

新百家文丛

用思考记录我们的时代

奔向城市

聂日明 著

寻找增长的动力

城市是长出来的／土地指标，多给大城市点／延退救不了社保／请慢调涨养老金／中国奇迹之谜／断层线，无处不在／保障房，为了谁
中国没有底特律／预算国家渐行渐近／谨防掠夺之手／政府怎么花钱／燃油税不能任性／谁推高了社会融资成本／税改与黄宗羲定律



中信出版集团 · CHINACITICPRESS

奔向城市

寻找增长的动力

聂日明 著

图书在版编目 (CIP) 数据

奔向城市：寻找增长的动力 / 聂日明著. —北京：

中信出版社，2016.7

ISBN 978-7-5086-6370-8

I. ①奔… II. ①聂… III. ①城市化—研究—中国②
社会问题—研究—中国 IV. ①F299.21 ②D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 137864 号

奔向城市：寻找增长的动力

著 者：聂日明

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：三河市西华印务有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16 印 张：19.75 字 数：250 千字

版 次：2016 年 7 月第 1 版 印 次：2016 年 7 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-6370-8

定 价：48.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由销售部门负责退换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

我 思 ， 故 我 在 。

序 言

—

整理文章的时候，我就在想，应该如何向读者展现这本书？这件事说起来容易，也不容易。按照以往我编辑文章的思路，一般先宏观后全局，再微观到具体。按此逻辑，编好一稿后，我通读了一下，觉得甚是乏味。作为一本中国经济观察的随笔，我并没有提供什么原创性的研究，文笔也离惊艳太远，读者有什么必要读这么一本书呢？

后来我想，如果说我写的东西还有一点儿可读性的话，那一定说明我观察的内容，很多人也同样关心。在撰写这些文章的时候，我并没有刻意去专注于某一领域（显然，这是不专业的表现），而是根据自己的喜好挑选话题。有些话题在撰写之前我并不熟悉，比如社保，以至于我花费大量的时间去了解事实、搜集数据。尽管如此，我还是发现，话题之间存在明显的关联性：城市新移民以何种顺序（或逻辑）融入城市并参与公共治理？

我在辽宁省丹东市和大连市交界处的一个小村庄生活了二十年，考到杭州读大学，然后在上海工作，算起来在“外地”已经待了十几年了。像我这样的人，在中国数不胜数。1999年开始的高校扩招，使中国高校的毛入学率从1998年的9.76%迅速上升到2012年的30%。1998年时，普通本专科招生数为108万人，到2013年为700万人，15年间新增学生7400万人，比前一

个15年多出6000多万人。据2012年的高考招生统计，全国农村学生录取人数占全国录取人数比例高达59.1%，其中本科为52.5%，一本为45.7%。静态地、粗略地估计，近三十年定居在城市的农村出身的大学毕业生有4000万人左右，可以将他们称为“新移民”。

“新移民”多半留在城市工作、定居，虽然父母有不少还在故乡，但他们已经是城里人。他们有知识又对政策法规比较关注，对周遭的公共政策比较上心。我关心的事情跳不出他们关心的范围，并且把他们关心的事情写了出来。

从农村走进城市，“新移民”首先看到的是城市和农村的巨大差异：眼花缭乱的就业机会，优质的公共服务，丰富的信息及获得信息的渠道。很长一段时间内，农民只要离开土地劳作并在城里拥有了工作机会，随便干点儿什么活儿，收入就会有质的飞跃。这促成了人类历史上史无前例的城市化进程，使农村向城市转移了数亿人口。

城市在成长，城市在扩大，城市在拥挤，城市在生病，城市有人不欢迎外地人。进城与排外是过去二十年城市化的两条主线，前者是市场在驱动，后者是行政在主导。“新移民”或多或少都遭遇过来自户籍的恶意：不办暂住证要被劳教，补办身份证要回老家，孩子无法就近入学……他们不停在问自己，也问别人：外来人员子女究竟有没有权利在城市里接受义务教育？中国人真的太多了吗？

进城遭遇战之后，“新移民”有了稳定的工作，开始和城里人一样打卡上班，每月仔细地核对工资条后，却发现每个月被扣掉的社保（也就是所谓的“五险一金”）居然比税还多。他们拿着工资条找老板理论，老板也很无辜，因为除了员工被扣的那部分以外，公司还额外交了3倍于个人扣缴份额的统筹部分。原来“新移民”缴了那么多钱是给城里的退休职工养老、看病的。更令人愤怒的是，以后退休了他们还得返回原籍，领的养老金也远远不及自己缴纳的

水平。

“新移民”认命了，扣就扣吧，因为这几年经济形势还好，工资也涨了不少，生活也有了一定程度改善，他们也有余力关注一下国家大事了。中国经济为什么增长这么快，和自己有什么关系？经济增长是一个漫长的过程，对于转轨国家来说，更是惊心动魄。了解得越深入，“新移民”就越觉得中国十分幸运，也越来越担忧未来。此时，他们已经能够熟练地用宏观调控、货币政策、财政政策、经济结构调整、失衡等一干词汇来解释经济周期和政府的经济政策。只是越理解就越糊涂，为什么调控得越多，经济周期波动得就越厉害呢？逆周期操作的平抑效果哪里去了？

