

中国城市土地与住房供给效率研究

张健华 陈冠丞 董 懿

摘 要：土地和住房市场在中国经济奇迹的创造过程中扮演着不可替代的角色，其未来走向也对中国经济实现从高速到高质量发展的转型升级至关重要。本文发现：一方面，住宅土地供给存在严重的空间失调和结构错配。大城市人口增长快、经济体量大，人均住宅面积小，但也正是这些地区所分配的住宅土地供给面积严重不足；发达城市在本就十分有限的住宅土地供给中还存在大比例的低流动性用地。两者叠加大大降低了我国大都市的住房供给弹性，为少数地区房价的“刚性泡沫”提供了支撑，更阻碍了劳动力在区域之间的均衡流动。另一方面，城镇用地的面积配额在城市之间配置不均、用途结构已经过时。在最大化经济效益的目标下，我国部分发达地区的建设用地供给与最优规模尚存在一定缺口，且这一缺口在十年间有所扩大，而偏向工业用地的规划思路虽然曾经行之有效，但随着工业用地分配效率减弱、住宅用地不足日趋严重，已经难以为继。有鉴于此，当务之急是从顶层设计和政策实施上正视人口向大城市流动的客观经济规律，减少对城市住宅用地供给规模的限制并在其中增加自由流通住宅的供给比例。

关键词：土地供应；住房存量；用地结构；分配效率

中图分类号：F293 文献标志码：A

DOI:10.20163/j.cnki.11-3651/f.2024.05.009

Efficiency of Urban Land and Housing Supply in Chinese Cities

Abstract: The land and housing market plays an irreplaceable role in the process of creating China's economic miracle, and its future trend is also crucial to the transformation and upgrading of China's economy from high-speed to high-quality development. This paper finds that: on the one hand, there is a serious spatial imbalance and structural mismatch in the residential land supply. Large cities have rapid population growth, large economic volume and small per capita residential area, but it is the residential land supply area allocated in these areas that is seriously insufficient; developed cities still have a large proportion of low liquidity land in the very limited residential land supply. This greatly reduces the elasticity of housing supply in China's metropolises, provides support for the "rigid bubble" of housing prices in a few areas, and hinders the balanced flow of labor force between regions. On the other hand, the area quota of urban land is unevenly allocated among the cities. Under the goal of maximizing economic benefits, there is a gap between construction land supply and the optimal scale, and the gap has expanded in years. Furthermore, the shortage of residential land has become an increasingly serious problem. In this view, it is urgent to face up to the objective economic law of population flow to big cities from the top-level design and policy implementation, reduce the restriction on the supply scale of urban residential land, and increase the supply proportion of free circulation housing supply. Focusing on China's pivotal housing and land markets, this paper identifies and quantifies the structural problems with detailed data and rigorous research, and puts forward policy recommendations with practical value.

Keywords: Land supply; housing stock; land use structure; allocation efficiency

一、我国城市土地和住房的基本供给制度

土地和住房市场是过去几十年中国经济实现超常增长的重要原因,为“中国奇迹”的实现提供了关键驱动力。在我国,政府控制农用地的征收、完全垄断土地一级市场。通过中央和省政府“自上而下”的土地利用总体规划和地方政府“自下而上”的意见反馈,我国政府制定了土地配额制度,地方政府能够参与土地开发规模面积的决定过程并在短期内对土地供应结构进行实质性的控制。政府在决定土地分配过程中还考虑到促进区域协调发展与缓解地区间不平等^①,包括大中小城市,以及沿海与西部城市经济发展的差异。近些年,部分大城市房价居高不下的根本原因是政府严格控制住宅土地的出让面积,以极其有限的供给催生了“坚硬的房价泡沫”。几十年来持续、大幅度的行政干预有着“共同富裕”的良好出发点,但却导致土地这一重要资源在空间上出现严重的配置失衡,其中住宅用地的错配问题尤为突出。

福利房分配的取消^②,以及住房抵押贷款^③的推出,刺激了中国房地产的大繁荣。从2004年开始,中国的商品房价格开始飞速上涨。伴随房价上涨的,是各地尤其是中小城市的大规模住房

建设。2012年后,部分地区的房地产市场开始转冷,高空置率及高库存又成为新的问题。2016年开始,大多数城市开展了以“严”为主基调的房地产市场调控,超过150个城市制定了去库存政策。党的十九大报告提出“坚持房子是用来住的、不是用来炒的”定位。“房住不炒”的概念此后又在多个重要场合被屡次重申,并写入2020—2022年的政府工作报告。近两年来,针对房市的调控持续加码,对于房企融资推出了“三条红线”和房贷集中度管理两项政策,部分城市针对住宅土地一级市场开始推行“两集中”的供地模式。2022年以来,中央和地方相继推出房地产相关政策,涉及调控、利率、住房保障、土地供应、税费优惠等多个方面,以实现房地产市场的供需平衡和稳定发展。

房地产是资金密集型行业,不仅自身体量庞大,还深深嵌入中国的金融体系,影响整个经济系统运行。首先,住房在中国家庭资产中占比最大,2023年末我国个人住房贷款余额38.17万亿元,在当年GDP中占比约30%。其次,中国地方政府不仅严重依赖土地出让收入,还通过地方政府融资平台以土地储备和未来土地使用权出让收入作为抵押进行债务融资。再次,我国的企业也依赖房地产相关资产作为抵押品借款,同样还有许多非房地产企业大量投资、囤积土地以期获利。最后,银行向家庭、房地产开发商、地方政府和有房地产资产明确或隐含支持的公司提供贷款,其资产负债表也相应受房价和地价变动的影响。

二、我国城镇土地和住房典型事实分析

基于自然资源部整理发布的地块出售数据^④,

-
- ① 1980年全国城市规划工作会议提出“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的规划方针。1989年颁布的《中华人民共和国城市规划法》规定“严格控制大城市规模,积极发展中等城市和小城市”。
- ② 1988年,国务院决定开展住房制度改革。1991年《关于全国推进城镇住房制度改革意见的通知》和1998年《关于进一步深化城镇住房制度改革、加快住房建设的通知》相继落地,住房制度加快了市场化改革。2003年,我国召开首次“全国房地产工作会议”,发布《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》,明确房地产业“已经成为国民经济的支柱产业”,并将“实现多数家庭购买或承租普通商品住房”作为我国住房供应的发展方向,我国城镇住房供给制度进入市场化时代。
- ③ 人民银行制定了购房者以优惠利率获得住房抵押贷款的政策,并在1998—2002年5次下调房贷利率;中国的住房抵押贷款额在2005年超过日本,至今居于亚洲首位。人民银行还制定了其他支持房地产市场的政策,包括扩大房地产贷款范围,允许开发商进行预售。

