

# 土地要素改革的进展和展望

## 宏观变量专题研究系列之二

### 核心结论

土地管理存在利用规划未因地制宜，户籍和土地制度城乡二元化的问题。截止2019年，东部地区的GDP总量超过其余地区的总和，但建设土地规划面积仅为其余地区的一半。地方政府的财政收入与土地出让情况挂钩，发展不均衡但规划均衡造成区域间不同性质土地供地结构失衡。东部地区供地工业>住宅，非东部地区供地住宅>工业。由于户籍和土地城乡二元化管理，已落户城市的农民集体土地因不可流转而闲置，而未落户城市但在城市打工的农民对土地资源形成农村和城市的双重占用。

**土地要素改革不断推进。**1) 集体经营性建设用地入市从2015年试点到2020年全面推开，宅基地改革从2017年试点到2020年扩大试点范围。2) 农转建审批权限从2004年局限在国务院和省级政府到2020年首次下放权限至省级政府，并且对永久农田转建设土地审批权限下放至8个试点省份。3) 耕地跨省占用补充自2017年对部分省份允许到2018年全国范围允许；建设用地节余指标自2018年允许“三区三州”跨省域调出，2020年建议全国推行。

**各项改革的目的和障碍。**1) 农村集体经营性建设用地入市核心目的是保障农民土地财产的增值性，并且提高其产出水平。改革的目的虽部分达到但推进进度缓慢，障碍在于地方政府的参与积极性较低。2) 跨省占补平衡和增减挂钩、土地审批放权地方的目的是推进城市化进程，但障碍为市场化机制不足和农民利益未得到保障。首先，交易由政府统筹管理，交易价格固定。其次，建设用地指标的流出省份仅局限在“三区三州”。最后，农民未享受土地的增值利益。

**未来改革的方向。**1) 正视经济发展的区域不均衡性，扩大跨省域建设用地节余指标流转范围。2) 建立集体建设土地指标的二级交易平台。3) 解决集体建设土地流转收益在地方政府和农民之间的分配问题。4) 全面放开户籍制度。

**土地要素改革预计带来约40万亿以上政策红利。**土地要素改革其中集体经营性建设用地入市重于集体建设土地的价值实现，提高集体农民的收入水平和消费能力，以此扩大内需，并且缓解城乡二元化问题。我们预计将为农民带来约10万亿元的创收，由此带来发达区域的消费和房地产销售市场改善。跨省域建设用地增减挂钩（宅基地退出）重在一方面协调区域性土地供需矛盾，另一方面协助贫困地区提高城市化率。我们预计将为地方政府带来约33万亿的土地出让收入，为补偿农民（货币或安置房），当地的房地产投资和基础设施投资将得到拉动。

风险提示：改革推进受阻；外需和全球化贸易环境恶化

### 分析师



雒雅梅 S0800518080002



luoyamei@research.xbmail.com.cn

### 联系人



潘越



panyue@research.xbmail.com.cn



张育浩



zhangyuhao@research.xbmail.com.cn

### 相关研究

宏观变量专题研究系列之一：《从需求侧分析制造业，疫情过后需求有望持续改善》2020年3月11日

宏观经济之地产研究专题之一：《房地产的“韧性”能否持续？》

2020年1月12日

## 索引

## 内容目录

一、前言.....	4
二、我国土地背景.....	4
2.1 土地按所有权、用途和性质分类.....	4
2.2 土地利用现状，国有建设用地 3900 万公顷，集体建设用地约有 2067 万公顷...	4
三、土地规划使用和制度设计问题.....	5
3.1 土地利用规划的区域均衡性管理导致东部发达区域土地供需矛盾突出.....	6
3.2 城乡二元化结构突出.....	7
四、改革的历史脉络和进展.....	8
4.1 农村集体经营性建设土地入市全面推开，启动新一轮宅基地制度改革试点.....	9
4.2 土地审批权下放地方.....	9
4.3 完善建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制.....	10
五、各项改革的目的和障碍.....	11
5.1 集体经营性建设用地全面入市目的是建立城乡统一建设用地缓解城乡二元化问题，但障碍是地方政府积极性不足.....	12
5.2 增减挂钩跨省流转、土地审批放权地方的目的是推进城市化进程，但障碍为市场化机制不足同时农民权益未得到保障.....	13
六、土地要素改革的展望.....	16
6.1 正视经济发展的区域不均衡性，扩大跨省域建设土地节余指标流转范围.....	16
6.2 建立集体建设土地指标的二级交易平台.....	17
6.3 解决集体建设土地流转收益在地方政府和集体之间的分配问题.....	18
6.4 全面放开户籍制度.....	18
七、土地要素改革对经济的影响和投资机会的启示.....	19
7.1 当前我国面临迫切的经济结构转型需要.....	19
7.2 土地要素改革将有助于扩大内需，同时调整经济结构，带来约 40 万亿以上的政策红利.....	20
八、风险提示.....	21

