

# “十四五”时期完善建设 用地市场的重点和难点

□沈坤荣 □赵倩

当前建设用地市场的问题主要是结构性的,集中表现为国有建设用地供应结构失衡以及建设用地指标空间错配,不仅对加快形成新发展格局构成重大制约,而且导致经济发展优势区域缺乏发展空间、土地利用效率低下。建设用地市场存在结构性矛盾的深层次原因是城镇建设用地供应主体单一,用地审批管理事权错位以及地方政府土地配置行为的激励机制扭曲,而这些体制机制障碍也是“十四五”时期完善建设用地市场的重点和难点。“十四五”时期,中国将进入新发展阶段,需要以化解建设用地市场的结构性矛盾为突破口和主抓手,建立健全城乡统一的建设用地市场,加快改革土地管理制度,创新激励约束机制、逐步降低地方政府对土地融资的依赖,才能提升建设用地供给对国内需求的适配性,推进国土空间治理体系和治理能力现代化,保证经济高质量发展的回旋余地。

关键词:“十四五”;建设用地市场;土地配置行为;土地融资

中图分类号:F301.2 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2020)11—0019—10

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2020.11.003

## 引言

在中国,土地发展权实际上就是建设用地使用权。<sup>[1]</sup>中国实行土地的社会主义公有制,城市土地属于国家所有,工业化和城镇化进程必然涉及政府对建设用地指标的配置行为。自上而下的土地用途管制和建设用地总量控制制度、城乡二元土地制度等独特的土地制度安排将土地发展权赋予地方政府,并对其土地配置行为进行约束。一方面,财政激励<sup>[2]</sup>和晋升激励<sup>[3]</sup>促使地方政府“以地谋发展”,成为20世纪90年代中期以来中国经济高速增长的重要推动力量。另一方面,建设用地市场的结构性矛盾凸显,建设用地指标的市场化配置程度有待提高,已成为土地要素市场化配置改革的“重头戏”和“难啃的硬骨头”。

“十四五”时期是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。“十四五”时期,要以深化改革激发新发展活力,在用地领域以完善建设用地市场作为深化土地要素市场化配置改革的着力点,提高土地要素配置效率,推进国土空间治理体系和治理能力现代化,保证经济高质量发展的回旋余地。

## 一、当前建设用地市场存在的主要问题

当前城镇建设用地市场的主要矛盾是建设用地指标的供给对需求的适配性不足,集中表现为国有

基金项目:国家社会科学基金重大项目“我国高质量发展的能力基础、能力结构与推进机制研究”(19ZDA049);南京大学优秀博士研究生创新能力提升计划B(202001B003)

作者简介:沈坤荣,南京大学商学院教授、博士生导师;赵倩,南京大学经济学院博士研究生。

建设用地供应结构失衡以及建设用地指标空间错配。国有建设用地供应结构失衡推高了地价和房价,加剧了城乡财产差距的扩大趋势,抑制了国内消费,对加快形成新发展格局构成重大制约。由于建设用地指标存在空间错配,经济发展优势区域缺乏发展空间、土地利用效率低下、局部地方债务风险加大。

### (一) 国有建设用地供应结构失衡

土地结构失衡已成为中国最严重的结构性问题。<sup>[4]</sup>从供地大类来看,2003—2017年国有建设用地供地总量、工矿仓储用地、住宅用地、交通运输用地、水域及水利设施用地年均增幅分别为8.0%、3.1%、4.4%、29.6%、44.1%,<sup>①</sup>特别是2009—2012年交通运输用地、水域及水利设施用地大幅增加,对应的基建项目快速扩容,配合其他刺激政策,实现了稳增长的既定目标。也需要看到,2003—2017年工矿仓储用地、交通运输用地和住宅用地供应占国有建设用地供地总量的比重均值分别为31.4%、19.2%和19.2%,住宅用地供应比重明显偏低,2014年起住宅用地供应占比连续四年下滑。从住宅用地细分类别来看,2003—2017年经济适用住房供应占住宅用地的比重均值为12.0%,2009—2017年廉租住房占住宅用地的比重均值为3.0%,2013—2017年公共租赁住房占住宅用地的比重均值为2.5%。针对广大中低收入群体的经济适用住房、廉租住房、公共租赁住房用地供应明显不足。

从土地供应方式来看,国有土地有偿使用范围收缩,划拨用地占比过高。《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)规定严格实行国有土地有偿使用制度。自此,以出让方式供应的国有建设用地在数量和面积上均超过划拨方式。但是,2012年以划拨方式供应的国有建设用地面积再次超过出让方式,2014年起这种差距逐年扩大,2017年以划拨和出让方式供应的国有建设用地面积占比分别为62.4%和37.2%,表明国有土地有偿使用范围呈收缩态势。1998年修正的《土地管理法》第五十四条规定,划拨土地使用权适用于国家机关用地和军事用地、城市基础设施用地和公益事业用地以及国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地等。但是,交通运输用地、水域及水利设施用地占以划拨方式供应的国有建设用地面积比重呈波动上升态势,2017年这一比值为70.3%。对划拨用地的公益目的界定过于宽泛,且划拨用地规模过大,容易滋生土地领域的寻租行为,不利于公共利益的实现。

