

[SUFE-IAR-201001]

上海财经大学高等研究院 2010 年度政策研究报告之一

**关于加速市场导向的城市化，缩小城乡收入差距的三
点政策建议**



农业与城乡协调发展研究中心

上海财经大学高等研究院

2010 年 8 月

摘要

现在全国上下对主要通过城市化的途径来根本解决“三农”问题已经达成共识，然而，对于中国应该主要依靠市场，还是依靠政府推进城市化，如何根据中国的国情和资源禀赋走出一条可以持续的，能够大大加速农村人口进城定居的城市化道路，特别是在房价居高不下，远远超出农村人口的平均收入水平的今天，农村人口进城定居所需的住房如何解决，仍然存在一系列难题和认识上的分歧。

为此，上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心和上海发展基金会发展研究所于2010年6月5日联合召开以“户口、土地制度和城市化”为题的研讨会，参加座谈的学者代表各种观点，经过一天的激烈辩论，在仍然存在一系列分歧的同时也达成三点共识：

第一，关于大、中、小城市和城镇的最佳比例，会议认为主要应由市场引导，因为政府并无足够的信息决定何种大、中、小城市和城镇比例为最佳，因而人为限制某些城市的规模反而会阻止集聚效应的穷尽。但是，政府应该尽快清除阻碍要素市场发育的各种制度障碍，加速竞争性要素市场的发育和成长，以便通过没有扭曲的要素价格信号早日发挥配置资源的基础性功能。

第二，为了早日结束现存的城乡二元结构，缩小农村居民在国民收入分配中每况愈下的现状，会议认为应有序而尽速地废除现行户籍制度中将全体国民人为分为受到种种歧视的农村身份和享有特权的城市身份的做法，只保留其对人口的变动和迁移予以登记的本来功能，实现所有国民一律享受同等待遇。

第三，为了加快解决农村人口进城定居所面临的住房问题，同时也是落实政府准备改革征地政策，今后将只对涉及公共利益的农地予以征收，其余农地转为城市用地时由开发商和农村集体自行协商的庄严承诺，会议建议对符合城规和区划的小产权房尽速合法化，前提是其业主补交过去没有缴纳的土地出让金，并在今后定期缴纳物业费。

关键词：大中小城市的比例 户籍制度 小产权房 市场导向的土地制度

目 录

一、引言.....	1
二、要素市场的扭曲和经济结构的扭曲之间的因果.....	2
三、大中小城市的最佳比例应由市场决定.....	3
四、尽早废除现行户籍制度.....	5
五、小产权房的困局凸显现行土地制度的不合时宜.....	5
六、现行土地制度与市场机制相冲突，无法胜任城市化重任.....	8
七、为何政策无法替代制度.....	11
八、走出现行土地制度困局之路.....	14
附录 1 专题座谈会嘉宾名单.....	18

关于加速市场导向的城市化，缩小城乡收入差距的三点政策建议

上海财大高等研究院农业与城乡协调发展研究中心*

一、引言

上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心和上海发展基金会发展研究所于2010年6月5日联合召开以“户口、土地制度和城市化”为题的研讨会，上海财经大学王洪卫副校长到会致辞，参加座谈的学者包括：上海财经大学经济学院院长、高等研究院院长田国强教授，上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心主任文贯中教授，上海发展研究基金会秘书长乔依德教授，中国社会科学院农村发展研究所于建嵘教授，浙江大学中国农村发展研究院院长黄祖辉教授，北京天则经济研究所张曙光教授，同济大学中德学院胡景北教授等国内外知名学者专家（会议出席者的详细名单请见附录一）。会议形成以下3点共识。

（1）关于大、中、小城市和城镇的最佳比例，会议认为主要应由市场引导，因为政府并无足够的信息决定何种比例为最佳，对城市规模的人为干预反而会阻止集聚效应的穷尽。但是，政府应该尽快清除阻碍要素市场发育的各种制度障碍，加速竞争性要素市场的发育和成长，以便早日发挥配置资源的基础性功能。

（2）为了早日结束现存的城乡二元结构，缩小农村居民在国民收入分配中每况愈下的现状，会议认为应有序而尽速地废除现行户籍制度中将全体国民人为分为受到种种歧视的农村身份和享有特权的城市身份的做法，只保留其对人口的变动和迁移予以登记的本来功能，所有国民一律享受同等待遇。

