



城市化转型与 土地陷阱

华生◎著

人民东方出版传媒

 东方出版社

城市化转型与 土地陷阱

华 生◎著

人民东方出版传媒

 东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化转型与土地陷阱 / 华生 著. —北京: 东方出版社, 2013. 10
ISBN 978-7-5060-6926-7

I. ①城… II. ①华… III. ①城市化-研究-中国②土地问题-研究-中国 IV. ①F299.21
②F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 237162 号



城市化转型与土地陷阱
(CHENGSHIHUA ZHUANXING YU TUDI XIANJING)

作 者: 华 生

责任编辑: 徐 玲 龚 雪

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: 北京中科印刷有限公司

版 次: 2013 年 11 月第 1 版

印 次: 2013 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—10000 册

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 24

字 数: 340 千字

书 号: ISBN 978-7-5060-6926-7

定 价: 55.00 元

发行电话: (010) 65210056 65210060 65210062 65210063

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) 65210012

前言 从城市化转型看人类社会发展阶段与陷阱 001

序 进入城市化世纪 001

第一节 比较意义上的中等收入陷阱并不存在 002

第二节 中等收入陷阱讨论的积极意义 014

第三节 人类真正跨过的几大发展阶段与陷阱 020

第四节 城市化转型与成为高收入经济体的密码 027

第五节 城市化转型之中与之后的世纪展望 042

第一章 引言：老三农问题的终结与新三农问题的挑战 053

第一节 老三农问题和土地问题的历史演变 055

一、改革前农村土地产权：集体所有与国家控制 055

二、改革后农村土地产权：从大包干到永佃权 056

三、改革后老三农问题的核心：税赋问题 058

四、两大改革成果：实现耕者有其田和免除税赋 059

第二节 在城市化转型中出现的新三农问题 061

一、新三农问题之一：农用地的流转和规模经营 061

二、新三农问题之二：农村土地的非农开发使用 063

三、新三农问题之三：农民离乡进城务工 065

四、新三农问题的难点和症结：土地非农开发使用 065

第二章 土地财政的异化与土地权利的分离 069

第一节 土地财政的异化 072

一、中国式土地财政从何而来	072
二、对中国式土地财政的两种相反观点	073
三、什么是中国式土地财政的真正问题	075
第二节 土地所有权之争的背后	077
一、农村土地集体所有制的存废之争	077
二、今天的土地权利之争究竟争什么	079
第三节 土地开发权与所有权的分离	080
一、关于农民是否应拥有土地开发权的两种观点	080
二、土地开发权是解开土地迷局的总钥匙	081
第三章 我国土地财产权和开发权分配的历史沿革和现状	085
第一节 历史沿革	087
一、改革前的三部宪法对土地所有权的规定	087
二、现行“八二宪法”对土地所有权的规定	088
三、《土地管理法》对土地开发权的规定及其效果	091
第二节 现状：乱象不可持续，改革不可避免	093
第四章 土地制度改革不同思路评析	095
第一节 土地制度改革的政府思路和政策困境	097
一、思路一：按区分公益性和经营性原则征地	097
二、思路二：按同地同价原则征地	098
三、思路三：按同地同权原则流转	100
四、政策困境：成本与风险的恶性循环	103
第二节 土地制度改革的学界主流思路	104
一、观点一：城乡建设用地的同地同权同价	105
二、观点二：规划许可范围内不同地也同权	109
三、观点三：废除管制农民拥有土地开发权	116

第五章 小产权房失控的困境与保障房的弯路和歧义 121

第一节 小产权房问题剖析 123

- 一、小产权房定义：违规建设的不合法商品房 123
- 二、小产权房成因：政府规划不明及法治缺位 124
- 三、小产权房合法化：正当性及可行性探讨 126
- 四、小产权房核心问题：农民有无自主城市化的权利？ 128

第二节 保障房的弯路和歧义 134

- 一、保障房建设的曲折历程一：从福利房到经济适用房 134
- 二、保障房建设的曲折历程二：从廉租房到棚户区改造 136
- 三、保障房建设的弯路和三大教训 139

第六章 城乡建设用地增减挂钩与成渝地票试验 143

第一节 城乡建设用地增减挂钩的由来、发展与政策效应 145

- 一、增减挂钩的政策出台：初衷为保护耕地 145
- 二、增减挂钩的政策效果：缓解中央和地方用地矛盾 147
- 三、增减挂钩的政策偏差：并未以农民市民化为本 148

