

PLC 工作论文

w012

2009.07



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

为什么土地和户籍制度需要联动改革？

——基于中国城市和区域发展的理论和实证研究

PLC WORKING PAPER SERIES NO.012

http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx

2009. 07

陆铭	复旦大学经济学院 教授 北大-林肯中心 研究员
陈钊	复旦大学中国社会主义市场经济研究中心
许政	复旦大学中国社会主义市场经济研究中心

北京大学廖凯原楼508室，北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点，不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权，若需转载或引用文章中任何内容或数据，须事先得到版权所有人的书面许可，并明确标注资料来源。

为什么土地和户籍制度需要联动改革？

——基于中国城市和区域发展的理论和实证研究

陆铭 陈钊 许政*

摘要：最新的实证研究发现，从大港口往内地走 500-600 公里，城市的经济增长率和土地利用效率越来越低。与此形成对照的是，在中西部城市，城市建成区面积的扩张速度远远超过非农业人口的增长速度，土地的集约利用远不及东部。因此，本文提出，应允许建设用地指标的跨地区再配置，同时，获得更多建设用地指标的沿海城市应更多吸纳非户籍常住人口为本地城镇户籍人口。土地和户籍制度的联动改革既能为中国经济增长注入新的动力，又能够让更多劳动力分享经济集聚的成果，是一条在集聚中走向平衡的发展道路。

关键词：集聚 平衡 土地 户籍

一、引言

自从 2003 年以来，一些内地省份的经济增长相对快于东部沿海地区。2008 年 9 月，中国受到经济危机的冲击以后，进出口下滑非常明显，东部沿海地区的增长速度放缓，而内地省份则保持了相对快速的经济增长。从表面上来看，似乎中国长期以来地区间差距持续扩大的趋势得到了扭转，事实上，短期内的平衡增长趋势可能只是政策所致，而经济危机的冲击使得这一趋势更为明显，但是，从长期来看，在土地跨地区再配置和劳动力流动受到限制的情况下，区域间的平衡是以巨大的效率损失为代价的，最终，区域间平衡发展的目标也难以实现。

基于最近的研究进展，特别是基于本文作者的一系列实证研究，本文将提出，地区间平衡发展的关键是劳动力（特别是低技能劳动力）能够跨地区自由流动，只有这样，才可能在经济进一步集聚发展的同时，实现人均收入和生活质量意义上的差距缩小。从经济政策上来说，要实现这种“在集聚中走向平衡”的路径，就需要土地和户籍制度联动改革，促使东部地区在获得更多的建设用地指标的同时，将更多在城市就业和生活的流动劳动力转为当地的市民。从长期来看，土地和户籍制度的联动改革既能够为下一轮的中国经济增长注入新的动力，又能够促进区域间平衡和城市内部的和谐发展。

本文的第二节将提供一个分析框架，阐述经济集聚与区域平衡的关系。第三节讨论阻碍中国经济“在集聚中走向平衡”的制度障碍。第四节将给出一组土地和户籍制度联动改革的政策建议。

二、经济集聚与区域平衡：理论与证据

世界银行的研究表明，经济集聚发展是大势所趋，世界各国的经济都在向少数大城市的周围集聚。平均来看，越是发达的国家，其经济的集聚程度越高，相比之下，中国经济的集

* 陆铭：复旦大学和浙江大学经济学院；陈钊、许政：复旦大学中国社会主义市场经济研究中心。通讯作者联系方式：陆铭，上海市国权路 600 号复旦大学经济学院，200433，电子邮件：lm@fudan.edu.cn。作者感谢北京大学林肯研究院的研究支持，感谢国家自然科学基金项目（08BJL008）、教育部哲学社会科学重大课题攻关项目（07JZD0023）的资助。同时，本文也是上海市重点学科建设项目（B101）、复旦大学“985”创新平台的成果。