（3）为了加快解决农村人口进城定居所面临的住房问题，同时也

* 农业与城乡协调发展研究中心为上海财经大学高等研究院的八大常规研究中心之一，中心主任为文贯中教授。

是落实政府准备改革征地政策，今后将只对涉及公共利益的农地予以征收，其余农地转为城市用地时由开发商和农村集体自行协商的庄严承诺，会议建议对符合城规和区划的小产权房尽速合法化，前提是其业主补交过去没有缴纳的土地出让金以及土地财产税。

在上述共识的基础上，上海财大高等研究院农业与城乡协调发展研究中心形成这份政策建议书，供国家决策参考。

二、要素市场的扭曲和经济结构的扭曲之间的因果

李克强总理于2010年2月5日在省部级主要领导干部专题研讨班上的讲话（《求是》2010年6月号）指出，“我国已进入只有调整经济结构才能促进持续发展的关键时期”，并指出，“推进结构调整是解决国内经济发展深层次矛盾的根本举措。”他特别指出了目前中国面临几大严重失衡。“从需求结构看，主要是内需与外需、投资与消费失衡。从产业结构看，主要是三次产业发展不协调、农业基础薄弱、工业大而不强、服务业发展滞后，部分行业产能过剩。从城乡和区域结构看，主要是城镇化发展滞后、中西部地区发展滞后、城乡和区域之间生活条件和基本公共服务差距较大。从要素投入结构看，主要是资源消耗偏高，环境压力加大，资源环境的约束日益突出。”

市场机制是人类社会的长期演进中产生的有效配置资源，平抑供需短缺或过剩，防止经济结构的扭曲长期化的自动匡正机制。我们之所以告别中央计划经济体系，是因为在这种体系下，各种经济结构的扭曲和社会矛盾的积累都无法由体系本身纠正，留下的只是普遍的匮乏和贫困。现在，在部分采用市场经济体制，供应变得极大丰富的今天，各种经济结构的扭曲和社会矛盾再度积累而无法自动纠正的事实雄辩地说明，光有产品市场的建立，要素市场缺失或扭曲，因而只能继续借助残缺而缺乏信息的行政配置代替要素市场配置资源，只能累积经济的结构扭曲。

相对于劳动市场和资本市场而言，土地市场受到僵硬的现行土地制度的严重束缚，成为扭曲最大，发育最畸形的要素市场。竞争性要素市场的扭曲，特别是竞争性土地市场的缺失，显然使产品市场，货币市场，劳动市场，资本市场和外汇市场相继发生扭曲，进而引起经济结构的扭曲而无法自行调整，出现了李克强（2010）文章中指出的种种失衡。因此，经济结构的扭曲和社会各群体之间的矛盾正在快速向僵硬的现行土地制度集中，使现行土地制度成为中国的经济-社会结构性失衡的最主要的深层次原因之一。

面对这一现状，我们可以有两种思路，一是立足于改革这种土地制度，使之符合市场经济的内在要求；一是继续回避，继续借用政府的行政干预加临时性的政策和措施来代替本来应该由土地市场完成的功能。后面这种考虑，如果是基于中国目前的政治-社会现状，固然可以理解，却无法为有远大目光的改革家所接受；如果是基于政府可以超越市场，认为政府调控比市场机制还要有效这样一种信念，则既经不起经济学理论的拷问，更经不起各国历史事实的检验。所有试验中央计划经济的实验在经过短期的辉煌后都先后失败了。

改革、开放 30 年来由于不触动现行土地制度，所带来的一系列负面结果现在已凸显在每个人的眼前。这雄辩地说明，搞局部性改革，以为只需建立产品市场，不用建立要素市场的观点，是大错特错了。因循守旧的结果，计划经济下所出现的各种结构性扭曲，今天竟然以似曾相识的面目重新出现。尽管政府一再采取调控措施，这些结构性扭曲不但顽强存在，而且恶性发展。中国在取得经济增长的巨大成绩的同时，正面临越来越多的深层次问题。

三、大中小城市的最佳比例应由市场决定

会议的第一个共识是关于大、中、小城市和城镇的最佳比例，应由市场引导，因为在没有真正的竞争性土地市场的情况下，政府无从知道

土地的真实价格，因而无从获得足够的信息决定何种大、中、小城市和城镇的比例为最佳，人为干预城市的规模反而会阻止集聚效应的穷尽。

其次，城市化本身就是由规模报酬递增带来的集聚效应所推动。正是在这种规模报酬递增带来的巨大的积聚效应的引导下，为降低各种交易成本和生产成本以获得自身福利和利润的极大化，人口和企业不断向有区位优势某些空间集中而形成各种规模的城市。

