

[SUFE-IAR-200903]

上海财经大学高等研究院 2009 年度政策建议书之三

解决“三农”问题的根本出路在于坚持市场导向的城市化道路  
——关于加快消除城乡二元结构的政策建议



农业与城乡协调发展研究中心

2009 年 7 月

## 目 录

引言	1
一、市场导向的城市化对实现全面现代化的战略意义	3
二、过去 30 年城市化绩效的评估和好的城市化的必要条件的探索	4
(一) 三个发展阶段和两种发展途径	4
1、三个发展阶段	4
(1) 1978-1984 年: 以农村经营体制改革为动力的城市化发展阶段	4
(2) 1985-1999 年: 以城市经济体制改革为动力的城市化发展阶段	5
(3) 2000 年后至今: 以市场经济体制为动力的城市化发展阶段	5
2、两种发展途径	5
(1) 城郊农民的就地城市化	5
(2) 进城民工的异地城市化	5
(二) 过去三十年城市化绩效的评估	6
1、农民市民化转型的阻滞	6
2、农村市场化改革的滞后	7
3、对农民土地权益的漠视	8
4、城市化发展战略的缺位	8
(三) 好的城市化的必要条件——土地配置的市场化	10
三、城市化的政策建议	13
(一) 深化农村市场化改革, 促进土地要素在城乡间的流转	13
(二) 促进农民市民化转型, 赋予农民平等的基本国民待遇	15
(三) 促进农村教育的发展, 提升农民子女的人力资本水平	16
(四) 制定城市化发展战略目标, 科学运用城市化内在规律	17
四、结束语	18
本报告主要撰写人简介	20
附录 1 专题座谈会嘉宾名单	21
附录 2 专题座谈会会议综述	22
附录 3 上海财经大学高等研究院简介	31
附录 4 农业与城乡协调发展研究中心简介	32
附录 5 上海发展研究基金会简介	34

# 解决“三农”问题的根本出路在于坚持市场导向的城市化道路

## ——关于加快消除城乡二元结构的政策建议

上海财大高等研究院农业与城乡协调发展研究中心

改革开放三十年来，随着我国经济的高速增长，城乡居民生活水平连续跨越了几个台阶，从基本消除贫困，到解决温饱问题，再到实现总体小康，城乡总体面貌发生了翻天覆地的变化。在这一背景下，我国的城市化进程也取得显著成就。有城市户籍的人口和常住城镇的农村人口这两项总计以年均约一个百分点的增幅稳步提升，以这一口径计算的城市化率<sup>1</sup>由1978年的17.92%增长到了2008年的45.68%。

然而，我国的城市化水平仍远低于世界发达国家，这些国家的城市化水平大多超过80%，有的甚至接近90%，我国的情形即使在发展中国家也属于低水平，如拉美地区城市化水平也在75%左右。我国的农村人口仍然占大多数，有7亿之多。即使已经进城工作的约2亿农民工，绝大多数人实际上并没有获得城市户口，没有真正在城里定居，仍然处于流动之中，大部分最终仍然回到农村。这些现象说明中国的城市化实际水平与中国追求的全面现代化的发展目标仍有相当差距。中国的“三农”问题和城乡二元结构矛盾依然突出。特别是1984年在发轫于农村的改革扩展到以城市为重点、以市场为导向的经济体制全面改革之后，农村经济体制改革和市场化改革严重滞后，基本处于停滞状态。其后果是，城乡之间的居民收入差距日益增大、区域发展失衡、国民素质异质化等经济和社会问题正在进一步恶化。特别是城乡居民收入比，由改革开放初期大幅缩小的1.71:1(1984年)扩大到了2008年的3.36:1，超过了国际公认的3倍警戒线。我国基尼系数已经逼近0.5，接近拉美国家的水平。对此如不加以充分重视，城乡二元结构引起的矛盾很可能会升级和激化，造成社会不稳。

当前，我国所推进的新农村建设以财政扶持为主，对于解决“三农”问

---

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

<sup>1</sup> 由于中国的城镇人口不但包括有正式城市户口的居民，而且包括没有城市户口，但在城市打工和居住6个月以上的农村居民(不能享受一些城市居民所具有的待遇)，因此中国的城市化率的计算和世界口径并不一致，有高估的倾向。

题和缓解城乡二元结构矛盾虽有一定的短期作用，但从长远和全局的角度来看，治标不治本，而且财政成本大，不具备持久性。现有的一些政策甚至可能为未来的城市化设置更高的门槛。例如农业补贴虽然提高了农民收入，却又会减缓农民进城的速度，提高农民对城市工资的预期，甚至造成“民工荒”。

古语云，“不谋全局者，不足谋一域；不谋万世者，不足谋一时。”我们必须突破就农业解决农业问题的改革思路，站在战略高度和全局角度，从长治久安的大视角来观察和思考解决“三农”问题有效途径。要真正解决“三农”问题，只有让农村人口在总人口中的比例大幅度减少，而做到这点的唯一途径是坚持市场导向的城市化道路，这将为农村剩余劳动力不断创造新的城市就业机会，促进生产要素在城乡间和农村内部的自由而有序地流转，带动农村土地的相对集中和规模经营，以便在不断减少农村人口的前提下大大提高农业的劳动生产率和农民人均收入水平。只有采用这种市场导向的城市化改革方式，才是解决“三农”问题和城乡二元结构矛盾的根本出路。

鉴于城市化和市场化对中国当下及未来发展的重大战略意义，2009年6月27日上海财经大学高等研究院和上海发展研究基金会发展研究所就此议题联合召开座谈会。参加座谈的包括：上海财经大学经济学院院长、高等研究院院长田国强教授，上海财经大学统计与管理学院院长、高等研究院常务副院长艾春荣教授，上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心主任文贯中教授，上海发展研究基金会秘书长乔依德教授，全国政协委员、清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明教授，燕京华侨大学校长华生教授，中国社会科学院农村发展研究所党国英教授，浙江大学中国农村发展研究院院长黄祖辉教授，上海交通大学凯原法学院院长季卫东教授，北京天则经济研究所张曙光教授，浙江大学社会科学学部主任、经济学院常务副院长史晋川教授，同济大学中德学院胡景北教授等国内外知名学者专家（详见附录）。与会专家一致认为，城市化过程中，要按照同等国民待遇的原则，解决就业、教育、医疗卫生、社保等问题，其中享受同等的教育机会最为急迫；土地制度、户口制度需要及时改革，改革的方向应该是符合市场导向原则，最后要让土地可以自由流转，人口能够自由流动。在上述共识的基础上，高等研究院农业与城乡协调发展研究中心形成本政策建议书，供国家决策参考。

## 一、市场导向的城市化对实现全面现代化的战略意义

从经济学的视角看，城市化的核心涵义是专业分工导致的要素集聚和市场扩张。为了追求更低的交易成本和分摊基础设施的成本，资本、劳动、技术、土地等生产要素会在追求自身价值极大化的过程中在某些有区位优势的空间集聚起来，通过专业分工，市场扩张，产生显著的收益递增效应和外部经济效应。这种集聚反过来又加速教育、知识和信息的传播，新技术和新科学理论的诞生，以及新的经营管理模式的探索，带来更高水平的分工和更多要素的集聚。这是内生型城市的兴起与扩张的自然过程。无论是从中长期还是从短期来看，城市化对于中国而言都具有极其重要的战略意义和必要性，主要体现在以下几个方面：

**（一）城市化是降低工业化和现代化成本的必由之路。**各国的实践和中国自身的历史经验证明，为了大大降低工业化和现代化过程的成本，必须依赖城市的集聚效应，通过在有区位优势的空间集中各种要素、人口、厂商，以便降低厂商之间，厂商和消费者之间的交易成本，并共同分摊基础设施所需的巨大成本。因而，城市化除了对制度创新和技术革新有特殊促进作用外，也是降低工业化和现代化成本的重要途径。

**（二）城市化是解决“三农”问题的根本途径。**离开工业化和城市化的发展，农业、农村和农民依靠本身的力量，人均收入相对城市只会越来越低，因而永远解决不了自身所面临的各种问题。“三农”问题的根本出路在于通过市场竞争的办法，使绝大部分的农民逐渐转移到非农产业中去，使农业被改造成现代化的、在世界市场上富有竞争力的农业。由于工业和服务业的有效发展须以城市化为前提，这就意味着“三农”问题彻底解决的先决条件是城市化的迅速发展。当城市化的进程使得农村人口占总人口的比重降到 10%以下，农户所经营的土地规模显著提高后，农业部门的收入水平才能和非农部门逐渐接近，城乡二元结构问题方可基本解决。

**（三）城市化是扩大内需，提供可持续增长的重要引擎。**扩大内需是应对当前全球金融危机和稳定增长的关键，是今后中国经济发展模式转型的方向和经济可持续发展的长久动力。一个日益相对贫困化的农民，一个日益失去内在活力的农村，和一个落后而停滞不前的农业，是无法向城市化和工业

