

文贯中◎著

吾民无地

城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑

吾民无地

城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑

文贯中 © 著

图书在版编目 (CIP) 数据

吾民无地：城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑 / 文贯中 著. —北京：东方出版社，
2014. 4

ISBN 978-7-5060-7438-4

I. ①吾… II. ①文… III. ①城市化—研究—中国 ②土地制度—研究—中国 ③户籍制
度—研究—中国 IV. ①F299.21 ②F321.1 ③D631.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 080891 号

吾民无地：城市化、土地制度与户籍制度的内在逻辑

(WUMIN WUDI: CHENGSHIHUA TUDI ZHIDU YU HUJI ZHIDU DE NEIZAI LUOJI)

作 者：文贯中

责任编辑：黄晓玉 陈 楠

出 版：东方出版社

发 行：人民东方出版传媒有限公司

地 址：北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码：100706

印 刷：三河市金泰源印务有限公司

版 次：2014 年 7 月第 1 版

印 次：2014 年 7 月第 1 次印刷

印 数：1—8 000 册

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张：18

字 数：210 千字

书 号：ISBN 978-7-5060-7438-4

定 价：45.00 元

发行电话：(010) 64258117 64258115 64258112

版权所有，违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题，请拨打电话：(010) 64258123

谨以此书奉给养育我长大的外婆应瑞林。
她在逆境中的坚韧不拔和面对弱者自然流露
出的深切同情，像一座由仁慈和智慧垒成的
丰碑，永远屹立于我的心中。

生产三要素劳动、资本、资源中，在我国只有劳动用得比较好。要提高经济产出必须改善资源的使用效率，特别是土地的使用效率。文贯中写的这本书全面讨论了土地使用中的问题，值得细看。

——茅于軾 中国著名经济学家

贯中 20 多年来一直坚持土地产权必须清晰的主张，特别是我国工业化、城镇化加速之后，论述转向土地制度对人口劳力转移的影响。他的新论点，即本书出现的允许农民拥有退出权，拜读之后觉得有道理。

——周其仁 中国著名经济学家

社会变革是理念的产物，文贯中教授的这本著作是改变人们理念的书，有助于纠正流行的、有关中国发展道路，特别是城市化方面的一些错误认识。他告诉我们，“三农”问题的核心是土地所有权问题：如果没有土地的私有化，农民的资产就不能变成资本；人口的城市化就没有办法解决；政府与农民的矛盾也没有办法缓解，中国社会不可能和谐。我相信，他是对的。

——张维迎 中国著名经济学家

学过优化理论的人都知道：约束条件越多，目标函数的最优值必然会越小。当土地不能私有时，农民间的土地买卖就无可能；而即使允许土地私有，但土地又被禁止自由买卖，就等于使土地的最优利用、使农民的利益最大化变得很艰难。文贯中多年致力于用通俗语言讲清这个道理，利国利民，其精华汇集于《吾民无地》。

——陈志武 中国著名经济学家

纵观全世界产业革命以来所有国家的经济发展和成败，世界上无一例外，所有成为发达经济体的国家，其发展都是以土地私有制和法治为基础的。反之则衰。市场的发展，是以产权（包括土地）私有制和法治为基础的。而产权私有制与法治之间是互为基础的互补关系。世界上从不存在不承认私有制的法治社会。中国近十几年愈益严重的经济结构问题、社会经济问题清楚地告诉我们，适用于

全世界经济的普遍规律，中国不可能成为例外。文贯中教授的新著《吾民无地》是中国改革三十多年以来难得一见的好书。本书不仅切中时弊，更深入分析了改革无法绕过的现行制度中的深层问题。文教授以事实揭示“现行土地制度对中国经济结构的扭曲作用已原形毕露”，“现行土地制度只是权宜之计，无法构造‘和谐社会’”；并清楚地指出“中国新型城镇化需要法治精神”。

