

# 中国城市二元土地制度与房地产调控长效机制

——理论分析框架、政策效应评估与未来改革路径

邵挺 田莉 陶然

【作者简介】邵挺,国务院发展研究中心研究员;田莉,清华大学建筑学院教授;陶然,中国人民大学经济学院教授,汉青研究院副院长。

【原文出处】《比较》(京),2018.第6辑.54~87

【基金项目】国家自然科学基金重点项目(NSF 71533007),教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(项目编号:16JZD024),以及教育部重点研究基地重大项目(项目编号:13JJD790006)资助。

## 1. 引言

自20世纪90年代中后期以来,中国城市土地与住房体制的市场化改革为过去20年中国以工业化为基础的城市化以及中国经济保持高速增长做出了重要贡献,但同时也带来城市土地利用结构严重扭曲,“人地房脱钩”现象突出,人口集中流入的城市居住用地供应不足且房价过高,大量人口流出的城市住房供应过剩且相当一段时期库存压力大等。尤其是2008年国际金融危机后,在经济刺激政策的推动下,出现了全国性的房地产投资热潮,导致企业和家庭与房地产相关的杠杆率过高,中国经济也因过度“房地产化”而不得不应对不断积累的金融债务风险。

与此同时,为调控热点城市过高房价与消化更多城市过高库存,中央政府近年来采取包括行政性措施在内的手段调控市场,如在高房价城市相继实施“限购”“限贷”“限价”等政策,以大规模棚户区改造推动住房供应过剩城市“去库存”等。这些政策虽然有助于实现政府的短期调控目标,但也不可避免地影响了房地产市场机制的运行,并导致开发商与购房者的预期不稳定,长期看不利于房地产市场的健康平稳发展。

中共十八大以来,中央政府希望推动经济、社会

可持续发展的一个主攻方向,是通过土地、住房、户籍与财税体制配套改革,从以“土地城镇化”为主导的传统发展模式转向更多注重“人口城镇化”的新模式,让主要来自农村的数以亿计流动人口在城市获得均等化公共服务并最终实现家庭式、永久性迁移以及完全市民化。但目前看来,还远未达到政府希望实现的目标。在人口完全城市化,尤其是以农民工为主体的流动人口在流入地城市获得可支付体面住房及子女平等就学权等方面,迄今为止进展相当缓慢,甚至一些特大城市还出现因各类限制措施而导致外来人口净流出情况。

如何理解中国当前工业化与城市化模式下城市土地与住房市场的运行逻辑?如何评估中国城市房地产市场运行的现状与各类房地产调控政策的效应?未来还需要通过什么样的城市土地、住房体制配套改革,才能够建立一个良性的房地产调控长效机制,在化解房地产市场金融债务风险的同时,确保2亿多流动人口及其家庭成员逐步实现完全市民化?这些问题,不仅涉及如何理解中国城市化乃至增长模式的理论逻辑,也关系到中国能否顺利推动人口完全城市化并让亿万流动人口在城市安居乐业的重要政策问题,更关系到中国未来一段时间能否

有效化解经济、金融系统性风险,关系到中国是否可以跨越“中等收入陷阱”并最终完成现代化的重大改革挑战。

基于既有文献和我们的研究积累,本文将初步回应上述重大的理论、政策与改革挑战。本文剩余部分安排如下:第2节我们将对中国的城市土地制度与房地产市场发展提供一个概念性分析框架;第3节分阶段梳理政府既有的房地产调控机制并评估其效应;第4节提出利用人口流入多的城市内城中村、城郊村集体建设用地,建设租赁住房,同时增加商品房供应的政策措施,是渐进改革城市土地制度并最终建立房地产调控长效机制的关键所在,同时还针对不同建设密度的城中村与城郊村提出了可执行的更新改造方案;第5节提出了推动土地与住房制度改革,以及完善房地产调控长效机制的配套措施;最后是结论。

## 2. 城市二元土地制度与中国工业化、城市化模式

中国的土地制度一般被称为城乡二元土地制度,这是因为城市土地属于国家所有,农村土地归村集体所有。城市新区与工业园区建设所需土地绝大多数来自农村集体土地,包括农村的农用与非农用地,但这些土地一般需通过政府征地拆迁后,才能由地方政府进行一级开发、出让,再交由市场主体进行二级开发。这套制度意味着地方政府在城市土地一级市场上有垄断地位,同时也严格控制农

村农用土地转为非农用途以及农村建设用地使用权的流转。<sup>①</sup>

本文主要讨论中国城市的土地利用与房地产开发问题。城市扩张过程的二元土地制度不可避免地会带来城郊地区的村集体、村民为争取土地发展权利在各类集体土地上自主进行工业、商住用途的额外开发。结果,城市建成区范围内往往会出现两种所有制下的多种非农用途土地竞争性共存,并经常产生冲突的局面。

### 2.1 中国特色工业化、城市化模式下的地方政府土地出让策略

征地结束后,政府除了划拨基础设施建设、公共教育和卫生等公益性用地外,对工业与商住用地一般采用市场化出让并收取出让金模式,但地方政府出让工业与商住用地的策略有重大差别:在商住用地上,地方政府成立土地储备中心,垄断城市土地一级市场,控制商住用地的供应,并以“招拍挂”的竞争性方式出让土地,以此最大化出让金收入,而工业用地出让绝大部分以协议方式完成。以2003—2005年为例,全国出让工业土地153176宗,共279734.93公顷,其中以“招拍挂”方式出让的土地,以宗数计算只占5.18%,以面积计算只占5.04%。协议出让的平均价格只有“招拍挂”价格的1/3。<sup>②</sup>

表1给出了2003—2017年中国国有建设用地供应量在不同用途的分布情况,可以看到,土地供应主

表1 中国的国有建设用地供应结构 (单位:%)

年份	工矿仓储	房地产	基础设施及其他
2003	41%	41%	18%
2004	41%	40%	19%
2005	45%	35%	20%
2006	50%	32%	18%
2007	42%	40%	18%
2008	40%	38%	23%
2009	39%	30%	31%
2010	36%	36%	29%
2011	33%	28%	39%
2012	29%	23%	47%
2013	29%	28%	43%
2014	24%	25%	51%
2015	23%	22%	54%
2016	23%	21%	56%
2017	20%	19%	61%

资料来源:《中国国土资源统计年鉴》(历年)。

要分布在工矿仓储和基础设施等非市场化供应、协议低价甚至无偿划拨的领域,两者合计占比从59%提高到81%,相反以“招拍挂”出让的房地产用地供应占比从41%下降到19%,却贡献了绝大多数的土地出让收入。

尽管2006年国土资源部(现为自然资源部)首次规定工业用地必须纳入“招拍挂”出让范围,但很多地方为吸引制造业投资,在工业用地出让中,采取有意向的挂牌出让,出让金显著偏低;不仅如此,许多地方政府在出让土地后有时还会把部分乃至全部土地出让金按投资额返还给企业。为了弥补协议出让

工业用地带来的亏空,地方政府不得不通过商住用地出让获得的土地出让收入进行横向补贴。如图1所示,1999—2017年,全国国有土地出让签订合同价款从514亿元剧增到约5万亿元。

商住用地对工业用地的横向补贴,体现在价格上,就是两者价差的快速扩大。图2显示,2000—2017年,商服用地价格/工业用地价格从3.5倍扩大到9倍,住宅用地价格/工业用地价格从2倍扩大到8.1倍。

为什么地方政府会在工业与商住用地上采用迥然不同的土地出让模式?要回答这个问题,必须对

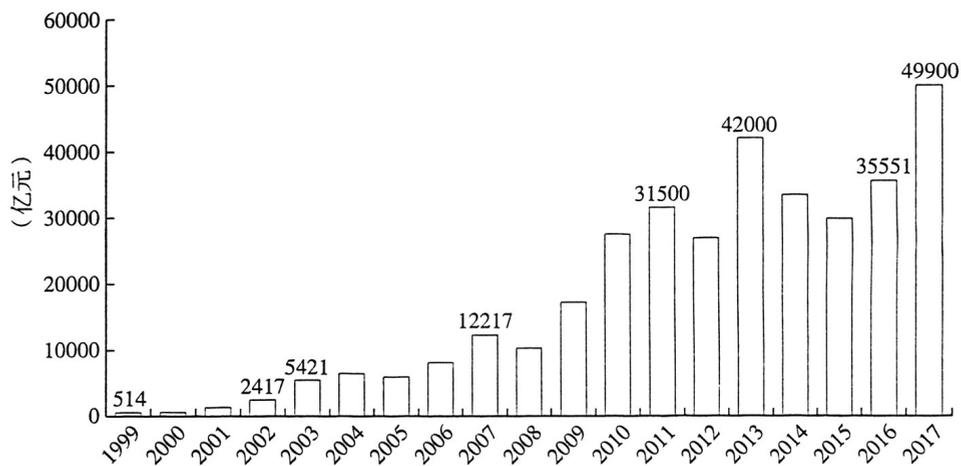


图1 全国土地出让签订合同总价款

资料来源:《中国国土资源统计年鉴》(历年)。

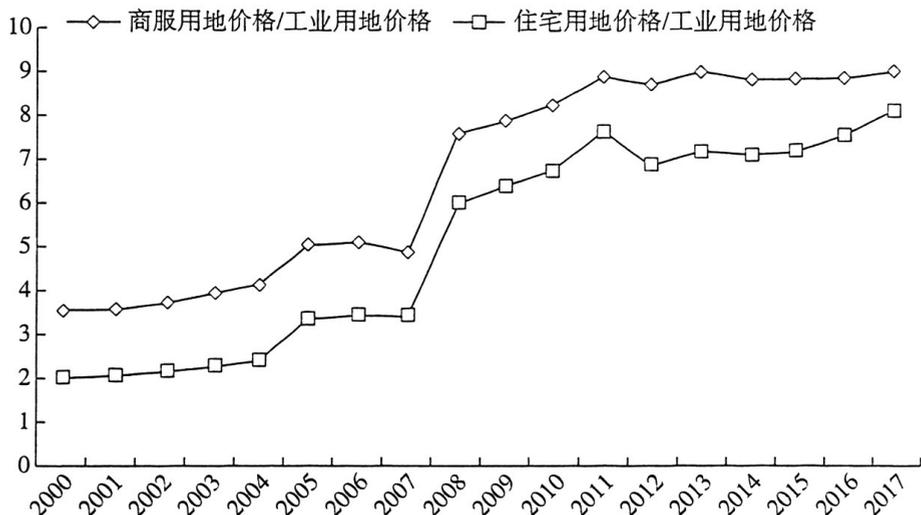


图2 商业服务、住宅和工业用地价格的关系

资料来源:《中国国土资源统计年鉴》(历年)。

中国20世纪末以来逐步发展出来的工业化与城镇化模式有一个全面的理解,也应该更深入认识制造业产出与服务业产出具备的不同特点,及其带来的产业流动性上的重大差别,同时还必须考虑在中国既有财政体制下大部分城市制造业发展对服务业带来的巨大带动效应及其对地方财政的含义。

