



集体建设用地地权的实施和保护 ——兼及“小产权”房问题

张曙光等

盛洪：

今天是天则研究所的第379次双周学术论坛。

今天是由我们所的学术委员会主席张曙光教授来讲。在最近大概有一年的时间，张老师牵头做了研究，题目是集体建设用地地权的实施和保护，涉及到了土地产权制度问题。这个问题，现在来讲是十分重大的问题，在某种意义上讲是个非常严重的问题。因为围绕着土地，围绕着土地产权的一系列问题，包括了我们的城市化这样一种扩展而导致围绕着农地用途改变，出现了一些冲突。而现在我们又面临着两会，人民代表大会——我们的立法机关，面临着对相关法律制度的改进。去年的中共十七届三中全会也提出来了有关方面的一些改革方向。可以说各个方面都在关注着这个问题，天则所最近的一两年里也非常地关注，而且也做了一系列有关土地问题的研究。那么我就不多说了，下面就请张老师来讲。

张曙光：

谢谢大家。

天则所，我主持关于土地问题在前年做过研究——城市化背景下土地产权的实施和保护，这是从总体方面来讨论的。今天这个是专门来讨论农村的集体建设用地问题。我想在一个小时之内讲完，包括了8个问题，有些问题可能要讲的很简单。

一个问题就是讲集体建设用地制度变迁的过程和它的评价，以农村宅基地为例。因为集体建设用地大部分是宅基地，而矛盾最鲜明也是在这一块，其他的没有多大问题。

而宅基地的变迁从49年到现在大概是经过了三个阶段。

第一个阶段是从1949—1962年，这个阶段宅基地是私有的，房子也是私有的。这种私有不仅是我们的各种《土地法》所规定的，而且是当时分了地之后各个地方颁发的土地证明明确说明了土地是私有产权，个人有全权来处理它。这是第一个阶段。

第二个阶段就是农村宅基地公有私用而房子是私有财产。1962年中共八届十中全会通过了《关于农村人民公社工作条例修正草案》（六十条），这是第一次明确了宅基地是公有的。在公社化以后，《高级农业合作社示范章程》还规定（宅基地）是私有的，直至到了1962年《六十条》改变了，成公有的。从1962年到1998年，我觉得这是一个过程。1962年到1998年是宅基地公有制度的建立、完善、加强的一个过程。前一段是它的建立过程，到了1998年以后是另外一个状况。在1998年以前宅基地虽然是公有的，但是城里人需要宅基地的还是可以到农村里去，比如说知青，或是华侨，或是北京市的城里人在郊区当老师的等都可以划拨，取得宅基地。

（第三阶段）但是在1998年以后，这个变化就非常明显了。1998年的《土地管理法》修订案，取消了原来1988年《土地管理法》第四十一条。这个第四十一条就规定的城里人各种各样的情况下是可以取得宅基地的，把这条删掉了、取消了。

在1998、1999年以后国务院发了一系列的文件禁止城里人到农村去买农民的房屋、去取得宅基地。那个规定（第四十一条）是从1998年就取消了，所以后来不准买“小产权房”房的这些事情就都来了。从1998年开始，农村的农用地的制度是逐渐地朝前走、可以流转、可以继续发展的；相反的，农村的宅基地是朝后退的，过去还可以扭转，现在是不可以了，它是倒退的。你可以看到这么个过程。

这是历史的三个阶段，我做一个简单的说明。

那么对于农村的宅基地的特点，我觉得也应该明确一下。有些研究说农村宅基地的特点是“房地分离，一宅两制”，我觉得这个概括是不对的。因为城市现在也是这样，只是说城市的土地是国有的，农村的土地是集体的，但是都是房地分离，没有概括（区分）出它的特征来。

对于（它们的）特征，我做了这么些区分：

第一个是跟城市的宅基地房地契比较起来，取得方式不同。一个是通过市场化取得的，在城市里，是政府招、拍、挂，卖给开发商，开发商建了房子以后就把房卖了，房子卖了，钱也收回来了，产权也转移了，使用权也转移出去了，这是商品化交易的过程。农村是集体划拨的过程，是无偿划拨，中间有一段很短的时间要过宅基地的有偿（分配），但时间很短，没有实施起来。这个无偿划拨虽然是满足了农民平等的住房需求，但是想用这办法来控制宅基地的这个目的是没有达到。既然是“不要白不要”，农民就想多要，所以想收回多占和无用的宅基地这些事情是不可能，目的没有达到。

第二个不同就是商品化程度不同。城市的房屋都商品化了，没有什么限制：中国人可以买，外国人也可以买；城里人可以买，乡下人也可以买。在农村不行，它基本上是不能给城里的人买，只有是农村居民之间的买卖，所以商品化的程度很低。那么商品化的程度很低就变成一个问题了——农村基本上是自给自足自然经济的状况。而这个状况，我觉得是个很重要的问题，就是它阻碍了农村经济的发展。为什么呢？我们可以看到城市原来也是公房，那时的城市破烂得很，后来一商品化，城市马上就发展起来了。你可以比较它这个政策的失误在什么地方。

第三个区别就是取得的数量的不同。城里人的房地基，可以买一套也可以买几套，有些人出租。农村只能是一户一宅。这是个很大的不同。其实，我们可以看到一户一宅并没有保护了耕地，而一户多宅的现象大量存在。所以也没有达到这个目的。

还有一个就是决策主体和所有者主体分合的不一样。对于城市里的土地，政府是所有者，也是决策主体。但是农村土地的（所有者）主体是村集体，但是决策能不能取得宅基地是要政府部门批准的，乡政府先不说，现在闹到上县政府来批准，还有一套手续。这是一个很重要的差别。

最后一个宅基地和农用地的差别，这也是很清楚的。改革开放以后，特别在2005年最高法院解释以后，农用地可以主张权利，可以上法院，你侵犯了我，我是可以去告你的。但是，宅基地的问题始终到现在一直是在倒退，所以就变成了大家争夺宅基地的这样一个局面。而政府没有办法，为了保护耕地就一味的管制。所以管制的结果既侵犯了农民的权利，也没有解决问题，而且造成了寻租的普遍的发展。所以说这个宅基地的问题是土地问题最尖锐的地方。

这是我所讲的第一个问题--就是简单的回顾。

第二个问题：既然政府规定了一系列的关于宅基地的管制的办法--不准城里人买，不准农村人卖给城里人、转让给城里人。那么我们就看这一套方式，政府是怎么来管，管制执法是怎么去进行的。

其实政府的管制执法有两种方式，一是行政执法，二是法院审理。行政执法，由国土资源部执行。国土资源部搞了国土资源部的土地监察司，而且在各地设立了土地监察办公室来执法，去年搞了土地执法大检查。还有就是法院审理，法院审理的农民之间的宅基地官司有很多案例；但是在农民和市民之间土地交易的官司，审理的案子很少，但是影响非常大。

我这里有两个案例来说明问题。

一个案例是土地执法。北京房山区的青龙头村，一个小村，60多户人。在建设新农村的号召以后，村和城里的一个建设开发公司合作，因为它是在青龙湖的旁边，是旅游区，就盖成了别墅，大概盖了138套的别墅。结果被遥感卫星发现以后，国土资源部和北京市规划办公室进行了执法检查。最后的结果是把138套中的85套给拆除了，给炸毁了，并且对相应的人员给了处分。但是你可以看到，结果是“小产权房”的问题并没有禁止住。其实这个执法虽然是维护了法律的尊严，但是有失公正。农民是响应了政府的号召，自己来决策的事情，最后却得到了这么个结果。因为这个决策撞到了土地执法的底线，一是它占用了一部分耕地，再一个是没有报批，所以就取得了这么个结果。这个结果农民们是想不通的，而且也是断了这个村要真正富裕起来的路子，因为复垦是不可能的了，最后是几败俱伤。当然开发商也是损失了。

问题就在于这个查处的力度很大但是结果是不起作用。为什么不起作用？就在于这

个法律的本身就是不合理的，没有执法治理的基础；其次是圈占土地的利益太大，所以冒着杀头的危险也要干；还有就是查处的概率和处罚力度都不够，上下在博弈，所以造成这种结果。这是行政执法。

那么法院判决的一个最重要的案例就是宋庄画家村。画家村的案例大家可能都知道了，具体的我也就不去讲了。最后结果就是由于画家村起来以后变成了北京市的艺术园区，所以村里面就想把园区重新来规划。有些画家原来买的农民的房子就在规划以外，这时土地升值很大了，所以马海涛农民就想反悔，就把画家李玉兰告上了法院。法院的一审判决：他大概是45000块钱买的一个院落和八间房，结果是法院判决是最后赔他9万块钱，这9万块钱是对他添建的那些损失的补偿，而且判决的依据是北京市一个关于宅基地问题的座谈会讨论转发的一个通知。

判了以后社会反响很大，画家们都不同意，于是就再告，所以二中院改判说应该赔偿人家的损失，最后拨到通州法院再判的时候，给画家赔得了18万，大概是占到了这个房子升值后收益的70%，就是这么个结果。村里面也做了一些安排使画家们能够继续留下来。

这个里边有好多问题。

一个问题是说明了现在法律的矛盾和冲突实在非常的明显：一个就是《土地管理法》的不准流转、不准交易这个规定是和《宪法》相背的。《宪法》里的规定是可以流转的，因为《宪法》中有四条是关于这个问题——第一条是国有土地，第二条是集体土地，第三条是说的是流转还是第四条说，反正是包括在里面的，而且是依法进行流转，不受实体限制，而是依程序法来进行流转的。所以从这来看，《土地管理法》完全是违背《宪法》精神的。

还有一个，判例完全是依据刚才我说的一个北京市里的一个通知。这本身就是个笑话，因为这种判例本应该依据签的那个合约，那才是依据。但是我们竟然不以它作为依据，而以一个会议的通知作为依据，这是很荒唐的事情，实际就是鼓励人们失信，鼓励人们把法律当作儿戏。