聚程度是太低了，而不是太高了。^①在国际贸易的主流方式是海运的情况下，中国东部沿海拥有发展出口导向型的制造业的比较优势。虽然中国在过去过度依赖出口的经济增长方式需要转变，但这只是说出口对于经济增长的贡献应该下降，而不是说出口的总量也会下降。只要出口导向的制造业持续增长，未来中国东部沿海地区的集聚效应就将得到进一步的发挥。事实上，已有研究已经表明，在中国，沿海地区和靠近大港口的地方开放程度更高，确实促进了产业向东部沿海地区的集聚。^②那么随着中国经济的持续发展，经济是否有必要进一步向东部沿海集聚？与此同时，一个自然而然被提及的问题就是：这一过程是否会进一步拉大中国经济的地区间差距，造成区域发展的失衡？本节将结合国内外最新研究，特别是我们自己基于中国城市数据的实证研究，对上述两个问题给出回答。

2.1 为什么经济要向东部沿海集聚？

第一，地理区位是中国城市布局最重要的决定因素。

在过去 30 年中，中国经济逐渐融入了全球经济体系，参与了制造业的全球重新布局。根据新经济地理学的理论，到大港口距离越近，城市更靠近国际市场，更有利于经济增长；而距离大港口远到一定程度之后，由于交通成本太大，国外市场就不那么重要，这时更可能发展国内和区域贸易，如果国内市场规模大到一定程度，则有可能形成城市体系的次中心。这一规律被总结为城市体系的“中心-外围”模式。^③

在 1990 年代中期以后，中国出口导向型的制造业发展模式逐渐形成，使得沿海地区靠近大港口，国际贸易成本低的优势得以发挥。最新的实证研究表明，在 600 公里左右的范围内，距离香港和上海这样的大港口越近，城市更靠近国际市场，更有利于经济增长；而距离远到一定程度之后，即在 600-1500 公里的范围内，国外市场就不那么重要，距大港口远更可能发展国内和区域贸易，增加本地市场潜力，从而有利于当地经济增长，于是在距离大港口大约 1500 公里的地方，形成了城市体系的次中心；如果城市到大港口的距离继续增大到 1500 公里以外，到达国内、外市场的交通成本均较高，不利于经济长期增长。^④这不仅验证了新经济地理学的“中心—外围”模型，也揭示了中国城市体系的发展模式。

第二，地理区位影响中国城市的土地利用效率。

由于制造业出现了向沿海集聚的趋势，而第三产业的发展也与制造业发展和劳动生产率的提高有关，因此，在东部沿海地区的城市，土地利用效率也更高。在 1990 至 2006 年间，距离大港口（香港、上海和天津）的距离对城市土地利用效率的负面作用越来越大。在 2006 年，距离大港口 500 公里左右的城市土地利用效率要比大港口附近地区低大约 50%。^⑤

在中国，城市化进程不断提高，在城市面积扩张的过程中，由于边际上被包括进来的土地位于郊区，因此，城市扩张会拉低平均的土地利率效率。但同时，由于城乡面积扩张本身具体规模经济效应，因此，城市扩张又会提高平均的土地利用效率。实证研究发现，在距离

^① World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, 2008.

^② 金煜、陈钊、陆铭，《中国的地区工业集聚：经济地理、新经济地理与经济政策》，《经济研究》，2006 年第 4 期，79-89 页。陆铭、陈钊，《中国区域经济发展中的市场整合与工业集聚》，上海人民出版社，2006。

^③ Fujita, M., P. R., Krugman and T., Mori, “The Role of Ports in the Making of Major Cities: Selfagglomeration and Hub-effect,” *Journal of Development Economics*, 1996, vol. 49, pp. 93-120; Fujita, M., P.R., Krugman, and T., Mori, “On the Evolution of Hierarchical Urban Systems,” *European Economic Review*, 1999, vol. 43, pp. 209-251.

