

## 城市化与耕地保护\*

蔡继明 陈玉仁 熊 柴

**内容提要:**长期以来,学者们对城市化与耕地保护的关系存在争议。主流观点认为,城市化占用了大量耕地,不利于耕地保护,因而政府对城镇用地扩展进行了严格控制。其实,如果仔细考察我国耕地面积减少的原因,则会发现城市化率提高与耕地面积减少并无必然联系;并且,由于城镇土地利用更为集约,人口从农村进入城镇是节约耕地的,大城市发展道路更是如此。当前,在政府对城镇用地的严格控制和居住用地供给抑制下,房价高昂不利于农民工市民化,也不利于耕地保护。因此,构建城市化与耕地保护的协调机制,需要加快推进农业转移人口市民化进程,走大城市发展道路,充分供应居住用地以平抑房价。

**关键词:**城市化 耕地保护 大城市 城镇用地控制

### 一、引言

出于对粮食安全的考虑,我国政府对耕地保护特别重视,比如设定 18 亿亩耕地红线,划定基本农田保护区。同时伴随城市化的快速发展和城镇人口的大量增加,我国城镇用地大幅扩展,不少耕地被占用,这使得一些学者和政府部门非常重视城市化进程中的耕地保护问题。

有关城市化与耕地保护的关系,在学界长期存在争议。主流观点认为,城市化占用了大量耕地,使耕地面积减少,因而应该在城市化进程中严格建设用地审批,控制城镇用地扩展(赵金芸、李培仁,1997;封志明、李香莲,2000)。李魁(2010)的研究表明,日本、韩国、中国台湾地区以及中国大陆的工业化和城镇化都是耕地减少的格兰杰原因,且中国大陆工业化、城市化与耕地变化的协同性显著强于日本、韩国以及中国台湾地区。

一些学者的看法与主流观点完全相反,认为城市化本质上是节约耕地的。比如,贾绍凤等(1997),蔡继明、周炳林(2005)认为主流观点只考虑了城镇人口增加对耕地的占用,而没有考虑农村人口的减少又会减少耕地的占用;并且,由于城镇人均建设用地明显

少于农村人均建设用地,城市化不仅不会增加耕地占用,反而会对保护耕地起积极的促进作用。此外,一些学者虽然认为城市化与耕地保护的关系是复合因素影响的结果,但其实是认可城市化本质上是节约耕地的。黄大全、郑伟元(2005)基于中国台湾地区、日本以及北美、西欧经验的研究表明,城市扩展和耕地面积保持相对稳定并不矛盾,其关键在于选择合适的城市发展道路及其土地利用方式。张军岩、贾绍凤(2005)认为,一方面城市化直接占用耕地,对耕地面积变化存在直接的消极影响;但另一方面,城市建设用地集约度明显高于农村建设用地,因而人口从农村进入城市对耕地面积变化存在间接的积极影响。这种复合影响是积极还是消极,取决于村庄整治等因素。

还有一些学者认为城市化对耕地面积变化存在消极影响,但作用较小。朱丽芬、黄季焜(2007)基于东部 14 省的土地利用遥感数据和社会经济统计数据的计量分析表明,经济发展是影响耕地变化的主要决定因素,城市化对耕地面积的影响不大;而且,在其他条件一样的情况下,相对于农村建设用地而言,城市化对耕地减少还起到一些缓解的作用。王成军、费喜敏(2013)基于对 1984—2010 年 42 国数据的 PVAR 模型分析及方差分解结果表明,城市化

\* 蔡继明、陈玉仁,清华大学政治经济学研究中心,邮政编码:100084,电子邮箱:smile330@126.com、smile330@126.com;熊柴,中国社会科学院人口与劳动经济研究所,邮政编码:100028,电子邮箱:xiongchaipeter@126.com。感谢匿名审稿人的意见和建议,文责自负。

对耕地面积变化的贡献不到18%，而耕地自身冲击对耕地变化的贡献接近70%。

## 二、城市化本质上会节约耕地

1. 城市化率提高与耕地面积减少并无必然联系。根据2009年全国第二次土地调查完成之前的相关统计,1996—2008年我国耕地面积从19.51亿亩减少至18.26亿亩,减少了1.25亿亩;而与此同

时,城市化率从30.48%增至46.99%(见图1)。从数据上看,耕地面积的持续减少,伴随着城市化率的持续提高,这二者之间貌似存在着显著的负相关关系。但如果具体考察我国耕地面积减少的原因,则可发现城市化对耕地面积减少的贡献很小。而如果再考虑我国自1990年后期开始实行的耕地占补平衡政策,则会发现城市化对耕地面积减少几乎没有任何贡献。

