

内部发行，未经许可，请勿转载

# 研讨实录

第 7 期

上海发展研究基金会  
Shanghai Development and Research Foundation

地址：上海市静安区新闻路831号23楼M室    Address : 831 Shanghai XinZha Road, Rm 23M  
邮编：200041    ZipCode : 200041  
电话：86-21-62188752    Tel : 86-21-62188752  
传真：86-21-62188714    Fax : 86-21-62188714  
网址：www.sdrf.org.cn    WebSite : www.sdrf.org.cn



上海发展研究基金会编  
二〇〇九年八月

## 序 言

上海发展研究基金会于1993年宣布成立，以积极推进经济、社会、城市发展决策咨询事业为宗旨；以募集、运作资金，研究、交流、资助、奖励经济、社会、城市发展决策咨询项目为业务范围。

2005年以来，上海发展研究基金会在业务开展方面进行了更多有益探索，例如，推出了每月的“上海发展沙龙”主题活动，邀请国内外知名的学者、专家和实业界人士进行演讲，与听众进行交流。时至今日，沙龙已经活动了40多次，成为了基金会有一个品牌，受到广泛好评。从2007年开始，基金会在业务上又有了新的拓展，每年的年中和年末各举办一次高规格的研讨会。继2007年主办了“次按债券危机和我国的流动性过剩”、“2007中国经济论坛：回顾和展望”两个研讨会，2008年主办了题目分别为“美国次贷危机的深入和我国经济的走向”和“2008中国经济论坛：全球金融危机下的中国经济”的研讨会之后，今年5月份继续举办了“2009（第三届）全球和中国经济论坛：金融危机和国际金融体系改革”研讨会，针对当前经济中的热点问题进行了深入研讨，为各界人士的研究和决策提供了参考。

我们希望有价值的东西能够和朋友们分享，因此把沙龙和研讨会的一些精彩内容陆续编辑成册，称为“研讨实录”，不定期的发行。顾名思义，“研讨实录”将把这些活动的互动性质原汁原味的呈现出来。希望各位朋友能够给我们提出更多更好的建议，以使基金会能够更上层楼！

是为序。

上海发展研究基金会理事长



## 编者的话

五月底的时候，我接到上海财经大学经济学院特聘教授文贯中电话，说他们正在筹备一个关于土地制度的研讨会，问基金会是否愿意参与共同主办。我很快答复，表示同意。

上海发展研究基金会的宗旨是促进对发展问题的研究。近年来，除了我们自己主办的活动，如每月一次的上海发展沙龙、每年两到三次的关于全球经济和中国经济的研讨会，我们还通过资助的方式，参与举办了其它一些研讨活动，例如2007年基金会和上海交通大学合办了第一届“上海金融论坛”，去年与复旦大学中国经济中心共同举办的纪念中国经济改革30年大型“周年公开讲座”。所以与上海财经大学合作主办这次活动，不是第一次也不会是最后一次。当然，土地制度、户籍制度和城市化也是当前我国发展过程中比较重要的问题，是值得研究的。

这次会议开了一整天。我们现将会议发言记录下来，献给大家。这一次研讨会结束时，会议的参与者之一，清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明教授说了这样一句话：“我多次参加了相同主题的研讨会，觉得这一次研讨会开得最好、讨论最深入。”他的这个评论，是否妥当，请大家阅读本期的《研讨实录》。

最后，要对为这次研讨会的组织做了大量工作的上海财经大学经济学院暨高等学院及文贯中教授表示感谢！

上海发展研究基金会秘书长乔依德  
二〇〇九年九月一日

“土地制度、户籍制度与城市化”专题圆桌会议  
研讨实录

主办：上海财经大学高等研究院暨经济学院  
上海发展研究基金会发展研究所

二〇〇九年六月二十七日  
上海财经大学经济学院楼 807 会议室

## 与会专家：（排名按拼音顺序）

- 蔡继明（清华大学政治经济学研究中心主任）
- 陈 钊（复旦大学中国社会主义市场经济研究中心副主任）
- 党国英（中国社会科学院农村发展研究所宏观经济研究室主任）
- 杜恂诚（上海财经大学经济学院教授）
- 胡景北（同济大学中德学院教授）
- 华 生（燕京华侨大学校长）
- 黄祖辉（浙江大学中国农村发展研究院院长）
- 陆 铭（复旦大学经济学院教授）
- 乔依德（上海发展研究基金会秘书长）
- 史晋川（浙江大学经济学院常务副院长）
- 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）
- 田国强（上海财经大学高等研究院、经济学院院长）
- 王桂新（复旦大学社会发展与公共政策学院人口研究所所长）
- 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、美国三一学院经济系终身教授）
- 张曙光（北京天则经济研究所学术委员会主席）
- 章 铮（北京大学光华管理学院副教授）

# 目 录

上午会议内容.....	1
开幕式.....	1
第一场发言.....	3
一、田国强教授发言：提高农村生产效率和消除 城乡差别的根本出路在于城市化.....	3
二、华生教授发言.....	5
三、蔡继明教授发言：城乡统筹：如何实现同地、同权、同价.....	9
四、黄祖辉教授发言：中国农村土地制度：经济 社会协调发展的重要瓶颈.....	12
五、张曙光教授发言：“小产权”房问题.....	15
六、文贯中教授发言：从就业结构的畸形看土地 制度改革的急迫性.....	18
附：文贯中教授的书面发言.....	22
第一场讨论（主持人：党国英）.....	27
第二场发言.....	34
一、季卫东教授发言：围绕土地的财产权与交涉力.....	34
二、党国英教授发言：中国为什么必须保护耕地？.....	37
附：党国英教授《我国现行土地制度法律缺陷与政策调整问题》.....	40
三、史清华教授发言.....	60
四、陆铭教授发言：中国土地跨地区配置与土地 利用效率的实证研究.....	61
第二场讨论（主持人：蔡继明）.....	64

下午会议内容.....	80
第三场发言.....	80
一、杜恂诚教授发言：关于老上海（1843-1949年） 的一些可借鉴历史.....	80
二、乔依德秘书长发言：土地制度与城乡一体化.....	84
三、史晋川教授发言.....	87
四、王桂新教授发言：户籍制度、集聚效应与城市发展.....	90
五、陈钊教授发言：土地制度，户籍制度，农村 劳动力转移，和城市化成本的失控.....	96
六、章铮教授发言：农民工就业与城市化：年龄结构 —生命周期分析.....	98
七、胡景北教授发言：“土地制度、户籍制度与城市化”.....	105
第三场讨论（主持人：华生）.....	110
总结性讨论（主持人：文贯中）.....	122

## “土地制度、户籍制度与城市化”专题圆桌会议

### 上午会议内容

#### 开幕式（8:30-8:50）

#### 一、周仲飞教授（上海财经大学副校长）致辞：

今天的会议主题是土地，我对经济学不太懂，但是我觉得我国的物权法在前年出来以后，在土地尤其是农村土地方面存在争议，大家对土地能不能流转、经济所有权能不能流转等问题都有很大的争议。我国的立法，尤其是经济立法，没有经济学家的声音。我想今天的讨论应该是非常前沿性的讨论。从法律物权法的角度讲，我们可以在经济上提供一个很好的素材。

#### 二、田国强院长致辞：

中国真正地要实现长治久安、变成强大的、现代化的、可持续发展的国家，农业问题至关重要，急需得到解决。农业问题不光跟农业相关，还跟土地制度、户籍制度以及城市化、中国的市场化改革紧密结合在一起，需要综合治理。因此，我们今天的会议不光邀请了经济学家，也邀请了法学家。经济问题发展到一定阶段，法学家应该参与，共同研究中国的深层次重大问题，因为市场经济本质上是法治经济。从这个角度来说，我们今天的会议邀请经济学家和法学家共同讨论“土地制度、户籍制度与城市化”的问题是比较科学的。

#### 三、乔依德秘书长致辞：

这个时候开这样一个主题的研讨会，很有必要。



第一，全球金融危机，全世界的经济仍在下滑，虽然自由落体式的下滑停止了，但是它的复苏有多强，持续的程度怎么样还不确定，特别是中国经济，所以大家也觉得中国经济要保持持续发展就必须深入改革，就免不了涉及到土地制度，涉及到城市化。

第二，会议的主题，土地制度、户籍制度、城市化，涉及到全国每一个人，它不像单一的改革，比如说国有企业改革可能只涉及某一部分人，我们这个主题涉及到全国 13 亿人，意义重大。

第三，这个主题很敏感，很前沿，可能在政府的决策层以及学术界还存在着不同的意见，但我想这个也是好事情。开会未必要求得统一的结论，我们的目的是摆出大家在这个问题上的各种观点，看看哪些地方是有共识的，哪些地方有分歧。找出分歧，便于以后对这个分歧点进行进一步深入的研究，即是这个会议的意义所在。

#### 四、文贯中教授致辞：

我们特别感谢周校长、田国强院长、乔依德秘书长他们三位的大力支持，没有他们的大力支持，这个会议是很难进行的，因为这个会议很多主题是相当超前的，而且带有一定的风险，他们坚持两条，第一，土地制度、户籍制度是有改革必要性的，第二，学术繁荣一定要有自由的环境。坐在我左边的还有几位专家，我们的程霖老师，他是我们的政委，然后是艾春荣院长，也是思想非常解放的。另外我要感谢全体的老师，教职员工，他们对于这个会议的筹备做了很多工作。

我对我们中心的名称解释一下。其实，田国强刚刚开始

跟我联系，要我来财大工作的时候，他说你来做我们农业中心的主任吧，我觉得中国农业问题，如果光就农业本身来进行研究是解决不了问题的。所以我就建议说，能不能扩大一点，再加一个城乡协调发展，这样的话，我就愿意来担任这个工作。基于国强对于经济学很深刻的理解，他马上就理解到，就农业来谈农业研究，不会有结果。所以，他也同意把这个中心的名称改成现在这个名称，这也就使得我们今天可以讨论除了农业之外的城市发展问题。

我没有多少话，因为我主要的发言将放在小组会议里面讲。我再次感谢我们领导的支持，然后感谢各位专家冒着酷暑和长途旅行来讨论这个问题，希望我们一天的讨论能够产生很多思想火花，对于我们的国家，对于我们的政府有比较好的建言，谢谢大家，预祝这次会议圆满成功。

接下来我们就开始第一场讨论。因为大家有很多话要讲，所以我们希望大家可以把时间控制在 10 分钟之内。希望大家谅解，这有点残酷，但是没有办法，因为每个人都发言。另外，我们还有自由发言的时间，比如早晨是 6 个人发言，发言完毕以后，我们有 45 分钟的自由发言时间，也希望每个人可以把时间控制在 5 分钟左右。自由发言时间我们尽可能给没有发过言的人先讲。第一场讨论现在开始。

### 第一场发言（8:50-9:50）

#### 一、田国强教授发言：提高农村生产效率和消除城乡差别的根本出路在于城市化

首先需要指出，经过 30 年的改革开放，中国城乡差别仍然过大。改革开放之前，农村城乡差别是四点儿，具体数

字我记不得了，通过早期的农村生产责任制的改革，城乡差距大幅度缩小到二点多。但是最近这 20 年来，城乡差别又进一步扩大，恢复到改革开放之前。从缩小城乡差别的角度来说，占中国大多数的农村人口这一阶层，没有在改革当中得到什么改进。

另外，从调动农民劳动积极性的角度来说，改革开放已经将农村的生产效率发挥到了极致。尽管生产效率提高，包括用科学技术、农药、机械来提高农村生产力，平均每亩粮食的产量和收益大幅提高，但是整个农业还有很大的不足，规模经济还没有发挥作用。粮食产量提高了，包括农产品产量提高了，但是相对于城市居民，农民在改革当中没有获利。

以上两点情况，说明中国的改革和中国经济发展水平不平衡，贫富差距问题没有得到改善。并且在收入不平等方面，贫富差距已经超过美国了，这是一个很大的问题。

这个问题怎么解决？一方面，保持现有的做法，保证农民现有土地面积不能减少，开展新农村运动，给予农村更大的支持力度。另一方面，这些方法都不是综合治理，是一般均衡方法，治标不治本。中国作为重新崛起的国家，需要现代化。在人们的思想水平和境界还不是很高的情况下，唯一的、最好的制度就是建立现代市场制度，也就是社会主义的市场经济体制。世界上就两种体制，一种计划经济，以政府为主导的经济体制，还有一种就是充分发挥个人激励的体制，即市场经济体制。任何一个发达国家都找不出农民占大多数的例子。中国要想实现现代化，完成计划经济体制向市场经济体制的转型，农村人口必须大幅度减少。怎么减少？这会遇到很多制度方面的障碍，农村人口应该逐步向城

市迁移，不仅迁向北京、上海，也包括其他城市，主要就是城镇化。这个逻辑就是，人口必须向城镇移动，就必须城镇化，城镇化就需要土地。我们考虑的是整个经济的发展平衡水平，而不是局限于某种人为的观念。城市化需要用地，需要居民用地和工业用地。这么多的农民，实质上就存在着很大的生产效率问题，要解决这个问题，要提高农民的收入水平，要提高生产效率，减少城乡差别，唯一的出路就是农民要有迁移的自由，政策方面没有歧视。要解决城乡差别二元结构的问题，关键还是思想解放不解放的问题。

我的基本结论：为了提高农村生产效率，为了减少或者消除城乡差别，根本出路并且是唯一的出路就是城镇化。必须搞好城镇化，因为城镇化也有好的城镇化和坏的城镇化，好的城镇化就是应该减少那些约束人们从一个地方到另外一个地方迁徙自由和就业的自由的因素。农民工子女能够像城市居民子女一样享受到同等教育，享受到同样的基本公民待遇。

## 二、华生教授发言：

现在中国整个发展体制过渡依赖外需，内需不足，像我们这么落后的国家本来是不该内需不足的。为什么不足？如马克思所言，因为有支付能力的消费需求不足。为什么没有支付能力？是因为我们工业化跟城市化脱节，几亿农民进入非农产业以后创造了很大的产出，但是他没有相应的消费能力，这是内需不足的基本原因。我们城市跟乡村内部的分化是有的，但最主要是城镇与农村之间的收入差距相当大，一般认为是在5倍左右。实际上我们的基尼系数是非常高的，比现在统计的还要高，属世界上收入分配最不平等的国家之

列，工业化跟城市化脱节以后导致了我们的服务业、第三产业的滞后。

城市发展是畸形的。我们发展的大楼、大街、大广场，是城市的自我美化和自我拔高，脱离了人口的大多数，这是我们现在的基本问题。我们开展了新农村建设，从新农村建设一开始，我就提出质疑，我们现在在亿万农民已经、正在和将要离开的地方建房子，他们已经去的、将要来的和正在来的地方没有房子住，这是严重错误的资源配置。

关于农村土地问题可以从很多方面讨论。在中国现在的体制下面，法律跟实际脱节是普遍的现象，不光是在这个领域。农民的土地本质上是国有土地，他们的一切都是被国家规定的，我们说他是哪一级他就是哪一级的，包括现在说集体建设用地可以进入市场。什么是集体建设用地，集体建设用地怎么提取，都是国家说了算，本质上还是国有土地，政府、农民都是很清楚这一条的。

现在的问题，不在于农地本身的私有化和农地本身的自由流转，中央政府已经开始接受，也越来越变成现实，现在除了抵押权以外，其他的所有权利都给了农民。实际上农地这一块，私人产权的界定已经不是问题了，现在的实质问题不在这一块，实质问题在于土地的用途管制和规划管制，本质的分歧是在这里。对农地转成其他用地，这是用途管制；转成其他用地以后能够盖多少房子，这是规划管制。我们出了这么多规划方面的腐败案例，最主要的原因就是规划稍微改变就意味着房地产商几十亿的利润，所以现在最大的问题不在农地本身，甚至也不在农地的性质，我认为实质是在这个地方。这是真正的问题。

大多数人在现有问题方面的分歧相对比较小，现在分

歧比较大的是在解决问题的途径上。究竟怎么解决这个问题？基本上是两个方法：一种是自由主义的方法，从权利、从个人角度出发，但是这个跟中国现在的整个体制不相符，因为整个体制有互相的依赖性，要说自由权利，我们需要改变的太多了，所有的都要改，但是我们不可能在某一个领域当中甩开整个体制，否则这个体制的稳定性就没有了，那就不是改革，而是革命了。而且从自由的买卖、从土地私有化开始，实际上还存在着比较严重的问题，在于即使土地是私有的，用途要不要管制，规划要不要管制？如果用途是管制的，那么农用地就不值钱了，因为一年的净产出也没有多少。而很多国家，特别是土地资源相对短缺、人口比较多的国家，用途管制跟规划管制都比较厉害。

所以这一块，我们也不能太乌托邦，不能太理想主义、浪漫主义，当然现在这个形势确实是比较爆炸性的，特别是小产权房的问题。夸张一点说，就像清朝末年的鸦片战争，鸦片进来的时候对于是弛禁还是严禁，争论不下，结果最后来了场鸦片战争。现在的问题是，在解决问题上面，就目前的阶段而言，我是赞成由政府大规模的提供土地和大规模的兴建廉租房和安居房，这可能比较符合我们国情，也符合资源动员的体制。将来商品房、安居房分流，商品房价格也会受到一定的抑制。但大规模的必须是安居房，因为在这个里面，实质上的分歧或者可以讨论的地方就是土地用途的问题。随着城市化的发展，将来大多数人口进入城市，现在已经进来的1.4亿农民工，加上家属共3亿人，首先要补这个欠帐。按上海最近规定，进入上海户籍，比加入英国国籍还困难。

在这个情况下，怎么降低城市化的成本，跟城市化资金

的来源，如果完全采用自由化的办法，级差收入基本上是要被城郊农民占有，这对于城市化非常不利的。现在政府垄断的办法存在很大的问题，但是钱毕竟是被政府拿走了，他有方向问题，但是他也做了一系列正确的事情，比如城市的基本建设。现在的问题是，这部分级差收入完全没有用在外地人口跟农民工的安置问题上。现在国家已经试点几个地方，尽管有些领导人是持肯定态度的，基本上是把本地农民市民化，用土地来换户籍。如果这样实现城市化，就必须把全国的土地都变成城市才能解决农民城市化的问题。

我觉得本质就是怎么解决级差（地租）的问题。从这个角度看，是用征地的办法还是买卖的办法，这都不是本质，因为用买卖的办法在转变用途的时候，肯定要征收高额的土地增值税。但是在中国体制下，如果增值税超过 50%，还能不能征得下去，是不是有大量的土地作假行为，这些都是很现实的问题。对于讨论这个问题，我老觉得不是解放思想的问题，主要领导也都明白是怎么一回事，但是现在面临了巨大利益关系的调整，在这个阶段上，国家又不能翻车，这样在处理小产权房的问题时就已经显著地表现出来了。中央反复考虑不敢出手，造成现在小产权房越发展，后面的结局越难收拾。

我个人的建议，国家要提供大量土地来解决农民进城问题。实际上提供土地并不影响耕地，因为农民从农村出来以后释放的是更大的土地，农民真正安居以后可以放弃农村土地。现在的问题是他这边入不了户，享受不了城市人的待遇，那边又放弃了土地，这样就造成两个方面的浪费。现在中央政府实行用地指标，地方政府最缺的除了货币、投资权利以外，就是土地。在我们的体制下，比较行之有效的办法

就是把土地指标跟移民指标挂钩。可以安置多少农民，就给地方政府多少用地指标，这是在中国体制下的解决办法。第一步是解决3亿人的安居问题，而不要像上海这样只解决高端人口的居住问题，要从低端开始彻底解决。

### 三、蔡继明教授发言：城乡统筹：如何实现同地、同权、同价 我想着重讨论一下《土地管理法》修改问题。

首先，我很赞成田国强教授的观点，在城乡统筹发展中，我们应该着眼于加快城市化进程。这十多年来，或者改革开放30年来，城乡居民收入差距逐年扩大，中共中央为此发过10个“1号文件”，而这些“1号文件”的效应在递减，最后提出了新农村建设。新农村建设迄今已经三年，效果又如何？我从一开始就断定“新农村建设”对于三农问题是治标不治本的，一个明显的证明就是中共十七届三中全会决定中提到的“三个最”——农业发展仍然滞后，最需要加快，农村基础仍然薄弱，最需要加强，农民增收仍然困难，最需要支持。这“三个最”表明三年新农村建设收效甚微。根本的问题在哪里？新农村建设20字方针，还有中共中央的10个“1号文件”都没有触及土地问题。毛泽东主席曾讲过，中国的问题是农民问题，农民的问题是土地问题，绕开土地问题谈三农，绕开土地问题谈农民致富，这是天方夜谭。最简单的一个事实，我们仅有18.26亿亩耕地，由7.2亿的农民耕种，平均每一户不到10亩，相当于美国农场的1/300，欧盟的1/30，日本、韩国的1/3。那么一点点土地又受到用途管制，农用地不能转变为工业用地，想让农民致富是不可能的。所以必须着眼于土地制度变革。30年来农村的土地制度基本上一成不变，不像城市改革不断深化。



现在正在讨论《土地管理法》修改草案，我发现《土地管理法》无论怎么修改都有矛盾，因为《宪法》里存在一个二律背反：《宪法》一方面规定城市的土地一定要归国家所有，农村的土地归集体所有，另一方面又明确规定国家为了公共利益的需要才能征收农民的土地。这样的规定必然导致农业用地要变成非农业用地，一定要先变成国有土地，而变成国有土地的手段，目前只有征收或者叫做征用。而无论公共利益的需要怎么界定，都不可能达到 90% 甚至 95%。事实上我们国家近 30 年来的征地行为，90% 都不是公共利益的需要，这必然造成互相矛盾的结果：当城市的发展需要占用农地，但不是公共利益需要的时候，怎么办？如果政府去征收是完全违反宪法的，事实上地方政府 90% 的征地行为都是违反宪法的。可是另一方面，政府的行为又是合乎宪法的，正是这种征地行为维护了城市土地国家所有，否则，让开发商和农民讨价还价，城市里面就会出现集体所有的土地，这是违反《宪法》的。因此，征地既违法又合法，这样一个相互矛盾的规定，必然会导致在实际征地环节，对农民利益大量的侵害。

我们常常说要缩小征地范围，实际上没有办法缩小，缩小了就违反《宪法》。中共十七届三中全会决定指出，城市规划以内的土地还是要征，城市规划以外的允许农村集体建设用地进入市场。但是这次《土地管理法》修改草案，实际上还没有达到中共十七届三中全会的要求。这个修改草案里是这样规定征地行为的：只要划入城市规划范围的用地，都可以叫公益性的，城市规划范围以外和公益性用途相关的非公益性用地也要征。这显然大大放宽了公益性征地的范围，同时也放大了《宪法》中存在的矛盾。

解决《宪法》二律背反有两种途径。第一种途径是扩大征地范围，在《宪法》中把经济社会发展的需要纳入征地范围。也就是说，国家不仅为了公共利益的需要，而且为了城市建设，只要画一个圈，征你没商量。但是这样的做法在国外几乎是找不到的，因为国家的行政征地权是非常高的权力，这要侵犯私人财产的，这种权力一定要受到限制，一定要控制在公共利益范围内。在我国目前的政治体制下，官员的腐败行为已经非常严重，10个贪官里面有8个和土地有关，如果再把征地范围扩大，无疑会加剧官员的腐败。所以这条道路是绝对不能走的。

第二条途径是在保持国家公益性征地范围不扩大、不改变的情况下，改变我们国家的土地所有制结构，允许城乡土地所有制多元化。这样非公益性土地需求就可以通过用地单位直接向土地所有者即农民购买或者租用来加以解决。考虑到我们国家已经经过30年的改革，所有制结构已经从原来的单一的公有制转变为公有制为主体的多元所有制。因此，进一步推进城乡土地所有制多元化也仅仅是整个所有制结构的一个量的变化，不会对我国的基本经济制度和上层建筑产生本质的影响。尤其是宪法已经对我国社会主义初级阶段的基本经济制度做出一般规定：我国社会主义初级阶段实行公有制为主体多种所有制并存。为什么在土地的规定方面我们不可以按照宪法的一般原则，实行多元所有制结构呢？

考虑到我们现在必须在《宪法》修改之前修改《土地管理法》，一个折中的方案就是：对非公益性需要的土地，政府实行征购。这样，一方面不违反《宪法》有关公益性征地的规定，另一方面又保持了城市土地国有制，同时也使被征购土地的农民在一定程度上分享了土地用途转变所产生的

增值。

关于同地同权同价的问题。同权指的是什么权？现在农民的家庭承包权，宅基地的使用权，包括入股、抵押的流转权，都已经明确了，农民地权中尚缺的是处置权。现在，无论是集体还是个人，对土地都没有最终处置权，这使得农地的许多权益不能实现。小产权房的生产就是因为宅基地有使用权，但是不能转让，要转让只能转让给本村的居民，不能转让给城市居民。这与城市宅基地完全是同地不同权。另外，同价是什么意思？原来是农业用地，现在要把它变成工业用地，是按照原用途的收益补偿，还是按照新用途可能带来的收益补偿，结果大不相同。按照农业用地 30 年的收益补偿，等于没有让农民享受工业化、城市化的好处。应该按照这块土地新用途可能带来的收益补偿。在自由市场经济条件下，如果一块土地周边的商业环境改善了，该土地的价格肯定要上升，根据同权同价的原则，征收和征购农民的土地，要按照新的用途来计算土地的价格。当然，土地增值和级差地租如何在国家集体个人之间进行合理的分配，这需要进一步研究。

#### 四、黄祖辉教授发言：中国农村土地制度：经济社会协调发展的重要瓶颈

我最近几年做了个国家教育部的重大攻关项目，是针对土地制度改革和经济社会协调发展的课题，由于土地问题在中国的复杂性和敏感性，很难突破。

第一是对于现行中国农村土地制度的评判问题。我们国家已经历了 30 年改革，土地制度改革也有进展，实现了所有权、承包权和经营权的分离。另外从赋权和治权（或称维

权)的角度看,农民已被赋予了不少土地权益,但是还不够,如土地物权问题还没有赋予。在治权方面,也有了不小推进,但总体上是土地的治权滞后于土地的赋权,这就是为什么国家在政策和法律上都明确规定要尊重和保护农民的土地权益、但实践中农民的权利还是会不断受到侵犯的原因,主要还是由于治权结构不行。这给我们一个启示,对于产权问题,不仅要从赋权角度给予完善,而且也要从治权结构给予完善。

第二,土地制度构建要与土地功能属性相适应。在中国,土地不仅具有生产、生态、文化、资产等功能,而且还具有社会保障的功能,这也是我们国家这么长时期对农民的社会保障问题可以一直拖下去的一个原因,因为土地对农民起到了社保的作用。土地制度构建要与土地功能属性相适应的含义在于:中国土地制度的改革与设计要将土地的功能属性作为基础出发点,作为土地利益分配的基础和出发点,土地应该成为农民收入的重要源泉。

第三个观点,中国的土地制度改革要与社保制度改革相衔接。目前这两者处于互相制约的状态。目前的状况是:如果社会保障制度不能突破城乡二元结构,不能覆盖全体农民,那么土地制度的改革将难以顺利推进。而中国的土地制度如果不能再进一步改革,那我们整个国家经济与社会的发展,包括现代农业、工业化发展、城市化进程、区域发展差距、社会稳定等都将受到很大的制约。为什么十七届三中全会在土地制度改革上比较谨慎?我觉得主要是几个原因,一是土地制度变革在中国具有政治敏感性,因而上层有一定压力;二是土地问题是我国社会稳定与安全的重要基础,包括粮食问题。所以,中国土地制度的进一步改革有两个前

提条件，或者说约束条件：一是要基本解决农民社保问题；二是农业劳动要有转移出路，前者是前提条件，后者是必要条件。

第四，关于中国农村土地制度的改革思路。从目前的产权相关主体，即农民，村集体和国家三者看，我主张是按照“两强一弱”的思路推进。也就是强农民、强国家、弱村集体，从长远看，甚至可以考虑消除村集体对土地的所有权。当然，强国家并不是让国家直接参与土地的经营，国家主要在宏观上加强对土地的调控，在总量、结构、用途、价格和利益关系以及土地的治权结构上对土地进行调控，其余的土地权益要都赋予农民。具体说来，要进一步推进土地的产权制度改革当中的赋权和治权方面的改革，对农民的土地赋权还要进一步加大，比如土地的抵押权问题、物权化问题，都应该予以解决。至于土地的治权结构，如前所述，如果没有很好的治权结构，农民的权益仍然会受到侵害。加强土地治权结构建设，一是加强土地流转服务中介建设，二是加强土地纠纷仲裁体系建设，三是加强农民自组织建设。农民的自组织很重要，因为个人的权益是要自身维护的，有组织的个人是维护自身权益的最好载体。四是推进社保制度和土地制度的同步改革。从某种意义上讲，社保制度改革还应该先行，否则土地制度的改革是很难深化的。

第五，关于城市化问题。农业劳动力转移是土地制度改革的必要条件，土地应该成为农民收入的重要源泉，但最重要的是：农民应当是中国城市化的受益者。目前看来，尽管中国的城市化进程在加快，但是存在较大偏差，核心是城市扩展很快，也有大量的农民进城务工经商，但进城农民的市民化问题解决很滞后，农民并没有从城市化中获得相应

的利益。这就需要反思我们的城市化道路，中国的城市化不应仅仅是人口和产业的集聚过程，因为中国存在独特的城乡二元社会结构，因此，中国的城市化必须考虑与解决进城人口的市民化问题，这也是城乡二元社会结构的突破问题。基于此，中国的城市化就应该考虑农民市民化的成本问题或者代价问题。从这个意义上讲，我更加主张中国中小城市的优先发展，因为它们解决进城农民的市民化成本比较低，既符合中国的国情，又不会影响城市的功能发挥。事实上，在信息化和现代网络交通发展的今天，城市并非越大越好，中小城市基础上的城市集群是城市化的方向。再者，这也符合中国改革开放以来工业化的轨迹，就是农村工业化的发展，现在的农村工业如要再上台阶，必须要由城市化来带动，从我国农村工业布局的实际看，中小城市或者中小城市集群的发展，将更有助于带动农村工业的升级与发展，同时也能低成本地解决进城农民的市民化问题。

最后，关于农村土地制度的具体改革。农村土地制度很复杂，至少涉及农地制度、征地制度、非农建设用地制度、宅基地制度这4种土地制度的改革。从赋权角度来看，是三个赋权、一个限权，即：对农民的农地产权要进一步赋权，比如抵押权问题；对国家的征地权要限权；对农村非农建设用地也要赋权；对农户宅基地权益更要赋权。

## 五、张曙光教授发言：“小产权”房问题

第一，现在的小产权房已经成为一个燎原之势，但是政府采取的是坚决制止的政策，导致现在矛盾冲突非常尖锐。最近由于深圳的事，又出现了一次小产权房抢建的高潮和政府封杀的高潮。小产权房的规模已经非常大了。据国土资

