清华-布鲁金斯公共政策研究中心
BROOKINGS-TSINGHUA CENTER FOR PUBLIC POLICY

中国当前增长方式下的

城市化模式与土地制度改革

—典型事实、主要挑战与政策突破

陶然 著

中国当前增长方式下的

城市化模式与土地制度改革

—典型事实、主要挑战与政策突破

陶然 著

清华-布鲁金斯公共政策研究中心　政策报告系列一　2011.9

中国当前增长方式下的城市化模式与土地制度改革

——典型事实、主要挑战与政策突破

陶然

清华-布鲁金斯公共政策研究中心非常驻资深研究员

中文摘要：本报告首先分析了当前阶段中国经济增长方式形成和演化的制度背景与主要特征，并在此基础上界定了中国当前城市化模式的主要特点，以及这种城市化模式所带来的土地利用、住房价格、人口迁移等多方面扭曲。在分析这些扭曲与既有土地管理、财政、户籍体制缺陷之间紧密关联的基础上，本报告提出了未来我国以土地制度为核心、推动建立良性城市化模式的配套改革方向和措施。

关键词：中国增长模式，城市化模式，土地制度，联动改革

Urbanization and Land Reform under China's Current Growth Model:

Facts, Challenges and Directions for Future Reform

Tao Ran

Non-resident Senior Fellow

Brookings-Tsinghua Center for Public Policy

ABSTRACT: This report first analyzes the institutional background and the evolution of China's growth model since the middle 1990s. Then it explores how this growth model has shaped China's model of urbanization and has led to a series of distortions in urban land use, housing price and migration pattern. This report further argues for a coordinated reform package in China's land, Household Registration and local public finance system to address the serious distortions witnessed in China's urbanization.

KEY WORDS: China's Growth Model, China's Model of Urbanization, Land System, Coordinated Reform Package

>>>目录

>>>引言

进入二十一世纪以来，随着中国经济增长速度的进一步加快，中国的城市化进程也开始加速推进。城市化过程的加速在推动农村人口大规模向城市迁移的同时，也带来了城市实体规模的迅速增大和城市空间范围的大幅扩展。但是，在中国城市化的两个主要维度，即“人口城市化”和“空间城市化”方面，都出现了一系列突出的矛盾和问题。这些矛盾和问题与我国现有土地制度以及相关财政、户籍体制存在的缺陷有紧密联系。

本报告将首先分析当前阶段中国经济增长方式的制度背景与表现，特别分析了土地作为一种地方政府主要政策工具在中国当前“竞次式”（race to the bottom）经济增长模式中所起到的关键作用。在此基础上，界定了中国城市化模式的主要特点，以及这种城市化模式所带来的土地利用、住房价格、人口迁移等多方面扭曲。在分析这些扭曲与既有土地管理、财政、户籍体制缺陷之间紧密联系的基础上，本报告提出了未来我国“以土地制度为核心、推动良性城市化模式建立”之配套改革的主要方向和相关措施。

本报告其余部分安排如下：在报告第二部分，分析了目前的城市化模式中两个维度的问题：包括空间城市化大跃进中的用地结构失衡与房地产泡沫所导致的土地利用与房地产业发展困局，以及不完全人口城市化过程中的户籍改革和刘易斯拐点悖论问题。报告第三部分提出了一个为改变经济增长方式与实现良性城市化而必须进行的征地、集体建设用地、户籍、财政与土地发展权体制联动改革框架。最后一部分是本报告的结论及政策建议。

最后，作者感谢约翰·桑顿先生及美铝基金会对本研究项目的支持。

一、中国当前阶段的经济增长方式：制度背景与主要特点

随着中国经济的高速增长与国际影响力的日益加大，目前国际与国内学术界对于中国增长模式的讨论日益增加。一时间关于“华盛顿共识”、“北京共识”的争论此起彼伏。在这些学术与政策讨论中，逐渐形成一个共识，即中国改革开放以来的高速经济增长确实取得了重大成就，但与此同时，当前中国经济的增长方式仍然存在一系列重大矛盾和问题，必须通过前瞻性和配套性的深入改革来实现经济、社会乃至环境的可持续性发展。

本报告主要讨论中国城市化模式的问题。对这个问题的讨论，离不开对中国当前阶段经济增长方式形成机制与表现方式的研究。正如本报告后面将展示的，中国目前阶段城市化进程的展开及其主要特征，与中国当前的经济增长方式密切相关。

对中国当前阶段经济增长方式的讨论，可以从1990年代中期以来经济体制中出现的一系列变化开始。这段时期之后，围绕制造业投资进行的地区竞争浮出水面并逐步激化。对地区竞争格局产生根本性影响的主要有三个因素：

首先，源于中国改革第一阶段各地重复建设带来的产能相对过剩和1992年市场化导向改革共同作用带来的激烈市场竞争，导致地方国有与乡镇企业开始逐步改制乃至私有化，区域之间水平的招商引资竞争开始启动；

其次，1994年后以“收入集权”为基本特征的分税制改革，给地方政府带来巨大的财政压力，进一步强化了地方政府为扩大税基而卷入激烈竞争的动力；

第三，与分税制带来的地方财政依靠营业税与商住用地出让金相关，当一个地方制造业的发展开始对本地服务业产生溢出效应时，必然会产生地方政府为获得服务业营业税与商住用地出让金而进一步强化制造业招商引资的激励，甚至卷入“竞次式”竞争（陶然等，2009）。

具体分析如下。1992年以邓小平“南巡讲话”为起点的新一轮市场化改革开始启动。外国直接投资（FDI）和私营企业开始迅速增加，地区间贸易壁垒逐渐瓦解，国内市场一体化加强，产品市场竞争日益激烈。这些变化迅速压缩了地方国有企业和乡镇企业的发展空间。中央政府在1993年发起的金融体制改革，在很大程度上抑制了地方政府影响国有银行地方分支机构通过行政性贷款扶持本地国有和乡镇企业的做法。结果是，自1990年代中期以后，地方国有企业和乡镇企业的盈利能力显著下降，地方政府先前控制并赖以获取各种财政资源的这些企业开始成为地方政府的负资产。为此，一场大规模的国有和乡镇企业改制不得不开始（Li, Li and Zhang, 2000）。到1996年底，70%的小型国有企业已在一些省份实现私有化，其他省份也有半数实现改制（Cao et al, 1999）。1998-2002年间，约有2500万国有、集体企业职工失业，而到本世纪初，绝大多数的地方国有企业和乡镇企业已完成改制（Qian,

2000）。1990年代中后期开始的地方国有和乡镇企业的大规模改制与私有化，使得地方政府的角色发生变化，地方政府从企业的所有者变成征税者。那些原来必须在本地交税、提供就业、因而也缺乏流动性的地方国有企业和乡镇企业，到现在就变成了具有更高流动性、更容易被那些提供包括税收、土地等优惠条件的地区所吸引的私营企业。也恰恰是因为无法继续从改制后的国有、乡镇企业继续获取稳定财源，地方政府开始热衷于吸引包括外资在内的私人投资以培养新的地方税基。很明显，相比于原先那种地方政府所有、因而必须在本地生产并为地方政府创造税源的国有、乡镇企业，这些私有企业不仅具有更大的流动性，而且也具备根据各地所提供优惠投资条件来选择投资地的主动性。结果是，随着为扩大地方税基而争夺外来投资的地区竞争日趋激烈，1990年代中后期各地展开了一波又一波的开发区热潮。

导致1990年代中后期以来开发区建设热潮的第二个重要原因，是1994年开始的以收入集权为基本特征的“分税制”改革。这个改革不仅在保持政府间支出责任划分不变的同时，显著地向上集中了财政收入，也大大限制了地方政府利用正式税收工具扶持当地制造业企业的机会。在这次改革引入的几个主要新税种中，明确区分了中央独享税（如消费税）、地方独享税（如营业税、所得税）和中央—地方共享税种（如增值税）。同时，还建立了相互独立的国税局和地税局，前者负责征收中央独享税和中央—地方共享税，后者只负责征收地方独享税。国税系统的建立，不仅强化了税收监管，还大大压缩了地方政府原来通过转移收入来扶持本地企业发展的空间。

上述税制、征税方式两个方面的重大调整，与同一时

期逐渐展开的地方国有和乡镇企业大规模改制一起，使地方政府难以继续沿用之前将本地国有和乡镇企业转移到地方预算外来避免中央收入集中的做法（Wong, 1997; Wong and Bird, 2005; World Bank, 2002）。从税收工具来看，分税制改革后地方政府能用以扶持本地企业、或争取外来制造业投资的方式已主要限于地方企业所得税。与此同时，虽然“分税制”改革显著向上集中了财政收入，但并没有相应调整不同级政府间的支出责任划分。实际上，地方国有和乡镇企业同一时期的改制、重组和破产大大增加了地方社会保障支出的压力，结果是地方政府的实际财政支出责任显著加大。收入上移及支出责任事实上的增加迫使地方政府不得不全力开发本地财源。除了强化新税制下属于地方独享税的营业税、所得税的征收外，地方政府不得不进一步招商引资来争夺制造业投资，同时开拓以土地出让、各种行政事业性收费为主体的新预算外收入来源。

导致地方政府采取各种优惠条件大规模招商引资的第三个原因，是制造业对服务业的溢出效应，以及由此产生的对地方政府预算内、外收入激励。地方政府在招商引资过程中，其实并不只希望获得制造业带来增值税和企业所得税。虽然增值税总额比较可观，但分税制下地方只能够获得其中的25%，剩下的75%被中央拿走。特别是在地方政府的招商引资优惠政策中，制造业企业在开始几年企业所得税地方部分一般都会获得一些减免。比如，一些地方会给外来企业投资从获利年度起2年免征、3年减半征收企业所得税的待遇。有些制造业企业在享受完这些优惠政策后，完全可能转移到其他地区继续享受新的优惠政策。因此，仅从增值税角度考虑，如此不惜血本吸引制造业投资，对地方政府而言未必划算。实际上，地方政府在制造

业投资竞争中获得的好处并不限于制造业投产后产生的增值税收入，还包括本地制造业发展对服务业部门增长的推动以及由此带来的相关营业税和商、住用地土地出让金等收入。不妨把这些收入称为制造业发展对服务业带来的财政“溢出效应”。笔者近年来在浙江、江苏、山东、成渝地区进行的大量实地访谈表明，地方政府官员都认为制造业发展将会大大推动本地服务业部门的增长。因此，如果能够通过提供廉价土地和补贴性基础设施之类的各种优惠政策吸引到更多制造业投资的话，将不仅直接带来增值税收入，还会间接增加地方政府从服务业部门获得的营业税收入，以及增加服务业的用地需求，从而有助于地方获得高额土地出让金收入。由于营业税、土地出让金收入完全归地方政府所有，地方政府在工业用地出让上的盘算，是只要吸引到投资后直接带来的未来增值税流贴现值和其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值，以及土地出让金收入，能够超过地方政府的土地征收和开发区基础设施建设成本，那么，就值得继续低价出让工业用地。正是出于上述盘算，地方政府在低价出让制造业用地的同时，往往高价招、拍、挂出让商、住用地来获得超额收益（陶然等，2009）。[1]

（1）如果仔细考察制造业与服务业的特点，这种差别性的出让策略就不难理解。制造业部门，特别是那些中国具有比较优势的中、低端制造业部门，有一个重要特点是缺乏区位特质性（location non-specificity）。换句话说，大部分制造业企业并不是为本地消费者进行生产，他们往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品（tradable goods）。在国内各地区乃至全球争夺制造业生产投资的激烈竞争下，这些企业对生产成本非常敏感，而且也很容易进行生产区位的调整。面对制造业部门较高的流动性，处于强大区域竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施，乃至企业所得税减免、放松环境政策和劳动管制在内的一整套优惠政策包。在这种背景下，地方政府以协议方式来低价乃至零地价或负地价出让工业用地不足为奇。他们往往并不预期工业用地出让能够给地方政府带来净收入，甚至可以接受短期财政上的净损失。与制造业不

这里不妨简单总结一下当前阶段中国的经济增长模式。这是一种可以以“竞次式区域竞争”为主要特点的增长模式。换句话说，从公共财政理论的角度看，1990年代中后期以来地方政府进行的、以提供廉价制造业用地、放松劳动保护和环境管制为主要手段的大规模制造业招商引资，根源于以下三类财政外部效应的同向作用：首先是区域之间水平财政竞争产生的外部效应（horizontal fiscal externality），它是指地方政府通过提供多种优惠政策（包括从农民那里征用廉价土地，放松环境管制和放松劳动保护）吸引制造业投资时，并不考虑这种投资竞争对其他地区税基的负面影响，结果是地方政府提供的优惠政策超过社会最优水平；第二种外部效应是分税制改革带来的中央—地方垂直税收竞争外部效应（vertical fiscal externality），即中央通过分税制提高对制造业税收税率和分成比例时，对地方政府税基产生负面影响（降低了地方政府可征税的税基）。但在中国这样一个单一制国家，地方政府虽基本无权制定正式税率、但却可以在一定程度上操纵如土地、劳动力或环境在内的生产要素价格。地方政府于是选择通过进一步竞次，为制造业投资者提供更优惠条件来做大税基来实现地方税收收入最大化；而第三种外部效应，即本地制造业对本地服务业发展的溢出效应（及其对归地方政府所有的营业税和商、住用地出让金的

