

# 大城市将进入存量土地高效利用时代

陈伟

近期,国土资源部部长姜大明在2014年全国国土资源工作会议上表示,今后将逐步调减东部地区新增建设用地供应,特别是人口500万以上特大城市,除生活用地外,原则上将不再安排新增建设用地。我们认为,这一政策导向将倒逼东部地区特别是特大城市挖掘存量土地,提高土地利用效率,当前我国土地改革以及城镇化发展的诸多难题有望逐步得到破解。

我国过去粗放型的城镇化发展模式导致了我国土地城镇化远远大于人口城镇化,这也使得我国整体土地利用效率不高,如2000年-2010年,城市建设用地面积扩大83.41%,城镇人口仅增长45.12%。2010年,全国城市人均建设用地高达133平方米,大大超过发达国家人均82.4平方米和发展中国家人均83.3平方米的水平。

特别是东部沿海地区及部分大城市,伴随着人口和产业的扩张,建设用地面积也快速增长,如2000-2010年,城市建成区面积扩张最快的地区排名分别是江苏、山东、浙江、广东和北京,这也使得过去十年,我国建成区面积最多的东部沿海,单位面积创造的GDP反而低于中部地区,建设用地利用粗放的现象严

重,其中,上海市作为我国城市建设用地产出效率较高的城市,也仅相当于美国纽约的1/29、香港的1/14。

由于东部沿海地区农业种植自然条件普遍较好,这些地区城市建设用地地举扩张的过程实际上也是优质耕地较快减少的过程,如2000-2013年13年间,我国城镇用地增加4178万亩,占用大多是优质耕地,其中仅东南沿海5省就减少了水田1798万亩,相当于减掉了福建省全省的水田面积,而从补充耕地的能力和质量看,这些地区耕地后备资源严重不足,如上海、天津、海南、北京可供开垦的未利用土地接近枯竭。东部一些城市用地规模已逼近2020年建设用地总规模指标。为了守住耕地红线必须严格控制土地使用,可以预计,今后这些地区新增建设用地将会受到更为严格的控制。如国土部表示,我国将从500万人口以上大城市周边开始划定永久基本农田,并逐步划定覆盖全部城市、小城镇和农村的“耕地红线”。考虑到新增建设用地的来源主体是耕地,这一红线的划定也就堵死了过去一些大城市利用以租代征,违规占用耕地面积作为建设用地的空间。

集约高效利用土地也将成为我国城市产业结构调整优化以及城市功能

升级的抓手。建设用地主要划分为商业用地、综合用地、住宅用地、工业用地。过去很多城市为了刺激工业发展,普遍采用低价出让工业用地政策以吸引制造业资本进入,导致工业开发区占用土地过大,利用效率低下,目前平均工业用地的容积率仅0.8,很多地区城市范围内的工业用地容积率甚至在国土资源部规定的下限0.6以下,土地平均产出率非常低,而发达国家一般在1.0-2.0。存量发展模式必然要求这些地区淘汰更多占地规模大但业务规模小、效益差、能耗大的企业,这一方面有利于推进这些大城市的产业结构升级,另一方面工业用地转化为可为地方财政带来更大收益的商业和居住用地,可以支持现代服务业发展以及城市生活居住条件的改善。

再如,过去在不少大城市的扩张进程中,由于城市外圈的耕地容易征用转化为建设用地,很多征用成本更高的城市周边的农村宅基地和集体建设用地都被保留下来,形成大量的“城中村”,特别是北京、深圳等特大城市,其它一些省会城市和中等城市,也都有大量的城中村。这些城中村不仅土地利用效率低下,还是不少地区脏、乱、差的代名词,城市新增建设用地的严格限制也迫使这些地区加大城中村的改造力度,今后城中村的面貌,城市功能及建设化水平都将得到明显提高。