还有一个就是关键这个案例的判决说明了现在法律的尴尬——实在是太辛苦了，就是要判这个事情实际是在（考虑）土地的增值收益到底要属于谁？按照现在的法律来判就是应该属于马海涛——归那个农民。但是增值收益怎么来的？如果不是画家在画家村里聚集使得这个地方兴起了一大批与原来农业无关的产业，比如说画材画笔、绘画装裱、绘画拍卖、绘画交易——这套东西都是画家带来的，才使这个地方发展起来的。这些收益是这么来的，不是你政府投资来的，所以荒唐的就是一句政府投资来的就归政府或是什么东西，总之这个事情是荒唐的。你可以看到，其实最后的判决主要大部分收益是归属于画家，而按照现在的法律来看，主要增值收益应该是归马海涛的。那么这个法律到底是怎么回事？这个判决如果判了画家败诉，那画家吃亏，画家一走，那么这个村没有了，这个开发区也就完了，政府的政策也完了。这是个一败四伤的结果，好在是这个主要的收益给了画家，村里对画家做了另外的安排——我去看了，才使这个画家村保留了下来。

这是我讲的第二个问题。

第三个问题是讲，既然宅基地的争夺是非常激烈的一件事情。前期是政府征地，结果征地的名声太坏，所以现在各地方政府变了个法——搞“城乡统筹综合改革”。

那么城乡统筹到底是什么东西？我做了些调查。这里提供两个例子来说明城乡统筹实际上是一种变相征地的安排。为什么？我一个走了重庆九龙坡，是重庆城乡统筹中国改革先走一步的实验点；一个是看了天津开发区——华明示范镇。

前一个，可以说这个改革是失败了。因为它最重要一步就是政府征地以后，搞了个博士园1000亩，其中200亩已经建成了。在这1000亩地里设计了140个蔬菜大棚，然后两个大棚之间建1座博士小楼，50万元——名义上为租，实际为卖。最后大概是有人把此事反应给总理，总理不批示。被大检查留下来的，又被大检查给制止了——重庆的这个试验的就放下来了。最近日前启动大概是第二次启动了。（他怎么制止的，是把那房子给拆了吗？）其实它只是200亩，其他地方还没有建起来。反正是重庆在这个地方，被检查出来了问题，为此做出了检讨，试验也全部禁止——中间有12个所谓农副产品的加工实验基地，现在大概只有一个在继续试验，这里也说了试验的状况不是城乡统筹的状况。

天津开发区，它完全是财政包干的一个试验，把12个村，1.2万亩的宅基地复垦，然后盖楼，让农民上楼，最后是一个农民平均37平方米。1.2万亩地（有）3900亩是宅基地占了。其余的地全部变成了国有土地。市政府拿了4000亩，区政府2000亩，镇政府2000亩。大家可以看到综合城乡统筹是个什么结果。

对于这两个案例，我有一个看法。其实第二个案例，它的实质完全是在现存法理之内的。就工作本身两个地方都做得比较细，但是问题没有解决。

问题在于什么地方呢？

一个就是所有的城乡统筹都是一个变相征地的方式。因为前一段的征地太落伍、太露骨，那么现在城乡统筹只是有效的解决农民的住房问题，但是并没有保障农民的财产权和发展权。因为所有置换出来的土地都实现了国有化，都被政府拿走，农民既丧失了处置权和使用权，也没有了收益权。所以这是一种变相的征地方式。前者是强征，而这个，我说就是用一些好的远景把农民弄得糊里糊涂，把地给骗走的。

另外一个问题就是在目前的这种利益格局下，政府不可能真正兼顾城市和农民的利益。为什么呢？因为即使我们没有官员的寻租和腐败的问题，都不可能解决这个问题。城市要扩大，要地，城市还要钱、要融资。城市取得土地目的不是一个——不仅是要地，而且还要钱、要给它融资。所以城市不光是要把土地拿走了，还要把收益拿走，这是现在的城乡统筹的一个关键问题。真正的城乡统筹，在这次调查之后，我觉得就应该划分清一个界限：就是把土地给城市，用于城市建设；但是应该把收益应该给农民。解决了这个问题，城乡统筹是没问题的；不解决这个问题——现行的办法是土地和收益全部拿走，我觉得是不能解决这个问题的。

当然现有的作法剥夺了农民的参与权和发展权，都是政府去弄的。就像天津开发区全部是由政府做的，政府从开发行借了25亿，把(房子)盖起来。土地平衡问题中资金平衡就是一个问题。钱花了，但是地卖不出去，钱回不来。他预计有38亿的收益，现在只有2800万，所以就是农民的就业等这些问题全部都没有解决。我觉得问题：尽管让农民选择，但是农民只有选择上楼上哪一层，而不是让农民决策这个问题应该怎么做，所以它是一个被动的过程。而只有让土地作为农民公共信托的资产，农民作为受益人才能解决这个问题。

还有一个就是现在城乡统筹存在着这样两个口号，一个是“宅基地换房”，一个是“以土地换社保”，这两个口号全部都是有问题的。“宅基地换房”是保障了农民的住房权利，而侵犯了农民土地权利。而“以土地换社保”是以农民的财产权利换农民的公民权利。因为社会保障，比如基本养老，基本医疗是人们的基本公民权利——你老了，国家应该承担这个事情，当然个人也应该承担一部分责任，这是一个公民权。但是现在是农民把土地交出来才给你公民权，这是荒唐的，这没有任何平等可言了。我觉得关于现在的城乡统筹，别看是报纸上讲得是天花乱坠的，实际上是并不是那么回事。

再讲的一个问题就是：政府是这样，但是农民和基层也有很多的创造，而这些创造基本上解决了这个问题，走出了一条解决宅基地问题的路子。

我这里也有两个案例。

一个案例是北京的温州水城叫郑各庄。我们课题组的刘守英做了一个7万字的研究报告，把这个变迁的过程描述得非常的清楚。它的状况是一个村社合一的体制，村里也办了很多企业，最后留下来的是一个建筑企业。这个建筑企业现在有二级资质，可以承办奥运工程的。村里边的土地，通过了村民和村，村和企业的一系列合作来把地交由公司来运作。现在的状况是村里有宅基地1050亩，用了250亩来盖了60多幢楼，不到30%是村里面的人住，人均是70平方米。再一部分是给了村里和企业里的员工和村里的中学小学的老师来按成本价给的，然后有45%左右是按照商品房卖了，卖了23亿之多。这23亿就作为企业发展的资金，现在是每一亩地企业给村里5000块钱的租金，这5000块钱就成了村里面的共同信托基金的收益，由全村人共同来享受，而且村里面人的福利状况（比如热水等）可能比一些城里人的还好。

土地的资本化的过程完全是村里面自己做起来的。它创造了现在商品房开发的一个新的模式。为什么这样说呢？因为可以看到，现在的旧村改造都是通过政府拆迁，开发商建设，农民搬迁上楼。这样农民就丧失了土地资产，收益也没了，与政府的纠纷、与开发商的纠纷不断。但是这个时候自己开发、自己建设，是没有这个问题，所以它打破了现行国有土地垄断供应条件下房地产市场畸形发展和房地产价格居高不下的局面而创造了新的模式。而现行的房地产开发模式是政府供应国有土地，由房地产开发商进行生产建设和生产经营，政府垄断了土地增值收益，开发商获得超额利润，农民权益被剥夺。而郑各庄的创造出一种不同的模式，利用的是盘活宅基地，来建设，建设的主体是村社企业，开发的部分商品房对外销售，收益全部留在农村。我们可以看到实际上这个郑各庄的建筑企业公司实际是具有了“集体土地资产管理公司”的性质。所以说他这个办法才是走出了一条十七届三中全会要解决问题的路子，提供了第一手的经验。

还有一个案例是深圳的“城中村”。我们没到过的人都是想象的，实际上深圳的城中村是一个非常发达的社区——城中村有3.5万栋楼，1.2亿平方米，住了深圳人口的520万人，是这样的一个东西。而它完全是在宅基地的基础上发展起来的，而且这个过程是政府四次限制和四次抢建高潮。先是农村的那种小院两、三层楼；政府第一次限制是盖到了四、五层，在第二次是盖到了七、八层；再一次是十二层；现在是15层以上、带电梯、5000平方米都有了。你可以想到的是什么结果？我觉得只有进去看了才知道是怎么回事，真是发达的社区——我是下午看了一次、还是觉得不行，晚上又看了一次：底下一层都是商家店铺，各种各样的服务产品都有，上面是住宅。深圳的秘密在什么地方？我说是在于城中村。深圳发展那么快，为什么人们能在这生存，特别是打工仔能生存？造成它的结果是街上的告示就是一室一厅的房子是600-800块钱租金，而在这底下吃饭15块钱，两个人可以吃饱吃好，所以打工仔才能够生存，深圳才能有这种的局面。但问题就在于这个过程中，深圳市政府是要撤除城中村、改造城中村。

城中村，说实在的，它完全是一个土地增值收益上涨起来了后出现的现象。深圳市政府不仅是改造城中村，甚至为了限制城中村而曾经出台了《深圳私房租赁条例》——就是凡是登记了的、取了产权的才能租，否则是不能租。但是深圳，那么多人去了以后，是要房子住。廉租屋市场供给和需求都有——需求是大量的，城中村就是供给。城中村的地理位置也是很好——最大的城中村就在深圳市现在的新市政府的旁边大概一公里的地方，那个地价才是高地价，所以政府才要改造城中村。所以可以看到竟然是有市场，那么发展是没有问题的。城中村，我觉得是创造了另外一个经验就是廉租房不仅是政府可以供给的，其实市场也是可以供给的，深圳就是个很好的例子。如果深圳还要再盖一亿多平方米的，得花多少钱，算一算账，看一下能不能盖；再一个就是在开始时候是给农民限制一个人平均40平方米，到现在是80平方米老百姓都不干，这就是博弈的结果。当然城中村有它的问题，城中村盖那么高，它的楼房密度很大，成了握手楼，那么消防、治安大概都会有一些问题。出现了这些问题是要去想应该怎么解决这些问题，而不是去取缔它或是占它的利益。

就这些农民创造出来的经验来看，我觉得有几点我们要讨论的：

随着城市化的推进，农民主动参与和分享土地增值收益，正在成为一个共识。改革初期，土地价值没有显现，而现在显现了，那么农民自然是要参与这块东西。而我们政府是要限制它还是要想办法引导它？我觉得，这就是个很重要的问题。

而且实际上土地级差收益的归属问题就是决定了城市化的道路问题。主流观点认为，土地级差收益的上升，是城市化带来的，是政府的基础设施带来的。但是这种观点只看到了表面，而没有看到本质。其实无数的事例证明了，没有农民自主的产业发展，没有人口的聚集，政府的本钱从什么地方来？因此，如果没有农民的土地权利这只鸡，哪里来政府基础设施的蛋？我觉得这个问题是要弄清的。所以说土地级差收益归属问题决定了城市化的道路。归政府，就是走政府主导的城市化——也就是官员的城市化；归农民，就是走农民自主的城市化道路。我觉得这个问题是要弄清的。