^④ 许政、陈钊、陆铭，《中国城市体系的“中心-外围模式”——地理与经济增长的实证研究》，复旦大学工作论文，2009。

^⑤ 陆铭，《土地跨区域配置：中国经济新的增长动力》，复旦大学工作论文，2009。

大港口 450 公里以内的范围，规模经济效应占主导，城市建成区面积的扩张促进土地利用效率的提高，而在更远的内地，城市建成区面积的扩张有降低平均土地利用效率的作用。当距离增加到大约 1050 公里之后，建成区面积的增加带来的是土地利用效率的加速下降。这再次证明，如果要提高土地利用效率，建成区的扩张应该在距离三大港口 450 公里之内的范围内，而这个距离大致就是三大港口为中心的长江三角洲、珠江三角洲和环渤海湾地区及其所能辐射到的腹地范围，相当于香港到福建漳州（434.80 公里）、上海到安徽淮南（450.50 公里）和天津到河南鹤壁（453.30 公里）的距离。反过来说，如果限制土地的跨区域再配置，势必造成内地盲目扩张城区面积，将带来巨大的土地利用效率损失。^①

第三，地理是中国城市发展的长期影响因素。

关于经济增长的理论和实证都认为，投资、FDI、政府支出等都有可能促进经济的增长，这些往往也是中国中央和地方各级政府推动经济增长常用的政策措施。但是，我们基于中国城市数据的实证研究表明，投资、政府支出、FDI等虽然有可能在短期内（一年或五年）促进城市经济的增长，但在长期内对城市经济增长都没有显著的正向影响，这说明，依赖投资推动和政府推动的经济增长方式在长期内并不有效，这可能与这些经济政策在长期内扭曲了市场资源配置的功能有关。^②

中国目前仍然处在经济集聚发展的阶段，关于中国的实证研究表明，中国城市规模偏小^③，而且城市间规模差距偏小^④。因此，在经济进一步向东部沿海地区集聚的过程中，地理对于城市经济的影响显得尤为重要。我们的实证研究的确发现，在 1990-2006 年间，距离大港口更近的城市经济增长速度更快。当然，影响一个城市的经济增长的因素很多，地理上的劣势可以在一定程度上被其他变化所缓解。在我们的研究中发现，对于中部地区而言，由于其自然条件还相对比较宜于居住，因此其人力资源和人口密度这两个条件有助于缓解中部地区的地理劣势。

2.2 经济进一步向东部集聚，是否会导致区域间发展失衡？

第一，区域间平衡发展应是“人均意义”上的平衡。

在追求区域平衡的目标时，必需首先明确我们要的是总量意义上的还是人均意义上的平衡发展。总量上的地区间平衡是不可能实现的，世界上几乎所有的国家，只要不是城市国家，其经济和人口一定是集中于一个或几个都市圈的。以日本为例，2007 年时，东京圈（东京、神奈川、千叶、埼玉）以及名古屋圈（爱知、岐阜、三重）和关西圈（京都、大阪、兵库、奈良）三大都市圈的人口首次超过全国人口的 50%，更不用说经济总量了。

对于人均意义上的平衡发展也有两种理解，第一种是人均收入（或人均 GDP）意义上的。在任何国家，人均收入（或人均 GDP）意义上的平衡一定是有差距的、相对意义上的平衡。只要保持劳动力（特别是低技能者）的自由流动，地区之间的经济规模差距虽然可能扩大，但人均意义的差距则并不一定同步扩大。根据我们对 1990 年到 2006 年期间城市数据的分析，这段时间内城市之间的 GDP 规模差距迅速扩大，其 GDP 规模的基尼系数从 1990 年的 0.55 提高到了 2006 年的 0.66。而与此同时，城市人均 GDP 差距则水平更低，增长缓

^① 陆铭，《土地跨区域配置：中国经济新的增长动力》，复旦大学工作论文，2009。

^② 许政、陈钊、陆铭，《中国城市体系的“中心-外围模式”——地理与经济增长的实证研究》，复旦大学工作论文，2009。

^③ Au, Chun-Chung and J. Vernon Henderson, “Are Chinese Cities Too Small?” *Review of Economic Studies*, 2006, 73(3), 549-576.

