

研讨实录

第 117 期

117

2018 土地制度、户籍制度与城市化研讨会
(城乡协调发展视角下的土地和户籍制度改革)



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802室 Address: Rm 802, 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
二〇一九年三月

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，沙龙已经成为了基金会有一个品牌。

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》、《国际货币体系再思考》、《名家谈中国经济未来》。

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

A handwritten signature in black ink, reading '胡成彰' (Hu Chengzhang), the Chairman of the Shanghai Development Research Foundation Board of Directors.

编者的话

本期实录刊登了本基金会与上海财经大学、《学术月刊》合办的“2018 土地制度、户籍制度和城市化”研讨会的内容。同样主题的研讨会这已是第 11 次举办了，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约二十人。此次会议的主题是“城乡协调发展视角下的土地和户籍制度改革”，会议集中讨论了三个议题：1. 《土地管理法修正案》（二次征求意见稿）；2. 土地资源计划配置与市场配置两种土地制度改革观点之争；3. 城乡协调发展中的土地制度改革。

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

二〇一九年三月二十一日

目 录

致辞	1
林立国（上海财经大学高等研究院副院长）.....	1
乔依德（上海发展研究基金会副会长兼秘书长）.....	2
姜佑福（上海市社联《学术月刊》杂志社常务副总编）.....	3
文贯中（上海财经大学高等研究院特聘教授、 美国三一学院经济系终身教授）.....	5
 上午第一组.....	12
蔡继明：土地管理法修改建议.....	12
张蔚文点评.....	19
郑振源：土地制度改革的路线之争.....	22
文贯中点评.....	27
互动讨论.....	34
 上午第二组.....	37
党国英：近五年土地制度改革的进展评估报告.....	37
郑振源点评.....	41
陈明：中国土地制度改革的政治逻辑.....	43
党国英点评.....	49
许建明：作为农村居民养老金账户储备的集体土地.....	51

程世勇点评..... 57

互动讨论..... 58

下午第一组..... 66

文贯中：要素市场的发育滞后与城乡二元结构的固化
——中国案例 66

蔡继明点评..... 77

党国英点评..... 84

互动讨论..... 85

下午第二组..... 95

程世勇：我国农村宅基地“三权分置”改革探究..... 95

文贯中点评..... 101

郑振源：农村宅基地制度改革刍议..... 103

陈明点评..... 107

互动讨论..... 108

下午第三组（总结）..... 118

附：参会人员名单..... 139

致辞

文贯中：由上海财大高等研究院农研中心召开的会议，从 2008 年第一次召开到今年这次，已经是第 11 次召开了。我们每年都开关于土地和户籍问题的会议，其中有一年我们开了两次会，分别讨论土地问题和粮食问题。所以，专门讨论土地和户籍问题的会议，今年是第十个年头，时间可算是很长了。非常感谢上海财大高等研究院的领导们，上海发展研究基金会秘书长乔依德，和《学术月刊》多年来对我们会议的大力支持。《学术月刊》金主编退休了，今年由新总编姜佑福先生出席我们的会议，我们热烈欢迎。现在，首先请高研院的林院长讲话。

林立国（上海财经大学高等研究院副院长）

林立国：谢谢文老师，文老师提到了这个今年是第 11 次，研讨会是高等研究院最长久的品牌，高等研究院成立 2005 年成立不过 13 年时间，影响力非常大，影响力的产生离不开各位老师的大力持续地支持。所以首先请允许我代表高等研究院对大家的到来，致以诚挚的谢意。第 11 次会议持续累积的效果已经产生了非常大的影响力，会议能持续地举办也离不开我们上海发展研究基金会和《学术月刊》大力支持，连续给予我们财力上，还有学术发表上的支持，在此对上海发展研究基金会、《学术月刊》表示衷心的感谢！最

后，还要感谢文老师，文老师已经退休了，还继续给我们主持会议，给我们上农业土地发展方面的课程，对我们学院农研经济方面持续地起到领头人的作用，所以也谢谢文老师！下面有请乔老师。

乔依德（上海发展研究基金会副会长兼秘书长）

乔依德：非常高兴参加一年一度的研讨会，又跟老朋友见面了，还有很多新朋友。我们的研讨会走过了 10 年，大家每年都从全国各地赶过来，也是很不容易。我们这次研讨会也筹备了一段时间，在过程中我听文贯中说有点疲塌，反应没有以前那么热烈，有些人不来了。这是可以理解的，也很正常，因为事情做了以后还没有成果，没有看到我们当初期望的变化。但是也不尽然，在土地制度、户籍改革方面还是有所进展，尽管没有达到我们所想象的地步，比如户籍制度很大程度上在中小城市有了开放，特别是社会上对这个问题的关注度比以前大大提高了。

现在经常讲“不忘初心”。我们在座各位研究这个问题的初心，就是要推动我们国家的土地制度改革、推动户籍制度改革，从而使我们国家的经济真正实现从数量型转变到质量型的发展，使我们国家真能够成功转型是我们的初心。从另外一个角度，我们要理解为什么现在这方面还有待于进一步推进。最高决策层也不是一定不听底下的声音，比如前两年社会上对外资有很多不正确的说法和看法，很多学者表示反对，之后就有所扭转。最近对民营企业出现不正确的议论，一些做法引起社会上很大的不满意，现在主管经济的人讲了，很明确两个毫不动摇。从这个例子看出，如果我们

大家呼吁正确的东西，或迟或早也有作用。当然土地制度是根本性的制度，不像前面讲的会立竿见影，但凡是立竿见影的东西也容易回头，根本性的东西比较慢一点。从这个角度来看，我们还是要坚持我们的初心。

上海发展研究基金会一直都支持上海财大高等研究院来研究这个问题，我们也有初心。为什么要举办研讨会？我们的初心有几个方面：第一，我们的研讨会是交流的平台，每年能让在这方面研究的学者交流，看看这一年他们有什么新的研究成果。第二，我们的平台也可以看作是助推器，推动土地户籍制度改革，每年都有文件送交有关方面。第三，是播种机的功能，我们撒下了我们认为是正确的种子，迟早会生根发芽、开花结果。现在外面讲话的人当中，任志强、刘世锦的讲话基本就是这些东西。几年前，我们基金会也请过易纲，临走的时候他说：你们出的小册子，关于土地问题的，我都放在书桌边上了。所以他对这个问题还是关心的，当然他们在什么场合以什么形式表现出来，也不能强求。

最后，我引用一下我们基金会的会长胡延照的话，他以前是上海市副市长，他说：我们并不追求研究成果有领导批示，只要我们讲得对，决策层可以看得到，他脑子中灵光一现，我们就达到了目的，公开说或不公开说，我们不在乎，只问耕耘不问收获。当然，收获还是要关注的，收获并不在于今天、明天，长久以后收获会来的。谢谢大家！

姜佑福（上海市社联《学术月刊》杂志社常务副总编）

姜佑福：各位老师，大家上午好！非常荣幸能够参与这样高端的研讨会，我接触刊物时间并不久，现在还属于借调

状态，很高兴有机会过来向大家学习，主要表达几层意思：

首先要感谢财大的高等研究院，文老师和田老师的团队对我们刊物的长期支持。另外，在座的很多学者也都是我们的老作者，非常感谢大家对我们《学术月刊》的支持。《学术月刊》是比较老的刊物，1957 年创刊，一直以来都得到上海本地和全国各地学者的关心和爱护，在上海社科界算是龙头刊物，各种转载和引用的指标看上去都还不错，但要适应新时代的发展，还是需要不断争取好的稿源。我们的努力方向是一方面对标《中国社会科学》，另一方面对标各个具体学科门类的顶级期刊。我们目前的主要发文学科是文史哲政法，社会学也有涉及。总的来说，发文量并不大，一个学科板块，每期 2-3 篇文章。所以，一方面希望大家能给我们贡献最好的稿子，但另一方面消化能力也有限，这个矛盾有时候会造成发文周期变长，也迫使我们有所为有所不为。

第二，表达一点期待，我对经济学完全是外行，读过一点资本论，还是从哲学角度读的。但是对当代中国的经济学研究充满好奇和期待。习近平总书记 2 年前在“5·17”重要讲话中指出，我们是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代，是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代。今年是改革开放 40 周年，我想我们不仅积累了很多历史经验和社会问题，有许多重要的议题值得深入去探讨，而且还有着光明而远大的未来值得我们去设想和筹划。黑格尔和马克思都讲过，经济学和法学是现代社会最主要的两门学科，各位老师研究的学问是现代社会最重要的学问之一，事关我们对美好生活和对中国未来筹划最关键的领域。比如说，30 年之后，到社会主义现代化进程完成的时候，中国究竟要建成什么样？能建成什么样？有赖于大家现在就付出的

学术努力和智慧的贡献。另外，我的研究领域和学科背景是马克思主义理论，我一直都有某种困惑，就是在今天人类的产能条件下，为什么不能让大多数人的生活过得闲适一些，放松一些，精神上自足一些，少一些以货币为纽带的社会权力角逐造成的紧张？一个国家的产能和技术条件已经高度发达，为什么我们不能早点实现所谓对美好生活的向往？在这些方面，也期待各位老师听到看到各位老师的真知灼见。马克思年轻的时候就提出，做学问首先要有一种彻底的批判精神，所谓的批判，最基本的方面就是说出事情的真相，他用的词是“忏悔”，从事批判性的研究，意味着首先要尽可能把事情的真相弄清楚。经济学毫无疑问是最具有科学精神的一门现代社会科学，因此一方面希望大家有求真求实的精神，讲清楚中国经济社会生活中的一些基本问题，另一方面还有关心民生疾苦的情怀，有让每一个普通人过上更高品质生活的制度设计方面的抱负与贡献。

最后说一下抱歉，因为今天《学术月刊》参与主办了两个会，除了这个研讨会之外，我们还参与了华东政法大学组织的一个政治学的全国性中青年专家论坛，所以这边我只能参加半段，但我会把会议材料带回去好好学习，预祝今天的研讨会圆满成功，取得丰硕的成果。

文贯中（上海财经大学高等研究院特聘教授、 美国三一学院经济系终身教授）

文贯中：谢谢姜主编和其他两位的发言。他们都代表各自的单位，对我们会议长期给予各种支持。说实在，我们会议的题目、内容都还是有争议的。在中国的环境里，有时候

有争议就带来风险，甚至带来某种危险。但是，他们出于对事实的尊重，对真理的追求，长期以来一直对我们会议给予各种关注和支持，无论从财力上，还是从发表的篇幅上。我们真心感谢他们！这种支持不是轻易可以得到的，特别难能可贵。

第二，刚才乔老师的话很有意思。从第一次会议到今天，10 年左右过去了。从我个人来说，确实有点疲塌，并不夸张。我自己检讨的话，由于在美国已经退休了，所以一直跟上海财大高研院的领导表示，也要从高研院农研中心的岗位上尽快退休。希望以后组织会议的重任在座的各位中有自告奋勇的，将会议继续下去，直到土地和户籍制度的改革胜利完成。高兴的是，我们的会议不但有郑老这样 90 岁的老人，有刚刚度过了 80 寿辰的张曙光老师，还有年轻人。例如，这次来参加会议的陈明同学，才 20 多岁。这表明我们的会议不断有新鲜的血液加入进来，令人高兴。

党国英：是同事，不是学生。

文贯中：哦，党老师的同事真年轻，欢迎，欢迎。参加我们会议的，有把一辈子献给土地政策研究的老学者，退休的政府官员，也有年轻的学者。只要这个课题没有解决，大家就有必要坚持研究下去。将来这个会议以什么形式继续下去，大家有机会再讨论。

我利用这个机会简短谈谈一点感想。我这次九月份就来中国了，出席了在河北保定举办的野三坡会议，在会上做了题为“土地、户籍制度改革滞后为何导致城乡二元结构的固化”的讲话。最近，我又在英国《金融时报》上又发了一篇比较长的文章，题为“改革急先锋为何难以分享改革红利，兼论中国模式的阿喀琉斯之踵”。我在发言和文章中提到土

地制度滞后带来的一系列严重的社会后果，特别是对农民和农民工的负面影响。

听了姜主编刚才的发言，感到姜主编很有人文关怀。上财高研院和经济学院长期来也是出于这份人文关怀，十分关心农民和农民工的各种问题。我们要研究怎么样才能真正有效地解决三农问题。这里，我想强调，我们要寻找的办法首先必须是有效的，而不仅仅出于好心。相信提出搞人民公社的人一开始也不会有坏心，而是以为通过人民公社这种生产组织形式，可以走出一条共同富裕的新路。但事实证明，这条道路是无效的。从自留地庄稼的绿绿葱葱，到公家地里庄稼的稀稀拉拉，就可以看出，为自家利益而劳动，与在公地里劳动，成果归集体是有巨大差别。所以，我们不能只看提倡公社时的好心，似乎只要集体化一大二公，符合主流意识形态，就必然是正确的，而忽视这种生产关系对促进生产力是否有效的问题。在人民公社制度之下，农民长期处于半饥饿状态。但推行包产到户后，不到 10 年，不但解决了农民的温饱问题，也结束了全国的食品匮乏和长期推行的票证制度。人民公社好，还是包产到户好，实践的结果，一目了然。

野三坡会议之后，我第三次回到了当年插队的地方，所见所闻，非常感慨。农民当年的土坯房子变成了今天高大、宽敞的砖瓦房。本来土屋里边是泥地，什么东西都可以扔在地上。现在进屋后，就想要换鞋了，因为屋里的地上铺了干干净净的瓷砖了；本来纸糊的窗户，现在是明亮的玻璃窗了。可以看出，农民的生活确实有了很大的改善。有一件事进一步说明问题。记得我当知青时，公社竭力想推动农民改种水稻，但是农民却通过破坏水利建设的办法，使公社计划

流产。农民是怎么用磨洋工的办法使公社的水稻计划流产的，以后有机会跟大家详细讲。今天就简单说几句。当时农民认为即使种出水稻来，自己也是吃不到的，就像种出的小麦，大部分给国家收走了，每天还是只能吃老苞米和高粱米。农民又认为种水稻很苦，春天地里冰没有全部化掉，就要下地整理土地，灌水，准备插秧，所以很害怕这种庄稼活。总之，农民觉得公社的计划不但跟自己利益无关，而且会带来受苦受累。因此，修水渠的时候，故意修出会漏水的水渠来，使公社无法将水从水库送到地头。结果，年年修水渠，年年引不到水。1975 年，我去迁户口，农民还是在种高粱，玉米。农民虽然每天也跟着上面喊，要学习大寨，但私下里，他们对学大寨毫无兴趣。

可是，这次去，亲眼见到那一带的农民都自觉自愿地种上了水稻。原因很简单，首先，东北水稻的品质好，卖价很高。其次，农民觉得是为自己而种，种出来的水稻可卖高价，赚的钱归自己，自己也能够吃上好大米，所以积极性很高，也就不怕种稻的劳累。这说明，如果政府提倡的东西真正符合农民的利益，而不是一套华而不实，和农民的切身利益不相干的空道理，农民是有积极性接受的。联想到现在又有一些人批评包产到户，意在提倡重走集体化道路，所以，我这里就多说几句。

但是，这次回到插队的地方，也有一些令人失望的事。比如说，从长春到四平的路，从四平到梨树县的路，以及从县城到原来公社所在的刘家馆镇的路，虽然质量和规格一级不如一级，毕竟修得还是不错的。问题是，从当年公社所在的刘家馆镇到各个村的路竟然还是泥路。从我 1969 年初到刘家馆公社插队，算来已经整整 50 年了，也就是半个世纪

过去了，镇到各个村的路竟然还是泥路，实在出乎我的意料，也使我觉得不起我老弟。他开车陪我去的，开的是一辆林芝豪车。从镇到村，只有泥路，车轮只能沿着车辙走，车的底盘贴着泥路的路面走，弄得车底很脏。在城里洗车的时候，车行老板还以为我们的车掉到泥河里去了。

对千千万万农民来说，从自然村，或者行政村到镇的路比起国道，省道，县道来说，自然要重要得多。毕竟他们只有到镇里才能获得最基本的生产或生活服务，比如邮政、看病，生产资料的采购，日用商品的购买，到镇政府机关获取证明，文件，小孩到镇的中心小学和中学上学等等。这是千千万万个农民每天要用的道路。我问大队的老党支部书记，他和我是老朋友了，我说怎么村到镇的路到现在还没有修？他说快了，快了。他的回答很正面。我后来又遇到村里其他农民，同样问这个问题，农民回答说就很不一样，说“指望修路？不知道猴年马月去了。其实我们钱早就交了。”显然，农民的反应就不像老党支部书记那么正面了，很有些情绪。况且，我插队的那一带一马平川，修路并不困难，农民也交了钱了。问题究竟在什么地方，是值得研究的。

姜主编提到一个问题，现在很多老百姓觉得生活压力很大，幸福感不很高。我想，其中一个原因是房价相对于当地的人民收入来说，已经高到离谱的地步，全世界少见，应该是一个重要原因。美国市场经济已经发展了 200 多年。在市场经济下，由于人口的增长和收入的增长，房价会逐渐上涨，是一条普遍的规律。但是美国涨了 200 多年之后，大部分地方的房价比中国仍要低得多，而且房子的质量、面积、构造要好得多。美国的人均收入也要比中国高得多。中国的这种高房价自然很难使一般的老百姓有幸福感。

对比之下，我认为中国的地价和房价，相对其他行业的产品价格，比例是严重失调的。马克思当年强调，为了使经济正常发展，各个部门之间的产值应该有一个适当的比例。这个话本身没有错。问题在于这个比例是如何决定的？这是很专业的问题，需要大量的信息。这个比例如果错了，国民经济的结构就扭曲了。过去用中央计划经济去决定各部门的比例，由于信息的缺乏，算出来的各个部门比例严重扭曲。所以要搞市场化的改革。问题是，现在中国自称是市场经济了，为何还会发生地价，房价相对于其他部门的产品价格有如此的扭曲。在现在的地价和房价下，国民收入的很大一部分成为了地租，而地租的大部分又给国家拿去了。这就使得中国人民的生活压力、幸福感指数很低。这种扭曲的地价和房价自然说明中国的土地制度的严重问题。所以，对土地制度涉及的各种问题，我们这些人要继续研究下去。

希望不管我是否会很快退休，各位对土地和户籍的研究要坚持下去，毕竟我个人的作用很渺小，而我们研究的问题很重要，关系到中国今后几十年一般老百姓生活的幸福度。土地制度改革这个问题现在已经回避不了。中国不能再继续自说自话，以为中国市场经济体制就这样了，已经建成了。国内外的形势发展表明，继续自说自话，人家就不和你一起玩了。尽管中国很大，但是世界比中国更大。中国不可能单方面决定市场经济的定义和话语体系，并要全世界跟着中国的定义和话语体系走。中国最终还是要回到世界公认的市场经济的基本定义上去。什么是市场经济的基本定义呢？根据我在市场经济的研究重镇的芝加哥大学接受的训练，市场经济本质特征有两条：第一，所有的要素必须能够自由买卖，只有自由买卖才能决定要素的真正价格；第二，所有的要素

必须能自由流动。有了要素的自由买卖，有了要素的自由流动，要素的价格才能引导要素流出出价低的地方或部门，流向出价高的地方或部门。这样，要素在实现自己的最大价值的同时，也完成了市场对要素的高效率的配置。

所以，一个经济体系是不是市场经济，不取决于它有多庞大，而取决于其中的要素是不是能自由交易。如果要素不能自由买卖，也不能根据价格的高低决定自己的流动方向，这样的经济就不是一个真正的市场经济。这些定义在世界各国都是接受的，但是在中国遇到极大的障碍。在中国，宪法规定，土地不能自由买卖，城市的土地必须国有。而且，一些政府官员认为，现在在我们看来高度畸形的，国家垄断的房屋市场和土地征收市场就是真正的土地市场了。我相信，这里出席我们这个会议的大部分学者是不会接受这个观点的。对如何建成真正的土地市场，我们应该继续争论下去，对不对？

最终中国应该实行什么样的土地制度呢？对这个问题，大家也是有争议的。我本来鼓吹政府要允许土地私有化。但是从前几年起，我改为提倡政府要尊重农民的意愿，集体化应该建立在自愿原则之上。如果真能尊重农民，就要给农民从集体化中的退出权。这是市场经济的基本特征，即所有的要素是可以自由流动的，自由组合的。对农村集体来说，农民可以自由加入，也可以自由退出，才是真正的市场经济。如果一个生产组织规定，要素进去以后就不能再退出了，包括农业劳动力和农村土地，这算什么自愿的生产组织呢？这怎么算要素要能自由组合呢？各地的土地集体所有制下确定的现有土地边界，是在实践已经证明无效的人民公社时期形成的。一个无效的生产组织决定的土地边界为何就反而是

有效的呢？既然公社时无效的，为什么里面的成员就永远不能再退出，另组新的集体呢？这是什么逻辑呢？

不但在理论上至今每人能回答上述问题，而且这么强制规定的后果也非常严重。中国现在农业生产在国际上日益丧失竞争性，农村没有了内在的活力，农民的收入跟城市的收入差还在很快地扩大。这些问题显然是和严重滞后的土地制度改革分不开的。我们希望全体人民能够分享改革开放带来的经济繁荣，但是，由于现有的土地制度和户籍制度，农民以及农民工群体以及他们的后代——留守儿童正被日益边缘化。如何使他们能公平地分享城市地区的繁荣，也需要我们继续研究下去。

我先说到这里。现在，我们转入正式讨论。

上午第一组

乔依德：我们下面进入会议的正式研讨阶段，上半场第一组由我主持，这一部分的讨论主题是围绕着土地制度的。首先，有请蔡继明老师发言，他发言的题目是“深化土地制度改革的重点突破”。

蔡继明：土地管理法修改建议

蔡继明：今天开会之前关于土地管理法的修改，郑老跟我商量了一下，我们两个做了一下分工，郑老重点谈土地制度改革的两条思路之争，我重点谈土地管理法修正案第二次

修改稿。第二稿征求意见是在很小范围，大概 10 所学院，没有包括清华大学，不知道北大是否在内？郑老得到了修改稿，据说现在征求意见也已经结束了，可能已经提交到国务院，但还没有提交全国人大常委会讨论，这个时候再提意见基本上没有用了。正如刚刚通过的个税法修正案，我列席了全国人大常委会关于个税法讨论，第一天会就传达了委员长的意见，最好不要再提颠覆性意见了，所以很多常委都不发言了，我是列席，有发言权，没有表决权，我说不提颠覆性意见，为以后再修改再提一点建议。现在讨论土地管理法修正案，恐怕也仅仅是着眼于今后该法的进一步修改完善。听说该法由全国人大人口资源环境委员会预审，我已经要求以财经委委员的身份参与环资委的讨论，也许在那个会议上可以把我们的意见再反映上去，在全国人大常委会讨论的时候，我还有发言的机会。

下面我就该法修正案第二稿的修改谈一点看法。

首先，要让市场决定土地资源的配置，这是本研讨会 10 年来的一贯主张，也是郑老特别强调的。现行的土地管理法实际上是行政计划配置土地资源的法，两次修改稿都没有体现市场配置土地资源的精神，正如文贯中教授谈到的，如果土地市场没有形成，作为最基础的要素市场没有形成，何谈市场经济？而中共十八届三中全会提出让市场在资源配置中起决定性作用，马上有陈锡文这样的官员和政府机构就强调，土地资源是例外，土地资源只能用规划和用途管制来配置。所以，在这一点上我们要旗帜鲜明地强调，就市场决定资源配置而言，土地资源不但不能例外，而且应该首当其冲，因为土地是财富之母，劳动是财富之父，纵观人类经济活动哪一项离得开土地？土地是所有财富的初始来源，

我们 10 年来秉持这一理念，以后还任重道远，始终都要强调淡化计划和行政配置土地资源的色彩，要建立城乡统一的建设用地市场。

关于土地管理法的修改，郑老一针见血地指出，土地管理法第四条规定，必须严格按照土地利用总体规划确定的甚至到地块，这是典型的计划经济配置资源的做法。郑老和我们都建议，对第四条要进行修改，明确国家实行土地资源市场配置制度。中共十四大提出建立社会主义市场经济体制，十八届三中全会强调让市场决定资源的配置，土地管理法应该开宗明义：国家实行国土资源的市场配置制度，高效地利用国土资源。我们建议增加一款：国家设立国土资源宏观调控，以及微观管制制度，对国土资源开发利用整治保护进行管理。第 19 条也沿袭了计划配置资源的老办法，甚至要求确定每一块土地的用途。郑老建议改为市、乡镇级人民政府，根据上级政府的分区制定各类分区土地利用管制规则，实现负面清单管理，在负面清单之外还是要由市场来配置。举个例子，我们在佛山市南海考察一块集体建设用地入市，开始根据用途管制，这块地只能建小学，但是开发商认为周围就没有多少小学生，建了小学给谁上？他们向农村集体经济组织建议，周围有很多企业，他们员工的孩子还小，应该建一个幼儿园，建了幼儿园就有了市场，土地招拍挂价格也就上来了，结果改变了土地用途。这说明规划也要服从市场需要，规划不是拍脑袋拍出来的，不能一成不变。郑老主张专门设一章土地市场及其监管，完善由市场决定价格的机制，凡是有市场决定的交给市场，政府不进行干预。

其次是要坚持公益性征地的原则，无论是中国还是发达的市场经济国家，就是私有制占主导地位的国家，征收

私人财产唯一的理由也就是公共利益，离开了公共利益没有任何理由征收私人 and 单位的财产。我国宪法也明确规定，国家为了公共利益的需要，可以依法征收农民集体的土地，但是外之意非公共利益的需要只能是通过市场来解决。但是公共利益不是征地的充分条件，只是必要条件，也就是说你想要征地必须是公共利益，但是不能反过来，凡是公共利益就一定要征地。在美国、日本很多国家公共事业未必都要使用国有的土地，都要使用政府的土地，也完全可以通过租用的方式获得。进一步需要强调的是，即使是出于公共利益的需要征地，也不能让农民做出牺牲，如果是全社会范围内的公共利益征地，要由国家财政负担征地补偿，国家财政来自于全体居民的纳税收入，由全体社会成员承担；局部的公共利益农民未必享受到，比如建一个国家大剧院，有几个农民去听音乐会？低价征收农民的土地而让北京市居民和高官贵族享受，也不公平。所以即使是公共利益征地也应该给农民以及集体合理的补偿。

接下来涉及公共利益范围问题。第一次意见稿提出，为了保障国防安全和促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，需要征收农民的土地。这里就把公共利益泛化了，国防安全是公共利益，促进国民经济和社会发展未必都是公共利益，电商、网约车、共享单车、私营企业都促进国民经济的发展，难道都成了公共利益？进行了列举了 6 种需要征地的情况，其中的第 4 种情况是指由政府组织实施的保障性安居工程，搬迁安置工程建设需要，这里又把公共利益和非公共利益并列在一起，保障性安居工程，从扶贫的角度可以带有公共利益的性质，南水北调搬迁，西气东输三峡搬迁带有公共的性质，普通的搬迁安置，如建住宅区、工业园区建

设涉及的搬迁安置，怎么也列入公共利益？这一条在第二稿中根据我意见已经改了，促进国民经济社会发展的提法也取消了。第5种情况是政府实施的成片开发建设，也并非都出于公共利益需要。第6种情况“法律规定可以征收农民集体所有土地的其他情形”，其他情形哪个法律还涉及到征地？除了宪法，就是土地管理法，还有城市房地产，物权法，这几部法律规定的内容土地管理法都应该认可，就已经把已有的相关法律规定反映出来。这最后一种情况等于为政府行政法规条例和政策留下了一个口子。

第三个建议就是要放宽对农地入市的限制。三块地改革对集体土地入市做了严格的限制，其一是只有经营性建设用地才能入市。所谓农村集体经营性建设用地就是原来的乡镇企业用地，仅仅4000多万亩，在农村19万平方公里建设用地中占14%，而大量的建设用地是宅基地，要占70%以上。随着城市化进程其中三分之一宅基地是闲置的，大量的村成了空心村；其二是入市之后的经营性建设用地不能搞房地产开发，仍然没有做到集体土地和城市国有土地同权、同价；其三是农村宅基地只限于集体内部流转，不能向外村人、外乡人出租、转让，这意味着不能抵押融资，因为银行无法处置宅基地抵押品，本村人不会去银行买宅基地。二次征求意见稿删去了第一稿的64条，国家建立城乡统一的建设用地市场，只允许土地利用总体规划确定的相关范围内才能入市，而且一定要登记为经营性建设用地才能入市。我们建议除了扩大国有土地有偿使用范围、减少非工业用地划拨之外，必须放宽市场准入的门槛，只要不侵占公共设施、基础设施用地和必不可少的生态用地，一切国有土地、集体土地的建设用地使用权均应该允许入市。即使是农地，哪怕就

是基本农田列入规划，要变成建设用地，是否征收为国有要看是不是公共利益，如果列入规划但不是公共利益，集体农地本来就可以直接变成建设用地。所以，经营建设用地应该是动态的，包括现在就是经营建设用地和可能要变成经营建设用地，不是出于公共利益需要，为什么不能直接入市？