大城市土地集约使用也有望使农村土地改革受益。如从城市中大量转移的产业将有望进入临近大城市的农村集体建设用地经营,这将有利于加速农村集体建设用地的流转,提高目前低效利用

的农村集体建设用地,这继而也会刺激目前农村闲置宅基地的退出。

此外,城市群的发展也会从中受益。如过去大城市怕影响当地GDP,不愿意将产业转移至周边小城市,当大城市迫于新增建设用地压力,不得不选择产业发展进退情况下,这实质上也会为仍有用地余地的中小城市带来产业转移机会,由此也可以预计,伴随着产业的转移以及人口的流动,围绕着核心城市的城市群发展将有望成型,全国城镇化大会提出的要把城市群作为主体形态,促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展的目标也有望因此实现。

更重要的是,大城市发展主要进入到存量土地利用阶段后,地方政府职能和功能有望得到改变。如存量土地的开发成本较高,也会涉及更多复杂的利益博弈,城市建设及其规划的成本也将大大提高,这将迫使政府不得不更尊重民意,更为科学地开展城市规划;存量土地开发成本高还决定了政府从一次性土地转让中获得的净收入越来越有限,这也会迫使地方改变目前的土地挂牌制度,愿意将目前的土地批租制改为年租制,即土地使用者以缴纳年租金方式换取土地的使用权年限,以获得更为长期的土地增值收入,或在未来更愿意推行房产税以获得更持久的土地收益,而这又客观上要求地方政府更重视社会公共服务和环境治理等。

(作者单位:民族证券)

## 微调能否规避中国房地产崩溃

冯海宁

日前,住建部副部长仇保兴在演讲中说,中国离房地产崩盘时间点还有一些日子,此时要是能想明白,采用微调的方法,可以调节过来。

仇保兴副部长这句话在打消公众某种忧虑的同时,却让人产生了新的不解:中国距离房地产崩盘究竟还有多远,有没有测算过?或者说,在一个什么样的时期,在什么情况下会出现房地产崩盘,又如何规避中国房地产崩盘?最令人不理解的地方是,既然仇保兴副部长已经谈到房地产崩盘,说明房地产问题不小,但却又说采用微调的方法可以调节过来,笔者很想知道,究竟采取什么样的办法微调就能规避中国房地产崩盘?再结合近期提出的不搞“一刀切”的说法,难道某个城市依靠微调就能自己规避房地产崩盘?

尽管很多人希望中国楼市崩盘以便让房价彻底下降,但坦率地说,一旦发生楼市崩盘各方面都会承受压力。因此,我们必须得早日挤出泡沫,让中国楼市安全着陆。要想早日挤出房地产泡沫,既不能依赖于某个城市自己调控,也不能依赖于某种微调政策。尽管中国楼市已经出现分化,宏观调控不应该再“一刀切”,但假如最高决策层不进行“顶层设计”,不能推动房地产相关领域改革,仅靠地方政府自觉调控,微

调,是不可能让中国楼市回归健康状态的。

比如说,征收房产税是避免房地产崩盘的措施之一,但是征税权在中央层面,并不在地方政府。再比如货币政策、土地政策的调整,权力大多也在中央层面。如果中央层面对统一推进改革,或者不授权地方政府进行这些改革,地方操作空间就有限。而且由于存在土地财政,一些地方政府也缺乏调控的动力。尤其是,要想规避中国房地产崩盘,必须通过深层次的财税改革、土地改革、收入分配改革、住房保障改革等手段来实现,指望地方政府微调来规避中国房地产崩盘不免给人一种“螳螂撼树”的感觉,因为中国房地产市场问题已经日积月累,极其复杂,仅靠微调手段是不可能实现治本目的的。

从十八届三中全会作出的部署来看,房地产调控即将迎来大动作、长效机制,比如,“建立城乡统一的建设用地市场”、“加快房产税立法并适时推进改革”等,显然,任何一种部署都不是微调。因此,房地产主管部门官员应该把思想统一到三中全会的部署上来,以深刻的改革来规避房地产崩盘,而不是依靠微调。

