

# 基于城乡土地与住房市场一体化改革的脱贫攻坚思考

徐露, 彭伟斌 (杭州师范大学, 浙江杭州 311121)

**摘要** 由于我国长期以来存在的城乡二元结构, 导致农村与城市之间的差距极大, 并且现在流动人口数量庞大, 而城市的房价又高居不下, 农民市民化中的住房问题尤为突出, 如何解决这部分人的住房问题对于我国城市化进程具有重要意义。在如今保障性住房供给不足的情况下, 提出将建造在非耕地上的小产权房转化为保障性住房并允许这类住房用于出租的做法来推动农村建设进而推动城乡一体化进程, 这对于实现农民增收, 解决我国农村贫困人口脱贫具有重要意义。

**关键词** 二元结构; 小产权房; 农民工; 保障性住房; 脱贫

中图分类号 S-9 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2019)10-0259-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2019.10.076



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

## Thoughts on Poverty Alleviation Based on Integration Reform of Urban and Rural Land and Housing Market

XU Lu, PENG Wei-bin (Hangzhou Normal University, Hangzhou, Zhejiang 311121)

**Abstract** Because of China's long-standing dual structure of urban and rural areas, resulting in a huge gap between rural and urban, and now a large number of floating population, and the city's housing prices are not high, the peasant population in the residential problem is particularly prominent, how to solve this part of the people's housing problems for the urbanization process in China is of great significance. In the current situation of insufficient supply of affordable housing, this paper proposes that the construction of small property in non-arable land into a secure housing and allow the use of such housing for rent to promote rural construction and promote the process of urban-rural integration, which is of great significance to realize farmers' income increasing and overcome poverty of rural poor people.

**Key words** Dualistic structure; Small property houses; Peasant workers; Guaranteed housing; Poverty alleviation

### 1 研究背景

在我国城市用地紧张, 农业提倡适度经营规模以及多途径提高农民收入的形势下, 进行集体建设用地入市具有重要意义。并且当前农业农村农民问题中的发展不平衡不充分问题, 已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。长期以来存在的城乡二元结构导致社会中多数优质资源配置于城市, 这就导致了农村地区的经济发展、居民生活、村容村貌等长期处于落后状态, 农村地区出现的公路不通, 水电不通等现象会增加扶贫开发的成本。任志强也曾在讲话中提到脱贫问题单靠农村自己不能解决, 必须和城镇化联系在一起, 只有城乡之间的界线打破了, 使得资源能够在农村与城市之间自由流动, 城乡土地双轨制不再存在的时候, 农村才能得以发展; 农民收入才会增加了, 城乡收入差距才得以缩小。

但由于我国长期以来的城乡二元土地制度的存在, 农民集体所有的土地不能直接进入市场, 必须通过政府的征收与征用, 才能变为国有土地, 这使得我国城镇化呈现出来的是人口城镇化与土地城镇化之间的严重脱节, 并且在如今高房价的制约下, 大量农业转移人口无法实现在城市中定居生活, 并且当前的农村宅基地无法在更大范围内退出, 国家没有真正做到利用那些已经在外落户并已经下定决心离开农村的居民的闲置宅基地重新分配给真正需要的人利用。这就导致了“两头占地”的现象, 即他们无法实现在城市中买房定居, 只是在城市中生产最终会回到农村中去生活。这也导

致了无法实现真正的城镇化, 在一定程度上影响了农村脱贫。目前, 在宅基地方面也只能允许在村集体成员范围内转让, 这并没有真正的达到城乡土地市场的统一, 也不符合十八届三中全会“赋予农民更多的财产权利”的决议精神。宅基地一概的禁止流转会造成资源的浪费, 绝对禁止集体成员转让宅基地的做法不仅在经济上有损效率, 更是对农民自由权的限制, 阻碍农民市民化进程<sup>[1]</sup>。

