

势在必行

搜狐财经◎主编 陈志武 许小年等◎著

经济新常态下,深化改革势在必行

第一
访谈

ESSENTIAL

汇聚全国经济学者实干又客观的点评,
建言中国最热门的种种制度与改革

陈志武 许小年等 著

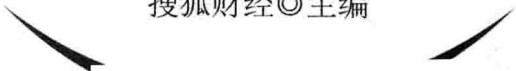


北京联合出版公司
Beijing United Publishing Co., Ltd.



势在必行 ESSENTIAL

搜狐财经◎主编



北京联合出版公司
Beijing United Publishing Co., Ltd.

图书在版编目 (CIP) 数据
势在必行 / 搜狐财经主编 . -- 北京 : 北京联合出版公司, 2015.8
ISBN 978-7-5502-5838-9

I . ①势… II . ①搜… III . ①新闻报道—作品集—中国—当代 IV . ① I253.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 175068 号

势在必行

作 者: 搜狐财经
选题策划: 北京宏泰恒信文化传播有限公司
责任编辑: 王 巍
策划编辑: 杨亚琼
封面设计: 胡椒设计
版式设计: 张 敏
责任校对: 王 远

北京联合出版公司出版
(北京市西城区德外大街 83 号楼 9 层 100088)
北京天宇万达印刷有限公司印刷 新华书店经销
字数 220 千字 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 15 印张
2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5502-5838-9
定价: 35.00

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书部分或全部内容
版权所有, 侵权必究

本书若有质量问题, 请与本公司图书销售中心联系调换。电话: 010-58572848

势在必行

ESSENTIAL

前言

经济发展是关乎国计民生的大事，因此政府每一项经济决策都会牵动全体国民的心，坊间围绕经济产生的话题也是层出不穷。改革开放三十多年来，中国经济已经取得了巨大的成就。与此同时，社会上对市场经济的质疑声也从未间断，尤其自 2008 年全球金融危机以来，政府对经济的干预越来越强烈，宏观调控表面上看起来已经弥补了市场的缺陷，这让民众对市场经济的质疑越来越强烈。

诚然，政府过多干预经济造成的危害是显而易见的。随着国有企业不断扩张，民营企业生存空间越来越小，由此滋生出很多社会问题。坚持市场化道路，要求政府权力在经济领域逐步淡化，这有利于完善市场经济体制。鉴于社会民众对改革有不同看法且分歧严重，经济学家有责任著书立说，引导大众理性思考，转变观念，以民意推动、监督政府决策；媒体和出版人有责任传播先进的思想理念，营造良好的舆论氛围，带动良性讨论，促进改革朝正确的方向发展。

本书根据搜狐财经《第一访谈》栏目采访整理而成。《第一访谈》是一档访谈类栏目，邀请多位有影响力的经济学家来谈论经济问题，对一些社会现象发表见解。栏目重点关注影响中国经济转型与改革的制度性问题，探寻影响经济发展与社会转型的根本因素，涉及法治、产权保护、币制改

革、农地界定、顶层设计、城镇化问题等。每篇访谈的主题和观点有所区别，但总的方向都是如何处理好政府和市场的关系，加快完善现代市场体系，加快转变政府职能。如此才能改变国进民退的现状，缓和社会矛盾，促进经济的健康增长。

现代市场体系，是解决当前中国各种社会问题最有效的途径，也是中国经济发展的必由之路。希望读者在理解本书主旨的同时，能传递思想，发表独立意见，为改革建言。

本书的问世，离不开每一位受邀经济学家将思想倾囊相授，以及搜狐财经《第一访谈》栏目相关工作人员的支持和帮助，在此一并表示感谢。

编者

2015年4月13日

势在必行

ESSENTIAL

目 录

周其仁 反对农民转让土地是离谱的想法

/ 001

许小年 收入分配恶化因为政府干预太多

/ 023

薛兆丰 二次分配不可取，反腐之本在限权

/ 041

曹远征 中国不要乱动货币

/ 055

江平 立法与执法的脱节

/ 069

李剑阁 政府寻租阻碍 IPO改革进程

/ 083

秦晓 财政在民生领域投入严重不足

/ 095

周春生 我对金融体制改革是乐观的

/ 105

陈志武 草民与央行博弈互联网金融

/ 125

黄有光 18亿亩耕地红线祸害中国

/ 139

斯蒂格利茨 中国不要受美国太多影响

/ 149

张军 以顶层设计推动改革效果并不好

/ 155

龙登高 土地私有化是巨大的经济增长点

/ 169

黄益平 新常态是一场巨大的变革

/ 185

迟福林 修改《反垄断法》，多反行政垄断

/ 209

陈志武 警惕股市更大的泡沫

/ 221

势在必行

ESSENTIAL

周其仁

反对农民转让土地是离谱的想法

周其仁，现任北京大学中国经济研究中心教授、长江商学院经济学教授。

耕地紧张导致土地用途管制壁垒越来越高

搜狐财经：土地包产到户只是多个产权的其中一项。农民有一定使用权，可以拿它种地，但是不一定能拿它盖房盖工厂，也不能转让出去，这两项重要的权利都还没有。现在要做的工作，就是让农民可以自己决定土地的用途，或者转让给别人。

