

# 城镇化与体制改革

来源于 《比较》 2013 年第 2 期 出版日期 2013 年 04 月 01 日

经历了 30 多年的高速增长之后，中国经济中的结构问题，社会中的“维稳”问题愈益恶化，成为中国经济能否持续增长、社会能否稳定的关键因素。虽然自“十一五”规划以来，就把解决经济的结构性和可持续发展列为当务之急。但是，所采用的政策不但在改善结构性问题方面无济于事，与其并行的社会稳定问题也一直在恶化。在对如何解决这些问题没有透彻认识的情况下，近年来，城镇化被视为推动结构转型和中国经济可持续发展的主要动力。本文论述，所有最重要的经济结构问题和社会稳定问题都产生于同一个体制问题。回避基本体制问题，以行政方式大力推动城镇化，不仅无助于解决经济的可持续发展问题，反而有可能加剧社会稳定问题和经济结构性问题，激化社会矛盾，最终有可能成为一个政策陷阱。

## 一、由体制问题产生的主要结构性问题

当前中国经济中公认的结构性问题，主要可以归纳如下：

内需不足。其首要原因是国内消费水平极低。中国居民消费占 GDP 的比例非常低，而且过去几年里一直在持续下降。造成低消费的一个主要原因是劳动收入非常低，而且占 GDP 的比例在过去 10 来年里一直持续下降（2012 年除外）。与世界上所有主要国家相比，中国居民消费占 GDP 的比例和劳动收入占 GDP 的比例都是最低的。

不平等和社会经济不正义。中国经济的不平等状况在最近 20 年里持续恶化，尤其是近 10 年里迅速恶化，不平等水平几乎达到了世界之最。严重的不平等威胁社会稳定，同时威胁经济增长的可持续性。因为严重的不平等意味着中产阶级薄弱，贫困人口众多，而多数人口收入低下必定导致内需不足。此外，最近 10 年里社会经济不正义也在恶化，例如强制拆迁、贪污腐败等恶行广泛蔓延难以阻遏，不仅严重破坏社会稳定，还从整体上降低了内需。

中小企业发展受阻，制造业升级换代进展缓慢，服务业地位进一步下降。纵观世界各大经济体，自从工业革命以来，中小企业从来都是技术创新和产业升级的核心动力所在。大企业都是在市场竞争中从中小企业发展而来的。最终，绝大

多数大企业会被后发展起来的代表新技术新产业的中小企业所替代。这就是熊彼特说的创造性破坏过程。但是在最近 10 年里，中小企业在中国的发展严重受阻，不仅面临日益发展的垄断部门的挤压，面临融资难问题，更是遇到诸多来自政府的政策壁垒以及腐败官员的盘剥。除了影响制造业升级换代外，阻碍中小企业发展的严重后果是导致服务业萎缩、就业和收入萎缩以及内需不足。在世界上所有主要国家中，中国的服务业占 GDP 比例是最低的，中小企业是世界主要国家创造就业机会的最大因素，阻碍中小企业发展带来的收入萎缩同时造成不平等和内需不足。

环境问题。中国的环境问题在最近 10 年里日益恶化，迄今不但没有明显改善的迹象，而且演变成另一个威胁社会稳定、威胁可持续发展的基本因素。

资源配置问题。中国改革的早期，通过发展市场经济，极大地改善了资源配置。但是在最近 10 年里，垄断部门快速发展，政府对市场的干预增加，导致中国的资源配置恶化。把中国的资源配置和美国相比，单单由资源配置恶化带来的资源浪费要比美国高 50%。这是威胁中国经济可持续发展的重要因素。