### 2 城乡用地政策变迁

我国的城乡用地政策主要经历了 3 个阶段的发展。在 1978—1998 年时期, 实行的土地政策为宽松的土地征用制度, 这导致耕地数量急剧减少, 全国开发区涌现“圈地运动”, 导致绝大多数省市建设用地和耕地占用指标大大突破预期, 造成严重的土地闲置、低效利用等问题<sup>[2]</sup>; 1999—2005 年前后, 城乡用地政策转变为严格的土地用途管制制度, 垄断并严格控制建设用地的供给。但在这个时期城乡发展之间的矛盾与社会冲突加剧。最为突出的矛盾是征地过程中产生的失地农民及其可持续生计问题。在 2014 年的中央一号文件也提出: “改变被征地农民的补偿办法, 除补偿农民被征收的集体土地外, 还必须对农民的住房、社保、就业培训给予合理保障”, 在征地之后, 保障这些被征地农民生产和生活的可持续性也尤为重要。从 2005 年至今, 全国开展城乡建设用地增减挂钩试点, 并探索城乡土地统一市场机制。如今 67% 的建设用地在农村, 相对于城市, 农村具有较少的人口, 土地存在很严重的空间错配问题, 所以应把村庄建设用地划为城市建设用地来弥补城市建设用地不足的问题。建立统一的城乡土地市场和住房市场, 变农村集体土地入市从“非法”到“合法”, 在符合规划、用途管制和依法取得的前提下, 若能允许存量农村集体建设用地使用权出让、租赁、入股, 实行与国有建设用地使用权同等入市、同权同价, 允许农民集体和农

**基金项目** 国家项目基金课题“新型城镇化阶段我国重点中心镇、人口集聚及演化趋势研究”(14BRK019)。

**作者简介** 徐露(1994—), 女, 浙江宁波人, 硕士研究生, 研究方向: 房地产开发与土地市场。

**收稿日期** 2018-12-12; **修回日期** 2018-12-20

民个人获得土地开发和房屋出租等土地财产收益,这可实现农民增收,也有利于中国的城镇化进程。

在土地方面,现行《土地管理法》第43条规定“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地”;第63条规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。这两条法律的存在一直在阻碍着集体土地入市。但在2017年5月,国土资源部公布的《中华人民共和国土地管理法》(修正案征求意见稿)中可以看到,原土地管理法第43条和63条被删除,新的63条拟被修改为:“国家建立城乡统一的建设用地市场。符合土地利用总体规划的集体经营性建设用地,集体土地所有权人可以采取出让、租赁、作价出资或者入股等方式由单位或者个人使用,并签订书面合同。按照前款规定取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、出租或者抵押。集体经营性建设用地出让转让的办法,由国务院另行制定。”这个修改对于集体建设用地入市无疑是一个创举。

### 3 城乡二元体制与农民工住房问题

“以地谋发展”的模式是建立在城乡二元土地制度上的,土地增值收益在城乡之间的不平等分配加剧了城乡之间的差距,不利于解决农村的贫困问题。当下的扶贫攻坚就是以人民为中心思想下的精准扶贫,这就要求具备可持续性。脱贫的可持续性要做到让农民收入稳定增加,有持续的收入来源;生活得到持续性改善。不返贫的可持续性也要做到保障其住房。在新型城镇化过程中,会有大量移民,根据《中国流动人口发展报告2017》调查了近年来我国流动人口迁移的现状,发现当前我国流动人口已经达到2.45亿人,每6个人中,就有1个是流动人口。截至2016年,我国的660个城市的总人口达到7.9亿人,农村人口数为5.9亿人。

由图1也可以看出,近年来,农民工的规模也在一直扩大所以如何解决这些人的住房问题尤为重要。在城镇化过程中,农民最担忧的是进城以后的生计问题。目前国土资源部没有关于农民进城以后安置方面的政策,并且我国目前的住房制度只解决了城市居民的住房问题,没有形成综合的住房制度。高房价会抑制农民工买房,迫使农民工只能保留农村的宅基地甚至扩建在农村的住宅来增加住房供给,这样也加剧了耕地资源的浪费<sup>[3]</sup>。并且如今的二元土地制度实际

