

新土改

土地制度改革

焦点难点

辨析

华生 著

新土改

土地制度改革焦点难点辨析

华生 著

图书在版编目 (CIP) 数据

新土改：土地制度改革焦点难点辨析 / 华生 著. —北京：东方出版社，2014. 12
ISBN 978-7-5060-7890-0

I. ①新… II. ①华… III. ①土地制度-经济体制改革-研究-中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 301834 号

新土改：土地制度改革焦点难点辨析
(XIN TUGAI: TUDI ZHIDU GAIGE JIAODIAN NANDIAN BIANXI)

作 者：华 生

责任编辑：赵陈碑

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：2015 年 4 月第 1 版

印 次：2015 年 4 月第 1 次印刷

印 数：1—8 000 册

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张：23.25

字 数：265 千字

书 号：ISBN 978-7-5060-7890-0

定 价：49.00 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) 64258029

代序 我们需要什么样的土地制度

在农业社会中，土地的基础功能是要能维系人的基本生存。由于生产率水平低下、剩余农产品有限，城市化的非农业人口必然不能多，通常都在总人口的百分之几。农村的土地也不能过于集中，否则“富者田连阡陌，穷者无立锥之地”，以致流民遍野，通常就是民变四起的王朝末年了。因此农业社会中农民的最高理想就是“均田地，轻徭赋”。但是由于中国传统农业社会不能摆脱地主与农民的经济结构，以及君主皇权必须依靠皇粮国税来维持庞大的官僚机器和奢侈性支出，这个理想在中国几千年的农业社会中都可望而不可即。

我国自改革开放开始的农村土地家庭承包，实质上是自20世纪50年代初土地改革之后中国历史上又一次最平均主义的均田，因而极大地调动了农民的生产积极性。2006年国家又完全取消农业税，并开始大规模地反哺和补贴农业、农村，因而可以说中国农民几千年来的理想王国已超出想象地完全实现。而能做到这一点，除了社会主义性质的平均地权以外，还要归功于工业化、城市化的发展，使得政府不必再依靠农业税赋来维持。

但是，工业化、城市化的迅速进展也带来了新的问题。这最主要的就是原本主要只是依土壤肥沃条件不同而差异的土地价值结构发生了根本变化和调整。由于人口的快速集聚和社会公共产品的巨大投入，在广大非城郊土地价值变化不大的同时，城市中和城郊用于非农建设的土地惊人升值。只占全部国土不到

1%、占耕地面积不足5%的城市开发用地成为国民财富的主要载体。而城市化又恰恰是原本占全国人口多数的农民的绝大部分不断迁移进城重新定居的过程。大部分人离开乡村乃至小城镇，移居到他们并不拥有土地的大中城市。这种人口和财富同时向城市土地集中、但人口又不能自动分享他们所移居城市的土地财富的矛盾，构成了城市化转型过程中的陷阱与土地制度安排的特殊挑战。这也是众多发展中国家城市化、现代化进程受阻的主要原因。

从市场导向的改革发展的趋势来看，土地制度改革的目标模式应当是在农民耕者有其田、市民居者有其屋的基础上，城市居民可以自由下乡置业，农村居民可以无障碍地进城落户。但是我们首先要面对的是我国农村的户籍人口尚占全国人口的三分之二，几亿农民工妻离子别、居无定所的现实。显然，不解决这个城市化转型的主要挑战，留在农村的农民在现代技术条件下耕者有其田的规模经营，市民居者有其屋并享受均等的公共产品服务，以及若干有钱有“闲”的城市居民逆城市化的“归农”耕作或回归大自然的退休养老，就都会显得过于奢侈而不真实。

因此，在城市化转型期，一个公正的土地制度的安排就与传统的农业社会的均田轻赋不同，需要有利于以农民工为代表的外来人口市民化的城市安居和享受公共产品的平等服务，有利于在大部分人口转移后农村留守农户的规模化和现代化经营，并最终实现城乡人口安居、择业的自由流动。显然，在这个转型中，庞大的农民进城移居家庭的市民化安居是基础和前提。

