

势在必行

搜狐财经◎主编

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,
拷问中国最热门的种种制度与改革

陈志武 许小年等 著

深化改革势在必行
关注改革浪潮人物
剖析转型根本因素

人口、反腐、垄断、法治、产权、货币、农地……
面对一系列问题的当下中国，
下一步如何走，我们共同关注

作者简介

搜狐财经《第一访谈》节目组
访谈知名经济学家——

曹远征 周春生 陈志武 黄益平 李剑阁
迟福林 黄有光 周其仁 许小年 薛兆丰
江 平 秦 晓 张 军 斯蒂格利茨



对话中国经济转型 与改革的重要人物

探寻影响经济发展与社会转型的根本因素

出版统筹:  宏泰恒信

策划编辑: 杨亚琼

特约策划: 刘浩冰 徐 瑾

责任编辑: 王 巍

装帧设计:  胡椒设计
QQ: 506243214

势在必行 ESSENTIAL

如此大格局,突破势在必行:

放开“二胎”政策迫在眉睫?

马云与开银行只差一步之遥?

房价只是涨!涨!涨!股票年底突破10000点,你信吗?

经济时代,除了“拼爹”,还要拼颜值?

互联网+,如何让“中国梦”飞得更远更久?

.....

各种不确定性问题频频暴露,
国家战略如何应对不可知的未来?

扫描有惊喜



关注宏泰恒信官方微信

上架建议 中国经济 / 畅销

ISBN 978-7-5502-5838-9



9 787550 258389 >

定价: 35.00元

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. ①I253.3

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

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

周其仁	反对农民转让土地是离谱的想法
许小年	收入分配恶化因为政府干预太多
薛兆丰	二次分配不可取，反腐之本在限权
曹远征	中国不要乱动货币
江平	立法与执法的脱节
李剑阁	政府寻租阻碍IPO改革进程
秦晓	财政在民生领域投入严重不足
周春生	我对金融体制改革是乐观的
陈志武	草民与央行博弈互联网金融
黄有光	18亿亩耕地红线祸害中国
斯蒂格利茨	中国不要受美国太多影响
张军	以顶层设计推动改革效果并不好
龙登高	土地私有化是巨大的经济增长点
黄益平	新常态是一场巨大的变革
迟福林	修改《反垄断法》，多反行政垄断
陈志武	警惕股市更大的泡沫

周其仁

反对农民转让土地是离谱的想法

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，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大的差价，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。哪有这样的事情？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。这样在层层的权利与农民财产之间，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，但如果有不同意见，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，由县级以上人民政府颁证，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。一看你转让出来得个好价钱，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。

很多人也许说这个有什么意义啊？那是因为他没看懂这个办法。一块地离大城市越远，整理这块地的成本就越低；移到的城市越大，一般地价越高。如果允许甘肃把一块地“位移”到上海，那是什么概念？所以政策应当鼓励尽量拉长土地位移的半径。只是从管理上看，半径越大，执行的难度越大。因为一跨省、一跨县，究竟谁负责任？你说复垦了，怎么知道真的复垦了？或者今天去看复垦，明天他又盖上了。那不就麻烦了吗？成都的范围是20个区县，重庆它获得的实验权，半径更大，可以在30个区县范围内位移。

搜狐财经：应该说主张放松土地管制的人还挺多的，但在法律层面上，还很难实现。

周其仁：是啊，全世界好多国家都实行土地管制。你到德国去，动用农地搞建设不行，到日本去也不行，就算去美国，不经过一定的法律手续，谁也不能随便把一个庄稼地的用途废了。问题是人家完成了高度的城市化，看他们的历史，城市化率比较低的时候，如果土地也像今天一样非礼莫视、动则得咎，恐怕永远没有高度的城市化。

城市化搞对头能够增加耕地

搜狐财经：很多人反对农民出让土地，认为这样会让农民失去最后的保障。

周其仁：那城里人为什么可以买卖房子呢？如果把房子都卖了不也住到街上去、流离失所了吗？要搞清楚行为主体是不是有这个倾向。农民全部让出了地和房，当然会流离失所，难道农民不懂？懂了还要做的，究竟有多少？如果万分之一的农民有可能发生这个事情，然后宣布所有的其他农民都不准有这个权利，这里面也有个权衡的问题，总要两害相权取其轻吧。

