

破除“还权赋能”的迷信

——以《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》
的主要观点与周其仁教授商榷

贺雪峰*

【摘要】周其仁教授团队最近发表长篇文章认为,成都市城乡统筹成功的经验是通过确权确地将农民土地财产权还给农民,再利用城市化加速的机遇,释放级差土地收入的能量,借土地流转与建立城乡统一土地交易市场,形成了农民与各相关利益方共同分享城市化土地增值的格局。他将这一检验概括为“还权赋能”。然而直白地讲,周教授所认为的成都市城乡统筹主要经验的本质就是土地私有化。笔者同样以成都市的田野调研为基础,提出成都城乡统筹经验的本质是在中国现行土地制度安排框架下,政府通过土地财政主导并推动经济高速发展和城市快速扩张,并相应提升城市基础设施水平以及提高城市为经济建设服务的能力,从而形成巨大的经济总量;这个经济总量的一部分投射到不可移动的土地上面,形成土地级差地租,以适应城市扩大和城市发展的需要,这使得城郊农村的土地具有了远高于农业用途的非农使用的增值收益,由此形成快速经济发展和城市扩张中的良性循环,进而为顺利完成城市化的历史性使命提供了可能。这一解释观点,与周其仁团队完全不同。

【关键词】还权赋能;土地制度;城乡统筹;土地级差收益

周其仁教授近年来频频到成都调查土地制度改革,并以此为据,在各种发言、著述中发表了他关于成都土地制度改革的意见。2012年暑假,笔者在成都进行了为期20天的土地制度改革专题调研。调研结束后,笔者再读由周其仁教授执笔以北京大学国家发展研究院综合课题组名义发表的长文《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》(以下简称为《还权赋能》)一文,发现周其仁教授课题组对成都市土地改革的认识存在比较大的问题。本着真理愈辩愈明的态度,笔者提出若干商榷意见,不妥之处,还请周教授及各位同仁指正。

一、《还权赋能》的主要观点及评析

《还权赋能》一文篇幅约6万字,主要想回答这样一个问题:在当前城乡居民收入差距拉大的背景下,

* 华中科技大学中国乡村治理研究中心教授、博士生导师,430074。本文为中国土地勘测规划院2012年课题成果。

成都市为何可以扭转城乡居民收入比逐步上升的势头?《还权赋能》一文研究发现,成都市2005年底的城乡居民收入比为2.61:1,比2003年收窄了1.1个百分点。横向比较则是,全国人口过千万的超特大城市中只有成都和重庆扭转了城乡居民收入差距拉大趋势。不仅如此,成都市在扭转城乡居民收入差距拉大趋势的同时还实现了城市化和工业化的健康发展。因此,《还权赋能》一文的主线是:“成都市怎样在加大地方财政对农村和农民转移支付的同时,利用城市化加速的难得机遇,释放级差土地收入的巨大能量,把本来属于农民的财产权利真正还给农民,并经由打破城乡壁垒的土地合法流转与统一的土地交易市场,形成农民与各相关利益方共同分享城市化土地增值的新格局”。

《还权赋能》一文共分五节,第一节题为“城乡差异扩大下的成都实践”,认为成都市扭转城乡居民收入差距扩大趋势的主要措施有二:一是在财政支出方面主动向农村和农民倾斜;二是启动了土地制度方面的变革,探索在城市化加速过程中收窄城乡发展差距的可行途径。

第二节题为“在征地模式内起步”,主要介绍了成都市“占补平衡”和“增减挂钩”的土地实践。“占补平衡”和“增减挂钩”并非成都独特的土地政策,而是全国政策。“占补平衡”是指城市建设占用耕地必须补充同样数量的耕地,“先补后占,占补平衡,”这是国家对地方政府征地的强制要求。“增减挂钩”全称“城乡建设用地增减挂钩”,是国土资源部为了满足地方强烈扩大新增城市建设用地指标而保证耕地面积总量不减少前提下推出的一项试点,很快即在全国推开。与全国情况略有不同的是,成都市试图通过“占补平衡”和“增减挂钩”两项政策来实现城市利益向农村的输送,从而为实现城乡公共服务均等化,改善农村基础设施,改变农民生产生活环境提供资源基础。

第三节题为“突破征地制度的尝试”。按周其仁的说法,成都市通过在集体土地上创办工业园区、地震后进行城乡联建、在更大范围实施挂钩、集体建设用地直接入市(包括:在集体土

地上民办工业园区的蛟龙工业港;兴建小产权房的三道堰的小城镇建设;利用汶川地震后灾后重建特殊政策进行城乡联建,统规自建,即变相的小产权房;集体土地招、拍、挂的锦江变法)。按周其仁的说法,“从农地整治、村庄整治为城市用地提供占补平衡与挂钩指标,到盖在集体土地上的工业园区与经营性房屋,再到地震灾后的城乡居民联建、跨县市交换统建土地指标,最后是农村集体建设用地的直接入市,成都市循着不同路径,探索让农村和农民分享城市化重建发展中土地收益增加的现实可能性。在城乡统筹思路的指导下,进一步改革农村土地制度的完整思路呼之欲出。这就是在国家征地制度的框架之内,用各种办法增加对农民的补偿,在征地制度之外则谨慎地开辟集体建设用地入市的合法通道,然后逐步缩小征地范围,最终使市场机制在城市化进程中的土地资源配置中真正发挥基础性作用”。