化提供有强大吸收能力的国内市场。如果无法振兴中国的农业和农村，无法使农民获得平等的机会和权利分享城市的繁荣，城市的繁荣最后会因内需的不足而无法持续。积极推进向农村人口开放的城市化，不仅会带来大量的市政工程、交通设施和房地产投资，而且农民的市民化进程本身可以创造巨大的消费需求。随着农村剩余劳动力向城镇转移，特别是得到最基本的社会保障之后，其消费方式将向城市居民靠拢，推动健康、餐饮、家居、交通、休闲等消费行业的发展。

## 二、过去 30 年城市化绩效的评估和好的城市化的必要条件的探索

中国三十年的改革发轫于农村，随后扩展到城市和整个经济的全面改革，并通过一系列改革措施重点培育市场经济体制。这些改革措施不断地触及到长期制约中国城市化发展的制度环节，城市化的现实需求率先在农村被点燃，并随着改革的序列推进而表现出一定的阶段性特征。

### （一）三个发展阶段和两种发展途径

#### 1、三个发展阶段

##### （1）1978-1984 年：以农村经营体制改革为动力的城市化发展阶段。

这一时期，我国的经济改革以农村为重点。政府在农业中普遍实行了家庭联产承包责任制，使农民有了自主经营农业生产的权利，并提高农产品的收购价格，极大地调动了农民的生产积极性，生产潜力得到很大的发挥，有效地提高了农业平均劳动生产率。

农民生产积极性的提高和农产品的价格改革，促进了农村经济乃至国民经济的全面复苏。农民收入水平和消费水平的明显提高，农村剩余积累增加，促进了城镇经济，特别是乡镇企业的蓬勃发展。再加上食品供应的改善，使得大量上山下乡知识青年、下放干部和支边职工陆续返回城市成为可能，加快了该阶段补课性质的城市化进程。到 1984 年，我国城镇人口增加到 3 亿 191 万人，占总人口的比重上升为 23.01%，城市数也达到 300 个。在此期间，我国的城市化年均增长率达到 0.7%，比改革开放以前的年均水平高出 0.5 个百分点。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 参见赵晓雷主编：《城市经济与城市群》，上海人民出版社 2009 年版，第 45 页。

## **(2) 1985-1999 年：以城市经济体制改革为动力的城市化发展阶段。**

20 世纪 80 年代中期后，我国的改革发生了从改革相对停滞的农村向城市的全面转移，带来的结果之一是城市收入的提高相对农村来说开始加速。1984 年的中央一号文件规定，允许具备必要条件的农民进入集镇从事第二、三产业和定居，农村劳动力被赋予了一定的流转自由。这意味着长期以来的逆城市化政策的终结。允许农村劳动力的自由流转、停滞不前的农村改革和乡镇企业迅猛发展这三项因素一并构成了农村剩余劳动力外流的支配力量。此时的城市化以小城镇的快速发展为特征，形成了“离土不离乡”的城市化模式。

## **(3) 2000 年后至今：以市场经济体制为动力的城市化发展阶段。**

进入 21 世纪以来，随着市场经济体制逐步趋于完善，市场在资源配置中的基础性作用不断增强。首先，市场经济的资源配置功能使城市对于生产要素的集聚效应大大增强，为中心城市的形成奠定了基础；其次，城市化带来的市郊农地的快速增值使各地政府经营城市的意识大大增强；再次，城市经济的强大辐射功能使得以中心城市为龙头的城市群产生强大的扩散效应，带动郊区和周边区域的经济社会发展。

在此阶段，中国的城市化进程进入了加速发展阶段。2000 年以来，城镇人口<sup>3</sup>平均每年增长接近 0.2 亿人，接近上世纪 80 年代的两倍。与此同时，2000 年至 2007 年全国城市建成区面积平均每年扩大 1861 平方公里，约为上世纪 90 年代的两倍。<sup>4</sup>

## **2、两种发展途径**

中国的城市化呈现两种发展途径：一是城郊农民的就地城市化，源于城市能级的提升，要素聚集密度的增强，中心市区的边界向外扩张，带动郊区土地和人口的功能转换，由农业变为非农业，与中心市区的发展融为一体；二是进城民工的异地城市化，源于农民离开故乡，进城工作的自我选择，既反映了城市经济发展对于廉价劳动力的需求，也反映了由于农村土地制度和市场化改革滞后使得城乡收入差距过大的现实，城市相对的高收入和高生活

<sup>3</sup> 按照国家统计局《关于统计上划分城乡的暂行规定》，城镇人口是将有城市户口的人数和居住城市半年以上的农村户口的人数加总。

<sup>4</sup> 参见《当前中国城市化的趋势与特征》，

[http://www.china.com.cn/news/zhuanti/09csfz/2009-07/17/content\\_18157814.htm](http://www.china.com.cn/news/zhuanti/09csfz/2009-07/17/content_18157814.htm)

质量吸引着农民，这种向城市的流动对他们的生活来说是一种质量和水平的改进。这两者之间的主要差别在于，前者是由城市土地要素集聚的客观规律所附带产生的城市化，后者是由城市劳动要素集聚的客观规律导致。从根本上来说，后一种城市化才是解决中国中西部那些贫困而又远离都市的农民的根本出路，而正是后一种城市化现在遇到的各种制度阻力和偏见特别大。

## （二）过去三十年城市化绩效的评估

随着市场经济体制的逐步建立和完善，我国的城市化进程取得了相当显著的成就，这需要充分肯定。这三十年的快速发展给我们最大的启示就是，只要政府的政策给予农民更多的发展空间和自由选择权利，农民就会有很强的自我激励去克服城乡间的地域差异、文化隔阂，以及城乡二元结构造成的障碍，去实现个人收入的最大化。市场机制已经越来越成为城市化的主要动力机制。从这个角度看，中国城乡收入差距的扩大蕴藏着较大的人口流动势能，城市化的动力依然强劲。

同时，我们也不能忽视其中隐伏着的不利因素。其主要表现是没有界定好政府和市场在城市化过程中的边界，让它们各司其职，和谐发挥作用，使之成为好的城市化。一方面，由于个人理性动因、信息非对称、道德风险等原因，好的城市化应该主要通过市场机制，用价格信号吸引劳动、土地和资本等要素在自由流动和自由组合过程中基于追求自身价值的极大化的动因，完成高效率的配置和组合。另一方面，由于城市化涉及公共品的提供和外部经济性的调控，存在市场失灵的可能，因而好的城市化必然需要政府发挥辅助作用，这是好的城市化的内在规律。但现状是，一方面大量存在一些明显与市场经济规律和城市发展规划相背离的制度安排，一方面政府对急需解决的公共品供应和外部经济性的调控存在很多不足之处，特别是由于现行城规和区划的原则往往与市场经济原则存在冲突，使政府面临执行的困难。这些问题急需解决，不然会成为今后城市化快速推进的瓶颈。

**1、农民市民化转型的阻滞。**中国城乡二元结构依然根深蒂固，大量的农民工并不能在城市中享受一些基本的国民待遇，如与户籍档案挂钩的城市养老金、医疗保险金、住房公积金、失业保险金等社会福利，各地的最低工资政策和廉租房也是将农民工排除在外，农民工子女在许多城市仍不能享受免

费教育和基本的社会保障福利等，因而无法真正融入城市。这就造成了具有中国特色的、随着经济形势变化而周期性出现的庞大的“民工返乡潮”和“民工荒”。

为追求自身经济效益、城市劳动密集型企业倾向于优先雇佣工资较低的单身青年农民工，这就造成了具有中国特色的城市企业用工年轻化、以及农民工的中年失业与返乡。中年失业大大缩短了农民工在城市的工作年限，加上房价/收入比越来越高，大大减少了已婚农民工家庭在城市定居的可能性。北京大学章铮副教授的一项研究显示，为了具备在城市定居的经济能力，成家后的农民工夫妻即使不失业，也至少要连续工作 30 年，即连续工作到 55 岁左右，全家（本人及子女）才有可能在城市定居。何况许多企业根本不愿雇佣已经成家的农民工。

这种不管农民市民化，只是关注城市自我现代化的城市化模式只适用于像新加坡和香港这样没有农村人口需要消化，只需自我完善的城市或城市型国家，却严重脱离了中国的现状和国情。推行这种城市化模式也失去了城市化的真谛，即尽速将广大的真正需要城市化的农村人口转化为城市人口。这就需要反思我们的城市化道路，中国的城市化不应仅仅是土地和产业的集聚过程，更应该是农村人口集聚的过程。针对中国计划经济时期形成的、遗留至今的独特的城乡二元结构，中国的城市化必须特别注意解决城市郊区以外的农村人口的市民化问题，这样才能从根本上消除城乡二元结构。

**2、农村市场化改革的滞后。**前文指出，中国的改革发端于农村，初期确实曾带来明显成效，但是自上世纪 80 年代中期之后，农村市场化改革一直滞后于城市，城乡收入差距开始再度扩大。今天，尽管机械化和科学种田程度不断提高，每家每户生产规模的扩大却极其缓慢，甚至还在变小。据了解，现在农民只需一年的三分之一时间便可完成全年农活，说明农村还存在着大量的隐性失业，严重违背市场经济中劳动要素应该充分就业的效率原则。

