

探讨户籍改革之路*

陈金永

一、引言

随着中国进入城镇时代，城镇化是关乎全国发展的重大课题。中国的农村耕地有限，比美国的还要少，但仍然有 6 亿多人住在农村，进一步发展非农就业，走城镇化的道路，是无可避免的选择。方向对的城镇化政策，可以促进内需，发展经济，有利于改变目前对出口和投资过度依赖的发展模式，可以领中国走一条比较平稳的道路，迈向未来。反过来说，错误的城镇化政策，可以把中国推到“中等收入陷阱”的沼泽里。

李克强总理最近明确指出，城镇化不能再靠城市摊大饼，而是要人的城镇化。人的城镇化主要是农民工市民化。根据国家发改委正在起草的城镇化规划，农业人口市民化是排在五个重点的第一位。我曾多次指出，城镇化主要是促进农民工市民化。¹“农民工市民化”是指务工经商的外地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。我认为，这桩大事当然无法一蹴而就，搞大跃进，而是要设计一个可行的路线图，长期推行渐进、深度的户籍改革。

讲户籍改革，起码已有近二十年，但实际进展迟缓，没有实质性的改革。现在已到了户籍制度非改不可的时候。这种看法已成为大多数专家、学者、政府的共识。²户籍改革，不能只是做门面装饰的小修、甚至只是更改一下户口的名称，而是要进行实质性的改革。否则，一亿七千万农民工“市民化”这桩事只能是遥遥无期。农民工的人口，加上部分随迁的家庭成员，形成二亿三千多万在城镇中没有户籍的外来人口的绝大多数；另外，外来人口中也有一千多万的大学（含大专）毕业生。2000 年外来人口只有一亿三千万左右，十二年来增加了一亿人，增长速度相当快速。如图所示，城镇常住人口与户籍人口的差距³，从八十年代开始，越拉越大，朝着不理想的方向走。可以想象，沿此路走下去，十年后，外来人口再增一亿是完全有可能的，那就是三亿多人，常住人口与户籍人口的差距会更大。这庞大的外来人口不能说不惊人。如果没有深度的户籍改革，这么庞大的“二等公民”群体，是很不利于社会安定的。

反过来说，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，这可为中国的中产消费层增加一亿多人，大概相当于目前二亿多中层人口的一半，这个扩大的消费力，不容忽视。事实上，由于目前城镇户籍人口的自然增长率呈负值，再加上其他的政策，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，主要的途径只能靠通过在城镇化过程中，推进农民工市民化这一道路，来扩大中产消费人口。

*作者为美国华盛顿大学地理系教授。本文部分的内容曾在 2013 年《新世纪》与《中国改革》杂志上发表过，这里再作修改更新。在写作的过程，得益于与几位友人的交流；曾庆田、莫乃昂对部分的观点提出有益的批评和建议，在此向他们致谢。

¹ 陈金永，“中国要走正常的城镇化道路，”财新网，caing.com，2010 年 12 月 8 日，<http://policy.caing.com/2010-12-08/100205422.html>

² “户籍制度改革是重振中国经济的关键？”《中国实时报》，2013 年 8 月 19 日，<http://cn.wsj.com/gb/20130819/rec124236.asp>。

³ 城镇常住人口与户籍人口两者之差，即为“外来人口”，也称“流动人口”。

如何推行“城镇化+农民工市民化”，存在不同的意见，也有不少误解与盲点，例如有人以为“农民工市民化”的成本巨大，中国无法负担；也有些人忽视了经济规律的作用，一味要农民工往中小城镇去，但农民工却不愿意去。

下一节提出一个方案，是一个初步构想的路线图与时间表，重点是勾画出主要的原则与步骤，也包括一些可操作的措施。希望可以抛砖引玉，引起大家对这题目的进一步关注及讨论；当然，这里还有许多技术性的细节要具体化。但我认为，逐步、渐进、稳步地、到完全废除户籍所带来的公民等级差别，不仅是非常必要的，而且也是可行的。后一节详细分析“农民工市民化”的成本测算及理论根据，包括探讨从美国移民的争论中得到的启示。

