

城乡土地二元体制是城市房价快速上涨的根源

□ 丁国光



当前最热的词恐怕非“房价”莫属。从2009年下半年房价快速上涨开始，很多人望“房”兴叹，控制房价成为压倒性的声音。政府面临两难选择：房价不降，民怨难平；房价硬降，经济受伤。如何控制房价飞涨？从眼前看，采取一些紧急措施是必要的，但从全局和长远来看，控制房价需要消除城乡土地二元体制，完善市场机制，调整工业化、城镇化思路，这样才能从根本上解决问题。

一、当前城市房价快速上涨的原因

对于房价快速上涨的原因，众说纷纭，归结起来有以下几类：一是需求说。我国正处于工业化、城镇化的中期阶段，大量农村人口向城市转移，加上我国三十多年来经济快速发展，城市经济活力增强，一部分人先富起来了，对城市住房的需求数量和质量相应提高，住房随之涨价。大多数房地产开发商持这种观点。二是利益说。有人认为，房地产开发商与地方

政府和商业银行串通一气，操作或纵容房价上涨，从中获得最大利益。其中：开发商提高房价获取暴利，地方政府提高地价获取巨额土地出让收入，商业银行增发贷款获得更多利息收入。大多数消费者和部分专家持这种观点。三是货币说。有人认为，我国经济经过三十多年的发展，人民手中的钱多了，在找不到其他更好投资渠道的情况下，只好投资房产。尤其是为应对国际金融危机，为刺激经济发展，我国一度实行了宽松的货币政策，流动性增加，通胀压力加大，人们为了自身资产保值增值，增加了对房地产的投资。部分专家和购房者持这种观点。四是投机说。有人认为，很多地方的房价都是外地游资炒高的，以浙江温州炒房团为代表的游资抬高房价从中获利。不少城市的本地居民持这种看法。

以上几种说法，各自从一个侧面或一个角度反映了房价上涨的原因，都有一定道理，但政策制定者必须透过现象看本质，弄清楚城市房价疯

解决“住有所居”问题，首先要弄清房价上涨的根本原因。

涨的根本原因,否则控制房价的措施只能治标,不能治本,要么不断重复一控就死、一放就涨,甚至严重反弹的恶性循环;要么按住了房价却助涨了房租,还是不能解决“住有所居”的问题。

揭开房价纷纭复杂的表象,实际上并不是一个十分神秘复杂的问题。住房是人的基本需求,人随事走,房给人盖,人到哪里都需要有房住。但人到哪里去不是盲目的,人是随事走的。当今人员流动的主因是就业。哪里的就业机会多,需要的住房就多,“北上广”就业的机会多,聚集的人多,房价就涨得快。沿海地区就业机会多,住房需求量大,房价上涨快。同是省会城市,长沙、重庆、乌鲁木齐等城市的房价只有“北上广”的1/3或1/4。随着打工农民的增加,市县城市住房需求增加,房价上涨也很快,从十年前每平方米大约七八百元,涨到现在二三千。但在城市住房紧张的同时,乡镇的住房并不紧张,房价很低。农村农民的住房很宽敞,仅住了少量的留守老人、妇女和儿童,很多很好的农房都在闲置。城乡住房供求状况的这种巨大差异,反映的是城乡产业发展的巨大差异,农村大大落后于城市;反映的是地区经济发展的巨大差异,中西部大大落后于东部。如果农村、乡镇、县城和中西部的经济能够比较好地发展起来,人员流动和就业能够适当分散,“北上广”等超级城市和大中城市的住房供求会这么紧张吗?如果不深化改革,解决农村、乡镇、县城和中西部的发展问题,大城市的房价能够从根本上稳定下来吗?答案是否定的。

二、土地、金融等城乡二元体制是造成城乡经济社会发展严重失衡的重要原因

上世纪80年代乡镇企业发展迅速,促进了我国的工业化和城镇化,可以说当时乡镇工业在全国工业中的

地位是“三分天下有其一”,对农村经济发展和农民就业增收发挥了重要作用。当时还有表明乡镇企业优势的口号叫做:农民“进厂不进城、离土不离乡”。乡镇企业作为具有中国特色的工业化、城镇化道路,至今仍被国际组织作为经验向发展中国家介绍推广。可惜的是,随着90年代我国城市国有经济改革搞活和沿海外资企业的迅速发展,乡镇企业的市场空间遭到严重挤压,除沿海部分乡镇企业得以保存以外,中西部农村的乡镇企业大都消失了。在此情况下,大多数农民“进厂必进城,离土又离乡”。

