



CMF宏观经济热点问题研讨会（第29期）

土地功能的变化与“以地谋发展” 模式转型

主办单位：
中国人民大学国家发展与战略研究院
中国人民大学经济学院
中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：
中国人民大学经济研究所

2021年6月

土地功能的变化与“以地谋发展”模式转型

——CMF 中国宏观经济专题报告（第 29 期）



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF宏观经济热点问题研讨会（第29期）

土地功能变化与“以地谋发展” 模式转型

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：中国人民大学经济研究所



土地功能变化与“以地谋发展” 模式转型

报告人：刘守英
2021年6月23日

讨论内容

一、“以地谋发展” 模式的衰竭

二、2016年以来的转型尝试

三、三大政策的短期与长期影响

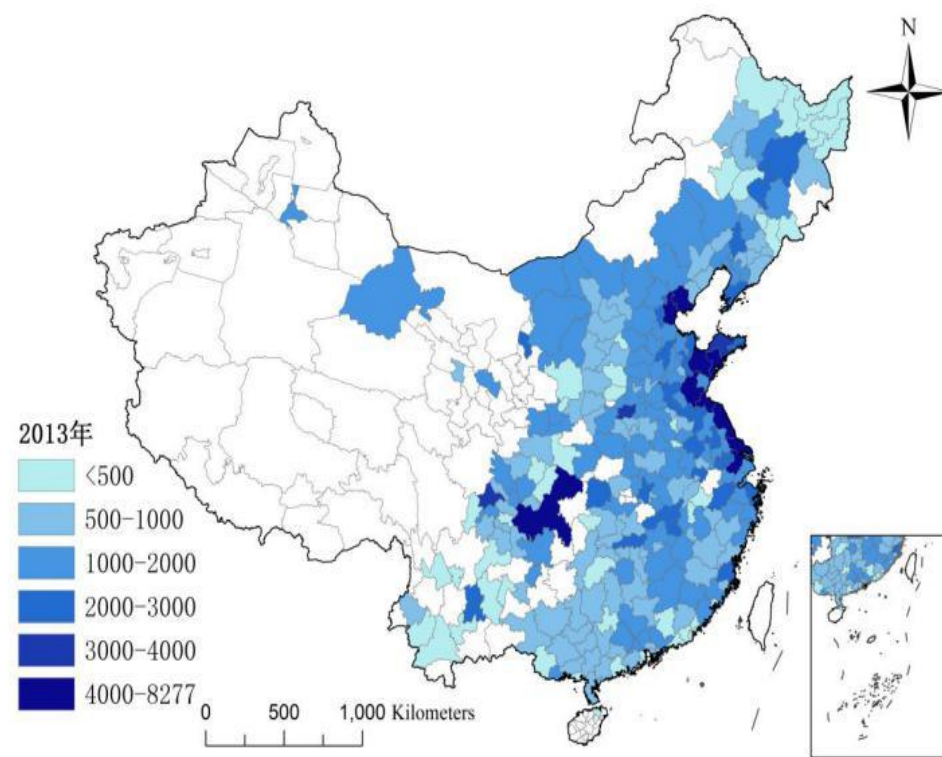
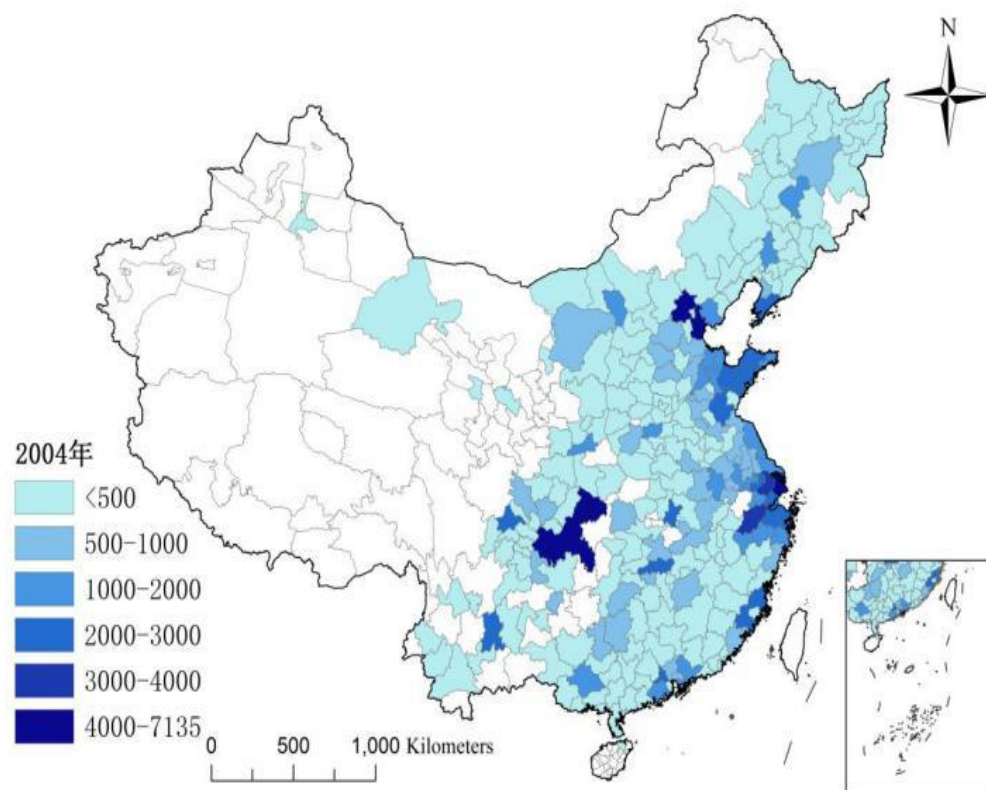
四、政策建议

一、“以地谋发展”模式的衰竭

（一）“以地谋发展”模式的典型化事实

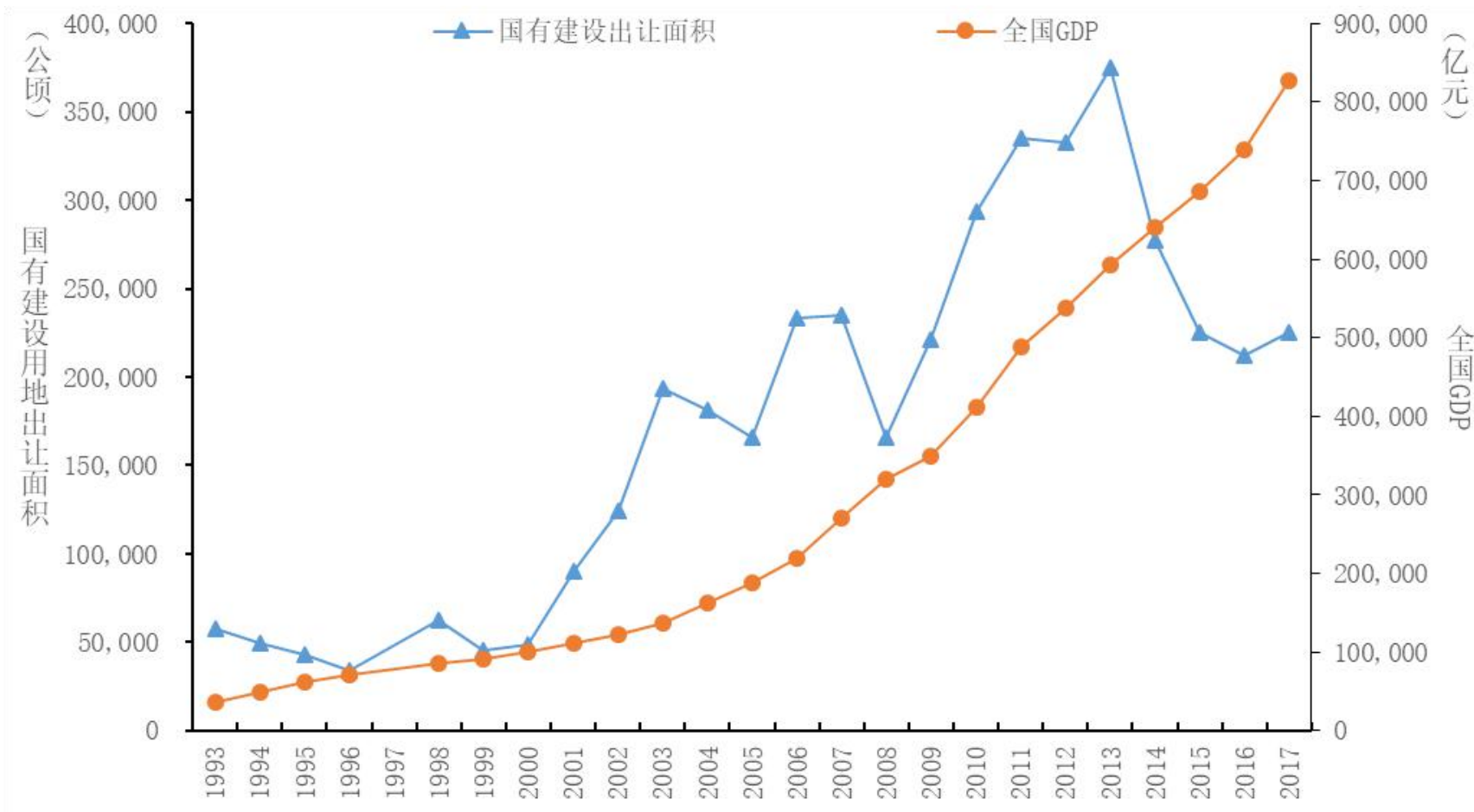
1、土地推动的经济增长

①利用差别化指标分配实现增长目标



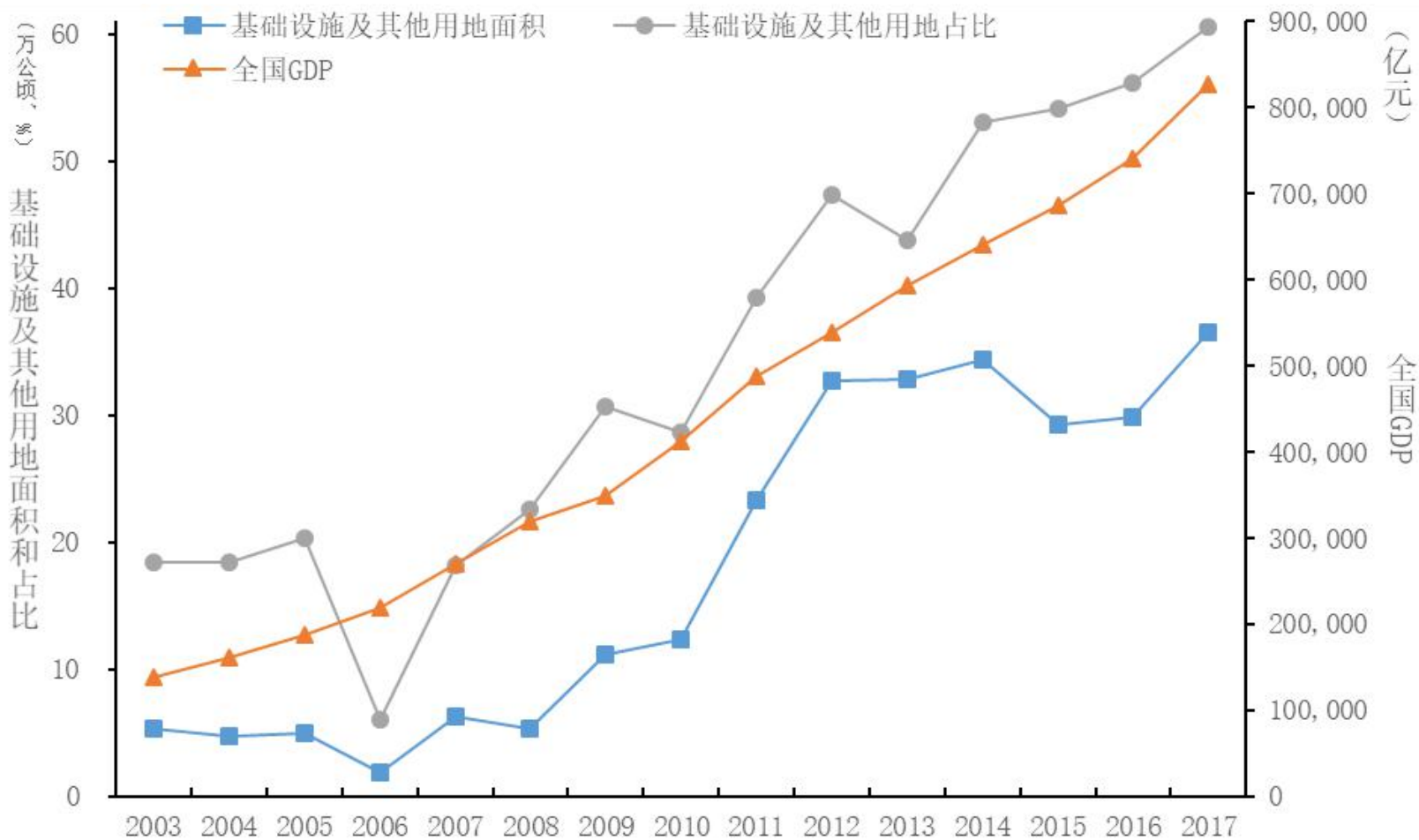
②通过土地的宽供应保增长

2004年至2017年，国有建设用地年供应量从28.64万公顷增加到60.32万公顷，年均增长6.4%，拉动同期GDP年均增长13.37%。



③基础设施和其他用地放量供应支撑的土地融资保基建和公共投资

2008年占比：22.55%；2017年占比：60.54%。



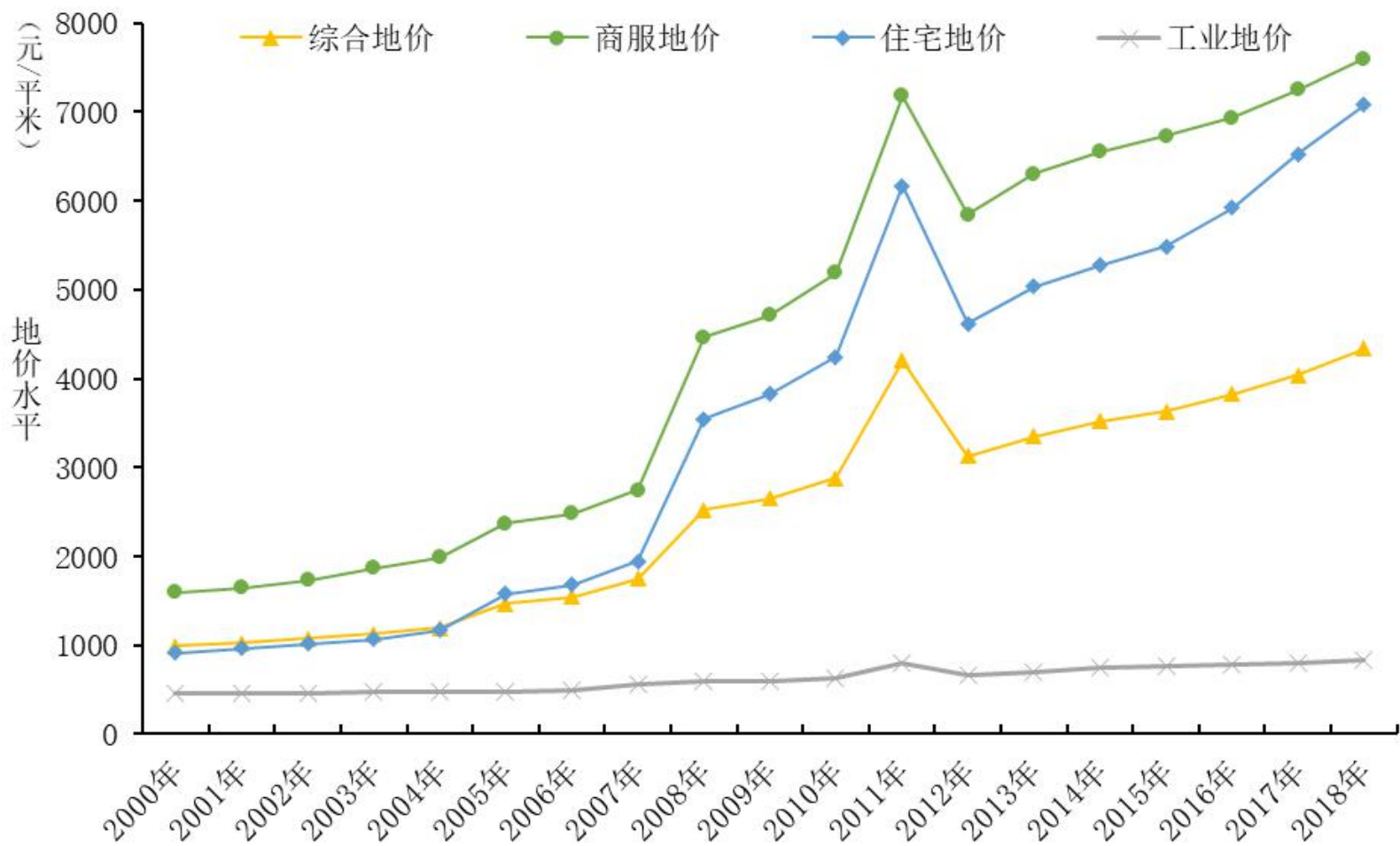
2、土地推动的工业化

①工矿仓储用地的高量配置



②压低工业地价维持制造业低成本竞争优势

2000-2018年间，全国商服地价水平、住宅地价水平年均涨幅分别为9.61%、12.35%，工业地价水平年均涨幅仅3.5%。



③土地抵押助力园区基础设施投资和工业企业融资

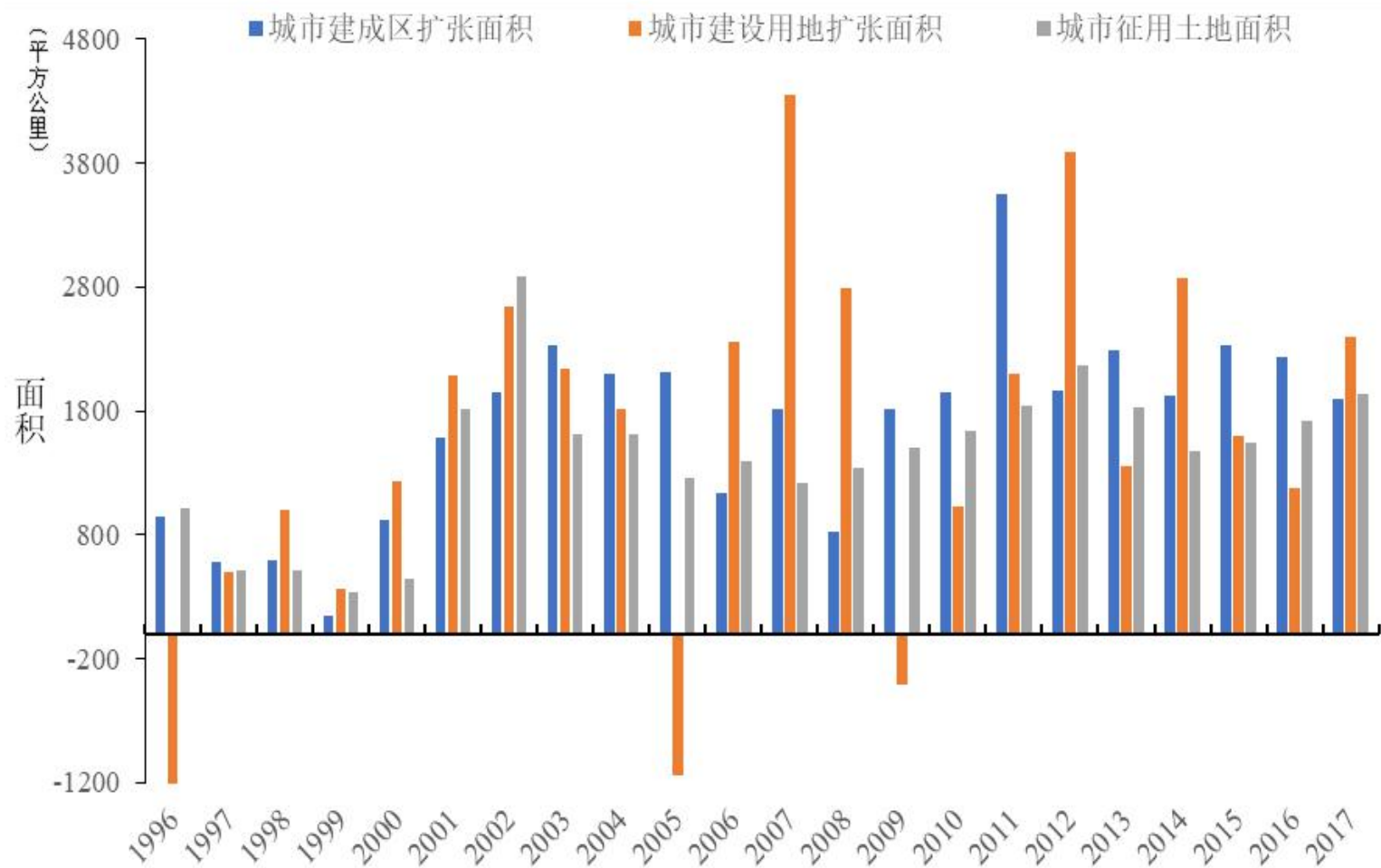
- 至2007年，东部沿海县市的城市基础设施投资，财政投入仅10%，土地出让收入和土地抵押融资占60%。西部城市基础设施投资中，土地抵押贷款占比达到70-80%（蒋省三等，2007）。
- 84个重点城市工业用地抵押数据。2007年工业企业土地抵押贷款金额和面积分别为1727亿元和54594公顷；到2014年分别上升至9686亿元和171180公顷，较2007年分别增长4.61倍和2.14倍。

注意：工矿仓储用地供应的阶段性变化

- ✓1999至2003年：园区工业化阶段。工矿仓储用地供应占比40.63%。
- ✓2004年至2008年：工业化向城市化过渡阶段。工矿仓储用地占比从2004年的41.39%下降到2008年的39.57%；
- ✓2008年及以后：快速城市化阶段。工矿仓储用地占比从2009年的38.95%降到2017年的20.36%。

