



对话改革



周其仁，生于1950年，著名经济学家，担任北京大学国家发展研究院教授。曾担任北京大学国家发展研究院院长，央行货币政策委员会委员职务。

1982年大学毕业后到中国社会科学院农业经济研究所中国农村发展问题研究组工作。1985年7月，随中国农村发展问题研究组建制划归到中共中央农村政策研究室、国务院农村发展研究中心，主要为中央制定农村经济政策提供中长期背景研究。其间专业研究领域包括农村和国民经济结构变化、土地制度和乡镇企业发展。

代表作品有《改革的逻辑》、《城乡中国》、《真实世界的经济学》、《微网竞争》、《产权与制度变迁》。研究范围主要包括：产权与合约、经济史、经济制度变迁理论、企业与市场组织、垄断、管制与管制改革等。

CFP图片

周其仁：改革不应自我设限

土改突破口在于农地农房确权 “逐步收缩征地规模、探索农地农房入市”是土改可行路径

□本报记者 胡东林

北京大学国家发展研究院教授周其仁日前接受中国证券报记者时表示，在城市化背景下，农村必须适应资源要素重新配置的要求，其中重要一条就是允许土地产权有足够的流动性。要使农民分享城镇化红利，前提是完成农地确权，转向市场在配置资源中起决定性作用的体制。他强调改革不应自我设限、自缚手脚；现实可行的土改路径，就是“逐步收缩征地规模、探索农地农房入市”。为此，一手实施“先行先试”的主动改革，一手从各地农地农房入市的实际经验中提取政策元素，两相结合勾画出城市化“新土改”路线图。

农村资源重新配置

中国证券报：本届政府提出大力推进城镇化，这对农村而言意味着什么？

周其仁：推进城镇化的背景下，农村要做的事情并不少，核心的一点就是要适应社会经济的巨变。我们知道，改革开放后农村人口外出数量大幅增加。与以往好几亿人都不准自由流动的状态比，农村体制显然必须有所变化。人是最活跃的因素，农村人向城镇转移加速，势必要求农村原有的各种资源也重新配置，包括农村的生产方式、生活方式都会有很大的变化。如果说农村面临挑战的话，

首先就是面临一个农村资源再配置的新过程。

怎么理解呢？我们看到，这些年农村已发生了一些变化，比如乡村的公路建设有很大进步，车辆包括自行车、摩托车甚至汽车都增加了很多，由此让农村的生活方式和集聚程度出现改变。农村居住不用再那么分散，因为交通工具的改善，哪怕还是从事农业，可有效覆盖的半径也大了不少。在这种情况下，有条件的地方重新配置资源，改善居住环境，提升农村集聚度、改善村落基础设施，就搞得

起来了。为此要筹资，否则农村、小集镇老是破破烂烂的，怎么叫分享城市化、工业化的好处？

中国证券报：在这种新形势下，土地管理体制如何适应？

周其仁：刚才说到农村资源的重新配置，放在土地方面就是要允许农村土地有足够的流动性，因为相关要素的比例已经发生了变化。比如原来10个人种地，现在走掉6个外出打工。这就产生了转让承包土地的需求。如果要素流转受阻，导致资源得不到充分利用，对经济发

展不利。

早在上个世纪八十年代就提出过，土地要向种地能手集中。这在当时很难做到，因为当大家都只能种地为生的时候，不可能有多余土地转让。现在则不一样，那么多农民进入工商、服务业，就可以把自己那块农地转让出去，这种流转和分工显然有助于提高整个社会的生产力。如今人口流动已很少受约束，其他一些原本静止不动的要素也应被允许进入流转过程。这是现在能看清楚的一个趋势。

摒弃用等级思维配置资源

中国证券报：地票试验为何难以推广，对建立城乡统一的用地市场有何建议？

周其仁：在我们这么大的国家搞这个东西，总要一步一步来。一是地票除了大城市很难搞得起来，因其前提是在同一个区划里地价差别足够大，譬如重庆就有这个条件。第二，试点和现有政策不相符的一些做法必然要面对一些框架，获得批准要走程序、费时间。

所谓城乡统一的用地市场，其要义在于使以往被人为分割开的农村土地和城市土地重归一体。应当摒弃用等级思维来决定资源配置的习惯，形成一个更加良性的机制，将各种资源配置到其价值发挥最大的地方。目前的劳动力市场，基本上就达到了这样的效果，人口流动的方向基本上体现了个体自身的价值判断。

土地问题也是一个道理。我认为，城乡之间的壁垒应争取在我们这代人手中消除。

中国证券报：消除城乡壁垒要求放开户籍限制，但总有人担心由此带来问题。

周其仁：有些是有根据的害怕，有些是没有根据的害怕。既然是改革，就难免面对风险，但这并不重要。有问题就解决问题，改革本来就是发现问题解决问题的过程。这也不能动、那也不能动，遇到的问题就老解决不了。