第四节题为“‘确权’、‘产改’与还权赋能”。周其仁认为,要让市场机制在城市化进程中的土地资源配置中真正发挥基础性作用的一个前提是土地确权,即让占中国人口最大多数的农民有正规的房权地权证。成都确权成本很高,地方官员和农民对确权多不理解,但在市委市政府高压下面,屡经反复,成都市农村确权大致完成。按周其仁的说法,确权的目的是为了赋能。他说:

比照城市,那里的居民实际占用的土地资源远比农民的少,但清晰的土地使用权与合法的流转权,就有效地帮助城市居民分享城市人口集聚带来的土地收益增值,以城市作为参照系就可以看得清楚,城乡居民之间的收入差异,至少有一部分要由城乡居民之间财产权利的差别来解释。拥有较多的土地资源的农民,因为得不到‘流转权’的阳光普照,所以不能充分释放他们拥有的土地资源的市场增值潜能。成都市的综合改革就是冲着这一点而来。

厘清财产的所有权与使用权不过是最底纲领,而完备农村产权的权能,特别是赋

予农村居民与城市居民同样的资源流转权利,才是改革的最高纲领。(也就是土地私有化——引者注)

有保障的转让权意味着资源可以不断有偿地转向更高效率的他人使用,因此也就代表着土地潜能的更充分释放,从而给财产的主人创造更高的收入流。^①

而关于“赋能”高于“还权”,周其仁讲了这样一段话:

人们容易分辨:只要资源的第一主人得到了比他自用资源带来的收入更高的补偿,而外来的高手在给付了上述补偿之余还能给自己创造额外的收入,社会的总收入就会因为资源的转让而提高了。这样看,资源或资产的自用权重要,转让权更重要,因为后者才是扩大专业化分工范围、大幅度持续提升收入的关键性制度安排。在普遍的资源所有权/使用权的基础上发展合法转让权,是资源或资产经由流转实现最高收入流的关键,也是资源或资产转化为资本的秘密。^②

现在的问题有两个。第一是农民手中的耕地和房屋是不值钱,流转也无价值,这不用说了。成都硬推也都失败了。周其仁真正重视的是农民宅基地。但除非有区位优势的城市郊区农村,一般农村宅基地并无价值。更重要的是,所谓宅基地这种建设用地,在当前中国法律语境中,是与城市建设用地完全不同的土地类型。城市化真正用得着的且可以升值的土地是城郊土地。政府征收这部分土地,或农民用这部分土地来与开发商一起搞开发,可以获取巨大的土地增值收益,这样的土地才是资源,要害在其区位而非面积。边远地区的建设用地和耕地因为没有区位优势,就很难成为周其仁所谓“资源”,也就无可能如周其仁讲的“还权”然后“赋能”。作为一个特例,在增减挂钩政策下,因为国家控制城市新增建设用地指标,而使边远地

区农民可以通过整理节余建设用地形成挂钩指标从而分享城市发展带来的土地增值收益,并导致农村建设用地比耕地价格高出许多。若城郊农民可以自己用自己的土地来搞开发,国家不进行土地管制,这样的挂钩指标就不需要了。换句话说,当前通过形成挂钩指标而可以获取城市发展带来土地增值收益的边远地区的农村,之所以可以获得这个收益,不是宅基地本身而是通过增减挂钩政策及国家土地用途管制及偏紧的年度新增建设用地计划,才使农村建设用地通过退出的方式形成指标来分享收益。从这个意义上讲,边远地区农村宅基地只是一个符号,本身不是资源。这个问题将在下节重点讨论。第二,如果按周其仁讲的确权及在此确权基础上自发开发,会有什么后果呢?因为城郊农民土地区位优势所带来的巨大资源潜力,城郊农民完全可以一夜暴富。在城郊农村可以自主开发土地的情况下,边远地区就无法通过节余建设用地形成建设用地指标来分享城市发展带来的土地增值收益的好处,成都市也无法再通过增减挂钩政策来向农村输入资源。之前通过征地制度来保证的土地财政收入,现在也被自主开发的农民拿走了。政府没有土地财政的收入,基础设施建设资金都无来源,也就更难向农村进行转移支付。因此,周其仁讲允许农民自主开发建设的后果就是目前地方政府用作城市基础设施建设的土地财政收入转移到城郊农民手中,城郊农民暴富。

周其仁关于还权赋能的讨论有三大缺点。第一,不理解土地资源的性质。土地是否是周其仁所理解意义上的资源的关键不是面积大小,也不是土地性质,而是区位。土地性质(是否建设用地)是可以通过政策进行调整的,区位却是无法改变的。没有区位优势的土地,即使你称为宝地,这块地也不会真的就变成宝。第二,周其仁讲自由交易一定会创造新增财富,但他可能忽视了土地不可移动性。土地从来就不

^{①②}北京大学国家发展研究院综合课题组:《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》,《国际经济评论》2010年第2期。

