

内部发行，未经许可，请勿转载

研讨实录

第 77 期

77

2015 “土地制度、户籍制度和城市化”研讨会



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

地址：上海市黄浦区龙华东路868号办公A楼2201室 Address : Rm.2201, Office Building A, 868 Longhua East Road, Shanghai, China
邮编：200023 ZipCode : 200023
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
二〇一五年十二月

序 言

上海发展研究基金会于 1993 年成立，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、奖励有关经济、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，推出了每月的“上海发展沙龙”主题活动，与上海市社会科学界联合会合作，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 90 多次，成为了基金会的一个品牌。

从 2007 年开始，基金会在每年的年中举办“世界和中国经济论坛”，重点分析全球经济对中国的影响；在每年的年末举办“中国经济论坛”，着重分析当年的经济形势，展望来年的经济走势。

2009 年和 2010 年，基金会又分别召开了“中国经济：未来三十年”、“中国的城市化：目标、路径和政策”国际研讨会，邀请了海内外著名学者、经济学家、投资者、金融和商界人士，围绕相关问题进行了研讨。

基金会从 2009 年开始至今，与上海财经大学高等研究院合作，每年连续合办“户籍制度、土地制度和城市化”专题圆桌讨论会，针对城市化相关问题进行了深入研讨。

基金会也将知名专家和基金会自身的部分研究成果编撰成书，“上海发展研究基金会丛书”已出版了《中国经济：未来三十年》、《中国的城市化：目标、路径和政策》、《新型城市化：抉择和路径》、《国际货币体系改革》。

我们希望能够将有价值的见解与朋友们分享，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，旨在将这些活动的互动过程尽量原汁原味地呈现出来。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会会长

胡旭照

编者的话

本期实录刊登了 2015 年本基金会与上海财经大学合办的“土地制度、户籍制度和城市化”研讨会的内容。同样主题的研讨会今年已是第八次举办了。与会学者和专家事先有充分的准备，他们在会议上发表了各自的主题发言，然后接受评论，继而进行自由讨论。会议的讨论围绕着四个主题：如何建立开放性、竞争性的城乡统一的土地市场，户籍制度改革，基于土地出让金的土地财政的存废和改革的路径，如何建立基于市场配置的土地用途管制制度。

专家学者们在对研讨会的论文和发言进行总结，又经会后以通讯的方式反复讨论，在绝大多数人获得共识的基础上形成了“关于改革现行土地用途管制制度的建议”。该建议的全部内容也一并载入于此。

更为详细的精彩内容，请大家阅读本期《研讨实录》。

乔依德

上海发展研究基金会副会长兼秘书长

二〇一五年十月十五日

目 录

关于改革现行土地用途管制制度的建议.....	1
开幕式致辞.....	11
主题一：	
如何建立开放性、竞争性的城乡统一的土地市场.....	33
田国强致辞.....	11
乔依德致辞.....	13
金福林致辞.....	15
蔡继明发言.....	17
张曙光评论.....	22
郑振源发言.....	24
刘愿评论.....	28
方志权发言.....	30
蔡继明评论.....	33
自由讨论.....	34
主题二：户籍制度改革.....	43
傅蔚冈发言.....	44
章铮发言.....	52

黄祖辉评论.....	58
自由讨论.....	60
主题三：	
基于土地出让金的土地财政的存废和改革的路径.....	69
张曙光发言.....	69
汪晖评论.....	73
钱文荣评论.....	73
汪晖发言.....	77
自由讨论.....	80
主题四：如何建立基于市场配置的土地用途管制制度.....	90
党国英发言.....	90
文贯中评论.....	93
文贯中发言.....	95
石忆邵发言.....	106
党国英评论.....	108
自由讨论.....	109
总结性讨论.....	122
参会嘉宾名单.....	133

阻碍土地、劳动两大市场发育的制度障碍 及其克服路径

“土地制度、户籍制度和城市化” 2015 年（第八届）研讨会

上海财经大学经济学院楼 807 室

2015 年 5 月 16 日

关于改革现行土地用途管制制度的建议*

提要：土地用途管制在成熟市场经济中是克服市场失灵的手段，而我国现行的土地用途管制制度，则是政府在资源配置中起决定性作用的典型的土地资源计划配置制度。

实施这个制度十多年来，虽为经济发展提供了大量廉价工业和基础设施用地及万亿元计的廉价资本，促进了经济高速发展，但也积累了一连串经济和社会问题：诸如征地强征强拆激化官民矛盾；普遍性的违法用地屡禁不止；资源配置效率低，而且资源误配，工业用地比重过高，粗放利用，房地产用地紧缺，房价高涨；农村宅基地闲置，而农民工在城里无立锥之地；政府依靠垄断土地配置权力，取得巨额出让金收益，激励地方政府投资热、圈地热，造城热，使空城、鬼城蔓延；同时开启了广阔的寻租空间，滋长了涉地部门和

* 上海财经大学“土地制度户籍制度与城市化研讨会”自2009年起，已连续召开8次。2015年度的会议是由上海财经大学、上海发展研究基金会主办，于2015年5月16日召开的，参加会议的有来自高等院、校科研院所以及政府部门的专家学者23人。本政策建议是在对研讨会的论文和发言进行总结，又经会后以通讯的方式反复讨论，在绝大多数人获得共识的基础上形成的。

官员的贪腐。所有这些问题，盖源于土地资源的行政—计划配置制度。

有鉴于此，必须切实贯彻落实中共十八届三中全会《决定》“使市场在资源配置中起决定性作用”的要求，改土地资源行政—计划配置为市场配置，并按照市场配置制度的要求，推进各项土地制度安排的改革。

然而，出于对土地制度市场化改革可能突破耕地红线危及粮食安全、使农民丧失宅基地和承包地的顾虑，目前土地制度改革试点不仅局限于征地、集体经营性建设用地、宅基地这“三块地”的改革，并还有许多限制，限制到建不成城乡统一的建设用地市场的地步，土地资源配置制度的市场化改革行将落空。

因此，我们建议：要明确这次土地制度改革的核心是改计划配置制度为市场配置制度；要正确判断土地配置制度市场化改革的风险，消除顾虑，放手积极地进行构建城乡统一、开放竞争的土地市场的试点，同时探索适应市场配置的土地用途管制制度建设，而不只局限于仍有严格限制的“三块地”改革，以期到 2020 年能顺利完成土地资源配置制度的转型，与户籍制度、财税制度改革联动，完成社会主义市场经济体制建设的大业。

一、我国现行土地用途管制制度是典型的土地资源计划配置制度

1997 年为特殊保护耕地、严格控制建设用地，修订《土地管理法》，制定了现行的土地用途管制制度。其内涵概括为：

——取消集体土地的建设用地使用权（即开发权），限

制农村宅基地使用权流动，取缔经济发达地区业已普遍存在的农村自发的建设用地市场，扩大征地范围，由政府垄断建设用地的配置与供给。（《土地管理法》第 43、63 条）

——政府编制土地利用总体规划和年度土地利用计划，规定耕地保有量、基本农田保护面积、建设用地总规模等指令性控制指标，层层分解下达基层；按指标划定土地利用区，确定每块土地的用途；单位与个人必须严格按规划确定的用途使用土地。（《土地管理法》第 17--20、24 条）

——规定一套高度集权而又繁复的征地和土地转用的行政审批制度，以保证规划、计划指标的实施。（《土地管理法》第 21、26、44、45、59--62 条）

虽然建有法定的国有建设用地市场，但是一个政府卖方垄断的市场，上市的各类土地供应量由政府决定，价格由政府操控，没有竞争性市场所具有的价格形成机制，不能发挥通过价格波动优化资源配置的作用。有市场，而没有市场配置。

所以说，现行土地用途管制制度，与市场经济国家为纠正市场失灵而实行的土地利用管制制度截然不同，名义上是用途管制，实际上是一套与市场经济背道而驰的、政府起决定性作用的、典型的土地资源行政—计划配置制度。

二、现行土地用途管制制度的绩效及弊端

十多年来，实施这套土地用途管制制度，无疑对经济发展发挥了积极作用。在 2003--2012 年十年间，为工业、基础设施建设提供了 224 万公顷廉价土地；低价征地又按垄断价格出让，使政府获得约 7.6 万亿元出让金纯收益，以地融资又得到 6.5 万亿元土地抵押贷款；借助于“进城不落户”、

城乡二元的户籍制度，为城市输送了 2.6 亿廉价劳动力。三项廉价生产要素的供给促进了工商业和土地城市化的高速发展，并使“中国制造”产品得以低成本优势打入国际市场，赚得 3.3 万亿美元外汇储备，促进了新世纪以来十年经济高速增长。

设计和实行这套土地资源行政一计划配置制度的初衷是保护耕地和严控建设用地，但实施结果并没有按规划、计划控制住建设用地、保住耕地，还积累了许多严峻的问题，表现在：

1. 取消了集体土地的建设用地使用权，取缔经济发达地区业已普遍存在的、自发的集体建设用地市场，封杀“小产权房”，造成集体土地与国有土地财产权利的不平等，使集体土地不能自主平等地参与工业化、城市化建设，公平分享工业化、城市化利益，严重损害农民权益，固化城乡二元结构和城乡居民收入差距。

2. 禁止集体土地入市必然要违反《宪法》关于征地必须符合公共利益需要的原则规定，扩大征地范围。集体土地没有建设用地使用权，政府按原农业用途价格给予征地补偿，截取了全部土地增值收益，造成半数失地农民贫困化。农民不接受低价征地，便暴力强征强拆，以致命案频发，官民矛盾激化，为此付出了巨大社会成本。

3. 农村宅基地没有处分权，不能流动，造成大量“空心村”，宅基地闲置浪费。村民分户成家，新增宅基地无偿福利分配，农民工不能市民化，打工挣得收入还得回村建新房，致使农村宅基地不能因人口城镇化而减少，反而增加。

4. 土地计划配置必然遇到信息不完全这一计划经济先天性的痼疾，由于没有确切反映各类用地供需余缺的市场

价格信号，主观制定并下达的指令性建设用地指标与地方实际需求脱节，造成普遍性、长期性的违法用地。为纠正违法用地，国家设立土地督察局，使用卫星照片执法监督，付出更大的管理成本，违法用地仍然屡禁不止。为实现不切实际的耕地总量动态平衡规划目标，无视各地区耕地后备资源多寡的差异，一刀切地要求各市县耕地占补平衡，迫使耕地后备资源少的市县上山开荒、下海造地，破坏生态环境。僵化的计划配置不但降低了土地资源配置效率，还阻碍土地与劳动力、资本要素的自由组合，从而降低整个国民经济的运行效率。

5. 政府垄断了建设用地供给，约 1/3 的建设用地指标给地方划拨使用。土地无偿使用助长了政府大厦、大马路、大广场、大学城等形象工程建设，浪费土地，而且屡禁不止。约 2/3 的建设用地指标在政府卖方垄断的国有建设用地市场上有偿出让。政府决定上市的各类用地土地供应量并操控地价，贱卖工业用地、贵卖房地产用地，致使资源错配。工业用地配置过多，粗放利用；而房地产则用地紧缺，地价房价飙升；昂贵的商品房过剩，形成空城、鬼城，而广大农民工和低收入居民需要的廉租、廉价房奇缺，沦为“房奴”、“蚁族”、“鼠族”，阻碍人口城市化；同时使商铺房租高企不下，阻碍服务业的发展和就业机会提升。

6. 政府垄断了土地资源配置，每年取得万亿元计的出让金纯收益。这种“土地财政”鼓励了地方政府的投资热、开发区热、造城热，更多的征地和占用耕地，造下几十座空城、鬼城。更其严重的是政府操控市场，开启了广大的寻租空间，滋长了官商勾结、权钱交易，使涉地部门和官员成为贪腐的重灾区 and 重灾户。

以上种种弊端虽已众所周知，但更要看到其根源盖出于现行名为用途管制、实为计划配置的土地资源配置制度，是土地计划配置制度的必然结果。

三、这次土地制度改革的核心是改计划配置为市场配置

现行名为用途管制、实为计划配置的土地资源配置制度不仅土地配置和利用效率低，而且严重损害农民利益，滋生许多社会矛盾，已成为当前完善社会主义市场经济体制的拦路虎。纠正这些弊端，就必须切实贯彻落实中共十八届三中全会《决定》“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”的精神，对现行土地资源配置制度进行根本性、总体性的改革，改计划配置为市场配置。只有实行市场配置，在有众多市场主体参与的竞争性市场上，形成切实反映土地供求的市场价格，以价格波动为导向，引导土地资源在部门和企业间自由进入和流出，才能克服计划配置的种种弊病，达到土地资源最有效的配置。

所以说，本次土地制度改革的核心是改土地资源计划配置为市场配置。要围绕这个核心，按照市场配置制度的要求来进行各项土地制度安排的改革。

为建立市场配置制度要求的开放竞争、城乡统一的土地市场，需要实行的改革措施是：

1. 按照中共十七大报告提出的“平等保护物权、各种所有制平等竞争”的原则，进行集体土地产权制度改革。赋予集体土地与国有土地平等的建设用地使用权、宅基地使用权和担保物权；按新的产权制度，做好土地确权、登记工作。

2. 整顿农村集体经济组织，树立平等竞争的市场主体。

明确集体土地入市的市场主体是村民代表大会或土地股份合作社的董事会，不是村干部，以防止出现小官大贪和乌坎、平度等群体事件。

3. 撤除一切不合理、不必要的市场准入限制，允许集体建设用地、宅基地入市，改造现有政府垄断的建设用地市场、房地产市场，建立城乡统一、开放竞争的建设用地市场。同时，农村新增人口和新增农户所需宅基地今后从当地土地市场上以市价有偿获得，以扭转一边城市化，一边农村宅基地总面积继续无序，低效扩大，违反城市化的基本规律。

4. 制定《城乡土地市场管理法》。规范土地市场交易规则，建立产权交易市场和各种中介服务机构，使各种土地用益物权有序入市、平等交易。

实行土地资源市场配置并不是不要土地用途管制，而是要还土地用途管制的本来功能，使其在适应市场配置的前提下，帮助纠正土地市场的失灵。为此，需要对现行土地用途管制制度进行以下改革：

1. 改革土地利用规划制度，改指标控制式规划为公众参与式规划。土地利用规划应成为表达公众对本地未来的城乡发展的愿景，不再是土地资源的基本配置者，而是市场配置的调节者。只有在涉及本地的公共用地的供应的场合，在获得公众支持的前提下，土地利用规划才能扮演土地的直接配置者。

2. 改革现行的土地用途分区管制制度，对土地和其上的建筑的不同用途的划分应该基于对限制或杜绝负外部性，和保证公共用地的供应的考虑，并参照市场上不同用途的土地的相对价格予以定期修改。各地应该针对本地所划分的不

同用途的土地及其建筑，制订相应适用的负面清单，不分所有制的异同，不分中央，地方背景的不同，严格管理，以限制土地利用过程中对经济发展和人民生活可能带来的负外部性。

3. 尽快清理涉地税费制度，建立事权与财权相匹配的地税体系，使地方政府摆脱对土地出让金的依赖；将税收和投资、补贴等经济手段作为调控土地利用的主要手段。此外，在减少征地的同时，应鼓励目前严重过剩的工业用地通过市场调节，转为商住用地，减缓因减少征地而引起的土地转让金减少的冲击。

4. 改革征地制度。将征地范围逐步缩小到只为提供公共性用地而征地；改低价征收为按市价征购。

5. 改革用地审批制度。将行政许可减少到必要的最低限度；宏观规划的审批权留在中央和省，具体项目用地的审批权下放到市、县，区一级。真正做到简政放权。

四、正确评估实行土地资源市场配置制度的风险，放手积极开展城乡统一的土地市场试点

然而，中共十八届三中全会《决定》“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”的精神，似乎并未贯彻到目前的土地制度改革中。在国务院公布的土地制度改革试点工作意见中，只安排征地制度、集体经营性建设用地入市、宅基地三项制度安排的改革，而且还有许多限制，如完全不提集体土地产权制度改革；继续封杀“小产权房”；宅基地只许在集体经济组织内部流转；只允许存量乡镇企业用地在符合规划和用途管制条件入市，而不谈规划和用途管制制度的改革。如此则不可能建成城乡统一、开放

竞争的建设用地市场。竞争是市场机制的灵魂。没有开放、竞争性的土地市场，就不能使市场在资源配置中起决定性作用。改革试点也将因没有取得建设城乡统一、开放竞争的土地市场的经验而失败。十八届三中全会《决定》要求的“使市场在资源配置中起决定性作用”的改革也行将落空。

对三项土地制度的改革之所以设置这许多限制，从政府官员历次对土改政策的解读看，主要是担心一旦建立开放竞争的建设用地市场，土地随便使用、随便买卖，城市居民涌向农村购地建房，会冲击耕地红线，威胁粮食安全；农民会丧失宅基地、承包地，使基本权益受损。这些担忧高估了实行土地资源市场配置制度的风险。

首先，十八届三中全会《决定》要求建立的城乡统一、开放竞争的土地市场，并不是无序无规的自由市场。开放集体土地入市之前，要做好确权登记发证等基础工作；土地供求者入市都要遵循一定规则，在符合新的土地用途管制制度条件下，有序地入市。开放集体土地入市之后，面临农民工、低收入居民需要的廉租、廉价房奇缺的市场形势下，集体土地自然会大量入市建设廉租、廉价房。这是市场规律使然。房地产用地需求是有限的。集体土地进入房地产市场也减轻了政府保障房建设的负担。当住房供需平衡时，建房热潮自会消退。另一方面，集体土地入市转用为工业用地，不再由政府低价出让而由市场定价，工业企业会因土地价格提高而节约用地，工业用地需求也就会相应减少。再者，农村宅基地有偿使用和入市有偿退出，可以节约用地、消灭“空心村”。同理，市场也能通过价格机制在耕地和建设用地之间进行调节，达到均衡配置。

当然，市场调节下的工业和住房用地配置比例极有可

能突破政府规划的市、县建设用地和耕地保有量指标。现在我国耕地有 20.3 亿亩，即便除去 8200 万亩需要退耕的陡坡耕地和 6500 万亩可能因生态而调整的耕地，离 18 亿亩耕地红线还有很大空间。我国经济已进入后工业时代，依赖大规模投入土地资源搞建设的时期已经过去。市场配置更有利于节约用地。即便开放集体土地入市也不至于触碰耕地红线。所以建设城乡统一、开放竞争的土地市场冲击耕地红线的风险不大，无需因此而过分地限制集体土地进入建设用地市场。

其次，保护农民基本权益并不是要保住农民的承包地和宅基地，不使流失。在工业化城市化过程中，农民及其土地向工业、城市流动是不可避免的。保护农民利益是要保护并增加农民的财产权益。建设城乡统一的建设用地市场，实行市场配置，正好是要赋予集体土地与国有土地平等的财产权利，实现平等保护产权，并在平等交易的产权流转中增加农民的财产性收益。何惧土地市场化改革会损害农民利益？

实行土地资源市场配置最大的风险在于对现行“土地财政”的冲击。土地制度改革的实质是土地利益的调整。在建设城乡统一的建设用地市场过程中，集体土地入市、缩小征地范围、提高征地补偿费，都会使地方政府失去土地出让金收益。这在地方政府债台高筑、财政收入减少的档口，再减少或失去出让金收益，将使地方财政破产。这是地方政府绝对承受不起的风险。因此，需要与土地制度改革同步或超前一步进行配套的财税制度改革：理顺中央与地方事权与支出责任关系，建立财力与事权相匹配的地税体系，保证地方政府有一合理、稳定的税入流量，以摆脱对土地出让金的依赖。这才是防范土地制度改革风险必需采取的措施。

五、我们的建议

综上所述，根据十八届三中全会《决定》“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”的精神，我们建议：明确这一次土地制度改革的核心是对现行土地资源配置制度进行根本性、总体性的改革，改计划配置制度为市场配置制度。为此，土地制度改革不应局限于有严格限制条件的“三块地”改革，而是要围绕这个目标，按照市场配置制度的要求推进各项土地制度安排的改革。要抛除对建设竞争性建设用地市场种种不合理、不必要的限制，放手积极地进行城乡统一的建设用地市场建设试点，同时积极探索，尽快建立市场配置土地资源条件下，弥补市场失灵的用途管制制度以期到 2020 年完成土地资源计划配置到市场配置的转型，并与财税制度、户籍制度等改革联动，如期实现建成社会主义市场经济体制的大业。

开幕式致辞

文贯中：首先我邀请高研院的院长和经济学院的院长、著名学者田国强教授给我们致辞！

田国强致辞

田国强：欢迎各位参加 2015 土地制度、户籍制度与城市化内部研讨会！我们农业的会议影响特别大，记得在去年 12 月份碰到国务院农村办公室主任陈希文教授，他说你们的会议东西都看了。最近看了楼继伟的讲话，非常感慨。他

讲的主题和我们会议相关，比如户籍制度，土地流通问题。我觉得在中国十八届三中全会和四中全会召开之后，思考长治久安的国家治理现代化问题特别重要，现在我们更多的学者是从经济现象谈经济现象，很少从制度层面上来谈问题，特别是关于土地制度这方面的问题，尽管讨论此问题还有一定的风险性，需要各界人士一起呼吁，包括在座的人大代表蔡继明教授。你们的讲话，你们发来的东西我都在关注，特别有意义，也引起了很大关注。从学理上我们学者的作用就是建言，发挥知识分子的道统作用，不受其他方面的影响，因为我们是从学理上进行探讨和建言，我们的作用不是太大，也不能小观，在政府做决策之前我们把问题研究清楚，用不用是政府部门的事。

制度上面的事情比经济层面上的事情更重要。我们现在对土地制度、二元结构的讨论越来越深入，感谢大家都来参会，很多都是每年来的，如黄祖辉教授每年来，蔡继明教授也每年来，郑振源 87 岁，是老老一辈也来参加会议。我们老同志、中青年学者、老前辈，大家还在关注中国长远发展，说实话这很不容易，但是我们要坚持，只要有利于国家的发展，有利于中国社会进步的事情，我们都应该用心地去探讨，因为我们这是内部的会议，大家都是专家。

首先感谢两个单位像去年一样，支持我们，一起合办此次会议，它们是上海发展基金会和学术月刊。这要感谢两位。一位是乔依德教授，这些年一直在参与，我们也有很多交流，他对于中国的情况也很了解，也很关心。还有金福林，是我们的老朋友，是学术月刊的主编，学术月刊现在影响很大。

今天不多讲了，希望会议开得圆满成功，希望大家畅所

欲言，我们还是要形成一个报告，给有关部门，尽我们的责任，同时也有比较长的，文贯中教授一直非常执着的支持土地制度改革，大胆地讲述自己的观点。

祝内部讨论会圆满成功！谢谢大家！

文贯中：下面请上海发展基金会的副会长和秘书长乔依德先生讲话。

乔依德致辞

乔依德：很高兴每年和老朋友见面，也有很多新朋友。我们上海发展研究基金会，今年是第八次支持财大高等研究院农业与城乡协调发展研究中心搞研讨会，这是我们的荣幸。我觉得这个事情非常有意义，应该坚持下去。我今天在路上看了一篇文章，是在微信上的，题目叫“中国的改革已陷入多重的尴尬”，里面有两个观点我印象比较深。一个是他认为任何改革最好要有一定时间性，不能40年一直说下去，比如说明治维新、罗斯福新政。再一个是他认为制度改革，不是零碎的变化，大的事情才叫改革。这对我们有启发，我们这个会议触及到的是根本制度上的变革，这个很有意义。比如说大家比较关心的足球体制改革，当然大家也喜欢看足球，但如果这种事情高层也要讨论，中国的事没完没了一天24小时开会也来不及。最近看到商务部把有些权利分到协会上面，又是最高领导讨论，这不是重大的改革。

刚才田国强提到楼部长的讲话，引起这么大的反响，最主要的是他以这样的身份讲出了很多人在想、在争论、在思考的问题，体现了他直面问题，看到问题就讲出来。这也是我们研讨会一贯的宗旨，今年肯定还会这样，我们期望在讨论

当中会看到这样的方式。我在邮件交换当中也提到了，今年3月初我们接了国家发改委的一个课题。对新型城镇化，国务院确定了64个地方作为试点，其中包括两个省，其他62个是市县的新型城镇化试点。我们到山东郓城，从一个侧面了解它的投融资体制。我在那里待了3天，也是很好的学习机会，他们书记、县长、副县长每人都讲，讲了两三天。我们提问题，学到了很多。当时有一个体会，我们可能在讨论中还没有涉及到的，除了谈一般的城市化以外，有一点要注意，就是人口导入地区跟人口流出地区的城市化是不一样的。根据我们拿到资料，这个县的户籍人口大于常住人口，户籍人口120万，常住人口才100万，人口是外流的。人口流出地区的做法还是要有不一样，否则造成很大浪费。我们在和他们谈的时候有些人反映，前一阵子搞新农村建设花了很多钱，农村道路搞了，但人口走了。县城的路很宽很漂亮，但那天我们几个同事到得比较晚，10点钟肚子饿上街找不到东西吃。

我们要理性地探讨不同的意见，这样会把事情讨论得更清楚。还是拿楼部长的讲话来说，有些提法是不是很全面，是可以探讨的。比如说，是否一定是由于劳动法而使得工资上升？这个不一定。当然劳动法好不好，这个可以讨论。中国有没有集体谈判？也没有。他提出很重要的问题，这个我们要肯定。对于土地制度的改革，有的时候我们要保持一定的耐心，有的时候也有灰心，三中全会已经有了很多说法，最后也没看到很大的动静，有的时候也有一点沮丧。但想想其他事情也能理解，比如计划生育的事太清楚了，现在几乎没有任何政治敏感性了。土地制度有时候还涉及到意识形态，计划生育有什么意识形态，我也想不出来。大部分

人，或者说绝大部分经济学家，都认为这个事情要变化了。这样一件事情为什么还不能下决心？这是反面的例子。所以我们还要有耐心，当然耐心并不等于我们不做不说，应该做的还是做，应该说的还是说。思想的力量或者观念的力量迟早还是会有影响的，如果是正确的，总有一天历史事实会证明一点。

我预祝大家在上海心情愉快，会议开得成功，谢谢大家！

文贯中：最后请金总编讲话。

金福林致辞

金福林：谢谢！我们学术月刊加入这个系列研讨活动是第二次，学术月刊对现实重大问题的学术研讨有兴趣，我希望这个事情能够持续下去。关于学术月刊，去年我们开这个会已经介绍了，我到任学术月刊有近三年时间，我也对刊物重新做了定位，月刊传统上主要是以发表基础理论成果为主的，侧重于人文学科的东西，但从创刊起文史哲经都并重，经济学始终是特别重要的一块，这几年尽管我们每期发文的量有限，经济学约3篇，但是我们的文章还是很受其他媒体，包括二次转载媒体，也包括一些政府部门，他们也注意到了我们学术月刊所刊发的成果。去年我们的研讨成果选刊了几篇，反响也非常好。

