

人大国发院系列报告

专题研究报告

2013年11月 总第一期

(新型城镇化系列报告 NCT201301)

城市化与土地-户籍-公共财政体制联动改革

陶然 (中国人民大学国家发展与战略研究院)

王瑞民、陶勇 (中国人民大学经济学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级研究机构。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由纪宝成教授担任名誉院长兼学术委员会主任，陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

目 录

一、引言	4
二、中国当前增长方式下的城市化模式及其扭曲	5
2.1“区域竞次”式的中国经济增长.....	5
2.2 人口城市化滞后于空间城市化	10
2.3 大建城市新区与工业开发区的老路已到尽头	12
三、 户籍改革：目标、主体与思路	15
3.1 改革目标： 本地城郊农民还是外来流动人口？	15
3.2 户籍改革不能完全由地方决定， 还需中央施加压力和动力	16
3.3 以降低公共服务成本推动户籍改革	17
四、 保障性住房：政策与挑战	19
4.1 房地产泡沫催生保障性住房	19
4.2 保障性住房的现实挑战	20
4.3 从保障性住房到住房保障	25
五、土地-户籍-公共财政体制改革.....	30
5.1 农民工市民化：关键在于城中村与城郊村土地制度改革	30
5.2 以工业用地转商住作为征地制度后的土地出让金收入来源	33
六、结论	38

一、引言

作为经济发展过程中的一个关键环节，城市化的主要作用是通过集聚于城市的制造业和服务业的发展，将人口逐渐从农村转移到城市，从以农村为主要基地的农业部门转移到以城市为主要基地的制造业和服务业部门。这同时也意味着城市化过程不可避免地会带来原有农业、农村用地转化为城市制造业、服务业以及居民生活用地。因此，任何国家的城市化都包含着人口城市化和空间城市化两个维度。人口城市化是指农业人口逐渐从农村中转移出来，加入到城市的制造业和服务业大军，并同时享有城市政府所提供的各种公共服务，而空间城市化则意味着城市实体规模的扩大和城市建设空间的扩张，其中不仅存在一个城市土地规模变化和利用性质调整如何适应外来农村迁移人口生产、生活用地需要的问题，也会出现因城市扩展本身而带来的失地农民如何转换就业并逐渐融入城市生活的问题。

随着中国经济增长速度的进一步加快，中国的城市化进程也开始加速推进。城市化进程的加速在推动农村人口大规模向城市迁移的同时，也带来了城市实体规模的迅速增大和城市空间范围的大幅扩展。但是，在中国城市化的两个主要维度，即“人口城市化”和“空间城市化”方面，都出现了一系列突出的矛盾和问题。这些矛盾和问题的产生是“区域竞次式”的中国经济增长方式的结果，也与我国现有土地制度以及相关财政、户籍体制存在的缺陷有紧密联系。

因此，对中国经济增长方式的分析对于中国的城市化模式的理解十分重要。在此基础上，进一步地总结归纳中国城市化模式的主要特点，以及这种城市化模式所带来的土地利用、住房价格、人口迁移等多方面的扭曲，可以明确将来改革的方向。在分析这些扭曲与既有土地管理、财政、户籍体制缺陷紧密关联的基础上，本报告提出了未来我国以土地制度改革为突破口的系统性解决方案：通过农民工的市民化、土地资源使用的集约化、融资模式的新型化等手段来解决城市化面临的各种问题，从而开辟出一条“以人为本、服务均等、四化同步、城乡统筹、合理布局、集约高效、绿色低碳”的新型城镇化道路，实现我国城市化模式的重大突破。

本报告剩余部分安排如下：第二部分介绍我国当前经济增长方式下的城市化模式及其特点，并指出中国城市化不能再走大搞工业开发区的老路；第三部分分析我国户籍制度改革的目标、主体与相关改革思路；第四部分探讨了我国当前保障房建设的政策及其挑战；在三、四部分的基础上，第五部分在提出了以城中村土地制度改革为突破口的土地-户籍-公共财政体制整体改革框架，最后是结论。

二、中国当前增长方式下的城市化模式及其扭曲

（一）“区域竞次”式的中国经济增长

总体来看，对城市化问题的讨论，离不开对中国当前阶段中经济增长方式形成机制与表现方式的讨论。实际上，中国目前阶段城市化

进程的展开及其主要特征，都与中国当前的经济增长方式密切相关。因此，只有在深入理解中国当前经济增长模式形成的背景及其特点的基础上，才能够界定中国城市化模式的主要特点，以及这种城市化模式所带来的土地利用、住房价格、人口迁移等多方面的扭曲。

当前阶段的中国经济增长方式与 1994 年进行的以“财政收入权力集中、而财政支出责任不变”为特征的“分税制改革”有紧密关联。在分税制改革之后，由于中央在预算内收入中所占份额大大提高，而同时地方政府实际的支出责任（特别是社保支出责任）因这一时期进行的大规模企业转制而显著增加，结果导致地方政府必须面对与日俱增的巨大的财政压力。为了扩大税基，地方政府开始大规模招商引资，并通过所谓的“经营城市”，开启了一个以城市化过程中土地开发为基础的“空间城市化大跃进”，推动形成了一种非常具有中国特色的经济增长模式。

上述增长模式的一个最重要特点，就是地方政府在区域竞争中为了招商引资，不惜通过“竞次式”（race to bottom）的恶性竞争，为制造业投资者提供低价土地、补贴性基础设施，并降低劳工基本权益和环境保护等方面标准。随着发端于 90 年代中期的国有、乡镇企业改制、重组乃至破产逐渐完成，地方政府，特别是沿海地区地方政府，开始大规模建设各类工业开发区。2003 年 7 月全国各类开发区清理整顿结果显示，全国各类开发区达到 6866 个，规划面积 3.86 万平方公里，这些开发区到 2006 年底被中央核减至 1568 个，规划面积压缩至 9949 平方公里。但事实上，这些被核减掉的开发区大多数只是摘

掉了“开发区”名称而已，多数转变成所谓的“城镇工业功能区”或“城镇工业集中区”，原有的开发区功能以及开发区的空间规模几乎没有任何改变。

为吸引工业投资者。这些开发区一方面事先进行“三通一平”、“七通一平”¹等配套基础设施投资，另一方面制定各种税收和管理方面的优惠政策来招商引资。在2003年前后的一波开发区热潮中，各地制定的招商引资政策中几乎毫无例外地设置了用地优惠政策，包括以低价协议出让工业用地，按投资额度返还部分出让金等。这些开发区甚至每隔一段时间根据招商引资的进度，分析本地商务环境和生产成本的优劣并随时调整包括用地优惠在内的招商引资政策。于是，经常出现的情况是，基础设施完备的工业用地仅以成本价、甚至是所谓的“零地价”出让给投资者50年。由于地方政府需要事先付出土地征收成本、基础设施配套成本，因此出让工业用地往往意味着地方政府从土地征收到招商入门这个过程中在财政上实际上是净损失的。以珠江三角洲这个中国最为活跃的制造业中心为例，90年代末期和本世纪初，很多市、县、镇级地方政府提出“零地价”来争取工业发展。