源部的统计，全国有 66 亿平方米的小产权房，大产权房是 120 亿平方米，小产权房占 1/3，深圳占到 49%。现在制止是制止不了的，已经走入了死胡同。

第二，深圳的事情出来以后，小产权房到底是合法还是非法，说不清楚。中国的法律相互矛盾的太多。从《土地管理法》来看，小产权房是非法的；但是从最根本的《宪法》的精神来看应该是合法的，从《物权法》来说也是合法的。深圳的小产权房的处理上是有政府的强权在里面，政府说违法就属于违法，实际上这些房子原来建设的时候完全都是集体投资，政府一个命令就变成了国有土地，其中谁违法谁侵权还需要讨论。因此，深圳文件首先面临的是到底谁违法的问题。

第三，小产权房问题实际上是农民在争夺财产权和发展权时与政府进行博弈的问题。农民发展小产权房是因为城市住宅商品化以后，房价上涨，地价上涨，这一块受益。城郊的农民有这个机会，没有理由要把土地让给政府？况且产权是农民的，关系到农民长期发展的问题，这个争夺战应该是符合基本的市场经济精神的。在这个问题上的政策矛盾本身是非常清楚的。在对小产权房的问题上，政府的禁令和政策是荒唐的，关键在于现在的这一套土地政策是与利益是不相容的。在这个政策之下可以看到，在现行的土地政策之下，中国没有好人，每一个主体的行为都是扭曲的。法律规定不许农民盖小产权房，农民非要盖不可，是无法无天，是暴民；地方政府为了扩大城市建设，既要从农民那里拿地，又要给城市建设融资，地方政府就变成地主恶霸，从农民那里既抢地又抢钱；开发商唯利是图；中央政府首先是出尔反尔，言行不一。中央政府严令不准建小产权房，但又取缔不

了，反而更严重。这个结果才是这个社会非常悲哀的事情。

现在要解决这个问题。现在全国推开城乡统筹，比征地进了一步。征地是强征，城乡统筹有一个交易的形态，但是城乡统筹如果是政府主导的，这个事和强行征地没有区别。比如天津发区的黄明新村，政府完全把地拿过来，腾出宅基地，8000多亩地中市政府拿走4000亩，区政府拿走2000亩，县政府拿走2000亩，农民只剩下3600亩地盖新村的房。问题在于新村第三批迁进2720个村，全部这么多，农民只能坐着班车去种地，很荒唐。也有成功的案例，比如在成都，有个小产权房不是政府完全主导的，而是底下的农民搞起来的。由此反映出如果政府不这么强势，而是让底下的农民和企业合作，政府用政策来引导，成功的可能性还是有的。

对于小产权房问题，如果一直是政府强势的状况，会非常麻烦，而且底层政府和上面的政府还有一些差别。从以前的案例来看，底层政府可能只要钱或者只要地，这两个是有分开的；但是城市的政府既要钱也要地，城乡统筹就会走偏，尽管是交易的外表，实际上是强制的结果。这个问题是很难解决的。怎么解决？有人说拖，但我觉得长期拖下来反而更麻烦。小产权房会继续发展，政策会更糟，还是需要改变一些政策来逐步解决这个问题。

解决的办法：第一，把不完全的城市化政策改成完全的城市化政策。现在的城市化率是45.7%，实际上没有这么多，有些城市的农民工并没有在城市里面长期固定下来。现在青年农民进城后根本不愿意回去。如果政府允许他进城，让他完全在城市里面固定下来，事情就好办了。对于凡是进城了的农民，政府可以把他变成城市人，使他的思想观念、



消费方式都有改变，这才是重要的；第二，要城乡统筹。农村的宅基地确实有很大的浪费，城市拿来用是可以的，但是农民把地给城市用，城市要能够把收益给农民。如果能够解决好这个问题，就没有多大的阻碍了。现在市场有些案例就是这样解决的，地由城市用，收益给农民。当然，增值收益几家分享，政府也应该拿一些，但是主要的应该给农民。另外要有一个考虑，如果利益能够一致，政策上需要考虑如何提高种粮农民的收入水平。如果种粮的收入水平能够达到平均收入的水平，低保户自然可以解决，农民自身就可以保护了，而不是中央政府要求地方政府去保护。只有这样，才能解决这个问题。

## 六、文贯中教授发言：从就业结构的畸形看土地制度改革的紧迫性

我的观点在我的文章里面了，所以我就不再重复了。我就讲两个问题，一个是我自己觉得还是要推土地制度的改变，为什么？现在的土地制度是限制土地的自由流动，户籍制度是限制劳动力和人口的自由流动，这两个都是根本违反市场经济的内在要求的，也因为这个缘故，所以30年的改革虽然取得很大的成就，但是利益比较集中于城市这一块，现在农村简直被边缘化，相对收入很低，可以说中国现在处于拉美化的初级阶段。为什么这个问题现在变得急迫需要解决呢？本来以为有强劲的外需，可以通过溢出效应使得农村最后也会受益，但是现在看来主要依赖外徐这条路是不行了，因为欧美现在借着巨债，长期的贸易赤字，不可能成为今后中国外需继续快速增长的主要来源。总之，靠借债大量进口是搞不下去的，经济学的规律上也指出这个模式迟早是

要破灭的。那么你就一定要找一个新的增长模式，首先就要把农村这一块需求搞起来。可是，在目前的土地制度下，仅仅到 2003 年为止，用土地转让金的形式，已经从农村转移了几万亿的人民币到城市里面，如果城市化再搞几十年的话，将会从农村转出几十万甚至上百万的土地财富。我觉得继续剥夺农民来搞城市化是不可能继续下去的。这样搞下去，中国的社会就有可能不稳定，那么怎么做呢？已经进城的人，已经工作那么长时间的，对这个城市已经作出那么多贡献了，就承认他吧。美国连非法的没有国籍的移民都定期特赦，那么同是中国人，为什么就不能让他们成为城市居民呢。

另外，从意识形态的死结中走出来的问题，根据党的历来政策也是办得到的。为什么呢？因为从 1953 年以后，中共中央关于集体化的所有文件都提出集体化必须基于农民自愿的原则，农民有权退出集体。最近十七届三中全会关于土地的决议又重申了自由进退的原则，那么就要兑现。怎么兑现呢？农民应该有两个权利。一个是有从强制性的土地集体所有制当中退出的权利，他们如果对于集体所有制表示不满，他就可以携带自己的一份土地，这一份起点必须要公平，不是回到土改之前的状况，而是承认包产到户的现况，或者以村里面大家所同意的方式重分，以这种形式，他可以携带那份土地，退出集体土地所有制，这是党的文件一直到最近为止重申和尊重的。第二，农民应该有从农业当中退出，而进入其他部门的权利。所有其他公民都有这种权利。比如今天我是民营企业家，我今天造自行车，我明天要造缝纫机了，那么我造自行车的所有生产资料难道都要由国家没收吗？没有这种说法，那么农民说我今天做农民，我有

这块土地，我明天愿意组成一个住宅合作社，建的房子不但自己住，而且向市场提供，为什么他想这样做的时候，国家说不行了，你的土地国家要收回了，这是什么理由呢？农民为什么不能在所有产业之间，携带自己的资产进行自由的流动呢？所以根据这两条，我觉得中国从目前强制性的土地集体所有制当中逐渐退出的可能性是存在的，因为只要承认我们对于农民犯了一个强迫集体化的错误。党和国家对于以前所谓的阶级敌人的错误都可以平反，那为什么对于革命的同盟军的错误就永远不能改正呢？这是没有道理的。但是，这个改正必须要党中央来宣布，地方政府是没有这个权利的，他们也不会有积极性这么做的，因为涉及土地财政的问题。但是党中央可以从国家的长治久安出发，从社会正义出发，从避免经济发展过程积累越来越多的扭曲出发，宣布真正尊重农民退出集体土地所有制的权利。这样，如果农民愿意继续维持土地集体所有，那么这时的土地集体所有才是真正自愿基础上的集体化，因为其中的成员是随时可以自由退出的，实行单干或另组新的集体。我觉得这个问题在政策层面上不应该是个问题，因为如果查党的文件的话，自愿原则和进退自由的原则都是白纸黑字写在那里的。我为什么要强调这些原则？因为目前的土地制度由于没有兑现自愿原则和自由进退原则，结果严重阻碍土地要素在市场经济当中的自由流转，最后导致我们现在看到的的所有的问题

第二，户籍制度也必须尽速改革，这一制度也是造成中国的城市化率比世界平均水平低了5-10个百分点的主要原因之一。如果按照华生教授的算法，则低了22个百分点。即使按照低了5个百分点，也至少可以永久性地向城市转移六千万农民。但是，他们被人为的户籍制度剥夺了这个

权利。人们常常问，农民进城哪儿找工作给他们做？其实，中国的服务业对就业的贡献低于世界平均水平 14 个百分点。如果城市化可以加速，那么服务业就可以大大加速，就业机会就可以产生出来，以中国 13 亿人口计，如果中国的服务业对就业的贡献达到世界平均水平，本来可以创造出起码一亿多服务业的工作机会，但是，很可惜，这些宝贵的工作机会都白白丧失了。原因之一，就是相对来说，现在中国城市化的成本已经是世界上最高的了，房价收入比一般的国家为 3-6 倍，而中国现在是 20 倍以上。而且，最近的 4 万亿的巨额财政资金正在很快流向房地产和股市。为什么我要提这一点？因为现在该有房子的城里人基本上都有房子了，接下来要被城市化的人就是那些收入最低的农民。就在这个时候，中国的房价这么高，怎么能够吸收农民工定居呢？刚才华教授说是不是由国家出面，大面积的长期的建廉租房，这个我举双手拥护。如果国家有钱，如果国家愿意这样做，我当然是赞成的，但是现在中国有 9 亿农民需要进城，大概要 50 万亿的人民币，这也是比较大的问题。如果国家自己做不了，就不要阻止社会根据市场的原则去做。

面对当前的全球性金融危机，中国增长模式一定要转换，不能只依赖于外需，必须要从提振内需出发，内需的大头就是农民。可是只要现在的城市化模式和土地制度存在，本来属于他们的土地财富是会继续被国家剥夺，然后向城市转移的，反过来城市又对他们关门排斥，这样的一种模式是不能够使中国的经济持续地发展下去的，所以我还是比较想要推土地制度的根本改革。如果有人感到存在意识形态和党的政策的阻碍的话，我还是要回到我刚才讲的逻辑，用这个逻辑去说服中央，就是说，目前的土地制度是基于错误的非

自愿的集体化概念，我们只要改正这个错误，接下来中国就会有更多新的发展机会。我想，对于所谓历年来的阶级敌人的平反并没有导致社会很大的震动，因为是错误就应该改正，人民是支持的。对于农民的错误大家要更加勇敢地去改正，因为他们从来不是阶级敌人，结果却受了60来年的委屈，现在要把土地还给农民，这本来也是符合党在土地战争革命时期的纲领的。

中国人一定要避免认为我们民族的智慧是超过历史几千年智慧的沉淀，这种想法是不对的，更要避免认为我们的智慧超过全世界200个国家的智慧，这是很荒谬的想法，世界上有什么国家在搞中国这样的土地制度，我们有什么必要守住这种人为造成的制度？经过漫长的历史逐渐演化形成的土地制度，承受过各种冲突、各种危机，最后沉淀下来的就是一种允许土地私有的制度。我不是说要强制性地搞土地私有化，而是提倡要允许土地私有。如果党正式宣布改正对农民的错误，允许农民而有些农民愿意维持土地集体所有制，就维持吧，但是如果有人要携带土地退出，那么就应该允许他们退出，这就叫允许土地私有，这就兑现了党和政府允许农民从土地集体所有制中自由进退的诺言。

#### 附：文贯中教授的书面发言

城市化是中国彻底走出几千年的农本社会，实现全面现代化的主要希望。回顾过去三十年中国的城市化经验，特别在旧城改造和城市不断现代化方面所取得的巨大成就，是十分令人钦佩的，也是举世瞩目的。但是，要指出的是，所谓城市化，固然要将已有的城市变得更为现代化，但就其本意来说，城市化要化的主要是农村人口，而不是仅仅是化来更

多的土地和高楼，不然就不叫城市化，只能称为已有城市的自我现代化。可是，正当中国迫切需要永久性地转移和消化广大农村人口的时候，相对农村人均收入来说，以房价和土地利用效率为标志的中国城市化成本已远远超出国情，也严重偏离世界的平均房价 / 收入比，正在严重阻碍农村人口分享城市的集聚效应，使中国丧失内生增长的重要源泉。

中国现行土地制度和户口制度严重违反市场经济下所有要素必须自由流动，并允许自由进退的本质要求。在这两种制度的束缚下，中国经济结构遭到严重扭曲。事实是，中国的城市化越来越偏离市场导向、偏离内生增长路径，并使城乡二元对立的社会结构迟迟无法消除，城乡收入分配格局严重恶化，经济结构和就业结构严重扭曲，农业和制造业偏高，而服务业严重偏低，导致人民币面临结构性过度升值的风险，并使中国在隐性失业普遍存在的同时，其相对低廉的劳动力成本这一主要比较优势有过早丧失的可能。

同时，尽管农地被大量圈占和浪费，城市创造的就业能力，特别是吸收农村人口的能力却十分低下，远远低于世界的平均水平。土地配置依旧遵循中央计划的僵硬思路，完全由政府一手垄断，剥夺了农民根据土地的价格信号和机会成本自愿提供城市用地和住房的自由和权利，无视农民对土地的所有权，无视土地集体所有制应该基于自愿原则这一党和政府关于集体化的历来原则。如果严格遵循这一原则，农地私有和农民携带土地、自由进退应该是允许的，也是对集体化过程中可能出现的腐败，滥权和低效的唯一良策，可惜长期成为一纸空文。同时，各地政府将主要适用于本身没有三农问题，更没有大量农村人口急需吸收的香港、新加坡的土地批租模式，奉为圭臬，不顾国情地生搬硬套，企

图用来解决有巨大农村人口急需吸收的中国的城市化过程，犯了东施效颦的错误。

在民众的不断抱怨和批评下，虽然各地政府终于将巨额土地出让金中的少量资金开始用于廉租房和经济适用房的开发，但中国毕竟不是香港和新加坡，僧多粥少。各地政府只能明确将绝大部分农民工，更不要说广大农村人口，也就是最需要被城市化的人口排斥于适用范围之外。坦白说，政府确实并无足够的财力向所有需要转移的广大农村人口提供廉租屋和经济适用房，不然当年的计划经济早就成功了。但不可思议的是，政府自己作不了，却同时又严厉禁止郊区农民以小产权房的形式，自愿地以较低的价格向市场提供土地和房屋。这种自己干不了，也不准别人干的蛮横态度，完全和市场经济的原则背道而驰，使今后通过城市化吸收农村人口的能力笼罩上浓黑的阴影。作为对政府这种限制政策的反动，不但各地的小产权房如野火春风，而且各地的群租房、群居楼和新的贫民区都在暗中迅速发展。到底城市的穷人和农村人口在社会主义的条件下有没有分享城市的集聚效应的权利和自由，已经成为今后政府面临的越来越严峻的问题。

尽管保护耕地变成了空洞的口号和路人皆知的笑话，但是，未经科学论证的所谓 18 亿亩耕地的红线，反过来又成为以中央计划经济的思路用行政手段配置土地的主要依据，赋予国土资源部垄断土地供应的权利，人为抬高城市用地的成本。这种计划经济式的土地配置方式又迫使各地政府为了推动城市化和扩充地方土地财政，只能暗地交换来自中央和省的土地指标和地票，或者在城乡统筹的名义下，以复耕，宅基地置换，异地平衡等最多只能说是次优或次次优（the

second or third best) 的措施，甚至用强迫命令，强迫迁移，集中居住等扰民手段，从农民那里获得城市用地。

这些做法反映了在不允许土地配置市场化的既定体制下，各地政府寻求突破的努力，因而不能一概否定。但是，这些出于无奈的措施最多只能算作次优或次次优的措施，同样使中国的城市化成本越来越高，使寻租的空间不断扩大，政府的腐败和滥权难以根除，城乡群体性抗争难以缓解，并且同样具有排斥除本地农民以外的广大农村人口的强烈倾向。很明显，这种城市化模式不管如何用旧瓶装新酒，其弊病日益明显，说明作为其主要支撑的土地制度和户口制度已经严重束缚中国生产力，加剧收入分配格局的恶化，威胁和谐社会的构建。

在近来因金融危机而彻底暴露的全球性经济结构严重失调面前，这两种制度的局限性变得更为明显，其改革的必要性也变得更为迫切。本来以为借助于主要来自欧美的外需，可以在不根本触动这两种制度的前提下，长期推动本国东部乃至中西部的经济增长。但是，外需在结构和财政上的脆弱性已被这次金融泡沫的破裂所彻底暴露。所谓的‘中国压抑内需、尽量出口，欧美长期借债、超前消费’的模式显然违反经济学的基本规律，因而无法再以过去的规模和速度持续下去。

面对金融危机，当我们重新审视过去三十年的城市化经验时，其严重的不足之处就变得更为清晰，其不可复制性也变得更为一目了然。如果我们继续将农村的巨额土地财富以土地出让金的形式强制性地向城市转移，则城市化的后果必然是城乡收入差的继续扩大，农村人口相对贫困化的恶性发展。根据官方数字，尽管自 2004 年来中央采取包括取



消农业税等在内的各种扶助农业的措施，城乡收入差已经扩大到改革开放 30 年来的最高水平，三农问题变得更为严峻，基尼系数已经接近或等于 0.5 这个标志拉美化的临界点。所以，中国成为东亚经济中唯一拉美化的经济实体的可能性已突显在我们面前。

当外需强劲的时候，也许有人觉得相对贫困化的农村和农村人口正好可以为世界工厂提供低廉的自然资源和源源不断的劳动，但当外需相对萎缩的长期化日益成为事实的今天，现行土地制度和户口制度对中国急需提振的内需，特别是对农村内需的压抑和剥夺正变得格外醒目。如果无法做到用内需弥补外需的相对萎缩而有余，又无法年年靠注入巨额赤字财政、人为提振内需而不引发恶性通货膨胀，则不能排除中国经济增长的长期动力逐渐减弱的可能性。所以，基于现行土地制度和户籍制度之上的过去 30 年中国城市化经验，其可持续性和公平性正在大家的心中变成越来越大的疑问。

当然，中国经济既面临严重而紧迫的挑战，也孕育着突破以往经验和路径的机会。在中国经济增长模式被迫作重大调整的历史时刻，各位冒着酷暑和路途的劳累，怀着巨大的社会责任感和探索真理的巨大勇气，前来参加我们的内部研讨会，使我本人十分敬佩。

在我们作深入探索的时候，历史的教训和历史的经验特别值得我们的借鉴。这里，当年上海在人均收入极低的年代里，在土地私有和市场机制的引导下迅速崛起，迅速夺得东亚经济的好几个中心的经验特别值得我们借鉴。如果以每平方公里吸收的农村人口，或以每平方公里创造的就业衡量，上海浦西的经验是非常符合国情的，因而是非常成功的，是可持续的。正是在这个意义上，在上海去年第 20 次市长国

际企业家咨询会议上，作为市长顾问的杰弗里·萨克斯认为浦东没有浦西或纽约成功。他指出：“浦东获得了很多的成功，但我觉得它在这方面做得并不尽如人意：人口密度低，大量使用汽车，步行区也不是非常地好。浦东有一些商业中心你要开车过去，这就是一种洛杉矶的发展方式，我觉得这是一个问题。浦东的发展应该好像上海浦西的市中心或者像纽约这样发展，居住密度比较大，但要保持很好的环境。”

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。

### 第一场讨论（9:50-10:20；主持人：党国英）

**蔡继明：**我曾经跟国务院领导一起座谈时，提出农村的改革必须抓住土地制度的变革，而且明确提出土地要私有化。温家宝总理当时说土地私有恐怕不行。我紧接着追问他担心什么，是不是意识形态的原因，因为有人说如果土地私有，农村集体经济整个就瓦解了。温总理说意识形态不是问题。他提到土地私有以后新出生的人口怎么办的的问题。我认为这个就更不要担心了，城市的房子、汽车、财产私有了，新出生的人口或者自己去创造财富，或者从父亲母亲那里继承财富。农村新出生的人口上大学后就不需要土地了，如果想要土地就去买，或者从父母那里继承。中央关注的并不是意识形态问题，中央并不直接从土地获得收益，他们考

虑的恐怕主要是整个国家的粮食安全问题。为了保证我国的粮食达到充足的自给率，必须保有 18 亿亩耕地。且不说这 18 亿亩耕地红线画的合理不合理，其实中央的担心没有必要。因为粮食安全与耕地的绝对面积并没有直接的关系，与土地所有权也没有必然的联系。改革开放 30 年就是在这种集体所有制条件下，一共减少了 3 亿亩耕地，平均每年减少 1000 万亩，粮食也一样自给了。因此，问题在于用途管制而不是所有制！

地方政府担心什么？土地是一块肥肉，现行的土地制度是地方政府发展经济和获取财政收入的最大源泉。他们担心土地一旦私有了，就会造成以后征地困难，征地成本上升。恰恰是这种征地成本的上升，能够真正地反映土地的价值。经济学上讲，稀缺资源的价格必须反映其稀缺性，才能得到有效配置。现在征地成本这么低必然会造成大马路、大楼房、大广场，容积率很低，甚至一些外资的土地是零成本，建设的大厂房都是一层的。这种发展模式基本上已经快走到头了。因此，按照科学发展观的要求，必须转变经济发展方式，必须提高征地成本，这样才能节约和集约使用土地。

还有一些人担心土地兼并会导致贫民窟的出现，农民失去社会保障会流离失所。贫民窟的问题责任在政府。政府应该建设更多的廉租房，从而为城市低收入居民，也为进城的 2 亿 5 千万农民工提供廉租房。政府是有能力做的，因为城市的土地就掌握在政府手里。至于农民的社会保障本来就应该由政府来提供，不应该将土地作为农民的社会保障。还有人说农民一旦失去了土地就会流离失所。其实，在封建社会自给自足的自然条件下，农民除了农业生产没有别的出路，失去土地当然就失去了生计。而在市场经济条件下，农民不

一定非要务农不可，进城务工同样可以生存。

还有人担心会出现大地主。现在一家一户不到 10 亩地，即使翻一倍达到 20 亩，农村一半的劳动力就转移出来了，再翻一倍到 40 亩，又一半劳动力转移出来了。还未达到 50 亩的时候，农村剩余劳动力基本上就转移完了。所以根本不需要担心什么大地主一个家庭 50 亩土地根本不算是大地主。现在东北耕种 3000 亩地的农户都有了，南方包括信阳这一带耕种 3000 亩地的农户也有了。即使出现 1000 亩的大地主，也没什么可怕的，现在国内亿万富翁都几十万了！如果意识形态问题可以突破的话，那任何问题都可以讨论。我们应该讨论哪一种土地制度可以有效地实现城市化，加快城市化进程。

**田国强：**我讲两个观点，如果意识形态不是问题的话，所有问题都可以解决。

我不同意搞大规模的社会保障，而是搞社会救济。美国的社会保障已出大问题，更大的问题还在后面。搞廉租房成本太大，全国近 7 亿农民，租给谁都不合适。要限制人数，就必须限制条件，这样就更进一步设立更多的限制，不利于人口流动的基本自由原则，并且还可能导致风险道德、政府官员寻租等腐败问题。这样做根本不可能有保障，中国 30 年改革，中国农民已经移进来好几亿了，更重要的问题是能做的就先做。农民愿意进来，不要社会保障，不要廉价房，也能够进来，但需要优先解决几个问题，比如农民工子女的上学问题是最大问题。另外，中国要发展必须要城镇化，那么土地的用途必须要解决。因此，社会保障和廉价房成本太高，中国根本不能搞，目前缺的是流转的自由。有些事是可以做的，至少应该分层次和先后顺序来做，能做的先做，

成本小的先做，而不是一刀切。关键是不能由政府全部包起来，给予充分的经济上的选择自由最重要。美国出现危机就是因为提倡人人有其房，中国就更不能这么做了。

第二，土地流转不应局限在农业方面流转，也应该允许在农村和城市之间流转，我觉得应该按照综合治理的概念来进行，流转是全方位的。进城的人应该有同等的公民待遇，但是现在都没有，包括农民工子女就学问题，有些地方有歧视性。粮食安全也不值得提，连石油、能源都不安全，即使是百分之几百的粮食安全也没用。需要的边际效益相等，不能将粮食安全搞得高，其他搞得低，这样做也不安全。土地真的不够，可以到国外去买，这些都不是问题，问题还是基本的人为的因素，是信息不对称造成的。现在的政府官员，包括学者性的官员，他们不能了解到真正的现实。他们看到的许多都是下面刻意安排的，很难看到真正的情况，所以问题还是出在信息不对称。然后做事情要分步来做，先解决能解决的问题，不要什么事情都不让做，这个不行，所以我们需要研究清楚达到城市化目标需要多少工业用地，然后解决，给予人们流动的自由和同等的基本公民待遇，这比政府提供大量的资金更有用，现在城乡差别过大可能是造成不稳定的最大因素。社会要稳定首先城乡差别要减小，多数农民要从土地上解放出来，这样才能形成发挥规模经济的优势，农村生产效率才能真正得到提高。

**王桂新：**我第一个问题是只要是有人愿意想的问题，他一定会想，你所关心的问题，你都给解答了也没有解决，你都给解决了，应该你来当总理。华生教授说上海市长是你的同学，那么 3300 亿怎么办？华生教授作为著名的经济学家，一个大学校长可以反问一句嘛，他们已经创造了多少财

富？刚才张曙光教授讲了一点小产权房的问题，我非常同意他的观点。还有一个概念就是城乡一体化，本身这些都是好概念好理论，没有什么问题，但是主导者有问题，往往这些概念都是主导者提出来的，所有事情都是他说了算，所以把这个概念全部歪曲了。

**陈钊：**我简单讲一下对华生教授提出来的小产权房问题的看法。我讲三点。第一点，如果对于小产权房特别是其中的宅基地建房的产权限制本身是不完全正确的，那么我们强调让守规则的人不吃亏可能并不是必要的。第二点，历史上，我们不难看到，很多企业家特别是民营企业家的成功都是靠打法律、制度的擦边球，靠违反规则开始的，现在，他们也被承认了。第三点，如果小产权房可以被法律承认的话，至少一部分城里人可以以比现在更低的价格合法地、安心地买到住房，总体的房价会比原来的要低些。第二点可能最为关键，为小产权房正名，农民肯定是受益群体。历史地看，在中国的城市化或市场化过程中，农民往往受益较小，甚至还是利益受损者。那么，在小产权房这个问题上，为什么不能平衡一下农民的利益呢？这三点理由供大家参考。

**华生：**小产权房，我觉得不在于理论上，现在你的意思是不是说我们现在宣布小产权房合法，如果是合法，我们现在面临的问题就是几个，一个就是大产权房都吃亏了，需不需要补偿，小产权房合法以后，小产权房就不便宜了，现在所以便宜，大家去买，是因为不合法，没有产权，现在宣布合法，所有的价格一夜之间就一步到位，小产权房的优越性就没有了，全部房价会有所下降，但是损失最重的是合法的，买大产权房的人，这个问题怎么解决？再下一个，如果这个合法了，从今往后怎么办？因为现在有截然相反的两

种意见，一种意见是从今以后，土地规划既然这个合法了，过去合法，以后更不能制止了，就是说土地管制跟规划管制基本上就不要这么管了，大家爱怎么建就怎么建。还有一种，画一个时间节点，从现在开始，从今以后不经批准一律不准建了，以前可以合法，这个逻辑上的问题也很大，过去偷建的合法，现在既然合法了，反而不让搞了，这也是一个问题、怎么解决这个问题？

农民当中只有 10% 是城郊农民，这些农民是行获益了，他们可以天天赌博，可以天天不干活了，你可以调查一下，广州那边最明显了，他们成了地主了，问题是我们要解决中国人口的大多数，要城市化的农民工，他们没有任何收益，更加困难，为什么？政府的钱没有了，如果土地私有化了，政府也盖不了廉租房了，因为级差收益都被城郊农民拿走了，这个时候政府缺钱了，现在把级差收益拿出来解决大多数农民的问题，如果级差收益放弃了，郊区的农民不会帮你考虑怎么解决农民工的问题，他们当地主是很狠的。

**胡景北：**这里需要区分两部分农民。一部分农民的土地在不久的将来没有成为非农业用地的可能性；另外一部分农民的土地已经或者在最近未来会成为非农土地。第一部分农民有迁移问题、土地流转问题、农民工问题，但没有现在的小产权房问题和土地增值问题。这些问题是第二部分农民的。区分这两部分农民，可能会让我们的讨论更加清晰切题。

**张曙光：**这个问题确实是实际问题，需要考虑去解决，但是你刚才讲的放开以后，要吃亏的是大产权房的人，是不是要补，我觉得这个道理讲不通，放开以后，必然小产权房房价上升，大产权房房价下降，这是必然的结果，问题是现

在怎么解决这个问题。我觉得放开是方向，但是怎么走到这一步，走到这一步有一个很重要的问题，就是粮食安全问题，耕地保护问题。因为你这儿放开以后，他必然在进一步向外扩展，你要解决的不是使他怎么不再去扩展，而是他能够在自由流动的情况下取得均衡，要考虑这个问题，所以从根本上说如何使种粮的收入提高是解决这个问题很重要的观点，到那个时候，也许土地用在这儿跟用在那儿差别不是太大，才有可能解决这个问题，这是一个问题。再有一个问题，真正放开以后，对于放开的那一块应该相应的补交费用，这些问题都需要解决，不解决的话最后是吃亏的吃亏占便宜占便宜。你说的郊区的农民闲了，他在那里晒太阳打牌，我们管不着这个事情，不应该再考虑这个问题，你如果要考虑这个问题就没有办法了。我想还有一个个人选择的问题，他就是有了钱，愿意去就让他去，肯定也有人不会那样做的，所以那个顾虑是不必要的。小产权不仅是小产权的问题，而是土地中间的一环，要考虑这样去解决才可以。

**华生：**到底怎么解决呢？

**蔡继明：**我谈一下我的看法。我赞成张曙光教授的观点，小产权房问题是整个土地流转中的问题，整个土地流转是整个土地制度中的问题，它相当于末梢神经，牵一发而动全身，因此绝对不能只针对小产权房来解决小产权房问题。现在的小产权房有合理合情之处，但肯定是违反了国务院和国土资源部的规定，尤其是建立在农业用地上的，既不合情合理也不合法。还有很多握手楼、亲吻楼、拥抱楼，根本没有消防条件，没有基础设施。所以，我主张政府要表明非常坚定的态度，划一道硬杠杠，就是某月某日凌晨12点以前开工或建成的，算是历史遗留问题。历史遗留问题并



不是都合法，针对具体情况，该补交必要费用的补交，该拆除的拆除，该颁发产权证的颁发产权证，有的允许流通，有的就不允许流通。必须先打住，否则，政府每禁止一次，就等于又开了一个绿灯，今天建的房子，明天就变成历史，后天建的房子，大后天又变成历史，永远扯不断。打住以后怎么办？以后并不是允许小产权房存在，而是要消除小产权房产生的制度根源，从制度上改进。如果能够做到同地同权同价，农民为什么要在农地上违规建房子，如果宅基地可以流转，农民为什么在自己的宅基地上建很多层楼房？小产权房恰恰表明，城乡二元土地差价被政府拿走了。如果宅基地能流转，做到同地同权同价，他建房子的钱和自己出租转让宅基地得到的收益原则上是一样的，这样，小产权房就不会存在了，或者产生的规模也就没有那么大了。