可能成为完全的商品。处在特定位置的土地的主人会当钉子户索要高价,并因此导致土地自由交易进行不下去。城中村改造难,欧洲旧城改造难,原因都与此相关。农地中亦存在此类情形,此乃所谓反公地悲剧。第三,因为人们的经济处境、利益变现欲望的差异,在自由交易中会形成不平等的积累,其结果之一是交易形成失败者,失败者的积累会形成一个巨大反向运动。比如农民将宅基地和耕地交易出去了,他们得到现金拿去消费或投资了,他可能会赢,也可能输,一旦输了,之前他们用作保障的宅基地和耕地就没有了。正是在这个意义上,陈锡文正确地指出,基本保障是不能交易的。

周其仁还在这一节批评了土地财政,认为“由于可以把未来几十年的土地收益贴现到当下收取,‘卖地财政’高强度地动员了城市化建设资本。中国近年城市建设突飞猛进,与此大有关”。

这里,周其仁的说法也有值得商榷之处:

第一,所谓卖地财政是将未来几十年的土地收益贴现到当下收取的说法是不对的。当前中国正处在最为快速的城市化进程中,快速城市化就要占用农地,因为城市的聚集效益和规模经济,使农地非农使用具有极大的增值收益,招拍挂可以通过市场标出这个增值收益的多少。政府正是通过征地来获取了这块增值收益而有了土地财政。如果不通过征地而是按周其仁建议的集体土地直接入市,这个增值收益就到了城郊农民手中。这也是为什么说让城市近郊农民自主参与城市化农民会一夜暴富的原因。政府将因为城市化快速发展带来的城郊土地增值收益的大部分通过土地出让金拿回来,再用于城市基础设施建设,这样才会有中国城市建设的突飞猛进。再过30年,也许只要20年,中国目前粗放式的以城市人口越来越多城市规模越来越大为典型特征的城市化已经完成,不再需要征地,农地再想分享城市化带来的增值收益也没有可能了,同时,城市快速发展所需要大规模基础设施建设及其巨大的投资也不需要了。或者说,等到中国城市化外延扩张结

束时,不再征地也就没有土地财政来源了。但也因为城市基础设施建设已经完成,城市对土地财政的依赖也不存在了。

在当前中国快速城市化并因此要更多征地时,我们若按周其仁的建议,让城郊农地非农使用增值收益大部分留在城郊农民手中,城郊农民当然可以一夜暴富,地方政府却无法获取土地出让金,也就无力建设良好的城市基础设施。这才是最糟糕的事情。

第二,中国近年来城市建设突飞猛进有什么错?正是城市建设突飞猛进,城市面积不断扩张,基础设施建设优良,才让城郊农地具有了非农使用的增值收益。没有城市建设的突飞猛进,就没有农地非农化所可以形成的巨大增值收益,其他所有事情,周教授都请免谈了。

周其仁还错误地理解了土地财政的本质,如,他论证“卖地财政”无法持续,列举了四条理由。第一条理由是“政府为大量商业盈利性项目动用强制征地权,越来越难以得到舆论和公众认可”。但是问题是政府强制征地一般分为两步进行:第一步是征地,重点是征地而非所征土地的用途。征地是国家行为,是城市发展客观上需要将农村土地变为城市建设用地。关于建设用地是用于公益性还是经营性事业,那是第二步。因此,征地是公共利益,是中国城市化和经济发展、社会发展的客观要求。同时,这其中涉及的是将土地增值收益主要归国家还是归城郊极少数农民的问题。周其仁列举的第二条理由是“随着后备土地资源存量的减少,卖地财政基础越来越薄弱,妨碍地方政府奠定持续的财政基础”。这又是似是而非。再过20—30年,中国城市化已经完成,根本就不再需要大规模征地了,也不再需要土地财政来建设投资极大的城市基础设施了。其列举的第三条理由是“宏观经济环境与土地市价的大幅度波动,导致政府财政流量的大起大落”。而问题是有多少钱办多少事情,总比没有钱不办事好。周其仁列举的最后一条理由是“单纯依赖卖地数量,驱动城市继续走平面扩张之路,妨碍土地资源的更集约化利用,更妨碍大都会城市充分发挥国

民经济增长极的带动辐射作用”。这一条理由中的后一个“妨碍”很荒唐,不予评论。前一个“妨碍”也不成立,因为决定城市平面扩张速度和集约化用地程度的是国家每年下达新增建设用地指标而非卖地冲动。

第五节题为“成都经验的启示”。周其仁认为,从成都实践经验中可以得到四点启示:

第一,“级差土地收入”是一所伟大的学校。成都的改革实践给我们的第一个启发就是充分认识和利用土地级差收益这个规律来为城乡统筹和国民经济发展服务。周其仁说:

成都的实践表明,充分利用级差土地收益规律,不但可以更合理地配置城乡空间资源,而且可以给城乡统筹提供坚实的资金基础和工作平台。在成都已大范围展开的“国土整治”(包括农地整治和村庄整治)的经验中,我们看到推进农村国土整治所需要的庞大资本,不可能来自农村和农民的自我积累,而只能来自于城市化推高了的土地收益;通过农村国土整治所增加的农地和农村建设用地指标又经由“占补平衡”和“增减挂钩”,进一步推动土地资源的集约利用,从而释放出更多的级差土地收益。这说明,唯有城乡统筹才可能形成城市资本与农村闲散土地资源的良性互动,才能在城市化进程中更集约利用日益稀缺的土地资源,并为更公平地分配级差土地收益提供经济基础。^①