## 图表目录

图 1：我国土地分类.....	4
图 2：集体建设土地利用情况.....	5
图 3：国有建设土地利用情况.....	5
图 4：各省尚存建设用地指标有限.....	5
图 5：中美日城镇化率.....	6

图 6: 中美日城镇化率增速 .....	6
图 7: 东部地区基本农田任务相对繁重 .....	6
图 8: 东部地区单位建设用地面积创造的经济价值最高 .....	6
图 9: 各省的土地出让金占财政收入比例 .....	7
图 10: 分区域地方政府对土地收入的依赖度 .....	7
图 11: 东部地区普遍工业用地供给大于住宅, 非东部地区更倾向于供应住宅用地 .....	7
图 12: 受户籍制度影响, 城镇化率上升速度显著快于城镇户籍化率 .....	8
图 13: 春运前后, 铁路客运量出现明显季节性 .....	8
图 14: 农村土地改革历史脉络 .....	9
图 15: 农转建土地审批制度历史变化 .....	10
图 16: 建设用地指标增减挂钩和补充耕地跨省域交易机制历史变化 .....	11
图 17: 我国四大利益主体 .....	12
图 18: 百城国有土地成交单价 (万元/亩) .....	13
图 19: 一般城乡建设用地指标增减挂钩政策执行过程 .....	14
图 20: 重庆“地票”交易流程 .....	14
图 21: “地票”交易量的放大往往对应当地城镇化率的加速 .....	15
图 22: 分地域的城镇人口和土地增速, 东部地区供需矛盾突出 (2003 年-2019 年) .....	15
图 23: 各省各行业就业人员分布 (2019 年) .....	17
图 24: 制造业的发达程度对应第三产业的需求 .....	19
图 25: 东部地区制造业就业人数 (万人) .....	20
图 26: 西部地区制造业就业人数 (万人) .....	20
图 27: 中部地区制造业就业人数 (万人) .....	20
图 28: 东北地区制造业就业人数 (万人) .....	20
表 1: 超大城市和特大城市城区人口数量和流动人口比例 .....	18
表 2: 土地要素改革对经济和投资机会的启示 .....	21

## 一、前言

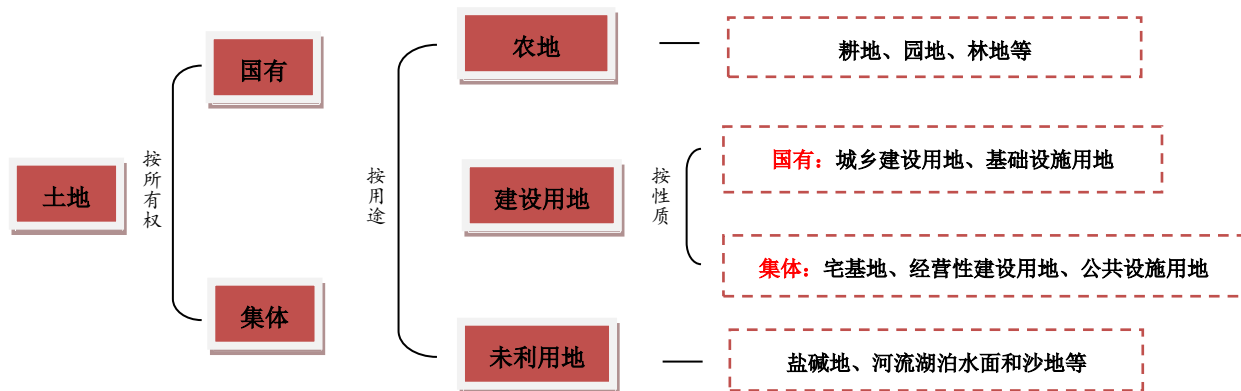
2020年，全球经济遭遇新冠疫情的冲击陷入衰退，中国GDP增速自70年代以来首次出现负值。与此同时，海外政治格局动荡，经济增长动能疲弱。中国经济面临迫切的转型需求，着重扩大并激发内需，同时降低出口依赖度。发展的必要条件土地要素相关改革意见和办法不断进入大家的视野，因此，本文主要帮助：1)理清土地要素的分类和利用情况。2)指出土地规划使用存在的问题。3)相关改革的历史沿革和进展。4)通过案例分析指出改革的初衷和推进障碍。5)发现未来土地改革的脉络。6)土地要素改革对经济的影响和投资机会启示。