——许成钢 香港大学《国之基金》发展经济学讲座教授

“吾民无地”是对中国广大民众所面临的土地之殇的一个高度概括，也指出了中国在解决“三农”问题和推进城市化进程中所遇到的诸多瓶颈制约的关键所在。

——田国强 上海财经大学经济学院院长、高等研究院院长

推荐序

为民“守土”的文士

周其仁

认识贯中很多年了。他是这样的朋友：意见不同，可以相争，不伤感情，还增加友谊。中国人讲交情，是在交往中建立的友情。与贯中之交，来来回回差不多都是看法、判断、意见的辨析。不同而和，也算难能可贵。这位素有交情的老友现有新作问世，嘱在下为序，让我觉得高兴又荣幸。

印象最深的是1988年。我当时在杜老麾下的发展研究所工作，贯中则是名满天下的芝加哥大学的经济学博士生，回国为毕业论文收集资料。约到一起见面，他问及农村遇到的新问题，我介绍说包产到户被接受，但长期不变还遭遇挑战，主要是各农家的人口劳力有变化，承包的土地要不要做相应的调整？贯中的反应很尖锐——除非土地私有化，否则这类麻烦将层出不穷。

我摇头。原因不是自己当时在所谓体制内工作，受政治拘束。

杜老那个地方，关门讨论问题百无禁忌，什么观点也可以冒，从不打棍子、不抓辫子、不戴帽子。我摇头是以为私有化喊来痛快，真要实行却难以走通。可是要怎样才能明白地说清楚自己的理由，面对逻辑简明、咄咄逼人的贯中，我不免一时语塞。

那时正参与贵州湄潭土地改革试验区的调查研究，不时要去当地出差。想到可能是一个机会，就邀贯中同行。路上时间长，可以讨论得充分一些。到了现场，对土地私有化究竟何难之有，也许更容易看明白。贯中欣然接受，于是就有了那年夏天的湄潭“三人行”——除了贯中和我，同行还有我们所的年轻人刘守英。

记得从贵阳到湄潭，坐的是省农工部提供的一辆北京吉普。那时我学开车上瘾，总有办法哄司机把方向盘交给我。可怜贯中这么一位留洋博士，坐到一个二把刀开的车上，提心吊胆颠簸十来个小时——那吉普车的前灯不亮，入夜后靠跟在路上其他车辆之后借光前行，一旦跟丢，要在黑漆漆的路上等下一辆——途经乌江在江边小饭铺喝鱼汤，又把我们辣得满头大汗、满脸通红，连话都说不出来。不过贯中真是好样的，不论被折磨得多难受，不同意的观点，他还是不同意！

途中有一句没一句的讨论，让我们了解彼此看法的同与不同。“若土地清清楚楚属于农民，农民对土地拥有完整的财产权利，那么土地利用会有什么特点，人们的行为会遵循何种逻辑，对经济绩效又有什么影响？”对这组问题，凡贯中看到的，我也看得到；他同意的，我也同意。

有所不同的，在于怎样才能满足那个前提条件。我的保留态度，在于难找一个起点。当时 8 亿农民，20 来亿亩耕地，平分一下就土

地私有化了？怎么处理各个农家人口的未来变化？张三去年生的娃现在分得了土地，李四家明年生的娃、王五家后年生的娃，还能不能分得到土地？倘若能，到哪里分？分谁的去？

至于回到 20 世纪 50 年代“土改”后的产权格局，更缺乏现实性。那次“土改”倒是一场私有化，即从土地多少不均的私有制，“化”成按人口平均地权的农民私有制。问题是真要搞“土地回老家”，那自“土改”之后新增出来的几亿农村人口通通无地，行得通吗？

