户籍制度改革对中国应对“刘易斯转折”具有重要的意义。这是因为一旦通过户籍改革将城市户口所对应的公共服务覆盖到流动人口后，将不仅有助于降低农村劳动力进入就业部门的保留工资，也有助于吸引更多农村劳动力进入城市并遏制劳动力成本过快上涨。它还将有利于流动人口形成在城市定居的稳定预期，从而增加其通过在职培训、学校教育等多种方式提升其自身和后代人力资本的激励。这样，户籍制度改革就不仅从短期内有助于缓解我国目前面临的劳动力短缺问题，而且还将从中、长期提高劳动力技能，最终推动我国的产业结构升级与国际竞争力提升。

目前，在中央强调加快户籍制度改革、农民工希望市民化的大背景下，作为我国主要人口流入地的发达地区还面临着大量流动人口因住房、子女教育无法解决而无法实现永久性定居的问题。在本章中，我们提出要在加快户籍制度改革的同时配合土地制度和财政体制联动改革。实际上，无论是从应对“刘易斯转折”，还是转变发展方式，推进城乡一体化并确保中国经济可持续发展来看，户籍制度改革和土地制度改革两者不仅都有其自身重大价值，配合起来还可以相得益彰。比如，通过允许城郊的农村集体建设用地入市，就可以降低城市的地价和房价，有助于解决流动人口中较高收入群体购买产权房的问题；而在城中村改造中通过借鉴“区段征收”、“市地重划”谎言，并创造性地通过规划限制来将其中一些地段改造成具有良好生活环境的出租房集中区，将有助于为外来流动人口较低收入群体的住房问题。这样，就在政府不用投入资源建设廉租房的情况下，通过市场

机制创造性地解决了这些低收入群体的住房问题。

### 主要参考文献:

蔡禾、刘林平、万向东 2009 《城市化进程中的农民工：来自珠江三角洲的研究》  
社会科学文献出版社 p140

蔡昉 2010 “中国的人口结构转型、人口红利和刘易斯转折点”。“中国的人口结构转型、人口红利和刘易斯转折点”国际研讨会工作论文，北京

黄益平，蒋廷松 2010 “刘易斯拐点对中国意味着什么？-基于可计算一般均衡模型的分析”。 “中国的人口结构转型、人口红利和刘易斯转折点”国际研讨会工作论文，北京

陶然，徐志刚. 2005 城市化、农地制度与社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择. 《经济研究》，2005（12）：45- 56

陶然，汪晖，2008 “以系统性改革渐进式实现城乡一体化”《领导者》，2008年12月，总第25期，第60-70页

陶然，汪晖 2010 “中国尚未完之转型中的土地制度改革：挑战与出路” 《国际经济评论》，2010年第二期 Vol 85(2)

姚洋与张珂 2010 “中国已经到达刘易斯转折点了吗？-基于省级数据的证据”。

“中国的人口结构转型、人口红利和刘易斯转折点”国际研讨会工作论文，北京

Garnaut Ross 2010 “刘易斯转折点给中国宏观经济带来的影响”。“中国的人口结构转型、人口红利和刘易斯转折点”国际研讨会工作论文，北京