## 二、我国土地背景

### 2.1 土地按所有权、用途和性质分类

我国土地实行社会主义公有制，因此按照所有权分类，土地分为国有土地和集体土地。根据《土地管理法》规定，按照用途划分，土地分为农地、建设用地和未利用地。按照土地性质进一步划分的话：1)农地包括耕地、园地和林地等。2)国有建设用地包括城乡建设用地（住宅类、商服和工业等）、交通水利基础设施用地和其他；集体建设用地包括宅基地、经营性建设用地（工矿仓储、商服等）和公益性公共设施用地。3)未利用地主要有盐碱地、河流湖泊水面和沙地等。

图1：我国土地分类



资料来源：《土地管理法》、《宪法》、《土地利用现状分类》、西部证券研发中心

### 2.2 土地利用现状，国有建设用地3900万公顷，集体建设用地约有2067万公顷

我国土地利用结构具有农地为主，建设用地为辅的特点。据自然资源部统计，截止2020年，全国共有约6.2亿公顷国有土地，按照国务院规划其中5.8亿公顷是农地，剩下3900万公顷为国有建设用地，仅占总面积的6.3%。在国有农地中，1.2亿公顷为耕地，其中1亿公顷是永久基本农田。在国有建设用地中，3036万公顷为城乡建设用地，841万公顷为交通水利等基础设施用地。截止2017年，各省的国有建设用地指标仅剩无几，其中上海、安徽、新疆建设土地实际面积超过规划面积。

根据国务院发展研究中心2013年发布的第二次全国土地调查数据推算，截止2013年，全国集体建设用地约有2067万公顷，其中经营性建设用地面积约为280万公顷，占集体建设用地

的比例为 13.5%，宅基地约为 1100 万公顷，占比 54%。

图 2：集体建设土地利用情况

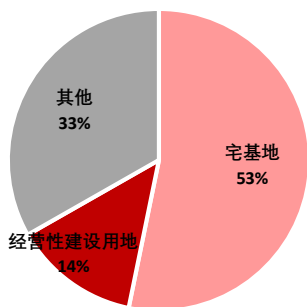
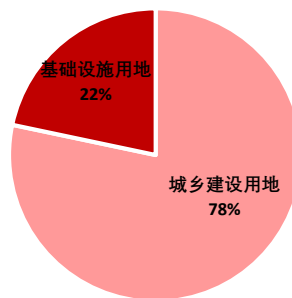


