

渐进的、破冰的全面户籍改革

陈金永

2014年12月



作者简介

陈金永

陈金永教授为美国华盛顿大学地理系教授，主要研究领域：中国城市、人口迁移、就业、户籍制度。曾担任联合国、世界银行、亚洲开发银行、麦肯锡公司等机构的顾问，并参与多项有关城市化政策的研究项目。学术专著有：《无形墙之城市：重新解读中国四九年后的城市化》（1994）、《城市就业与劳动力市场转型》（2005，合著）等，另在国际学术期刊发表论文六十余篇。近年经常撰写时评及接受采访，讨论有关户籍改革、城市化、民工等问题，见于《南华早报》、《明报》、《中国日报》、《新世纪》杂志、《纽约时报》、《华尔街报》、人民网等。陈教授的网页为：<http://faculty.washington.edu/kwchan/>。

引言

户籍改革是关乎中国发展的重大课题。中国的耕地有限，比美国的还要少，但仍然有二亿多人口依靠农业为生，八亿多仍然拿着“农村户口”的人口。¹中国要进一步发展，走城镇化的道路，同时让农民工“市民化”，是无可避免的选择。农民工市民化，不是简单的转换一下户口的名称，而是让务工经商的农民工在打工地定居并纳入城镇公共服务体系，转变为当地居民。这桩大事当然无法一蹴而成，而是要设计一个可行的方案，推动渐进的、但又有突破的全面户籍改革。

目前中国城镇中仍有2.3亿没有本地户籍的外来人口，其中包括一千多万的大学（含大专）毕业生。²2000年来外来人口只有1.3亿左右，十二年来增加了一亿人，增长速度相当快速。如图一所示，在城镇，常住人口与户籍人口之差，即为“外来人口”，从八十年代开始，越拉越大，方向不理想。可以想象，沿此路走下去，十年后，我估计外来人口可增至三亿多人。³这么庞大的“二等公民”群体，是很不利于社会安定的。

中国的决策者的挑战在于如何把问题“逆转”：如果这三亿多的外来人口只要有三分之一变成有消费能力的社会中层，这可以增加一亿多人的中产消费层，大概相当于目前

二亿多中产人口的一半。既然中国的决策者决定要增加国内生产总值（GDP）中的消费比例，那么这个新增的消费力，不容忽视。由于目前大城市户籍人口的自然增长率已经很低，⁴甚至有的年份呈负值，⁵城镇户籍人口中的中产人口要大幅度增加，已不容易。要推动内需，主要得靠城镇化来推进农民工市民化这一道路，扩大中产人口。

如何推行户籍改革，中央在2014年三月中公布了《国家新型城镇化规划》，提出要到2020年“实现一亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户”，并以在城镇有稳定就业的农业户口人口为优先，兼顾高校和职业技术学院毕业生、城镇间异地就业人员和城区城郊农业人口（见图一）。

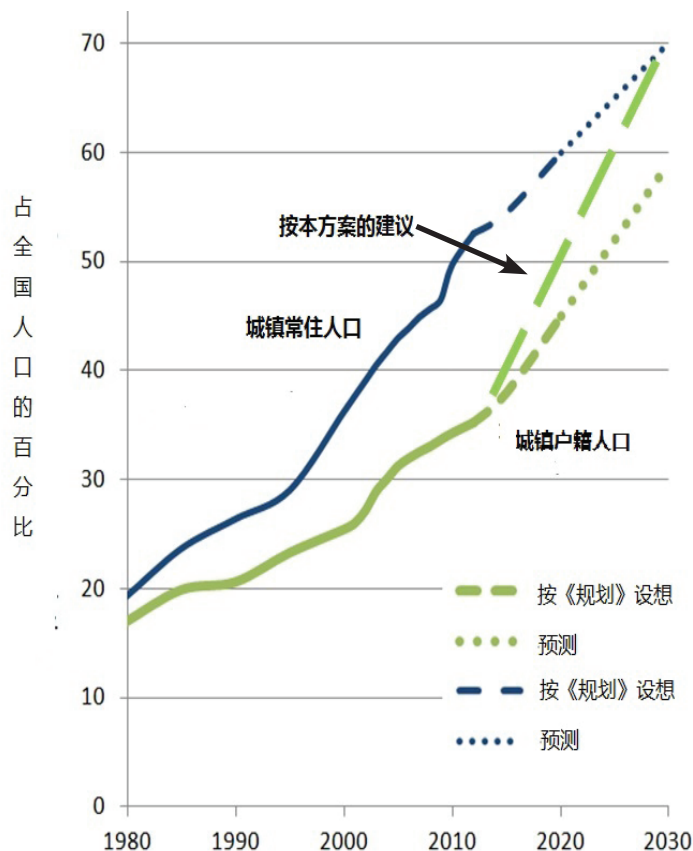
也就是说，未来六年，年均约有一千七百万人落户，其中外来人口落户将大幅度增加，每年可能达到1000-1200万人。《规划》设想到2020年外来人口（占总人口）的比重会减少两个百分点，即从目前外来人口占总人口的17%降到15%。⁶七月底，国务院又公布了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，提出全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模，并列出具体的差别化落户政策。⁷

