

“中国经济学发展七十年”高层论坛嘉宾主旨演讲

中国人民大学经济学院 刘守英

2019年11月17日

新中国70年土地制度变革与经济转型

我今天讲的主题是新中国70年土地制度变革与经济转型，土地制度是在整个中国经济转型当中非常独特的一套制度，是中国经济转型当中起作用的制度安排。

（一）中国特色的经济转型：体制变革与结构跃迁

在整个中国经济转型，也就是经济结构变迁的过程中，实际上有体制变革。它不简单地是一个从农业社会向工业社会转变（这是主流发展经济学基本的逻辑），而且跟体制变革高度相连。所以，整个共产党政权在现代化建构中，一直是两条主线，一条主线就是在体制上由旧制度转变为新制度；另外就是在结构上，由农业国转型为工业国。基本的策略是通过体制的竞赛来实现赶超，通过结构的加速度，来寻找中国既不同西方、也不同于其他发展中国家的一个非常规的结构变迁的路线。简单地梳理一下，我国整个体制建构的过程其实是从一个探索到稳健到不断成熟的过程。

我们通过革命，重新建造一套新的秩序，经过一段新民主主义思想后，很快就进入了社会主义的革命和改造，这是非常快的过程。包括我们通过借用苏联模式起步，但事实上是我们建构的自己本土的、带有很强中国化特征的集权-计划体制。在改革以后，我们整个体制的探索不断地走向成熟，这里主要的表现就是提出社会主义初级阶段的长期性。通过体制改革，来建立社会主义市场经济，通过坚持中国特色社会主义的前提，不断地完善体制，一直到提出治理体系和治理能力的现代化，整个体系的探索不断地在成熟，不断地归于理性。但是另一方面，整个结构的变革过程，跟体制的变革比较起来，我国一以贯之地坚持了一条主线——就是要较快实现赶超，像七届二中全会主席提出的实现农业国到工业国的转变，后来又提出工业农业交通运输业和国防的四个现代化，再到改革之前文革尾声的时候，提出现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的四个现代化，并且提出分两步实现。改革以后，一以贯之地加速结构转型的过程，这里包括三步走的发展战略，包括全面建成小康社会，包括十八大提出四化同步发展。所以中国特色的转型有一个非常重要的特征就是一直在依靠体制的变革推动结构转型。

（二）独特的土地制度与中国式经济转型

整个中国的土地制度怎么会成为一个推动中国经济转型的最重要的力量？中国这一套土地制度的独特性，首先从我国权力结构上来讲，这一套土地制度的形成不是靠演化来的，而是靠权力重新建构的土地制度结构，就是通过革命、通过新的政权把中国历史上的这一套长期演化的土地制度，重新建构成为一种新的制度结构。其次是将中国的土地制度确立为国家的基础性制度即体制特征，体制特征主要的表现：1、土地制度作为中国特色社会主义最重要的制度；2、土地的所有制是社会主义公有制中最重要的所有制形式；3、土地的利益的归属，作为中国特色社会主义最主要的实现形式。

再一个特征，就是制度安排，我们的这一套制度安排是全世界最特殊的一套制度安排，这一套制度安排直接影响了整个经济运行的过程。主要表现为：1、我们实现了城市的土地国有制，农村的土地集体所有制；2、在三个方面，政府形成了对于整个土地制度运行的主导——第一方面就是在规划和用途管制上由政府主导。第二方面就是在土地市场上由政府独家垄断，第三方面就是在土地的增值收益上由政府管理。这一套独特的制度安排，就形成了整个中国非常独特的“以地谋发展”模式，主要表现在两点：第一就是我们的权力机构和体制特征形成土地制度作为政府主导发展权的最重要的制度；第二点就是在整个中

国资本形成的过程中，土地的资本化成为资本形成最主要的方式。一个发展中国家，在资本形成的过程中，有前苏联见证的简单化模式，也有刘易斯讲的剩余劳动力作为储蓄和资本金的方式。中国实际上是靠整个土地为资本，来形成整个中国的资本。这样一来整个中国的经济转型，出现了三个非常独特的现象：第一个就是从农业份额的下降来看，我国整个的结构转变的过程，实际上实现了工业份额上升、农业下降的一般性特征，但是份额下降中出现了三个反常规的事实——第一是农民离开土地的程度小于对农业经济依赖程度，也就是说农业 GDP 的份额和世界趋同，将近 7%。但是我们农民依然没有离开土地，我们有将近三分之一的农民还是靠农业在就业；第二个反常现象就是农民入城率小于农民在城市的经济活动率。常住人口的城市化率达到了将近 60%，但是户籍人口的城市化率不到 40%；第三个更大的反常，也就是说在世界各国结构转变的过程中，农业两个份额的下降，实际上是在农业部门发生要素的重组，农业的回报是提升的。但是中国的反常表现在哪？中国在结构剧烈的变化当中，农业回报是下降的，所以大家看农业变化最快速的 90 年代，中国的农业成本利润率是下降的。第二就是工业化的快，工业化的快有什么？这一套独特的土地制度，保证工业用地的价格扭曲，所以在快速工业化时期，综合地价水平、商业地价水平和