第二节 地票试验的重大突破与致命缺陷 150

- 一、重大突破：让非城郊农民分享土地增值收益 150
- 二、试点结果：成渝地区地票交易模式的盛衰 151
- 三、原因分析：六大致命缺陷让地票难以为继 152
- 四、经验总结：地票失败源于增减挂钩内在缺陷 156

第七章 土地开发权的分配：理论与海外实践 159

第一节 土地开发权分离的经济学探讨 161

- 一、经济学解释：土地的位置垄断与外部性导致市场失灵 161
- 二、哈耶克观点：私人产权原则在土地问题上的例外 162
- 三、开发权困境：规划管理引起的“意外收益与受损” 164

第二节 土地开发权与所有权分离的历史过程 166

一、历史上早期的土地用途管制与规划法令 166

二、标志性判例：欧几里得村 v. 安布勒公司 167

三、西欧与东亚经验：不断强化开发权管制 168

第三节 土地开发权在不同权利主体间的分配 170

一、经验考察：美国的开发权转移 170

二、开发权分配：规划权归政府，收益权社会分享 172

第八章 土地征收的法律原则与法律应用 175

第一节 法律原则一：“公共使用”原则 177

一、“公共使用”原则由严到宽的法律演变 177

二、标志性判例一：伯尔曼 v. 帕克 179

三、标志性判例二：夏威夷房屋管理局 v. 米德基夫 180

四、征收权不断扩大的法律分歧：凯洛 v. 新伦敦镇 182

五、各国对征收权适用范围的法律规定 183

第二节 法律原则二：“公正补偿”原则 186

一、市场价值不是土地投入成本或征地转用后价值 186

二、市场价值不包括替代设施补偿或间接损失补偿 187

三、补偿标准按征收前市场价值计算的法理依据 190

四、尤斯瓦特报告：欧洲国家的“公平补偿”思想 191

第三节 东亚对土地增值分配的法律实践 192

一、日本的经验：减步法原理 192

二、我国台湾地区的经验：平均地权，涨价归公 197

第九章 传统城镇化向新型城镇化的道路转型

——土地、户籍与财税配套改革的总体构想 217

第一节 制度设计的指导思想和目标 220

一、指导思想：土地增值应用于城市化主体即农民工 220

二、改革目标：让人的城市化与土地城市化同步推进	221
第二节 新型城镇化制度框架	222
一、改变用地指标分配机制，实现土地与户籍联动改革	222
二、调整既得利益结构，土地增值收益回归城市化主体	228
三、改变体制换粮断奶，将地方政府拔出卖地财政陷阱	245
四、城市规模布局和特大城市的发展模式	247
五、人口城市化和市民化的进度规划	251
六、城镇化引领和推动农业现代化的制度安排	253
七、城镇化转型中的集体土地所有制问题	256
第十章 结语	261
第一节 中国城市化转型道路的选择	263
第二节 中国实现城市化转型的三大不利因素	264
第三节 中国实现城市化转型的三大有利因素	268
附录一 关于实施新型城市化战略的建议	271
附录二 破除户籍垄断 实现人的城市化	273
附录三 城市化进程中楼市的战略定位和制度框架	277
第一节 中国房价的国际比较	277
第二节 房价飙升溯源	282
第三节 供求失衡的症结	284
第四节 历次楼市调控失效的原因	295
第五节 城市化进程中的楼市发展战略定位	298
第六节 楼市制度变革的基本内容	300
第七节 房地产税应谋定而后动	306
附录四 城市化过程中楼市政策的中日韩比较	311
第一节 中日韩三国城市化发展的高度可比性	311
第二节 需求管理：全面向普通自住房倾斜的楼市政策	316
第三节 中日韩楼市需求管理的几点对照与启示	321

第四节	中国住宅用地供给的演变和困境	324
第五节	日本城市住宅用地的正确定位和成本控制	328
第六节	韩国对日本经验的借鉴和强化	336
第七节	日韩住宅用地供给对中国的启示	340
附录五 楼市限购令的错误与纠正		345
第一节	限购令出台后的各方观点	345
第二节	限购令政策的两大错误	346
第三节	纠正限购令政策的机制设计	350
主要参考文献		355
后记		372