尽管 1997 年之后，政府的工作重心移到提高农民收入上来，但是粮食安全始终是政府优先考虑的目标之一。政府采取一系列措施来提高农民的种粮积极性，并通过财政补贴和税收减免来直接增加农民收入。但这种办法治标不治本，没有根本扭转城乡收入差距日益增大的趋势。原因有三：（1）政府

财政的支持力度有限。要完全通过政府财政投入来负担起推动二元结构转型的重任，推动“三农”问题的解决，不仅会大大增加政府的财政负担，而且也与政府应有的职能相抵触。（2）道德风险和激励扭曲问题。政府补贴应该给谁？给多少？标准是什么？如何去监督？由于信息不对称，这里面存在着严重的道德风险问题。并且，政策目标和效果时有背离，中间还可能产生激励扭曲，奖懒罚勤，奖庸罚能，更有甚者，这种政策必然产生权力寻租，滋生腐败行为。（3）农业的自我造血机制日益弱化。财政补贴能解决一时之急，但不是持久的机制，必须培养农民的自我增值和创收能力，让农业具有自我造血功能。

**3、对农民土地权益的漠视。**可以预见，随着市场化改革的持续深入，城市化进程的不断加快，中国经济的进一步发展，土地这一生产要素必然加速向城市聚集。在这个过程中，如何赋予农民充分而有保障的土地财产权益，允许土地的自由流转，一直是悬而未决的问题。面对强势的政府和工商资本，现行土地制度的基本规定是歧视农民的产权的。面对已经成为财政收入重要来源的土地出让金的强大诱惑，地方政府基本没有动力来实施对农民土地权益的保护。因为按照现行土地管理制度，农用地转变为非农建设用地，必须先经过政府征用转化为国有土地，再通过拍卖才能成为城市建设用地。这样的规定使地方政府对土地的买卖处于高度垄断的地位，必然尽力压低土地收购价，抬高土地的拍卖价，使出让金（也即差价）极大化。这是导致城市化成本水涨船高的主要原因。由于农民没有合理享受到土地由农用地转为非农用地后带来的巨大增值，引发失地农民对地方政府的不满甚至上访，已经开始危及社会的稳定。近些年各地频繁出现的小产权房问题，其实反映了农民集体出于尽量保留土地增值的动机和政府进行的博弈，已经使各地农民和政府的矛盾日益尖锐，现行土地制度因违反市场经济的内在逻辑而处于日益被架空的局面。

**4、城市化发展战略的缺位。**政府作为城市化发展的重要力量，在推进城市化方面不可缺位，而其抓手就是制定稳定而有前瞻性的城市化发展战略，以指导城市化发展的方向、步骤和内容。

然而，虽然大部分城市都有城市规划和区划，但在国家层面缺乏高瞻远

瞩的城市化战略，城市化呈现出反复性（前 30 年）、摇摆性和随意性，举棋不定，缺乏连贯性和稳定性（后 30 年），导致中心城市功能偏弱，集聚辐射效应不明显，周边城镇体系不完善，小城镇遍地开花，新农村建设的提出又一次分散了城市化的投资，因而重复建设成为常规，造成极大的浪费。现在不少小城镇总体上缺乏长远城市规划，导致了許多城镇的镇容面貌脏、乱、差、散，出现了城中有村、村中有城的不协调局面。同时，由于在城市化和新农村建设之间摇摆不定，对市场配置土地的高效率缺乏信心，中国至今仍在严守现有的 18 亿亩耕地面积红线。这就为赶上发达国家大都超过 80%，有的甚至接近 90%的城市化水平人为设置了障碍，并为行政配置土地提供貌似合理的借口。其实，保护耕地和土地在城乡之间的市场配置并不矛盾，应该是一个动态平衡和综合治理的过程，“一刀切”的管制和完全的放任自由都不可取，需要政府调控和市场配置的有机结合。

上海的浦西和东亚其他大城市，例如东京、首尔、香港、台北的历史经验表明，通过市场配置土地其实更为有效，表现为每平方公里创造的就业机会多，吸收的农村人口高，城市有较高的人口密度，十分节约土地。这是符合东亚的国情的。中国应该尽早制定市场导向的城市化的长期战略，以市场配置为主，辅以政府的城规和区划，兼顾耕地保护、农业发展和城市化的客观规律，避免就农业谈农业，重犯在城市化问题上的摇摆性和反复性错误，防止违反市场规律，漠视土地机会成本，违反中国的国情和经济规律的城市规划和区划。

在目前的土地制度下，城市房价已越来越高，不但远远超出农民的实际收入，即使是城市居民也难以承受，所以越来越难以吸纳农村人口。这就使政府有时怀疑城市化道路在中国的可行性，常常举棋不定，左右摇摆。一会儿禁止大城市发展，一会儿鼓励小城镇发展，一会儿要建设新农村，鼓励农民回乡。如果坚持市场导向的城市化，让市场决定每个城市的规模，坚持 20 到 40 年不动摇，那么究竟一个城市能否长大，就应该留给市场，而不是行政命令来决定。这样，中国就能够避免无谓的争论，并且一定能够解决城市化问题和“三农”问题。

### （三）好的城市化的必要条件——土地配置的市场化

从新中国成立 60 年来的城市化经验教训看，前 30 年许多逆城市化的政策固然是错误的，后 30 年的城市化由于在很大程度上忽视了市场导向，在取得旧城改造的伟大成就的同时，也存在种种严重问题，尤其是在吸收农村人口，缩小城乡收入差，废除城乡二元结构方面，进展甚微，甚至还在恶化。对比东亚地区其他经济体例如日本、南韩和台湾地区，它们的人地矛盾都比中国紧张，但是它们都比较顺利地走出农本社会，实现了城市化和全面的现代化。它们的经验是，坚持市场导向和外向型经济发展道路，同时在推行土改后坚持保护农民对土地的所有权和处置权，允许农民自由买卖土地，自由迁徙和进城定居。结果它们不但没有出现所谓的“三农”问题，而且城乡收入差距较小，基尼系数较低，被世界银行誉为“东亚奇迹”。这是因为它们不但能够长期维持高速增长，而且做到全民共享繁荣。

中国虽然在维持高速增长方面获得很大成就，但在分享繁荣方面显然做得很不够。最近 30 年中国的经济体制和政策与东亚各经济体很类似，为什么仍存在极大的差距呢？究其原因在于，虽然中国坚持改革、开放，也在努力建立市场机制，积极推进城市化，但是对比东亚经验，中国和它们的主要差别已不是经济体制的差别，因为中国已经基本告别中央计划经济体制；也不是自由贸易政策，因为中国从闭关自守的状态中彻底走了出来，成为世界主要贸易大国；甚至也不是人口流动政策的差别，中国各级政府鼓励农村人口进城打工。中国和东亚经济体的主要差别在于土地要素的配置方式。显然，要让城市化成为市场导向的过程，土地的配置也必须是市场导向的。中国现行土地制度至少存在以下严重问题。

第一，上文提到，城市化必然涉及生产要素根据价格信号向有区位优势的空间聚集，而好的城市化必须是市场导向的，也就是说它们流向某一区位是要素所有者出于自利对价格信号所作的反应。在三大要素中，目前资本和劳动的配置基本出于对价格信号的反应，流向出价最高的地方以便实现自己价值的极大化，因而配置比较有效。可是，在现行土地制度下，由于土地不能自由入市买卖，因而无法形成真正的土地市场。各地配置土地时，无法根据土地价格所反映的机会成本自由地和其他要素发生最佳组合，因而对土地

要素的配置只能借助行政手段。针对乱圈地，圈了地后又大量闲置和浪费的严重问题，以及因土地批租导致的贪污腐败，中饱私囊<sup>5</sup>，中央又必须通过行政手段定期进行清理，复查，成为中央政府本已十分繁忙之外的又一大行政负担。

这种借助行政配置土地的方式不但和中国早日建成完整而全面的市场经济体制的预期目标有较大的距离，而且已经引起各种经济结构的扭曲。除了上文指出的中国城市化日益偏离市场导向、偏离内生增长路径，城乡二元对立的社会结构迟迟无法消除，广大农村人口很难分享城市的集聚效应，致使城乡收入分配格局日益恶化外，经济结构和就业结构严重扭曲，表现为服务业对就业的贡献严重偏低，导致劳动力滞留农业，或片面流入制造业。中国成为世界工厂的同时，内需却严重不足，过度出口又带来外汇储备积累过速，人民币面临结构性过度升值的压力和风险。这又使中国在隐性失业普遍存在的同时，劳动成本低廉这一主要比较优势正因汇率扭曲而趋于丧失。

第二，现行土地制度对农民的歧视是极为明显的。例如，1998年城市地区的房改允许城市职工以几万元的廉价买下房产，现在一般已经涨到几十万到一百多万，并没有人要求涨价归公。但是，对农田转为城市用地时土地的升值，却以涨价归公的理由收归国有。这种双重标准发生在收入正好是最低的农民身上，显然是严重的歧视。