所以，从逻辑上来说，既然决定利用城市化来解决三农问题和中国的工业化和现代化，目的自然是想得益于集聚效应，也就是要利用规模报酬递增带来的巨大经济效益降低工业化和现代化的成本，却又用人为的政策限制城市规模的扩大，也就是限制居民和企业市场的引导下去穷尽规模扩大带来的集聚效应，这在逻辑上是自相矛盾的。

在要素市场充分发育，要素价格不存在扭曲的情况下，应该让每个城市充分长大，以便穷尽集聚效应。要指出的是，经济的增长点的出现是十分珍贵的。太多的小镇无法成长为大城市，最多成长为小城市或中等城市。少数城市能够成长为大城市或特大城市，是因为其特别优越的区位优势，应该十分珍惜，因为具有这种优越的区位优势的城市是不多的（世界上没有几个纽约，伦敦或上海）。

但是，让市场来决定各级城市和城镇的规模，并不意味着政府在城市化过程中无所事事。相反，在由市场引导的城市化过程中，对政府提出以下更严峻的挑战。

- 1、加速要素市场的发育，加速清除阻碍要素市场发育的规章制度，以便使城市化得到竞争性市场所提供的要素价格的正确引导；
- 2、纠正现行城市化追求土地和资本规模，却限制人口规模的弊病
- 3、将土地征收和来自土地和房产的税收转到法治和永续的轨道上来
- 4、对城市化过程中市场失灵的地方提供及时的匡正，例如提供基

基础设施和防止负的外部性；

5、在城市规模扩大的过程中适当兼顾原住民的利益。

四、尽早废除现行户籍制度

会议的第二个共识是，为了早日结束现存的城乡二元结构，缩小农村居民在国民收入分配中每况愈下的现状，会议认为应有序而尽速地废除现行户籍制度中将全体国民人为分为受到种种歧视的农村身份和享有特权的城市身份的做法，只保留其对人口的变动和迁移予以登记的本来功能，所有国民一律享受同等待遇。

理由是，建国以来，通过价格的剪刀差将农业剩余转移到城市，农民已经在国民分配格局中处于不利的状态，现行的户籍制度又通过在就业，社保，医保，教育和住房等一系列的歧视政策，使农村人口难以平等分享繁荣，是城乡收入差距日益扩大的制度性原因之一，应该尽快放松，尽速完全取消。

反对逐渐放松直至最后取消城市户籍控制的最主要理由之一是担心住房问题。其实，尽管不合法，市场已经对此作出回答——者就是所谓的小产权房和城中村（见下节）。

五、小产权房的困局凸显现行土地制度的不合时宜

会议的第三个共识是，为了加快解决农村人口进城定居所面临的住房问题，同时也是落实政府准备改革征地政策，今后将只对涉及公共利益的农地予以征收，其余农地转为城市用地时由开发商和农村集体自行协商的庄严承诺，会议建议对符合城规和区划的小产权房尽速合法化，前提是其业主补交过去没有缴纳的土地出让金以及土地财产税。

以深圳为例，这个城市常住人口加上户籍人口共 1200 万，但是具有正式户籍的人口只有 300 万。所以，严格来说大部分人都是外来的常住人口，而且其中相当一部分是农民工。政府在农民工的住房问题上到

2008 年为止是听之任之，可以说是什么都没做。处于自生自灭状态的农民工是怎么解决这个问题的呢？他们住在了当地农民在自己的宅基地上盖出的 7-8 层楼高的小产权房里面。由于一个月房租只要 200-250 块钱，他们得以从微薄的工资中省下很多钱寄回老家。可以说，正是因为这种小产权房的存在，农民工才能在深圳这种房价飙升的特大城市中生存下来，并使他们留在家乡的亲人分享东部的繁荣。可是，他们所住的房屋始终是不合法的，政府说拆就可以拆。每拆一次，农民工便失去住所，被迫迁往离工作场所越来越远的地方。

我们并不反对基于合理的城市规划和土地区划，特别是公共利益的理由，对明显妨碍公共利益，而该处土地的机会成本已经显著高于拆迁补偿成本的小产权房进行改造。这应该是一个双赢的城市自我现代化的结果。

可是，要强调的是，城市化实际上是一个很长的历史过程。在这个过程中每个国家面临两部分任务。一个任务是尽快吸收农民进城定居的问题。这个任务有紧迫性，不然农民会因无法分享城市的集聚效应而日益相对贫困化，不仅违反社会正义，而且影响社会稳定。另一个任务是城市自身现代化和现代性的不断提升。这个任务必须量力而行，必须符合国情，因而是一个与时俱进、永无止境的过程。即使世界上的第一流城市，也仍然会随着科技和观念的演进而发生变化。这个过程千万不能把农民排除出去，要尽速让农民在自愿的基础上参与进来，让他们分享城市和整个社会的自我现代化过程。