从周其仁以上关于土地级差收益的讨论来看,周其仁其实既不理解土地级差收益的来源,也不理解土地级差收益的本质和土地级差收益的内在机制。这是周其仁不理解土地制度的一个关键。下节讨论这一问题。

第二,“确权”是土地流转的前提与基础。周其仁写道:

农民对自己财产取得合法表达,对确权颁证非常关心,正如城镇居民对房产证、

土地使用证等等非常关心的一样。我们也问了农民,土地本来就是你们家在用,房子本来就是你们自己在住,为什么还要产权证?答案是这样的:产权证可以帮助农民保护自己财产的权利。比如起了矛盾和纠纷,要讲清楚资源谁属,才能裁定谁侵犯了他人、谁被他人侵犯。没有财产的法律表达,要讲清楚财产属谁虽然也可能,不过就是太费劲!这是说,产权证可以降低人民保护自己财产的成本。

更重要的是,资源流动带来转让的新机会,也带来新的麻烦。一个农民生于斯,长于斯,终身厮守自己的土地与房屋,有没有产权证不当紧,横竖占有就是所有。可是大规模流动发生后,他到千里之外打工,而老家有一个房子需要出租、转用,没有产权的合法表达,就难以灵便地捕捉流动重组的机会,因为不方便与人订约。这里要顺便提一下,“契约”似乎比英文的“合约”含义更丰富——有“契”(产权证书)才容易“约”,契书(产权的合法证书)原来可以大大降低了人们达成合约的成本。

所以,普遍地给所有农民办理农地承包经营证、山林承包经营证、房产所有权证和宅基地使用权证,加上土地的集体所有权证,意义非常重大。^②

从周其仁所举两个例子看,周其仁钟情的确权可能正如我们在成都农村调查时听农民讲的“确权是脱了裤子放屁”。以他讲的第一个例子“起了矛盾和纠纷,要讲清楚资源属谁,才容易裁定谁侵犯了他人,谁被他人侵犯。这就是说,产权证可以降低农民保护自己财产的成本”。这个说法很荒唐。在成都这次确权前,也没听到几例农民财产权利被他人侵犯得不到保护的例子。现在全国未确权的农村也同样不存在农民财产权被随便侵犯的例子。其实,1998年第二轮土地确权就已确定30年不变了,农民

^{①②}北京大学国家发展研究院综合课题组:《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》,《国际经济评论》2010年第2期。

土地承包证上写得清清楚楚,哪有什么人敢去随便侵权?他举的第二个例子就更可笑了。他说,农民“到千里之外打工,而老家有一个房子需要出租、转用,没有产权的合法表达,就难以灵便地捕捉流动重组的机会,因为不方便与人订约”。唉,周教授真的不了解农村。

第三,探索改革现行国家征地制度的现实途径。具体包括四个环节:第一个环节,在征地制度框架内主动改变级差土地效益的分配模式,适当扩大政府征地对农村和农民的补偿;第二个环节,适当扩大征地制度的弹性,譬如延长城乡建设用地挂钩项目的半径;第三个环节,寻找保护耕地的新机制;第四个环节,缩小征地与扩大集体建设用地入市并举。

周其仁讲的前面三个环节对于改革现行国家征地制度的意义都极小,甚至没有意义,唯有第四个环节才是周其仁要讨论的关键。我们来看一看周其仁是如何展开讨论的。周其仁说:

(成都市)在改革试验区的框架内,大胆而又谨慎地为农村建设用地入市提供创新的合法通道,特别是在利用级差土地规律为灾后重建进行了开创性的有益探索。成都的经验说明,农村集体建设用地可以在中国的城市化、工业化中发挥更大的作用。要统筹城乡、建立统一的土地市场,就不但不应该歧视农村集体建设用地入市的权利,而且要为集体建设用地公开、合法、有序地入市,创造更完备的条件。^①

周其仁的意思是,集体建设用地入市不仅有利于城乡统筹,而且有利于城市化和工业化的建设。但是,周其仁的结论下得太急了,完全得不到经验的证明,也无法从逻辑上证明。仅仅从逻辑上讲,通过集体土地直接入市,国家征地体制“逐步转向公益性用地靠征用,经营性用地靠市场的新体制”,则恰好处在城郊具有密集土地增值收益的优势区位的集体建设用地就通过“公开、合法、有序”入市,成为城市经营性用地的主要来源,从而可以获得每亩动辄数百万

元的高额土地级差收益,成为改革后的周其仁所向往的理想征地制度的第一批合法生产出来的土地食利者。这部分土地食利者拿走了城市化带来的绝大多数土地增值收益。政府为公益性用地向农民征收土地,问题是农民凭什么因你是公益性用地就要求低于经营性用地的土地补偿?政府征地费用大幅上涨,而公益性用地是不可能通过招拍挂来获得高价的,地方政府征地赔本,其本钱只能来自税收(就是纳税人的钱)。没有土地财政,又要拿税收去征地,这样的地方政府当然是不可能再有能力去建设良好城市基础设施的了。当然也不可能再如周其仁所赞扬的成都那样将比较多的土地财政收入用于整理边远地区农民土地,发放耕保金及建立均等化的城乡公共服务。

这样一来,周其仁所理想的征地制度改革的结果就是,地方政府没有钱建设基础设施,也没有钱去支付农民,支援农村,支持农业;边远地区的农民既无法获得政府转移支付(现在还多少有一些),也无法获得集体建设用地入市所得到的好处;城郊农民则个个成了亿万富翁。难道这是周教授所要的结果?