^④ Fujita, M., Henderson, V., Kanemoto Y., and T., Mori, 2004, “Spatial Distribution of Economic Activities in Japan and China,” in V. Henderson and J.-F. Thisse (eds), *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol.4, North-Holland, 2911-2977.

慢。1990年城市人均GDP差距的基尼系数是0.30，2006年达到0.40。事实上，人均GDP的差距部分是因为相对落后的城市有大量低收入的农民，如果仅考虑非农业人口的人均二三产GDP，这一指标的城市间差距更低，1990年，二三产人均GDP的基尼系数为0.25，2006年时为0.34，而在1999年之后中国经济增长较快、沿海出口导向型的工业发展较快的这些年里，城市间二三产人均GDP差距几乎没有扩大。不难想象，如果允许来自内地农村的移民在沿海地区长期工作和生活下去，那么，城市间的GDP总量差距可能会更大，但人均GDP差距却会更低。因此，经济集聚并不可怕，可怕的是劳动力（特别是低技能者）流动受到了阻碍，反而不利于人均收入差距的缩小。人类走过的历史（特别是发达国家的历史）也表明，只有劳动力等要素自由流动才可能使经济在经历一段时间的差距扩大之后，再走向平衡。

所以，真正能够做到的区域间平衡只有生活质量意义上的，不同偏好的人自由选择居住地的平衡。这时，经济集聚的好处主要体现在两点，从消费者角度来说能够获得消费品（特别是服务）的多样性，从生产者角度来说能够获得专业化的分工和人力资源的多样性。前者给人们带来的是更好的享受，后者带来的是更快的人力资本积累，从而更高的生产率和收入。但不是每个人都那么强烈地喜欢消费品的多样性和高收入的，而人力资源的多样性则对知识密集型的行业才更有意义。相反，经济集聚带来高人口密度的同时，也会带来拥挤、污染、甚至犯罪问题。所以，真正有意义的区域平衡在终极意义上就是生活质量的平衡。

第二，市场分割是区域间集聚和平衡发展的又一阻碍。

中国各省、市之间严重的市场分割，极大地限制了要素的自由流动，在不利于经济集聚的同时，也不利于人均意义上的平衡发展。我们的实证研究表明，在给定其他省都在分割市场的条件下，分割市场是有利于本省的经济增长的，并且对于经济开放程度更高的观察点来说，分割市场更可能有利于当地的增长。^①同时，我们用城市级的数据也发现，各省级政府有激励分割市场，防止本省资源被其他省份大城市吸收，从而保护本省城市的经济增长，这种省际分割的边界效应相当于在相邻城市间增加约260公里的实际距离。^②这些研究都表明，省际之间的市场分割严重阻碍了要素的自由流动，限制了经济集聚效应的发挥。同时，市场分割也不利于要素回报在地区之间的均等化，不利于地区间的平衡发展。

事实上，经济集聚并不意味着内地将越来越落后。恰恰是在经济集聚的过程中，内地的劳动力能够更多地转移到东部，使得内地的人均资源（包括土地等自然资源）拥有量上升，从长期来看，这是成为地区间发展差距和“人均”生活质量差距缩小的必要条件。此外，我们的实证模型只解释了城市土地利用效率或者经济增长的50%不到，不可否认，在中西部地区存在着众多没有被现有实证模型捕捉到的经济发展的有利因素，包括丰富的历史和文化资源、充足的自然和矿产资源、优良的教育资源以及地理上接近于其他周边国家等等。全国范围内实现经济向东部集聚发展，与区域范围内充分发挥当地优势、向区域性的中心城市集聚发展并不矛盾。

第三，东亚国家的经验告诉我们，以牺牲经济集聚换取平衡发展不可行。

日本东京都的人口在经历战后1953-1973年间20多年的持续快速增长之后，长期维持在略低于1200万的水平。进入1990年代以来，东京曾经经历了一段“首都功能分散”的时期，其结果是东京人口规模有所下降，而与之相伴随的是东京的发展速度和国际地位下降，现在，学术界正在把这一段时期作为“损失的十年”来反思。^③