第三，现行的土地集体所有制的强制性也是明显的。从理论上说，目前的土地集体所有制是农民自愿合作化和集体化时代的产物。既然是自愿加入，自然允许自愿退出。这次17届三中全会关于农村改革的决议也重申了农民有自由进退的权利。可是，在现行的土地制度下，农民既不被允许携带包产到户后所分的土地退出土地集体所有，更不被允许携带这份土地退出农业，进入其他行业。各地农民集体盖的小产权房价廉物美，广受城市中下阶层的欢迎，其实是农民集体携带土地退出农业进入房地产业的努力，本应该是他们追求财富的公民权利。但不管是否符合城市规划和区划，所有的小产权房全都被判为不合法，显然表明农民即使以集体的形式也没有携带土地退出农业

---

<sup>5</sup> 作为佐证，现在许多富豪是靠从事房地产业发富的，其根本原因就是能拿到所批土地，本来应该让农民享受的利益而没有让农民享受到。

进入其他行业的自由。这种基于强制性和歧视性原则的现行土地制度，和市场经济体制所要求的、所有要素必须能够在所有部门之间自由而平等地流动和组合的原则是严重不相洽的，也是和市场导向的城市化的方向不相洽的。

第四，在现行的土地制度下，真正的土地市场无法形成，土地的配置不得不仍然主要依赖行政手段。每年由中央分配给各省市的建设用地指标和建设用地必须占补平衡的规定等，都反映了行政配置土地的做法。这些土地指标的制定和分配，遵循的是以往中央计划的思路，必然无法准确地反映出各地城市化的规模和速度，以及各地土地的稀缺性，不然就不会导致各省政府不顾禁令，暗地交换省际和省内的土地指标。在这种土地制度下，为了推进城市化，有些地方在城乡统筹的名义下，推行复耕，宅基地置换，异地平衡等最多只能说是次优的措施。一些地方甚至出现强迫命令，强迫迁移，集中居住，抢占农民宅基地等扰民措施，也是为了用行政手段从农民那里获得城市用地。

这种吃力不讨好的事在土地由市场配置的机制下是不会发生的。例如，上海在 1842 年到 1949 年期间的城市发展由市场导向，每年的市区面积仅扩大一平方公里，最后以 100 平方公里左右的面积容纳了将近 600 万的人口，而且大部分为外来移民。现在上海的建成面积扩大了 10 倍，达到 1000 多平方公里，但容纳的人口即使包括外来没有正式户籍的常住人口在内也仅仅扩大了两倍多一点，何况所吸收的农村人口和当年的上海无法相比。所以，以每平方公里所吸收的外来农村人口和所创造的就业衡量，行政配置下的土地利用效率之低是十分明显的。

第五，在市场导向的城市化过程中，每个城市的自然边界由集聚效应的边际效益曲线和边际成本曲线的交点这一均衡点所决定。而且，随着科技日新月异的发展，带来交通、通讯等基础设施的不断升级和扩展，边际效益曲线可以上移，边际成本曲线可以下移，作为它们交点的城市边界可以不断外移。当然，这一切都需要一个真正的土地市场。可是，这种作为好的城市化的必要条件的土地市场在中国并不存在，因而各地只能模仿香港和新加坡的土地批租模式。上文已经指出，这种土地批租模式对没有“三农”问题，特别是没有大量农村人口需要消化的、城市人口基本封闭的城市来说，是可行的。

但是对中国这样有世界上最庞大的农村人口需要消化的社会来说，这种土地批租必然导致房价居高不下，结果必然堵塞广大农村人口进城定居。

很明显，要想使日益排斥农村人口进城定居的中国的城市化重新回到市场导向的、开放型的城市化道路上来，首先必须恢复这种城市化的必要条件——由真正的土地市场来配置土地，使土地真正得以在农户间和城乡间自由流动和自由组合。政府应该放手让市场配置土地，而只管城市规划、区划，管理外部经济性，提供公共品等任务，促进好的城市化的早日完成。

### 三、城市化的政策建议

总之，过去三十年来，中国的城市化水平得到了显著提高，但是农民向城市转移的程度和速度还远远滞后于工业化、现代化的要求。我们必须进一步解放思想，深化市场化改革，加快城市化进程，进行综合治理，综合考虑农村和城市的同步和协调发展，推动二元结构转型，这无论是对经济短期增长还是长远可持续发展，都非常必要，具有十分重要的作用。为此，我们提出以下政策建议。

#### （一）深化农村市场化改革，促进土地要素在城乡间的流转。

新一轮的市场化改革还是要从土地制度改革开始，在市场的导向下，让土地在城乡间自由而有序地流转。好的农地制度能够使城市化的成本大大降低，使农民获得分享城市化带来的集聚效应和经济繁荣的权利和渠道，同时极大地提高土地的利用效率。中央十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》指出，“允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。”这对于发挥农村土地经营的规模经济具有重要意义。但是，这一政策只是规定了土地在农村中的流转，并没有从一般均衡的角度和城乡综合治理的角度进行考虑，以此解决土地作为一种生产要素在城乡间的流转问题，没有解决农民的进退自由的问题。

随着城市化和工业化的进展，越来越多的农民会考虑转移到其他部门从事生产和生活，但在现行土地制度下他们没有权利获得自己名下的土地资产的全部价值，这笔巨大财富主要转移给了城市居民，使城乡收入差距进一步

拉大，城乡对立加剧，“三农”形势进一步恶化。

在实践中，没有一个发达国家是在实行土地不能流转和使用权不能买卖的前提下完成工业化和城市化，并顺利解决“三农”问题的。因此，中央要有全局眼光和战略高度，从中国的长治久安的需要出发，下大的决心从根本上解决这个问题。土地集体所有制对农民的吸引力只能建立在能提供更高的效率和更高的生活水准之上，而不能建立在强制和歧视的基础之上。只有建立一种允许各种土地所有、包括允许农民退出单干，也即允许土地产权私有的混合型土地制度，才能真正体现农民的自主性、自愿性，表明农民有真正的进退自由，才能和市场经济体制所要求的要素自由流动原则相符合。从长期看，才能避免农民生活、就业、福利、就业状况的继续恶化，降低城市化成本，加速农村人口的转移，推动中国经济、社会的良性发展，实现分享型现代化。

有人也许会担心耕地面积 18 亿亩红线的突破会出现所谓粮食安全问题。其实，每个国家都面临各种安全问题，例如军事安全，粮食安全，能源安全，饮用水安全，卫生安全等。犹如水桶的容积由最短的那条边决定，一个国家总的水平也取决于安全最为薄弱的那个变量。对中国来说，目前粮食的自给自足差不多达到 100%，并不是“水桶”上最短的一块木板，以较粮食战略更加严峻的石油安全为例，10 多年前中国还可自足，而现在石油的自给率已经降到 50% 以下，并且还在继续下降。何况粮食可以再生，只要有半年时间又可以获得新粮，而石油是无法再生的。面对远为严峻的石油安全局势，即使对各种安全问题忧心忡忡的人，大概也不会以此要求限制工业发展和城市化。同样道理，我们也不能以粮食安全问题为由，而限制土地在城乡之间的有效流转。有关粮食安全问题的解决，基本的原则应该是在保证粮食基本安全的条件下，使我国进一步融入世界经济，维护和完善现有的开放型的自由贸易体系和世界秩序。土地从农村向城市的自由而有序的流转合乎市场经济和城市发展的内在规律，不可避免，特别是当城市化使得城市人口比重不断提高、非农用地必须增加时，现有耕地面积在有些地区必定会有所减少。尽管如此，粮食问题还是可以通过提高规模经济效应，改进种田科学技术水平，开发新农用地，借助国际粮食市场，甚至到国外买地，租地种植等多种方式

来综合解决。

## （二）促进农民市民化转型，赋予农民平等的基本国民待遇。

农民要完成市民化转型，面临着几道障碍：一是身份障碍，二是就业障碍，三是社保障碍，四是子女受教育障碍，五是生存障碍。如果这些障碍能够得到解决，进城农民就不用担心在城市无法扎根而不愿意放弃原农村所承包的土地，从而有利于土地向种田能手转移，发挥规模经济优势，有利于农民顺利平稳地进行市民化转型，以及城市化有效转型。这样，也可消除一些学者和政府官员认为农民如果没有土地就没有退路的担心。为此，我们建议从以下几方面进一步赋予农民平等的基本国民待遇。

第一，要因地制宜地推进户籍制度改革，建立城乡统一的户籍管理制度，参照美国“社会安全卡”的管理办法，用身份证取代户口簿作为社会管理凭证，保障农民享有平等的生存权和发展权等，即农民一旦在城市找到工作，在义务缴纳税收的同时，也应该享受城市居民的待遇。从前面对问题成因和政策评估的讨论，可以看出，通过设置准入门槛，不但不利于解决城乡二元结构问题，反而会加深将来解决此问题的难度，大大增加了城市化的成本。

第二，要循序渐进地完善劳动就业服务，建立城乡统一的劳动力市场，取消针对农民工的限制性就业政策，加强就业培训和劳动维权等方面的公共服务，保障农民享有平等的劳动就业权等基本公民权利和待遇。

前文提到，北京大学章铮副教授的一项研究显示，成家后的农民工夫妻至少要连续工作 30 年，即连续工作到 55 岁左右，全家才具备在城市定居的能力，但他们往往成家即失业，在房价高企的城市根本无法定居。北大章铮副教授的最新研究还表明，20 年后，当今天 30 岁以下的青年农民工步入中年时，人口年龄结构的变化将使他们中的绝大多数可以通过劳动力市场在城市找到工作，因而上述承诺不会给政府造成难以承受的负担。