过去没有全球市场，也没有这么多的中国制造，没有足够的商业、服务业和工业来吸纳劳动人口，放松户籍限制，大量人出来让人觉得有很大风险，但今天完全不是这种情况了。很多地方都出现招工难，还需要那么担心吗？所以要从实际出发，多用常识判断。

分享红利首先要确定权利

中国证券报：如何使农民分享到城镇化的红利，真正得到其土地增值收益中应有的份额？

周其仁：分享红利首先要确定权利，对土地确权是做所有事情的基础。在市场经济下，资源的分配首先要看谁有权利参与这个过程。就土地而言，第一，谁的地；第二，谁能转让以及转让时参与价格形成，所有这些都涉及到权利问题。一个公平的、允许各方竞价的过程本身就是一个分配过程。

当然，确权之后法治要跟上，在土地这种重大要素的流转过程中，自由和公正需要法律来保障。如果政府征地、政府又卖地，再加上市场也在政府掌控之下，这种不合理包办机制实际上是害了相关官员。一定要把体制搞对头，否则都是输家。

我们主张利用市场的力量来定价，但市场的基础是财产权，所以要先下大力气把相关各方的权利明确下来，然后用法律、习俗、道德等力量来保护。这个架构的形成，自然也是一种分配制度，当然，如果这个分配结果不让人满意，还可以进行二次分配。比如对于土地管理过程中产生的税收，用得好的话就能弥补初次分配中很多不如意的地方。

中国证券报：但眼下的问题好像并不在于此？

周其仁：是的，我们的问题在于初级分配的权利体系还没建立起来，比如农民到底有没有权利转让他们的土地，在转让过程中如何收益，这些都还是问题。目前的征地制度，不管是公益用途都靠征用，补偿水平由政府定，这种模式何尝不是一种分配体制？将来，农地入市

除了公益用途如国防等可以征用外，其他商业性项目都应遵循市场准则来，“愿打愿挨”、有买有卖，而这一切都离不开确权。

不妨考虑把土地房屋作为地方的、特别是城市的事务，分权制定符合各自实际情况的政策，选用合适的地方性法律法规。尤其在转型中，更有必要加大地方和城市应对的自主权。这些年高度行政化集权的土地管制与房价调控，中央部门出力不少，讨好不多，有值得总结的教训。要明白，对城市化进程中的土地增值，不论“涨价归公”口号多响亮，实际上真正通行的还是“土地涨价可分成”。这一原则，在十八届三中全会决定里已经确定，要有效吸收地方信息、经由地方程序来落实。所以全国性的法律和政策在给出基本准则之后，要充分依靠地方

经验、地方法规和地方政策，才有望解决大量复杂的实际问题。

中国证券报：注意到您刚才的一个表述是“如果有人不满意”，这里的“人”是指谁？

周其仁：这包括相关的参与各方。从资源的确权到市场流转，是否公道不能由参与的某一方来说，必须让相关各方都有机会来反映意见。也正因此，要发扬社会主义民主，保证有这么一个公开、平等的意见平台发声。

中国证券报：不包括其他更广泛的人民吗，比如城郊或开发地区的农民？

周其仁：包括，问题是谁代表哪些远地农民啊？刚才说了，初次分配之后还有二次分配来调节利益。只要保证相关税费征收和使用好，实际上就能体现公众利益，包括其他远离城市的农民。

避免“半拉子改革”现象

中国证券报：何谓“半拉子改革”现象，如何避免？

周其仁：1980年代开局势如破竹的改革，后来受过气观念与既得利益的双重束缚，在相当一个时期停滞不前。渐进改革策略的真谛在于持续“进”、不断改。不进而停，落下一个部分改、部分未改的体制，就很像一个“半拉子工程”，久拖不改，有烂尾的危险。这方面，城乡土地转让制度算得上是一个典型。

我们看到，1988年宪法就土地使用权可以转让，但这个改革干了一半就被卡住了——只开了国有土地转让的口子，农民土地则到今天还没有完全放开。改革30多年后，城乡土地制度还是一个二元架构——城市的国有土地政府有权向市场转让，但农村集体土地却仍然被限于自给自用，非被征用之后，才可以经政府之手向市场转让。这个半拉子工程，形成了一个“政府一手征地、一手卖地”的制度怪胎，资源配置效率趋低，收益分配不公日趨严重。

尽管这种做法也有其正面意义，因为这给城市化找到了一个资本积累的办法。但实践也证明，这种模式的弊端越来越大，第一，政府在土地问题上陷得太深，他已远远不只是一个裁判，也远远不是一个平等参与的玩家，而是一个垄断玩家。土地只有拿到他手里才能卖，这一条对政府危害不浅，那么多腐败案子都多多少少有土地的影子，这其实把干部给害了。应该打破政府对于土地的垄断和定价权。