像目前这样，强调投入土地和资本，但严格控制户籍人口的城市化模式下所出现的新区、工业园区和别墅区都是人口入住率很低，房屋空置率很高，区内冷冷清清，服务业难以发展，就业难以创造。这种城市化是很不符合中国大部分人的收入现状和要素禀赋的。

回想当年上海，如果没有小刀会和太平天国造成的乱局，那几十万、

上百万农民是不会被准许进入本来冷冷清清，像鬼城一样的租界的。那么，也就不会有后来的上海。虽然当时的租界并没有做好容纳几十万，乃至上百万人的各项准备，特别是住房和基础设施的准备，可是他们被允许进入租界后，不但租界内的基础设施和各类住房发展起来，而且经过一两代的时间，人数众多的外乡人就变成了上海人。如果没有这样的过程，他们可能永远在苏北、江西、浙江、安徽农村，他们的后代可能至今还是农民。

城市化是一个历史过程，重要的是要允许农民尽早在自愿的基础上参与进来，而不是通过排斥他们，通过把城市封闭起来，以为这样就可以在一夜之间建成一个美轮美奂的罗马，去和世界富国的城市媲美。这样的想法不符合国情，也罔顾农村人口的现状。

中国实际上已经找到了符合国情和要素禀赋的城市化办法。正是由于小产权房的存在，农民工才能在城市中找到住得起的房屋，才能大量地进城打工，中国才能高速发展劳动密集型的制造业，才能成为出口大国。小产权房为中国最近 30 年的大发展立下了巨大的功劳。政府自己不提供农民工住得起的房屋，又指责提供了这些住房的郊区农民为不合法，是没有道理的。以深圳为例，如果没有当地郊区农民冲破制度障碍，主动提供廉价住房，来深圳打工的工人的境遇会更惨，至少住房一项就会使得他们无法省下多少钱寄回老家，深圳的很多工业也是无法发展起来的。

所以，将小产权房定为不合法，正好说明现行土地制度的荒谬，这一制度扼杀了土地市场发育的所有合法空间，并导致政府对土地的垄断。如果真正承认农民集体对土地的所有权，以及他们携带土地进出于所有行业的自由和权利，小产权房便是农民集体携带土地离开农业，进入房地产业的产物。有何不合法？当各行各业的人都有利用自己的生产资料追求价值极大化的今天，唯独农民没有凭自己的主要生产资料——土

地——追求实现其最高价值的权利，这不是明显地用莫名其妙的理由制度性地歧视农民吗？

如果某些小产权房违反了区划和城规，或没有缴纳土地交易的相关税收，就以这些理由说事，没有理由将所有的小产权房一律打成不合法。如此做，凸显了地方政府企图垄断土地升值，不愿农民分享土地财富的蛮横。同时也说明，现行土地制度已经和正在剥夺真正的土地市场的发育和成长的所有合法空间，却为政府的垄断性土地市场敞开大门。这种垄断正从农村源源不断地向城市转移巨额土地财富，正在加剧着中国的三农问题。对小产权房的正当态度，应该是承认其合法性，同时加强城规和区划，特别要对道路规划适当超前，并征收各种和土地、房产有关的税收。

六、现行土地制度与市场机制相冲突，无法胜任城市化重任

中国其实并没有真正找到一条符合中国的要素禀赋和人均收入现状的城市化道路，而原因就在于中国现行土地制度下城市化无法得到土地要素市场的引导。相反，在人口密集，耕地稀缺，主要人口成分又是人均收入每年只有几千人民币的农村人口的国家，普遍出现的是资本和土地密集，但排斥人口的城市化模式。这种模式不但违反国情，也是和低碳、绿色经济的国际新潮流背道而驰的。

30年来关于城市用地的浪费，和死城、鬼城的报道也是不计其数，已经充分说明了这一点。据陈准（2009）的数据，1990年到2007年，我国城市建成区面积从1.29万平方公里扩张到了3.55万平方公里，18年间扩张了175%，平均每年扩张建成区1256平方公里。以上海1945