我们在社会科学学科上主要侧重重大现实问题的研究成果，但我们的论文发表了以后，不希望能够解决实际问题，而是搞清学理问题，这是我们的本位。对于一些问题哪怕是很敏感，像土地问题，我觉得始终要长期讨论，中国原

来是农业国，我们转型并没有完成，所以我们在这个上面需要对一些重大问题做深入研究讨论，就是希望通过吸收西方学术的成果对中国转型过程中的重大问题有自己的学术表述。所以，可能有些论文并不一定能够在学术月刊上发表，不代表你们的论文的水平不高，是因为我们有自己的定位，有些以解决应用问题、解决实际问题、操作层面的东西，不是我们的用稿定位。这个会议我们希望能长期支持。学术月刊主办方是上海社联，这个杂志早于社联的成立，我们当年是上海市主要的社会科学界的几大学会发起创刊的，当然现在也变成了全国性刊物，当年的作者主要是上海的学者，现在主要是异地的学者为主。我们除了坚持学术为本以外，另外我们要对于重大问题敢于发言，现在高校兴起智库热，我对智库热泼冷水，我说没有学理支撑的智库热是空的，所以智库热千万不要忘了学理研究。土地问题、农村问题都需要在学理上做很好的研究，政府是不是听你的？是另外一回事，学者、学术界有责任把这个事情讲清楚。上海的老刊物还是希望多发表学界对重大问题的看法，如果我们不发表就没有刊物做这个事情。

我希望这个研讨每年能够吸收一定比例的如 10%-20% 的新生研究力量，因为我看到参会学者绝大部分是固定的，固定有一个好处，便于把这个问题连续性地讨论下去，我们慢慢做这个事情，学术问题不是一下子的事，今年到这儿，明年又深化，或者完全推倒重新来，这是很好的，相对固定的机制有利于学术交流质量的不断提升。

最后预祝今年的会议成功。因为是新的主题，希望能够听到新的见解、观点，也预祝大家在上海过的比较愉快！谢谢！

文贯中：学术月刊不但支持我们的研讨，而且也为我们提供一个发表研究心得的平台，所以很有意义。我还想指出的是，国强院长承担了很大压力，甚至政治上风险，为我们提供内部讨论的平台，已经8年，8年时间很长了，。谢谢他让我们每年能在这里举行讨论。我希望大家只要跨进807会议室的门，就忘记自己的身份、头衔、年龄和其他差异，以平等的身份探讨如何改革土地和人口这两大制度。我想强调，在讨论时，我们每一个人都是平等的。希望我们今天的讨论富有成果。

下面转入第一个分会，由依德主持。

主题一：如何建立开放性、竞争性的城乡统一的土地市场

乔依德：我们现在开始主持第一节的讨论，这节还是比较重要的开场，主要讨论土地制度，题目是：如何建立开放性、竞争性的城乡统一的土地市场。这一节有三个发言，第一个发言是蔡继明，他是清华大学政治经济学研究中心主任，他的题目是：土改试点既要依法、又要深化，他的题目还是与时俱进，针对我们当前的情况，下面请继明发言。

蔡继明发言

蔡继明：刚才国强院长谈到土地问题，金主编谈到学术，我占用自己的时间谈两点体会。土地问题怎么就这么敏感？我不理解，我们前不久在清华大学准备举行一个论坛，

讨论土地资源配置到底是市场说了算还是政府说了算，或者规划说了算？我们开这个会议要经过几级审批，最后还是批不下来，什么原因？有关部门说最好不要请媒体，原来卡在这个地方。我们本想通过媒体把我们的声音放大一下，没办法，只得答应不邀请媒体，这才批下来。去年，我们根据这个圆桌会多年研讨形成的共识，针对十八届三中全会以来，有些官员对三中全会精神的误读，写了一个建议。因为参加会议的人未必都同意我们的观点，所以我们采取签名的方法。这个事情惊动了教育部，按拼音顺序第一个签名的是我，我们学校接到教育部的通知，说你是人大代表，何必跟着签名凑热闹。多年前我代表民进中央参加中南海一次座谈会，当时温家宝总理主持，我发言说解决三农问题，根本出路是城镇化和土地制度改革，土地要私有化。温家宝总理打断我的发言说土地不能私有，我反问他为什么不能私有？是不是意识形态的问题？温总理说不是意识形态的问题，反问我土地私有以后，新出生的人口怎么办？我回答说这好办呀，增人不增地，减人不减地，有利于计划生育呀！既然不是意识形态问题，也就没什么不可以讨论的了。

金主编谈到学术月刊办刊宗旨，我非常赞成。中国难得有这样的刊物，以学术研究、理论研究为主。现在的刊物很难保持这样的风格，包括经济研究，学术研究必然会涉及到最基本的深层的理论问题。我也非常感谢学术月刊今年第一期，文贯中教授一篇文章被新华文摘全文转载，影响非常大，我的文章不会转摘，我讲的是混合经济的形成和两大经济思想体系的融合，讲的是学术问题和理论问题：两大经济体制，社会主义与资本主义，计划经济与市场经济都融合了，代表两大经济体系的马克思主义经济学和西方主流

经济学，也必然会走向融合，融合的基础比就是价值理论。所以我用了三十年时间研究广义价值论，基本思想都在这篇文章中反映出来。此前沈编辑也发表过我有关于价值理论的文章，所以我非常感谢学术月刊对我的支持，我也会尽己之所能对学术月刊给予大力支持。在省级社会科学联合会能够有这样的刊物，有这样的勇气是非常难得的。

我今天发言的题目改了一点，变成了6个问题，因为有些不完全是依法改革的问题。

首先谈市场决定资源配置，土地不能例外，这个在我们的意见书里面特别强调，因为十八届三中全会讲的是市场在资源配置中起决定性作用，这里所说的资源当然包括土地资源、劳动资源、资本资源。有关政府官员认为，市场在土地配置中不能起决定作用，这样贬低了或者误读了十八届三中全会的精神。

第二，十八届四中全会提出依法治国，改革也要依法。什么叫依法改革？有关官员说土地制度是非改革不可了，但是怎么改？各种观点都有，必须得在现行的法律框架内，不能违背现行的法律。我们知道，不合理的土地制度，需要改革的土地制度，恰恰是由现行法律规定和保障的，不改变法律怎么改变现行的土地制度？所以依法改革绝不是依照现有的法律进行改革。最近全国人大常委会授权国务院在33个县市区进行土地改革试点，改革试点期间暂时停止执行相关法律条款——土地管理法和城市房地产管理法，这才叫依法改革。因为要改革肯定会与相关法律发生冲突：农村集体土地要入市，土地管理法不允许，因为该法规定，任何单位和个人搞建设，必须申请使用国有建设用地。不违反或废除这一条，农地就不可能入市，改革就不可能推进。全国

人大常委会授权国务院暂时不执行这些法律，到 2017 年之后经过试验再来看这些法律有没有必要改？如果有必要改，改完法律之后再在全国推广试点经验。所谓依法改革只能是依照法律程序改革，而不是依照现行的法律条款进行改革。对全国人大常委会的这一举措是应该充分肯定的。

但土地改革试点的内容却值得商榷了。我认为 33 个试点改革的力度不够，避重就轻。在今年全国两会期间中央电视台采访我，我对此提出了尖锐的批评。所谓土改涉及三块地。第一块地就是征地，征地制度改革关键是征地范围的划定。宪法规定国家为了公共利益的需要才能征收农民的土地，但实际上地方政府不管是公共利益还是非公共利益用地，都一律采取政府征收的方式，这显然是违反宪法的。所以征地制度改革重要的是按照公共利益的原则把征地范围限定下来。但是土改试点没有涉及这个问题，而是在征地补偿上做文章，到底补偿多少？是按原来的土地用途补偿还是按照周边的地价来进行补偿？是 30 倍还是 60 倍？我觉得这是抓了芝麻丢了西瓜，征地范围不确定，讨论征收补偿没有意义；一旦征地范围确定，很多土地不需要征收，而是按照市场价格公平交易，也就不存在政府补偿问题了。

第二块地是指入市农地，被严格限制在农村集体经营性建设用地。我们知道，农村有 18 万平方公里建设用地，所谓经营性建设用地即乡镇企业用地只占 5%，这么一点土地入市有多大意义？在路上听到浙江大学张教授说，有些拿到土改试点权的地方已经没有什么经营性建设性用地了，这还改什么呢？我认为，只要符合规划和用途管制，无论是建设用地还是耕地，都应该允许入市，包括宅基地。

这就说到第三块地即宅基地了。宅基地在农村集体建设

用地里占了 70%，这是最重要的一块土地。但是土改试点只允许宅基地在村集体内部流转，怎么流转？就是有地没地户互相调剂。但是我们知道农村实行的是一户一宅，绝大部分农户都已经有了自己的住宅，流转给谁呢？随着大量农村人口进入城市，很多村已经成了空心村，一半的人口转移出来，另一半人口的宅基地不可能流转给另一半，所以宅基地如果不超出集体范围不叫流转。

进一步说，不能把三块地改革割裂开来。就征地制度改革来说，只有随着征地范围的缩小农地才能够入市，这本来就是此消彼涨的过程，所以探讨征地制度改革，就必须联系农村集体土地入市，而农村集体土地入市必然涉及到宅基地。所以三块地必须通盘进行改革。

改革的底线是什么？意识形态也好，国家利益也好，社会稳定也好，政权问题也好，这都是吓唬人的，没有那么严重。土地问题本来就是农村农业根本问题，共产党就是靠动员农民打土豪、分田地而掌握了政权，但掌握了政权之后，又把农民的土地变成了集体所有，这是否代表了农民的利益？把土地交给农民会大得民心，有助于稳定基层政权和国家政权，这有什么敏感的呢？

实际上，三中全会提到的土改不能突破的三条底线，第一条底线公有制不能改变，没有错，我们连续 8 次讨论包括这次都没有涉及改变土地公有制的问题。第二条底线是 18 亿亩耕地红线不能突破，没错，我们讨论是 18 万平方公里的农村集体建设用地怎么流转，并不涉及一分耕地。第三条底线是农民权益不受损害，没错，农村集体土地流转也好，宅基地流转也好，完全是为了保护农民的利益，为了使农民的土地产权真正得到实现，而限制它的流转则有损于农民的

利益。我们完全拥护党中央国务院提出的三条不能突破的底线。

最后谈一点对华生观点的看法。华生是民进会员，也是民进中央的特邀研究员，有关华生的一些观点，我在文章里面做了评论，因为时间关系不再展开评论了，我的发言到这里，谢谢大家！

乔依德：非常感谢蔡继明把现在土地问题的症结提出来。尽管我们讨论土地问题已经有很久，但是有很多新的情况，随着文件的出台，随着其他人的不同看法，我们的想法会更为深入。感谢蔡继明做了条理清楚的发言，下面进行评论，第一位评论的是曙光教授。

张曙光评论

张曙光：听了蔡教授精彩的发言，有些观点我是同意的，事实上，我们改革以来所有的改革都是违规的过程，因为原来的规则是不合理的，原来的制度是有缺陷的，所以才要改，要不然改什么？蔡继明说依法改革是指依照法律程序，而不是依据法律条文，就是要改原来的法律条文，因为不合理，比如土地管理法规定，集体土地只有转变成国有土地以后，才能入市交易，这个法律条文合理吗？不改行吗？但修改要按照法律程序，这一点明确也是很重要的，事实上我们很多东西不走程序，是违背程序的。即使现实是先有最高授权，中央先做决定，然后人大再制定法律，这是现实，目前只能按照这个现实去做。

第二个，另外一个观点是对的，就是既然我们要试点，就在点上把全部的土地拿去试验好了，不光是建设用地和农

地都是土地，都有同样的权能，为什么一定要按用途赋予不同的权能？这是没有道理的事情，现在建设用地上面又分了那么多，既然要搞规则，要探寻新的土地制度，就把全部放进去，建设用地、农业用地当然各有各不同的情况，建设用地上面那几块不应该这块可以交易，那块不能交易，这样割裂开来有什么意义？所以这个观点也是很好的事情。

蔡继明文章里面有些涉及到了，有些没有涉及到，我觉得十八届三中全会的文件，既有新的突破的地方，但是也有问题没有讲清楚，一个很重要的问题就是，30年来，土地从原来集体所有、集体经营，经过联产承包责任制的实行，发生了第一次两权分离，就是所有权和承包经营权的分离，接着通过土地流转，实现了第二次分离，就是承包经营权里面承包权和经营权的分离，变成了三权分离，30年的土地制度变革就是这样走过来的。最近，有关部门根据十八届三中全会文件做了推进三权分置改革的方案，提出承包权可以流转，但是不能抵押，不能担保，而由承包经营权分离出来的经营权却可以担保，可以抵押。这个说法是荒唐的，原来的上位权没有的权能，下位权却有了，怎么能说清楚问题？上位承包权能够担保、抵押，下位经营权才能担保、抵押，上位权没有，下位权从哪来的？现在的现实是，承包权不能抵押担保，而经营权的抵押担保却在到处推行。在这一点上，十八届三中全会的文件没有讲清楚，文件真正要能够进一步，应该在这一点上突破。

乔依德：谢谢张老，他的评论虽然时间很短，但是也涉及到很多根本性的问题，特别是最后提到了三权分置问题是一个过程。下面第二位发言人是郑老，他的题目是：社会主义市场经济体制下土地产权制度的改革。

郑振源发言

郑振源：我们这一单元的主题是：如何建设开放竞争城乡统一的土地市场。这个题目我们在去年会上已经谈了，我们提出了五项措施，第一项措施就是要完善集体土地的产权制度，做好确权登记工作。

第二整顿集体经济组织，明确集体入市市场土地是谁？应该是村民委员会、村民代表大会，而不是村干部。

第三条是撤除一切不合理的集体土地市场准入门槛，不要有什么限制，不要有规划区限制或者其他市场准入限制。

第四条制定城乡土地市场管理法，规范土地市场秩序，有序的入市。

第五要改革财税制度，建立以税收为主的地税体系，使得地方政府摆脱对土地出让金的依赖，这样我们的土地市场才能建立起来。

去年讨论的时候提出五条措施，每一条没有展开。今年针对第一条如何完善集体土地产权制度？我专门写了一篇文章。

改革开放以来土地产权制度有了哪些变化？我认为这30年最主要的变化是四条，第一条1982年确定了集体土地公有和国家所有两种公有制，一下子把城市里面的私人宅基地全部国有化了。

第二，1980年-1984年实行农村家庭承包双层经营制度，确立了承包经营权。

第三，1980年-1988年因为私有经济和外商投资企业的产生，在国有土地上设立了建设用地使用权。

第四个改革就是2007年制定《物权法》，把三种用益物

权确定为法定产权。但是现在规定的用益物权不完善，所以我们现在需要进一步改革。

现在有各种各样产权制度改革意见，归纳起来以下几种意见：

第一个是关于所有制，现在有三个不同的方案：一个方案是全面实行土地国有化，国有民用或者国有永佃，党校的周天勇等是这么主张。

第二个方案是土地私有化，文贯中老师极力主张，有一位老共产党员杜光也这样主张。

第三个方案就是维持现在两种公有制，但是虚化所有权，搞活用益物权，土地所有权和使用权分离，把公有公用的公有制变成公有私用的公有制。

全部土地国有化难以实行，第一个农民不会答应，第二怎么把集体土地全部国有化？用什么方式？发个文件就变成国有，还是征用，怎么操作？而且集体土地全部国有化了，国家怎么来管理？用什么办法来管理？这个很不明确，所以这一条可操作性不大。

第二条方案土地私有化，土地私有，很多经济学家，包括科斯、张五常等都论证土地私有是最好的、效率最高的土地产权制度安排，但是共产党不会接受，新制度经济学上有一条国家理论，国家政权在产权形成中起到重大、很强的作用。现在我们的中国共产党就是靠建设社会主义社会的理念来上台执政的。原先设想的社会主义是土地等生产资料公有化、计划经济、按劳分配才是社会主义，现在计划经济这一条去掉不搞了，现在搞市场经济；按劳分配也不搞了，现在按要素贡献分配。现在只剩下一条土地公有制、生产资料公有制。所以我们搞市场经济，还要在市场经济前面加一条是

社会主义市场经济，什么叫社会主义市场经济？就是以生产资料公有制为基础的社会主义市场经济，所以土地公有制是共产党执政的命根子，绝对不能放弃。所以这次土地制度改革还特别提出一条底线，要坚持土地公有制，这一条不能打破。所以土地私有化，不是说私有化不好，而是共产党不会接受。现在最好的出路就是把公有公用的公有制变成公有私用的公有制，各种用益物权可以私用。这是执政党与民众的妥协，是目前可行的办法。

我认为现在产权制度改革的主攻方向，应该是如何深化土地使用制度改革，完善用益物权制度。

用益物权方面应该做哪些改革？第一个承包经营权。为了扩大规模经济，要把承包经营权一个权拆成两个权，中央为此发了个文件，要在全国普遍推行。但是文件中，拆成两个权以后，承包权有什么权能？经营权有什么权能？没有说清楚。文件里，最后土地登记时还是登记为承包经营权，到底拆还是不拆？我认为不需要拆成两个权。《土地承包法》里面已经明确规定承包经营权可以流转。怎么流转？原则也定了，必须依法自愿有偿的流转。怎么流转式？土地承包法提出了三种方式，一个转包，就是在集体经济内部把承包经营权转移出去，转给本村的人。第二种方式就是出租，就是把承包经营权租给集体经济以外的人。前面那种流转方式很灵活，一般农民春节回家，口头上商量一下今年的地给谁种？没有定合同这一套，而且收的租金很少，给个几十斤粮食或者给钱可以了，甚至可以不给钱。现在农村中承包经营权流转大部分是这种方式。

第二种方式就是出租，出租给村外的人，复杂一点，必须留下合同，要付租金，租金比较高，而且年年涨价。

承包法里还提出第三种流转的方式就是转让。把整个承包经营权流转出去。这个承包人跟发包人脱钩了，由发包人把承包经营权转给另外一个人。现在农村中承包经营权流转应该提倡第三种方式，收了钱以后把承包权完全转让出去。现在采用第二种出租的办法有很多问题，承包经营权是得到稳定、保证了，守住了，但是租金年年涨。租金上涨，增加经营者的生产成本，到经营权的生产经营者，必须要增加土地收益，才能付得起租金，于是导致了耕地非粮化，非农化，违背了承包经营权流转的本意。有些地方已经出现这种情况，因为租金太高，经营耕地以后赚不回来，就放弃了耕种，结果地荒了，租金也拿不到。甚至已发生，有人承包了大片土地，却经营不善，跑路了，把地荒了租金也拿不到。所以我认为不需要拆成两个权，拆成两个权以后并没有多大好处，用承包法的办法已经能很好流转了。

第三，建设用地使用权怎么革新？现在法律规定：集体土地没有建设用的使用权。有三种理由，一是人民大学的沈守愚提出的，说开发权是国家的主权性财产权，集体土地没有开发权。第二个是周诚、华生提出的，开发权既非私有，也非国有，而是社会利益相关人共享的权利，是全面开发权。第三种说法是原国土局法规司、现国务院法制办甘藏春提出的，他说开发权有两种模式，一个美国的私有模式，一种英国的国有模式；土地管理法选择了国有模式。这三种说法都是错误的。开发权（就是我国的建设用地使用权）是从所有权里面分离出来，就是所有者的。国有土地可以有开发权，集体土地也可以有开发权。因此现在取消集体土地开发权是不对的，应该给他开发权。

第四是宅基地使用权。现在的法律规定，宅基地使用权

只有占有和使用的权能，没有处分权、受益权。现在大家一致认识到应该有偿使用，应该给他处分权、收益权，但是有很大限制，处分只能在村里、集体经济组织内部流转，不能流转给外部。这样，村里一户只能有一处宅基地，有了一处就不能再买另外的宅基地；新婚小两口成家，可以在村里申请无偿取得宅基地，也不会花钱去买别人的老宅基地。所以这一规定，实际上是使宅基地不能流转。所以要打破这个规定，宅基地使用权允许流转，而且对象不能受限制，自愿给谁就给谁。

第五是抵押权。土地能不能有抵押权？现在法律规定只有拍卖取得的四荒地可以抵押，其他土地不能抵押。因为怕你把承包地、宅基地抵押出去了，一旦还不上贷款，土地被收走，无家可归。第二是因为集体土地不能入市，银行对抵押物不能处理，抵押权收不回来，所以不愿意抵押。所以要给集体土地抵押权，必须有土地市场，承包经营权、宅基地使用权都能够可以流转出去，银行能够处理其抵押物，才进行抵押。

集体土地产权制度改革应该改这几项。

乔依德：谢谢郑老，他的发言有一个很明显的特点，把对一个问题不同观点非常清楚地列出来。他也提出自己的看法，包括土地所有权有几种选择，承包经营权是分还是不分等等，给我们的评论或者讨论提供了比较坚实的基础。下面请第二位评论人刘愿发言。

刘愿评论

刘愿：很高兴参加会议，本来安排文老师评论的，文老

师评论太多了，所以请我帮他作评论。郑老师的文章我也详细看了，涉及的内容很多，他把主要的观点说了，但是在他的文章里面，有些地方我觉得不是很理解或者有一些自己的想法。有几点，一个就是关于国有土地和集体土地的划分，我们国家现在的做法是通过赋予县级政府或者城市政府规划权，不断扩大城市用地的范围，一步步侵占农民土地，把农民土地转为国有，城市土地、农村土地的边界是动态调整的，动态调整的机制是赋予了城市政府土地规划的权利。1999年的《土地管理法》规定任何单位和个人使用建设用地须向国家申请，并且将集体农业土地转为国有，这个制度严格来说是在1999年新土地管理法出台之后才是这样，之前不是这样，新的土地制度成型于1999年的《土地管理法》。

第二点郑老师也主张永佃制，包括土地承包期限又设定为50年，50年能不能符合永佃的性质？是存疑的。

第三点有一些新的地方，比如郑老师还提议在完善承包经营权的时候，主张有偿的使用土地，原来我们已经在2005年全面取消农业税，不交土地承包费，你的文章里面建议从提高土地利用效率出发，重新来征收土地的承包费，当然这个改革可以利用价格机制，能够在一定程度上提高使用效率。

蔡继明：宅基地有偿使用。

刘愿：不完全是，除了宅基地之外，他说农业中的耕地，文章里面提到这一点，可能负面的影响就是农民的负担加重，或者真正从事农业的人收入下降，因为我们本来取消了，现在主张又重新收回来也有一些问题。

第四个问题，郑老师的一个观点认为只要两权行了，承

包权和经营权，经营权没有必要单独从承包经营权里面割裂出来作为独立的权利。我的想法是，承包权和经营权分离出来有一定好处，好处在于我们也很注重经营者的权益，只是有承包权，但是没有把经营权独立分离出来，作为经营者可能不一定受到法律保护，在土地出现纠纷的时候，可能会完全偏向于承包者，经营者权利难以得到保障，从法律层面明确经营权的权利。

最后一点土地私有化，中央政府之所以从根子里面不主张，虽然温家宝口头上说没有意识形态原因，但是很重要的还是意识形态原因。意识形态根源在哪里？我自己研究判断跟中国共产党夺取政权背后的力量或者历史渊源有关系，我们夸大了地主和农民之间的矛盾，争取得到农民的支持，这时候作为补偿，农民短期内分到了地主的土地，但中国共产党本身主张剥削理论，所以不能再恢复私有土地。我自己的研究发现是，地主和农民的矛盾可能并不像我们传统上所说的那么大，真正的矛盾是国家和农民之间的矛盾。

乔依德：刘愿提出与郑振源不同的观点，这很好。下面发言的是方志权，他是上海市委农办研究室主任。我们对方先生来参加研讨会表示真诚的欢迎。政府的研究机构能来参加研讨很好，刚才金主编也希望我们除了保持稳定的人员以外，能经常有新人加入我们的研究队伍。

方志权发言

方志权：各位教授，非常高兴，我是作为实践部门的同志来跟大家就有关土地问题，与大家作交流。我是三个处室负责人，一个是市委农办研究室主任，二是上海市农委政策

法规处的处长，同时又是负责上海有关农村土地承包权操作的农经处处长，所有上海农村土地承包确权登记颁证的东西都是我们具体进行操作的。因为今天选了这个题目正好是三权分置大背景下，怎么样促进农地的流转以及保护农民承包经营权的保护问题，这是很大的课题。在实践过程中，我今天说好多东西都是在这个大背景下，我讲四个方面的内容。

第一个就是三权分置大背景下怎么样来研究巩固和稳定农村承包经营权的关系，来落实长久不变具体形式的问题。我非常赞同三权分置实践下来上海很多地方城市化进展非常快，还是一方面承包经营权落实到一家一户，在上海这个大城市，农户的权利怎么保护下来？再是一家一户一亩地、两亩地，我们也做过调查，有一家人家三亩地分了15个地方、16个地方，那是很少的，有的地是肥的土地和瘦的土地都是搭配的，所以要搞农业现代化，大家耳熟能详，松江搞家庭农场，规模经营的，所以还是把三权的理念分置，实践操作下来以后，但是具体的形式到底怎么样？大家都可以知道我们三中全会提出来长久不变的问题，到底将来用什么方式来进行解决？第一轮承包期是15年，第二轮是30年，现在提出长久不变，刚才郑老提出的50年，也有人提出70年，所以实践部门觉得也需要呼唤理论部门共同来研究，到底实现的形式怎么样？这是在实践过程当中我们的一点体验，研究和巩固稳定农村土地承包关系，落实长久不变的具体形式，这是第一点想法。

第二点要研究农村承包对三权分置的落实和实现问题。现在实践过程中上海市探索了两种路径，一是确权确地，二是确权确股不确地，因为城市化地区推进过程中，确权确股不确地，也是农业部中央农办来上海调研以后，总结了我

们的实践情况，在全国提出来。2014 年的一号文件和 2015 年一号文件不一样，2015 年一号文件严重控制确权、确股、不确地，大家碰到问题，很多地方搞不下去，大家觉得特别是城市化比较快的地方，还是尽可能通过入股的形式，不然，会一下子破坏原来的生产力，农业现代化会受到影响。所以将来三权分置里面到底是不是要发三个证？还要研究怎么样既要保护承包者的利益，还要保护经营者的利益，土地承包法里面现在对承包者的利益有所体现，所以很多的法律界也好，包括实际部门的同志也好，经营权的保护是不是要修改农村土地承包法？这一块里面的东西也是需要研究的。

另外一个将来确权的产权到底落实在村民小组还是村民委员会，还是村的集体经济组织里面？我们实践部门的同志、理论部门的同志都有不同的想法，所以也是需要研究三权分置和落实和实现的问题。