周其仁：这要分开谈。农业用地转让已经合法了，这块地包给你种，然后让它变成承包权长期化、长久化。“长久化”就必须有转让权相配合啊。比如有的农民转工转商，干别的事情去了，有更高的收入机会，能不能把这个土地转让了？这个在 20 世纪 80 年代政策上就允许了，2002 年的《农村土地承包法》里正式确认了，实践当中也可行了，大量的农地转包已经发生。

第二个问题涉及土地用途要不要国家进行管制。事实上早年是不管制的，因为地那么多，要盖房就盖。这是他农民集体的地。但是到了 80 年代早期包产到户以后，发生了一个很大的问题，农民卖的粮食多了，有了余钱，开始大量盖新房。盖新房就要占耕地。我们国家有一个耕地紧缺的问题，人多地少，这种情况大量发生，引起了政策方面的反应，国务院发文件说要管理农村的建设用地，这实际上在 80 年代早期就开始了。

当时问题没有那么严重，所以开始还比较宽松，大体是说要订一些规矩，不能说这个地包给你，想盖房就盖房，想挖坟就挖坟，想挖土就挖土，这个是要出问题的。

早年是说要有一定的用途管制，但是当时没有用这个词儿，是说要确

定一些原则，以各省为单位。有一些原则后来是被接受了，比如一户一宅，一户人家只能有一个宅子，不能一户多宅。而且当时的背景下，土地是有收税功能的，要给国家交粮食，这个粮食价格比较低，其实是收税功能。因此，某种程度上，耕地是国家的税基，但你盖了房就不是税基了。所以国家干预了，让各省制定具体政策，一户一宅就是这样出台的，每户按人口决定占用土地的面积，比如人均 35 平米、30 平米，加上一定的公共配套，诸如此类。但政策制定以后执行的情况也不是那么好，因为这和农民多年的习惯不一样，盖个房就盖个房了。后来遇到一些新情况，有些地区发展出乡镇企业，乡镇企业也要占地啊，不能把工厂盖在空中啊。乡镇企业用地一般在公社范围内报批，后来要求到县政府报批。这个也占到很多地，尤其你看像广东，现在搞三旧改造（旧村庄，旧工业厂房，旧街道）就是这么来的。港资大量进来的时候放哪里去？劳动密集的行业就是要占很多地，所以珠三角全成了水泥架构。当时起了很大的作用，对经济增长、解决农民就业，但确实有一个耕地占得偏多的问题。

所以到后来，国家在用途管制方面壁垒就越来越高了，一直到 1998 年修改《土地管理法》，正式把用途管制纳入国家法律的架构。什么叫用途管制呢？它跟所有权无关，不管你是国家的地、农民的地，如果想扩大建设，把耕地、农地形态转成建设用地，必须有完备的法律手续。

1998 年以后，这根弦绷得越来越紧，因为我们国土的账本上的耕地减少得挺厉害，1996 年到 2006 年，全中国减了一亿亩耕地，18 亿耕地红线就是这么来的。怎么做到呢？就是把耕地管住，确定基本农田制度，凡是划入基本农田的地就不能动，要动，必须得到国务院批准。

土地用途管制要两害相权取其轻

搜狐财经：但是管得越多，造成的经济损失也就越大。

周其仁：管制一定会限制所有者的权利，这其实和限购、限号是一个道理，你买了一台车，但是今天不能上街。法律这个管制就是部分消除你的所有权，这个在哪里都是一样的。

至于是不是一定造成经济的净损失，要仔细权衡。管制有管制带来的代价，不管制也有不管制的害处，要在里面认真地两害相权取其轻。任何社会在这个问题上都是很麻烦的。你要有一套衡量的机制，不能笼统地说不让它变耕地，它才有损害。你让它变更，让它随意转出来，也有损害，不要认为只有一种损害。打个比方，街上红灯亮了你要停，本来走得好好的，为什么一定要停啊？道理简单，人口高度密集的街口，没有红绿灯的限制，谁也没法通行。限制有损害，不受限制也有损害，两害相权取其轻，大家还是要听红灯的。其实所有问题都是一样的，你得认真分析。