**党国英**：我们时间到了，这个阶段到此结束。

## 第二场发言（10:30-11:20）

### 一、季卫东教授发言：围绕土地的财产权与交涉力

我本人并不是专门研究土地法问题的。我的专业是比较法和社会学，侧重研究法律与社会之间的互动关系。近年来，中国法律界的关注点，还有围绕社会发展的讨论，越来越聚焦在土地问题上了。我也关注相关的现象，发表过一些言论。

不得不指出，在各种矛盾纷呈出来的今天，有些村干部正流传着这样一种说法：弄不好共产党是“成也土地，败也土地”。所谓“成也土地”，是指土地改革，实现了“耕者有其田”的共同愿望，赢得了民心，因而赢得了天下。所谓

“败也土地”，是指 1990 年代以后的圈地运动，导致农民的土地权益被迅速地、大规模地剥夺，造成了不动产开发的暴利集团和相应的暴力集团，引发了激烈的群体对抗。绝大多数官员经济犯罪都与土地开发有关的事实也证明，目前的地政构成了结构性腐败滋生和蔓延的温床。如果在土地制度的决定上稍有不慎，就有可能引发社会动荡。

大家都知道，我们所在的上海，一般而言，土地交易中 58% 的利益是进了地方政府，20% 的利益是由土地开发商获得，10% 归建筑商。被征收了土地的农民获益非常有限。这样的分利构成决定了中国土地市场极其特殊的属性。而农民的权利诉求必然要在某个时点、以某种适当的方式提出来并加以解决，这是迟早的事情。另外，当土地投机和土地泡沫化现象出现以后，别的国家可以通过政府行为来阻止或者减弱，但中国却很可能没有办法做到。因为政府本身就是根源。然而反过来也可以说，既然地方政府从土地交易所获得这么巨大的收益，那么它就有责任也有能力来调节土地市场的涨跌，解决因土地引发的各种社会问题，承担制度转型的成本。

我们首先需要这样的背景下来考察“小产权房”方面的善后责任。上一场的发言和讨论，尤其是围绕小产权房问题处理的思想交锋很有意思。从法律学的角度来看，中国的土地权属关系非常错综复杂，不合乎条理。城市土地的全面国有化过程是在 1967 年的混乱中仓促实现的，到 1982 年获得宪法和法律上的根据。农村集体所有的土地，由农民分别提供的私有土地构成，但农民没有权利退出这个作为所有权主体的集体，而集体也没有权利自由处置自己所有的土地。也就是说，农村集体的土地所有权不包括处分的权能。

与土地变动相关的最终决定权在政府。实际上，政府是农村集体土地的第二级所有者。但是法律没有这么规定，因而土地的权归根结底还是在农民那里。这就使得“小产权房”的处理极其棘手。按照现行规定，要使“小产权房”合法化其实只有一条途径，这就是补办土地征用和土地使用权拍卖的手续，并且不能让原价与市价之间差额所产生的利益落到违法的双方当事人手里，而应转移到公益事业中，例如由政府用这笔钱建造提供给低收入阶层的廉价住宅，等等。

其次还有征地根据的问题。在解决城市发展过程中用地需要方面，我国的管理体制是非常集权的，只容许县级以上的土地管理部门征用土地。征用土地的理由或者根据是公益性。但是，实际上征地多半是为了城市开发项目，其中的获益者往往是不动产开发商以及私营企业。当然这并不是说城市开发完全没有公益的成分。城市基础设施的改善和商业区的繁荣也会给社会带来共享的一般性利益。但是，这种包含一般性社会利益的商业活动与我们一般所说的公益性显然是不同的。究竟是公共利益，还是具有社会一般性的商业利益，这样的区分是非常必要的，但我们的法律缺乏相关的解释，这是法律上存在的另外一个问题。另外，还有补偿标准方面的问题。

从根本上彻底解决土地问题的时机正在成熟。主要的思路有两条。一条就是土地的私有化。这是文贯中教授等提出来的基本观点。从理念上说这个主张完全正确，但的确面临克服操作技术上的很多困难，尤其是耕地保全和粮食安全保障如何实现的问题，很值得进一步推敲。另外一个思路是干脆来个全盘国有化。这样方案操作起来也比较容易。尤其是在农村土地集体所有制以及地方政府管理模式已经得到接

受的情况下，土地国有化可以回避私有化的制度成本。但在中国的特殊脉络里，土地的全盘国有化很可能导致农民的权益彻底失去屏障、在地政上的权力寻租的弊端会日趋严重。显而易见的是，继续维持目前这样不清不白的农村集体所有制也是不行的。剩下的还有一个选项，就是改变土地财产权结构的组合方式，在维持多元的、混合型的弹性结构的同时，使土地的各种权属关系以某种方式明确化，明确到个人可以提出诉求和进行处置的程度。

总而言之，从法律角度来看，解决土地问题的关键包括四点。第一、把个人诉权作为土地权益保障的基础，使得土地权利之争能够通过司法救济的方式来处理。第二、把公共利益与具有一般社会性的商业利益加以区分，采取不同的判断的标准和处理的方式。第三、在围绕土地权益的多方博弈中加强农民的谈判地位，改变力量对比过于悬殊的现状。比如，通过农会组织、通过法律的制度设计来加强农民的谈判力。第四、透过合同的法锁以及“关系束”的重组来确定具体的权利内容。就像经济学界曾经在 1980 年代面临如何逐步使国有企业的产权关系明晰化的难题那样，法学界现在正面临如何在中国现有的条件下使土地的产权关系明晰化的难题。在这里，需要操作的智慧、也需要法学理论创新。

## 二、党国英教授发言：中国为什么必须保护耕地？

保护耕地是我国三大基本国策之一，包括土地、计划生育。当然不是说不要调整，我知道有些人不赞成搞耕地保护，以茅于軾为代表的观点，但是茅于軾说不赞成保护耕地的时候，主要是粮食关系不大，确实我们保护耕地跟粮食没有直接的关系，我这里有相当多的数据证明，但是只有 10

分钟的时间，没有办法讲数据了；的确跟满足人口增长都没有什么关系，前面的减产引起中央的头疼也没有什么问题，减产的原因不是耕地的问题，而是粮价的问题。我们单产的水平，以后进一步增产的潜力都没有问题，决定粮食产出也不是问题，从咱们国家看主要是净收入的问题，我们做过很多案例，结果证明跟土地关系确实不是很大。去年国际市场上造成一个恐慌，粮价上涨，和几个国家的投机有关系，也是粮食出口的管制，也不是咱们土地的问题，所以如果从粮食角度出发的话，就不要保护耕地。保护耕地第一个理由就是中国根本就不缺建设用地。为什么把耕地大量转移为建设用地呢？这里我们也有一些数据，是关于土地的数量，中国城市化的情况和人口情况的，我国的城市化率低，人口密度也低，特别是城市人口的密度和经济化水平是负相关的，虽然相关的系数不强，但是负相关这值得我们注意，现在全国的城市人口密度大概是 3000 左右，我们的 GDP 在增长的过程当中，每增长一个 GDP 的百分点占用的耕地使用大概是日本的 8 倍，尤其是近 10 年来土地占有非常厉害，浪费非常厉害。农村的非农占地是 17 万平方公里，至少可以释放出 1 亿亩的地，现在每年的建设用地是两三万亩，农村释放的地少说是 1 亿亩，我们根本就不缺少建设用地。

保护耕地第二个理由就是环境问题，地少，就要搞精耕细作，就要多用化肥多用农药，多灌溉，尤其是灌溉，这个给农业的环境成本搞的特别大，中国不是产不出来粮食，而是愿意付出什么样的代价，如果地多，这个问题就可以缓和，地多就可以少用化肥少灌溉。这里我们也有一些数据，特别是水，沿海，包括上海，地下水的侵蚀，海水倒灌，淡水深度下降，这种现象非常普遍，现在珠三角都成了全国缺

水的地方，简单地说全国都没有不缺水的地方，连新疆都缺水了，如果新疆水多的话就可以满足全国 1/6 的粮食，所以为了环境，我们还是要耕地多一点的好。现在农业部抓农业生产就是抓耕地，就是要增加灌溉土地，但是这样代价特别大。还有专门研究环境的人提供的情况，这是我讲的第二个理由，耕地多，我们的环境压力就小，就是这样两个理由。我的看法是什么？耕地还是要保护，我讲的这些话，意思就是谁如果能够提出说服我的理由说耕地不要保护，这真是值得让我学习。我就说到这里。

**蔡继明：**党国英教授是从环境和生态的角度谈保护耕地的必要性，这实际上涉及到经济发展与环境的关系问题。

**王桂新：**生态价值的问题。

**文贯中：**耕地保护与土地制度之间的关系你没有讲出来。我认为在目前的土地制度之下，对于耕地保护的效果好不了。

**党国英：**怎么保护呢？强化农民的产权，努力保护耕地，肯定有利于保护耕地。我不愿意卖地，现在我们拿地相对来讲太容易了，农民还是很容易受忽悠的，有一次调查一个农民，跟我们说，我们现在 400 亩租了农民的地，他本来想租期 5 年，农民说是 30 年，他自己心里很高兴，偷偷的乐，最后整个农产品价格上升，整个环境发生变化，农民吃亏了，他自己高兴了，农民特容易受忽悠，就要强化农民的产权，尤其政府给引导，能租就不要卖，能短租不要长租。现在政府不种地，就跟着老板资本家，强化产权，我的意思是强化承包权，肯定对于解决这个问题有好处。这一点跟文贯中教授的观点一致。强化中央的规划权，强化农民的财产权，而且把集体产权给取消。

附：党国英教授《我国现行土地制度法律缺陷与政策调整问题》

## 我国现行土地制度法律缺陷与政策调整问题

本文由两部分构成。第一部分讨论我国现行土地制度在法律方面所内涵的主要缺陷。第二部分讨论中共十七届三中全会确定的改革思路所引起的一些问题。本文认为，三中全会提出的改革意见有重要意义。

### 一、现行土地法规的问题

经济学常常用产权清晰与否作为评价产权状况的一个分析性概念，这个概念的使用常常引起争议，但争议主要来自对这个概念的误解。例如有论者指出，土地的集体产权不存在产权清晰的问题，理由是国家法律对土地的归属有明确界定。事实上，法律常常不能解决产权清晰问题，中外产权的法律史上概莫能外。产权清晰的衡量尺度可以用在某种产权基础上发生的相关经济往来的交易成本来表示，可看作产权清晰程度与交易成本高成正比。这个认识是本文讨论中国农村土地所有权状况及其影响的基础。

经济学把一项财物的使用权、处置权、收益权作为关于这项财物的所有权，这是一种便于分析的定义。在实际社会生活中，关于所有权的诸项权利都在不同类型的交易中得以体现，通过交易活动中的成本收益比较来确定财物的所有权状况，便是有意义的方法。下面的对中国农村土地所有权状况的讨论正是在这个认识的基础上进行的。

（一）《农村土地承包法》使所有权在国家与集体、农户之间发生分割

《农村土地承包法》规定，耕地的所有权属于集体（村

或村民小组)，但国家“赋予农民长期而有保障的土地使用权”，这种权利具体表现为农户对土地的所谓承包权。

从法律条文上看，集体这个土地所有者的权利受到极大的限制。集体不拥有土地的收益权、抵押权。集体必须把耕地发包给农户，而集体的权利只是对农户使用土地进行监督。集体的义务也在于保障农户的土地承包权利，甚至还要为农民提供服务，要保障政府土地规划的落实。仅仅从法律条文的字面上看，“集体”这个“主体”的权利和义务是不对称的。它的义务多于它的权利。承包关系是一种经济关系，“集体”在这种关系按说要获得收益。没有收益，它不可能履行自己的义务。显然，这里暗含了一种立法思想，试图把集体的土地所有权“名义化”。

除过“发包权”之外，“集体”的权利实际上是虚拟的；而从义务上看，它在代理国家行使职能。制止农户对农业资源的破坏、改变土地用途本质上是国家权力的要求，体现了国家对土地的所有权分割，但法律没有让国家这个“主人”出台，把国家的权利变成了集体的义务。至于“依照承包合同约定为承包方提供生产、技术、信息等服务”这一法律条款，实在也是模糊不清。这种服务可以是国家的责任，土地承包法可以不涉及它；这类服务如果发生在集体和农户之间，那是一种商业关系，土地承包法同样可以不涉及它。

总之，土地承包法实际上显示了国家、集体和农户对土地所有权的分割，但却没有明确地合理地界定它们之间的权利边界。深入想，这种界定是不可能的。土地承包法的本意是要克服传统集体所有制的弊端，但又想继续维持集体所有制的框架，不免在逻辑上漏洞昭然，在实践中弊端丛生。

当法律不能清晰界定权利边界，或者界定之后又不能维



护这种界定的有效性，实际的政治力量就要发生作用。这其中最大的问题是在政治关系中处于弱势地位的农民会受到利益的侵害，而法律本来想削弱的“集体”力量却因现实的政治关系而得到加强。

## （二）政治权力结构使乡村干部成为土地所有权的人格化主体

“集体所有权”是抽象的，或者是虚拟的。在对这样一种所有权进行分析时，我们不免要问：谁是实际的集体所有权的人格化代表？集体所有权总是要被人格化的，必须有实际的人来行使与所有权有关的各种具体权力。多数情况下，政治权力的重头在村集体的代理人（干部）一边，所以，把集体所有权称为乡村干部所有权这种极端的说法能够流行，就不奇怪了。在2004年上半年清理整顿开发区工作中，全国清理了70%的开发区，发现土地违法行为4.69万件。

据国土资源部初步统计，1999年至2002年，全国立案查处土地违法案件达54.9万件，涉及土地面积12.2万公顷，即达12.2亿平方米。对土地违法责任人给予行政或党纪处分的3433人，刑事处罚的363人。国土资源部先后对23起土地违法案件进行了曝光。

大量的调查发现乡村干部对土地控制的强度决定于下述方面的因素。

### 第一，国家权力的配置状况

在经济学的概念中，所有权概念最能反映国家权力配置状况，中外概莫能外。中国关于农村土地一系列法律、政策要通过乡村干部来落实，而国家监督乡村干部正确执行法律的成本极高，使得干部拥有实际的土地控制权力。

1992年，笔者在华北某地调查发现，地方政府违反中

央土地承包法关于承包期限的规定几乎没有任何风险。土地承包的频繁调整已经不是村干部的行为，而变成乡里、县里的行为。县政府把调整土地作为一个时段的中心工作去抓。县政府调整土地承包期限的动力在于增加税收。

在目前政治权力格局之下，每一级政府对上级政府都有很强的隐蔽信息的能力，除非有告状事件（特别是集体“上访”事件）发生，上级部门并不纠正下级的违法行为。因为大多数农民不反对调整土地，集体上访的事情在土地调整中事实上很少发生。

## 第二，土地收益情况

干部在多大程度上使用这种权利并决定是否重新分配土地，取决于这种行为所获得的利益和成本的比较。

农民的土地使用权的保障程度尽管在各地有所不同，但有清楚的规律可循：承包权的稳定性与土地的市场价格（影子价格）成反比。土地的市场价格与土地的收益（包括转移用途所产生的级差收益）成正比。在农业经济条件差、土地转为非农用途概率小的情况下，土地的承包关系比较稳定；土地的农业收益高、转作非农用途概率大的情况下，土地承包关系就不稳定。这个问题的实质是，在经济发达的地方，城市工业集团的政治力量强大，他们一方面与农村干部建立联盟，另一方面又竭力影响政府官员，使普通农民的政治谈判能力相对衰弱，不能保护自己的土地权利。

廖洪乐等人的调查研究能够证实上述推理（廖洪乐，2003）。他们的研究发现，村里的二、三产业比重越大，村距离县城的距离越小，则越容易发生土地的大调整。这两种情况下，土地的非农收益与农业收益之间的差距都比较大。

### 第三，税收制度的影响

农民作为纳税主体，会有比较高的征税成本，而通过对土地分配的控制，乡村干部有可能降低税收征收成本。计量农民的实际收入很困难，但计量土地数量比较容易。土地耕种面积与农民收入之间的关联性也会得到农民的认可。

在粮食主产区，只要农民家庭人口增加以后没有得到土地的补充，农民就有“合法”的理由拒绝交税。为了完税，乡村干部也有动机不断调整土地，使土地的占用平均化和细碎化。

### 第四，意识形态的影响

中国一些学者坚守这样一种观念：中国土地私有制是历史上土地制度的主要形式，并有土地市场存在。还有的学者据此认为中国早已有了关于农业的市场经济体制。这种观点是令人怀疑的。据秦晖的研究（秦晖，1999），中国的土地私有制在宋代以后才出现，且国家的权力高度渗透于所有权关系中，国家与农民的矛盾仍然超过地主与农民的矛盾。这种历史影响对农民的土地观念有深远影响，以至农民至今有“国有土地”的观念，而代表国家力量的人物则被看作是政府官员。农民的“国有土地”观念加强了他们的“官本位”观念，这使得官员对土地的控制更加肆无忌惮。

尽管农民有“国有土地”的观念，但不能认为农民不希望拥有属于自己的土地。在农民没有自由迁徙权、对土地权利的保护没有信心的情况下，农民自然会主张平均分配土地。如果农民获得自由迁徙权，且对土地权利的保护比较容易，我们可以相信农民会欢迎土地的私有制。

（三）农户而非个人作为承包权的主体产生了承包制的内在不稳定性

土地承包法规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组

织的农户”，但在具体确定土地承包数量时，是按照农户的人数多少来考虑的。户主自然是农户的代表。由此产生了妇女的土地承包权益问题，多年来，官方妇女组织一直呼吁这个问题的解决，但法律似乎爱莫能助。毫无疑问，中国的宗法传统在法律制定中起了作用，而土地的个人承包所产生的对集体所有权的动摇以及不断依照人口变化调整的土地承包所产生的操作成本，则是法律制定时的另一种影响因素。人口是不稳定的，但农户数量是相对稳定的。即使发生分家，原来户主也可以自己在农户内部解决土地承包权的分割问题。

土地承包法规定：“承包期内，妇女结婚，在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地；妇女离婚或者丧偶，仍在原居住地生活或者不在原居住地生活但在新居住地未取得承包地的，发包方不得收回其原承包地。”按这个规定，如果妇女在新居住地取得了土地，原居住地就可以收回土地，这就意味着调整。

法律自身显然存在内在的逻辑上的矛盾：一方面，它反对“增人增地、减人减地”；另一方面，它又规定农户是承包权的主体，给户主保留了“增人增地、减人减地”的权利诉求。简而言之，土地承包制具有内在的不稳定性。

#### （四）农户的不完整的土地财产权

有一种深化农村土地改革的思路，叫做土地的“物权化”，实际上是要确立农民的土地财产权。但在现行法律框架下，确立农民的土地财产权是不可能的。农民的土地财产权不完整的主要表现是：

1. 农民没有退出集体经济的权利。《土地承包法》规定，“承包期内，承包方全家迁入小城镇落户的，应当按照承包

方的意愿，保留其土地承包经营权或者允许其依法进行土地承包经营权流转。”“承包期内，承包方全家迁入设区的市，转为非农业户口的，应当将承包的耕地和草地交回发包方。承包方不交回的，发包方可以收回承包的耕地和草地。”法律还规定：“承包方在承包期内交回承包地的，在承包期内不得再要求承包土地。”按这个规定，农户的土地使用权仅仅限于农村，一旦农民离开农村，土地使用权立刻消失。

2. 农民没有完整的自主经营权。《基本农田保护条例》：禁止任何单位和个人闲置，荒芜基本农田。承包经营基本农田的单位或者个人连续两年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的基本农田。这个规定显然是不合适的。农业生产已经是一种市场化程度比较高的经营活动，农民在一个季节里是耕作还是休耕，取决于他对投入和产出的计算。例如，农产品价格低到一定程度，农民选择休耕不仅对农民自己有利，对国家也是有利的。如果强制农民耕作，反倒于私于公都十分有害。

3. “少数服从多数”原则侵害部分农民权利。《土地承包法》规定：“承包方案应当按照本法第十二条的规定，依法经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意”。这意味着三分之一农民不同意承包方案时，只能被迫接受。在具体的土地承包工作中，村民代表的产生容易被村干部操纵，结果是多数农民被迫接受他们不同意的土地承包方案。《中华人民共和国土地管理法》：“农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议三分之二以上成员

或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。”这一条款同样有上述问题。

4. 农民的土地使用权保障预期很低。有不少文献反映，农民自己希望根据人口变化调整土地，并不赞成“增人不增地，减人不减地”。在我组织的一次调查中发现，490户农民中，反对土地调整的户数为70户，赞成的户数为225户，表示随便的户数为195户，他们在总户数的比例分别是46%、40%和14%。在这些农户中，分别问他们对未来土地调整的预期，认为不调、调整和难以肯定的三种答案分别占总样本数的百分比为19%、30%、51%。据廖洪乐等研究者的文献，824个样本户中，有688户认为应根据人口变化调整土地占到总数的83.5%。

## 二、中共十七届三中全会确定的农村土地改革思路讨论

十七届三中全会确定了农村土地制度市场化改革思路。但土地要素不同于一般商品，它的市场交易更要接受国家的掌控，交易的规模、数量、目的和方式都会受国家政策的严格制约。所以，农村土地要素的市场化不是完全的自由放任，这也是中央此次会议做出“决定”的重要精神。在中央“决定”发布前，社会有关方面对土地制度深化改革有某种期待；“决定”发布之后，社会上对“决定”似乎有完全不同的理解。本文拟谈谈作者自己对学习研究十七届三中全会“决定”的若干认识。

（一）如何理解“决定”关于农村土地政策调整的基本原则？

“决定”发布之后，有人认为中央的土地政策比过去更“紧”，有人则认为是更“松”了。事实上，不存在总体上的“紧”或“松”问题；应该说今后国家的土地利用规划的约

束力会更紧，而对土地使用权承载的其他具体权利的限制则会逐步放松。

我国农村土地的基本制度保持不变，国家的 18 亿亩耕地的“红线”不能碰，这两个方面没有放松。但“决定”对“统分结合的双层经营体制”有了新的解释，提出逐步建立城乡统一的建设用地市场，这是松的表现。总体上说，完善农村土地管理制度的原则是“产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理”。这是一种结构性的政策调整，并不是整体上的松或紧。

中央的“决定”提出完善土地管理制度的“16 字原则”是解开集体建设用地流转等难题的根本思路。今后，相关法律修改应依据这个思路来完成。对这个原则的理解，我以为用途管制应该是核心；离开了用途管制，产权明晰说不清楚。当然，在用途管制以外，产权明晰还有其他相对独立的意义。完整地理解“16 字原则”需要对以下几点有深入认识：

第一，应该把农民的土地承包权看做产权。讲明晰产权，就是要把农民的土地承包权做“实”，使农民拥有相对完整的土地财产权。对于没有承包到户的商业性集体建设用地，如果农民愿意并经过一定程序形成农民的决议，也应该通过股份制的办法使农民享有“按份共有”产权，并享有收益权。经农民同意，村集体才可以将商业性建设用地的地租收益用做集体公益性支出。

第二，政府规划是界定土地产权的重要因素。从理论上说，产权明晰是相对的。完整的土地产权应该包括使用权和收益权这两项基本权利。但在任何国家，土地的使用权会受到国家的土地用途管制的限制，所以可以说土地使用权实际

上在国家与法律意义上的所有者之间发生了分割。更广义地看，土地使用权还会受到地方政府或社区规划的制约。土地产权要明晰，各级政府的土地利用规划必须严格、稳定、规范，否则产权明晰就失去了意义。近几年，中央政府的土地政策越来越严格，有一定的积极效果。国家对土地违法违规案件的查处力度的确加大了，但实际情况就像地方同志说的那样，“算账算不过中央，捣鬼捣不过地方”。规划到了地方，常常硬不起来。这种情形必须改变。规划应该是法律，最终应该交由立法机关议定。

第三，强调产权明晰，必须承认土地的收益权，而收益权必须体现为交易的出价权。讲一个人拥有某项财产的产权，但在财产的交易中他却没有出价权，反而把出价权交给了不拥有产权的一方，那就谈不上产权明晰。这意味着，按照产权明晰的原则，今后在土地征用中不可以由国家单方面对土地定价。显然，如果这个意见能成立，那意味着国家的相关法律要作出重大修订，也意味着今后在集体建设用地转移权利以及耕地变建设用地的時候，利益分配关系将发生重大变化。我们应该坦然面对这种变化。不可以嘴上说明晰产权，却实际上把最重要的出价权留在政府手中。

## （二）“决定”对我国农村基本经营制度有何新的说明？

改革开放以来，我国确立了“统分结合、双层经营”的农村基本经济制度。但长期以来，人们对这个制度的理解有某种狭隘性。“决定”提出，构成“双层经营”中两个层次要实现两个“转变”，一是“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变，增加技术、资本等生产要素投入，着力提高集约化水平”；二是“统一经营要向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转



变，发展集体经济、增强集体组织服务功能，培育农民新型合作组织，发展各种农业社会化服务组织，鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制，着力提高组织化程度”。我体会，“决定”提出的这两个“转变”非常重要，很值得农村改革研究者和实践者认真思考琢磨。

家庭经营要改变技术水平低、专业化程度差、生产经营规模小的状况，逐步由小农或小兼业农转变成现代的专业农户。中国农业要现代化，必须实现这个转变。怀疑这个转变的可能性，就是怀疑中国农业现代化的可能性。在中央的“决定”中，讲农户要增加技术和资本的投入，这是一个总的说法。对于粮食生产者，提高生产的集约化水平还要扩大耕作面积，实现规模经营。不增加土地投入，资本投入的边际收益会很快下降，导致亏损。尽管这个转变不可能也不应该一蹴而就，但转变的方向一定要坚持。

集体经营这个层次要坚持，但对集体的含义要重新认识。由过去的农村“小队”和“大队”转变而来的行政村和村民小组是集体，农民的各种合作组织也是集体。从一些地方发展农村经济的经验看，前一种集体主要应负责农村公共事务，它的收入和支出要有所限制。目前由行政村或戴着集体帽子的“农工商公司”从事的盈利性活动要通过股份制等形式加以改造，进一步明晰产权，转变为民营经济。要形成以农民合作社为主的新型集体经济，让农民进退集体更容易、收益更明白。

### （三）今后保护 18 亿亩耕地更难还是更容易了？

人们对保护 18 亿亩耕地必要性的认识并不统一。的确，但从技术上潜力看，再经过 20 年的努力，用 13 亿亩比较好的农田产出 1 万 3 千亿斤乃至更多粮食来，满足今后人口增

长的需要，不是太难的一件事情。考虑到其他因素，再多用一些土地来生产粮食也不是没有可能。但这不是反对保护 18 亿亩耕地的理由。

保护耕地有两个重要理由。一是我们并不缺少建设用地资源；二是粮食生产不嫌耕地多。我国大部分大城市的人口密度不到 4000 人 / 平方公里；而且号称最少土地资源的东部地区的城市人口密度还小于中西部的平均水平。环渤海以及长三角、珠三角地区实际上都不缺建设用地。如果盘活农村村庄占地和现有建设用地，可供建设的土地更是几十年也用不完。而我国粮食生产一直采用投入密集型的生产方式，环境压力很大，使中国人为解决吃饭问题付出了很大的环境代价。所以，保护 18 亿亩地有充分的理由。但在以往体制下，保护耕地只有中央一方面的积极性；不仅地方政府希望在空间上扩大城市，连农民也加入了扩大占用建设用地队伍，因为农民把农村土地看成了“公地”。全国农户平均占用村庄土地 1.2 亩左右，利用水平很低。

十七届三中全会通过的“决定”将赋予农民稳定并长久不变的土地承包权，这将是广大农民不再有“公地”意识，农民对土地利用的短期行为将发生极大改变。这意味着保护耕地除了有中央政府的积极性之外，又创造出了农民的积极性。过去多有学者的研究报告称，农民群众反对中央的“增人不增地、减人不减地”的政策。如果单从统计数字看，的确是这样，我自己的调查也有同样的结果。但这是一种假象。农民希望“增人增地、减人减地”，是因为他们把耕地看成了“公地”。其实，不论中国人还是外国人，也不论城里人还是乡里人，面对公共财产，都有平均分配的要求。如果与农民深入讨论，就会发现，如果农民有了关于耕地的财

产权意识，就决不会要求平均分配，也不会反对国家政策。

（四）十七届三中全会以后，会不会在农村普遍出现“大农场”，并导致大量农民离开土地？

最近，很多人担心这个事情发生。我以为，如果地方政府不在“规模经营”这样的目标上不去搞拔苗助长，这种事情不容易发生，我们不必过分忧虑。

如果中央政府真正实行深化农村土地改革的“16字原则”，不会有大量城市人到农村去“种庄稼”。真正立志搞农业的是少数。害怕的是“项庄舞剑，意在沛公”。若政府方面真正能做到“用途管制”，城市资本的投机打算便会大大消解。没有多少人会拿只能用来耕作的土地去搞投机。

从经济规律上可，农民是否愿意把耕地转让或出租给城市资本，并不取决于城市资本家的意愿，而取决于农民放弃土地经营的机会成本，当这个机会成本小于他转换职业的预期收入时，农民可能转出土地；当机会成本大于预期收入时，他就不会转出土地。如果预期收入是城市工作的平均收入，那么，种粮农民的机会成本大约是经营50亩大田作物的收入。这个分析表明，农民不会盲目地放弃农业经营，土地不会随意地转到种粮大户手里。

进一步分析，地方政府会不会普遍地用拔苗助长的办法推动农民搞规模经营？我看可能性不大。短期内一些地方政府可能做这种事情，但很快会引起麻烦。对于惹起麻烦的地方政府，中央政府必定会采取措施加以节制约束，地方政府就会有所收敛。

（五）什么是适度规模经营？

我看在目前中国现实之下适度规模经营有三种尺度。一是技术的尺度，二是社会经济关系能够承载的尺度，三是方

法上的尺度。前两个尺度都是变化的量，并没有确定的标准。

在农户投入基本不变的情况下，我国农户每家大概可以耕作 50 亩左右的大田作物。如果投入增加，耕作面积还可能增加；每户农民耕作上千亩地也是可能的。我国东北、新疆、山东等地，都有规模很大的家庭农场存在。

考虑到社会经济关系的承载力，全国不同省份依据人地比例关系，一个农户可以耕作的面积会很不相同。就平均水平而言，依据我的粗略计算，乐观地说，大约在 20 年之后，大田作物户均 50 亩地比较合适。如果平均规模过大，城市不能吸收农村转移劳动力，会有比较大的麻烦。这就是说，推动规模经营不能急于求成。