这还引出一层思考。20 世纪 50 年代“土改”不是已经化成了农民的土地私有制了吗？为什么今天又有“土地私有化”问题？答案是，当年的农民土地私有制后来又被“化”掉了——集体化、公社化消灭了“土改”给予农民的私有地权。这样看，靠政治运动“化”出来的产权，本身难以制度化。运动“化”出来的产权，无论叫私有还是叫公有，身家性命永远维系于运动。我的观点，产权制度之有效性是第一位的。包括以改革“打造”出来的产权，怕也禁不起折腾，长久不了，也稳定不了，没法在实际的经济社会中扎根。

是年 8 月，我们在湄潭调查后到遵义参加杜老亲自主持的研讨会，大家在会上当然还是各说各的，但我和贯中毕竟认真打量过彼此。我要感谢贯中的倾听、辩驳和“挑刺”，逼自己梳理土地产权渐进改革之道。几年后，我在 UCLA 读书，写下对国家与土地产权关系的认知。那是后话，但认识上却起自与贯中、守英的湄潭之行。

贯中那里，20 多年来一直坚持土地产权必须清晰的主张。特别是我国工业化、城镇化加速之后，他的论述转向土地制度对人口劳

力转移的影响。他的新论点，即允许农民拥有退出权（文章收入本书），拜读之后觉得有道理。几亿农民进城务工经商，事实上已经退出农村、也不再从事务农，他们原本拥有的农地承包权、宅基地使用权以及农宅所有权，可以、也应该在法律规范下自由流转，实现资源的更优配置，这对农业的规模化经营，对农民工融入城市，都有非常重要的意义。借此强调一下，农民享有的退出权，并不意味着一律退出。退出权是选择权，增加的是农民根据各自情况做选择的自由。这是经由界定权利来驱动发展，与命令、运动、强制驱动的“大跃进”，有本质上的不同。

还有一项发现和贡献，我以为很值得一提。那是在《城乡中国（上）》里记载过的，这里照录以飨读者：

人们发现，近年我国“土地城市化”的速度，远远超过了“人口城市化”的增长速度。以我阅读所知，最早指出这一重要特色的，是现在美国三一学院教经济的文贯中教授。贯中兄复旦毕业，在中国社科院工作过，很早出洋留学，也是芝加哥大学鼎鼎大名的盖尔·约翰逊教授的学生。老朋友了，1988年我们一起去湄潭调查土地问题，才一转眼，二十多年就过去了。

那是2009年7月，我们研究成都经验的小组在朗润园研讨，文贯中教授是应邀嘉宾之一。会后不久，他发来一篇文章的草稿，对会上争议的题材做了处理。记得他的主要论点，是当下我们的城市化出现了某种偏差。最关键的论据，就是城市建成区面积的扩张速度，居然比人口城市化还要快！那时贯中正研究上海的城市化历史，直言以占地为先的浦东模式，有偏离正道之虑。他本人高举老上海

即浦西之经验——地方小小的，人口密密的，到处散发浓浓的城市生活的味道。不论同意与否，“土地城市化快于人口城市化”的说法自此流行。这里为贯中打个广告，说得不准确的地方，请贯中和读者纠正。

自己从小生活在浦西，不乏理解上引论点的经验基础。不过从拜读贯中文章的那一刹那，我的想法就跑到了另一个方向：土地城市化快于人口城市化，岂不意味着城市人口密度的下降？如是，那还有什么城市化，不如叫“反城市化”算了（引自周其仁：《城乡中国》，中信出版社2013年版，第89页）。

对“反常现象”的敏感，常常是科学探索的起点。毕竟不是天上掉下来的自然之物，究竟是什么力量和作用机理，才在我国的城镇化进程中出现这么一个“土地城镇化领先”的局面，要回答的问题就多了。相信读者与我一样，可以从本书作者坚持数十年的思考、研究和阐述中，得到思想的启迪。