第三，要分类逐步地扩大社保覆盖范围，不断扩大医疗、工伤、失业、养老等基本社保项目的覆盖面，积极为进城农民加入城市社会保障体系创造条件，保障农民平等地享受城市公共服务。

第四，要坚定不移地深化教育体制改革，充分发挥公立学校的主渠道作用，积极引导民办公益性学校的发展，解决好农民工子女的受教育问题，让

他们不输在起跑线上。

第五，短期解决农民工因收入低导致难以在城市生存的（次优）办法是，对他们也要给予一定的公民待遇和福利。从长远来说，解决问题的最佳办法就是实行国民基本教育，全面推行 12 年义务教育，提高农民及其子女的人力资本水平。

### （三）促进农村教育的发展，提升农民子女的人力资本水平。

教育的城乡差别是中国城乡二元结构的重要组成部分，因而消除教育城乡差别是消除二元结构的必要条件和关键突破口。当前，从基础教育层面看，中国大约有 1.62 亿农村中小学生，占全国中小学生总数的 80% 左右，但到了高等教育层面，城乡大学生比例刚好出现了倒挂，分别为 82.3% 和 17.7%。这是一个值得充分警惕的信号，农村大学生比重的下降折射着教育资源的严重分配不公，城乡居民收入差距拉大的背后是人力资本的巨大鸿沟。不解决这些问题，就不能解决居民收入的巨大差别问题，从而会导致整个社会的不稳定。

现代微观经济理论告诉我们，只要每人的初始禀赋的价值相同，亦即只要有一个公平的竞争起点（政府可以通过税收和向每个国民提供同等基础教育达到这种起点平等），然后通过市场运作就可以达到既有效而又公平的社会结果。为此，我们建议从以下几方面进一步促进农村教育发展。

第一，完善和确切落实九年制义务教育，尽快恢复和实施上世纪 70 年代就已实行过的 12 年制义务教育（尽管质量不高，那时在农村的区、社中都有高中，从发展和动态的角度看，改革开放后取消普及高中阶段教育是一个大的政策失误）。农村九年制义务教育虽已基本普及，但失学仍然很多，质量还有待提高。更重要的是，国民的九年义务教育根本不能满足现代化和市场化的要求，即使是那些接受了九年义务教育的劳动力，仍不具备在城市的生存能力和竞争能力，或者仅能勉强生存，造成城市内部的巨大贫富差别问题。这是因为仅仅接受过九年制义务教育的初中毕业生无论是知识积累、认知技能，还是社会适应性都还不具备走向社会、自谋生计的能力。即使走入社会、走入城市也只能从事一些非常低层次的职业，由于低教育水平带来的学习能力的欠缺，更难以适应更高岗位和产业升级的需要，也就无法获得向社会上

层流动的机会，不能适应现代社会的生存和发展。因此，将高中阶段纳入义务教育阶段，更能体现教育公平的宗旨。而且，从世界范围来看，欧美发达国家都已实行12年制义务教育，这要求我们必须具有前瞻眼光，从战略高度对此项工作予以充分重视。

第二，改革教育经费投入体制，实现办学经费来源多元化。长期以来农村义务教育受制于经费投入不足，这与我国实行的“分级管理，以县为主”的农村教育管理体制有关，教育财政责任过多地落到了基层政府的身上。特别是农村税费改革后，农村义务教育经费更加捉襟见肘。因此，要扩大中央和各级政府对于农村义务教育经费投入的承担比例，同时拓宽社会捐赠等经费来源途径。

第三，加快发展农村职业教育，培养高素质的技能型人才。职业学校是农村劳动力转移培训的主力军，有助于推动农村剩余劳动力向城镇和第二、三产业的转移。这方面要加强企业对于职业教育的参与，以更好地实现人才供给和需求的无缝对接，培养大量高素质的专业技能型人才。

#### **（四）制定城市化发展战略目标，科学运用城市化内在规律。**

城市化有其内在规律。城市体系依循均衡分布的规律，形成一定的等级结构和空间布局，从而促进人口和产业布局的合理化，城市体系的进一步完善和城市发展质量的提高，构建起现代化都市圈的基本框架，并将现存的小产权房问题纳入到城市规划和市场化进程中进行解决。

需要再次强调的是，与市场经济可分为好的市场经济和坏的市场经济一样，城市化也分为好的城市化和坏的城市化，这是由政府和市场边界的界定合理与否决定的，最终体现为经济绩效的差异和社会的和谐与否。在正常的经济情况下，政府和经济人的行为一样，都是机会主义者。只有界定好政府和市场的边界，用法治来约束政府同时也约束经济人行为，才有可能避免使中国滑入坏的市场经济，走向好的市场经济，实现经济社会的效率、公平与和谐发展。因此，合理界定政府和市场之间的边界，建立有效政府和有效市场极其重要。一个全能的政府不会是有效政府，它只会给市场运行设置重重障碍，滋生寻租和腐败的空间。一个有效的政府必然是一个受约束的有限政府。所以，只要市场能做好的就应该让市场去做，政府没有必要直接参与经

济活动；市场不能做的，例如维护市场秩序，保证合同及各种法规得到严格执行，或者说从国家安全或者其他因素考虑，市场不适合做的，即存在市场失灵的时候政府才直接参与经济活动。城市化的好坏也是如此界定。针对中国城市化的现状，尽快建立市场导向的土地配置机制是当务之急，这样做也会帮助中国避免滑入坏的城市化，走向好的城市化的必要条件，是符合内生增长型的城市化的内在规律的。

#### 四、结束语

过去 30 年来，我国城乡面貌发生了巨大变化，特别是城市化水平有了一个比较显著的提升。但是，如果与世界发达国家相比，与中国实现工业化、现代化的目标相比，还有很大差距。我们必须进一步加快城市化进程，深化市场化改革，这无论是对经济短期增长还是长远可持续发展，都具有十分重要的作用。

本报告首先分析了市场导向的城市化对实现全面现代化的战略意义，进而对我国过去三十年城市化的绩效做了一个评估，并对好的城市化的必要条件进行了探索。我们认为，过去 30 年的城市化进程虽然相对较快，旧城改造和城市的现代化取得举世瞩目的成就，但前期属于对 1960 年代和 1970 年代发生的反城市化倾向进行补课，后期则存在排斥农村人口的严重偏差：结果是农民市民化转型阻滞、农村市场化改革滞后、农民土地权益遭到漠视和城市化发展战略目标缺位和摇摆不定等等。为此，我们提出四点政策建议：一是深化农村市场化改革，促进土地要素在城乡间的流转；二是促进农民市民化转型，赋予农民平等的基本国民待遇；三是促进农村教育的发展，提升农民子女的人力资本水平；四是制定城市化发展战略目标，科学运用城市化内在规律。

总体而言，我们应该进一步解放思想，以市场化的方式进行城市化改革，农民最需要的是给予他们更多的政策空间和自由选择权利，市场机制才是城市化的主要动力机制。当然，这并不意味着政府的完全缺位，在城市化过程中的一些公共产品和具有外部经济性的地方（例如城市规划和区划），政府必须也应该发挥积极作用。也就是说，要合理界定政府与市场的边界。我们相

信，随着市场化的深入和城市化的推进，中国“三农”问题的解决和城乡二元结构的最终消除一定能够取得成功。

撰写人：田国强 文贯中 陆桔利 陈旭东

## 本报告主要撰写人简介

### 1、田国强

美国明尼苏达大学经济学博士（1987年）。现为上海财经大学经济学院、高等研究院院长，首批人文社会科学长江学者讲座教授，首批中组部“千人计划”入选者及评审专家，上海市人民政府特聘决策咨询专家，美国德州 A&M 大学经济学教授（终身教职）。曾任中国留美经济学会会长（1991-1992），现任国际英文学术期刊《经济与金融年报》和《中国经济评论》共同主编、中文学术期刊《经济学（季刊）》、《经济学报》等的编委。在国际英文知名学术刊物上发文近百篇，在中文学术期刊上发文四十余篇，包括在经济学权威期刊《经济研究》上发文 9 篇。主要研究方向：经济理论、经济机制设计、幸福经济学、中国经济、转型经济等。

### 2、文贯中

美国芝加哥大学经济学博士（1989年）。现为上海财经大学高等研究院特聘教授、农业与城乡协调发展研究中心主任、美国三一学院经济系终身教授，曾任中国留美经济学会会长（1999-2000）。主要研究方向：中国的农村土地制度、人民公社下的公共食堂与大饥荒的关系、中国的城市化问题，以及经济全球化对中国的影响等问题。

## 附录1 专题座谈会嘉宾名单

(排名按姓氏拼音顺序)