二、户改方案及步骤

这个户改方案提出的步骤与目标是：从2015年开始，用大概15年的时间，解决外来人口的问题，让目前这种以社会福利，人口分等级为主的户籍制度，让与其相关的中国特有的“农民工”、“流动人口”、“非户籍人口”等称号退出历史舞台，使中国与世界绝大多数的国家一样⁴，所有的国民在国内可以自由迁移，国内没有分等级的户籍制度。具体的做法是：所有大中小城镇，首先向外来大学生开放当地户籍登记；然后，向有熟练技术、又有稳定就业的农民工开放，再逐步有序地向其他民工开放，最终使所有的外来人口“市民化”，可以在城镇长期落户。

下面阐述方案的主要三个方面：

1) 关于落户名额及先后次序的问题

2012年，在城镇中的外来人口（包括大学毕业生）约有2.3亿。粗略推算，到了2030年，以农民工为主体的外来人口会达到3亿多。用15年的时间来改变这3亿多人的户籍，即平均每年要安排大约2千万人落户。

每年这2千万个名额，应怎么来分配？我认为，可以吸收国外（例如美国、加拿大）吸纳国际移民的做法，参考深圳积分入户的构思和具体的做法，建立一个入户的优先程序。大概可以是这样设想的：在改革的第一阶段（2015-2020年），先解决那些较容易解决的群体的户籍，先是年青的大学（含大专）毕业生，然后是熟练技工，及稳定的自我就业劳动者。向大学生开放户籍，这方面有些大城市已有些经验，可以马上落实推广。同时，设计与筹备关键的第二阶段工作。在2021-2030年，集中精力解决其他民工群体的户籍。这是个先易后难的方案，会比较符合中国的情况与财政可以接受的能力、社会的期望。虽然有人会认为这是一个带把人“分类”的做法，但是我认为这是个过渡的做法，比较能够照顾到中国目前已存在情况，有利于早日推行实质性的户改。

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，需要有大量的大学毕业生。留住本地的毕业生，吸引本国外州大学毕

⁴ 世界上有仍然实行类似中国户籍制度的国家，可能只剩下越南及北朝鲜。前苏联及部分的东欧国家、南非以前也有实行过类似的制度。

业生来就业，接受部分合适的外来但在美国上大学的毕业生，都是重要的政策⁵。年青大学毕业生也是未来中产阶层的主要来源，是美国人口长远发展的重要部分。但在中国，由于户籍的问题，一千多万的外地大学毕业生，大部分得不到政策的支持，只能漂泊在大城市中当“蚁族”，难以成家立业，安居乐业，他们大部分还处于城市化的边缘。这严重地挫伤他们的积极性，使他们未能发挥应有的作用。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。我认为，招纳年青的大学毕业生落户应是“双赢”的，因为大学毕业生大都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是显而易见的，应该尽快推行这种学历型人才入户的措施。直到最近，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），每年吸纳的数目都非常有限（只有几百到几千个），相对于每个大城市都有上十万以上的外地大学毕业生，作用实属杯水车薪。只有深圳在去年下了力量推行户改，并通过积分入户的途径，接纳了十几万人（主要是大学毕业生）落户，数目远远超过许多其它大城市类似的做法，踏出了重要的一步。

以我的看法，让大学毕业生落户基本是上双赢的，国际的经验基本上证明了这一点，深圳政府也看到这一点，其它大城市应该也可以仿效推行，困难应该不会太大。“农民工市民化”的主要关键在于把入户的门槛降低，使民工中相当的一部分也可以尽快落户，这也是实质性户改要走出的关键一步。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工落户的政策上。中国的产业要升级，走向高端的层次，也迫切需要大量受过更好教育的熟练工人、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。他们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”同时会促使大量的民工向技术工人的方向走，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。更长远一点看，这会大大提高中国工人的总体技术水平，增强中国的国力。

我们可以设想，用大概五年的时间来解决上述两群体的户籍，在这过程中，可以照顾有稳定就业、及在城市居留长时间的外来人口。然后，从2021年开始，集中精力解决其他民工的户籍问题。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一点的财力，从而为解决普通民工的户籍问题提供很有利的条件，可以为低收入的民工提供一些福利（下节分析社会福利成本的问题）。