第四，要赋予宅基地完整的用益物权。这次全国人大常委会讨论民法通则，其中涉及到物权法，土地这一块是空白，据说在等待土地管理法的修改。这显然本末倒置了：土地管理法要依据什么？第一是宪法，第二应该是物权法，要首先对用益物权做出一般的规定，土地管理法依据一般的规定再讲宅基地用益物权，这才符合立法程序。我国目前的宅基地分成两类，在物权法里城市的宅基地叫做住宅建设用地，有完整的用益物权，大家都有房产证、土地使用权证都可以出租抵押，买的时候就抵押了，但是农村宅基地不叫住宅建设用地，仅叫宅基地，没有用益物权，只有使用权，只能在上面建自住房，排除了用益物权其他职能，包括出租、转让等，这不符合中共中央国务院反复强调的就要要赋予农民宅基地用益物权，包括十八届三中全会都这样规定的，但是这 33 块地的试点改革都没有涉及到用益物权。我们建议先修改物权法，土地管理法是下位法，不修改物权法，不首先赋予农村宅基地和城市建设用地的宅基地同等的用益物权，土地管理法修改是不可能到位的。

第五是相关政策要调整。正如乔秘书长所说，我们的建议不是公开的，不好说哪一条接受了谁的（建议）。但是在我们 10 年的连续呼吁下，土地改革还是有进展的，虽然不像文教授所期待的那样快。2012 年开始在北京、上海，利用集体建设用地可以建公租房，2017 年又扩大了，扩大到

很多城市，可以建公租房。我一直讲在市场完善的情况下，出租和购买就是短期和长期的问题，所谓大产权房就是 70 年使用权，也就是租了 70 年，所以买无非就是长期租，租就是短期买，开了这个口子也很好。

第六是关于增减挂钩，现在提倡不仅在村际之间，而是在省际之间。我们建议可以在村与村之间，偏远地方本市本地区村与村之间先交换，村里得到的地票可以直接入市，现在的做法是政府拿到地票之后把农地征收为国有，仍然带有计划配置土地资源的色彩。

第七是消除农地规模经营的障碍。文教授的文章谈到了，三权分制不利于实现农地的规模经营，计划经济人民公社时期形成的村、乡本来是行政区划，现在三权分制不能在集体组织外部流转，这个村永远是这个村，外村的人来了以后不可能变成本村的村民，所以城市里面有“农民工”市民化的问题，农村有没有“农民农”的农民化问题？外地来的农民永远是外地人，永远不能融入到本地，这是令人不能够接受的逻辑。在这方面大有改进的空间。

最后，土地管理法的修改和上位法、下位法，乃至国务院的条例应该配套推进，才能有效果。今年全国两会前都知道要修改宪法，习近平思想要写进宪法。我向中央统战部建议，宪法第 10 条要修改，城市的土地不能实行单一和国有，应该实行国有和集体同时，否则中共中央一系列文献都有违宪嫌疑，土地管理法修改跟宪法还有抵触，其他包括小产权，政府国务院有关小产权房禁止销售规定，都需要进一步配套进行改革。

我的发言完了，谢谢大家！

乔依德：非常感谢蔡继明的讲话，至少我们知道在土地

管理法修改过程中发生的变化。包括在座各位的努力，有些实现了，有些还没有，大家对情况有了比较清晰地了解。下面请张蔚文老师进行点评。

张蔚文点评

张蔚文：各位好！我是今天到了会场才知道让我点评蔡老师，因为本来是让我点评陈杰，陈杰不来，我以为就不用点评了。其实我不是点评蔡老师，是把这个机会作为特权发个言，结合我自己的调研和思考。我还是跟着蔡老师的节奏，首先是让市场来决定要素配置，郑老提到用途管制的问题，我看到修改，我当然也没有仔细好好消化，这一条很重要，用途管制还是非常重要的，我们过去的很多法律修改是由市场需求来推动的，比如说我们前两天和文老师一起去调研蓬勃发展的电商，电商在实践当中已经对这条产生了很大的冲击，浙江省，包括其他很多地方，据我了解都在做，比如说原来是工业厂房，现在已经租给电商了，这实际上已经改变用途了。但浙江有一个文件规定，允许几年的实践，水到渠成以后再申请用途变更。现在实践当中有很多厂房闲置，或者转型升级的企业迁到了中西部，剩下的厂房如果不允许改变用途怎么处理？所以这是一个很大的问题，实践已经对用途管制制度造成冲击了，将来会不会影响法律修改？我个人认为这是很好的尝试，好的制度肯定源于基层，我们在上面拍脑袋设计，是设计不出好的制度来的。

另外一个问题是，在什么地方允许用途变更？不能太随意。我们做过纽约的（案例），纽约大学想申请改变土地用途，根据法律，只有 5% 的比例可以通过申请。案例很有意

思，规划委员会由 13 人组成，都是非利益相关者，其中有一个是摄影店的老板，但是这些委员对当地情况都非常了解。纽约大学在推进分区改变的过程中，一步步退让，要知道纽约大学对纽约中城区来说处于很重要的位置，我们可以学习这个案例，即不要任意改。反观中国国土局，他们甚至认为为企业选址做规划调整是为人民服务，包括城市规划也是任意改，一旦定了就不能任意改，这个很重要。

其次，蔡老师讲到公益性用地，这个我不点评了。第三点是放宽对农地入市的限制，讲到宅基地这一块，我也很有感触，根据郑老的估计，宅基地占农村建设用地的比例大概是 70%，所以这一块是改革重点，符合实际需求。浙江省的隐性入市市场已经很发达了，比如说著名餐饮企业“外婆家”到浦江去做民宿，租 20 年、30 年，把农民旧房改造成高端的（住宅等）。有一家互联网公司到各地看有哪些空心村，并把数据放在网上，需求端是城市居民，想实现田园梦，这家互联网公司充当起桥梁的作用，（做这件事情的人）原来是西安交大毕业的，原先做互联网，现在变成做房地产了，要引起我们重视，不能等到宅基地私自入市像小产权房一样漫天都是，我们才开始规范。

蔡老师提到的第四是赋予宅基地完整的用益物权。我们这次跟文老师看了义乌淘宝村，顺便了解了宅基地，因为义乌是 33 个试点里面属于宅基地改革，它有所突破，不是仅限于本村，本集体经济内部怎么流转得起来？而是限于义乌市的农民，那些都是城中村，已经在城里面，跟城市没有区别，但是只有义乌农民可以买宅基地，还有一条规定是要查下你们家有没有另外住房，一定要有房子住的，如果没有房子住也不允许交易，不能全部交易，至少留一套。

蔡继明：两层留下一层也行。

张蔚文：实际当中的做法很有意思。增减挂钩，这个方面我们做了很多年研究，包括现在还在推。讲到规模经营这一块，最近我有一个国家基金课题到江苏做调研，我们去了10年前调研过的村，现在正在写一篇文章，关于10年变迁的，有一个很大的感受，江苏和浙江不一样，到苏州去找一个村，我们是做实验研究，把它设计成为是一个种植水稻的情景，但是我们到了苏州选了好几个点，竟然挑不出一个镇里面有10户种水稻的，因为我们要选小户、大户，要有代表性，政府极力在推，全部实行规模经营了，相反在浙江不是这样，所以我们有10年前后的变化数据，怎么推？政府也希望能够规模经营，但是江苏政府比较强势，像上海一样，浙江可能不是强势性政府，还是有区别。

我看到蔡老师的第一篇文章里面还提到几个问题，再讲讲，1.2的时候讲到户籍人口城镇化率远远低于常住人口，我们如果笼统地说，意义不是特别大，应该分地区，因为对浙江省这样人口净流入的地方来说，它的常住人口城镇化率确实是远远高于户籍人口，所以我们把它分地区做，但是总体来说是这样。

蔡继明：常住人口高于户籍人口吗？还是倒过来了户籍人口超过了常住人口？

张蔚文：有一些地方是户籍人口城镇化率大于常住人口的，比如一些小城镇，所以说，地区之间不一样

蔡继明：全国也是，全国也是58%。

张蔚文：分地区来看，人口净流出地区是倒过来的，我们通常讲的户籍人口城镇化率远远低于常住人口，仅仅是针对那些大城市和中心城市。这个问题跟后面讲的城市化率

相关，我在思考的问题是，怎样定义城市、城镇？比如说美国的城市化率定义是根据人口密度，每一英亩 1000 人以上，周边有 5 万人的，都可以算是城市化地区，都可以计算进来。因此，城镇化率国与国之间很难比较，包括丹麦，欧洲很多国家的定义很宽松，这些都可以计算进来。如果把城市化率和城镇化率区分开来的意义上，蔡老师想强调城市化率更低。拿浙江来讲，农村地区现在污水处理设施都已布进去了，何况一些小城镇。所以城市化水平一方面是说农村人口进到城市里，还有一个定义是城市文化、城市生活方式在农村的地域扩散过程。我们现在有一部分人很关注大城市，但是也有一些人，比如说浙江做的特色小镇就是小城市。联合国《世界城市化展望》报告的数据显示，从全球的人口来看，一半左右是生活在 50 万以下的小城市里面，所以我们不能忽视小城市。谢谢！

乔依德：谢谢张老师的点评。第二位发言的是郑老，发言的题目是“土地制度改革的路线之争”。郑老 90 岁还是要研究土地问题，前两天我看到视频中朱镕基总理也是 90 岁，他走路要有人扶。

郑振源：土地制度改革的路线之争

郑振源：我的题目是：土地制度改革路线之争。去年华中科技大学教授贺雪峰写了一本书，叫《中国土地路线之争》，把土地制度改革中的路线斗争公开化了。确实现在土地制度改革存在两条路线，第一条就是国土部现在坚持的，名为用途管制实际上是计划配置的路线。第二条就是十八届三中全会和十九大要求的市场配置之路。这两条路线不可调

和的，要么是要么是市场配置，要么是计划配置。搞市场配置，里面可以有计划；搞计划配置，里面也可以有市场。但是作为配置制度，这两个制度不能调和的，就像一个部队里面只能有一个司令部，不能有两个司令部一样。这两条路线的斗争在十八大三中全会以前就开始了。

2013 年的 10 月份，国研中心发布了“383”改革方案，就是刘鹤领衔写的，主张提出了第一个 3，是三位一体的改革：就是完善市场制度、转变政府职能、创新企业体制，这三位一体。8 是八项改革的重点领域，其中第三项提出来要进行以权利平等、开放准入、公平分享为重点，深化土地制度改革，具体内容是一、提供平等保护产权的制度基础。二、构建平等准入、公平交易的土地市场。三、建立公平分享土地增值收益分配制度。四、建立和现代社会发展相适应的财税制度，（土地财政要改）。五、要建立国有土地资产经营制度和土地融资制度。六、要建立以权属管理和用途管制为核心的现代土地管理制度。最后一个 3 提出三大改革突破口，其中一项就是要以土地制度改革、集体土地入市交易作为突破口，这是市场化改革的方案，我认为很好。

但是这个方案一公布，马上就受到的陈锡文的严厉批评，陈锡文当时是中央财经领导小组副组长，主管农业和土地，还是中农办主任，话语权很大。他不赞成这个方案，他说方案没有经过中央同意就公布了，无组织无纪律。这是内部情况，我们是内部研讨会，所以把这些谈了没有关系。

陈锡文提出的主张是什么？陈锡文主张集体土地不能入市。要是入市，大家都来卖地盖房子，农民就要丧失承包地和宅基地，所以他不赞成集体土地入市，因此，他在十八大三中全会以前就提出土地制度改革的三条红线。第二，他认

为产权制度和用途管制要平衡，集体土地的产权还需要严格管制，不能跟国有土地同权，不能平等保护产权。第三，认为市场在土地利用中不能起决定性作用，还是要用科学地规划确定土地用途。这是陈锡文公开的主张。他写的文章在报纸上公开报表几次了。陈锡文的主张得到习近平总书记的同意以后，在 2015 年进行了 33 个土地改革试点。在试点上根本的配置制度没有动，只是对三块地进行了改革。我们要了解土地制度改革的情况，所以我把内部情况跟大家交流。33 个试点土地改革制度是这样进行的。在去年试点还没有成熟结果的时候，就拿出土地管理法的修正案，修正案里面还是坚持要计划配置，要坚持它的用途管制制度，只对三块地做了技术上的小修改。拿到司法部（原来的法制办）去，也是对计划配置没有改，还是要坚持用途管制制度，只是在三块地上面作了小小的改革。现在土地制度改革的情况是这样的。

因为有两种意见分歧，所以十八届三中全会《决定》出现前后提法不一致，前面说了要“紧紧围绕市场在资源配置中起决定性作用，深化经济体制改革”，要“建设统一开放、竞争有序、要素自由流动、平等交换的现代市场体系”，“建立城乡统一的建设用地市场”，但是到后面说只允许“符合规划和用途管制的集体经营性建设用地入市”。33 个改革试点就是按照这个口径来做的。试点实践说明：能够符合规划和用途管制的集体经营性建设用地一是总量很少，二是地块小，三是布局分散，根本建立不起开放竞争城乡统一的建设用地市场。这样就把“使市场在资源配置中起决定性作用”的决定架空了，不能实现了。现在土地制度改革的情况就是这样。

为什么出现路线分歧？根本原因对现有土地管理制度评价不一致，有一种观点，现在国土部的观点，认为现行土

地管理制度总体上是有效可行的，符合我国经济社会发展的实际，符合党中央、国务院关于土地管理的一系列重大决策。按照这样评价，很好，不需要大改。还有一种观点是贺雪峰的观点。认为现行法确立的以土地公有为基础，保护耕地为目标、用途管制为核心的土地管理基本制度是符合我国基本国情的，为保护农民土地权益、保护耕地，维护农村稳定，保障工业化、城镇化建设发展的重要重要，是未来 20 年推进城市化最主要的法律基础，是全世界最先进的土地制度。按照这个评价现在土地管理制度很好，不用大改了。

从实际来看现行的土地管理制度到底怎么样？我在去年我们这个会议上作了分析评价，现在的管理制度有好的地方，有成功的地方，用低价征地办法给工业建设、基础设施建设提供了 224 万公顷廉价土地；征收来的廉价土地在政府垄断的市场上出让，10 年之内赚了约 11.4 万亿土地出让金净收益，把这些土地向商业银行抵押贷款，又拿到 6.5 万亿的抵押贷款。一个廉价土地，一个廉价资本，大量促进了工业化和城市化发展，促进了基础设施建设，再加上 2.6 亿的廉价农民工、廉价劳动力供应，所以我们中国制造产品能够以低成本的优势打进世界市场，挣了 3 亿多的外汇收入。这是我们 10 年来经济高速度发展的根本原因之一，土地制度成为以资源投入型发展方式的基础。这是一大功劳。但是缺点也有，上次会议我提出有 7 个方面的问题，总体来看这个制度花费的代价太大，牺牲了农民集体土地的权益，资源配置效率不是很高，还引发了很多社会问题：

一个大问题是土地贪腐，我们纪监委揭发的贪腐案件 80% 就贪在土地上。政府配置权利太大，开发商要一块地得找政府、找市长、找村主任，才能得到土地，这就得给

他们贿赂。这是土地贪腐的根本原因。

第二个大问题就是征地拆迁成了社会问题，征地拆迁要死人，死了多少个？有人做了统计，2007-2014 年，因为征地拆迁死伤人数，上了报纸的，死了 380 多人。

第三个大问题是普遍性的违法用地。每次每年国土部发现的违法用地在 10 万起上下。我到日本考察，日本也有违法用地，一年只有 20 多起，相差那么多。

第四个大问题就是房地产泡沫，房地产泡沫怎么起来的？根本原因就是进入房地产的土地是政府控制的，每年限量供应，供应少了就要涨价，地价涨得快、涨的高，有利可图，剩余的流动性就要进来，炒地炒房，使地价房价进一步高张，最后造成现在的房地产泡沫。

所以这个制度，从配置和利用效率来看，必须改革，不改革不行。

现在新时代经济进入新常态，新常态要求加快进行发展方式的改变，要从资源投入型转为效率驱动型的发展方式，要进行发展动力的改变，要以技术创新、提高全要素生产率作为经济发展的新动力。土地作为供给侧的三大要素之一，要求土地起的作用只是在技术进步的前提下，最大限度地提高资源和利用效率，这样才能提高全要素生产率。要做到这一步，唯一只能是市场配置才能做到，所以要必须坚持第二条路线，土地市场配置的路线。现在十八大以来已经有市场配置苗头出现了，第一个苗头就是 2017 年，北京市和广州市不再听从上级分配下来的土地流转指标，由本市自己定土地流转计划；在试点上，集体土地入市试点，已经要求冲破只允许集体经营性土地入市的框框，把闲置的公益性用地、闲置的宅基地也要求入市；宅基地改革试点上，要求宅基地

不再福利分配，要有偿使用、按价格来配置，还有要求突破只能在村里流转的限制，要求在镇域、市域里流转。最大的改革是去年允许集体建设用地进入房地产市场，建设租赁房；今年深圳进行二次房改，把社区股份公司和原村民作为住房的供给主体。这是市场配置在一点点扩大。但是这些改革都没有反映在土地管理法修正案当中。所以我认为现在的土地管理修正不行，必须进行大修才行。这是我们提出的意见，但是还没有被司法部接受。

我们希望在土地制度改革上，应该开展一次大辩论，就像十一届三中全会的时候开展的实践是检验真理的标准，还有在 2014 年十四大以前，中央开了 11 天半的座谈会，是要计划经济还是要市场经济的讨论。我们在土地制度改革上也需要这样一场大辩论才行，才能完善土地制度改革。我就讲到这里。

乔依德：下面请文贯中教授点评。

文贯中点评

文贯中：谢谢郑老的精彩发言。和郑老一样，我也觉得刘鹤的建议有可以改进的地方。他建议中有一条提到，要建立公平分享的土地增值收益的分配制度，紧跟着的一条，又说要建立与现代社会发展相适应的财税制度。我认为这两条应该合并起来。理由是，在产权界定清晰的地方，例如美国，土地及其上面的房产的增值一般应该归业主所有，但地方政府和中央政府可以分别征税。地方政府每年可以征物业税（property tax）。理由是，物业增值的一部分的确来源于地方政府对该地的基础设施的投资，改善了公共服务，

使得土地及其上面的建筑增值。为了使地方政府的投资得到补偿，并使地方政府有能力继续改善该地未来的公共服务，地方政府有权每年对该地的物业征税。

此外，在业主出售物业的时候，中央政府有权对物业的增值（capital gains）部分作一次性的征税，税基为物业购入时和出售时的净差价征税。净差价指毛差价扣去历年来业主为保养，维修物业所花的各种成本。这种资本增值税对业主来说是一次性的，即只有在出售自己物业的时候，中央政府才可以征税，并将税收所得用作全国各地的转移性支出。这个资本增值税就能满足刘鹤说的公平分享土地增值收益的意思。在税收之外再提分享老百姓物业的增值，容易引起误会和惊恐。所以，刘鹤的这两条可以合并，明确只用税收的办法，而不用其他办法，使政府既能回收对地方基础设施投资的成本，又能调节资本增值带来的收益，使社会分享土地增益。

回到继明教授和郑老合写的这篇文章，文中的大部分观点我都同意，只是想利用这个机会，对国家在 33 个地方推行土地制度改革试点的方法论提出我的看法。去年，发改委召开一次土地制度试点的汇报会，请我作点评。当时大概有 20 几个地方上的单位，包括重庆市，向发改委汇报试点情况。我当时表示，研究事物时，为了使研究深入和细化，有必要把本来的整体从概念上切割成很多部分，每个部分对应一个概念，以便把每一个部分及其对应的概念研究清楚。在研究清楚后，还是要将各个部分再作为一个整体加以研究，才能真正看出每一部分在整体中扮演的作用。土地作为一种要素，国民经济每个部门都要用到。但是，不同部门投入的土地其用途是各不相同的，农业有农业的用途，工业

有工业的用途，商业有商业的用途。每个部门土地的用途，数量和价格也各不相同。土地在不同部门之间的不同用量，用途，和价格，在市场经济之下，是无法在各自的部门内部独立决定的，一定是在一般均衡的条件下，在各个部门之间同时决定的。这就是为何我们说土地制度牵一发，动全身。

所以，尽管从概念上，我们可以用诸如住宅用地，农村宅基地，荒坡地，集体建设用地等等的术语称呼土地的特定用途，但是，我们已经不是在计划经济的条件下，探讨土地制度的整体改革。所以，在对土地制度的方方面面进行改革的时候，如果硬性规定，在某个地方只孤立地试验农村住宅用地政策的改革，另一个地方只孤立地试验荒坡地政策的改革，第三个地方只孤立地试验集体建设性用地入市等等，企图从这种相互割裂的，十分局部的试验中得出对全局有用的经验，是十分错误的思路。要知道，不同用途的土地之间的比例和定价离开一般均衡的条件，是无法单独决定的。

这种思路从理论上来说是非常错误的，反映的是计划经济的思路，甚至连比较高级的计划经济的水平都没有达到。在像前苏联这样比较高级的计划经济体制下，人们还意识到要用投入 - 产出方阵，即想在整个国民经济范围内同时决定每一部门的投入和产出。现在中国自称是在搞市场经济，竟以为可以像计划经济时代那样将土地制度的各个部分割裂开来，在忽视其他影响，甚至国际影响的情况下，在一个个地方孤立地研究土地制度的每个特定部分的改革反感。在发改委的这次汇报会上，我表明自己是反对这种思路的。

记得那天重庆代表团汇报了地票试验，提到地票交易产生了价格。我问重庆代表，他们这个地票价格是活的还是死的？国际上，或者国内的经济景气发生变动是，地票的价

格会波动吗？重庆代表只说地票价格是 10 万块一亩。如果经济不景气了，他并不知道怎么确定新的价格。不过他倒是理直气壮地说，这是社会主义市场经济体制下的土地制度改革，而不是资本主义市场经济制度下的改革。我听了只能苦笑。讲不出道理的时候，搬出这套姓资姓社的无谓争论，似乎就可以将我的嘴堵上。不过也说明，重庆地票交易所中产生的价格，是没有活水来源的，也就是说，不像股票市场中的股票价格每时每刻受到各种经济的和非经济的因素的影响而发生波动，因为股票价格是和活生生的实际经济链接在一起的，是接地气的。重庆的地票价格是政府单方面规定的，类似计划经济下的价格，只能作为经济核算和记账之用，无法反映土地的稀缺性，因而无法真正有效地配置土地。

我在发改会的那次会上说，土地制度之所以拖到今天还动不了，就是因为它是一个整体，牵一发而动全身。对这样涉及方方面面的一种制度，需要有新的思路。我在将近二十年前就在海南省举行的一次会议上提出，将整个海南省作为要素市场试验地，全面实行市场经济体制下的土地制度，然后总结经验，决定采用还是不采用。这种综合试验的方法要比现在这样将土地制度的整体分割为那么多细项，然后对每一个细项加以孤立的试验，效果要好得多。目前的思路是得不出对土地制度整体的判断的。现在中国的经济问题是整体性的，用头疼医头脚疼医脚的办法已经不行了。

真是在这个意义上，很高兴的是，郑老和继明教授的文章强调要建立城乡统一的土地市场。这是十分重要的概念。土地制度改革是否成功，就看今后建立起来的土地市场是不是城乡统一的，而不是割裂的。每个地方，每个部门用的土地数量和价格都必须在统一的土地市场上产生，使所有的

土地价格都可以通过价格机制传播到各地和各部门，同时各地和各部门的土地价格能传递到当地和特定部门。世界上新的发明、创造也会深刻地，有时甚至是相当剧烈地影响土地使用的集约率，进而影响土地的价格。例如，互联网的发明，使纸质的邮件大大减少，至少使造纸工业相对萎缩，拣信所需要的空间相对萎缩，两者的用地都因此而减少，这就有助于地价下降。一定要将市场经济看作是一个整体。真正的价格一定是活的，一定是和真实的经济联在一起的，绝不能由政府孤立的情况下拍脑袋决定。

另外我对继明教授和郑老的建议提一点改进的意见。文章中说到宅基地，似乎今后仍有两种获得的方式：1）有偿获得；2）无偿划拨。原文是“农村宅基地实行有偿取得和划拨”。我觉得保留划拨是没有必要的。既然要搞真正的土地市场，这个尾巴就不要留了。前几天我和张蔚文教授在浙江乡下调查，很多地方有外来人口的流入，他们自然是不可能以集体成员的身份无偿获得宅基地的。他们面临的问题是不让他们合法长期租用或购买当地的宅基地或住房，等于剥夺了当地农民处置自己物业的权利和致富的机会。其实本村的年轻人仍在流走，所以出现了不少空心村。对此，只要允许业主出售或出借自己闲置的宅基地或住房，允许本村的和外来的人口租用或有偿购买就行了。这样，土地配置可以真正市场化。如果留个后门，允许无偿划拨，土地市场就很难形成，而且空心村也会继续蔓延，因为至少本村的成员不会想去买房，人人都想通过无偿划拨而获得，如真如此，恐怕即使空心村也会将越来越多的土地用于宅基。

我还想借这个机会强调一下尽快推动所有土地自由买卖，以便尽快形成土地市场的价格机制的重要性。土地价格

用处巨大，即使补偿都需要市场价格。继明教授提到对所谓的工业用地进行补偿。补偿在美国也曾引起很大的争论。在需要补偿的时候，究竟用什么价格补偿是最容易引起纠纷的。显然，由政府单边决定补偿标准的话，标准不是过低就是过高。一般来说，政府补偿会偏低，但也有过高的例子。例如，上海原来的南市区就是个贫民窟，现在拆迁成本很高，因为没有市场价格，只能用紧挨着的外滩那一带的地价。我怀疑这种补偿价格是过高了。在美国，贫民窟房子的价格是很低的。在最不景气的时候，纽约最大的贫民窟哈雷姆地区尽管和纽约最富的上东城只一街之隔，但价格有天壤之别。甚至几个美元就可以在那里买个烂房子，只要有胆量进去就可以。正是这种低房价促进了贫民窟的复兴。有些年轻力壮的白人愿意冒险到那里投资。这些年轻人或者将房子装修一下，自己住；或者拆了另盖新房，大量出租。所以，在存在真正的土地市场的美国，贫民窟的房价有自身的变化周期，地段好的贫民窟，会吸引投资者进去改造。在中国，由于没有真正的土地市场，作为补偿标准的地价就没有了客观的标准。在这种情况下，贫民窟的居民会要求按好区地价补偿，反正没有客观标准。这就使改造贫民窟的成本越来越高，最后必然是改造不动。

所以，我们还是要回到基本点上来，这就是允许在不改变现有用途的情况下，尽快允许所有土地自由交易。这样，每个地方，每个地段都会产生相应的土地价格。征地的時候，显然贫民窟的地价是最低的。例如，拿上海的衡山路为例，地价自然是最高。有些基础设施是不可能造在那一带的，因为拆迁成本太高。由于贫民窟拆迁成本地，倒是会吸引一些基础设施建到那里去。这样一来，贫民窟的环境无形

中会得到改善。所以，由市场决定的土地价格作为补偿标准已经变得十分迫切。有了土地市场，就能知道每个地段特定的土地价格，改造贫民窟的成本会大大减少。现在中国的城中村到处蔓延，里面的农民工居住拥挤，社区里没有公共服务，脏、乱、差，但是人满为患，商机无限。由于没有土地市场，中国变成很奇怪的世界：要么为了降低拆迁成本，政府只能用暴力强拆的办法，但留下严重的社会后遗症；要么因为拆迁的成本过高，又担心暴利拆迁的后果，就采取鸵鸟政策，熟视无睹，使城市也像农村一样，发展出城市内部的二元结构。同时，由于没有土地价格做参考，又会十分浪费地使用土地。比如，杭州这么繁华的地方，如果晚上到举办过 G20 的钱江世纪新城去看看，会吓一跳。那么大的一块区域，可是有着豪华的楼盘，大片的草地、巨大无比的广场，露天的阶梯音乐台等等，却没有多少人使用，晚上更像鬼城一样，资源太浪费了。

最后，郑老和继明教授的建议里面是否可以提一下，农民集体应该有权买卖自己的土地。如果真正让土地市场决定性地配置土地资源，农民集体之间有需要增加或减少土地，为什么他们不能自由交换？也就是自由买卖？如果连农民集体之间也无法通过买卖土地，增加或减少自己持有的土地，让土地市场决定性地配置生产要素不就成了空话？世界上一直在质疑，中国究竟是不是真想实行市场经济？生产要素究竟能不能自由交易？其中就包括土地的交易。而土地不能自由交易这一点是很明显的错误。如果所有的土地都不能自由交换，即使以集体的名义也不能自由交换，怎么能是市场经济呢？市场经济就是用价格引导要素的配置。如果不准自由买卖，哪来的价格？没有价格，哪来的市场配置？

中国不能老是自己骗自己，自说自话地认为自己就是市场经济了。这是回避真正的市场经济导向的改革。所以，我们还是要回到最基本的一点：尽快允许所有的土地在暂时不改变现有用途的情况下自由买卖，产生各种用途的土地价格，然后再用套利的办法调节各种用途的土地之间的相对供应量。