国有建设用地供应结构失衡,对加快形成新发展格局构成重大制约。改革开放以来城镇住房制度开始了从公有住房实物分配向市场化转型的探索过程,并在1998年开启了住房市场化进程,被压抑的城镇住房需求开始释放。住房制度改革和城镇化进程推动房价和用地需求上涨,自2000年起房地产业成为新的经济增长点,带动了巨大的住宅用地和商服用地需求。由于住宅用地供应不足,旺盛的住房需求得不到满足,地价和房价快速上涨,产生了两大负面影响,对加快形成新发展格局构成重大制约。一是加剧了城乡财产差距的扩大趋势。根据《中国家庭财富调查报告2019》,2018年城镇家庭人均财产是农村家庭的3.34倍,同期城乡居民收入比为2.69:1,财产差距扩大速度要超过收入差距扩大速度。从城乡住房结构来看,城镇家庭以购买的新建商品房或二手房为主,农村家庭则以自建住房为主。从城乡财产结构来看,城镇家庭财产的主要形式是商品房,人均财富随着房产净值的快速增长而增加;农民的土地权益包括土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权,农村家庭财产的主要形式为农房,由于宅基地使用权难以自由转让、出租和抵押,农房整体净值不高,仅靠土地承包经营权流转难以缩小城乡财产差距。因此,由城乡住房构成差异引发的城乡财产结构差异是城乡财产存在较大差距的主要原因,而住房价格过快上涨推动城乡财产差距持续扩大。二是房价收入比过高,对国内消费起到了抑制作用。在全球市场萎缩的外部环境下,要充分发挥国内超大规模市场优势,逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。但是,住房价格过快上涨导致住房收入比攀升,不仅降低了有房家庭消费的房产财富弹性,<sup>[5]</sup>而且迫使预期购房或换房家庭为“买房而储蓄”,<sup>[6]</sup>从而降低了整体的消费水

<sup>①</sup>数据来源:如无特别说明,本节数据均根据《国土资源统计年鉴》(2000—2018)统计数据计算得出。

平,不利于扩大内需。

## (二)建设用地指标存在空间错配

建设用地指标存在空间错配,导致经济发展优势区域缺乏发展空间、土地利用效率低下、局部地方债务风险加大。2003年以来,出于区域均衡发展的考虑,国有建设用地指标的分配倾向于中西部地区,东部地区面临更严格的建设用地指标约束。2017年东部和东北<sup>①</sup>地区国有建设用地供应面积占比分别为31.3%和5.9%,比2005年分别下降了22.9和2.2个百分点(见图1);而同期东部和东北地区净流入人口占常住人口比重分别为9.4%和4.2%,<sup>②</sup>比2005年分别增加3.2和3.0个百分点。由于土地供应被压缩,东部地区的地价和房价快速上涨,推升了该地区的工资水平,最终损害了中国经济的整体竞争力。<sup>③</sup>而中西部地区凭借土地宽供应效仿东部地区“以地谋发展”,即利用城市基础设施投资和工业园区的低成本土地进行招商引资,但因偏离比较优势,不能很好地承接东部地区的产业转移、加强区域间产业协同,反而加剧了省际产业同构现象,<sup>④</sup>造成土地资源分配扭曲、土地利用效率低下以及经济绩效损失。2017年东部地区单位新增固定资产投资消耗的新增国有建设用地数量已降至1.20公顷/亿元,中部和西部地区仍高达2.14、1.81公顷/亿元,东北地区略高于全国平均水平,为1.66公顷/亿元;东部地区单位GDP消耗的新增建设用地数量已降至0.43公顷/亿元,而中部和西部地区仍高达1.18、1.07公顷/亿元,东北地区略低于全国平均水平,为0.68公顷/亿元。<sup>⑤</sup>此外,建设用地指标空间错配加大了局部地方债务风险。由于中西部地区基础设施和工业园区建设投融资效率低下,地方政府负债率普遍较高。例如,2019年贵州省债务限额为10193亿元,按照债务限额估算的负债率高达60.8%,<sup>⑥</sup>已超过60%的国际警戒红线。

