

许成钢：把完整的土地所有权还给农民

经济观察报 浩宇/文 刚过去的 2010 年，中国经济呈现出极其复杂的局面。房地产调控成效不大、部分行业产能过剩、地方政府债务问题凸显、通货膨胀压力不断加大、转变发展方式成效不彰，各种矛盾交织，宏观调控面临两难局面。因经济问题而导致的社会不稳定问题频发，贫富差距继续扩大……

“不能把这些问题割裂来谈，”在接受采访时，英国伦敦经济学院教授（终身教职）许成钢说，“这些问题都是紧密地连在一起的。在更宏大的视野里，这些问题直接关系到 30 年来中国改革做了什么事情，中国的体制发生了哪些变化。”

出生于 1950 年的许成钢是当代中国优秀的经济学家。16 岁时他到黑龙江省上山下乡，在北大荒的农场里，关注中国命运的许成钢写出《试论社会主义时期的政治经济学研究》，为此被打成“反革命集团”的“头目”，被关押审讯批斗。“文革”之后，许成钢考入清华大学机械工程系，成为该校惟一没有本科学历的研究生。1980 年代，他留学美国哈佛大学，师从雅诺什·科尔奈和 2007 年诺贝尔经济学奖得主埃里克·马斯金，成长为一位对转轨经济有深刻研究的经济学家。他关于中国改革的许多研究成果已成为转轨经济学的重要文献。

许成钢一直密切关注中国的经济发展。他认为，“中国之所以出现一系列严重问题，就在于当人们还没有认真搞清楚体制之前，就简单地贴了标签，然后粗暴地用意识形态去吵架，开出的药方都无济于事。”

他主张，中国应该继续进行改革，努力解决中国的贫富差别问题，“关键是把完整的土地所有权归还给农民，这样才能实现中国经济可持续发展。”

访谈

住房制度改革中的失误

问：你或许注意到，2010 年以来国内发生了一系列问题，包括房地产问题、地方政府债务问题、通货膨胀问题、人民币汇率问题，还包括停工潮在内的社会不稳定问题等。作为一位经济学家，你怎么看待这些问题？

答：我认为不能把这些问题割裂来谈，在我看来，这些问题都是紧密地连在一起的。在更宏大的视野里，这些问题直接关系到 30 年来中国改革做了什么事情，中国的体制发生了哪些变化。

问：那么在你看来，中国的体制发生了哪些变化？

答：一个巨大的变化就是房地产市场的兴起。当金融危机爆发的时候，我就建议，中国应对金融危机的一个非常重要的手段就是房地产，具体措施是大规模建设廉租房。因为在中国经济发展的现阶段，房地产业不可避免地成为经济的基本支柱之一。

今天中国人均国民生产总值的水平，只相当于美国 1910—1920 年代。美国经济大发展是从 19 世纪中叶开始的，从修建运河网络到修筑铁路、公路，再到房地产，建筑业作为美国国民生产的支柱产业之一，持续了 100 多年，一直到 1970 年代。这是大国不可避免的发展道路。

从 1990 年代开始，中国推进住房的市场化改革。遗憾的是，在房地产市场迅速发育的同时，也埋下了巨大的问题。

问：你所说的问题是什么？

答：就是一方面片面地强调依赖市场解决民众的住房问题，另一方面政府又限制土地供给，依赖卖土地为地方财政收入主要来源，以及许多其他政策干预市场造成市场严重失衡。

首先，世界上任何一个国家，都不可能通过房地产市场为全民提供住房，英国就是一个很好的例子。在撒切尔政府之前，工党政府建了大批廉租房，以低价租给低收入民众。廉租房不是市场上交易的商品，所有权属于政府，能够保证低收入者有一个居住的地方。撒切尔夫人上台后，片面鼓吹市场，廉租房大规模地私有化，住房成为投资的对象，价格上涨，低收入者就租不起房子了。

住房不是纯粹的消费品，它同时也是投资品。中国在进行住房制度改革的时候，对房地产的性质没有认识清楚。房地产本身具有双重性，既是消费品又是投资品。当把两者混为一谈的时候，一定产生严重的社会问题。因为既要强调住房的商品化，又要强调每个人要居有所屋，怎么可能呢？低收入群体是不可能买得起房子的。

当房地产市场上升时，实际上是经济向好的表现。如果要打压，不是要毁坏经济吗？低收入人群的住房问题，是市场解决不了的，必须依靠非市场的力量才行。

中国不是市场的东西多了，但是偏偏在住房这个最基本的问题上让市场解决一切，这是不可能的。市场不是万能的，市场在许多方面会产生问题，这在经济学里面不是秘密。但是在国内改革的过程中，许多的争论太过于意识形态，要么就支持市场，要么就反对市场，影响了人们对市场的全面认识。对房地产市场的认识就是如此。

