

上海发展研究基金会丛书

中国的城市化： 目标、路径和政策

乔依德 / 主编

格致出版社



上海人民出版社

上海发展研究基金会丛书

中国的城市化： 目标、路径和政策

乔依德 / 主编



格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国的城市化:目标、路径和政策/乔依德主编.

—上海:格致出版社:上海人民出版社,2012

(上海发展研究基金会丛书)

ISBN 978-7-5432-2150-5

I. ①中… II. ①乔… III. ①城市化-研究-中国

IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 188188 号

责任编辑 忻雁翔

美术编辑 路 静

上海发展研究基金会丛书

中国的城市化:目标、路径和政策

乔依德 主编

出 版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心

印 刷 苏州望电印刷有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 7.75

插 页 2

字 数 101,000

版 次 2012 年 10 月第 1 版

印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2150-5/F·564

定 价 20.00 元

■ 前言

中国城市化学，2011：中国城市化学 500

30 多年前开始的改革开放大潮，在中国掀起了工业化、城市化的阵阵波涛，气势恢宏。浪花拍岸雪成堆。打上“中国制造”印记的商品遍布全球的每个角落；一半以上的中国人现在生活在城市中，这是中国历史上的第一次，其意义也许要隔很长时间才能为人们所完全理解。中国城市化浪潮将奔向何方？它将给我们带来什么挑战？我们又将采取什么对策？这是时下整个社会都十分关注的热点议题。

为此，上海发展研究基金会在 2010 年底举办了“中国的城市化：目标、路径和政策”国际研讨会。参会的多位专家学者对上述问题分别发表了专题演讲，并在随后的讨论中，又各抒己见，在往复的质询和解释中深化认识。本书尽量原汁原味地记录这些讨论，使读者也能经历这一思想的探究过程，与演讲者和讨论者一同在诸多复杂的因素和张力下思考，感受观念的激荡，由此获得对城市化问题更深切的理解。这些专题演讲和讨论就构成了本书的第一部分“论坛篇”。

本书的第二部分为“背景资料篇”，针对有关中国城市化的目标、路径和政策等方面，对大量国内外文献进行了梳理和分析。如果说第一部分的演讲和讨论为读者提供了思想的激荡，那么第二部分的文献综述则从一个较为严谨的角度为读者提供了更全面的概览和理论分析。读者可以根据自己的偏好选择其中一部分阅读，也可以将两部分结合起来看。

今后，中国的城市化应该达到什么目标呢？从数量上看，城市化率，即城市常住人口与全部人口之比，是一个合适的指标。我们的城市化率由 1978 年的 17.9% 提高到了 2011 年的 51.3%，差不多平均每年增加一个百分点。如果城市化今后以同样的速率增加，那么到 2030 年城市化率将达到 70%。更为重要的是，还应该从内涵上看。目前由于许多地方采取“要地不要人”的策略，使得一些地方的城市化主要表现为土地城市化，而不是人口城市化，或者准确地说，城市建成区的扩大速度超过了人口向城市聚集的速度。特别是，绝大部分农民工不能完全享有城市户

籍人口的各项福利。如果扣除2亿多的农民工人数,中国实质的城市化率只有36%。所以,中国城市化更重要的目标是让农民工市民化。首先,要降低农民工入城户籍的门槛,逐步让他们享受与城市户籍人口相同的社会福利保障。然后,要采取各种措施让农民工在政治、社会、经济、文化等方面全面、真正地融入城市。