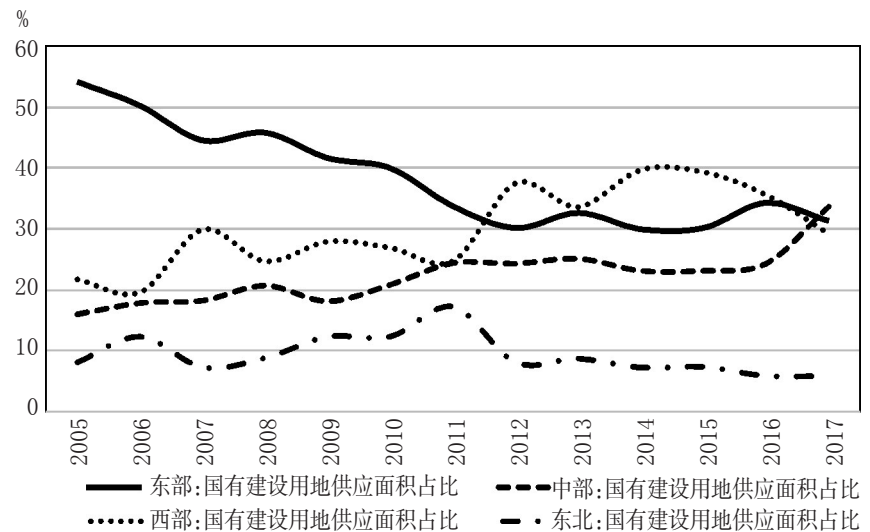


图1 区域土地供应占比

数据来源:根据《国土资源统计年鉴》(2006—2018)统计数据计算得出。

## 二、“十四五”时期完善建设用地市场的重点和难点

建设用地市场存在结构性矛盾的深层次原因是城镇建设用地供应主体单一,用地审批管理事权错位以及地方政府土地配置行为的激励机制扭曲,而这些体制机制障碍也是“十四五”时期完善建设用地市场的重点和难点。

### (一)城镇建设用地供应主体单一

长期实行的城乡二元土地制度将城镇建设用地与国有土地绑定,集体建设用地需要被地方政府征

①东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南10个省级行政区,中部地区包括山西、安徽、江西、河南、湖北、湖南6个省级行政区,西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省级行政区,东北地区包括辽宁、吉林、黑龙江3个省级行政区。地区分类标准来自国家统计局。

②净流入人口=常住人口-户籍人口,数据来源:根据国家统计局公布的2005年和2007年统计数据计算得出。

③数据来源:根据《国土资源统计年鉴》(2006—2018)、《中国财政年鉴》(2006—2018)统计数据计算得出。

④数据来源:根据国家统计局、财政部公布的2019年统计数据计算得出。

收后才能进入城镇建设用地市场,农村集体土地无法直接入市已成为土地市场的一个突出短板。<sup>[9]</sup>

长期以来国有土地是城镇建设用地的唯一来源。中国实行土地的社会主义公有制,八二宪法第十条规定“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有”。根据1998年修正的《土地管理法》,<sup>①</sup>农村集体土地,不论是农用地、“四荒地”还是集体建设用地,<sup>②</sup>只有通过市、县级政府的土地储备中心以公共利益的名义进行土地征收、转为国有土地,才能进入国有建设用地市场,由于集体建设用地无法直接进入城镇建设用地一级市场,国有土地成为城镇建设用地的唯一选项,地方政府成为城镇建设用地一级市场的唯一供应方。

赋予农村土地发展权有三种思路。第一种,建立封闭的集体建设用地市场。当前,包括宅基地在内的集体建设用地限于集体内部转让。如果允许集体建设用地在集体之间、城镇与农村之间交易,就意味着集体建设用地市场和国有建设用地市场并存,必然会巩固城乡二元土地制度,阻碍乡村振兴和城乡融合发展,与农村土地制度改革目标相左,因此不具有可行性。第二种,城乡建设用地增减挂钩。在耕地占补平衡的硬约束下,城乡建设用地增减挂钩对地方政府构成强有力的增量建设用地指标激励。<sup>[10]</sup>增减挂钩的核心是拆旧复垦安置和建新,<sup>③</sup>由全国土地利用年度计划限定增减挂钩计划等流量计划的规模。城乡建设用地增减挂钩从2008年开始试点,对改善农村生产生活条件、统筹城乡发展起到了重要作用,但在实际操作过程中出现的不尊重农民意愿、盲目推进等问题也不容忽视。第三种,建立城乡统一的建设用地市场。允许集体建设用地根据“同等入市、同权同价”的原则直接进入国有建设用地市场,形成城乡统一的建设用地市场,使农民充分享有集体建设用地开发权和土地增值收益,有利于农民财产性收入的提高和乡村振兴的实现,在农民土地权利意识普遍觉醒的情况下能够对地方政府合法、强制征收农村土地的行为构成约束,缓和土地增值收益分配问题引发的社会矛盾。此举亦使地方政府在城镇建设用地一级市场的垄断地位受到挑战。

农村土地制度改革牵一发而动全身,需要加强顶层设计和基层实践相结合,通过改革试点稳妥推进。为此,2014年12月中央深化改革领导小组第七次会议审议通过《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,2015年2月原国土资源部确定北京大兴等33县(市、区)为农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度“三块地”改革的试点地区。2018年中央1号文件提出“扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证”。经过四年的试点,集体经营性建设用地可以直接进入建设用地市场、宅基地自愿有偿退出等经验被纳入2019年修正的《土地管理法》,<sup>④</sup>使得城镇工业用地和高服用地不再必须为国有土地。也需要看到,集体经营性建设用地入市还有许多问题有待解决,如能否用于廉租房和公租房建设,集体建设用地的供地方式和地价管理制度均不够完善,宅基地自愿有偿退出机制与集体经营性建设用地入市难以有效衔接等等。

