

 大国大转型

中国经济转型与创新发展丛书
中国（海南）改革发展研究院组织编著

“十二五”国家重点图书出版规划项目

城乡一体化 发展要义


A
STUDY
IN
CHINA'S
URBAN-RURAL
INTEGRATION
DEVELOPMENT


党国英 吴文媛◎著

通过推进城乡一体化改革与发展，建立更合理的城乡关系，
提高效率，促进平等，保障稳定。



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

 大国大转型

中国经济转型与创新发展丛书
中国(海南)改革发展研究院组织编著

“十二五”国家重点图书出版规划项目

城乡一体化 发展要义

A
STUDY
IN
CHINA'S
URBAN-RURAL
INTEGRATION
DEVELOPMENT

党国英 吴文媛◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

城乡一体化发展要义 / 党国英, 吴文媛著. —杭州:
浙江大学出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-308-16130-5

I. ①城… II. ①党… ②吴… III. ①城乡一体化—
发展—研究—中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016)第 193093 号

城乡一体化发展要义

党国英 吴文媛 著

丛书策划 袁亚春 王长刚

责任编辑 姜井勇

责任校对 杨利军 仲亚萍

封面设计 卓义云天

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江印刷集团有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 19.75

字 数 255 千

版 印 次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-16130-5

定 价 52.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

总 序

2020：经济转型升级的历史抉择

迟福林

13 亿多人的大国，正处于“千年未有之变局”。变革、转型、创新，是这个时代的主旋律、主音符。在增长、转型、改革高度融合的新时代，“大转型”是决定中国命运的关键所在：不仅要在转型中全面清理传统体制遗留的“有毒资产”，而且要在转型中加快形成新的发展方式，释放新的发展动力。

“十三五”的中国“大转型”具有历史决定性。以经济转型为重点，社会转型、政府转型都处于承上启下、攻坚克难的关键时期。总的判断是，2020 年是一个坎：化解短期增长压力的希望在 2020；转变经济发展方式的关键在 2020；实现全面小康、迈向高收入国家行列的关节点在 2020。如果谋划好、把握好 2020 这个“中期”，就能奠定中长期公平可持续增长的坚实基础；如果错失 2020“中期”这个重要历史机遇期，就会失去“大转型”的主动权，并带来多方面系统性的经济风险。

“十三五”实现经济转型升级的实质性突破，关键是把握和处理

好“四个三”。首先,抓住三大趋势:一是从“中国制造”走向“中国智造”的工业转型升级大趋势;二是从规模城镇化走向人口城镇化的城镇化转型升级大趋势;三是从物质型消费走向服务型消费的消费结构升级大趋势。其次,应对三大挑战:一是在经济下行压力下,加大结构调整力度,实现结构改革的重大突破;二是应对全球新一轮科技革命,加快提升创新能力,实现“弯道超车”;三是在改革上要“真改”、“实改”。当前,转型更加依赖于改革的全面突破,对改革的依赖性更强。没有制度结构的变革,转型寸步难行,增长也将面临巨大压力。再次,实现三大目标:一是在产业上,加快推进制造业服务化进程,形成服务业主导的产业结构;二是增长动力上,形成消费主导的经济增长新格局,消费引导投资,内需成为拉动经济增长的主要动力;三是对外开放上,形成以服务贸易为主的开放新格局,实现服务贸易规模倍增。最后,处理好三大关系:一是短期与中长期关系,做好2020“中期”这篇大文章,立足中期、化解短期、着眼长期;二是速度与结构关系,在保持7%左右增速的同时,加快结构调整的进度;三是政策与体制关系。在经济下行压力下,关键是在制度创新中形成政策优势。

近40年的改革开放,给我们留下许多宝贵的财富。最重要的一条就是:越是形势复杂,越是环境巨变,越需要坚定改革的决心不动摇,坚持转型的方向不动摇。这就需要对“大转型”进行大布局、大谋划,需要实现产业结构、城乡结构、区域结构、所有制结构、开放结构、行政权力结构等改革的重大突破,需要对绿色可持续发展、“互联网+”等发展趋势进行前瞻性的谋划,布好“先手棋”。

基于对“十三五”转型改革的判断,中国(海南)改革发展研究院与浙江大学出版社联合策划出版这套“大国大转型——中国经济转

型与创新发展丛书”。丛书在把握战略性、前瞻性和学术性的基础上,注重可读性。我们期望,本套丛书能够对关注中国转型改革的读者有所启示,对促进“十三五”转型改革发挥积极作用。

本套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者。他们在繁忙的工作之余参加了丛书的撰写。作为丛书编委会主任,我首先对为丛书出版付出艰辛努力的顾问、编委会成员,以及作者和出版社的领导和编辑,表示衷心感谢!

