

# 从农民工进城住房入手 改革户籍制度

许庆

(上海财经大学 上海 200433)

**内容摘要:** 现阶段城市户籍实际代表了三项公共服务: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。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,为外来人口提供可支付的住房,以及为其子女教育建立有效的融资机制,从而使外来务工人员主要是农民工可以在城市定居下来。土地制度改革可以作为突破口,通过城中村政府和村民有效的公私合作,充分利用市场机制为外来人口提供可支付住房,辅以相关财税体制改革,同时可以有效解决外来务工人员子女的教育问题。在通过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。

**关键词:** 户籍制度改革 农民工 保障性住房

中图分类号: D631.42 文献标识码: A 文章编号: 1005-1309(2013)05-0014-005

## 一、户籍制度改革近况

新世纪以来,伴随中国的快速工业化,中国人口城市化进入加速阶段,农村向城市迁移的流动人口每年超过1000万人,人口城市化率也从2000年的36.2%增加到2011年的51.3%,全国13.47亿人口中,官方统计的城镇人口已经达到6.9亿人。

但当前我国的人口城市化最多只能称为“不完全的人口城市化”,官方统计的城市化率迅速攀升,在很大程度上是因大约2亿左右以农民工为主的外来务工人员被统计为城市人口所致,而这些农民工绝大部分并没有获得迁入地所在城市的户口,因此也就无法接受与城市户口相对应的公共服务,从而无法实现从农村向城市的永久性举家迁移,全面完成城市化过程。

这两年,中央政府多次提出要加速户籍改革,放宽中小城市落户条件。但如果仔细观察很多人口迁入地城市的户籍改革政策,不难发现户籍改革进展非常缓慢,尤其是沿海地区主要的流动人口输入城市的地方政府,在为外来人口提供与城市户口对应的公共服务方面缺少动力。

收稿日期: 2013-04-20

基金项目: 2011年国家社会科学基金重大项目:城乡统筹发展背景下户籍制度改革与城镇化问题研究(批准号: 11&ZD037)。

作者简介: 许庆:上海财经大学财经研究所教授、博士生导师。

## 二、现阶段户籍代表什么？

户籍制度改革为何这么难？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。无论学术界还是政府部门，对这个问题都存在认识上的误区。

实际上，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。因此，没有缴纳社会保险应该不构成是否享受这些与户口相关公共服务的约束。

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，而成本较高的是补贴性住房安排及子女平等就学机会，其中成本最高的是“保障性住房”。实际上，要实现举家迁移的两个最主要条件，就是农村迁移家庭在城里能够找到可支付的住房，而且孩子还要有学上。但当前城市房价高企，而保障性住房又基本不覆盖外来人口，加上流动人口子女进入城市公立学校因学位不足或多种歧视性政策而就学困难，以单身、临时性迁移为主体的从农村向城市的人口流动模式自然难以避免。很多农村流动人口，尤其是女性打工者，之所以在30多岁后选择回乡，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，而不得不回家照顾孩子上学，而男性劳动力到了40~50岁后发现在城市定居无望，也不得不退出劳动力市场。这在一定程度上也就解释了为什么中国农村还有不少剩余劳动力，城乡收入差距超过3倍，但现阶段却已经出现劳动力短缺的现象。

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，为流动人口提供可支付的住房，以及为其子女教育建立有效的融资机制，从而使得这些流动人口可以在城市定居下来，从而在解决他们家庭团聚问题的同时，有效促进他们在城市消费，同时缓解劳动力市场紧张，并促进长期经济增长。

## 三、以城中村改造为突破口，为外来人口主体提供可支付住房

当前，中国正在进行以政府为主导、通过逐级确定指标而展开的大规模保障性住房建设。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，但未来10~20年内，政府是否有财力、有意愿以及足够的管理能力为4~6亿农民提供上亿套保障性住房，就需要打一个大大的问号。

即使从目前情况来看，虽然中央不断施加压力，大部分外来人口迁入地城市依然缺乏大规模建设保障性住房的积极性，尤其是没有积极性去为那些真正需要住房的外来农民工家庭提供保

障性住房。其中的道理很简单,一旦大规模供地来进行保障性住房建设,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。因此,地方政府,尤其是那些房价高、外来人口流入较多的地方政府,缺乏积极性就不足为奇。即使短期内地方做出一些动作,但如果要求地方长期这样做,除非中央愿意大规模增加转移支付,否则很容易出现的情况就是“中央请客,地方买单”,最后难以实施。

实际上,“可支付住房”这个概念,广义上可以指由各种主体提供的,用于解决中低收入人群基本居住问题的住房,它当然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和购买住房费用的问题为目标,通过行政手段干预住房市场而供给的廉价住房,但它并不必然意味着一定要由政府直接或间接来提供住房保障,也不意味着住房方面的福利社会。更广义地说,如果市场可以为大多数中低收入者提供他们可以租住或购买得起,而且基本体面的住房条件,实现“居者有其所”,那么,住房可支付性问题就得到了较好的解决。