要达到上述目标的根本途径是改革,改革一切阻碍实质城市化的各种规章制度,特别是要改革户籍制度以及与此有关的其他各种政策和规定。目前城乡分割的户籍制度既是城乡差别的体现,更是从制度安排上固化了这种差别,是一种区隔性、歧视性的制度,与“以人为本”的理念背道而驰。“以人为本”的“人”不是少数“人”,不是居住在特定区域的“人”,而是包括农民、农民工及其子女的全体“人”;这里指的“人”生而平等,每个人在尊严和权利方面都是平等的,享有与生俱来的不可剥夺的生命、健康、自由和财产权利。我们整个社会必须对这样一个价值观有一个基本的共识。任何改革说到底都是利益的调整。这种调整的出发点是什么?或者说向哪个方向调整?答案很清楚,只能以上述价值观为出发点、为利益调整的方向。必须切实以外来农民工这个主体为重点,要逐步地降低大城市外来常住人口的落户标准,不设条件地让更多农民工自愿从农村户籍变为城市户籍。另一方面,则应逐步减少农村户籍和城市户籍的不同所带来的公共服务的差异。因而,在某种程度上说,户籍改革的真正内涵不在于人们改变户籍,而在于社会福利的均等化,在于以“住房、低保、教育”为核心的公共服务和福利保障的均等化。这样,我们社会经济发展的成果才能真正为大众所分享,否则,这样的城市化就背离其原来的意义,进而还会造成社会的不稳定。

围绕着上述目标和路径,还必须有一系列的政策措施加以落实。目前农民工落户城市所面临的最大难题有两个,一是住房问题,二是随迁子女教育问题。要取消户籍对住房和教育的限制性规定,中小城市应立即放开,大城市也应制定时间表逐步放开。具体地说,应将所有常住人口而不仅仅是户籍人口纳入保障房体系;在北京、上海试点的基础上,允许农村建设用地直接入市,建设适合农民工居住的公租房、廉租房;农民工落户城市时,由他们自由决定是否继续保持农村土地和宅基地。流入地政府应承担农民工子女在义务教育阶段的入学安排,中央政府有关部门可试行教育券计划。教育券不能直接兑换现金,只能换取入学机会,而流入地政

府则以教育券向中央政府交换教育资金。这种安排既能使农民工随迁子女获得受教育的公平机会,又减轻了流入地政府的财政负担。在高考方面,要逐步取消入学考试与户籍挂钩的制度,建立全国统一的高考制度,全国统一命题,统一考试,统一打分,各大学可自主录取,但不能以地域、户籍作为录取的依据。地方政府出资的大学可以对本地学生和外地学生采取差别收费。

各种政策建议的设想还有很多,这里就不一一列举了,还请大家阅读这本书。

我国的城市化进程是本基金会关注的重点问题之一。我们已经和正在组织一系列研讨活动和研究工作。这次研讨会和本书的出版仅仅是其中一部分。希望读者能对本书的疏漏不周或错误之处提出批评意见,以帮助我们改进和完善这方面的工作。

潮起潮落,永不停息。城市化的浪潮滚滚向前,必将助推中国经济的航船沿着正确的航线驶向更加繁荣兴旺的彼岸!

乔依德(上海发展研究基金会秘书长)

■ 目 录

• 论坛篇

开幕演讲	003
大会主题演讲	005
专题讨论 1 工业化和城市化:中国面临的问题和挑战	020
专题讨论 2 中国城市化的目标、步骤和政策	037
专题讨论 3 案例分析:重庆和成都	057

• 背景资料篇

工业化、城市化与经济增长	083
中国城市化的现状:问题和挑战	096
城市化的目标、步骤和政策	103

■ 开幕演讲

· 孙依娜: 尊敬的各位来宾, 各位女士、先生们, 大家早上好! 欢迎大家来到上海。

欢迎大家来参加“中国城市化: 目标、路径和政策”国际研讨会。本次研讨会是由上海发展研究基金会主办, 由上海市人民政府发展研究中心支持的。

首先, 我们欢迎上海发展研究基金会理事长、上海人大常委会前副主任沙麟先生致欢迎辞。大家热烈鼓掌。

中国的城市化: 目标、路径和政策

论坛篇

· 沙麟:

各位来宾, 女士们, 先生们, 早上好! 我谨代表本次会议的主办方, 上海发展研究基金会, 对诸位参加中国城市化目标、路径和政策的国际研讨会, 表示衷心的感谢和热烈的欢迎!