## (二)用地审批管理事权错位

中央政府通过自上而下的土地用途管制和建设用地总量控制制度,对地方政府土地配置行为进行

<sup>①</sup>1998年修正的《土地管理法》第四十三条规定,“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……前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征用的原属于农民集体所有的土地”。

<sup>②</sup>集体建设用地包括集体农业建设用地和非农建设用地,集体非农建设用地又细分为宅基地、公益性公共设施用地和集体经营性建设用地。

<sup>③</sup>建新地块面积(以城镇新增建设用地为主)≤拆旧复垦地块面积(以宅基地等农村集体建设用地为主)-安置地块面积(农民集中居住区)。

<sup>④</sup>2019年修正的《土地管理法》删除了1998年、2004年修正的《土地管理法》第四十三条,在第六十三条增加“集体经营性建设用地出让、出租等,应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押”。在第六十二条增加“国家允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,鼓励农村集体经济组织及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住宅”。

约束。根据1998年修正的《土地管理法》第四条,<sup>①</sup>国家实行土地用途管制制度。土地用途包括农用地、建设用地和未利用地,建设用地细分为农业建设用地和非农建设用地,非农建设用地按照土地所有权划分为城镇国有建设用地、农村集体建设用地。通过土地规划管理,实现严格限制农用地转为建设用地、控制建设用地总量和对耕地实行特殊保护的总体目标。土地规划管理主要包括土地利用总体规划、土地利用年度计划、国有建设用地年度供应计划和建设用地审批四个层面,通过分级审批、分级管理,对国有建设用地供应进行自上而下的逐级控制、计划管理。

土地利用总体规划按照行政区域划分为全国、省级、地级、县级、乡级五个层次。从1986年颁布《土地管理法》起,各级土地利用总体规划的编制工作在全国范围内开展。以正在实施的《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》为例,纲要规定了省级土地利用总体规划到2010年和2020年的耕地保有量和新增建设用地规模等土地利用约束性指标,省级土地利用总体规划在此基础上规定地级、县级和乡级土地利用总体规划的土地利用约束性指标。<sup>②</sup>土地利用总体规划亦实行分级审批。

土地利用年度计划按照分级管理原则划分为全国土地利用计划和地方土地利用计划,采用“上下结合”的编制方法。其中,全国土地利用计划将《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》的土地利用约束性指标分解到2006—2020年的每一年,根据《土地利用年度计划管理办法》(国土资发〔2006〕37号)下达省级、省会、人口在100万人以上的城市以及国务院指定的城市本年度新增建设用地计划、增减挂钩计划以及工矿废弃地复垦利用计划、补充耕地计划等土地利用年度计划指标,以此实现对建设用地总量的控制。新增建设用地量包括建设占用农用地和未利用地。地方土地利用计划则是全国土地利用计划在各地区的具体化,包括省级、地级、县级土地利用计划。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划相同。

国有建设用地年度供应计划是地级和县级政府依据原国土资源部《关于国有建设用地供应计划编制规范(试行)的通知》(国土资发〔2010〕117号),结合本级政府编制的土地利用总体规划和土地利用年度计划,参考上一年度或近几年国有建设用地供应情况、本年度实际用地需求以及本级土地储备机构对储备土地的前期开发整理情况,对本年度国有建设用地供应总量、供应结构等制定的计划。<sup>③</sup>地级、县级国土资源行政主管部门依据本级政府批准的国有建设用地供应计划,编制供应方案,实施国有建设用地供应。对于国务院和省级政府分解下达的国有建设用地总量指标,地级、县级政府通过土地储备机构调节供应结构,<sup>[2]</sup>将总量指标在工矿仓储用地、住宅用地以及交通运输用地等不同用途之间进行配置。<sup>[11]</sup>

建设用地审批包括农用地转用审批、土地征收审批和土地供应审批。由于新增建设用地主要来自对农用地的占用,需要办理农用地转用审批手续;<sup>④</sup>对非农建设对耕地的占用,按照“占多少、垦多少”的原则实行耕地占补平衡。根据《土地管理法》和《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号),<sup>⑤</sup>农用地转用及征地审批权上收至省级以上政府。其中,道路、管线工程和大型基础设施建设工程项目的农用地转用审批权上收至国务院,省级政府的农用地转用审批权被极大削弱。土地征收对象为基本

<sup>①</sup>1998年修正的《土地管理法》第四条规定,“国家实行土地用途管制制度。国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护”。

<sup>②</sup>1998年修正的《土地管理法》第二十条规定,“县级土地利用总体规划应当划分土地利用区,明确土地用途。乡级土地利用总体规划应当划分土地利用区,根据土地使用条件,确定每一块土地的用途,并予以公告”。

<sup>③</sup>通过《2020年厦门市国有建设用地供应计划》可以对地方政府如何制定本年度国有建设用地供地计划有一个初步的认识,http://www.xm.gov.cn/zdxxgk/gytd/gyjh/202004/t20200407\_2436984.htm。