中国当前的工业化与城镇化模式发端于20世纪90年代中后期。1994年的汇率体制改革,大幅提升了出口导向型制造业对海外乃至国内投资的吸引力;而90年代中后期地方国企与乡镇企业大规模改制后,各地的民营企业也蓬勃发展。

显然,相比于原先那种地方政府所有因而必须在本地生产并为本地带来税利的国有与乡镇企业,这些民营企业和外资企业不仅有更大的流动性,而且具备根据各地优惠条件选择投资地的主动性。如是,90年代后期以来,尤其是2001年加入WTO之后,各地为扩大税基争夺外来投资的区域竞争日趋激烈,从沿海地区开始起步,一波波工业开发区建设热潮拉开序幕。

随着中国经济发展水平逐步提高,特别是1998年房改之后,服务业尤其是房地产业迅速发展,而这又进一步助推了制造业招商引资竞争。各地政府在招商引资过程中不仅看重制造业本身的税收,更看重本地制造业对服务业推动带来的相关营业税和商住用地出让金收入。由于营业税、商住用地出让金完全归地方,只要吸引投资后直接带来的未来增值税流贴现值,其对本地服务行业推动后间接带来的营业税收入流贴现值以及土地出让金,超过土地征收和配套基础设施建设成本,地方政府就值得进一步压低工业用地价格。<sup>③</sup>

这里特别需要强调制造业与服务业在产品与产业特性上的差别。制造业部门,特别是那些中国具有比较优势的中低端制造业部门,有一个重要特点是缺乏区位特质性(location non-specificity)。换句话说,大部分制造业企业并不是为本地消费者生产,而往往是为其他地区乃至其他国家消费者生产可贸易品。在国内各地区乃至全球争夺制造业生产投

资的激烈竞争下,这些企业对生产成本非常敏感,而且也比较容易调整生产区位。面对制造业部门较高的流动性,处于强大竞争压力下的地方政府不得不提供包括廉价土地、补贴性基础设施,乃至企业所得税减免、放松环境与劳动管制在内的优惠政策包。结果,地方政府以协议方式低价、零地价乃至负地价出让工业用地的现象屡见不鲜。在这个过程中,地方政府往往并不预期工业用地出让本身可以给地方政府带来净收入,甚至还可以接受财政上的净损失。

与制造业不同,大部分服务业部门提供的是被本地居民消费的服务,这些非贸易品必须在本地提供与消费。而由于中国地方政府基本垄断了本地商住用地一级市场,从而在提供商住用地上有很强的谈判能力。结果,虽然工业用地由于各地投资竞争而形成“全国性买方市场”,但在商住用地方面形成了众多“局域性卖方市场”。地方政府完全可以通过“招拍挂”方式高价出让土地,并将这种高地价转嫁给本地服务业的消费者。

应该说,在20世纪末后逐步成型的中国工业化、城市化模式下,至少在2008年国际金融危机爆发之前,除一线城市与少数二线城市因城市级别较高可以做到“不需要制造业也有服务业的发展”外,大部分更低级别的城市,如果没有吸引到足够的制造业投资,那么以住宅业、商业为主的服务业部门就很难大规模发展起来,也就很难为城市政府带来高额商住用地土地出让金以及服务业的营业税收入。显然,因为中国二线及以下城市的购房主力,并不是数量巨大但收入偏低的农民工或城市低收入群体,而是以以下四类人群为主体的中高收入群体:制造业企业管理层与高级技术人员,(国有为主体)金融系统员工,(国有为主体)能源、原材料部门与非金融高端服务业部门在本城市工作的员工,以及地方政府的公务员与事业单位财政供养人员。尤其是后三类人群,因为所在企业或政府部门对相关行业、资源、税费与地租的行政性垄断地位而获得了较高的收入,并与第一类制造业部门内的中高收入群体一起构成

了城市商品化住宅、商业服务业消费的主力军。显然,只有本地制造业有较大发展,后三类中高收入人群所在部门才会因制造业发展对其产品与服务的较高需求,或者对政府缴纳的各种税费而获得较高的收入,从而最终带来对商品化住房与高端服务业的规模性购买力。

随着越来越多地区加入招商引资竞争,以及下一小节将讨论的,也与这种招商引资竞争相关的货币超发并追逐有限商住用地的机制,导致中国在过去20年的工业化与城镇化过程中必然出现商住用地与工业用地价格差距迅速上升的情况。

## 2.2 金融危机前中国的货币超发机制与一线城市房价虚高

前述以压低工业土地价格及环保、劳工标准招商引资的“竞次式”工业化、城市化模式对中央层面的货币超发、城市的房地产价格以及地方政府的“土地财政”“土地金融”运行模式都产生了重大而深远的影响。

随着21世纪以来从沿海到内地的一波又一波开发区建设浪潮,越来越多的城市政府卷入招商引资竞争。当先发城市招商引资成功后经过几年再从商住用地高价出让中获利,并逐步归还向金融机构所借的工业开发区与新城区建设贷款时,后发城市才刚刚开始大规模建设工业开发区,必然不希望人民币升值,而同时由于中央从制造业的增值税中拿走了大头,也缺乏积极性推动人民币汇率市场化。在这个背景下,中国不仅工业用地、环保与劳动力等生产要素价格被人为压低,人民币也难以随劳动生产率提升而正常升值,结果制造业出口顺差日益扩大。在中央与地方都不希望人民币汇率依据贸易顺差进行调整的情况下,外储必然不断增加,而这又会进一步吸引大量热钱涌入,结果是中国的外汇储备迅速累积,从1995年的736亿美元,到2000年增加到1656亿美元,2004年就迅速达到6099亿美元,2006年、2009年、2011分别突破1万亿、2万亿与3万亿美元,为此央行被动超发20多万亿人民币来对冲外储。

在21世纪早期的一轮黄金增长阶段,中国实际

GDP年增长率超过10%,而基础货币增长率却超过17%,其根本原因就是为维持上述增长模式导致汇率升值过慢、外汇积累过快,逼迫央行超发人民币对冲。中国的汇率升值不仅推迟到2005年才开始,且步伐一直相当缓慢。从数据来看,2000年之后中国基础货币投放不断扩大,但货币乘数基本稳定,比如2007—2009年,货币乘数平均不足3.5。即使2009年国家采取大规模经济刺激计划,金融机构人民币贷款增长31%,但央行对政府和金融机构的债权却大幅收缩,可见来自外汇占款的基础货币投放对2009年国际金融危机之前货币总量的重大影响。

回过头看,21世纪初以来货币过度投放带来的流动性释放只引致了较为温和的通货膨胀。这一方面是因为此阶段制造业产能已出现整体过剩,基础货币超发带来的流动性主要进入资本与资产市场,尤其是被地方政府垄断限供的商住用地与房地产市场;另一方面,也是因为在此阶段央行不断提高存款准备金率,从2003年的7%一路提升到2012年的20%,同时利率也有所提高,这就锁住了相当部分的流动性,结果是国际金融危机前中国的房地产泡沫主要在一线与少数热点二线城市出现,基本顺序也是“先住宅地产,后商业、养老地产”。

上述土地制度与货币超发机制也是以“土地财政”“土地金融”为表征的中国特色工业化、城镇化模式的制度基础:地方政府要谋发展,一般先需要向银行贷款建设工业开发区并支付相应的征地与基础设施成本,而当制造业带动本地房地产业在内的服务业发展后,地方政府往往还要贷款搞新城区建设以便未来出让商住用地,最后再通过商住用地出让金获利来偿还银行贷款。各地城市政府推动上述发展模式的实际主体是各类地方投融资平台。在金融抑制<sup>④</sup>且利率被人为压低的情况下,地方平台类国企获得廉价贷款,然后通过压低工业地价、环境与劳动力成本进行招商引资扩大产能,加上人民币维持低汇率的政策,都显然有助于出口导向型消费品制造业的高速增长,但大部分城市政府最终要顺利完成上述循环并最终归还国有金融机构的巨量工业开发区

与新城区基础设施建设贷款,却只能等到本地服务业被制造业带动起来并获得高额商住用地出让金后才能实现。

### 2.3 2009年后主动货币超发、房地产去库存与泡沫化

为应对国际金融危机,2009年后政府几次推动了财政与信贷刺激政策,开启了一个主动货币超发进程。<sup>⑤</sup>尤其是2012年后,外汇占款增速已经开始减缓,2014年6月后外汇占款带来的基础货币甚至开始收缩。在这个背景下,为实现稳增长目标,政府开始更多依靠贷款等派生货币扩张。央行开始通过降低存款准备金率、扩大央行再贷款等各种市场工具(如各类回购、SLF、MLF、SLO、PSL等)推动贷款等派生货币加快增长。换句话说,2009年前通过提高存款准备金率及利率锁住的大量外汇占款被逐渐释放出来,并以更高的货币乘数刺激经济增长与城市发展。<sup>⑥</sup>中国就开始出现了一个“经济增速下滑—加杠杆—杠杆上升过快—控制杠杆—经济增速下滑压力增加—重新再加杠杆”的不断刺激—控制—再刺激的循环往复。房地产价格上涨也从住宅地产向商业地产、养老地产、旅游地产等扩散,且从一二线城市向三四线城市扩散,从东部地区向中、西部地区扩

散。至此,中国房地产泡沫蔓延的局面开始出现。图3显示,各线城市房价在2009—2011年都出现明显上涨。而一旦第一轮刺激政策退潮、经济增速下滑后,政府又推动进行了两轮较大的信贷刺激,并由此带来2013年9月和2016年6月两次“地王潮”。