地方政府如此不惜成本进行大规模招商引资的目的，其实不仅仅是希望获得制造业所产生的增值税和企业所得税。因为虽然增值税总额比较可观，但分税制后地方政府只能够获得其中的25%，剩下的75%被中央拿走，而且地方政府的招商引资优惠政策往往会对制造业

¹ 所谓“三通一平”，即通水、通路、通电和土地平整。近些年为了招商引资，很多开发区甚至不惜巨资事先进行“七通一平”建设，即通路、通电、通信、通上水、通下水、通燃气、通热力及宗地内土地平整。

企业开始几年的企业所得税的地方部分给予一些减免，比如一些地方会给外来企业投资从获利年度起2年免征、3年减半征收企业所得税的待遇。而有些企业在享受完这些优惠政策后，可能会转移到其他地区继续享受新的优惠政策。

所以，如果仅从增值税角度考虑，如此不惜血本吸引制造业投资对地方政府未必是划算的。但地方政府为什么还要如此行动呢？这是因为地方政府在制造业投资竞争中获得的好处并不仅仅限于制造业投产后产生的、未来较稳定的增值税收入，还包括本地制造业发展对服务业部门增长的推动并带来的相关营业税和商、住用地土地出让金等收入，或者可以称为制造业发展的“溢出效应”。我们近年来在浙江、江苏、山东、成渝地区进行的大量实地访谈表明，地方政府官员都认为制造业发展将会大大推动本地服务业部门的增长。因此，如果能够通过提供廉价土地和补贴性基础设施之类的各种优惠政策来吸引到更多制造业投资的话，将不仅直接带来增值税收入，也会间接增加地方政府从服务业部门获得的营业税收入，同时还会增加服务业的用地需求，从而有助于获得高额土地出让金收入。由于营业税、土地出让金收入完全归地方政府所有，地方政府在工业用地出让上的盘算，是只要吸引到投资后直接带来的未来增值税流贴现值和其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值，以及土地出让金收入能超过地方政府的土地征收和基础设施建设成本，那么就值得继续低价出让工业用地。

正是出于上述盘算，地方政府在低价出让制造业用地的同时，

往往高价招、拍、挂出让商、住用地来获得超额收益。如果我们仔细考察制造业和服务业的产业特点，这种差别性的出让策略并不难理解。制造业部门，特别是那些中国具有比较优势的中、低端制造业部门，有一个重要特点是缺乏区位特质性（location non-specificity）。换句话说，大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产，他们往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品（tradable goods）。在国内各地区乃至全球争夺制造业生产投资的激烈竞争下，这些企业对生产成本非常敏感，而且也很容易进行生产区位的调整。面对制造业部门较高的流动性，处于强大区域竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施、乃至企业所得税减免、放松的环境政策和劳动管制在内的一整套优惠政策包。在这种背景下，地方政府以协议方式来低价、乃至零地价或负地价出让工业用地不足为奇。他们往往并不预期工业用地出让能够给地方政府带来净收入，甚至可以接受短期财政上的净损失。

与制造业不同，大部分服务业部门提供的是在被本地居民消费的服务，这些属于非贸易品（non-tradable goods）服务必须在本地被提供和消费。而由于中国地方政府基本垄断了本地商、住用地一级市场，从而在提供商、住用地上有很强的谈判能力，结果是虽然工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”，但在商、住用地方面形成了众多“局域性卖方市场”。地方政府完全可以通过“招、拍、挂”方式高价出让土地，并将这种高地价转嫁给本地服务业的消费者。所以，我们自然会观察到地方政府通过设立“土地储备中心”来调节和控制

商、住用地的供地规模，提高其商住用地土地出让金收入。

（二）人口城市化滞后于空间城市化

从 90 年代中后期以来，伴随快速工业化，中国人口城市化与空间城市化都进入加速阶段。从人口城市化来看，农村向城市迁移的流动人口每年超过 1 千万，人口城市化率从 2000 年的 36.2% 增加到 2012 年的 52.6%。全国 13.54 亿人口中，城镇人口达到 7.12 亿，但城镇户籍人口只有大概 3.7 亿。换言之，有 3.4 亿农村户籍人口已被统计为城镇人口，但绝大部分未获得城镇户籍。其中，农民工总量达到 2.63 亿人，外出农民工达到 1.64 亿，本地农民工 9925 万人。中国的空间城市化进程要更为迅速。从 2001 年到 2008 年，中国城镇人口年增长率只有 3.55%，而城市建成区面积增加速度却高达 6.2%，城市建设用地面积增加速度更高达 7.4%，这表明了城市化过程中人口城市化的速度慢于空间城市化的速度。现有城市空间的扩张并没有为不断进入城市打工的迁移人口提供生活用地，而是主要用于以工业开发区为主体的生产建设用地和为既有城市居民住房改善的生活用地（房地产用地）以及基础设施用地。从某种意义上说，我国现有的城市发展，更多的是为城市“锦上添花”而进行的“城市现代化”，而不是把农村人口彻底转移出来并融入现代城市生活、享受城市政府公共服务的“人口城市化”。

具体而言，中国城市化过程中，绝大部分流动人口并没有实现完全城市化。城市房价的快速上涨，让绝大部分流动人口无法负担在

城市的住房支出，而在户籍改革没有实质性突破的情况下，这些流动人口也不能享受与拥有城市户口者相同的城市公共服务，绝大部分流动人口家庭难以实现永久性迁移和完全城市化。这种人口城市化模式，不仅没有保障农民工的基本公民权利，也不利于中国经济为实现可持续发展而必须扩大的内需增加。

而现有征地制度也很容易侵害农民土地权益，甚至引发较多上访乃至群体性事件。在地方政府征地后的土地出让中，地方政府往往低于市场价值征地，然后将绝大部分土地以协议方式低价出让进行开发区建设和制造业招商引资，而少部分高价“招拍挂”给商、住用地者获得高额出让金。中国城市居住用地限量少供，导致房价过快增长，中低端可支付房地产供给严重不足，两亿左右的农村迁移人口绝大部分无法在城市实现永久定居。

总体来看，我国现有的城市发展，更多的是为城市制造业招商引资而大建工业开发区而进行的“城市工业化”以及推动新城区建设和房地产业发展而进行的“城市现代化”，而不是把农村人口彻底转移出来在城市定居、逐渐融入现代城市生活并享受城市政府公共服务的“人口城市化”。在这个过程中，农村的流动人口更多的是被作为城市建设和城市工业、服务业发展所需要的“劳动力供给者”，而不是接受政府公共服务的“城市公民”。在城市房地产价格虚高，户籍改革也没有实质性突破的情况下，这些流动人口不能享受与拥有城市户籍居民同样的公共服务，尤其是保障性住房服务和子女教育服务，从而无法在城市实现定居，在造成2亿“半截子”市民的同时，又在农村造成了