<sup>④</sup>不涉及农用地转用和土地征收的具体建设项目用地供应,由地级和县级政府批准;涉及土地征收的,审批程序与土地征收相同;不涉及土地征收但涉及农用地转用的,审批程序与农用地转用相同。

<sup>⑤</sup>《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)第二条明确“农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市人民政府”,第二十一条明确“调控新增建设用地总量的权力和责任在中央,盘活存量建设用地的权力和利益在地方,保护和合理利用土地的责任在地方各级人民政府,省、自治区、直辖市人民政府应负主要责任”。

农田、基本农田以外的耕地超过三十五公顷的、其他土地超过七十公顷的,均由国务院审批;考虑到全国耕地80%以上为基本农田,省级政府的土地征收审批权亦被极大削弱。

综上,自上而下逐级控制的建设用地指标管理模式和用地审批事权是中央政府用地管控的主要政策工具,也是土地资源行政配置的制度基础。中央政府用地反腐查处强化了地方政府土地出让行为约束,<sup>[12]</sup>使得“8·31大限”<sup>①</sup>得以贯彻落实,有效打击了地方政府的土地寻租行为。但也需要看到,在过度强调事前审批管理的同时,对建设用地指标的事中事后监管还有很大的改进提升空间,耕地数量减少质量降低和非法用地行为屡禁不止等问题亟待解决,做好节约集约用地、切实保护耕地工作任务任重道远。此外,由于中央与地方存在信息不对称,且中央与地方的目标函数不完全一致,中央对建设用地指标的事前审批管理与地方经济发展对土地的需求脱节,<sup>[13]</sup>不仅建设用地审批事权错位,导致审批环节多、审批周期长,部分重大投资项目因此开工不及时、建设推进慢,难以适应各地区经济社会发展的需要,而且建设用地资源在城乡、区域之间出现错配。为此,中央以赋予省级政府更大用地自主权为切入点进行土地管理制度改革,这一点在2019年修正的《土地管理法》、《关于授权和委托用地审批权的决定》(国发〔2020〕4号)以及2020年4月中共中央、国务院印发的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》都有了很好的体现。比较突出的有两点,一是将永久基本农田以外的农用地转用审批权和永久基本农田以外的土地征收审批权下放至省级政府,二是在首批试点省份通过委托方式下放国务院保留的用地审批权,<sup>②</sup>给京津冀、长三角、珠三角等地区的土地资源配置和产业布局带来积极影响。

### (三)地方政府土地配置行为的激励机制扭曲

财政激励<sup>[2]</sup>和晋升激励<sup>[3]</sup>促使地方政府“以地谋发展”,但也造成地方政府对土地融资的过度依赖。土地融资包括土地财政和土地金融。狭义的土地财政为国有土地使用权出让收入,即土地出让金,属于地方政府的财产性收入或产权收入。广义的土地财政除了土地出让金外,还包括土地和房地产相关的五种地方税收入,即契税、土地增值税、房产税、城镇土地使用税、耕地占用税。从土地财政规模来看(见表1),1999—2019年土地出让金年均增长33.7%,<sup>③</sup>广义的土地财政收入年均增长29.3%。1999年起,地方政府对土地财政的依赖度呈波动中上升趋势(见图2),<sup>④</sup>特别是“十三五”时期土地财政依赖度迅速回升,浙江省土地财政依赖度已突破100%,安徽省、江苏省、山东省、江西省、重庆市等已突破90%。<sup>⑤</sup>根据财政部《2019年财政收支情况》,2019年国有土地使用权出让收入72517亿元,同期地方一般公共预算本级收入101077亿元,土地出让金相当于地方本级财政的71.7%,土地出让金规模和土地财政依赖度均创新高。土地出让金属于一次性收入,而地方财政支出具有刚性,一旦土地市场出现波动,土地财政就会出现不稳定。土地金融是由地方政府组建的城投、城建等地方投融资平台将本级土地储备中心的土地储备用地作为抵押担保物,从银行获取土地抵押贷款,用于城市基础设施建设。土地抵押期限一般不超过两年。<sup>⑥</sup>2008年以来,为了应对全球金融危机,地方政府投融资平台迅速膨胀,土地成为撬动银行资金、城市基础设施以及房地产投融资的重要工具。<sup>[13]</sup>土地融资弥补了分税制改革后的地方财政收支

①《关于继续开展经营性土地使用权招拍挂出让情况执法监察工作的通知》(国土资发〔2004〕71号)要求从2004年8月31日起,经营性土地使用权供应一律采用招拍挂出让方式。

②《关于授权和委托用地审批权的决定》(国发〔2020〕4号)提出“试点将永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项委托部分省、自治区、直辖市人民政府批准。……首批试点省份为北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、广东、重庆,试点期限1年”。

③根据《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》(财综〔2009〕74号),从国有土地使用权出让合同签订日期起,土地使用权人一个月内支付全部成交总价款的50%,一年内付清剩余50%。由于合同签订日期先于分期付款日期,原国土资源部统计的全国土地出让合同价款数与财政部统计的全国土地出让收入缴入国库数略有不同。