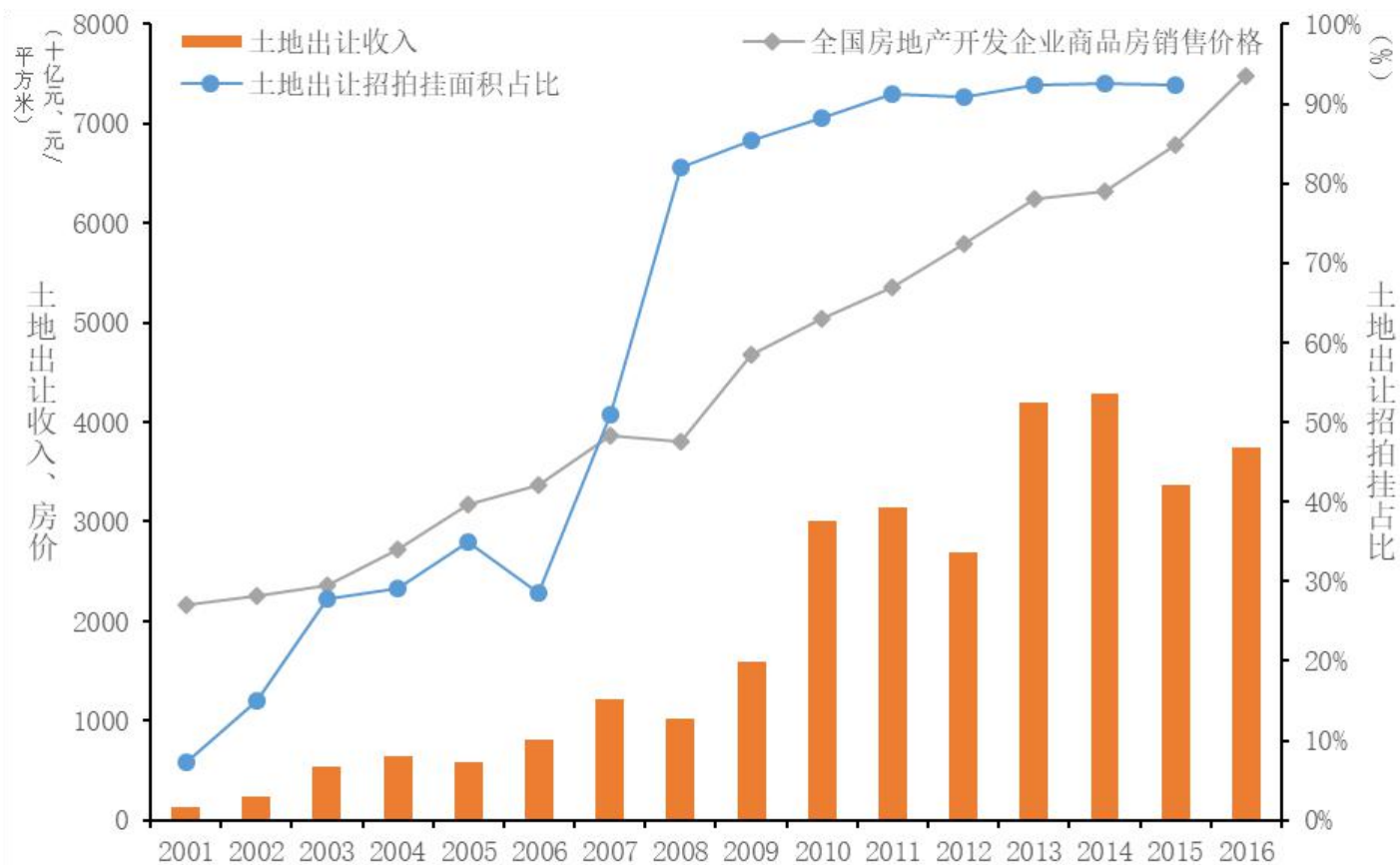
3、土地推动的城市化

①强制低价征地扩张城市面积



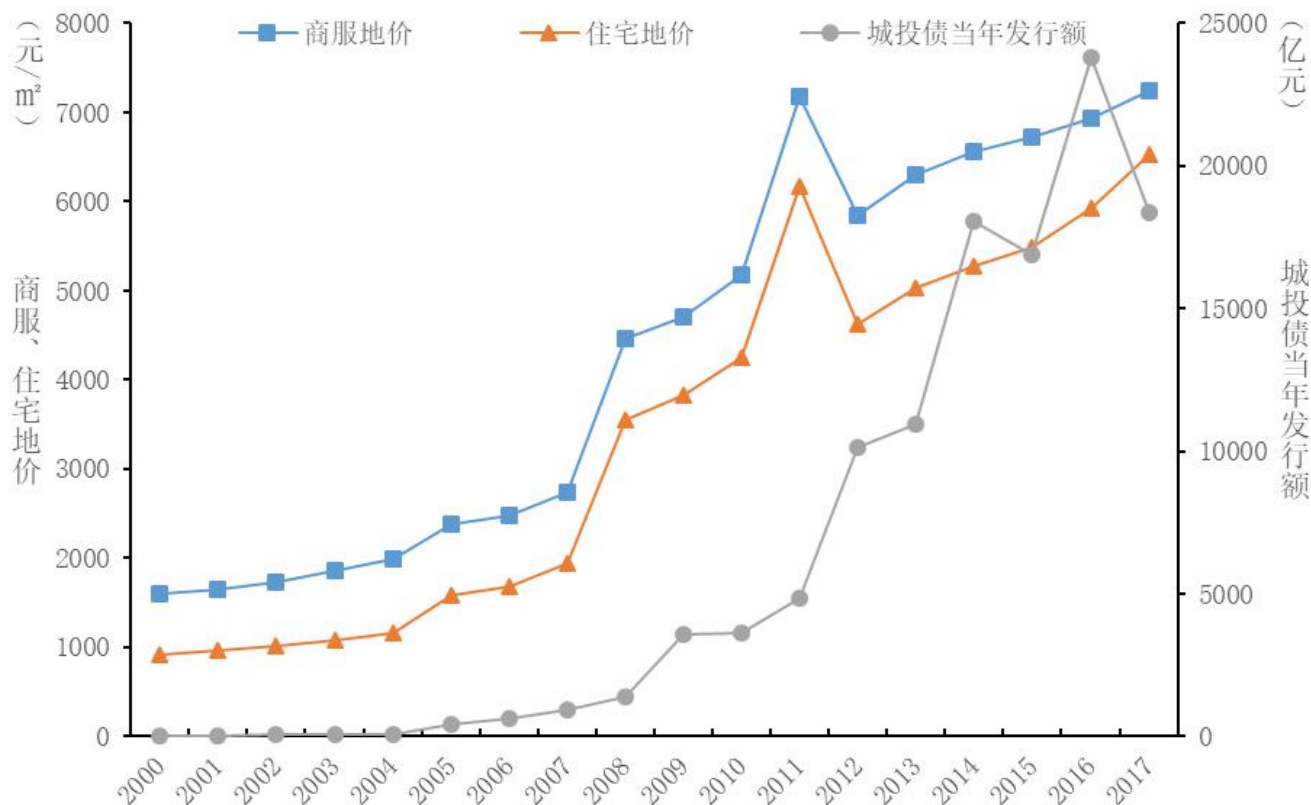
②控制住宅和商服用地供应，实现政府土地出让收入最大化

2003年开始实行经营性用地招拍挂出让制度。招拍挂出让面积占比：2001年7.3%；2003年27.78%，2008年81.91%，2015年92.32%。



③以城投债为主要工具的城市建设融资

全国290个地级市年度发行额。2008年1396亿元，2017年18365.28亿元。2000年至2017年发行总额113802.1798亿元。



注：城投债当年发行额为290个地级市城投债

城市化的阶段：

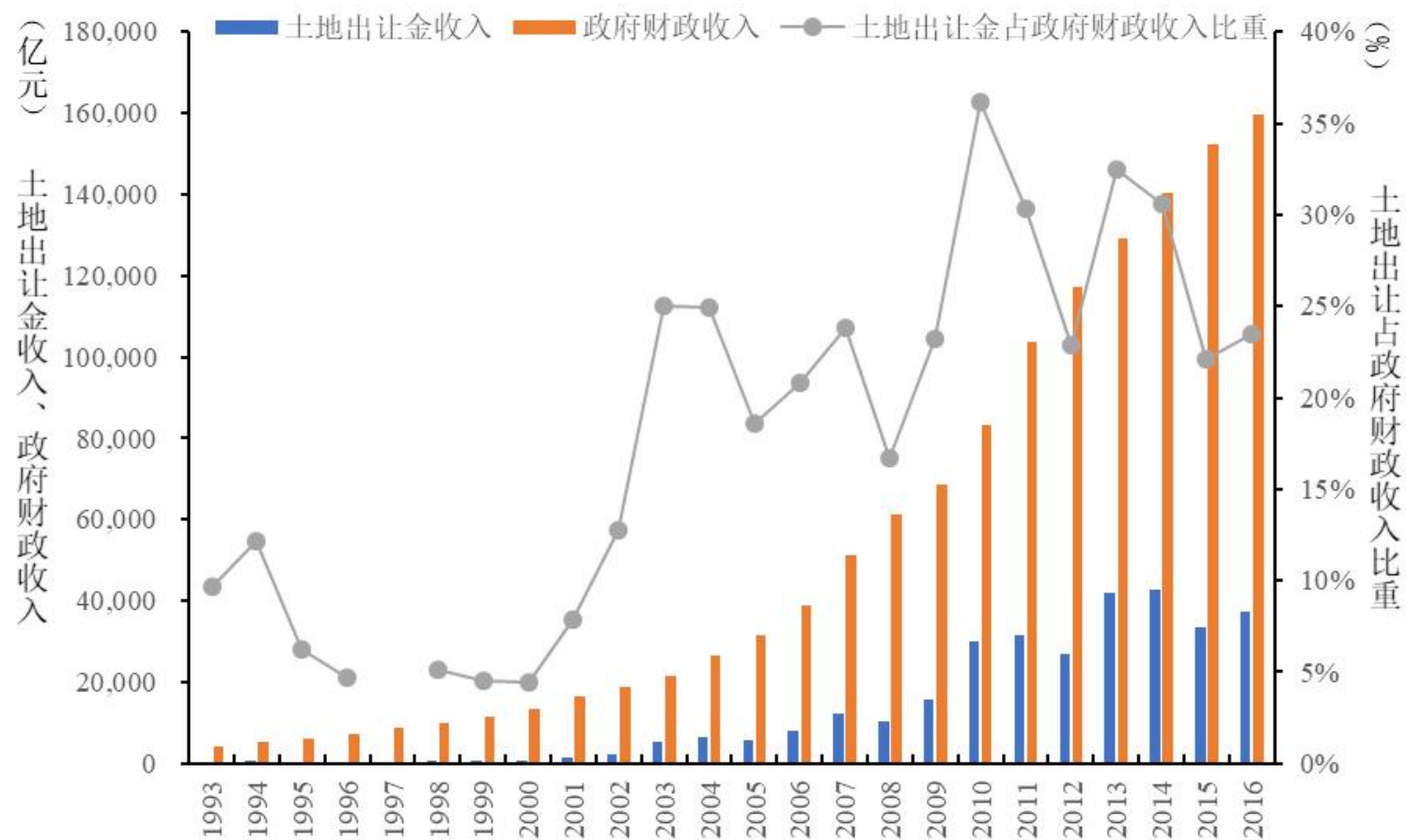
第一阶段：1995-2003年。城市化围绕园区工业化实现人口聚集和经济聚集。

第二阶段：2004-2008年。国有经营性建设用地招拍挂出让。政府依靠土地出让收入推动城市化。

第三阶段：2009至2016年。土地抵押和城投债的“以地融资”。以土地为基础、金融杠杆作用下的城市融资。

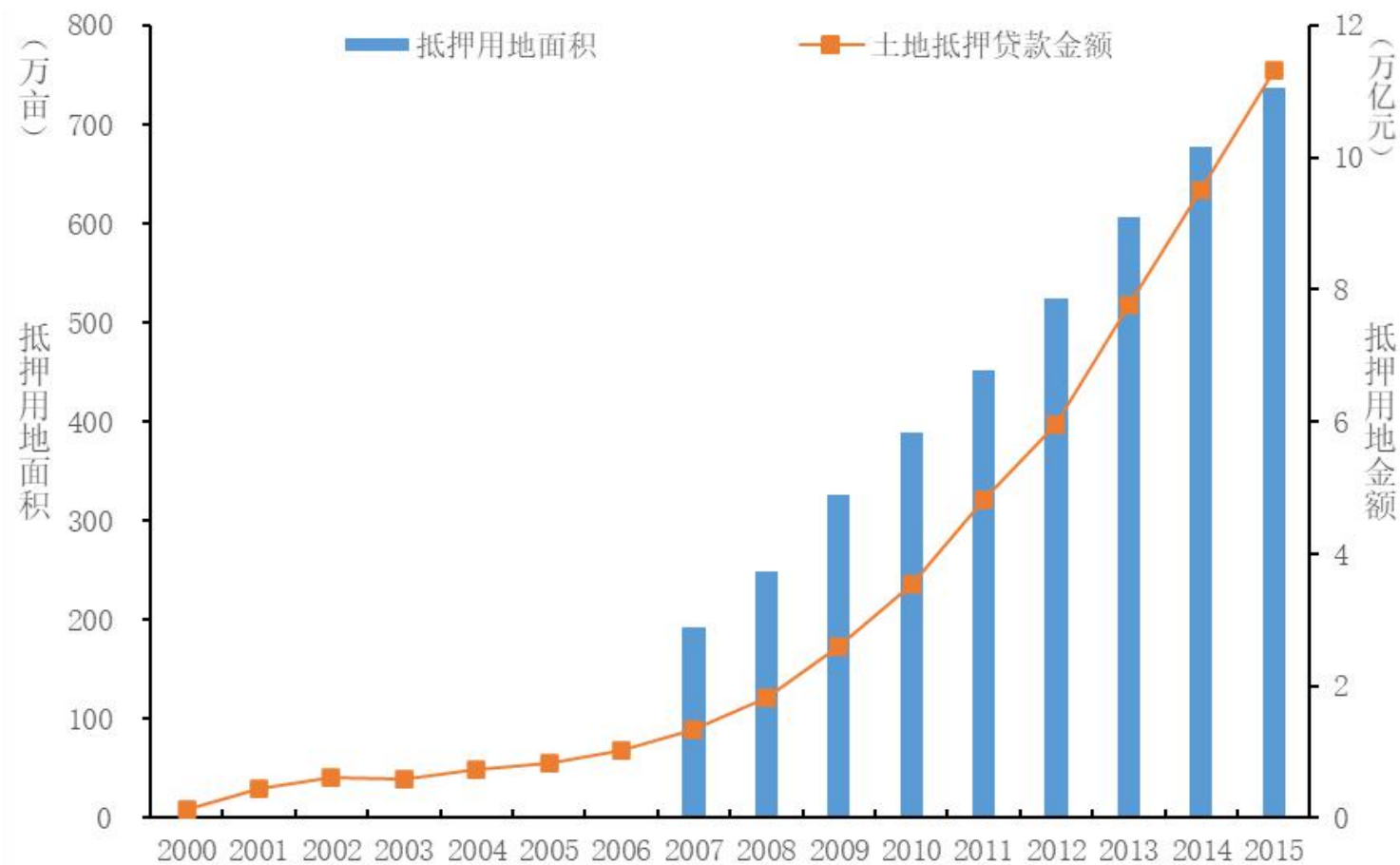
4、土地资本化与资本形成

① “以地生财” 形成资本



② “以地融资” 形成资本

2008年下半年以来各级政府纷纷成立投融资平台。到2017年6月30日各地成立各级政府投融资平台达11740家。



（二）“以地谋发展”的衰竭

1、地方经济发展的门槛效应

表1 经济发展门槛效果显著性检验和置信区间

地区	门槛数	F值	10%	5%	1%	门槛值	95%置信区间
全国	单一	42.51***	12.47	16.28	21.97	4169.86***	(4023 , 4320)
	双重	5.85	11.74	14.60	22.50		
东部	单一	23.11***	14.06	16.28	22.04	4045.37***	(3858 , 4126)
	双重	11.36	26.19	34.72	54.32		
中西部	单一	4.05	11.03	13.55	18.79		

表2 地方经济发展双门槛模型系数估计结果

	全国	东部	中西部	
	(1)	(2)	(3)	(4)
门槛值	4169	4045	不存在门槛	
open	1.30 (0.46)	-14.74*** (-3.05)	20.43*** (7.09)	20.48 (1.61)
fdi_gdp	-67.88*** (-3.78)	-15.54 (-0.47)	-28.94 (-1.48)	-27.80 (-0.54)
loan_gdp	2.04*** (3.15)	1.04 (0.66)	1.22*** (2.61)	1.22* (1.82)
pgdp	135.78*** (12.00)	109.81*** (6.17)	170*** (12.48)	172.28*** (2.84)
ind3_gdp	34.77*** (11.00)	59.0*** (5.62)	25.58*** (10.89)	25.25*** (4.66)
SRC	12.76* (1.91)	62.63*** (3.09)	-3.71 (-0.76)	-3.80 (-0.56)
$L_{it-2}I(q_{it} \leq \tau)$	0.098*** (4.35)	0.031 (0.61)	0.035 (1.62)	
$L_{it-2}I(q_{it} > \tau)$	-0.021** (-2.35)	-0.14*** (-4.34)	-0.0014 (-0.21)	
L_{it-2}				-0.0026 (-0.48)
R ²	0.273	0.330	0.362	0.360
N	1813	707	1106	1106

2、地方工业化的门槛效应

表3 工业化门槛效果显著性检验和置信区间

地区	门槛数	F值	10%	5%	1%	门槛值	95%置信区间
全国	单一	42.85***	19.30	23.14	29.30	880***	(837 , 904)
	双重	19.15***	18.32	20.54	30.76	477***	(454 , 490)
						928***	(846 , 923)
	三重	20.78	34.29	36.85	47.93		
东部	单一	33.19***	18.40	20.57	28.80	880***	(835 , 904)
	双重	17.49**	15.96	20.04	25.39	880**	(835 , 904)
						1757.6**	(676 , 2031)
	三重	23.60	47.13	58.35	82.91		
中西部	单一	6.30	16.29	20.29	27.77		

表4 以工业总产值为因变量的门槛模型参数估计结果

	全国	东部	中西部	
	(1)	(2)	(3)	(4)
第一个门槛值	477.14	880.00	不存在门槛	
第二个门槛值	928.96	1757.60		
open	21.38*** (4.65)	9.66 (1.27)	38.80*** (7.44)	38.74 (1.65)
fdi_gdp	-97.19*** (-3.34)	-75.99 (-1.46)	2.99 (0.08)	4.85 (0.06)
loan_gdp	1.62 (1.54)	-1.71 (-0.46)	0.738 (0.87)	0.82 (1.06)
pgdp	244.32*** (13.36)	194.55*** (6.97)	286.29*** (11.56)	286.46*** (3.26)
ind3_gdp	57.82*** (11.32)	122.49*** (7.43)	41.03*** (9.69)	40.61*** (4.75)
SRC	4.93 (0.46)	49.99 (1.56)	-7.89 (-0.89)	-8.53 (-0.75)
ind_L _{it-2} I (q _{it} ≤τ ₁)	1.75*** (6.69)	2.04*** (6.54)	0.377** (2.32)	
ind_L _{it-2} I (τ ₁ ≤q _{it} > τ ₂)	0.85*** (6.22)	0.67*** (3.74)	0.00072 (0.24)	
ind_L _{it-2} I (q _{it} > τ ₂)	-0.0052 (-1.52)	-0.02** (-2.48)		
ind_L _{it-2}				0.0004 (0.46)
R ²	0.273	0.330	0.362	0.313
N	1813	707	1106	1106

3、地方城市化的门槛效应

表5 城市化门槛效果显著性检验和置信区间

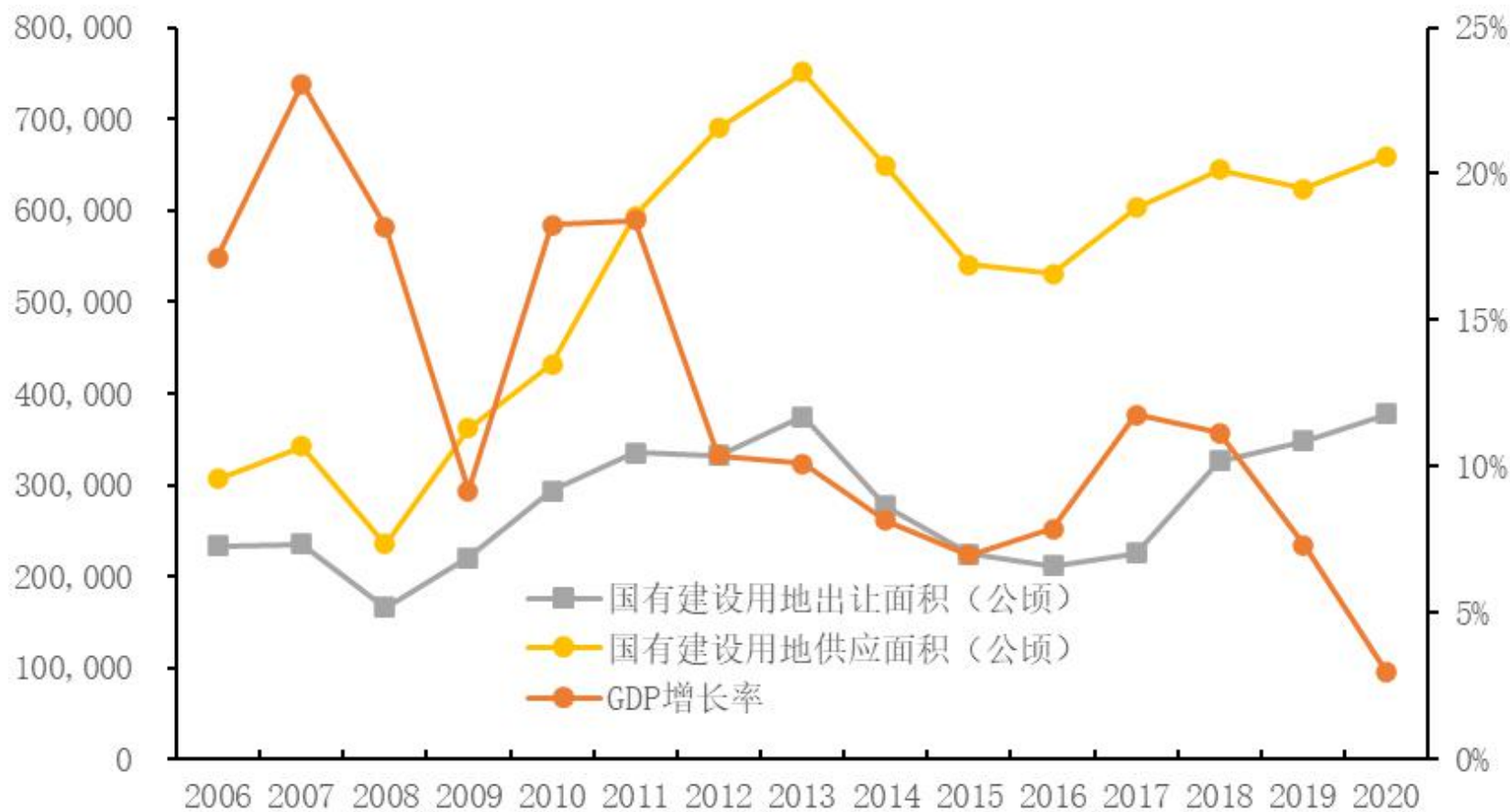
地区	门槛数	F值	10%	5%	1%	门槛值	95%置信区间
全国	单一	63.16***	13.78	15.39	26.81	1214***	(1104 , 1295)
	双重	27.59***	13.81	15.79	24.59	749***	(707 , 777)
						1517***	(1214 , 1671)
	三重	12.09	15.29	20.26	32.18		
东部	单一	32.35***	12.78	16.20	22.76	1186***	(1095 , 1217)
	双重	15.00*	13.44	16.71	27.30	736*	(711 , 769)
						1668*	(1452 , 1784)
	三重	15.53	24.86	28.22	34.80		
中西部	单一	4.62	13.03	14.49	19.58		

表6 以城市固定资产投资为因变量的门槛模型参数估计结果

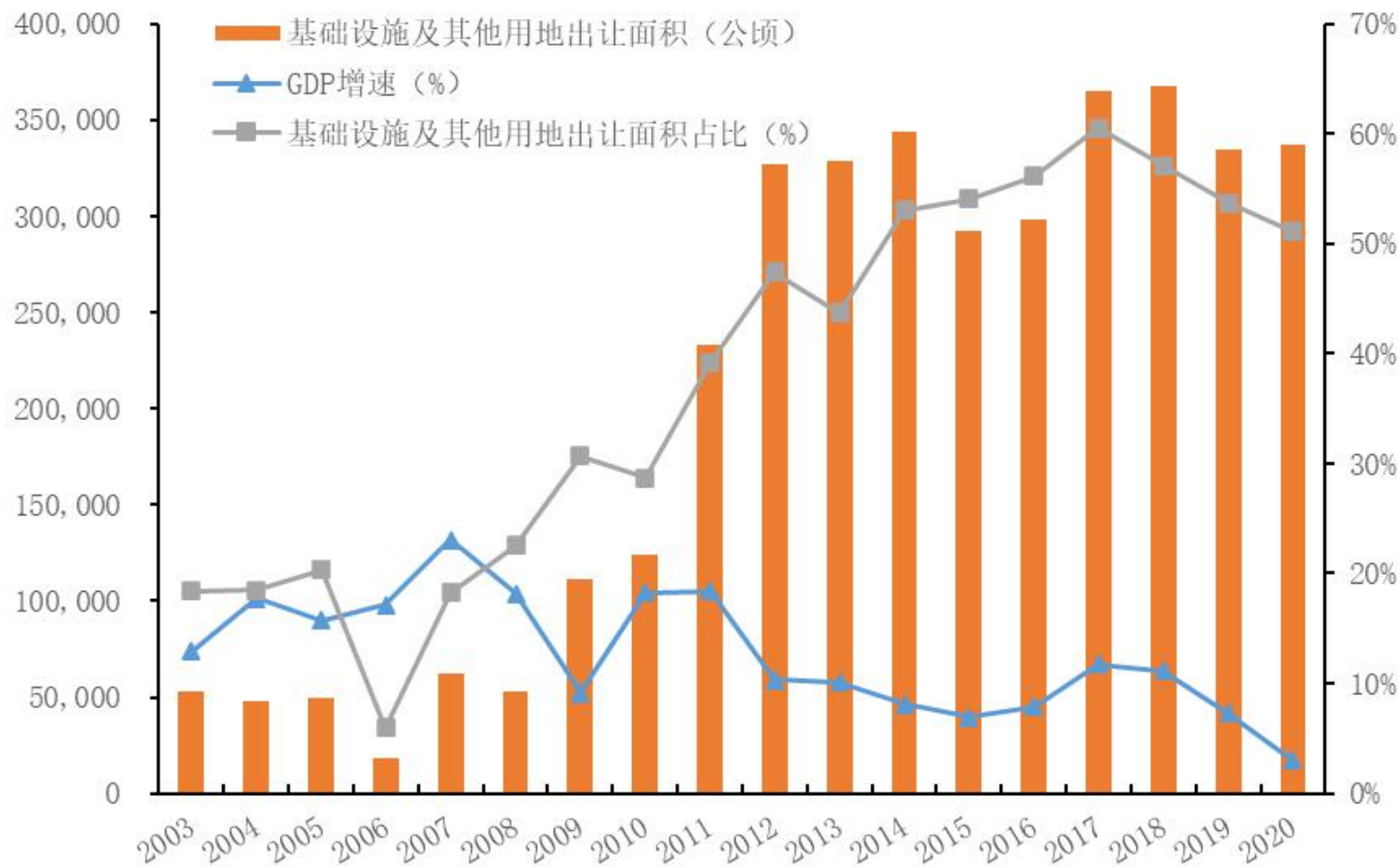
	全国	东部	中西部	
	(1)	(2)	(3)	(4)
第一个门槛值	749.14	736.39	不存在门槛	
第二个门槛值	1517	1668.49		
open	-0.524 (-0.33)	-9.17*** (-4.28)	13.69*** (5.62)	13.89 (1.35)
fdi_gdp	-3.04 (-0.25)	12.96 (0.69)	7.49 (0.41)	9.77 (0.24)
loan_gdp	0.355 (0.71)	-6.13*** (-4.18)	0.724 (1.46)	0.76 (1.41)
pgdp	187.17 (23.37)	128.35*** (4.14)	264.29*** (22.26)	267.2*** (5.01)
ind3_gdp	40.64*** (16.96)	64.47*** (11.72)	29.72*** (11.76)	29.12*** (4.84)
SRC	4.11 (1.20)	29.72*** (4.14)	0.67 (0.16)	0.58 (0.11)
urb_L _{it} I (q _{it} ≤τ ₁)	0.766*** (8.41)	0.611*** (3.39)	0.169* (1.84)	
urb_L _{it} I (τ ₁ ≤q _{it} > τ ₂)	0.360*** (6.70)	0.11 (1.03)	-0.015*** (-3.25)	
urb_L _{it} I (q _{it} > τ ₂)	-0.018*** (-3.50)	-0.316*** (-4.78)		
urb_L _{it}				-0.015*** (-3.88)
R ²	0.423	0.474	0.467	0.465
N	2313	909	1404	1404