以“城市, 让生活更美好”为主题的中国 2010 上海世博会尽管已落下帷幕, 但中国城市化的浪潮依然汹涌澎湃。改革开放以来, 中国的城市化率以每年 1% 左右的速度在不断增长, 城市化作为经济社会发展到一定阶段的客观趋势, 是当前中国经济社会发展的一个非常重要的命题, 也是中国经济未来发展的动力之一。

中国的城市化的推进速度很快, 但是在这个过程中也看到了很多新的问题和困难。比如, 城市的土地扩张速度大大高于人口集聚的速度, 又如城市中的移民还不能享受和原城市居民同等的公共服务和社会福利, 等等。这些问题均在一定程度上对中国城市化的推进和对中国经济社会长期健康的可持续发展提出了挑战。

为此, 上海发展研究基金会在上海市人民政府发展研究中心的支持下, 举办此次国际研讨会, 邀请我们海内外有识之士共同对这个问题展开讨论, 今天的会议将从“工业化和城市化, 中国面临的问题和挑战”、“中国城市化的目标、路径和政策”、“案例分析: 重庆和成都”这三个角度切入, 聚焦中国城市化的问题。

为了准备这次会议, 我们也组织课题组准备了一些学术背景资料提供诸位参考, 同时, 我要借此机会对为本次会议的召开提供资助和帮助的上药集团(集团)股份有限公司、美国史迈斯律师事务所和毕生先生表示衷心的感谢。

最后预祝本次研讨会取得圆满成功, 希望我们大家在会议中能有所收获。谢谢

■ 开幕演讲

• 乔依德:

尊敬的各位领导、各位嘉宾,早上好!

欢迎大家来参加“中国城市化:目标、路径和政策”国际研讨会。本次研讨会是由上海发展研究基金会主办,由上海人民政府发展研究中心支持的。

首先,我们欢迎上海发展研究基金会理事长、上海人大常委会前副主任沙麟先生致欢迎辞。大家热烈欢迎!

• 沙麟:

各位来宾、女士们、先生们,早上好!我谨代表本次会议的主办方,上海发展研究基金会,对诸位参加中国城市化目标、路径和政策的国际研讨会,表示衷心的感谢和热烈的欢迎!

以“城市,让生活更美好”为主题的中国 2010 上海世博会尽管已落下帷幕,但中国城市化的浪潮依然汹涌澎湃,改革开放以来,中国的城市化率以每年 1% 左右的速度在不断增长,城市化作为经济社会发展到一定阶段的客观趋势,是当前中国经济社会发展的一个非常重要的命题,也是中国经济未来发展的动力之一。

中国的城市化的推进速度很快,但是在这个过程中也遇到了很多新的问题和困难。比如,城市的土地扩张速度大大高于人口集聚的速度,又如城市中的移民还不能享受和原城市居民同等的公共服务和社会福利,等等。这些问题均在一定程度上对中国城市化的推进和对中国经济社会长期健康的可持续发展提出了挑战。

为此,上海发展研究基金会在上海市人民政府发展研究中心的支持下,举办此次国际研讨会,邀请我们海内外有识之士共同对这个问题展开讨论,今天的会议将从“工业化和城市化:中国面临的问题和挑战”、“中国城市化的目标、步骤和政策”、“案例分析:重庆和成都”这三个角度切入,聚焦中国城市化的问题。

为了准备这次会议,我们也组织课题组准备了一些学术背景资料提供诸位参考,同时,我要借此机会对为本次会议的召开提供资助和帮助的上海国盛(集团)股份有限公司、美国美迈斯律师事务所和华生先生表示衷心的感谢。

最后预祝本次研讨会取得圆满成功,希望我们大家在会议中能有所收获,也预

祝来自海内外、外省市的各位朋友在上海停留期间愉快,谢谢各位!

• 乔依德:

感谢沙理事长给我们的致辞!下面,我们有请上海社科院常务副院长左学金先生主持下面的主题演讲,大家欢迎。

沙理事长在致辞中充分肯定了上海社科院在推动中国城市化进程中做出的贡献,并对上海社科院在推动中国城市化进程中做出的贡献表示衷心的感谢。

!愿为上海社科院的发展做出更大的贡献。

• 左学金:

尊敬的各位来宾,大家上午好!我是上海社科院常务副院长左学金,非常荣幸能在这里与大家见面。首先,我要向各位来宾表示热烈的欢迎。

!愿为上海社科院的发展做出更大的贡献。

上海社科院在推动中国城市化进程中做出了巨大的贡献,这离不开各位来宾的支持和关心。我们将继续秉承“服务社会、推动发展”的宗旨,为中国的城市化进程做出更大的贡献。

最后,我要再次感谢各位来宾的光临和指导。祝愿各位来宾在上海期间工作顺利、生活愉快。谢谢大家!