④土地财政依赖度=土地出让金/地方一般公共预算本级收入。

⑤数据来源:根据Wind数据库提供的省级年度数据计算得出。

⑥《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)第二十一条规定,“设立抵押权的储备土地临时利用,应征得抵押权人同意,储备土地的临时利用,一般不超过两年,且不能影响土地供应”,第二十三条规定,“依法办理农用地转用、土地征收后的土地,纳入储备满两年未供应的,在下达下一年度农用地转用计划时扣减相应指标”。

缺口,给地方政府带来了支出灵活性,极大促进了城镇化原始资本积累,<sup>[14]</sup>但过度依赖土地融资也增加了地方政府的财政和金融风险。

表1 广义的土地财政规模测算(单位:亿元)

指标名称	国有土地使用权出让收入	同比增速	契税	土地增值税	房产税	城镇土地使用税	耕地占用税	广义的土地财政收入	同比增速
1999	514		96	7	202	59	33	911	
2000	596	15.8%	131	9	230	65	35	1066	17.0%
2001	1296	117.6%	157	11	249	66	38	1818	70.4%
2002	2417	86.5%	239	22	308	77	57	3120	71.7%
2003	5421	124.3%	358	41	353	92	90	6355	103.7%
2004	6412	18.3%	540	82	400	106	120	7660	20.5%
2005	5884	-8.2%	735	147	474	137	142	7519	-1.8%
2006	8078	37.3%	868	247	561	177	171	10100	34.3%
2007	12217	51.2%	1206	403	575	385	185	14972	48.2%
2008	10260	-16.0%	1308	537	680	817	314	13916	-7.1%
2009	17180	67.4%	1735	720	804	921	633	21992	58.0%
2010	27464	59.9%	2465	1278	894	1004	889	33994	54.6%
2011	32126	17.0%	2766	2063	1102	1222	1075	40355	18.7%
2012	28517	-11.2%	2874	2719	1372	1542	1621	38645	-4.2%
2013	41250	44.7%	3844	3294	1582	1719	1808	53496	38.4%
2014	42606	3.3%	4001	3915	1852	1993	2059	56425	5.5%
2015	32547	-23.6%	3899	3832	2051	2142	2097	46568	-17.5%
2016	37457	15.1%	4300	4212	2221	2256	2029	52475	12.7%
2017	52059	39.0%	4910	4911	2604	2361	1652	68497	30.5%
2018	65096	25.0%	5730	5641	2889	2388	1319	83062	21.3%
2019	72517	11.4%	6213	6465	2988	2195	1390	91768	10.5%

数据来源:2019年数据来自财政部《2019年财政收支情况》;2012—2018年国有土地使用权出让收入数据来自财政部公布的年度财政收支情况(2012—2018),1999—2011年国有土地使用权出让收入数据来自《国土资源统计年鉴》(2000—2012)的“国有建设用地出让成交价款”指标;1999—2018年城镇土地使用税和耕地占用税数据、2002—2018年契税数据、2007—2018年房产税和土地增值税数据来自Wind数据库;1999—2001契税数据来自《中国财政年鉴》(2000—2002);1999—2006年房产税和土地增值税数据来自《中国财政年鉴》(2000—2007)31个省级行政区和5个计划单列市房产税和土地增值税决算数加总。

地价上涨是扩大土地出让收入和提高土地抵押价值的关键。地方政府通过土地融资支撑大规模的城市基础设施建设,城市基础设施建设投资在短期内又会显著地资本化至土地价格中,通过地价上涨进一步强化了土地融资。<sup>[15]</sup>为了推动地价上涨,地方政府倾向于主动调节供地结构,增加工矿仓储用地和交通水利基础设施用地,减少住宅用地,将建设用地指标主要用于工业园区和城市基础设施建设,形