那么，什么是城市化转型期有利于人转即以进城农民为主体的城市移居人口市民化的土地制度安排呢？

一、城市化土地升值社会分享有利于人转，城郊土地所有人自己开发受益有碍人转

在快速城市化的过程中，一国的土地价值结构发生急剧变动，在非城郊土地价值变动有限的同时，城郊特别是大城市郊区的土地会巨幅升值。这时，由社会（主要来源只能是税收）来负担城市公共产品的投入，而由城郊土地所有

人收获土地增值的收益，就会造成巨大的社会不公正。因为所谓“土地转用开发照常纳税、收益归己”的模式，实际上是把城郊土地升值完全等同于一般财产收入或劳动收入，而否定了其收益的外部性和公共性。一个相当流行的说法是，如果允许城郊农民自主转让土地，由于土地供应量大大增加，土地从而住宅价格会显著降低，从而有利于农民移居人口的落户。这个判断的假定前提是城市的整体规模与占地范围可以随意扩大的，并用土地供应的增加来抑制房价。其实相对于任意一个给定的人口，城市大小都有一个适度范围。城市范围扩大需要产业的发展特别是基础设施投入的延伸，并非是简单盖住宅就能降低房价、有利移民。发展中国的许多大城市特大城市占地规模已经惊人，但城区的土地和房价在全球都属于高位。可见并不是城市郊区可以自发无限蔓延就可以降房价。而且恐怕恰恰相反的是，如果城区扩大的土地收益主要归原住民地主，公共设施用地和城市基础投入的巨大成本就得额外地筹措和分摊在城市建设的成本上，从而推升土地价格，加大进城迁移人口的安居困难。这一点我们在许多土地开发失控的发展中国家看得很清楚。

从一般经济学角度说，城市化土地的增值也可以用税收来调节。但是，城郊土地在改变用途和规划后往往是数倍数十倍乃至更高幅度的增值，这就严重制约了采用税收杠杆的有效性。如我国台湾地区在城市化转型早期曾对土地转让4倍以上的收益征收100%的土地增值税，但实际效果并不理想，后来只能不断降低。我国大陆现在的二手房交易所有税率只不过20%，但规避税收的“阴阳合同”在各地都极为普遍。土地开发增值的税收就更加困难。因为单纯土地或房屋转让价值相对还容易计量，而土地开发盖房后由于各种成本的进入，其增值征税就复杂得多。

我国房地产开发行业长期以来实行的是增值超过2倍以上边际税率为60%的土地增值税，但由于计算复杂，开发商又将开发周期搞得很长乃至不断交叉滚动，实际上长期并未征收。近年加强对土地增值税的计税征缴，一般也只是开始按开发合同额预征百分之几交差，最后的清缴往往仍因遥遥无期而不了

了之。

城郊土地所有人自由转让开发还面临另一个主要障碍，这就是现代城市建设整体性和外部性。因为当一大片乡村土地全部转为城市开发之后，其中能够用于市场价值最高的商业性开发的土地也是有限的，往往不超过三分之一，其余土地使用的市场价值则要低很多，特别是要有大约 25% 的土地用于道路、桥梁、公用等公共设施，另有 25% 左右要用于公共教育、公共卫生和政府机构及公营事业单位。由于信息和交易成本过高，市场本身不能解决在存在严重外部性的情况下，土地开发的城乡边界划分问题；转为城市建设的区域哪些人的土地做商业性开发，哪些人的土地用于公共设施使用；以及即便是用于商业开发的土地，能够建多高、多密的建筑容积率问题。因此，代表社会整体利益的城市规划的作用不可避免。有人说，可以在给定规划之后，由土地所有人按照规划自主转让开发。这其实并不可行。因为任何规划实施必然造成现有土地所有人巨大的不同的损益，因此不对规划造成的土地所有人利益变动进行调整和再分配，任何规划都不可能接受和实施。所以，既考虑受规划影响而损益不等的土地权利人，又考虑社会其他利益相关者的土地收益再分配，是现代规划实施的必然步骤和前提。