同，大部分服务业部门提供的是在被本地居民消费的服务，这些属于非贸易品（non-tradable goods）服务必须在本地被提供和消费。而由于中国地方政府基本垄断了本地商、住用地一级市场，从而在提供商、住用地上有很强的谈判能力，结果是虽然工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”，但在商、住用地方面形成了众多“局域性卖方市场”。地方政府完全可以通过“招、拍、挂”方式高价出让土地，并将这种高地价转嫁给本地服务业的消费者。所以，我们自然会观察到地方政府通过设立“土地储备中心”来调节和控制商、住用地的供地规模，提高其商住用地土地出让金收入。

正向影响），则会使地方政府愿意进一步加大各种优惠政策来吸引制造业投资，因为制造业用地出让上的财政损失可以通过制造业发展后带来的服务业发展和相应营业税、土地出让金的增加而弥补（Tao et al, 2010）。

二、中国当前阶段经济增长方式下的城市化模式及其扭曲

本报告上一部分对当前阶段中国经济增长方式的分析，有助于我们理解同一阶段中国城市化模式的本质，及这种城市化模式所带来的一系列经济与社会扭曲。后者主要表现为中国的空间城市化与人口城市化的不平衡，即中国在空间城市化大跃进的同时，无法实现人口的完全城市化。如表一所示，从2001年到2008年，中国城镇人口年增长率只有3.55%，而城市建成区面积却高达6.2%，城市建设用地面积增加速度更高达7.4%，这表明了城市化过程中人口城市化的速度慢于空间城市化的速度。此外，正如本报告后面分析所指出的，由于工业用地比重过高，目前的城市化模式不仅带来城市用地结构的失衡并引致房地产泡沫，而且还造就了当前中国城市化过程中以流动人口与失地农民为主体的两个重要的弱势群体。

表一 中国城镇人口与城市建设用地面积年均增长比较(%)

年份	城镇人口	城市建成区面积	城市建设用地面积
2001-2005	4.13	7.70	7.50
2006-2008	2.57	3.73	7.23
2001-2008	3.55	6.20	7.40

资料来源：根据《中国城乡建设统计年鉴》（2008）和《中国统计年鉴》（2009）计算。

注：2005年城市建设用地面积缺北京和上海数据，系采用2004年和2006年数据的平均值替代。

2.1 空间城市化大跃进中的用地结构失衡与房地产泡沫

中国当前增长方式的一个最重要特点，就是地方政府在区域竞争中为了招商引资，通过“竞次式”的竞争，为制造业投资者提供低价土地、补贴性基础设施并降低劳工基本权益和环境保护等方面标准。随着发端于1990年代中期的国有、乡镇企业改制、重组乃至破产逐渐完成，地方政府，特别是沿海地区地方政府，开始大规模建设各类工业开发区。2003年7月全国各类开发区清理整顿结果显示，全国各类开发区达到6866个，规划面积3.86万平方公里。这些开发区到2006年底被中央核减至1568个，规划面积压缩至9949平方公里。但事实上，这些被核减掉的开发区大多数只是摘掉了“开发区”的名称而已，多数转变成所谓的“城镇工业功能区”或“城镇工业集中区”，原有的开发区功能以及开发区的空间规模几乎没有任何改变。根据笔者的观察，2006年以后各地实际运作的工业开发区

（包括城镇工业功能区或工业集中区）非但数量没有减少，而且用地规模依然在不断扩大。[2]

为吸引工业投资者，这些开发区一方面事先进行“三通一平”、“七通一平”[3]等配套基础设施投资，另一方面制定各种税收和管理方面的优惠政策来招商引资。在2003年前后的一波开发区热潮中，各地制定的招商引资政策中几乎毫无例外地设置了用地优惠政策，包括以低价协议出让工业用地，按投资额度返还部分出让金等。这些开发区甚至每隔一段时间根据招商引资的进度，分析本地商务环境和生产成本的优劣并随时调整包括用地优惠在内的招商引资政策。经常出现的情况，是基础设施完备的工业用地仅以成本价、甚至是所谓的“零地价”出让给投资者50年。由于地方政府需要事先付出土地征收成本、基础设施配套成本，因此出让工业用地往往意味着地方政府从土地征收到招商入门这个过程中在财政上实际上是净损失的。以珠江三角洲这个中国最为活跃的制造业中心为例，1990年代末期和二十世纪初，很多市、县、镇级地方政府提出“零地价”来争取工业发展。长江三角洲的情况也不例外，即使在土地资源最为紧缺的的浙江省，征地和基础设施配套成本高达10万元/亩的工业用地，平均出让价格只有8.6万元/亩，大约有四分之一的开发区出让价不到成本价的一半。2002年后的一段时间，很多市县工业用地的

（2）2007年开展的全国土地执法“百日行动”清查结果显示，全国违规新设和扩大各类开发区涉及用地达到6.07万公顷（91万亩）。考虑到中国只有2862个县级行政单位，这个数字意味着平均每个县级行政单位至少有两个开发区。在一些较发达的县市，大部分乡镇都设有“开发区”或所谓的“城镇工业功能区”（陶然等，2009）。

（3）所谓“三通一平”，即通水、通路、通电和土地平整。近些年为了招商引资，很多开发区甚至不惜巨资事先进行“七通一平”建设，即通路、通电、通信、通上水、通下水、通燃气、通热力及宗地内土地平整。

价格都在下降，降幅达到每平方米40元至50元（黄小虎，2007）。以苏南模式著称的苏、锡、常地区，对外来投资的竞争更加激烈。苏州市这个中国吸引FDI最成功的城市之一，在二十世纪初每亩征地和建设成本高达20万元的工业用地平均出让价格只有每亩15万人民币。为与苏州竞争FDI，周边一些地区甚至为投资者提供出让金低至每亩5-10万的工业用地。由于土地征收和建设成本在这些地区较为类似，可知在这类投资竞争中地方政府付出多大的代价。

最近几年，随着沿海发达地区建设用地指标短缺、劳动力紧张以及欠发达地区政府在农村税费改革后收入下降并追求新的税基，工业开发区建设热潮有从沿海发达地区向沿海欠发达和内地地区大规模蔓延的趋势。近几年来，笔者在苏北、福建内地、安徽、江西、湖南、湖北、四川、重庆等地进行的调查发现，欠发达地区的工业开发区热潮一浪高过一浪，很多县、市，乃至乡镇都在大搞开发区建设。在招商引资过程中，各地几乎毫无例外地为工业投资者提供低价土地和补贴性基础设施，局部地区一亩工业用地的出让金，扣除征地成本和基础设施建设成本后，地方财政净损失居然高达十万甚至更多。

不可否认，以土地为主要优惠政策工具的经济增长与城市发展模式确实带来了2002-2008年间中国经济的超常规增长，国内各个区域之间的激烈竞争也导致了中国制造业的超常规发展，并推动本地服务业部门、尤其是房地产业高速增长。但与此同时，也必须看到，上述增长模式的代价是很大的：以“区域竞次”模式来吸引制造业投资并成为全世界中、低端制造业中心（往往也是低土地利用率、高能耗、高材耗产业中心）的增长模式，实际上已经

给中国带来一系列经济、社会和环境方面的长期负面影响。而土地的价格被人为扭曲，也必然带来城市发展过程中用地结构方面的严重失衡。

目前，中国城乡建设用地约24万平方公里，从结构上来看，总量的5/6是分散在农村的农民集体非农建设用地，剩下大约1/6是城市建设用地。从1990-2004年，中国城镇建设用地由1.3万平方公里扩大到近3.914万平方公里，城镇人均建设用地已达155平方米（谈明洪和李秀彬，2010）。[(4)] 仅仅从城市来看，全国城市工业用地规模2004年已经达到7900平方公里，2008年增加到9853平方公里，占全部城市建设用地面积25%以上，而生态用地比重只有10%，居住用地比重一直在31%左右徘徊，上海、苏州等发达城市也达到了25.77%和31.79%。而世界各国城市规划标准是城市工业用地一般不超过城市用地的10-15%（黄贤金等，2007；戴雪芬，2006）。

如表二所示，中国城市土地利用结构非常不合理，工业用地比重偏大，住宅、交通、环境绿化和第三产业用地比重却较低。这显然与土地出让价格紧密相关。比如2006年，全国主要城市总体综合地价水平值为1544元/平方米，其中，商业用地平均地价为2480元/平方米，居住用地平均地价为1681元/平方米，工业用地平均地价为485元/平方米；到2010年，全国主要城市综合地价水平值为每平方米2882元，比上年增长了229元。其中商业用地地价最高，为每平方米5185元，其次为居住用地，每平方米4245元，工业用地地价最低，为每平方米629元（中国社会科学院，各年）。

（4）2004年全国村庄建设用地2.48亿亩，按当年农业人口计算，人均村庄用地218平方米，高出国家定额最高值（150平方米/人）45.3%。

表二 中国城市建设用地构成与比例（2004-2009）

平方公里/年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
城市建设用地	30781	29638	31766	33923	36711	38727
居住用地	9729	9297	9772	10497	11290	12056
公共设施用地	3772	3704	4229	4399	4678	4848
工业仓储用地	7900	7533	7998	8580	9265	9853
对外交通用地	1717	1448	1407	1498	1617	1673
道路广场用地	2989	2983	3378	3668	4031	4369
市政公用设施用地	1053	1069	1120	1164	1251	1300
绿地	2856	2911	3155	3404	3786	3868
特殊用地	766	694	708	713	794	760
百分比/年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
城市建设用地	100	100	100	100	100	100
居住用地	31.6	31.4	30.8	30.9	30.8	31.1
公共设施用地	12.3	12.5	13.3	13.0	12.7	12.5
工业用地	25.7	25.4	25.2	25.3	25.2	25.4
对外交通用地	5.6	4.9	4.4	4.4	4.4	4.3
道路广场用地	9.7	10.1	10.6	10.8	11.0	11.3
市政公用设施用地	3.4	3.6	3.5	3.4	3.4	3.4
绿地	9.3	9.8	9.9	10.0	10.3	10.0
特殊用地	2.5	2.3	2.2	2.1	2.2	2.0

数据来源：《中国城乡建设统计年鉴》各年。

注：2009年、2008年、2007年、2006年不含上海的数据，2005年不含北京和上海的数据，2003年和2004年没有数据缺失。

从城市建设用地出让的增量来看，工业用地占比在40-50%之间。如表三所示，2003、2005、2007年，中国分别供应工矿仓储用地9.94、9.05、13.56万公顷，分别占建设用地供应增量总量的51.4%、54.7%与57.7%，工业用地价格在这三年中增长缓慢，分别为每公顷125、138、156万元，而同期商服用地价格分别为每公顷355、634、871万元，住宅用地每公顷598、680、1131万元[5]。

表三 中国各类城市建设用地出让面积、比例与价格（2003，2005，2007）

2003	土地综数（宗）	面积（公顷）	面积比例（%）	成交总价款（千万元）	单价（万元）
总出让	207387	193603	100	54213	280
商服用地	59702	39082	20.2	13862	355
工矿仓储用地	58827	99435	51.4	12473	125
公用设施用地	3628	5815	3.0	939	162
公共建筑用地	1864	2929	1.5	582	199
住宅用地	81487	43323	22.4	25899	598
交通运输用地	581	600	0.3	107	179
水利设施用地	128	800	0.4	28	35
特殊用地	1170	1618	0.8	322	199

（转下页）

（5）中小城市同样存在着工业用地比例过高、增长过快的问题。如1990-2001年昆山市城市工业用地年均增长210.92公顷，占建设用地总量年均增长量的1/2，年均递增21.25%。昆山、吴江、张家港、太仓、宜兴、溧阳等地人均工业用地面积达40-70平方米。总体来看，中国人均工业用地面积也大大超过15-25平方米/人的国标范围（黄贤金等，2007）。

（接上页）

2005	土地综数（宗）	面积（公顷）	面积比例（%）	成交总价款（千万元）	单价（万元）
总出让	162112	165586	100	58838	355
商服用地	34386	23268	14.1	14741	634
工矿仓储用地	43027	90512	54.7	12500	138
公共设施用地	2134	1994	1.2	1067	535
公共建筑用地	1627	2436	1.5	586	241
住宅用地	80285	43675	26.4	29693	680
交通运输用地	161	1246	0.8	151	121
水利设施用地	311	268	0.2	22	82
特殊用地	181	2188	1.3	79	36
2007	**土地综数（宗）**	**面积（公顷）**	**面积比例（%）**	**成交总价款（千万元）**	**单价（万元）**
总出让	160404	234961	100	122167	520
商服用地	25737	26975	11.5	23495	871
工矿仓储用地	43477	135629	57.7	21102	156
公共设施用地	1702	1454	0.6	483	332
公共建筑用地	1507	2121	0.9	1201	566
住宅用地	87393	66575	28.3	75309	1131
交通运输用地	411	1414	0.6	489	346
水利设施用地	127	606	0.3	65	107
特殊用地	50	188	0.1	24	129