互动讨论

乔依德：还是要留一些时间大家自由讨论。

傅蔚冈：我讲一下关于宅基地有偿和无偿的问题。作为一个从农村出来农二代，我来理解下怎么看宅基地无偿转让。在我印象中，宅基地的无偿首先是建立在该家庭有其它承包地的基础之上，当他需要兴建住宅的时候，再去申请宅基地，而有关部门会再他的承包地的范围内按照有关规定允许一部分承包地转为宅基地。从这个角度看，确实是无偿的，承包人不需额外缴纳另外费用。我个人是支持这种无偿，因为每个人宅基地村里分给你的时候，不仅仅是有宅基地，同时还有其他地，我为什么不能把其他的地变为宅基地？比如我自己有 10 亩地，为什么不能把 10 亩地当中变成宅基地？为什么非要从其他地方再买？我认为只要是自己的财产的问题，就可以自由支配，就可以免费使用。当然了，如果自己的承包地不够，那就不存在无偿，而需要再行购买。

蔡继明：我回答几个问题。一个是张老师提到的城市化和城镇化，我的出发点并不是按照地域是镇还是市，看城市化是否真正达到了城市认可的设施、水平、文化，尤其是就业，首先是非农就业，问题是在国外不存在这个问题，就几千人的小镇，公共设施服务和大城市没有本质的差

别，但是中国的镇，我主要从中国的角度来说，从英文来说，civilization 可以翻译成城镇化，也可以翻译成为城市化，西方没有差别，中国差别巨大，2 万个镇，镇镇像农村，规模比美国大很多，但是基础设施和各种公共服务，远不能和最小的城市比不过，所以讲城市化是高标准，城镇化是低标准。

第二，回答宅基地问题，因为一个村如果 100 户人家都是集体村成员，最初第一套宅基地有偿使用和无偿使用，结果是一样的，有偿使用了每个宅基地交 1 万，100 户交了 100 万，最后还得分，大家共同分享，跟没交是一样，我们所说的第二套或者超标准，如果超过 100 平米的标准比别人多占，这就是有偿使用。文教授说到集体之间，现在提集体之间买卖土地的口号，意思我理解，比如我们强调，比如说打破三权分置，要允许外来的农民变成承包权，这就达到目的了，就是不再局限于本集体，现在有些村也在兼并别的村，外来的农民能够来这里，也能够租你的地和房子，集体所有制没有改变，但是成员逐渐变成本集体的成员，也能够达到文老师说的目的。

文贯中：蔡教授，你说的意思和土地的自由交易，自由流动，自由组合还是有区别的。我喜欢强调理论的彻底性，不然理论没有超前性，只是承认现状而已。

乔依德：你讲的问题确实是有。我几年前到浙江很有名的地方参观，突然间看到边上有一排很差的瓦片房，原来土地都是外来人种的，他们完全享受不到当地的农民的待遇。

蔡继明：二等农民。

张蔚文：现在拆了没有地方住了。

党国英：首先的意见可能是超时间，我们的会议尽量避免超时间，包括点评，我是点到为止。我最近读了一些美国

的涉农法律，看到他们涉及农业的法律有 50 多部。其中提到的大学土地受让是免费的。中央可以给地方土地，是不是划拨？关于公共利益的定义也是一言难尽。美国最高法院对公共利益的定义就很宽泛。所以我们不是提出说公共利益不对，学者的任务是搞清楚你说的到底是不是公共利益。对土地制度改革有没有进展？我的看法比较极端，没有进步，理由是你说的情况。因为很多做法实践当中已经早就有了，现在是追认，且还不够完备。所以我们认为没有进展。

党国英：什么叫土地要素市场？有买卖就是？我看不一定。只要土地的政府供给是垄断的，只要供地还只是你供，即使拍卖也不是市场经济，即使有价格、有交易还不是市场经济，因为你是垄断。

张曙光：刚才蔡继明提到修改宪法这一条，我认为宪法确实要修改，但是我认为八二宪法在这一条上是非常大的错误，八二宪法以前城市的土地并不是国有的。

蔡继明：有部分私有，有部分国有的。

张曙光：解放以来，国家通过各种各样的方式，侵占了很多城市的土地，但是在法律上并没有明确，没有法律依据，而且有很多地是私有的，而八二宪法写了一条“城市土地是国有的”这是以宪法的名义侵权，是改革里面最大的败笔，在这一点上，我认为这次修改，如果不认识这个问题，其他问题也解决不了，所以对八二宪法修改，希望大家认真思考这个问题。

第二个问题是，现在区分国有土地、集体土地、国有企业、民营企业，是制造特权、制造歧视，把是社会分裂的根源之一，再继续这样走下去就钻进死胡同，走不出来，所以改革这一点需要明确。

第三，是对郑老师的，贺雪峰的土地改革的两条路线，2015 年，我曾经评过他的《城市化的中国道路》，发表在《学术月刊》第 7 期上，批了他 10 条。这里提醒大家，再注意另外一个人赵燕菁，最近关于中美贸易战的问题他写一长篇文，中心思想是：中国要赢得贸易战要继续坚持现在的土地制度和房地产政策，主要论据贸易战的结局取决于资本市场，中国的资本市场和美国的资本市场不一样，美国的资本市场主要是股市，中国的资本市场主要是土地和房地产，中国按照现在的办法供地，想办法把房地产做大，中国就能取得胜利。所以，土地问题上两条路线斗争，还不能局限于何雪峰的东西，必须注意到赵燕青的观点。

第四，很小一点意见，就是用途管制按照地块是很荒唐的事情，地块有大也小，一亩地也是一个地块，几百亩、几千亩也是地块，居然这也能写在法律里面不可思议。

乔依德：非常感谢大家！我们的讨论很好，其实应该讨论时间多一点。现在休息。

上午第二组

陈钊：这一节是 3 位发言人，先有请党老师发言。

党国英：近五年土地制度改革的进展评估报告

党国英：我们承担了一个小课题，但是比较专，我和政治学所的陈明一起做了评估工作，我们走了很多地方，包

括 33 个改革试点区县的几个。我们作了一个报告，报告最后的结论认为改革最后没有进展。在课题通过的时候，尊重学者的意见，没有进展就是没有进展。当然我们罗列了很多东西，其中最重要的就是你说做的事情，别人在基层已经都做了，经营建设用地入市人家已经入了很多年，宅基地人家早就流动了，公租房没有，但人家私租房一直在做。基层统统都有。现在又谈集体用地入市，是不是要该和人家分利益了，原来不规范入市不能分钱，现在同意入市，就入市的利益是否分一点？福建能分 30% 左右，南海少些，30% 就无法交待，比如 10% 以下等等。这就有了利益调节，虽然不是税。但是分了人家的钱后，用途管制还很死，至今没有发现哪个单位可以做商品房。所以改革是没有进展的。

其实咱们这个圈子里面的基础观点很相似，今后关心什么事情？我们还是要劝告高层推进改革，说服他让他改，说服不了他，他不改，我们算责任尽到了。当然我们也有乐趣，提出问题的乐趣，发现问题的乐趣，回答问题的乐趣。我们还有经费还可以吃饭，我们还是希望他改。我们做的工作，发现存有几个方面的问题：一个是丢失效率，从微观效率到宏观效率，从农村的农业产出到城市单位建设面积的 GDP 产出；还有国民经济的宏观效率，比如对我们的外贸影响，国际货币发行权带来的红利，文章比较长，大概有 4、5 万字，这是讲效率。第二个，就是平等，平等的问题我们做得不是很多，本来从多个角度审视在土地利用上的平等问题，肯定是有问题的，平等和效率按照奥肯的话，它们彼此有替代关系，但是我们平等和效率都丢失了。第三个，还有社会稳定，最大的潜在问题，因为居民建设用地占总的建设用地的比重小，带来的房价上升，导致我们居住形态出

了问题，主要是人口过密，我们城市的平均人口密度不高，甚至很有意思的是东部比中西部有些地方还要略低，西部的城市人口密度很高，我估计他们穷，开发能力弱，导致城市的人口密度不是太高，但是居民区的人口密度特别高，高到什么程度？有的地方可能每平方公里 20、30 万。带来最大问题是什么？我长期在这个方面过去没有得到资料，最近在 10 天之内开始找人给我资料，查到 *proxemics* 这个词，意思就是人和空间的关系，不同国家、不同文化背景的人，对人口密度的反应，就是心情紧张、压力，压力和密度的关系是没有想到，欧美学者对这个问题研究得很令人惊讶、非常细致，这个方面我们国内过去连翻译都不够。

一个是人口密度带来的压力、对舒适感的影响，它的指数是什么？激素会影响荷尔蒙，具体来说就是人在唾液里面看到反应，他们把被试集中起来了以后，收集每个人的唾液，人放在不同环境下、不同环境密度看唾液里面 *cortisol* 的浓度，有两点，一个和收入关系不大，和密度关系大，还有一个在密度当中，比如说一平米是 10 个人、5 个人，1 个人，相近的指数跟压力关系密度有关，突然出现 0.001 影响不大。比如容积率是 0.7，0.7 和 3，就会影响到人的紧张，紧张会有相关性。这个分析特别有意思，首先就是社会紧张、人口密度是有影响的。我得出的结论，影响带来紧张、带来不友好、业绩的表现，在我看来这就是反映社会紧张的程度。因为文章里面没有讲，这个概念我们国家城市存在居住贫困，很遗憾现在这个问题没有引起重视，我感觉只有我一个人讲，我们中国存在居住贫困问题。

我们要重视土地规划的研究，我的观点是我们讲产权肯定很重要，问题是哪怕立法立了私有产权，国家规划对于私

有产权可以侵蚀。通常我们阅读到的是政府、国家怎么样侵蚀私有产权？比如说无论中国和西方都有的，避免伤害邻居利益，包括地役权的设定。人口增加了以后，欧美各国都会提出这个问题。美国大量的立法就是保护环境，促进农业用地永续利用，所谓用途管制的依据是这样，有的国家强调了美化环境，有的国家不强调，有的国家讲的扩大平等与共享的公共空间。我最近看到一个定义什么叫农村？我们国家对城市和乡村没有很严格的定义，但是我们却老是谈城市、乡村如何如何。国外一个定义就是乡村没有公共服务的，但是是有人的地方。这个给我很大启示，当前新农村建设非常重大的问题，没有公共服务，有道路，没有别的公共服务，因为乡村有了公共服务没有用，时间长了效率低，维护成本高，就不使用了，出路是农民跟其他的居民共享城市的公共服务，农民住的地方一定要和城市距离要近，近到什么程度？有研究文献说近到半小时车程内效果好。

我参加浙江省乡村振兴战略的讨论，他们说要学习荷兰。荷兰最突出的一个特征，城市覆盖半径基本上是 10 分钟车程。一个农民差不多 10 分钟走到一个城市，我看到的情况就是农村道路轿车不容易过，荷兰是这样，车辙印很深。现在国家花钱太多了，已经成为了很重大的问题，我调查的时候农民都反映修路修的太多了，给别人后期土地整理带来问题，土地规模化经营带来很大困难。

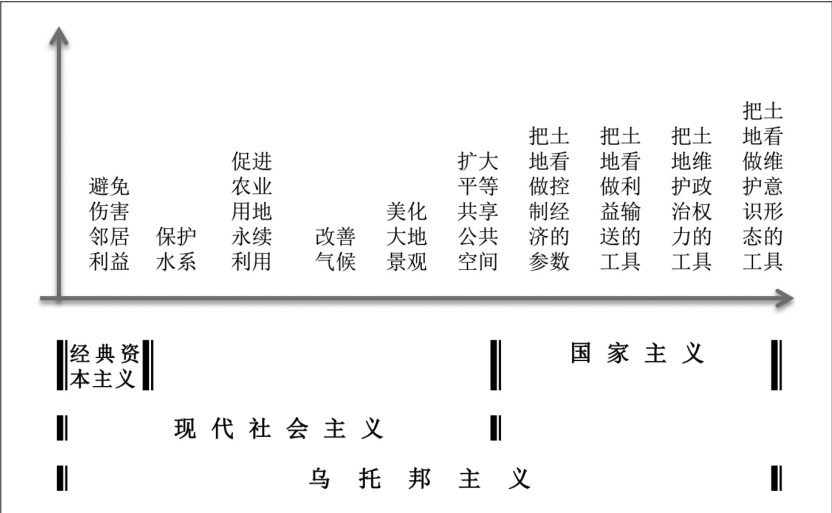
蔡继明：或者也不需要公共服务。

党国英：下面是国家干预土地使用的一个图谱。

澳大利亚有一个情况，就是楼房和独栋房的价格差不多，我们不认为澳大利亚是土地广袤，因为它是沿海住，中部地区有大量的不能住的地方，所以可以看出独栋房和楼房



的价格差异，但是我不认为是因为澳大利亚土地广袤带来的，主要是地价低，原因一定跟公地制度有关系。休斯顿案例很有意思。基本没有土地规划，但土地使用情况很好。设定一个城市有大于现有城市的拓展区，例如现有城市 1 万平方公里，再给你 3 万平方公里划定城市拓展区，一个企业会不会乱来？不会的，理论上和实践上都可以讲得清楚。可能会形成农地价格和建设用地价格相等，形成均衡，而且是低价的均衡。我看资料说，休斯顿就是这样，因为休斯顿没有脏乱，我看了案头资料发现，休斯顿城市人口密度居然是美国人口城市密度平均数的 4 倍，根本没有乱来，反而比美国平均数还要高，所以我们改革规划体制有什么担忧？大幅度改。



郑振源点评

郑振源：党国英老师讲的题目很重要，他对这五年来土

地制度改革的成果评价做了大量工作，写了 5 万字文章。

郑振源：党老师和陈老师做了大量的工作，写了 5 文字的报告，成绩很大，5 万字报告全文来不及看，看了综述报告，第一部分把 5 年来的改革成果都捋了一下，还没有捋到中央已经提出来的改革，应该要再捋出来。几个问题没有谈到，一个是平等保护物权。这在十八大以后提出了很多文件，要具体执行了，但在土地制度上没有动静；还有李克强三番五次讲了要简政放权，要减少行政审批，在国土资源部没有做到的，因为国土资源部坚持的计划配置是由行政审批来保障的，所以过去凡是土地转用和权属转变都要经过行政审批。计划配置不改，行政审批就改不了，所以国土资源部没有做到。还有其他的问题，希望能够在报告当中把问题指出来。

第二部分是对现有土地制度的评价。评价结果认为现在土地制度既无效率又不平等，我赞成，但是对客观的评价依据有不同的看法。对农业的评价，你们评价农业是赔本经济。

党国英：基本上是亏损。

郑振源：实际情况不是这样。农业问题是小农经济劳动生产率太低，成本高，因此政府必须给高的粮价才能维持有利可图。在 1999-2004 年因为粮食过剩，仓库里面压了很多粮食，国家采取了降低粮价的措施，那个时期是赔本的，不赚钱。2004 年以后国家抬高粮价，经营农业是有利可图的，所以大家都积极进行农业经营，2004 年以后连续十几年的粮食产量连增。假如说都是赔本的，就不可能增产。

第二个问题城市建设用地的效率很低，低在什么地方？你是用了 GDP 的地耗来评价。这个方法有缺点，因为各大

城市产业结构不一样，因此平均每平方公里的土地 GDP 增长效率就不一样。这不是城市效率低的标。东京、香港是金融性为中心的城市，它们的地均 GDP 很高。所以评价标准还要再研究一下。

第三个问题你提出的改革措施，第一条现在就要制定土地基本法。现在条件不成熟，没有条件制定土地基本法。现在土地制度正在改革中间，还没有定型，现在土地管理法都改不好，怎么有条件制定土地基本法？所以说条件不成熟。第三条，土地规划管理体制的改革。现在已经改了。现在自然资源部成立了国土空间规划局，这个局的任务就是在宏观层次编制国土空间规划。合理规划这一点已经实现，问题是规划要做成公众参与式的规划，不是计划经济式的规划。这一点我跟国土空间规划局局长提出意见，在规划中间要很好处理政府和市场的关系，要变成政府配置的规划就不行了。在微观层次还是要分开做土地分区规划，作为微观管制的手段，还是有必要的。你对规划问题讲得太笼统，没有讲清楚。

陈钊：下面有请第二位发言人是上海社科院的陈明研究员。

陈明：中国土地制度改革的政治逻辑

陈明：各位老师，首先非常感谢会议的主办方，感谢文老师、蔡老师，这么多前辈学者在座给我发言的机会。我讲的是中国土地制度改革的政治逻辑问题。接着党老师的报告说，我们在评估的过程中，感觉到明显的特点，就是中央的政策部署明显地滞后于地方实践，反映出来就是我们的制度

化能力，我们把法外空间合法化能力在削弱。削弱的原因在深层次来说，和曾经已经放下的意识形态争论有关，现在意识形态的看法又开始沉滓泛起，所以针对这个看法做三个方面的报告。

一个就是所有制和产权的区分，第二个土地制度的话语，第三个关于集体再造的可能性。第一部分对一种观点作回应，最近一个观点说无论共同共有还是按份共有，都是共有经济，而不是集体经济，而共有经济的本质是私有经济，这个观点是陈锡文同志说的。我给一个回应，这个观点是政治大棒，政治大棒如果和他论证共同共有、按份共有是公有经济很费劲，所以给一个回应就是无论共同共有还是按份共有，是产权范畴，不是所有制范畴。我对所有制的事情作了考证，马克思在文献里面用了所有制，德语不会念，但标示出来了，上面这个词在马克思之前启蒙思想家用过这个概念，但是他们当时主要还是表示财产权，马克思用的时候橘色的词专指所有权，绿色的词表示所有制关系，有的很规范，还有随意用母词根据语境表示所有制和所有权关系，经俄语到中国的所有制，我们政治研究所有一些研究马克思主义政治学，他们的考证就是德语里面母词和俄语里面的词，不光是财产问题，有人和人支配关系，本身是没有人的所属关系，这个和早期的中世纪以来村设制度不同有没有区别？还要做进一步研究。马克思反对放在一起，他反复说财产关系不是作为法律表现形式把握，而是作为生产资料来把握，马克思提出阶段化，阶级阐述当中社会的支配性、统治性关系，一个是德意志意识形态，还有是恩格斯起源两部文献当中反映出来的特点。

产权不强调终极所有权强调对财产某些属性，在座各位

都是专家。这两个怎么区别？第一，所有制是一个政治经济学的术语，而产权看作是经济术语、法律术语，恩格斯批判过这个事情，批判浦鲁东的时候说歪曲了经济关系，办法是把这种关系翻译成法律用语，在人类历史上产权结构和所有制形式不完全一致的情况并不罕见，马克思本人说过，古代古代的公社所有制下仍然存在奴隶制成分，只不过占主导地位。第三个，所有制的东西除了通过产权，还可以通过社会制度和政治制度。十九大说中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，没有强调所有制，强调党的领导。

第四，根据研究，马克思、恩格斯没有说过否定个人所有权集体所有制，在文献当中找不到依据，我们现在把集体所有制直接落定为具体村庄集体所有权，是特定的历史态度，我们的集体所有制是中国社会形态存在的连带社会思想的意识形态化之后的结果，连带的公来自于日本学者的表述，集体所有制在罗马法理学上也有解释，所有权和集体政治性理论，在 90 年代罗马对这个问题也有所解释，民法上权利结构只是为了与之配套的问题，这两个完全可以分开。

第二个方面土地制度是两套话语的复合结构，也可以分开，有一种观点，认为土地承包经营权物权化，与宪法规定的农村土地的集体所有制相悖，改革中出现了经营性制度向财产制度的异化，这个观点是贺雪峰的学生提出，学生比他还要保守。把经营体制和权属关系混为一谈，实际上中国 40 年改革了两种话语，一种经营体制是权属话语，土地权属是法律话语，是中国土地改革特殊构造，单纯从文件看不出来，主要文件里面基本两种表述混在一起，但是从宪法结构分析，第八条规定了经营体制，第十条规定了集体所有制，看出来谁先谁后，经营体制并不是集体所有制下的经济

体制，所谓的经营体制是宪法第六条开始规定的所有制问题的延伸，而第九、第十条分别具体规定土地资源的所有制问题，在宪法里面有界分，从制度话语上讲，所谓经营体制和经营制度本质上是执政党政治主张，长久不变 30 年不变，是执政党做出的承诺，在入法的时候可以区分来，具体的所有权、物权法等等一系列内容是法律制度，是进入经济系统的制度安排。

但是为什么形成了一开始迷惑？因为我们自己中央很重要的文件当中，有故意模糊之嫌，一个是三中全会决定有意回避了土地制度的资源，一级没有体现，分散在几个地方，第一个就是加快构建新型农业经济体系。二是赋予农民更多权利，三是建设城乡统一建设用地市场，这里面最经不住推敲的就是把经营体制和经营体系混为一体，而且把农地制度放在经营体制下，但是经营体系就是经营主体，职业农民专业农户，是生产主体问题。

今年一号文件就是实施乡村振兴战略意见，强化乡村振兴制度性供给，这句话很好，但是下面还有四条，第一条巩固和完善农村基本经营制度，第二条深化农村土地制度改革，农地的三权分置写在前面，深化农村土地制度改革主要是宅基地，前面成为经营制度，后面成为了土地制度，未来的文件里面完全可以把政治话语和法律话语区分来，建设用地和农地都可以放在土地制度里面。

第三个方面是集体的再造何以可能？文老师多次提到现在的集体不合理，对这个问题我也有思考，我们现在面临很重要的改革是集体自身、集体成员边界的调整，我们现在的集体就是来自于人民公社 60 条的时候，重建生产大队，以自然村落的居民生活空间来组建的，目前以农村的居

民居住地来划分集体的做法，基本上已经走到了尽头。

集体本身就是变动不居的，宪法里面规定的集体所有简单说农民集体，今天通过法律制度落下来是农村经济制度组织，是农村集体，农民集体是虚化概念，农村集体是实的组织形态，有区别的，而且通过制度化完成，国家对集体内涵的变动是默许态度；还有构造之变，把构造原则一直在变化，包括今天的产权制度改革也仍然在深化构造原则变化。今天我们面临的的就是集体质地之变。前段时间接到一个任务，是关于农村空心村省级调度空心村的情况，平均在10%，江苏特别低，因为江苏的农村新型社区建设起步早，目前搞的农村相对集中居住，这两个把数据刨除，统计是现有的真正的空心村，所以比例偏低，平均在10%。出现一个情况，就是大量的人口不在农村了，有数据支撑；还有就是全国经营规模55以上的专业农户也有统计，大概到2016年是376万户，这些人平均的生产规模在100亩，这376万户经营了3.76亿亩，现在的整体土地流转面积5亿亩，他们占了70%以上，我们大量的土地是在规模经营专业农户手里。现在的集体在两方面已经不适应，第一，人口迁出。第二方面专业农户的发育起来之后，他对现有村集体的需求降低了。

目前存在四种集体再造模式。产权制度改革，还有村企重构，主要发生在大量的超级村庄里，几百个村庄，搞的村企重构把村庄往企业转移在模糊化成员权，我做过多村庄的调查，里面的村民认为企业是领头人的家族企业，而不认为自己在企业里面有多少成员权，回归到了早期形态，是共有财产和家族支配权的结合。后面两种就是一个社区重建是多个集体之间联合，城乡重组就是我在石家庄的调查当中发

现，因为这个地方突出的特点就是小镇大村，村规模 2000 人占了一半，4000 人村庄占了一半，村镇联合体相比于单纯的社区重建有一个好处，就是不是把集体组织生搬硬套，而在自然发育基础上搞新的规划和联合，但是无论哪一种都没有解决典型农区目前的集体再造问题，前面两种是产权再造，后面两种是置权再造。

集体再造核心是集体成员权转型。党老师比较强调的是政经分开。政经分开有几个限制，推广缓慢有几个条件，经济基本没有集体所有权村政经分开意义不大，经济发达村可以推行政经分开，但是不愿意退出，退出权缓慢，还有公共财政能够负担公共事务，在佛山的南海公共财政只能承担 50%，目前的增量增速不是很快，典型的农区首先推广退出权打开通路，典型农区离开人多，专业农户在当地发育好，两头有需求，经济方面的利益总量又小，有可能行使退出权以后，成员范围更容易集中，更容易实现集体和重组的再联合。

之前搞了一轮退出的实验，范围非常小，只有三个地方，重庆的梁平区、四川成都市、内江城中西川区，实验基本破产。最后说下，我对三权分置有另外一种角度观察，隐含了一个成员权和物权进行彻底分离的可能性，大部分讨论的是把经营权和使用权放开以后市场活力的增加，但是分离出来的承包地的承包权和宅基地的资格权，从名字上来看物权属性不强烈，还有原有已经进入物权法宅基地承包权和使用权，目前只有两个集体，法学界在民法典使用中，获得一定的物权地位，随着物权强度的提升，中间承包权和宅基地资格权，含金量大幅度下降，最终只剩下资格权，这就为退出提供方便，谢谢大家！

党国英点评

党国英：这是比较典型的政治学做文章的办法。马克思的事情陕西师大政教系几几，念的结果我也用他的，我还是用波斯纳偏法学，他们比马克思要严谨成熟，更容易理解，多少年做学问下来，合理的分类很重要，下定义就是分类别，分不好地话，我们说话会遇到问题。陈明讲的核心东西，我们很能沟通和对话，原来不太重视，集体经济发展下去到某一天很容易没有了，我看了广东公开资料，集体已经消失了，解体过程有登记，因为发达了搞股份，地最后被收了，收的钱集体分配，散伙了，有的没有散伙还分红，社区牌子又挂村庄的牌子。

文贯中：很多地方形式上将原来的农村行政改为城市行政，那么原来的镇就成了街道，原来的行政村或自然村就成了街道下面的里委。

党国英：社区就是街道，街道是党的行政单位，街道大，散伙了，发展的结果就是散伙很容易，股份制量化固化，一般从利益角度分析，量化固化就像国有企业股份制一样，给私有化做了准备。只要股权交易，我曾经给佛山提过建议，股权内部交易有限制，能不能放开交易，一旦放开交易以后退出的问题，而且退出比较公正，因为形成股权有竞争性的价格，比较方便。农村只要把承包权交易了，承包权要永久化之前一定要重新分一次，因为我们有调查，调查比例大约 10% 的人没有承包地，10% 左村庄当时样本不够，没有承包地，突然说长久不变，这些人怎么办？他们很苦恼，就等着下一轮到期了以后把地权要回来，现在已经不讲究，原来没有纳税突然要回承包权，历史需要和解和宽容。

有的重来不调整，有的旧调整，很多地方第二轮承包有的人放弃了。

顾长浩：两次承包的时候上海全部不调整。

党国英：地特别紧张不调整，宽松不调整，中不溜的爱调整。10%就是参考，我们是调查是这样。把这个问题解决了就长久不变，交易就行了，过程当中可以限制交易量等等，但是到了一定程度土地的规模集中到少数人手里，集体还在那里？集体就没有了。

蔡继明：一个人变成地主了。

党国英：加上我们抛弃土地挣钱，真正种地是不挣钱的，今年和去年有些放弃了不干了，发现不挣钱，亏损把农民的工资算进去，就是全要素成本亏损。

石忆邵：没有算直接成本。

党国英：全要素成本亏损了，我们过去确实不关注集体发展当中的解体。至于你提出的政经分开，我是不同意，农村没有公共服务，本来花钱少，公共财政负债容易，趋势就是不要钱，钱很少，就是道路，农村道路还不维护，免维护的土路，大量的水泥路是政府掏钱，所以穷的地方能够分开，富的地方集体照章纳税，公共开支已经不是农村了，本身就是街道的一部分，一定要纳入公共财政，所以我为什么赞成政经分开？南海的领导已经被抓了起来，是一位博士，就是有利于集体界定，集体分开了跟壮大集体经济的任务跟公共事务没有关系，只讲效率，有了效率就纳税，跟公共服务没有关系，最后只讲效率就要转变真正的股份制，真正的市场主体该解体、该解散了就解散了，目的其实在这。这是我的评论。

陈钊：第三位有请许建明发言。

许建明：作为农村居民养老金账户储备的集体土地

许建明：谢谢蔡老师的介绍，是很好学习的机会。我之前三年在清华农研院做博士后，陈明教授提到的陈锡文院长是我们的院长，韩主任是我们的副院长，我们内部讨论的时候，我想到农地要私有化的时候，被大家批了很惨，后来我想了下，能不能找个折中办法，让农民既能够获得实际权利，又不突破权利的权限，所以我提交会议上供大家讨论的题目，作为农村居民养老金账户储备的集体土地。

我作调研的时候发现，农村的养老金是很严重的问题，中国农民长期在社会养老保险之外的。

中国的社会养老金制度是由二十世纪五十年代初颁布的《劳动保险条例》与《国家工作人员退休条例》奠定的，但享受这种制度性保障的仅限于城镇机关、事业单位和企业员工。占人口绝大多数的农民是没有养老保障的。而且，这种歧视性的社会养老金制度在市场化经济改革之后仍然保持不变。1995 年《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中关于基本养老实行社会统筹与个人账户相结合模式，1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的规定》中基本养老保险制度的统一模式，都是与农民无关的。

关于农民的社会养老保障问题，无论在顶层政策设计与实施中，还是在学术研究中，一直没有得到同等的重视。民政部直到 1986 年才开始对建立农村社会养老保险制度进行探索，1992 年制订《县级农村社会养老保险基本方案》，并在全国范围内做试点推广。但 1999 年国务院对农村社会养老保险进行整顿规范，便停止了，直至 2009 年才开始新型