从某种意义上而言,过去多年的宏观调控之所以没有达到预期效果,原因之一就是重视微调而不重视改革。房地产问题如果是小病,微调或许可治,但问题是中国房地产已经病得不轻,需要“刮骨疗毒”,微调实在难担重任。

## 河北永年部分村民“外逃”躲征地



强行征地用歪招,村民拒签演外逃。  
亲属公职受牵连,孩子教育被骚扰。  
长官命令双手捧,村民意愿一边抛。  
农地流转要合法,公平协商是正道。

王铮/漫画  
孙勇/诗

# 全面深化改革是一场“建设性的革命”

贺军

2014年对中国意味着什么?要回答这个问题,首先要回顾刚刚过去的2013年。2013年对中国是跌宕起伏的一年。在政治领域,从中央到地方逐渐完成了领导层的全面换届,最高权力层基本顺利地实现了交接;在反腐败领域,党中央推动了广泛而深刻的反腐败运动,成为整肃官场的一场飓风;在经济领域,中国主动调低了经济增速,经济转型与结构调整备受考验;在外交领域,中国显著加大了周边外交力度,并在中日外交关系风波中采取了强硬手段;在改革领域,以十八届三中全会为中心,中国推出了一系列改革大计,重新架构了中国全面深化改革的领导体系。

如果说2013年是中央新领导层理顺开局、摆平重大矛盾的蓄势之年,那么2014年将是一系列重要改革的落实之年。改革的理想好谈,战略也不难确定,但最难的是实践和执行。与十一届三中

全会开启的上一个改革时代相比,从现在开始的改革新阶段面临着更大的矛盾和阻力。原因主要在于前三十多年的改革面对的障碍主要是意识形态分歧,而现在面临的主要挑战则是打破已有的固化的利益格局。改革就是要重新分蛋糕,如果蛋糕都有主,而且有的蛋糕还很大,重新分蛋糕的难度可想而知。正如安邦研究团队在《2014年中国经济展望》报告的主题中所说,这已经远不只是一般意义上的变革,而是一场“建设性的革命”。

改革从哪里开始下手?十八届三中全会提出要让市场在资源配置中发挥决定性的作用,这确定了未来市场化改革的整体方向。对于高度固化而且盘根错节的利益格局,中央新领导层选择了以反腐败的重锤来击碎利益堡垒。不过,反腐败虽然有利于树威立信,但不能代替改革,真正的改革实践还是需要重新选择突破点和设计改

革方案。

清华大学金融系主任李稻葵日前在北京的一个论坛上放出“重炮”,将当前掣肘中国经济制度变迁的矛头直指三大利益团体:第一大利益团体是部分地方政府。他们习惯于借钱、习惯于搞投资、习惯于搞GDP,习惯于短期的收税,一搞GDP就靠收税,短期把GDP吹大。第二大利益团体是部分国有企业,习惯于国家垄断的地位、习惯于国家的政策、习惯于低息贷款在不断发展,也不愿意让这个制度继续往前走;第三大利益团体是部分中央部委,他们习惯于行政审批、习惯于权力,反对任何放权的改革,认为一放就乱。

虽然李稻葵小心翼翼地强调只是“部分”利益团体在反对改革,但还是把地方政府、国有企业、中央部委直接摆上了案桌。中国未来的市场化改革要取得突破,的确需要改革上述三大类团体,包括对其工作目标、考核机制进行调整以及改革其配置资源的权力等。