综上所述，中国当前所有最重要的结构性问题和社会稳定问题，都源于同一个体制。如不解决体制问题，所有这些结构性问题和社会稳定问题都得不到解决。例如，“十二五”规划中包括的大部分结构性问题在“十一五”规划中就已经讨论过，并作出了相当多的承诺。但是五年过后，多数问题不但没有改进，反而变得更加严重。原因在于，“十一五”规划与“十二五”规划都并不清楚所有这些结构性问题产生于同一个体制问题。“十二五”规划把许多问题归结为增长速度，或单纯追求增长速度。似乎降低经济增长速度是解决问题的中心环节。由于没有认识到体制问题，在不改革体制的情况下，单靠降低增长速度，不但解决不了绝大多数的结构性问题，许多结构性问题、社会稳定问题反而会进一步恶化。

## 二、分权式威权制及其运行机制

既然中国社会经济中重要的结构性问题和社会稳定问题都来自其体制，我们就必须分析清楚中国的体制是什么。对比古今中外的体制，为了抓住中国体制的基本特点，我把中国的体制总结为“向地方分权的威权主义体制”（Regionally Decentralized Authoritarianism, RDA），或简称为“分权式威权制”。这一体制的主要特点是中央对政治、人事控制高度集权，与此同时，在行政和经济控

制方面向地方高度放权。这二者紧密结合的威权制使中国的体制成为世界上独一无二的体制。

在分权式威权制中，地方政府直接控制或影响土地、金融、能源、原材料等大量资源。通过这些渠道深深影响公司和市场。地方政府是中国经济的主要参与者。它们在中央政府的授意或授权下，推行改革、政策、规则和法律。它们从自身利益出发，也会篡改或抵制中央的命令。它们驱动、影响或者阻碍本地乃至全国的经济发展和社会稳定。地方分权式威权制决定了中国改革前进和停滞的轨迹，也决定了社会经济的发展或停滞，稳定或混乱。

分权式威权制下曾经行之有效的核心运行机制是地方竞争和地方试验。中央政府给地方政府很大的自治权，以地方竞争的方式给它们提供强有力的激励，鼓励它们以地方试验的方式探索经济改革和发展之路。地方政府竞争 GDP 增长速度，也在发起和试验新的改革政策方面相互竞争。地方试验降低了推进改革的政治风险，并有效削弱了反对改革的政治力量。因此，成为中央改革决策中不可缺少的一部分。过去 30 多年里，几乎所有最重要的成功改革都是地方试验在先、中央采纳在后，并通过地方竞争有效推广。

地方竞争和地方试验这两个机制之所以曾经行之有效，是因为它们在一定条件下，成功解决了各级政府的激励机制问题和信息问题。但是，这两个强大的机制并不能保证总做好事。在不同的竞争目标下，这两个机制可以成为威力巨大的摧毁工具。20 世纪 50 年代末的“大跃进”和人民公社运动所引发的悲剧就是最好的例证。在分权式威权制下，地方竞争做什么，取决于中央或上级规定的竞争目标。在急于扭转文革的灾难性政策的时期，在中国比非洲还贫穷的改革初期，把经济增长作为首要目标得到举国上下的支持。这是地方竞争、地方试验机制行之有效的基本条件。

但是，当中国的经济已经脱离贫困，进入低中等收入水平后，超出 GDP 范围的大量社会经济问题变得越来越重要，如社会经济中的不平等和不正义、侵犯公民利益、污染环境，等等。大量社会经济问题和 GDP 增长或者无直接关联，或者有矛盾。更有大量社会经济问题触动权势集团的既得利益。在此情况下，不可能设计出一个竞争目标，能同时有效地解决多个不同的激励机制问题。中央政府为地方政府规定许多目标，有意无意地鼓励它们同时在许多方面进行竞争，结果适得其反。地方政府把许多方面的竞争变成逐底竞争或“竞次”（race to the

bottom)。在这种竞争中，地方政府面对强制拆迁造成的社会问题与卖地获取财政收入之间的矛盾，会竞相寻找增大财政收入而牺牲公民利益的新对策。地方竞争、地方试验机制变成了产生结构性问题和稳定问题的根源。