第三个方面研究如何促进农村土地有序规范，是集体组织内部的东西还是外部的东西，还是在一定时间里面内部到外部？需要探讨研究，到底流出方和流入方的问题，怎么样界定流入方的问题，要把各种不同的形式流转的形式做个利弊分析。

第四个方面要研究在三权分置农地流转下，怎么样保护农民利益的问题？度的问题非常重要，到底站在什么程度？不同的理论界也好、实践界也好，包括领导干部也好，对度的问题都是有不同的看法，将来怎么样在颁证过程中怎么样保护农民的权益是不是受到损害？怎么样保证经营者不能受到损害？另外对工商资本的问题，这一块问题高度关注，到底尺寸放多少，怎样程度？对他前置条件、事中措施需要

研究。占有、使用、流转以及承包经营权的想法大家各有不同的想法，实践下来了以后大家感触也不相同，值得我们进一步研究和探讨。

我就四个方面的东西，三权分置是非常好的理论的体系，怎么样来进一步不断地完善、不断的实践、不断的丰富？大家都有职责，谢谢大家！

乔依德：谢谢方先生，他主要是把现在存在的问题提出来，需要进一步研究。我们在自由讨论的时候也可以问他本人对这些问题的看法。下面请蔡继明作为评论人谈点看法。

蔡继明评论

蔡继明：首先方主任对三权分立的意义和作用，包括农村产权的变革做了梳理，是从肯定的角度来展开的，特别难能可贵的是方主任从实际部门的角度提出了三权分置面临的理论问题，值得探讨，把所涉及的问题都点出来。张曙光老师、郑老都涉及到了对三权分置的看法，这两位老师并不赞成，我个人认为关键还是看怎么理解。我们过去从土地所有权中分离出承包经营权，现在又从承包经营权中分离出经营权，实际上承包权不过是集体所有制的成员权。因为土地都是无偿承包的，宅基地也是无偿取得的，一旦再无偿地放弃承包权，如果放弃了承包权，也就不再是集体所有制成员了。所以，如果越来越多的农民都进了城，都放弃了承包权，我就不知道集体所有该归谁所有？所以现在从承包权里面又分解出一个经营权，承包权是成员权，把经营权转给别人，但是他自己仍然保留集体所有制成员的身份。关键是承包权能不能转移？如果承包权不能转移，还不如原来的两权

分离，原来的两权分离中承包权还可以出租、出让、转让，保护农民的利益不是限定这个不能转那个不能转，我们不要要求承包权必须转移，但应该允许转移，宅基地也不能要求必须放弃，但是应该允许农民有放弃宅基地的权利。

因为工业化、城市化和农业现代化，一定是大量的农村人口转移出来，转移出来的人口到底用什么方式退出土地？不能以农民一旦在城市里失去了工作，回来以后还有保障作为理由，把农民束缚在土地上。恰恰是新兴城市化要让进城的农民落户，建立起社会保障制度。土地本身不是社会保障，土地是生产资料，应该有一个市场机制，让农民进城后有一个退出机制，要让他有偿退出。当然他愿意保留土地也可以，但一定要给他放弃土地、转让土地的权利。

谢谢！

乔依德：谢谢蔡继明，虽然时间很短，但是把关键问题提出来了。承包权能不能转移？如果不能转移意义不大。现在按照议程有 20 分钟自由讨论的时间。

自由讨论

黄祖辉：我本来有很多想说的话，我说三权分置问题，三权分置是现实，据说十八届三中全会报告里面本来写进一条，允许有条件的地方探索土地承包权的有偿退出问题，但是没有通过，还不完全是有所有制问题，确实有难度。三权分置有人不赞成，事实上就是存在三权，土地承包经营权流转，本质上就是经营权流转，承包权流转有限制，因它是社区村民拥有的权利，目前难以超越村范围流转，但经营权可以市场化，可以超越村范围流转。过去在这一问题上

提法比较含糊，现在中央明确了三权分置，经营权可流转。要使土地承包权也能市场化流转或交易，必须解决农村集体经济制度改革问题，不然，即使理论上解决了，实践中也不能操作。

改革农村集体经济制度，必须将其封闭性特点变为开放性特点，但是这个问题很难，涉及到国家基层组织制度问题，同时，目前我国农村集体经济实际分化的很厉害，发达地区和城郊结合部地区的农村集体经济制度已基本具备了上述改革的条件，可以做改革试点。这一问题解决好了，土地承包权问题也相对容易解决。

蔡继明：说到土地私有制，如果农民认为好，共产党不同意，好的东西为什么共产党不同意？宪法规定，我国实行社会主义公有制，但是宪法也承认我国现在是社会主义初级阶段，不是实行单一的公有制，而是公有制为主体多种所有制并存，而且从目前所有制结构的发展来看，非公经济已经超过了公有制经济，从数量上公有制为主体、多种所有制并存已经不存在了，所以我在学术月刊上发表的文章就强调，两种社会制度都成立混合经济。既然社会主义初级阶段可以实行生产资料多元所有制，为什么土地制度一定要实行单一的公有制？劳动力市场已经建立了，资本有国有的，个人的，还有外资，为什么土地不能实行多元所有制？从法理上，别的生产资料都可以私有，为什么土地不行？当年共产党是靠打土豪分田地，不是实行公有，如果一开始我们就主张建立公有制的国家，农民会跟着共产党闹革命吗？所以当时打土豪分田地是把土地给了农民，那个时候共产党不是执政党，是在野党。现在共产党执政了，没有一个参政党鼓动私有，所以共产党担心什么？如果把土地给了农民，

正好换得了人心，会增加共产党的执政基础。

张曙光：我觉得先说明一点，蔡教授说我对三权分离不同意，我没有不同意，我在 2008 年写的《农地流转和农业现代化》（后收入《博弈：地权的细分、实施和保护》）里面，就提出和讨论了两个两权分离的问题，所以我作一下说明，郑老师是不同意三权分离。我认为很必要，这个问题的关键是前面讲到的，我们十八届三中全会关于土地问题的第二条里面，明确地讲了赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押担保的权能，允许农民以承包经营权入股，发展农业产业化经营。为什么提出这个问题？前面几条关于承包权的权能是清楚的，但是后面关于抵押担保入股是把承包经营权合在一起了，现在的很多解读文章考虑到现实的状况是允许经营权抵押担保，而不允许承包权抵押担保，这是文件本身没有说清楚而出现在政策层面上的问题。因为承包权要能够抵押担保入股涉及到根本的变化，但是如果在这个问题上思想上不能统一，理论上、逻辑上就贯彻不下去，我们讨论这个问题首先要从理论上说清楚，然后说明实际上怎么可以去做，不能把这两个东西混起来。我们讨论问题是必须从理论上和逻辑上说清楚的，如果承包权不能抵押担保，上位权不能抵押担保，下位经营权又可以抵押担保，在实践中必然会出很大的问题。现在我们的现实中已经是这样做，承包权不能抵押担保而经营能够抵押担保的根本原因，是害怕一旦承包权能够抵押担保，就会改变现在这一套土地制度，不愿在土地问题上实行逻辑上一致的、能够真正解决问题的改革办法。

顾长浩：我谈谈我的观点，第一，关于土地承包权实行两权分离还是三权分离，不是一个值得深入讨论的问题，因

为这是一个自然现象，具有经济社会活动的必然性。我多次说过，中国的集体土地所有权是一个公法上概念，不是一个私法上的概念，土地集体所有权不具备私法上所有权应当享有的、完整的占有、使用、收益、处分等权能，而仅在某些事项、某时候体现私法上所有权重能，例如农村集体经济组织内部分配土地承包权、或者对外流转土地承包权时才拥有一定的处分权能功能，但决没有自由处分的权能；再如，在被国家征收时，可代表农民集体要求补偿的权能，等等。在现实运作中，集体土地承包权取代所有权成为了私法上的基础性权利，享有私法上所有权才享有的四项权能，《物权法》已认将其定位为用益物权。如此的集体土地权属构造，自然而必然地产生了三权分离现象，因为土地流转是市场经济下的必然现象，那么在以集体土地所有权与承包权分离、土地承包权为基础性私法权利的前提下，必然会发生土地权利再次分离现象，由此形成了三权分离现象。我们需要研究的关键问题是三权之间是怎样状态的分离关系。当然，在国家政策制定和立法决策上，如何看待两权分离或三权分离，尤其是如何看待土地承包权与土地经营权分离，是十分重要的，应当放到中国农业发展的宏观角度来看待，应当研究其实际作用如何、应当如何发挥作用，从而构建出有利于中国农业经济发展的土地权属制度。

第二，现行农村集体所有权构造法律制度存在重大缺陷，在农村集体土地所有权下有“三块地（土地承包权、宅基地使用权、建设用地使用权）”。实际上，“三块地”都存在三权分离现象，而不仅仅限于土地承包权存在“三权分离”现象。那么，“三块地”的共性是什么，或者说“三块地”的共同上位法律概念是什么？我认为，应当是“土地使

用权”，但我国的物权法缺少这一理论抽象。国有土地同样存在上述问题。据此，土地承包权就是集体土地所有权下的一种使用权，是基础性权利，承包权与经营权分离现象的发生是因为经济活动导致了土地流转，市场经济需要土地流转，这样才有利于农业发展，才符合经济活动的逻辑定律。我非常赞同张老师的观点，首先要弄清楚集体土地的基础性权利到底是什么权利？这在《物权法》上是一个已经具有确定性的问题，土地承包权当然是比经营权更基础的权利，依法享有占有、使用、收益、处分四大权能；其次，应当弄明白的是基础性权利与后续性权利的关系，土地经营权所拥有的权利必然是继受于土地承包权，如果土地承包权没有四大权能，后续性权利怎么会凭空产生权能？因此，“允许经营权抵押担保，而不允许承包权抵押担保”问题，如果文件上真是这么写的，在法律逻辑上是站不住脚的。

第三、关于三权之间关系，我认为，集体土地所有权应当被虚化，事实上已经被虚化。从民法所有权角度看待集体所有权，肯定是看不懂的：在实际运作中，集体土地所有权只有分配土地使用权、使它变为农户土地承包权的权能，而没有占有、使用、收益等权能。所以我一直认为，集体土地所有权有关信息可以登记记载于不动产登记簿上，但无须核发产权证，因为农村集体经济组织不能拿这个产权证在市场经济的民商活动中从事设定抵押、流转处分活动，因此，该产权证在民事法律活动上没有意义，因此，事实上已经被虚化。另外，集体土地所有权因为国家征收而转变为国有是其无法拒绝的最终归宿，这也是事实被虚化的重要表现之一。集体土地所有权应该被虚化系指集体土地初次分配完成以后，土地承包权将在未来的土地流转中担当主角，在市场

经济并在一定的时间和空间范围内取代集体土地所有权而成为市场流转的主角。而且从法律上看，也不能再允许集体土地所有权享有私法上的权能，否则，集体土地所有权必然与集体土地承包权发生权利行使上的冲突。集体土地所有权一般情形下，仅在未来土地分配方面有法律形式上作用，即当土地承包人欲将土地流转给集体经济组织外的经营者，须经集体土地所有权人——集体经济组织同意。因此，如果基础性的土地承包权一旦分配确定，集体土所有权应当被虚化，而土地经营权也只有按照这一逻辑，才能依合同以及现有法律规定顺利流转。

章铮：讲两点。第一，当年搞大包干时，我们的口号叫做交足国家的，留足集体的，剩下的都是自己的。当时交足国家的，主要是粮食，农业税极其次要。粮食靠经营土地才能种出来。所以当时所谓的大包干承包制的实质内容是给农民土地经营权利。

第二，2000年前后，由于农业税负太高，作为土地承包者的农民把土地撂了荒，自己到城市里面打工，找也找不到。上级要保证粮食生产，但找不到承包土地的农民，只好找村干部。村干部只能找另外的农民来种地。另外的农民作为土地经营者，要求与村干部签订长期合同，连续种十年地，因为只有期限足够长，他们才愿意在所经营的土地上搞农田基本建设，修水利设施，施有机肥。合同签了，农田基本建设也搞了，但一旦取消农业税，给农民种地以补贴，以往找也找不到的原承包者回来了，大叫说没有经过我的同意怎么可以把地包给其他人？土地经营的要求（保证粮食生产）和承包者的身份发生矛盾。为什么不论是否种地都要保护土地承包者的利益？因为大包干是中国改革的一只神牛。

党国英：我的体会是，我们很多争论到语义学上的问题，会造成沟通的困难。我有一次跟社科院的梁教授（他在物权法起草过程当中全程的作用）交流，有一个共识。很多争论是概念与经济现实有距离，造成起草文件时用语的困难。我们不要抠名词，就看内容，比如说土地承包法从那个法律来看，基本把很多权利转移到承包权去了，这样集体所有权实际意义不大。有的官员就个人认识来说，其实也思想蛮解放。例如，多元所有权，有的官员也是可以接受的。

当时起草土地承包法以及后来的物权法，至少有人有想法，就是把所有权架空，把承包权做实。也有些人反对，他认为你是搞私有权，其实真就是这个意思。变通的说法是可以接受的。本来这个问题我认为我们的老大思想解放一点，土地制度改革就比较乐观的。

傅蔚冈：三权分离就是使用权、承包权和经营权分离。党老师说语义上的问题，主要是承包权一种亚所有权，其实可以视为是所有权的一种。但它的特殊之处是基于身份所有，所以我觉得要解决这个问题，就是要把承包权废掉。一个可行的办法就是农地国有，像城市里面的土地是国有的，国有让大家更容易买房子；如果城市里面的土地还是像农村一样，那么今天我们在城市买房子就会像农村一样困难。

文贯中：我回应一下郑老关于土地私有的话题。这次会上，我本来没有想要主动提这个话题。在我向会议提交的文章里也没有提到。但既然郑老在发言中提到了，我想借机回应一下。土地私有作为理论探讨，在我们的会议中应该是允许的。在我看来，反对土地私有的论据是不能成立的。例如，社会主义初级阶段论是目前为止，对我们的市场化改革的努力目标最能自圆其说的理论。用这个理论，我们能解释

为何要将 50 万家国有企业私有化。但这么一个据说将长期指导我们所有部门的改革的理论，在解释农村问题上却漏洞百出。在解释为什么 50 万家国营企业，也即全民所有制企业的都被私有化了，其理由是生产关系必须符合生产力，不能太超前，否则反而破坏生产力。按照这一理论，中国即使在城市地区生产力都很落后，所以生产关系，也即所有制，要退回去，退到私有制。那么，中国的农村地区自然是生产力最落后的地方，为何要维持十分超前的土地公有制呢？难道越是生产力最落后的地方，生产关系反倒应该越超前？我提出这个问题已经多年，迄今没有人出来提供自圆其说的答案。所以，我这个问题还要提下去。

第二，党一直说自愿原则最高原则。那么，我想问，当年的集体化是自愿的还是强迫的？如果说是被迫的，那就是一个极大的错误。现在胡风分子，右派分子，右倾机会主义分子，走资派、修正主义分子等等都被平反了，作为阶级兄弟的农民犯了什么罪，对他们的错误就是几十年不能更正？不能更正的理由又是什么呢？也一直没人出来回答。

第三，如果说目前的集体所有制是自愿的。那么，如果某个集体的领导烂掉了，而且发生滥权的事，变得完全没有效率了，我们几个成员退出现有的集体，另组一个新的集体，可以不可以呢？在目前的制度安排下，这也是不能允许的。面对一个再烂，再无效的集体，所有的成员必须呆在里边，无权退出。由此，我们可以看出，这种集体化必然是强制性的，是违反党的自愿原则的。但为何我们必须坚持这种不自愿的集体化呢？也没有人出来解释其理由。

总之，现有的关于土地集体化的理论错误百出。对此，如果我们想真正解决三农问题，我们就不能一味地回避。为

此，我认为应该允许农民有从现有的集体中自由进退的权利。按照这一逻辑，农民如果愿意单干，那么也有携带自己名下的现有土地完全退出的权利。剥夺农民这种退出权，必然产生严重的后果。而且我们不正在看到种种后果吗？

钱文荣：我是新人，来自浙大管理学院，也是中国农村发展研究院的老师。这里主要讲一下关于所有权、经营权几个问题上，次文老师在浙大的学术会议上讨论时，提出了土地私有制的概念，很多老师表示反对，认为土地只要产权清晰了，所有权无所谓了。当时我说产权清晰了确实没有问题，但是集体所有权最大问题就是无法清晰。

第二点我想说的是，在现实条件下，土地承包权本身是对集体所有权的分割。我们的土地是一定范围里面的农民共有的，在改革开放以前，这种共有权表现为参加集体劳动和统一分配。改革开放后，这种共有权就体现在承包权上，用农民的话来说就是“分给农民”了，。刚开始时，农民还交一事业承包款，后来就不交了，期限也更长了，以后也许会更长。实际上，在很大程度上就是对集体所有权的分割。因此，我觉得在农地农用的情况下，现在的农地产权是基本清晰的最大的问题是在土地非农化过程中的利益分配问题，现在集体拿到一块到底是谁的不清晰，导致腐败等等一系列问题，所以产权如何清晰依然需要解决。

张蔚文：我当时看到中央顶层设计说农村土地制度三项改革，第一个反应就是：为什么不是四项改革？除了征地、宅基地和集体建设用地以外，还有承包地。今天的讨论更坚定了这一想法，因为四项改革是联动的。与宅基地改革联动最密切的是承包地，今天讨论的焦点也都集中在承包地。如果只是讨论经营权，而回避所有权问题，是头痛医头脚痛

医脚的权宜之计。我的理解，是不是承包地比较敏感或者涉及意识形态，所以才没有加在里面作为四块地的改革。

乔依德：在结束以前我也讲两句。现在所谓的三权分置，顾老师讲了是自然形成，既然自然形成，我们看在哪些方面是可以进一步推动的。有不同的呼声是好事，像把这个墙拆掉大家不同意，我们可以再谈，包括私有化也可以谈，最根本的是虚化现在所谓的集体所有制。仔细看一下在城市里面，不但是公有制，以前我住的房子都可以转使用权，以前的房子是房管所在管的，不像现在拿到产权证，那时我的使用权都可以转。承包权或者承包经营权如果能够转移，也能达到土地资源的市场化配置，这是关键。现在经营权和承包权已经形成，我们无所谓，因势利导，把承包权虚化，从集体所有制当中虚化出来，让它自由转移转让，包括文教授讲的允许自己建立另外的合作社，这应该是我们努力的方向。

这一节讨论就告一段落，大家完全没有互相同意，没有关系，我个人觉得还是把很多问题理清楚了。下面是茶歇。

主题二：户籍制度改革

汪晖：各位教授，现在开始第二场，第二场户籍制度改革有2位发言，有2位评论，最后自由发言。先请傅蔚冈发表精彩演讲，傅蔚冈是上海金融与法律研究院执行院长，他的题目是：户籍改革的逻辑与路径。

傅蔚冈发言

傅蔚冈：这篇文章写出来的时候，本来想写户籍改革的逻辑和路径，发现文章文不对题，所以我现在把这篇文章改称为《户籍怎么形成的》。户籍是一个非常令人讨厌的东西，不知道在座在上海生活但没有上海户口的？上海有超过1100万的非户籍人口，他们的生活中有各种不便。

户籍怎么产生的？从法律上来看，真正产生今天意义上的户籍的是1958年1月的《中华人民共和国户口登记条例》，到目前为止还是全国关于户籍的唯一法律。当然，在它之前就有类似的文件产生，1951年的《城市户口管理暂行条例》就是如此。尽管这个暂行条例中说其目标是为了保护人民的迁徙自由，但实际上是为了限制迁移。

为什么要有户口？时任公安部长罗瑞卿在《关于中华人民共和国户口登记条例草案的说明》中作了如下解释：说“为什么要这样办呢？就当前情况来说，因为近几年来，农村人口盲目流入城市的现象比较严重，而有些机关、企业单位，也没有认真执行紧缩城市人口的方针，甚至私自招工，随便写信向农村索要户口证明；有些单位对于从农村盲目流入城市没有户口的人员，不仅不积极协助政府动员还乡，反而利用机关、企业的某些便利，让其长期居住。这样就更加助长了这种混乱情形的严重性，给城市的各面建设计划和正常的生活秩序带来了许多困难，使得有些城市的交通、住房、供应、就业、上学等等问题，都出现了一定的紧张局面。同时，由于农村劳动力的大力外流，也影响农业生产建设的开展，对于发展农业生产不利，也就对整个社会主义建设不利。”

尽管这些话是在 1958 年讲，但是过了快 60 年，部长或者很多部级领导说到户籍的时候似乎还是说的同一个理由，无非是说人太多很乱，给城市各方面的建设和正常生活带来很多困难，使得很多就业、上学、工作出现紧张局面。

在我看来，户籍逻辑主要是两个，一个是经济逻辑。就像罗瑞卿说的拥有户籍就可以“准确地及时地掌握全国人口的分布、增减和变动情况，为我国有计划地进行社会主义建设，编制国民经济计划，正确地贯彻统购统销，统筹安排劳动就业和劳动力调配，以及节制生育等等重要政策措施，提供人口资料。”插一句，1958 年已经开始节制生育，并不是很多人认为计划生育是很久以后的事情。

第二是政治逻辑，罗瑞卿说户口还具有“证明公民的身份，以保护人民群众在政治生活和社会生活中的合法权利和利益”和“堵塞治安管理中的某此空隙，限制反革命分子和其他坏分子的破坏活动，保卫国家建设和人民生活的安全”。需要补充的是，1949 年成立的《城市户口管理暂行条例》就是公安部制定，主要目的就是为了新生政权的安定。世界上绝大多数国家，户口相关内容不是设置在公安部或者警察局，而是设在民政等部门，中国很特殊的由公安进行管理。我发现一个很有意思的现象，2014 年《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》（国发〔2014〕25 号）文中的主题分类是“公安、安全、司法\公安”，这说明今后户籍改革还是由公安主导，不是其他部门，或者说，户籍改革可能还是以政治逻辑为主导，而不是经济逻辑。

自此之后，中国一切的经济生活都围绕户籍展开。无论是计划经济时代的购买粮布等出具证明，还是像选举权或被选举权这样的政治权利，或者是像今天备受关注的受教育权

这样的基本公共服务，所有这些都是依赖于户籍。为什么要依赖于户籍？路径依赖是一个重要的原因：既然以前已经有了一整套甄别公民身份的制度，为什么还要另起炉灶？

也正因如此，今后政府所提供的所有公共服务几乎都是从户籍地开始。1986年第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《民法通则》，把公民的“户籍地”放在一个非常重要的位置。《民法通则》第十五条规定“公民以他的户籍所在地的居住地为住所”，而在同一次会议上通过的《义务教育法》，尽管没有强调户籍，但是“就近入学”的规定在很大程度上让人想当然地认为只有户籍地政府才承担责任。

或许正是如此，2006年修改的《义务教育法》还特意在第十二条中强调户籍地政府的责任，规定“适龄儿童、少年免试入学。地方各级人民政府应当保障适龄儿童、少年在户籍所在地学校就近入学”，同时还明确指出了非户籍所在地政府的责任：“父母或者其他法定监护人在非户籍所在地工作或者居住的适龄儿童、少年，在其父母或者其他法定监护人工作或者居住地接受义务教育的，当地人民政府应当为其提供平等接受义务教育的条件。具体办法由省、自治区、直辖市规定。”

为什么《义务教育法》在制定初期压根就没有想到“非户籍所在地”政府的责任？一个很重要的原因是在制定这些法律的时候，在非户籍地求学可能是一个小概率事件，而并不是像现在成为普遍性的事实。上世纪80年代初期，由于计划经济尚未解体，中国并没有出现大规模的人口流动。因为改革开放初期人口流动的特点主要是：农业人口是流动人口的主力军，城市人口的流动很少或是极不明显；流动范围主要由农村流向周边城镇，远距离和跨省流动极少。

如果对比 1990 年和 2000 年两次人口普查结果，我们发现，在有流动人口的家庭户中，户主与配偶均为流动人口的比例从 1990 年的 7.44% 上升到 2000 年的 46.06%。这说明，近年来流动人口举家迁居城市或在城市长期定居的比重越来越大，其中相当一部分人已经成为流入地的“新居民”。人口已经不再频繁流动，越来越多的农民逐步脱离农业，融入居住地，成为现居住地常住人口。以上海为例，1980 年时有 1152 万常住人口，而户籍人口是 1146.52 万，换句话说只有不到 6 万人口为非户籍人口。即便是到 1994 年，非户籍人口也只比户籍人口多 100 万——常住人口为 1398 万，而户籍人口为 1298.81 万。

既然非户籍人口所占的比例偏低，那么在制定公共政策时不考虑非户籍人口也就可以理解。更为重要的是，在相当长一段时间内——主要是从改革开放初期到 1990 年代初，尽管对人口流动的政策逐步放松，但由于受“离土不离乡、进厂不进城”的影响，决策层对于以农民工为主力的非户籍人口流动并未作出一个全局的规划，甚至认为这部分群体会回到原有的故乡。也正是如此，这部分群体的公共服务问题并未提上议事日程。

直到十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，市场经济成为决策层的选择之后，流动人口才成为一个受高层关注的议题。1995 年，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《中央社会治安综合治理委员会关于加强流动人口管理工作的意见》，提出了“因势利导，宏观调控，加强管理，兴利除弊”的工作方针，明确要求各地区各部门切实掌握人口流动情况，控制流动规模，引导有序流动，发挥人口流动的积极作用，保护流动人

口的合法权益，预防和打击其中的违法犯罪活动，维护社会治安和管理秩序。

需要指出的是，中央综治委关注人口问题，最为重要的出发点是“预防和打击违法犯罪活动、维护社会治安和管理秩序”，并未将户籍所捆绑的福利问题提上议事日程。真正重视户籍问题，还是 2002 年十六大以后的事，十六大报告指出，“农村富余劳动力向非农产业和城镇转移，是工业化和现代化的必然趋势。……消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍，引导农村劳动力合理有序流动。”该报告最大的特点就是将原先“限制为主、流动为辅”的人口管理体制转变为要“消除不利于城镇化发展的体制和政策障碍”，要促进劳动力合理流动。而在十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出，“深化户籍制度改革，完善流动人口管理，引导农村富余劳动力平稳有序转移。加快城镇化进程，在城市有稳定职业和住所的农业人口，可按当地规定在就业地或居住地登记户籍，并依法享有当地居民应有的权利，承担应尽的义务。”

换句话说，直到十六届三中全会，户籍制度改革才提到议事日程上来。但可惜的是，这个时候绝大多数的公共服务制度已经初具雏形，而且都是以户籍为载体。以养老保险为例，1991 年 6 月，国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，开始尝试性的社会养老保险结构的改革实践，初步确定了社会养老保险费用由国家、企业和职工三方共同筹资的框架。1995 年 3 月，国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，具体确定“社会统筹与个人账户相结合”的实施方案，确定“统账结合”是中国城镇企业职工基本养老保险制度改革的方向。在实际运行