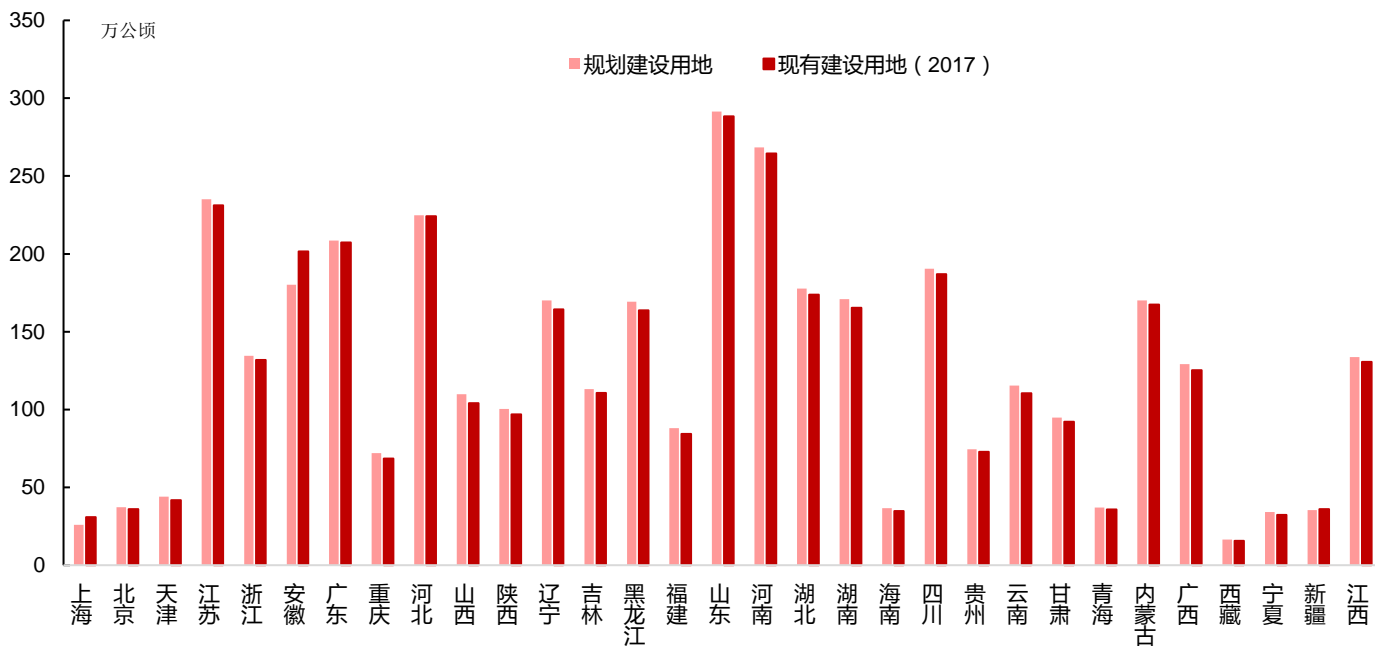
图 3：国有建设土地利用情况



资料来源：自然资源部、西部证券研发中心

资料来源：自然资源部、西部证券研发中心

图 4：各省尚存建设用地指标有限

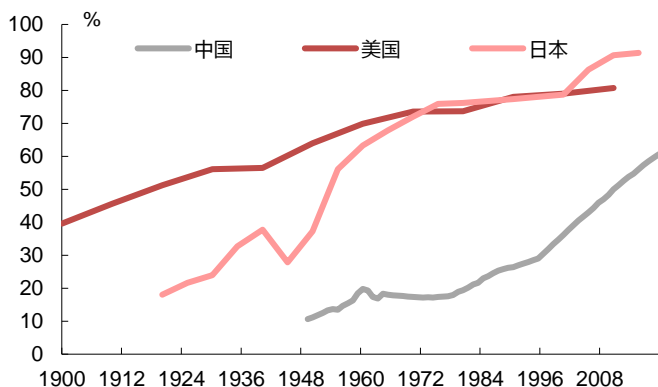


资料来源：自然资源部、WIND、西部证券研发中心

### 三、土地规使用制度和制度设计问题

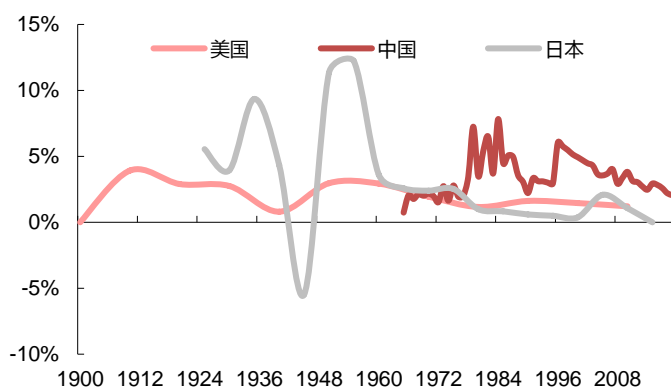
目前我国的城镇化率在 60%，参照发达国家美国和日本来看，城镇化率通常达到 70%后才会出现刘易斯拐点（劳动力由过剩转向短缺），城镇化率每年增速放缓在 0%-1%之间，在此之前城镇化率增速平均约 3%。但我国城镇化率增速 2010 年以来逐年放缓，截止 2019 年仅为 2.1%。市场开始讨论中国是否已经进入刘易斯拐点。我们认为，城市化进程的放缓有总量的原因，也有结构性的原因。结构性的原因主要是过去土地利用规划的区域均衡性管理，以及户籍和土地的城乡二元化制度设计。