确实有人会出情况，如有人急用钱，也可能真把土地房子卖了。所以成都做这个事情的时候，首先要在城乡有比较接近的低保、社保、房保，他们建立这个底线。

不要总是自作聪明地当家长，以为农民就是没有行为能力的被监护人。我老问为什么给城里人发工资？他可能乱花钱喔，花光了怎么办？那就应该给他发实物啊，发肥皂、毛巾、草纸，而且一个礼拜就要发一次，发多了又用完了。这简直是很离谱的一种想法，“父爱主义”，等于说农民没有决策能力，非由政府 and 专家替人家把一切都想到。既然一切都照顾到了，给他们权利还不是多余的？

唯有当行为主体行使各自权利的时候，给他方造成了损害，政府才有必要启动强制力。但我们不能预先假设别人不能行动。开汽车多危险啊，每小时四十公里的速度就足以把人撞得个性命交关的。那为什么还要允许卖汽车啊？无非对车要有一个安全标准，司机要有一个驾驶执照，要有年检，然后加一个预防措施，比如喝了酒，酒精浓度达到多少，就停止驾驶权，给予惩罚。这些都是对的。但是我们总不能说，我买一个车要给政府报告，上路要报告，踩刹车要报告，踩油门还要报告。管得着吗？我又没损害他人。

现在很多管头管脚的根据，是说“你没损害他人，但你损害了自己”——这也不行。为了防止损害你自己，干脆取消你的权利。这属于什么逻辑啊，毫无道理。

搜狐财经：如果要保护耕地，在您看来最好的办法是什么？有没有国外的经验可以借鉴？

周其仁：通过立法来保护耕地是有成本的。要研究什么情况下成本会较少一点。刚才我讲的成都经验中，把这一块建设用地挪过来，把那一块建设用地挪过去，耕地并没有减少，符合保护耕地的目标。只不过也增加一个问题，那就是有可能从一块好地变成差地，所以这中间设置了一个等级差别，实行非对称挂钩，就是较差的耕地，把质量权数放进去。比如1.2亩才能换较好的1亩地。这些都可以讨论，而且不违背耕地不减少的目标。城市化如果搞对头，它会增加耕地的，因为城市通常是一个比农村密度高很多的物理空间。

搜狐财经：比如在一个濒临荒漠化的地方做城市？

周其仁：这就是讲“不要把城市建在耕地上”，从来的城市规划里头都提倡这一条。问题它还有另一面的代价，在坡上修城市吗？投资要大多大？永远要有两害相权取其轻的思维去处理经济问题，我们为什么很多人养不成这个习惯呢？因为要把两害都调查清楚，这是很费劲的。有些人什么也没搞清楚就匆忙做评论，说这个不对那个也不对，他没看见还有另外一个成本，就匆忙地说这个成本支付是多余的。这个世界有很多约束条件同时在起作用，很多人没有看到，就直接发表听起来很过瘾的高论。

搜狐财经：美国、日本这些国家的城市化过程中，有什么经验可以值得我们借鉴？

周其仁：经验多了，要去分析啊。人口迁徙、教育水平、户籍制度、城市规划和管理能力，都有影响，

其中，土地当然很重要，因为它是空间位置的载体，城市首先是一个空间问题。

国土制、征地制的由来与麻烦

搜狐财经：您曾说征地是剥夺、充公、没收的同义词（《“国土制”剥夺农民》），这句话应当怎么理解？

周其仁：征用是强制，其实所有政府权力都可以用这些词呀。抽税也是剥夺呀，但要区别，用这种有颜色的、有价值评判的词，一定要注意前后的语境。我通常不喜欢用这种有刺激性的、带颜色的词语，因为它对人们观察、理解经济现象没有什么大的帮助。

你要理解本意，抽税也是剥夺呀，问题是它有权剥夺呀，为什么全世界授予政府要剥夺你？因为政府要有公共服务，就是我们刚才讲的，一个人的自由有可能影响他人自由，影响他人自由就会起争执，起争执，就有其解决争执的手段。如果没有强制第三方，合约也不能得到履行，社会秩序也无从谈起，政府不能免费运行，所以需要抽税。抽税就是对一部分财产的“侵犯”，被拿走了。所以永远有一个问题：拿走多少，给你提供了多少服务，拿走的时候有没有程序的合理性，是不是由议会或者人大来定税制，还是由政府自己定税制，这个是有区别的。但是本质上是这么一个问题。

征地制度是怎么来的？美国有没有征地？你在什么条件下征地？我们国家的宪法里写着，征地有个限制条件，那就是“为了公共用途”。但是宪法里面没有说，商业性用途的地以什么办法得到。事实上，征地成了农地转为城市用地的唯一合法途径。为了公共用途可以征地，为了商业用途土地又从哪里获得？那就不能靠征地，要有自愿的交换，要把这个市场开出来。这也是成都实验很重要的内容。