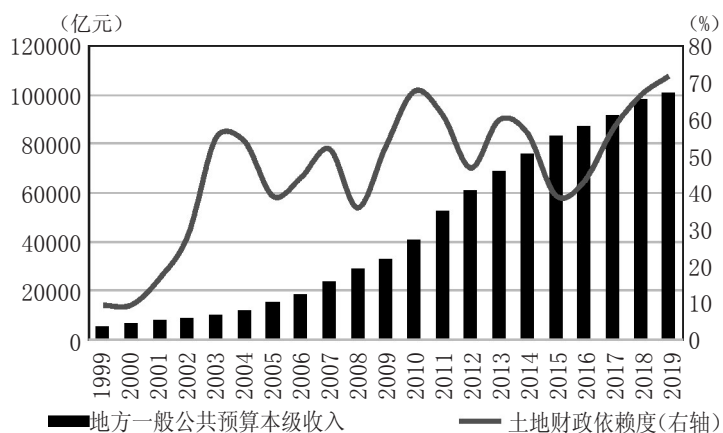


图2 “十三五”时期土地财政依赖度迅速回升

数据来源: 1999—2018年地方一般公共预算本级收入数据来自Wind数据库, 2019年地方一般公共预算本级收入数据来自财政部《2019年财政收支情况》。

成商品住宅用地供不应求的局面。在此基础上,通过特定的限价方式确定地块出让底价,即参考地块周边楼盘均价确定标定起始楼面价,通过标定起始楼面价和综合容积率<sup>①</sup>计算土地单价,<sup>②</sup>通过土地单价和出让面积确定土地最低限价。最后,以竞争性的招拍挂出让方式提高土地溢价率。由于经济适用住房、廉租房等保障性住房用地由地方政府无偿划拨,后期还需提供规划、建设、运营和管理等一系列有偿服务,仅从土地融资的角度来看地方政府缺乏保障性住房供给的激励。

### 三、“十四五”时期完善建设用地的政策建议

“十四五”时期,中国将进入新发展阶段,为了提升建设用地供给对国内需求的适配性,推进国土空间治理体系和治理能力现代化,保证经济高质量发展的回旋余地,需要以化解建设用地市场的结构性矛盾为突破口和主抓手,建立健全城乡统一的建设用地市场,加快改革土地管理制度,创新激励约束机制,逐步降低地方政府对土地融资的依赖。

(一)以推动农村集体经营性建设用地入市落地落实、深化农村宅基地制度改革为着力点建立健全城乡统一的建设用地市场

通过增加建设用地供应主体改变地方政府在城镇建设用地一级市场的局部卖方垄断地位,从单一的国有建设用地市场转向城乡统一的建设用地市场,推动农村集体建设用地市场化配置。在这一转变过程中,既要守住农村土地制度改革“三不”底线,即土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、防止出现农民利益受损,又要试点先行,慎重稳妥推进。

推动农村集体经营性建设用地入市落地落实。在符合国土空间规划和用途统筹协调管控要求前提下,明确农村集体经营性建设用地的土地用途(工矿仓储用地、商服用地等)和供地方式(出让、租赁、作价出资和入股等),逐步扩大集体经营性建设用地参与共有产权房和租赁性住房建设试点,完善土地定级、基准地价评估与定期公布、地价监测等地价管理制度,加强供后监管,完善集体经营性建设用地使用权转让、出租和抵押等二级市场,确保农村集体经营性建设用地与城镇国有建设用地同等入市、同权同价。加快推进以股份合作制改革、建立新型集体组织为重点的集体产权制度改革,切实维护进城落户农民的集体收益分配权,建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度,将集体建设用地纳入土地增值税征税范围。

深化农村宅基地制度改革。在全国范围内稳步开展宅基地融资抵押、适度流转、自愿有偿退出,充分发挥典型示范作用。启动新一轮农村宅基地制度改革试点,探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,探索宅基地流转与集体经营性建设用地入市有效衔接,切实维护进城落户农民的宅基地资格权。深入推进建设用地整理,确保拆旧复垦安置和建新精准落地,切实保障农民土地合法权益和农村建

<sup>①</sup>容积率规制是中国城市的住房供给整体缺乏弹性的重要原因。<sup>[16]</sup>

<sup>②</sup>楼面地价=土地单价/容积率。

设用地需求,总结城乡建设用地增减挂钩跨省域调剂试点经验并逐步扩大试点,在实践中逐步完善城乡建设用地增减挂钩政策,推动乡村振兴和城乡融合发展。

(二)以深化用地审批制度“放管服”改革、使优势地区有更大发展空间为着力点加快改革土地管理制度

要加快改革土地管理制度,一是深化用地审批制度“放管服”改革,增强建设用地计划管理方式的灵活性,从事前审批管理转向事中事后监管。二是推动建设用地计划指标更加合理化,提高土地要素空间配置效率,确保中心城市和城市群等经济发展优势区域拥有更大发展空间。

深化用地审批制度“放管服”改革。明晰中央与地方在土地管理上的权责关系,科学划分不同层级政府的用地审批事权,缩小中央一级用地审批范围,赋予省级政府更大建设用地自主权。简化用地审批流程,缩短用地审批周期,规范用地审批行为,提高用地审批效率,采取重大项目用地协调机制,加快重大基础设施建设项目落地。实施城乡土地统一调查、统一规划、统一整治、统一登记,加快农村房地一体化确权登记颁证工作,推动农村产权明晰化。加强遥感卫星影像在土地利用动态监测中的运用,全面加强事中事后监管,不断完善国土空间治理。

使优势地区有更大发展空间。在长三角、珠三角等城市群开展建设用地指标与常住人口和住房价格挂钩试点,推动建设用地资源向中心城市和重点城市群倾斜,增强其经济和人口承载能力,加快形成多个能够带动全国高质量发展的新动力源,在发展中促进相对平衡。在城市群内部建立针对土地管理的政府间协商机制,以此推动区内开展土地综合整治,推动区内制定产业转移、重大基础设施建设和园区合作的土地支持政策,并推动区内国有企事业单位存量土地盘活利用。探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制。