1. 蔡继明 (清华大学政治经济学研究中心主任、全国政协委员)
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. 程 霖 (上海财经大学经济学院党委书记)
4. 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)
5. 杜恂诚 (上海财经大学经济学院教授)
6. 胡景北 (同济大学中德学院教授)
7. 华 生 (燕京华侨大学校长)
8. 黄祖辉 (浙江大学中国农村发展研究院院长)
9. 季卫东 (上海交通大学凯原法学院院长)
10. 陆 铭 (复旦大学经济学院教授)
11. 乔依德 (上海发展研究基金会秘书长、上海发展研究所所长)
12. 史晋川 (浙江大学社会科学学部主任、经济学院常务副院长)
13. 史清华 (上海交通大学安泰经济与管理学院农村经济研究所副所长)
14. 田国强 (上海财经大学高等研究院、经济学院院长)
15. 王桂新 (复旦大学社会发展与公共政策学院人口研究所所长)
16. 文贯中 (上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心主任)
17. 张曙光 (北京天则经济研究所学术委员会主席)
18. 章 铮 (北京大学光华管理学院副教授)
19. 周仲飞 (上海财经大学副校长)

## 附录 2 专题座谈会会议综述

2009年6月27日，由上海财经大学高等研究院和上海发展研究基金会发展研究所共同主办的“土地制度、户籍制度与城市化专题圆桌会议”在上海财经大学高等研究院举行。来自美国德州 A&M 大学、美国三一学院、北京大学、清华大学、中国社会科学院、北京天则经济研究所、燕京华侨大学、浙江大学、复旦大学、上海交通大学、同济大学、上海发展研究基金会、上海财经大学等国内外高校和科研机构的 16 名专家学者参与了本次圆桌会议。会议分为嘉宾主题发言和自由讨论两种形式，与会专家围绕“土地制度、户籍制度与城市化”的主题展开了激烈而深入的讨论。

土地制度、户籍制度与城市化三者之间息息相关，由于土地制度和户籍制度的束缚，更因为全球经济结构性失调，现行的城市化模式在取得一定成就的同时，正成为中国经济转型中的热点和难点。因此市场经济下究竟何种土地制度和户籍制度才能使城市化降低成本，保证公正，提高效率成为学者专家们关注和讨论的焦点。

### 1、改革土地制度和户籍制度势在必行

作为此次圆桌会议的主要组织者，文贯中教授呼吁推动中国土地制度和户籍制度的改革。因为在这两种制度的束缚下，中国经济结构遭到严重扭曲。中国的城市化越来越偏离市场导向、偏离内生增长路径，并使城乡二元对立的社会结构迟迟无法消除，城乡收入差距拉大，经济结构和就业结构扭曲，农业和制造业偏高，而服务业严重偏低，导致人民币面临结构性过度升值的风险，并使中国在隐性失业普遍存在的同时，相对低廉的劳动力成本这一主要比较优势有过早丧失的可能。

田国强教授认为，从调动农民劳动积极性的角度来说，目前农村的生产效率发挥到了极致，粮食产量和收益大幅提高，但规模经济没有发挥作用。相对于城市居民而言，农民在改革当中的获利趋于降低。中国的改革和中国经济发展水平极不平衡，必须提高农村的劳动效率，减少或者消除城乡差别。因此，以市场化的方式进行土地制度改革和城市化改革势在必行，在此过程中要充分相信市场的力量，给予农民更多的政策空间和自由选择，让劳动力和土地等生产要素不仅在农村自由流动，而且在城乡之间规范流动。

胡景北教授认为中国农业的机械化是个长期趋势，它和中国土地经营规模的扩大，是中国提高农业产量保证低价农产品的供应的必由之路。这意味着许多农民必须离开农村，而且必须永久性地离开农村。因此，农业的土地制度改革和城市户口制度的改革在未来无法避免，应该尽早加以解决。

陆铭教授则对土地的增值收益分配的均等化提出了建议，认为可以借助地方政府的征收加中央政府的财政转移在三个群体之间实现均等：第一，城乡之间，没有流动的农民和没有卖地的农民可以得到补偿；第二，地区之间，沿海地区发展以后，土地增值收益可以有一部分补偿到内地；第三，在城市内部群体里面，有户籍的人口和没有户籍的人口，在公共服务，特别是教育、医疗、社会保障，尤其是在高考环节上面权利可以完全一样。

与会专家一致认为，土地制度、户口制度需要改革，改革的方向应该符合市场导向。

## 2、土地指标与人口挂钩跨地区交易的可行性

华生教授认为，现在中央政府实行用地指标，地方政府最缺的除了货币、投资权利以外，就是土地。在现行的体制下，比较行之有效的办法就是把土地指标跟移民指标挂钩，可以安置多少农民，就给地方政府多少用地指标。先从低端人口的安居问题开始彻底解决，而不要像上海这样只解决高端人口的居住问题。

陆铭教授给出了具体的交易办法。从政策上来讲，要实现非农业用地指标的跨地区再配置，再配置的过程中有两种手段。一种是用行政性手段，借助中央政府的配置，给不同地区非农业用地指标的时候附加上接纳农村人口的指标；第二种是采取交易手段，在配置非农业用地指标的时候，允许不同地区政府之间进行交易竞争，谁给我更好的公共服务和福利，我就在哪里就业和生活，把用地的指标带到哪。解决问题的出路在于建设用地指标和劳动力一起走，在此过程中城市的政府一定要接纳农民工，给户籍和公共服务。指标挂钩有以下好处：一是土地指标再配置过程中的蛋糕增大效应。建设用地指标再配置过程当中，把中、西部的土地指标拿到东部来用，土地的利用效率可以翻番，这就是政府财政收入的增长的来源，可以用来解决公共服务的问题。二是有利于平等。在平等指标上，土地指标跟劳动力流动挂钩，能

够在全国范围内把土地增值收益，平摊到每一个现在仍然是农民身份的人身上，于是就可以有效的保证那些在内地的土地区位并不是很好的人，一旦他流出来可以借助指标的交易分享沿海地区土地增值的收益。土地指标跨地区交易最大的政治障碍在于地方官员的考核机制，因为我们对于地方官员的考核机制是基于 GDP 总量的增长。一定要在政绩考核机制上进行优化，采取加权平均的方式，对沿海地区赋予 GDP 总量的增长更多的权重，而对内地政府官员赋予更多的人均 GDP 增长的权重。在这种方式下，土地和劳动力一起转移，沿海获得的是规模的增长和规模效应，而内地在低收入劳动力转移的过程当中，其他未流动的劳动力获得的是人均资源的增加，是有利于人均 GDP 的增长的。

张曙光教授强调土地指标交易必须把几个问题合起来才能解决问题，这不是简单进城，进城以后涉及到房子问题、社保问题、公民的权利和小孩上学各个方面平等的权利也要同步解决。

田国强教授对土地与人口挂钩跨地区交易表示置疑，文贯中教授则认为，这种做法不是最优的，最多只能说是次优的方案，反映的还是计划经济的老思路，但是在不存在市场配置土地的条件下，目前只能依靠这种次优的行政配置土地。田国强教授认为结果必然导致交易成本大、寻租和风险道德严重等问题。文贯中教授指出，在这种方案下，西部每单位土地究竟应该带多少人口到东部的的问题，以及西部谁有资格跟土地指标挂钩，并迁到沿海城市，谁没有资格跟土地指标挂钩，没有资格迁到沿海城市，迁到沿海城市的西部人口工作的安排和保障问题等等，都是无法妥善解决的难题，为行政配置劳动和土地敞开越来越大的门，实际上会使经济从市场导向倒退到行政配置。田国强教授认为应该进一步解放思想，通过成本小、见效快的市场方式配置土地和劳动，让生产要素在城乡间规范流转。

### 3、城市化由易到难分步走

中国经济要保持持续发展就必须深入改革，就必定要涉及到城市化。文贯中教授认为，城市化就其本意来说，要化的主要是农村人口，而不仅仅是化来更多的土地和高楼，不然就不叫城市化，只能称为已有城市的自我现代化。可是，正当中国迫切需要永久性地转移和消化广大农村人口的时候，

相对农村人均收入来说，以房价和土地利用效率为标志的中国城市化成本已远远超出国情，也严重偏离世界的平均房价/收入比，正在严重阻碍农村人口分享城市的集聚效应，使中国丧失内生增长的重要源泉。城市创造的就业能力，特别是吸收农村人口的能力十分低下，远远低于世界的平均水平。华生教授也批评当前我国城市化发展畸形，脱离了人口的大多数。开展新农村建设，在亿万农民已经、正在和将要离开的地方建房子，而他们已经去的、将要来的和正在来的地方没有房子住，这是严重错误的资源配置。

城市化是一项复杂持久的系统工程，涉及到全国每一个人，意义重大，已经成为中国经济转型的难点。田国强教授建议先易后难，容易解决的事情先做，比如农民工子女的教育问题，从一些最基本的同等国民待遇和公民权利着手开始推动农民市民化转型。华生教授建议分步走，逐步解决。第一，现在就按照同等公民待遇的原则开始做，让农民工有同等待遇，如住房、教育、卫生、医保、社保；第二现在做不到同步的要分步做，做不到一下子全解决的原因是这会严重侵害城里人的利益。党国英提议首先要出台对城市化过程中规则性问题的解决方案，如到底给谁户口？户口放开的话，要不要保留门槛？原住民的利益到底怎么保护？等。王桂新教授认为应该以宪法形式恢复和确认所有国民在自己国土上的自由迁徙权，而且大城市也不应该设置限制性门槛。但对国民迁居到一个新的地方提出一定的条件还是必要的。建议首先要坚定不移地推进制度改革，要从解决制度性“社会不公”入手，给予底层国民应享受的基本福利，逐步缩小“公仆”和“主人”的差距。其次，要抓好“双补偿”、“双反哺”，即市民要补偿和反哺农民，城市要补偿和反哺农村。第三，要继续促进中西部人口向东部迁移，推动城市化健康发展。