搜狐财经：要解决一部分人的住房，看起来也是公共问题，这是用什么方式解决的？

周其仁：当然了，公共用途和商业用途之间的区别永远有麻烦。或者用成文法把它一一列举出来，再一个就是习惯法，由法官来决定。你说是公共，他说不是公共，把你家房子拆了，盖个商店增加就业也算为了公益吗？到底什么是公共的，这受到法律系统的影响。这是一件事情。但再难界定，从极端看总是有区别的。高尔夫球场总不能说成是为了公益，讲不通嘛。修个导弹基地呢？那就比较容易讲得通。

不管怎么界定，总有一大块地是纯商业活动的，而且城市化当中很多地都是通过这个途径，我们国家现在是这块地没有通道。农民的地自己用可以变成建设用地，或者被征用也可以变成建设用地。唯独没有既不被征用，又不是农民自己用的建设用地。这一块就是跟所谓“小产权”有关的经济活动，现在在一个黑白之间的法律框架下，这就是土地改革、土地制度要解决的问题。

搜狐财经：现在土地改革推进到哪一步了？

周其仁：慢慢把它开来，要允许实验，允许集体建设用地来参加工业化、城市化。因为宪法里面有一条城市土地都是国有土地，这也造成了一个麻烦。我们现有的法律里头就打架，这里规定“只有公益用途才能征地”，那里规定“城市土地都是国有土地”，逻辑上的悖论就出来了。因为城市里有公益用途土地，

也有非公益，那块非公益的部分从哪里来？必定违背了其中一条宪法准则。

如果经过征用的土地变成城市地，但这块地是经营性的高尔夫球场，那就违背了只有公益用途才能征地的宪法原则；但如果由于是商业用地而不能征用，那么这块地就不是国家的地，是属于农民的地，但这块地已经在城市规划里头了，这又违背了所有城市土地都是国有土地的宪法原则。所以现在土地守法很困难的，所有活动必定违背其中一条准则。

搜狐财经：守法的成本很高。

周其仁：所以必须一方面要求守法，一方面要求修订法律，否则没有办法。

搜狐财经：很多人拿出共产党刚入城时给他们发放的契约证明自己拥有城市土地，这就跟现有土地政策产生了矛盾。

周其仁：是有矛盾。可是1982年把所有城市土地都是国有土地列为宪法条款，所以不再承认原来非国有土地的合法权属。这里包括城市居民的，更多是城市扩张以后原农民集体的土地。

过去城市化进步慢，这个问题存在，但不如现在突出。城市化加速之后，城市面积扩大，把大量原农民集体土地包括进来，这个问题就大了。所以在实践中，城市土地有两个概念，一个叫“城市国土面积”，一个叫“建成区面积”。比如北京、上海、天津、重庆的城市范围内，还有大量“非建成区”，还是农民集体所有制的土地。北大所在的海淀区，还有很多地是农民集体的土地，虽然它已经落在北京市的范围内，但还不能说北京市里的所有土地都是国有土地。另外，国有土地要经过一个法定程序才能变成国有土地。没有完成这个手续之前，“民土”还是“民土”，不是“国土”。现在的城中村、城乡结合部等等，都跟这个有关。我们这次在深圳调查主要就去碰这些问题，需要懂得里头沟沟坎坎的关系。

搜狐财经：在允许农地直接入市之前，完全禁止政府征地代价也是很大的。

周其仁：事实上，征地制度是目前我国实现城市化的主要机制，它天天在进行。2009年4万亿投的时候，“铁公基”项目哪个不要征地？铁道部在征地，交通项目在征地，所有大项目都要征地的，哪天停了？所以马上结束征地制度，是做不到的。

搜狐财经：土地产权的界定到底对经济发展有多大作用？

周其仁：土地是一种基本的经济资源。这个资源配置得好不好，与效率有关，与公正有关，和方方面面都有关。为什么要基本的权利界定？就这么简单。

第一个层面是要止纷定争；第二个层面，是土地资源永远要用到利用效率最高的那个方向去。刚才讲过的，一个社会要有基本的经济秩序，就不能让人民为土地资源天天闹纠纷，再没有精力好好搞生产、搞贸易，所以止纷定争，靠权利界定。在此基础上，即便清清楚楚是你的土地，也不一定你就可以最有效地利用这块土地，也许因为技术的变化，市场机会的变化，别人利用这块土地比你的利用效率还要高。这就需要有一个转让机制，土地是你的，但不一定非你利用，可以讲个价钱给别人去用。所以一要产权，二要市场。抽象来讲，就这么两条。