年基本定型的建成区面积 87 平方公里计（邹依仁 1982），1 相当于每年建成 14 个当年的上海。同期我国城镇实有住宅建筑面积从 20.0 亿平方米增长到了 119 亿平方米，增长将近 500%。可是根据《中国城市化率白皮书 2007》，同期城市化率仅由 26.4%提高到 32.9%，相当于只提高了 25%。即使按严重高估的官方数字 44.9%计算（《中国统计年鉴》2008），1990 至 2007 期间城市化率也才提高了 70%，远远低于城市建成区的扩张速度和住宅建筑面积的增加速度。现行土地制度除了导致土地高度浪费的城市化外，还使政府无法从与民争利型政府转型为服务型政府。在这种土地制度下，所有被指定为非农用地的土地，不管是为了公共利益还是为了商业开发，一律由政府出面征用，化为国有。农民无权在符合区划和城规的前提下自由向土地市场提供土地。这是和市场经济要素自由流动的内在要求相冲突的，也是对农民在市场经济中平等地位的否认。

有人认为，只要引进香港的土地批租模式，就可以在不动现行土地制度的情况下，通过土地财政加快城市化。可是在这种模式即使在所有人口都是城市人口的香港都有种种副作用，因为这种模式必然导致地价和房价的飙升。对大陆来说，这种模式必然难以吸收收入低下的农村人口，因而这样的城市化必然排斥农村人口，超越国情，违背中国要素禀赋，蜕变为一味追求大、洋、全的城市自我现代化。所以严格来说，这并不是城市化，因为这种城市形态难以创造就业，特别是服务业，难以吸收农村人口进城定居，因而难以加快真正意义上的城市化。并且，土地财政不可持久，随着城市化的最后完成，土地出让金的盛宴必然戛然而止。如果不能及时地用物业税和其他和土地有关的税收，例如土地增值税和土地交易税代替土地出让金，今天显得金碧辉煌，气象万千的城

¹ 其中总建成区面积按照 1945 年上海中心区面积近似折算。详见文贯中，熊金武（2010）“从人口集聚效应看城市化道路的选择—基于‘老浦西’和‘新浦东’成长经验的比较”上海财经大学高等研究院工作论文。

市外貌将很快老化和衰败，因为城市将丧失资金来源养护自己，更不用说与时俱进。

由于没有土地市场作引导，在投入巨大的资金和土地后，很多城市新区本来应该具有的人口集聚效应却无法穷尽，造成极大的资金和土地的浪费，甚至出现鄂尔多斯的康巴什这样的鬼城和空城（中国经营报 2009）。由于国家完全垄断城市用地的收购和拍卖，真正的充分竞争的土地市场无法发育和成长。在这种情况下，地价和房价的飙升并不会导致土地供给和房屋供给的增加，因而房价和房租必定偏离均衡价格而难以自我纠正。

香港土地批租模式导致地价和房价的狂飙和泡沫化。鉴于香港模式带来的恶果，政府从 2005 年后只能定期借助有极大副作用的行政干预和各种宏观调控来遏制房价的飙升，防止房产泡沫的破裂。可是，房地产业的大起大落给方兴未艾的中国城市化带来严重的不确定性。对仍有 7 亿农民急待进城定居的中国来说，城市房屋的供应是绝对不够的，房地产业应稳步而迅速地发展。当然，鉴于房价的飞涨和房市泡沫的可能破裂的严重后果，使遏制房价的各项宏观调控有了某种必要性和紧迫性，但必须认识到这些措施只有短期的效应，而且有各种副作用。

为了避免香港模式必然带来的恶果，政府目前似乎决心转向新加坡模式，准备对占人口比重多数的广大人口实行变相的福利分房制度。这是值得斟酌的决定。首先，中国好容易在 1998 年后逐步从福利分房制度中走出来，如果现在走回去，无疑是改革的极大倒退。计划经济时代的福利分房，即使严格限制在国营企业职工之中，最后也搞不下去，因为国家没有足够的资金和土地，更无法防止弄虚作假。其次，新加坡模式中，所有人口都是城市人口。新加坡面临的问题，仅仅是如何根据人均收入的提高，与时俱进地改善他们中比较困难的那部分人口的居住条件。

相对于几百万人口的新加坡，中国是一个有着庞大的农村人口，城市化仍有漫长道路要走的国家。如果严格按照城市化定义计算中国的城市化率，就必须将中国统计中那些实际上只有农村户口，并最终返回农村定居的城市常住人口扣除在城市人口之外。据预测，中国人口总数将增加到 15-16 亿后才会稳定下来，新增人口中必然将有大量农村人口。即使中国最终能够保持 18 亿亩耕地，并假设中国最终在农村保留 1 亿人口，则每个农村人口也仅仅拥有 18 亩地，经营规模仍然十分小，难以获得全国的平均收入。这意味着中国必需把务农人口减少到几千万甚至几百万，才能使留在农村务农的人口的土地经营规模足以使他们获得全国的平均收入水平。