总的来说，要让有工作的民工享有本地的户籍，让他们可以定居下来，作比较长远的打算。要让他们享有城市的失业保险、养老保险等，让留守丈夫、更多的留守妻子可以到城里来，让他们的子女也可以像当地居民的子女一样就读当地的公立学校，而不用遭受歧视。民工有了本地的户籍，可以全面参与城镇公共事务管理，也可以像其他城里的人，选择工作，发挥各有所长，生活有保障，没有太多的后顾之忧。这样的城镇化才能扩大中层的内需，才可发挥“城镇化—经济增长”的良性循环。农民工在城镇落户后，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，这也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，这也是一个全局性的问题。

⁵ 美国联邦政府允许在美国上大学的外国留学生，在毕业后的一年内在美国寻找工作。有了稳定的工作后，可以申请绿卡在美国居留。这项政策使美国吸收了各国大量的人才，对美国非常有利。

2) 关于中央政府的角色

在户籍改革中，中央必须起着主导与推行的角色。目前，户改基本上是放权给地方搞，因此，户改也是局限在地方非常小范围内。在有开放户籍给农民、民工的地方，其政策的对象基本只限于本省(市)的民工（如在广东），基本上没有触及核心的群体，即外地民工（尤其在广东，两千多万的民工，大部分都是外省人）；就算对本地的民工，很多条件也很苛刻，例如强制要求农民“土地换户籍”（2011年中央的文件已明文禁止）⁶。以我这几年所观察到的，这些地方的户改，基本上算不上是有实质性的进展；有些地方打着推进城镇化的旗号，纷纷打造新城建设模式⁷，城镇化、户改都被“劫持”扭曲了，变成了“农民上楼，政府卖地”的工程。所以户改这么搞了这么多年，实质性的进展仍然非常缓慢。

我认为，这一项关乎全局发展战略的重大措施，迫切需要中央坚强的领导、统筹与介入，不能单靠地方有限度的户改。中央政府一方面要有全局的顶层设计，另一方面，要大力带头推动与统筹，综合配套，这包括加大财政投入、积极推动与监督，有必要时制定法规。户籍改革这一重大措施要求打破地域的界限，使跨省的民工都可以落户。目前民工在城市落户的问题，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（目前户改的成本主要是地方负担）⁸，极需中央的领导及统筹。中国要进一步走市场经济，人口不但可以流动，还要可以**落户**。目前中国的市场经济改革只是走了一半，要配合人口落户，还要很多方面要配套、重构，包括中央与地方的职责、财税的安排，这些都不能光单靠地方去搞。特别是地方的税收结构极需重整⁹，以适应城镇化、市场化的需要，这要增大收入税、消费税、房产税的比重，使地方税收与人口变化匹配。实质性户改将不可避免地涉及跨地方、各行政区域的事权与财权、人口管理的问题，需要在一个更高的层次去统筹规定与执行，中央应该考虑成立一个有权有责的户改领导小组，长期来专职推行户改的事务。

中国经济的进一步发展，要改变以出口、投资为主的模式，一定要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。美国经济力量之所以强大，有赖于它百多年来，联邦政府努力建设国内市场，打击地方经济保护主义，使劳动力、资本都可以在国内流动，同时也可以“定居落户”。中国的户籍改革，主体必须是来自异地的劳动者与家庭，这需从全国一盘棋去考量，需要在中央的层面作出的积极的布局与安排，并且实施与监督。

⁶ 见国办发〔2011〕9号，“国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知”，2011年2月26日，http://www.gov.cn/zwggk/2012-02/23/content_2075082.htm。

⁷ “中国144地级市规划建200余新城新区被指贪大求快”中国网，2013年8月26日，http://news.china.com.cn/2013-08/26/content_29821966.htm。

⁸ 胡舒立，“户籍改革的成本账”，《新世纪》2013年第30期，2013年8月5日，<http://magazine.caixin.com/2013-08-02/100564918.html>

⁹ Christine Wong, 2013. “Paying for Urbanization in China,” in Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel (eds), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, The World Bank, pp.273-308.