尤其值得一提的是2016年后开始加速的房地产去库存与棚户区改造政策,构成了2015—2017年新一轮信贷大刺激的主要政策抓手,也是2016—2017年大量三四线城市房价飙涨的关键。在棚户区改造政策推动下,国家开发银行首先通过PSL(抵押补充贷款)拿到央行资金,而地方政府在规划一批棚改项目后向国开行申请专项贷款,再以货币化安置的方式向棚户区居民发放拆迁补偿款,棚改拆迁户则以拆迁补偿款去购买本地过去刺激政策后多年累积的库存住房。在这种直接“放水”式的强力政策刺激下,棚改货币化比例从2014年不到10%跃升至2016年的48.5%,2017年更上升到50%以上。截至2017年末,国开行累计发放棚户区改造贷款3.4万亿,而到2018年5月末又发放棚改贷款4369亿元以支持棚改续建及2018年580万套新开工项目建设。

现在看来,这次以去房地产库存为主要目标的新一轮刺激政策,并没有缓解一二线城市住房供应

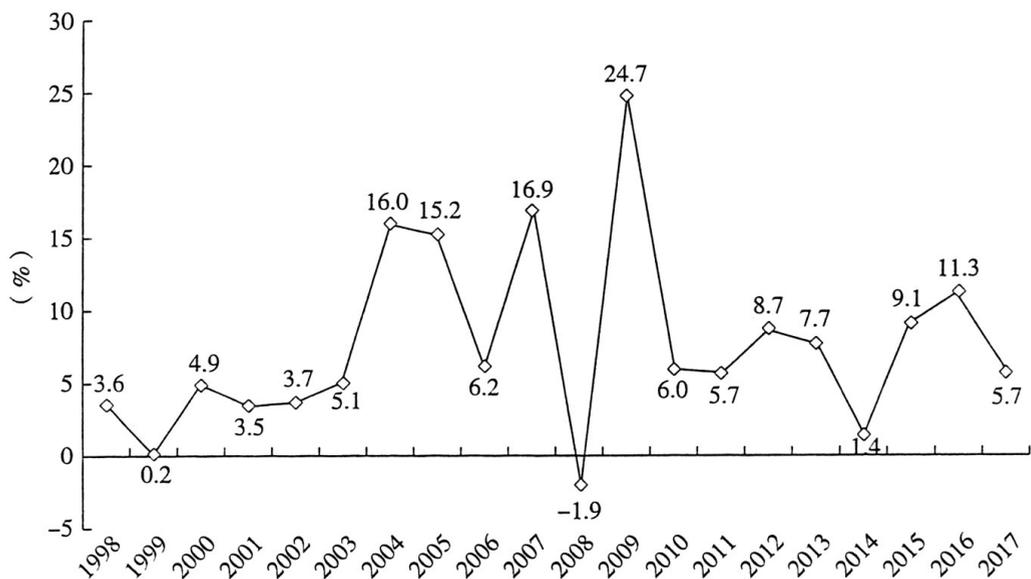


图3 中国商品住宅价格同比涨幅情况

资料来源:国家统计局。

短缺的问题,却带来很多三四线城市在加快去库存的同时也出现了房价的迅速上涨。更不利的是,很多三四线城市这段时期还大力鼓励农民工在老家城市购房,消耗了他们多年打工积累的现金资产,并背负了相当高的房贷。一旦因经济下滑失业,就可能影响社会稳定。

“棚改”大规模推动还可能带来中长期的金融债务隐患。这是因为“棚改”是央行通过PSL向国开行发放贷款,然后国开行通过“棚改”专项向地方政府发放贷款,后者再通过货币化安置向棚户区居民发放补偿款购房。未来能偿还国开行贷款的前提,就是地方政府在棚户区拆迁后必须以更高价向开发商出让被拆迁土地并用出让金偿还国开行贷款,最后完成资金流闭环。但这里的关键,就在于这些大规模推动棚改的三四线城市,大部分并非人口净流入地,反而是人口净流出地。这些城市之所以“棚改”前有很高的商品房库存,就是前一轮刺激政策的结果,也恰恰是因为这些城市未来产业发展前景不乐观,才会在“棚改”前出现住房库存高居不下的局面。因此,为消化过去库存而在这些城市过度推动“棚改”,可能未来会带来更多库存,也不排除出现地方政府无法偿还国开行贷款的不利局面。

考虑到我国城市房地产市场已从供不应求转向供求基本平衡,城镇家庭的户均住房套数超过1.0,城市户籍家庭拥有一套及以上住房的比例已接近90%,房地产主要矛盾已从总量问题转向结构性、区域性问题:一方面,全国城镇拥有2套及以上住房的家庭比例超过了20%;另一方面,人口净流入的大中城市中大部分“农民工”和新毕业大学生难以支付高昂的城市房价与租金。

### 3. 中国的城市住房体制改革与房地产市场调控长效机制

自1998年以来,中国的城市住房体制改革开始全面启动。总体来看,住房体制改革与房地产调控经历了几个不同的阶段。直到目前为止,房地产市场调控的长效机制仍然没有完全建立起来。

#### 3.1 1998年以来中国住房体制改革和房地产调控政策的演变

1998年7月《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号,简称23号文)正式发布,标志着中国城镇住房制度改革出现重大突破,住房市场化的制度框架正式确立。之后,针对不同时期房地产市场形势的特点,中国政府住房(调控)政策可以大致分为以下七个阶段。

第一阶段是1998—2002年启动住房消费阶段。1998年23号文中深化城镇住房制度改革的内容包括:(1)停止住房实物分配,逐步实行住房分配货币化;(2)建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系;(3)建立了住房金融制度,包括全面推行住房公积金制度,并出台住房信贷政策,鼓励居民首付后购房。

第二阶段是2003—2004年加快推进住房市场化阶段。为进一步鼓励居民扩大住房消费并解决部分城市住房供求矛盾,2003年8月12日发布了《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003]18号,简称18号文)。建设部等相关部委为落实18号文出台了如下政策:(1)更明确提出住房市场化改革方向,强调要搞活住房二级市场,尤其18号文提出要清理影响已购公有住房上市交易的政策性障碍,鼓励居民换购住房,此后规模庞大的“存量房”开始进入市场,“卖旧换新”需求大量增加。(2)政府开始加强土地市场调控。提出“土地供应过量、闲置建设用地过多的地区限制新土地供应,而普通商品住房和经济适用住房供不应求、房价涨幅过大的城市,可以按规定适当调剂,增加土地供应量”。国土资源发[2004]71号文件更规定经营性用地必须采用招拍挂方式供应,明确各地在2004年8月31日后,不得再以历史遗留问题为由,继续采用协议方式出让经营性土地使用权。

第三阶段是2005—2008年加强住房市场调控阶段。18号文及相关意见出台后,房地产投资过快增长势头得到一定控制,但一些地方,主要是一线与少数二线城市住房价格上涨过快。为此《国务院办公

厅关于切实稳定住房价格的通知》(国办发明电[2005]8号)于2005年3月26日发布,此后相继出台了如下稳房价政策:(1)税收政策。自2005年6月1日起,对个人购买住房不足2年转手交易的,销售时按其取得售房收入全额征收营业税,住房转让环节营业税免征期限由2年提高到5年。(2)调整住房供应结构。明确新建住房结构比例,要求套型建筑面积90平方米以下住房(含经济适用住房)面积所占比重必须达到开发建设总面积的70%以上。(3)金融政策上开始有区别地调整住房消费信贷政策,提高个人住房按揭贷款首付比例,并从2007年9月27日起要求对二套(含)以上住房的贷款首付比例不得低于40%,贷款利率不得低于人民银行公布的同期同档次基准利率的1.1倍,且贷款首付款比例与利率水平应随套数增加大幅提高。(4)为解决城市低收入家庭住房困难问题,2007年8月7日国务院发布了《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发[2007]24号),提出“加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”。

第四阶段是2008—2009年稳增长和鼓励住房消费的阶段。为应对国际金融危机和国内房地产市场销量大幅下降的情况,2008年12月,国务院办公厅出台了《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》(国办发[2008]131号文),在加大保障性住房建设力度,鼓励住房消费,促进房地产市场健康发展等方面提出一系列政策措施:(1)加大保障性住房建设力度,强调主要以实物方式、结合发放租赁补贴解决城市低收入住房困难家庭的住房问题。(2)加大对自住型和改善型住房消费的信贷支持力度,对自住型购房贷款利率实行七折优惠,五年期以上贷款利率的实际水平处在住房制度改革以来的最低水平,公积金贷款政策也在降低首付比例、上调贷款限额、延长贷款期限方面进行了调整。(3)住房转让环节营业税暂定一年实行减免政策。对个人首次购买90平方米及以下普通住房的,契税税率统一下调到1%,免征印花税、土地增值税。

第五阶段是2010—2014年遏制房价过快上涨和加大住房保障力度的阶段。针对2009年以来一些城市房价上涨过快,2009年12月14日国务院常务会议决定综合运用土地、金融、税收等手段加强和改善对房地产市场的调控。2010—2013年政府多次出台了相关调控政策明确房地产调控以遏制房价上涨和加大保障房建设、增加普通商品住房供给为主要目标。这一阶段主要调控措施包括:(1)部分城市开始实行限购政策。(2)进一步强化税收调控。营业税免征年限从2年恢复到5年,并在上海和重庆两市进行了房产税试点。(3)推动差别化信贷政策。2010年10月1日起各商业银行暂停发放居民家庭购买第三套及以上住房贷款;对不能提供一年以上当地纳税证明或社会保险缴纳证明的非本地居民停发购房贷款;商品住房首付比例调整到30%及以上;第二套住房家庭严格执行首付款比例不低于50%、贷款利率不低于基准利率1.1倍的规定。(4)进一步加快保障房建设。2010年到2012年共开工建设了2400万套保障房,全面落实2013年城镇保障性安居工程基本建成470万套、新开工630万套的任务。(5)运用土地调控进一步增加普通商品住房的有效供给。

第六阶段是2015—2017年去库存阶段。为解决2014年来住房销售面积与新开工面积明显下降、库存快速增加问题,2015年后政府逐渐将政策目标聚焦于去库存,包括:(1)除北京等少数一线城市外,绝大部分实行限购城市相继取消限购。但随着热点大中城市价格反弹,2016年10月后多地再次出台限购政策。(2)住房金融政策再次调整,贷款利率持续下调,并积极支持居民家庭住房贷款需求。(3)再次调整税收政策。2015年3月30日《财政部国家税务总局关于调整个人住房转让营业税政策的通知》(财税[2015]39号)正式发布,提出“个人将购买不足2年的住房对外销售的,全额征收营业税;个人将购买2年以上(含2年)的非普通住房对外销售的,按照其销售收入减去购买房屋的价款后的差额征收营业税”。(4)保障房建设重点开始从公租房转向棚户区改造,

2015年以来开始提高棚户区改造中货币化拆迁安置的比例。

第七阶段是2017年到目前的全面控房价阶段。针对2015年下半年以来热点城市出现的房价过快上涨趋势,以及2016年上半年热点城市周边的三四线城市出现的地价、房价普遍上涨现象,2016年10月起政府开始加强住房用地供应管理,改进土地供应方式,严防高价地;金融方面,实施差别化信贷政策,加强各类资金监管,严防各类资金违规进入房地产市场;税收方面,加强交易环节税收对住房需求的调节力度,加快房地产税立法进度;市场秩序方面,开展多轮专项整治,严厉打击房地产企业和中介机构违法违规行为。一些城市还相继恢复或实行了“限购、限售、限贷”等行政性措施,行政性调控有所强化。

3.2 住房市场调控长效机制为什么迟迟难以有效建立?

