

内部发行，未经许可，请勿转载

# 研讨实录

第 51 期

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

地址：上海市黄浦区龙华东路868号办公A楼2201室 Address : Rm.2201, Office Building A, 868 Longhua East Road, Shanghai, China  
邮编：200023 ZipCode : 200023  
电话：86-21-62188752 Tel : 86-21-62188752  
传真：86-21-62188714 Fax : 86-21-62188714  
网址：www.sdrf.org.cn WebSite : www.sdrf.org.cn



上海发展研究基金会编  
二〇一四年五月

## 序 言

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

2005 年以来，上海发展研究基金会在业务开展方面进行了更多有益探索，推出了每月的“上海发展沙龙”主题活动，与上海市社会科学界联合会合作，邀请国内外知名的学者、专家和实业界人士进行演讲，与听众进行交流。时至今日，沙龙已经活动了 80 多次，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与中国社科院世界经济与政治研究所合作举办“世界和中国经济论坛”，重点分析全球经济对中国的影响；在每年的年末与中国经济改革研究基金会合作举办“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，至今均已经举办了六届。

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，连续五年合办“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”迄今已出版了三本，分别是：《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》。

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一层楼！

是为序。

上海发展研究基金会理事会会长

Handwritten signature in black ink, reading '胡旭昭' (Hu Xizhao).

## 编者的话

本期《研讨实录》收录了基金会最近两次学术研讨活动的记录，分别为第 91 期发展沙龙张玉良先生关于“绿地改革创新和企业国际化之路”的演讲，第 92 期发展沙龙周其仁先生关于“中国土地制度”的演讲。

绿地集团董事长、总裁张玉良先生回顾了绿地集团的发展历史，介绍了绿地当前在全国和全球的布局。他强调机制创新在绿地一系列成长所起的至关重要的作用，以及绿地注重长远、持久发展的商业模式。他讲述了绿地海外投资的成功经验，包括思路的调整、成功的案例、及其海外运行模式，并回答了大家关心的问题。

北京大学教授周其仁先生介绍了中国土地制度已经发生的变革、还留下哪些问题、还可能或者正在进行哪些改革。对于如何找到协调、兼顾复杂利益矛盾的现实途径，他着重讲述了成都在增减挂钩、确权颁证、鼓励流转、建立土地交易市场等方面的成功经验。成都的做法虽然绕来绕去很麻烦，但它把征地制变成可交易的东西，不需强制，在现实中能绕出来。他冀望于通过借鉴各地成功的局部经验，走通土地制度改革之路。对于土地财政问题，他认为由于债务链的关系，征地制无法嘎然而止，只能逐步收缩征地。对此要

采取相应的改革措施：首先，哪里出问题了，第一处理人，第二剥夺其征地权。第二，启动土地税和物业税，不能一下子把 70 年的钱打进房价。第三，让地方通过发债筹资，由金融市场帮地方政府把关，等融资机制起来后，再去改土地财政。

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

二〇一四年五月二十六日

## 目 录

张玉良 绿地改革创新和企业国际化之路.....	1
提问与讨论.....	16
周其仁 中国土地制度改革.....	24
提问与讨论.....	69



## 绿地改革创新和企业国际化之路

张玉良  
绿地集团董事长、总裁

上海新锦江大酒店 2014年3月27日

**乔依德：**各位来宾，今天我们非常高兴地邀请了绿地集团董事长、总裁张玉良先生来给我们做演讲。大家都比较熟悉张董事长，我就没有必要在这里讲了。大家知道，绿地不但在国内各个城市开发，现在也在国外开发，不但跟方的东西——砖头打交道，现在也和圆的东西——金融打交道了。这次他刚好在北京开会，茶歇的时候，我看到他还没有发言，记者还没有找他，我就抓住他，请他来给大家演讲。下面我们就以热烈的掌声，欢迎张总给我们演讲。

**张玉良：**尊敬的延照市长，尊敬的各位领导，各位专家和朋友，大家晚上好。今天非常高兴能够跟我们在座的各位做一个交流，做一个汇报。其实呢，在座各位都是我的老师，特别是有一部分是我的长辈。对于绿地的成长、绿地的发展，他们都很了解，特别是延照市长更了解。在这过程当中，他们给我们的支持也特别大。所以我觉得，首先还是由衷地感谢各位。今天我想讲，我们这个企业的成长在上海的国有企业当中比较另类，这跟上海市委、市政府、国资委以及其他相关部门的高度信任密切相关。因此，我们不认为自己有什么本领，我们认为还是人家对我们比较放松、比较信任，所以给我们创造了环境。前几天，乔秘书长在北京，正好是国务院发展研究中心的中国发展高层论坛，因为我有

两个演讲，所以碰到他。我讲的也是国有企业改革的问题。当时我们两个商量了一下，决定讲讲绿地国有企业改革的问题，讲讲绿地的国际化。

我觉得自三中全会以来，政治改革与国有企业改革这两个方面大概是全球最关注、最热门的地方。近期我们集团领导也在忙这两件事。刚才讲的，第一讲绿地国有企业改革，讲混合所有制。这在上海国资改革当中非常有影响，也是上海国资国企改革 20 条出来以后，全国研究比较多的。我本人也去国务院专门做过汇报。我们认为此项改革非常值得拥护，实践证明中央的三中全会是对的，所以我要把这个题目讲一讲。第二讲国际化，我们的国际化实际上从去年开始，进步很快。我们的混合所有制整体上市，在国际专业金融机构中评价比较高。我们的市值，按照现在还没有批的市值，已经超过 1200 多亿了，上汽下来就是我们，在上海市值排第二。大家很容易把绿地和万科比较，万科市值 800 多亿，我们是它的 140%，说明大家还是比较认可我们的。我想汇报几个情况，一个是简单汇报一下我们集团的基本情况。我们这个企业是在 1992 年，以 2000 万注册资金成立的，到现在 22 年了，集团在这 22 年间的进步还是比较快的（见图 1）。大约到去年底，我们的资产规模已经超过了 3600 多亿，22 年涨了 18000 多倍；净资产 600 多亿，也涨了 3000 多倍。去年的年收入超过了 3300 多亿，平均每年增长 40%。特别是要讲的是净资产回报率，连续 8 年超过 25%，高的时候是 30%-35%，净资产回报率是资本市场特别看重的。

我们在 2012 年全球排名中排在 359 位，估计 2013 年的排名还能提升 80 位。去年我们的增幅在全球 500 强当中排第三，中国在世界的 89 家 500 强企业当中，我们是增速第

---

一。今年还会增 80%。而且集团的成长性还非常好，所以我比较有底气。在这个过程中，我们当然要稳健，因为有稳健，才能不断成长（见图 2）。

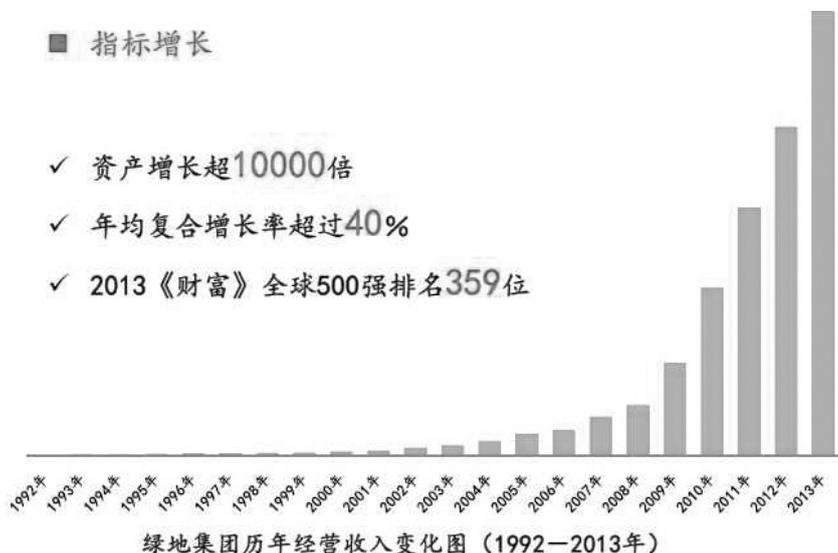
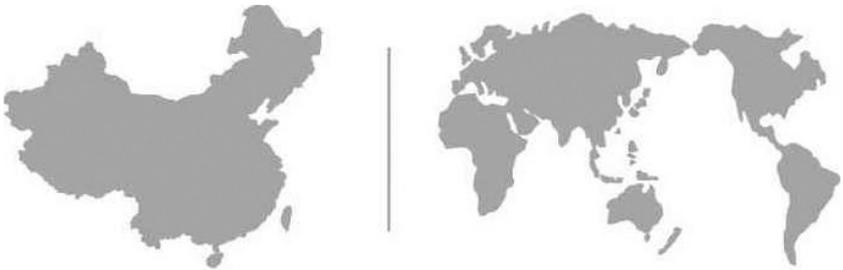


图 1：绿地集团的增长情况



图 2：绿地集团的多元经营

还有一个情况就是全球布局。在国内，除了西藏和台湾没有，其他省都有布局了，而且都在省会城市和重要地段的重要项目，共进驻了 80 多个城市。在全球的 4 大洲，9 个国家，13 个城市也都有布局。我们和人家不同的是，都在一线城市、一线国家。除了亚洲以外，美国主要是洛杉矶、纽约，这两个项目的规模都比较大，都在核心位置。洛杉矶的项目在大陆会的位置，10 亿美金。纽约的项目在布鲁克林区，60 万平方米，他们说 30 年来美国房地产规模最大的就是我们。在多伦多，也是最核心的位置，在多伦多电视塔边上。在伦敦是金融区，还有一个在市中心的老啤酒厂。在澳大利亚的悉尼市中心，紧邻海德公园。除此之外，还有在泰国和韩国、马来西亚。已经是一个全球布局（见图 3）。



全国 29 省市自治区 80 余城

全球 4 洲 9 国 13 城

图 3：绿地集团的全国和全球布局

在我们的发展过程当中，分三个阶段。第一个十年，我们只在上海做，资本比较小，十年做成了中国 500 强。第二个十年，从江西开始，又做了十年，做成了世界 500 强。从 2012 年开始，实际上我们已经在做全球化了。今年呢，是我们比较快速成长和快速收益的一年。所以，现在我们提

出来的目标，是要在未来十年做世界的绿地，一是从量上，二是从质上、从布局上。按照国家商务部定的三个指标，都要超过 20% 以上，年度投资、年度收益、年度利润占整个集团的总投资、总利润、总收入的比重都超过 20%，成为全球的跨国公司。我们大概经过了这样三个阶段（见图 4）。这是我想跟各位报告的第一点，现在绿地的状况。

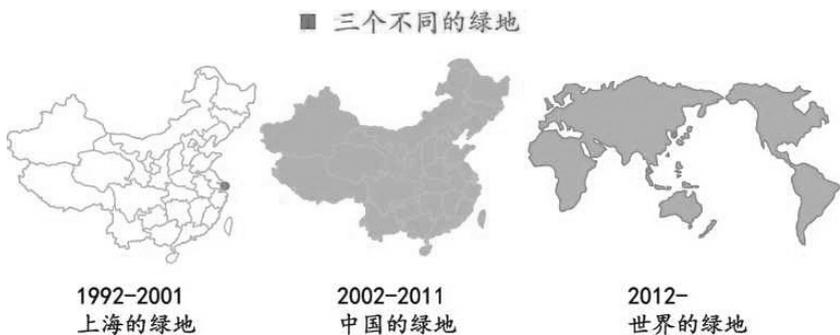


图 4：绿地发展的三个阶段

第二点，报告一下我的主要体会。从国有企业的发展来看，根本是活力、动力、竞争力，从中央三中全会到上海市委的决定都非常正确，如果没有动力，那就没有活力，没有活力，谈它的竞争力，是不现实的。从我们企业成长来看，我觉得一个企业的成败，根本在人，但关键在制度，我们讲的制度就是改革、股份制、混合所有制，这些制度对于绿地发展，起到了巨大的推进作用。1997 年我们开始搞混合所有制，那时候中央国务院有文件允许的，叫持股会，实际上就是现在的合伙人公司。后来我们逐步在各种形式下，通过各种市场方式调整，一直到去年，在市委市政府的直接帮助下，我们引进了战略投资者，变成了真正的混合所有制

企业，而且国有持股低于 50%（见图 5）。



图 5：绿地集团追求体制创新

当然低于 50%，在中央层面上，有各种各样的说法，有各种各样的要求，也提出了各种各样的企业应该有不同比例。像非垄断性行业，据我对中央政策的了解，是非常鼓励混合型所有制的，这是比较清晰的。目前我们主要在做上市，刚才提到了，在政府的直接推动下，争取直接上市。上市以后，肯定是中国目前最大的行业制造的公司，我估计也是上海地区最大的。上汽 1400 多亿，我们 1200 多亿，如果未来运气好一点，可能在上海是市值最高的一个公司。

在机制创新方面，我们这么多年的体会是什么呢？是它对我们有一系列的成长机制的配套，这起到了至关重要的作用。比如通过机制创新，我们可以有用人创新，如果没有这个制度创新，我们的用人很难创新。大家都知道，国有企业的干部讲组织配置，很难讲市场配置，我们这个企业从农委建委分管的时候，就开始们在用人方面市场配置。初期的时候，全民的岗位只能用全民的，干部的岗位只能用干部，干

部岗位不能用全民工人，但是我们从刚开始成立起，这个机制就给了我们很大的帮助。混合所有制结构这种企业制度，在奖惩激励机制上，还有制约机制上，给了我们很大的帮助。因为利益与所有员工，或者说与持股员工，都是密切相关的，这种紧密度不是一般的企业搞点奖金的概念。这种制度可以让我们比较放开，既有激励，又有约束，搞得很紧密。这个机制还可以让我们把经营机制搞得很好，我们的经营机制非常灵活，与市场非常近。如果你是传统国有的，就非常难。现在做全球化过程当中，更是这样，如果董事会没有职权，都要报批，全球的项目基本都吹光了。我们在刚开始的时候也不习惯，当时国务院批下来一般是6个月，我们跟人家谈判一定要坚持6个月，但是人家不跟你谈6个月。我们现在尽量是三个月，现在商务部、发改委都是比较明智的，进行了改革。那么这种过程当中，靠的是什么呢？靠董事会、股东会的机制，来做决定。否则对于传统国有的经营者，国家还没有批，你怎么敢擅自把钱弄出去，擅自把项目定下来呢？可想而知，肯定做不到。按照传统国有企业，原来都是要国资委批，不批是不能出去的。当然上海国资委还是比较开明的，在前几年做了一些改变，大的企业可以报自己公司股东会批，但是一般的企业也要报国资委批。

在这种机制下，还可以解决企业内部管理当中的授权问题。所谓的授权，是指我们把大的投资、重要人员的任用、负债规模等等这些决策集中在集团总部，其他的则完全按市场情况统统放到各个公司去，这样效率会很快得到提升。在我们行业里面也有多种形式，有的是把所有东西都收上来，有的是把所有的东西都放下去，我们基本上把大的东西放在上面，一般的东西放在下面，采用这种机制授权，进行控

制。授权机制对于我们内部的竞争机制，也有很大的帮助。

我们企业开会是这样的，每季度开一次会，每季度都有考核，按照考核结果，分数高的到前面来，分数低的到后面去，分数再低的出会场，撤消建制。支撑是什么呢，就是董事会。四年前上海国资委也开始搞了，领导请吃饭，排位置按照你的利润收入，加权计算，排在第一位的坐一号，排在第二位的坐二号，也在用这个机制。当然，现在不吃饭了，这是另外一回事。我觉得这个竞争机制是无形的压力，不仅是钱的问题，更重要的是面子问题，你今年坐第一排的，明年坐第二排了，后年坐第三排，心里很难过的。这个东西的来源是什么？是所有制的董事会决策机制给它做了支撑。