二、 2016年以来的转型尝试

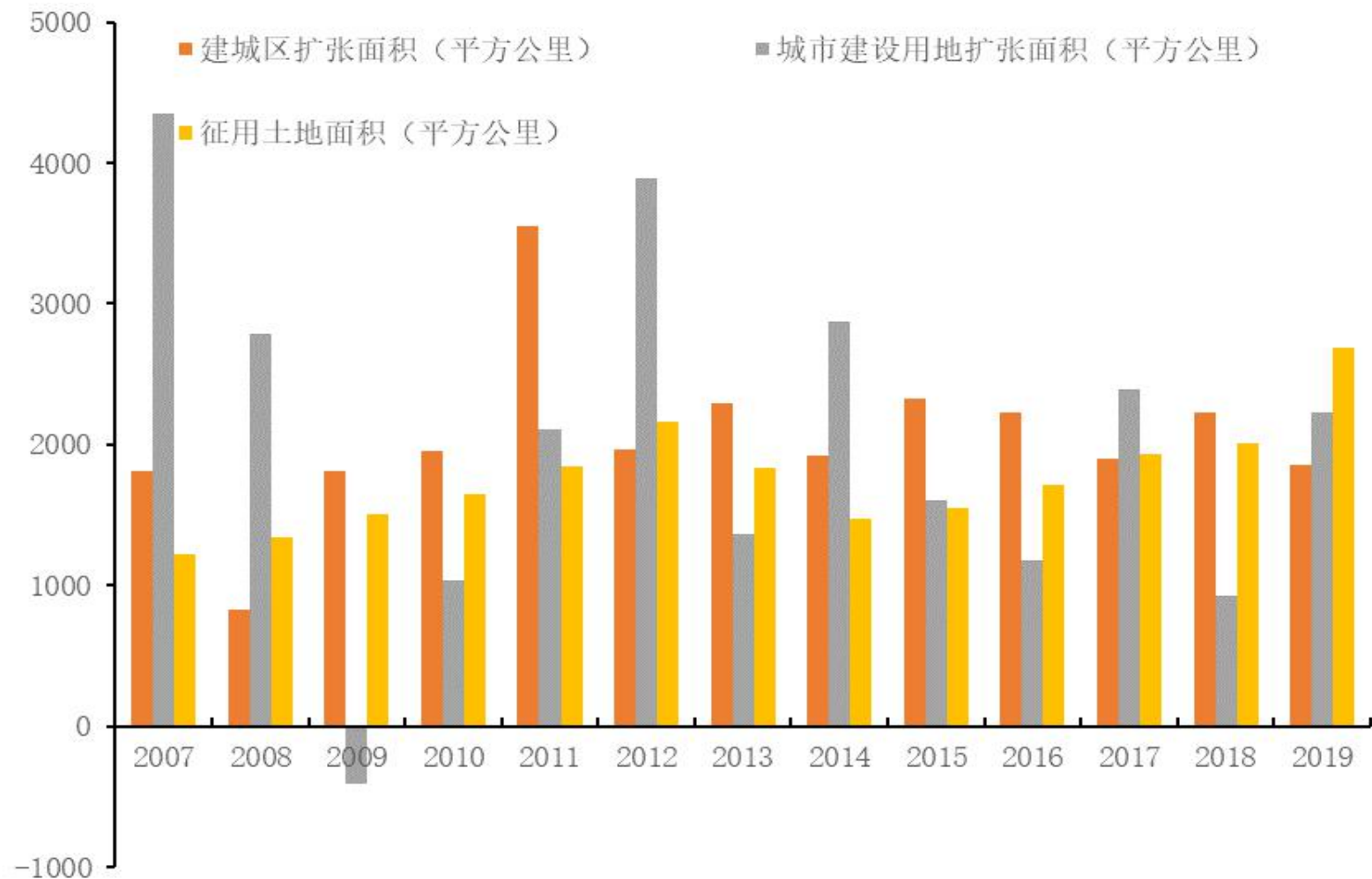
1、增速下降趋势下土地供应量增加



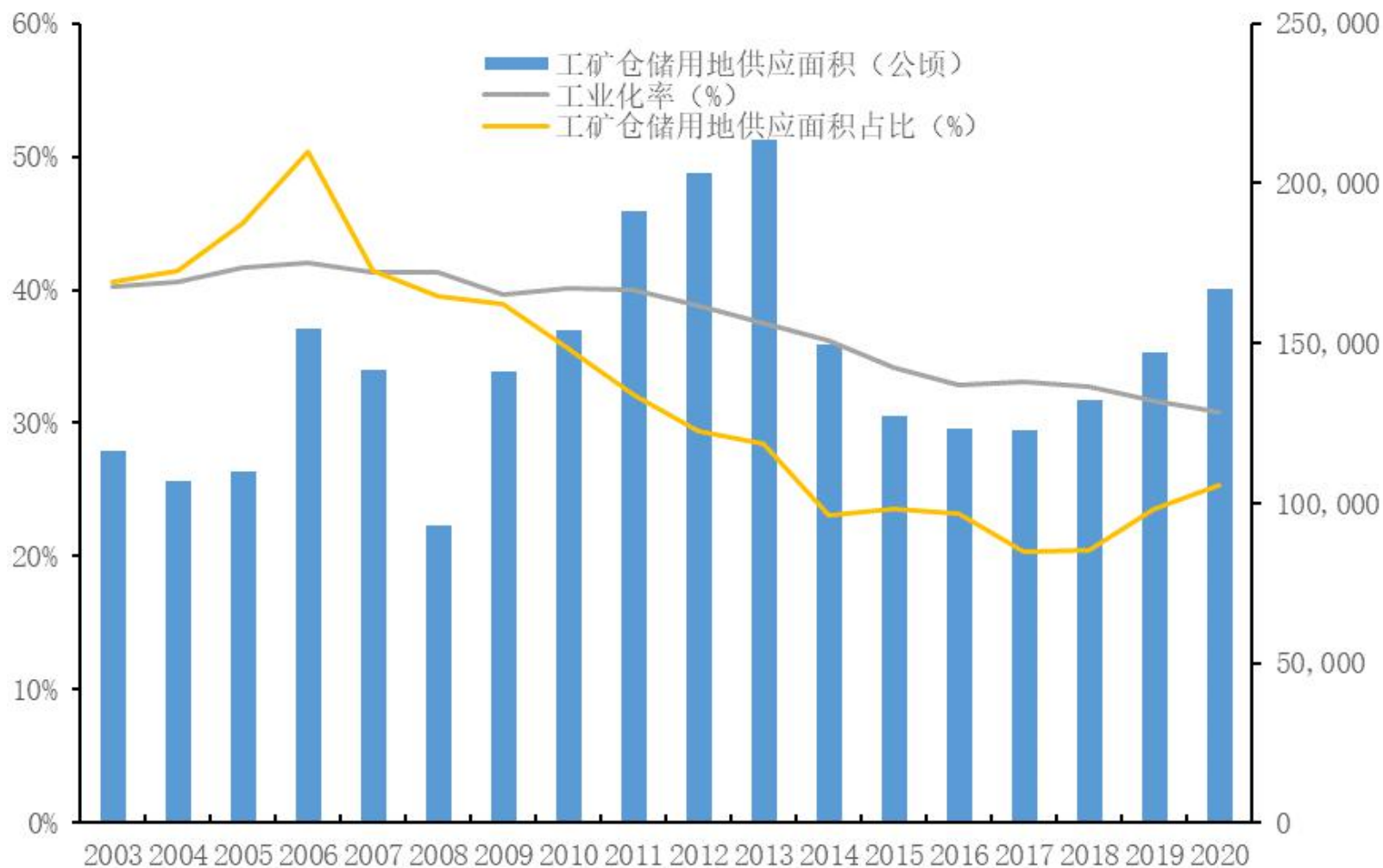
2、基础设施和其他用地供应面积及占比下降



3、 征地扩张城市化模式继续



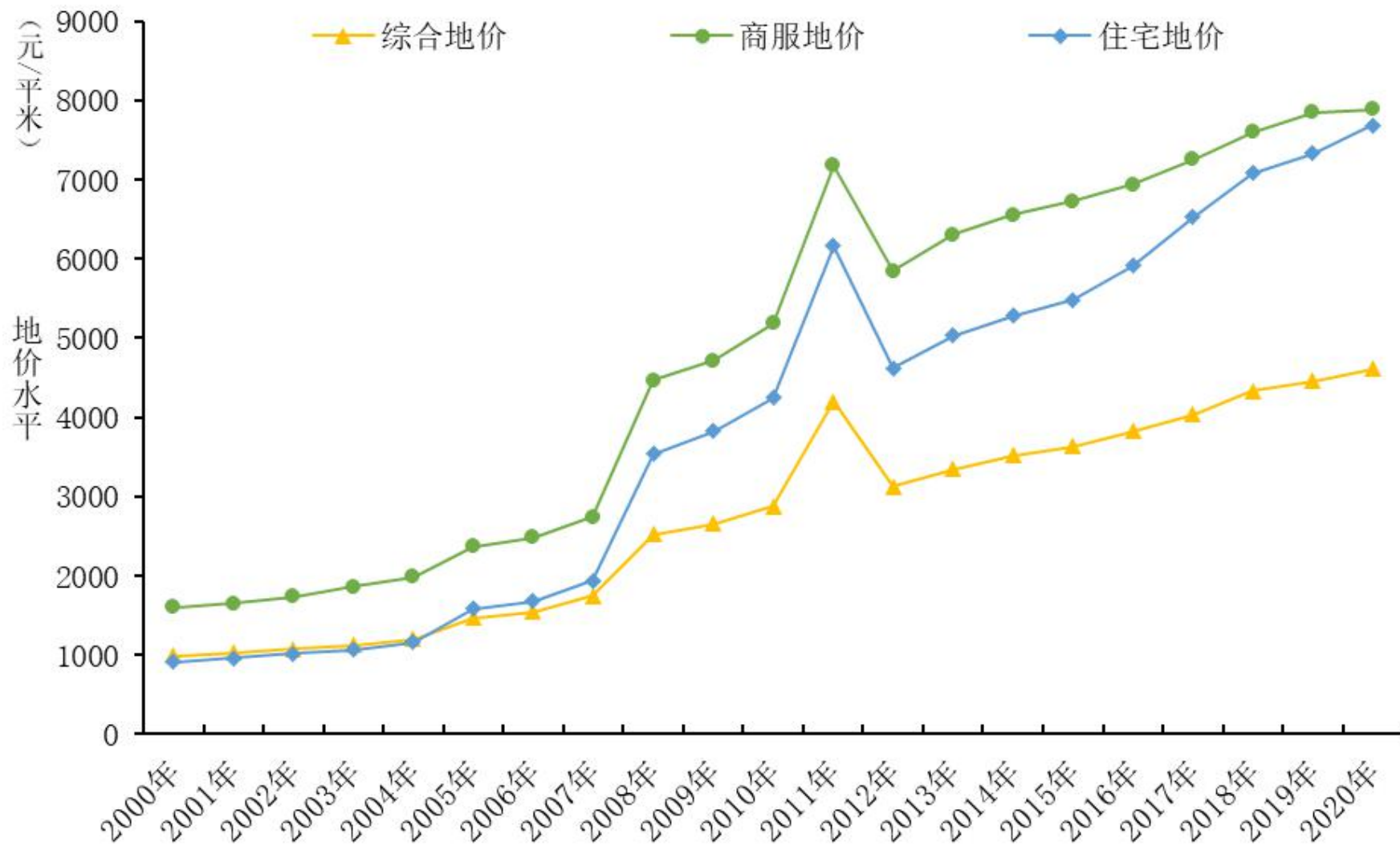
4、工业用地供应面积和占比回升



5、居住商服用地供应面积和比重均上升

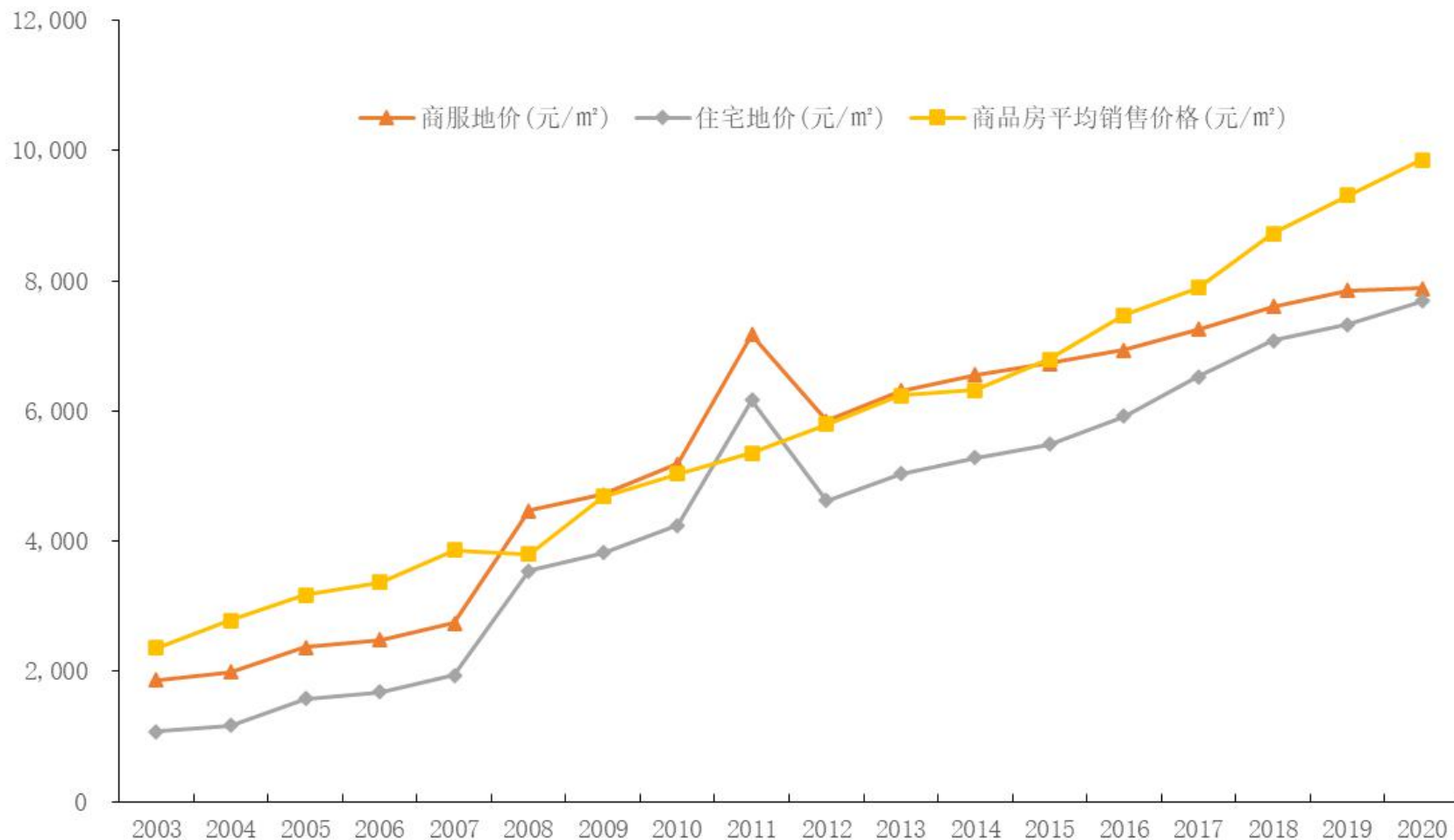


其中住宅和商服地价抬升，住宅地价增长迅速

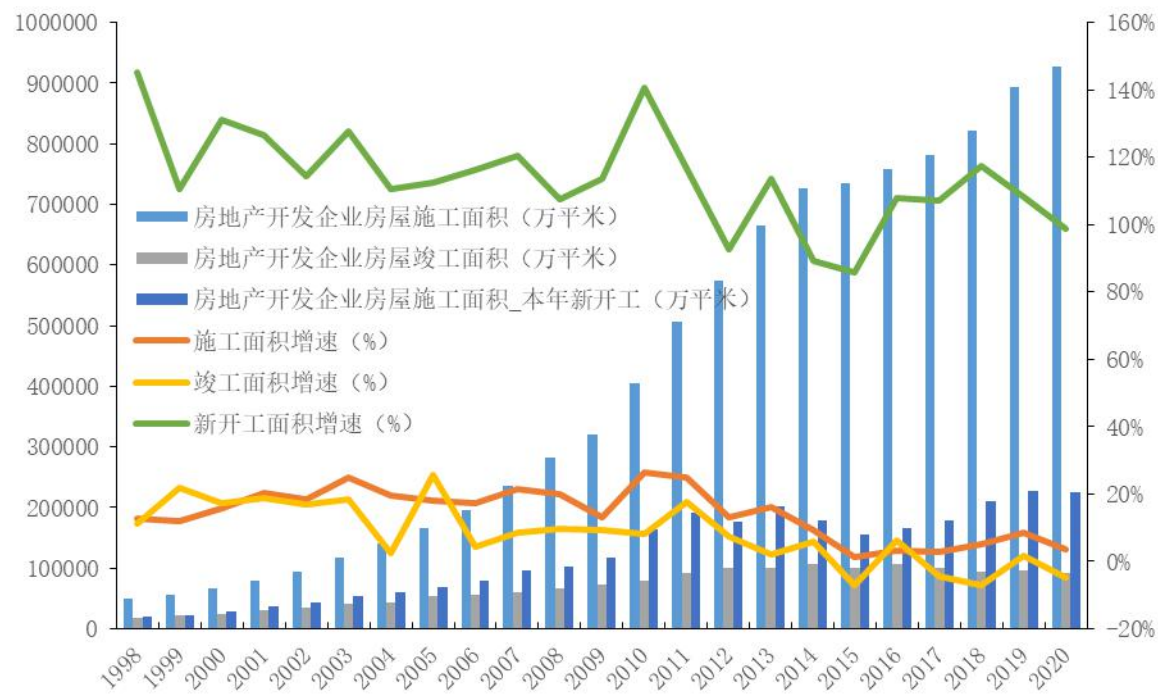
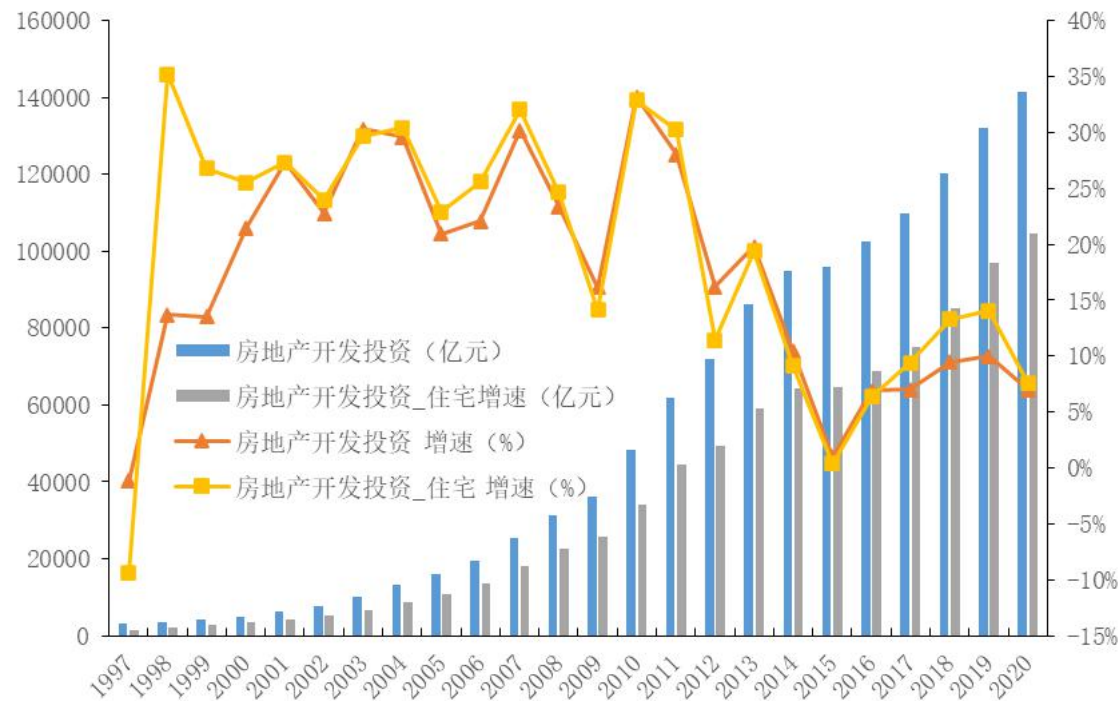


6、房地产开发和销售上升，但增速下降

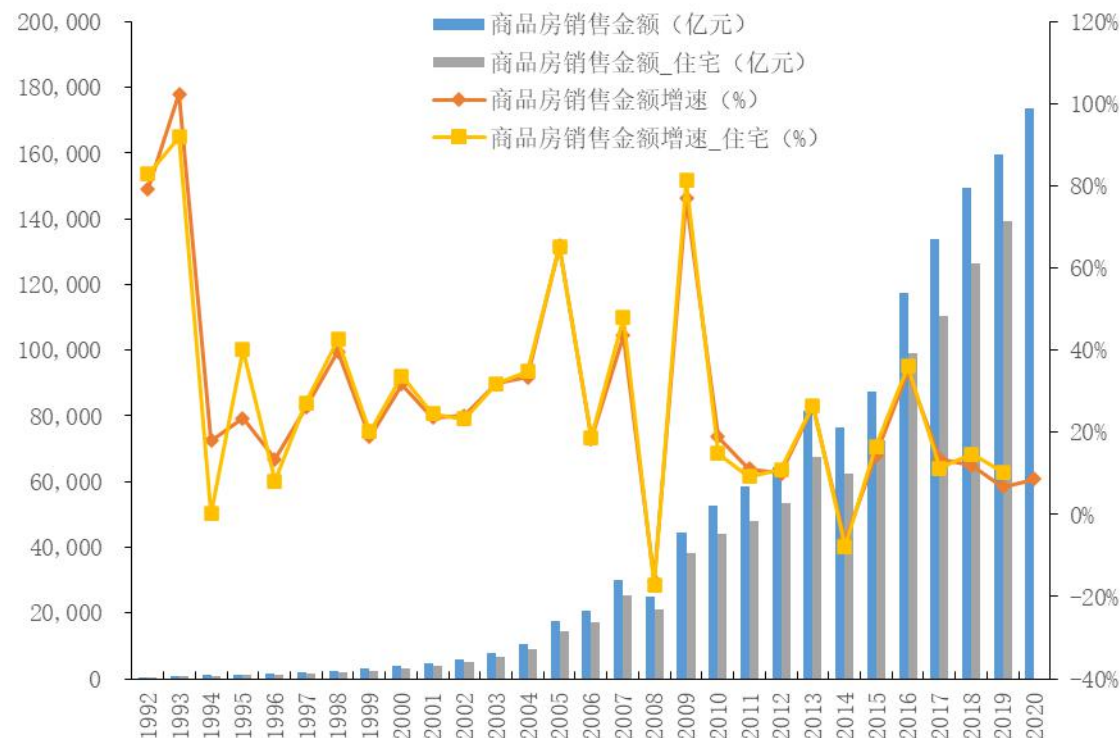
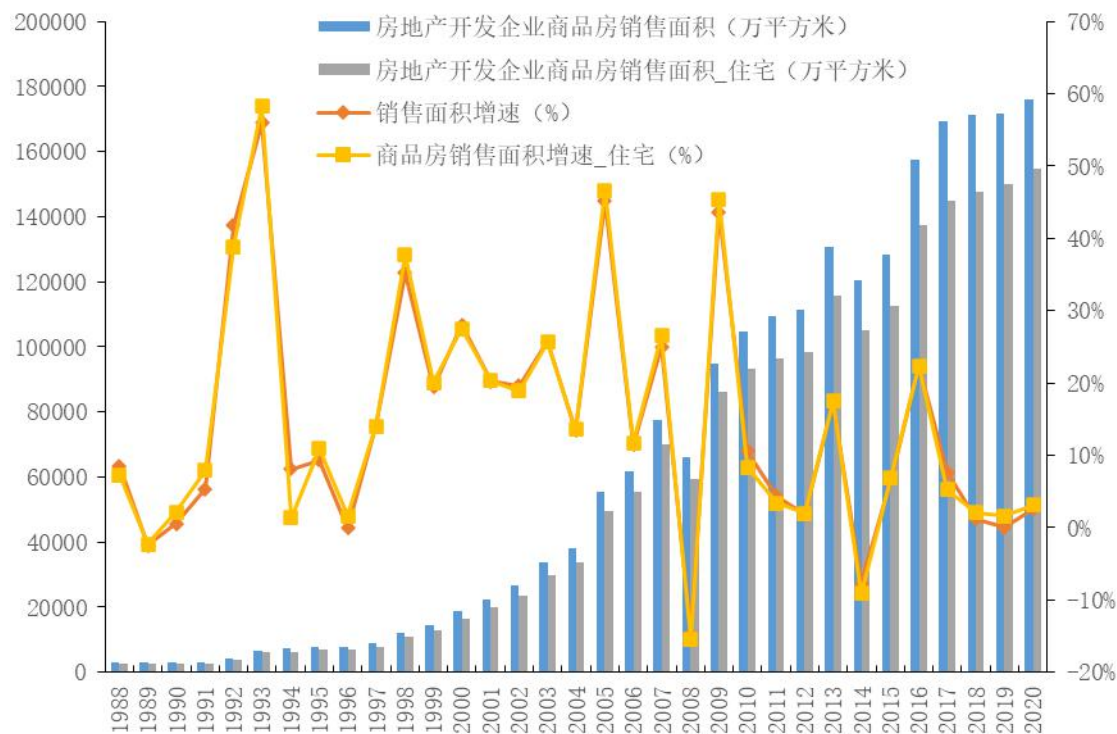
(1) 房价持续上涨