所以，中国如果不借助市场的力量，决定将由政府为 7-10 亿农村人口的进城定居所需的住房承担完全的责任，则这个包袱从财政上是背不动的，从信息量来说也是没有能力处理的。只要到许多小区，工业园区，新城区去看看，就知道并不是政府盖了房，人就会自动住过去的。7-8 亿农民进城将分布在那些城市，在每个特定的城市内，他们又将分布在那些区、县，那些街道，不是政府的规划可以解决的。政府决定“把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制。”这自然值得嘉许。问题是，如果工作主要分布在大城市，特别是大城市的服务业部门，特别需要就业人员就近居住，却把人口大量安排到中小城市居住，是违反城市化的一般规律的。如果政府明知自己力不从心，又禁止市场介入，例如将小产权房列为不合法，在住房紧张的今天，甚至用拆除和爆破的手段予以清除，则就使人回想起“宁要社会主义的草，不要修正主义的苗”的荒谬思维。

七、为何政策无法替代制度

中国的现行经济-社会体制无法自动纠正经济结构的扭曲，其原因

是中国并没有真正建立起和市场经济体制相洽的要素市场，特别是现行土地制度和市场经济的内在要求严重不相恰。从三农问题浮现后的 1990 年代起，中央出台一系列的条例，措施，政策，想要缓解三农问题。可是三农问题并未根本缓解，城乡收入差继续快速恶化，却又进一步浮现房价问题和房市泡沫化问题，土地征收问题，和暴力拆迁问题，进而引起群发事件，土地财政引起贪污问题，重复投资和建设问题，空城和鬼城问题，外汇储备过多和人民币过度升值的压力问题，与各国的贸易摩擦问题。这些问题仍在积累和恶化之中。

这说明，土地制度的功能不是几十条，几百条，甚至上千条条例，政策，措施等可以完全代替的。不触动土地制度，要彻底医治上述种种乱象的努力最多只有短期效果。所以，讨论土地制度时，我们不能仅仅局限于房地产业，而应该有更大的视野和更高的立脚点，才能把握全局，彻底认识深层次问题的根源。

这是因为，为了特定目而制定的政策，条例，措施，其功能和目标必定是单一的和特定的。它们对特定目标之外的影响，是未定的和未知的，甚至是互相矛盾和冲突的。例如，针对房地产的各种条例，对经济结构，城市化，收入分配，进出口等的影响是未定的和未知的。等到负面影响出来，政府不得不改动政策的时候，不但政府变得言而无信，威信扫地，而且，由于人亡政息，本来的深层问题依然存在，中国始终走不出人治的怪圈，改革也始终停留于浅层和表面，市场机制并没有真正建立起来。

与市场经济相洽的制度往往经过几百年，甚至几千年的锤炼，经历种种社会变革，独立于任何政治家的意愿和任何一届政府的日程，在社会各种阶层和阶级的反复博弈下逐渐演化出来的。只有这种与市场相洽的要素制度，才有长期的和超越个别产业（例如房地产业）和政府个别部门利益的多重功能。所以，市场导向的要素制度是不可替代的。企图

用政策来替代制度，跟当年大跃进中用人的主观能动性来替代客观经济规律的思路其实是一脉相承的。

制定几十条，甚至几百条政策，以为可以替代土地制度，或绕过土地制度的改革，是一个美丽的幻想。某些政策最多对特定目标有临时性的功能，例如对处于失控状态的房价会有临时刹车的功能，从而有其必要性。但长期来说，不触动制度改革，只用政策替代制度改革，不仅会加剧个别产业（例如房地产）的扭曲，而且恶化经济结构的其他部分，或引起新的扭曲。要使中国的房地产业和整个经济走上良性循环的道路，还是要依靠市场机制，以及和市场机制相洽的经济制度。因此，改革现行的土地制度是无法回避的。

我们确实需要加深对市场经济下究竟何种土地制度和户籍制度才能使城市化成本大大下降，土地利用效率和吸收农村人口的能力大大提高，使尽可能多的农村人口得以自由分享城市巨大的集聚效应，提高城乡收入分配的公平，使中国经济增长真正依靠内生增长机制，真正走上可持续发展道路等一系列重大问题的理解。另外，城市化是一个长期过程，不要企图一夜之间建成一个罗马。城市化和城市的自我现代化两者之间城市化带有急迫性，而城市化的现代化则是一个永恒的课题。那种先把城市建设得尽善尽美再来吸收农村人口的思想，对农村人口来说是不公的。让农民进城定居，是让农民和城市居民一起提高人力资本的最好的办法。上海主要吸收外地人，特别是外地农民的经验特别符合中国的国情。