当然,周教授可以设计这样一个制度出来,就是,他只说了让农村建设用地入市,农村建设用地只占农村土地面积的1/4甚至更少。城市建设扩张中,纳入城市建设规划的农村土地中,既有农地,又有建设用地,因为只允许农村建设用地入市,还有不能直接入市的耕地,就必须由其他地方农村农民整理出节余建设用地指标,然后再挂钩到规划区内进行土地置换,从而让远郊农村也可以得到土地开发增值收益。

这个想法好是好,只是既然允许建设用地直接入市,农村集体所有农民承包的耕地,农民也有权利,他们的权利首先是自己决定从那里找到愿与自己耕地置换的有节余建设用地指标的农村。

周其仁一直主张要扩大增减挂钩的半径,从而扩大土地级差收益,以让更多城市资源向

^①北京大学国家发展研究院综合课题组:《还权赋能——成都土地制度改革探索的调查研究》,《国际经济评论》2010年第2期。

农村转移,但是,周其仁完全误会了土地级差收益的含义。城市近郊被纳入到城市建设用地规划的土地面积相对是比较小的,国家每年也下达有限的指标,比如成都市一年才8万亩左右。如果允许集体土地直接入市,国家征收公益性建设用地,则这8万亩土地指标分布应是如此:首先是保证地方政府每年征收大约40%的用于公益性事业的土地,当然只能是耕地了,因为建设用地,农民集体直接入市(不计未开发地),这个部分为3.2万亩,再就是农民直接入市的建设用地占1/4,约2万亩,还有2.8万亩耕地,待远郊农民整理建设用地形成挂钩指标来置换使用。这部分可以置换出来使用的土地是经营性建设用地,又是在城市近郊,具有极高的土地增值收益,每亩可以价值数百万元。这么高的价值归谁?仅就全成都(而不是全四川更非全国)来讲,成都市大约有200万亩农村建设用地,可整理出大约150万亩建设用地挂钩指标。所有可以整理出指标的远郊农村的农民都有积极性来置换近郊农村每亩高达数百万的建设用地,而从近郊农村来看,他们不可能是谁来置换都同意,而必定是谁出价低就置换给谁,或正如周其仁讲到的重庆地票制度一样,城郊农民付费来买远郊农民整理节余出来的挂钩指标,从而获得耕地变为建设用地再入市的权利。每年只有2.8万亩耕地转用为建设用地而需要挂钩指标,而有150万亩潜在的整理出节余建设用地从而形成的挂钩指标,在这样的“市场”中,近郊农民以最低价来购买挂钩指标,每亩最多出30万元就够了,甚至更少,且挂钩半径越大,出价就可以越低(周其仁的理解刚好弄反了)。

也就是说,即使设计一个制度来让远郊农民也获得建设用地的增值收益,这个收益也一定相当有限,而绝大部分都会落到刚好划入城市扩张规划区内的极少数近郊农村农民手中。

二、主张“还权赋能”错在何处?

从以上述评看,《还权赋能》一文虽然大致

正确地描述了成都近年来进行土地产权改革的实践经验,得出的结论却相当错误。那么,周其仁的主张错在什么地方了呢?

笔者以为,周其仁主张的最大错误源自他对土地级差收益的理解出了问题,他误会了级差收益的来源,误会了农地非农使用的增值收益的来源。以下我们讨论土地级差收益的来源,讨论农地非农使用增值收益的来源及其内在的机制。

本质上讲,农地非农使用及土地级差收益来自于工业化,来自于经济发展,来自于城市化。正是工业的聚集效应以及城市经济的规模效应,而产生了在一个特定区域内的经济活动的集中和由此导致的城市规模扩大。工业化、经济发展以及作为结果之一的城市化,就使得以城市为中心的不同区位土地的级差收益,越是交通便利、位置中心的地段,就越是具有稀缺的商业机会,也就越具有高的级差地租。越是交通方便环境优雅适宜人居的地段,就越是具有高的级差地租,前者可用于建设商业、展销中心,后者可用于建高档商品房,等等。

一个已经高度现代化的大都市,不同地段具有不同的级差地租。在中国快速城市化背景下面,几乎所有城市都在进一步扩张,这种扩张首先必须是平面推进的,这种平面推进的城市扩张就要将以前用于农业的土地转为城市建设用地。因为城市聚集效应和规模经济,而使城市具有远高于农业的经济密度,同时又因为区位是决定城市土地级差地租的关键要素,与城市中心或重心地区距离的差异,造成了城市等差分布的土地级差地租。城市平面扩张必然从近郊开始,近郊离城市重心距离较近,土地级差地租高于开发远郊土地可以获得的级差收益。