长期以来,我国实行城乡二元土地制度,城市土地是国有制,城市内不允许集体土地存在;农村土地是集体所有制,农村集体和农民除政府需要征地以外,不能自行出售土地,不能在土地上进行商业性房地产开发投资。政府根据城市发展的需要,以很低的代价将农村集体土地转化为国有土地,用于城市基础设施建设、房地产开发和工商业发展。目前,地方政府从农村集体和农民那里征用土地的补偿标准一般每亩只有3万元左右,而政府通过征用把集体土地转变为国有土地,再用于房地产开发,每亩土地能够卖到几十万元、上百万元甚至数百万元,农民在土地出让中得到的收益平均仅占5%左右。农民得到的土地补偿款既难以投资创业,也难以到城市购置住房。土地的巨额利润从农村流到了城市,从农村集体流到城市国有、私人经济乃至外资企业,本应属于农民的巨额收入却轻而易举地转化为地方政府、房地产开发商和商业银行的巨额收入、利润和利息收入。

金融二元体制与土地二元体制相结合,成为进一步扩大城乡发展差距的“魔杖”。一方面,除原有的农村信用社以外,农民不能自办金融服务组

织。另一方面,相关金融管理制度规定,只有国有土地及其建立在国有土地上的住房等设施才具备向银行抵押贷款的条件,农村集体土地及其农产品,以及建设于集体土地上的住房等设施,均不能向银行抵押贷款。可以看出,农民手中的土地只有一个功能,即用于农业生产和提供农产品,不能随意出售转让,不能向银行抵押贷款。农村集体和农民拥有的最主要的资产是土地,但是却不能将其转换成财产,产生财产性和非农收入。同时,土地上的主要农产品是粮食,但粮食是关系国计民生的战略物资,是百业之基,粮食售价受到宏观调控,难以随行就市。由于这些原因,加上自然灾害,农业和农民收入相对很低,自我积累能力弱,对外融资手段近乎空白,农民在农村缺乏创业发展的基本条件。

中央政府为保证国内粮食自给率,实行了“最严格的耕地保护”政策,给各省(市、区,下同)设定了每年的征地控制指标。有限的征地指标与各省的用地需求相距甚远,因而各省一般都要优先满足省会城市的用地需要,再适当满足地级市的用地需要,剩余的分配到众多县城,经过层层分流,能用到乡镇和农村发展的国有土地指标已微乎其微。而乡镇拥有的集体土地因融资功能先天缺失,导致乡镇难以吸引贷款和外来投资,导致乡镇经济和小城镇发展落后。与此相反,国有土地及其附身的“金融魔杖”不断地将产业、资金、人力从农村吸收到城市,从县城到市城,从省城到“北上广”这样的超级城市大集中。在这些超级城市里,一片繁荣,一房难求。但需要指出的是,在这些超级城市里,房地产和其他产业同样高度集中于拥有“国有土地”的城区,在其郊区乡镇和农村,尽管只有一步

之差,两者之间的发展繁荣与陈旧落后的差异程度有如天壤之别。

三、消除土地、金融等城乡二元体制是控制城市房价疯涨的治本之策

工业化、城市化和农业现代化是人类社会发展的共同规律,是不可抗拒的必然趋势。农业现代化必然使更多的农村人口向二、三产业和城市转移,因而城市人口的增加和城市的扩张是不可避免的。但如何使农村人口向城市人口的转变更加平稳有序,减少转变中的痛苦,是一个世界性的难题。既有剥夺农民,使农民进入城市贫民窟的传统资本主义城市化道路;也有把农村土地和资金向城市集中,但限制农民向城市转移的传统社会主义城市化道路。实践证明,这两条城市化道路都有很多问题,主要是城市化过程中人们要经历就业或住房的痛苦。我国新型工业化和城市化的目的是以人为本,建设和谐社会,因此需要科学发展、统筹兼顾,尽可能减轻和避免社会转型中的这些痛苦。

