

土地私有制是城镇化基础

香港大学国之基金经济学讲座教授 许成钢

我是想从经济科学和社会教学的角度来讨论一下城镇化的问题，这个问题实际上已经讨论很多，但是绝大部分已有的讨论是从政策层面，好的政策一定要基于好的认识，所以下面我从认识角度讲一讲。

首先，我们需要看到发达国家的城镇化的经验和教训。有一点很清楚，就是全世界所有的发达国家没有例外的，都是在它的经济发展的过程中伴随着有城镇化，所有的发达国家都已经是城市化的国家。

那么之所以我这里要讨论一下，这个世界上发达国家的城镇化的经验和教训，我不是为了讲教科书，也不是为了抽象地讲什么东西，我这里讲的所有的每一点，都是直接针对的中国的在过去的城镇化过程里遇到的问题，和中国在未来的改革里仍然要碰到的最基本的问题。那么如果我们把很多的制度问题抛开不看的话，从经济学的角度看，跟城镇化的相关的经济学分支很小，这个分值叫城市规划。但是如果我们看中国的城镇化中碰到的问题，我们立刻就会看到这个远远超过了城市规划的问题，因为中国城镇化的问题，实际上碰到的是经济学的所有的分支，加上政治学，整个社会科学都和城镇化相关。

首先看一下，世界上所有发达国家城镇化的基本特点，它们共有的部分。第一个最基本的现象就是所有的发达国家里面，城镇化的过程是自发过程，虽然可以找到某一些的政策等等，但是整体都是自发性的，自发性是什么意思，就是它是随着市场的发展走的，它是随着公民的需求走的，公民的需求里面包括了城市的公民和农村的公民。那么这个自发性是极其重要的基础的原则。是不是自发的，实际上是有重要的后果的。那么下面我们来看，这个城镇化的自发性的过程有哪几个制度上的基础。

第一个是所有 100%世界上发达的国家，城镇化过程原来就有的一个基础是土地的私有制，这是最基本的基础，为什么土地私有制这么重要，原因就是整个城镇化的过程是个市场发展的过程，而市场一定是以私有产权为基础的，当这个土地没有私有产权的情况下，这个市场的发展一定是基本上受阻碍，一定基本上有障碍，有扭曲，甚至有社会矛盾，就是有巨大的不必要的社会矛盾，甚至冲突会从非私有的土地制里产生。

那么以土地的私有制作为基础，决定了土地的供给和需求是由市场决定的，决定了资源的流转效率，同时土地私有制本身是公民的基本权利，对社会稳定是非常重要的一个基础。对于推动整个体制的改革也是非常重要的基础。

第二个制度基础就是宪政和法治。

为什么在讲城镇化的时候要提宪政和法制是它的制度基础，原因很清楚，因为只有宪政和法制才有可能保护土地的私有产权。

宪政指的是什么？宪政里的最大的因素指的是限制政府的权利。限制最有权力的那个机构的权利，因为只有最有权力的那个机构最有可能侵犯私有土地产权。当这个私有土地的产权不能够得到保护的时候，市场的运作的不能够正常运转，城镇化一定是大量的土地流转过程，城镇化的含义非常重要的基本部分，就是大量的土地要从农用变成非农用，从非城市用变成

城市用，在巨大的资源转换的过程中，第一是基本效率问题，这是今天讨论的最多。但是同效率问题相比，一点都不其次的另一个问题是巨大量的利益，当有这么巨大量的利益卷进来的时候，有没有保护土地的私有产权，就决定了这个社会能不能稳定，而保证土地的私有产权，用宪政的手段和法制的手段是基本的保护社会稳定的手段，所以它是保护公民的权利，保证市场的交易的顺畅的基本制度条件，当这个条件没有建立，没有成熟的情况下，市场运作受阻碍，社会稳定受阻碍。

第三个制度条件，我下面总结的是一个特别基本的事实，就是世界上所有的发达国家，如果是幅员辽阔的大国，所有的幅员辽阔的大国都是以地方自治为基础的。

或者换句话说，在宪政的原则下，世界上所有的发达的幅员辽阔的大国都是联邦制的。联邦制的含义是地方自治，地方自治是什么意思，地方自治的意思就是地方政府必须对地方公民负责。地方政府是由地方的选民选出来的，就是他眼睛看的是谁，眼睛不是看得他的上司，眼睛看得是他的选民。