周其仁

2014年3月于北大朗润园

推荐序

九州之上，公地之殇

田国强

贯中教授长期以来聚焦于对中国“三农”问题、土地制度、城市化等课题的研究，发表了诸多观点鲜明、论证有力、振聋发聩的言论。读者手上捧的这本集子，就是对其这些年来相关言论的一个集中展示，从中我们可以看到一种对真理和规律的认真探索，一种渴求行道于邦的急切心情，一种先天下之忧而忧的家国情怀。这里，我不想对书中的内容做多少介绍，相信读者会从中捕捉到贯中教授的洞识创见，而是希望给出一个引子，提供一些佐证。

无疑，“吾民无地”是对中国广大民众所面临的土地之殇的一个高度概括，也指出了中国在解决“三农”问题和推进城市化进程中所遇到的诸多瓶颈制约的关键所在。管子有云：“地者，政之本也。是故，地可以正政也。地不平均和调，则政不可正也；政不正，则事不可理也。”（《管子·乘马第五》）这一来自春秋时期的治国理政经验，

在中国随后的两千多年的历史变迁中一再得到验证。1978年改革开放自农村分田到户大包干而始，偶然性之中恐怕也有必然性在内。我们不妨将视角再拉长一些，来回溯一下中国古代土地制度的演变过程，以获得一个完整的画面。

井田制可算是中国远古时代的原始公有制，而战国时期商鞅在秦国变法的一个重要内容就是废井田、开阡陌，废除土地国有制，使“民得买卖”，秦由此走向富强。秦统一中国后，土地私有制逐渐在全国确立起来。汉初，土地私有同与民休息、轻徭薄赋的政策结合，带来了文景之治，然则土地自由买卖也带来严重的土地兼并和贫富悬殊，董仲舒、师丹等西汉名臣先后提出限田主张并得到实施，但限田依然是以土地私有制为前提的。自北魏到唐初，将战乱之后的无主荒地分而民用的均田制则逐渐发展壮大，很多依附于地主的农奴变成相对自由的自耕农。至明清时期，中国已然成为一个以自耕农为基础的农业社会，土地私有成为中国土地制度的主流。如果这一制度存在严重问题的话，它不可能支撑中国在漫长的农业社会里长期（两千多年）一直领先于世界其他经济体，也不可能被进入工业社会和后工业社会的当今发达国家所普遍采用。

那么，中国实行了几千年的土地私有制度，何以成为今日的这般情势？其实，即使是1950年生效的《土地改革法》第一章还规定“实行农民的土地所有制”，1954年《宪法》也依然在第八条中规定“国家依照法律保护农民的土地所有权和其他生产资料所有权”，在第十一条中规定“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权”。直到1982年12月五届全国人大五次会议通过的新修订的《中华人民共和国宪法》，才首次对土地国家所有制和集体

所有制进行了明确规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”其实当初讨论此项规定^①时就有很大争议。

显然，这套实行了30多年的城乡分割而又排斥私有产权的土地制度已经面临越来越多的矛盾和问题，给国家治理带来了严重的负面影响。比如，土地在农村和城市、农业和工业之间的配置，通过地方政府而非市场来完成，这使得广大失地农民并没有在土地增值的过程中得益多少，而地方政府成为占据垄断地位的土地供方，对土地财政的依赖则与日俱增。

根据国土资源部发布的数据显示，2013年全国土地出让总金额达4.1万亿元，已超过2011年3.15万亿元的历史高点。在一些省份，土地出让金的收入已与税收相差无几，这也导致地方政府债务的空前膨胀，带来金融风险。在中国全面深化改革的系统工程中，土地作为最基本的要素，对其进一步深化市场导向的改革是大势所趋。在笔者看来，下一步的土地制度改革应该在“三规”（即规律、规则、规划）的框架下进行，这也是可以在此书之中散见的。

一是“规律”。这里的规律是人类社会和市场经济所共有的规

^① 如程雪阳所指出的那样：“对于这一规定，当时的人们并没有给予高度关注，也没有认真考虑其可能带来的后果。然而，随着1987年以后城市土地逐步的‘市场化’、城市住房制度的改革（特别是‘住房商品化’的出现）、旧城改造范围的扩大，以及随之而来的城市房屋征收矛盾的增多和激化，人们逐渐发现，房地产领域中种种矛盾以及这些矛盾的根源，都与现行宪法关于土地制度的规定有关。”参见程雪阳：《城市土地国有的由来》，《炎黄子孙》，2013年6月。