总体来看,虽然中国房地产行业经过多年发展已成长为支柱性行业,为经济增长以及几亿城市家庭改善居住条件做出了巨大贡献,但许多城市房价上涨速度远远超出城市常住人口收入上涨速度。尤其是2009年以来,政府推动多轮经济、金融刺激政策之后,房价虚高现象进一步加剧。为解决房价过快上涨问题,政府出台了各种行政性调控措施,同时还努力增加保障性住房供应。但从已有实践来看,无论是各类行政性调控,还是保障性住房建设,都收效不大,房价不是随调控下降,而是越调越高,已严重脱离经济发展基本面,政府的各类行政性调控又往往扰乱市场预期,加剧市场波动,近年来还出现了频繁的政策“变脸”现象;各级政府虽然在保障性住房建设进行了相当投入,但也存在供需区域以及地段不匹配,地方缺乏积极性,以及很难覆盖大批流动人口等诸多问题。

房地产调控长效机制之所以一直无法有效建立起来,显然跟中国现有的城市土地、住房供应体制有关,也与不同时期货币超发机制以及相应的房地产市场刺激(或压制)政策紧密相关。正常经济发展过

程中的城市土地与房地产市场,政府发挥的作用应该是通过制度设计保证住房的供应充分,保证房价增长与居民收入增长基本一致,同时确保最低收入人群,即市场化房租也无法支付的那部分家庭的基本住房保障。但是,在前文刻画的工业化、城市化模式下,地方政府却是“土地财政”“土地金融”的经营者,它们更看重的是区域竞争招商引资中放量、低价供应工业用地,同时垄断和限量供应商住用地,即使中央希望房地产市场稳定有序发展,也必然与地方“财政最大化”的目标相冲突,结果是大量城市建设用地被极其低效地用于工业园区建设,却没有为大批流动人口提供可支付的住房。一旦因过度刺激导致房价过快上涨、整体经济杠杆率过高并可能带来系统性金融风险时,政府又频频出手调控,虽然暂时抑制了住房投机需求,但也压制了住宅用地的有效供给,为经济下滑和下一轮刺激重启后的房价暴涨创造了条件。

更不利的一个情况是,由于过去近10年以来包括土地改革在内的各种结构性改革进展迟缓,一旦出现经济增速下滑,中央政府就习惯性地吧刺激房地产市场及城市基础设施建设作为“稳增长”的手段,很容易带来房地产市场过度刺激并导致房价不断上涨。之后,各级政府往往只能进行“应激性”的行政调控,实践中就出现了很多其他国家从来没有见过的调控政策组合,比如“限房价、竞地价”“限地价、竞房价”“限地价、竞配建或竞自持”“一次竞价、综合评标”之类的多元出让方式,行政性干预住宅用地“招拍挂”过程以避免出现“地王”的措施;或者运用刺激性政策消化过多库存,最后的结果必然是各线城市房地产价格普遍过快上涨,国民经济在很大程度上被房地产“绑架”。可以说,以中国这样的中等收入水平,城市房价已严重脱离了经济基本面,并影响了实体经济的正常发展。

再来看另一个调控房价的机制——城市保障性住房的建设情况。目前,中国城镇住房保障覆盖面已超过20%,仅2011—2017年全国累计开工建设各类保障性安居工程5338万套,基本建成超过4000万

套。即便如此,大部分城市住房保障主要面对本地户籍家庭,常住非户籍家庭尚未纳入保障体系,此外还存在部分保障性住房位置偏远、配套不全,影响入住率,住房保障效应未能充分显现。虽然从短期看,保障房建设对稳增长和改善中低收入家庭居住条件具有重要意义,但保障房建设力度的加大会在一定程度上影响商品房的供给量,而商品房供给量的变化会对住房市场乃至地方政府财政产生未必合意的各种影响。

从国际经验看,许多西方发达国家在20世纪60年代前后都曾经历过大规模建设保障房的阶段,但70年代后许多先前建设的保障房都出现了空置现象,并带来诸多社会问题,此后许多国家又开始拆除先前建设的保障房。我国正处在经济发展阶段和住房发展阶段的重要转换期,应全面客观评估保障房建设现状,并从中长期发展角度适时调整相关政策,不仅要防止需要保障的大批低收入人群无法得到保障的情况,更要防止保障性住房在不太需要建设的城市与地段被过度建设,最后无法得到有效利用的局面。

从目前的实际政策操作来看,大部分人口流入地的城市缺乏积极性为外来流动人口提供保障性住房。其中的道理非常简单,一旦大规模供地用来建设保障性住房,地方政府不仅商住用地出让金收入会显著下降,还需要增加建房与维护支出。因此,推动户籍改革的关键,不在于为流动人口大规模建设保障性住房,而在于从中央层面开始启动有效的土地制度改革,全面降低农民工举家迁移并顺利实现定居所需支付的成本。

### 3.3 租购并举与集体土地建设租赁房:政策突破与实施局限

2016年以来,为建立房地产长效机制、解决“新市民”住房问题,中国政府开始加快探索租购并举住房制度建设。尤其值得一提的是集体土地建设租赁住房新政:2017年4月,住房和城乡建设部、国土资源部印发《关于加强近期住房及用地供应管理和调控有关工作的通知》(建房[2017]80号)提出“在租赁住

房供需矛盾突出的超大和特大城市,开展集体建设用地建设租赁住房试点。”2017年7月《关于在人口净流入的大中城市加快发展住房租赁市场的通知》(建房[2017]153号)再次提出,“按照国土资源部、住房和城乡建设部的统一工作部署,超大城市、特大城市可开展利用集体建设用地建设租赁住房试点工作。”按照上述文件要求,8月21日国土资源部、住房和城乡建设部联合印发《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》,选择北京、上海、南京、杭州、厦门、武汉、合肥、郑州、广州、佛山、肇庆、沈阳、成都这13个城市开展试点。

允许集体土地建设租赁房是中国城市土地制度与住房体制的一个重大突破。它以渐进的方式切实打破了城市政府对城市住宅用地的垄断,限制房价过快上涨,为广大流动人口实现安居提供了坚实的制度保障。但经过一年多的实践,从目前情况看,整体试点工作进展并不顺利,存在供地方式单一、供应规模过小、供应区位租赁价值不高、供应后建设出租屋多针对高端人群等诸多问题。

以北京为例,2017年集体土地建设市场化租赁房的政策出台后,北京市也进行了相应推动,自2017年到2021年的五年内计划供应1000公顷集体土地用于建设集体租赁住房,平均每年供地任务量约200公顷。但北京当前的供地模式仍然存在较为明显的局限性。

首先,现有政策只供应农村原有的集体经营性建设用地(主要是原有乡镇企业发展的产业用地、旧厂房用地),基本上忽略了村民宅基地(旧村居用地),这主要是为了避免宅基地改造过程中的拆迁麻烦。但这样的政策操作结果是,不仅大部分四环外、五环内以及五环附近的城中村居民点无法得到改造,而且很快会出现五环内集体经营性用地无地可供,只能在五环外较远甚至六环附近那些没有太高租赁建设价值的地段供地。这些地段普遍存在周边配套设施严重不足、完成市政配套成本高昂,很可能导致五年内无法完成1000公顷供地,开发商也很快就没有积极性参与。

其次,这种依靠集体原有经营性用地建设出租屋的供地模式,很容易出现开发商与少数村干部合谋,广大村民无法充分分享出租屋建设收益等多方面矛盾。

最后,即使开发商在一些有商业价值的优质区位进行开发,结果也是出于盈利目的主要提供中高端公寓,完全无法为中低收入租住者提供足量且市场价格可承受的住房,这就基本上偏离了利用集体土地建设租赁住房的政策初衷。

试点的其他城市进展也不理想。以广州为例,该市拟在天河、海珠、番禺、白云等区选址建租赁住房,但目前仍在组织筛选试点项目。而另外一个试点城市佛山计划在南海区推开,但该区2018年利用集体建设用地建设的租赁住房只有2400套。我们近期对肇庆等城市的调研也表明,地方政府明显缺乏积极性,也没有好的融资手段推动此项工程,最早到2020年才可能完成首批集体租赁住房项目建设。

上海是一个有意思的案例。早在2009年8月,上海市就出台了《关于单位租赁房建设和使用管理的试行意见》,明确了在符合城乡规划和土地利用规划、建设用地总量不增加的前提下,镇、村集体经济组织可以利用闲置的镇、村企业用地或废弃的其他集体建设用地,建设限定供应的市场化租赁宿舍。上海的经验也得到了国土资源部等部委的认可,但在2012年8月和2013年11月,一些地方出现了在集体建设用地上变相建设小产权房,国土资源部、住建部为此两次下发通知,叫停了利用农村集体建设用地建设租赁住房,因此,目前上海市主要在国有土地上推动租赁住宅建设。

总体来看,人口流入地大中城市在集体土地上推动租赁住房的速度较慢,完全无法缓解目前出租房供应紧张、租金价格上涨太快的问题。更严重的是,各地供应土地还是以既有集体产业用地为主,无法实现旧村居的有效改造,这就严重制约了很多区位良好、具有出租价值的城中村地段的土地供应。