还有就是有分类管理，我们整个平均工资水平比同行业低，但我们就是同样一个单位，内部工资水平差距也很大。我举个例子，我们的房地产公司，做的比较差的可能年薪80万，但是做的好的可以有300万收入。在常规的国有企业，职工如果差一个级别，就基本工资来讲，收入是差不多的，但在我们这边会差3到4倍。靠什么呢？靠总的制度，内部的分类。至于年终考核奖，差距就更大，更可以放开。

这种机制是非常重要的，有利于经营团队的长期思考能力。对这个问题，现在中国好多专家做了很多研究。过去讲国有企业一定要轮岗，这个轮岗实际上到底是轮好还是不轮好？我个人认为，一个企业，如果没有给它五年八年的时间，它是做不起来的，我是有深切体会。很多省长跟我讲，他们有个规定，干部在一个岗位上不能超过五年，我说那就错了，最好不能少于5年。正常情况下应该是这样，除非他干不好，那是另外一回事。如果他五年就换岗，他可能焦虑不安，不能按持久的商业模式去经营，就采取短期行为。

---

因为今年工作业绩做出来了，可以拿奖金拿提成，如果做不出来，奖金要下来，职务也提不上去。从这方面来看，因为有这样一种长期机制，就做长远考虑，和他的商业模式有很大的关系。我举个例子，有的国有企业，把一些资产卖掉，当年的报表很好看。后来国务院国资委出了一个办法，出售存量资产的，考核只能算一半，不能算全部。是什么原因呢？因为他要走，当然把前面的卖掉就结束了。我们则是倒过来，我们要让这种机制持久长远，就必须考虑要将很多东西留下来。我们去年的评估，资产就涨了77%，为什么？历年留下来的资产，肯定算价值。当然我们地产评估，可以按收益法评估，也可以按照原来投资的价值。所以是靠长远的机制、长远的商业模式。如果没有这种机制去支撑它团队的长期稳定，他不会这样做，每个人都一样。我们为什么能做到这样呢？因为他觉得，在我们这里是一个长远的占有，这种制度支撑他。我举个例子，我们的16个高管，70%都是在这里工作15年的，他们从来没有想过今年做完，明年就走了，如果他明年走了，就不是这种商业模式，也不会考虑资产的长期持有。所以我觉得，国企的改革，所有制和制度，尤其是所有制，对整个企业非常重要，乃至于是根本的制度。很多人看不懂绿地，认为它没有钱，如果风险大了就倒闭了。但是20年来，它有这么好的成长，实践已经告诉我们，绿地是最注重长远持久发展的（见图6）。

第三个，我想讲讲我们下一步的发展目标。市委市政府非常关心我们，希望我们成为中国的跨国公司，现在我们按照这个目标去努力。今年我们会超过4000亿的收入，400亿的利税，同时进一步加强全球化的步伐。我们希望今年绿地在转型当中，继续保持高速成长，并加快国际化的步伐。

希望今年在资产市场取得更大的进步。在管理方面，按照跨国公司的要求，实施全面的管理再提升。明年呢，我们按照年度目标，在十二五期末，完成 5000 亿的规模。与此同时，我们希望在未来三年，实现 8000 亿左右的规模和收入，这是我们的下一步计划和目标。

### ■ 2013年房地产主业继续位居行业领先地位

排名	公司	销售面积
1	绿地	1660
2	碧桂园	1652
3	恒大	1605
4	万科	1517
5	保利	1081
6	万达	1058
7	中海	991

2013年房企销售面积TOP7

排名	公司	销售金额
1	万科	1709
2	绿地	1625
3	万达	1301
4	保利	1251
5	中海	1170
6	碧桂园	1097
7	恒大	1083

2013年房企销售金额TOP7

图 6：绿地集团的房地产主业居行业领先地位

这是我想讲的第一个方面的情况，跟各位汇报绿地过去的 22 年，我们在改革当中，不断通过抓改革，抓创新，提升我们企业的动力、活力、竞争力。第二方面，讲讲国际化。我们从 2010 年开始思考国际化。最早的时候，我们想做资源，在海外投政府项目。当时国家开发银行跟我提了很多一篮子的中国的援建项目，说这些援助项目做完后，再去换当地的资源回来，帮他们建保障房，建社会功能的项目，做市政道路，去换资源回来。弄了两年没弄成。特别是朝

鲜，当时叫罗津开发区，我们是第一个进去，第一个签约的，当时是张成泽和我们签的约，现在被抓起来枪毙了。还有刚果金，合同都签了，正要飞过去正式落实呢，结果总统给政变了。我们后来想想，发展中国家恐怕政局很不稳定，做生意看来做不成。所以后来就调整思路，觉得做生意，一定要和政局有关，当然还有汇率等等其他因素。于是2012年开始，我们就调整了思路，要到政治稳定、社会稳定、市场有潜力的地方去做项目。另外我们特别考虑什么呢？要和中国市场的延伸结合起来，中国人留学出国，投资移民到哪里，我们就到哪里。这是我们比较优势的市场，实际证明也是正确的。我举几个经典的案例，为什么今天快速成长这么有底气呢，因为通过几个项目实践下来，证明这种思路是非常可取的，而且是非常好的时间段。前面讲到，我们现在在全球，有四大洲，九个国家，13个城市（见图7）。



图7：绿地集团国际化的总体情况

这13个城市当中呢，我们实际上分为两类，一类就是靠

近我们周边的，泰国免签了，济州岛不要签证，也是落地签的。第二类就是留学，移民，旅游三个地方。我们到目前为止，一共投资了 200 亿美金，今年海外的收入可以超过 200 亿人民币，按照现在的项目明年可以到 400 亿。

另外一个特点，就是我们的项目都是在市中心的综合体，既有住宅，也有办公楼，还有酒店，酒店主要是作为配置的，不是单一的。影响比较大的是纽约、洛杉矶、悉尼、伦敦，这几个项目是特别大的，位置好，功能全，规模大。从这些代表性的项目来看，我们自己也是比较有底气的。

我举两个例子。2013 年我们在韩国投资，一共投了 1000 万美金、10 亿人民币，在 2012 年投的，付了 5% 的定金，到 2013 年 4 月份付的钱。我们在当年，就收回了 12 亿人民币，这是现金流。每平米的成本，类似于国内的 1.6 万一平米，我们卖平均 2.3 万，后面价格还要上涨。投 1.6 万的成本，赚 6 千块，跟国内比也算是收益非常好的，有的地方还达不到。另外，就是杠杆特别强。实际的投资，有的项目是半年，有的项目是 9 个月。悉尼的项目，我们改建了一栋楼、一个酒店、一个商场，我们当时投 1 亿多澳元，2013 年 3 月份付了 5% 的定金，6 月份付了 5% 的定金，9 月份付清，到 11 月份我们当年就收进了 3 亿多澳元，大概 20 亿人民币。当然澳洲的预售房收入的管理不一样，你销售完，售款的 10% 可以用，90% 的钱要存在银行，银行作为对消费者的保证，但是银行同样给你相应的银行贷款，实际上是你承担了存款与贷款的利息差，是为了保证消费者。韩国是例外，全和中国一样，收完就可以用。那么在悉尼的项目利润是多少呢？最初的时候，投资预算成本 11000 块一平米，定价 13000 块，结果卖 17000 块，这还是下面的

---

楼层，上面的楼层还没有卖，如果是上面的楼层平均 18000 块一平米。一平米的利润，等于从 11000 到 17000 块，有 6000 块。所以它的投资回报远远高于国内。当然这些项目不能说有普遍性，但是我们这两个项目做得非常成功，原因主要是我们进去的时机比较好。我们进去以后，去年一年，特别是后三个季度，伦敦、纽约、洛杉矶、悉尼，都涨 20% 的房价，各种因素造成我们的营业额非常好。

我们的商业模式怎么做呢？还是做中国市场的延伸，还是做自行开发，因为现在有各种做法，有的是做财务投资。我们认为呢，你是一个产业开发公司，应该把你开发的能力充分发挥出来，不是只做投资不做管理，我们是全系统的管理。

在做法方面我们有几个特点。刚才讲到，第一个是把握市场。总体上，我们对海外媒体说是做全球市场，实际上就是做中国市场。因为在海外你要说做中国市场，人家马上会很担心，你是不是做中国城，你是不是会对它形成社会不稳定？全世界的主流媒体去年全来过，像华尔街日报了，BBC 了，都过来采访过这些问题。我们对他们讲，不用担心，我们的这个市场不是单做华人。其实，华人是主体。特别是亚洲周边，基本上 80% 以上都是卖给中国人，澳洲市场也是 80% 卖给华人。洛杉矶的项目我们还没有开盘，是 2 月份开的工，现在第一期的两栋房，据我目前的了解，基本不用特别销售，基本上已经订光。现在华人大量移民的这个市场，简直是惊人的成长。当然这个因素是各方面的，大家都知道，有些人认为钱放在国内不安全，有些人希望在海外有固定资产等等，各式各样的因素。服务华人，我觉得这个市场目标非常清晰。第二，就是中产阶级的成长，买房子

的基本都是中产阶级。第三，就是自主开发，自己建团队。我们除了必须要合资的项目以外，多数都是自己管理，这样有主导权，效率更高。第四，是追求可持续发展。

在这个过程中，有很多事要我们去研究，就是怎么让它更持续？比如我们充分运用国际一流的专业机构，因为他们比中国的房地产机构成熟得多，无论是政策，还是专业技术、服务能力。比如产品定位，在海外，只要你花钱，它们有完整的产品定位、市场报告一大堆。他们的法律机构更加完善，法务全方位给你。资金你要多少给多少，只是成本问题，根本不必担心国内出去的资金。现在我们海外的资金，国内出去的钱非常少，基本上都是靠海外，当然我们还有一个香港的平台，香港资金可以比较自由的进出。国外的这些政策，如果你要用它，当然要研究好，这样使你能够更持续地发展，培养好自己的团队，不断克隆。可能明后天要公布，我们在悉尼又有两个项目，在悉尼市中心。

以上这些是我们的做法。大家都有共识，其实到最后，就是在全球竞争。所有中国企业，不到全球竞争，不能到最高境界。所以我们认为，不管哪一个行业，过去出去的行业和现在出去的行业，差异性比较大。当然国际化的道路，各种行业有差异，有的是产品类的，不管在哪里生产，我想卖到哪里就卖到哪里，你完全可以在中国生产，也可以在越南生产。房地产是就地生产，就地销售，它的全球化形式不一样。但是我认为对于所有的行业，国际化是必经之路，这是不容讨论的。

还有一个，就是国际化实际上对像我们这样的中国公司，也有很大的理财和在全球配置资源的重大作用。比如我们现在在海外做项目，我们在全球配置资源，像资金资源，

---

还有各种专业技术服务的资源，因此我们集团在全球家喻户晓。我有时跟领导开玩笑，我说现在国际重量级人物来上海，一般要么先见你，要么先见我，或者见完我再见你，已经到这个分量。全球最牛的纽约市场、伦敦市场，我们在纽约办业务，他们隆重欢迎我们。伦敦市长跑到我这里来谈，他们的首相跑到中国来都要见我，希望跟你合作。大家都知道，全世界的政府都在做两件事，一件是提升自己工作效率，改善服务。第二件事是招商引资。你说发达国家不招商引资，这是不对的，他们也要招商引资，总统总理，我们去了都要见，我们见过很多总统，很多总理，也有各国的部长。去年澳大利亚刚换完总统，投资贸易部长跑到我这边来，邀请我们再投资，征求我们的意见，还邀请我们作为中国首席代表参加今年 20 国首脑会议的商业领袖聚会，等等。这种世界影响力，极大地提高了我们在全球配置资源的能力。同样，这反过来加强了你在国内的影响力，人家觉得你在全球都能做，你在中国肯定更没有问题，你在中国各省区获取项目的能力就更高。同样，我们给各兄弟省带去的東西也更多，因为你很多相应的机构、相应的专业都能跟进，不仅仅是过去在国内配置资源的能力。

我刚才讲了政界，忘了讲商界。德意志银行盯着我们合作，汇丰银行给我们贷款。高盛号称全球最大的投行，我去年 10 月份去，高盛的主席陪我半天，过了一个月不到，他又跑来找我。这种在全球配置资源的能力，在全球的感觉，完全变了，包括我们的员工，我们干部出差，都不一样。过去是旅游，点头哈腰，看到人家低人一等，现在是昂着头跑出去。这不仅体现在国际配置资源的能力上，也提升了在国内获取资源的能力。

最后，这有利于水平的提升。通过和国际接触，我们发现中国政府未来可能会自己改善的，我们也看到一些问题，现在在座的可能你们觉得不是这么一回事。比如说，我们会发现我们的商业模式要不断完善，有的要建立，有的要创新。全球发达国家目前的状况，它的今天，可能就是我们的明天。我举个简单的例子，比如商业地产，在美国投商业地产和在中国投商业地产，完全是两码事。在中国如果一次性卖掉的，税收很轻，只有 20%。有的人以为很重，错了，美国更高，在美国一次性卖掉税收是 40% 到 50%，但他鼓励你持有，持有的税收很低。在中国是倒过来的，你要在中国经营呢，税收更轻，可是它逃税。所以这种理念，无论你在中国还是在国外，可能我们的政策都要重新完善。像韩国就有些我们中国要学的地方，人家税交完以后你再投资，全抵扣税收，鼓励你再投资，这些政策比中国科学得多，先进得多。开发当中，我们企业也要全面提升自己。所以我在想，我们的国际化让我们也开了眼界，提高了我们未来管理的能力。我相信绿地的国际化，要不了两三年，我们会更成熟，有更高的竞争力。我们也相信我们明年能够做 5000 亿，我们的质量，我们的竞争能力，在中国的国有企业当中，会进步更快。再次感谢各位，特别是各位长期关心我们、支持我们，没有大家的支持，就没有我们。另外各位都是老专家，都是我的老师，导师，也希望继续给我们指点，谢谢大家。

## 提问与讨论

**乔依德：**非常感谢张总，在不太长的时间里，很生动

---

地把绿地的改革和国际化的经验跟大家分享。下面我们还有一些时间，大家可以提问题，各方面的问题都可以提。

**王世豪：**首先非常感谢张总的精采演讲。尤其是你为上海国企改革，也为上海的企业争取了荣誉，树立了旗帜，这也是上海人的骄傲。我想提两个问题，第一个呢，就是今年以来，2014年中国的经济方面，出现三个拐点。第一个拐点就是全国各省市的人代会，绝大部分都调低了经济的增长速度，这35年来第一次。第二个拐点就是连续上涨15年的房地产，今年出现拐点了，有部分城市往下走。第三个拐点，连续上涨了8年的人民币的汇率，出现拐点，往下走了。这三个是比较大的拐点。我想问，房地产的拐点，是否会同时发生？如果展望国内的房产市场，它还有多长的兴旺期？第二个问题呢，你的国际化确实讲得非常好。但是我想，这确实也是一个历史性的机遇，就是你说的窗口期，正好是中国开始资本输出，也是中国国际化的过程，同时中国也是移民潮的过程。这样的话，一步一步往下走，你觉得这个是否会继续下去？国际市场可持续发展的前景怎么样？谢谢。

**张玉良：**一个问题是关于房地产的。王行长是我们的老师，我们说房地产基本属于农民种菜养猪，银行属于喝咖啡赚钱，层面不一样。他刚才提的几个转折点呢，我个人理解，还是有所差异。第一，我觉得，中国的经济跟全球经济不一样，比如中国经济由高速进入中速，但是不等于不增长，全球金融危机以后，经济正在比较快的上升。说中国经济转折呢，我认为也不能这么说。我觉得它平稳地进入中速增长阶段，可能未来三到五年增速是6%到7%，再过几年可能4%到5%，不能说它是转折，它可能继续放缓速度。