图 5：中美日城镇化率



资料来源：WIND、西部证券研发中心

图 6：中美日城镇化率增速

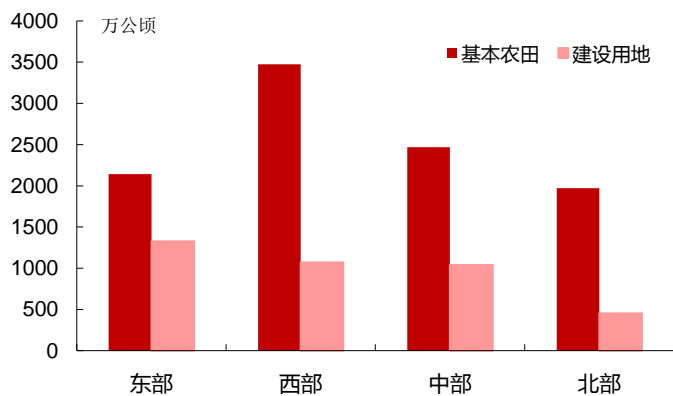


资料来源：WIND、西部证券研发中心

### 3.1 土地利用规划的区域均衡性管理导致东部发达区域土地供需矛盾突出

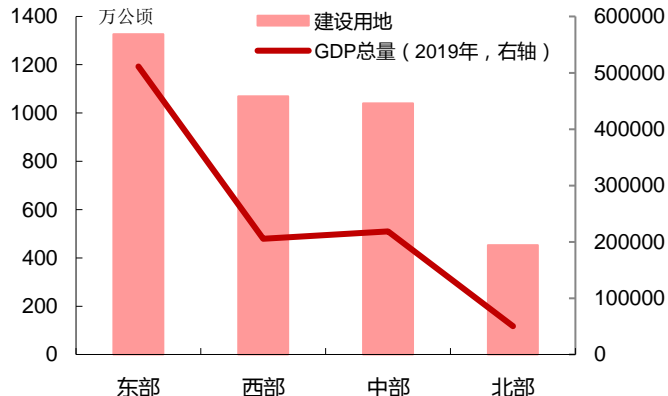
长期以来，我国城市规划政策的指导思想为“控制大城市人口，积极发展中小城市和小城镇，区域均衡发展”。因此在土地利用规划中，往往对各省的城镇建设土地供给进行平衡性管理。但自 2002 年加入 WTO 以来，我国经济发展依托于人口红利大量生产并将产品广泛销售至全世界。东部地区因天然地理优势存在较低运输成本，借助全球化实现经济的快速增长。截止 2019 年，东部地区 GDP 总量为 51 万亿元，西部地区 GDP 总量为 20 万亿元，中部地区 GDP 总量为 22 万亿元，东北地区 GDP 总量为 5 万亿元。**东部地区的 GDP 总量超过其余地区的总和。**但根据国务院对 2020 年各省土地利用规划来看，东部地区建地面积 1326 万公顷，基本农田面积 2143 万公顷；西部地区建地面积 1049 万公顷，基本农田面积 3473 万公顷；中部地区建地面积 1040 万公顷，基本农田面积 2466 万公顷；东北地区建地面积 452 万公顷，基本农田面积 1970 万公顷。**东部地区的建设土地规划总面积仅为其余地区总和的一半。东部地区建设土地规划面积无法匹配其经济总量。**此外，由于农用地中包含基本农田保护面积的硬性约束，各省基本农田保护面积的任务也并未因地制宜，东部地区所承担的基本农田任务相对繁重，**东部地区的可征用耕地面积较为局限。**

