



# 微报

## Micro Report

2014 年第 7 期（总第 7 期，9 月 15 日）

### 建设用地与住房问题

2014 年 8 月 31 日，“中国城市百人论坛”在中国社会科学院第一报告厅举行成立大会暨“人的城镇化”研讨会。来自中央相关部委、中国科学院、中国社会科学院、中国工程院、北京大学、清华大学、中国人民大学等著名高校及科研院所的“中国城市百人论坛”首批成员出席会议。

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民、上海社会科学院院长王战研究员等认为土地指标的行政配置，造成我国城镇化过程中出现土地供应与人口流动脱节现象，使得部分城市房价过高。杨伟民认为，尽管宏观来看，中国目前的建设用地规模足够支持实现中国的城镇化进程，加上各地规划的城市新城、新区足够容纳所有外来人口。但实际上各地政府要地而不要人，城镇化过程当中仍存在两方面的人地失衡：一方面是总量上的失衡，另一方面是空间结构上的失衡。这主要是因为人口流向是由市场决定的，而特定城市的土地供给是有关部门根据行政区划分配的。由于用地指标与经济利益直接相关，利益平衡的结果造成所有地区都要给予一定量的用地指标。流入地人多地少，导致地价和房价高。流出地用地指标仍然存在，结果房子建起来了却没有住。王战认为，公共服务的不平等不完全是地方政府问题，需要中央政府和地方政府共同处理。上海土地价格居高不下，是因为他的土地指标就是按 1800 万人配给的，而实际上有 2400 万人在用。每年进来 60 万人基本生活用地指标都没有保证。

全国人大财政经济委员会副主任委员、民建中央副主席辜胜阻教授、中国人

民大学国家发展与战略研究院副院长陶然教授认为打破城乡土地市场分割被认为是解决农村进城人口住房问题、推进人的城镇化的重要手段。辜胜阻认为，城乡农民住房不能成为两个老鼠洞：农民工在村子的老房子没人住，成为老鼠住的地方；农民工进城后住在地下室或条件很差的出租房里，也是老鼠住的地方。陶然认为，中央提出来要建设统一的城乡用地市场，但我们现在进行的土地制度改革只允许农村的经营性建设用地入市进行工业开发，不允许农村集体建设用地进入商住领域，其意义很小。如果仅仅是搞工业开发的话，农地土地根本竞争不过工业开发区的土地，因为工业开发区土地都是零地价甚至负地价供应。但如果允许集体建设用地直接进入商住用地领域，很多城市的房地产泡沫会因此崩裂，这时候会存在一个策略的问题。陶然建议放开城中村土地，在村民给政府补缴纳一部分税费的情况下，允许他们合法的给农民工盖出租房，10年内只能出租不能出让，以达到能够拉动增长、降低房价和避免崩盘的目的。

中国人民大学教授叶裕民建议充分利用市场机制解决外来流入人口的住房问题。叶裕民认为，我们要善于利用市场化的手段，去为中低收入者阶层提供他们可支付的健康住房。政府没有必要，也不需要完全提供公共住宅。比如海淀一个城中村拆改，拆了以后三千本地人回迁，二万外来流入人口被赶走。补偿本地人回迁200平米住房，其中100平米自住，100平米出租。出租部分只租出去1/3，很有钱的人不住这里，想住这里的人住不起，市场供给和需求没有形成均衡。流动人口住房问题在城中村的改造过程中没有被解决，而是被空间转移。如果将出租部分100平米建成五间平均20平米的小规模健康住房，租金700-1000元每月，社区里按照常住人口提供公共服务，增加一些小学、图书馆，这样可以使得城中村改造以后原流动人口的60%-80%能够原地住下来，而且住进健康住房。在这个例子中，市场可以帮我们做公共住宅60-80%的事情，剩余的农业转移人口大概10%左右可以自己在另外的市场解决，然后政府再解决15-20%的真正公共住房。

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民、中国社会科学院城市发展与管理研究所所长潘家华及上海交通大学安泰经济与管理学院教授陆铭等均认为现有的公共服务空间布局存在与市场导向相背离的问题，需要根据市场规律作更合理的规划。杨伟民提出，我们的规划目标是到2020年解决1亿人口的落户问题，同

时也希望更多的人落户到中小城市和小城镇。但我们转移的趋势是愿意进入大城市，特别是特大城市。规划的愿望和实际的情况并不完全一样。背后的原因，城镇化是一种经济现象，经济发展程度高就业吸纳能力强，公共服务好的往往是特大城市，而不是小城镇。这样造成经济发展布局和人口分布的要求不完全一样。潘家华认为，如果我们所有的优质的教育资源、医疗资源、文化资源都集中在首都、省会城市就不可能有均衡的城市布局。比如武汉属于全国高校在校生最多的，超过 120 万，如果包括研究生、博士后和教职员工，应该超过 200 万。如果不加入一些功能疏解，不进行空间匹配，那么我们所有的城市规划、空间布局将来就成为一句空话。同时也要看到在我们现在自上而下的社会里，如果没有行政力量的推动，一些资源是不可能真正的疏解出去的。从这个意义上来讲可能需要有一定的行政力量的推动。陆铭认为我们应当把公共服务布局前提条件搞清楚。农民工是否愿意留在城市，留在大城市还是小城市，是未来公共服务、社会保障及土地制度改革必须要面对的问题。中国政策是希望通过政府的行政力量把大量的资源引入到中小城市和内地发展，其中包括资金、建设用地指标。资金是用来做公共服务还是做开发区，差异非常大。现在的现实是把大量的钱和指标投向内地，结果开发区遍地开花。地的城镇化脱离人的城镇化的严重程度是在西部最严重，中部其次，东部最轻。地的城镇化与人的城镇化的脱节，背后是市场力量与政府干预方向脱节的问题。

（内容由论坛工作人员邹琳华根据演讲实录整理）