这么庞大的“二等公民”群体，是很不利于社会安定的。

《规划》与《意见》是在户改的进程迈出了重要的第一步，说明了中央的决心。《意见》更明确原则上公民离开户口常住地，到城市居住半年可以逐步享受基本的公共服务的权利。但是，《规划》只是一个六年的方案，依《规划》所用的速度，要完全解决外来人口的问题，即把“外来人口”的百分比降到零，恐怕要用上三、四十年的光景。而且文件中，特大城市的户籍开放速度非常缓慢，基本上没有满

足外来人口中大学毕业生、专业人才、企业家的入户的长期渴求。本政策备忘录建议户改的步伐可以走快一点，户籍的口子可以开大一点。本备忘录在中央两个文件基础上给出一个方案，提出全面改革的目标、时间表，以及一些更具体的措施，尝试规划更远一点的前景，使方方面面的改革可以相互配合，而且也可以让所有的外来人口都有一个预期与希望，甚至可以计划未来，这会很有利社会安定团结。

图一：1980-2030年城镇常住人口、户籍人口增长的趋势及预测



来源：1980-2013年的数字根据《中国统计年鉴》和《中国人口统计年鉴》不同年份的资料编制。2013-2020年的数据出自《国家新型城镇化规划》；2020年以后为预测数。

户籍改革的成本与红利

如何户籍改革，有人以为农民工市民化的成本巨大，社会（政府）难以负担。其实，这个看法存在不少误解与盲点。最近几年，有几个较全面的估算，其结果是一个典型农民工市民化（包括相应的抚养人口）落户在城市后一生所需的公共支出约10万元上下（2010年不变价），⁸其内容包括主要的公共福利：义务教育、合作医疗、养老保险、其他社会保障（如低保），再加上城市管理费用及保障性住房的费用。

有些媒体报道，把现有2.3亿外来人口的户口都转换成城镇居民户口，总成本是23万亿元

（10万元 × 2.3亿），这是一个天文数字，中国当然无法负担。

其实，这是一个错误的算法。

十万元的福利不是外来人口在一年内花光，而是在外来人口落户之后剩下的生命年数（大约40年）内所花的。用简单的算法，以2010年的不变价，10万元用40年来分摊，即每年是2500元。⁹如果平均每年转换2000万人，总成本也就是500亿元（2010年不变价），只约占当年GDP的0.1%。这个比率会按年递增，到了第15年，成本会达到1.5%，但这都应该是中国国力可以负担的。

但是，这些成本只是公共财政支出的部分，外来人口会通过不同的缴税、供款的渠道提供公共财政的收入。一

个健康的公共服务（也就是公共财政）制度，是通过用者纳税来支付，长远来看，总支出与总收入应相互抵消。还可以看到，大部分的外来人口都比较年轻，他们需要的城市福利，近期内不会很多，主要是一部份人需要保障房（特别是成家之后）；中期是儿女公共教育的福利；支出的最大项是社保（养老、医疗），主要是在远期（2030年以后）。外来人口初期主要还是处于缴税、供款的阶段，而不是享用的阶段。也就是说，如果只是考虑在户改方案的15年内，市民化的财政支出并不多，外来人口落户对公共财政基本是净贡献——即从他们身上得到的收入会高于支出。¹⁰

长远来看，公共服务是通过纳税来支付，支出与收入相互抵消。

在当前城镇户籍人口（尤其在特大城市）老龄化严重、和在“现收现付”

的养老、医疗财政制度下，年轻外来人口的福利贡献，更可以填补由户籍人口老化所造成的城市公共财政缺口。再者，户改初期主要是收纳学历、收入较高的群体，他们对城市公共财政的贡献会更多。也就是说，近期公共的负担并不重。正如上述，长远来看，公共服务是通过纳税来支付，支出与收入相互抵消。

市民化的“成本”固然要考虑，更重要的是户籍改革带来的巨大（经济）红利。农民进城后工作平均每人每年为城市创造的总产值，肯定是每年（公共服务）成本的几倍、甚至是几十倍，远远超出市民化的成本及他们的工资。总的来说，外来人口有了本

地的户籍，可以全面参与城镇公共事务管理，也可以像其他城里人一样，选择工作，发挥各有所长，生活有保障，没有太多的后顾之忧，会大大提高生产率。

这样的城镇化才能扩大内需，发挥“城镇化—经济增长”的良性循环。同时，中国社会科学院人口与劳动经济所最近的一项计量研究指出，¹¹户籍改革会使劳动力更自由的流动，使劳动力市场规模扩大，劳动的专业化提高，令城市经济的全要素生产率大幅度提高。这项研究估计，每年给1700万人落户，带来的经济净收益非常可观，在2015-2020期间，每年的净收益约为GDP的1.6-2%，这是同期间市民化支出的几倍、甚至十几倍。