从方法上说，搞规模经营一定要农民自愿，决不可以拔苗助长。要认识到，规模经营慢一点只能影响到农民的家庭经营收入，并不会影响我国粮食总产量。如果规模经营搞得过快，农民追求盈利最大化的倾向会更加显著，不仅粮食产量可能下降，还可能出现更多的社会不稳定问题。

但我们也不能过于谨小慎微。发展农户规模经营的方向要坚持，为此要采取积极的城市化政策，加快农村人口向城市转移的速度。局部地区的规模经营可以更快一点。为了促进适度规模经营的发展，国家种粮补贴政策可以做结构性的调整，或者给地方政府某种自主决策的权力，不搞全国“一刀切”。例如，当农户的经营规模超过一定面积以后，补贴金额可以递减，直至边际补贴为零。具体的操作可以由地方相机决定。随着全国城市化率的提高，补贴政策也可以做出调整。

#### （六）土地流转形式如何适应当前农村经济状况？

土地流转有形式出租、转让、转保和互换等形式。在没

有必要的情况下，不应该采用农民入股形式搞大农场。

农业生产，特别是粮食生产，是土地密集型的产业类型，就是说它往往是用较少的劳动力和较多的土地结合在一起形成一个生产单位。在现代农业技术条件下，一农户若生产粮食，就可以耕种几百公顷甚至更多的土地，形成规模经营，从而极大提高农业劳动生产率和农业经济效率。这样一个认识大概能为当今熟悉农业生产的许多人所接受。然而，中国农村的现实情况是劳动力较多，而土地相对较少，规模经营遇到困难。许多地方政府都想克服困难，在这个方面迈开较大的步伐。目前，一个比较普遍的做法，就是主张用“股田制”的办法实现土地规模经营。其具体的做法常常是由一个或几个出资者注册一家经济实体，种植经济作物，或搞所谓“设施农业”，而农民则用自己的承包地入股，按股取得报酬。按这个办法，土地经营规模的确可以增大。但我不认为这是增加土地经营规模的最好途径。

股份制是人们为了降低生产经营风险而建立的一种合作方式，并不适合一切生产经营活动。在股份制之下，普通股东要以某种方式参与管理活动，以保障自己的权益；对于上市股份制企业，小股东也会以所谓“用脚投票”的方式对企业经营施加影响。只有那些拥有“优先权”的股东才不参与企业的经营。农民的专业合作社一般来说不必要是股份制企业，虽然它们的建立也是为了降低交易成本，减少经营活动中的各种风险。在所有农业发达国家，农民专业合作社并不是以土地入股而建立的；农民与合作社的联系是以所谓农民的“惠顾”为纽带，就是说合作社是在市场活动中代理农民进行交易活动，而农民则依照自己与合作社的交易量（惠顾额）来获得由合作社创造的属于自己的那部分利益。离开

了市场交易，在直接生产环节上，农业生产还是以家庭经营为主。

上面讲的现实中的通则其实不难理解。在农业生产经营的全部过程中，市场风险主要发生了交易的环节上，农民通过建立合作社，可以集中采购生产资料，集中销售农产品，提高农民在市场上的谈判能力，把市场风险尽量化解到最小。没有那个保险公司可以为市场风险提供担保，所以，组成合作社是农民降低市场风险的基本办法。除过市场活动，农业的直接生产过程就是农民自己的事情；一户农民就可以耕作大量土地，没有必要通过他们彼此间的“合作”来降低生产经营的风险。其实，不必要的“合作”反倒会增加交易成本，降低生产的效率。举例来说，如果一户农民有可能耕作 500 亩土地，就没有必要每户农民耕作 50 亩土地，然后 10 户农民再“合作”起来共同耕作 500 亩土地。直接生产过程中的风险常常是自然灾害的风险，对于这种风险，可以由保险公司来解决问题，农民的“合作”于事无补。

也许有人会问：只要能扩大经营规模，什么办法都可以用，土地入股为什么就不可以用呢？我们应反问：可以找到更好的办法，为什么要用这个并不能很好保障农民权益的办法呢？农民之间可以通过土地承包权的租佃关系来实现土地的流转，从而扩大一个农户的经营规模。任何一户农民在有了完全的非农业就业机会后，可以把自己的土地承包权租给种粮农户；农民自己会决定一个合理的租佃价格。比较而言，如果硬要农民搞股份制，建立起农业公司，反倒会增加农民的风险。如果公司发生资不抵债的情形怎么办？是不是要拍卖公司的资产（农民的土地）用以还债？我们不禁要问：放着简单的、风险小的租佃流转方式不用，为什么

要搞麻烦的、风险大的“股田制”呢？有的地方实际搞得也是租佃制，但似乎为了听起来有“创新性”，硬要叫个“股份制”，这做法也实在是有点不大靠谱儿。

实行“股田制”如果把握不好，可能在更大的程度上损害农民利益。目前，我国农业生产领域出现了强烈的城市资本“下农村”的冲动，有的地方政府用行政干预的办法促动农民将承包地作为“股份”交给这些“大户”搞“设施农业”，而股份收益的不稳定是天经地义的现象，农民的收益就没有保障了。在不少地方已经发生了一些农业资本家经营不善而逃跑的现象，而农民的土地经过所谓“设施农业”的折腾以后，农民再要恢复大田耕作就很难了。这种现象要引起决策者的高度关注。中国农村的“人地比例”决定了我们不可能在三天两后晌就搞出象美国那样的“规模经营”来。规模经营的发展要随着城市化进程的实现逐步地去推动，而不要想着法子去驱赶农民离开自己的土地。我特别要说明，在农业领域，连西方国家也十分慎重地对待城市资本“下农村”搞农业雇佣劳动制度；他们把“耕者有其田”看作是建立农村土地制度的重要原则。我们搞社会主义和谐社会就能那么着急地要让农民离开土地么？

2004年的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》提出，“对有稳定收益的项目，农民可以经依法批准的建设用地土地使用权入股。”但这个规定是针对农村建设用地的，而不是鼓励在农业生产领域搞“股田制”。中央政府一贯提倡土地要适度流转，并强调农村家庭经营制度与土地流转并不矛盾；家庭经营制度越是稳定，土地流转才越会健康发展。

### （七）如何统筹利用城乡住宅建设用地资源？

当前，城乡住房用地资源利用存在下列问题：

第一，农村住房空置率比较高。多方面的调查都表明，全国农户住房的空置率在 30% 左右。这种情形不仅意味着资源的巨大浪费，也意味着农民实际福利水平遭受损害。

第二，适合建设房屋的土地资源没有得到很好开发利用。我国是一个拥有复杂地貌的国家，一些临近城市的山区边缘地带即所谓浅山区，不大合适发展粮食生产，如果用来做住宅用地，可以容纳大量人口。但我们大多选择在平原地带造住房，甚至造别墅，占用了大量优质农田。

第三，城市住房用地利用率不高。在我们这样人多地少的国家，城市建成区的人口密度达到 1 万人 / 平方公里即有可能，也有必要，但现在的情况是人口密度有进一步降低的趋势。

解决上面这些的问题的办法之一是统筹利用城乡住宅建设用地。可以在浅山区发展别墅式住房，而禁止在平原地区发展低密度住宅区，特别要禁止在平原地带建造别墅式住宅。保守估计，全国面向城市的浅山区建造 2 千万套别墅式住宅是没有问题的，完全可以满足占全国人口 5% 的高端收入人群的需要。据了解，北京周边的燕山浅山地带已经有高收入人群建造了住房，或者买了农民的住房经改造以后成了高档住房。由于这种情形有违法之嫌，当事人按照潜规则办事，处于某种无政府状态。与其让这种情况盲目发展，还不如把这项资源好好利用起来，由政府出台规则加以规范。

山区的村庄大多土地零散，不是很适合搞在粮食生产上规模经营，不容易发展专业农户，随着经济发展水平提高，小块土地需要退耕还林还草，其间盖一些低密度的住房并不影响环境。还可以通过对空心村庄的改造发展住宅小区。城市交通发达以后，这些地区的住户到城市上班工作不会受



影响。

实现这个想法必须修订现行法律。但这个工作不要操之过急，需要在认真调查研究的基础上做好规划；规划一旦通过，就应该像遵守法律那样遵守规划。

#### （八）土地流转的主体是村集体还是农民？

近几年，许多的地方的农地流转是由村委会或基层政府组织的，有的地方收回了农民的承包地，由政府方面成立土地流转中心，将土地大面积转包给了所谓“大户”。当事人的理由一般是所谓规模经营，但背后的理由是“壮大集体经济”，解决集体兴办公事业的财源问题。我很怀疑这个做法的普遍意义。

一个村庄的行政领导当然要办公共事务，并且要有资金做支撑。而且，普遍的经验证明，村庄的行政领导应该主要限于办理公共事务，即使要支持经济发展，也只是做好服务工作才对，最好不要直接兴办盈利性经济实体。也就是说，村庄的行政领导应该坚守“公共财政”的原则，应该“量出定入”。

办理村庄公共事务依靠集中控制土地收取租金获得财源这个路径，也值得商榷。国家赋予农民的土地承包权是“免费”的，就是说，租金本来是农民的。另外可以考虑的办法是承包地还是归农民按户免费承包，公共开支直接从农民那里收取。这个办法使农民有了“纳税人”意识，也使干部会更注意自己肩膀上的责任，有利于形成成本低的监督机制。如果一种制度使监督机制运转的成本很高，这个制度就不会有长久生命力。

当然，跟农民收费办理公共事务也有一个成本问题，但从普遍经验看，这个成本是应该支付的。

党的十七届三中全会对统分结合的双层经营体制做了新的解释。会议通过的“决定”指出，“统一经营要向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变”。按我理解，今后如果再讲“壮大集体经济”，应该是指大力发展农民的各类合作组织，至于村委会，主要做好自己的公共事务就行了。中央“决定”的意思是，土地承包制不仅要坚持，而且要承包到户并长久不变。任何组织最好不要借公共开支的理由把农民的地收回去自己按竞拍的办法搞短期承包。

由农民承包土地并完全自主决定土地流转，完全不妨碍农业规模经营的形成，只是时间可能长一点。这种做法的好处是流转的交易成本不会表现为那种由集体决定并操作流转的行政成本，也不发生农民对集体流转收益（集体的发包收入）使用状况的监督要求，自然也不发生监督成本，所以，这种由农民自主决定流转的方式是一种能够降低社会成本的方式。从一些地方的经验看，这种方式完全能行得通。

我通过对各地农村的调查，发现了一个很有意思的现象。什么地方如果按照传统的思路去“壮大集体经济”，尽管短期内热热闹闹，但时间一长就出问题，就失去活力。即使有做的不错的，那也是少数。相反，什么地方认真去落实中央的土地政策，下决心明晰土地产权，短期内看起来产生公共开支方面的问题，但时间一长就显示出整体经济的繁荣景象。所以，要充分相信，土地承包权越是得到很好落实，农民的合作（包括村庄公共事务中的合作）就越容易。要相信农民有合作意识，不要以为只有村干部使用行政手段才能解决公共财源问题。

### 三、史清华教授发言：

谢谢大会给我提供这么一次机会，我介绍发表的一篇文章，从农村土地权属：农民的认同与法律的规定。有一个内容简介，农村土地权属是一个显问题，实质不然，学术界对这个问题我认为没有给予高度重视，对于实实在在的现实问题调查做的不够，从我的调查看，样本农民对农村土地权属的认同是以国家所有为主，这一结果果然与样本的本身阅历肤浅有关，但是进一步调查发现，样本农民对于国家相关法律法规是高度关注的，他们的明知故犯式的矛盾选择是有其特定原因的，也是符合合理性行为准则的，农村土地权属法律界定的模糊化与实践操作的国家意志化是导致样本农民作出这一明知故犯结果的根本动因。由此可见，在对待农民问题上，国家的法律规定固然重要，实践操作更重要，一个不把农民土地所有权权益放在相应位置的管理制度，是不会得到农民认可的，由抗争引发的土地纠纷问题就不会在短期内得到很好解决，相反，随着农村城市化工业化进程的加快，农民与政府的矛盾将会进一步的加剧。

样本特征，农民的认同，农民对法律的了解，明知故犯的根源，法律规定是模糊的，法律演变是模糊化的，期望法律保护是不现实的。我们累计样本有 3616 个，样本特征就不介绍了。样本是农民特征非常明显，职业务农达到 57.66%，扣除涉农阶层的调查，这一比例则升高至 71.96%，事实上村干部和从事非农业劳动者，其户籍也是农民。

对于农村土地权属的认同不仅要体现在国有法律文本上，更要体现在那些与农村土地直接打交道的人的言与行上，他们对农村土地权属的认同，在某种角度反映出一个国家的法律文本与现实操作之间的距离，特别是那些直接担任

农村土地管理的工作者，他们的认同与法律文本的一致与否至关重要，两者的一致性越强，表明这个国家的法制化程度越高，否则相反。

对于承包土地属于谁所有，你知道吗？有 86.28% 人给出了肯定回答。第二个，对于回答知道的，属于谁所有？我们给他一个选择，有 20.89% 的样本回答属于行政村所有，有 5.75% 的样本回答属于县乡两级政府所有，回答属于国家所有的比例高达 51.10%。对于这个问题我们做了进一步的分析。下面是农民的认同问题。我们特别关注他们的教育，从有文化的人的回答很清楚地看到，随着受教育程度的提高，样本对于农村土地属于国家所有的认同呈显著增长趋势。农民对于《宪法》规定的了解，有了文化当了干部并一定能说明他们一定会认真研读国家法律，反倒可能因为这一点，使得目前农村问题中土地纠纷问题成为关键，故犯是否明知，样本对于农村土地权属的认同，所以出现以国家所有为主这一与国家法律向背的结果，并不意味着样本对于国家有关农村土地权属的法律规定的不了解。农村土地权属的法律界定是模糊的，整个历史变迁是模糊的，这个模糊是模糊化的过程，所以由于模糊化导致了两权分离时代，农民对农地权属回归的期望不要太高。

**蔡继明：**感谢史教授的发言。他的研究非常有意义，为我们修改法律提出了很现实的背景和依据。

#### 四、陆铭教授发言：中国土地跨地区配置与土地利用效率的实证研究

因为时间有限，我单刀直入，我谈下面几个想法：一个方面是关于政策，另一方面对土地私有化方案做几点评论。

从政策上来讲，要实现非农业用地指标的跨地区再配置，再配置的过程中有两种手段，一种手段是用行政性手段，华生老师说的方案更多是借助于中央政府的配置，在给不同地区非农业用地指标的时候附加上接纳农村人口的指标，这是行政性的手段，基本上是可行的。第二种方式是采取交易手段，我们在配置非农业用地指标的时候，还是按照既有方法来配置，但是允许不同地区政府之间进行交易，在交易的过程当中，农民在哪里就业和生活，就让他把这个用地的指标带到哪里。我非常赞同华生老师讲的意思，解决问题的出路在于建设用地指标和劳动力一起走，在这个过程当中，一定要城市的政府接纳农民工，给他户籍，给他公共服务，公共服务包括廉租房、社会保障之类。

怎么解决这个问题，是不是没有钱的问题？这个问题可以解决的。第一个解决问题的出路是在于土地指标再配置过程中的蛋糕增大效应。讲到这个，就讲到我自己的实证研究，我的研究发现，如果我们从天津、上海或者是香港这样大的港口往内地走 500 公里，土地的利用效率下降 50%。也就是说，建设用地指标再配置过程当中，只要把中部或者西部的土地指标拿到东部来用，土地的利用效率可以翻番，这个就是政府财政收入的增长的来源，这个做大的蛋糕就可以用来解决公共服务的问题。我刚才讲的是静态的配置问题，现在什么都不要动，只要把用地指标跨地区配置一下就可以了，但是还有一个更重要的作用就是规模效应，在配置过程当中，由于东部城市里面用非农业用地的效率有规模效应在里面，动态的过程当中这个土地利用效率的提高速度要比土地在内地用要好得多。

第三个方面的问题，就是前面几位老师也讲到，我们谈

障碍。我认为前面几位老师谈到的障碍中有一点没有谈到，就是政治问题。我认为在中国解决的土地问题上，最大的政治障碍是在于地方官员的考核机制，因为我们对于地方官员的考核机制是基于 GDP 总量的增长，所以在刚才我讲的方案里面，包括华生老师讲的土地跟人口一起流动的方案里面，真正的阻碍就是地方政府的行为。在东部，政府想要更多的土地利用指标，不想接纳内地来的劳动力，因为内地劳动力会分享沿海地区的公共服务，内地的政府也是希望劳动力走，但是土地不能走，因为劳动力走了，土地走了以后，经济总量的增长会下来，在目前的政治体制和地方官员的考核体制下面，这个方案是不可行的。所以，在方案上我跟华生老师讲的完全一致，只是我更强调通过市场交易的方式。在解决问题的方案上一定要在政绩考核上动刀，对于地方官员的考核体制要改革，改革到什么方向呢？我认为就是采取加权平均的方式，对沿海地区赋予 GDP 总量的增长更多的权重，而对内地政府官员赋予更多的人均 GDP 增长的权重，在这种方式下，土地和劳动力一起转移，沿海获得的是规模的增长和规模效应，而内地在低收入劳动力转移的过程当中，其他未流动的劳动力获得的是人均资源的的增长，是有利于人均 GDP 的增长的。

我再提一下土地私有化方案存在的几个问题。土地私有化的确是一个方案，我不敢说我现在提的方案比私有化方案更好，但是我想提私有化方案所面临的三大问题。第一，制度和法律问题，前面已经讲到了。我前面建设用地指标和人口一起走的方案至少可以在现有的法律制度框架下操作。

第二，土地私有化的方案不能从根本上解决土地和人口的跨地区再配置的问题。我刚才讲了，解决中国的土地和农

村城乡发展的问题，根本的出路在于把蛋糕作大，而土地私有化问题不能从根本上解决土地和人口跨地区配置的问题。就算把土地私有化了，农民在卖地的过程当中，是卖给当地的都市，还是卖给沿海的都市，这个问题没有办法解决。如果沿海地区的政府在城市化进程中不愿意接纳内地已经将土地放弃的农民，那怎么办？

第三个问题，土地的私有化进程中，土地的区位决定了不同农民的土地财富的价值不同，这很可能造成事实上的贫富不均等。当然，我们可以说贫富不均等是因为祖上造成的。相比之下，在我们前面讲到的土地利用指标的跨地区再配置的过程当中，这个问题是可以回避的，完全可以是来自内地的比较穷的地方农民进了城，放弃他的区位并不好的土地，作为耕地来保护，而接纳这个劳动力的地方获得更多的建设用地指标，但是进城的农民工获得的收益是分享了沿海地区城市化进程中实现的土地增值收益，这就回避掉了他原来拥有的土地的区位不好的问题。

### 第二场讨论（11:10-11:50；主持人：蔡继明）

**陆铭：**我讲的是土地如果私有化，他卖给谁的问题，这个问题怎么解决，如果按照现在目前的保护耕地跨地区的指标的配置？

**艾春荣：**你的意思是说土地的私有化，但是原来土地的制度现状都没有配置，否则土地私有化怎么会有你这个问题。

**乔依德：**党教授你刚才讲的，我的理解是，你说保护耕地制度，实际上就是把一些可耕的土地休耕，否则一般讲的

保护耕地，就是不要用耕地去做建设用地，你的意思就是休耕，多了可以休耕，可以不要追求单产高。

**陈钊：**刚才党老师讲不缺建设用地，我觉得更合适的说法是：“我们应该不缺建设用地，但是实际上缺了。”为什么？因为征地成本过低，因为土地财政让地方政府拼命征地。怎么办？土地上应该给农民更多的产权保护，应该把用途的管制适当放松。如果保护耕地这个问题是因为环境而非粮食安全才显得重要，那么对于耕地的用途限制至少可以放宽到绿地，或者是对于环境友好的其它使用，而不一定非得是耕地。

**蔡继明：**党教授的观点从理论上说是对的：农村占用大量的建设用地，利用率很低，城市相对人口密度要远远高于农村，若实行增减挂钩，城市周边增加一亩建设用地，农村减少1亩建设用地（将原有的建设用地变成耕地），这样，从总体上看，城市化不需要占用新的耕地。但是实际操作起来困难很大，尤其是城乡统筹，农民进城了，挣了大量的钱，回到农村建房子，而他又不回去住。现在流传“两只耗子”的故事，说农村的房子老鼠进去了，城市的农民工没有地方住，就住在地下室，跟耗子住在一起，也变成耗子了。所以，增减挂钩通过什么机制来实现呢？

**陆铭：**我补充一句话，回答史老师刚才问的问题。如果土地私有化的确没有问题，上海郊区全部变成工业用地是可以的，但是问题是，中国80%、90%的农民是不住在城郊的，他们卖地卖给谁。你解决了东部城市化进城更快的问题，但是内地农民收入的提高，这个问题是没有办法解决的。

**胡景北：**你讲的城郊土地问题，孙中山100年前就知道



这个问题。它涉及到地租。我们在上海买的房子是大产权房。不管房价合理不合理，肯定是要在房价里交税给地方政府的。所以对于大家讨论的城郊这样一些小产权房，应当根据级差地租收税。现在我们就看到一些城郊农民或者土地转为非农用地的农民，靠收取地租生活，地租收入很高。许多人甚至不劳动，整天打牌，靠的就是这样一种土地转为非农用地时的高额级差地租和地租不交税。

**蔡继明：**刚才华生教授也提到级差地租理论，到底是谁的级差地租理论呢？马克思的级差地租理论强调级差地租一定要归土地所有者，不管是级差地租 I 还是级差地租 II，如果级差地租产生在城郊，就应该归城郊的农民，不能把城郊农民的级差地租收入拿过来补到偏远地区，要解决不同地区的收入差距，可以通过财政转移支付，而不能靠平分级差地租。一个地区的土地是该地区世世代代的农民持有和耕种的，不能搞土地大锅饭。成都的城乡统筹就存在这个问题。偏远的山区把 100 亩宅基地变成了耕地，这 100 亩无论作为宅基地还是耕地，其价值都远远低于城市周边地带。而政府把城市周边的 100 亩耕地变成了建设用地，而用所获得的土地级差收益支持偏远地区建住宅，以此鼓励偏远地区节约和集约使用宅基地。这是对周边地区的剥夺。

**田国强：**我觉得党老师讲的非常好，从宏观上讲清楚了，不差用地，工业用地也不差，我原则上同意，但是微观上有的地方可能要差，不同的城市周围还是要差的，所以我不知道你对某一些具体的城市里面有没有研究，总体来说，我觉得很好，但是如果把这个问题搞清楚，政府就一刀切，也是不行的。

**党国英：**是微观差，现在解决微观差，就是搞指标的流

通，或者叫省内的暂不平衡，全国暂不平衡（同音），不能跨省，现在的制度局限，我的意思是省内也不能搞，缺地就是缺地，缺就缺，资源就是这个样子，你叫人家中西部也发展一下。

**陆铭：**我认为在理论上有必要搞清楚省内的暂不平衡，包括跨地区的暂不平衡是实现经济发展平衡的手段，而不是为加剧地区平衡发展的差距，这是我讲的第一个问题。第二个问题又回到私有化解决的问题上，我同意如果产权清楚了，级差地租这个概念有的话，应该谁有地，这个级差地租就给谁，但是如果这样做会造成另外一个问题，在城市化区域上就业的可能是来自于内地的农民，而他们失去的是他们在内地放弃的土地，这两个问题怎么解决，他卖地卖的时候是很便宜的地，然后他就业是在城市给你创造 GDP，最后他就变成城市贫民了，公共服务可以的，除非你把城市里面，级差地租那一份钱拿来，让政府拿去做廉租房提供给移进来的农民，问题是现在的体制，城市有没有积极的去做这件事情。

**田国强：**你怎么知道首先进来的都是贫民呢，不见得，第二个，他进来他有改进，我觉得这个事情还是要有一个流转，你讲的还是一个自由化的问题，城市需要用地，他是根据统筹，比如说全国搞不了，就按地区、按省，很多中国的改革就是由各种过渡性的制度安排决定的，很多东西不是一刀切的，应该是逐步的放开往前面走的。

**党国英：**我们知道国家制订政策往往是考虑大众，缺地的情况不多，尤其是大的城市，上海都不缺地，天津也不缺地。

**田国强：**上海缺地。

**嘉宾：**上海缺地，就看上海要解决多少人口了。

**党国英：**我们对于缺地要直接进行定义，我们去考察，当时留的迪斯尼乐园，如果地太大，有些地方就不让他开发，就导致经济密度，上海的低密度在全世界来讲都是很严重的，大的地区不缺地，如果说缺的话也是非常微观，海南岛旁边有一个岛，这个小岛搞旅游开发很合适，但是三个部门都不让占地，渔业部门、林业部门、土地部门、农业部门都不让占地，不适合搞农业，想要地搞旅游设施，但是没有地，我说的是这种微观缺地是现实，大的地方不缺地，你可以通过置换，广东南海搞的一平方公里年产值 500 万，他动员你走，给你钱让你走，然后引进密度高的层次，从这个意义讲，大的地区基本上都不缺地。

**陈钊：**党老师讲不应该允许交易土地，省内也不允许，应该让其他地方发展，而田老师说应该借助市场化机制。我觉得这两点事实上都支持了陆铭前面提到的观点——应该允许土地指标全国范围内跨省交易。为什么这么说？这就好比科斯定理，初始的土地农转非指标的分配不一定是合理的。如果发达地区更想发展，就可以向不发达地区来买指标。对于不发达地区，面临的是自己发展工业，还是把土地指标卖给其它地区获得收益的选择。如果交易成本足够小，这样的交易就会是一种帕累托改进。

**田国强：**你刚才的结论很好，工业不差地，农村也不差地，这样就好办，就应该允许完全的满足自由流转，这样就有更多的地腾出来做农业用地，最后逻辑的结论就是不要限制根据市场来决定。因为根据市场的行为是会慢慢的提高效率的，特别是农村土地，理论上来说，应该允许竞争。

**艾春荣：**如果那样的话就不要指标了。

**华生：**你讲的土地的流转，现在基本上政府也鼓励流转，都在流转，就剩下抵押了，这个已经不是问题了。强调产权的私有化，就是土地产权私有化，其实核心问题是用途管制和规划管制，到底要不要？如果有这个管制，你又是私有了又怎么样？我让你做农业你不是还没有戏吗？实际上这是问题的本质。另外一个现在对于城郊的土地，北京最近拆迁的土地全部按照市场化价格了，现在的问题，我们最不受保护的边缘的，搞水利，搞三峡，搞工业用地，边缘地方农民大量受损失，现在的实际情况是城郊农民大受益，现在最希望把城郊土地放开来的是两种人，一个是城郊农民，第二个就是城市的工商资本，谁都想搞几百亩的庄园，所以你是站在大多数农民的上面对话，还是为这两部分人讲话，如果要讲权利，我认为第一个权利就是身份歧视，中国现在跟南非一样了，农村人就是黑人，如果讲权利，理论的地方还有很多负效应的，这里有很多不良问题，为什么不先从这里解决，农民工来到这里，深圳户籍人口只有 200 万，外来人口 800 万，人大选出来只是少数人的利益，就跟黑人政府是一样，是跟黑人种族统治是一样的，这是全世界唯一的，如果讲权利应该从这里开始。包括上海所有的农民工，为什么要在身份上歧视他，我觉得应该从这个方面开始解决，从这个方面开始解决的话就带出农民问题和土地问题了，现在把所有的利益都给城郊居民，看不出来有多大的意义，北京按照城市化价格补偿，进一步抬高北京的地价跟城市化建设的成本，而农民工在北京安居更不可能，这条路没有多大意义，所以学者讨论问题是为了什么，首先要讲你是解决什么问题。

**蔡继明：**我回应一下。我赞成土地用途管制以及规划，

而且我也赞成有人说的要加强宪政制度的改革。但是在给定现在的宪政制度，给定现在的管制力度的情况下，我觉得土地私有和强化产权更能够保护农民的利益，更能够杜绝乡镇政府、村委会以及其他政府在征地环节上过多剥夺农民利益。当然光有这个还不行，还需要用途管制。下面请张曙光教授发言。

**张曙光：**中国的事情太复杂，刚才华生讲北京现在已经是全额补偿了，但是天津可不是这样，两地离的这么近，天津现在搞的 272 个村的宅基地换房，说是 96% 的人。

**蔡继明：**据市政府说，是 95% 的人同意，5% 的人不反对。

**张曙光：**其实不是那样，有一个村，300 多户，1000 多人，到法院对政府提起诉讼，法院不予受理，所以不能一概而论。另外一个，刚才陆铭讲指标交易的事情，其实这个事情我觉得接触的最早的就是地震以后，怎么来重建的问题，当时我认为异地重建把指标带走，比如四川人到了广东来，这个时候你在四川不要重建了，把指标给广东，然后让这些人的家属都可以来。但是这个问题在操作上，必须把几个问题合起来都能解决才有可能，不是简单进城，进城以后，一个是房子问题，一个是社保问题，再加上公民的权利，小孩上学各个方面平等的条件，能解决这个问题是可以做的，在异地重建的时候，如果当时可以试点的话，是真的可以推开的。

**陆铭：**解决这个问题的办法是，只要地方政府之间有竞争，谁给我更好的公共服务和福利，我就把这个指标给谁。

**乔依德：**你讲指标问题，我就提供一个事实给你。地方政府解决用地的的问题，其实现在已经在做很多事情，并不是

通过指标来做。比如江苏，苏南、苏北有一个政策，苏南跟苏北合搞工业园区，苏南把自己很多的客户介绍给苏北，但是GDP也划分。上海也开始弄。现在在酝酿成立一个长三角的工业园区联盟，这样大家都有好处，上海现在有客户，但是土地紧张，把客户拉到另外一个园区去做，可以分享GDP和税收。另外一个小的事情，其实上海还有飞地，苏北大丰有两块地是属于上海的。现在上海跟江苏都谈好了，那两块地GDP是上海的，上海愿意把工业迁过去，并没有涉及到指标。

**徐伟：**我叫徐伟，是华东师大的，非常高兴有机会能够参加这个会议，学习了很多，我想谈一些体会。

首先通过大家的讨论我发现，同时也是我个人的认识，中国各种问题实际上是一个系统性的问题，私有化就牵涉到一系列的问题，某一些制度的改革要进行的并不是推某一项制度的改革，而是把各项改革的策略拿出来进行比较，然后给政府提供一个可以推动我们国家更好发展的方案，这是我的一个主要的观点。我认为要把所有的策略提出来，然后进行比较对比。

其次，关于一系列的具体问题，比如说华生教授刚刚谈到的所谓的小产权问题，我觉得就可以结合财产税的建立，对于小产权部分，首先进行试点，他没有交基础设施建设费用等等，都可以通过体制的建立，对于他们进行开刀，原来买大产权房的人就不会觉得那么吃亏，同时通过这么一个政策以后，小产权和大产权可以在市场上进行共同的流通，这在西方是有案例的。对于土地过渡征用或者土地使用效率低下的问题，我觉得应该和地方官员的政绩考核改革结合起来，比如改善农民在城市里面的待遇，作为地方官员考核，