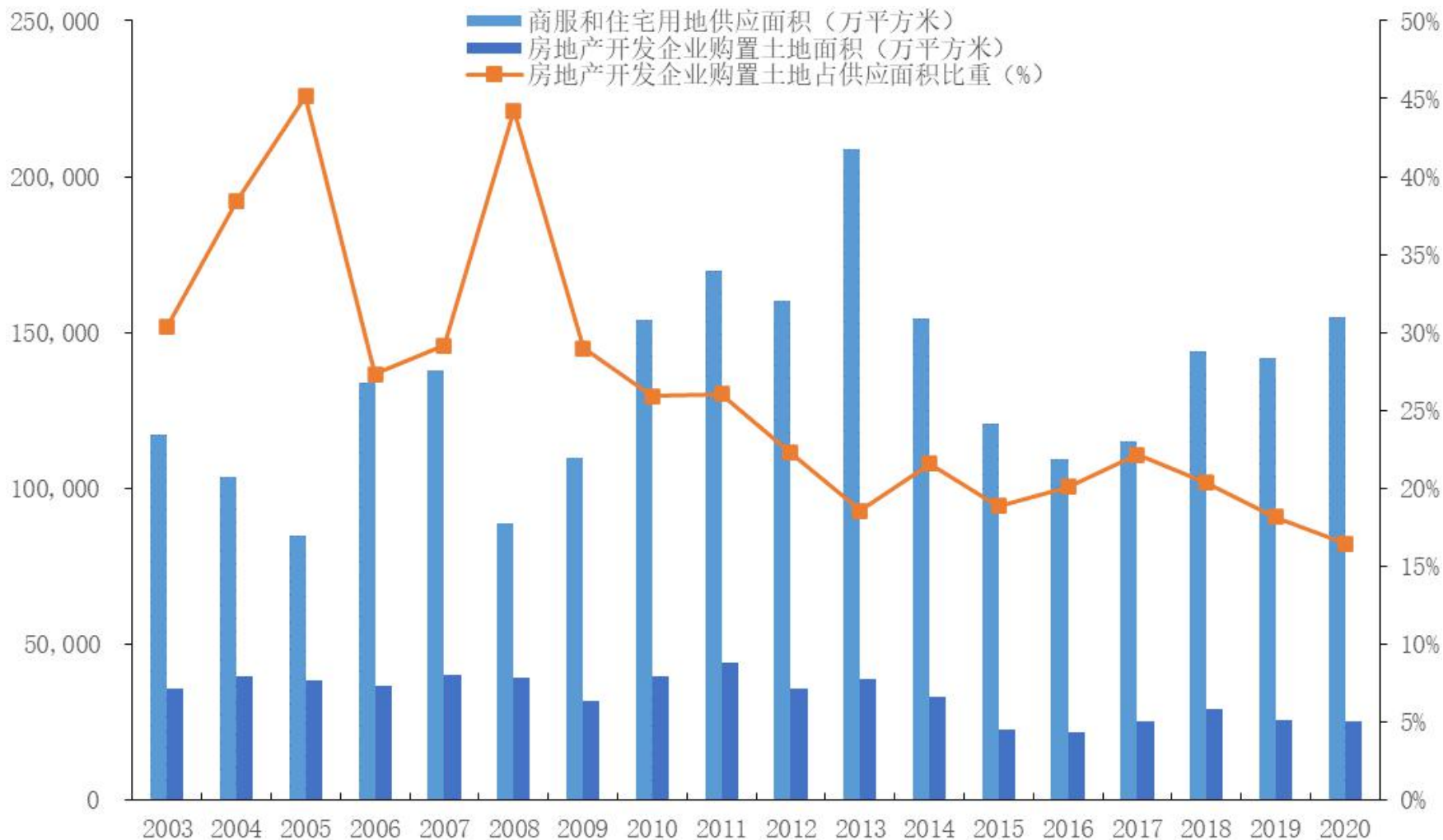
(2) 房地产开发投资和新开工面积持续增长



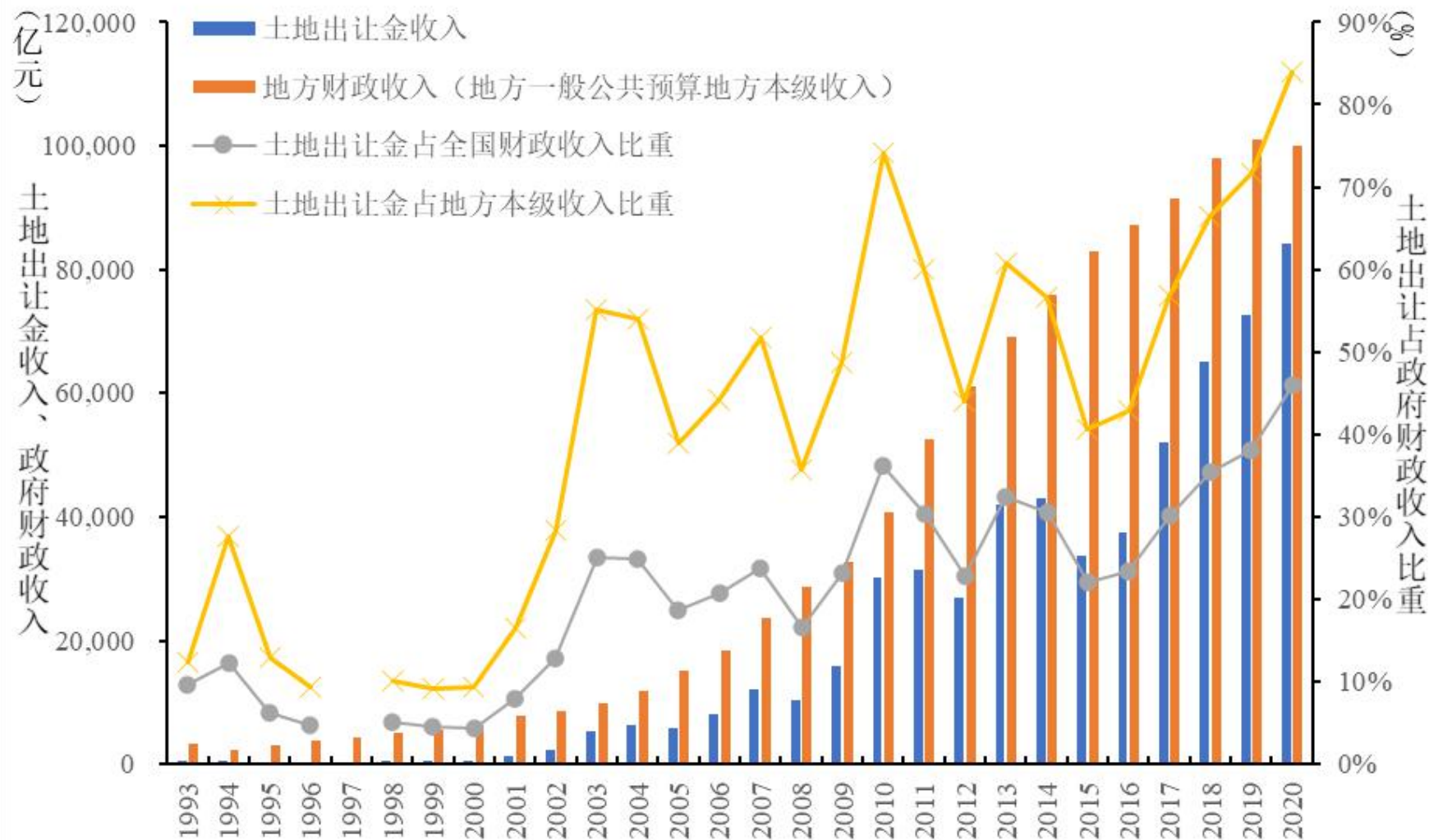
(3) 房地产销售面积和销售额持续上升



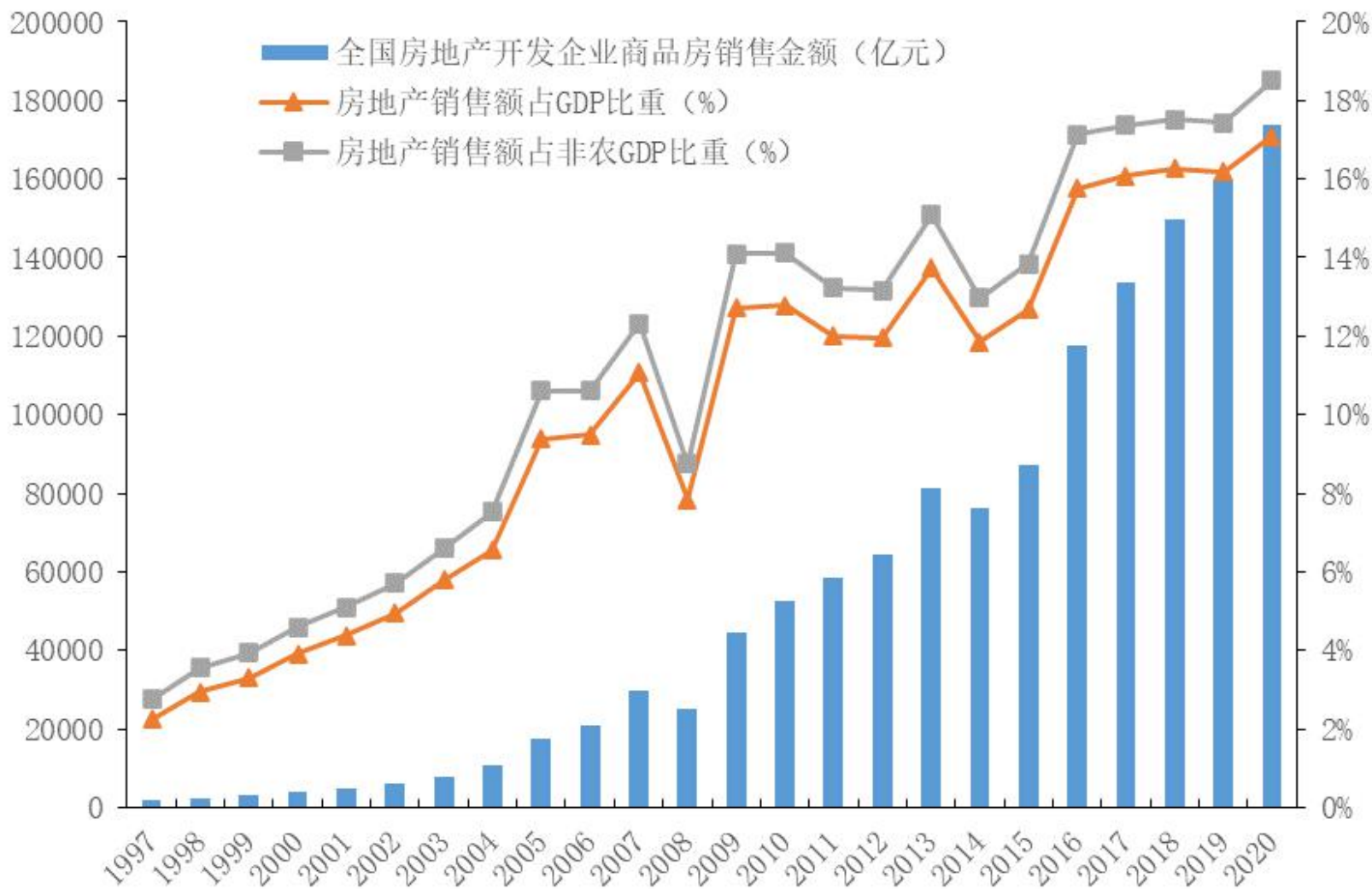
(4) 房地产开发企业土地购置面积占居住商服用地供应面积和占比在2017年短暂回升之后持续下滑



7、土地出让收入增加，土地财政依赖程度回升



8、GDP增长对房地产仍然高度依赖



三、三大政策的短期与长期影响

（一）规范土地收入，叫停土地抵押

1、规范土地收入和土地抵押

- 2003年以来推出土地招拍挂制度，用了10多年才让地方政府出台土地出让规范。
- 2008年，4万亿计划刺激政策，国务院特批地方政府发行2000亿元债券。
- 2009年3月，中国人民银行联合原银监会发布《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》（银发[2009]92号）、《关于加快落实中央扩大内需投资项目地方配套资金等有关问题的通知》（财建[2009]631号），提出“支持有条件的地方政府组建投融资平台，发行企业债、中期票据等融资工具，拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道。
- 2009年地方政府债务增加了61.9%，截至2010年末，我国地方政府债务余额为10.7万亿元，其中51%是2008年及之前累积的，短短2年时间地方政府债务就接近翻番。

2014年9月，**国发43号文《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》**

拉开了全国范围内整治地方政府性债务的序幕

目标：建立规范的地方政府举债融资机制；

基本管理原则：赋予地方政府依法适度举债融资权限，同时坚决制止地方政府违法违规举债；

具体内容：赋予地方政府依法适度举债权限、建立规范的地方政府举债融资机制、推广使用政府与社会资本合作模式（PPP）、加强政府对债务监管四个方面。

2016年2月2日，财政部、国土部、人民银行、银监会四部委联合下发 《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》

土地储备机构新增土地储备项目所需资金严格按照规定纳入政府性基金预算，从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排，不足部分在国家核定的债务限额内通过省级政府代发地方政府债券筹集资金解决。

对现有土地储备机构进行全面清理，截止日期为2016年年底。“应当将土地储备机构统一划为公益一类事业单位……土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构承担，各类城投公司等其他机构一律不得再从事新增土地储备工作。”

2018年6月，**自然资源部印发《关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》：**

一是严禁以政府储备土地违规融资。重申各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款，土地储备机构不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。要求不动产登记机构不得为储备土地办理抵押登记；

二是严禁将储备土地作为资产注入国有企业，确保不形成新的地方隐性债务。明确不得将政府收回、收购、征收的土地直接确定给政府平台公司或其他企事业单位；不得将土地储备机构名下的土地直接划转给政府平台公司、国有企业或其他企事业单位。要求不动产登记机构不得办理相应的首次登记或转移登记。

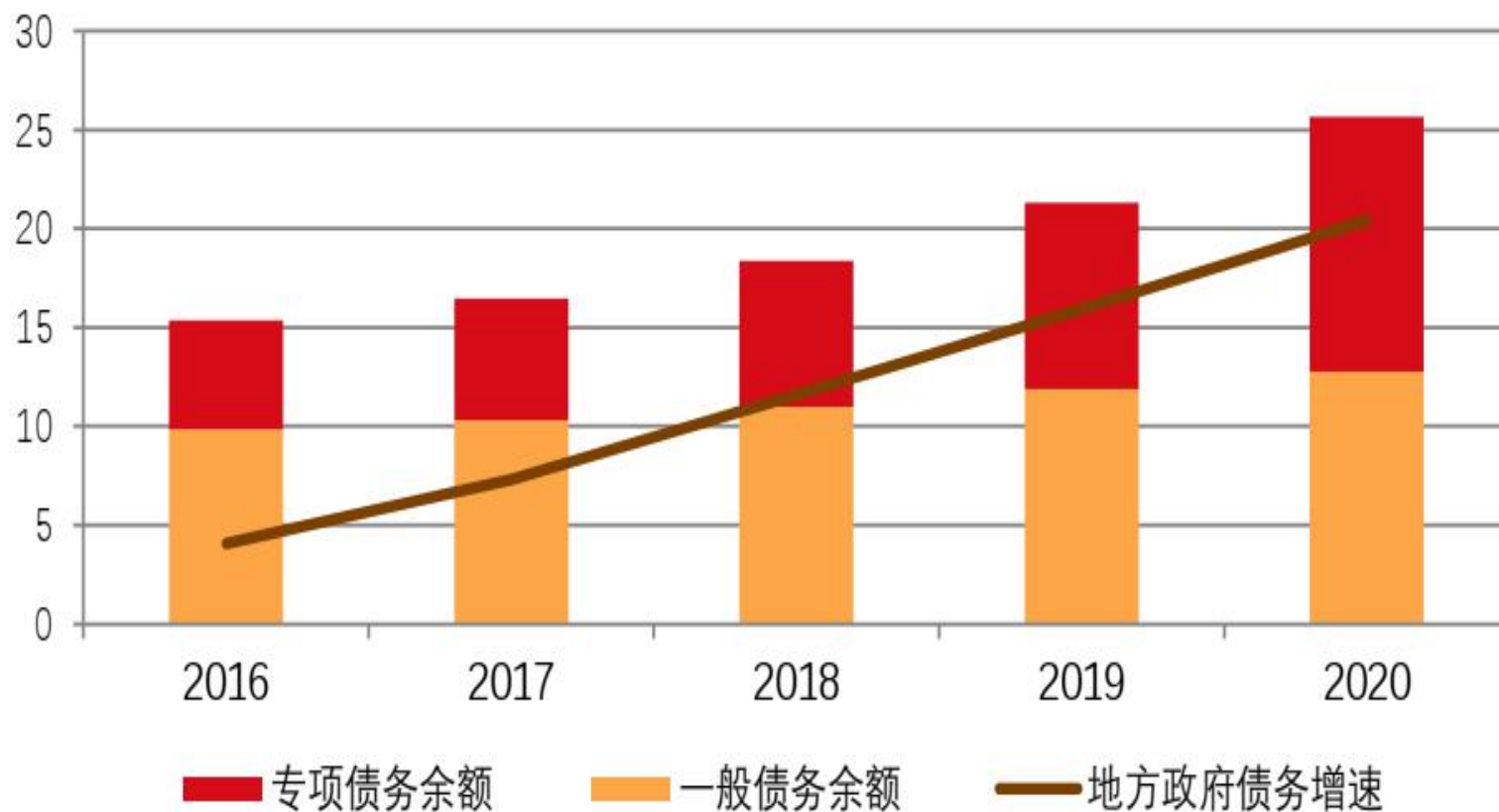
三是妥善处理存量土地储备贷款，促进依法解押并合理供应。

四是加强土地储备信息报送。要求各地土地储备机构严格按照要求在部土地储备信息系统中填报相关信息，为科学制定政策、防控风险提供依据。

2、地方政府进入卖地求生模式（即前面分析的2016年以来情形）

3、地方政府依赖借债过日子

2016年至2020年，地方政府债务余额从15.32万亿元增长到28.81万亿元，增长88.05%，年均增长17.10%



2016~2020年全国地方政府债务余额及增速（单位：万亿元、%）

新冠疫情以来，中央发行1万亿元抗疫特别国债，大幅提高新增地方债券额度，共计安排债券额度4.73万亿元，为地方政府带来大规模可用资金，也导致地方政府债务规模的高企和债务负担显著上升。

截至2020年12月末，全国地方政府债务余额256615亿元，其中一般债务127395亿元，专项债务129220亿元。全国地方政府债务负担提升至93.67%，同比增幅超过11个百分点。

省份	2020 年地方政府 债务规模排名	2020 年地方政府 债务增速	2020 年地方政府债 务余额（亿元）	2019 年地方政府债务 余额（亿元）
江苏	1	15.8%	17,227.7	14,878.4
山东	2	26.4%	16,591.8	13,127.5
广东	3	28.2%	15,316.2	11,949.0
浙江	4	41.0%	14,641.7	10,387.8
四川	5	20.5%	12,743.0	10,577.0
湖南	6	16.1%	11,815.2	10,174.5
河北	7	25.8%	11,016.4	8,754.4
贵州	8	13.6%	10,989.0	9,673.4
湖北	9	25.4%	10,078.7	8,040.0
河南	10	24.2%	9,822.4	7,910.1
安徽	11	21.0%	9,600.1	7,936.4
云南	12	18.3%	9,591.9	8,108.0
辽宁	13	4.2%	9,261.5	8,885.1
福建	14	18.6%	8,338.7	7,033.9
内蒙古	15	13.2%	8,268.6	7,307.5
广西	16	20.3%	7,615.0	6,328.4
陕西	17	13.8%	7,432.8	6,532.0
江西	18	33.6%	7,149.1	5,351.0
上海	19	20.4%	6,891.5	5,722.1
重庆	20	21.3%	6,799.2	5,603.7
天津	21	28.4%	6,368.2	4,959.3
北京	22	22.1%	6,063.6	4,964.1
黑龙江	23	19.7%	5,684.5	4,748.6
新疆	24	13.3%	5,634.7	4,972.4
吉林	25	20.2%	5,221.4	4,344.8
山西	26	31.3%	4,612.4	3,511.9
甘肃	27	26.5%	3,941.9	3,116.6
海南	28	17.6%	2,622.8	2,230.4
青海	29	16.8%	2,454.3	2,102.0
宁夏	30	12.1%	1,858.9	1,658.6
西藏	31	49.2%	375.0	251.4

省份	2020 年地方政府 债务负担排名	2020 年地方政府债务 负担	2019 年地方政府债 务负担排名	2019 年地方政府债 务负担
天津	1	184.7%	5	113.1%
贵州	2	157.0%	1	148.4%
内蒙古	3	151.3%	2	141.2%
辽宁	4	133.8%	3	139.7%
青海	5	127.4%	6	111.3%
云南	6	122.3%	7	108.2%
宁夏	7	119.9%	4	114.4%
吉林	8	114.3%	8	106.4%
湖南	9	112.8%	9	105.4%
海南	10	111.2%	10	101.9%
广西	11	108.2%	13	96.0%
福建	12	105.3%	11	100.9%
黑龙江	13	103.8%	14	95.9%
陕西	14	102.8%	12	96.9%
重庆	15	102.5%	16	89.9%
新疆	16	101.8%	15	93.1%
河北	17	100.8%	17	84.1%
山东	18	98.4%	18	82.1%
安徽	19	96.0%	19	80.6%
湖北	20	95.8%	21	78.6%
甘肃	21	88.3%	22	76.9%
四川	22	86.4%	20	79.1%
江西	23	83.4%	24	69.2%
山西	24	80.8%	25	64.5%
江苏	25	77.5%	23	75.7%
河南	26	75.7%	26	62.7%
浙江	27	75.2%	29	55.8%
北京	28	68.5%	30	54.9%
广东	29	65.9%	27	59.1%
上海	30	62.4%	28	56.1%
西藏	31	16.4%	31	11.1%

2020年末，地方政府显性债务余额为256,615亿元，主要以政府债券形式存在，非政府债券形式债务余额仅1,751亿元。地方债“滚动续发”增多，发行期限拉长，地方政府债务压力进一步加大。

	2018年	2019年	2020年
地方政府债务余额：政府债券	180711	211183	254864
地方政府债务余额：非政府债券形式	3151	1889	1751
合计：全国地方政府显性债务余额	183862	213072	256615

2020年度兑付金额为20,757亿元，与再融资发行量相比仅多出1,844亿元，可知经过长年的持续累积，我国地方政府还本压力不断上升，对到期债券的兑付基本通过发行再融资债券完成，即“借新还旧”。地方政府基本上丧失自给自足偿还债务能力。

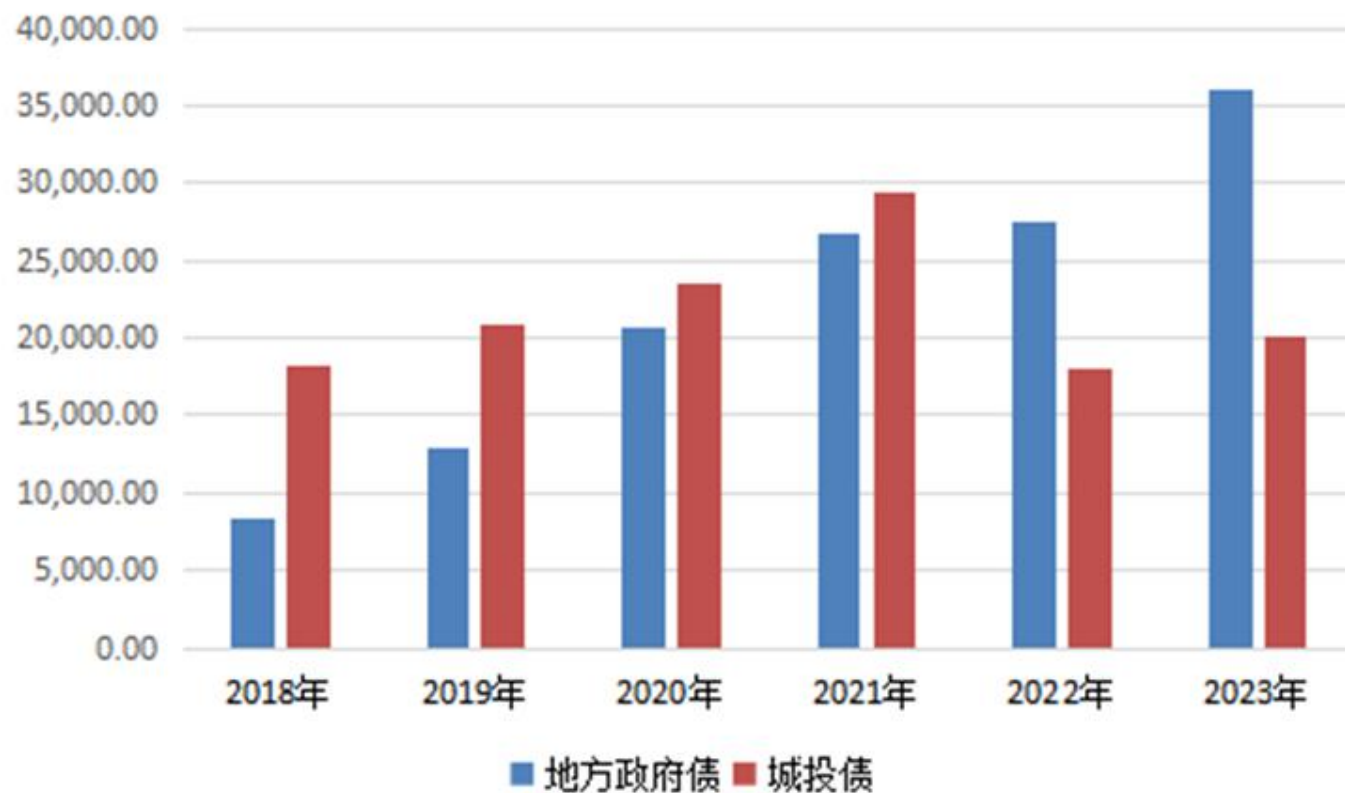
	2018年	2019年	2020年
置换债券和再融资债券发行量	19,947	13,063	18,913
新增债券发行量	21,705	30,561	45,525
合计：全国地方政府债券发行量	41,652	43,624	64,438
兑付金额	8,279	12,814	20,757

注：“置换债券和再融资债券发行量”项目在2020年为“再融资债券发行量”

4、城投债急剧增加



5、兑付高峰将至，债务风险激增



注：2021-2023期间数据为将要到期兑付金额

城投债和地方债到期规模逐步扩大，从2020年开始明显进入兑付高峰期。地方债到期规模从2018年的8,279亿飙升到2021年的26,680亿，城投债到期规模从2018年的18,280亿元上升到2021年的29,503亿。部分地区债务压力凸显，信用风险事件频发，地方国企和城投平台非标债券违约增多。自2018年至2020年期间，城投非标违约事件已发生90余次。

（二）集中供地

1、土地集中出让制度

“集中供地”新政。 **“两集中”**：1、集中发布出让公告，原则上每年不超过3次，时间间隔要相对均衡；二是集中组织出让活动，同批次公告出让的土地以挂牌文件交易的，应当确定共同的挂牌起止日期；以拍卖方式交易的，应该连续集中完成拍卖活动。

涵盖4个一线城市和18个热点二三线城市：4个一线城市——北京、上海、广州、深圳；18个二线城市——天津、重庆、南京、杭州、厦门、合肥、济南、武汉、成都、福州、郑州、无锡、苏州、沈阳、长春、宁波、青岛、长沙。

政策目标：贯彻“房子是用来住的，不是用来炒的”定位及“稳地价、稳房价、稳预期”决策部署；减少土地公开出让过程中关联信息不充分带来的对市场预期的影响，纠正信息披露随意性、碎片化、不确定等不规范问题，减少市场主体由于无法掌握重要关联信息带来的无序竞争；让各类市场主体和消费者充分掌握信息，形成合理预期。