数据来源：《中国国土资源统计年鉴》各年。

上述土地出让模式带来的负面结果相当突出。一方面，廉价的制造业用地导致各城市的经济高速增长大多依赖土地的“平面扩张”，各类工业开发区用地不集约，

“圈地”现象十分严重。一些城市大建“花园式工厂”，占用了大量土地资源，从而挤压了耕地资源和人民生活最需要的居住用地。另一方面，土地和空间的利用率低下。一些工业企业以较低价格（往往是最低保护价）受让土地使用权后，经常是使用一部分，闲置一部分，有些企业甚至在厂区内搞大面积的绿化。地方政府为最大化商、住用地出让金，必然会进行垄断、控制性的供给。

这里不妨再深入分析一下以工业用地低价、过度供给为重要特征的经济增长模式与当前房地产泡沫的关系。“区域竞次”过程中的过低生产要素（包括土地以及缺乏劳动保护及足额社会保险支付的劳工）价格以及环境管制松懈，导致经济体中制造业投资过多，并形成过剩的、国内市场无法消化的制造业生产能力。同时，现有的低补偿征地模式和低水平（执行）社会保险也使得失地农民和流动劳工这两个巨大群体的消费水平很难随着经济增长而同步提升，而这又进一步恶化了中国经济增长中的内需不足问题。

为了消化积累的过剩制造业生产能力，政府不得不人为地压低人民币汇率，因为只有这样才可以把过剩的制造业生产能力输出到国际市场。而一旦人民币被人为低估，就会带来不断增加的制造业部门的出口顺差。人民币汇率无法随生产力进步适时调整又自然会诱致那些认为人民币最后不得不被迫升值的投机者向中国投入大量热钱，结果造成外汇储备的迅速累积。中国的外汇储备在1995年只有736亿美金，到2000年缓慢增加到1656亿美金，到2004年就迅速达到6099亿美元，2006年更超过一万亿，在2009年4月突破2万亿后，到2011年三月更一举突破三万亿。央行被迫发放超过20万亿的人民币对冲，结果是经济中出现严

重的流动性过剩（国家外汇管理局，2011）。

过剩的流动性自然会涌入到因地方政府垄断少供的商、住用地上，导致房地产价格的飙升和畸高。2004年之前的大部分时间，中国房价仍然以低于5%的增长速度稳定增长。但是，2004年第一季度，房价迅速上升，增长甚至接近两位数。为稳定市场，中央政府开始推行房地产调控政策，当时主要是管理和规范土地供应，因为当时普遍认为土地市场中存在太多的腐败，助长了投机和高价格。但这些规范土地市场的措施并没有解决问题，房价上升速度达到了两位数。2005年5月，另一轮房价调整措施出台，除了增加中低收入阶层住房建设用地供应之外，还惩罚土地投机者，营业税也被用来当成管理房价的政策工具。此后，房价增长虽有所放缓，但仍保持了5%以上的增长速度。中央政府发现这些政策无法实现控制房价的目标后，就开始采取更强硬的政策，强制规定住宅用地的供应比例以及商品房比例甚至面积。税收和利率调控手段都被运用起来。[6]特别是从2006年年底开始，随着经济流动性的增加，加上“招、拍、挂”的大规模推行，各地不断刷新“地王”纪录，出现了地价房价追涨的局面。尽管央行2007年前后连续四次加息，均未遏制房价急速上涨之势。直到2008年金融危机，经历过2007年的两位数增长之后，中国房地产市场才开始出现调整，房价涨幅趋缓，2009年第一季度价格同比下跌1.1%。但随着四万亿财政投入、10万亿信贷投入政策和一系列房地产刺激政策

（6）2003年下半年以来，中国政府对地产行业的调控名目繁多，先后出台了“121文”、“新老国八条”、“国六条”、“国十五条”等政策，包括推行“招、拍、挂”、控制土地供应和推进经适房与廉租房建设等，并首次祭出取消房贷优惠利率、提高购房首付比例、加息，对二手房交易征收交易税等金融财税手段。尽管实行了这些干预措施，房价上涨速度仍在高位运行，甚至出现了越调越涨的情况。

的出台，2009年第三季度的房地产市场又出现了戏剧性的反弹，并在2010年上半年实现两位数增长。如2010年4月，房价增长了12.8%，这是自2000年以来的最快增长速度，而且房价增长是在全国大范围内发生（Su and Tao, 2011）。自2011年中央采取更严厉宏观调整政策以来，一线城市房地产价格上涨趋势得到遏制，但二三线城市的房地产价格却开始加速上涨。

上述房价在过去10年以来的迅速增长乃至泡沫化，使得成为人口城市化主力的绝大部分农村流动人口根本无力购买商品房。实际上，在当前发展阶段，即使那些具有高等教育学历的劳动力市场新进入者也往往发现现有住房价格远远超出其支付能力。这显然对中国农村人口的城市化构成了主要约束。

2.2户籍制度改革中的人口不完全城市化：流动人口与失地农民

当前中国经济的增长模式带来的负面效果，不仅体现在经济中土地利用结构失衡、流动性过剩以及很容易带来房地产泡沫方面，还体现在其重大的负面社会效应上，因为它很容易损害为数众多的农村打工者和被征地农民的利益。地方政府为吸引投资而放松劳工保护标准，有时连劳工的基本权益都不去保障，更不用说去推动能够为外来流动人口提供实质性公共服务（如最低生活保障、子女平等就学和廉租房）的户籍制度改革。同时，为推动制造业发展而进行的大规模低价圈地已经造成数以千万计的城郊农民失去土地。在地方政府可强制征地、单方面制定土地补偿标准并垄断城市建设用地土地出让一级市场的体制下，

绝大部分失地农民很难分享因城市化、工业化带来的土地增值收益，往往陷入失地又失业的情况。一旦处理不好，很容易恶化城乡关系，造成极大的社会不稳定（陶然和汪晖，2009）。

2.2.1不完全人口城市化与刘易斯转折点悖论

在当前的户籍制度下，上亿的城市农民工虽然已经以城市为主要工作和生活所在地，但却无法定居下来，并带来一系列不利的社会后果。与此同时，人口从农村到城市的大规模流动却没有带来户籍制度改革相应的突破。不可否认的是，中国的户籍制度不仅仍然存在，而且还在继续发挥作用。不仅主要大中城市的户籍制度没有真正放开，跨省区的户籍改革更是困难重重。这就使得中国的乡-城人口迁移模式不同于其他很多国家城市化过程中那种以“永久性家庭迁移”为主导的迁移模式，而多以“临时性、单身、钟摆式迁移”为主。（陶然和徐志刚，2005）。以广东这个外来打工人口最多的省份为例，数千万外来流动人口聚集在广东尤其是珠江三角洲就业，但却基本没有稳定的长久居留预期，只能每年在广东城市和内地农村之间进行往返式流动。这不仅带来了每年春运期间珠三角巨大的交通压力和移动成本，也给流动人口家庭和整个社会带来了多维度的负面影响。大量农村流动人口不得不忍受家庭分居、子女成长和教育无法有效监护、老人得不到照顾等痛苦。特别是由于父母外出打工从而无法监督子女学习，打工者子女在农村学校就读，即使是在农村的寄宿制学校就读，其心理、生理方面的发育往往会受到很大的负面影响，不仅对于这些孩子的前途非常不利，而且也不利于社会长久稳定和发展。根据广州日报报道，

广州大学人权研究中心披露了基于广东三大监狱新生代农民工犯罪调查的最新数据，农民工罪犯中九成以上在26岁以下；八成犯罪的新生代农民工在幼年时期被留守农村、无人看管（广州日报，2009年11月9日）。

当各级地方政府为追求财税收入最大化而努力营造“对商业友好”的投资环境过程中，地方政府在公共产品上的投资也自然而然地偏向于那些能够提高企业生产力的硬件投资，尤其是城市和工业园区的基础设施建设，而必然忽视为城市居民提供基本生活、住房、教育、医疗保障等公共服务而进行的软件投资。即使最近几年来“胡温新政”的推行在软件方面的投入有所增加，但这些政策一旦落实到地方层面，其瞄准目标也往往是那些具有城市户口的本地常住居民。实质性的户籍制度改革基本停滞不前，那些特别需要在城市永久定居下来的外来农民工的利益很少或基本没有得到考虑。

在有关中国城市化问题的讨论中，学术界和政府部门没有分歧的一点，是城市化首先应该是人口的城市化，是把大量农民工变成市民的城市化。因此，只要大部分农民工没有在城市实现永久定居，任何人口城市化指标体系得出来的高城市化率都是“伪城市化”或“不完全城市化”。

但现实情况正是“伪城市化”或“不完全人口城市化”。国务院发展研究中心2007年对劳务输出县301个村的调查显示，改革以来累计迁移落户的外出就业农民工，只相当于目前外出就业农民工的1.7%。若照此计算，全国1.4亿进城农民工中只有200万左右通过买房、结婚等方式获得城镇户口。基于2000年的普查和2005年的1%人口抽样调查数据的计算，在这两个年份期间，城市人口比

重从36.6%提高到44.7%。而与此同时，被算为城市的人口中仍持农业户口者的比重却从40.3%提高到了46.8%。也就是说，城市人口的增量中，71.8%是农业户口（崔传义，2007）。而根据最新的人口普查公报，到2010年，我国大陆地区的13.4亿人口中，居住在城镇的人口为6.66亿人，占49.68%；居住在乡村的人口为6.74亿，占50.32%。同2000年第五次全国人口普查相比，城镇人口增加2.07亿人，乡村人口减少1.33亿人，城镇人口比重上升13.46个百分点（国家统计局，2011）。[7]在新增的城市人口中，仍然有相当部分是农业户口。据估计，在目前统计的城镇人口中，包括1.5亿农民工在内，至少有2亿人并没有城市户口（陈锡文，2010）。

因此，我国城市化率近年来的迅速攀升很大程度上是由于流动人口被统计为城市人口所致。在户籍改革没有取得实质性突破的情况下，这些流动人口不能享受与拥有城市户口者相同的城市公共服务，其中大部分预期未来仍要回农村老家。换句话说，中国当前的城市化模式是在农民工黄金年龄段利用这些劳动力，而一旦他们年老或健康状况恶化时，再将其推回农村。这种模式，不仅从保障作为国家公民的农民工基本公民权利尤其是就业权利角度看很不合理，而且也不利于扩大内需以实现中国经济的可持续发展。由于缺乏在城市居留的长久预期，其消费、储蓄乃至人力资本模式也必然与城市常住人口存在显著差异，不利于其长久人力资本投资、收入提高乃至消费模式提升。

要改变作为外来劳动力吸纳主体的沿海地区和内地大、中城市存在的城市常住与流动人口结构失衡的情况，

（7）城乡人口是指居住在我国境内城镇、乡村地域上的人口，城镇、乡村是按2008年国家统计局《统计上划分城乡的规定》划分的（国家统计局，2011年）。

关键是如何尽快改善农民工在城市的生活状态，把他们由单纯的劳动力转变成有助于城市持久发展的生产力。任何有关户籍制度的改革努力，如果不能切实以外来农民工为主体的外来人口为重点，就容易变成表面功夫。从这个意义上讲，对当前中国的发展阶段而言，更有意义的城市化不是城市常住人口的简单增加，更不是城市面积的扩大和开发区、新城的大规模建设，而是尽享城市公共服务的市民的增加。

为什么切实推进户籍制度的改革会这么困难？本质上这是一个关于地方政府激励的问题。当然，关于现阶段“城市户口”到底包含什么排他性的公共服务，通过什么方式提供这些服务，也存在很多认识方面的误区。由于我国几乎所有的生活消费品都已市场化，而随着就业市场化和非国有企业成为城市就业的主要创造者，就业也逐渐与城市户口脱钩。即使是一些城市政府提供的就业岗位，比如环保、卫生之类的低端职位，也开始招纳外地人口。城市户口与就业的逐渐脱钩，也就意味着户口与就业相关的社会保险（即所谓的“五险一金”，养老、医疗、失业、工伤、生育保险及住房公积金）脱钩，这些保险是由作为雇主的企业和作为雇员的个人（单独或共同）缴纳。因此，如果劳动者就业单位为其雇员上了这些社会保险，则不管该雇员是否有本地城市户口，都可以享受这些保险。从这个意义上讲，当前阶段某地城市户口主要意味着那些由该地城市政府所提供的、与城市户口相关的、具有排他性的三项公共服务：以城市最低生活保障为主的社会救助服务，以经济适用房和廉租房实物或租金补贴为主的政府补贴性住房安排，以及迁移人口子女在城市公立学校平等就学的机会。