4800 万留守儿童和数千万留守妇女、留守老人。由于城市房价过高与户籍制度改革滞后，农村流动人口仍然无法放弃农村土地，并进一步导致两个不利结果：首先，农用土地产权稳定性无法得到切实保障，农村内部由于人口变动带来的土地调整压力不能随农村人口向城市实现永久性迁移而得到有效化解，必然出现农业小规模生产同农民增收之间的矛盾、农户分散经营与现代农业发展之间的矛盾；其次，由于农村人口不能实现永久性地向城市外迁，新增家庭不得不继续占用宅基地，农村建设用地快速扩展的局面就难以遏制，结果是农村宅基地户均、人均占地面积大，基础设施建设水平低下，而且一户多宅和“空心村”现象严重，闲置用地多，农村居民点外延式扩张，粗放利用突出。

（三）大建城市新区与工业开发区的老路已到尽头

不可否认，中国上述以区域激烈竞争吸引制造业投资、并成为全世界中、低端制造业中心（往往也是低土地利用效率、高能耗、高材料耗的产业中心）的发展模式，在 2000 年以后，尤其是 2002-2008 年间带来了年均 10% 左右的超高速增长，也使中国经济在全世界的地位得到了很大的提升。但上述超高速增长，是以地方政府通过压低土地、劳工乃至环境价格为基础的。这种发展模式也会带来了一系列宏观经济与社会稳定方面的负面影响。

从经济效应上看，“区域竞次”中的过低生产要素价格，如工业用地价格、（与劳动保护不足和社会保险低覆盖相关的）劳工价格，以

及环境管制的松懈，必然一方面导致我国制造业投资过多，另一方面导致一般百姓收入水平增长较慢，消费能力不足。为了消化国内过剩的生产能力，中国不得不人为压低人民币汇率以确保产品出口。1980年中国出口才占到GDP比重的10%，但是这个数字到2006年已升至39%。“高投资、高出口、低消费”已成为中国经济增长的主要特点。在人民币被持续低估的情况下，制造业部门过度投资所带来的产能过剩必然带来不断增加的出口顺差，而人民币汇率无法随生产力进步适时调整又诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，从而造成外汇储备的迅速累积。在这种情况下，央行不得不超发20多万亿的人民币对冲逐渐积累并已经超过3万亿美元的外汇储备，结果是经济中的流动性严重过剩，并最终带来房地产全面泡沫化以及地方政府过度举债融资大规模进行工业开发区与新城建设，为经济持续稳定增长带来长久隐患。

从社会效应来看，这种发展模式的代价是损害了为数众多的农村打工者和被征地农民的利益。就规模已经上亿、以农村移民为主体的流动人口来看，地方政府为吸引投资而放松劳工保护标准，有时连劳工的基本权益都难以得到保障，更不用说去进行有实质内容的户籍制度改革以为流动人口提供在城市永久定居的相应福利（如最低生活保障、子女平等就学和廉租房）。尤其是地方政府为了招商引资，相当部分的财政支出用于提升可以吸引制造业投资者和房地产投资者的基础设施建设，对本地常住居民的教育、医疗等公共服务的支出也相当不足，更难以为外来人口提供相应公共服务。同时，为推动制造业

发展而进行的大规模低价圈地已经造成数以千万计的城郊失地农民。在地方政府可强制征地、单方面制定土地补偿标准，并垄断城市建设用地土地出让一级市场的体制下，绝大部分失地农民很难分享因城市化、工业化带来的土地增值收益，往往陷入失地又失业的情况。一旦处理不好，很容易恶化城乡关系，造成社会不稳定。

传统的粗放式的城镇化道路已走到尽头，我们必须在纠正传统城市化道路各种弊病的基础上，通过农民工的市民化、土地资源使用的集约化、融资模式的新型化等手段来解决城市化面临的各种问题，从而开辟出一条“以人为本、服务均等、四化同步、城乡统筹、合理布局、集约高效、绿色低碳”的新型城镇化道路。这对中国下一阶段经济与社会的全面可持续发展具有不可替代的战略性作用，并已成为社会各界的共识。中国下一轮经济增长的核心源泉必然从传统的“全球化红利”、“人口红利”和以工业开发区与大规模商品房开发为主体的“土地城市化红利”转向以“人口完全城镇化、农民工市民化、公共服务均等化”为特征的“制度改革红利”。以土地-户籍-财税-投融资体制综合配套改革为根本推动力的新型城镇化，不仅是未来中国中长期转变发展方式、扩大内需的战略需求，也是解决中国当前面临的“稳增长、控通胀与调结构”等多重目标困境、打造升级版中国经济的有效手段。

三、 户籍改革：目标、主体与思路

（一）改革目标：本地城郊农民还是外来流动人口？

在目前各地进行的户籍制度改革中，不难观察到一个重要的现象，就是地方政府，尤其是作为外来人口主要流入地的发达地区地方政府，把户籍制度改革瞄准的主要对象界定为本地农民，尤其是城郊拥有土地的农民，而不是大量外来的流动人口。

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。但很多发达地区或城市郊区的农民，其土地本身就比较值钱，自己的非农就业收入也不低，其子女就学和住房问题，都在本地得到了解决，因此，城市户口对他们的意义并不是很大，但我们却看到，政府很有积极性为这些人“解决”户口，甚至不断出台各类“土地换保障”，“土地换户口”的政策。

地方政府之所以如此，无非是看中了这些本地农民，尤其是城郊农民的土地，试图通过给予户口或一些社会保障来降低征地拆迁方面的阻力。但在这类户籍制度改革中，那些最需要城市户口和城市公共服务的外来流动人口的户籍与公共服务问题，地方政府则基本没有激励解决，只是把他们当成廉价劳动力，预期这些外来人口在本地度过黄金劳动年龄之后会自动返乡。很多地区在户籍改革过程中，进行所谓“积分制”的改革，但外来务工人员入户的条件，却非常严苛，这样的户籍改革，积极意义到底有多少确实值得存疑。

在有关中国城市化问题的讨论中，学术界和政府部门没有分歧的

一点，是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”。但现实情况正是“伪城市化”或“不完全城市化”。我国城市化率近年来的迅速攀升很大程度上是流动人口被统计为城市人口所导致。在户籍改革没有实质性突破的情况下，这些流动人口不能享受与拥有城市户口者相同的城市公共服务，其中大部分预期未来仍要回农村老家。换句话说，中国当前的城市化模式是在农民工黄金年龄段利用这些劳动力，而一旦他们年老或健康状况恶化时，再将其推回农村。这种模式，不仅从保障作为国家公民的农民工基本公民权利、尤其是就业权利角度看很不合理，而且也不利于中国经济为实现可持续发展而必须扩大的内需的增加。由于缺乏对在城市居留的长久预期，农民工的消费、储蓄乃至人力资本模式也必然与城市常住人口存在显著差异，不利于其长久人力资本投资、收入提高乃至消费模式提升。