章铮副教授从经济上为农民工进城算了一笔帐。民工城市化对民工一家来说是一辈子的事情。在考虑民工城市化的时候，要考虑他一家整个生命周期的收入。即民工城市化后一辈子全家的收入应该大于一辈子全家的必要生活支出。影响民工一辈子收入的是两个因素，年/月工资水平高低的问题以及工作年限长短的问题。目前存在的城市企业用工年轻化和农民工失业中年化，使得绝大多数农民工只能在城市工作到35岁左右。同样的工资水平，但只能工作到30多岁就要回乡，与工作到退休年龄相比，农民工在城市工作的生命

周期收入少了一半。因此农民工城市化最需要解决的问题：首先是就业的稳定性，特别是中年就业，目前30岁以下农民工在城市就业基本不成问题，问题主要出在30岁以上的中年年龄段；其次是住房，研究表明农民工家庭一辈子整个住房开支不能超过20万，即按建筑面积60平方米计算，每平方米住房的价格最多不能超过3300元。如果住房价格太高，农民工根本买不起；跟户口有关的各种福利只能放在第三位，如果工作年限延长的话，有些福利虽然没有，但是他可以通过多挣点钱的办法来弥补。

解决农民城市化成本的问题，黄祖辉教授主张优先发展中小城市，农民的市民化成本比较低，既符合中国的国情，又不会影响城市的功能发挥。因为首先在信息化和现代网络交通发展的今天，城市并非越大越好，中小城市基础上的城市集群是城市化的方向；再者，这也符合中国改革开放以来工业化的轨迹即农村工业化的发展，现在的农村工业如要再上台阶，必须要由城市化来带动，从我国农村工业布局的实际看，中小城市或者中小城市集群的发展，将更有助于带动农村工业的升级与发展。

城市化涉及的问题，如教育问题、户口问题、城市用地问题，一个部门权限有限，乔依德建议成立一个国家城乡一体化委员会之类的机构，统筹考虑所有这些问题。他还强调城市化过程中不应该过分的强调城乡接合部农民得到好处多，第一，这是历史遗留；第二，郊区农民先得益有外溢效应，不仅仅是大城市，其他中小城市也会有同样的外溢效应；第三，解决这个问题还要允许边缘地区的农民工可以到城市里面打工，这样也会缩小差距；第四比如农民现在得到土地了，允许交易，农地交易可以另外收税，这种税可以成立基金，为其他地方的农民牟利，这个在一定程度上可以减少差距。最关键的是不能过分强调开始时候的不平等，而要看到要素流动以后会带来的效益提升。

#### 4、如何解决小产权房问题

目前，小产权房已成燎原之势，政府采取坚决制止的政策，必然导致剧烈的冲突。张曙光教授认为根据我国的法律，无法判断小产权房是合法还是非法，从《土地管理法》看，小产权房是非法的；但从《宪法》精神和《物权法》来看是合法的。小产权房问题实际上是农民在争夺财产权和发展权时

与政府进行的博弈。农民发展小产权房是因为城市住宅商品化以后，房价上涨，地价上涨，城郊的农民有这个机会，没有理由要把土地让给政府？况且土地的产权是农民的，土地关系到农民长期发展的问题，对土地所有权的这个争夺战其实是符合基本的市场经济精神的。

陈钊教授呼吁国家为小产权房正名，因为这样做农民肯定是受益群体。在中国的城市化或市场化过程中，农民往往受益较小，甚至还是利益受损者。在小产权房这个问题上，可以平衡一下农民的利益。如果小产权房可以被法律承认的话，至少一部分城里人能以较低的价格合法地、安心地买到住房，总体的房价会比原来的要低。

而华生教授则反对现在宣布小产权房合法。他提出两个理由，一是如果小产权房合法，那么大产权房的业主都吃亏了，需不需要补偿？二是小产权房合法以后就不便宜了，现在所以便宜，大家去买，是因为不合法，没有产权，如果宣布合法，所有的小产权房的价格一夜之间就一步到位，小产权房的优越性就没有了，全部房价会有所下降，但是损失最重的是合法的，买大产权房的人。

蔡继明教授认为小产权房问题是整个土地流转中的问题，整个土地流转是整个土地制度中的问题，它相当于末梢神经，牵一发而动全身，因此绝对不能只针对小产权房来解决小产权房问题。现在的小产权房有合理合情之处，但肯定是违反了国务院和国土资源部的规定，尤其是建立在农业用地上的，既不合情合理也不合法。还有很多握手楼、亲吻楼、拥抱楼，根本都没有消防条件，没有基础设施。所以，他主张政府要表明非常坚定的态度，划一道硬线，在画这条线的时候一定要有后续的政策，考虑好了之后立马就公布一条线，在这条线之前的房子作为历史遗留问题。历史遗留问题并不是都合法，针对具体情况，该补交必要费用的补交，该拆除的拆除，该颁发产权证的颁发产权证，有的允许流通，有的就不允许流通。在这条线之后，一定要出台新的政策。其一，宅基地可以流转，可以抵押，可以买卖；其二，要保证粮食安全，就必须给种粮的人优厚的合理的补偿，让他种粮食得到的收入不低于进城务工的收入；其三，征用农民的土地必须按照同地同权同价给他合理的补偿，这样的话，原来的土地二元结构的差价没有了，农民和集体无论是

建设商品房还是出租、出卖其建设用地或宅基地，所得到的收益大体相当，小产权房产生的根源就消除了。

党国英进一步把小产权房的历史遗留问题分成了三种情况：第一，有规划、只是因为缺少土地招牌挂、没有经过征地程序而被定义为小产权房的，补交费用给发产权证；第二，不符合规划但拆的成本很大的，可以调整规划以后，补交费用发放产权证；第三，各种技术标准规划都不符合的房子就是要拆，而且拆的成本也不高。以后政府把用途管制和产权放开，小产权房的问题就没有了。

### 5、借鉴历史经验和教训

所谓读史使人明智，文贯中教授表示当年上海在人均收入极低的年代里，在土地私有和市场机制的引导下迅速崛起，不但吸收大量外地农民进城定居，而且迅速夺得东亚经济的好几个中心的经验今天特别值得借鉴。因此特别邀请上海财经大学杜恂诚教授介绍了《关于老上海（1843-1949年）的一些可借鉴历史》。“老上海”租界土地制度是永租制。拥有地产的有钱人缴地价税，中低收入者缴房捐。租界当局成立土地估价委员会，每三年对土地重新估价一次，并根据新的估价征收地价税。以后发展到每年评估一次，这种评估系对每个业主的每块土地进行评估。其理论依据是：地价增值是由城市发展带来的，应部分回馈社会。土地永租权的持有成本也是比较高的，这对促进效率和增进公平是有帮助的。租界当局为市政建设（主要是筑路）向土地永租权业主征地，完全依市场交易规则议价。从史料中尚未发现一则案例是强购的。如议价不成，则会考虑修改筑路计划。当时地下权与地上权有分治。

农村人口进上海不受管制，没有严格的户口登记，但有缴税登记。居住以租房为主，四人类住四类房：花园洋房、公寓、里弄房和棚户简屋。当时上海人的居住是以租房为主，所以出现了二房东制度。当时上海没有户籍制度，人口的迁徙是自由的。

借鉴上海历史，杜恂诚教授认为可以有以下几点借鉴：1、如果我们现在实行地价税和房捐制度，并把这两项收入设立廉租房及低价房基金是有益的。2、对一般大中城市来说，也应创造条件逐渐让人口的迁移自由化。但对特大型城市，还是需要实行规模控制。3、片面强调产业结构升级这意味着失业人

口的增加和城市化的放缓，应该提倡高科技的劳动密集型产业和服务业，以及没有污染的劳动密集型产业并存。4、金融中心根本不具备条件：一个是功能定位不清楚，人民币自由兑换还并没有得到国际资本的公认；二是缺乏自由化背景。一个强势政府管得很严，金融开放程度（对内和对外两个方面）很低，政府控制的金融资产占比很高，是谈不上国际金融中心的。

文贯中教授认为如果以每平方公里吸收的农村人口，或以每平方公里创造的就业衡量，上海浦西的经验是非常符合国情的，因而是非常成功的，是可持续的。正是在这个意义上，在上海去年第 20 次市长国际企业家咨询会议上，作为市长顾问的杰弗里·萨克斯认为浦东没有浦西或纽约成功。他指出：

“浦东获得了很多的成功，但我觉得它在这方面做得并不尽如人意：人口密度低，大量使用汽车，步行区也不是非常好。浦东有一些商业中心你要开车过去，这就是一种洛杉矶的发展方式，我觉得这是一个问题。浦东的发展应该像上海浦西的市中心或者像纽约这样发展，居住密度比较大，但要保持很好的环境。”

