

## 城市化与土地-财政-户籍体制联动改革

陶然

清华-布鲁金斯公共政策研究中心非常驻资深研究员  
中国人民大学经济学院教授

按国家统计局2012年1月的数据，在我国现在约13.47亿人口中，城镇人口达到6.9亿，而城镇户籍人口约3.7亿。换言之，有3.2亿农村户籍人口已在城镇工作、居住，但绝大部分未获得城镇户籍。人口专家预测，2030年我国人口将达14.5亿左右，即使按照67%的城市化率的低线，城镇落户人口应达到10亿左右，即未来将增加3亿多城市人口及相应住房需求。在城市房价泡沫化而绝大部分农村迁移人口收入较低的情况下，人口城市化中的住房需要无法被充分转化为有效的市场需求。但也正是如此，如果能够通过有效的土地制度改革来逐渐降低房地产泡沫，并配合地方财政与户籍制度改革，就可以通过房地产业的大发展让经济中的过高流动性被资本化，在逐渐缓解房地产泡沫的同时，切实释放新增城市化人口的住房消费潜力，切实实现人口城市化与空间城市化的同步，并让中国的城市化真正推动可持续的中长期经济增长。

在房价高企的情况下，中央政府似乎倾向于推进建

设一个广泛覆盖的保障性住房体系来解决问题。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措施增加商品房的供给，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性保障性住房而带来的金融和财政风险，政府也将不得不大规模提供保障性住房来实现广覆盖。在当前“可支付住房”（Affordable housing）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；更广义的说，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、并且基本体面的住房条件，实现“居者有所”，那么，住房可支付性就得到了较好的解决。

以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。虽然由于这些地方大都是违章建设的小产权房，导致大部分地段基础设施和公共服务都不到位，但对于外来人口而言这些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。有研究表明，自行租房的农民工，在几项会增强人口城市化趋势的人口特征与社会特征因素上（家庭成员团聚程度、学历程

度、收入程度和社会网络结构），均好于依附性居住的农民工。

从全国来看，农村外出务工人员已经接近两亿。在目前体制下，城市住房保障对象又主要限于城市户籍人口。而这些外来民工往往收入较低，加上还有迁出地老家的经济负担，因此对迁入地住房房价、租金的承受能力也相当低。所以除了部分住在工棚、或用工企业员工宿舍外，其余大都在相对便宜的“城中村”和“城郊村”租房暂住。在我国户籍制度改革滞后、城市政府提供的保障性住房主要瞄准本地户籍人口的情况下，相当部分外来民工也必然选择城中村和城郊村居住，而那些拥有城中村和城郊村房屋的本地农民，也因此可以获得相当可观的房租收入。从这个意义上看，这些城中村与城郊村在我国城市化过程中发挥了非常积极的作用，不仅在政府住房保障职能缺位的情况下为外来人口提供了其可支付得起的住房，也为城市化扩张过程中的失地农民解决了失地后的收入来源问题，部分弥补了政府低价征地而对其生活造成的困难。

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。因此，解决中低收入群体尤其是新增城市化人口住房问题的一个选择，是在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使其“居有定所”的同时，逐步放开以宅基地为主体的城郊村、城中村的集体建设用地入市，让本地的农民给外来的农民工和其他城市中低收入群体盖房子。只要不损害公共利益，符合土地利用总体规划和城镇总体规划，就应当赋予城郊村、城中村集体建设用地与国有建设用地平等的权利。

土地制度改革的关键是允许城市内部和周围“城中

村”、“城郊村”的农民以及农村集体参与城市出租房乃至商品房开发。实际上，在城市规划、基础设施和政府税收到位的情况下，允许作为外来流动人口输入地的发达地区城市的城中村、城郊村的农民给外来流动人口盖房子，将大大有助于户籍制度改革切实实现突破。一旦流动人口住房问题通过这种方式得到解决，再在改造后的城中村地段配套建设一些为外来人口子女服务的公立学校，户籍改革就实现了有效突破。

实际上，未来中国的城市土地与住房制度改革中，完全可以借鉴国际上的“增值溢价捕获”（land value capture）的理论和实践，来实现土地与房地产开发过程中的有效“公私协作”（public private partnership）。

“增值溢价捕获”的主旨，是捕获土地价值上涨中得益于公共投资的那一部分，并将其再用于公共服务的提供。比如，许多土地方面的政策工具，包括源于瑞典后来传播到新加坡、香港的土地储备制度（land banking），本身就是捕获土地升值收益用以支撑“政府住房福利”的政策；再如发轫于德国、传播到日本的土地重划（land readjustment），这两个国家的城市能够快速从二战的一片废墟下崛起，也是这类自我筹资（self-financed）的土地政策工具发挥了巨大的作用。我国台湾省进行的“区段征收”、“市地重划”经验也表明，这些措施可以绕过政府土地开发过程中“公共利益”的纠缠不清和“公正补偿”的要价难题，捕获的土地增值收益可以直接用于公共服务的均等化改革，并通过市场机制来有效解决流动人口的居住问题；土地权利人亦可获得原地补偿，享有公共设施完善、土地增值等多重开发利益，减小其对开发的抵触并降低改革的成本，公私各牟其利。

基于中国大陆城市土地公有的基础，完全可以超越台湾，更好地追求孙中山“平均地权”、“天下大同”的理想。至少在现有“征收-出让”模式之外，走出另一条产权改革的创新，并在其基础上配套财税体制改革（土地增值税或/和物业税），则可以为长远的收入分配、公共服务等社会建设提供一个突破口。