上述三项福利中，最困难的，或者换句话说对地方政府而言成本最高的是“保障性住房”。近年来，中国的住房保障体系（如经济适用房和廉租房）建设取得了相当快的进展，经济适用房和廉租房的建设已经初具规模，或开始加速，特别是伴随着2009年以来的房价调控，政府已经把保障性住房建设放到了前所未有的重要地位。“十二五规划”中关于房地产发展的一个重要举措是大大增加保障性住房供应。2010年以来，我国城市住房保障对象已经大大扩展。不仅要对没有购房支付能力的低收入家庭提供廉租房，还要对有一定支付能力的低收入家庭配售经济适用房，外加对中等收入家庭自住需求提供限价房，以及对夹心层和过渡期住房需求提供公租房。2010年全国各类保障性住房和棚户区改造住房已经开工590万套，基本建成370万套，而2011年计划保障性住房、各类棚户区改造要达到1000万套。从趋势上看，公共租赁住房将成为保障性住房的主要形式，来解决低收入和中等偏下收入群体、新就业职工和外来务工人员的住房问题。

应该说，在当前城市房价高企的情况下，适当增加保障性住房的供应，可能确有一定的必要性。但是，如果不能通过采取有效增加供给的措施，让商品房市场的房价逐渐降下来，并使大部分需要购房家庭通过房地产市场购买或租赁住房，那么政府就不得不大规模去建设保障性住房。关键问题是，覆盖面如此之广的政府保障房体系，在中国当前体制下是否可以切实建立起来？其次，即使能够建立起来，这套体系是否能够实现有效的运作？从目前情况来看，即使中央不断施加压力，相当部分地区也没有很强积极性去大规模建设保障性住房，尤其是没有积极性去为那些真正需要住房的外来农民工家庭以及非本地户籍的

大专毕业生提供保障性住房。其中的道理很简单，在地方财政垄断、过少供给商、住用地、地方财政高度依赖商、住用地出让金来规划城市基础设施和工业开发区的情况下，要求地方政府大规模地去提供保障性住房，如果不是与虎谋皮，也至少是勉为其难的。因为一旦开始大规模供地以进行保障性住房建设，不仅地方政府的商、住用地出让金会显著下降，而且还会直接增加建房和维护的财政支出。因此，不少地方政府，尤其是那些房价高、外来人口流入较多的地方政府，在建设保障性住房上缺乏积极性，一点也不奇怪。即使在短期内地方迫于中央压力，不得不做出一些动作，但如果要求地方持续这样做，除非中央愿意大规模增加转移支付，或允许地方政府大规模从银行借钱。但如果中央不愿意出钱，就很容易出现“中央请客，地方买单”的情况，最后是政策难以实施。而如果允许地方大规模借钱，那么一旦控制不好，很容易出现银行坏账。

另外一个问题，是保障房盖起来后，如何能够真正实现公平分配，特别是不歧视那些外来人口？至少从中国保障性住房体系运行的有限历史情况来看，根本没有有效的体制和机制来实现这一点。从既有的保障房建设瞄准目标来看，这些保障体系大都只面对具有本地户口的城市居民。流动人口的居住问题并没有得到充分考虑。

需要指出，“低收入人群住房”这个概念，是指广义上由各种主体提供的、可以解决低收入人群基本居住问题的住房，既不意味着一定要由政府来提供保障，也不意味着福利社会，而是“居者有其所”。以珠三角为例，该地区农民工有50%的人的居住方式是依附性居住——居住在企业提供的员工集体宿舍或干脆在工作场所居住。剩下的

超过40%的流动人口则居住在以“城中村”、“城郊村”为主体的租赁房中，大部分地段的基础设施和公共服务都不到位。在当前城市地价、房价飙涨的情况下，要这些以农民工为主体的外来人口自己购买商品房，或要求地方政府为广大流动人口提供保障性住房，缺乏现实性。但为绝大多数新增城市化人口提供其财力可支付、且能维持基本尊严的住房，是中国农民工市民化、农民工家庭永久迁入城市的必要条件。

与不完全城市化带来的人口单身、临时性迁移紧密关联的另一个主要问题，是流动人口子女在城市公立学校免费接受义务教育的问题。实际上，这个问题与流动人口住房问题紧密相关。因为要实现举家迁移，不仅迁移家庭要在城市里找到符合其支付能力的住房，而且还要提供随迁子女在城市公办学校平等就学的权利。在我们近年来调查调研的多个省市，中央政府关于“流动人口子女在迁入地城市公立学校平等入学”的政策只是近年来在部分地区开始得到了较好执行。总体来看，农民工子女进入城市公立学校就读依然困难重重。很多农村流动人口，尤其是女性打工者，之所以在一定年龄后选择回乡，就是因为其子女无法在九年制义务教育阶段的城市公立学校顺利就学，更不用说在迁入地上高中和参加高考。[8]

（8）无论是从为流动人口子女提供教育所需成本对发达地区财力而言不高来看，还是从中国未来劳动力供给将开始偏紧、发达省份接纳外来人口子女入学并为未来培养各层次人才可以获得的收益来看，加快人口流入地区城市公立学校的平等准入不仅非常必要，而且得大于失。实际上，城市发展需要多层次人才，劳动力流动与组合应由市场决定，而不应由地方政府设置门槛，否则户籍改革只会停留在“投资移民”、“技术移民”这个阶段。此外，与户籍相关的还有城市低保，城市低保覆盖对象一直把农民工排除在外。但户籍制度改革的目标，是让越来越多的农民工获得城市户口并纳入城市低保。从国际经验来看，只要低保水平较低，依赖问题就不严重。从国际经验来看，只要低保标准设定合理，大多数贫困人口只是临

这里不妨进一步仔细考察国内经济学界近年来一直在争议的、我们称之为“刘易斯转折点悖论”的问题。“刘易斯转折点”论者指出，近年来中国的出生率、抚养比等人口结构数据的变化表明，随着出生率的下降，人口已经出现老龄化的趋势，同时人口红利正在下降，劳动力工资迅速上升，这些都预示着刘易斯转折点即将来临（Cai, 2008; 蔡昉，2010；Park et al., 2007）。有关学者采取直接观察农村劳动力加总数量、年龄结构和就业分布的方法，估算出目前农村只有最多不到1.2亿剩余劳动力，剩余比例是23.5%（蔡昉，2007）。蔡昉和王美艳（2007）估算了在目前劳动生产力水平下，农业究竟需要多少劳动力。结果是，按照不同劳动用工假设，需要1.78-2.28亿，然后再根据农村劳动力总规模4.85亿减去已有的农村劳动力转移规模（从2亿-2.3亿不等），发现农村剩余劳动力最多为1.07亿，最少甚至只有0.25亿。而且，在目前真正剩余的农村劳动力中，其中一半超过40岁，这部分人在未来实现转移将存在较大困难，而40岁以下的农村剩余劳动力充其量只有5800万，剩余比例为11.7%。基于具有全国代表性的抽样调查资料，都阳和王美艳（2010）还测算了农村劳动力资源的配置状况，根据计量经济模型预测了样本中每一个劳动力的迁移概率，然后基于微观数据预测的劳动力外出概率，推算出现有劳动力市场状况和制度环境下农业中可供转移的劳动力规模仅有4357万人。他们也指出，在3.26亿农业劳动力中，年龄分布上并不均衡，从事农业生

时性使用低保，不会陷入永久性依赖。实际上，通过户籍改革改善与农民工及其后代发展有关的制度性安排，就可以有效约束农民工及其后代对社会救助体系的依赖。在渐进式推进户籍改革过程中，首先获得城市户口者肯定是那些在本城市已工作和生活较长时间、收入达到较高水平的流动人口，这些人一般都有较稳定工作和较高收入，获得城市户口后陷入低保可能性很小。

产的农业劳动力中，40岁以上的人占52.1%，50岁以上者占28.7%，这些人的外出潜力较小。

但也有论者对“刘易斯转折点”提出质疑，认为“民工荒”出现以及非农行业工资上涨未必是转折点到来的证据。他们反对目前农村劳动力剩余有限的观点。指出即使扣除城市中1.5亿甚至更多的农民工，农村剩余劳动力绝对数仍然相当高，农村还有不少劳动力没有被充分利用起来。比如，Kwan（2009）、Islam and Yokota（2008）和Minami and Ma（2008）使用生产函数方法估计中国农村的剩余劳动力，都发现农村还有上亿的剩余劳动力。孟昕（2010）指出，如果将农村外出劳动力定义为16-65岁在镇外县内、县外省内和其他省份工作的农村劳动力人口，依据国家统计局的数据，2003年转移的中国农村劳动力是1.14亿，占农村劳动力总数的23.2%；2004年，这两个数据分别达到1.18亿和23.8%；2005年，这两个数据分别达到1.258亿和25%。依据其2008-2009年中国农民工大型调查的数据（RUMiC），发现2008年转移的农村劳动力占农村劳动力总数的25%，2009年这一比例甚至下降至23%。[(9)] 周天勇（2010）认为，中国目前有7.8亿左右劳动力，城市中固定工作的大约2亿，还有5.68亿农村劳动力，城市中农民工大约2亿，在农村企业中有0.8亿，从事农业的大约3亿，考虑到目前中国农业劳动力人均耕地面

（9）王庆（2010）指出，2008年中国第一产业就业人数占全部就业人数的比例高达35%。尽管与10年前的45%和20年前的55%相比，这一比例已有大幅下降，但与韩国和日本相当发展阶段的数据相比，中国这一比例仍是韩国的1.7倍和日本的2.0倍。中国二、三产业（即制造业和服务业）劳动力生产率一直保持在第一产业(即农业、其他农业活动)的4.5-5.0倍的水平，这就说明第一产业在中国就业总人数中所占比例仍过高，农村和农业劳动力过剩仍十分明显。他估算农村有8000万至1亿农村剩余劳动力可以进城从事非农业工作。

积排在孟加拉和越南之后，为世界倒数第三位。即使与日本、韩国和中国台湾地区这样的世界小规模的家庭农业比较，我国农场规模也只是他们的三分之一到四分之一。这意味着农村剩余劳动力并不少。

仔细考察发现，“刘易斯拐点”论者关于中国农村剩余劳动力目前已经有限的计算结论依赖于较强的假设。比如，估算农业究竟需要多少劳动力时，学者基本上是假定目前的农业劳动生产率水平，因此计算出农业需要劳动力高达1.78-2.28亿（蔡昉和王美艳，2007）。但这样可能存在的问题，恰恰就是在估算“剩余劳动力”时，这一假定不完全现实。毕竟，只要农业和非农部门存在较大劳动生产率差距，理论上就存在通过转移实现向非农产业转移者和继续留守农业者双方收入同时提升的机会，而后者恰恰来自于通过扩大农业生产规模、农业技术进步和机械化带来的农业劳动生产率提高，或者说农业将可以通过技术进步来大大降低其对劳动力的需求。学者在利用微观数据进行的迁移概率 分析与剩余劳动力计算，也假定了现有劳动力市场状况和制度环境所得到的分析结果（都阳和王美艳，2010）。但需要指出，正是现有制度环境导致了农村劳动力无法实现向城市的举家永久性迁移，使得目前农村在仍有不少潜在可转移劳动力的情况下，就开始出现“民工荒”和工资上涨。而超过40岁以上劳动力未来转移困难的观点，虽有一定道理，但这种情况之所以存在，正是目前的制度环境，包括户籍和工厂用工制度所带来。在这种制度环境下，很多农民工在城市度过人生最黄金年龄段、步入中年后，就不得不因为家庭原因、用工制度原因而返乡，后者是指城市劳动力用工部门只招聘黄金年龄段的劳动力，基本不录用40岁以上的劳动力，这在很大程度上又

恰恰是由于当时劳动力过剩带来的。实际上，在很多发达国家和一些劳动力不那么充裕的发展中国家，很多企业都会雇用具有更高年龄段的劳动者。而日本，韩国、台湾等经济体发展的经验也表明，中年以上劳动力留在城市工作，甚至返乡后重新外出，并不是小概率事件。可以预期，一旦劳动力市场出现紧张，同时户籍制度改革的推进能够为外来劳动力举家迁移和永久定居创造条件后，就会有更多的留守劳动力、或更高年龄段的农村劳动力会进入或重返城市，或一些原打算返乡的劳动力继续留在城市劳动力市场。

在我们看来，要破解“刘易斯拐点悖论”，即一方面农村还有不少潜在可转移的劳动力、但城市劳动力市场却开始偏紧这个现象，关键就在于对户籍制度对城市劳动力供给的约束效应有更深入的理解。具体而言，在目前的户籍制度下，中国的乡-城人口迁移模式不同于其他很多经济体城市化过程中那种以永久性、家庭迁移为主导的模式，而多为临时性、单身、钟摆式迁移。这种人口迁移模式，至少会从两个维度提高农村劳动力进城务工的保留工资，从而降低城市劳动力市场的有效供给：首先是由于大部分农民工进行单身迁移，与中国农村的社会传统结合在一起，造成大部分外出临时性迁移人口每年都需要返乡探亲过节，不仅要支付不菲的交通费用，还需要花费相当数额的人情支出，这些支出，往往会在相当程度上消耗掉农民工外出务工的收益，这就必然会提高农村劳动力选择外出打工的保留工资，从而降低劳动力供给；其次，由于城市生活费用较高，尤其是现有户籍体制下非户籍流动人口无法享受与户口相关的保障性住房和子女在城市公立学校的平等就学，导致流动人口进行家庭迁移所必须支付的住