以上是泛泛的一般讨论。而从中国当前城市土地级差收益来看,中国城市土地的级差收益总来源是经济发展程度、城市建设程度、人口密集程度等。从其构成来看,有两个主要部分,一是每块土地具体的区位(包括周边土地的正负外部性的影响),二是在当前中国快速城市化背景下,农村人口不断进城和小城市人口到大

城市,以及经济发展本身的需要,导致城市每年需要大量新增建设用地。中国对城市建设用地实行管控,每年限量增加建设用地,这样,因为城市建设用地需求比较大,供给比较小,国家不允许地方政府随意征收城郊农村土地为城市建设用地,也不允许城郊农民自己将农地转用为建设用地,因为国家土地用途管制和建设用地指标管制,造成城市建设用地供给不足,就形成了一个因为国家土地管制(土地用途管制及指标管制)而造成的城市建设用地的稀缺,及由此使城市建设用地具有的增值。也就是说,城市建设用地的市场价值来自两个部分:一是特定区位的级差地租,可称为价值 A,二是建设用地稀缺所产生的建设用地增值收益,可称为价值 B。A 与 B 叠加,构成了当前每个城市中每块建设用地的价值来源(当然,城市建设用地也是分用途管制,且价值是完全不同的,具体分析从略)。因为管制,城市不能随意征收农地进行城市建设,导致城市建设用地稀缺及由此形成的价值 B,对城市每块地都是一样的。而每块建设用地的价值 A 则可能不同,且差异巨大。正是 B 的存在,使地方政府有着增加建设用地指标的积极性。针对地方增加城市建设用地的积极性,中央出台城乡建设用地增减挂钩试行办法,让地方政府整理农村建设用地,节余出来的建设用地形成挂钩指标,可以用到城市作新增建设用地指标。若地方政府仅仅关心城市建设用地指标,希望有更多城市建设用地指标,则只有当农村整理建设用地形成挂钩指标的成本低于 A 时,地方政府才有积极性开展挂钩项目。

但有两种情况例外,一个例外是地方政府希望借开展挂钩项目来实现城市利益向农村的输送,即虽然城市拿指标是亏本的,但这样若可以建设一个美丽乡村,则这也是值得的。依据我们的调研,成都市以增减挂钩为主的土地综合整治,主要目标就是向农村输入资源,以建设美丽乡村。另外一个例外是地方政府有极强的获得城市新增建设用地需求。因为之前的城市建设用地已是存量,很难动,现在有新的资本要来落地,虽然给资本的土地价位很低,但招商引

资不仅是政绩而且可以带来未来的税收及城市的聚集效益,所以地方政府即使高价位整理出挂钩指标也要让开发商落地。另外就是要归还过去超用指标,不然就要被中央问责。

农村整理建设用地形成挂钩指标的成本低于 B 时,地方政府积极开展项目,且一般会按低于 B 的整理成本来进行交易,地方政府因此获取差价。但若地方政府如成都一样有意通过开展项目来建设农村,则完全可能让参加项目的农村获得高于 B 的挂钩指标价。这样农村集体都会参与,因此政府必须审批立项。也就是说,国家土地管制形成城市建设用地增值收益 B,这个 B 与具有城市区位优势的不相同的级差地租 A 叠加起来,就构成了当前城市土地的级差地租。也正是因此,国家通过一种特殊的制度设置(增减挂钩政策)而使远郊农村建设用地可以通过形成挂钩指标,获得 B 的增值收益。但因为是远郊,不具有区位优势所具有的级差地租 A。这个时候,若国家土地管制取消,即所有土地都可以成为城市建设用地且可以直接入市,则因为管制导致建设用地相对稀缺所形成的 B 消失,从而使远郊农村不再可能通过增减挂钩政策来获取增值收益 B。

这样我们就可以清晰地看到,所谓建设用地作为资源,在远郊农村其实只是国家政策管制所形成的。现在有趣的是,有人以为,如果我们能够放开,让农民建设用地入市,农民就可以获得巨大的土地级差收益,即前面的 $A + B$,经过我们的分析可知,放开管制,对远郊农村来讲,不仅 A 是不可能有的,而且 B 也消失了。

小结一下:

当前因为国家管控,即不允许农村建设用地自由入市,及城市建设用地相对偏紧的供给,使得建设用地(不区分城乡,因为可以通过增减挂钩项目将两地联结起来)具有了因为一般性的稀缺而具有的价值 B。现在很多人看到 B 存在,因此想方设法突破管控,以让农村建设用地甚至耕地进入到城市建设用地市场获得 B,即获得农地变为城市建设用地的增值收益,甚至有人认为国家为了让农民获取土地的资产价值,

应放开管控,让农地入市(小产权房、联建等),这样一来的结果是B消失,而在城市近郊或其他特殊的具有区位优势的地区(比如旅游区),农民又可以获取极大量的土地级差地租A。

所以,周其仁的思维荒谬在于,本来是管控导致稀缺形成价值,却以为可以通过取消管控来实现这个价值。世界上哪有这样的好事!因为土地资源不可再生,几乎所有国家进行耕地保护和实行土地用途管控,以使城市建设用地相对稀缺,以保持城市合理的经济密度。此处不展开。