本套丛书跨越多个领域,每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点,丛书不追求观点的一致性。欢迎读者批评指正!

2015 年 9 月

如何让城市更强,农村更好(自序)

人类活动区域被分为城与乡,曾经是一个进步。后来城与乡的关系不断发生变化,但各主要国家的轨迹却不尽相同。在相当长的一个时期里,中国人为地使城乡分割,造成乡村相对落后,农民相对贫穷。回顾中国几十年的改革开放历程,能看出一些经验规律。农业生产力越高,城市扩张动力越强;城市经济越强,农村建设越好。支撑城乡良性互动的基础,是改革开放政策之下艰难形成的市场作用条件。这个条件还在发育过程中。我们希望这个过程能继续向前推进。

城乡一体化这个术语并不是人人都喜欢,但它既然已经流行,总归有一定的道理。如果能给出一个关于城乡一体化的定义,想必更容易达成共识。城乡一体化主要是指城乡要素市场在城乡之间实现统一,即除去涉及重要的社会公共利益而允许政府采取某种最低限度的干预之外,应打破现有土地、资本与劳动诸要素在城乡之间的壁垒,最大限度地实现市场对要素流动的决定性作用。在经济指标上,如果实现了城乡一体化,农民收入与城市居民收入应基本相等,恩格尔系数达到 0.25,城市化率达到 75%。

城乡一体化的实现必须以城市化为引领。这是本书的一个核心论点。中国的城市化进程,曾被一些西方学者看作当代世界的一件大事。这一点也不夸张。

有人怀疑中国的城市化率被高估。这个怀疑站不住脚。实际上中国

的城市化率更有可能被低估。有的欧美国家在统计中对什么是城市、什么是乡村有定义,国际上也流行某种标准,例如,定义一个“人口稠密区”,达到这个标准的居民点就被看作城市,低于这个标准的居民点,则被看作乡村。无论什么标准,都比中国的城市标准要宽松。中国很多村庄也符合欧美的城市标准。大体上说,拥有一所小学且每个年级有 30 名以上学生的村庄,就符合欧美比较流行的城市标准。目前,经过大规模的小学撤并后,凡设立的小学基本符合每个年级至少 30 名学生的标准。依既往官方数据推算,目前我国农村小学数量不到 13 万所,而且这些村庄估计有大半人口并不从事农业。这个估计与我国人口统计资料也比较吻合。按这样的估计,中国的城市化率要比现在官方说法高出许多。所以,中国的城市化率不是被高估,而是被低估了。

如果因为中国的城市化质量不高,就认为中国的城市化率被高估,则在逻辑上是错误的。中国的城市化质量虽不是很高,但在发展中国家中也不算低。质量高低是另一回事。

中国的城市化率不断提高,的确是人类历史上的一件大事。城市化必然伴随经济活动的专业化与经济效率的大幅度提高。于是,中国成了世界的工业品主要供应国。中国的经济总量与人均收入都大幅度提高,国力增强,也改变了世界地缘政治。从历史演化规律看,中国的廉价工业品对发展中国家已经并将继续产生深远影响。廉价工业品会改变人们的生活方式,扩大交易规模,促进金融深化。当年英国社会结构变化的基础因素之一,正是跨国贸易带来的冲击。

城市化率的提高,当然也改变了中国人的命运。但直到现在,还有人因为一些阶段性的问题而把城市化过程看作对中国农民的一场浩劫,这实在令人不解。

中国的城市化率还将进一步提高。尽管对未来人口布局的预测有很大的不确定性,但我们还是有兴趣依据若干重要约束条件对未来中国人口及城市结构做一个估计。

未来一个时期,中国人口布局还会变化,但对于变化速率的拐点,可能有几个关键因素会起作用。关注太多的因素不见得有利于判断。以下几方面的因素对人口布局的影响可能颇值得讨论。