这个道理非常重要、非常基本，尤其是讲城镇化的时候，原因是什么，是因为城镇化这个问题，它的性质决定了，它一定是地方性的，虽然人们可以抽象地讲，一个全国的城镇化的方案，全国的城镇化的政策等等，任何一个幅员辽阔的大国，城镇化一定在落实的时候，是每一个城市自己的事情，是每一个地方自己的事情，而每一个地方有自己的问题所在，是没有可能由中央政府，由国家政府去规划，去设计，去解决地方的问题，它甚至连问题是什么都搞不清楚，所以地方自治是整个问题的核心，当人民讨论地方政府的这样那样的问题的时候，其中讨论的问题经常是的确存在的问题，那么这些问题的原因是地方政府不对地方公民负责，他眼睛看着上面，而上面无法考核它，这是真正产生这些问题的根源所在。当看到地方政府的问题的时候，采取一个措施，由中央来控制地方，那就全坏了，事情一定就糟了，一定城镇化是搞不好的。

下边我举一个例子，这个例子是由非市场的手段，由于土地不是私有，由非市场的手段，导致得我们在城镇化过程中一直看到的一个问题，我这只是很多例子中的一个，这个例子比较简单，所以我今天讲这个例子，这个例子是在一线城市的高房价，是所有人都关心的问题，高房价最终的原因是人为的限制土地供给，之所以能够人为地限制土地供给，大家有很多辩论，讨论国家的政策是什么，但实际上这里真正最大的问题所在是国家垄断土地的产权。这是真正的问题所在。

如果不是土地由国家来垄断，那么就不存在这种性质的人为限制土地供给的制度，没可能做这件事。

那么这种人为的限制土地供给，造成了严重的资源稀缺，由资源的稀缺，本身导致了投机，投机的根源一定是稀缺，而稀缺是因为有意识的限制供给造成的。同时这种人为的限制土地供给，造成了稀缺，就造成垄断，寻租，腐败。所有这一切的温床，当今天我们讲反腐败的时候，腐败的根源在什么地方，这儿才是真正的最重要的问题，不是哪一个腐败的官员具体做的事是什么，而是他为什么有能力，有这么多人有这么大的能力，如此的腐败，那么根源在什么地方。

那么还有一点就是人为限制土地供给的一个理由，经常用的一个理由，说因为中国人多地少，

因为有十八亿亩耕地的红线等等，但是做一个非常简单的国际对比，就会知道，这个理由非常不正确。

简单地看一下全世界平均的人口密度，一比下来，就立刻可以看到中国在全世界是属于中等或者中下等的人口密度，中国绝对不是在世界上人口密度特别最高的国家。

我们看一下，北京和上海的人口密度怎么样，稍微比较一下就知道，北京和上海人口密度比起首尔、东京、纽约都远远更低，北京跟上海的人口密度是首尔和东京的一半，但如果我们来看一下北京和上海的居民区和商业区的人口密度，不是看北京和上海，而是看它的居民区和商业区的人口密度，就比首尔和东京要高，原因很简单，是因为北京和上海郊区大部分土地是不允许在城镇化过程中使用的，这就是我刚才讲的人为的限制土地供给。

再看一下有关的省，中国人口密度最高的省是江苏跟浙江，那么江苏跟浙江是中国人口密度最高的省，但是实际上跟台湾基本上相似，所以在没有人为的限制土地供给的时候，如果土地是私有的，如果土地是在市场上由私人交易的，根据市场上的状态，最后就不会产生如此疯狂的现在的这种高价，就是土地的高价，房地产的高价。

这个保护一个重要的理由是说中国人多地少，要保护耕地，那么我这里要强调一下，保护耕地的理由实际上是非常不成为理由，因为这个中国的绝大部分的土地并不是耕地，比如说就连北京在内，北京的巨大量的土地不是可以耕种土地，是山地，而大家知道，香港就是一个山地的城市，山上是有建筑的，巨大量的很昂贵的建筑都在山上，但是在北京，山上是不允许使用的，就是不允许城镇化使用的。

那么实际上呢，这个有时间我还可以展开，就是香港实际上是最突出的，人为限制土地供给造成恶果的一个例子。我们如果看香港的人均，就是把全部香港的土地都算进来，看香港的人口密度，香港的人口密度并不是非常高，香港的人口密度远远低于新加坡，但是看看香港的居住区和商业区的人口密度，那一定是世界上最高的地方，原因是人为的限制，人为的把 80% 的土地禁止使用，就导致高的房地产的价钱。