

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.02.009

农民工市民化中的住房问题研究

——兼论上海市农民工的住房保障

顾书桂

(上海社会科学院 部门经济研究所,上海 200020)

摘要:农民工现象是当代中国城市(镇)特有的。农民工住房问题与其说来自于购买力不足,不如说与中国城市(镇)的劣质土地财政有关。农民工的大规模存在既不利于中国国民经济的现代化,也不符合中国城市(镇)政府的自身利益。中国城市(镇)的土地财政转型是解决农民工住房问题、推进农民工市民化的前提。上海是中国城市(镇)劣质土地财政的典型,解决农民工的住房困难具有典型意义。

关键词:农民工;住房问题;劣质土地财政;上海市

中图分类号:F292 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)02-0053-09

农民工是当代中国城市(镇)特有的现象。^①根据抽样调查结果,2013年中国城市(镇)农民工总量已经达到26894万人。^②农民工能否在城市(镇)安居乐业已成为影响中国国民经济健康发展和中国政治安定社会和谐的重大因素,农民工队伍的稳定也受到了中国主流媒体的高度关注。^③从经济角度看,确保农民工队伍的稳定,实际上就是解决农民工在中国城市(镇)劳动力顺利再生产问题,即实现所谓的农民工市民化。系统分析当代中国城市(镇)农民工现象的成因,总结其中的经验教训,从而成功推进中国城市(镇)农民工市民化进程,在当代中国具有重大的理论意义和实践价值。

一、工业化与人口城市(镇)化的国际经验

近代工业革命以来,与大工业在地理上的集中相呼应,人口的重心也越来越向城市(镇)移动。^④承载现代经济活动的城市(镇),不是由传统村落升级改造而成,就是在交通便利的枢纽位置或资源供应地全新崛起。例如,英国的曼彻斯特,本来是古罗马人的一个贸易中心,一个比较富庶的村落,18世纪

棉纺工业的兴起才使其成为真正意义上的城市。从经济上看,曼彻斯特在18世纪的英格兰已经很重要,但它的城市地位在很长一段时间内未得到正式承认,例如“它没有市政机关,也不选派议员到下议院去”。^⑤19世纪,欧洲工业化和人口城市(镇)化的浪潮开始扩散到北美,在五大湖区及大西洋沿岸,出现了一大批新兴的工业与人口集中的近代城市(镇),比较著名的有纽约、费城、芝加哥、蒙特利尔等。二战以后,尽管发达国家的城市病开始显现,但新兴发展中国家为了民族经济的独立与发展依然掀起了一股工业化和人口城市(镇)化的浪潮,出现了诸如孟买、雅加达、伊斯坦布尔、拉各斯、圣保罗、首尔等特大型城市。综观近现代国际经济发展的历史,除非是极为特殊的袖珍型国家和地区,工业化和人口的城市(镇)化几乎是国民经济现代化的必由之路。

理论上,人口的城市(镇)化是近现代大工业发展的必然要求。与传统农业相比,一方面,大工业具有规模经济效应和范围经济效应,能够更多、更快地增加产量,近现代大工业的劳动效率远远高于传统

收稿日期:2016-01-15

作者简介:顾书桂(1970-),男,江苏姜堰人,上海社会科学院部门经济研究所副研究员,经济学博士,主要从事金融学、城市经济学与政治经济学研究。

农业,国民经济的现代化必须从工业化开始;另一方面,近现代大工业又具有聚集经济效应,为了最大限度地获取集聚经济效益,近现代大工业需要在地理上适当集中。于是,城市(镇)成为一国人口与大工业相结合的最佳载体。城市(镇)化既意味着人口的地理集中,也意味着近现代工业的地理集中。刘易斯的二元经济论描述的恰恰就是传统农业人口向城市(镇)工业人口转变的具体过程。即使是舒尔茨的改造传统农业理论,也是假设在传统农业之外已经存在一个能够提供现代农业生产要素的现代工业部门。换句话说,现有理论无一例外地承认,工业和人口在城市(镇)的集中是一个国家和地区经济现代化的起点。

从人口城市(镇)化的最终效果看,无论工业化处于哪个历史阶段,人口城市(镇)化的进程都是不可逆转的,即国际范围内没有出现城市(镇)人口大规模回流农村继续从事传统农业的情况。第一次产业革命中的英国,技术水平提高不仅速度慢,而且幅度有限,特别是圈地运动带来破产农民的大规模进城,城市(镇)工人的工资被压得很低,流入城市(镇)工业的农民生活水平几乎没有改善,贫民窟成为他们凄惨生活状况的最佳写照。由于工人生活条件恶劣,城市(镇)卫生状况极差,“造成1832、1848和1866年可怕的流行性霍乱席卷英国”。^{[5](P25)}但即使如此,英国当时也没有出现破产农民规模回流农村的现象。相反,为了维护资本主义城市(镇)最基本的经济秩序和政治秩序,英国各级议会和政府采取多种措施管理排水、铺路、清扫和供水,特别是新建房屋的建设标准,“直到‘1972年法’带来了英国地方政府体制的重大改革为止”。^{[5](P25)}19世纪的第二次产业革命,技术进步速度大大加快,工人劳动效率大幅度提高,城乡工资差距明显扩大,农民从工业化城市(镇)回流传统农村更加变得不可想象。与欧美发达国家人口城市(镇)化基本适应工业化需要不同,二战以后发展中国家的人口城市(镇)化大大超前于工业化,“以至于大批的移民主要在城市(镇)中寻找最边缘就业岗位”。^{[6](P86)}但与当初的英国类似,发展中国家同样没有出现农民向农村的规模回流,仅仅是以城市(镇)贫困取代乡村贫困,从而使得发展中国家城市(镇)遍布“非法棚户区”(Squatter)或者“失控的城市(镇)外围聚落”(Uncontrolled Peripheral Settlement)。^{[6](P95)}