农村社会养老保险（简称“新农保”）才对农村居民的社会养老金问题进行推广普及覆盖。

“新农保”从财政补贴、保险模式与筹资方式上都是亦步亦趋模仿针对城市居民的社会养老保险。甚至可以说，“新农保”就是城市居民社会养老保险的袖珍版。西方国家最初的基本养老保障制度也没有包括农民，他们是在二十世纪下半叶起才逐渐将农民包括进去，建立了第二支柱的补充养老金制度，其缴费方式和管理服务等都借鉴了企业年金计划（杨燕绥、赵建国、韩军平，2004）。所以，我们不必因为中国农民没有享受城市居民一样多的养老金待遇而苛全责备。

但“新农保”与社会养老保险给予农民与城市居民的养老金待遇差距，则远远超过城乡居民的收入差距，同时，中国的城乡收入差距一直以来远超过西方发达国家的城乡差距。比如，2017 年底农村居民的社会养老金平均是每月 125 元，而城镇企业职工的平均养老金为每月 2600 元左右，二者的对比为 1: 20.8；而 2017 年的城乡收入差距为 1: 2.71。显然，这样的双重差距，与政府一直追求的缩小城乡差距消灭城乡差别的本意与社会主义的平等宗旨是相悖的。

当国有企业老职工的社会保障金出现不足时，有著名经济学家在全国政协上提交提案，正式建议：“切出足够的国有资产（包括国家在国有控股公司中的股东权益）过户到全国社会保障基金会，用以偿还国家对国有企业老职工的社会保障隐性负债。”（吴敬琏和林毅夫，2003）但国有企业职工的工资收入在计划经济的等级分配体制中是最高的，如果国有企业职工被认为是“低工资”，那么，处于计划经济金字塔底层的农民的收入仅能维持生存水平，更是低下（许建明，2017）。如果享用最高待遇的国有企业职工，都需要

“切出足够的国有资产，以偿还国家对国有企业老职工的社会保障隐性负债”。那么，对于占人口绝大多数的、收入水平最低和享受社会福利最低的农民，国家更应该补偿他们的养老金和“社会保障隐性负债”。因为社会主义的标志是平等，平等不仅是社会主义的核心价值，更是社会主义所追求的正义目标（罗默，1997）。

所以，对于如何缩小差距显著的农民与城市居民的养老金待遇问题，也需要有学者拿出科学合理的论证与可操作的方案。这是本研究项目试图在政策实践上做的贡献。

事实上，社会主义计划经济体制时代的农村集体所有制所积存的资产，特别是集体土地，可以提供转化为农民养老金账户储备，而为缩小农民与城市居民在社会养老金方面的巨大差别待遇做出贡献。根据国务院发展研究中心农村经济研究部（2015）提供的数据，2012 年中国农村集体土地资产为 87.35 万亿元。裴长洪（2014）根据农业部农村固定观察点 2012 年农村情况调查数据估算，在第一产业中，全国的村级非土地的集体资产规模大约有 3.16 万亿元，与土地有关的集体资产有 32.26 万亿元。根据裴长洪（2014）关于第二产业和第三产业的相关数据计算，我们得到集体所有制资产为 4.92 万亿元，这个数字还不包括股份合作制与混合所有制的资产，集体所有制资产合计至少有 40.34 万亿元。

国内外学者在研究养老金制度设计时，都没有探讨养老金制度的基期储备问题以及这些基期储备如何永续利用问题（比如 Aaron, 1966; Diamond, 1977; Feldstein, 1974, 1996; Feldstein and Samwick, 1998; 费尔德斯坦, 1999; 袁志刚和宋铮, 2000; 袁志刚, 2001; 巴尔和戴尔蒙德, 2010）。这是因为西方国家的学者讨论养老金制度设计时是

以他们国家的财产私有制与市场经济体制为背景的，没有计划经济与公有制为其后的市场化改革背景下的产权主体留存资产如何分享的问题。中国学者在研究中国社会养老金制度设计时，则是以从计划经济与公有制建立初期就开始同步享有国家养老金的城镇企业职工为对象的。而关于中国的农村社会养老保险制度的设计，学者基本上是从财政补贴、保险模式与筹资路径等方面，仿照针对城市居民的社会养老保险制度的做法，这样视角下的农村社会养老保险制度几乎就是城市居民社会养老保险制度的缩小版（杨燕绥、赵建国和韩军平，2004；戴卫东，2007；韩央迪和李迎生，2014）。因为学者对于中国的农村社会养老保险制度的设计思路，基本上是实践运行多年的城市居民社会养老保险制度的重复，把农村社会养老保险制度当作是在城市实施多年的社会养老保险制度的农村版本。所以，他们都没有注意到，农村居民与城市居民的社会养老保险制度在设计之初的基期储备差别问题。城市居民的社会养老保险制度是在社会主义计划经济体制的国有企业制度建立之初就开始建立的，并为企业职工所享用，但农村社会养老保险制度是计划经济体制之后的市场化“改革开放”时代的1986年才开始在小范围内探索的，并于1999年就中止，所以，并未为全国范围的农村居民所享用。

我们在将集体土地的收益部分用于作为农村居民养老金的增量，那么，我们还需要考虑到集体所有制的三个重要特征：

一、成员身份权。集体所有制与国家所有制不同，国家所有制即全民所有制，其产权主体是全国人民，在全国范围之内没有排他性，而且，在国际上界限清晰，公民的国籍也

很清晰。而集体所有制则不同。

二、分级所有。集体所有制分布于各个层面，从基层的村民小组到全国性层面的都有，即分级所有，产权主体的范围不同即产权主体能分享的权益也相应不同。所以，每一个世代在分享集体资产增值部分时，也需要考虑世代之内的各个个体所分属的各个层级不同的集体及其集体资产所能分享的数量大小。

三、各个世代平等分享。集体土地资产，不仅仅是属于现在世代的，也是属于未来世代的。所以，要使集体土地价值能够被各个世代平等分享。正因每一个世代中的所有集体成员都需要重新平等分享集体资产，所以，“增人不增地，减人不减地”的湄塘经验备受争议。又要使现世代的每一个成员所分享的集体所有制资产最大化，那么，每一个世代得到的集体土地价值的最优份额即为该集体土地价值在所对应世代的增值部分。如果集体土地价值看作是一块持续增长的草场，只要每一个季节增长的草量为对应世代的成员所共享，而且仅有每一个季节增长的草量为相应世代享有净尽，那么，这个草场将会为所有世代永续共享的。不仅仅是集体土地，而且，中国农民在 1949 年新中国建立之后社会主义计划经济体制时代和社会主义市场经济体制中积累了大量的集体所有制资产。根据农业农村部就农村集体产权制度改革进展情况举行发布会的最新数据，2016 年底，全国农村集体账面资产总额 3.1 万亿元（不包括土地等资源性资产），村均 555.4 万元（韩俊，2018）。此外，还有另一个重要的、数量庞大的“集体所有制”的供销合作社资产（许建明，2017）。根据生命周期理论，农村居民所积存的集体资产应当转化为他们养老金账户储备。每一个世代的成员所能

分享的最优分量就是该世代的集体资产的增值部分。集体所有制资产作为一个持续提供农村居民社会养老金流量额外部分的“公共池塘”，其基期存量的大小直接关系到这个池塘的流量大小与持续性问题。社会养老金制度的基期储备的问题研究和如何永续地为现在与未来无数世代公平分享集体资产，具有重要意义。

此外，以国务院发展研究中心农村经济研究部（2015）的数据 2012 年中国农村集体土地资产为 87.35 万亿元与现行的一年期定期利率 1.5% 作为集体土地资产的每年增值的参数，那么，每年将有 1.31025 万亿作为农民养老金储备的增量。以常态的民间利率 10% 作为集体土地资产的每年增值的参数，那么，每年将有 8.735 万亿作为农民养老金储备的增量。

如果将 1.31025 万亿均分为 1.73 亿农村 60 岁以上老人（2015 年《中国人口统计年鉴》），那么，每人的养老金将增加 7,574 元。如果将 8.735 万亿均分为 1.73 亿农村 60 岁以上老人，那么，每人的养老金将增加 5,049 元。如果把农村老人的标准从 60 岁分别下降到男 55 岁，女 50 岁，那么，将有 2.6458 亿人。如果 1.31025 万亿分，每人的养老金将增加 4,952 元。如果 8.735 万亿分，每人的养老金将增加 33,015 元。

以国务院发展研究中心农村经济研究部（2015）的数据 2012 年中国农村集体土地资产为 87.35 万亿元与三年国债利息 4% 为例计算，将有 3.494 万亿作为农民养老金储备的每年增量，均分给 1.73 亿农村 60 岁以上老人，那么，每人的养老金将增加 20,197 元；均分给男 55 岁女 50 岁以上的 2.6458 亿农村老人，每人的养老金将增加 13,206 元。

而且，本研究关于将集体土地等资产转化为农村居民社会养老金的基期储备的思路，可以为国有资产落实为每一个公民个体福利的政策设计提供范例。这是我报告的主要内容。谢谢大家！

程世勇点评

程世勇：谢谢许老师的报告，点评还是有点难度的，首先，我非常认同许老师对目前中国养老金现状的判断，因为现在中国的养老金确实出现了巨大的问题，养老金账户的亏空。而且，用国有资产来填补已经是非常大的债务负担了，但是农民这一块几乎是空白的，所以许老师给我们提出了如何解决农民的养老金问题。去年过年，我手机收到一条短信，说中国养老金差距是收入最高和收入最低城乡差了 30 多倍。但是有几点，因为我们要区分一个概念，就是养老金作为一项公共服务，它的支付主体是谁？它是作为现代社会政府的一项公共职能，还是需要农民用自己的土地财产权来支付的问题？我认为这是一个问题。因为集体土地更多的是作为一项农民的财产性收益，虽然也有养老保障的功能，但是总的来说，养老服务的社会化是现代社会的标志，这是一个问题。

第二个问题：我国的养老金，我国的农村养老长期以来出现问题，原因是什么？城市职工的养老是个人交 8%，单位交 20%，有两个账户，最后退休后拿基本养老金，但是农村居民因为没有工作单位，没有这个 20%，从机制上来说，中国的养老金是效率导向型，我国虽然是社会主义国家，但是养老金更偏向于效率模式，交的多拿的多，交的少

就拿的少，和美国、欧洲不同。欧洲是劫富济贫，交的多的最后拿中位数，所以中国养老金体制本身涉及到导向和转型的问题。

第三个问题是中国哪个地方适用。中国的区域差异很大，比如说浙江集体经济实力强，集体可以有钱交社会养老，如果说西部偏远地区集体没有资产，这个地区差异会产生新的不公平，不公平如何解决？总的来说，用集体土地解决养老金需要深入研究。但我对许老师的这份热情是非常认同的，这是一个非常大的社会问题。

互动讨论

陈钊：现在是讨论时间，对第二组，包括第一组所有的发言大家觉得意犹未尽，想说可以讲。

党国英：关于养老金的事情，许建明讲的好像就是前几年说过“两个置换”，不知道是否一样？我不赞成这个意见。凭什么用宅基地换户口？用承包地换保障。不赞成的理由，就是各地地价本身差异很大，无法换。基础保障在不同地区应该差别不大，但地价在各地却有很大差别。这里涉及对平等的理解。进一步说，平等和效率、个人和组织这个困扰人类思想家基本的问题，我们怎么看？近年国际学术界开始热议平等问题。原来是基督教讲平等，老百姓入教有这个原因。基督教之外很多学者反对笼统地讲平等，就是欧洲思想家，很有意思，反对平等对不对？我们对这个问题深化认识。

蔡继明：这个平等的概念要明确一下，还有机会均等。

党国英：机会均等本身就产生效率。一般说平等和效率的时候，通常指收入一样，收入均等，而不管投入。这个概

念不严谨。

文贯中：还是提倡机会平等，这样结果不一定平等，收入的多寡还是要和努力程度，和实际的贡献成正相关，这样比较合理。

党国英：说收入的平等，其实也可以。国民收入初次分配就不要平等，二次分配、三次分配再适当矫正。不能搞绝对平均主义，假设每一个人能力和智商差不多，收入可以接近；但如果能力差别大，收入就应有差别。

党国英：对你说的我赞同。其实人和人差别很大。机会平等如果解决不了问题，二次、三次分配调节，以保障基本平等。土地生产要素用于国民收入的第一次分配，应该按要素供需或稀缺性定价，把它拉进社会保障就是一个问题。社会保障还是走二次分配、三次分配的路要好一点。

文贯中：据我知道，在美国，个人的社保收入的高低取决于两条，一是跟个人的努力程度或贡献大小有关系，这实际上就跟你退休前最后几年的收入高低有关系，二是跟你工作的长短有关系。有的人工作一辈子，收入比工作没几年的人当然高一些。

党国英：如果收入少，我们国家采取别的办法，大约美国农业部给七分之一的农民发食物券，也是保障机制。

顾长浩：今天讨论的内容我都经历过，30 多年搞立法，所有的问题都涉及过，最感兴趣的是陈明老师说的，这次我提交的关于农村集体所有制以及集体土地所有制改革的设想，但是身体不好太懒，没有写出来，他的观点非常赞同，我一直觉得中国土地问题是农村土地，牵涉到农村改革的牛鼻子问题，有一个问题被我们忽视了，现在讨论农村集体土地的所有制问题，但是和农村集体经济本身没有办法分开。因为

上海现在号称，农委的研究同志说，90% 多的农村已经股份制，参加上海闵行区的农村股份制改革，是农业部试点项目，有 3 种方式试点，一个社区所有制创造的，另外农村股份合作制，还有专业合作社，用三种现成的，或者已经被政策认可，被法律的认可三种模式，在闵行区进行改革，改革两年以后出了报告，最后我参加报告论证，我问了一个问题。既然一轮两年已经改革了，最后选择什么？谁也回答不出来，甚至材料里面有的某一个村同时存在这 3 种形式，就提出了很大的问题，中国农村集体所有制到底在法律上怎么表现？

我个人对这个问题有思考，我以前讨论当中提出了，这里讨论的时候提出了，有一个问题一直被忽视，就是集体所有制，人民公社解体以后变成了乡镇以后，我们有一个问题到目前为止专家层面没有人研究，乡一级的集体所有制组织怎么回事？我在农委专门讨论的时候问了一个问题，上海改革开放城市化发展这么多年，拆掉了多少个乡镇？现在没有数据，但是大家都知道有多少个乡镇拆了？乡镇的财产最后到哪里去了？肯定回答不出来，实际上我知道就是最后自然而然转到居委会、街道去了，如果你认为我们解体以后三级所有，包括乡级集体，这部分财产由谁支配？

前几年上海改革研究，乡一级集体财产也要主体明晰，搞了各种方案，现在搞一个乡的农村集体办公室，他们代表了乡一级的农村集体，这里面引出了一系列问题，比如我们现在征地，今天关注的是，征地是国家征收农民土地，农民包括三级，但实际上农村大量存在的是乡一级政府征收村土地，而征收当中不使用国家的法律，都是简单在村一级集体内部补偿结束了，根本达不到国家的补偿标准，比如帮忙这个村解决 5 个、10 个劳动力。

我在法制办的时候，区政府出一个证明说土地是归乡农民集体所有，1958年开始的情况，最后复议案子撤掉了，区政府决定撤销了，因为曾经在变成乡时间长了，但是那个时候没有法律意识，农民提出的理由就是因为这块土地现在被别的村农民使用了，乡级养猪场解体以后没有人说这块土地怎么处理？一直处于闲置状态，村里一直跟踪，但是村里村民小组认为就是我们村民小组的，现在给别的村民小组不同意，最后调解解决，在村的范围里面解决，我提出我们讲到集体所有制的问题，乡的农民集体所有制怎么样？我曾经跟农委研究的时候提出，有一种办法能不能代表？因为我们经济学上的路径依赖，现成制度怎么办？只能按照现状，如果现状这个乡有8个村，应该由8个村的村民选出代表行使这个乡所有集体财产，我们制定乡的集体财产归谁？特别是村拆掉了，上海很清楚可以分，或者保留的，乡拆了以后财产不知道到哪里？我们国家需要很重要的法律，土地管理法不能解决了的，要有专门的法律，农业部曾经研究过，5年来找过我，我提的观点很多意见没有声音了，这跟土地管理法并列的重大问题，不解决，我们今天讲的集体所有制问题解决不了，这两个事情是相关的。

第二，一个村里面有三种形式，尤其是股份合作制全部实施以后，都实施了股份合作制推行，那么，股份制土地全部合作完成了以后，现在法律上的以农民成年为表决权的制度和他什么关系？农村特别是经济比较发达的社队，有了红利怎么分？农村股份合作制股份来分，还是按照人头分？因为以前不清楚，事先没有说清楚，所以问题很复杂，所以真的需要一套法律制度，地方法律制度我认为没有解决，陈明老师说了里面有三重关系，现在我们讲的农村集体经济组

织有三重关系，一个政治性，整个选区选民怎么选出来，通过村民委员会，作为社区是政治概念；还有国家重要的是党支部，碰到很多农村集体经济组织的成员，村委会的成员，有一个问题非常困惑，他们说法律上能不能解决？党支部进行外派的，做出的分配决定党支部不同意，乡镇也不同意。

第二个问题就是社会组织，如果很多村经济组织成立了以后，把土地都开发了，村里面的公共服务怎么办？所以有社会责任，社会责任如果按照现有的制度来说，必须成员表决，不是按照股权解决的。最后一个问题是经营性组织，是不是三个主体解决问题还是两个？政府间的分离是有必要的。在最高层面上的决策应该成员做，现在的做法农村把土地一下子全部评估完了，实际上评估不完，土地的问题到底加了多少？本身没有在资产负债表当中反映出来，接下来用规划决定，土地是多少没有办法解决，一种按照成员权，一种按股权，没有办法量化到它们具体值多少钱？所以股份制成员权拿出多少土地开发？构成全体首先是股东可以分配利益，股东剩下的权利权重分配，包括村里面的公共设施的建设，这个层次成员权来决策，进进出出问题这里不讲了。成员权决策以后解决了农村集体组织的资产怎么进入市场？我们现在把这两个混在一起，这个层面决策，多少土地进入市场？一旦进入市场以后，有三个模式，按照公司法、按照企业法来决定的。

蔡继明：说到陈锡文的观点还是要跟着变，不是集体，我们一定要强调是集体，很多地方都在这样做，为什么是集体比较好？因为当年本来是私营经济非要说民营经济，民营经济的概念不成立，打着民营企业的旗号私营经济发展不起来，我们现在打着集体经济的旗号，能把股份制发展起来有

什么不好。现在的集体所有制，因为我原来一直主张土地要私有，之后不讲了，因为做不到，所以集体土地和农村集体同低、同价，集体土地是半国有、半私有，半国有是政府说拿走就拿走，没有按照公共利益争取，没有赋予权利，所有的半私有，农民不缴费，宅基地也不缴费，集体所有权按照马克思的观点已经被否定了，如果去国有化，把半国有去掉，半私有成分加大了，所以我们还要打着集体所有制的旗号，让个人所有，还是有意义的。

张蔚文：以地养老我也不主张，我们调研当中碰到的一个很有意思的问题，两分两换的后遗症，集中居住的农民闹事，说以前的补偿太少。现在政府后悔搞了两分两换，因为分散居住可能就没有问题。农民没有契约精神，关于补偿不公的事件经常发生，但是两分两换以后事情变得很头痛了。党老师讲到公平，我的理解是 equity。

党国英：平等和公平不一样。

蔡继明：平等是实证概念，公平是规范概念。

张蔚文：效率的本质就是净收益最大化，当然我们也可以采用成本有效性的准则，但是和价值判断有关系。

文贯中：公平（equity）。

张蔚文：公平跟规范经济学和价值判断有关系，即谁拥有产权，因为效率不会关注谁拥有什么资源？收入分配是其中一个，但是和价值判断有关系。接着蔡老师的话题，也是陈锡文说的，现在我担心的是反公地悲剧，也没有效率。Michael Heller 最早是在俄罗斯发现一个现象进而提出这个理论的，他发现那些人在大冬天瑟瑟发抖地在路边小摊贩前排队买早点，但与此同时周边的商业街却空着，因为当时改革不彻底，虽然房产私有化了，但是土地没有私有化，要把

商铺租下来不得不跟很多业主签协议了以后才可以，变成另外一种没有效率，所以我们要考虑改革方向的问题。

文贯中：我很简短地说一下，对党国英的观点我大部分是同意的。不过，关于区划（zoning）是否有必要存在的问题上，我有不同观点。不管土地市场如何有效，一定有失灵的时候。失灵主要表现在负外部性问题上。现在，大家最反感的负外部性就是污染，还有其他的负外部性，例如丧失享受阳光的权利，蒙受噪音的折磨，居住区人口过密带来的拥挤等等。所以，政府有必要事先作规划和区划，不然在建成之后再去改造，不但成本高，纠纷也会很高。我和张蔚文老师在浙江调研的时候，一位市长专门讨论到了这个问题。他一方面支持土地和建筑的混合使用，一方面也指出，土地和建筑的使用要有区划的限制，主要是让有毒的化工产品、易爆炸的、有怪味的工厂集中专门的区划中，离一般的居民，工厂混用，或居民，商用的区远一些，不然居民的居住质量会一塌糊涂。出了事故，再去改造，赔偿成本和拆迁成本都不得了。所以，事先的区划是有必要的。关于休斯顿地区没有区划的问题，自从去年发生水灾之后，大家也有反省。由于没有区划，许多房子建在洪水易发的低洼地上，结果发生洪水，造成财务和生命的损失。如果有区划，这些问题是可以事先避免的。

傅蔚冈：我谈一下对党老师的“居住贫困”这个现象的理解。特别重要的是，居住贫困怎么形成？就是中国的不当区划形成。我到国外去了好几次，一次到日本冲绳，按照我们的标准，我觉得冲绳 90% 的建筑差不多要推倒重来。现在中国很多城市在做旧城改造，非要把以前的独立户以单元房的形式改造。中国绝大多数县城和乡镇的新建住宅，都鲜

有三层以下的住宅，而是向小高层和高层发展，居住空间极为狭小，我觉得这完全没有必要。

陈钊：规划也不必然导致这类现象，更多的情况是地方政府并不拥有足够的信息去合理判断建设用地应当怎么分，多少用于居住、多少用于商业？以上海为例，我们看到的情况是，居住用地供是偏少的，这其中有没有地方政府想把地价、房价推高的可能，这些我们都可以进一步讨论。

张蔚文：规划的科学性受到质疑，我们做土地利用总体规划要预测人口，最后变成，比如市长希望城市有多少人口，我们帮他找模型去预测到这个人口数。

陈钊：现在规划非常不合理和要不要规划是两码事，如同文老师所说，有些规划是合理的，所以，这两个不矛盾。

陈明：我回应一下几位老师的评论，第一，不是我偏爱马克思，都在体制内单位，先从农业部到了社科院，习惯于用官方话语帮领导解放思想。

蔡继明：避免对牛弹琴。

陈明：回应第二句话，政经分开完全同意，我的意思是退出权可能在典型农区更容易取得突破。

许建明：我回应一下党老师的两置两换，我提的观点跟两置两换不一样。我举了一个例子，现在经营土地的资产相当于一个草场一样，每年都会长草，我们每年把长的草拿出来作为农民的养老金的增量。第二，就是蔡老师提到的土地私有化，现在的土地具有私有化的意义，因为我调研的时候问农民，请他们把确权证拿出来。其实，确权证就是以前的地契，卫星定位拍下来，旁边有水，有小山等自然物作为界限证明，并且与谁家的田地为邻，其边界的位置与形状都清楚标明，定位都是清清楚楚的，就是实现了私有化、家庭所有。

陈钊：上午的讨论顺利结束。

下午第一组

蔡继明：下午我主持这个阶段的讨论，第一位发言的是文贯中教授，之后我进行评论。

文贯中：要素市场的发育滞后与城乡二元结构的固化——中国案例

文贯中：这篇文章中的思想我在不同的场合已经反复说了很多次了。从事实来看，中国农业失去了国际竞争力，这是陈锡文的话。农村失去了内在的活力，农民跟城市的收入差还在扩大之中。如果我们把东南沿海比较富裕的农村刨去，上述问题是比较广泛存在的。这等于说，东北、西北、西南和中部像河南、安徽这些地方都存在上述问题。所以，中国的客观现实和我的文章的结论是一致的。我的文章提到社会结构和经济结构的转型必须同步的问题。所谓经济结构，是指三产的比例。中国的经济结构转型取得了伟大的成就，三产比例变化很快，农业占 GDP 的比例现在急剧下降，有的说已经低于 8% 了。二产和三产占了 GDP 的 90% 以上。这已经是发达经济的经济结构了。

然而，社会结构的转型十分缓慢，远远落后于经济结构的转型。社会结构的定义是指在三产中谋生的人口比例。中国的农村人口占总人口的比重仍然很高，还有 44% 的农村

人口，如果官方的 56% 是实际的城市化率的话。当然，城市化率其实是大大高估了，将 2 亿 8 千万农民工也算在城市化率中了。其实他们只持有农村户口。如果把农村人口和农民工人口这两组人口加一起，持有农村户口的人口在总人口中还占 64% 左右。假设农民工达到全国人均 GDP，既然他们在总人口中的比重为 20%，则假设他们拿到了 GDP 的 20%。这当然是大大高估的。上面说了，农村人口为总人口的 44%，拿到 8% 的 GDP。这样，持有农村户口的 64% 的人口只拿到不到 30% 的 GDP。这等于说，36% 的城市户籍人口拿到了 70% 以上的 GDP。这种收入分配在世界上也十分少见。我们知道，世界银行对经济奇迹的定义是两维的，不但要有高速增长，这点中国已经作到了，还要兼顾收入分配的公平。中国明显没有做到。这也是为什么世界银行没有将中国的经济发展称为奇迹。

从基尼系数计算的方式来看，上面的分析表明，中国的收入分配是极不平等的，后果必然是农民和农民工的相对贫困化。更严重的问题是存在庞大的留守儿童。人力资本的积累本来就非常缓慢，留守儿童的现状使他们获得人力资本的速度变得更慢。人类社会的进步依靠知识的代际传递。这需要儿童和父母生活在一起，使父母的知识可以在潜移默化中传递给孩子。但是，留守儿童却和祖父母生活在一起，由于中国现代化的速度，这些祖父母的知识早已陈旧过时，这就使这些儿童在获得新的知识方面远远落后于城市的儿童。这也部分解释了为何中国存在严重的阶层流动性固化的问题。由于人力资本陈旧的原因，农民的小孩大了以后，往往就只能再度变成农民工，步他们父母的后尘。改革开放已经 40 年了，阶层的流动性方面进步很慢，是很遗憾的。

对比东亚模式下几个经济体，比如说南韩、日本和我国的台湾地区，它们只用了 30 年左右的时间，不但获得高速增长，而且相当均富，基尼系数比较低，阶层之间的流动性很高。比如一、两代以前大家都是农民，现在大家都变成小白领、知识分子、中产阶级、技术工人。为什么人口密度高于大陆，人均耕地面积大大低于中国大陆的东亚地区却能做到这一点呢？

如果审视两个地方的区别的话，在它们高速增长的年代里，那里实行的也是权威主义，在政治结构上跟现在的大陆地区的区别不是很大，也是高度集权的。双方的区别在经济制度。首先，那里的人口是允许自由流动和自由定居的。我问过台北官员。他说，在人口迁徙自由的问题上，政策规定很简单。只要能出示自己的身份，以及房东的证明，表明我在台北的具体地址，就可以在台北合法居住，不需要就业证明，或雇主证明。这是因为考虑到外来人口进城后，需要一段时间才能找到工作。如果先要有工作证明，才允许居住（报户口等），等于说没有工作的人就不能迁徙了。由此看，在东亚模式下，人民不但有流动自由，而且有定居自由。其实，按这位台北的政府官员的话，大部分外来人口一开始都不用找房东，因为农村人都有某种城市亲戚，像堂哥啦，堂姐啦，只要有亲戚认可了，说这个人住我这里，不是个无家可归者，就可以报台北的户口。找到工作后，乡下亲戚自然会搬出去。这种户籍制度跟大陆有很大的区别。

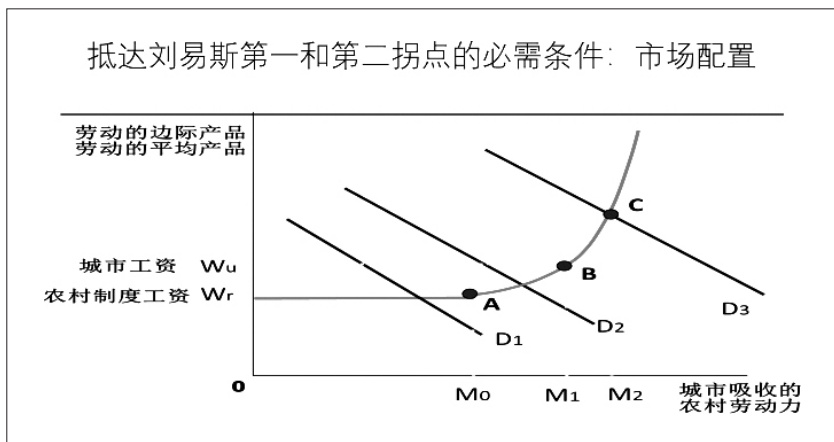
但双方最大的区别还在土地制度。拿台湾据例子。台湾也搞过土改，但和大陆的土改有相当本质的区别，因为时间关系，这里省略不提。大陆土改以后，像张曙光老师说的，在 1954 年通过的宪法里，将农民对土地的权利讲得很清楚，