这样我们就看到了东亚模式中具有代表性的城市化土地增值分享办法，即日本从德国学来的近旁类地的补偿原则和“减步法”。所谓近旁类地原则就是用被征购土地旁边的类似用地作为参照进行征地补偿。由于日本的各类土地都有相应的固定资产税，因此各种不同类型和用途的土地的价格相当透明。对农业用途的土地有时是用另一块同样的农用耕地来补偿，被称为“替地”。这个办法在韩国和中国台湾地区也被广泛使用。减步法则是在近郊和旧城区改造中，涉及土地用途和规划改变时，土地所有人必须交出相当部分土地用于公共设施用地和弥补建设成本，以换取规划改变，称为减步。减步的原则是土地所有人所持土地的价值在改造前后保持不变。由于改造后环境改善、土地升值空间提高，故土地所有人仍然接受这种区划整理事业和改造。可以看出，日本模式其实是

用难以规避的土地实物税的形式来进行土地增值的社会再分享，这既大大降低了交易成本，同时“替地”和留地开发的方式又避免了土地所有人的失地或一夜暴富。替地法或减步法的另一大好处是其土地增值社会分享的原则透明，具有可操作性，因而既可以是政府主导征地补偿，也可以土地产权人主导减步交地后自己留地按规划开发，不存在征地与留地自己开发之间的绝对对立。我国台湾地区的区段征收和市地重划就是减步法的另一种形式。这些做法共同的本质就是土地所有人在规划改变前原用途下的土地市场价值是其在规划改变后获取土地或货币收益的基础和准绳。由此可以看出，东亚模式的经济体成功实现农民的市民化和城市化转型，与他们选择了合理的城市化土地社会分享方式是分不开的。我国的城市化用地制度的改革中，鉴于过去出现过许多侵害农民利益的情况，很多人主张否定按规划改变前原土地用途的市场价值补偿，这就走到了另一极端，会导致土地收益分享尺度的丧失，从而使改革误入歧途。

二、农地转用收支平衡与人地挂钩有利人转，卖地财政与城乡土地增减挂钩有碍人转

在城市化过程中，必然要有相当大量的农地转为城市化开发之用，这部分土地总体上也必然因此升值。特别是这其中商业化开发的那一部分，增值幅度巨大，吸引了所有人的眼球。上面讲到，这种增值如果主要任由市场力量支配，会造成一部分原住民土地权益人和眼光长远、实力雄厚的土地投资投机集团的暴富，而给社会留下城市建设、规划管制及分配失调的一大堆烂摊子，就如我们在发展中国家经常见到的那样。但是，由政府主导的社会分配模式，如果做不到公开透明公正，也极易引起各方猜疑误读，走向歧途和陷入困境。

我国现行的一手征收农地、一手卖出开发用地的土地财政模式就属于这种情况。本来由政府出面组织农地转用的“招、拍、挂”是消除土地转用暗箱操作、舞弊严重的重要手段。但是，土地出卖价格公开透明了，出卖以后的净收入又全部进了地方政府的腰包，可用于政府的各项不明不白的开支。其中也包括确有政府和官员利用土地财政膨胀的腰包为追求政绩搞形象工程，有官员们