这还没算其他的间接不易量化的效益，如农民工落户后，有了稳定的定居预期，就可以转让承包土地的经营权，逐步放弃大多闲置的宅基地、耕地，就会大大提高农村土地的生产和生活利用率，这对于土地稀缺的中国来说尤其重要。这也是为什么健康的城镇化、市民化会创造纯利，促进经济和社会发展的逻辑。这是有异于一些拉美国家中，农民进城后但找不到工作的“城市病”。

人类大规模走城镇化的道路已有二百多年的历史，里面当然有教训，但总的来说，城镇化—即是农村人口的转化—给人类带来了更高的生产力，更好的生活与未来。¹²

但中国60年来长期推行“不完整”的城市化道路，只重视短期的工业化利益，强调市民化的“成本”，而忽视了农民的利益，以及人民整体的长远利益。¹³

目前户改其中一个大的阻力是来自地方政府。地方政府一味要发展企业（因为企业税是地方财政一项主要来源），同时追求短期高GDP的政绩，把外来人口的福利，简单地看成是“成本”，不愿意为他们支出。目前户籍制度（以及更大的城乡二元制度）制造了庞大的“二等公民”群体，成为大量的廉价劳工，使企业的生产可以不断扩大，甚至占领世界市场；在帐面上，地方政府要不断创造高的GDP，但是也欠下巨大的社会福利的“债”。

目前的制度也使地方政府可以通过合法的手段，低价征用农民的土地，从中拿走大量的转让金。另一个的户改的阻力是来自部分人对市民化成本的误解。这些户改的阻力来源是可以减少和控制的。

户籍改革的方案与时间表



目前的户籍制度不但把人分等分级，造成社会不公平，它也和中國要建立的市场经济格格不入，阻碍劳动力的自由迁徙，严重降低经济效率。中国要建立市场经济，同时保护社会公平，人口最终必须可以自由迁移、按每人的志愿安居落户。作为劳动大军的一个重要成分，外来工不能永远飘流。

方案提出的目标是，户籍改革在15年完成。到了2030年，解决所有外来人口户籍的问题；2031年户籍全面开放，使中国象世界上绝大数的国家一样，人们可以在国内自由迁移及落户，也就没有中国人在自己国家被法律定为“外来”人口的荒谬现象。

户籍开放分两步走：首先主要向外来大学毕业生、有专业技术的人员、企事业单位负责人等三类人员开放当地户籍登记；然后，再逐步有序地向其他人员（主要是民工）开放，最终使所有的外来人口可以在城镇落户。这个做法跟目前的政策类似，但是步伐快得多。比速度更重要的是提案的全面性，所有的城镇都要开放户籍。尤其是大城市，更要担负较大角色。下面详细阐述具体的构思与措施。

入户对象、先后次序及具体措施

粗略推算，到了2030年，外来人口会达到3亿多。用15年的时间来安排3亿多人的户籍，平均每年要安排大约2千

万人，这个速度大约是《规划》所提的接近两倍。

入户的次序，应该选择先易后难。在改革的第一阶段（2016-2020年），先解决容易的，即大学（含大专）毕业生、技术员（含熟练技工）及企事业单位负责人（以及共同生活的配偶、子女等）的户籍，目标是解决一亿外来人口的户籍，以上述能马上为所在城市产生贡献的人员为主。向大学毕

业生等条件较好的开放户籍，这方面有些大城市已有不少经验，可以尽快扩大落实。同时，

在这阶段，要继续设计下一阶段的工作。第二阶段（2021-2030年），要集中精力解决其他民工群体的户籍。这样的次序，比较符合中国财政的情况及社会期望。

大学毕业生是人才资源，应加以重用。在美国，不少州（和城市）政府与企业都认识到，要发展高产值的地方经济，需要大量的大学毕业生。留住本地的毕业生，吸引本国外州大学毕业生来就业，接受部分合适的外籍但在美国上大学的毕业生，都是重要的政策。

年青大学毕业生也是美国中产阶层的主要来源。但在中国，一千多万的外地大学毕业生，大部分由于户籍的问题只能泊在特大城市中当“蚁族”，处于城市社会的边缘，难以成家立业，安居乐业。这严重地挫伤他们的积极性，使他们未能发挥应有的作

目前的户籍制度不但把人分等分级，造成社会不公平，它也和中國要建立的市场经济格格不入。

用。由于长期处于“蚁族”的地位，他们不能真正加入到有消费能力的中产。很明显，招纳年青的大学毕业生落户应是“双赢”的。因为大学毕业生是社会福利的主要纳税者，将户籍这扇门向外地大学毕业生打开，能得到的社会经济利益显而易见。应该尽快推行这种学历型人才入户的措施。