-
- ④ 2003年,原国土资源部发布《关于建立土地市场动态监测制度的通知》,中国土地市场网开始提供部分地区和类别的地块供应信息。2006年,《招标投标挂牌出让国有土地使用权规范》和《协议出让国有土地使用权规范》正式施行生效,其中明确规定“国有土地使用权出让计划以及细化的地段、地块信息应当同时在中国土地市场网上公布”。

考虑了住房土地开发、存量折旧和农民带房入城，本文构建了中国从2010年开始、覆盖320多个城市、区分产权结构的住房存量数据，并采用爬虫技术长期收集维护所有成交的城镇建设用土地块信息。在定量测算过程中，本文以地块级别的数据推断城市的新增建设规模，针对不同城市、不同类别和不同房龄的住宅分配折旧拆除率，并且首次为每个城市估算带房入城的农民数量和住房面积，尽可能周详、精细地考虑住宅建设的所有组成部分。本文采用的数据兼顾地区差异与产权结构，为研究提供了重要依据。

（一）住宅土地的供给结构

1. 住宅土地供给的空间结构不合理

从中国城市的住宅用地供给与城镇人口和经济体量的关系来看，在我国的小城市中，人口增长和经济总量占比大的城市获得了更多的住宅土地供给份额。但在人口数量原本就较大的城市中，人口增长越快、经济规模越大的城市只能得到更有限的住宅用地供应。发展中小城市，以土地供给抑制大城市发展的战略，导致大城市在面临大量人口流入和买房难度较高的前提下只能获得更加有限的土地供给。中小城市人均居住面积大、需求较弱却获得了更多的住宅土地（图1、图2）。

从起点住房状况与后续住房用地供给的关系来看，越是初始人均建筑面积低、住房供给待改善的城市，后续的住宅土地供给越少。这拉大了城市之间居住水平的差异，助长了大城市人多房少、小城市人少房多的区域错配。同时，地价以及土地出让金不是住宅土地供给的决定因素，且地价和房价紧密相连。从各城市的房地产市场运行状况与此后住房用地供给的关系来看，住房价格高的城市，后续获得的住

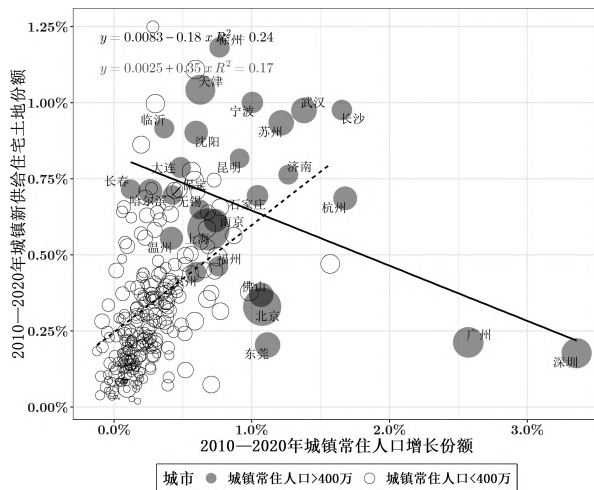


图1 2010—2020年中国各城市人口增长 VS 期间住宅土地供给份额

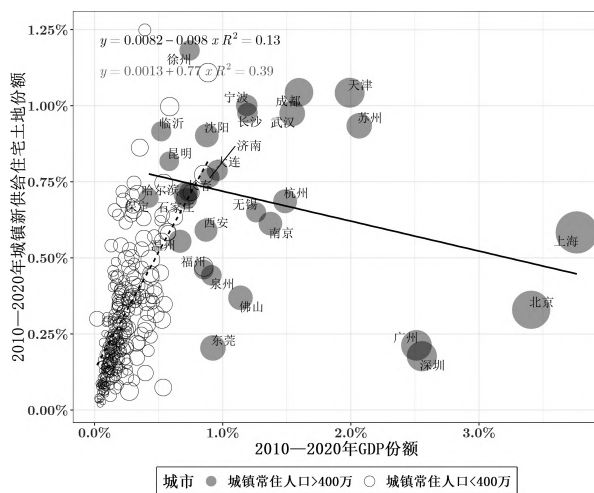


图2 2010—2020年中国各城市GDP份额 VS 期间住宅土地供给份额

注：图中x轴是2010—2020年之间该市增长的城镇人口和GDP在全国中的份额，y轴是2010—2020年间该市成交的住宅土地面积加总在全国加总中的份额，样本分为大城市（实心、拟合实线，2010年的城镇常住人口超过400万）和小城市（空心、拟合虚线，2010年的城镇常住人口小于400万），气泡大小代表该地2010年的城镇常住人口。

宅土地供给越少。大城市的住房需求旺盛而土地供给却少于小城市，造成房价水平高、增长快（图3、图4）。

2. 住宅土地供给的产权结构失衡

我国的住房保障系统由商品房、经济适用房、廉租房，以及共有产权房组成。其设立的初

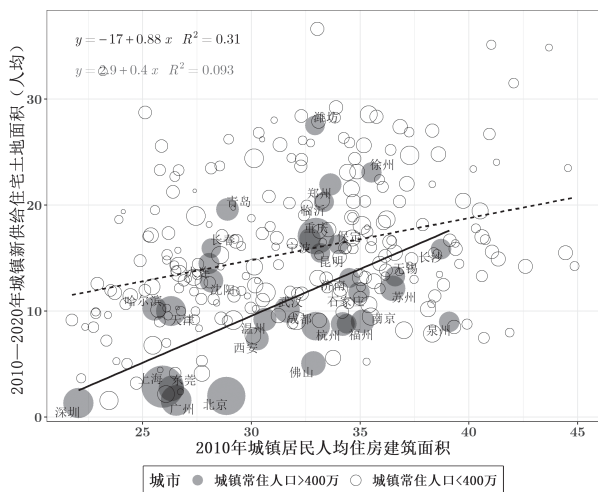


图3 2010年人均住房面积 VS 此后住宅土地供给面积

注：图中x轴是2010年该市城镇居民人居住住房建筑面积，来自2010年人口普查分县资料；y轴是2010—2020年间成交的住宅土地面积加总后除以2010—2020年间该市的平均城镇人口，样本分为大城市（实心、拟合实线，2010年的城镇常住人口超过400万）和小城市（空心、拟合虚线，2010年的城镇常住人口小于400万），气泡大小代表该地2010年的城镇常住人口。