因此，依赖过去曾经行之有效的地方竞争、地方试验机制，无法解决当前面临的诸多基本问题。但是，在分权式威权制下，离开地方竞争和地方试验，很难解决各级政府的激励机制问题和信息问题，而无法解决这些问题意味着体制失效，意味着由体制产生的腐败难以根除。因此，从根本上改革现有体制，即分权式威权制，使民主的机制、人民监督的机制代替地方竞争、地方试验的机制，是唯一可行的途径。

### 三、土地产权问题与改革的目标和动力

中国过去的改革试图遵循先易后难的策略，绕开基本体制，在边缘上进行改革，这就是所谓的“摸着石头过河”，所谓的“增量改革”。这一改革策略在从计划经济向市场经济过渡时期，取得了巨大的成功。但是，随着改革的推进，基本体制问题已成为改革的重大障碍。因为不触动基本体制的可改革内容已经很少，多数的重大问题已经不可能靠绕开基本体制问题，依赖技术性改革来解决。与此同时，随着旧体制内既得利益的固化，阻碍改革的力量不断增长，使改革越来越困难。

关于改革，我们应该问几个基本问题，什么是改革，改革是为了什么？推动改革的力量从哪里来？改革最终是为了提高公民的福利，扩大公民的权利，而不仅是为了经济增长。任何与公民福利有冲突的经济增长模式一定应该被抛弃。在世界历史长河中，只有与大多数公民的福利相一致的增长模式才是可持续的。无论中国早期的改革还是世界历史上所有其他国家的重大改革都表明，成功的改革有赖于广大公民的参与和推动。广大公民参与和推动改革的过程一定是公民扩大自己权利、获得自己利益的过程。比较中国早期的改革和当前的状况有助于我们理解这一点。

20世纪90年代末以前的早期改革有一个重要的特点，即改革的大方向是减少对公民权利的剥夺。在文革期间，国家对公民权利的剥夺达到了极点。改革初期减少对公民权利的剥夺，发展经济的政策，既符合政府的利益，也符合公民的利益。改革带来的大量收益也是由政府 and 公民共享的。以农业改革为例，改革的

核心是土地承包制，即把土地的使用权租赁给农民，同时允许农民保留在市场上自行销售一部分产出的权利。这项改革减少了对农民土地产权的剥夺。由此，农民生产积极性提高，农业生产率提高，农业产出增加。其结果是，不仅农民的收入上升，政府也获得了巨大好处。在此基础上兴起的乡镇企业，同样既给政府增加了收入，也给农民增加了就业机会和收入。但是，此后土地产权和政府权力体制方面的改革停滞不前，全面阻碍了经济改革的进一步发展。

值得指出的是，世界上所有发达国家的工业化过程都是以土地私有制为基础的，都是与城镇化并行的。但是，与世界上主要国家的工业化进程相反，中国早期的改革过程和工业化过程基本不包括城镇化。为什么没有城镇化？因为体制的限制，因为体制改革的停滞，表现为土地仍然国有，户口制度仍然限制公民的流动。在这些体制限制下，政府没有推动城镇化的动力，公民则没有参与城镇化的权利，因此城镇化发展缓慢。

在不改革基本体制的情况下，中国有组织的大规模城镇化过程始于 1998 年。同世界上所有发达国家相比，中国的快速城镇化发展非常特殊。最特殊的地方在于，它是在土地国有制下政府因自身利益，为解决地方政府财政问题而组织、推动的；而不是伴随工业化、市场化自发产生的。在 1994 年分税制改革后，中央政府拿走了全国 60% 以上的税收，但全国 80% 以上的财政支出责任由地方政府承担。地方财政负担和土地国有制给予地方政府对地方土地的垄断权，诱使地方政府以土地作为主要财政来源。1998 年开始的住房改革放开了城市住房和土地市场，为地方政府利用土地国有制，将土地来源转化为地方财政资源开启了政策通道。由此，房地产业开始成为经济发展的新动力。在发达地区，城镇化取代了工业化，成为地方财政的主要来源。