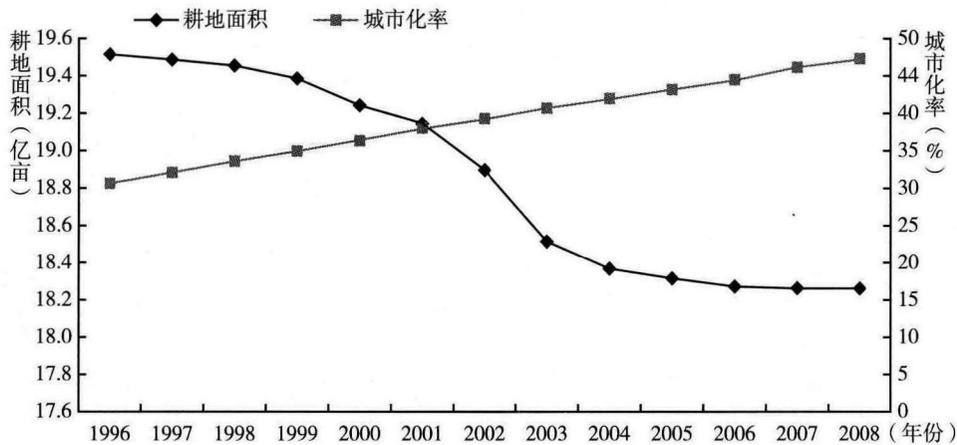


图1 1996—2008年我国城市化率与耕地面积

资料来源:《中国国土资源统计年鉴》《中国统计年鉴》,未根据全国第二次土地调查数据做调整。

根据《中国国土资源统计年鉴》,我国耕地面积减少的因素主要分为建设占用、灾毁耕地、生态退耕、农业结构调整等四项。在1999—2008年间,占减少耕地面积比例最大的是生态退耕,高达56.06%;其次是农业结构调整因素,占比为22.57%;然后才是建设占用因素,占比为17.06%;最后则是灾毁耕地,占比为4.30%(见表1)。由此可见,建设占用对耕地面积减少的贡献仅略超1/6,居第三位;而且建设占用不仅包括城市化进程中的城镇用地扩展占用,还包括交通运输用地占用、水利设施用地占用以及农村居民点用地占用。显然,交通运输用地占用与城市化发展有着较大关系,而水利设施用地占用和农村居民点用地占用则与城市化基本没有关系。由于数据缺乏,我们无法进行更为细致的讨论,但从上述情况可以大致推论出该时期城市化对耕地面积减少的贡献应在1/7以下。

此外,我国实行了耕地占补平衡政策<sup>①</sup>,城市化占用的耕地原则上都通过开发复垦整理等得到了弥补。并且,从2006年4月起,我国开始逐渐实行城乡建设用地增减挂钩试点政策。根据《中国国土资源统计年鉴》,2000—2008年我国年均建设占用耕地316万亩,

但年均整理、复垦、开发补充耕地418万亩。即便从418万亩耕地中扣除年均补充灾毁耕地66万亩,仍可以发现,因建设占用而补充的耕地面积稍大于建设占用耕地面积。这意味着,在耕地占补平衡政策下,城市化进程在原则上并不会减少耕地面积。<sup>②</sup>2009年底,国土资源部、农业部联合下发《关于加强占补平衡补充耕地质量建设与管理的通知》,这意味着我国的耕地占补平衡政策从数量平衡发展到数量与质量双平衡。

2. 城市化的本质是节约耕地。当前,城镇人均建设用地明显低于农村人均建设用地。这意味着在人口总量一定的情况下,把农村人口转变为城镇人口,即推进城市化进程,可以节约包括耕地在内的土地。根据国土资源部统计,2011年我国农村居民点用地为185894平方公里,农村人均居民点用地为283.13平方米;而根据住房和城乡建设部统计,2013年我国城镇建设用地为101944平方公里,城镇人均建设用地为139.44平方米。这意味着,当前我国城镇人均建设用地仅相当于农村人均居民点用地的49.25%。因此,如果把农村人口转为城镇人口,且把农村人口原有的居民点用地复垦为耕地,城市化反而会节约耕地资源。

表 1 1999—2008 年我国耕地面积减少的因素(单位:亩、%)

年份	建设占用	灾毁耕地	生态退耕	农业结构调整	合计
1999	3078877	2020198	5919215	1606862	12625152
2000	2448883	926073	11442317	8673371	23490643
2001	2454809	458685	8860339	1625192	13399026
2002	2947494	845080	21383287	5235143	30411004
2003	3436586	756375	33559636	5462281	43214878
2004	4392054	949251	10992988	5840518	22174810
2005	3181673	802563	5854828	4928943	14768007
2006	3878093	537955	5090852	5891881	15398782
2007	2824289	268863	381686	1635026	5109865
2008	2873523	372048	113973	810643	4170187
平均	3151628	793709	10359912	4170986	18476236
比例	17.06	4.30	56.07	22.57	100

