

[SUFE-IAR-201103]

上海财经大学高等研究院 2011 年度政策研究报告之三

关于土地制度、户籍制度与城市化的若干建议



农业与城乡协调发展研究中心

上海财经大学高等研究院

2011 年 8 月

目 录

关于土地制度、户籍制度与城市化的若干建议.....	1
建议一：关于深化农村土地产权制度改革的建议.....	2
建议二：尽速使小产权房有条件地合法化.....	3
建议三：户籍应与土地联动改革.....	3
建议四：政绩考核应与常住人口满意度挂钩.....	4
建议五：户籍开放与取消对农民工子女上学的地域限制.....	4
附：2011年“土地制度、户籍制度与城市化专题圆桌会议”与会专家名单..	5

关于土地制度、户籍制度与城市化的若干建议

农业与城乡协调发展研究中心

上海财经大学高等研究院

【按语】2011年6月11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共同主办“土地制度、户籍制度与城市化专题圆桌会议”，为同主题会议连续第四年召开。今年的会议邀请了来自中国社科院、上海社科院、清华大学、北京大学、复旦大学、上海交通大学、同济大学、浙江大学以及政府部门、民间机构等学者、官员近20人参加会议，大部分人连续参加了这四次系列会议。本政策研究报告为与会专家在充分交流的基础上形成的共识与建议，供相关政策、研究部门参考。

改革开放30多年来，中国在取得举世瞩目的成就的同时，深层次问题日益凸显，表现为经济结构扭曲，城乡收入分配差距拉大，由征收和拆迁引起的群体性事件频繁，土地财政引起的腐败屡禁不止，维稳费用逐年上升，城市化成本逐年升高，服务业难以迅速发展，城市吸收农村人口的能力不足，外需相对萎缩，而内需难以提升，生态环境面临严重挑战，经济发展难以持续。

造成上述问题的重要制度性原因是，落后的生产关系未能及时改革，日益成为阻碍生产力突飞猛进的桎梏。作为生产关系的最主要内容，在涉及资本，劳动和土地这三大生产要素的各项制度中，基于保持社会稳定的理由，对现行的土地制度和户口制度的改革长期陷于停顿。无论从效率的角度，还是从社会正义和公平的角度看，随着现代化，城市化，全球化的迅速进展，这两个制度离开市场经济和民主政治的内在要求越来越远。特别是现行的土地制度，形成于上世纪80年代初。作为一个临时性制度安排，在30年后的今天，已经变得穷于应对中国生产力和以城市化为标志的社会转型的飞猛发展。它阻碍着新的更

加和谐的，基于明晰的产权和法理基础上的生产关系的发育。这一制度由于本身的僵硬，已经成为各种经济矛盾和社会矛盾汇集的焦点之一。

党的十七届三中全会本来对土地制度和户口制度的改革有相当远大的愿景。可是，这次会议形成的决议有束之高阁的趋势，令人十分遗憾。稳定固然重要，但长久的、真正坚实的稳定只有在不断推出市场导向的，兼顾社会公平和正义的经济和政治改革中才能取得。土地制度和户口制度改革的严重滞后，正在破坏中国经济和社会稳定的基础，瓦解民众对改革和法治社会的信心，却为腐败和滥权提供肥沃的土壤。为了中国的长治久安，对这种过时而僵化的制度的改革已经刻不容缓。

为此，我们基于三农问题的解决迫不容缓，怀着对社稷负责，对人民负责，对中华民族的长远利益负责的虔诚之心，提出以下几点具体建议。

建议一：关于深化农村土地产权制度改革的建议

我国农村土地制度自改革开放以来发生了深刻变革，对调动广大农民生产积极性，提高农业生产效率，增加农产品供给，促进农业劳动力转移，发挥了非常重要的作用，但随着工业化、城市化的加快和农业劳动力的进一步转移，我国的农村土地制度还需进一步深化改革。

深化改革的基本思路是：在保持我国农村土地农户家庭承包经营制度长久不变的基础上，进一步探索农村土地集体所有制的有效实现形式和途径。要赋予农民对土地更多的权利，尤其是土地对农民的财产权利。**首先**要对农户承包经营的土地以及宅基地进行确权颁证；**其次**是对农户土地承包经营权和宅基地以及宅基地上的附着物赋予物权属性，允许其抵押、入股、继承和转让交易；**再次**是建立农村土地产权交易平台和规则，引入市场机制，允许农户在自愿基础上，交易其土地承包权，承包经营权，宅基地权以及宅基地上的房屋权，与此同时，结束农村宅基地无偿、无限制的分配制度。农民土地产权及其房