专栏 5-1: 台湾工业住宅	131
专栏 8-1: 日本减步法	196
专栏 8-2: 美国之音报道:“政府强行征地、台湾农民拟再上街头”	202
专栏 8-3: 台湾一般征收	205
专栏 8-4: 1986 年以前台湾区段征收	207
专栏 8-5: 1986 年以后台湾区段征收	209
专栏 8-6: 台湾市地重划	213
专栏 8-7: 谁是剥削台农的祸首?	215
专栏 9-1: 日本“共同分让”	237

前言

从城市化转型看人类社会发展阶段与陷阱^①

序 进入城市化世纪

21 世纪已经可以肯定是人类社会的总体上完成城市化转型的世纪。从 1900 年全球 16 亿人中只有 14% 的城市人口起步，在 20 世纪的 100 年中，全球人口增长了 4 倍，城市人口则增长了 13 倍，城市化率增至 47%。^② 2011 年全世界人口为 69.7 亿，其中 52.1% 为城市人口，而全球经济活动的 80% 以上都集中在城市。联合国预计到 2050 年世界人口达 93.1 亿人，其中 67.2% 将为城市人口。^③ 到 21 世纪末，全球城市化率达到 80% 以上，人类完成从农业、畜牧业的乡村社会向工业化、信息化的城市社会的根本转变，已经是一个确定性的前景。

与世界同步并略滞后，中国按常住人口计算的城市人口也在 2011 年刚刚跨过 50% 的关口，但由于户籍制度的壁垒，我国按户籍人口计算、更真实的城市化率至今也只有 35% 左右。按照美国学者诺瑟姆（Ray M. Northam）1979 年在总结欧美城市化历程基础上提出的“诺瑟姆曲线”，城市化率的上升类似一条平卧“S”，在上升初期（一般为 20% ~ 30% 以下时）

① 本书中凡在一般讨论城市化问题时都使用国际上通用的城市化（urbanization）一词，在讲到中国的城市化转型时为了和国内使用城镇化一词相衔接，也会等同使用城镇化的用语。在作者看来，除了中国的“镇”具有较低的行政级别以外，城市化与城镇化二者并无区别。实际上中国的许多镇已经有几十万人口，而国外的许多市只有几万甚或几千人口。显然，如果不考虑行政级别，国际通用的城市化一词已经包括了中国的城镇化的含义。

② 联合国经济和社会事务部，《人口、环境与发展：简要报告》，2001：43—44。

③ Department of Economic and Social Affairs of United Nations. World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, New York, 2012: 4.

速度缓慢，在此之上则进入了加速阶段，而当城市化率达到 70% ~ 80% 甚至以上时又再次放缓。应当说 20 世纪下半叶以来拉美和东亚地区城市化的发展，进一步验证了城市化率变动的这个趋势。因此，无论从中国还是全球看，我们都处在一个快速城市化的大潮之中。城市化即从乡村社会转为城市社会，是一个国家乃至全球的大多数人改变职业、就业、居住地点和环境的大变动，可以说是人类进入文明社会几千年以来最大规模的迁移和社会结构改变。

但是应当说，迄今为止，人们对这样一个变迁的研究和准备还无法与这样一个事件的规模和影响相匹配。城市化问题不要说进入主流经济学理论的视野，就是在发展经济学的分支中，也没有占据中心地位。有意思的是，近年来中等收入陷阱的概念，在世界银行的报告中提出后，却引起了全球范围的关注、研究和热议。在中国更是成为官方和民间都一致采信的标准话语。实际上，中等收入陷阱的概念虽然相当具有吸引力，但存在定义上的严重缺陷，其实只是人类从农业社会向城市社会转型所遇到陷阱的一个近似因而并不准确的描述。它会模糊我们对这一转型中核心问题的认识和把握，因而需要首先讨论。

第一节 比较意义上的中等收入陷阱并不存在

中等收入陷阱是世界银行继 1993 年出版的《东亚奇迹》之后，于 2007 年出版的《东亚复兴——关于经济增长的观点》报告中提出的。世行 1993 年的《东亚奇迹》试图解释 8 个表现出众的亚洲经济体的惊人经济成就（即中国香港、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新加坡、中国台湾和泰国，当时未包括中国大陆）。这个报告引起了非常广泛的关注和很高的评价。但 1997—1998 年的亚洲金融危机使东亚的四个经济体（印尼、韩国、马来西亚和泰国）陷入泥沼之中。当时许多人预测，危机所揭示的结构性弱点——腐败、任人唯亲和裙带关系，将使该地区陷入滞胀，正如 20 世纪 80 年代拉丁美洲在债务危机后“失去的 10 年”一样。但危机过