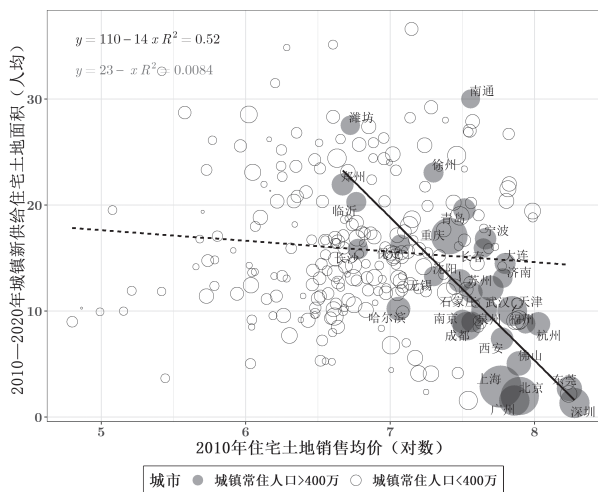


图4 2010年住宅土地成交均价 VS 此后住宅土地供给面积

注：图中x轴是2010年该市住宅土地成交均价，y轴是2010—2020年间成交的住宅土地面积加总后除以2010—2020年间该市的平均城镇人口，样本分为大城市（实心、拟合实线，2010年的城镇常住人口超过400万）和小城市（空心、拟合虚线，2010年的城镇常住人口小于400万），气泡大小代表该地2010年的城镇常住人口。

衷是为低收入群体提供住房保障并分流部分商品住房的需求，但供给存在区域不平衡。以人口变化为衡量需求的主要力量，小城市的需求较小而

供给较充分，因此房价上升和震荡的幅度较小；大城市房地产市场的需求端是人口涌入和投机冲击，供给端是人为规划产生的低弹性土地成交，其中近一半流通受限。人口增速快、房价水平高的地区获得的自由流通住宅用地较少，而高比例的限制性流通住宅供给挤占了本就不足的商品房供给，推高了房价增速和波动（图5）。

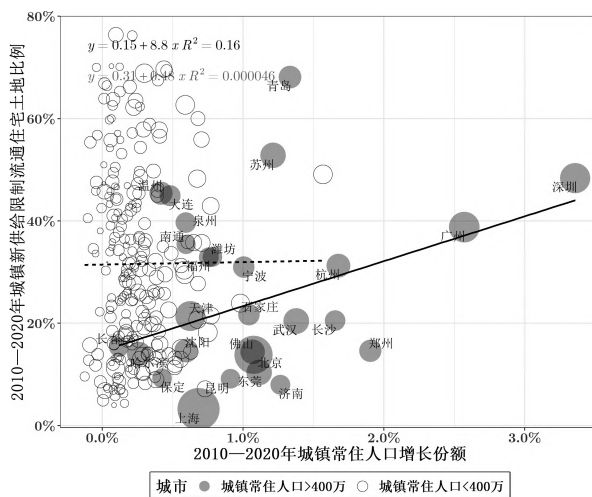


图5 2010—2020年城镇常住人口增长份额 VS 期间限制流通住宅土地供给比例

注：图中x轴是2010—2020年之间该市增长的城镇人口在全国城镇常住人口增长中的份额，y轴是2010—2020年间该市成交的住宅土地面积中限制性流通住宅份额，样本分为大城市（实心、拟合实线，2010年的城镇常住人口超过400万）和小城市（空心、拟合虚线，2010年的城镇常住人口小于400万），气泡大小代表该地2010年的城镇常住人口。

综上，利用2007年以来每一宗住宅用地的微观数据，基于地方政府能够决定城市建设用地出让类别的前提，经研究城市住宅土地的供给结构，我们发现住宅土地供给存在明显的空间失衡、结构失调问题。首先，空间结构不合理。越是人口增长快、原本住房面积较小、房价水平高、亟需改善住宅供给的地方，住宅土地供给量越少。大城市中所受的供给扭曲更甚。中小城镇战略指导下大城市依然面临更多的人

口流入和更艰难的买房条件，有限的土地供给让本就较差的居住条件雪上加霜。其次，产权结构不合理。越是人口增长快而原先限制性流通住宅比例高的地区，获得的自由流通住宅用地就越少。住宅土地的空间和结构错配在我国发达地区交织。

（二）城镇住房供需分析

1998年开始，我国的住房市场进入了市场化的大发展时代。从存量看，1978—2020年，中国城镇住宅存量从不到14亿 m^2 增至约410亿 m^2 ，城镇人均住房建筑面积从8.1 m^2 增至45 m^2 ，在近十年增长幅度近50%。从房价看，我国商品住宅销售价格快速上涨，商品住宅平均成交价格从2000年的1854元/ m^2 上升到2020年的9376元/ m^2 ，尤其是一二线城市在绝对水平和相对水平上都达到举世瞩目，引发了各界长期热议。

1. 我国住房总量已经达到较高水平

以2010年的人口普查数据为起点，考虑土地转化的住房、住房拆除折旧、农民带房入城，我们测算各城市当年区分不同类别的住房存量。根据人口普查资料，2000年的城镇住房总量约为95亿 m^2 ，住房总存量在2000—2010年间基本翻倍。结合当年城镇常住人口规模，2010年我国城镇居民的人均住房建筑面积约为30.5 m^2 ，相比2000年的人均23.3 m^2 增长了约31%。截至2020年，我国城镇住宅存量达410亿 m^2 ，城镇人均住房建筑面积达45 m^2 ，套户比达1.12，位于国际中游左右（图6），2010—2020年增长约50%。