上严重阻碍了中国的城镇化进程。

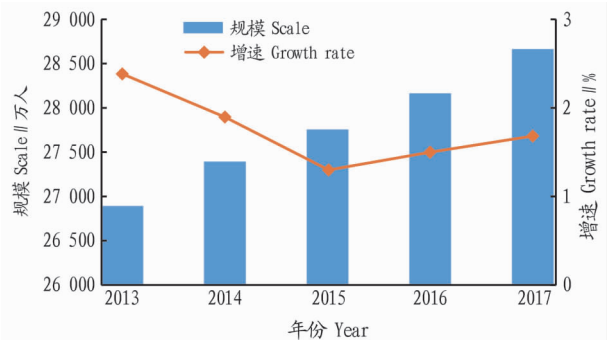


图1 农民工总量及增速

Fig.1 The total quantity and growth rate of migrant workers

城市化的本质是农业转移人口的市民化,目前我国的城镇化呈现出“只要地不要人”的现象。土地城镇化与人口城镇化严重脱节。在十九大报告也提出“要建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”。要打破城乡二元体制,使资源和生产要素在城乡间自由流动,带动农村经济发展,使农村居民摆脱贫困,这是发展农村要素市场的重要环节。但长期以来由于我国独特的二元土地制度,农民集体所有的土地在转化为国有建设用地时,土地必须经政府征收或征用才能从原来的集体所有变为国家所有,且在土地的征收或征用过程中,政府通过极低的征地补偿费将土地收归国有之后,政府获得了高额的土地出让金,但农民获得的收益极少,没有保障农民的生产生活的可持续性。并且在当前扭曲的城市房地产市场下,城市住房需求量越来越多,但大量的宅基地又处于闲置状态,高房价使得老百姓在城里买不起房,在这个利益以及供需缺口下,小产权房便应运而生。小产权房可以看做是农村集体建设用地入市的一种表现。对于那些建造在非农用地上,符合土地用途管制和土地利用规划的小产权房,可以在当今为外来人口提供保障性住房不足的情况下,作为一个很好的提供住房的来源,并且也为城市化过程中的近郊失地农民解决了集体土地财产权利的退出和变现问题。利用小产权房可以让老百姓“买的起房,住的上好房”,这比维持一个在高房价下被暴利垄断的房地产市场更为重要。

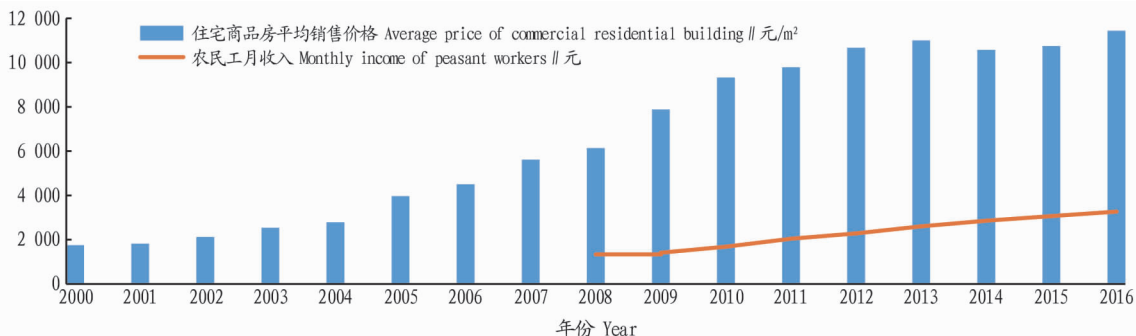


图2 住宅商品房价格与农民工月收入

Fig.2 The price of commercial residential building and the monthly income of peasant workers

从图2可以看出农民工的月收入远远低于住宅商品房平均销售价格,以他们的收入水平在城市中购房几乎不可能。所以小产权房以其较低的价格优势可以较好的解决这部分人的住房问题。

对于解决这些农村转移人口的住房问题,使得他们可以继续留在城市中以获取相较于农村较高的收入以解决农民的贫困问题具有重要意义。所以政府为他们提供保障性住房是一个可取的思路。但从实际各地的操作情况来看,地方政府根本没有积极性来为外来流动人口提供大规模的保障性住房。

#### 4 利用小产权房转化为保障性住房与脱贫

由于宅基地的无偿无期限,有限流转的制度设计使其绝大部分资产属性价值落入公共域内,这严格限制了使农民获得这部分价值的合法途径,所以农民会在宅基地上建小产权房来获得利益。对于这部分小产权房,可以通过补缴相关税费后,使其与城市商品房同权同价,可用于出售和出租。这可以提高农民的收益,也实现了城里人可以到农村买房,实现了农村与城市之间资源要素的流动,对于打破城乡界限和土地双轨制,促进城市化也具有重要意义,最终达到解决农村脱贫的问题。