（二）户籍改革不能完全由地方自主决定，还需中央施加压力和动力

从目前来看，户籍制度改革的一个关键问题，即改革的主导和实施主体的问题，并没有得到有效解决。虽然中央提出要推进户籍改革，但改革主动权基本还是在地方，主要是市、县一级，结果是地方政府或有意误设改革对象，或无所作为，有些地方还以改革为名设定了过高入户门槛。若无来自中央的政策和压力，跨区户籍改革很难得到有

效解决，而恰恰我国的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、从发达省份内较不发达区向更发达区的迁移，所以，把户籍改革的主动权交给地方，只会让改革效果大打折扣。我国郑州曾经进行的户改例子再清楚不过地表明，户籍制度改革不仅需要中央政府介入并在全国不同城市同时推动，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，也需要地方政府有配套的财政资源来为流动人口提供相应的公共服务。

（三） 以降低公共服务成本推动户籍改革

为什么户籍制度改革这么难？这不仅涉及到地方政府进行户籍改革的激励问题，也涉及到对现阶段“城市户口”到底包含什么排他性公共服务以及通过什么方式提供这些服务的认识问题。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。在现实中，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机会的主要创造者，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。因此，如果劳动者就业单位为其雇员上了这些社会保险，则不管该雇员是否有本地城市户口，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。

上述三项福利中，以城市最低生活保障为主的社会救助服务成本较低，并不构成户籍制度改革的主要障碍。而成本较高的主要是补贴性住房安排以及子女平等就学机会。其中，最困难的，或者换句话说对于地方政府而言成本最高的是“保障性住房”。实际上，流动人口子女在城市公立学校免费接受义务教育问题也与流动人口住房问题紧密相关，因为要实现举家迁移，不仅举家迁移的家庭需要在城市里找到符合其支付能力的住房，而且需要具有对应的子女平等就学权利。但由于城市房价高企，而保障性住房又不针对外来人口，加上流动人口子女就学困难，以单身、临时性迁移为主体的人口流动模式自然难以避免。在我们近年来调查调研的多个省市，中央政府关于“流动人口子女在迁入地城市公立学校平等入学”的政策只是近年来在部分地区开始得到了较好执行。总体看，农民工子女进入城市公立学校就读依然是困难重重。很多农村流动人口，尤其是女性打工者，之所以在一定年龄后选择回乡，就是因为其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，更不用说在迁入地上高中和参加高考。因此，户籍制度改革的关键，就在于如何通过有效的政策改革方案，来降低上述服务提供的成本，或者为上述服务提供有效的融资机制。

四、保障性住房：政策与挑战

一种解决新城市化人口住房问题的思路,是政府大规模保障性住房建设。近年来,中国在住房保障体系(如经济适用房和廉租房)建设上取得了相当快的进展,经济适用房和廉租房的建设已经初具规模,或开始加速。特别是伴随着2009年以来的房价调控,政府已经把保障性住房建设放到了前所未有的重要地位。“十二五规划”中关于房地产发展的一个重要举措是大大增加保障性住房供应。从2010年来,我国城市住房保障对象已经大大扩展。不仅要对没有购房支付能力的低收入家庭提供廉租房,还要对有一定支付能力的低收入家庭配售经济适用房,外加对中等收入家庭自住需求提供限价房,以及对夹心层和过渡期住房需求提供公租房。

(一) 房地产泡沫催生保障性住房

政府大规模推进保障性住房建设,与我国房地产价格进入本世纪以来开始迅速增长乃至泡沫化密切相关。2004年以来,中央政府一轮轮房价调控措施出台,包括采取强制规定住宅用地供应比例、商品房与保障性住房比例、税收和利率调控手段,乃至限购、限价等强硬政策,但一直没有实现控制房价的目标。直到2011年中央采取更严厉的宏观调整政策以来,一线城市房地产价格上涨趋势得到遏制,但二三线城市住房却开始加速上涨。即使是一些中小县城,最近两三年的房价也普遍一飞冲天,很多国家级贫困县的房价都已经超过了4000元。

上述房价在过去 10 年以来的迅速增长乃至泡沫化，使得成为人口城市化主力的绝大部分农村流动人口根本无法支付商品房价格。实际上，在当前发展阶段，即使那些具有高等教育学历的劳动力市场新进入者也往往发现现有住房价格远远超出其支付能力。按照世界银行的标准，发达国家的房价收入比一般在 1.8-5.5 倍之间，发展中国家合理的房价收入比在 3-6 倍之间，中国目前全国房价收入比已超过 15 倍，上海、北京、广州等地的房价收入比则超过 50 倍以上。近年来中国房租上涨幅度远低于房价涨幅，当前中国租售比一般都在 400 以上，一些泡沫严重地区甚至在 1000 以上，而国际警戒线为 200²，泡沫现象严重。这显然对中国大量农村人口城市化构成了主要约束。

为了抑制房价，中央政府近年来开始大力推动保障性住房政策。特别是伴随着 2009 年以来的房价调控，政府已经把保障性住房建设放到了前所未有的重要地位。从趋势上看，公共租赁住房将成为保障性住房的主要形式，来解决低收入和中等偏下收入群体、新就业职工和外来务工人员的住房问题。

（二）保障性住房的现实挑战

中央政府的保障性住房在一定程度上缓解了低收入和中等偏下收入群体的住房问题。但是，目前政府正在建立的保障性住房体系是否具有经济上可行性？保障性住房在建成后的分配和管理方面是否能够保证公平和有效率？中国应该如何合理选择保障性住房的覆盖

² 《泡沫现象严重 目前中国房价收入比已超过 15 》，
<http://sz.focus.cn/news/2010-04-22/914306.html>。

面？保障性住房体系之外的商品房与住宅用地市场应该如何发展？这些问题，都是目前中国城市化过程中面临的重大公共政策问题。

中国住房体系以 1998 年国务院 23 号文为基准，包括三个类别：一是面对最低收入家庭、救济性的廉租住房。核定标准为收入和现有住房面积的“双困标准”；二是为中低收入家庭提供的经济适用住房，投入中政府贴一部分，个人出一部分。三是完全市场化定价、面向中高收入阶层的商品房。自 1998 年房改开始，商品房建设大规模展开，各地政府开始扩大经济适用住房规模，最高峰时经济适用住房投资额占全部投资额 17%。但从 2002 年开始，随着房地产市升温，经济适用住房投资比例大幅下降，2005 年下降到 4.5%，一些城市甚至停止经济适用住房的建设。实际上，在房改初期，主管部门主张把租住房屋建设暂停两年，为的是推动老百姓购买公房。但其后房地产市场的发展和土地财政模式的进一步深化，地方政府很长时间在保障房建设上基本停滞。政府主管部门曾设想，不是由政府出力，而是靠市场经济、靠开发商来解决居民的住房保障问题。但随着房价近年来高企，“补课”也构成了近年来中央政府加大力度推动保障性住房建设的一个关键原因。

自 2010 年来住房保障建设力度和步伐迅速提升，但在很大程度上，这种行动是各地对中央政策压力之反应：中央向省、省再向市、县各级层层下压保障性住房建设指标，与目标责任书一并下发的还包括工作日程，明确要求地方政府所有签订在责任书内的 2011 年的保