2. 住宅供给的空间结构不合理

目前我国已有近250个城市的人均居住面积达到或超过了住房城乡建设部提出的“较为

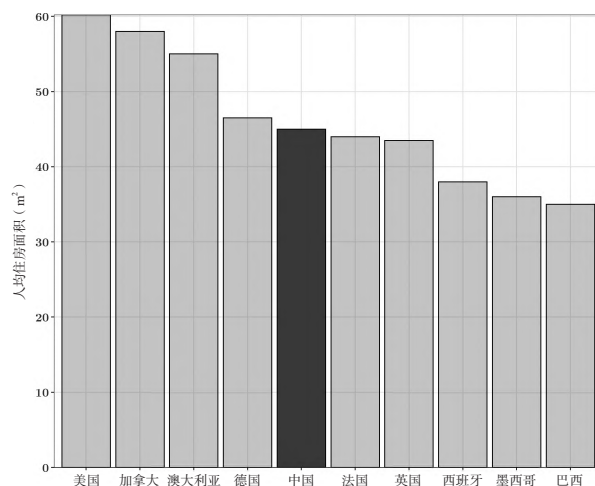


图6 人均住房建筑面积比较

注：图中除中国以外国家的人均住房建筑面积是2017年数据，中国的数字是2020年数据。其他国家的数据来源是美国专业房地产中介网站Point2homes；中国数据来源国家统计局普查数据、土地市场网和作者计算。

舒适”^⑤居住标准，覆盖约65%的常住城镇人口，其中大多位于中小城市。过去十年全国性、大规模的新增住房建设主要发生在人口增量少、生产效率较低而供给水平较高的中小城市。而生产率高、原本居住面积较小、人口流入大且对于劳动力的容纳接近瓶颈的大城市却只有有限的住房净供给，深圳、广州两城市甚至出现负增长。2020年底，我国也存在严重的住宅积压问题。我国人均城镇住宅建筑面积超过60 m^2 的城市多于75个，而这些城市平均待竣工的住房面积仍有人均14 m^2 ，且这些城市几乎全部具有人均收入低、房价水平低、财政压力大的共同特征，潜在的风险亟待重视。

3. 供需失调广泛存在

当前中国住房的总供给已经超过总需求，但北上广深和强二线城市存在严重的供不应求，一线城市现有住房存量仅是理想规模的一半左右，而大量的中小城市面临1.5以上的供需比例

⑤ 人均40 m^2 的使用面积。

表 1 住房供给的合理水平与实际水平对比

单位: 亿 m²

地区	城市个数	时段	实际供给	合理供给	供需比例
全国	325	2000—2010	93.55	119	79%
一线	4		7.3	15	49%
二线	34		22.76	28	81%
三线	76		27	33.7	80%
四线	211		36.49	42.3	86%
全国	325	2010—2020	219.44	165	133%
一线	4		5.32	10.2	52%
二线	34		58	65	89%
三线	76		64.56	43	150%
四线	211		91.56	46.8	196%

注: 1. 合理的住房供给水平指依照美国的供给状况推断的中国城市所需要的住房面积;
2. 2000—2010 年的实际供给水平来自人口普查资料, 两个时段的供给水平都考虑了农民带房入城和住房拆除面积;
3. 城市的分类按照 Fang et al. (2015)。

(表 1), 且仍有过半数的城镇住房不能自由交易。高速增长的全国人均面积掩盖了地区间住房供给条件差异的扩大: 中小城市的住房面积在此期间快速扩大, 达到了部分发达国家的水平, 而一线超大城市的住宅土地供给少、人口流入规模大, 甚至出现了人均住房面积下降的状况。在小城市住房存量较大的前提下, 供给积压也十分严重。

先从住房增量来看过去住房建设面积的总体水平和地区差异。我国在 2000—2010 年的住房供给水平存在较大的缺口, 仅能满足八成不到的总需求, 需要补充 25.45 亿 m² 的住房规模。分地区来看, 全国不同经济发展程度的城市都面临供给不足的状况, 一线城市的实际供给不足合理水平的一半, 其他地区则比较趋同, 供需比例在 80%~86% 之间。总的来说, 这一时期我国的住房建设规模虽然较大, 但对于人口城镇化、经济增长带来的需求还未能完全满足, 尤其是 4 个超大城市的供给水平缺口较大。而在 2010—2020

年, 整体的供给水平大幅度上升 (是前一时段的 2 倍以上), 导致全国出现了 1/3 过剩, 超过合理供给水平近 56 亿 m²。同时, 这十年的住房供给出现了明显的空间错配。一线发达地区的供给不足相较于十年前仅有小幅改善 (供需比例提高了 3%), 实际供给水平为 5.32 亿 m², 比合理水平低 4.88 亿 m²。二线城市的供需比例有了小幅提高, 但依然存在 11% 左右的缺口有待满足。由于一线城市存在比较严格的人口管控规划, 三四线城市的人口又存在向区域中心流动的趋势, 二线城市的合理供给规模在第二个十年经历了最大幅度的增长。在全国有余、发达地区大幅收紧的现实下, 正是小城市的住房建设驱动了全国层面的过剩。三线城市在此期间的供需比例达到 150%, 实际的建设面积比合理的水平多了 21 亿 m², 将这部分用于一二线城市就能完全覆盖其需求并有剩余。四线城市在此期间更是积累了大量的合理范围之外的房地产建设, 供需比

表 2 2010—2020 年我国城镇住房规模

年份	普查起点+土地转化				官方数据	
	加总 (亿 m ²)	限制流通住宅 (亿 m ²)	自由流通住宅 (亿 m ²)	城镇人均建筑面积 (亿 m ²)	城镇人均建筑面积 (m ²)	城镇人口 (亿人)
2010	193	130	62.6	28.7	31.6	6.7
2011	205	134	70.8	29.3	32.6	6.99
2012	224	141	82.7	31	32.9	7.22
2013	250	151	98.6	33.5	33.9	7.45
2014	275	162	113	35.9	34.8	7.67
2015	303	175	128	38.2	35.8	7.93
2016	331	188	143	40.4	36.6	8.19
2017	355	199	157	42.1	36.9	8.43
2018	376	208	168	43.5	39	8.64
2019	393	215	178	44.5	39.8	8.84
2020	411	222	189	45.6	38.6	9.02

注：1. 加总、限制流通住宅、自由流通住宅的单位是亿 m²、城镇人口的单位是亿人，人均建筑面积的单位是 m²；
2. 数据来源是中国土地市场网、人口普查数据、各省市第七次人口普查公告和笔者计算。