房和教育费用较高，因此，相当部分流动人口，即使是已婚流动人口，也只能选择单身迁移，结果是为了照顾留在农村的孩子乃至老人，有相当一部分流动人口家庭不得不选择夫妻中的一方，特别是妻子留在农村，而如果实现举家迁移，这部分留守劳动力本来是可以向城市的劳动力市场供给劳动力，而不是目前不得不放弃城市高收入机会的情况。

2.2.2 城市化过程中的土地征用与农村建设用地管理体制

在目前中国的增长模式中，地方政府之所以可以大规模从农村征地，并将征来土地大部分低价出让给制造业投资者，少部分高价招、拍、挂给商、住用地投资者，其根本原因在于现有征地制度和土地出让体制赋予了地方政府垄断城市用地一级市场的权力。虽然2004年《宪法》修正案规定，国家出于公共利益需要可依照法律对土地实行征收、征用并给予补偿。但《宪法》及《土地管理法》等相关法律、法规对“公共利益”的确切内涵始终缺乏明确界定。实际操作中出现的情况，就是除城市基础设施建设需要向农村集体组织征地外，绝大部分的非公益类型用地需求，包括工业、商住房地产开发用地等，都必须通过政府土地征收来满足。但在征地过程中，不论农村土地的所有者（村集体）、还是使用者（个体农户），在土地征收补偿谈判中都处于相对弱势地位。出于自身财政利益的考虑，基层政府倾向于执行较低标准的补偿政策。不少失地农民由于教育程度较低，又缺乏非农业劳动技能，容易陷入“失地又失业”的困境。即使近年来在部分地区开始推行的被征地农民社会保障政策（即所谓的“用土地换社

保”），也主要是由地方政府来主导和制定。在社会保障范围、标准上，被征地农民缺乏发言权，结果是已建立失地农民社会保障的城市普遍保障不足。一些地区“土地换社保”甚至成为地方政府规避短期政府财政支出的手段——通过承诺在未来给与失地农民一定的社会保障，地方政府在本期支付给失地农民的现金补偿可以进一步下降，政府则可以一次性收取40-70年的土地收益，而把社保支出的责任推后（汪晖和陶然，2009）。

过去十年中，中国绝大多数的城郊见证了城市空间的跃进式扩张，并伴随着大量失地农民的产生。近年土地征收规模达到了每年250-300万亩左右。如果按人均1亩地推算，每年大约有250万到300万农民失去土地。到2006年全国失地农民已超过4000万，未来10-15年将进一步增加到7000万（天则经济研究所，2007）。征地补偿不足已成为了农民上访的首要原因。在部分地区，征地纠纷甚至造成了群体性事件，严重危害了社会安定团结。[10]

为解决土地征收方面出现的一系列问题，国务院与国土资源部等相关部门近年来也出台了一系列政策和法规来规范和约束地方政府。比如，撤消开发区，强化土地监察力度，并要求地方政府以更市场化的方式出让土地。[11]

（10）据2005年的一个统计，在全国发生的近8万起群体事件中，农民维权占30%，其中因征地补偿不公而发生的群体事件占农民维权的70%。在中央电视台“焦点访谈”节目2005年电话记录的74000多起群体性事件中，有15312起与土地有关。其中多数是政府低成本征收征用农民土地导致的冲突（2006）；后来土地引起的冲突上升到约60%（于建嵘，2006）。

（11）比如，《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号，或国务院31号文件）就明确要求：“必须采取招标拍卖挂牌方式公开出让或租赁，必须严格执行《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》和《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》规定的程序和方法”，并指出，这“对于加强宏观调控，严把土地“闸门，有效控制土地供应总量；对于遏制工业用地压价竞争、低成本过度扩张，实现国有资产保值增值；对于建立完善土地市场机制，更大程度地发挥市场配置资源的

但我们最近几年在各地调查却表明，中央政府的这个政策却因区域间对制造业投资的激烈竞争而难以被真正落实。各地对中央政策所采取的对策是所谓“定向招、拍、挂”：即通过限定参与招、拍、挂企业的条件，尽可能减少土地出让中不同企业的竞争，以便把土地出让给事先约定好的制造业企业。这就形成工业用地“虽有招、拍、挂之名，却行协议出让之实”。这就表明，强制规定“工业用地出让必须招、拍、挂”的政策基本上不太可能改变各地在区域投资竞争中低价出让工业用地的现实。这是因为这种政策本身并不能消除激烈区域招商引资竞争带来工业用地低价出让这个根本原因。需要在建设用地制度方面进行根本体制性改革，才能够遏制地方政府大规模圈地并低价出让的局面。

再来看土地征用制度改革方面的尝试。中央通过修改土地管理法、颁布实施《土地征用公告办法》等途径提高征地补偿标准、规范和完善征地程序，以及通过土地利用规划制度和“基本农田保护制度”限制地方政府滥占耕地侵犯农民利益的行为。但正如前文所分析的，因1994年分税制改革后地方政府财政支出责任和收入权力严重不对称，地方不得不主要依靠低价出让工业用地来吸引制造业投资，而同时高价出让商、住用地来为城市基本建设筹资。因此，只要上述现象出现的财政体制性背景没有得到有效改变，地方政府低价征地、圈地的行为就基本无法被遏制。当征地补偿标准仍然由地方政府主导制定时，无法形成一个良性机制来充分保障被征地农民的土地权益。即

基础性作用，不断提高土地利用效率；对于节约集约用地，优化土地利用结构，促进经济增长方式的转变和产业结构的优化升级；对于从源头上防治土地出让领域的腐败行为，加强党风廉政建设，都具有十分重要的作用”。

使短期内中央控制土地征收并提高土地补偿的措施能够一时奏效，但由于较高的监督成本和地方政府的消极抵制，这类政策的可持续性值得怀疑。

当然，这里绝对不是说征地补偿标准应该由中央来负责制定。对中国这样一个大国，经济增长与土地价格变化如此之快，各个区域之间发展水平差异又如此之大，将征地补偿标准的制定权力交给中央，基本上不可能带来什么改进。要解决问题，还必须进行征地制度本身的根本性变革。[12]

实际上，征地制度改革和集体建设用地入市是一枚硬币的两面，允许集体建设用地入市，就意味着这一部分土地就不需要再必须通过征收转为国有。因此，征地制度改革推进到何种程度，也就决定了集体建设用地入市的范

（12）征地制度改革的一个新进展是《土地管理法》的修订。2008年以来，国土资源部组织力量开始该法的继续修订，但目前进度并不理想，内容也颇有争议。与现行《土地管理法》相比，国土部现有“征求意见稿”专门新增“土地征收征用”一章，规范土地征收征用的依据、范围、程序和善后事宜。其核心内容是限制政府强制征地权，缩小征地范围，把征地补偿由“农业用途补偿”变为“财产补偿”，并把失地农民纳入“社会保障”，足以体现中央通过这次修法进行征地制度改革的决心。但该草案仍然规定“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，国家实施城市规划进行建设可以征收集体土地”，而不管用地范围内的土地用途是公益目的（如道路、基础设施）还是非公益目的（如工业和商、住用地）。当然，在“土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围之外”，除公益用地要继续进行征收外，对非公益性用地，“依法取得的农村集体建设用地使用权，经所在地县级人民政府批准，可以出让、租赁、入股、作价出资等方式，用于非公益性项目”。“土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外”，凡是非公益性或商业性建设项目，农民可以在自己所有的“集体建设用地”参与开发经营。显然是修法的一个进步。但仍需指出，对征地空间范围的限定（即土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内继续征用）相当于把绝大部分具有较高非农用价值的土地纳入征地范围，而不管被征土地是用于公益、还是非公益用途。实际上，从地方政府的角度来看，如果作出这种限定，那就意味着地方政府还能够继续通过低价征地、低价供地来大搞开发区吸引制造业投资，或者低价征地、高价供地来获得商、住用地招、拍、挂收入（汪晖和陶然，2009）。

围，甚至决定了建设用地之外的集体土地（主要是农用地）的命运。

这里特别需要讨论作为农村建设用地主体部分的宅基地流转问题。依据我国现有法律，农村宅基地由村级组织分配给村民，属于农民集体所有，个人只能在上面建造房屋自用。转让只能在村集体内部进行，农民住宅不得向城市居民出售，也不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证。[13]但高速的经济增长和城市化却给农村宅基地利用带来了严峻的挑战。由于所在区位不同，这种挑战在表现形式上也有很大差别：在远离城市、以农为主的地区，这种挑战主要表现为宅基地不断占用耕地、宅基地面积偏大、宅基地所占土地和所盖房屋利用效率低下，甚至因大量人口外出而带来“空心村”现象；而在城市近郊区乃至城市内部，则大量出现了因缺乏规划和基础设施，但居住较多外来流动人口的“城郊村”和“城中村”现象，或因城市居民购买农村宅基地和农村集体为争取土

（13）从1990年代中后期开始，特别是1998年以来，为了进一步加强耕地保护，我国对农村建房和农民宅基地开始进行严格管理。1998年《土地管理法》修订案，原来1988年《土地管理法》第四十一条（关于城里人在特定情况下可以取得宅基地的规定）被取消。而1999以后，更进一步出台了三个最具代表性的文件，即1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》、2004年10月《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》、2004年11月国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》，严格规定农民住宅不得向城市居民出售，不能为在农村购买房屋的城市居民发放土地证和房产证，严禁城市居民在农村购置宅基地。《担保法》也明确规定，宅基地使用权不能用作财产进行抵押。1999年1月1日起施行的《土地管理法》还规定：农民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准；农民建住宅，应当符合乡（镇）土地利用总体规划，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地；出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。2007年10月1日起实施的《物权法》规定，“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法等法律和国家有关规定”。这实际上意味着，“农村宅基地不能自由流转”，“农民的住宅不得向城市居民出售”，“有关部门不得为购买的住宅发放土地使用证和房产证”。

地发展权而直接开发商品房出售导致的大量“小产权房”现象。

2.2.3纯农区的宅基地闲置与空心村现象

在1996到2006年的10年间全国增加的100万亩村庄用地中，新增宅基地约占80万亩左右。在城市化背景下，虽然越来越多的农民通过非农就业获得了较高收入，但户籍制度改革滞后却使得他们无法永久地迁移到城市。当农村人口无法切实减少，而现有管理体制下宅基地又不能跨村流转的情况下，为满足新成立家庭居住的需求，基层政府和社区组织不得不给农村新增家庭安排宅基地。这势必导致新增宅基地对耕地的占用。在农村人口大量外出打工的城市化背景下，无论是农民利用外出务工收入建设的新房，还是数量巨大但尚未翻建或改造的旧房，利用率都不高。结果是一方面农民建房占用的土地越来越多，另一方面农村尤其是纯农区被闲置，或弃置住房越来越多。中国纯农区的不少农村成了所谓“空心村”。

笔者于2008年6月至10月间在吉林、河北、陕西、四川、江苏和福建6省、30县、59个乡镇、119个村对2千2百多个农户的宅基地的调研中发现，2233个被访农户来看，有34（1.52%）个农户没有宅基地，占有一处宅基地的农户为1947户，占总数的87.2%。虽然现行政策规定一户农民只能够占有一处宅基地，我们的调查还是发现占有两处及两处以上宅基地的有252户，占11.3%。最高的省份吉林该比例达到21.5%，第二位的河北也达到15.6%。就六省平均而言，1978年以来占用耕地建设的宅基地占所有被调查宅基地的比例一直稳定在20%以上，1999-2008年间也达到了23.4%。平均而言，最近十年来有超过五分之一的

农村住房建设是通过占用耕地而进行的（Wang et al, 2011, forthcoming）。

但是，在超过20%以上的新建宅基地占用耕地的同时，由于农村劳动力大量外出打工，部分劳动力甚至举家迁移，既有宅基地存量被闲置乃至废弃不用的情况也比较普遍。平均而言，各省被调查样本家庭农村外出打工劳动力占农村总人口的比例在15.2%到26.8%之间，六省平均也达到23.3%。如果按照外出打工劳动力占农村劳动力比例来算，将超过30%。但在被调查样本村的宅基地中，平均有7.5%的宅基地完全或基本处于闲置状态（即平时无人居住或基本无人居住）。在我们的119个样本村中，闲置宅基地比例超过20%的村达到14个，超过30%的村达到7个。

2.2.4 “城中村”、“城郊村”与“小产权房”