还有，这个问题其实说明了农民基层中有很多的创新，我们30年来就是靠着这样的创新走过来的——底下创新，最后我们承认，再把它变成了正式的东西。那为什么在这个

问题上不能按照我们自己的经验来改变一些做法？这是我们需要考虑的事情。

下面我通过我的案例说明了三个问题，现在我把它集中起来讨论“小产权”房的问题。“小产权”房，实际是农民争夺和实施财产权、发展权的博弈。

首先是“小产权”房，对它的定义我们要弄清楚，它是相对于“大产权”房来的。“大产权”房就是城里的商品房。商品房的权利是充分的，价格也是市场的。但是“小产权”房，权利是受限制的，价格也是受限制的，所以称“小产权”房。政府的管制，使“小产权”房有两个概念，它有宽的定义和窄的定义：宽的定义是农村所有的房屋都是“小产权”房，因为政府禁止农民将自己的房子卖给城里人——不准城里的人到那里去买房，画家村的判决就是这样，所以所有的都是“小产权”房。还有一个窄的概念就是农村盖的商品房，不包括农民自己住的那一块。这是“小产权”房的概念。

从“小产权”房开发建设的状况来看，开发建设方式有这么几个：首先要看在什么土地上盖的：一个是在宅基地上盖的，一个是在农村的其他的建设用地上盖的；一个是在私房地上盖的，一个是在种地上盖的。这些不同的情况都有不同的处理的办法，而我们现在是“一锅煮”。

从它的建设方式来看，前面提到几个例子可以看到至少有三种方式：

一是自主开发的建设方式，这样做又有两种情况：第一种是由村庄供给建设用地，由村庄企业开发建设，如郑各庄那样，前提是得有资金和建设能力；第二种是村民个人或者村集体雇佣施工队伍来建设，然后出租和出售，如深圳“城中村”和昆山富民合作社这种状况。

还有一种就是合作开发，就是由村庄和外部企业合作，村庄向企业出租建设用地的使用权，外部企业出资开发建设。一方面满足村民的住房需求，另一方面满足企业发展的用地需求。其实青龙头就是这么个方式，不过失败了。重庆九龙坡里有个陶家村也是采取这种模式，这次试验的12个试验点全部都禁止了，而这个点保留下来了，因为它是政府几乎没有参与的状况。企业每年给一亩地一千斤稻谷的租金，去年稻谷的租金是九毛钱一斤，今年是一块钱一斤。它现在已经开发建设起来，引进了30多个企业，今年的产值达到了一亿多元。农民的房子是大概一个人50多平方米，而且还可以买它盖起来的公寓楼，这样的状况实际是一种合作开发的模式。

第三种模式是由开发商开发的，就是由村集体把建设用地一次性地出让给开发商，并承诺办理房产证，换得农民上楼和一次性的补偿，农民住进了楼，也就失去了土地。这个和政府征地和城乡统筹的方式基本是一样的。这种方式是问题的所在，而前两种方式从现在来看都是解决这个问题的一条路子。

现在农民们也有经验了。我们在九龙坡调查中发现隔一条马路，马路这边的地是合作开发的，马路那边的土地是政府征用的。有一家，同样的地一块在这边，一块在那边——一个被征用了，一个被合作开发了。农民现在后悔了，说他们愿意选择合作开发的方式；而那个征地的方式是不同意，但是政府强征，我是没办法，斗不过政府——农民是这样来回答这个问题的。我们在天津开发区做调查的时候，有个村支书，因为政府是想用

他的地建葡萄园，但是在出让土地的时候，他不卖掉地上的设施（水井等），他要投资入股。他说我持有股份比都让出去给你有保障、有持续的发展后劲。

“小产权”房，现在是这样的情况，确实围绕着“小产权”房的博弈是非常清楚的。

“小产权”房实际上是在城市住房的商品化后发展起来的。以前城市的住宅是公房，在商品化以后的几年之间，城市的住房问题解决了，而且现在的投资那么多，在1978年，城市人均住房面积只有6.7平方米，现在是平均26.1平方米，你可以看到这几年发展的状况。也正是因为这个的推进，房地产的发展使城市周边的地价升值，又由于地价的上涨和“地王”的出现，就刺激了城市周边房地产的开发。所以在这个情况下，由于现有的所谓“合法”的开发方式——政府征地，给农民30倍的赔偿，然后高价卖给开发商，使得开发商的利润大增——从2007年到2009年增加了48.4%的利润。也因为这样才撬动了“小产权”房：因为一方面农村有土地，另一方面是地价不是很高——“小产权”房的地价只是“大产权”房的1/2或1/3；还有就是它有市场的——很多农民进城以后他需要住房，但是高价房是租不起，那么农村周边的“小产权”房子就可以租。所以可以看到现在的发展就是这样——全国“小产权”房的面积达66亿平方米，“大产权”房是120亿平方米，它占了1/3以上。在深圳，刚才所说的城中村的那些住房面积占深圳全部住宅的49%。通州区是北京市“小产权”房集中的地区，有人说通州的“小产权”房占（全部住房面积的）超过了50%。通过这个事情我们可以看到：政府是严厉限制，但是“小产权”房是蓬勃发展，禁而不止，而且是你禁，它就发展得更快。

为什么会有这样的现象？我觉得这提出了一个问题——法律上的、名义上的产权是公有还是私有，是国家所有还是集体所有？这不是问题关键，而关键看谁有产权实施、控制能力。“小产权”房问题上政府是强制性的组织，而且法律又是那么的硬，但是在农民行为面前一次又一次地败下阵来。这是为什么？我觉得要讨论这个问题——那就是“小产权”的实施能力由什么所决定的？而我觉得有那么几点：

第一，产权的实施一个是由产权制度是否公正决定的？我们现在的产权制度可以说是不符合这个条件的。不公正的话，就必然在遇到巨大的实施的过程中的阻力和反抗，甚至是寸步难行。现在的地权制度就是这么回事。所以政府限制和取缔“小产权”房的规定是对农民不合理的剥夺和限制，因而它缺乏合法性的基础。任何法律的制定首先一个就是要它的义理性、合法性、合理性、公正性。

第二，地权安排的有效性取决于传统地权规则的适应。其实在乡土社会，这个问题是更清楚的。传统的规则，你是不是违反了？事实上咱们现在的规定违反了过去的规定，甚至连集体产权的规定都没有维护住。从农民的意思是我有权，你政府国有化我不认账。所以传统的规则不是落后的，它必定是随着时代的进步而变迁的；也不是可有可无的，必然随时都在起自己的作用，成为正式产权制度发生作用的依据和条件。所以“小产权”房的实施能力是这么决定的。

再一个，在产权收益一定的情况下，产权的实施能力是由它的实施成本直接决定的。而决定了实施成本的主要因素有，实施的知识和信息，控制和实施手段的直接程度和活动空间，产权主体的组织程度和一致性行为的规模，实施阻力的大小和威胁的可置

信性等。在这些问题政府全都是不知道的。产权的知识是地方性知识，是分散在个人手中的，政府的信息是不对称的。政府就威胁要关“小产权”房，后来农民知道是最后关不了，农民就盖。结果是政府的执法是一层一层的，底下和上面是不一致的，所以它就发展起来。所以这些问题都决定了政府的实施能力是很差的。

还有一个是取决于土地市场的发育状况，在这个问题上南方的实施能力强于北方，城市近的地方亚于远郊。

我再讲一个问题：从法理上讲，农民出卖“小产权”房和他出卖粮食、蔬菜是一个道理——市场交易、不偷不抢的，那为什么要限制呢？限制是没有道理的，只能引导。但是这背后有一个不同——农民出售粮食、蔬菜是农民和农民竞争；农民出卖“小产权”房是农民和开发商竞争。农民的“小产权”房实际是动了开发商的奶酪，而开发商背后是政府，问题就是这么来的，而且它是强势集团。这个问题，我觉得需要明确这个事情。

我想讲的最后一个问题是改革的办法。要单独改是不可能的，因为土地问题是一个整体的问题，那么政府之所以提出要“小产权”房进行限制，一个非常重要的原因就是想要保护耕地。我的报告是承认保护耕地，而且是在给政府出主意如何进行保护耕地的前提之下，放开“小产权”房的市场。

怎么保护耕地呢？我的基本的想法是现在之所以不能保护，是因为政府的保护耕地政策是一个最失败的政策，它是没有达到利益相容的政策，它完全是利益矛盾。耕地问题上的一个利益冲突是中央政府和地方政府的冲突，冲突在土地的规划和土地的计划指标上。另一个是地方政府和农民的冲突，冲突在耕地上。按照道理说土地保护是农民应该去保护，农民也最有办法保护。现在的政策是农民不保护——不光是“小产权”房的问题，农村荒废的土地有的是，为什么这样呢？因为农民耕种粮食收益很低。农民不保护，地方政府不保护，开发商更不保护，只有中央政府保护，只有我们的温家宝总理保护，但是他的保护又没有办法，最没有办法的人保护耕地，最有办法的人不保护耕地，这个政策就是这么的荒唐。

怎么去解决这个问题？我就想办法去使政策可以利益相容，让农民去保护耕地。这是这个政策调整的很重要的方面。我觉得中央政府不要保18亿，保8亿就可以了。先找到粮产区集中的地方——黑龙江、吉林等地来保护，把其他地方由地方政府去保护。

如何去保护？不是现在这样的剥夺和强硬的办法，而是如何使得种粮的收益达到平均收益的水平，那自然就受到保护。因为如果重要的东西没有人保护，必然是有两个原因，一是存在市场失效——市场没有正确评价它的价值、低估了它的价值；二是政府失效——产权不明晰，产权主体没有稳定的收益，因而使其具有了公共品的性质。其实耕地保护就是有了公共品的性质。竟然如此，怎么能够使得达到平均收益水平？政府需要建立一个耕地保护的基金。来想办法就是把粮食的收益通过农民的补贴、粮价提高来解决这个问题。而保护基金是人人有份，因为人人都要吃粮。按照成本承担和利益共享的这个原则来解决问题，不光是农民要承担这个成本，特别是城市和发达地区，也是要吃粮的，那么就要按照人口平均分担一部分保护基金使其建立起来——也就是你要拿钱，这样来解决问题。与此同时，解决这样的问题了，耕地保护了，那么事实上建地用地的市场完全是可以放开。