首先,现有城市分布及规模情况。按地级以上城市市辖区人口规模分组,我国 2014 年的城市规模和数量状况如表 0-1 所示。

表 0-1 2014 年中国城市状况

	地级市						县级市	县	×镇	乡
城市市辖区年末人口	400 万以上	200 万~400 万	100 万~200 万	50 万~100 万	20 万~50 万	20 万以下	不分类	不分类	不分类,包括城关镇	不分类
	17	35	91	98	47	4	—	—	—	—
	292						361	1542	20401	12282

上表所示城市构成的数据实际上有很大问题,这里暂且不论。这个结构也不是一个相对稳定的结构,但它会对未来城市的发展产生重要影响。如果未来的城市化政策真正强调并落实“人本主义”原则,那么城市状况的演化将会受其他方面因素的影响。

其次,中国农民流动到留在农村的专业农户与城市居民收入比较一致,是最重要的因素。按我们的测算,全国专业农户达至约 3000 万时是一个节点,在这个节点之后,大体能实现城乡居民收入基本相等。

第三,从公共服务、交通结构、信息交换等方面来看,平均每 1200 平方公里需要有一个城市。日本学者对城市与农业发展水平之间的关系曾做过一项研究,结果发现,距离中小城市 30 分钟路程以内的农村地域,各项反映农业活力的指标都比较高(根岸介夫,1993)^①。中国约有 400 万平方公里适合人类居住(地理学家认定的面积更小一些,约 300 万平方公里)或

^① 根岸介夫:《地域农业振兴与城市化的相关关系》,载《近畿圈城乡关系的新展开—2》1993 年第 3 期。日本学者对城市的定义,是指 district of inhabitant density(DID),即人口稠密地区,通常指人口密度在每平方公里 4000 人以上,总人口在 5000 人以上的地区。考虑到中国的实际情况,这个数据应该更大一些。

有较多人居住(“胡焕庸线”以东的面积),并有条件发展有竞争力的农业。考虑到农村道路以及公车服务的时间问题,每 1200 平方公里至少设一座城市将有利于农业发展,这样中国至少需要 3333 座城市。

第四,逆城市化人口。从中国农民脱离农业生产以后仍然大量居住在乡村的情形来说,由历史因素决定的逆城市化人口已经达到一个庞大的基数。从逆城市化概念的严格意义上说,受国家政策因素影响,逆城市化人口规模不会太大。从发达国家的情形看,欧洲的逆城市化人口规模较小,美国较大,大约为农场人口的 9 倍^①,与美国的恩格尔系数比较接近。把接近农区居住的非农业人口划为逆城市化人口,并考虑一系列因素,估计到我国未来非农业人口居住在乡村区域的规模为专业农户的两倍左右时,会有一个稳定状态,即达到 6000 万户左右。考虑到专业农户的数量、人口老龄化、收入等级、儿童教育等因素,如果超过这个数量,可能会出现另一种“留守儿童”等现象。总体估计,我国城市化率达到 75% 左右时,城乡人口流动会大幅度减小。

这里提出一个假说,来解释为什么恩格尔系数与农村人口占比比较接近。人群中总有一定比例的人口对田野生活与劳动有显著偏好,其能否定居农村,还取决于其他因素的作用强度。在劳动力与人口自由流动的情况下,农村人口比例的形成有一个自然演化的性质。偏好田野生活的人群即使进入城市,也倾向于选择涉农就业岗位,于是,在一个较长的时期里,农业产业链上在城市就业的人群,会在退休后选择回归农村定居。这样,在人口城乡迁移比较稳定以后,农业产业链上的人口比重,就与农村人口比重接近。这个假说还需要进一步验证。

第五,教育及学校设置因素。一个小学,每一个年级 2 个班,共 60 个

^① 根据美国农业部以及联合国粮农组织的数据,美国逆城市化人口与农业产业链上的非农场人口基本相当,而农业产业链上的人口有一部分生活在城市。资料来源见:USDA: Economic Research Service Using Data from the President's Budget FY2006-FY2016, Department of Agriculture Appendix and USDA Department Budget Summary and Annual Performance Plans; 以及 AO 数据库: <http://faostat.fao.org/>。