在如今房价居高不下,通货膨胀,政府限购的背景下,农民利用集体建设用地建造的小产权房现象不断升温。城市住房需求量越来越多,但农村宅基地又大量闲置,高房价使得老百姓在城里买不起房,在供需缺口下形成的小产权房虽然不合法,但适度的小产权房的开发建设可以农村提供建设资金,推动农村生产力的发展,推动城乡一体化进程。并且对于那些建造在非耕地上的小产权房,在如今保障性住房政府供应不足的情况下,为外来人口提供了可支付的住房。2015年,全国城镇保障性安居工程开工783万套,基本建成772万套,这远远低于商品房的建设水平,也不能满足如今大量的流动人口的住房问题。所以若能在在征地以后,将原先建造在这些被征用土地上的小产权房给与这些农民来居住,不仅解决了其被征地之后的住房保障问题,还减轻了城市保障性住房的压力。由政府对于存量小产权房进行统一管理,不改变原所有者的所有权,原小产权房的所有者仍将获取租金收益<sup>[4]</sup>,将此类小产权房进行出租,提高他们的额外收入,这对于农村地区的脱贫都具有一定的现实意义,同时也消除了小产权房所面临的清除整顿风险。也由此构成了一个覆盖城乡的统一的住房市场,避免房地产二元市场长期割裂<sup>[5]</sup>。

小产权房的良性运行有利于减少地方政府对土地财政的依赖,研究促进土地节约集约利用,房产有序流转的税费调节机制,并且其在客观上扩大了住房供应市场,有利于减轻政府的社会保障压力,尽快促成“住有所居,居有所安”的目的。

小产权房为满足无力购买商品房的有住房需求的人提供了一种选择,也为外出务工人员承租住房提供了一种选择。任辉<sup>[6]</sup>还发现农民进城后导致大量宅基地闲置,允许农民将宅基地及房屋用于交换经济房,空出来的用地指标通过

流转增加了经济房的城市规划用地。并且随着小产权房市场的发展,可以缩小城乡差距,小产权房可以吸引城镇居民前往农村居住,有利于强化城市经济的辐射,带动作用,促进城乡文化的相互交流与融合,实现城乡统筹发展<sup>[7]</sup>。通过集体土地上的建设,吸引城市人口来居住、投资,能够促进农村第二产业和第三产业的发展,提高农村剩余劳动力的就业率,加快农村向城市化迈进的步伐和新农村建设的步伐。这对于积极开发就业岗位,解决被征地农民在市民化过程中的就业问题,拓宽贫困劳动力就地就近就业渠道,提高贫困地区人口素质,增强创业和就业的能力也具有重要意义,可实现脱贫的可持续性,使城镇化后的农户拥有稳定而持续的收入来源,进而能在城镇中生活下去<sup>[8-12]</sup>。

由于小产权房不交土地出让金的性质,使得小产权房可保持转化为保障性住房具有低成本优势。保证保障性住房的可流转型和持久性,真正做到惠及民生,将那些不符合条件转性为国有土地的小产权房由政府承租后纳入廉租房保障用途,也可以缓解城市用地的压力<sup>[13-17]</sup>。并且政府的这一行为可以节约建设周期,提高效率,尽可能短的时间最大限度满足保障性住房对象的需求,减少小产权房的空置。将小产权房纳入到城市住房保障体系中,不仅可以节约保障住房的建设成本,还可以将原本进行这部分保障性住房建设的规划用地作为普通商品房用地推向市场,获得土地出让收益<sup>[18-23]</sup>。

现在的贫困问题大多是在自然条件差、经济基础弱的地区。恶劣的生存环境与贫困问题通常是互为因果的,此类“一方水土养不了一方人”的扶贫对象只有通过异地搬迁扶贫才能从根本上解决脱贫问题和发展问题,因地制宜确定安置模式和人口规模。在异地搬迁的过程中,首先要以贫困人口的发展需要为本,推进贫困人口市民化。但由于他们的收入水平低,且城市的建设用地有限,在这个阶段,可将发展较好的城镇的小产权房提供给这些贫困人民来居住,这些贫困人口也可暂时在当地的乡镇企业工作以实现他们在城镇的稳定就业和生活。这对贫困地区的脱贫具有重要意义<sup>[24-28]</sup>。