规定实行土地私有，土地可以自由买卖、抵押，等等。1954 年的宪法所规定的地权结构和台湾基本没有什么差别。但是，台湾好就好在，土改后坚持了这些很好的规定，继续允许土地私有，自由买卖。而且，由于推行市场经济体制和对外开放，他们从 1950 年代起就获得比较好的经济发展机会。首先，农业因为土改而起飞了。不久，工业也开始起飞，需要大量的非熟练劳动。农村的剩余劳力开始流入城市，而城市因为有大量的就业机会，也能源源不断地吸收这些剩余劳动力。所以，经济结构的变化基本跟人口结构的变化是同步的。而中国由于实行计划经济体制，加上搞农业集体化，社会结构的转型相对经济结构的转型在前 30 年里已经大大滞后了。

上次会议，我也提到同步转型的概念，但是会上有一些争议，因为我在解释为何中国现行的土地制度会导致老弱病残妇和留守儿童滞留在农村，没有讲得很清楚。我想今天我把这个逆淘汰机制再说一下。首先要强调一下，刘易斯不是随便拿诺贝尔奖的。他的两部门增长模型把发展中国家经济的最本质特征刻画出来了。到目前为止，还没有一个模型把发展中国家怎么变成发达国家的过程刻画得如此深刻。中国现在要从传统的农本社会变成现代的工商社会，从一个农村人口为绝大数的国家变成城市人口为绝大多数的国家，处于这么一个由城乡二元结构转型为城乡一体化的历史阶段之中。但是，中国和一般的发展中国家有基本的区别。那些国家面临的是阶段性的任务，即怎么使工商业发展起来，使城市化发展起来。但是，中国存在特有的土地制度和户口制度，这是其他发展中国家所没有的。所以，中国的城乡二元结构首先是制度性的二元性，其次才是由历史遗留下来的

经济结构的二元性。

这两个二元性交织在一起，如果制度性的二元性不首先破除的话，经济性的二元性是无法自动瓦解的。经过 40 年，这一条已经变得非常清楚。由于制度性的二元结构的顽固存在，不但城乡之间的二元性被保留下来了，而且又延伸到城市里面，城中村到处在蔓延，只是大家装着没有看到，或者只注意市中心的摩天大楼、大广场、大马路。对城中村的存在和蔓延，我们不应该继续熟视无睹，或将它们赶到城乡结合部就了事，以为将它们隐藏起来了，外人不知道就行了。



下面我把中国农业人口村人口的这个逆淘汰机制说明一下。我们知道，在市场经济下，劳动的工资等于劳动的边际产品。可是，在发展中国家，农村存在大量剩余劳动力，他们的劳动的边际产品为零。所以，为了生存，只能实行所谓的平均工资，平均分摊劳动的平均产品，刘易斯称之为农村的制度工资。这个工资水平非常低，等于人口的最低生存线。在图中，横轴为城市吸收的农村劳动力，竖轴为劳动的边际产品和劳动的平均产品。

只要农村存在剩余劳动力，为了人口整体的生存，农村就会实行这种平均工资，所谓有一口饭大家分着吃，以免剩余劳动饿死。O 到 A 点就是城市吸收的剩余劳动。A 点（或 MO 点）以后，剩余劳动力被城市完全吸收。A 点因此被称为刘易斯第一拐点。MO 到 M1 这一段虽然劳动边际产品不再为 0，但还是低于城市工资，所以城市不需太提高工资。只要城市工资比农村工资高，以克服迁徙成本和城市较高的生活成本，就仍会有农村劳动力流入。B 点之后，本来是两元的劳动市场，表现为农村的劳动市场和城市的劳动市场的供应曲线是分叉的，就合为一条，表示城乡本来隔离的劳动市场此时变为一体化的，或一元化了。所以，B 点被称为刘易斯第二拐点。

从抵达刘易斯的第一拐点和第二拐点的顺序来看，是一个正淘汰的过程，即离开农村的是务农效率不高的农民，留下的是效率越来越高的农民。顺便说，如果中国也有正淘汰机制，本来大家预计中国在相当长的一段时间内，可以保持劳动的比较优势。但是，由于中国劳动市场，特别是土地市场的发育不全，没法淘汰无效和低能的农民，反而出现逆淘汰，即城市将最优秀、最能干的农民先吸收了，把老弱病残妇和留守儿童留在了农村。因而出现了和刘易斯的预言完全相反的结果。

为什么会出现相反的结果呢？刘易斯的正淘汰机制需要有正常的土地市场和劳动市场作为前提。在允许土地自由买卖，自由兼并，并允许劳动自由迁徙的前提下，由于城市的预期工资会在相当长的一段时期中维持极低的水平，比较有经验，比较能干的农民不会首先考虑流到城里去的。既然允许土地兼并，能干的农民可以稳定地扩大土地经营规

模，获得比城市的非熟练工人更高的工资，他们自然不会首先离开。那么，首先离开农村的会是谁呢？首先，会是比较年轻，从来没有务农经验，特别是刚从学校毕业出来的那些农村人口。他们如果留在农村的话，由于没有务农经验，收入会很低。在城市的拉出效应下，他们会首先离开农村。他们的能力会在城市里发挥，他们的离开也不会影响农业生产，因为他们本来就没有务农的经验，就像当年的知青下去几千万，也没见增加全国的农产品的产量。

其次，首先离开农村的还有务过农，但是确实无能、低效的农民。他们从自己的土地上获得的收入显著低于别的农民。如果用他们自己的收入流的贴现来衡量他们对自己名下的土地的价值的话，他们的估值必然会很低。在这种情况下，只要别人的出价高于他们自己对土地的估值，他们就会愿意出售土地，因为这意味着别人出的地价所代表的未来收入流已经高于他自己的所能。在这种情况下，他自然愿意接受别人的出价。所谓兼并，实质上是两厢情愿的。比较低效的农民拿到第一桶金后，就会流入城市。这种通过土地市场上的兼并而将低效农民淘汰出来的效应称为挤出效应。

由拉出效应和挤出效应产生的两组外流人口对农业生产的影响都不大。他们流入城市，跟城市的发展阶段也是吻合的。在现代经济的早期，需要的劳动力大多是非熟练的，体力型的，正好能为此时最有比较优势的劳动密集型产业所吸收。剩余劳动力吸收完了以后，也就是抵达 B 点之后，城乡二元分叉就结束了，B 点以后，农村经济和城市经济在以下的意义上融为一体：1）两者在劳动边际产品的差别上弥合了；2）城乡之间的大规模劳动力流动基本停止；3）经济结构的转型和社会结构的转型基本同步了。刘易斯模型把

发展中经济的本质特征刻画的很好，所以刘易斯拿诺贝尔奖是非常应该的。

可是，中国经济在经历了整整四十年的高速发展之后，中国农村不但还剩下很多人口，而且以老弱病残妇以及留守儿童为主。这种结果是刘易斯没有预料到的。造成的原因如下。首先，中国的土地和户籍制度下，越是能干的农民会越快离开农村；其次，在这种土地制度下，土地的获得凭的不是土地市场上的竞争力，而是集体成员的身份。所以，每个家庭的最优决策是留下老弱病残妇和留守儿童，以便保持对土地的承包权。但是，这种个体的优化决策，对整个民族来说，却有严重后果。不但降低了对土地的利用效率，使中国农业丧失了国际竞争力，将来如何吸收这些老弱病残妇，以及如何避免留守儿童成人后不会因心理障碍和低下的人力资本而跨代贫困，将是中国不得不面临的老大难问题。现在国家将注意力放到资本密集型、知识密集型的产业上去，觉得如果不这样做，经济就会停滞不前，觉得劳动密集型产业的优势已经丧失了，越南、印度都在追上来，中国怎么办？很纠结。但是，资本密集型和技术密集型的产业是无法大量吸收非熟练劳动的。这意味着中国以后的脱贫和扶贫的任务非常沉重。

我觉得扶贫脱困的最有效的途径还是要通过城市化，因为即使扶贫也得有规模效应。例如，把1万人集中起来了，要扶贫自然成本很低，但是如果分到一个很大的空间，甚至分到深山老林里去，扶贫的成本会不得了。我和张蔚文老师最近下乡调研，就有体会。我们还算有车，却还是没法多访问几家，因为交通是很大的问题。现在农民工已经有将近3亿集中到城市地区，就要想办法使他们能长期在城市里工作

下去，工作稳定后，要鼓励他们把家属接过来，小孩接过来，实现家庭团聚，在城里定居下去。这是帮助农村人口脱贫的最有效的办法。

有些地方通过土地市场和户口制度的人为障碍，把他们赶回农村，这实在是倒行逆施。我觉得很奇怪，人家已经自费到了你门前，又通过自己的力量挣钱养活自己，你还要说不要他们，让他们回家，回到几千里外的深山老林去，然后说，你很贫困啊，让我通过精准扶贫来帮助你。这不是少慢差费的办法吗？

最近几年，中国其实在大规模地驱赶外来流动人口。上海和北京几年来已经赶走了几十万农村人口。北京、上海一赶，沿海中小城市有样学样，也拒绝接受外来打工者定居。到江南小镇、小城市去，就会发现，当地政府一般不欢迎安徽、河南这些来自外地的打工者。他们提供劳动力是可以的，但是留下来分享当地人口的福利和基础设施，当地政府是不情愿的。他们也有理由。像上海、北京这样得到中央的特殊政策，又得到全国支援的特大城市都不肯通过吸收外来贫困人口分摊扶贫的责任，我们这些中小城市都是靠自己的努力，才建设得比较好了，为什么反而要我们承担吸收外来贫困人口的责任？所以，只要北京，上海这种城市不带头，要其他城市吸收农村贫困人口是没有说服力的。照理说，中国是社会主义制度，是可以一盘棋的国家，但是，在最需要兼顾贫富的时候，我们看到的结果却是，由相对贫困的农村来承担老弱病残妇和留守儿童。这种状况不改变，怎么办？这跟党的初衷，或者政府的初心的距离何其遥远。

以上讨论说明，在只有高速增长，没有要素市场的中国，四十年之后面临的现实是十分严峻的。这说明刘易斯的

模型是经得起时间考验的。凡是符合刘易斯模型的制度前提的地方，例如当年的欧美国家，它们也经历了从不发达到发达的阶段。当代东亚地区的其他经济体表现更好，在既有高速发展，又有要素市场的情况下，都顺利地促进了城乡二元化结构的瓦解，实现了城乡一体化。也就是说，实现了经济结构和社会结构的同步转型，避免了城乡收入差的恶化。这说明刘易斯模型并不是神话。东亚模式下的经济体实际上只用了 30 年左右的时间，从 1960 年代初的经济起飞到 1990 年代初，就实现了这种同步转型。中国从 1949 年算起，已经 70 年了。从 1979 年算起，也已经 40 年了。但在消灭城乡二元结构这一历史任务上，仍留有很棘手的问题。可是，我们没有理由说，让我们再等另外的 40 年吗？

我在 FT 上发表的文章里提到，三权分置的做法其实早就出现了。1980 年代后期，农民开始进城，就自然而然地将自己承包的土地转给自己的亲戚朋友，甚至外村的人，这就是承包权和经营权的分离。我记得到 1988 年到苏南的同里一带调研。当地的乡镇企业发展很好，当地农民几乎全部进了乡镇企业，就有安徽，苏北来的农民接包当地农民的土地，替他们代耕。所以，30 多年来，三权分置的实践事实上一直在农民中流行，并不是什么新发明。要强调的是，这种实践也没有发育出农村的土地市场，更没有改变我刚才讨论的农村逆淘汰带来的严重后果。这些严重后果不正是在这种三权分置的制度安排下发生的吗？

所以，我无法同意认为三权分置是新的，重大的理论创新的提法。这套追认 30 多年来的实践的理论设计，并不会迅速改变农村，农民和农业的现状。我从这套设计的逻辑上看不出这种可能性。对中国来说，目前最急需的任务是发育

出土地市场。这种三权分置的做法只是将 30 多年来的民间作法承认一下，并无新意。我倒是注意到民间又已经在大量地进行私下的、不合法的，或者半合法的土地交易，可惜因为没有合法化，因而没有稳定性。刚才会上有人说，大规模的资本还是无法下的。这是因为大部分资本无法以一种不合法，或者半合法的形式去投资土地、或者投资闲置的宅基地，因为毕竟要对股东们负责。所以，在三权分置理论下，大规模的农村现代化还是会被推迟到很遥远的未来。

所以，我呼吁回到最基本的改革任务上去，就是发育出要素市场。为了完成这一任务，先让农民有从现有集体退出的权利。这种退出权，就和当年给予农民从大食堂退出的权利一样，是真正的退出权。当年允许农民从食堂退出时，农民是可以到公社食堂的粮库面前排队，把自己的口粮领回去的。现在就要允许农民携带包产到户后自己承包的土地退出现有的集体，集体要发给每个农民土地证书，农民可以另组新的集体，或单干。农民也可以在不改变农用的前提下自由买卖自己的土地。这样，农场的土地市场就能发育出来，土地价格就出来了。土地价格出来了，就能由市场调节土地的流向和土地供应的量了。凡是某种用途的土地价格暴涨的，表明这种用途的土地供应短缺。这种短缺如果是区划限制造成的，就可以修改区划。美国土地私有化早已存在，有时跟美国回来的城市规划者，或者区划者讨论，他们似乎不了解土地私有制的重要性。这就像空气的存在，是我们生存的前提，但我们很少会感谢空气的。其实，只要没有了空气，我们瞬间就会窒息。土地市场在美国这样的国家，很多人是忽视的。只有在中国这样没有土地市场的地方，我们才会体会缺了土地市场后的严重后果。甚至土地市场对好的区划也是

必不可少的，但很多城规专家和区划专家也许没有这种体会。

中国因为土地市场不存在，或者高度扭曲，或者高度垄断，政府常常做非常不高明的配置。很多地方政府追求的是高楼大厦、大马路，大广场。但是，这些投资解决了多少农民工的居住？解决了多少留守儿童的教育？解决了多少农村老人的养老？这些很大的问题，常常不在各地政府的眼里。石教授去年没有来，记得前年给我们看过 2030 年还是 2050 年上海的远景规划。我的感觉是，规划中的上海漂亮极了，绝对超过伦敦、纽约。但是，我记得当时问了一个问题，上海有 1000 多万外来打工者，关于他们的居住、娱乐、教育、就医，子女就学等等在这份很漂亮的城市规划中，可以指出一下，具体体现在哪里？我记得石教授说，市政府没有给我这个任务。所以，这是一个问题，一千多万的外来人口他们的各项需求在未来的城市的愿景规划中竟然没有被体现出来，是令人遗憾的。如何让各种社区，包括外来人口的社区参与规划和区划，这在民主政体里面是自然而然发生的事，是不需要专门呼吁的。如果政府有规划，社区没有参与，谁会来听你的？但是在中国，对社区参与这一点，还是需要呼吁一下的。

蔡继明点评

蔡继明：感谢文贯中教授的发言，我现在评论一下，首先文贯中教授谈到中亚模式和我们 40 年经济发展结果有了很大差别，相对东亚模式来说我们没有形成从理论上、从政策、结果上能够称得上为模式的，关键我们的工业化速度是比较快，但是农业产值低到 8% 以下，只有 7.8%，但是就

业的人口还占了三分之一，明显的表明农村的劳动生产率过低，城市化水平也不是像官方公布的那么高，是 58.8%，但是有户籍人口之间的差别是 14 个百分点？加上我上午说的还有 2 亿个镇民，这些都说明我国的政治结构、经济结构调整还没有到位，我认为文贯中教授在这篇文章和以及《金融时报》(FT) 发表的文章，里面都谈到了这些问题，尤其是谈到了比人民公社时候形成的地域，现在变成了集体所有制分离的底线不能突破，文贯中教授讲了好几个底线，这些底线成为我们深化改革的桎梏，他举的例子特别好，当年改革开放初期即使是最发达的城市，内部也存在着生产关系超前发展，我们把大量的国有企业都民营化了，为什么在最落后的地方，农村最落后的地方，我们不用马克思主义的原理生产关系一定适合生产力发展，调整所有制关系？

我们的宪法基本一条是社会主义初级阶段，实行的是公有制为主体、多种所有制并存，虽然现在非公经济已经超过了公有制经济，资本、技术、劳动力都是可以民营化的，为什么土地这种生产资料要实行单一的公有制？所以宪法第 10 条规定了城市的土地归国家所有，农村土地归集体所有，这和宪法总的精神不一致的，所以这些我都非常赞成文贯中教授的观点。当然我有一点不太能完全接受的，就是农村老弱病残妇留下来，他觉得不合情理，我个人感觉，经济社会发展分工由低级部门分发出高级部门，一定是劳动力资源比较高的人资源转移出来，也许留下来的农民是比较善于种地的，我们分析的是综合生产力，更擅长种地留下来，但是不等于生产水平最高，相对于进城务工的农民，这些农民虽不是特别善于种地，但是他们的才能、知识、种地的生产力和务工生产力相乘，他的几何平均值

大于留下来务工的几何平均值，所以出来的是有文化的、有资金、劳动力强的，这应该既符合现实，至于留下来老弱病残将来怎么办？现在还没有到危机的时候，你等到时候粮食产量下降，老弱病残也不愿意工作，到那个时候，尽管农业补贴政策也好、也好，政府就该调整了。这个问题跟文教授还需要有一点沟通。

还有一个问题，文教授和张教授在一起，文教授表现出不太耐烦，会议开了10年，建议提了不少，借这个机会我们谈一谈。文教授对土地的情结，三农的情结，尽管他加入了美国国籍，洋装穿在身、吾心仍是中國心。这一点我们非常钦佩，10年主持了会议，这三个专题就是一个专题，连续开10的会议，过去有按劳分配讨论会连续开了五次，我们连续开10年，每年也都有不同的进展，应该是非常难得的，但是文贯中教授真是不能着急。您在《金融时报》(FT)上发文章都可以说这个底线、那个底线，我们在国内不敢突破底线，文贯中教授也可以理解，我们文科的院长只是说开学典礼，大学生应该敢于担当，最后挨了个警告处分。我们两个方面同时进行，文贯中教授你是(国内)无人无地，你的所有的观点我们都赞成，不要觉得我们没有反应，就是不置可否，其实大家都是赞成(你的观点的)，但是你站在你的角度说，我们站在国内的角度说，咱们大家共同努力，文教授还得要继续。我就作简短的评价。

第二位发言的是张曙光教授发言，他的题目是《走进村庄，走进底层，走进真实世界》。

张曙光：走进村庄，走进底层，走进真实世界

张曙光：谢谢大家！我的发言是介绍一下给刘守英的《中国土地问题调查》写的书评，发表在今年《经济研究》

第 8 期上了，今天我讲三个问题，因为刘守英的书里有全国十多个省市的案例，我突出其中三个问题和大家讨论。

第一个问题关于农业规模经营问题，农业规模经营问题有两个方面，一个是土地的规模化，一个服务的规模化。开始大家关注的是都是土地的规模化，土地流转和农地的规模经营，我自己在 2010 年做过这方面调查，发表了《土地流转和农业现代化》的文章，但是从中国实际情况来看，从中国的要素禀赋来看，土地的规模化有很大的限制，我们人多地少就是一个约束条件。所以从开始到现在推土地的规模经营，鼓励土地流转，但是流转土地所占的比例仍然不高，流转方式主要的亲戚朋友，也说明了这个问题。发展的另一个方面就是服务的规模化，这可能是一个非常广阔的领域，因为从农业生产的服务环节来看，几乎服务都可以规模化，从传统的农资供应、农机耕种，农作物播种和收割，病虫害防治到良种推广，施肥、技术培训，农产品储存、物流和销售，这些都可以规模化，所以农业的规模经营把眼光要转到这个领域，而且这个领域确实涉及到了众多环节，而且服务业是劳动密集、就业比较多的领域，又适合于我们的资源禀赋特征，所以大量的发展这个领域是很重要的。因为发展服务是一个非常多样的领域和方面，可以吸收多个主体，不同的经营主体进来参与，而且社会资金也可以大量进入，这一点可能是服务的规模化发展非常重要的条件。从这个角度来看，刘守英调查了山东供销社系统的案例，它们借助自己系统的资源优势，推进农业的产前、产中、产后服务。既然供销社可以参与，而且做得有声有色，其他主体也可以参与进来，特别是现在，农业的投入方面资金也是很大问题，怎么让城市里的资金能够进入？到农村里包地是一个办法，

但总有限制，如果能够真正开放，城市的资金就可以大量进入。所以讨论规模经营的问题，我们从这两个方面考虑，而且把重点落在服务的规模化上。

第二个问题，关于土地的资本化和农民自主的城市化。在 10 多个案例当中，这个问题是通过广东南海和北京郑各庄两个案例来讨论的，广东南海的土地资本化是利用了土地管理法本身的矛盾，一方面是土地管理法规定：农村办乡镇企业和农村公共事业可以利用土地，自主进行建设。另一方面又规定农村土地不能转让，不能出卖，不能搞非农建设。很好，广东南海利用前半，回避后半，先通过办乡镇企业审批土地使用，然后把这样拿来的土地出租给企业，收取租金分给农户，这样土地就资本化了。可见，我们的政策和制度规定矛盾很多，自己打架，所以人要聪明的话，就可以这样办，南海这样做的结果面貌大变，全部建设用地上面 71% 是农村建设用地。可以想到这个状况，基本都是农村建设用地，这个事情就很好办，所以土地资本化是很好的事情，它突破了现在的很多限制，使得土地的收益不光现在归农民，而且土地资本化、城市化以后，土地收益仍然归农民。这里面有两个很重要的安排，一个安排就是首先有规划区分来，然后再大规模开发。第二，把原来的家庭联产承包经营变过来，原来以家庭经营为主，变了以后把地全部变成集体所有、集体经营，但是又把土地经营权股份化，按股分红，使它资本化了。所以利用这个办法可以突破我们现行政策的约束，是个创造。

还有北京郑各庄农民自主的城市化。我们现在的城市化水平达到了 50%，仍然是官员的城市化，很多是地方官员的城市化，现在雄安新区是中央政府官员的城市化，官员城

市化结果是什么？文贯中教授说的“鬼城”，为什么有“鬼城”？它根本不是按照城市发展的规律办事，而是官员们拍脑袋搞出来的东西，所以没有基础，人口不往那里聚集，自然是鬼城，全国现在有多少鬼城？大家也清楚。所以说官员的城市化是失败的城市化，官员城市化一方面搞的排场非常大，大广场，宽道路，各种设施都非常高级；但是到城中村里看看，公共设施非常落后，到居民区里面看看，条件也很差，这必然是扭曲的状况，造成的浪费也很大。而农民自主的城市化，我认为是非常有效的，北京郑和庄的自主城市化有很好的经验可以借鉴。基本做法，大家也了解到了，第一，通过宅基地商品化和资本化，由村社企业自己投资、自己开发，发展房地产，进行旧村改造，创造了不同于政府卖地、开发商建设的房地产发展模式。第二，在旧城改造同时，村委会和村社企业宏福集团，签订土地流转协议，把土地全部租给企业经营，每一亩地每年的租金 5000 元，如果租地还没有用，每年每亩 500 元租金，4000 多亩地每年租金几千万，这样企业取得了土地的规划、开发和经营权，农民集体掌握了土地所有权，村委会收取租金除了用于公共福利以外，全部分给村民，村民避免了直接参与市场经济的风险，其福利条件相当好。第三，就是企业采取自用、土地出租、厂房出租的方式，一方面通过自身发展引进企业推进工业化，另一方面调整产业结构，大力发展第三产业，引进学校，音乐学院等，聚集人气，推进了村庄的城市化。通过这个办法，企业留住了人才，比如说解决了企业职工的住房问题，当然是市场化的，但是比市场的价格要低。这也促进了企业的发展和提高，宏福集团已经是一家二级资质的建筑企业，可以承包奥运工程。这是农民自主的城市化的一

个成功案例，他们的 4000 多亩地没有卖一分，都得到了充分利用，所以真正让农民自己搞城市化，比现在政府官员的城市化既要节约，又要有效，而且不会造成扭曲。

第三，谈一下关于土地变迁当中农民的权利问题。我认为在中国条件下，关于农民的权利如何保障？怎么推进？这些都可以展开讨论，但是一个最中心的问题还是如何界定政府在土地制度变迁中应当具有权利，以及政府的权利如何实施的问题？这才是这个问题的关键。大家想想，从 1949 年以来到现在，土地制度变迁全部都是政府主导的，甚至强制的，农民都是被动的，让你怎么办就得怎么办。这种变迁过程，可以看到一系列扭曲，从土改合作化、公社化到现在，一步步都是扭曲的，而联产承包制不是扭曲的，但是又不是彻底的东西，在一定程度上解决了使用权问题，没有解决所有权问题，问题仍然没有解决。所以变迁过程中首先政府该有什么权？把这个事情搞清楚，过去的失误都是政府越权侵权造成的。现在政府掌握的地权有地：一个规划权、一个用途管制权，一个一级市场垄断权，一个土地征收权。这几个权哪一个应该是政府的？规划权是政府的，但是规划应该科学，应该基本稳定，不能今天这个上台修改规划，明天那个上台重做规划。第二个是用途管制权，但是管制的办法需要改变，现在是强行管制，甚至管到了地块，政府管制要采取激励的办法和利益交换的办法，比如说，这块地不能做什么用，就要给他相应的补贴，如果违背不光不给你补贴，还要罚你。三是地政管理权，包括登记、发证、征税等。土地一级市场垄断权完全没有必要，是政府强权，所以一级市场垄断权应该取消。征地的权利咱们讨论了那么多，应该想办法把征地的权利变成交易的权利，日本的成田机场几家一直不

搬迁，尽管机场是公共设施，如果给它足够高的激励，交易是可以考虑的。还有政府应该如何使用？这个要搞清楚。我们现在的状况是政府大包大揽，一个改革从思路、方案、到操作全是政府的，现在的试点仍然是政府操作，根本不是农民自主，所以这个思路不转变，问题解决不了。既然权责明确了，有权利就要负责任，政府越权、侵权怎么办，如何限制和约束它？总之，理念要对，思路要明确，主体是农民，交易是正道，强制必出错。谢谢！

蔡继明：下面党教授评价。

党国英点评

党国英：张老师讲了两个主要内容，后面对政府垄断的批评我完全赞成。第一个有不同的看法，因为中国地少人多，所以规模经营就要设疑？这个我为什么不同意，首先人多地少的判断不是经济学的判断，因为什么叫人多地少？要讲农民和土地的比例，如果农民多而地少就算一个问题，但是农民是可变的，就是文贯中教授讲的我非常赞成，通过城市化进城了，农民就少了。世界主要国家的发展就是这么一个过程。

蔡继明：8%的产值也同时保留8%的就业人口。

张曙光：有一个问题保持10%、8%的农村人口，还有多大？

党国英：基数有多大并不要紧。欧洲有5个重要的国家，比中国的人口密度高，其中的荷兰农业是世界一流的。它的人口密度是中国国土人口密度的3倍，我们取“胡焕庸线”以东的地区，算是国土的一半，还比荷兰的人口密度

低。所以我们要对城市化有信心。经常有人提出，城市能不能吸纳那么多人？那是因为我们的 GDP 的就业弹性系数明显比人家低。我们可以通过劳动市场管理来提高我们的系数，增加城市就业。

石忆邵：乡镇企业在空间上太分散了，没有正常地提供相应的就业岗位，所以空间要集中布局，还是要城市化。

党国英：这个问题要研究。总之我认为对中国的城市化一定要有信心，没有信心就意味着对中国没有信心。其实，在我国农业主产区，规模经营水平比我们想象的要高，只是土地没有流转。被人们称为“386199 部队”的那些农村老人、妇女，基本不下地，由专业的服务者下地。他们为很多农户服务。可以看到一个趋势，这些专业服务商有一种转变为较大农场主的可能。现在的问题是，住在农村的一部分农民是“地畔农民”，他们不下地，但又进不了城市，城市房价高，农村土地承包制内涵的不确定性，是他们进入城市的阻碍因素。还有一个说法很流行，说农民在城里活不下去，可能要回到农村，农村容易活下去，这个观点也不对。实际情况是城里活不下去，农村更活不下去。还有人笼统地批评土地撂荒，其实撂荒就是市场化的结果

张曙光：我们分歧不大。土地规模经营有一定的条件限制，但是农业服务规模经营多种多样，没有限制。

蔡继明：土地规模经营大了，服务的规模才能跟上去。

张曙光：可以为多家服务。

互动讨论

蔡继明：下面大家进行互动讨论。

陈钊：城市化和农村的规模经营是相互促进的过程，只要城市化能够让农民从农业生产中解脱出来，规模经营才更容易土地集中，城市化了以后也才会更容易吸纳农村劳动力。考虑到农业生产上的技术进步，农村的剩余劳动力恐怕比我们想象的要更多。