!愿为上海社科院的发展做出更大的贡献。

谢谢大家!上海社科院常务副院长左学金。

• 左学金:

尊敬的各位来宾,大家上午好!我是上海社科院常务副院长左学金,非常荣幸能在这里与大家见面。首先,我要向各位来宾表示热烈的欢迎。

上海社科院在推动中国城市化进程中做出了巨大的贡献,这离不开各位来宾的支持和关心。我们将继续秉承“服务社会、推动发展”的宗旨,为中国的城市化进程做出更大的贡献。

最后,我要再次感谢各位来宾的光临和指导。祝愿各位来宾在上海期间工作顺利、生活愉快。谢谢大家!

!愿为上海社科院的发展做出更大的贡献。

■ 大会主题演讲

• 左学金：

各位来宾早上好！今天我们的主题演讲主要有两位嘉宾，一位是燕京华侨大学的校长华生教授，他演讲的题目是“中国城市化的主要障碍与途径”；另外一位是麦肯锡大中华区资深董事华强森，他演讲的题目是“城镇可持续化指数：一种衡量中国城市的新工具”。

首先请华生校长给我们做“中国城市化的主要障碍与途径”的主题演讲。

中国城市化的主要障碍与途径

• 华生：

各位早上好！非常高兴有机会在这里跟大家交流。我从20世纪80年代到现在一直参加中国经济改革的机制设计，实际上中国的城市化问题也是出于这么一种设计。我的观点是，当前阶段应该是建设社会主义新城市的阶段。

中国的城市化走了一条跟其他所有国家都不同的道路，我们出现了特殊的农民工及其家属这样一个庞大的阶层，这是过去计划经济留下来的户籍管理制度所造成的特殊现象，并造成中国工业化和城市化的脱节，成为中国工业化和城市化进程当中一个特别突出的问题。所以2008年在纪念改革开放30周年的时候，我们80年代就在一起合作的几个同志又写了一篇文章总结改革30年，其中提出了一项重要的政策建议——启动农民工市民化的国家行动计划，来解决中国城市化过程当中工业化和城市化脱节造成的内需不足与经济发展的可持续性存在问题这样一个发展的主要矛盾。但是，目前国家在农民工市民化这个中国城市化进程中的主要问题上，并没有出台任何完整的或者说是明确的计划，这就造成目前在城市化问题上探索不一的局面，各地分别采取了一些措施，但是国家层面的整体设计和支持却相对不足。去年中央经济工作会议在不重要的地方提到了这个问题，但很快被社会和媒体解读成要启动城市化的进程。可以看出，随着社会的发展，一些过程的启动并不完全是由高层决策推动的，社会和媒体在解读那一次经济工作会议的时候把全部重点都放在了城市化进程以及农民工土地和户籍问题上，这种解读反过来也推动了政府决策思想的转变。

当前中国城市化最主要的问题就是中国某种意义上出现了三元结构。过去计划经济条件下,国家集中财力以获取农民积累的方式加速城市工业化的同时,保障城市居民的稳定就业和福利。改革开放以后,一大进步是允许农民离开他们的土地,离村离土加入工业化的过程,但是并没有允许他们进入城市安居落户,这样就造成了中国现在三分天下的局面:大概有三分之一的人口是城市户籍人口,现在准确的数字在4.3亿左右,因为现在城市人口还不能全算作城市户籍人口,其中包括大量的郊区和城市非农户籍人口;还有一部分,在户籍上是农民,但是由于他们长年在城市打工,其家庭也已经进入城市;另外一部分是农民,还留在乡村里面的农民。这三部分人,第一部分大概有4.3亿,第二部分人也在4个亿左右,剩下的5—6亿是农民,这是我们现在13亿人口的构成状况。