障性安居工程任务必须在 10 月 31 日前开工建设，且住房城乡建设部会联合监察部、审计署等部门组成联合检查组进行检查，对于未能按期开工的地方政府，视情况对行政首长问责。

但如此大规模保障房建设工程，必然面临土地、资金、规范管理等一系列挑战。从中国 90 年代中期开始实施“安居工程”开始以来，保障性住房一直存在用地供给不足、建设资金缺乏、地方缺乏动力、法律监管空白，经济适用房分配不公平、地方缺乏建设廉租房积极性等问题。而 2010 年以来之高压政策，可能导致这些问题更为突出。其中，现阶段最突出的是资金筹措相关问题。据住建部估算，2011 年 1000 万套保障房的投资资金达 1.3 万亿元，十二五期间保障性住房总投资额接近 5 万亿。而 2011 年中央财政中保障性住房补助资金为 1030 亿，剩余 1.2 万亿元则需要地方财政、银行信贷、开发商等民间资金参与。再加上各种公用设施配套，未来每年需要 3 万亿元资金。

自 2011 年开始，各地政府都在运用财政、金融、土地、税收政策鼓励，动员银行资金、地方投融资公司、社保基金等多种社会资金进入，以满足保障房建设的巨大资金需求。期望通过政府的优惠和鼓励，撬动更多民间资本介入，形成政府、企业双赢，解决建设资金缺口。实际上，我国从 1998 年起探索以经济适用房为主的保障房建设，其间虽一直鼓励，但社会资金一直未大规模进入。经适房和两限房虽能一次收回成本，但企业和金融机构往往因利润低而更倾向于商品

房。公租房、廉租房等资金沉淀量大，回笼较慢，社会资金投入激励更低。

为了筹集保障性住房资金，近年来很多地方开始进行“捆绑式开发保障房”，即用商品房利润冲减公租房投资成本，用租金收入偿还公租房投资的财务成本。但国内、国际经验表明，无论从经济合理性、透明度和公正性、还是社会整合效果看，这种模式并不理想。此外，“捆绑式”配建方式也主要适用于产权式保障房，开发商通过出售产权回笼资金，但利润较商品房开发要低。

由于保障房建设投入大，收益低，资金周转期长，因此大规模建设计划给地方政府所带来的资金缺口不小。尤其是保障性住房土地获得方式为划拨，且收益有限，在当前地方政府财政高度依赖土地和房地产税收、且其他增长率较高的收入来源缺乏时，地方预算内外收入会受到较大影响。另一方面，险资等社会资金进入保障房通道并不通畅，且获得银行贷款难度大，地方融资平台债务已很重。如果建设速度过快，保障性住房建设资金压力就会开始凸显。由于并非所有地方都有足够财政实力和融资能力，就出现了河北石家庄没收住宅用房作为保障性住房，以及部分地方以企业员工宿舍“充数”保障房，甚至把职工宿舍、教师宿舍，动迁安置房都作为保障房来凑数的情况。

围绕保障性住房建设资金筹措出现的另一个情况，是地方政府以出售廉租房部分产权来解决保障房建设资金问题，即地方政府按“成本价或略低于成本价”，把廉租房的部分产权转让给“符合廉租住房保

障条件、有意购买”的城市低收入家庭，由政府与住户共享廉租房产权。个人居住一定年限后可购买政府所拥有部分产权。政府出售廉租房产权后，所得资金用于新建廉租房，形成“投资—建设—销售(回笼资金)—再投资”的资金循环模式。显然，出售廉租房初衷是解决地方保障房建设融资难题。近年来，甘肃、吉林、新疆、四川、青海等相继出台廉租房出售方案。以甘肃省为例，从2009年4月始，甘肃省决定把新建廉租住房总量的60%至70%向保障对象出售，政府和廉租户分别拥有40%和60%的产权。

从短期看，出售廉租房可填补保障房资金缺口，又可满足部分家庭拥有住房的需求。同时，廉租房出售后，地方政府既不必承担廉租房的管理与维护成本，还解决了保障房退出机制问题。但这种做法会不会在现实中走样？会不会损及真正需要廉租房的困难家庭，造成新的公共资源分配不公？实际上，上述做法可能只是地方解决眼前问题的权宜之计。从长远看，出售廉租房并不可行。在现实中，个人与政府共同拥有廉租房并在超过一定年限后上市交易，地方制定的具体政策也多参照经适房。问题是，此前经适房因其无法杜绝权势者借以牟利而早已饱受学界和公众诟病。如果允许廉租房出售并上市交易，很难不重蹈经适房的“覆辙”。住房与城乡建设部最初对上述做法并不认可。但随着保障性住房建设推进日益艰难，各地政府资金困难突出，而企业、银行又不愿参与，只能默许各地试点出售。目前住房与城乡建设部对此的态度是“允许摸索”。

此外，从分配角度看，目前的保障性住房体系也有失公平。从目前的情况来看，很多一线甚至二线城市的保障房一般针对本地户籍人口，公务员和国企事业单位人员更容易受益。一般情况下，外地务工人员只能慢慢排队。目前一个新情况，是地方政府开始施压给企业盖员工宿舍并算成保障性住房，这可能有助于解决部分务工就业人员的住房问题，但仍解决不了很多城市里那些自己租房、自我雇佣的外来打工者的居住问题。特别需要指出，在我国很多城市，很多自我雇佣人群，包括部分打工流动人口居住在以城中村、城郊村为主体的租赁房中。这些房子里相当部分是违法小产权住房。如果政府经过拆迁这些城中村或小产权房后再建设包括保障房在内的各类住房，或如石家庄那样直接没收再经改造后变为保障房，那些不被目前保障房建设所覆盖的流动人口的居住情况就很不乐观。实际上，这样的做法也必然因为其带来的社会、经济问题超过其解决的问题，而难以操作或持续下去。换句话说，如此方法建立起来的保障性住房体系，可能有损、而不是有利于外来人口的居住。大规模保障性住房建立起来后，如何能够真正实现公平分配，特别是不歧视那些外来人口，是一个很难解决的问题。至少从过去我国保障性住房建设的情况看，并没有有效的体制和机制来实现这一点。

（三）从保障性住房到住房保障

应该说，在当前房价超过大多数城市化过程中新增家庭支付能力的背景下，适当增加保障性住房的供应确有一定必要。但如果不能通

过采取有效增加商品房供给的措施，让过高的市场房价逐渐降下来，并使社会大部分家庭通过房地产市场购买或租赁住房，那么不仅会增加因大规模建设保障性住房而带来的金融和财政风险，而且政府也将不得不大规模提供保障性住房来实现广覆盖。更重要的是，即使能够建起广覆盖的保障性住房，这套体系能够有效运作吗？还有没有比大规模建设保障性住房更有效的住房保障模式？