学生,有利于配置教辅人员,也有利于学生在一个竞争适当的氛围中学习。在农村地区按这个思路设置学校,对广大农村居民有好处。未来农村人口比较稳定的数量是 1.2 亿,按 15‰ 的出生率计算,则每年有 180 万孩子上学。另考虑到上述逆城市化人口一般不带学龄儿童的因素,农村需要 3 万所小学。这也意味着农村地区至少需要大的居民点 3 万个,其余是更小的专业农户居住点。

第六,影响城市及人口布局的其他因素。目前,我国城市建成区的 GDP 单产为发达国家的 1/8 左右,城市平均规模大于发达国家,可见城市规模不是工业经济发展的限制因素。我国城市总体状况也不影响某个城市成为世界金融中心。某城市能否成为金融中心主要取决于国家总的经济规模及国家金融政策。我国环境问题突出,但不能认为是城市发展所导致的,相反,是一系列不当的城乡发展政策共同导致了环境问题。

根据以上假设及推论,大体可以勾画出一个未来相对稳定的人口及城市布局(见表 0-2)。

表 0-2 未来中国居民点布局估计

人口	城市								农村		其他
	1000 万 以上	400 万~ 1000 万	200 万~ 400 万	100 万~ 200 万	50 万~ 100 万	20 万~ 50 万	10 万~ 20 万	1 万~ 10 万	大型 居民点	小型专 业农户 居民点	
居民 点个数	8	10	40	100	120	300	1000	2000	30000	3000000	
人口(亿)	11								2.8	0.8	0.4

总人口 15 亿,估计是我国在一定时期里比较稳定的人口规模。如果有这样一个人口及城市布局,中国农业发展会比较好,农村教育发展也会比较好,将有利于农业现代化与社会稳定。

根据以上分析,还可以大略估算农村建设的投资额度。

据我们在国内的调研,在农村地区,1 万人的居民点规模,投资 2 亿元,就可以使居民点功能健全,景观优美。在农村小型居民点,基础设施投

资可以更为节约。根据农业发达国家的经验,在多数情况下,居民分布较稀疏的农村地区(例如,一个集水区人口较少、硬化面积不超过10%),不需要集中专设污水处理设施,也不需要全面修筑铺装道路,更不需要建设齐备的公共设施。这样的区域,还可以允许农户砍伐一定量的树木、灌木,让农户混合使用太阳能和燃用木头的壁炉,以帮助多年生植物更新,提高其对二氧化碳的吸收能力。按此估算,将农村地区建设好,需要投资约8万亿元。安排一个20年投资计划,根据城市化速度逐步推进,每年需要4000亿元左右的投资量,实在不是一个大的数目。当然,如果不走城市化之路,非要六七亿人生活在农村,那这个农村建设就会是一个很大的问题。

城市化过程也是新问题不断产生与解决的过程。有以下三个方面的问题被以往肤浅的理论与草率的观察给弄得云里雾里,让我们陷入懵懂之中。

问题一：谁要进城？

农民进城,主要是自己的选择,还是外在的强制?有人把农民进城看作一件让农民痛苦的事,我们不赞成这种说法。最流行的说法认为,土地是农民的养老保障,农民离开了土地,养老怎么办?

靠土地养老还是靠劳动养老?这是一个严肃问题,不能用拍脑门的办法回答。在市场充分竞争的条件下,退休农民的收入如果只是从土地上获得养老保障,他们的收入如下:

6万亿元(农业GDP)×10%(地租)×15%(农村老人分配额)=900亿元

实际上,这个数量低于目前由各级政府安排的全国农村养老保障费用总额,以后这个数量还会变得越来越不重要。如果这个顾虑拴住了中国的一半劳动力,会有多大的牺牲?我们也可以粗略算一笔账。现有农村劳动

力在城市体系里生产约 20 万亿元 GDP,合理情况下 70%归劳动力,再分 10%左右给老人,总额也在 1.4 万亿元之上。这是一种低限的估计。可见靠劳动养老的意义远大于土地养老。

人人都想改善自己的生活。在制约因素很多的情况下,中国农民仍然不断进城,这是基本事实。农民进城不是被强制,而是被限制。城市管理缺陷、房价过高以及土地制度不合理等,都是限制因素。如果没有这些因素或这些因素减弱,农民进城势头还会保持下去,直至农民收入与城市居民收入接近,职业偏好对城乡职业选择起到主要作用。