后，东亚经济体的表现依然非常出色，世界银行《东亚复兴》的报告就是对这一现象的延伸探讨。

这个报告援引 Garret 在 2004 年的研究指出，从 1980 年到 2000 年，高收入国家人均 GDP 提高了 50%，而低收入国家人均 GDP 增加了超过 150%，因而高收入与低收入国家的收入比降低了一半。但是同期中的中等收入国家人均收入只增长了大约 20%，因此与发达国家的收入差距反而拉大了。^① 换句话说，中等收入陷阱指的是：“比起较富或较穷的国家来说，中等收入国家的增长会相对较慢，这也说明为什么 20 世纪的世界经济没能缩小贫富差距。它指出，中等收入国家被主导成熟产业的、低工资的穷国竞争者和主导技术迅速变化产业的、追求创新的富国挤压在中间。”^②

特别是对拉美国家自 20 世纪 70 年代后令人失望的表现，东亚 5 个经济体（日本、韩国、中国台湾、新加坡、中国香港）罕见地成功进入高收入阶段，同时，东亚另五个中等收入经济体（中国大陆、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国）都也已经赶上了拉美 8 国。^③ 因此，报告提出：“上述东亚 5 个经济体的领导人采取了什么措施，使它们成功地转移到发展的中等收入阶段？拉美 8 国做错了什么？现在东亚的中等收入国家应该采取什么措施，以获得与它们成功邻居相似的、而不同于太平洋对岸国家的未来？”^④

在世界银行同时发表的《东亚与太平洋地区报告：危机 10 年后的状况》中，这个问题进而被表述为：“历史表明，许多经济体常常都能迅速到达中等收入的发展阶段，但只有很少的国家能够跨越这个阶段，因为实

① 《东亚复兴——关于经济增长的观点》，世界银行东亚与太平洋事务局首席经济学家办公室，中信出版社 2008 年版，第 68 页。

② 《东亚复兴——关于经济增长的观点》，世界银行东亚与太平洋事务局首席经济学家办公室，中信出版社 2008 年版，第 5 页。

③ 这个说法是依据截至 2000 年的数据得出的，而如果从 2011 年来看，拉美 8 国中已有 3 个国家达到或超过世界银行定义的高收入门槛，而中国和亚洲四小虎仍有相当差距。

④ 《东亚复兴——关于经济增长的观点》，世界银行东亚与太平洋事务局首席经济学家办公室，中信出版社 2008 年版，第 54 页。

现这一跨越所必需的那些政策和制度变化，在技术、政治和社会方面更复杂、更具挑战性。”“一个国家可以遵循最初的发展战略和增长机制从低收入经济体成长为中等收入经济体，但却难以再依靠这套战略和机制继续从中等收入跨向高收入。”显然，这个如何跨越中等收入、迈入高收入行列的命题，对于尚处在中等收入阶段的发展中国家来说，自然有着强烈的共鸣和吸引力。

讲中等收入陷阱，前提自然是要有不同收入阶段的划分。故这也是和世界银行自 1987 年以来按收入高低把各国分为低收入、中低收入、中高收入和高收入 4 类相衔接的。世界银行对这 4 个阶段的分类阈值一直进行动态调整。到 2012 年按当年价格计算，大体是 1000 美元以下为低收入阶段，1000 ~ 4000 美元为中低收入阶段，4000 ~ 12500 美元为中高收入阶段，之后则为高收入阶段。（表前-1）