基于世界范围内的历史经验和理论探讨,黄祖辉等人^[7]很早提出,农村工业化、城市(镇)化和农民市民化在中国是三位一体的。这一看法是非常有道理的,即中国国民经济现代化的过程应该既是中国城市(镇)工业发展和壮大的过程,同时也是中国农村人口实现城市(镇)化的过程。因为不考虑盲流因素(事实上,农民工现象大量出现本身就说明,超出城市(镇)工业化需要的盲流,其比重在中国可以忽略不计),中国城市(镇)工业的劳动效率远远高于传统农业的劳动效率,城市(镇)工业人口的平均收入大大高于传统农业人口的平均收入,传统农业人口只要流向城市(镇)、流向工业,就是不可逆的,转移的传统农业人口会稳定在城市(镇),形成城市(镇)人口的新增组成部分,因此中国城市(镇)波澜壮阔的农民工现象是不应该出现的。中国农民进入城市(镇)却不能顺利市民化,从而成为不伦不类的农民工,可以合乎逻辑地归咎于中国城市(镇)特殊的制度安排。

二、中国城市(镇)农民工现象的“双缺口”成因

考察中国城市(镇)农民工现象的形成原因,在市场经济条件下,必须从支付能力不足的角度入手。因为在城市(镇)劳动力再生产过程中,孤立地看,农民工与市民的主要差异在于农民工的收入低于市民,因而农民工的支付能力也低于市民。农民工收入较低,理论上主要有两个原因。第一,城市(镇)工业与传统农业所需的人力资本不同。城市(镇)工业所需的人力资本,农民工通常是通过干中学来积累,起步晚,速度慢;市民则可以在就业前通过高等教育和技术培训来获得。与农民工相比,市民获取人力资本起步早,效率高。这样,由于就业起点不同,农民工的人力资本储备总体上就会逊于市民的人力资本储备。相应地,在城市(镇)工业生产中,农民工与市民的劳动关系一般是互补的,农民工几乎是“脏、苦、累”体力劳动的代名词。虽然农民工与市民有时也会产生有限的就业竞争,但这种竞争往往体现为低端劳动的部分替代。农民工劳动的这种特点,决定了农民工收入水平总体上低于市民。第二,实物资本装备会影响劳动力价值的实现程度。由于城乡劳动力再生产条件的差异,市民的实物资本装备通常不同程度地优越于农民工。例如,市民有较便捷的交通通讯工具和信息设备,能及时满足各种层次的劳动需求;特别是由于财富继

承因素,市民一般有安定舒适的住宅,可以为高效率的劳动最大限度地提供后勤支撑。实物资本装备的不同,必然带来劳动力价值实现程度的差异。即使农民工在人力资本装备方面与市民差距不大,实物资本装备的差异也会使得农民工与市民的收入差距很大。在收入相对较低的情况下,农民工在劳动力再生产投入方面,与市民相比,自然就会处于劣势,具体表现为农民工购买力的不足或缺口。因此,采用短期分析和静态均衡分析的方法,我们不难得出结论,农民工要在城市(镇)实现劳动力的顺利再生产,农民工的这一支付缺口必须得到城市(镇)政府的有效补偿,否则农民工的市民化过程就会失败,农民工的经济地位会被固化。然而,采用长期分析和动态均衡分析的方法,这一结论显然存在问题,因为它假定,作为农民工收入水平孰高孰低参照标准的城市(镇)市民收入水平是基准水平,是劳动力价值的货币表现形式,因而是极为稳定的,但是廉价农民工大量涌入城市(镇)这一事实说明,存量城市(镇)居民的收入是基准收入的假定条件错了。因为伴随着农村劳动力、土地、资金等生产要素的涌入,城市(镇)无论是工资水平还是劳动力再生产所需要的消费资料价格都会发生调整,作为参照标准的城市(镇)市民收入至多算过去的、具有垄断色彩的基准收入,而不是反映国民经济均衡状态的城市(镇)劳动力价值的货币表现形式;所谓农民工收入较低从而存在支付能力缺口只能是相对于存量城市(镇)市民而言的,相对于城市(镇)劳动力再生产的需要而言,这个缺口可能不存在,至少要比想象的小得多。二战以后,第三世界城市(镇)化的实践已经告诉我们,超出工业化需要的人口城市(镇)化,并不会阻挡农村人口流向城市(镇)的步伐,结局无非是以城市(镇)贫困取代农村贫困而已。中国城市(镇)的农民工显然不是盲流,经济地位更远远优于盲流,因此,即使没有城市(镇)政府的有效补偿,较低的购买力也不应该成为中国农民工市民化的障碍。中国农民进城务工行为本身已经说明,中国农民工收入状况得到了改善,退一万步说,只要没有非经济原因,农民工至多以城市(镇)贫困取代农村贫困,以劳动力简单再生产甚至萎缩再生产为代价,完成自身的市民化过程。