2、集中供地的效果

(1) 本轮集中供地市场热度较高、实际溢价率偏高

住宅集中供地城市成交情况										
集中供地时间	城市	集中供地 建面/2020 推地建面	2021住宅集中供地成交情况				2020溢 价率(%)	溢价率 增幅	2020 出让金 (亿元)	集中供地出 让金/2020出 让金
			成交建面 (万方)	土地出 让金(亿 元)	楼面价 (元/m ²)	溢价率 (%)				
第一批集中供地	4月28-29日 重庆	21%	1309	763	5827	39%	8%	31%	1650	46%
	5月13日 深圳	16%	91	138	15212	31%	23%	8%	801	17%
	5月13日 厦门	17%	53	190	35823	29%	20%	9%	594	32%
	6月3日 合肥	19%	169	164	9675	27%	22%	5%	553	30%
	5月7-8日 杭州	42%	757	1178	15567	26%	22%	4%	2338	50%
	5月26-27日 宁波	16%	303	358	11841	25%	27%	-2%	1664	22%
	5月12-20日 福州	10%	146	135	9291	18%	25%	-6%	1121	12%
	5月20-22日 南京	41%	716	993	13861	18%	12%	7%	1891	52%
	4月28日 无锡	13%	170	256	15060	12%	19%	-6%	1038	25%
	5月24日 济南	34%	477	229	4794	12%	3%	9%	562	41%
	4月26-27日 广州	47%	799	906	11337	12%	9%	3%	2045	44%
	6月3日 郑州	22%	739	418	5653	11%	6%	5%	908	46%
	5月14-15日 天津	49%	542	499	9207	11%	4%	7%	923	54%
	4月30日 沈阳	31%	366	197	5397	10%	14%	-4%	595	33%
	6月1日 长沙	29%	791	381	4821	7%	9%	-2%	838	45%
	6月1日-6月11日 苏州	18%	420	424	10084	7%	8%	0%	1813	23%
	6月8-11日 成都	21%	469	355	7565	7%	14%	-7%	1304	27%
	5月8-27日 北京	53%	345	1110	32167	6%	15%	-9%	1738	64%
	4月15日 长春	28%	578	189	3267	4%	5%	-1%	679	28%
	5月12-14日 青岛	12%	292	121	4129	2%	0.2%	2%	722	17%
	6月 上海									
	6月 武汉									
第二批	6月10日 厦门	46%	49	344	24280	25%	20%	5%	594	58%
两批集中供地合计		30%	4394	9347	9663	16%	13%	3%	27879	34%

注：（1）2021年数据仅统计集中供地情况。例如北京2020年末开始挂牌，但2021年成交的非集中供给住宅地块，未纳入统计。如果考虑非集中供地部分，则截至到6月15日，22城市2021年1月-6月15日合计出让金1.43万亿元，是2020年全年出让金的51%。

（2）全部数据口径为住宅

集中供地区县表现：溢价率>15%且住宅出让金>20亿元的区县

市	县	2021住宅集中供地成交情况				2020 溢价率 (%)	溢价率 增幅	2020 出让金 (亿元)	集中供地出 让金/2020出 让金
		成交建面 (万方)	出让金 (亿元)	楼面价 (元/方)	溢价率 (%)				
重庆	沙坪坝	129	120	9339	69	13	57	118	102%
重庆	大渡口	104	82	7902	50	23	27	60	137%
长沙	天心	20	29	14157	49	1	48	29	99%
重庆	渝北	258	286	11104	48	13	35	278	103%
深圳	宝安	7	25	37767	45	15	30	218	12%
深圳	南山	29	69	23650	45	45	0	201	34%
厦门	集美	11	35	30413	45	22	23	85	41%
天津	南开	15	48	32176	43	-	-	-	-
重庆	九龙坡	33	38	11818	41	18	23	127	30%
重庆	铜梁	88	24	2726	40	2	38	64	37%
广州	黄埔	24	54	22606	35	0	35	149	36%
厦门	海沧	66	159	24131	31	31	0	52	307%
郑州	东新区	116	141	12203	31	0	31	44	321%
南京	栖霞	17	44	25702	30	15	15	290	15%
南京	秦淮	38	139	36236	30	5	25	235	59%
杭州	上城	65	182	28174	30	23	7	219	83%
杭州	滨江	18	50	27040	30	12	18	97	51%
杭州	拱墅	52	115	22052	30	22	8	365	31%
杭州	西湖	27	50	18569	29	14	15	107	47%
杭州	临安	63	79	12401	29	20	9	167	47%
杭州	江北	35	52	14890	29	22	6	203	26%
杭州	临平	112	132	11727	28	19	9	185	71%
广州	荔湾	12	26	21388	28	18	10	203	13%
福州	晋安	31	48	15539	28	25	3	195	24%
杭州	富阳	85	85	10046	27	16	11	137	62%
宁波	北仑	81	82	10121	27	24	3	124	66%
南京	六合	33	35	10757	27	15	12	112	32%
天津	津南	30	31	10149	26	2	25	91	34%
南宁	海曙	18	44	24052	26	16	10	225	19%
合肥	包河	87	92	10586	26	14	12	71	130%
广州	南沙	64	98	15263	25	7	18	320	31%
厦门	思明	18	92	50589	25	44	-19	104	89%
宁波	镇海	64	65	10086	25	28	-3	95	68%
厦门	湖里	16	79	50538	24	25	-1	89	89%
杭州	钱塘	77	148	19311	24	24	0	209	71%
南京	江宁	61	85	13961	24	11	13	249	34%
南京	玄武	71	89	12520	24	0	24	72	124%
厦门	同安	53	101	19256	24	0	23	73	139%
杭州	余杭	122	166	13676	23	21	2	187	89%
济南	历城	54	36	6764	23	2	21	202	18%
宁波	奉化	76	73	9541	22	29	-6	191	38%
南京	建邺	16	49	31343	22	16	6	262	19%
宁波	鄞州	28	43	15301	22	27	-6	453	10%
济南	市中	129	74	5791	21	0	20	43	175%
南京	溧水	46	35	7635	21	6	14	104	33%
厦门	翔安	31	67	21833	21	13	7	192	35%
重庆	北碚	80	42	5241	20	11	10	176	24%
广州	番禺	149	176	11851	20	17	3	278	63%
无锡	吴山	19	22	11725	20	16	4	195	11%
重庆	璧山	70	25	3585	19	4	16	52	48%
杭州	萧山	137	172	12630	19	31	-11	583	30%
无锡	惠山	54	64	11978	19	10	9	114	56%
重庆	巴南	45	21	4725	18	7	11	89	24%
南京	雨花台	191	266	13894	17	11	6	133	199%
沈阳	皇姑	76	56	7360	17	13	3	94	60%
济南	槐荫	70	34	4876	16	9	7	64	54%

注：（1）2021年数据仅统计集中供地情况；（2）全部数据口径为住宅

浙江省

省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数		流拍率
	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	
浙江	5175	28%	5092	74%	10344	7951	29%	23%	25	4%	
金华	618	68%	605	206%	10378	8255	42%	19%	16	14%	
衢州	255	216%	146	189%	8864	7116	30%	34%	0	0%	
嘉兴	506	98%	388	167%	7698	5929	24%	18%	0	0%	
宁波	757	47%	756	147%	10206	6094	28%	37%	0	0%	
绍兴	396	25%	417	89%	11369	6960	28%	45%	0	0%	
杭州	1029	24%	1763	57%	14742	13072	27%	20%	0	0%	
台州	303	5%	201	53%	7779	5580	36%	33%	1	2%	
舟山	24	110%	14	19%	8362	6068	25%	8%	0	0%	
温州	900	7%	616	15%	7813	7887	26%	17%	1	1%	
丽水	141	-4%	76	-7%	5630	6670	54%	36%	5	11%	
湖州	247	-39%	111	-8%	6527	3121	44%	10%	2	7%	

注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）杭州和宁波属于22个集中供地城市，杭州第一批集中供地于5月21日至5月28日成交，宁波于5月26-27日成交
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

广东省

省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数		流拍率
	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	
广东	3699	4%	2231	20%	7156	6826	18%	18%	48	16%	
汕尾	214	104%	27	782%	1607	1038	0%	0%	7	35%	
清远	229	147%	25	246%	1544	1337	13%	11%	9	29%	
阳江	63	292%	6	231%	885	648	6%	50%	0	0%	
梅州	167	125%	16	205%	1269	756	3%	0%	7	41%	
茂名	149	134%	8	145%	938	710	7%	35%	1	17%	
广州	1078	91%	1109	77%	12158	13805	12%	11%	6	11%	
东莞	174	-12%	263	55%	15258	10001	34%	23%	1	7%	
惠州	253	-44%	112	48%	3554	2743	20%	0%	1	3%	
珠海	124	195%	76	28%	9502	14142	27%	32%	0	0%	
汕头	191	141%	51	26%	3946	5081	24%	22%	2	18%	
江门	130	-23%	26	-6%	4295	5550	6%	13%	1	9%	
深圳	111	-2%	161	-14%	14478	17880	26%	40%	0	0%	
中山	25	-37%	44	-16%	5615	7281	4%	10%	0	0%	
云浮	7	-73%	0	-20%	572	236	1%	0%	0	0%	
河源	145	16%	14	-28%	988	1898	0%	4%	4	29%	
肇庆	146	-43%	25	-44%	1844	1854	0%	0%	1	10%	
湛江	62	-76%	12	-44%	2348	1314	32%	5%	2	20%	
佛山	328	-53%	249	-50%	9472	8626	31%	26%	0	0%	
韶关	79	-44%	5	-66%	1044	1376	0%	3%	5	36%	
揭阳	25	-56%	3	-73%	2313	1742	37%	1%	1	14%	
潮州	0	-	0	-	-	-	-	-	0	0	

注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）广州和深圳属于22个集中供地城市，广州第一批集中供地于5月21日至5月28日成交，深圳于5月13日成交
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

江苏省

省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数		流拍率
	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	
江苏	6097	9%	3858	34%	7145	5419	23%	17%	8	1%	
盐城	715	130%	383	391%	5889	2322	44%	30%	6	8%	
淮安	368	41%	82	221%	2960	1278	48%	7%	0	0%	
泰州	162	48%	70	180%	5314	2278	58%	9%	0	0%	
连云港	135	10%	49	128%	3616	2417	45%	11%	0	0%	
南京	955	76%	1183	94%	12641	12116	17%	16%	0	0%	
无锡	442	17%	480	38%	11186	9252	15%	21%	0	0%	
徐州	618	-25%	224	30%	3598	2104	60%	21%	1	2%	
苏州	1082	35%	906	19%	8621	9719	8%	8%	0	0%	
宿迁	242	-27%	96	11%	4676	2306	60%	17%	1	4%	
镇江	209	3%	68	-10%	3770	2551	5%	1%	0	0%	
扬州	177	-30%	104	-15%	4985	4115	59%	32%	0	0%	
南通	662	-26%	296	-19%	4816	4589	23%	20%	0	0%	
常州	319	-42%	167	-41%	6262	6450	28%	28%	0	0%	

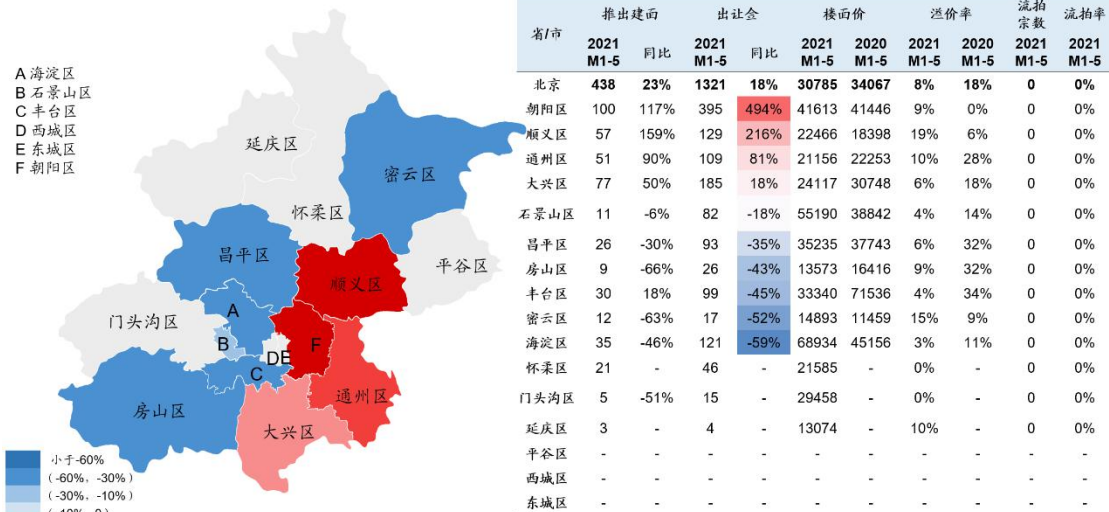
注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）无锡、南京和苏州属于22个集中供地城市，无锡第一批集中供地于2021年4月28日成交，南京于5月20-22日成交，苏州于5月31日-6月1日成交
表中苏州统计到6月1日，其他城市统计到5月31日
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

山东省

省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数		流拍率
	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	同比	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	2021 M1-5	2020 M1-5	
山东	7172	-15%	1356	9%	2252	1842	9%	6%	85	9%	
济南	766	237%	275	253%	4356	4234	10%	1%	6	6%	
滨州	388	1%	58	123%	1778	1113	1%	9%	11	17%	
济宁	510	4%	120	80%	2199	1604	24%	11%	6	9%	
东营	131	6%	19	53%	1717	1525	31%	8%	0	0%	
德州	403	-29%	73	44%	1968	1251	24%	17%	4	8%	
聊城	618	49%	51	24%	1537	1200	10%	17%	16	25%	
潍坊	827	-14%	137	20%	1762	1330	7%	7%	4	3%	
枣庄	101	-9%	29	15%	3474	2318	3%	4%	0	0%	
临沂	674	-15%	117	-4%	2581	1761	7%	22%	6	11%	
青岛	653	-39%	206	-26%	3287	2983	1%	0%	3	3%	
泰安	206	-15%	43	-27%	2541	1940	5%	4%	2	7%	
威海	491	-56%	68	-28%	1524	1687	6%	6%	7	10%	
菏泽	780	-19%	59	-30%	1031	1113	2%	0%	18	23%	
淄博	190	-11%	25	-42%	1460	1906	0%	2%	1	3%	
烟台	380	-32%	60	-46%	1707	2274	0%	6%	1	2%	
日照	54	-72%	16	-61%	3096	2225	149%	6%	0	0%	

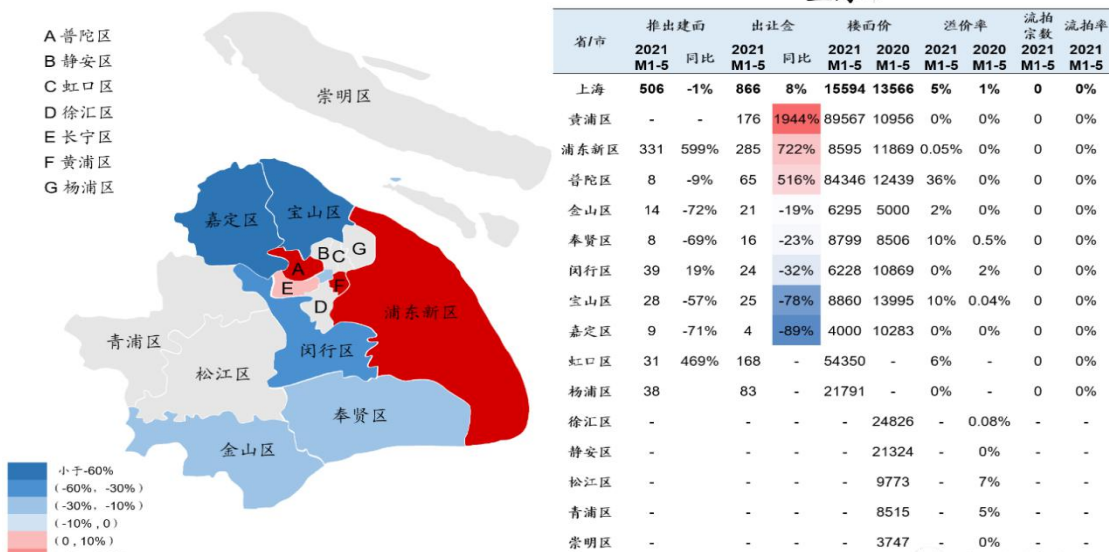
注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）青岛和济南属于22个集中供地城市，青岛第一批集中供地于5月12-14日成交，济南于5月24日成交
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

北京市



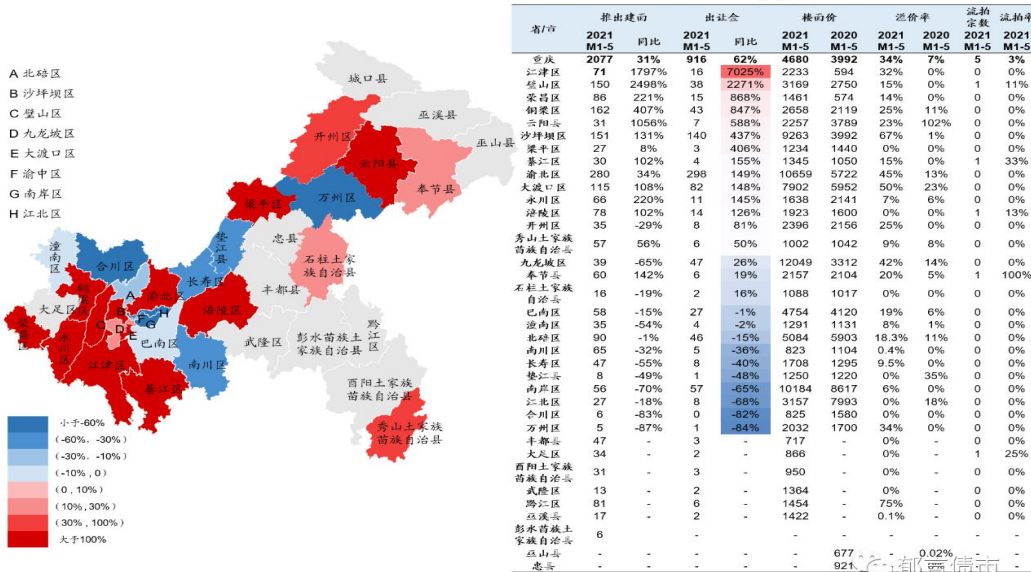
注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）北京属于22个集中供地城市，第一批集中供地于2021年5月8-9日成交

上海市



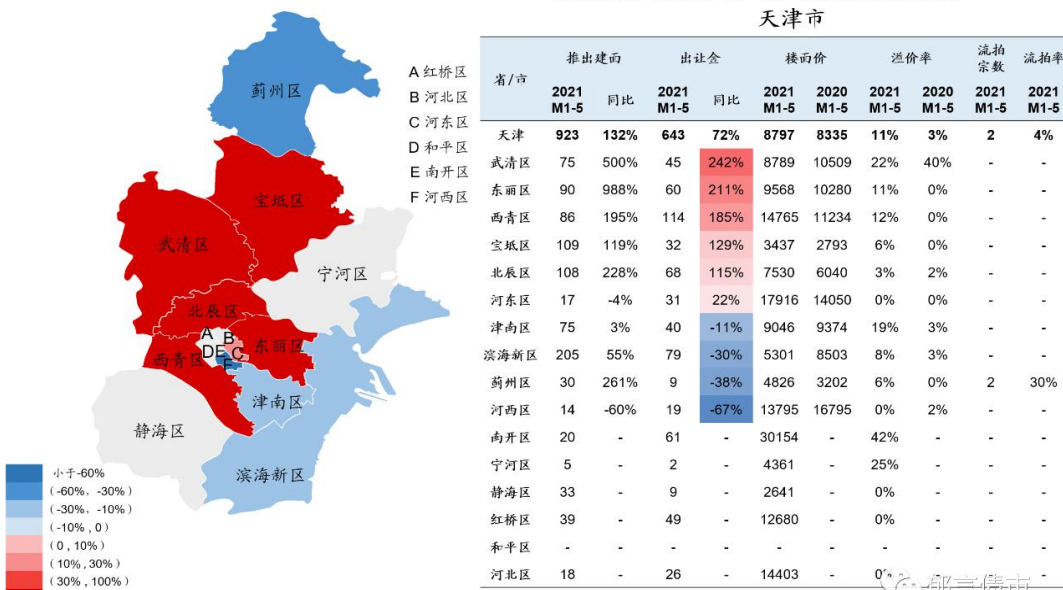
注：建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块

重庆市

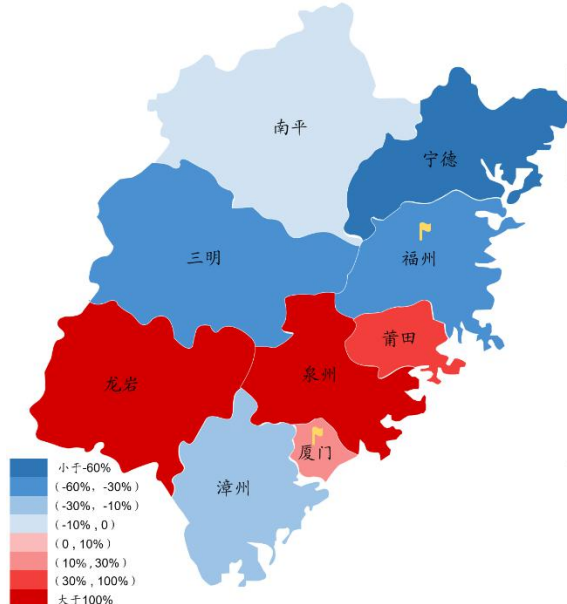


注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）重庆属于22个集中供地城市，第一批集中供地于2021年4月28-29日成交

天津市



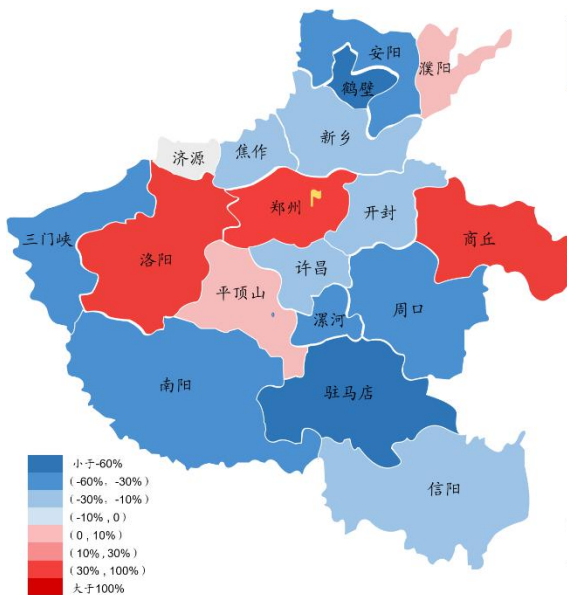
注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）天津属于22个集中供地城市，第一批集中供地于2021年5月14-15日成交



省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数	
	2021	同比	2021	同比	2021	2020	2021	2020	2021	2021
	M1-5		M1-5		M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5
福建	1488	-23%	856	-9%	6530	5835	33%	25%	24	11%
龙岩	64	-38%	41	165%	6389	2242	59%	16%	1	8%
泉州	257	-22%	129	100%	5265	2909	56%	22%	1	3%
莆田	139	11%	51	52%	3670	3065	54%	20%	0	0%
厦门	69	-15%	190	25%	35825	18718	29%	34%	0	0%
南平	113	30%	20	-3%	2165	2354	14%	36%	2	13%
漳州	271	4%	54	-20%	2722	3430	36%	26%	3	14%
福州	471	-25%	344	-34%	7996	9323	23%	22%	2	4%
三明	61	-69%	19	-57%	3219	2390	62%	26%	5	33%
宁德	45	-65%	7	-62%	2630	1952	56%	28%	10	19%

注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）福州、厦门属于22个集中供地城市，福州第一批集中供地于2021年5月12-20日成交，厦门于5月13日成交
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

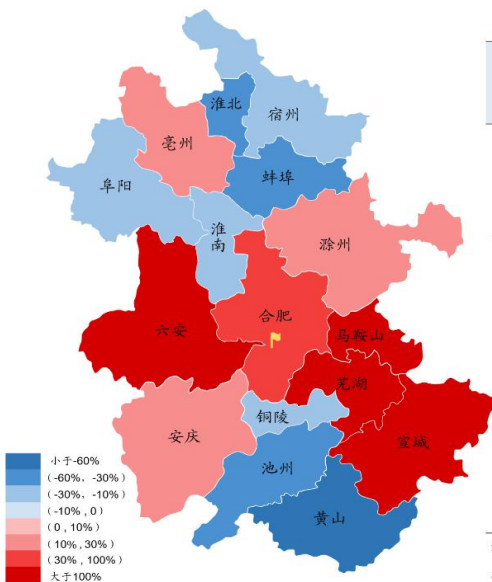
郁言债市



省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数	
	2021	同比	2021	同比	2021	2020	2021	2020	2021	2021
	M1-5		M1-5		M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5
河南	7734	-12%	709	-24%	1558	1437	8%	11%	108	16%
商丘	849	-10%	53	98%	1103	748	4%	3%	16	26%
郑州	1465	23%	641	85%	4823	3005	10%	6%	6	5%
洛阳	753	64%	89	70%	1679	1309	8%	15%	12	17%
平顶山	429	-29%	29	9%	1001	528	9%	31%	9	20%
濮阳	388	10%	27	0%	1079	900	14%	13%	7	22%
开封	214	-14%	19	-15%	1255	1221	13%	14%	1	5%
新乡	370	-26%	32	-23%	1379	1030	13%	7%	10	24%
焦作	108	-15%	12	-23%	1812	1375	0%	6%	4	33%
许昌	287	-26%	30	-24%	1294	1152	6%	10%	2	6%
信阳	402	-4%	26	-26%	1125	1308	9%	41%	3	7%
南阳	497	-27%	49	-32%	1308	1500	19%	31%	8	12%
周口	626	-29%	34	-33%	917	935	7%	5%	3	6%
三门峡	141	-7%	7	-34%	959	783	2%	0%	0	0%
安阳	261	-40%	26	-46%	1365	1460	3%	6%	4	16%
鹤壁	270	-32%	23	-51%	1076	1377	9%	5%	4	17%
鹤壁	68	-55%	8	-63%	1298	1332	0%	5%	2	15%
驻马店	586	-37%	20	-72%	975	1322	6%	16%	17	29%
济源	21	54%	3	-	1960	-	54%	-	0	0%