(三)以创新激励约束机制为着力点逐步降低地方政府对土地融资的依赖

从约束机制来看,引进新的建设用地供应主体将对地方政府的土地配置行为构成强有力的约束。在此基础上,一是在全国范围内推进征地制度改革,建立健全公共利益征地的相关制度规定,抑制地方政府过度征地行为。二是全面修订《划拨用地目录》,扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。三是压实地方政府耕地保护的主体责任,持续推进土地整治和高标准农田建设,确保补充和复垦耕地数量不降低、质量不降低。四是进一步规范地方政府的举债融资行为,健全财政收支预算管理。

从激励机制来看,要遵循激励相容原则,充分发挥中央和地方两个积极性。一是以盘活低效存量建设用地为切入点,深化产业用地市场化配置改革,健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资(入股)等工业用地供应方式,推动不同产业用地类型合理转换,降低交易成本。在符合国土空间规划前提下,探索增加混合产业用地供给,允许适当提高建议容积率,实现产业用地高强度开发;允许配套一定比例的商服用地,满足多元化用地需求,解决传统工业区功能单一、配套不完善、市场动力不足等问题。二是健全耕地保护补偿机制,加强对耕地保护主体的补偿激励。三是推进中央与地方财权事权的支出责任划分改革,厘清各级政府的事权和财权,深化财税体制改革,提高共享税中地方的分成比例,健全地方税体系,创新地方投融资机制,着力改善各级地方财政的可持续性。

#### 参考文献:

- [1]李江涛,熊 柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界,2020,(6):93-105,247.
- [2]陶 然,陆 曦,苏福兵,汪 晖.地区竞争格局演变下的中国转轨:财政激励和发展模式反思[J].经济研究,2009,(7):21-33.

- [3]陶然,袁飞,曹广忠.区域竞争、土地出让与地方财政效应:基于1999—2003年中国地级城市面板数据的分析[J].世界经济,2007,(10):15-27.
- [4]刘守英.中国土地制度改革:上半程及下半程[J].国际经济评论,2017,(5):29-56.
- [5]何兴强,杨锐锋.房价收入比与家庭消费——基于房产财富效应的视角[J].经济研究,2019,(12):102-117.
- [6]陈斌开,杨汝岱.土地供给、住房价格与中国城镇居民储蓄[J].经济研究,2013,(1):110-122.
- [7]陆铭,张航,梁文泉.偏向中西部的土地供应如何推升了东部的工资[J].中国社会科学,2015,(5):59-83,204-205.
- [8]吴意云,朱希伟.中国为何过早进入再分散:产业政策与经济地理[J].世界经济,2015,(2):140-166.
- [9]洪银兴.实现要素市场化配置的改革[J].经济学家,2020,(2):5-14.
- [10]谭明智.严控与激励并存:土地增减挂钩的政策脉络及地方实施[J].中国社会科学,2014,(7):125-142,207.
- [11]余吉祥,沈坤荣.城市建设用地指标的配置逻辑及其对住房市场的影响[J].经济研究,2019,(4):116-132.
- [12]汪冲.用地管控、财政收益与土地出让:央地用地治理探究[J].经济研究,2019,(12):54-69.
- [13]蒋省三,刘守英,李青.土地制度改革与国民经济成长[J].管理世界,2007,(9):1-9.
- [14]赵燕菁.土地财政:历史、逻辑与抉择[J].城市发展研究,2014,(1):1-13.
- [15]郑思齐,孙伟增,吴璟,武贇.“以地生财,以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究[J].经济研究,2014,(8):14-27.
- [16]刘修岩,杜聪,李松林.自然地理约束、土地利用规制与中国住房供给弹性[J].经济研究,2019,(4):99-115.

(收稿日期:2020—09—09 责任编辑:杨锦英)

### The Key Points and Difficulties in Improving the Construction Land Market During the “14th Five-year Plan” Period Shen Kun-rong, Zhao Qian

**Abstract:** The current problems in the construction land market are mainly structural, which are manifested in imbalance of the supply structure of state-owned construction land and spatial mismatch of construction land indicator, which not only constitute a major constraint to the formation of a new development pattern, but also cause lack of development space in the advantageous economic development regions and low land use efficiency. The deep-rooted reasons for structural contradictions in the construction land market are single supplier of urban construction land, misplacement of land examination and approval authority, and distortion of incentive mechanism of the local government's land allocation behavior. These institutional obstacles are also the key and difficult points to improve the construction land market during the “14th five-year plan” period. Since China will enter a new stage of development during the “14th five-year plan” period, it is necessary to focus on solving the structural contradictions of the construction land market by establishing and improving a unified construction land market connecting urban and rural areas, speeding up the reform of land management system, and innovating incentive and constraint mechanism to reduce the local government's dependence on land finance gradually, so as to improve the suitability of the construction land supply on the domestic demand, promoting the modernization of national spatial management system and management ability, and guarantee the space for high-quality economic development.

**Key Words:** The “14th Five-Year Plan”; Construction Land Market; Land Allocation Behavior; Land Finance