产交易可以突破村和乡镇范围。建议上述改革措施首先在不同地区的国家级和省级相关改革试验区先行探索实践。

建议二：尽速使小产权房有条件地合法化

应当尽快将集体所有的建设用地或宅基地上建造的小产权房纳入正规的房地产市场，以满足市场需要。在经过整改后可以满足规划、消防、结构安全等条件下，允许其补交市场地价或按年度缴纳财产税后，获得完整的产权登记，并进入正规的市场交易和抵押。对于缴纳房产税（或物业费，即 **property tax**）的物业，应允许期货的完整的产权。对于 70 年到期的物业，也应在开征上述定义的房产税的前提下，获得永久产权。

建议三：户籍应与土地联动改革

合理有序地推进城市化，放松对于大城市的规模管制是解决“三农”问题和转变经济发展方式的突破口。当前城市化进程的主要难题是促进已经进城的农民转化为市民，让他们分享城市化进程的收益。为此，应加快户籍制度改革，除中小城市特别是小城市应完全放开对入户籍的限制外，对大城市和特大城市的外来人口落户的门槛也应逐步降低。在渐进推进户籍制度改革的过程中，应主要以在当地城市居住和缴纳社会保障的年限作为落户先后次序的标准，取消落户的技能要求。

同时，在现有土地制度下，应给予吸纳更多农民工落户的城市更多建设用地指标，并且允许农业用地进行跨省（市、区）的占补平衡。应允许进城农民在有就业、享受社会保障的前提下，自愿地将其在农村宅基地所对应的建设用地指标作为可以交易的资产，合理有偿地转让给落户城市。城市政府应将廉租房和公租房的提供覆盖到常住人口，廉租房和公租房的布局应以适度分散和接近就业岗位为原则。

建议四：政绩考核应与常住人口满意度挂钩

在地方公共管理上，地方政府应成为面向本地所有常住人口的服务型政府，地方公共品应按本地常住人口的规模与需要来提供。为此，需要考虑以下两方面的制度调整。第一，微调我国人民代表大会制度的现行选举办法，赋予本地常住人口（而非仅本地户籍人口）在其常住地的选举权。第二，中央政府定期在地方进行常住人口对当地政府的满意度调查，并将此结果作为对地方官员考评晋升的重要依据之一。

建议五：户籍开放与取消对农民工子女上学的地域限制

积极稳妥地推进户籍制度的改革：一方面，中小城市特别是小城市应完全放开对入户籍的限制，大城市也应降低入户籍的门槛，从学历、职称为入户籍的主要依据，转为学历、职称与居住时间长短并重，最后转为以居住时间为主，废除用学历和职称歧视农村人口进城定居。另一方面，逐步减少附加在户籍上的各种福利和便利，最终的目标是户籍仅仅作为人口居住登记而存在。

各城市应为农民工随住子女提供国家规定的九年义务教育，并尽可能地让他们入读公立学校。这些农民工子女应可报考所在城市的高中，中等职业学校，并进行试点，允许他们报考高等职业学校。随着高考制度的进一步改革，最终他们可在所在城市报考普通大学。可试行教育券，对农民工子女发放教育券，他们可在城市入学时使用，减轻所在城市的财政负担。

我们的上述建议经过几年的激烈讨论，反复推敲，是我们深思熟虑的结果。希望有关方面郑重考虑，也希望藉此引起学者和广大民众的深思和热议，进而得到他们的鼎力支持。我们深知，对这两种制度的彻底改革因涉及每一个人的切身利益而有极大的难度。然而，我们也坚信，当每一个人认识到这两种制度的现行安排正在严重蚕食中国的经济效率

和社会正义，瓦解中国的社会稳定的基础，最终每一个人都会受害，大家就会齐心协力、义无反顾地彻底改革这两种制度。

附：2011年“土地制度、户籍制度与城市化专题圆桌会议”与会专家名单

（按姓氏拼音排序）

- | | |
|-----|----------------------------|
| 蔡继明 | 清华大学政治经济学研究中心主任 |
| 陈 钊 | 复旦大学中国社会主义市场经济研究中心副主任 |
| 傅蔚冈 | 上海金融与法律研究院执行院长 |
| 顾长浩 | 上海市政府法制办副主任 |
| 顾建发 | 上海社会科学院房地产业研究中心常务理事 |
| 黄祖辉 | 浙江大学中国农村发展研究院院长 |
| 陆 铭 | 复旦大学经济学院教授 |
| 刘 愿 | 华南师范大学经济管理学院博士 |
| 乔依德 | 上海发展研究基金会秘书长、上海发展研究所所长 |
| 史清华 | 上海交通大学安泰经济与管理学院农村经济研究所副所长 |
| 石忆邵 | 同济大学土木工程学院教授 |
| 王桂新 | 复旦大学社会发展与公共政策学院人口研究所所长 |
| 文贯中 | 上海财经大学高等研究院农业与城市协调发展研究中心主任 |
| 于建嵘 | 中国社会科学院农村发展研究所教授 |
| 章 铮 | 北京大学光华管理学院副教授 |
| 赵燕菁 | 厦门市规划局局长 |