三、主张“还权赋能”可能造成的严重后果

当前成都市之所以可以进行城乡统筹并扭转城乡居民收入差距扩大之势,得益于成都市加大了地方财政向农村转移支付的力度,从而让农民受惠。以笔者在成都调查获得资料看,最近几年,成都市累计投入到农村的资金将近400亿元,这对一个内陆城市已是相当不容易了,其中给农民每亩大约300元/年的耕保基金是中西部地区的第一家,给每个村每年30万元公共服务和公益事业经费,也是中西部地区的第一家,仅此两项,成都市每年就要拿出接近50亿元。对于全国统一的占补平衡和增减挂钩政策,成都市在具体做法上也与全国略有不同。其中的关键是,成都市试图通过占补平衡和增减挂钩政策实现城市向农村的利益输送,因此,恐怕全国只有成都一家要求高标准建设农民新型居住区,由此极大地提高了土地综合整理(成都市2010年将占补平衡与增减挂钩综合在一起成立了农村土地综合整理中心)成本。正是成都市拿出巨大的财政资源来支持农村发展与建设,成都市才在城乡统筹,在扭转城乡居民收入差距扩大趋势方面有了比较大的作为。

当然,成都市在城乡统筹和土地制度改革中也有失误。比如劳民伤财搞过几轮“确权”,不仅地方官员不理解、不欢迎,而且农民也不理解和不欢迎。周其仁在文章中提到的都江堰市

柳街镇鹤鸣村是成都产权改革第一村,通过确权,将之前发给农民30年不变(1998—2028年)的承包经营证的本本收上去,再发下写有长久不变的承包经营证。我们问农民和村支书什么叫做“长久不变”,村支书说:“所谓长久不变,就是调整土地承包权没有固定期限,三、五年算长久不变,十年八年也算长久不变。以前本来是30年不变,现在实践中,因为要换证,搞得农村各种关系都被搅动起来,再来一次分田分地真忙,有这个必要吗?”而据成都地方同志讲,本来地方干部和农民都没有确权的动力(因为没实际意义),所以确权变成换证,周其仁课题组调查发现这一问题,向时任市委书记反映,市委书记为此大发雷霆,由此再次检田验地忙活了几年。

按周其仁的说法,确权是为了流转,成都市为了推动土地流转发展现代农业,成立了成都市现代农业发展投资有限公司,从外面招商。鹤鸣村作为产权改革第一村,政府帮助多次招商过来,结果,三次招来发展现代农业的外地资本都在一、二年即不辞而别,落荒而逃。常年在成都农村调查的成都大学吴建瓴教授说,他至今没有发现一例通过土地流转发展规模农业和现代农业的成功例子。前几年成为全国典型的所谓土地流转的“汤营模式”,全国都去学习,前几天我专门打电话过去问现状,得知早就垮掉了。本来土地流转与发不发产权证(即周其仁讲的确权)没什么关系,且在农业领域指望通过土地流转来实现农业赢利来战胜小农经济,这只能说明周其仁不懂农业。本来资本对下乡流转小而细碎且往往索要租金甚高的土地心存畏惧,担心血本无归,农民(尤其是已无进城市务工经商年龄优势的中老年农民)也要以农业作为自己就业及获得收入的主要方式,政府为了实现周其仁所讲土地流转必增加收益的预言,自上而下达土地流转指标,通过政府资金扶持推动资本下乡。结果是政府资金引来一群骗子,政府出了钱,现代农业没有发展起来,农民却都将耕地种上树,以待将来卖树赚钱。这真是莫大的讽刺。

成都市最近十年尤其是 2007 年获批全国城乡统筹建设试验区以来,通过政府加大财政转移支付力度,在城乡公共服务均等化方面,在城市支持农村发展方面,取得了比较大的成绩,这一点是相当不容易的。而成都市之所以有财政资源向农村转移,可以通过土地媒介来将城市利益输送到农村去,首先是成都市作为四川省的省会城市,经济比较发达,城市聚集了大量的财富。没有城市本身的经济发展,没有通过招商引资及发展本地经济带来的城市快速扩张(面积上和经济总量上的),成都市就不可能有向农村输送的城市利益。正是在这个意义上,发展才是硬道理,唯有成都市的城市得到更快更大发展,有了更大的经济总量,成都市才可能持续地向农村转移资源,才可能保证有城市利益输送到农村。

成都取得当前的城市发展和经济发展的成绩,其中一个原因是中国特色的土地制度包括土地征收制度。正是当前中国特定的土地征收制度,才能为成都市低成本取得建设用地提供可能,低成本取得工业用地才能招来诸如富士康这样可以立即增加成都 GDP 和税收的巨型企业。也正是低价向农民征地高价向市场供地,成都市才可以有足够的土地财政收入用于建设城市基础设施,从而保证成都市城区的方便快捷、设施优良、服务方便。这样成都市才有招商引资和引进人才进行经济聚集的基础设施条件。同样是低价征地,可以低成本获得进行城市公益事业和公共工程建设的土地。且也正是低价征地高价卖地所形成的土地财政,才让成都市可以拿得出转移支付到农村的资源。

总之,正是得益于中国现行土地制度尤其是征地制度,成都市才能与全国一样快速推进经济发展,快速提升城市基础设施建设水平,并有财力搞点形象工程。正是成都市和中国大大小小的各类城市与农村一起创造了最近 30 年(延续过去 30 年的历史)经济快速发展的中国奇迹。这有什么不好呢?