中国证券报：最后一个问题是，作为一位生于城市而又历经下乡锻炼的农村研究专家，您的乡愁是什么？

周其仁：乡愁是思乡之情。我出生在城市，故乡是城市，对我而言乡愁有两个含义，一个是我的故乡在上海，现在不在上海生活，但对于上海的方方面面总是格外的多关心一点，如果去上海，就会有亲切感，无论是风土人情、习惯、包括小吃，总会让你想起小时候的生活；另一种是，我下乡呆了十年，又做了很多年农村的调查，这么多年过去，当年下乡的地方和熟悉的一些人和事变得怎么样了，总会多关心一点。

“集体土地”概念含糊

中国证券报：土地流转是盘活农村资源的一大途径，但也有人担心陷入中国历史上“流转—兼并—分化”的周期律？

周其仁：要明确，允许土地流转并不等于土地兼并。目前的农村土地管理确实出现一些乱象，但其根源在于没有确权。土地没有明确“主人”，部分村干部得以打着集体的名义上下其手，掠夺农民财产。从经验看，“集体土地”常常是张含含糊糊的“皮”，什么叫集体、谁是集体、谁又能代表集体？这些问题不在深化改革中解决，都是空谈。

所以，到底哪些现象是由流转引起的兼并，哪些是“大锅饭”这种含糊不清的公有制让少数特权人物牟取不正当利益，我们要分辨开，然后再展开讨论。现在的问题是，很细致的财产权利问题纠结到一起了。事实上，在尚未确权的情况下，土地不准合法流转一样会发生侵权问题。

中国证券报：确权，确的是使用权吗？

周其仁：认为在公有制下确权就只能确使用权，是自我设限、自缚手脚。我们应该关注现实中发生了什么、带来了什么后果、以及哪些后果是不想要的。

的，又可以采取哪些措施来避免？万不可先人为主，自己先给自己划定一个框框。如果这样的话，那当年包产到户就是错的——社会主义怎么能包产到户呢？可不包产到户，最后只能饿肚子，对社会主义有什么好呀？！可以说，是从实际出发还是从教条出发，差别就在这里。

从法律层面看，1988年宪法修正案写明“土地的使用权可以依法转让”，这显然包括了国有和农村的集体土地。当初的乡镇企业，用的就是农村土地；广东“三来一补”模式下的外来企业同样也

占用了农村土地，因此土地使用权的转让实际上早已有之。

1988年宪法也写了土地使用权可以转让，只不过有个细节尚未完成——至今还只出台过城镇土地的相关规定，也就是1990年的城镇国有土地转让条例，而集体土地一直没有拿出相关条例来，目前所知，广东和一些省市搞了地方法规，但全国性的依然没有。

中国特色的社会主义，是改革的社会主义，这就需要大胆尝试。既然使用权可以确到人和户，收益权也可以确到人和户，为什么转让权就不可以呢？

“小产权房”概念不准确

中国证券报：有人认为，允许小产权房转正并不符合法治精神。而且在集体所有制下，也有委托——代理而来的非正当利益问题。

周其仁：我认为“小产权房”的叫法，严格推敲并不准确，也没有多少道理，因为不符合法治精神。像当年把离开农村的农民叫成“盲流”一样，还带有某种歧视甚至侮辱的意味。

所谓“小产权房”——姑且这么叫——一般指农民在集体土地上建造的用于出租和出售的住宅，在这一名词背

后，反映的是一个社会成员的权利问题。大家想想，谁“小”、谁“大”？国家、政府手里的地可以合法转让，农民的地凭什么就不能呢？非得把人家土地转让权剥夺，然后变成政府的转让权吗？

这种模式显然不合理，但其形成却有着历史原因，因而一下子完全去掉也做不到。现在的基本方针是，逐步收缩范围，扩大农地入市的比重，应当肯定这个思路，而不是去炒作什么小产权大产权。现实可行的路径，是“逐步收缩征地规模、探索农地农房入市”。

中国证券报：还有人认为，允许小产权房的存在是一种不公平？

周其仁：先讲合法不合法。须知，所谓“小产权房”并不违法，我翻了半天，发现1988年宪法没有讲，当年修改的土管理法也没有讲，后面有一些法提到了，但和宪法违背。正本清源，请大家先

回到1988年宪法修正案的立场上来。

至于公平不公平，取决于人们怎么想。农民有房可卖、居民有钱可买，双方协议成交，有什么不公平？小产权房价格固然便宜，但位置、建筑质量、维修、物业管理等一般都没有“大产权房”那么健全，要提心吊胆，还不能按揭贷款，这些因素会体现在价格中了。也有人说“小产权房”没有上缴有关税费，但很多案例不是人家不交，而是政府不收。无非是想维系土地的独家行政垄断，否定农民交易土地的合法性。

中国证券报：大环境下土改难以单兵突进，有没有一个突破口？

周其仁：如果说要突破口的话，土地确权显然是第一位的。当