党国英：插一句话，刘易斯拐点不是一个点，是一个段。

陈钊：刘易斯拐点涉及到很多问题，它的理论前提是市场经济，但我们的劳动力流动是存在政府控制，不一样的。所以，不一定能完全用刘易斯模型中的结论。有一点需要强调，农村剩余劳动力转移过程中，农村转移劳动力的人力资本变得越来越重要。以前可能更需要农民工干体力活，从事简单的劳动，但未来伴随着产业升级，对转移劳动力的技术要求也会越来越高。所以，农村转移劳动力需要接受更好的教育。我们知道，教育条件显然在城市比较好，尤其是在特大城市更高。但我们目前人为控制城市规模，特别是采用所谓教育控人的办法来赶人、抬高转移劳动力子女在城市受教育的门槛，这极其不利于转移劳动力的人力资本积累。而且城市老龄化问题也越来越突出，未来需要更多的转移人口帮助城市养老，没有当前人力资本的积累，以后城市会面临问题，包括城市的产业升级，包括老龄社会面临的困境。这些都是需要我们注意的。

郑振源：我认为文老师报告当中提出一个问题，为什么高速增长不但没有导致城乡二元结构的消失，反而使城乡二元结构继续存在？我认为因果关系完全颠倒了。我们中国正是因为城乡二元结构，所以才能把农村的集体土地的增值变成土地财政，促进经济高速发展。

陈钊：我补充一句，跟刘易斯模型是有关的，因为如果是市场经济，就会是工业带动城市化吸纳人口，城乡两方面的差距就会缩小。但是我们不一样，是政府人为控制，导致城乡人口流动不充分，导致城乡之间存在差距，比如征地补偿不合理导致的农民利益的损害。以此为前提的更快的城市发展，是有代价的。所以郑老讲的也有道理，我们的快速发展，背后是政府的力量支撑。

郑振源：现在是政府经济体制改了，发展方式要改、经济结构也要改，要实现现代化经济，二元结构就不能存在，要改成市场化了。但是现在的问题是，上层经济体制中央说要改了，而且发布了决定，要实行现代化经济，要实行完善的市场经济体制，但是管土地的人思想没有转变，还要继续。

石忆邵：名义上改了，实际上没有改。

郑振源：他们不想改，认为现在计划配置体系很好，不想改，所以还要坚持计划配置。问题就在这里。现在就要通过一场大辩论，把管理部门的计划经济计划配置思想转变过来才行。

陈钊：大辩论是没有用的，我们改革开放早期政府是真不知道应该怎么做，所以很虚心地听取意见。现在政府很可能不需要这样的大辩论，没有曾经那种学习的心态。

蔡继明：现在已经形成了中国模式、中国思路、中国道路、中国自信。

郑振源：张曙光老师提得好，实行市场配置还要解决一个问题，就是政府和市场的关系，你说对的，政府应该干什么？要正面关注。要明确政府管什么事？对于土地利用要负面清单管制，只能说不许怎么干？除了负面清单管制的用途

以外，其他可以自由使用。所以实行市场配置还要补充一点，要划清政府和市场的界限。

张蔚文：郑老讲到要划清政府和市场之间的边界，这个问题和张老师提到的有几个权利，政府的权利，如规划权、用途管制权等等有关，我想到一个话题，就是我们想划清政府和市场边界的时候，有时候很难划清，比如说规划权，规划权应该属于政府，可以看作是政府提供的公共产品，但是公共产品，或者公共服务不一定由政府生产，如何划清？我的理解是，你是提供商，但是不一定是生产商，因为你不够专业，可以购买服务。具体到规划这件事情上来，可以委托专业队伍来做，因为由政府部门自己来做不一定科学。

石忆邵：规划文本上印的规划完成单位都是人民政府。

张蔚文：还有一个问题文老师说怎么样把能干的人留在农村？我也深有体会，我们下去调研的时候，很多人担心农村里种地的人没有了，留在农村的人不会种地，也要允许城里人到乡下去种地，哪天买快地就做农民了。问题是农业部现在非常担心工商资本下乡圈地，把农地变成富人的休闲娱乐之地，矛盾怎么解决？

陈钊：资本流动这是好事，除非制度不合理，没有建立好的规则。

张蔚文：一定有办法来规范。

文贯中：我想回答一下郑老刚才的评论。他指出，正是中国式的土地财政导致了中国的高速增长，而不是高速增长导致二元结构。这我同意。发展中国家都要经历一个现代部门和传统部门并存的二元结构阶段。这也许可称为阶段性的二元结构。中国的二元结构的特殊之处在于除阶段性的二元结构之外，又有制度性的二元结构，即二元的土地制度和户

籍制度。如果没有制度性的二元结构，只有阶段性的二元结构，只要经济的发展速度够快，例如当代的东亚模式下的几个经济体，阶段性的二元结构就会消除。所有发达国家都已完成了这项任务。东亚模式下的几个经济体在当代的条件下也完成了。

我理解郑老的意思是，中国式的土地财政是建立于现行的土地制度和户籍制度之上的。这才是问题的实质。正是在这种制度性的二元结构下，中国的城乡收入差不但没有弥合，反而仍在拉大，而且进一步延伸到城里。至于郑老说的，正是现行土地制度和户籍制度的存在才导致高速增长。如果破除了这种二元的土地和户籍制度，中国式的土地财政也就搞不起来。这我同意。但中国式的土地财政搞不起来，是否意味着无法实现高速增长？关于这一点，似乎还需要论证。在东亚模式下，尽管不能搞大陆式的土地财政，但也出现过相当长期的高速增长。所以，高速增长并不一定依赖于掠夺式的土地财政。反过来，现在大陆的土地财政还在搞，经济增长的速度却已经下来了。由此看，中国式的土地财政对增长有影响，但不是简单的线性关系，更不是唯一的决定因素。不过，不管怎样，郑老一直在批判中国式的土地财政，我也一直在批评这种土地财政。在二元的土地制度下中国政府通过对农民土地的廉价征收搞土地财政，导致一系列的弊病和后遗症。在这点上，我们没有什么分歧。

第二，蔡继明教授提到，农村人口中老弱病残妇比较多，并不一定表明他们的务农能力不高，以及农村人口究竟谁应该先出来的问题。看来，我们是有不同的看法。我非常同意，我们今后应该进一步沟通。离开农村的口中，有一部分肯定是年轻力壮，文化程度比较高，但大多没有务

农经验。他们被所谓的拉出效应吸引到城市。这个我们没有分歧。反正农村人口很多，大部分最终应该移出农业。这部分年轻人移出农村，不会影响农业生产。我现在担心的是，现代农场的内生成长问题。在没有土地市场筛选现代农场主的制度前提下，将来的现代农场主如何产生？现在农村人口主要是老弱病残妇和留守儿童，农业在国际上丧失竞争能力。本来中国在农业上有很大的比较优势，现在已经丧失了这种比较优势，使中国经济成为一个泥足巨人，这难道不是由于中国拒绝遵循刘易斯模型中规定的抵达刘易斯拐点的市场途径，另用计划经济的办法，用政府配置人口和土地的后果？四十年的高增长之后，中国显然没有使城乡收入差弥合，没有使农场的平均规模扩大，没有留下效率越来越高的农民。农村留下以老弱病残妇以及留守儿童为主的人口，这到底是不是正常的？反正我提出这个问题。国内现在也不缺钱，农业部和其他正规渠道如果能正视这个问题，拨出一定的资源把这个问题好好调查一下，则上上大吉。万一我提的问题是事实的话，后果是极其严重的，至少不能掉以轻心，不能拒不研究。

最后，我想指出以下的可能性。如果中国在 1950 年代，或哪怕在 1979 年后期就采用东亚模式的话，由于土地市场和劳动市场上的竞争，更多的农村低效劳动力会被挤出来，进入城市定居，使城市中的劳动密集型产业保持更长期的比较优势，并使农村里的农场平均规模不断扩大，因而中国的农业也能继续保持国际竞争力。在东亚模式下，大陆的城市化也会展现东亚的特色。我们不会见到那种暴发户式的，强调大马路、大广场、大高楼的贵族气十足的城市。相反，城市看上去会暗暗的，矮矮的，小小的，人口密度会相对

较高。这种城市化模式到正好适应劳动密集型产业的发展阶段，这对中国未必不是好事。为了使全体人口一起致富，是不应该首先追求城市的豪华，而是先让所有的农村剩余劳动力尽快进城，尽快为城市部门所吸收。这样就可以使社会结构的转型尽可能和经济结构的转型同步。农村人口的绝大部分尽快进城定居之后，他们的后代就可以分享城市的集聚效应，通过人力资本的提高，继续向上移动，就不会发生阶层固化，甚至拉大的现象。

这种发展战略甚至有比较正面的国际含义。你凭比较优势融入世界经济，而不是用国家力量人为做大做强产业政策，就会大大缓解与西方的矛盾。这是因为你是以劳动密集型的产业为主的经济结构融合到国际经济体里面，不会产生咄咄逼人的印象，同时又防止了农村人口和农民工的状况的相对恶化，比较符合党和政府均富的初衷。现在的发展模式却很咄咄逼人，用掠夺式的土地财政，把城市用地完全垄断起来，民众收入的很大部分不得不以地租的形式交给政府，然后政府用这种地租收入超越阶段地发展某些产业，所谓弯道超车，准备以国家为后盾支持这些产业以绝对优势占领国际市场。这种战略自然引起别人的不安。

蔡继明：我有一个疑问，如果按照刘易斯的模型，西方发达国家没有二元制度体制。为什么出来二元体制？

文贯中：我不是很懂这个问题。发达国家不是已经实现城乡一元化了？历史上，发达国家从中世纪的农本社会走出来，一开始现代部门很小，也有过城乡二元结构。

蔡继明：假如说没有传统制度障碍为什么不早实现二元，为什么形成落后的农村、先进的城市？

陈钊：工业不够发展。

蔡继明：你也失衡了，没有制度障碍，随着工业的发展，本来农业逐渐转移，不会形成二元结构。

文贯中：我们是在讨论发达国家目前的情况，还是历史上的某一阶段？发达国家现在不是实现了城乡一体化了吗？

蔡继明：还会不会新的产业结构又提升了，城市又后现代化了。

文贯中：关于美国搞农业补贴的问题，我想解释一下。我的两个导师跟我们讨论过类似的问题。他们都是专门搞农业的。据他们说，由于欧盟和日本对农业高度保护，如果美国不对农业补贴，美国的农业产品就进不了欧洲市场和日本市场。其实，美国一直在呼吁大家都取消农业保护，但是欧盟和日本不接受，所以，美国只能实行被动性的补贴。只要欧盟和日本停止补贴，美国是愿意实行零补贴，零关税的。

蔡继明：欧美不是一天形成，随着工业化的进程，农业逐渐现代化，没有制度障碍，为什么形成二元结构？我说的是西方国家。

陈钊：西方工业不发达的时候，客观地对农业吸纳的能力不够，这是起点。

蔡继明：都不发达工业和农业都不发达，为什么工业发达了之后农业落后？

文贯中：每个国家包括今天的美国、欧洲都是从二元结构变成了一元结构的，走向一元化的经济结构的原因是工业革命、科学革命等带来的技术进步。

蔡继明：还会产生新的二元结构、三元结构。

文贯中：这要看刘易斯给出的定义。我对他的模型的理解是，只要城乡两个部门的劳动市场统一了，城乡的收入差

消失了，那么，城乡二元结构就算消失了。所以，关键是城乡两个部门的收入差是否消失。至于城乡之间的生活形态有不同，不是关键。即使在城市内部，即使在一家人之间，生活形态都会不同。这种不同是因个人喜好不同，而不是城乡收入差造成的。

傅蔚冈：我谈两点，第一，如何判断城市化？我们官方一直有一个说法，叫做户籍人口城市化，按照常住人口来算，甚至很多人都认为真实的城市化要按照户籍人口，这个算法不对，真实的情况是城市化的算法应该按照居住来算。我按照自己的经历，堂兄弟一大堆十几个人，按照户籍全部都是农村，但是现在只有 1、2 个在农村干农活，其他都是在城市里，到底是属于城市的还是农村？个人认为应该是属于城市，而不应该按照户籍来算的。按照户籍来算很有问题，而且他们在城市里面就业的时候，也缴纳四金，所以现在官方的统计数据说搞户籍标准衡量两者之间的差距，我认为可能是有问题的。

党国英：人户分离的概念，是统计概念，人户分离跟城市化水平高低关系不大，20 年前会大一些。

顾长浩：虽然讲 56 是统计局撰稿，在一个地方待半年以上，户口本身算出来了，现在 56%，户籍没有这么多。

傅蔚冈：第二个关于政府征地的权利，征地的权利、买卖，以前我也做农地征收做了很久，和实际接触比较少。我们搞法律对性质判定很有意思，比如征地的时候看美国的标准，政府发布规定决定对你征收，政府决定价格多少，中国的征地，要搞一张合同，价格多少钱？同意要签字，征地在法律意义上来说，政府强制性拿走（taking）土地的权利，哪里需要订合同呢？它只需要单方面决定补偿的价格。

我们讨论中国很多征地行为，鉴于政府买卖、政府买地之间，是两个主体之间的买卖行为。如果征地政府发征收令，决定土地全部归多少、价格多少？就结束了。

张曙光：土地规模经营和服务规模经营，两个都要发展，但是发展前途广阔的是各种产前、产中、产后服务，而土地的规模经营有自然限制，不要把禀赋、特征看淡了。如果自然发展没有问题，两个都需要推进。我们的要素禀赋一个多、一个少，所以使得两个方面的发展出现不同情况。我的题目讲的主要强调一个思想，与其在这个地方界定权利，首先把政府权利界定清楚，该有什么权、权该怎么实施？现在不是，政府可以自我赋权，愿意怎么实施就怎么实施，应当把思路转过来，如何限制政府权力？比如规划权，现在的规划不科学，是长官拍脑袋搞规划，真正科学的规划是集中社会各方面的意见，通过充分讨论和评估以后做出来的，不是简单的东西。

蔡继明：纽约大学那个有规划，但是要想改变也要经过讨论。

郑振源：补充一个观点。规划权是政府的职权，但是西方国家跟我们国家行使规划权不一样的，我们的规划是土地资源的基本配置者，通过规划来配置所有土地资源；西方的规划是市场配置的调节者，规划是做市场做不好的事情。是两种不同的规划。

张曙光：规划不仅要多方面的人参与，而且可以做多个不同的规划，相互之间有竞争性，最后经过评估论证，讲出采纳和拒绝的道理，才能拍板定案。

蔡继明：下面留给下一个互动讨论。下面请顾长浩主持这个阶段的讨论。

下午第二组

顾长浩：我们是最后的阶段，规划权在西方里是一种政治权，政党争夺的权利，政党争选举民的权利，但是我们国家政治权利和行政权利合一了，人大公文不审议，讨论应该怎么样？只能是提建议，由政府决定，法律是这样规定的。下面请首都师范大学管理学院的教授程世勇老师作报告，他的题目是：我国农村宅基地三权分置的改革探究。

程世勇：我国农村宅基地“三权分置”改革探究

程世勇：各位前辈，各位老师，大家下午好！我的题目是：论我国农村宅基地三权分置改革，主要讲下面几个问题。第一个问题，现在我们已基本形成了共识，就是农村宅基地是当前乡村振兴的核心问题，因为上午陈明老师给了一组数据，就是空心村的数据，我这里有一个 2017 年中国社科院中国农村发展报告，估计出来的数据，目前我国农村居民点闲置面积大约为 3000 万亩，规模已经相当大了，占到城市建设用地总量的接近 40%，所以建立农村宅基地的交易和价格体系，对于市场经济价格体系的形成都非常重要。另一方面就是宅基地是现在农村土地里面除了农民承包地之外，实实在在掌握在农民手里的一块地，其他比如说公益性用地、经营性用地这些都是公共用地。人口城市化进程中，宅基地的交易需求，客观上会促进农地的规模经营。我们前期的承包地三权分置改革，也会进一步加速宅基地的交易需求。其次，就是城市的土地需求，总的来说农村宅基地

的价格体制形成，在目前的改革中扮演着非常重要的角色。

第二个判断就是基于客观现实，我们现在中央的顶层制度设计是摇摆不定的。因为一旦讲到顶层设计，就要讲到三块地改革，2014 年《中央关于农村土地征收集体用地征收和宅基地改革》的意见，老师们讲了土地征收的制度有什么问题？包括集体建设用地有什么问题？虽然土地征收和集体经营建设用地有很多问题，但是它的改革导向非常明确，征收就是要缩小征地范围、提高补偿标准，经营性用地入市改革的方向也是很明确了，但是唯独宅基地制度改革，不知道宅基地改革往哪里改？虽然后期也有解释，但是仍然在顶层设计方面摇摆不定。在提到宅基地改革的时候我们想到退出，现在用了一个词国进民退，农民把宅基地退出来。改革过程中有很多模式，我们发现集体经济组织根本没有能力收购、回购，或者赎回这么大的资产，是有问题的，大体上宅基地改革的第一阶段，称为国退民进的宅基地退出模式。

其次，我们会发现又出现了新的概念，就是农村集体经营性建设用地入市。集体经营性建设用地入市，在 2014 年之前没有，要查法律、政府的文件几乎没有集体经营性建设用地这个提法，但是集体经营性用地在 2014 年以后，突然高频次提出来，而且关于集体经济建设用地在土地管理法修订中，已经作为新的修订调控增加进去，这是顶层设计中的非常重要的想法。因为宅基地退出，集体组织怎么运营？要给他一个什么样的平台？平台就是集体经营性建设用地入市，虽然短期制度的对接难度较大，但是长期来看，这是为集体组织量身定做的模式。2018 年初，中央提出了宅基地三权分置，相对于宅基地退出、集体经营性建设用地，这

三个概念我还是比较喜欢这个概念，这个概念更加接地气。宅基地三权分置首次提出的时候在元旦的一次会议上，正式的今年中央一号文件提出了这个概念，但是这么重要的宅基地三权分置的提法，我们对它的内涵、外延、产权边界，对三者之间的相互关系到目前为止没有任何权威界定，所以我们在宅基地改革的阶段，中央的顶层设计的摇摆不定的。

第三个问题就是为期三年的宅基地改革，就是 33 块地入市的改革。我同意党老师今天上午的观点，改革的试点成效不是特别大，因为土地的改革不要说 2 年、3 年，原先计划是 2 年进行试点完成，最后延期了一年，土地最重要的生产要素改革试点，3 年、2 年期限明显是非常短的。我把 16 个宅基地改革试点县市分成了三组，第一组是 4 个偏远地区县，看一下改革特点仍然聚焦在公平层面，完善一户一宅的自主要求。第二组 11 个省市改革试点区域，主要集中在宅基地退出与集体经营入市层面，虽然量很大，但是还是再集体化的过程，宅基地交易过程中的再集体化的过程，我最感兴趣的是第三组，就是浙江义乌和浙江德清的改革，对这个改革路径很感兴趣，因为我前期写了一篇文章，关于比较苏南模式和浙江的民营经济模式，我们发现区位不同和人们对市场改革意识的探索路径是不一样。我这有一幅图，这是义乌在宅基地三权分置改革中给的是基准地价，已经打破城乡分割了，城乡的地价体系全部展现了出来。地价为宅基地转让、抵押和出租提供了参考价值。虽然当前的宅基地改革总体上来说没有特别密集的改革趋势，但是唯独浙江的宅基地的改革还是让我们看到了希望。

第四个问题，宅基地三权分置改革最核心的根源在哪里？我引用了物权法篇章结构，在用益物权这一块，因为宅

基地使用权属于用益物权，有三个重要的用益物权，我们建设用地使用权和宅基地使用权是分裂的，建设用地使用权仅仅指的是国有土地的，国有建设用地的使用权，其用益物权非常完整，而宅基地的使用权有用益物权，仅仅在占用和使用层面，收益权和处置权受到严格的限制，从民法物权法当中可以看到，核心的宅基地用益物权是残缺的，可以找到很多原因解释为什么造成残缺？比如说为了保护城市的房价和土地财政不至于受到损失，为了最大程度地降低政府的公共开支和公共服务，而我们必须要做制度设计，进行保护产权和激励产权交易的制度设计。大多数转型国家，正是由于市场交易体制缺失，导致了大量存在的资产以僵化、凝固的形式存在。我们看宅基地用益物权缺失的同时，我们发现，农村集体经营性建设用地的物权建设在快速跟进，个体层面的物权制度的缺失和集体层面的集体经营建设用地物权的快速赋权两者形成了巨大的制度供给反差。从经营范围上区分，宅基地的使用权是不允许城市的居民到农村搞房地产，但是集体经营建设用地是可以进入城市的房地产开发，可以进行公租房市场建设，所以我们发现农民个体的用益物权是滞后的，而同时作为集体层面的经营性建设物权在快速补位。

我们把宅基地三权分置和前几年的农地三权分置作比较，也很有意思，我们发现农地的三权分置分为所有权、承包权、经营权，经营权在制度框架内赋权力度很大，经营权可以转让、可以抵押，但是到宅基地三权分置，使用权是有底线的，是要适度放活宅基地使用权，所以我们放活承包地经营权是为了促进城市资本流向农业、城乡要素的流动，对宅基地使用权过分限制，是否有助于城乡融合发展？

蔡继明：是适度放活住宅和宅基地的使用权，这个是荒谬的，住宅是所有的，还需要放活吗？中央文件就这样起草。

张曙光：适度放活是模糊概念，怎么说可以。这样的政策不行。

程世勇：今天也有浙江的老师在，浙江的三权分置义乌和德清这一块很让人振奋的，但是仅仅是改革的一小步，因为拿京津冀地区的天津冀县举例，因为它也是 33 个试点之一，从流转范围来看，天津冀县流转还是在本村内部流转，制度上没有太大突破。浙江义乌和德行允许宅基地在适用范围内流转，这是一个突破。宅基地使用权流转的年限有了制度规定，资产抵押也有了制度供给。但从流转范围上，从村集体内部到农村集体组织之间流转，到最后市场化流转还是有很大差距的。另一方面，地方改革中的制度设计也有些矛盾。我们在使用权转让层面，规定了只允许在农村集体组织之间进行转让，但是在抵押的时候却是可以进行银行抵押的，如果抵押物品失败了，使用权的标的主体恰恰突破了使用权流转范围规定的，集体组织之间的村民，所以虽然浙江改革是民营经济发展的非常接地气，但是总的来说改革也是仅仅一小步。其次，搞房地产，如果大家看一下各个地方改革的方案，会发现都有非常醒目的一条，就是宅基地交易不能搞房地产的，城市的土地允许搞房地产，农村的宅基地为什么不允许搞房地产？城市的土地可以允许搞房地产，为什么农村宅基地不允许搞呢？如果我们要构建城乡统一的要素市场，就要破除对集体产权的歧视性的管制，而不是通过产权的管制来贯彻。

第六个问题就是，今后农村宅基地使用权的变迁路径，

我总结了下。浙江的模式可以归结为是典型的民营经济模式，通过宅基地使用权直接入市，农民自主决策，并且最大化的获得财产性收益。还有一个模式，因为北京大兴也是试点，大兴的集体经营性建设用地入市模式也被国土部点名了，它算是典型的集体经济模式，把所有的农户宅基地折成股份，变成大的股份公司，通过股份公司的运作让农民最后获取股份收益，称之为农村宅基地使用权转权，先把宅基地权利转成农村经营性模式再入市，这是两种路径。短期来看，以大兴为代表的集体股份经济模式，遇到的制度障碍和阻力更小，而浙江民营经济模式未来要进一步发展，遇到的阻力大一些。

最后的结论就是宅基地三权分置改革，它的核心仍然是建立完整的宅基地使用权的物权制度，这是改革必须要迈过去的坎。以前读过樊纲的文章说中国的改革有两种路径，一种是渐进式改革，一种是彻底地改革，现在我们遇到的问题就是基础性的制度供给，这个问题如果不能解决，我们的城乡要素流动，包括文老师说的价格机制，乡村振兴和城市化进程都会受到严重的阻碍。这就是宅基地三权分置，把资格权分置出来，从改革制度本意来说，是把使用权作为无差异的财产权，完全市场化，应该是这样做的，而资格权作为集体内部的成员权暂时保留下来，随着改革的推进，最后资格权慢慢消失了，就形成完全现代的交易规则。所以，完整的宅基地使用权、物权制度，是现代市场体系内在要求。同时，改革也倒逼着要素产权的进一步赋权以及基本交易规则的确立，而宅基地三权分置改革就是物权化改革，可以将宅基地的交易从原来长期以来，从博弈论概念角度来说，长期以来无效率的混同均衡向反映农户偏好的分离均衡

的效率提升。

以上就是我的主要观点，谢谢大家！

顾长浩：程老师讲了很完整，下面请文老师点评。

文贯中点评

文贯中：和你们一样，我作为点评者，也是刚才听了程老师的宣讲才了解了他的观点。我觉得他讲得很好，也很同意他的看法。我自己认为，三权分置的实践其实开始得很早。1980 年后期农民进城打工，就产生了这种三权分置的需要，即大部分农民不会去触动集体所有权，也不放弃自己的承包权，但进城打工，无法直接经营土地，就需要将土地的经营权流转起来。为此，当时政府积极推动转包，后来又叫流转。所以，农民的实践远远走在理论之前。这也意味着今天将三权分置作为理论的重大突破，认为能解决中国的土地制度的各种弊病是十分可笑的。

前两天，张老师把我带到义乌乡下，花了 2 天时间调研农村土地制度中的一些新现象，更证实了我的这个感觉。浙江民间在很积极地探讨进一步突破现在的一些限制，使各种土地产权能实现交易化。一个是所谓的宅基地的流转。来自外村的人其实对宅基地一直是有需求的，对他们来说，化个几十万人民币租村民的宅基地，建设成自己的度假屋，自己的书屋，成本也不算很高，所以他们愿意冒一点风险。从村民这方来说，宅基地闲置了，也没有用，所以愿意出租 20+10 年一共 30 年。双方达成协议后，包工头也有活干了，雇人改建原来的农舍，改成了很洋气的二层楼。我们问了跟环保有关的问题，比如说下水道和厕所。带我们参观

的人说，有独立的化粪池，将抽水马桶和化粪池连接起来，不会有污染。饮用水来自水井，水系是独立的，水源的清洁可以保证。这种设施是外来的房客们带进村子里来的。他们住进来以后，还会进一步带给村子其他的福利。例如，为了家人和自己的健康和舒适，他们会关心村子的道路、美化，绿化，环保等等。另外，他们会带来更多的游客。所以，这种城乡交流本身是一种非常积极的趋势。城里市民获得亲近大自然的机会，而农民获得急需的资本。这是一种盘活空置的宅基地的好形式。农村的一部分空置屋确实可以成为城市里度假的别墅。对这种有益于农民和城里人双方的好事，不懂国家为什么这么担心。这是我们调研的一个内容，涉及的是城里人和村民直接打交道，直接交易。空置屋一般位于山里，有一定的景观，村里留下不多的人口，以老弱病残妇为主。

调研的另一个内容是靠近义乌的城市郊区，由一些村集体出面，把村里的空置房租给外来的电商。这是利用空置的宅基地或民宅的更加积极的一种形式。这算是浙江的特色吧。电商进村之后，带来很多电脑、人员、采编人员、加工人员。村民有一部分也参与这些活动，成为从业人员。所以，对现有土地制度的突破带来了市场经济的发展。所以，我认为程老师的文章很有意思，也很及时，动作很快地将这些实践中的最新发展整理成文字了。希望高层可以看到，也许能加速他们改革土地制度的决心。土地制度的改革一定要首先允许土地市场尽快发育出来。一方有土地需求，另一方愿意提供，只要没有负面效应，例如污染，噪音等等，应该积极促成供需双方达成交易，否则经济怎么进一步发展呢？所以我非常赞同程老师站在这个立场上总结经验，使土地制

度的改革有助于土地市场的尽快发育和完善。

郑振源：农村宅基地制度改革刍议

郑振源：我说一下农村宅基地制度改革，这是我研究宅基地问题写出来的报告，已经交给了部里，今天有机会跟大家讲一下，妥当不妥当？请大家评议。

现在宅基地管理的制度是什么样的？经过几十年发展，现在的宅基地管理制度是：集体所有，但由政府计划分配；新增宅基地村民福利分配，长期无偿使用；使用权有严格限制，一户只能有一处面积限定的宅基地；宅基地使用权可以随房转移，但不能买卖出租，更不能转让给城市居民。这是现在的宅基地管理制度。

这种管理制度出现很多问题，第一个问题宅基地福利分配、无偿使用，村民不要白不要，因此子女一成年就要宅基地，不管住房够用还是不够用，就要申请宅基地，而且争抢好地，造成特定形式的“公地悲剧”。这就是农村宅基地不减反增原因。

第二，宅基地集体所有，但是由政府计划配置，剥夺了集体土地所有权人的土地利用决策权，不能自主设立宅基地使用权的权利，但是政府不了解每个村子的宅基地需求，所以定的规划、下的指标、都不符合村里的要求，很多村民长期得不到宅基地指标，就不能建房，有人一等等了10几年，指标不给不能建房，我的儿子大了要结婚，所以造成大量的违法用地。国土部检查发现，违法用地中8成是农民建房违法用地。

第三个问题一户一宅、面积不能超过法定面积的法律规

定，脱离实际。现在农村里宅基地住房是可以继承的，老子去世了，他的房子宅基地自然都归了儿子，自然而然形成了一户多宅，做不到一户一宅。面积标准，我们有 1.3 亿农户的宅基地，是人民公社化、集体化时候带进来的，不是新分配的，带进来的老宅基地有大有小。我做过调查，北京大兴区农民宅基地最少一个人是 125 平米，一户三个人就是 300 多平米，最大的人均 600 平米，三个人一户是 1800 平米，有 2 亩多地。但是北京市定的标准一户只能有 2 分 5、3 分地的宅基地，完全是脱离实际。所以造成普遍性的一户多宅和宅基地面积超标。这是制度不合理造成的。