加上 GDP 的考核一样，作为一个政府的考核体制，这样对于这个问题就会有所收敛。

**蔡继明：**大家现在基本上有这样一个认识，中国的土地利用效率是很低的，基本上学者都认可这个观点。在这种条件下，我们发现有两种解决的办法：一种是土地的私有化，土地私有化可以很清楚地利用市场机制来配置土地资源。如果我们从各方向想一想，中国改革的每一步推动，从 1978 年到现在，事实上都是由政府主导的，假如说从学者的角度退开，站在政府官员的角度来想，私有化带给政府官员的是完全的生产机制，土地私有化同时又带来了跟劳动力的分离。从中国历史上来看，中国历史上的土地基本上是私有化的，它带来了农民的流离失所。从这个角度看，政府官员提到这个词的时候，首先在意识形态上有一种非常保守的，他为什么不提呢？这样好的一件事为什么不提呢，从这个角度来说，我相信刚才陆铭教授提出来的想法，劳动力的配置跟土地的配置是要结合起来的，他的指标在跨地区之间的交易，交易的过程中内地的劳动力到沿海来，同时内地的土地指标也到沿海来，沿海的给予一定得补偿，由政府主导，不会形成中国历史上所说的流离，土地兼并，从这个角度上来说，就我个人的观点来看，是可操作的，至少从经济分析上感觉是可操作的。另外中国将来的路怎么走？毫无疑问，中国将来的路肯定是会走到土地私有化的，但是在当前，好象这种观念听上去很合理，但是在政府官员看来他们也会马上失去手中的权利，其实政府官员关键看重的是手中的权利和土地财政，我相信全国各地都是如此。

**黄祖辉：**我想再强调两点。

第一，关于用地指标空间置换问题。我认为，在现行土

地制度框架下，这是值得探索的举措，应该鼓励土地在区域空间的交易。前提是在有指标的情况下，这是非常有利的，可以缓解区域用地结构的不均衡矛盾。同时，中央还可以通过东西部的土地交易中获得一定的地租，用于中西部地区的发展。而且从城市化的角度，从人口流动角度来看，也是有利的。否则沿海地区会缺乏彻底解决外来人口本地化的激励。至于发达地区到欠发达地区共同开发土地资源，如上海企业到江苏苏北去合作搞开发区，本质上也是一种跨地区的土地交易，也应该鼓励。

第二，关于土地私有化问题。我每次参加这类的讨论，总有这方面的观点争论，我个人并不主张搞土地私有化。为什么？一是这一问题太有敏感性。二是我们自己都不很清楚土地私有化的实质内涵。或者说，我们讲的土地的私有化到底是指什么？现在我们的农村土地制度是公有化了？实际上也不是。对现行的农村土地制度改革，我更看重是产权制度的改革，而不是简单的所有权的改革，所有权仅仅是产权的一部分。产权是可以分解和明细的，这也符合中国实际和土地产权的属性。我不知道一些人提倡的土地私有化是什么概念，目前的私有产权在发达国家也与过去我们理解的私有化有很大不同。现实当中的私有产权问题，实际上在西方国家，都是在高度管制下的私有产权，土地私有产权更是这样，这是由土地的基本属性决定的。我赞成要进一步赋予和明确农民在土地上的权益，但并不赞成土地的私有化。或者说，我们首先必须对土地私有化有个清晰的界定，你指的土地私有化究竟是什么？是土地所有者想怎么处置土地就怎么处置土地吗？是不受约束的私人产权吗？如果不是的，那我们现在推进的就是正确的方向，就没有必要刻意提土地



私有化。

**文贯中：**我讲5分钟。我们的土地制度不是一定要私有化或者公有化，这都是概念之争。我们的目的是说，土地作为一种要素，应该由市场来配置，这应该是通过实践得出的结论。中央计划经济失败了，才发生向市场经济演进的问题。在演进时，你不能搞出个计划经济和市场经济的混合物，一个怪兽、怪物、杂种，那既不是计划经济，也不是市场经济，最后是不可能成功的。所以，我们的目的是推动由市场来配置土地，至于土地的左右权可以有国有制、集体所有制，如果真正地贯彻党的决议，还应该允许私有，这是第一。第二，目前，中国并没有土地市场，为什么？因为有国土局跟建设部每年出来一个土地指标，这个土地指标是怎么出来的，又是怎样分解到各个省的，也是一个谜。比方说，为什么集聚效应很薄弱的甘肃省应该是50万亩建设用地指标，而集聚效应很强的上海应该只有10万亩，这都是说不清楚的。结果，各省各市都跑‘部’争土地指标。这种事情在自称是市场经济的国家中发生，都是很奇怪的事情。中央的土地指标到地方上又是如何分解的，也是用计划经济的模式，这是完全违反土地使用通过市场配置的原则的，所以这样的土地配置既不体现利用土地的效率，也不反映土地的机会成本，这是很严重配置浪费的问题。所以，我们的目标应该是，土地的配置一定要由供求关系所产生的均衡价格中所包含的信息来决定，而不是由某一个人拍拍脑袋来决定。刚刚党国英教授讲的全国的土地浪费，建设用地泛滥，但是每年还是要到中央要土地指标，这是很大的问题。要解决这个问题，就要推土地配置的市场化。要这样做，我们并不需要强迫推动土地的私有化，而是说要根据党和政府历

来的自愿集体化的原则，允许要求退出现行土地集体所有的农民自由退出，也就是允许土地私有。只要允许土地私有和自由买卖，至少一部分土地就可以真正由市场来配置，形成比较真实的土地价格，更好地反映土地的机会成本。但是，如果要允许土地私有，就必须对每个农民所承包的土地的边界明确界定，才可能形成有进退自由的混合型的土地制度，包括建立于自愿基础之上的土地集体所有。

第二点，关于土地指标的问题，我承认在目前土地制度的束缚之下，各地的政府为了要绕过这种限制，搞出土地指标的跨省置换，或者省内置换。但是，我们不能满足于这种次优的那排。如果土地由市场来配置，陆铭讲的问题完全可以解决，而且可以避免又是用计划经济的办法配置人口。某一块土地指标应该带走多少人，你是怎么算出来的？某块土地应该跟 100 万人，为什么不是 200 万人，不是 10 万人，这是无法解决的问题，只是我们自己在猜，那块土地指标从甘肃省到上海，应该跟过去 20 万人，如果这 20 万人变成流民呢？流民不是我们想象当中说可以解决就解决的，如果没有就业机会，如果这个人口和土地配置是错误的，跟过去的人口就会变成流民。

**陆铭：**我想说三句话，第一句话，产权明晰和自由交易应该是今天我们初步可以达成的共识，但是产权明晰，明晰了什么，到底是所有权还是指标，这是我们争论的焦点。第二条，你的目标是什么？文贯中老师提的问题实际上本身是信息问题，农民最知道哪里蛋糕可以作大，再加上引入了地方兼政府的竞争土地指标的话，这实际上是一个市场机制；第三句就是回应乔依德老师前面提的问题，苏南、苏北的问题，我要问的问题是，为什么不把苏南和苏北合建的工业园

和他上面的劳动力放到苏南来，根据我的调研，苏南的政府其实并不愿意这么做。

**田国强：**今天的讨论非常不错，应该有基本的共识，我想提三点，第一，目标是城市化，因为中国的发展必须要城市化，但是过程怎么去做，这也是我们大家今天要讨论的问题；第二我们今天讨论的焦点是在争论效率与公平的问题，如果城市化，周边的农民得到了好处，外面的农民没有得到好处，效率没有解决的时候谈公平会出问题，中国的改革已经说明了这点。所以效益还是要优先，兼顾公平，如果这个问题不解决的话，我觉得是不行的；第三点，城市化从根本上来讲，内在逻辑就是城镇化不是我们城市化就兴建一个城市，而是应该把现有的城市或者城镇扩大，扩大了自然就需要用周边的土地，如果大家注重效率的话，公平问题可能是通过政府的其他行为，比如税收补偿、救济等等来解决。

**张曙光：**我觉得刚才华生提的问题还是很重要的，不要只照顾城郊的农民还要考虑整个的，所以土地问题是很复杂的，而且可以说是不可能单独解决的。根据刚才的情况，是不是解决以下三个问题这个问题就迎刃而解了？一个问题就是进城的农民工的土地指标交易的问题，这是第一个办法，第二个问题，就是城郊的土地给城里边用，想办法把他的收益给农民，当然级差部分不可能全部给他，但是主要的部分还是要给他的，这是第二个需要考虑的；第三个，就是种粮农民的收益问题，因为指标交易以后，对于城市来说发展还是有好处的，但是边缘的农民问题没有解决，所以城市和发达地区应该承担耕地保护的负担，这一点我觉得，大家都在承担成本，用这部分想办法把种粮食的收入提高，使得战略达到平均水平，我想那一部分农民的问题也解决

了。如果这三个问题可以有系统的考虑，是不是可以解决这个问题，这只是我的想法，供大家来讨论。

**乔依德：**我听了很很多交换指标，我没有搞清楚，这是什么意思？你刚才说甘肃跟上海交换指标，是甘肃的土地给上海，还是允许上海把郊区的土地作为工业用地，这是什么意思？

**胡景北：**上海要保留 10 万亩耕地。

**华生：**我给贯中提一个问题，加强用市场化的方法来配置我是赞成的，但是现在的人口到什么地方是市场制度配置的结果，我们现在已经知道了，不是你想怎样就怎样的，现在配置都来到上海，来到广州，来到深圳了，这是市场化结果。现在就要解决他们的安居问题，所以我认为这是龙头；第二个你讲的市场配置，到底要不要土地用途管制和规划管制，如果有土地用途管制和规划管制，那么土地问题永远没有完全的市场化配置，如果没有，那是可以的，但是我认为这个实质，比所有权还重要，你说私有，问题是用途决定了它的价值，他是值 1 千万，还是值 2 万，关键取决于用途，用途管制跟规划管制要不要，甚至是同一个用途，为什么要去公关？攻规划局，攻市长呢，关键是规划的时候，允许你的容积率是 2.3、2.7，这个里面差多少亿，所以用途管制和规划管制是本质，就是这个能不能市场化，要不要市场化？

**文贯中：**华生总结的非常好，说明他对提的问题深思熟虑了，关于土地配置市场化，我们的目的是让农民进城。除非绝大部分农民能够进城，城市化就不能说完成。城市化的本意就是把农民化进来，如果只是在城市本身或者郊区搞的话，只能叫城市的自我现代化。现在城郊的农民我们不用担心，因为迟早他们会化进来的。现在一些人主要在担心的

是他们可能会变成百万富翁的问题。现在的问题是，在城市边界之外，比较远的农民怎么办？为什么在我的方案里面，他们更容易进来，而在其他人的方案里面这些农民是比较难以化进来呢？我的理由是这样。第一，因为城郊的土地肯定是农地，农地可以归农民所有，农民可以自愿地按照城规和区划原则向城市供应土地，所以全国的 600 多个城市都可以长大。另外，新的城市也可以诞生，而在现行的土地制度之下，新的城市是不可能诞生出来的。一个城市是不是可以诞生，诞生了是不是可以长大，事先我们都是不可能知道的。这是由市场、由社会、由经济发展内生决定的。但是在目前的情况下，土地指标是由中央人为决定的，所以没有新的城市可以长出来。已有的城市也往往受到人为地限制，像陆铭的研究指出的，东南沿海很多城市本来可以长得更大，但是现在长不大，因为很多土地指标都给西部，可是西部的城市往往长不大，但是却给它们很多土地指标，因为按照土地面积的比例，它们应该得到更多的土地指标。这就是土地的错误配置。在我的方案里面就不存在这种情况，所谓的寻租行为都没有了，另外也避免了信息难以获得的问题。比如，还要去算西部的这些土地指标跑到上海来以后，应该跟进来多少西部的人口，这是算不出来的，永远都算不出来。即使算出来，究竟西部的什么样的人应该进到上海，也是算不出来的。在我的体系里面，愿意来打工的农民自己就进来了，所有的城市的土地是开放性的，户口也是开放性的。

最后回到华生教授的非常好的问题，在土地允许私有的情况下，城规和区划扮演什么角色的问题。我在美国专门拜访了当地的市政府里面管城规和区划的官员，官员是这样说的，我们整个区划系统是开放性的，并基于一些原则，

第一，我们承认每个公民有致富和追求幸福的权利，他们如果通过土地升值获得更多财富，我们是不会故意阻挡他们的，所以，我们的城规和区划是经常需要根据土地的升值和经济、人口的变化修改的；第二，我们经常跟社区有互动，我们要到社区去听社区居民的意见。如果他们认为他们的土地的价值，已经升到远远高于农地的价值的话，我们是允许对区划作修改的；第三，如果你要搭建房子，需要严格的城规审批，但是城规审批本身也是很民主的，你只要不破坏社区的统一的风格，不侵害其他邻居的隐私，也就是说搭建的房子不会离邻居过近等等，都是可以允许的，所以在此情况下不存在土地私有跟城规的根本矛盾，而且，所有实行土地私有制的国家的城市和乡村反而搞的比现在实行公有制的中国要漂亮得多，更有规矩，在日本、欧洲、美国，农村，城市到处都是很有规矩的，所以不存在这个问题。但是我知道你（华生教授）为什么笑？中国有这种法治的条件吗？你肯定是在笑这个。

**华生：**我不是在笑这个。我笑的是你没有回答我的问题。因为我问你要不要土地规划和土地用途跟管制？

**文贯中：**要。

**华生：**如果要，那肯定什么都没有，还得找政府。

**蔡继明：**最后三分钟。给最后一排第一位老师。

**孙涤（美国加州州立大学商学院终身教授）：**很有兴趣来参加这个会议，也很感谢史清华教授，他的调查非常扎实，尤其对我身在上海，长期在城市里，也备受城市保护的学者，纠正我很多的想法，我除了在文化革命当中被迫下乡，像文贯中、田国强、乔依德，我们都在那里受过苦。在那里我才发觉一个惊人的现象，一个人出生在农村，他

所受的待遇跟我一个住在上海的知识青年是全然不一样的，我同意华生教授刚才的讲法，我觉得我们有时候是会代农民来伸张他的权利，我们觉得我们知识分子，我们替天行道，把权利赋予他们，其实我们知道，在惊人不公平的纠正上面，这是非常强有力的政治程序。如果他们没有自觉的为自己利益争取的时候，你们知识分子是赋予不到他们权利的，我们都是有很多的好心，公平、流转、自由等等，这个东西如果他们没有强有力的诉求来争取的话，恐怕不太会实现。所以发展是硬道理，把饼作大，容易的先改、慢慢的改，但是户籍制度确实是一个坎，我现在比较有兴趣问问史教授，你得出一个结论，我们过去的历次宪法，变来变去始终是模糊的，而造成农民现在对于自己正当的权益也是模糊的，他认为普天之下，莫非王土，是国家所有，现在我们明确的时候，对于他们更进一步歧视的话，他们是不是会做殊死的抵抗，还是满足于潜规则，东搞一榔头，西搞一棒子，搞一点小产权房，来偷鸡摸狗的赚钱，我想你得出一个什么结论，就是 50 亿的人都享受这个权利，他不是土地所有制，土地是国有的，你得出来什么结论？

**蔡继明：**谢谢！感谢各位踊跃参与！今天上午第二场的讨论到此结束。下午一点半准时回到这个地方开会。

## 下午会议内容

### 第三场发言（13:30-14:40）

#### 一、杜恂诚教授发言：关于老上海（1843-1949 年）的一些可借鉴历史

谢谢文教授让我讲讲上海的一些历史，但愿可以有一点

借鉴。

这里的“老上海”指的是从鸦片战争后根据不平等条约开埠到1949年的上海。在鸦片战争前，上海原是个小渔村，五口通商之所以包括这个小渔村，一是因为它的地理位置，处在沿海及长江口的交汇处，以当时水路运输是主要交通手段的时代来说，上海是不可取代的；二是因为它是中国传统的城市体制之外的，这便于外国人经营和治理。

租界土地制度是永租制。外国人根据市场价格付一笔地价款给原业主，持有作为产权凭证的“道契”，就可以永久使用。从19世纪末开始，华人也可以直接永租。随着租界的扩大（以越界筑路为先导，然后逼迫中国政府承认），有越来越多的土地就这样被永租。拥有地产的有钱人缴地价税，中低收入者缴房捐。

地价税和地捐：拥有道契的土地业主每半年须向租界当局缴纳地价税，年税率约在0.25%-0.8%之间变动，地税约占租界当局财政总收入的20%以上；而租房子住的房客须向租界当局缴纳房捐，税率为房租的一定比例，如1930年的房捐税率为14%，1938年到租界避难的华人越来越多，房捐税率也上涨，不断的对土地进行重新估价，这是租界当局重大的举措。

1862年租界当局成立土地估价委员会，并下设执行机构，每三年对土地重新估价一次，并根据新的估价征收地价税。以后发展到每年评估一次，这种评估系对每个业主的每块土地进行评估。其理论依据是：地价增值是由城市发展带来的，应部分回馈社会。

如果租地人对估价不满，可以在14天内提出上诉。

土地估价后形成的土地价格指数比现在的房地产指数



科学得多，现在的指数是根据成交价编制的，而成交的房子越来越远离市中心，所以做出来的价格指数是低于实际状况的。

土地永租权的持有成本也是比较高的，这对促进效率和增进公平是有帮助的。

租界当局为市政建设（当时主要是筑路）向土地永租权业主征地，完全依市场交易规则议价，从史料中尚未发现一则案例是强购的。如议价不成，则会考虑修改筑路计划。这也是租界道路弯弯曲曲不整齐的原因之一。

当时地下权与地上权有分治的习惯，房产商盖住宅楼，往往是租地盖楼，工厂主建厂，往往是租地建厂，租期依合同约定。如上海永安公司与地产主哈同的租约是从1916年4月开始的30年，每年租金白银5万两，到期如不续约，连商场大楼也要归哈同所有。

当年农村人口进上海是不受管制的，特别是华界，要进入租界（太平天国事变后）一般都有特定的职业，即使是人力车夫。没有严格的户口登记，但有缴税登记。

租界里各种各样的人都有，而不仅仅是富人。如1900年前后上海公共租界的总人口是35.2万人，而人力车夫（有登记证的黄包车和独轮车夫）就有12.3万人，占总人数30%以上。

当时上海人的居住是以租房为主，所以出现了二房东制度，四类人住四类住房，花园洋房、公寓、里弄房和棚户简屋。

由于当时社会的发展阶段，又没有财政的二次分配，居民收入的不平等在上海表现特别明显，1933年的基尼系数达到0.74%。

上海城市职业居民序列的收入分配（1933年）

	人数 (万人)	人数占 %	收入总数 (万元)	收入占 %
第一阶层	0.9	0.48	61595	43.33
第二阶层	23.3	12.34	46800	32.93
第三阶层	33.3	17.64	13320	9.37
第四阶层	70	37.08	14228	10.01
第五阶层	61.3	32.47	6197	4.36
总计	188.8	100.00	142140	100.00

那个时候没有统计局，是根据许多资料来得，第一阶层占总人数的 0.48%，9000 人占到总收入的 43%，而第四、第五阶层占总人数接近 70%，只占了收入的 14%，收入非常不平等。

如果我们实行地价税和房捐制度，并把这两项收入设立廉租房及低价房基金，应该是有益的。

当时上海没有户籍制度，人口的迁徙是自由的。今天对一般大中城市来说，也应创造条件逐渐让人口的迁移自由化。但对像上海这样的特大型城市来说，还是需要实行规模控制的。因为我国的二元状况与欧美国家不同。如果在一个经济发展水平、资源和要素分布比较均衡的国家，城市的人口和规模完全可以自由调节，但在二元经济的中国，资源和要素分布畸形，如完全放开户籍，会造成北京、上海这样的超特大型城市规模过大而不经济、城市治理失灵。

再讲讲上海是近代中国的经济中心，那个时候是绝对的中心，而不是相对的，20 世纪 30 年代，工业产值约占 50%；外贸约占 30%；金融业的各项指标约占 75%。当时的上海尚处于劳动密集型产业发展时期，大城市本身就是一个

大消费市场，棉纺织制品 50% 在本地消费。农村人口进城，一是进劳动密集型企业做工；二是到简单的服务企业做工；三是做人力车夫、佣工等。考虑到中国庞大人口和低教育背景，对中国的城市经济来讲，简单地讲产业结构升级是不完整的，因为片面地强调产业结构升级这意味着失业人口的增加和城市化的放缓。我认为应该提倡高科技的劳动密集型产业和服务业，以及没有污染的劳动密集型产业并存，这要跟我们国家的国情相匹配。

现在强调金融中心，我认为这个路途非常遥远，根本不具备条件，一个是功能定位现在非常不清楚，功能定位不是我们一厢情愿的。近代上海当时标金市场对于世界金银比价的决定起重要作用，功能定位并非这个城市自己的一厢情愿，而是体现了国际资本的利益诉求，当前所说的人民币自由兑换还并没有得到国际资本的公认。人民币是否能够成为世界货币，应由中国整体转型是否大体完成来衡量。

自由化背景：监管松，收税轻，资本进出自由；代价是：常会发生金融波动。

在政府非常弱的时候，如何解决金融波动是金融行业最为关心的问题，当时创新了联合准备库之类的机构和制度（香港实行的是货币局制度和准中央银行制度来应对金融波动）。

如果一个强势政府管得很严，金融开放程度（对内和对外两个方面）很低，政府控制的金融资产占比很高，那是谈不上国际性金融中心的。

## 二、乔依德秘书长发言：土地制度与城乡一体化

像我们这种研讨会以讨论为主，晚发言有后发优势，根

据前面讲的，我也不完全按照我准备好的讲，而是根据上午讨论的来讲一下。

对于解决城市化或者土地制度有两种思路，一个是华生老师讲的，首先要解决农民工的市民化问题，或者土地归农民不是最主要的，土地归农民会有利于城乡接合部的农民，而不利于大部分在偏远山区的农民，这是一种思路。还有一种思路，以文教授为代表比较强调土地要产权明确化，要归农民，在这个基础上走市场化的道路，当然也不反对或者也支持农民工的市民化，我的观点比较偏向于文教授的说法。农民工的市民化应该支持，但是我觉得不应该过分的强调城乡接合部农民得到好处多，土地放开以后，肯定会出现负面现象，但是这不是我们考虑问题的着眼点，比如资本市场开放，很多人因为炒股倾家荡产，但是不能否定资本市场。农民生活在城乡接合部或者在偏远的地区，并不是政府规定的，而是历史遗留下来的，这是起点的问题，正像一个人长得高或者矮，这是天生的，当然一下子会造成差距加大，但是有办法解决。

我的观点是，第一这是历史遗留；第二，郊区农民先得益有外溢效应，不仅仅是大城市，其他中小城市也会有同样的外溢效应；第三，解决这个问题还要允许边缘地区的农民工可以到城市里面打工，这样也会缩小差距；第四比如农民现在得到土地了，允许交易，农地交易可以另外收税，这种税可以成立基金，为其他地方的农民牟利，这个在一定程度上可以减少差距。最关键的是不能过分强调开始时候的不平等，而要看到要素流动以后会带来的效益提升，正像房改的时候，你拿到的房子可能是市中心的，可能是比较偏远的，其实大家没有太多抱怨，毕竟最后大家都有利益，随着大家

都得到好处，这种差异不会引起很大的反感，这是我的看法。

城市化确实是一个系统工程，不能靠单纯解决一个问题，很多问题都要同时解决。不像国有企业改革，相对而言容易一点，而这个问题涉及到农民，涉及到很多方面，包括户籍制度。刚刚杜老师说以前没有户籍制度，其实以前是有的，解放以前就有，像我们家就有。最近我查资料，1946年美国给中国一些大城市粮食援助，叫做户口米，有户口的人可以得到美国的粮食，但是，尽管这样，这种好处不是排外性，你没有户口但也可以买米，可以生活下去。像我们现在户口附带的东西，基本上是排他性的，你没有上海户口，小孩就不能上学，完全是被排斥的，所以户口问题一定要解决。户口附带的东西有两个，一个是福利，一个是限制。我觉得有些福利可以逐步减少，像上海的农民工子女80%都可以跟其他市民小孩一起上学；有些福利我觉得完全没有必要，比如说办一个护照，为什么要户口本？身份证就可以了，现在身份证是跟公安局联线的，有没有必要到户口所在地去办呢？这个只要下决心一定可以做到，就是要弱化户籍带来的福利跟限制。同时，要让农民工逐步进来，关于上海最近户籍新规定，我的观点肯定的。当然开放得还不够，只是开了一扇门，门缝太小，但是我们有路径依赖，门开了以后就可以不断的讲了，7年太长了，6年、5年，这条路就可以朝着这个方向走下去。另外国务院最近决定，今年10%的农民有养老保险，这当中财政也出一点钱，这个我也是支持的，这样就逐步把差距慢慢减小，以后让人员可以自动流出。现在比如年纪大的人，一定要保住上海户口，其实他可以到外面去养老，不一定非要在上海，这样空间上就

可以置换出来，外地年轻人就可以进来，所以要弱化户口。

最后，我觉得在我们国家做事一定要有合适的机构。像蔡教授这样可以直接跟领导接触，我希望你可以把各种意见反应上去。我有一个建议，这两年根据我们国家的发展情况，像以前有一个体改委，我觉得还是有必要恢复，甚至成立一个国家城乡一体化委员会，统筹考虑所有这些问题，教育问题、户口问题、城市用地问题，一个部门权限有限，土地资源部就管土地，其他不管，这样就搞不好，必须有跨部门的机构来解决。我觉得城市化涉及的问题很多，涉及了方方面面，有意识形态的东西，有思想有没有解放的问题，有没有政治决心的问题，当然有没有政治意愿做这个事情，这是最重要的。但是我们是不是在这里讨论没有用呢，我不这样认为，思想是会传播的，我们见不到领导没有关系，我们可以讲出来，有些人可以接触领导，可以改变他们的思想。

### 三、史晋川教授发言：

我简单谈几个问题。

第一，为什么谈土地问题的时候，大部分都是谈农村和城郊的土地呢？好像城市的土地都没有问题，很重要的原因是农村的地和城市的地不一样，有用途转换的问题，城市的地也分为商贸的工业的，但是差别没有那么大。农村的地复杂性在土地有用途的转换，从农业到非农，这是实质性的转换。第二，农村的地现在都是有人占在那里，虽然不是所有者，土地的主人也有从农业到非农的转换问题。基于这两点，使得在城市化进城中，人的身份的转换以及人所经营土地用途的转换，这两个问题就放在一起就显得相对

比较复杂。城里的土地的用途就比较单纯了，人也不会这样转换，比如城里人下乡当农民，这是很少见的，而且即使去当农民，户口还是城里的，没有什么变化。相对来说城里的土地、人的性质，和农村的土地，农村的人的性质相比，城里的比较单一。农村就面临着转换的问题，正是这一转换的问题，就涉及到华生教授上午讲的问题。华生的意见是所有权并不是大家想象得那么重要，要不要私有化不是最重要的，关键是土地的用途的规制，还有规划问题。从大的方面来讲，我是同意华生的说法，他讲的问题确实很重要，但是我觉得所有权的问题还是有一点重要的，为什么重要呢？我们不说所有权私不私有，但是，产权的保护程度的严格不严格，或者保护程度的高低，实际上会影响国家对于土地的管制和规划。产权保护的越差，规制的胆子就越大。外国专家认为浦东的开发，从利用土地的角度来讲并不成功，实际上是土地的产权有关系的。

明确土地产权可以使得土地的其他权利的保护更加严格。在这一前提下，华生讲的两个问题是重要的。基于这样的前提我们就碰到陆铭的问题了。陆铭早上提出了很好的建议。可能他的意思是，甘肃今年工业化城市化的用地指标是 500 万亩，上海是 20 万亩，这是中央现在给这两个省市的指标。陆铭的意思是甘肃 500 万亩可以除农村劳动力的人数，除出来以后有平均数，这个平均数就是给每个农民了，比如除下来甘肃的指标是 2009 年每个劳动力有一亩土地，可以进入工业化城市化的。上海的指标也同样除，除下来的结果是 0.5 亩，上海的数字肯定比甘肃少。现在的问题是上海这 20 万亩不够，那怎么办呢？国家每年新增的城市化和工业化用地是有指标控制的，因为要保护耕地。现在上海要

想用甘肃的土地指标，甘肃一个农民跑到上海来打工就可以带1亩地的指标过来。但这一亩的指标带过来后，实际上上海工业开发的地还是上海的农用地，在这种情况下，上海市政府实际上要承担三个农民在工业化和城市化用地当中的各种各样的负担。因为上海人均是0.5亩，开发一亩上海的农用地，上海有2个农民要安置，连甘肃这个农民（他带了一亩土地指标），上海市要负担3个农转非的人口，现在的问题是，上海市政府对于是上海的两个农民，是愿意负担的，但是，上海不愿意负担甘肃的那个农民。是不是这样，陆铭？

**陆铭：**不完全一样。那两个人你本来就可以用他的指标。

**史晋川：**不对，上海的地不是空在那里的，上海的农用地都是农民在种的，不是空置的。

**史晋川：**没有复杂化，因为上海的地是有人的，不是空置的。

**陆铭：**那两个人本来是可以他的指标。

**史晋川：**是的，但上海用地指标不够了。现在甘肃来了一个农民，是他为社会带来了一亩工业用地指标。可上海的地是有人的，不是空置的，上海地也有农转非的问题。现在上海市政府要解决上海的农转非，这1亩地上的上海的人和甘肃的3人所有的福利，是不是这样？陆铭的说法是上海的人，上海市政府会解决，哪怕是上海青浦的农民，上海会解决，但是甘肃的人，上海是不一定会解决的，如果甘肃那个人不带这个指标来，上海政府是不会解决的。如果甘肃的农民带一亩工业用地的指标来，上海市政府才会解决他的问题。



但是我个人觉得，有两种方法可以处理，一种是完全行政性的方法，省市之间土地串换。二是先行政指标，然后指标分到农民个人，再做市场交易。这是两种方法。陆铭的说法是这两种方法效率是一样的，公平的程度是不一样的。我的理解是，你说所谓的公平程度，是上海市政府不给甘肃来的人相关的城市社会保障待遇。第一，这是不是平等的问题？存疑。第二，如果是的话，是用这样的行政加市场交易的方法解决好呢，还是像早上华生讲的直接用改革户籍制度的方法来解决的好？世界上所有的国家在劳动力流动的时候，流动到一个地方，在这个地方打工，在这个地方发展，在这个地方纳税，政府就应该给他解决这些保障，我们为什么说现在一定要他带1亩地的指标过来我才给你，你不带1亩地的指标过来我就不给你，所以这是一个问题。我自己没有什么固定之见，我只是对这个问题提出一些疑问。

**华生：**我觉得关键词是思路不在于某一个具体方式，如果在现有结论下地方政府是要避免的，指标不够，如果只安置用这一块地方的人，不考虑其他人，所谓的方向就是你在要地，我就要叫你安置人口，至于挂钩不挂钩就不做考虑，你不安置人口就不给你地，这是多层次的，城市从来是要规划的，等于把中央政府城市规划的政策都体现出来，要大发展的城市就宽松，要限制发展的城市，土地和安置人口的比例就高，这里是有一门学问可以慢慢研究的。