而现在土地的配置方式是，首先采用类似于中央计划经济的办法，确立全国性年度土地指标，并向各省市作行政配置。省市一级又用同样的行政配置，将分解后的土地指标下达到区县，由区县出面根据土地指标征收、征用土地。这种安排必然带来计划经济的固有缺陷而无法自拔，因为在真正的土地市场缺失的情况下，再高明的计划经济也无法得到各

地土地的机会成本和基于均衡价格的供需关系，全国性的土地指标必定是主观想象和长官意志加上寻租行为。历年来的中央以及和省市县各级的土地局长贪污、腐败的不计其数。

八、走出现行土地制度困局之路

金融危机使外需性增长模式遇到瓶颈，提高要素配置效率，提升内需有了更大的紧迫性。2009年12月的中央经济工作会议再次重申“必须坚持市场机制和宏观调控的有机结合，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。”这种提法是完全正确的。从逻辑上和本源上说，要理顺本文讨论的各种结构性扭曲，发挥市场在资源配置中的基础性作用，就必须改革现行土地制度，使它能够允许土地自由流动。所谓让土地自由流动，不但意味着要让土地在农业中自由流动，同时也在一切行业之间，特别是农业和非农业之间，在符合区划和城规的前提下允许土地的自由流动。

走出这种困局的路径何在呢？其实很简单，回到党和政府在合作化问题上的一贯的自愿原则，实行土地国有，集体所有和私人所有的多元土地所有制。现在的集体土地所有制从理论上说，是由农户自愿加入而形成的（全国人大 1956）。既然是自愿加入，当然应该允许其成员自愿退出。本文设想以下改革现行土地制度的路径，其要点是真正承认自由进退的原则，即允许希望退出土地集体所有制的农民带着包产到户下所分的那份土地退出，并保证其对土地的拥有，出租，转让，抵押，收益，乃至买卖的权利。同时，在自愿的基础上允许其他农民继续保留现行的土地集体所有制。现在不准农民退出土地集体所有制显然是一个错误，应该及早改正这个错误。改正这个错误也是应该的，因为自愿原则是党

所一直强调的，² 不然，现行的集体土地所有制就必然是强制性的和非自愿的，因而是违反党自己一贯提倡的原则的。

那么土地要素市场的发育和成长和上述的多元土地所有制又有什么关系呢？道理很简单。如果土地完全由国家一家垄断起来，土地就被控制在政府手中。政府中不乏各种官僚。他们的特点是，要么对土地的各种增值机会，也就是土地的机会成本不闻不问，听之任之；要么与民争利，力图将位置最好，增值潜力最大的土地从农民手中征过来，同时对土地的有效利用却不感兴趣。所以，由政府一家垄断土地交易，土地就无法由竞争性土地市场来配置，只能继续用行政手段来配置，也就是依然用计划经济的办法配置土地要素，结果必然是低效的和不公平的。

反之，如果至少一部分土地留在民间，则土地的所有者会有动力通过试错努力寻求土地的最高价值。这个过程也许会使有些政府人员不耐烦，却是土地获得最高价值的唯一办法，也是中国摆脱粗放经济的唯一希望。所以，土地所有权结构一定要多元化。

中国从目前的僵硬的国家垄断性的土地制度中走出来，不但是现代经济学的要求，也是符合中共的理论和意识形态的。根据社会主义初级阶段的理论和生产关系必须符合生产力的原则，即使在生产力最先进的城市地区几十万家国营企业都被私有化了，那么，在生产力最落后的农村为什么一定要实行土地公有制呢？这不违反了上述理论和原则吗？所以，如果有农民自愿从目前的土地所有制中退出，就应该给予他们以法律意义上的土地所有权，农民可以买卖、抵押、出租或转让他们的土地。

当然，和所有允许土地私有的国家一样，政府对土地用途管制是绝对必要的，但管制并不等于剥夺土地的所有权，不要把对土地用途

² 见 1956 年 6 月 30 日全国人大通过的“高级农业生产合作社示范章程”第一章总则关于“自愿和互利”的规定，以及第二章第十一条关于社员有携带土地退社的自由的规定。《中华人民共和国法规汇编》（1956 年 1 月-6 月），法律出版社。