不过,中国的改革要取得突破,并不是“打击”了三大利益团体之后就能自动完成。基于中国的现实,这三大利益团体既是改革的对象,也是改革的参与者和配合者,如果简单化地把它们完全推到改革的对立面,这在中国的现实环境下将难以实行。我们认为,要保证改革措施能够实施,必须谨慎地平衡各种利益,在承认历史现实的情况下,着眼于未来的战略目标进行增量改革。事实上,我们过去无论是提出“以共同基金改革国企”的构想,还是分析中国的大政府问题,都是着眼于承认现实利益的基础上推动增量改革,这是一种渐进的、能获得更大认同的改革策略。

中国未来面临的改革任务极为复杂,是一场难度极高而漫长的系统化改革。首先中央要下定决心推动改革,其次要选择能获得最大认同度的改革策略。全面深化改革对中国当然像一场“革命”,但这是一场“建设性的革命”。

(作者系安邦咨询高级研究员)

■ 算法经济 | Li Bin's Column |

## 房屋过剩论不能成立



李斌

关于房地产市场,向来存在一种意见,即认为房屋已经严重过剩,等待我们的只有经济危机。具有不同身份和背景的许多人,基于不同的理由和动机而持有这样的“房屋过剩论”。笔者认为,这种说法很成问题。首先,这种意见在科学分析上基本不能成立;其次,多年以来,这种错误的意见已经被各种利益集团大肆散布,极力利用,用来实现他们的不正当利益。社会大众需要擦亮眼睛,明辨是非。

本文准备详细地说明房屋过剩论为什么不能成立。这种意见首先基于对房屋消费与投资行为的肤浅观察以及对经济增长过程的机械认识和主观臆想。不错,按揭贷款制度的设立以及房屋价格的上涨的确点燃了房屋需求,使之在过去十几年中经历了一个爆发式增长的过程;不过,最为基本的因素则在于人均收入的增长,使得消费者达到了买房置业的阶段,不再像过去那样仅仅为了温饱而凑合过日子。家电消费潮过去之后,汽车与房子接踵而至。有人不喜欢房屋消费,说什么房地产不能成为支柱产业。实际上,房屋消费本身不仅意味着大笔的支出,而且它对其他消费的带动能力是很强的。例如,房屋消费与汽车消费就是相辅相成的,所以,这是很大的机遇,是很值得全国上下都热烈欢迎的好事情;中国经济应当好好地享受这个增长过程。试问,假如我们对房屋消费抱持敌视和限制的态度,以致这一页轻易地翻过去了,那么下一阶段的消费需求又是什么呢?在这些主要的需求得到满足之后,经济又靠什么来增长呢?

从表面上看,局部城市的房子似乎一时之间显得过多了,例如空置率较高,户均持有房屋较多,租金相对于房价偏低,投机活动过于活跃等,但这些证据大多是片面的和暂时的,有的还是误导性的。例如,媒体报道了许多住宅小区晚上黑灯瞎火的情况,而这种情况在很大程度上是由于目前极为荒谬的房屋装修制度所造成的。笔者所居住的是一处入住率极高的小区,可是,这处小区自从开始入住以来,叮叮当地闹腾了漫长的五年,才达到了目前的入住率。有一个电视节目,对北京的某小区进行追踪报道。刚开始那里门可罗雀,但在三四年后基本上就住满了。所以,不用动态的方法,不作宏观的考察,单凭一时一地的印象,是不足以作出过剩的判断。

我们可以仔细地替普通家庭盘算一下。房屋是一种极为耐用的消费品。面对涨价的形势,一般家庭不得不考虑未来,要为子孙后代备置房屋。即使房价因为调控而发生短时期的下降,只要业主相信中国早晚将成为发达国家,人均收入将会对房价形成长期的推动,那么他们仍然可能坚定地持有房屋。五花八门的交易税费也鼓励了业主的惜售,因为他知道,今天卖出时缴纳了税费,若干年后再买房时,这些税费不仅不会退回,而且还要再征收一次。数亿农民正在筹划进城事宜,国家又在不断地强调耕地红线,限制土地供应,综合这些因素,一些人期待已久的抛售潮至今未能出