## 6、其他讨论问题

关于粮食安全问题，田国强教授认为粮食安全的问题要有一个度，其他地方如石油、能源是 50%或者 30%的安全。即使是百分之几百的粮食安全也会造成经济社会安全问题，需要的边际效益相等。蔡继明教授表示其实中央担心粮食安全问题力保 18 亿亩耕地没有必要。因为粮食安全与耕地的绝对面积并没有直接的关系，与土地所有权也没有必然的联系。王桂新指出如果坚持从农村、农民的利益出发，给农民以较大的经营自主权，注意保护他们种粮的积极性，提高收入，这样一般就不会出现粮食危机。

关于土地用途管制和规划问题，与会专家多数认为应该根据国情，特别是居民的收入和防止城市化成本过高，适当放松对土地用途管制和城市规划，尤其是在农村。

关于廉租房问题，蔡继明教授表示支持，他认为政府应该建设更多的廉租房，从而为城市低收入居民，也为进城的 2 亿 5 千万农民工提供廉租房。而田国强教授则认为廉租房政策成本大，且不利于减小和最终消除城乡二元结构问题。一个城市不可能对所有进城农民给予廉租房，那么就会涉及给谁

不给谁的问题，从而就会设置门槛，短期会导致风险道德，寻租，激励扭曲等问题，长期看这不但不利于消除城乡二元结构，反而会增加难度。应该相信市场的力量，因为住房没有什么大的外部效益性，市场会起作用。张曙光教授和文贯中教授建议廉租房不光政府可以提供，农民集体通过市场也可以提供，实行多元化的供应机制。

此次“土地制度、户籍制度与城市化专题圆桌会议”共讨论了一天的时间，与会专家们各抒己见，深入讨论，气氛热烈。最后由本次会议的主要组织者文贯中教授做了总结发言，他表示本次会议形成了以下几点共识：1、土地制度、户口制度是需要改革的，改革的方向应该是符合市场导向的，最后要导致土地可以自由流转，人口能够自由流动。2、城市化过程中，要按照同等国民待遇的原则，解决教育、医疗卫生、社保等问题，其中享受同等的教育机会最急迫。3、关于小产权房，要按照城规和区划的原则对已有小产权房加以区分；对非恶性违规的建筑，应该运用城市规划和区划中有关规定对业主发出警告，在5年到10年的时间内予以拆除，有了预警时间，可以避免和业主和房客发生立即冲突。对恶性违章建筑，应该用公共利益的理由，例如需要在小区内开辟道路和修建公用设施等理由，消除火灾，犯罪等隐患。4、土地指标与人口挂钩的方案，是在缺乏土地的市场配置的情况下满足城市化用地需要的不得已的次优办法，虽不能一概否定，但从长期看，还是要研究更符合市场配置原则的用地办法。

此次圆桌会议是“农村与城市”系列会议的首场，高等研究院将继续筹办此类会议，汇聚专家的意见和力量，推动我国土地制度、户籍制度与城市化的可持续发展。

### 附录 3 上海财经大学高等研究院简介

上海财经大学高等研究院成立于 2006 年 7 月，为校直属的处级科研实体机构，是一个高起点、多层次、全方位的体制内的综合性学术和政策研究机构。高等研究院实行董事会领导下的院长负责制，现任院长为海外著名华人经济学家、美国德州 A&M 大学经济系终身教授田国强博士。

作为国家优势学科创新平台项目——上海财经大学“经济学创新平台”建设项目的重要组成部分，高等研究院的宗旨在于以准确的数据为依据，先进的理论为指导，科学的研究方法为手段，理论结合实际，定性与定量分析并举，凝聚海内外的研究力量，以项目的形式凝聚海内外研究力量，发挥群体作战的规模优势，联合攻关，来研究中国改革和发展中出现的重大战略性问题和当前难点、热点问题，力图打造成为集政府决策咨询、重大项目研究、学术前沿探讨和高级人才培养于一体的大型综合研究机构。

近些年来，高等研究院依托“经济学创新平台”从耶鲁大学、加州大学伯克利分校、康奈尔大学、牛津大学、多伦多大学等欧美名校引进了 34 名优秀海归博士，同时整合上海财经大学经济学院、金融学院、国际工商管理学院、公共经济与管理学院、统计与管理学院等学院的学术带头人和骨干力量，形成了一支高层次的创新团队。与此同时，这也是一个开放式的国际化研究平台。一旦将中国改革、发展中的问题和现状搞清楚之后，研究院就面向全世界的学者公开招标，综合国内学者对于问题现状的认知和国际学者对于微观实证的把握两个比较优势，形成有影响力的研究报告，真正为中国的改革和发展出谋划策。

目前，高等研究院下设数据调研中心、农业与城乡协调发展研究中心、全球教育研究中心、环境与自然资源研究中心、卫生经济研究中心、政策效应评估中心、中国宏观经济研究中心、管制与竞争政策研究中心、博士后中心以及商业咨询中心等多个常规研究中心，分别对中国的经济改革与社会发展的长远战略问题和当前热点问题进行攻关。

#### 附录 4 农业与城乡协调发展研究中心简介

农业与城乡协调发展研究中心于 2007 年 3 月正式成立，旨在研究中国三农问题中具有长远意义的重大战略性问题和当前亟待解决的难点问题，由美国三一学院经济系终身教授文贯中博士出任中心主任。中心的具体目标是：促进对农村和城市相关制度的改革，以符合市场经济的内在要求，逐渐消除城乡二元结构，使农村恢复内在活力，使农业日益现代化，使城乡收入差距逐渐缩小，使城市化的成本下降以提高它们消化农民和农民工的能力，使农民和农民工能够分享城市的繁荣，并最终将农业与城乡协调发展研究中心打造成国家三农问题政策研究的重点基地。

本中心近期的主要研究项目包括：

- 中国的土地制度问题。包括能否进行产权改革、能否在国家的名义下进行产权的细化、中国土地制度的历史演变、未来发展趋势、土地与中国经济发展、土地与农民的社会福利、土地的灵活使用、土地的租借期限等。
- 粮食安全问题。在国内外粮价差距显著，国内农业生产资料价格上涨，国内库存不明的情况下，粮食安全隐患凸显。鉴于粮食短缺与过剩的后果严重不对称，我们认为，政府应向农民承诺在今后几年内以高于现行市价的水平收购粮食；并加大收购力度，促使市场粮价逐步向收购价靠拢；在逐渐放开粮价的同时，定向补助城乡低收入者。
- 农业技术进步机制。以往的研究在考虑农业技术进步时更多地与政府的推动作用相联系，但是农业技术进步有多种途径，建设农业使其转变为现代产业需要我们探索内在的技术进步机制，这也是目前国内研究缺乏的领域。
- 农村信贷问题。新农村建设面临的最基本的问题就是资金来源问题。在目前的信贷体制下，缺乏有价值的抵押物的农民难以获得持续可贷资金来源，这制约了农民脱贫、农业创新。农村金融问题包括信息不对称、金融渠道、信用制度等方方面面都值得进一步关注。

此外，还有中国农村剩余劳动力转移问题；城镇化与城市化的成本与收益问题；户籍制度的经济影响、发展趋势问题；中国农村环境问题；中国农村社会福利制度问题；农业的可持续发展问题；农村基础设施与农业发展的关系；农业政策有效性考察。

## ■ 联系方式

中心主任：文贯中 特聘教授

美国三一学院经济系教授

地址：上海市武川路 111 号经济学院

邮编：200434

电话：021 - 65902879

电邮：nideerlu@hotmail.com

## 附录 5 上海发展研究基金会简介

上海发展研究基金于 1993 年成立，以促进对发展问题的研究、推进决策咨询事业为宗旨；以募集、运作资金，研究、交流、资助、奖励经济、社会、城市发展决策咨询项目为业务范围。十几年来，基金会大力支持本市决策咨询研究工作，资助了许多研究项目，并资助开展了上海市决策咨询研究成果奖评奖工作。

近年来，基金会继续为实现其宗旨而积极探索。基金会每月举办一次“上海发展沙龙”，邀请国内外知名专家、学者就当前的热点或敏感问题作演讲，并与参会者进行互动讨论；每年举办两到三次高层次的研讨会，邀请多位海内外专家与政、商、学界人士共聚一堂，就全球经济和中国经济的形势进行讨论和交流；举办“中国经济未来”系列小型研讨会，就关于中国发展中的一些深层次问题，进行深入的讨论。基金会还通过资助的方式，与复旦大学、上海交通大学、上海财经大学合作举办了各种形式的研讨活动。基金会将各种研讨活动中的精彩内容，不定期地编撰出版内部资料《研讨实录》和《研究简报》，在更大的范围内推广对发展问题的研究和讨论成果。

2008 年开始，基金会与上海市人民政府发展研究中心共同设立了“上海发展研究奖学金”项目，每年资助本市高校的十余位博士或硕士研究生，为决策咨询研究队伍培养后备力量。

上海发展研究基金会由汪道涵先生、庄晓天先生任名誉理事长，原市人大常委会副主任沙麟先生任理事长，上海社会科学院党委书记王荣华先生任副理事长。其业务主管单位为上海市人民政府发展研究中心。