到目前为止,中央政府相关部门,包括住建、国

土、财政、金融等都没有全面发展租赁市场并推动集体土地建设出租房的顶层设计,也没有相应的政策配套机制,这就严重制约了经济下行期利用人口流入地主要城市的集体土地建设出租屋拉动经济增长、缓解房价过快上涨、推动人口完全城市化的积极作用。

我们认为,利用集体土地建设租赁住房,应该成为未来城市住房建设的主体之一。而采取有效的改革措施并设定合理的城中村、城郊村利益分享机制,不仅可以大幅增加市场化出租屋供应,大幅缓解保障性住房建设的供地压力,还有助于增加城市商品房供应,缓解人口流入地城市商品房价格上涨的压力,更有助于全面解决城乡接合部土地低效利用、违法建设较多、管理无序、基础设施与公共服务严重缺位等诸多问题。

#### 4. 以集体土地建设租赁住房实现城市土地住房改革的实质性突破

多年来,我国城市商品住房开发的模式,就是开发企业从地方政府土地管理部门购得国有土地进行开发并对外销售,集体土地只有通过征地才能变成国有土地,其主要特点是“三个唯一”:地方政府是住房用地唯一供应者;招拍挂出让是商品房用地唯一来源;开发企业是商品房的唯一供应者。在现有模式下,希望地方政府主动大规模提供保障性住房或增加住宅用地供应,并让房价、房租逐步下降到大批流动人口可支付的水平,几乎不可能。因此,让“农民工”等新市民住有所居,短中期获得可支付的出租房,长期可购买中低端商品房,就必须渐进打破地方政府对住宅用地的垄断,也就是从集体土地改革上寻找突破口,并在基础设施、公共服务,以及子女教育、城市规划等方面进行配套改革。

实际上,在人口流入地的很多大城市,国有土地再开发空间已经有限,大量靠近城市的集体建设用地却没有充分利用起来。以北京为例,集体建设用地占市域建设用地总量的50.5%,但平均容积率只有0.3—0.4。上海集体建设用地占总建设用地的30%,建设强度也大大低于国有土地。如何突破城乡二元

土地制度的瓶颈,将集体建设用地改造与城市租赁住房市场相结合,实现主要人口流入地城市住房有效供给的增加,既是落实十八届三中全会“建立城乡一体土地市场,实现同地、同权、同价”精神的需要,也是全面实施“人口城镇化”战略的重中之重。

#### 4.1 中国人口流动格局、流动人口居住状况与租赁住房潜力

过去10年来,中国人口流动出现了举家向沿海大中城市迁移的新趋势,但由于人口流入地城市商品住房价格过高,租赁房供应严重不足,流动人口整体上居住状况不良,极大地限制了人口完全城市化的进程。

##### 4.1.1 人口流动大城市偏向与举家迁移新格局

国家统计局发布的《2016年农民工监测调查报告》显示,1980后出生的新生代农民工已逐渐成为农民工主体,占全国农民工总量的49.7%。与“离土不离乡”或“离乡终返乡”的父辈相比,1980年及以后出生的新生代农民工不太可能再回乡,他们将落脚城市,并在城市寻求未来。举家迁移,夫妻、孩子一起外出甚至带上老人,成为近年来人口流动的新趋势。根据卫计委流动人口司调查,2015年流动人口中未婚人口比例为24.9%,已婚流动人口达到76.1%,而已婚流动人口中有89.82%是夫妻一起外出,且至少带一个孩子外出的家庭比例也达到63.5%。此外,还有6.92%的流动人口家庭带父母外出,超过60岁流动老人数已接近1800万,占流动人口比例的7.2%。<sup>⑦</sup>

从流入地来看,东部沿海的大城市、特大城市是流动人口主要去向。“六普”数据显示,全国31个省级行政区中有18个处于人口流入状态,而人口流入前五的省市为广东、上海、浙江、北京和江苏,流入人口占18个省市总人口流入的82%。如果用2014年的常住人口与户籍人口的统计数据,人口流入前5大城市人口流入高达4800万。

可以看到,流动人口向大城市、特大乃至超大城市聚集的趋势非常明显。虽然这些特大城市与大城市生活成本较高,但发展机会更多,目前北、上、广、深四个特大城市都已经接近或超过1000万的外来

流动人口在城市长期生活与工作,实际上,2010年前后,由于外来人口的大量涌入,而且很多人流动后就定居下来,就此奠定了特大城市人口结构中外来人口占比相当高的情况。以一线城市为例,2012年北、上、广、深外来人口占比分别是37.4%、40.3%、36%、72.7%,之后也持续在高位。

##### 4.1.2 流动人口在流入地城市居住、教育状况有待大幅改善

面对大量外来人口,人口主要流入地城市的城中村、城郊村依靠优越的地理区位、突破现有土地制度,已经利用集体土地尤其是宅基地建设了大批出租屋。在政府住房保障职能缺位的情况下,城中村为外来人口提供了廉价住房,是天然的流动人口聚居区。以深圳为例,在深圳8.2亿平方米的建筑总量中,有3.9亿平方米系“违法建筑”,而城中村用地面积为96平方公里,居住的外来人口规模达到1100万。虽然深圳商品房价格非常高且近年来持续飙升,但迄今尚未对深圳产业发展与创新产生驱逐效应,其中一个重要原因就是大量城中村出租屋为中低收入人群以及部分具有较高学历的年轻人提供了起步空间,甚至不少企业家也从城中村开始创业。进一步来看,深圳与珠三角的城中村、城郊村出租屋不仅为大批外来人口提供了能承担的住房,也解决了城市扩张中的失地农民收入来源问题。<sup>⑧</sup>

然而,由于多为非法建设,大部分城中村、城郊村存在基础设施缺乏、消防隐患突出、卫生状况较差、部分地段容积率过高、道路过窄、基础设施与公共服务不到位等问题,远远没有实现土地的最佳利用价值。从全国来看,除了六七千万居住在集体宿舍或工棚的农民工之外,接近2亿的流动人口中主要通过城中村、城郊村以及其他城市存量住宅租赁解决居住问题,人均租住面积也只有15平方米左右,略超过城市常住人口居住面积的一半。显然,当前我国城市住房市场出现了非常明显的居住鸿沟,而在主要人口流入地大城市,这种居住鸿沟更为明显。

应该指出,流动人口家庭在就业地的“住有所居”及子女在城市同等享受义务教育是农民工举家

迁移与市民化的两个关键互补性条件。只要城市可以为流动人口提供可支付的体面租住条件,同时解决子女就学问题,农民工市民化就基本实现了。

实际上,中国流动人口的收入并不低。2016年就业流动人口的人均收入为54036元,高出全国城镇居民33616元的人均可支配收入。问题是流动人口租住需求与出租房供给之间出现了严重错配,只要解决了有效供给的问题,人口流入地城市住房租赁市场的潜力很大。

#### 4.2 集体建设用地建设租赁住房的可行性与机制设计

要全面解决城市的居住鸿沟问题,关键在于推动土地制度改革,特别是在人口流入地大城市的城中村、城郊村推动集体建设用地尽快进入住宅用地市场。与此同时,为防止过激改革对城市存量商品房市场价格带来的冲击,集体建设用地应主要用于为包括流动人口在内的城市中低收入人群提供市场化定价的出租房。

##### 4.2.1 现行的集体土地改造模式与存在的问题

在经历了20世纪90年代与21世纪初城市的高速扩张后,我国的土地供应政策日益收紧,城市发展正从“增量扩张”向“存量挖潜”转型。正如改革开放初期特区建设一样,广东再次成为城乡更新政策创新的实验场。2009年开始实施的“三旧改造”(旧厂房、旧村庄、旧城镇)政策,使传统模式下由政府垄断一级土地市场的政府主导更新模式向土地增值收益由土地原业主、市场和政府共享的模式转型。相比于既有的国有土地出让制度,“三旧改造”突破了国有土地必须“招拍挂”出让的规定。允许经政府批准新建项目后以协议转让的形式交给原有土地使用者或业主开发。理论上,这种让利可以调动包括村集体、村民和房地产商在内的各相关群体的积极性,有助于推动原本停滞的城中村改造与城市更新,但从广东各地“三旧改造”接近10年的实践来看,仍然存在以下三个方面的主要问题。

##### (1) 全面拆除重建导致成本高昂

“三旧”改造的一个最大问题,是现有政策一般

规定,被改造地段需要完全拆除重建后才能给予大产权,这就造成了很多高密度地段的城中村,本来不需要全面拆除重建,只需适当降低建设密度并完善基础设施的地段,因为拆迁成本过高而无法进行改造,而村庄中那些本可以为高密度地段提供腾挪空间的低密度地段却往往被拆除重建,结果是整村统筹式的土地优化利用难以实现。

比如,珠三角一些城市有很多高密度建设的城中村地段,一般有两类土地利用形态,一类是村民在自己宅基地上高强度建设的中高层小产权房,一类是村集体控制的、建设密度较低的工业出租用地与社区公用地。<sup>⑨</sup>前一类用地虽然建设密度很高,但很多建筑质量也不差,并不需要全部拆除重建,而只需拆除部分建筑以降低密度,并拓宽道路,完善基础设施,而后一类用地恰恰可以为前一类用地降低密度提供腾挪空间。换句话说,前一类用地本身建设水平并不低,只需要进行局部功能改变(如适当拆除重建部分建筑物以减少密度和拓宽道路)或综合整治(如街道外立面的翻新并配合一些基础设施完善)就可以实现有效的城市更新。但在现有城市更新政策下,只要不是拆除重建,即使自行改造达到相当标准,也没有办法给予“大产权”,结果必然是相关利益主体缺乏改造的积极性。

以深圳为例,在很多高密度的城中村地段,开发商往往会与村集体组织合作,寻找村庄中村集体控制的那些容积率较低、完全拆除重建成本较小的地段进行改造,而为了盈利这些地段往往会进行高强度开发。一旦这些地段被高强度开发,村民小产权房集中建设的那些地段就没有了腾挪空间,更无法实现升级改造,结果往往是改造后出现所谓“做活一块,做死一片”的情况:正是因为一些地段现有容积率较低(比如城中村的工业厂房地段),才需要和那些容积率较高的地段(比如居民自盖的出租屋)进行统筹改造,为后者降低密度、拓宽道路、完善基础设施提供腾挪空间。但按照目前城市更新政策下先易后难、全面拆除重建的改造方式,被拆除重建地段的容积率大幅提升,基本丧失了未来更新改造的机会。