现,也就不不足为怪了。在笔者看来,房屋需求旺盛的事实,只不过反映了这样一个增长的道理,即一般来说,增长绝不是各产业间平均地展开的,产业的成长是交替的和阶段性的,有些年间甲产业增长得快,有些年间则乙产业增长得快,而甲产业却陷于停滞。对于中国经济来说,这些年正处于房地产业爆发式增长的阶段,中国经济在整个二十一世纪所需的住宅、写字楼、商场等各式各样的房屋,其中主要的与核心的部分可能都要在本世纪的前二三十年间建造出来。房屋一经建造,就会长期使用,而不可能年年推倒重建;即使中国变为发达国家,大部分现有的房屋也要继续使用。这些房屋不仅要供城市中现存的居民使用,而且还要供将要进城的数亿农民以及我们的子孙后代使用。笔者认为,这个情况,房屋过剩论者是考虑不足的。某些人测算这个比率,那个增长率,但却没有看到这个大局和远景。如果从这个大局上作判断,现在已经建成和建设中的房屋,是否已经足够了?答案显然是否定的。

所以,对房屋的囤积与炒作,从表面上去似乎是而非理性的,实际上却包含了这样的合理因素在内。这就来到了一条基本的经济学教义,即价格信号的相对重要性。其实,过剩还是短缺,只要观察价格走势,就可以作出大致的判断,而过剩论者却偏偏要无视价格的上涨,在涨价的同时断言房屋已经过剩,他们无非认为价格信号不正确,市场中的当事人是傻瓜,因此,这些人恨不得撇开市场,要用行政手段与强制办法把存货逼出来。这是一种反市场的观点。

过剩论者还在暗地里假设,倘若房价进入下降通道之中,中国的经济危机就爆发了。笔者特别地留意了这种“崩溃论”,却发现其中的逻辑非常薄弱。关于引起泡沫的原因,向来有两类意见:一种认为是土地供应不足,另一种认为是货币超发。这两种意见之间的对立目前正在变得显著起来。崩溃论者一般认为货币是超发的,而倾向于忽视供求等基本因素,仅仅把房价看作一种货币现象。这种观点很容易走向过剩论;货币扩张导致过度建设,货币收缩则引起相反的“去库存”过程。这种观点也有实例支持,例如美国的房地产市场。

笔者认为,这种观点基本上是在自己吓唬自己。关键在于,中国有数亿农民要进城,还有大量城市居民希望改善居住条件,房价下跌之后,真实需求将重新爆发。在这点上,它与股票等纯粹投资工具是很不相同的,股票市场可以长期低迷,因为投资者并非要时时持有股票,而居住者却不可以一日无房。我国的楼市与美国也是很不相同的;美国的城市化已经完成了,房价的下跌只能刺激改善型需求,因而美国的楼市比较近似于股票市场。我国的金融体系也不是纸糊的,并非只能承受商品涨价,不能承受商品跌价。房价的下跌首先是在房屋交易者之间引起财富的再分配,距离引起银行的倒闭潮还远之又远。

不是房屋过剩导致了经济的减速,恰恰相反,是土地与房屋的供应不足导致房价畸高,以致欣欣向荣的城市化过程被人地踩了刹车。所以,供应增加与房价下跌的过程,也就是经济重新繁荣和健康的过程,这个过程即使因为“去库存”而发生一些暂时的曲折,痛苦也很快就会过去,迎接我们的将是下一个增长的浪潮。当然,也还可以通过紧缩货币、打压需求等手段把房价生硬地往下压,同时继续限制土地与房屋供应。后一套政策也可以美其名曰“去泡沫”。这两种主张在表面上似乎有些接近,但其实是天差地别的。

### 联系我们

本版文章如无特别说明,纯属作者个人观点,不代表本报立场,也不代表作者供职机构的观点。如果您想发表评论,请打电话到0755-83501640;发邮箱至ppl18@126.com。