当然要解决这个问题还得解决的就是中央财政和地方财政的改革--因为这是现在中央和地方争的很重要的问题是这么个问题。

那么这些问题都解决了，其实有两个办法可以把“小产权”房问题解决了：农民开发的“小产权房”，他可以这样：一个是可以向购房者收取一定的土地使用费，作为集体的共同基金的财产；第二个是国家对农民和集体建房者要收取相应的税收，建立房产物业税，把它留给地方。所以在这个基础上，对现在的法律提出进行一些修改。

因为没有时间了，我就是大体这个意思，把报告的思想做了一下介绍。谢谢大家。

盛洪：

谢谢张老师，在很短的时间完成了报告，对土地制度，具体地是宅基地的土地制度，做了一下梳理。

我们以前确实是不太了解，就像张老师刚才讲到的--原来宅基地的土地制度实际上是逆流而动，和中国的市场化改革方向正好相反、和我们土地制度的改革方向正好相反，这是很令人惊讶的事情，而且晚至1998年。在这样的情况下，由于这套制度存在巨大的问题，所以它的实施是遇到了巨大的困难，刚才张老师讲的--实际上它的实施是低效的，甚至是无效的，当然也导致了很多人冲突，刚才讲到了把很多房子都炸掉了，这听着挺可惜的。

再下来就是在实际的一种博弈中，我们的农民是很有智慧的，他们跟政府在博弈。有的博弈是不太成功，就像张老师刚才讲的那个房山县的情况；博弈得最成功的就是深圳的城中村。这种扭曲的制度，第一是它不能很好的实施，第二是事实上还有巨大的空间可以去调整，来使农民从我们的城市化过程中获得他们的土地增值收益，而这都是一些生动例子。最后讲到了我们怎么去改进。总而言之，我们看到了这个制度存在巨大问题。

最后是张老师提到的可能影响宅基地土地制度发生逆转的一些理由：其中有一个就是保护耕地，还有一些其他的理由就像是农民不够理性--农民卖了房子拿钱去喝酒了等等。

这些道理我们听了很多，所以可以从更宽的范围去想这个制度是怎么出来的。这是我稍微地总结一下。

我们今天这里来了多位大腕--第一位是黄小虎先生，现在是土地协会的副理事长，一位是赵树枫先生，是北京农村经济研究中心原主任；一个是党国英教授，是农村发展研究所的研究员；还有就是郑风田先生，人大农村发展学院的教授；还有彭博先生，现在在清华大学读博士。下面我们就来做一个评论，由于人比较多，我们限定每人10分钟。

黄小虎：

昨天收到了张老师这个报告，上午看了一下，总的感觉这是个很好的报告。去年年底到今年关于宅基地的问题，有两个好的报告，还有一个是老赵搞的北京市的调研。侧重点不一样，切入点不一样，但是最后的意见大体是一样的。张老师的报告关于农村宅基地政策演变的的内容，对北京报告有所补充，对这个问题的分析是更全面了。研究集体建设用地，从“小产权”房切入，这个角度我觉得选得很好，另外整个的逻辑比较严密，调查比较深入。提出的建议我也都赞成。

如果有什么不足的话，可能就是个别用语。这个报告你打算干什么？在我看来还是要给政府提建议的，那么涉及到一些对政府行为的评论，我个人认为可以再推敲推敲。

举个例子，供张老师参考，不一定对。报告说，“这种迁就应付、顾头不顾尾的短视政策，难道是一种负责任的政府行为？”这个话我觉得可以不说。分析清楚现行宅基地的制度不合理在哪，问题在哪，就够了。又如，“城市政府不可能真正做到兼顾城市建设和农民发展。”我觉得这个结论下得也武断了点，政府的责任是要兼顾的，但是现在不能兼顾，当中一定有深层次的原因。类似这样的话，还有一些，我建议再推敲推敲。

张老师引的例子，其实全国各地非常多。我2001年到四川调查，到浙江调查，类似这样的做法已经都有了。成都郊区就用这种办法，农民一开始确实也很高兴。但是慢慢的带来了一个问题，就是就业问题解决不了，有很多农民就是打麻将，一天到晚没事干。问题是慢慢暴露的，政府对这些问题的认识也有一个过程。包括说“《土地管理法》是彻头彻尾的侵权法”，这样的判断在底下发发牢骚是可以，但是放到学术研究的层面上不妥。在制定这个东西的时候，一些问题可能是考虑不到，但是在它制定以后的执行过程中矛盾逐渐暴露出来了。十七届三中全会已经定了要改。据我了解，国土资源部在积极地落实。

对于政府行为深层次的问题，报告涉及了，但是我觉得，可能涉及的还不够。地方政府行为为什么是这样子？是不是就是官员就很坏？有坏的，而且也不少。但是不是干部队伍整体都是这样的？这里面可能需要做深入的分析。几年前老蒋和守英的调研已经基本搞清了这些问题。主要动因就是财政分配体制的问题。地方政府承担了很多的责任，但是它的财力和它的事权不匹配，就要找出路。出路找到了，就是银行金融体制和土地管理体制，这两个是诱因，而且两者是紧密联在一起的。动因、诱因结合在一起，形成土地财政和土地金融。土地管理体制，除了农村的征地制度以外，其实还有一块我也觉得是要深入探讨的，即城市的土地有偿使用制度。90年代土地有偿使用形式是多样的，除了出让制，还有年租制，作价入股，资本金挂账——就是对一些困难企业土地纳入核算，但是政府现在先不跟你收钱，扶持企业渡过难关后再说，等等。这个实际上是比较符合地租的性质的。因为地价是地租的资本化，它等于是企业还没有盈利，就要预支几十年的利润。这种方式不大适合一般工业企业，实际上提高了市场门槛，加大了经营风险。后来，强调“一律招、拍、挂”，就是一律出让，其他的有偿使用形式逐渐萎缩了。现在工业用地也要“招、拍、挂”，把全国工业用地的地价分成几等，按北京分的等级收费。但是各地的差异太大了，很难切合实际。这类事情，应该是中央政府定个原则，让地方政府根据自己实际情况去执行。

为了配合“一律招、排、挂”，又搞了个土地储备，结果是把二级市场也给封杀了。本来出让了以后，企业之间是可以互相转让的，那个二级市场是自由的，一度十分活跃。在2000年左右，二级市场的宗地数和面积，曾在全部有偿使用形式中占到了百分之六、七十以上。“一律招、拍、挂”和推广土地储备以后，二级市场迅速萎缩，现在它只占百分之几。

另外，土地管理的问题与房屋管理也有关系。我们的房改有很大的成绩，但是也有问题：一个是没有把投资性的购房和自住性的购房区分开，在供应渠道上是连在一起的。由于银行对投资性购房无限地资金供给，不断地拉升房价。开发商就都去搞高档房，普通住房就供应不足，价格也随之上涨。另外由于住房的供给上渠道太单一，就靠着开发商，没有竞争，形成了自然垄断，房价就不可能降下来。按照产业划分，开发商属于第三产业的中介服务业。盖房子不是他，设计不是他。他不过就是找人来做设计，他聘请施工队伍，他其实是一个中介的而已。表面上他去买地，但其实他是不付地价的，他把地价摊到房价上去了，一分地价也不付，他只不过是垫付了一下。至于有不法官员和商人相勾结起来，那么就连垫付都没有了。怎么造成的？就是没有竞争。没有竞争一个很重要的原因就是农村这边不放开。如果农村的“小产权”房放开了，和开发商竞争，房价就会大不一样了。再一个就是城市里面，按道理是应该积极地扶持合作性建房。合作建房，在国际上是很成熟的模式，是非盈利组织，是互助，不经过开发商，不经过中介，政府应该扶持它，包括土地的供应、税收、贷款等都应该扶持。当然对于房屋的后续管理将来可能还需要做出特殊的规定。这样的多渠道来解决住房问题，通过竞争房价就会趋于正常。我们现在的农村宅基地政策，很大程度上是配合城市住房政策的。现在城市住房虽然有了很大的改善，但是实事求是的说，还是有钱人和国家干部改善的多，普通老百姓改善的少。

我赞成很多学者所呼吁的要进行综合配套改革。单兵突击，即使这边想突，但是那边牵着。所以要有个综合改革。而这个综合改革，更多的不是部门的责任，更多的是更高层的责任——国务院的责任甚至是中央的责任。

补充一点，张老师关于耕地保护的这一段，我认为很精彩。耕地我是赞成要保护的。但是保多少，怎么保，恐怕是应当深入研究的。

赵树枫：

张老师的研究课题做得很深入，我感到特别好，看了觉得很有味道的地方：一是有很多实例。这六个实例各有代表性，而且具体、生动，然后在事实的基础上做理论的分析，所以很有说服力。从感性到理性，跟实践紧密结合。这是个很好的研究路子，不是空说。二是他的研究有独到的地方，有独特的视角。我觉得他分析产权实际控制的实施能力，从前提、条件等四个方面分析讲得很好。我没有见过有人这么来分析这个问题，我觉得他分析得很好。另外就是他把北京郑各庄的经验说是建立了一种公共信托基金。这个提法——我是孤陋寡闻了，能不能将来有人介绍，以后有人讲一下相关的经济学理论方面的知识，我都很想知道。我对于他的很多观点都是同意的，没有分歧的。

关于宅基地的研究，我最早是跟黄小虎同志一起在2004年开始的。我们做过两次课

题——一次是给土地规划院地政研究中心做的，近两年又给市国土局做过一次课题，是侧重研究宅基地确权政策的。张老师提出，我们关于“一宅两制，房地分离”的概括似乎有点问题。其实，对于现行农村宅基地制度和管理特征，我们不是只讲这两句话。我最后的概括是四句话，叫做：“一宅两制，房地分离”；“无偿取得，长期使用”；“政府管制，不准流通”；“强调福利，漠视产权”。“农民的住宅不得向城市居民出售”，不是北京市高级法院订的政策，是国务院办公厅1999年39号通知下的令；他下令了以后法院就执行。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做了这样的规定。它不是条例，也不是法规，它实际上是一个政策。《物权法》把宅基地纳入了物权，但强调的是福利。《物权法释义》解释宅基地使用权是作为集体组织的成员所享受的福利保障，它说是福利。当然有福利性质。但是它不承认这是财产权。虽然列入了物权，但是在条文中说只有占有和使用权，没有说具有收益权。物权本身应该具有收益权的，但是在条文上它就抹掉了，没有收益权。