(2)融资与统筹改造过于依赖开发商,地方政府缺位

在广东的“三旧改造”中,政府为减少行政成本,往往引入开发商去跟村民与村集体直接进行谈判。在这个过程中,开发商一般需要投入巨大的时间、人力乃至财务成本,而且最后取得所有村民与村集体的一致同意的概率并不高。即使谈成,往往要耗时几年,结果是开发商财务成本的急剧攀升。

上述开发商全程介入城中村改造的模式,造成很多地理位置优越并具有巨大更新改造潜力的村庄,谈判拆迁等行动耗时过长,甚至难以启动。而地理位置偏僻的村庄则鲜有开发商问津,更新缺少资金与外部动力,“苦乐不均”的现象突出,影响了城乡空间发展的整体品质。

### (3)钉子户频发增加改造成本与不确定性

在开发商全程参与的更新模式下,首先,开发商需要取得村干部的配合,两者合谋的现象时有发生,影响到部分村民的利益,造成村干部与村民之间的不信任,大大增加了村民表决过程中否决方案的概率。其次,村民中总会出现一些钉子户,要价过高,而其他村民也乐得追随钉子户得到更多补偿。开发商为了节省耗时过多带来的财务成本,常常对钉子户做出让步,但结果是一个钉子户同意了,反而会出现更多的钉子户。再次,由于耗时往往很长,其间房地产市场形势出现了变化,房价如果高涨,即使村民原来同意了,也容易反悔,而若房价下降,开发商很容易中途退出,本来已谈成的方案因耗时太长而无法实施还会引发更多的矛盾。最后,开发商往往在这个过程中以谈判与改造成本过高、不确定性太强压制政府或者降低出让金以及提高容积率获利,政府为了完成一定时间更新改造的目标及出于减少钉子户维护社会稳定的需要,往往被迫同意,形成政府被开发商与钉子户联合绑架的后果,进而倒逼改造规划,突破控规开发强度,导致城市公共利益受损。

### 4.2.2 集体建设用地改造与城市租赁住房供应联动的分类模式

由于人口流入地城市房价、租赁需求与集体建

设用地现状开发程度存在较大差异,在政策框架的设计上,应做到因城、因地施策。

### (1)小产权有条件走向大产权:高密度城中村改造模式创新

由于现行的城市规划管理机制在农村地区并不适用,因而城中村在建设过程中缺乏有效的约束。城中村村民在增加出租收入动机的驱使下,大多会扩建超出国家允许的建筑最高三层的限制,有些甚至达到十多层。在政府认为是“非法”的条件下,也难以抽税,这些村庄自然就缺乏必要的基础设施与公共服务,普遍存在消防隐患、卫生状况较差、部分地段容积率过高、道路过窄等情况。

为推进集体土地改造与城市租赁住房市场,对存量农民自建房,应该设定条件,就是在更新改造并达到相关建设标准的基础上,补缴公益事业用地及税费后再允许入市,而补缴土地与税费可以用来充实政府财政,用于提供相应地段的基本公共服务。在珠三角地区,对高密度城中村,应鼓励通过自行改造或公私合作进行局部拆除,在补缴部分土地出让金、缴纳部分公益事业与基础设施用地的条件下逐步赋予大产权。一旦采取这种措施,为了追求小产权房与大产权房的价差,村民与村集体对全村进行统筹规划并自行改造的积极性就会被调动起来。在增加城市中低端商品房供应的同时增加政府财政收入,不仅有助于抑制城市房地产泡沫,而且可实现高密度建设的城中村、城郊村基础设施有效改造并为流动人口提供公共服务。

上述渐进式的高密度城中村改造模式,不仅必要而且可行。首先,它可以避免改造后出现所谓的“绅士化”现象(即改造后这些地段变成中高档商业或住宅区,流动人口只好迁移到更远的城中村、城郊村的情况),而且由于绝大部分地段在短期乃至中期内只需要进行功能改变和综合整治,因此仍然可以继续作为外来人口的居住场所;<sup>⑩</sup>其次,渐进改造方式也不会对既有正规房地产市场形成过大冲击,有助于抑制正规商品房市场价格的虚高,甚至还可以平缓地化解正规商品房市场存在的泡沫。这里的关

键,就是城中村改造更新与达标都需要一定的时间,其进度甚至在很大程度上可以被地方政府引导和控制,可以让存量小产权房在逐步更新升级后慢慢释放到正规房地产市场中去,并在此过程中逐步提升基础设施与公共服务品质。这些改造地段还可以为政府提供相关税费和免费的公用土地,从而在实现自我融资改造的同时,并不对正规的房地产市场造成过大冲击。

(2)中低密度城中村改造:拆除重建模式下的更新机制创新

与深圳等城市少数地段农民已大批高密度自建房的情况不同,我国大部分城市的多数城中村与城郊村地段,政府严格管控各类小产权房建设与违法建筑,地段的开发强度相对最佳土地用途所需的强度而言偏低。在这些地段,则完全可以通过有效的公私合作,在合理预留基础设施与公共服务用地的前提下,通过包括村民集资、吸引社会资本或者出让部分土地进行融资的方式推动改造。一旦获得有效改造融资后,就可以对村庄宅基地与产业存量用地进行拆除重建式的统筹更新。只要机制设计得当,将不仅可以实现对包括农民宅基地在内的大批区位优势地段的整村统筹改造,还可以大幅增加市场化出租屋供应,更有助于增加城市的商品房供应,缓解人口流入地城市商品房价格上涨的压力。考虑到最近几年来,这些人口流入地城市商品房房价与租赁市场房租都已大幅上涨,拆迁农民宅基地后出让部分土地增加商品房供应,并利用土地出让金为包括农民安置房及市场化定价出租公寓建设融资的经济合理性已经大幅提升。

4.2.3 城中村改造与集体建设用地进入租赁市场的创新机制设计

本文提出,借鉴“区段征收”的思路,结合国情引入合理的机制设计,将大大有助于破解目前城中村改造与城市更新的困局。这个创新机制的关键,就是在城中村改造过程中,把开发商获得城中村部分土地进行商住开发并缴纳土地出让金的过程,与在村庄剩余土地上利用开发商缴纳出让金并进行安置

房/出租屋/产业用地建设的过程进行区隔,最终实现高效率的整村统筹改造。这个模式可以有效简化传统政府征地模式或开发商直接介入改造模式中的多方复杂博弈,最大程度降低改造过程中达成交易所需时间、谈判成本与财务成本,全面加速改造过程。创新模式的具体流程如下。

(1)政府制定城中村改造赔偿标准与相关政策

为避免拆迁补偿标准“水涨船高”,应把握住很多村民乃至村集体实际上希望通过改造获得房产以及自身利益增值的心态,建立“整村统筹改造”权益的跨村竞争市场。在这个创新模式下,地方政府在全市或全区范围内首先广泛征询大量有改造意向的村庄、规划技术人员和开发商等意见,然后制定并公布相关改造与补偿政策,包括村民合法与非法建筑的补偿标准、可以用于建设租赁房的土地总量和建设标准、需要贡献的公共服务设施用地和融资地块面积,以及先行达成共识的容积率或市政配套资金奖励政策等,然后在全市或者全区范围内公布。

(2)村集体内部谈判、确定改造方案并与政府签订协议

在对村所有土地、住宅现状做好调查摸底并取得所有资料的前提下,感兴趣的村集体和村民可以根据村庄自身条件自行测算,或者委托专业团队/独立第三方进行测算。测算的内容主要依据相应地段商品房价格与开发成本,估算在该村所有土地中需要向开发商出让的土地面积及其对应的土地出让金。需要满足的条件,使这个出让金总额在政府拿走大市政配套所需部分之后,可以完全覆盖本村改造所有拆迁成本,外加本村所有基础设施建设,以及村民安置房+村集体出租屋公寓+村集体新建产业用地园区合适组合的总改造成本。<sup>⑩</sup>

在测算过程中可以与政府规划部门就规划用途、容积率等问题进行沟通,测算完成后就融资机制、改造后各类型土地利用模式、利益分配机制等内容进行内部充分的沟通与谈判。<sup>⑪</sup>一旦村集体、村民就改造方案及其内部分配方案达成协议,村集体就

可以直接与政府签订城中村改造整体方案的协议。哪个村先通过内部博弈并达成一致意见就率先推动改造,政府可以给予规划用途、容积率或者市政配套资金奖励。这样就会大大推动村集体内部关于利益分享机制的谈判,一旦达成共识就可以启动实施整村改造。当率先实施改造的城中村取得成功后,就自然会对其他城中村起到示范效应。

(3)政府出让融资地块获得出让金后马上推动全面改造

在村集体、村民与政府的补偿协议签订后,开发商就可以先向政府托管账户打入第一笔拆迁款,即时启动拆迁工作。而一旦开发商获得的融资地块拆迁完成后,开发商支付剩余土地出让金。政府在这个款项中抽取相应市政配套部分后,剩余资金进入专户,在政府与村民监督下,村集体就可以招标推动安置房、出租屋公寓以及产业园区建设。

与既有开发商全程介入的改造模式相比,本文建议的改造模式有以下三个创新点:

(1)从“要我改”变为“我要改”。改造的话语权回归政府,而非被村民的天价赔偿要求绑架,由政府制定好整村改造补偿的“蛋糕”总量,由村民内部协商达成一致后方可申请加入更新流程。政府与开发商除了提供一些规划要求与土地价值估测信息外,在此阶段无需介入村集体、村民之间拆迁补偿安置的谈判与博弈,这将大大降低改造过程中的各种谈判与交易成本。

(2)更新的统筹主体由开发商回归政府,区分融资主体与更新主体。开发商经过“招拍挂”获得融资地块的开发权,土地出让金收入用于建设村民安置房、租赁住房与公共服务设施,由建筑商进行承建;避免开发商“挑肥拣瘦”带来的系列问题。<sup>⑩</sup>

(3)通过基层民主和公开透明程序制约村集体与开发商“合谋”带来的改造成本攀升,减少由此带来的赔偿不公平引发“钉子户”并延迟更新进程。由于上述改造方案给村集体与村民提供了比原有利益更大但总额相对固定的蛋糕,而整个过程也因为保持了公开透明,比较容易在村内部达成相对公