工作了几年，“新移民”不得不认真对待房子的事情，且不说没有房子就落不了户，娶媳妇总要一套房子撑门面，只是这个房市就更让人不懂了。他怕高位买房成了接盘侠，期待政府可以控制住房价。等了又等，发现自己也用不着当接盘侠了，因为房价已经高到自己无论如何都买不起了。中央推出的3600万套保障房又给了自己希望，只是希望破灭得也快，因为这基本上和他没啥关系，只有户籍人口才能申请。

“新移民”很疑惑，为什么自己就沦落到买不起房子的地步了？房子为什么这么贵？土地出让金都用来干什么了？为什么都说地方政府修路建桥借的钱要还不上了呢？这个时候，他隐约明白了中国哪来的这么多钱进行基础设施建设。出口导向消化过剩劳动力、吸引农民进城，提供了庞大的住房潜在消费者，以土地作为中介，以土地用途管制、一级土地市场为保证，中国形成了以土地为核心的城市化融资模式。只是为此，地方政府借的钱有点儿太多了。

这个时候，“新移民”自然知道限制政府权力的重要性，要不然他要缴的税迟早要高到天上去，他手里的钱也要贬值得不成样子。他学会了预算公开、税收法定、界定政府事权、减税等概念，开始从制度的角度来关注自己的立命之所。

当然，“新移民”还关心很多事情，例如利率市场化、电力改革、国有改

革，这些要么影响到余额宝里的收益，要么影响到他每个月的电费。

传说，集齐七颗龙珠，便可以召唤神龙。我整理出七个章节后，想到这个传说，就此搁笔，或许以后我们可以借此召唤神龙。

二

1994 年是中国当代史上最重要的年份之一。那一年是全面向市场经济体制转型的开端，那一年《公司法》开始施行，那一年分税制正式启动，那一年进口大片进入中国院线。

那一年，中国学者林毅夫等人和美国学者保罗·克鲁格曼（Paul R. Krugman）同时发表了《中国的奇迹：发展战略与经济改革》和《亚洲奇迹的神话》。林毅夫等人试图回答为什么中国自 20 世纪 70 年代末以来能急起直追，创造经济发展无可争辩的巨大奇迹，以及未来中国如何保持增长的势头。后者则认为亚洲增长的奇迹并不是神话，他们和 20 世纪 50 年代的苏联一样，无非就是延期享受，愿意为了在未来获得收入而牺牲眼前的享乐。

林毅夫与克鲁格曼都对了。中国的经济增长确实保持了较快的速度，尤其是加入 WTO（世界贸易组织）以来，经济总量与居民生活品质都得到了较快的发展，至今虽速度趋缓，但仍有想象空间。同时，风靡全球的“亚洲四小龙”在 90 年代末遭遇了亚洲金融危机，这验证了只靠投入推动型的增长不可持续。只有技术进步、提高效率才是经济增长的长期可持续动力。

中国的经济增长，虽是奇迹，但并非神话。“奇迹”指的是中国快速的城市化，超长的公路、铁路里程，机场、电信、仓储等基础设施，以及设计前卫、体量庞大的城市建筑，如超高大楼、星级酒店、城市综合体、新建住宅等。“并非神话”指的是城市人看不见的农村贫民、为了不拖累儿女而自杀的重病父母。我们的城市繁荣、整洁，没有出现巴西、印度式的贫民窟，是因为政策把贫民排斥在城市之外，而他们却面临着日益恶化的生存环境和不公

平的社会待遇。这就是中国式奇迹的代价。

这种代价就是我在本书中力图向读者呈现的内容。

三

我写这些文章时偶尔在想，我想干什么？是呼吁政府改革，还是设置议程、引起公众关注？后来，我发现我什么都做不了。一个普通人能关注到的公共政策，涉及的利益莫不以万亿元计，我写些文章就想影响利益如此巨大的公共政策甚是渺茫。本书中讲到的户籍、社保、经济结构调整、房市、地方债、财税，都是如此。

在《从专项到一般》这篇文章中，我讲到转移支付，国务院的文件要求降低专项转移支付比例，将一般性转移支付占比从现在的33.3%提高到2020年的60%以上。对于大多数普通人来说，转移支付是非常陌生的话题，他们完全不会想到从33.3%提高到60%意味着什么，以2013年的数字匡算，这一比例的变动，仅涉及的资金就高达1.28万亿元。2011年年初调整个税起征点时，公共舆论就沸沸扬扬，但前一年的个税总额还不到5000亿元，远不及这个数字高。然而转移支付改革获得公众的关注并不高。