中，形成了城镇职工养老保险制度的多种方案并存的破碎局面，全国产生了上百种改革方案。1997年7月，国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，为解决此前养老保险制度多种方案并存的破碎局面采取了不少措施，社会保险经办机构实行省级垂直管理也在2000年前完成。

截至2006年末，全国基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险参保人数分别达到18766万人、15732万人、11187万人、10268万人和6459万人，有2241万城市居民和1509万农民享受最低生活保障，5400万人参加农村养老保险。2006年，五项社会保险基金总收入8626亿元，总支出6472亿元，年底累计积累8239亿元。尽管如此，这个制度还是以此前的户籍制度为基础，一个最为明显的特征是统筹账户无法实现跨地域流动。更为重要的是，此前积累了大量的资金，使得地方和中央的利益盘根错节，改革举步维艰：人口流出地政府不愿意为外出民工埋单，而人口流入地政府也不愿意。

同时，我们还发现一个现象，那就是目前的户籍改革有意无意的与1958年的户口登记管理条例相违背。根据《户口登记条例》第十条的规定，公民只需要“持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明”即可向常住地户口登记机关申请办理迁出手续。换句话说，公民只需要获得劳动录用合同，即可办理迁移户口事宜。但是在现实生活中，很少有人能够只凭借劳动部门的录用证明即可办理户口迁移，还需要一系列的条件。

乔依德：第二段话是关于迁出的手续，但是没有讲迁

入。应该是办理迁入的手续。

傅蔚冈：户口的限制在哪里？深圳是始作俑者，深圳开了很坏的例子，直到目前为止深圳是全中国户籍最反动的地方，为什么？现在来看深圳的常住人口当中只有 20%、30% 是深圳拥有户籍人口，相当于 70% 以上的人口都是非户籍人口，1984 年深圳实行暂住证，对就业人口是开了暂住证先河，被全国各个地方仿效。按照 1958 年户口登记条例的规定并不需要暂住证，到当地办理登记超过了几天到离开户口居住地几天办理申请，但是办理登记和申请暂住证是两个完全不同的概念，因为暂住证是行政审批和行政许可，可以给你，也可以不给你，登记则不是如此。。按照 1958 年的户口登记条例是到公安部门办理登记，雇佣人员可以自动成为当地户口，但是 1995 年公安部办法说不行，你们还要先来办暂住证，所以我们目前的户籍改革是强化了户籍，而不是相反。1984 年暂住证，1985 年居住证，1995 年暂住证，2002 年深圳开始人才居住证，上海 2002 年有居住证办法。

我们经常说中国户籍制度导致是城乡分裂，在计划经济时代把中国分裂成一个城市和一个农村，但是现在的居住证则是把中国分成 100 多个城市。一个最简单的例子是，我在上海缴社保 5 年之后到北京，但北京并不认可我在上海缴纳的，于是一切得开始重新，这种做法就是阻碍了劳动力流动。

同时，有居住证还会发现一个滑稽现象，以前一张身份证可以了，现在办有些事情需要拿身份证和居住证一起。有些地方还要原籍所在地户口簿，这样增加了很大的成本。

我们现在正在做关于上海居住证的成本，粗布估算，办居住证给我们造成的损失是几十个亿每年。陆铭教授有个非

常经典的判断，那就是要“防止中国的欧洲化”，即要警惕户籍把中国变成无数个经济体，破坏中国大市场的优势。

既然户籍这么坏，为什么它还继续存在？我觉得很重要的一个原因是来自于思维的阻力。

很多人经常说的一句话是，“如果仅仅户籍制度本身来说，是一件很容易的事，但是和各种福利待遇捆绑在一起，就很难改了。”这个思维不仅在很多领导干部中存在，还存在于很多公众的头脑中。我们需要澄清的一个事实是，我们享有的福利并不是因为你有户籍而有了福利，实际上福利是市民本书支付的对价，或者说是自己花钱买的，我们不妨以上海的五险一金为例。

表一：上海市五险一金

缴费项目	个人比例	单位比例
养老保险	8%	21%
失业保险	0.5%	1.5%
医疗保险	2%	11%
工伤保险	-	0.5%
生育保险	-	1%
合计	10.5%	32%

从上面这个表格中可以得知，市民所享有的失业保险、养老金、医疗保险、工伤保险和生育保险，实际上是市民自己缴纳的结果，而不是你作为上海市民理所当然就有一——如果一个拥有上海户籍的市民却不缴纳这些费用，那么这些福利也和你无关。唯一一个特殊的就是教育，如果作为上海市民，不需要缴纳费用也可以享受教育。

但需要指出的是，很多非户籍居民也在缴纳教育费用，

如果劳动者是在城市正规部门就业，你所在用工单位需要缴教育附加费，上海一年的数额将近 200 亿，而这部分费用用来弥补相关适龄儿童义务教育阶段的费用也是绰绰有余。

最后说点悲观的。以前户籍只是在公共教育领域或者福利领域发生作用，并不在商品领域发生作用。但是自从 2010 年之后，情况就变得糟糕了。2010 年 12 月 23 日颁布的《北京市小客车数量调控暂行规定》，只有本市户籍和持本市暂住证且连续五年以上在本市缴纳社会保险和个人所得税的人员才能参加摇号。2011 年 2 月 15 日发布的《北京市人民政府办公厅关于贯彻落实国务院办公厅文件精神进一步加强本市房地产市场调控工作的通知》中指出，“对已拥有 1 套住房的本市户籍居民家庭（含驻京部队现役军人和现役武警家庭、持有有效《北京市工作居住证》的家庭，下同）、持有本市有效暂住证在本市没拥有住房且连续 5 年（含）以上在本市缴纳社会保险或个人所得税的非本市户籍居民家庭，限购 1 套住房（含新建商品住房和二手住房）”。而这个限购令也被不少城市所仿效，到目前为止北上广深等四个城市还在执行。

汪晖：现在第二位发言的是章老师，章老师是北京大学光华管理学院的教授，他的题目是：城乡生活水平差异，劳动力二等市场就业城镇化，兼论民工荒与大学生就业难的并存。

章铮发言

章铮：大家好！大家一看我的论文会发现，我的论文不是为本次会议专门写的，但是这篇论文的东西确实跟会议讨

论的问题有关，既然现在谈的是户籍改革，我简要介绍一下论文的内容，再集中谈与户籍制度改革有关的想法，

论文可以简单地归纳为两个事实，一个结论。

第一个事实就是中国城乡之间存在着显著的、部分由制度因素决定的生活水平和生活支出上的差异。具体来说就是乡村的人均消费支出是城镇的大约三分之一，乡村每平方米建房费用是城镇每平方米购房费用的六分之一。

为什么将乡村建房费用与城镇购房费用相比较？因为

第一，乡村宅基地免费的，或者现在就是收钱，一块宅基地收 3000、5000 元，不多。

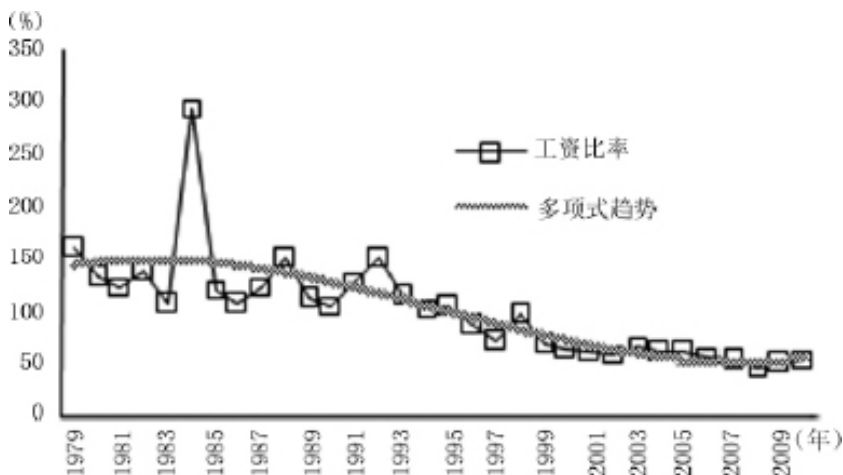
第二，乡村盖房政府是基本不收费，收费也是有限的。

第三，乡村盖房不需要通过房地产开发公司，请建筑队甚至自己盖一下都可以，所以省了房地产公司费用和利润。

此外，农民工在城镇消费支出是城镇居民二分之一到三分之二，农民工家庭用房在乡村，在城市里住的是集体宿舍，光这一点跟家庭人均住房面积差很多。

事实二，随着农民工在二等市场上就业市场增加，与城镇正式职工相比，农民工相对收入逐步下降到与城乡生活水平与生活支出差异相匹配的水平。二等市场不同于头等市场，后者属于农民工干不了、只有有相应文化知识的大学生才能干得了的活。

我的资料来自北大的卢锋教授（见图），该图表明，1979 年开始农民工刚进城时，农民工工资是相当于正式职工的 150%，那个时候很高，包括 1988 年前后，农民工工资都大大高于城市正式职工，当时我们埋怨体脑倒挂，其中埋怨之一是农民工，因为他们当时的工资比较高，但是之后慢慢低下来。



两事实之间的联系是：在农民工总体上供过于求的情况下，大量的农民工进城压低了工资。农民工的底线是农村的生活水平，毕竟他们要靠打工活下去。既然乡村生活水平低，带来的结果就是农民工工资水平被压低，压到什么地步？压到最后就是我的结论，城镇劳动力二等市场上的收入水平，不足以保证就业者家庭城镇化。靠农民工家庭的收入，其全家在城里活不下去，家庭一半在农村、一半在城市能活下去。

子结论是两个。第一个结论，城镇劳动力市场上的农民工绝大多数没有城镇化经济能力，不能全家进城定居。

第二个结论，如果有人（包括城市居民和大学毕业生）以全家在城镇生活作为他的底线，找职业必须找收入高于底线的职业，则他们不可能长期在城镇劳动力二等市场就业。在校期间出去端盘子的大学生现在有很多，以至于到了寒暑假餐馆不缺人，但是那个时候大学生只是做临时性的工作。

如果毕业以后真正长期干农民工一样的工作，拿农民工一样的钱，他也进不起城，所以他不会这么干。为什么城市里面的人就业难？因为城市里面相当一批岗位的工资水平，与长期在城市里面生活的人的消费水平是不匹配的。

为什么现在户籍改革制度这么难？排斥农民工的合理性在什么地方？我发现合理性问题在于，大多数农民工家庭进城以后，他在城市里生存是很困难的。所以农民工要进城，城镇地方政府不得不琢磨他进来给我带来什么？我以前主要担心的是农民工 40 岁、50 岁以后找不到工作，现在看来这个问题有可能解决。最近媒体炒作的热点是高龄农民工，是 50 岁以上的农民工。这意味着 40 岁、50 岁以上农民工的就业问题得到缓解。现在的问题，是跟他们收入相联系的支出水平在城里过的很差。如 PPT 所示，2012 年，农村平均消费支出水平低于城镇收入最低 5% 的困难户的消费支出水平，是农村中等收入偏上户（收入从高到低的第二个 20%）的平均消费水平低于城市收入最低的 10% 的消费水平。换句话说，农民工挣的钱在农村过日子还算体面，到城市里面全部变成了穷人。

认识到了这以后农民工有两种选择。

第一种，不进城定居，老来回农村待着，还有一种办法，是到房价可以承受的城镇定居。比如到北京、上海打工，在房价低的县城或者地级市买房。这种城镇化流入地政府不会反对，因为没有负担。

另外一种可能跟流入地政府博弈，不管条件是否具备，你让我进北京就进北京，先拿到了北京户口再说，将来到了北京找不到工作，收入太低，我找流入地政府解决，这一条是流入地政府最害怕的事情。历史上发生过不管怎么样先进

城再倒逼的事，举一个我当年亲身经历过的例子，不知道这里有没有上世纪 80 年代初、70 年代末生活在南京的？有没有看见过南京当时除了主要大街以外，所有的小巷都一分为二，一半通行，一半搭成防震棚式的建筑，供文革中下放乡村、此时允许回城但没有住所的城镇下放居民居住。住房问题摆在全体南京市民面前，倒逼有关部门非解决不可。不用这种办法这十几万人根本回不来。就这样回来了，解决他们的住房还用了 13 年。据说当时江苏省的领导说，如果什么时候有房子再让他们回来，许多人一辈子就不能回来了。那时候江苏省的领导是许家屯。现在来看，这件事情倒逼是好事。

从流入地政府来说，怕的就是长期后遗症，以后活不下去要找他，为此长期挨骂，进城农民工说活不下去骂他，原来城市里的人也会骂他。农民工市场竞争充分、流动性强，工资不是单个地方政府能左右，所以尽管谁都知道离不开农民工，但是到了真正解决户籍问题的时候，采取积分的方式，不想让农民工进城，希望维持农民工“工作在城镇、家庭在乡村”的局面。可见，城镇化难就难在农民工收入太低、低于家庭城镇化后的支出。

怎么解决？现在这样的局面是中国经济几十年来演化的结果，因为农民工进城的最大后果是降低了企业的劳动力成本，带来的是中国制造业的竞争力。如果尊重历史形成的局面，结果有几条。

第一条是城镇化的“三个一个亿”大打折扣，没有那么多的农民工进得起城。

第二条农民工家庭分离，三留守——留守儿童、留守妻子、留守老人的问题没有办法得到解决，即使农民工把家

搬到了家乡的县城里面，也不过是把留守儿童、留守妻子、留守老人的留守地点从家乡换到县城。

第三不能采取措施缩小城乡差别，牵涉到土地改革问题。如果宅基地使用权价格市场化，农村建房费用大幅度提高，农民工要求的工资也相应提高，可能带来的问题就是农民工低工资现有格局没法维持，要想维持就要维持现行的宅基地不要钱的局面。

如果调整收入分配格局，让农民工靠打工收入可以进得起城，虽然流入地政府的负担会减少，但是他们收入的增加可能影响方方面面，其中包括

一个是企业，企业现在就在叫说快要活不下去了，农民工收入上升他们肯定要叫唤。

第二个是城镇消费者开支要增加，我们现在习惯性使用快递员、钟点工、月嫂…，如果因他们涨工资导致上述服务大幅度提价，城镇消费者肯定叫苦不迭。

第三，农民工现在进城（工作地点）买不起房，如果通过降低房价改善收入分配，则降低房价或者影响到政府的税收，政府土地财政受影响，或者房地产商利润受影响，或者当地乡村居民的土地收入受影响。

最后是精神方面，会冲击到原来全社会认为理所当然的白领收入应该高于蓝领的收入概念。即使文革当中，当时普通大学生毕业生工资 56 元，多少年不涨，普通工人一个月工资 35 元，也是多少年不涨，大学毕业生工资还是比工人高 60%。现在很多人自称“×× 民工”，比如媒体人喊我是“新闻民工”之类，骨子里还是觉得地位比民工高。如果农民工收入比他们高，说起来你那么低的收入也配称民工，他们肯定受不了。1980 年代后期的体脑倒挂是 1980 年代末某

政治事件的情绪上的背景，大家都很清楚。楼继伟最近的讲话是信号，就是希望把工人的工资上涨幅度控制住。所以这个问题怎么解决？我不知道。过去农民工只是生产要素供给者，所以低工资不是问题，现在他既是生产要素的供给者，同时我们希望通过城市化拉动内需，农民工如果变成城市人口，他们的消费增长2倍，他们哪来那么多钱？所以现在工资是高是低？陷于两难。

汪晖：我们请浙江大学中国农村发展研究院院长黄祖辉教授评论。

黄祖辉评论

黄祖辉：章老师讲的问题总体是从城乡关系来谈户籍制度等问题或利益问题，他说的根本性的问题是两难。我们国家现在长期以来形成的城乡二元结构，如果要改变这个结构，农村的居民权益、利益等等大量的增长，包括收入，会导致传统体制下的企业、城市居民心态失衡，尤其企业成本升高，甚至不能生存，进而带来很多的企业倒闭，企业倒闭最后失业的又是农民工。我国新劳动法试行一年以后停了就是这个问题，本来可以促进产业和企业转型，但是中国目前还承受不了这样的转型，因为社保体系没有建好，传统企业倒闭会有带来大量的失业，社会就会不安定，甚至威胁到政权，但是，如果农民，农民工问题如果一直不解决，经济结构矛盾就始终解决不了，内需起不来，经济持续萧条，同样会带来社会震荡。所以，从一定意义来说确实是个两难问题。章老师讲的几个问题我是这样理解，城乡居民收入差距我们都知道是三比一，但是他分析说，农民工在城市里面和

城镇的职工的收入或者消费差距大体也是这个关系，我想这是符合实际的，其本质就是城乡二元关系在城市的延伸，本来城乡居民的收入计算，农民工在城市里面的收入也是统计在农村居民内的，但在空间上，农民工的收入却体现在与城市居民的收入关系上。这就是城乡二元体制的结果，说明劳动力市场还不是真正的竞争，说明在二元体制下，城乡居民的收入差距决定了城市中的农民工与城镇职工的收入差距。

章老师的第二个观点就是在城镇就业的农民工收入，不足以支撑他及其他的家庭的市民化，这种格局又导致了大学生的就业困难，因为大学生的就业底线和农民工不一样，所以一定意义上来说，农民工占领了一定的就业市场，大学生难以与他们竞争，这一说法有一定道理。至于城市为什么“排斥”农民工的问题，我觉得还是体制问题。这里还要回应一下傅老师讲的户籍制度问题。我们的城乡二元结构是两个二元结构，一个是公共权益的城乡二元，第二个是财产权利的城乡二元，是双重二元。我们的公共权益问题又跟国外不一样，既是城乡二元，又有地方化供给特点，即本地政府解决本地老百姓的社保问题，因此，当前无论是户籍制度改革，还是农民工市民化，真正的难点不是本地人，而是外地人。如浙江省就有近 2000 万的个外地流入人口，要解决这么多人口的基本公共服务与市民化问题，地方财政基本难以承受。这就是中央最近比较强调农业转移人口就地转移，就地城镇化，就地市民化的一个原因。因为在现行财政体制下，跨地区流动人口的市民化问题难以解决，因此，仅有城镇户籍制度改革是不够的，还必须推进基本公共权益制度的区域联动改革和中央和地方的联动改革，使地方性公共权益或公共产品可跨地区流动和交易，或在国内通兑。

上述改革还不能完全破解城乡二元结构，还不能真正解决农民工市民化的问题，这需要通过城乡联动的改革来解决，城市改革解决基本公共服务共享问题，农村改革解决城乡二元的产权制度问题。农民在农村的产权主要是土地产权，房屋产权和集体经济产权。其中，土地制度改革是个关键难点。农村土地产权除了确权和股权化外，还必须解决这种权利的流转和市场化交易问题，而其中，土地承包权的有效交易问题，是难中只难，这既需要理论创新，又需要实践突破，如集体经济制度的改革与突破。否则，农业转移人口的市民化和城市化的发展都会受到制约。

汪晖：下面是自由发言时间。

自由讨论

乔依德：我主要对傅蔚冈讲的户籍问题作补充。你说的民法通则第一段话没有明白，1951年户籍制度有了管理，但你要查一下，至少我家里的户口是解放以前就有了。对迁徙的阻碍当然是50年代以后。还有一个上海人知道的，哪怕日本人占领的时候，户口买的米比较便宜，叫户口米。

有户籍和没户籍的区别，你说的很对，很多社会福利现在也差不多与缴四金、五金没有关系。但是教育，特别是高等教育，差别就来了，这一点是很大的问题。所以我们说户籍制度阻碍劳动力流动不完全准确，因为这对劳动力流动的阻碍基本上不是太大。只是作为农民工或者没有户籍的人口，在城市里面有一部分福利不能完全享受，这对于人的尊重有很大的问题。

另外我说一个小故事。我有一次坐飞机碰到上海理发连

锁店的老总文峰。说到户口，我问他的员工怎么样？他说我很清楚，我的员工没有上海人，都是外地人，我就给吃给住。没有户口怎么办？员工的小孩不要念大学，就在这里上学，在这里就业，他很安心，而且收入很高。他在管理上有很多有趣的东西，上海人不要，吃不起这个苦，外地人到职业学校，自己搞了培训来解决。除了他讲的情况以外，现在还存在这样一种情况：农民工还是在城市里生活，但他的生活状况很差，住在群租房。但问题是为什么这样他还愿意？为什么不回农村去？因为这个还是比农村要好。

党国英：户籍制度是这样的情况：现在已经不是农民工的问题，比如到北京、上海的外来人口，很多原来不是农民工。这个问题现在比土地制度看起来容易解决，国务院去年已经把城乡户口差别取消了，取消了以后不是说没有问题，比如到北京落户，跟你是不是农民没有关系了，完全取决于北京市自己和政府的政策，这个政策确实有很多毛病。现在不同城市之间有竞争，这种竞争比国务院的文件约束作用还要大。我最近到东莞去的多，东莞的地方给我的感觉城市很好，现在房价特别低。国务院有一个倾向就是搞居住证。居住证功能完善起来了以后可以替代户籍。这个问题的关键还是劳动力市场问题，统一市场，房价太高，如果买不起房子，租不起房子，成不了常住居民，给我户口和不给户口没有区别。教育问题不大，考大学问题不是太难解决，普通教育没有问题，城乡社保也有文件，城乡居民养老保险统一，医保、养老保险统一了，地方就没有负担。城市内部有保障等级，问题也不大。关键就是收入低，房价高。由于土地制度原因造成城市房价高，还是土地制度问题，户籍问题背后最难的问题是土地制度。

郑振源：三个意见：第一个意见上世纪 50 年代，1954 年宪法规定的迁徙自由没有执行，有两个原因，要体谅政府的困难，一是政府掌握的粮食不够，只能解决城市户口的粮食问题，城市户口发粮票，给你拿粮食，农村户口则粮食自己解决。二是城市就业机会很少，优先发展重工业，服务业很萎缩，因此进城必须城市里有用工指标，才能进城；没有用工指标，你是盲流，要送回去。所以当时为什么搞二元户籍？问题是经济上的原因。

第二个意见，现在中央出了一个户籍改革文件，文件说中小城市可以搞户籍改革，大城市不行，特大城市更不行，要控制人口，不能搞户籍改革，只能积分入户。最近北京市正在编“十三五”规划，我给提了个意见：我说北京市现在有 2200 万人口，超过了规划指标，因为有这么多的二、三产业，需要 2200 万人口。控制人口先必须控制产业，把产业转移出去才能减少人口。不能产业不减少，而要控制产业需要的人口，这样会搞成什么样？现在北京市采取以房控人、以证控人、以学控人，搞得农民工住不起房，子女难上学，只好回老家。结果是保姆、小时工越来越少，价钱越来越高，高到用不起保姆的程度。所以，不要把控制人口和户籍制度改革对立起来，大城市还是应该搞户籍改革，将农民工市民化，人口城市化。

第三个意见：解决大城市户籍制度改革，必须给农民工提供住房、提供学校、提供医疗，这不是北京市没有钱，而是钱花到哪里去？尤其是农民工的住房问题。现在北京市拼命拆城中村，把农民工住的地方拆掉了，用这个办法控制人口，造成农民工的住房条件越来越坏。解决农民工的住房问题不能指望靠保障房，可以靠农民集体力量来解决。

开放小产权房，让农民集体用集体土地来建农民工住得起的廉租房。

文贯中：一个是郑老、一个是祖辉教授，都提出了房价问题，我认为值得重视。中国现在平均收入只有美国的几分之一，但是很多地方的房价已经跟美国差不多，甚至比美国还要贵，这是不正常的。中国正处于最需要农民工进城定居的时候，房价却被抬得那么高，我认为是自杀性的行为。房价抬高以后，最有希望吸收所谓低人力资本的产业，也就是服务业，特别是低端服务业，就不可能发展起来，因为租金付不起。像美国、西欧之所以能最后把大部分农民，特别是教育水平很低的农民消化掉，就是用低端服务业的办法。服务业的发展是有阶段性的，不能马上都跳到高端，毕竟在高端服务业里工作的，即使在美国也属于少数。现在，对于各地政府纷纷在盖特大型的超市城，希望大家都开汽车去购物，一个月采购一次，这就把低端服务业都挤掉了。网购的发展也有这样的负面性。人家发达国家的人均收入很高了，发展到那个水平了，人口增长很慢，非熟练劳动非常短缺，才产生对网购的需要。如果中国也不顾国情，马上照搬发达国家的坐法，低端服务业被过速消灭，差不多占总人口一半的农村人口将来到那里去就业呢？所以，我们需要从现实考虑，从国情出发。土地的分配比例一定要对头，使得商住用的土地比较多，地价就可以降下来。目前，这个比例是由中央计划经济的办法决定的，结果商住用地和商住建筑特别短缺。这种情况不解决，会产生很大的问题。

傅蔚冈：首先回应一下乔依德老师的问题，户籍制度雏形始于日本，但是日本的户口和中国的户籍制度是风马牛不相及。在日本户口只是一个登记手段，而我们是审批。举一

个例子，东京到大阪并不需要大阪市政府同意，中华民国初期也是这样，到 1949 年成立以后相当长时间实行还是允许迁徙自由。

第二点关于居住证。党老师说居住证是好东西，但我却说是一个坏东西。为什么这么说？因为我身边很多朋友现在遇到一个问题就是办不下居住证。这东西表面上来看很简单，按照上海就是住房证明或者就业证明，但是相关部门会给你设置各种门槛，比如居委会的居住证明，还有租赁合同，还要把原房东房产证一起备案，很多房东不愿意配合这件事。2014 年上海公安局统计过，自从 2013 年上海市居住证管理办法实施以来，说上海办理上海居住证的 107.14 万，但是上海总共的非户籍人口 1100 多万，这是官方统计的数据。如果再加上办理临时居住证的 456 万，你就会发现还有更多超过 50% 的人没有办理居住证和临时居住证，这是因为里面设置门槛让你不能办证。

我再举一个亲身经历的案例。我妹妹在上海住我的房子，她现在正在办理第二年续签——对，就是续签，像外国居民在上海要办理续签手续，现在遇到的问题是，要把原先的房产证再加上房东陪你到政府部门去备案。为了妹妹，我当然没有问题，但一共陪了两次，一次是到租赁登记部门；还有就是税务部门浇水，绝大多数房东都不愿意配合。更有意思的是，我把房子给我妹妹免费住，但是当地部门说不行，只有直系亲属才可以投靠亲友，而我这个妹妹是表妹不符合“投靠亲友”的规定，而《上海居住证管理办法》中说是可以投靠亲友的。于是出现了一个有意思的现象，即便你是给亲友免费居住，但是你们之间还是需要一张房屋租赁合同。总之，这个过程非常扭曲，非常折腾人。