从世界各国经验看，早期公租房供给少的时候政府发挥主导作用；后期公租房管理运营负担加重，很多政府开始逐渐退出；更多的是政府通过激励政策发挥杠杆作用，让私营机构建设、提供、管理公租房，政府仅负责监督及准入的管理。实际上，世界上广覆盖的保障性住房体系案例并不多，即使是被认为比较成功的香港，大规模公屋体系建设也因其对房地产市场健康发展的破坏、商品房价格过高、政府被地产商俘获而屡遭诟病。此外，各种保障性住房，尤其是廉租房、公租房后期管理和监督问题，目前并没有得到有效解决。

更重要的问题，是建立一个覆盖面如此之高的保障性住房体系，是解决广大百姓、尤其是最需要住房的大批农民工和新就业人群住房问题的最好方法吗？从全世界的情况来看，一个健康的房地产行业发展模式，是保障性住房主要面对那些连市场水平租金也付不起的最低收入阶层。绝大多数家庭的住房，无论是购住，还是租住，都应该、而且也能够通过房地产市场来解决。而之所以政府事实上被迫为中低收入阶层全面提供保障房，原因正是因为导致高房价的体制性顽疾一

直没有得到有效解决。

因此，要解决目前房价畸高的问题，增加保障性住房和抑制房地产投机虽然有一定必要性，但远远不够，甚至不应该是主要调控措施。在房价这么高的情况下，地方政府不仅没有积极性去大幅增加保障性住房（因为要求被保障的人会更多），而且也会带来以前经济适用房销售中的各种不公平，甚至破坏房地产市场的健康运行。而抑制房地产投机，通过房贷政策等系列宏观调控措施即使短期能奏效，也最多只能治标，而难以治本。从根本上讲，需要消除导致房地产泡沫形成的条件，就不仅必须要改变地方政府垄断、高价供应商住用地的局面，也要彻底改变因工业招商引资竞争而带来的产能过剩、贸易顺差和流动性过剩。

要实现上述根本改变，必须要进行土地制度和配套财税制度改革。只有通过土地制度改革，允许农民直接与制造业用地者直接谈判用地补偿水平，才能遏制工业用地的零地价乃至亏本出让局面，才能遏制目前沿海欠发达地区和内地大量城市大建工业开发区的热潮，也才能够逐渐消除我国经济中的过剩流动性；只有通过土地制度改革，允许农村集体建设用地直接进入城市商、住用地一级市场，允许农村集体在城市规划、土地规划到位的情况下进行商品房（包括产权房和租住房）的开发，也才能够改变目前地方政府垄断、过少供应住宅用地的局面。

这里必须进一步讨论“可支付住房”（Affordable housing）这个

概念。它广义上指由各种主体提供、用于解决中低收入人群基本居住问题的住房。虽然它包括地方政府或非营利组织以解决中低收入家庭负担不起租用、购买住房费用问题为目标,通过行政手段干预住房市场而供给的廉价住房,但并不必然意味着一定要政府直接或间接提供住房保障,也不意味着“住房福利社会”。换句话说,如果市场可以为大多数中低收入者提供可租住或购买得起、且基本体面的住房条件,实现“居者有其所”,那么,住房可支付性(Housing affordability)问题就得到了较好解决。以我国商品房价很高的珠三角为例,该地区除了 40-50%外来流动人口(主要是农民工)的居住方式是依附性居住(在企业宿舍、或干脆在工作场所居住),剩下的超过 40% 的流动人口都居住在以城中村、城郊村为主体的租赁房中。虽然这些城中村、城郊村基本都是违章建设的小产权房,大部分地段基础设施和公共服务都不到位,但对外来人口而言,这些城中村、城郊村中由本地农民盖的房子比较有效地解决了他们的住房问题,而且帮助他们实现了家庭的团聚。

在未来的改革中,如果赋予城郊村、城中村集体建设用地与国有建设用地平等的权利,逐步放开以宅基地为主体的城郊村、城中村之集体建设用地入市,允许城市内部和周围城中村、城郊村的农民、村集体以流动人口和城市低收入群体为对象,为他们建设出租房乃至商品房开发,那么,不但可大幅度减轻政府投资压力,而且由于低成本土地供应大幅度增加、可支付住房供应大幅度增加,将能够有效抑

制乃至降低高房价。

实际上，土地制度改革、保障性住房体制改革还可以和金融体制改革联系起来。为了消化过剩流动性并使住房投资需求更为合理，政府需要加快金融市场化改革的步伐，扩展居民的投资渠道。近些年出台的一系列以行政手段抑制需求的措施，包括限购令，一是不能从根本上解决流动性过剩的问题，只是把资金从一个商品市场挤进另一个商品市场；二是一并打压了居民的正常购房愿望；三是干预了市场的正常运作，降低了资源分配效率；四是加深了户籍歧视。在股市低迷，实际存款利率为负，其他投资渠道短缺的情况下，买房自然成为了居民资产保值的重要手段。只有增加其他有吸引力的投资选项，才可以让流动性合理的流出地产市场的需求面，甚至和本文后面提出的房地产信托（REITs）结合起来，从增加房地产需求转移到增加（商品房与保障房）房地产供给。

根据前述讨论，我们认为有必要适当调整目前中国正在进行的、以政府为主导、通过上级向下级压指标而展开的大规模保障性住房建设政策。政策制定部门必须认识到，住房保障体制与以政府为主导的保障性住房建设两个概念不能等同，政府建设的可支付住房（affordable housing）与住房可支付性（Housing affordability）问题也不能等同。考虑到未来中国将有大批农村人口向城市进行永久性迁移，在这个过程中需要为这些流动人口及其家庭提供足够的、基本体面的可支付住房。

保障性住房与住房保障问题牵一发动全身，如果缺乏经济社会发展的宏观视角和统筹设计，既有的保障性住房政策反而有可能扭曲市场。甚至不利于低收入阶层的住房保障。未来改革的着眼点，是通过土地制度与配套财税体制改革，将城中村乃至近郊土地升值的潜力充分释放出来，在目前完全“涨价归公”与“涨价归私”两个极端之间重新分配，以“公私合作”的形式和市场化的手段，解决户籍改革与公共服务均等化之中最困难的瓶颈——廉价租赁住房的提供，通过市场机制创新解决绝大部分人的居住保障问题。与此同时，通过金融体制改革，把廉租房、公租房建设地段进行适当商业地产配比来吸引如保险资金在内的社会资产进入，为缩小后的政府保障性住房体系实现可持续的融资

五、土地-户籍-公共财政体制联动改革

（一）农民工市民化：关键在于城中村与城郊村土地制度改革

在我们看来，农民工市民化的关键，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入户条件，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。实际上，无论是农民工住房问题，还是子女教育问题，都可以通过有效的土地制度改革来实现，而改革的要旨，就是赋予城市郊区的本地农民一定的土地开发权利，让他们能在符合城市规划和基础设施要求的前提下，合法地为外来流