其基本的经济原理可通过以下简例说明：假设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，在明确开发增值前景与利益分配方式之后，要求对方以缴纳部分土地（如45亩）方式支持整个“自主重划”项目。在政府拿走的45亩土地中，可用30亩土地用作城中村的基础设施建设，剩下15亩公开拍卖以偿还基础设施开发费用。而原有土地权利人虽然放弃了45亩土地，但其剩余55亩土地可获得确权承认（如转为国有大产权），开发价值也高于未改造前的全部土地价值。比如该城中村中村民可在55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10余套甚至几十套出租屋，农民便获得了可以形成未来稳定收入的资产。从以上简例可以推演出一个联动改革方案，操作步骤如下：

首先，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。不同于一般的征收，农民既不需要担心这部分土地（除了“抵费地”那部分之外）政府会另行批租给别人，政府也无需向村民支付征地费用。

其次，在开发方式与融资模式上，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

来获得银行土地抵押贷款或引入社会资本，以房地产投资信托或私募基金的形式进行合作开发，建设住宅与商业地产。这样一方面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，并将先前投机于需求面的资本引导进入增加供给；另一方面，基于信托等形式的不动产证券化，还可以缓解城中村超过政府承认层数之外那部分“违章建筑”的认定和补偿难题，在合法面积予以实物补偿之外，其他“抢搭抢建”的部分让权利主体在股份上自行讨价还价。

第三，在其中一些城中村地段，政府完全可以通过确权转性方面的技术性处理，约束改造后的房屋一定时间内不能作为商品房售卖，而只能作为面向不同层次群体的出租房。这样就可以在政府保留一定控制的基础上，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。

第四，对于改造后的城中村，特别是以出租房为主要容纳外来人口居住的城中村地段，政府可以考虑建立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。涉及宅基地过分畸零狭小必须连片建设的，可以通过交换分合来作大尺度的重建，并藉此机会完成确权，通过释放容积率实施立体分区或立体重划。

最后，以上通盘考虑的制度改革创新，其价值更在于为长远地方财税制度、公共服务乃至十二五规划强调的

“社会建设”提供突破口。在城中村改造过程中，政府可以抽取一些与土地开发、房地产建设相关的税费，如房地产业营业税；而如果最终允许农民在留用土地上所开发的住宅转为“大产权”，地方政府可以征收出租屋管理费、土地增值税以及物业费；此时的城中村村民，由于拥有多套合法房产并收取租金，财产价值升值后在缴税方面也会相对配合。

这里需要特别强调，引集体建设用地入市并开征相关土地税收对中国实现地方税制渐进转型的重要性。在当前阶段，要解决房地产市场泡沫化的问题，推进房地产税的改革，对存量房地产征收房产税确有必要。它不仅对抑制短期房价过快增长有一定作用，而且有助于从中长期扭转地方政府依赖以土地出让金，尤其是商住用地出让金来搞基础设施和城市建设的不利局面。但问题在于，城市居民家庭中拥有超过2套及以上住房的比例仍然不高，因此，物业费要能够切实收上来的一个关键因素，还是通过土地制度改革使得部分城中村与城郊村居民可以自己盖或合作盖多套房用于出租，并抽取物业费。当然，如果村民直接出让土地给开发商，政府虽然难以抽取物业费，但还是可以抽取土地增值税。此外，逐步放开集体建设用地入市所推动的建筑和房地产业大发展本身就可以给政府带来很多营业税；而且，在城中村和城郊村改造过程中，政府可以考虑在符合一定的城市规划和基础设施条件的基础上，将农村集体建设用地从集体转为国有，但这个过程可以要求集体补缴一定的土地出让金，但同时政府也将开发权利直接转移给原土地所有者，将小产权转为大产权。上述多种措施结合，就既保证了地方政府的财政收入不减少，同时还可以增加市场中流通土地、降低开发商购买土

地的成本，从而达到降低房价、促进增长且实现人口完全城市化的多赢效果。

必须指出，地方政府在逐步建立了稳定的、以存量房产价值为税基的物业税后，应该也必须逐渐从目前的土地出让模式中淡出，而不是在开征房产税的同时继续进行商住用地的招拍挂出让并收取高额出让金；否则，土地制度改革的意义就会大打折扣。实际上，我国的宏观税负总体水平已经不低，增加新税种的同时有必要相应地减少其他税负，特别是土地征用-出让过程中对原土地权利人实征的税负，才能确保总体税负水平不过高、才能防止政府与民争利。这就意味着，目前的土地征用-出让体制必须进行重大调整。对包括工业和商住用地在内的非公益性用地，应该直接引入用地者和原土地权利人（大部分是城中村与城郊村农民）直接进行用地谈判的机制。当然，一旦这种谈判机制被引入，政府完全可以对入市的农村建设用地征收相应的、甚至是累进的土地增值税。

上述土地-户籍-财税改革的突破口，是城中村和城郊村的集体建设用地入市。这个事情现在就开始做，并同时配套进行财税体制改革，可以大大降低地方政府对这类改革的阻力。近两年来，随着中央房地产调控加大力度，目前地方政府的土地财政模式已经难以为继，商住用地的土地出让金给地方政府带来的收益随着房地产调控的深入而越来越少，而包括维稳成本在内的土地征收成本却越来越高，地方政府搞土地财政的纯收益在下降。如果中央政府能够有决心，在符合规划、符合基础设施建设与建筑质量要求的情况下，逐渐放开城市郊区或城中村的集体建设用地入市，地方债务风险加大等诸多问题。这样的改革，能够在逐渐消除房地产泡沫的同时实现房地产的大繁



荣，同时真正实现人口完全城市化，并为中国短期乃至中长期的经济发展带来新的强劲增长点。