我有几点建议：一个是在实证分析的基础上抓住核心问题进一步加以解剖。

核心的问题是集体建设用地不能够作为资产来经营，农民不能够搞房地产开发，就是集体也不能搞；农民的房子不能卖给本集体以外的人。它就是这么一个——不许流转，不许进入市场，核心问题是这个。这个问题为什么会这样子？这与们整个制度有关系。第一是我们现在是政府主导的体制。第二，国家垄断土地一级市场，它不许人家用。条文就是这么规定的——凡是建设用地就必须是向政府申请、使用国有土地，国家把农民的土地拿过来然后再批租出去。土地管理法就是这样规定的。而且《宪法》也规定：城市的土地属于国家所有；农村和城市郊区的土地除由法律规定属于国家所有的以外属于集体所有。当时这么规定是从我们进城以后接收了城市的土地，是说城市原来的土地是归国家所有。现在变成了凡是要搞城市建设，就要归国家所有，那么具体的说就是要搞城市建设开发商可以，国有企业可以，农民不行；把农民排斥在工业化、城市化之外。这个问题是有理论的，理论就是这样搞得快。只有国家拿来，所谓社会主义能够集中力量办大事，把地拿过来，我这样干很快，我说办就办了。一直到现在还有人讲：奥运会搞得成功，就是因为我们这个国家政府权力大，集中得快，就讲这样的道理。就好像我们的工业化、城市化就得走这条路，就是政府来主导。实际上是土地说是集体所有，但是政府做主了，政府说我要征这块地，我批了就征了。你要想干什么，那就有许多限制，当然我并不反对“用途管制”，有的还是要管的。它就是这么一个办法，把农民排除在外，除了原来搞过乡镇企业，但是乡镇企业本来也是可以搞建筑的，但是他说你不能搞房地产开发。这都是明文规定的。盖房子搞建设只能交给国家，国家再交给开发商，就这么一条路子。而它有它的理由，好像这样才能搞得快，让集体和农民干就不行了。而这个根子又是和目前事实上已经形成的利益集团是有关系，包括国有的、城市的部门，都有部门利益在。你要改革征地制度或是提高补偿标准，他马上就说：这么弄我没法干了，铁路修不了了，公路、高速路也修不了了。他就是要想着法儿从农民那里多挖一块，而且支付最低的成本。这么弄的结果就是造成城乡差别，收入差别越来越大。而所谓启动内需，老启动不起来，就是因为农民穷。包括北京的近郊区，农民的人均收入跟城市居民比起来，差别也在扩大的。所以我建议张教授，在已有的基础上把集体建设用地问题的根子挖一挖，抓住问题的症结所在，然后讲清道理，消除误解，晓以利害，能够让领导下决心。现在我们做研究的，实际上你给政府做，就是要让领导知道这条路是对的，为什么是对的，而你这又为什么不行，必须得说清楚，虽然大家已经说得不少了。

二是讨论集体建设用地改革问题，不要重点去写耕地怎么保护。耕地保护这是一个借口。

我不是不赞成保护这18亿耕地，不是这个问题。现在农民建设用地的权利问题，基本上是说现有建设用地怎么样用的问题。村庄占地是早就有的，过去也扩大过一些。大概在80年代，刚刚包干到户，农村基层组织有些瘫痪，农民也有些误解，然后就在承包地上盖了房。有些地方出现“空心村”，村庄外边盖了很多房。这种问题是有的，但是后来很多都管起来了。北京现在许多地方是10年、8年，有的是12年都不批宅基地了。现在说的因为宅基地扩大侵占了18亿亩耕地的红线，不是这个问题。要我的看法，恰恰是因为这种垄断的制度，政府与开发商的结合浪费了不知道多少的耕地。一个小的政府——县政府，市政府就搞多么大的广场，这种例子太多了。一个企业跟上头疏通好了，1000亩是他，2000亩也是他，他就随便占了。包括我们的领导——象北京，一个大领导一挥手，就把15平方公里耕地给了外商，3万块钱一亩，你区政府给我落实。谁浪费了土地？不是农民，不是农民的二分、三分、四分的宅基地在浪费土地，不是这个问题。所以我说，你不要重点说耕地怎么保护，因为你说的这不是关键问题。你可以在说实施过程中要注意什么问题的时候，点一点它就好。

三是，真要改革，应该有步骤、有限制、分区域地进行。

要放也不能一下子放。我们也要体谅政府。我们一方面承认，农民的博弈，像深圳这样的地方，它取得了很好的效果。但是它因为是无序的，是非法的，它这么弄，不是经过规划的，结果就像你说深圳的楼，挨得很近，是没有很好的规划的，这样的东西也不行。郑各庄是在规划基础上搞的，它那里没有这个问题，但是很多地方也有搞得有问题的。我们还是要贯彻三中全会决定提出的完善土地管理制度的四原则：产权明晰，用途管制，节约集约，严格管理。前提是要明晰产权，就是明晰和保护农村集体土地所有者与使用者的权利。用途管制，国家该管的还是得管——比方说你不能随便扩大建设用地的规模，你要符合规划、经过批准，像这些还是要管。而它现在是不让集体弄，开发商弄的时候它就要闹得很“光彩”——说什么为了经济要上去，又把口子开开了，就怕这个。所以可能还是要分步骤，有限制，分区域，怎么能够试验。也不能说都能变成象郑各庄这样的了，实际上是农村里头有的领导班子比较强，有企业的基础，它的思想比较开阔，能跟城市现代的技术和文明结合起来，所以它就搞得挺像样的。有的地方它搞得就不行。所以这个里头，还是区分不同的情况。我也觉得公共信托基金的说法很好——要让农民保护他的土地的利益，又能与城市先进的技术、人才和资金结合起来；它搞得很好，不是乱来。有的是可以自己来搞，有的可以是委托别人来搞，我觉得这是很有意义的。

我就说这些。

盛洪：

谢谢赵教授。其实想法很相近。刚才赵教授提到，限制农民土地产权的一个挺有意思的理由是，由政府来进行城市化，能做得更快。其实我们现在讲的工业化真正完成还

是在改革开放以后就不完全是由政府来做了，其实就是靠的民间、靠的企业。所以工业化是如此，而城市化也应该是如此的。他的理由成不成立是很虚幻的，这个可以来讨论。

党国英：

我们对宅基地的问题，去年也还比较关注，我们研究室自己就设立了个调查，调查宅基地。去年开会的时候，我们的报告还没整出来，数据没整理完出来，所以会上也没谈。但是已经做过些调查。听了张老师的报告，我基本上可以说是完全同意他的意见。

我还想补充这么一个情况：就说咱们现在“小产权”房，宅基地的政策，大体来讲，毛病还是比较明确——一个是城乡市场不统一，三中全会讲以后要逐步统一；再一个是限制交易，城里人不让到农村去买那个房。这都不符合市场经济的原则。至于是什么理由咱们就先不说，我看是计划经济的长期思路的那种思维惯性。我有一个概括性的说法：它的毛病是在什么地方呢？它把两个东西丢了——是把公正丢了，一是把效率丢了，都没得到。本来经济建设就有这两个目标，两个都兼顾最好；或是最起码要得一个，它却两个都没得到，这个我就不具体说了。

我刚才说要补充，就是说有个想法：这样一个政策，我们看到了这样几个具体的后果，一个后果是什么呢？农民盖房子多，盖房子多到什么程度呢？统计局的数据都有了，就是住房平均水平比城里高——当然住房质量差或是什么的就先不说了——宅基地占的面积大，住房面积大。最重要的是什么呢？就是空置率很高。全国空置率大概是30%左右房。我看到媒体披露南京有的郊区的空置率是达到了60%。这是我说的其中的一个问题——盖房多，空置率高，是一个浪费。

再一个，我还分析了一下关于住房投资的情况。说起统计局的数据，我又要抱怨起统计局的数据，它没有直接反映农民在住房上怎么样怎么样。可以换算：给出平方米的造价和盖了多少平米你可以算出一个数，然后通过另外一个办法算的数字不一样。那我接触的数据，大体是农民每年要在住房上投入约1万亿元人民币，这是全国的总量，按照一年算。大家可以这样算：2亿多户农民，其实如果每一户整上5000块钱的话，那就超过1万亿了。这个数字跟农民打工挣的汇回家的钱基本相等。简单地说的话就是农民在城里打工剩下的钱就是用来盖房了。但是他盖了房又不住，就是刚才说的空置率很高。

第二个毛病，就是我们现在想的就是刺激消费。我自己也在考虑这个问题。那么农民把钱花了，盖房是刺激需求了。这个问题好像不是这样子的，农民盖房引起的产业链是比较短的。农民上的是粘土砖——原本是不让整，但他们还是要整的。钢筋用量比较少，且常常用的是地条钢——他们不是用那种大的宝钢、邯钢出的那种钢。所以说是产业链比较短。我看到四川地震灾区看到，很多农民盖房时的承重墙也很少用黏土砖所能砌的最薄的墙。有钱人盖的房子不塌，并不是都塌的，就是普通农民盖的房子塌。所以说他们引起的产业链其实不长，拉动需求拉动得不够，而且好多农民都是自己换工——谁盖房了，大家一窝蜂去帮忙。农民有自己的一个住房融资形式，相当于是非正式的合作社那样。产业链、资金链是这么个情况。

第三个就是景观问题。中国和发达国家比最大的差别就是景观问题。现在几乎出不

了陕西的党家庄了，出不了大红灯笼高高挂那样的村庄。一方面是农民的豪宅，另一方面是豪宅外的臭水沟，为什么呢？你不是老说农民违法，但是它违法了你又不去管，违法就不管了。当然有些地方也搞规划，新农村的规划我也看见了。但在我看来，那样的村庄，整齐划一的、一排一排的、一摸一样的村庄是很恐怖的。咱不是美学家，只是自己的直观感受觉得是不好的。一排一排的属于样板村庄我就不喜欢。陕西的党家庄那样的房子，浙江的老村庄是看不见的。只有一排排的，很恐怖，显示出了命令主义——这里整整多少房子、怎么盖，这是图纸，就按着这个来！景观很差，无审美可言，没那个神经。这是第三个问题。