目前为止，各地对外地大学生开放的户改措施（如上海的“居住证”计分制度、东莞的积分入户制度），门槛太高，每年吸纳的数目都非常有限

户。上述用于大学毕业生落户的逻辑和理由，基本上也可以应用到让有技术的民外来工落户的政策上。中国的产业要升级，走向高端的层次，迫切需要大量受过更好教育的熟练人员、有能力操作高技术设备的技师。老板也需要技术熟练的劳动者，也要留住他们。这部分工人可以拿到较高的工资，也有能力通过纳税、供款等方法来“支付”城市社会福利的费用，基本上也是个双赢的做法。

给有技术的民工“上户口”同时会促

表一：各组城市人口增长率（2000-2010年）

城市组		加权平均增长率（%）		中位增长率（%）	
以2000年“城镇人口”划分*	个数	十年	每年	十年	每年
一线城市**	4	51.8	4.3	55.0	4.5
3-6 百万	11	43.0	3.6	40.7	3.5
2-3 百万	10	38.2	3.3	37.4	3.2
1-2 百万	36	53.4	4.4	37.6	3.2
全国	653 城市及 19410 镇	45.0	3.8	不适用	不适用

注解：*“城镇人口”是指国家统计局所划分的每个城市“市区”内城镇地域的常住人口。用此定义，上海市的城镇人口2000年是1346万，2010年是2022万。详细的解释请参阅：陈金永，2007。为保持可比性，2000年部分城市的人口数为调整数，以反映城市合并后的人口数。例如，佛山市含顺德市、三水市及南海市。

** 指上海、北京、广州、深圳。

资料来源：五普、六普人口调查资料。

（只有几百到几千个），相对于每个特大城市都有上十万以上的外地大学毕业生，真是杯水车薪。只有深圳在近两年下力量推行户改，并通过积分入户的途径，2012年接纳了十几万人以大学毕业生为主的人落户，2013年接纳了相近的人口数量。

入户改革的关键是逐步把门槛降低，使外来工中相当的一部分可以尽快落

使大量的民工向技术工人的方向转化，有力地调动未入户的民工自己的积极性，包括投资在自身的人力资本上，争取入户。从更长远来看，这会大大提高中国工人的总体技术水平，增强中国的国力。

具体的措施：首先，中央政府要订出上述三类人员明确的范围，以便于各地按规定实施。然后，每个城市，根

据普查的人口数据，再加上一些调查与估算，制定出这五年内要解决外来人口户籍的计划，按步逐年推行。操作的办法，可以采用目前在有些城市已用的积分落户方法。¹⁴这方法较灵活，可每年按需求调整入户的条件。比如开始的时候，可以先照顾在当地生活多年的人员，解决现有的待落户人口，然后再解决每年的增量。2021年开始，户籍基本上向上述三类人员完全放开。可以看到，上述三类人员，主要集中在三、四百万人以上的大城市，特别是五百万人口以上的特大城市。

所以，解决户籍的问题，这些特大城市要起更大的作用；从比例上来说，这些特大城市要吸收更多的人员，而不是把户籍的大门关得更紧。作为一个突破的短期的策略，可以考虑优先开放二线的特大城市（见表一）。

从2021年开始，解决剩下二亿其他民工（及家属）的户籍问题。到了那个时候，随着总体教育水平的进一步提高，民工的自我努力，加上年青人口的逐年递减，教育水平低的非熟练工人因而会大大减少，加上中国的国力十年之后会更加富强，可以为社会公平的实现投入更多的财力，从而为解决普通民工的户籍问题提供有利条件，也可以为低收入的民工提供一些福利。

为解决普通民工户籍的积分方法，条件可以考虑以有一年稳定就业为基础。开始的时候，由于人数众多，要

按步解决，可以加入其它条件（例如在当地居留的时间、学历、经验等）。后期可以逐步放松，比如有合法就业，在当地住上六个月就可以落户。当然，2030年之后，户籍全面开放，基本上，有合法就业，在当地住上三个月就可以落户。具体的操作方法，还要在未来三、四年进一步设计和细化。

放开大中小城市落户的限制

目前《意见》提出的落户政策具体实施，是“放小控大”，即开放中小城镇落户限制，有序放开中等城市落户限制，严格控制大、特大城市的

因为大学毕业生是社会福利的主要纳税者，将户籍这扇门向外地大学毕业生打开，能得到的社会经济利益显然易见。

落户条件。有不少论者长期错误地认为这是走有中国特色的城镇化道路，可以避免“大城市

病”。这个政策有点脱离人口流动的实际情况，基本上还是沿用上个世纪80年代初提出来“控制大城市人口规模”，以及改革前控制大城市发展的老路，没有突破。

现实情形是：三十多年来，国家的投入主要仍然向大城市倾斜，大城市相对发展快，大部分的外来人口并没有按照政策往小城镇走，而是按照就业岗位往大城市走，尽管外来人口不能享用大城市的大部分社会福利。近年来很多中小城市的户籍政策其实已经放得很宽松，但其吸引力并不大，根本的原因是中小城市就业吸纳能力不足。在目前地方财政以土地收入为主的情况下，地方政府也没有能力开发小城镇，因为小城镇的地卖不出价