这是我个人的观点。因为全球经济发展有个规律。第二个就是汇率问题，我认为和第一个问题紧密相关，当然也和我们的政策有关，但是我不认为目前的阶段是一个趋势，可能到年底，或者过一段时间，我觉得还会平稳，这是我对所谓经济转折的看法。

在这种背景下，说房地产拐点，说它爆盘等等，不符合情况。其实我们对 2013 年的中国市场早就规划了，刚才我跟我们有些领导交流时也讲，我们 2012 年就开始收缩，甚至不进三四线城市。这个原因很简单，房地产市场和它的经济成长性与人口积聚——特别是人口积聚——是紧密相关，有人就有市场，没有人就没有市场。我们发现 2012 年开始，三四线市场急剧下去。大家目前关心的问题，从表象来看，这种情况去年早就已经有反应了。而现在的特点是分化，像北京、上海，大概 80% 的省会城市，会持续增长。前两天在中国经济论坛，我有一个发言，我认为，大概未来五到八年，会继续保持比较好的成长，这是基本面的变化，趋势的变化。当前的情况只是一个新的特点，比如地级市、三四线城市，特别是没有产业、净流出人口的，肯定是下滑，并且已经下滑一年了。而且过去两年，有的地区房价炒得很高，自然应该下滑，甚至下滑的很厉害。但是，现在我们省级城市的资源，各种医疗、教育、就业资源，仍然在加剧成长，所以它的人口会成长，80% 以上的省会城市都会成长，而它的成长，就是市场。现在一般的省会城市，大概每年净增 10% 的人口，比如这个城市 300 万，每年就有 30 万净增人口，快的 45 万，10% 到 15% 之间。最落后的地区，象西宁，银川，全省总人口比较少，就 5、6 百万，那么它的这种进步可能比较慢，可能每年净增 5% 的人口。像西宁，我

刚才跟他们聊，你们城市能维持已经很好了，它只是要改善。但是对一线城市来讲，它是去年涨得太高了，无论地价还是房价。北京的房价，有些地区涨了 80%，我们的楼盘我最清楚，一年涨 80% 的房价，吓死人。

我们觉得中央现在的领导确实智慧，看见像没看见一样，可能他思想不一样，他认为这就是市场，让它涨好了。而且他也想，我们政府增加税收，更能解决我们的市政问题，不是很好吗？可能忍受度不一样。当然，也有可能还需要调节。那么从这个来比，你想今年再成长，那不可能了。今年是缓慢的，有一些稳定的增长态势，但是这种增长态势不会下来，这是我对地产业基本的观点。

我们全中国将来近 10 亿人口要在城市。按照每个城市 500 万人口，中国要有 100 个 500 万人口的城市，你们现在数数，有多少 500 万以上的城市？除了上海、北京、广州、辽宁、西安、成都，接近 1 千万，或者 1 千万以上、两千万人口的，其他大部分省会城市一般都在 300 万到 500 万人口。集中度比较高的，一个省只有一个核，像郑州、武汉这种城市，他们也就 5、6 百万，他可能要增长到 8 百万到 1 千万人口。其他的省会城市，像南昌、合肥，那是 3 百万都不到，两百多万人口。你想要 100 个 500 万以上人口的城市，未来 6 到 7 年当中，按照我们三个新农村的规划和国家最近出来的一些文件，这些导入城市的地产依旧不错。

再加上经济结构转型当中，对产业地产需求量非常大。有人说商业过剩了，有人说办公楼过剩了，过剩的都是分化的表现，并不是所有。像刚才王行长有句话非常精辟，说普涨的房地产已经没有了，非常正确。自 2013 年开始，就已经非常分化了，产业地产当中，经济成长快、转型好的，

商务地产成长非常好。去年一年，我们绿地集团光商业地产增长 80%。有人问我，你们增长那么快，怎么可能呢？那么我告诉你，我们今年平均还要增 50%，有 2400 亿。2400 亿是什么概念呢？2400 亿的收入，是全球房地产开发的第一名，是最大的公司了。当然我讲了，首先要坚持质量，是有竞争力有效益的房地产，不是没有质量没有效益不可持续的数量。今年依旧会成长 50%，而且我很自豪的讲，这可能是底线，我要超过这个数字，我要留点给明年，明年我要 3000 亿的房地产。第二个问题问到我们这种模式在全球的可持续。我觉得，对于每个企业，最有生命力的就是贴着市场，你自己有开发能力，有投资能力，有品牌能力，有全球配置资源的能力，就应该是可持续的。比如今年悉尼好，你就在悉尼投多一点；明年如果发现巴黎好，我可能市场转移到巴黎多一点，或者就集中做巴黎；如果你发现纽约市场特别好，当然就到纽约。

大家都知道，你去纽约的时候，在曼哈顿，特别是时代广场，那不是南京路，是好几个南京路，它每天的人流量是惊人的。我去年去了三次美国，我们的合作伙伴有一个酒店就在曼哈顿边上，时代广场边上。第一次去，我们飞机晚点，1 点钟到，人家以为不来了，房间全部租光。所以，我们 13 个人住一个房间，人家说要给我们换一个地方，但是因为我们觉得第二天 8 点半还要开会谈判，还是在这里算了。第二次去了 4 天，发现酒店天天爆满，没有一次不爆满。我比较注意它房间的市场调研，因为我们现在也有 70 个四星级以上的酒店，所以我对市场比较关注。所以我认为，全球现在经济在复苏，在人口继续积聚大城市的状态不变的情况下，市场永远存在，就看你自己的竞争能力。所以

---

我认为，我们的全球模式是可持续的，因为你的体制你的机制是适应这个市场的，你灵活应变市场，再加上你的开发能力、你的品牌、你的资源，应该是可持续的，谢谢。

**左学金：**首先恭喜绿地集团取得这么大的成就，在上海是一个非常好的榜样。我有两个问题，第一个是关于国际化。现在你在国外，在9个国家13个城市开发楼盘，这是外国人设计的还是我们自己设计的？你现在这些项目的管理团队，有多少是当地人，就是外国人？第二个问题，你在国外，以现在的模式建设房地产，但是它主要的买家是华人，这样的模式，你感觉是不是能够持续很长时间呢？你有没有判断这个持续时间？你如果非常成功，会不会国内很多房地产公司都照你这个模式去做？但是中国能够到国外买房子的人口毕竟还是有限的，这就是我想请教的。谢谢。

**张玉良：**第一个问题，你刚才讲到的设计。实际上我们国内的项目，几乎都是国外做的。我们现在用的设计公司，都是全球一流的设计公司，国内的设计公司基本只做配合，除非是简单的住宅。好一点的，都是海外在做。在国外的，都是国外做。从这个意义上来讲，国际地产开发的专业化很强，不一样的。在其他方面，如果你更有市场拓展能力，就有竞争优势，实际上就是国际水平了。那么我们的管理员工呢，由于开创初期可能还需要防范风险，目前的核心人员都是从国内派的。但是要不了一两年，恐怕核心人员一半也会是当地人，目前的普通员工就是当地人。现在在招聘当中，我们基本上注重一半老外，一半华人，因为这些城市华人都很多，他们在当地也有这样的专业，也有这样的活动圈，我觉得是比较有优势，比较合适的。随着时间推移，我觉得国内的人会增加，当地人会增加，老外会增加，华人会减少，

我们基本是这样判断的。开始的时候，我们觉得他们的效率和速度，可能和我们的管理文化有差距，可能影响效率，所以开始初期先这样做下去。

第二个问题是关于全球华人市场的。对于全球华人市场，我是这样看的：中国目前的政策下去，恐怕还会加剧出去，这个原因，按照新闻发言人的讲法，你懂的。现在除了旅游以外，我们在海外看到这个移民真的是吓死你，外国很多报道一点不夸张，全拿现金，不带卡。中国现在财富分化实在太厉害了，在座很多都是机关的，现在事业单位收入真的太低了。在一些好的企业，好的事业单位，特别是现在我们很多服务业的公司，他的收入买中国的房价，有很多不健康的，但是拿他的年收入跟房价比，真的不好比，差距太大了。另外高收入单位和低收入单位差距太大。在这种背景下，有钱人都往外跑。有地位的，有钱的，就这两类。这样的人群，中国基数比较大，所以我认为，持续十年八年的移民是肯定的，因为基数大。

再加上现在旅游人群不得了，国家有个规划，或者有个预测，现在是一年1亿人次，未来三到五年，每年2亿人次以上，它所带动相应需求量不得了。因为为这些游客服务，无论是办公，还是酒店，酒店公寓等等，我不认为八年十年以后会有问题。当然，我们做的市场也不仅仅是华人，我们也有很多好的地段，像纽约和伦敦，很多市场本来就不是只针对当地国家或者当地城市的，其他国家也要来买你的。像美国华尔街日报全球总编跟我讲，你的市场竞争力首先在于你对华人是巨大市场，因为在中国的消费市场当中，我们的消费量实在太大了，知名度高，一般来讲他会买中国公司的，因为他觉得比较安全。

---

至于是不是国内的企业都像我们一样出去，这个得看能力。现在已经出去不少，但是成规模成批量出去的大企业还少。这两个条件，一个是自主条件，企业自主条件如果不具备，他就根本没想去，他去或者是被人逼的，或者为了有个品牌，有个形象，所以出去一下。还有一种就是发自内心的，那就要看两条，实力和竞争力，这两条如果没有的话，他是不行的。专业能力加上品牌能力，你要没有这个就出不去。所以要看它是不是具备这些条件，如果具备他也会出去。总体来看，未来三年，我们这个行业的企业出去会加快，这是肯定的。谢谢。

**乔依德：**还有谁有问题吗？如果没有问题的话，我们再次以热烈的掌声，对张总的精采演讲表示感谢！我也利用这个机会，代表我们基金会，对绿地集团表示一下感谢。张总也是我们的理事，以往对我们基金会的活动一直给予支持，因为我们是非盈利公益性组织。特别是去年，我们办公室从原来的新闻路比较小的地方搬到和绿地集团边上。绿地集团也给我们提供了免费使用的办公室，让我们的办公条件有了很大的改善。我利用这个机会，对绿地集团，对张总表示感谢。今天的沙龙，就到这里结束，也感谢大家的参加。

（以上内容根据录音整理，未经本人审阅）

# 中国土地制度改革

周其仁  
北京大学教授

上海新锦江大酒店 2014年4月28日

**乔依德**（上海发展研究基金会副会长兼秘书长）：今天我们非常荣幸和高兴地请到了北京大学的周其仁教授给我们做“中国土地制度”的演讲。关于周其仁教授，我想用不着多介绍了。其仁对中国问题做了很深入的研究，他经常会做一些调研， he 现在是上海市委决策咨询委员会的委员，最近一段时间一直在上海调研。另外，我也要补充一下，其仁也是我们上海发展研究基金会学术委员会的委员。有一次他跟我说，你们的研讨实录是原汁原味记录下来的，恐怕现在很少有人这么做了。我觉得这对于我们也是很大的鼓舞。这个话我回来也跟同事讲了，为什么呢？现在有很多偷懒的办法，就是把视频放到网上去。但是将心比心，我很少会花两三个小时坐在那里把视频看一遍，但是整理出来记录稿二十分钟就能看完，不要看的还可以跳过。所以我们还是本着这样一个精神把沙龙搞好，研讨实录也把它做好，这也可以说是我们的品牌，我们会继续做下去。闲话不多说，下面我们以热烈的掌声请周其仁先生给我们做演讲。

**周其仁**：非常感谢各位来，依德叫我来介绍一下土地制度改革的情况，我只能尽我所知把这个情况跟大家做一个介绍。有些问题的看法分歧还满大的，虽然土地本身很简单，但是土地引起的问题挺复杂。我们这个沙龙挺好的，有一个

---

直面问题充分讨论的好传统。我就介绍一下土地制度的变化。这个土地制度，我通常把它分成三个圈圈来介绍（图1）。

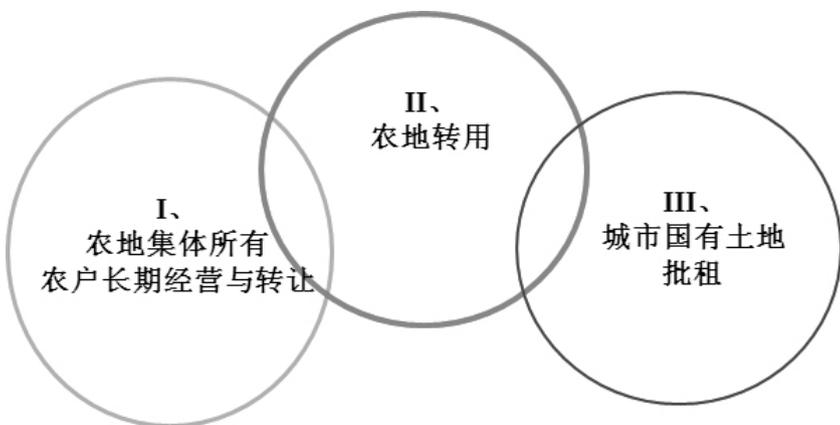


图 1：土地制度三部分

第一个圈是占地面积最大的农用土地，对于这个，中国曾经实行了一套人民公社集体化的制度。发现有问题的，所以从 1978 年以后改，现在改成集体所有制下的农户家庭承包责任制。这是第一块。

大家再看最右边这一块，就是城市的土地。在原来的计划体制下，它是不准买卖、不准租赁、也不准转让的，只能由政府通过划拨来解决土地的配置。大概到 1987 年，这个制度开始发生变化。因为中国开放，外资进入中国，进来办厂要落地，这块地你不能划给他。所以从这时候开始，就发生了一个重要的变革，就是把原来不准买卖、不准租赁、不准转让的土地，变成可以依法转让，然后形成一个土地批租的市场。讲起来就是所有权还是不卖，但是使用权可以卖

给你 40 年、50 年、70 年，放到市场上来。这样就形成了一个城市土地市场，然后也用它来为城市建设筹资。这是第二块。

现在看来问题比较大的是中间一块，就是原来不是城市，但是随着几亿人进城，城市在扩大，原来农民的土地、农村的土地、种地的土地，变成了工业用、城市用。这块地，就是农地转用，转成非农业用地，这一块是现在矛盾冲突比较严重的一个领域。整个土地制度概括地讲，就是这么三个部分。

下面我就分别简略地给大家介绍一下，已经发生的变革、还留下哪些问题、还可能或者正在进行哪些改革。

第一就是我们形成了农村集体制下的家庭承包。共产党打天下是靠发动农民，发动农民的办法就是实施土改纲领，让无地少地农民从地主富农（主要是地主）那里分到一些土地。这是建国开始时完成的。一搞建设，认为这个制度还要动，所以就搞了初级社、高级社、人民公社，把已经分给农民的地再合起来，合成一个集体制。这个集体制在当时是解决了很多问题的。实际上国家工业化的时候，非常重要的问题就是怎么获得积累，因为工业化要投很多资，要形成资本啊，我们国家打了那么多年的仗，又没有海外收入，又没有殖民地，这个积累问题怎么解决呢？实际上最后就是通过人民公社这个制度，主要让农民做贡献来完成的。这样就有了五万个左右的公社，五亿农民就很容易驾驭了。因为如果一个政府对五亿农民是很难的，收税都困难，有组织就比较好办了。有了组织之后，粮食就可以低价的收上来，城里就可以维持一个低工资，城里低工资就可以维持一个较高的工业的积累，然后就可以上所谓的体系基本健全的工业体系，国