注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）郑州属于22个集中供地城市，第一批集中供地于2021年6月3日成交
表中郑州统计到6月3日，其他城市统计到5月31日
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

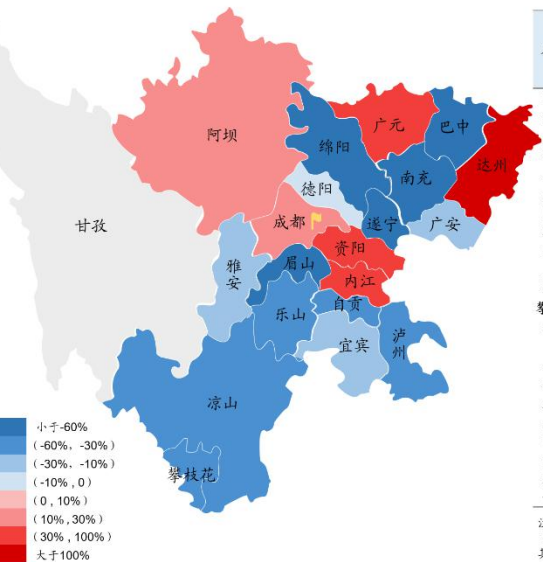
郁言债市



省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数	
	2021	同比	2021	同比	2021	2020	2021	2020	2021	2021
	M1-5		M1-5		M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5
安徽	3891	-14%	826	4%	2539	2310	32%	22%	17	6%
芜湖	311	75%	142	347%	4548	1784	72%	53%	0	0%
宣城	143	107%	30	184%	2410	1781	6%	4%	0	0%
六安	419	92%	57	149%	2105	1447	27%	14%	4	13%
马鞍山	102	31%	32	116%	4273	2033	86%	33%	3	23%
合肥	473	15%	310	33%	7682	5969	26%	25%	0	0%
亳州	548	31%	78	26%	1510	1694	14%	14%	0	0%
安庆	288	-13%	63	18%	2209	1999	17%	5%	3	14%
滁州	455	-42%	80	0.2%	2261	1702	36%	21%	2	5%
淮南	139	-7%	22	-11%	1620	2004	17%	11%	0	0%
阜阳	453	-22%	84	-24%	2008	2195	35%	30%	0	0%
宿州	333	-48%	42	-24%	1674	1484	23%	13%	1	3%
铜陵	124	308%	11	-27%	2724	2260	0%	0%	2	29%
淮北	80	-64%	12	-30%	1223	1107	66%	19%	1	8%
池州	34	3%	7	-31%	2404	2540	39%	5%	1	17%
蚌埠	173	-47%	15	-54%	1707	2418	64%	49%	0	0%
黄山	56	-30%	6	-68%	2463	2465	77%	29%	0	0%

注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）合肥属于22个集中供地城市，第一批集中供地于2021年6月3日成交
表中合肥统计到6月3日，其他城市统计到5月31日
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

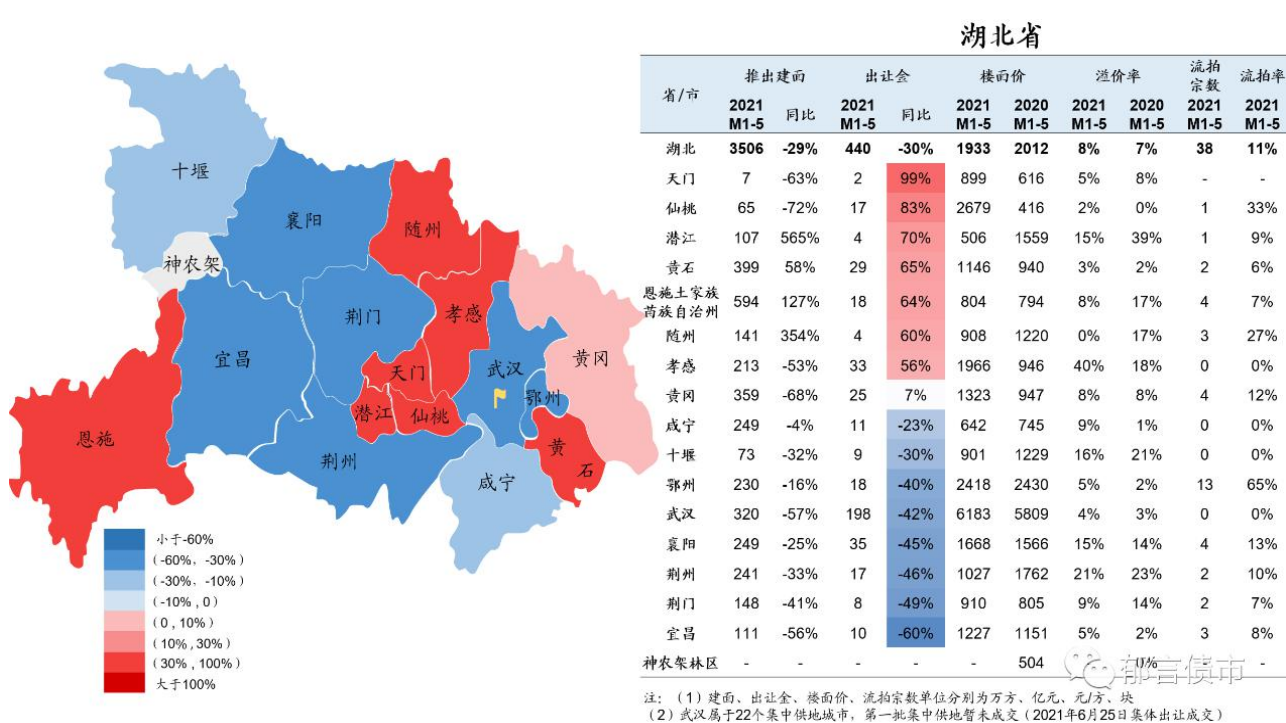
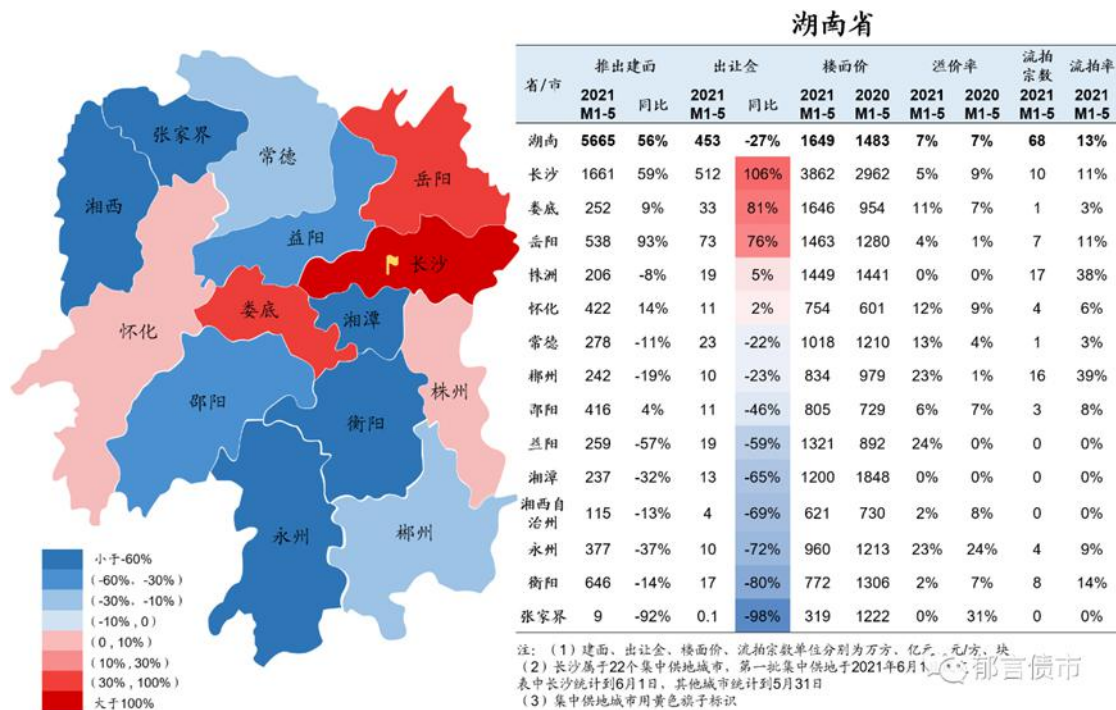
郁言债市



省/市	推出建面		出让金		楼面价		溢价率		流拍宗数	
	2021	同比	2021	同比	2021	2020	2021	2020	2021	2021
	M1-5		M1-5		M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5	M1-5
四川	3885	-25%	630	-41%	2339	2668	11%	20%	18	6%
达州	376	15%	41	134%	1650	1710	20%	23%	2	10%
内江	152	86%	23	94%	1542	1988	23%	14%	0	0%
贵阳	114	12%	12	91%	1406	1540	19%	3%	0	0%
广元	115	-8%	13	30%	1700	1026	20%	13%	0	0%
成都	905	11%	622	19%	7185	6444	8%	23%	0	0%
阿坝	4	-52%	0.2	13%	556	499	0%	299%	0	0%
德阳	166	-44%	27	-4%	1970	1926	12%	13%	6	27%
宜宾	532	39%	76	-13%	1846	2509	12%	14%	3	13%
广安	194	-22%	19	-20%	2027	1940	19%	20%	0	0%
雅安	49	-17%	4	-27%	1358	1467	1%	16%	0	0%
攀枝花	39	-47%	4	-32%	1090	843	0%	1%	0	0%
泸州	141	-53%	25	-34%	1753	1554	12%	11%	0	0%
自贡	146	27%	7	-34%	1644	1573	11%	9%	2	33%
乐山	177	-8%	10	-48%	824	1440	6%	18%	0	0%
凉山	98	-25%	10	-54%	1813	1649	9%	29%	0	0%
眉山	406	-38%	44	-66%	1544	2152	0%	12%	1	3%
南充	357	-44%	28	-70%	1291	1931	22%	47%	1	4%
巴中	151	-60%	6	-72%	866	812	0%	7%	0	0%
绵阳	161	-2%	4	-79%	1174	1703	3%	8%	0	0%
遂宁	49	-72%	4	-83%	1835	1771	25%	13%	3	50%
甘孜	23	417%	3	-	1554	-	1%	-	0	0%

注：（1）建面、出让金、楼面价、流拍宗数单位分别为万方、亿元、元/方、块
（2）成都属于22个集中供地城市，第一批集中供地于2021年6月3日成交
表中成都统计到6月11日，其他城市统计到5月31日
（3）集中供地城市用黄色旗子标识

郁言债市



(2) “给中小房企更多公平竞争的机会” 这个初衷并未实现

19城集中供地成交额、TOP50房企拿地占比

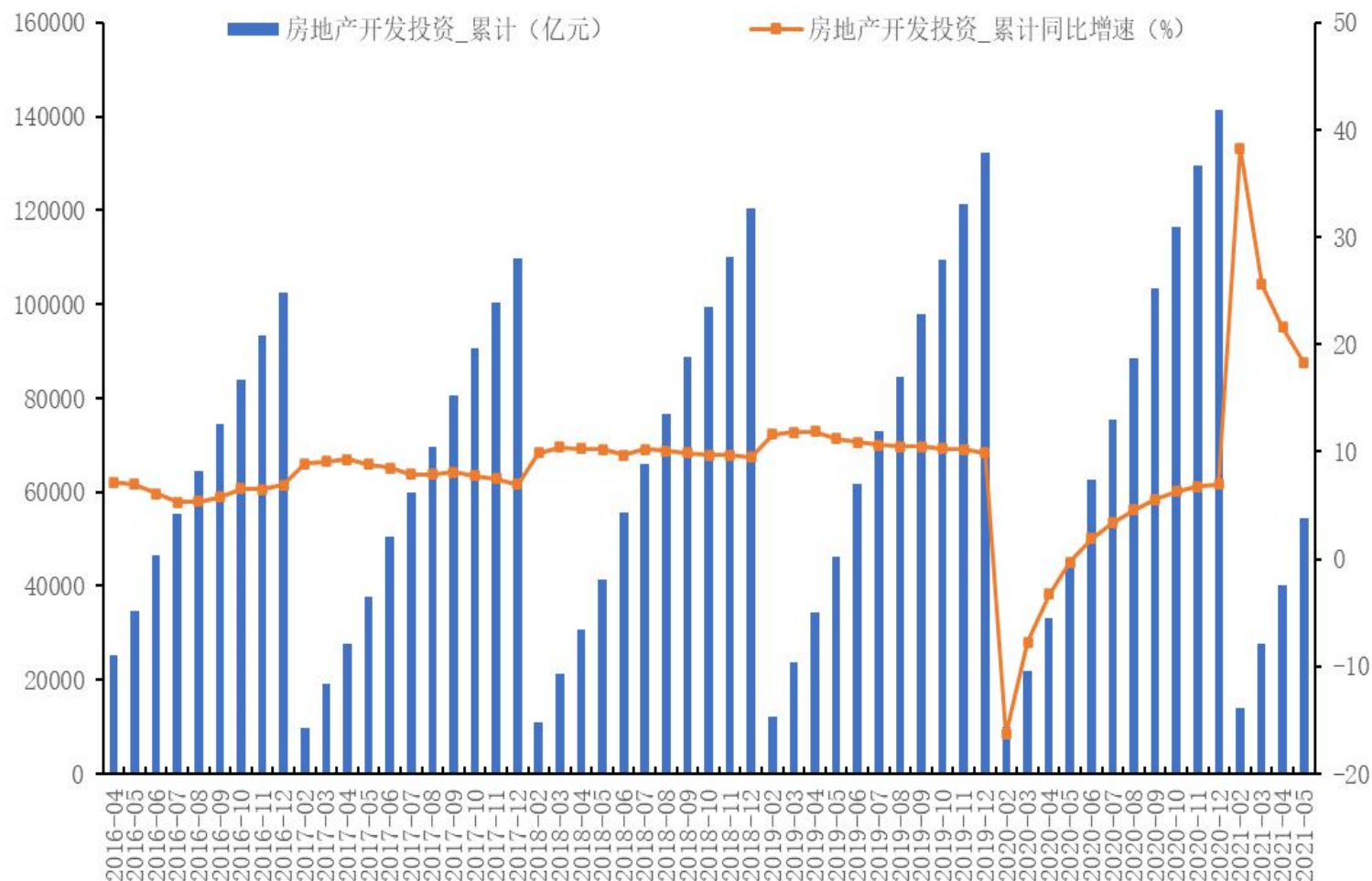


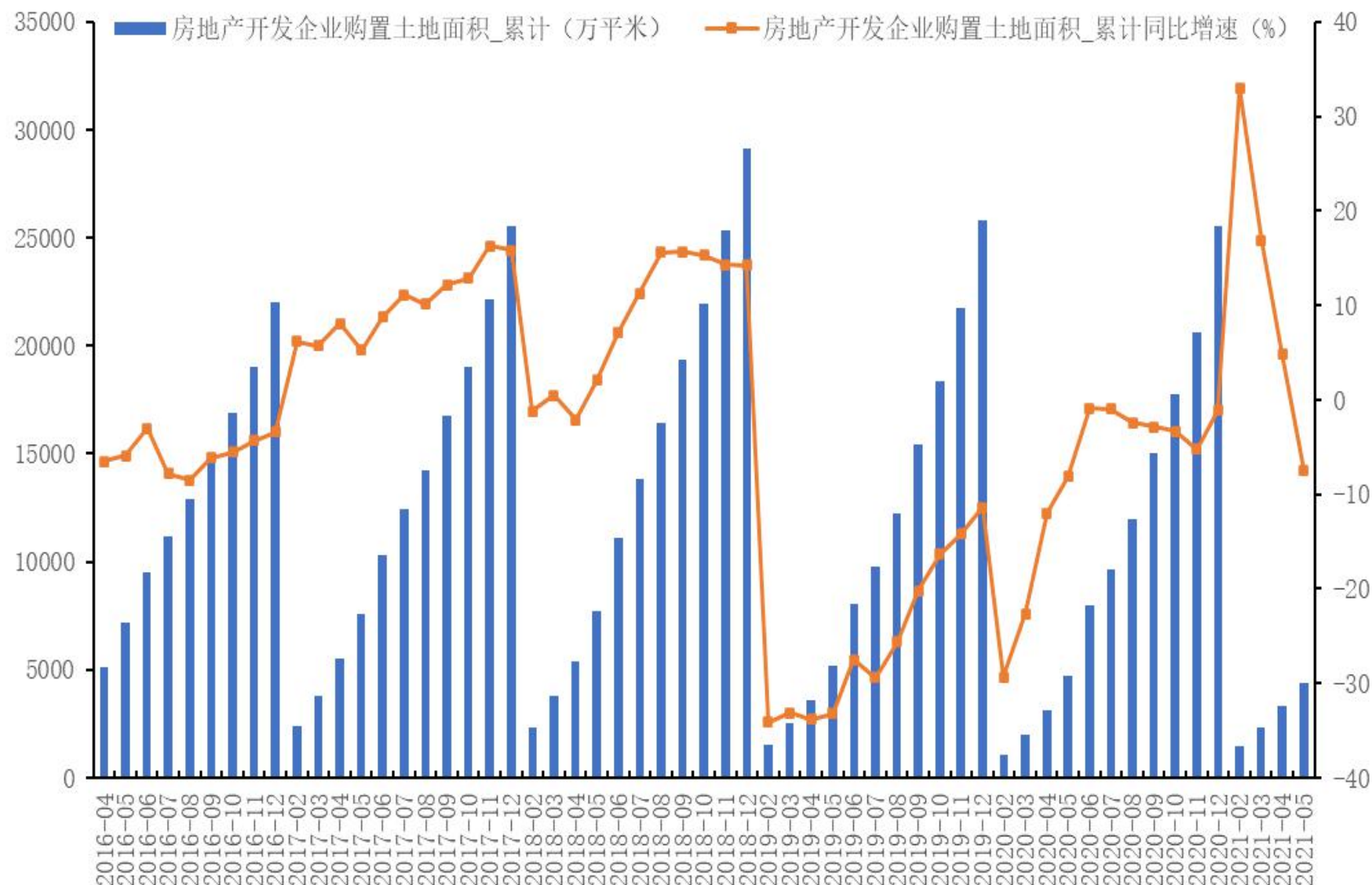
注：长沙有九宗地进入摇号状态，结果尚未公布

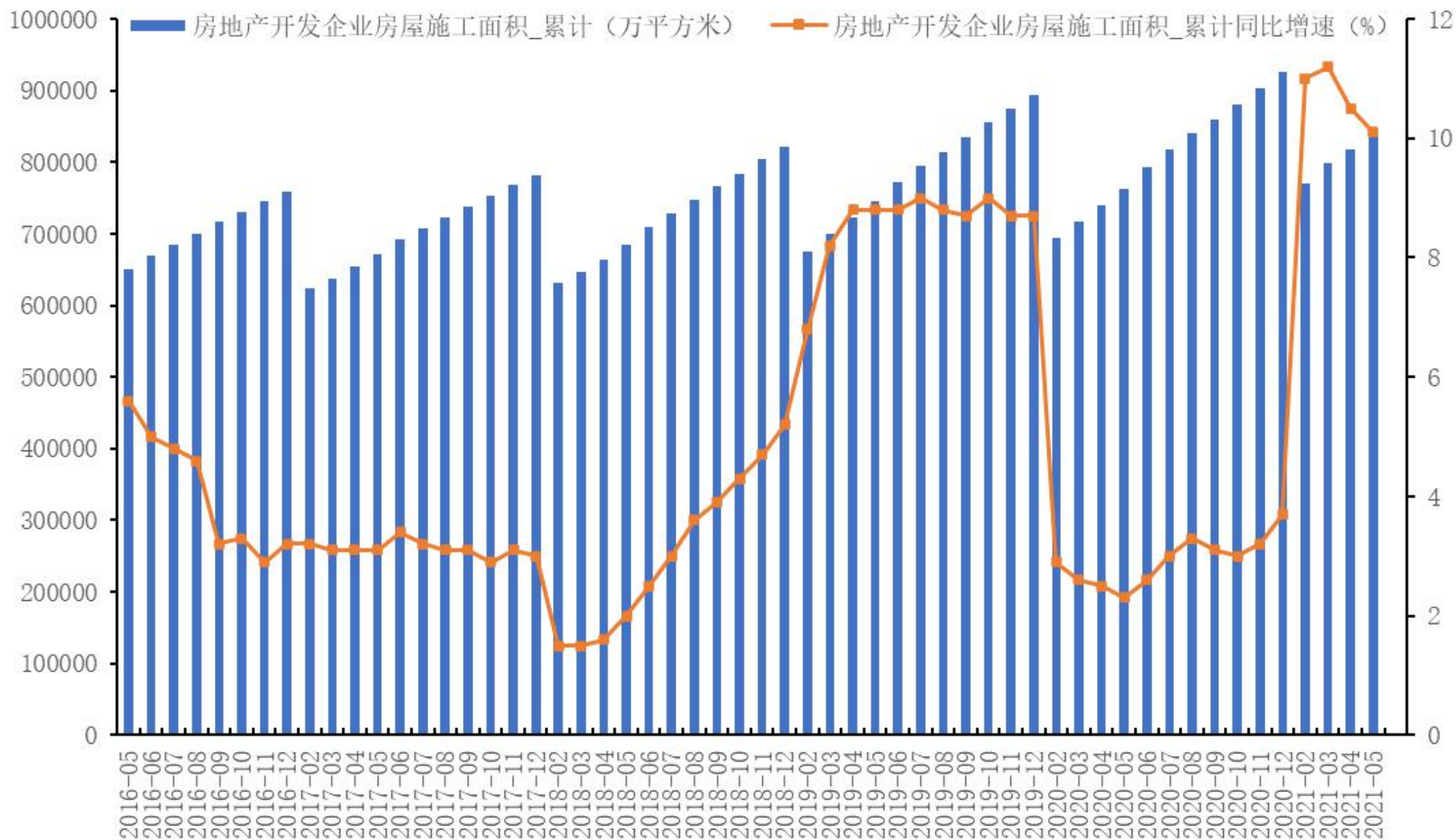
资料来源：贝壳研究院、公开资料

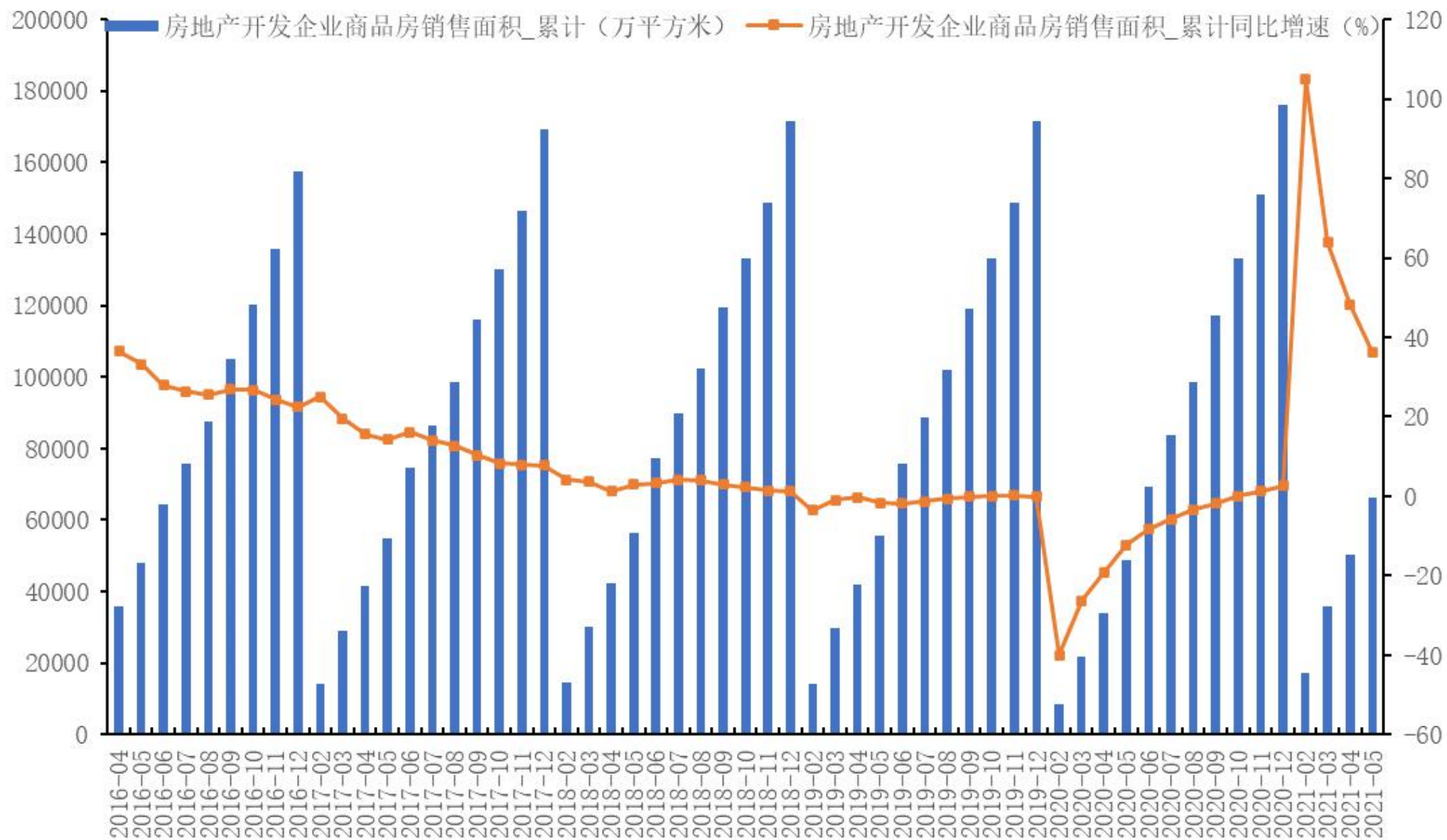
根据贝壳研究院的数据，截至6月3日，已完成首轮集中供地的城市TOP50房企平均取地率近50%。截至5月27日，全国首批集中供地房企权益拿地金额最高的是融创中国（01918.HK），拿地40宗，权益成交金额为639亿元；招商蛇口（001979.SZ）、华润置地（01109.HK）分别拿地15宗和12宗，权益成交金额分别为367亿元和331亿元。