数据来源:《中国国土资源统计年鉴》(2005—2012)。

但是,在我国城市化进程中,由于户籍制度及土地制度等制约,规模庞大的农民工及其家属子女未能市民化,导致出现农村常住人口减少、而农村居民点用地不减反增的情况。户籍制度与就业、教育、医疗、社会保障等密切相关,它不仅增加了农民工在城市生存和发展的成本,同时也因其内含的不平等因素使得进城农民工难以融入城市社会;而当前土地制度使得农民在土地增值收益分配中的比例过低,且农民宅基地难以变现,农民市民化的资本严重不足。2014年,我国常住城镇化率为54.77%,但户籍

城镇化率仅为36.7%,二者相差约18个百分点,涉及人口近2.5亿人。这部分人口主要是农民工及相关家属子女,其中在户籍所在乡镇地域外从业的外出农民工及随迁家属子女超过2亿人,在户籍所在乡镇地域以内从业的本地农民工及家属子女超过3000万人。由于户籍制度、土地制度等制约,这2.5亿人在城镇工作、生活、占用城镇用地的同时,还保留乃至增加了农村居民点用地,使得农村常住人口减少并未带来农村居民点用地相应减少,反而造成农村居民点用地有明显增加(见图2)。

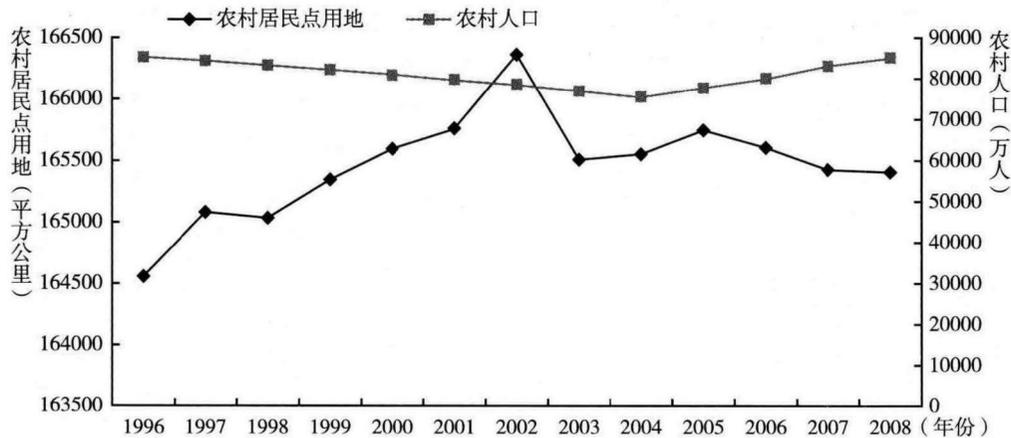


图 2 1996—2008 年农村人口与农村居民点用地

数据来源:国土资源部相关土地利用年度变更数据和《中国统计年鉴》,未根据全国第二次土地调查数据做调整。

全国第二次土地调查数据显示,2009年我国农村居民点用地为184727平方公里。显然这与按照年度土地利用变更数据统计的2008年数据(165411平方公里)多了约2万平方公里,其中存

在1996年全国第一次土地调查对当时农村居民点用地面积调查不准的原因。如果仅看农村常住人口数据和未根据全国第二次土地调查调整的农村居民点用地数据,则可非常清晰地发现,1996—

2008年我国农村人口减少了14686万人,但农村居民点用地却增加了853平方公里。需要注意的是,该时期我国农村居民点用地面积数据在2002年达峰值,是因为2002年之后的统计口径有了变化,晒谷场用地和部分农村道路等从农村居民点用地的统计口径中分离。李裕瑞等(2010)把2002年的晒谷场用地重新增补到相应年份的农村居民点用地中,2007年农民居民点用地面积约为16.68万平方公里。因此,如果扣除统计口径的变化,则1996—2008年我国农村居民点用地大致增加了0.23万平方公里。

总的来说,城市化本质上是节约耕地的,只是由于我国目前城乡二元户籍制度和土地制度等制约,大量进城务工的农民没有落户,亿万迁徙的人口没有定居,以至于农村居民点用地不仅未伴随农村常住人口减少而减少,反而有明显增加。这种情况加剧了我国土地资源的紧张,包括耕地资源的紧张。但是,这种情况决不能归咎于正常状态下的城市化,而是由于二元户籍制度和土地制度下“畸形”城市化

模式造成的。

3. 大城市化发展道路更节约耕地。一般而言,城镇人口规模越大,人均建设用地越少,因而就越能节约耕地资源。根据《中国城乡建设年鉴统计2013》统计,2013年我国城市人口占城市人口、县城人口和建制镇人口之和的56.41%,其用地占比为46.21%;县城人口占城市人口、县城人口和建制镇人口之和的19.88%,其用地占比为17.59%;而建制镇人口占城市人口、县城人口和建制镇人口之和的23.70%,但其用地却占了36.20%。具体而言,2013年我国658个县级以上城市的总人口为4.33亿人,平均单个城市人口规模为65.83万人,总建设用地规模为4.71万平方公里,人均用地为108.75平方米;1613个县城的总人口为1.53亿人,平均单个县城人口规模为9.47万人,总用地规模为1.79万平方公里,人均用地为117.47平方米;17449个建制镇的总人口为1.82亿,平均单个建制镇人口规模为1.04万人,总用地规模为3.69万平方公里,人均用地为202.75平方米。