铺张浪费中饱私囊。这样，尽管土地出让收入中也做了城市建设必不可少的基础设施工程，然而由于缺乏监督和制约，社会各界并不领情，政府自己也有嘴说不清。反对政府干预、支持失地农民的观点和舆论，又有意无意地用那其中一部分商业化用地的巨幅升值来计算政府的暴利（所谓“牵走一头牛，补回一只鸡”），更使政府的土地财政声名狼藉。而更真实的画面则是：城市基础设施建设投入的沉重负担与不断飙升的土地补偿成本，迫使地方政府普遍陷入了债务危机。各地政府为了还本付息、筹措建设资金，只能竭力维持和推升地价房价。这样既孕育了房地产市场和国家的财政金融的风险，更严重阻碍了农村移居就业人口的进城安居。这种状况进而又造成那些无法得到满足的低端住房需求累积，反过来刺激了管制松弛的城乡结合部各种违建又称小产权房的发展，这就使得情况更加错综复杂和积重难返。

因此，这种土地财政模式，无论过去发挥过何种积极作用，现已完全过时、弊大于利，应当果断放弃和转型。作为替代方案，东亚经济体城市化转型中的土地开发财政收支平衡模式值得我们借鉴。在这种模式下，农地转为开发使用的成本和用途完全透明。土地所有人可以用“替地”和“减步”的办法保证自己的合法权益，但也不能漫天要价，凭借地理垄断优势抢占城市公共品投入的溢价。公用事业用地和公共设施支出的费用公开透明，全部摊入土地成本，形成基础地价。基础地价是建造主要为移居就业人口的保障性住房和各类非商业性开发的用地价格。部分商业性用地的拍卖只是用于弥补基础设施建设支出成本，补齐为止，不是卖地收入多多益善。这样，政府既不能挪用土地收益，也不会有土地本身的基础设施投入的负担，可以实现土地城市化开发使用的收支平衡。至于对过去的历史欠债，无论有多大也只是一个死数，可以采用中央和地方综合治理的办法逐步消化处理。

另外应当指出的是，在土地财政之外，城乡建设用地增减挂钩是近些年来搞得动静很大的改革。它的主要功效就是在传统的自上而下的中央统一分配农地转用的计划指标以外，开辟了地方政府自己可以合法增加城镇建设用地指标

的途径。由于农地转用后其市场价值大增，指标就是钱，因此这项措施自2004年实行以来就受到地方热烈欢迎，挂钩搞得如火如荼，各种进一步的创新如地票等不断出现。可见政策只要和利益挂钩，就可以不推自广。

城乡建设用地增减挂钩以乡村建设用地减少，去挂钩城镇建设用地增加，这一减一增，耕地和城乡建设用地总面积都没有变，但却变出了钱来，看起来是皆大欢喜的好事，故学界也有不少人推波助澜，称其为改革的重要方向，其实则大大不然。乡村地区的建设用地主要是村庄用地，随着城市化发展、人口不断减少，本来迟早不是要复垦就是要用作乡村现代化的公共建设用地，加上近些年来我国粮食连年丰收、库存充足，这些衰败的村庄用地即便部分闲置，也是一种储备，并无大碍。现在为了要用这个建设用地指标抢着先腾空复垦，必然要人为驱赶村庄里尚未迁移和正常居住的农村居民，拆毁正在使用的住房包括许多新建不久的房屋，造成不必要的财产损失。特别是在城市化过程尚在前中期、城市户籍制度改革并未真正启动，赶走的农民并不能前往城镇，大量的只是在乡村以新农村社区的名义另行集中居住，这样的一拆一建，必然造成巨大的财产损失和浪费。集中居住上楼的农民离农田距离变远、住宅楼区不适合农户的生产生活需要，特别是以后随城镇化发展也还要再次迁移，从而形成新的二次浪费和折腾。更不要说许多验收过后的村庄用地指标，是为了拿指标拼凑出来，复垦条件很差，实际上并未真正耕种。

换个角度看，所谓挂钩新增的城镇建设用地指标，不过是我们人为控制设置的行政指标，本来如果需要增加的话，并不需要花一分钱就可以大量制造。实际上我们每年巨大的建设用地计划指标年年也就是这样产生和无偿划拨下去的。因此，为了自己一个心理上的建设用地和耕地面积没变，硬搞出这样一个把拆迁闹到农村去的折腾，实在没有必要，应当尽早废止。