搜狐财经：您刚才提到 18 亿亩耕地红线，它产生的依据就是土地账本吗？

周其仁：很多人都问根据是什么，我的看法根据就是土地账本。2006 年一查，全国耕地面积比 1996 年减少 1 亿亩，从 19 亿亩以上的耕地减少到 18.27 亿亩。随后政府就出台了耕地保护政策，划定了 18 亿亩红线。相应的土地管理也变得严格起来。

随着问题增多，管制越来越密。国土部门实施总督察，有执法权，这在别的领域也很少见。除了有一批官员执行土地政策，同时国土部底下还

有一个督察局，按大区设的，检查各地政府。之所以设置这么一个部门，是因为国土局只是各地方政府的一个部门，地方首长一着急，尤其在我们这个征地制度下，很容易扩大建设用地，征地的动力太强。所谓“土地城市化快于人口城市化”就是这样一件事情。

还刺激了利益，因为城市化起来了。但是那头他怎么获得原来农民集体的土地，还是靠行政强制力征收。一头市场卖，一头强制收，两个一结合，成为独具特色的城市化模式。这不能怪地方领导，换任何人也一样。它是机制问题，不是个别人道德好坏，或者是重视不重视的问题。在这种机制下，谁也停不下来。所以要高度重视体制机制的问题。

土地流转要以产权界定为基础

搜狐财经：但事实上，我们的城市不断扩大，农地转为城市用地不可避免。有没有好的解决办法呢？

周其仁：过去很长时间实际上实行的是抑制城市的政策，所以直到1978年，我国的城市化率还不到19%。改革开放扩大了经济自由，人往高处走，哪里有较高的收入和机会，人就会往哪里移动。于是，城市化加速，原来的城市也势必要扩大。

但城市怎么个扩大法？只有从原来的农村的土地范围里扩大。农村多少年就是那么一套：就是集体给自己的成员划地。农家的儿子大了要结婚，划一块地盖房。村里要办工业企业，再划一块地转为非农。这些地一划出去就是“死”了，因为只是使用权，不能转让，也不能盘活，更不能买卖。同时，谁占了就是谁用，也没有代价，不占白不占。等到人口可以流动，青壮农民外出打工，农村就冒出很多空心村，丢下很多空宅。好几亿人已经长年走了，但房子和地还在那儿。原因简单，因为这块土地不是一个有价值的财产，让出来也没有人要，所以很多农民家庭房子就留着呗，过年回来住也方便。

这一大块土地资源实际上利用得非常不好的。一边是城市化急速发展、城市地价急速上升，另外却有大量农村非农用土地对相对价格的变动根本无法作出反应。现在农民对农产品和劳力的价格变化都可以作出反应，发现苗木好就种苗木，鱼好就养鱼，可是一涉及土地，就不允许农民对市价作反应。多数人不相信它可以对价格作反应，因为城市化过程里土地因为

位置而价格不同，农民的地在远离城市的地方，城市地价再高，也不能把农村土地挪过来啊。所以农村那么多空地，而城里地价飞涨，而无数人认为这在空间上是两回事，搞市场制度也没用。还有的专家，干脆说农村的非农用地留在那里挺好的，万一外出农民失业，还可以回家，所以是独具特色的一种保障。

成都的改革经验就是把这方面的一种普遍的迷思打破了。从2003年开始，那里就提出重新配置空间资源的问题。具体的办法，就是把远离城市的那块不值钱的建设用地平了，复垦为农地，然后把原来可以搞建设的那个权利，抽出来“落到”靠近城市、城镇或中心村的位置上，因为这些地方建设用地比较贵。这其实是利用了不同位置土地之间的差价，找到一个分配的办法，多少给原来复垦土地的农民，多少给落地位置上的农民。

成都实践表明，只要城市化引发的不同位置的土地之间有足够的差价，那么在允许交易的条件下，低价低位置的建设用地就可以位移到地价高的地方，而农地却可以从高地价位置位移到低地价的地方。这里就释放出一种经济能量，既支持了新农村建设，也支持了城市化。

很多人认为过去留下来的传统一概不可更改，好像农民天生就不能住得相对集中一点，更不能住楼上。哪有这样的事？今天很多“农民”按行当看早就不是农民了，他们的收入来源变化了，生产方式、生活方式变化了，交通情况也变化了，譬如现在一百户农民里，超过五十户都有摩托车了。如果他们住得积聚一点，基础设施的投资就可以便宜一点，就可以修下水道了。否则平地上倒水，要多大一块地够他倒啊？破破烂烂的地多了，走路下脚的地都没了，只能到处乱占。

我老说农村只靠农民的力学盖房，他那点物理知识只能盖一两层楼，秦砖汉瓦堆个房子，盖三楼就比较危险了。一没钢筋，二没工程师啊。城乡打通以后，这些要素很容易获得。这是一个人力资本下乡的问题，规划师、工程师下乡，专业知识和服务下乡，农村的面貌就可以完全不同。