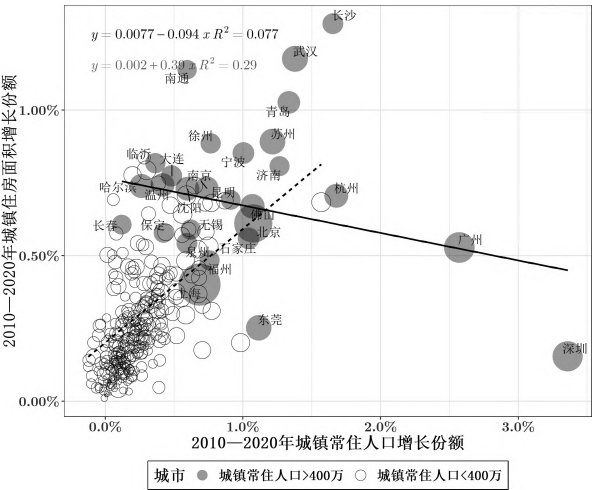


图 7 2010—2020 年城镇常住人口增长份额 VS 期间住宅面积供给份额

注：图中 x 轴是 2010—2020 年之间该市增长的城镇人口在全国城镇常住人口增长中的份额，y 轴是 2010—2020 年间该市净新增的住房面积加总在全国加总中的份额，样本分为大城市（实心，2010 年的城镇常住人口超过 400 万）和小城市（空心，2010 年的城镇常住人口小于 400 万），气泡大小代表该地 2010 年的城镇常住人口。

例接近 2 倍。将过去 20 年合并起来看，实际供给水平在 313 亿 m²，理想的供给水平之和则在 284 亿 m²，总体的供需水平在 1.1 左右，一二线发达地区的住房短缺在 25 亿 m² 左右，过剩的建设主要发生在三四线欠发达地区。

4. 我国当前的城镇住房总规模及其结构分析
利用翔实完整的土地数据和各地的普查数据，本文发现我国的城镇住房总量总规模在过去十年间不断上升，在 2020 年底的总量接近 410 亿 m²，人均建筑面积超过了 45m²，在国际比较中已达到中游水平并超过了住房城乡建设部 2019 年的数据 39.8m²/人（表 2）。

首先，从城镇人口的增长和住宅建设的关系来看，图 7 表明，在小城市中，确实是人口增长占比多的城市获得了更多的新增住宅面积份额，但与之恰恰相反的是，在人口数量原本就大的城

市中，人口增长快的城市新增住宅面积份额反而更加有限。尤其是深圳市，以超过 3% 的新增城镇人口占比却仅获得了不到 0.3% 的新增住房供给。这一现象也和住宅土地的分配模式相一致。由于集聚效应、学习效应以及地区间公共服务的巨大差异，人口伴随产业和资源向区域中心和国家大都市圈流入是高效集约用地、推动经济效率提升的大趋势，但本节的数据分析显示我国的住房供给却对此客观规律采用行政力量加以抑制。这不仅加剧了住房供需的错配，更有可能对劳动力的地区优化配置、经济增长和居民福祉带来负面影响。

其次，从住房建设与经济发展的关系来看，Hsieh 等人发现，在 1990—2010 年的美国，住房建设在生产效率较低的地区反而呈现更大的规模，引发了生产率与地区就业规模的错配。Glaeser 等人则发现中国在 2000—2010 年之间同样存在类似的现象。本文发现，这一现象在 2010—2020 年依然存在：图 8 显示十年间住房建

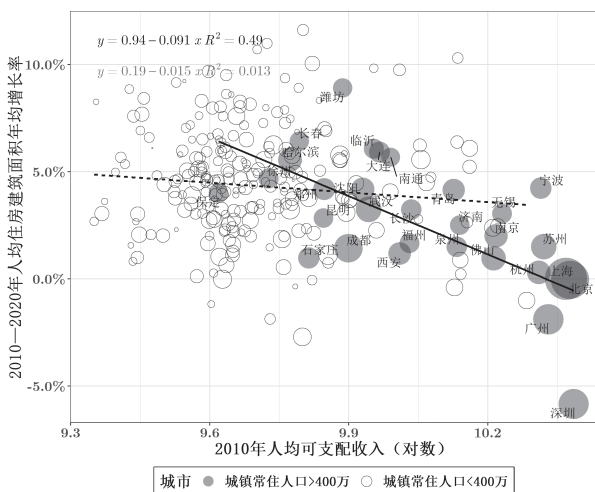


图 8 2010 年人均可支配收入 VS 人均住宅面积年均增速

注：图中 x 轴是 2010 年该市城镇居民人均可支配收入；y 轴是 2010—2020 年间该市人均住宅面积年均增速，样本分为大城市（实心，2010 年的城镇常住人口超过 400 万）和小城市（空心，2010 年的城镇常住人口小于 400 万），气泡大小代表该地 2010 年的城镇常住人口。

设主要发生在低收入地区（低效率），而效率更高的大中城市仅能获得更有限的住房供给建设，导致可容纳的人才规模低于理想状态，而这既降低了居民的幸福感，也影响了城市的经济潜力。

2021 年，在住房城乡建设部的委托下，中国城市规划设计研究院开展研究并发布《城镇家庭居民“住有所居”量化指标研究报告》。报告提出，在中国，城镇居民人均住房使用面积在 20m^2 以下属于“不达标”； $20 \sim 30\text{m}^2$ 之间属于“待提升”； $30 \sim 40\text{m}^2$ 范畴内属于“较舒适”；超过 40m^2 为“超上限”，有可能落入“贪大求洋”的住房消费模式，需要警惕。报告指出，住有所居面积标准区间（ $20 \sim 40\text{m}^2$ ）适用于所有城市。在 2010 年的人口普查填写指南中明确指出，住宅的建筑面积和使用面积按照 0.7 的比例折算，因此所有人均住房使用面积等于建筑面积乘以 0.7 的系数。根据此标准，本节按年度将所有城市分为 4 类。表 3 显示，2010 年，我国有超过 130 个城市的住房条件不达标，接近 170 个城市的供给有待提升，短缺问题较为普遍。而到了 2020 年，超过 3/4 城市人均住房使用面积已经达标。值得注意的是，处在不达标类别的城市数量自从 2016 年开始就较为稳定，其中包含了北上广深和厦门、东莞等东部发达城市。

综上所述，人口增长越快，原本住房面积较小、经济效率高、房价水平高、亟需改善住宅供给的地方，住宅的建设面积越少，而已经具有较大的人均供给面积的中小城市还在持续增大建设规模。