钱。我们都知道，二三线城市的楼房近两年大量滞销。

中国城市的人口统计有多个口径与范围，许多人都搞不清，造成不少错误。¹⁵根据我多年的研究，在目前的情况下，国家统计局在每个城市行政区所定的“城镇人口”，大致上可用来代表功能上的城市人口。¹⁶表一利用五普、六普的资料，展示了不同城市组的城镇人口增长率的中央趋势（平均数与中位数）。由于小城市人口的增长波动较大，中位数是比平均数更好表现每一组人口增长率的中央趋势。可以看到，2000-2010年间城镇人口的增长率，与城市的大小呈正比，以一线城市增长最快，印证上述的论点。

户改的一个关键是要打开特大城市户籍之门，因为向特大城市集中，仍然是未来20-30年来经济发展的一个重要动力。特大城市发展较快，除了政策的原因，在中国目前这个发展阶段，也有它本身的经济规律。特大城市的集聚经济效益大，节省了交易成本，国际经济界对此有一致的认识。¹⁷

也有好几位研究中国城市经济的学者都认为中国的特大城市不是太多，而是太少。¹⁸中国要大力发展服务业，特大城市的集聚效益尤其特出。特大城市也是科技发展的中心，金融业的中心，能创造大量的财富，这也是为什么（合理的）城镇化、城市发展能够创造财富的原因。

向特大城市集中，是过去三十年来经济发展的一个重要动力。可以预见，

未来二十年中国的城市发展仍然要走这道路，比如，要进一步发展第三产业，肯定会集中更多的人口在特大城市，而部分的小市镇会逐步衰落。中国可用的土地非常有限，城镇化一定要走高密度的方式，发展人口“紧凑”模式的城市，这也会更符合低碳发展的要求。还有，要为大量落户的外来人口提供公共服务，需要降低单位成本，需要有一定的规模经济，小城市不是一个好的选择。

而且，实现聚集效应的主体应该是市场，即企业和城乡居民，而不是政府的政策。因为官员不可能掌握那么详尽的信息，他们不知道哪些企业具有

所以，问题不是因为缺乏土地或水，而是目前社会服务的供给欠账太多。

规模效益，企业在什么类型城市投资好；他们也不可能知道农民该进大的

城市，还是小的城市才能找到工作，才能安居乐业，因为每个人的具体条件不同。这些都应该让企业与民工自己、让市场去决定，而不是由政府一刀切去控制特大城市的人口规模，鼓励农民工落户小城镇。

目前，中国北上广等城市交通拥挤，住房紧张的问题，主要原因不是人口多，而是城市规划不合理、空间结构不合理、住房分配不公（例如有不少人一户多房）、公共设施价格不合理等等其他的原因。¹⁹也有些人认为目前特大城市的人口承载力已经承受不了，不可能再开放户籍。

事实上，城市的承载力不是简单的自然资源（例如水）静态的承载力，更重要是社会设施的承载力（即财政资源）。

源的问题：谁来提供、谁能使用、谁来买单的问题）。

试想想，北京的平原面积是东京的三倍，人口只有东京的三分之二，GDP只有东京的十分之一，但“城市病”远远超过东京，²⁰这说明自然资源不是最重要的。事实上，要推行城镇化，从效率的角度来讲高密度的特大城市更能够节省自然资源。但是，过去二三十年的城市规划、社会服务的供应，根本就没有考虑到外来人口工作生活的需要（住房、交通、子女上学等），只是把他们当成短期的临时工。

事实上他们不光是临时工，同时也是人，也要生活（尽管是低水平的）。而当他们的人口的比例已是城市人口的三分之一（北京、上海、广州）或更多（深圳）的时候，自然变成欠账累累，当然加剧拥挤、堵塞，“城市病”。所以，问题不是因为土地或水，而是目前社会服务的供给欠账太多。

因此户改要在所有的城镇推行，不论大、中、小，包括北京，上海，深圳等特大的城市，因为特大城市是大多数外来人口（包括大量的外地大学毕业生）聚集、可以找到工作的地方。而且特大城市要在户改作出更大的贡献。

但考虑到目前一线的城市欠账的压力巨大，短期不能大幅度提高人口的容量，作为过渡的措施，可以优先开放其他特大城市作为突破口，而不只是开放中小城市。这些特大城市包括二线的城市，例如：武汉、重庆。成都、西安、大连、郑州等地，这些二线城市具有特大城市的集聚经济效益，同时也有能力吸引大量的近期入户的重点对象，人口可以进一步增加。美国城镇人口有二亿五千万，有两个“超大城市”（都会区人口一千万以上）；²¹日本的城镇人口有1.1亿人，也有两个超大城市。中国的城镇人口是美国的三倍多，完全可以容纳6-7个的超大城市（目前只有四个）。