现在我们这个突出的问题,上海、北京均存在,而最典型的就是深圳。中国改革已经从前30年的经济改革进入社会改革的阶段,社会改革会为政治改革奠定基础,以这个标准衡量,深圳从改革开放前30年经济改革的排头兵,现在变成排尾族。深圳的非户籍人口,大大超过了户籍人口,深圳户籍人口仅占深圳总人口的几分之一(有讲五分之一,也有讲七分之一的)。深圳讲了很多怎么创新怎么改革,怎么继续当排头兵,但是我看如何能扭转末位最重要,而且对中国最有表率意义,因为深圳的情况突出地反映了中国改革开放30年积累下来的矛盾。在这样突出的问题面前,要解决中国的城市化和工业化脱节最主要的障碍,就是要进行农村居民和城市居民的利益重新分配。作为受益者的城市居民,道义上说比较容易,但是真正做到很难。不要说深圳,就像上海,有几百万的农民工及其家属,而且这个门打开以后还有更多人涌入,在住房、就业(农民工进来都是要就业的)、上学以及各个方面平分城市居民的利益,会造成社会很大的不稳定,这是现在为什么政策被卡住的原因。所以根本问题是利益问题,因为涉及这两大社会阶层的利益,涉及社会的稳定,所以改革很难向前推进。

在解决农民工及其家属移居城市,解决城市化问题的时候,从根本上讲是解决利益问题,目前的主要障碍,就是安居成本居高不下。中国城市化的核心问题就是怎么降低城市化的成本。当然,我们现在看到的是城市化的成本越来越高,高安居成本的核心是高房价,这个高房价城市居民都不能承受了,更不要说农民来安居了。怎么解决这个问题,第一是正确判断我们现在城市化的主要障碍是以高房价为代表的城市高安居成本,这是核心问题,不解决这个问题,其他的都是空谈。所

以实际上我最近在着重研究收入分配问题和中国的城乡差距问题。

从过去到现在,包括“十二五”规划,都说中国城乡收入差距的扩大,我个人认为不对。中国的城乡收入差距实际上一直在缩小。举个简单的例子,当年我做农民的时候,在江苏的苏北农村插队,一年收入大概是40元,当时城市普通工人一个月工资则是30元左右。今天,即使是甘肃那种最偏远的地方最没有知识的农民,到沿海地区来打工,一个月的工资也已超过了2000元,就是说,跟城市里面同等素质的劳动力工资基本上是相当的,只是他们的劳动时间会更长一些。所以从收入差距上说,今天与30年前相比农村与城市间的收入差距在扩大,这个我是不太相信的。而且统计上可以作出分析,城市和乡村之间真正扩大的是财产差距,这才是现在城市化进程最主要的障碍。财产差距在改革开放之前是不大的,农民和城市人的财产差不多,当时城市人房子全部是公家的,是租的,家里只有老三大件,当时买的都是上海的产品,手表、缝纫机和自行车。当时的农民,拥有自己的宅基地,有自己的房子,农民的房子都是自己盖的,还有自留地,家里三大件也有一件半,至少自行车很多都是有的,当时城乡居民的财产差距非常小。但是今天,城乡居民的财产差距至少在10倍以上,这是构成农民工进城、在城市安居最主要的障碍。

要清除城市化的主要障碍,解决农民工及其家属在城市的安居问题,究竟有哪些可行的途径?我觉得从总体上来说思路要宽,国家要从几个方面安排大局,基本上要考虑三个方面,因为所谓高安居成本就是谁出钱的问题,谁来负担成本,原则上应该是:第一,农民工所在的城市要拿出一部分来,因为农民工用他们低廉的劳动力为城市的发展和城市的工业化贡献了利润和税收,所以应从城市财政当中,拨出专门的款项解决农民工的安居问题。第二是中央,不光从中央财政拿,也应从金融机构拿,允许发放像农民工安居建设债券之类的债券,建立各种基金,要用各种金融创新的手段,包括争取财政上的支持,拿出一部分钱解决农民工及其家属在城市的安居问题。第三是土地,现在过分单一地把焦点集中在土地问题上,使得土地问题特别激化,不利于解决矛盾。