3) 关于放开中小城市落户限制的政策

国家发改委主任徐绍史最近透露，我国将全面放开小城镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，逐步放宽大城市落户条件，合理设定特大城市落户条件，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。这是政府第一次明确提出各类城市具体的城镇化路径。不少人认为这是户籍改革中踏出重要的一步，并对此政策寄予厚望。

其实，2011年国务院就明确提出要实行“分类户口迁移”政策，鼓励农民工到中小城市落户，（但没有包括大城市）。有不少学者长期认为这是走有中国特色的城镇化道路，可以避免“大城市病”。我认为，这是一个错误的判断。这个政策基本上是沿用上世纪80年代初提出来“控制大城市人口规模”的老路。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，大部分农民工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；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，因为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。GK Dragonomics 六月底的一份报告指出，小城市的楼房大量滞销。¹⁰

大城市发展较快，在中国目前这个发展阶段，有它本身的经济规律。大城市的集聚经济 (agglomeration economies) 效益大，人口与企业的集聚也节省了交易成本，中国要大力发展服务业，大城市的集聚效益尤其特出。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。

向大城市集中，创造效益是中国30年来经济发展的一个重要动力。可以预见，未来的城市发展仍然要走这道路，大城市会发展较快，尤其进一步发展第三产业，会集中更多的人口，而部分的小市、镇会消失。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” (compact) 模式的都市，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，也有一个降低成本、保质量的问题，这也需要有一定的规模经济，小城市不是个好的选择。

实现聚集效应的主体应该是企业和城乡居民，而不是政府的政策，因为政府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规模效益，企业在什么类型城市投资好¹¹；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，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，控制大城市的人口规模，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，主要原因往往不是人口多，而是城市规划不合理、住房分配不公（例如有不少人一户多房）等其他的原因。也有些人认为目前大城市的人口承载力已经承受不了，不可能再开放户籍。但我同意贡森的看法，事实上人口承载力是

¹⁰ GK Dragonomics, “Small Is Not So Beautiful,” June 26, 2013.

¹¹ 许小年, “城镇化或城镇神化,” 2013年2月18日, <http://xuxiaonian.blog.caixin.com/archives/52988>.

个很有争议的概念¹²，城市的承载力不是简单的自然资源承载力，这个问题容日再另文分析。要推行城镇化，高密度的大城市实际上是更能够节省自然资源。

所以，我建议，实质性的户改要同时把所有的城镇推行，不论大、中、小，包括北京，上海，深圳等特大的城市，因为这里是大多数外来人口（包括大量的外地大学毕业生）聚集、可以找到工作的地方。

三、“农民工市民化”的公共成本估算

在中国，尽管大多数的学者都认为放开户籍有利于经济发展，但各级政府与媒体似乎更多着眼于农民工“市民化”的负担，即为落户农民工提供公共服务的成本问题。普遍的看法都认为，农民工转户进城成本太高，负担不起。推进农民工市民化过程中，究竟需要投入多少公共成本（也就是政府的负担），这个成本是否可以承受；经济的“效益”如何，是个常重要的问题。一个普遍的看法认为农民工转户进城成本太大，社会（政府）难以负担。我认为，这是一个误解。

在分析中国的具体情况之前，我们也许可以从美国移民改革的争论的论点得到一些有用的启示。在美国，有关移民对经济影响的正反争论历时长久。这方面权威性的学术研究之一，是美国国家研究理事会（National Research Council）1997年发表的论文。¹³ 该研究显示，移民对美国的经济有积极作用。最近几个月来，影响力比较大的报告、主流媒体的评论，也是正面评估无证移民合法化所起的经济作用。

不属党派的国会预算办公室（CBO）6月公布的报告，受到广泛注意。CBO估算，如果让大部分的“无证移民”在2014年成为合法居民，随后十年，因为劳动人口的增长，会为联邦政府增加4590亿美元的税收，增加2840亿美元的开支。收支相抵，联邦政府的收入净增1750亿美元。在第二个十年，这净收入更可高达6700亿美元。¹⁴ 美国非牟利的“税收与经济政策所”（Institute on Taxation and Economic Policy）6月发布的报告也指出，无证移民是目前地方政府税收的一大来源（主要通过收入税、销售税）。¹⁵ 如果得到居留权，他们会进一步成为未来地方政府税收增长的主要来源。

得到合法居留权的移民，不但会把更多的收入报税，更重要是有更多工作选择机会，使他们的职业技能得到充分发挥，提高劳动生产率，增加整体的国民收入。这些论点几乎是所有的分析者都同意的。除了少数极保守的论者，美国主流意见（比如《纽约时报》、《华尔街日报》），基本认为移民是“财富”（asset）多于“负累”（liability），会促进经济的增长。

¹² 李伯牙，杨曙霞，“大城市要不要户籍改革？”《21世纪经济报道》，
http://www.chinareform.org.cn/society/huji/Practice/201308/t20130807_173562.htm。

¹³ 见“The Immigration Windfall,” *Wall Street Journal*, April 17, 2013, A14.