在中国城市化过程中,房价过高的一个根本制度原因是城市政府作为本地供地单一主体垄断供地,过少供地,以炒高商、住用地地价,最大化商、住用地的土地出让金。因此,解决包括农民工在内的城市中低收入群体住房问题,除了政府建设少量保障性住房或提供租金补贴给少数最低收入人群外,主要还是要打破地方政府对住宅用地的垄断,增加住宅用地的供给。未来住房和土地制度改革的基本要旨,就是通过城郊村政府和村民有效的公私合作,充分利用市场机制来为广大流动人口提供可支付住房,尤其是出租屋。而其中的关键措施,就是在城市郊区的本地农民同意向城市政府无偿让渡部分基础设施和公共事业用地的前提下,赋予城郊村和城中村居民在其农村土地(主要是宅基地)上的部分土地开发权利,让他们能够合法、合规地给外来农民工建造以出租房为主体的可支付住房。

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”,即政府对土地的公共投资和基础设施建设,是城市郊区土地有效增值的关键因素,而政府可以通过与土地原权利人的谈判,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,并将其用于相关公共服务提供与基础设施融资。

在我国台湾地区,这些措施被称为“区段征收”或“市地重划”。其基本经济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。政府在该村改造过程中,可以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之后,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,可用30~35亩土地用作整个地段的基础设施建设,剩下15~20亩公开拍卖以偿还基础设施开发费用。而作为原有土地权利人的村民虽然放弃了50亩土地,却同时获得了剩余50亩土地的开发权。而由于基础设施改善以及政府给予作为原土地权利人的村民一个更高的开发容积率,这50亩土地的开发价值甚至远远会高于未改造前的全部土地价值,比如该村的村民可在50亩土地上连片重新规划、建设容积率更高的出租屋,然后在200户农民之间分配,每户就可能获得多套安置房和出租屋。

基于中国大陆城市土地国有的基础,完全可以设计如下联动改革方案,实现公私有效协作,不仅能化解目前征地拆迁中的重大矛盾,而且可以在有效解决外来人口居住问题的基础上,为其子女教育建立融资机制。

一是在法律制度与政策处理上,可以将城中村的土地以“报征”的形式转为国有,政府拿走一定比例的公益事业与基础设施用地以及部分拍卖后用于覆盖基础设施建设费用的土地,无需

向村民支付征地费用,但剩余部分国有土地开发权直接赋予原村民,村民也不需要担心这部分土地政府会另行批租给别人。

二是村民在保留的那部分开发用地上合作开发建设出租房。由于村民保有的那部分土地被发放了国有土地使用权证,并适当给予了容积率奖励,村民就可以组织起来用该土地使用权证去银行抵押获得贷款,或直接引入社会资本,如以房地产投资信托形式融资,进行以出租房为主体的土地开发。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,并同时先将先前投机于需求面的大量社会资本引导进入增加住房供给,并产生有效经济回报。

三是政府可以明确上述方法建设的出租性住房在10~20年内只有有限产权,不可以上市销售,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。一旦这种模式可以在流动人口集中的城中村、城郊村推广,城市的出租房供给就会增加,而房租租金也可以下降到绝大部分流动人口收入可支付的水平。地方政府也就无需再大规模地进行廉租房或者公租房建设了。这样,就可以通过市场机制解决外来流动人口住房问题。

四是上述改革措施一方面不会对现有商品房市场造成太大冲击,但与此同时对市场释放一个房屋炒作没有前途的信号,从而对炒房者形成有效威慑。一旦形成这种威慑,就可以逐渐放松房地产市场限购、限价、限贷的调控,让商品房市场的刚需在合理价格水平上得到满足,促进商品房市场正常发展。

五是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公共事业用地来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,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。

在当前形势下,实行上述城中村、城郊村改造模式不仅有利于压房价并同时促进经济增长,还可以减少社会矛盾,实现政府和社会多赢:即在城中村原住农民、流动人口多方满意的同时,并不会降低政府财政收益,甚至还可以因为激活房地产以及建筑业市场,让政府短期内就获得经济增长和房地产开发过程中的各类税收。最关键的是,以上操作还能实现土地、户籍、财政改革联动和整体突破。而一旦通过上述土地-财税体制改革提供大量廉价住房后,政府就可以大规模收缩保障性住房覆盖对象,只针对那些连市场化租金也无法支付的低收入群体。通过上述改革措施,可以帮助政府有效应对当前经济下滑的局面,并逐步消化掉房地产泡沫,政府就可以考虑再长期逐渐引入对存量房征收的物业税和土地房产交易过程中的增值税,为中国地方政府培育长期稳定的税基。□

## The Reform of Household Registration System from the Housing of Migrant Workers

Research Group of Shanghai University of Finance and Economics

**Abstract:** Urban registration system at this stage actually represents the three public services: social assistance services for the urban minimum living security; government subsidized housing arrangements as affordable housing and low-rent housing or rental subsidies, as well as the children of