第四个问题是宅基地使用权是财产权，但是没有处分权和收益权，不能流转，所以它的财产价值也没法体现，损害农民的财产权益。宅基地使用权不能流转，农民进城打工，人去楼空，闲置了。宅基地不能流转，银行不能处置作为抵押物的宅基地使用权，就不能行使抵押权，使农民失去一条融资渠道。宅基地没有合法的流转权利，但是农村里自发的宅基地买卖很多，很普遍了，所以造成大量隐性流转和灰色交易，制造大量违法用地，政府监管困难。

第五个问题随着乡村旅游业、休闲农业、农村二、三产业兴起，很多宅基地转为民宿、民居、或者餐馆、电子商务，或者商店，或者老年公寓等等，性质已经不是宅基地，但是目前无法可依，允许不允许转用、转让？这块地定性为建设用地还是宅基地？没有法律规定，所以造成确权的困难。

还有对农村宅基地，政府提出农民居住向城镇集中的政策。上海都执行了很多，大规模的拆村并点，天津的华民镇为了节约用地，把 12 个村子全部拆了，4 万居民全部

集中到镇上居住，但是有 8000 人还在务农，离他的耕作地点 7 里 15 里，离得太远了，没法耕种，这个问题不能解决，造成农业生产的损失。为了解决宅基地闲置问题，2005 年推出了城乡建设增减挂钩政策，在拆旧区农村进行土地整理，把腾出的闲置宅基地复为耕地，得到置换指标，就是地票，把地票卖给城市需要土地的开发商或者土地储备中心，这样取得拆旧区农村的成本。这种方式有成功的地方，但是也有问题没有解决。第一个问题就是挂钩过程经过土地整理、复垦、验收、交易，才能使用，交易成本很高。第二，不能解决已经进城打工，但是不能在城里定居，还需要在农村保留宅基地，这部分城乡两栖人口农房的半闲置问题，没法解决。第三，复垦耕地越多，得到置换指标越多，才能得到很多的钱，鼓励了地方政府在农村大规模的拆村并点、农民被上楼，损害农民利益。第五、按这样的规定，出卖的置换指标必须与城市出让的建设用地相等，否则获得了地票，但卖不出去，资金链就会断裂。这个问题没法解决。所以这个制度还有改进的余地。

针对这些问题，我提出的改革建议：

第一条改革是要完善集体土地产权制度，平等保护集体土地产权。

中央提出来宅基地“三权分置”改革方案：三权分置第一条落实集体土地所有权。但是现在集体土地的所有权没有处分权，不能自己配置宅基地。宅基地是由政府配置，但是政府不了解村里宅基地的实际需求，这样他就不能合理地按照农村里的需求配置宅基地。所以落实集体土地所有权，必须给集体土地所有权人土地利用决策权。落实集体土地所有权是要落实集体土地的处分权。

三权分置第二条是保障宅基地农户的资格权。资格权的问题很大。什么叫资格权？就是取得宅基地使用权的权利，和承包地的成员权相同，是人权性质的财产权，不是物权，不需要登记。把资格权当作物权看待是错误的。其次，资格权不是从使用权里分离出来的，而是在设定使用权的时候就给他了，可以有资格权了。按照 1982 年《农村建房用地条例》，凡是回乡养老的华侨，或者退伍军人经过批准都可以取得宅基地使用权，也就是在批准的时候就同意他有资格权了。所以设定资格权，只是对无偿分配宅基地时有用，但是现在农民的问题不是没有资格权，而是没有指标；单列了资格权还会造成流转的问题，流转宅基地时要有资格权再给他宅基地，多一道手续，对流转没有好处。

三权分置第三条是放活宅基地使用权。放活宅基地使用权首先宅基地使用权要有处分、

收益权，有了处分、收益权才能流转，才能放活。

所以要做到三权分置就是在产权制度上改革。

第二条改革是改宅基地政府计划配置为集体土地所有人，在法定的约束条件下自主配置；不要政府配置。由集体经营的组织自主编制村土地利用规划，规定宅基地的规模和布局，由他分配宅基地，这样才能解决农民建房难的问题。

第三条改革是宅基地取得方式改无偿福利分配为有偿取得。在试点上已经这样做了，这是成功经验，1990-1993 年国土部组织实行宅基地有偿使用，对宅基地起到了很好的作用，完全可以推行。只有做到有偿使用，农民才会考虑如何节约用地。

第四条改革是要立法允许农村宅基地使用权在城乡统

一的房地产市场上流转。现在国土部原来的规定宅基地只能在本村里面流转，在试点上打破了，所以不能再坚持了，而且还要允许城市居民在农村里取得宅基地，流转的对象要扩大。部里现在坚持一个政策，坚持城市居民不准在农村里自立建房。现在中央作出振兴乡村、城乡融合发展的战略部署，要求城市人才、资本下乡，振兴乡村。人才下乡以后不能在农村置地盖房定居，这个不合适。有些人害怕城里有钱人到农村去大量盖房、盖别墅，占用农村宅基地。这是不必要的顾虑，我在文章里写了。要开放，允许农村宅基地使用权在城乡统一的房地产市场上流转，这样才能够完善宅基地的管理制度。

顾长浩：下面请陈明作点评。

陈明点评

陈明：想不到会议安排我给郑老点评，实在有点诚惶诚恐，谈不上点评，谈一点学习的体会，郑老讲的这些思考很深入，大部分基本上都是共识性的东西，所以我基本同意没有其他意见，我补充几个情况。第一，就是根据我们调查的情况，在三块地改革里面，就宅基地来说是居中的，推行最好的是集体经济建设入市，最差的就基本上没有突破，征地制，地方政府没有征地，居中的是宅基地，山区情况比平原地区推行要好，借助生态移民搬迁，包括扶贫工作形成了倒逼机制，这是总体的情况。第二，根据我们的调查里面几个有特点的制度设计，江西余江给进城落户的人保留 15 年资格权，还有新疆的伊宁能够在县域里面流转。福建晋江在城市规划外设定两个标准。河南长垣搞了资格权有偿退出，

浙江义乌资格权是空的，他们悄悄开始搞资格权流转，但是就宅基地制度改革本身来说，最大的问题是三块地改革的整个部署上过于具体，没有在城乡布局，包括农村的均质化已经改变的情况下考虑宅基地，应该要做什么设计？就是在大的框架下，要和现在的乡村振兴规划四类村庄分类衔接起来，集聚提升性村庄还是城郊融合性、还是特色保护性还是衰退撤并性。关于宅基地改革的预期在短期内不是太看好。决策层的人宅基地保守，动不动怕农民露宿街头，从执行部门来说原来在国土资源部负责改革，这次机构改革拿到农村部，原来国土资源部思考也不是很成熟，目前在农业农村部接手这项改革的班底，原来搞农民负担，没有基础，所以摸索情况一年半载，短期内感觉预期不会太大。

互动讨论

顾长浩：还有时间进行互动讨论。

党国英：关于农村宅基地问题，我多年前写过一篇文章，由文贯中教授编的一份杂志发表。政府对宅基地的管理要简化，要有效率，怎么样操作？政府担忧农民流离失所。现在全国 2.5 亿亩的农村村庄占比，其中大部分是宅基地，农民又大量进城，又普遍盖房，我们国家的城市建成区的人口密度是比较低的，确实从经济效益上来说，比西方国。现在的问题是占地效率问题。我举例说明农村建设用地的效率问题。近年调查发现，农村居民点的因人口规模小，公共服务的投资效率很低，服务水平难以提高。有的村庄的排污管道及污水处理设施因为污水量不足，难以正常使用。有的村庄因为铺装道路使用率很低，有农户竟然把路面挖走，粉碎为

碎石卖给筑路商，村干部都难以发现。农村放电影时普遍没有什么观众。很多村庄的“农村书屋”门可罗雀，没有多少人看书、借书。长远看，与人口规模不适应的公共服务投入，不能吸引农户留在农村。

蔡继明：习近平总书记提了三条底线，都写进中央文件，这三条底线是根本不存在的，土地公有制写在宪法里，所有土地的交易流转都是指的是使用权，在这种情况下不可能存在公有制的底线会突破。第二，就是耕地的红线以及生产能力，我们现在说的是宅基地的流转，不涉及耕地，怎么能够把农村大量的闲置建设用地利用起来？且不说郑老所说的耕地现在还有富余 20 多余，加上耕地数量很少，一年只有几十万亩，跟过去上千万亩工业化时代，大量的占地已经过去了，根本没有必要担心，即使我们不考虑粮食安全，仅仅从宅基地的角度涉及不到耕地。第三，底线是特别值得我们说清楚，什么叫农民的利益不受到伤害？道理很简单，农民有财产权，但是不让他流转，财产的价值就不能实现，财产的收入就不能体现出来，这是损害农民的利益，什么叫农民流离失所？农民在自己没有第二套房子，在投资没有充分把握的情况下，不可能把宅基地抵押出去，在即使他想抵押，银行还有接受不接受的问题。所以这些担心都是在替古人担忧，怎么不问一下农民，我们反复地说改革采取什么措施？农民愿意不愿意上楼？农民愿意不愿意进城？要听听农民鞋穿在谁的脚上舒服？就这个问题让农民发表意见，就我们考察 33 个县市区走了 7、8 个，我们问农民，农民没有一个说反对宅基地流转的，非常明显的是我们到余江县，还有浏阳，本村一块宅基地卖不了多少钱，允许村与村之间可以流转，一块宅基地 10 万块钱，城里的人买宅基地就是 30

万，我们让农民多增加收入还是不想让农民增加收入？现在动不动拿三条底线吓唬人，根本不成立的。

张曙光：我觉得郑老师讲的资格权的问题，甚至是笑话，不知道什么人搞出这么多概念，杜撰出来的概念，中国很多问题坏到这个地步！还有一个是改革失败，或者推不动最根本的原因，仍然是政府操控，不是农民自己作主，就放开进入市场，也不要搞什么试点，就可以交易、可以抵押，要搞试点，能取得什么经验？谁需要这样的经验？可以说是多此一举。

党国英：都是干部搞试点。

蔡继明：耽误时间。

张曙光：所以我强调怎么把政府应当有什么权搞清楚，不能越权，现在的问题在越权行使。

蔡继明：全国人大常委会授权的。

张曙光：人大常委会授权也不行，人大常委会越权。

蔡继明：宪法不允许集体入市。

张曙光：取消宪法这一条就可以了，我们把简单的事情搞成复杂，最后都搞成官员的权利，所以才推不动，把政府的权利搞清楚，事情就简单了。

郑振源：这个意见我早就提出了，现在的改革试点第一是按照陈锡文的观点来做的改革，而且改革之前部里规定了改革方案。

蔡继明：陈锡文根本反对集体土地入。

郑振源：改革试点要向部里报三块地的改革方案，部里批准了才能改，按照部的意思来改。

傅蔚冈：我特别赞成党老师说的，只要不需要政府提供公共服务，那么房子就可以自由盖。现在荒郊野外的地方也

可以盖房子，但是自己要负担所有的成本，比如业主有足够的收入能覆盖成本，他会自己去拉线饮水等，但是一般的人不会这样做。对于绝大多数人按理说，他会离开小村镇到镇上或者县城，即便空地也不会盖。

第二，关于宅基地可不可以转让？尽管现在名义上不允许转让，但实际上住宅一直在转让，不仅在集体成员之间转让，同时还在非集体范围之内转让——以承包经营的名义转让，这种现象一直存在。浙江德清是这方面的典型，我们知道德清以民宿——当地称之为“洋家乐”而闻名全国。德清做这个很有传统，莫干山的旅游价值就是由 150 年前的洋人发现，因为莫干山离上海最近，在山上盖了别墅度假。最近莫干山的复兴又是洋人搞了，南非人高天成搞的“裸心谷”蜚声中外，导致的后果是德清农民房大幅度升值，以前一年租金只有 3 万，结果高天成搞了之后，价值马上攀升到几十万。从这个例子发现，很多宅基地或者说民宿的价值是由外来者是发现的，如果让本村人自己搞只是搞农家乐而已，外来进去之后发现更多的价值。不止是农村，城市也一样。所以我们宅基地规定不得转让就会在出租环节带来政策风险，而这个风险是不利于宅基地所有人，也就是不利于保护农民的权益。所以对宅基地在目前的情况下，我比较悲观，在现有的法律框架下是无解的。

张蔚文：好象都是悲观的声音，我也是，对宅基地问题，大家都有了共识，即应该允许它流动，关键是不能改。我曾经跟原国土资源部利用司的一个领导聊，他告诉我一个例子，即 2008 年、2009 年金融危机期间，广东东莞一夜之间 2000 万人下岗，但什么事也没发生，因为都回老家去了，如果老家没有宅基地和承包地，可以想象会发生什么。

所以这是北京方面最大的担心。

蔡继明：为什么不给这些人在城市里面提供廉租房？反而说回去留着宅基地和承包地，没有后顾之忧。

张蔚文：省一级地方政府官员还是想做的，那家做宅基地流转的互联网公司找省农委要资料是我帮忙联系的，当时一个处长说，你们大胆地做，我可以提供资料，但是不能正式出面。县一级层面的官员我也接触过，有一位县长曾经告诉我，“我们想做的事情根本不申请试点，我们就悄悄地做。”再下面一层的官员是怎么做的呢？我10年前做过一次调研，当时是去桐乡濮院羊毛衫市场，现在已经正式“戴帽子”的特色小镇了，当时的情况是，有一帮农民说我们现在发展工业厂房不够，想从人均140平方米的宅基地上做文章，建房只用80方，节省出来60方集中起来在另外一个地方建标准厂房出租，我们调研的时候他们不肯把文件给我们，怕被上面查。当时是什么样的现状？到处是违章建筑，几乎家家户户搭简易棚出租给外来人口，甚至电信局工作人员想爬到电线杆上去作业，梯子没有地方放。当时的试点后来被采纳了，我们跟文老师去调研的浦江一个村，就是把每家每户节省出来的宅基地面积集中起来做经营性用地。

文贯中：还加上旅馆。

张蔚文：程老师说宅基地是经营性用地吗？根据国土资源部对三块地的定义，宅基地不属经营性用地。

程世勇：官方的口径里面宅基地是特殊的概念，完全不是经营性用地，所以有一个方案途径就是转权，就是把宅基地的概念转成经营性建设用地，让它入。

张蔚文：但是我举的例子中，宅基地不是在经营吗？经营性用地这个词本身是有问题的。

蔡继明：城市的宅基地是不是经营性？房地产是不是经营？

党国英：地方突破，把闲置的宅基地当成经营性建设用地，有的地方是这样。

顾长浩：现在搞民宿都是宅基地。特别是上海不得了，农民都发财了，立法了民宿怎么规范？农民的房子全部都出租了，谁还自己住？

郑振源：城市的宅基地和农村的宅基地用统一名字，不要分开。一个宅基地使用权，一个住宅建设用地使用权，不要这样分。

陈钊：刚才张曙光老师讲得非常对，这些政策，包括宅基地就列几条，有哪些事情不能做，除此之外都应该允许试点，让大家摸索，列负面清单。

傅蔚冈：列负面清单的时候还会列出来不允许。

张蔚文：他觉得可以做，但是不能到桌面上来说。

顾长浩：上海的宅基地立法我经历了 10 多年一直搞不出来，但是我知道一直存在着，大家讲的现在都存在着，所以借主持人的机会作发言，第一个问题，乡集体经济组织还要存在吗？真的是中国很大的问题，是现实问题，涉及到宪法，乡级集体组织，人民公社三级组织，到今天乡的财产到哪里？如果是乡集体所有，乡没有财产归它所有，我们从来没听过到。现在上海的乡的财产不得了。

党国英：北京也有。

顾长浩：发达地区乡的财产，但没有人关注这个问题，你们调研一下，全部被忽视了。农村队规章中国是第一个，朱镕基批示，农民村被拆掉的时候把财产乱用，买宝马、到新马泰旅游，农民举报，我们搞了撤销的时候资产分配给农

民，当时为了保护生产力能够保留尽量保留。但是当时的规模农民没有一个要保留的，最后是乡政府、村领导要保留，部分保留了，到今天有的情况不一样，现在有的村非常强大，变成一个集团公司。

党国英：上海和北京都有集体土地的“集体”是乡的情形，而不是行政村，更不是村民小组。

顾长浩：照样有，所以法律上有很大的问题，乡集体所有的所有人是无法个体化的，村一级还可能个体化，如果要个体化，只有看户籍了，这个时候农民的户籍有价值了，但是不得了，发达地区巨大的财产，一个乡都是几十亿，因为土地有价值，大量的乡公共设施在他手里，各个学校以前都在乡工业公司手里，这个问题一直被忽略的。我参与上海宅基地改革的参与者，你们有没有把宅基地算作集体资产？

党国英：没有。

顾长浩：没有奇怪了，而且没有为什么没有？上海土地征收补偿规定，宅基地可以按照它的房屋价格比例拿到一套，怎么算？房屋按照结构，按照附近的土地，商品房土地出让金给一笔钱，法律规定意味着宅基地的土地已经彻底私有化了，已经全部给农民了，但是另外一个，当征收集体土地给补偿费的时候，明知道重叠但是不能扣，集体宅基地的特殊性虽然名义上是集体所有，但是实际上早就私有化了。

文贯中：名义上发的补偿是补偿房子，而不是补偿其下的土地。

顾长浩：写明了包括土地。

文贯中：土地在名义上还是属于集体的。这在中央的各种文件中都是这样规定的。所以，要突破限制，还是需要正式修改法律语言。

顾长浩：法律和实际不一致。。第二个问题我到浙江安吉，我住在我同学家里，为什么不学浙江？浙江在安吉山里面农民都在造房子，都在出卖，70%、80% 是上海人买，早期 10 万，现在涨到了 15-20 万，50、60、70 平方，几千面积农民房屋，造完了以后，浙江人很聪明，造房多少钱？全部卖出去，马上卖给上海人，全部都拿回来，不仅仅是把成本拿回来，但是早期的时候很聪明，帮你带出租，我的同学 10 年过去了，他的钱袋连本带息全部赚回来，他说还有 20 年白住，这是农民赚钱，这也是宅基地。第三种情况，上海现在乡镇干部，我在 5、6 年前早就跟我讲了，现在把一户户农民都从农村，上海三个集中，我们不是三个集中，我们是把他们请到镇上住，给每个农户一套别墅，那里的土地没有了，但是能不能解决一个问题？镇上的土地都是集体所有，为什么不能领房产证？上海很长时间不发证，农民还要集体所有证还是国有产权证？他说要绿证，干吗要红证，红证也发不出来。上海的 90 年代立法已经明确，不管是住宅还是非住宅，可以在乡镇流转，碰到具体案件问合法不合法？拿出规章是允许的，但是一般宅基地很少，买了这个不能申请房子，为什么这么写？很多农民进城了，没有像现在要宅基地概念，那个时候要钱到外面做生意。非住宅转让过来，所以现在讨论的问题很奇怪，我以前一直说这个问题今天试点的问题，是 80 年代解决的，怎么一直到今天讨论？90 年代解决了。80 年代土地管理法里面说，可以以合作的方式、联营的方式，中外合作企业都可以办，草案的时候说农民集体土地入股，但是通过的时候没有入股，变成了联营，但实际上就是入股，跟外商合作到内资都是这样的合作，有人认为土地管理法没有允许集体用地流转，不允许

经营性使用，开玩笑。

担保法开始到物权法规定，房屋是可以抵押，如果房屋抵押，土地抵押，没有说集体房屋不算，所以上海一直明确集体土地可以抵押，宅基地可以抵押，人家愿意不愿意？是另外一回事，银行不愿意接受，农民搞农家乐，现在不是农家乐的时代，现在已经是民宿，上海迪士尼周边，我没退休的时候就提立法规范，后来研究是旅馆出租还是一般房屋出租？研究思考是独立出租。我比较乐观的，这些问题早就解决了，第二个问题我一直说具备两个条件，上海解决两个问题，区分解决问题的对象，第一个如果村集体经济组织的农业已经产业化，不是农民种地承包过来，有一个房产商我认识的，他把一个村 6000 亩土地全部承包了，雇当地农民，农民变成了工人，农民如果失业了，农民产业化，承包经营土地都可以放掉，包括产业，完全自主化了；还有一个条件我们已经给了农民和城市里面同等福利。这二个条件下，农民完全自由，因为现在大西北纯农户问题来了，要担心他没有房子，种地怎么办？种地总归要有房子，房子和承包经营权不能分离，在上海农民这个地区，农民基本不种地，如果到了只有两个条件，不要说宅基地，土地全部流转。

第三，中国要立法，这么多问题为什么没有解决？我倒是觉得要有法律，法律具体化。以前研究过土地管理办法和农民集体土地，上面只能是原则，没有办法统一，能不能具体到某个地区？上海市明确要定非常具体的法律解决操作问题，我们要明确到法规所赋予的最微观的权利者，他知道怎么行使。就是法律成功。现在的问题冲破很大问题就是权利没有限制，所有的问题，不是今天农村土地问题，我举退休以后的问题，更加觉得规划权随便改变了，两个企业打仗

政府自说自话干预同意修改规划，到现在没有搞清楚，既要有国家要立法，或者针对性研究要有具体法律，没有具体法律一天到晚吵。理论界吵到下面还要吵，最后哪个领导大哪个说了算。

所以难以有统一的制度，因为我是从事法律的，中国现在法律很重要，我们政策的问题口号变得太多了，我也反对什么叫做资格权？如果他有资格权农地也有资格权，我们说的物权，资格权是成员权，单独讲有权，是取得宅基地的一个条件，条件能不能放弃权利？是人的问题，插到物当中来了人的权利肯定乱了。不反对你有有资格权，但是跟土地的三权、四权分离没有关系，否则农村承包经营权变实权，也有资格权。成员权是投票的权利，资格权取决于资格，有没有资格根据法律规定，尽管上海规定农民一个宅基地 160-200 平方米，我们村是多少？由村决定，有公式的。

郑振源：你说的问题就是隐形市场，不但是上海，杭州、广州都是这样的情况。

党国英：隐性市场广东也有。

郑振源：北京也有。

党国英：这个问题你说解决了，大家认为没有解决。

顾长浩：上面认为没有解决，老是试点，没有新的内容，如果有新的股份制问题是政策，到现在没有法律。其他的问题，只不过今天解释的原因不一样，86 年联营条件怎么理解？我和你合作形成了有限责任公司，我分红利了，我不可以吗？

文贯中：股份制在 80 年代就有了。

顾长浩：经营的问题没有解决，还要加上经营权界定现在改革了。

党国英：联营建立集体企业，现在推出市场的是办非集体企业。

顾长浩：上海早期的集体企业全部私有化了，是失败的。上海不知道哪一年来了一阵风，哪个领导批示的，上海原来村一级全部私有化。现在的矛盾我正在处理，当时签了合同，根据合作合同 20 年，10 年之后私有化，又过了 10 年到期了，当时写的土地价格多少，农民说 20 年要收回来，政府怎么让他收回？收回企业就完了，所以要法律上解决，重新定每年给你多少钱，到期了以后怎么办。马上收回来，政府也不让，企业就垮了。中国问题太多了，我们立法和政策都没有从实际出发，这是问题。

下午第三组（总结）

文贯中：今天的讨论表明，中国官方关于土地制度的理论和政策已经远远落后于农民和城市居民的实践，和市场经济的客观需要发生越来越大的背离。这也是为什么我一直呼吁，还不如尽快采用国际上绝大部分国家采用的办法，立即允许土地私有。我这几年改为提倡退出权，即先给予农民从现有的农村集体中的退出权。这是考虑到公开提倡土地私有化在官方的话语体系中会发生一定的困难。但是，尊重农民的自愿性是党一贯提倡的，这也符合党的群众路线。只要承认要尊重农民的自愿性，那么集体化就应该是农民自愿的结果，就要允许农民有进退集体的自由。这也意味着要允许农民退出已有的土地集体所有制，另组新的集体，甚至单干的

自由和权利。这样，农民的退出权和允许土地私有就几乎是等价的，但是更策略，更符合国情。这种提法兼顾了一些地方确实有农民愿意维持现有的集体所有制，例如股份合作社或股份制搞得好的地方。

蔡继明：退出以后再重组？

文贯中：尊重农民的自愿，重组或不重组都可以呀。

蔡继明：不重组成为了单干户。

文贯中：我觉得单干也应该是农民的权利，不然集体化不就成了强制性的，只能进，不能退？强制性的集体化后果可以很严重。最近我看到一则报道，山东某地又在搞公共食堂。他们可以搞，前提是符合农民的自愿，而且农民有退出的自由。最可怕的是强迫农民加入后，又不准他们自由退出。1958年，就是强制性地将农民口粮集体化，又不准他们自由退出，结果发生空前的饥荒。后来，饥荒越来越严重，为了解决饥荒问题，只能解散食堂。但是食堂已经被提到共产主义的高度，反对食堂的人已经被打成反党分子了，怎么转弯呢？当然不能公开提将口粮私有化的口号。1959年5月，毛泽东提出，要尊重农民的意愿，也就是由农民自己决定，是否解散食堂。解散食堂，也就意味着允许农民退出食堂。农民自然立即要求解散食堂。既然食堂解散了，农民就在食堂仓库外面排队，将每人的那份口粮立即领回家。夏粮收上来后，也不搞口粮集体化了，口粮都分到各户。这实际上就是将本来已经集体化的口粮私有化。饥荒很快就结束了。如果审视1961年以及其后几年的粮食产量和农村人均粮食消费量，其实都仍低于58年、59年的数字，但饥荒却结束了。因为口粮私有化后，农民能将口粮掌握在自己的手中，避免了公地悲剧和干部的贪污，腐败。而且，由于农

民从饥荒中逐渐缓过气来，粮食产量也逐年增加。到 1966 年，粮食产量超过了 1958 年的产量，为毛搞文革准备了物质基础。这是后话了。从这个例子看出，自由退出权很管用。第一次给予农民自由退出公社食堂的权利，结果很快结束了人类历史上最大的饥荒。第二次，是允许农民从集体生产中退出来，实行包产到户。这其实是将土地的使用权私有化。结果也很好，没隔几年，粮食就多得卖不出去了，实行了几十年的票证制度也很快废除了。可见，给予农民退出权是走出死局的好办法。目前的土地制度也将中国带进了死局，今后问题会越来越多。如果给于农民以退出权，允许农民携带包产到户承包到自己名下的土地退出现有的集体，另组新的集体，甚至单干，同时允许土地在暂时不改变已有的用途的前提下，自由买卖的话，一定会给中国社会带来极大的活力。

第二，刚刚讨论到中国现在面临的许多问题，像顾老师讲那样，其实都是老问题，只是一直拖着，没有解决。现在有些人说，三权分置是新的发现，新的发明，有的人已经把功劳放到总书记身上。我觉得这种做法很不好，对总书记也是不负责任的。三权分置在实践中早就有了，30 多年来也一直没有发育出真正的土地市场。原因很简单，产权不明。集体所有的土地，其面积基本固定，甚至还在萎缩，而集体成员的人口在各个家庭中是在不断变动的。真是集体所有，就要周期性地重分土地，以保证集体成员的每一位有平等使用土地的权利。不然，就是假的集体化。那又何必维持？这也许是中国人的一个弊病，对概念模糊的东西不去梳理，不去澄清，结果几十年了，理论不能解决问题。由于产权模糊，无法合法地交易，严重阻碍农业经济和城市化的正常展

开。所以，理论一定要清晰，要适当超前，要能解决实际问题。

刚才的讨论还涉及一个很大，很重要的概念，就是区划（zoning）的问题。土地制度其实还是应该包括区划，只是什么样的土地制度就有什么样的区划。市场经济中的土地制度也是有区划的。《学术月刊》前几年发表的我和陈锡文商榷的那篇文章里，对市场和区划之间的关系做了探讨。在市场经济中，市场自然是配置土地的决定性机制，但是，为了克服负外部性，政府有职责通过区划来防止和减少负外部性。我自己觉得在这篇文章中将市场的自发配置机制和通过区划体现政府的管理之间的道理讲得比较清楚。

这篇文章还解释了土地市场在配置时，均衡价格和均衡量是同时决定的，只有这样才能决定土地在各个部门和各种用途中的比例。中国政府到现在为止，还是认为土地在某一种用途或某一个部门中的用量和价格是可以孤立地决定的，并用这种思路来搞土地制度的试点。我在那篇文章中指出，如果真正要搞全球化，中国自己到底需要投入多少农田，是要放在全球分工的角度才能说清楚的。在全球化的格局下，才能真正知道中国自己有多少土地可以释放出来搞工业、搞农业、搞城市化。这甚至要在全球范围内的一般均衡模型中才能解决。

但是，区划仍然是市场导向的土地制度中非常重要的一部分。假设中国今后有了市场导向的土地制度，农民有各种权利和自由使用自己的宅基地和农地，城中村仍然会涌现出来，至少在一段时期中会存在这种形式。农民仍然会在宅基地上翻盖楼盘，提供给外来农民住房。如果完全没有区划和城规，城中村会产生顾老师讲的很多问题。到一个典型的