(一)根据全国工业化和城镇化的长远发展需要,制定城乡一体化的全国土地使用总体规划。以往工业化的经验教训表明,城镇化必须与工业化同步,才能保持整个经济社会的协调可持续发展。鉴于我国还有大量人口需要从农村转移到二、三产业和城镇,因此需要增加城镇和道路等非农用地安排。国家和有关部门要根据全国工业化的目标任务、全国人口总量的增减变化趋势、城乡人口变化趋势、城乡产业发展需要等,制定完善城乡一体的全国土地使用总体规划,包括农业和二、三产业发展用地规划、城镇基础设施和住房建设用地规划、城乡道路建设用地规划等。在规划中,

城镇、非农产业、道路等建设应尽可能使用非耕地资源。并且要对这些规划赋予法律约束效力,非经法定程序,任何政府、单位、企业、集体或个人都不能改变规划土地的既定用途。

(二)改革现行政府垄断一级土地市场的做法,建立各种主体按照规划用途平等、直接获取土地的制度。不论政府、企业、单位、集体还是个人,都有权按土地规划用途取得和使用土地。在符合规划用途的前提下,不论国有土地还是集体土地都可以用于城市发展和基础设施建设,改革现有规定城市建设用地不允许集体土地参加,而先由政府征用再转化为国有土地的制度和做法。政府、企业、集体、个人都应当按照市场化原则取得土地使用权。所谓市场化原则,一是自愿平等原则,供需双方应当是地位平等的,一方不能强制对方出让土地。对于纯粹公共利益和公益用地的交易,事先须以相关法律规定双方的权利和义务。二是遵循同地同价原则。供需双方应按照市场价格进行土地交易。如果因纯粹公共利益和公益用途需要的土地,供需双方也应以市场价格为基础或略低于市场价格取得土地,政府可从其他方面给予土地出让方以适当补偿或照顾。三是同地同权原则。不论是国有土地还是集体土地,其所有者或占有者都应具有相同用途土地的占有权、使用权、处分权和收益权等物权,同时应具有同样的抵押权、担保权等金融功能。只有这样,才能改变非农土地自上而下逐级集中、产业发展过多向特大和大中城市集中的趋势,使产业和城镇布局更加均衡,从根本上避免城市住房过于紧张和房价快速上涨的问题。

(三)政府应保证中小城市和集镇发展所需土地,并支持其基础设施建设和产业发展。从根本上解决当前

大中城市房价疯涨的问题,必须改变特大城市和大中城市人口膨胀的局面,要引导人口向中小城市和集镇疏散。为此,国家要在宏观规划中保证中小城市和集镇发展所需的土地供给;政府要增加对中小城市,特别是增加对乡镇的基础设施建设投入,以吸引当地人口就近就业和居住。要把用于中小城市和集镇发展的土地收入主要留给农民,允许农民以土地作为资本或股份,作为抵押或担保获得贷款,参与当地中小城市和集镇的发展,参与当地各种非农产业包括房地产业的发展。让农民通过创业就业,就近多渠道增收致富,切实增加县以下的投资能力和购买力,这样才能真正扩大国内需求,实现城乡之间和地区之间的均衡协调发展和人民安居乐业。

(四)取消就业、户籍、教育、社保、医疗等城乡二元体制,使全国居民不论在何处都有平等的国民待遇,享受到基本相同的公共服务。从就业上说,城乡居民应同工同酬。从户籍上说,应取消城乡户籍制,改为居住地户籍登记制,取消户籍附带的社会福利差别。优化学校布局和教育资源配置,缩小城乡教育水平差距。完善社保和医保制度,建立全国统一的个人缴费与养老医疗挂钩的多档次基本保障制度,调整现行按城乡居民身份建立社会保障的做法。加大城乡统一的最低保障和困难救助投入,保障特困群体的基本生活和尊严。

通过以上改革,中小城市、集镇和农村会变得更加发展繁荣,就业更加容易,住房更为宽敞,价格更为低廉,生活更加舒适,人气更加旺盛,这样一来,超级城市、大中城市无限度扩张及其房价疯涨的趋势才能从根本上得到遏制。

责任编辑 张蕊