地方竞争机制和土地国有制相结合，使许多地方政府，尤其是发达地区的政府将发展重点转移到城镇化和“经营城市”。地方政府依法垄断土地资源，通过强制征地等方式，从土地出让中获取高额财政收入，即所谓的“土地财政”。他们发明了利用土地融资的新的金融工具（地方试验），即地方政府用未来财政收入和土地作抵押，通过融资平台从银行获取贷款。因为地方的财政收入主要取决于卖地的收入，所以归根到底，抵押贷款依赖的是土地。自 2008—2009 年金融危机以来，全国地方政府通过各种方式以土地抵押从银行得到的贷款占据了全国各级政府总债务的主体。

这个以“国有土地”为基础由政府主导的城镇化过程，产生了严重的经济和社会问题，导致政府与公民的利益冲突日益加剧，大大不同于早期以市场化为主导的土地承包和工业化阶段的改革。

第一个问题是，由于土地国有，政府可以“依法”剥夺农民和市民对土地的基本权利。最常见的表现方式是强制拆迁。最近这些年，恶性社会问题大都涉及强制拆迁。由于中国的法律和体制不承认公民对土地的产权，强制拆迁绝非个别地方政府的行为，而是全国性的普遍现象，也是导致社会不稳定的最重要的因素之一。

国家剥夺农民和市民对土地的权利导致的第二个问题是社会、经济的严重不平等。当政府依法剥夺农民和市民的时候，就会有人在这个盘剥过程中致富，同时有人由于利益被剥夺而变得更加贫穷。这一问题对农民尤其严重，因为农民对土地没有处置权，不可能在对他有利的出让方式下自主自救。基本权益被剥夺导致许多农民陷入贫困，也严重阻碍了有才能的农民变成企业家的机会。这后一点直接导致中小企业发展不足、收入以及内需不足等结构性问题。

第三个问题是，政府对土地的垄断严重扭曲土地市场，扭曲土地供给。政府垄断土地是土地供给不足的基本原因，进而也是导致城市房价飞涨的一个基本原因。任何垄断者，无论是商人还是政府，为了获取最大收入，一定会限制供给。这一点在土地问题上也不例外。地方政府普遍利用对土地的垄断权，限制土地供给以获取最大的财政收入。可以说，中国城市高房价问题的核心就是政府全面垄断土地，有意识地减少供给。此外，利用对土地的垄断权，政府可以无约束地推行全面限制土地供给的错误政策，例如，过去 10 年里，以保护可耕地（即所谓“18 亿亩红线”）为理由限制土地供给的国家政策。“18 亿亩红线”的理由是完全站不住脚的，道理特别简单，因为 18 亿亩耕地，即 120 万平方公里耕地，只占中国 960 万平方公里的约 1/8。但是，占国土大部分的不可耕地是可以用于城市建设的。以保护耕地为由，自上而下地限制城镇用地是没有理由的。对比中国人口密度最高的江苏省和浙江省，其人口密度与台湾地区或韩国差不多，而且台湾地区及韩国大多是山区，可耕地比例更少。由于土地是私人拥有的，可在市场上交易，除主要城市周围的区域规划外，没有人为地全面限制土地供给；所以，除了台北市、首尔市和为数不多的几个市中心地价高以外，与其经济发展水平相比，台湾地区及韩国的地价普遍不高。限制土地供给是政府全面垄断土地的必然

结果，因此，在土地供给不足时，所有打压市场需求的住房市场调控政策，不但解决不了高房价的问题，还一定会损坏市场，进而危及经济发展。

第四个问题，政府垄断土地、限制土地供给造成的高房价，是导致内需不足及城市劳动力短缺的基本原因之一。世界上所有工业化国家的内需的很大部分都同住房紧密相关。内需发展，即公民消费水平的稳定上升，总是伴随多数人住房面积的扩大和改善。美国从 19 世纪以来至今的长期稳定发展就是例子。但是，当住房的扩大和改善受阻碍时，内需发展就会受到严重影响，中国最近几年的经历就很好地说明了这一点。同时，城市住房又直接影响城市工人，尤其是“农民工”的生活质量和生活成本。城市住房的高价推高城市劳动力价格，必然引发劳动力供给不足。中国人均 GDP 只有美国、日本的 1/10，在这样的情况下，许多城市就已出现劳动力成本过高的问题，其根源之一是城市的高房价。