成都经验的经济基础就是城市化提升的土地地租。但有个重要的前提，

就是要重新配置土地的位置，释放其中的经济能量，非把行政权力高度干预农民财产的坏传统制止住，不能用权力来做这件事。否则很可能再闹出一场“饥荒”来。又是出发点非常好，至少说起来很好，但一执行就变成强迫农民，剥夺农民财产，强迫农民上楼。那一套又来了。这方面成都经验最重要的一点就是以确权为基础，先确定这是农民的地、农民的房。然后再谈转让、流转、市场化重组。确了权，农民才有权算账，合算不合算，参加还是不参加。或者看明白了，再参加第二期也不迟。

政府提供界定农民产权的服务，再加上提供规划、引导。这样在层层的力量与农民财产之间，就有了安全的阀门。任何人想再胡来，农民不干，也“有权”不干。所以这才是以农民自愿为前提，在我国特别重要。

成都改革为农地确权提供宝贵经验

搜狐财经：但土地确权应该是很难的事情。

周其仁：提供确权服务是政府的职责。要让老百姓用更多的精力投入生产和交易，那就得先帮助农民完成确权，否则老在那里有没完没了地纠纷，这也说不清、那也说不清的。界定产权最重要的意义就是止纷定争，减少人们之间无谓的纠纷和争斗。今天说这块地是你的，明天又说是我的，谁也无法还集中精力去好好利用资源，搞生产、搞交易。就是休闲也好啊。所以确权有意义。但是要投一笔资，把产权边界划清楚。这块地到底是谁的，怎么量啊，四至嘛，东西南北都到哪儿，与谁为邻。得有一套规则来确认，最后还要用政府的权威来颁证。

村子里的事外人谁讲得清楚？所以成都在确权中发明了村庄的议事会，把历届当过支书队长的、大家还觉得公道的人，推选出来组成一个议事会。然后先让各户自报，说这房是你的，那块地是我承包的，先自报。报出来大家没意见就行了，但如果不同意见，边界不清，那就由村议事会来讨论，土改是什么情况，1958年什么情况，后来又是什么情况，把界限划出来，然后在村里公示，如果大家没有异议，就报给县政府的主管部门。政府再进行法定公示，问大家有没有不同意见，没有意见就颁证，由县以上人民政府颁证，颁一个城里居民都有的房产证和土地使用证。

拿了证，产权主体就可以讲价钱，也有权讲价钱了。譬如有一个位移方案来了，他可以同意，也可以不同意。如果觉得这个账不合算，可以不参加，在一边看，看明白再要求参加。看明白的，算得过账来的，城市化

当中很多土地资源就被激活了。这是成都改革非常有意思的地方。

搜狐财经：土地确权工作在成都以外的地区进行得怎么样？

周其仁：国土部已经要求全国推进农村确权。

搜狐财经：能有这么容易吗？

周其仁：先实践起来再看吧。而且是否确权到农民，是否“确实权、颁铁证”，工作有难度，思想有障碍。因为多年搞征地制度，很多官员认为，给农民确了权还不是给自己找麻烦？再去拿地，农民拿一个你刚给他发的房产证、土地证，不是更麻烦吗？在成都确权过程中，开始包括不少县委书记都不赞成，以为是自乱阵脚。不过好在市里有领导明白，说服县委书记们为农民提供确权服务。

从经济逻辑来看，确权越普遍，愿意供应土地的力量就越多。因为供地也是竞争的。一看你转让出来得好价钱，我也要转让，他也要转让，最后这个价格一定就下去了。就像我们今天老发愁，农产品为什么价格上不来，还要政府补贴，什么道理？就是每个农民都有出售农产品的权利。政府征地，看上哪块非要拿哪块，等于制造“垄断”。你越是志在必得要拿地，人家就往地上一躺，逼出一个垄断。反过来，你要一块地，问天下谁来愿意供这块地，让供地各方互相竞争，价格就一定反映资源的相对稀缺程度。

说到底，就是要有一套清楚确定的权利，有一个由稀缺性来驱动的价格机制，有一个配套的市场。再加上最必要的管理，所谓“最必要的管制”，目标是任何人行使他的权利的时候，不能损害他人和公众的利益。

搜狐财经：成都的办法如果在全国范围推广的话，应该是非常有前景的。

周其仁：全国范围不好说，因为成都是一个中心城市，它搞这个事儿，首先要土地的价格差异，否则是搞不成的。两个村庄换来换去，卖给你五万，移出去一百公里还是五万，那就瞎折腾。位置移动一定要有足够的差价才行得通，所以城乡统筹要以城市经济为核，否则没有经济基础。