#### 四、王桂新教授发言：户籍制度、集聚效应与城市发展

今天主要是从宏观角度谈一些自己的观点。根据会议的要求，我今天发言的题目是“户籍制度、集聚经济与城市化发展”。对这个题目，我要首先谈一下相关的理论问题，这

---

是我今天和大家讨论和解决这一些问题的基础；第二谈一下我国的户籍制度与城乡对立问题，第三谈一下经济改革、人口迁移与集聚经济问题，最后谈一下深化改革、推动城市化健康发展的问题，也就是解决这些问题的出路、即今后改革发展的的问题。

首先简单谈一下相关的理论问题。与这一题目有关的理论，主要有迁移理论、集聚经济理论和城市化理论。这三个方面是密切联系在一起的。人类社会的发展已经证明，城市是人类社会最伟大的创造，城市化是人类社会发展的必然趋势；现代化伴随工业化与城市化的发展而发展，是人类社会发展的重要标志。特别是我们应该认识到，人口（劳动力）是最活跃的生产要素。人口迁移本身就是一种生产要素的空间再配置过程。人口迁移的实现过程，一般都伴随着从低生产率地区和部门转向高生产率地区和部门的过程，因此又是一种生产要素空间配置的效率化过程。而人口迁移又主要表现为农村人口向城市的集中迁移，也就是城市化过程。农村人口向城市的集中迁移的城市化过程，又将创出外部经济和集聚经济，所以又可以说城市化过程，本身就是一种生产要素空间配置的效率化过程和集聚经济的创出过程。在这一过程中，市场化背景下城市化的企业和人口，都可以获得一定的净收益。这就基本解释了为什么要人口迁移、城市化以及人们为什么要向城市集中。

第二谈一下我国的户籍制度与城乡对立问题。我国的户籍制度是非常特殊的，它几乎是永久性地把整个国民划分为城市（或非农业）人口和农村（或农业）人口两大人口集团，并分别规定了两大人口集团的不同等级，赋予了两大人口集团的不同权益，其结果造成了两大人口集团之间

“九天九地”的巨大差别和越来越严重的城乡对立以及“主人（民）”和“公仆（官）”的对立。梁漱溟先生早在1953年就对此进行了严厉的批评：“有人说，如今工人的生活在这九天，农民的生活在那九地，有‘九天九地’之差，这话值得引起注意。我们的建国运动如果忽略或遗漏了中国人民的大多数——农民，那是不相宜的。尤其中共之成为领导党，主要亦在过去依靠了农民，今天要是忽略了他们，人家会说你们进了城，嫌弃他们了。这一问题，望政府重视。”大家知道，我国户籍制度出台的背景，是基于当时的赶超战略。尽管户籍制度当时出台的这种背景很快就变化了，但户籍制度并没有得到及时的改革，相反还在维持中得到不断地强化，并逐步演变为巩固党权、政权、维护既得利益集团利益的一种制度保障。即使改革开放以来，城乡收入差距日益增大，官民对立矛盾明显激化。今年河南郑州市一位政府官员对采访记者“你是准备替党说话，还是准备替老百姓说话？”（6月17日中国广播网）的质问，就是目前我国城乡对立、官民对立现实的生动体现。所以，改革现行户籍制度已刻不容缓！

第三谈一下经济改革、人口迁移及其带来的集聚经济问题。实际上，在城乡对立、官民对立日趋严重的背景下，我们政府还是改革的。1978年末开始的经济体制改革，首先在农村启动，然后推进到城市，由此推动了人口迁移与城市化的快速发展。改革开放以来我国省际人口迁移的主流，主要表现为由西向东、由农村向城市的迁移，特别表现为向东部地区三大都市圈的迁移集中（如以下图和表）。

### 中国三大都市圈省际迁入人口比较



### 中国泛长三角、泛珠三角迁入省际迁移人口 占全国的比重 (%)

	1982-1987	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
合计	20.22	27.56	38.49	56.67	61.44
泛长三角	15.47	16.2	20.22	21.04	29.91
上海	5.94	6.01	6.76	6.72	7.95
江苏	7.58	7.15	9.09	5.91	8.65
浙江	1.95	3.04	4.37	8.41	13.31
泛珠三角	4.75	11.36	18.27	35.63	31.53

说明：(1) 泛长三角包括上海、江苏、浙江三省市，其合计的迁入人口未扣除上海、江苏、浙江之间的省际迁移人口。

(2) 泛珠三角指广东省。

前已谈述及，人口迁移特别是农村人口向城市的迁移，本身就是一种生产要素空间配置的效率化过程和集聚经济

的创出过程。所以快速发展的人口迁移和城市化，也有力地推动了经济的发展。如在 1978-1998 年间中国 GDP 的增长中，劳动力从农业向非农业转移的贡献达到 21%。（蔡昉等人，1999）在 1982-2000 年间，中国省际人口迁移规模每增加 1 万人，国内生产总值 GDP 和人均 GDP 将分别增加 100 亿元和 8 元；省际人口迁移率每提高 1 个百分点，其对经济增长的即时作用，可使国内生产总值增加 1.3 万亿元，人均 GDP 约增长 1000 元（王桂新等，2004）。仅此仍受到很大控制的有限的人口迁移，就能创出如此显著的经济效益，这就是规律。东部地区大城市的发展，特别是上海的发展，都离不开人口迁移和城市化的推动。但反思长期以来，我国对人口迁移特别是对农村人口带着户籍向城市的迁移是一直给以严格控制的。不难想象，这将造成多大的经济损失。因此我特别想强调的是，在我国人口迁移控制方面已经酿成沉痛的经验和教训：迁移，是发展的动力；没有迁移，就没有现代化的发展。而我国长期以来，“人口迁移受到限制，发展缺乏活力，现代化不能正常推进，被发达国家越来越远地抛在了后面。可以说，以户籍制度限制人口迁移的这一失误，属于带有全局性、根本性的制度性失误，其影响之深远，后果之严重，并不亚于人口数量控制政策的失误及其后果。”（王桂新等著，迁移与发展——中国改革开放以来的实证，科学出版社 2005，第 52 页）。

在如此现状下怎么办？这就是我最后要谈的一个问题，就是一定要坚定不移地继续深化改革、促进人口迁移、推动城市化健康发展的问题。回顾改革以来的实践，虽然取得很大的成就，但也存在不少问题，甚至在一些方面还出现改革偏向或倒退，如官本位愈演愈烈（张鸣，2009-06-05），

上海等城市广泛实施的人才居住证严重阻碍城市发展；而且也已造成显著的不平等差距，巨大规模的农村人口迁移到城市生活、工作而不能享受城市居民的权益，造成贫富两极化及低层居民的贫困化（王桂新，东方早报，2009）。收入差距持续增大，基尼系数 2007 年已远超警戒线增大到 0.48。不平等背景下的社会犯罪明显增加，犯罪性质也已渐由解决简单饥饿矛盾趋向愈演愈烈的报复仇杀。这些都在不同程度地造成了社会不稳定局面。连我国政府部门——劳动和社会保障部也发出警告，说我国贫富悬殊已经达到危险水平，如果政府不能找到结束两极分化的有效途径的话，2010 年之后，贫富悬殊有可能激发社会动荡。怎样才能解决这些问题，唯一的出路是改革。继续推进改革、深化改革是唯一出路。对此，提以下几点建议：

首先要坚定不移地推进制度改革。要从解决制度性“社会不公”入手，如社会福利制度、户籍制度等。户籍制度改革本质是改革社会福利制度。对这些事关明显导致两极分化的重大福利制度问题的改革，一定要坚持“自上而下”的原则实施削“峰”（过度享受福利）填“谷”（过度缺欠福利）。要坚决改革高官集团享受的过度福利，给予底层国民应享受的基本福利；大破“官本位”制度，逐步缩小“公仆”和“主人”的差距。本人 2005 年曾在北京大学一次会议的大会发言中建言：对政府官车耗费实现全国总额包干、严加控制，从中央政府带头，实行层层承包，如能在耗费的 3000 亿元中节约出 2000 亿元用于“新农村”建设或城市农民工，将会解决农村或农民工的不少问题。可直到现在政府采购用车还在买宝马，简直岂有此理！如果现有经济基础无法大规模改善农民的落后现状，也要下决心加大户籍制度改

革力度，尽快恢复农民的自主迁徙权。

其次，要抓好“双补偿”、“双反哺”，也就是说市民要补偿和反哺农民，城市要补偿和反哺农村。城市 and 市民要自觉为发展农村经济、提高农民收入、控制和缩小城乡差距做出贡献。特别在目前城市都有大量农民工的情况下，城市市民要认识到他们和自己一样是一国同胞，他们现在不能和自己一样的境况是受现行户籍制度的损害，因此对他们都一定要宽容，要主动帮助他们融入城市社会，使他们尽快地转变为市民，尽快完成城市化过程，为城市建设和发展做出更大的贡献。

第三，要继续促进中西部人口向东部迁移，推动城市化健康发展。中国经济发展的潜力在东部，中国经济发展的未来希望在东部，中国容纳人口的主要空间也在东部。改革开放以来，我国省际人口迁移主流是由西向东，今后仍将保持这一基本趋势和模式。一定要创造良好的政策环境，促进人口由西向东迁移，特别是向东部地区的大城市迁移，应该把这一点作为中国未来经济发展的重大国家战略来实施。东部地区和大城市不能以种种理由拒绝来自中西部和农村的同胞，剥夺他们东迁进城的权利。这样，人口迁移活跃了，城市化推进了，集聚经济效益创出了，整个国家的经济一定会得到更快地发展，也将更早地摆脱国际金融危机影响而跨上一个新的台阶。

## 五、陈钊教授发言：土地制度，户籍制度，农村劳动力转移，和城市化成本的失控

我发言的题目是“土地制度、户籍制度与城市化”，这个是大会议列出的主题之一。结合大家的发言与我的一些想

法，我就谈城市化。中国的城市化表现为农村到城市的劳动力流动，同时涉及到农村的土地制度与城市的户籍制度。

作为长远的目标模式，农村土地制度的理想模式应该是明确的产权保护。当然，华生老师提出了一个事实上很重要的问题，对于农村土地使用和规划的管制如何看待？我的看法是，应该尽可能地放松管制，如前面所提到的对耕地的数量限定就不一定是必要的。如果有些管制确实需要，可以考虑在有规划有使用限制的条件下，允许有偿地予以改变，比如宅基地建房允许向城市人口出售。原则是，如果谁想改变限制，就由谁付费，但这个付费应该是由农民（土地产权所有人）受益。这里还有一个问题是定价机制。定价可以是总量控制下的拍卖，比如政府明确一段时间内允许变更使用性质的土地数量，然后在全国范围内进行拍卖，但拍卖所得扣除可能产生的税收后归土地产权所有人。

城市里面涉及到的户籍制度改革应当与农村土地制度改革配套进行。户籍制度长远的理想模式是放松户籍管制，让外来劳动者，只要有就业的、在本地纳税的或者是交物业税的，就能够享受跟城市人一样的公共服务。现在的阻力在哪里？主要在于长期以来城市发展很快，公共服务投入很多，农村却没有。这就造成城乡之间人均公共服务水平的严重失衡，所以大家都想到大城市买房、落户，这也导致城市化成本非常高，而城市户籍人口则成为一个利益集团，不愿意让外地人分享有限的公共服务。

如果我们的土地制度能够放松对土地使用的限制，比如允许城里人到农村购买宅基地住房，甚至是其它的小产权房，那么我们的城市化进程中就不仅包括农村劳动力向城市转移，还应该有一部分城里人到农村生活，这应该成为



我们新农村建设的一个重要方面。如果城里人到农村生活、买房的话，这就可以逐渐解决农村公共品投入不足的问题，可以通过农村居住人口的需求提高来提高农民的收入。这也是缩小城乡人均公共服务不均等的一个途径。

此外，还可以考虑通过下面两个办法缩小城乡公共服务水平的差异。第一个办法，土地交易的跨省指标，可以是内地农村与沿海城市之间的交易，交易的收益由村集体用于改善当地的公共服务。但这里的关键问题是，这个收益能不能真正得到落实。还有一个办法是完全依靠市场机制。我们可以设想有三个地区，城市、城郊农村、偏远地区。城市里面的人可以到城郊农村买地买房，只要规划允许，就可以通过付费把耕地转化为其他用地，比如转化为住房，但这个转化的指标要在市场上拍卖得到，拍卖收益归农地所有者。尤其应该允许城市人去买农民建在宅基地上的住房。这对于城郊农村土地的所有人是有益的。但是偏远农村的利益怎么体现？有两个机制。第一，城郊农民把土地卖出去以后，他可以到偏远农村再去买地，这样就有层级的市场推进。这是一个效率问题，在效率问题保证的情况下分配问题是可以其他机制来解决的。比如土地增值的部分好处可以以收税的形式转移到偏远地区的农村。

## 六、章铮教授发言：农民工就业与城市化：年龄结构—生命周期分析

我是研究农民工的，今天都在讨论农民工进城，现在就从经济上算一笔帐，农民工进城，到底进的起还是进不起，如果进不起影响他的主要因素有哪些？我讲的内容分三块，一块事实认定，发生什么情况，第二模型构建，第三块模型

应用。

### 事实一

行业	企业性质	职工年龄结构 (%)	
		35 岁以下	36 岁以上
服装制造业	国有	62.6	37.4
	三资	83.4	16.6
皮革(含皮鞋)制造业	国有	59.4	40.6
	三资	89.6	10.4
玩具制造业	国有	60.9	39.1
	三资	87.4	12.6

行业	企业性质	职工年龄结构		36 岁以上职工减少比率
		35 岁以下	36 岁以上	
服装制造业	国有	100	59.7	66.7%
	三资	100	19.9	
皮革(含皮鞋)制造业	国有	100	68.4	83.0%
	三资	100	11.6	
玩具制造业	国有	100	64.2	77.5%
	三资	100	14.4	

### 事实二

来自国家统计局农调系统的数据表明：2004 年，中国 30 岁以下乡村外出劳动力占全部乡村外出劳动力的 61.3%，其中 25 岁以下乡村外出劳动力占全部乡村外出劳动力的 45.4%；而 30 岁以下乡村劳动力只占全部乡村劳动力的 30.6%，其中 25 岁以下乡村劳动力占全部乡村劳动力的 21.2%。

表 1：中国外出劳动力的年龄结构（万）

年份	总数	20 岁以下	25 岁以下	30 岁以下	31-40 岁	41 岁以上
2002	10469	2115	4847	6512	2512	1445
2003	11390	2221	5388	7164	2620	1606
2004	11823	2164	5368	7247	2743	1833
2006	13181	2122		6933	3889	2359

资料来源：盛来运、彭丽荃：《农村外出务工劳动力的数量、结构及特点》，载鲜祖德主编：《中国农村劳动力调研报告 2005》，中国统计出版社 2005 年，第 75,77 页；《第二次全国农业普查主要数据公报（第五号）》，[http://www.stats.gov.cn/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/t20080227\\_402464718.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/t20080227_402464718.htm)。表中，20 岁以下、25 岁以下和 30 岁以下的农民工数量为累计数量。

我们拿出以上两个事实，ppt 上这个表来自于 1995 年第三次全国就业普查，当时国有企业还没有搞下岗分流，那个时候国有企业实行终身就业，国有企业里面职工的年龄结构可以保证职工终身就业的年龄结构，三资企业不同，讲究效率，表上的 3 个行业（服装、皮革和玩具）是闹民工荒最凶的，国有企业大体上 35 岁以下与 36 岁以上的职工比例是六四开，而三资企业，35 岁以下的人占 83%-89%；再做一个对比，把 35 岁之下的，不管什么企业的职工，算成 100 个，看 36 岁以上的职工有多少个。结果，国有企业大概是：35 岁以下职工每 100 个，对应的 36 岁以上的职工有 60-70 个，而三资企业 35 岁以下的职工每 100 个，对应的 36 岁以上职工数量只有十几个或者 20 个。这就产生一个问题，要想使得职工的匹配可以达到追求效率的地步，只有

两条路，一条路让年龄比较大的中年工人下岗，这样产生出来的问题就是城市下岗工人的所谓的 4050 的问题（即男 50 岁以上、女 40 岁以上的城市下岗工人难以再就业——章铮注）；第二个办法，到农村大量的招青年民工进来，这样把青年民工的基数做大，也可以使得两个方面的配置达到合理的程度。比如服装制造业，把 35 岁以下的民工从原来的 100 个增加 300 个，那么原来与 100 个 35 岁以下职工对应的 60 个 36 岁以上职工的就业问题就解决了。所以产生的结果就是企业用工年轻化和失业的中年化，由此带来的结果是大量到农村雇佣青年劳动力，结果是，乡村青年劳动力（30 岁以下）占全国乡村劳动力的 30%，但是在外出民工当中，30 岁以下青年占 60%。2004 年中国闹民工荒，可是荒在哪个部分呢？ppt 上的表 1 表明，2004 年 25 岁以下民工的绝对数量开始减少，这就闹民工荒了，但 2004 年民工总的数量还在增加，2006 年，民工绝对数量下降的年龄段从 25 岁以下提高到 30 岁以下，同时出现了 31 岁 -40 岁的民工绝对数量大幅度增加，前两年每年比前一年增加 1 百万，现在两年间增加 1140 多万，年均 573 万。城市用工年轻化的趋势非常明显。

民工城市化对民工一家来说是一辈子的事情。在考虑民工城市化的时候，要考虑他一家整个生命周期的收入。换句话说，民工城市化后一辈子全家的收入应该大于一辈子全家的必要生活支出。影响民工一辈子收入的是两个因素，年 / 月工资水平高低的问题（这个问题研究者不少），以及工作年限长短的问题（这个问题研究者不多）。你一辈子到底可以工作多少年，如果工资水平不算低的，但是你只能干 30 多岁就要走人，你的生命周期的收入会少一半。

年龄结构 - 生命周期模型的一般形态

$$\sum_{t=0}^m [Y(t) - C(t)]e^{-rt} + \sum_{T=m+1}^n [Y(T) - C(T)]e^{-rT} + S_0 \geq C_d$$

来自土地的收入，模型中可以是 Y（年收入）的一部分，（例如年租金）也可以是 S<sub>0</sub>（基年储蓄存量）的一部分（例如出售土地的收入）

我们现在构建的模型，把一辈子分成两半，前一辈子从结婚到年轻的时候，这个时候家里有收入，有支出，后一半是家里作为主要收入来源的父母亲（他们是民工），是没有收入只有支出。后一半可能有些收入，儿女成年后、成家以前有些收入是给父母的。当然结婚的时候可以有一定的储蓄作为家底，因此来自土地的收入，比如各种各样的土地收入，可能是作为年收入一部分的租金，也可以作为出售土地的收入。最后是住房，模型中的 C<sub>d</sub> 是住房的贴现值，我们计算的时候是以 60 平米建筑面积、3300 元 / 平米的房价做计算。我们把模型中原来的大于等于号改为等于号，并给定其他的变量数值，算算民工夫妻要连续工作多少年才能在城里待得住。

表 4：民工家庭进城定居的最低连续工作年限

编号	条件			m 数值	民工夫妻最低连续工作年限
	子女	劳动生产率	实际工资		
结果一	1 个	不变	不变	27	28
结果二	1 个	不变	年递增 2%	20	21
结果三	1 个	t=11 开始年递减 1%	不变	29	30

编号	条件			$m$ 数值	民工夫妻最低连续工作年限
	子女	劳动生产率	实际工资		
结果四	1 个	$t=11$ 开始年 递减 1%	年递增 2%	21	22
结果五	2 个	不变	不变	35	36 (工作到 退休年龄)
结果六	2 个	不变	年递增 2%	24	25
结果七	2 个	$t=11$ 开始年 递减 1%	不变		
结果八	2 个	$t=11$ 开始年 递减 1%	年递增 2%	24	25

我们初步计算出来的如 ppt 所示有 8 个结果，因为子女数量不同，劳动生产率不同，（有的年纪大的劳动生产率递减），实际工资不同，8 种情况当中有 6 种情况，连续工作年份是在 30 年以下。所以我们假定民工进城以后，必须连续工作 30 年，也就是工作 55 岁左右才能保证他满足进城的最低经济条件，然后我们又把这样做的东西和人口学当中对工作寿命表估算结合起来，因为人口学上有非常成熟的方法，可以计算能够工作满 30 年的，大体上占人数的百分之几，根据 2006 年的数据算一下，结果中国现有 1 亿 3 千 2 百万农民工当中，可以具备条件的是 1431 万，而这部分人很可能多数是农民工转化出来的企业老板、企业经理、有些是技术工人，或者至少是那些在城里面买菜，当钟点工，只要他干得动，就不会失业的这些人，但是从 2004 年以来，民工荒迫使城市用工企业不断地放宽用工年龄。现在说 2 千万民工回去了，这意味着什么呢？2008 年民工数量是 14041 万，200 万民工回乡意味着在业民工数量回到 2004 年 11823 万人的水平，而 2004 年 30 岁以下的民工就业数量

(7247万)是历史最高值。因此,即使真的有2000万民工失业,30岁以下农民工在城市就业不是问题,问题主要出在30岁以上的中年年龄段。

在考虑到次贷危机、把年新增民工数量下调到大概相当于02-06年的新增数量(678万)的一半的情况之下,我们最后估计,到2016年,31-40岁的民工会出现供不应求的局面。2006年30岁的民工,到2016年年齡应该是40岁,如果2006年30岁以下的民工供不应求,到2016年40岁以下的民工供不应求,这意味着什么?意味着这些民工可以在城市接着干下去。我们做了一些分析,得出来的大体上的结论是,2006年年齡在30岁以下的6933万农民工,(加上其家庭赡养人口,数量为1.1-1.3亿)基本上可以保证他们40-50岁的时候都可以在城市找到工作,因此具备在城市定居的能力。现在40-50岁的农民工在城里找不到工作,可是现在20-30岁的农民工,20年后年齡到了40-50岁时,因为人口结构的变化,城市需要40-50岁的劳动力,他们应该可以在城市找到工作。当然,我们估算最大的问题是,估算涉及的因素中有很多是假设,同时受到资料的限制,我们还需要更加详细的计算。

农民工城市化最需要解决的问题是什么呢?第一是要解决就业的稳定性,特别是中年就业,因为青年就业现在市场已经可以解决了,第二个问题就是住房,60平米×3300,整个住房没有超过20万,如果数字太高,民工城市化根本不行,跟户口有关的各种福利只能放在第三位,而且我们现在发现,如果工作年限延长的话,有些福利虽然没有,但是他可以通过多挣点钱的办法来弥补。北京上海没有户口的北漂沪漂人数几十万,由于有比较高的收入,买得起房,他们

从来没有说要离开北京上海的，所以没有户口也没有关系。

### 七、胡景北教授发言：“土地制度、户籍制度与城市化”

我本来准备了稿子想讲农业机械化的，因为在中国农村已经出现了用资本替代劳动力的现象，所以我想讲一下这个现象可能对土地制度改革提出什么要求。但是今天上午听大家讲了很多，我想就大家讲的问题说说我的观点。

第一，我认为我们应当把中国农民分成两部分。第一部分是绝大多数农民，他们处在纯农业状态，土地在短期内或者他们自己可预见的情况下不能转为非农用地。城市化主要指的是这些农民的城市化。他们的城市化是需要人口迁移的。第二部分是城市郊区农民或者土地将转为非农用地的农民。随着城市的扩大，这些农民会自动变成城市人，所以他们不需要迁移。我们应当区分这两部分农民。一部分农民将随着城市的自动扩大，可以解决城市化问题。另外一部分农民，城市的扩大在近期内，在我们可预见的或者在制订政策时要考虑的时间内，这些农民不会自动成为城市人。对于中国来说，所谓的城市化，主要是绝大多数纯农民的城市化。对这些农民来说，在大部分情况下，他们的土地几乎不值钱，卖不出去。我们看到大量土地抛荒现象，就是因为根本没有人愿意要这些土地，所以，针对这些农民的转移，需要改革户口制度。但对于城郊农民来说，自动延伸出来的城市就可以把他们的市民户口制度解决掉。户口制度改革对于他也很重要，土地制度对于他同样很重要，但这里的重要性和户口制度、土地制度改革对纯农民的重要性有着很大差别。

中国如果有7亿农民，在纯农区至少有4亿左右的农民必须自己动脚。也就是说必须迁移才能城市化。这些农民可



能是中国经济要解决的最困难的问题。所谓的三农问题主要是针对这批人而言的。这批人需要改善，需要提高收入，最主要的方式就是城市化，进城。只有农民大量进城了，剩下的少部分农民才能利用原有的土地生产出更多的人均产量，使他们的收入提高。另外，制约中国经济最主要的因素是粮食，而粮食也是靠这样一批人生产。我们所谈的不管是粮食安全问题还是粮食价格问题都是靠这批人才能解决的。中国经济目前出现的周期，或者中国经济过去出现的周期波动都是从粮价上涨开始。而粮价主要跟这批人相联系。这些农民应当是理性的人。从他们自身的角度看，粮价问题或者粮食问题不应该是他们考虑的问题。他们自己只要有饭吃就行了，就会到处去寻求更多的收入。由于他们只有迁移才能找到更多收入的就业，这个时候我们只有让他们走。粮食粮价是宏观问题，不是农民的问题。我们希望农民自己关心全国的粮食产量、粮食价格。但如果要求农民承担全国粮食产量高、粮食价格低的责任，这种的要求便是不合理的。国家或者政府需要保证社会有足够的粮食使得粮价足够低，农民没有责任来保证这一点。而政府需要做到这一点，因此政府就需要一定的农业政策。三农问题说到底就是如何让纯农民收入高、农业产量高的问题。农民农业问题解决了，农村就不成问题。但解决前面的二农问题的实质困难是如何在保证农民自由迁徙以取得更高收入的同时，保证农业产量。这便是我本来想讲的农业机械化问题。

再谈一下市郊农民的城市化。我同意孙中山先生 100 多年前就提出的土地增值归公的政策。当然归公有各种各样的形式。国家也通过各种形式对土地增值做了一部分归公。按照马克思的讲法，地租就应该是归他自己的，但这不排除

对地租征税。

（**嘉宾：**收地租税也是可以的，但是地租该谁的就谁的。）

对。但政府应该收税，至于用什么方法收税这是另外一回事。比如各国都对利润征税，但各国征税方法不同。这里牵涉到对马克思的理解。马克思讲地租全部给地主。但马克思也说利润全部给资本家。马克思没有讨论税收。可是，马克思《资本论》里面连国家的概念都没有，所以根本不会有税收的问题，假如马克思讨论到国家、政府，他一定要讨论征税的，那时候他一定会承认要对利润、地租甚至工资征税的。在现实中，哪个国家不征收利润税呢？绝大多数国家也征收地租税。同时，城郊农业用地转为非农用地的一个技术性前提是与某片农业用地关联的非农基础设施开始出现了。正是因为有了这样的非农基础设施，农业用地在技术上和经济上才有了转为非农用地的可能性，因此对农地到非农地的转换过程征税也才有了经济学的理由。我认为，考虑小产权房问题，考虑土地私有化对城郊地区城市化的影响，一定要注意孙中山先生的土地增值归公的思想。

同时，我个人认为，就像王桂新所长讲的，也许明年后年或者不太远的某一年，中国会有大的社会变动。在一个极权社会里，没有人知道什么时候有变动。假如中国出现大的社会变动，土地制度、户籍制度一定会在大变动中改过来，许多东西都会改变。但是，那时候人们更加缺少理性，更混乱。因此，如果我们知道一些东西要改，利用强势政府现在就朝着这个方向改，真到了大变动的时候，这些制度已经改过来了，不需要再做基本改变了，我们中国、我们民族就能够更从容地承受大的变动。这一点牵涉到中华民族的未来。

对于农村土地私有化，我指的是纯农村。2000年中国做了一次延包的工作，就是延长土地承包制30年。这样一个工作在中国各个村庄都做了，然后都发了各种各样的土地证。我认为到现在为止9年了。各地农村土地使用权有了不少变化。但是，这样的变化在很多地方还可以识别出来，许多农民对于自己2000年分到的土地权利还可以辨认出来，因此，我建议按照2000年分地的基本状态把农地私有化。否则再过若干年，可能2000年时延包的土地状况都很难辨认了，土地私有化就会产生重新分配分割土地的问题，那就是更复杂的问题了。

另一方面，我认为土地所有制与土地的管制规划使用并不矛盾。任何一种权利，任何一种财产权如果牵涉到其他人，都会受到约束管制，这点并不矛盾，并不能否定土地私有制，也不能否认土地用途管理和规划管理的必要性。这两者并没有什么特别的矛盾。这方面的争论并不是很重要，甚至本身就是错误的。从中国经济的长期发展来看，随着农村劳动力的转移，劳动力转移到城市，他不要依赖土地了，剩下的土地还是归原来的村里面，比如生产小组90多人，走了80多人，还剩下10多个人甚至仅仅剩下一两户人，这些剩下的人也成了名副其实的私有制土地的所有者了。从这个意义上来说，如果我们考虑到未来农民转移和未来户口制度的改变，土地从所谓的农民集体所有制变成农民一家一户的私有制也是不可避免的。因此，我们应当看到农地私有化的大势。同时，我们也需要对土地用途管理、土地规划管理作出适应农地私有制的改革。

最后，农村现在机器用的很普遍，收割机等机器出现了，一个劳动力耕种的土地就逐渐的扩大，每户农户耕种原

有土地的劳动力越来越少。有这样一个过程，比如一片农地是3、5个人耕种，现在两个人、一个人就可以耕种了。使用机械，一个人可以耕种更多的土地，中国人以前靠手工劳动，一个人耕种两亩土地就已经不得了了，没有办法再耕种，因为人的自然能力有限。但是有了机械以后，一个人耕种20亩土地都不成问题，所以本身土地就有扩大耕种面积的需要。而现行土地的流转政策，仅仅建立在土地使用权的流转上，使得使用土地耕种土地的人始终没有安全感，因为被流转土地的使用权，随时可能被原先的使用权所有者要回去。尤其是在城市干到35岁到40岁的农民工，他干不动了，失业了，就回去了，他有权利把土地使用权要回去。所以，建立在土地使用权上的土地流转受到很大的威胁，难以稳定。而中国农业的机械化是个长期趋势，它和中国土地规模扩大的经营，是中国提高农业产量保证低价农产品的供应必由之路。这条路是绝对不可避免的。我们到农村看会发现农村的机械已经大量在使用了。用机械替代劳动，这是中国农业很显著的现象，而且这个现象在未来30年还会表现得更加突出。这样，每一个农民所耕种土地的数量在未来30年应该有很大的扩张。从这个意义上来说，现在许多农民就必须离开农村，而且必须永久性地离开农村，就此而言，农业的土地制度的改革和城市户口制度的改革，这两者在未来得年份中都是无法避免的，所以在这种情况之下，我们宁愿早一点就这些问题，就如何私有化，或者如何放开土地制度做一些更根本性的讨论，或者更超脱性的讨论，完全在把这两个制度撤销的基础上进行讨论，可能对于我们国家，对于整个经济，是更有好处的。