第五个问题，政府对土地的垄断是腐败的温床。政府对土地的垄断权不仅给了官僚很大的机会在土地交易中贪污腐败，而且给了他们以国家的名义侵吞公民权益的法律保护伞。与土地相关的腐败是中国最大的腐败之一，是影响中国社会稳定的基本因素。

第六个问题，地方政府以土地为抵押，获得大量银行贷款，投到一些低效益的项目上，这对银行的安全，进而对国家的金融安全造成了重大威胁。近年来地方政府债务及银行体系坏账问题引发的担忧都是由此产生的，而且只是冰山一角。

#### **四、土地制度是城镇化与体制改革的核心问题**

如前所述，在土地国有制下，在分权式威权制下，公民没有土地产权，缺少维护自己权利的法律和体制支持，导致过去的城镇化过程中地方政府和公民之间的利益冲突日益尖锐。在法治社会里，公民维护自身权利的诉求是促进社会变革、促进社会进步的基本动力。但是，在过去几年里，由于不正视产生社会冲突的体制问题，不是以体制改革面对挑战、不是以增强法治面对社会矛盾，而试图以暴力压制和其他权宜之策应对，不仅使城镇化进程进退维谷，而且形成了“维稳”一失稳的恶性循环。在“维稳”的财政开支急剧上升到不可维持程度的同时，社会稳定却更趋恶化。

过去 30 多年改革的经验、教训告诉我们，城镇化过程要想成功，必须以公民的利益为基础，以公民的参与为主体，以市场为主导。如果整个城镇化过程由

政府的自身利益驱动、自上而下来组织，公民就只能听命于政府，权利也会被剥夺，这个过程不但不是改革，不但会失败，甚至可能引发社会不稳定。背离改革的城镇化过程是导致社会不稳定、经济发展受阻的陷阱。而公民参与并得利的的基本条件之一是其土地所有权得到承认与保护。改革必须把承认和保护公民的土地所有权作为目标，必须继续努力祛除文革宪法遗留的土地国有制。

实际上，中国经济改革的成功从一开始就与祛除文革宪法中关于土地产权的束缚不可分割。从 1979 年开始的土地联产承包制的核心内容就是把土地的使用权分配给农户，这实际上是朝着土地私有化方向改革的第一步。后来，中国农业的全面发展、乡镇企业和民营企业的快速发展，直至私有部门占全国经济的主体地位，都离不开早期土地改革奠定的基础。2004 年宪法修正案是中国改革以来的一个里程碑式的伟大成就，承认和保护了除土地之外的私有财产。这为改革的进一步发展奠定了基础。但是，自此之后，土地产权方面的体制实际朝着背离改革的方向演变。

世界上任何国家的城镇化过程都涉及与土地相关的巨大利益的再分配。在法律保护土地私有产权的国家，伴随城镇化过程的巨大的土地利益再分配会通过市场交易分散在公民之间。法律保护公民的产权，法律保护市场的运作，则社会有和谐，经济高效益。但是如果法律不保护土地私有产权，政府以行政手段推行城镇化，土地转让则在获得巨大利益的政府与损失巨大利益的公民之间产生尖锐的社会矛盾。

在 20 世纪 90 年代末以来的城镇化过程中，包括农民和市民在内的全体公民在法律上都只有土地使用权而没有所有权，而地方政府和仰仗地方政府的既得利益集团有强势侵犯公民土地的权力。土地带来的利益越大，没有法律保护的公民就越脆弱，越容易被侵犯，由此导致的社会冲突也更尖锐、更危险。在经济更发达、城镇化发展更快的地区，因土地产权问题产生的社会冲突往往更突出，社会稳定也更脆弱。