第四个问题——我认为这个问题很大。什么问题呢？我老是觉得我们国家的山坡地的浪费非常厉害，它是不适合种庄稼的，你搞退耕还林的时候费很大的劲。但是如果让人以适当密度住上去，之后居民再自己种树的话，反而效果比较好。这个地的面积到底占有多少——我不掌握资料，我自己瞎猜——比如说全国的5%的富人搬去半山区、浅山区去住，平原不要搞别墅。给他们这么一个空间，让他们折腾去。有个老板说他在燕山八达岭一带圈了有十几平方公里的地。他早就圈了，这十几平方公里就等着政策宽松了以后，他要开发。明星也在那些沟里头，搞了一条沟，自己盖了层房，那些明星朋友们也盖了一些房。

我只是举个例子来说明，那个地方是很有开发价值的，只要人口密度不太高的话，我看这是利国利民的事情。别的地方就可以不用搞别墅，那个地方的绿化也好了，中国人的福利水平也提高了。5%有钱人他们去那住得好了，扩大了需求。对于穷人，也未必没有正的外部性。这是个好消息，咱们就不害怕富人去搞别墅了。这个事情解决不了，最后搞了什么农家乐——四川地震完了我去看。每年夏天，整个龙门山一带，从绵阳到成都这一带能住几十万人，要是夏天地震那就麻烦了。浅山区的发展高档住宅，整个相关的一大片土地的产业链也起来了，这个比农民盖房的产业链要长。那收入就不是几十万，可能是一、两百万。北京从平谷到房山的浅山地带也很大的容纳能力。全国的浅山地很多，咱们国家地貌复杂，这个资源值得好好利用，结果现在是利用不了，我觉得这个事情太值得研究了。张老师，将来谁还资助你们，真的可以做一个规划性的研究，去估算一下。我觉得这特别有意思。这是第四个问题。

第五个问题就是，法律的尊严是非常少的。前不久浙江报纸有人给我打个电话：他们是这么个案例，城里出的一个资本到农村要搞旅游开发，去跟农民商量说“我把钱给你，咱们把你的房子拆了，再在你的地基上建一个更好的房子，底层是你的，2、3、4层是我的，但是我的使用权有50年，50年一到就还你了。”这样农民不掏钱把新房子盖起来了，一层自己住而且2、3、4层搞了旅游接待以后，底层的农民成了服务员。当地的有些人就折腾说这是违反国家法律办的事情，折腾到最后就搞不成。他们给我打电话的时候，我给他们出了个主意，我说——你就这样说：“我农民要在我自己的地上给我自己盖房，但我不是没钱嘛？于是我是借人家钱把房子盖起来了，然后又把房子的2、3、4层租给你这个借我钱的人，你搞经营，我又可以当服务员，没有违反国家法律了吧。”我就是一边讲，心里就是一边想，我们这个法律为什么会这样的。有个地方干部说的：算账算不过中央，捣鬼捣不过地方。这就是咱们的法律，法律规定的依据不合适，法律就失效了，包括四川的地震灾区也是这么个事情。这是我注意的现行的政策有的这么五个问题。我看光这些问题，就已经产生了修改法律的必要了。这是我说的一个方面。

再一点就是张老师你的报告有两个细节问题。我提个意见，不一定对，只是供你参考。

一个是关于土地的增值收益归谁的这个问题，我觉得这个问题要往细的讨论。怎么细呢？比如说这有一块空地，政府要征这个地，增值有这么一个问题：假设这块地是归农民所有的，和30年前比，这块地是有所增值的——即使整个30这些年这块地都是空着的，过了30年后政府才要征地，但在这30年当中地就有增值的，这是一个问题。那么现在政府假定征地是因为要在旁边搞个迪斯尼乐园，然后要搞附属设施等等，这块地就又增值了。我的意思是地现在就有两个增值了。前一个增值可以归现在的土地的所有者，但是后一个不应该。这个增值归谁是要有所区别的，这当然不是我想到的，而是我在了解一个英国法律，我曾经花了一些时间来分析苏格兰的土地改革，就注意到人家是这么处理的。这个是供您参考。

再一个问题就是如果种粮的收益达到了平均收益的时候，是不是就能够靠市场来保护耕地？这个我有点怀疑。如果种粮的收益达到了平均收益的话，如果我们的规划不管——就是农民可以随意地把耕地转为建设用地的话，那我想种粮的收益即使达到了产业的平均收益，我还是怀疑是否能够靠市场来保护耕地。可能相当一些地方它会把它转成了建设用地的话，它的收益非常高。考虑到现实问题，即使是周期性的建房收益高也不行——比如说现在房价高，它带来的收益高了，我就把它盖个房子；以后哪怕是房价下来了，房价形成的收益就低了，但是盖得房子就不可复垦了。所以就是这个观点，是不是能很好地站得住脚？我自己也在思考这个问题。

我就说这么多了，不说其他的话了。

郑风田：

本来如果这个报告要能够有些相反观点，有激烈的争论会更有意思，但是实在是我不同意张老师的看法了。要我找一些反面的东西有时候我会觉得很困难，所以我还是可能给大家对不起了。我自己这几年一直在关注这个问题，我做了一些研究，对一些问题有一些看法。张老师的观点可能是群众的呼声或是说是大家的共识。

我一直认为，要解决粮食安全问题，可以把一些特殊的地用来搞粮食没有任何问题。但是你现在搞“一刀切”了，农村所有的地都不能动，这是太奇怪的管理方法了。当然背后是我们国家土地财政，很多基层政府是靠这个活的，很多城市化靠这个东西。因为原来我们前些年各个地方财政有很大的困难，这几年地价一涨他们高兴坏了。然后我们到北京郊区去调查，很多乡镇的头高兴坏了，说这个地是狂涨，每一年的财政收入很不错。现在把地还给农民肯定不干的，所以说们是最大的阻力。从我们学者或是大家的社会共识觉得还是应该还给农民。这是我讲的一个问题。

我主要从这样的几个问题来讲一讲。我一直有一个观点，我觉得是咱们国家城乡一体化最大的问题，最大的阻碍，也就在于城乡制度一直是分割的。那么现在想让城市的资源下农村去，下去的一个最大的障碍：就是你什么东西都下不去，因为城市资源下农村去，（我买个土地或是别的方面可能可以，那么现在由于粮食安全这种红线，农村的

地都不能动。我觉得这是城乡统筹的最大破题，这个地方题一直都破不了。

最近在北京的郊县我的学生做的一些“小产权”房的调查，看一下哪些人在消费“小产权”房？除了画家们以外，实际上，买“小产权”房的最大的主体是什么呢？是那些很贫穷的一拨人，低收入者。当然也有一些比较富有的，他们去那里买了以后搞了个大院子。这些人中一般退休的人特别多，因为老人们认为在郊区养老的成本低，空气也好，一般情况下自己城市的房子要么就租出去，要么就给儿女们住，自己在郊区买那个（“小产权”房），对于他们来说这是个很美好的东西。另外一拨，就是那些在城里买不起房子的人们，他们干一辈子也买不起房子——不光是他们买不起房子，应该来说一个教授的收入还算不错，不过要我买房，我也买不起。所以这个问题我想可能是18亿亩红线把那个地价推得无限的高，而让我们全体的居民来承担高昂的生活费，而让地方政府他们有钱花。我觉得是越来越多人认识到这是个很大问题。这两大群体特别多：低收入者，上班的地方离他们住的地方很远，然后中途上班要跑一、两个小时，其实是不容易，他们收入很低；另外就是老头老太太。所以这两类人占了很大一部分。当然农民们卖“小产权”房的农民，在宅基地上面或是旧农改造上建的房子，农民的收入也得到了大幅提升，这是我们得出的三个结论。不是老是说农民收入的事难破解吗？土地这块里面的最大的收入，因为政府给你拿走了或是开发商给你拿走了，那么农民的收入当然是提不上去了。现在因为卖“小产权”房，农民的收入一下子就提高上去了，然后是低收入者得到了收益，从这几个方面来看，它还有好的东西。而现在因为粮食安全的事，你把这些农村土地都不动，我觉得这是不合适的。

关于粮食的问题，我也同意张老师的观点，但是我的想法跟你不太一样。我最近写了一篇《如何破解新剪刀差》的小文章，很多人还觉得还挺好的。在这篇文章里实际是提到什么问题呢？以后国家再不能低价地拿粮食安全的成本了。粮食安全的成本现在等于变相无偿地让农民来承担。比如说小麦，他们一算，一般情况下丰年这样一种季节，一亩的小麦两、三百块钱就差不多了，收入还是比较好的。今年这一旱，很多农民就认为抗旱不值了，因为一抗旱就变成70、80块钱用来灌溉，他们一算就说我怎么也就赚200多块钱左右，那就是没有什么收入了，再加上粮食减产，所以他们不愿意去灌溉。说到的这个事情折射出很大的问题——就是我们国家的农民在很低成本地满足国家的粮食安全，因为国家是一个全体居民的需要，粮食安全必须要保持接近95%。实际上本来这个成本应该是落在消费粮食的那些——就是所谓我们销粮区而不是产粮区的，因为销粮区都是一些发达地区，他们来承担。现在是他们不承担，反要农民来承担，农民本来就穷，现在还要承担成本。所以我提出一个：要真正要解决粮食安全问题，低价成本获得的问题必须要解决了，这是主体的一个思路。我说这实际上是个共识了，大家都在想这个事情。

那么我对于目前各个地方政府老是在动农民的宅基地的这样一个脑子，这几年也写了好几篇文章，进行了猛烈的抨击。最早的交出的稿子是《农民的集中居住》，说的是什么？农民的集中居住好像说的是对农民好，实际上是盖一栋楼，就把农民都扔进去了，然后把农民的地无偿地弄到一块，把它们粘在一起就卖或是给开发商了，导致无数的农民在上访告状。等于原来一个农民是一个小院子、一幢别墅，你现在让人家住的是什么呢？公寓。提出另外一个概念，这种情况，我的感觉在大连的调查——农民有一个现象，就是上楼致贫。农民住了楼房了，好像是对农民好，实际上是什么呢？农民出现

了很大的上楼致贫现象。原来他在小院子面，生活成本很低，院里种的菜啊、水啊，什么的都挺方便。突然上楼，原来隐性的成本都显示出来。什么东西都要用钱，包括小区物业费就是很大一笔。比如说我买的那个商品房，原来是住在人大分给我的房子，我没有感觉。一买商品房，每一年光取暖费就是2000、3000块钱，物业费也是2000多块钱。农民的平均收入才4000多块钱，那些供暖费、用电费的这费那费的加在一块就没了收入。所以农民上楼致贫现象在郊区是很严重。我在大连一个城市化课题做的很多的调查。这个问题是很严重，现在包括北京的“宅基地换房”，还是江苏的“集中居住”，它都有这个问题。而这个问题，我提到一个答案，比较极端地看，这就是在瓜分农民利益的一个歪招。