表2 2013年我国城镇人口规模分布与人均用地情况

类别	数量(个)	人口(万人)	平均人口规模(万人)	用地规模(平方公里)	人均用地(平方米)
城市	658	43318	65.83	47109	108.75
县城	1613	15268	9.47	17935	117.47
建制镇	17449	18200	1.04	36900	202.75
合计	19720	76786	3.89	101944	132.76

注:人口等于城区户籍人口与城区暂住人口之和。

数据来源:整理自《中国城乡建设统计年鉴2013》。

我们还可以根据《中国城市建设统计年鉴2013》提供的2013年县级以上城市的人口和用地情况,进行更深入地讨论。根据该年鉴统计,在我国县级以上城市中,城区人口在20万人以下的城市有210个,平均单个城市人口规模为13万人,人均建设用地为132.31平方米;20~50万人的城市有268个,平均单个城市人口规模为32万人,人均建设用地为117.63平方米;50~100万人的城市有100个,平均单个城市人口规模为70万人,人均建设用地为119.25平方米;100~300万人的城市有57个,平均单个城市人口规模为166万人,人均建设用地为111.80平方米;300~500万人的城市有12个,平均单个城市人口规模为360万人,人均建设用地为101.91平方米;500万人以上的城市有11个,平均单个城市人口规模为1016万人,人

均建设用地为97.29平方米。由此可见,随着城市人口规模的上升,城市人均建设用地基本呈现不断减少的趋势。

不过,100万人以下的城市和县城相比,人均用地反而较高。其中原因可能在于:一方面,上级政府对县城和建制市的用地政策存在差别,建制市在获取用地指标方面可能比较宽松;另一方面,由于人口采用的是以户籍人口加暂住人口的口径,这可能会高估县城的常住人口规模,从而低估县城人均建设用地水平<sup>⑥</sup>。

总的来说,从节约耕地的角度讲,我国应走大城市化发展道路,应重点发展城市而不是县城和建制镇,特别是应重点发展300万人乃至500万人以上的城市。

表3 2013年我国县级以上城市人口规模分布及人均用地情况

城市规模	数量(个)	人口(万人)	平均规模(万人/个)	用地规模(平方公里)	人均用地(平方米)
20万人以下	210	2824	13	3736	132.31
20~50万人	268	8570	32	10082	117.63
50~100万人	100	6975	70	8317	119.25
100~300万人	57	9450	166	10565	111.80
300~500万人	12	4326	360	4408	101.91
500万人以上	11	11173	1016	10871	97.29

注:人口等于户籍人口加暂住人口之和。

数据来源:整理自《中国城市建设统计年鉴2012》。

### 三、用地控制、高房价与耕地保护

规模庞大的农民工及其家属子女未能完全市民化,加剧了我国城市化进程中耕地资源紧张,加上政府对城镇用地规模及人均水平存在错误认识等原因,我国政府实施了严格的城镇用地扩展控制政策。并且,在供地结构中,由于土地财政依赖和地方政府之间的经济增长竞争,政府往往抑制居住用地供给,而慷慨工业用地供给。由此造成的居住用地供需不平衡是导致我国住房价格高昂的一个重要原因,而住房价格高昂的一个结果是大量农民工在城镇买不起房,因而只能在城镇工作、生活的同时,又在农村保留乃至大量修建住房。即使是已经在城市定居的农民工,由于农村的宅基地没有退出机制,也只能被大量闲置,这使得城市化节约耕地的作用难以发挥,耕地资源不断被占用,耕地保护国策被削弱。

1. 城镇用地扩展总量控制。当前,我国城镇用地扩展需要有新增建设用地指标,这涉及土地利用规划及城市规划等。其中,土地利用规划由国土部

门负责,城市规划、镇规划等则由建设部门负责。这也意味着我国城镇用地扩展的控制主要由这两个部门实施。

其一是用地总量控制。国土部门通过编制和实施土地利用总体规划纲要、土地利用近期五年规划和土地利用年度计划,确定一定时期的新增建设用地计划指标,包括总量指标、新增建设用地占用农用地指标及农用地中的耕地指标、新增建设用地占用未利用地指标等,再分配到各省,然后各省向下级政府分配。迄今为止,我国国土部门先后制定了《全国土地利用总体规划纲要(1986—2000年)》《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010年)》《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》等三轮土地利用总体规划纲要。在这三轮规划中,新增建设用地的面积、新增城镇工矿用地面积等均设定了限制值。而土地利用近期五年规划和土地利用年度计划的编制和实施则是以土地利用总体规划纲要为基础,进一步分解相关指标。虽然在实践中,土地利用规划常存在被突破的情况,但也是在一定总量控制的基础上。