特别需要指出的是，中国不承认私有土地产权的宪法产生于文革时期。在 1975 年宪法，即文革宪法之前，中华人民共和国的 1954 年宪法是承认私有土地产权的。自从 1978 年改革以来，中国宪法经历过多次修订，有了长足进步。如今，城镇化过程把土地产权问题推到了深刻影响一系列社会经济问题的中心位置。但是，至今未能纠正这一关乎中国经济、社会和政治命运的宪法中的文革余毒。



对国际上实现了城镇化的国家的城镇化过程稍做研究就会知道，私有土地产权是所有实现了城镇化的发达国家赖以生存、发展和稳定的制度基础。在所有这些国家里，私有土地产权的确立都远早于城镇化发展。这些适用于全世界的普适规律，对中国不可能例外。全世界 100 多个国家里，只有 11 个不发达国家（都不是大国）的宪法与现行中国宪法相似，不承认土地私有产权。这些国家是：朝鲜、越南、古巴、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、玻利维亚、厄瓜多尔、圭亚那等。所有这些国家的共同特点是没有宪政、社会问题严重、经济不发达。由此可见，不承认、不保护公民的土地私有产权，社会不能长治久安，经济不能持续发展。最近 10 年里，伴随城镇化过程益发尖锐的社会矛盾说明，试图发展背离世界发展普适规律的所谓“中国模式”，不但不能持续，而且是自掘陷阱。

当前，对于土地私有产权问题存在一些相当严重的基本误解。最常见的误解是，土地私有制一定会导致多数农民失地，导致不平等、不稳定。这是一种违反事实的基本误解。纵观人类历史长河，基本事实是，所有全球最平等的国家，如瑞典、荷兰、德国、法国、加拿大等，远在城镇化以前，土地就是以民间私有为主的。洛克等宪政先驱早在 17 世纪就清楚地指出，禁止土地私有制会使公民丧失经济自由和政治自由。由洛克奠定并加以总结的宪政基本原则，包括关于土地的基本权利必须属于公民私有，是至今世界上所有宪政国家所遵循的原则。在所有导致不平等的因素里，禁止土地私有制是导致不平等的最大因素：因为它导致公民受制于政府、丧失基本自由的不平等；因为它导致政府的无限权力，使民主、宪政制度成为不可能。土地属于公民私有是社会、经济平等的必要条件。

两千年的土地皇权制是中国自古政治、经济不平等的基本制度原因之一，是中国宪政演变极端困难的基本制度原因之一。在中国广泛流传、繁衍至今的土地私有制会造成不平等的误解，其根源之一是古代御用文人为巩固土地皇权而编造的，它以不平等为借口，全面剥夺私有土地产权，是建立皇权的基础。在这一世世代代、千年以来的误导下，丧失基本权利的臣民（不是公民）只有寄希望于好皇帝，寄希望于皇帝开明。而以仕途为终极目标的士大夫在误导百姓方面起了主力军作用。

这里以常被古人和今人引用的古代均田制为例，略述皇权下的中国古代土地所有制的基本特点。均田制是从北魏（485 年）到唐建中元年（780 年）之间皇帝分配管理土地使用权的一种政策。这种制度的实质是，皇帝掌握所有土地的产

权，以平均分配土地使用权的方式削弱豪族，使其无力挑战皇权。而对世界宪政史略有了解的人都知道，宪政的产生倚赖的正是有能力挑战王室的贵族。消灭了挑战皇权的社会力量，同时也就消灭了产生宪政的社会基础。对百姓而言，均田制按人丁授田，按人丁纳税，在授田的同时也将人民捆绑在土地上。农民成为国家编户齐民（户口制的前身），成为皇权直接控制的一个部分。