很多人支持城乡建设用地增减挂钩的主要原因，是说这个政策符合市场化改革的方向，这实在是一个极大的误解。城乡建设用地增减挂钩完全是我们自己生造出来的行政指标相互挂钩，与市场经济相差十万八千里。市场经济中土

地开发奉行的是3L原则，即位置为王。偏远乡村的村庄用地在市场上本来就不值钱，其市场价值一般还要低于耕地（因为复垦还要成本）。因而没有我们行政性的挂钩扭曲，它本身并不产生财富。同时我们的城乡建设用地增减挂钩只是在行政性无偿分配计划用地之外的一个补充，它完全是由政府安排和操盘。哪个村庄纳入挂钩，搞多少试点，节省出来的乡村建设用地指标允许在哪里落地，从而这种指标的价格区间，统统都是政府行政安排的结果。如果任意一个村庄或一户农民自己将村庄用地或宅地复垦，就可拿到需要城镇建设用地指标的城市去出售，这才算是有点市场化。但是这样就根本不是我们今天由地方政府一手操办、严格限制在其行政区内的挂钩，而且会出现我国广大中西部地区偏远农村的建设用地指标大量廉价涌入市场，而沿海大城市可以低价收购建设用地指标侵占周边良田而疯狂扩张，内地中小城市因竞争不过大城市而拿不到建设用地指标，如此等等，这显然根本不可能被政策接受，也不是我们所需要的城市化格局。

城乡建设用地增减挂钩实际上偏离了城市化转型和农业现代化的大方向。城市化转型要解决的是几亿农民工及其家属在就业城镇的安居融入问题。而城乡建设用地增减挂钩说到底土地与土地的挂钩，而丢掉了人这个城市化主体，实际上助长了要地不要人、土地城市化与人口城市化的脱节。这种挂钩的主体和主要推动力是地方政府与开发商。地方政府要城乡建设用地指标和城市建设与经济发展的政绩，地产开发商从中看到了商机，接手乃至操盘协助政府拆并村庄、搞出来建设指标拿到城郊去开发。农民所谓得到的好处就是靠这种指标收益多少解决了在新村集中上楼居住的成本。真要帮助进城农民安居，根本不用这种扭曲和劳民伤财的挂钩，直接允许进城农民转让自己的承包地和宅基地用于在城镇落户，至少也有点见得到的货币收入。

当然，由于绝大多数非城郊农民的家乡土地并不值什么钱，转让出售家乡土地对他们在就业地城镇安居帮助往往很小。因此，城市化转型期真正要解决的是移居就业所在地的城镇政府有动力去积极吸纳外来人口并提供当地基本的

安居条件。但在目前的制度和政策框架下，各地政府吸纳外来务工人口入户、提供均等化的公共品服务，只是负担和包袱而非动力强劲。在没有动力和财政支持的情况下，所谓放开户籍也就只能流于口号。因此在我国现行户籍和用地管理制度下，实行人地挂钩，即外来务工人口入户与中央自上而下分配的城镇建设用地指标挂钩，作用反而更加直接与有效。在这样的制度安排下，人口流入地的政府吸纳人口入户就相应地可获得更多的建设用地指标，而人口不增乃至负增长的地方就自然减少建设用地指标。城乡建设用地指标的分配可以自动为人口的城市化市民化服务，从而也会自然阻止有城无人的“鬼城”现象出现。实行人地挂钩的激励体制，可以打开移居人口市民化落户的通道，实际上这也就是真正给进城农民在就业地兑现了土地和居住权利。进城务工的家庭在就业城镇安居之后，移居农民在家乡的宅基地的释放就会是一个自然的过程。而进城农民的离家又离土，就为农村经营规模的扩大和农业现代化创造了前提和条件。实际上，没有城乡建设用地增减挂钩去抢夺土地资源和人为抬高农村建设用地的价格，农村土地正常的土地合理化整理才能不受干扰地展开。零散的农田可以整理合并，废弃的村庄和宅基地除了复垦之外，也就可用于农业现代化所必需的农村公共设施使用。