与很多纯农区“空心村”以及宅基地利用效率低下的情况相反，在城市郊区乃至城市内部却出现了不少“城郊村”、“城中村”和“小产权房”现象。因城市化导致的农村人口向城市迁移和城市空间向农村扩张，在这些“城郊村”和“城中村”出现了村民人口与非村民外来流动人口大量混居的现象。这些外来的非村民人口，不仅包括到城市郊区租房的大量外地农民工，还包括部分因城市房价过高而到农村购买土地和住房的部分本地城市人口，他们从房屋租赁和房产购买两个方面对郊区住房产生了巨大的需求。由于这些外来民工往往收入较低，加上还需要给迁出地老家寄钱，因此对迁入地住房房价、租金的承受能力也相当低，所以一般都在工棚或用工企业安排的住所（如集体宿舍）或在相对便宜的“城中村”和“城郊村”租房

暂住。在居住上形成“大分散、小集中”的格局。有估计显示，全国1.2亿进城民工中，半数住在5万个城中村（陶然和汪晖，2010）。

与“城中村”和“城郊村”紧密相关的另外一个问题是“小产权房”问题。在近年我国商品房价高速上涨，而地方政府又没有足够保障性用房供应的情况下，“小产权房”问题日益突出。在众多城市郊区，一些村集体经济组织在本村集体土地上集中建设农民住宅楼，除用来安置本集体经济组织成员外，还以较低的价格向组织以外的人员销售。这些房子一般俗称“小产权房”。由于这些住房未缴纳土地出让金等费用，其产权证不是由国家房管部门颁发，而是由乡政府或村集体组织颁发，所以往往又叫做“乡产权房”。此外，还有部分农户直接出售自己的宅基地供外来人口或城市人口使用的情况。由于这类住房没有国家发的土地使用证和预售许可证，购房合同国土房管局也不会给予备案。因而所谓的“乡产权证”并不是真正合法有效的产权证，而农户直接转让的宅基地，则往往是农户与购房者私下协议的结果。[14]

（14）按中国的法律与政策的规定，开发商如果使用农村集体土地作房地产开发建设，该地必须符合所在城市的土地利用总体规划、城市规划和年度建设用地计划，并先由国家征收，转为国有土地后再由国家以招、拍、挂方式出让给开发商。根据《中华人民共和国土地管理法》（2007年）第45条的规定，“商品房预售，应当符合下列条件：1）已交付全部土地使用权出让金，取得土地使用权证书；2）持有建设工程规划许可证；3）按提供预售的商品房计算，投入开发建设的资金达到工程建设总投资的百分之二十五以上，并已经确定施工进度和竣工交付日期；4）向县级以上人民政府房产管理部门办理预售登记，取得商品房预售许可证明”。买卖手续上商品房交易需具备“五证”即《国有土地使用证》、《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》、《建设工程施工许可证》和《商品房销售（预售）许可证》，开发商才能取得房地产市场的合法建造销售资格。只有“五证”齐全的商品房才是合法商品房，购房者才有可能办理县级以上人民政府颁发的房屋所有权证书。而由村民、村委会或乡镇政府自主独立开发、或与房地产开发企业联合建造的小产权房，最多只需开发商

虽然上述各类小产权房缺乏法律保障，而且政府有关部门，特别是城建部门和国土资源管理部门也多次出台文件并采取措施阻止小产权房的建设和销售，但近年来这种形式的房地产开发和销售却屡禁不止，甚至愈演愈烈。按2007年末全国村镇实有房屋建筑面积323.4亿平方米来计算，小产权房的实有建筑面积超过64亿平方米，占全国总的实有住宅建筑面积的17%以上。如果按户均建筑面积90平方米和户均人口3.54人计算，全国的小产权房涉及到7100多万户、2亿5千多万人口的住房问题。

进一步分析“小产权房”大量出现而且屡禁不止的制度背景，可以说“小产权房”问题的出现和不断扩大化，不仅是既定城市土地使用制度下地方政府垄断供应城市商、住用地，并进而造成房地产价格飙升的结果，也是农民在城市化过程中争取财产权利，特别是土地发展权的切实行动。在实际操作中，许多“小产权房”以“旧村改造”或者“旧城改造”名义进行，许多楼盘以“某某村旧村改造项目”立项。村民既可以入股分红，也获得了新的工作机会。

与集体组织签定合同就可以动工，商品房所需要的审批手续对小产权房不适用，小产权房也因此无法办理房屋产权登记，无法取得土地使用证和房产证。小产权住宅的买卖双方一般也只能签订“购房协议书”，即使有消费者能得到由乡镇一级人民政府颁发的产权证，但这些证书并不为国家所认可，购买此类房屋的权益也不受国家法律的保护（王兰兰和汪晖，2009a）。

三、以土地与相关配套改革带动新型城市化并转变经济增长方式

前面几部分的讨论显示出中国城市化过程中面临的各种挑战不仅纷繁复杂，还与土地、户籍、财政等经济、社会管理体制相互交织，造就了目前中国扭曲的城市化模式。而要扭转这种扭曲，并以此助推中国完成其伟大的经济转型，政府必须要下决心进行深层次、配套性改革。惟有进行深层次的改革，才能够改变当前不可持续的经济增长方式与城市化模式；而惟有通过配套性的改革，通过实施一种环环相扣的整体性改革方案，才能够在打破不合理的既有利益格局的同时，兼顾改革中可能被损害群体的利益，并有效降低只进行单项改革时所必然面临的巨大利益调整和改革阻力。

3.1.征地制度改革

在征地制度改革方面，需要在严格界定公益和非公益用地范围的基础上，全面改革征地制度。换句话说，征地权必须基于公共用途，征地行为才具有合法性。我们认

为，一个关于界定公共利益的思路，是如果某块土地上生产的产品可以交由市场来解决，那么这块土地也可交由市场解决。只有那些市场提供不了的产品，不论盈利与否，均可视为公益性项目，所需土地可以通过征收解决。这类项目包括：1）凡直接的公共事业用途；2）具有公共利益性质的一切其他用途；3）以及为实施上述用途所必需的相关设施和附属设施用地。[15]

在确定“惟公益性用地才纳入征地范围”的立法原则后，政府对公益性用地征收的补偿也应按照市场价值予以充分补偿。不论何种目的，公民没有义务因政府征地而蒙受损失。补偿体现市场价值也是世界各国公认的准则。这里不妨考虑借鉴北京市的做法：（1）由省、自治区、直辖市政府制定辖区内各市、县征地补偿最低标准；该标准应体现同地同价原则，结合当地土地资源条件、产值、区位、供求关系和社会、经济发展水平等综合因素确定；（2）引入征地单位与村集体、农民的谈判机制；（3）设计征地程序与补偿的协调和裁决机制，但裁决职能不应归于作为征地主体的市、县政府。

（15） 上述界定意味着，如果一个项目的主体工程是符合公共利益的，则附属设施用地通过一定程序的公正审核后也可通过征收方式获得。如是，征地就可以排除一般的商、住项目、工业、旅游项目用地等明显属于非公益性的盈利项目。当然，随着经济、社会发展，不排除对“公共利益”含义的认定可以有相应变化，但也需要满足程序公义的要求。在征地制度改革中，可考虑设计一套审核机制，即由第三方机构（比如地方人大或法院）通过严格程序来审核某类或者某项征地项目是否符合公共利益。从目前全国各地出现的情况来看，大部分征地和拆迁矛盾的主要起因，是地方政府对很多有明显盈利性质的项目轻易动用征收权并造成民怨。而在多数国家，征地权行使的合法基础取决于征地目的的公益性和征地补偿公平性。一句话，政府没有义务、也不应通过剥夺一部分公民的财产来满足企业赚钱的需要，更不应该与民争利（汪晖和陶然，2009a）。

3.2 集体建设用地制度改革

在集体建设用地改革方面，十七届三中全会《决定》指出，要逐步扩大集体建设用地流转范围。但在目前农村建设用地流转的范围问题上，从目前《土地管理法》修订草案来看，立法者的倾向是从空间（即土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外）上或用途上来控制。如本报告前面所述，这个规定实际上把绝大部分有较高市场价值的农村建设用地排除在流转之外，包括继续禁止集体建设用地用于商品住宅开发（“小产权房”开发）。其主要理由是担心建设用地总量失控、耕地保护压力增大以及土地收益流失。但前文的讨论也表明，这些政策的实施效果并不理想，不仅“小产权房”屡禁不止，而且政府也丧失了本来可以从“小产权房”合法化后可获得的税收收入。

我们认为，允许集体建设用地进行商品住宅开发，不管是不改变集体土地所有权性质的方式，还是允许在村集体和农民与用地者就征地补偿直接谈判、再适当补交土地出让金后转为国有土地的方式，都有助于保护集体建设用地权利人的利益，减少社会矛盾，提高土地利用效率。对面广量大、悬而未决的“小产权房”问题，与其禁止，不如趁《土地管理法》修订的机会加以规范和疏导。只要不损害公共利益，符合土地利用总体规划和城镇总体规划，在补交一定的土地出让金后，经过适当改造后，就可以转为国有土地，并将大部分土地开发的权利交给土地原权利人。这就是在目前体制下，实现集体建设用地与国有建设用地“同地、同权、同价”的必由之路。在这种操作模式下，工业或商住用地者在开发过程中，应该直接与用地涉及的村集体和农民进行土地交易，政府可以要求用地者通

过补交一定标准的出让金，或者/同时抽取一定的土地增值税进行调节，这样，就可以在确保部分“涨价归公”的同时，让土地用途转换和相应土地升值潜力较大的村集体及其村民能够保有土地用途转换过程中的农地价值，以及增值的部分收益。

上述改革的意义其实远远超过给予失地农民合理补偿本身。惟有如此，才能够缓解目前地方政府垄断供地而导致的商品房用地价和相应房价过高的问题，也惟有如此，才能够遏制地方政府低价征地然后低价出让给制造业用地者来大搞开发区的现象，也才能遏制制造业产能过剩带来的一系列宏观经济失衡、生态环境恶化问题，也才能缓解因目前征地权被滥用所带来的严重社会矛盾。如果能够推动这些改革实现，并配合相应的规划措施，恰恰有助于改善而非恶化政府担心的（放开集体建设用地流转后）的耕地保护不力与城市建设用地过度扩张的问题。而配合后面要讨论的税制改革，政府土地收益流失问题也可以解决。

3.3 保障性住房还是住房保障

如前所述，中国当前的“人口不完全城市化”需要户籍改革的突破。但户籍改革中因投资大而最难解决、地方也最缺乏积极性为流动人口提供的，就是“保障性住房”。目前中央政府要求地方大幅度增加保障性住房供应。且不谈建立这种覆盖面如此之广的政府保障房体系中地方政府的激励问题，也不谈保障房盖好后是否可以惠及高达2亿流动人口及其家庭的问题，首先需要回答的一个问题，是建立一个覆盖面如此之广的保障性住房体系，是解决广大百姓、尤其是最需要住房的大批农民工和新就业

人群住房问题的最好方法吗？

从全世界的情况来看，一个健康的房地产行业发展模式，是保障性住房主要面对那些连市场水平租金也付不起的最低收入阶层。绝大多数家庭的住房，无论是购住，还是租住，都应该，而且也能够通过房地产市场来解决。如果市场房价已经高到迫使政府必须要为占人口相当高比例的中低收入阶层全面提供保障房时，那么政府应该反思：为什么目前的土地供应体制会导致住宅用地供给这么少、房价如此之高？

那么，导致目前房价高涨的结构性和体制性原因到底是什么？如前所述，2002年以来中国的房价一路上涨，主要是由于中国经济，尤其是土地制度中存在一些根本的体制性问题。这些问题在带来经济中的整体流动性极度膨胀的同时，又导致住宅用地被人为地过少供给。当过高的流动性，或者说过多货币去追逐经济中特定的、因人为操纵而缺乏供给弹性的商品时，该商品价格出现泡沫就不可避免。因此，要解决目前房价畸高的问题，增加保障性住房和抑制房地产投机虽然有一定必要性，但远远不够，甚至不应该是主要的调控措施。在房价这么高的情况下，地方政府不仅没有积极性去大幅增加保障性住房（因为要求被保障的人会更多），而且也会带来以前经济适用房销售中的各种不公平，甚至破坏房地产市场的健康运行。而抑制房地产投机，通过房贷政策等系列宏观调控措施即使短期能奏效，也最多只能治标，而难以治本。从根本上讲，需要消除导致房地产泡沫形成的条件，就不仅要改变地方政府垄断、高价供应商、住用地的局面，还要彻底改变因工业招商引资竞争而带来的产能过剩、贸易顺差和流动性过剩问题。