¹⁴ “CBO: Immigration Bill Would Profit U.S.,” *The Seattle Times*, June 16, 2013, A7.

¹⁵ “Undocumented Immigrants a Big Source of Taxes,” *The Seattle Times*, July 12, 2013, B2.

在中国，要量化农民工市民化的（全面）社会经济效益的研究还没有做过，它是一项非常复杂、庞大、甚至是不可行的研究项目，里面涉及的理论、概念、数据的问题都不容易解决。一个比较可行的是测算市民化的（直接）财政成本。这本身也是一个复杂有争论性的问题，特别是什么公共服务应该包括在“市民化”的成本里。在这方面，最近几年，有几个较全面、用公开现成的统计数据来做的估算，其结果是“市民化”每人的成本，大约是从小城市的2万元，到最高（大城市）的10万元¹⁶。在2010年，国务院发展研究中心在四个城市做了一个实地更细致的调查分析，在2011年发表的专著分析调查¹⁷，是比较全面和合理，广泛被采用。报告得出的结论是：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8万元（2010年不变价），内容包括四大项的公共福利：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。

如果再宽松一点（加25%），可用10万作为一个大数来算。正如我在“十五年完成户籍改革”¹⁸一文中指出，如果把所有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），是2012年国内生产总值的44%，这是一个天文数字，中国无法承受。但是，如果是用方案建议的15年的时间来做的话，（考虑到2030年外来人口起码达到3亿人左右）平均每年大约要转换2000万人，每年的总成本是2万亿元，占2012年国内生产总值的3.8%，这也是一大笔负担。有几个论者认为这个市民化的成本太高。¹⁹

其实这是一个不正确的算法，因为它假定了外来人口在一年内把上面所说的10万元的社会福利、公共服务都花光。实际情形并不是这样。10万元的福利是在外来人口落户之后，剩下的生命年数内所花的。目前，农民工的平均年龄为27-30岁，假设他们的“余生”是40年。这10万元要用40年来分摊，即每年是2500元²⁰。如果平均每年转换2000万人，总成本也就是500

¹⁶ 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”。转引自：国务院发展研究中心，2011，《农民工市民化》，中国发展出版社。

¹⁷ 国务院发展研究中心，2011，“农民工市民化的成本测算——对重庆、武汉、郑州和嘉兴四市的调查分析”，<http://www.hubeidrc.gov.cn/News.aspx?id=7622>。国务院发展研究中心，2011，《农民工市民化》，中国发展出版社。

¹⁸ 见《中国改革》杂志6月号，<http://other.caixin.com/2013-06-10/100540215.html>。

¹⁹ 如：“Beijing Puzzles Over Urban Growth,” May 9, 2013, *Wall Street Journal*, A15.

²⁰ 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，2013年8月16日。

亿元，只占国内生产总值的 0.1%，这个比率会按年递增，到了方案的最后一年（第 15 年），成本会累积到 1.5%，这都应该是中国国力可以负担的。

更加合适的做法，是算出市民化的成本占政府财政收入的比例。500 亿元是 2012 年财政收入的 0.4%。当然，这只是第一年的成本，这个成本是每年递增的，到了方案的最后一年（第十五年），成本会累增到等于 2012 年财政总收入的 6%。尽管这样，我认为这个还是可以负担的。就算最高的 6%，也只是过去两年的财政收入每年增长率（2011 年为 23%；2012 年为 13%）的一小部分。因为财政的收入的增长率一直都是较快，如果是这样继续下去，那未来市民化的成本的占每年财政收入的比例会更低。

再仔细分析一下会发现，现在大部分的民工都比较年轻。可以预测，他们需要的城市福利，短期内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，支出最大的社保（养老、医疗）主要是在远期。外来人口初期主要还是处于缴费、供款的阶段，而不是享用的阶段。也就是说，在户改方案的 15 年内，市民化的费用实际支出并不多，农民工到城落户基本是净贡献——即缴费大于领取（福利）。在当前城镇户籍人口（尤其在大城市）严重老化、和“现付现支”的养老、医疗财政制度下，年轻民工的福利贡献，可以填补由于户籍人口老化所造成的城市公共财政缺口²¹。上述测算用的逻辑，基本上跟美国 CBO 所用的一样，结果也很相似，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。