表4 三轮全国土地利用总体规划情况

轮次	名称,实施开始时间	相关内容
第一轮	《全国土地利用总体规划纲要草案(1986—2000年)》,1993年2月	耕地面积要确保12000万公顷以上;1991—2000年,建设占用耕地控制在200万公顷左右;居民点及工矿用地增加341万公顷,由1985年的1987万公顷增至2000年的2328万公顷。
第二轮	《全国土地利用总体规划纲要(1997—2010年)》,1999年4月	2010年,耕地总面积保持在12801万公顷以上,其中基本农田面积保持在10856万公顷以上。1997—2010年间新增建设用地控制在340.80万公顷以内,其中占用耕地面积控制在196.67万公顷以内,年均建设占用耕地控制在14.07公顷以内。其中,城镇用地增加约133.47万公顷,独立工矿用地增加约53.33万公顷。
第三轮	《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》,2008年10月	到2010年和2020年,全国耕地保有量分别保持在12120万公顷和12033.33万公顷;新增建设用地分别为195万公顷和585万公顷,新增建设占用耕地分别控制在100万公顷和300万公顷以内;建设用地总面积分别控制在3374万公顷和3724万公顷以内,城乡建设用地面积分别控制在2488万公顷、2665万公顷,城镇工矿用地面积分别控制在848万公顷、1065万公顷。城镇工矿用地在城乡建设用地总量中的比例由2005年的30%调整到2020年的40%左右。

资料来源:根据三轮全国土地利用总体规划纲要整理。

其二是人均用地控制。建设部门通过规划城市人均建设用地面积限定、规划镇人均建设用地面积设定影响城市规划、镇规划。在城市方面,1991年原建设部发布《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137-90),把城市人均建设用地规划值设定在60~120平方米,并要求其计算的人口数宜以非农业人口数为准;2011年住房和城乡建设部发布《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011),把城市(包括县城)人均建设用地规

划值设定在65~115平方米,并规定人口按户籍人口数量与暂住半年以上人口数量之和计算。在除县城所在建制镇以外的建制镇方面,1993年原建设部发布《村镇规划标准》(GB 50188-93),规定镇人均建设用地不得超过150平方米,人口为常住口径;2007年原建设部发布《镇规划标准》(GB 50188-2007),规定镇人均建设用地不得超过140平方米,人口按户籍人口数量与暂住半年以上人口数量之和计算(见表5)。

表5 建设部门规划城镇人均建设用地标准

文件名称	对象	规划标准	人口口径
《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137-90)	建制市	不超过120平方米/人	宜以非农业人口数为准
《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)	建制市、县城	不超过115平方米/人	户籍人口数量与暂住半年以上人口数量之和
《村镇规划标准》(GB 50188-93)	村庄、集镇(不含县城)	不超过150平方米/人	常住人口
《镇规划标准》(GB 50188-2007)	除县城外的建制镇	不超过140平方米/人	户籍人口数量与暂住半年以上人口数量之和

资料来源:根据相关文件整理。

此外,国土部门也在土地利用规划中规定人均用地控制值。比如《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)》规定,2010年全国人均城镇工矿用地控制在129平方米,2020年控制在127平方米。但需要说明的是,城镇工矿用地与城市建设用地的统计口径存在显著差别,二者不可比。

2. 居住用地控制与高房价。在城镇用地扩展总量被控制后,我国建设部门还对包括居住用地在内的各项用地的比例进行了规定。在1991年制定的《城市用地分类与规划建设用地标准》(GBJ 137-90)中,居住用地比例被限定在20%~32%,且人均居住用地规划标准为18.0~28.0平方米。2011年制定的《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)把居住用地比例提高至25%~40%,人均居住用地规划标准提高至23.0~38.0平方米。可以发现,建设部门认识到之前对居住用地比例的控制过严,因而在新标准中放松了居住用地规划标准。

在中央政府的城镇用地扩展总量控制和居住用地比例规定之下,地方政府出于财政利益和经济增长等考虑还实施了尽可能充分供应工业用地而控制供应居住用地的措施。虽然居住用地的出让价格远高于工业用地,但地方政府依然大量出让工业用地,控制住宅用地。根据国土资源部《2013中国国土资源统计公报》,2013年底全国105个主要监测城市