实际上，“可支付住房”（affordable housing）这个概念，广义上可以指由各种主体提供的，用于解决中低收入人群基本居住问题的住房，它当然包括地方政府或非营利组织，以解决中低收入家庭负担不起租用和购买住房费用的问题为目标，通过行政手段干预住房市场而供给的廉价住房，但它并不必然意味着一定要由政府直接或间接来提供住房保障，也不意味着住房方面的福利社会；更广义的说，如果市场可以为大多数中低收入者提供他们可以租住或购买得起，而且基本体面的住房条件，实现“居者有其所”，那么，住房可支付性（housing affordability）就得到了较好的解决。以商品房价很高的珠三角为例，该地区除了40-50%外来流动人口（主要是农民工）的居住方式是依附性居住（在企业宿舍、或干脆在工作场所居住），剩下的超过40%的流动人口都居住在以“城中村”、“城郊村”为主体的租赁房中，虽然由于这些地方大都是违章建设的小产权房，导致大部分地段基础设施和公共服务都不到位，但对于外来人口而言，这些“城中村”、“城郊村”由本地农民盖的房子比较有效地解决了他们的住房问题，而且帮助他们实现了家庭的团聚。有研究表明，自行租房的农民工，在几项会增强人口城市化趋势的人口特征与社会特征因素上，均好于依附性居住的农民工：家庭成员团聚程度，学历程度，收入程度和社会网络结构（蔡禾、刘林平和万向东，2009）。实际上，珠江三角洲广州、深圳、佛山和东莞等地的经验表明，城郊的农民和村集体过去和现在都有很强的积极性将大量租金低廉的住房出租给外来人口。这一方面是农民主动分享城市化收益的表现，另一方面也表明，外来流动人口的居住问题可以通过土地制度的创新来完成，而并不必然要

过多增加政府的财政压力。以深圳为例。该市有超过700万的流动人口，其中一半以上居住在城中村。2005年，全市城中村常住户籍人口为32.7万，暂住人口共469.4万人，是常住户籍人口的14倍多。据《深圳市住房建设规划2006-2010》（深府[2006]216号）》，在全市近2.5亿平方米的住房中，原村民和村集体建房约1.2亿平方米；而其中集中于城中村的“私房建设集中区”，总占地约95平方公里（其中特区内约8平方公里），总建筑面积约1亿平方米（其中特区内约0.2亿平方米）。正是由于大量外来人口的居住，城中村的原有居民依靠房租获得了大量收入。

也正是因为城中村给城市扩张过程中那些失（耕）地农民提供了不菲收入，所以当城市改造、拆迁涉及到这些聚集了大量外来人口和本地农民的“城中村”、“城郊村”时，拆迁就会变得特别困难。当拆迁补偿不能反映他们出租房屋的机会成本时，原有“城中村”、“城郊村”的宅基地所有者自然会反对拆迁。但随着最近几年以来我国的城市地价、房价高涨，很多城市政府、包括房地产开发商发现拆迁“城中村”开始变得有利可图。不少地方于是以“改造城中村”、“提升城市形象”为名开始了“运动式”拆迁。目前很多城市进行的所谓“改造”，无非是对这些地段进行房屋拆迁，再将土地转为国有，然后出让土地牟利。这些措施不仅会因损害被拆迁农户的利益，从而造成政府和被拆迁农民之间的直接对抗和社会冲突，而且也使很多居住在城中村或城郊村的外来流动人口居无定所。从保护失地农民和流动人口这两个中国社会中已经非常弱势之群体的利益角度看，很难相信如此性质的拆迁是一种可持续的城市改造模式。其中暴力拆迁、群体性事件、乃至恶性事件发生频率大大提高。此外，虽然改造后

的城中村基础设施和城市面貌大大改善，但大都变成了中高档商品房小区和商业开发区，基本丧失了对流动人口的容纳功能；即使有配建的廉租房，也由于其成本和管理方面的问题，还无法向普通农民工开放，无法真正与户籍等公共服务均等化改革对接。这里值得深思的问题，是城中村拆了，那些原来靠房租收入维系生计的失地农民怎么办?那些居住在城中村的大量流动人口又往何处去？

总之，在中国城市化过程中，房价过高的一个根本制度原因是城市政府作为本地供地的单一主体垄断供地、过少供地。因此，解决相当部分中低收入群体住房问题的一个选择，是在政府建设少量保障性住房或提供租金补贴给少数最低收入人群使得“居有定所”的同时，逐步放开以宅基地为主体的城郊村、城中村之集体建设用地入市，让本地的农民给外来的农民工和其他城市中低收入群体盖房子。只要不损害公共利益，符合土地利用总体规划和城镇总体规划，就应当赋予城郊村、城中村集体建设用地与国有建设用地平等的权利。鉴于此，政府当前要做的是允许城市内部和周围“城中村”、“城郊村”的农民，以及农村集体参与城市出租房乃至商品房开发。

3.4 以城中村改造为突破口的土地-户籍-财政体制联动改革

我们认为，关于住房价格以及为城市流动人口提供可支付住房的问题，完全可以从“城中村”、“城郊村”改造模式创新开始，不仅提高效率，也有助于实现社会公平。一种可能的改进，是借鉴美国、日本、台湾等国家和地区进行的土地“增值溢价捕获”（land value

capture）、“区段征收”[16]、“市地重划”[17]等成功经验，结合各地市情，以确权为前提推进土地制度创新，为各地城中村改造乃至都市更新提供有力的政策工具。

改革的目标，应该是在有效改造基础设施，提升公共服务的基础上，继续发挥“城中村”地段为流动人口提供经济适用住房的保障性作用，最终建立政府、原土地权利人、外来人口乃至地产开发和工业用地者多方的利益均衡。我国台湾省的“区段征收”、“市地重划”经验表明，这些措施可以绕过政府土地开发过程中“公共利益”的纠缠不清和“公正补偿”的要价难题，捕获的土地增值收益可以直接用于公共服务的均等化改革，并通过市场机制来有效解决流动人口的居住问题；土地权利人亦可获得原地补偿，享有公共设施完善、土地增值等多重开发利益，减小其对开发抵触而降低改革成本，公私各蒙其利。

实际上，通过土地制度和财税体制配套改革，允许农民和农村集体作为土地所有者参与出租房和商品房开发，并开征土地增值税和房产税，不仅对平抑虚高的城市房价有效，而且实施后不仅不会打压经济，反而可以因集体建设用地上的增量房地产开发而促进经济增长。它不仅可以为地方政府从目前扭曲的“土地财政”中摆脱出来创造条件，还可以让城中村和城郊农民的土地发展权和财产权得

（16） “区段征收”是指政府征收一定区域内的土地并重新规划整理后，除政府留下一部分土地用作基础设施建设，一部分公开拍卖以偿还开发费用，其余建设用地（往往大幅提高了容积率）大部返还原土地权利人。

（17） “市地重划’是根据城市发展趋势，而将城市规划区域内、或城乡结合部及边缘地区，杂乱不规则的地块和畸零细碎、不合经济使用的地块，在一定范围内，依据法令加以重新整理，交换分合，并配合公共设施，改善道路、公园、广场、河川等，使各幅土地成为大小适宜，形式方正，具备一定规格的地块，然后分配予原土地权利人，由此促使城市土地更经济合理的利用，进而形成井然有序的都市。

到有效实现，从根本上改变目前因政府大规模征地、拆迁而带来的严重社会矛盾。特别需要指出，土地问题牵一发动全身，如果缺乏经济社会发展的宏观视角和统筹设计，现有的简单以农村土地换社保/城镇户籍的政策，反而有可能扭曲甚至侵害农民利益。

这里的着眼点是将城中村乃至近郊土地升值的潜力充分释放出来，在目前完全“涨价归公”与“涨价归私”两个极端之间重新分配，以“公私合作”的形式和市场化的手段，解决户籍改革与公共服务均等化之中最困难的瓶颈——廉价租赁住房的提供。

实际上，在规划、基础设施和政府税收到位的情况下，允许作为外来流动人口输入地的发达地区城市城中村、城郊村的农民给外来流动人口盖房子，不仅是土地制度改革的突破，也将推动户籍制度改革。一旦流动人口住房问题通过这种方式得到解决，再在改造后的城中村地段配套建设一些为外来人口子女服务的公立学校，户籍改革就实现了有效突破。

基于中国大陆城市土地国有的情况，可以考虑在现有“征收-出让”模式之外，进行制度创新，并配套的财税体制改革（土地增值税或/和物业税），为长远的收入分配、公共服务等社会建设提供一个突破口。

我们认为，上述借鉴和创新不仅原理上可行，而且可能成为深化改革的一个突破口。其基本的经济原理却可以通过以下一个简化的例子来说明。假设某个地块的城中村有100亩土地，其中有200户原住村民，每户有一处宅基地。政府在城中村改造过程中，可以直接与村集体以及村民进行谈判，再明确开发增值前景与利益分配方式之后，要求对方以缴纳部分土地（如45亩）的方式支持整个“自

主重划”项目。在政府拿走的45亩土地中，可用30亩土地用作城中村的基础设施建设，剩下15亩公开拍卖以偿还基础设施开发费用。而原有土地权利人虽然放弃了45亩土地，但其剩余55亩土地可获得确权承认（如转为国有大产权），开发价值也高于未改造前的全部土地价值。比如该城中村中村民可在55亩土地上连片重新规划、建设容积率更高的出租屋，然后在200户农民之间分配，每户就可能获得10余套甚至几十套出租屋，农民获得了可以形成未来稳定收入的资产。从以上简例可推演出一个系统性的土地-户籍-财税体联动改革方案，操作步骤如下：

首先，在法律制度与政策处理上，可以将城中村的土地以“报征”的形式转为国有。不同于一般的征收，农民既不需要担心这部分土地（除了“抵费地”那部分之外）政府会另行批租给别人，政府也无需向村民支付征地费用。

其次，在开发方式与融资模式上，对村民保有的那部分土地，发放国有土地使用权证，然后村民就可以组织起来获得银行土地抵押贷款，或引入社会资本，以房地产投资信托或私募基金的形式进行合作开发，建设住宅与商业地产。这样一方面解决了目前村集体建设用地开发难以获得银行贷款支持的局面，并将先前投机于需求面的资本引导进入增加供给；另一方面，基于信托等形式的不动产证券化，还可以缓解城中村超过政府承认层数之外那部分“违章建筑”的认定和补偿难题，在合法面积予以实物补偿之外，其他“抢搭抢建”的部分让权利主体之前在股份上自行讨价还价。

第三，在其中一些城中村地段，政府可以通过土地转为国有并确定原村民之国有土地长期使用权利方面的技术

性处理，约束改造后的房屋一定时间内不能作为商品房售卖，而只能作为面向不同层次群体的出租房。这样就可以在政府保留一定控制的基础上，通过市场机制而不是政府提供的方式，有效地解决城市低收入人口和外来流动人口的居住问题。一旦这种改造模式可以在政府认可的一些城中村推广，城市出租房的供给就会增加，房租也完全可以下降到政府直接供应廉租房的房租水平。地方政府也就未必需要再大规模地进行廉租房或者公租房建设了。

第四，对改造后的城中村，特别是以出租房为主容纳外来人口居住的城中村地段，政府可以考虑建立公立学校接收外来人口子女入学。在通过上述机制解决外来人口住房问题和子女教育问题后，户籍制度改革就完成了实质性的突破。涉及宅基地过分畸零狭小必须连片建设的，可以通过交换分合做大尺度的重建，并藉此机会方便地完成确权，并通过释放容积率实施立体分区或立体重划。

最后，以上通盘考虑的制度改革创新，其价值更在于为长远的地方财税制度、公共服务乃至“十二五规划”强调的“社会建设”提供突破口。在城中村改造过程中，政府可以抽取一些与土地开发、房地产建设相关的税费，如房地产业营业税；而如果最终允许农民在留用土地上所开发的住宅转为“大产权”，地方政府在短期内可以通过征收出租屋管理费、土地增值税或物业税；此时的城中村村民，由于拥有多套合法房产并收取租金，财产价值升值后在缴税方面也会相对配合。

这里需要特别强调的一点，是通过上述方法实现集体建设用地入市后开征相关土地税，对中国实现地方税制的渐进转型非常重要。在当前阶段，要解决房地产市场泡沫化的问题，推进房地产税的改革，对存量房地产征收房产

税或物业税确有较大必要。它不仅对抑制短期房价过快增长有一定作用，而且中长期来看，有助于扭转地方政府依赖土地出让金尤其是商住用地出让金来进行基础设施和城市建设的不利局面。但地方政府在逐步建立了稳定的、以存量房产价值为税基的物业税后，应该、也必须逐渐从目前的土地出让模式中淡出，而不是在开征房产税的同时，继续进行商住用地的招、拍、挂出让并收取高额出让金。否则，房产税改革的意义就会大打折扣。

实际上，我国的宏观税负总体水平已经不低，增加新税种的同时有必要相应地减少其他税负，特别是土地征用-出让过程中对原土地权利人实征的税负，才能确保总体税负水平不过高、才能防止政府与民争利。这就意味着，目前的土地征用-出让体制必须进行重大调整。对包括工业和商住用地在内的非公益性用地，应该直接引入用地者和原土地权利人（大部分是城中村与城郊村农民）直接进行用地谈判的机制。当然，一旦这种谈判机制被引入，政府完全可以对入市的农村建设用地征收相应的、甚至是累进的土地增值税。

一个通常的忧虑，是由于房产税征收对象主要还是城市居民第二套以上住房和高档住宅，因此开征后的税额未必能够弥补地方政府在土地出让金上的损失。但这种忧虑其实没有必要。因为一旦通过上述方法让集体建设在适当补交土地出让金后转为国有土地用地入市，允许城郊村和城中村的农民在符合城市规划与建设基础设施到位的情况下，与开发商合作或自行从事商业、住宅业开发，就会有大量的新房源成为未来开征房产税的税基。加上前面所谈到的土地增值税，就可以弥补地方政府土地出让金的损失。