转移支付从专项变成为一般，意味着地方不需要“跑部钱进”，中央转移给地方的钱也尽可能地用于平衡区域之间的经济不均衡。再进一步讲，一般性转移支付的具体安排又会影响到不同的人，例如向非户籍人口提供公共服务的财政缺口能否纳入计算公式等。这又是一个深刻影响非户籍人口处境的财政政策。而专项转移支付的每一项都是各个部委的钱袋子，所涉资金都是数以千亿元计，怎么能轻易地转变为由一般转移支付呢（由既定的规则决定分配）？

设置议程、引起公众关注的难度就更高了，需要作者更多关注和把握读者心理，写文章的风格也要随着读者的偏好来调整，这恰不是我所擅长的。更何况，这两年“公知”（公共知识分子）被污名化，能表达的尺度也是一

天不如一天。

那到底什么是我想要的？后来我慢慢发现，从我自身处境出发，或许我就有了一些和别人不同的视角来看待经济政策的好坏。作为城市里的外地人，我深知户籍制度有多么麻烦和受人诟病；作为在职职工，我深知缴纳的社保有多么低效和繁重；作为体制外的思考者，我会觉得有关部门的一些乱作为的后果要比不作为严重得多。

这个世界真的有很多人觉得农村是山清水秀无污染的、外地人不应该到大城市里添乱、路上堵了就应该限牌、房价高了政府就应该限购、装修工人凭什么拿一万元的月薪……他们不明白，外地人进了城，不仅让他家的房子升了值，而且也让他父母的养老金有了着落；他们不明白，城市不让外地牌照车进城，堵住的不仅仅是外地车，城里人自己餐桌上的菜价也贵了；他们不明白，房价高，正是政府管得太多的结果……

这个时候，我更愿意遵循“what/why/how”（什么/为什么/怎样做）的原则，观察事实，分析问题，寻找根源，并且从我的角度出发，看看能不能发现更好的解决方案。绝大多数情况下，更有效率的方案是存在的，只是需要一些前提。这些前提的缺失，往往也是中国绝大多数问题的根源，如法治治理、决策民主、市场经济、有限政府等。

得益于全球化大潮，在相对开放的环境下，中国数亿农民因此加入城市化的大潮。这是中国历史上经济社会形态转型最为剧烈的时代，前现代、现代与后现代诸多景象和思潮同时存在于一个国家，并且触手可及。虽然有人看不到或者并不关心他身边的另一个世界正在发生什么，但就观察者而言，这无疑是一个伟大的时代。正因为此，才有了这本随笔集。

是为序。

聂日明

Contents 目录

序 言	VII
奔向大城市	1
城市是长出来的	3
新城林立	6
城市抢人大战	9
土地指标，多给大城市点	12
美丽乡村的陷阱	15
流动人口趋势之变	18
月薪过万的工人	21
警惕失业	24
踩踏、新市民与城市治理	27
小城市，大城市	31
户籍，不是国籍	34
公共服务，谁的负担	40
社保换教育	43
教育经费，钱随人走	46

让开发商办小学	49
社保有麻烦	53
社保是一种税	55
延退救不了社保	59
微刺激？减社保	62
谁给农民养老	65
请慢调涨养老金	68
养老危局	71
机关事业的窟窿	74
用统筹消费篱	79
医保的筹资	84
取消失业保险	87
奇迹的秘密	91
中国奇迹之谜	93
解释的迷雾	96
人世的遗产	100
改革的故事	105
中国下一站	113
新的中国故事	116
失衡，谁的错	119
人口红利，抑或负债	122
PPP 是浮云	125
美国创新，中国制造	128
断层线，无处不在	133

美国复苏，中国衰退	138
中国日本化	143
宏观调控的逻辑	147
厘定决策权力	149
尊重市场	152
市场化去产能	155
适度容忍衰退	158
四万亿，七万亿	163
供给侧发力重在体制改革	168
走出去，新问题	171
亚投行，机遇挑战并行	175
房市生与死	179
房市调控十年简史	181
限购令的教训	189
空置率与结构失衡	192
评估救市政策	196
房价预测术的破产	201
房产税，怎么征	203
保障房，为了谁	206
中国的“两房”	210
京沪永远涨	214
求解地方债	217
中国式城市化	219

中国没有底特律	226
政府债券与财政纪律	228
AMC 不是上帝	231
我的债务，你的问题	234
债务置换的道德困境	237
谁推高了社会融资成本	240
利率市场化怎么走	246
财税法治化	251
织里抗税的遗产	253
谨防掠夺之手	257
谁的《预算法》	260
政府怎么花钱	266
预算国家渐行渐近	274
财政减收，拉弗曲线	277
政府间事权法治化	280
从专项到一般	282
无细节，不法定	285
扩编预算工委	290
燃油税不能任性	292
税改与黄宗羲定律	297
后 记	300
编后记	302

奔向大城市

东部沿海地区飞速经济发展的背后，是全国人口结构的再调整，是户籍制度的式微，是束缚在劳动力身上的各种枷锁被全面打破，这是中国城市繁荣的基础。