律，不能过度自陷于所谓国情和特色。目前，在中国内地的土地利用方式中，由于政府的参与、干预过多，使得市场不能够充分地发挥基础性作用，遑论决定性作用，所以有必要对政府的权力和行为做出限制，以使其更加符合市场经济规律。当然，要在土地市场真正理清和合理界定政府与市场的治理边界，还是离不开土地产权的明晰界定。如果土地不能私有，那么公民的财产权就会大打折扣。“有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。”（《孟子·滕文公上》）简政放权就是要还权于民，而这必然要伴随着地权归民，允许土地私有制的存在和发展，与其他业已放开的市场一样，打破公有制铁板一块的不合理格局。

二是“规则”。也就是法律法规。土地改革需要法治护航。如果仅仅是政策性的短期手段，而不触及那些与普遍规律相违背的、带有根本性的法规条文，那么改革很可能会难以真正落实下去，因为政策宣传很可能被下面的官员错误解读甚至反面解读。现实中，党的十八届三中全会关于土地改革的一些创新性提法，已经被一些主管部门的相关领导解读得走形变样，其所造成的认识混乱极具破坏性。所以，要将大的改革决议通过法律、法规确定下来。否则，即使有中央决议，也可能得不到执行，决议最终不能落地，这样的例子比比皆是。这一举措的重要性还在于，对于那些从理念上根本反对改革的人、特别是有话语权、公权力的人进行规制和制约，从法理上阻塞其阻挠改革的进行和深化的空间。

三是“规划”。土地的城乡流转与用途转化，当然不能随心所欲，毫无章法，需要在城镇化的规划和城市规划、区划框架之下有序进行。这就牵涉到规划、区划由谁来制定的问题。规划、区划显

然不应仅仅是政府独自承担的事情，如果没有公众的充分参与和专家的细致论证，就无法及时纠错、纠偏。但是，规划、区划主要还是定方向、定原则、定标准，不能不分巨靡，眉毛胡子一把抓。当然，规划、区划的制定也应该是在遵循经济社会发展规律基础上按照一定的规则程序充分听取公众意见完成的。这方面，美国的州法律规定，地方政府在将规划付诸实施之前，要举行公众意见听证会，政府要对该规划进行解释，听取公众对规划的意见，同时也要听取相关利益团体的意见，基于此政府再对规划进行表决。

这里，我还想要强调的一点就是，理性思考、理论探讨无禁区。其重要性至少有二：一是对已确立的改革方向和路径进行理论分析和论证，促进上下改革共识的凝聚和改革方案的执行；二是理论探索必须要超前，对现有改革的不足之处进行理论剖析，通过内在逻辑的推演指明下一步改革的方向。理论探讨的先行性极端重要，这次十八届三中全会通过的决定，在很大程度上就是吸取了过去若干年的理论探索、理论创新的结果，听取了很多专家学者的意见和建议，并将之以决议的形式肯定下来。当然，如前所述，改革的深入还有赖于法律法规的配套跟进和适时调整。

过去六七年间，上海财经大学高等研究院农业与城乡协调发展研究中心一直在做这样的理论探讨和创新尝试。这个中心正是由贯中教授 2008 年起受聘上财特聘教授之后挂帅设立的。其后至今，该中心联合上海发展研究基金会连年举办以“土地制度、户籍制度与城市化”为主题的专题圆桌论坛，邀请国内相关领域的顶尖专家参会研讨。这些年来，参会的嘉宾包括蔡继明、陈钊、党国英、傅蔚冈、顾长浩、顾建发、胡景北、华生、黄祖辉、季卫东、刘愿、陆