居住地价水平相对于工业地价分别提高了很多，所以依靠两个低成本，即依靠劳动力的低成本和依靠土地制度，避开了整个中国土地资源稀缺导致可能形成的土地对中国工业化的影响，所以我国土地价格低是制度因素造成的，并且助推了中国工业化的高速。第三个就是快速的城市化，中国在快速城市化的过程中，巨额的资本来源主要是靠土地的制度改革，就是将原来的土地的无偿和有偿，商业性用地进行招拍挂，比如 2008 年以后土地的金融化，这样就形成了中国城市化的快速。这是我讲的第二个，土地制度为什么会形成中国快速经济转型或者独特经济转型的力量。

（三）土地制度变革与中国经济转型进程。

简单地回顾一下土地制度变革和经济转型进程的关系：

第一、土地改革撼动乡土中国。整个中国的结构转型最难的不是简单的一个工业化和城市化，难在如何从一个高度依赖于土地的乡土社会拔出来，所以我把乡土中国总结为四个特征：以地为生、以农为业、以村而居，根植于土。从土地上拔不出来，所以中国长期靠高土地生产率，而没有陷入马尔萨斯陷阱，但是劳动生产率长期下降。所以，土改撼动了中国乡土结构，终止了整个乡土的以地生财的模式。对乡村的治理秩序产生了一场革命，重构整个

乡村的治理秩序。农村的资本积累和人力资本的形成方法发生断路，最后形成农民阶层的兴起。

第二、国家工业化阶段，我国采取了优先发展重工业的赶超式经济发展战略，支撑工业化的前提是农业充当提供农业剩余和低价农产品，根本在于土地制度对于国家主导的结构转变的支撑。这里最重要的两项制度——一个就是农产品的统购统销制度，另一个就是集体化。如果没有这两个制度，我们农产品实现不了国家工业化的支撑。

第三、集体土地权利开放与结构修复的乡土工业化。在80年代到90年代中期，靠集体土地权利开放来修复乡村的结构。在农地上实现集体所有，农户承包制度，将家庭内部实行分工，剩余的劳动力从土地解放出来。在这个时期，非农用地允许集体土地进入市场，开启整个中国乡村工业化的进程。

第四、土地低价供应支撑的园区工业化与世界制造工厂，在快速工业化时期，靠低价将40%的土地配置于工业用地，实现了园区工业化，使中国成为世界制造工厂。

第五、土地资本化造就的快速城市化。这里表现为两个阶段。一个阶段是“以地生财”的城市化，另一个阶段的城市化靠“以地融资”的形式，靠的是土地的抵押来支撑城市化的基础设施的建设。

（四）转型困局与突围

最后我讲一下发展模式在转型中面临的困境，第一点，我觉得在结构转型的过程中，体制的探索和结构的变化之间的互动是不匹配的。主要的表现就是我国体制的探索趋于成熟，但是结构变革一以贯之地求快，包括现在提出整个中国进入新常态，经济增速放缓。但事实上大家还是希望继续通过快速的结构变革，来获得高增长；第二就是土地制度推动了经济转型，现在面临着的困境就是“以地谋发展”的模式已经衰竭了。第一个表现就是我们继续放土地，已经拉不开增长了，我们从应对金融危机开始，不断地靠放土地和放货币，把经济增长拉了一段时间以后，现在面临的问题就是经济增速下降以后，土地的供应效力降低，所以现在土地的供应也下降了。第二个表现就是以地招商引资的效力减退，我们在2008年以后面临的情况，也就是工业用地的占比下降，所以我们先是在沿海地区出现，后来中西部地区继续以地招商引资，但是效果不好。现在是东中西部，靠招商引资的模式，已经开始失去它的效力。第三个表现是整个土地供应的结构发生严重的扭曲，就是当整个工业用地的份额下降以后，我们房地产的用地占比并没有提高，但是整个用地都配置在基础设施的应用上，所以土地供应结构的扭曲，背后是大结构扭曲的问题。更严重的问题是第四个表现为土地出让成本上升，净收益下降。第五个表现是土地的偿债能力可能是被

高估了，名义的杠杆率在 0.5 到 0.6 之间，但是真实的杠杆率是 1.5 到 2 倍。

我们一定要认识到中国现代化的两个长期性，第一个长期性大家有充分的认识，就是体制上初级阶段的长期性。但是，另一个长期性——即在结构上城乡中国的长期性是认识不足的，应该是从乡土中国到城乡中国，城乡中国是跟初级阶段对应的非常长的结构现代化的过程。然后在权利开放秩序与国家治理体系中，一定要实现现代化，中国一定要遵守 40 多年改革开放的基本逻辑，即通过权利的不断开放，增大主体参与经济活动，防止出现经济衰退，实现政治和经济的良性互动。