就我的感觉，因为我小时候是在农村出生长大的，当然不一样的地方有不一样。至少在我的家乡，很多农民的骨子里认为宅基地就是我们自家的地，祖祖辈辈就住这么一块地，你政府凭什么就把它拿走了，什么都变成你集体的了。你比如说在农村里要拆宅基地谁来敢动？动了之后，他是要跟你拼命。他祖祖辈辈就认为这是我的地，怎么就变成你的呢？在很多农民的骨子里这样认为的。后来怎么就成了国家给你的了？国家也只是在1949年才成立。所以我觉得这个问题实际上是可以讨论一下。我提出一个观点——实际上你真想帮农村破题，你现在搞新农村建设是破不了题的。真想破题，你直接要替农民留一块活的。你说农地不要动是可以理解；但是宅基地这一块，它又不生产粮食。你就把宅基地这块留给农民，不要再留给地方政府让他拿走了，把这一块作为农民的活路。刚才我很赞同党老师的观点，实际上我也有这种想法，农民他现在投资里面的60%都是和他的住房相关的——他就是攒钱，攒了一辈子；攒了一辈子钱，然后是建房；建了房然后是娶媳妇；娶完了媳妇，然后是生儿子，有孩子又开始攒钱。所以农民即使有那么一点闲钱基本上是用来建住宅了。而现在国家，农民的宅基地建设又不给抵押贷款。不给抵押贷款，所以农民即使有了闲钱不敢干别的事，所以你现在搞什么家电下乡这些东西，农民就杵在那了，是没必要搞那些的。财政拿钱应该补穷人的，不应该是补富人的，但是你现在的政策就是把农村的富人给补了，我觉得这政策不合适。所以我说宅基地应该放开，允许农民经营，农民要跟开发商合作也行，农民自己领取贷款也行。最重要的是要解决农民的贷款问题。原来几个搞政策的跟我是好朋友，我们一起琢磨：农村的宅基地，这个是全国农民的福利，宅基地能不能给解决抵押贷款、借钱的问题？政策就不给，那个东西实际上是由很多村支书、村书记给拿跑了，他们赚钱了，你就满意了。所以我说这一块实际上可以给农民开一道小口子。保护耕地是最大的借口，刚才赵主任讲的很好，名义上是保这个实际上是干另外一个事。那还不如就把这一块放了，可能整个农村的经济就盘活了，所以是这样的一个情况。

我可能是超时了，天则的名声很大，早就听说了，人大还离得特别近。我是第一次来，学到的东西很多。张老师的报告很精彩。人大的农业农村发展学院大概有四十多个老师专门研究农村发展的各种问题。我在这也做个小广告，欢迎大家有机会到农业农村发展学院去做客。农村的问题不再是一个农发学院的事了，它成了一个公共的topic，它阻碍了整个国家的这个发展。事实上如果不破题，那么未来三十年我们增长的动力在哪就把握不到了。中央已经认识到了，所以未来的关注可能在这。所以你光说方向变了，但是你的地不让动，什么东西都不让动是没有用的。我觉得茅先生写的那篇文章很好，而我自己也写十几篇小文章，最近也开了个小博客，来赞同他的观点，我自己也举了很多例子来赞同。确实的，那是我们工作的抓手，如果你要不动这个东西，你想再发展30年，那是在幻想。这值得我们共同来讨论讨论这个问题。

彭波：

请允许我讲几句。

刚才这位前辈讲的是很有道理，应该说我没有很大的反对意见，我只是提出一些补充意见。根据刚才几位教授讲的，我想提出这样几个命题，可能是有批评性的，也有建设性的。

第一个批评性的是：不与民争利，这是中国传统上的一句话，就是政府不能够跟人民来争夺这样的利益。政府跟人民争夺利益，从历史上来看，不管从中国还是国际世界来看，都是不会有好结果的。政府的政策如果与民间的趋势相对抗，最终不会有好结果的。各位教授前面也讲到了的中国目前把土地、产权和住房这些权利都紧紧抓在政府的手里，这已经跟民间的力量产生了非常强大的冲突，而且现在来看恐怕是有些扛不住了。在这种情况下，要继续撑下去不如说及早地放开。就像是我们以前的领导人说的世界的潮流浩浩荡荡，顺势者昌，逆势者亡。与其扛不住，不如早日放开，顺其自然，因势利导，这是最好的。

第二个就是以民利为利，以人民的利益为利益。刚才很多前辈教授都讲的，政府为什么不愿意放开土地，不愿意把土地产权、私有权、“小产权”房交给农民是因为涉及到了政府的利益。实际上是他们认为把这些权利交给农民，政府就失去了这些利益，但是实际上不是这样的。张教授讲的如果我们把土地的这些权利、盖房的权利交给农民的话，如果政府可以在这种土地交易中征收增值税或是其他什么税收，那么政府并没有丧失利益，就是说这种土地的增值利益算是政府和农民共同分享了。房子如果盖起来，政府还是可以继续征收这样的增值税，那么又是人民和政府分享利益。而且在土地市场放开，经济发展的过程中，政府还可以征到更多的税收。如果从整体上来说，从长计来说，政府把这个权利放给农民，放给人民应该是不会有损失的，而且可能会得到更大的利益。就是这个利益就要看是怎么来计算。像是老子讲的：将欲取之，必先予之。既以予人，己愈多。把功利给了别人，自己得到的反而会更多。你自己直接拿，不如通过一些手段间接地拿。当经济发展起来的时候，政府得到的利益其实应该是更大的。这是第二点，是有点建设性的，就是说把利益放给农民，政府会得到的利益是更多，而不是更小，关键看你怎么来调控。

第三个问题：就是刚才张教授讲的——把土地给城市，把价值让给农民。张教授从一种价的判断的这种理由来进行分析，我现在是想从经济分析的角度来谈这个政策的利益。当然很多教授也讲了：中国要有所发展，要有经济增长点，从哪里来。我认为从这种土地的政策上可以得到很大利益，我们讲一个国家的经济发展，无非是供给和需求两个方面。当国家在经济起飞的时候缺乏资本的积累，也许政府想办法控制一些财富来进行调节是有利的。但是现在我们中国明显是需求不足，需求不足从哪里来，需求动力从哪里来，已经不可能再从国际上得到的了，那么从土地财富的这种释放中是可以得到很大的利益的。

美国有的教授做过计算：如果把土地的产地使用权交给农民的话，农民可以获得50

万亿到150万亿的财富--这是在中国，把土地全部交给农民，农民就可以获得50万亿到150万亿那么大的利益。那么农民可以利用这些财富，他们可以扩大消费、他们可以进行投资。刚才党教授他说农民盖房子的第一链条很短。我看是不完全是这样的，我在沿海看到过的农民，他们的土地是征税的，他们盖的房子也有3层、4层、5层的，也很高。为什么农民盖得房子很便宜、很差？那是因为他们的财富少。如果他们的财富多了，他们就会盖更好的房子。从这里来讲，如果我们把财富交给农民的话，农民会扩大需求、会扩大消费、会扩大投资。那么在这种意义上，它会有一个长期的经济增长点，大概维持中国10到15年的经济增长。100万亿左右的财富释放出来，它是一个把不存在的财富变成财富，它本来是一个资源，现在变成财富了。农民他可能会交易这些土地，获得财富后就会进行消费，进行生产，进行投资。那么就把存量转换成流量，它对整个经济会有很大的帮助。我在第二点讲的是“以民利为利”，当人民得到利益之后，他们促进社会的需求，经济扭转。经济增长了，政府能得到很大的利益吗？得到很大的利益。第一是经济增长，税收会增加。第二是经济发展后，社会就会比较安定、比较稳定，那么政府同样也会得到很大的利益。从这个意义上说，把这些土地的使用权、开发权交给农民，应该是有百利而无一弊的。

当然有些人会说农民获得土地使用权以后也会把它直接卖掉，会造成土地兼并。很多经济学家从历史经验来考虑说这其实是不可能的。而且我自己也是农民，农民当中有一些是会卖掉土地，这些是最穷的农民，他们会根据自己的利益来分析来决定是不是卖。经济条件好的是不会卖的，他们也知道这样的土地会有很好的价值增值。事实上政府在不允许民间买卖土地的时候，政府通过政府力量侵夺土地其实是比民间力量侵夺得更厉害。因为政府的力量--无论是财力还是其他力量都强大得多。那么如果把私有权给了农民，农民自己会有保护自己的力量，而且侵夺土地的力量也会小得多。从这点来讲，把土地交给农民，对于政府也是有巨大利益的，这是我的一点观点，谢谢大家。

盛洪：

你讲的那两句话就都是儒家的。“不与民争利”，有一句成语叫“拔葵去织”。说的是一个人当了官以后，回到家看到种的菜就拔掉了；看到他的老婆在织布，就把织机给毁了。他这个“不与民争利”的含义，比刚才讲的还要进一步，不间接争利。我不在市场上与老百姓竞争，这是很高要求的。还有“因民之所利而利之”，这都是儒家传统。如果回过头来尊重这些传统，中国会是一个特别好的国家。

赵农：

今天听了张老师的报告我学到了很多，张老师写的很实，有那么多案例，况且每个案例都是不一样的，我收获甚多，特向张老师表示感谢。

我接着上位评论者刚才那些话，他说政府不应与民争利，我赞成--政府不争利。但是我不得不把话说破了，为什么阻力那么大，难道仅仅是政府吗？我想不见得。因为政府是可以通过国家税收保障运行的。实际上跟农民真正冲突的，不完全是政府，主要是官员。虽然这在理论上是很难分析的、很难摆上台面的，实际上比比皆是。正是因为开发商不得不从政府官员那里把地从农民手中弄过来了，官员们就会从中获得很多的收益，收益大得难以置信。但这又打着公共利益的旗号，所以很难被打破。而这种问题要

