

关于中国“人多地少”国情的再思考

○ 秦佑国



秦佑国

清华大学建筑学院教授、学术委员会主任。曾多年担任国务院学位委员会建筑学学科评议组成员，全国高等学校建筑学专业教育评估委员会主任，中国建筑学会建筑物理分会理事长，中国建筑学会绿色建筑专业委员会主任。曾获北京市优秀教师称号，中国建筑学会建筑教育奖、国际住宅协会“绿色建筑杰出贡献人士”奖等奖项。

“人多地少”是基本国情

“人多地少”已经从“养活”问题转化为“就业”问题

以前讲“人多地少”是“养活”问题，是担心中国的耕地以及生产的粮食能不能养活中国的15亿到16亿人。1994年，美国“世界观察研究所”的布朗发表了一个世情报告就是《谁来养活中国》。为此，1996年中国政府发表了《粮食白皮书》，说中国人能养活自己，之后的中国粮食生产也确实证明了这一点。

时至今日，“人多地少”的状况已经由“养活”问题转化为“就业”问题，因为中国的土地容纳不了8亿农民的劳动，大量农村剩余劳动力的出路成为首要问题。农村温饱问题（养活问题）解决后，接踵而来的就是富裕问题。要致富，土地资源有限，怎么办？所以城市化就成了一种趋势，农民往城市里流动。这时候，中国人

多地少的问题就转化成为农村富余劳动力的就业问题，农村人进入城里又对城里人的就业形成了压力。在这种情况下，是再去推动农村土地集约化生产，减少农业生产人口，把农民推向城市，还是设法建设真正的小康农村，把农民留在农村生活？或者用另一种表述就是：现代化必须建立在大农业生产（像美国那样）上吗？小农经济能否支撑现代化？

今天的“小农经济”已经不是自给自足的自然经济，而是商品经济，是以家庭为生产单位的小规模的生产模式，但是通过乡村合作的方式（农协会、农合会等），进行农产品的商品化生产（订购合同、生产计划、种子供应、技术服务、银行信贷、产品销售等），政府的支持和引导也起重要作用。继台湾在20世纪50年代“土地改革”（耕者有其田）后，同为小农经济的日本、韩国都实现了现代化。

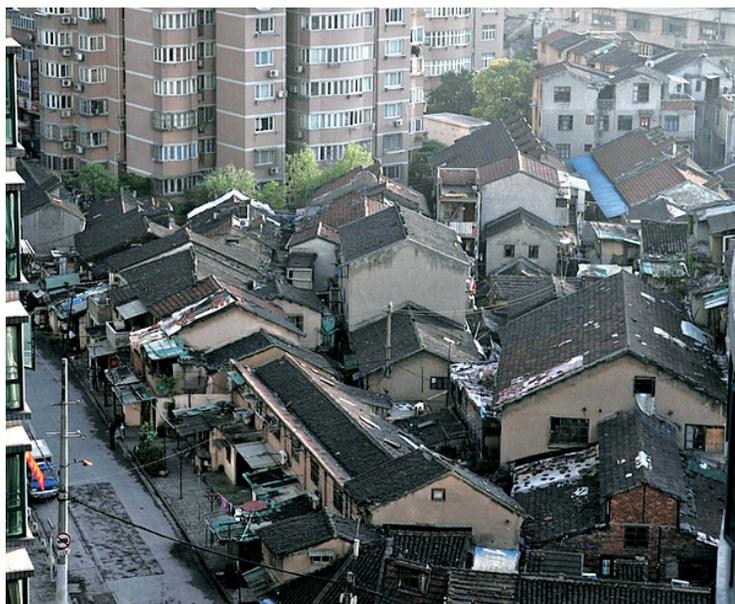
当今世界上的农业已不是西方资本主义生产方式建立初期的传统农业，通过农业形式多样化和农业技术现代化，单位农田的产值可以很高。不能简单地再把农业机械化、减少作业人工当作农业发展的唯一目标，目标应该是单位农田的产出和容纳劳动价值的提高。