综合地价、商服地价、住宅地价和工业地价分别为3349元/平方米、6306元/平方米、5033元/平方米和700元/平方米,住宅地价与工业地价的差额高达7倍多。

在现实中,虽然算上土地征收成本、开发成本以及税收减免、补贴或奖励,工业用地往往是以零地价或低地价出让,但工业用地出让能够让地方政府在长期获得税收收入,并通过工业发展带动服务业发展,促进经济增长。而地方政府通过住宅用地和商服用地的出让金则能够获得大量出让收入,并且相关税收和非税收入在财政体制上大部分归地方政府所有,这可以弥补工业用地成本,也即所谓的“土地财政依赖”。许超逸、刘云中(2014)基于北京经济技术开发区统计数据估算的研究发现,单位工业用地的综合收益是单位工业用地出让价格的38.6倍,是单位居住用地出让价格的2.5倍。因而,地方政府存在充分供应工业用地,而控制供应居住用地的偏好。

根据《中国国土资源统计年鉴》数据,2003-2013年我国国有建设用地供应结构中,工业仓储用地占36.13%,住宅用地占21.37%,工业仓储用地比例高出住宅比例大约15个百分点。当然,国有建设用地供应中还包括不属于城镇建设用地的交通运输用地和水利设施用地,这意味着在实际的城镇建

设用地供应结构中,住宅用地的比例应该更高一些。以 2011 年为例,如果扣除交通运输用地和水利设施用地,住宅用地的比例为 28.52%,工业仓储用地的

比例为 43.15%。但无论如何,我国当前城镇建设用地供应中,住宅用地的供应比例远低于工业仓储用地(见表 6)。

表 6 2003—2013 年我国国有建设用地供应结构(单位:%)

年份	工矿仓储用地	商服用地	住宅用地	其他用地
2003	40.63	18.74	22.26	18.37
2004	41.39	16.99	23.14	18.47
2005	44.96	12.11	22.58	20.35
2006	50.40	10.47	21.24	17.89
2007	41.44	16.89	23.44	18.22
2008	39.68	11.33	26.49	22.51
2009	39.12	7.62	22.55	30.70
2010	35.60	8.99	26.65	28.76
2011	32.25	7.19	21.31	39.25
2012	29.13	7.16	16.13	47.59
2013	28.75	8.91	18.90	43.44
平均	36.13	10.41	21.37	32.08

数据来源:整理自相关年份《中国国土资源统计年鉴》。

而根据《中国城乡建设统计年鉴 2013》统计,2013 年我国城市建设用地中居住用地比例为 31.19%,工业用地比例为 19.42%;县城建设用地中居住用地比例为 34.95%,工业用地比例为 13.88%。二者合计,2013 年我国城市(含县城)建设用地中的居住用地比例为 32.22%,工业用地比例为 17.89%。如果算上物流仓储用地,工业仓储用地的比例将达 20%以上。而根据美国相关土地使用情况报告统计,1980—2007 年间美国城镇用地中居住用地的比例从未低于 54%,1982 年更是高达 61.70%。而在日本,1965 年以来其工业用地占其城镇用地的比例从未超过 20%,目前由于制造业外移等因素大致在 13%以下。总的来说,我国城镇用地结构存在居住用地比例偏低、工业用地比例偏高的问题。

在城镇人口大规模增加的情况下,地方政府通过控制居住用地供给,促使房价上涨,以获取高额的土地财政收入和以土地为抵押的相关融资贷款;而房价上涨则会拓宽房地产企业的预期利润空间,使其有动机高价拿地。地价拉动房价,房价又反过来推动地价,二者互为因果、相互促进,高房价局面由此形成。

根据《中国统计年鉴》数据,2000—2008 年我国新建住宅销售价格指数与居住用地交易价格指数基

本保持正相关关系;比如 2000 年,新建住宅销售价格指数为 101.4,而居住用地交易价格指数为 101.0;2006 年,新建住宅销售价格指数回落至 106.4,而居住用地交易价格指数也回落至 106.0(见图 3)。2009 年,国土资源部对 620 个楼盘的地价、房价进行了调查,发现土地出让时楼面地价占商品房开盘时平均房价的 23.2%。但是,国土资源部的这一数据受到很多质疑。而且,如果加上其他相关税费,房地产企业的拿地成本占其销售收入的比例则可能达到 40%~50%左右,甚至更高。

根据由国务院发展研究中心企业研究所、清华大学房地产研究所和中国指数研究院三家研究机构共同组成的“中国房地产 TOP10 研究组”发布的《2014 中国房地产上市公司 TOP10 研究报告》,2010—2013 年沪深上市房企的平均净利润率从 14.75%降至 13.28%,大陆在港上市房企的平均净利润率从 24.67%降至 18.24%。这意味着房地产行业确实存在超额利润,特别是在前几年,但目前其行业平均利润率呈现下降趋势,正在向社会平均利润率靠近。此外,由于政策缺陷和缺乏投资渠道,住房投机需求旺盛,这也进一步推高了房价。总的来说,上述情况表明,高房价的成因除房地产行业的超额利润、住房投机等因素外,还在于房地产企业的拿地成本较高,而后者则在于地方政府对居住用地的