防、重工业、两弹一星都是在这个基础上搞起来的。它的问题就是农民本身的问题解决得不好，大量低价粮食交给了国家，再加上公社这个体制在鼓励生产劳动方面有一些缺陷。就是它有大锅饭，大家一起干活，干多干少怎么去量呢？如果量得不清楚，干多的人就觉得吃亏了，就不像每块地由每户人家种劳动积极性那么高。所以这套制度也有缺陷。

这个事情遇到冲击才会要求改革。人民公社制度第一波冲击就是在 1959 年 -1961 年，由于大跃进，由于农村公社的经济规模过大，由于决策方面的头脑发热，最后就形成了一场饥荒。刘少奇后来讲的叫三分天灾七分人祸，在和平年代正常的年景下，有很多人口非正常的死亡，主要是农民。这个冲击就使得我们对原来的体制做出了第一步改革，就是周恩来替中央起草了一个农村经济政策的紧急的九条，其中有一条宣布，原来已经都收到农民公社的地拿一部分出来做自留地。这是在全盘土地公有打开的第一个缺口。从所有权来说，这个地还是集体的，但是使用权划到每家每户，种什么你定，种出来的东西归你。实际上给我们公社加了一个保险阀，万一再出岔子，农民至少有一个补充口粮的机会，补副产品的机会。但从制度变量看，它就形成了第一次所有权、使用权分离的过程，所有权还是集体的，但是使用权可以划到户里去。这部分土地大概占人民公社土地的 5%-8%，这是 1961 年以后做成的一件事。

1961 年还在局部地区，包括安徽、河南，发生了包产到户，就是除了自留地，把生产队的地包到农户里头去了。这对当时度过饥荒是做了贡献的，但是这个变法没有被高层最后接受。陈云、刘少奇、周恩来、邓小平实际上都赞成，但是毛主席不同意，毛主席认为这样的话，社会主义就没

了。看起来大家没有分地、没有退社，公社架子还在，但是实际上没有了。所以毛主席不同意。后来形势一好转，开了八届十一中全会，举阶级斗争为纲，最后就把那个包产到户压了下去。这是第一波，

第二波就是 1977 年，毛主席已经去世。1977 年在安徽一些地方又遇到干旱，春季干旱，夏季逃荒，那秋季怎么办呢？所以有一些生产队，像小岗就开始又一次秘密的包产到户，因为历史上搞过，知道这个方法可以打粮食，又重新搞，可以叫基层首创。然后呢，县里头说，没办法，县里没有救济粮，说那就让他们搞。省里，正好碰上万里在安徽当省委书记，万里和他的省委常委说支持搞。当时还是华国锋主席在北京主政，高层还是有不同意见，但是一些省委支持，所以它作为地方试验就保留下来了。一保留下来，它就蔓延，用这个方法打粮食可以解决农民温饱问题。1978 年全国大概有 2.5 亿的农村人口，自己种粮食自己吃不饱。他们一方面给国家、给城市、给工业交粮食，但是农民自己的温饱问题没有解决。所以包产到户一旦管用，又没有一巴掌打下去，它就开始蔓延，到最后，就变成一个普及全国的新体制。

从指导思想上看，它纠正了过去的办法：就是不要认为北京想的一套是最有效的办法，要让实践试试看，什么办法行，什么办法群众欢迎，那你就用党的权威、国家的权威去承认它、保护它。这是通过五个一号文件解决的。从内容来看，“包产到户”包的这个产，开始就是产量，但是很快，只要这种承包时间拉长再拉长，最后发现承包的就是土地资产，包一块地你去种，交给国家多少，剩下的就是你的。所以这个集体制已经跟人民公社时期的集体制不同了，

它实际上是所有权归集体，使用权已经长久地切给农民了，承包给农民了。用我们的语言讲，它是用一个合约创造了一个新的财产权利，就是集体条件下的农民长久使用、经营、收益、转让土地的权利。这整个经过是从八十年代初直到最后完成法律的 2002 年，2002 年全国人大通过了中华人民共和国农地承包法，把改革成功的东西写进了法律。这时候集体还在，但是这个集体没有很多经济功能了，它主要就是发包土地。集体不再共同耕作土地，也不再对这个土地的经营负最后的全盘的责任，它唯一的功能就是到期把土地发包给农民，承包给农民，这大概是 2002 年。

到了 2008 年的十七届三中全会，最后对中国特色社会主义在农村的基本经济制度的定性，那就不是完全的集体制，而是集体制下的农户长期承包经营。承包法规定是 30 年一期，到期再包。到了 2008 年十七届三中全会，干脆就讲农民承包土地长久不变，从 30 年期改为长久不变。外国记者问，什么叫长久不变？温家宝总理回答，长久不变就是永远不变。

你说这个改革完成了没有？就农地而言，它还有一条尾巴，什么尾巴呢？虽然政治上、法律上都说长久不变，但是集体内部还有一个变的因素，大家到农村去看，各个农民家庭的人口是在变化的。今年这家的儿子长大了，成家了，娶媳妇了，生孩子了，那家是女儿嫁出去了。所以家庭之间的人口，实际上随着时间在变动，如果承包的土地不变，家庭之间的人均土地就会有差异。所以一些地方就要求调整土地，就是过一段时间按照变动的人口重新调整土地。问题是，如果调地，就没有长久不变；如果不调，家庭之间人均拥有的土地量就不平均。

一部分地区用的是湄潭试验出来的办法。湄潭是贵州遵义下面的一个县，它在1986年就提出要试验。当时改革深化，农村进一步该怎么改呢？就选一些地方做试点。当时省委农工部派了一个小组到湄潭去，湄潭是自己提出来要试验的，他们试验一个什么事情呢？叫“增人不增地，减人不减地”，就是不因家庭人口变化而调整土地。劳动力多的，家庭人口多土地相对少的，可以把这个力量引到当地开发，因为当地有几十万亩宜林宜牧的荒山草场。不要光在耕地上打主意，给一些贴息的贷款，给一些技术的辅助，给一些种苗，可以去开发荒山。1988年我们就在湄潭跟当地人一起，看他们搞试验。我前年又回湄潭去看了一趟。他们25年坚持到现在，就是增人不增地、减人不减地，家庭之间的土地边界非常清楚。他们剩下的劳动力怎么解决呢？往外走，不再高度依赖在土地上了。这个改革应该是成功的，也写进了2003年的土地承包法，就是在承包期内，增人不增地，减人不减地，维持人口和土地之间稳定的关系。不要让土地来回变动，土地要是来回变动，没有人好好种地，特别是没有人好好用农家肥保护地力。

但是农村还有另外一个法，写进宪法的，叫村民自治。村民自治有六项内容，第一项内容就是集体土地怎么承包。这两个法实际上是不一致的。一些地区愿意调地的，如果人数多，投票说要求调地，那就可以援引村民自治，那就调土地。一些地方可以引用2003年土地承包法。所以现在到农村去看，一些地方是定期调一下，一些地方是不调的。那么调的地方就永远有一个问题，一是土地的长期边界老要动。现在进入到工业化这个阶段，大量的农民工走了以后，农业规模经营就遇到新麻烦。比如一家公司到农村去承包土地，

50年、70年现在都可以跟你签，但是签好之后发现这个合同不牢靠，为什么不牢靠呢？因为只要这个村庄的家庭人口在变动，就要求重新调整土地。对外合约的长期性不牢靠，城市的农业公司去投资就遇到这个麻烦。因为城里没有这个问题，城里不能说邻居家人口多了，就分你家的房。但是农村产权制度里还有这个尾巴，这是过去那个时代留下来的。这个是我介绍的第一个圈。

我个人的看法，在农用土地方面，实际上这个制度大概可以适应生产力的要求：第一，它鼓励人好好种地；第二，如果劳动力走了，可以把这个土地转包。这个关系都是长久的。小尾巴就是一部分村庄人口变动了，会要求重新调一次地。不会每年调，调地也很麻烦，隔十几年实在差异太大了，就调一次。这是第一部分要给各位介绍的情况（图2）。

## 农地改革

- 预演：大饥荒与自留地
- 包产到户之“产”，开始是产量，后来就是农地的使用权和经营权
  - 从包产合约，发展成界定土地利用权的合约
- 从使用权、收益权到转让权
- 底层首创、地方承认、再上升为中央政策
- 2002年《农地承包法》：农户长期依法承包，30年不变，“集体”到期发包土地；
- 2008年，17届3中全会明确“长久不变”；
- 但在“集体”内部，按人口不断调整土地的传统未能完全实现“长久不变”。（对照湄潭实验）

图 2：农地改革概况

### 农地转用通道1：农民和农村自用的建设用地

- 以集体成员权无偿分配宅基地
- 在村庄权力结构下，分配农村经营性建设用地
- 房、地分家，农民房屋可以买卖，但宅基地和农村建设用地却不允许合法转让
- 政府干预与介入（授权省政府决定“合法的农村人均宅基地面积”）

### 农地转用通道2：政府征用农民集体土地，转为城市建设用地

- “城市土地属于国家所有”
- 永久地把农民的集体土地转变为国有土地
- 强制征用，非自愿交易
- 政府对“集体”，非对农户
- 由政府规划、决定补偿准则和水平并执行

图 3：“农地转用”体制

第二部分要介绍的情况是（图 1）最右边那个圈，原来的国有土地。我们过去一直有个历史记忆，土地买卖是造成两级分化的原因，“富者田连阡陌，穷者无立锥之地”，然后就农民起义。很多中国人脑子里面都有这么一个图景，认为革命胜利以后，特别是搞了社会主义之后，最重要的是要严禁土地买卖。过去土地买卖租赁都是上了刑法的，买卖土地是刑事罪，不是民事问题。

这种法律安排，遇到外资进来就有问题了，港商来了怎么弄呢？当时说你来办厂吧，这样我们的人就不逃港了，最早的开放就是这么来的。你逃到香港是去干什么呢？当时习仲勋在广东调查清楚了，说去打工，打工两三年就寄钱回来盖房子。所以最后广东领导人欢迎香港把厂办过来，办过来我们的劳动力就不用逃港了嘛，否则十万人冲边界也是

很大的事。但是后来一同意外资进来，这块地怎么办？它不是国有企业，不可以直接拨地，所以就开头找办法。差不多1986年组织这个研究，一年就把宪法、土地管理法都做了修订。第一，是农村的经验，所有权和使用权分开处理，所有权还是不买卖，使用权可以转让。第二，因为靠近香港，学了香港的措施。1840年我们把土地割给香港后，土地在法律上是属于英国皇家，但皇家的土地怎么用呢？就用一个办法，批租给市场。土地还是属于皇家的，不变，但是使用权可以批租，最长的曾批出来999年的使用权，也有700年的，300年的。大家都来竞标，要用地的，说这块地多少年期出一个价，出价高者得。政府一看这个办法挺好，所有权可以维持，我们还是社会主义不变，使用权可以拍，使用权一拍钱就来了，钱来了就可以用来投资。那时候财政是很弱的，城市要搞基础设施、基础项目，最后发现土地可以有一个资本化的过程，实际上把土地的未来收益权今天让出去，就把现金套进来，就用这个钱搞开发。这个学问大陆原来都不懂的，最早香港商人来，说你们有地怎么会没有钱呢？我们领导人就说地是地，钱是钱，地不是钱啊。香港人说地就是钱，只要土地有了市场，只要有价，只要这个价格会上涨，构成很多人的预期，就有人为了这个土地未来上涨的权益，今天来付现金给你，这就是资本化。这套学问就搞起来了。

搞起来的时候，有一个事很有意思，仔细看1987年的宪法修改，前头说中华人民共和国实行土地公有制，一种公有制是国有，一种公有制是集体所有，然后讲中华人民共和国的土地不得买卖不得租赁不得转让。下面接了一句说“土地使用权可以依法转让”。按道理说，这个宪法的意思是土地有两种土地，国有土地、集体土地，使用权都可以转让。

但是宪法写下“土地使用权可以依法转让”这句话的时候，这个“法”还没有，还没开始起草，先写进宪法，有个方向，然后组织起草。起草之后，1990年出来的是“城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例”。集体土地就没有讲，所以后来合法流转的是城市国有土地，就是已经在政府手里的地，可以拿来拍卖，可以拿来市场化。但是农村集体土地呢，就不行。其实珠三角，今天大量“三旧”问题，就是当年香港商人过来，很多在农村集体土地就盖厂了。像南海、东莞那一带，很多建设用地都是港资，叫“三来一补”，占地很多，都是农村集体的土地，但就是没有法律地位，一直没有。这也是留下的一个问题。

这个改革带来的另外一个问题是什么呢？大家知道政府手里的地是可以卖钱的，经济越发展，大家对土地的需求越旺盛，这个钱就越贵。去年全国是4.2万亿的土地出让金，财政也就10万亿预算，4.2万亿是预算外的收入，这个动力是非常强的。这个动力非常强就波及到我们土地制度的第三个圈，就是这个地原来是农民的地，不是城市内国有的地，现在有了土地财政的强大动力，就要往外扩，就要把原来世代代农民的地变成城市的国有土地，这个是一个冲动。第二个冲动是可以拿到手里来，可以市场化。

我们现在研究一下，农地要发生用途转变，体制是什么样的？我们这个体制是双轨的，第一条轨就是农村内部，有一些土地是可以转成非农业的，转成建设用的。哪一些地呢？第一，孩子长大了，结婚成家，一户一宅，可以领一块地盖房子，这一块地叫宅基地，这个是无偿的。它是一种成员权，只要是集体的人，到那个年龄就有权利要这块宅基地。这也是人民公社制度形成的，历史上从来没有这个安

排，对不对？历史上，你家的地盖房子可以，你不能到别的地方要一块地。但是我们在集体制的情况下，都有集体成员权了。第二，乡镇企业搞起来以后，经过一定的程序，可以占一块地盖厂。但是这块宅基地和这块乡镇企业用地，只能农民或集体自用。你这个房子盖了，你住在里头没问题，法律保护你。但是你说你到城里打工，这个房子空出来，要转手，不行！不能市场化。乡镇企业那块地，比如砖瓦厂，农村占了很多这种建设用地，但是只能自用。因为最后法律上允许进入市场的，只有国有土地。这就是第二条轨道。

农村原来不是搞建设的地，不是搞工业和城市的地，想转过来搞，一定要先转变土地性质，行话叫变性，变什么性呢？集体所有制变成国有制。这些年，土地方面的国有化推进是很快的，为什么呢？都在上项目、搞建设、扩大城市。而我们的宪法里面又写了一条，“城市土地属于国家所有”，这是改革以后的宪法突然冒出的一句话，文革时候的宪法都没有这句话。城市的边界怎么画？政府做规划，在行政上报民政部，民政部国务院，只要一批，城市的圈圈就扩大了，城市里头的土地就都是国有的了，至少根据宪法就是这样的。它通过的时候是1982年，当时城市的面积很小的，现在大大扩大了，法律有这一句，所有的城市土地都是国有土地。

原来不是国有土地的，现在怎么变成国有土地呢？征用。征用就不是你愿意不愿意了，不能说你同意就那来，不同意就不拿来，你也不能讲价钱。征用就是做了规划、做计划、立项，行政批准以后志在必得，赔多少由政府定，规划由政府做。这一方面让中国的工业化、城市化高歌猛进，一方面也让国家和农民的关系发生某种对农民不利的变化。因为农民没有讲价钱的机会，体制上规定就是被征用。当时

为了国家重点建设，为了降低成本，你财政去赔他钱，你怎么能赔很多呢？所以法律一开始规定，这个赔偿标准都定得很低的。比如1999年前土地管理法规定，是不超过原用途三年平均收益的20倍。用很低的价钱就把土地拿过来，这个矛盾就来了。