小农经济不仅是一种生产方式，更是一种生活方式，是一种比城市尤其是大城市的生活方式更加符合生态、更加节约能源和资源的生活，也是更加人性化的生活。中国十几亿人，按照美国人从事农业生产的模式，城市将无法容纳大批涌入城市的农业人口。我国也没有足够的资源来支撑十几亿人都按照美国人的生活方式来生活。

当然，在新疆、在东北北大荒等地区，尚有大面积的可垦荒地，人口又少，可以发展大农业。

人口密度问题

“人多地少”其实就是人口密度大。世界上人口密度大的国家不少，其中许多都还是发达国家。中国人口密度最大的地区在长江三角洲和珠江三角洲等东部沿海地区，而恰恰正是这个地区



上海棚户区



上海棚户区的平民生活

经济最发达，并且还在不断吸引大量的“流动人口”进入，人口密度还在增加。诚然，如果我们国家当初能够听从马寅初先生的建议，较早采取控制人口措施的话，现在中国人口会少几个亿，事情就要好办得多。但是，如果我们的人口真的少了几个亿，长三角、珠三角的人口密度是不是就会减下来？答案是“否”。因为只要中国的地域差距存在，那么长三角和珠三角的人口集聚效应就仍然会有，直到地域差异缩小到一定程度，人口分布状况才可能在“无形的手指挥下”重新调整。

可以说，中国最大、最特殊的国情不是“人多地少”，而是“中国是世界上地区差异最大的大国，同时又是要求政令统一的大国”。

人均GDP空间分布梯度问题

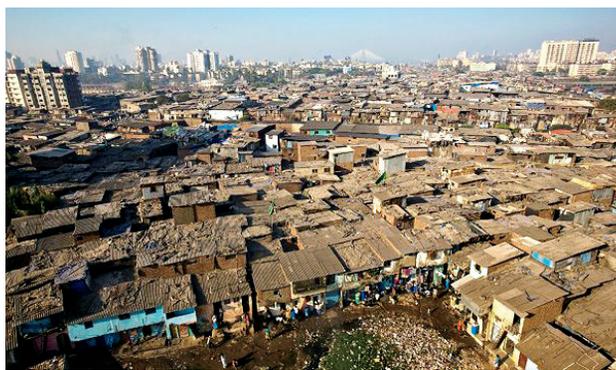
为什么在欧美大城市周围看不到农田？不是因为他们土地多，而是人均GDP空间分布梯度问题所致。在市场经济和土地私有制下，不可能在人均GDP很高（地价也很高）的城市市区附近，保留人均GDP很低的农田生产。中国以前是城乡二元结构，城市户口和农民户口严格区分，维持城市郊区的农业生产。然而现在这种二元结构的限制，逐渐限制不了了。大城市周围的农村土地，当地农民自己不种，雇外地人来种；盖房子自己不住，而是用以出租，农民充分了解他自己

那个地方的价值，这就造成了所谓的“城中村”问题。中国大城市的发展必然也和国外相似，不可能当大城市市区的人均GDP很高的时候，还让周围去种粮食，靠城市边缘保留农田来解决粮食（包括蔬菜）问题是没有必要的，也是不可能的。

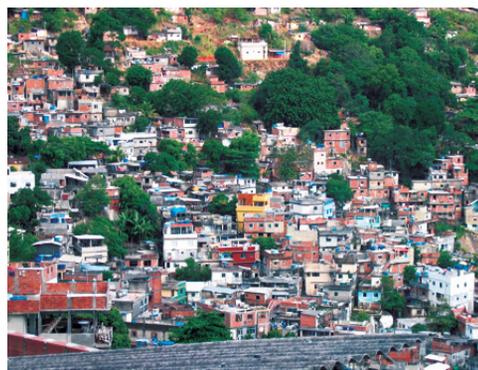
城市住房问题

中国这些年来城市，尤其是大城市，房价居高不下，社会议论纷纷。政府出台了不少政策，其中既有商品房政策，也有保障性住房政策。但是政策应该是以立法为基础的，我们在住房问题上的“法”是什么呢？“居者有其屋”既是共产党人的目标，也是我国居住问题最基本的“法”，尽管没有成文的立法，但符合中华人民共和国宪法的精神。