宋代结束了均田制，允许土地买卖和兼并，直到明清。但是，必须指明，皇权下的土地所有制的基本特点并没有因此而改变。允许市场交易土地所有权并不改变土地的最终所有权仍然归皇帝的基本法理。一旦皇帝需要，就可以随时征用任何人的土地。市场的土地交易以及地方衙门对土地官司的判决对皇帝征地毫无影响。皇帝拥有所有土地的最终产权的另一个表现是，朝廷有权对所有土地随意征税。总而言之，自宋以降，朝廷允许买卖的是土地的使用权，并不是土地的最终产权。因此，声称中国自古就有土地私有制，是一个基本误解。这个误解深刻地妨碍了对中国制度的认识。

## 五、改革土地制度的体制改革政策建议

从目前的土地制度过渡到土地产权私人所有，涉及立法、司法、政府、经济、金融各方面的改革。为了切实推动改革，尽量减小改革面对的阻力，我提出以下关于土地制度、司法制度和政府制度的一些具体建议。

第一个建议是，扩大土地的租赁权，并以切实保护租赁合约的方式来模仿土地的私有产权。扩大租赁权包括两个方面：一是大幅度延长租赁给城市和农村公民的土地租赁期限，例如将租期定为 200 年；二是大幅度扩大土地租赁合同的权力范围，例如允许出售、允许用作贷款抵押等。其中，以租赁合约的方式承认公民的所谓“小产权”的合法性，这是大幅度缓和社会矛盾，解决城市土地供给限制和房价高企的当务之急。承认“小产权”合约的租期和租赁权应该与以上讨论的租赁权的原则相同。

第二个建议是，司法改革是保护土地租赁制度改革的必要部分。以法律形式保证土地租赁合约的执行，这是建立法治和市场经济、保证社会经济稳定的基础，也是达成宪政的第一步。其中的关键在于以法治限制各级政府侵犯租赁合约征地的权力。因此，必须确立四个基本的法律原则：面对土地租赁合约，政府、企业与个人权利平等；市民、农民作为土地租赁者的合法地位不得侵犯，尤其是不得

受各级政府侵犯；任何以政策为由（包括城镇化），侵犯公民土地租赁权者为违法；在所有符合城镇化区域规划的地区，承认公民以土地租赁者身份作为业主，自愿参与城镇化。为了保证这些法律原则能得到真正的执行，有必要推动设立完全脱离地方党政的土地专业法庭，以帮助部分解决在土地领域里的司法独立问题。

第三个建议是，改革地方政府的职能。在现行制度下，土地国有、立法和司法不独立，以上所有功能都统归各级地方政府。在满足中央土地使用配额的条件下，地方政府可以随意规划、占地。这些是产生社会矛盾和深度腐败的制度条件。为了改变这种现状，首先要明确负责区域规划与负责土地所有权（租赁权）的行政和法律功能；其次，区域规划的原则内容必须经独立的立法程序确立，以确保公民利益不受规划的侵犯；再次，地方政府在城镇化过程中的权力必须限制在上述程序确立的规划范围内；最后，凡涉及公民产权（租赁权）的问题，最终裁决权应归属土地专业法庭，该法庭必须独立于地方政府。

但是独立的立法程序从哪里来？地方政府向谁负责？由于土地产权涉及的利益重大，尤其是地方政府的利益，这些问题不解决，土地产权的问题无法解决。我的第四个建议是，以下面三个基本措施建立的制度来保证：一是推动政府体制改革，确保各级人大的独立立法权及其对各级政府的监督权。这一改革可以在镇、县、市级尽快试行、推广，随后在省乃至全国施行。二是推动地方民主、社区自治。为此需要先完善已有的村级选举，全面推广镇级选举，同时规划县、市、省级选举，完善各级人大代表的选举。三是建立宪法法庭，确保公民的言论、出版、结社自由。宪法法庭是保证宪法高于各级政府、保证政府不得违反宪法的基本机制，是世界上所有宪政国家都必备的制度。保证新闻媒体对政府监督的自由，这是反腐败和民意表达的基本要素。保证公民建立非政府组织的自由，这是社区发展和社会稳定的基本要素。