^① 但对于不到5%的分割过于严重的样本点，市场分割是不利于本省经济增长的。参见陆铭、陈钊，《分割市场的经济增长——为什么经济开放可能加剧地方保护？》，《经济研究》2009年第3期，42-52页。

^② 许政、陈钊、陆铭，《中国城市体系的“中心-外围模式”——地理与经济增长的实证研究》，复旦大学工作论文，2009。

^③ 王桂新，《人口与发展：上海、东京的比较》，《复旦学报（社会科学版）》，2003年

更为重要的是，东京都的经济集聚效应的下降还影响到了全日本的经济增长。我们的数据分析显示，自1963年以来，东京都占日本总人口的比重是与日本当年的经济增长速度正相关的。在日本经济增长速度超过8%的年份里，东京都的人口比重至少达到10.7%（1973年），而日本经济增长速度低于2%的年份，东京都的人口比重最高值是9.7%（2003年）。最近这些年，日本经济逐渐复苏，而东京都的人口总量进入了一个明显的上升时期。在1996-2006年间，东京都的年均人口增长量为8.88万，目前这一增长趋势没有停止的迹象。非常值得一提的是，由于东京都的扩张，日本另外一个大城市大阪的人口规模有所下降，这表明，经济活动和人口向少数大都市的集聚的确体现了城市发展的客观规律。^①

类似的，韩国首尔首都圈的不断膨胀引起了地方的不满。为此，卢武铉政府制订预算高达约8200亿人民币的“国家均衡发展5年计划”，其中的措施包括限制在首都地区新建工厂，鼓励企业迁入地方。然而，5年下来的实施结果却是，地方人口不断涌入首都地区，首都与地方居民的收入差距持续扩大，只有一些中小企业迁往离首都地区较远的地方。^②

日本和韩国的例子都告诉我们，以牺牲经济集聚的效率来换取地区间均衡发展是行不通的，这样的政策可能导致效率与平等兼失。相反，只有促进资源，特别是劳动力的自由配置，才有可能实现前述的“经济总量集聚”与“人均均衡发展”的路径。

三、“在集聚中走向平衡”的制度障碍何在？

“在集聚中走向平衡”是一条兼顾效率与平衡的区域发展道路，它要求土地和劳动力能够跨地区地再配置，但这条道路却在三大方面受制于现有的制度安排。

第一、劳动力自由流动的成本下降，但城市公共服务的歧视依然严重。

因为担心外来人口争夺有限的城市公共品资源和挤占城市的就业岗位，城市政府，尤其是东部沿海大城市政府，通过各种手段限制外来劳动力流入来保护本地城市居民的利益。从中国的现实情况来看，虽然从上世纪80年代中后期开始有越来越多的农村劳动力进入城市，但是目前以户籍制度为手段的城乡劳动力市场分割仍然存在于中国各地城市，特别是沿海大城市之中。不拥有本地城市户口的外来农民在工资水平、社会保障、子女教育等方面不能享有与城市人口同等的待遇。^③表面上来看，似乎没有户籍并不影响在城市工作，但是，没有户籍却意味着那些在城市打工的劳动力不能拥有与城市居民一样的社会保障，他们的劳动权益也往往在城市有关部门的关注范围之外，他们的子女在城市上学常常受到政策的歧视，更不可能在当地参加高考。由于这些制度上的城乡分割，中国的农村劳动力流动以短期为主，大部分外来劳动力（特别是女性）在婚后以及有孩子的期间将回到农村。^④受制于户籍和公共服务挂钩的制度，流动人口不能在工作所在地长期稳定地居住，这是造成中国城市化远远落后于工业化的根本原因。

但事实上，限制外来人口流入的政策不仅不利于东部沿海进一步发挥规模经济的集聚效应，也不利于区域间的平衡发展。首先，由于劳动力要素不能充分地流动，城市内部的集聚效应就会受到制约。事实上，外来人口不仅增加了城市的劳动力供给，也借助规模经济提高