#### 5 结论

若能实现集体土地入市,使得集体土地能够平等的进入土地市场,真正的实现“同地同权同价”,这也会增加小产权房的价值,对于当地的农民来说,可以以更高的价格出售或者出租,提高了农民的收入。小产权房会加速城乡一体化的进程,会带来人口聚集效应,创造了就业机会,也促使了城乡资本的双向流动,对于打破城乡二元界限具有重要意义。并且目前小产权房的现象普遍,小产权房占地较多,若政府采取强制拆除小产权房的措施予以消除的话,需花费较大费用,且可能存在房主的强烈抵制,引发社会矛盾。在这样的情况下,将小产权房转化为保障性住房的举措似乎更合适,将不符合条件转性为国有土地的小产权房由政府承租后纳入廉租房保障用途,给该类存量小产权房一个合法的身份出路,也可以缓解城市用地的压力。将小产权房纳入到城市住

生树立正确的就业观念。影响学生出国就业的因素除了他们自身应当具备的能力外,还有一些外部原因直接影响了他们是否做出出国就业的选择,而这些原因往往较为复杂,比如来自家庭的支持、经济因素、未来发展前景和医疗养老保障等。这需要学校的就业中心发挥职能,从学生职业生涯规划课程设置,到就业信息的提供、招聘会的组织、对外企业的合作联系等方面做出有效的安排指导和联络服务。就职业生涯规划的课程设置方面,学校应当从低年级学生开始开设职业生涯规划课,内容应当涵盖广泛,包括一些求职技能技巧、特殊问题的处理、心理辅导、职业道德培养等方面,引导学生树立正确的择业观和就业观,尽早做好为职业规划和准备;在招聘会组织和对外企业联系服务方面,就业中心应当不断与新的企业建立合作,为学生提供最新就业分类信息,组织高水平招聘会,帮助学生通过学校找到学生满意和稳定可靠的单位,提高学生就业率;对已经毕业的学生做好跟踪随访服务,对毕业后稳定的就业、再次择业、困惑和心理问题进行调研,形成全面的就业报告,宏观掌握学生毕业后的就业发展动态,找出问题,为进一步完善就业服务体系建设提供借鉴。

#### 4 结语

综上所述,农业高职院校学生的就业问题是与学校教

(上接第 261 页)

房保障体系中,还可以节约保障性住房的建设成本。并且若将小产权房作为租赁房由政府定价后交由农民进行管理,用租金来作为农民长期的稳定的收入来源,可以解决土地被占用之后的农民就业和长期收入保障问题。这对于解决农村贫困问题也具有重要意义。

最后建立统一的城乡土地和住房市场对于城镇化进程具有重要意义,对于改善城乡二元化,达到城乡资源能够自由配置,最终解决农村的脱贫问题。

#### 参考文献

- [1] 黄忠.城乡统一建设用地市场的构建:现状、模式与问题分析[J].社会科学,2018(2):83-94.
- [2] 王兴平,顾慧.我国开发区规划 30 年:面向全球化、市场化的城乡规划探索[J].规划师,2015(2):84-89.
- [3] 蔡继明,陈玉仁,熊柴.城市化与耕地保护[J].经济动态,2015(5):78-86.
- [4] 李杰,李冬浩,吕萍.小产权房纳入城市住房保障体系的可行性分析:以北京市为例[J].中国房地产,2013(14):59-69.
- [5] 刘敬爱.小产权房转为保障性住房的驱动因素分析[J].工程管理学报,2012,26(1):94-97.
- [6] 任辉.利益衡量视角下“小产权房”的出路探究[J].西南政法大学学报,2009,11(1):51-57.
- [7] 张素华,张鑫.“小产权房”规制路径新探:以存量“小产权房”的调控为突破口[J].中南大学学报(社会科学版),2017,23(2):34-42.
- [8] 宋志红.小产权房治理与《土地管理法》修改[J].中国土地科学,2010,24(5):70-75.
- [9] 程浩.中国小产权房:现状、成因与问题[J].中共中央党校学报,2009,13(2):62-67.
- [10] 陈耀东,吴彬.“小产权”房及其买卖的法律困境与解决[J].法学论坛,2010,25(1):49-55.
- [11] 程浩.深圳小产权房有限合法化的政策选择[J].学术研究,2013(6):48-53,68.
- [12] 林超.统一市场视角下城乡建设用地制度变迁分析:基于不完全产权