5. 我国城镇住房库存积压情况分析

2015 年 12 月，中央经济工作会议^⑥提出将

⑥ 这一会议中华人民共和国的最高级别经济工作会议，由中共中央和国务院联合召开。

表 3 按不同住房供给条件区分的城市数量和人口份额

年份	城市数量				人口份额			
	不达标	待提升	较舒适	超上限	不达标	待提升	较舒适	超上限
2010	145	171	2	17	0.44	0.549	0.01	0.001
2011	116	197	4	18	0.393	0.594	0.011	0.002
2012	83	211	22	19	0.305	0.65	0.043	0.002
2013	52	207	51	25	0.207	0.661	0.12	0.011
2014	40	185	75	35	0.172	0.601	0.205	0.022
2015	32	149	109	45	0.156	0.498	0.295	0.052
2016	22	121	122	70	0.139	0.401	0.355	0.105
2017	21	99	133	82	0.134	0.355	0.385	0.126
2018	18	90	135	92	0.124	0.323	0.407	0.146
2019	17	81	135	102	0.102	0.311	0.415	0.172
2020	17	70	139	109	0.104	0.266	0.445	0.185

注：住房城乡建设部在 2021 年发布《城镇家庭居民“住有所居”量化指标研究报告》，提供了城镇人均住房使用面积分类标准，城镇居民人均住房使用面积在 20m² 以下属于“不达标”，20~30m² 之间属于“待提升”，30~40m² 范畴内属于“较舒适”，超过 40m² 为“超上限”。

“化解房地产库存”作为结构性改革的五大任务之一，并提出要对供给已经过剩的城市严把土地闸门。我国经由土地转化的新开工和施工中的住宅面积在 2016 年和 2017 年确实出现了大幅度下降（是高点水平的 2/3 左右），但在 2018 年之后却继续加大建设规模，开工和施工规模在 2019 年左右又恢复了“去库存”政策实施前的水平，2020 年底施工中的和未开工的住宅面积在 89 亿 m² 左右，是现有存量的 20% 以上，这还没有计入已经完工但未销售的库存面积。

虽然近年来，我国的住房建设又恢复了 2015 年以前的施工规模，但如果新的建设能够在住房禀赋较差的地区开展，则可以缓解这些地区高企的房价，容纳更多富有创造性的劳动力，实现居民福利和城市发展的双赢。然而 2020 年，

人均规模已经超过 40m² 的小城市才是住房建设的主力军，越是大城市、越是仍然存在严重供给不足的地区，待完工的住房面积越小。2022 年以来，多地逐步放松对楼市的调控，主要包括郑州、兰州和福州等大城市中住房供给较为充足的地区；鉴于这些地区充足的供给，也不禁让人担心宽松政策的实施效果。

和住宅供给存在的地区错配类似，住房积压严重的地区往往就是生产效率和地价（房价）水平都较低的地区。以人均可支配收入衡量的生产效率低意味着对于新增人口的吸引力不足，房价水平低则一定程度上说明消费者对当地住房的需求较弱。一方面是当前的严峻住房积压形势，另一方面是当前和今后可以预期的需求疲软，在中小城市放缓房地产建设速度并逐步、谨慎地消化

现有库存应是当前主要调控方向。

6. 供需情况总结：基准情形

过去几十年，大多数中国城市的房地产市场基本面需求都相当强劲。在人口方面，既有1980—1990年我国婴儿潮一代逐步进入置业期带来的购房需求，也离不开持续、大规模的农村向城市人口迁移。在经济发展方面，国家统计局数据显示2005—2021年我国城镇家庭人均可支配收入年均复合实际增长率达到8%，Fang等人认为，过去十几年中国大部分城市的房价上涨和居民收入增速幅度是匹配的。但在近年来，各地加大了住房建设的力度，虽有2015年和2016两年的房地产“去库存”政策，但却紧跟着大规模的“补库存”，2021年的施工住宅面积达到了65亿 m^2 ，接近2015年去库存前的高点水平。

总体来看，21世纪初前十年的住房供给水平略有不足，距离户均一套住房还有12.3%的缺口，而这一缺口在全国不同地区普遍存在。最缺房子的一线城市实际供给仅能满足理想水平的7成左右；二线城市同样面临供给不足的问题，需要补充840万套住房；三四线城市的供给也存在10%左右的建设需求。而在2010—2020年，整体的供给水平已经基本足够，全国在此期间净新增了1.6亿套可用于家庭户居住的住房，而新增的家庭户只有1亿户，供需比例达到160%。但是全国性的充足不能掩盖一线发达地区严重的供给缺乏。在全国性大规模建设的前提下，一线城市的家庭户增长比例最低，但套户比却严重恶化，从0.7下降到0.6；二线和三线城市的住房供需对比较为健康，在1.1左右；211个四线城市的平均套户比达1.24，应当引起警惕。以家庭数量作为衡量需求的因素则充分考虑了不同地区之间存在的人口特征区别，

得到的结论同样是我国的住房供给在地区之间存在严重的错配。

（三）建设用地的最优分配

首先，城镇用地的总面积在城市之间配置不均。从人口变化看，土地分配与人口流动相悖，大城市的人口流入多、增速快但获得的土地供给较少。从经济发展看，土地供给与经济水平脱钩，收入高、增速快的地区并未匹配足够的新增建设用地。

其次，城镇用地的供给结构不合理。为推动工业化和城镇化，地方政府采用了“以地生财，以财养地”的发展模式：以土地的出让和抵押为基建投资进行融资，又借助基建投资提升土地价格，以较低的价格大量出让工业用地、高价少量出让住宅和商服用地。住宅用地的供给比例常年在20%~30%之间。人口增速高的地区，当地政府也并未调高住宅用地的供应比例，工业用地的成交占比多超过35%。根据城市用地分类与规划建设用地标准规定（表4），住宅用地供给份额应在25%~40%，工业用地的出让份额应占15%~30%，但现实并非如此。与国际上其他国家比较，我国城市在土地存量上同样呈现居住用地比例较低的情况（表5）。

表4 规划城市建设用地结构

类别名称	占城市建设用地的比例（%）
居住用地	25.0~40.0
公共管理与公共服务用地	5.0~8.0
工业用地	15.0~30.0
交通设施用地	10.0~30.0
绿地	10.0~15.0

注：参照住房和城乡建设部和国家市场监督管理总局联合发布的《城市用地分类与规划建设用地标准》。

表 5 中外建设用地结构比较

国家/城市	居住用地占比	工业用地占比
美国	46.80%	5.04%
日本	61.20%	8.16%
韩国	65.05%	9.79%
中国	30.40%	20.20%
纽约	42.52%	3.48%
东京	86.80%	5.78%
首尔	61.00%	0.80%
北京	29.10%	17.90%
上海	28.30%	27.60%
广州	30.90%	26.90%
深圳	23.80%	28.70%