问题的关键在于,中国城市(镇)政府并没有致力于筹措财力弥补农民工可能存在的支付缺口,而

是出于政治和社会需要,为支付能力较低的农民工制造出了新的难以克服且无法回避的支付缺口,从而使得中国城市(镇)农民工规模不但没有缩小,反而越来越大。工业社会与农业社会不同,城市(镇)劳动力再生产需要投入的产品和服务大大增加,其中的公共产品和服务因其外部性、非独占性和非竞争性只能由城市(镇)政府供给,如义务教育、医疗、养老、失业、工伤、生育保险和公积金等,这意味着城市(镇)政府作为公共产品和劳务的垄断供应者只要愿意就可以利用公共产品和服务的需求刚性选择性地决定城市(镇)劳动力再生产的范围和对象。事实上,改革开放以来,中国城市(镇)政府就一直对公共产品和服务的供应对象进行严格的控制。在改革开放之初,城市(镇)户籍门槛很高,社会保障费用的缴纳相对于农民工的全部收入而言也是一笔不菲的支出,在这种情况下,城市(镇)户籍可以有效地将没有缴纳社会保障费用的农民工阻隔在城市(镇)社会保障体系之外,城市(镇)户籍也因此成为城市(镇)政府供应公共产品和服务的主要依据。伴随着农民工收入水平的提高,特别是农民工业务技能与文化素质的跃升,无论是社会保障费用还是城市(镇)户籍,都越来越难以抵挡农民工获取公共产品与服务的步伐,城市(镇)政府于是将目光转向门槛更高的房产证,将房产证与获取城市(镇)政府的某些公共产品和服务挂钩。目前,房产证不但将绝大部分农民工排斥在城市(镇)政府公共产品和服务供应体系之外,而且将相当部分拥有城市(镇)户籍但无自有住宅的城市(镇)居民农民工化,这是因为中国城市(镇)住房市场是建立在劣质土地财政基础上的:中国城市(镇)本该相对稳定的普通住宅价格不但远远高于竞争性均衡价格,而且其涨幅曾经长期领先于优质住宅价格涨幅,并且至今未见有效的回调,这导致中国城市(镇)优质住宅价格泡沫分成了市场性价格泡沫和政策性价格泡沫两个部分。¹⁸居高不下的中国城市(镇)房价,意味着以工资为主要收入的农民工和城镇市民都难以通过购买商品化住宅领取房产证。形式上看,与房产证挂钩的公共产品和服务覆盖到了农民工;实质上,城市(镇)政府提供公共产品和服务的数量不是增加了而是减少了。为了让房产证更有效地发挥作用,中国很多城市(镇)取消了集体户口,即对城市(镇)增量人口而言,没有自有住宅就不可能取得

城市(镇)户籍;已有的城市(镇)户籍,如果没有自有住宅,城市(镇)居民享受政府提供的公共产品和服务也是不完整的。由此可见,中国农民工现象的出现,与其说与农民工的支付能力较低有关,不如说是中国城市(镇)政府推行劣质土地财政的结果。彻底解决中国农民工问题,顺利推进中国农民工市民化进程,看到农民工现象对中国宏观经济产生的负效应固然重要,但更重要的是要让中国城市(镇)政府认识到劣质土地财政的危害,从而主动为中国城市(镇)的土地财政转型创造条件。

三、农民工现象的大规模存在严重阻碍中国国民经济的现代化

从宏观经济的整体角度看,中国城市(镇)农民工现象的大规模存在已经严重威胁着中国国民经济现代化的顺利推进,具体表现在:

首先,农民工队伍的稳定攸关中国城市(镇)经济的稳定。与自给自足的自然经济不同,城市(镇)经济是大生产、大交换经济,城市(镇)经济的稳定事关中国国民经济的整体稳定。2012年,以城市(镇)经济为主体的中国非农产业产值已经占中国国民生产总值的90%,稳定城市(镇)经济的重要性由此可见一斑。而要稳定中国城市(镇)经济,稳定中国城市(镇)经济活动中的农民工队伍必不可少。根据《2013年全国农民工监测调查报告》,2012年中国农民工总量为26261万人,其中外出农民工16336万人,占中国农民工总量的62.21%。由于外出农民工不是主要流向大中城市(跨省流动农民),就是主要流向小城镇(省内流动农民),这意味着即使不考虑流向小城镇和大中城市的本地农民工,中国农民工差不多也能占据中国城市(镇)就业人员的半壁江山,因为同年中国城市(镇)就业人员的绝对规模也不过37102万人。^②中国春节长假期间农民工集中返乡带来的农村消费高潮以及城市(镇)生产低潮就是中国农民工队伍对中国城市(镇)经济具有巨大影响力的绝佳写照。中国农民工队伍的稳定也许不能决定中国城市(镇)经济的发展方向,但一定能够影响中国城市(镇)经济的发展速度。