关于农民进城还有一个流行说法,是说留在农村的人是妇女、儿童与老人组成的所谓“386199 部队”。我们的调研表明,农业劳动力的年龄与其所经营的土地面积成反比,即经营面积越大,业主的年龄越小。农业产业链的非地头生产环节,从业者的年龄也明显小于地头生产环节。不能单单从地头环节看从业者的年龄。如果城市分布合理,交通便捷,例如,如果任何一位农民能在半小时内抵达一个 10 万人规模以上的城市,业主的平均年龄也会下降。所以,千万不能因为留守农民年龄较大,就怀疑城市化的必要性。

问题二：谁不进城？

农民不断进城,未来农村会怎样?农村在城市化背景下会越来越糟吗?若为此惆怅,则大可不必。农民中也有不愿意进城的。

一年能工作 200 个有效工作日且其产品能按市场平均价格出售的专业农户,一般不愿意也不可能到城市居住。目前有的地方搞迁村并居过了头,不论一个村的农民有何职业类型差异,都将他们安排进政府自己建造的安置区。这个做法可以说弊大于利。

按前文估算,在一个城乡关系转型相对成熟的时期,如果农村有 3 万个左右较大的居民点,绝大部分农户在 10 分钟内(农户有车)能到达一所

好的小学,一所能实施应急抢救的公立医院,一个公安局或派出所,那么农村居民与城市居民其实没有重要区别。在七八千人规模的居民点,还可以有其他设施,足以吸引年轻人定居。数百万个专业农户居民点可以没有齐备的公共设施,这是一种便利性上必要的“牺牲”,也是世界通例。

这样的农区,当然需要公共财政全覆盖。农区的社会治理方式,也完全不再需要目前村庄一级的“政社合一”模式了。

假设目前“‘三农’支出”按3%的速度增长,在我们测算的20年左右的时间里将能达到城乡收入基本一致的水平,到那时将有3万个大的农村居民点,每一个居民点的“‘三农’支出”总额会达到5.4万亿。再加上逆城市化人口的配套财政,每个居民点及周边的小型专业农户居民点,可以有3亿元的财政支出。

在这种背景下,依靠农村集体经济来支撑“政社合一”的公共支出,就完全没有必要了。这个时候的农村组织状况,会与现在完全不同。这时再没有必要在城乡之间设立不同的社会管理制度,例如,《村民委员会组织法》与城市的《居民委员会组织法》就可以归并为一部法律。除了农业合作社组织之外,农村其他的组织应该与城市没有什么区别。通过农村的“政经分开”,切断由“集体经济”给社区输送公共资金,使农户及他们的组织除照章纳税之外,基本不再承担公共支出责任,显然有利于提升农户及其组织的市场活力。

达到这个发展阶段后,农村组织的变化,自然应该转变为“壮大合作社经济”或“壮大农场经济”。农民合作社的数量会大幅度减少,一个主要产品类别全国可以只有几个甚至一个合作社。一些大的合作社还可以跨国吸收会员。小型合作社将丧失建立合作社本来具有的意义。

在这个发展平台上,农民的收入结构也会发生重要变化。从欧美的经验看,农场主得自农场的收入会逐步降低,得自农业产业链的收入会不断增长。农业产业链的组织形态主要是农民合作社。

这个发展目标如果实现,农村将基本上没有穷人。穷人更适合生活在城市。农村主要是两部分人,其中专业农户不可能是穷人,逆城市化人口也不会是穷人。城市的穷人主要由长期失业者、部分病残人口以及小众特殊价值观人口构成。维护这些穷人的底线生活水平,应由政府承担,由此产生的财务成本在城市要低于农村。例如,对他们的基本食物供应,在城市的运送成本基本为零,在农村则会很高。

问题三:进什么城?

多种渠道的信息表明,目前农户对“进城落户”的愿望并不像我们原来估计的那么强烈。户籍登记本来是一项社会管理的基础性工作,一部分农户已经脱离农业,成了各类城市的常住人口。可是,在中小城市,他们对落户的兴趣不大;在特大型城市,政府又不乐意给他们注册户籍。这如何是好?