管制和土地的所有权的征收相混淆，只有为了公共利益，在有正当程序和公平补偿的前提下，才需要征收农民的土地。如果仅仅为了要管理土地的用途，即使为了商业开发也要把农民土地所有权都剥夺过来，这是违凡法治精神的，也是劫贫济富，进一步加剧城乡贫富差距，是对农民利益的背叛。事实上，在不剥夺所有权的前提下，先进国家依旧可以有城市规划和区划。

但在先进的市场经济中，即使是城规和区划也要建立在对土地的机会成本的判断上，要允许农地在机会成本变化的情况下，即土地市场价格信号改变的情况下有序改变用途，除非为了公共利益（绿地，湿地），才能在有偿的前提下，由政府买断农地开发的权利。所以，中国走出国家垄断非农用地的希望，在于让农民自己选择是不是要从强制性的土地集体所有制当中退出。如果他们愿意退出来，以后他们的土地就可以在农村中，城乡间，和城市里流动起来。这样，中国就可以走出在城市地区只有一种土地所有制的僵局，政府对土地的垄断买卖就被打破。在多元的土地所有制下，真正的土地市场就可以运作起来，政府就可以退出大部分土地交易，不再与民争利，除非在涉及公共利益的场合。同时，在多元化的土地所有制下，物业税和房产税的征收就名正言顺，可以取代竭泽而渔，不可永续的土地财政。

显然，允许农户携带土地进退自由是使中国走出现行严重过时的土地制度的唯一选择，也是符合党和政府一贯提倡的自愿原则和社会主义初级阶段理论的。这不同于完全的土地私有化。我们并不提倡对那些愿意选择集体化道路的农户实行强制性土地私有化，而是提倡尊重农户意愿，允许他们有退出目前的强制性土地集体所有制，携带土地单干，或进入其他非农行业的权利和自由。换言之，要允许土地农户所有和农地进入其他行业的自由。这样，土地集体化和私有化都是可供选择的途径，而关键是要允许农民有自愿选择的权利。这样，土地要素就可以流动起

来，政府和农民的对抗就可以大大减少，而土地的升值将大部分留给农民。允许土地农户所有的另一好处是，小产权房的问题可以自动解决。小产权房这个本来应该是皆大欢喜的事，却变成政府跟民众对立的事。如果允许农地农户所有，自然就不存在小产权房是否合法的问题，只有是否符合区划和城规的问题。这会冲破目前的城乡二元结构，大大改善城乡的收入分配。由于土地供应不再被政府垄断，地价和土地供应的自然联系各道恢复，城市的房价就不会如此疯长，城市的成本也就不会如此高企，城市通过高企的房价对农民的排斥也不会如此顽固。

1961年由于允许农民自由退出强制性的公社食堂，结束了中国历史上最大的饥荒；1980年代初允许农民退出强制性的集体生产结束了困扰中国社会几十年的食品匮乏。可见自由进退原则的巨大威力。如果允许农民自由退出目前的强制性和歧视性的土地集体所有制，迎来的一定是中国城市化的健康、快速发展，城乡二元体制的最后崩溃，和全国收入和财富在城乡之间的更平等的分享。在急需提升内需的今天，这正是中国最需要、最迫切的制度改革。

附录1 专题座谈会嘉宾名单

(排名按姓氏拼音顺序)

1. 陈 钊 (复旦大学中国社会主义市场经济研究中心副主任)
2. 傅蔚冈 (上海金融与法律研究院执行院长)
3. 顾长浩 (上海市政府法制办副主任)
4. 胡景北 (同济大学中德学院教授)
5. 黄祖辉 (浙江大学中国农村发展研究院院长)
6. 刘 愿 (华南师范大学经济与管理学院教授)
7. 陆 铭 (复旦大学经济学院教授)
8. 罗小朋 (明尼苏达大学经济学博士)
9. 乔依德 (上海发展研究基金会秘书长、上海发展研究所所长)
10. 史清华 (上海交通大学安泰经济与管理学院农村经济研究所副所长)
11. 谭继军 (上海财经大学经济学院副教授、博导)
12. 田国强 (上海财经大学高等研究院、经济学院院长)
13. 王洪卫 (上海财经大学副校长)
14. 王 建 (中国宏观经济研究会秘书长)
15. 文贯中 (上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心主任)
16. 于建荣 (中国社科院农村发展研究所)
17. 张曙光 (北京天则经济研究所学术委员会主席)
18. 章 铮 (北京大学光华管理学院副教授)
19. 赵燕菁 (厦门市规划局局长)
20. 张 伟 (上海发展研究基金会特约研究员)