控制。

3. 高房价、农民工市民化与耕地保护。城市化本质上就是农业转移人口的市民化。对2.5亿农民工及其家属子女而言,其市民化的主要障碍之一就是住房。只有当进城务工人员买房落户后,这一群体才有可能放弃农村宅基地,至少不会再占用新的宅基地建新房。但是,当前的高房价对农民工市民化形成了严重阻碍。根据《2013年全国农民工监测调查报告》,2013年外出农民工人均月收入(不包括包吃包住)2609元,在扣除人均月生活消费支出892元后,外出农民工理论上每月可储蓄1717元,即年

储蓄20604元。即便是夫妻双方均为外出农民工,按照2013年全国新建住宅销售均价5850元计算,要购买一套80平方米的住宅,需要11.4年。如果考虑举家外出农民工的子女教育费用、父母赡养费用,那么购买一套住宅则更为不易。而且,当前举家外出农民工规模仅占外出农民工总量的13.11%(2013年),这意味着大多数农民工是一个在城镇打工,而另一个在农村生活,且当前农村居民人均纯收入则明显低于外出农民工收入。2013年,我国农村居民人均纯收入为8895.9元,仅相当于当年外出农民工理论上年储蓄额的43%。

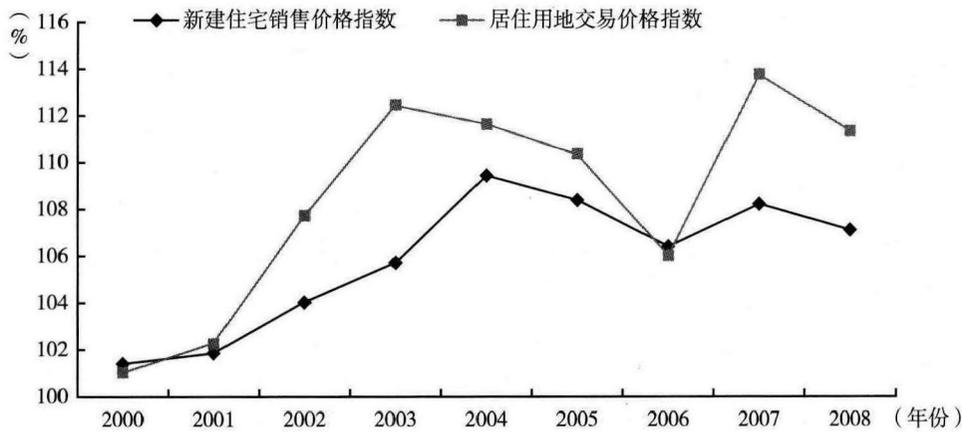


图3 2000—2008年全国住宅销售价格指数和居住用地交易价格指数

数据来源:整理自相关年份《中国统计年鉴》,另房地产销售价格指数在2009年及之后不再公布。

2014年,我国住宅市场下行趋势明显。住宅开发投资增速从2013年的19.4%大幅降至9.2%,住宅新开工面积增速从2013年的11.6%降至-14.4%,住宅销售面积增速从2013年的17.5%降至-9.1%,住宅销售额增速从2013年的26.6%降至-7.8%,住宅销售价格增速为1.4%,这是2000年以来除2008年外的最低点;房地产(包括住宅)土地购置面积增速从2013年的8.8%降至-14.0%。截止到2014年底,我国新建住宅待售面积达到40684万平方米。这些数据表明,价格高昂的房地产市场已经难以为继。但另一面,有上亿的农民工的城镇住房需求不能够得到满足。由于房地产行业的关联性较强,2015年3月楼市新政出台<sup>①</sup>,包括把二套房商业贷款首付最低比例从不低于60%~70%调整为不低于40%,免征营业税的期限由2011年初开始执行的购房超过5年(含5年)下调为超过2年(含2年)等。这些政策旨在扶持改善性住房需求、活跃二手房市场,对住宅价格的影响还有待观察。此外,一些人经常错误地以为,城镇人口大幅增

加所造成的刚需,一定会使住宅价格大幅上涨。显然,如果增加足够的居住用地供给,住宅价格可能只会平稳上涨,甚至还可能出现下跌。

总的来说,当前的高房价对农民工市民化形成了严重阻碍,农民工只能保留农村宅基地,甚至通过扩建或新建住宅来满足家庭的住房需求。这种情况正是造成上述农村人口减少但农村居民点用地不减反增的重要原因,而农村居民点用地的保留或增加又会占用耕地资源,使得城市化节约耕地的作用难以发挥,不利于耕地保护。

#### 四、城市化与耕地保护的协调机制

结合前文,从我国具体情况出发,构建城市化与耕地保护的协调机制至少需要做到以下三点。

其一,加快推进农业转移人口城市化进程。城市化本质上是节约耕地资源的,但当前规模庞大的农民工群体使得“双重占地”现象突出,农村常住人口在减少的同时农村居民点用地并未减少。农业转移人口市民化的障碍主要在于户籍制度和土地制度