其它的配套改革措施

户籍改革是一项非常复杂的大工程，需要其他方面的配合。下面述几个主要方面：

中央政府的角色

这一项关乎全局发展战略的重大措施，需要中央坚强的领导和全盘统筹。中国经济的进一步发展，有赖于建立一个强大的国内人力市场、产品消费市场。建立一个统一畅通的国内市场，这个任务中央政府责无旁贷。而户籍的彻底改革，是关键一环。美国经济力量之所以强大，有赖于它百多年来，联邦政府努力建造畅通的国内市场，打击地方经济保护主义，使劳动力、资本都可以在国内自由流动。

中央政府一方面要继续作全局的顶层设计，另一方面，要大力带头推动与统筹，综合配套，积极推动与监督，及时制定法规。户籍改革这一重大措施要求打破地域的界限，使跨省的劳动力可以落户。目前外来人口在城市落户的问题，有一大部分是广义的生活保障的问题（如公房、儿童教育、社保、土地等），还有带有全局性的问题，如财力的分担，尤其是中央与地方的职责、财税的安排，都极需在中央的层次去统筹。

中国要进一步走市场经济，人口不但要可以流动，还要可以落户，很多方面都要配套，财政要与职责相称。户改将不可避免地涉及跨地方、各行政

区域的事权与财权、人口管理等复杂的问题，中央应该成立一个有权有责的户改领导机构（可考虑设在发改委内），长期来专职筹量、推行户改的事务。

地方税收结构的调整

由于目前社会服务的支出主要是地方负担，地方政府变成户改一个大的阻力。中国地方财政主要依赖对企业的征税、“土地财政”及大量举债，但没有建立一套与人口增长匹配、配合市场经济、持续的地方财政系统。²²

城市发展了，但实际上有大量的外来人口没有纳入城市服务的系统中。要配合人口落户，地方的公共服务支出要增加，这需要有匹配的财源。正如前述，有一部分是广义的生活保障的服务的资助（如义务教育、养老保障），为保证流动的人口可以享用，应逐步在中央、省的层次来统一，由中央、省的转移支付来解决。另外，地方政府要开拓以个人（家庭）为主的税源（主要为收入税、消费税、房产税），使落户者会直接为地方的财政收入作贡献。例如当前在两个城市（上海和重庆）已试行征收的房地产税可以扩大到更多的城市。

在未来的二十年，大部分的外来人口会是城镇新增的劳动者、消费者、买房者，可以是收入税、消费税、房产税的新税源。使地方税收与人口（消费与财产）的变化匹配，使到社会服

这一项关乎全局发展战略的重大措施，需要中央坚强的领导和全盘统筹。

务的收和支相互挂钩，可以持续，这是地方财政改革的关键。

农地流转制度的改革

进一步城镇化，城镇土地肯定要增加，主要从农地转作非农用途。农民进城后，原有的农村土地也要流转，使利用的效率提高。但怎样流转，特别是进入市场，怎么分配土地的收益，保护农民的利益，在目前中国的体制下，是一个复杂的问题。现行农村土地产权安排存有先天性缺陷，主要是集体所有权模糊，容易被滥用，因而为土地增值收益的争夺留下了巨大空间。

中共已在2008年十七届三中提出，要逐步建立城乡统一的建设用地市场；去年十八届三中再次肯定，更允许集体建设用地进入市场。但是，“集体土地”怎么界定？大家还有争论，还要探讨。但大方向是要改革目前的不合理征地制度，让农民集体建设用地可以自由入市，使城乡土地同权同价，保护农民的利益。

这个措施，在发达地区可以较好的实施，因为法制较完善，农民维权的意识高，农民可以得益。但在较落后地区农村由于法制不健全，土地拍卖合理价格难有保障，农民一旦失去土地，长期的生计无着，就会成为社会隐患。如何在农民离开土地之后，有

合理的补偿与保障，是农村土地流转的关键问题，必须进一步研究。

建立城乡一元化的社会福利制度

中国户籍所产生的问题，主要的症结在于1950年代建立起的以城乡为基础的二元制度所制造出来的社会福利不平等、机会不平等。彻底消除户籍制度所带来的不平等，要重新建立一个一元的社会与福利制度，使每个公民都有均等的合理使用社会福利（包括流动儿童接受公共教育的权利），均等的机会。



Photo ©World Bank/Freedom House

目前大城市公共福利高，户籍含金量高，其中有部分是制度造成。特大城市拥有一流的教育、医疗等资源，极高的高考入学率，人们希望在特大城市落户是可以想像的。但如果基本公共服务相对均等化，

这个情况会改变。如果小城市的福利、教育、医疗也不错，有些人会愿意到小城市去。会有退休的人员会愿意到小城市去养老，因为那里的房价低，空气也可能较好，不一定都要挤在大城里。

当社会福利基本是一元化之后，人们因为务工经商，还是投靠子女，到了全国任何一个地方，只要住上三个月（或半年），愿意留下来，就可以入户，在当地可以获得基本的社会服务与福利。人们就可以通过迁移来调整