房地产的主体应该是市场，但是仅有市场一定不能解决好全社会的住房问题。所以，在市场之外，政府一定要担负起责任来。

问：当初在进行住房改革时，也强调了政府责任，比如地方政府就建设了一批经济适用房，你怎么评价这些措施？

答：建设经济适用房是个严重的错误。因为住房有双重性，是投资的工具又是消费的工具。对于没有能力投资的低收入群体来说，解决住房的办法是用低价格租给他们，而产权掌握在政府手里。由于产权是掌握在政府手里的，未来财产增值也在政府手里，所以政府不必收取很高的房租。

经济适用房用一个低于市场的价格把产权转移出去了，这等于政府补贴那些获得经济适用房的人，也等于政府贴钱让他们投资。这就既违反了市场的原则，也违反了基本道德。为什么纳税人要补贴某一些人，让他们获得一个投资品呢？

在这个过程中，腐败是一定有的，因为所有人都知道这是占便宜啊。为什么会出现这样的低级错误？肯定有人在有意捣乱，但是也有很多人真的是不懂，在对市场的认识上发生了偏差，在住房制度改革上片面强调了市场，政府没有为低收入群体提供廉租房，没有给予必须的基本保障。

事与愿违的土地供给政策

问：片面强调市场确实造成了诸多问题，许多城市房地产价格飙升到现在的高位，是否也和此有关？

答：现在讨论深度影响我国房地产发展的体制和政策方面的另一个基本问题：土地所有制、土地财政及土地供给政策。房地产价格飙升的根本原因是土地供给。

当土地的供给足够充裕的时候，投资行为赚不到钱，谁去投机？人们之所以去投机，是因为土地供给不充足。土地供给不充足的最终根源是土地所有制：地方政府垄断地方城乡土地交易，农民，无论私人还是集体，都无权售卖土地。

在住房制度改革启动的同时，产生了一个重要的行政机构——国土资源部，这个部门是干什么的？它每天就是讲一个事儿“守住 18 亿亩耕地的红线”。

问：有关部门反复讲，中国的基本特点是人多地少，要保证吃饭问题，也就是粮食安全，所以要守住18亿亩耕地。你怎么看待城市化与保护耕地之间的关系？

答：这个命题不是很正确。中国幅员辽阔，大部分土地是不可耕种的，为什么不允许使用？因为土地不是私有的，如果政府不同意，哪怕荒地也不能用。现在的政策就是以保护可耕地为理由，拒绝提供土地。

我并不反对保护可耕地，但是反对以此为借口拒绝为城市化提供土地。城市发展一定要占农地的说法是没有道理的。那些山地为什么不可以搞建设？像台湾，农地保护非常严格，但是它并没有阻碍城市化。

比如，北京的绝大部分的土地根本不是可耕地，都是山地，现代科学技术条件下，完全可以利用山地，而且把房屋建设得漂亮，投资者愿意购买。政府不让开发建设，自然就抬高了房价。北京目前这样的高房价，在美国根本不会发生，原因特别简单，美国的土地都是私有的，不存在政府调控土地市场的问题。

问：现在这种政策会产生哪些问题？

答：一方面，打压房价不见效。只要经济持续高速发展，现行的打压房价就不可能见效。如果以搞垮经济为代价，把房价打下去，多数百姓岂不是更买不起房？另一方面，严格控制的土地供应其实是在抬高房价。这就形成了目前中国房地产市场的僵局。

还有另一个重要问题，就是**农民的土地产权**。改革初期推动的土地承包制改革非常成功，但是这项改革并不彻底，土地承包制仅仅是把土地的一部分产权给了农民，农民没有完整的土地产权，甚至宅基地也不归农民所有，只有使用权，没有出让权。随着经济的发展，大批农民要进城，这是所有国家的工业化、城市化过程都要发生的。可是在中国，农民即使进了城，土地也不能买卖，结果造成大量的土地浪费。

在城市郊区，小产权房也受到法律和政策的限制，导致城市郊区的土地不可以合法转让，减少了土地供给。如果北京小产权房合法化，北京地价马上就会掉下去。限制小产权房实际上就是维持高房价。法律和政策严重扭曲了市场，导致几乎所有人都受到伤害。在这个意义上，国家的法律，对农民不公平，对城里人也不公平。