平的利益分配结果,因而更易在村集体与村民之间、村民与村民之间营造出足够的压力来达成协议并最终实现改造。特别需要强调的是,由于村民和村集体所获得的蛋糕大小已经基本固定,任何潜在“钉子户”要提出不合理的要价,就会构成对村集体以及所有其他家庭利益的侵犯,社会压力就自然会转移到这些“钉子户”身上,从而从源头上有效降低“钉子户”产生的概率。即使在此种局面下仍然难以完全杜绝“钉子户”,村集体也往往会比政府与开发商有更多的措施,比如利用村集体经济组织、村股份有限公司,乃至村庄宗族力量,做“钉子户”的工作,从而把政府/开发商与村集体/被拆迁农户之间的矛盾,转化为更易处理的村集体与被拆迁农户之间、被拆迁农户之间的内部矛盾。退一步说,即使最后还有个别“钉子户”,政府也可以考虑采取法律手段,或者干脆选择不强拆。无论哪种方式,都有助于缓解目前大部分旧村居改造中“钉子户”带来的改造困局。

总体来看,一旦调动人口流入地城市的城中村、城郊村村民的积极性,就可以为广大流动人口建设大批量支付得起的体面租住房,而租金也可降到绝大部分流动人口的可支付水平。只要城中村、城郊村集体土地新建出租屋规模足够大,年均房租每平方米360元(月租金每平方米30元)的租金水平就可以实现。而按上述房租标准,流动人口可以在现有收入水平下大幅改善住房条件并实现家庭团聚,如一个三口之家租住一套75平方米的住房,月租金将只需2250元。根据卫计委2016年的流动人口调查数据,就业流动人口平均月收入是4503元,夫妻双方平均月收入为9006元,房租仅占家庭月收入的25%左右。这个比例不仅是流动人口家庭获得大幅改善的住房与子女教育条件可以承担的,而且基本上与房租占收入比例的国际标准一致。同时,由于这些城中村改造的融资一般需要通过向开发商让渡部分土地进行商品房开发,也有助于增加这些城市商品房供应,抑制房价非理性上涨,对住房市场的行政性调控就可以逐步退出。

4.3 集体土地建设出租房规模与经济拉动效应在中国经济增长下滑,政府需要通过拉动有效内需并通过改革为经济社会可持续发展奠定制度基础的前提下,本文提出的改革措施具有重要意义。

4.3.1 全国人口流入地城市需要建设多少出租屋  
简单测算,如果让那些居住在集体宿舍或工棚的流动人口住进可支付起的体面出租房,并将全部现有流动人口人均居住面积从15平方米提高到20平方米,需要至少建设22亿平方米出租屋、3亿平方米公共服务设施面积。再考虑到未来流入地城市还会接受总计6000万左右的留守人群(包括留守儿童、留守妻子或丈夫以及少部分随迁老人),将还需建设12亿平方米出租屋。即使只考虑消化存量的流动人口与其留守家庭成员,而不考虑未来15—20年中国城镇化进一步提升到70%~80%水平所需新增的城市人口,以上出租房建设的总面积将达到35亿平方米左右。

如果措施得当,政策推动后三年(2019—2021年)人口主要流入地城市,尤其是几十个特大城市与大城市,完全可以利用城中(郊)村集体土地建设起35亿平方米、4000万套可供租赁的住宅,基本可以解决现有城市中2亿多存量流动人口及其家庭成员在流

入地城市的体面居住问题。如是,中国人口完全城镇化率(以户籍人口计算)将很快超过60%,与当前中国经济发展水平基本适应。

4.3.2 需占用多少集体建设用地

不妨大致测算一下上述新建出租屋所需集体建设用地数量。如果上述用地按照1的毛容积率进行建设,总计35亿平方米的住房建设所需集体存量土地为3500平方公里左右,加上需要配套的公共服务设施用地以25%计,共4375平方公里,相当于2015年全国城区面积的2.29%。利用现有的集体建设用地存量进行整治开发,不仅不会占用耕地,还可以通过开发强度的适度提升,增加公共服务设施用地与城市产业发展急需的用地。

4.3.3 对国民经济的短期带动效应

当前中国经济“三驾马车”同时放缓,尤其在中美贸易摩擦加剧的背景下经济下行压力将进一步加大,稳投资、稳增长的任务很重,而集体土地建设租赁住房潜力巨大,在短期内就可以有效消化中国能源、原材料过剩产能,对内需和经济的拉动作用不可忽视。表2给出了三年内累计建设35亿平方米出租房的经济拉动效应。政策实施后三年,光新增住房

表2 集体土地建设出租房的经济增长与产能消化效应

	单位	2019	2020	2021	合计
年建设面积	亿平方米	11.67	11.67	11.67	35.01
拉动直接投资	万亿元	4.67	4.67	4.67	14.01
住房建设直接消耗钢材(每平方米45公斤)	万吨	5251.5	5251.5	5251.5	15754.5
住房建设直接消耗水泥(每平方米220公斤)	万吨	25674	25674	25674	77022
住房建设直接消耗玻璃(每平方米0.21平方米)	亿平方米	2.4507	2.4507	2.4507	7.3521
累计建设面积	亿平方米	11.67	23.33	35	
总租金(年租金每平方米360元)	亿元	3501	7002	10503	21006
出租屋所得税(10%)	亿元	350.1	700.2	1050.3	2100.6
流动子女学位提供(年人均5000元)	万人	700.2	1400.4	2100.6	4201.2
小区用地,容积率1	平方公里	1458.3	1458.3	1458.3	4375.0
建筑用地占小区30%,配套服务设施用地25%					

注:每平方米建筑成本4000元,其中建安成本3000—3200元,基础设施配套800—1000元。

建设本身就可以直接带动钢铁消费1.57亿吨、水泥7.7亿吨、玻璃7.4亿平方米。如果进一步考虑到小区建设所需小区内配套与大市政配套对钢铁、水泥以及其他建材与能源的消耗,以及存量小产权房地段更新改造潜力,上述改革对短期增长的拉动效应与过剩产能的消化效应还会大得多。

#### 4.3.4 有效解决流动人口子女城市义务教育问题

上述改革方案,还有助于解决相当数量的流动人口子女在城市享受义务教育问题。比如,对上述以出租房为主、容纳外来人口的城中村、城郊村地段,政府可以考虑利用免费获得的公益用地建公立学校并接收外来人口子女入学,而学校的日常运营费用则来自对本地村民所建出租屋征收的所得税。

如表2所示,即使按照累计35亿平方米的保守建设规模测算,按租金10%抽出租屋所得税,政策实施后三年的每年租金所得税可以达到350亿、700亿与1050亿元,对应目前义务教育阶段生均年5000元的经费标准,<sup>⑧</sup>三年出租房屋所得税收入可以分别解决700万、1400万与2100万新增流动人口子女的就学问题,同时还创造35万、70万与100万城镇教师就业岗位。如果配合中央转移支付与地方政府适度加大配套投入,流动人口子女在城市享受义务教育问题可以有效解决,严重制约中国未来发展与稳定的留守儿童问题也将同步解决。

#### 4.3.5 改革措施的中长期效应

从中长期来看,大批农民工市民化后将增加更多的能源、家具、家电等各类消费,而存量流动人口在城市定居后收入增加及消费提升,会带来城市房地产业与相关服务业进一步发展,并吸引更多农村人口流入城市,提升出租屋建设对国民经济的拉动效应。

上述改革最终有助于中国经济的长期增长与社会和谐稳定,避免落入“中等收入陷阱”。2亿以上的流动人口及其留守家庭成员的完全市民化,将不仅有助于缓解人口半城市化带来的各类社会问题,而且可为城市新增1000万—2000万因照顾留守儿童

而不得不返乡的留守夫妇作为城市新增劳动力,并使城市存量流动人口持续工作到退休年龄,大幅减缓城市中低收入劳动力工资过快上涨的压力,提高流动人口家庭总收入;而几千万农村留守儿童在流入地城市接受教育,更将从中长期增加高质量劳动力供给。中国将能培育一个购买力不断增加的中等收入阶层,确保经济中长期增长。

### 5. 推动改革的路径与配套政策建议

#### 5.1 实现路径:部委联动+地方试点

由于地方政府对土地财政的依赖将限制其积极性,上述政策应由中央政府来推动,应尽快强化中央层面土地、住房、财政、金融主管部门之间的全面协调,在有效顶层设计的基础上大幅加强中央与地方政府两个层次的有效政策供给,为全面释放土地制度改革潜力拉动经济增长并切实建立房地产市场长效调控管理机制奠定基础。可以抓住集体土地建设租赁住房这个突破口,在人口流入地城市推动相关改革,大幅增加出租屋供给,并将集体土地进入住房租赁市场纳入集体经营性建设用地入市试点,享受赋予集体经营性建设用地的各项相关权利,包括与国有土地同等的抵押、融资权利,以及与其他投资主体的合作开发权利,加快建立一套大中城市租赁公寓市场的调控机制。

在地方层面,需要尽快选择不同类型的地方改革试点,在中央配套资金的支持下,突破现有的房地产导向的集体建设用地改造思路与拆迁补偿标准过高带来的“反公地悲剧”,根据地方状况设计详细的操作机制。<sup>⑨</sup>利用集体土地建设租赁住房,应该成为未来城市住房建设的主体之一,增加集体土地作为生产要素参与城市建设的途径。

#### 5.2 改革的潜在风险与应对

当然,推行我们建议的改革措施也存在一些风险,需要在改革过程中采取有效的应对措施。

##### 5.2.1 地方政府的动力不足

现行制度安排下,地方政府对土地财政的依赖仍然较强,对于集体建设用地改造为租赁住房的动力不足。这就需要从住建部和其他中央部委层面制

定相关的管控与激励政策,如人口流入地城市每年需要完成的集体建设用地入市租赁房的总量要求,及完成相关任务后获得的建设用地指标和规划灵活性等奖励。在承担试点地区的城市,还可通过中央的城中村改造试点市政配套补贴资金激励地方试点。

### 5.2.2 租赁住房的市场垄断与租金上涨问题

考虑到目前中国城市的租赁市场主要还是一个由散户供给方主导供应的市场,不仅整体出租房供应较少,而且影响租金率的直接变量是散户租客的支付意愿(由其收入水平决定)和供给方的机会成本(由商品房价格上涨速度或者其他投资回报率决定)。当出现中间商对一定规模数量的房屋进行改造和管理(中间商的成本主要受到市场化利率水平和企业用工工资率的影响),在供给不足的情况下,就容易出现租金过快上涨的局面。