居住地，寻找合适自己的地方，配合家庭生活周期的变化，或是城乡、地区之间的就业的变化。这才能建造资源配置合理、高度效率的经济，同时相对公平、身心愉快的社会。

《意见》提出了加快实施要在全中国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度，统一的医疗救助制度，保障随迁子女平等入学的权利，又明确指出要全国实行城乡统一的户口登记制。这都是迈向一元化的第一步。

结语

本文提出来的建议，是一个初步方案与路线图，重点是勾画出户改的主要目标、原则与步骤，及一些措施。希望可以抛砖引玉。当然，这里还有许多技术性的细节要具体化。我希望通过一个渐进的做法，扭转城镇常住人口与户籍人口两者的数量差别不断扩大的恶性趋势（这个问题中央也注意到），并用大约15年的时间使两者的发展方向趋同，最终达到同一点上（如图一所示）。

就像世界上其它国家一样，国民在本国内任何地方，基本上没有什么“有户籍”、“无户籍”之分，迈向2013年温总理人大报告中所提出的“人们自由迁徙、安居乐业”的制度环境。²³从2016年至2030年，我们可以通过检视城镇常住人口与户籍人口每年两者的差距，即外来人口的多少，来判断户改的进度。

中央已下决心要全面改革户籍，改革可以迈步向前，同时寻找突破点。否则，蜗行牛步，实质性的户改遥遥无期。本文提出一个有先后次序、渐进的方案不仅是非常必要的，而且也是可行的。

户改的第一步，是要打开一个破冰的缺口，提议在五年内解决大学毕业生等三类人员的户籍问题，主要集中在二线的特大城市；2020年之后，再迈步解决其他群体的户籍。中国在户改迄今已近两载，一直徘徊不前，再也不能蹉跎岁月。

户籍改革成功，会为中国创造一个双赢的局面：对外来人口、对中国都有利。全面的户籍改革，可以使外来人口成为中国经济未来的“新巨人”，下一轮经济发展的引擎。渐进性全面废除户籍所带来的公民等级差别，不但会为中国经济添加新的红利，“延续中国奇迹”，也是建立一个公平社会、现代化国家，实现习近平主席所称“中国梦”的必经之路。



Photo ©World Bank

尾注

¹ Chan, Kam Wing, 2012. “Crossing the 50 Percent Population Rubicon: Can China Urbanize to Prosperity?” Eurasian Geography and Economics, Vol.1.53, No.1, pp.63-86.

² 六普人口估计数。

³ 陈金永, 2013. “探讨户籍改革之路,” 蔡昉主编《中国人口与劳动问题报告No. 14》, 第111至125页。

⁴ “大城市”这里泛指人口超过一百万人的城市, 包括“特大城市”(超过五百万人)。国务院最近把“特大城市”定义为“城区人口”五百万以上的城市(国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》, 2014年7月30日)。

⁵ 谢玲丽、吕贵, 2008.《迈向国际化大都市进程中的上海人口发展》, 上海人民出版社。《北京六十年1949-2009》, 中国统计出版社, 2010, 表5-4。

⁶ 国家新型城镇化规划(2014—2020年, 国务院, 2014年3月17日. http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm。

⁷ “国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见”, 国务院, 2014年7月30日 http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-07/30/content_8944.htm

⁸ 这几项估算来自: 建设部调研组, 2006, “农民工进城对城市建设提出的新要求”。《中国农民工调研报告》, 中国言实出版社。中国科学院可持续发展战略研究院, 2005, “中国可持续发展战略报告”, 北京: 科学出版社, 2005年版。张国胜, “基于社会成本考虑的农民工市民化: 一个转轨中发展大国的视角与政策选择”, 《中国软科学》, 2009年第4期。中国发展研究基金会, 2010, “中国发展报告2010: 促进人的发展的中国新型城市化战略”。国务院发展研究中心, 2011, 《农民工市民化》, 中国发展出版社。

⁹ 这个数字与屈小博、程杰用城市财政数据所得到的城市公共服务每年人均成本(2211元)很接近。参阅屈小博、程杰, “户籍改革成本的估算,” 农民工市民化与更高质量的城镇化论坛, 北京, 2013年8月16日。详细分析见陈金永, 2013. “探讨户籍改革之路,” 蔡昉主编《中国人口与劳动问题报告No. 14》, 第111至125页。如果假设年利率为3%, 则每年平均为4200元。但作为当年GDP的比率, 这个比率会保持不变, 如果GDP的增长率与折现率一样。通常, GDP的增长率会高于折现率, 这个比率会下降。

¹⁰ 上述财政净收入计算的逻辑, 基本上跟美国国会预算办公室(CBO)对无证移民合法化所带来的财政收支所用的相似, 即是让外来人口落户, 起码在头二十年他们对公共财政的贡献是正, 而不是负的。参阅: “CBO: Immigration Bill Would Profit U.S.,” The Seattle Times, June 16, 2013, A7。