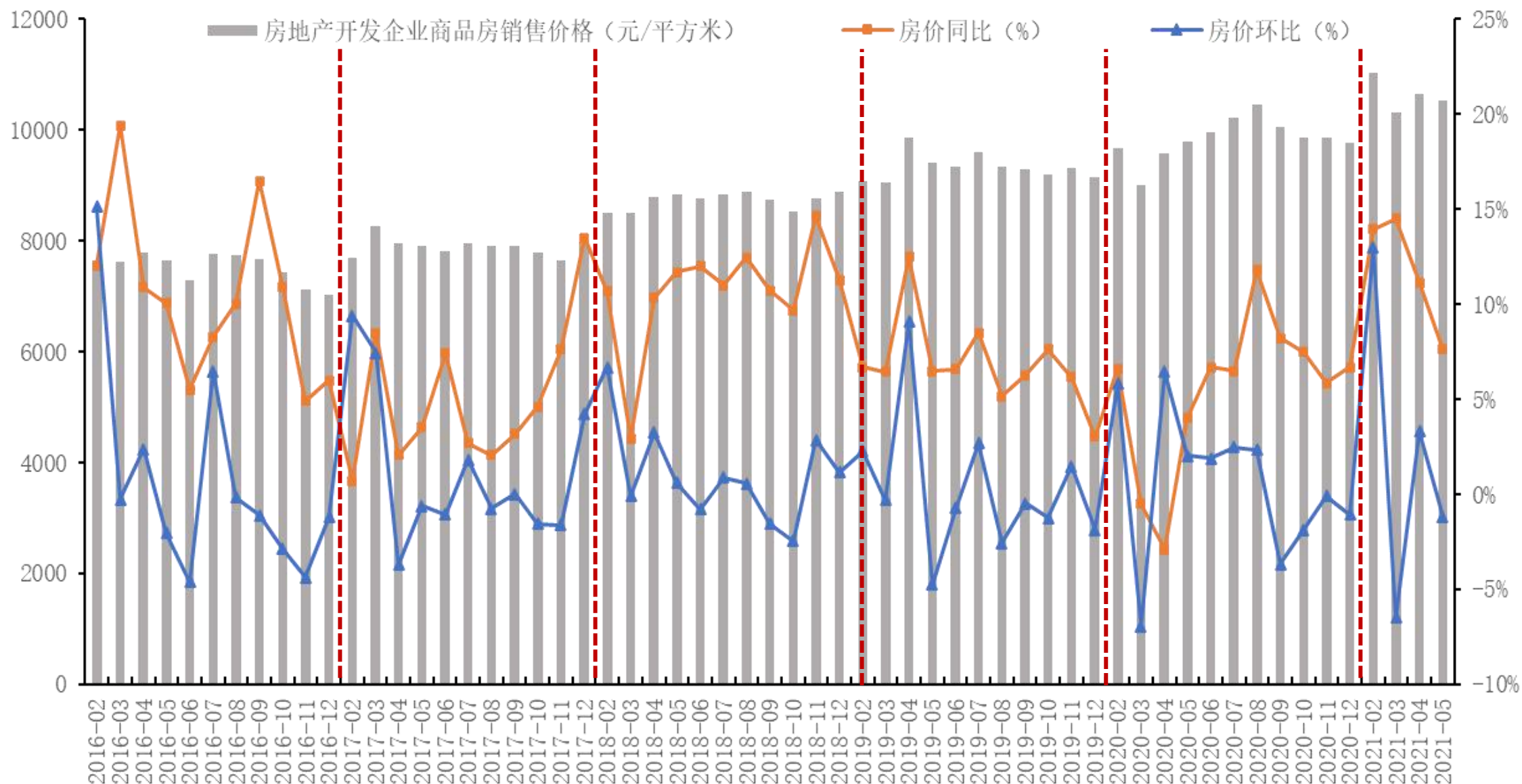
(3) 限价政策下房地产开发投资，购置土地、施工和销售面积与房价变化











（三）土地出让收入划转税务部门征收

1、土地出让收入划转税务部门征收

2021年6月4日，**财政部、自然资源部、国家税务总局、中国人民银行联合《关于将国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入划转税务部门征收有关问题的通知》**

将由自然资源部门负责征收的国有土地使用权出让收入、矿产资源专项收入、海域使用金、无居民海岛使用金四项政府非税收入，全部划转给税务部门负责征收。

自2021年7月1日起，选择在河北、内蒙古、上海、浙江、安徽、青岛、云南省（自治区、直辖市、计划单列市）以省（区、市）为单位开展征管职责划转试点，探索完善征缴流程、职责分工等，为全面推开划转工作积累经验。暂未开展征管划转试点地区要积极做好四项政府非税收入征收划转准备工作，自2022年1月1日起全面实施征管划转工作。

2、土地出让收入划转税务部门的可能影响

- (1) 利用严格的税务系统，将土地出让收入和支出置于中央监管之下
- (2) 避免地方政府将土地作为撬动金融系统的杠杆
- (3) 限房价不限地价，导致房企利润空间被压缩

四、政策建议

（一）改变土地发动机功能，降低经济发展对土地的依赖性

- 1、发展需求决定土地供给；
- 2、改变以土地指标作为推进区域发展战略的工具；
- 3、各类规划和试验区不以配土地指标为政策安排；
- 4、严格以规划调整扩增城市政府用地空间做法。

（二）实行土地结构改革，解决国民经济深层的结构性矛盾

- 1、减少工业用地比重。城市更新中的工改居；
- 2、减少公共用地占比，增加城市生活和生态空间；
- 3、增加居住用地比重，取消商业用地硬性配套比例政策。

（三）坚持市场在土地要素配置中的作用

- 1、核心是改变住宅用地供给不足的制度和激励；
- 2、重新评估集中供地政策的效果；
- 3、完善供地市场化机制。强化市场供求信号，减低政府供地信号。

（四）成立国有土地经营公司，实现对土地增值收益的价值捕获

- 1、成立市县政府国有土地经营公司；
- 2、保证土地增值收益归政府；
- 3、由土地公司作为融资主体，实现土地融资功能。

（五）加大都市圈和城乡融合区的土地改革创新

- 1、都市圈的规划尺度。打破行政规划尺度；
- 2、土地指标和功能在都市圈范围配置；
- 3、都市圈内土地发展权补偿机制；
- 4、城乡融合区的土地制度改革。



CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇



聚焦“土地功能的变化与‘以地谋发展’模式转型”， CMF 中国宏观经济专题报告发布！

6月23日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的CMF宏观经济热点问题研讨会（第29期）于线上举行。百度APP、网易财经、WIND、搜狐财经、财经、和讯财经、中国网、同花顺财经、南都直播等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近百万人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“土地功能的变化与‘以地谋发展’模式转型”，知名经济学家毛振华、沈坤荣、陆铭、丰雷联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学经济学院党委书记兼院长刘守英代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

报告围绕四方面内容展开：

一、“以地谋发展”模式的衰竭；

二、2016年以来的转型尝试；

三、三大政策的短期与长期影响；

四、政策建议。

一、“以地谋发展”模式的衰竭

报告指出，中国“以地谋发展”模式和任何一个国家的经济转型相比都具有独特性，中国的土地在结构转型与发展模式中出现了一些非常典型化的事实，这些事实和一

般经济转型过程的表现差别非常之大，非常之独特。这种独特性体现在四个方面：

第一，土地推动的经济增长。中国的土地在经济发展中起到非常独特的作用，我国往往通过差别化指标分配实现增长目标。90年代为了沿海发展战略，主要的指标配置在沿海地区；而2000年后为了配合西部大开发和东北振兴战略不断调整土地指标配置。尤其当经济增长乏力时，一般通过用地指标差别化分配来刺激经济增长。除此之外，我国通过土地的宽供应保障经济增长速度。2004年至2017年，国有建设用地年供应量从28.64万公顷增加到60.32万公顷，年均增长6.4%，拉动同期GDP年均增长13.37%。而通过数据也可以看出借助基础设施和其他用地放量供应支撑的土地融资保障了我国的基建和公共投资。为了应对2008年金融危机，我国的基础设施和其他用地在各类用地占比从2008年之前的22.55%提升至2017年的60.54%，同时我国也从2008年开始允许大规模土地融资。大量的基础设施和其他用地流入平台公司并用做土地抵押融资，这事实上保障了基建和其他公共投资的建设。

第二，土地推动的工业化。在80年代末、90年代中期，我国的乡镇企业工业化转向园区工业化，而园区工业化非常重要的特点就是地方政府通过土地建园区，借助土地融资建设园区基础设施，而企业则通过土地进行抵押融资。这种土地制度安排在很大程度上吸引了企业向工业园区集中。另一方面，国家通过压低工业地价维持了制造业低成本竞争优势。2000-2018年间包括住宅商服用地在内的经营性用地价格上涨迅速，工业地价年均涨幅只有3.5%，配合土地抵押等政策使得我国建立了世界上基础设施投资条件最好的工业园区，这也维持了我国制造业的成本优势。

第三，土地推动的城市化。2008年以后中国城镇化快速推进的一个非常重要的原因就是土地的推动，使中国在短短的时间内完成了不同等级、不同规模的快速城市化进程。土地推动城市化的机制，一是强制低价征地来扩张城市；二是控制住宅和商服用地供应，实现政府出让土地收入最大化；三是得益于城市建设融资的主要工具城投债，2008年到2017年整个城投债为城市建设投资提供了巨额的资金来源。

第四，土地资本化与资本形成。2008年以后通过投融资平台“以地融资”形成的

资本，中国获取了非常独特的城镇化和工业化资本来源。在整个经济结构转变过程中，中国通过土地制度的改革和结构的转变实现了土地的资本化，这一土地的资本化过程和其他任何一个国家的资本形成过程相比都具有独特性。

而近些年来，这种“以地谋发展”模式出现了明显的衰竭，借助“门槛效应”可以对其进行分析。首先这种“门槛效应”体现在地方经济发展的“门槛效应”上。这种所谓的地方经济发展的“门槛效应”就是指就与经济发展的关系来讲，**超过一定的门槛值以后继续增加土地供应对经济发展的带动效力开始下降**。目前我国全国范围和东部地区有明确的门槛值，虽然中西部地区没有明确的门槛值，但是研究表明中西部地区继续增加土地供应对经济发展并没有好的带动作用。**其次就是地方工业化的“门槛效应”**。类似于地方经济发展的“门槛效应”，地方工业化进程中当土地供应达到一定的门槛值，低价、大规模供地对工业化进程的带动效应降低。最后这一点在地方城市化的进程中也有同样的体现。“以地谋发展”模式从2008年以后一直到2016年期间持续推进，但从全国范围看来，继续放地对经济发展、工业发展、城市化推进的效应都在越过门槛值后出现效应下降的情况。

二、2016年以来的转型尝试

2008年以来中国形成了以地融资、靠土地抵押来支撑发展的“以地谋发展”的模式，主要靠金融支撑，以土地为工具、以平台作为主要手段来支撑发展。但2016年开始，随着国家出台相关政策不再允许地方政府用土地抵押，这一模式的形态也出现了相应的变化。

第一，增速下降趋势下土地供应量增加。我国GDP增长在2016年以后持续下行，但是建设用地的供应量反而增加。究其原因，主要在于中央政府不允许土地抵押以后，地方政府在没有其他发展方式的情况下还是靠土地求生，并且转而依靠更大的土地供应量来维持经济体系的运行。

第二，基础设施和其他用地供应面积及占比下降。支撑平台的基础设施和其他用地供应在这时开始下降，这说明地方政府已经无法再把土地用在平台和基础设施方面，反

映出抵押政策的效果在供地上开始显现。

第三，征地扩张城市化模式继续。2016 年以后地方政府建成期的扩张、征地和城市建设用地的扩张都在大幅增加，继续开始延续 2008 年之前的征地扩张的城市化的模式。

第四，工业用地供应面积和占比回升。我国的工业用地占比在 2016 年下降至 20%，但是随着国家对政府利用土地进行抵押融资出台相关限制措施之后，地方政府的工业用地供应出现上升。

第五，居住商服用地供应面积和比重均上升。随着国家对土地抵押的相关限制趋严，居住商服用地供应面积的比重也开始上升，地方政府对房地产的依赖也在逐步上升，我们也要警惕有些地方回归到以往的卖地模式上。

第六，房地产开发和销售上升，但增速下降。2016 年以后房地产不断限价，房地产的开发投资与新开工面积的量在增长，但是速度在下降。这主要由于房地产用地上，保障性和公住性房屋的比重不断增加，商用性房地产增速并不明显。但是也要看到中高收入购房人士的改善型住房消费也支撑了整个房地产市场的上涨趋势。

第七，土地出让收入增加，土地财政依赖程度回升。目前有些地方政府对土地财政的依赖开始增加，开始回归到 2008 年以前的模式。尤其是在相关政策限制地方政府的土地抵押行为之后，地方政府对土地抵押依赖又转向地方政府财政对土地收入的依赖，并且我国的经济体系对房地产市场的依赖相对较高。

三、三大政策的短期与长期影响

2016 年重回卖地模式后，与 2008 年之前的卖地模式还是有着非常明显的差别的。2008 年之前地方政府卖地主要是为了谋发展，推动工业化和城镇化。而地方土地抵押限制政策出台后，地方政府更多是为了维持大量债务的运行而不得不选择卖地求生。也是基于这一点我国出台三大政策，通过短期和长期影响对相关问题进行规范。

（一）规范土地收入，叫停土地抵押

2003 年，国家制定土地招拍挂制度，并且在 2008 年特批地方政府发行 2000 亿元债券；2009 年人民银行、银监会出台了一系列关于融资平台政策，支持有条件的地方政府组建投融资平台发行企业债。这些措施也直接导致了地方债务增加，2010 年地方政府债务规模达到了 10.7 万亿。

基于这一情况，2014 年开始，国务院出台《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》，主要完善地方政府举债和融资的机制；2016 年 2 月 2 日，财政部、国土部、人民银行、银监会四部委发布《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》，对现有的土地储备机构进行全面清理，土地储备机构的融资功能不复存在；2018 年 6 月，自然资源部发布《关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》，严禁以政府储备土地违规融资、严禁将储备土地作为资产注入国有企业。

这些举措的目的在于打破 2008 年后形成的“以地谋发展”的模式。在禁止土地抵押之后，相当于将土地融资切断，这也使得地方政府一方面需要出售更多的土地，另一方面需要大规模举债。2020 年度兑付金额巨大，与再融资发行量相比仅多出 1000 多亿。经过长期累计，地方政府返本的压力不断上升，地方政府基本丧失了自给自足偿还债务的能力。

此外地方城投债也急剧增加。目前城投债和地方债到期规模逐步扩大，从 2020 年开始已经进入兑付高峰期，甚至部分地方的债务压力凸显，信用风险事件频发。土地抵押融资时期我们所面临的主要风险是银行的金融风险，而在融资平台限制之后整个中国的风险表现为地方政府的债务风险。

（二）集中供地

2021 年出台了土地集中出让制度，所谓的集中供地是指集中发布出让的公报，原则上每年不超过三次。并且同批次公告出让的土地已挂牌文件交易的，应当确定共同的挂牌起止日期；以拍卖方式交易的，连续集中完成拍卖合同。这一政策旨在贯彻“房子

是用来住的，不是用来炒的”定位及“稳地价、稳房价、稳预期”决策部署；减少土地公开出让过程中关联信息不充分带来的对市场预期的影响，纠正信息披露随意性、碎片化、不确定等不规范问题，减少市场主体由于无法掌握重要关联信息带来的无序竞争；让各类市场主体和消费者充分掌握信息，形成合理预期。

从效果来看，当集中供地以后，整个集中供地市场的热度更高，整个地价的溢价率更高，实现集中供地的城市土地出让金更高了，溢价更高了，并没有实现稳地价的作用。企业层面，政府的土地集中供应让企业抢先拿地的动机更加明显；并且这一政策并未给中小房企更多公平竞争的机会，土地最后往往集中在前五名的房企手中。这也使得开发投资、购置土地、施工和销售面积以及房价都同比下降，但是地价、土地出让金都有所上升。

（三）土地出让收入划转税务部门征收

这一政策使得原本只有地方政府征收的土地出让金转向税务部门征收，这也带来了三点影响：首先，土地出让金转向税务部门征收以后，土地出让收入和支出置于中央监管之下。不同于原来整个土地出让的收入征缴和支出成本由地方政府控制，其中地方政府存在大量的不规范行为，而这一政策的实施也使得地方政府相关的不规范行为明显减少。其次，避免地方政府将土地作为撬动金融系统的杠杆。最后，限房价不限地价，导致房企利润空间被压缩。

四、政策建议

调控政策和更好发挥政府在经济转型中的作用都是相对短期的政策安排，从根本上解决这一问题还需要找到一整套推动中国实现“以地谋发展”转型的重大政策安排。

（一）改变土地发动机功能，降低经济发展对土地的依赖性

第一，让发展需求决定土地供给，做到未来整个中国土地供应模式回归到以经济发展的需求决定土地供应量，改变土地计划供应的配置。**第二**，改变以土地指标作为推进

区域发展战略的工具。中部崛起、西部开发、东北振兴等发展战略都配有大量的土地指标，但这些土地指标实际上对区域优化发展是不利的。**第三**，各类规划和试验区不以配土地指标为政策安排，要真正改变土地在经济增长中的发动机功能就应该对相关政策进行改革。**第四**，严格以规划调整扩增城市政府用地空间做法。控制地方政府通过规划不断调整，扩张城市空间范围、增加用地卖地空间的行为。

（二）实行土地结构改革，解决国民经济深层的结构性矛盾

第一，减少工业用地比重，在城市更新的过程中，推进更多城市进入内涵式发展的阶段，需要有相应政策设计来促进工业用地的转化用途，主要转化为居住用途和城市宜居空间的用途。**第二**，减少公共用地占比，增加城市生活和生态空间。将一部分公共用地调整为城市生活和生态空间，而且这些空间要调整在城市内部，使城市更加宜居和美好。**第三**，增加居住用地比重，取消商业用地硬性配套比例政策。商业用地配套的规定是硬性规定，这使得城市区域内的大量的商场已经过量，并且伴随着居住用地不足，所以应该取消商业用地硬性配套比例的政策。

（三）坚持市场在土地要素配置中的作用

第一，这一政策核心是改变住宅用地供给不足的制度和激励。在制度和激励上应该做出重大改变，使整个中国住房用地真正回归到“房住不炒”上。**第二**，重新评估集中供地政策的效果。集中供地更加强化了政府行为，只有市场主体才能更明确的了解市场中的供求状况，所以政府在整个供地市场中的作用应该摆正，不能出现供地中排斥市场的行为。**第三**，完善供地市场化机制，强化市场供求信号，减低政府供地信号。

（四）成立国有土地经营公司，实现对土地增值收益的价值捕获

对中国来讲，下一步面临的是城市更新和城市质量的提升，前面采取的一系列政策带有很强的釜底抽薪的性质，使整个中国告别“以地谋发展”模式，但这些措施也值得商榷。我们需要找到整个中国在城市更新和质量提升中，土地价值增值的捕获。可以考虑将国有土地所有权设置在市县政府，成立市县政府国有土地经营公司，从原来的卖

地转向土地经营。并且保证土地增值收益归政府。

另一方面，由土地公司作为融资主体，实现土地融资功能。在城市发展中，中国土地资本化和土地的融资功能是非常重要的。在成立国有土地经营公司以后，由土地经营公司作为主体来实现土地融资的功能。

（五）加大都市圈和城乡融合区的土地改革创新

第一，在都市圈的规划尺度方面，应打破行政规划尺度。传统的行政规划以自身经济发展为中心，不符合未来发展趋势。第二，在未来城市发展中，土地的指标和相关功能应该以都市圈为单位来配置，打破之前的行政规划。第三，建立都市圈内土地发展权补偿机制。都市圈下各类土地用途不同，对于那些GDP创造能力有限的可以进行土地发展权补偿。第四，城乡融合区的土地制度改革。中国土地制度的改革，都市圈是规划和功能大尺度的配置，城乡融合区则是推进中国城乡一体中土地权利统一、在用地空间上保持全面平等的土地制度的改革。这就是我们讲的城乡统一的土地市场，不同权属的土地权利平等和城乡发展权利平等。

论坛第二单元，关于我国近期出台的三项土地政策（取消土地抵押融资、集中供地、土地出让收入划转税务部门）的影响问题，各位专家发表了自己的观点并提出了相关的政策建议。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授，中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长毛振华认为，“以地谋发展”具有中国特色，是诞生于中国国情下的客观结果。这一发展模式对于我国经济的发展起到了积极的作用。由于土地的最终处置权在国家，我们的大型设施、公共项目用地就得到了很大的法律保障，所以我国的高铁等重要基础设施建设得到了快速发展。此外“以地谋发展”土地收益是政府重要的收入来源，特别是地方政府，土地出让也成为地方政府在早期举债的重要的物质基础。但是这一发展模式的弊端显而易见，政府控制土地使得这一资源不能很好地实现市场化，并且对我国市场体制的形成形成了很大的掣肘作用。并且这也使得部分政府对土地资源过度依赖，导致有些地方盲目投资，盲目建设。

我们应该探讨现存土地制度随着现在的形势发展应该有一些重要的调整，这样进一步来适应未来社会主义市场经济体制的完善、未来经济建设，来适应提高人民生活水平的需要。2016 年规范土地抵押政策，一方面堵住了地方政府隐性负债的“后门”，另一方面也为地方政府发债提供了更为合理的途径。应运而生的土储专项债纳入预算，便于管理，降低了成本，从而可以更好地控制政府债务的规模、理清政府的债务渠道、降低政府债务风险。但是由于各地方政府土地储备规模已经非常巨大，所以国家也相继提出专项资金不得用于土地储备相关项目等政策。现在地方政府需要做的是对土地存量进行调整，一方面可以尝试将工业用地转变为住宅用地，另一方面可以采取合作的方式对现有土地及其上面的建筑物进行重新清理。

中国人民大学公共管理学院副院长丰雷分别对三项土地政策的影响进行了阐述。

首先是 2016 年规范土地抵押后对地方政府债务的影响。2016 年以来中央出台了一系列政策来规范土地抵押，这些政策的影响主要体现在两个方面：从直接影响来看，在地方政府债务的规模总量和结构质量方面，如果这一系列政策能够得到有效实施，并且相关的配套政策能够长期保持下去，就能够抑制地方政府隐性债务的增长和投资冲动，同时优化地方政府债务结构，优化债务质量，降低系统性风险；从间接影响来看，这一系列政策会使得土地功能发生变化，进而对经济增长模式产生影响。

其次是住宅用地集中供应对土地市场和房地产市场的影响。自然资源部于 2021 年 2 月颁布了集中供地政策，这一政策其实是住宅用地分类调控系列政策中的一环。这一政策的影响主要包括两个方面。第一，这一政策是我国供地制度改革的深化，也是供地政策制定和实施的精细化。它将原来相对分散的、无序的供地导入到有序的轨道上来，与科学编制实施供地计划和供地信息透明公开这两项政策密切相关。第二，这一政策对于土地市场、房地产市场以及房价和地价的影响还需要进一步观察。

最后是土地出让收入划转税务部门的影响。这项政策的要点在于仅改变征管部门，不改变其他方面，短期影响有限，长期影响主要体现为三个方面：一是土地出让收入征管制度的变化，使得征管更加规范和高效；二是土地出让收支的透明度也会增加，中

央部门掌握信息更加充分，有利于降低监管成本，提高中央财政整体的统筹能力，强化国家能力建设；三是可以更好地实现专款专用。

总体来看，我国近期出台的三项土地政策是一个整体和系统，如果这些改革措施能够与土地要素市场化改革和城乡二元土地制度改革较好地协同起来，那么就有利于未来建立起更为包容的土地制度，进而真正形成高质量发展的新模式。

南京大学商学院教授、经济增长研究院院长沈坤荣认为规范土地抵押有利于遏制隐性债务增量、清理规范地方融资平台。沈坤荣指出，规范土地抵押会对地方政府显性债务和隐性债务同时产生影响。第一，地方政府显性债务方面，一是更加透明化和正规化，二是加强了对于地方政府债务的管理。第二，地方政府隐性债务方面，一是遏制隐性债务增量，二是有助于清理规范地方融资平台公司。

住宅用地集中供应目的之一就是合理增加住宅用地供应，充分披露住宅用地供应信息，减少土地公开出让过程中的不规范问题。它的影响主要体现在以下四点：第一，有助于稳定市场预期；第二，降低了房地产企业的机会主义倾向；第三，不同城市之间以及城市内部的土地市场分化加剧；第四，重点城市的成交楼面均价提高。

土地出让收入划转税务部门的短期影响相对有限，而从长期来看，更加及时、全面、精准地掌握土地出让收入的规模、收支结构、补缴土地出让金行为、改变用地性质、划拨出让、增加容积率、改变土地使用途径等关键信息，对于遏制土地出让金的过快增长，重塑央地财政关系，促进地方政府的财政体制改革，都具有非常重大的意义。

上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授陆铭认为，短期内这些政策的调整可能不会有实质性的影响，甚至有时候会出现一些事与愿违的结果。比如规范土地抵押导致各地政府增加土地供应、地方债务增加，并且住宅集中供地也没有有效地遏制地价上涨，但是从中长期的角度来讲，这可能为下一阶段出台一些更加重要的中央层面的制度改革提供了基础。比如接下来有可能出现的税收结构的调整，这些政策可能为物业税、房产税的推出提供一些制度上的准备。如果放在更长的历史时期，也许今天所看到的这些阶段性改革的重要意义能够凸显出来。

将中国的土地制度、房地产市场跟债务问题做一个系统性的分析，可以将其聚焦在两个层面、三个问题。所谓两个层面，分别是中央政府层面和地方政府层面。三个问题分别出现在空间错配、用途结构和城市内部空间结构这三个问题上。对于空间错配问题，未来中央在配置建设用地指标时，需要让建设用地指标的配置和人口流动方向高度匹配起来；对于土地用途结构问题，需要着手做好土地用途规划制度改革、政府税收激励调整以及空间结构改善；在城市内部空间结构方面，需要做好规划，关注旧城改造成本及相关的维护成本。

毛振华：优化存量地产结构，促进“以地谋发展”模式转型

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛

（CMF）联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 29 期）上的发言

一、要一分为二地看待“以地谋发展”

“以地谋发展”具有明显的中国特色。《中华人民共和国土地管理法》明确规定：“国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”；2020 年新修订的《中华人民共和国土地管理法》规定集体经营性建设用地入市必须要符合规划，且不能盖商品住宅。从上述的政策来看，我国政府在土地最终处置方面拥有的权力是其他国家和地区所不能比拟的。