动人口盖出租房。

从经济学角度来看，上述措施的本质，就是所谓的土地“增值溢价捕获”，即政府的公共投资和基础设施建设，是农地转非农地过程中增值的关键，因此，在这个帕累托改进中，政府可以与土地原权利人谈判，无偿征收部分土地用于基础设施和公用事业建设，从而捕获土地价值上涨中得益于公共投资的那一部分。其基本原理可通过以下简例说明：假设某城郊村有 100 亩土地，其中有 200 户原住村民，每户有一处宅基地。城市外扩时政府可直接与村民进行谈判，在明确开发增值前景与利益分配方式后，要求村民以无偿向政府缴纳部分土地（如 50 亩）的方式支持整个开发项目。在政府拿走的 50 亩土地中，30-35 亩土地用作整个地段的基础设施建设，剩下 15-20 亩公开拍卖以支付基础设施费用。而作为原土地权利人的村民虽放弃了 50 亩土地，但却获得了剩余 50 亩、且已转为国有土地的相应开发权。由于基础设施改善及政府给予的一定容积率奖励，这 50 亩土地的开发价值会高于未改造前 100 亩土地价值，那么村民就可以用自己集资或使用国有土地使用权证贷款建设安置房和出租屋。

政府赋予城市郊区的本地农民一定的土地开发权利，让他们能在符合城市规划和基础设施要求的前提下，合法地为外来流动人口盖出租房，政府可以明确上述建设的住房在 10-20 年内只有有限产权，不可上市销售，而只能用于出租。但超过 10-20 年年限后，则可以给予完全产权，允许房屋上市流转。一旦这种开发模式在流动人口集中的

城中村、城郊村推广，城市出租房供给会大幅度增加，租金也可降到绝大部分流动人口可支付水平。地方政府就无需大规模建设廉租房或公租房。10-20年之后，相当部分外来人口将有购买住房的经济能力，逐渐从租房者变为住房所有者。

上述改革措施，本质上是一种双轨制的渐进土地制度改革方案。之所以不得不在对本地农民所盖住房施加10-20年内只能出租、不能出卖的限制，就是因为目前房地产市场的严重泡沫。如果不施加上述限制，村民就一定会倾向于盖商品房，不仅仍然解决不了流动人口居住问题，而且还会马上对现有商品房市场造成巨大冲击，甚至直接引致泡沫崩盘。也正因为如此，地方政府、开发商乃至中央政府都不会支持这种改革。而上述双轨制改革方案，一方面因其不会对现有商品房市场造成巨大冲击，与此同时却又对市场释放一个炒作商品房没有前途的信号，从而对炒房者形成有效威慑。一旦形成这种威慑，政府就可以逐渐放松房地产市场限购、限价、限贷调控，让商品房市场的刚性需求在合理价格水平上得到满足，促进商品房市场的正常发展。

配套税收制度改革，上述土地改革方案还可有助于流动人口子女就学问题的解决。比如，对以出租房为主容纳外来人口居住的城中村、城郊村地段，政府可以考虑利用免费获得的部分用地建立公立学校，接受外来人口子女入学，这实际上也就解决了学校用地问题。而学校的日常运营费用，包括教师工资以及基本办公费用，则可以部分来自于对本地村民所建设出租屋抽取的出租收入所得税。在通过上述土地

制度改革和相关财税体制改革有效解决了外来人口住房问题和子女教育问题后，户籍制度改革也就完成了实质性突破。比如，如果税率按房屋租金 10% 抽取，每平方米年均租金 100 元，未来 10 年建设 60-70 亿平米出租房，年均出租面积可达到 30-35 亿平米，年均房租 3000-3500 亿元，相关所得税可以抽取 300-350 亿元，按照每个义务制教育阶段孩子每年 2000 元教育经费计算，至少可以新增解决 1500-1750 万流动儿童的城市公立学校教育运营经费问题。考虑到我国流动和留守儿童数目巨大，中央和地方政府还需要支付一些学校建设费用以及更多学校运营经费。对于人口流入城市，中央政府除了施加压力要求办学之外，给予一些转移支付进行激励也非常必要。

（二）以工业用地转商住补充征地制度改革后地方政府土地出让金

前面提到的改革措施，实际上是指地方政府未来在城市扩张过程中，不再采用传统方式征地，而只无偿取得公益事业、基础设施用地以及少量出让后价值可覆盖基础设施建设成本的用地，但同时将剩余土地的开发权直接赋予作为原土地权利人的本地城郊农民，让他们为外来人口盖房子，同时抽取部分出租屋收益建设学校，配合地方政府乃至中央政府的部分转移支付收入在流动人口流入地解决农民工子女就学问题。

但仅仅采用上述改革措施，仍然很难说服地方政府支持上述改革。这是因为地方政府还有很多城市建设已经再建或将要进行，手上

还有大量存量债务也要偿还。因此，短期内让地方政府不再继续征地，从而放弃土地出让金收入难度很大。虽然从长远看，我国地方税制改革的一个方向，是逐渐引入对城市存量房地产征收的物业税替代土地出让金，但短期来看，物业税很难替代土地出让金收益。比如，物业税如果只对第二套（或一定面积）以上住房征收，由于城市里有二套以上住房的居民不超过 20%，所征收物业税将非常有限，而要对包括第一套住房在内的所有城市存量房征收物业税，很难获得民众支持，因此目前也不具备全面开征条件。换句话说，要全面开征物业税，也必须在政府逐步完善公共财政体制，确保物业税征收合理、使用得当并取得百姓支持后才可能实现，很难一蹴而就。

那么还有什么方案可以推动地方政府支持改革呢？我们希望强调的是，即使城市进一步扩张后不再按照传统方式征地，地方政府手中仍握有包括大量工业用地在内的存量城市土地，完全可以通过一些有效的政策措施来更集约化地利用存量土地，通过结构调整和用途转换在未来 10 年左右的过渡期持续获取土地出让金收益。其中的一个关键措施，就是通过工业用地和开发区重整后实现制造业用地更集约利用，同时腾出空余土地并在逐年转化为商、住用地。这种措施不仅可以增加住宅用地供给、逐步化解现有城市房地产泡沫，而且可为地方政府在未来 10 年新动员数额可观的土地出让金收入和各类房地产开发相关税收，并用于地方建设融资和巨额存量债务偿还。

实际上，由于各地杀价招商引资，我国绝大部分地区城市范围内

的工业用地，尤其是工业园区与工业开发区用地效率非常低下，据国土资源部的调查，即使在很多沿海经济发达地区，工业项目用地容积率也只有0.3—0.6，工业用地平均产出率非常低。只要政策合理，通过工业园区土地重划，平均容积率提高一倍以上完全可以做到。需要指出，这些工业用地已被征收，并且支付了全部或大部分征地成本，多是地方以低价出让的，利用很不集约。因此，完全可以考虑采取包括空地闲置税，规划调整、政府与厂商合作开发等各种手段，推动政府与原工业用地者重新谈判。比如，政府可以直接投资或引导投资者选择开发区的合适地段兴建多层厂房，让既有工业用地者实现无成本转移，这样既有工业区面积就可以大幅度缩小。然后，政府就可以运用规划手段，将节约土地分年转化为商、住用地并收取出让金。从一些发达地区的情况来看，许多工业用地也在悄悄改变用途，以工业厂房名义实质行使办公及总部基地等用途。部分制造业企业也正在积极和政府沟通，试图盘活企业闲置存量用地，进行商业、住宅业开发。