摆到桌面上来分析是很困难的。

说到计划的约束，确实存在着管的范围有所扩大的趋势。以前农业集体化，是指生产资料从原来的私有变成集体，变为公有。那宅基地，是生产资料吗？显然在严格意义上，它是生活资料的范围内的。不知不觉的，宅基地也要转变为公有的。当然，我还拿不出明文来证明这一点。这种逆转还发生在城市。在改革开放之前，城市房子的地有许多是私有的。因为谁都知道生产资料公有制是社会主义特征，但没说我住的房子的地非要是公有的。但是在改革开放之后，大致是80年代初，专门修改了法律，城市的土地归了国家，你仅仅可以取得使用权。所以从很多方面，我们的立法和法律从权益保护的这个角度上来讲，实际是走向反面了。当然，农村承包这方面是农民权利走向积极的一面。

我还从思想和哲学高度来认识这一条。计划配置和计划经济，基于官员或者精英集团的决策的要比普通老百姓、要比农民做得好，实际上根本站不住脚。事实上存在着计划的悖论。即实际上计划拿出来的能够实施的东西反而是比分散的决策是更加简单，简单得不可思议。最明显的例子就是所谓的18亿亩红线，本身应该说计划而又审慎的决策应该是更复杂、更精巧的。没有，再巧一点它就无法实施了。单说18亿亩，“31号文”汇同了16个部委共同下文，一个部委根本干不了那事儿。原以为是分散的决策不可靠，以为它简单、它傻；而作为公共计划决策应该比它更加复杂、更加精确。但最后做出来的、能够以较低成本实施的那个计划决策，却比老百姓的决策更加简单，更加不靠谱。这非常可笑。我说这个事，是要来证明：凡是能在私人范围之内的事，还是要私人决策。农民的权利应该统一起来——特别是土地这方面的，当然我也同意政府有个土地规划。在这个基础上，农民种什么让农民自己做主，这一点基本是做到了。那么宅基地本来就是农民自己的，严格意义上讲，在符合规划的情况下（不要房子倒了，造成人的伤亡），农民要怎么做还是让自己去决定。农民土地流过程中的收益还是要得到保护的。当然国家在土地增值中以税收形式是可以拿一部分。但是巧取豪夺反而使农民进一步走向贫困这显然是不对的。

盛洪：

我记得，前几年，有记者就问某位高官最关心什么，心里觉得最过不去的是什么。他说农民好苦啊，然后就掉了几滴眼泪。我就是非常不屑，就说这是鳄鱼的眼泪。为什么呢？因为你推行的政策是让农民贫穷的政策，然后好像你创造了一批供你同情的对象，然后你再在大众面前表演，掉几滴眼泪，证明你是清官。我觉得非常不屑。

我觉得中国这些年的政策确实就是这样。原来比现在更糟在于原来的是赤裸裸的，站在城里人的立场，去剥夺农民。只要是粮食价格一往上涨，他就慌了，要加大对农业的投入。它的政策就是城里人的农业政策，不是对农民的政策，实际上是使他们消费更便宜的农产品的政策。现在这个政策可能也被逐渐认识到是不对的，那么就打了很多公共的旗号，有很多东西，其中包括“粮食安全”，还有像赵老师说的“政府干得更好”，还有“农民没有理性”，“农民不会支配自己的产权”等等。严格来说都是荒诞的，包括18亿亩红线，我说是个天大的谎言。我在这就先不说了，天则有个比较厚的报告，可以去看。

关键在于这些谎言之所以能够成立，它背后是有很多东西，我觉得这是很重要的。为什么说它背后有东西呢？我想说即使根据这些谎言，它很多东西是不能成立的——包括比如说：你说“小产权”房确实是占耕地了。但是实际上大量“小产权”房，就像刚才国英讲的，根本没有占用耕地的。以北京为例，北京有大量的所谓浅山地区——那些地区都是特别好的，可以建别墅，但是它是种不了粮食的一些地方——但是这些地区就是不允许建“小产权”房，那你说这些“小产权”禁令到底保护的是什么？所以我觉得这个有关宅基地或是“小产权”的所谓禁令是明显荒诞的。我觉得这点要搞清楚。

那么如果我们的政府真是要为农民着想，真是希望农民富起来，真是要使我们的农田能够保住，真是要使土地使用效率得到提高，其实最重要的一点就是要放开农村集体土地产权的自由交易，其中包括农村宅基地在内的决策，我觉得这是个结果，一个更好的结果。举个例子就是刚才国英讲的空房子，为什么空呢？其实是因为不能自由交易。大量的地区都是空房子，是因为大量农民需要进城，这是个城市化过程。那么农村就留下了那些老人、小孩、妇女，空房子非常多，但是它是不能交易，不能交易就只能空在那里，那么实际上这是种浪费。那么反过来讲，如果能够交易，那就很简单，因为根据国土资源部（计算）大概是人均村庄占有面积是208平方米而城市是133平方米。我算过，只要有一个农民进城置换土地，就能节约75平方米。这是很简单的道理，大家只要简单算就能算出来。

另外还有一点是“小产权”房不仅为农民带来卖房子的收益，还有刚才所讲的产业链。大家看在北京哪里建了“小产权”房，哪就发达。北京有个出名的香堂文化村，在那建的“小产权”房，大量的城里的居民到那里去住，一系列的服务、一系列的产业就带动起来了。那个收入绝对不仅是卖房子的钱。面貌就改变了——光是提供家政服务、收物业费他就能做很多了。收入不是10%地增长，而是10倍地增长，所以说这一点是要强调的。

最后我想再讲一点：为什么如此荒诞的政策它能够长期存在而且不被改变？我觉得这是中国的宪政制度问题。这是最重要的问题。就是刚才张老师讲的国务院办公厅1998年发的一个什么文，一个命令就把它改了。那么这个命令的性质是什么？这个命令的性质是改变基本产权制度。而被改变的基本产权制度是什么样层次的制度？是一个宪政层次制度，宪法层次的制度，是涉及到了任何一个人的产权的变化。然而绝大多数和这个制度改变的相关的人不知道，这是根本不合法的吧？！包括刚才赵农讲的，哪天突然宣布说这是归国有的了，但是产权所有者不知道，这种制度能是合法的吗？所以中国最大的问题是宪政的问题，凡是涉及到基本制度问题，反而是连国务院什么办公会都没有通过，更别提是人大通过了的一个东西。这个问题是挺多的，我觉得这个东西我们要警惕的。我们其实宪法都有了，宪法早就规定所有权了。为什么还有这些东西？我们宪政制度的重大缺陷就是所谓行政权力独大，而又没有人制约。宪法是不可诉的，但行政权利是可以行使的。你说它不对、你说它违法，没有关系，我有行政权利，我可以实施，你是不能实施的，你也诉不着我。所以我回头来讲，我们要想我们怎么失去权利的，失去权利是没有道理的，这个过程是个违法的过程。我们应该建立一套制度去制止这种违法过程。这是我最后想讲的。请张老师做最后的回应。

感谢大家，有很多问题，我觉得还确实值得进一步来讨论。因为只是从建设用地或是宅基地的角度出发来讨论土地问题，并且要解决这个问题，单独解决是很难的，确实是需要有一套制度和政策，甚至需要——像在最后盛洪讲的最后的问题——需要从宪政制度有些进步，才有可能的。

但是问题很尖锐，我的想法是，为什么我做这个事情呢？就是从现实出发，而且想从现实出发，而且还要来解决它，所以讲了这么些问题。那些解决不了的，咱们根本没法解决的，你讲出来人家连理都不理的事情，那就没多大意思。这是从现实中提出来的最尖锐的问题，又有可能解决，因为十七届三中全会进一步肯定了方向，只是说它是一个大的框子，方向有了，具体的还没办法。而且对于这个问题本身里面的一系列问题也没清楚。

所以现在咱们以他的矛，来攻他的盾。我的意思就是这些问题里头确实有个方法上的问题，它不完全是个理论的问题。我们要说，要捅破，那就要想办法在政策上、实践上捅破。其实把问题讲清楚了，理论上的捅破和前进就有了。说这些问题，我觉得很重要，因为中国目前的问题，理论很重要，但是现实中间的问题也很重要，很值得关注。天则所做的东西也有这么个特色，不想去打一些空号。

刚才也讲到了几个问题，我觉得确实是值得思考的。其实咱们这个房地产的问题，因为“小产权”介入以后，可以看到渠道确实是太单一了。你为什么要管那么多？你为什么不能让其他的各种方式去生长？问题就在于他那么单一的管制之后，他就能把利益抓来，别人越多了以后，他就拿不来利益了。比如说让农民自己改造，农民的宅基地如果通过合作社转移出去，他还能来（利益）吗？拿不来的。我觉得这是一个问题。

另外一个，确实这里边涉及了很多的问题。其实农民的权利有好多项。比如这里面涉及的有土地权利、住房权利、农民的公民权利，而公民权利中也有好多项，这些项是怎么平衡的？现在是给了你的住房权利，侵犯了你的土地权利；要你的土地权利来换我的公民权利，这件事情已经是荒唐到这个地步了。

你再看现在半拉子的城市化连老百姓的家庭权利都侵犯起来了，已经不光是私人产权的问题了。你可以看，过去是夫妻城乡分居多少年，我是分居12年。现在是农民工夫妻分居。这是大问题：分居这么多年，家庭破坏到什么地步了？农村是这样的状况。这些事情都是与土地问题都是有关系的。我觉得中国的问题，从现实中提出来的一系列问题都需要去研究的。

今天的讨论非常有意思。刚才讲到赵老师讲的现在政府办大事，我觉得这个道理是可以的。现在保护耕地的政策本应顺应民意的，但是这个民意你不给它讲清楚是不行的。这个民意暴露了他政策的毛病。这个讲国家安全，那个讲国家能力，他最有能力，他最高明能办大事。我们现在启动内需的还是这个路子——国家能办大事、能启动起来，但是想想如果不让个人去活动起来，能启动的了吗？如果不真正的把农民进城的城市化解决了，农民进城以后，变成了城市人，城市人有城市人的思想观念、消费习惯、消费状态的，能启动吗？现在还是那样，在城市里挣了钱，还是农村的观念，你不管他建房

合不合理。现在都是那种新村，都是一栋栋楼，哪有农村的样子？政府干只能是整齐划一，计划经济的那一套，那个只能适应于需求非常简单的那种状况。

我觉得这个问题还不在于报告本身怎么样，其实是引起的思考是更多的。对大家今天来讨论我再次表示感谢。我觉得今天大家的讨论的东西还可以对报告有所充实的。谢谢大家。

盛洪：

谢谢张老师，谢谢各位评议人，也谢谢所有参加我们会议的嘉宾。

文档附件：

编辑： 文章来源： 社会学人类学中国网

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]