根据这样的考虑，我感觉今天上午一些专家讲的各省之

间的土地份额买卖等等，从长远看，我觉得应该这样提出，这个制度本身就应该废除。在废除它们的前提下我们来考虑如何废除，考虑在保证国家粮食总量安全的情况下如何废除。只要全国粮食供应安全，上海即使一斤粮食都不生产，也不影响上海粮食的供应，所以要保证上海一定的粮食生产，这本身就没有必要。总之，我觉得中国经济和中国社会未来，中国的城市化，对建立农村土地私有制，甚至城市土地私有制已经提出来迫切的要求。如果农村土地私有制，那么，由于农村土地跟城市土地常常无法清楚区分，城市土地也就有了私有化的问题。就小产权房来说，如果建房的土地上私有的，房子也是私有的，他们一样可以买卖、交换。政府要做的是适当的税收。所有这些都是值得我们研究的事情。

### 第三场讨论（14:40-15:20；主持人：华生）

**华生：**下面进入讨论，我建议聚焦议题，不要各人说各人的，我总结一下，如果这个提议接受的话，就围绕几个问题来讨论一下，第一个问题就农用地来说，中央的政策本质上是私有化，不让你重分。但实际上农民有抵制，中央本质上是搞农用地的永佃制，第一个问题是，为什么研究这个，是因为内需因为贫富差距，现在有一个不理解的是什么呢？在这个问题上很多农民工，你们为什么特别关心涉及到少量农民跟少量土地成交的私有化跟实现他的市场价值，有那么多问题为什么要从这里突破？而不是从其他地方突破？这个既解决不了内需，也解决不了贫富问题，18亿亩土地，将来就算再用掉2万亿亩，还有16亿亩，这16亿亩

土地是不能动的，16 亿亩土地上的农民是不可能靠改变土地用途来解决问题的，现在纯农地的问题已经不值得讨论了，改非农土地，如果改变的话，只是改变少数人，这个地方我不理解，就想讨论这个问题，为什么以这个地方为突破口？

第二个问题，如果在现有框架下，可不可以采用挂钩的办法，地方政府想要土地，就要安置人，至于怎么挂钩，是不是去买卖，是不是交换，那些细节问题不讨论，可不可以挂钩，这个路走得通还是走不通？围绕这个稍微发表一点意见。

第三个问题，咱们最后落实到具体问题上，具体问题最能测度出我们很多理论，包括实践上面的要害，就是小产权房的问题，小产权房怎么办，不要说道理，就拿个方案出来。

讨论这三个问题。第一个问题，为什么以这个地方为突破，请各位简单的陈述一下观点。

**蔡继明：**为什么从土地谈起？土地问题不仅是郊区的问题，如果到 2050 年城市化水平达到 75%-80%，从现在起再加上人口的自然增长，在 40 年当中，大概得有 7 亿左右的农民转移到城市，即使到 75% 的时候农村还保留了 2 亿 5000 万左右的劳动力，按现在的生产技术水平，1.5 亿劳动力耕种 18 亿亩耕地就够了。所以，即使到 2050 年时还有 9000 多万农村劳动力需要进一步转移。这种大规模的农村剩余劳动力的转移，绝不是仅仅涉及城市周边的农民。城市周边的农民随着城市空间规模的扩大自然变成了城市居民，除此之外，城市化还要吸收大量边远地区的农民进入城市。所以，农村土地问题可以一分为二：对于城市周边地区来

说，土地私有化有助于农民直接分享农用地转变成工业用地所带来的土地增值；对于偏远地区来说，土地私有化是为了加快农业用地流转，让土地尽可能地集中到少数人手中，其他人进城以后，可以毅然决然切断跟土地的联系，他可以卖掉自己的土地，不再保留农村集体所有制成员的身份。这样，进城农民切断了与农村土地的联系，断了后路，就可以加快城市化进程。另外，进城农民的房子连同宅基地可以卖出去，然后用卖房的钱到城市里面购买房产。

**华生：**蔡教授的意思解决近郊问题是让土地改变用途，让远郊私有化是为了把那些人赶走，让农村地方扩大规模？你对这个有不同意见吗？

**陆铭：**这个问题的关键问题是移动到城市工作的人和土地增值的那部分人不是同一群人。

**嘉宾：**他说不是同一群人，他说把这些人赶出来，是为了增加土地规模。

**陆铭：**对，这个带来什么问题呢，指标挂钩的方案和土地私有化方案，在土地配置效率和推进城市化方面问题是一样的，关键是平等这个问题我们要不要，你也可以说，这个方案只要效率不要平等，可以的，但如果把平等目标放进来，土地私有化问题关键在这个问题上解决不了，现在已经进城的这一波人，他的土地可能是不值钱的，而土地值钱的郊区的人，他实际上也没有进来，就等着城镇化把地卖掉，这是关键的问题，当政者要不要平等的目标，如果不要，就是王桂新老师的结果。

**党国英：**郊区已经是市民了，就在城里，是在规划区里面了。

**陈钊：**我觉得陆铭讲的没有那么严重。

**华生**：但让大多数农民出来以后解决规模经济问题，我觉得不私有化也可以做到，反过来私有化负面作用大，为什么？现在这种永佃的情况下规模已经迅速集中了，现在的情况下有一个好处，经济危机来了，农民还可以回去，那么我不是赞成这个我反对这个，但是反对这个的前提是说，你要让他在城里先能安居，如果农村先私有化，那边说兼并，让他们失去土地，这边又不给他安排，我的逻辑是正好我同意你的话就应该先解决户籍问题，解决了户籍那边才能出来，否则那边被赶走了，这边又不给住，那就只能成为社会流民，我的反对意见是这样，谁来反驳我？

**田国强**：我来反驳，你讲的是政府行为，如果农民自己愿意跑出来，怎么反对呢？有一点政府是可以做的，怎么让农民转移出来，最大的问题就是农村小孩的基本教育问题，只要这是他自己的行为，过一段时间就行了。

**蔡继明**：现在集体所有制随着农村人口逐渐向城市转移，极端化的假设，如果一个村只剩下一个人，那么这个村的土地是不是就给他一个人所有了。这个所有权到底是谁的？这个村里面的集体所有制，原生态的人都已经走了，最后剩下一个两个，这个村的土地是不是就归他所有了？

**华生**：不会，市场经济不存在你说的问题。

**蔡继明**：现在是 60% 的人口在农村，如果不改变土地集体所有制，将来还剩下 10% 的农村人口时，是不是这 10% 的人口便成为 18 亿亩耕地的主人？

**张国英**：对于政策有影响的人，确实想通过财产权强化搞土地私有，但是搞不下去，政府不愿意放手，因为利益很大。我还是赞成产权明晰，为了减少摩擦，当然不叫私有制，我认为社会政治安定的好处比其他好处要大，但是有一



点具体来说，规模经济我不太赞成，为什么？台湾和日本私有制搞了以后怎么样，规模经济反而搞不上去了，原因就不分析了，咱们这么一个人口大国未必就有这么一个结果，第二我认为粮食产出可能下降，因为荒地可能更多，从这两个理由来讲，反而不搞产权明晰还好一些，但是的确现在的集体私有制带来很大的毛病。

**杜恂诚：**刚才讲人都走了剩下 1% 的人，土地都在这些人手中，我们现在如果永租权也可以转租给别人，他也可以收租。

**党国英：**粮食产量可以下跌，我不是说不好，可能代表效率高，土地私有制有可能对于效率也有好的影响。

**文贯中：**现在在公有制之下，土地争夺比较厉害，台湾、日本、南海？比中国大陆做的要好，当然达不到美国、加拿大那么好，这是天然禀赋的问题，跟土地制度没有关系，这是第一，第二我们追求的是农民的收入而不是粮食安全，没有任何一个阶层都要负担安全问题，为什么农民这么穷的一个阶层要去负担粮食安全呢？没有必要弄粮食安全是 100%，然后要农民不顾自己的收入去追求粮食安全。还有一个事，平等的事情，我同意田国强的观点，有一点大概没有想到，在城郊的农民丧失土地以后，就马上在大城市的环境里面，物价水平生活指数的环境里面生活，所以必须要补偿，不然这些农民马上就变成贫民，个别人打牌，要比几百万贫民在那里游荡好得多，对于社会安定来说，前者是比较好的，后者如果剥夺他们，变成贫民，这样是不好的，这就是为什么要用市场价补偿，而不是用农产品的价格来解决。

**华生：**我的意见谁反驳了？要先户籍不能先切断，先切

断以后就有问题了。

**史清华：**我认为你的意见有问题，作为陕西人我们没有家了，中央的切断政策，是对社会发展的坏的政策，把户籍制度作为自由制度，规模经营，愿意的有意义，不愿意的没有意义。

**陆铭：**我觉得我们讨论的问题有一个误区，我们今天不是要讨论土地私有化比我们今天的制度好还是不好。这是有共识的，即土地私有化比今天的制度好。华生老师的意思是在指标挂钩和私有化这两个之间进行比较，接下来我们能不能把这个问题搞清楚，接下来的事情就是把文贯中老师讲的观点讨论清楚，否则我们变成反对土地私有化了，我不是反对土地私有化，文老师讲土地私有化我们可以补偿可以给户籍，我要问的是谁有精力做这个事情。第二，你把土地卖了可以得到钱，但问题是进城的人他拥有的土地在非常偏远的地方，他得不到钱，卖掉地最多得两万块，有可能卖都卖不掉。

**文贯中：**这个很简单，经过 30 年的试验，在目前的土地制度之下，农民是进不了城的，第一成本太高，如果土地是可以按照价格信号自由向市场提供的话，房价可以下降很多，另外，小产权房马上就要合法了，只要他符合城规，这样大量的内地的中西部的农民可以进城，所以不但是城郊的农民获得了能够维持他正常城市生活的补偿，而且内地农民都可以进城。

**胡景北：**我们不能说现在农民就进不了城，现在有很多农民，他们也没有上海户口，但是在上海生活着，而且他们也准备一辈子生活下去，他们完全有这种能力。浙江也是的，所以并不是因为户籍的问题，他们就不能来。他今天

也能来，只是户籍制度扭曲了事情，我们要把扭曲的东西改过来。

**蔡继明**：这是一个倒逼机制。政府老是说你们农民有土地，所以就业的问题或者社会保障的问题可以暂时不管你们，反正金融危机来了你们可以回乡下去，这叫做召之即来挥之即去。而一旦进城务工的农民没有了土地，失业后政府就得给他们发救济金，这等于给政府施加了压力。但这种压力有助于加快城市化进程。

**乔依德**：我觉得华生提的问题本身是一个伪命题，为什么是伪命题呢？文贯中从来没有说过这是一个突破口。这是关键问题，但是不反对让农民工到城市安家。

**文贯中**：从来没有反对城郊的农民变成千万富翁。

**华生**：这个问题就讨论到这里了，观点是不会统一的，我认为潜在的问题在哪里？包括国强讲的自由竞争，如果现在没有对城市户籍人口进行巨大的补贴，那是可以自由竞争，在承担着巨大补贴的情况下，那些人被切断了后路，他们就会处在很悲惨的境地。

**张曙光**：咱们集中讨论现在的在制度条件下我们怎么做，其实三部分人，一部分是已经进城的农民，一部分是城郊的农民，一部分是种粮的农民，要考虑这个问题，这三个问题是不能分开的。粮食安全的问题不能回避，咱们保证粮食安全，可以提，但问题是你的办法是什么，现在的办法是不对的，你要想办法解决这个问题，才能把这个轮转起来，这个指标交易是解决进城人的问题，而进城人的指标交易了，他还得有实际的地，这个地肯定是城郊的那一块地，他绝对不会到甘肃弄一块地，所以要解决这个问题。小产权房如果放开，如果没有相应的一系列管制办法，农田问题是保

不了的，政府就要开发这个农田，所以三个问题要一起考虑，咱们想一套能解决的办法才可以。

**华生：**讨论小产权房的问题，这个问题存在观点分歧，有人主张市场配置，我觉得在存在巨大歧视的情况下，市场配置不了，因为政府已经插手了，这个观点现在一时调和不了，小产权房谁有方案？怎么解决？

**蔡继明：**第一，先画一条线，在画这条线的同时一定要有后续的政策，考虑好了之后立马就公布一条线，在这条线之前的房子作为历史遗留问题，违规的，尤其是在农用地上建的房子一律拆除，在集体建设用地以及宅基地上建设的房子要进行验收，符合规划的，达到居住质量标准的发给他产权证，但是要补交有关费用，比如土地出让金，但是这些补交费用不应该和正规的房地产开发商交的费用相等，也得让买房的人和卖房的人从中得到一定的好处，毕竟人家买了小产权房也承担了风险，政府这些年来睁一只眼，闭一只眼，也有责无旁贷的责任。所以利益必须大家分享，损失也必须大家分摊。这是讲历史遗留问题该如何解决。在这条线之后，一定要出台新的政策。其一，宅基地可以流转，可以抵押，可以买卖；其二，要保证粮食安全，就必须给种粮的人优厚的合理的补偿，让他种粮食得到的收入不低于进城务工的收入；其三，征用农民的土地必须按照同地同权同价给他合理的补偿，这样的话，原来的土地二元结构的差价没有了，农民和集体无论是建设商品房还是出租出卖其建设用地或宅基地，所得到的收益大体相当，只不过是选择问题，小产权房产生的根源消除了，小产权房自然也就逐渐消失了。

**华生：**划了一条线，比如说从午夜零点为界以后今后怎么办？等到研究出政策出来？

**蔡继明**：不是的，我的意见是在划线的同时，制定同地同权同价的政策，允许宅基地流转抵押，提高征地成本。如果不是公益性用地，就要给农民合理的补偿。这样一来，在自己的宅基地上建楼，与出租或出卖宅基地，得到收入是一样的。

**华生**：现在的小产权房都不是建立在宅基地上的，大多建在承包地上。

**蔡继明**：有一部分是建立在农民自己宅基地上的。

**党国英**：我认为要分成三个情况，一个是原来规划就不是搞农业而是要搞建设，只是因为土地没有挂牌挂，没有经过征地程序而被定义为小产权房，这个房补交一些费用之后发产权证；第二的情况，不符合规划，但是拆的成本很大，认为可以调规划，调规划以后，发产权证；第三个情况是很不像样的房子就是要拆，各种技术标准规划都不符合，而且拆的成本也不高。小产权房基本上是两个原因造成的，一个是所谓的本村以外盖的房子向市民销售的话，不对，国家要征地，没有经过征地程序搞的，这是一个原因，等于在土地一级市场当中垄断造成的，以后城市用地要多元化，宪法要改；第二个，咱们现在在建房的程序上规定一定要搞挂牌挂，这个要改，用途管制产权放开，用途管制的意思是规划还要政府搞，产权放开的意思是在符合规划的情况下任何人按照你的规划盖房，任何人任何个体都不要管，什么招牌管，任何形势都可以，这个时候就没有小产权房，如果以后这两条做到，小产权房的问题就没有了。

**张曙光**：我同意划定一个时间点，划定以后，老的问题按照老的一套办法就承认事实，承认事实可以分成两种情况，一种，不管承认哪一种事实，都必须有相应的费用的收

取，这是必须的，没有这一条也不行，承认以后，规划之内的，调规划是可以的，但是有一个问题也需要注意，没有规划的，但是是在宅基地上盖的，和没有规划的是在农地上盖的也不一样，这也要区别，在处理这些过去的问题的时候，也不能是一刀切，应该分成几种不同的情况。把过去的情况弄清楚了，今后的事情有明确的规定，因为你已经承认那些了，今后的事情在建设用地上盖的，我觉得都是合理的，不然等于小产权房没有解决，在农地上盖的，要明确盖一个拆一个，坚决不能留一个，如果留下来今后后患无穷。在农地上，在建设用地上盖的，我觉得是各种办法都可以，招牌挂也可以，不招牌挂也可以，合作建也可以，农村和企业合作盖也可以，自己盖也可以。有人说握手楼拆容易，其实不容易，咱们现在把这个事情还要做一个规划，我两次考察深圳的握手楼，就这么小的道，十几层高，现在住了5百万人，这个事情需要明确一套办法，怎么逐步解决，要一下子拆，马上问题就出来了。

**蔡继明：**如果不解决，一着火，消防车都进不来。

**张曙光：**是的，现在应该加强这个方面的思考，深圳3.5万栋，1.2万平方米。你拆吧。

**文贯中：**我同意党教授的说法，实质性的问题是在于他是符合规划的还是不符合规划的，跟其他没有关系，如果符合规划应该合法化，原因是农民应该有权，集体的成立住宅合作社，然后集体的向市民提供他们的住宅，这没有什么合法不合法，应该是合法的，但是如果是违反城规的，我建议第一，用公立的理由，为了消防我要到里面开路，把里面有些地方清理掉，比如消防车开不进去，这就是非常强烈的理由，一定要开路进去，肯定里面有一些东西要拆掉，这是为

了集体的安全，全国人民也会支持他们，他们本身认识到自己生命的价值，一定会接受的，第二给出时间，我们有改造旧城的规划，比如5年之后这边是要拆的，你们看着办，上海也是这样，10年以后这个地方规定要拆的，这样政府跟居民的对抗局面可以缓和，这些楼的价值也可以马上显现。

**胡景北：**小产权房就是容易变成非农用地的土地的价值，他可以变成非农用地是因为基础设施，比如道路开通了，这些基础设施本来就应该从房价中收税来支持，就像我们在城市买房一样，所以我同意小产权房招牌挂，根据他们的房价收取高的税收，使得他们跟城市的房价有一定的可比性。

**华生：**我是提出问题，但是你们刚才讲的有几个地方我觉得不好办，以前怎么清理不研究了，关键是现在怎么办？现在凡是符合规划的可以自己盖或者自己卖了，现在的问题是农地上是不行的，建设用地是可以的，什么是小产权房，所谓的小产权房是未经批准，现在没有建设用地，很多农村没有建设用地，我这里都是农地，农地和非农地，都是不能建的，都要经过批准，怎么办？小产权房放开的意思是什么？这是第一。第二是宅基地，宅基地如果可以自由流转的话，我怀疑我们的管制能力，现在的握手房基本上是在宅基地上盖的，如果前面合法化了，后面盖好了再拆是不行的，而且下一步流转了以后会盖的更邪乎。第三，农民工最惨了，小产权房一合法化的话，房价就起来了，农民工没有地方了，我要解决的问题是什么呢？现在的方案，今后怎么办的问题上，第一没有合法用地来盖，什么是建设用地。搞一个乡镇企业才叫建设用地，其他没有建设用地。

**蔡继明：**每个村都有建设用地。建设用地分成两部分，

一部分是农民的宅基地，这部分土地经过旧村改造整合之后至少可以节省 2/3，这节省出来的 2/3 按照原有的政策依然不能建设小产权房。我主张这节省出来应该允许农民建商品房或其他村办企业。

**华生：**只能建设在宅基地上。

**张曙光：**农村地有 4 种，一种是农地，集体建设用地宅基地是一块，乡镇企业用地是一块，公共事业用地是一块，还有一块是可变的，就是四方地。

**华生：**我的意思是根本没有什么建设用地。

**蔡继明：**如果一个村一点建设用地都没有了，那就只能认倒霉吧！

**史清华：**你们讨论的问题，根本就没有考虑农民的问题，农民压根跟政府没有关系，这是农民自己的事。

**华生：**城市以外不要搞用途管制和规划。

**史清华：**人家是在自己家里。

**史晋川：**除了农用地耕地以外，其他的应该是集体用地，除了耕地以外，其他的地，农民自己有权利盖。

**蔡继明：**你的意思是说，农民想怎么盖就怎么盖，你政府不要管我？

**史清华：**我的意思不是不要管，而是人家的决策是在自己的权益范围，政府不要剥夺。

**文贯中：**回到土地问题，如果在市场机制之下，这个问题是可以解决的，因为土地到底是属于农用地还是商业用地城市用地，是有一个规定的，是由整个社区讨论的，就像我讲的，如果你承认今天可以发财，也就是保证了我明天可以发财，今天我的土地没有靠近城市，但是我支持你变成城市用地，现在这个问题是可以解决的，在美国，什么时候是强



制性的呢，如果地跟环保有关系，就把你的发展权买回去，所以这个问题是完全可以解决的，如果这样的话，张老师的讲话，我有一点不同意，农用地绝对不能盖，农用地要申请改变属性。

**蔡继明**：那就不再是农用地了。

**文贯中**：对，但是有一个过程，什么东西都是根据市场可以重新规划的。

**华生**：谁都想把自己的全部农用地改成建设用地。

**张曙光**：开始做的时候，完了以后才可以改那一块。

**文贯中**：这个原则绝对不是现在中央计划经济的事情。原则是有一个全国的土地市场，然后不停地根据土地市场的价格变化来进行调整，这是绝对的；第二，我现在非常担心，如果强调粮食安全的话，农民的负担就太重了，最穷的一群人要承担粮食安全。我的意思是我们一定要承认农民有权追求收入的最大化。如果农民的收入跟保护耕地发生矛盾，农民的收入优先。

**华生**：时间已经到了，下面是休息时间。

### 总结性讨论（15:45-17:00；主持人：文贯中）

**文贯中**：我归纳三个问题，一个问题是我们还可以再讨论一下小产权房，具体怎么应对？一些比较具体的办法归纳一下，如果能够达成共识的话就更好了，如果不能达成共识至少可以提出几种方案。

第二个问题是陆铭和陈钊他们比较多的谈的问题，我注意到其他有些教授也在谈这个问题，就是土地指标跟人口挂钩，然后跨省交易，陆铭坚信虽然土地私有化比现在要好，

但是他的方案要比土地私有化还要好，大家可以讨论一下。

第三个问题，如果粮食安全跟农民的收入发生冲突，何者为先？这是非常需要讨论的问题，现在经常可以听到为了粮食安全农民要怎样怎样？农民好象变成我们的农奴一样的，所有其他阶层都可以只顾自己的收入极大化，但农民是不行的，农民要以粮食安全作为主要的考虑，这是很不公平的，所以这个问题我们可以讨论一下，为什么把粮食安全放到农民头上，而不是放在国家的头上。

**乔依德**：我觉得有一个问题，刚才张教授、王教授都提到的，人口结构跟城市化，我觉得他们提出这样一个很好的问题，也应该讨论一下。另外一个经济学家哈继铭，在不同的场合提过两次，他的观点是这样的，中国的城市化要么就现在做，现在不做，以后就做不了了，因为人口到2015年最高峰，人口红利就没有了，那个时候农村人口也老化了，中国就没有办法做城市化了，这是他的观点，我没有研究人口，不能判断，但是我觉得这是提出来的一个很重要的命题，也希望大家可以讨论一下。

**文贯中**：如果我们有时间的话，可以进行讨论。我们第一个再来看看小产权房，我想确实有这么一个问题，怎么操作？

**胡景北**：我觉得小产权房不需要讨论了。

**华生**：小产权房牵涉到以前怎么处理，基本上大家的思路也差不多，没有绝对的争议，但是说实话刚才的讨论我还是没有听清楚，你宣布这个政策的时候，说现在划一刀，过去的进行清理，明天开始怎么办？不能说明天大家等着，凡是不能经过批准的全部没戏了，原来没有经过批准的都算了，从现在起就等政策，这样恐怕不行，我刚才没有听清楚

大家说的从现在起实行的是什么政策？前面就是自己建了就合法了，以前基本上承认进行清理了。后面怎么办？

**蔡继明：**后面肯定涉及制度问题，包括《宪法》、《土地管理法》等有关法律。

**华生：**要协调那么多法律，那是两码事，现在这边砍死了，那边说等一年，肯定不行的。

**蔡继明：**现在一定要等国务院或国土资源部做出规定，允许在宅基地以及其他农村集体建设用地上，按照规划可以建商品房。其次，要允许宅基地本身流转、抵押，国家要占用农村的集体建设用地，如果是为了公共利益，政府可以动用行政权力征地，但要给予合理公平的补偿；如果不是为了公共利益，政府就只能征购，农民可以和政府讨价还价，价格不合理，农民可以拒绝，可以不卖给政府。如果政府付给农民合理的市场价格，农民可以自己选择是把宅基地卖给政府，还是自己建房赚钱。这样一平衡，小产权房的问题也就不存在了。

**华生：**我觉得你没有回答问题，宅基地现在也可以允许建。

**蔡继明：**农民当然可以在自己的宅基地上建房，但是不允许卖给城镇居民。你建12层楼，如果不卖，那不是小产权房。要允许农民既可以建也可以卖给任何人，买房的人可以拿到产权证，这需要改变政策。

**华生：**前提是符合规划，现在我们所谓的小产权房都是不要规划，自己盖的。

**蔡继明：**当然是要符合规划的。

**田国强：**凡是符合城建的就可以做。但是不能说是住宅地，应该说是非农用地。

**文贯中**：我更正一下华生的错误印象，我参观过很多小产权房，非常好，并不都是乱七八糟的。

**华生**：我没有说都是乱七八糟的，现在的问题是小产权房有一点是一样的，我不要经过任何人批，我先搞起来，造成既成事实，这就是小产权房。

**文贯中**：其实他们也是请教城规的。

**蔡继明**：有的是经过乡政府同意的。

**华生**：到底是什么政策？

**张曙光**：既然你要承认他合法化，你就应该给他正式的产权证，产权证，咱们现在只有国有产权证，集体产权证应该跟国有的一样的，那样就没有大产权、小产权的划分了。

**蔡继明**：一个村能不能自己规划，既然建设用地归我所有，我们全村人都同意盖4层楼，你允不允许我盖？

**华生**：那就是不要控制了，小产权肯定是经过乡、村里面支持的。

**蔡继明**：国家新组建住房和城乡建设部的目的，就是要把农村建设纳入规划，过去建设部根本不管农村，朱镕基批评说你们干脆把牌子换成城市建设部，后来增加了一个农村建设办公室。这次机构改革，就改成了住房和城乡建设部。所以农村建设也是要统筹规划的。

**华生**：现在要求都要纳入规划，关键是不听你的规划，我自己盖。所谓的小产权房都没有经过批准，什么是小产权房就是没有经过批准的。

**蔡继明**：问题不在于是否被批准建，而在于不允许卖给城镇居民。

**华生**：你的概念没有经过批准，如果经过，县级以上批准就不是小产权了。

**蔡继明**：深圳有很多农民的4层楼都是经过批准的，农民只要不卖就没有事，不叫小产权房，而叫自用房。他只要一卖就是小产权房。我们现在讨论的是允许不允许你卖。当然，即使允许你卖了，其建设也得符合规划。

**文贯中**：我们第二个问题，请陆铭教授再来陈述一下，为什么你说的指标交易带来的人口一定比土地私有化还好。

**陆铭**：我做两个声明，第一，我认为私有化的制度比现在的制度好，这个不用讨论；第二，如果政治体制的改革到位，私有化是最优制度。政治体制改革到位是什么意思？土地的增值收益可以借助地方政府的征收加中央政府的财政转移实现在三个群体之间的均等。第一，城乡之间，没有流动的农民，没有卖地的农民可以得到补偿；第二，地区之间，沿海地区发展以后，土地增值收益可以有一部分补偿到内地；第三，在城市内部群体里面，有户籍的人口和没有户籍的人口，在公共服务，特别是教育、医疗、社会保障，尤其是在高考环节上面权利可以完全一样。如果这个目标可以达到，我认为私有化是非常好的制度。

我讲的所谓指标挂钩的问题，在如下几点有这些好处：第一条，平等问题。我认为效率问题在指标挂钩和流转上，跨地区的配置的过程当中，跟私有化可以达到的效率的结果是一样的，但是在平等指标上，土地指标跟劳动力流动挂钩，能够在全国范围内把土地增值收益，平摊到每一个现在仍然是农民身份的人身上，于是就可以有效的保证那些在内地的土地区位并不是很好的人，一旦他流出来可以借助指标的交易分享沿海地区土地增值的收益，这个问题根本的原因在什么地方？现在已经迁移出来的，以及以后即将迁移出来的农民，他们自己的地是不值钱的，而值钱的地被那些拥有

的农民，现在他们恐怕也没有在沿海地区做制造业，土地指标就可以把那部分土地增值的收益通过土地指标和劳动流动挂钩的方式让那部分人可以得到收益，这个问题我认为是一个事实性的事情，接下来我把这个事情讲清楚，接下来是政治家的选择，在政策的设计过程当中，平等是可以同时追求的，但是你可以要或者不要，不要的结果可能会导致王桂新所讲的那些问题，在这个过程中可能会进一步放大，这是政治选择的问题。

第二点，就是政治经济学的问题，在土地私有化的方案下面，把土地私有化了，内地的农民劳动流动出来了，土地卖了，在城市里面，城市政府是没有精力提供公共服务的，尤其是高等教育，我们的高等教育不均等，高等教育又是跟户籍挂钩的，这个是增强社会流动性非常重要的机制，如果未来进城的农民没有户籍，没有在当地参加高考的权利的话，就是切断了社会流动性的机制。

第三个，政绩，大家都一个共识，就是意识形态不是问题，什么是意识形态？意识形态的问题讲不通是因为没有想通，中国的问题不是没有想通，而是想通了，中国的政治问题是巨大的利益，地方政府为什么不肯土地私有化，因为在土地私有化以后他得不到那么多利益。土地指标的跨地区的配置有什么好处，实际上是承认地方政府的既得利益，在承认地方政府既得利益流转的过程当中，因为蛋糕可以作大，使得在既得利益的分配情况下，可以实现沿海地区的政府、内地政府流转出来的农民，以及使用土地的企业几方均得益，前提是蛋糕作大了，这个方案可以规避掉既得利益的根本的改变就是革命新的改变。

第四，农田的保护指标还要不要，农田指标不要这是另

外一个问题，我不反对，假设农田指标未来还要要，土地指标的挂钩这个方案至少可以比较容易的实现农田的保护的指标，那么私有化的方案能不能实现呢，也可以实现，加上土地规划，这个地就是农业用地，就不能卖，也是可以的，但是结果就是为什么我的地你要让我农田保护，他的地就可以卖掉，土地私有化再加上规划的方案下面，就会导致对于不同区位的地块，在权利初始界定的时候，有行政的界定造成不平等。