不可否认，“以地谋发展”对于促进经济发展发挥了重要作用。同欧美发达国家的土地制度不同，我国的土地制度能够有效保障各类公共设施项目用地，确保诸如高铁、公路、大型水利设施等基建项目的顺利实施。改革开放以来，我国城市化率快速提高、基础设施不断完善，均离不开具有中国特色的土地制度。同时，土地资源价值的上涨不仅增加了地方政府收入，还对地方政府融资形成了有效支撑。随着经济的快速发展，土地这一重要资产价值不断上升。政府作为土地的主要所有者，享受到土地价值上升的最大红利。不仅如此，土地价值上升还为地方政府举债提供了强有力的支持，是地方政府信用的重要支撑，为地方政府在金融市场融资提供了有效保障。

随着经济的进一步市场化，“以地谋发展”的弊端也有所显现。“以地谋发展”具有两面性，虽然其在经济快速增长期在政府的主导下发挥了巨大的作用，但随着时间的推移，土地资源非市场化的弊端也不断显现。特别是近年来经济增长持续放缓、各类风险不断累积，土地财政的缺点被持续放大。一些地方政府依托土地资源带来的各项收入进行盲目投资建设，导致了大量浪费。特别是建设用地中工业用地占比过高，而住宅用地

相对较少，推动了房价上涨，带来了一系列社会问题和经济问题。

随着现行土地财政问题的持续累积和暴露，现行土地制度需要调整，方能进一步推动社会主义市场经济体制的完善，满足经济发展和提高人民生活水平的需要。当前政府已经在某些领域推动土地制度的完善，我认为土地储备制度的规范就是其中一个非常重要的手段。

二、土地储备制度的规范对于缓释地方政府债务问题起到了积极作用

2016 年，财政部、发展改革委、人民银行、银监会联合出台的《规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4 号）（以下称“《通知》”），对原有的土地收储制度进行了重大改革，规定一个县原则上只能设置一个土地储备机构，城投公司等其他机构一律不得再从事新增土地储备工作，同时规定各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷，只能通过发地方债来融资。

《通知》堵住了地方政府借土地举债的“后门”，但同时开启了地方政府规范化举债“前门”，土储专项债应运而生。2017 年《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》出台，对土地储备专项债券的发行主体、偿债资金来源、额度管理、发行机制和监督管理等方面进行了明确规定，土地储备专项债券成为土地储备融资的唯一来源。通过土储专项债取代土储贷款有以下优点：1、纳入政府预算、便于监管；2、降低融资成本、优化地方政府债务结构；3、期限结构更匹配；4、丰富地方政府债券品种；5、降低债务风险、减轻地方财政压力。2017 年 7 月至 2019 年 9 月，我国共发行土储专项债 1.42 万亿元，占全部专项债发行规模的 21.7%，平均发行利率为 3.7%；平均发行期限 4.77 年。同此前相比，土储专项债有效降低了资金成本，延长了资金的使用期限。

土地储备制度的规范是一个“堵土地抵押融资后门，开土储专项债前门”的过程，在合理保障土地储备项目所需资金的前提下，杜绝地方政府利用储备土地过度举债、违规举债，控制地方政府债务规模，理清地方政府的举债渠道，促使地方政府收支更加清晰，对缓释地方政府债务风险具有积极作用。

三、优化存量地产结构，提高其使用效率

2019 年，国常会提出“专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域”，土储专项债暂缓发行。2020 年 4 月，国新办新闻发布会再次强调“专项债不用于土地收储和与房地产相关的项目”，这就意味着，地方政府只能用财政资金或者吸引社会资本参与来做土地储备，地方政府进行土地储备的融资难度有所加大。

在此背景下，地方政府可以通过调整存量地产结构，向市场释放更多住宅用地或住宅。当前国内地产市场存在两方面的资源浪费：一方面，部分城市工业用地数量过大，并未得到完全使用，处于闲置状态；另一方面，北上广深等一线城市乃至其他城市尤其是省会城市，大量写字楼处于空置状态。针对这两种情况，相关地方政府应对既有存量资源进行结构调整，一方面调整闲置工业用地规划，将其转换为住宅用地，增加区域内住宅用地供给，另一方面推进城市更新，将既有闲置商业楼宇改造成公寓，增加市场房源供应。通过存量资源的结构调整，地方政府并不需要动用新增土地资源就能向市场提供更多住宅，实现“稳地价、稳房价、稳预期”的目的，同时还能降低土地储备方面的资金需求，在一定程度上缓释地方政府债务风险。

沈坤荣：规范土地抵押有利于遏制隐性债务增量，清理规范地方融资平台

沈坤荣 南京大学商学院教授、经济增长研究院院长

以下观点整理自沈坤荣在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 29 期）上的发言

我国近期出台的三项土地政策（取消土地抵押融资、集中供地、土地出让收入划转税务部门）的影响

一、2016 年规范土地抵押后对地方政府债务的影响

“以地谋发展”模式在我国改革开放的进程中具有一定的合理性，而且在相当长一段时间内的作用是很大的，但是凡事不能过头，过头就会走向反面。

土地要素的金融功能是由财政功能演化而来的，地方政府以土地资产撬动银行贷款，其核心是土地价格上涨的预期。在这样的预期下，市县级政府可以通过土地储备中心和地方融资平台进行储备土地抵押贷款，在城市道路建设、桥梁建设、机场建设等基础设施投资方面发挥了很大的作用。

地方融资平台由地方财政拨款或注入储备土地、股权等资产来组建，实际上成为了一个举债主体。2008 年以后，出于刺激经济的需要，这类主体的规模迅速壮大，在 2014 年一系列过渡性政策实施之后，2015 年起地方政府通过发行债券的形式来举债，2016 年 2 月国家提出了要规范土地抵押，整体来看，这项政策有助于遏制地方政府债务的无序扩张行为。

规范土地抵押会对地方政府显性债务和隐性债务同时产生影响。第一，对于地方政府显性债务的影响：一是更加透明化和正规化，二是加强了对于地方政府债务的管理。第二，对于地方政府隐性债务的影响：一是遏制隐性债务增量，二是有助于清理规范地方融资平台公司。

二、住宅用地集中供应对土地市场和房地产市场的影响

从 22 个重点城市的集中供地政策推进情况来看，自然资源部在重点城市实现“两集中”政策的目的是要稳定市场预期，而稳定市场预期既有赖于合理的供需关系，也有赖于充分的信息披露。所以，这项政策的目的之一就是合理增加住宅用地供应，充分披露住宅用地供应信息，减少土地公开出让过程中的不规范问题。

从这项政策的影响来看，**第一，有助于稳定市场预期。**集中供地使得住宅用地供应增加，一级市场信息不对称性减少，能够遏制地王的产生。**第二，降低了房地产企业的机会主义倾向。**房地产企业在短期内集中大量保证金参与多个城市竞拍的压力会很大，联合拿地成为房地产的应对策略。**第三，不同城市之间以及城市内部的土地市场分化加剧，**比如广州、长沙的流拍现象增多，与其他城市的分化十分明显。**第四，重点城市的成交楼面均价提高。**现在部分房企开始转向长三角、珠三角地区以及三四线城市，房企在这些地区拿地的速度和价格上涨的速度明显加快，其核心就是要建设第三代 CBD，特别是城市的绵延带。

集中供地对于房地产市场的影响：一是稳定房价，二是减少延期交房和烂尾楼等问题。

三、土地出让收入划转税务部门的短期影响和长期影响

土地出让收入对于经济增长的正面效应大于负面效应，现阶段土地出让金制度仍然有其合理性。然而如果对其过度放任，那么当经济下行时，比如在新冠疫情冲击下，土地出让金逆势增长的速度就会非常快，地方政府性收入和国有土地收入的增速也就很快，这与受新冠疫情冲击相比还是有很大反差的。过度依赖土地财政就会造成很多问题，所以政策方面应该进行一些微调，在这样的背景下，财政部等四部门联合起来进行了一些调整，将土地出让收入划转税务部门，增加了其刚性。

随着土地出让收入的刚性得到增强，短期影响主要为规范土地出让收入，减小清缴阻力，确保土地出让收入及时足额缴入国库，打破部门间信息壁垒，强化信息共享，加

强部门间的统筹协调，提高征管效率，降低征管成本，符合税收征管体制改革的整体方向。在土地出让收入由自然资源部门征管的情况下，拖欠、讨价还价的现象屡禁不止，而现在这些现象已经由违规行为转变为违法行为，因此这类问题也会逐渐减少。

尽管本次征管划转是为了规范非税收入征管，但从中央的角度来看仍是在进行平稳有序的过渡。一是土地出让收入仍然归市县级政府所有，否则经济下行压力会越来越大，违约会越来越严重。二是不涉及土地供应部门的调整，由土地使用权受让人与自然资源部门签订土地出让合同。三是不涉及分期缴纳土地出让款项和付款方式的调整。因此，**这项政策的短期影响相对有限。**

从长期来看，更加及时、全面、精准地掌握土地出让收入的规模、收支结构、补缴土地出让金行为（包括改变用地性质、划拨转出让、增加容积率和改变土地使用途径）等关键信息，对于遏制土地出让金的过快增长，重塑央地财政关系，促进地方政府的财政体制改革，都具有非常重大的意义。这项政策有利于中央政府的科学决策，实现放大土地出让金制度正面影响、弱化其负面影响的效果，使得土地出让金制度更加适应新发展阶段，更好地服务于新发展格局，推动经济的高质量发展。

在加大都市圈和城乡融合区的土地改革创新方面，刘守英教授提出了四个方面的政策建议，我也深有同感。一是在都市圈规划尺度方面，要打破行政规划尺度，否则将很难实现整体都市圈或城市群的有序发展。二是土地指标和功能在都市圈范围配置，要做到这一点很难，但却非常有必要。如果能够明确这一指标导向，并进一步把城市群、都市圈发展政策上升到更高层面的话，那么则有利于更加合理、高效地进行资源配置。三是都市圈内土地发展权补偿机制，这里主要关注乡村地带和城市耕地征用部门之间的关系，并且与绿色低碳发展政策导向也密切相关。四是城乡融合区的土地制度改革，这是更为深层次的问题。

关于新发展阶段中国经济的增长动力，核心问题就是怎样使要素流动更为自由。此前农村的要素流向城市发挥了很大的作用，现阶段城市的要素流入农村可能更为重要，具体体现在乡村振兴、都市圈和城市群建设、区域一体化等多个方面。要想让城市

的要素流向农村，最重要的就是盘活土地要素，这涉及到我们治理机制的变化和一系列基本制度的改革，其中当然存在着很大的阻力和障碍，但如果这一问题不能得到很好的解决，就很难撬动中国经济下一轮的快速增长，也难以使得农民成长为中等收入阶层。农民的财产性收入和要素收入能否得到实现，涉及到中国下一步的改革方向，是关乎中国能否从高速发展转向高质量发展的最重要的制度安排。所以，这些问题留给我们的思考空间是很大的。中国经济能否实现快速、有序和高质量的发展，不仅涉及到土地问题，还需要落实好党的十八届三中全会、十九届四中全会精神，促进中国治理能力和治理体系现代化，将发挥市场决定性作用和更好地发挥政府的作用有机地结合起来。

陆铭：从中央和地方两个层面关注当下土地制度面临的三大问题

陆 铭 上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授

以下观点整理自陆铭在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 29 期）上的发言

对于我国近期出台的三大土地政策（取消土地抵押融资、集中供地、土地出让收入划转税务部门）的看法，以及我国未来在土地制度变革方面应该采取哪些措施

短期内这些政策的调整可能不会有实质性的影响，甚至有时候出现了一些事与愿违的结果。比如规范土地抵押导致各地政府增加土地供应、地方债务增加，并且住宅集中供地也没有有效地遏制地价上涨。

但是从中长期的角度来讲，这可能为下一阶段出台一些更加重要的中央层面的制度改革提供了基础。比如接下来有可能出现的税收结构的调整，这些政策可能为财产税的推出做出一些制度上的准备。如果放在更长的历史时期，也许今天所看到的这些阶段性改革的重要意义能够凸显出来。

如果将中国的土地制度、房地产市场跟债务问题做一个系统性的分析，可以将其聚焦在两个层面、三个问题。所谓两个层面，分别是中央政府层面和地方政府层面。三个问题分别出现在空间错配、用途结构和城市内部空间结构这三个问题上。

一、中国今天土地和住房的问题，本质上是一个空间错配的问题

到目前为止，这个空间错配问题与从中央到地方的垂直分配建设用地指标的政策有关。长期以来这样的配置导致一个结果，即我们把建设用地指标作为一种实施区域发展战略的政策工具。长期以来建设用地指标的配置和人口流动方向是不一致的，这种现象虽然在近几年的改革中出现了一些变化，并且中央层面已经开始强调建设用地的指标供应要和人口流动的方向保持一致。但不可否认的是，之前的政策在存量上已经形成了建设用地供应和人口流动方向不一致的现象。

具体来讲，可以把中国大致分为人口流入地和人口流出地对这一问题进行分析。其中，人口流入地主要是东部沿海地区，尤其是一些特大和超大城市。这些人口流入的地方，土地供应从绝对量来讲是比较大的，但从增长速度来讲是跟不上人口流入速度的。所以这也导致了这一部分地区出现了高房价的问题，尤其是“长三角”、“珠三角”地区的核心大城市出现了房价快速上涨的现象。房价上涨带动了生活成本的上涨，又进一步形成了劳动力流入的阻碍，溢出到了劳动力市场上，在这些地方的劳动力市场上出现了劳动力短缺和工资上涨的现象。

人口流出地是另外一种现象。人口流出地基本在中国的中西部和东北，尤其是一些中小城市。这些中小城市的地理位置往往既远离东部大港口，又远离一些区域性的中心城市，在这些地方大量供应的建设用地形成了今天巨大规模的工业园建设的存量，还有就是新城建设，新城建设中既包括产业园也包括大量的住宅。这也导致了如今一方面工业园和住宅大量闲置，形成了一些“鬼城”、“空城”现象，并且这也伴随了大量的基础设施投资，这些基础设施投资的背后又是地方政府的债务和融资。两方面共同形成了今天有些城市所面临的困难局面。

所以未来中央在配置建设用地指标时，需要让建设用地指标的配置和人口流动方向高度匹配起来。

二、地方政府层面的土地用途结构问题

地方所拥有的建设用地指标的用途以及位置很大程度上取决于地方政府。由于地方政府有一个最大化税收的目标，结果就导致地方政府更愿意把土地用于工业用地，而对商服和住宅用地相对来说不是那么热衷。这样一方面压低了工业用地的价格，起到了招商引资的作用，另一方面相对减少商服和住宅用地份额，支撑了商服用地和住宅用地的转让价格。

而在商服和住宅用地之间，地方政府又更愿意出让商服用地。目前中国的商服用地出让价格已经低于住宅用地的出让价格，租金也是倒挂的，这种现象是全国范围内普遍存在的。这说明我们的商服用地普遍存在过剩，而住宅用地相对不足。这一点原因也在

于地方政府的税收最大化的激励，因为商服用地除了转让时的出让金外，还能带来一些企业的进驻，能够为当地政府带来长期的税收。而住宅用地的税收增长作用主要来自于住宅用地的转让，基本上是一次性的税收增长。所以，我们认为地方政府的税收最大化的动机是导致地方土地用途结构不合理的因素。面对这种情况，应把工业用地和闲置的商服用地向住宅用地转化，但是在目前体制之下，存在几个障碍：

首先是规划方面。我国对土地用途实施了严格的用途规划，要进行土地用途的规划管制需要一个非常复杂和漫长的审批过程。

其次是激励方面。通过转变土地的用途，增加住宅用地供应和地方政府最大化税收的动机是矛盾的。

三、城市内部空间结构问题

最后是土地用途的空间结构方面。地方政府层面把城市的中心城区用地大量用于商服用地，而住宅用地大量集中在城市的外围地区。这里一方面反映了地方政府税收最大化和土地转让收入最大化的动机，与此同时这还跟地方政府对于城市发展当中存在的一些问题的认识有关，其中交通拥堵问题尤为明显。很多人认为城市中心城区人口密度太高是城市拥堵问题的成因，于是在政策上就将城市中心人口向外围疏散，这导致城市中大量新建的房子分布在城市的外围地区，在中心城区又去进一步管制容积率。这样一来一方面导致中心城区住宅供应相对不足，价格上涨；另一方面住到外围的城市居民，因为大量的就业岗位和消费场景在城市中心城区，结果就需要长途通勤。中心城区由于限制了新建住宅的容积率，这样一来又使得中心城区房价高，旧城改造的成本被抬高了，而容积率限制导致开发商利润空间受到挤压，这样一来开发商就不愿意投入到中心城区的旧城改造中。

要解决以上几大问题，就需要从体制机制的设计上有一些根本的改革。由于问题同时出现在中央建设用地指标配置、地方政府动机这两个问题上，所以相应的改革措施应围绕这两点展开。首先，在中央配置建设用地指标时，需要充分利用市场信息。本质上来讲，现在出现的地价和房价的问题是空间错配问题，在配置建设用地指标时就需要盯

住两个信息，一是人口流动的数量，二是房价。当一个地方是人口大量流入，并且房价相对于这个地方的收入水平比较高的时候，就应该加大建设用地指标的投放，加大土地供应和住房建设。相反，如果在一个地方人口大量流出，并且该地的房价相对这个地方的收入水平甚至在下降，那么就应该收紧土地供应了。甚至应该在存量建设用地里进行减量规划，有一些闲置的房子和闲置的基础设施应该复耕为农业和生态用地。否则目前空置的一些房子、相应的基础设施和产业园还需要进一步投入维护费用，这对于地方政府削减支出和缓解地方政府债务压力极为不利。政府不要盲目认为那些现在人口流出的地方有地价优势，人口未来会流动回来，而是要尽早地科学预判人口流动形势，科学地减量规划，减少地方政府的支出和债务压力。

总体看来中央层面应对以上问题，应该在配置建设用地时关注人口和房价两个重要信息。在目前中国行政化土地资源管理模式下，模拟市场机制，让供给能够适应需求。

而在地方层面，在中国目前的行政管理体制下，修改地方政府的目标是非常重要的。具体怎么办？在既有体制框架内，如果不是彻底地放弃对于地方政府的考核，就只能修改地方政府考核目标，最为重要的是要形成一个对地方政府的综合考评体系。现在讲城市发展要以人民为中心，习近平总书记提出“人民城市人民建，人民城市为人民。”经济学家可以做一件事情，就是建立一个评估人民满意度的指标体系，要素可以包含经济发展、环境质量、物价水平、房价水平、公共服务的提供水平等等。

实际上政府可以去关注这个综合评估体系，而不是简单地看经济增长的速度，或者是税收增长速度、招商引资的数量。通过这种综合评价体系可以改变地方政府单一追求经济增长和税收的目标，进而才能彻底地扭转由于地方政府单一目标所导致的城市内部的土地用途结构、空间结构之间的扭曲性行为。

丰雷：近期三项土地政策出台，构建更加包容的土地制度

丰 雷 中国人民大学公共管理学院副院长

以下观点整理自丰雷在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 29 期）上的发言

我国近期出台的三项土地政策（取消土地抵押融资、集中供地、土地出让收入划转税务部门）的影响

一、2016 年规范土地抵押对地方政府债务的影响

这项政策涉及土地储备、融资平台、打捆贷款等问题，也就是大家常说的以地生财、以地融资或土地财政问题，这是中国经济增长的“旧模式”，即主要靠盘活土地、以地融资、经营城市的手段来实现经济增长，也就是刘守英老师说的“以地谋发展”。在这种模式下，土地的功能主要体现为：既是生产要素，又是投资工具。作为生产要素，土地与资本、劳动、技术等一样，主要是作为生产的空间载体；作为投资工具，土地则不只是本身作为抵押品、担保品（即“潜在资产”），而且更重要的是基于土地创造了一系列广义的金融衍生品，比如一般的房地产股票、债券、ABS、REITs 等，以及富有中国特色的地方融资平台、打捆贷款、PPP 等。

这种经济增长模式会产生两方面影响：一方面是作为金融加速器（包括“土地加速器”，即土地作为金融杠杆），促进了经济增长，加快了城市化、工业化进程，同时提高了人民生活水平，创造了经济增长奇迹；另一方面也增加了系统性金融风险，在以土地作为杠杆撬动资金的模式下，地方政府的显性债务和隐性债务隐藏着很大的风险，体现在债务总量（规模）和债务结构（质量）两个方面。有研究表明，地方政府隐性债务占其债务总量的约 2/3，是显性债务的约两倍，隐含着较大的系统性风险。

2016 年以来，中央出台了一系列政策来规范土地抵押，其中最重要的是 2016 年 2 月财政部、原国土资源部、中国人民银行、原银监会等四部门发布的《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综[2016]4 号）。该文件以及后续的系列文件中有

两点最为核心：一是明令禁止土地储备贷款；二是处理存量土地的储备贷款问题，也就是盘活存量的批而未供土地。这些政策的影响主要体现在两个方面：**从直接影响来看**，在地方政府债务的规模总量和结构质量方面，如果这一系列政策能够得到有效实施，并且相关配套政策能够长期保持下去，那么就能够抑制地方政府隐性债务的增长和投资冲动，同时优化地方政府债务结构，提高债务质量，降低系统性风险。这是因为：一是以发行规范的地方政府债券（显性债务）为主进行融资，会受到地方财税收入、项目未来投资前景、居民认购能力以及中央政府监管等多维度约束，有助于降低债务总体规模，同时实现结构优化。这可视为短期的“节流”政策。二是从长期来看还有一个“开源”方式，比如把房地产税真正征收上来，如果能够长期实施下来，会形成一个稳定、安全、可持续的财政收入来源。**从间接影响来看**，这一系列政策会使得土地功能发生变化，进而对经济增长模式产生影响。主要体现为：**弱化土地的融资、加速器、投资工具的功能，强化土地的生产要素功能**，进而有可能促使当前的政府主导投资的模式转向以居民消费为主促进经济增长的新模式。

二、住宅用地集中供应对土地市场和房地产市场的影响

自然资源部于 2021 年 2 月出台了集中供地政策，这一政策其实是住宅用地分类调控系列政策中的一环。住宅用地分类调控政策的主要内容：一是科学编制实施住宅供地计划；二是住宅用地信息公开；三是住宅用地集中出让，即“双集中”供地；四是增加租赁住房供地以及加强对土地出让的监管考核等。

这一政策的影响主要包括两个方面：**第一，这一政策是我国供地制度改革的深化，也是供地政策制定和实施的精细化**。其要点不是改变供地总量和结构，而是明确供地节奏和时序，将原来相对分散、无序的供地导入到有序的轨道上来，这项政策与科学编制实施供地计划以及供地信息透明公开这两项政策密切相关。这一政策如果能够得到很好实施，则有利于提高土地的利用效率，增加有效土地供给，稳定微观市场主体预期。这是因为：对于房企拿地，由于高额的保证金和出让金加大了房企短期筹资的难度，房企难以同时竞拍多块土地，从而增加了市场竞争程度。再如价格信息方面，如果大家更加关注每次集中供地的平均价格，则会减弱单个高价地王这类信息的影响。同时，这种供

地方式的改变也对地方政府进一步提升治理能力提出了更高要求。

第二，这一政策对于土地市场、房地产市场（特别是房价和地价）的影响尚需进一步观察。这个政策的要点在于规范供地节奏和时序，而目前住宅用地的供应是“紧缩”的。我们自己的相关研究结果表明，紧缩的供地政策以及频繁的调控干预政策一方面会提高房价水平，另一方面也会增加房价波动，主要是通过成本效应、预期效应以及投机放大效应等渠道。集中供地政策中有一条是要求“2021年的公告供应量不得低于近五年(2016~2020年)平均完成交易量”，也就是说住宅用地供应总量并未增加，说明这是一项不改变总量、只调节供地时序和节奏的政策，它对于市场总体以及房价、地价的影响是否显著，以及影响程度如何，还需要进一步的实证观察。目前来看，这一政策的影响可能主要是通过“科学计划”和“信息公开”对房地产行业长期的健康理性发展产生好的作用。

三、土地出让收入划转税务部门的影响

这一政策出自今年6月4日财政部等四部门公布的财综[2021]19号文，是三项政策中最新的一个。这项政策的核心内容包括两个方面：一是其中的第一条，“将原来由自然资源部负责征收的土地出让收入……等划转给税务部门负责征收”；二是其中的第八条，“除本通知规定外，四项政府非税收入的征收范围、对象、标准、减免、分成、使用、管理等政策，继续按照现行规定执行”。

这项政策的要点在于目前是仅改变征管部门，而不改变所有其他方面，因而短期影响有限，长期可能的影响则主要体现为三个方面：一是土地出让收入的征管更加**规范和高效**。税务部门征管能力要高于自然资源部，管理会更为规范，利用土地出让金进行运作、腾挪的空间会变小。同时，土地出让收支的透明度增加，中央部门掌握的信息会更加充分，有利于降低监管成本，提高中央财政整体的统筹能力，提升国家能力。二是可以**更好地实现专款专用**。例如，2020年9月中办、国办印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》，明确规定要将土地出让收入的较大比例用于乡村建设，但在实践中各地对该政策的实施效果并不理想。而征管政策的变化有利

于稳步提高土地出让收入用于乡村建设的比例，也就是说未来土地出让金的使用渠道和结构会更好体现中央意志。三是这项政策是否有利于改变各级政府对于土地财政的依赖，从而进一步改变经济增长方式，还需要进一步讨论。目前的这项政策如果是符合中国经济“渐进式”改革的特点，那么就可以视为一个中间过渡政策，在这个过渡政策之后，是否还会有更进一步的措施，这是值得我们期待的。例如，目前是先要求出让金的一定比例用于乡村建设，然后改变征管部门，再之后……如果这一系列政策的趋势是一致的，那么未来的影响就是有助于中央加强对地方的监管，改善地方政府对土地财政的依赖，包括进一步实质性推出房地产税等等。这些都还需要进一步的观察。

最后，回到本次论坛的主题“土地功能的变化”，前面主要讲了土地作为生产要素和资本的功能，目前的三项政策是弱化土地的投资工具功能，强化土地的生产要素功能。土地还有一项“分配”功能非常重要，就是作为财富的“仓储”，调节收入分配。重视土地的收益分配功能，实际意义是考虑如何更好地保障广大居民更加公平地共享改革成果。总之，近期出台的三项土地政策是一个整体和系统，如果这些改革措施能够与土地要素市场化改革、城乡二元土地制度改革等有机结合，形成系统性的综合协同改革，则有利于建立完善一个更具“包容性”的土地制度，进而形成真正的高质量发展的新模式。



把脉中国经济 传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