学、实践、就业指导等多方面相关联的问题,对于畜牧兽医专业的学生来说,要想在毕业后从事本专业的科研和职业发展,必须应当具备较强的理论与专业技能,想要在该领域有较好地发展,必须积累丰富的工作经验。在“一带一路”发展战略背景下,农业高职院校应当牢牢抓住国际发展机遇,鼓励学生出国就业,使他们拓宽眼界,积累经验,同时为学生选择出国就业做好服务,不断探索改进教育教学模式,完善就业服务体系,提高学生的国际就业能力和行业竞争力,使更多的学生选择出国就业,为“一带一路”沿线国家及世界农业发展做出贡献。

#### 参考文献

- [1] 杨育智,刘玲,弓俊红.地方农业院校畜牧兽医类毕业生就业现状及对策研究[J].黑龙江畜牧兽医,2015(23):280-283.
- [2] 黄亚妮.“一带一路”背景下的中国高职教育国际化策略[J].深圳职业技术学院学报,2017(6):8-12.
- [3] 杨柳.“一带一路”背景下高职国际化人才培养策略[J].合作经济与科技,2018(16):149-151.
- [4] 刘锐,吴英.高职畜牧兽医类专业学生就业观调查分析[J].当代职业教育,2015(6):76-77.
- [5] 王春明.高职畜牧兽医专业学生就业的探索与研究[J].山东畜牧兽医,2017,38(2):58.
- [6] 姜文联,方心灵,黄爱芳,等.高职畜牧兽医专业人才需求调研与分析[J].中国畜牧兽医文摘,2016,32(5):234-235.
- [7] 生命周期模型[J].中国农村观察,2018(2):30-46.
- [13] 李永乐,舒帮荣,石晓平.城乡建设用地市场:分割效应、融合关键与统一路径[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(3):103-111.
- [14] 王欢,杨学成.关于建立城乡统一建设用地市场的风险评估[J].经济与管理,2016,30(1):71-76.
- [15] 文兰娇,张安录.论我国城乡建设用地市场发展、困境和整合思路[J].华中科技大学学报(社会科学版),2017,31(6):74-81.
- [16] 吴义士,李祚.改革开放四十年的城市新区发展及转型展望:基于城乡土地制度演进的视角[J].现代城市研究,2018(4):2-6.
- [17] 雷明.论习近平扶贫攻坚战略思想[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(1):1-11,160.
- [18] 王灵桂,侯波.精准扶贫:理论、路径与和田思考[M].北京:中国社会科学出版社,2018.
- [19] 李永乐.房价、要素流动与城镇化发展[M].北京:社会科学文献出版社,2015:85-89.
- [20] 陈广桂.房价、农民市民化成本和我国的城市化[J].中国农村经济,2004(3):43-47.
- [21] 陆铭,欧海军,陈斌开.理性还是泡沫:对城市化、移民和房价的经验研究[J].世界经济,2014(1):30-54.
- [22] LIU H J, YI D C, ZHENG S Q. Small property rights housing in major Chinese cities: Its role and the uniqueness of dwellers [J]. Habitat international, 2018, 77: 121-129.
- [23] WANG L L, SUN T S. Capitalization of legal title: Evidence from small-property-rights houses in Beijing [J]. Habitat international, 2014, 44: 306-313.
- [24] WANG X R, HUI E C M, SUN J X. Population migration, urbanization and housing prices: Evidence from the cities in China [J]. Habitat international, 2017, 66: 49-56.
- [25] YE J P, WU D Y, WU J. A study on the Chinese housing policy during social transition: Practice and development [J]. Housing finance international, 2006, 20(3): 50-58.
- [26] LUO J J, ZHANG X L, WU Y Z, et al. Urban land expansion and the floating population in China: For production or living? [J]. Cities, 2018, 74: 219-228.
- [27] LIU Y, FAN P L, YUE W Z, et al. Impacts of land finance on urban sprawl in China: The case of Chongqing [J]. Land use policy, 2018, 72: 420-423.
- [28] DING D R. Policy and praxis of land acquisition in China [J]. Land use policy, 2007, 24(1): 1-13.