问题主要在城市方面。大型或特大型城市实行“积分落户”政策,这其实并没有必要。进城农民不论政府给不给他们落户,反正他们也走不了。他们也是城市的“刚性”居民。任何一个大城市,必然有低收入人群,政府明知他们走不了,还明知他们并不是城市的负担,却偏偏又不给他们注册户籍,是完全没有道理的。注册户籍唯一的标准,就看他们有没有标准住所,这个标准可以由政府决定,但标准的确定应该务实。

在我国不少城市,一般进城农户的确买不起最低标准的住所,他们不得不住在不合规的房屋里。这是一系列政策失误造成的,其中包括城市土地利用规划标准的失误。我国城市的平均人口密度并不高,但居民区占城市建成区的比重很低,也就是说,居民区的人口密度很高。工业用地价格低,公共用地自然是免费提供,城市建设的财务平衡压力就要通过居住用地的高价出让来承担。这是住房价格高的主要原因。

城市能不能承载“乡愁”？本来可以，但目前中国的城市不可以。环境心理学早有研究结论，人口居住密度过大，会患上心理疾病。我们把老百姓的居住用地挤压在城市建成区 25% 左右的土地上，于是，就要建高层，而高层居住也不利于心理健康。欧美国家居住用地占比指数约为 45%，东京更达 58% 以上。这样的居住形态才能承载“乡愁”！进一步说，改变居住形态才有利于社会稳定。荷兰国土及城市建成区人口密度均高于我国，但它的大部分城市里，老百姓多半住在独栋房屋之中，连东京也是如此。所以，让老百姓有个好的居住形态，不是土地够不够，而是土地如何利用的问题。如果按照人本主义的原则规划城市用地，土地的绝对量并不需要扩大，只需要改变用地比例而已。例如，在严格规划管理下，适度开放一些距离城市较近的浅山地带，就可以产生非常大的意义。我国北京、天津、广州、深圳、重庆、成都、西安等大城市以及众多中等城市周边，都有不适合农业耕作但适合居住的土地。人口适度进驻这些区域以后，还有利于植被增长。

我国 2011 年颁布的城市规划标准，将居民区用地的占比确定为 25%~40%，但实践中很少有将这类占地确定在 30% 以上。表 0-3 左半部分为我国西部某新区的土地利用规划，右半部分则为我们认为符合人本主义理念的城市土地利用规划。

根据现行的规划管理规定，在工业、居住、办公等具体用地的设计中，都要求至少 15% 的绿化用地，所以我们认为不会因为集中绿化用地而造成环境污染问题。相反，如果能大规模实现亲地居住模式，可渗透的绿地分布会更均匀，有利于减缓高强度建设造成的雨洪峰值。

按照上述土地规划思路，全国改变居住形态的用地大格局会是什么情况？请看下面的大略估算：

(1) 7000 万亩的城市独栋房屋占地；

(2) 2000 万亩的集合式(低层楼房)占地；

以上 2 项用地包括 30% 的公共设施及小型商业用地；

表 0-3 两种不同思路下的城市总体用地平衡

某市规划指标		符合人本城镇化要求的规划指标	
交通	18.56%	交通	16%
工业	14.22%	工业	15%
住宅区	25.10%	独栋住宅区占地	36%
		楼房住宅占地	8%
公共管理与服务	8.85%	公共管理与服务	5%
商业用地	11.43%	商业用地	8%
绿地	16.62%	集中公共绿地	8%
物流仓储	3.17%	物流仓储	2%
公用设施	2.05%	公用设施	2%
总计	100%	总计	100%

(3)1.2 亿亩的其他城市建设(包括工业、仓储、市政设施等)占地;

(4)4500 万亩的农村大型居民点占地;

(5)3000 万亩的农村小型居民点占地;

(6)5000 万亩的其他建设用地(国土基础设施建设)。

以上建设用地总和为 3.35 亿亩,至少比现在城乡建设用地少 1 亿亩。这种土地利用规划不仅不会影响农地保护,还会使农地整体上增加。

这样的用地格局是一个理想状态,与现实差距较大。我们当然不认为应该将现有土地利用格局彻底掀翻,重新建造城市,但至少在新的城区建设中要改变思路。

改变居住形态会不会导致房价雪崩,使中国城市财政出现大问题?我们认为,引起房价下跌、地价下跌是有可能的,但这才是结构性改革必须面对的真正问题!高房价的分配效应远大于经济增长效应,高房价的社会稳定效应也是负面的。目前这个局面不改,房价迟早要掉下来,那时的局面恐怕更难收拾。如果以改变居住形态入手进行结构性改革,反倒有柳暗花明之功效。我们再来简单地算一笔账。