首先来看，这种体制对土地资源配置的效果到底怎么样？一方面说很好，台湾来个人就说佩服大陆，一划，地就拿过来了，说修什么就修什么，台湾那里动不动一搞搞十年。日本人也表扬。所有有清楚土地私有权的地方的人到我们中国就佩服这一点，你们建设为什么快？土地没麻烦，不用谈判，不用讲价钱。但是这种体制还有另外一面，因为一般讲城市化，它是人口密度提高的一种空间布局，农村住得很散，城市住得比较集中。所以一般正常的逻辑，工业化城市化推进当中，耕地和农村土地范围会增加。日本明治维新以后，据说差不多有一万多个村庄消失了，把土地平整之后，都成为耕地和绿地。中国到目前为止没有看到这个效果。

### • 何谓“城市化”？

- 恩格尔定律决定农业份额将持续下降；
- 人口与资源的空间集聚将不可阻挡

• 按一般逻辑，城市化进程将大大提高土地的集约化利用程度，随着城市发展，农民人数减少、农村空间收缩，农村的耕地或绿地资源也相应增加

• 可惜，中国至今还是一个“例外”

- “土地城镇化超过了人口城镇化”（！）
- 农村建设用地也加速扩大；
  - » 1997-2004：全国城镇、工矿用地净增158万公顷，农村居民点净增9.88万公顷（城进乡进）
- 城乡建设用地“双扩张”，夹击耕地，使“18亿耕地”成为中央政府严加保护的對象

图4：新矛盾：土地资源配置

到目前为止，在我国看到的现象很有意思，就是土地划进城市的速度比人口转为城镇人口的速度快，所谓“土地的城镇化超过了人口城镇化”。这个概念在所有城市化文献里面是第一次出现。因为全世界讲城市化，都是讲城镇人口占总人口的比例叫城市化率。只有我们是地划进去，划了很多，超过人口进城的速度。为什么划进去多呢？土地财政。一块地未来七十年的收益，今天拿来就花了。我们政府是换届的，下一届来了，还得用地啊，不占地就没有钱，那我再划一块。这次国家城市规划提出城市要有一个边，不能无边的，无边最后损害城市，我们现在城市摊得太大。

我们这个城市都是含城也含乡的“国家”，不单单是“城市”。原来上海非常紧凑，到1958年，一下子把江苏十个县划进来，上海就宽松一点。但是你看上海六七千平方公里，在全国城市里头规模还是不算大的。北京多大？北京1.6万平方公里。哈尔滨市我去过，5.31万平方公里，比荷兰还大，人家一个国家也就4.15万平方公里。我们把城市越划越大，投资就越来越不经济，你投多少钱才能投出一个真正合乎标准的城市来？浦西投了多少年啊？对不对。浦东新区成立之后，他们开专家座谈会我去的，浦东新区1100平方公里，我当时就讲，没听说过1000平方公里的金融中心，那恐怕是农业中心，这话引起了徐麟书记的重视。就是这点投资可不要在1100平方公里上铺，铺的太开话，哪一块都建不好。但是我们这种现象已经成为了主旋律，没有办法，这个游戏规则已经形成，谁上去玩都是这么玩，你这一届扩一圈，我这届摊大饼。那农村是不是缩小了？也没有缩小。城市在扩大，农村也在扩大。为什么呢？农村的游戏也不能停，你们家孩子到年龄领了一块地，我们家领不领？

我也得领，谁到年龄也得领一块宅基地啊。所以很多农民进城打工已经不住在农村了，赚了钱回家盖房，那个房就是春运把人运回去住上不到一个月。这样的资源配置，总有可改善之处吧？

从资源配置来说，我们的城市化是有点错位的，因为一般讲城市化就是密度提高。而所谓“土地城镇化超过人口城镇化”，这句拗口的话翻译出来，就是密度在降低。全国从改革开放以来，城市密度下降 25%。为什么要高强度投资啊？真的需要把北京地铁拉得那么长吗？那地铁上面都是什么模样？不是高密度的空间，很多是密度极低的、低效利用着的土地，但地底下是每公里十亿、十五亿的地铁。加在一起，都是我们的效率损失。本来说城市化就是土地会节省的，城市扩大了，农村会收缩一点，因为两亿人转到城里来了。大家看国土专家做规划是这么做的（图 5）。

• 土地规划纲要（1997—2010）	
– 规划增加：城镇用地	+ 133.47万公顷
独立工矿用地	+ 53.33万公顷
	+ 186.80万公顷
– 规划减少：农村居民点	– 189.80万公顷
– 三项用地，规划总量减少	– 3.0万公顷
• 实际执行（1997—2004）	
– 城镇、工矿用地净增	+ 158.0万公顷
– 农村居民点净增	+9.88万公顷
	+167.88万公顷

图 5：土地规划与实际执行

就是希望城镇用地增加 133.47 万公顷，独立工矿用地增加 53.33，加到一起是 186.80 公顷，这是 1997 年到 2010 年的国土规划。希望农村居民点能减少一点吧，那么多农民走了，城市扩大不就是因为农民进去要扩大吗？希望它减少 189.80 万公顷。三项用地加到一起，城市和工矿用地增加，农村居民点减少，全国总帐规划到 2010 年减三万公顷的建设用地，可以扩大耕地，扩大绿地，扩大生态容量。但实际的结果是，城市扩大，农村也扩大。所以为什么老说 18 亿亩耕地红线，国务院总理那么着急呢？18 亿亩，18 亿亩，到底谁在入侵中国？谁在占我们的地？没有，是中國人在占中國人的地。就在这个土地制度下，改了一个半半拉拉的土地制度，占地的冲动很大，节约用地的动力不足，城乡都是这样。然后你看城市地价一直在涨，同时又有大量土地没有好好利用，一起发生在我们国土上。



图 6：成都一农户家的占地

上面我在成都拍的照片（图6）。你看农民很穷，我们去访问农户，退后一看，门口带后院的树林占了多大一片地，占着没有什么价值，房子占着，破着，一点办法都没有，都是地呀。这些地已经不是种庄稼的地了，都是非农用地了。

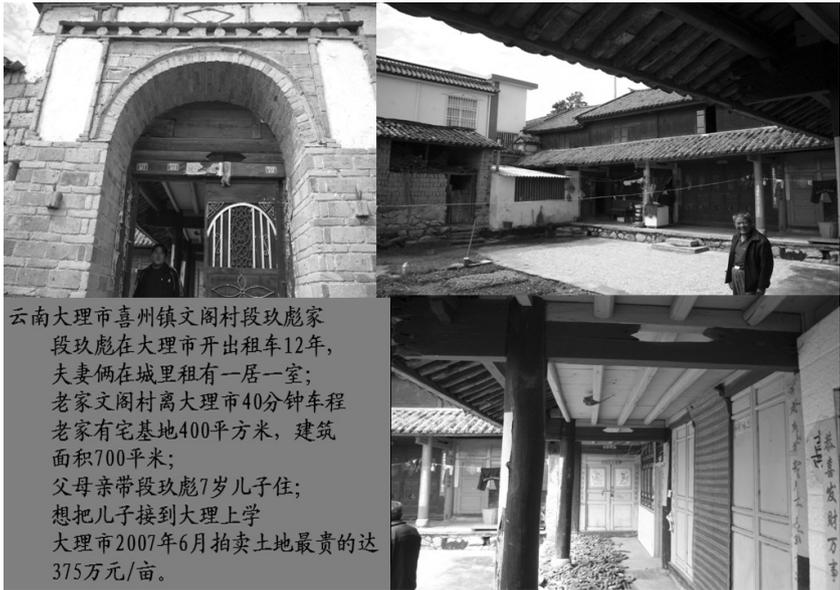


图 7：云南大理市喜州镇文阁村一家的占地

上面这个是我在大理拍的照（图7）。我去开会，下飞机打车，司机跟我聊，我说我先去你们家里看看。他家离开大理40分钟的车程，他跟他老婆两个人在大理打工，租的房子，7岁的孩子交给爷爷奶奶带，爷爷奶奶两口人在这个房子里头，400平米的宅基地，700平米的建筑面积。那是2007年拍的，大理市内卖得最贵的土地，375万元一亩，

这在全国来说是低水平吧。可是你比比看，这家人就是 400 平米，400 平米就是大半亩了，666 平米一亩地。你们看，贵的贵，散的散，并存。

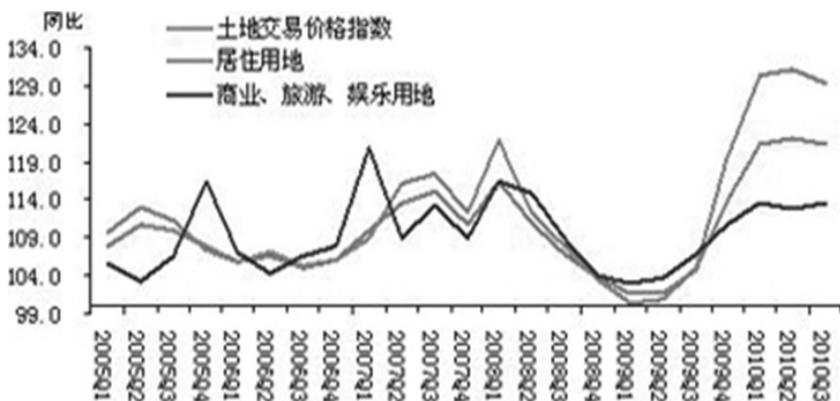


图 8：在城镇地价节节上涨的同时，农村大量建设用地闲置  
资料来源：国家统计局，REICO 数据库

然后收入分配就变成全国让人揪心的一个新闻话题，动不动就点了，动不动就闹了，动不动就钉子户了。它里面有个问题，我刚刚介绍了，国家征地要国家拿财政去赔，财政没钱，怎么保护重点建设？所以过去的办法，征地的补偿是非常低的。1999 年的土地法规定，国家征用一块地，青苗要补，上盖要补，就是你盖的房子要给你补。这块地是人家的永久资产，怎么补呢？按原用途，种玉米的，过去三年的平均收入，不超过 20 倍。一亩地一年八百块钱，二十倍，一万六。而且原来的措词叫不超过 20 倍，定了一个上限，没有定下限。所以这个事怪不得地方官员，谁上去也得这么干。为了解决这个问题，有的时候动用行政手段，甚至动用司法手段，拿地呀。更大的一个动机，这个地拿来，

那一头就可以市场化，就可以批租。这个动力进去以后，客观上就让国家机器跟农民之间的关系，实际上不知不觉中就在变化。后来闹得太厉害了，把它提高到 30 倍。30 倍不行，说经国务院批准可以超过 30 倍。现在当然问题已经变到另外一边了，现在很多政府去拿地，30 倍，休想。我一会介绍这个情况。

农民增收乏力，一方面土地低价拿走，一方面农民收入增长减缓，农民是最大的一个人口群，农民收入不上来，内需有什么戏啊？产能造出来的产品只好出口，国内市场没有太大的消化能力。那么怎么办呢？农民收入低变成政治问题，城乡收入已经相差 3.3 倍。最后怎么办？动用财政补农民。我们很早就启动了，日本、台湾那些地方补农业，都是农业人口很少才开始补的。我们现在还有一大半农业人口，就开始实行这个政策。这倒过来又增加了财政的一个压力。那头为了财政省点钱低价拿地，这头再 1000 亿、2000 亿发下去，进行农业生产的补贴。还有一条，我们刚才讲土地是包到农户去了，每户农民都有一个权利了，但是这仅仅是农业用地。一旦征地的时候，国家的对象不是每个农户，是集体，而集体就是那几个干部。村庄民主发展得好，征地款还可以比较公平地往农民手上分。很多地方对不起，几个农村干部，就把这点本来数额不足的征地款再给它吃了、喝了、用了、花了，那这就造成了很大的社会不公正。而这种不公正，不是因为个别干部的道德出了问题，它是体制性的。这是制度带来的一个问题。

第二个问题就是你拿地，拿去就卖，卖了高价，慢慢农民也知道了。靠近大都市周围的农民就开始参加土地分享。我不让你拿走，然后我不单不让你拿走，我也要参加开发。

政府征地+城市土地的拍卖批租，大幅度提升土地收益，也带来城乡收入差距拉大

- 农民增收遇到体制性障碍

- 被征土地按“原用途的20-30倍之价补偿”，不足以补偿农民土地财产权益；
- 农民增收（产品、打工、分享土地增值）后劲乏力；过早依赖财政补贴农业；
- 在农民之间不能公平分享征地补偿

- 靠近高土地租值的城郊农村，自发参与对农地转用收益权的争夺，冲击现存体制和政策，也大大加重政府行政与执法成本（“小产权”现象）

**土地问题成为城乡社会矛盾的一个焦点**

图 9：新矛盾：土地收益分配

“小产权”房，怎么会有这么多小产权房？是土地市场把农民唤醒了。不就是我们的地嘛，现在怎么一亩地几百万、几千万、上亿，最后不就是盖了东西就变成钱嘛，农民自己也盖。然后我们的法律不承认它。理论上是违建，没有手续，可是你去看看，就包括我们首都。从北大你骑车二十分钟看看那些房，很多真假难辨，到底哪个商品房，哪个小产权房？只有一条，价格比你便宜，因为它不用缴税。这就形成了一个第二市场。房价涨越快，小产权房越受欢迎。然后变成我们整个治理当中，在我看来就是一个失败。你说它非法，又不能消灭它；它大量存在，又不给它法律地位，就形成了这种两元结构。

我们有一些城市，那是一比一，就是有一平方米合法建设，就有一平方米的法外建筑，现在不好叫非法建筑，叫法外建筑。老乡可厉害了，说地是你的，城市土地都是国有土

地，是你的，但房可是我的，你拆这个房得补。然后市场有需求，因为他的房便宜啊。好几百万人都住在这些地方，我们通常叫城中村也好或者叫什么村也好，就住在那里头。越盖越高，三十多层。靠得近的叫贴面楼，就是楼和楼紧挨着，脸快贴着了；远一点的叫握手楼，就是说这个窗子的人伸出来可以到那边窗子的人握手。倒是很利用土地，节约利用，但是不能做到消防。因为它就那一点地，在宅基地的基础上就起高楼。这是我们现在城市化中的一个现象。说明我们这个土地制度改革，还是面临一些问题的。

### 加快城市化进程，与有效利用土地和空间资源、公正分配土地收益，存在矛盾

- 为抓住工业化城市化加快发展的历史机遇，不惜强力冲过“利益失调的危险地带”？还是为缓和潜在的冲突，不得已减速、叫停城市化工业化？
- 为当前的税收、利润、租金和就业增长，不惜大幅度减少耕地？还是为“保18亿耕地红线”，抑制、牺牲土地的更高收益？

**能不能找到协调、兼顾复杂利益矛盾的现实途径，是我国土地制度进一步变革的中心难题**

图 10：两难抉择

我的介绍就是：农业土地改了，城市土地也改了，但是这个改，用我的话说是半拉子工程，改了一些，也进入了市场一部分，但是形成了一个“非市场+市场”的奇特组合。它就有奇特的动力机制，产生出一些奇特的矛盾，然后就让

我们的城市化面临两难：要顾及到农民，顾及到社会冲突，那就要叫停。朱镕基任内和温家宝任内都叫停过，一年内农用地不准转为非农用地，都用过这个办法。损失也很大，多少投资想落地，就是没有地，只好停了。可要是不停，社会冲突就上来了。这是两难的事，这三个圈改了一半，有的地方留了一个小尾巴，有的地方留了一个大尾巴，是不是就这么陷于僵局，是不是这样就可以长治久安了？就作为我们基本经济制度，永远这么搞下去？这是 2000 年以后，土地制度方面蛮重要的问题。