所以，从公共财政的角度，外来人口市民化的成本，实际没有想象中那么可怕。随着进一步市场化，中国的地方税制也应会逐步合理化。这包括提高个人（家庭）税负（主要为收入税、消费税、房产税）在地方税源中的比重。如果这样，他们落户会直接为地方增加财政收入，因为在未来的二十年，他们当中的大部分会是城镇新增的劳动者、消费者、买房者，而不是需要领取养老金、大量使用公共医疗的老年人。也就是说，他们是收入税、消费税、房产税的新税源。这也是与前述（美国税收与经济政策所的报告）美国移改对地方财政的影响的结果一样。

更加重要的是，用一个更高、更宽的视角，可以看到，上面所算只是“小帐”。要算“大帐”，可以看到：农民进城后工作平均每人每年为城市创造的总产值，肯定是上述每年 2500 元（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。试想一个年青的普通农民工，呆在农村务农，一年能创造多少的产值？但当她到了富士康工作，装配苹果手机，一年的创造的总产值肯定是以倍计，远远超出她拿到的工资，以及可以花在她身上的社会福利的成本。这也是城镇化、乡城人口迁移的产生经济效益的逻辑。目前的情况是，她只拿到工资，占她创造的总产值的极少部分；没有社会福利（每年平均 2500 元）的那部分。这种做法既不合理，也难以维持下去，因为民工会罢工、会反抗，会影响社会安定；而且，民工收入不多，没有社会福利服务，很难在城市长期呆下去、在城市消费，那又怎么推动内需？

外来人口可以落户安居后，有了长远的预期，他们也会对自身的人力资本追加投资（即学习技术、提高自己的本领），也会对居住城市社区做出“投资”，会促进消费（从而增加就业），参与公益活动等。这样，他们得到了公民的权利与尊重，为城市创造有形和无形的红利会更高。

²¹ 蔡昉，“户籍改革有助挽回人口红利，”中评网，2013 年 3 月 11 日，
<http://www.zhgp.com/doc/1024/6/4/6/102464681.html?coluid=59&kindid=0&docid=102464681>。

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。这是有异于那种以卖地炒楼，城市土地扩张短期的、泡沫化的城镇化；也有异于一些拉美国家中，农民进城后但找不到工作的“城市化”、“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—也就是外来人口市民化—给人类带来了更高的生产力，更好的生活与未来。²²

四、结语

本文提出来的建议，是希望过一个渐进的做法，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劣趋势，并用大约 15 年的时间使两者的方向趋同，重回到同一点上（如图所示），使中国的城镇人口回到正常的状态。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”、“没有户籍”之分，迈向温前总理在今年人大报告中所提出的“人们自由迁徙、安居乐业”的公平制度环境。从 2015 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。如果外来人口少了，那就是代表户改向前走；如果多了，那就是后退。

中国“城镇化”要走的正常城镇化的道路，必须走农民工市民化的道路²³。上述渐进的、有先后次序的方案不仅是非常必要的，而且也是可行的，财政上应该可以负担，社会可以接受。这一个方案，总的来说，会为中国创造一个双赢的局面：对民工、对中国都有利。蔡昉教授讲过，民工是中国经济未来的“新巨人”，下一轮经济发展的引擎。逐步、到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巨大的动力，也是建立一个公平社会、现代化国家，圆中国梦的必经之路。