第6期，10-17页。

^① 具体参见陈钊、陆铭，《在集聚中走向平衡——中国城乡与区域经济协调发展的实证研究》，北京大学出版社2009年。

^② 参见《首都圈膨胀让韩国地方不满》，《环球时报》2008年4月15日。

^③ 蔡、都阳、王美艳，《劳动力流动的政治经济学》，上海：上海三联书店，上海人民出版社2003年。

^④ Zhao Chen, Shiqing Jiang, Ming Lu and Hiroshi Sato, “How do Heterogeneous Social Interactions Affect the Peer Effect in Rural-Urban Migration: Empirical Evidence from China,” LICOS Discussion Paper Series 227/2008, Katholieke Universiteit Leuven.

了城市劳动力的生产率。随着城市服务业比重的不断提高，人口规模对城市发展的重要性将越来越高，相应的，对于人口规模的不合理限制将损害城市的发展。^①其次，外来人口（特别是来自内地农村的劳动力）的利益受到损害，他们难以在城市立足，有很多农民仍然滞留在土地上，导致中西部剩余劳动力未能充分转移，内地的劳动力要素回报迟迟难以上升，与东部沿海之间的人均收入和福利水平差距被拉大。

如果在城市内部因为户籍而造成的身份歧视得不到根本的改变，那么随着未来持续的城市化过程中更多的外来人口进入城市就业，在城市内部就会形成“本地人”和“外地人”之间“二元社会”分割的现象，导致外来人口在教育、医疗等公共服务方面相对更差，并可能由此而进一步扩大城市内部的收入差距。所有这些问题最终都将影响低收入阶层的人力资本和物质资本积累，加剧未来城市内部不同人群之间的社会矛盾，给未来的城市治理、城市内部的社会和谐发展和经济持续增长带来巨大的挑战。

第二、在保护耕地的目标下，建设用地指标不允许跨地区自由配置。

在中国的经济集聚和平衡发展这一对关系中，土地政策至关重要。一直到最近，中国政府仍然强调不允许跨省区的土地“占补平衡”。换句话说，在保持 18 亿亩耕地的目标下，各个省区市都有自己的保护耕地指标，不能被突破，沿海地区的一些城市即使迫切需要更多的建设用地指标，也不能将可利用的建设用地指标在地区间进行再配置。除了保护耕地的目标之外，政策制定者可能也试图通过平均分配建设用地指标，让中国的中西部地区有更大的发展空间，从而推动区域间的平衡发展。

但是，正如我们在前面论证的那样，限制土地的跨地区再配置虽然有利于保持不同地区在规模意义上的平衡，却可能造成巨大的效率损失。我们还发现，中西部城市的建成区面积扩张速度要远远大于非农业人口的增长速度，与之相伴随的是土地的大量浪费。特别是在西部城市，每年非农业人口增长速度要低于城市建成区面积扩张速度近 6 个百分点，而在东部，土地的集约利用程度更高，两个速度的差别仅仅约 1.8 个百分点。事实上，限制土地的跨地区配置并没有改变经济集聚的客观要求，城市间经济规模的差距有明显的扩大趋势，而由于人口和土地的跨地区配置均受限制，城市间的人口规模差距、非农业人口规模差距和建成区面积差距都远远低于经济规模差距，变化速度也明显更慢。^②

第三、以 GDP 增长为导向的晋升机制，扭曲了地方政府的治理行为。

中国政治体制的一个重要机制是，上一级政府通过考察下一级政府辖区的经济增长的相对绩效来晋升地方官员，而且这个机制在实证研究中已经被证明的确是在被使用着。^③这种为增长而竞争的激励成为中国政府推动经济增长的动力源泉，它是有助于转型初期的经济增长和资源配置的。^④然而随着中国经济的进一步发展，以GDP为导向的晋升机制，使得地方政府为了短期、局部的经济发展而损害长期、全局的经济利益。

为了在GDP竞赛中名列前茅，同时，也为了获得更多的就业和税收，各地政府采用了各种各样的以邻为壑的手段，这些地方保护主义措施限制了要素（特别是劳动力）和商品的自由流动，极大地制约了大城市和大港口的空间集聚效应，造成中国城市不仅普遍规模偏小，

^① Au, Chun-Chung and J. Vernon Henderson, “Are Chinese Cities Too Small?” *Review of Economic Studies*, 2006, 73(3), 549-576.