文贯中：你要说一下你是她的表哥。

傅蔚冈：我的一个体会是，我们的政府是鼓励你在我这里工作，但是不希望办居住证，所以导致现在各种各样的扭曲，所以我觉得居住证制度解决不了目前的问题。再说一句，如果我从上海搬到北京或者南京，又会有各种各样的折腾，这对现在 30 岁以下的年轻人，非常不好。。

顾长浩：我补充一下傅蔚冈和章老师的观点，改革开放以后，我国户籍制度改革一直是在完全脱离原来法律法规状态下推进运行的。1985 年身份证制度的出现，初衷是加强对商品经济条件下流动人口管理，适应无法避免的大规模公民居住地与户籍地分离流动的管理需要。但其背后隐藏着基因型效应，即身份证制度必然会背离原来管控型户籍制度逻辑，形成一套全新的户籍制度体系，到今天为止，这一点已可看得越来越清晰。最近在讨论国务院法制办公开发布的居住证管理办法草案时，我认为，现行户籍制度重构立法决策中有两个完全不同的指导思想被混合在一起，搅乱了办法制定思路，因此该办法近期是搞不出来的。该办法制定的指导思想之一是原来户籍制度中对人员流动的管制管控方式方法的延续和强化，而且办法起草者认为，不可能存在不管理、不控制的户籍制度，户籍制度的目标和功能就是管理和控制，但是要改变和缓和管理控制方式方法。比如 2003 年国务院废除了收容遣送制度后，不能再采取这类有损公民人格尊严的粗暴做法了，但利用大数据改进管理控制方式还是有很大的可能性空间。

户籍制度改革中另一个非常重要的指导思想，我认为就是要实现对公民权利的记载证明功能，让外来人员逐渐融入城市社会，为根本改变城市二元社会状况提供制度诱导。

这两类指导思想会形成两套完全不同的制度规范，在一个法规文件中很难并存，是不是可考虑变成两个法规，形成两套法律制度？我赞同公民权利记载证明型的户籍法律制度，不赞同现行各城市仿效其他国家绿卡制度推行的居住证制度。许多国家实行的绿卡制度往往着眼于引进其他国家人才或富有的投资人，显然都是为了有利于本国科技经济发展的自利性措施，国与国之间存在绿卡制度是因为现实世界没有大同，不存在不同国家公民权利完全平等的国际原则。但一个国家的部分地区对本国公民实行类似绿卡的居住证制度，不仅解决不了中国的现实问题，而且有违一国之内公民权利平等的宪法原则，是对底层蓝领公民群体的不公平。户籍制度及政策应当给每个进入城市的打工者获得常住户籍、融入当地社会的可预期的机会和目标；在此基础上，可以采用计分制，给予那些对城市发展作出贡献的某类人才更高的分值，以较快获得城镇常住户籍的机会，但不能造成过度的不公平。

所谓公民权利的记载证明制度的构建，是要让公民在流动中便利地享有与当地居民同等的经济社会权利，实现一定程度上的基本公共服务的均等化。公民权利记载证明型户籍制度适用对象应为流入某一城市就业、创业的外来人员——以缴纳社会保障费和设立企业为证明，不包括探亲、就医、旅游等临时居住人员。具体做法是：（1）外来人口流动到某城市打工、创业都可到居住地自愿办理居住登记，领取居住证；（2）按居住证记载年份享有相应的经济社会权利：例如居住满1年可以办理婚姻登记；居住满2年可以办理出入境护照；居住满若干年，所生子女可以在本地享受预防类体检接种服务、进中小学接受义务教育，就读满若干年可以在

当地参加中考、高考；(3) 居住满若干年可以参加劳动模范等先进荣誉称号评选；(4) 满 15 年可以在当地领取养老金（这已经为法律所规定）；等等。这样的制度规范必然会吸引流动人员自愿前来登记，这一系列制度规范不属于管理控制型户籍制度内容，无须政府管理，而是权利享有型户籍制度内容，是政府应当提供的基本公共服务。这类户口登记很容易操作与辨识，打工就业的可以缴纳社会保障费为凭据，投资者以设立企业为凭据。

今天我们讨论的户籍制度，不仅是有现实意义的重要议题，而且是对未来中国有深远影响的重大议题。今天我们讨论的是外来人员的经济权利，社会福利权利，明天我们必须考虑他们的政治权利——选举权与被选举权，一个长期异地打工创业居住的外来人员，如何行使他作为公民的选举权，今天他们没有提出要求，我们没有考虑，明天整个社会必然交会面对。有许多地方已经出现这类要求和主张了：包括上海在内的许多城镇都已出现外来人口大于本地人口现象，上海有些村已出现外来人员要求当村长的现象，因为你们本地人不种地，全是我们外来人员种的地，为什么仍由你们当村委会主任呢？外来人员主张政治权利问题必然会发生，这一现象必然会从个别趋向普遍。因此，公民权利记载证明制度构建，不仅是为了流动人员便利同等地享有基本公共服务，而且是着眼于未来外来人员政治权利意识增强后的应对，我希望有一种渐进式制度机制逐渐消除城镇社会二元结构状态，不希望断崖跳水式制度政策突变：某一天突然实行外来人员与本地居民享有同等公民政治权利，就像城市居民与农村居民的人民代表大会配额突然从 4: 1 转变为 1: 1 那样。

章老师刚才提到外来人员难以城镇化问题，我认为影响

外来农民城镇化、市民化最难、最重要的权利是住房保障。对于外来人员，尤其外来农民来说，各项经济、社会权利当然都重要，但要降低农民进入城市的最高成本就是住房需求保障。我昨天刚刚参与讨论一个住房保障体系课题评审会，其中涉及上海廉租房制度哪一天能覆盖到外来人口？就是说我们今天讨论的外来人员难以城镇化问题中的最难的问题已为社会所关注，已进入对策研究阶段，当然不是马上就可能解决的。我认为，首先不能期望外来打工者一进入城镇就可以解决住房保障问题，这需要一定的时间积累，但要给予可预期的目标，假设外来打工者在某城市打工5年或者8年后，当地政府就应将其纳入本地居民的社会保障住房政策享受范围，这也需要公民权利记载证明型的户籍制度为基础。

最后，对于进入城镇打工农民在农村房屋类财产如何有效利用问题，我建议恢复不动产典权制度，让农民闲置的住房流动起来，以实现民法制度促进物尽其用、财尽其利的机制作用。实际上城市里的很多居民愿意到农村买房子，度假享受乡间清新空气、健康食品，但现行法律制度不允许农民出售自己的宅基地，好心的政府担心农民卖掉了宅基地后无家可归。不动产典权制度就是允许农民将自己宅基地上住房的一定年限的使用权（如10年、15年或20年）按照自愿平等协商原则有偿典给城里人。这样城里人获得了一定年期的农村住房使用权（法理上为用益物权），农民则获得了进城谋生的一笔可观经费——农民进城打工不再是身无分文了，而政府也不必担心农民因无房可住而无家可归。中国的不动产典权制度是中国独有传统民事法律制度，并没有在现代中国失去其制度功用，遗憾的是《物权法》的起草者们把

这一老祖宗的“法宝”给扔了。时间关系，没办法展开了。

汪晖：上午到此结束。

主题三：基于土地出让金的土地财政的存废和改革的路径

蔡继明：各位专家、各位来宾，下午的论坛继续进行，受论坛委托由我来主持第三场讨论，“基于土地出让金的土地财政的存废和改革的路径”。厦门市规划局局长赵燕菁一直在做土地财政研究，今年很遗憾没有来，我们安排陶然跟他讨论，但陶然也没有来，不过汪晖来了，因为汪晖这一段时间和陶然一起搞研究，观点都一致，这一节少一个发言，节省出的时间放在自由讨论里面。

第一位发言的是张曙光教授。

张曙光发言

张曙光：最近我写了一篇文章评贺雪峰教授的《城市化的中国道路》，我觉得他的书影响比较大，特别是包括陈锡文、汪晖、王绍光、郑永年、温铁军等五位推荐人。文章提出关于土地财政等 10 个问题，第一个问题，城市化与制度有没有关系？他明确说没有关系，但与发展阶段、发展水平有关。这是站不住脚的，他本人也是前后矛盾的。

第二个问题，成功的工业化道路都是采取的优先重工业发展战略，而且认为德国和日本也是走的这条道路。这个根

本不符合历史的事实。

第三个问题，中国改革的最大红利是新中国的制度遗产。什么是新中国的制度遗产？他认为一是土地改革，农民当家作主；二是公社化，集体生产；三是所谓公社化搞了几大员，使得农民变成“国家公民”。大家可以看到，一个只能在家里饿死都不能外出讨饭的奴隶居然变成了国家公民。

第四个问题，城乡二元结构是保护农民的吗？他认为现在城乡二元结构是保护农民的安排，所以非常好。而且这种模式使得城市高速发展、农村保持稳定的功能分工非常合理，中国奇迹的秘密就在这里，未来几十年还要靠它。真是这样吗？

第五个问题，中国传统的小农经济是中国现代化的驱动力吗？他认为中国传统小农经济是中国现代化的驱动力，所以对现在以代际分工为基础的半耕半读的一家两制，老年人在农村，青年人进城打工这样家庭结构。非常推崇这个，而且要保持这种结构。

第六个问题，他强调返乡是农民的基本人权，而不是强调农民进城是基本人权发展。认为农民进城已经没有什么制度限制。

第七个问题，限制资本下乡为了保护农民，土地流转、企业化经营不能发展，认为现在资本下乡会侵害农民的利益。

第八个问题，土地财政怎么搞起来的？还要不要和能不能继续发展？

第九个问题，中国城市没有贫民窟。城中村是不是中国式的贫民窟？很多人认为中国的城中村是类贫民窟，而且中国的城市还有不如贫民窟的地方，贫民窟还有主权，城中村

根本没有主权，政府要改造城中村根本不与住户商量，只与业主商量，所以城市扩张，城中村也不断往远处扩展。

第十个问题，中央政府和地方政府在城市化问题存在分歧，认为中央政府的政策是对的，地方政府违背中央政策。其实中央政府和地方政府是一样的，中央政府的宣示并不是实际的东西，我们的城市化是政府主导、官员主导的城市化，这是个有很大的问题。

我们这一节讨论的主要是关于土地财政的问题，因为贺雪峰观点认为土地财政非常好，中国这些年发展就是依靠土地财政的，里面有几个问题需要讨论。他认为土地财政现在是体现了中国土地的宪法秩序是中国发展基础设施建设的资金来源，而且中国城镇之所以像欧美，而没有出现贫民窟，道理就在这个地方。是不是体现了宪法秩序？1982年的宪法规定城市土地是国家的，农村和郊区的土地是集体的，我觉得不仅是规定了两类土地不同的产权主体，而且划清了城乡土地的界限，正是由于缺乏法治的观念，再加上城市管理的粗放，字面上讲了，实际上并没有明确划清城乡土地的界限，实际上两类土地产权的主体地位是不平等的。土地管理法是下位法，第43条和53条就是限制集体产权能的，是违宪的规定，违宪的规定体现了宪法秩序，逻辑上说不通，没有道理。

第二个他讲了涨价归公、地利共享问题，这是孙中山提出来的。涨价归公一部分用于基础设施建设的融资，是有一定道理。另一部分呢？，涨价归公是归政府的公还是归集体的公？归政府的公可以用于基础设施建设融资，归集体的公就可以解决农民进城的融资问题，上午讲的户籍制度的问题，背后根本问题还是财政问题，钱从哪里来？涨价归公的

一部分钱应该解决这个问题，现在涨价归公并没有完全归公，每一次征地，每一个大的基础设施建设，都会有官员倒下，这是很清楚的问题。

第三个问题土地财政没有法律依据，而且是现行财政体制弊端的集中表现，因为仅仅根据土地管理法实行土地财政，是不符合税法法定和预算公开的要求，十八届三中全会决定写了这两句话，税法法定和预算公开，但是现在的土地财政出自哪一条法律？《土地管理法》能解决这样的问题吗？一年那么多，这几年几十万亿，没有像样的法律规定怎么行？，而且作为政府性基金以前不纳入财政预算管理，现在逐渐纳入，但是政府性基金 500 多项，财政部网站上公布了 43 项，而只有 6 项有法律依据。关键问题是现在我们的财政一年有 20 多万亿，分配不合理，中央拿了大部分，地方管的事权很多，地方要管事就要有钱，没有钱就得找钱，农民软就捏农民，所以，中国这些年城市的发展和繁荣就是靠剥夺农民。现在土地的价格越来越高，城市的营商成本和城市生活成本越来越高，使得农民工没有办法在城市落地。贺雪峰说中国 960 万平方公里，还有土地可征，这个观点很荒唐，现在城市扩展征地占了多少？举一个数字，全国现在城市的新区批了 100 个，占地 7.3 万平方公里，这是什么概念？6000 多个开发区占地 3 万平方公里，城市新区占了这么多，我们还有多少土地可以让贺雪峰们搞土地财政，所以土地财政不可持续。如果现在不改变政府主导经济、官员经营城市，政府之间的经济竞争，这些问题都解决不了。尽管是土地财政不可持续，如果根本的制度不改革，土地财政想取消改变也不可能。

蔡继明：现在请汪晖教授评论。

汪晖评论

汪晖：张老师的题目我看了以后吃了一惊，关于贺雪峰教授的观点，我们可以跟人家争论，争论的基础是逻辑，如果没有逻辑的，就没法争论。但是他提出的话题都是重大话题，如果掌握了话语权，而且在社会上又影响和传播那么广，很可能把大家带入误区。所以张曙光老师今天能够把这些问题提出来加以反驳，还是非常有价值，虽然我自己本人觉得很难跟他对话。这是我表达的第一点意见。

第二个土地财政的问题由来已久，也不是一年、两年，有十几年时间，对过去中国经济的高速增长和高速城市化、工业化起到了推动作用，是毋庸置疑的。但是也带来了负面问题，关键在于我们不能只看到这个是不对的，比如征地制度不对是剥夺农民，土地财政是会做不下去，我们现在已经占了太多的地等等，我们应该找背后的逻辑是什么？土地财政肯定是走不下去的，960万平方公里也有搞完的时候，不存在存废的问题，废是迟早的，只不过什么时候废、怎么废、怎么改革？这个东西比讨论土地财政的弊端更重要，因为大家看到了弊端，包括高房价问题，包括工业用地比例太高问题，包括剥夺农民利益的问题，如果说我们能在如何推进改革方面更加加以讨论，给地方政府出路，使得他有激励改革，有可能推动土地财政的转型。

蔡继明：下面请浙江大学管理学院副院长钱文荣教授点评。

钱文荣评论

钱文荣：张老师的文章我也认真拜读了，非常精彩。贺

雪峰我也打过交道，其背后没什么理论和逻辑，但是他的观点一直都是农村最好维持现状，说乡村这么好的生态环境，为什么一定要城市化？为什么搞新农村建设？我跟他说，你是拿着几十万的收入到这里玩一下的，当然好，但农民不一样，他们很多人的温饱问题没有解决，你告诉他这样很好了，不用再发展了，对他们来说不公平的。关于土地财政问题，张老师作了很深刻的论述，我这里讲几个意思。

第一，土地财政到底怎么搞起来的？大家比较清楚了，最早的时候在深圳、厦门等地刚刚改革开放，因为国家给了政策，但没有给钱，他们就利用土地的低价吸引人家进来。到了1987年，第一块土地拍卖获得土地财政。到了分税制实行后，地方掌握的财政越来越少，但是城市化过程中需要的钱越来越多。地方政府搞土地财政是不对，但是责任根源不是在地方。尤其在农民市民化过程中，有人开玩笑说中央政策很明确，让进城农民工享受和城市同等待遇，但却坚决不给钱。那么，地方政府怎么办？这是土地财政的制度源泉。土地财政是不是合理？现在对土地财政概念的认定不是很一致。如果说理解成为政府获得土地增值收益的分配，把这一部分钱作为政府的财政，当然也有合理性，张老师说的就是涨价归公的问题。但是我们现有的土地财政存在几个方面的问题，一个是产权制度保护问题，征地制度本身有问题，什么时候可以征，什么时候不可以征？如果这个问题不解决，无论给多少钱都不行。对于不该征的地，无论补偿多少多少倍都是不合理的，本。因此征地首先应该限于公益性用地，然后才是补偿问题。

第二个分配比例本身是不合理的，我们曾经在浙江做过调查，调查了几十宗征地，平均下来国家拿走了92.8%，集

体 1.4%、农民 5.8%，这个比例从数字上来看显然非常不合理的。

第三个问题是，如果国家少配的比例下降了，是否就合理了呢？比如我们按照钱来分配，土地是集体的，政府应该参加第二次分配，通过税收固定下来，如果这样以后大部分钱归农民或者农民集体，马上又会带来第二个问题，因为集体制度本身是有问题的，收益分配归集体不如归农民个人，马上涉及到土地所有权的问题。很多人都在说现在通过承包制，集体土地产权已经清晰化了，以后如果不断延长承包期限，清晰化程度会更高。当这块地还是农地的时候，只要集体土地产权清晰化就可以了，但是一旦变成非农建设用地以后，集体一定拿走一块收益，而实际上谁代表农民集体却是一个问题。比如说现在征地过程中，杭州最早在 1998 年开始留下 10% 的留用地给村集体，现在很多地方都在学，大家都觉得这个很好，前一段时间我对杭州的留用地做了一个调查，发现其开发利用存在不少问题，比如开发能力问题，村干部的腐败问题等等，杭州第一批搞留用地的地方，有不少村支部都坐牢了，因为监控非常困难。

作为一个集体，农民要开发这块地能力不够，现在杭州村级留用地看到的都是成功的，但实际上绝大部分是不成功的。开发一定是市场化，与其是这样还不如把应该属于农民的东西给农民，农民个人可能比集体更聪明，实际上我前段时间在温州调查时发现，很多乡镇干部坚决反对搞集体经济，甚至认为搞集体经济就是让村干部自己捞一把，所以这里的关键不仅仅是解决要不要土地财政问题，解决国家与集体之间的关系问题，还必须要解决集体内部的分配问题。

另外，土地财政是不是需要？在现有的财政制度下，在市民化过程中地方政府确实需要土地财政。在市民化的公共成本支付当中，有的人测算的公共成本很高，我们前段时间在杭州做了测算，市民化的公共成本每个人 12 万元够了，，但即使这样，这些成本也主要依靠土地财政来解决。没有土地财政，农民的市民化问题难以解决，张老师说假如土地增值部分归集体，就可以用作农民的市民化，这我完全同意。但作为土地财政，也可以用在农民的市民化。那么土地财政是否可持续，从长期看是不可持续的，但是短期内，只要有农民的市民化，只要有城市化，就会有土地增值收益，这部分当中总有一部分归政府，这部分资金如何使用以推动农民的市民化？非常重要。

蔡继明：两位对张教授的发言作了评论，也对贺雪峰的观点作了评论，我和贺雪峰、文教授一起参加了武汉大学的一个土地制度改革讨论会，文教授一本书讲土改，贺教授也有一本书谈土改。我跟汪晖的观点有点接近，贺雪峰所谓的代际分工理论，说要持续 20 年，我说不用持续 20 年，现在的 80 后、90 后都不想回家了，现在已经持续不下去了，不知道他怎么设想到 20 年？

关于工商资本下乡问题，贺雪峰、华生、陈锡文都持否定意见。陈锡文说凡是要下乡的工商资本都不怀好意，保粮食也好、去粮化、去农化，下乡的资本很多不再种粮食了，种的都是经济作物，瓜果桃李、花卉等等，根源在于粮食政策，如果种粮食赚钱，为什么种瓜果桃李？问题不在于抵制工商资本下乡，而是调整农业政策里面粮食价格和非粮价格的比例，工商资本不下乡，靠“3861199”部队，还有文教授说的老幼病残，靠他们能够实现农业现代化？所以贺雪

峰的观点不值得批，但不批好像他要成为农民的代言人了，所以批评有必要。

下面请汪晖做主题发言。

汪晖发言

汪晖：各位教授，下午好！主题还是土地财政，我讨论土地财政还是先建立时间的节点，节点就是 1994 年分税制改革。分税制改革以后中央和地方的财政关系发生了很大改变，从过去的分灶吃饭到后面财权的集中，清华大学的钱教授称之为财政联邦主义。但是联邦主义核心是分权。在中央集权的国家，中央和地方分权是与虎谋皮，是不可能的。事实证明了改革后财权上收、事权下放，地方财政收入分配比例一下子变小了，从上世纪 90 年代前的四分之三降到了一半。同时，我们国企改革、金融改革一方面削弱了地方对金融部门的影响力，另一方面又使得地方手上有国有企业资源大量的私有化，所以在这样的背景下，地方政府寻求财政上的突破，如何来突破？有一个非常好的办法，就是我来吸引投资，做大税基，虽然分成比例下降了，但是总的蛋糕做大，所以绝对值上升。那么，怎么吸引投资？搞开发区建设，大规模招商引资，最初的时候讲的土地财政动力来自于地方的经济增长，而地方经济增长是通过大规模招商引资。

1998 年的城市住房制度改革，房地产市场活跃又使得地方政府在商住用地方面获得大量收益。大规模的招商引资推动工业化，大量的人口进城，使得对住房和服务业的需求增加了，住房、服务业的收入也增加了。房地产业兴起，

财政收入增加。所以不是简单的低价征地、高价卖地，事实上以非常便宜的价格出让工业用地，往往占大部分，而竞争程度非常高的拍卖方式来获得商住用地收益，所以我们全国的出让金规模一年 3 万亿，其中只有一万亿是纯收入。整个策略在过去推动中国的经济高速增长是非常成功的，如果说没有这一套政策，能不能保持 10% 左右的经济增长？我持怀疑态度，当然这是一种模式和路径。现在我们发现了很多问题，包括高房价问题，因为经济增长模式导致环境污染问题；包括对劳工剥削的问题；包括对农民利益侵害问题都和这个模式有关。离开这个路径，离开这个轨道，地方政府现在改变很困难，讨论土地财政弊端的存废不是问题，而是什么时候废？如果现在废怎么样废？我们怎么样改革？回到逻辑起点，当初是怎么来的？我们怎么改？所以我跟陶然都主张一种改革的路径，想要放弃这个，简单让他放弃土地财政，要了性命，地方政府玩不转，所以还要给他另外一块。所有官员都清楚那东西不好，但是不能改，改了以后不能做下去，不会玩了，所以给他一个出路。

我们将来的目标，地方政府的税收来源，还是要来自于不动产。所以我们提倡征收财产税，提供不是靠大规模征地扩大城市规模的方式，而是存量的土地不动产成为地方政府主要的税收来源。这个我们过去有很多讨论，大家也有相当大的认同，不认同之处在于因为我们财政支出不透明，老百姓认为为什么让我交钱？交钱了以后花在了哪里？与此同时，也不能马上断了地方政府后路，给他过渡期，一下子砍断他的后路不行。现在地方政府对建设用地需求已经下降得很快，我们的房地产市场现在不景气，对住房用地的需求也在下降，我们房地产市场如果硬撑起来，撑不起来是好事，

撑起来完蛋了，因为泡沫越来越大，像日本迟早要破灭。房地产市场有调整过程，泡沫挤出去了，反而好。过渡时期地方还需要来自于出让金收入或者传统的土地财政方面的收入，地方政府有非常大的两个资源。

第一个资源来自于存量的工业用地，存量的工业用地占 40% 以上，这个比例非常高，而它的效率非常低。我们调查的一些开发区，一亩地税收收入 1 万元，很多企业不行，半停工状态，他们寻找手中工业用地的二次开发机会，这些土地的使用权在企业手里，如果我们寻找利益的共享机制，这是可以做的。现在的难点是，现行政策下政府还不愿意放，还有垄断思维，你工业用地如果搞房地产开发，必须我同意，我来收购，到储备中心再来拍卖，在这种情况下我们陷入了僵局，企业不愿意干，政府干不动，所谓的退二进二，只有典型，无法铺开，搞房地产开发又不允许。但是这一定是改革的方向。

第二个集体建设用地，如果说不再用传统征收的办法，允许他入市，地方政府可不可以征税？涨价归公，现在征收补偿的原则以原用途补偿，意味着 100% 征收他的增值收益，可否引入土地增值税，政府作为管理者不征收土地但是征收增值税，征税也会成为重要的收入来源。

过渡时期有这两大块收入来源，由于高峰时期全国土地出让金纯收益也只有 1 万亿，现在达不到，而我们的方案不仅可以实现上述收益，而且可以满足 10 年的建设用地需求。然后逐步过渡到地方政府主要收入来源主要靠税收，不再靠土地出让金，这是我的核心观点。

蔡继明：现在进入自由发言阶段，包括对汪教授发言的评论，有半个小时的时间。先请郑老发言。

自由讨论

郑振源：对张老师第一部分批判贺雪峰的观点完全赞成，我看了他的书，贺雪峰是反对土地制度改革的，他说现在土地制度非常好，而且设计得相当精细，不用改。贺雪峰的观点在我们部里很有市场，国土部有个土地制度改革研究小组赞成贺雪峰的观点，他培养了一批博士生，都是他的观点。对贺雪峰的观点还要加大批判的力度，让他这个观点没有市场。

第二个问题是土地财政，土地财政有法律根据的：第一个法律根据是《土地管理法》第 63 条，取消了集体土地的开发权，所以征收土地是征收没有开发权的集体土地的所有权，因为集体土地没有开发权，因此征地补偿费是按农业产值的倍数征收。第二个法律根据是《房地产管理法》，政府得到土地可以按市场价格有偿出让。一个是低价征地，一个是市场价格高价出让，中间一个差价就是土地出让金的来源，所以有法律根据。

但是有一点不太赞成张老师的发言，他认为涨价归公是合理的。我有一篇关于土地开发权的文章谈了这个问题。土地出让金是集体土地的开发收益，集体土地开发权的价格。根据马克思地租理论，土地价格就是地租，地租是土地所有权的经济体现，地租应该归土地所有者；集体土地开发权的价格应该归集体土地所有者，约翰·穆勒提出一个理论，就是因为地租是地主的不劳而获的收益，不符合公平正义，因此把土地增值收益全部收归国家。但马克思说分配不是由公平这个法的概念决定的，而是由生产方式决定，投入了土地地产，收回的就是地租，所以地租是所有权的经济体现，

按照马克思地租理论，开发权是土地所有者的，国有土地的开发收益归国家，集体土地的开发收益归集体。不这样做，就破坏了市场经济分配原则，所以我的文章里面说国家可以收税，国有土地和集体土地同样收税，拿税收的收入作为公共财政的来源，而不应当收取集体土地的增值收益。