其次,规模巨大的农民工是中国社会的重大不安定、不和谐因素。无论是传统农业社会还是现代工业社会,劳动力的简单再生产都是政权稳定、老百姓安居乐业的底线。中国农民工现象的出现,一方面固然昭示着中国农民的经济条件得到改善,中

国农村劳动力的更新以扩大再生产的方式进行,另一方面也意味着城乡差距的继续存在,中国农民始终不能市民化,甚至可能世代被隔离在城市(镇)生活之外。中国农民参与城市(镇)经济活动,仅仅是作为低端生产要素被消耗,然后在农村继续以农业劳动力的形式再生产出来。中国农民工不能持续改善自身经济地位的失望,在突发事件或长久酝酿之后极有可能变为绝望,从而成为中国社会动荡的源泉。2012年,中国乡村人口64222万人,农民工占中国乡村人口的比重为40.89%,考虑到农民工是中国乡村人口的精华,这意味着中国乡村的青壮劳动力几乎是倾巢出动。中国乡村绝大部分家庭不是背井离乡,漂泊不定,就是妻离子散,家庭破碎,劳动力再生产陷入紊乱。很多人用“3860”(38指妇女,60指老人)描述当今中国乡村社会并不为过,这显然不利于中国和谐社会的建立。

再次,中国农村缺乏发展技术和资金密集型农业的新型劳动力。低水平均衡是传统农业的基本特征,中国需要的是能够实现持续增长的现代农业。与传统农业需要大量的简单劳动力不同,现代农业更需要资本的大量投入,对劳动力的需求不仅数量大大减少,质量也大大提高,即现代农业需要的是有技术、有文化的复杂劳动力。因此,改造传统农业,必须先置换传统农业的生产要素,再按照现代农业的技术要求,重新组合土地、资本和劳动力。将传统农业的劳动力大规模转移出来进入城镇,只保留少量劳动力精英进行技术培训,使其适应现代农业的需要,是改造传统农业的先决条件。然而,中国农民工现象的大规模存在,不仅意味着游离出传统农业的劳动力数量很少,还意味着滞留在传统农业的劳动力质量很差。当传统的过剩劳动力依然被锁定在有限的乡村土地上时,即使有足够的满足现代农业发展需要的资金、技术和劳动力存在,也依然面临着英雄无用武之地的尴尬。中国农民工现象的大规模存在,显然已经成为中国农村培育新型劳动力、实现农业现代化的巨大障碍。

最后,中国很可能错过国民经济整体现代化的难得机遇。中国国民经济现代化不仅仅局限于城市(镇)工业化,还包括农业现代化基础上的城乡经济良性互动。改革开放特别是加入WTO以来,中国充分利用世界产业大转移的机会,迅速推进自身的工业化进程。1978年,中国工业总产值为1607.0亿

元,2001年上升到43580.6亿元,2012年更达到199670.7亿元,23年间和34年间分别增长了26倍和123倍,中国工业化的成就不可谓不大。但工业化带来的人口城市(镇)化成绩在中国逊色不少。1978年中国乡村人口为79014万人,2012年为64222万人,乡村人口占总人口的比重从1978年的82.08%下降到2012年的47.43%,从国民经济整体看似乎说得过去,但从农业现代化本身的需要看,中国乡村人口仅下降18.72%,这离改造中国传统农业的要求显然相距太远。中国的农业资源远不如美国优越,在4倍于美国总人口的前提下,2010年,美国第一产业从业人员仅占全部就业人员的1.6%,中国则为36.7%,即使考虑中美两国的农业技术差异,中国农业现代化可以投入更多的劳动力,从传统农业撤出过剩的劳动力在中国依然任重道远。中国农业现代化步伐的迟滞极可能拖累中国国民经济整体现代化的进程。

农民工作为中国农民市民化的不稳定形态,其大规模存在对宏观经济产生的消极效应显然并不支持中国城市(镇)政府限制农民工市民化的现有政策法规,以建立在劣质土地财政基础上的房产证阻碍农民工市民化有短视和以邻为壑之嫌,中国城市(镇)政府需要重新审视劣质土地财政的利弊。

四、中国城市(镇)政府的劣质土地财政得失分析

1998年中国城市(镇)住房体制改革以来,劣质土地财政从无到有,从小到大,到今天几乎绑架了整个社会,有一个逐步发展的过程。客观地看,站在中国城市(镇)政府的立场上,劣质土地财政确实有很大的吸引力。首先,普通住宅需求具有刚性,城市(镇)中低收入居民的普通住宅需求规模相较于优质住宅更具有稳定性和可预测性。其次,中国城市(镇)土地国有有利于城市(镇)政府制定普通住宅用地的垄断高价,类似于优质住宅用地的自然垄断高价。再次,尽管劣质土地财政与城市(镇)住房保障是相互对立的,但中国不健全的民主制度为中国不健全的城市(镇)住房保障制度大开方便之门,劣质土地财政不会受到城市(镇)住房保障的掣肘。接着,在发展中的住宅市场上,城市(镇)普通住宅也可以借助次贷形成并放大价格泡沫,从而具有保值增值的外在形式。最后,劣质土地财政基础上的中国城市(镇)普通住宅优质住宅化,发挥财富蓄水池的作用,有利于吸引投机资本,从而实现劣质土地