为抑制租金过快上涨,可借鉴发达国家的经验,一方面培育住房协会这样的非营利机构,提供大量保障性租赁住房,避免个别大机构垄断租房市场;另一方面,对金融机构介入租赁房市场等情况制定相关规定,以保障租客权益。必要情况下对部分项目可以实施租金管制。但总体来看,只要通过本文提出的机制创新以集体土地为主导大幅增加城市出租公寓的供应,缓解市场供需矛盾,上述问题就可以从根本上得到解决。

### 5.2.3 租赁住房变相成为商品房对房地产市场的冲击

如果地方政府允许城中村村民合法建设出租房,村民完全可以名义上盖出租房,实际上却去建设可出售的小产权房。在政府操作上难以限制租房对象,村民与村集体完全可以“明租实售”,与购房人私下签订购房合同,结果是出租房变成了商品房。

实际政策操作过程中可以采取各类有效措施来防止前述套利行为。比如,城市政府可委托专业化、市场化的第三方物业管理公司来实施住房出租和物业管理,并利用所获租金支付建设、融资成

本及向村民进行租金分红。引入市场化、专业化的物业管理公司来管理出租房小区,不仅可以防范套利行为,还可以有效提高小区管理水平,改善居住环境,增加社会就业。经过10—20年后,城市房地产泡沫逐步化解,就可允许这些集体土地与出租房在缴纳部分税费后转为国有土地和大产权住房,大量流动人口将最终实现“居者有其屋”的目标。

### 5.3 配套改革措施

我们认为,在住房价格与收入增长匹配的基础上,尽可能满足普通城市居民的住房购买与租住需求,应该是中国构建城市房地产市场调控长效机制的根本目标;而活跃的市场交易度与不过度依赖财政补贴与货币化刺激,则是建立这种调控长效机制的必要条件。如果只在城市国有土地上做文章,那么无论是商品房供应,还是出租房建设,都会因城市政府对土地的垄断而难以推进,当前的调控手段也就必然缺乏长效性。实际上,由于中央房地产主管部门不能控制地方政府建设用地的供给,在设计租赁市场调控机制的时候就很难要求地方政府大批廉价供地来建设长租公寓。比如在国有土地拍卖后,直接要求建设商品房的同时必须配建一定比例的租赁公寓,甚至要求将商品房建设用地的部分拍卖收入来补贴长租公寓的建设,这类措施很容易对城市财政利益带来冲击,结果是能用于租赁的土地距离城市中心越来越远,而城区建设的长租公寓只能面对高收入群体。

与此相反,如果在人口流入地主要城市的集体及部分国有土地上大规模建设出租屋公寓,则为建立住房长效调控机制提供了更大的可能性。当住房市场主管部门提出建设一定数量规模的出租屋公寓目标时,可以把该目标与其他行政性管制政策放松或者优惠性政策挂钩,以确保政策的有效性及其可持续性。比如,可以将出租屋公寓供给规模目标的完成情况及相关商品房供应的增加,与商品房市场价格放松管制挂钩。这就可以给市场如下的明确信号:一旦逐步增加了商品房以及出租屋建设,就可以

相应放松其在同城范围内的商品房销售管制。为激励人口流入地城市政府推动出租屋市场建设,还可以考虑通过中央财政与相关政策性金融机构进行财政与信贷激励。从财政上看,中央政府可以考虑对相关改造更新进行市政配套补贴。考虑到财政部既有“棚户区改造”政策已有相应市政配套补贴,可以将相关财政补贴资金转向补贴人口流入地城市的旧村居、旧城区改造,条件是这些改造可以增加租房供应。

## 6. 结论

国际金融危机之后的近10年来,无论是中国的城市土地制度改革,还是房地产调控长效机制的建立,都没有取得应有的进展。也正是土地与住房制度改革没有根本性突破,中国从“以土地为本的城市化”向“以人为本的城市化”转型缓慢,整体经济对土地与房地产开发的依赖程度进一步加大,大批城市还出现严重的房价虚高问题,给经济、社会可持续发展带来了严重的隐忧。

城市土地与住房制度改革不仅是实现“土地城镇化”向“人口城镇化”转型的重要措施,也是城市空间结构优化和功能提升的必然路径,更是我国社会经济由数量型向质量型发展转型,超越“中等收入陷阱”,并最终实现现代化的关键改革。如何将集体土地改革与解决未来相当长一段时间内我国人口流入多的城市面临的住房问题结合起来,制定多元化的融资与产权改革政策,激发村集体与村民的改造动力,对落实新型城镇化战略中的农民工市民化、推进包容性社会的建设以及促进公民权利具有重要而又长远的战略意义。我们提出,未来要以集体建设用地建设租赁房为重要突破口推进城市土地住房制度改革,但改革也不能“单兵突进”,需要中央各部门形成政策合力,对地方政府与城中村、城郊村村民都需要建立有效且可持续的激励机制,才能在有效改造人口流入多的大城市与特大城市城中村、城郊村的同时,增加商品房与出租房供应,逐步放松对这些城市房地产市场的行政性管制并缓解房地产泡沫化风险。

## 注释:

①2004年《宪法》修正案规定国家出于公共利益需要可依照法律对土地实行征收、征用并给予补偿。然而《宪法》及《土地管理法》等相关法律法规对“公共利益”的内涵却始终缺乏明确界定。实际操作中出现的情况,往往是除城市基础设施建设需要向农村集体组织征地外,绝大部分的非公益用地需求,包括工业、商用、住宅开发用地等,都通过土地征收来满足。

②参见2004—2006年《中国国土资源统计年鉴》上相关统计资料。

③陶然、陆曦、苏福兵、汪晖,《地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思》,《经济研究》,2009年第7期,第21—34页。

④Nicholas R. Lardy, 2008, Financial Repression in China PIIE Policy Brief 08-8, September 2008, <https://piie.com/publications/policy-briefs/financial-repression-china? ResearchID=999>.

⑤实际上,前一个阶段外汇占款带来的基础货币增加一直持续到2014年6月达到顶峰(27.35万亿)之后才开始下降。而且在2012年之前为避免货币总量过快扩张,央行仍然采取多种措施抑制派生货币的投放,压低货币乘数,包括收回央行再贷款、发行央行票据、提高存款准备金率,甚至配套强化商业银行贷存比、流动性比率、资本充足率管理,乃至实行贷款额度管理、贷款投向管理和基准利率调整等措施,参见王永利,《“把脉”中国货币扩张四十年之变》,《经济观察报》,2018年5月5日。

⑥这一阶段货币乘数(货币总量与基础货币比)加快提升,2009年该乘数只有3.47,2010—2011年攀升到3.65,但之后迅速上升,2016年末已提升到6.98。2016年3月之后,央行基本停止降准,改为主要依靠提供资金拆借的方式补充流动性,央行对存款性机构的债权急速扩大,2017年来已突破10万亿元。参见王永利(2018)。

⑦国家卫生和计划生育委员会流动人口司,《中国流动人口发展报告2016》,中国人口出版社。

⑧田莉、姚之浩,《中国大城市流动人口:家居何方?》,《比较》,2018(1),第194—207页。

⑨Tian, Li, Yao, Z. Fan, C. Zhou, Lin, A systems approach to enabling affordable housing for migrants through upgrading Chengzhongcun: A case of Xiamen, Cities, Forthcoming.

⑩Qian, J., He, S. and Liu, L., 2013. Aestheticisation, rent-seeking, and rural gentrification amidst China's rapid urbanisation: The case of Xiaozhou village, Guangzhou. *Journal of Rural Studies*, 32, pp.331-345.

⑪本质上,上述测算过程要对相关参与方公开透明,在测算过程中建立一个多方谈判平台。政府在这个过程中的责任,除了进行规划用途与容积率管制外,主要是建立一个指导性规则来帮助村民搭建谈判平台,并给定基本补偿规则,让各方在公开透明的测算与评估基础上,直接进行多轮谈判,以确定村集体、各户村民分别需要多少安置房、出租屋以及产业用地(用房)补偿,以及用于满足这些安置房、出租屋及产业用地(用房)补偿所需建设资金与相应的土地面积。当然,在上述测算过程中,无论是开发商融资地块面积,还是村民留用部分的土地面积,都受到城市规划对开发商融资地块与村民留用地块可接受的开发用途与相应容积率的制约。城市规划在这些地段规定的开发用途与容积率可以有一定的灵活性,可以作为政府调控与激励更新改造的两个主要政策手段。

⑫显然,每个城中村、城郊村在相应城市所处的地理位置、所占有的土地面积都各不相同,城市政府对每个地段还有规划用途与容积率安排上的差异,所有这些差异本身都会影响开发商融资地块的土地出让金数额以及村集体、村民在更新改造中的要价。我们认为,在这类城中村与城

郊村的改造中,少数位置特别优越或土地面积特别大的村,政府可以在改造中适度抽取土地出让金收益,而少数位置比较偏远或土地面积特别小的村,政府还不得不进行额外补贴。但对大部分村而言,更新改造在财务上基本上应该满足如下原则:该村拆迁、安置以及出租屋、产业用地改造资金均应该来自本村向开发商出让部分土地所获得的土地出让金。换句话说,这些更新改造应该在本村范围内实现资金的自我平衡。一旦明确这个规则,在整个测算与谈判过程中,村集体与村民就会明确本村区位、土地禀赋以及城市规划等多种条件带来的约束,这本身就会限制他们的漫天要价。

⑬与既有开发商全程介入的改造模式相比,本文建议的开发模式中开发商只是拿走相应商住开发所需用地,并提供剩余地块改造所需融资,而不需要介入任何村集体、村民之间拆迁补偿安置的谈判与博弈。显然,这将大大节省改造过程中的各种谈判与交易成本。而任何村集体与村民之间、村民与村民之间关于拆迁安置的谈判,实际上是在测算与多轮谈判的过程中一并完成的。

⑭目前全国初中小学的生均教育经费为每生每年8000—12000元,但如果采用政府购买学位的形式,由政府补贴给民办小学,则年生均经费5000元基本足够,上海与深圳目前就是每年每生按5000—6000元购买一个学位给流动人口子女提供义务教育,后者义务教育阶段就不用再缴费。

⑮关于“反公地悲剧”的详细讨论,参见迈克尔·赫勒,《困局经济学》,机械工业出版社,第1版,2009年3月。