注：1. 美国和纽约数据是来自黄迎春等（2017）；
2. 日本数据来自《日本国家统计年鉴》，东京数据来自《东京都统计年鉴》；
3. 韩国数据来自韩国统计局网站；
4. 中国国家 and 一线城市的数据来自《中国城市建设统计年鉴》。

我国发达地区获得的土地总份额（相对其人口和经济体量）过小，这一定程度上导致了其住宅用地在全国中的份额也较小。但是地方政府具有决定其土地出让结构的自主权，因此可以在有限的总供给中分配更高比例的住宅用地，尽量减小总量错配带来的不利影响，为不断涌入的人口提供住宅保障。但现实并非如此，这些城市非但没有弥补空间错配，反而在供地中继续压低住宅用地的比重，加剧了空间配置失调带来的不利影响。

三、存在的问题及相关建议

基于本文的数据分析，城市建设用地在城市之间存在空间错配和结构失调，其症结在于政府希望通过行政力量的干涉治疗“大城市病”。但简单地限制用地供给一方面对城市发展和劳

动力的最优配置带来了阻碍；另一方面则治标不治本，大城市拥有集聚效应和成本优势。人口向高收入、公共资源丰富的地区流动是客观规律，盲目对抗客观规律并不可取，渐进式的探索方是可行之道。

第一，城市住宅用地供给存在空间错配和结构失衡的问题，应逐步加强市场力量在资源配置中的作用

在“严格控制大城市规模，积极发展中等城市和小城市”和缩小地区间不平等的理念的长期支配下，我国的住宅供给出现了严重的空间错配和结构失衡，大城市面临严重的土地供给不足和流通住宅不充分的问题。按照城镇人口和经济体量分，大城市面临有限的土地供给，中小城市获得更多的住宅土地。越是初始人均建筑面积低、住房供给待改善的城市，后续的住宅土地供给越少。应当从顶层设计和政策实施上正视人口向大城市和区域中心流动的客观经济规律，逐步纾解行政权力、行政功能在引导资源再分配方面的作用，逐步加强市场力量在资源配置中的作用，实现土地资源市场化配置，减少对大城市住宅用地供给规模的限制并在其中增加自由流通住宅的供给比例，减小地区之间公共资源的分配不均。

近年来，房地产整体压力较大。在此背景下，2024年4月30日中央政治局会议提出“统筹研究消化存量房产和优化增量住房的政策措施”。根据这一导向，自然资源部明确了2024年住宅用地供应的具体措施^⑦，涉及对土地市场的综合调控。具体来说，房产库存量大的城市将面临新增住宅用地供应的暂停，而所有城市的新增土地供应量都将受到存量土地活化程度的制

⑦ 2024年4月30日，自然资源部发布《关于做好2024年住宅用地供应有关工作的通知》。

约。在详细政策中，还强调了对保障性住房用地供应的支持。同时，地方政府在供应土地时必须结合当地实际情况，实施以人定房、以房定地的原则。住房和城乡建设部^⑧表示根据人口变化确定住房需求，根据住房需求科学安排土地供应、引导配置金融资源，实现以人定房，以房定地、以房定钱。

根据市场需求和实际情况，各地政府调整本地土地供应节奏和规模。例如，人口增长快、房价上涨压力大的城市可能会增加土地供应，而一些市场过热或土地利用不足的地区则可能会采取更为谨慎的供应策略。另外，推动土地供应方式的多样化，如通过公开拍卖、招标、挂牌等形式，提高土地出让的透明度和竞争性。同时，鼓励采用分期开发和综合开发等方式，避免过度集中供应。

第二，我国存在的住房供给积压和供需错配问题，应针对部分地区开展房地产去库存，适当增加自由流通住宅的供给比例

过去十多年，亟需改善住房条件的大城市几乎止步不前，而生产效率较低、财政压力大、投资依赖严重的中小城市却存在严重的供给积存，部分城市面临较大的库存压力。守住不发生系统性风险底线，逐步改善一线城市和区域中心的供给不足、耐心化解中小城市的供给过剩，是当前保证房地产市场健康运行的方向。同时，在总量较为充足的条件下，在住宅用地中适当增加自由流通住宅的供给比例是当务之急，以此留下更多因为市场力量而被吸引的劳动力资源。

因此，应通过市场化方式加快推动存量商品房去库存，加大保障性住房供给。根据党的二十

届三中全会^⑨，通过完善“保障+市场”的住房供应体系，以政府为主满足工薪群体刚性住房需求，支持城乡居民多样化改善性住房需求，满足多元化住房需求。2023年中央金融工作会议也提出，“因城施策用好政策工具箱，更好支持刚性和改善性住房需求，加快保障性住房等‘三大工程’建设，构建房地产发展新模式”。2024年5月，央行宣布设立3000亿元保障性住房再贷款，用于支持地方国有企业以合理价格收购已建成未出售商品房，用作配售型或配租型保障性住房。住房和城乡建设部也明确要求各地推动县级以上城市开展收购已建成存量商品房用作保障性住房工作。目前，政府购买保障房作为去库存的重要手段之一，被多地积极实践和推广。例如，南京、郑州、重庆等城市已经展开对采取“以购代建”模式盘活存量住房的探索，通过国有企业收购空置商品房用作保障性住房。

同时，可逐步推进地方基础设施建设，扩大劳动力的容纳空间，消解积压的住房库存。2021年12月召开的中央经济工作会议明确提出“适度超前开展基础设施投资”。2022年4月召开的第十一次中央财经委员会也提出要“全面加强基础设施建设”。^⑩基础设施的建设需要巨大的资金保障，因此能够部分地取代房地产这一资金密集行业，有效拉动投资。

第三，城镇用地的供给结构不合理，应在建设用地额度的划分中多供给住宅用地，减少对大城市的限制

中国偏向工业用地的供给策略虽然曾经行

⑨ 2024年7月，党的二十届三中全会提出“加大保障性住房建设和供给，满足工薪群体刚性住房需求。支持城乡居民多样化改善性住房需求。”