张曙光：讲到土地财政的来源，我觉得汪晖讲的有一点不是太确切。在 1993 年税改以前，地方财政主要靠什么？那个时候是靠办企业，因为流转税主要在地方。1993 年税改以后，把增值税的 75% 给了中央，地方没有钱了，这个时候土地财政才发展起来了。既然是这样，基本的办法就是土地的增值收益，政府应该分一部分，增值收益归所有人，你有收入，我就要征你的收入所得税。但是从现在的情况来看，这个转变有一个过程，要从现在流转税为主转到所得税为主，在没有转变以前，要解决还得回去，增值税中央不应该拿那么多，应该给地方一部分，再把财产税搞起来，才有可能过渡过去，如果这个东西不改，地方需求满足不了，现在 20 万亿美元的财政中央拿走了 50 — 60%，是中央的收入，中央没有花那么多，有一部分用于转移支付，但现在转移支付的问题很大，有的是专款专用，而且地方还要有配套资金，这是在钓鱼。所以真正要解决这个问题，中央财政转型问题应该考虑进去，

蔡继明：清华百年校庆座谈的时候，朱镕基对土地财政说了一个观点，他认为中央政府是形式上拿的多，但通过各种渠道返还给地方之后，中央政府分实际收入比分税制之前还要低，他说里面确实是出现了腐败行为，但即使把地方财政收入的比例提高了，该搞土地财政的还会搞。

郑振源：土地出让金靠不住，必须要停，但是现在不能

停，一停，地方政府就垮台了。尤其是现在地方政府欠了十几万亿债，很大部分债要靠土地出让金来还。用什么办法来替代出让金？现在财政部有三步，有两步已经做了。第一步是预算法，过去地方上先定个宏伟的建设目标，然后去找钱。现在有《预算法》，有多少钱办多少事，也允许地方借债，但是要还，还得起才能借。这就约束了地方政府的投资冲动。

第二步是增加地税收入，现在房地产税要征了，资源税要征了，遗产税也在考虑之中，但是征的税不足以取代出让金收入。

第三步就是财政研究所提出来，把社会福利事权，如义务教育、基本医疗、养老保险等上收到中央，由中央财政开支。这样一方面减少了地方的支出责任，一方面有利于人口城镇化。但是中央财政拿了钱，必需减少给地方的转移支付。财政部现在正在研究。这个问题很大，解决起来要费些时日。

党国英：我基本赞成主讲人的发言。大资本下乡的事情我也有个人意见。我曾经跟复旦 77 级毕业的农业老板深谈过这个事情，讲了很多具体情况。为什么要批评大资本下乡，原因就是有的企业不是去务农，而是套取国家补贴。还有一个国内的动向，有的“乡村建设力量”非常活跃，包括艺术家。一些城市资本引进农村以后，在农民的宅基地上较劲博弈。有些人下去搞“书院”，城市资本搞了很多名堂，旅游、度假、建书院。相当于北京郊区从房山到平谷一样，个人不能盖房，但是形形色色的“法人”把地占了。大家不要忽视这个事情，力量非常强大。

关于土地财政，我赞成这个思路，村这一级也有类似于

土地财政的问题，而且征地过程中有留用地的问题，留用地带来很复杂的情况，我们要注意。我到东莞调查，原来以为村级负债不大，但是现在相当大，重要的原因分红的刚性，持续分红后现在离不开了。

傅蔚冈：关于为什么资本乡下套取补贴？第一本身存在于资本套利。由于近年来中国金融的定向放水，鼓励三农，因此很多原本不是从事农业生产的企业也有激励来做农业。举个例子，A企业想申请贷款用于扩大生产线，但是这个项目却得不到金融系统支持，或者是利率更高，但如果办养猪场可以获得价格更低的哦贷款。于是很多资本为了获得更为低廉的资金成本，就下乡做农业了。我觉得这是金融扭曲之下才做的万般无奈之举。

另一个关于土地财政可不可以持续？我觉得这不是说我们说持续就持续，而是要看大势，一个简单的例子就是，现在很多地区已经不可持续了，因为土地不值钱了。

蔡继明：没有土地可卖土地财政也就自然不能持续了。

傅蔚冈：土地不值钱，中国绝大部分城市要卖地，以后会抑制，关于土地财政得把很多形势结合起来。

陈钊：汪老师讲的土地财政，房产税或者物业税是增加未来的地方政府财政收入的途径，是可以考虑的，但是有一个问题，如果你收了房产税，是不是完全新增的税种？应当是有增有减，不然老百姓负担会增加。为此，我们要走什么样的法律程序？这个问题值得讨论。

第二个即便这个问题解决了，之所以批评土地财政，重要的一点是目前对失地农民权益的侵害，与现行的法律法规有关。所以即使房产税问题解决了，也只是针对存量房产的税收征收。但是，在农业用地变成非农业用地过程中，还是

会涉及征地，涉及到保护农民利益的问题。一旦失地农民的利益受到合理保护，土地财政现象也能够受到抑制。前面张曙光老师提到的土地增值税就显得非常重要了，从法律上来说土地增值税能够使进行基本建设投资的政府能够收回部分公共资金的投入，同时该有的土地增值也能够给失地农民分享，这样这个问题才能真正解决。

蔡继明：不能说土地收入有法可依，宪法规定国家是为了公共利益才能征收土地，现在把大量非公共利益的土地拿过来是违法的。

陈钊：公共利益现在法律上面没有清晰的界定。

蔡继明：但是非公共利益可以界定。

陈钊：不管是公共利益的界定还是补偿的标准，这些法律都要完善，堵住漏洞。

汪晖：征地制度改革一直不能推下去，地方政府的阻力非常大，原因在于土地财政。

黄祖辉：我说两点：第一，张曙光老师刚才讲的使我很震动，因为我没有看过，但是我知道张老师很熟悉贺雪峰，看来贺的一些观点非常偏激了，几乎涉及各个方面，有没有充分的实证和理论支撑呢？我更担心我们的不少专家和媒体还在推波助澜。第二，你们刚才说资本下乡，工商资本进入农业遭到反对，我想工商资本进农业是农业发展需要，从我国农民的组织、农民的力量、现代农业的角度来说，是需要工商资本进入的，但是一定要进入适宜的领域，现在不少工商资本进入农业目的也不完全一致，有的是冲着土地去的，总体而言，我还是主张工商资本可以进入农业，但要注意处理好跟农民的关系，不要代替农民，农民有农民的地盘和优势，工商资本要干农民干不了和干不好的事情，这样

才能共赢，才能互促共进。地方政府在里面的作用很关键，不要单纯为了出政绩，要冷静，在工商资本进入农业的过程中把控一下。

章铮：我说两点，第一点，汪晖提到土地财政是特定历史阶段的产物，其实不止是土地财政，整个以地生财都是特定历史阶段的产物。以东莞为例，当地是由村组集体统一将耕地转为非农用地，需要转多少东莞市政府就批多少，因而那个地方政府没有搞土地财政，而是在各个乡村搞以地生财，结果到了前两年，用当时的广东省委书记汪洋的话来说，再这么搞下去，有些村要成为东莞的“希腊”了（靠借债分红，有些村或变“希腊”，《南方日报》2012年3月7日），所以不是土地财政也搞不下去了。第二点对党国英老师说的刚性分红作理论上的分析，假如说我是某个集体的农民，现在集体把我的土地集中起来办工厂分红，我第一不能不参加，第二不能说我要参加，但我不参加你的集体，参加另外的、人家的集体，在非参加不可的情况下，怎么保护我的利益？剩下就是四个字：刚性分红。分红剩下的随你村干部怎么折腾。

陈杰：第一，“土地财政”这个词不科学。如果是民间可以理解，学者用这个词汇作为讨论出发点是有问题。财政是公共权利对收入的再分配，国外的房产税可以叫土地财政，但中国的土地出让本质是资源要素使用权的拍卖，就像矿产开发权由国家来卖，能够叫财政吗？第二，“土地财政”或土地出让金将来有没有？这个问题并不重要。很多地方土地出让金在地方政府财力中并不重要，比如深圳，是很次要问题。核心问题是，在城市土地国有的情况下，土地归政府所有，地方政府卖地是天经地义。只要土地继续为政府

所有，土地出让金制度就会继续存在。土地出让金的本质是土地产权问题，而不是财政问题。

顾长浩：第一，从我亲身经历的感受来看，土地财政现象是土地制度改革过程中的自然产物。20 世纪 80 年代，上海研究土地使用权出让转让制度改革时发现，中国香港政府土地批租收入最高时占年度财政收入的 38%。当时上海因历史欠账而面临着严重的交通拥挤、环境污染、住房困难三大难题，香港人评论当时的上海说：你们是“守着金山没柴烧，捧着金饭碗要饭吃”，那么多土地怎么不用来生钱？不让它转化为资本？因此，当时将土地无偿分配转变有偿出让是重大改革措施。

第二，土地财政的产生是自然而然的过程，现在可以批评，但改变不了，因为这是制度约束的结果。政府代表国家行使土地所有权是法律规定，政府在依法分配土地资源时，土地资源方面的收入只能归政府，所以说土地财政是制度的产物。至于土地出让收入高低多少则是市场因素造成的，不是有土地供应就有钱，想提高土地收入就能提高的。政府每年从土地出让上能得到多少钱是由经济发展、城市建设等状况决定的。目前，上海政府每年的财政收入已超过 4000 亿，土地收入最多一年大概为 2000 亿，近几年在 1000 亿 -1500 亿之间。1990 年代初小平南巡以后，要求上海一年一个样，三年大变样，但那时候没钱。1992 年韩正任卢湾区区长时在斜三基地第一次试行了毛地出让形式，即用外国人钱搞房屋拆迁，搞土地开发，改变了当时政府没钱实施房屋拆迁的问题。这一做法立即在各区产生了连锁性、普遍化效应，一下子解决了政府没钱问题，当年，上海的土地出让收入超过 200 多亿，超过当年财政收入。这是导致能够实现上海三年

大变样的非常重要的因素。现在要改变土地财政是一个难题，不是政府主动降低土地出让金所能奏效的，因为这样做没有改变土地财政的机制性原理，这个问题需要系统性、结构性改革，不是用其他税收替代所能轻易解决的。当前最有实际意义的改革是对土地出让收入——尤其是由农用地转变为建设用地的土地出让收入的分配使用进行立法规范：政府获得土地使用权出让金，在扣除支付给农民的农用地征收补偿费后的增值收入，根据让被征地农民分享城镇化过程中土地增值收益的原则、立法明确留出相当比例用于被征地农民的转业培训、创业补助、就学补助等需要。

关于征收农用地的补偿安置问题，《土地管理法》的规定虽然已完全滞后于市场经济改革的实际，但仅就按被征收前原土地用途计算补偿费用还是有其一定道理的，问题在于农用地转变为建设用地后的增值收益应当如何分配，缺乏法律规定，或者说滞后于时代的《土地管理法》没有规定，属规范空白。但土地增值收益怎么分配不是一个简单的经济计算问题，不能简单地全部归原土地所有人，这里涉及不同地区利益、不同群体利益等多样性利益平衡与调节，属于政治性决策。但对征收与出让之间的土地收支差额，应当有一个明确的法律规定，多少比例归被征地农民集体、多少比例归国家，多少用于被征地农民、多少用于基础设施建设，等等。这些问题没有解决前，要想解决土地财政收入中弊端可能是空谈，而实质性问题就是土地增值收益分配使用怎么合法合理。

最后一个建议：我们应当关注 2014 年 10 月国务院下分的国发 43 号文，明确了政府公共工程投资建设制度的重大改革方向、政策和制度框架，以及地方政府债券发行制度

的构建。这是个重大改革议题，与今天讨论的议题有密切关系。

张蔚文：我对汪晖用存废二字来评判土地财政改革有不同的看法，他说的“废”我觉得应该是“转型”，也就是刚才郑老提到的“替代”。土地财政，比如已经讨论了很多年的房产税，本质上也是土地财政，美国地方财政里面最重要的就是房产税。所以，土地财政不能“废”，应该是怎样转型的问题，我认为这样的说法比较合理。

很多人认为土地财政就是卖地，我的理解还应该包括土地指标交易收入和土地融资，以浙江省为例，它的一个县有一年卖土地指标的收入比土地出让金和一般预算内收入都高，这当然也是土地财政的一部分。

关于土地融资，我觉得这是土地财政中最需要关注的问题。去年国家审计署审计土地财政问题，1200人浩浩荡荡开进浙江，前一天晚上我正好跟一位银行行长一起吃饭，说起某县县政府连夜发文宣布之前用假土地证抵押的贷款作废，而且希望银行把土地他项权证也交上去，行长当然不干。可见，土地融资已经到了不择手段的地步，政府大楼已经全部拿去抵押了，后来变成了道路、绿化用地也做假证抵押了。地方政府债务的风险很大，基本上都跟土地融资有关，这个问题一定要关注。

另外，土地价格真的太高了吗？我的感觉是有些地区土地价格实在太低了，以至于开发商用土地替代资本，造成土地粗放利用，如果提高土地价格，可以倒逼开放商用资本替代土地，这样才能提高土地集约利用水平。

刘愿：政府在卖地的时候这个地不是国有存量建设用地，只是从农民手上转过来，政府卖自己存量的土地和卖征

地不一样，钱文荣老师讲的观点大家注意得不够。我强调一下在土地权益过程中，除了国家层面之外，集体层面对农民权益的侵害很厉害，而且目前来说引起的关注还不够。

张曙光：我讲一下资本进入农村的事情，我认为十八届三中全会在这个问题上是有突破的，因为十七届土地文件里面仍然不鼓励资本进农村，所以三中全会是突破。而贺雪峰是针对十八届三中全会的四条逐条在批驳，他认为现实是合理的，但是这个他又不同意，我们想一下任何一个事情都可能有两面，要找出来反对的完全可以，但是中国农业真正要走向现代化，没有资本到农村去，光靠我们现在一家一户的状况，怎么现代化？而且资本下乡不光是资本进入，而是一系列的经营、理念、经营能力、企业家才能等等进入农村。之所以出现资本下乡侵害农民利益的事情是政府失职，凡是那些问题都是政府和开发商合谋坑农民，如果发生资本侵犯农民利益，政府应该有责任去解决问题，而政府失职把这个问题扭曲了，所以在这个问题上我们应当坚持资本乡下，至于具体问题谁该负责任？什么具体的责任？可以讨论，但是绝不能因为个别出现问题而迷失了方向。

旁听教授：我完全同意在座教授的观点，张老师说的资本下乡，现在资本下乡面临的难题或者风险是土地制度问题，因为我们现在土地制度不完善，就是资本乡下最大的风险，要解决资本乡下，首先要完善土地制度，今天上午说的三权分离，一个前提把承包权问题做实了，承包权完全物权法，真正的三权分离得以实施，要不然会再次变成对农民的剥夺。

第二个观点大家一直讨论的是土地发展权、土地财政，但是我觉得土地的发展权难道这么值钱吗？我们现在土地

出让金很大一部分原因还是由于承包权产权制度不完善很大一部分，把我们这部分农民政府应得的收益转移到土地发展权上面去了，如果一个承包权永远物权化，即使承包权对它的补偿不是 30 年，而应该永续的未来收入贴现，这是很大一部分价值，这部分价值如果做客观的核算，我们可以大大弱化它的土地发展权的权益。

蔡继明：感谢以上发言人和评论人发言。下面茶歇！

主题四：如何建立基于市场配置的土地用途管制制度

陈钊：各位老师，这个部分的发言有 3 组，每组有一个发言人和一个评论人，这组主题主要是土地用途管制问题，第一位发言的是党国英老师。

党国英发言

党国英：我先把提交大会的讨论规划论文背景和内容简单说一下。我们社科院的法学所的法学家，他组织了一个会议让我谈土地制度，我告诉他们现行土地制度，无论在效率还是平等、还是社会稳定几个方面来看，都是相当失败的，结果他们很有兴趣，想知道怎么失败？到底是效率平等如何？在这个情况下写出的这篇稿子，与我合作的作者是规划师，因为规划非常具有技术性，害怕外行，所以我跟他的合作使得在规划方面能够掌握比较精确的信息。

现在说一下为什么有这个看法？无论在效率、平等和社会稳定方面都失败，效率和平等不说，关于社会稳定这个话题，我们的经济学界、法学界比较忽视心理学研究的发现。心理学研究非常重要成果是，人们认为人住的密度高了以后就容易造成心理上的伤害。部分学者也提到密度的结论，这个考察文献发现的一个有趣事情，就是我们中国城市人口密度在每平方公里 7、8 千人，都可以做到让人们住得非常舒服，可以有保障做到三分之二的城市居民住独栋房子。跟规划师讨论了以后，她说如果走日本模式，独栋房子的比例可以达到三分之二（按居民算），东京情况城市居民区占地的比重是 59.2%，其中又是多是独栋。这是非常重大的问题。居住形态还影响到内需，就是说居民的消费结构和住房有关。林毅夫讲后续能不能稳定发展 20 来年，跟内需有关。生产能力问题不大，而内需和住房的形态有关，因为我们买了城市的单元楼房以后，后续没有住房消费，物业服务费不是住房消费。

夸张一点说，这个规划问题确实是中国未来的发展命门，既影响内需，又影响社会稳定。影响内需。就是以后的增长速度能不能保障，找动力就是扩大消费，这跟住房形态有关系。影响社会稳定，要注意，我们一方面让老百姓住得很密集，心理上得病，另一方面又搞了很多广场，广场是发泄地，广场是羊群效应容易显现的地方。十八届三中全会讲土地制度改革，基本没有涉及土地管理体制的内容。现在看，33 个县市土改方案来看基本没有突破，似乎就不用改了。希望最后的方案有所突破。

在我看来非常重要的改革干脆没有提，就是规划管理体制，我的文章通篇是批评现在规划管理体制。里面讲的

内容比如说好的城市规划，比如满足社会健康发展的规划，尽可能所有权是私有为主导，理念上要讲人文主义，管理体制要讲下放，权利下放，中央不要管太多，所以是通篇批评现在的土地规划办的体制。如果有这么多问题，进一步思考干脆不要规划行不行？从我长期形成的理念，我觉得如果能够不要最好，但是观察现实完全不要不行。文贯中教授讲到几个需要规划的原因，其中特别提到了“垄断”两个字，外部性的问题民间合作有可能解决，不一定需要政府规划，我在文章里面举到一个例子，我去浙江的海盐县的几个政府非常有名，其中有一个镇叫嘉善，嘉善的领导开会特别有意思，我讲完了以后浙江省一个厅长批评我，下来以后嘉善书记拉着我肯定我，他讲的理由是说他们的几个镇的不同，其中最没有规划的镇最漂亮，就是西塘镇，政府下令做规划的镇都不行，从嘉善的情况看他认为我说得对，我又引用很多接触规划专家提到的东西，简单说，在一定情形下，规划没有比有好。

还有一个我始终不了解的情况就是美国南方的休斯敦。我没有去过休斯敦，我曾经跟很多人说你能不能介绍休斯敦的情况？但是我网上查了资料感觉不错，如果没有规划行不行？再回到因为垄断的因素，导致我们必须要考虑这个问题，如果抛开政府，我们现实的社会形态不满足自由竞争条件，今天早上我收到一个微信，微信群里讲批判香港的情况，如果没有政府规划，没有政府干预，关键是现实的情况不是自由竞争。如果真是自由竞争，可能不错，西塘的情况可以出现，休斯敦的情况也可以出现，但是现在的情况不是，是有很多李嘉诚这样的人，我们怎么样讨论问题？怎么样提建议？这种情况下引发出一个问题，比如我既要搞农业

保护区，因为有很多垄断，自己不搞农业保护区，垄断力量介入了，介入了以后因为垄断有可能资源不是最佳配置，因为现实当中有垄断，所以我们需要政府介入，政府一旦介入以后就出现发展权的补偿问题，如果没有政府介入不存在这个问题，政府一旦介入发展权怎么样补偿？又需要讨论的问题。

文贯中评论

文贯中：我接下来会讨论相关问题，有些话就留到我自己宣讲时候再说。首先，国英的文章的总体观点和结论，我都是同意的。他呼吁现在非常急迫要做的，就是改革现行的规划和管制体制，而且要按照市场体制、市场导向的要求去改。这是我们目前面临的一个最根本的问题。前一阵华生和其仁的争论给我们的一个最大的启示是，为了推进现行土地制度的改革，必须首先改革现行的规划和土地用途管制体制。华生强调了规划和土地用途管制的重要性，固然没错。但他没有指出现行规划和管制完全是中央计划经济的残留。在这个前提下讨论规划如何重要，用途管制如何重要，等于把现行土地制度的改革的必要性给否定掉了。其仁强调市场在配置土地要素的过程中的重要性，坚持了正确的方向。我同意国英的结论，规划和管制也是有它的必要性的，但在国英的文章中，市场和规划、用途管制这两者之间究竟是一个什么关系，国英也许还没有完全讲透。这是我对他的文章的主要批评。我自己就这个题目也写了文章，很感谢《学术月刊》予以全文刊载。但是，遗憾的是，这篇文章没有被网络转载。这篇文章是公开和陈锡文商榷的，但到现在为止没

有听到来自他的任何反馈。我一直在耐心等待。

在国英的文章里面，始终没有讲得很清楚的，就是土地价格的作用。无论是对土地作规划，还是对其用途进行管制，要害问题是什么？你的文章里面似乎没有明确指出。我认为，在存在土地市场的国家中，土地可以自由交易，就形成价格。但是，在中国，土地是不可以自由交易的，因而就不可能形成能够反映每一特定地块的机会成本的价格。失去了价格，也就无法制定好的规划，确定土地的用途。例如，你的文章中提出农地保护问题，但是被保护的农地的合理边界如何界定呢？基于什么信息来确定某块土地要永远成为被保护的耕地呢？比如，上海周边的土地，从农业生产角度看，是全国最好的土地。但是，它又紧挨着上海，如果不管它的机会成本，仅仅从它具有高度的肥沃性，良好的灌溉、气温和日照，它肯定是全国最好的农地。但是，我们仅仅考虑这些原因，就死活将它作为农地保存下去？。还是应该看到它的更高的机会成本，也即它的少有的区位优势所具有的价值。它的地理位置是全世界都少有，具有变成另一个曼哈顿，另一个伦敦的巨大潜力。如果让它成为城市用地，这块土地就能生产出高得多的价值，这里的居民则能获得高得多的收入。反过来，如果一定要将这块土地指定为被保护的农地，这块土地上的农民的收入就会很低。这在经济学上就属于资源的错误配置，因为你的农地保护措施使本来应该变成很富的农民变穷了。你规定他们永远务农，可你又不解决他们的收入问题，这种配置是不可持久的。这些，在你的文章里面都没有涉及，是美中不足的地方。

陈钊：接下来文老师宣讲自己的文章，题目是价格是土地管制的灵魂。

文贯中发言

文贯中：在我们学校如果上课时看着 PPT 照念，也是不行的。我们学校也鼓励大家脱稿演讲。我今天也来试试这么做。下面我就只用几张图来说明问题。中国政府在世界上所有的政府里面，大概拥有最大的规划权和用途管制权的。但是，事实上存在着比政府的规划权和管制权更大的权力，那就是市场的权力。你可以规划，但市场可以不承认你。你可以把土地征来，把农民赶走，可以投进去几千亿资金，可以将成片的摩天大楼盖起来了，但市场可以不承认，照样可以使你政府建的城市变成鬼城。这次到清华参加会议之后，我去了天津滨海新城，去参观所谓的中国的曼哈顿，

天津滨海新区的“曼哈顿”





看看是不是像个鬼城

在去天津前，我还在北京参观了前门大街。以前前门大街的左右两边有很多小胡同，人山人海，里面挤满了各种商店。北京市政府的本事很大，把两边的房子都加以翻修，投入大量资金，把一条本来很热闹的街变成了现在这个样子。

话要说回来，面对天安门，前门大街的左边还可以，就是大栅栏一带还是可以的；但是前门大街右边的几乎每条小巷里面都像鬼城一样。这还是在北京的市中心，本来人满为患的地方。你可以规划，管制，但市场可以不承认你的规划和用途管制。



中午 11:43 的鲜鱼口胡同，鲜鱼口小吃城里竟然没人



市场和用途管制的较量



这是豪宅变意大利男装店的例子

豪宅变商铺—用途管制的尴尬



这是上海的长乐路，是位于淮海路以北的一条很优雅的小路，有很多豪宅。按照规划，这里应该是最高级的住宅区。但是，现在有些豪宅成了商店（照片）。例如，这是豪宅变女装店的例子。

这些变化说明什么呢？说明市场的力量比你的规划强。你可以规划，可以管制。但是，市场可以承认你，或者不承认你，或者可以改变你的原来的规划。

乔依德：上海在改了以后有没有人气？

文贯中：有些人气，因为这不是政府行为。商家租这么一个豪宅，租金不便宜，不可能在没有人气的情况下去做这种事。我去的时候，也看到有些人进出，当然一定是有钱人，可能要预约的，因为是高档次的服装定做店。将豪宅改为高级女装店或高级男装店这一事实本身说明，只要有足够的需求，市场就会提供场所和商品，来满足需求，甚至在改变原来的规划和用途管制的情况下做到这点。

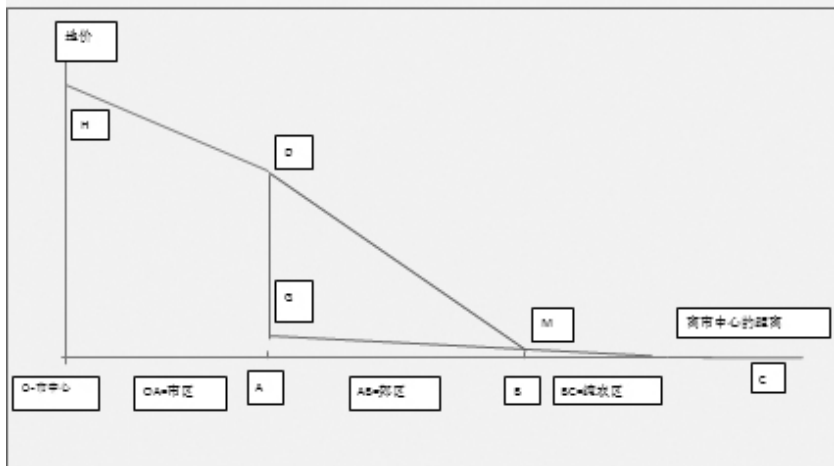
所以，不管别人怎么说，我们必须坚持关于市场配置的基本定义。什么叫市场配置？市场配置就是价格配置。如果要由市场起决定性的配置作用，我们就要让价格决定性地配置资源。对此，我们决不能够被人家搞得糊里糊涂，忘了市场配置的本来的定义。什么叫价格配置？所谓价格配置，首先一定要有交易，只有经过交易以后，才有价格。所以，只要提市场配置，就一定先要有交易。不管土地是国有的，集体所有，私人的，一定要允许所有的土地有交易，才有价格。这是我们一定要正视的。