表前-1：世界银行划分各国发展阶段所依据的人均国民收入门槛标准

（单位：当年价格美元，按照汇率法衡量）

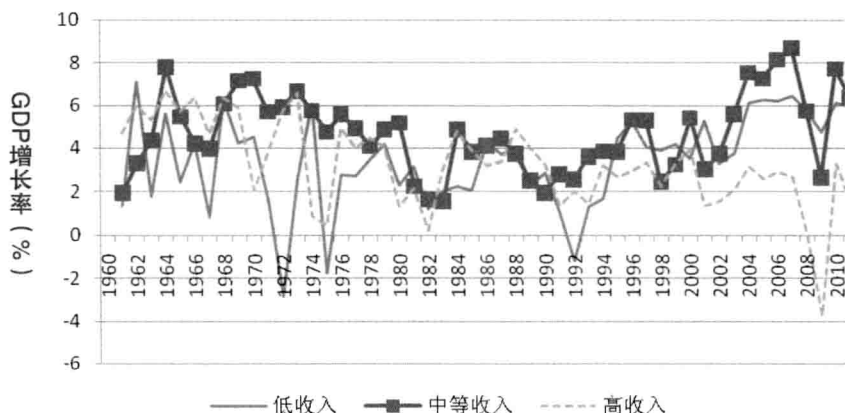
国家分类	1987	1990	1995	2000	2005	2010	2012
低收入	≤480	≤610	≤765	≤755	≤875	≤1005	≤1035
中低收入	481 ~ 1940	611 ~ 2465	766 ~ 3035	756 ~ 2995	876 ~ 3465	1006 ~ 3975	1036 ~ 4085
中高收入	1941 ~ 6000	2466 ~ 7620	3036 ~ 9385	2996 ~ 9265	3466 ~ 10725	3976 ~ 12275	4086 ~ 12615
高收入	>6000	>7620	>9385	>9265	>10725	>12275	>12615

数据来源：世界银行。

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/OGHIST.xls>

中等收入陷阱假说成立的基础，如前所述，是相对于低收入和高收入国家，中等收入国家的增长更慢些。但世界银行援引的 Garret 报告使用的只是 1980—2000 年这 20 年的数据。作为二战之后兴起的经济增长和发展经济学的问题，我们显然至少要用战后这半个多世纪的数据来检验。根据世界银行最新数据库提供的 214 个国家 1961—2011 年 GDP 增长及低、中、高收入分类的汇总统计数据，在这半个世纪的跨度上，我们看到，低收入

国家并未表现出比中等收入国家更快的增长（图前-1），中等收入国家也未表现出比高收入国家更慢的增长。因此，中等收入陷阱的假说并不能成立。



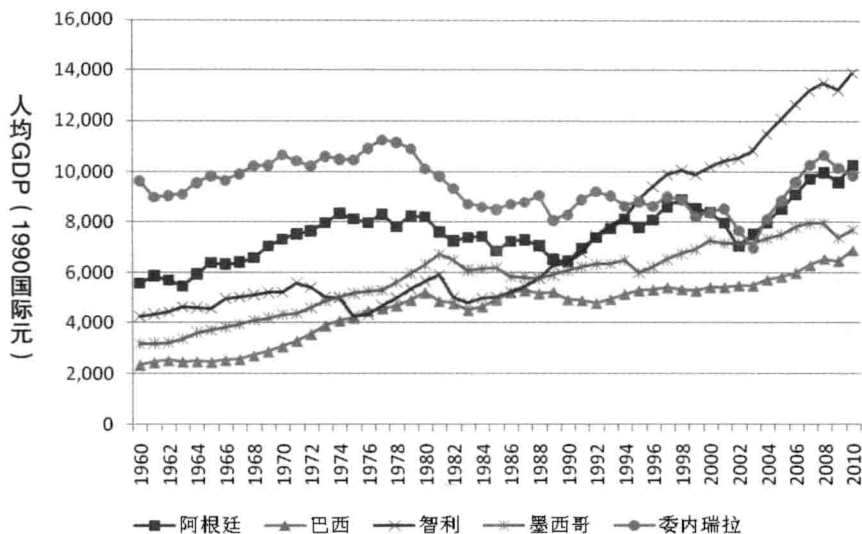
图前-1：低收入、中等收入和高收入国家的 GDP 增长率对比

注：世界银行最新指标数据库提供了 214 个国家 1961-2011 年的 GDP 增长率以及 low income, middle income, high income 的分类汇总统计数据，上图据此作出。

数据来源：<http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

同时，我们还看到，如同有些国家在触及高收入门槛后也可能再次返回中等收入阶段一样，也有更多的低收入国家在进入中等收入之后又退回到低收入阶段（图前-2、图前-3）。这也就是说，增长停滞乃至倒退在任何收入阶段上都是可能的，任何阶段上都可能存在收入陷阱。同时也说明，无论是我们人为设定的中等收入门槛，还是高收入门槛，都没有一堵只要翻越过去就可以高枕无忧的墙。其实，今天拉美的几个主要国家已达到和跨越了世界银行按汇率法分类划定的高收入门槛，成为世界银行定义的高收入国家，因此，以拉美为典型案例的中等收入陷阱说就更有疑问了。