图 7：东部地区基本农田任务相对繁重



资料来源：自然资源部、WIND、西部证券研发中心

图 8：东部地区单位建设用地面积创造的经济价值最高

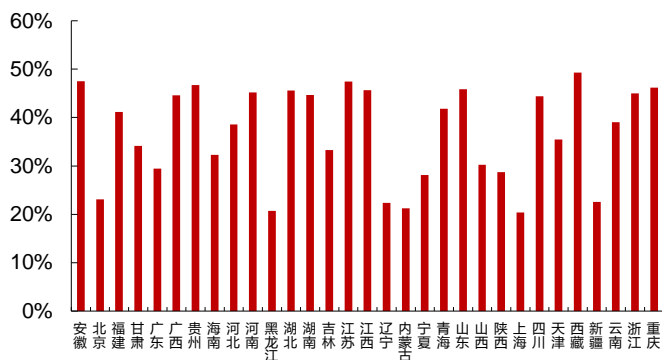


资料来源：自然资源部、WIND、西部证券研发中心

因土地利用规划并未因地制宜，而地方政府的财政收入与土地出让情况挂钩，这也造成了区域间不

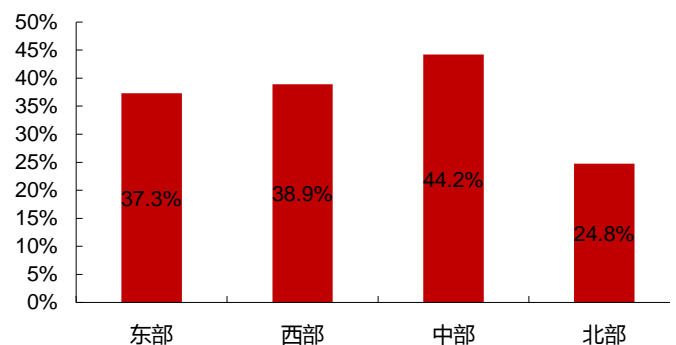
**同性质土地供地结构失衡的结果。**截止2019年，东部地区政府土地收入依赖度（土地出让金收入/（政府性基金收入+地方一般公共预算收入））为37.3%，西部地区为38.9%，中部地区为44.2%，东北地区为24.8%。**除东北地区以外，其余地区呈现出经济总量越高，土地出让金依赖度越低的特征。**从城市的供地结构我们发现，东部地区工业供地占比大于住宅供地占比，而其余地区住宅供地占比大于工业供地占比。原因在于，一个区域的经济发展离不开基本生产要素，即人口劳动力、资源、土地和资金。中部、西部和东北地区经济增长动能有限，人口吸引力小，在不缺地的情况下地方政府往往通过增加价格更高的住宅用地供给来增加财政收入，但形成土地价格上涨乏力的负向循环。反之，东部发达地区在经济增长动能加速，地方政府倾向于供应工业用地促进产业发展，同时吸引人口不断流入，但受限于土地总量问题，形成土地价格和房地产价格易涨难跌的结果。