正是因为如此，“十二五”期间，在改革土地征用—出让体制的同时，逐步引入对存量房地产征收的财产税，以及对农村建设用地入市后征收的土地增值税，就可以实现地方政府从扭曲性的“土地预算外财政”向以财产税和土地增值税为主体的“土地预算内财政”的过渡。无论是户籍制度改革，还是今后内容更丰富的公共服务体系建设，需要的都是这种长期而稳定的地方财政融资模式。这也是本文提出的以土地-财税体制改革带动户籍改革，为中国塑造一个更公平，更有效率、而且可持续城市化模式的要旨所在。

四、结论

本报告讨论了中国当前阶段经济增长方式下的城市化模式，特别分析了中国目前的土地、户籍与相关财政体制对中国城市化带来的一系列扭曲。笔者认为，在中国这样一个发展中大国，经济增长必然带来大规模区域间的劳动力转移，既有户籍制度对劳动力举家、永久性转移构成了重要约束。因此，如何通过户籍改革释放劳动力供给的制度潜力，如何通过有效地土地制度改革为移民提供可支付住房，并同时为户籍改革及相关公共服务筹资就至关重要。

在目前中央强调加快户籍改革、积极推进城市化的大背景下，我国沿海发达地区还面临着大量流动人口因住房、子女教育等问题而无法实现永久性举家迁移，劳动力供给的数量和质量都面临重大制度阻碍。实际上，无论是从应对劳动力短缺、确保中国经济可持续发展，还是从转变发展方式，推进城乡一体化和公共服务均等化看来，通过土地—户籍—财税制度联动改革都非常重要且相得益彰。

首先，在未来改革中，可以考虑通过在户籍制度准入

标准中要求申请城市户籍者在自愿的基础上放弃农村承包地，就能有余地去匹配农村内部人口变动，确保留在农村者不用通过土地调整就可以应对农村人口增减，从而保证了农村承包地的土地产权稳定。随着农村人口逐渐外迁并放弃承包地，农村土地承包权的稳定乃至扩大农业生产规模就成为可能；考虑到农民工在老家原有宅基地往往进行了较大投资，不应把放弃宅基地作为申请城市户口的必要条件，[18]而应该允许其保留，在未来政府相关政策改变后，宅基地可以直接入市买卖。[19]

（18） 与承包地相比，宅基地因存在两个特点而不应作为获得城市户口的先决条件。其一是对宅基地及其上建筑物，农民进行了更多的投资；其二是在目前体制下，作为农村建设用地宅基地可以通过复垦带来目前城市发展急需的“建设用地指标”，后者通过跨区域交易具有不小的经济价值，而这也恰恰是重庆近年来推行的“地票交易”改革、以及天津“宅基地换房”、成都“拆院并院”、浙江嘉兴“两分两换”等改革模式的关键激励。按道理讲，这部分“土地发展权”的市场价值，应该自动全部或大部归相应农户所有。原则上看，对于宅基地复垦获得的建设用地指标市场建立而言，地方政府所起的主要作用是组织和模拟市场，那么理论上就应该只收取市场交易的手续费，而不是目前各地操作中主要由地方政府单方面制定补偿标准，甚至从中渔利的情况。实际上，相当部分地区除了复垦和给农民集中居住要支出部分地票收益外，还有相当盈余，这也是各地地方政府为什么不用中央号召，就有积极性大规模推进农民集中居住的原因。一个健康的市场，是政府搭建平台，交易收益主要归拥有宅基地财产权并自愿复垦的农民。因此，这里的关键问题，是农民集中居住中的土地发展权转移仍然缺少市场定价，土地发展权的价格基本上被地方政府单方面地规定为小城镇大小不同的一套住房的价格．而农民在此过程中基本缺乏谈判权。总之，在没有找到合理定价方式之前，强势地方政府忽略、伤害农民利益难以避免（汪晖等，2010b）

（19） 农民进城获得户籍并定居后，其农村宅基地应允许自由买卖。但目前体制下宅基地的买卖受到限制（现有规定是只能在本村之内转让）。未来应该逐步放开，包括对城市潜在购买者甚至是市场化购买建设用地指标的主体放开，这就将有助于提升宅基地价值。实际上，恰恰是目前体制下人口不能永久迁移、宅基地无法自由买卖、且农村新增家庭可免费分配宅基地，导致目前农村大量外迁人口虽已在城市工作却无法定居、农村宅基地闲置不用却无法出售，农村新增家庭盖房不得不继续占用耕地的不利局面。因此，户籍改革配合宅基地市场化将不仅有助于宅基地市场价值充分体现，而且有助于切实实现耕地的有效保护。

其次，在发达地区“城中村”改造为突破口，通过借鉴“市地重划”、“自主开发”等一系列政策工具，就能以很低成本和市场化模式实现公私各得其利，提供一大批生活环境良好的出租房和低端商品房，从而解决农村人口向永久迁移过程中最难以解决的住房问题。

最后，通过引入“平均地权”、“增值溢价捕获”理念，在逐步放开集体建设用地入市的同时，引入财产税与土地增值税，加强地方政府税基，推动健康财税制度的建立与公共服务的均等化提供。比如，在地方税基从土地出让金转化为财产税和土地增值税后，政府就可以用相关收入为新城市移民提供最低生活保障、同时在城中村地段建立面向新城市移民子女为主体的公办学校，就实现了户籍制度改革的突破。上述土地—户籍—财政—公共服务综合配套改革，既有利于改善民生，又有利于降低房价泡沫，还有利于经济增长模式转变并促进经济增长，不能不说是中国当前阶段推进改革顶层设计，切实实现城乡统筹，建设现代国家的必由之路。

>>>主要参考文献

1. Cai Fang (2008) “Approaching a Triumphal Span: How Far is China towards it Lewisian Turning Point?”, WIDER Research Paper.
2. Cao, Y. Y. Qian, and B. Weingast (1999) “From Federalism, Chinese Style, to Privatization, Chinese Style." Economics of Transition 7(1): 103-131.
3. Li S., S. Li, and W. Zhang (2000) “The Road to Capitalism: Competition and Institutional Change in China”, Journal of Comparative Economics 28 (2): 269-292.
4. Islam, Nazrul and Kazuhiko Yokota (2008) “Lewis Growth Model and China’s Industrialization”, Asian Economic Journal 22(4): 359-96.
5. Kwan Fung (2009) “Agricultural Labour and the Incidence of Surplus Labour: Experience from China during Reform”, Journal of Chinese Economic and Business Studies 7(3): 341-61.
6. Minami, R. and Xinxin Ma (2009) “The Turning

Point of Chinese Economy: Compared with Japanese Experience”, Conference paper, ADBI, Tokyo.

7. Park, A., Cai Fang and Du Yang (2007) “Can China Meet Her Employment Challenges?”, Conference paper, Stanford University.
8. Su Fubing and Tao Ran (2008-2010) “Visible Hand or Crippled Hand: Stimulation and Stabilization in China’s Real Estate Markets”, Working paper.
9. Tao Ran, Su Fubing and Liu Mingxing and Cao Guangzhong (2010) “Race to the Bottom Competition through Negotiated Land Leasing: An Institutional Analysis and Empirical Evidence from Chinese Cities”, Urban Studies 47(10): 2217–36 (September).
10. Wang Hui, Lanlan Wang, Fubing Su, and Ran Tao (2011) “Rural Residential Properties in China: Land Use Patterns, Efficiency and Prospects for Reform”, forthcoming Habitat International.
11. Wong. C. (1997) “Financing Local Government in the People’s Republic of China”, Hong Kong and New York: Oxford University Press.
12. Wong, C. and R. Bird (2005) “China’s Fiscal System: A Work in Progress”, Working Papers, No.0515, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
13. World Bank (2002) “China National Development and Sub-national Finance: A Review of Provincial Expenditures”, Washington, DC..

14. 北京大学国家发展研究院综合课题组，《还权赋能：奠定长期发展的可靠基础——成都市统筹城乡综合改革实践的调查研究》，北京大学出版社，2009年12月。
15. 蔡禾、刘林平和万向东，《城市化进程中的农民工：来自珠江三角洲的研究》，社会科学文献出版社，2009年。
16. 蔡昉，“破解农村剩余劳动力之谜”，《中国人口科学》，2007(2)。
17. 蔡昉和王美艳，“农村劳动力剩余及其相关事实的重新考察——一个反设事实法的应用”，《中国农村经济》，2007(10)。
18. 蔡昉，“中国的人口结构转型、人口红利和刘易斯转折点”，国际研讨会工作论文，北京，2010年。
19. 崔传义，“论中国农民工政策范式的转变”，《中国公共政策评论（第一卷）》，岳经伦、郭魏青主编，上海人民出版社，2007年。
20. 都阳和王美艳，“农村剩余劳动力的新估计及其含义”，《广州大学学报》（社会科学版），2010年4月第9卷第4期。
21. 陈锡文，“中国城镇化率严重高估”，2010年。参见http://policy.caing.com/2010-08-07/100167691.html
22. 戴雪芬，“城市土地集约利用的现状分析与建议”，《地矿测绘》，2006年22(2):42-44。
23. 国家统计局，“第六次全国人口普查主要数据公报”，2011年。参见http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110428_402722253.htm
24. 国家外汇管理局，《中国历年外汇储备》，2011年。

参见 http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/tjsj_list.jsp?id=5&ID=110400000000000000

25. 黄贤金、姚丽和王广洪，“工业用地：基本特征、集约模式与调控策略”，海峡两岸土地学术研讨会，2007年。
26. 黄小虎，“当前土地问题的深层次原因”，《经济嘹望》2007年第2期。
27. 孟昕，“问题中国的劳动力市场”，《北京大学国家发展研究院简报》，2010年第058期。参见 http://www.nsd.edu.cn/cn/article.asp?articleid=13945
28. 潘家华和魏后凯，《中国城市发展报告——城市蓝皮书》2010版，社会科学文献出版社，2011年。
29. 谈明洪和李秀彬，“世界主要国家城市人均用地研究及其对我国的启示”，《自然资源学报》，2011年25(11): 1813-22。
30. 陶然、陆曦、苏福兵和汪晖，“地区竞争格局演变下的中国转轨：财政激励和发展模式反思”，《经济研究》，2009(7): 21-34。
31. 陶然和徐志刚，“城市化、农地制度与社会保障——一个转轨中发展的大国视角与政策选择”，《经济研究》，2005(12): 45-56。
32. 陶然和汪晖，“以系统性改革渐进式实现城乡一体化”，《领导者》，2008年12月总第25期第60-70页。
33. 陶然和汪晖，“中国尚未完之转型中的土地制度改革：挑战与出路”，《国际经济评论》，2010年第二期第85(2)卷。
34. 天则经济研究所，《中国土地问题课题组》和《城市化背景下土地产权的实施和保护》，2007年。

35. 王兰兰和汪晖，“走出‘小产权房’困境：现状、成因、政策建议及配套改革”，北大-林肯城市发展与土地政策研究中心工作论文，2009年。
36. 汪晖和陶然，“如何实现征地制度改革的系统性突破——兼论对《土地管理法》修改草案的建议”，《领导者》，2009年第29期。
37. 王庆，“未来十年中国劳动力供应依然充裕”，中国证券报，2010年11月03日。参见http://vnetcj.jrj.com.cn/2010/11/0308358472349.shtml
38. 于建嵘，“转型期中国的社会冲突和秩序重建三农中国”，2006年。参见http://www.snzg.cn
39. 中国社会科学院，各年《中国房地产蓝皮书》，中国社会科学出版社。
40. 周天勇，“中国刘易斯拐点并未来临农业中有大量剩余劳动力”，《人民日报》海外版，2010年10月12日。参见http://finance.ifeng.com/opinion/zjgc/20101012/2696524.shtml

>>>作者简介

陶然是清华-布鲁金斯公共政策研究中心及布鲁金斯学会外交政策项目的非常驻资深研究员。他的研究专注于与中国正在进行中的经济转型相关的多个领域。他是中国人民大学经济学院教授，同时还是中国公共经济与治理研究中心主任。他近年来的研究集中在中国经济转型中高增长的政治经济学、中国城市化过程中的土地和户籍制度改革、农村发展，地方治理及公共财政等领域。他近年来在《比较经济学杂志》、《发展研究杂志》、《土地经济学》、《城市发展研究》、《政治研究》、《中国季刊》、《土地利用政策》等英文杂志发表了20多篇英文论文，同时在《中国社会科学》、《经济研究》、《管理世界》等中文社科期刊上发表论文30多篇。

清华-布鲁金斯公共政策研究中心

政策报告系列一

2011.9

中国北京 清华大学 公共管理学院 100084

电话：+86-10-6279-7363　　传真：+86-10-6279-7659

电邮：brookings@tsinghua.edu.cn

www.brookings-tsinghua.cn