¹¹ 都阳、蔡昉、屈小博、程杰, 2014. “延续中国奇迹: 从户籍制度改革中收获红利,” 《经济研究》, 第8期, 第4-13页。

¹² 这方面爱德华·格莱泽(Edward Glaeser)有精辟的论述, 见《城市的胜利》, 上海社

会科学院出版社， 2012。

¹³ 陈金永，“中国要走正常的城镇化道路，” 财新网， 2010-12-8， <http://policy.caing.com/2010-12-08/100205422.html>。

¹⁴ 目前有些城市实行“居住证”，作为未拿到户籍之前的“预备户籍”，功能上类似户籍。我认为户籍制度宜简不宜繁，以减少繁复的审批手续与时间。在目前的管理制度下，多一办证审批只会给贪官更多寻租的机会。

¹⁵ 陈金永，2010。“当前中国的城镇人口统计问题及其对经济分析的影响，” 蔡昉主编《中国人口与劳动问题报告No. 11——后金融危机时期的劳动力市场挑战》，第236至247页。

¹⁶ Chan, Kam Wing, 2007. “Misconceptions and Complexities in the Study of China’s Cities: Definitions, Statistics, and Implications,” *Eurasian Geography and Economics*, 48(4), pp.383-412.

¹⁷ 王小鲁， 2010。“发展大城市势在必行，” 《中国改革》第10期， <http://www.caing.com/2011-01-07/100214829.html>。

¹⁸ 例如：Henderson, Vernon, 2009. “Urbanization in China: Policy Issues and Options,” Report for the China Economic Research and Advisory Program. Chan, Kam Wing, 2010. “Fundamentals of China’s Urbanization and Policy,” *The China Review*, Vol. 10, No.1, pp.63-94.

¹⁹ 比如北京的地铁每程不论远近只收二元，这等于是免费乘车。

²⁰ 东京是指东京大都会区。见：赵弘，“号脉北京城市病，” 《中国改革》 2014年第5期， <http://magazine.caixin.com/2014-04-28/100671369.html?p0>。世界各大城市的人口的分析，可参考：Forstall, Richard L., Richard P. Greene, and James B. Pick. 2009. “Which Are the Largest? Why Lists of Major Urban Areas Vary So Greatly,” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol.100, No.3, pp. 277-297。

²¹ US Bureau of Census, 2014. Estimates of Resident Population, Metropolitan Statistical Areas, <http://www.census.gov/population/metro/data/>.

²² 黄佩华，2012。“改善中国城市财政，” 保尔森中心政策备忘录。

²³ “温家宝：为自由迁徙、安居乐业创造公平制度环境，” 2013年03月05日， 中国新闻网， <http://www.chinanews.com/gn/2013/03-05/4615650.shtml>。

保尔森基金会《政策备忘录》简介

保尔森基金会《政策备忘录》收录的是内容详实、风格简洁的短文。每一期备忘录均有一名知名的专家执笔，探讨的是与保尔森基金会工作目标相关的某一特定领域的公共政策挑战。

保尔森基金会《政策备忘录》提供某一独立政策挑战的背景介绍与分析，但是更重要的是为政府、企业和其他能够促成切实且积极的政策改变的对象提供现实、具体和可行的应对方案。

保尔森基金会《政策备忘录》所引述的内容纯属作者个人观点。

保尔森基金会简介

保尔森基金会是由美国前任财政部长、高盛集团前董事长兼首席执行官亨利·M·保尔森先生于2011年创立设于芝加哥大学的一所独立的、非党派机构，其宗旨为促进全球经济的可持续发展与环境的净化。保尔森基金会恪守的理念是只要世界的主要国家能够通过优势互补开展合作，那么全球最紧迫的经济和环境挑战便可迎刃而解。

有鉴于此，保尔森基金会早期工作主要针对世界上最大的两大经济体、能源消费大国和碳排放大国，即美国和中国。如果中美两国能够相向而行，许多重大的经济和环境挑战便可通过更有效及更高效的方式得以解决。

我们的目标

具体而言，保尔森基金会的国际合作项目旨在实现以下三大目标：

- 促进能够创造就业的经济活动，包括中国对美投资；
- 支持城镇化发展，包括促进环保政策的优化；
- 培养在国际关注问题上的负责任的行政部门领导力与最佳商业实践。

我们的项目

保尔森基金会的项目旨在促进政府政策制定者、公司高管以及国际知名经济、商业、能源和环境的专家开展合作。我们既是智库也是“行动库”。我们促成现实世界经验的分享与务实解决方案的实施。

保尔森基金会的项目与倡议主要针对五大领域：可持续城镇化、跨境投资、行政部门领导力与创业精神、环境保护、政策外展与经济研究。基金会还为芝加哥大学的在校生提供实习机会，并与芝大合作，为来自世界各地的杰出的思想家提供思想传播的平台。

The Paulson Institute
5711 South Woodlawn Avenue
Chicago, IL 60637
paulsoninstitute.org