等。因此,应大力推进户籍制度和土地制度等相关制度的改革,包括建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制,加快推进农村宅基地退出机制,积极构建农民工市民化成本在中央政府和地方政府之间、在迁入地政府和迁出地政府之间的分担机制。

其二,走大城市发展道路。一般而言,城镇人口规模越大,人均建设用地越少。因而,以大城市为重点,还是以中小城市或小城镇为重点的城市化道路对我国耕地保护具有不同的作用,大城市化的发展道路比其他发展道路更为节约土地,更为保护耕地。走大城市化的发展道路意味着在市场机制的决定性作用下,政府应在户籍制度改革、城镇建设用地指标配置等多方面对大城市发展给予相应的支持。

其三,充分供应居住用地,平抑房价。长期以来,由于政府对城镇用地扩展的控制以及对居住用地的控制,在城镇人口大量增加的情况下,居住用地供不应求,地价和房价攀升。高房价对农业转移人口进城安家落户形成了严重阻碍,不利于农村居民点用地减少,也不利于耕地保护。因此,从保护耕地的角度,平抑房价势在必行,而其中的重点之一在于充分供应居住用地,通过增加住宅的供给平衡房地产市场的供需。当前,房地产行业的净利润率逐渐向平均利润率回归,这意味着降低房地产企业的成本是平抑房价的重要内容,而降低房地产企业的拿地成本,充分供应居住用地则是其中关键。

#### 注:

- ①1997年4月,中共中央、国务院发布11号文件《关于进一步加强土地管理,切实保护耕地的通知》,要求各省(市、区)必须严格按照耕地总量动态平衡的要求,做到本地耕地总量只能增加,不能减少,并努力提高耕地质量;并实行占用耕地与开发、复垦挂钩政策。1998年6月,修订的《土地管理法》第十六条第五款要求编制土地利用总体规划必须遵循“占用耕地与开发复垦耕地相平衡”的原则,并在第三十一条中明确规定实行占用耕地补偿制度。
- ②当然,在耕地占补政策的具体执行过程中,局部地区“只占不补”“多占少补”等违法用地现象并未得到根本遏制,“占优补劣”等现象大量存在(孙蕊等,2014)。
- ③之所以用城区户籍人口加暂住人口计算人均建设用地,一方面是因为《城市用地分类和规划建设用地标准》(GB50137-2011)的规定,另一方面也是因为《中国城

建设统计年鉴》和《中国城市建设统计年鉴》只公布了上述口径的人口数据,而并未公布一般统计意义上的常住人口数据(常住半年以上人口)。

- ④2015年3月,国土资源部和住房城乡建设部发布《关于优化2015年住房及用地供应结构促进房地产市场平稳健康发展的通知》,要求住房供应明显偏多的市、县,或在建住宅用地规模过大的市、县,应明显减少住宅用地供应量直至暂停计划供应;中国人民银行、住房和城乡建设部、中国银行业监督管理委员会发布《关于个人住房贷款政策有关问题的通知》,要求对拥有1套住房且相应购房贷款未结清的居民家庭,再次申请贷款购买普通自住房,最低首付比例从之前的不低于60%调整为不低于40%;财政部和国家税务总局发布《关于调整个人住房转让营业税政策的通知》规定,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;个人将购买2年以上(含2年)的普通住房对外销售的,免征营业税。

#### 参考文献:

- 蔡继明 周炳林,2005:《论城市化与耕地保护》,《社会科学》第6期。
- 封志明 李香莲,2000:《耕地与粮食安全战略:藏粮于土,提高中国土地资源的综合生产能力》,《地理学与国土资源研究》第3期。
- 黄大全 郑伟元,2005:《海外城市化与耕地保护对中国的启示》,《中国土地科学》第3期。
- 贾绍凤 张豪禧 孟向京,1997:《我国耕地变化趋势与对策再探讨》,《地理科学进展》第1期。
- 李魁,2010:《东亚工业化、城镇化与耕地总量变化的协同性比较》,《中国农村经济》第10期。
- 李裕瑞 刘彦随 龙花楼,2010:《中国农村人口与农村居民点用地的时空变化》,《自然资源学报》第10期。
- 孙蕊等,2014:《中国耕地占补平衡政策的成效与局限》,《中国人口·资源与环境》第3期。
- 王成军 费喜敏,2013:《基于四十二国样本的工业化、城市化与耕地变化机制研究》,《地域研究与开发》第4期。
- 张军岩 贾绍凤,2005:《基于中日比较的人口城市化对耕地影响机制研究》,《中国人口·资源与环境》第1期。
- 赵金芸 李培仁,1997:《城市化工业化与耕地保护》,《中国土地》第9期。
- 朱丽芬 黄季焜,2007:《城镇化对耕地影响的研究》,《经济研究》第2期。
- 许超逸 刘云中,2014:《从城市工业用地“低价”出让的动机和收益看土地出让结构调整方向》,《发展研究》第1期。

(责任编辑:谭易)