城中村去，楼与楼之间往往是没有阳光的，窗和窗是对面对的，近到几乎可以亲吻或握手，所以叫亲吻楼。握手楼。由于楼与楼距离那么近，楼之间人只能侧身而过，这种小路警车，消防车和救护车都无法通过，为治安，消防和医疗留下隐患。这对长期居住在里面的人也是很不公平的。农民从最大限度利用自己的宅基地面积，增加出租的收入的角度考虑，往往不会牺牲自己的宅基地面积，用于公共使用的道路，绿地，活动空间。所以，有关方面就要事先提供区划和城规。不然，城中村的这种脏、乱、差的格局形成以后，再要拆迁，成本和人事纠纷都难以承受。

欧美的土地允许私有，但是如果去欧美参观，会发现城市的郊区和乡村很漂亮，城市的大部分也很整齐。原因就在人家有区划管理。我注意到我们的参会者中对区划的必要性有比较大的分歧。有认为根本不需要区划的。我觉得这种观点有待进一步的推敲。拿美国的塔克萨斯的休斯顿举例。那里的确没有区划，但是去年受到了惩罚。飓风来了以后，很多房子遭大水淹了。我们知道，美国有洪水等位线测量和管理的制度，有十年一遇的洪水线，百年一遇的洪水线等。地势太低，易发洪水的地方是不准造房子的。地势稍高一些，遭水淹的概率较小的地方虽然可以盖房，但规定业主要买保险，保险的高低和发洪水的概率成正比。我本来在康州住，有一段时期我住的房子有一个小小的角落位于百年一遇的洪水线之下，结果，我在买下这所房子后，每年必须买洪水保险。后来退休到纽约定居，要出售自己的房子时，由于有这项洪水保险的规定，一些人就不愿意接手。其实我在那里住了那么多年，从来没有遇到水灾。这种政策虽然增加了购房的成本，但在关键时候还是提供财政保障的。回到

休斯顿的例子。由于当地没有区划的规定，房子随便盖，结果大量的房子盖在低洼处，遭到水淹了。更糟糕的是，由于业主平时没有买洪水保险，因此，得不到保险公司的赔偿。这只是负外部性的一个例子。还有很多负外部性的例子，例如得不到阳光，得不到清洁空气，得不到没有噪音的环境，没有公共绿化，没有公共卫生，没有清洁水源等等。对这些负外部性，欧美是通过区划和城规解决的。我觉得，反对计划经济下的区划的时候，恐怕不能将市场经济下的合理的区划也丢弃掉。

我有个建议。既然我们大家对区划的必要性有分歧，下次开会是否花一点时间讨论一下这个问题，达成一些共识？什么样的区划是合理？怎么样的区划能够和市场化的经济-社会吻合？现在的区划坏在什么地方？我的看法是，它坏在歧视民营经济，歧视土地私有，歧视集体所有，将国有的土地的地位人为抬高，使得在市场面前，在法律面前，不同所有制的土地有了不同的身份和权利。这是我也反对的。

张蔚文：浙江的情况是，企业是受尊重的，规划可以为企业而调整。

文贯中：在所有制方面，比如说规划局和区划局就拒绝为深圳的城中村规划，结果深圳的城中村真是搞得一塌糊涂，以后肯定要化大力气和大财力去改造。

蔡继明：它叫做“报件不批，违建不追”。因为农民说土地虽然宣布为国有，但是他们不认可，所以要搞建筑，搞了建筑报规划，报了国土局，国土局说这是国有土地你们凭什么搞建筑？不批，不批就建，建了又不管。

顾长浩：这是行政权利滥用造成的。

文贯中：顾老师的讲话很有意思。现在不但有了城中

村，又有了村中城。山区风景好，为了吸引上海人来居住和投资，村里又开辟新区，住的都是城里人。看来现有的区划是远远跟不上市场经济的发展了，因而到处发生异化，有了城中村，又有了村中城。

陈钊：我感觉应该同意区划，但是我区划没有那么重要，假设农民的权利比较清楚，他们不会自己协调吗？

党国英：而且深圳的城中村后期比前期好。

张蔚文：你说的问题，是因为现在没有界定产权，美国的区划是源于保护私有财产才有的。

顾长浩：现在有很多改革是改革了，但是改革怎么成功了？就是在政府书记、市长的主导下成功了，民间没有普适性。所有的试点今天考虑法律上的普适性，否则为什么试点？每次试点都是要靠首长亲点，怎么是法治？可以不同意，所以我们负面清单不知道交了多少。

举个例子，上海自贸区早期时候负面清单都有了，金融衍生产品，民企业看到了他批准，他也申请了，他说只有一家，明明说过负面清单没有限制，他既然申请了，我为什么不能申请？没有道理，打官司也没有用，民营企业问我。我也没有办法，报纸上登了自贸区只要是负面清单都可以做，人家申请了，看到非常有前途的一个公司诞生了，但是它是国有企业，几个民营企业申请没门。

文贯中：我们开了一天会，现在快到结束的时候了。一天讨论中，那几点比较重要，请大家是否捋一下。另外，明年我们会议的重点是什么？这两个部分请大家谈谈看法。

蔡继明：连续开了10年会，提了很多次建议，我们其实是一定的渠道，但是这次完了之后该怎么做？我觉得，土地管理法的修改，我们也不大容易说话，这个法肯定不是一

部好法，但是是不是比以前进步了？比现有的法这次修改完了之后。

郑振源：没有大进步。

蔡继明：比如我列席人大常委会，或者环资委参加讨论。我们是全盘否定，还是提建议？让它过去？

郑振源：严重不足。

蔡继明：我希望这次会议的研讨结果，就是党教授他们那个研究成果，对这五年的改革做出完全负面的评价。

文贯中：我同意。

蔡继明：我们拿着这个去抨击土地管理法。

陈钊：远远落后于现实。

文贯中：远远滞后于现实。

傅蔚冈：落后于三中全会的精神。

陈钊：在精神上落后于三中全会，在操作上落后于实践。

文贯中：郑老认为现在还是计划经济的思路。

党国英：我们报告已经出来了。

蔡继明：法再推迟通过，三块地改革试点还要延长，因为是相辅相成，去年之所以延长就是因为法律没有过。三块地改革还是很难，有什么可以改？我们建议把第几年好的东西总结出来，不需要再试点。

文贯中：我们来总结一下。

蔡继明：做得好许多符合十八届三中全会精神的总结出来，在土地管理法修改里面体现出来，有半年左右的时间够了。我还有一个建议，因为我们强调市场配置资源没有问题，但是人家拿出另外一句话，更好发挥政府作用，所以我们应该拿出一个不是按他们理解的政府发挥作用，以及陈锡

文说的规划和外部规制，我们拿出符合市场配置资源的区划和管制，以及在哪几个方面政府更好发挥作用？我们要做这方面的研究成果。

陈钊：要理解什么是政府更好发挥作用？是不是约束了政府，政府就不能更好发挥作用了？

蔡继明：在市场不能发挥作用的地方发挥作用，减少政府干预本身就是发挥政府作用。

郑振源：十八届三中全会决定讲的很清楚，第一，要转变政府职能，要大幅度减少土地用途配置的直接干预，要把政府的作用缩小到宏观调控和弥补市场失灵方面。

蔡继明：对五年的改革，党国英做得很好。就是这个问题，如何在市场发挥决定性的作用？怎么发挥政府作用？具体化，包括区划。

文贯中：郑老的发言很有道理，他说现在思路还是计划经济的思路。我也觉得两者是相通的。

顾长浩：讨论土地法，比如土地用途管制，这个问题要到规划上来接轨起来考虑，单讲土地说不清楚，原来我们国土规划，城市放弃了，根据大尺度土地空间配置，领导主张两规合一，我不赞同。现在多轨合一，我们制定出来规划一旦发生冲突，没有人解决矛盾，怎么定义规划？我搞不懂，是农村规划也是制定用途，城市也进去了，比如说最近在财大讨论的城市更新，城市更新的前提是什么概念？在中国现在刚刚开始，09年深圳开始用了，我们以前都是旧区改造，我一直主张能不能抛弃旧区改造，90%以上不叫旧区改造，特别是汉语系统，日本从台湾过来的，都是城市更新，不叫旧区改造，深圳最早用，从台湾、持久过来的，我极力主张，日本早就提出，上海有没有概念？2016年广州、上海

都用了。

文贯中：深圳也用了。

顾长浩：深圳代表了一种新的趋势，城市规划里面明明写的老的土地，现在不讲农民怎么办？老的土地里面定了新的规划，规划参数全部清除了以后，明确规定土地原来使用权人是房屋所有人，解决两个问题，第一，这么多人怎么办？只要有本领把人全部收购下来，原来政府拆迁，只要花钱全部买下来，就有权利按照规划开发，第二非常重要的是上海没有做，上海搬过来，我说搬了不像，深圳政府连这块土地的出让金说清楚了，想开发的人完全可以做投入产出的事，如果出让金不清楚，出让金意味着所有的制度安排，最后经市政府批准全部完了，政府不批怎么办？所以现在马上搞定，如果规划做到这个程度，管制的问题解决了，政府定规划，所有的人都可以开发。这样的前提下，政府的某种行政权利，行使一定权利但是不是绝对的，现在问题最大的是权利是他的，最后批准又是他的，什么情况可以批，什么情况不批？全部在他手里，征收权、管制权、规划权都成为了一大堆问题，如果这四种权利或者五种行政权利行使都可以解决，人家知道了，现在权利都是黑箱，他说怎么办就怎么办。

张曙光：我同意以他的报告作为基础，因为现在的形势不是修改的东西就能采用了，就能解决问题，而现在的形势已经到了崩溃的边缘。所以做这样的评价，我认为是适当的。这个归结到一个地方，所谓改革就是给老百姓多一些自由，没有这个现在所有的改革都是授权，不是给你自由，而是把你的自由收回去。

还有一个问题，在这个问题上发挥政府作用，首先明白

政府该做什么事？政府该做自己该做的事情，就是发挥他的作用，做的不是该做的事情，就是负作用。所以我们在这里应该提出一个概念，现在林毅夫的“有为政府”对官员的激励很大。这个概念本身有问题的，中国古典哲学里面有有为无为有明确界定概念，他抛开这些，又没有明确界定，我认为用“善为”一词比较好，政府要善为、要做该做的事。

党国英：良治政府。

张曙光：良治和有为、无为，对人们影响不小，所以能够明确地提出政府该做什么事，不该做什么事，把这些搞清楚。不接受不接受、采纳不采纳是他的事情，但是立此为证，将来事情变化了以后我们有话可以说。

文贯中：我要接着顾老师的话说几句。我认为城市更新的概念非常重要，是国际上的新趋势。我到日本、首尔、台北参观时，发觉它们有一个非常好的思路，凡可以不拆的，就尽量不拆，但改善里面的公共服务和像道路等的基础设施，而不是像中国这样全部拆完，改成豪华型大楼、大广场等。那里已经不兴这种概念了。因为第一，这种做法没有兼顾中下层对住房的需求。要拆迁的地方，往往是中下层老百姓居住的地方。这些地方常常已经存在了很长时期了，几十年，几百年、甚至上千年。他们之所以存在，一定是有道理的，一般是市场配置的结果，不要随便地把里面的人气，商机，人际网络破坏掉。这些社区里存在很多横向的联系，向中低层人口提供他们能接受的房价和租金，同时充满各种商机。就像上海当年的南市区一样。这个地方现在在拆，人气都被破坏了。据说以后要盖高大上的豪宅，中低层外来人口是绝对住不起的。其实，正是因为有南市区的存在，使现代化的上海得以迅速崛起。当时的租界毕竟比较高大上，

新来的移民无法一下子就住进租界。南市区是一个以华人为主的地方，来自四面八方的农民能在当年的南市区找到暂时栖身的地方，同时又能源源不断地向租界提供各种廉价劳动力。当年的租界也因为紧挨着南市区这个华界，等于高大上的新区和人口密集，商机无限的老市区紧紧地挨在一起，就能使新区比较健康地成长起来。在这个意义上，深圳有当时上海的发展特点。深圳市内有大量的城中村，分布于市区和市郊，两者有时就相隔一条马路。这两种形式的市区在一定历史阶段内并存，是比较符合中国的国情的。这也是为什么深圳特别有活力，特别能吸收全国各地来的各种打工者，从非熟练劳动到高级人才。

由此联想到台北，首尔和日本的很多城市。他们没有出现像南美，印度，菲律宾那样非常糟糕的贫民窟。其实它们也有居住条件比较艰苦，人口比较密集，大多是一、两层的，矮矮的传统平房的老社区。那里的政府一开始也有冲动，想将这些社区拆迁掉。后意识到要量力而行，要尊重原来的社区的内在活力。同时，那里的产权毕竟比较明晰，民众也有比较强的维权意识。所以，这些东亚城市后来不再重拆迁，转而重更新，表现为在基本维持原来社区的结构和道路网络的基础上，适当拓宽道路，改造下水道，提供新的公共服务，绿地，公园，运动场所，学校，诊所等等。所以，这些社区尽管原有的建筑得到保留，其实里外都有改造和更新。特别到了晚上，到处都是霓虹灯，联排的商店，熙熙攘攘的人群，为小白领和底层老百姓提供消费和消遣的场所，也为他们提供廉价的住房和便捷的交通。因为这些社区都位于市中心。例如首尔的解放村。工资低的人很愿意去那里消费，像首尔的江南区那种价格昂贵的高尚社区他们是消费不

起的。

深圳现在也在搞城市更新，不再大量拆迁了。但是还是有缺点。虽然保留了大部分的房子，但是在将房子内部更新后，房租显著也上升了，不少农民工住不起了，还是搬走了。这就是为什么国际上又流行新的想法，凡要拆迁，或者要更新一个社区，先要解决本来住在这个社区内的所有人的居住问题，包括房客。这个地区要更新，里面的人不能随便赶走。这就符合中国当时提过的一个很好的口号，即要以人为本，城市使得生活更美好。这里，很严肃的一个问题是，城市使得谁生活更美好？不能改造完了，本来在那里居住的几千，上万个农民工消失了，里面变成没几个人住的高档住宅区。如果城市化是这种模式，中国的二元化结构的社会什么时候结束？我建议明年讨论一下这个问题，这其实和区划有关，跟二元化结构也有关。

石忆邵：你前面提的现在叫微更新，就是不是整个全部拆除，有一部分的改造，像动手术了一样。

顾长浩：已经考虑了，上海也没有房子拆了。问题是上海成功的项目很多，一套房子城市更新，但是始终是政府导向，找国企，找国际级的。制度上原来土地的使用权，或者其他外来人获得土地开发根本没有问题。

张蔚文：我们前一段时间搞了一个长三角城市治理最佳案例评选活动，是上海交大、浙大、南大、中科大四个大学联合搞的，我实地考察了一个案例，是万科参与的，把厂房房改造了。

顾长浩：上海很多，工厂怎么样变成商业园区？

张蔚文：是不是企业参与政府治理？

顾长浩：是政府请来企业搞得。原来土地使用权人，政

府规定什么，我就批，这种案例没有，深圳提出比如说多少年之中有几百年，都是政府找的，或者国企接触不可能，差异很明显。

文贯中：深圳搞微更新比较出名的有白沙村。

顾长浩：我是看到数据，上海项目有很多，非常漂亮。

张蔚文：以人为本的更新。

顾长浩：把机制先定下来，让民营企业进入开发，每个地方的政府都可以举自己很多成功的例子，确实改了。

许建明：有几位老师提到了，担心中国的农村劳动力，可能以后没有人种田，其实没有大家所说的那种担心。第一，现在农村生产经营的社会化服务体系做得很好。我对陈锡文有接触，个人对他是有好感。比如我们在安徽调研，发现好几个村的农民，每家购买一台农业机械，每家的精壮劳动力将他们的农业机械从广东、福建，到浙江、安徽、山东、河南、河北、东北，也有到湖北、陕西，由南到北、东北到西北都有，一年四季都耕作，中国的纬度南北跨度很大，所以很好充分地利用了农业机械。

文贯中：机械作业逐渐在推广，各种农药，化肥在使用，都是事实。但是，技术上的进步没有改变另一个事实：由于土地制度限制了现代农场的涌现，中国的农业在国际上丧失了竞争能力，即使政府向农业每年投入几千亿的补贴，也还是没有竞争力。同时，农民的相对贫困化也没有改变。所以，我们还是要从制度的角度看问题，看看为什么现代的农业生长不出来，高效的农民留不下来，低效的农民淘汰不出去。这是我对许老师文章的评论。农村有了大型的机械服务等，都是我们大家知道的，没人否认。但是，在专门讨论土地和户籍制度的会上光讲这些，文章就会没有新意。这些

意见供许老师参考。

许建明：因为现在农村生产经营的社会化服务体系做得很好，这使得农业的耕作劳动强度不是很大。现在农村居民的饮食结构跟过去完全不一样，改善了非常多，营养条件也比较好，现在农村里 50 岁的人的身体素质比我们小时候的 30 岁的人体力还要好。

文贯中：中国还有 5 亿多农村人口，其中起码还有几亿的农民。而且，只要户籍制度不废除，土地制度不改革，即使已经进城的农民在四、五十岁后也会被迫回乡。所以，农村的老弱病残妇人口难以减少，而且会发生反复循环。我们不能说，因为 40、50 岁的农民工身体比我们 30 岁的时候还要好，所以他们被赶回乡，并不值得我们忧虑。我觉得这不应是我们的思路。我们应该考虑农民收入相对贫困化问题，考虑为什么城里人失业了还是有权留在城里，为什么农民工失业了，就要被赶回农村去？为什么他们无法分享城市繁荣？这不是违反了党和政府的初心？至于他们本身的生活相比 40 年前是否有所改进？生活条件有所现代化？生产条件是否有所机械化？我相信都在发生，没人否认。我在开场致辞时，提到今年九月到当年插队的地方看望老乡的观感，就指出了和同插队时候比，他们的房子比以前好得多，吃的食品也比以前好得多。所以，我们并不需要在这个会议上重复这些。我们会议重点应该讨论土地制度和户籍制度下农民和农民工是否发生相对贫困化的问题，以及如何克服的问题。

许建明：现在有一个现象引起的矛盾值得重视。就是城里的工商资本下乡，流转了很多农地林地，他们会想方设法在农地林地中零星开发发展类似房地产，在开发的过程中跟当地流转出来的农民产生纠纷。纠纷当中，工商资本认为已

经签订了合同，那些农民不遵守合同。我觉得其中有工商资本不对的成分，因为工商资本运用了超过一般农地林地流转合同中的土地发展权。土地流转了以后虽然是小面积，但是应该对当地农民适当进行补偿。我们在调研的时候碰到好几个这样的事情。

文贯中：我想取决于所有权。如果人家把土地买断了，那人家就获得了所有权。即使土地将来因投资而增值，原来的业主，也就是卖出土地的原来农民，既然已经卖断，就不能再去讨钱了。但是，如果当地农民只是出租土地，那在租约到期后，是可以重新协商租金的，包括随行就市地提高租金。所以，在产权比较明确的情况下，不应该是很大的问题。

许建明：今天顾老师提到的乡一级集体资产，我做供销社研究，有些地方保持了乡一级的合作社的集体资产，像浙江有些地方就有，在乡镇层面还有。更多的是在县级层面上，很多供销社资产很大，我调研到一个县，它的资产金额达到了 30 多个亿，但是因为供销社改革了以后，里面的职工只剩下了 10 个人。我在调研的时候，问他们，供销社是集体所有制，你们的集体是怎么界定？集体的边界在哪里？集体包含了哪些人？难道集体就是你们这 10 个人吗？这 30 个亿的供销社就是属于你们这 10 个人的吗？

顾长浩：乡一块被人家遗忘了，我的观点不需要乡一级的集体所有制，今后不允许所有的资产就是政府的，要农民土地就按照征地，因为三级所有解体了，随便拿农民土地不给钱。

许建明：集体所有制的一个重要特征就是分级所有。

顾长浩：上海这种地区庞大的资产，从来没有看到分给农民的。最后将来只有一条出路，养老金往资金去了，但是你这个也要明确，不明确乡镇政府不处理，若干年以后没有

钱了，钱不知道到了哪里去，投资失败了。现在从国际上拿钱，农民养老能不能用这个钱？特别是合作医疗。

文贯中：程世勇老师发言比较少，但发言很精彩。石老师呢？因为规划一块你是老权威了，有没有感想吗？

陈钊：政府怎么说就怎么做。

石忆邵：现在规划主要的权力还是在政府，第一完成人是人民政府，我们在浙江做的土地规划完成人我们都没有写上去，哪个县就是哪个县的人民政府。

张蔚文：甲方、乙方的关系。

顾长浩：现在的规划问题，人大不让做。

张蔚文：接下来是原来上海市的局长庄朝全主阵，现在多规合一。

顾长浩：跟定城市规划完全是两个概念。

石忆邵：开始上海提出两规合一，前几年还向国土部报奖，国土部当时还没有认可这一提法。我们那一年本来预备获奖的项目，最后在评审的时候，因为没有得到共识被拿掉了，很是遗憾，删除到了第二年就认可了，开始搞两规合一到多规合一。今年以建设用地减量化为题又申报了，拿到了二等奖。

蔡继明：上海城市建设用地要扩大，怎么减量？这不是逆城市化了？驱赶人口，这边减量。

石忆邵：本来是 2981 平方公里，删除后来增加到 3226 平方公里，现在又减量，我是不完全赞成的。

旁听者：我一直是学习的，这些东西都涵盖，如果大规模做需要法律的认可，民间的东西都是灰色的，一旦出现纠纷打官司会扯皮的，对于正规的生态金融机构来说不可能有大量资金介入到市场当中，所以这一个是确权的问题，

一个可交易问题，饱和了市场不能扭转起来，不仅仅是个案，另外做成养老金的账户的问题是没法实现的，通过理念的确权。有些东西宏观、中观层面的东西大家想了很清楚，宏观是实操怎么做？在我们国家强政府的背景下，还是需要政府有明确的说法，像今天下午开会之前我跟文老师说的，城市的房地产，包括商业的地产，未来途径收益权都非常成熟，已经是可以滚动起来的市场，但是农村的宅基地也好，建设用地也好，缺最后临门一脚，需要政府的东西，程老师写的义乌德清里面农村的宅基地使用权，可以拿到银行里抵押的，但是抵押一旦出事情以后，银行没法收过来。第二，对于银行来说，存量的金融资产如果长期压给它，要套现，没法作为金融票据，都又回到了要有明确的确权，而且确权的東西，像各位老师说老早有了，为什么大家都说没有？这是很奇怪的一件事情。

蔡继明：没有法律。

旁听者：可能需要政府明确的东西，原来讲城市的房地产是超发的货币的池子，再超发，池子放在哪里去？农村的宅基地问题也是庞大的池子可以放，但是需要有一个龙头打开，下一步再搞，否则没法搞的。非常感谢各位老师！

王春华：今天有幸听了各位专家就农村土地制度的变革，谈到了很多，虽然我已经退休了，但是我也在读书思考问题，关于三农问题我也经常思考，因为文老师说到中国社会很关键性的问题，就是我们中国目前二元结构是阻碍中国走向现代化的重大障碍，大家也提到刘易斯拐点的术语等等，不管从理论上怎么样进行分析？但是我们看到大量的现象值得讨论，二元结构拖了我们国家现代化的后退，文老师把中国的脉把准了，今年马上到12月份了，又是纪念改革开放

40 周年，如果回顾 40 周年，我感到我们的农民落伍了，文老师说有房子住，有肉吃，吃得饱、穿得暖，房子比过去住了很多，过去是厂房，但是有一个现实要承认相对贫困，而且相对贫困在拉大，我在上海高架上看到灯火灿烂的大楼，有多高？谁盖的？盖房子的人在哪里？不言而喻盖房子是成千上万第一代农民工，第二代农民工现在到农村去了，红利房子翻了几倍的红利他们没有，所以我们今天谈了二元结构问题，这个问题受到很大启发，各位专家谈了很多。

另外我对张老师的发言体会就是震撼，张老师谈到了放开，我们唯一的一条路就是放开，如果不放开再也走不下去了，这是我的直观，也就是说市场化这条路没有退路了，退不回去，尽管现在出现大量的国进民退，但是实际上政府根本没有能力把社会包下来，因为民营经济现在承担的国民经济运行多大比重？GDP 的比重、就业的比重等等。总而言之，有幸参加会议非常感谢各位专家给我的启示。谢谢！

郑振源：听了一天的会议，十九大报告提出来，经济体制改革的重点一个是完善土地产权制度，第二是生产要素市场化配置，我们今天讨论尽管大家表述有所不同，但是要平等保护土地产权，是大家一致的，完善宅基地使用权，什么叫完善？跟城市的住宅建设用地要平等了就完善了，光说完善不行，所以第一个一致的。二是土地资源市场化配置，意见一致的，顾老师提出的意见就是把现在已经存在的隐性市场合法化，意见一致的，第三个就是分清楚政治和市场的界限，市场干什么？政府干什么？意见也是一致的。就三个意见可以写一份报告，总结报告不光是送给自然资源部，或者司法部，还要送给更高级的上层。现在习近平受陈锡文蒙蔽了，开十八大三中全会的时候，国土部给陈锡文提出，

现在耕地只有 18 亿 3，离 18 亿红线很近了。所以习近平有一个观点：我们的耕地很少，已经接近 18 亿亩，所以要像保护大熊猫一样保护耕地。实际上现在我们的耕地有 20 多亿亩，离 18 亿红线很远了，土地根本不紧缺。所以习近平在三中全会后布置土地制度改革试点，他提出 33 个试点要一个试点做一块地，15 个试点做宅基地改革，15 个试点做集体建设用地改革，3 个试点做征地制度改革。这个是习近平提出来的。

党国英：有些人不愿意做征地制度改革试点，是行政命令要求下做的。

郑振源：征地范围减不下来，所以三年以后改了，每个试点三块地改革都要做。

文贯中：郑老把我们今天会议的共识总结得很好，接下来的任务就是要选一个人把三点共识用书面语言写出来。第一，是要平等地对待所有的所有制，特别是平等对待土地集体所有制。第二，要强调由市场配置土地，一定要允许所有不同用途的土地都要能够自由地交易，以便产生土地价格，由价格来引导要素流动。这个概念有些官员还没有建立起来，一讲市场调节，他就认为现在政府垄断的土地市场就算是土地市场了。所以我们要讲清楚，要坚持要素市场和市场经济的正确的定义和理解。第三，就是郑老提到的要把政府和市场的正确分工讲清楚。田国强这方面已经有了很好的论述，可以借鉴。问题谁来做工作？有没有自告奋勇的？我们委托蔡教授。

蔡继明：我做不了，最近很忙，回去人大常委会五天，三天上课。年轻人做。

陈钊：你们写我可以改。

蔡继明：交给年轻人来做。

文贯中：陈明的都是马列主义词句，有点悬。谁愿意做？

党国英：郑老师写了很好。

陈钊：或者把今天的发言先整理出来。

文贯中：整理完了之后再总结。

顾长浩：有一件事说一下，蔡老师的一本书，就是《上海土地批租立法过程口述》，还有 10 本谁还要？能够买到的，书很厚，去年我说有这本书，土地批租制度化过程是上海开始的，不是深圳开始的，因为别人都说深圳开始的。当时请张老师上课。

陈钊：是复旦的张薰华老师，他引用马克思的理论，说土地有租金，是可以批租的。

程世勇：土地市场与城市对接的平等土地市场，我可以承担。

文贯中：要承担全部承担。

郑振源：三点都要市场化。

程世勇：多少字？

文贯中：越短越好，有 2、3 千就可以了。

陈钊：以你说的为主，另外两本也可以写，我们再改。

文贯中：就是三个点，比较平等对待一切所有制的产权，强调这一点。第二，就是要强调有市场配置土地要素。第三点是政府和市场的分工，理了清楚一点，因为今天针对城中村，区划要包括，有一定的难度，因为区划可能看一下文献。等速记整理出来了，大家先修改，然后可以参考里面精华部分。谢谢程老师，愿意起草总结。今天会议就开到这里。谢谢大家！

附：参会人员名单

（按姓名拼音排序）

	姓名	单位、职务
1	蔡继明	清华大学政治经济学研究中心教授
2	陈钊	复旦大学中国社会主义市场经济研究中心副主任
3	陈明	中国社会科学院政治学所研究员
4	程世勇	首都师范大学管理学院副教授
5	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
6	傅蔚冈	上海金融与法律研究院执行院长
7	顾长浩	原上海市政府法制办公室副主任
8	姜宁	清华大学政治经济学研究中心理事会副秘书长
9	姜佑福	上海市社联《学术月刊》杂志社总编辑
10	林立国	上海财经大学高等研究院副院长
11	乔依德	上海发展研究基金会副会长兼秘书长
12	邵海鹏	第一财经日报记者
13	沈敏	上海市社联《学术月刊》杂志社编辑
14	石忆邵	同济大学测绘与地理信息学院教授
15	文贯中	上海财经大学高等研究院特聘教授、美国三一学院经济系终身教授
16	许建明	浙江农林大学教授、应用经济学学科学术带头人
17	张朝晖	上海发展研究基金会研究员
18	张曙光	北京天则经济研究所学术委员会教授
19	张蔚文	浙江大学公共管理学院副院长
20	郑振源	中国老科协国土资源分会、国土资源部离休干部