我再介绍一张图。图是很有用的。

图中的原点代表市中心。竖轴是地价，离原点越远，地价越高。横轴是离市中心的距离。离市中心越远地价越便

宜。假设规划可以任意确定不同用途的土地之间的边界。

套利和地价的变化趋势



比如说，A 点是城市的边界，A 点到 B 点是郊区，B 点之后一直到无限远是农地。如果这样的任意规定没有反映供求关系，可以看到地价是沿着 HDGM 这条曲线变化的。在 A 点稍微左边一点的土地是天价，用 AD 衡量，但是在 A 点右边一点的地价就只有 AG，差价是 GD。这是规划，规划硬性规定城市的边界之后呈现的价格曲线。如果土地可以自由交易，地价曲线应该是 HDM，是一条比较缓慢下降的曲线，一直延伸到无限远。如果允许套利，即使一开始的土地分类管制错了，土地位于 A 点右边一点点的业主就会很快注意到价格差，要求改变自己的土地的用途，从农地改为城市用地，以便实现 GD 这部分差价。套利是市场经济最精华的部分，是基于逐利，并使供与求最后达到均衡的

主要动力。如果不允许套利，规划和用途管制就没有价格信号做参考，那么土地的各种用途的比例就是任意确定的，并导致越来越大的效益损失。这也是我想跟国英提出来。土地的用途可以千千万万种，它们之间应该有一定的分配比例。问题是，这种比例是怎么确定的？为什么说工业用地就应该是 40%？住宅用地就应该 15%？而且，即使在住宅用地里面，又有进一步的分类，有的是高楼用地，有的是独栋房子用地，或者是连栋屋用地，或者是廉价房用地。各种各样的用地它们的比例怎么确定呢？

发达国家有市场经济，各种各样的土地的地价根据供与求一直在变化当中，形成不同分类的土地的相对价格系列。如果规划部门或者用途管制部门把比例分配错了，分配比例过小这一类土地价格就会暴涨，分配比例过大的土地地价会暴跌。业主就会有套利的行为，结果价格暴跌的土地类型会逐渐减少，流向价格高的另一种用途上去。

而中国的土地是不能交易的，就没有了土地配置的价格信号，也就是土地配置的灵魂没有了。这常常要在 20 年以后，甚至 30 年以后，严重的结构性扭曲彻底暴露出来了，表现为鬼城、空城，表现为农民工所需的房子始终短缺，才开始纠错。如果允许存在土地市场，允许套利行为，当不同分类的土地的比例存在错误的时候，就有套利这种自动纠正机制，就能引导土地分类恢复正确的比例。如果我们不允许各种各样的土地自由交易，我们就肯定没有土地的价格，土地市场也就永远发育不出来，更不可能去引导规划和管制。

针对这样的局面，我现在提出五点解决之道。基本的出发点是回到尊重土地的机会成本的道路上去。机会成本可以用市场价格作为替代品。两者不完全类同，但是基本上可以

看做是替代品。我的具体建议如下。

第一，在颁证确权的基础上，允许所有的土地先以目前的用途自由入市。也就是说，不管目前的分类是不是合理，先以目前的用途自由入市，以便产生各类土地的相对价格。

第二，按土地的交易价格将全国划为纯农区、城市、郊区。

第三，允许郊区土地以现有用途自由入市的同时，严格坚持宪法第十条的规定，政府非以公共利益的名义不能随便征地。这就会产生倒逼机制。

首先，这类土地的供应会立即减少。这是因为与紧邻的城市用地相比，价格落差太大。正是这部分最有升值潜力的土地的分类和配置为现行土地规划和管制所垄断，使这类土地无法自由交易，无法产生不同用途的土地的分配比例，无法产生不同用途的土地的相对价格，更无法通过相对价格的波动调节不同用途的土地之间的过剩和短缺，使中国失去了配置土地的最重要的信息，导致土地在各大部门之间的配置失调和经济结构的扭曲。

在郊区农民惜售的情况下，规划和管制部门应将城市用地的边界根据土地的价格信号向外滚动推进若干距离，并允许每次新划入边界之内的土地作为城市用地自由入市。这样，城乡土地市场才能被真正链接起来，统一的土地市场才能形成，城市的自然边界，进而土地在城乡之间的合理分配才能被基本决定。

要特别说明的是，一旦允许土地交易，就能产生土地的真实价格。城市用地这一块基本上没什么大问题，纯农区的土地也应该没有问题，因为它们的机会成本就决定只能作农用地。比如说，在黑龙江很边远的地方造一座摩天大楼，

等于是自杀，因为这样一座摩天大楼没有人会来使用。所以，在纯农区即使允许交易，土地的用途也不会有很大的改变，只会有一些微观的改变。比如我本来种粮食，现在楼继伟提出粮食可以进口了，我就可以减少粮食生产，改种药材和人参。

城市里面也会发生一些微调。既然工业用地过剩了，住宅用地严重不够，就会有人要求改变用途，由工业用地变成住宅用地或者商业用地，特别是廉价房用地。

比较有明显影响的是第三类土地，就是在城市和纯农区两者之间的郊区。如果允许郊区土地自由交易，但是又根据宪法第十条关于政府非为了公共利益不得征地，而且征地的时候要给适当的补偿的规定，那么城市用地的供应会立即减少。宪法所规定的上述权利，要还给农民。农民有了这条权利，如果政府继续将他的土地规划为农地，而这块土地又挨着你的城市，我有权不出售。请注意，我这里是指一个集体，没有说土地非要私有化，即使作为一个集体，按照宪法第十条，也是有权不出售自己的土地的，除非你政府证明你的项目是为了公共利益。公供利益是不难证明的，大家可以审查，社区的全体人民有没有资格使用这个项目。豪宅，商业小区，高尔夫球场明显地不能算公共利益。在这种情况下，主要是为了建设诸如公路、道路，铁路枢纽，机场，公园等政府可以征地，其他开发项目，农民可以说不。这个时候，城市化因用地短缺会受到阻力。这时候，城市本身的规划和管制办公室，农民以及开发商等，都有动力要来改变这些土地的用途，城市就不能继续扩张了，或者只有公共利益的用地得到扩张。城市的增量部分会只有骨头没有肉，这就不能算正常的城市化。

所以在这个情况下，倒逼机制开始发挥作用，城乡之间土地交易必然会开始。为了使城市继续扩大，政府只能允许开发商和农民直接交易，以便使开发商能获得商业性用地。所以，套利行为也就会发生。只有允许农民进行交易，把土地交易权给农民，农民才会对确权颁证感兴趣。据说，有些地方农民对确权颁证根本不感兴趣，认为花了那么大代价是政府行为，跟我无关，因为不可交易。但是，如果土地可以自由买卖，他们马上会对自己的每块土地的四至，面积，地段感兴趣。所以，在不改变现有用途下，立即允许所有的土地自由交易是非常重要的。

第四，小产权房和城中村的问题就转化为是不是属于违章建筑的问题，而不是将它们全都打成非法。政府现在处于两难的境地，一方面他声称是自己由工农联盟为基础的社会主义国家，是帮助劳动人民和低收入人群的。同时，按照现行的土地条例，政府却一定要拆小产权房，一定把城中村列为非法。这就变得非常奇怪和不合理。一方面，穷人没有房子住，一边还要把本来就不够的房子拆掉，而且主要是穷人住得起的，目前正在使用的房子拆掉。为了所谓的法律的严肃性，我们也看到各地政府常常掀起新的高潮，扬言要把这些房子拆掉。我认为是自杀性的行为。小产权房、城中村已经完全被城市包围了，城中村的集体土地也已经变成了城市用地。本来，城中村或小产权房也是要接受规划和管制的。政府却故意不规划，不管制，理由是它们建在集体所有的土地上，不能承认它们的合法性。这其实是歧视集体所有的土地，认为它们不能构成城市土地。其实，规划和管制只能从负外部性和公共利益的角度出发，对所有的土地，不管是国有的，还是集体的，甚至私有的土地一视同仁。面

对已有的城中村，今后要加以规划和管制，但要实事求是，适合国情，不应设立过高的标准，否者会将大部分还可以居住的房屋都拆掉，是很大的浪费，对低收入者也是很大的不公。今后的规划和管制主要是开辟一些大路，和公共用地，使城中村的大部分住房得以保存下来，不影响到其中大部分人的住房问题。

第五，开征土地交易税，物业税，土地增值税，和房产税。理由并不是涨价归公。涨价归公的口号有很大的误导性。开征涉地税收的目的是既然业主分享了基础设施的不断改善，有责任分摊成本如此而已。如果不够的部分，地方政府可以发行地产公债，以有永续性的涉地税收作为逐年偿还的财政来源。

陈钊：下面请党老师作简短评论。

党国英评论

党国英：规划问题的讨论越深入越有意思。近日我撰文讨论城乡的边界，形成城乡的边界有什么样的约束因素？边界的合理性在什么地方？也是考虑到技术性的问题，所谓的区位的问题，我现在了解到的情况一个城市产生在什么地方？是有一定的偶然性，比如广东的云浮市区比较大的，算中等城市，那个地方根本不产大理石，但是现在成为世界的大理石集散中心，开始有一定的偶然性，这个偶然性不是我们经济研究的对象。

还有一个就是有的问题我自己没有解决，既是问题也算评论，到底为什么欧美国家居民区占城市建设区比重普遍在 40% 以上？有了这个情况以后，使得土地开发权在一定

所有制背景下，只要产权边界清晰，就形成某种均衡，例如，40%以上的居民区占地比重。但是这个事情怎么样解释？为什么人家在40%以上？不超过60%？这个问题需要研究，为什么市场正好满足这个？

文贯中：不同类型的土地的相对价格会指引不同分类土地的配置。

芝加哥大学的诺贝尔得主贝克教授曾经说过，一个城市的各种房屋的构成，应该能够反映这个城市的收入的构成。也就是说，在市场经济下，一个城市的房屋构成，从最高档的豪宅到廉租房或者贫民窟，是一个连续光谱，一定和收入的光谱相吻合，而这种吻合正是依靠土地市场上对不同用途的土地的供和需进行调节的结果。

陈钊：现在欢迎石忆邵老师作发言，他发言的主题是关于上海未来工业用地减量化规划。

石忆邵发言

石忆邵：各位教授下午好！很高兴来参加这个会议。我发言的题目是《上海市未来工业用地减量化规划构想》。为什么讲这个问题？规划部门要考虑的重点是规模、结构和效率问题，而经济学考虑更多的是制度和产权问题，这是一个区别。为什么讲工业用地的减量化？我去年11月份左右在湖北，参加武汉的基准地价的评审，在这个会议上，湖北省的相关专家把日本上世纪60年代工业用地倍增计划抛出来，武汉工业用地占多少？他说已占25%左右，我说现在不是倍增，而是要减量或者加以控制了。

中国几个城市工业用地比重比较高的，如苏州、深圳

接近 30%，上海稍微低一点，上海曾经最高的时候达到 29.8%，现在大概是 24.4%，如果加上 96 平方公里的仓储用地，也占到了 27%。所以，去年上海启动新一轮城市规划的时候，我说了三句话：第一，上海不缺建设用地，而缺生态用地；第二，上海不缺工业空间，而缺公共空间；第三，上海不缺高楼大厦，缺的是一流的空气和水质，最近上海规划未来新增加 140 个公园。看来有的时候说话还是可以起到一点作用的，现在上海 96 平方公里的仓储用地，但是从发展趋势来看，仓储用地还可能会增加。

第二个问题就是工业用地的绩效偏低，有一个数据的比较表格。

第三个是工业用地绩效的不平衡，上海规模以下的占地 60% 的企业，只贡献了工业总产值的 5%，而占地不到 40% 的规上企业贡献的工业产值达到 95%，由此可见，上海节约用地的潜力还是很大的。这是上海现在的工业用地的分布图。

上海过去提建设用地减量化，我们现在做了修正，建议不要提建设用地减量化，而是提建设用地零增长，可以提工业用地减量化，这是一个修改。我们做了详细分析，我介绍一下大概的思路。现在上海有 748 平方公里工业用地面积，到了 2040 年估计保留上限在 500 平方公里左右，下限保留 350 平方公里。从 748 平方公里减到 500 平方公里，难度小一点，所以我们这里按照上限规划来做，有基本的数据显示。第二个就是工业用地调整的可能性，上海有三类区域，一个 104 区块，一个 198 区块，一个 195 区块。未来 198 区域（接近 198 平方公里）要全部减掉，如果是减到 500 平方公里，总共要减 250 平方公里，还有 50 平方公里左右要

在 195 区域减了，这是总体思路。近期的目标是减 50 平方公里，已经落实下去了，所以我们主要解决的是未来的 20 年，198 区域总的思路全部减量，195 区域再减量 50 平方公里左右，最后达到 500 平方公里的工业用地。如果把上海分成三个区域，我们三个区域规划要落地，现在还没有落完，未来真正搞起来要落到图上。198 区域基本都是乡镇分散的工业用地，这里提两个减量的基本原则。

第一个，周边没有其他工业用地的地块，以及相邻工业用地地块，近郊区如果少于 300 亩，远郊少于 200 亩直接减量，如果大于这个目标就根据以下三个方面进行减量，一是工业用地距离远近，近郊区域的距离最近，集建区大于 500 米，远郊区大于 2 公里优先减量，二是根据工业用地产出的效率，三是考虑周边环境指标。具体减量进度的安排，2016 年-2020 年，要进行 198 年区域工业用地减量化，每年减量任务大约是 10 平方公里，到 2020 年就完成 50 平方公里的减量。2021-2040 年，分了几个阶段，到 2025 年预计减 100 平方公里，到 2030 年再把 198 区域的基本减完，到 2040 年，195 区域再减 40 平方公里。

问题是减量之后这些地怎么用？这就是复耕一部分，然后是增加生态用地和公共空间用地。两会之前的三个月，我们做了上海 2040 年合理用地结构的初步研究方案，在这个方案里有更具体的规划指标和构想。

陈钊：下面请党老师作评论。

党国英评论

党国英：先说一下题外话，非同济大学写规划，被同济

大学规划抱怨。属于技术派，是给政府提供工业用地减量的判断依据，也是需要减，技术上怎么减？我们有一些设想，需要减这一点是肯定的，你也讲了国外的同等情况跟我们比，人家地小，我们国家新的规划标准也是要小，因为历史原因 27 相当厉害。

石忆邵：上海工业用地大概保持在 15%-18% 左右比较合理。

党国英：17 左右可以了，你讲的我也很关注，怎么减？在广东佛山搞的三区改造，国土资源部有些人下过力气，但是引起纠纷，因为工业用地本身在我手上，让我腾出来，土地财政如果是开发强度已经定了以后，继续政府手里卖地就要靠这个，佛山的三区改造又给政府增加了地，引起纠纷很明显，原来归我用现在收走，政府说原来你的地是低价，由于历史原因当初价格比较低，现在要高价，引起的冲突很多。所以怎么减？能不能在这个问题上体现市场化的原则？要有一套市场起决定性的理念，这个比较重要，你可以把这个问题提出来交流。

自由讨论

陈钊：下面是自由发言时间，这一场有 3 个内容，关于规划管理、价格机制和工业用地减量。工业用地减量是存量用地的再利用调整，背后也应该是价格机制，所以这些内容都是相关的。关于这三个问题大家有什么不同的想法或者补充？可以来谈。

张蔚文：党老师说不需要规划，但是他的合作者又是搞规划的，我觉得奇怪，为什么他同意写这样的文章？

党国英：我说假设如果没有规划会怎么样？比如休斯敦不错。

张蔚文：我是想说，万一文章中的观点被接受了，不是砸自己饭碗嘛。

陈钊：规划是有的，但是做得很不好。

张蔚文：主要问题是规划里面缺少市场信息。浙江省2006-2020年这一轮土地利用总体规划是2010年编制完成的，去年已经开始修编了，也就是说，一个15年期的规划，执行了不到5年就修编了。但是国土资源部说这次不叫修编，叫调整完善其实是一回事。内部资料显示，浙江省某个地级市一年之内调整规划次数超过300次，因为规划是拍脑袋定出来的，没有市场信号在里面，所以才会造成频繁修改规划的结果。如果继续用计划指标控制土地利用，估计规划调整会一直持续下去。刚才茶歇时请教郑老，土地利用年度计划指标是怎么确定的？他说事先有一个非常粗的预测，而且方案拿出来以后还要征得发改委的同意才行。我认为我们规划的问题主要出在预测人口方面，国外做规划的人口预测从就业预测开始，而我们的人口预测往往是由甲方（地方政府）拍脑袋定规模，乙方（委托编制单位）帮忙套模型找说法。这样预测出来的人口肯定不合理，更谈不上科学。关于工业用地减量，我们也做减量规划，我跟汪老师之前一起完成的一个规划项目，曾经获国土资源部土地利用规划优秀成果一等奖，其中一个亮点就是做了几套方案来减少农居点用地。但规划实施几年后发现，农居点面积一点都没有减下来，农村人口减少了，农居点面积反而增加了。所以，现在很多规划是图上画画，墙上挂挂，没用。

旁听教授：规划天天改，基本是市场化了。

郑振源：要严格区分两种不同的规划，一种是计划配置制度下的规划，计划配置是政府通过规划计划来配置土地资源，这种规划的功能是土地资源的基本配置者。计划配置制度中也有市场，像现在的国有建设用地市场，这个市场是政府完全垄断市场，是受计划指标控制的市场，不是正常的市场。2/3 的建设用地指标在政府垄断的市场上出让。为了政府利益，贱卖工业用地，贵卖房地产用地，所以造成工业用地多，粗放利用，房地产用地少，价格飞涨。这是市场垄断的结果。

第二种规划是市场配置制度下的规划，土地资源配置由市场起决定性作用。市场配置也要有规划，规划起弥补市场失灵的作用，是市场配置的调节者。所以这两种规划完全不一样，规划的功能不一样，编制方法不一样，规划的内容也不一样。我们讲规划和管理就是要将计划经济的规划改成市场经济的规划。陈锡文讲集体土地可以入市，但要在规划控制之下入市，而不讲规划的改革。按照现在的规划，则集体土地根本不能入市；只有在市场经济的规划之下才可以入市，才可以发挥优化土地资源配置的作用。

汪晖：工业用地减量的关键，不知道规划是上海市政府操作的时候，直接通过行政手段把土地收回来，还是跟企业之间有一个利益的共享机制？如果是前者肯定出很多问题，也许上海市政府很强势，做得通，没有全国推广价值。

顾长浩：我也认为上海政府过于强势，行政权过度干预了土地使用权，忽视了企业所拥有的、作为物权的土地使用权的私法属性。在如此政策干预下的企业土地已不具有物权性财产属性，又变成计划经济体制下政府可以随意操控的资源了。

汪晖：第二个减量以后退出来以后干什么？不能预见到 2040 年那么久远，因为很多东西是市场决定，现在的方案里完全没有提到居住地方，上海这个地方房价那么高，6 万、7 万不稀奇，这么多工业用地退出来为什么不能用于住宅？事先不能规定死了，而要看市场。

顾长浩：关于工业用地减量化，上海市政府已下发了两个文件，一个规范未来的，一个是适用存量的，也就是专用于工业用地减量化。大家现在可以在报纸上看到一个新创造的概念术语：对土地实行全生命周期的控制，将环保学概念移植在土地管理上，我是不太赞同这一提法的，因为对土地使用的全生命周期控制的主体为谁？是企业还是政府，上海这一提法完全是基于政府的管控需要，忽视了企业对其财产利用的私法上权利。石老师提了一个很重要问题：现在存量工业用地面积非常小的土地使用者怎么办？因为工业不同于商业，商业经营业态、模式对土地利用的影响不大，投资经营失败时，转让与受让比较容易。但工业产品的生命周期较短，转产调整较难，而且一旦转产失败，土地转让与受让没有商业项目那么容易。于是，目前出现了较多工业企业转产失败后土地闲置现象，社会减少就业，政府没有税收，土地资源浪费，企业则期待“退二进三（即第二产业用地调整为第三产业用地）”政策以较高价格转让土地。对此，政府缺少调节手段，现行法律规定的土地使用税的最高标准为每年 1 平方米 7 元，对土地产出较高的上海这一标准没有调节作用。这些工业用地，原来规划为工业用地时都处于城市的边缘，现在有些地区随着城镇化进程已经发展为成熟的城镇化地区了，现在已具备“退二进三”条件，因此工业企业在等待机会。

从上海市政府规范未来工业用地的文件看，上海未来的工业用地供应条件将变得非常苛刻，例如原来规定工业土地使用权年限可以为 40 年，现在可能只有 10 年；10 年后能不能继续使用，要看企业的有关经济指标达是否符合土地合同的约定要求、以及未来要求，全部由政府掌控，而不由企业自主决定，例如达不到规定的纳税指标，达不到产品先进标准，达不到工艺技术标准，企业不仅不可能续用土地，甚至可能被收回已有土地。减量化过程中，原工业用地如何处置是个难题，我认为应当采诱导性政策措施，不宜简单剥夺之。在二产转三产政策推行中，应当让原工业土地使用权人获得第三产业活动的开发经营权，具体做法是按原工业用地用途进行评估，原工业企业以原用地价值的补偿费来换取土地开发权，这一权利在非居住房屋土地置换当中完全被忽略了，立法也未予明确和保障。

现今社会关注的是城镇居住房屋征收（拆迁）中被征收居民的权利保障问题，实际上在非居住房屋征收（拆迁）中这一问题更严重。目前，非居住房屋征收也适用居住房屋征收（拆迁）那一套制度规范，所有原非居住房屋的土地使用权人都只能获得货币补偿，而不能获得土地用途改变后的未来土地开发权，其法律理由就是经营性用地都须通过招拍挂供应。我认为，既有法律是存在重大缺陷的，我建议给原非居住房屋土地使用权人（也就是企业）以优先开发权。在上海市政府一文件中已有类似条款，但被加上了“须经政府同意、符合规划”两大限制性条件，企业的优先开发权也就变成“似有若无”。土地优先开发权就是按被规划改变了用途的土地现状给予补偿，企业以被征收土地补偿价在未来的土地开发中获得相应的土地使用权。这个问题在计划经济体制

下形成的《土地管理法》中没有规定，是市场经济发展后出现的要求和趋势，在土地私有制国家这是土地私有人的当然权利，但我们是行政主导一切，民事权利全部被忽视了。

如果实行土地开发优先权制度，目前工业用地调整方面存在的政府与企业对立与对抗的状态就可缓解，较易协商一致。因为给了企业以土地开发优先权后，按照工业用地评估的补偿费比企业期望的可能要少，企业往按照规划用途而不是按照原用工业用途来计算补偿费的，例如企业要求 2000 万，而按原工业用途的市场价只能是 1000 万；但是如果这 1000 万能转换为第三产业的土地开发权，企业还将有未来的开发收益，就容易与政府协商一致。而缩短了土地补偿协商时间，也是有利企业、也有利于社会整体经济效益提高的。所以，我认为这是缓解企业与政府在土地改变用途利益平衡的重要制度。此外，非居住房屋征收中存在类似问题都可以采这一方式解决。

张曙光：我觉得规划的问题现在是大问题，从中央到地方都是问题，因为现在中央关于土地每年有多少指标，给哪个地区？这算规划，这算什么规划？各个地区都在争土地指标，城市规划没有一个边界，各个城市都想做规划就是把边界向外扩张，这就是现在的规划。所以每个市长来都有自己的规划，前任的规划不算数，所以各个城市的规划变来变去，变得相当多，相当大。

另外，就是减量的问题，大家谈到了市场问题，确实是这样，现在产能过剩了，就要退出。怎么退出？由政府搞强制规定，那么市场到底怎么发育？政府的权力怎么限制，怎么约束？如果按照这个思路，我们在这个问题上还是走不出来。农地的问题就是价格机制的问题，真正要农民去种地，

就得把种地的比较收益提高，使农民自己愿意种地。也就是说我们的制度安排要做到激励相容，才可能让市场发挥作用，如果不是这样安排，都是行政的强制规定，那么问题就解决不了。同样，规划不是行政命令，而真正要有科学性。这可能是最重要的问题。

蔡继明：我提一个问题，工业用地的减量是不是不能只计算产值？还要考虑到就业？你的百分之几的企业占的土地创造很高的产值，百分之四十几的企业没有创造大量的中小企业不可能创造像国企、央企大企业那么多产值和利税，但是解决的是大量的就业，所以单纯从产值的角度并不是很全面。

章铮：我加一句话，是不是考虑就业的时候再加两个字，“就近”就业？

傅蔚冈：看到石老师讲给 2040 年制定的规划，我害怕，从目前经济表明，中国规划 20 年、30 年定规划是失败的。这个也可能是失败的。

讲两个段子，第一个段子 1580 年的时候英国伊丽莎白女王，她说禁止或不允许人在离伦敦城门 3 英里之内建筑住房，这个规定已经很多年了，但是永远挡不住英国人在此盖房子的热情。

第二个关于以前诺贝尔获得者肯尼斯·阿罗，二战期间，肯尼斯·阿罗奉命帮助陆军航空队进行远期天气预测。他的研究小组很快意识到，他们的预测如同从帽子中掏出数字凭空瞎猜一样失算，并且要求分配更有用的工作。“指挥官同样清楚地知道，预测毫无用处，”对方这样答复他们说。“但是，为了制订规划这一目的，他需要他们留下来。”（6）

乔依德：听了发言我想到两点，第一土地建设用地指标

是怎么制定的？全国怎么分配？这里有很大问题。陆铭以前有很多文章讲到这个问题，东部地区的劳动生产率高，但为了所谓的平衡发展，把产业和就业从东部移向西部，就使东部地区的建设用地指标很紧，西部地区的建设用地指标很充裕，这样的做法是不是很好？

第二，文贯中讲了市场机制，用价格来表明机会成本。问题是怎么把绿色环保考虑进去？比如说把绿色 GDP 也考虑进去，有没有可能？这样也许更完善一点，成本不完全是金钱方面的，是否可以把其他因素也考虑进去？

郑振源：工业用地需要减量，工业用地太大了需要减量，减多少？怎么减？上海工业用地减到多少数字？

石忆邵：这个跟政府部门沟通过的。

郑振源：工业用地需要多少，是看工业结构是怎么样的结构？假如说工业结构都是造大飞机、造汽车的，就减不下来，假如说上海市的产业结构是以金融、服务业为主，今后自然下来了，所以怎么减量？要由市场来减。

陈钊：（针对文贯中）你讲了两点，一个现有路径下各种土地自由入市，现在是不是已经做到了？没有做到的是什么？比如说农地可以租，但是卖不允许。

文贯中：在现有的制度安排下，即使用途不变，农村集体都没有买卖土地的自由和权利。例如，一个农村集体想购买另一个集体的土地，即使仍然农用，还是不可以的。这就违反了用土地市场决定性地配置土地的共识。