当然，世界银行报告的真正意图和对很多人的吸引力其实并不在中等收入与低收入阶段的比较，而在中低收入和中高收入与高收入阶段的差



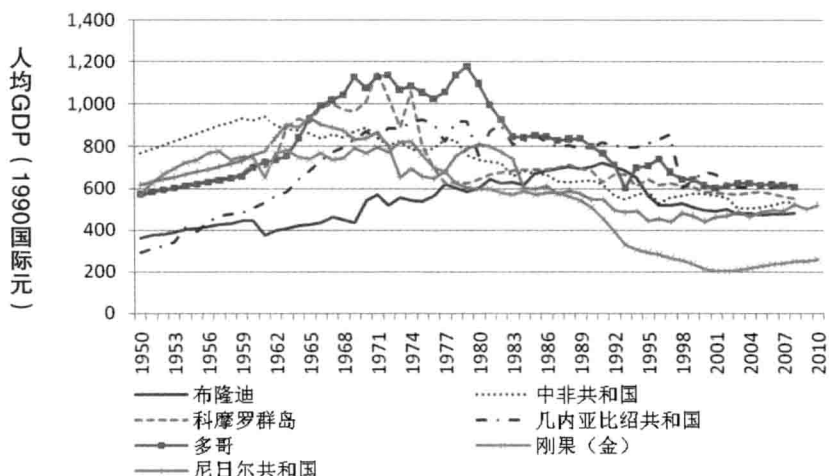
图前-2：阿根廷、巴西、智利等拉美国家人均 GDP（1990 国际元）情况

数据来源：Maddison Project Database

<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>

异。即一个国家可能较易实现从中低收入阶段向中高收入阶段的转变，但实现向高收入阶段的转变就不容易了。用世界银行报告的话来说，这是因为实现经济起飞的机制与向高收入阶段跨越的机制有着根本区别。从人们列为典型的在 20 世纪 80 年代陷入中等收入陷阱的拉美国家来看，其实都是处于世界银行所划分的中高收入阶段的国家，对中国等亚洲国家的警示也是在我们已经跨越了中低收入进入中高收入阶段才提出或引起广泛关注的。从这个意义上说，中等收入陷阱说其实是中高收入陷阱说。

但是，如果把中等收入陷阱定义为相对于中低收入，在中高收入阶段的增长会更慢，也有人提出新的质疑。瑞士银行的经济学家安德森在“真存在中等收入陷阱这回事吗”一文中就作了这样的数据比对，他选择了 10 个人均收入在 8000 ~ 10000 美元之间的中高收入国家与 10 个人均收入在 1000 ~ 3000 美元的中低收入国家，发现中高收入国家虽然在 1990—2000 年期间确实遭遇了经济增长的停滞或徘徊，但在 21 世纪前 10 年中表现良



图前-3：低收入国家跨入中等收入又跌回低收入（根据 Maddison 1990 国际元数据）

数据来源：Maddison Project Database

<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>

好，因此拉长时段看，中低收入国家与中高收入国家的增长率几乎一样，并不存在中高收入陷阱的证据。^①

由于安德森选取的样本范围比较小，不少人认为他质疑中等收入陷阱的证据还不充分。用世界银行提供的数据，如果对二战以来所有低收入、中低收入、中高收入 3 个阶段国家的人均 GDP 增长做比较，我们发现，中高收入国家的增长率在总体上也并不低于中低收入或低收入国家，中等收入陷阱不存在，因此，比较意义上的中高收入陷阱也不存在。（图前-4）

实际上，如果把人均收入增长停滞或较慢就作为陷阱的依据，显然，在收入增长的各个阶段上都可能遭遇。而且各个国家在世界银行定义的低收入阶段上都有过最漫长的陷阱。与之相比较，从欧美开始并逐步扩散到全球的工业化、城市化的时代开启以后，人均经济增长速度普遍上了一个甚至几个台阶。至于说一些国家在经历经济高速增长时代之后，速度明显

^① Jonathan Anderson, Chart of the Day : Is there Really Such a Thing As a “Middle-Income Trap?” UBS Investment Research , Emerging Economic comment , July 21, 2011.