现在的情况是，第一还有大量权利没有得到清楚界定，第二土地资源又不能充分自由流转，严重影响利用效率。当前我国的土地问题，主要就是这两类问题。

成都经验符合经济规律，挡也挡不住

搜狐财经：土地改革的成都经验，您认为应该如何推广？

周其仁：成都经验到底怎么看，我最近专门有篇文章（详见《成都改革的新进展》）。大家可以观察农民的流动规律，农民实现城市化的路线和跳板是怎麼样的，他们既不是直接到上海南京路、北京王府井这样的地方来，一时还来不了。他们也不是像很多人想象的那样，留在那些需求不足、机会不多的小集镇上。大量农民进城最主要的，是流向特大城市或者大城市周围的那一圈，就是成都改革最活跃的那么一圈，围绕中心城区的那么一个圈。现在总人口在千万以上的特大城市，中国有十个。先把这个板块弄好了，把特大城市中心周围二三十公里这一圈，像成都改革那样，土地资源配置得更有弹性、要素能够比较活跃地流转、能吸纳产业与城市结合，那么一个城市增加一千万人口进城农民，十个城市就是一亿。还有几十个副省级省会城市，又可以容纳多少进城农民？

搜狐财经：您的建议是在有需求的地方先开展起来，再进行推广。

周其仁：是的，因为中心城市有足够厚实的级差土地收益，有一个增长核，才带得动周边广大的小城镇和农村，才有经济基础实现城乡统筹。先让农民落到这个部位，变成农民进城的一个跳板。这块跳板做得好，城市群就出来了。做得不好，中心城市周围包上一道“深壕”，被一个贫困带围着，城市文明就扩展不出去，城市化就难以推进。所以我认为成都改革有全局意义。

至于推广不推广成都经验，也没有那样重要。符合规律的事情，反正挡也挡不住。为什么很多地方对成都经验感兴趣，去参观考察的人那个多啊。我刚从宁夏回来，银川市就组成很大一个团去成都看，看了讨论，反应可热烈了。很多南方的、东部的城市都去成都看。

搜狐财经：成都经验应该能解决非常实际的问题。

周其仁：当前阶段，这是中国经济的重要抓手，搞上去了，对城乡都有利。和包产到户一样，这个也是几亿人可以受惠的事情。农民进城，首先到大城市的城乡结合部，这是一个基本的结论。不研究解决这个问题，就没抓住这个牛鼻子，没有抓住这个时期的发展关键。成都就抓住这个关键了。

当前城市化建设观念落后于现实

搜狐财经：成都经验适合大城市和特大城市。一般中小城市是否也可以从中得到借鉴？

周其仁：中小城市差一点，主要是级差地租的厚度不够，而且从历史经验看，远离大都会的中小城镇，带动力是很有限的。至于城市化的进程会导致很多原来的乡村，包括村民集居点和小集镇的人口越来越少，甚至积聚到新的空间位置，也是合乎规律的。日本现代化过程的100来年中，据说有一万多个村庄慢慢消

失了，经过多次土地整理，还原环境、还原绿色。城市化总会引起农村生活方式的改变，其中也包括农村占用土地和空间资源的适当减少。

搜狐财经：把很多人聚集到很小一块地方来，是一种经济规律。

周其仁：相对集聚和集中，是全世界通行的趋势。因为工商业、服务业跟传统农业文明不一样，不靠光合作用，非得每片土地种上庄稼，每片叶子晒上太阳。工商业、服务业是相当集聚的。大东京只占日本国土面积的4%，但集聚了全日本25%的人口，以及33%的GDP。发达经济在这一点上很相像，经济总量的大部分集中生产于很小的国土，其他地方绿绿的，搞环境。现在我们对城市文明、城市经济的认识，观念上落后于现实。

搜狐财经：城市化的含义应该是改进百姓的生活。

周其仁：城市让生活更美好。我在《经济观察报》上这组“城乡中国”的专栏，开头就是这么讨论起来的。上海世博会的时候韩寒被请去讲话，他说“城市让生活更糟糕”，结果主办方赶紧把扩音器给摘下来了。何必这样呢，只要问韩寒自己生活在哪里就行了。如果城市让生活很糟糕，为什么他还在大上海？F1方程式赛车，农村有这玩意儿吗？谁去看呐？没有几千万人口的积聚，怕是搞不起F1的。

（采访时间：2012年7月）