^② 陆铭，《土地跨区域配置：中国经济新的增长动力》，复旦大学工作论文，2009。

^③ Li, Hongbin and Li-An Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China,” *Journal of Public Economics*, 2005, 89, 1743-1762.

^④ 周黎安，《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》2004年第6期，33-40页。王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭，《中国的大国发展道路——论分权式改革的得失》，《经济研究》，2007年第1期，4-16页。

而且规模差距过小。^①在劳动力不能自由流动的背景下，土地被禁止进行跨区域再配置就成了一个政治上合意，但经济上缺乏效率的结果。

四、政策建议：土地和户籍制度的联动改革

一系列的理论和实证研究表明，要进一步释放中国经济增长的潜能，就必须进行建设用地指标的跨地区再配置，要让在城市里就业和生活的农村劳动力分享经济增长的成果，就必须逐步给他们城镇户籍和相应的公共服务。一个具体的可以实施的政策是：，全国统一规划中新增的城市建设用地指标，以及农村由于宅基地整理和复耕而增加的建设用地指标，都可以在地区间重新配置。但在此过程中，土地的再配置要与户籍改革联动，哪里要更多的建设用地指标，就必须相应增加本地新增户籍人口的数量，特别是要接纳那些已经在城市工作和生活的非户籍人口。这一政策能够在城市化进程中提高经济集聚的水平，特别是促进长江三角洲、珠江三角洲和环渤海湾地区城市群人口规模的适度扩张，提高土地利用效率，让更多劳动力分享经济集聚发展的好处，最终走向城市规模意义上的经济集聚与人均意义上的平衡发展。具体来说，这一改革方案分为以下三个方面：

首先，建立地区间土地利用指标的交易机制是效率和平等兼顾的举措。目前，中央政府向地方层层下达的农业用地保护指标相当于同时界定了非农业建设用地的产权，如果允许不同的地方政府之间进行建设用地指标（包括宅基地复耕和整理后新增的建设用地指标）的交易，那就能够在提高土地利用效率的同时，让相对落后地区以此分享较发达地区的土地使用收益，而两地之间土地利用效率的差距就是实现这种分享的现实基础。在土地指标再配置的过程中，企业可以在沿海地区获得相对更大的发展空间，两地政府均可增加收入，而劳动力可以在沿海地区获得更多的就业机会和更高的收入，因此，这是一个“多赢”的做法。

其次，劳动力要和土地指标一起流动，推动土地和户籍制度的联动改革，让更多的劳动力分享经济集聚的好处。经济的集聚既能带来更高的土地利用效率，也能够带来更多的就业岗位和更高的劳动生产率。如果土地在地区之间重新配置了，但劳动力流动却不自由，或者更具体地来说，低技能劳动力流动受到了限制，那么，中国内部各地区之间就可能人均收入差距不断扩大，这一状况就和发达国家和发展中国家差距扩大一样。因此，伴随着建设用地指标的再配置，必须要求“买入”指标的地方更多给予那些已经在当地就业和生活的农村劳动力城市户籍。在这一过程中，未来中国要做的是，适度推进地区之间公共服务的均等化，让劳动力的地区间流动不再基于公共服务的差异，而基于提升劳动生产率的需求。需要指出的是，如果建设用地指标的跨地区交易过于复杂，也可以直接通过中央政府的行政手段直接将新增建设用地指标与新增户籍人口挂钩，^②但是，与交易机制相比，土地和户籍直接挂钩的机制减少了农村进城人口的选择权。相比之下，如果将建设用地指标分配给个人，劳动力就可以在选择工作和生活地点的过程中，根据自己的获益来决定将用地指标转让给何处，这就加强了地方政府对于建设用地指标的竞争，提升了流动劳动力在分享城市化收益中的谈判能力。