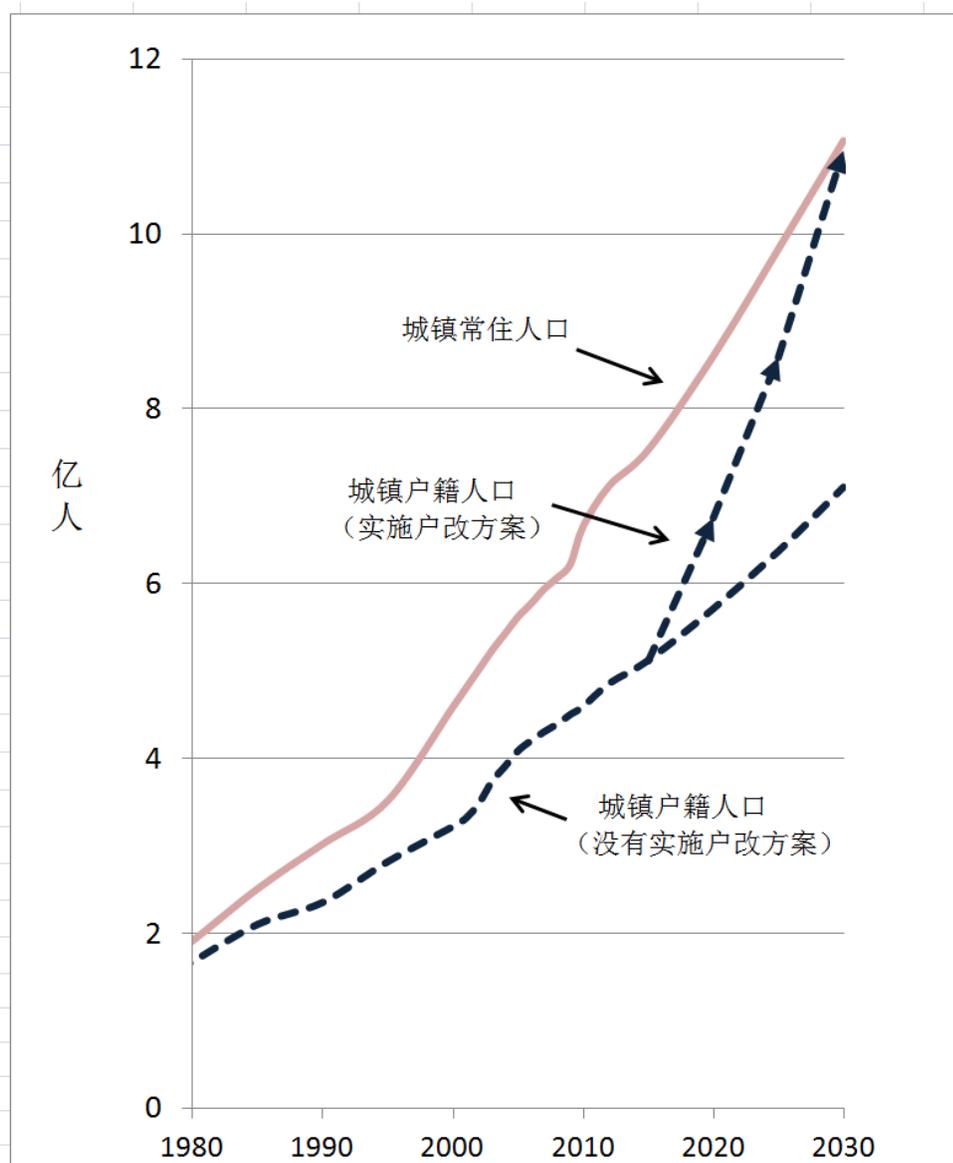
美国前总统里根在任时积极支持开放的移民政策，他曾说过：“我们（指美国）开创未来，带领世界走向明天。因为每一次到这充满机会的土地的移民潮，使我们的国家永远年轻，永远充满着活力和新思潮……”²⁴。外来人口是“未来”的关键，一个逐步容纳外来人口的方案，不但是对广义的--而不是狭义的--经济效率的追求，同时，它也标志着我们向社会公平迈进一步。外来人口不光是出卖劳动力，他们也有享用社会保障、子女上学的权利。认识到这一点，标志着我们对每一个人的同等价值多一分尊重，不管她是本地的、还是外来的。

²² 有关这方面的论述，可参阅：Edward Glaeser, 2011, *Triumph of the City*, Penguin Press.

²³ Kam Wing Chan, 2010. “Fundamentals of China’s Urbanization and Policy,” *The China Review*, Vol. 10, No.1, pp.63-94. 陈金永, “中国要走正常的城镇化道路,” 财新网, caing.com, 2010 年 12 月 8 日, <http://policy.caing.com/2010-12-08/100205422.html> .

²⁴ George Shultz, “The North American Global Powerhouse,” *Wall Street Journal*, July 12, 2013, A13.

图：1980-2030 年城镇常住人口、户籍人口增长的趋势及估算



来源：1980-2012 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。2012 年以后的数字为作者的估算。