总之，正如我们在成功实现城市化、现代化转型的东亚国家和地区所见，城市化发展和农民的市民化融入并没有也不需要人为地制造城乡建设用地增减挂钩去实现。那么，怎么理解很多人援引的美国土地发展权转移（land development rights transfer）呢？应当说迄今这方面的介绍存在着很大误导。首先，美国的纯农业用途的土地并没有土地发展权或开发权。其次，美国所称的土地发展权并非我国农民正在使用的宅基地，而是美国基于农田保护和最小农地耕种面积保护所规定的一定面积的农田可以和只准有一处农舍的规定。这样在有的家庭农场面积很大，按规定可以有超过一处农舍时，其多余未开发使用的农舍用地作为具有潜在发展权的土地，在美国部分地方政府的定向安排下，政府机构或环保慈善机构可以购买此发展权，这样这块本来可以建农舍的土地

就无权再建，只能永久作为农地使用。同时也有地产商购买此土地发展权以用于在政府允许增加建筑容积率的地区使用，去按照规定适当增加建筑面积或建筑容积率。可见，一是美国的土地发展权转移不是已建住宅的土地而是可建还未建住宅的农地；二是也要有地方政府专门安排，而非完全市场化；三是并非农村任何建设用地均可调换为城镇建设同等面积的土地，而是可建农房的土地转为永久农地，并用这一发展权在政府允许的其他地区（未必是城镇或城郊）适当增加宅地面积或建筑容积率。因此，美国的土地发展权转移只是出于保护现有绿地的生态目的，与城市化、农民进城无关，更不是复垦一块宅地去到城边再占一块农地绿地，因而根本不涉及要居住在自己房子里的农民或农场主搬家拆迁以节省建设用地指标的问题。很显然，用美国局部地区在特殊背景下的土地发展权转移来为中国大规模的城乡建设用地增减挂钩背书，可谓失之毫厘，差之千里。

顺便指出，许多支持城乡建设用地增减挂钩的人同时也强烈支持给城郊农民以自由的土地开发权。其实这二者之间是完全矛盾的。因为城乡建设用地增减挂钩指标之所以有价值，就是政府能够使用此指标到城郊征地。而如果城郊农民无须任何指标，就可自己将土地转让开发用于城市化建设，那么这个所谓的建设用地指标就因无用和无处落地而一文不值。故城乡建设用地指标增减挂钩与城郊土地所有人自主开发土地，二者必居其一，不可能同时存在。

三、土地国有或私有均有利人转，强化土地集体所有则有碍人转

目前，在城市化用地中，主张集体土地应当与国有土地同地、同权、同价的声音似乎成为主流，很多政策也在向集体土地进城这个方向调整。其实这是一个很大的陷阱。现在用集体土地说事的人许多实际骨子里最反对集体所有制，他们为集体土地争权完全是一种策略的需要。这样真假热心、阴差阳错，最后必然要走大的弯路。

应当指出，我国农村的集体所有制，虽然自土地家庭承包以后内涵不断变化、淡化，但集体所有土地不能自由买卖的外壳，客观上对转型社会中防止土

地兼并和农民失地起了积极作用。后来实行的“增人不增地、减人不减地”的政策以及正在推行的确权颁证，使得农地产权进一步向农户界定，变为一种私有产权但并不急于脱去集体所有制的外壳，可说也符合我国现阶段的国情，有积极意义。但是，为了所谓的同地同权，将集体所有制从农地延伸到城市化建设用地（如现在政策上提出和准备推行的集体经营性建设用地在城镇入市），则弊大于利，会造成不必要的麻烦和折腾。