要真正解决中国农民工及其家属的安居问题,现在就有3—4亿人,后面还有4—5亿人,是我们现在城市人口的两倍,这是今后中国20年乃至30年空前重大的战略时期所面临的挑战,同时也是中国最大的机遇。中国今后二三十年之所以能够有持续高速的增长,最主要的动力恐怕就是这八九亿人真正在城市安居下来,所需要的巨大的投资以及产生的巨大的需求。地方财政、中央财政和金融创新的支

持,以及土地问题,这三个方面,都应该考虑。

前两个焦点是决策问题,第三个涉及土地问题,怎么用土地解决农民工安居的成本。现在大家都在批判土地财政,我觉得本来土地财政并不错,全世界的地方政府都是靠土地财政,现在的土地财政错在什么地方呢?错在我们当下的土地财政不是为农民工及其家属安居服务的,而是为地方政府的建设和所在地户籍人口服务的,土地财政的方向错了,而非土地财政本身是错误的。西方的地方政府也靠土地财政,都靠土地,包括对土地上面的房屋收税。因此,目前虽然中央(包括我们这几天还看到)在不断地要求,不要强拆,要保护农民的利益,但是收效甚微。我预计这种收效甚微的状况还将持续下去,根本的原因是没有改变基本的利益机制问题。根本的利益机制在什么地方?因为我们出台了土地保护法,为了保护18亿亩地的增减挂钩,耕地占用了,就要用复垦原来的宅基地或者建设用地保持平衡,即耕地总量的挂钩。我认为这个挂钩政策在方向上存在着重大的偏差,这是造成现在强拆农民住宅的一个主要的原因。真正应该挂钩的是什么呢?真正应该挂钩的是建设用地的使用与农民工及其家属的安居。

为什么城市城建区的面积增加这么大,但是真正的城市人口增加却很少,真正的城市户籍人口增加得更少?现在城市人口比土地增加得少,还是从常住人口计算的,从44.6%计算的,实际上44.6%当中有一两亿都是农民工。如果从真正安居的户籍人口算的话,我国现在城市土地的扩大跟城市人口增长完全不匹配。而且城市化的本质是人口的城市化,而要解决这个问题,就要解决制度设计问题,目前我们的制度设计却忽略了人口因素。

如果是将耕地使用与人口挂钩,那么你要增加建设土地,你就必须安置农民工及其家属,这样就会从根本上引导地方政府的行为,不安置人就没有土地去做建设,所以目前的土地挂钩机制设计上存在重大偏差。而且不管是用土地出让金,还是收房地产税的方式,关键是土地收益的使用必须取之于农民,用之于农民,根本就在于这一点的落实。如果土地出让金的收入全部用于农民工家属的安置,那么地方政府自然没有那么大的动力去挖空心思拍卖土地,建这样那样的场馆,搞那么多的大楼和广场。所以,关键不在于土地财政的收益,而在于土地财政收益的使用,目前土地财政收益主要用于城市的基础设施建设,而基础设施建设投资跟城市的房价呈直接的相互推动的关系,城市基础设施投资越多房价上升越快。目前,我们做的是从农民那里拿土地,像20世纪80年代低价从农民那里收农产品一样,现

在是低价从农民工那里拿土地,然后把当中转换出来的高额收益用于工业化和城市化的发展,而不是用于农民本身。现在需要做的是把土地出让金,不管是以什么形式,全部用在农民安居问题上。所以我觉得解决城市化的主要抓手是土地问题,主要是土地收益要为农民工及其家属在城市的安居服务。