陈钊：第二个，关于非公共利益不得强制征地这一点，现实操作中有时候一块地，其中小部分涉及公共利益用途，但更多土地构成是作为商业用途使用的，并非公益用途，但操作中却说要打包征地，怎么处理这些问题？非公益用地可

以规定不得强制征地，但即使是公共利益的用地也要有合理的补偿机制才可以。事实上，如果把公共利益用地的补偿机制做好了，到底是公益还是非公益征地就没有那么重要了。我的意思是，比区分公益还是非公益更重要的是补偿机制是否合理？比如说土地增值税各方应该怎么分享。所以，公益与非公益的区分，以及通过增值税明确合理的补偿机制，这两个问题要同时解决才可以。

汪晖：不能同意陈钊的观点，因为强制剥夺永远存在问题，哪怕补偿超过市价仍然有很多纠纷，市场交易是双方真实意愿的表达，所以能用市场解决的先用市场解决，公共利益部分可以界定，宽一点、窄一点，范围不是大问题，有的老师说用负面清单，也是一个办法。

陈钊：问题是出于公共利益的征地也还是要有合理的补偿。

汪晖：合理补偿并不意味着非公共利益也可以征收，反正有补偿。

陈钊：当然，非公益用地更加需要合理补偿。

蔡继明：如果是非工业用地而且补偿，既然达到市场价格，为什么不让企业来？还是没有必要征。

陈钊：所谓的合理不是政府认为合理就可以，用市场力量通过谈判机制解决这个问题。或者说，一个各方可以接受的增值税分享比例，也能起到类似的效果。

文贯中：你们说的很好，但是我补充一些，绝对不能因为一块很大的土地里包含了一点公共利益，就可以全部征过来。按照这种说法，只要有一点公共利益用地，就可以将相邻土地都打包征收。这种做法一定要反对，不然就不可能从现在的土地财政中走出来，土地市场也不可能发育出来。

我们要求政府把涉及公共利益的一块说清楚，界定清楚。其他土地应该留给开发商跟农民集体谈判。而且，正因为唯有这样才能发育出真正的土地市场，以土地市场上的价格信号为基础，政府才能够对公共利益进行公正的补偿。否则，在混淆公共利益和非公共利益的制度安排之下，土地市场还是不会发育出来，市场价格还是不可能产生。结果还是由政府全部征地，征完了地以后，完全由农民或者政府任意叫价。按照发达国家的做法，公共用地可以征地，但其价格是由周边土地的交易价格来决定的，是有客观基础的。农民再吵也没用，因为价格机制产生的信号放在那里。

第二点就是用于公共利益的那块土地的供应，往往存在市场失灵，也就是供应不足。这是因为用于公共利益的土地往往无法收钱，或收不到多少钱，因而很少有人会愿意提供公众可以无偿分享的土地。所以，在市场机制下，公共用地必然是供应过少，甚至完全没有供应。在民主社会当中，公众用投票或者听证会，来表达对公共用地的需要。在非民主的政府中，如果当局扮演一种所谓仁慈的独裁者的角色，也是有可能主动向公众提供所需的公共品的。

如果上海决定建 100 多个公园，这自然是公共利益，需要全体上海人民用纳税的办法来支撑公园的建设费用，以及将来的保养费用。在美国，某项公共决策的利弊一般用听证会的办法进行公开辩论，以取得共识。公共决策还涉及对负外部性的管制。国英比较强调不用政府的强制办法，而用民约的办法。例如，人民自己也可以达成民约来防止臭气等等。只是这样的交易成本会很高，时间可能拖得很长。所以，规划和用途管制还是有其必要的，但是辅助性的，是为了帮助市场更好地运转。规划和管制的灵魂一定是价格机

制。如果没有价格机制，规划和用途管制的纠错机制也就没有了。石忆邵教授的宏伟规划里面，我觉得最大的欠缺就是没有这种反应供求关系，并能自动纠错的灵魂。

蔡继明：公共利益是征地必要条件，要想征地必须是公共利益，但是公共利益未必一定要征地，使用私人土地、使用集体土地一样可以搞公共利益。

旁听学生：各位老师，因为我是经院的学生，但是我在规划界做了10年时间，在这个过程中各位老师探讨的问题，在规划实践中我们实实在在都碰到过，你在碰到有一块政府改革一年改了很多次，我说一个例子，我们在四川做了一块地的调查，前前后后这块地的规划改了7轮，而7轮我们自己做了两轮，规划现在是有法规的，但是在实际的执行过程中，我们的政府，因为做完了规划主导权在政府，最终规划的落实，叫一把手规划，意味着地方政府约束激励机制，比如作为一把手要升职要政绩继续往上走，他的诉求不希望他的规划跟前面一样，要改，按照前任做了，功绩是前任。

第二规划现在是鬼城还是要干，一个形象工程问题，还有跟土地工程有关，规划一轮土地调整，调整完了一届新区把政府部门搬过去，有很多市政府、区政府往那里搬，炒了土地价格，有很大来源，如果不改变一把手激励约束条件，现在谈有办法操纵规划条件。我们上海正好做一个项目，世博园区那里，市政府出了一个文件，原来的二产现在国家允许做变更了，而且允许有优先权，包括桂林路做的。

顾长浩：目前市政府文件规定须在政府同意和规划允许下可以有土地开发优先权。但这应当是企业的当然权利，不需要政府同意。就此而言，上海市政府文件这一创新规定仍存有不足之处。

旁听学生：土地价格，包括土地吸引力。

顾长浩：关于征收房屋土地必须符合公共利益原则中存在着不协调问题。在国有土地范围内旧城区改建项目上，从土地未来利用看，往往属商业开发，从被征收房屋必须符合市基础设施落后、危房集中条件来看，符合征收公共利益原则，两者之间存在不协调。目前，上海实行被征收居民两次征求意见制度——第一次须 90% 居民同意，第二次须经 80% 以上居民签订房屋征收补偿协议才生效，这一不协调就可能被消除了。但目前征收集体土地还没有实行公益性原则及制度，《土地管理法》迟迟不能出台原因之一是与此项原则如何立法决策问题没有解决有关。实际上房屋土地征收原则的立法及其实施是个复杂问题，并不像理论逻辑那么简单。比如城市居住区开发分为三级（居住区级、居住小区级、街坊级）：每一级有不同的公共服务设施（包括公益性设施和经营性设施）配套标准要求，按照千人指标计算规定。在一个大型居住区规划中，哪些公益性设施建在哪里，哪些经营性设施建在哪里，是按照居住区具体自然地理和居住便利等众多因素设计布局的，公益性设施与经营性设施在建筑规划设计布局中必然呈现犬牙交错状态，绝对的区分公益性与经营性在理论逻辑上可行，实务操作上难以划清界限。就是商品房建设，现在也要求配建一定比例保障房，上海现行规定商品房必须配建不少于 5% 保障房，如何在实务征收中区分公益性与经营性？房屋土地征收公益性原则的立法决策与法律实施中有很多问题还要深入研究解决，否则会处于要么违法实施、要么无法实施的尴尬状态。

张曙光：工业用地退出的问题，政府不要自己操作，退二进三，土地升值，征所得税，让市场主体自己交易，这样

退出是有效的。

陈钊：上海土地不够用了才动了这个脑筋。

文贯中：以前的老上海，租界政府主要只管路的划定和建设。为此，发生过多多次所谓的越界筑路的纠纷。今天回想起来，如果当年没有越界筑路。租界就被四周的贫民窟挡住，也许根本就没有徐汇区和静安区这些高级住宅区。现在上海的高级干部都住在那里。南京西路也是越界租路的产物。但是，后来上海居民意识到路是公共利益，法律上没有挡住的理由。而且，一旦路修好，对于四条路所围成的空地政府就不再征用。对这块空地应该盖什么楼政府更不管了，由开发商和当地的农民自己谈判决定。租界政府几次将路开拓，原因之一是每次在路的尽头立即形成贫民窟。所以租借政府必须再越界筑路，防止一个城市成为被贫民窟包围的死城。上海浦西的路特别多，特别密，有利于交通，有利于发展商业，居民也觉得很方便。因此，浦西的城市格局比浦东要好。由于将四条街围起来的空地留给开发商和当地农民谈判决定，租界政府除了路之外，主要管的是几块公共用地，一个是跑马场，变成了后来的人民公园和人民广场，另外几个公园，例如复兴公园、襄阳公园，中山公园等。政府何必要管所有的开发？也没有那么多的资金？可以由开发商自己开发。如果想通了这点，我想上海政府会很高兴的，因为以后的责任可以减少很多。

接下来是总结今天会议的时候了。每个小组都有一个主持人。比如说，陈钊就是负责这个小组的。每个小组主持人能不能先总结一下，你们觉得我们解决了什么问题，还有什么问题没讨论，但很重要，可以提到明年的会上进一步讨论。

总结性讨论

乔依德：我也很难总结。从我自己的角度来说，我觉得我们在讨论当中有些问题还没有涉及到，包括用途管制、土地制度和土地财政中的一些问题。我在早上致辞时提到一个问题，也是很重要的，就是这个地方的人口是流出还是导入？我们要考虑的这一点，包括规划，包括其他很多东西要考虑进去，这方面还没有讨论。

第二，地方政府以后的财政来源。有两件事我们没有提到，首先，是不是现在这个阶段跟 20 年以前同样需要基础设施？是不是每个地方都同样需要？这个要讨论，有些地方不一定那么迫切，需要量会有所变化。其次，现在讲的比较多的是 PPP 做法，社会资金怎么进来？今天我们几乎没有谈到，以后可以进一步深入讨论。包括最近大家关注的，地方过去的债务现在通过允许地方发债，允许商业银行把地方债抵押给中央，因为抵押以后又可以增加流动性，这些问题以后都可以讨论。

文贯中：第一组里面还有什么问题？特别是发言和评论中，是不是有值得明年继续讨论的，或者已经达成某种共识的，可以放在政策建议书里面的？我们每年要形成一份这样的建议书。当然，要放到建议书里的东西，是我们大家最后达成共识的。上面提到的有些问题明年可以讨论，如果有些不太成熟的，可以延后到将来去讨论。

郑振源：地方的财税体制怎么改？

蔡继明：张教授提到过为什么提三块地而不是提四块地，种养殖业出过文件就是土地流转，前面的三块地涉及的是

建设用地，建设用地主要涉及到工业化、城市化，第四块地就是承包地，承包地就是农地，农地的流转涉及到农地的经营规模，规模经营，涉及到农业的现代化，也涉及到随着规模经营的实现，农业的剩余劳动力怎么从农村转移出来？这和农业有关系，也是要通过市场来实现，建立统一的土地市场。这次会议基本上没有讨论宅基地问题。我上午发言中提到，农村的集体建设用地绝大部分是宅基地，如果宅基地不让它流转，只限于所谓的经营建设用地，农地入市就是一句空话，农地入市如果进行了严格的限制，统一的城乡建设用地市场肯定建不起来，而征地制度改革也不可能推进，因为没有充足的集体土地的入市，非工艺性土地需求从哪里来？找不到需求只能征地，明年这个问题还需要进一步讨论。

黄祖辉：三权分置问题还要深入，重点研究土地承包权有偿退出问题，现在有条件的地方土地承包权，包括宅基地，都是可以有偿有效退出的，但是怎么做？需要改革创新。

蔡继明：概括说农民进城，农民城市化、市民化。

黄祖辉：农民不可能白白放弃他们在农村的权益。

文贯中：是否允许承包权进入市场交易的问题，另外作为最低保障体系如何实现城乡一体化的问题，都很重要。

乔依德：我们这次没有提到土地增减挂钩，这个问题下次也可以讨论。

蔡继明：偏远地区的宅基地没有增值的空间，所以要进入市场一定得通过增减挂钩，一定是通过把建设用地复耕，把指标平移跨市跨省平移到周边来，过去增减挂钩是通过征地实现的，按照三中全会精神，农民集体之间应该实现增减挂钩，偏远地方农民把宅基地复耕为耕地之后，他的指标直

接和城市周边的农民进行交换，把城市周边的农地直接变成建设用地入市，不再采取征地的方式。

文贯中：我反对这样做。这违反市场配置原则，实质上是共产风，平调风，最后会导致很大的问题。允许集体土地入市交易就可以了。远郊的农民、城中村中的外来农民是进城工作和定居的问题，不是通过土地去分人家的财富的问题，不然来自农村的劳动力的工资会进一步上升，而贫困地区愿意移出的人口也会更加减少，都等着瓜分富裕地区郊区农民的土地财富。在美国，尽管大量的农民进城来了，只要城市能够供应很便宜的住房，甚至是小洋房，农民进城照样能够定居下来，而且即使是在低端服务业工作的，也能定居下来，因为房价便宜。中国现在的问题是城市的房价过高，廉租房和廉价房过少。如果郊区农民还要和贫困地区分享自己的土地财富，房价更降不下来了。

蔡继明：在现行体制下城市周边的农地有增值的空间，没有增值的指标。

文贯中：这个问题非常复杂，是开发权的问题。

蔡继明：政府是不会让你自由改变的。

文贯中：我觉得如果同意增减挂钩，是对三中全会公报的极大倒退。不过既然有不同意见，如果大家愿意，可以明年再讨论。但至少就不作为今年的共识了。

汪晖：我觉得我们如果明年开会，可不可以再集中一点？现在太散了，讨论不深入。更集中一点。一、二个问题。两个主题，讲的人不要太多，讲的人也不要 15 分钟，希望讲的透一点，15 分钟当然也可以，多给一点时间也没有关系，讨论时间多一点，这样 3 分钟不够。

文贯中：但是前提是主讲人的论文早一点给大家，而且

大家认真看了以后带着问题开会。

汪晖：论文集没有关系，邀请哪些人提供论文在里面，上去讲的人筛选，一个主题、一个发言有两、三个主题可以了，就某个问题展开讨论，因为我们还是有很多讨论在里面，不是只是假设我的观点或者已经知道了，没有多大意义。

文贯中：你的建议很好。第二组里面还有什么建议？

张曙光：我们能不能明年讨论 2 亿 6000 万的进城问题，有什么问题需要解决，怎么解决？是将来大的问题，解决不了这个问题，也许是定时炸弹。

陈杰：移民市民化的问题，尤其农民工的市民化问题，包括市民化成本估算和谁来为移民市民化融资的问题。

蔡继明：54.47% 的城镇化里面 18 个百分点是没有户口的，而且在扩大，2012 年的时候是 17 个百分点，两年里面到去年是 18 个百分点，到中央提出到 2020 年有户籍的城市化达到 45%，常住人口是达到 60%，这三个点在未来 6 年里面能不能实现？解决一亿人农业转移人口的户籍问题能不能做到？这是大问题。

文贯中：明年重点讨论 2.6 亿人的市民化问题。

蔡继明：或者解决 1 亿人的问题。

黄祖辉：外地农业转移人口的市民化。

石忆邵：2.6 亿？还有几千万是就地打工的，外出的大约只有 1.5-1.6 亿人。

蔡继明：有城市户口，但是不在本地，人户分离还有 6000 万。

文贯中：这个问题很好。希望大家比赛，写出最好的文章来，我们筛选一下。第三组是关于土地财政的问题。你们

有什么建议？

石忆邵：第一个问题合起来，明年确定两个主题。

蔡继明：土地财政的积极作用大家都肯定了，负面的影响也非常明显，最大的造成了不平等，土地出让金的净收入至少有相当一部分由农民得到的。

第二个至少不可持续，不能再走这条路，没有那么多土地了，土地财政是靠征地，低价征高价，高价卖，土地未来征地范围大大缩小，既然征地范围大大缩小，土地出让金大大减少，没有征地的来源，不可持续，关键用什么代替它？解决地方的财政危机，就是需要讨论的，我觉得一方面政府的有没有建这么多公共设施？城市建设还有没有那么大規模？城市发展到今天，是城市建设本身已经不是主要的矛盾，而是2亿多农民工市民化的问题，城市现在的空间是完全可以容纳他们，所以未来对土地财政的需要也许就没有那么大，所以取消土地财政，条件是具备。

文贯中：对，尽快征收物业费、房产税。

蔡继明：其他税种，郑老也提到了，汪晖也提到了几个了，明年因为33个试点地区，从今年开始就试点改革，我们是不是要追踪一下？因为还要到2017年就要完成，像现在完成2017年之后不要改了，有可能在这个期间。他们说不能搞，我们有各种渠道，学生可以考察。

文贯中：这个恐怕要推迟一下。因为只试验了一年，人家会说还没有比较扎实的数据进，我看，我们对这些试验的讨论也可再推迟一下。最好负面的或者正面的效益都有扎实的数据，但明年马上讨论，我担心不太成熟。

郑振源：现在中央让上海做土地制度改革试点。《意见》下去了，现在各地正在草拟试点工作方案。

文贯中：刘愿本来的意思是要对各县的试验追踪一下。那我们就开始追踪，特别是有条件这样做的人。

蔡继明：北京国土局都是郑老的部下。

文贯中：我们可以在两年、三年以后，在有一定的资料的情况下，再以讨论，比较客观些。第四个小组。

陈钊：我想了两个东西，第一个关于规划，郑老讲的区分两个不同概念的规划，我们可以提一下，还有在我看来所谓的规划，主要是突出比如公共安全、消防，这些方面的考虑，具体用地的结构多少工业、多少三产？量多少？应该交给市场来，政府的利益通过什么来获得？通过征收各种和土地相关的税，比如说增值税、财产税，政府不应该太多直接介入说这个做什么，那个做什么。

石忆邵：这个肯定不行，我们做了那么多年规划，规划离开政府行不通。

陈钊：只要我们认为对就要提。

文贯中：很对。三中全会的决定已经指出由要素市场起决定性的配置作用。

石忆邵：注意，土地生产要素不是私有的。

文贯中：其实，现在资本和劳动已经允许私有，土地是否私有，我们这次会议没有专门讨论。其实，规划和管制不应该去强调公有还是私有。规划和管制和所有制没有关系。美国土地私有，照样规划。

石忆邵：我举一个例子，工业用地的问题，我说两句话，当时黄浦江两岸的开发准备把上海 1400 多家企业转出上海，但是，把 1400 多家企业转出之后，上海的就业问题怎么解决？最后领导说了算。

文贯中：这种规划是没有市场主导的规划，是违反 3 中

决定的。

石忆邵：最后听政府的。

陈杰：总体规划并没有那么详细，有很大灵活空间，但关键国土局的土地出让制度搞得很细，出让土地干什么，这个地方一定要建什么，配建比例如何，容积率多少，全部给规定死了，那市场机制很难发挥了。总体城市规划还是需要的，关键具体到每一块地的细节谁来落实，如何落实。。

陈钊：规划的形成机制。

石忆邵：城市不是规划出来的，但是城市发展没有规划也是不行的。

郑振源：市场经济国家的城市规划怎么做？

陈钊：关于规划的问题，大部分有了共识，也许到时候我们可以整理。

文贯中：所有人除了傅老师之外，都承认规划和管制还是必要的。所以傅老师绝对是少数的少数，而且没有说清楚为什么否认规划和管制的必要性？我们之所以主张规划和管制还是有必要的，是基于负外部性和公共用地两个理由。完全留给市场去处理，肯定发生市场失灵。从经济理论上，完全没有规划和管制是讲不通。但我们在承认规划和管制的必要性的同时，也认为，现行的规划和管制的致命的缺陷，是跟市场经济的内在要求相违背的，是不相容的，因为扼杀了土地市场发育的空间，急需彻底改革。这是我们今天会议的主要共识。

我知道有些情况下是可以用民约，即民间自己的谈判来抑制负外部性。但是你的建议不是对一切负外部性都普遍适用的。有民间自己协商解决了负外部性的，但也有解决不了的。如果涉及的人数太多，或涉及的利益太大，交易成本就

会很高，谈判时间也会拖得很长。在市场解决不了的时候，还是要有规划和管制。更何况，事前的预防比事后的谈判和诉讼毕竟可以节省社会的交易成本。

党国英：针对垄断不是规划。

文贯中：美国鼓吹土地私有，但规划和管制也是存在的。

张曙光：需要是需要，问题怎么做规划和怎么管制？

文贯中：对，好的规划和管制只能存在于有土地市场，有土地价格的地方。这里的要害问题是，首先要允许所有的土地都可以交易，才能产生价格信号。特别要允许不同分类的土地之间的套利，这样不同类别的土地的相对价格体系就能产生出来。土地的相对价格体系出来了以后，就能引导规划和管制对土地的分类做比较能反映供求关系的配置比例。不然所有的规划和管制并没有关于正确的比例的信息，必然发生过剩或者短缺，而且这种过剩或短缺会长期共存而无法自动得到纠正。比如说，廉租房始终产生不出来，而工业用地大量过剩。在石教授的规划里面，尽管上海存在 1000 万外来打工者，有的已经生活了几十年了，但在你的规划里是没有他们的影子的。你的规划里，到处是高级公寓，生态环境。这就是因为你的规划是不受土地市场的价格机制引导的。所以，土地市场的存在，价格机制发挥决定性的作用，是好的规划和管制的必要条件。我们今天在这一点上是基本达成共识的，就是规划和管制一定要引进价格机制和市场机制。

蔡继明：而且要依据市场，根据市场的变化进行调整。

郑振源：做市场配置之下的规划。

乔依德：或者在市场导向下。

文贯中：规划和管制还是必要的，但是它们只是市场配置的一个必要补充，而且规划和管制要引进市场机制，你们同意不同意？

陈钊：这句话不讲也可以，规划已经承认需要的，不要再强调。现实情况是规划太多了而不是太少了。

文贯中：规划和管制太多了这一点，我们大家都同意，但你们已经走到完全否认规划的地步了了。

石忆邵：做好市场导向下的规划。

汪晖：不要把路断了。

陈钊：第二是征地，有几点内容可以讨论一下。第一个在征地的补偿水平决定中，现有的补偿机制还是不合理，要引入市场机制。比如说用地方和失地方的谈判机制。关于补偿谈判机制，具体怎么做，可以再讨论。比如说可以考虑一种投票的决策机制，如果征地涉及到 100 个人，是不是只要 80 个人以上同意，接受相应的补偿水平，征地方案就能够通过？

汪晖：还要看干什么用？

陈钊：所谓公益和非公益，公益性质确定原则是什么？第一首先得公开所有相关土地使用的用途信息，让公众来监督多少公益用途真的是建成实施的？所征土地还用来建了什么？也许可以考虑引入听证机制，在信息公开以后引入听证机制，实际相关的人大家决定是不是可以定为公益性质？比如有一块地征了，有一部分是公益用途，有一部分是商业用途，如果商业用途的通过拍卖，开发商出钱了，出钱了以后使得那部分公益用地完全可以获得市场的补偿，那么，就完全可以通过市场补偿的水平来补偿所有的失地者。这些内容我们可以讨论，哪些是可以接受的？

汪晖：最后一条不能接受，征地公益性问题，我们有日本、韩国、新加坡那么多例子，不用讨论，把他们的征地目录拿过来。他们有清单。

陈钊：清单就能说清楚什么是公益，什么不是公益？

汪晖：正面也可以，列负面清单也可以。

陈钊：比如现在一整块土地征地，其中有一块造学校，另外一块配套的商业用房，这算公益还是不是公益？

汪晖：为什么合在一起？

张蔚文：征地是前面的环节，供地是后面的环节，征地的時候不知道供地用途。

汪晖：事实是事实，我们现在讲理。

顾老师搞法律的，我讲一个很重要的观点，公共利益的项目是一种公共政策可以用民主机制来决定，但是如果是商业性质的，涉及到私权性质不能用投票解决问题，不能因为在座的人都同意就可以枪毙我。

陈杰：公益用途与商业用途在实践中很难区分。香港地铁上面是盖五星级酒店，是商业用途，还是公共用途呢？

汪晖：征的是下面，为什么是上面？香港最后交了。

陈钊：公益是不是只要有一定比例的失地者同意就可以征？非公益是不是只要有一个人不同意就不行？

汪晖：公益不是今天共识的东西，我们明年再来讨论这个问题。

陈钊：关于规划基本达成共识，征地的問題也许明年可以作为主题。

石忆邵：明年征地不是主题，已经有了主题。

文贯中：明年是 2.6 亿，特别其中 1.5 人的市民化问题作为重点，市民化包括户口、住房、其他的福利都可以写文

章，我们一起讨论，这是个回避不了的问题。

石忆邵：第二个问题还是农民住宅的问题。

汪晖：宅基地问题。

黄祖辉：不要很技术性问题，公益性征地没什么可以研究，我们研究些学术性上的问题，并且与实践很关联的问题。

文贯中：宅基地带有某种技术性的问题。

黄祖辉：现在理论上、制度层面方面很多没有考虑的，征地确实没有什么讨论，征地只是一个做法。

文贯中：涨价归公可以讨论，但题目太小了。

陈杰：可以做哪些制度建设？哪些文章可以列出制度建设？

黄祖辉：土地三权分置，土地承包权有偿退出问题。

陈杰：移民怎样建集中住房？

文贯中：农民进城市民化是一个大问题，黄祖辉关于三权分置问题也是一个大问题。

张曙光：让大家自由一点，要有集中，也要有分散。

陈钊：一讲到市民化，农民如果真的进城，农村的土地怎么搞？

陈杰：原来的宅基地怎么办？

陈钊：比如原有土地的利用，身份退出怎么解决？第二进来了以后城市身份怎么获得？分几个方面来展开讨论。

张曙光：两个问题，一个是农民工怎么能从农村拔根；一个是农民工怎么到城市的工作地点落地？

陈钊：上午一个，下午一个。两个方面。

文贯中：好的。今天的会议到此结束。谢谢各位！

（完）

参会嘉宾名单

(按姓氏拼音首字母顺序)

- 蔡继明 清华大学政治经济学研究中心主任 / 教授
陈 钊 复旦大学中国社会主义市场经济研究中心副主任
程令国 上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心研究员
党国英 中国社会科学院农村发展研究所研究员
方志权 上海市委农办研究室主任
傅蔚冈 上海金融与法律研究院执行院长
顾长浩 原上海市人民政府法制办公室副主任
黄祖辉 浙江大学中国农村发展研究院院长
金福林 上海市社联《学术月刊》杂志社总编辑
刘 愿 华南师范大学副教授
钱文荣 浙江大学管理学院副院长
乔依德 上海发展研究基金会副会长兼秘书长
邵海鹏 第一财经日报记者
沈 敏 上海市社联《学术月刊》杂志社编辑
石忆邵 同济大学测绘与地理信息学院教授
田国强 上海财经大学经济学院、高等研究院院长
汪 晖 浙江大学公共管理学院教授
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
张朝晖 上海发展研究基金会研究员
张曙光 北京天则经济研究所学术委员会教授
张蔚文 浙江大学公共管理学院教授
章 铮 北京大学光华管理学院副教授
郑振源 原国家土地管理局规划司副司长、上海财经大学高等研究院特聘教授