但是“屋”不是“空中楼阁”，“屋”是要建在地上的。那么，作为一个中华人民共和国的公民有没有获取一块用于自己居住的土地的权利呢？农民是有的，他们有宅基地。那么，作为一个中华人民共和国的城市公民有没有获取一块用于自己居住的土地的权利呢？我国宪法规定土地属于国有，而且实行了几十年的“福利分房”，在这样的“初始条件”下，一个城市公民在第一次购买用于自己居住，且住房面积没有超出该城市经测算确定的规定面积时，他的购房就不应支



孟买贫民窟



巴西贫民窟

付土地价格以及与土地有关的各种费用。这样，房价就由建房成本、开发商适当的利润、必要的税费构成，房价与一般工薪阶层年收入比就可恢复到国际通行的比值，一般城市居民就买得起房了。对超标的购房（包括多处房产），超出部分理应支付土地价格，而且征收房产税（不动产税），并且是累进税率，占有的房产越多（即个人占有资源越多）税率越高。

如果有了这样的“法”，就可以围绕这个“法”去设计相关的政策和执行细则。例如，可以用“住房土地券”（和身份证联系的全国联网的电子券）的方式，在购房时作为有价证券支付房价。

在住房问题上，政府的职责不仅仅是建设保障性住房（经济适用房、廉租房等等）解决城市低收入者的住房困难，这是政府要做的，但这不是政府在住房问题上最主要的职责。政府在城市住房问题上最主要的职责是如何使得国民生产的主力军，创造GDP的主力军“人人获得适当的住房”！住房问题不仅仅对低收入者而言是民生问题，而是全体人民的民生问题，不完全是，甚至主要不是经济问题、GDP问题，因而也就不是靠商品房、市场化和房地产开发就可以解决的。

防止城市化进程中的“拉美化”现象

当今，发展中国家城市化进程中普遍存在的问题是大城市中的大片贫民窟。以墨西哥城为例，人口超过2000万，但是三分之二的房子都是违章建筑，大片的贫民窟，这就是所谓“拉美化”，这种城市，还有巴西的圣保罗，印度的孟买等等。

这种现象在上个世纪30年代的上海也出现

过，流入上海的穷困农民，在黄浦江边住“滚地龙”，南市区的苏北人贫民窟区一直延续到“文革”阶段，棚户区问题到现在还存在。

这种拉美国家大城市贫民窟现象的背景是，这些发展中国家的农村是一个贫困的农村，而且它的土地是可以买卖的。所以，土地是自由买卖的，农村还没有发展，一旦农村过不下去，城市有机会，农民就会离开农村，大量涌向大城市，也没有户口限制，举家迁入城市。这些贫困的农村家庭进入城市，不可能购买城市商品住宅，政府也无力解决如此众多贫民的居住问题，私搭乱建、违章建筑不可避免，政府也无法和无力管理，这就造成了大规模的贫民窟，形成城市化进程中的所谓“拉美化”问题。这个问题，看似是城市问题，实际上是农村问题。

在城市化过程中，当大量的农民进入城市的时候，一个非常值得关注的问题，就是他们的居住问题，他们买不起城市的商品房，政府和单位也不提供住房。那他们住在哪儿？他们住在城市周边的当地农民在宅基地上盖的房子里。当地农民利用农村土地是集体所有和城乡二元结构的行政体制，在他们的宅基地上盖房出租，供流动人口居住，当城市区域向周边扩大，这些村落就成了“城中村”。因此形成外地农民进城打工，当地农民提供廉价租金的住房（但居住条件和环境很差）的现象，相得益彰！这种现象在珠江三角洲地区尤为突出和普遍。深圳户籍人口只有300万，而流动人口有800万，其中绝大多数是农村来的“打工仔”和“打工妹”。他们就是住在“城中村”的。现在北京有10万被称为“蚁族”的大学毕业生，也是聚居在城中村。所以，对于中国经济的发展，“城中村”功不可没！

为什么中国城市的“贫民窟”目前还没有十分严重？我想主要原因在于中国实行了几十年的社会主义制度，还有城乡二元结构，户口制度，农村土地不能流转等制度，也有人认为，正是这些制度拖了城市化的后腿，使我国城市化落后于工业化，应该清除掉。但是我的意见是不能操之过急。