这是因为中国农村的集体所有制，法律上是定义在村一级（一般是行政村，也有许多土地实际权属在自然村，同时法律也承认部分财产可以自然村或乡镇一级为集体）。因此集体成员一般就是在这个村土地上出生和生活的农民。在农业经济条件下，鸡犬之声相闻，老死不相往来，人们的流动性很低。这种集体所有制不论经济效率如何，确实是一个稳定的经济体。随着工业化城市化发展，大量农民进城务工，许多人举家外出，新生代农民工并不准备或根本不愿意再返回家乡定居，应当说这反映了城市化的潮流，是社会发展进步的自然趋势。要鼓励和配合农民进城落户，原来的集体所有制下自愿离开就自动放弃集体成员权利这一条就要修改。过去一段时间一些地方搞“宅基地换城镇住房，承包地换城镇户口”后来被批评叫停，因为这种限于本地农民的做法被认为有强迫农民进城和借机剥夺农民土地权利之嫌。故现在的政策是在农民进城落户的同时，仍然允许先保留农村的土地和集体成员身份。但这显然只能是一种临时性的安排。因为这种双重身份既不利于农村土地的规模经营和农业现代化，又不利于这些移居务工人口真正安心定居城市的市民化融入。这种双重身份还成为一种其他城市居民所没有的特殊权利，因而只能是在当前户籍制度改革起步缓慢现状下的临时过渡办法。现在有关政策文件提出探索移居农民退出农村集体经济组织的补偿措施，这应当是一个方向。城市落户农民可以有偿退出或转让其原集体成员的土地财产等权利，这也就意味着农村集体所有制逐步变为一种可退出的自愿股份合作经济组织。随着务农人口的不断减少，一个村庄的大多数人移居城镇，农村的集体所有就会自然消亡，而变为少量留守农户的土地私

有，并在此基础上发展出各种自愿的合作组织形态。因此，今后农村的土地制度安排应是鼓励农地向留守农户转移集中的制度，既非传统的村集体所有，也非向工商资本手中集中。这样在后城市化阶段的城市居民下乡购地置业务农（韩国人称之为“归农”）也才能没有障碍。否则乡村是一个个对外封闭的集体经济，城里人下乡无立锥之地，就根本谈不上自由购地务农。同时，人们越是能自由地在农村购地务农，农民从农地退出或卖地弃农就越发没有后顾之忧。农业生产和农民将来就越来越成为一种职业而不是身份。鉴于农业生产的特点及其在后城市化经济中的地位，拥有农地的多寡并不会导致贫富悬殊，就如大多数发达经济国家一样，农民或所谓的家庭农场主一般充其量只是中产阶级的范畴（考虑到我国人多地少，高度城市化之后农户家庭拥有的土地会比西方国家少很多，就更是如此了）。

如果集体所有制在农村长期而言也是淡化、消亡的趋势，集体土地进城就更难成活了。一般来说，一个城郊村的土地部分转入城市化建设，就趋势而言，这个村的剩余土地转为开发就大体上只是一个时间问题。而城市天生的属性就是人员的高度流动性和开放性。它与乡村稳定封闭的环境中界定的集体所有制正好相反。试想，当一个农村的村庄变为一个城市社区后，原本按地域出生概念划分集体成员的农村集体所有制如何还能存在？享受这个集体土地权益的是今后不断流动的社区居民还是此前的许多已搬走的老集体农民？特别是在现行农村“增人不增地，减人不减地”政策下将土地一次永久确权颁证给农民之后，土地权利只能归属于这些当时参与了分地的老集体农民，此后的新成员就没有集体土地权利了。几十年后随着老集体成员先后离世，土地权利由子女继承那就是私有制，如果人去世就收回土地权利，那也没法再对已变为城市社区里不断流动的居民分配。故土地集体所有制在城市中是无法延续的。实际上现在城郊进行城市化开发的原村集体，都纷纷让大家以土地权利入股，搞成了所谓的股份合作制。而且现已明确，新一轮农村政策改革的重点就是进行农村集体产权的股份合作制改革。其实股份合作制就是股份制。股份制当然有合作。但股