农民是否拥有完整的土地产权，不仅关系着中国城市的土地供给问题，关系着农民的基本社会福利，也直接关系到中国的贫富差距问题。

把完整的土地产权还给农民

问：贫富差距已经成为今天中国的一大社会问题，这就引起人们的担忧：从长远看，中国经济能不能这样持续发展？

答：2010年初，诺贝尔奖得主佛格尔发表文章，从经济史的角度来估算，30年后，也就是2040年中国的国民生产总值会达到123万亿美元，占2040年全世界GDP总值的40%，远远超过美国。这个预测的关键在于，中国的经济发展是不是可持续的？

如果中国的经济增长是可持续的，将来的确会是翻天覆地的变化。如果是不可持续的，中国不仅是经济增长要减慢，恐怕还将出现非常严重的社会动乱。

从眼前的角度看，导致中国经济不可可持续发展的最大因素，就是**民众的收入过低**。中国的GDP大头都落到了企业和政府手里去了，落到消费者手里很少。民众整体收入水平和消费的水平过低，就不可能维持中国经济的可持续增长。而且，当贫富差别很严重的时候，就会成为社会不稳定的根源。

为什么民众的收入过低？中国人口的绝大多数至今仍然是农民（包括农民工），他们的土地产权被剥夺，这是他们贫穷的最基本原因。他们是中国最庞大的贫穷人口。

问：造成目前社会不和谐的一个重要原因是，地方政府、开发商通过种种手段将农民的土地变成建设用地，牟取暴利，从而引发了严重的冲突。对于这种情况，根本的解决之道是什么？

答：产权引发的冲突涉及农民的根本利益。强行拆迁无异于直接剥夺农民的土地权力。因此经常变成暴力冲突。如果把完整的土地产权归还给农民，允许进行交易，农民就不会赤贫，低收入民众的收入问题也就解决了，不平等也就缩小了。社会也和谐了。

对于贫富差距问题，现在大量的讨论都是从税收上去寻求解决之道。核心问题不是税收，而是对农民的土地产权，基本利益进行保护，首先是把完整的土地产权归还给农民。市场经济的一个基本的概念是“机会成本”。农民去城里打工为什么要价这么便宜？因为他们是赤贫，如果拥有了土地产权的基本保护，他们就不再赤贫了，要价自动就上去了。当所有的农民的要价上去了以后，市场均衡决定，没有任何的厂商能够把他们的工资压下去。

如果保护了农民的基本权利，就意味着保护了中国大部分人口的基本的社会利益、经济利益，他们就不会那么穷了。当年免除农业税固然是一大进步，但是不能和保护农民的基本产权相比。

中国发展的出路在城市化。现在的法律和制度是剥夺离开农村的人，这些人离开了农村进城就是赤贫，既不能享受市民的福利和权利，也不能得到种田的好处。

而企业把工资压到工人只能维持生存的低水平，这在资本主义发展早期都经历过的，马尔萨斯、马克思都讨论过这个问题。为什么企业能够以这样的低水平来雇佣劳动力？因为他们的权利全被剥夺了，赤贫，他们的机会太少了，只能拿这么低工资维持生存。

以人民币升值遏制通货膨胀

问：现在情况开始变化了，工资开始上升。随着工资上升，接下来的一个问题就是，会不会产生严重的通货膨胀？

答：在所有的发达的市场经济里，如果工资普遍上升，一定会造成物价上涨。中国就处在这样的两难境地：如果工资不上涨，工人收入太低；如果工资普遍上升，就可能出现通货膨胀，上涨的工资可能全被通货膨胀冲掉，甚至生活水平下降，影响到社会稳定。

但是，从中国经济的总体情况来看，如果工资增长的幅度不是过大的话，它不应该是一个特别大的通货膨胀推动力量。原因是中国企业整体利润空间很大。企业储蓄是全国储蓄的最大部分，企业储蓄加上政府储蓄，在全世界是最高的。当劳动力的成本开始上升，增加工人收入的时候，意味着减少了企业的部分利润，政府的收入也会有相应的减少。企业利润下降，政府税收下降，民众收入上升，这正好是中国需要做的。如果这样，并不意味着通货膨胀。

当经济发展速度快的时候，企业都去抢能源、抢原材料，中国的制造业总体上是“产能过剩”，设备过多，雇佣的人也过多。只要原材料和能源的价格上去了，中国的通货膨胀就上去了；原材料和能源的价格上不去，即使增加工资，通货膨胀也不来。为什么？给劳动力增加了工资，虽然看上去生产成本上升，但是反过来，劳动力的消费能力也上升，反而帮助减少库存，所以不引起通货膨胀。

问：你的设想固然很好，国民收入上涨了，又没有通货膨胀。可是现在国民收入没有上涨，物价却在大幅攀升，通货膨胀压力很大，应该怎么面对这种情况？

答：遏制通货膨胀的办法就是人民币升值。中国大量的原材料和能源都是进口的，人民币升值之后，进口的原材料和能源价格下降，就缓解了通货膨胀的压力。人民币升值也会导致进口的消费品价格下降。又帮助民众提高购买力，也能够缓解通货膨胀压力。所以，眼下人民币适当升值对中国经济有很大的帮助。