财政收入规模的最大化。另外,考虑到理性预期对土地升值收益的抵消作用,在生产环节向数量较少、支付能力较强的房地产开发商征收土地出让金,比在消费环节向数量极多、支付能力较弱的城市(镇)居民征收住宅财产税和消费税,中国城市(镇)政府的总体成本要低得多。综合考虑上述诸多因素,中国城市(镇)的劣质土地财政,在中国确实存在必要的经济和政治基础。

然而撇开城市(镇)政府局部的、短期的经济利益不论,劣质土地财政给中国城市(镇)经济本身带来的危害已经远远超出阻碍中国农民市民化的范围。首先,城市(镇)普通住宅用地的垄断高价将带来城市(镇)经济资源配置的一系列扭曲。城市(镇)普通住宅用地的高价格会带来城市(镇)普通住宅的高价格,会带来城市(镇)普通住宅的过度投资和过度需求,城市(镇)经济资源大量投入城市(镇)普通住宅市场的结果必然是城市(镇)住宅市场体系的失衡,优质住宅得不到优化,普通住宅的民生功能得不到体现,整个城市(镇)经济资源的优化配置受到影响。其次,脱离实体经济面支撑的城市(镇)普通住宅价格上涨是不可持续的,一旦价格泡沫破灭,城市(镇)经济秩序和社会秩序会遭到极大的破坏。脱离竞争性均衡价格的普通住宅垄断高价由于与城市(镇)普通消费者的支付能力脱钩,只能依靠金融机构的次级贷款维持和刺激,这意味着持续向上是城市(镇)普通住宅垄断高价的基本特征,然而,城市(镇)普通住宅价格的持续上涨终究会遇到优质住宅价格的制约,因为由经济发展水平和国民收入分配决定的城市(镇)优质住宅价格在现实中并不是无条件和无止境上涨的。城市(镇)普通住宅的民生属性决定了城市(镇)普通住宅价格变动的影响面广,经济主体的风险承受能力差,因此,城市(镇)普通住宅价格泡沫即使不破灭,哪怕仅仅是不再变大,也会引发灾难深重的次贷危机和社会动荡。再次,劣质土地财政完全依靠强制力量推行,本身就极易引发社会暴力和社会纠纷。行政垄断土地的供求是城市(镇)劣质土地财政的基本特征。在农村征用土地和城市(镇)拆迁土地过程中,城市(镇)政府充当土地的垄断需求者,索取垄断低价;在城市(镇)土地供给市场上,面对众多的房地产开发商,城市(镇)政府是唯一的供给者,索取垄断高价。城市(镇)土地的供求价格形成过程缺乏竞争,

导致城市(镇)土地的供求价格差有一种内在的极大化趋势,实际的城市(镇)土地供求价格则具有浓厚的博弈色彩,包括农村集体与城市(镇)政府的博弈、农民与村干部的博弈、城市(镇)政府与房地产开发商的博弈以及城市(镇)政府与城市(镇)动拆迁户的博弈等等,农村征地暴力和城市(镇)拆迁暴力不过是城市(镇)土地供求双方博弈的特殊形式而已。最后,在劣质土地财政不断推高城市(镇)商品住房市场门槛的同时,越来越多的城市(镇)增量人口陷入劳动力萎缩再生产的困境。城市(镇)普通住宅的竞争性均衡价格不仅是农民流入城市的基本考虑因素,也是城市(镇)劳动力顺利再生产的重要决定因素。城市(镇)普通住宅市场价格越偏离竞争性均衡价格,城市(镇)居民的支付缺口越大,越不容易依靠金融机构的次级贷款获取城市(镇)普通住宅的投资收益,从而陷入劳动力萎缩再生产的风险和可能性越大。从这个角度看,尽管劣质土地财政推动的城市(镇)普通住宅投机浪潮是一种不可持续的击鼓传花游戏,但先加入的存量城市(镇)居民依然有可能全身而退,而后来的增量城市(镇)居民可能连参与的机会都没有,由于没有足够的支付能力获得城市(镇)普通住宅的商品产权,注定要接受劳动力萎缩再生产的苦果。当然,有人以保护耕地确保国家粮食安全为借口论证劣质土地财政的正当性,似乎中国城市(镇)普通住宅价格高企是中国人多地少的基本国情决定的,这其实是一个经不起任何推敲的观点。原因很简单,在一个国家,任何一种经济资源都不可能是绝对丰裕或绝对稀缺的,缓解经济资源供给稀缺的唯一方法是更有效充分地利用从而相对降低这种经济资源的需求。与世界其他国家和地区相比,中国的土地资源虽然不是最丰富的,但也不是最稀缺的。在城市(镇)土地资源供给总量既定的前提下,只要根据城市(镇)土地的优劣等级提高城市(镇)土地的使用价格从而促进城市(镇)土地的利用效率,则实现城市(镇)土地的边际价格与农村土地的边际价格对接并不是一个很难实现的目标。当城乡土地价格有效衔接时,城乡土地利用暴力即使发生也与经济因素无关,现在遍布郊区的小产权房也不会出现,更不用城市(镇)政府下大力气治理。由此可见,劣质土地财政并不具有可持续性,对中国城市(镇)政府而言更存在饮鸩止渴之嫌,从中国城市(镇)政府的切身利益