关于在这个过程中会有一些问题,这一点都不奇怪。中国这么大,发展这么快,在发展过

程中没有任何问题才是奇怪的事情。

回到成都,如果成都市真的一方面继续扩大城市向农村的利益输送规模,政府要拿更多财政资源转移到农村,一方面又改革征地制度,政府只征收公益性建设用地,经营性建设用地由农民集体直接入市,这样地方政府不只是没有了土地财政收入,而且必须拿出税收去征收要价越来越高的用于公益目的农村土地,这样一来的结果就是,成都市财政陷入困境,不仅城市基础设施建设搞不了,招商引资无法优惠,因此很难招商,而且政府能否有足够收入保运转,怕都会成为问题。而没有招商引资,没有经济增长,没有基础设施建设,也就没有城市扩张及农地变城市建设用地的增值收益,就没有因为经济发展和城市发展所带来的巨额土地级差收益。结果是成都市各个方面(城市发展、基础设施、经济总量,等等)都落在全国后面,成都城乡统筹就没有任何基础条件了。

当然,有人会争辩说,如果让农民土地直接入市,农民就可以在自己的土地上进行自主的城市化建设,自主招商引资。在经济发展已到二十一世纪,改革开放 30 多年,中国经济早已越过低端初阶段卖方市场的情况下,指望再由农民集体实现所谓自主工业化和城市化的人,就应当看看当前以深圳为代表的珠三角的困境。小、散、乱,既无法规划,也难以管理,还处处污染,这样的城市化,在工业化的初期也许还可以允许,到了目前成都这样的人口过千万的特巨大城市,怎么可能再允许,怎么能够再允许?!

四、小结

笔者以为,成都经验的本质是在中国现行土地制度安排包括征地制度安排框架下,通过政府主导的土地财政及其能力来推动经济高速发展和城市快速扩张,同时相应提升城市基础设施水平,提高城市为经济建设服务的能力,从而形成巨大的经济总量,这个经济总量的一部分投射到不可移动的土地上面,形成土地级差

地租,并使城郊农村的土地具有了远高于农业用途的非农使用的增值收益。政府通过现行征地制度将大部分农地非农增值收益以土地财政的形式控制到自己手上,主要用于进一步的城市基础设施建设,以适应城市扩大和城市发展的需要。由此形成中国快速经济发展和城市扩张中的良性循环,中国也正是由此而可能顺利完成城市化的历史性使命。

一些发展中国家陷入中等收入陷阱的一个方面原因就是,在城市发展中,因为城市发展带来城郊土地增值的收益主要部分被城郊地主占有,从而形成一个庞大的土地食利阶层。土地食利阶层从来都是最为寄生、腐朽的阶层,这个阶层将发展中国家在经济发展中形成的宝贵的经济剩余白白消费掉了,因此,城市基础设施难以得到相应建设,城市发展后劲不足,且拖累国家经济在国际竞争中处于劣势,最终陷入困境。

这个意义上讲,成都经验本质上就是中国

经验,离开中国经验就很难再有一个成都经验。

与一般中国经验略有不同的是,成都市比全国一般城市更高且更多地将城市资源输送到农村,将以财政支撑为基础的城乡统筹放在比其他地方更高的地位。随着中国经济继续增长和城市继续发展,如何进一步统筹城乡关系,尚有许多值得进一步讨论的问题。

周其仁所犯错误的关键在于不是主要从发展经济方面,即不是从发展生产力方面,而只是在改变生产关系方面做文章,不是在生产领域而只试图在分配领域做文章。没有生产发展,就无资源可以分配。以为仅仅通过改变生产关系,通过对财富的再分配就可以让农民富起来,让国家强起来,让中国现代化,实在是大错特错。

(责任编辑:杨嵘均)

Fallacy of “Returning Right and Endowing Power”: A Reaction to Zhou Qiren’s Views on Chengdu’s Reform in Its Land System

HE Xue-feng

Abstract: In a recently-published lengthy treatise, Professor Zhou Qiren’s team summarizes Chengdu’s experience in coordinated planning of urban and rural land reform as “returning right to farmers and endowing them with power”. Contrary to such an observation, we argue that the essence of Chengdu’s coordinating urban and rural land development lies in the following fact: the project is carried out within the framework of the existing land system; thanks to tremendous financial support from land transfer, the government can lead and promote the rapid economic development and urban expansion; the improved urban structure in return enhances the city’s ability to promote economic growth, so that a huge economic energy gets released. Part of this economic energy is projected onto the immovable land, so differential land rent emerges to meet the needs of the urban expansion and development. This enables suburban rural land to produce a value-added income, which is much higher than the non-farm use of the land designated for agricultural purposes. Thus a virtuous circle comes into being in the rapid economic development and urban expansion, which will make it possible to facilitate the historic mission of China’s urbanization.

Key words: returning right and endowing power; land system; coordinated planning of urban and rural areas; land differential revenue