在这个里面还有一个问题,即土地收益在农民中的分配。当然,土地收益现在最大的问题是它被主要用来为城市建设服务了,但也有一部分土地收益是补偿给住民的,就是城市郊区部分丢掉土地的农民。但真正要解决农民工进城安居的问题,最主要的还不是郊区的农民,而是广大的农民工及其家属。因此,如何在郊区失去土地农民和大量从非郊区的从边远地区、中西部地区到这里就业(并面临安居难题)的农民工及其家属之间分配利益,这也是一个很大的问题。现在有两种看法。一方面,有些人完全从自由权利出发,说这个全部给当地的农民,包括现在舆论上的导向,好像是说全部给那些被征收土地的农民。我个人认为这是不对的。这部分土地的收益是应该给农民这个整体的,而且主要的是农民工及其家属的,否则,我们就造成了现在的这种现象:比如深圳拆迁了一个城边村,造就一批千万富翁和亿万富翁,也造成农民内部的贫富差距的急剧分化。所以要正确处理好土地收益在农民内部的分配,并保证城市化进程中,在城市就业的农民工及其家属能够顺利地安居。

我觉得现在做的一些有益的探索存在着各种问题,但是方向是正确的。我个人认为,建立土地市场是土地制度改革的主要途径。这里一些人所说的所有权问题实际上不是主要问题,很多人说土地产权上有问题,说农村土地是集体的,征收的时候变成国家所有,我觉得这都不是问题。我们城市居民的土地也都是国有的,我们自己买的房子,也不过只是买下了土地使用权。具有长期稳定性的土地使用权跟所有权可以说是完全平等的。如果像我们过去所说的长久不变,实际上就是和产权是等价的,虽然不是名义上的,但其实等同于真正的所有权。所以对于农地使用权市场,应该就像城市这样,建立土地使用权的流转市场,这是解决土地收益的一个主要途径。

建立土地市场也是解决目前一些试验地区出现的强拆或者所谓强制农民让出土地现象的有效办法。建立土地市场时可以在具体方面进行设计,比如说,到城市去安居的农民,是可以全部出售自己的宅基地,农用地的流转现在已经有了很好的试验,各个地方都有试验,重点是宅基地。所以对于农用地市场跟宅基地市场,可

以利用类似地票的方式建立全面流转的土地市场，国家用征税的方式参与其中。对于出售自己宅基地或农用地使用权，到城市安居的农民，可以在一定额度内全额免税。

这个市场一旦开通以后，也解决了城市居民和农村居民权利平等的问题。现在说农民进城非要他把土地卖了，这个不合理；但现在城市居民不能到农村买土地，实际上也是一种不合理。如果建立土地市场，实际上是解决了双向的问题，一方面进城的农民可以卖土地也可以不卖土地，另一方面城市居民可以买土地。但是对城市居民买土地的收益，国家用税收调节，只对第一次出售自己的宅基地和农用地使用权到城市安居的农民给予税收豁免。税收豁免有一定额度，比如说500万以上的，像刚才提到的因为土地被征收，对出现的上千万上亿收入的人应该同样征收土地增值税和个人所得税。这个方面的制度设计，因为时间关系就不讲了。

最后，是进入什么城市的问题，因为我们现在在大城市小城市问题上争论不休，我个人的观点不在于进什么地方。进什么地方都可以，没有必要专门争论这个，原则上世界发展的趋势就是人在什么地方就业，他就得在什么地方安居；不能说他在那个地方有工作却不准安居，而没有工作的地方却要他去安居，这样不行，这是第一条原则。第二条原则是政府的原则，政府提倡的要跟政府做的一致。政府现在提倡的是发展中小城镇，但是我们全部的资源，都投入到特大城市。当政府把资源投入到特大城市的时候，人怎么可能往中小城镇去呢？所以根本的问题不在于到哪里安居，而是说什么地方有就业，就应该允许他们安居。如果政府想鼓励到中小城市安居，就该把主要的投资投入到那个地方，把重大的活动、重大的仪式摆到那个地方去，那么人自然就往那个地方流动。我就讲到这里，谢谢大家。

●左学金：

谢谢华生教授的精彩演讲，他强调了城市化的关键是降低城市化的成本，尤其是安居的成本，也对于城市化的途径提出了自己的看法。今天第二位演讲人也姓华，但是他是美国人，他在上海已经生活了20年，对于中国的城市非常有研究。他就是麦肯锡大中华区资深董事华强森先生，他发言的题目是“城镇可持续化指数：一种衡量中国城市的新工具”，大家欢迎。