和长远利益出发,劣质土地财政也有转型的必要。

五、中国城市(镇)的劣质土地财政转型基本思路与政策

中国城市(镇)的农民工市民化问题,既然不是简单的农民工支付能力不足造成的,而是中国城市(镇)推行劣质土地财政的结果,则成功推进中国城市(镇)农民工的市民化进程,必须实现中国城市(镇)劣质土地财政的转型,使中国城市(镇)的普通住宅由政府垄断高价变为市场均衡低价,然而这势必会与当前中国城市(镇)住房保障制度发生冲突。在劣质土地财政的限制下,市场化是中国城市(镇)保障性住房的基本特征,中国城市(镇)政府总体上并不直接提供住房保障,而是由支付能力不足的城市(镇)居民以负债的方式购买商品化住宅,城市(镇)政府采取各种政策干预措施确保城市(镇)住宅价格稳定上升,从而弥补城市(镇)居民的支付缺口。这样,商品化住宅不仅是普通城市(镇)居民获得住房保障的载体,还是普通城市(镇)居民的购买力蓄水池,主要依靠工薪收入的城市(镇)普通居民要实现劳动力的顺利再生产,需要的不仅是城市(镇)商品化住宅的价格稳定,还有城市(镇)商品化住宅价格的稳定上升。鉴于已购买商品化住宅的城市(镇)居民和无力购买商品化住宅的农民工的利益冲突,解决中国城市(镇)的农民工市民化问题,顺利实现中国城市(镇)的土地财政转型,显然要以改革中国目前的城市(镇)住房保障制度为前提,并兼顾城市(镇)有房的存量居民和无房的增量农民工的利益诉求。

首先,应该针对中国城市(镇)普通住宅政府垄断高价的现实,变一元化的城市(镇)住宅市场供给为市场与政府并举的二元化城市(镇)住宅供给。虽然普通住宅价格稳定在均衡水平上的城市(镇)住宅市场能够实现城市(镇)政府住房保障成本的最小化,但在相当数量城市(镇)居民对商品化住宅的价格稳定上升具有刚性依赖时,政策性地降低城市(镇)商品化住宅的价格并不具有政治上的可行性。唯一的选择只能是保证城市(镇)商品化住宅市场的既得利益,维持城市(镇)普通住宅的垄断高价,对增量农民工的住房需求改为政府供给的非市场方式,从而实现中国城市(镇)住房供给的二元化。政府供给冻结了城市(镇)增量住宅的流动性,不会影响城市(镇)住宅市场的原有供给数量,自然也就

不会影响城市(镇)商品化住宅的市场价格,中国城市(镇)增量农民工降低居住成本与存量居民坐待住宅价格上涨的愿望就不会发生冲突。

其次,在强化城市(镇)集聚经济效应的基础上,努力提升普通住宅的品质,实现中国城市(镇)优质住宅市场的扁平化发展。通常情况下,城市(镇)经济集聚效应的强弱是与城市(镇)优质住宅的层次多少成正比的,城市(镇)经济集聚效应越强,城市(镇)优质住宅层次越多,城市(镇)优质住宅价格差距越大,反之则反是。但在城市(镇)政府的宏观调控下,城市(镇)集聚经济效应的强化在相当程度上也可以以优质住宅市场横向扩张的形式表现出来。中国城市(镇)政府应该更加致力于公共产品和服务的均衡分配,努力改善现有商品化住宅特别是普通住宅的自然环境和社会环境,实现普通住宅的升级和优质化,满足城市(镇)普通居民对商品化住宅价格上涨的刚性需求,切实有效维护已购商品化住宅的城镇居民特别是已购普通住宅的普通城镇居民的利益,从而为中国城市(镇)政府成功推进农民工市民化进程、顺利实现土地财政转型赢得宝贵的时间和空间。

再次,以城乡土地市场的有效衔接为基础,切实有效地降低农民工市民化的居住成本,改变现有的公租房租金市场化以及保障性住房轮候制等不正常现象,尤其是实现农民工市民化与房产证的脱钩。无论是当代的发展中国家,还是近代的资本主义国家,住房问题都没有成为农民市民化的障碍,在经济地位得到改善的前提下,中国农民市民化进程受挫显然只能归咎于中国城市(镇)的劣质土地财政。改变中国城市(镇)的劣质土地财政,关键不是打破城市(镇)土地国有制,而是让城市(镇)土地价格回归到均衡水平,实现城乡土地市场的一体化。城市(镇)国有土地的垄断高价消失了,具有保障性质的普通住宅价格自然会降下来,农民工在城市(镇)住房方面的支付缺口即使不会消失,也会大大缩小。中国城市(镇)农民工的市民化应该与就业挂钩,而不是与房产证挂钩,获得房产证不是农民市民化的前提条件。中国城市(镇)现有的公租房租金市场化与保障性住房轮候制,不过是维护劣质土地财政的饮鸩止渴之举,随着城乡土地市场的有效衔接,农民工市民化的政策性居住障碍将根本得到取缔。