**蔡继明：**请问陆教授所说的挂钩是把他承包的农业地挂过来，还是只能带他的宅基地？

**陆铭：**土地指标挂钩是指建设用地指标，这个建设用地指标分摊到每个农村户籍的人口上，他人流动到哪里？就把建设用地的指标给流动的目的地的省用。

**蔡继明：**建设用地指标除了宅基地以外，是否还包括其他集体建设用地分摊到各农户的部分？

**陆铭：**不是宅基地，是新增建设用地。

**蔡继明：**我还是不太明白。是否可以理解为：一个偏远地区的农民进城了，他的宅基地可以不要了，在当地复垦为农地，然后把相应的指标带到城里，允许所进入的城市在周边占用相应的耕地？

**文贯中：**每年不是中央有土地指标吗，然后分解到各个省，现在土地配置就是这么搞的，5 百万亩，然后分解到各个省，各个省可以做交易，而且可以带着人口过来，就是这个意思。

**张曙光：**你说的复杂了，他根本没有说那么复杂，他就是说宅基地，农村的状况，建设用地的状况很少，主要是宅基地，其他的乡镇企业用地、公用事业用地都很少。

**陆铭：**很简单，全国为了保持 18 亿亩耕地的红线，每年给每个省分配他的新增建设用地指标，这个新增建设用地指标可以像排污权一样跨省交易。

**蔡继明：**一共 2600 万亩土地，要平摊着去用，每年 200 万土地，那根本不够城市用的，分到一个人身上几分地，有什么用。

**文贯中：**你的方案，如果你说他比土地私有化之下差一点，但是现在没有办法，我可以同意的，但是现在你要说他比在土地私有化之下的效果还要好，我很难同意，首先要有中央计划经济的框架，然后拍拍脑袋说，明年是 200 万亩，那么怎么分解呢？为什么甘肃是 50 万亩，上海就 10 万亩呢，所以从供需关系来说，上海应该是 50 万亩，而且有扩大动力和经济效应在那里，甘肃是没有的，但是他按面积或者按人口，要向中西部倾斜等等原因，所以按照中央计划经济这么配置土地是无效的，然后又有非常大的寻租的空间，每个省都跑土地局，为什么土地局、土地部，你只要当局长，当部长，马上就变成贪官？第三，西部的土地如果给上海，可以过来多少人，这变成一个无解，你怎么知道可以带来多少人呢？真正到上海以后，上海解决不了这些人怎么办呢？所以这是很大的问题。

**田国强：**我基本上同意这个观点，我谈两个问题，第一，交易成本太大，寻租腐败太大造成的，第二，还有假设，比如高考，这些都是我们应该讨论的问题，就是讨论现实有争议的问题，而不是意识形态。不应该跟土地联系起来，唯一可行的就是中央一定要保持 18 亿亩耕地，然后玩了文字游戏，反正是 18 亿亩，这里减少 200 万亩，那里增加 200 万亩。



**蔡继明：**上述农村人均新增建设用地指标（2.4 平方米）与农村宅基地相比是九牛一毛，农民即使不进城，把原来的村合并、整治就可以节省 2/3 的建设用地！而随着农民依次从农村进入小城市、中等城市乃至大城市，所占用的建设用地会依次减少。

**嘉宾：**我觉得你说的是一个方案，但是操作性特别差，第一，甘肃人口是增加的，上海人口也是增加的，你的假定是甘肃人口减少，上海的人口增加就好做了，第二，假设甘肃迁移一个人过来，这个指标是把甘肃省哪个地方的指标给上海市，上海市的指标是在杨浦区，这个指标给杨浦区，还是给哪个区，这个操作起来还是比较难的，但是可以考虑，这个指标本身可以交易是对的。

**张曙光：**每年新增的指标这个没有异议，但是如果把指标交易作为宅基地，不要总是农村建设用地，宅基地在农村的建设用地里面占 80% 左右，所以就是宅基地可以解决进行交易就可以了。事情不要说得那么复杂，哪个地方到上海来了，上海给进城的农民工，给了他户口，给了他社保，给了他廉租房，然后你就把那个指标扩大，你可以用建设用地，建设用地你不会到甘肃去用，你肯定在这里用，但是给你指标了，你可以用了，你可以把一部分地转成城市建设用地。那边的状况可以进一步的讨论，因为是指标的事情，集体建设用地在那里还搁着，他要解决，也是一个指标的问题，不可能这个村一个人那个村一个人，还是指标的问题，对于指标交易的过程中间，基本上不是按照地区之间交易，按照地区之间交易是不可能的事情，必然出现很多问题，他进来了那个指标就没了，这样来解决问题。

**华生：**如果讲可行性，是根本不可能的，那么我们也在

讨论，现在我讲关于指标交易的事情，陆铭说得是一个想法，我觉得实质不在这里，我的想法就是城市化本质就是人口城市化，现在大家都要建设用地，建设用地就要扩充人口，要建设用地就要解决人口，解决城市化，而且具体方案上是可以讨论的，这边落户了以后，那边退出来就是对西部的支持，办法操作非常简单，没有什么复杂，你要地，就解决移民，你不是想发展城市化，为什么要地？就是要发展城市化，要建设要发展就要解决人口城市化，上海要 5 百万亩地可以，要 1000 万亩地也可以，但是要解决人口的问题，这样根本不要跟那些挂钩，具体方法可以不交易。然后，这边安排了以后，那边的宅基地、承包地全部出来了，他也可以转让，卖掉，在这边落户，那边资源也扩大了，规模也扩大了，什么都解决了。这个办法很简单，加快城市化，而且这样就等于原来你也天天在分指标，反正已经在分了，这就是现状，不能脱离现状，现状就是国家计委每年拿指标，今年只能给 500 万亩，明年给 600 万亩，如果大家想加快，以后中央跟地方的博弈就简单了，5 百万亩不够，你想要 2 千万亩，可以，首先你要解决 1500 万人的就业，这 1500 万人就落户了，要挂起钩来解决，这样就很容易了。

**史清华：**华老师说的我认为是错误的答案，可以把指标卖掉，我从山西到上海，我在上海有房子，但是我在山西的老宅谁都拿不走。

**华生：**如果像你这么说，市场经济也不起作用了，他都想留住家里的老宅。

**乔依德：**宅基地不能自由流动。我提出来要允许自由流动，然后他再选择，现在你不让他选择了。

**田国强：**有两个问题，第一，城市里面是要规划的，因

为你不搞好就影响别人，第二，农村里面没有规划，规划也规划不了，所以这是两个问题，城市跟农村是不能一概而论的。

**华生：**农村不规划？

**田国强：**没有必要规划，山区里面怎么规划？当然在城市周围的要规划，我讲的是边缘山区的怎么规划呢。

**文贯中：**如果真的变成农民自己的财产的话，农民可以自立的话，一定会考虑适当的美观和舒适，你看欧美的乡村都是这样的，他们自己会找到同济大学，然后说你给我设计。所以我们要相信农民。我相信有的农民会搞的很脏乱，但是有些农民可以搞的很好。

**陆铭：**张老师、蔡老师讲的宅基地问题，如果流转的话，他跟新增用地指标流转是一样的，而且现在农村宅基地的复耕，实际上作为新增建设用地指标纳入国土规划部的管理，我们刚才说的基地是可以把宅基地流转纳入进来。华生老师讲只要挂钩不一定要交易，我同意，但是如果是往这个方向走的话，交易的好处在于增加了农民的选择，增加了地方政府和地方政府之间的竞争。

**华生：**宅基地如果放开，最受欢迎的是城市里面中产阶级以上的人群。

**文贯中：**接下来的问题，如果粮食安全跟农民的收入极大化发生矛盾了，何者为先？只要发生矛盾，粮食安全为先，就是不顾农民收入的，现在常常发生矛盾，就是粮食安全跟农民收入极大化，比如，农民的土地盖小产权房，可以收入极大化，不准，农民要种经济植物，以前是不准，当然现在好一点，这个好象是中央决策的时候很大的盲点，他们老是担心这个问题。

**田国强：**这个问题我觉得根本不是问题，可以不发生矛盾，而且是激励相容的。首先粮食安全的问题要有一个度，现在是要 120% 的保险，其他地方是 50% 或者 30%。这就不对了，只要把粮食安全控制在 70%，实际上就不存在这个问题，就完全可以是一致的。

**王桂新：**其实，粮食安全和农民收入极大化应该是不矛盾的，把两者对立起来的观点也是不正确的。粮食安全和农民收入极大化为什么会发生矛盾？这主要是由我们国家某些不合理的政策和体制造成的。我们国家很特殊，不管说的怎么冠冕堂皇，但谁都难以否认，在客观上，我们党和政府从依靠农村、农民打下江山、进城执政开始，就改变了对农民的态度，开始了对农民利益的剥夺。直到今天这种剥夺仍在继续。农民的种地经营，要受到很多管制和政策的约束。农民的利益不仅得不到保护，相反还被肆意剥夺。如果他们种粮得不到好处，就没有积极性；没有积极性，就种不好粮食；种不好粮食，就要出现粮食危机，影响粮食安全。相反，如果坚持从农村、农民的利益出发，给农民以较大的经营自主权，注意保护他们种粮的积极性，这样一般就不会出现粮食危机。特别在初显粮食安全问题时，一定要鼓励农民种粮，保证农民种粮得到足够的好处。使农民有足够的种粮积极性，粮食生产就有保证，就可以避免粮食危机。能保证粮食安全的粮食生产，可通过市场机制和政府的必要鼓励来实现。一般来说，我国不应该出现粮食安全问题。

**华生：**粮食问题起码在我们这个地方没有分析，所以我提议讨论另外一个问题。我们今天讨论了半天，基本上就是给工商资本城市中产阶级以上跟城郊农民博弈，我们应该用一点时间真正的讨论农民，首先是农民工。农民工现在连家

属有 3 亿了，户口都没有着落，这个应该是我们讨论的重点。我们城里人讨论的时候，表面上好象很公平，本质上绝大部分的资源是给了城里人，这是不公平的，你讲市场，他们肯定倒霉，因为你已经先有了一大部分的政府补贴了，真正讨论的时候，大家都不关心真正的农民工以及家属。

**文贯中**：从你开始，你是持什么观点？

**华生**：我认为，如果现在起步，大家共同的出发点，比如内需问题、贫富差距问题，首先农民工的工作基本上已经不要你考虑了，已经进城这么多年了，就业已经不要考虑了，他丢了工作也会再找，相对来说已经稳定了。这 1 亿 4 千万人即使遇到金融危机大部分也没有回家，现在第一步是怎么解决他们市民化的问题，这是首先关注的焦点，具体怎么解决？

**章铮**：现在有 1 亿 4 千万在城里不错，但是现在实际上是农村 2、3 亿劳动力在不断的换人，年龄大的出去，年龄轻的进来，总量还在增加，从市场解决的角度来说，35 岁以下的在城里找工作完全不成问题，完全可以通过市场解决，但是目前的情况，目前是 40、50 岁的想在城里找工作难度很大，我一再强调，他想城市化的话，就不仅是青年时候的就业，而是 40、50 岁的就业能不能解决，否则就会出现他在城市工作 15 年，就算他办好了养老保险，最后他在城里拿到养老保险以前，他得先活到 55 岁或者 60 岁，35-55 岁这 20 年他的收入从哪里来？

**华生**：你的问题绝对暴露出城里人的倾斜，如果这样的话，市场化、私有化土地也都行不通了，为什么呢？近 20 年以内，农民到 30 几岁就回家，你把他断了根，他回不了家，所以这两个问题要连在一起，我认为说他工作了 15 年

以后，到了 30 多岁了，就没有着落，养不起自己，不能在城市安家，这是一种身份歧视，是比种族歧视还厉害的歧视造成的。

**田国强：**关键的问题，我们知道美国不存在问题，小孩上学的问题都可以解决，参加工作以后，也有社会保障和退休金，需要给救济的就给救济，首先基本的原则应该是平等的公民待遇，这是真正的公平也是最基本的公平，比如说一个农民，甘肃的跑到上海，他做的工作，就作为雇佣的工人，就给工人一定的待遇，包括就业，移动，在美国不存在这个问题，移到另外一个城市，就享受另外一个城市的待遇，当然他们有联邦的退休金等等东西，所以挂钩挂死是永远不可能的，还是市场流动。

**孙涤：**我觉得这种城乡之间惊人的不平等，到现在还一直在延续，何以见得？比如深圳，怎么我们不认定外来的流动工人对当地的 GDP 的促进和贡献呢，比如说深圳宣布人均产值，从来没有把外地的工人，流动工人算进去。我觉得中国要改变这种情况，可以利用这次国际金融危机的冲击，我们可以想到制度性变革，平时政治上没有太多的动力，这次，有很多失业发生在出口加工的产业，我到东莞看了一下，东莞告诉我们，我们的失业不严重，我说为什么？他说我们现在有 270 万的工人，失业的很少，我说东莞不止 270 万，工业局长说我们不统计外来打工的人口，我说据你认为，应该有多少人口是外来的呢，他说东莞的总人口 1400 万，何以见得？他有 1400 多万个手机的帐号，1200 万不进入他的视野，曾几何时，东莞是一个公社或者一个村庄，他们不是上海，上海有得天独厚的居高临下的优势，东莞开放以前都是农民，他们现在马上跃升为第一等

级，如果 1200 万工人不进入统计视野的话，他们的利益怎么得到，这 1200 万人的收入购买力不得到解决的话，他们事实上负担了中国出口大部分，我觉得中国的出口的产值不是上海人造成的，而是大部分由这些人造成的，他们有这么多的产值，他们如果没有购买力消化这些东西的话，我们只能送给老美消费。

**文贯中：**农民到底是已经在城市里面定居了呢？还是像张教授说的只是一个轮回。

**嘉宾：**他不进入统计，不进入社保医疗，他们没有定居。

**蔡继明：**怎么能够让他们定居？

**文贯中：**我们是不是集中讲话。

**蔡继明：**背后有很多东西，有入学、保险、医保问题，我国的户籍制度与美国的户籍登记不是一回事。

**华生：**我有两个观点，第一个观点，我们现在就要确定这个原则并开始做，让他有同等待遇，第二要分步做，现在做不到同步做不到一下子全解决，做不到的原因是因为这会严重侵害城里人的利益，比如北京上大学今年 80% 可以入学，如果农民工进来，就会从 80% 掉到 40%，我估计上海人也不干，所有地方的人都不会干，这还仅仅是一个教育的例子，所以要分步走，但是必须立即启动，现在没有人可以一步做到，但是不是任何借口不做了，现在政府包括学界没有形成统一的呼声说现在一定要做，这是头等大事。我们今天的讨论也是到末尾才讨论这个问题，但是你要意识到一开始做的时候，对于我们现在的利益关系是重大的冲击，包括上海，上海搞了 7 年，7 年过渡里面也没有农民工，因为有一条是中级职称以上。

**张曙光**：他刚才说我们没有讨论，我觉得不对，刚才讲的指标交易就是解决这个问题的，解决这部分进城人员的。我觉得可以这样考虑，现在要先解决的是这部分进来的人，先进来的在后面再说，进来这批人，咱们不要那样说，我打算几年内解决，能有这个办法也就可以了，刚才指标交易，把地和这个东西换过来，就来解决这个问题，这部分人就是这么解决的。

**田国强**：首先让他享受义务教育，不管在哪里都免费，考不起就到原地方去考。

**张曙光**：既然承认了就得给他城里人的待遇。

**乔依德**：华生前面讲的我感觉不对，不是大家不关心这个事情，讲到土地，这个本身也是他们关心的。

**华生**：大家对土地私有化的热情显然比这个问题要高的很多。

**乔依德**：第一，我觉得你刚刚讲的问题在我们学术界没有太大的问题，大的方向是一定要做，刚才我也在发言当中讲到，政府也不是没有作，现在80%的义务教育，已经没有什么专门的农民工学校，一般的学校都可以进去了，当然高考也要改革，最关键的还是最高领导有没有政治决心，中央领导下决心，哪个地方政府敢抵抗你？还有一条，我们学术界有共识了，上面一定会听吗，不会，比如，官员财产，哪个人不讲，讲了十几年了为什么不做，最简单的事情都没人做。

**党国英**：我几年前起草了一个户籍制度改革的意见，相当于是给公安部做的事，有的人注意有的人没有注意，这个事情咱们说来说去，还是两个要害问题没有触及到，一个是华生讲到温家宝态度有些变化，之前他们是搞新农村，鼓励



农民工进城，章教授的研究，或者类似的研究他们知道，因为他们很害怕，他们觉得容纳不了，第一个要害问题，到底能不能容纳？容纳能力到底如何？我自己认为大大的低估了城市容纳能力，因为我们的劳动实力特别强，30多岁的人为什么回去，这是劳资关系问题。再一个具体问题是公安部的人，原来我认为他们的部长讲过一个观点很不错，但是往往这些人的思想跟别人不一样，主要是通过住房来管人，现在户口放开，其实中小城市已经放开了，没有放开的就是福利落差大的城市，大城市没有放开，现在想象一下我们要放开了，放开了怎么办？我们要知道我们农民工好多是住在一间房子里面，一间房子住了十来个，而且有些人已经明确是10来年了，我现在要问你，要不要住房，而且这些人有工作没有工作并不好界定，假定说这些人我们给户口的话，我曾经开玩笑，我要立刻成立一个专门给农民工办户口的公司，每个农民工可以在北京立交桥下住一个晚上，第二天可以办户口，农民找不到派出所，我来帮他办户口，办个户口收100块，办了户口以后这个人再回去，这样我发大财了。所以到底给谁户口，这是很具体的问题，我原来跟法学界有争议，他们说谁进来都可以，我说住在立交桥底下一晚上，第二天过户也可以吗？他们说可以，我说这会引起社会福利财政负担问题，他们回答说，北京不是北京人的北京，而是全国人民的北京，意思是如果财政承受不了，把现有的福利降低，我说这是革命不叫改革，所以我讲的是非常具体的问题，怎么办？公安部长讲的好，只抓一个住房，控制人是很难控制的，你连住房都控制不了，怎么控制人，住房好控制，拥有标准住房的人，买可以，租也可以，通过住房管人，咱们现在不要讨论农民工该不该进城，户口放开的话，

要不要保留门槛，而且当中还有价值观的问题，原住民的利益到底要不要保，原住民的利益还是要保护的，比如有一个社区，大量的农民工进来，我们原住民的利益怎么办？原住民的利益这个问题提出的对不对？

**文贯中**：农民工也有人权，有自由。

**党国英**：我就是提出一个问题，我的意思是如果我们门槛足够的低，农村常住人口 7 亿 2 千万，都进北京、上海。

**文贯中**：本来上海市没有户口，也没有全国都跑来上海的。

**党国英**：他进城以后，愿意在这里落户的，人家不一定在你这里住，你的门槛低，户口在你这里落了以后，我又回去了，法律上行不行？如果可以就有问题了。可以的话，7 亿 2 千万人，我一落户就回家。这样怎么办？

有两个问题我希望从你们这里得到信息，一个是城市容纳能力问题，中央领导人老是担心，现在什么都没有。

**蔡继明**：各国城市都能容纳进城务工的农民，为什么中国就不能容纳。经过 30 年的经济高速发展，我国城市化的速度远远低于台湾、韩国和日本。

**党国英**：第二个问题，到底要不要门槛，这个门槛是什么样的？

**田国强**：我觉得不要门槛，我觉得有门槛就麻烦了。

**王桂新**：我也不赞成设门楣，我历来反对在一个号称人民当家作主的国家却以一些不合理的制度把自己的国民划分为三六九等区别对待，更不赞成现在还有很多人（包括学者）仍在顽固地继续以种种理由维护这种体制。梁漱溟先生早在上世纪 50 年代就批评啦，我们各方面的水平远远比不上这位老人家。我认为应该以宪法形式恢复和确认所有国民

在自己国土上的自由迁徙权，包括向一些大城市的自由迁徙权。而且大城市也不应该对他们的入迁设置什么违背宪法、剥夺人家基本公民权利的所谓限制性门槛。当然，考虑我国长期以来区域分治发展的实际，参考一些市场体制国家的经验，对国民迁居一个新的地方（如进城）提出一定的要求还是必要的。以上海为例，上海的发展尽管离不开全国人民的支持，但毫无疑问上海市民为上海的发展更是做出了直接的、更大的贡献。上海较高的福利，应该说主要是上海市民长期贡献的结果。你刚从外面来，我欢迎你来，但你想马上和上海市民一样分享上海较高的福利，那么你就应该付出大致相当于上海市民长期贡献的“成本”来，具体形式、数额，可参考庇股税的原理进一步研究。其实，这也是为了保证包括新市民在内的所有上海市民能持续享受较高福利的需要。这与美国、日本等国家不同地区有不同征税的道理是一样的。需要强调的是，我这里说的不是门槛而是条件。不应该设立门槛，但需要提一定的条件，两者在本质上是不同的。

**文贯中：**你的观念就是不要设门槛。但是要有一些条件。

**华生：**条件就是门槛。

**文贯中：**我要给章教授一个时间，他的态度最好了。问题是由你引起的，所以由你说一下。

**章铮：**国务院发展研究中心所做的关于农民工长期战略研究的报告最近两天就已经出来了，那是我们做的，当然他们也没有完全接受我的意见，但是我在上面已经说出来了。第一条，我们算了一下帐，现在30岁以下的人进城，我们估计他将来能够在城市工作到退休，他在经济上有能力，在

这种前提下，我们提出建议，绝对不能说30岁以下允许迁户口，30岁以上不能迁，这种事情没有办法操作。所以我们根据目前农民工普遍办的养老保险退保的事实，我们宣布凡是养老保险办满15年的人，年龄、性别、文化程度不论，他只要办满15年就给城市户口，客观上你要求15年的养老保险期，等于要求你15年的工作，等于是对于他的年龄做了某种程度的限制，但是如果有人说在城里就能找到工作，从40岁开始工作到55岁，干满15年了，我们也不要限制他。当然这个具体的操作，可能还有一些问题，需要进一步的考虑。

**张曙光：**现在干过15年的有多少人？

**章铮：**16-20岁左右出来干活，干到30-35岁的比例是非常大的。只要工作满15年，这个比较容易，16岁左右出来干到30-35岁，这个在城市里面基本上都可以找到工作。但是有几个原因，一是退保很多，然后是他们也没有准备在城市里安家，所以也没有给他稳定的预期。你说这个话以后，让他开始调节自己的行为，调节到15年这首先就是缓冲期，然后这个时期内他们在调整，政府也在调整，但是15年以后到时候是非办不可，现在不要求你办，但是现在你必须为这个事做准备。

**乔依德：**你说15年在一个城市里面待下去，对于农民工要求很高，比如我5年在北京，后面两年到天津做，这个可不可以？以后怎么办？

**章铮：**具体方案我们还正在考核当中。

**乔依德：**这个想法不能只涉及一个城市，而是全国考虑。

**陈钊：**把城市作为几类，一线城市是一类，二线城市是

一类。

**陆铭**：社会保障的问题不用讨论了，因为今年或明年会马上出台全国可携带的统一社会保障方案，在哪里交都一样。

**孙涤**：关键不是说在哪里交，而是15年怎么算的问题。

**陆铭**：这个是有公式的，不用讨论。

**田国强**：我不知道户口为什么那么重要，但是我觉得至少要分城市的。不管他有没有户口，有些东西都要保持公平待遇的，农民工在哪里，他的小孩都要享受教育的权利，如果不解决这个问题，小孩子的一辈子就耽误了，现在国家市场经济发展这么快速，农民工的小孩读小学、初中、高中的权利必须要解决。

**华生**：首先我不赞成分城市，都是国民，还分什么城市；另外一个我也不赞成再过15年给户口，真是比英国国籍还要长三倍。很多人已经工作了十几年了，他原来没有上社保，或者社保不完整，这是我们的过错，不是他们的过错，他的社保又不能带走，光交钱又享受不了福利待遇，所以现在的问题是立即起步分步补欠帐，同时有政策应对新来的人。从中央开始要拿出办法来，这里的阻力，很多人认为这个东西慢慢的以后再说，为什么？中国靠出口，提高竞争力主要靠劳动成本比较低，因此这些东西将来再说吧，这个从经济学界到领导那里都有这个观念。

**蔡继明**：我们一直是以牺牲农民利益为代价保持经济的高速增长。

**文贯中**：我注意到孙涤表示赞成。

**孙涤**：如果落差很大，比如，你把坝拆掉，那么水就会灌进来，就像做船坞一样，要一层一层降下来，确实要有一

个过程，要慢慢地研究。

**田国强**：我觉得今天讲的门槛方案等东西都讨论不清楚，我建议讨论一个问题，就是：什么东西都保持现状的情况下，对于农民工进城应该给他什么样的最低的公平待遇。

**华生**：现在农民工根据我的了解，实际上跟他们同等素质的城市工人的待遇差不多，关键问题，第一是住房，他为什么妻离子散，为什么几千万的留守儿童，世界上对人权最粗暴的就是没有住房，郊区农民肥了，盖了6层楼，小产权房隔开，里面一个房间住十几个人。所以我认为第一是住房，其次就是要给他们教育、卫生、医保、社保。

**田国强**：第一个问题肯定不能解决。

**华生**：我说分步解决。现在就要开始做。

**田国强**：哪些东西是现在可以做的？

**华生**：我觉得住房已经可以开始解决了。内需不足，正好建设房子解决内需，现在不开始就永远解决不了。

**文贯中**：华生教授，你估算过没有，每年可以造出多少房子来，多少年之内可以解决这个问题。

**华生**：这个从政府来说，从学术界各个方面的共识来说，首先是这个问题要不要解决，是不是到了燃眉之急了？如果形成共识，就完全可以从中地方拿出巨大的财力来分步解决，从现在开始起步，5年计划、10年计划都可以，第一，开头走的稍微快一点，补欠帐，然后再迎接后面的几亿人进来，否则中国怎么实现现代化。

**文贯中**：多元解决，包括小产权房合法化，包括廉租房，包括鼓励宅基地的流转。廉租房我们不反对，那么你是不是反对小产权房呢？

**田国强**：廉租房由在新加坡、香港可以，在大的国家，

哪一个国家做这些东西？美国也没有做廉租房，美国只是提了一个口号。廉租房要政府做，那就会引起更大的道德风险的扭曲。

**华生：**政府不做，也要有人做来解决问题。

**田国强：**市场来决定，他在城市待着不舒服他就回去了，我还是相信市场的力量。因为住房和农业不是有外部效益性（同音）的，只要没有外部效益性，市场就一定会起作用，这个在理论上已经说明这个问题了。

**华生：**我不赞成你的观点，市场解决的前提是大家有平等竞争的条件，现在国家财政把 70% 以上的财力都给城里人了，农民工处于极度不平等的条件下，这个时候怎么做？

**田国强：**这个可以改的。

**华生：**这个改很难，基本改不了。

**文贯中：**如果有的城市愿意做这个事情，我觉得没有必要反对。但是我认为不能解决所有的农民工的居住问题的，应该多元化。

**张曙光：**廉租房不光是政府可以提供，市场也可以提供。

**陆铭：**除了刚才提的解决住房的解决方案，有一个可行性以外，还有一个指标挂钩的问题，如果这个做到就可以提供农民工一个机会分享土地增值的收益来解决住房问题。

**文贯中：**为什么指标挂钩以后，农民工的住房就能解决了？

**蔡继明：**他把建设用地指标带来了，政府多了建设用地，收益多了，补贴廉租房建设的力度就大了。

**陆铭：**因为蛋糕作大了，可以联动了。

**文贯中：**你是付了更多的钱，不仅是花钱，还要带着一

帮人。

**蔡继明**：城市住房的价格相当大一部分是由地价构成的，进城农民若能把宅基地指标带过来，廉租房的建设成本就很低了。

**陆铭**：而且蛋糕作大的效应大家千万不要忽略。

**田国强**：市场能做的事情就要市场做，除非市场失灵了，政府才去做。这个问题整个方向都是错的。

**华生**：我完全同意这个，我没说一定要政府盖廉租房，可以让农民解决，可以让所有人解决，但是过去不平等的分配制度，过去农民做的巨大的贡献都被你拿走了，如果你现在不把这块补上，你说去让市场，这是潜在的对人家的歧视，我同意市场要发挥作用，不光是政府盖，问题是你让农民盖，让郊区农民盖，为农民工的住房，没有人给他补贴的话，也不行。

**田国强**：首先是补贴，否则永远都谈不成。我觉得先要自由，现在老百姓自由都没有的时候，你给他一个大蛋糕是不行的。首先是自由，阳光白雪这些奢侈的东西再慢慢来，当然拿到更好。先把不要花成本的东西搞出来，不能连容易做的事情也不做了。

**华生**：现在城里人 70 平米、90 平米都建，要解决他们的住房问题，那么农民工呢？

**田国强**：可以救济农民工，但是只能雪中送炭，不能锦上添花。

**蔡继明**：廉租房就是一种救济吧，就是救济那些连租房都租不起的人。

**田国强**：香港一个房间里面可以住几十个。

**蔡继明**：大陆的廉租房也不一定一个人住一间呀！



**田国强**：那个不是廉租房了，那是贫民窟，给你一个床位。

**蔡继明**：大陆的土地面积毕竟比香港大。

**田国强**：廉租房做不起，成本太大。

**华生**：廉租房并不是永远住在那里，你还是要走的。

**田国强**：提供廉租房了，10亿人口给谁住？

**蔡继明**：可以提供给5%最低收入的人群。

**田国强**：农民就是最低收入的百分之几十了。这个问题都解决不了，全国人民都要住廉租房，可以吗？

**蔡继明**：有钱人也不住。

**文贯中**：廉租房是针对目前畸形的房屋市场。

**田国强**：也不叫廉租房，就叫做一个床位，或者是救济房。

**胡景北**：关键是找一个条件，找一个门槛。

**文贯中**：我们现在马上要5点了，所以要总结也是比较困难的，因为有很多不同的观点，至少，我们是不是可以这样说，大家都主张，土地制度、户口制度是需要改革的，改革的方向应该是符合市场导向的，最后要导致土地可以自由流转的，人口能够自由流动的，有没有什么分歧，应该说没有什么分歧。那么为了做到这一点，有一些具体的措施要做，其中，比较强烈的是立即实行所有国民的待遇一律，就是基本的待遇应该一律，明确的讲出来就是教育，不管是任何人，子女是这个民族的子女，是这个民族的未来，都要受到同等的教育机会，结果不一定一样，但是至少要给他所有的机会，这个没有什么分歧。

**华生**：这个一步做不到。

**田国强**：没有分歧的就是自由。首先自由问题不讨论清

楚，就麻烦了，义务教育了，那是市民了，国家公平要有的，其他一概不要搞。

**华生：**第一自由，第二不要歧视。

**文贯中：**如果有基本的教育权利，把一代的歧视就可以改变。从东亚其他地区的经验可以知道，农民一代以后，农民就变成市民了，如果你们觉得反对的就反对。

**蔡继明：**关键是讨论进城的2亿5千万农民工，怎么解决他们的住房问题？有合适的方案可以上报国务院。

**文贯中：**至于小产权房我们也有一点共识，共识表现在，我们认为还是按照城规和区划的原则区分他，应该是废除还是不应该废除，另外已有违规的建筑，应该用5年到10年的时间有长远的规划警告他们，说以后要拆的，这样可以避免立即的冲突，另外用公共利益的理由，在中间开辟道路和修建公用设施，这也是比较好的办法，居民也会接受，然后全国人民也会支持，世界各国的舆论也会同情的。另外关于挂钩的问题，陆铭教授的观点，现在看来跟华生教授的观点还是有细微的差别，我比较倾向于，在现有的框架制度之下，这个可以视为一种办法，而且更加简单的办法是华生的办法。多种方法可以齐头并进，但是我们不提这种办法比私有化更好，另外粮食安全跟农民收入是不是发生冲突的，你们认为如果有一个度的话是可以平衡的，很遗憾人口结构与城市化关系，最后也没有机会讨论了，就留在下一次。我基本上就总结到这里。

谢谢各位。