⑩ 基础设施建设涉及交通、能源、水利、信息、科技、物流等行业。

⑧ 2024年2月29日，住房和城乡建设部通知要求做好住房发展规划和年度计划编制工作。

之有效，但近年来已经于经济增长无补，近十年工业土地供给比例越大的城市，经济增速越慢。政府低价出让工业用地、高价出让住宅用地的策略是跨期收入最大化之下的理性选择，因为工业用地低出让价格可以带来更大的工业规模，并在后期逐渐产生持续的税收收入。但随着工业用地分配效率降低、住宅用地不足日趋严重，已经到了需要作出转变的阶段。地方政府也应当认识到固有模式难以为继，多供给住宅用地既是民生工程，也有利于经济增长。应减少对大城市建设用地，尤其是住宅用地供给规模的限制。

因此，应根据城市发展规划和人口增长趋势，合理确定住宅用地供应规模和布局。根据城市发展规划和市场需求，调整土地用途结构。例如，增加住宅用地供应，减少工业用地供应，或调整商业用地的配置，以优化土地资源的使用。同时，应加强对特大城市建设用地使用的监管力度，确保土地资源的合理利用和节约集约。

我们也需意识到，多供给住宅用地与减少对大城市的限制并不是孤立的政策措施，而是需要与其他相关政策措施相互配合、协同推进。例如，在增加住宅用地供应的同时，还需要加强房地产市场调控、完善住房保障体系、推进租赁市场发展等。在减少对大城市限制的同时，还需要关注中小城市的发展需求、促进地区经济均衡发展等。

第四，建立租购并举等住房制度，发挥市场机制作用，构建房地产发展新模式

2024年7月，党的二十届三中全会再次提出“建立租购并举的住房制度，构建房地产发展新模式”。从2016年首次提出到2024年的再次

强调，这一制度对于促进房地产市场平稳健康发展、实现人民住有所居具有重要意义。优化住房供应体系，通过多主体供给、多渠道保障、租购并举等方式，增加住房供应的多样性和灵活性。同时，鼓励多元化融资，改革房地产开发融资方式和商品房预售制度。完善房地产税收制度，促进住房资源的合理配置。

在需求端，优化限购限售政策，坚持因城施策、一城一策、精准施策，充分赋予各城市政府房地产市场调控自主权，允许有关城市取消或调减住房限购政策、取消普通住宅和非普通住宅标准。在金融信贷支持上，多地下调首套和二套房首付比例、房贷利率，降低民众购房成本。此外，央行等部门提出“三个不低于”指标要求，支持房企合理融资需求，改善房企融资环境。通过探索建立“人、房、地、钱”要素联动的新机制，推动房地产向高质量发展转型，构建房地产发展新模式。

四、小结

住房和土地市场在我国经济奇迹创造的过程中扮演着不可替代的角色，其未来走向也对中国经济能否实现从高速到高质量发展的转型升级至关重要。本文利用多个翔实丰富的微观数据来源，构建了住房供应的存量数据，识别并定量研究了我国土地分配中存在的结构性问题，并据此提出了贴近现实、讲求时效的政策建议。

城市建设用地在城市之间存在严重的空间错配和结构不合理，其症结在于政府希望通过行政力量的干涉治疗“大城市病”。但人口向高收入、公共资源丰富的地区流动是客观规律，盲目对抗客观规律并不可取，渐进式地探索加强市场化力量配置资源方是可行之道。●

(作者:张健华、陈冠丞,清华大学五道口金融学院金融发展与监管科技研究中心,邮政编码:100083,邮箱:zhangjh@pbcfsf.tsinghua.edu.cn;董懿,北京金融资产交易所有限公司。本文仅代表个人观点,与所在机构无关。)

参考文献

- [1] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007 (07): 36-50.
- [2] 姜春海. 中国房地产市场投机泡沫实证分析 [J/OL]. 管理世界, 2005 (12): 71-84+171-172. DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2005.12.009.
- [3] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释 [J]. 中国社会科学, 2013 (04): 40-59+205.
- [4] 徐建炜, 徐奇渊, 何帆. 房价上涨背后的人口结构因素: 国际经验与中国证据 [J]. 世界经济, 2012.
- [5] 王永钦, 包特. 异质交易者、房地产泡沫与房地产政策 [J]. 世界经济, 2011 (11): 84-102.
- [6] 甘犁. 2017 中国城镇住房空置分析 [R]. 中国家庭金融调查与研究中心, 2018.
- [7] 范剑勇, 莫家伟, 张吉鹏. 居住模式与中国城镇化——基于土地供给视角的经验研究 [J]. 中国社会科学, 2015 (04): 44-63+205.
- [8] 邵新建, 巫和懋, 江萍, 等. 中国城市房价的“坚硬泡沫”——基于垄断性土地市场的研究 [J]. 金融研究, 2012 (12): 67-81.
- [9] 邹旭, 马贤磊, 石晓平. 保障性住房供应如何影响商品房房价——挤出供给抑或分流需求? [J/OL]. 财经研究, 2021, 47(11): 49-63.
- [10] 邹至庄, 牛霖琳. 中国城镇居民住房的需求与供给 [J]. 金融研究, 2010 (1): 1-11.
- [11] 陈斌开, 徐帆, 谭力. 人口结构转变与中国住房需求: 1999—2025——基于人口普查数据的微观实证研究 [J]. 金融研究, 2012 (1): 129-140.
- [12] Favara G, Imbs J. Credit Supply and the Price of Housing [J/OL]. American Economic Review, 2015, 105(3): 958-992.
- [13] Glaeser E, Huang W, Ma Y, et al. A Real Estate Boom with Chinese Characteristics [J/OL]. The Journal of Economic Perspectives, 2017, 31, (1): 93-116.
- [14] Green R, Hendershott P H. Age, housing demand, and real house prices [J/OL]. Regional Science and Urban Economics, 1996, 26(5): 465-480.
- [15] Knoll K, Schularick M, Steger T. No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012 [J/OL]. American Economic Review, 2017, 107(2): 331-353.
- [16] Koss R, Shi X. Stabilizing China's Housing Market [J/OL]. IMF Working Papers, 2018, 18(89): 1.
- [17] Hsieh C T, Moretti E. Housing Constraints and Spatial Misallocation [J/OL]. American Economic Journal: Macroeconomics, 2019, 11(2): 1-39.
- [18] Fang H, Gu Q, Xiong W, et al. Demystifying the Chinese Housing Boom [J]. NBER Macroeconomics Annual, 2016.
- [19] Fang H, Gu Q, Xiong W, et al. Demystifying the Chinese Housing Boom [J/OL]. NBER Macroeconomics Annual, 2016, 30(1): 105-166.