最后,以城镇优质住宅的消费税和财产税取代政府垄断定价的那部分土地出让金,理顺中国城市(镇)政府税收收入与生产要素收入的关系,实现中国城市(镇)国有土地出让价格的均衡化,最终实现中国城市(镇)劣质土地财政的顺利转型。市场机制并不排斥针对市场失灵的政府税收,更不排斥充当市场有效运行基础的生产要素收入,因此,作为宏观经济管理者和土地所有者,中国城市(镇)政府对住宅征税和对土地收取出让金是完全应该的。问题的关键在于中国城市(镇)政府应该遵循基本的市场原则。中国城市(镇)土地国有本身没有错,但在发展市场经济时,中国城市(镇)政府利用垄断力量操纵土地价格就不对了,将财源由支付能力较强的优质住宅消费者转向支付能力一般的普通住宅消费者就更错得离谱了。中国城市(镇)土地财政转型的核心内容应该是城市(镇)土地出让金的市场化,体现城市(镇)土地作为生产要素的市场属性,同时强化过去有意或无意忽视的城市(镇)优质住宅的消费税和财产税,体现公共财政税收的支付能力原则和公平原则。只有这样,才能达到中国城市(镇)土地财政转型的目的。当中国城市(镇)土地财政转型以后,中国城市(镇)农民工的居住问题自然而然会得到解决,或者借助政府干预很容易得到解决。

六、中国上海的农民工住房政策选择

上海作为中国最大的经济中心城市,既是中国城市(镇)劣质土地财政的典型,也是中国城市(镇)农民工市民化受挫的典型。首先,上海商品化普通住宅的政府垄断定价过高。2012年,上海市商品住宅销售面积1592.63万平方米,其中,别墅、高档公寓234.56万平方米;商品住宅销售额2208.96亿元,其中,别墅、高档公寓661.35亿元。^③经过简单计算可以得出,上海普通住宅的市场价格大约为每平方米1.14万元,以二室一厅至三室一厅、90平方米为标准套型面积,每套住宅总价为102.6万元。但在同期,上海双职工家庭、三口之家的年工资收入不过11.26万元,这意味着上海仅仅普通住宅房价收入比就达到9.11倍,即使不考虑上海城市(镇)居民的绝对低收入和收入分配的较大差距,也已经比欧美的标准值4~6倍高了不少。面对畸高的普通住宅价格,保障性住房并没有成为满足上海普通居民居住需求的主要选择。2012年,上海存量房成交1446.77万平方米,其中住宅1136.17万平方米,占

比78.53%；每百户城市(镇)居民家庭房屋产权构成，租赁公房仅14.5%，商品房、房改私房、原有私房、租赁私房合计则占到85.1%。也就是说，无论从流量看还是从存量看，商品化住宅都是上海城市(镇)居民满足居住需求的首选。如果探究上海城市(镇)住宅价格上涨的原因，则可以进一步看出上海土地财政的痕迹。2000年，上海竣工住宅平均造价每平方米1947元，其中别墅、高档公寓3112元，2012年分别上升为4304元和6651元，12年间的涨幅分别达到121%和113%，这意味着上海市商品化住宅的价格上涨是一种普涨，而不是正常状态的普通住宅价格基本稳定、优质住宅价格随市场竞购能力的上升而上升，甚至普通住宅的价格涨幅还高于优质住宅的价格涨幅。理论上，城市(镇)普通住宅的价格稳定反映普通住宅用地成本和建筑成本的稳定，优质住宅的价格上涨反映经济发展与国民收入水平的提高，上海商品化住宅价格的普涨除了用上海城市(镇)土地的政府垄断定价外没有别的解释。上海地方政府为了获得垄断的土地出让金，牺牲的不仅是上海农民工的市民化进程，还包括上海自身经济和社会发展的后劲。2012年末，上海常住人口2380.43万人，其中户籍人口仅仅1426.93万人，非农业户籍人口更只有1280.82万人，包括农民工在内的城市(镇)外来人口比重达到42.68%。由于城市(镇)外来人口几乎都是青壮年劳动力，这意味着，上海经济和社会的发展就数量而言已经主要依靠外来劳动力，而这些外来劳动力由于上海市居住成本超出工资能够承受的范围陷入萎缩再生产的状态，假以时日，上海市经济和社会发展将陷入停滞也就不难推断了。

畸高的商品化普通住宅价格，在上海不仅造成了规模庞大的不能进入住房保障体系的“上夹心层”，也造成了规模不小的虽然进入住房保障体系但依然缺乏支付能力的“下夹心层”，收入水平和支付能力都较低的农民工实际上处于上海住房困难上夹心层的底端。^⑨解决上海农民工的住房困难，显然除了遵循解决全国农民工住房困难的一般思路外，还要注意坚持以下四个基本原则。第一，上海农民工的住房困难应该坚持立足于上海就地解决的基本原则。上海人口众多，应该施加必要的限制，但这是上海经济和社会发展战略未来选择的问题，与上海发展现实带来的农民工住房困难问题无关。规