^① 相关的实证证据参见许政、陈钊、陆铭，《中国城市体系的“中心-外围模式”——地理与经济增长的实证研究》，复旦大学工作论文，2009；Au, Chun-Chung and J. Vernon Henderson, “Are Chinese Cities Too Small?” *Review of Economic Studies*, 2006, 73(3), 549-576；Fujita, M., Henderson, V., Kanemoto Y., and T., Mori, 2004, “Spatial Distribution of Economic Activities in Japan and China,” in V. Henderson and J.-F. Thisse (eds), *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol.4, North-Holland, 2911-2977.

^② 在一次笔者参加的学术研讨会上，华生同时提出了建设用地指标与户籍直接挂钩的政策思路，即如果城市需要新增建设用地指标，中央政府就要求将一定数量的外来人口转为本地户籍人口。

第三，改革地方政府官员绩效的考核体制，对不同地区的官员考核分别赋予 GDP 总量增长和人均增长的不同权重。如果实现了劳动力跨地区的自由流动和土地指标的跨区域再配置，那么，势必造成内地省份的经济总量增长相对较慢，这时，如果地方官员的绩效考核完全基于地区的经济总量增长绩效，那么，全国一盘棋的区域发展战略将得不到较落后地区的支持。因此，未来中国需要对官员考核体制做出大的调整，可以在考核体系中同时兼顾人均 GDP（或人均收入）的增长和 GDP 总量的增长，并且为这两个目标分别赋予一定的权重，越是经济发达地区，GDP 总量增长目标的权重应该更高，而越是经济欠发达地区，人均 GDP 增长（或人均收入）增长目标的权重应该更高。更为根本的政策方向是，应通过降低政府税收占 GDP 的比重来减少地方政府对于 GDP 规模的盲目追求，更多地让经济规律来决定城市的合理规模和区域间布局。

特别需要指出的是，直接通过土地所有制改革来推动劳动力流动、城市化和经济集聚的方案虽然好于目前的状态，但是，也应该对此方案的缺点保持冷静。在中国，土地增值空间较大的土地位于城乡结合部，而拥有这部分地的农民其实并不是劳动力跨地区流动的主体，而作为流动主体的那些劳动力所拥有的土地实际上却是比较偏远的，根本没有转为非农业用地和增值的空间，即使土地所有制改革到位，他们可能也不会卖地，即使卖了，也得不到什么收入。更有甚者，即使他们将地卖了，人也进城务工了，城市政府也没有激励给予他们平等的待遇和公共服务。从这一点来看，如果是将建设用地指标的配置与户籍制度的改革配套，农民工向市民身份的转变与他来自于哪里，放弃了哪块土地并没有关系，那就可以真正让已经在城市工作和生活的农民工分享经济增长的成果。

Why Combining Land and *Hukou* Reform?

A Theoretical and Empirical Review on China's City and Regional Development

Ming LU, Zhao CHEN and Zheng XU

Abstract: Latest empirical studies show that the economic growth and land use efficiency of Chinese cities are increasingly lower from three main seaports to inland areas 500-600 kilometers away. In contrast, in middle and western China, the growth rate of urban land area is much greater than that of non-agricultural population, while land is more intensively used in the east. Therefore, we propose that the quotas of non-agricultural land should be reallocated across regions. As a requirement, cities in coastal areas that obtain more non-agricultural land quotas should be responsible for giving more long-term migrants local urban *Hukou*. Combining land and *Hukou* reform will serve as a new engine for China's economic growth, and allow more people to share the fruits of economic agglomeration. It's a development path for balance through agglomeration.

Key Words: Agglomeration, Balance, Land, *Hukou*