在实际操作中，地方政府须和原土地权利人进行充分谈判，在分享收益的前提下实现上述用地结构调整。为此，中央则需要关于商、住用地必须招、拍、挂出让的政策上进行相应调整，允许地方政府与原土地权利人（那些已获低价工业用地的制造业投资者）之间建立一个合理的收益分配谈判机制。其中一种思路，是地方政府可能给原制造业企业留用一定比例商、住用地后，再根据规划统一变更宗地性质后把政府所获得土地通过招、拍、挂等公开出让方式推向市场。另外一种思路，是地方政府考虑以一定溢价将闲置工业用地或者低效率利

用的工业用地收回，再由土地储备中心统一收储，然后招拍挂出让。但上述两种方式，都仍然无法从根本上改变地方政府作为城市单一商、住用地供地主体的现状，从而必然会限量少供商、住用地以最大化商住用地土地出让金的局面，而这恰恰是目前中国城市房地产泡沫形成的一个关键体制基础。即使考虑到房地产泡沫已经比较严重，短期内可以采取上述两个方法，但中期可以推动的改革是，只要符合地方基本城市规划要求，在政府修改规划用地性质的基础上，允许原工业用地厂商直接与商住用地开发商进行土地交易，政府通过累进土地增值税（或者补交商住用地出让金的方式）来获得相关土地改变使用性质所带来的土地增值收益。这种做法，在以前划拨用地入市的操作中早有经验，因此并不难推动。但这个改革的关键，是改变地方政府作为城市单一商住用地主体的局面，让他们从市场化交易中抽取增值税（也可称为补交商住用地出让金），从而切实改变地方政府的激励，只有这样，在城市中创造多个供地主体，才能扭转城市商住用地垄断招、拍、挂所带来的限量少供、房地产泡沫难以缓解的现象。

当然，要实现上述改革，中央政府首先要严禁开发区进一步扩张。只有这样，地方政府才会开始从存量用地集约利用这个方面去做文章，并制定分年度的整体土地利用结构调整方案。因此，上述用地结构调整的前提，就是地方政府不仅不能再向过去那样低价征地、然后更低价出让工业用地去新建开发区，而且还要逐渐收缩既有开发区和工业用地规模，把中国工业用地比重过高、商住用地比重过低的局面逐步扭转过来。前文已经提到，中国目前的制造业全面产能过剩，存

在开发区过度建设、工业用地占地比重过高的局面，中央必须要下定决心全面叫停内地新一轮建设工业用地开发区的狂潮，严禁地方政府零地价、负地价招商引资，否则不仅会进一步增加征地所导致的社会矛盾，还会把地方政府、国有银行，最后是中央政府进一步拖入巨额不良资产的陷阱而难以自拔。

调整工业用地结构给地方政府带来的财政收入潜力，不仅包括工业用地逐年转商、住后获取的土地出让金收入，还包括这些土地释放入市后商、住用房地产建设为地方产生的各种预算内税收。1997-2009年间，我国工业用地大约增加了 2000 万亩，如果这些新增工业园区平均容积率能够提高一倍，达到 0.6-0.8 的基本标准，就可以节约 1000 万亩用地，相当于每个县增加 3000 多亩用地（近 3 平方公里）。未来 10 年，按照每年转化为商住用地出让 100 万亩，即使以 2008 年平均每亩商住用地 75 万元的较低价格，未来 10 年也可以筹措 7.5 万亿元、每年至少 7500 亿元的土地出让金纯收入，即使这个过程中让利给企业 1/3，地方政府每年也可获得 5000 亿元左右的土地出让金或者土地增值税收入。此外，如果上述 100 万亩土地中 1/3 用于基础设施与公益事业用地，剩余 2/3 用于住宅开发，为 66.7 万亩，容积率 1.5，每年还可以开发 6-7 亿平米住宅，每平米按照 5000 元单价计算，总产值大约 3-3.5 万亿元，新增增加值 1.2-1.5 万亿，还可以新增各类房地产开发有关税收 4200-5200 亿。

综上，政府可以通过工业用地结构调整，获得大约每年接近 1 万

亿元的各类财税收入，基本可以补足地方政府当前土地出让金的纯收入。最关键的是，这个措施和前面提到的城郊村居民为外来农民工盖房子的改革措施结合起来，可以直接消化目前我国严重过剩的钢铁、建材等房地产相关行业的过剩产能，并有助于化解地方政府的巨额存量债务；这些措施不仅可以逐步消除城市房地产泡沫，让城市居民有更多收入用于非住房消费，还可促进流动人口实现举家迁移，让农村迁移家庭的男性、女性劳动年龄人口都能在城市持续供给劳动力，获得更高劳动收入，转换其消费模式；更多农村剩余劳动力释放还可以抑制城市中、低端劳动力工资过快上涨，流动人口子女实现城市公立学校就学，配合各省高考入学指标随就学儿童人数的调整，也可以解决流动人口子女异地就学、升学的问题。因此，上述改革措施可以从多方面增加内需、促进经济增长，增加社会和谐，为未来长期建立以房产税为主体的地方公共财政体系赢得宝贵的转轨期。

六、结论

本报告提出了未来中国城市化的一个系统性解决方案，其中仍然是以土地制度改革为突破口。首先是推动农民工市民化，关键是通过土地制度改革来赋予城市郊区的本地农民一定的土地开发权利，让他们能在符合城市规划和基础设施要求的前提下，合法地为外来流动人口盖出租房。同时配套税收制度改革，对以出租房为主容纳外来人口居住的城中村、城郊村地段，政府利用免费获得的部分公益事业用地

建立公立学校，接受外来人口子女入学，而学校的日常运营费用，包括教师工资以及基本办公费用，则可以部分来自于对本地村民所建设出租屋抽取的出租收入所得税。

本报告还提出，即使城市进一步扩张后不再按照传统方式征地，地方政府手中仍握有包括大量工业用地在内的存量城市土地，完全可以通过一些有效的政策措施来更集约化地利用存量土地，通过结构调整和用途转换在未来 10 年左右的过渡期持续获取土地出让金收益。其中的一个关键措施，就是通过工业用地和开发区重整后实现制造业用地更集约利用，同时腾出空余土地并逐年转化为商、住用地。这种措施不仅可以增加住宅用地供给、逐步化解现有城市房地产泡沫，而且可为地方政府在未来 10 年新动员数额可观的土地出让金收入和各类房地产开发相关税收，并用于地方建设融资和巨额存量债务偿还。最后，我们还指出，未来中国要实现健康城市化与耕地保护，必须要把城市化、工业化与农业现代化、农业基础设施建设结合起来，而其中的关键是多元化生成建设用地指标，特别是农地整理新增耕地可以折抵部分建设用地指标，在此基础上推动地方政府与农民进行农地整理，并逐渐实现农地确权，实现城市与农村发展的统筹推进。

（供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。
任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。）