中国挺有意思，逼来逼出就逼出一些办法。2004 年就逼出一个“增减挂钩”。它的背景是这样的：省长书记到北京问国土部要地，没有地就没法上项目，没法扩大投资，没法让 GDP 增长。国土部另一头是国务院，温家宝总理寸步不让，任期内 18 亿亩耕地不能再少了，要严控土地供给，实施世界上管理最严格的土地制度。中央和地方在这个事情上是顶着。国土部夹在中间。最后逼来逼去就逼出一个东西了。因为我们有大量的农村建设用地，它不是耕地。所以就逼出一个办法说，不只城市土地可以流转，农村集体建设用地在某些条件下也可以流转，补了 1990 年法规（城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例）的缺陷。因为原来说土地使用权可以流转，土地有两种，国有土地、集体土地。应该都可以流转，那才叫市场化。结果我们当年，把国有土地条例放出去之后，集体土地就没有一句话。这次把这句话放出去了：“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转。”也很有意思，你要再问“法”在哪？还是没有。可以依法流转，但是法还没有起草。到今天这个法还没有。但是，它从国务院的

政策文件里头，给松了一个口子。

2004年国务院下发“关于深化改革严格土地管理的决定”（28号文件），其中第10条指出，

- “在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。
- “鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。

问题是，“依法流转”之“法”在哪里？“流转”、“挂钩”的确切含义是什么？采用何种具体的形式？在局部地区探索解决全局难题的改革实验

图 11：逼出的“增减挂钩”

## 成都的探索

- 主题：城乡统筹、还权赋能
  - 2003年学习江浙“三个集中”，提出合理配置空间的问题；
  - 2004-2007年运用“增减挂钩”政策，为“三集中”筹资并组织实施；
  - 2008-2009年启动农村产改：确权颁证、鼓励流转、建立土地交易市场；
  - 2010年以来，城乡全面的要素流动与用地制度改革
- 北京大学国家发展研究院综合课题组：《还权赋能：奠定长期发展的可靠基础——成都土地制度改革实践调查报告》以及后续研究报告

图 12：成都的探索之一

- “指标换资金”，利用土地级差规律
- 在征地制度内增加弹性，加大对农村农民的返还
- 土地整理：价量齐动
  - 1.5-2.5万元/亩；年均整理3.4万公顷，
- 村庄整理（“挂钩”）
  - 2006-08年：15个挂钩项目区，申请周转指标6980亩，其中城镇建新区使用5331亩；平均合15万元/亩
- 统规自建、统规统建
  - 类似村庄整理，15万元/亩



图 13：成都的探索之二

更有意思的是第二条，叫“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。我开始接触这个问题时看不懂，因为土地是不动产，对不对？这块地不能搬走，它不是粮食啊。你这里怎么减，那里怎么加，怎么挂钩，没有头绪。后来我就问了，调查发现，这个政策的出现实际上是有经验基础的，就是有一些地方先有这个事：你不是不给我指标嘛，你一年就给我成都五万亩用地指标，我不够用，那怎么办？把农村的建设用地节约下来，把它复垦成耕地，节约下来的指标，你就批准用地。

所以我们后来就跑到成都去看，怎么这里省、那里就可以加，不动产怎么动起来。我们就跑到成都去看这个原形是什么？原形是这样的，农村有大量的建设用地：宅基地、破房子、砖瓦厂、建成的集体的设施，都已经不是耕地了，但

是它非常散。用什么办法？刚才讲的文件里头有一句话，先通过土地整理。什么叫土地整理呢？就是投一笔资，做一个规划，把这片区重新整治一下，耕地给它弄平，弄平之后就省出一些地来。省出什么土地？怎么去把这个增减挂钩搞起来？他就是整治，土地整治就是：西南的土地因为不平，就用田埂去挡水，如果地不平，田埂占的地本身就很多，给它投资搞平之后，这个田埂系数可以下降。田埂面积占耕地面积的比例，有的地方要到 22%，那么投资搞平、水沟取直之后，就可以腾出来一些地。腾出来的地就是耕地扩大了。耕地扩大了之后，这个指标就可以拿来为建设用地用。这个大概是最早开始搞的。每亩地投上六千、八千、一万八、两万二（投资随着人工上涨而逐步起来），就可以腾出一些土地的指标来，这是早年开始搞的。

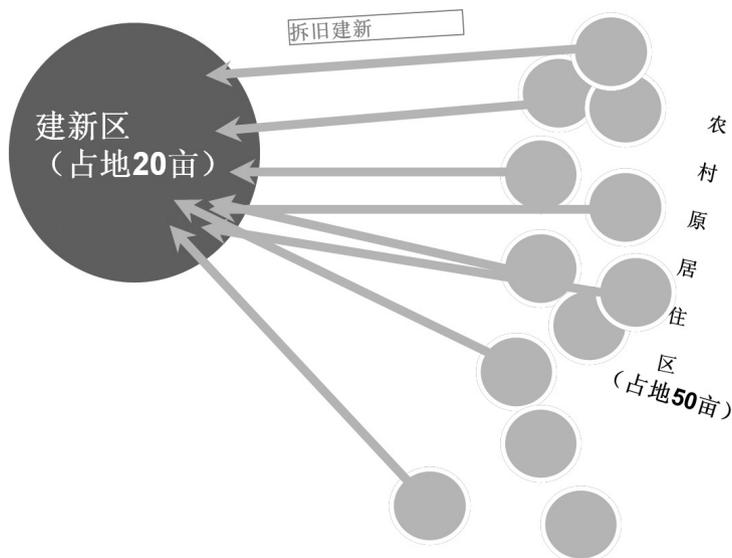


图 14：农村的拆旧建新之一

后来就发现更大的潜力是村庄里头。集体所有制就是你们家占了地，我们家也要占，大家都占，这个占的地就非常大。村庄怎么解决这个问题呢？我做一个示意给大家看（图14）。

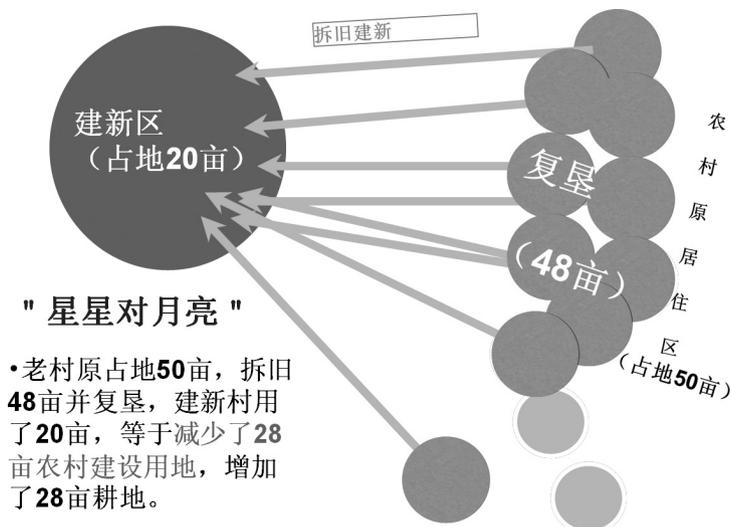


图 15：农村的拆旧建新之二——星星对月亮

这些黄颜色的小圆圈就是建设用地，已经不是耕地了。那么做一个规划，确定一块地区叫建新区，如果说老的社区占50亩，就规划出一个建新区占地20亩，小一点。最重要的工作，是要让农民能接受这个项目，这里面最大的就是业主利益关系，老房子怎么办，老的占用土地怎么算，补多少，新房子怎么算。算好了，就可以进行拆旧建新，就是把原来的房子平了，到新村里面去住，老的地复垦成耕地。这个要一户一户来，很大的问题就在这里头，农民是不是愿意，要一家一家地算。因为从土改以来，农村的宅基地关

系是非常复杂的，有的是违建的，给他划两分地，他建了三分，有的是土改留下来的，好大块地，但他是合法的。农村有好多这些问题，要一个一个去料理。料理完了以后，同意，好的，旧房子拆了，就开始复垦，这个绿颜色表示复垦的土地，一块一块变成耕地（图 15）。假定有两户人家不同意这个事，他就不参加，就留着。同意参加的一共是 48 亩，那就从 48 亩变成了 20 亩，新村当然要建得好一点，有一点基础设施，有的还有下水道。你们同意过去，等于节余了 28 亩土地出来，其实这个土地还在村里，只不过用途变化了，原来是建设用地，现在变成了耕地了。变成耕地，原来的建设用地权就可以在空间上移动，所以当地把这个过程叫做“星星对月亮”。

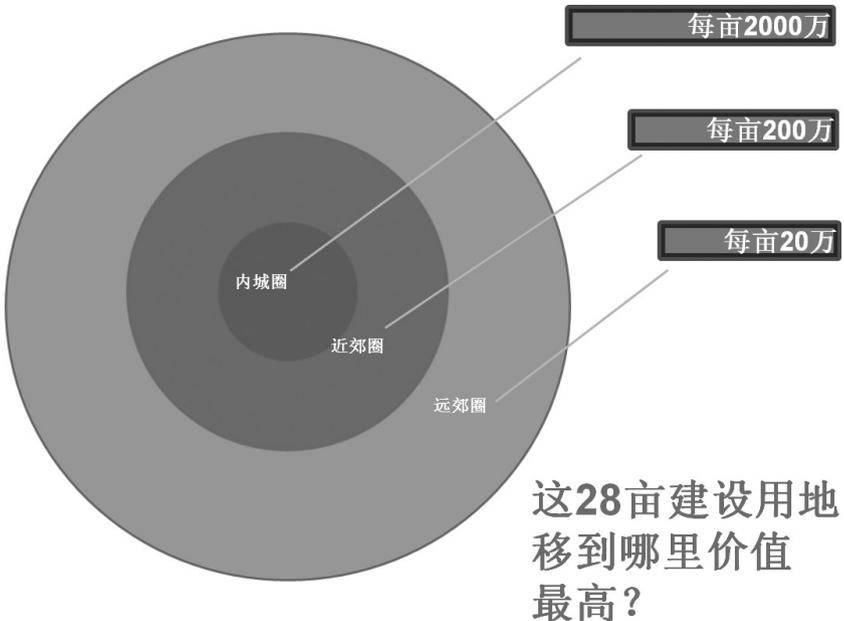


图 16：级差地租的利用

农民原来住在星星上，现在住在月亮上。月亮小一点，星星总面积大。节省出来的差额，就可以利用级差地租了。因为城市都是城中贵，近郊便宜一点，远郊更便宜，这个是地价规律（图 16）。

如果你从地价低的地方，把一亩建设用地复垦成耕地，把这块建设用地落到地价高的地方去，然后把原来地价高的地方的耕地挪到地价低的地区去，这就倒出一笔钱来了。用这个钱去补两头，就是补农村盖新房子的钱，补规划的钱。我是看了以后，讲实话蛮佩服的。我没有想到土地可以这么配置。我要一再申明，他们从 2002-2003 年就开始这么做，2004 年被国土部的一个文件总结，然后得到国务院办公厅的批准。这个是从底层来的东西，等于重新配置位置资源，不动产可以动，第一步就是做区划、拆旧建新，第二步把节余建设用地的权利抽象出来，变成一个标的物可以转让可以买卖。我一会给大家看这个价怎么形成。第三步，谁出价买到了建设用地权，就可以在一个规划内的高地价区落下去搞建设。那你也不亏，对不对？你买来地，落下去，在前两年城市发展非常快的地方是很值钱的。

实质上我理解，它是把建设用地移到高地价地区去，把耕地移到低地价地区去，然后释放出一块力量来重新建设农村，同时也支持城市的土地利用。

这里是一个实例，在成都邛崃羊安镇仁和社区（图 18）。当时他们在做规划，这是一个建新区的中心地带图（图 19）。拿出这个方案，新村准备怎么建，一户一户要谈，有户型的，规划设施都要上去，城市文明要到农村去。然后你去选，家里多少人走了，多少人留，新房有多大，新房跟旧房之间怎么补贴，就是这么一套成形的做法。

## 重新配置“位置资源”

- 在土地用途管制的框架下，“建设用地”本身就是一种具有潜在市场价值的权利
- 如果此权可以转让，那么土地就可以“移动”：
  - 第1步：在低地价区域，村庄重建减少建设用地，并将其复垦为耕地；
  - 第2步：把结余建设用地的“权利”，抽象出来有偿转让；
  - 第3步：购得建设用地权的一方，有权到高地价区“落地”，即把那里原来的耕地改为建设用地；
  - 这等于把建设用地移到高地价区、把耕地移到低地价区；
- 在高地价区把农地改为建设用地，带来一笔追加的收益，当这笔收益能够覆盖：（1）购“建设用地权”的费用，（2）落地费用，以及（3）所有相关的制度费用，上述土地移动就具有了经济合理性。同时，总的耕地面积并没有减少。

图 17：重新配置“位置资源”



图 18：成都邛崃羊安镇仁和



图 19：仁和社区的规划

当然这个是通过基层组织在做，这是我去访问的大队支部书记，给我的名片是法人董事长（图 20），经营项目有五千亩廉价土地。我说哪来这么多地？因为四川成都周围住得非常分散，几百户人家腾出来的地，然后就形成成片的耕地可以招商，现代农业公司可以去，有很多闲散劳动力可以给你用。他最得意的是建成了这么一批新村，新村当中还有养老院，他自己取名叫民福院。孤寡老人怎么办？孤寡老人没有钱也没有房子，有破房子占着地，过去一点办法没有，除非民政拨钱。现在就用他的地，你在规划里面把它做好，孤寡老人占的地都是资产，只要民福院盖得小一点，腾出来的地多一点，把这个地有偿转出去，那个钱拿回来就可以盖新房子，就可以请人给他们做饭，就可以请护工。完全是社区建成的一个民福院（图 21）。

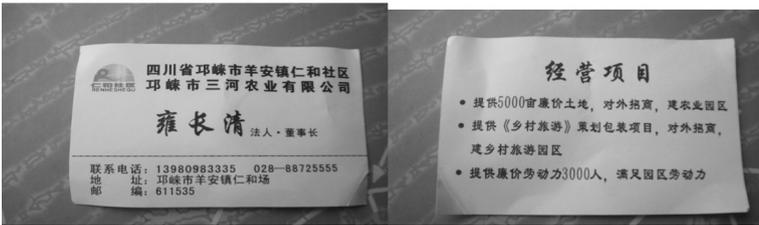


图 20：仁河社区——三河公司——5000 廉价土地



图 21：仁河社区民福院

当然这里面最困难的就是签约工作，每家每户情况都不同，那个帐要怎么算。还有一个环节叫复垦，这个我原来不懂，就是原来房子拆掉之后，然后来回扒地，扒完上肥料，这个复垦就做成了。



图 22：复垦的土地

这个事情最危险的，就是基层干部会不会胡来？就是赶农民上楼，把地卖了，这是令人害怕的一个事。成都到 2008 年把这个经济流程做通，接下来就是权力问题了。谁的房谁的地，历史怎么形成，不把这一环弄好，贸然去搞增减挂钩，又是干部替农民去挂钩，最后社会矛盾还是会尖锐。

我们蛮欣赏成都的是，他们 2008 年就发起了一场叫农村产权制度改革，实际上就是确权（图 23）。先量宅基地多

大，合法还是不合法，违规还是不违规，弄清楚了就颁证。耕地多少，山林多少，房屋多大，普遍确权。县以上人民政府正式颁证，跟城市居民一样。我们城市房改房以后，都有房产证、土地使用证、契税证，但农民居民没有这一套。成都 500 万农村人口，开始以为一年能搞完，后来发现三年才搞完，全部确权到位。每户人家都能拿出这几个本子来，然后就把这个十七届三中全会讲的“长久”写上去了，这个土地使用期限是长久的。原来是三十年的，哪年到哪年很好算，现在叫“长久”了。温家宝当时在北京说“长久”就是永远不变。我们去问农民，这个“长久”是什么意思？农民说长久的意思就是，“只要你们不变，我们就不变”，这是农民的回答。



- 新挑战：“权利主体不明、边界不清”，很容易在“三个集中”过程中引发矛盾和冲突
- 2008年成都农村产改，以普遍的确权，界定农民的农地承包权和宅基地使用权，并使之拥有权威的法律表达
  - 清资核产、止纷定争
  - 确立农民在土地流转中的主体地位，从根本上消除城乡统筹改革中的系统性风险
  - “契”+“约”：扩大土地合理流转范围，增大农民财产性收入，促进土地更集约利用

图 23：2008 年成都农村土地确权之一

然后一样的，东边、西边的边界到哪里，不就是我们财产登记、财产注册这套人类文明的成熟办法吗？就是过去不

把农民放进来。成都的这个经验已经被吸收了，最近的几个中央一号文件都说在全国范围搞确权，土地、山林资产确权。确了权，首先他自己可以保护自己。这个是我的我们家的，谁来乱侵犯，至少有个凭据。这是这些图。（图 25）

• **目标**：改变城乡产权不对等现状、为市场配置土地资源奠定基础

• **规模**：1100万户籍人口，500万农民，1.2万平方公里，20区市县

• **结果**：从2008年1月至2010年下半年，共颁发《集体土地所有权证》3.38万本，《集体土地使用权证》166万本，《农村土地承包经营权证》180万本(涉及1000万地块)

• **配套**：户籍改革、生产要素在城乡间自由流动、城乡规划、村庄治理机制...