我国目前的经济实力还不足以把社会保障覆盖到农民，所以，给农民的那块宅基地和他的责任田，就是农民的社会保障，是农民能够生存的底线。当社会保障系统还不能覆盖农民时，让几亿农民的土地保障这样一个底线突然被突破，极有可能会引起社会动荡，“拉美化”情况也必然会出现。所以，城乡二元结构、户口制度、农村土地不能流转等制度，是城市化的羁绊，但同时也是城市化的调节器，是维持社会稳定和经济稳定发展的一个调节器。

2008年十七届三中全会前夕，一股农村土地私有化和自由买卖的“舆论”甚嚣尘上，国内外的媒体大肆炒作，但也有国外媒体作了冷静的分析。英国《金融时报》既报道有专家分析“将带来农村土地的私有化”，也说“其他人表示，不太可能立即这样做”，“现行的土地制度使中国得以避免印度、巴西和印尼等其他发展中大国的问题，这些国家都苦于应付大批失去土地的农民。在中国，农民工若在城市失去工作，通常仍然能够回到村里那一小块土地，而中国的大城市也明显没有贫民窟。”

没想到不久之后的11月，竟然被《金融时报》言中，世界金融危机导致珠江三角洲大批外向型加工企业关张，大量农民工因失去工作，提前返乡，“回到村里那一小块土地”上去了。试想，如果他们失去了土地，回不了农村，滞留在城市而没有工作，会造成怎样的后果？！

十七届三中全会发布的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》是审慎的稳健的态度。《决定》提出“稳定和完善农村基本经营制度”，“健全严格规范的农村土地管理制度”，“完善农业支持保护制度”，“建立现代农村金融制度”，“建立促进城乡经济社会发展一体化制度”，“健全农村民主管理制度。”

对于消除城乡二元结构，十七届三中全会提出的是继续“坚持工业反哺农业，城市支持农村和多予少取放活的方针”，“扩大公共财政覆盖

农村范围，发展农村公共事业，使广大农民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。

消除城乡二元结构，其根本在于发展农村、保障农民，而不是户口的问题。更不应该“以土地换户口”，在城市周边以取消农村户口“一夜变成城里人”为幌子，实行把集体所有制的农村土地变成城市土地而使政府可以实施“卖地财政”。

现在虽然有上亿的农民进城打工，但他们的根还在农村。这些农民工打工挣了钱要寄回农村去，过春节要赶回家过年，挣了足够的钱就回去置业和创业，绝大部分农民工没有割断农村的根在城里安家，也就避免了城市发展中的“拉美化”趋势。

当有一天中国工业反哺农业，城市回馈农村，农村发展了、富裕了，城乡差别缩小了，人均GDP超过四五千美元，中国的经济实力可以把社会福利和社会保障覆盖到全体人民，也就是覆盖到农民，农民转让他的土地和房屋可以卖出一个好价钱的时候，他就可以斩断自己的根，进城做工而一去不回，真正成为城里人。

我们要很审慎地研究中国的国情。为什么很多底层的人还是怀念过去，怀念那个时候社会治安好，虽然穷，但彼此之间差距不大。当整个社会贫富差距过分拉大，就业、看病、教育都成为很严重的问题时，那些底层的人自然会怀念过去。中国在这30年发展中取得了很大成就，但是所走过的路到了今天，或许应该反思一下。西欧各国在马克思对资本主义的批判理论引导下，这100多年来对资本主义制度进行了很多调整。在私有制和市场经济体制下实施了大量社会主义的社会政策和措施。什么是“社会主义市场经济”？我认为就是经济是市场化的，而政府的职能是社会主义的。

现在我国党和政府已经敏锐地观察到这个问题，相继提出科学发展观，提出关注民生，和谐社会，扩大社会保障面，建立农村医疗保障和义务教育等等，其实已经明确了发展道路。中国作为一个有十几亿人口并且农村普遍比较贫穷的农业大国，如果在城市化的进程中，经济与城市化逐步发展，同时又能够避免“拉美化”（大面积贫民窟的出现）的话，这将是中国为人类历史做出的最大贡献。■