模庞大的农民工队伍已经是上海经济和社会的有机组成部分，稳定并继续发展上海经济，就必须稳定上海的农民工队伍，促进其市民化进程，解决其劳动力顺利再生产必需的居住问题，任何推卸责任、转嫁负担的想法都是极端错误的。第二，充分认识土地节约利用与政府提供住房保障成本之间的互动关系。上海的土地供应是紧张的，土地节约利用是必须的，但这只能影响政府的土地财政收入规模(土地节约利用程度越高，政府的土地财政收入规模越小，政府提供住房保障的机会成本越大)，不能影响政府履行住房保障职能，不能影响政府将居住成本限制在劳动力价值或工资所能允许的范围内，因此，节约用地和土地供应紧张不能成为上海地方政府免除住房保障责任的借口。上海可以保留商品化住宅的垄断高价，但必须有付出更高住房保障成本的心理准备。第三，协调好商品化住宅升值与保障性住房增量供应的关系。从上海城市(镇)居民家庭房屋产权构成商品房占42.7%的比重看，上海推动商品化普通住宅的升级优化、实现普通住宅的升值，任务无疑是极为艰巨的，也是极为必要的；但从上海城市(镇)外来人口占全部城市(镇)人口42.68%的比重看，为包括农民工在内的外来人口提供住房保障、降低其居住成本确保劳动力的顺利再生产一样值得重视，拖延不能解决只会进一步恶化上海农民工的居住困难，从而使问题复杂化。第四，上海的保障性住房供应可实行存量与增量并举的办法。饥饿营销、使普通住宅用地供应永远滞后于投机需求是劣质土地财政的基本特征，因此从总量看，解决上海农民工的住房困难，需要大大增加保障性住房的土地供应力度。上海各级政府应该根据常住人口的实际居住需求，科学安排土地供应，特别是要将历年因实施饥饿营销而剩余的商品化普通住宅供应用地全部转换为保障性住宅供应用地，以切实增加上海保障性住房的增量供给。另一方面，上海保障性住房供应必须在存量住宅上做文章。劣质土地财政诱发的住宅投机需求无疑是一种土地过度消费，没有任何代价的优质住宅享受需求同样也是一种土地过度消费，通过财产税和消费税将全部投机需求与部分享受需求赶出上海住宅市场，也等于变相地增加上海保障性住房的供应，从而达到了提高上海土地利用效率的目的。上海的农民工住房困难如果能够得到有效解决，则全国的农

民工住房困难也能迎刃而解。

注 释:

- ① 城镇是城市最基本、最原始的经济形态,本文将城市与城镇两个概念混用。
- ② 中国与国际的统计数据均来自于国家统计局主编、中国统计出版社 2013 年出版的《中国统计年鉴 2013》。
- ③ 上海市相关数据均来自上海市统计局与国家统计局上海调查总队主编、中国统计出版社 2013 年 7 月出版的《上海统计年鉴 2013》。

参考文献:

[1] 国家统计局.2013 年全国农民工监测调查报告[EB/OL].
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201405/t20140512_551585.html,2014-05-12.

[2] 曲昌荣,张文.农民工大规模返乡了吗? [N].人民日报,2012-08-23.

[3] [美]阿瑟·奥沙利文.城市经济学(第 6 版)[M].周京奎,译.北京:北京大学出版社,2008.6.

[4] [法]保尔·芒图.十八世纪产业革命——英国近代大工业初期的概况[M].杨人鞭,等,译.北京:商务印书馆,1983.288.

[5] [英]P.霍尔.城市和区域规划[M].邹德慈,译.北京:中国建筑工业出版社,1985.

[6] [美]布赖恩·贝利.比较城市化——20 世纪的不同道路[M].顾朝林,等,译.北京:商务印书馆,2012.

[7] 黄祖辉,顾益康,徐加.农村工业化、城市化和农民市民化[J].经济研究,1989,(3):61-68.

[8] 顾书桂.中国住宅市场的问题与对策[J].科学·经济·社会,2011,(2):94-98.

[9] 顾书桂.论上海住房保障体系的局限性与土地财政转型[J].学术研究,2014,(3):63-69.

(责任编辑:卢 君)

Study on Housing Question from Farmer-worker Urbanization ——Meanwhile on Shanghai Farmer-worker's Housing Safeguard

GU Shu-gui

(Institute of Department Economic Ressssearc, Shanghai Academy of Social Science, Shanghai 200020, China)

Abstract: The phenomenon on farmer-worker in contemporary Chinese cities is unique. Farmer-worker housing hardness comes from more bad land finance than inadequate purchasing power. Populous farmer-workers in China are harmful to national economy modernization and urban government interests. Land finance transformation is the premise of solving farmer-worker housing problem and advancing farmer-worker urbanization. Shanghai is the model on bad land finance in China, smoothing away farmer-worker living hardness is highly significant.

Key words: farmer-worker; living question; bad land finance; Shanghai