图 24：2008 年成都农村土地确权之二

它在灾后重建中发生了作用。2008 年地震后，很多房屋损坏。灾后重建的时候这些凭证就帮上忙了。损毁了土地，中央和省补助两万块钱盖房子，两万块钱不够，怎么办呢？最后成都出了一个地方政策，就是你可以用这个宅基地抵押，每户人家跟当地的农信社借六万块钱用于灾后重建。抵押的时候，这个土地关系要清楚。本来确权是很费劲的，把历史上的事弄清楚，到底谁家的地，要费好大的劲。宅基地可以抵押贷款这个经济功能一出来以后，确权速度就提快了，因为不全弄清楚，就借不来这六万块钱。所以这个地

震，在成都试验区客观上也起了一个推动作用。

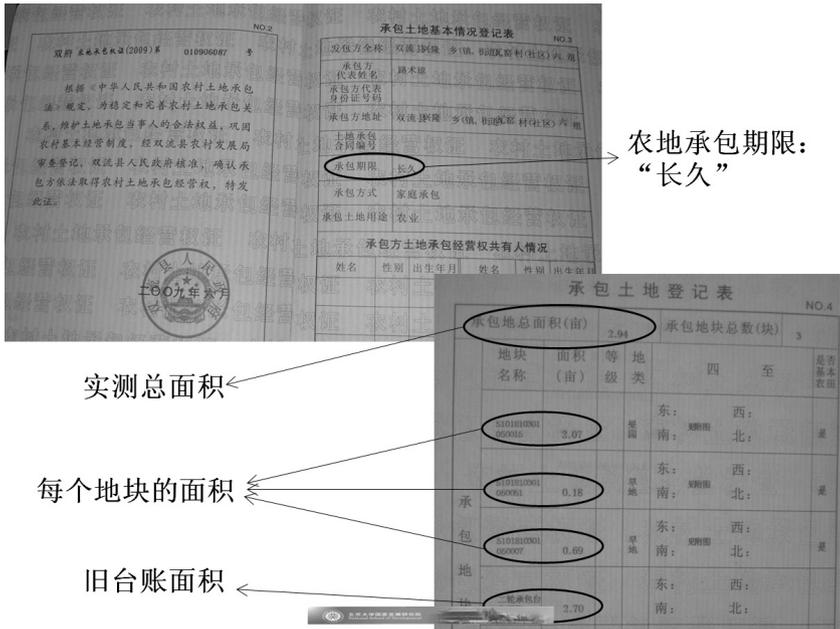


图 25：承包土地基本情况登记表，承包土地登记表

可以抵押之后，发现还有一个新的筹资办法。因为有一些农村，如茶坪村。虽然房子震得一塌糊涂，可是位置很好，靠近青城山，在青城后山里头。成都很热，夏天很多城里人把老人送到农村去住几个月，一直有这个需求，就是把农村房子改造得好一点，让城里人住得舒服一点。过去不可以的，我刚才介绍农村的地只能自用，不能为城里人用。因为它是改革试验区再加上地震这个特殊情况，就发明了一个城乡联建政策，什么叫联建呢？震毁房的农民没钱盖房，六万块钱又不够，就可以去看看有没有城里人对这个位置

感兴趣，谈妥了以后，就可以用宅基地跟城里人合作，你盖一个，他盖一个，你们自己去谈。市政府就管一件事情，城里的人必须先给农民的房子盖好，才能盖自己的，就管了这一件事情，然后最后就形成了这么一个新的格局。这张照片我们一直觉得很有意思（图 26）。这个高个子是当地的农民姓王，这个矮个子姓邓是成都的市民。他过去都把父母送到这个村子来度夏。现在有这个机会，有联建政策，最后邓出钱，王出地，盖了后面这两栋房。政府审查以后，给他们双方都办了土地使用权证。因为它还是农民宅基地，是集体给成员的永远的划拨，不用价的。给邓的这个证，写的则是 40 年使用期。就是参照国有土地。但它是集体土地，转让给你 40 年。代价是什么呢？代价是你要出资，要把老乡这个房盖起来。就是这么一个概念。

- 灾后开发重建,就是灾区农民拿部分宅基地使用权, 交换城里人的建房资金
- 关键是提供合法框架
  - 颁证: 集体组织外成员首获“集体土地使用权证”(40年与无年限的差别)
  - “三方合同”的制度创新作为配套
  - 复垦完成、农户房屋验收完成成为前提
- 规模与收益
  - 第一户联建: 出让100m<sup>2</sup>宅基地换取238m<sup>2</sup>(建)清水房, 合160万元/亩
  - 35户联建: 出让集体建设用地10亩, 约合40万/亩
  - 全村10户联建成功, 101户有联建意向, 总投资超过1亿元人民币






图 26：茶坪村灾后重建中的城乡联建

有人会问，40年之后怎么用呢？我要问你，你的房子是多少年？70年。70年之后怎么弄？他现在这个房子已经住进去了，理解吗？这个前提就是你同意不同意，你同意就来。这个是契约。我一会跟你讲，说什么40年之后你就走人，实际上没有那回事。因为我们有一个物权法，物权法为解决这个问题已经补上了一个环节，就是40年到期，或者你我的70年到期，你有优先续约权，他不能随便把你赶走。但是没有解决的是另外一个问题，就是40年或者是70年之后，地价怎么补？因为他付的是原来40年的地价，我们付的是70年的地价，到时候怎么补地价，这个在物权法起草的时候没有得出一致的意见。所以现在解决了一半，还有一半没有解决。这都是愿打愿挨的，就是这个政策已经讲清楚了，你愿意来投这笔钱，拥有40年的这个房子的居住权使用权。你看这个搞开了以后，就发展成了一个新的做法，刚才讲的是一对一，后来就发展成一对多，多对一，你可以跟十户人家一起签，然后把十户人家的地统一规划，旅游、乡村开发，就有用武之地了。下面这个是我们去的茶坪村，都江堰下的一个行政村，通过联建进去的资金整个有二点几亿，就把它修得非常漂亮，最后村民就住到这样的房子里去了（图27、28）。村民原来很多都要爬山，爬到很高的山上去，现在迁下来。你只要同意，就用这个办法，原来的地复垦，变成林地，变成耕地，做一个价，他就下来。然后建公共设施，这是大队部，这是旅游设施，这是给投资人盖的房。最后就找到了一个平衡点，不需要把地一定征为国家所有，才能非农业利用。这就突破了原来的单一的路线。

然后，你也可以把这个土地，包括这个地的权利拿出来公开拍卖，出价高者得，这就形成市场了。最早在锦江区形

成了招拍挂（图 29），过去只有国有土地招拍挂，现在集体建设用地也可以招拍挂，发现价格，政府抽税就是了。



图 27：联建的都江堰茶坪村之一

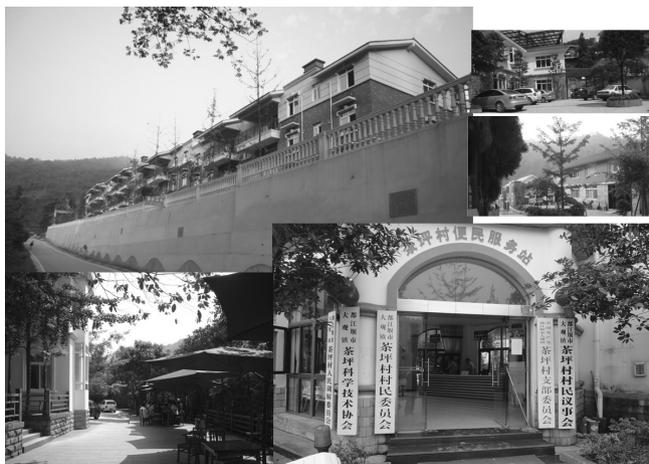


图 28：联建的都江堰茶坪村之二

后来成立了成都、重庆两个土地交易所。我写过一篇文章，就是看了邛崃这个例子，我知道这里头有个机会。但是这个价格发现机制不太好，他原来是把土地腾出来卖给县土地部门、土地交易中心、储备中心，给农民一亩地票，权利就让出来了，15万、12万、18万，根据供求定价格，但是要经过政府。后来发现这个东西是可以交给市场的，组织一个公开市场不就行了嘛。

汪洋去重庆当书记的时候，曾经在网上传征集对重庆搞城乡统筹的意见。我试试看真的假的，就把这个意见通过邮箱发过去了。汪洋签名回了一个信，说这个意见他们感兴趣，你什么时候到重庆来跟黄奇帆副市长谈？我后来就去找奇帆了。最后这两个交易所成立了。黄奇帆他的知识就比较多一点，因为他是筹建浦东开发区的，参加过筹建上交所，去纽约股市看过啊，他说这个叫什么呢？叫地票。就是不把土地实物资产拿出来，把原来盖房的那个权利拿出来，就叫地票。这个是他的地票拍卖场所（图30）。你拍到，就可以在重庆的规划区内找一块去落。原来要等北京给你指标，现在就可以在指标外找到一个盖房的机会而没有违背政策。为什么呢？因为耕地没有减少。无非是把这里的这块耕地移到那里去了，把那里的房子移到这里来了。那你说瞎折腾什么？就是因为有差价。

房子盖在什么地方最优，不是光我们官员去定，可以交给市场来定，最后定出一个东西，那头农民就可以拿到钱盖新村。这套调通以后，后续的事我们都难以相信，原来都要经过政府，后来发现农民也可以盖，有了市场之后，农民就可以自己来搞重建，这个例子就是金陵二组的例子（图32）。

## 集体土地招、拍、挂：锦江区

- 首批经由公开招、拍、挂转让使用权的集体建设用地
- 首批20余亩，另有2000余亩随后，涉及农户4500余户
- 先确权：承包地到户，建设用地到组
- 招拍挂收入 → 股份公司 → 农民(股东)
- 出让收益不如预期，但仍达到80万元/亩（2009年初），130万元/亩（2009年7月）
- 关键：农民直接成为交易中相对主动、平等的出让方



图 29：锦江区集体土地招、拍、挂



图 30：成都、重庆成立农村土地交易所

## 土地交易所

背景：重庆成都城乡综合改革试验区

“试办土地交易所的建议”（《南方周末》2007年10月13日）

- 什么是土地交易所？怎样办？
  - 土地交易所是转让土地使用权的专业市场。
  - 试办阶段，建议从农村集体建设用地使用权的交易入手，其中包括村镇公用建设用地、乡镇企业（含与他人合作办企业）用地、以及农户宅基地的使用权。
- 为什么要办？
  - 当前经济生活中存在着一些难以解决的矛盾；试办土地交易所，一方面利用高涨的城市化需求为新农村建设筹措资本，另一方面经由农村建设用地的节约，在严格保护耕地的前提下，增加城市化供地规模。这是一石二鸟的改革试验，值得一试。
  - 试办土地交易所的根本目标，是实现我国所有土地同制、同权、同价
- 难题和风险
  - 农民自用的建设用地权一旦经由市场竞价，可能表现为惊人数目的货币财富。如何确保进入转让过程的农民土地物权不被攫取和侵占，确保土地指标交易的公开和公正，是办土交所的第一难点。应明确，这不但是经济体制改革的试验，也是政治体制和行政体制改革的试验

图 31：土地交易所



图 32：金陵二组案例

他就是生产队长，也是农民。房子震塌，在村里面大家听意见，他在外面做过生意，知道有这么一个新政策。他把帐弄过来算清楚，最后 180 户农民跟着他一起干，建新村。怎么筹资呢？办法就是把老房子平掉，因为老房子 90% 已经震垮，把房子清平变成耕地，新村建起来，其中一部分地拿出来复垦。他用了 150 亩地，农村建设用地重新整理了，40 亩用于建新村，那他还有 110 亩。其中 76 亩，每亩 15 万的对价，从温江区换得了 1140 万元重建资金。还有大概 30 多亩地，因为位置比较好，成片，就拿到刚才那个土地交易所去竞拍，最后以每亩 44 万成交，竞了好几十手。那个人买去干吗呢？是搞养老产业的企业进去买，也是 40 年使用权，每亩 44 万元，就是这块林地，它叫林盘地（图 34）。这又筹了一千多万元，所以最后把新村建得非常像样。这里是建起的新村，还有茶馆（图 35）。

金陵村2组共78户，283亩土地，2008年5-12大地震中，90%以上房屋损毁；

2009年初，经村民大会和2/3以上村民同意，决定按“节约用地换取重建资金”的办法，开展村庄重建；

经反复测算、协商、申请和缔约，最后本组60户、本村外组124户，一起实施灾后重建，于2009年底建成“金陵花园”新村；

共整理了150亩农村建设用地，除40亩用于新村建设外，76亩复垦为农地，按每亩指标15万元的对价，从温江区换得1140万元重建资金；余下34.02亩，因地块成片、独立又有较好区位，拿到成都农村土地交易所公开竞拍，以实地资产40年使用权、每亩44.2万元成交，共筹得1504万元重建资金。

图 33：金陵二组案例梗概



图 34：出让的林盘地



图 35：建起的新村

所以这里我们可以看到，其实土地制度改革说难是很难。但是不是没有路可以走。过去粮食体制怎么改？一毛钱一斤粮食收了农民30年，后来也是一步步这么改的，收购量减少一点，增量部分交给市场，刺激农民生产粮食，再加上包产到户，然后逐步收缩增购部分，扩大市场部分，最后时机成熟，并轨。城镇房改也是改出来的，过去都是国家发房，单位、机关发房，1997-1998年就搞成一个市场化的城市房屋体制。

这一些经验都是可以借鉴的。就是这些事情虽然难，但分步做。这些经过十七届三中全会、十八届三中全会，农村土地就是这么改的。征地，不能一天收缩，缩小到最后还要有一块，公益用地还要征。搞导弹怎么办？修大坝怎么办？这个还得征地，但是补偿得合理。商业性的用地，干嘛一定非要把农民的地变成国有地？可以让它直接入市，让它按照规划来用这些地，然后相应的抽税，让市场去发现这个价格，配置这个资源。