图9：各省的土地出让金占财政收入比例



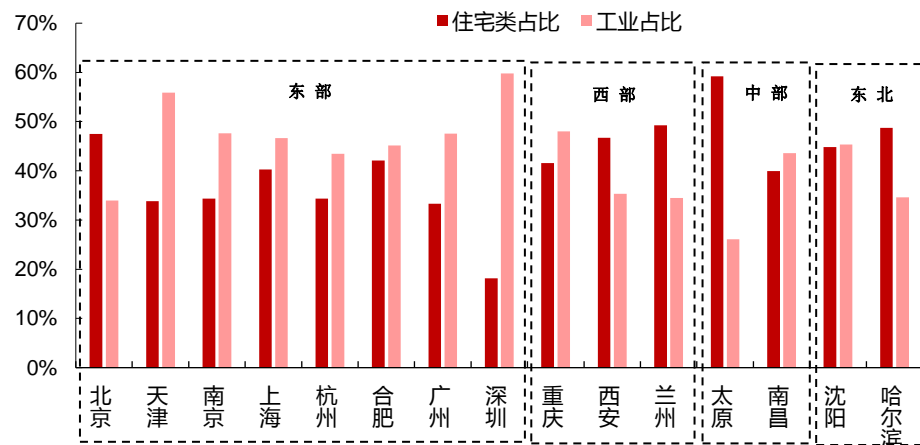
资料来源：WIND、西部证券研发中心

图10：分区域地方政府对土地收入的依赖度



资料来源：WIND、西部证券研发中心

图11：东部地区普遍工业用地供给大于住宅，非东部地区更倾向于供应住宅用地



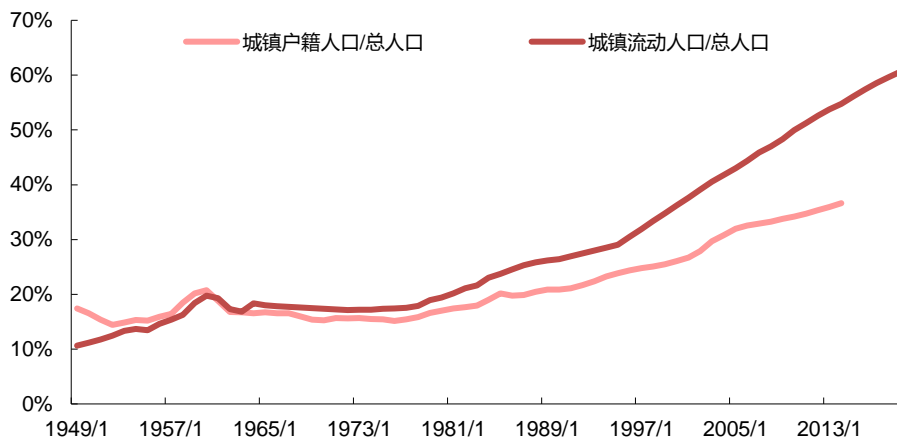
资料来源：WIND、西部证券研发中心

### 3.2 城乡二元化结构突出

2005年以前，我国的户籍制度具有农业和非农业界限，城市的落户具有一定的限制。直到2012年，户籍制度首次在中小城市放开，2019年推进至大城市，2020年除超大城市户籍仍然未放开，其余城市基本放开。因户籍制度影响，劳动力不能完成市场化流动，导致我国虽然城镇化率稳步提高（60%），但明显高于城镇户籍化率（约40%）。流动农村人口在未成功转入城市

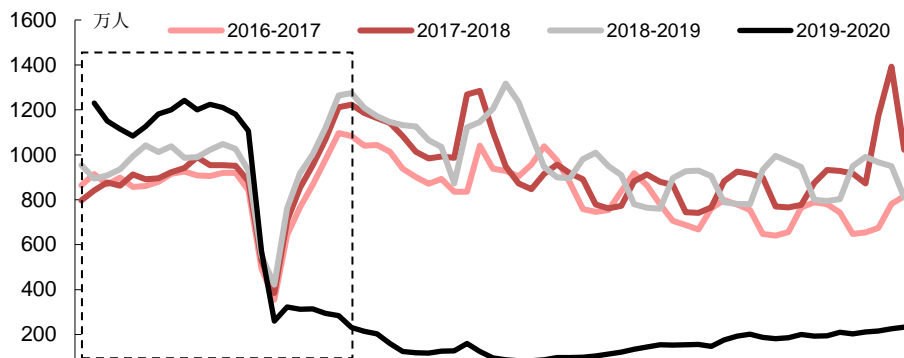
之前，将持续在农村权益（住房和家庭）和城镇权益（经济收入来源）中徘徊，形成我国每年独有的季节性“春运”现象，这些人不仅相较于城市劳动力每年损失了四分之一的有效劳动时间，而且对城市土地和农村土地资源形成重复占用。另一方面，我国的土地所有权具有集体和国有之分，长期以来仅有国有土地可以由地方政府进行出让流转，农村集体土地只能被征用为国有以后才能流转。这造成部分农民即便完成了城市化进程，但其原有集体土地价值无法变现而闲置，包括耕地和宅基地。这种户籍和土地的城乡二元化制度设计一定程度上导致我国的土地资源和劳动力资源的双重浪费。

图 12：受户籍制度影响，城镇化率上升速度显著快于城镇户籍化率



资料来源：WIND、西部证券研发中心

图 13：春运前后，铁路客运量出现明显季节性



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_4270](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_4270)



云报告  
https://www.yunbaogao.cn

云报告  
https://www.yunbaogao.cn