中央银行已经宣布要放松人民币，这是一个好消息，至于能走多远，非常依赖于认识。过去，过多计算出口上的损失，没有计算进口上的好处，尤其是没有考虑进口对抑制国内通货膨胀的巨大好处。

有没有可能依靠出口实现中国的可持续发展？小国可以，因为小国的出口不影响全世界的状态。当中国的经济占世界的比例大到一定程度，直至成为全世界最大的经济体之时，怎么还可能靠出口来维持中国经济的发展呢？还有，继续依靠出口导向战略，内在的社会矛盾——严重的贫富不均也足够把中国经济搞垮。如果贫富不均继续扩大，社会一定不稳定。

现在很多人在讨论怎么补救，大多数都在讨论税收政策。实际上，税收政策解决不了基本的社会问题。

谁在操作中国的经济

问：面对通货膨胀压力时，传统的宏观政策的应对方式，就是提高利率，这种措施有哪些利弊？

答：中国提高利率会面对更大的风险。因为在任何一个市场经济里，提高利率的后果就是提高资本的成本。在发达的市场经济国家里，提高利率主要提高的是厂商的资金成本，在中国谁借钱最多？地方政府。提高利率就会给地方政府巨大的压力，一些地方政府甚至可能要破产。在这种情况下，提高利率的手段应对通货膨胀就变得非常困难。

实际上，中国经济的主体是地方政府。谁在操作中国的经济？谁是中国经济里最重要的投资者？是地方政府。中央政府完全依赖于地方政府来运行中国经济。1994年以来，中央政府一步一步地把全国的主要税收资源拿走了，60%-70%掌握在中央手里，但事情要地方政府去做。中国的经济增长速度这么快，很重要的一部分是基础建设的投资非常大。比如，在过去的一两年里，中央投资不到10%，全国基础建设90%以上都是地方政府投资。地方政府哪儿来的钱？全是靠地方政府折腾房地产。

当中央把地方的财政资源拿走了以后，强迫地方自己解决财政问题，同时承担所有原来就承担的事务。在这种情况下，地方政府就利用法律武器，通过把农地改变成为建设用地来筹集基金。

最近几年，地方政府又发明了新工具：融资平台。这个发明和华尔街投行发明的金融工具是一样的。许多省市长的活，其实就是华尔街银行家干的话。自从融资平台发明以后，就迅速的扩张，尤其在金融危机中，地方财政没有钱，就利用融资平台抵押贷款，用什么抵押？基本是两个东西，一个是地方的未来财政收入，一个就是土地。而地方的财政收入又是取决于卖地收入。归根到底，抵押贷款的第一要素就是土地。

在这种情况下打压房地产会见效吗？如果能打下去，最后就会打到政府自己头上，把全国的地方政府的财政搞垮。

在中国的经济结构里，房地产是核心，它连接着中国经济的一切，从城市的民众，到开发商，到地方政府，到和房地产相关的上下游的所有的企业。如果房地产市场垮台，就会引发双重危机：金融危机和财政危机。财政危机会导致一大批地方政府破产，银行要出现就是前所未有的坏账。所以，一定要停止盲目打压房地产市场的危险做法。

所以，应该继续进行改革，努力解决中国的贫富差别问题，关键是把完整的土地所有权归还给农民，这样才能实现中国经济可持续发展。

问：但是，继续改革谈何容易。实际上，许多既得利益者不但没有诚意，根本就是有意阻挠改革。比如，市场本来能够解决很多问题。中国现在最大的困境是，用一系列人为的办法扭曲市场，扭曲财富的分配，然后有些人又去攻击说是市场造成的。面对这种困境，我们应该做些什么？

答：既得利益确实是改革的阻力，它们不去消除扭曲市场的做法，而是制造很多理由来指责市场。但是第一重要的还是认识问题，因为想解决问题，必须认识清楚。中国之所以出现一系列严重问题，就在于当人们还没有认真搞清楚体制之前，就简单地贴标签了，然后粗暴地用意识形态去吵架，开出的药方都无济于事，因为没有分析清楚毛病是怎么出来的，产生问题的机制是什么。

我们作为学者，能起的作用就是帮助人们认清问题所在，越来越多的人认识清楚，就越有社会压力，促使形势朝着好的方向改变。怕的是，人们不清楚问题所在，越来越多的不满者如果都变成了热血青年，呼喊革命，无济于事。只有人们认识到了体制里面存在的问题，清楚了出毛病的机制所在，才能继续推进改革。