份制从来以私有产权为基础和前提。不可量化的集体所有制与私人产权基础上的股份制本来是格格不入的两回事。故集体产权的股份制改造实际上已经是集体所有制的终结，是用股权的形式将土地等财产产权私有化了。农村的集体所有制本来是改革前传统体制的遗产，在社会主义市场经济条件下只是一种过渡形式，对此我们应当有清醒的认识。

因此，农村土地进城之后要么是国有，要么是私有，无法真正长期保留集体所有。我国城市土地国有，居民拥有可使用、可转让、可抵押的土地权利，这与西方市场经济国家土地的地面权交易或租地建筑（leasehold）的权利完全一样，与市场经济完全兼容，在法律上也有充分保障。故土地国有与市场经济的兼容不成问题。但农村土地进城后仍为一部分农民集体所有反而会产生一系列矛盾。因为很显然，或者城市土地像今天这样全部为国有私用，或者将来城乡居民宅地都可以直接允许私人所有权。这二者都是可行和公平的土地权利制度安排。如果原城市居民只能拥有城市国有土地使用权，而农民变居民后既可购买拥有国有土地使用权，又可拥有集体土地所有权，这就带来了同一城市不同居民之间权利的不公平和不平等的问题。因此，与现在许多打着集体土地旗号讲公平权利的道理相反，城市化土地国有私用或居民用土地今后直接私有都有利于城市化转型和人转，而唯独土地的集体所有制从趋势上看无法存活。现行关于集体土地进城的改革政策思路需要重新审视和修正，否则徒然添加折腾和混乱。

四、土地公共投入均等化有利人转，土地公共投入高低悬殊碍人转

现代城市地租理论的研究认为，在一个最优规模的城市中，总地租等于社会公共品的投入，这一点也符合我们直观的判断：地价高昂的大城市也是公共财政、公共设施、公共服务和公共产品投入最多最集中的地方。就如2008年北京奥运会之前，随着巨量资金的预期投入，就有知名地产商预计，北京房价地价将会迎来新一轮飙升，结果很快也得到了验证。总之，与肥沃程度及运输成本决定农业社会的地租完全不同，城市地租是由公共品投入决定的。

人们往大城市聚集，是因为大城市能提供更大的规模经济和更好的文化生活。所以我们在一些欧洲小国看到，一个首都往往就聚集了一个国家近半的人口。但像中国这样十几亿人口的世界大国就肯定不行，因为我们遇到了在既定资源和技术条件下城市规模的人文和生态的瓶颈。因此，中国抑制大城市特别是特大城市的发展有其客观合理性。但是，如果我们用各种其中主要是行政手段限制大城市的人口流入，同时又将公共产品进一步向大城市集中倾斜，这样就会造成更大的公共产品提供的落差，导致人们渴望进入的城市其户籍制度是封闭的，无法进入，而政府鼓励人们转移落户的中小城市由于公共产品投入不足，人们并不愿意移往。这样，人转即城市化转型同样会受阻。

其实，发达国家与发展中国家的最大差距不在城市特别是大城市，而在于乡村和小镇。发展中国家的旅行者往往惊叹的是在发达国家的任何一个乡镇角落，其公共产品和服务的水平和覆盖相对于当地不多的人口而言，依然到位。而在我们这样的发展中国家，即便只要离开首都北京城市中心几十公里，公共产品的供给相对于人口比例而言，已经有天壤之别。因此，要成功地实现人转即城市化转型，城市内部的公共产品和服务的均等化，中心城市与卫星城市乃至不同城镇相对于人口的服务均等化，最后到全国城乡人均公共产品的均等化，恐怕是一条不可避免的发展道路。这样就需要对我们今天公共财政与公共品投入的方式进行根本性的反思和调整，首先从中心城市与卫星城市的城市群人均公共服务均等化出发，来设置城市化布局和引导人口的市场化迁移与融入。

作者

2014年12月