当然这会触动很多既有观念，这个问题讨论起来多了。第一，是担心土地买卖，两极分化。其实我们历史上，不是土地买卖本身导致两极分化。在大邑县调查的时候，我们去看从小就听过的刘文彩大庄园，是大地主，但仔细看他的土地是哪来的？是买卖来的。但买地的钱是哪来的？钱是他哥哥那里来的，他哥哥是四川军阀，他也当去盐官，横征暴敛。他在外头挣了钱，多少几车拉回家，用这个钱在周围买地，成了大地主。所以不是土地买卖必然导致两极分化，最重要的是这个国家权力是不是受到约束。我们过去很多不是纯粹靠勤劳、靠买卖、靠眼光就成大地主的，他是勾结官府，就是权力不进笼子，真正的两极分化是从那里来的。

我们过去把这个帐全部算到市场的头上。

第二，不少人认为集体土地，多一个人就分一份，这是最好的。城里有社会保障，农村有土地保障。他没有算过那个帐，那小块地根本保不了农民。等他没有劳动力的时候，这块土地会有多少收入呢？不得不租给人家种，农地租给人家种，能产生多大效益呢？农民真正脱贫，实际上还要大量减少农民的数量，要大体跟农业在产出结构当中的比例相符。我们现在农业产出占比例多少？10.1%。农业GDP是GDP的10.1%。农村户籍人口多少？65%。去掉18%的进城打工的农民，还有47%。这个是农民贫穷的根源，别以为那小块农地可以保护农民，人数越来越多，分得越来越少，能保护农民？不现实。农民也要纳入整个社会保障，社会保障就是工业、城市服务业的所得建立的保障体系。农业那个生产体系建立不了单独的保障体系。

还有就是土地涨价，不是因为农民的贡献，因为修了地铁，政府修基础设施了，所以土地涨价要归公，土地不能卖那个价。这是个税收问题，价格要让它发挥配置资源的功能。其中不是农民贡献的部分，可以通过税收抽走，全世界没有说土地卖了价钱都归地主的，都归土地所有者的，而这个税是可以调节的。还有像用途管制这些，我限于时间就不讨论了。

我要向各位报告的是什么呢？就是从经验来看，我们国家土地制度改了一半，留下的矛盾很多。那么现在从局部的经验来看，它是有可能走通的。成都的经验，重庆的经验，长沙的经验，浙江一些地市的经验，天津的经验，其实现在经验是非常多的。这么多农村房屋不能抵押，正规金融从农村撤出，高利贷控制农村。那为什么土地、房屋不能抵押？

最近温州的乐清，发现农房入市早就成潮流了，所以金融机构就敢接受农民房屋做抵押，因为有一个流通的市场，他就敢接受抵押。抵押以后对农民做工业做生意的起步帮了很大的忙啊。他们最近申请要成为三中全会改革试点区。

所以我报告各位的就是我们这个土地制度历史形成，是有很多麻烦，但是如果认真改，还是有希望，就是这么一句话。谢谢各位。

- 土地制度改革可借鉴的经验：
  - 粮食统购统销改革；
  - 城镇房改；
- 路线：逐步缩小征地范围、集体建设用地入市
- 触动的观念与利益
  - 土地买卖必然导致两极分化；
  - 集体土地是农民的社会保障；
  - “土地涨价归公”；
  - 用途管制（规划）不靠市场机制
  - “建筑不自由”
  - 土地财政与土地金融

图 36：小结

## 提问与讨论

**乔依德：**我想大家都同意周教授给我们做了一个非常精彩的、主题突出、条理清楚的一个关于土地制度的报告。对这个问题，我们前两天在财大也开了整整一天的研讨会。说

老实话，我听了还是收获很大，他每一篇在经济观察报上的文章我都看。其实只用了一个多小时的时间，差不多把你这一年每星期写的东西都浓缩在了一起。下面我们抓紧时间，大家有什么问题可以问周教授。

**夏善晨：**周老师，一直听到您的大名，今天听到您的报告，感觉非常好。我一直在海外游学。中国的十八届三中全会之后，海外的智囊人物也跟我讨论中国土地制度的小产权合法化问题，现在确权需要一段时间。但是有一个问题，他们让我请教您，就是这个确权，是不是意味着我们集体土地制度的瓦解，是不是会造成后期的私有化？

**周其仁：**这个是高难度问题，确权确到最后是什么，对不对？我的看法，因为我比较相信习惯法，就是一个产权制度形成，不要那么一天就做出一个结论来。就像圈地运动，英国当年人口一增长，农业价格一上涨，它要对土地重新划清楚，工用土地重新分边界，叫圈地运动，持续了大概两到三个世纪才慢慢成形。所以我一直主张，就是现在生产力有问题了，要解决，往前走一步，再往前走一步，到底走到哪一步，用不着急急忙忙用一个词给它概括出来。其实我介绍的集体土地长久地承包给农户耕种，你说这是什么制？一方面你说集体制还在，但是这个集体就一件事——把土地包出去，过去还是三十年包一次，“长久”以后包一次就完了。你说它叫什么制？它究竟是私有还是公有，愿意炒就炒。我实际上不太喜欢炒，叫什么都行，解决实际问题重要。要让种地的人好好种地，让盖房子的人好好盖房，至于叫什么，这方面我们的智慧挺多的。包产到户，历史上原来发生过多次，到最后中央承认它合法地位的时候就不叫包产到户，叫“家庭联产承包责任制”，翻成英文好长一串，还

是那个事、那个关系。我是觉得这个实际的关系比较重要。至于将来我们是不是像现在一听见某些词汇还那么紧张，将来再说，现在先把这些问题解决。有小尾巴要解决小尾巴，有大尾巴解决大尾巴，反正要把过不下去的问题解决了。我有一点这种渐进的立场。

**左学金：**周老师听了您的报告，收获很大。上海三个集中做得很早。

**周其仁：**成都就是从这里学回去的。

**左学金：**对，但是上海的问题是试了大概八九个点，银行贷款八十亿还是九十亿，最后做完了还不了钱，为什么呢？农民集中了以后，整出来的地没有出路，最后就死掉了。

**周其仁：**什么叫整出来的地没有出路？

**左学金：**没有出路，他就做农场什么的，那时候还没有增减挂钩。

**周其仁：**全部留在当地用掉了？

**左学金：**他就搞成集体农场什么的，集体农场劳动生产力未必比农民更高。农民集中去住，银行贷款还不了，当然就没办法做下去。

**周其仁：**没有城乡打通。

**左学金：**对的，所以重庆和成都应该说在上海的基础上往前走了一步，这一步能把资金回笼是很关键的。我有两个问题。第一个问题，成都和重庆这两个地方的做法，是不是很复杂的？如果是真正的市场经济，在土地用途规划的基础上，就是允许直接按照市场价买卖土地，当然再收税，这样是不是更简单一点。特别是成都那里，将 48 户集中在一起，很可能 20 年以后，这个地方就没有人住了。因为 2000

年到 2010 年，有六个中西部省的常住人口是下降的。这个趋势今后会越来越明显。直接买卖会比较简单一点，不要搞那么复杂。这是第一个想法。

第二个，实际上我们国家土地制度，除了政府向农民征地有很多问题之外，实际上在建设土地使用本身也有很大的问题。比如说我们现在要转型，工业用地的价格，按照两百个城市平均，只是商业用地和住宅用地的 1/7 到 1/9。这里的转型，工业用地怎么转成住宅用地、怎么转成商业用地，也是很大的问题。我感觉，对于上海来说，可能这个问题比征农民的耕地问题更大，因为上海主要问题是用好现在的建设用地，不是扩大建设用地，在这个方面问题很大。这方面请教一下。

**周其仁：**第一个问题，我们开始去看也是有同感，这么复杂，绕来绕去。后来说服我的就一条。你现在说有更痛快的办法，就是土地市场，就是买卖土地嘛，愿意盖就盖，不愿意盖就拿钱，干吗非要变成楼然后再倒？它有一个麻烦，我们现在讲的这套，就是你讲的比较容易的这套，它现在能被吸收得进去吗？能变成政策吗？能变成法律吗？这就是交易费用问题。

**左学金：**三中全会说得很复杂，说农村建设用地入市什么的。

**周其仁：**说得很复杂，现在很多人还不同意。说得简单，更不同意。

**左学金：**我感觉这个说法太复杂，你简便一点，就是政府拿农民耕地……

**周其仁：**给我一个实例，只要按简单做到我就同意。给我一个例子就行。但是没有啊！这个土地上的迷雾，我告

诉你，那个困难，你不想绕，就走不出来。但是成都后来的做法又不同了，因为今天没有时间讲。它最后有个选项，比如你们家的人全走了，我是不是一定要盖个新房呢？你可以选，它叫货币补偿。我直接拿钱，我再也不在农村范围里面建任何房了。郫县农民都懂了，县委书记也懂了，费劲给他盖一栋农民安置房，将来又不能市场化。不如现在直接把这个房盖进商品房地区，那个房将来又增值了。这些都是后话。

中国这个事情怎么说好呢，要一步一步，走一步说服一批人，再走一步再说服一批人。2008年5月1号在成都开座谈会，茅于軾老师去，李春城主持的。茅于軾就说，你绕来绕去干吗？不就是城镇土地，农民有权买卖，然后组织一个市场让它交易不就完了吗？李春城苦笑。茅老师说的有什么错？没有错。问题是我们国家土地，就这么绕还绕不出去。当然你说有一个地方，找块地方试更简单的办法，愿意卖就卖，愿意买就买，国家抽个税。作为方案，我肯定投你的票，但要看得见才算。如果没有人同意，那就是一个在思想当中非常简单，在实践当中不可行的方案。我为什么肯定成都的做法？它是绕是麻烦，但是它确实把这个征地制，演变成可以交易的东西，拐来拐去减少了强制，同意就来，不同意拉倒。可以有溢价机制，溢价的范围可以扩大。这个是第一。

第二个问题我觉得讲得非常重要，上海的工业用地大概要建已建面积25%，这在世界城市里头都是罕见的，原因就是人为的土地进行了分配，工业用地、商业用地、什么用地。工业用地不是完全竞价的，工业用地很多程度是协议让，而我们招商引资，为了让企业来，我们经常低价拉

人家来。这样就形成来，你只要价格一歪曲，它的需求量就大，占的地就多，现在已经变成的全国非常普遍的一个问题，就是大量占用工业用地。所以现在深圳也是开始改这个东西。就是把工业用地改成综合用地。综合用地，原来你是低价，要补一个地价，这个地价怎么补，怎么形成补低价机制，就变成利益之间找平衡的一个难点。

我们在成都调查结束以后，在深圳做了一年的调查，那个调查报告，大概这两天就可以发表了。主要是这个题目，这是很重要的一个题目。

**乔伊德：**报纸上面你们没有注意，上海自贸区也在把工业用地变成综合用地。

**左学金：**这个建议是我们提的。

**张朝晖：**土地制度改革中有一个问题，你刚才提到去年政府有 4.2 万亿的土地出让收入，怎么让政府从这里面退出来？而且现在这时候风险又比较大。

**周其仁：**所以不能一天结束征地制，一天结束，现在很多帐都趴下来了，因为很多钱借给你，就是知道你将来还能征地，现在你突然嘎然而止，所有的债务链就要倒。所以确实不存在一天结束征地制度的可能性，因为它牵着挂着，但是你不逐步缩小不行。现在你看到征地制的土地财政有什么问题呢？我在各地，这也是我们这两天调查的一个重点，很多城市，就是刚刚讲的，人都跑了，它还在大干，还在上项目，那个项目要死的。他级别高，他是县委书记，除此之外都没有条件，人都跑了。他还在上八车道，上音乐厅，对不对？有很多东西搞这个东西。这块帐早晚要死。

我们的看法就是要把相应的改革措施跟上去，就是帐一坏，就把征地权收掉，反正你已经坏了。中国地方政府的帐

最后都是中央财政的帐，因为不是联邦制，地方政府不负最后责任的，哪里出问题，第一处理人，第二拿掉征地权，这是一条路。第二叫启动土地税和物业税，现在有点难，因为70年的土地使用权付费，一下子打进了房价。但长远看，还是绕不开物业税。第三条非常重要。要使土地财政转向，靠发城市债。发债有什么好处？县委书记没有用，级别够，项目不好，金融市场不买账，要让金融市场帮地方政府去把关。大家都想建设城市，这个心情可以理解，项目拿出来大家看，让金融机构看，让中间机构看，让债权人最后来选。那有一些项目就没有戏了。

这个融资机制起来以后，就不怕进一步改这个土地财政了，新的路不开之前是很危险的。世界上很多城市，不是都靠土地财政搞起来的，我一二月份在纽约在哥大做访问，纽约建了那么多东西，一百年前就修地铁，哪来钱？发债呀。只要债权人对这个城市的未来相信，有的是钱，为什么你一定要把农民的那块地拿来押钱呢？对不对？所以中国城市筹资从不会用土地，到会用土地是一个进步。但是还应该再进步，因为最后还钱不是靠地，是靠这个项目做对了，靠在人们集聚的地方修基础设施，修路，然后有车跑，当然对这个路的投资最后会收回来的。人没有有的地方也去搞，行政主导的城市化建设，给资源配置带来很大的浪费。所以实施要转，最后才是解决土地财政的最后的最后的问题。这是要有时间的。还要有很好的设计和计算，要把几头，我们的讲话叫缝起来，缝不起来贸然推，光说老百姓不高兴就把征地制度废了，这个做不到。所以你看几次决定都是说逐步收缩征地法，但是收缩多少，从来没有讲，要探索。

**乔依德：**增减挂钩，你刚刚讲的是四川和重庆，那里的

地比较多，像上海怎么做？或者你同意不同意，这个增减挂钩可以跨省，现在是不允许的，这是一个问题。第二个问题，你上面讲的路线是逐步缩小征地范围，集体建设用地入市。但是三中全会讲的是集体经营性建设土地，不是笼统的讲集体建设用地，你也知道陈锡文有很多讲话，想听听你的意见。

**周其仁：**对的。这个我完全赞成，如果挂钩形成了市场了，挂钩实际上是发动，最后是形成一个交易，交易一定要把半径拉长，半径越长的交易越好，因为发现的价格越好。所以成都在这件事上干不过重庆。为什么重庆连续五六年，每年两万亩地票交易，因为重庆是30个地州。所以我们一直提议，挂钩交易要把它扩大到全省，然后再跨省，但是这个要看决策者听还是不听。最好形成西南的土地交易中心，西部土地交易中心，这是第一个问题的回答。

第二个问题其实你到底下看蛮简单的，因为我们写文件的都会说建设用地，经营性建设用地，什么叫经营性？他实际上说宅基地不行。刚刚你看到茶坪村那个姓王的跟姓邓的，两个人交易的时候遇到这个问题，就是农民把宅基地让给一个非农民，现在法律有障碍，试验区先行先试，但是不能犯法。它还没有自贸区这个架构，可以说有批法在这个地方停掉，当时还没有这个政策条件。他们怎么做的呢？所以底下永远有智慧，我跟你谈好了，我这个宅基地一半让你，你也同意给我盖一处房，你也同意了。剩下怎么办呢？把村长找来，我把我这块地先退给村子，我的宅基地退给村子，村里再把这块地让给你，把双方协议变成三方协议。这块地一退给村子，就不是宅基地了。他再一转让，不就是经营性建设用地了嘛。

**乔伊德：**我们因为时间比较紧，提问就到这里。我想我们今天晚上大家收获都很大，在此以热烈的掌声感谢周其仁教授。也谢谢各位来参加我们的研讨活动。今天的沙龙就到此结束。